

T.C.  
MARMARA ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ  
ÇALIŞMA EKONOMİSİ ve ENDÜSTRİ İLİŞKİLERİ ANABİLİM DALI  
ÇALIŞMA EKONOMİSİ BİLİM DALI

**TÜRKİYE'DE ÇALIŞAN YOKSULLUĞU: POLİTİKALAR ve  
ÖNERİLER**

Yüksek Lisans Tezi

SEFA KAYA

İstanbul, 2019

T.C.  
MARMARA ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ  
ÇALIŞMA EKONOMİSİ ve ENDÜSTRİ İLİŞKİLERİ ANABİLİM DALI  
ÇALIŞMA EKONOMİSİ BİLİM DALI

**TÜRKİYE'DE ÇALIŞAN YOKSULLUĞU: POLİTİKALAR ve  
ÖNERİLER**

Yüksek Lisans Tezi

SEFA KAYA

Danışman: DOÇ.DR. ASLAN TOLGA ÖCAL

İstanbul, 2019



T.C.  
MARMARA ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜ

**TEZ ONAY BELGESİ**

ÇALIŞMA EKONOMİSİ VE ENDÜSTRİ İLİŞKİLERİ Anabilim Dalı ÇALIŞMA EKONOMİSİ Bilim Dalı TEZLİ YÜKSEK LİSANS öğrencisi SEFA KAYA'nın TÜRKİYE'DE ÇALIŞAN YOKSULLUĞU: POLİTİKALAR VE ÖNERİLER adlı tez çalışması, Enstitümüz Yönetim Kurulunun 30.05.2019 tarih ve 2019-16/20 sayılı kararıyla oluşturulan jüri tarafından oy birliği / oy çokluğu ile Yüksek Lisans Tezi olarak kabul edilmiştir.

Tez Savunma Tarihi 12 / 06 / 2019

Öğretim Üyesi Adı Soyadı

İmzası

|    |               |                           |  |
|----|---------------|---------------------------|--|
| 1. | Tez Danışmanı | Doç. Dr. ASLAN TOLGA ÖCAL |  |
| 2. | Jüri Üyesi    | Prof. Dr. ŞULE DALDAL     |  |
| 3. | Jüri Üyesi    | Prof. Dr. UMUT OMAV       |  |

## GENEL BİLGİLER

|                           |                                                                                                                  |
|---------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>İsim ve Soyadı</b>     | : Sefa Kaya                                                                                                      |
| <b>Anabilim Dal</b>       | : Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri                                                                       |
| <b>Programı</b>           | : Çalışma Ekonomisi                                                                                              |
| <b>Tez Danışmanı</b>      | : Doç. Dr. Aslan Tolga Öcal                                                                                      |
| <b>Tez Türü ve Tarihi</b> | : Yüksek Lisans - Haziran 2019                                                                                   |
| <b>Anahtar Kelimeler</b>  | : Yoksulluk, Çalışan Yoksulluğu, Çalışan Yoksul, İnsana Yakışır İş, Çalışan Yoksulluğu İle Mücadele Politikaları |

## ÖZET

### TÜRKİYE'DE ÇALIŞAN YOKSULLUĞU: POLİTİKALAR ve ÖNERİLER

*Çalışmanın temel bakış açısı; çalışan yoksul kişi ve haneler üzerinde yapılan analizleri ve sorunları hedef alan politikaların irdelenmesi ile Türkiye'de çalışan yoksulluğu konusunda durum değerlendirilmesi yapılmasını içermektedir. Bu amaçla öncelikle çalışan yoksulluğu kavramının açıklanabilmesi amacıyla, kavramın teorik olarak hangi konularla bağlantılı olduğu konusu araştırılmıştır.*

*Akabinde, dünyada ve Türkiye'de çalışan yoksulluğu sorununu tetikleyici niteliğe sahip olabileceği düşünülen faktörler incelenerek; günümüzde sorunun ne derece önemli olduğu konusuna değinilmiştir.*

*Çalışmanın son bölümünde ise, Türkiye'de çalışan yoksulluğunu hafifletme ya da azaltma amacı taşıyan uygulamalar ele alınmıştır. Ekonomik büyüme kapsamında uygulanan makro ekonomi politikalarının, ekonomik büyüme dışındaki amaçlarına ulaşamadığı ve sonucunda işgücü piyasası ve gelir arttırıcı politikalar ile desteklendiği görülmüştür. İşgücü piyasası kapsamında uygulanan politikalar ile çalışan yoksulluğunu hafifletme ya da azaltma amaçlarına ulaşamadığı sonucuna varılmıştır. Gelir arttırıcı niteliğe sahip asgari ücretin, mevcut düzeyi ile kişilerin ve ailelerinin yoksullaşmalarını enleyemediği; bir diğer gelir arttırıcı nitelikteki sosyal yardımların ise çalışan yoksulluğunu hafifletme amacını gerçekleştirmediği tespit edilmiştir.*

## GENERAL KNOWLEDGE

|                                |                                                                                                   |
|--------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Name and Surname</b>        | : Sefa Kaya                                                                                       |
| <b>Field</b>                   | : Labour Economics and Industrial Relations                                                       |
| <b>Programme:</b>              | : Labour Economics                                                                                |
| <b>Supervisor</b>              | : Doç. Dr. Aslan Tolga Öcal                                                                       |
| <b>Degree Awarded and Date</b> | : Master - June 2019                                                                              |
| <b>Keywords</b>                | : Poverty, Working Poverty, Working Poor, Decent Work, Policies for Prevention to Working Poverty |

## ABSTRACT

### WORKING POVERTY IN TURKEY: POLITICS AND IMPLICATIONS

*The main perspective of study includes to investigate policies aim to the analyzes and problems on impoverished person who works and families and to assess the situation on working poverty in Turkey. For this purpose, in order to explain the concept of working poverty, the subject that the concept is related with theoretically was investigated.*

*Subsequently, the factors which is thought to may trigger working poverty in world and Turkey were examined and how important the problem is today is discussed.*

*In the final chapter of the study, implementations which aim alleviate or reduce poverty in Turkey or were discussed. It was seen that macroeconomic policies applied in terms of economic growth could not achieve the goals except economic growth and as a result, they are supported by labor market and income-increasing policies. It was concluded that the policies implemented within the scope of the labor market could not achieve the goals of alleviating or reducing working poverty. It has been found that the minimum wage with income-increasing qualification cannot prevent the impoverishment of individuals and their families with their current level, while another income-increasing social welfare cannot achieve the aim of alleviating working poverty.*

## ÖNSÖZ

Son yıllarda uluslararası alanda, özellikle gelişmekte olan ülkelerde yaşayan çalışan yoksul sayısı gün geçtikçe artmaktadır. Çalışanların yoksullaşmasını hızlandıran ve çalışan yoksulluğunu daha çok görünür kılan unsurlar bulunmaktadır. Bu doğrultuda çalışmanın konusunu; iç içe geçerek çalışanların yoksullaşmasında etkili oldukları düşünülen birtakım faktör ile çalışan yoksulluğunu hafifletme ya da azaltma amacı taşıyan politikaların incelenmesi oluşturmuştur. Ayrıca Türkiye'de çalışan yoksulluğun ortaya konulması, bu kapsamda Türkiye'de uygulanan politikalar ile ilgili yapılan çalışmalar ve ulusal kurumların raporlarının incelenmesi ile etkilerinin nasıl olabildiği hakkında değerlendirme yapılması, çalışmanın amacını oluşturmaktadır.

Bu çalışmanın birinci bölümünde; çalışma ve yoksulluk kavramları incelenmiş, akabinde çalışan yoksulluğu kavramına yer verilmiştir. İkinci bölümünde; çalışan yoksulluğu üzerinde etkili olan faktörler incelenmiş ve söz konusu faktörler sonucunda ortaya çıkan durumlara değinilmiştir. Ayrıca dünyada ve Türkiye'de çalışan yoksulluğunun aldığı boyutlar, sayısal verileri ile ortaya konulmuştur. Üçüncü bölümde ise çalışan yoksulluğuna yönelik küresel düzeyde tartışılan politikalar açıklanmış ve Türkiye'de uygulananlar irdelenmiştir. Ayrıca Türkiye'de çalışan yoksulluğu ile mücadelede uygulanan bu politikaların etkilerini inceleyen çalışmalar özetlenmiş ve bulguları mukayeseli olarak verilmiştir.

Bu çalışmanın hazırlanması aşamasında karşılaştığım zorlukların aşılmasında ve çalışmayı sonlandırmamda görüşleri ile katkıda bulunan herkese, değerli hocam Doç. Dr. Aslan Tolga ÖCAL'a, fikirleriyle çalışmaya değerli katkıları olan Prof. Şule DALDAL ve Prof. Dr. Umut OMA'ya, beni destekleyen Dr. Öğr. Üyesi Ahmet Utku ERDAYI'ya, desteklerini esirgemeyen annem Tülay, babam Üzeyir ve kardeşim Uğur'a, arkadaşlarım Beyza ÇİĞDEM, Cansu YÜKSEL, Mertcan GÖK, Sinem ŞİMŞEK ve Yağmur DURDAĞI'ya teşekkürü bir borç bilirim.

İstanbul, 2019

Sefa KAYA

## İÇİNDEKİLER

|                    | Sayfa No. |
|--------------------|-----------|
| ÖZET .....         | i         |
| ABSTRACT.....      | ii        |
| ÖNSÖZ .....        | iii       |
| TABLO LİSTESİ..... | vii       |
| ŞEKİL LİSTESİ..... | ix        |
| KISALTMALAR .....  | x         |
| GİRİŞ .....        | 1         |

### BİRİNCİ BÖLÜM ÇALIŞAN YOKSULLUĞU

|                                                       |    |
|-------------------------------------------------------|----|
| 1.1.ÇALIŞMA KAVRAMI .....                             | 5  |
| 1.1.1. Modern Toplum Öncesinde Çalışma.....           | 8  |
| 1.1.2. Sanayi Devrimi ve Çalışma .....                | 11 |
| 1.1.2.1. Çalışma Etiği.....                           | 17 |
| 1.1.2.2. Emeğin Metalaşması.....                      | 19 |
| 1.1.2.3. Çalışmanın Bir Hak Olarak Gelişmesi.....     | 20 |
| 1.1.3. Çalışmanın Değişen Yüzü ve Anlamı .....        | 22 |
| 1.2.YOKSULLUK KAVRAMI.....                            | 25 |
| 1.2.1. Yoksulluk Tanımı.....                          | 27 |
| 1.2.2. Yoksulluk Türleri .....                        | 29 |
| 1.2.2.1. Mutlak Yoksulluk - Görelî Yoksulluk .....    | 29 |
| 1.2.2.2. Gelir Yoksulluğu - İnsani Yoksulluk.....     | 32 |
| 1.3. YOKSULLUĞUN DEĞİŞEN ANLAMI .....                 | 33 |
| 1.4. ÇALIŞAN YOKSULLUĞU KAVRAMI.....                  | 34 |
| 1.4.1.Kavramsal Çerçeve.....                          | 34 |
| 1.4.2. Çalışan Yoksulluğu Tanımları.....              | 38 |
| 1.4.3. Çalışan Yoksulluğuna Yönelik Yaklaşımlar ..... | 42 |

### İKİNCİ BÖLÜM DÜNYADA ve TÜRKİYE'DE ÇALIŞAN YOKSULLUĞU, NEDENLERİ ve GÖRÜNÜMÜ

|                                                      |    |
|------------------------------------------------------|----|
| 2.1. ÇALIŞAN YOKSULLUĞUNU ETKİLEYEN FAKTÖRLER .....  | 45 |
| 2.1.1. Küreselleşme .....                            | 46 |
| 2.1.2. Enformel Ekonomi .....                        | 50 |
| 2.1.3. Düşük Ücretler .....                          | 53 |
| 2.1.4. İşgücü Piyasalarında Yaşanan Dönüşümler ..... | 57 |
| 2.1.5. Hanehalkı ve Bireysel Özellikler .....        | 62 |

|                                                                              |     |
|------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 2.1.6. Çalışanlar Arasındaki Örgütlenmenin Yetersizliği .....                | 66  |
| 2.1.7. Kamusal Sosyal Koruma Harcamalarının Kısıtlanması .....               | 73  |
| 2.1.8. Ekonomik Krizler, Ekonomik İstikrar ve Yapısal Uyum Programları ..... | 77  |
| 2.1.9. İnsana Yakışır İşlerde Azalma .....                                   | 80  |
| 2.2.DÜNYADA ÇALIŞAN YOKSULLUĞU VE GÖRÜNÜMÜ .....                             | 85  |
| 2.2.1. Dünyada Çalışan Yoksulluğu .....                                      | 85  |
| 2.2.2. Dünyada Çalışan Yoksulluğunun Boyutları .....                         | 92  |
| 2.3. TÜRKİYE’DE ÇALIŞAN YOKSULLUĞU VE GÖRÜNÜMÜ .....                         | 96  |
| 2.3.1. Türkiye’de Çalışan Yoksulluğu Literatürü .....                        | 96  |
| 2.3.2. Türkiye’de Çalışan Yoksulluğunun Boyutları .....                      | 103 |

## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

### TÜRKİYE’DE ÇALIŞAN YOKSULLUĞUNA YÖNELİK POLİTİKALAR

|                                                                                              |     |
|----------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 3.1. ÇALIŞAN YOKSULLUĞUNA YÖNELİK POLİTİKALAR .....                                          | 110 |
| 3.1.1. Ekonomik Büyüme Politikaları .....                                                    | 111 |
| 3.1.2. İşgücü Piyasası Politikaları .....                                                    | 112 |
| 3.1.3. Gelir Arttırıcı Politikalar .....                                                     | 113 |
| 3.2.TÜRKİYE’DE ÇALIŞAN YOKSULLUĞUNA YÖNELİK POLİTİKALAR .....                                | 114 |
| 3.2.1. Ekonomik Büyüme Politikaları .....                                                    | 115 |
| 3.2.2. İşgücü Piyasası Politikaları .....                                                    | 120 |
| 3.2.2.1. Pasif İşgücü Piyasası Politikaları .....                                            | 120 |
| 3.2.2.1.1. İşsizlik Sigortası .....                                                          | 122 |
| 3.2.2.1.2. Ücret Garanti Fonu .....                                                          | 122 |
| 3.2.2.1.3. Kısa Çalışma Ödeneği .....                                                        | 123 |
| 3.2.2.1.4. İş Kaybı Tazminatı .....                                                          | 124 |
| 3.2.2.2. Aktif İşgücü Piyasası Politikaları .....                                            | 126 |
| 3.2.2.2.1. Mesleki Eğitim Kursları .....                                                     | 127 |
| 3.2.2.2.1.1. İstihdam Garantili ve Garantisiz Mesleki Eğitim Kursları .....                  | 129 |
| 3.2.2.2.1.2. Çalışanların Mesleki Eğitimi .....                                              | 131 |
| 3.2.2.2.1.3. Engellilere Yönelik Mesleki Eğitim Faaliyetleri .....                           | 131 |
| 3.2.2.2.1.4. Hükümlü/Eski Hükümlülere Yönelik Mesleki Eğitim .....                           | 132 |
| 3.2.2.2.1.5. Özel Politika ve Uygulama Gerektiren Kişi ve Gruplara Yönelik Faaliyetler ..... | 132 |
| 3.2.2.2.2. Girişimcilik Eğitim Programları .....                                             | 133 |
| 3.2.2.2.3. İşbaşı Eğitim Programı .....                                                      | 133 |
| 3.2.2.2.4. Toplum Yararına Programlar .....                                                  | 134 |
| 3.2.2.2.5. Proje Kapsamında Gerçekleştirilen Faaliyetler .....                               | 136 |
| 3.2.2.2.5.1. İşe İlk Adım Projesi .....                                                      | 136 |
| 3.2.2.2.5.2. İşte Anne Projesi .....                                                         | 137 |
| 3.2.2.2.6. İşe Yerleştirme Faaliyetleri .....                                                | 138 |
| 3.2.2.2.7. Ücret ve İstihdam Teşvikleri .....                                                | 140 |
| 3.2.2.2.5. Kadın İstihdamının Arttırılmasına Yönelik Uygulamalar .....                       | 142 |

|                                                                 |            |
|-----------------------------------------------------------------|------------|
| 3.2.3. Gelir Arttırıcı Politikalar .....                        | 145        |
| 3.2.3.1. Asgari Ücret ve Asgari Geçim İndirimi.....             | 145        |
| 3.2.3.2. Sosyal Yardımlar .....                                 | 152        |
| 3.2.3.2.1. 2022 Sayılı Kanun Kapsamında Yapılan Yardımlar ..... | 160        |
| 3.2.3.2.2. Engellilere Yönelik Evde Bakım Aylığı.....           | 161        |
| 3.2.3.2.3. Eşi Vefat Etmiş Kadınlara Yönelik Maaşlar .....      | 162        |
| 3.2.3.2.4. Muhtaç Asker Ailelerine Yapılan Yardımlar .....      | 162        |
| 3.2.3.2.5. Muhtaç Asker Çocuğu Yardımı.....                     | 162        |
| 3.2.3.2.6. Öksüz ve Yetim Yardımı.....                          | 163        |
| 3.2.3.2.7. Diğer Yardımlar.....                                 | 163        |
| <b>SONUÇ .....</b>                                              | <b>170</b> |
| <b>KAYNAKÇA.....</b>                                            | <b>179</b> |



## TABLO LİSTESİ

|                                                                                                                                       | Sayfa No. |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Tablo 1</b> : Literatürde Seçilmiş Çalışan Yoksul Tanımları .....                                                                  | 42        |
| <b>Tablo 2</b> : Çalışan Yoksulluğunu Etkileyen Faktörler .....                                                                       | 45        |
| <b>Tablo 3</b> : Seçilmiş Ülkelerde Kayıtdışı Ekonomi Oranları, 2003-2016 (%).....                                                    | 52        |
| <b>Tablo 4</b> : Çalışan Yoksulların Yaşadığı İşgücü Piyasası Sorunları, ABD (%).....                                                 | 55        |
| <b>Tablo 5</b> : Seçilmiş OECD Ülkelerinde İşsizlik Oranları (%).....                                                                 | 59        |
| <b>Tablo 6</b> : OECD Ülkeleri ve AB'de Tam ve Yarı Zamanlı İstihdam,<br>2003-2017 (Seçilmiş Yıllar, %) .....                         | 60        |
| <b>Tablo 7</b> : Seçilmiş Ülkelerde Çalışma Süresi ve İş Sözleşmesi Türüne Göre<br>Çalışan Yoksullar, 2009-2017 (%).....              | 61        |
| <b>Tablo 8</b> : Türkiye'de Hanehalkı Tipine Göre Yoksulluk Oranları,<br>2008-2017, (%) .....                                         | 63        |
| <b>Tablo 9</b> : Seçilmiş OECD Ülkelerinde Sendikalaşma Oranları, 2001-2017,<br>(Seçilmiş Yıllar, %).....                             | 70        |
| <b>Tablo 10</b> : Türkiye'de Resmi ve Fiili Sendikalaşma Oranı, 2013-2019, (Bin, %).....                                              | 72        |
| <b>Tablo 11</b> : Seçilmiş OECD Ülkelerinde Kamusal Sosyal Harcamaların GSMH<br>İçerisindeki Payı, (Seçilmiş Yıllar, %).....          | 76        |
| <b>Tablo 12</b> : Seçilmiş Ülkelerde Ekonomik Krizlerin Yoksulluk Üzerindeki<br>Etkisi (%) .....                                      | 78        |
| <b>Tablo 13</b> : Dünya ve Türkiye'de Kendi Hesabına Çalışanlar ve Ücretsiz Aile<br>İşçileri, (Seçilmiş Yıllar, %, Milyon Kişi) ..... | 84        |
| <b>Tablo 14</b> : Aşırı ve Orta Yoksulluk Miktarı ve Oranı, (Bölge, Gelir Durumu,<br>Seçilmiş Yıllar, Milyon Kişi, %).....            | 94        |
| <b>Tablo 15</b> : Türkiye'de İşteki Duruma Göre Çalışan Yoksulluğu, 2012,<br>(Çalışma Şekli, Hane Türü, Yaş, Cinsiyet, Etiğim) .....  | 105       |
| <b>Tablo 16</b> : Türkiye'de Zorunlu Sigortalı İşçilerde Ücretler ve Asgari Ücret,<br>2017, (Kişi, %) .....                           | 107       |
| <b>Tablo 17</b> : Türkiye'de Ekonomik Büyüme, İstihdam, İşsizlik ve Kayıtdışı<br>İstihdam, 2000-2017, (%) .....                       | 117       |
| <b>Tablo 18</b> : Seçilmiş Pasif İşgücü Piyasası Politikaları.....                                                                    | 121       |

|                   |                                                                                                                  |     |
|-------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <b>Tablo 19 :</b> | Türkiye'de Pasif İstihdam Politikaları'ndan Yararlanan Kişi Sayısı ve Ödenen Miktar, 2008-2018,(Milyon TL) ..... | 123 |
| <b>Tablo 20 :</b> | Pasif İşgücü Piyasası Politikaları Kapsamında Yapılan Harcamalar, 2008-2018, (TL,%).....                         | 125 |
| <b>Tablo 21 :</b> | Aktif İstihdam Politikaları Harcamaları, 2012-2018, (TL) .....                                                   | 127 |
| <b>Tablo 22 :</b> | Türkiye'de Mesleki Eğitim Kursları, 2004-2018, (Bin Kişi) .....                                                  | 133 |
| <b>Tablo 23 :</b> | Türkiye'de Aktif İşgücü Piyasası Programlarına Katılan Kişi Sayısı, 2004-2017, (Bin Kişi) .....                  | 138 |
| <b>Tablo 24 :</b> | Türkiye'de Aktif İstihdam Politikaları Bağlamında İşe Yerleştirme Hizmeti, 2006-2018, (Bin kişi) .....           | 140 |
| <b>Tablo 25 :</b> | İşsizlik Sigortası Fonu Gelir ve Gider Tablosu, 2009-2018, (Bin TL, %) .....                                     | 141 |
| <b>Tablo 26 :</b> | Asgari Ücreti Civarında Çalışanların Sayısı, 2008-2017, (Bin Kişi) .....                                         | 147 |
| <b>Tablo 27 :</b> | Asgari Ücretler, Asgari Geçim İndirimi ve Asgari Geçim, 1999-2019, (TL) .....                                    | 151 |
| <b>Tablo 28 :</b> | Kamu Kesimi Sosyal Harcamaları, 2001-2019, (%) .....                                                             | 156 |
| <b>Tablo 29 :</b> | Sosyal Yardım Programları .....                                                                                  | 157 |
| <b>Tablo 30 :</b> | İstihdam ve Sosyal Sigorta İlişkisi Temelinde Yardım Türlerinin Sınıflandırılması .....                          | 158 |
| <b>Tablo 31 :</b> | Yoksullara Yönelik Yapılan Sosyal Yardım Harcamaları, 2006-2017, (Milyon TL) .....                               | 165 |
| <b>Tablo 32 :</b> | Türkiye'de Fert Yoksulluk Oranları, 2002-2015, (%) .....                                                         | 168 |

## ŞEKİL LİSTESİ

|                                                                                                          | Sayfa No. |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| Şekil 1 : Monerasit ve Keynesyen Birikim Oluşumu.....                                                    | 48        |
| Şekil 2 : AB Ülkelerinde ve Türkiye'de Asgari Ücretle Çalışanların Tüm Çalışanlara Oranı, 2014, (%)..... | 56        |
| Şekil 3 : Dünyada İstihdamın Sektörel Dağılımı.....                                                      | 58        |
| Şekil 4 : Seçilmiş OECD Ülkelerinde Sendikalaşma ve Toplu İş Sözleşmesi Kapsama Oranı (%).....           | 71        |
| Şekil 5 : Türkiye'de İşçi Gelirlerinin GSYH İçinde Yeri .....                                            | 108       |
| Şekil 6 : İŞKUR Mesleki Eğitim Kurslarına Katılan Kişi Sayısı, 2004-2017, (Bin) .....                    | 129       |
| Şekil 7 : Reel Asgari Ücret ve Reel Kişi Başına GSYH Endeksi, 1999-2018, (Cari fiyatlarla).....          | 148       |

## KISALTMALAR

|                  |                                                                                                                                      |
|------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>AB</b>        | Avrupa Birliği(European Union)                                                                                                       |
| <b>ABD</b>       | Amerika Birleşik Devletleri(United States of America)                                                                                |
| <b>AÇSHB</b>     | Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı                                                                                          |
| <b>AİPP</b>      | Aktif İşgücü Piyasası Politikaları                                                                                                   |
| <b>BLS</b>       | ABD Çalışma İstatistikleri Bürosu(U.S. Bureau of Labor Statistics)                                                                   |
| <b>Bk.</b>       | Bakınız                                                                                                                              |
| <b>C</b>         | Cilt                                                                                                                                 |
| <b>çev.</b>      | Çeviren                                                                                                                              |
| <b>DİSK</b>      | Devrimci İşçi Sendikaları Konfederasyonu                                                                                             |
| <b>drl.</b>      | Derleyen                                                                                                                             |
| <b>Ed.</b>       | Editör                                                                                                                               |
| <b>EUROFOUND</b> | Avrupa Yaşam ve Çalışma Koşulları İyileştirme Vakfı<br>(European Foundation For the Improvement of Living<br>and Working Conditions) |
| <b>EUROSTAT</b>  | Avrupa İstatistik Ofisi(European Statistical Office)                                                                                 |
| <b>GSMH</b>      | Gayri Safi Milli Hasıla                                                                                                              |
| <b>GSS</b>       | Genel Sağlık Sigortası                                                                                                               |
| <b>GSYH</b>      | Gayri Safi Yurtiçi Hasıla                                                                                                            |
| <b>ILO</b>       | Uluslararası Çalışma Örgütü(International Labour Organization)                                                                       |
| <b>IMF</b>       | Uluslararası Para Fonu(International Monetary Fund)                                                                                  |
| <b>INSEE</b>     | Fransa Ulusal İstatistik Ofisi(Institut National de la Statistique et<br>des Etudes Economiques)                                     |
| <b>İGR</b>       | İnsani Gelişme Raporu                                                                                                                |
| <b>İŞKUR</b>     | Türkiye İş Kurumu                                                                                                                    |
| <b>İYİ</b>       | İnsana Yakışır İş                                                                                                                    |
| <b>LICOS</b>     | Kanada Düşük Gelir İstatistikleri(Statistics Canada's Low-<br>Income)                                                                |
| <b>NCW</b>       | Kanada Ulusal Refah Konseyi(National Council of Welfare)                                                                             |
| <b>OECD</b>      | Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü(Organisation for<br>Economic Co-operation and Development)                                     |
| <b>OVP</b>       | Orta Vadeli Program                                                                                                                  |
| <b>PİPP</b>      | Pasif İşgücü Piyasası Politikaları                                                                                                   |
| <b>s.</b>        | Sayfa                                                                                                                                |
| <b>S</b>         | Sayı                                                                                                                                 |
| <b>TİS</b>       | Toplu İş Sözleşmesi                                                                                                                  |
| <b>TÜİK</b>      | Türkiye İstatistik Kurumu                                                                                                            |
| <b>Türk-İş</b>   | Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu                                                                                              |
| <b>TYP</b>       | Toplum Yararına Programlar                                                                                                           |
| <b>UNDP</b>      | Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı(United Nations<br>Development Programme)                                                       |

## GİRİŞ

İnsanlık, varlığıyla birlikte hayatını idame ettirmeye yönelik geçim kaygısı içinde olmuştur. Dolayısıyla insanın doğası gereği olarak, hayatını devam ettirmek için eylemde bulunması söz konusudur. Bu noktada yaşamın devam ettirilebilmesi için gerekli olan temel ihtiyaçların karşılanması gerekmektedir. Bu temel ihtiyaçların karşılanamaması durumunda ise yoksulluk sorunu ortaya çıkmaktadır. Yoksulluk, toplumda bulunan birey ve hanelerin, temel gereksinimleri karşılayabilecek yeterli ve düzenli bir gelir seviyesine ulaşamamaları durumudur. Yoksulluk, gerek gelişmiş ülkeleri gerekse gelişmekte olan ülkeleri ilgilendirmekle birlikte, çözülmesi gereken en önemli sorun olarak varlığını sürdürmektedir. Bununla birlikte, yoksulluğa sebep olan faktörlerin yapısında meydana gelen değişimler, yoksulluk ile ilgili alt kavramların ortaya çıkmasına neden olmaktadır.

Yoksulluk olgusu, insanlık tarihi kadar eskiye dayanan bir sorun olmakla birlikte, yakın dönemlere kadar işsizlik kavramıyla ilişkilendirilmiştir. Buna göre; yoksulluk, çalışma hayatına dahil olmayan, yaşlı, engelli gibi korumaya muhtaç kesimlere özel bir olgu olarak görülmüştür. Çalışma hayatında bulunmayan kişilerin yoksulluğu ise tembellikleri ile bağdaştırılmıştır. Bu kapsamda yoksulluk, kişilerin yeterli eğitim ve beceriye sahip olmadıkları için, ortaya çıkan fırsatları kaçırmaları ile açıklanmıştır. Aksine çalışmalarına rağmen yoksulluktan kurtulamayan kesimlerin sayıları giderek artmaktadır. Bu bağlamda ise "çalışan yoksulluğu" kavramı ortaya çıkmaktadır. Konunun önemi ortaya koyabilmek amacıyla, çeşitli çalışmalar yürütülmektedir. Bu bağlamda dünyada yoksulluğu, çalışma hayatını, işgücü piyasalarını ve bunlarla bağlantılı ekonomik, sosyal ve kültürel faktörleri inceleyen uluslararası kuruluşlar, çalışan yoksulluğu üzerine de çalışmalar yapmaktadırlar. Çalışan yoksulluğu, kavramın çok boyutlu ve karmaşık yapısından dolayı farklı şekillerde incelenmektedir. Nitekim, konuyla ilgili olarak iç içe geçen ve birbirleri arasında da etkileşimlerin bulunduğu, işsizlik dışında birçok faktörün de var olduğu ortaya çıkmaktadır. Öyle ki çalışan yoksulluğu olgusu, ekonomik ve sosyal olarak yapısal problemlerin varlığını göstermektedir. Bu nedenlerden dolayı, bu çalışmada

özellikle de Türkiye'de resmi olarak dahi tanınmayan çalışan yoksulluğu konusu ele alınmıştır.

Genel olarak konu ile ilgili yapılan gözlemler ve bu gözlemler sonucunda, bireylerin çalışmalarına rağmen yoksullaşmaları ve kendileriyle birlikte, ailelerinin yoksulluktan kurtulmalarını sağlayabilecek düzeyde bir gelire ulaşamamalarında etkili olan birtakım faktörlerin olabileceği düşünülmektedir. Örneğin, teknolojik gelişmelere bağlı olarak üretim sisteminin yapısı değişmektedir. Buna bağlı olarak ise vasıfsız işgücüne olan talep azalmakla birlikte belirli nitelik ve eğitim düzeyine sahip olan işgücüne olan talep artmaktadır. İzah edilen bireysel özelliklerle birlikte, hanenin toplam geliri açısından, hanehalkı içinde yaşayanların çalışıp çalışmama durumları, bağımlı kişilerin varlığı ve bu kişilerin sayısı gibi faktörlerin, birey olarak çalışanların ve hanelerin yoksulluklarında belirleyici oldukları dikkate alınmak durumundadır. Diğer taraftan bireyler ve hanelerin kontrolü dışından gelişen, küreselleşme eğilimlerine bağlı olarak ortaya çıkan ekonomik ve sosyal gelişmeler gibi makro ölçekteki faktörler çalışan yoksulluğu üzerinde daha fazla belirleyici olmaktadır.

Bu çalışmada, çalışan yoksulluğu ile ilgili tüm bu görüş ve varsayımlarla birlikte, çalışma aşamasında dikkat çeken ve çalışmaya dahil edilen diğer önemli unsurlar aşağıdaki plan çerçevesinde ele alınarak incelenmiştir. Bununla birlikte özellikle Türkiye'de çalışan yoksulluğu ile ilgili çalışmaların nitelik ve sayı itibarıyla kısıtlı olması, mevcut çalışmalar içinde dikkat çekici nitelikte olanların ise güncellikten uzak olması, diğer birtakım kaynaklarda kullanılan verilerin ise yetersiz kalması gibi faktörler, bu çalışmanın hazırlanması sürecinde büyük zorluk yaratmıştır. Bu kapsamda, olabildiğince en güncel ve en güvenilir verilere ulaşılmaya özen gösterilmiştir.

Çalışmanın 1. Bölümünde; çalışan yoksulluğu kavramının ele alınabilmesi için öncelikle çalışma kavramı ve etimolojisine yer verilmiştir. Bu kapsamda, çalışmanın toplumlar için ne anlama geldiği ve nasıl gerçekleştirildiğinin ortaya konulabilmesi amacıyla, sanayi öncesi toplumlarda ve sanayi sonrası toplumlarda çalışma kavramının tarihsel olarak gelişimine değinilmiştir. Bu çerçevede çalışmanın eylemsel bir faaliyet şeklinde, hayatın bir parçası olarak gerçekleştirildiği ve özellikle sanayi devrimi sonrasında, ücret ile çalışma arasında ilişki kurulduğu anlatılmaya çalışılmıştır. Bu

bölümde, daha sonra yoksulluk kavramına ve yoksulluk ile ilgili dört yoksulluk türüne yer verilerek, çalışan yoksulluğunun canlandırılabilmesi amacıyla temel altyapı oluşturulmaya çalışılmıştır. Daha sonra ise sadece işsizlik ile yoksulluğun açıklanamayacağı ifade edilerek, çalışan yoksulluğu kavramına, kavrama ilişkin sorunlara, çeşitli ülkelerde yapılan tanımlara ve konu ile ilgili yaklaşımlara yer verilmiştir. Bu bölümde amaç; çalışan yoksulluğu kavramının çıkış noktasının yoksulluk olduğu yönünde bilgi vermek ve çalışma ile yoksulluk arasındaki ilişkinin sanayi devrimiyle birlikte kurulduğunu açıklamak suretiyle çalışan yoksulluğunun gelişim sürecini anlatmaktır.

Çalışmanın 2. Bölümünde ise; öncelikle dünya genelinde çalışan yoksulluğunu etkileyen faktörlerin, konu üzerine yapılan akademik çalışmalar ve uluslararası kuruluşlar tarafından hazırlanan çalışmalar kullanılarak açıklanmasına gayret edilmiştir. Bu kapsamda; Uluslararası Çalışma Örgütü(ILO), Avrupa Yaşam ve Çalışma Koşulları İyileştirme Vakfı(EUROFOUND), Avrupa İstatistik Ofisi(EUROSTAT), Amerika Birleşik Devletleri Çalışma İstatistikleri Bürosu(BLS), Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü(OECD), Dünya Bankası ve Türkiye İstatistik Kurumu(TÜİK) gibi kurumların veritabanları ve en güncel raporları irdelenerek çeşitli tablo, şekil ve sayısal veriler ile konu görselleştirilmeye çalışılmıştır. Daha sonra ise dünyadaki bazı düşünürlerin çalışan yoksulluğunu nasıl değerlendirdikleri ve konunun araştırmacılar, politikacılar ve uluslararası kuruluşlar açısından nasıl önem kazandığına yer verilerek, dünyada çalışan yoksulluğunun, sayısal veriler ile açıklanmasına gayret edilmiştir. Akabinde, çalışmanın esas konusunu oluşturan Türkiye'de, çalışan yoksulluğu açıklanmaya çalışılmıştır. Bu kapsamda Türkiye'de, konu ile ilgili yapılan sınırlı çalışmalar incelenerek, çalışan yoksulluğunun mevcut durumu hakkında bilgi vermeye gayret edilmiştir. Türkiye özelinde, veri yetersizlikleri nedeniyle istihdamın yapısı irdelenerek, yapılmış olan çalışmalar dikkate alınarak ve gelişmekte olan ülkeler için oluşturulan bir ölçüm metodu ile tahminde bulunularak, konunun sayısal verilerle açıklanmasına özen gösterilmiştir. Bu bölümde hedeflenen amaç; değişik düzeyde gelişim gösteren ülkeler açısından, genel itibariyle ortak olan, içi içe girerek birbiriyle etkileşimde bulunan faktörlerin açıklanması ve sayısal veriler ile dünyada, özelde ise Türkiye'de çalışan yoksulluğunu anlatmaktır. Bu kapsamda, küreselleşme, enformel ekonomi, işgücü piyasalarında

yaşanan dönüşümler, düşük ücretler, bireysel ve hanehalkı özellikleri, sendikal örgütlenme, kamusal sosyal harcamalar gibi faktörler üzerinde durularak çalışan yoksulluğuna odaklanmak hedeflenmiştir.

Çalışmanın son bölümünde, ilk olarak çalışan yoksulluğuna yönelik mücadele politikaları ele alınmış; konu ile ilgili dünyada önerilen ortak politikalardan, Türkiye'de uygulama alanı bulanlar, ayrı başlıklar altında irdelenmiştir. Bu bağlamda ekonomik büyüme, istihdam ve gelir arttırıcı politikalara yer verilmiştir. Uygulama alanı bulan, bu politikaların etkin olup olmadıklarının ortaya konulabilmesi amacıyla T.C. Cumhurbaşkanlığı, önceki dönemde T.C. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı olan ve T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı ile birleştirildikten sonra son hali T.C. Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı(AÇSHB), T.C. Kalkınma Bakanlığı, Türkiye İş Kurumu(İŞKUR), Sosyal Güvenlik Kurumu(SGK), Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu(Türk-İş), Devrimci İşçi Sendikaları Konfederasyonu(DİSK) gibi kurumlar tarafından hazırlanan raporlarla birlikte, TÜİK tarafından yapılan araştırmalar kullanılarak, tablo ve şekiller oluşturulmuştur. Diğer taraftan ise çalışan yoksulluğu konusunda politikaların etkinliği ile ilgili yapılmış olan, sınırlı çalışmalar özetlenmiş ve yapılan tespitler mukayeseli olarak ortaya konularak, genel bir çerçeve çizilmiştir. Bu bölümde yer alan sonuç kısmında, çalışma içerisinde ele alınan konuların değerlendirilmesi sonucunda, ulaşılan düşünce ve tespitler açıklanmıştır.

# BİRİNCİ BÖLÜM

## ÇALIŞAN YOKSULLUĞU

### 1.1.ÇALIŞMA KAVRAMI

"Çalışma", geçmiş insanın varoluşuna kadar uzanan, yaşamın sürdürülebilmesinde temel bir fonksiyona sahip olan eylemsel bir faaliyettir. Çalışma kavramının önemi ve anlamı, insanlık tarihi boyunca birtakım değişikliklere uğramıştır<sup>1</sup>. Başka bir deyişle çalışma, ekonomik gelişme ve her toplumun kendi inanç ve değerleri tarafından şekillendirilmiştir<sup>2</sup>. Bununla birlikte çalışmanın, temelde insanın yaşamını sürdürebilmesi, sosyal ve ekonomik varlığını koruyabilmesi gibi unsurlar ile ilişkilendirilmesi tüm dönemlere yansımıştır.

Çalışmanın tarihsel süreç içerisinde değişen tanımları, kavrama ilişkin birtakım sorunların ortaya çıkmasına neden olmuştur. Çalışma ilkçağdan tarım toplumuna, tarım toplumundan sanayi toplumuna ve sanayi toplumundan, sanayi ötesi toplum yapısına geçiş sürecinde nasıl anlamlandırılmıştır? Çalışmanın anlam ve öneminin değişmesine sebep olan unsurlar nelerdir? Bu ve bu gibi sorulara açıklık getirebilmek için öncelikle "çalışma nedir?" sorusunu cevaplamak gerekmektedir<sup>3</sup>.

Etimolojik açıdan "çalışma" kelimesi, çoğunlukla "sıkıntı çekmek" anlamında kullanılmıştır. Örneğin, İbranice karşılığı "avadoh" "köle" anlamına gelen "eved" ile aynı kökten gelmektedir<sup>4</sup>. Eski yunan medeniyetleri tarafından kullanılan "ponos" kelimesi "acı veren faaliyet", Romalılar tarafından kullanılan "labour" kelimesinin de "zahmet, yorgunluk, acı ve ıstırap" gibi anlamlarda kullandığı görülmektedir<sup>5</sup>. Benzer şekilde İngilizce'de, "laobourer" (işçi) kelimesi Latince'de "labor" "acı çekmek veya zirai uğraş" anlamında kullanılmıştır. Daha sonra bu kelimenin yerine Latince "tripaliare" "üç boynuzlu bir alet kullanarak acı çektirme" kelimesinden gelen

<sup>1</sup>Banu Metin ve Mehmet Merve Özaydın, **Çalışma ve Refah**, 2.Baskı, Ankara: Gazi Kitabevi, 2016, s. 28.

<sup>2</sup>Serap Özen, "Değişim Sürecinde İşin Anlamı", Aşkın Keser(Ed.), **Çalışma Yaşamında Dönüşümler** içinde (79-106), Ankara: Nobel Yayın Dağıtım, 2005, s.79.

<sup>3</sup>Volkan Işık, "Kurumsal Sosyal Sorumluluğun Değiştirdiği Çalışma Kavramı ve Yeni Bir Çalışma Alanı Olarak Sosyal Girişimler", **Sosyal Güvenlik Dergisi**, C.3, S.1, 2013, s.104.

<sup>4</sup>Özen, s.79.

<sup>5</sup>Orhan Adıgüzel ve Hasan Yüksel, "Tarihsel Süreçte Çalışma Kavramı ve Bir Kırılma Noktası Olarak Sanayi Devrimi", **Finans Politik ve Ekonomik Yorumlar**, Cilt:48, Sayı:553, 2011, s.70.

"travailler" kelimesinin geçtiği görülmüştür. Almanca'da "arbeit" (çalışma) kavramı "terk edilmiş, eziyetli, yüklenmiş" anlamında "erebeit" kavramından, Fransızca'da "travailler" (çalışma) ve İspanyolca'da "trabajo" (çalışma) kavramları da "işkence yapmak, eziyet etmek" anlamlarına gelen "tribuler" kavramından türemiştir<sup>6</sup>. Çalışma kavramı köken olarak yabancı dillerde, acı çekme ve eziyete dayandırılmışsa da; kavram Türkçe'de "çal" kökünden türemiş ve kendi, kendine bir işi elle başarmak, ezme, kırma ve sarsma gibi faaliyetleri içerirken, "ışmak" eki ise bir eylemi ifade etmektedir<sup>7</sup>. Bununla birlikte yabancı dillerdeki gibi, Türkçe'de de "emek" kavramının sıkıntı çekme şeklinde bir karşılığının olduğu görülmektedir. Buna göre "emek" kavramı "zahmet, sıkıntı" anlamına gelen "emgek" kelimesinden türemiştir<sup>8</sup>.

Konuyu antropolojik olarak değerlendiren yazarlara göre çalışma: *"insanın kendi dışarısı -insani bir şey yaratmak için karşı durduğu Doğa- ve diğer insanlarla ilişkiye girmesini sağlayan temel bir faaliyettir; bu görevi diğer insanlarla birlikte ve onlar için gerçekleştirir."*<sup>9</sup> Hümanist düşünce içinde çalışma, insan için temel bir faaliyettir ve insanın kendini gerçekleştirmesinde etkili bir yol olarak görülmektedir. Bartoli'den aktarılan bir tanıma göre, *"Çalışma insan için kendini gerçekleştirmenin zorunlu bir aracıdır: İnsanın içine atıldığı dünya, insan açısından, yapmak zorunda olduğu görevlerin dünyasıdır."*<sup>10</sup> Karl Marx çalışmanın, insanın ilk gereksinimi olduğunu ifade etmektedir. Dolayısıyla çalışma, insanın doğası gereği gerçekleştirdiği doğal bir faaliyeti anlamına gelmektedir. Yani Marx'a göre de emek, insanın özünü oluşturmakta ve emek özünden koparıldığında, yabancılaşma ile sonuçlanmaktadır<sup>11</sup>.

Sosyologlar göre ise çalışma, insanın toplumsallaşmasında önemli bir etkeni ifade etmektedir. Buna göre: *"Çalışma, yalnızca bir norm olduğu için değil, topluluk halinde yaşamının öğrenildiği kipliklerden biri olduğu için de bir entegrasyon unsurudur. Dolayısıyla ötekine, kendine ve toplumsal kurala girişi sağlar."*<sup>12</sup> Diğer bir

<sup>6</sup> Özen, s.81.

<sup>7</sup> Kuvvet Lordoğlu ve Nurcan Özkaplan, **Çalışma İktisadı**, İstanbul: Der Yayınevi, 2005, s.3.

<sup>8</sup> Türk Dil Kurumu(TDK) Türk Birliği Türkçe Sözlüğü, Emgek, <https://www.turkceindirilisi.com/sozluk.html?search=emgek>, (13 Haziran 2019).

<sup>9</sup> Dominique Meda, **Emek Kaybolma Yolunda Bir Değer mi?**, 2. Baskı, İstanbul: İletişim Yayınları, 2012, s.18.

<sup>10</sup> Meda, s.20.

<sup>11</sup> Asiye Kamber, "Duygusal Emek Bağlamında Çalışmanın Anlamı ve İşe Yabancılaşma", (**Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi**, Pamukkale Üniversitesi,SBE, 2014), s.5.

<sup>12</sup> Meda, s.22.

deyişle insanın toplumsal bir unsur olduğu, toplumu etkilediği ve toplumdan etkilendiği vurgulanmaktadır. Buna göre, toplum içerisinde her mesleğin bir karşılığı bulunmaktadır ve bunlar diğer mesleklerle etkileşim halindedir.

Ekonomik açıdan emek, değer yaratmanın ve toplumsal zenginleşmenin bir yolu olarak görülmüştür. Adam Smith, emeğin değer yaratıcı özelliğinden yola çıkarak teorisini şekillendirmiştir. Benzer şekilde, David Ricardo Emek-Değer teorisinde üretim sürecinde kullanılan emeğin, değer yaratıcı olduğunu açıklamıştır<sup>13</sup>.

Literatürde, çalışma için başka tanımların da yapıldığı görülmektedir. Özen, çalışmayı: " bireyin bedensel, zihinsel ve/veya ruhsal enerji harcayarak maddi ve/veya manevi bir kazanç karşılığı kendisi ya da başkaları için değerli mal ve hizmetler ürettiği amaçlı ve sürekli bir sosyal faaliyet" <sup>14</sup> şeklinde tanımlamaktadır. Işık'a göre ise çalışma: "karşılığı ödensin ya da ödenmesin, zihinsel ve fiziksel çabanın harcanmasını gerektiren, insan gereksinimlerini karşılayan mal ve hizmetlerin üretimini hedef alan ödevlerin yerine getirilmesidir."<sup>15</sup> Bu şekilde tanımlandığında ücretli çalışma, ev işi ve gönüllü çalışma türleri de çalışma kavramının kapsamında olmaktadır.

Çalışma konusunda yapılan tanımlar doğrultusunda bir tanım yapmak gerekirse; çalışma, insanın yaşamını sosyal ve ekonomik yönden devam ettirebilmesi için, maddi karşılığı bulunsun ya da bulunmasın fiziksel, zihinsel ve ruhsal olarak bir amaç doğrultusunda emek harcamasıdır. Bu çalışma kapsamında ise çalışma modern anlamında, "insanın emeğini satması ya da üretim sürecine katılması karşılığında gelir elde edebilmesini sağlayan bir faaliyet olarak" ele alınmaktadır. İnsanın çalışması ve bu çalışma karşılığında elde edilecek gelir ile yoksulluktan kurtulacağı düşüncesi uzun yıllar hüküm sürmüştür. Bu nedenle fiziksel, zihinsel ya da ruhsal emeğin, gelir elde etmek gibi bir karşılığının olması şeklinde "çalışma\*" kavramının sınırlandırılması, bu çalışma açısından gerekmektedir.

---

<sup>13</sup> Mustafa Aykaç, "Gelir Dağılımının Teorik Analizi", Naci Gündoğan ve Verda Canbey Özgüler(Ed.), **Gelir Dağılımı ve Yoksulluk** içinde(16-33), Eskişehir: T.C. Anadolu Üniversitesi Yayını No: 2935, 2014, s.17-22.

<sup>14</sup> Özen, s.83.

<sup>15</sup> Işık, s.104.

\* Bu kavram içeriği bakımından, literatürde "iş" veya "ücretli çalışma" ya da "modern anlamda çalışma" kavramı ile açıklanmaktadır. Çalışma ve iş kavramları, etimolojik olarak aynı köke dayanmaktadır. Dolayısıyla sıklıkla karıştırılmakta ve farklılıkların ortaya konulması zorlaşmaktadır. Diğer taraftan, her iki kavram iç içe geçmiştir. İş,

Çalışma kavramına etimolojik olarak yüklenilen özelliklerin, daha çok alt sınıflara yönelik olduğu, zorunluluğun esiri anlamına geldiği, kölelikle bir tutulduğu ve değer görmeyen bir niteliğe büründüğü görülmüştür. Bu konuda, Antik Çağ'da çalışma olgusunun kölelik sistemi tarafından şekillendirildiği örneği verilmiştir<sup>16</sup>. Bu durumun feodal toplumlarda da önemli ölçüde devam ettiği, çalışmanın serflerin işi olarak görüldüğü bilinmektedir. Protestanlığın doğuşuyla birlikte ise çalışma, Tanrı için faaliyette bulunmanın bir yolu olarak kabul edilmiştir<sup>17</sup>. Sanayi devrimi ile çalışmanın anlamı, değeri ve önemi değişmiş ve "çalışma" disiplinli ve zorunlu bir faaliyet haline gelmiştir. Bu doğrultuda çalışma kavramının daha iyi açıklanabilmesi ve değişen anlam ve değerinin vurgulanabilmesi amacıyla bu kavramın, modern toplum öncesinde ve Sanayi Devrimi sürecinde nasıl şekillendiğinin incelenmesi gerekmektedir.

### **1.1.1. Modern Toplum Öncesinde Çalışma**

İnsanın maddi ve manevi olarak yaşamını devam ettirebilmesi için, emeğini de kullanması gerekmektedir. Daha açık bir ifadeyle emek, insandan ayrı olarak düşünülemez. Emek ile insanlık tarihi arasında paralel bir ilişki bulunmaktadır. İlkel toplumlarda kabile birliklerine dayanan sosyal yapılarda, her yapının kendi imkan ve şartları doğrultusunda, çalışanın ve çalışmayanın birlikte üretim ve tüketim yaptıkları bir çalışma düzeni şekillenmiştir. Bu düzende emeğin kullanım biçimi; insan yaşamının sürdürülebilmesi amaçlı, işbölümünün olmadığı, geliştirilen ilkel alet ve gereçlerin kullanıldığı ve herhangi bir üretim fazlasının olmadığı bir yapı içerisinde gerçekleştirilmiştir<sup>18</sup>. Bu dönemde çalışma, var olabilmek için gerekli olan zorunlu faaliyetler anlamına gelmektedir. Dolayısıyla çalışma, insanların günlük yaşamlarını sürdürebilmesi için beslenme, barınma gibi biyolojik ve fizyolojik ihtiyaçlarının karşılanmasına yönelik olarak gerçekleştirilmiştir.

---

kişinin bir eylem yapmak ya da bir sonuca ulaşmak için emeğini kullandığı faaliyeti ifade etmektedir. Dolayısıyla çalışma faaliyeti, bir üretim ve hizmet amacıyla gerçekleştirildiğinde iş olmaktadır. Belirli bir amaç doğrultusunda ve maddi çıkar karşılığında gerçekleşmektedir. İş, çalışmadan farklı, bağımsız bir kavram değildir. İşin "ücret" karşılığında yapılan bir çalışmayı ifade ettiği vurgusu dikkat çekmektedir(Bk. Özen, s.79-80.). Bu noktadan hareketle ayrımların farkında olarak çalışan yoksulluğunun ele alınması için, bir amaç doğrultusunda sosyo-ekonomik ihtiyaçların karşılanması için gelir elde edilmesi durumu "çalışma" olarak ele alınmaktadır.

<sup>16</sup> Işık, s.106.

<sup>17</sup> Özen, s.82.

<sup>18</sup>Metin ve Özaydın, s.29.

İlkel toplumlarda çalışma, hayatta kalabilmek için zorunlu bir faaliyet olarak ve yaşamın bir parçası şeklinde gerçekleşmiştir. Bu nedenle de "çalışma kavramı" bir tanım olarak karşılık bulamamıştır<sup>19</sup>. İlerleyen dönemlerde, alet yapımı ve kullanımı ve hayvanların evcilleştirilmesi gibi gelişmelere bağlı olarak insanların yerleşik düzene geçtiği, zamanla tarımda yaşanan gelişmeler ile emeğin verimliliğinin arttığı, tüketilenden fazlasının üretildiği, nüfus artışlarının yaşandığı ve üretimde sağlanan fazlalığın özel mülkiyeti ortaya çıkardığı bilinmektedir. Ayrıca, savaşlarda elde edilen tutsakların köle olarak çalıştırılması sonucunda, köle üretimi ve kölecilik ilişkilerinin yerleşmeye başladığını görülmüştür<sup>20</sup>.

Çalışmanın, Antik Çağ'daki düşünürler tarafından "aşağılık" bir olgu olarak ele alındığı, çalışma kavramının, bir zorunluluk gerektiren, beden üzerinde hakimiyet ve denetim süreci olarak tanımlandığı görülmektedir. Dolayısıyla Antik Çağ düşünürlerinin, birçok konuda farklı görüşlere sahip olsalar dahi çalışmanın kölelere özgü, zorunluluk gerektiren aşağılık bir faaliyet olduğu konusunda fikir birliği sağladıkları gözlemlenmektedir<sup>21</sup>. Örneğin; Aristo ve Platon, var olabilmek için gerekli olan şeyleri çalışarak temin eden köylüleri köle olarak nitelendirmekte ve onları düşkünler olarak değerlendirmektedirler<sup>22</sup>.

Kölecilik ilişkilerinin hakim olduğu toplumlarda felsefe, askerlik, hukuk ve sanat gibi konular ile ilgilenen özgür insanların, toplumun yönetiminde de söz sahibi oldukları bilinmektedir. Buna karşın ekonomik faaliyetin, emek yönünü; köleler, eski özgür insanlar, savaşta ele geçirilenler ve diğer başka toplumlardan kaçırılanlar oluşturmaktadır<sup>23</sup>. Bununla birlikte kölecilik ilişkilerine dayalı üretim, Roma İmparatorluğu döneminde zirveye ulaşmıştır. Buna göre Roma'da, savaşlardan getirilen köleler ve tutsaklar, zahmete dayalı işlerde şiddet uygulanarak çalıştırılmışlardır. Dolayısıyla Roma'da, kol ve kafa emeği arasındaki farklılıklar daha da belirgin olarak

---

<sup>19</sup>Özen, 85.

<sup>20</sup>Lordoğlu ve Özkaplan, s.12-13.

<sup>21</sup> Veysel Bozkurt, "Püritan Etiğin Sonu ve Post-Endüstriyel Dönüşüm", Aşkın Keser(Ed.), **Çalışma Yaşamında Dönüşümler** içinde (32-61), Ankara: Nobel Yayın Dağıtım, 2005, s.34;

<sup>22</sup> Lordoğlu ve Özkaplan, s.5.

<sup>23</sup> Metin ve Özaydın, s.29.

şekillendirilmiştir<sup>24</sup>. Böylece köle emeğine dayalı üretim sistemi de feodal sistemin temellerini atmıştır.

12. yüzyıldan itibaren hakim çalışma düzeni olan feodal sistem, temel üretim aracı olarak toprağın büyük toprak sahiplerinde olduğu, her toprak sahibinin bir üstte bulunana bağlı bulunduğu, toprak mülkiyetinin ise yukarıdan aşağıya hiyerarşi içinde dağıtıldığı bir üretim şeklini ifade etmektedir<sup>25</sup>. Huberman, bu dönemde hakim olan çalışma biçimini, toprağa bağlılığı ifade eden "serflik" şeklinde açıklamakta ve tüm olumsuzluklara rağmen serfliğin, kölelikten daha iyi olduğunu belirtmektedir. Bu ifadeyi ise kölelerin aksine serflerin, topraklarında kalabilen, ailelerini koruyabilen ve küçük bir toprağı işleyebilen bir niteliğe sahip olmaları ile açıklamaktadır. Feodal düzende, toplumsal sistemin sınıfsal görünümünü oluşturan köylüler dışında diğer unsurları, din adamları, soylular ve savaşçılar oluşturmaktadır. Huberman bu grupları dua edenler, savaşanlar ve çalışanlar olarak tasnif etmekte ve çalışanların diğer gruplara baktığını ifade etmektedir<sup>26</sup>.

Feodal düzenin önemli üretim unsurlarından birini de loncalar oluşturmaktadır. Loncalar, aynı meslek arasında faaliyet gösterenler tarafından meydana getirilmiştir. Lonca teşkilatlarında, üyeler arasındaki ilişki rekabet ekseninde değil, korumaya yönelik olarak şekillenmiştir. Loncalar, ürün üretiminin standardını belirlemekte, denetimini gerçekleştirmekte ve bununla birlikte mesleki ilerleme için gerekli eğitimleri düzenlemektedirler<sup>27</sup>. Söz konusu dönemde, loncalar ile ücretli çalışmanın ortaya çıktığı, bir başka deyişle ücretin, çalışmayı etkileyen önemli bir faktör olmaya başladığı görülmektedir. Ücret oranları ve diğer çalışma koşullarının da loncalar tarafından düzenlendiği ve katı bir hiyerarşik usta-kalfa ve çırak ilişkisine dayalı bu yapı, üretimin bir parçasını oluşturmuştur. Özen'e göre bu yapı içerisinde, ustanın üretim araçlarının sahibi olması, ücretlerin düşük olmasına yol açmıştır<sup>28</sup>.

<sup>24</sup> Kuvvet Lordoğlu ve Nurcan Özkaplan, **Çalışma İktisadı**, 4.Basım, İstanbul: Der Yayınları, 2014, s.12-13; Özen, s.85.

<sup>25</sup> Kenan Ören ve Hasan Yüksel, "Geçmişten Günümüze Çalışma Hayatı", **Hak İş Uluslararası Emek ve Toplum Dergisi**, C.1, S.1, 2012, s.44.

<sup>26</sup> Leo Huberman, **Feodal Toplumdan Yirminci Yüzyıla**, 13. Baskı, İstanbul: İletişim Yayınları, 2013, s.12-17.

<sup>27</sup> Metin ve Özyayın, s.31.

<sup>28</sup> Özen, s.87.

İlerleyen dönemde 16-18. yüzyıllarda, feodal sistemin üretim ilişkilerinin kendini yenileyememesi, ücretli emeğin yaygınlaşması, ticaretin gelişmesi ve sermaye birikiminin hızlanması, demokratik gelişmeler ve toplumsal işbölümünün önem kazanması lonca sisteminin sonunu getirmiştir. Ayrıca Lordoğlu ve Özkaplan, feodal yapı içerisinde üretici sınıf olan köylülerin, topraklarını bırakarak kentlere yerleşmeye başladığını ve bunun sonucunda da sınıfsal oluşumun temellerinin atıldığını belirtmektedirler<sup>29</sup>.

Feodal toplum düzenin sonu gelmesiyle bitlikte toprağından ayrılan köylüler kentlere yerleşerek emek gücünü satmaya, sermaye sahipleri ise ücretli emek çalıştırmaya yönelmişlerdir. Bunun sonucunda da "ev sanayi" veya "kapalı aile sistemi" olarak bilinen yeni bir sistem ortaya çıkmıştır. Bu sistemde çalışma karşılığında ücret elde etmek, giderek daha fazla önemli hale gelmiştir. Özen'e göre bu sistem, kapitalist üretim ilişkilerinin çekirdeğini oluşturmakta ve bu sisteme, geçiş sürecinin özellikleri hakim olmaktadır. Bununla birlikte sanayileşme hareketinin etkisiyle birlikte, modern çalışma ortaya çıkmaktadır<sup>30</sup>.

Sonuç olarak ilkel toplumlarda, insanın doğası gereği gerçekleştirilen çalışma, özel mülkiyetin ortaya çıkması ile köle emeği tarafından yapılan bir faaliyet olmuştur. Feodal toplum düzeni içerisinde ise köleliğin yerini, serfliği aldığı görülmüştür. Yukarıda da açıklandığı üzere belirli birtakım unsurlar feodal sistemin sonunu getirmiş ve ücretli çalışma önem kazanmaya başlamıştır. Bu noktada çalışmanın, Sanayi Devrimi ile ortaya çıkan sanayi toplum içerisinde ele alınması, ücretli çalışmanın açıklanabilmesi açısından yararlı olacaktır.

### **1.1.2. Sanayi Devrimi ve Çalışma**

18. yüzyıl en çok değişimin yaşandığı yüzyıl olarak, çalışma kavramı üzerinde de etkili olmuştur. "Sanayi Devrimi", yüzyıla damgasını vuran en önemli gelişmelerden biri olarak kabul edilmektedir. Sanayi Devrimi ile sanayi toplumuna geçilmesi, ekonomik ve sosyal olarak değişimlerin yaşanması ile sonuçlanmıştır<sup>31</sup>. Böylece

---

<sup>29</sup> Lordoğlu ve Özkaplan, s.20-21.

<sup>30</sup> Özen, s.88.

<sup>31</sup> Adıgüzel ve Yüksel, s.72.

insanlık tarihinde yeni bir dönemin başlamasıyla, çalışmanın anlam ve amacı değişmiş, çalışma insanlık tarihinde hiç olmadığı kadar toplumsal yapının merkezi unsuru haline gelmiştir<sup>32</sup>. Tüm bu koşulların analiz edilmesi, çok kapsamlı bir çalışmayı gerektirmektedir. Bu nedenle bu çalışmada, Sanayi Devrimi'nin çalışma hayatını ve çalışmanın anlamını ve değerini nasıl değiştirdiğine değinilecektir.

"Sanayi Devrimi", James Watt'ın 1768'de buhar makinesini sanayide uygulamasıyla başlayan, daha sonra teknolojik, ekonomik, siyasal, toplumsal yapının değişimiyle devam eden süreç için kullanılan bir terimdir<sup>33</sup>. En basit şekilde Sanayi Devrimi, kullanılan tekniklerin gelişimi sonucunda üretim yapısında emeğin yerine makinenin geçmesi ile üretimde sürekliliğin ve standartlaşmanın sağlandığı süreci ifade etmektedir. Metin ve Özaydın'a göre insan emeğinin yerine, sürekli ve düzenli olarak çalışan makinelerin geçmesi, sanayi toplum yapısı içinde üretim faktörleri arasındaki ilişkilerin emek aleyhine gelişmesi sonucunu ortaya çıkarmıştır<sup>34</sup>.

Felsefe profesörü ve ekonomist olarak nitelendirilen Adam Smith, 1776'da yayımladığı "Ulusların Zenginliği" adlı eseriyle, klasik iktisadın ve modern iktisadın kurucusu olarak kabul edilmektedir. Smith, zenginliğe nasıl ulaşılacağına yollarını araştırmıştır. Smith'e göre, ulusun zenginliğini arttırmanın yolu "işbölümü" dür. İşbölümünün uygulandığı yer olarak iğne üretimine değinilmektedir. Buna göre<sup>35</sup>: *"Bir işçi, ne kadar maharetli olsa da, tek başına tüm bir gün tek iğneyi bile belki de güçlükle yapabilir, oysa ki on işçinin her biri, özel bir işlemle uğraştığında, dört bin sekiz yüz iğne yapabilir."* Böylelikle Smith, kapitalist düşünce için emeğin değer yaratma özelliğini keşfetmiştir. Emeği, tüm metaların değerlerinin saptamasında ve karşılaştırmasında ölçüt olarak değerlendirmiştir. Bununla birlikte, emek değerinin nasıl ölçüleceği problemi ilk defa burada ortaya çıkmıştır. Smith, bunun için ise iki ölçüt bulmuştur: *"Bir yanda, çalışma zamanı; diğer yanda, yetenek ve ustalık."* Ancak yetenek ve ustalığın değerlendirilmesi kolay değildir. Bu nedenle, emek miktarlarının eşitlenmesi ve karşılaştırılması için harcanan zaman, ölçüt olarak esas alınmıştır.

---

<sup>32</sup> Işık, s.107.

<sup>33</sup> Ören ve Yüksel, s.45.

<sup>34</sup> Metin ve Özaydın, s.32.

<sup>35</sup> A.Smith, **An Inquiry into the Causes of the Wealthy of Nations**, Recherches sur les causes de la richesse des nations, GF-Flammarion, 1991, s.72'den Aktaran: Meda, s.63.

Böylece Smith; emeğin, birleştirilmeye yatkın olan farklı kişiler arasında bölünebilir (işbölümü) olduğu düşüncesini ortaya çıkarmıştır. Meda'ya göre emeğin değerinin ölçülebilmesi ve ücretlendirilebilir olması, modern anlamda çalışmanın ortaya çıkmasında belirleyici olmuştur<sup>36</sup>.

Sanayi Devrimi ile üretim, tarıma dayalı geleneksel yapıdan, kitle halinde gerçekleştirilen fabrikalara taşınmıştır. Yeni çalışma ilişkileri ve çalışma biçimlerine dayalı fabrika üretim sistemi, sermaye sahibi olan işverenin sevk ve idare sorumluluğu ile riski üstlendiği ve emeğini bir ücret karşılığında satanları, kendisine bağladığı yeni yapıyı ortaya çıkarmıştır<sup>37</sup>. Fabrikalar, daha az maliyet ile üretimini gerçekleştirmiştir. Bununla beraber ev üretiminin, fabrikaların sürdürülebilir enerji ile çalışan makineleriyle rekabet edememesi, lonca sistemi ile işlevini kaybetmesine yol açmıştır<sup>38</sup>. Fabrikaların sayısının artması, buralarda emeğini kiralayarak çalışanların sayısını da arttırmıştır. Lordoğlu ve Özkaplan'a göre yeni sanayi üretimi, emeklerini belli bir ücret karşılığında işverene kiralayan, üretim araçlarından yoksun ve geçimlerini çalışmalarının karşılığında aldıkları ücret ile karşılayan, yoksul bir "işçi sınıfı" ortaya çıkarmıştır<sup>39</sup>.

Sanayi toplum yapısında çalışmak, artık modern öncesi toplumlardaki düşüncelerin aksine özgürlük anlayışının sembolü olarak görülmeye başlamıştır. Sanayi Devrimi sürecinde ekonomik ve toplumsal yapının gelişimi, Fransız İhtilali ve sonrasında devam eden eşitlik ve özgürlük düşüncelerinden etkilenmiştir. İnsanın değer kazandığı bu sürece, piyasaya herhangi bir müdahalenin olmaması, bireysel girişimcilik ve rekabete dayalı ortamın bulunması gibi özellikler hakim olmuştur. Metin ve Özaydın bu konuda, liberal devletin özelliklerini yansıtan bu anlayışın, çalışma yaşamına yönelik temel amacının, çalışmanın ve çalıştırmanın özgürce yapılabilmesi olduğunu savunmaktadırlar<sup>40</sup>.

Piyasa kuralları çerçevesinde, üretim araçlarına sahip olmama, kırdan gelen köylüler ile birlikte kentteki nüfusun hızla artması ve işverenin işgücü maliyetinin

---

<sup>36</sup> Meda, s.62-65.

<sup>37</sup> Metin ve Özaydın, s.32.

<sup>38</sup> Özen, s.89.

<sup>39</sup> Lordoğlu ve Özkaplan, s.25.

<sup>40</sup> Metin ve Özaydın, s.33.

azalması sonucunda, gelir elde etmekten başka çaresi olmayan kesimler, rekabet ortamı içinde ancak yaşamlarını devam ettirmeye yeterli ücret düzeyinde ve ağır çalışma koşullarında çalışmak ve işverenlerce belirlenen sözleşme şartlarını onaylamak zorunda kalmışlardır. Böylece yaşanan bu dönem, "vahşi kapitalist" olarak değerlendirilmektedir<sup>41</sup>. Bu dönem çalışma ilişkilerinde emek için çalışma, zorunlu bir faaliyete dönüşmüş ve gelir elde etmenin bir tekniği olmuştur. Keser'e göre, köleci toplumlardaki çalışma ilişkilerini yansıtan bir niteliğe sahip olan sanayi toplumu çalışma tarzı içinde, kişi düşük ücret politikaları ile bağımlı hale getirilmiştir<sup>42</sup>.

Kapitalist sanayi düzeyinin ihtiyaç duyduğu büyük miktardaki işgücünün, sanayi öncesi toplumun "tembel" insanı ile karşılanamaması, çalışma disiplini gündeme getirmiştir. Bu "çalışma disiplini" ise önemli ölçüde Weber'in protestan ahlakı (püriten etik) teziyle açıklanmaktadır. Max Weber, "Protestan Etik ve Kapitalizmin Ruhı" adlı çalışmasında, modern kapitalizmin ortaya çıkışında temel etkenin Protestanlık olduğunu belirtmiştir. Bozkurt'a göre Weber, kapitalizmin gelişimindeki psikolojik koşulların etkisini araştırdığı, kapitalist uygarlığın içsel faktörlerine ve dinin etkisine ağırlık verdiği eserinde, tarihsel bir analiz yaptığı gibi, modern kapitalizmi anlamada da bir analiz çerçevesi ortaya koymuştur. Modern kapitalizmin doğuş aşamasında özel bir kişilik tipine ihtiyaç olduğunu düşünen Weber, bu kişilik tipini; farkında olmadan kapitalist davranış biçimlerine uygun kişilik tipinin gelişmesine yol açan bir düşünce kalıplarına inanmanın psikolojik sonucu olarak görmüştür. Kapitalizmi, güdülerin en azından rasyonel olarak dengelenmesi ile özdeşleştiren Weber, işletmelerin sürekli yenilenen kazanç ve verimlilik hedefli olmasının zorunlu olduğunu, aksi taktirde işletmenin başarılı olamayacağını vurgulamıştır. Batıda modern kapitalizmin gelişimini, kökleri Protestan etiğe uzanan rasyonelleştirme kavramı çerçevesinde açıklayan Weber, protestan mezhebinin Katolikler karşısında daha seküler olduğunu ifade etmiştir. Protestan ahlakı, daha çok üretmek ve daha az tüketmek temelinde şekillenen yapısı ile meslek kavramını tanrı buyruğu olarak kabul etmekte ve çok çalışmayı kutsallaştırmaktadır. Sonuçta Weber'e göre kendisini ritüel zevklerden arındırmış, bedensel hazlarını denetim altına almış, çalışmayı bir ibadet olarak algılayan

---

<sup>41</sup> Ören ve Yüksek, s.46.

<sup>42</sup> Aşkın Keser, "Çalışmanın Anlamı, İnsan Yaşamındaki Yeri ve Yaşam Doyumu Üzerine Bir Uygulama", (Yayınlanmamış Doktora Tezi, Uludağ Üniversitesi, SBE, 2003), s.35.

ve rasyonel düşünerek, dünyayı amaçları doğrultusunda ekonomik şekilde kendisine dönüştürmeyi amaçlayan, modern sanayi toplumunun çalışan tipini ortaya çıkarmıştır<sup>43</sup>.

Taylor'un Bilimsel Yönetim Yaklaşımı, Weber'in açıkladığı sanayi toplumunun arka planında önemli yer tutan rasyonelleşme sürecinin, işletmelere yanmasını oluşturmuştur. İşbölümünün, sistematik olarak ayrıştırılması ve emek sürecinin katı şekilde düzenlenmesini hedefleyen Taylorist düşünce, işletmelerde rastgele yöntemler yerine bilimsel yöntemler uygulanmasını ve bu sayede, işin bütün süreçlerinin rasyonelleştirilmesini gerçekleştirmiştir. Taylor'un bilimsel yönetim anlayışının uygulanması; işbölümü, uzmanlaşma ve standartlaşmanın artması ve birçok işletme tarafından ilgi görmesiyle sonuçlanmıştır. Emek sürecinin ötesinde, tüm yaşam alanlarını yeni sermaye birikim süreciyle düzenlemeyi ifade eden Fordizm, Taylorist felsefe ile iç içe geçerek küresel düzeyde etkisini göstermeye başlamıştır<sup>44</sup>.

Sanayi Devrimi ile aile içinde üretimin yapılması ve ihtiyaçların karşılanmasına yönelik olan sisteminin yerine, sanayi üretimine bağlı olarak ihtiyaçların karşılanması için gerekli üretimin, işletmeler tarafından yapıldığı bir yapının geçtiği görülmüştür. Metin ve Özaydın'a göre bu yapı, sermaye birikimini gerekli; işbölümünü ise zorunlu kılmıştır. Bununla birlikte işçiler, sermaye birikimini, emeklerini kullanarak etkileyebilmişlerdir<sup>45</sup>. Özen'e göre ise sanayi üretim sistemi içinde, üretimin en düşük maliyet düzeyi ile yapılması sonucunda yatırımlarda artış gerçekleştirilmiştir. Böylelikle kentte artan nüfus, işgücü maliyetleri üzerinde etkili olarak üretimin düşük maliyetle yapılmasında önemli bir etken haline gelmiştir. Bununla birlikte çalışmada devamlılığın sağlanması, üretimde devamlılığı getirmiştir. Özellikle, işçi ve çalışılan gün başına çalışma saatleri arttırılmış, çalışma belli zaman dilimleri arasında gerçekleştirilmeye başlanmıştır. Böylelikle sanayi üretim sistemi, çalışma şartları ve saatlerini belirleyerek, insanın yaşamı üzerinde belirleyici bir yapı halini gelmiştir.

---

<sup>43</sup> Bozkurt, s.37-42.

<sup>44</sup> M. Hakan Koçak, "Neo-Liberal Dönemde Çalışmanın Geçirdiği Dönüşüm", **Toplum ve Hekim**, C:50, S:5, 2015, s.193-194.

<sup>45</sup> Metin ve Özaydın, s.35.

Bununla birlikte, yeni iş ve meslekler ortaya çıkmış ve ev ile iş yaşamı arasındaki sınırlılıklar kesin olarak ortaya çıkmaya başlamıştır<sup>46</sup>.

Modern anlamda, çalışma hayatına yönelik olarak yapılan düzenlemeler de Sanayi Devrimi ile birlikte ortaya çıkmıştır. Sosyal politika önlemleri olarak düşünülen uygulamalar ile çalışanların sorunları çözülmeye çalışılmıştır. Lordoğlu ve Özkaplan'a göre, hem devlet müdahalelerinde artış söz konusu olmuş hem de ortak şekilde paylaşılan sefalet sonucunda işçiler örgütlenmeye başlamıştır. Toplumsal reform talepleri ve örgütlü çalışan eylemlerine karşılık, devletin önlemler alması mevcut sistemin korunması için zorunluluk yaratmıştır<sup>47</sup>. Çalışma ilişkilerini düzenleyen hukuk kuralları ve çalışma saatleri, başta çocuklar ve kadınlar olmak üzere çalışma hayatında en fazla etkilenen gruplar üzerinde şekillendirilmiştir<sup>48</sup>.

Sanayi Devrimi ile teknolojik, ekonomik, siyasal ve kültürel olarak birçok değişim gerçekleşmiştir. "Çalışma" açısından değerlendirildiğinde, sanayi toplumunda ve sanayi öncesi toplumda farklılıklar görülmektedir. Sanayi toplumlarında modern anlamda çalışma, piyasadan bir karşılık elde edebilmek için yapılan bir faaliyet olarak ortaya çıkmaktadır. Bu anlamda çalışma ise çalışanların, hayatlarını devam ettirebilmesi için piyasada oluşan ücret karşılığında faaliyette bulunmasını ifade etmektedir. Bununla birlikte sanayi toplumu üretim sistemi içinde, düşük ücret politikaları ile çalışanlar bağımlı hale getirilmiştir. Marx, ücretlerin düşük olmasını, artı-değer teorisiyle açıklamaktadır. Bu durum ise Marx'ın analizine *"...işgücü değeri ile bu işgücünün iş-süreci içerisinde yarattığı değer birbirinden tamamen farklı büyüklüklerdir..."* şeklinde yansımıştır. Ayrıca kapitalistin, işçiye geçimini sağlaması için ödediği günlük ücret ile üretilen fazla değer arasında bir ilişki bulunmaktadır. Buna göre işçi, günlük ihtiyaçlarını yarım günlük çalışması ile karşılamakta iken, tam bir gün çalışması sonucunda, kendisi için ödenen ücretin iki katı değer yaratmaktadır<sup>49</sup>. Ayrıca Marx,

---

<sup>46</sup> Özen, s.89.

<sup>47</sup> Lordoğlu ve Özkaplan, s.35.

<sup>48</sup> Metin ve Özaydın, s.35.

<sup>49</sup> Marx, s.218-219.

değer yaratma süreci ile artı-değer yaratma süreci arasındaki ayrımı da açıklamaktadır. Buna göre<sup>50</sup>:

*...Eğer bir yandan süreç, o noktadan, yani işgücü için kapitalistin ödediği değerini yerini tam eşdeğerinin aldığı noktadan sonra sürdürülmezse, bu, sadece bir değer yaratma sürecidir, eğer, öte yandan bu noktadan öteye devam ederse artı-değer yaratma süreci haline alır.*

Son olarak çalışma, yoksulluktan kurtulmak için bir araç olarak kabul edilmiştir. Diğer taraftan sanayi toplum yapısının, ihtiyaç duyduğu işgücünün karşılanabilmesi için, sanayi öncesi toplum yapısında "çalışma" için atfedilen anlamlar, çalışma etiği gündeme getirmiştir.

#### **1.1.2.1. Çalışma Etiği**

Geleneksel Hristiyan inancında, topraktan değer elde etmek için zahmet çekmek, Antik çağda olduğu gibi değer görmemiştir. Çalışma, yapılan ilk günaha karşılık olarak Tanrı'nın insana cezası olarak kabul edilmiş ve bu nedenle iktisadi faaliyet, insanı küçülten, erdemden uzaklaştıran ve utanç verici bir eylem olarak kabul edilmiştir. Aksine entelektüel çalışma ise, değerli olarak görülmüştür<sup>51</sup>. Bu anlayışın doğası, sanayi üretim ve birikim süreçleri için engel yaratmıştır. Bu sorun büyük ölçüde, iktisadi hayat ile din arasındaki ilişkiye vurgu yapan, Protestan inanç ve ahlakı anlayışı ile giderilmiştir. Bu inanç sistemine, dünya nimetlerinden faydalanarak başarılı olunması yoluyla, Tanrı'nın seçkin kulları arasına girilebileceği düşüncesi hakim olmuştur. Böylelikle çalışma, Tanrısal bir görev olarak, tembellik ise büyük günahlardan biri olarak değerlendirilmiştir<sup>52</sup>.

Çalışma etiği, kişinin yaşaması ve mutlu olması için başkalarının değerli bulduğu ve karşılığını ödemeye razı olduğu şeyi yapması düşüncesine dayanmaktadır. Bu anlayış; boş zaman kullanımını ve dinlenmeyi, yeniden güç toplamak için yapılmıyorsa etik olmayan; çalışmayı ise yüce değer ve asalet verici bir davranış olarak değerlendirmiştir. Sanayi Devrimi ile fabrikaların sayısı hızla artmış, aile ve iş yaşantısı

---

<sup>50</sup> Marx, s.220.

<sup>51</sup> Meda, s.52-53.

<sup>52</sup> Metin ve Özaydın, s.36.

birbirinden ayrılarak iş fabrikalara taşınmış ve ücretli çalışma bir hayat tarzına dönüşmüştür. Protestanlık(daha özelde ifade edildiğinde Püritan\* etik), bedensel hazlara karşı çıkan ve çalışmayı bir ibaret halinde gören niteliğiyle, çalışmanın eski dönemlerden farklı olarak toplum tarafında değer görmesine ve insanın özel alandan toplumsal alana aktarılmasında etkili olmuştur<sup>53</sup>. Bununla birlikte çalışma, hem insanın hem de toplumsal düzenin ve tüm toplumun hayatta kalması için önemli faaliyetlerdir. Yani çalışma, insana toplumsal kimlik veren, yaşamını devam ettirmesini sağlayan ve insanı yönlendiren bir araç olarak şekillenmiştir<sup>54</sup>.

Modern sanayi toplumları, sanayileşmenin ilk aşamasında emeği daha fazla kullanmayı, daha fazla üretim yapabilmenin kaynağı olarak görmüşlerdir. Dolayısıyla emek, tek zenginlik kaynağı olarak ortaya çıkmış ve bu kaynak etkili bir şekilde kullanılmıştır<sup>55</sup>.

19. yüzyıl başlarında yoksul emek kitlesinin, sefaletini kabul etmesi ve bu durumdan kurtulmaya yönelik çaba harcamak için isteksizliği; yatırımların, üretimin ve zenginliklerin oluşması önünde engel teşkil etmiştir. Bu noktada daha fazla üretmek isteyen girişimci ile daha fazla çalışmak istemeyen yoksul emek kitlesi arasındaki birleşme ve denge çalışma etiği ile gerçekleştirilmiştir. Başka bir deyişle sanayi toplum tarihinin ilk aşamalarında, insanların ahlaki değerleriyle iktisadi çıkarları, çalışma etiği sayesinde birbirine bağlanabilmiştir. Yoksulların fabrikada çalıştırılması üreticilerin ve tüccarların çıkarlarına hizmet ederek zenginlik artışının kaynağını oluşturmuştur. Aynı zamanda yoksulların çalıştırılması, işsizlerin çektiği sefaletten rahatsız olan halkın ahlaki değerlerini tatmin etmiştir<sup>56</sup>.

Son olarak sanayi öncesi toplumlarda, çalışmanın olumsuz olarak karşılanması ve değer görmemesi, sanayi üretimini engelleyerek çalışma etiğini ortaya çıkarmıştır. Sanayi üretiminin ihtiyaç duyduğu işgücü, Protestanlık ile sağlanabilmiştir. Bu sayede

---

\* Püritanizm, çok çalışmak/çok üretmek ve buna karşılık olarak tutumlu olmayı ifade etmektedir. Püritanizm de, iş/meslek, dini bir yüceliğe sahiptir ve çalışmak kutsanmıştır. Diğer bir deyişle çalışma ve üretme dini bir ibadet olarak kabul edilmiştir. Buna göre çalışma, cennete seçilenler arasına girebilmek için bir araç iken, boş zaman tembellik olarak değerlendirilmiştir(Bk. Bozkurt, s.37,41).

<sup>53</sup> Keser, s.33-34.

<sup>54</sup> Kamber, s.16.

<sup>55</sup> Metin ve Özyayın, s.36.

<sup>56</sup> Zygmunt Bauman, **Çalışma Tüketicilik ve Yeni Yoksullar**, Ümit Öktem(çev.), İstanbul: Sarman Yayınevi, 1999, s.93-115.

ekonomik çıkar ve ahlaki değerler arasında ilişki kurulduğu görülmüştür. Yukarıda da anlatıldığı üzere emeğin yaşamını devam ettirmesini sağlayacak düzeyde ücret, rekabet ortamında piyasa arz ve talep koşulları çerçevesinde belirlenmiştir. Dolayısıyla çalışanların, piyasa koşullarına tabi olmasını ifade eden "metalaşma" kavramı, yoksul çalışanların incelenebilmesi konusunda önem kazanmaktadır.

#### **1.1.2.2. Emeğin Metalaşması**

Sanayi Devrimi ile şekillenen kapitalist üretim ilişkileri, emeğin değişim niteliğine sahip diğer mallar gibi piyasada oluşan arz ve talep koşullarına tabi olmasına, yani metalaşmasına neden olmuştur. Bu çerçevede piyasa kurallarına tabi olan diğer mallardan, emeğin sahibini ayıran tek özellik ise insan olmasıdır. Dolayısıyla emek sahiplerinin, emeğin kullanımına ilişkin piyasa koşullarındaki olumsuzluklara bağlı olarak çalışma imkanlarının olmaması durumunda, hayatın devamlılığı açısından büyük sorun ortaya çıkacaktır. Bu yüzden piyasa koşullarında böyle bir durumun oluşması, insanın çalışma eylemini ve uzantısı olarak toplum yaşantısını olumsuz etkileyecektir<sup>57</sup>.

Meta, üretilen ürünlerin mübadele için gerçekleştirildiği durumlarda ürünün niteliğini açıklayan bir kavramdır. Bu mübadelede, bir ürünün diğer ürünlerle belirli miktarlarda değişimi yapılmaktadır. Dolayısıyla metalar, diğer başka metalarla mübadele edilmesini sağlayan değerlere sahiptir. Bununla birlikte metalar, mübadele durumunda içerdikleri değer bakımından birbirine eşit olmaktadır. Bu çerçevede, emek ve emek gücü arasındaki farklılığın anlaşılması gerekmektedir. Emek, bir çalışma eylemini yapma durumunu, emek gücü ise eylemi yapabilme kapasitesinin, metaların kullanım değerini değiştirmek ve metalar içindeki değer artırılması için kullanılmasını ifade etmektedir. Dolayısıyla emeğin ürününün, metalar gibi alınıp satılması mümkünken, emeğin kendisinin alınıp satılması mümkün olmamaktadır. Bu nedenle emek sahibinin, emeğinin ürünlerini dönemin koşulları dahilinde ücret karşılığı olarak gerçekleştirdiği iş sözleşmeleri ile satması söz konusu olmuştur<sup>58</sup>.

Marx, kapitalist üretim ilişkilerinde, sermaye birikimi oluşumunu, emeğin kendi hayatını devam ettirebilmesi için yeterli olan ücret karşılığında çalışması, ancak

---

<sup>57</sup> Metin ve Özeydın, s.37.

<sup>58</sup> Metin ve Özeydın, s.37-38.

kendisi için yeterli olan bu ücret karşılığını aşarak ürettiği artık değer ile açıklamaktadır. Bu noktada Marx, emeğin temel ihtiyaçlarına yetecek düzeyi aşan değere, sermaye sahibi tarafından el konulduğu, yani emeğin sömürüldüğü vurgulamaktadır. Böylelikle bu değer, çalışan emeğin karşılığından, sermaye birikimine transfer edilen miktar üzerinden kapitalist üretim ilişkilerini eleştirmektedir. Kapitalist üretim süreci, emeğin üretim araçları ile mülkiyet ilişkisini tamamen ortadan kaldırmıştır. Dolayısıyla bu süreç, sadece emeği ile yaşayabilecek bir sınıf yaratarak onu yoksulluğa sürüklemiştir. Marx'a göre bu üretim ilişkisi, yaşamak için emeğin kıyasıya mücadele ettiği ve yedek işgücü ordusu ile bu sürecin sürekliliğinin sağlandığı bir yapıyı ifade etmektedir. Feodal toplumlarda, emek en azından ihtiyaç duyduğu üretimi yapabilme şansına sahipken, kapitalist üretim süreci içinde bu şansını kaybetmiştir. Dolayısıyla emek, sahip olduğu emek gücünü, mübadele ilişkisi içinde işverenle yaptığı sözleşme karşılığında satmak zorunda kalmıştır<sup>59</sup>.

Bireysel refah ve güvenliğin sağlanması için emeğin meta olmaktan çıkarılması, diğer bir deyişle emeğin piyasadan bağımsızlaştırılması gerekmektedir. Bireylerin ve ailelerin sosyal anlamda kabul edilebilir bir yaşam standardına, piyasaya katılımdan bağımsız olarak ulaşabilmesi ve sürdürebilmesini ifade eden piyasadan bağımsızlaştırma, sosyal haklar temelinde şekillenmektedir<sup>60</sup>. Dolayısıyla bu kapsamda, sermaye birikmesi söz konusu olmuş iken, diğer tarafta geniş işçi kitlelerinde yoksullaşma ortaya çıkmıştır. Bu noktada çalışma, sosyal bir hak olarak gündeme gelmiştir. Bu nedenle sosyal bir hak olarak gelişen çalışmanın, yoksul olarak çalışanlar üzerinde nasıl bir etkisinin olduğunun kavranılabilmesi amacıyla, incelenmesi yarar sağlayacaktır.

### ***1.1.2.3. Çalışmanın Bir Hak Olarak Gelişmesi***

Yaşam, mülkiyet, düşünce ve ifade özgürlüğü ve girişim özgürlüğü gibi temel haklar sanayi toplum yapısının özgürlük anlayışı içinde gelişmiş ve siyasal haklar ile bütünleştirilmeleri sayesinde hayata geçirilmiştir. İnsanın somut yönünün de dikkate

---

<sup>59</sup> Metin ve Özaydın, s.38.

<sup>60</sup> Metin ve Özaydın, s.38-39.

alınması gerekliliğinin bir sonucu olarak, sosyal haklar ortaya çıkmış ve çoğu kez bu hakların güvence altına alınmasını ve korunmasını sağlayacak olan mekanizmaların gözardı edildiği görülmüştür. Sosyal haklar, insanı sosyal ve ekonomik olarak ele alan ve sosyo-ekonomik koşulların iyileştirilmesi ve geliştirilmesi konusunda sorumluluğun devlete ait olduğu pozitif nitelikli hakları ifade etmektedir. Eğitim, sağlık, çalışma, sendikal örgütlenme, toplu sözleşme, grev ve sosyal güvenlik hakları sosyal hakların temel gövdesini oluşturmaktadır<sup>61</sup>.

Çalışmanın sosyal bir hak olarak tanınması, sanayileşme süreci içinde gerçekleşmiştir. Günümüzdeki anlamında çalışma hakkı, yardım almaktan bağımsız olarak değerlendirilmekte, emeğin kişisel ve sosyal fonksiyonlarına bağlı olarak "ödev" ve "hak" ilkelerine dayanan iki yönlü bir niteliğe sahip olduğu görülmektedir. Çalışma ödevi, vatandaşların çalışarak toplumsal refah yaratma süreçlerine katılmalarını ifade ederken, çalışma hakkı, kişinin sosyo-ekonomik olarak güvenliğini sağlayabilmesi ve geliştirebilmesinin bir aracı olarak kabul görmektedir<sup>62</sup>.

Evrensel İnsan Hakları Bildirisi, 23. maddesinde çalışma hakkına yer verilmiştir. Buna göre<sup>63</sup>:

*Her şahsın çalışmaya, işini serbestçe seçmeye, adil ve elverişli çalışma şartlarına ve işsizlikten korunmaya hakkı vardır. Herkesin, hiçbir fark gözetmeksizin, eşit iş karşılığında eşit ücrete hakkı vardır. Çalışan her kimsenin kendisine ve ailesine insanlık haysiyetine uygun bir yaşayış sağlayan ve gerekirse her türlü sosyal koruma vasıtalarıyla da tamamlanan adil ve elverişli bir ücrete hakkı vardır.*

1966 tarihinde katılmaya açılan ve 1976 tarihinde yürürlüğe giren Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Uluslararası Sözleşmesi'nde de "çalışma hakkı" düzenlenmiştir. Buna göre: "*Çalışma hakkı, herkesin kendi seçtiği ve girdiği bir işte çalışarak geçimini sağlama imkanına ulaşma hakkını da içerir.*" Ayrıca sözleşmeyi

<sup>61</sup>Meryem Koray, **Sosyal Politika**, 4. Baskı, Ankara: İmge Kitabevi, 2012, s.70.

<sup>62</sup>Metin ve Özeydin, s.40.

<sup>63</sup>Unicef, İnsan Hakları Evrensel Beyanname, <https://www.unicef.org/turkey/udhr/gi17.html> (30 Kasım 2018)

imzalayan devletlerin alması gereken tedbirlerin de düzenlendiği görülmektedir. Bunlar arasında<sup>64</sup>:

*Teknik ve mesleki rehberlik hizmetleri ile öğretim programları yapmak, bireyin temel siyasal ve ekonomik özgürlüklerini koruyan şartlar içinde ekonomik, sosyal ve kültürel gelişme ile tam ve üretken istihdamı sağlamak için gerekli politikaları ve yöntemleri uygulamak da yer alır.*

Sanayi toplum yapısında, üretimde kullanılan çalışma biçimi olarak ortaya çıkan ücretli emek, kısa süre içinde ücretliler toplumunun gelişmesini sağlamıştır. Ücretlilerin, kendi aralarında gelişen dayanışma duygusu ve örgütlenme anlayışı, sendikal hakların sosyal bir hak olarak kabul edilmesinde ve ücretli çalışan olarak işçilerin, sınıfsal olarak toplumsal güç kazanmasında etkili olmuştur<sup>65</sup>. Dolayısıyla güçlenen işçi sınıfı mücadele ederek, birtakım haklar elde edebilmiştir.

Çalışma kavramı, modern yaşam biçiminde gelir elde etmek ve hayatını idame ettirmek ekseninde şekillenmiştir. Ulus devlet ile birey arasında kurulan sözleşmeler ekseninde gelişen çalışma kavramı, insanlık tarihinde önemli değişim ve dönüşümler yaşamıştır. İlkel toplumlarda öncelikle yaşamak için gerçekleştirilen ve tarımın gelişmesine bağlı olarak kölelik tipini alan çalışmadan, feodal dönemdeki serflere daha sonra sanayi toplumlarında fabrikalarda ücretli emeğe; yani Taylorizm anlayışının yansıması olan Fordist kitlesel üretimin montaj hattı işçilerine kadar yaşanan değişim, kapitalizmin yeni evresinde yeniden gündeme gelmiştir. Bu kapsamda çalışmanın, bu yeni dönemde de incelenmesi gerekmektedir.

### 1.1.3. Çalışmanın Değişen Yüzü ve Anlamı

Modern toplumda, verimliliğin arttırılmasına yönelik Taylorist yöntemler kullanılmış, verimlilik artışları ücret artışlarına bağlanarak daha etkili ve daha fazla çalışma teşvik edilmiştir. Ayrıca maddi ödüller yanında, çalışmayı daha etkin kılacak çalışma koşulları oluşturmak da önem kazanmış ve özellikle nitelikli işgücü açısından

<sup>64</sup> **Birleşmiş Milletler**, Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklara İlişkin Uluslararası Sözleşme, [http://www.unickankara.org.tr/doc\\_pdf/metin134.pdf](http://www.unickankara.org.tr/doc_pdf/metin134.pdf), (13 Haziran 2019).

<sup>65</sup> Koray, s.67.

işin yapısında önemli değişiklikler gerçekleştirilmiştir<sup>66</sup>. Taylorist yöntemlerin etkisiyle kitlesel üretimin sürdürülmesi, ücretli çalışanların tam istihdamı üzerine kurgulanmasını beraberinde getirmiştir. Bu yapının, finansman sorunlarının aşılamadığı 1970'li yılların ortasına kadar gücünü önemli miktarda koruduğu görülmüştür. Bu dönemde işçiliğin, meslek niteliği kazandığı, ücretli çalışma ile çalışan arasında yaşam boyu ilişkinin şekillendiği, sahip olunan mesleğin çalışanın yaşam çevresinde etkili olduğu, çalışana sınıfsal bir aidiyet kazandırdığı ve geleceğine yönelik güvence sağladığı bir süreç hakim olmuştur<sup>67</sup>.

Kapitalizmin yeni evresi, yatırımların devamlılığı ve kazancın artmasına yönelik olarak, özellikle nitelikli işgücünün istihdamını gerekli kılmıştır. Artık Fordist dönemin çalışanın sadece kendisinden isteneni yerine getirmesi ve örgütün uyumlu bir parçası olmasını ifade eden geleneksel çalışma biçimine dayalı üretim anlayışının sürdürülmesindeki güçlükler sonucunda, esneklik ile çalışma yaşamı dönüştürülmüştür. Böylelikle Fordist anlayışın belirlediği değerler sistemi ve davranış örüntülerinin yerine, esnekliğin belirlediği çalışma ilişkileri geçmiştir. Yeni üretim sistemine paralel olarak tüketim biçimi ve bununla bağlantılı olarak toplumsal statü algısı değişmiştir. Bireyin, toplumun neresinde yer alacağı, toplumsal statü ve pozisyonun iş ile belirlendiği yeni dönemde, çalışan için iş varoluşsal bir önem kazanmıştır. Prestijli bir işin, birey için kazancını maksimum seviyede tutmanın, sınıfsal pozisyonu korumanın, sürdürmenin ve daha üst konumlara gelmenin bir aracı durumuna dönüşmesi, birey için işe sahip olma ve bunu sürdürme konusunda toplumsal baskıyı arttırmıştır. Ancak bu tarz bir işe sahip olmak, uzun ve kapsamlı bir formel eğitim sisteminden geçilmesi ve nitelikli olmayı gerektirdiği için; aile ve diğer yaygın eğitim kurumlarının da esnek iş piyasalarının talepleri doğrultusunda tasarlanmasına neden olmuştur<sup>68</sup>.

Post-Fordist üretim anlayışının esnek niteliği, çalışmanın sahip olduğu geleneksel özelliklerinin değişmesine ve yeniden tanımlanmasına neden olmuştur. Kapitalizmin yeni evresinde, uzun vadeli düşünme ve eylemde bulunmanın yerine kısa vadeli düşünme ve eylemde bulunma biçiminin ikame edilmesi, aile yaşamını ve sosyal

---

<sup>66</sup> Koray, s.163.

<sup>67</sup> Metin ve Özaydın, s.83.

<sup>68</sup> Süleyman İlhan, "Yeni Kapitalizmin Karanlık Yüzü: İnsanlık ve Ahlakilik Söylemlerinin Sahiciliği Üzerine", **Fırat Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, C:17, S:2, 2007, s.286.

ilişkileri olumsuz etkilemiştir. İşgücü piyasası ve istihdam yapısının değişmesi, teknolojinin gittikçe artan oranda işgücünün yerine geçmesi; yaşam boyu çalışma yerine, geçici, güvencesiz ve düşük refah sağlayan çalışma alternatiflerinin geçmesi ile sonuçlanmıştır. Bununla birlikte, çalışma yaşamından kaynaklanan belirsizliklerin artması, yeni risklerin ortaya çıkmasına ve toplumdaki risk gruplarının büyümesine neden olmuştur<sup>69</sup>.

Esnek üretim sistemimin hakim olduğu yeni dönem ilişkileri, çalışanların geleneksel üretim sisteminin örgütlü yapısından doğan pazarlık güçlerini ortadan kaldırmıştır. Sanayi Devrimi'nden sonra, çalışma koşullarının düzenlenmesinde ve işveren karşısında önemli haklar kazanılmasında büyük işlevleri olan sendikaların, sektörel yapıda ve işgücünde meydana gelen değişmelere bağlı olarak güç kayıpları yaşanmıştır. Bu dönemin en önemli özelliği ise bireyi ön plana çıkartmasıdır. Buna göre yeni üretim sistemi, verilen talimatlara uyan çalışanların aksine, düşünen ve sorumluluk alan bireyleri talep etmektedir. Şenkal'a göre endüstri ilişkilerinde sendikasızlık, bu noktada etkin hale gelmiştir. Dolayısıyla artık işletmelerin, sendikayı dışladığı, "sendikasız" bir yapı ortaya çıkmıştır<sup>70</sup>. Bu yapı içerisinde, nitelikli işgücünün rekabet şartlarını görece olarak koruduğu, niteliksiz işgücü açısından işverenle bireysel düzeyde sözleşmelerin yapıldığı, ücret ve çalışma koşullarının işveren tarafından belirlendiği bir pazarlık hakim olmuştur<sup>71</sup>.

Yeni teknolojilerin yarattığı yenilikler, çalışmanın anlamını işgücünün yapısı ekseninde farklılaştırmıştır. Buna göre düşük nitelikli ya da niteliksiz işçiler bakımından ekonomik yönü ağır basmakta; çalışma, gelir elde etmek için zorunlu olarak yerine getirilen bir faaliyet şeklinde görülmektedir. Çalışmanın, unvan ve statü gibi karşılıkları olduğu beyaz yakalı işçilerde; çalışma, itibar görme ve saygınlık ihtiyacına yönelik işin bir kariyer olarak değerlendirilmesine neden olmaktadır. Günümüzde bilgi işçiliğini tanımlamak için kullanılan altın yakalı işgücü ise esnek örgütlenmeye açık ve daha

---

<sup>69</sup> Metin ve Özaydın, s.83.

<sup>70</sup> Abdulkadir Şenkal, **Sendikasız Endüstri İlişkileri (Genel olarak Dünyada ve Türkiye'de)**, Kamu İşletmeleri İşverenleri Sendikası, Ankara, 1999, s.25.

<sup>71</sup> Metin ve Özaydın, s.95.

bağımsız çalışan işgücü tipini ortaya koymaktadır<sup>72</sup>. Dolayısıyla çalışma, ekonomik, sosyal ve psikolojik gereksinimlerin karşılanmasında kaynak olmaya başlamıştır.

Sanayi Devrimi'nden bu yana çalışmanın, insan için taşıdığı anlam ve önemi yaşanan ekonomik, siyasal, sosyal ve kültürel değişimlerle birlikte dönüşerek farklı boyutlar kazanmıştır. Bu çerçevede sosyal değişim süreci, ileri düzeyde sanayileşmiş ve sanayi sonrası topluma ulaşmış ülkelerin gelişmeleri doğrultusunda ele alınmaktadır. Ancak gelişmekte olan ülkelerde, bu süreç aynı doğrultuda ve aynı aşamalarda gelişmeyebilir. Özellikle Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerde toplumun çoğunluğu, işi bir ücret elde etmek ve yaşamını sürdürmek için önemli bir araç olarak görmektedir. Yüksek nitelikli çalışanlar için iş, bir kimlik ve statü kaynağı olarak, bireyin yaratıcılığını ortaya koymasını sağlamaktadır. Bununla birlikte sosyal ve psikolojik olarak gereksinimlerin karşılanmasının da bir kaynağı olmaktadır. Özen bu konuda, ekonomik gelişmişliğe bağlı olarak fiziksel, sosyal ve psikolojik ihtiyaçların karşılanmasının, sınırlı sayıda "çalışan" için mümkün olduğunu vurgulamaktadır<sup>73</sup>.

Sonuç olarak, esnek üretim ilişkilerine dayalı olarak çalışma koşulları, çalışma süreleri, sendikal örgütlenme, iş hukuku kuralları gibi kavramlar da değişim ve dönüşüm gerçekleşmiştir. Bahsedilen sosyal değişim süreci içerisinde yaşanan değişimler işgücü yapısını, istihdam olanaklarını ve çalışma biçimlerini etkileyerek; güvencesiz, esnek ve kayıtdışılık niteliklerine sahip, yeni çalışma olanaklarını ortaya çıkarmıştır. Bu durum toplumsal yapı içerisinde, yeni risklerin oluşmasına ve bu riskler ile karşılaşan grupların artmasına neden olmuştur. Bu risklerden bir tanesi çalışan yoksulluğudur. Geleneksel yaklaşımın aksine istihdamda olmayı, ancak aynı zamanda yoksulluk yaşamayı da ifade eden çalışan yoksulluğu kavramının açıklanabilmesi için yoksulluk kavramının incelenmesi gerekmektedir.

## 1.2.YOKSULLUK KAVRAMI

Son zamanlarda sosyal bilimcilerin ve uluslararası kuruluşların ilgisini çeken ve gündemlerinin en üst sıralarında bulunan yoksulluk konusu, insanlık tarihi kadar eskiye dayanmaktadır. Ancak kavram olmaktan öte farklı görünümelerde ortaya çıkarak,

---

<sup>72</sup>Keser, s.56-59.

<sup>73</sup> Özen, s.101.

insanlık tarihinin her döneminde toplumları etkisi alan bir sorun olarak varlığını sürdürmektedir. Toplumsal yapının, değişen ve sürekli gelişen nitelikleri doğrultusunda insan ihtiyaçları da farklılaşarak, yoksulluk kavramının dönemin koşullarına göre şekillenmesine neden olmuştur. Günümüzde de varlığını sürdüren yoksulluk kavramının küreselleşme ile birlikte önemi ve görünümü değişerek, karmaşıklaşan yeni boyutları ortaya çıkmıştır. Genel biçimiyle yoksulluk, insanların en temel fiziksel ihtiyaçlarını karşılayamamasını ifade etmektedir. Bireyin veya hanehalkının, hayatını devam ettirmesi ve ihtiyaçlarını karşılaması amacıyla yeterli gelir seviyesine veya mal ve hizmetlere ulaşamaması şeklinde tanımlanmaktadır.

Yoksulluk kavramı, insani ihtiyaçlar temeline dayanmaktadır. Toplum içinde yaşayan ve sosyal bir varlık olan insanın fiziksel olarak yaşamını sürdürebilmesi için beslenme ihtiyaçlarıyla birlikte giyinme, barınma, eğitim, sağlık, kültür vb. sosyo-kültürel ihtiyaçlarının da karşılanması gerekmektedir. Ancak yaşamın devam ettirilebilmesi için gerek duyulan ihtiyaçlar; kişilere, topluma, çevreye ve içinde bulunulan koşullara göre değişebilmektedir<sup>74</sup>. Bununla birlikte yoksulluğun, çok boyutlu ve karmaşık bir yapıya sahip olması ve farklı faktörlere göre değişkenlik göstermesi ortak bir kavram olarak tanımlanmasını güçleştirmektedir.

Yoksulluk olgusunu, dünya görüşlerinin her birinin de farklı bir şekilde ele alması, ortak bir yoksulluk tanımının yapılmasını olumsuz olarak etkilemektedir. 19. yüzyıldan günümüze kadar yoksulluk, birey ya da sistemle ilişkili olarak açıklanmaya çalışılmıştır. Yoksulluğu birey ile ilişkilendiren teorilere göre, bireyin yaşadığı yoksulluk ne toplumun ne de mensubu olduğu sosyal çevrenin sorunudur. Diğer bir deyişle yoksulluk, bireylerin eğitim ve beceri gibi bireysel nitelik ve kapasitelerinin düşük olması nedeniyle ortaya çıkan fırsatlardan yararlanamamasını ifade etmektedir. Yoksulluk sorununun bireyler üzerinden açıklansa dahi, ancak makro politikalar ile açıklanabilir. Yoksulluğu birey ile ilişkilendiren bu yaklaşıma göre, kişi yeterince çalışmıyor ve gelirini arttırmak istemiyorsa yoksul olarak yaşamayı kabul etmiş olmaktadır. Diğer yaklaşıma göre ise yoksulluk, sistemin yapısı ve işleyişinde kaynaklı

---

<sup>74</sup> Coşkun Can Aktan ve İstiklal Yaşar Vural, "Yoksulluk: Terminoloji, Temel Kavramlar ve Ölçme Yöntemleri", Yoksullukla Mücadele Stratejileri, Ankara: **Hak-İş Konfederasyonu Yayınları**, 2002, <http://www.canaktan.org/ekonomi/yoksulluk/anasayfa-yoksulluk.htm>(2 Aralık 2018), s.2.

olarak güç ve servet dağılımındaki eşitsizlik sonucunda ortaya çıkmaktadır. Yoksulluğu sistemle bağlantılı olarak açıklayanlar, yoksul insanın bir kurban olarak kabul edilmesi gerektiğini ve toplumda katmanlaşma olduğu sürece, görece olarak bir grubun diğerlerine göre daha yoksul konumda olacağını ifade etmektedirler<sup>75</sup>. Bu yaklaşımlarda ortak olarak, yoksulluğu doğuran nedenler üzerine odaklanıldığı görülmektedir. Diğer taraftan yaklaşımların farklılaşması, yapılan tanımların farklılaşmasına da zemin hazırlamaktadır.

### 1.2.1. Yoksulluk Tanımı

Literatürde, Yoksulluk nedir? sorusuna cevap veren birbirine yakın olmakla birlikte birçok tanım bulunmaktadır. Tanımın yapıldığı dönem, hakim olan ekonomik yapı, toplumsal alışkanlıklar, sosyo-kültürel değişimler gibi unsurlar tanımların farklılaşmasına neden olmaktadır. Kelime anlamıyla yoksul, yeterli seviyede geliri olmayan veya rahat bir şekilde yaşamı sürdürmek için gerekli olan çeşitli araçlardan yoksun olan kişidir. Yoksulluk ise, hayatın devamlılığı için gerekli olan imkanlardan yoksul olmayı ifade etmektedir<sup>76</sup>.

Bilimsel olarak yapılan ilk tanımlarından biri Seeböhm Rowntree (1901) tarafından yapılmıştır. Rowntree yoksulluğu, *"toplam kazançların, biyolojik varlığın devamı için gerekli olan yiyecek, giyim, vb. asgari düzeydeki fiziki ihtiyaçları karşılamaya yetmemesi"*<sup>77</sup> şeklinde tanımlamaktadır. Rowntree bu tanımda, yoksulluğu mutlak olarak değerlendirmiş ve kişinin yaşamı için gerekli olan asgari ihtiyaçları dikkate almıştır. 1955'de Galbraith de yoksulluğu, gelir düzeyi ve ihtiyaçlar temelinde değerlendirmiştir. Galbraith, sahip olunan gelir seviyesi hayatta kalmaya yetecek olan, ancak toplumla kıyaslandığında geliri çok daha düşük olan bireyleri yoksul olarak kabul etmiştir<sup>78</sup>.

<sup>75</sup> Nurgün Oktik, "Yoksulluk Olgusuna Kavramsal ve Kuramsal Yaklaşımlar", *Türkiye'de Yoksulluk Çalışmaları*, Nurgün Oktik(drl), İzmir: Yakın Kitabevi, 2008, s.26.

<sup>76</sup> Aktan ve Vural, s.1-2.

<sup>77</sup> A. Walter Friedlander, *Introduction to Social Welfare*, Third Edition, Prentice Hall, New Jersey, 1968, s.39'dan Aktaran: Abdurrahman Benli ve Bora Yenihan, "Yoksulluğun Kavramsal Çerçevesi", Gökçe Cerev ve Bora Yenihan(Ed.), *Yoksulluk Farklı Boyutlarıyla* içinde (1-14), Bursa: Dora Basım-Yayın, 2018, s.2.

<sup>78</sup> Doğa Başar Sarıipek, "Yoksulluğun Tanımlanmasında Yeni Boyutlar; Karşılaştırmalı Bir Analiz", Gökçe Cerev ve Bora Yenihan(Ed.), *Yoksulluk Farklı Boyutlarıyla* içinde (37-62), Bursa: Dora Basım-Yayın, 2018, s.44.

Günümüze kadar olan süreçte yoksulluk olgusuna yönelik, yoksulluğu sadece maddi olarak ele alan ve gelir eksikliği olarak tanımlayan yaklaşımlar terk edilmeye başlanmıştır. Amartya Sen ve Peter Townsend, gelir temelli yoksulluk olgusundan farklı olarak, gelir dışında ihtiyaç duyulan diğer kaynaklardan da söz etmişlerdir. Sen'e göre, *"yoksulluk yapılabilirlerin dünyasında mutlak bir olgudur, ancak çok büyük bir sıklıkla mallar ve nitelikler dünyasında göreceli bir biçim almaktadır."*<sup>79</sup> Sariopek'e göre Sen'in kavramı, yapılabilirliklerin geliştirilmesi için gereken maddi ihtiyaçların düzeyinin zaman içinde ve toplulara göre değişebileceği, ancak yapılabilirliklerinin kendisinin ise değişmeyeceği temel düşüncesine dayanmaktadır. Diğer bir ifadeyle ihtiyaç değişmemektedir, ancak bireyi ihtiyaca ulaştıracak araçlar değişmektedir. Townsend ise yoksulluğu, yaygın olarak kabul edilen toplumsal geleneklere, etkinliklere katılmak ve yine toplum tarafından kabul edilen beslenme düzeyine erişmek için gereken kaynaklara tam olarak ulaşamama şeklinde açıklamıştır. Townsend tarafından da yoksulluk göreceli olarak değerlendirilmiştir<sup>80</sup>.

Dünya Bankası ise yoksulluğu, fiziksel ihtiyaçları ve siyasal katılımı kapsayacak şekilde ele almakta ve bununla birlikte yoksulluğu, daha çok parasal gelir üzerinden açıklamaktadır. Dünya Bankası'nın gelir yoksulluğunu dikkate aldığı, gerçek yoksulluğu yansıtmaktan uzak olduğu şeklinde eleştiriler bulunan<sup>81</sup> yoksulluk tanımı şu şekildedir<sup>82</sup>:

*Yoksulluk açlıktır, barınma eksikliğidir, hasta olmak ve bir doktora gidememektir, okula erişememek, okuma yazma bilmemektir, işsiz olmaktır, gelecekte korkmaktır, yaşam tarzıdır. Bu yüzden yoksulluk insanları kaçmak istediği, hem yoksullar hem de varlıklılar için bir eyleme geçme çağrısıdır, çok daha fazla insanın beslenmeye, uygun biçimde barınmaya, eğitim ve sağlık hizmetlerine erişebilmeye, şiddetten korunmaya ve çevrelerinde olan bitenlerle ilgili söz söyleyebilmelerine yetecek kaynağa sahip olabilmesi için dünyayı değiştirme çağrısıdır.*

<sup>79</sup> Amartya Sen, "Poor, Relatively Speaking", **Oxford Economic Papers**, 35, Oxford University Press, UK, 1983'den Aktaran: Sariopek, s.46-47.

<sup>80</sup> Sariopek, s.46-47.

<sup>81</sup> Selim Coşkun ve Münir Tireli, "Dünya Bankası ve UNDP'nin Küreselleşme-Yoksulluk İlişkisine Yönelik Yaklaşımları", *Yardım ve Dayanışma*, 2005, <http://www.acarindex.com/dosyalar/makale/acarindex-1423938564.pdf>, (19 Haziran 2019), s.53.

<sup>82</sup> New Nouveau Brunswick Canada, Economic and Social Inclusion Corporation, What is Poverty?, 2009, [https://www2.gnb.ca/content/gnb/en/departments/esic/overview/content/what\\_is\\_poverty.html](https://www2.gnb.ca/content/gnb/en/departments/esic/overview/content/what_is_poverty.html) (3 Aralık 2018).

Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNPD) ise yoksulluğu, çok boyutluluk getiren, belirli bir insani gelişmişlik düzeyinde olmama durum ve şartlarında ele almaktadır. Buna göre, belirli bir miktarda geliri olmayan, temel kaynaklara, sağlık ve eğitim gibi kamu hizmetlerine erişemeyen kişiler yoksul olarak kabul edilmektedir<sup>83</sup>. Avrupa Komisyonu da yoksulluğu, geniş bir düzlemde ele almış ve yoksulluk anlayışını insana yakışır yaşam standardı üzerinden şekillendirmiştir. Buna göre içinde bulunulan toplumda, kabul edilebilir bir yaşam standardına ulaşmak için yeterli kaynak ve gelir düzeyine sahip olmayan bireyler yoksul olarak kabul edilmektedir<sup>84</sup>. Dolayısıyla yoksulluk tanımlamaları merkezinde, fiziki ihtiyaçların karşılanmasına yönelik asgari gelir ve kaynaklara ulaşamama anlayışından, çeşitli refah göstergelerine dayanan tanımlamalara doğru bir genişleme yaşanmaktadır. Yoksulluğun çok boyutlu bir yapısının olmasından dolayı, bu olguyu tek boyutlu olarak incelemek yetersiz kalmaktadır. Bu kapsamda, çeşitli ihtiyaçları dikkate alan, farklı yoksulluk türleri kendini göstermektedir.

### **1.2.2. Yoksulluk Türleri**

Farklı boyutları nedeniyle literatürde birçok değişik tanıma ulaşıldığı gibi, tanımlanan yoksulluk türlerinde de farklılıklar görülmektedir. Bu tanımlarda bazıları biyolojik ihtiyaçları temel alırken, diğer bazılarının da sosyal ve kültürel ihtiyaçlar üzerinden sınıflandırma yaptıkları görülmektedir. Bu noktada yoksulluğu, çeşitli kriterler ekseninde ele alan yaklaşımlar gündeme gelmektedir. Yoksulluk ile ilgili farklı türler olmasına rağmen, çalışan yoksulluğunun incelenebilmesi için dört tanesine yer verilecektir.

#### **1.2.2.1. Mutlak Yoksulluk - Göreli Yoksulluk**

*Mutlak yoksulluk*, bir kişinin ya da hanehalkının yaşamını devam ettirebilmesi için gereken asgari gelir ya da tüketim düzeyi üzerinden hareketle, kişilerin ya da hanehalkının ihtiyaç duyduğu kaynaklara ulaşamaması şeklinde tanımlanmaktadır. Bu

<sup>83</sup> Hüseyin Gül ve Songül Sallan Gül, "Yoksulluk ve Yoksulluk Kültürü Tartışmaları", **Türkiye'de Yoksulluk Çalışmaları**, Nurgün Oktik(drl), İzmir: Yakın Kitabevi, 2008, s.59.

<sup>84</sup> Sarıipek, s.51.

şekliyle yoksulluk, dar anlamında sadece gıda eksikliğini değil, gıda dışında ihtiyaç duyulan gereksinimlerin karşılanmasına yönelik geniş bir mutlak yoksulluğu kapsamaktadır. Kişinin, yaşamını insani bir şekilde devam ettirebilmesi için ihtiyaç duyulan asgari gıda gereksinimleri yanında, asgari de olsa barınma, sağlık ve eğitim hizmetlerine ulaşamaması da geniş anlamda mutlak yoksulluk kapsamında tanımlanmaktadır<sup>85</sup>.

Yoksulluğun küreselleşmesi sonucunda, dünya üzerinde nesnel olarak ölçülmesinin gerekliliğine bağlı olarak Dünya Bankası tarafından "mutlak yoksulluk" kavramı geliştirilmiştir. Buna göre insanın, yaşamını devam ettirebilmesi için sahip olması gereken asgari gelir düzeyi mutlak yoksulluğu göstermektedir<sup>86</sup>. Kavram ulusal yoksulluk sınırının yanında, uluslararası karşılaştırmak yapmak için de kullanılmaktadır. Dünya Bankası 1990 yılında, sağlıklı bir yaşamın sürdürülebilmesi için kişilerin, asgari olarak günlük 2400 kalorilik gıda ihtiyaçlarının karşılanması gerektiğini belirterek mutlak yoksulluk sınırını tespit etmiştir. Buna göre, \$1.25 veya \$2 referans sınırlar olarak kullanılmıştır<sup>87</sup>. Yoksullukla ilgili olarak kullanılan ölçüm teknikleri gelir yoksulluğuna yöneliktir, diğer bir deyişle yoksulluk, gelir düzeyine indirgenmektedir. Dolayısıyla günlük kalori ihtiyaçlarının dikkate alındığı bu yoksulluk türünde insanın onurlu ve şerefli bir varlık olarak hayatını devam ettirmesi değil, koşullar ne olursa olsun hayatını devam ettirmesi esastır<sup>88</sup>.

Diğer taraftan UNDP ise aynı yıl kişi başı ihtiyaç duyulan kalori miktarının sabit olmadığını, ülkelerin ekonomik ve sosyal gelişmişlik düzeylerine göre değişim gösterdiğini ifade etmiştir. Dolayısıyla insanların kalori ihtiyaçlarını, gelişmiş ülkelerde yaşayanlar için 3390, gelişmekte olan ülkeler için 2480 ve gelişmemiş ülkeler için 2070 olarak belirlemiştir. Yine UNDP, mutlak yoksulluk sınırını, az gelişmiş ülkeler için kişi başı \$1, Karayipler ve Latin Amerika için \$2, Türkiye ve Doğu Avrupa'yı kapsayan bölge için \$4 ve gelişmiş ülkeler için \$14,4 olarak kabul etmiştir<sup>89</sup>.

<sup>85</sup> Fikret Şenses, **Küreselleşmenin Öteki Yüzü: Yoksulluk**, 4.Baskı, İstanbul: İletişim Yayınları, 2008, s.64.

<sup>86</sup> Verda Canbey Özgüler, **Gelir, Servet ve Yoksulluk**, İstanbul: Cinus Yayınları, 2014, s.138.

<sup>87</sup> Rengin Ak ve Diğerleri, "Yoksulluğun Ölçülmesi", Gökçe Cerev ve Bora Yenihan(Ed.), **Yoksulluk Farklı Boyutlarıyla** içinde (15-36), Bursa: Dora Basım-Yayın, 2018, s.19.

<sup>88</sup> Coşkun ve Tireli, s.53-54.

<sup>89</sup> Benli ve Yenihan, s.5.

Bu sistemin sakıncası, hanehalkı içinde dahi kişiden kişiye kalori ihtiyacı değişebilirken, toplum içinde yaşayan her birey için aynı kalori miktarını baz almasıdır. Bununla birlikte yaş, cinsiyet, meslek gibi farklılıklar da ihtiyaç duyulan kalori miktarını etkileyebilmektedir.

*Görelî yoksulluk*, toplumun sahip olduğu mevcut standartlar ve tüketim alışkanlıkları üzerinden tanımlanmaktadır. Bu yaklaşıma göre yoksulluk, sadece ihtiyaç duyulan asgari kaynaklara ulaşamama ve yaşamı sürdürmemeyi ifade etmemektedir. Başka bir deyişle yoksulluk, kişi ya da hanehalkının, içinde bulunduğu toplumda yaygın olarak kabul edilen, asgari bir yaşam standardına sahip olup olmaması ile ilişkilendirilmektedir. Bu yüzden görelî yoksulluk kavramında, gelir düzeyinden ziyade, gelir ve refahın dağılımı üzerinde odaklanılmaktadır<sup>90</sup>. Bireysel olarak kişiler arasındaki gelir farklılığını ifade eden görelî yoksulluk kavramı; toplumsal olarak, toplumda yaygın ölçüde kabul edilen faaliyetlere katılamama şeklinde kendini göstermektedir<sup>91</sup>.

Smith, yoksul tanımında, temel ihtiyaçlarını mutlak yoksulluk ölçütüne göre karşılayabilmesine rağmen kişisel kaynakların yetersizliğine dayalı olarak toplumun genel refah düzeyinin altında kalan ve topluma sosyal açıdan katılımları engellenmiş olanları kapsama almıştır<sup>92</sup>. Smith'e dayanan Townsend tarafından yapılan tanıma göre, kişinin sahip olduğu kaynakların, ortalama bir kişinin veya ailenin sahip olması gerekenden dikkat çekici nitelikte düşük olanlar ve topluma sosyal açıdan katılımları engellenmiş olanlar görelî yoksul olarak kabul edilmektedir. Oyen ise görelî yoksulluğu, *"maddi kaynakların, toplumda adet haline gelmiş veya en azından özendirilen ve onaylanan normal etkinliklere katılımın ve konfora ve yaşam koşullarına sahip olmanın olanaksız veya son derece kısıtlı hale gelecek kadar yetersiz kalması"* şeklinde tanımlamıştır<sup>93</sup>. Oyen'nin de tanımında, toplumun sahip olduğu standartlar üzerinden yoksulluğu ele aldığı ve dolayısıyla görelî olarak değerlendirdiği görülmektedir.

---

<sup>90</sup> Aktan ve Vural, s.5.

<sup>91</sup> Ak ve Diğerleri, s.63.

<sup>92</sup> Özge Arpacıoğlu ve Metin Yıldırım. "Dünyada ve Türkiye'de Yoksulluğun Analizi", *Niğde Üniversitesi İİBF Dergisi*, C:4, S:2, 2011, <https://dergipark.org.tr/download/article-file/185013>, (22 Haziran 2019), s.63.

<sup>93</sup> Şenses, s.91.

Görelî yoksulluk kavramında haneler, gelirlerine ve tüketimlerine göre sıralanmakta ve daha önceden uzmanlar tarafından belirlenmiş sınırın altında kalanlar yoksul olarak kabul edilmektedir. Avrupa Birliği'nde (AB), medyan gelirin % 60'ının altında bir gelire sahip olanlar görelî yoksul olarak kabul edilmektedir. Türkiye'de ise harcama kaynaklı görece yoksulluk sınırı, eşdeğer kişi başına tüketim harcaması medyan değerinin %40-50-60-70'i olarak tanımlanmaktadır. Bu noktada Şenses, mutlak yoksulluk kavramına göre toplumda hiç kimse yoksul olmayabilirken, gelir dağılımıyla doğrudan ilişki kurulan görelî yoksulluk kavramına göre, toplumda her zaman yoksul bir kesim bulunabileceğini ifade etmektedir<sup>94</sup>. Bu çerçevede görelî yoksullukta, yoksulluğun toplumsal olarak kabul edildiği anlaşılmaktadır.

#### **1.2.2.2. Gelir Yoksulluğu - İnsani Yoksulluk**

*Gelir yoksulluğu* kişinin ya da hanehalkının, yaşamını sürdürülebilmesi için asgari yaşam standartlarının gerektirdiği, temel ihtiyaçların karşılanması amacıyla yeterli miktarda gelir elde edememesini ifade etmektedir. Gelir yoksulluğu hesaplamalarında, genellikle asgari bir yaşam standardını sağlamak için gerekli gelir, yoksulluk sınırı olarak belirlenmektedir. Ak ve arkadaşları bu yönüyle, gelir yoksulluğu kavramının, mutlak yoksulluk kavramına benzediğini belirtmektedirler<sup>95</sup>.

*İnsani yoksulluk*, gıda miktarı üzerinden hareket eden gelir yoksulluğunun aksine, katlanılabilir veya en temel koşullarda hayatın sürdürülebilmesi için gerekli seçimlere ve fırsatlara ulaşmadaki eksiklikleri ifade etmektedir. Bu yaklaşıma göre yoksulluk, ekonomik kategori olan gelir düzeyi ile değil, insani bir kategori ile ilişkilendirilmektedir. 1990 yılında UNDP tarafından, yoksulluk ve yoksulluğun ölçülmesi yaklaşımları "*insanca yaşama imkanlarına sahip olma*" şeklinde geliştirilmiştir. 1997 yılında yayınlanan İnsani Gelişme Raporu (İGR) ile ilk defa "insani yoksulluk" kavramı tanımlanmıştır. Buna göre insani gelişme kavramında, insan kaynaklarının gelişimi, kişilik ve özgürlük gibi unsurlar ile insanın temel ihtiyaçlarına ulaşma düzeyi bir arada değerlendirilmektedir. Bu bağlamda İGR'de, insani yoksulluğu ölçmek için İnsani Gelişmişlik Endeksi geliştirilmiştir. Dolayısıyla sağlık, eğitim, refah

---

<sup>94</sup> Şenses, s.92.

<sup>95</sup> Ak ve Diğerleri, s.23.

standartı gibi gelişmenin, ekonomik olmayan yönlerinin de dikkate alındığı görülmektedir<sup>96</sup>.

### 1.3. YOKSULLUĞUN DEĞİŞEN ANLAMI

Geleneksel anlamı ile çalışma hayatı dışında olan, engeli olan, yaşlı ve kimsesiz olarak nitelendirilen insanlar yoksul olarak görülmüştür. Klasik olarak yoksulluğa yaklaşan bu bakış, piyasanın serbest olması inancının hakim olduğu düşüncesi temelinde şekillenmiştir. Buna göre piyasanın serbest olarak kabul edildiği toplumlarda, işsizliğin geçici ve arızı olacağı koşuluyla, çalışma yaşamında yoksulluğun varlığı kabul edilmiştir. Bununla birlikte Keskin, geçmişte özellikle mavi yakalı işçilerin elde ettikleri ücretler, haklar, çalışma koşulları ve formel sosyal güvenlik sistemlerinin etkisi ile yoksulluğun gündeme gelmediğini ifade etmektedir<sup>97</sup>.

1970'li yıllardan sonra izlenen ekonomi politikalarının etkisiyle enformel sektörün ağırlığının artması, işsizlik oranlarındaki yükselme ve yeni istihdam türlerinin yaygınlaşması çalışan yoksulların ortaya çıkmasına neden olmuştur. Bununla birlikte birçok ülkede, sosyal güvenlik sistemleri ve sendikalaşmanın zayıflamasına neden olarak, işveren ve sendikal hareket arasındaki güç dengesini işverenler lehine değiştirmiştir<sup>98</sup>.

Küreselleşme sürecinin ücretleri sürekli aşındırması, özellikle kriz dönemlerinde ücretlerin aşağıya doğru esnetilmesi, yarı zamanlı ve geçici işlerde güvencesiz ve sosyal korumadan yoksun çalışma koşulları ve sosyal haklardan mahrumiyet çalışma yaşamında yoksulluğu görünür kılmıştır. Çalışanların ücretlerinin belirlenmesinde işverenlerin söz sahibi olması ve çalışanların, formel anlamda yoksulluk tanımı içine dahil edilmemeleri, çalışan yoksulların sosyal güvenlik imkanlarından yararlanmalarını da zorlaştırmaktadır. Dolayısıyla yoksulluktan çalıştığı halde kurtulamayan kesim, görece daha fazla görünür olmaktadır. Keskin'e göre, devletin sosyal niteliğinin aşınması ve sosyal devlet uygulamalarının yerini, neoliberal

---

<sup>96</sup> Ak ve Diğerleri, s.22-23.

<sup>97</sup> Bedrettin Kesgin, "Çalışma Yaşamında Değişen Yoksulluk: Çalışan Yoksullar", *İş Ahlakı Dergisi*, C:4, S:7, 2011, s.67.

<sup>98</sup> Toker Dereli, "Teknolojik Değişmeler, Çalışma İlişkileri ve Yeni İstihdam Türleri", Aşkın Keser(Ed.), *Çalışma Yaşamında Dönüşümler* içinde (3-11), Ankara: Nobel Yayın Dağıtım, 2005, s.3.

politikaların alması sorunu daha fazla derinleştirmektedir<sup>99</sup>. Bu süreçte çalışan yoksulluğunun daha görünür olmasına etki eden faktörler daha sonra ele alınacaktır.

Sonuç olarak yoksulluğun geleneksel anlamı içinde değerlendirildiği, çalışan insanların yoksulluktan kurtulacağı düşüncesinin hakim olduğu yaklaşımın, günümüzde çalışan ancak yoksulluktan kurtulamayanları açıklamak için yetersiz olduğu görülmektedir. Bununla birlikte, klasik anlamdaki yoksulluk tanımının ve devamında bu sorunun çözümü için politika üretmede, yeteri kadar etkili olmadığı düşüncesi daha fazla kabul görmeye başlamıştır. Bu çerçevede çalışanların, piyasaya katılmalarına rağmen yoksul olmalarını ifade eden çalışan yoksulluğu kavramı ortaya çıkmaktadır. Dolayısıyla, kimlerin çalışan yoksul olduğunu daha iyi anlayabilmek amacıyla çalışan yoksulluğu kavramının, kavrama ilişkin tartışmaların, tanımların ve yaklaşımların incelenmesi faydalı olacaktır.

#### **1.4. ÇALIŞAN YOKSULLUĞU KAVRAMI**

##### **1.4.1.Kavramsal Çerçeve**

Yoksulluğun günümüzde geleneksel anlamıyla sadece istihdam dışında kalanları değil, istihdama katılanların da önemli bir kesimini etkisi altına alması, sosyal bilimlerde literatüründe çalışan yoksullar olgusunun tartışılmaya başlamasına neden olmuştur. Son yıllarda yoksulluk ile ilgili yapılan araştırmalarda önemli miktarda artışlar kaydedilmiş ve bazı alt kavramlar ortaya konulmaya başlamıştır<sup>100</sup>. "Çalışan yoksul" kavramı, bu yeni kavramlardan bir tanesidir<sup>101</sup>. Ancak çalışanların yoksulluk içinde yaşamaları yeni bir olgu değildir. Bu kapsamda çalışan yoksulların varlığı gösteren birtakım düzenlemenin olduğu görülmüştür.

Ortaçağ Avrupa'sında sadakayla geçimini sağlayan yoksul bir kesimin varlığı önemli ölçüde toplumsal rahatsızlık oluşturmamış, hatta bu kesimlerin belirli bir toplumsal işlevi olduğu kabul görmüştür. Ayrıca bu dönemde dilencilik ve sadaka, toplumsal yapısının temel parçası haline gelmiştir. Erken modern çağda ise bu algı

<sup>99</sup> Kesgin, s.66-67.

<sup>100</sup> Fatih Kahraman, "Yoksulluğun Çalışma İle İmtihanı: Çalışan Yoksullar Üzerine Bir Araştırma", **İdealkent**, C:6, S:16, 2015, s.53.

<sup>101</sup> Naci Gündoğan, **Yoksulluğun Değişen Yüzü Çalışan Yoksullar**, Eskişehir: Anadolu Üni. Yayınlar; NO.1727, 2007, s.5.

değişmeye başlamış ve yoksulların varlık nedeni, zenginlerin hayırseverlik duygusunu tatmin etme işlevi iken, çalışma ile tanımlanır bir hane gelmiştir. Yoksullar "işgücü" olarak görülmeye başlamıştır. Bu dönemde gücü kuvveti yerinde olan yoksulların barınmaları ve çalışmaları amacıyla "workhouse" kurumları ortaya çıkmıştır. Yoksulluk, toplumsal yapı içerisinde suç olarak kabul edilir hale gelmiştir. Çalışma yoksullara atfedilen ahlaki bozukluğun tedavisinde önerilen nitelik kazanmıştır<sup>102</sup>.

İlk olarak, Eski Yoksul Yasaları ile yardımların yerel düzeyde düzenlendiği görülmektedir. Buna göre, her kilisenin kendi yetki alanından bulunan gücü kuvveti yerinde olmayan mülksüzleri çalıştırmak, yoksul evi işletmek vb. gibi yükümlülükleri olmuştur. Bu faaliyetlerin masrafları ise yerel ve zorunlu vergileri toplayan kilise tarafından karşılanmıştır<sup>103</sup>. Yoksul yasalarının ikincisini ise Speenhamland Yasası oluşturmaktadır. 1795 tarihli yaşanan bunalım döneminde yürürlüğe giren bu yasa ile yoksullara kazançlarından bağımsız olarak belirli bir asgari gelir sağlanması amaçlanmıştır. Buna göre ücretlerin, belirlenen ölçütün öngördüğü aile gelirini sağlayamadığı durumlarda kamu kaynakları ile desteklenmiştir<sup>104</sup>. Ancak bu yasa piyasa ekonomisinin oluşmasının önünde bir olduğu yönünde eleştirilmiştir<sup>105</sup>. Yoksulların kayıtsız şartsız desteklenmesini ifade eden bir çeşit "yaşama hakkı"nı güvence altına alan paternalist bir niteliğe sahip olan Speenhamland, 1834 tarihinde yürürlükten kalkmıştır. 1834 tarihinde Speenhamland'ın yerine yürürlüğe giren yeni Yoksul Yasası ile yoksullara yapılacak olan yardımlar ağır koşullara bağlanmıştır. Yeni Yoksul Yasası'nda ülkenin sosyal katmanlaşması da değiştirilmiş ve genel yoksul kategorisi kaldırılmıştır. Buna göre eski yoksullar, fiziksel nedenlerle düşkünleşmiş ve yerleri düşkünler evi olan kimselerle, ücret karşılığında çalışarak yaşamlarını kazanan bağımsız işçiler şeklinde iki gruba ayrılmıştır. Bu ise işsizleri sosyal sahneye çıkarmıştır. Düşkünlere insaniyet namına yardım edilmesi gerekirken, işsizlere sanayi namına yardım edilmemesi gerekmiştir. Yeni Yoksul Yasası ile İngiltere'de emek piyasası

<sup>102</sup> Ayşe Buğra, Kapitalizm, **Yoksulluk ve Türkiye'de Sosyal Politika**, İstanbul: İletişim Yayınları, 2016, s.25.

<sup>103</sup> Fatih Güngör ve Metin Özügür, **İngiliz Yoksul Yasaları: Paternalizm, Piyasa ya da Sosyal Devlet**, Ankara: Tartışma Metinleri, No:3, 1997, s.3-4.

<sup>104</sup> Karl Polanyi, **Büyük Dönüşüm Çağımızın Siyasal ve Ekonomik Dönüşümleri**, Ayşe Buğra(çev.), İstanbul: İletişim Yayıncılık, 2017, s.125-128.

<sup>105</sup> Akın Özdemir, "Çalışan Yoksulluğuna İlişkin Kavramsal Bir Değerlendirme: Dünya'da ve Türkiye'de Çalışan Yoksulluğunun Boyutları ve Mücadele Politikaları", **Bilgi Sosyal Bilimler Dergisi**, C:30, S:2, 2015, s.100.

ortaya çıkmaya başlamış ve işsizler ya kendilerine dayatılan koşullarda çalışmak ya da açlıktan ölmekle karşı karşıya bırakılmıştır<sup>106</sup>.

Yeni Yoksul Yasası ile birlikte piyasanın ön plana çıkması durumu, emek piyasasında 1920'lerin sonuna kadar devam etmiştir. Ancak 1929'da ortaya çıkan büyük buhran sonucunda uygulanan liberal ekonomi politikaları sorgulanmaya başlamıştır. ILO'nun 1944 Philadelphia Şartı'nda bulunan "emek meta değildir" ilkesi ile liberal politikaların emek üzerindeki baskısının hafifletilmesi amaçlanmıştır. Büyük Buhran ve 2. Dünya Savaşı'nın getirdiği bir dizi felaketin sonucunda ortaya çıkan insani acıların giderilmesi refah devleti politikaları ile sağlanmıştır. 2. Dünya Savaşı sonrasında özellikle batı ekonomilerinde büyüme, artan refah ve tam istihdam aylayışı çerçevesinde şekillenen refah devletine "çalışmanın yoksulluğu gidereceği" düşüncesi hakim olmuştur. Bu çerçevede çalışanların ve ailelerinin yaşam koşulları ve refah seviyelerinin artırılması amacıyla kamusal kaynakların kullanıldığı görülmüştür. Ancak neoliberal politikaların uygulanması sonucunda, keynesyen dönemde yapılan sosyal harcamalara belirli kısıtlamalar getirilmiştir<sup>107</sup>.

Yoksulluk ABD'de ise, uzun yıllar boyunca tembellik ve engelli olmanın bir sonucu olarak görülmüş ve faal olmayan insanlar için utanç kaynağı olarak kabul edilmiştir. Seçer'e göre burada çalışma, yoksulluğu açıklamak için tek faktör olarak kabul edilmiştir. Dolayısıyla bu kabule, çalışmanın yoksulluktan kurtulmak için bir yol olabileceği temel düşüncesi hakim olmuştur. Ancak işgücü piyasasına katıldığı halde yoksul olan kişiler, bu yaklaşıma göre açıklanamamaktadır<sup>108</sup>.

"Çalışan yoksul" kavramı, "çalışma" ve "yoksul" kavramlarından oluşan melez bir kavramdır. Çalışan yoksulluğu, tek başına ne yoksulluğun ne de istihdamın konusu olmamasından dolayı, konunun tek bir bakış açısıyla ele alınması olanaklı görünmemektedir. Bu nedenle "çalışma" ve "yoksulluk" bağlamında anlamlı bir "çalışan yoksul" tanımının oluşturulabilmesi gerekmektedir. Ancak genellikle, yoksulluk yıllık

<sup>106</sup> Aziz Çelik, **Avrupa Birliği Sosyal Politikası ve Türkiye**, İstanbul: Kitap Yayınevi, 2014, s.39-40.

<sup>107</sup> Özdemir, s.100.

<sup>108</sup> Barış Seçer, "Amerika Birleşik Devletlerinde Çalışan Yoksullara Yönelik Sosyal Refah Politikaları", **Kamu-İş**, C:9, S:1, 2007s.137-138.

verilere dayanarak ve hanehalkı boyutunda ele alınırken, çalışmanın bireysel olarak gerçekleştirilmesi ve anlık bir eylem olması bu durumu sınırlandırmaktadır<sup>109</sup>.

Çalışan yoksulluğu kavramında, esas alınacak yoksulluğun hangi tür olması gerektiği konusunda da farklılıklar bulunmaktadır. Gelişmekte olan ülkeler için Dünya Bankası'nın mutlak yoksulluk kriterleri temel alınarak çalışan yoksulluğu tanımlanmakta iken, AB ülkeleri için göreceli yoksulluk kriterleri temel alınmaktadır. Bununla birlikte birçok ülke, kendi tanımladıkları kriterleri temel olarak kabul etmekte ve çalışan yoksulluğu konusunda, belirli özellikler belirlemektedir<sup>110</sup>.

Çalışan yoksulluğunu tanımlamak için karşılaşılan zorluklardan biri de sorun ele alınırken, hanehalkının mı yoksa bireyin mi referans alınması gerektiğidir. Buna göre çalışan ve yoksul olan birey referans alındığında, bu kişilerin sahip olduğu gelirlerin onları ve ailelerini neden yoksulluk sınırı üzerinde tutmaya yeterli olmadığı konusuna odaklanılmaktadır. Bu kapsamda düşük ücretler, istihdam niteliği ve tam zamanlı iş bulamama gibi işgücü piyasası sorunları tartışma konusu olmaktadır. Hanehalkı referans olarak alındığında ise sadece çalışanların değil, hanehalkındaki bütün bireylerin genel ekonomik refah seviyesi dikkate alınmaktadır. Dolayısıyla kişinin, kendisi ve hanehalkı yoksulluk sınırı üzerinde bir yaşam standardına sahip değilse, çalışan yoksul olarak kabul edilebilecektir. Gündoğan'a göre kişinin günlük geliri, yoksulluk sınırının altına olmasına rağmen hanehalkında istihdamda bulunan bireylerin, hanehalkı gelirini yükseltmeleri durumunda; kişi, çalışan yoksul olarak tanımlanmayacaktır. Bunun aksine, kişinin günlük kazancı yoksulluk sınırının üstünde olmasına rağmen, hanehalkında başka çalışanın olmaması durumunda, günlük yaşam standartları yoksulluk sınırının altına düşeceğinden dolayı kişi, çalışan yoksul olarak kabul edilecektir<sup>111</sup>. Diğer taraftan hanede başka çalışan olsa dahi günlük yaşam standartları, yoksulluk sınırı altına düştüğünde çalışan yoksulluğu söz konusu olacaktır.

Çalışan yoksulluğu kavramında, genellikle bireyin içinde bulunduğu hanehalkının toplam geliri referans olarak alınmaktadır. Bu noktada hane içinde sosyal

---

<sup>109</sup> Gündoğan, s.5-6.

<sup>110</sup> Seyhan Erdoğan ve Denizcan Kutlu, "Çalışan Yoksulluğu: Türkiye İçin Sosyal Politikalar Bağlamında Bir Değerlendirme", **Zor Zamanlarda Emek**, Ahmet Makal ve Aziz Çelik(drl), Ankara: İmge Kitabevi, 2017, s.73.

<sup>111</sup> Gündoğan, s.7-8.

ve özel transferler ve hane yapısı bireyin geliri üzerinde etkili olarak, gelirin yoksulluk sınırı aşmasına ya da yoksulluk sınırının altına düşmesine yol açabilir. Diğer bir deyişle çalışan yoksulluğu; çalışanın gelirini değil, hane içinde sahip olunan net harcanabilir gelirin yoksulluk açısından değerlendirilmesini gerektirmektedir. Bu yaklaşıma göre, hanehalkı içindeki tüm toplam gelir ve sosyal transferler, hanehalkı arasındaki bireyler arasında paylaştırılmaktadır. Erdoğan ve Kutlu'ya göre bu niteliğiyle çalışan yoksulluğu ise, hanehalkı eşdeğer bireyleri arasında sosyo-kültürel nedenler ile gelire erişimin eşit olmaması durumunu dışlamaktadır<sup>112</sup>.

Sonuç olarak literatürde, çalışan yoksulların belirlenmesi konusunda farklı görüşlerin ortaya çıktığı gözlemlenmektedir. Her ne kadar farklı görüşler ortaya çıkmış olsa da, çalışan yoksulluğu konusunda yapılan çalışmaların çoğunluğunda ortak olarak, insanların işgücü piyasasına katıldıkları halde neden yoksulluk içinde olduklarının ele alındığı görülmektedir. Bu kapsamda çalışan yoksulluğu tanımlarının ele alınması ve kimlerin, çalışan yoksul olarak nitelendirildiklerinin incelenmesi gerekmektedir.

#### **1.4.2. Çalışan Yoksulluğu Tanımları**

Çalışan yoksul kavramı üzerinde, ortak bir görüş birliği sağlanamamıştır. Bu konuda, ülkeler ve uluslararası kuruluşlar tarafından kullanılan ölçütler de farklılık göstermektedir. Bununla birlikte bu farklılıkların, bilimsel araştırmalara da yansıdığı görülmektedir. Çalışan yoksullara ilişkin bu farklı tanımların temelinde; ülkelerin gelişmişlik seviyeleri, işgücü piyasası özellikleri, demografik özellikleri ve ortalama ücret seviyelerinde olan farklılıkların olduğu söylenebilir. Dolayısıyla her ülke ve bölgeye göre değişen bu farklılıklar, çalışan yoksul tanımlamasında da etkili olmaktadır<sup>113</sup>. Bu yüzden özellikle hızlı ekonomik değişme sırasında, ülkeler ve çalışan gruplar arasındaki farklı gelişmeler, çalışan yoksulluğunu tanımlamayı ve ölçmeyi zorlaştırmaktadır<sup>114</sup>. Genel bir ifadeyle düzenli bir işte çalıştığı halde, elde ettiği gelir seviyesi belirlenen yoksulluk sınırının altında olan ve dolayısıyla hayatını idame ettirmek için gerekli olan, asgari ekonomik ve sosyal faydaya ulaşamayan kişiler çalışan

<sup>112</sup> Erdoğan ve Kutlu, s.74.

<sup>113</sup> Şenol Sırma, "Türkiye'de 1980 Sonrası Dönemde Çalışan Yoksullar", (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Muğla Sıtkı Koçman Üniversitesi, SBE, 2016), s.47.

<sup>114</sup> EUROFOUND, In-Work Poverty in The EU, **Publications Office of The European Union**, Luxembourg, 2017, <https://www.eurofound.europa.eu/publications/report/2017/in-work-poverty-in-the-eu> (20 Aralık 2018), s.1.

yoksullar olarak tanımlanmaktadır<sup>115</sup>. Sözlük anlamıyla ise, çalışan fakat çok az gelir elde eden, böylece lüks ürünler ve hizmetler için harcama yapamayan ya da birikim yapamayan kişiler çalışan yoksullardır<sup>116</sup>.

Craypo ve Cormier ise çalışan yoksullar kapsamına, bir işe sahip olmasına rağmen temel ihtiyaçların karşılanmasına, içinde yaşadıkları toplumun ortalama standartlarına uygun yaşamaya veya geçici olarak işsiz kaldığı dönem boyunca, kişiyi yoksulluktan korumaya yeterli gelirden yoksun olan kişileri almışlardır<sup>117</sup>.

"Çalışma" ve "yoksulluk" kavramının anlamlı bir şekilde bütünleştirilmesi gerektiğinden daha önce bahsedilmiştir. Bu noktada "çalışan" tanımlarının incelenmesi gerekmektedir. ILO, çalışan tanımında, referans döneminde en az bir saat çalışanları; ABD ise, yıl içerisinde en az 27 haftasını işgücünde çalışarak ya da iş arayarak geçirenleri, çalışan olarak kabul etmektedir. Kanada Ulusal Refah Konseyi (NCW), toplam hanehalkı gelirinin ücret, maaş ya da kendi hesabına çalışma gelirinden oluşması koşuluna bakarken, İsviçre Federal İstatistik Bürosu ile Avustralya Sosyal Politika Araştırmaları Merkezi ise çalışma süresini dikkate almaksızın bütün istihdama katılan kişileri çalışan olarak kabul etmektedir<sup>118</sup>.

Çalışan yoksulluğunu tanımlanmasında, hangi tür yoksulluğun temel alınacağı konusunda farklılıklar olduğuna daha önce değinilmiştir. Yoksulluk, normal olarak kabul edilen yaşam standartlarının belli bir oranın altında kalma durumunu ifade etmektedir. Bu noktada esas alınan oranlar şu şekildedir: EUROSTAT, ortalama olarak kabul edilen yaşam standardının % 60'ını, Fransa Ulusal İstatistik Ofisi(INSEE) ise %50'sini sınır olarak kabul etmektedir. Kanada'da ise "düşük gelir sınırı" yoksulluk sınırı olarak kabul edilmektedir<sup>119</sup>.

Çalışan yoksulluğu kavramının açıklanmasında, gelir açısından bireyin mi yoksa hanehalkının mı referans alınması gerektiği üzerine farklılıklar bulunduğundan

<sup>115</sup> Kahraman, s.53.

<sup>116</sup> **Cambridge Dictionary**, "The Working Poor", Cambridge University Press, <https://dictionary.cambridge.org/tr/s%C3%B6zl%C3%BCk/ingilizce/working-poor> (11 Aralık 2018).

<sup>117</sup> R. Carrie Leana ve Diğerleri, "Organizational Behavior and the Working Poor", **Organization Science**, C:23, S:3, 2012, <http://0213fgmq5.y.http.eds.b.ebscohost.com.proxy2.marmara-elibrary.com/eds/pdfviewer/pdfviewer>, (28 Aralık 2018), s.889.

<sup>118</sup> Gündoğan, s.5.

<sup>119</sup> Gündoğan, s.6.

daha önce bahsedilmiştir. Literatürde de kavramın karmaşık yapısından kaynaklanan, yapılmış olan birçok farklı anlatım bulunmaktadır. Çalışan yoksulluğuna yönelik yapılan çalışmalar incelendiğinde, genel olarak hanehalkı gelirinin referans alındığı görülmektedir. Dünya genelinde araştırmalar yapan, EUROFOUND ve ILO gibi kuruluşlar da çalışan yoksulluğu olgusunda, tanımlarını hanehalkı üzerinden yapmaktadırlar<sup>120</sup>.

ILO'ya göre, *"yoksul bir ailede yaşayan bütün çalışanlar"*, çalışan yoksul olarak kabul edilmektedir. Burada referans dönemi içinde en az 1 saat istihdamda bulunanlar, çalışan kapsamına girmektedir. Farklı tanımlarda ise kapsam daraltılarak sadece çalışanlar ile sınırlı tutulurken; bazı diğer çalışmalarda ise, en az bir kişinin çalıştığı, yoksul ailelerde yaşayan *"bütün aile üyeleri"* kapsama alınarak genişletilmektedir. Buna göre farklı çalışmalarda yapılan tanımlar kapsamında, kabul edilen çalışan yoksul grupları şu şekildedir<sup>121</sup>:

- Yoksul bir hanede yaşayan tüm çalışanlar,
- Yoksul bir hanede çalışan tüm tam zamanlı çalışanlar,
- En az bir hanehalkı üyesinin çalıştığı yoksul bir ailede yaşayan tüm aile bireyleri,
- En az bir hanehalkı üyesinin tam zamanlı çalıştığı yoksul bir ailede yaşayan tüm aile bireyleri.

Çalışan yoksullar ve çalışan yoksulluğu kavramı, 1970'li yıllarda ABD'de ilk defa yoksul durumdaki çalışan ailelerin sorunlarını tanımlamak için kullanılmıştır. 1989 yılında ise BLS resmi olarak kullanmaya başlamıştır. Tablo 1'de de görüldüğü gibi BLS çalışan yoksulu, *"Yıl içerisinde, en az 27 hafta işgücünde(çalışarak ya da iş arayarak) geçiren, fakat geliri yoksulluk sınırı altına düşen kişilerdir"*<sup>122</sup> şeklinde tanımlamaktadır. ILO'ya göre, *"çalışan fakat kendilerini ve hanehalkını yoksulluk eşiğinin üzerine çıkarmak için yeterli miktarda gelir kazanamayan kişiler"* çalışan

---

<sup>120</sup> Özdemir, s.101.

<sup>121</sup> Gündoğan, s.8.

<sup>122</sup> BLS, A Profile of The Working Poor, 2016, 2018, <https://www.bls.gov/opub/reports/working-poor/2016/pdf/home.pdf>, (9 Aralık 2018), s.1.

yoksullardır<sup>123</sup>. INSEE ise çalışan yoksulluları, *"yılın en az 6 ayını işgücünde çalışarak ya da iş arayarak geçiren fakat yaşadığı hanehalkının yaşam standartları yoksulluk seviyesi altında olan bireyler"*<sup>124</sup> şeklinde tanımlamaktadır. EUROSTAT için, *"yılın yarısından fazla süresini çalışmalarına rağmen bireylerin ulusal hanehalkı medyan gelir seviyesi olan % 60'ın altında gelire sahip olması"*<sup>125</sup> durumu çalışan yoksulluğunu ifade etmektedir. NCW ise çalışan yoksulu: *"Gelirlerinin yarıdan fazlasını ücret, maaş ya da kendi hesabına çalışma yoluyla elde edenler ve Kanada Düşük Gelir İstatistikleri (LICO) tarafından belirlenen gelir eşiğinin altında kalan kişilerdir"*<sup>126</sup> şeklinde açıklamaktadır. Dolayısıyla Tablo1'deki tanımlar kapsamında çalışan yoksul olarak sınıflandırılan bireylerin, belirli asgari koşulları taşıması beklenmektedir. Bunlar şu şekilde sınıflandırılmaktadır<sup>127</sup>:

- yoksul olarak değerlendirilen bir ailede yaşıyor olmak,
- çalışıyor ya da bir iş arıyor olmak,
- bir önceki yılda belli bir dönem (1-6 ay) boyunca çalışmış ya da iş aramış olmak.

---

<sup>123</sup> Legislative Council on The Hong Kong Administrative Region, **Report on Working Poverty**, 2006, <https://www.legco.gov.hk/yr05-06/english/hc/papers/hc0210cb2-1002-e.pdf> (11 Aralık 2018), s.9.

<sup>124</sup> Ramon Pena-Casas ve Mia Latta, "Working Poor In The European Union", **European Foundation for The Improvement of Living and Conditions**, 2004, <http://edz.bib.uni-mannheim.de/daten/edz-ma/esl/04/ef0467en.pdf> (11 Aralık 2018), s.6.

<sup>125</sup> EUROFOUND, **Working Poor**, 24 Haziran 2018, <https://www.eurofound.europa.eu/topic/working-poor> (11 Aralık 2018).

<sup>126</sup> Gündoğan, s.11.

<sup>127</sup> Pena Casas ve Latta, s.8.

**Tablo 1**  
**Literatürde Seçilmiş Çalışan Yoksul Tanımlamaları**

| Ülke              | Kaynak                                                                  | Çalışmanın Tanımı                                                                                                                                                                                                                                    | Yoksulluk Eşiği                                                                                                                                    |
|-------------------|-------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>AB</b>         | -EUROSTAT                                                               | -En az 15 saat istihdam edilmiş olma<br>-Son yılda sıklıkla aktif durumda bulunma                                                                                                                                                                    | -Düşük gelir eşiği: Ortalama hanehalkı gelirlerinin %60'ının altı (Görelî yoksulluk)                                                               |
| <b>Fransa</b>     | -INSEE<br>-Akademisyenler<br>-Ulusal Eylem Planı(2001-2003/2003-2005)   | -Yılın en az 6 ayını işgücü piyasasında geçirme(çalışarak ya da iş arayarak)<br>-En az 6 ay çalışma<br>-Bir yıl içerisinde en az 1 ay işe sahip olma                                                                                                 | -Düşük gelir eşiği: Ortalama hanehalkı gelirinin %50'sinin (bazı durumlarda %60-%70) altı (Görelî parasal yoksulluk)                               |
| <b>Belçika</b>    | -Ulusal Eylem Planı(2001-2003/2003-2005)                                | -Yılın en az 6 ayını işgücü piyasasında geçirme(çalışarak ya da iş arayarak)<br>-En az 6 ay çalışma                                                                                                                                                  | -Düşük gelir eşiği: Ortalama hanehalkı gelirinin %60'ının altı (Görelî parasal yoksulluk)                                                          |
| <b>İsviçre</b>    | -Federal İstatistik Bürosu<br>-Akademisyenler                           | -Çalışma süreçlerine bakılmaksızın bütün "aktif" bireyler<br>-Tam zamanlı çalışan bütün bireyler(haftalık 36 saat veya daha fazla)<br>-En az bir bireyin haftalık asgari 40 saat gelir getirici bir faaliyette bulunması                             | -Temel sağlık sigortası ve barınma maliyetleri ilave edilerek hesaplanmış yoksulluk (İdari parasal yoksulluk)                                      |
| <b>ABD</b>        | -Nüfus Bürosu<br>- BLS                                                  | -Aile bireylerinin en az 1750 saat(44 hafta) çalışmış olması<br>-Yılın en az 6 ayını(27 hafta) işgücü piyasasında geçirmiş olma                                                                                                                      | -Federal yoksulluk sınırı (FBL)(Mutlak parasal yoksulluk)                                                                                          |
| <b>Kanada</b>     | NCW<br>-Sosyal Kalkınma Konseyi (CCSD)<br>-Politika Araştırma Ağı(CPRN) | -Toplam hanehalkı gelirinin %50'den fazlasının ücret, maaş ya da kendi hesabına çalışmadan gelmesi<br>-Yetişkin bireylerin en az 49 hafta ya tam zamanlı (haftalık en az 30 saat) veya yarı zamanlı bir işe sahip olmaları<br>-Tam zamanlı/bütün yıl | -LICO's (Mutlak parasal yoksulluk)<br>-CCSD görelî düşük gelir eşiği<br>-Nispi düşük gelir eşiği: yıllık 20.000\$'dan az(Görelî parasal yoksulluk) |
| <b>Avustralya</b> | -Sosyal Politika Araştırma Merkezi                                      | -Çalışma sürelerine bakılmaksızın bütün aktif bireyler                                                                                                                                                                                               | -Henderson mutlak yoksulluk sınırı(Mutlak parasal yoksulluk)                                                                                       |

**Kaynak:** Gündoğan, s.12.

#### 1.4.3. Çalışan Yoksulluğuna Yönelik Yaklaşımlar

Çalışan yoksulluğunu açıklamaya yönelik yaklaşımların, çalışan kişinin kişisel özellikleri ve hanehalkı özelliklerini dikkate alarak inceleyen mikro düzlemde ve çalışan yoksulluğunu ekonomik büyüme politikaları, işgücü piyasası politikaları ve sosyal refah politikaları ile açıklayan makro düzlemde olmak üzere iki açıdan ele alınmakta olduğu görülmektedir.

Mikro düzleme ağırlık veren yaklaşımlarda, kişisel özellikler arasında cinsiyet, yaş, eğitim, yetenek ve beceri ve istihdam türleri; hanehalkı özellikleri arasında ise hanedeki çalışan sayısı, çocuk sayısı, bağımlı bulunan birey sayısı gibi değişkenler ele alınmaktadır. Dolayısıyla bu yaklaşıma göre, gerek çalışan kişinin gerekse hanenin elde ettiği toplam gelir çalışan yoksulluğu açısından önem taşımaktadır. Hanehalkının toplam gelirini ise sosyal yarar ve transferler etkilemektedir. Hanede bağımlı sayısının fazla olması, hanehalkının toplam geliri üzerinde etkili olarak çalışan yoksulluğu riskini arttırmaktadır. Erdoğan ve Kutlu'ya göre kişi, eğitimini tamamlamadan çocuk sahibi olmazsa ve çocuk sayısını sınırlandırır, ücret düzeyi artmasa dahi çalışan yoksulluğu riskini düşürmüş olacaktır<sup>128</sup>. Bu varsayımda çalışan yoksulluğu bireysel özelliklere ile açıklanmaktadır. Ancak hanenin toplam gelirinin çalışan yoksulluğunda belirleyici olduğunu kabul edilmekle birlikte, bireysel olarak açıklamak yetersiz kalmaktadır. Dolayısıyla çalışan yoksulluğu, bireysel özelliklere dayandırılrsa dahi ancak makro politikalar ile açıklanabilir.

Makro düzlemde ise çalışan yoksulluğu üç şekilde incelenmektedir. Makro düzleme ağırlık veren yaklaşımlardan ilki, ekonomik büyüme üzerine yoğunlaşmaktadır. Bu yaklaşımın temel önerisi, ekonomik büyüme oranı yüksek ve işsizlik oranı düşükse çalışan yoksul oranının da düşük olacağı düşüncesine dayanmaktadır. Ekonomik büyüme ile birlikte yatırımlar arttıkça, işgücüne olan talebin de artacağı ve çalışanların ücretlerinin yükseleceği, dolayısıyla hanehalkının, yoksulluk riskinin azalacağı varsayılmaktadır. Erdoğan ve Kutlu, bu öngörüü üç karşı ifade ile birlikte tartışmaktadırlar. İlk olarak, ekonomik büyümenin sektörel olarak hizmetler sektöründe, özellikle emek yoğun sektörlerinde ağırlık kazanmasının, çalışan yoksulluğu riskini arttırabileceği öngörülmektedir. İkinci olarak, teknolojik ve yapısal değişikliklere bağlı olarak istihdamsız büyüme olgusunun ortaya çıkması durumunda, işsizlik ve çalışan yoksulluğu riski artacaktır. Son olarak ise ekonomik büyümenin, rekabetçi bir ortamda gerçekleştirilmesi durumunda işler düşük ücretli, düzensiz ve güvencesiz şekilde ortaya çıkmaktadır; söz konusu durum da çalışan yoksulluğu riskini arttıracaktır. Erdoğan ve Kutlu ekonomik büyümenin, çalışan yoksulluğuna etkisinin yönünün daha önceden belirlenmemiş olduğunu vurgulamaktadırlar. Bununla birlikte

---

<sup>128</sup> Erdoğan ve Kutlu, s.76.

ekonomik ve sosyal gelişmenin, istihdam yaratılması yerine güvenceli ve insana yakışır iş bağlamında istihdam yaratılmasının, çalışan yoksulluğunu azaltıcı yönde etkileyeceğini ifade etmektedirler<sup>129</sup>.

Makro düzlemde ikinci yaklaşım, çalışan yoksulluğunu işgücü piyasası kurumlarıyla açıklamaktadır. Burada düşük ücretle çalışma ve ücret dağılımındaki eşitsizlikler, çalışan yoksulluğu üzerinde belirleyici olmaktadır. Sendikalar ve merkezileşmiş toplu pazarlığın var olması; ücretlerin seviyesini, dağılımını ve çalışan yoksulluğunu etkilemektedir. Erdoğan ve Kutlu'ya göre, asgari ücretlerin varlığı ve düzeyi çalışan yoksulluğu üzerinde azaltan bir etki yapacakken; çalışma ilişkilerinde ücret, zaman ve sayısal esnekliklerin ve uzaklaştırma stratejilerinin yaygınlaşması ve yarı zamanlı çalışmanın artması ise, çalışan yoksulluğunu arttıran doğrultuda etkileyecektir<sup>130</sup>.

Makro düzeydeki son yaklaşım ise, çalışan yoksulluğunu refah devletinin düzeyi ve kapsamı ile açıklamaktadır. Refah devletleri, çalışan kişiyi ve hane halkını gelir kaybı ve gider artışı sağlayacak risklere karşı koruyarak ve hanehalkını destekleyerek, yoksulluk durumlarının engellenmesini sağlayabilmektedir<sup>131</sup>.

Çalışan yoksulluğuna yönelik olan yaklaşımlar incelendiğinde, aslında çalışan yoksulluğu üzerinde etkisi olan faktörlerin ele alındığı görülmektedir. Diğer taraftan ise bu yaklaşımların, çalışan yoksulluğu ile mücadele konusunda da yol gösterdiği söylenebilir. Bu kapsamda çalışan yoksulluğunu etkileyen faktörler bir sonraki bölümde irdelenecektir. Bununla birlikte yeni bir toplumsal risk olarak gündeme gelen çalışan yoksulluğunun, dünyada ve Türkiye'de nasıl geliştiği ve değerlendirildiği ve ne boyutta olduğu ele alınacaktır. Diğer taraftan son bölümde ise çalışmanın esas konusunu oluşturan Türkiye kapsamında, konuya yönelik mücadele politikalarına yer verilecektir.

---

<sup>129</sup> Erdoğan ve Kutlu, s.77.

<sup>130</sup> Seyhan Erdoğan ve Denizcan Kutlu, "Dünyada ve Türkiye'de Çalışan Yoksulluğu: İşgücü Piyasası ve Sosyal Koruma Politikaları Bağlamında Bir Değerlendirme", **Çalışma ve Toplum**, C:2, S:41, 2014, s.73.

<sup>131</sup> Erdoğan ve Kutlu, "Dünyada ve Türkiye'de Çalışan Yoksulluğu: İşgücü Piyasası ve Sosyal Koruma Politikaları Bağlamında Bir Değerlendirme", 2014, s.73.

## İKİNCİ BÖLÜM

### DÜNYADA ve TÜRKİYE'DE ÇALIŞAN YOKSULLUĞU, NEDENLERİ ve GÖRÜNÜMÜ

#### 2.1. ÇALIŞAN YOKSULLUĞUNU ETKİLEYEN FAKTÖRLER

Çalışan yoksulluğuna etki eden birçok faktör bulunmaktadır. Bununla beraber bu faktörler, iç içe geçerek birbirini etkilemektedir. Literatürde çalışan yoksulluğunun, kişilerin yeteneklerini, sorumluluk ve disiplin anlayışlarını, tutumluluk seviyelerini ve yoksulluktan kurtulmak için gösterdikleri çaba gibi kişisel özellikleri ile ilişkilendirildiği görülmektedir. Bunun yanı sıra çalışan yoksulluğunu, yoksulların kendi denetimi dışında başta ekonomi politikaları, işgücü piyasası kurumları ve sosyal refah sisteminin aksaklıkları ile ilişkilendiren yaklaşımlarda bulunmaktadır. Aynı zamanda çalışan yoksulluğu hanehalkı düzeyinde, toplam gelir açısından değerlendirildiği için, ailede çalışan sayısı, bağımlı kişi sayısı gibi hanehalkı özellikleri de önem kazanmaktadır. EUROFOUND tarafından yapılan bir çalışmada, kişisel ve hanehalkı özellikleri ile birlikte kurumsal faktörlere de yer verilmektedir.

Tablo 2  
Çalışan Yoksulluğunu Etkileyen Faktörler

| Çalışan Yoksulluğu                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |                                                                                                                                                                                                                                                                |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Bireysel ve Hanehalkı Faktörleri                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | Kurumsal Faktörler                                                                                                                                                                                                                                             |
| <ul style="list-style-type: none"><li>• Yetenek Seviyesi</li><li>• Eğitim Durumu</li><li>• Cinsiyet</li><li>• Yaş</li><li>• Haftalık Çalışma Saati Miktarı</li><li>• Sürekli/Geçici İstihdam</li><li>• Tam/Kısmi Zamanlı Çalışma</li><li>• Hanehalkı Çalışanlarının Sayısı</li><li>• Ailedeki Çocuk ve Çalışmayan Sayıları</li></ul> | <ul style="list-style-type: none"><li>• Ücretler Genel Düzeyi</li><li>• Asgari Ücret Seviyesi</li><li>• Çalışanları Korumaya Yönelik Düzenlemeler</li><li>• Ücretlerden Alınan Vergiler</li><li>• Teşvikler</li><li>• Sosyal Hizmetlerden Yararlanma</li></ul> |

**Kaynak:** Tuncay Yılmaz, "Çalışan Yoksulluğu", Gökçe Cerev ve Bora Yenihan(Ed.), **Yoksulluk Farklı Boyutlarıyla içinde**(185-202), Bursa: Dora Basım-Yayın, 2018, s.190.

Çalışan yoksulluğuna etki eden faktörler ülkeden ülkeye farklılıklar göstermekle birlikte, ILO ve EUROFOUND'un çalışmalarına da konu olduğu şekliyle; genel olarak ekonomik krizler, yapısal uyum politikaları, kamusal sosyal yardımlar, istihdamın niteliği, kayıtdışı istihdam, düşük ücretler, küreselleşme, yeni istihdam

biçimleri, sendikalaşma ve çalışanlar arasındaki örgütlenme düzeyleri ve daha birçok etken çalışan yoksulluğunu etkilemektedir. Bu çalışmada, genel olarak tartışılmakta olan faktörlere yer verilmektedir.

### 2.1.1. Küreselleşme

"Küreselleşme" kavramı, son dönemlerde dünya üzerinde en çok tartışılan kavramlardan biri haline gelmiştir. Akademik çalışmalarda da ele alınan küreselleşme konusu, genellikle ideolojik kaygılar ile birlikte değerlendirilmektedir. Küreselleşme sonucunda oluşan etkileri, küreselleşme ile ilgili yargıların genellikle iki kutup etrafında toplanması ile sonuçlanmaktadır. Buna göre kutuplar, küreselleşme karşıtları veya küreselleşmeye şüpheyli bakanlar ve küreselleşmeyi yeni fırsatlar ve gelişmeler ile açıklamaya çalışanlar şeklinde kendini göstermektedir<sup>132</sup>. Bununla birlikte dünya literatüründe, birçok sorun küreselleşme süreci ile ele alınmakta, süreçten kaynaklanan yeni sorunlar tartışılmakta ve ortaya atılan çözüm önerileri sorgulanmaktadır. Küreselleşme süreci, birçok konuda olduğu gibi geleneksel anlamda yoksulluk konusunda da ele alınmaktadır<sup>133</sup>. Yoksulluğun farklı dinamik ve süreçlerle gelişmesinin yanı sıra, yeni durum ve olaylar ile niteliğinin değişmesi, yoksulluğun farklı şekillerde gündeme gelmesine neden olmuştur<sup>134</sup>. Yoksulluk sorunun farklı boyutlardan birini oluşturan ve önemi giderek artan çalışan yoksulluğu kavramı ise tartışılan konular arasındadır.

Küreselleşme; politik, ekonomik, sosyo-kültürel değişimleri içermesi nedeniyle karmaşık bir süreçtir. Küreselleşme, teknolojik gelişmelerle birlikte, toplumların ve kişilerin yoğun bir etkileşim içine girmesini sağlamıştır. Bununla birlikte uluslararası ekonomik, sosyal ve siyasal ilişkilerin yayılmasına bağlı olarak iletişim, ulaşım, bilgi akışı ve tüketim alışkanlıklarının birbirine yaklaşması, maddi-manevi değerlerin ve bu değerlere ilişkin oluşan birikimlerin, ulusal sınırları aşması gibi birbiriyle bağlantılı

---

<sup>132</sup> Nihat Batman ve Abdulvahap Özcan, "Küreselleşmenin Ekonomik Büyüme ve Yoksulluk Üzerindeki Etkileri: Finansal Krizler", IV. Uluslararası Sivil Toplum Kuruluşları ve Küresel Yoksulluk Bildiriler Kitabı, Çanakkale: Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi, 19-21 Ekim 2007, s.38.

<sup>133</sup> Mehmet Aktel ve Diğerleri, "Küreselleşme Sürecinde Yoksulluğun Değişen Yüzü", IV. Uluslararası Sivil Toplum Kuruluşları Kongresi ve Küresel Yoksulluk Bildiriler Kitabı, Çanakkale: Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi, 19-21 Ekim 2007, s.12.

<sup>134</sup> Gökhan Ofluoğlu ve Ali İhsan Balcı, "Küreselleşme, Bilgi Toplumu ve Çalışan Yoksullar", HAK-İŞ Uluslararası Emek ve Toplum Dergisi, C:5, S:11, 2016, s.58.

olayları içeren bir süreç olarak ifade edilmektedir<sup>135</sup>. Diğer bir deyişle küreselleşme, ülkeler arasındaki mal, hizmet, uluslararası sermaye akımları ve teknolojik gelişmelerin hızlı bir biçimde artması ve serbestleşmesi sonucunda ortaya çıkan ekonomik gelişme süreci olarak değerlendirilmektedir<sup>136</sup>. Dolayısıyla küreselleşme olgusunu ekonomik, sosyal ve siyasal olarak ele alan yaklaşımların bulunduğu görülmektedir. Diğer taraftan küreselleşmenin, genelde emek piyasaları özelde ise çalışanlar üzerinde etkilerinin belirlenmesi, çalışan yoksulluğunun incelenebilmesi açısından önemlidir.

1980 sonrasında küreselleşme, kurallarına uygun olarak hareket edildiğinde etkin kaynak dağılımını sağlayacak ve uluslararası gelir farklılıklarını birbirine yaklaştıracak bir olgu olarak önerilmiştir. Washington\* uzlaşmasında gelişmekte olan ülkelerin kalkınmalarını sağlayacağı belirtilmektedir<sup>137</sup>. Uluslararası Para Fonu(IMF) ve Dünya Bankası'nın etkisiyle birlikte neoliberal ekonomi politikaları, ülkelerin dışa açık serbest piyasa ekonomisine dönüştürülmesinde önerilerek, mal ve faktör piyasalarında fiyat müdahalesinin kaldırılması, dış ticaret ve finans piyasalarının serbestleştirilmesi, işgücü piyasasının esnekleştirilmesi ve kamu hizmetlerinin özelleştirilmesi gibi amaçlar doğrultusunda uygulama alanı bulmuştur<sup>138</sup>. Bu süreçte, piyasanın hâkim güç olması, esnek çalışma modellerinin ağırlıklı olarak uygulanmaya başlaması, özelleştirmeler, sendikal örgütlerin zayıflaması, sosyal güvenlik sistemlerinin çalışanlar aleyhine dönüştürülmesi gibi ortaya çıkan belirli birtakım gelişmeler küreselleşme konusunda tartışmalara neden olmuştur<sup>139</sup>.

Neoliberal politikaların hakimiyeti, uluslararası rekabet ortamının oluşması ile sonuçlanmıştır. Bu noktada, büyük ölçekli ve uluslararası faaliyet gösteren şirketler ön

<sup>135</sup> Faruk Sapançalı, "Yeni Dünya Düzeni ve Küresel Yoksulluk", **Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, C:3, S:2, 2001, , s.118-119.

<sup>136</sup> Dilek Korukçuoğlu, "Yoksulluk Sorunsalı Ekseninde Türkiye'deki İşgücü Piyasalarına Bakış ve 'Çalışan Yoksul' Olgusunun Değerlendirilmesi", (**Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi**, İstanbul Üniversitesi, SBE, 2012), s.60.

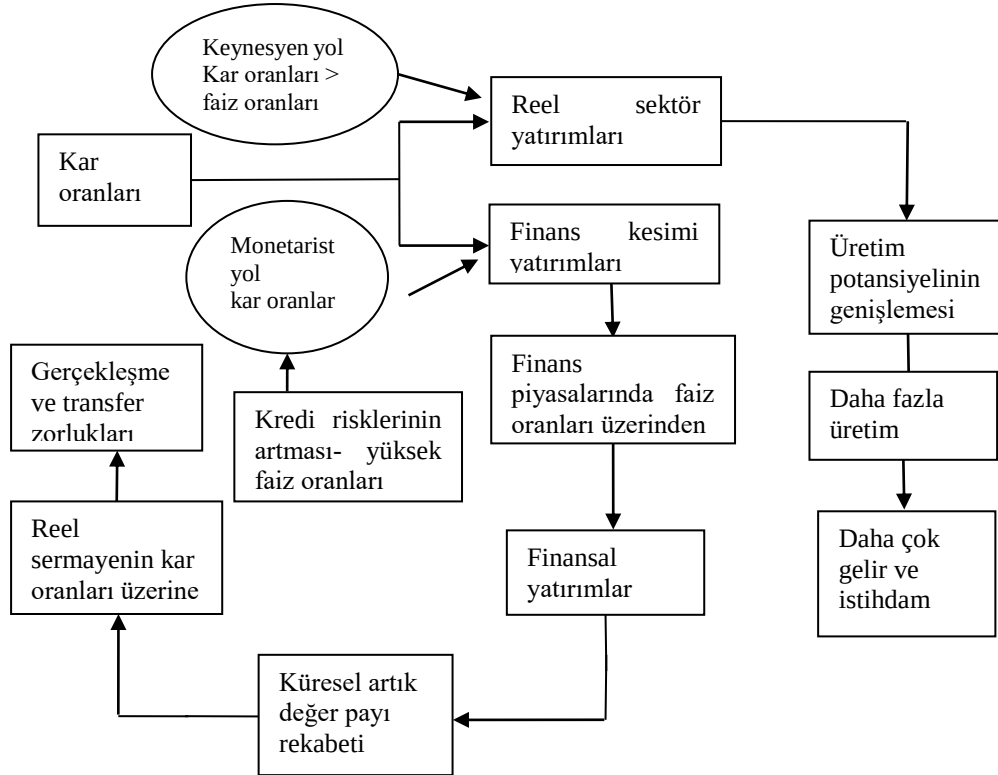
\* IMF ve Dünya Bankası gibi kuruluşların düşüncesini yansıtan ve temelde 1980 sonrası yapısal uyum programları ile IMF ve Dünya Bankası tarafından üyelerine uygulattırılan politikaları ifade etmektedir. Bu politikalar; mali disiplinin sağlanması, kamu harcamalarının eğitim, sağlık gibi alanlardan başka önceliklere kaydırılması, marjinal vergi oranlarının düşürülerek vergi tabanına yayılması, faiz oranlarının serbestleştirilmesi, rekabetçi kur politikası, ticaretin ve yabancı yatırımların serbestleştirilmesi, özelleştirme, mülkiyet haklarının korunmasıdır(Bk. Wikipedi, Washington Konsensüsü, [https://tr.wikipedia.org/wiki/Washington\\_Konsens%C3%BCs%C3%BC](https://tr.wikipedia.org/wiki/Washington_Konsens%C3%BCs%C3%BC), (4 Ocak 2019).

<sup>137</sup> Nalan Demiral ve Diğerleri, "Yoksulluğun Küreselleşme ve Küresel Yoksulluk", **IV. Uluslararası Sivil Toplum Kuruluşları ve Küresel Yoksulluk Bildiriler Kitabı**, Çanakkale: Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi, 19-21 Ekim 2007, s.6.

<sup>138</sup> Korukçuoğlu, s.60.

<sup>139</sup> Gündoğan, s. 19-20.

plana çıkmıştır. Emek ve sermayenin serbestleşmesi varsayımının aksine sermaye, uluslararası hareket özgürlüğü elde etmiştir. Nitelikli çalışanlar da bu hareket alanına dahil olabilme imkanı bulmuştur. Ancak vasıfsız işçiler, tamamen ulusal sınırlara hapsedilmiştir. Diğer taraftan rekabet ortamında, yoksulun sermayesi olan emek, rekabet faktörü haline getirilmiştir<sup>140</sup>.



Şekil 1: Monerast ve Keynesyen Birikim Oluşumu

**Kaynak:** Şule Daldal, **Kuralsız Kapitalizm Batağında Emek**, 1.Baskı, İstanbul: Alan Yayıncılık, 2010, s.105.

Küreselleşme sürecinde uygulanan ekonomi politikalarının farklı sonuçlar ile sonuçlandığı bilinmektedir. Bu süreçte bir dönem piyasaya müdahalenin söz konusu olduğu, keynesyen ekonomi politikalarının terk edildiği görülmüştür. Şekil 1 Keynesyen politikalar ile neoliberal politikaların uygulanması sonucunda ortaya çıkan birikimleri göstermektedir. Buna göre Keynesyen dönemde sınırlandırmanın söz konusu olduğu finans kesimi ile neoliberal politikalarla birlikte bu sınırların kaldırıldığı bir yapıda birikim sürecinin farklı işlemesi de doğaldır. Bu işleyişte; ilk olarak finans sermaye

<sup>140</sup> Ahmet Yatkin, "Küresel Yoksulluğun Çözümünde Sivil Toplum Kuruluşlarının Rolü ve Önemi", IV. **Uluslararası Sivil Toplum Kuruluşları ve Küresel Yoksulluk Bildiriler Kitabı**, Çanakkale: Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi, 19-21 Ekim 2007, s.58.

yatırımlarının akışı, reel sektöre akan sermayenin marjinal kar oranı faiz oranlarından yüksek olduğunda kontrol edilmektedir. Bu durumda, sermaye reel sektör yatırımlarına yönelmekte ve üretim potansiyelinin genişlemesi ile daha fazla üretim, daha çok gelir ve istihdam ile sonuçlanmaktadır. Daldal'a göre bu şekliyle "*kapitalist sermaye birikimi sahici kanallardan gelişimini*" sürdürebilmektedir<sup>141</sup>. Keynesyen dönemde ise hem çalışanlar hem de toplum için refah artışı ortaya çıkarırken, toplumsal huzur da sağlanabilmiştir.

Faiz oranları serbest piyasa içerisinde belirlendiğinde, küresel ölçekte finansal yatırımların spekülasyona dönüştüğü, finans sermayenin özgürce birikiminin önünün açıldığı bir yapı ortaya çıkmaktadır. Bu yapı ise büyük ölçüde finans sektörü kar oranları ile reel sektör üretiminin kar oranlarına baskısı ile sonuçlanmaktadır. Dolayısıyla finansal yatırımlardan elde edilen kazançlar ile yarışabilmek amacıyla reel sektör, maliyetleri dikkate alarak üretimi en ucuza gerçekleştirmek adına yoğun bir rekabet içerisine girmiştir. Bu çerçevede küresel ölçekte mal ve hizmet üretimi piyasalarındaki kontrollerin ortadan kaldırılması, "en ucuza doğru, dibe doğru bir yarış" ortaya çıkarmıştır. Öyle ki emek maliyetleri ile baskılanan reel sektör yatırımları küresel düzeyde ücretlerin ve alım gücünün düştüğü, işsizliğin arttığı, gelir dağılımının bozulduğu bir dünyanın oluşmasına neden olmuştur. Buna göre baskılanan emek maliyetleri alım gücünün düşmesine, reel sektörde elde edilen kar oranlarının tatmin ediciliğini kaybetmesine, dolayısıyla işsizliğin artmasına yol açmaktadır. Diğer bir deyişle bir kısır döngü ortaya çıkmaktadır<sup>142</sup>.

Küreselleşme sürecinde, neoliberal politikalar kapsamında gelişmekte olan ülkeler de ticaret ve sermaye önündeki engelleri kaldırmaya yönelik olarak devletin ekonomi üzerindeki hakimiyetini azaltılmayı ve mali disiplini sağlamayı amaçlamışlardır. Bu amaçlar doğrultusunda, sosyal devlet anlayışı terk edilmiş ve temel hizmetler özel sektöre devredilmiştir. Bunun sonucunda, bu alanlara ayrılan kamu bütçeleri başka alanlara aktarılmıştır. Bu süreçte, enflasyonun kontrol altına alınması amacıyla uygulanan sıkı para ve maliye politikaları, uygulandığı ülke ekonomilerinde

---

<sup>141</sup> Daldal, s.105.

<sup>142</sup> Daldal, s.105-107.

daralmaya, işsizlik oranında artışa ve yoksulluğa neden olmuştur. Bu durum, çalışan kesimler üzerinde baskı oluşturarak, çalışanların yoksullaşmasını hızlandırmıştır<sup>143</sup>.

Sonuç olarak küreselleşme sürecinde, sosyal devletin niteliğinin değişmesi, işgücü piyasasının dönüşümü, istihdamın niteliği ve türleri, kayıtdışı istihdamın artması, sendikaların güç kaybetmesi, yapısal uyum politikaları ve krizler gibi birçok etken iç içe geçerek, çalışan yoksulluğunu etkilemiştir. Bu çerçevede küreselleşme sürecinin, sürekli ücretleri aşındırması, çalışanlar ve işverenler arasındaki pazarlık gücünün işveren lehine değişmesi ve kısmi süreli, geçici, güvencesiz ve sosyal korumandan yoksun çalışma koşulları altında, çalışan yoksulların ortaya çıktığı açıklanmıştır. Dolayısıyla küreselleşmenin etkisi dikkate alınarak, diğer faktörlerin ayrı olarak incelenmesi, çalışan yoksulluğuna yönelik öneminin daha iyi açıklanabilmesi amacıyla yararlı olacaktır.

### 2.1.2. Enformel Ekonomi

Enformel ekonomi kavramı, vergi ve bilgi vermekten kaçınmaya yönelik uygulamaları ifade etmek için kullanılmaktadır. Burada temel olarak, iktisadi faaliyet sonucunda doğan gelirin, kamu organlarının yasal düzenlemelerinden, vergilendirmesinden ve bilgisinden kaçırılması söz konusu olmaktadır<sup>144</sup>. Literatürde enformel ekonomi için; gayri resmi, enformel, düzensiz, paralel, ikinci, yeraltı, yasadışı, gizli, görülmeyen, kayıtlı olmayan ve gölge ekonomi gibi farklı isimler kullanıldığı görülmektedir<sup>145</sup>. Genel olarak resmi istatistiklere yansımayan, tahmin edilemeyen ve gayri safi milli hasıla hesaplamalarına konu olmayan gelir getirici ekonomik faaliyetler enformel ekonomi şeklinde ifade edilmektedir.

Küreselleşme sürecinde, sermayenin ikili bir yapıya büründüğü görülmüştür. Bu durum dünya ekonomisine, uluslararası serbest dolaşımı ile entegre olan (formel) küresel ölçekteki firmalar ve kayıtdışında(enformel) kalan küçük ölçekli firmalar şeklinde gerçekleşmiştir. Bu ikili yapı içerisinde, küreselleşme ile bağlantılı olarak

<sup>143</sup> Demiral ve Diğerleri, s.7.

<sup>144</sup> Nusret Ekin, **Kayıtdışı Ekonomi Enformel İstihdam**, [Electronic Versiyon] İstanbul:İstanbul Ticaret Odası, 1995, No:1995-17, eBook Collection (ESBCHost) (8 Ocak 2019), s.11.

<sup>145</sup> Hakan Çetintaş ve Hasan Vergil, "Türkiye'de Kayıtdışı Ekonominin Tahmini", **Doğuş Üniversitesi Dergisi**, C:4, S:1, 2003,[http://journal.dogus.edu.tr/index.php/duj/issue/viewFile/17/pdf\\_159](http://journal.dogus.edu.tr/index.php/duj/issue/viewFile/17/pdf_159)(8 Ocak 2019),s.16.

formel sektörde, enformelleşme eğilimleri yaşanmıştır. Aynı zamanda formel sektör, düşük maliyet endişesiyle enformel sektörün devamlılığını sağlamıştır. Diğer taraftan artan rekabet karşısında, firmaların maliyetlerini azaltmalarına yönelik, kayıtdışı istihdama olanak veren ve merdiven altı olarak bilinen üretim biçimleri kabul edilmiştir. Gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler arasında ortaya çıkan yeni uluslararası iş bölümü, gelişmiş ülkelerin ihtiyaç duyduğu vasıfsız veya yarı vasıflı işgücünün, güvencesiz istihdamına neden olmuştur<sup>146</sup>. Bu süreçte işgücü piyasalarında işsizlik, esneklik, istihdamın sektörel değişimi, enformel sektör ve kayıtdışı istihdamın yaygınlaşması şeklinde dönüşümler yaşanmıştır.

Küreselleşme sürecinde, uluslararası kuruluşlar tarafından gündeme getirilen ve gelişmekte olan ülkeler tarafından uygulanması sağlanan neoliberal yapısal uyum politikalarının, işgücü piyasası üzerindeki etkileri; sermayenin, üretimin ve istihdamın küresel ölçekte yeniden yapılanmasına bağlı olarak, değişik ülkelerde ve sektörlerde farklı derecelerde olmak üzere enformelleşme eğilimleri şeklinde olmuştur. Formel sektörün ekonomideki payı azalırken, enformel sektörün payında artış yaşandığı gözlemlenmiştir<sup>147</sup>. 1980'lerden itibaren uygulanan yapısal uyum programları kapsamında, gelişmekte olan birçok ülkede, formel sektör istihdamında hızla daralma yaşanmış ve formel sektörde iş bulamayan kentsel nüfus, enformel ekonomiye yönelmiştir<sup>148</sup>.

Kayıtdışı istihdam kavramı, işgücü ve çalışma yaşamı açısından bir sapma olarak nitelendirilmektedir. Sosyal güvenlik açısından ise, istihdama yasal nitelikteki işlere katılarak giren kişilerin, çalışmalarının gün ve ücret olarak, ilgili kamu kurum ve kuruluşlarına bildirilmemesi ya da eksik olarak bildirilmesi şeklinde tanımlanmaktadır. Kayıtdışı istihdamın aktörlerini ise, işverenler ile örgütlü olmayan, kamu ve özel sosyal mekanizmalarından yararlanamayan, eğitim ve vasıf düzeyi düşük olan, işveren karşısında pazarlık gücü olmayan çalışanlar oluşturmaktadır<sup>149</sup>. Özellikle gelişmekte olan ülkelerde istihdam olanaklarının sınırlı olması, çoğunlukla düşük eğitim ve vasıf

<sup>146</sup> Melek İpek, "Kayıtdışı İstihdamın Küresel Etkileri ve Sosyal Örüntüler", **Çalışma ve Toplum**, C:40, S:1, 2014, s.169.

<sup>147</sup> Şenses, s.193.

<sup>148</sup> Gündoğan, s.26.

<sup>149</sup> İpek, s.166.

düzeyine sahip olan ve kayıtlı sektörde istihdam edilemeyen işgücünü ortaya çıkarmıştır. Bu durum niteliksiz işgücünün; piyasa giriş ve çıkışın kolay olduğu, herhangi bir eğitim ya da uzmanlığın gerek olmadığı, çoğunlukla emek gücüne ihtiyaç duyulan, kurumsallaşmamış evde çalışma, fason üretim, pazarcılık, simitçilik, pazarcılık, su satıcılığı, balon satıcılığı, çocuk bakıcılığı gibi işlerin yapıldığı enformel sektörde istihdamı ile sonuçlanmıştır<sup>150</sup>. Formel işgücü piyasasının aksine, ücretler piyasa koşullarına göre şekillendiği için düşük seviyede kalmakta, sosyal güvenlik, sendikal örgütlenme ve toplu sözleşme düzeninin olmamasından dolayı, güvencesizlik ve esnekliğin bulunduğu ve sosyal korumanın olmadığı bir yapıda, çalışma koşulları da formel işgücü piyasasının çok gerisinde kalmaktadır.

**Tablo 3**  
**Seçilmiş Ülkelerde Kayıtdışı Ekonomi Oranları, 2003-2016 (%)**

| ÜLKE/YIL           | 2003        | 2004        | 2005        | 2006        | 2007        | 2008        | 2009        | 2010        | 2011        | 2012        | 2013        | 2014        | 2015        | 2016        |
|--------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| <b>ABD</b>         | 8.5         | 8.4         | 8.2         | 7.5         | 7.2         | 7.0         | 7.6         | 7.2         | 7.0         | 7.0         | 6.6         | 6.3         | 5.9         | 5.6         |
| <b>Almanya</b>     | 16.7        | 15.7        | 10.5        | 14.5        | 13.9        | 13.5        | 14.3        | 13.5        | 12.7        | 12.5        | 12.1        | 11.6        | 11.2        | 10.8        |
| <b>Avusturya</b>   | 10.8        | 11.0        | 10.3        | 9.7         | 9.4         | 8.1         | 8.5         | 8.2         | 7.9         | 7.6         | 7.5         | 7.8         | 8.2         | 7.8         |
| <b>Belçika</b>     | 21.4        | 20.4        | 20.1        | 19.2        | 18.3        | 17.5        | 17.8        | 17.4        | 17.1        | 16.8        | 16.4        | 16.1        | 16.2        | 16.1        |
| <b>Bulgaristan</b> | 35.9        | 35.3        | 34.4        | 34.0        | 32.7        | 32.1        | 32.5        | 32.6        | 32.3        | 31.9        | 31.2        | 31.0        | 30.6        | 30.2        |
| <b>Danimarka</b>   | 17.4        | 17.1        | 16.5        | 14.4        | 14.8        | 13.9        | 14.3        | 14.0        | 13.8        | 13.4        | 13.0        | 12.8        | 12.0        | 11.6        |
| <b>Estonya</b>     | 30.7        | 30.8        | 20.2        | 29.6        | 29.5        | 29.0        | 20.6        | 29.3        | 28.6        | 28.2        | 27.6        | 27.1        | 26.2        | 25.4        |
| <b>Finlandiya</b>  | 17.6        | 17.2        | 16.6        | 15.3        | 14.5        | 13.8        | 14.2        | 14.0        | 13.7        | 13.3        | 13.0        | 12.9        | 12.4        | 12.0        |
| <b>Fransa</b>      | 14.7        | 14.3        | 13.8        | 12.4        | 11.8        | 11.1        | 11.6        | 11.3        | 11.0        | 10.8        | 9.9         | 10.8        | 12.3        | 12.6        |
| <b>Japonya</b>     | 11.0        | 10.7        | 10.3        | 9.4         | 9.0         | 8.8         | 9.5         | 9.2         | 9.0         | 8.8         | 8.1         | 8.2         | 8.4         | 8.5         |
| <b>Hırvatistan</b> | 32.3        | 32.3        | 31.5        | 31.2        | 30.4        | 29.6        | 30.1        | 29.8        | 29.5        | 29.0        | 28.4        | 28.0        | 27.7        | 27.1        |
| <b>Hollanda</b>    | 12.7        | 12.5        | 12.0        | 10.9        | 10.1        | 9.6         | 10.2        | 10.0        | 9.8         | 9.5         | 9.1         | 9.2         | 9.0         | 8.8         |
| <b>İngiltere</b>   | 12.2        | 12.3        | 12.0        | 11.1        | 10.6        | 10.1        | 10.9        | 10.7        | 10.5        | 10.1        | 9.7         | 9.6         | 9.4         | 9.0         |
| <b>İtalya</b>      | 26.1        | 25.2        | 24.4        | 23.2        | 22.3        | 21.4        | 22.0        | 21.8        | 21.2        | 21.6        | 21.1        | 20.8        | 20.6        | 20.2        |
| <b>İrlanda</b>     | 15.4        | 15.2        | 14.8        | 13.4        | 12.7        | 12.2        | 13.1        | 13.0        | 12.8        | 12.7        | 12.2        | 11.8        | 11.3        | 10.8        |
| <b>İspanya</b>     | 22.2        | 21.9        | 21.3        | 20.2        | 19.3        | 18.4        | 19.5        | 19.4        | 19.2        | 19.2        | 18.6        | 18.5        | 18.2        | 17.9        |
| <b>İsveç</b>       | 18.6        | 18.1        | 17.5        | 16.2        | 15.6        | 14.9        | 15.4        | 15.0        | 14.7        | 14.3        | 13.9        | 13.6        | 13.2        | 12.6        |
| <b>İsviçre</b>     | 9.5         | 9.4         | 9.0         | 8.5         | 8.2         | 7.9         | 8.3         | 8.1         | 7.8         | 7.6         | 7.1         | 6.9         | 6.5         | 6.2         |
| <b>Letonya</b>     | 30.4        | 30.0        | 29.5        | 29.0        | 27.5        | 26.5        | 27.1        | 27.3        | 26.5        | 26.1        | 25.5        | 24.7        | 23.6        | 22.9        |
| <b>Litvanya</b>    | 32.0        | 31.7        | 31.1        | 30.6        | 29.7        | 29.1        | 26.6        | 29.7        | 29.0        | 28.5        | 28.0        | 27.1        | 25.8        | 24.9        |
| <b>Lüksemburg</b>  | 9.8         | 9.8         | 9.9         | 10.0        | 9.4         | 8.5         | 8.8         | 8.4         | 8.2         | 8.2         | 8.0         | 8.1         | 8.3         | 8.4         |
| <b>Macaristan</b>  | 25.0        | 24.7        | 24.5        | 24.4        | 23.7        | 23.0        | 23.5        | 23.3        | 22.8        | 22.5        | 22.1        | 21.6        | 21.9        | 22.2        |
| <b>Norveç</b>      | 18.6        | 18.2        | 17.6        | 16.1        | 15.4        | 14.7        | 15.3        | 15.1        | 14.8        | 14.2        | 13.6        | 13.1        | 13.0        | 12.6        |
| <b>Polonya</b>     | 27.7        | 24.4        | 27.1        | 26.8        | 26.0        | 25.3        | 25.9        | 25.4        | 25.0        | 24.4        | 23.8        | 23.5        | 23.3        | 23.0        |
| <b>Romanya</b>     | 33.6        | 32.5        | 32.2        | 31.4        | 30.2        | 29.4        | 29.4        | 28.8        | 29.6        | 29.1        | 28.4        | 28.1        | 28.0        | 27.6        |
| <b>Türkiye</b>     | <b>32.2</b> | <b>31.5</b> | <b>30.7</b> | <b>30.4</b> | <b>29.1</b> | <b>28.4</b> | <b>28.9</b> | <b>28.3</b> | <b>27.7</b> | <b>27.2</b> | <b>26.5</b> | <b>27.2</b> | <b>27.8</b> | <b>29.2</b> |
| <b>Yunanistan</b>  | 28.2        | 28.1        | 27.6        | 26.2        | 25.1        | 24.3        | 25.0        | 25.4        | 24.3        | 24.0        | 23.6        | 23.3        | 22.4        | 22.0        |

**Kaynak:**Friedreich Schneider, "Estimating the Size of the Shadow Economies of Highly-developed Countries: Selected New Results" ifo DICE Report, ifo Institute-Leibniz Institute for Economic Research at the Munich, C:14, S:5,2017, <http://www.cesifo-group.info/DocDL/dice-report-2016-4-schneider-december.pdf> (12 Ocak 2019), s.48-50'den derlenmiştir.

<sup>150</sup> Gündoğan, s.24.

Günümüzde kayıtdışı sektörün incelenmesi ise sorunun önemini ortaya koyabilmek amacıyla yararlı olacaktır. Buna göre Tablo 3'te 2016 yılında, kayıtdışı sektörün en yüksek olduğu ülkeler Bulgaristan(%30), Türkiye(%29), Romanya(%28) ve Hırvatistan(%27)'dir. 2016 yılında kayıtdışı sektörün en düşük olduğu ülkeler ise ABD(%6), İsviçre(%6), Avusturya(%8) ve Lüksemburg(%8)'dur. 2016 yılında kayıtdışı sektör, Almanya'da %10, Fransa'da %13, İtalya'da %20 ve Yunanistan'da %22'dir. Dolayısıyla birçok ülkede kayıtdışılık, büyük bir sorun olarak varlığını korumaktadır. Bu çerçevede ise kayıtdışılığın bulunduğu durumda, düşük ücretler, geçici ve güvencesiz işler ve kötü çalışma koşulları çalışanların yoksullaşmasına neden olmaktadır.

Sonuç olarak enformel ekonominin ağırlığının artması, işlerin genellikle kısa süreli, güvencesiz, düşük ücretli olması ve enformel ekonomide istihdam edilenlerin büyük bir kısmının sosyal güvenlik hizmetlerinden faydalanamaması çalışanların yoksulluğunun artması ile sonuçlanmaktadır. Diğer taraftan ise enformel ekonomi içerisinde, çalışanlar ve ekonomik birimlerin vergi sistemlerine katkısı olmamaktadır. Bunun sonucunda devlet, vergi gelirlerinden mahrum kalmakta ve dolayısıyla, kamusal sosyal transferlerin düzeyi olumsuz etkilenmektedir. Yukarıda da izah edildiği üzere küreselleşme sürecinden, ücret düzeyleri de etkilenmiştir.

### 2.1.3. Düşük Ücretler

İnsanların, herhangi bir işi kabul etmeleri açısından etkili bir faktör olan ücret düzeyi, çalışanlar için de çalışma yaşamı ve koşulları açısından önem taşımaktadır. Dolayısıyla ücret seviyesinin düşük olması, çalışan yoksulluğuna da etki eden bir faktör olarak görülmektedir. EUROFOUND tarafından yapılan bir çalışmaya göre, düşük ücretler nadiren çalışanların yoksullaşmasının tek nedeni olabiliyorken, düşük ücretli çalışma, genellikle çalışan yoksulluğu riskini arttırmaktadır<sup>151</sup>.

Düşük ücretin tanımı konusunda ülkelerde, uluslararası kuruluşlarda ve literatürde ortak bir fikir birliğinin olmadığı görülmektedir. OECD, tam zamanlı çalışanlar için, ortalama kazancın üçte ikisinin(2/3) altındaki ücret miktarlarını düşük

---

<sup>151</sup> EUROFOUND, *In-Work Poverty In The EU*, s.3.

ücret seviyesi olarak tanımlamaktadır. Yunanistan, Avusturya, Fransa, İrlanda, İtalya ve Portekiz gibi ülkelerdeki araştırma ve istatistiklerde de bu tanımın benimsendiği görülmektedir. Diğer bazı ülkeler ise, ortalama ücret düzeyinin üçte ikisinden ziyade, ortalama ücret düzeyinin %50'sini düşük ücret seviyesi olarak kabul etmektedirler. EUROSTAT ise ortalama ücret düzeyinin %60'ını düşük ücret düzeyi olarak tanımlamaktadır. Bu tanımın, Danimarka tarafında benimsenirken; AB'nin diğer üyelerinde, kendi ülkelerine ilişkin eşiklerin kabul edildiği görülmektedir. Örneğin, Almanya'da yaygın olarak tanımlanan düşük ücret seviyesi, ulusal seviyedeki ortalama ücretlerin %75'i olarak benimsenirken, Norveç'te sendikalar ve istatistik bürosu tarafından sıklıkla kullanılan tanıma göre, imalat sanayinde saatlik ücret ortalamasının %85'i düşük ücret eşiği olarak belirlenmektedir. İngiltere İstatistik Bürosu ise yasal asgari ücret düzeyini, düşük ücret eşiği olarak kabul etmektedir<sup>152</sup>.

Düşük ücret eşiği altında çalışmak, kişilerin kendilerinin ve ailelerinin ihtiyaçlarını karşılayamamalarına ve dolayısıyla, yaşanan toplumda kabul edilen ortalama yaşam standartlarından mahrum kalmalarına neden olmaktadır. Bu nedenle düşük ücretler, çalışanların yoksullaşmasında önemli bir faktör olarak görülmektedir. Bu konuda Gündoğan, düşük ücretlerin çalışan yoksulluğu riskini arttırdığını kabul etmekle birlikte, "düşük ücretli çalışan" ile "çalışan yoksul" kavramlarının, aralarındaki ilişkiye rağmen, birbirinden farklı olduklarını ifade etmektedir. Buna göre düşük ücretli çalışan, hanehalkındaki diğer bireylerin ilave gelirleri ve sosyal yardımların gelir üzerindeki etkisi ile yoksulluk eşiğini aşarak çalışan yoksul olmayabilecektir. Aksine ücret düzeyi düşük olmayan çalışan, hanehalkında tek gelir getiren kişi olması ve hanehalkı yapısı nedeniyle, yoksulluk eşiğinin altına kalabilecek ve çalışan yoksul olacaktır<sup>153</sup>.

Pena-Casas ve Latta, 1995 yılında 13 AB üye devletlerinin ücret seviyesi ve yoksulluk ilişkisi incelemişlerdir. Çalışmada ülke ortalamalarına göre, düşük ücretli çalışanların sadece %20'sinin çalışan yoksul olduğu ifade etmişlerdir. Dolayısıyla düşük ücretli çalışanların %80'i çalışan yoksul değildir. Ancak daha önce de bahsedildiği gibi

---

<sup>152</sup>Tekin Akgeyik, **Asgari Ücrette Esnek Modelleme: Bölgesel Asgari Ücret Yaklaşımı**, İstanbul Ticaret Odası, Yayın no:2007-46, 2007, s.175-176, (17 Haziran 2019).

<sup>153</sup> Gündoğan, s30.

düşük ücretli çalışmanın, yoksulluk riskini arttırdığı gözardı edilmemelidir. Diğer taraftan Pena-Casas ve Latta'nın araştırmasına göre, düşük ücretli çalışanlar arasında gelişmişlik düzeyi ne olursa olsun neredeyse tüm ülkelerde, kadınlar erkeklere göre daha fazladır. Buna göre düşük ücretli çalışanların, İngiltere'de %81'ini, Almanya'da %'80'ini, Belçika'da %79'unu ve Fransa'da %76'sını kadınlar oluşturmuştur<sup>154</sup>.

ABD'de ise 2002 yılında, çalışanların yoksullaşmasına neden olan işgücü piyasası sorunlarının başında, %65 oranda düşük ücret sorunuyla birlikte, diğer sorunlarla maruz kalmak gelmektedir<sup>155</sup>. 2012 yılına gelindiğinde ise çalışanların yoksullaşmasına etki eden sorunların başında, %68 oranında düşük ücretlerle birlikte diğer işgücü piyasası sorunlarına maruz kalmak bulunmaktadır<sup>156</sup>. Ek olarak Tablo 4'te görüldüğü gibi bu oran; 2013'te %66, 2014'te %67, 2015'te %68 ve 2016'da %77 olarak gerçekleşmektedir. Dolayısıyla düşük ücretli çalışma, günümüzde de çalışanların yoksullaşma riskini arttıran bir niteliğe sahip olarak kendini göstermektedir.

**Tablo 4**  
**Çalışan Yoksulların Yaşadığı İşgücü Piyasası Sorunları, ABD (%)**

| İşgücü Piyasası Sorunları <sup>1</sup>                                       | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
|------------------------------------------------------------------------------|------|------|------|------|
| Düşük ücret <sup>2</sup> veya işsizlik veya gayri iradi kısmi süreli çalışma | 85   | 82   | 82   | 81   |
| Düşük ücret ve işsizlik veya gayri iradi kısmi süreli çalışma                | 66   | 67   | 68   | 77   |
| İşsizlik ve Düşük ücret veya gayri iradi kısmi süreli çalışma                | 38   | 32   | 31   | 35.7 |
| Düşük ücret + işsizlik + gayri iradi kısmi süreli çalışma                    | 5    | 4    | 4    |      |

**Kaynak:** 2013-2016 verileri için; BLS, A Profile of The Working Poor, 2013-2016 BLS Reports, <https://www.bls.gov/opub/reports/working-poor/home.htm>, (13 Ocak 2018).

<sup>1</sup>27 hafta veya daha fazla işgücünde olan toplam yüzdenin yoksulluk sınırı altında kalan miktarı. <sup>2</sup>Düşük gelir eşiği haftalık 2013'de 342.87\$, 2014'de 348.44\$, 2015'de 348.85\$ 2016'da 353.25\$'dir.

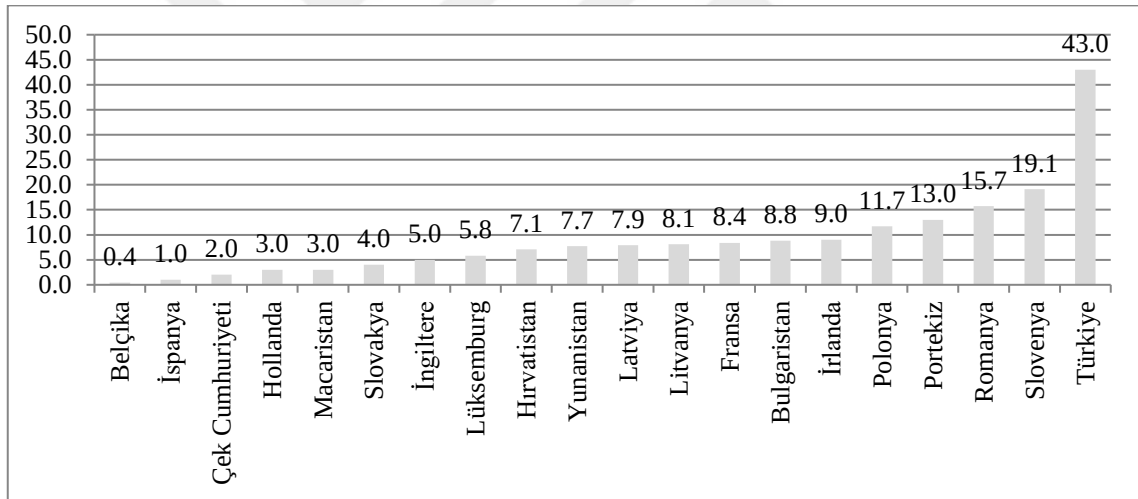
Bu konuda asgari ücret seviyesi de önem kazanmaktadır. Asgari ücretle çalışanların oranı ise ülkeden ülkeye değişebilmektedir. Şekil 2 AB ülkelerinde ve Türkiye'de asgari ücretin %5 fazlasının altında kazanç elde edenlerin oranını göstermektedir. Şekil 2'ye göre, bu oranın yüksek olduğu ülkeler Slovenya(%19), Romanya(%16), Portekiz(%13) ve Polonya(%12)'dir. Diğer AB ülkelerinde ise %10 altında gerçekleşmiştir. Belçika, 2014 yılında %0,4 ile en düşük asgari ücretli oranına sahip ülkedir. Türkiye ise en yoğun asgari ücretli çalışanın bulunduğu ülke

<sup>154</sup> Pena-Casas ve Latta, s.33-35.

<sup>155</sup> Seçer, s.146.

<sup>156</sup> BLS, "A Profile of the Working Poor, 2012", BLS Reports, March 2014, [https://www.bls.gov/opub/reports/working-poor/archive/workingpoor\\_2012.pdf](https://www.bls.gov/opub/reports/working-poor/archive/workingpoor_2012.pdf) (13 Ocak 2019), s.5.

konumundadır. EUROSTAT verilerine göre, bu oran Türkiye'de %43 olarak gerçekleşmiştir. AB ülkelerinde teşmil uygulamasının yaygın olması sonucunda, asgari ücret ile çalışanların sayısı düşük olarak gerçekleşmiştir. Buna göre teşmil yoluyla, sendikasıız işçiler de yüksek ücretlere kavuşmaktadırlar. Diğer taraftan, toplu sözleşme kapsamının yüksek olduğu ülkelerde asgari ücretler çalışanların kapsamının düştüğü, toplu is sözleşmesi kapsamının düşük olduğu ülkelerde ise asgari ücretle çalışma eğiliminin arttığı görülmüştür<sup>157</sup>. Dolayısıyla sendikaların etkisi ile ücretlerin yükseldiği, bu durumun çalışanlara yansıdığı ortaya çıkmaktadır. Ancak neoliberal ekonomi politikalarının uygulanması ile sendikaların güç kaybettiği, diğer bir deyişle çalışanlar üzerinde olumlu etkilerinin azaldığı bir endüstri ilişkileri ortaya çıkmıştır. Bu çerçevede, işçilerin çalışma koşulları ve ücret seviyesi üzerinde etkileri olan sendikalar daha sonra ayrı olarak incelenecektir.



Şekil 2: AB Ülkelerinde ve Türkiye'de Asgari Ücretle Çalışanların Tüm Çalışanlara Oranı, 2014, (%)

**Kaynak:** DİSK-AR, Asgari Ücret Gerçeği 2019 Raporu, İstanbul: Disk Araştırma Merkezi, 2018, <http://disk.org.tr/wp-content/uploads/2018/12/DISK-AR-2019-Asgari-U%CC%88cret-Raporu-SON-1-Aralik-2018.pdf>, (15 Haziran 2019), s.10.

Çalışan yoksulluğunda, ücretler seviyesinin önemli olduğu açıklanmıştır. Ücretlerin, tek başına çalışanların yoksullaşma nedeni olmayabilirken, çalışan yoksulluğu riskini arttırabilen bir niteliği sahip olduğu görülmüştür. Bu çerçevede daha öncede bahsedildiği üzere ücretler seviyesinin, küreselleşme sürecinde diğer belirli birtakım unsurlar ile kayıtdışı ekonominin yaygınlaşması ve işgücü piyasalarında

<sup>157</sup> DİSK-AR, s.9-10.

yaşanan dönüşümlerden etkilendiği açıklanmıştır. Bu nedenle birbiri ile iç içe geçmiş olan faktörlerden, işgücü piyasasında yaşanan dönüşümlerin incelenmesi yararlı olacaktır.

#### 2.1.4. İşgücü Piyasalarında Yaşanan Dönüşümler

Sanayileşmiş ülkelerdeki gelişmelere bağlı olarak, özellikle gelişmekte olan ülkelerin üretim yapısında ve buna dayalı olarak işgücü piyasalarında önemli dönüşümler yaşanmıştır. Bu dönüşümlerle birlikte sanayi üretimi gerilemiş; hizmet sektöründe ise yeni teknolojiler kullanan, nitelikli işçi çalıştıran, yüksek verimliliğe sahip sektörler ile düşük ücret ve düşük verimlilik ekseninde gelişen ve enformelleşme eğilimleri yüksek olan sektörlerden oluşan ikili bir yapı ortaya çıkmıştır<sup>158</sup>. Büyük ölçüde üretim teknolojilerindeki değişiklere bağlanan gelişmeler, istihdam yapısını önemli ölçüde değiştirmiş ve birçok iş ve meslek kaybolurken, yeni işler ve çalışma biçimleri ortaya çıkarmıştır. Değişen iş ve mesleklerin yanı sıra genellikle işgücü de niteliksel olarak değişiklik göstermiştir<sup>159</sup>.

1970'lerden itibaren artış gösteren işsizlik sorunu, 1990'lı yılların ortalarına kadar devam etmiştir. Neoliberal politikaların uygulanmasının etkileri sonucunda, yapısal bir sorun haline gelen işsizlik, günümüzde de ekonomik sistemin ve işgücü piyasalarının en önemli sorunlarından biri olarak kabul edilmektedir. Dünya genelinde ortaya çıkan bu sorun, gelişmişlik düzeyi ne olursa olsun bütün ülkeleri istihdamı arttırma doğrultusunda politikalar geliştirmeye ve uygulamaya yöneltmektedir. "*Bir işe sahip olmanın yoksulluktan kurtulmanın en iyi yolu olduğu*" düşüncesi, her ne pahasına olursa olsun yeni çalışma alanlarının yaratılmasına neden olmuştur. Bununla birlikte Gündoğan'a göre yaratılan istihdamın niteliği geri plana itilmektedir. İstihdamın niteliği ile yoksulluk arasındaki ilişki ise bu noktada kendini göstermektedir. Bu süreçte imalat sanayi gibi yüksek ücret düzeyine sahip olan kesimlerden, hizmetler gibi genellikle düşük ücret düzeylerinin olduğu sektörlerle doğru hızlı bir değişim yaşanmaktadır<sup>160</sup>.

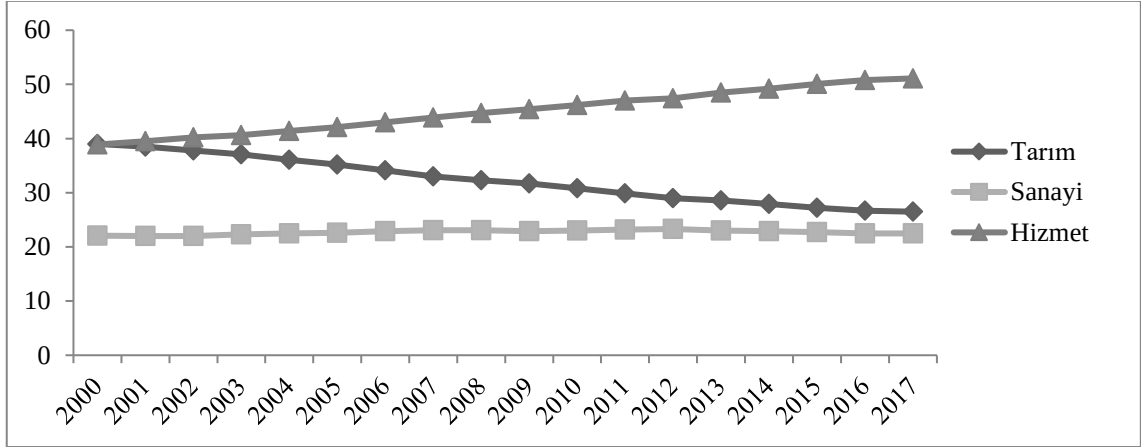
---

<sup>158</sup> Şenses, s.190.

<sup>159</sup> Koray, s.167.

<sup>160</sup> Gündoğan, s.32.

Şekil 3 dünyada istihdamın sektörel olarak dağılımının, 2000 ile 2017 arasındaki seyrini göstermektedir. Buna göre dünya istihdamının toplamı içerisinde, hizmetler sektörünün istihdam oranı artmaya devam ederken, tarım sektörünün dünya istihdamı içerisindeki payı azalmaya devam etmektedir. Dolayısıyla teknolojik değişime bağlı olarak, üretim yapısı da değişmektedir.



Şekil 3: Dünyada İstihdamın Sektörel Dağılımı

**Kaynak:** ILO, İşgücü İstatistikleri, Mayıs 2018, <https://www.ilo.org/ilostat/faces/oracle/webcenter/portalapp/pagehierarchy/>, (26 Ocak 2019).

İstihdamın niteliğindeki değişimin çalışanların yoksullaşması üzerindeki olumsuz etkisi büyük ölçüde, özellikle neoliberal politikalar kapsamında hızla yaygınlaşan yarı zamanlı, geçici ve kendi hesabına çalışma gibi istihdam biçimleri ve bunun sonucunda da çalışma ücreti, süresi ve statüsünün, çalışanlar aleyhine değişmesi şeklinde kendini göstermektedir. Dolayısıyla hizmetler sektörünün yapısına uygun olan istihdam türleri, geleneksel istihdam biçimlerinin yerini almaya devam etmektedir. Klasik tam zamanlı çalışmanın yerini, yarı zamanlı çalışma ve iş güvencesinin görece hakim olduğu istihdam biçimlerinin yerini ise güvencesiz istihdam biçimleri almaktadır<sup>161</sup>.

<sup>161</sup> Gündoğan, s.32.

**Tablo 5**  
**Seçilmiş OECD Ülkelerinde İşsizlik Oranları**

|               | 1969-73 | 1974-79 | 1980-85 | 1990 | 1995 | 2000* | 2005 | 2010 | 2015 | 2016 | 2017 |
|---------------|---------|---------|---------|------|------|-------|------|------|------|------|------|
| Belçika       | 2,4     | 5,6     | 11,2    | 7,3  | 9,4  | 6,8   | 8,4  | 8,3  | 8,5  | 7,9  | 7,1  |
| Danimarka     | 1,0     | 6,1     | 10,0    | 8,5  | 7,0  | 4,4   | 4,8  | 7,5  | 6,2  | 6,2  | 5,7  |
| Fransa        | 2,5     | 4,5     | 8,3     | 9,2  | 11,7 | 9,3   | 8,9  | 9,3  | 10,4 | 10,1 | 9,4  |
| Almanya       | 0,8     | 3,5     | 6,5     | 6,3  | 8,2  | 7,8   | 11,3 | 7,0  | 4,6  | 4,1  | 3,8  |
| Hollanda      | 2,1     | 4,9     | 11,2    | 7,7  | 7,2  | 2,9   | 5,9  | 5,0  | 6,9  | 6,0  | 4,7  |
| İspanya       | 2,7     | 5,3     | 17,4    | 16,4 | 23,1 | 11,3  | 9,2  | 19,9 | 22,1 | 19,7 | 17,2 |
| İngiltere     | 3,4     | 4,2     | 9,8     | 6,8  | 8,7  | 5,4   | 4,8  | 7,8  | 5,3  | 4,8  | 4,4  |
| İrlanda       | 5,6     | 7,6     | 12,6    | 13,2 | 12,4 | 4,3   | 4,6  | 14,6 | 9,9  | 8,4  | 6,7  |
| ABD           | 4,5     | 6,7     | 8,0     | 5,7  | 5,6  | 4,0   | 5,1  | 9,6  | 5,3  | 4,9  | 4,4  |
| Yunanistan    | 3,7     | 1,9     | 6,1     | 7,2  | 9,3  | 11,0  | 10,0 | 12,8 | 24,9 | 23,6 | 21,5 |
| Türkiye       | 11,6    | 12,5    | 15,3    | 8,2  | 7,1  | 6,8   | 9,2  | 10,7 | 10,3 | 10,9 | 10,9 |
| OECD Avrupa** | 2,7     | 4,7     | 9,4     | 8,2  | 10,3 | 8,5   | 9,0  | 9,7  | 9,4  | 8,6  | 7,6  |
| Toplam OECD   | 3,1     | 4,9     | 7,8     | 6,0  | 7,5  | 6,3   | 6,7  | 8,4  | 6,8  | 6,3  | 5,8  |

**Kaynak:** 2000 yılına kadar, Yüceol, s.500; 2005'den itibaren, OECD, Uyumlaştırılmış İşsizlik Oranı (HUR), <https://data.oecd.org/unemp/harmonised-unemployment-rate-hur.htm>, (16 Haziran 2019).

\*2000 yılına kadar standartlaştırılmış işsizlik oranı, 2005'den itibaren uyumlaştırılmış işsizlik oranı verilmiştir.

\*\*2005'den itibaren 28 AB ülkesinin ortalaması eklenmiştir.

Tablo 5'te seçilmiş OECD ülkelerinde ve Türkiye'de 1960'ların sonlarından itibaren 2017 yılına kadar işsizlik oranlardaki değişimler sergilenmektedir. Buna göre hem OECD Avrupa ortalaması hem de OECD ortalamasında, işsizlik oranları zaman içerisinde yükselmiştir. Ülkeler açısından da dönemsel düşüslere rağmen genel olarak yükseldiği görülmektedir. Türkiye özelinde ise işsizlik oranları, 1990'lı yıllarda düşmüşse de daha sonra artma eğilimi söz konusu olmuştur. Diğer taraftan Yüceol, eksik istihdam, mevsimlik çalışma ve çalışma ümidini kaybedenler gibi etkenlerden dolayı bu oranların görüldüğünden daha yüksek olduğunu ifade etmektedir<sup>162</sup>. Ayrıca yukarıda da bahsedildiği üzere, Tablo 5'e de yansıdığı üzere neoliberal politikaların uygulanmasıyla birlikte işsizlik oranlarında artış söz konusu olmuştur. Son dönemlerde ise azalma eğilimi olduğu görülmektedir. Yeni çalışma biçimlerinin yaygınlaşmasının, bu durumun arkasında yatan unsurlardan bir tanesi olduğu söylenebilir. Buna göre Tablo 6'da görüldüğü üzere, yarı zamanlı olarak istihdam edilen kişi sayısı da artmıştır. Özellikle kadınların işgücü piyasasına katıldığı ve esnek çalışma adı altında, yarı zamanlı olarak çalıştırıldıkları da bilinmektedir.

<sup>162</sup> Hüseyin Mualla Yüceol, "Küreselleşme, Yoksulluk ve Emek Piyasası Politikaları", Ç.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, C:14, S:2, 2005, s.500, <https://dergipark.org.tr/download/article-file/50251>, (16 Haziran 2019).

Tablo 6'da OECD ülkelerinde, tam zamanlı istihdamın azaldığı, 2015'ten itibaren artış yaşansa dahi, görece tam zamanlı istihdam oranında düşme yaşandığı görülmektedir. Yarı zamanlı istihdam açısından ise OECD ülkeleri ortalamasında artış yaşanmıştır. Bununla birlikte 2013 sonrası başlayan azalma eğilimine rağmen, bu oran 2003 yılına göre görece yüksek olarak gerçekleşmiştir. AB'de ise tam zamanlı istihdam oranlarında azalma görülürken, yarı zamanlı istihdam oranlarında artış olmuştur. Dolayısıyla bu veriler, tam zamanlı çalışmanın yerini, yarı zamanlı çalışmanın almaya devam ettiğini göstermektedir.

**Tablo 6**  
**OECD Ülkeleri ve AB'de Tam ve Yarı Zamanlı İstihdam, 2003-2017 (Seçilmiş Yıllar, %)**

|      |              | 2003 | 2005 | 2007 | 2009 | 2011 | 2013 | 2015 | 2017 |
|------|--------------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| OECD | Tam zamanlı  | 85.4 | 84.8 | 84.6 | 83.5 | 83.2 | 83.0 | 83.2 | 83.5 |
|      | Yarı zamanlı | 14.6 | 15.2 | 15.4 | 16.5 | 16.8 | 17.0 | 16.8 | 16.5 |
| AB   | Tam zamanlı  | 84.1 | 82.9 | 82.6 | 82.0 | 81.2 | 80.4 | 80.4 | 80.6 |
|      | Yarı zamanlı | 15.9 | 17.1 | 17.4 | 18.0 | 18.8 | 19.6 | 19.6 | 19.4 |

**Kaynak:** OECD.Stat, İşgücü Piyasası İstatistikleri, [https://stats.oecd.org/BrandedView.aspx?oecd\\_bv\\_id=lfs-data-en&doi=data-00299-en](https://stats.oecd.org/BrandedView.aspx?oecd_bv_id=lfs-data-en&doi=data-00299-en) ; EUROSTAT, İşgücü Piyasası İstatistikleri, <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do> (26 Ocak 2019).

Diğer taraftan istihdamdaki durum açısından, neoliberal politikaların uygulanmasıyla birlikte esnekleşme adı altında yeni çalışma türleri ve iş sözleşmelerinin ortaya çıktığı bilinmektedir. Bu kapsamında Tablo 7'ye göre; AB'de tam zamanlı çalışanlar arasındaki yoksulluk oranı 2010'da %7.1 ve 2017'de %7.7 iken; 2010 yılında yarı zamanlı çalışanlarda bu oran %12.5 ve 2017'de %15.6'dır. Diğer taraftan yarı zamanlı çalışanlar arasında, yoksulluk oranının yüksek olduğu yerler %61.1'i ile Romanya, %35.6'sı ile Bulgaristan, %31.5'i ile Portekiz ve %29.4'i ile Litvanya'dır. Yine AB'de 2010 yılında, geçici iş sözleşmesi ile çalışanlar arasında bu oran 2010'da %13,3 ve 2017'de %16,2'dir. 2017 yılında geçici iş sözleşmesi ile çalışanlar arasında ise yoksulluk oranının yüksek olduğu yerler %31,4 ile Lüksemburg, %29,5 ile Letonya, %27,5 ile Bulgaristan ve %22,9 ile Macaristan'dır <sup>163</sup>. Dolayısıyla neoliberal politikaların uygulanması sonucunda, esnekleşmeyle ortaya çıkan, kısmi süreli çalışma

<sup>163</sup> Tabloda olmayan oranlar için; EUROSTAT, EU-Statistics on Income and Living Conditions (EU-SILC) Instrument, <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do#>, (20 Ocak 2019).

ve geçici iş sözleşmeleri ile çalışmanın, çoğu ülkede yoksulluğu arttırdığı anlaşılmaktadır.

**Tablo 7**  
**Seçilmiş Ülkelerde Çalışma Süresi ve İş Sözleşmesi Türüne Göre Çalışan Yoksulluğu, 2009-2017 (%)**

| Ülke/Yıl          | 2009    | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|-------------------|---------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| <b>AB28</b>       | Tam     |      | 7.1  | 7.4  | 7.4  | 7.2  | 7.7  | 7.7  | 7.7  |
|                   | Kısmi*  |      | 12.5 | 13.  | 13.8 | 14.7 | 15.7 | 15.3 | 15.6 |
|                   | Sürekli |      | 5.2  | 5.5  | 5.5  | 5.5  | 5.8  | 5.7  | 5.8  |
|                   | Geçici  |      | 13.3 | 13.8 | 14.2 | 14.9 | 15.7 | 15.6 | 16.2 |
| <b>Almanya</b>    | Tam     | 5.1  | 5.4  | 6.1  | 5.7  | 6.3  | 7.5  | 7.1  | 6.5  |
|                   | Kısmi   | 10.0 | 11.2 | 10.5 | 11.3 | 13.4 | 14.9 | 14.5 | 15.2 |
|                   | Sürekli | 5.4  | 5.7  | 6.2  | 5.8  | 6.6  | 8.0  | 7.5  | 7.0  |
|                   | Geçici  | 14.2 | 16.2 | 15.3 | 16.1 | 17.0 | 17.5 | 18.1 | 20.5 |
| <b>Belçika</b>    | Tam     | 3.8  | 3.9  | 3.1  | 3.4  | 3.5  | 3.9  | 3.7  | 3.7  |
|                   | Kısmi   | 6.5  | 5.8  | 6.4  | 6.4  | 5.9  | 6.2  | 6.4  | 6.4  |
|                   | Sürekli | 2.6  | 2.4  | 2.5  | 2.7  | 2.7  | 2.5  | 2.6  | 2.5  |
|                   | Geçici  | 8.8  | 12.2 | 10.1 | 11.1 | 10.0 | 14.9 | 10.4 | 14.1 |
| <b>Fransa</b>     | Tam     | 5.3  | 5.2  | 5.9  | 6.6  | 5.9  | 6.3  | 6.0  | 6.5  |
|                   | Kısmi   | 11.2 | 11.2 | 13.7 | 13.0 | 13.1 | 13.3 | 13.2 | 13.5 |
|                   | Sürekli | 4.3  | 4.3  | 4.7  | 5.2  | 5.0  | 4.8  | 4.7  | 5.3  |
|                   | Geçici  | 12.5 | 11.7 | 13.8 | 13.6 | 14.9 | 14.8 | 13.2 | 12.7 |
| <b>İngiltere</b>  | Tam     | 4.9  | 5.3  | 5.5  | 6.6  | 6.2  | 5.7  | 5.6  | 6.0  |
|                   | Kısmi   | 11.9 | 11.4 | 12.3 | 14.3 | 13.6 | 16.1 | 13.0 | 14.1 |
|                   | Sürekli | 5.2  | 5.4  | 5.8  | 6.4  | 5.9  | 6.0  | 5.1  | 6.0  |
|                   | Geçici  |      | 6.5  | 11.0 | 9.2  | 8.0  | 12.5 | 7.3  | 12.0 |
| <b>İspanya</b>    | Tam     | 9.6  | 9.2  | 9.3  | 8.7  | 8.9  | 10.2 | 10.3 | 10.7 |
|                   | Kısmi   | 21.1 | 19.3 | 19.0 | 21.1 | 18.7 | 22.9 | 27.1 | 24.2 |
|                   | Sürekli | 6.0  | 5.5  | 5.4  | 5.4  | 5.4  | 5.9  | 5.9  | 6.2  |
|                   | Geçici  | 17.8 | 15.2 | 15.9 | 17.6 | 17.5 | 22.9 | 23.3 | 20.9 |
| <b>İtalya</b>     | Tam     | 9.0  | 8.6  | 9.5  | 9.3  | 9.3  | 9.6  | 9.8  | 10.0 |
|                   | Kısmi   | 14.5 | 14.5 | 18.6 | 18.0 | 19.2 | 17.4 | 18.5 | 19.9 |
|                   | Sürekli | 7.2  | 6.7  | 7.6  | 7.7  | 7.2  | 7.1  | 7.8  | 7.5  |
|                   | Geçici  | 16.2 | 19.4 | 19.0 | 19.8 | 20.4 | 17.9 | 19.1 | 20.5 |
| <b>Portekiz</b>   | Tam     | 8.5  | 8.1  | 8.6  | 8.5  | 8.8  | 9.1  | 9.6  | 9.5  |
|                   | Kısmi   | 33.0 | 32.7 | 28.3 | 23.4 | 28.0 | 31.1 | 29.5 | 30.2 |
|                   | Sürekli | 5.9  | 5.1  | 4.8  | 5.4  | 5.5  | 5.6  | 6.5  | 6.6  |
|                   | Geçici  | 12.1 | 7.4  | 10.4 | 9.1  | 11.7 | 12.9 | 13.3 | 13.5 |
| <b>Türkiye</b>    | Tam     | 17.1 | 16.7 | 14.8 | 14.3 | 14.2 | 13.8 | 13.2 | 13.2 |
|                   | Kısmi   | 33.9 | 28.6 | 23.8 | 23.5 | 20.9 | 19.8 | 17.8 | 15.3 |
|                   | Sürekli | 7.6  | 6.9  | 7.2  | 7.7  | 8.6  | 9.0  | 8.8  | 9.4  |
|                   | Geçici  | 26.3 | 25.2 | 26.3 | 27.4 | 26.9 | 26.3 | 25.5 | 27.6 |
| <b>Yunanistan</b> | Tam     | 12.5 | 11.7 | 10.4 | 13.4 | 10.7 | 11.9 | 11.6 | 12.2 |
|                   | Kısmi   | 26.9 | 29.4 | 21.4 | 27.3 | 27.0 | 27.9 | 28.2 | 30.3 |
|                   | Sürekli | 5.7  | 5.1  | 4.3  | 4.7  | 5.8  | 5.1  | 4.7  | 4.9  |
|                   | Geçici  | 15.1 | 13.4 | 8.9  | 15.3 | 13.8 | 14.8 | 15.8 | 15.2 |

**Kaynak:**EUROSTAT, EU-Istatistics on Income and Living Conditions (EU-SILC) Instrument, [https://ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-datasets/-/ILC\\_IW05](https://ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-datasets/-/ILC_IW05) (20 Ocak 2019).

\*Haftalık 30 saatin altındaki çalışmalar

Kendi hesabına çalışanlar ve ekonomik konjonktür arasındaki ilişkiyi açıklayan "durgunluk iticiliği" (recession push) teorisine göre işsizlik, ücretli istihdam fırsatlarını ve işi arama sürecinde beklenen kazanımları azaltmaktadır. Diğer bir deyişle kendisi için uygun ücretli istihdam olanağı bulamayanlar, kendi işlerini kurma riski içine

itilmektedirler. Bu yüzden bu teori, işsizlik ve kendi hesabına çalışma arasında pozitif bir ilişkinin var olduğunu iddia etmektedir<sup>164</sup>.

Bu kapsamda Acs, Audresch ve Evans OECD ülkeleri kapsamında yaptıkları çalışmalarında, kendi hesabına çalışma oranlarının işsizlik oranıyla birlikte arttığını ifade etmişlerdir. Benzer şekilde Alba ve Ramirez, İspanya ve ABD'de işsizlik döneminin, kendi hesabına çalışma olasılığını arttırdığını ortaya koymuşlardır<sup>165</sup>.

Sonuç olarak küreselleşme sürecinde uygulama alanı bulan neoliberal politikalar kapsamında, istihdamın sektörel yapısında değişim yaşanmaya başlamış; yeni çalışma biçimleri ve istihdam olanakları ortaya çıkmıştır. Bunun sonucunda da çalışan yoksulluğunun arttığı gözlemlenmiştir. Bu ifade ise kısmi süreli ve geçici iş sözleşmesi ile çalışanlarda, yoksulluğun arttığını gösteren veriler ile açıklanmıştır. Bununla birlikte bireyler, kayıtdışı istihdamda, düşük ücretle, güvencesiz ve kötü çalışma koşullarında çalışmaktadırlar. Bu çerçevede, bireyler ve içinde bulundukları hanehalkı da bu faktörlerden etkilenmektedirler. Bu nedenle hem bireysel ve hanehalkı özelliklerinin hem de daha önce bahsedilen faktörlerin, toplam gelir açısından ne tür etkilerinin olduğunun ortaya konulabilmesi amacıyla, çalışan yoksulluğu açısından incelenmesi önem kazanmaktadır.

### **2.1.5. Hanehalkı ve Bireysel Özellikler**

Bireyin ve hanehalkının yoksullaşmasına etki eden faktörler arasında, bireysel olarak yaş, cinsiyet ve eğitim durumu gibi unsurlar bulunmakla birlikte; hanehalkı düzeyinde ele alındığında ise hanehalkının genel yapısı önem kazanmaktadır. Bir diğer deyişle hanehalkındaki kişi sayısı, çocuk sayısı, bağımlı sayısı, sahip olunan işin genel yapısı (kısmi süreli, tam zamanlı vb) ve düşük ücretler gibi konular, genel olarak bireyin ya da hanehalkının çalışan yoksulluğu üzerinde etkili olmaktadır. Hanehalkı yapısı ve taşıdığı nitelikler ile çalışan yoksulluğu arasında bir ilişkinin olduğu, literatürde çoğunlukla kabul görmektedir. EUROFOUND tarafından 2017'de yayınlanan rapora göre; çocuklu bir ailede yaşayanlar, çalışma çağına erişmiş olan ortalama kişilerin

---

<sup>164</sup> Emilio Congregado ve Diğerleri, "The 'Recession-Push' Hypothesis Reconsidered", [Electronic Version] *International Entrepreneurship and Management Journal*, March 2009, C:8, S:3, (26 Ocak 2019), s.2.

<sup>165</sup> Gündoğan, s.34.

bulunduğu ailelerde yaşayanlara göre daha fazla yoksulluk riski içindedirler. Özellikle, tek ebeveynli aileler veya 3 ve daha fazla çocuklu çift ebeveynli ailelerde yaşayanlarda yoksulluk riski daha fazladır. Ayrıca çocuklu hanelerde tek yetişkin olan kişiler, bir veya daha fazla yetişkinin yaşadığı hanelere göre daha yüksek oranda yoksulluk riski taşımaktadırlar<sup>166</sup>.

Türkiye açısından da söz konusu durumun geçerli olduğu ifade edilebilir. Buna göre Tablo 8'e göre; 2017 yılı itibari ile Türkiye'de, tek ebeveynli ailelerde yoksulluk oranı %12; bağımlı çocuğu olmayan hanehalkında %7; bağımlı çocuğu olan hanehalkında ise %25 olarak kendini göstermektedir. Özellikle, tek yetişkin bulunan ve en az bir çocuğu olan haneler(%26) ve iki yetişkinli ve üç veya daha fazla bağımlı çocuğu olan hanelerde(%47) yoksulluk daha fazla görülmektedir.

**Tablo 8**  
**Türkiye'de Hanehalkı Tipine Göre Yoksulluk\* Oranları, 2008-2017, (%)**

| Hane Türü                                            | Yıl | 2008 | 2010 | 2012 | 2014 | 2016 | 2017 |
|------------------------------------------------------|-----|------|------|------|------|------|------|
| <b>Toplam</b>                                        |     | 24,1 | 23,8 | 22,7 | 21,8 | 21,2 | 20,1 |
| <b>Tek kişilik hanehalkı</b>                         |     | 7,6  | 10,1 | 13,4 | 11,8 | 12,2 | 12,1 |
| <b>Bağımlı çocuğu olmayan haneler</b>                |     | 9,3  | 8,2  | 7,8  | 7,5  | 6,8  | 6,7  |
| <b>Bağımlı çocuğu olan hanehalkı</b>                 |     | 28,4 | 28,5 | 27,4 | 26,6 | 26,3 | 25,1 |
| -Tek Yetişkinli, en az bir bağımlı çocuğu olan       |     | 30,8 | 32   | 30,4 | 30,9 | 28,3 | 26,3 |
| -İki yetişkinli, bir bağımlı çocuğu olan             |     | 9,9  | 10   | 9,5  | 7,5  | 8,2  | 7,5  |
| -İki yetişkinli iki bağımlı çocuğu olan              |     | 15,9 | 15,7 | 15,2 | 15   | 15   | 13,4 |
| -İki yetişkinli üç ve daha fazla bağımlı çocuğu olan |     | 49,9 | 48,1 | 48,1 | 46,6 | 45,7 | 47,3 |
| -Bağımlı çocuğu olan diğer hanehalkı                 |     | 31,2 | 33,2 | 31,2 | 28,9 | 28,9 | 25,8 |

**Kaynak:** TÜİK, Gelir ve Yaşam Koşulları Araştırması-Gelire Dayalı Yoksulluk İstatistikleri, [http://www.tuik.gov.tr/PreTablo.do?alt\\_id=1013](http://www.tuik.gov.tr/PreTablo.do?alt_id=1013), (14 Mart 2019).

\*Eşdeğer hanehalkı gelirinin % 60'ı yoksulluk sınırı olarak kabul edilmektedir.

Hanehalkının kira geliri, faiz geliri, emekli aylığı gibi farklı ek gelir fonlarına sahip olma yeteneği, yoksulluğu azaltıcı etkiye sahip önemli bir faktör olarak kabul edilmektedir. Bununla birlikte ailede yaşayan bağımlı sayısının artması çalışan yoksulluğunu tetikleyici niteliktedir. Diğer taraftan son dönemlerde aile yapısındaki değişiklikler ve özellikle tek ebeveynli ailelerin miktarının artması, ailenin yeniden dağıtıcı etkisini azaltmaktadır. Bu durumda tek ebeveynli hanehalkı veya üç ve daha

<sup>166</sup> EUROFOUND, *In-Work Poverty In The EU*, s.9.

fazla bağımlı çocuğun bulunduğu hanelerin, niçin daha yüksek çalışan yoksulluğu riski taşıdığını açıklanmaktadır<sup>167</sup>.

Bireysel faktörlere gelindiğinde ise düşük ücret ile çalışma, çalışan yoksulluğu üzerine etkili bir faktördür. Buna göre bir işe sahip olmak ile çalışan yoksulluğu arasında açıkça bir bağlantı bulunmaktadır. Ancak, daha önce de düşük ücretli çalışma ile düşük ücretli çalışan yoksul arasındaki farklılık açıklanmıştır. Dolayısıyla, çalışan yoksulluğu riski taşıyan bireylerin çoğu düşük ücretli iken, bunları tamamı çalışan yoksullar olarak nitelendirilmemektedir. Diğer bir deyişle düşük ücretlerin, bireylerin çalışan yoksulluğunun üzerine etkisi hanehalkının yapısına göre değişmektedir. Eğer kişi düşük ücretle de olsa çalışıyorsa ve bu kişinin geliri, hanehalkının ikincil kazanıcı ise hanehalkının toplam geliri artacaktır. Buna göre kişi, hanehalkının gelirine katkı sağlamak için çalışıyorsa, çalışan yoksulluğu riskinin daha düşük olacağı iddia edilmektedir<sup>168</sup>.

Diğer taraftan bireyin eğitim düzeyi, çalışan yoksulluğunda etkili bir faktördür. Yeterli seviyede eğitime sahip olmamak, düşük ücretli çalışmaya neden olmaktadır. Ayrıca, kişinin sahip olduğu nitelik seviyesinin yetersiz olması, düşük ücretli çalışma riskini arttırmaktadır. 2017 yılında, AB üyesi 28 ülke işçilerinin eğitim düzeyleri ile çalışan yoksulluğu arasındaki ilişki incelendiğinde, eğitim düzeyi arttıkça çalışan yoksulluğu riskinin azaldığı görülmektedir. Buna göre AB ortalamasında, en düşük eğitim seviyesinde çalışan yoksulluğu riski %20 iken, bu oran orta öğrenimliler için %9 ve yüksek öğrenimliler için %5 düzeyindedir<sup>169</sup>. Bununla birlikte eğitim temelinde, Romanya'da yüksek öğrenim görenler ile ilkokul mezunları arasında yoksulluk riski taşıyanların oranı dikkat çekmektedir. Buna göre Romanya'da yüksek öğrenim görenlerin sadece %0,9'u çalışan yoksulluğu riski taşımaktan iken, ilkokul mezunlarında bu oran %51'e çıkmaktadır<sup>170</sup>.

<sup>167</sup> EUROFOUND, *In-Work Poverty In The EU*, s.10.

<sup>168</sup> EUROFOUND, *In-Work Poverty In The EU*, s.7.

<sup>169</sup> EUROSTAT, EL-SILC Survey, <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do> (11 Mart 2019).

<sup>170</sup> Yılmaz, s.192.

2017 yılı itibari ile Türkiye'de ise, okuma yazma bilmeyenlerin yoksulluk oranı %35; bir okul bitiremeyenlerde %31; lise altı eğitim alanlarda %19; lise ve dengi okul mezunlarında %10; yükseköğretim mezunlarında ise %3 civarındadır<sup>\*171</sup>.

Çalışan yoksulluğu, yaş ve cinsiyet arasında, yakın bir ilişkinin bulunduğu görülmektedir. Bu noktada cinsiyet açısından, kadınların işgücü piyasasında zayıf konumda olmalarının etkisi bulunmaktadır. Yılmaz'a göre ailede ücret geliriyle çalışanlara ek olarak, kadınların ikinci gelir açısından daha düşük ücretli işlerde çalışıyor olmaları, hanenin toplam gelir açısından yoksulluk sınırının üstüne çıkmasına olanak sağlayacaktır. Bununla birlikte kadının ailesinden ayrı yaşaması durumunda, her şey eşit dahi olsa işgücü piyasalarında, kadınların zayıf konumlarından dolayı çalışan yoksulluğu riskleri erkeklerden daha fazla olacaktır<sup>172</sup>. Hanehalkı içinde kadının çalışıyor olmasının, toplam gelir açısından destekleyici olacağı genel olarak kabul gören bir gerçektir. Ancak bu durumda, kadınların genellikle kötü çalışma ortamlarında, kötü çalışma şartları altında, kayıtdışı istihdamda ve sosyal güvenlik sisteminden dışlanarak düşük ücret ile istihdam edilmeleri muhtemeldir. Dolayısıyla her ne kadar kadınların, ikincil gelir bağlamında düşük ücret ile istihdama katılması, hanehalkının toplam geliri açısından yoksulluk sınırının üstüne çıkmasına imkan yaratsa da kadınların çalışan yoksulluğu riski işgücü piyasası içerisinde devam edecektir. Diğer taraftan ise daha önce yukarıda bahsedildiği gibi hanehalkının genel yapısı içinde kadınların, gerek kültürel etkenler gerek ise sosyo-ekonomik etkenlerden dolayı, tahsis edilen paya ulaşması engellenebilmektedir.

Çalışan yoksulluğu ile yaş arasında ise ters orantı bulunmaktadır. Buna göre, 2017 yılında AB ortalamasında, 16-24 yaş arası çalışanların yaklaşık olarak %12'si çalışan yoksulluğu riski taşımakta iken; 15-54 yaşları arasında bu oran %9; 54-64 yaşları arasında %9 ve 65 ve üzeri yaşlarda %10 olarak tahmin edilmiştir<sup>173</sup>. Dolayısıyla, en yüksek çalışan yoksulluğu riski taşıyanlar genç işçiler olmaktadır. Bu durum, genellikle gençlerin düşük ücretli işlerde çalışarak kariyerlerine başlamaları ile

\* Yoksulluk sınırı olarak gelire dayalı göreceli yoksulluk sınırı, eşdeğer hanehalkı gelirinin %60'ı olarak kabul edilmiştir.

<sup>171</sup> TÜİK, Gelir ve Yaşam Koşulları Araştırması-Gelire Dayalı Yoksulluk İstatistikleri, [http://www.tuik.gov.tr/PreTablo.do?alt\\_id=1013](http://www.tuik.gov.tr/PreTablo.do?alt_id=1013)(14 Mart 2019).

<sup>172</sup> Yılmaz, s.192.

<sup>173</sup> EUROSTAT, EU-SILC, <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do>(11 Mart 2019).

açıklanmaktadır<sup>174</sup>. 65 yaş üzerinde olanlarda ise çalışan yoksulluğu riski, işgücü piyasalarından çekilmeleri sebebi ile açıklanabilir.

TÜİK tarafından yoksulluk üzerine çalışmalar yapılmaktadır. Bu kapsamda yoksulluk verilerine ulaşabiliyorken, çalışan yoksullar üzerine yaş, cinsiyet, kent-köy, hanehalkı vb. bağlamlarda verilere ulaşılamamaktadır. Nihayetinde bu durum, çalışan yoksulluğunun ülkemiz özelinde sağlıklı değerlendirmeler yapılabilmesini ve sonuç odaklı çözümler üretilebilmesini güçleştirmektedir. Son olarak hanehalkının toplam geliri açısından hane yapısının belirleyici olduğu bir gerçektir. Ancak çalışanların yoksullaşması bireysel özelliklerle değil, makro politikalar ile açıklanabilir. Bu kapsamda çalışma yaşamında ücretlerin düşmesi, sosyal sorumlulukların kişilerin beceri ve kendi imkanlarına terk edilmesi sonucunda, çalışanların yoksulluk riski ile yüz yüze gelmesi sıklıkla karşılaşılan bir durumu ifade etmektedir<sup>175</sup>.

#### 2.1.6. Çalışanlar Arasındaki Örgütlenmenin Yetersizliği

Anayasa ve kanunlar ile düzenlenen ve korunan, işçilerin temel haklarından bir tanesi de "sendika hakkı" dır. 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu, sendika hakkını, hem işçilere hem de işverenlere tanımaktadır. Ancak burada dikkat çekilmesi gereken nokta, çalışanların örgütlenmesidir. Webbler'e göre, *"sendikalar, ücretli çalışanların, çalışma koşullarını iyileştirmek amacıyla oluşturdukları sürekli bir birliktir..."*<sup>176</sup> Bu doğrultuda çalışanların, çalışma yaşamına ilişkin sorunlarını çözmek, ortak çıkarlarını ve haklarını korumak ve geliştirmek amacıyla kurdukları örgütlere "sendika" denilmektedir.

Sendikaların temel amaçları, çalışma koşullarının iyileştirilmesidir. Bu konuda, sendikalar, üyeleri olan işçilerin çıkarları doğrultusunda çalışma koşullarının belirlenmesinde söz sahibi olmak istemektedirler. Çalışma koşullarını ise; ücret, iş güvencesi, işçi sağlığı ve iş güvenliği gibi konular oluşturmaktadır<sup>177</sup>. Dolayısıyla sendikalar, çalışanların çalışma koşullarının iyileştirilmesinde önemli bir role sahiptir.

---

<sup>174</sup> Yılmaz, s.190.

<sup>175</sup> Kesken, s.72.

<sup>176</sup> Hugh Clegg, **Trade Unionism Under Colective Bargaining**, Basil Blackwell, Oxford, 1978,s.2'den Aktaran: Koray, s.195.

<sup>177</sup> Koray, s.198.

Bu noktada sendikaların, ücret ve diğer çalışma koşullarına etkisini inceleyen araştırmalarda, bu etkinin genellikle pozitif yönlü olduğu ifade edilmektedir. Bu etkinin düzeyi ise iş piyasaları, endüstriler, meslek grupları ve demografik yapılar arasında farklı şekilde ortaya çıkabilmektedir<sup>178</sup>. Bu kapsamda sendikaların etkisi, örgütlenmenin güçlü olduğu yerlerde büyük ve geniş şekilde ortaya çıkabiliyorken, sendikalaşmanın dar olduğu yerlerde ve durumlarda ise yalnızca kapsam içindeki ücretliler için sınırlı kazanımlar elde edilebilmesi şeklinde ortaya çıkmaktadır. Ayrıca işçi örgütlerinin, faaliyetleri ile sadece üyelerinin çalışma koşullarını değil, aynı zamanda "sendikalaşma tehdidi\*" etkisiyle, sendikasız çalışanların da çalışma koşulları üzerinde olumlu katkıları olabileceği kabul görmektedir. Diğer taraftan sendikaların, yaygınlaşarak güç kazanması sonucunda, çalışanların milli gelirden alacağı payı artırabileceği ve gelir dağılımının çalışanlar lehine değişebileceği savunulmaktadır<sup>179</sup>.

20. yüzyıl başlarında güç kazanmaya başlayan ve İkinci Dünya Savaşı sonrasında da toplumsal bir güç olarak kabul edilen işçi örgütleri, ekonomik ve siyasal olarak mücadele ederek ücretli çalışanların, çalışma yaşamlarına yönelik koşulları üzerinde önemli etkileri olan bir güç haline gelmişlerdir. Diğer taraftan Koray'a göre gelişmiş ülkelerde bulunan sendikaların koşulları, gelişmekte olan ülkelerdeki sendikalar için söz konusu olmamakla birlikte, 1960'lı ve 1970'li yıllarda uygulanan devlet anlayışı ve ekonomi politikaları, göreceli olarak günümüze göre daha uygun ortamlar sağlamıştır. Ancak 20. yüzyılın sonunda ise sendikalar, örgütlenme, siyasal etkinlik ve toplu pazarlık açısından bir çok problemle karşı karşıya kalarak, yeniden var olma mücadelesine girmişlerdir<sup>180</sup>. 1980 sonrası sendikacılık güç kaybetmiştir. Bu güç kaybına neden olan unsurların tespitinde ise literatürde fikir birliği olduğu görülmektedir. Örneğin Koray, yapısal değişimlere dikkat çekmektedir. Buna göre<sup>181</sup>:

---

<sup>178</sup> Gündoğan, s.35.

\* Örneğin, sendikacı sektörde işçilerin ücret artışı temin etmesi ile sendikacı-sendikasız işçi ücret farkları artacaktır. Bu durumda sendikasız işçiler örgütlenmeye yöneleceğinden, işveren sendikasız işçilerin sendikalaşmasını engellemek için sendikacı işçi ücretine yakın bir ücret verebilecektir(Bk. M. Kemal Biçerli, **Çalışma Ekonomisi**, İstanbul: Beta Yayınevi, 2000, s.332).

<sup>179</sup>Koray, s.195.; Gündoğan, s.36.

<sup>180</sup> Koray, s.195-198.

<sup>181</sup> Meryem Koray, **Değişen Koşullarda Sendikacılık**, TÜSES, İstanbul, 1994, s.3-4'ten Aktaran: Adnan Mahiroğulları, "1980 Sonrasının Sosyoekonomik Değişim ve Dönüşümü Bağlamında Sendikacılıkta Gelinek Nokta", **18. Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Kongresi-Sosyal Politikada Dönüşümler**", Antalya: Bursa Uludağ Üniversitesi, 19-22 Ekim 2017, s.211.

*1970'lerin ortalarından itibaren gelişmiş ülkelerde yaşanan yapısal değişiklikler sendikaların siyasal, toplumsal rollerini ve toplu pazarlık mücadelesinde pazarlıkların yapısı ve konumlarını da değiştirmiştir. Neticede, 1980 öncesinin sınıf dayanışması, toplu çıkarlar ve toplu mücadele gibi kavramlara ve politikalara dayalı sendikacılık, yeni dönemde değişime ve dönüşüme zorlanmaktadır.*

Diğer taraftan uluslararası literatürde de benzer tespitlerin bulunduğu gözlemlenmiştir. Buna göre Bellamare ve arkadaşları da 1980 sonrası sendikacılıkta yaşanan değişim ve dönüşümün nedenlerini incelemişlerdir. Buna göre<sup>182</sup>:

*Yapısal faktörler, piyasaların küreselleşmesi, yeni teknolojiler, istihdam şekillerindeki değişimler, neoliberal hükümetlerin iktidara gelişi, bu hükümetlerin sendika karşıtı mevzuatı (législation antisyndicale) kabullenmeleri ve yeni işletme stratejileridir.*

1980'li yıllardan itibaren, dünyada genellikle sendika yoğunluklarının azaldığı ve sendikaların hem çalışma ilişkilerinde hem de siyasal ve toplumsal yapılarda güç kaybetmeye başladığı bilinmektedir. Yukarıda küreselleşme sürecinde neo-liberal politikaların uygulanması ile hem işsizlik oranlarının arttığı hem de güvencesiz kesimlerin yeniden üretilmeye başladığı açıklanmıştır. Bununla birlikte sendikal örgütlerin de yeni haklar elde etmek yerine, tavizlerin pazarlığına itildikleri savunulmaktadır. Erdoğan bu ifadeyi ise çalışanların, işlerini korumayı temel alan ve hem ücretler hem de çalışma koşulları açısından tavizlerin pazarlığı şeklinde, küresel sermaye ve krizlere karşı bir iç dayanışma modelinin uygulama alanı bulmasıyla açıklamaktadır. İşçi örgütleri geçmişte büyük ölçekli işletmelerde, tam zamanlı çalışan ve çoğunluğunu erkeklerin oluşturduğu işçileri temsil etmiştir<sup>183</sup>. Ancak teknolojilere dayalı olarak, üretim modellerinin farklılaşması ve yeni işgücü gruplarının çalışma hayatına dahil olması sendikaların sorun yaşamasına neden olmuştur. Bu kapsamda küreselleşme sürecinde işçi örgütleri, işletmelerin ölçeğinin düşmeye başlaması, hizmetler kesiminin ağırlık kazanması, esnek çalışma biçimlerinin yaygınlaşması ve

<sup>182</sup>Guy-Grave lBellamare ve Diğerleri, "Syndicalisme et mouvements sociaux: voie de renouveau des théories du syndicalisme et de l'action syndicale efficace? Le cas de services de garde" **Economie et Solidarités**, Vol: 36, No:2, Quebec, 2006, s.192'den Aktaran: Mahiroğulları, s.211.

<sup>183</sup>Seyhan Erdoğan, "2000'li Yıllarda "İçerdekiler" Azalır, "Dışarıdakiler" Çoğalırken Sendikal Dayanışmayı Hayal Etmek", **19. Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Kongresi (Genişletilmiş Bildiri Özetleri) - "Emeğin ve Sendikacılığın Geleceği"**, Zonguldak: Zonguldak Bülent Ecevit Üniversitesi, 04-06 Ekim 2018, s.1-3.

kadın çalışanların sayısının artmasıyla yeni örgütlenme modelleri bulmakta zorluk çekmişlerdir<sup>184</sup>.

1960'lı ve 1970'li yıllarda sendikalaşmanın birçok ülkede yoğun olduğu, özellikle Avrupa ülkelerinde en yoğun olduğu gözlemlenmiştir. 1955 yılı sonrasında 1980'lere kadar bu oran, yaklaşık olarak İngiltere'de %44'ten %54'lere, Belçika'da %44'ten %55'e, İtalya'da %43'ten %48'lere kadar artmış, Danimarka, İsveç gibi İskandinav ülkelerinde ise % 80'lere çıkmıştır. Bununla birlikte 1980 sonrası ise birçok ülkede; Almanya'da %40'tan %32'ye, İngiltere'de %44'ten %32'ye düşmesi gibi sendikalaşma oranlarında düşüş yaşandığı görülmüştür. Bu düşüş ise hem ekonomide ve üretim yapısındaki değişimler ile hem de küreselleşen üretim sürecinin, işgücü piyasasını etkilemesi ile açıklanmaktadır. Koray'a göre bu dönemde, örgütlü kesimlerde olduğu gibi genel itibarıyla tüm ücretliler kapsamında koruyucu kurallardan uzaklaşma çabalarında artış olmuştur<sup>185</sup>.

Tablo 9 incelendiğinde, İskandinav ülkeleri hariç Avrupa'da yüksek bir sendikacılığın kalmadığı görülmektedir. 2001 yılından 2017'ye kadar, yaklaşık olarak Almanya'nın sendikalaşma oranı %24'ten %17'ye, Hollanda'da %22'den %17'ye, İrlanda'da %35'ten %27'ye, İsviçre'de %20'den %16'ya, Slovenya'da %41'den %20'ye düşmüştür. Diğer taraftan ise sendikalaşma oranının yüksek olduğu Danimarka'da %73'ten %67'ye, İsveç'te %78'den %66'ya, Finlandiya'da %74'ten %65'lere düşmüştür. Dolayısıyla dünyada, hemen her yerde sendikalaşma oranlarında düşüş yaşandığı görülmektedir.

---

<sup>184</sup>Aslan Tolga Öcal, "İşçi Sendikacılığında Değişen Koşullar ve Yeni Örgütlenme Stratejileri", (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Üniversitesi, SBE, 2003), s.1.

<sup>185</sup> Koray, s.201.

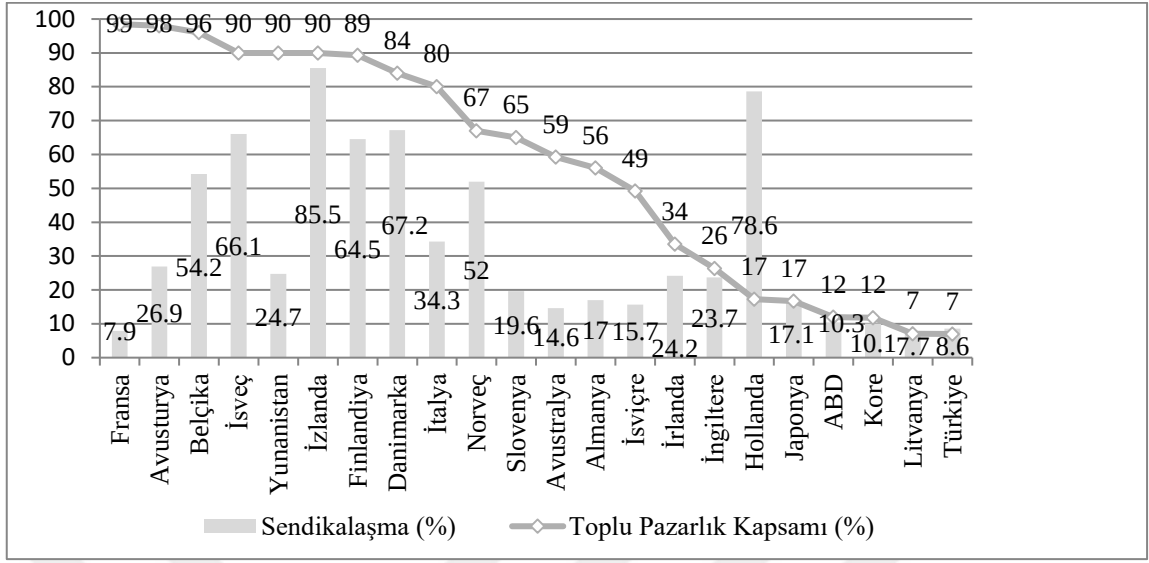
**Tablo 9**  
**Seçilmiş OECD lkelerinde Sendikalaşma Oranları, 2001-2017, (Seçilmiş Yıllar, %)**

| lke       | Yıl | 2001 | 2003 | 2005 | 2007 | 2009 | 2011 | 2013 | 2015 | 2017 |
|------------|-----|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| ABD        |     | 12.9 | 12.4 | 12.0 | 11.6 | 11.8 | 11.3 | 10.8 | 10.6 | 10.3 |
| Almanya    |     | 23.7 | 23.0 | 21.5 | 19.8 | 18.8 | 18.4 | 18.0 | 17.6 | 17.0 |
| Avustralya |     | 24.5 | 23.0 | 22.4 | 18.9 | 19.7 | 18.4 | 17.0 | 15.1 | 14.5 |
| Avusturya  |     | 36.2 | 34.6 | 33.8 | 30.4 | 29.3 | 28.3 | 27.8 | 27.4 | 26.9 |
| Belçika    |     | 56.4 | 54.2 | 53.7 | 54.7 | 54.9 | 55.1 | 55.1 | 54.2 | 54.2 |
| Danimarka  |     | 73.0 | 72.0 | 70.9 | 67.8 | 68.4 | 70.1 | 69.3 | 68.6 | 67.2 |
| Finlandiya |     | 74.3 | 72.6 | 70.4 | 70.2 | 68.9 | 67.3 | 66.3 | 66.5 | 64.6 |
| Fransa     |     | 7.9  | 8.4  | 8.0  | 7.9  | 7.9  | 8.1  | 8.1  | 7.9  | 7.9  |
| Hollanda   |     | 21.8 | 21.4 | 21.0 | 19.4 | 19.2 | 19.3 | 18.2 | 17.7 | 17.3 |
| İngiltere  |     | 20.0 | 28.5 | 27.0 | 27.2 | 27.0 | 26.5 | 25.4 | 24.2 | 23.7 |
| İrlanda    |     | 35.1 | 34.9 | 32.5 | 30.9 | 32.3 | 33.2 | 31.5 | 27.2 | 27.2 |
| İsveç      |     | 77.5 | 77.5 | 75.7 | 70.8 | 68.4 | 67.5 | 67.7 | 67.0 | 66.1 |
| İsviçre    |     | 19.7 | 19.9 | 19.3 | 18.5 | 17.3 | 17.0 | 16.6 | 15.7 | 15.7 |
| İtalya     |     | 33.8 | 33.2 | 33.3 | 33.5 | 34.7 | 35.8 | 36.8 | 35.7 | 34.4 |
| Japonya    |     | 20.  | 19.6 | 18.7 | 18.1 | 18.4 | 18.0 | 17.7 | 17.4 | 17.1 |
| Norveç     |     | 53.7 | 54.9 | 54.7 | 52.8 | 53.4 | 53.3 | 51.8 | 52.5 | 52.5 |
| Slovenya   |     | 40.8 | 43.6 | 37.1 | 29.0 | 26.3 | 23.1 | 21.3 | 19.6 | 19.6 |
| Türkiye    |     | 29.4 | 25.8 |      |      | 10.7 |      | 6.3  | 8.0  | 8.6  |

**Kaynak:** OECD, Sendikalaşma ve Toplu İş Sözleşmesi İstatistikleri, 2019, <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=TUD> (26 Mart 2019).

Sendikalaşma oranları, sendikal korunmadan yararlanınların oranını göstermemektedir. Sendikaların en önemli fonksiyonlarından birinin, toplu iş sözleşmeleri yoluyla, sendikanın zeminini oluşturan üyelerinin hak ve çıkarlarını korumak olduğu bilinmektedir. Dolayısıyla toplu iş sözleşmesi(TİS) kapsamındaki işçilerin sayısı ve oranının incelenmesi, bu fonksiyonun amacına ulaşıp ulaşmadığı konusunda yol gösterici olacaktır.

şekil 4 incelendiğinde yaklaşık olarak %8 oranında sendikalaşmaya sahip olan Fransa'da, TİS kapsama oranı %98'dir. TİS kapsamı Avusturya'da %98, Belçika'da %96, Yunanistan'da %90, İsveç'te %90, Finlandiya'da %89 ve Danimarka'da %84 olarak gerçekleşmiştir. TİS kapsamının en düşük olduğu ülkeler ise, %12 ile ABD, %12 ile Kore, %7 ile Litvanya ve %7 ile Türkiye'dir. OECD verilerine göre, Türkiye'de 2017 yılı sendikalaşma oranı yaklaşık olarak %9, TİS kapsamı ise 2016 yılında %7'dir. Bu erevede Türkiye, OECD lkeleri içerisinde, en düşük sendikalaşma ve TİS kapsamına sahip ülkelerden birisidir.



Şekil 4: Seçilmiş OECD Ülkelerinde Sendikalaşma ve Toplu İş Sözleşmesi Kapsama Oranı (%)

**Kaynak:** OECD, Sendikalaşma ve Toplu İş Sözleşmesi İstatistikleri, 2019, <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=TUD>, (27 Mart 2019).

Şekil 4'te TİS kapsamının, sendikalaşmanın altında veya üstünde gerçekleştiği yerlerin olduğu görülmektedir. Bu noktada OECD ve AB ülkelerinin genelinde teşmil\* mekanizmaları ile toplu iş sözleşmelerinin, sendika üyesi olmayan kişilere de uygulandığı görülmektedir. Böylelikle TİS kapsamı, sendikalaşma oranının üzerine çıkabilmektedir<sup>186</sup>. Diğer taraftan Koray'a göre, Batı Avrupa ülkelerinin çoğunda, birleşmiş bir sendikacılığın bulunması ve sektör bazında yapılan TİS'lerin uygulama alanının geniş olması, devletin ve işverenlerin TİS'lerin kapsamının genişletilmesi taraftarı olması gibi faktörler nedeniyle, TİS kapsamı sendikalaşma oranını aşmıştır. Buna rağmen bu süreçte yaşanan olumsuzluklar, sendikalar için önemli sorunlar yaratmıştır. Bu durum ise, daha önce de izah edildiği üzere, sendikaların hem mevcut istihdamı korumak için müzakerelerde, esnek ücret ve esnek istihdam gibi uygulamaları kabul etmek durumunda kalmaları hem de ücret pazarlıklarında daha düşük ücret artışına razı olmaları ile açıklanmıştır<sup>187</sup>.

\* Teşmil: Bir toplu iş sözleşmesinin taraflarını oluşturmayan diğer işçi ve işverenleri de kapsayacak biçimde diğer işyeri, işçi veya işverenleri kapsayacak hale getirilmesi.

<sup>186</sup> DİSK Araştırma Merkezi(DİSK-AR), "Türkiye'de Sendikalaşma, Toplu İş Sözleşmesi Kapsamı ve Grevler (2013-2019)", İstanbul:2009, <http://disk.org.tr/wp-content/uploads/2019/02/Sendikalasma-Arastirmasi.pdf> (27 Mart 2019), s.7.

<sup>187</sup> Koray, s.203.

Türkiye açısından sendikalaşma oranı incelendiğinde, toplam işçi sayısında Ocak 2013-Ocak 2019 döneminde yaklaşık olarak %23, sigortalı işçi sayısında %25, sendikalı işçi sayısında ise %86 oranında artış olmuştur. Bu verilere göre sendikalı işçi sayısının artması, hem resmi hem de fiili sendikalaşma oranına yansımıştır. Resmi sendikalaşma oranı 2013'te %9 iken, 2019'da %14'e artmıştır. Fiili sendikalaşma oranı ise 2013'te %8'den 2019'da %11'e yükselmiştir. Ancak Tablo 10'a göre, 2019 yılında sigortalı işçi sayısı, 2018 yılına göre azalmıştır. Dolayısıyla sigortalı işçi sayısının azalmasına rağmen, sendikalı işçi sayısında artış olmuştur. Bu nedenle 2019 yılında sendikalı işçi sayısında yaşanan artışın yanıltıcı olabileceği iddia edilmektedir. 2019 yılında sigortalı işçi sayısındaki azalış ise 2018 ekonomik kriz ile açıklanmaktadır<sup>188</sup>. Bununla birlikte yaşanan sayısal artışa rağmen, kayıtdışı çalışanlar da dahil üzere toplam 16 milyon 254 bin işçinin, sadece 1 milyon 859 binin sendika üyesi olduğunu ifade etmek gerekmektedir. Bu doğrultuda çalışanların, yaklaşık %89'unun herhangi bir sendikaya üye olmadığı görülmektedir. Dolayısıyla Türkiye sendikalaşma oranı ve sendikalı işçi sayısında, 2013-2019 döneminde bir artış olmasına rağmen toplam çalışanlara oranla düşük seviyede kalmaktadır. Bu nedenle sendikaların, çalışanların çalışma koşulları üzerindeki etkilerinin sınırlı kalmakta olduğunu ifade etmek yanlış olmayacaktır.

**Tablo 10**  
**Türkiye'de Resmi ve Fiili Sendikalaşma Oranı, 2013-2019, (Bin Kişi, %)**

| Dönem            | Toplam İşçi Sayısı | Sigortalı İşçi Sayısı | Sendika Üyesi İşçi Sayısı | Dönemsel Üye Artışı | Resmi Sendikalaşma Oranı | Fiili Sendikalaşma Oranı |
|------------------|--------------------|-----------------------|---------------------------|---------------------|--------------------------|--------------------------|
| <b>Ocak 2013</b> | 12.997             | 10.882                | 1.002                     |                     | 9,2                      | 7,7                      |
| <b>Ocak 2014</b> | 13.544             | 11.601                | 1.097                     | 64                  | 9,5                      | 8,1                      |
| <b>Ocak 2015</b> | 14.181             | 12.181                | 1.297                     | 108                 | 10,7                     | 9,1                      |
| <b>Ocak 2016</b> | 14.796             | 12.664                | 1.514                     | 85                  | 12                       | 10,2                     |
| <b>Ocak 2017</b> | 14.995             | 12.700                | 1.547                     | 47                  | 12,2                     | 10,3                     |
| <b>Ocak 2018</b> | 16.033             | 13.845                | 1.714                     | 91                  | 12,3                     | 10,7                     |
| <b>Ocak 2019</b> | 16.254             | 13.412                | 1.859                     | 57                  | 13,8                     | 11,4                     |
| <b>Artış</b>     | 3.257              | 2.530                 | 857                       |                     |                          |                          |
| <b>Artış %</b>   | 23,2               | 25                    | 85,6                      |                     |                          |                          |

**Kaynak:** DİSK-AR, s.10.

Sonuçta 1980 sonrası dönemde ivme kazanan küreselleşme süreciyle neoliberal politikalara geçiş, sendikacılığı olumsuz etkilemiştir. Bu etki, öncelikle sendikalaşma

<sup>188</sup> DİSK-AR, s.10-12.

oranı üzerinde önemli ölçüde düşüş ile kendini göstermiştir. Bununla birlikte, artan işsizlik karşısında çare aramak ve ulusal firmaların uluslararası firmalar karşısındaki rekabet şansını arttırmak amacıyla "esnek çalışma" türleri geliştirilmiştir. Çalışma ilişkilerinde yaşanan bu değişimler, üye sayılarında azalmayla birlikte sendikacılığın temelini oluşturan toplu pazarlık sürecinde değişmelere; pazarlık konularında, pazarlık düzey ve kapsamında daralmaya, istihdam garantisi adına pazarlık gücünde gerilemeye ve işveren karşısında uzlaşmaya zorlanma gibi olumsuzluklar ile sonuçlanmıştır<sup>189</sup>. Öcal'a göre esnekliğin gündeme gelmesi, toplu pazarlık sürecinin dönüşmesi ve pazarlık gücünün işverenler lehine olması, sendikacılığı emek piyasasının dışına sürüklemektedir<sup>190</sup>. Diğer bir deyişle çalışanlar arasındaki, çalışma koşulları ve ücretler kapsamında aradaki farkın büyümesiyle sendikal dayanışma zayıflamış ve sendikalara olan güven azalmıştır. Bu durum ise Tablo 9'da görüldüğü üzere, sendikalaşma oranlarına somut olarak yansımıştır.

Sonuç olarak, sendikacılığın güç kaybetmeye başladığı bu dönem ile çalışanların yoksullaşma sürecinin çakışmasının tesadüf olmadığını görülmektedir. Diğer bir deyişle, sendikacılığın güç kaybettiği ve toplu pazarlık düzeninin erozyona uğradığı bu dönemde, çalışanlar da önemli refah kayıplarına uğramış ve İkinci Dünya Savaşı sonrasında elde etmiş oldukları kazanımların çoğu kaybedilmiştir<sup>191</sup>. Bu çerçevede kamu ve özel transferler ve seviyeleri de çalışanların refah seviyesinde belirleyici bir faktördür. Dolayısıyla neoliberal politikaların uygulanması ile devletin sosyal niteliğinde değişimler yaşanmıştır. Bu nedenle söz konusu politikaların, çalışanlar üzerine yansımalarının açıklanabilmesi amacıyla, kamusal sosyal harcamaların incelenmesi yararlı olacaktır.

### **2.1.7. Kamusal Sosyal Koruma Harcamalarının Kısıtlanması**

İkinci Dünya Savaşı sonrası dönemde, devletin talebi arttırmak amacıyla ekonomide etkin bir rol oynamasının istenmesi üzerine işgücü kaynağına eğitim, sağlık gibi konularda ciddi yatırımlar yapılmıştır. Diğer taraftan yeni yatırımlar sonucunda, tam istihdama ulaşılabileceği, pazarda talebin yüksek olması amacıyla da ücretlilerinde alım

<sup>189</sup>Mahiroğulları, s.209-210.

<sup>190</sup> Aslan Tolga Öcal, "Sendikal Kimlik", *Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi*, C:0, S:50, 2005, s.572.

<sup>191</sup> Gündoğan, s.37.

gücünün yüksek olması gerektiği ve verimlilik artışı bakımından, işgücüne yatırım yapılması gibi konuların önem kazandığı görülmüştür. Bu dönem, Keynesyen ekonomi politikalarının uygulandığı bir süreci ifade etmektedir. Diğer bir deyişle bu yaklaşımın benimsendiği gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin tamamında, hem devletin yatırımlardaki rolünün arttığı hem de kamu harcamalarında, sosyal koruma harcamaların oranının arttığı bir süreç yaşanmıştır. Dolayısıyla devletin eğitim, sağlık, sosyal güvenlik gibi çeşitli alanlardaki kamu hizmetlerini arttırdığı gözlemlenmiştir. Ayrıca devletin, sanayi ilişkileri içinde artan önemi ile sendikaların ekonomik ve sosyal alanda güçlendiği, bir dönem olarak da ifade edilmektedir<sup>192</sup>. Dolayısıyla bu dönemde, çalışma koşullarının geliştirildiği ve çalışanların bir takım haklar elde ederek refah düzeylerinde artış olduğu görülmektedir.

1980'li yıllardan itibaren uygulanan neoliberal politikaların doğal sonucu olarak, devletler sosyal haklardan kaynaklanan yükümlülüklerini azaltmayı ya da tamamen onlardan kurtulmayı amaçlamışlardır. Bu kapsamda ise sosyal refah hizmeti sunumunda, özel sektörün rolünün artırılması ve insanların da bu hizmetleri, özel sektörden sağlamalarının özendirilmesi gündeme gelmiştir. Bu doğrultuda, devletin sosyal harcamalardaki rolü ve sorumluluğu, kar amacı gütmeyen kuruluşlara ve özel sektöre devredilmeye başlanmıştır. Gündoğan'a göre sosyal refah hizmetlerinin, özel kesim tarafından sağlanması ise toplumda sağlıklı bir yapının doğmasına zemin hazırlamıştır<sup>193</sup>.

Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerin, hem tam anlamıyla olgunlaşmamış ve yetersiz sosyal hizmetlerini güçlendirmeye çalışmaları hem de küresel düzeyde yaygınlaşan devletin küçülmesi ve sosyal harcamaların kısıtlanması anlayışına odaklanmaları sonucunda önemli bir yapısal dönüşüm içine girdikleri gözlemlenmiştir. Bu karmaşık yapıda ise bir taraftan tarımsal destekleme politikalarından vazgeçilme, emeklilik haklarının kapsamı ve yararlanma koşullarında sınırlama ve kamu istihdamını

---

<sup>192</sup> Koray, s.62-63.

<sup>193</sup> Gündoğan, s.38-39.

azaltma çabaları ortaya çıkarken, diğer taraftan ise yoksulları korumaya yönelik sosyal yardım harcamalarının devreye sokulmaya başlandığı görülmüştür<sup>194</sup>.

Tablo 11'de Hollanda, İrlanda, İsveç ve Y. Zelanda dışındaki OECD ülkelerinde 1990-2018 döneminde, 1990 yılı veri alındığında kamusal sosyal harcamalarda düşüş yaşanmadığı, hatta görece çoğu ülkede bir artış olduğu görülmektedir. Gelişmiş bazı ülkelerde kamusal sosyal harcamaların, Gayri Safi Milli Hasıla(GSMH) içindeki payının görece bir miktar artmasının nedeni olarak, bu ülkelerin demografik yapılarında yaşanan değişimlere dikkat çekilmektedir. Bu kapsamda nüfus yaşlanmasından, dünyanın en fazla etkilenen bölgesi olarak Avrupa gösterilmektedir. Avrupa'da 60 ve üzeri yaş grubundakilerin, toplam nüfus içerisindeki payı 1995'te %20 iken, bu oranın 2050'de %35'e çıkacağı tahmin edilmektedir. Dolayısıyla 2050 itibariyle her üç kişiden bir kişinin, 60 ve daha yukarı yaş grubunda olacağı anlaşılmaktadır. Avrupa'da çocuk nüfusu oranı ise 1995'te %19 iken, 2050'de %15'e düşeceği; yaşlıların oranının ise %20'den %37'ye yükseleceği tahmin edilmektedir<sup>195</sup>. Bu çerçevede Gündoğan, yaşlıların genel nüfus içerisindeki payının artması ile özellikle yaşlılara yönelik sosyal güvenlik harcamalarının da arttığını ifade etmektedir<sup>196</sup>. 1980 yılında emekli aylıklarının, OECD ülkelerinde GSMH içindeki ortalama payının %5,5'den %7,5'e yükseldiği görülmektedir<sup>197</sup>.

Diğer taraftan Özdemir'e göre, sosyal yapıda ortaya çıkan değişimlerin de devletin kamusal harcamalarda kısıntıya gitmesinde katkısı olmuştur. Buna göre, özellikle gelişmiş toplumlarda, evlilik dışı çocuk doğumu ve tek ebeveynli hanelerin artması gibi nedenler sonucunda aile yapıları bozulmakta, çocukların ve yaşlıların bakımı ve diğer geleneksel aile sorumlulukları, ailelerden kamuya geçmektedir. Dolayısıyla bu değişimler çocuk bakımı, maddi yardım ve diğer sosyal hizmetlerin

<sup>194</sup> Süleyman Özdemir, "Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti", (Yayınlanmamış Doktora Tezi, İstanbul Üniversitesi, SBE, 2004), s.230.

<sup>195</sup> United Nations, World Population Prospects Population Division Database, 2017, <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do>, (29 Mart 2019).

<sup>196</sup> Gündoğan,

<sup>197</sup> OECD, Social Expenditure: Aggregated Data, 2017, <https://data.oecd.org/socialexp/pension-spending.htm#indicator-chart>, (29 Mart 2019).

talebinde artışa yol açmaktadır. Bu sebeple de refah devletinin yükünde artış yaşanmaktadır<sup>198</sup>.

**Tablo 11**  
**Seçilmiş OECD Ülkelerinde Kamusal Sosyal Harcamaların GSMH İçerisindeki Payı,**  
**(Seçilmiş Yıllar, %)**

| Ülke       | 1990 | 2000 | 2005 | 2010 | 2015 | 2018  |
|------------|------|------|------|------|------|-------|
| ABD        | 13,2 | 14,3 | 15,6 | 19,4 | 18,8 | 18,7  |
| Almanya    | 21,4 | 25,4 | 26,2 | 25,9 | 24,9 | 25,1  |
| Avustralya | 13,1 | 18,3 | 16,7 | 16,6 | 18,5 |       |
| Avusturya  | 23,1 | 25,7 | 26,0 | 27,6 | 27,7 | 26,6  |
| Belçika    | 24,4 | 23,5 | 25,2 | 28,3 | 29,2 | 28,9  |
| Danimarka  | 21,9 | 23,8 | 25,2 | 28,3 | 29,2 | 28,0  |
| Finlandiya | 23,3 | 22,6 | 24,0 | 27,3 | 30,4 | 28,7  |
| Fransa     | 24,3 | 27,6 | 28,7 | 31,0 | 32,0 | 31,2  |
| Hollanda   | 24,0 | 18,8 | 20,2 | 17,8 | 17,7 | 16,7  |
| İngiltere  | 14,9 | 16,2 | 18,3 | 22,4 | 21,6 | 20,6  |
| İrlanda    | 16,8 | 13,2 | 15,9 | 24,6 | 15,5 | 14,4  |
| İsveç      | 27,2 | 26,8 | 27,3 | 26,3 | 26,3 | 26,1  |
| İtalya     | 20,7 | 22,7 | 24,2 | 27,1 | 28,5 | 27,9  |
| Japonya    | 10,9 | 15,4 | 17,2 | 21,3 | 21,9 |       |
| Kanada     | 17,5 | 15,8 | 16,1 | 17,5 | 17,6 |       |
| Norveç     | 21,6 | 20,4 | 20,7 | 22,0 | 24,7 | 25,0  |
| Türkiye    | 3,8  | 7,5  | 10,1 | 12,3 | 11,6 |       |
| Y. Zelanda | 20,3 | 18,2 | 17,8 | 20,4 | 19,2 | 18,9  |
| Yunanistan | 15,7 | 17,8 | 19,9 | 24,9 | 25,4 | 23,5  |
| OECD-36    | 16,4 | 17,4 | 18,2 | 20,6 | 19,0 | 20,1  |
| AB-28      |      |      |      | 27,4 |      | 27,1* |

**Kaynak:** OECD, Social Expenditure Database (SOCX), 2019, <http://www.oecd.org/social/expenditure.htm>; EUROSTAT, Social Protection Database, <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do>, (29 Mart 2019).

\*AB 2018 yılına ilişkin veri 2016 yılına aittir.

Son olarak kamu tarafından yapılan sosyal koruma harcamalarında, 1990 yılı veri alındığında çoğu ülkede artış yaşandığı görülmüştür. Bu durum ise devletin sosyal niteliğinde yaşanan değişimle açıklanmıştır. Örneğin, nüfus ve sosyal yapılarda yaşanan değişimler, sosyal koruma talebini arttırmıştır. Bu kapsamda, kamu sosyal koruma harcamalarında yaşanan artışın bir nedeni olarak emekli aylıklarına değinilmiştir. Diğer taraftan sosyal yapıdaki değişimlere dayalı olarak ortaya çıkan çocuk bakımı, maddi yardım ve diğer sosyal hizmetlerde talep artışı yaşanmıştır. Ayrıca neoliberal politikaların uygulanması sonucunda "esnekleşme" ile yeni istihdam biçimleri ortaya çıkmıştır. Bu durum ise çalışan yoksulluğu üzerinde olumsuz etkilere neden olmuştur. Dolayısıyla genel olarak işsizlik oranlarında artış, yoksulluğun ağırlaşması ve çalışan yoksulluğunun daha görünür olması sonucunda istihdam politikaları gündeme gelmiştir.

<sup>198</sup> Süleyman Özdemir, s.249.

Bu kapsamda yapılan harcamalara ayrılan fonların artmasının da bu kapsamda yapılan harcama artışı üzerinde etkili olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır.

### **2.1.8. Ekonomik Krizler, Ekonomik İstikrar ve Yapısal Uyum Programları**

Gerek ülke ve bölge gerekse küresel ölçekte yaşanan ekonomik kriz, herhangi bir mal, hizmet, üretim faktörü veya döviz piyasalarındaki fiyat veya miktarlarda, kabul edilebilir bir seviyenin üzerinde gerçekleşen şiddetli dalgalanmalar olarak ifade edilmektedir<sup>199</sup>. Ekonomik kriz ve çalışan yoksulluğu arasındaki ilişki açısından ekonomik krizin, kısa vadede üretim ve yatırım düzeyini etkileyeceği, ihracatta daralma, uluslararası finans piyasalarında tedirginlik vb. bulunan olumsuzlukları tetikleyeceği belirtilmektedir. Bunun birlikte krizler, daha sonraki süreçte işgücü piyasalarına; sağlık, eğitim ve sosyal yardım gibi transfer edilen kamusal harcamalardaki kısıntılar yoluyla, bütçe harcamaları üzerinde etkili olmaktadır<sup>200</sup>.

Ekonomik krizlerin, bir toplumda yaşayan tüm kesimlerde ancak özellikle yoksul ve çalışan yoksul hanehalkı üzerinde, olumsuz etkisi daha derinden hissedilmektedir. Bu durum ekonomik kriz dönemlerinde, yoksulların kendilerini güvenceye altına almaya yetecek tasarruf ya da sigortaya sahip olmamaları ile açıklanmaktadır. Ayrıca bu kesimlerin, sosyal güvenlik programlarından da çok az faydalandığı ya da hiç yararlanamadıkları bilinmektedir. Aktan bir krizin, yoksul halkın ya da yoksulluk eşiğindeki halkın yaşam standardını çeşitli yollar ile etkilediğini ifade etmektedir. Buna göre ekonomik krizler, bir taraftan işgücü üzerinden elde edilen gelirleri azaltarak, reel ücretleri düşürmekte ve işsizliği artırmaktadır. Diğer taraftan kriz dönemlerinde iktisadi faaliyetler azaldığı için emeğe dayalı olarak elde edilen diğer gelirleri de azaltmakta ve toplumun yoksul kesimleri tarafından üretilen mal ve hizmetlerin fiyatlarını, diğer fiyatlara oranla daha da düşürmektedir. Aktan'a göre ekonomik krizler, bu gibi sonuçlar ile yoksulların yoksulluktan kurtulma yeteneklerinin

<sup>199</sup> Hayriye Erbaş ve Feryal Turan, "2001 Ekonomik Krizinin Tüketim, Eğitim ve Sağlık Alanlarında Ücretli ve Esnaf Kesimlerine Yansıması", **Ekonomik Yaklaşım**, C:15, S:50, 2004, s.51.

<sup>200</sup> Sinem Yıldırım, "Yoksulluk Nedenleri", **Yoksulluk Farklı Boyutlarıyla** içinde(99-113), Gökçe Cerev ve Bora Yenihan(Ed.), Bursa: Dora Basım-Yayın, 2018, s.106.

zayıflamasına sebep olarak beşeri, mali ve fiziki sermaye birikimlerini yavaşlatmaktadır<sup>201</sup>.

Tablo 12'ye göre; çeşitli zamanlarda yaşanan ekonomik krizlerin, bazı ülkeler üzerindeki etkisine dayalı olarak, kriz yılı öncesinde ve sonrasındaki yoksulluk oranlarında değişimler meydana gelmektedir. Buna göre krizle birlikte, yoksulluk oranlarında artış olduğu görülmektedir.

**Tablo 12**  
**Seçilmiş Ülkelerde Ekonomik Krizlerin Yoksulluk Üzerindeki Etkisi (%)**

| Ülke ve Kriz Türü                   | Kriz Öncesi    | Kriz Yılı    | Kriz Sonrası |
|-------------------------------------|----------------|--------------|--------------|
| Arjantin, hiperenflasyon ve parasal | 25,2 -(1987)   | 47,3 -(1989) | 33,7 -(1990) |
| Arjantin, yaygın                    | 16,8 -(1993)   | 24,8 -(1995) | 26,0 -(1997) |
| Endonezya yaygın ve finansal        | 11,3 -(1996)   | 18,9 -(1998) | 11,7 -(1999) |
| Ürdün, parasal ve ticari            | 3,0 -(1986-87) | - (1989)     | 14,9 -(1999) |
| Meksika, parasal ve finansal        | 36,0 -(1994)   | - (1995)     | 43,0 -(1996) |
| Rusya, finansal                     | 21,9 -(1996)   | 32,7 -(1998) |              |
| Tayland, parasal ve finansal        | 11,4 -(1996)   | 12,9 -(1998) |              |

Kaynak: World Bank, World Development Report, 2000/2001, <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/11856>, (29 Mart 2019), s.163.

ILO tarafından yayımlanan bir rapora göre 2008 yılında, günlük 2 dolardan daha az ücret ile çalışanların(1.183 milyon kişi), toplam çalışanlar içindeki payları %40'tır. Bununla birlikte raporda; 2000 yılından itibaren azalma trendi kazanmış olan çalışan yoksulluğu azalış hızının, yavaşlama gösterdiği ifade edilmektedir<sup>202</sup>. ILO tarafından yayınlanan diğer bir rapora göre ise 2011 yılında dünyadaki neredeyse bütün çalışanların %30'u, diğer bir deyişle 910 milyondan fazla kişi, günlük 2 dolar olan yoksulluk sınırının altında yaşamaktadır. Ayrıca bu raporda da 2008 sonrasında, çalışan yoksulluğu azalma hızının önemli ölçüde yavaşladığı vurgulanmaktadır. Bununla birlikte kriz öncesi (2002-2007) günlük 2 dolar olan yoksulluk sınırı altında yaşayan çalışan yoksul sayısında, 2011 yılında yaklaşık 55 milyon artış gerçekleşmiştir<sup>203</sup>. Dolayısıyla çalışan yoksulların ve ailelerinin, önemli ölçüde ekonomik krizlere karşı hassas oldukları görülmektedir.

<sup>201</sup> Coşkun Can Aktan, "Global Ekonomik Krizler ve Yoksulluk", Yoksullukla Mücadele Stratejileri, Ankara: **Hak-İş Konfederasyonu Yayını**, 2002, <http://www.canaktan.org/> (30 Mart 2019), s.2.

<sup>202</sup> ILO, Global Employment Trends: January 2010, Geneva, [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_emp/---emp\\_elm/---trends/documents/publication/wcms\\_120471.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_elm/---trends/documents/publication/wcms_120471.pdf), (30 Mart 2019), s.22.

<sup>203</sup> ILO, Global Employment Trends 2012, Geneva, [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms\\_171571.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_171571.pdf), (30 Mart 2019), s.41.

Neoliberal politikalar, uygulandıkları ülkeler açısından sosyal sektörlere ve altyapı hizmetlerine yapılan kamusal harcamaların ve sübvansiyonların kısılmasına neden olmuştur. Bununla birlikte gelişmekte olan ülkelerde, yaşanan krizler ve bu krizlerin ardından dayatılan istikrar ve yapısal uyum programlarının zorunlu olarak uygulanması genelde yoksulluğun artmasında, özelde ise çalışanların yoksul hale gelmesinde etkili olmuştur. Chossudovsky "makro-ekonomik" ve "yapısal uyum" programlarının, 1980'lerden sonra gelişmekte olan ülkelerin dış borçlarının tekrar görüşülmesinin bir koşulu olarak, IMF ve Dünya Bankası tarafından dayatıldığını ve bunun sonucundan da birçok insanın yoksullaştığı duyurmaktadır<sup>204</sup>.

Gündoğan ise gelişmekte olan ülkelerde uygulanan istikrar programları kapsamında, ücret artışı taleplerinin enflasyonist etki yaratacağı gerekçesi ile baskı altına alındığını ve programların uygulanmasının, "acı reçetesi"nin çalışanlara kesildiğini ifade etmektedir. Diğer taraftan Gündoğan, ücret artışına direnen çalışanlara ve onların temsilcisi olan sendikal örgütlere, "işsizlik sopası" gösterildiğini vurgulamaktadır<sup>205</sup>.

Neoliberal politikaların amaçları kapsamında IMF ve Dünya Bankası destekli yapısal uyum programlarının da uygulandığı ülkelerde yoksulluk üzerine etkileri, ülkeden ülkeye değişebilmektedir. Ancak, ülkelerin tamamının işgücü piyasalarında ortaya çıkan yeniden yapılanma sürecinin en önemli sonuçlarından birisi, devletin ekonomideki ağırlığının azaltılması ve özelleştirme politikaları sonucunda kamu kesiminde, ekonomideki daralma sonucunda da özel kesimde çok sayıda çalışanın işini kaybetmesi ile sonuçlanan işsizlik artışları yaşanmıştır. Örneğin Metin, Latin Amerika'da 1980-1989 döneminde, yoksullukta %32-37 arasında artış yaşandığını ve gelir dağılımının da bozulduğunu ifade etmiştir. Dolayısıyla genelde yoksulluğun, özelde ise çalışan yoksulluğunun, yeniden tartışılmaya başlandığı ve 1990'larda daha yaygın bir olgu olduğu gözlemlenmiştir<sup>206</sup>.

<sup>204</sup>Michel Chossudovsky, **Yoksulluğun Küreselleşmesi**, Neşenur Domanic(çev.), İstanbul: Çiviyazıları, 1999, s.37.

<sup>205</sup>Gündoğan, s.47.

<sup>206</sup>Banu Metin, " 'Neoliberal Yapısal Uyum Politikalarından' 'Kapsayıcı Kalkınma Çerçevesine' Dünya Bankası'nın Yoksulluk Sorunu Yaklaşımı", **Çalışma ve Toplum**, C:2, S:37, 2013, s.217.

IMF ve Dünya Bankası tarafından dayatılan yapısal uyum programlarının, 1980 sonrasında gelişmekte olan ülkelerin bazılarında ortaya çıkan, yoksullukla bağlantılı etkilerinden söz edilmektedir. Buna göre bu programlar, bir taraftan kamunun rolünün azaltılması ve özelleştirme yoluyla, büyük ölçekli işten çıkarmalar ve kitlesel işsizlik ile sonuçlanmış, diğer taraftan geçici, esnek ve düşük ücretli yeni iş türlerini ortaya çıkarmıştır. Bununla birlikte sendikal örgütlerin ve faaliyetlerinin zayıfladığı, istihdam standartlarının giderek aşındırıldığı, serbest ve ulaşılabilir kamu hizmetlerinin azaltıldığı ve devletin sosyal yükümlülüklerinin geri plana itildiği, sosyal nitelikli programlara yönelik bütçelerin kısıldığı ve kamu hizmet sektörlerinin özelleştirildiği gibi diğer sosyal, ekonomik, kültürel ve ekolojik etkilerinin olduğu da görülmektedir<sup>207</sup>.

Son olarak küreselleşme sürecinde ortaya çıkan krizlerin, yoksul kişi ve hanelerle birlikte çalışanlar üzerinde oluşturduğu olumsuz sonuçlar açıklanmıştır. Kriz sonucunda, devletin sosyal sektörlere ayırdığı kaynakta azalma olduğu, özelleştirmeler sonucunda da işsizliğin arttığı görülmüştür. Krizler ve krizlerin ardından uygulanan istikrar ve yapısal uyum programları, çalışan yoksul kesimler açısından ücretlerin baskı altında tutulması, reel ücretlerin düşmesi, yoksul kesimler tarafından üretilen ürünlerin fiyatlarının düşmesi ve çalışan yoksulların, yoksulluktan kurtulma yeteneklerinin zayıflaması ile sonuçlanmıştır. Diğer taraftan ise yukarıda da bahsedildiği üzere geçici, esnek ve düşük ücretli iş türleri ortaya çıkmıştır. Diğer bir deyişle işgücü piyasasında yaşanan dönüşümler kapsamında da izah edilen, esnekleşme ile çalışanların yoksullaşma riskinin arttığı gözlemlenmiştir. Bu noktada, yaratılan istihdam olanaklarının niteliği ön plana gelmektedir. Bu nedenle istihdamın niteliğinin önem kazandığı, insana yakışır iş olanaklarının ayrı olarak ele alınması, çalışanların durumunu daha açık bir şekilde ortaya konulabilmesi amacıyla yararlı olacaktır.

### **2.1.9. İnsana Yakışır İşlerde Azalma**

Küreselleşme sürecinde yaşanan değişim ve gelişmelerin, işgücü piyasasını etkileyerek ülkelerin ortak sorunu olarak işsizlik ve istihdam sorunlarını ortaya çıkardığı açıklanmıştır. Küreselleşen dünya ekonomisine eşlik eden istihdam sorunları, çalışanların yoksulluktan kurtulabilmesi için insana yakışır iş talebi ile

---

<sup>207</sup> Gündoğan, s.49-50.

sonuçlanmıştır<sup>208</sup>. ILO üretken ve adil ücret getirebilen, işyerinde güvenliği ve ailelere sosyal koruma sağlayabilen, kişinin gelişimine ve toplum ile bütünleşebilmesine daha iyi olanaklar sunabilen, insanların seslerini özgürce dile getirebilecekleri, örgütlenerek kendi yaşamlarını etkileyen kararların alınmasına katılmalarını sağlayabilen, tüm kadın ve erkeklerin eşit fırsatlardan yararlanabilecekleri ve eşit muamele görebilecekleri işleri "insana yakışır iş (decent work)\*" (İYİ) olarak tanımlamaktadır<sup>209</sup>.

İYİ, dört temel unsura odaklanmaktadır. Bunlar; istihdam olanaklarının yaratılması, çalışma yaşamındaki temel hakların güvence altına alınması, sosyal korumanın yaygınlaştırılması ve sosyal diyalogun geliştirilmesidir<sup>210</sup>. Bu yaklaşımda İYİ'nin istihdam olanakları, yeterli gelir ve üretken çalışma, insana yakışır çalışma koşulları, iş, aile hayatı ve özel hayatı uyumlaştırma, zorla çalıştırma, ayrımcılık ve çocuk emeği gibi olumsuzlukların önlenmesi, iş güvencesi ve işin sürekliliği, istihdamda fırsat eşitliği ve eşit muamele, güvenli çalışma ortamı, sosyal güvence, sosyal diyalog, çalışanların ve işverenlerin temsil edilmesi gibi ekonomik ve sosyal boyutlarda ele alındığı görülmektedir. ILO'nun yanı sıra AB'de de çalışma koşulları gündeme gelmiştir. Avrupa İstihdam Stratejisi'nin ardından, "Avrupa İçin Daha Çok ve Daha İyi İşler" hedefi açıklanmıştır. AB'nin görece olarak daha dar kapsamlı, işin kapsamı ve çalışma koşulları üzerine odaklanarak "işin kalitesi" kavramını benimsediği görülmüştür<sup>211</sup>.

İYİ'nin temel unsurlarından birinin dahi eksik olması ya da hiç olmaması, İYİ olma özelliğinin ortadan kalmasına neden olacaktır. Bu doğrultuda ILO, insana yakışmayan işleri açıklamak için "insana yakışır iş açığı" kavramını kullanmaktadır. Bu kavram istihdam fırsatlarının eksikliği, çalışanların temel haklarının tanınmaması, yetersiz sosyal koruma ve sosyal diyalog unsurunun ihlal edilmesini ifade etmektedir<sup>212</sup>.

<sup>208</sup> Sinem Yıldırım ve Emel İslamoğlu, " 'İnsana Yakışır İş' Kavramı Bağlamında Türkiye'de Ev Hizmetinde Çalışan Kadınlar", **Sosyal Güvenlik Dergisi**, C:4, S:2, 2014, s.146.

\* "Decent Work" kavramının Türkçe literatürde; "Düzenli İş", "Uygun İş", "İnsanca Çalışma", "İnsana Yakışır İş" ve "İnsan Onuruna Yakışır İş" gibi farklı çevirileri görülmektedir (Bk. Gündoğan, s.118). "Decent" kelimesi ise, İngilizce'de "tatmin edici, kabul edilebilir" anlamına gelmektedir (Bk. Sesli sözlük, "Decent" <https://www.seslisozluk.net/decent-nedir-ne-demek/>, (5 Ocak 2019).

<sup>209</sup> ILO, Düzenli İş (Decent Work), <https://www.ilo.org/global/topics/decent-work/lang--en/index.htm>, (5 Ocak 2019).

<sup>210</sup> ILO, Düzenli İş, <https://www.ilo.org/ankara/areas-of-work/dw/lang--tr/index.htm>, (5 Ocak 2019).

<sup>211</sup> Yelda Yücel ve Özge İzdeş, "Gelişmekte Olan Ülkelerde 'İnsana Yakışır İş'i Ölçmek: Türkiye İçin Öneriler", **Ekonomik Yaklaşım**, C:28, S:104, 2017, s.7.

<sup>212</sup> Yıldırım ve İslamoğlu, s.147-148.

Dolayısıyla istihdam, yoksulluğun azaltılmasında en önemli faktör olarak görülmektedir. Kapar'a göre kişilerin özgürce seçebildiği ve üretken bir istihdamın varlığı, yoksulluğun azaltılmasında temel dayanak olmalıdır. Böylelikle İYİ'nin varlığı ise daha eşitlikçi büyümenin sağlanmasına, temel hakların geliştirilmesine ve yoksulluğun azaltılmasına katkı sağlayacaktır. Günümüz dünyasında çok sayıda insan, kendilerini ve ailelerini yoksulluktan kurtarmaya yetecek işlerde çalışmamakta ya da kurtarmaya yetmeyen düşük üretkenlikte ve düşük ücret düzeyinde istihdam edilmektedir. Dolayısıyla işgücü piyasasında, 1980'li yıllar sonrasında ortaya çıkan ve kökleşen unsurlara bağlı olarak istihdam ve istihdam sonunda elde edilen gelir, insanların yoksullaşmasını engelleyememektedir. Sonuçta çalışan yoksulluğuna, diğer bir ifadeyle temel düzeyde sosyal ve ekonomik ihtiyaçların karşılanması için yetecek gelirin elde edilememesine neden olmaktadır<sup>213</sup>. Örneğin 1990-1995 yılları arasında en çok istihdamın yaratıldığı ülke olma niteliğine sahip olan İngiltere'de çalışan yoksul sayısı da artış göstermiştir. Gelir yoklamalı aile yardımı alan ve çocuğa sahip hanelerin sayısı ikiye katlanmış ve bununla birlikte genel yoksulluk oranlarında artış gözlemlenmiştir<sup>214</sup>.

Kapar tarafından yapılan bir diğer çalışmada küreselleşme sürecinde, yeterli ve sürdürülebilir İYİ'lerde, istihdam olanaklarının oluşturulamadığı savunulmaktadır. Buna göre İYİ alanlarındaki sınırlılık ise üretilen zenginliğin, çalışanlar arasında adil dağılımını engellemektedir. İstihdam olanaklarının yetersizliği, insana yakışmayan şekilde kabul edilecek çalışma biçimlerinin varlığı, insana yakışır düzeyde yeterli olmayan gelir düzeyi, uygun olmayan çalışma süreleri, çalışma ve aile yaşamı arasındaki çatışma, iş güvencesizliği, istihdamda ayrımcılık, çalışanların sağlığı ve güvenliğini olumsuz etkileyen çalışma koşulları, yetersiz sosyal koruma düzeyi, örgütlenme ve temsil önündeki engeller gibi faktörler insana yakışır iş açığını arttırmaktadır<sup>215</sup>.

<sup>213</sup> Recep Kapar, "Uygun İş Bağlamında Çalışan yoksullar", *Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi*, S:48, 2004, DergiPark Akademik (5 Ocak 2019), s.195.

<sup>214</sup> Martin Rhodes ve Diğerleri, *The Future of Social Europe: Recasting Work and Welfare in the New Economy*, Oeiras, Celta Editora, 2000, s.32'den Aktaran: Kapar, s.191.

<sup>215</sup> Recep Kapar, "Uygun İş Açığı: İnsana Yaraşmayan İşler", *Mesleki Sağlık ve Güvenlik Dergisi*, C:8, S:29, 2007, s.4.

İnsana yakışır iş açığı ele alınırken, istihdamın standart şekli olarak tanımlanan tam süreli istihdam edilme dışında kalan istihdam türleri üzerinde durulduğu görülmektedir<sup>216</sup>. ILO tarafından 2019 yılında paylaşılan çalışmada, dünya genelinde istihdam edilen 3.3 milyar insanın büyük çoğunluğunun, ihtiyaçlarını karşılamak, ekonomik güvenlik ve fırsat eşitliğinden yoksun oldukları ifade edilmektedir. İstihdamda olmanın her zaman, düzgün bir yaşam için garanti sağlamadığı ve birçok işçinin enformel ekonomiye yöneldiği, düşük ücretli, ya çok az ya da hiç sosyal güvenliğe erişimin ve çalışma haklarının olmadığı işlerde çalıştıkları duyurulmaktadır<sup>217</sup>.

ILO tarafından ele alınan, İYİ için sayılan kriterlere sahip olmadıkları bilinen kendi hesabına çalışanlar ve ücretsiz aile işçileri üzerinden, insana yakışır iş açığına yönelik olarak bir fikir elde edilebilir. Tablo 13'te, 2000-2019 döneminde, dünyada kendi hesabına çalışan ve ücretsiz aile işçilerine yönelik istihdam oranlarında azalma olduğu görülmekte birlikte, bu süreçte dikkat edilmesi gereken kişi bazında kendi hesabına çalışan sayısında artış olmasıdır. Doğrudan istihdam oranlarına bakmak burada yanıltıcı olabilir. Yine de 2000 yılı itibarıyla düşmeye başlayan kendi hesabına çalışanların istihdam oranları dikkate alınsa bile, 2019 yılında %34(yaklaşık 1.127 milyon) olarak gerçekleştiği görülmektedir. Diğer bir deyişle 2000 yılına oranla, her ne kadar düşme eğilimi olsa dahi, dünya istihdamı içerisindeki payı yüksek olarak gerçekleşmektedir. Ücretsiz aile işçileri açısından ise, istihdam edilen kişi ve oranlarda düşüş yaşandığı ortadadır. Ancak 2019 yılında, dünya istihdamının % 11'i(yaklaşık 360 milyon kişi) ücretsiz aile işçisi statüsünde görünmektedir.

Türkiye özelinde ise kendi hesabına çalışan oranlarında, düşme ve artma eğilimlerinin söz konusu olduğu, dalgalanmaların yaşandığı görülmektedir. Buna göre dönem başı itibarıyla, her ne kadar oranda azalış olduğu görünse dahi, dalgalanmalar ile birlikte dönem sonunda miktar olarak herhangi bir azalışın olmaması dikkat çekmektedir. Ücretsiz aile işçileri söz konusu olduğunda ise istihdam oranlarında ve istihdamda bulunan kişiler açısından bir azalış olmuştur. Bu azalışa, 2000'li yıllarla

<sup>216</sup> ILOSTAT, "Paid Employment vs Vulnerable Employment", **Spotlight on Work Statistics**, 3 June 2018, s.1-2.

<sup>217</sup> ILO, World Employment Social Outlook-Trends 2019, Geneva: 2019, [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/dgreports/dcomm/publ/documents/publication/wcms\\_670542.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/dgreports/dcomm/publ/documents/publication/wcms_670542.pdf), (5 Mayıs 2019), s.1-2.

birlikte tarımda yaşanan çözülüşün etkilerinin yansımış olması muhtemeldir. Bu noktada gerek dünyada gerekse Türkiye'de, bu iki kesimde istihdamın niteliği ve çalışma koşulları ile toplam istihdam içerisindeki payları dikkate alındığında, söz konusu kesimlerin çalışan yoksulluğuna yönelik daha çok risk taşıdığı anlaşılmaktadır.

**Tablo 13**  
**Dünya ve Türkiye'de Kendi Hesabına Çalışanlar ve Ücretsiz Aile İşçileri,**  
**(Seçilmiş Yıllar, %, Milyon Kişi)**

| Milyon<br>Yıl | Dünya                     |           |                        |           |      |       | Türkiye                   |           |                        |           |      |     |
|---------------|---------------------------|-----------|------------------------|-----------|------|-------|---------------------------|-----------|------------------------|-----------|------|-----|
|               | Kendi hesabına çalışanlar |           | Ücretsiz aile işçileri |           | A+B  | C+D   | Kendi hesabına çalışanlar |           | Ücretsiz aile işçileri |           | A+B  | C+D |
|               | %<br>A                    | Kişi<br>C | %<br>B                 | Kişi<br>D |      |       | %<br>A                    | Kişi<br>C | %<br>B                 | Kişi<br>D |      |     |
| 2000          | 35,1                      | 321       | 16,4                   | 431       | 51,5 | 753   | 24,8                      | 4,9       | 21,6                   | 4,3       | 46,4 | 9,2 |
| 2002          | 34,9                      | 940       | 16                     | 430       | 50,9 | 1.370 | 23,8                      | 4,7       | 20,9                   | 4,1       | 44,7 | 8,8 |
| 2004          | 34,7                      | 965       | 15,6                   | 435       | 50,3 | 1.400 | 24,7                      | 4,8       | 19,8                   | 3,8       | 44,5 | 8,6 |
| 2006          | 34,4                      | 989       | 14,8                   | 425       | 49,2 | 1.415 | 22,3                      | 4,5       | 13,1                   | 2,6       | 35,4 | 7,1 |
| 2008          | 34,3                      | 1.015     | 14                     | 413       | 48,3 | 1.428 | 20,4                      | 4,3       | 12,7                   | 2,6       | 33,1 | 6,9 |
| 2010          | 34,3                      | 1.036     | 13,3                   | 400       | 47,6 | 1.437 | 20,2                      | 4,5       | 13,6                   | 3,0       | 33,8 | 7,6 |
| 2012          | 33,9                      | 1.040     | 12,7                   | 389       | 46,6 | 1.430 | 18,9                      | 4,6       | 13,2                   | 3,2       | 32,1 | 7,8 |
| 2014          | 33,9                      | 1.069     | 12                     | 379       | 45,9 | 1.448 | 17,3                      | 4,4       | 12,2                   | 3,1       | 29,5 | 7,5 |
| 2016          | 34                        | 1.097     | 11,4                   | 366       | 45,4 | 1.464 | 16,7                      | 4,5       | 11,2                   | 3,1       | 27,9 | 7,6 |
| 2018          | 34,1                      | 1.127     | 10,9                   | 360       | 45   | 1.488 | 17,1                      | 4,9       | 10,9                   | 3,1       | 28   | 8,1 |

**Kaynak:** ILOSTAT, Status in Employment, ILO Modelled Estimates, Nov. 2018, <https://www.ilo.org/ilostat/faces/oracle/webcenter/portalapp/pagehierarchy>, (5 Mayıs 2019).

\*Oranlar, toplam istihdam içerisinde ki payını göstermektedir.

Dünya'da ve Türkiye'de kadın istihdamının yapısı dikkate alındığında, ücretsiz aile işçisi statüsünde bulunanların çoğunun kadın olduğu ortaya çıkmaktadır. Ayrıca kadın istihdamının artırılmasına yönelik mikro kredi verilmesi ile kadınların iş sahibi olması amaçlanmaktadır. Bu kapsamda kendi hesabına çalışmanın teşvik edildiği söylenebilir. Bu nedenle yukarıda verilen çalışma türlerinde, kadın çalışanların ağırlıklı olduğunu ifade etmek yanlış olmayacaktır.

Diğer taraftan geçici olarak istihdam edilmenin de önemli olduğunu vurgulamak gerekmektedir. Düzenli ve güvenli bir istihdamın söz konusu olmadığı durumda, ücretler ve çalışma koşulları da düzensiz ve görece daha kötü olmaktadır. Bu noktada Tablo 7 de dikkate alındığında, geçici olarak istihdam edilenlerde çalışan yoksulluğu oranlarının görece daha yüksek olduğu ortadadır. Bu durumda ise İYİ olanaklarının önemi daha çok anlaşılmaktadır.

Çalışan yoksulluğu ile ilgili belirleyici olan faktörlere yer verilmiştir. Bunların genel olarak küreselleşme sürecinde meydana gelen, birbiriyle iç içe geçmiş ve birbirini etkileyen bir şekilde devam ettiği görülmüştür. Bu kapsamda neoliberal ekonomi politikalarının uygulanması sonucunda kayıtdışı istihdamın artması, enformel ekonominin yükselmesi, istihdamın sektörel yapısının değişmesi özellikle ücret seviyesi ve çalışma şartlarının görece daha düşük olduğu hizmetler sektörüne kayması, üretimin yapısında meydana gelen değişmelere dayalı olarak esnekleşme çabalarının ve esnek çalışma türlerinin ortaya çıkması çalışan yoksulluğunu besleyen faktörler olarak kendini göstermiştir. Bununla birlikte çalışan yoksulluğun sorununda, bireysel ve hanehalkı özelliklerinin ön plana çıkarıldığı gözlemlenmiştir. Ancak konunun, tamamen bireysel özelliklere bağlanması doğru değildir. Aynı zamanda devletin, sosyal niteliğinin değişmesine bağlı olarak sosyal koruma harcamalarına yönelik kaynakların kısılması ve başka alanlara aktarılması bir diğer faktör olarak ortaya çıkmıştır. Tüm bu faktörlerin ortaya çıkmasında etkili olan neoliberal politikaların uygulanması ile bir taraftan sendikaların güç kaybettiği ve faaliyet olanaklarının sınırlandığı, diğer taraftan ekonomik krizler ve sonrasında uygulanan istikrar ve yapısal uyum programlarının çalışan yoksulluğunu arttırdığı ifade edilmiştir. Son olarak esnekleşme adı altında ortaya çıkan yeni çalışma türleri, istihdamın niteliğinde değişikliklere neden olarak İYİ'lerde azalmaya ve buna dayalı olarak çalışanların yoksullaşmasını olumsuz etkilemiştir. Bu çerçevede dünyada ve Türkiye'de çalışan yoksulluğunun nasıl ortaya çıktığı ve ne durumda olduğunun, sayısal veriler ile tartışılması konunun önemi açısından yararlı olacaktır.

## **2.2.DÜNYADA ÇALIŞAN YOKSULLUĞU ve GÖRÜNÜMÜ**

### **2.2.1. Dünyada Çalışan Yoksulluğu**

Yoksulluk 19. yüzyıl koşullarında, işçi sınıfının yaygın bir durumu olarak algılanmış ve analiz edilmiştir. Bu dönemde çalışan yoksulluğunu, A. Smith ekonomik büyüme ve sosyal adaletsizlik ile açıklarken, J.S. Mill servet ve bölüşüm konusunda; insanın bilgisini ve becerilerini servet olarak kabul ederek, eğitim yetersizliği ile açıklamıştır. T.R. Malthus'a göre ise *"dünya nüfusu her zaman aşırı boyuttadır; o*

*nedenle yoksulluk, sefalet, güçlük ve ahlaksızlık egemendir...*"<sup>218</sup> Dolayısıyla Malthus, yoksulluk konusunda demografi üzerine odaklanmıştır. Marx ise üretim sürecinde oluşturulan hasılanın, bölüşüm sürecinin devamlı işçi sınıfının aleyhine olduğunu ifade etmekte ve çalışan yoksulluğunu kapitalist sistemin işleyişinin kaçılmaz bir parçası olarak görmektedir<sup>219</sup>.

Buna göre Marx'ın, çalışan yoksulluğuna yönelik yaklaşımının birinci ögesini, çalışan yoksulluğunun, sınıf eşitsizlikleri bağlamında ele alınması oluşturmaktadır<sup>220</sup>. Marx'a göre, *"işçi sınıfının en çalışkan tabakalarının çektiği açlık sancısı ile, zenginlerin kapitalist birikimine dayanan, kaba ya da ince aşırı tüketimleri arasındaki yakın ilişki, ancak ekonomik yasalar bilinince kendini ortaya koyar."*<sup>221</sup> Marksist yaklaşımın yoksulları, "sınıfın bir parçası" olarak gördüğü ve yoksulların yüzleştiği eşitsizliği de sınıfsal eşitsizliklerle açıkladığı gözlemlenmiştir. Bu durum Miliband'ın sözlerine ise şu şekilde yansımıştır<sup>222</sup>:

*Temel gerçek, yoksulların işçi sınıfının ayrılmaz bir parçası olması; onun en yoksul ve en dezavantajlı bölümü olması gerçeğidir. Yoksulları bir bütünün parçası olarak, bir sürekliliğin parçası olarak görmek gerekiyor; resmi anlamda 'yoksul' olmayan birçok işçi, sürekli olarak, yoksul saflarına düşme tehlikesi ile karşı karşıyadır ve yoksulların uğradıkları dezavantajlı durumların birçoğu onların da başındadır. Yoksulluk genel sınıf eşitsizliği durumu ile sıkı sıkıya bağlantılı bir sınıfsal durumdur.*

Marx'ın çalışan yoksulluğuna yaklaşımının ikinci ögesini ise, sınıf içi gelir eşitsizlikleri oluşturmaktadır. Buna göre ücret farklılıkları, farklı ekonomik faaliyet için gereken farklı eğitim ve yeteneklere sahip emek gücü türlerinin üretimi ve yeniden üretimi açısından kapitalist sistem için gerekmektedir. Engels'in ifadesiyle; *"...Ama belli başlı işleri, özellikle sanayide, daha nitelikli işçiye gereksinim duyar; bu nedenle*

<sup>218</sup> Friedrich Engels, **İngiltere'de Emekçi Sınıfının Durumu**, Yurdakul Fincancı(çev.), 1.Baskı, Ankara: Sol Yayınları, 1997, s.368.

<sup>219</sup> A. Yılmaz Gündüz, "Türkiye'de Yoksullukla Mücadele Üzerine Bir İnceleme", **Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi**, C:5, S:15, 2006, s.35.

<sup>220</sup> Erdoğan ve Kutlu, s.68.

<sup>221</sup> Karl Marx, **Kapital Birinci Cilt-Kapitalist Üretimin Eleştirel Tahlili**, Alaattin Bilgi(çev.), Ankara: Sol Yayınları, 1975, s.694.

<sup>222</sup> R. Miliband, "Politics and Poverty", **Povert, Inequality and Class Structure**, D. Wedderburn(drl.), Cambridge: Cambridge University Press, 1974, s.184-185'den Aktaran: Erdoğan ve Kutlu, *"Dünyada ve Türkiye'de Çalışan Yoksulluğu: İşgücü Piyasası ve Sosyal Koruma Politikaları Bağlamında Bir Değerlendirme"*, 2014, s.66.

onların ortalama ücret düzeyi geri kalanlarından daha yüksektir..."<sup>223</sup> Ayrıca işçiler arasındaki gelir ve fırsat eşitsizlikleri, emeğin sosyal yeniden üretim maliyetlerinin ücret sistemi aracılığıyla dağılımını sağlamakta ve bunun sonucunda da bu ücret farklılıkları süreklilik kazanmaktadır<sup>224</sup>.

Marx'ın çalışan yoksulluğuna yönelik yaklaşımının üçüncü ögesini ise, kapitalist sermaye birikimi sürecinde yaratılan yedek işgücü ordusu dinamikleri oluşturmaktadır<sup>225</sup>. Marx kapitalist üretimin, yedek işgücü ordusuna ihtiyacı olduğunu söylemektedir. Marx'a göre; yedek işçi ordusu, bir taraftan kapitalist temele dayanan sermaye gelişiminin zorunlu bir ürünü, diğer taraftan da kapitalist birikimin kaldırıcı olmakta ve hatta üretim biçimi için bir varlık koşulu haline gelmektedir . Ayrıca bu yedek işgücü ordusu, sermayenin kendisini genişletmesi konusunda, her an el altında bulunan, gerektiğinde istihdama çekilen gerektiğinde ise istihdam dışı bırakılan bir insan malzemesi kitlesini oluşturmaktadır<sup>226</sup>. Bu durum Engels'in ifadesine ise şu şekilde yansımıştır: *"kısa süreli yüksek gönenç dönemleri dışınsa, İngiliz sanayisi her zaman en canlı pazarın gereksindiği mal yığınlarını üretebilmek için işsiz bir yedek işçiler\* ordusuna sahiptir."* Ayrıca yukarıda da bahsedildiği gibi Engels de yedek işgücü ordusunun, *"...pazarın büyüklüğüne ya da küçüklüğüne göre, geniş ya da küçük bir ordu..."* olduğunu ifade etmektedir<sup>227</sup>. Aynı zamanda bu yedek sanayi ordusu, yoksullar ordusu olarak istihdama dahil olduklarında çalışan yoksullar olarak, hem ücret hem de çalışma koşulları bakımından emek hiyerarşisinin alt basamaklarında yer almaktadırlar. Bununla birlikte düzensiz ve güvencesiz koşullarda, düşük ücretli işlere mahkum edilmiş, nitelik ve eğitim düzeyleri düşük işçilerden oluşan yedek sanayi ordusu, kendisi yoksul olduğu gibi, görece olarak daha iyi koşullarda çalışan işçilerin de yoksullaşmasının ve güvencesizleşmesinin kaynağını oluşturmaktadır<sup>228</sup>.

---

<sup>223</sup> Engels, s.12.

<sup>224</sup> Erdoğan ve Kutlu, *"Dünyada ve Türkiye'de Çalışan Yoksulluğu: İşgücü Piyasası ve Sosyal Koruma Politikaları Bağlamında Bir Değerlendirme"*, 2014, s.66.

<sup>225</sup> Erdoğan ve Kutlu, s.66.

<sup>226</sup> Marx, s.669-672.

\* Engels, Marx'ın daha sonra yedek sanayi ordusu diye adlandıracığı bu kitleyi, İngiltere'nin "artı nüfusu" olarak görmüştür.

<sup>227</sup> Engels, s.140.

<sup>228</sup> Erdoğan ve Kutlu, s.69.

Çalışan yoksulluğunun, 20. yüzyılda özellikle de İkinci Dünya Savaşı sonrasında sendikal haklar, asgari ücretler ve sosyal koruma politikaları kapsamında, sosyal politika düzenlemeleri ile azaltıldığı görülmüştür. Bu dönemde yakalanan hızlı büyüme ivmesi ile tam istihdam seviyesine yaklaşılmaması ve ücretlerin yüksek olması, çalışma ile yoksulluk arasında kavramsal bir ayrılığa zemin hazırlamıştır. Ayrıca bu dönemde çalışan yoksulluğunun, kavram olarak bir oksimorona\* dönüştüğü, yoksullukla ilgili bireysel ve kültürel kavramların gündeme geldiği ve çalışan yoksulluğuna sınıfsal bakışın da ikinci plana itildiği görülmüştür<sup>229</sup>.

Birinci Dünya savaşı sonrasında başlayarak, 1970'li yıllara kadar kapitalizme damgasını vuran Fordizmin, sadece kitlesel üretime dayalı bir sistem olmadığı aynı zamanda da kitlesel tüketime de bağlı bir sistem olduğu ifade edilmektedir. Kitlesel üretime dayalı olan Fordist üretim tekniğinin belirleyici olduğu bu süreçte, gelirin, verimlilik artışları ile devamlı olarak yükseldiği ve sosyal demokrasinin yükselmesine dayalı olarak sosyal gruplar arasında daha adil dağıldığı gözlemlenmiştir<sup>230</sup>. Erdoğan ve Kutlu bu süreçte; kitlesel üretimin, yeni yatırımları mümkün kıldığını, yeni yatırımların, emek verimliliğini arttırdığını; emek verimliliğindeki artışa bağlı olarak üretilen malların göreceli fiyatlarının düştüğünü ve dolayısıyla bu malların, geniş kitlelerce tüketilmesinin sağlanabildiğini ifade etmektedirler. Ayrıca kamu otoriteleri ve kurumları da kitlesel üretime yönelik emek gücünün sağlanması, kitlesel tüketicilerin gelirden yeteri kadar pay alması ve emek gücünün verimliliğinin artırılması amacıyla birtakım sosyal refah düzenlemelerine yönelik yapılanma içerisine girmişlerdir. Bununla birlikte söz konusu süreç, yüksek istihdam düzeyleri ile ekonomik ve sosyal gelişime öncülük eden bir niteliğe sahip olmuştur. 1945 yılından 1970'li yılların ortalarına kadar devam eden bu dönem, iktisat literatüründe "kapitalizmin altın çağı" veya "Keynes çağı" olarak adlandırılmaktadır. Neredeyse tüm dünya ekonomilerinde hızla büyüme yaşanması, ülkelerin çoğunda tam istihdam koşullarının bulunması ve refahın artması ile bu süreç,

---

\***Oksimoron:** birbiriyle çelişen ya da tamamen zıt iki kavramın bir arada kullanılması ve bu şekilde oluşturulmuş ifade. (Bk. Wikipedi, Oksimiron, <https://tr.wikipedia.org/wiki/Oksimoron>, (31 Mart 2019).

<sup>229</sup> Erdoğan ve Kutlu, "Dünyada ve Türkiye'de Çalışan Yoksulluğu: İşgücü Piyasası ve Sosyal Koruma Politikaları Bağlamında Bir Değerlendirme", 2014, s.66.

<sup>230</sup> Metin ve Özyayın, s.63.

çalışan yoksulluğunun erimesine ve aynı zamanda toplumsal eşitsizliklerin azalmasına olanak sağlamıştır<sup>231</sup>.

Fordist kitlesel üretimin istikrarlı şekilde mevcudiyetinin sürdürülebilmesi, kitlesel üretimin kitlesel tüketicilerinin olması ve sosyal sınıfların üretilen zenginlerden pay almasının bir diğer yolu olarak da refah devleti uygulamaları ve sosyal programlar uygulanmıştır. Devletin geliri yeniden dağıtması emeklilik, sağlık, eğitim, konut ve işsizlik ödemeleri gibi sosyal programlar aracılığı ile gerçekleştirilmiştir. Bu ekonomik yapı ise sendikal özgürlükler, demokrasi ve sosyal haklar temelinde bir uzlaşma şeklinde endüstri ilişkilerine yansımıştır. Buna göre, sosyal uzlaşmanın farklı türlerinin olmasıyla birlikte, verimliliğe bağlı ücret artışları, aileyi geçindirmeye yetecek seviyede ücretler ve tam gün istihdama dayalı bir sınıf uzlaşmasının ortaya çıkması gibi gelişmeler, dönemin endüstri ilişkilerinin temel özelliklerini yansıtmaktadırlar. Dolayısıyla bu yapı, hem çalışan işçi kesimlerinin refahtan pay alabilmesine ve kitlesel tüketiciler olabilmesine imkan sağlayan hem de mevcut ve potansiyel sınıf çatışmalarını engelleyen bir niteliğe sahip olmuştur<sup>232</sup>.

Çalışan yoksulluğu ile ilgili olarak, bu dönemde Rowntree tarafından yapılan iki çalışma bulunmaktadır. Buna göre ilk olarak Rowntree 1935 yılında York kentinde, işçi aileleri üzerine yaptığı araştırmada; 1899'dan bu yana, işçi ailelerinde mutlak yoksulluğun %50 oranında azalmış olduğunu tespit etmiştir. Ayrıca araştırmaya göre, 1890'larda işçi ailelerinin yoksulluğunun temel nedeni, %52 oranında ücretlerin düşüklüğü iken, 1930'larda ise yoksulluğun temel nedeni, %44,5 oranında işsizlik ve %10 oranında ücretlerin düşük olmasıdır. Diğer başka bir çalışmada ise Rowntree, 1951'de York kentinde işçi aileleri arasındaki mutlak yoksulluğun ortadan kalktığını, bununla birlikte yaşlı işçi ailelerinde görüldüğünü ve bunun da sosyal politikalar aracılığıyla engellenebilecek bir olgu haline geldiğini gözlemlemiştir<sup>233</sup>.

20. yüzyılın sonundan itibaren ise genel olarak yoksulluğun özel olarak ise çalışan yoksulluğunun, gelişmiş ülkeler de dahil olmak üzere dünya genelinde güçlü bir

<sup>231</sup> Erdoğan ve Kutlu, "Dünyada ve Türkiye'de Çalışan Yoksulluğu: İşgücü Piyasası ve Sosyal Koruma Politikaları Bağlamında Bir Değerlendirme", 2014, s.67.

<sup>232</sup> Erdoğan ve Kutlu, s.70.

<sup>233</sup> Erdoğan ve Kutlu, "Dünyada ve Türkiye'de Çalışan Yoksulluğu: İşgücü Piyasası ve Sosyal Koruma Politikaları Bağlamında Bir Değerlendirme", 2014, s.67-68.

şekilde tekrar ortaya çıkması, uluslararası kuruluşların ve ulusal hükümetlerin gündemine, çalışan yoksulluğu ile mücadele stratejilerinin girmesine neden olmuştur. Çalışan yoksulluğunun 1990'lardan sonra tekrar gündeme gelmesi ve yoksulluğun çalışma ile yok edilebileceği anlayışının yerini, çalışanların yoksulluğunu azaltmaya yönelik politikalara bıraktığı ve bu durumun ise neoliberal politikaların uygulanması ile ilişkili olduğu gözlemlenmiştir<sup>234</sup>. Bir diğer deyişle çalışan yoksulluğu dinamikleri, 1950'li ve 1960'lı yıllarda elde edilen, istikrarlı yapının artık gerilerde kaldığı bir süreçte ortaya çıkan politik, ekonomik ve sosyal gelişmelerle ilişkilidir<sup>235</sup>.

1970'li yılların sonlarına doğru, dünya ekonomisinin gelişme hızının önemli ölçüde yavaşlamış olduğu bilinmektedir. Bu durum Fordist üretim sisteminin krize girmesi sonucunda, petrol fiyatlarının artmasına sebep olması ile açıklanmaktadır<sup>236</sup>. Bu süreçte, iç pazarların daraldığı ve uluslararası pazarda rekabetin arttığı gözlemlenmiştir. Bununla birlikte verimlik artışlarını aşan ücret artışları, düşen kar oranları ve refah devletlerinin maliyetlerinde artış yaşanmıştır. Krizi aşmanın yolu olarak ise mal ve hizmet ticaretinin ve sermaye hareketlerinin sınırlandırılmasına yönelik, engellerin kaldırılması ve kamusal ekonomik alanın küçültülmesi politikaları gündeme gelmiştir. Dolayısıyla Post-Fordist ya da esnek üretim sistemine uygun neoliberal politikalar bu ortamda doğmuştur. Bununla birlikte bu dönemde ekonomik, politik, sosyal ve teknolojik yapılarda köklü bir biçimde değişim yaşanmıştır<sup>237</sup>.

Bu süreçte mal ve hizmet ticaretinin serbestleştiği, sermaye hareketlerinin önündeki engellerin kaldırıldığı; kamusal mal ve hizmet üretiminin küçülmekte olduğu, mal ve altyapı hizmeti üretiminden, sosyal hizmet üretimi alanlarına kadar özelleştirmelerin yapıldığı gözlemlenmiştir. Bununla birlikte yeni bir uluslararası iş bölümü ortaya çıkmış; bu değişim, kapitalist emek sürecindeki yeniden yapılanmaya paralel olarak, sanayi üretiminin emek yoğun bölümünün merkez ülkelere, emeğin görece ucuz ve örgütsüz olduğu, çevre ülkelere kayması şeklinde gerçekleşmiştir<sup>238</sup>.

---

<sup>234</sup> Erdoğan ve Kutlu, s.71.

<sup>235</sup> Metin ve Özyayın, s.122.

<sup>236</sup> Şule Daldal, **Kuralsız Kapitalizm Batağında Emek**, 1. Baskı, İstanbul: Alan Yayıncılık, 2010, s.139.

<sup>237</sup> Seyhan Erdoğan, **Küreselleşme Sürecinde Uluslararası Sendikacılık**, Ankara: İmge Kitabevi, 2006, s.39-40.

<sup>238</sup> Erdoğan, s.132-133.

Söz konusu yeniden yapılanma, üretim tekniklerinde ve üretim örgütlenmelerinde esnekliğin ortaya çıkmasına ve bu tekniklerin esnek çalışma türleri ile bütünleşmesine neden olmuştur. Böylelikle geniş bir işçi kitlesinin daha küçük üretim birimlerinde, fosun üretimde, taşeron işletmelerde, evde, kendi hesabına çalışma adı altında düşük ücretli ve düzensiz çalışma koşullarında istihdam edilmeleri sağlanmıştır. Aynı zamanda bir tarafta işgücünün düzenli, istikrarlı işlerde çalışanlar ile düzensiz istikrarsız işlerde çalışanlar arasında parçalanması giderek yaygınlaşmıştır<sup>239</sup>. Diğer taraftan, hem sendikaların üye sayıları hem de ulusal düzeyde kullandıkları toplu sözleşme, grev ve grev dışı eylemler, ulusal siyaset gibi toplumsal ve siyasal etkileri olan mücadele araçlarının etkinliği azalmıştır. Ayrıca sosyal güvenlik, sosyal yardım ve sosyal hizmet sistemlerinde de yeniden yapılanma yoluna gidilmiştir. Erdoğan'a göre sermaye birikim sürecinin malileştirilmesinin en doğal sonucu ise fonlar, yatırımlar yerine spekülasyon amaçlı hareketlere yönelirken, ekonomik anlamda büyüme hızının azalmasına ve istihdam miktarının daralmasına sebep olmuştur<sup>240</sup>.

Küreselleşmenin gelişmekte olan ülkelere yansımaları ise borç yükü altında ezilmeleri ve borç krizine girmeleri sonucunda, alacaklılarının IMF ve Dünya Bankası'nın dayatmalarıyla birlikte yapısal uyum ve istikrar programları ile karşı karşıya kalmaları şeklinde olmuştur. "Gazino kapitalizmi\*" denen bu süreç ise spekülasyon değer artışlarına ve ardından mali çöküntülere ve nihayetinde yeni krizlerin başlaması ile sonuçlanmıştır<sup>241</sup>. Diğer taraftan ise, küreselleşmenin dünya çapından bir sosyal kriz yaratmış olduğu iddia edilmektedir. Buna göre bu süreç, ülkeler arasındaki ve ulusal olarak eşitsizlikleri arttırmış; yoksulluk, işsizlik ve sosyal dışlanma ile kendini gösteren neoliberal politikalar, tüm dünya toplumlarında sorunların derinleşmesine, sosyal hak kayıplarına ve çalışma yaşamının düzensizleşmesi ile sonuçlanmıştır. Bu da geniş işçi kitlelerini yoksullaştırmıştır. Erdoğan'a göre çalışmanın, yoksulluğun çaresi olduğu

---

<sup>239</sup> Erdoğan, s.44-45.

<sup>240</sup> Erdoğan, s.46; Erdoğan ve Kutlu, s.71-72.

\* Reel faiz oranlarının uzun bir süre, GSMH büyüme oranlarının üzerinde gerçekleşmesi sonucunda gelir dağılımının bozulduğu, borçluların fakirleştiği, borç verenlerin hızla zenginleştiği süreci ifade etmektedir(Bk. Daldal, s.106).

<sup>241</sup> Erdoğan, s.46-48,51.

düşüncesi önemini kaybetmekte, bununla birlikte güvencesiz, düzensiz işler, çalışanların yoksullaşmasına neden olmaktadır<sup>242</sup>.

Sonuç olarak Keynesyen dönemde elde edilen haklar ve refah artışlarının, neoliberal politikaların uygulama alanı bulması ile kaybedilmeye başlandığı görülmüştür. Bu durumun doğal sonucu olarak, çalışan yoksulluğu tekrar ortaya çıkmış ve bir dönem çalışma ve yoksulluk arasında koparılan ilişki tekrar gündeme gelmiştir. Diğer taraftan çalışan yoksulluğu, ekonomik krizler ile birlikte de ele alınmıştır. Ancak kriz sonrasında ve günümüzde mevcudiyeti devam eden çalışan yoksulluğunun ortadan kalmadığı gözlemlenmektedir. Bu konuda çalışan yoksulluğu ile ilgili verilerin incelenmesi, konunun canlandırılabilmesi amacıyla yarar sağlayacaktır.

### 2.2.2. Dünyada Çalışan Yoksulluğunun Boyutları

Çalışan yoksulluğu kavramının karmaşık yapısı, çalışan yoksul sayılarının ve sorunun boyutlarının tam olarak belirlenmesini zorlaştırmaktadır. Bununla birlikte istihdamın ve yoksulluğun ortak dağılımını gösteren sayısal verilere de tam anlamıyla ulaşılamayan yerler ve durumlar vardır. Bu noktada Majid yoksulların, işgücü piyasası özellikleri hakkında bazı varsayımlar yapılarak, çalışan yoksul nüfusu hakkında bazı fikirlere ulaşılabileceğini ifade etmektedir. Buna göre Majid ilk olarak yoksulların, yoksulluk sınırı üzerinde olanlar ile aynı istihdam ve işgücüne katılım oranına sahip olduğunu varsaymaktadır. Bu durumda istihdam ve yoksulluk arasında bir ilişkinin olmadığı ve buna göre elde edilecek verilerin ise çalışan yoksul sayısının alt sınırını ( $WP_L$ ) vereceğini ifade etmektedir. İkinci olarak ise, yoksulluk ve istihdam arasında çok güçlü bir ilişkinin olduğu varsayımdan hareket edilerek, çalışan yoksul sayısının üst sınırını ( $WP_U$ ) hesaplamaktadır. Buna göre<sup>243</sup>:

WP: Toplam çalışan yoksullar  
POOR: Toplam Yoksullar  
POP: Toplam Nüfus  
EMP: Toplam istihdam

$WP_L: POOR \times (EMP/POP)$   
 $WP_U: POOR \times (POP_{15-64}/POP)$

<sup>242</sup> Seyhan Erdoğan, "Sosyal Politikada 'Avrupalı' Bir Kavram: Sosyal Dışlanma", *Sosyal Politika Fişek Enstitüsü*, 28 Kasım 2006, <https://sosyalpolitika.fisek.org.tr/sosyal-politikada-%E2%80%9Cavrupali%E2%80%9D-bir-kavram-sosyal-dislanma/>, (2 Nisan 2019).

<sup>243</sup> Nomaan Majid, "The Working Poor in Developing Countries", *International Labour Review*, Vol. 140, No.3, 2001'den Aktaran: Stefan Berger ve Claire Harasty, "World and Regional Employment Prospect: Halving the World's Working Poor by 2010", [Electronic Version] *ILO Employment Paper*, 2002/38, (2 Nisan 2019), s.2-3.

Bu hesaplama yöntemi, bahsedildiği gibi veri bulmakta zorluk çekilen durumlarda, çalışan yoksulluğuna yönelik tahmin imkanı vermektedir. Bu nedenle dünyada çalışan yoksulluğuna yönelik ILO ve EUROFOUND gibi uluslararası kuruluşların verileri dikkate alınacak ve bu tahmin metodu Türkiye için kullanılacaktır.

Ahrent ve arkadaşları tarafından yapılan bir çalışmaya göre, çalışan yoksulluğu riski, AB üye devlerinin çoğunda, 2017 yılında 2007 yılına kıyasla daha yüksek olarak gerçekleşmiştir. Diğer taraftan çalışmada, çalışan yoksulluğunun 2014 yılında 2007 yılına oranla; Yunanistan, Polonya ve İrlanda'da azalma eğilimi gösterdiğini ifade etmişlerdir. Bu durumu ise çalışan yoksulların durumlarında meydana gelen gelişmelerden ziyade, bu ülkelerde ortalama gelirlerde yaşanan ani düşüş ile açıklamışlardır. Bununla birlikte bu dönemde, insanlar için bir işe sahip olmanın öneminden bahsetmişlerdir. Buna göre aslında bu ülkelerde, yaşam standartları da benzer şekilde azalmış olabilir<sup>244</sup>.

ILO'nun hesaplamalarına göre 2018 yılında, dünyada yaklaşık olarak 172 milyon kişi işsiz olarak bulunmaktadır. Tablo 14'e göre dünyada, küresel istihdamın yaklaşık %10'u(265 milyon kişi) günlük \$1.90 ya da daha az gelirle(aşırı çalışan yoksul) yaşamaktadır. Dünyada \$1.90 ve/veya \$3.20 ile ya da arasında bir gelir ile yaşayanlarda(orta çalışan yoksul) bu oran %16(430 milyon kişi)'dir. Gelir durumu bakımından aşırı çalışan yoksulluğunun, oransal olarak en yüksek olduğu düşük gelirli ülkelerde, toplam istihdamın yaklaşık olarak %39'unu(115 milyon kişi) oluşturduğu görülmektedir. Orta çalışan yoksulluğu açısından ise en yüksek olduğu, düşük orta gelirli ülkelerde, toplam istihdamın yaklaşık olarak %26'sını(293 milyon kişi) oluşturmaktadır. Çalışan yoksullar bölgesel olarak incelendiğinde, aşırı çalışan yoksulluğunun en yüksek olduğu bölge, toplam istihdamın yaklaşık olarak %39'unu(147 milyon kişi) oluşturan Sahra Altı Afrika'dır. Diğer taraftan orta çalışan yoksulluğu açısından ise en yüksek bölge, toplam istihdamın %32'sini(218 milyon kişi) oluşturan Güney Asya'dır.

---

<sup>244</sup> EUROFOUND, *In-Work Poverty In The EU*, s.16.

**Tablo 14**  
**Aşırı ve Orta Yoksulluk Oranı ve Miktarı, (Bölge, Gelir Durumu, Seçilmiş Yıllar, Milyon Kişi, %)**

|                             |   | 2000  | 2002  | 2004  | 2006  | 2008  | 2010  | 2012  | 2014  | 2016  | 2018  |
|-----------------------------|---|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Düşük Gelirli Ülkeler       | 1 | 59,4  | 57,1  | 54,1  | 50,9  | 48,5  | 45,5  | 42,3  | 41,1  | 40,5  | 39,2  |
|                             | 2 | 106,6 | 108,3 | 108,8 | 108,3 | 108,6 | 106,7 | 104,7 | 107,6 | 112,5 | 115,8 |
|                             | 3 | 22,3  | 23,3  | 24,5  | 25,7  | 26,6  | 27,4  | 28,4  | 28,2  | 27,8  | 27,5  |
|                             | 4 | 40    | 44    | 49    | 57    | 59    | 64    | 70    | 73    | 77    | 81    |
| Düşük Orta Gelirli Ülkeler  | 1 | 34,7  | 32,1  | 29,2  | 27,2  | 24,6  | 21,4  | 16,6  | 14,9  | 13,4  | 12,1  |
|                             | 2 | 289   | 279   | 265   | 256   | 240   | 214   | 170   | 158   | 147   | 138   |
|                             | 3 | 34,3  | 34,4  | 34,4  | 34,3  | 33,9  | 32,4  | 31,0  | 29,5  | 27,5  | 25,7  |
|                             | 4 | 286   | 298   | 313   | 324   | 331   | 325   | 318   | 314   | 302   | 293   |
| Yüksek Orta Gelirli Ülkeler | 1 | 27,0  | 22,5  | 16,9  | 12,3  | 10,9  | 8,8   | 5,3   | 1,5   | 0,9   | 0,9   |
|                             | 2 | 294   | 249   | 192   | 143   | 130   | 105   | 65    | 18    | 11    | 10    |
|                             | 3 | 21,7  | 20,0  | 18,2  | 15,5  | 12,9  | 11,1  | 9,0   | 6,3   | 5,0   | 4,4   |
|                             | 4 | 236   | 221   | 206   | 180   | 153   | 132   | 109   | 78    | 62    | 54    |
| Sahra Altı Afrika           | 1 | 55,3  | 53,5  | 50,7  | 48,5  | 46,9  | 45,1  | 42,3  | 40,8  | 39,7  | 38,5  |
|                             | 2 | 126   | 128   | 129   | 131   | 135   | 136   | 135   | 137   | 142   | 146   |
|                             | 3 | 21,3  | 22,5  | 23,8  | 24,3  | 24,6  | 25,0  | 25,5  | 25,3  | 24,9  | 24,7  |
|                             | 4 | 48    | 54    | 60    | 65    | 70    | 75    | 81    | 85    | 89    | 94    |
| Doğu Asya                   | 1 | 36,0  | 30,3  | 22,9  | 16,9  | 15,3  | 12,4  | 7,5   | 1,9   | 1,1   | 0,9   |
|                             | 2 | 277   | 235   | 180   | 135   | 123   | 100   | 61    | 15    | 9     | 8     |
|                             | 3 | 26,7  | 25,2  | 23,4  | 20,3  | 17,1  | 14,7  | 12,0  | 8,3   | 6,3   | 5,5   |
|                             | 4 | 205   | 195   | 184   | 162   | 138   | 119   | 98    | 69    | 52    | 45    |
| Güney Doğu Asya ve Pasifik  | 1 | 27,9  | 22,2  | 18,6  | 18,0  | 14,6  | 10,0  | 7,8   | 6,2   | 5,0   | 4,0   |
|                             | 2 | 67,3  | 55    | 47    | 47    | 40    | 28    | 23    | 19    | 15    | 13    |
|                             | 3 | 31,4  | 29,9  | 28,6  | 27,7  | 26,5  | 21,9  | 20,8  | 19,3  | 16,3  | 13,9  |
|                             | 4 | 75    | 74    | 73    | 72    | 73    | 63    | 62    | 60    | 21    | 44    |
| Güney Asya                  | 1 | 37,0  | 35,4  | 32,5  | 29,4  | 26,8  | 23,8  | 17,1  | 15,3  | 13,5  | 11,8  |
|                             | 2 | 190   | 191   | 186   | 174   | 162   | 146   | 106   | 98    | 90    | 82    |
|                             | 3 | 36,4  | 36,6  | 37,0  | 37,5  | 37,8  | 37,9  | 36,3  | 34,7  | 33,0  | 32,1  |
|                             | 4 | 187   | 198   | 211   | 222   | 118   | 232   | 225   | 224   | 220   | 217   |
| Dünya                       | 1 | 32,9  | 29,4  | 25,2  | 21,9  | 20,1  | 17,5  | 15,6  | 11,1  | 10,4  | 9,8   |
|                             | 2 | 690   | 637   | 566   | 509   | 479   | 427   | 340   | 284   | 271   | 264   |
|                             | 3 | 26,8  | 26,1  | 25,3  | 24,1  | 22,8  | 21,4  | 20,0  | 18,2  | 16,8  | 16,0  |
|                             | 4 | 562   | 564   | 569   | 559   | 544   | 522   | 498   | 466   | 441   | 429   |

**Kaynak:** ILO, Employment by Economic Class-Modelled Estimates, 2018, [https://www.ilo.org/ilostat/faces/oracle/webcenter/portalapp/pagehierarchy/Page3.jspx?](https://www.ilo.org/ilostat/faces/oracle/webcenter/portalapp/pagehierarchy/Page3.jspx?_af=5Nisan2019) (5 Nisan 2019).  
1:Aşırı çalışan yoksul oranı (%) (Günlük \$1.90 ya da altında gelir ile yaşayanlar); 2:Aşırı çalışan yoksulluğu(milyon); 3:Orta çalışan yoksul oranı (%) (Günlük \$1.90<\$3,20 arasında gelir ile yaşayanlar); 4:Orta çalışan yoksulluğu(milyon).

Günümüzde neoliberal politikaların uygulanması sonucunda ortaya çıkan esnekleşme ve enformel sektörün yaygınlaşması, çalışmasına rağmen yoksul olan

kişilerin varlığını önemli ölçüde açıklamaktadır<sup>245</sup>. Bu nedenle de Tablo 14'ün sadece oransal olarak ele alınması yeterli olmayabilir. Buna göre kişi bazında incelendiğinde, gelir durumuna göre sırasıyla, en çok düşük orta gelirli(138 milyon kişi) ve düşük gelirli(116 milyon kişi) ülkelerde aşırı yoksul olduğu görülmektedir. Bölgesel olarak ise Sahra Altı Afrika'da(146 milyon kişi), çalışan yoksulluğu ciddi bir sorun oluşturmaktadır. Orta çalışan yoksulluğu gelir durumuna göre incelendiğinde ise en çok, düşük orta gelirli ülkelerde(293 milyon kişi) çalışan yoksullar bulunmaktadır. Bölgesel açıdan ise Güney Asya(217 milyon kişi) ilk sırada iken, ardından Sahra Altı Afrika(81 milyon) gelmektedir. Söz konusu verilere göre oransal olarak dünyada çalışan yoksulluğu azalsa dahi özellikle gelişmekte olan ülkelerde yaşayan çalışan yoksul sayısı artmaktadır. Ayrıca Tablo 14'e göre; toplamda 700 milyon kişi çalışmasına rağmen aşırı ya da orta yoksulluk içindedir. Bu durum ise istihdam yaratılmasının yoksulluktan kurtulmaya, insanca yaşam sürdürmeye yetmediği anlamına gelmektedir. Diğer taraftan yukarıda da izah edildiği üzere, ILO dünyada 2 milyar insanın kayıtdışı olarak istihdam edildiğini duyurmuştur. Dolayısıyla dünya istihdamının önemli bir kısmı yoksulluk içinde yaşarken, büyük çoğunluğu da yoksullaşma riski altında çalışmaktadır.

Son olarak 1980 sonrasında artan ekonomik krizler ve işsizlik oranlarıyla ilişkilendirilmekte olan çalışan yoksulluğu kavramının bir başka önemli yanı olarak, kriz süreci geride kalmasına ve ekonominin toparlanmasına rağmen çalışan yoksulluğunun ortadan kalkmadığı görülmektedir. Neoliberal politikalar ile iş hayatının esnekleşmesi, ücretlerin de esnekleşmesi ve çalışma hayatının piyasaya koşullarına terk edilmesine neden olarak, çalışmalarına rağmen yoksul olan kişilerin sayısını artırırken, bu kişilerin yaşam koşullarını ve refah seviyelerini de kötüleştirmiştir<sup>246</sup>. Özellikle gelişmekte olan ülkelerde derin bir şekilde hissedilmektedir. İYİ'ler kapsamında da bahsedildiği üzere; ILO'ya göre insana yakışır iş açığı artmaya devam ederken, özellikle gelişmekte olan ülkelerde çalışan yoksulluğu da yaygınlaşmaktadır.

---

<sup>245</sup> Keskin, s.71.

<sup>246</sup> Keskin, s.73-74.

## 2.3. TÜRKİYE’DE ÇALIŞAN YOKSULLUĞU ve GÖRÜNÜMÜ

### 2.3.1. Türkiye’de Çalışan Yoksulluğu Literatürü

Türkiye’de çalışan yoksulluğu kapsamında, bulunan sayısal verileri kullanan araştırmaların yanı sıra, bu çalışmalardan faydalanan saha araştırmalarının da yapıldığı görülmektedir. Bu doğrultuda çalışmanın bu bölümünde, Türkiye’de konunun daha net görülebilmesi amacıyla, çalışan yoksulluğu konusunu inceleyen çalışmalara yer verilmektedir. Diğer taraftan, doğrudan çalışan yoksulluğu konusu üzerine odaklanmayan, genel yoksulluk araştırması kapsamında içerisinde çalışan yoksulluğu konusuna da değinen, çalışmanın bir bölümü olarak yer veren ya da yoksul olarak adlandırırsa da nihayetinde, büyük bir çoğunluğunun çalışan yoksulu ele aldığı çalışmaların da olduğu görülmektedir.

TÜİK 2002-2009 döneminde, işteki duruma göre yoksulluğu incelemiştir. Buna göre çalışan yoksulluğu, bu dönemlerde azalış eğiliminde olmuştur. 2009 yılında, işteki durum açısından çalışan yoksulluğunun en yüksek olduğu kesim, ücretsiz aile işçileridir. Ayrıca fert yoksulluk oranlarında, en az azalış gösteren grubu da ücretsiz aile işçileridir. Ancak bu verilerin güncel olmaması, Türkiye’de çalışan yoksulluğu konusunda, sağlıklı ve çözüm odaklı çalışmalar yapılabilmesini zorlaştırmaktadır.

Türkiye’de çalışan yoksulluğu üzerine yapılan çalışmalar, genel olarak TÜİK verilerine dayalı olarak gerçekleştirilmiştir. Gündoğan, Türkiye’nin çalışan yoksul profilini ortaya koymaktadır. Buna göre bireysel ve hanehalkı özellikleri temelinde çalışan yoksul profilini, ücretli veya yevmiyeli, kendi hesabına çalışan ve ücretsiz aile işçileri, yoksulluğa meyilli istihdam statülerinin yaygın olduğu tarım ve inşaat işlerinde çalışanlar, eğitim ve nitelik düzeyi düşük çalışanlar, kayıtdışı sektörde çalışanlar, küçük ölçekli işletmelerde çalışanlar, kalabalık ailelerde yaşayanlar ve kadın çalışanlar oluşturmaktadır<sup>247</sup>. Erdem, Dünyada ve Türkiye’de çalışan yoksulluğunu ele aldığı çalışmada, çalışan yoksulluğunun boyutlarını, etki eden faktörleri ve çözüm önerilerini incelemiştir. Buna göre çalışan yoksulluğu; hanehalkı içinde çocuk ve bağımlı sayısı, hanehalkı yapısında meydana gelen değişiklikler, hanehalkı bireylerinin eğitim durumu,

---

<sup>247</sup> Gündoğan, s.99.

işgücü piyasası ile ilgili olarak istenilen vasıflara sahip olup olmamak gibi bireysel ve hanehalkı ilgili özellikleri ile ilgilidir. Diğer taraftan ise küreselleşme, düşük ücretler, kayıtdışı ekonomi, istihdamın niteliğinin değişmesi, sendikal örgütlerinin gücünün azalması, sosyal harcamaların kısılması, krizler ve devamında uygulanan istikrar ve yapısal uyum programları gibi etkenlere de yer vermektedir<sup>248</sup>. Kahraman, çalışan yoksulluğunu refah devletinin krizi ile tartışmakta ve çalışan yoksulluğunun toplumsal alanda daha görünür bir hale gelmesini, refah devleti ve onun insanlara verdiği hakların törpülenmesine neden olan piyasa temelli politikalara dayandırmaktadır<sup>249</sup>.

Kapar, İYİ bağlamında çalışan yoksulluğunu incelediği araştırmasında, dünyada ve Türkiye'de sayısal veriler ekseninde çalışan yoksulluğunu ele almış ve yorumlamıştır. Bu kapsamda, yoksullar içerisinde sayıları giderek artmakta olan çalışan yoksullar, insana yakışır iş açığının bir göstergesidir. Buna göre istihdamın artması ve yeni işlerin yaratılması, yoksulluğun azalması ile sonuçlanmamıştır<sup>250</sup>. Kapar, diğer bir çalışmada, Türkiye'de çalışan yoksulluğu konusunda resmi ve yetersiz olan verileri yorumlamakta, AB ve OECD üyesi ülkeler arasında karşılaştırma yapmakta ve son olarak çalışan yoksulluğunu arttıran nedenleri incelemektedir. Çalışmada, çalışan yoksulluğunun yalnızca işgücü piyasası ile değil, aynı zamanda hanehalkı yapısıyla de alakalı olduğunu ifade etmiştir<sup>251</sup>.

Çavuşoğlu, TÜİK verileri kapsamında, Türkiye'de 2002 ile 2009 yılları arasında çalışan yoksulların, işteki durum ve sektöre göre durumlarını incelemiştir<sup>252</sup>. Özdemir, Dünya ve Türkiye kapsamında çalışan yoksulluğu konusunu, boyutlarını ve mücadele politikaları ile irdlemiştir. Çalışan yoksulluğuna yönelik olarak asgari ücret, gelir dağılımı ve düzgün iş politikalarına yer vermiştir. Asgari ücret hesaplanmasında hanenin değil, bireyin ihtiyaçlarının dikkate alındığını ifade etmekte ve bu durumun da hanedeki bireylerin yoksullaşmasına neden olduğu eleştirisi yapmaktadır Diğer taraftan

<sup>248</sup> Burcu Erdem, "Çalışan Yoksulluğu: Nedenleri, Boyutları ve Çözüm Önerileri", (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Üniversitesi, SBE, 2008), s.223,224.

<sup>249</sup> Fatih Kahraman, "Çalışan Yoksulların Haklar İronisi: Metalaşmış Çalışanlar", 2010, <http://www.sosyalhaklar.net/2010/bildiri/kahraman.pdf>(31 Mart 2019), s.155.

<sup>250</sup> Kapar, "Uygun İş Bağlamında Çalışan yoksullar", s.199.

<sup>251</sup> Recep Kapar, "Türkiye'de Çalışan Yoksullar", [Electronic Version]Ankara Sanayi Odası Yayın Organı, 2010,(31 Mart 2019), s.53,61.

<sup>252</sup> Büşra Çavuşoğlu, "Türkiye'de Çalışan Yoksulluğunun Genel Görünümü", **Sosyal Güvençe**, C:1, S:1, 2011, s.22.

adil bir gelir dağılımının önemini vurgulamakta ve İYİ'lerle çalışma koşullarının iyileştirilmesini önermektedir<sup>253</sup>.

Ofluoğlu ve Balcı, küreselleşme ve teknolojik gelişmelerle birlikte yoksulluğu inceledikleri çalışmada, yoksulluğu emek ve ücret bağlamında ele alarak, giderek yaygınlaşan çalışan yoksulları tartışmışlardır. Buna göre küreselleşme ile istihdamın esnekleşmesi, çalışma şartlarının değişmesi, ücretlerin düşmesi, geleneksel akraba bağlarının ve yardımlaşma ilişkilerinin bireyselleşme sonucunda zayıflaması, kamusal sosyal harcamaların kısılması sonucunda çalışan yoksulluğu ortaya çıkmıştır. Ayrıca Türkiye'de çalışan yoksulluğunu, AB ve OECD üye ülkeleri ile kıyaslamışlardır. Nihayetinde, AB ve OECD üye devletlerinde çalışan yoksulluğunun boyutunun, Türkiye'den oldukça düşük olmasına rağmen, bu konu üzerinde oldukça detaylı olarak durulduğu ve bu yerlerde çözüm önerileri aramak amacıyla çalışmalar yapıldığını ifade etmişlerdir. Diğer taraftan çalışmada, Türkiye'de çalışan kadın yoksulluğuna dikkat çekmişlerdir. Buna göre kadınların, aile gelirlerine katkı sağlamak amacıyla kayıtdışı istihdama katılmaları kadınların daha da yoksullaşmasına neden olmaktadır<sup>254</sup>.

Gerşil, Dünyada ve Türkiye'de krizlerin ortaya çıkması ve küreselleşmeyle birlikte, neoliberal politikaların etkisi ve teknolojik gelişmeler bağlamından işgücünü incelemiştir. Buna göre küreselleşme ile emek değersizleşmekte ve bunun sonucunda düşük ücretle çalışanların gelirleri, belirlenen yoksulluk sınırı altında kalmaktadır. Diğer taraftan Türkiye'de, sosyo-kültürel yapının değişmesi ve dönüşmesi, geleneksel dayanışmayı olumsuz etkilemiştir. Ayrıca kayıtdışı sektör, Türkiye'de istihdamı genişletmiştir, ancak bu durum çalışma hayatında kuralsızlaştırmayı ve emeğin istismarını da arttırmıştır<sup>255</sup>.

Sırma, TÜİK verilerinin yetersizliğini eleştirdiği çalışmasında, 2012 yılında Türk-İş tarafından hesaplanan yoksulluk sınırı verilerini kullanarak hanehalkı büyüklüğüne göre tekrar hesaplamıştır. Diğer taraftan TÜİK tarafından yayınlanan 2012

<sup>253</sup> Akın Özdemir, "Çalışan Yoksulluğuna İlişkin Kavramsal Bir Değerlendirme: Dünya'da ve Türkiye'de Çalışan Yoksulluğunun Boyutları ve Mücadele Politikaları", **Bilgi Sosyal Bilimler Dergisi**, C:30, S:8, 2015, s.96-123.

<sup>254</sup> Gökhan Ofluoğlu ve Ali İhsan Balcı, "Küreselleşme, Bilgi Toplumu ve Çalışan Yoksullar", **Emek ve Toplum**, , C:5, S:11, 2016, s.58,78-79.

<sup>255</sup> Gülşen Sarı Gerşil, "Çalışma Hayatında Yaşanan Dönüşüm ve Çalışan Yoksulluğu", [Electronic Version] *International Conference on Eurasian Economies*, 2016,(1 Nisan 2019), s.459.

Hanehalkı Bütçe Anketi ile bu verileri analiz edilerek değerlendirme yapmıştır. Nihayetinde, Türkiye'de çalışan yoksulluğu ile ilgili profil ortaya koymuştur. Buna göre Türkiye'de çalışan yoksullar, büyük ölçüde ücretli ve yevmiyelilerden oluşmakta; 2015 yılında ücretli ve yevmiyeliler ise istihdamın neredeyse %70'ini oluşturmuşlardır. Diğer taraftan ise ücretsiz aile işçisi ve kendi hesabına çalışan kişilerin sayısında bir azalma olmuştur. Bununla birlikte diğer bulguların, yaygın kanaate uygun sonuçlar verdiği ancak yaygın kanaatin aksine, yevmiyeli ve ücretlilerde çalışan yoksulluğunun yaklaşık olarak %69 olduğu iddia etmiştir. Bu durumu ise politik, toplumsal ve ekonomik gelişmeler ile açıklamıştır. Buna göre, özellikle Türkiye'de de uygulama alanı bulan, neoliberal politikalar kaynaklı olarak çalışan yoksulluğu gittikçe artmaktadır<sup>256</sup>.

Türkiye'de sınıf eksenli olarak genelde yoksulluğu, özelde çalışan yoksulluğunu inceleyen çalışmalara rastlanmaktadır. Köse ve Bahçe, gelir bölüşümü ve yoksulluğu, toplumsal sınıf oluşumları ile ele almakta ve 2002-2004 eğilimlerinin ortalamasına göre, yoksulluğu sınıfsal yapı temelinde orta koymaktadırlar. Ayrıca sınıf oluşumları bireyler değil, haneler düzeyinde tanımlanmıştır. Bu çalışmada; yoksulluğun, özellikle açlık sınırının altında yaşayan geçimlik köylüler ve kır emekçilerinde olmak üzere tarımda daha belirgin olduğu sonucuna varılmıştır. Buna göre yoksulluk oranı tarım emekçilerinde %39, topraksız geçimlik köylülerde %38 ve topraklı geçimlik köylülerde %36 olarak ortaya konulmuştur. Diğer taraftan ise miktarlarından ya da yeterlilik düzeylerinden bağımsız olarak, kamu transferlerinin de sınıf gelirleri içindeki oranının yükseldiğini ifade etmişlerdir<sup>257</sup>.

Köse ve Bahçe tarafından yapılan diğer bir çalışmada, Hanehalkı Bütçe Anketi verileri kullanılarak, 2002 ve 2006 için toplumsal sınıfların yoksulluk oranları ortaya konulmuş ve \$1 ve \$2,15 dolar olan mutlak yoksulluk sınırları kapsamında karşılaştırma yapılmıştır. Ayrıca bu dönemde, kayıtdışı ve ayrımcı kamu transferleri ve özel transferlerin, yoksulluk üzerine etkilerini ortaya koyabilmek için, transferler dahil edilerek ve edilemeyerek karşılaştırma yaptıkları da görülmüştür. Köse ve Bahçe'ye göre, kamu varlıklarının ve kamusal korunakların özelleştirilmesi sonucunda,

<sup>256</sup> Şenol Sırma, "Türkiye'de 1980 Sonrası Dönemde Çalışan Yoksullar", (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Muğla Sıtkı Koçman Üniversitesi, SBE, 2016), s.75-76,124.

<sup>257</sup> Ahmet Haşim Köse ve Serdal Bahçe, " 'Yoksulluk' Yazınının Yoksulluğu: Toplumsal Sınıflarla Düşünmek", [Electronic Version]*Prakis*,19, 2009, (2 Nisan 2019), s.401,408,410,414.

korunaksız büyük bir kitle ortaya çıkmıştır. Bununla birlikte sosyal transferler aracılığıyla, Türkiye'de yedek işçi ordusunun çalışabilir halde tutulmasının amaçlandığını vurgulamışlardır<sup>258</sup>.

Bahçe ve Köse tarafından 2012 yılında TÜİK'in yayınladığı veriler üzerinden, Türkiye'nin toplumsal kimliği ortaya konulmuştur. Bu veri seti ise; fert, hane ve hane tüketimi ile ilgili olan üç veri setini kapsamıştır. Dolayısıyla sınıfsal analizde önce fert düzeyinde, sonra ise hane düzeyinde sınıf kimliklerinin türetildiği ve TÜİK yoksulluk sınırına göre toplumsal sınıflar içerisinde yoksul hanelerin, yoksulluk oranlarının 2002-2010 yılları kapsamında tartışıldığı görülmektedir. Bu verilere göre toplumsal sınıflar açısından, dönem içi dalgalanmalara bakılmaksızın, dönem ortalamalarına bakıldığında en yüksek yoksulluk oranına sahip sınıfları, tarım emekçileri, topraklı ve topraksız geçimlik köylüler ve kırsal işsizler oluşturmaktadır. Diğer taraftan kentli mülk sahibi ve mülksüz emekçiler, kentsel işsizler, tarım emekçileri ve kırsal işsizlerin yoksul haneler içerisindeki ağırlığında artış meydana gelmiştir<sup>259</sup>.

Türkiye'de çalışan yoksulluğunu, doğrudan ya da dolaylı olarak inceleyen saha araştırmaları da bulunmaktadır. Işık ve Pınarcıoğlu, 1980 sonrası dönemde kent yoksullarının yaşam biçimleri ve yaşamı sürdürme uğrunda geliştirmiş oldukları mücadele stratejileri üzerine odaklanmışlardır. Yoksullara yönelik olarak eşitsiz ilişkiler sistemini, Sultanbeyli'de konut ve işgücü piyasaları ekseninde incelenmekte ve nihayetinde nöbetleşe yoksulluk kavramı ortaya konulmaktadır. Nöbetleşe yoksulluk kavramı ile Sultanbeyli'nin, sosyoekonomik özelliklerinin de birleştirildiği bir piramit oluşturmuşlardır. Buna göre Sultanbeyli'de piramidin üstüne yerleşenler, yüksek rant elde etmekte, çoğunlukla işveren olmayı başarmakta ve sosyokültürel olarak da yüksek faydalar kazanmaktadırlar. Bununla birlikte bu gruptakiler, daha fazla okuryazarlık oranına sahip, daha eğitilmiş, çocukları daha çok okula giden, kültüre ve eğlenceye görece daha çok önem veren ve kendi arasındaki dayanışmayı daha çok sağlayan kesimlerden oluşmaktadır. Diğer taraftan ise piramidin tepesinden aşağıya inildikçe,

---

<sup>258</sup> Ahmet Haşim Köse ve Serdal Bahçe, "Hayırsever Devletin Yükselişi: AKP Yönetiminde Gelir Dağılımı ve Yoksulluk", **AKP Kitabı Bir Dönüşümün Bilançosu**, İlhan Uzgel ve Bülent Duru(drl.), Ankara: Phoenix Yayınları, 2009, s.496,507-508.

<sup>259</sup>Serdal Bahçe ve Ahmet Haşim Köse, "Yoksulluk: Hüzün ve Disiplin", **Mülkiye Dergisi**, C:36, S:4, 2012, s.23,26.

bireysel ve kültürel niteliklere sahip olma oranlarının azalmakta olduğu gözlemlenmektedir<sup>260</sup>.

Açıklan, enformel sektör ve yoksulluk ilişkisini, özellikle 1980 sonrası uygulama alanı bulan yapısal uyum programları kapsamında, İstanbul ve Gaziantep örnekleri üzerinden ele almakta ve işgücü piyasasının, düzensizleşmekte olduğu ifade etmektedir. Çalışmaya göre bu durum, çalışma koşullarında yaralar açarak yoksulluğu arttırmıştır<sup>261</sup>. Erdoğan, Yoksulluk Kültürü adlı çalışmada temel olarak Ankara ve İstanbul'da, farklı fikir elde edebilmek amacıyla ise Urfa, Erzurum ve Konya'da yoksulluk ile ilgili görüşmeler yapmıştır. Bu çalışmada, kendilerini yoksul hisseden ve kesin sınırları tanımlamış olan belirli bir gelir grubu üzerine odaklanmıştır. Dolayısıyla bu kapsamda, hiçbir kazancı olmayan ve yardımlarla yaşayanlar, düzenli bir işi veya geliri olmayıp iş buldukça çalışanlar, asgari ücret veya onun biraz üzerinden bir ücret alanlar ile görüşmüştür. Buna göre görüşülenlerin büyük bir çoğunluğu, emeğini satışa çıkaran çalışan yoksullardan oluşmuştur<sup>262</sup>.

Suğur ve arkadaşları, yoksulluk olgusunu, Eskişehir ilinde hizmet sektöründe çalışan yoksullar bağlamında; taksi şoförlüğü, apartman kapıcılığı, çocuk bakıcılığı ve gündelikçiler özelinde dört meslek grubuna yoğunlaşmışlardır. Bu çerçevede meslek gruplarının, sosyal ve ekonomik profillerini incelemişlerdir<sup>263</sup>. Suğur ve arkadaşları tarafından yapılan diğer bir çalışmada ise yine kapıcılar, gündelikçileri, taksi şoförleri ve çocuk bakıcıları ele alınmıştır. Bu çalışmada dört mesleğin sosyal profilleri, işgücü piyasasına giriş dinamikleri, ücret, çalışma ilişkileri ve sosyal ilişki ağları ve sosyal sermayeleri ile yoksullukla başa çıkma stratejileri irdelenmiştir. Ayrıca bu dört meslek grubunun, ortak özelliklerine yer verilmiştir. Buna göre dört meslek grubu da hizmet sektöründe bulunmakta ve taksi şoförlerinin görece farklılıklarına rağmen, genellikle vasıfsız ve eğitimsiz işgücünü oluşturmaktadırlar. Aynı zamanda taksi şoförleri dışında diğer meslek gruplarındaki işçilerin genellikle apartmanlarda istihdam edildikleri,

<sup>260</sup> Oğuz Işık ve M. Melih Pınarcıoğlu, **Nöbetleşe Yoksulluk: Sultanbeyli Örneği**, İstanbul: İletişim Yayınları, 9. Baskı, 2013, s.38-39,326-327,333.

<sup>261</sup> Neriman Açıklan, "Enformel Sektör ve Yoksulluk: Kentsel İşgücü Pazarı Üzerine Etkileri, İstanbul ve Gaziantep Örnekleri", **Sosyoekonomi Dergisi**, C:6, S:6, 2007-2, s.45.

<sup>262</sup> Necmi Erdoğan, "Yoksulları Dinlemek", Necmi Erdoğan(Ed.), **Yoksulluk Halleri: Türkiye'de Kent Yoksulluğunun Toplumsal Görünümleri** içinde(13-26), İstanbul:İletişim Yayınları, 2.Baskı, 2011, s.19-20.

<sup>263</sup> Nadir Suğur ve Diğerleri, "Hizmet Sektöründe Çalışan Yoksulların Yoksulluk Algıları Üzerine Bir Araştırma", **İş, Güç Endüstri İlişkileri ve İnsan Kaynakları Dergisi**, C:10, S:4, 2008, s.7.

işverenlerinin kentsel orta sınıf mensubu olduğu ve istihdam süreci ile çalışma koşullarının enformel sektör özellikleri taşıdığı gözlemlenmiştir. Ayrıca yasal bir tanımının olmasına rağmen, kapıcılık mesleği de dahil olmak üzere hepsinde iş tanımı belirsizliği olduğu kanaatine varılmıştır<sup>264</sup>.

Yılmaz'ın kent yoksulluğunun görünümüne yönelik olarak İzmir Yeşilçam mahallesinde yaptığı saha araştırması sonucunda ise görüşülen bireylerin büyük çoğunluğunun düzensiz bir şekilde, düşük nitelik ve eğitim vasıfları gerektiren işlerde çalıştığı, ayrıca özel sektörde çalışanlar arasında, düşük ücretle ve sosyal güvence kapsamı dışında çalışanların olduğunu gözlemlemiştir<sup>265</sup>. Kahraman ise, İstanbul Sancaktepe Kemal Türkler mahallesinde bir saha araştırması yapmıştır. Buna göre farklı iki sektörde yer alan, formel istihdam biçimine uygun olan iki orta ölçekli işletmeyi incelemiştir. Bu araştırmada ücretler, çalışma koşulları, dayanışma ilişkileri, sosyal yardımlar ve hanede çalışan başka birinin olması konuları üzerinden çalışan yoksulları ele almış ve yoksulluğu sadece bireysel sebeplere indirgeyen yaklaşımları eleştirmiştir<sup>266</sup>. Taşkesen, Isparta ilinde kapıcılar üzerine yaptığı saha araştırmasına yer verdiği tez çalışmasında, kapıcıların diğer ücretlilere göre durumunun daha iyi olmasına rağmen, çalışan yoksul oldukları sonucuna ulaşmıştır. Buna göre çalışan kapıcılar, asgari ücret üzerinden gelir vergisi kesilmemesine rağmen yoksul olarak yaşamaktadırlar<sup>267</sup>.

Özdemir, çalışan yoksulluğunun yarattığı olumsuz etkilerden etkilenen dezavantajlı gruplardan olan, Sakarya Gazipaşa mahallesinde yaşayan Romanlara odaklanmıştır. Çalışmada Romanların, kendilerine özgü istihdam özellikleri sonucunda işgücü piyasasındaki düzgün işlere erişimde ve temel ihtiyaçlarını karşılamada zorluklar çektikleri sonucuna varmıştır. Romanların çalışmalarına rağmen yoksullaşmasını, enformel sektörde istihdam, çalışma hayatında ayrımcılık, mesleki eğitimden yoksunluk, sosyal dışlanma, düşüm eğitim düzeyi, sosyal yardımların yetersizliği ve

<sup>264</sup> Nadir Suğur ve Diğerleri, **Eskişehir'de Çalışan Yoksullar, Enformel İstihdam ve Yoksulluk İlişkileri**, Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Edebiyat Fakültesi Yayınları, 2010, s.1-2,19,23-24.

<sup>265</sup> Erdoğan ve Kutlu, *"Dünyada ve Türkiye'de Çalışan Yoksulluğu: İşgücü Piyasası ve Sosyal Koruma Politikaları Bağlamında Bir Değerlendirme"*, 2014, s.78.

<sup>266</sup> Kahraman, *"Yoksulluğun Çalışma İle İmtihanı: Çalışan Yoksullar Üzerine Bir Araştırma"*, s.50,56.

<sup>267</sup> Mustafa Özcan Taşkesen, *"Türkiye'de Çalışan Yoksulluğu ve Yoksulluk Politikaları: Kapıcıların Çalışan Yoksulluğu Bağlamında Değerlendirilmesi (Isparta Örneği)"*, (**Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi**, Süleyman Demirel Üniversitesi, SBE, 2012), s.1,97-98.

mesleklerinin kaybolması ile bağlantılı olarak açıklamıştır<sup>268</sup>. Özdemir, bir diğer çalışmada Roman mahallelerindeki kentsel dönüşüm projelerinin, Romanların çalışma ilişkileri üzerine etkilerini tartışmıştır. Buna göre kentsel dönüşüm uygulamaları, Roman mesleklerinin yok olmasına neden olmakta ve işsizlik, istihdam, sosyal dışlanma, ayrımcılık, kayıtdışı istihdam, çalışma koşullarının ağır olması ile çalışan yoksulluğu gibi sorunları ortaya çıkarmaktadır<sup>269</sup>. İslamoğlu ve arkadaşları ise çalışan yoksulluğunu, Kırşehir ilinde kültürel değerlerin taşıyıcısı olan Abdallar özelinde incelemişlerdir. Çalışmaya göre, ailelerin toplam geliri düşük, düzensiz ve geçici olarak oluşmaktadır. Bununla birlikte Abdalların, ailelerinin temel ihtiyaçlarını karşılayamadıkları ve geçim sıkıntısı çektiklerini gözlemlemişlerdir. Ayrıca sosyal yardımlar ve devlet destekleri, çalışan yoksulları destekleme konusunda yetersiz kalmaktadır. Sonuç olarak Abdallar, çalışmalarına rağmen yoksuldur ve kendilerini de yoksul hissetmektedirler<sup>270</sup>.

### 2.3.2. Türkiye'de Çalışan Yoksulluğunun Boyutları

Çalışan yoksulluğunun karmaşık bir olgu olduğu, literatürde yaygın olarak kabul görmektedir. Bu karmaşık yapısı nedeniyle çalışan yoksulluğuna ilişkin, ABD ve AB ülkelerinde yapılan araştırmaların benzerlerini yapmakta zorluklar yaşanmaktadır. Bunun temel sebebi Türkiye'de işgücü piyasasına yönelik araştırma yapan, resmi bir kurum olan TÜİK tarafından yapılan çalışmaların yetersizliğidir. Bununla birlikte Türkiye'de çalışan yoksul kavramına ilişkin bir yabancılık durumu bulunmaktadır. Her ne kadar konu ile ilgili veri eksikliği bulunsa da bu durum, Türkiye'de yoksulluk sınırı altında yaşayan insanların olduğu gerçeğini değiştirmemektedir. Bu yüzden Türkiye'de istihdamın yapısı incelendiğinde, bugüne kadar bir kategori olarak ölçülmeyen çalışan yoksulluğu hakkında bir fikir elde edilebilir.

<sup>268</sup>Akın Özdemir, "Romanlarda Çalışan Yoksulluğu: Sakarya Gazipaşa Mahallesi Örneği", (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Sakarya Üniversitesi, SBE, 2014), s.2,52,125

<sup>269</sup>Akın Özdemir, "Roman Mahallelerinde Kentsel Dönüşümün Çalışma İlişkileri Üzerine Etkileri: Sakarya Gazipaşa Mahallesi Araştırması", **Route Educational and Social Science Journal**, C:4, S:8, 2017, s.151,157-164,167.

<sup>270</sup>Emel İslamoğlu ve Diğerleri, "Türkiye'de Çalışan yoksullar Olarak Abdallar: Kırşehir İlinde Bir Araştırma", **Yönetim Bilimleri Dergisi**, C:15, S:30, 2017, s.463.

2012 yılında TÜİK tarafından yayınlanan veriler, yine 2012 yılı için Türk-İş'in hesapladığı yoksulluk sınırı kapsamında analiz edilmiştir<sup>271</sup>. Buna göre Tablo 15'e göre; toplam istihdamın, %74'ü; işteki durum açısından, ücretli veya yevmiyeli olarak istihdam edilenlerin %69'u, kendi hesabına çalışanların %84'ü, ücretsiz aile işçi statüsünde olanların %88'i yoksuldur. Bununla birlikte, toplam istihdam içerisinde bulunan erkeklerin %77'si; kadınların ise %70'i yoksulluk içinde yaşamaktadır. Çalışma türüne göre ise, tam süreli istihdama katılanların %72,9'u, kısmi süreli çalışanların %84,4'ü çalışan yoksuldur. Bununla birlikte tam süreli olarak çalışanların, işteki durumu söz konusu olduğunda, oran olarak en yüksek grubun ücretsiz aile işçileri ve kendi hesabına çalışanlar olduğu görülmektedir. Bu ise örneğin, tam süreli olarak istihdama katılan ücretsiz aile işçilerinin %85,7'nin, kendi hesabına çalışanların %83'ünün çalışan yoksul olduğu anlamına gelmektedir. Diğer taraftan, kısmi süreli olarak istihdama katılan ücretsiz aile işçilerinin %91'i, kendi hesabına çalışanların %87'si çalışan yoksuldur.

Hanedeki kişi sayısı bakımından ise hanede yaşayan sayısı arttıkça, yoksulluk oranlarının da arttığı görülmektedir. Ancak kişi sayısı olarak, özellikle 4-6 kişilik hanelerde çalışan yoksul sayısının yüksek olduğu dikkat çekmektedir. Diğer taraftan 1-3 ve 4-6 kişilik hanelerde yaşayanların, kendi grupları içerisinde işteki duruma göre çalışan yoksulluğu incelendiğinde; ücretli veya yevmiyeli olarak çalışanlardan, ücretsiz aile işçisi olarak çalışanlara doğru oransal bir artışın yaşandığı görülmektedir. Örneğin, 1-3 kişilik hanelerde yaşayan, ücretli veya yevmiyeli olarak istihdam edilenlerde çalışan yoksulluğu oranı %54,9'iken, ücretsiz aile işçilerinde bu oran 83,1'dir.

Yaş grubu incelendiğinde ise yaş ile çalışan yoksulluğu arasından, doğrudan bir ilişkinin olduğu görülmektedir. Buna göre çalışma hayatına yeni girenlerde, yüksek seviyede gerçekleşen bu oran, belirli bir yaş grubuna kadar azalmaktadır. Diğer taraftan ise 55-64 yaş grubu ile artış eğilimi olmaktadır. İlk durumda; gençler arasında çalışan yoksulluğu, piyasaya ilk girişleri nedeniyle açıklanabilir. Yaşlılarda ise verimlilik azalışına bağlı olarak, ücret azalması veya işgücü piyasasından çekilmeleri nedeniyle, çalışan yoksulluğunda yükselme söz konusu olabilir. Diğer taraftan eğitim açısından, eğitim düzeyi arttıkça, çalışan yoksulluğunda azalış olmaktadır.

---

<sup>271</sup> Sırma, s.80.

**Tablo 15**  
**Türkiye'de İşteki Duruma Göre Çalışan Yoksulluğu, 2012(Çalışma Şekli, Hane Türü, Yaş, Cinsiyet, Eğitim)**

| Yoksul (Kişi, %*)                              | Ücretli veya yevmiyeli | Kendi Hesabına Çalışanlar | Ücretsiz Aile İşçileri | Toplam             |
|------------------------------------------------|------------------------|---------------------------|------------------------|--------------------|
| Yoksul<br>%                                    | 12.029.800<br>68,7     | 4.477.829<br>83,7         | 3.035.908<br>87,6      | 19.543.537<br>74,3 |
| Erkek<br>%                                     | 9.313.038<br>73,8      | 3.618.169<br>83,2         | 682.060<br>82,5        | 13.613.267<br>76,5 |
| Kadın<br>%                                     | 2.716.762<br>55,8      | 859.660<br>85,9           | 2.353.847<br>89,1      | 5.930.269<br>69,7  |
| Toplam İstihdam                                | 17.498.318             | 5.352.291                 | 3.467.429              | 26.318.038         |
| <b>Çalışma Şekli Çalışan Yoksulluğu</b>        |                        |                           |                        |                    |
| Tam zamanlı<br>%                               | 11.235.034<br>68,4     | 3.704.371<br>83,0         | 1.960.829<br>85,7      | 16.900.234<br>72,9 |
| Kısmi süreli<br>%                              | 794.766<br>74,9        | 773.459<br>86,9           | 1.075.079<br>91,1      | 2.643.304<br>84,4  |
| Tam zamanlı toplam istihdam                    | 16.436.823             | 4.462.513                 | 2.287.538              | 23.186.874         |
| Kısmi süreli toplam istihdam                   | 1.061.494              | 889.779                   | 1.179.891              | 3.131.164          |
| <b>Hane Türüne Göre Çalışan Yoksulluğu</b>     |                        |                           |                        |                    |
| 1-3<br>%                                       | 3.763.988<br>54,9      | 1.749.302<br>78,7         | 889.283<br>83,1        | 6.402.573          |
| 4-6<br>%                                       | 6.939.119<br>75,0      | 2.146.617<br>86,2         | 1.340.319<br>87,4      | 10.426.055         |
| 7+<br>%                                        | 1.326.692<br>94,7      | 581.912<br>90,8           | 806.306<br>93,2        | 2.714.910          |
| Toplam                                         | 12.029.799             | 4.477.831                 | 3.035.908              | 19.543.538         |
| <b>Yaş Durumuna Göre Çalışan Yoksulluğu</b>    |                        |                           |                        |                    |
| 15-24<br>%                                     | 2.553.609<br>80,0      | 129.302<br>79,0           | 651.416<br>88,0        | 3.334.327          |
| 25-34<br>%                                     | 3.976.852<br>65,0      | 742.820<br>84,0           | 618.268<br>87,0        | 5.337.940          |
| 35-44<br>%                                     | 3.350.937<br>69,0      | 1.147.533<br>87,0         | 590.002<br>90,5        | 5.088.472          |
| 45-54<br>%                                     | 839.943<br>49,0        | 1.089.526<br>80,0         | 564.346<br>85,0        | 2.493.815          |
| 55-64<br>%                                     | 404.697<br>65,0        | 827.798<br>83,0           | 402.156<br>86,0        | 1.634.651          |
| 65+<br>%                                       | 95.680<br>82,0         | 540.850<br>86,7           | 209.720<br>90,0        | 846.250            |
| Toplam                                         | 11.221.718             | 4.477.829                 | 3.035.908              | 18.735.455         |
| <b>Eğitim Durumuna Göre Çalışan Yoksulluğu</b> |                        |                           |                        |                    |
| Okur-Yazar değil<br>%                          | 329.064<br>95,3        | 390.857<br>97,1           | 654.459<br>95,0        | 1.374.380          |
| İlkokul<br>%                                   | 4.217.162<br>88,6      | 2.551.508<br>86,1         | 1.281.683<br>87,5      | 8.050.353          |
| Ortaokul<br>%                                  | 1.155.770<br>83,5      | 500.512<br>88,4           | 95.150<br>87,5         | 1.751.432          |
| Lise<br>%                                      | 1.629.218<br>72,2      | 291.568<br>70,9           | 114.698<br>72,5        | 2.035.484          |
| 2-3 Yıllık Yüksekokul veya Fakülte<br>%        | 631.924<br>48,0        | 49.338<br>68,8            | 38.844<br>65,5         | 720.106            |
| Lisans<br>%                                    | 498.588<br>19,4        | 54.223<br>36,4            | 30.155<br>52,8         | 582.966            |
| Yüksek Lisans-Doktora<br>%                     | 29.214<br>7,1          | 2.936<br>29,0             |                        | 32.150             |
| Toplam                                         | 8.490.940              | 3.840.942                 | 2.214.989              | 14.546.871         |

**Kaynak:** Sırma, s.80, 85, 89, 96, 99 104 ve 107'deki tablolardan türetilmiştir.

\*Yoksul oranı, toplam istihdam içerisindeki payını vermektedir; Diğer yoksulluk oraları ise kendi gruplarında, toplam istihdama katılanlar içerisindeki payını vermektedir. Örneğin: Erkek çalışan yoksulluğu, toplam istihdamda bulunan erkekler içindeki, yoksul erkeklerin payını vermektedir.

Türkiye'de 2018 yılı itibariyle, toplam istihdamın(28.7 milyon kişi) %20'si(15.8 milyon kişi) ortalama gelirin %60 olarak hesaplanan yoksulluk sınırının altında yaşamaktadır<sup>272</sup>. Toplam istihdamın %18'i(5.3 milyon kişi) katma değeri ve gelir düzeyin düşük olan tarım sektöründe çalışmaktadır. İstihdam edilenlerin %11'i(3 milyon kişi) ücretsiz aile işçisi, %17'si(4.9 milyon kişi) kendi hesabına, %68'i(19.5 milyon kişi) ise ücretli veya yevmiyeli statüsündedir. Yine istihdam edilenlerin yaklaşık %34'ü(9.6 milyon kişi) herhangi bir sosyal güvenlik kurumuna kayıtlı olmadan istihdama katılmaktadır<sup>273</sup>. Kayıtdışı olarak çalışanların(9.6 milyon kişi) %27'sini ücretsiz aile işçileri, %33'ünü kendi hesabına çalışan ve %37'sini ise ücretliler veya yevmiyeliler oluşturmaktadır. Ücretli veya yevmiyeli olarak istihdamda bulunanların(19.5 milyon kişi) yaklaşık olarak %18'i, kendi hesabına çalışanların(4.9 milyon kişi) yaklaşık olarak %66'sı, ücretsiz aile işçisi statüsünde olanların(3 milyon kişi) ise %58'i kayıtdışı olarak istihdam edilmektedir<sup>274</sup>. Bu da milyonlarca insanın, sosyal güvenlikten yoksun olarak ve asgari ücretin de altında bir ücret ile çalıştırılması anlamına gelmektedir. Ayrıca Türkiye'de kayıtdışı ekonominin varlığı da ciddi bir sorundur. Tablo 3'e göre; 2016 yılında %30 civarında olduğu tahmin edilmiştir. Enformel sektörün bulunması ise ücretlerin düşük olduğu ve her türlü sosyal güvencenin ve korumanın olmadığı kayıtdışı istihdamı beslemektedir. Bununla birlikte kayıtdışı istihdamın bulunması, kayıtlı sektörde çalışan açısından da haksız bir rekabet ortamı yaratmakta ve genel olarak, ücretlerin düşmesine ve işsizliğin artmasına neden olmaktadır.

Kayıtdışı istihdamın büyüklüğünün yanı sıra kayıtlı çalışanların önemli bir kısmının, yoksulluk sınırının altında olan asgari ücret ile çalışıyor olması da Türkiye'de, çalışanların yoksulluğunu yansıtan önemli bir göstergedir<sup>275</sup>. Tablo 16'ya göre; 2017 yılı itibariyle zorunlu\* sigortalıların(14.5 milyon kişi) yaklaşık olarak % 40'ı(5.8 milyon kişi) asgari ücretle(1404 TL) çalışmıştır. Diğer taraftan zorunlu sigortalı işçilerin %43'ü(6.2 milyon kişi) asgari ücretin iki katına kadar ücret(1404<2808 TL) ile istihdam

<sup>272</sup> TÜİK, Gelir ve Yaşam Koşulları Araştırması, 2017, Haber Bülteni, S:278823, 18 Eylül 2018, <http://tuik.gov.tr/OncekiHBArama.do>(11 Nisan 2019).

<sup>273</sup> TÜİK, İstihdam Edilenlerin Yıllara Göre İşteki Durumu, [http://tuik.gov.tr/PreTablo.do?alt\\_id=1007](http://tuik.gov.tr/PreTablo.do?alt_id=1007),(11 Nisan 2019).

<sup>274</sup> TÜİK, Sosyal Güvenlik Kuruluşuna Kayıtlı Olmayanların Sektör ve İşteki Durumu, [http://tuik.gov.tr/PreTablo.do?alt\\_id=1007](http://tuik.gov.tr/PreTablo.do?alt_id=1007),(11 Nisan 2019).

<sup>275</sup> Gündoğan, s.68.

\* Stajyer ve kursiyerler hariç.

edilmiştir. Buna göre Türkiye'de, zorunlu sigortalı olarak çalışanların %83'ü(12 milyon kişi) 1404 ve/veya 2808 TL ya da arasında bir ücret ile üretim sürecine katılmıştır. Tablo 27'ye göre; Türk-İş tarafından 2017 yılı için, aylık sınırı 1567 TL olarak, yoksulluk sınırı ise 5105 TL olarak hesaplanmıştır. Bu durum göz önüne alındığında ise milyonlarca çalışan, yoksulluk sınırı altında bir ücret ile çalışmaktadır. Bu kapsamda Türkiye'de asgari ücretin, milyonlarca kişinin ve ailesinin yaşam koşulları ve refah seviyesi üzerinde etkili olduğunu görülmektedir. Dolayısıyla Türkiye'de, 12 milyon kişinin asgari ücret veya asgari ücretin iki katına kadar bir ücretle çalışması dikkat çekici bir noktadır. Bu veriler de dikkate alındığında çalışan yoksulluğunun önemi gittikçe artmaktadır.

**Tablo 16**  
**Türkiye'de Zorunlu Sigortalı İşçilerde Ücretler ve Asgari Ücret, 2017, (Kişi, %)**

| Asgari ücret katı | Sigortalı kişi    | Zorunlu sigortalılar içinde oran (%) |
|-------------------|-------------------|--------------------------------------|
| 0-1               | 5.867.476         | 40,3                                 |
| 1-2               | 6.216.739         | 42,7                                 |
| 2-3               | 1.283.967         | 8,8                                  |
| 3-4               | 501.353           | 3,4                                  |
| 5-6               | 133.174           | 0,9                                  |
| 6-6,5             | 45.984            | 0,3                                  |
| 6,5-7             | 35.001            | 0,2                                  |
| 7 ve 7,5          | 227.135           | 1,6                                  |
| <b>Toplam</b>     | <b>14.547.574</b> |                                      |

**Kaynak:** SGK, 2017 Yılı Faaliyet Raporu, [http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/sgk/tr/kurumsal/kurumsal\\_politikalar/faaliyet\\_raporu](http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/sgk/tr/kurumsal/kurumsal_politikalar/faaliyet_raporu), (11 Nisan 2019), s.42.; Hacer Boyacıoğlu, "12 Milyon Çalışanın Maaşı 3 Bin TL'nin Altında, Yüzde 40 Asgari Ücretli", *Hürriyet Gazetesi*, 16.12.2017, <http://www.hurriyet.com.tr/ekonomi/12-milyon-calisanin-maasi-3-bin-tlnin-altinda-yuzde-40-asgari-ucetli-40680624>, (11 Nisan 2019).

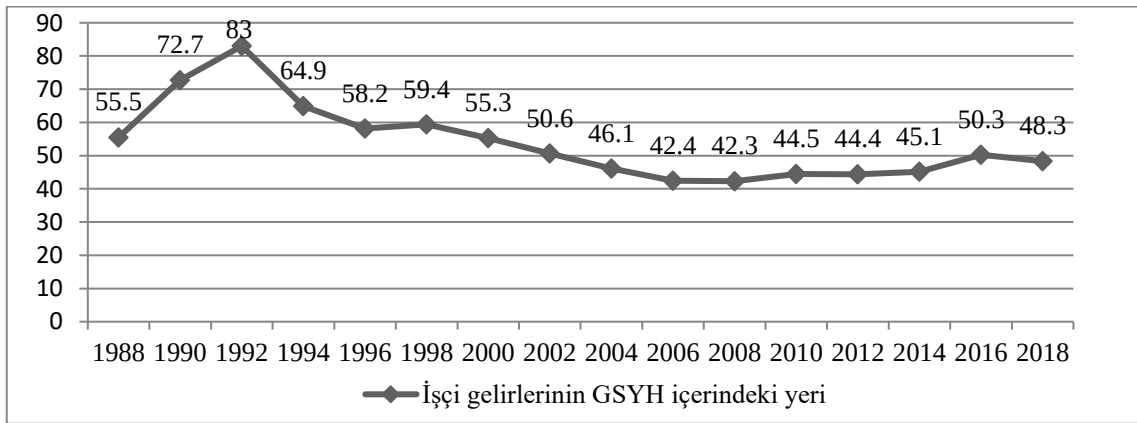
Çalışan yoksulluğuna yönelik olarak Türkiye'de veri yetersizliği bulunduğu için TÜİK tarafından yayınlanan nüfus, istihdam, yoksul fert sayısı ve çalışma çağındaki aktif nüfus kategorilerine dayanılarak, daha önce de bahsedildiği gibi Majid tarafından kullanılan tahmin yöntemiyle, çalışan yoksulluğuna yönelik hesaplama yapılabilir<sup>276</sup>. TÜİK verilerine göre Türkiye'de 2018 yılında, yoksul fert sayısı yaklaşık olarak 15.8 milyon, toplam nüfus yaklaşık olarak 82 milyon, 15-64 yaş arasın aktif nüfusun 53.6 milyon ve toplam istihdam da 28.7 milyon kişidir<sup>277</sup>. Buna göre:

<sup>276</sup> Berger ve Harasty, s.2-3.

<sup>277</sup> TÜİK, *Gelir ve Yaşam Koşulları Araştırması, 2017*, <http://tuik.gov.tr/OncekiHBArama.do>(11 Nisan 2019).

|                                             |                                                                          |
|---------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------|
| WP: Toplam çalışan yoksullar                | $WP_L = POOR \times (EMP/POP)$<br>$15.8 \times (28.7/82) = 5.5$          |
| POOR: Toplam yoksullar                      | $WP_U = POOR \times (POP_{15-64}/POP)$<br>$15.8 \times (53.6/82) = 10.3$ |
| POP: Toplam Nüfus                           | $WP_r = WP/EMP \times 100$                                               |
| EMP: Toplam İstihdam                        | $WP_{Lr} = 5.5/28.7 \times 100 = 19,2$                                   |
| WP <sub>r</sub> : Çalışan yoksulların oranı | $WP_{Ur} = 10.3/28.7 \times 100 = 35,9$                                  |

Bu hesaplama metodu kullanıldığında çıkan sonuca göre, Türkiye'deki çalışan yoksul sayısının 5.5 milyon ile 10.3 milyon kişi arasında olduğu ortaya çıkmaktadır. Yine bu metoda göre toplam istihdam edilenler içindeki, çalışan yoksulların oranı %19,2-%35,9 arasında olmaktadır. Ancak, bu basit hesaplama yönetimi ile tahmin edilen çalışan yoksulluğu oranının, uluslararası kuruluşlar tarafından yayınlanan çalışan yoksul oranları ile karşılaştırması doğru olmayacaktır. Son olarak ücretli veya yevmiyeliler, Türkiye'de toplam istihdam içerisinde büyük(%70) bir yere sahiptir. Bu nedenle Türkiye'de işçi gelirlerinin, GSYH içerisindeki payının incelenmesi, gelir dağılımı konusunda bilgi verici olabilir. Buna göre 1988 yılında başlayan artış eğilimi, 1991(%88) yılına kadar sürmüş, daha sonra azalma eğilimleri yaşanmaya başlamıştır. Dönemsel dalgalanmalarla birlikte, günümüzdeki haline gelmiştir. Sonuç itibariyle işçi gelirlerinin, GSYH içindeki payında ciddi bir azalış yaşanmaktadır\*\*\*\*\*.



Şekil 5: Türkiye'de İşçi Gelirlerinin GSYH İçinde Yeri

**Kaynak:** ILOSTAT, Labour income share as a Percent of GDP(%), <https://www.ilo.org/ilostat/faces/oracle/webcenter/portalapp/pagehierarchy/Page27.jspx>, (17 Nisan 2019).

Türkiye'de çalışan yoksulluğunu, resmi olarak ölçen bir kurum bulunmamaktadır. Bu nedenle konu hakkında yapılan çalışmalar sınırlı kalmaktadır. Bu sınırlılık içerisinde yapılan bu çalışmada, Türkiye'de çalışan yoksulluğu incelenmiştir. Buna göre ücretli veya yevmiyeli olarak istihdam edilenler, Türkiye istihdamının önemli bir bölümünü oluşturmaktadır. Diğer taraftan daha önce, kendi hesabına çalışanlar ve ücretsiz aile işçilerinin, daha yüksek çalışma yoksulluğu riski taşıdığı açıklanmıştır. Bu kapsamda resmi istatistiklere yansımada, Türkiye'de çalışan yoksulluğu gittikçe artmaktadır. Bu kapsamda, mücadele politikaları önem kazanmaktadır. Özellikle neoliberal politikaların olumsuz etkilerinin azaltılması amacıyla, ekonomik büyüme politikalarının işgücü piyasası politikaları ve sosyal yardımlar ile desteklenmesi gerekliliği ortaya çıkmıştır. Bu kapsamda Türkiye'de de, 2000'li yıllarla birlikte geçici önlemler olarak kabul edilen pasif ve aktif işgücü piyasası politikalarına yönelik ilgi artmıştır. Aynı zamanda çalışan yoksulluğu ile mücadelede sosyal yardımlar ön plana çıkarılmış ve sosyal yardımlar ile yoksulluğun etkileri hafifletilmeye çalışılmıştır.

## **ÜÇÜNCÜ BÖLÜM**

### **TÜRKİYE'DE ÇALIŞAN YOKSULLUĞUNA YÖNELİK POLİTİKALAR**

#### **3.1. ÇALIŞAN YOKSULLUĞUNA YÖNELİK POLİTİKALAR**

Yoksulluk olgusu, çeşitli boyutları ve dinamik bir yapısıyla birlikte, son yıllarda önemi günden güne artmakta olan konulardan birini oluşturmaktadır. Yeni yoksullaşma dinamikleri ve çalışan yoksul olgusunun gündeme gelmesiyle birlikte yoksullukla mücadele, hükümetler, uluslararası kuruluşlar ve akademik araştırmacılar için ivedilikle araştırılması ve çözülmesi gereken bir olgu olarak gündeme gelmektedir. Bu bağlamda çalışan yoksulluğunu, azaltmaya ya da kontrol altına almaya yönelik politikalar üzerinde durulmaktadır. Ancak çalışan yoksulluğuna yönelik olarak üretilen politikalar, genel olarak yoksulluğu azaltmaya yönelik politikaların bir parçası olarak uygulanmaktadır. Bununla birlikte yoksulluğun çok boyutlu yapısı nedeniyle, zaman ve ülkelerin sosyo-ekonomik koşulları, izlenecek politikaların farklılaşmasını gerektirmektedir. Buna göre ulusal ve uluslararası, farklı işgücü yapıları, gelişmişlik düzeyi ve refah rejimlerine göre, farklı yoksul gruplarına yönelik olarak değişebilen farklı politikaların da geliştirilebilmesi söz konusu olabilir.

Çalışan yoksulluğuna yönelik olarak önerilen politikaların, genel olarak yoksulluk ile ilgili politikalardan ayırt edilmesi zor olmaktadır. Dolayısıyla çalışan yoksulluğuna yönelik özel politikaların üretilmesinden ziyade; yoksulluk hedefli, sosyal politika ve işgücü piyasa politikalarının yöneldiği gruplar ile aynı kesişim kümesinde oldukları gözlemlenmektedir. Buna göre ekonomik büyüme, işgücü piyasası politikaları ve gelir arttırıcı politikalar(asgari ücret ve asgari geçim indirimi, sosyal transferler/yardımlar) çalışan yoksulluğunu azaltmaya yönelik politikalar olarak kabul görmektedir<sup>278</sup>.

---

<sup>278</sup> Erdoğan ve Kutlu, s.79-82.

### 3.1.1. Ekonomik Büyüme Politikaları

Ekonomik büyüme ve yoksulluk arasındaki ilişki, kalkınma olgusu üzerinden 1970'lerin ortasından itibaren gündeme gelmiştir. Ancak çalışan yoksulluğu olgusunu da içeren, yeni yoksulluk ile mücadele politikaları 1990'lı yıllar itibariyle ortaya çıkmaya başlamıştır. Buna göre 1990'lı yıllar, neoliberal politikaların olumsuz etkilerini azaltmak amacıyla, uluslararası kuruluşların ve gelişmekte olan ülkelerin kalkınma ve sosyal politika gündeminde, yoksulluk olgusunun bulunduğu bir dönem olarak betimlenmektedir<sup>279</sup>.

Dünya Bankası, ILO ve Avrupa komisyonu tarafından kalkınma stratejilerine yoksulluğun azaltılması hedefi de eklenmiştir. Erdoğan ve Kutlu bu süreçte, ekonomik büyümenin, istihdam yaratacağı ve yoksulların gelirlerini arttıracacağı varsayımı ile hareket edildiği yorumunu yapmaktadırlar. Bu durumun gerçekleştirilebilmesi için ise kamu müdahalelerinin azaltılması ya da kaldırılması, büyümenin özel sektör öncülüğü ile gerçekleştirilmesi ve yabancı sermaye teşviklerini savunan, serbest piyasa anlayışı doğrultusunda yapısal uyum politikaları önerilmektedir. Diğer taraftan daha önceleri yoksulluğun azaltılmasına yönelik olarak doğrudan müdahale politikaları kapsamında, piyasada oluşan gelir dağılımına kamunun müdahalesi olmakta iken, artık bu müdahalelerin gittikçe kısılmakta olduğu gözlemlenmektedir<sup>280</sup>.

Büyüme ve yoksulluk ilişkisi, literatürde tartışılan bir konu olmakla birlikte; büyümenin, yoksulluğu azaltacağını kabul eden görüşlerin yanı sıra yoksulluk üzerinde olumlu etkisinden söz edilemeyeceğini ifade eden görüşlere de rastlanmaktadır. Bununla birlikte çalışan yoksulluğunun azaltılmasına yönelik olarak, özel bir büyüme tartışmasının olmadığı görülmektedir. Dolayısıyla ekonomik büyüme, yoksulluğu azaltma çerçevesinde tartışılırken; çalışan yoksulluğu ile ilgili olarak mevcut ekonomi büyüme politikalarıyla birlikte sosyal güvenlik, eğitim, dezavantajlı gruplara yönelik politikaları içeren işgücü piyasası politikaları da dahil diğer önlemler tartışılmaktadır. Diğer taraftan 1990'lı yıllarda neoliberal politikaların, işsizlik ve yoksulluk yaratan

<sup>279</sup> Erdoğan ve Kutlu, "Dünyada ve Türkiye'de Çalışan Yoksulluğu: İşgücü Piyasası ve Sosyal Koruma Politikaları Bağlamında Bir Değerlendirme", 2014, s.79.

<sup>280</sup> Erdoğan ve Kutlu, "Dünyada ve Türkiye'de Çalışan Yoksulluğu: İşgücü Piyasası ve Sosyal Koruma Politikaları Bağlamında Bir Değerlendirme", 2014, s.80-81.

sonuçlarının belirginleşmeye başlaması ile bu sonuçlara yönelik itirazlar da artmaya başlamıştır. Bu itirazlar ise uluslararası düzeyde, ILO'nun düzgün iş politikasının ortaya çıkmasını sağlamıştır. ILO düzgün iş politikası kapsamında; çalışma hakkı, istihdam sosyal koruma ve sosyal diyalog olarak dört temel başlık belirlemektedir<sup>281</sup>.

### 3.1.2. İşgücü Piyasası Politikaları

Çalışan yoksulluğuna yönelik olarak, işgücü piyasası politikaları kapsamında ağırlıklı olarak Aktif İşgücü Piyasası Politikaları(AİPP) önerilmekle birlikte, Pasif İşgücü Piyasası politikaları(PİPP) da bu kapsama alınmaktadır. PİPP, yeni istihdam alanları açmak ve işsizliği azaltmak yerine, işsizliği neden olduğu sosyal sorunların etkilerini hafifletmeyi, işsizlik yardımı ve işsizlik sigortası gibi dönemsel ödemelerle ekonomik güvence sağlayan politikaları ifade etmektedir. Bu kapsamda işsizlik sigortası, işsizlik yardımı ve sosyal yardımlar, ücret garanti fonu, kısa çalışma ödeneği ve iş kaybı tazminatı gibi uygulamalar bulunmaktadır<sup>282</sup>.

AİPP ile işgücü arzını ve talebini arttırmak, arz ve talep eşleştirmesini geliştirmek hedeflenmektedir. AİPP temelde, işgücüne beceri ve nitelik kazandırmakla birlikte, iş arayanlar için istihdam fırsatlarını arttırmak ve işsizlerle, boş işlerin eşleştirilmesi amacıyla kullanılmaktadır<sup>283</sup>. İşgücünün arz boyunu düzenleyen bu politikalar, çoğunlukla işsizleri en uygun açık işe yerleştirmeyi amaçlayarak, çalışan ve işsiz yoksulluğunu kontrol altında tutmayı hedeflemektedir. İşgücünün talep boyutu ise, genelde doğrudan yabancı yatırımlara yönelik sermaye teşvikleri, krediler ve prim ve vergi indirimleri gibi uygulamalarla, özelde ise küçük işyeri açma ve kendi işini kuracaklara teşvik etmeye yönelik politikalar ile düzenlenmektedir. Burada dolaylı olarak çalışan yoksulların, istihdamda kalması ya da işsizlerin istihdama katılması amaçlanmaktadır<sup>284</sup>.

<sup>281</sup> Erdoğan ve Kutlu, "Dünyada ve Türkiye'de Çalışan Yoksulluğu: İşgücü Piyasası ve Sosyal Koruma Politikaları Bağlamında Bir Değerlendirme", 2014, s.81.

<sup>282</sup> Sezgi Akbaş, **Aktif İşgücü Piyasası Politikalarının Etki Değerlendirmesi: Denizli İli Örneği**, Ankara: Türk Metal Sendikası Araştırma ve Eğitim Merkezi, 2017, s.20-21.

<sup>283</sup> Mehmet Muharrem Kasapoğlu ve Sedat Murat, "Aktif İstihdam Politikaları ve Türkiye'de İŞKUR Tarafından Uygulanan Aktif İstihdam Politikalarına Güncel Bir Bakış", **Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, C:10, S:25, 2018, DerdiPark Akademik,(11 Nisan 2019), s. 486-487.

<sup>284</sup> Erdoğan ve Kutlu, "Dünyada ve Türkiye'de Çalışan Yoksulluğu: İşgücü Piyasası ve Sosyal Koruma Politikaları Bağlamında Bir Değerlendirme", 2014, s.82.

### 3.1.3. Gelir Arttırıcı Politikalar

Çalışan yoksulluğunun engellenmesine yönelik olarak en yaygın politika önleminin, yasal olarak belirlenebilen ya da toplu müzakereler yoluyla etkili bir şekilde düzenlenebilen asgari ücretler olduğu kabul görmektedir<sup>285</sup>. Çalışan yoksulluğuna yönelik olarak, diğer bir politika ise sosyal transferler/yardımlardır. Bu transferler arasında; yaşlılık, aile, hastalık ve engelli yardımları, asgari gelir desteği programları ve diğer sosyal yardımlar bulunmaktadır. Diğer taraftan analık yardımları, çocuk bakımı destek ve sübvansiyonları ve çocuk yardımları da, düşük ücretli hanehalkını destekleyici niteliktedir<sup>286</sup>.

Çalışan yoksulluğunun azaltılmasına yönelik olarak, özellikle Avrupa Ülkelerinde uygulanmakta olan ve Güney Afrika ve Brezilya gibi gelişmekte olan ülkelerde de tartışılmaya ve uygulanmaya başlayan, tamamlayıcı asgari bir gelir garantisi (temel gelir) biçiminin olduğundan bahsedilmektedir. Tamamlayıcı nitelikte olan asgari gelir güvencesinin, istihdamda bulunmaya dayalı sosyal güvenlik sistemlerinin korunmasını ve sisteme yönelik olarak boşlukların tamamlanması amacını taşıdığı ifade edilmektedir<sup>287\*</sup>.

Çalışan yoksulluğuna yönelik olarak vergi indirimlerinin olduğu da görülmektedir. Bu kapsamda Amerika'da 1975 yılında uygulanmaya başlayan Gelir Vergisi İndirimi (Earned Income Tax Credit); İngiltere'de 1971 yılında uygulanmaya başlayan, belirli şartlara sahip olan ailelere yönelik Aile Gelir Katkısı (Family Income Supplement), Aile İndirimi (Family Credit), 1999 yılında uygulanmaya başlayan Çalışan Ailelere Yönelik Vergi İndirimi (Working Family Tax Credit), 2009 yılından bu yana aileler çalışsın ya da çalışmasın uygulanan Çocuk Vergi İndirimi (Child Tax Credit), Çalışan Vergi İndirimi (Work Tax Credit); Fransa'da 2001'de uygulanmaya

<sup>285</sup>İve Marx ve Gerlinde Verbist, "Combating In-Work Poverty in Europe: The Policy Options Assessed", Hans-Jürgen Andreb ve Henning Lohmann (Ed.), **The Working Poor in Europe** içinde, USA: Edward Elgar, 2008, s.274; Erdoğan ve Kutlu, s.92.

<sup>286</sup> Erdoğan ve Kutlu, s.92.

<sup>287</sup> Banu Metin, "Yoksullukla Mücadelede Asgari Gelir Güvencesi: Türkiye'de Sosyal Yardım ve Hizmet Sisteminde Mevcut Durum Asgari Gelir Güvencesi İhtiyacı", **Sosyal Güvenlik Dergisi**, C:2, S:1, 2012, s.125,130.

\* Diğer sosyal transfer türlerinden üç şekilde farklılaşmaktadır. Bunlar, temel gelirin hanehalkına değil bireye ödenmesi; başka gelir kaynaklarına sahip olmayı ölçen muhtaçlık geliri yoklaması dikkate alınmasının ödenmesi ve ödenmesi için herhangi bir işte çalışma gerekliliğinin olmaması şeklinde sayılmaktadır (Bk. Metin, "Yoksullukla Mücadelede Asgari Gelir Güvencesi: Türkiye'de Sosyal Yardım ve Hizmet Sisteminde Mevcut Durum Asgari Gelir Güvencesi İhtiyacı", s.125.).

başlayan düşük ücretlilere yönelik olarak vergi oranlarını düşürme yoluyla sigorta primi indirimi gibi uygulamalara rastlanmaktadır. Bununla birlikte; Avusturya, Belçika, Kıbrıs, Danimarka, Estonya, Finlandiya, Fransa, Almanya, Yunanistan, Norveç, Hollanda gibi AB ülkelerinde ailelere gelir katkısı sağlayan, Avusturya, Avustralya, Kanada, Yeni Zelanda ve İngiltere'de düşük ücretli işçilere yönelik olarak gelir vergisi indirimleri gibi uygulamalar da bulunmaktadır<sup>288</sup>.

Bu çerçevede küresel düzeyde tartışılmakta olan çalışan yoksulluğu ile mücadele politikalarının, neoliberal politikaların uygulanmasına paralel olarak ortaya çıktığı söylenebilir. Bu nedenle Türkiye'de uygulama alanı bulan mücadele politikalarını ve sonuçlarını, küresel düzeyden ayrı değerlendirmek doğru olmayacaktır. Bu çerçevede küresel düzeyde tartışılan çalışan yoksulluğu ile mücadele politikaları kapsamında, Türkiye'ye uygulanmakta olan mücadele politikalarının incelenmesi, çalışan yoksulluğuna yönelik sonuçlarına ulaşabilmek açısından önem kazanmaktadır.

### 3.2.TÜRKİYE'DE ÇALIŞAN YOKSULLUĞUNA YÖNELİK POLİTİKALAR

Dünyada çalışan yoksulluğuna yönelik olarak üretilen politikaların, çoğu zaman yoksulluk ile ilgili politikalardan ayırt edilebilmesinin zorluğundan bahsedilmiştir. Bununla birlikte AB ülkelerinde çalışan yoksulluğunun özel olarak ele alınmadığı saptaması yapılmıştır. Bu saptama Türkiye açısından da geçerlidir. Buna göre çalışan yoksulluğunu azaltmaya yönelik olan politikalar, genel olarak yoksullukla mücadelenin bir parçası olarak gündeme gelmiştir. Dolayısıyla Türkiye'de de çalışan yoksulluğuna yönelik, ekonomik büyüme, işgücü piyasası politikaları ve gelir arttırıcı politikalar(asgari ücret ve asgari geçim indirimi, sosyal transferler/yardımlar) üzerinde odaklanıldığı görülmektedir <sup>289</sup> . Bununla birlikte bu politikalarla, neoliberal politikaların olumsuz etkilerinin hafifletilmeye çalışıldığı da unutulmamalıdır.

Bu çerçevede çalışan yoksulluğu ile ilgili olarak öncelikle ekonomik büyüme politikalarına yer verilerek, ekonomik büyümenin yoksulluğa ilişkin etkileri

<sup>288</sup> Eric Crettaz, **Fighting Working Poverty in Post-Industrial Economies-Causes, Trade-offs and Policy Solutions**, [Electronic Version] USA:Edward Elgar, 2011, (12 Nisan 2019), s.50-57.

<sup>289</sup> Erdoğan ve Kutlu, *"Dünyada ve Türkiye'de Çalışan Yoksulluğu: İşgücü Piyasası ve Sosyal Koruma Politikaları Bağlamında Bir Değerlendirme"*, 2014, s.85.

tartışılacaktır. Daha sonra ekonomik büyüme politikalarının istenilen sonucu vermemesi ile bağlantılı olarak önem kazanan işgücü piyasası politikaları kapsamında, pasif ve aktif işgücü piyasası politikaları ele alınarak, çalışan yoksulluğuna yönelik etkileri incelenecektir. Son olarak ise gelir arttırıcı uygulamalar kapsamında, asgari ücretler ve asgari gelir indirimi ve sosyal yardım kapsamında uygulanan programlara ve bu programların çalışan yoksulluğuna ilişkin etkileri değerlendirilecektir.

### 3.2.1. Ekonomik Büyüme Politikaları

Yoksulluk sorununun Türkiye'de de ekonomik büyüme ile bağlantılı olarak ele alındığı ve bu sorunun, ekonomik büyümenin bir sonucu olarak çözülebileceği düşüncesi ile hareket edildiği görülmektedir. Bu düşünce ekonomide müdahalelerin kaldırılması, yabancı sermaye teşviklerine yönelik vergi indirimleri ve sübvansiyonlar, devlet yatırımlarının azaltılması ve özelleştirmeler, finansın serbestleştirilmesi ve yeni uluslararası işbölümü çerçevesinde, neoliberal politikalar ve özel sektör öncülüğüne dayalı ihracata dönük emek yoğun sanayileşme stratejileri ile küresel üretim sistemine eklemlenmenin, ekonomik büyümeyi sağlayacağı ve büyümenin de genel olarak yoksulluğu, özel de ise çalışan yoksulluğunu azaltacağının kabulü ile açıklanmaktadır<sup>290</sup>.

2013-2015 yıllarını kapsayan Orta Vadeli Programı'nda (OVP), makro-ekonomik programa uyulması sonucunda, istihdamın artacağı, gelir dağılımı ve yoksullukla mücadele hedeflerine ulaşılabileceği ifade edilmiştir. Programın temel amacının da "potansiyel büyüme hızına ulaşmak, kamu dengelerini iyileştirmek, istihdamı arttırmak, cari işlemler açığından ki düşüş eğiliminin devamlılığını sağlamak, enflasyonla mücadeleye devam etmek ve nihayetinde makroekonomik ve finansal istikrarın güçlendirmek" olduğu açıklanmıştır<sup>291</sup>. Bu noktada programda, yoksulluk ile mücadele edileceğinden söz edilmekte birlikte, söz konusu makroekonomik politikaların türevi olarak ele alındığı eleştirisi yapılmıştır<sup>292</sup>. 2014-2016 yıllarını kapsayan OVP'de, "Türkiye'nin yüksek gelir grubu ülkeleri arasına girmesi ve mutlak

<sup>290</sup> Erdoğan ve Kutlu, "Dünyada ve Türkiye'de Çalışan Yoksulluğu: İşgücü Piyasası ve Sosyal Koruma Politikaları Bağlamında Bir Değerlendirme", 2014, s.85-86.

<sup>291</sup> T.C. Kalkınma Bakanlığı, Orta Vadeli Program 2013-2015, 2012, [http://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/11/Orta\\_Vadeli\\_Program2013-2015.pdf](http://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/11/Orta_Vadeli_Program2013-2015.pdf) (12 Nisan 2019), s.1,15.

<sup>292</sup> Erdoğan ve Kutlu, s.84.

yoksulluk sorununu çözmüş, gelir dağılımını iyileştirmiş bir ülke haline getirilmesinin hedeflendiği" belirtilmiştir. Bu hedefler için "ekonomik büyüme performansının daha yüksek, istikrarlı ve sürdürülebilir bir yapıda olması sonucunda, ülkenin rekabet gücünün ve toplumsal refah seviyesinin arttırılabileceği" vurgulanmıştır<sup>293</sup>. 2015-2017 ve 2016-2018 OVP'lerinde ise, özel olarak yoksulluk sorununa yer verilmediği görülmekte ve gelir dağılımı ile ilgili olarak, "insani kalkınma açısından gelir dağılımının düzeltilmesine yönelik izlenen politikalara devam edileceğine" değinilmiştir. Bu hedefin ise "Makro Ekonomik Politikalar" çerçevesinde "Büyüme" başlığı altında yer verildiği görülmektedir. Ayrıca "yoksul kesimlerin istihdam edilebilirliğinin arttırılması için sosyal yardım-istihdam bağlantısının güçlendirilmesi" gerektiğine değinilmiştir<sup>294</sup>. 2017-2019 ve 2018-2020 OVP'lerinde de yoksulluk sorunu, özel olarak ele alınmamakta; "büyümenin hızlandırılmasıyla, istihdamın arttırılacağı ve gelir dağılımının iyileştirileceği hedefine" vurgu yapılmaktadır<sup>295</sup>. 2019-2021 Yeni Ekonomi Programı'nda (OVP), yoksulluk sorununa hiç değinilmediği ve sadece büyüme-istihdam ilişkisinin ele alındığı görülmektedir<sup>296</sup>. 2014-2018 dönemini kapsayan Onuncu Kalkınma Planı'nda ise, "Türkiye'nin yüksek gelirli ülkeler arasına girmiş, mutlak yoksulluk sorunun çözmüş bir ülke haline gelmesinin amaçlandığı" ifade edilmiştir. Bu doğrultuda "büyüme performansının daha yüksek, istikrarlı ve sürdürülebilir bir yapıya kavuşturulması ile rekabet gücünün artacağı ve toplumun refah seviyeni arttırılabileceğine" vurgu yapılmıştır<sup>297</sup>. Dolayısıyla yoksulluğun, ekonomik büyümenin türevi olarak kamu politikalarında karşılık bulduğu anlaşılmaktadır.

Bu çerçevede, ekonomik büyüme için uygulanan makro ekonomik politikalar sonucunda, ekonomik büyüme ve istihdam durumunun incelenmesi, ekonomik büyüme politikalarının amaçlarına ulaşp ulaşmadığı konusunda bilgi verici olacaktır. Tablo 17

<sup>293</sup> T.C. Kalkınma Bakanlığı, OVP 2014-2016, 2013, [http://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/11/Orta-Vadeli-Program\\_2014-2016.pdf](http://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/11/Orta-Vadeli-Program_2014-2016.pdf)(12 Nisan 2019), s.19.

<sup>294</sup> T.C. Kalkınma Bakanlığı, OVP 2015-2017, 2014, s.9,12,21; T.C. Kalkınma Bakanlığı, OVP 2016-2018, 2015, <http://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/11/Orta-Vadeli-Program-2016-2018Revize.pdf>(12 Nisan 2019), s.9,21.

<sup>295</sup> T.C. Kalkınma Bakanlığı, OVP 2017-2019, 2016,s.5; T.C. Kalkınma Bakanlığı, OVP 2018-2020, 2017, [http://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/11/Orta\\_Vadeli\\_Program\\_2018-2020.pdf](http://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/11/Orta_Vadeli_Program_2018-2020.pdf)(12 Nisan 2019), s.22.

<sup>296</sup> T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Yeni Ekonomi Programı(OVP) 2019-2021, 2018,[http://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/11/YeniEkonomiProgram%C4%B1\\_OVP\\_2019-2021.pdf](http://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/11/YeniEkonomiProgram%C4%B1_OVP_2019-2021.pdf)(12 Nisan 2016), s.16.

<sup>297</sup> T.C. Kalkınma Bakanlığı, Onuncu Kalkınma Planı 2014-2018, 2013, <http://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/11/Onuncu-Kalk%C4%B1nma-Plan%C4%B1-2014-2018.pdf>(13 Nisan 2019), s.27.

incelendiğinde; ekonomik büyüme politikaları uygulandığında, ekonomik büyüme ayağında karşılık bulduğu görülmektedir. 2002 ve 2009 yılı hariç söz konusu dönemde, ekonomik büyüme yaşanmıştır. Ancak diğer tarafta ise istihdam yaratılacağı varsayımı ele alındığında, 2009 yılına kadar artmak bir kenara, azalış yaşandığı görülmektedir. Bu noktada Erdayı, ekonomik büyümenin, büyük oranda verimlilik artışları ile sağlandığını ve dolayısıyla istihdama yansımadığını vurgulamaktadır<sup>298</sup>. 2009 yılından itibaren ise istihdam oranlarında artış eğilimi olduğu görülmektedir. Bununla birlikte dönemsel dalgalanmalarla birlikte, 2000 yılına oranla işsizliğin, görece arttığı gözlemlenmektedir. Diğer taraftan kayıtdışı ekonomide, 2000-2017 döneminde azalma yaşanmıştır. Ancak 2017 yılında, yaklaşık %34 oranında gerçekleşen kayıtdışı ekonomi, Türkiye için ciddi bir sorun olmaya devam etmektedir. Kayıtdışı ekonominin ise bir taraftan kayıtdışı istihdamda çalışma anlamına gelmekte ve dolayısıyla görece düşük ücret ve kötü çalışma koşullarına işaret etmektedir. Diğer taraftan ise kayıtdışı ekonomi, formel ekonomi üzerinde baskı oluşturmaktadır. Tablo 3'de görüldüğü üzere 2016 yılında, %30 civarında olduğu tahmin edilmiştir. Dolayısıyla rekabetin söz konusu olduğu durumda, formel alanlarda dahi enformelleşme eğilimleri yaşanmaktadır. Bu nedenle Türkiye'de kayıtdışı ekonominin, çalışanların yoksullaşmasını hızlandırdığı söylenebilir.

**Tablo 17**  
**Türkiye'de Ekonomik Büyüme, İstihdam, İşsizlik ve Kayıtdışı İstihdam, 2000-2017, (%)**

| Yıl  | Büyüme | İstihdam | İşsizlik | Kayıtdışı istihdam |
|------|--------|----------|----------|--------------------|
| 2000 | 6,6    | 46,7     | 6,5      |                    |
| 2001 | -6,0   | 45,6     | 8,4      |                    |
| 2002 | 6,4    | 44,4     | 10,3     | 52,1               |
| 2003 | 5,6    | 43,2     | 10,5     | 51,7               |
| 2004 | 9,6    | 41,3     | 10,8     | 50,1               |
| 2005 | 9,0    | 40,6     | 9,5      | 48,1               |
| 2006 | 7,1    | 40,5     | 9,0      | 46,9               |
| 2007 | 5,0    | 40,3     | 9,2      | 45,4               |
| 2008 | 0,8    | 40,4     | 10,0     | 43,5               |
| 2009 | -4,7   | 39,8     | 13,1     | 43,8               |
| 2010 | 8,5    | 41,3     | 11,1     | 43,2               |
| 2011 | 11,1   | 43,1     | 9,1      | 42,0               |
| 2012 | 4,8    | 43,6     | 8,4      | 39,0               |
| 2013 | 8,5    | 43,9     | 9,0      | 36,7               |
| 2014 | 5,2    | 45,5     | 9,9      | 34,9               |
| 2015 | 6,1    | 46,0     | 10,3     | 33,5               |
| 2016 | 3,2    | 46,3     | 10,9     | 33,5               |
| 2017 | 7,4    | 47,1     | 10,8     | 33,9               |

**Kaynak:** TÜİK, İşgücü İstatistikleri, [http://tuik.gov.tr/PreTablo.do?alt\\_id=1007](http://tuik.gov.tr/PreTablo.do?alt_id=1007) (13 Nisan 2019); SGK, Kayıtdışı İstihdam Oranları, [http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/sgk/tr/calisan/kayitdisi\\_istihdam/kayitdisi\\_istihdam\\_oranlari/kayitdisi\\_istihdam\\_orani](http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/sgk/tr/calisan/kayitdisi_istihdam/kayitdisi_istihdam_oranlari/kayitdisi_istihdam_orani), (13 Nisan 2019).

<sup>298</sup> A. Utku Erdayı, "Dünyada Genç İşsizliği Sorununun Çözümüne Yönelik Ulusal Politikalar ve Türkiye", **Çalışma ve Toplum**, 2009/3, s.157.

Türkiye kamu politikalarına da yansıyan büyüme-istihdam-yoksulluk ilişkisi kapsamında, Türkiye'de uygulanan neoliberal ekonomik büyüme politikalarının işgücü piyasasına ilişkin sonuçlarını incelemek gerekmektedir. Bu noktada bu politikaların istihdama yansımaları, yaratılan işlerin niteliği ve istihdam koşulları aracılığıyla çalışan yoksulluğu üzerine etkileri incelenebilir. Bu çerçevede Erdoğan ve Kutlu'ya göre, yaratılan işler ve oluşan iş ilişkileri, çalışma ile yoksulluk arasındaki bağı koparacak niteliğe sahip değildir. Bu ifadeyi ise bireysel iş hukukunun esnekleştirilmesi, iç ve dış esnekliklerin artırılması, taşeronlaşma, fason üretim ve eve iş verme gibi uzaklaştırma stratejilerinde yaygınlaştırılması ile açıklamaktadırlar. Diğer taraftan sendikaların güç kaybetmesi, artan ücret esnekliği ve ücretlerin payındaki azalma da çalışan yoksulluğunu besleyici niteliktedir<sup>299</sup>.

Büyüme-istihdam-yoksulluk ilişkisini test eden birçok çalışma bulunmaktadır. Buna göre büyümenin, yoksulluk ve istihdam üzerine olumlu etkilerinin olduğunu ifade eden çalışmaların yanı sıra büyümenin, yoksulluğu ve istihdamı olumsuz etkilediğini savunan çalışmalara da rastlanmaktadır<sup>300</sup>. Barışık ve arkadaşları, Türkiye ekonomisinde büyüme ve işsizlik ilişkisini, Okun yasası kapsamında 1988-2008 dönemi için ele almışlardır. Çalışmada, Türkiye ekonomisinde, istihdam yaratamayan büyüme kavramının geçerli olduğu sonucuna ulaşmışlardır. Büyümenin, yeterli düzeyde istihdam yaratamamasını ise tarımda yaşanan çözümlerle birlikte işgücüne katılımın yükselmesi, artan verimlilik, kadın işgücünün çalışma hayatına katılımı, açık işler ile işsizlerin buluşturulmasının gecikmesi, ara eleman yetişme konusunda zorluk yaşanması ve histeri etkisinin\* varlığı gibi nedenlerle açıklamışlardır. Diğer taraftan Türkiye ekonomisinde yaşanan yapısal dönüşümün, işsizlik üzerinde arttırıcı etkisinin olduğunu gözlemlemişlerdir.<sup>301</sup>.

<sup>299</sup> Erdoğan ve Kutlu, s.86.

<sup>300</sup> Büyüme-istihdam-yoksulluk ilişkisi hakkında. (Bk. Caner Timur ve Zehra Doğan, "İstihdam Yaratmayan Büyüme: Türkiye Analizi", **Ardahan Üniversitesi İİBF Dergisi**, S:2, 2015, [https://www.researchgate.net/publication/309557154\\_ISTİHDAM\\_YARATMAYAN\\_BUYUME\\_Turkiye\\_Analizi\\_JOBLESS\\_GROWTH\\_Analysis\\_of\\_Turkey](https://www.researchgate.net/publication/309557154_ISTİHDAM_YARATMAYAN_BUYUME_Turkiye_Analizi_JOBLESS_GROWTH_Analysis_of_Turkey) (13 Nisan 2019) ss.231-247.; Gündoğan, s.110-118.; Ömür Uras, "Türkiye Ekonomisindeki İstihdamsız Büyümenin Ekonometrik Analizi", **Ekonometri ve İstatistik**, S:24, 2016, s.98-100.

\* Ekonomide ortaya çıkan bir şok sonrasında, işsizlik oranlarının eski seviyesine dönmemesi şeklinde tanımlanmaktadır(Bk. Taha Bahadır Saraç, "İşsizlikte Histeri Etkisi: Türkiye Örneği", **Ege Akademik Bakış**, C:14, S:3, 2014, s.343.

<sup>301</sup> Salih Barışık ve Diğerleri, "Türkiye'de Okun Yasası, Asimetri İlişkisi ve İstihdam Yaratamayan Büyüme: Markov-Switching Yaklaşımı", **Maliye Dergisi**, S:159, 2010, s.88-99.

Uras, Türkiye ekonomisinin, 2000 yıllardan itibaren yüksek iktisadi büyüme performansı sergilediğini, ancak bu dönemde işsizlik oranlarındaki artışa bağlı olarak gündeme gelen "istihdamsız büyüme" sürecini tartışmaktadır. Uras'a göre ekonomik büyümenin, işsizlik üzerine etkisi olmamıştır. Bununla birlikte işsizlik oranlarındaki değişimler, ülkenin ekonomik büyüme oranlarını etkilemiştir<sup>302</sup>. Timur ve Doğan, Türkiye'de 1980-2014 yılları için yaşanmış olan büyüme oranlarıyla birlikte istihdamı incelemişlerdir. Buna göre ne büyüme oranının istihdamı arttırdığı ne de istihdam oranının ekonomik büyüme oranını arttırdığı sonucuna ulaşmışlardır<sup>303</sup>. Abdioğlu ve Albayrak, Türkiye'de büyüme-istihdam olgusunu, hem genel ekonomi hem de tarım, sanayi ve hizmetler gibi temel sektörler üzerinden 1988-2015 dönemi kapsamında incelemişlerdir. Buna göre her ne kadar sektörler kapsamında üretim artışları olsa da, bu artışlar istihdamın arttırılmasına yansımamıştır. Bu durumu ise yüksek istihdam vergileri, kayıtdışı istihdam ve işe uygun vasıflı işgücünün olmaması ile açıklamışlardır<sup>304</sup>.

Sonuç olarak Türkiye'de, yoksulluğun ekonomik büyüme ile azaltılabileceği düşüncesi, dünya ile paralel olarak gündeme gelmiştir. Bu noktada ekonomik büyüme politikalarının devamında, yoksulluğun hafifleyeceği ve gelir dağılımının düzeleceği hedeflerinin, Türkiye'de kamu politikalarına da yansımış olduğu görülmektedir. Ancak, literatürde yapılan çalışmalar ışığında ve ekonomik büyüme, istihdam, işsizlik ve kayıtdışı ekonomi ile ilgili istatistikler dikkate alındığında, özellikle 2009 yılına kadar ekonomik büyüme hedeflerinin sağlandığı görülmüştür. Diğer taraftan ise bu ekonomik büyüme aynı şekilde istihdama yansımamıştır. İşsizlik açısından ise artma ve azalma eğilimleri sonucunda, artış olduğu görülmektedir. Daha önce çalışan yoksulluğunu açıklamaya yönelik yaklaşımlar başlığı altında, ekonomik büyümeye oranlarının yüksek ve işsizlik oranları düşükse, genel olarak çalışan yoksulluğunun da düşük olacağı varsayımından bahsedilmiştir. Ancak Türkiye'de, ekonomik büyüme eşlik eden işsizlik sorunu ve bu sorunla bağlantılı olarak yoksulluk olgusu tartışmaları bulunmaktadır. Bununla birlikte çalışan yoksulluğu konusunda, itirazların arttığı görülmektedir. Bu

---

<sup>302</sup> Uras, s.94,107,108.

<sup>303</sup> Timur ve Doğan, s.232,244.

<sup>304</sup> Zehra Abdioğlu ve Nilcan Albayrak, "İstihdam Yaratamayan Büyüme: Alt Sektörler Bazında Bir Araştırma", **KTÜ SBE Sosyal Bilimler Dergisi**, C:7, S:13, 2017, s.215,225-226.

kapsamda ekonomik büyüme politikalarının, yoksulluk konusunda yeterli olmamasıyla birlikte, işgücü piyasası politikaları ile desteklenmesi gerekliliği ortaya çıkmıştır. Bu kapsamda, aktif ve pasif işgücü piyasası politikalarının incelenmesi, bu politikaların çalışan yoksulluğu konusunda etkili olup olmadığının görülebilmesi için faydalı olacaktır.

### **3.2.2. İşgücü Piyasası Politikaları**

Türkiye'de, çalışan yoksulluğunun hafifletilmesi amacıyla, daha çok AİPP'lere önem verildiği görülmektedir. Diğer taraftan ise çalışanların işsiz kalması sonucunda, tamamen gelir kesintisi veya geçici olarak gelir kesintisi yaşamaları durumunda desteklenmelerine yönelik PİPP'leri de uygulanmaktadır. Bu çerçevede öncelikle, çalışan yoksulluğu konusunda uygulanmakta olan PİPP'lere yer verilerek, uygulama şartları, miktarları ve yeterlilikleri üzerinde odaklanılacaktır. Daha sonra ise daha çok önem verilen AİPP'ler kapsamında uygulanan politikalar ve politikaların çalışan yoksulluğu konusunda yeterli olup olmadıkları irdelenecektir.

#### **3.2.2.1. Pasif İşgücü Piyasası Politikaları**

PİPP, gelir desteği sağlama ve işgücü arzını destekleme amacıyla kurgulanan uygulamalardan oluşmaktadır. Bu uygulamaların bir kısmı işsizlik durumunda ortaya çıkan olumsuzluklardan daha az etkilenmemenin bir yolu olarak görülebildiği gibi, bir kısmı da işgücü piyasasında, yıpranmanın tazminatı olarak görülebilmektedir<sup>305</sup>. Bu kapsamda çalışan yoksulluğuna yönelik olarak, Türkiye'de işsizlik sigortası, iş kaybı tazminatı, kısa çalışma ödeneği ve ücret garanti fonuna yer verilmektedir.

---

<sup>305</sup> Akbaş, s.20.

**Tablo 18**  
**Seçilmiş Pasif İşgücü Piyasası Politikaları**

| Politikalar            | şartları                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | Ekonomik Gerekçesi                                                                                                                                                                    | Uygulaması                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| İşsizlik Sigortası     | -İşten ayrılmadan önceki son 120 gün eksiksiz olmak kaydıyla en az 600 gün prim ödeemiş olmak.<br>-600 gün ödeyenler için 180 gün,<br>-900 gün ödeyenler için 240 gün<br>-1080 gün ödeyenler için 300 gün süre ile işsizlik ödeneği verilmektedir.                                                                                                    | Yapısal değişikliklerin uzun dönemli olumlu etkilerinin yanı sıra kısa vadede ortaya çıkan olumsuzlukların gelir desteği ile azaltılması.                                             | İşsiz kalanların geçiş dönemlerinde satın alma gücünü koruma görevi bulunmaktadır.<br>Son 4 aylık prime esas kazançların % 40'ı, asgari ücretin brüt tutarının %80 'ini geçmeyecek şekilde ödenmektedir.                                                                                                                                             |
| Ücret Garanti Fonu     | -Ödeme güçlüğü çekilmesinden önceki 1 yıl içinde aynı işyerinde çalışmış olmak gerekmektedir.                                                                                                                                                                                                                                                         | -İşverenin ödeme güçlüğü çekmesi durumunda çalışanların belli süre ücret alacaklarının güvenceye alınması.                                                                            | alışanların hak ettiği ücret alacaklarının korunarak, satın alma güçlerinin korunması.<br>-Son 3 aylık ücret alacakları ödenmektedir.                                                                                                                                                                                                               |
| Kısa alışma Ödeneği   | -Kısa çalışmanın başladığı tarihten önceki son 120 gün içinde prim ödeyerek, sürekli çalışmanın yanı sıra son 3 yıl içinde en az 600 gün süreyle işsizlik sigortası primi ödeemiş olmak gerekmektedir.                                                                                                                                                | -İşverenin elde olmayan bir sebepten dolayı üretimi kesmesi ya da durdurması durumunda, çalışanların gelir kaybını gidermek                                                           | -İşçilere belli bir süre gelir sağlamak görevi görmektedir.<br>-Günlük ödenek, çalışanın hizmet akdinin feshinden önceki son 12 aylık prime esas kazançları dikkate alınarak hesaplanan günlük ortalama brüt tutarın % 60'ıdır ve aylık asgari ücretin brüt tutarının % 150'sini geçememektedir.<br>-3 ayı aşmamak üzere kısa çalışma yapılmaktadır. |
| İş Kaybı Tazminatı     | -İş sözleşmesi sona erdiği tarihte;<br>-550 gün hizmeti olanlara 90 günlük,<br>-1100 gün hizmeti olanlara 120 günlük,<br>-1650 gün hizmeti olanlara 180 günlük,<br>-2200 gün hizmeti olanlara 240 günlük ödeme yapılmaktadır.                                                                                                                         | -Özelleştirmeler sonucunda ortaya çıkan olumsuz sonuçların hafifletilmesi.                                                                                                            | -İşini kaybeden işçilerin belirli koşullar altında, belirli bir ödeme ile desteklenmesi hedeflenmektedir.<br>-Tazminat tutarı günlük asgari ücretin 2 katıdır.                                                                                                                                                                                       |
| Yarım* alışma Ödeneği | -Doğun veya evlat edinmeden önceki son 3 yılda en az 600 gün süreyle işsizlik sigortası primi ödeemiş olmak,<br>-Haftalık alışma süresinin yarısı kadar fiilen çalışıyor olmak<br>-Ödenek, 1.doğumda en fazla 30 gün, 2.doğumda en fazla 60 gün, sonraki doğumlarda en fazla 90 gün ve çocuğun engelli olması durumunda 180 gün olarak ödenmektedir. | -Doğum sonrası kullanılan analiz izni sonrasında çocuğun bakımı ve yetiştirilmesi amacıyla verilen ücretsiz izin süresince yaşanan gelir kaybının olumsuz sonuçlarının hafifletilmesi | -Doğum izni sonrası ara dönemde gelir kaybının belirli seviyede telafi edilmesi sağlanmaktadır.<br>-Miktarı, günlük asgari ücretin brüt tutarı kadardır.                                                                                                                                                                                             |

**Kaynak:** Recep Varçın, **İştihadım ve İşgücü Piyasası Politikaları**, Ankara: Siyasal Kitabevi, 2004, s.16'dan güncellenerek elde edilmiştir; İşKUR, İşsizlik Sigortası, <https://www.iskur.gov.tr/is-arayan/issizlik-sigortasi/>(19 Nisan 2019).

\* Analık İzni veya Ücretsiz İzin Sonrası Yapılacak Kısmi Süreli alışmalar Hakkında Yönetmelik, 08/11/2016 tarih ve 29880 sayılı Resmi Gazete,<http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2016/11/20161108-11.htm> (19 Nisan 2019).

### **3.2.2.1.1. İşsizlik Sigortası**

PİPP kapsamında Türkiye'de 1999 yılında yürürlüğe giren ve 2000'li yıllarda uygulanmaya başlayan işsizlik sigortası, işsizliğin telafi edilmesi amacıyla, bireylerin işsiz kalma riskine bağlı olarak ortaya çıkan gelir kaybını, kendi iradesi ve kusuru dışında işsiz kalma koşuluyla<sup>306</sup>, tamamen ya da kısmen belirli bir süre ile telafi etmeyi amaçlayan sosyal bir politika önlemidir<sup>307</sup>. Ancak işsizlik sigortasının, insan gereksinimlerini yeteri kadar karşılamadığına yönelik, eleştirilerin olduğu görülmektedir. Nitekim, ödenek, asgari ücretin %80'ini aşmayacak şekilde, kişinin son 4 aylık prime esas kazançlarının %40'ı olarak belirlenmektedir. Dolayısıyla bu ücret, kişinin işgücü piyasasına tekrar girişte, iş arama süresinde karşılaşılan maliyetleri ve satın alma gücünün korunması ile yaşamının sürdürülebilmesi açısından yetersiz görülmektedir<sup>308</sup>.

Tablo 19'a göre 2008-2018 döneminde, ortalama olarak 507.664 kişi, işsizlik ödeneğinden yararlanmıştır. 2008'den sonra yararlanan kişi sayısında artış olduğu görülmektedir. Ancak aynı dönemde, işsiz sayısı da artmıştır. Bu noktada, işsizlik sigortasından faydalanma kriterlerinin katılığı, işsizlik ödemeleri miktarı ve faydalanma süresinin yetersiz olduğuna yönelik eleştiriler yapılmaktadır. Bu çerçevede Erdoğan ve Kutlu, işsizlik sigortasının, çalışan yoksulluğunun azaltılması amacına yönelik olarak, yetersiz olduğunu ifade etmektedirler<sup>309</sup>.

### **3.2.2.1.2. Ücret Garanti Fonu**

Çalışan yoksulluğuna yönelik olarak PİPP kapsamında, işverenin ödeme güçlüğü çekmesi durumunda, çalışanların son 3 aylık ücretlerinin devlet tarafından güvence altına alınmasına yönelik, ücret garanti fonuna yer verilmektedir. Dolayısıyla ücret garanti fonunun, işçinin ücretini alamadığı durumlarda ortaya çıkan gelir kaybını

<sup>306</sup> Adnan Mahiroğulları ve Adem Korkmaz, **İşsizlikle Mücadelede Emek Piyasası Politikaları Türkiye ve AB Ülkeleri**, Genişletilmiş 3.Baskı, Bursa: Ekin Yayın Dağıtım, 2013, s.99.

<sup>307</sup> Müşerref Küçükbaşrak, "Türkiye'de İşsizlik Sigortasının Kapsamı ve İşsizlik ve İstihdam Süresi Açısından Değerlendirilmesi", (**Uzmanlık Tezi**, T.C. Kalkınma Bakanlığı, 2012), s.11.

<sup>308</sup> Akbaş, s.23.

<sup>309</sup> Erdoğan ve Kutlu, s.90.

önlemek açısından çalışan yoksulluğu karşıtı olduğu anlaşılmaktadır<sup>310</sup>. Tablo 19 incelendiğinde; 2008-2018 döneminde, ağırlıklı olarak 2009-2010 ve 2018 yıllarında olmak üzere 85.799 çalışanın yararlanmış olduğu görülmektedir. 2009-2010 dönemin gerçekleşen artış, 2008 ekonomik krizi ile açıklanabilir. 2018 yılında ücret garanti fonundan yararlanan kişi sayısı ve ödenen miktardaki artış ise Türkiye ekonomisinde, döviz piyasalarında yaşanan dalgalanmalar ile açıklanabilir.

**Tablo 19**  
**Türkiye'de Pasif İstihdam Politikaları'ndan Yararlanan Kişi Sayısı ve Ödenen Miktar,**  
**2008-2018,(Milyon TL)**

| Tür  | İşsizlik Ödemeleri |        |                           | Ücret Garanti Fonu |        | Kısa Çalışma Ödeneği |                     | İş Kaybı Tazminatı |        |
|------|--------------------|--------|---------------------------|--------------------|--------|----------------------|---------------------|--------------------|--------|
| Yıl  | Kişi <sup>1</sup>  | Miktar | İşsiz sayısı <sup>2</sup> | Kişi               | Miktar | Kişi                 | Miktar <sup>3</sup> | Kişi               | Miktar |
| 2008 | 331                | 517    | 2.6                       | 827                | 1.0    |                      |                     | 671                | 4.9    |
| 2009 | 472                | 1.1    | 3.4                       | 12.371             | 22.3   | 190.071              | 162.473             | 654                | 7.1    |
| 2010 | 330                | 807    | 3.0                       | 12.905             | 22.0   | 27.156               | 39.144              | 9.485              | 68.0   |
| 2011 | 322                | 791    | 2.6                       | 5.807              | 9.3    | 5.814                | 4.244               | 1.856              | 8.0    |
| 2012 | 370                | 966    | 2.5                       | 3.210              | 8.6    | 2.855                | 3.005               | 532                | 6.6    |
| 2013 | 429                | 1.2    | 2.7                       | 5.671              | 15.0   | 970                  | 825                 | 3.353              | 11.1   |
| 2014 | 510                | 1.6    | 2.8                       | 8.196              | 21.6   | 66                   | 74                  | 1.214              | 13.2   |
| 2015 | 589                | 2.1    | 3.0                       | 5.547              | 16.0   | 115                  | 304                 | 879                | 6.3    |
| 2016 | 784                | 3.8    | 3.3                       | 4.591              | 15.6   | 791                  | 1.277               | 300                | 3.7    |
| 2017 | 681                | 4.1    | 3.4                       | 5.809              | 25.8   | 493                  | 760                 | 233                | 3.8    |
| 2018 | 841                | 4.8    | 3.5                       | 20.865             | 81.0   | 1.393                | 3.070               | 1.296              | 14.2   |

**Kaynak:** 2008-2013 verileri; İŞKUR, 2013 Yılı Faaliyet Raporu, <https://media.iskur.gov.tr/13574/2013-yili-faaliyet-raporu.pdf>; 2014-2018 verileri ise 2014-2018 Yılı Faaliyet Raporlarından elde edilmiştir.

<sup>1</sup>Yararlanan Bin kişi. <sup>2</sup>Milyon kişi. <sup>3</sup>Bin TL.

### 3.2.2.1.3. Kısa Çalışma Ödeneği

Çalışan yoksulluğunun önlenmesine yönelik olarak bir başka önlem olarak ise, genel ekonomik kriz ya da zorlayıcı nedenlerle, işyerinde çalışma sürelerinin kısaltılması, üretimin azaltılmak zorunda kalması ya da üretimin, kısmen veya tamamen durdurulması durumlarında sigortalı çalışanlara, çalışmadıkları dönemler için gelir desteği sağlayan kısa çalışma ödeneğine yer verilmektedir. Tablo 19'a göre, 2008-2018 döneminde, sadece 2008 krizi sonrası 2009-2010 yıllarında yaklaşık olarak 217.227 çalışan olmak üzere, toplam 229.724 çalışan kısa çalışma ödeneğinden faydalanabilmiştir. Erdoğan ve Kutlu, yararlanma koşulları, ödeme miktarı ve süresi

<sup>310</sup> Erdoğan ve Kutlu, "Dünyada ve Türkiye'de Çalışan Yoksulluğu: İşgücü Piyasası ve Sosyal Koruma Politikaları Bağlamında Bir Değerlendirme", 2014, s.88.

bakımından kısa çalışma ödeneğini eleştirmekte, katı koşullar ve yetersiz miktarların, çalışan yoksulluğunun azaltılması açısından sürekli bir etkisinin olmayacağını ifade etmektedirler<sup>311</sup>.

#### **3.2.2.1.4. İş Kaybı Tazminatı**

PİPP kapsamında, son olarak köklü bir değişim olan özelleştirmelerin, olumsuz sonuçlarını hafifletmeye yönelik olarak uygulanan iş kaybı tazminatı bulunmaktadır. İş kaybı tazminatı, 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun madde 6'da *"Özelleştirme uygulamaların doğabilecek, istihdam azalmaları ile ilgili olarak mevcut kanunlarda ve/veya toplu iş sözleşmelerinde öngörülen tazminatlara ek olarak 'iş kaybı tazminatı'nın verilmesine..."* \* şeklinde düzenlenmektedir. Tablo 19 incelendiğinde; 2008-2018 döneminde, ortalama 1.980 kişi olmak üzere toplam 20.473 çalışanın, iş kaybı tazminatından faydalandığı görülmektedir. Özelleştirmelerin olumsuz yönlerini hafifletme amacı olan bu uygulamaya yönelik, çalışanlar ve aileleri açısından, istihdam dışına çıkma olasılığı da dikkate alındığında, ne ölçüde yeterli olacağı konusunda eleştiriler bulunmaktadır<sup>312</sup>.

Son olarak PİPP kapsamında, çalışan yoksulluğuna yönelik olarak uygulanan politikalar için harcanan miktarların incelenmesi, Türkiye'de bu harcamaların ne seviyede olduğu konusunda bilgi verici olabilir. Tablo 20'de görüldüğü üzere, 2008-2018 dönemi için harcama yapılan miktarda artış yaşanmıştır. Bu olumlu bir durum olmakla birlikte, bu harcamayı tek başına değerlendirmek, harcamanın yeterliliği konusunda yanıltıcı olabilir. Bu yüzden toplam harcamaların, Gayri Safi Yurtiçi Hasıla(GSYH) içerisindeki paylarının incelenmesi, konu açısından daha yararlı olabilir. Buna göre PİPP kapsamında yapılan toplam harcamaların, GSYH içerisindeki oranında artış olmuştur. Bununla birlikte bu harcamaların, çalışan yoksulluğu ile mücadele için yeterli olup olmadığı konusu tartışılabilir.

<sup>311</sup> Erdoğan ve Kutlu, "Dünyada ve Türkiye'de Çalışan Yoksulluğu: İşgücü Piyasası ve Sosyal Koruma Politikaları Bağlamında Bir Değerlendirme", 2014, s.88.

\* Bk. 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun, 20/11/1994 tarih ve 22124 sayılı Resmi Gazete. <http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/22124.pdf>(16 Nisan 2019).

<sup>312</sup> Akbaş, s.26.

**Tablo 20**  
**Pasif İşgücü Piyasası Politikaları Kapsamında Yapılan Harcamalar, 2008-2018, (TL, %)**

| Yıl  | Toplam*(milyon TL) | GSYH(milyar TL) | Oran  |
|------|--------------------|-----------------|-------|
| 2008 | 522                | 880             | 0,06% |
| 2009 | 1.305              | 994             | 0,13% |
| 2010 | 936                | 999             | 0,09% |
| 2011 | 812                | 1.100           | 0,07% |
| 2012 | 984                | 1.400           | 0,07% |
| 2013 | 1.299              | 1.600           | 0,08% |
| 2014 | 1.691              | 1.800           | 0,09% |
| 2015 | 2.214              | 2.000           | 0,11% |
| 2016 | 3.885              | 2.300           | 0,17% |
| 2017 | 4.216              | 2.600           | 0,16% |
| 2018 | 4.940              | 3.100           | 0,16% |

**Kaynak:**PİPP kapsamında 2008-2009 verileri; İŞKUR, 2013 Yılı Faaliyet Raporu; 2014-2018 verileri; İŞKUR, 2014-2018 Yılı Faaliyet Raporlarından elde edilmiştir. GSYH için; TÜİK, Üretim Yöntemi ile Yıllık GSYİH, Cari Fiyatlarla, [http://www.tuik.gov.tr/PreTablo.do?alt\\_id=1108](http://www.tuik.gov.tr/PreTablo.do?alt_id=1108), (20 Nisan 2019).

\*İşsizlik ödeneği, ücret garanti fonu, kısa çalışma ödeneği, iş kaybı tazminatı ve 2016 yılı sonra için yarım çalışma ödeneği dikkate alınmıştır.

Sonuç olarak PİPP kapsamında yapılan harcamaların, 2008-2018 döneminde önemli ölçüde arttığı görülmüştür. Ancak bu artış, GSYH kapsamında incelendiğinde, GSYH içerisinde küçük bir miktarı oluşturmaktadır. Bu kapsamda, geçici ya da sürekli gelir kesilmesi risklerine bağlı olarak uygulanan PİPP'leri, çalışan yoksulluğu konusunda yeterli etkiyi gösterememektedir. Buna göre özelleştirme ile ortaya çıkan olumsuz sonuçların, telafi edilmesine yönelik olarak uygulanan iş kaybı tazminatı, çalışan kişinin istihdam dışında kalması sonucunu telafi edemeyebilir. Diğer taraftan işsizlik ödeneği, ücret garanti fonu ve kısa çalışma ödeneği gibi çalışan yoksulluğunu ile mücadele politikalarının, yetersiz ödenek miktarı, katı ve sınırlı yararlanma koşulları nedeniyle etkisiz kaldığını söylemek yanlış olmayacaktır. Ayrıca literatürde, bu konuya yönelik ortak bir görüş birliğinin olduğu görülmektedir. Bu nedenle de AİPP'lerin, daha çok ön plana çıktığı söylenebilir. Ancak gerek pasif gerekse de aktif işgücü piyasası politikalarının, neoliberal politikaların olumsuz etkilerinin giderilmeye çalışıldığı, geçici tedbirler olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır.

### 3.2.2.2. Aktif İşgücü Piyasası Politikaları

İşgücü piyasasında bulunan işleyiş bozukluklarını iyileştirmeye, mesleki becerileri geliştirmeye ve işgücü piyasalarının etkinliğini arttırmaya yönelik uygulamalar AİPP olarak değerlendirilmektedir<sup>313</sup>. Türkiye'de AİPP bağlamında, işsizlere yönelik olarak, bilgilendirme, danışmanlık ve işe yerleştirme hizmetleri; mesleki eğitim programları; ücret ve istihdam sübvansiyonları gibi özel sektörü teşvik programları; istihdam alanı yaratma programlarının bulunduğu bilinmektedir. Bununla birlikte bu programların, risk grubunda bulunan gençleri, kadınları, yaşlıları, engellileri ve uzun süreli işsizlik çekmekte olan kişileri de kapsadığı görülmektedir<sup>314</sup>.

2013-2015, 2014-2016 ve 2015-2017 yılları kapsayan OVP'lerde, "bireylerin niteliklerine uygun iş edinmelerini sağlamak için, beceri ve vasıf düzeylerini arttıracak işgücü eğitimi, iş ve meslek danışmanlığı gibi iş yaratmaya içeren aktif istihdam politikalarının etkinleştirilmesinin ve yaygınlaştırılmasının" temel amaç olduğuna vurgu yapılmıştır. Diğer taraftan, "yoksul kesimlerin, istihdam edilebilirliğinin arttırılması ve üretken duruma geçirilmesi hedefine ve bu hedeflere yönelik olarak sosyal yardım-istihdam bağlantısına" değinilmiştir. Buna göre bu hedeflere ulaşabilmek, AİPP'nin "etkin bir şekilde kullanılması" ile mümkün olabilecektir. 2016-2018, 2017-2019 ve 2018-2020 yıllarını kapsayan OVP'lerde ise "sosyal yardım alan yoksul kesimlerin üretken duruma getirilerek, gelir elde edebilmelerinin sağlanmasına yönelik AİPP'nin uygulanmasına" değinilmektedir. Bu noktada OVP'ler kapsamında, "istihdamın ve istihdam edilebilirliğin arttırılmasına" yer verildiği görülmektedir. Ancak burada söz edilen istihdamın niteliği nedir? "İstihdam edilebilirliğin arttırılması" hangi anlama gelmektedir? Erdoğan ve Kutlu'ya göre, "istihdam edilebilirliğin arttırılması" denilerek, yoksullara yönelik, düzenli ve güvenceli işlerin yerine, piyasa ihtiyaçlarını karşılamaya yönelik olarak işgücüne, mesleki eğitim ile vasıf kazandırılarak, beşeri sermayelerinin yükseltilmesi hedeflenmektedir<sup>315</sup>.

<sup>313</sup> Mustafa Kemal Biçerli, *İşsizlikle Mücadelede Aktif İstihdam Politikaları*, Eskişehir: T.C. Anadolu Üniversitesi Yayınları, 2004, s.46.

<sup>314</sup> Erdoğan ve Kutlu, s.86-87.

<sup>315</sup> T.C. Ticaret Bakanlığı; OVP 2013-2015, s.52; OVP 2014-2016, s.30; OVP 2015-2017, s.21; OVP 2016-2018, s.21; OVP 2017-2019, s.18; OVP 2018-2020, s.49.

AİPP ile işgücüne katılımı arttırmak hedeflenmekte ve bu politikalara olan ilgi, özellikle 2008 ekonomik kriziyle birlikte giderek artmaktadır. Tablo 21'de 2012 yılından itibaren, genel olarak AİPP'lere ayrılan bütçe miktarında ve yapılan harcamalarda artış olduğu görülmektedir. AİPP'nin GSYH içindeki payı incelendiğinde bir artış olmakla birlikte, çok küçük bir paya sahip olduğu dikkat çekmektedir. Son olarak çalışan yoksulluğuna yönelik, AİPP kapsamında verilen mesleki eğitim, işbaşı eğitimi ve girişimcilik kurslarına, toplum yararına çalışma programı ve özel olarak oluşturulan projelere yer verilecektir. Bu programların amaçlarına ulaşp ulaşmadığının anlaşılabilmesi amacıyla, sayısal verilerin ve bu programların, etkilerini ölçmeye yönelik yapılan çalışmaların kullanılması yararlı olacaktır.

**Tablo 21**  
**Aktif İstihdam Politikaları Harcamaları\*, 2012-2018, (TL)**

| Yıl  | Bütçe(milyon) | Harcama(milyon) | GSYH(trilyon) | Harcama/GSYH |
|------|---------------|-----------------|---------------|--------------|
| 2012 | 427           | 139             | 1,6           | 0,01%        |
| 2013 | 589           | 188             | 1,8           | 0,01%        |
| 2014 | 611           | 230             | 2,0           | 0,01%        |
| 2015 | 1.065         | 601             | 2,3           | 0,02%        |
| 2016 | 4.743         | 1.603           | 2,6           | 0,06%        |
| 2017 | 3.455         | 1.355           | 3,1           | 0,04%        |
| 2018 | 4.000         | 1.341           |               |              |

**Kaynak:** İŞKUR, 2012-2018 Yılı Faaliyet Raporları, <https://www.iskur.gov.tr/kurumsal-bilgi/raporlar/>; İŞKUR, 2012-2018 Kurumsal Mali Durum ve Beklentileri Raporları, <https://media.iskur.gov.tr/17202/kurumsal-mali-durum-ve-beklentiler-raporu.pdf> (18 Nisan 2019)'dan elde edilmiştir.

### **3.2.2.2.1. Mesleki Eğitim Kursları**

1980 sonrası yeni teknolojik gelişmelere bağlı olarak üretim yapısı değişmiştir. İleri teknolojilerin kullanıldığı yeni üretim sisteminde, niteliksiz işgücüne olan talep giderek azalmıştır. Bu nedenle işgücü piyasasında, dezavantajlı duruma düşen kesimlerin yeniden işgücü piyasasına dahil edilebilmesi için, işgücü piyasasında arz yönlü politikalara ihtiyaç duyulmuştur. Dolayısıyla üretim yapısındaki değişmelere bağlı olarak işsiz kalan işçilere, işgücü piyasasına girmekte zorluk yaşayan kesimlere ve işgücü piyasasına yeni dahil olacak gençlere yönelik eğitim verilmesi gerekmiştir.

\* AİPP kapsamında, ayrılan bütçe ve harcama verileri İŞKUR tarafından yayınlanmaktadır. Yayınlanan veriler dönemden döneme değişkenlik göstermekte ve birbirini tutmamaktadır. İŞKUR ile görüşülmüş olup, herhangi bir sonuç alınamamıştır. Bu nedenle mevcut olan rakamlar ortalama olarak verilmektedir.

Bununla birlikte mevcut işgücünün, istihdam edilebilirliğini arttıran ve beşeri sermaye yatırımı olan mesleki eğitim programlarına odaklanılmıştır<sup>316</sup>. İŞKUR'a göre işgücü piyasasının ihtiyaçları doğrultusunda düzenlenen mesleki eğitimler, işveren odaklıdır ve istihdam hedeflidir<sup>317</sup>.

Türkiye'de yoksullara yönelik olarak mesleki eğitim, işsiz yoksullara yönelik olarak, işgücünün eğitim ve niteliğinin artırılması, işgücü piyasasına uyum sağlanması ve istihdamın korunmasına yönelik gerçekleştirilmektedir. Erdoğan ve Kutlu, bu durumda işgücünün niteliğine odaklanıldığı ve çoğu zaman, işin niteliği konusunun dikkate alınmadığı yorumunu yapmaktadırlar<sup>318</sup>. Bu durum Ulusal İstihdam Stratejisi (2014-2023)'ne de yansımıştır. Buna göre, politika kriterlerinden bahsedilirken, "...çalışanların istihdam güvencesinin arttırılması..." ifadesine yer verilmektedir<sup>319</sup>. Erdoğan ve Kutlu'ya göre; "iş güvencesi" yerine "istihdam güvencesi" kavramının kullanılmasıyla birlikte, bu durumda, işlerin güvencesiz olabileceği ve işgücü arz edenlerin de istihdama katılabilecek kadar nitelik sahibi olmaları gerektiği önkabulü ile hareket edilmektedir<sup>320</sup>.

Bu kapsamda İŞKUR tarafından düzenlenen mesleki eğitim kursları hizmetlerinden yararlananların sayısında, işsizlik sigortası fonlarının mesleki eğitim programlarında kullanılmaya başlandığı 2009 yılında ani bir artış yaşamıştır. Bununla birlikte Tablo 21'e göre 2009-2017 yılları arasında; bu artma eğilimi 2012'ye kadar devam etmiştir. Diğer taraftan dönem başı dikkate alındığında, azalma eğilimleri olsa da büyük ölçüde artış gerçekleşmiştir. Mesleki eğitim kursları kapsamında, 2018 yılında katılımcılara günlük; istihdam garantili kurslarda 35 TL, istihdam garantisiz kurslarda 25 TL, hükümlülere yönelik kurslarda 20 TL ödeme yapılmıştır. Bununla birlikte Genel Sağlık Sigortası(GSS) primleri ile iş kazası ve meslek hastalığına ilişkin sigorta primleri

---

<sup>316</sup> Mahiroğulları ve Korkmaz, s.104-105.

<sup>317</sup> İŞKUR, 2018 Yılı Faaliyet Raporu, s.43.

<sup>318</sup> Erdoğan ve Kutlu, s.88-89.

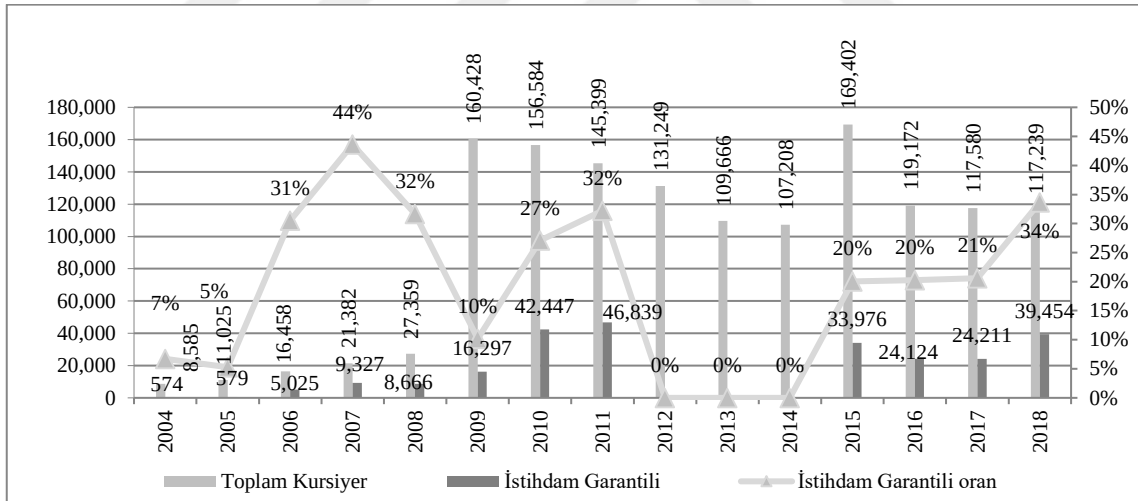
<sup>319</sup> Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı(ÇSGB), 2014-2023 Ulusal İstihdam Stratejisi, Ankara: Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, 2017, s.2.

<sup>320</sup> Erdoğan ve Kutlu, s.87-88.

işsizlik sigortası fonundan karşılanmaktadır. Bu kapsamda aşağıda verilen kurslar düzenlenmektedir<sup>321</sup>.

### 3.2.2.2.1.1. İstihdam Garantili ve Garantisiz Mesleki Eğitim Kursları

Mesleği olmayan, mesleğinde yeterli niteliğe sahip olmayan veya işgücü piyasasında mesleği kaybolan İŞKUR'a kayıtlı işsizlerin; işgücü piyasasının ihtiyaçları doğrultusunda beceri kazanabilmeleri ve geliştirebilmeleri veya meslekleri değiştirilerek istihdam edilebilirliklerini arttırmak amacıyla, istihdam garantili ve garantisiz mesleki eğitim kursları düzenlenmektedir<sup>322</sup>. Bu kapsamda mesleki eğitim kurslarına katılanların asgari ücretle de olsa, işe yerleştirilme oranları düşük seviyede gerçekleşmektedir. Şekil 6'ya göre; 2009 yılında mesleki eğitim kursundan faydalananların %10'u(16.297 kişi), 2010 yılında %27'si(42.447 kişi), 2011 yılında %32'si(46.839 kişi) istihdam garantili kurslara katılmıştır. Daha sonraki yıllarda istihdam garantili kurslara katılan kişi sayısı görece daha az olmuştur.



Şekil 6: İŞKUR Mesleki Eğitim Kurslarına Katılan Kişi Sayısı, 2004-2017, (Bin)

Kaynak: İŞKUR, 9. Genel Kurul Çalışma Raporu, Eylül 2017, [https://media.iskur.gov.tr/13592/9-genel\\_kurul\\_raporu.pdf](https://media.iskur.gov.tr/13592/9-genel_kurul_raporu.pdf), (14 Nisan 2019), s.75.

İŞKUR tarafından düzenlenen, çalışan yoksulluğunu hafifletmeye yönelik AİPP'leri inceleyen çalışmalar ve bu politikalara yönelik yapılan saha araştırmalarına rastlanmaktadır. Işığışık ve Emirgil, istihdam garantili işgücü yerleştirme kurslarını,

<sup>321</sup> İŞKUR, 2018 Yılı Faaliyet Raporu, s.43.

<sup>322</sup> İŞKUR, 2018 Yılı Faaliyet Raporu, s.43.

2007 yılında Bursa ili örneği üzerinden incelemişlerdir. Bu kapsamda İŞKUR'un, dört firmayla işbirliği çerçevesinde düzenlediği kursların etkinliğini, cinsiyet ve eğitim durumunu çerçevesinde değerlendirmişlerdir. Buna göre kurslara katılan işsizlerin, işe yerleştirme oranları yüksektir; ancak kurum bünyesinde kayıtlı olan işsizlerden, söz konusu kurslar aracılığıyla işe yerleştirilme oranları çok düşüktür. Bahsi geçen dört firmanın otomotiv sektöründe yer almasından dolayı kadınların katılımı, erkeklerin katılımına göre çok geride kalmıştır. Kursa ise en çok ilköğretim düzeyinde eğitime sahip olanların başvurularına rağmen, en çok işe yerleştirmenin, ortaöğretim düzeyi(%74,5) mezunlarından gerçekleştiği görülmüştür. 4092 katılımcının bulunduğu kursta, 4059 kişi işe yerleşmiş ve başarılı katılımcıların işe yerleşme oranı %99,2 olmuştur. Diğer taraftan ise kuruma kayıtlı işsizlerin, işe yerleşme oranı %7,7 olarak gerçekleşmiştir. Dolayısıyla Bursa ili örneği kapsamında istihdam garantili kurslar, İŞKUR bünyesinde kayıtlı olan işsizleri istihdam etme konusunda oldukça sınırlı bir etkiye sahip olmuştur. Sonuç olarak ise işsizlikle mücadele kapsamında, AİPP'lerin önemli olduğu ifade edilmiştir<sup>323</sup>.

Diriöz, Türkiye'de sistematik olarak 1990'yı yıllarda uygulanmaya başlayan AİPP'lerin etkilerini değerlendirdiği çalışma doğrultusunda, 2003-2006 döneminde 4 programa katılan, 114 kişiden 76'sı ile görüşmüştür. Buna göre işgücü eğitim programlarının, iş bulma olasılığı üzerinde olumlu etkileri olsa da, bu etki istatistiksel açıdan anlamsız bir etkidir. Uygulanmış olan modelin, istatistiksel olarak anlamsız olduğu dikkate alınmakla birlikte, programların, iş bulma olasılığı konusunda katılımcıların %10'una olumlu etkileri olmuştur. Yaş grupları açısından ise bu programların, gençlere yönelik daha olumlu etkileri olmakla birlikte, eğitim düzeyi arttıkça etkilerinin de önemli ölçüde arttığı tespit edilmiştir. Ayrıca programlar, engelli olmayanlar üzerinde, engelli olanlara oranla daha olumlu sonuçlar vermiştir. Ancak bu dönemde, işgücü eğitim programlarının, diğer AİPP'leri ile desteklenmediği

---

<sup>323</sup> Özlem Işığışık ve Burak Faik Emirgil, "Aktif İşgücü Piyasası Politikaları ve Mesleki Yerleştirme: 'İşgücü Yerleştirme Kursları'nın Etkinliğinin Bursa İli Örneğinde İncelenmesi", *Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi*, C:0, S:57, 2009, s.213,227,230-231.

gözlemlenmiştir. Sonuç olarak Türkiye'de uygulanan aktif işgücü piyasası programlarının, işsizlik konusunda önemli olduğu savunulmuştur<sup>324</sup>.

Şahin ve Sevimli, işe yerleştirme kursları ve İŞKUR'un önemini inceledikleri çalışmada; İstanbul Kültür Üniversitesi bünyesinde 2010 yılında açılan, 13 adet işgücü yerleştirme kursu ile eğitim verilen 325 kişiden, 281 kursiyerin eğitimi tamamladığını ifade etmişlerdir. Bu kapsamda işsizlerin, bilgi ve becerilerini arttırmaya yönelik AİPP'lerin, işe yerleştirmede doğrudan etkilerinin tespit edilmesinin güç olması nedeniyle, eğitimi tamamlayanlara odaklanarak, kişilerin memnuniyet durumlarını incelenmişlerdir. Buna göre kursiyerlerin %80'inin memnun olması ve işe yerleştirme oranının yüksek olması nedeniyle, politikaların işsizliğin önlenmesinde önemli etkileri olduğunu tespit etmişlerdir. Bununla birlikte bu politikaların işsizlik sorununun çözümünde, tek başına yeterli olamayacağını vurgulamışlardır<sup>325</sup>.

#### **3.2.2.2.1.2. Çalışanların Mesleki Eğitimi**

İŞKUR tarafından işgücünün, değişen teknolojilere ve tekniklerine uyum sağlamaları ve işgücünde bulunan kişilerin can güvenliklerinin sağlanabilmesi amacıyla, tehlikeli ve çok tehlikeli olarak sınıflandırılan işlerde çalışanların eğitimi için programlar düzenlenmektedir. Bu programlara katılan kişilere, eğitim sonunda mesleki eğitim belgesi verilmektedir<sup>326</sup>. Tablo 22'de görüldüğü üzere, 2018 yılında 6.457 kişi bu kurslara katılmıştır.

#### **3.2.2.2.1.3. Engellilere Yönelik Mesleki Eğitim Faaliyetleri**

İşgücü piyasasında dezavantajlı durumda olan engellilerin istihdamlarının artırılmasına yönelik, ilgi ve becerileri doğrultusunda uygun işlerde istihdam edilebilirliklerinin artırılması ve işe uyum sorunlarının hafifletilmesi amacıyla programlar düzenlenmektedir<sup>327</sup>. Tablo 22 incelendiğinde; 2004-2018 döneminde, açılan kurslara katılan kişi sayısında artış ve azalış eğilimleri söz konusudur. Ancak

<sup>324</sup> Sinem Çapar Diriöz, "İstihdamın Arttırılmasında Aktif İşgücü Politikalarının Rolü", (Uzmanlık Tezi, Ankara: T.C. Kalkınma Bakanlığı, 2012), s.174,184.

<sup>325</sup> Begüm Erdil Şahin ve Yeliz Sevimli, "Aktif İstihdam Politikaları Kapsamında Uygulanan İşgücü Yerleştirme Kursları ve İŞKUR'un Önemi", *Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi*, C:5, S:1, 2013, s.2,9.

<sup>326</sup> İŞKUR, *2018 Yılı Faaliyet Raporu*, s.43.

<sup>327</sup> İŞKUR, *2018 Yılı Faaliyet Raporu*, s.44.

2012 yılına(6.272 kişi) oranla, önemli ölçüde azalma olduğu söylenebilir. Buna göre bu kurslara, 2018 yılında 631 kişi katılmıştır.

#### **3.2.2.2.1.4. Hükümlü/Eski Hükümlülere Yönelik Mesleki Eğitim**

İşgücü piyasasında dezavantajlı konumda olan hükümlü/eski hükümlülerin, istihdamının kolaylaştırılabilmesi için Adalet Bakanlığı ve sivil toplu örgütleriyle işbirliği içerisinde bu kişilerin, işgücü piyasasının ihtiyaç duyduğu mesleklerde çalışabilmelerini sağlamak amacıyla kurslar düzenlenmektedir<sup>328</sup>. Tablo 22'ye göre bu kurslara, 2018 yılında 866 kişi katılmıştır.

#### **3.2.2.2.1.5. Özel Politika ve Uygulama Gerektiren Kişi ve Gruplara Yönelik Faaliyetler**

Çalışma yaşamında dezavantajlı durumda olan grupların, işgücü piyasasına toplumsal ve ekonomik entegrasyonları diğerlerine göre daha düşük olmaktadır. Dolayısıyla bu kesimlerin içinde bulundukları durum, özel olarak politika üretilmesini ve uygulanmasını gerektirmektedir. Bu kesimler; kadınlar, gençler, uzun süreli işsizler, engelli ve aileler, madde bağımlıları, yabancı ve göçmenler, romanlar gibi korumaya muhtaç kişilerden oluşmaktadır<sup>329</sup>. Bu kapsamda Tablo 22'de görüldüğü gibi, 2018 yılında 41.302 kişi açılan kurslara katılmıştır.

Son olarak düzenlenen mesleki eğitim kurslarının, işsiz yoksullara veya işsiz kalma riski yüksek olan, yoksul kesimlere yönelik olarak düzenlendiği görülmektedir. Dolayısıyla bu kurslar kapsamında verilen eğitimler sonucunda, katılımcıların düzenli olarak istihdam edilip edilmedikleri önem kazanmaktadır. Ancak İŞKUR, bu konuda doğrudan bir bilgi vermemektedir. Bununla birlikte literatürdeki çalışmalar dikkate alındığında, mesleki eğitim kurslarının, işsiz yoksullara yönelik belirli etkilerinin olduğu görülmekle birlikte, işsizlikle mücadele önemli oldukları gözlemlenmektedir. Ancak sadece bu politikalar ile işsizliğin önüne geçilebilmesi ve azaltılması yeterli görünmemektedir. Çalışan yoksulluğu açısından ise söz konusu politikaların, işsizlikle mücadeleye göre daha pasif kaldığı söylenebilir.

<sup>328</sup> İŞKUR, 2018 Yılı Faaliyet Raporu, s.44.

<sup>329</sup> İŞKUR, 2018 Yılı Faaliyet Raporu, s.44.

Tablo 22  
Türkiye'de Mesleki Eğitim Kursları, 2004-2018, (Kişi)

| Tür  | MEK/Özel<br>Politika | MEK/İstihdam<br>Garantisiz | MEK/<br>İstihdam<br>Garantili | Çalışanların<br>Mesleki<br>Eğitimi | Hükümlü/Eski<br>Hükümlülere<br>Yönelik | Engellilere<br>Yönelik |
|------|----------------------|----------------------------|-------------------------------|------------------------------------|----------------------------------------|------------------------|
| Yıl  |                      |                            |                               |                                    |                                        |                        |
| 2004 |                      |                            | 191                           |                                    | 402                                    | 302                    |
| 2005 |                      |                            | 579                           |                                    | 1.402                                  | 1.710                  |
| 2006 |                      |                            | 5.025                         | 2.590                              | 2.019                                  | 3.047                  |
| 2007 |                      |                            | 9.327                         | 1.695                              | 6.188                                  | 7.880                  |
| 2008 |                      |                            | 8.666                         | 1.088                              | 3.916                                  | 3.582                  |
| 2009 |                      |                            | 21.608                        | 418                                | 4.346                                  | 2.619                  |
| 2010 |                      |                            | 42.447                        | 2.550                              | 5.483                                  | 3.638                  |
| 2011 |                      |                            | 46.839                        | 4.978                              | 4.438                                  | 4.240                  |
| 2012 |                      |                            |                               | 8.453                              | 4.861                                  | 6.272                  |
| 2013 |                      |                            |                               | 5.608                              | 1.626                                  | 5.473                  |
| 2014 |                      |                            |                               |                                    | 622                                    | 1.836                  |
| 2015 | 45.168               | 36.617                     | 45.242                        | 13.861                             | 712                                    | 2.812                  |
| 2016 | 36.160               | 34.580                     | 24.124                        | 10.087                             | 982                                    | 1360                   |
| 2017 | 41.306               | 36.903                     | 24.211                        | 12.997                             | 1.244                                  | 829                    |
| 2018 | 41.302               | 28.529                     | 39.454                        | 6.457                              | 866                                    | 631                    |

**Kaynak:** 2004-2008 verileri; İŞKUR, 2006-2009 Yılı Faaliyet Raporları; 2009-2018 verileri; İŞKUR, 2010-2018 Yılı Faaliyet Raporları'ndan elde edilmiştir.

#### 3.2.2.2.2. Girişimcilik Eğitim Programları

Kendi işini kurmak isteyenlere, iş planlarını geliştirebilmelerini sağlamak amacıyla kurumsal ve uygulamalı eğitim programları düzenlenmektedir. Bu kapsamda İŞKUR, girişimcilik eğitimleri almış kişilere, iş kurma ve geliştirme konuları kapsamında, danışmanlık hizmeti ile birlikte finansal destek fırsatlarına erişimlerini kolaylaştırıcı hizmetler verebilmekte ve girişimcilik seminerleri düzenlemektedir<sup>330</sup>. Tablo 23'te görüldüğü üzere 2018 yılında, bu kapsamda düzenlenen programlara 81.183 kişi katılmıştır. Ancak eğitim sonunda, katılımcılara herhangi bir faydanın sağlanabildiği konusunda bir bilgi bulunmamaktadır. Bununla birlikte 2018 yılında, girişimcilik eğitim programları için ayrılan 700.000 TL kaynağın, dönem sonunda gerçekleşme oranı %0'dır<sup>331</sup>.

#### 3.2.2.2.3. İşbaşı Eğitim Programı

İşbaşı eğitim programı, İŞKUR'a kayıtlı işsizlerin yine İŞKUR'a kayıtlı işyerlerinde, teorik bilgilerin uygulamasını yaparak pekiştirmeleri ve/veya mesleki

<sup>330</sup> İŞKUR, 2018 Yılı Faaliyet Raporu, s.46.

<sup>331</sup> İŞKUR, 2018 Yılı Faaliyet Raporu, s.32.

eğitim kazanmaları amacıyla düzenlenmektedir. Bu program ile kişinin işgücü piyasasına uyumu, rekabet edebilirliği ve verimliliği arttırmak amaçlanmaktadır<sup>332</sup>. Tablo 23'e göre 2009 yılından itibaren, programa katılan kişi sayısında bir artış yaşanmıştır. Bu programa 2018 yılında ise 300.512 kişi katılmıştır. Bununla birlikte bu kurslarının etkinliğinin anlaşılabilmesi için, program sonucunda düzenli olarak işe yerleşen kişi sayısı önem kazanmaktadır. Ancak işbaşı eğitim programları tamamlandıktan sonra, doğrudan işe yerleşen kişi sayısına ulaşamamaktadır.

Akbaş, Denizli'de İŞKUR bünyesinde 2012-2013 yılları arasında kayıtlı olan kişiler üzerinde AİPP'lerden, mesleki eğitim ve işbaşı eğitim programlarının etkilerini incelemektedir. Çalışma kapsamında, istihdam garantili mesleki eğitim kurslarına, uzmanlaşmış mesleki eğitim projesine, genel mesleki eğitim kurslarına ve işbaşı eğitim programlarına katılanlara odaklanmıştır. Buna göre genel anlamda, mesleki eğitim ve işbaşı eğitim programları etkin değildir. Bununla birlikte programlara katılmayanlara oranla, kimi programlardan mezun kişilerin istihdam olanakları artmıştır. İşbaşı eğitim programlarını, mesleki eğitim programlarına oranla daha olumlu sonuçlar verirken, mesleki eğitim kursları sonucunda çıktılar, büyük oranda istihdam şeklinde gerçekleşmemiştir. Bu programların, beceriler elde edilebilmesi ve kadın istihdamının arttırılabilmesine yönelik olanaklar sağlamaları, olumlu bir özellik olarak kabul edilmektedir. Diğer taraftan bu programlardan mezun olma ile daha iyi çalışma koşullarına sahip olunabileceği varsayımı reddedilmiştir<sup>333</sup>.

#### **3.2.2.2.4. Toplum Yararına Programlar**

AİPP bağlamında bir diğer uygulama olarak, Toplum Yararına Program'lardan(TYP) bahsedilmektedir. Bu programlar daha çok işsiz yoksul kesimlere yöneliktir, ancak çalışan yoksul haneleri de potansiyel olarak kapsamaktadır<sup>334</sup>. TYP ile özellikle istihdamında zorluk çekilen işsizlerin, çalışma alışkanlık ve disiplininden uzaklaşmalarının engellenmeleri ve işgücü piyasasına uyumlarının sağlanması yoluyla,

---

<sup>332</sup> İŞKUR, 2018 Yılı Faaliyet Raporu, s.44.

<sup>333</sup> Akbaş, s.72-74,130-131.

<sup>334</sup> Erdoğan ve Kutlu, "Dünyada ve Türkiye'de Çalışan Yoksulluğu: İşgücü Piyasası ve Sosyal Koruma Politikaları Bağlamında Bir Değerlendirme", 2014, s.91.

geçici gelir desteği sağlanması hedeflenmektedir<sup>335</sup>. Tablo 23'e göre AİPP kapsamında açılan TYP programlarına katılan kişi sayısında artış olmuştur. Ancak TYP ile geçici gelir sağlanmasının yeterli olmayacağı ile ilgili eleştiriler bulunmaktadır.

AİPP kapsamında uygulanan TYP programların etkinliğini ölçmek üzerine yapılan çalışmalar ve saha araştırmaları bulunmaktadır. Gün, TYP'nin işsizlikle mücadele etkin bir yöntem olup olmadığını incelemek amacıyla Tunceli'de saha araştırması yapmıştır. Buna göre Gün, TYP'nin tarihsel bir geriye gidişi temsil ettiğini ifade etmekte ve programın İngiliz Yoksul Yasaları ile birçok açıdan uyumlu olduğunu iddia etmiştir. Gün'e göre her iki uygulamada da "*çalışmaya ekmek yok*" anlayışı hakimdir. Yoksullara meslek kazandırılmamakta, vasıfsız işlerde ve düşük ücretlerle istihdam edildikleri için yoksulluğu dindirme şansları da ellerinden alınmaktadır<sup>336</sup>. Sanal, işsizlik olgusunun çözümlenmesinde AİPP'nin öneminin gittikçe arttığını vurgulamıştır. AİPP'lerden olan TYP'yi, 2009-2011 döneminde Edirne ili özelinde incelemiştir. Buna göre 2009 yılında uygulanmaya başlayan programın; çalışmak için yapılan başvuruların azlığı, Edirne ili için tahsis edilen bütçenin azalması, projelerin sayısının azlığı ve programlara katılanların önemli bir kısmının program tamamlanmadan ayrılmaları nedeniyle, amaçlarına tam anlamıyla ulaşamadığı<sup>337</sup>.

Erikli ve Bayat çalışmalarında, Tennessee Vadi Projesi ve Toplum Yararına Çalışma Program'ını incelemişlerdir. Konu üzerine genel bir değerlendirme yaptıkları çalışmada, TYP'nin 2008 sonrasında AİPP olarak kullanılmaya başlandığı, diğer aktif istihdam politikaları ile birlikte kullanıldığında uzun vadede istihdam yaratabileceği; ancak kısa vadede ise "atlıkarınca etkisi" ile sonuçlanacağı sonucuna ulaşılmaktadır. Yani bireylerin, işsizlik ile program arasında hareket edeceği ifade edilmektedir<sup>338</sup>. Aşkın ve Aşkın, işsizlik sorununun çözümünde TYP'yi Tokat ili kapsamında ele almışlardır. Buna göre Tokat merkezinde, 2016 yılında uygulanan TYP'lere katılan 283 kişi ile görüşmüşlerdir. Çalışmada Tokat ilinde istihdamı arttırmaya, işsizliği azaltmaya

<sup>335</sup> İŞKUR, *2018 Yılı Faaliyet Raporu*, 2019, s.38.

<sup>336</sup> Servet Gün, "Toplum Yararına Çalışma Programı: İşsizlikle Mücadelede Yeni bir Yöntem mi?", *Sosyal Güvenlik Dergisi*, C:3, S:2, 2013, s.76,91-94.

<sup>337</sup> M. Engin Sanal, "Bir Aktif İstihdam Politikası Aracı Olarak Toplum Yararına Çalışma Programlarının Edirne İlinde 2009-2011 Yılları Arasındaki Uygulaması ve Program Bitmeden Ayrılan Katılımcılara Yönelik Analiz", *Sosyal Bilimler Metinleri*, Namık Kemal Üniversitesi, No:2, 2014, <http://sosyalbe.nku.tr>, (17 Nisan 2019), s.1,24-25.

<sup>338</sup> Süheyla Erikli ve Bülent Bayat, "Kamu İstihdam Yaratma Programı Olarak 'Tennessee Vadi Projesi' ve Toplum Yararına Çalışma Programının İncelenmesi", *İş ve Hayat Dergisi*, C:2, S:3, 2016, s.77,86.

yönelik olarak uygulanan TYP'nin, çok zayıf-sınırlı bir etkiye sahip olduğu ve amacına ulaşamamasının yanı sıra ikame\*, atlıkarınca etkisi gibi olumsuz sonuçlar ortaya çıkardığı sonucuna ulaşmışlardır. Buna göre TYP ile işsizlere geçici, kısa süreli istihdam yaratılmaktadır. Bununla birlikte yaratılan, kısa süreli istihdam sonrasında ise TYP'ler, işsizlerin işgücü piyasasında istihdam edilebilirliklerini arttırmak ve kalıcı istihdamlarını sağlayabilmek için, beceri ya da meslek kazandırma gibi niteliklere sahip değildir. Bu ifade ise katılımcıların işgücü niteliklerine yükseltmeye yönelik, program sonrasında işgücü piyasasına girişlerini kolaylaştıracak, iş bulma olasılığını arttıracak, iş ve mesleki eğitim olanaklarının sunulmaması ile açıklanmaktadır. Ayrıca programa, daha çok yoksul işsizler katılım sağlamaktadır<sup>339</sup>.

Yüksel, aktif istihdam politikaları içerisinde yer alan TYP kapsamında binlerce insanın istihdam edilmekte olduğunu ifade etmektedir. Yüksel çalışmasında süreli olarak istihdam edilen kişilerin, istihdam sonrasında iş piyasalarına girişlerinin kolaylaşıp kolaylaşmadığını ele almaktadır. Buna göre yapılan görüşmelerin ardından TYP'nin istihdam edilen kişilere, işgücü piyasasına girişte bir avantaja sahip oluşturmadığı, çalışanlara mesleki eğitim ya da beceri kazandırmadığı, ancak kısa süreliğine onlara geçici gelir desteği ve sigortalılık imkanlarından yararlanma imkanı sunduğu sonucuna ulaşmıştır<sup>340</sup>.

### **3.2.2.2.5. Proje Kapsamında Gerçekleştirilen Faaliyetler**

#### **3.2.2.2.5.1. İşe İlk Adım Projesi**

Üniversite mezunu gençlerin işbaşı eğitim programlarına alınması ve bu gençlerin zorunlu istihdamı ve sonrasında 1 yıl süreli olarak, bu gençleri istihdam eden işverenlerin desteklenmesini sağlayan proje, 2018 yılında uygulanmaya başlanmıştır. Bu kapsamda yüksekokul veya fakültelerden mezun olan 18-29 yaş gurubundaki

---

\* Program kapsamında, bir işyerinde istihdam edilen bir işçinin, programın olmadığı durumda ilgili işyerinde düzenli olarak istihdam edilebilecek bir başka işçinin alması "ikame etkisi" olarak nitelendirilmektedir(Bk. Biçerli, *İşsizlikle Mücadelede Aktif İstihdam Politikaları*, s.59-60; Akbaş, s.45; 11)

<sup>339</sup>Umur Aşkın ve Elif Özlem Aşkın, "Aktif İstihdam Politikası Olarak Toplum Yararına Programlar: Tokat İli Araştırması", *Gazi İktisat ve İşletme Dergisi*, C:3, S:3, 2017, s.3,12-13.

<sup>340</sup> Abdulkadir Yüksel, "Toplum Yararına Program Kapsamında İstihdam Edilen Bireylerin Program Sonunda İş Piyasalarına Girişlerinin İncelenmesi Üzerine Nitel Bir Araştırma", **19. Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Kongresi (Genişletilmiş Bildiri Özetleri) - "Emeğin ve Sendikacılığın Geleceği"**, Zonguldak: Zonguldak Bülent Ecevit Üniversitesi, 04-06 Ekim 2018, s.159-161.

gençlerin, 6 aya kadar işbaşı eğitim programına alınarak, mesleki deneyim ve tecrübe kazanması amaçlanmaktadır. İşbaşı eğitim sonrasında ise işveren tarafından istihdam edilen katılımcıların, ilk 6 aya kadar ödenmesi gereken ücretin, net asgari ücretin %50'si kadar tutan miktarı işsizlik sigortası fonu tarafından karşılanmaktadır. Zorunlu istihdam sürecinden sonra ise işverenlerin, bu kişileri 12 ay daha istihdam edebileceğine yönelik, yeni sözleşme imzalamaları koşuluyla, net asgari ücretin %25'i kadar ücret desteği, 1 yıl boyunca işsizlik sigortası fonu tarafından karşılanmaya devam edecektir. 2018 yılında bu projeden 13.616 kişi yararlanmıştır. Ancak yararlanan kişilerin, zorunlu olarak gerçekleştirilen istihdamın ardında, istihdam edildiklerine yönelik doğrudan bir bilgi bulunmamaktadır<sup>341</sup>.

#### **3.2.2.2.5.2. İşte Anne Projesi**

0-15 yaş arasında çocuğu olan; sosyal yardım ya da sosyal ve ekonomik destek alan kadınlar ile kadına şiddetle mücadele alanında hizmet veren kuruluşlarından faydalanan kadınlar, İŞKUR tarafından düzenlenen mesleki eğitim veya işbaşı eğitim programlarına yönlendirilmektedir. 2018 yılı için programa devam eden kişilere, devam ettikleri gün için 70 TL ödeme yapılmıştır. Bununla birlikte şartları taşıyan annelere 400TL bakım desteği sağlanmaktadır. 2018 yılında bu projeden 5.239 kadın yararlanmıştır<sup>342</sup>.

Son olarak daha önce AİPP kapsamında mesleki eğitim kursları ve işbaşı eğitim kurslarına katılanlar ile ilgili olarak, katılımcılara istihdam sağlanıp sağlanmadığına yönelik doğrudan bilgi verilmediği ifade edilmiştir. Bu çerçevede İŞKUR faaliyetleri arasında, işe yerleştirme hizmetlerine yer verilmektedir. Ancak faaliyetlerin, ayrı olarak tasnif edilmesi mümkün görünmemektedir.

---

<sup>341</sup> İŞKUR, 2018 Yılı Faaliyet Raporu, s.45.

<sup>342</sup> İŞKUR, 2018 Yılı Faaliyet Raporu, s.46.

**Tablo 23**  
**Türkiye'de Aktif İşgücü Piyasası Programlarına Katılan Kişi Sayısı, 2004-2017, (Bin Kişi)**

| Kurs türü | Mesleki Eğitim Kursları | Girişimcilik Kursları | İşbaşı Eğitim Kursları (staj) | Toplum Yararına Çalışma Programları | Proje Bazlı Kurslar | Toplam  |
|-----------|-------------------------|-----------------------|-------------------------------|-------------------------------------|---------------------|---------|
| Yıllar    |                         |                       |                               |                                     |                     |         |
| 2004      | 8.585                   | 578                   |                               |                                     |                     | 9.163   |
| 2005      | 11.025                  | 448                   |                               |                                     |                     | 11.473  |
| 2006      | 16.458                  | 648                   |                               |                                     |                     | 1.106   |
| 2007      | 21.382                  | 1.698                 |                               |                                     |                     | 23.080  |
| 2008      | 27.389                  | 4.622                 |                               |                                     | 795                 | 32.806  |
| 2009      | 160.425                 | 6.665                 | 1.285                         | 45.467                              | 908                 | 214.750 |
| 2010      | 126.584                 | 8.300                 | 4.671                         | 42.066                              | 495                 | 182.116 |
| 2011      | 145.393                 | 24.145                | 16.393                        | 64.085                              | 5147                | 255.163 |
| 2012      | 215.399                 | 25.475                | 31.773                        | 191.998                             | 5973                | 470.618 |
| 2013      | 131.249                 | 25.166                | 63.660                        | 197.182                             | 6179                | 423.436 |
| 2014      | 109.666                 | 31.648                | 59.456                        | 216.108                             | 24.120              | 440.998 |
| 2015      | 169.402                 | 41.907                | 159.078                       | 429.233                             | 28.536              | 828.158 |
| 2016      | 119.172                 | 62.281                | 238.205                       | 172.995                             | 17.621              | 610.274 |
| 2017      | 86.472                  | 67.108                | 228.184                       | 176.692                             |                     | 558.456 |
| 2018      | 117.239                 | 81.183                | 300.512                       | 355.482                             | 19.300              | 855.714 |

**Kaynak:** 2004-2008 verileri için; İŞKUR, 2009 Yılı Faaliyet Raporu, Ankara, 2010, s.34; 2009-2018 verileri; İŞKUR, 2010- 2018 Faaliyet Raporları;İŞKUR, 3-9. Genel Kurul Çalışma Raporları'ndan derlenmiştir.

#### **3.2.2.2.6. İşe Yerleştirme Faaliyetleri**

İşe yerleştirme hizmeti, işverenlerin işgücü taleplerinde aranan koşullar ile iş arayanların, meslek ve niteliklerinin eşleştirilmesi sonucunda, uygun işle uygun kişiyi buluşturma amacı taşıyan bir faaliyettir<sup>343</sup>. Bu kapsama; işbaşı eğitim kursları, istihdam sağlanmasına yönelik mesleki eğitim kursları ve zorunlu istihdamdan sonra verilen istihdam teşvikleri gibi işe yerleştirmeler alınabilir.

Tablo 24'te İŞKUR tarafından işe yerleştirilen kişi sayısında, 2006 yılından 2018 yılına kadar bir artış yaşandığı görülmektedir. Yine açık iş sayısı, kayıtlı işsiz sayısı da gözlemlenebilmektedir. Bu noktada programların etkinliğinin bir göstergesi olarak, işe yerleştirilen kişi sayısının açık iş sayısına oranı dikkate alınmaktadır. Dolayısıyla 2007,2008 ve 2009 yıllarında işe yerleştirilen kişilerin, açık iş sayısına oranında bir artış olduğu ve yaklaşık olarak 2/3'ünü oluşturduğu görülmektedir. Ancak daha sonraki yıllarda, işe yerleştirilen kişi sayısında artış olmasına rağmen, açık iş sayısında da artış yaşanması ile birlikte işe yerleştirme programlarının tam anlamıyla başarıya ulaşmadığı söylenebilir.

<sup>343</sup> İŞKUR, 2018 Yılı Faaliyet Raporu, s.36.

Literatürde, işe yerleştirme hizmetine yönelik olarak yapılan, programın etkinliği üzerine odaklanan çalışmalar bulunmaktadır. Mahiroğulları, Sivas özelinde işsizlik sorununun çözümünde kullanılan aktif istihdam politikalarını incelemekte ve bu politikaların ilin, istihdam hacmi ve işsizlik oranları üzerine etkilerini değerlendirmektedir. Buna göre Türkiye genelinde 2005 sonrasında ivme kazanan AİPP'ler, istihdam yaratmaya yönelik kısmen başarılı olmuştur. Ancak ekonominin istihdam yaratma kapasitesi, genel olarak yetersiz olması durumunda uygulanmakta olan politikaların, tek başına pozitif katkıları beklenmemelidir. Diğer taraftan TYP ile 2008 krizinin ardından geçicide olsa istihdam alanı yaratılmıştır. Sivas özelinde ise yatırım teşvikleri ile yeni istihdam alanları oluşturulmuş, ancak işgücü yerleştirme programları kapsamında başarıya ulaşamamıştır. Mahiroğulları'na göre başarısızlığın göstergesi ise mevcut açık işlerde, işe yerleştirme oranlarının yetersiz seviyede kalmasıdır. Dolayısıyla Sivas ilinde, meslek edindirme ve işe yerleştirme politikaları amacına ulaşamamıştır<sup>344</sup>.

Kandemir ve İren, Kütahya ilinin mevcut işgücü piyasası sorunlarının çözümüne yönelik olarak AİPP'leri incelemektedirler. Kastamonu'da kuruma kayıtlı olan işsizlerin, 1/4'ünü 15-24 yaş arası tecrübesiz gençler, yaklaşık olarak % 50'sini ilköğretim mezunu kişiler ve % 40'ını nitelik gerektirmeyen mesleklere sahip olanlar oluşturmaktadır. Bu nedenle AİPP'ler, işsizlikle mücadelede önemli olarak kabul görmektedir. Çalışmada İŞKUR tarafından işe yerleştirilenlerin, yıl içindeki açık iş sayısına oranı ile işe yerleştirme faaliyetlerinin etkinliğini değerlendirmektedirler. Diğer bir deyişle bu oranın görece yüksek olması, o bölgedeki işe yerleştirme faaliyetleri açısından daha etkin olduğu anlamına gelmektedir. Bu kriterler dikkate alındığında 2012-2015 yıllarında, Kastamonu'da işe yerleştirme oranları, Türkiye ortalamasının gerisinde kalmıştır. Dolayısıyla İŞKUR kapsamında uygulanan eğitim programları sonucunda işe yerleştirme, düşük olarak gerçekleşmiştir<sup>345</sup>.

<sup>344</sup> Adnan Mahiroğulları, "İşsizlikle Mücadelede Aktif Emek Piyasası Politikaları(Sivas Örneği)", **15. Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Kongresi**, Ankara: Gazi Üniversitesi, 9-12 Şubat 2014, s.100,116,120,124.

<sup>345</sup> Orhan Kandemir ve Zübeyde Tuğçe İren, "Kastamonu İli İşgücü Piyasasının Durumu ve İŞKUR Faaliyetlerinin Analizi", **Uluslararası Sosyal Araştırma Dergisi**, C:10, S:52, 2017, s.1063,1073-1074.

**Tablo 24**  
**Türkiye'de Aktif İstihdam Politikaları Bağlamında İşe Yerleştirme Hizmeti, 2006-2018, (Bin kişi)**

| Yıl           | Başvuru           | İşe yerleştirme (1) | Açık iş (2)       | Kayıtlı işgücü    | Kayıtlı işsiz     | 1/2* |
|---------------|-------------------|---------------------|-------------------|-------------------|-------------------|------|
| 2006          | 564.388           | 85.882              | 151.794           | 1.140.632         | 1.061.853         | 57%  |
| 2007          | 656.969           | 111.375             | 186.822           | 759.104           | 696.538           | 60%  |
| 2008          | 1.275.624         | 109.595             | 178.620           | 1.095.105         | 987.840           | 61%  |
| 2009          | 1.435.024         | 118.278             | 165.890           | 1.858.855         | 1.689.349         | 71%  |
| 2010          | 1.217.936         | 205.231             | 368.636           | 1.604.355         | 1.414.541         | 56%  |
| 2011          | 1.398.355         | 363.672             | 660.623           | 2.192.145         | 1.844.965         | 55%  |
| 2012          | 2.296.325         | 556.586             | 991.804           | 3.481.725         | 2.372.262         | 56%  |
| 2013          | 2.359.304         | 671.578             | 1.481.196         | 4.540.488         | 2.610.969         | 45%  |
| 2014          | 2.375.583         | 701.435             | 1.735.892         | 4.839.211         | 2.747.978         | 40%  |
| 2015          | 2.642.512         | 889.640             | 2.043.256         | 5.573.793         | 2.128.495         | 44%  |
| 2016          | 3.316.884         | 789.133             | 2.105.436         | 4.465.327         | 2.372.038         | 37%  |
| 2017          | 4.497.557         | 1.057.249           | 2.691.257         | 4.795.414         | 2.599.292         | 39%  |
| 2018          | 6.643.294         | 1.247.188           | 2.393.986         | 6.329.902         | 3.509.603         | 52%  |
| <b>Toplam</b> | <b>30.679.755</b> | <b>6.906.842</b>    | <b>15.155.212</b> | <b>42.676.056</b> | <b>26.035.723</b> |      |

**Kaynak:** İŞKUR, 2007-2018 Yıllık Faaliyet Raporları'ndan elde edilmiştir  
<https://www.iskur.gov.tr/kurumsal-bilgi/raporlar/> (14 Nisan 2019).

\*İşe yerleştirme oranını vermektedir.

### 3.2.2.2.7. Ücret ve İstihdam Teşvikleri

Türkiye kapsamında işverenlerin sigorta primlerinin azaltılması yolu ile işgücü maliyetlerini düşürerek, işsizlerin işgücü piyasasına dahil edilmesine yönelik olarak uygulanan teşviklerin bulunduğu da bilinmektedir. İstihdam teşvikleri ile belirli şartları taşıyan işsizlerin istihdam edilmesi için işverenlere yönelik, belli süreler boyunca ve belli tutarlarda prim, vergi veya ücret desteklerinin sağlandığı görülmektedir. Bununla birlikte bu teşviklerde gençlere, kadınlara, engellilere, mesleki ve teknik eğitimi veren kurumlardan mezun olanlara, işgücü yerleştirme kurslarına katılıp, mezun olanlara ve İŞKUR bünyesinde kayıtlı olan işsizlere öncelik verilmektedir\*.

Bu teşvikler ilave istihdam teşviki, ilave istihdam ücreti desteği, kadın, genç ve mesleki yeterlilik belgesi olanların teşviki, işsizlik ödeneği alanlara yönelik teşvik,

\* Bk. 8/9/1999 tarih ve 23810 sayılı Resmi Gazete, 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu, Madde 49, Geçici Madde 7, Geçici Madde 10, Geçici Madde 19, Geçici Madde 21, [https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR\\_KARARLAR/kanuntbmmc083/kanuntbmmc083/kanuntbmmc08304447.pdf](https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR_KARARLAR/kanuntbmmc083/kanuntbmmc083/kanuntbmmc08304447.pdf) (14 Nisan 2019); Erdoğan ve Kutlu, s88.

engelli istihdamı teşviki ve asgari ücret desteği\*\* şeklinde sıralanmaktadır<sup>346</sup>. İşverenlere uygulanmakta olan istihdam teşviklerinin bir bölümü Hazine tarafından, diğer bir kısmı ise İşsizlik Sigortası Fonu'ndan karşılanmaktadır.

Erdoğan ve Kutlu, işsizlik sigortası fonunun amacı dışındaki harcamaların, fonun amacı doğrultusunda sigorta giderlerinin üstüne çıktığını ifade etmektedirler. Buna göre 2007 yılında sigorta giderleri, diğer giderlerin yaklaşık 7 katı iken, 2010 yılında diğer giderler, sigorta giderlerinin 5 katı olarak gerçekleşmiştir. 2015 yılında ise, diğer giderler, sigorta giderlerinin 2 katı olarak gerçekleşmeye devam etmiştir. Dolayısıyla işsizlik sigortasının çalışan yoksullara yönelik olarak işlerliği, gittikçe daha fazla azalış göstermektedir<sup>347</sup>. Tablo 25'e göre 2009-2018 döneminde, sigorta ödemelerinin, toplam giderlerin yaklaşık olarak 1/3'ünü oluşturduğu, diğer harcamaların ise toplam giderlerin yaklaşık olarak 2/3'ünü oluşturduğu görülmektedir. Dolayısıyla, Erdoğan ve Kutlu tarafından yapılan saptamanın, gerçeği yansıttığı söylenebilir.

**Tablo 25**  
**İşsizlik Sigortası Fonu Gelir ve Gider Tablosu, 2009-2018, (Bin TL, %)**

| Yıl  | Toplam Gelir | Sigorta Ödemeleri*1 | Diğer Giderler <sup>2</sup> | Toplam Gider <sup>3</sup> | 1/3 | 2/3 |
|------|--------------|---------------------|-----------------------------|---------------------------|-----|-----|
| 2009 | 9.584.263    | 1.303.869           | 4.666.112                   | 5.969.981                 | 22% | 78% |
| 2010 | 8.990.975    | 871.926             | 4.275.455                   | 5.147.380                 | 17% | 83% |
| 2011 | 10.177.629   | 807.652             | 1.795.151                   | 2.602.802                 | 31% | 69% |
| 2012 | 11.599.858   | 981.400             | 2.860.142                   | 3.951.133                 | 25% | 72% |
| 2013 | 12.734.320   | 1.277.807           | 2.252.254                   | 3.545.117                 | 36% | 64% |
| 2014 | 15.308.254   | 1.684.705           | 2.582.092                   | 4.266.797                 | 39% | 61% |
| 2015 | 18.273.110   | 2.520.877           | 4.376.309                   | 6.592.110                 | 38% | 66% |
| 2016 | 22.273.479   | 4.551.619           | 7.593.529                   | 12.145.157                | 37% | 63% |
| 2017 | 26.862.369   | 4.953.411           | 8.350.566                   | 13.344.259                | 37% | 63% |
| 2018 | 34.628.458   | 5.865.518           | 17.664.624                  | 23.705.145                | 25% | 75% |

**Kaynak:** İŞKUR, 2009-2018 Yıllık Kurumsal Mali Durum ve Beklentiler Raporları'ndan elde edilmiştir, Ankara, <https://www.iskur.gov.tr/kurumsal-bilgi/raporlar/>, (16 Nisan 2019).

\*İşsizlik Ödeneği, Kısa Çalışma Ödeneği ve Ücret Garanti Fonu Ödemeleri dahil edilmiştir.

\*\* 7166 sayılı Sosyal Hizmetler Kanunu İle Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'u madde 8 ile 4447sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu'na eklenen yeni bir teşviktir. Özetle, "1 Şubat 2019 - 30 Nisan 2019 tarihleri arasında işyerlerinde 2018 yılı Ocak-Aralık döneminde sigortalı olarak çalıştırılanlara ek olarak ilave işe alınanların, işe alınma tarihlerinden itibaren dokuz aylık sürede istihdam edilmeleri durumunda, prim desteği ile birlikte işe alındıkları ay da dahil olmak üzere üç aylık süre için prim ödeme gün sayısının 63,36 TL'si ile çarpımı sonucu bulunan tutar (aylık 2020 TL) İşsizlik Sigortası Fonu'ndan karşılanarak işverene destek sağlanacağı ve bu ücret desteğini ise, işverenin SGK'ya olan borçlarından mahsur edileceği, ancak işverene ödeme yapılmayacağı" ifade edilmektedir.(Bk. 22.02.2019 tarih ve 30694 sayılı Resmi Gazete. <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2019/02/20190222-1.htm>).

<sup>346</sup> İŞKUR, Teşvikler, <https://www.iskur.gov.tr/isveren/tesvikler/> (14 Nisan 2019).

<sup>347</sup> Erdoğan ve Kutlu, s.88.

### 3.2.2.2.5. Kadın İstihdamının Arttırılmasına Yönelik Uygulamalar

Çalışan yoksulluğunu azaltmak amacıyla, hanedeki çalışan sayısının arttırılmasına yönelik kadınların istihdamının arttırılmasını hedefleyen politikalar da bulunmaktadır. Bu çerçevede mikro kredi uygulamaları, niteliklerinin geliştirilmesine yönelik eğitimler, hem aile hem de iş yaşamında aktif olmalarına yönelik olarak esnek çalışma biçimlerinin yaygınlaştırılması gibi programlar vardır. Bununla birlikte kadın işgücüne katılımının arttırılmasına yönelik olarak işveren teşvikleri de bulunmaktadır<sup>348</sup>.

Kadın istihdamın arttırılmasına yönelik programların, etkinliklerini değerlendirmek üzere çalışmalar yapıldığı görülmektedir. Arıkan ve arkadaşları, kadın yoksulluğu ve kadın yoksulluğu ile mücadeleyle yönelik, mikro kredilelerin etkin olup olmadığı sorgulamışlardır. Çalışma kapsamında, Ankara'da ev kadını statüsünde 321 kadın ile görüşmüşlerdir. Araştırmanın bulgularına göre, örnekleme oluşturan kadınların %46'sı, alınan krediler ile işini büyütmüş, %19'u yeni bir iş kurmuş, %16'sı mevcut olan işin kredilerini ödemiş, %19'u ise krediyi, ailesinin ihtiyaçları ya da borçları için harcamıştır. Bununla birlikte kadınların 1/3'ünün krediyi, proje amacının dışında kullandıklarını gözlemlenmişlerdir. Buna göre Ankara örneğinde kullanılan mikro kredilerin, gelir arttırıcı etkisi olduğu ancak yoksulluğu azaltmaya yönelik olarak etkisine rastlanmadığı, dolayısıyla yoksulluğun azaltılmasına yönelik olarak tek başına etkili bir politika olmadığı sonucuna ulaşmışlardır<sup>349</sup>.

Kadın Emeği İstihdam Girişimi Platformu(KEİG) tarafından yapılan bir çalışmada; kadın istihdamını arttırmaya yönelik olan politikaların, gerek yaratılan işlerin niteliği açısından gerekse yaratılan istihdamın sınırlı olması bakımından, çalışan yoksul haneleri için etkileri tartışılmıştır. Buna göre Türkiye'de, kadın istihdamını geliştirmeye yönelik olan politikalar, çalışma hayatında kadınların konumu ile ilgili olgulardan kaynaklanan yoksulluğunu ve gelir eşitsizliğini ortadan kaldırabilecek işlere odaklanmamaktadır. Diğer taraftan politikaların hedefleri bakımından, bireyin gelirini azaltan ya da düzensizleştiren, dolayısıyla yoksullaştırıcı nitelikte olan işgücü

<sup>348</sup> Erdoğan ve Kutlu, "Dünyada ve Türkiye'de Çalışan Yoksulluğu: İşgücü Piyasası ve Sosyal Koruma Politikaları Bağlamında Bir Değerlendirme", 2014, s.92.

<sup>349</sup> Gülay Arıkan ve Diğerleri, "Kadın Yoksulluğu ve Mikro kredi Uygulaması: Ankara Örneği", **Uluslararası Yoksullukla Mücadele Stratejileri Sempozyumu: Deneyimler ve Yeni Fikirler Bildiriler Kitabı**, İstanbul: T.C. Başbakanlık Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü, 13-15 Ekim 2010, s.9,12-13.

piyasalarında esnekleşme adı altında, esnek çalışma biçimleri ve kendi hesabına çalışmaya yönelik programların önerildiği ve yaygınlaştırıldığı görülmektedir. Bu noktada çalışmada, girişimcilerin de dahil olduğu, kendi hesabına çalışanlar içinde kadınların % 90'ının sosyal güvenlikten yoksun olduğunun altı çizilmiştir. Sonuç olarak, kadın istihdamını arttırmaya yönelik teşviklerin etkileri sınırlı kalmıştır<sup>350</sup>.

Bahar, kadın yoksulluğunun azaltılması açısından, mikro kredi uygulamasının etkisini araştırdığı tez çalışmasında, Konya ilinde mikro kredi kullanan kadınlar ile görüşmüştür. Araştırmada mikro kredi kullanan kadınların, önceki ve sonraki durumlarını inceleyen Bahar, kredi kullanan kadınların, ailelerinin aylık gelirlerinde artış olduğunu tespit etmiştir. Bununla birlikte sermaye kullanımı ile incelendiğinde, öncelikle krediyi sermaye az yoğun işlerde kullandıkları, daha sonra ekonomik güçlerinde gelişme olduğunda, daha sermaye yoğun işlere yönelim eğilimi gösterdiklerini gözlemlemiştir. Bahar bu durumu, yoksulluğun azaltılması amacının önünde bir engel olarak görmektedir. Diğer taraftan üretilen ürünlerin, genellikle benzer olması, rekabet ortamında alıcı bulunmasında güçlük çekilmesi ile sonuçlanmıştır. Ayrıca mikro kredi kullanan kişilerin, bilgi ve beceri gerektirmeyen benzer ürünlerin üretimlerini yapmalarından dolayı, pazarlık güçleri etkilenmekte ve dolayısıyla bu kişiler, daha düşük gelir elde etmektedirler. Bulgular ışığında elde edilen gelirin; mikro kredi kullanmadan önceki duruma göre artmasına rağmen, yoksullukta kurtulmalarında etkili olmadığı sonucuna varılmaktadır<sup>351</sup>.

Gül ve Altındal, Türkiye'de kadın girişimciliğini ele aldıkları çalışmada, kadın girişimciliğinin; kadın işsizliğini önlemede, yoksulluğu azaltmada bir strateji haline geldiğini ve 2000'li yıllarda kadın girişimciğine yönelik olarak mikro kredi uygulamalarının arttığını ifade etmektedirler. Ancak kadın girişimcilerin karşılaştıkları kültürel dirençler, önyargılar, ayrımcılıklar ve kültürel olarak, ekonomik kaynaklara erişimdeki engellemeler gibi yapısal sorunlar, kadın girişimciliğini desteklemeye yönelik olan politika, uygulama ve projelerin, başarı seviyesini sınırlandırmaktadır. Gül ve Altındal'a göre hedef alınan kadınların yaş, eğitim ve girişimcilik için, sektörel ve

<sup>350</sup> Kadın Emeği İstihdam Girişimi (KEİG) Platformu, Türkiye'de Kadın Emeği ve İstihdamı Sorun Alanları ve Politika Önerileri II, **İstanbul:KEİG**, 2013,<http://www.keig.org/raporlar/>(17 Nisan 2019), s.10,12-13,20-22.

<sup>351</sup>Hilal Sürücü Bahar, "Yoksullukla Mücadelede Mikro Kredi Uygulamaları (Konya İli Örneği)", (**Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi**, Selçuk Üniversitesi, SBE, 2015), s.1-2 ,172-174.

mekansal özellikleri dikkate alınmamaktadır. Sonuç olarak kadın girişimciliğine yönelik, girişimciliğin kadın boyutuna önem verilmesi gerektiğini savunmaktadırlar<sup>352</sup>.

Cengiz ve Yeşil, Türkiye'de kadın istihdamının artırılmasına yönelik olarak, İŞKUR tarafından yapılan çalışmaları değerlendirmektedirler. Bu kapsamda mesleki eğitim kursları, işbaşı eğitim programları, girişimcilik eğitim programları, toplum yararına programlar ve diğer kurs, proje ve özel düzenlemelere yer vermektedirler. Sonuç olarak İŞKUR tarafından yapılan çalışmaların, kadın istihdamını arttırmada önemli bir yere sahip olduğu, bu programlar ile katılımcıların hem mesleki bilgi ve tecrübelerinin geliştiği hem de kadınların işgücü piyasasında daha aktif hale gelmelerinin sağlandığını ifade etmektedirler<sup>353</sup>.

Coşan ve Yörübulut, küreselleşme ve yoksulluğun ilişkili kavramlar olduklarını savunmaktadırlar. Bu bağlamda ise kadınların yoksulluğuna yönelik olarak mikro kredileri inceledikleri çalışmada, son yıllarda mikro kredi uygulamalarının gündemdeki popülerliğinin arttığını ifade etmektedirler. Onlar'a göre Türkiye özelinde mikro kredi uygulamaları, yoksulluk ile mücadelede bir araçtır, ancak vazgeçilmez bir politika değildir. Ayrıca Türkiye'de kadın girişimciliği, sermaye ve emek becerisine göre daha kıttır. Diğer taraftan mikro kredi programları ile *"işte size fırsat da verdik kurtarın kendinizi"* mesajı verilmektedir. Sonuç olarak Coşan ve Yörübulut; borcu, borç ile kapatma mantığının tamamıyla bir çözüm olmadığını ve sadece günü kurtarmaya yönelik gerçekleştirildiğini savunmaktadırlar<sup>354</sup>.

Türkiye'de Dünya Bankası'nın, işgücü piyasası politika değerlendirmeleri ve sonuçlarına göre 2009-2010 yılları itibariyle, politikaların bireysel istihdam üzerine kayda değer bir etkisi olmamıştır. Bununla birlikte eğitimlerin, istihdam üzerinde herhangi bir olumlu etkisine rastlanmamıştır. Diğer taraftan eğitim sonunda, iş arama

---

<sup>352</sup> Songül Sallan Gül ve Yonca Altındal, "Türkiye'de Kadın Girişimciliğinin Serüveni: Başarı Mümkün mü?", **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, C:21, S:4, 2016, <http://iibfdergi.sdu.edu.tr/assets/uploads/sites/352/files/yil-2016-cilt-21-sayi-4-yazi13-27102016.pdf> (17 Nisan 2019), s.1361,1370-1371.

<sup>353</sup> Mevsim Çağla Cengiz ve Yeliz Yeşil, "Türkiye'de Kadın İstihdamını Arttırmaya Yönelik İŞKUR'un Son Yıllarda Yaptığı Çalışmaların İncelenmesi", **Akademik Sosyal Araştırmalar Dergisi**, C:5, S:63, 2017, s.793,803- 804.

<sup>354</sup> Bilal Coşan ve Merve Çiloğlu Yörübulut, "Küreselleşme-Yoksulluk İlişkisinde Mikro Kredi Çıkmazı", **Uluslararası Yönetim İktisat ve İşletme Dergisi**, ICMEB17 Özel sayısı, 2017, s.52.

desteği ile birleştirilmiş olan eğitimler, istihdam çıktısı bakımından görece faydalı olmuş ve özel sektör tarafından verilen kurslar, daha olumlu sonuçlar vermiştir<sup>355</sup>.

Sonuç olarak mesleki eğitim, işbaşı eğitim ve girişimcilik kursları, toplum yararına çalışma programları, işe yerleştirme faaliyetleri ve özel sektöre yönelik istihdam teşvikleri şeklindeki AİPP'lerin, çalışan yoksulluğu ile mücadelede dolaylı bir etkisi olduğu söylenebilir. Literatürde yapılan çalışmalar da dikkate alındığında, bu politikalar daha çok işsiz yoksullara ve işsiz olma kapasitesi bulunan yoksullara yönelik gerçekleştirilmektedir. Dolayısıyla işsiz yoksulların, işgücü piyasasına dahil olması ve yoksulluklarının hafifletilmesi amacıyla uygulanan programların, çalışan yoksulluğu konusunda başarılı olduğu söylenemez. Ancak bu politikaların korumaya muhtaç ve dezavantajlı gruplara yönelik olumlu fakat geçici katkılarının olabildiği görülmektedir. Bununla birlikte neoliberal politikaların olumsuz etkileri sonucunda artan işsiz yoksulların, yoksulluğunun hafifletilmesi amacı taşıyan bu politikaların, uzun vadede çalışan yoksulluğunu arttırma ihtimali vardır.

### **3.2.3. Gelir Arttırıcı Politikalar**

Türkiye'de çalışan yoksulluğuna yönelik gelir arttırıcı politikalar kapsamında, asgari ücretler ve asgari geçim indirimi ve sosyal yardımlar bulunmaktadır. Bu çerçevede, genel olarak yoksulluk ve özel olarak çalışan yoksulluğu ile mücadelede gelir arttırıcı politikaların daha çok ön planda oldukları görülmektedir.

#### **3.2.3.1. Asgari cret ve Asgari Geçim İndirimi**

Türkiye'de çalışan yoksulluğuna yönelik, gelir arttırıcı politikalar kapsamında asgari ücret bulunmaktadır. Asgari cret, milyonlarca işçinin ve ailesinin yaşam koşullarını ve refah seviyesini doğrudan etkilemekte, dolayısıyla çalışan yoksulluğu açısından önemli bir sosyal politika aracı olarak kabul edilmektedir. Bu nedenle ülkemizde asgari ücretin ve asgari ücret ile çalışanların ele alınması konu açısından faydalı olacaktır.

<sup>355</sup> İşKUR, **Gençlik Odaklı aktif İşgücü Piyasası Politikaları**, Ankara: Avrupa Rehberlik Merkezi, 2016, s.32.

Türkiye'de 2014 yılında asgari ücret ile çalışanların, toplam zorunlu sigortalılar içindeki payının %38 olduğu ifade edilmektedir. Ancak bu oranın, asgari ücret ve/veya daha az bir ücreti ile kayıtdışı istihdamda bulunanları kapsamadığı da bilinmektedir. Bu oranın yüksek olması, Türkiye'de uygulanan çift bordro uygulamasının yaygınlığı ile açıklanmaktadır. Diğer bir ifadeyle çalışanların, SGK'ya bildirilen ücreti ile çalışanlara ödenen ücret arasında farklılıklar bulunabilmektedir. Dolayısıyla sigorta primlerinin, düşük ödenmesi söz konusu olabilmektedir<sup>356</sup>. Bu durumda pazarlık gücü olmayan çalışanlar, işverenler karşısında, iş kaybetme korkusu ile sessiz kalabilmektedirler. Ancak çalışanlara, yüksek ücret ödenmesine rağmen sigorta primlerinin düşük, asgari ücret seviyesinde ödenmesi daha sonraki zamanlarda, özellikle işsiz kalma ya da yaşlılık dönemlerinde yoksullaşma tehlikesi ile karşılaşmalarına neden olabilir. Diğer taraftan bu durumun tam tersini ifade eden, zorunlu sigortalılık ve bankadan ücret ödemenin zorunlu olması, sigorta priminin asgari ücret üzerinden gösterilmesi ve ücretin banka aracılığı ile yatırılması, ancak bir kısmının çalışandan daha sonra elden geri alınması durumu da söz konusu olabilmektedir. Bu son yöntemin özellikle, tekstil sektöründe uygulandığı gözlemlenmiştir. Çalışan yoksulluğu açısından, sadece asgari ücret alanları değil, 'asgari ücret komşuluğu\*' olarak ifade edilen, asgari ücrete çok yakın ücret alanların da ele alınması yararlı olacaktır<sup>357</sup>. Çünkü yoksulluk sınırı da dikkate alındığında, asgari ücretle çalışanların dahi, bu sınırın altında kalması söz konusu olabilmektedir.

Tablo 26 incelendiğinde; 2008 yılında yaklaşık olarak 8.9 milyon olan kayıtlı çalışan sayısının, 2017 yılında %62 artış ile yaklaşık olarak 14.5 milyona artmış olduğu; asgari ücretin %10 fazlasının altında prim ödenen çalışan sayısının yaklaşık olarak 5.8 milyondan 7.4 milyona çıktığı; özel sektörde kayıtlı çalışan sayısının ise 8.2 milyon kişiden %64 artış ile 13.5 milyona yükseldiği; özel sektörde asgari ücret ve %10 fazlası üzerinden prim ödenenlerin sayının, 5.7 milyondan 7.1 milyona arttığı; kamuda ise, zorunlu sigortalı çalışan sayısının 671 binden 925 bine çıkmasının yanı sıra asgari ücret

<sup>356</sup> Halil İbrahim Çelik, "Sigortanın Düşük Gösterilmesi", 16 Nisan 2016, <http://www.halilibrahimcelik.av.tr/sigortanın-dusuk-gosterilmesi/> (20 Nisan 2019).

\* Asgari ücret komşuluğu kavramı, asgari ücretin üzerinde ancak çok yakın ücret alanlar için kullanılmaktadır. DİSK, asgari ücretin %20 fazlasına kadar ücret elde edenler için asgari ücret komşuluğu kavramını kullanmaktadır. (Bk. DİSK-AR, *Asgari Ücret Gerçeği 2019 Raporu*, s.17.

<sup>357</sup> DİSK-AR, *Asgari Ücret Gerçeği 2019 Raporu*, s.16.

civarından prim ödenen çalışan sayısının 80 binden 285 bine yükseldiği görülmektedir. Bununla birlikte asgari ücretin, %10 fazlası ücret üzerinden primi ödenen çalışanların %65'ten %51'e gerilediği, ancak kamuda ise bu oranın %12'den %31'e yükselmiş olduğu gözlemlenmektedir. Bu son durumun sebebi olarak, işsizlik sigortası fonu kapsamında yapılan teşviklere değinilmekte ve kamuda düşük ücretli ve düzensiz istihdama sebep olduğu ifade edilmektedir<sup>358</sup>. Kamuda, taşeronlaşmanın önünün açılmasına yönelik eylemler, bu kapsamda değerlendirilebilir.

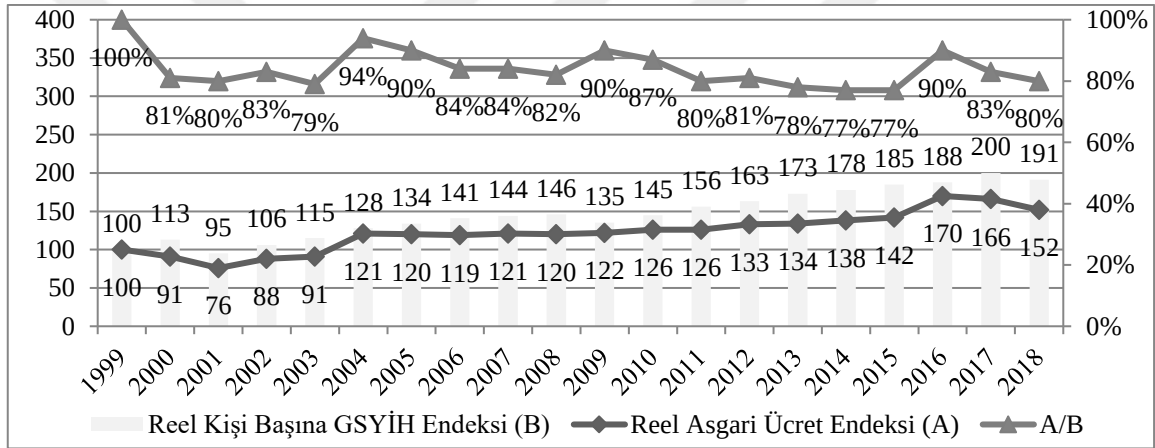
**Tablo 26**  
**Asgari Ücreti Civarında Çalışanların Sayısı, 2008-2017, (Bin Kişi)**

| Yıl                                                          | 2008  | 2009  | 2010   | 2011   | 2012   | 2013   | 2014   | 2015   | 2016   | 2017   |
|--------------------------------------------------------------|-------|-------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| <b>Toplam Zorunlu Sigortalı Sayısı</b>                       | 8.911 | 9.030 | 10.031 | 11.031 | 11.940 | 12.484 | 13.240 | 13.999 | 13.775 | 14.477 |
| <b>Toplam Asgari Ücret Civarı (+%10)</b>                     | 5.823 | 5.876 | 6.441  | 7.022  | 7.436  | 7.421  | 7.452  | 7.743  | 7.578  | 7.414  |
| <b>Oran</b>                                                  | 65%   | 65%   | 64%    | 64%    | 62%    | 59%    | 56%    | 55%    | 55%    | 51%    |
| <b>Özel Sektör Zorunlu Sigortalı Sayısı</b>                  | 8.241 | 8.145 | 9.162  | 10.224 | 11.064 | 11.683 | 12.395 | 12.813 | 12.715 | 13.552 |
| <b>Özel Sektör Asgari Ücret Civarı Prim Ödenenler (+%10)</b> | 5.743 | 5.704 | 6.294  | 6.786  | 7.144  | 7.140  | 7.159  | 7.185  | 7.105  | 7.129  |
| <b>Oran</b>                                                  | 70%   | 70%   | 69%    | 66%    | 65%    | 61%    | 58%    | 56%    | 56%    | 53%    |
| <b>Kamu Zorunlu Sigortalı Sayısı</b>                         | 671   | 845   | 868    | 806    | 875    | 801    | 845    | 1.186  | 1.059  | 925    |
| <b>Kamuda Asgari Ücret Civarı Prim Ödenenler (+%10)</b>      | 80    | 173   | 150    | 236    | 292    | 281    | 293    | 558    | 474    | 285    |
| <b>Oran</b>                                                  | 12%   | 20%   | 17%    | 29%    | 33%    | 35%    | 35%    | 47%    | 45%    | 31%    |

**Kaynak:** DİSK-AR, *Asgari Ücret Gerçeği 2019 Raporu*, s.16.

<sup>358</sup> DİSK-AR, *Asgari Ücret Gerçeği 2019 Raporu*, s.17.

Diğer taraftan asgari ücretin seviyesi, çalışan yoksulluğu açısından büyük önem taşımaktadır. Bu nedenle asgari ücretin, konu açısından yeterli olup olmadığının anlaşılabilmesi amacıyla incelenmesi yol gösterici olabilir. Şekil 7'de 1999 yılından 2018 yılına kadar olan dönemde, reel asgari ücretlerin ve reel kişi başına GSYH'lerin seyri verilmektedir. Buna göre 1999 yılından 2018 yılına kadar olan 19 yıllık sürede, reel asgari ücretlerin %52 oranından artmış olduğu ortaya çıkmaktadır. Ancak bu artışın, aynı dönemdeki %91 olan reel GSYH artışının çok gerisinde kaldığı görülmektedir. Son olarak 2015 yılında başlayan asgari ücret tartışmalarının, seçim kampanyalarına yansıdığı ve 2015 Kasım seçimlerinden sonra 1300 TL'ye arttığı görülmüştür. 2019 yılında ise asgari ücretler %26 oranında artarak 2020 TL olmuştur.



Şekil 7: Reel Asgari Ücret ve Reel Kişi Başına GSYH Endeksi, 1999-2018, (Cari fiyatlarla)

**Kaynak:** DİSK-AR, *Asgari Ücret Gerçeği 2019 Raporu*, s.27; AÇSHB\*, Yıllar İtibariyle Net ve Brüt Asgari Ücretler, <https://www.ailevecalisma.gov.tr/media/3667/net-bruet-asgari-uecret.pdf> (21 Nisan 2019).

Asgari ücret hesaplanmasında, bir işçi için gerekli olan günlük net 3540 kalorilik besin kalıbında yer alan maddeler ve bu maddelerin Türkiye genelindeki fiyatları kullanılmaktadır. TÜİK tarafından yapılan çalışmada, 3540 kaloriye karşılık gelen besin miktarı ile perakende fiyatlar çarpılarak, bir işçinin asgari gıda harcama tutarına ve daha sonra toplam harcama tutarına ulaşılmaktadır<sup>359</sup>. Asgari Ücret

\* 1989 yılında Çalışma Bakanlığına bağlı olarak Kadının Statüsü ve Sorunları Genel Müdürlüğü kurulmuştur. Bu kurum, daha sonra ilk olarak Başbakanlığa akabinde ise Kadından Sorumlu Devlet Bakanlığına bağlanmıştır (Bk. Türkiye'de Kadın Hareketinin Tarihi, <http://ka-der.org.tr/wp-content/uploads/2017/12/kadin-hareketinin-tarihi-sirin-tekeli.pdf>, (16 Haziran 2019). 29 Haziran 2011 tarihinde Kadın ve Aileden Sorumlu Devlet Bakanlığı yerine kurulan Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'nın adı, 9 Temmuz 2018 tarih ve 703 sayılı KHK ile Çalışma, Sosyal Hizmetler ve Aile Bakanlığı olarak değiştirilmiştir. 4 Ağustos 2018 tarih ve 30499 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 15 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararı ile son hali; Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı yapılmıştır.

<sup>359</sup> Seyhan Erdoğan, "Türkiye'de Asgari Ücret Tespit Komisyonu Kararlarında İşçi ve İşveren Temsilcilerinin Yaklaşımları (1969-2013)", *"İş, Güç" Endüstri İlişkileri ve İnsan Kaynakları Dergisi*, C:14, S:2, 2014, s.8.

Yönetmeliği'nde yapılan asgari ücret tanımına göre asgari ücret, *"işçilere normal bir çalışma günü karşılığı ödenen gıda, konut giyim, sağlık, ulaşım ve kültür gibi zorunlu ihtiyaçlarını günün fiyatları üzerinden asgari düzeyde karşılamaya yetecek ücreti"* ifade etmektedir. Dolayısıyla tanımdan da anlaşılacağı üzere, TÜİK tarafından bir işçi için hesaplanan, geçinmeye yetecek asgari ücret, net bir tutarı oluşturmaktadır. Ancak kamu kuruluşları ve üniversiteler tarafından hazırlanan verilere dayalı olarak hesaplanmakta olan asgari ücret, Asgari Ücret Komisyonu Kararlarında, brüt olarak ilan edilmekte ve asgari ücretten sigorta primi işçi payı, gelir vergisi vb. kesintiler yapıldığı görülmektedir. Diğer taraftan günümüzde asgari ücret, bir işçi için hesaplanmakta ve aile unsuru dikkate alınmamaktadır. Bu yüzden de asgari ücretin, çalışan yoksulluğu sorununda etkisinin sınırlandığı gözlemlenmektedir<sup>360</sup>.

Bu konuda Türkiye'nin imzaladığı uluslararası sözleşmeler önem kazanmaktadır. Bu kapsamda, asgari ücret ile ilgili düzenlemeleri de içeren Avrupa Sosyal Şartı bulunmaktadır. Türkiye'de bazı madde ve fıkralarına çekince konularak kabul edilmiştir. Çekince konulan 4. maddenin 1. fıkrası: *"Çalışanların kendilerine ve ailelerine iyi bir yaşam düzeyi sağlayacak ücret hakkına sahip olduklarını tanımayı"* düzenlemiştir<sup>361</sup>. Ayrıca ILO'nın 131 No'lu sözleşmesi de asgari ücrete ilişkin olup, Türkiye tarafından onaylanmamıştır. Bu sözleşmenin 3. maddesi a bendinde: *"Çalışanların ve ailelerinin, ülkedeki genel ücret düzeyi, hayat pahalılığı, sosyal güvenlik yardımları ve diğer sosyal grupların hayat düzeyleri dikkate alınarak gereksinimleri"* ifadesine yer verilmiştir. Onaylanmamasının nedeni olarak ise Türkiye'de asgari ücret tespitinde işçi ailesinin ihtiyaçları değil sadece işçinin ihtiyaçlarının dikkate alınmamasını olduğu ifade edilmektedir<sup>362</sup>.

\* Asgari Ücret Yönetmeliği, 01/08/2004 tarih ve 25540 sayılı Resmi Gazete. <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2004/08/20040801.htm> (22 Nisan 2019).

<sup>360</sup> Erdoğan ve Kutlu, s.95.

<sup>361</sup> İstanbul Bilgi Üniversitesi İnsan Hakları Hukuku Uygulama ve Araştırma Merkezi, (Gözden Geçirilmiş) Avrupa Sosyal Şartı, <https://humanrightscenter.bilgi.edu.tr/media/uploads/2015/07/29/GozdenGecirilmisAvrupaSosyalSarti.pdf>, (17 Haziran 2019).

<sup>362</sup> Adem Korkmaz ve Hüseyin Aysallı, "Türkiye'de Asgari Ücretin Hukuksal Yönü", *Uluslararası Alanya İşletme Fakültesi Dergisi*, C:4, S:2, 2012, s.152, <http://www.acarindex.com/dosyalar/makale/acarindex-1423869093.pdf>, (17 Haziran 2019).

Erdoğdu ve Kutlu, Türkiye'de asgari ücretlerin, iřđi hanelerinin yaygın bir sorunu olan, yoksulluk için yeterli bir önlem olmadığını ifade etmektedirler<sup>363</sup>. Tablo27'de brüt ve net olarak asgari ücretler ile TK tarafından hesaplanan tek iřđi için geçimlik ücretler verilmektedir. Buna göre, 1999-2019 döneminde kabul edilen asgari net ücretler, özellikle 2015 yılı ve sonrasında dikkat çeken artış dönemlerinde dahi, TK tarafından hesaplanan geçimlik ücretin altında seyretmiştir. Türk-İş tarafından dört kişilik hane için hesaplanan, açlık ve yoksulluk sınırı dikkate alındığında, 2005-2019 döneminde asgari ücretin, dört kişilik hane için hesaplanan açlık sınırının da altında kaldığı görülmektedir. Diğer bir deyişle asgari ücret, dört kişilik aile için hesaplanan aylık gıda harcamasını karşılayamamaktadır. Bu durumda, Erdoğan ve Kutlu tarafından yapılan saptamanın doğruluk payı olduğu söylenebilir. Dolayısıyla Türkiye'de asgari ücretlileri birey olarak çalışan yoksul, asgari ücret ile geğinmek durumunda olan haneleri ise çalışan yoksul haneler olarak ifade edilebilir.

Diğer taraftan gelir arttırıcı politikalar kapsamında ele alınmakta olan asgari gelir indirimi(AGİ) uygulamasına değinmek gerekmektedir. Gelir Vergisi Genel Tebliği'ne göre, ücretlilerin gelir vergisi matrahının belirlenmesinde hesaplanan bir tutar, vergi matrahı kapsamı dışında bırakılmaktadır. Bu uygulamanın miktarı, ücretlinin, eşinin çalışıp çalışmadığına ve ocuk sayısına göre değişmektedir\*. Tablo27'de görüldüğü üzere, 2019 yılında en düşük 191TL olan bu miktar, artan bir şekilde en yüksek 326TL olmaktadır. Ayrıca, bekar ve çocuksuz bir çalışan için hesaplanan(yaklaşık 191TL) tutar, net asgari ücret hesaplanmasına dahil edilmektedir. Dolayısıyla 2019 yılı için hesaplanan en yüksek tutarı dahi, asgari ücret ile geğinen hanelerin yoksulluktan kurtulmalarını sağlamamaktadır.

<sup>363</sup> Erdoğdu ve Kutlu, "Dünyada ve Türkiye'de alışan Yoksulluğu: İşgücü Piyasası ve Sosyal Koruma Politikaları Bağlamında Bir Değerlendirme", 2014, 96.

\*Gelir Vergisi Genel Tebliği, 04/12/2007 tarih ve 26720 sayılı Resmi Gazete. <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2007/08/20070412-%202012.htm>(22 Nisan 2019).

**Tablo 27**  
**Asgari Ücretler, Asgari Geçim İndirimi ve Asgari Geçim, 1999-2019, (TL)**

| Yıl   | Brüt asgari ücret (A) | Net Asgari ücret (B) | TÜİK Asgari Ücret önerisi (C) | NET/TÜİK (B/C) | AGİ      |           | Türk-İş**    |                  |
|-------|-----------------------|----------------------|-------------------------------|----------------|----------|-----------|--------------|------------------|
|       |                       |                      |                               |                | En düşük | En yüksek | Açlık sınırı | Yoksulluk sınırı |
| 1999  | 93,60                 | 70,11                |                               |                |          |           |              |                  |
| 2000  | 118,80                | 86,92                | 105,00                        | 83%            |          |           |              |                  |
| 2001  | 167,90                | 122,18               | 153,4                         | 80%            |          |           |              |                  |
| 2002  | 250,80                | 184,25               | 255,46                        | 72%            |          |           |              |                  |
| 2003  | 306,00                | 225,99               | 326,60                        | 69%            |          |           |              |                  |
| 2004  | 444,15                | 318,23               | 396,99                        | 80%            |          |           |              |                  |
| 2005  | 488,70                | 350,15               | 422,05                        | 83%            |          |           | 527,20       | 1.717            |
| 2006  | 531,00                | 380,46               | 508,18                        | 75%            |          |           | 575,79       | 1.875            |
| 2007  | 585,00                | 419,15               | 589,84                        | 71%            |          |           | 642,10       | 2.091            |
| 2008* | 638,70                | 503,26               | 645,09                        | 78%            | 45,90    | 77,57     | 720,66       | 2.347            |
| 2009  | 693,00                | 546,48               | 719,77                        | 69%            | 50,00    | 84,92     | 749,49       | 2.441            |
| 2010  | 760,50                | 599,12               | 795,95                        | 75%            | 54,70    | 92,95     | 839,23       | 2.733            |
| 2011  | 837,00                | 658,95               | 900,09                        | 73%            | 59,70    | 101,55    | 891,44       | 2.903            |
| 2012  | 940,50                | 739,79               | 971,00                        | 76%            | 66,50    | 113,06    | 948,52       | 3.089            |
| 2013  | 1.021,50              | 803,68               | 1.025,10                      | 78%            | 73,40    | 127,77    | 1.027        | 3.347            |
| 2014  | 1.134,00              | 891,03               | 1.205,00                      | 74%            | 80,30    | 136,55    | 1.172        | 3.818            |
| 2015  | 1.273,50              | 1.000,54             | 1.425,00                      | 70%            | 90,10    | 162,20    | 1.339        | 4.363            |
| 2016  | 1.647,00              | 1.300,99             | 1.600,00                      | 81%            | 123,50   | 209,99    | 1.394        | 4.543            |
| 2017  | 1.777,50              | 1.404,06             | 1.669,00                      | 84%            | 133,30   | 226,63    | 1.567        | 5.105            |
| 2018  | 2.029,50              | 1.603,12             | 1.893,90                      | 85%            | 152,20   | 258,76    | 1.754        | 5.715            |
| 2019  | 2.558,40              | 2.020,90             | 2.213,00                      | 91%            | 191,85   | 326,15    | 2.193        | 6.918            |

**Kaynak:**AÇŞHB, *Yıllar İtibariyle Net ve Brüt Asgari Ücretler*; Bir işçi için hesaplanan asgari geçim ve asgari geçim indirimi, DİSK-AR, *Asgari Ücret Gerçeği 2019 Raporu*, s.30; Erdoğan ve Kutlu, s.96 ve Haber gazetelerinden derlenmiştir; Açlık ve yoksulluk sınırı, Türk-İş, Açlık ve Yoksulluk Sınırı, <http://www.turkis.org.tr/Aclik-Yoksulluk-k91> (22 Nisan 2019).

\*2008 yılında uygulanmaya başlayan AGİ, net ücrete dahildir. \*\*2019 yılı için açlık ve yoksulluk sınırı, Ocak-Şubat-Mart-Mayıs ortalamasından elde edilmiştir. Diğer yıllarda ise yıl ortalamalarına göre hesaplanmıştır.

Yargıtay Hukuk Genel Kurulu tarafından verilen bir karara göre<sup>364</sup>,

*Davacı karşı davalı(erkek) vekili, .... asgari ücret düzeyinde geliri olduğu gerekçesiyle ... davalı lehine hükmedilen bakım nafakasının davalının çalışmaya başladığı tarihten itibaren geriye dönük olarak kaldırılmasına karar verilmesini talep ve dava etmiştir..."Yargıtay bu noktada, yoksulluk nafakasından bahsederken, "yoksulluğa düşecek" kavramına yer vermektedir. ...Yargıtay Genel Kurulu 07.10.1998 gün ve*

<sup>364</sup>Yargıtay HGK, 29.09.2017, 2017/2-1584 E., 2018/503 K., <https://karararama.yargitay.gov.tr/YargitayBilgiBankasiIstemciWeb/> (22 Nisan 2019).

*1998/2-656 E., 688 K.; 15.05.2007 gün ve 2007/2-275 E., 275 K.; 11.03.2009 gün ve 2009/2-73-1 78 sayılı kararlarında;" 'yeme, giyinme, barınma, sağlık, ulaşım, kültür, eğitim' gibi bireyim maddi varlığını geliştirmek için zorunlu ve gerekli görülen harcamaları karşılayacak düzeyde geliri olmayanların 'yoksul' kabul edilmesi gerektiği benimsenmiştir... Yargıtay'ın yerleşik kararlarında 'asgari ücret seviyesinde gelire sahip olunması' yoksulluk nafakasının bağlanmasını olanaksız kılan bir olgu olarak kabul edilmemektedir...*

Sonuç olarak Yargıtay, asgari ücret seviyesinde geliri olan kişinin, yoksul durumuna düşebileceğini kabul etmekte ve yoksulluk nafakasına hükmetmektedir. Yargıtay kararlarına yansıdığı gibi Türkiye'de asgari ücret ile gelire sahip olmak, çalışanların yoksullaşmasına engel olamamaktadır.

### **3.2.3.2. Sosyal Yardımlar**

Yoksulluk, dünya genelinde önemli bir sorun olarak kabul edilmektedir. Bu nedenle yoksullukla mücadele küresel ölçekte önem kazanmaktadır. Bu noktada genel olarak yoksullukla özel olarak ise çalışan yoksulluğuyla mücadelede kullanılan politikalardan biri olan sosyal yardımlar ile bu kesimlerin yoksulluktan kurtulmaları amaçlanmaktadır<sup>365</sup>. Dolayısıyla dünyada olduğu gibi Türkiye'de de çalışan yoksulluğunun kontrol altına alınması konusunda gündeme gelen gelir artırıcı politikalar kapsamında sosyal yardımlardan söz edilebilir. Bu çerçevede uygulanan sosyal politikalar ile yoksulluğun etkilerini en aza indirmeye çalışılmaktadır. Bu sorunu tamamen ortadan kaldıramasa da, sosyal politika araçlarının etkin bir şekilde kullanılması ve sosyal refah uygulamaları sayesinde, en azından yoksulların daha da yoksullaşması engellenebilmiştir<sup>366</sup>. Ancak genelde yoksulluğun, özelde ise çalışan yoksulluğunun giderilebilmesi, sadece sosyal yardımlar ile gerçekleştirilecek basit bir olgu değildir. Bu nedenle sosyal yardımların üstlendiği görevin, yoksul olma riski taşıyanların yoksullaşmasının önüne geçilmesi şeklinde ifade edilebilir. Türkiye'de bu

<sup>365</sup> Mehmet Güneş, "Yoksullukla Mücadelede Sosyal Yardımların Bir Kamu Yönetimi Politikası Olarak Sürdürülebilirliği", *Sosyal Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, C:12, S:24, 2012, s.149.

<sup>366</sup> Murat Aygen, "Türkiye'de Yoksulluk ve Sosyal Yardım Yaklaşımı Üzerine: Elazığ Örneği", *Avrasya Uluslararası Araştırmalar Dergisi*, C:4, S:8, 2016, s.151.

tür yardımların, kolayca uygulanabilirliği sebebiyle son yıllarda çeşitlendiği görülmektedir. Diğer taraftan hayırseverliğin ön planda olduğu gözlemlenmektedir<sup>367</sup>.

Türkiye'de primli sistemler olarak tanımlanan sosyal sigortalar ile primsiz olarak sunulan sosyal yardımlar ve korumaya muhtaçlık ölçütlerine göre sunulmakta olan sosyal hizmetler sosyal güvenlik sistemini oluşturmaktadır<sup>368</sup>. Sosyal yardımların, sosyal politika içerisinde, sosyal hukuk ve sosyal güvenlik kapsamında olduğu, sosyal hizmetler ile birlikte primsiz rejim ayağını oluşturduğu ve sosyal sigortalara bağlı yararların dışında kalan, sosyal korumaya en fazla ihtiyacı olanları hedefledikleri görülmektedir<sup>369</sup>.

Çalışan yoksulluğunu kontrol altına almak amacı ile gündeme gelen sosyal yardımların, Türkiye'nin sosyal güvenlik sistemindeki dönüşüm ile ilgili olduğu tartışılmaktadır. Buna göre Türkiye'de, sosyal güvenlik sisteminde primli-primsiz rejim arasındaki ilişkide, sosyal yardımlar öne çıkarılmaktadır<sup>370</sup>. Sosyal yardımların öne çıkarılmasının, neoliberal politikaların uygulanmasıyla ortaya çıkan yoksullaşma ile paralel gerçekleştiği iddia edilmektedir<sup>371</sup>. Buna çerçevede primli rejim, prime esas gün sayılarının arttırılması, prim oranlarının yükseltilmesi, emeklilik yaşının kademeli olarak yükseltilmesi ve emekli aylığı bağlama oranlarının düşürülmesi ile sisteme katkılar arttırılmakta ve yararlar azaltılacak şekilde dönüştürülmektedir. Bununla birlikte sistemin, primsiz ayağını oluşturan sosyal yardımlara doğru kayış yaşanmakta ve sistem genişletilmektedir<sup>372</sup>. Sosyal Güvenlik Reformu'nda şu ifadeler yer verilmiştir: *"Emeklilik sigortalarına yönelik kullanılması gereken kamu kaynağının kademeli olarak azalması, sosyal yardımlara aktarılabilir kaynakların artmasını*

---

<sup>367</sup> Güneş, s.152.

<sup>368</sup> Nurgün Kul Parlak, "Emeklilik Sistemlerinin Reformu ve Geleceği: Güney Avrupa ve Türkiye", **Sosyal Siyaset Konferansları**, C:3, S:71, 2016, s.88.

<sup>369</sup> Denizcan Kutlu, "Sosyal Yardım Hakkı Tartışması: Türkiye'de Bir 'Sosyal Haksızlık' Olarak Sosyal Yardımlar", **Sosyal İnsan Hakları Uluslararası Sempozyumu VII Bildiriler**, Denizli: Pamukkale Üniversitesi, 10-11 Aralık 2015, s.366.

<sup>370</sup> Erdoğan ve Kutlu, s.96.

<sup>371</sup> Melek İpek, "Yeni Yoksulluk ve Türkiye'de Sosyal Yardım Paradoksu", **İş Yazıları Dergisi**, S:1, 2015, s.98.

<sup>372</sup> Şenay Gökbayrak, "Türkiye'de Sosyal Güvenliği Dönüşümü", **Çalışma ve Toplum**, Ulusal Sosyal Bilimciler Kongresi-11. Kongre Özel Sayı, C:2, S:25, 2010, s.157.

sağlayacaktır<sup>373</sup>". Bu ifadeye göre sosyal yardımlara doğru kayışın, kamu politikalarına yansıdığı ifade edilebilir.

2013-2015 OVP'de, 'Gelir Dağılımının İyileştirilmesi, Sosyal İçerme ve Yoksullukla Mücadele Başlığı' altında: gelir dağılımının, sektörel politikalar ve sosyal transferler ile iyileştirileceğinden bahsedilmektedir. Bununla birlikte sosyal yardım uygulamaları, çalışabilecek durumda olan ve olmayan yoksullar şeklinde farklılık göstermektedir. Buna göre sosyal yardımlar, bir taraftan çalışabilecek olanlar için yoksulluk kültürü oluşturmayacak şekilde ve üretken duruma geçmelerini sağlayacak nitelikte olacaktır. Diğer taraftan, çalışamayacak durumda olan yoksullar ise düzenli olarak desteklenecektir<sup>374</sup>. 2013-2015, 2014-2016 ve 2015-2017 dönemleri için oluşturulan OVP'lere göre yoksul kesimin, istihdam edilebilirliği ve üretken duruma geçmesi amacıyla, sosyal yardım ve istihdam bağlantısı güçlendirilecektir<sup>375</sup>. Ayrıca 2013-2015, 2016-2018, 2017-2019 ve 2018-2020 dönemleri için oluşturulan OVP'lere göre ise sosyal yardımlardan yararlananların gelir elde etmeleri amacıyla, işgücü piyasasına geçişini hedefleyen ve özendiren politikalar uygulanacaktır<sup>376</sup>.

Onuncu Kalkınma Planı'nda ise ailelere yönelik olarak eğitim programlarının başlatıldığı, yine aile hedefli olarak danışmanlık hizmetlerinin yaygınlaştırıldığı, yoksul aileler için sosyal yardımların arttırıldığı ve yoksulluğun nesiller arası devam etmesinin önlenmesi için, eğitim alanındaki sosyal yardımların, özellikle alt gelir gruplarını kapsayacak şekilde gerçekleştirildiği ifade edilmektedir. Bu kalkınma planının hedeflerinin bir tanesinde, OVP'de da bahsedildiği gibi, "sosyal yardım ve istihdam bağlantısının güçlendirilmesi ile yoksul kesimin, gelir elde edebilmesi amacıyla istihdam edilebilirliğinin arttırılması ve üretken duruma geçmesini sağlayacak politikalara devam edileceği" ifade edilmektedir<sup>377</sup>.

---

<sup>373</sup> T.C. Başbakanlık, **Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma 9 Sosyal Güvenlik Reformu: Sorunlar ve Çözüm Önerileri**, Ankara, 2005, s.90.

<sup>374</sup> T.C. Kalkınma Bakanlığı, *Orta Vadeli Program 2013-2015*, s.55-56.

<sup>375</sup> T.C. Kalkınma Bakanlığı, *Orta Vadeli Program 2013-2015*, s.55; T.C. Kalkınma Bakanlığı, *Orta Vadeli Program 2014-2016*, s.48; T.C. Kalkınma Bakanlığı, *Orta Vadeli Program 2015-2017*, s.21.

<sup>376</sup> T.C. Kalkınma Bakanlığı *Orta Vadeli Program 2013-2015*, s.21; T.C. Kalkınma Bakanlığı, *Orta Vadeli Program 2016-2018*, s.21; T.C. Kalkınma Bakanlığı, *Orta Vadeli Program 2017-2019*, s.18; T.C. Kalkınma Bakanlığı, *Orta Vadeli Program 2018-2020*, s.49.

<sup>377</sup> T.C. Kalkınma Bakanlığı, *Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018)*, Ankara: T.C. Kalkınma Bakanlığı, 2013, s.40,43-44.

Türkiye'de sosyal yardımlara yönelik harcamalarda, sosyal yardım türlerinde ve sosyal yardımların ulaştığı kişi sayısında artış olduğuna yönelik gözlemler bulunmaktadır<sup>378</sup>. Yentürk, Türkiye'de 2006-2012 yıllarında yoksullara yönelik yapılan harcamaları ele aldığı çalışmasında, 1999 yılından itibaren sosyal hizmet ve sosyal yardımlara yönelik olarak yapılan harcamalarda artış olduğunu ve yardım türlerinde çeşitlenme olduğunu ifade etmiştir<sup>379</sup>. Göçmen, dini olarak motive edilmiş olan sosyal yardımların, Türkiye'de son yirmi yıl içerisinde büyük öneme sahip olduğunu belirtmektedir. Buna göre dini esaslara dayalı olarak kurulan, dernek ve vakıfların sayısında ve faaliyet hacminde genişleme olmuştur, ancak merkezi ve devlet kurumları tarafından sağlanan sosyal yardımlarda da genişleme meydana gelmiştir<sup>380</sup>. Turan ve arkadaşları, kamu harcamalarının, toplum üzerindeki etkilerini ele aldıkları çalışmada 2001-2013 döneminde, sosyal koruma harcamalarında artış olduğu gözlemlenmiştir. Ancak bu artış, sosyal refah artışı olarak gerçekleşmemiştir<sup>381</sup>. Erçakar ve Güvenoğlu, Türkiye'de gelir dağılımı ve sosyal koruma harcamaları arasındaki ilişkiyi incelemişlerdir. Buna göre son yıllarda, sosyal koruma harcamalarında artış meydana gelmiştir. Ancak bu artış, sosyal koruma harcamalarının GSYH içerisindeki payı ile ele alındığında önemli bir artış olarak görülmemektedir<sup>382</sup>.

Tablo 26 kamu tarafından yapılan sosyal harcamaların, GSYH içindeki payını göstermektedir. Buna göre toplam kamu harcamalarının GSYH içerisinde 2002'de, %12 olan payı 2019'da yaklaşık %16'ya yükselmiştir. Bu artışın, hangi alanlara yansıdığına bakıldığında, eğitim ve sağlık harcamalarında 2001'den bu yana yaşanan dalgalanmalara rağmen, görece küçük bir artış olmuştur. Sosyal koruma harcamaları açısından incelendiğinde, artışın görece daha çok olduğu ifade edilebilir. Bu noktada sosyal koruma harcamalarına yansıyan bu artışın, nereden kaynaklandığı sorusu önem kazanmaktadır. Tablo 28'e göre; 2001 yılında sosyal koruma harcamaları, GSYH'nın

<sup>378</sup> Hande Hacımahmutoğlu, "Türkiye'deki Sosyal Yardım Sisteminin Değerlendirilmesi", (DPT Uzmanlık Tezi, Ankara: DPT, 2009), s.78-95,136.

<sup>379</sup> Nurhan Yentürk, "Türkiye'de Yoksullara Yönelik Harcamalar", *ODTÜ Gelişme Dergisi*, 40(Ağustos), 2013, s.438.

<sup>380</sup> İpek Göçmen, "Religion, Politics and Social Assistance in Turkey: The Rise of Religiously Motivated Associations", *Journal of European Social Policy*, 24(1), 2014, s.92'den Aktaran: Nurhan Yentürk, **Türkiye'nin Kamu Harcamaları (2006-2017)**, İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2018, s.19.

<sup>381</sup> Zübeyir Turan ve Diğerleri, "Ülke Ekonomisinde Kamu Harcamalarının Toplum Üzerindeki Etkisi", *İşletme ve İktisat Çalışmaları Dergisi*, C:6, S:1, 2018, s.15.

<sup>382</sup> Mehmet Emin Erçakar ve Hüseyin Güvenoğlu, "Türkiye'de Gelir Dağılımı ve Sosyal Koruma Harcamalarına Bir Bakış", *Sosyal Bilimler Metinleri*, S:1, 2018, s.38,50.

%5,7'sini oluşturmakta iken, 2019 yılında %9,1'e yükseldiği görülmektedir. Ancak burada dikkat çeken nokta ise sosyal koruma harcamaları içerisinde, emekli aylıkları ve diğer ödemeler ile birlikte sosyal koruma harcamalarında artış yaşanmasıdır. Diğer bir deyişle sosyal koruma harcamalarında artış olmasına rağmen, bu artışın önemli derece, sosyal yardım ve primsiz ödemeler şeklinde gerçekleşmediği söylenebilir.

**Tablo 28**  
**Kamu Kesimi Sosyal Harcamaları, 2001-2019, (%)**

| Yıl    | Eğitim<br>1 | Sağlık<br>2 | Sosyal<br>Koruma<br>3<br>A+B+C | Emekli<br>Aylıkları<br>Ve<br>Diğer<br>Harcamalar (A) | Sosyal<br>Yardım<br>ve<br>Primsiz<br>Ödemeler (B) | Doğrudan<br>Gelir<br>Desteği<br>Ödemeleri (C) | Toplam<br>1+2+3 |
|--------|-------------|-------------|--------------------------------|------------------------------------------------------|---------------------------------------------------|-----------------------------------------------|-----------------|
| 2001   | 3,1         | 3,2         | 5,7                            | 5,3                                                  | 0,2                                               | 0,2                                           | 12,0            |
| 2002   | 3,5         | 3,7         | 6,3                            | 5,6                                                  | 0,2                                               | 0,4                                           | 13,5            |
| 2003   | 3,3         | 3,8         | 7,2                            | 6,4                                                  | 0,3                                               | 0,5                                           | 14,3            |
| 2004   | 3,3         | 4,0         | 7,0                            | 6,3                                                  | 0,3                                               | 0,4                                           | 14,3            |
| 2005   | 3,2         | 4,0         | 7,3                            | 6,5                                                  | 0,4                                               | 0,4                                           | 14,5            |
| 2006   | 3,1         | 4,1         | 7,1                            | 6,4                                                  | 0,4                                               | 0,4                                           | 14,3            |
| 2007   | 3,2         | 4,0         | 7,4                            | 6,7                                                  | 0,4                                               | 0,4                                           | 14,6            |
| 2008   | 3,4         | 4,3         | 7,2                            | 6,6                                                  | 0,4                                               | 0,2                                           | 14,9            |
| 2009   | 3,9         | 5,0         | 8,2                            | 7,5                                                  | 0,6                                               | 0,1                                           | 17,1            |
| 2010   | 4,0         | 4,6         | 8,3                            | 7,6                                                  | 0,5                                               | 0,2                                           | 16,9            |
| 2011   | 4,0         | 4,4         | 8,5                            | 7,5                                                  | 0,9                                               | 0,2                                           | 16,9            |
| 2012   | 3,8         | 3,9         | 8,1                            | 7,2                                                  | 0,8                                               | 0,1                                           | 15,8            |
| 2013   | 3,8         | 3,8         | 8,1                            | 7,2                                                  | 0,8                                               | 0,1                                           | 15,7            |
| 2014   | 3,9         | 3,8         | 8,1                            | 7,2                                                  | 0,8                                               | 0,1                                           | 15,8            |
| 2015   | 3,9         | 3,7         | 8,2                            | 7,2                                                  | 0,9                                               | 0,1                                           | 15,8            |
| 2016   | 4,2         | 3,8         | 9,1                            | 8,0                                                  | 1,0                                               | 0,1                                           | 17,1            |
| 2017   | 3,8         | 3,7         | 8,5                            | 7,5                                                  | 0,9                                               | 0,1                                           | 16,0            |
| 2018*  | 3,7         | 3,6         | 9,0                            | 8,0                                                  | 0,9                                               | 0,1                                           | 16,3            |
| 2019** | 3,5         | 3,5         | 9,1                            | 8,1                                                  | 0,9                                               | 0,1                                           | 16,1            |

**Kaynak:** 2001-2007 verileri, Gül Kayalıdere ve Hande Şahin, "Sosyal Devlet Anlayışı Çerçevesinde Türkiye'de Sosyal Koruma Harcamalarının Gelişimi ve Yoksulluk", **Siyaset, Ekonomi ve Yönetim Araştırmaları Dergisi**, C:2, S:3, 2014, s.66'dan; 2008-2013 verileri, T.C. Kalkınma Bakanlığı, Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018), 2015 Yılı Programı, Ankara, 2014, s.55'ten; 2014-2019 verileri, T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2019 Yılı Cumhurbaşkanlığı Yıllık Programı, Cumhurbaşkanlığı Kararı, Karar Sayısı:256, 27/10/2018 tarih ve 30578 Mükerrer Sayılı Resmi Gazete'den elde edilmiştir.

Sosyal yardım kapsamında yapılan yardımlar, bu yardımlardan yararlanma şartları ve miktarlar ise sosyal yardımların etkinlikleri açısından değerlendirme yapılabilmesine olanak sağlayacaktır. Buna göre AÇSHB, sosyal yardımları GSS prim

desteği hariç, düzenli yardım türleri ve süreli yardım türleri şeklinde sınıflandırmaktadır.

**Tablo 29**  
**Sosyal Yardım Programları**

| <b>Düzenli Yardım Türleri</b>                                                                                                                                                          | <b>Süreli Yardım Türleri</b>                                                                                                                                                                                                                                                    |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Eşi Vefat Etmiş Kadınlara Yönelik Yardım Projesi                                                                                                                                       | Gıda Yardımları                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| Muhtaç Asker Ailelerine Yönelik Yardım Programı                                                                                                                                        | Barınma Yardımları                                                                                                                                                                                                                                                              |
| Öksüz ve Yetim Yardımı                                                                                                                                                                 | Yakacak Yardımı                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| Şartlı Eğitim Yardımları                                                                                                                                                               | Sağlık Yardımları <ul style="list-style-type: none"> <li>Engelli İhtiyaç Yardımları</li> <li>GSS Prim Ödemeleri</li> </ul>                                                                                                                                                      |
| 2022 Sayılı Kanun Kapsamında Yapılan Yardımlar <ul style="list-style-type: none"> <li>Yaşlılık Yardımı</li> <li>Engelli Yardımı</li> <li>18 Yaş Altı Engelli Yakını Yardımı</li> </ul> | Eğitim Yardımları <ul style="list-style-type: none"> <li>Eğitim Materyali</li> <li>Öğle Yemeği Yardımı</li> <li>Ücretsiz Kitap Yardımı</li> <li>Öğrenci Barınma, Taşıma, İaşe Yardımı</li> <li>Engelli Öğrencilerin Okullara Ücretsiz Taşınması</li> <li>Yurt Yapımı</li> </ul> |
| Evde Bakım Yardımı                                                                                                                                                                     | Özel Amaçlı Yardımlar <ul style="list-style-type: none"> <li>Aşevleri</li> <li>Afet Yardımları</li> <li>Terör Zararı Yardımı</li> <li>Şehit Yakınları ve Gazilere Yönelik Yardımlar</li> </ul>                                                                                  |
| Şartlı Sağlık Yardımları                                                                                                                                                               | Tek Seferlik Yardımlar                                                                                                                                                                                                                                                          |
| Şartlı Gebelik Yardımı                                                                                                                                                                 | Doğum Yardımı                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| Muhtaç Asker Çocuğu Yardımı                                                                                                                                                            | Engelli İhtiyaç Yardımı                                                                                                                                                                                                                                                         |
|                                                                                                                                                                                        | İstihdam Yardımları                                                                                                                                                                                                                                                             |

**Kaynak:** AÇSHB, Sosyal Yardım Projeleri, <https://www.ailevecalisma.gov.tr/sygm/programlarimiz/sosyal-yardim-programlarimiz/> (26 Nisan 2019).

Sosyal yardımlar, kriterleri dikkate alındığında, istihdama katılım durumuna göre sınıflandırılmaktadır. Buna göre sosyal yardımlardan faydalanabilecek hanehalkları, istihdamda bulunma temelinde, sigorta ve gelir yoklaması aracılığıyla istihdam yoklamasına tabi tutulmaktadır. Bu ilişki temelinde, sosyal yardım türleri de tasnif edilebilmektedir<sup>383</sup>.

<sup>383</sup> Erdoğan ve Kutlu, s.98.

**Tablo 30**  
**İstihdam ve Sosyal Sigorta İlişkisi Temelinde Yardım Türlerinin Sınıflandırılması**

| Yardım Türü                                                                                                                                                                                                                                 | İstihdam/Sigorta Temelli İhtiyaç Tespiti Yöntemi                                              | Yarar Sahibi                                                                                                                                                                                                                                       |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Gıda, yakacak, eğitim materyali gibi yardımlar, evde bakım yardımı*                                                                                                                                                                         | muhtaçlık geliri**kriteri                                                                     | Kayıtlı ve kayıtdışı çalışan yoksul ve işsiz hanehalkları                                                                                                                                                                                          |
| Engelli Yakını Yardımı, Eşi Vefat Etmiş Kadınlara Yönelik Yardım***, Muhtaç Asker Ailelerine Yönelik Nakit Yardımı, Silikozis Yardımı, Asker Çocuğu Yardımı****, Öksüz ve Yetim Yardımı, Doğum Yardımı***** Şartlı Eğitim ve Sağlık Yardımı | İşsizlik Ödeneği ve Sosyal sigorta yoklaması kriteri                                          | Kayıtdışı çalışan yoksul ve işsiz hanehalkları                                                                                                                                                                                                     |
| Engelli Aylığı*****                                                                                                                                                                                                                         | Hanede işsizlik ödeneği ya da sosyal sigorta kapsamında biri olsa da muhtaçlık geliri kriteri | Hanede sosyal güvenlik kapsamında kişi olsa da gelir ya da hanehalkı özellikleri gereği, kendisine ve eşine ait gelir toplamı, kişi başına düşen gelir düzeyinin muhtaçlık kriterinin altında kaldığı kayıtlı çalışan yoksul ve işsiz hanehalkları |
| Yaşlı Aylığı-65 Yaş Aylığı                                                                                                                                                                                                                  | Hanede işsizlik ödeneği ya da sosyal sigorta kapsamında biri olsa da muhtaçlık geliri kriteri | Hanede sosyal güvenlik kapsamında kişi olsa da gelir ya da hanehalkı özellikleri gereği, kendisine ve eşine ait gelir toplamı, kişi başına düşen gelir düzeyinin muhtaçlık kriterinin altında kaldığı kayıtlı çalışan yoksul ve işsiz hanehalkları |

**Kaynak:** Denizcan Kutlu, "Türkiye'de Sosyal Yardım ve İstihdam İlişkisinin Güncel Boyutları: Kurumsal ve Sosyolojik Bir Çözümleme", **Mülkiyet Dergisi**, C:2, S:40, 2016, s.121.

Tablo 30'da görüldüğü üzere, muhtaçlık geliri tespitine tabi olan ve sosyal güvenlik yoklaması kapsamında olmayan sosyal yardımların, işsiz hanehalkları ve kayıtlı ya da kayıtdışı istihdamda bulunan çalışan yoksullarına; işsizlik ödeneği ve

\*2019 yılı için; evde bakım yardımı için muhtaçlık geliri kriteri, her türlü gelirler toplamı esas alınmak suretiyle, hanede kişi başına düşen ortalama aylık gelir tutarı, net asgari ücretin (2020,90 TL) en düşük asgari geçim indirimi(191,88 TL) çıkarılması ile elde edilen tutarın 2/3'ü olarak (1,219 TL) uygulanmaktadır. Aylık 1.305TL ödeme yapılmaktadır.

\*\*Hanede kişi başına düşen aylık gelirin, asgari ücretin net (2019 yılı için 2020,90 TL) tutarından, en düşük asgari geçim indirimi tutarı (2019 yılı için 191,88 TL) çıkarıldığında elde edilen miktarın 1/3'ü olan (609,67 TL) olarak belirlenmektedir.

\*\*\* 2019 yılında aylık 275 TL olmak üzere 2 aylık periyotlarla 550 TL nakdi yardım yapılmaktadır. Muhtaç asker ailelerine yapılan yardımlar da aynı şekilde ödenmektedir.

\*\*\*\*Çocuk başına aylık 100 TL ödenmektedir. Öksüz ve yetimlere yönelik olan yapılan ödemeler de aylık 100TL'dir.

\*\*\*\*\*Canlı doğan ilk çocuk için 300 TL; ikinci çocuk için 400TL; üçüncü ve sonraki doğumlar için 600TL'dir. Şartlı eğitim yardımı ise, ilköğretime devam eden erken öğrenci için 35TL; kız öğrenci için 40TL; ortaöğretime devam eden erkek öğrenci için 50TL; kız öğrenci için 60TL olarak uygulanmaktadır. Şartlı sağlık yardımı ise çocuk başına 35 TL'dir.

\*\*\*\*\*2019 yılı için; %40-%69 oranında engeli olanlara 3 aylık 1.440 TL; %70 ve üzeri ise 3 aylık 2.160 TL'dir. 65 yaş aylığı ise 601 TL'dir.

sosyal sigorta yoklaması kriterine, yani sosyal güvenlik yoklamasına tabi sosyal yardımların, kayıtdışı istihdamda bulunan çalışan yoksul ve işsiz hanehalklarına; hanede sosyal güvenlik kapsamında bir kişinin dahi olması durumunda, gelir temelli muhtaçlık kriterine tabi sosyal yardımların ise hanede sosyal güvenlik kapsamında çalışan olsa dahi, gelir ya da hanehalkı özelliklerinden dolayı, kişi başına düşen gelir düzeyinin muhtaçlık kriterinin altında kaldığı, kayıtlı çalışan ve işsiz hanehalklarına yönelik olduğu görülmektedir<sup>384</sup>.

Son olarak sosyal güvenlik kapsamında olmayanların, sağlık hizmetlerine ulaşması amacıyla oluşturulan Yeşil Kart uygulaması çerçevesinde sigortalı olan kişiler, 2012 yılında yapılan sağlık reformu ile GSS kapsamına alınmışlardır. 01.01.2012 tarihinden önce Yeşil Kart kapsamında olan kişilerin ve hak sahipliği sürenlerin, hak sahiplikleri sona erene kadar yardımlara ulaşmaları sağlanmıştır. Bununla birlikte süre bitiminden itibaren, sağlık hizmetlerinden yararlanmaya devam edebilmek için, en geç 1 ay içerisinde ikamet ettikleri Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları(SYDV)'na başvurmaları ve gelir testi yaptırmaları istenmiştir. Sonuç olarak aile içerisinde kişi başına düşen aylık ortalama geliri, muhtaçlık kriterinin\* altında kalan kişilerin GSS primleri devlet tarafından karşılanmaya başlanmıştır<sup>385</sup>.

Devlet tarafından yapılan, genelde kamusal sosyal harcamalarda özelde ise sosyal koruma harcamalarında artış yaşandığı, çoğunlukla kabul görmektedir. Tablo 31 bu artış durumunu yansıtmaktadır. Buna göre AÇSHB bünyesinde yapılan harcamalar, 2006 yılında yaklaşık 431 milyon TL iken, 2017 yılında 10.703 milyon TL olarak gerçekleşmiştir. Bu noktada bakanlığın kurulması ile sosyal hizmet ve yardım harcamalarında ciddi bir artış yaşanmadığı, ancak farklı kurum bütçelerinde bulunan harcamaların (Yeşil Kart Sağlık Bakanlığı, 2022 sayılı Kanun ödemeleri SGK'da, Engellilere yönelik evde bakım aylığı 2011 yılına kadar Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu'nda(SHÇEK)) eski hali ile ASPB'de toplanması sonucunda büyük

<sup>384</sup> Kutlu, "Türkiye'de Sosyal Yardım ve İstihdam İlişkisinin Güncel Boyutları: Kurumsal ve Sosyolojik Bir Çözümleme", s.121.

\* 2019 yılı için, 609,57 TL. Bu sınır miktarı üzerinde gelire sahip olanlar ise aylık prim ödeyerek GSS kapsamında sağlık hizmetlerinde yararlanılabilmektedir. 2019 yılı için ödenecek miktar 76,74 TL'dir.

<sup>385</sup>SSK.biz.tr, "Yeşil Kart Nedir, Yeşil Kart Nasıl Çıkarılır?", <https://www.ssk.biz.tr/yesil-kart-nedir-yesil-kart-nasil-cikarilir/>(30 Nisan 2019); SGK, "2019 SGK Yeşil Kart Nasıl Alınır?", <https://www.sgksorusor.com/2019-yesil-kart-nasil-alinir-247/>(30 Nisan 2019).

artış olduğu görülmektedir<sup>386</sup>. Bu çerçevede yoksullara yönelik düzenli gelir sağlayıcı nitelikte olan sosyal yardım harcamalarının ele alınması, miktar ve kapsamının incelenmesi, çalışmanın konusu açısından yararlı olacaktır.

### **3.2.3.2.1. 2022 Sayılı Kanun Kapsamında Yapılan Yardımlar**

Türkiye'deki sosyal hizmet ve sosyal yardımlar alanında, 1977 yılında 2022 sayılı Kanun çerçevesinde ödenmeye başlayan yaşlı ve engelli aylıkları, uygulanmaya devam eden ilk sosyal yardım harcaması olarak kabul edilmektedir<sup>387</sup>. AÇSHB Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü (SYGM), 1976 yılında kabul edilen 2022 sayılı "65 Yaşını Doldurmuş Muhtaç, Gücsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması Hakkında" Kanun kapsamında, engelli ve yaşlı vatandaşlara belirli kriterleri sağlamaları sonucunda çeşitli aylıklar bağlamaktadır. Bu Kanuna göre, "Kanunen bakmakla mükellef kimsesi bulunmayan, sosyal güvenlik kuruluşlarının herhangi birisinden her ne ad altında olursa olsun bir gelir veya aylık hakkından yararlanamayan, nafaka bağlanmamış ya da bağlanması mümkün olmayan, her ne nam altında olursa olsun kendisine ve eşine ait tüm gelirler toplamı esas alınmak üzere, kişi başına düşen ortalama aylık gelir tutarı, aylık net asgari ücret tutarının üçte birinden (1/3)\* az olanlar ile aynı tutardan fazla gelire sahip olması mümkün olmayanlardan, SYDV tarafından muhtaç oldukları tespit edilen, 65 yaşını doldurmuş Türk vatandaşlarına; 2022 sayılı Kanun 1. maddesinde belirtilen gösterge rakamının memur aylık katsayısı ile çarpımı sonucunda bulunan miktarda" yaşlılık aylığı bağlanmaktadır\*\*.

2022 sayılı Kanun kapsamında, "65 yaşını doldurmamış olmakla birlikte, Türk vatandaşı ve geliri, kanundan belirtilen seviyenin altından olanlardan, en az %70 oranında, başkasının yardımı olmaksızın hayatını devam ettiremeyecek şekilde engelli oldukları kanıtlanan ve 18 yaşını dolduran engellilere; 18 yaşını dolduran, kanunen bakmakla yükümlü kimsesi olmayan, %40-%69 arası engelli oldukları kanıtlanan ve talebe rağmen İŞKUR tarafından işe yerleştirilmeyen engellilere; 18 yaşını

<sup>386</sup>Yentürk, *Türkiye'nin Kamu Harcamaları (2006-2017)*, s.56.

<sup>387</sup> Yentürk, *"Türkiye'de Yoksullara Yönelik Harcamalar"*, s.56

\* 2019 yılı için 609,67 TL. Ödenen yaşlılık aylığı ise 601 TL.

\*\* 65 Yaşını Doldurmuş Muhtaç, Gücsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşları ile Engelli ve Muhtaç Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması Hakkında Yönetmelik, 25.01.2013 tarih ve 28539 sayılı Resmi Gazete. <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2022.pdf>(30 Nisan 2019).

tamamlamamış ve en az %40 oranında engelli oldukları kanıtlanan durumdaki engelli yakınlarından, bakımı fiilen yürütenlere" SYDV tarafından muhtaçlığın tespit edilmesi şartıyla aylık\* bağlanmaktadır\*\*. Burada engelli bireylerin hak kazanabilmesi için hane içerisinde kişi başı aylık gelirin, yaşlı aylığında olduğu gibi, net asgari ücretin üçte biri(1/3) olarak belirlenen tutarın altında olması gerekmektedir. 2022 sayılı Kanun çerçevesinde, 2016 yılında yararlanıcı sayısı 1.335.262\*\*\*'dir. Bu kişilerin yaklaşık olarak %45'i yaşlılık, %55'i engellilik nedeniyle maaş almaktadır. Tablo 31'e göre; bu kapsamda yapılan harcamalar, 2006 yılında yaklaşık olarak 1.380 milyon TL iken, 2017 yılında 5.282 milyon TL olmuştur. Ancak 2006-2017 döneminde sabit fiyatlar ile %57'lik bir artış olduğu görülmektedir<sup>388</sup>.

#### **3.2.3.2.2. Engellilere Yönelik Evde Bakım Aylığı**

2828 sayılı Sosyal Hizmetler Kanunu Ek 7. maddesinde düzenlenen, evde bakım yardımına yönelik, iş ve işlemler Aile ve Sosyal Politikalar İl Müdürlükleri tarafından yerine getirilmektedir. Bu kanuna göre, "en az %50 oranda engelli olan ve ağır engeli olduğu tespit edilen; hane içinde kişi başı ortalama aylık gelir tutarı, net asgari ücret tutarının üçte ikisinden (2/3) az olan engellilere" evde bakım desteği olarak, bakım ücreti gösterge rakamı ile memur maaş katsayısının çarpımı sonucunda bulunan tutarda ödeme yapılmaktadır<sup>389</sup>.

Engellilere yönelik evde bakım aylığından yararlanan kişi sayısı, 2016 yılında yaklaşık 480.000 kişidir. Tablo 31'de görüldüğü gibi, 2006 yılında 66 milyon TL harcama yapılırken, bu rakam 2017 yılında 6.037 milyon TL'ye artmıştır. Ayrıca sabit fiyat ile %3.649 artış yaşandığı görülmektedir.

---

\* %40-%69 oranında engeli olanlara 3 aylık 1.440 TL; %70 ve üzeri engeli olanlara ise 3 aylık 2.160 TL'dir.

\*\* 65 Yaşını Doldurmuş Muhtaç, Güçsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşları ile Engelli ve Muhtaç Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması Hakkında Yönetmelik, 25.01.2013 tarih ve 28539 sayılı Resmi Gazete. <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2022.pdf> (30 Nisan 2019).

\*\*\* 2016 yılında en az bir kere ödeme almış toplam kişi sayısıdır.

<sup>388</sup> Sosyal yardımlardan yararlanan kişiler hakkında veriler: T.C. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, 2016 Yılı Faaliyet Raporu, 2017, Ankara: AÇSHB'den erişim sağlanamadığı için CİMER üzerinden elde edilmiştir.

<sup>389</sup> AÇSHB Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü, Yaşlı ve Engellilere Yönelik Yardımlar, <https://www.ailevecalisma.gov.tr/sygm/programlarimiz/sosyal-yardim-programlarimiz/>, (30 Nisan 2019).

#### **3.2.3.2.3. Eşi Vefat Etmiş Kadınlara Yönelik Maaşlar**

SYGM tarafından 29.12.2011 tarih ve 2011/8 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fon Kurulu kararı ile düzenli olarak eşi vefat etmiş kadınlara yönelik, nakdi sosyal yardım programı başlatılmıştır. Buna göre eşi vefat etmiş, muhtaç durumda olan, sosyal güvenlik kuruluşlarına tabi olmayan ve bu kuruluşlardan aylık almayan kadınlara, muhtaçlıkları ve şartları sağlama durumları devam ettikçe, aylık 250TL olmak üzere 2 aylık periyotlarla 500TL ödeme yapılmasına 2012 tarihinden itibaren başlanmıştır. Tablo 31'e göre 2012 yılında 244.103 kadına, yaklaşık olarak 371 milyon TL ödeme yapılmıştır. 2016 yılında ise 289.987 kadın yararlanmakta iken, 810 milyon TL harcanmıştır. Harcamalarda 2012-2016 döneminde, sabit fiyatlar ile artış oranı %59 olarak gerçekleşmiştir. 2019 yılında ise aylık 275TL olmak üzere 2 ayda bir toplam 550TL yardım verilmektedir<sup>390</sup>.

#### **3.2.3.2.4. Muhtaç Asker Ailelerine Yapılan Yardımlar**

2013 yılında ASPB tarafından başlatılan yardım programı kapsamında, zorunlu askerlik hizmeti yürüten gençlerin, sosyal güvencesi olmayan ve ihtiyaç sahibi ailelerine yönelik nakdi yardım yapılmaktadır. 2013 yılında askerlik süresi boyunca, aylık 250 TL olmak üzere 2 aylık periyotlarla toplam 500 TL ödeme yapılmaya başlanmıştır. Askere giden kişi evliyse eşi, evli değilse annesi veya babası hak sahibidir. Tablo 31'de görüldüğü üzere; 2016 yılında 74.562 kişi yararlanmış ve toplamda 127 milyon TL harcama yapılmıştır. Bu harcama kaleminde, sabit fiyatlar ile %17 artış olmuştur. 2019 yılı için aylık 275TL olmak üzere 2 aylık periyotlarla 550TL olarak uygulanmaktadır<sup>391</sup>.

#### **3.2.3.2.5. Muhtaç Asker Çocuğu Yardımı**

3294 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu kapsamında sosyal güvencesi olmayan, babası askerlik görevini yerine getirmekte olan, 18 yaşını doldurmamış, bekar olan, Sosyal ve Ekonomik Destek Yardımlarından yararlanmayan, kamu kuruluşlarında koruma ve bakım altında olmayan, diğer kurumlardan asker

<sup>390</sup> AÇSHB Sosyal Hizmetler Genel Müdürlüğü, Eşi Vefat Etmiş Kadınlara Yönelik Yardım Programı, <https://www.ailevecalisma.gov.tr/sygm/programlarimiz/sosyal-yardim-programlarimiz/>, (11 Nisan 2019).

<sup>391</sup> AÇSHB Sosyal Hizmetler Genel Müdürlüğü, Muhtaç Asker Ailelerine Yönelik Yardım Programı, <https://www.ailevecalisma.gov.tr/sygm/programlarimiz/sosyal-yardim-programlarimiz/>, (11 Nisan 2019).

yardımları adı altında yardım almayan, 2022 sayılı Kanunda sağlanan aylıklardan yararlanmayan ve muhtaçlık durumuna "uygun görülen" kişilere yapılan nakdi yardım programıdır. 2015 yılında aylık 100TL olmak üzere 2 ayda bir 200TL ödeme yapılmaya başlanmıştır. Tablo 31'e göre; 2015 yılında, bu yardımdan 3.803 çocuk yararlanmış ve toplam 2.349 bin TL ödeme yapılmıştır. 2016 yılında ise 6.313 çocuk yararlanırken, 4.036 bin TL ödeme yapılmıştır. 2015 yılına göre harcamalarda, sabit fiyatlarla %110 artış olmuştur<sup>392</sup>.

#### **3.2.3.2.6. Öksüz ve Yetim Yardımı**

3294 sayılı Kanun kapsamında annesi veya babası vefat etmiş, 18 yaşından küçük çocuklara yönelik yürütülen nakdi yardım programıdır. Öksüz ve yetim yardımı kapsamında ise aylık 100TL nakdi ödeme yapılmaktadır. Tablo 31'e göre; 2015 yılında bu yardımdan 35.401 çocuk yararlanırken, 22.837 bin TL ödeme yapılmıştır. 2016 yılında ise yararlanıcı sayısı 52.836 kişi iken, toplam 53.184 bin TL harcanmıştır. Bu harcamalar sabit fiyatlar ile %178 artış göstermiştir.

#### **3.2.3.2.7. Diğer Yardımlar**

SDYTF yoksullara yönelik çeşitli yardımlar yapmaktadır. Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları'na aktarılan kaynaklar ile yoksulların gıda, giyim, yakacak, barınma, sağlık, eğitim vb. ihtiyaçları karşılanmaktadır. Aile yardımları kapsamında ekonomik yoksulluk içinde olan kimselere, Ramazan ayı ve Kurban Bayramı öncesinde yılda iki kez gıda yardımları, oturulmayacak derecede olan evlerde barınan muhtaç kimselere, bakım ve onarım için nakdi barınma yardımları, sosyal güvenceden yoksul, muhtaç durumda bulunanlara yönelik sosyal konut projesi ve ihtiyaç sahibi ailelere en az 500 kg kömür dağıtılması şeklinde yakacak yardımı yapılmaktadır.

Özel amaçlı yardımlar ise aşevi faaliyetleri, afet yardımları, acil durum yardımları, terörden zararı yardımları ve şehit yakınları ve gazilere yönelik yardımları kapsamaktadır. Sağlık yardımları arasında, sosyal güvenceden yoksul engellilerin topluma uyumunu kolaylaştırmak için her türlü araç gereç ihtiyaçlarının karşılanmasına

<sup>392</sup> AÇSHB Sosyal Hizmetler Genel Müdürlüğü, Muhtaç Asker Çocuğu Yardım, <https://www.ailevecalisma.gov.tr/sygm/programlarimiz/sosyal-yarim-programlarimiz/>, (11 Nisan 2019).

yönelik engelli ihtiyaç yardımları, yoksullara yönelik bir sağlık harcaması olan GSS ödemeleri ve yoksul olan adaylarına kendilerinin ve çocuklarının düzenli sağlık kontrollerinin yapılmasına yönelik şartlı sağlık yardım harcamaları bulunmaktadır. Eğitim yardımları ise eğitim materyali, yoksul ailelere çocuklarını düzenli olarak okula göndermeleri amacıyla her ay verilen şartlı eğitim yardımı, taşınmalı eğitim ile merkeze taşınan yoksul çocuklara verilen öğle yemeği, taşınmalı sistem dışında kalan ilköğretim ve ortaöğretim öğrencilerinin ulaşım, öğle yemeği, barınma vb. ihtiyaçlarının karşılanmasına yönelik yapılan harcamalar ve ilköğretim öğrencilerine ücretsiz kitap dağıtılması gibi harcamaları kapsamaktadır<sup>393</sup>.

Son olarak, yoksullara yönelik olarak yapılan sosyal yardım harcamalarının doğrudan etkilerinin tespit edilebilmesinin, bu çalışmanın kapsamını aştığı ifade edilebilir. Bununla birlikte yapılan toplam sosyal koruma harcamaları ve bu harcamalar içerisinde, doğrudan yoksullara yönelik olarak yapılan harcamalarının incelenmesi, genel olarak değerlendirme yapabilmeye olanak sağlayacaktır. Buna göre Tablo 31'e de yansıdığı üzere toplam harcamalar miktarı, yardım türlerinin AÇSHB bünyesinde toplanması ile artmaya başlamıştır. Sosyal harcamalar içerisinde ise doğrudan yoksullara yönelik, düzenli gelir desteği sağlayabilen yardım türleri kapsamında yapılan harcamalarda da artış olmuştur. Ancak genel olarak toplam sosyal koruma harcamalarının içerisinde, doğrudan yoksullara yönelik yapılan harcamaların payının artışa rağmen sınırlı kaldığı söylenebilir.

---

<sup>393</sup> AÇSHB Sosyal Hizmetler Genel Müdürlüğü, Sosyal Yardım Programları, <https://www.ailevecalisma.gov.tr/sygm/programlarimiz/sosyal-yarim-programlarimiz/>, (11 Nisan 2019).

**Tablo 31**  
**Yoksullara Yönelik Yapılan Sosyal Yardım Harcamaları, 2006-2017, (Milyon TL)**

| Milyon TL                                  | 2006  | 2007  | 2008  | 2009  | 2010  | 2011  | 2012  | 2013  | 2014  | 2015  | 2016   | 2017   | Artış % |
|--------------------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|--------|--------|---------|
| AÇSHB Harcamalar toplamı*                  | 431   | 609   | 1.061 | 1.791 | 2.770 | 3.593 | 4.741 | 4.933 | 5.894 | 7.076 | 9.201  | 10.703 |         |
| 2022 sayılı Kanun Ödemeleri                | 1.380 | 1.661 | 1.690 | 2.382 | 2.551 | 2.822 | 2.911 | 3.325 | 3.595 | 4.129 | 4.763  | 5.282  | 57      |
| Engellilere yönelik harcamalar             | 66    | 141   | 528   | 1.126 | 1.776 | 2.480 | 2.914 | 3.449 | 3.982 | 4.378 | 5.198  | 6.037  | 3.649   |
| Eşi vefat etmiş kadınlara yönelik ödemeler |       |       |       |       |       |       | 371   | 752   | 814   | 820   | 810    | 820    | 59      |
| Muhtaç asker ailelerine yapılan ödemeler   |       |       |       |       |       |       |       | 77    | 222   | 164   | 127    | 130    | 17      |
| Muhtaç asker çocuğu yardımı                |       |       |       |       |       |       |       |       |       | 2     | 4      | 6      | 110     |
| Öksüz ve yetim yardımı                     |       |       |       |       |       |       |       |       |       | 22    | 53     | 77     | 178     |
| Ödeme** gücü olmayanların GSS primleri     | 2.909 | 3.913 | 4.031 | 5.506 | 4.944 | 5.558 | 3.995 | 7.565 | 6.244 | 6.405 | 7.002  | 7.743  | 9       |
| Toplam Harcamalar(B)***                    | 6     | 8     | 10    | 14    | 15    | 18    | 19    | 26    | 27    | 30    | 35     | 37     | 176     |
| DGDÖ (A)****                               | 1.521 | 1.923 | 2.338 | 3.617 | 4.364 | 5.344 | 6.244 | 7.655 | 8.674 | 9.585 | 11.042 | 10.455 | 248     |
| A/B (%)                                    | 22    | 22    | 23    | 25    | 27    | 28    | 32    | 29    | 31    | 31    | 31     | 27     |         |
| GSYH (C)                                   | 789   | 880   | 994   | 999   | 1.100 | 1.400 | 1.600 | 1.800 | 2.000 | 2.300 | 2.600  | 3.100  |         |
| A/C (%)                                    | 0,19  | 0,22  | 0,24  | 0,36  | 0,38  | 0,38  | 0,40  | 0,42  | 0,42  | 0,41  | 0,42   | 0,34   |         |
| B/C (%)                                    | 0,87  | 0,98  | 1,02  | 1,42  | 1,37  | 1,32  | 1,24  | 1,44  | 1,33  | 1,29  | 1,35   | 1,21   |         |

**Kaynak:** Yentürk, *Türkiye'nin Kamu Harcamaları (2006-2017)*, s.51-52; Yentürk, *"Türkiye'de Yoksullara Yönelik Harcamalar"*, s.445,449; GSYH verileri için, TÜİK, Üretim Yöntemi ile Yıllık GSYİH, Cari Fiyatlarla; Artış oranları, Yentürk, *Türkiye'nin Kamu Harcamaları (2006-2017)*, s.60-63'den elde edilmiştir. \*SYDTF'na transferler, ödeme gücü olmayanların primleri ve 2022 sayılı kanunla yapılan ödemeler hariç. Toplam harcamalar ve GSYH milyar TL. Son sütundaki artış oranları, sabit fiyatlar ile (TÜFE, 2003=100). \*\*2011 yılına kadar Sağlık Bakanlığı bünyesinde Yeşil Kart harcamaları. \*\*\*Toplam harcamalar, Tablo 29'da bulunanlara ek olarak, SDYTF'ye yapılan transferleri, SYDTF giderlerini, Mahalli idarelerin sosyal hizmet ve yardım giderlerini, Fakirlere yönelik kömür yardımlarını, Sosyal Destek Programı (SODES) harcamalarını, Vakıflar Genel Müdürlüğü(VGM) harcamalarını ve GAP idaresi, İnsani ve Sosyal Gelişme Genel Koordinatörlüğü harcamalarını da kapsamaktadır. \*\*\*\*Düzenli Gelir Desteği Ödemeleri (DGDÖ), 2022 sayılı Kanun Ödemeleri, Engelli bakım aylıkları, eşi vefat etmiş kadınların aylıkları, muhtaç asker ailelerine yapılan ödemeleri ile öksüz ve yetim aylığı toplamını ifade etmektedir. Küçük oranda şartlı sağlık harcaması ve muhtaçlık aylığını da dahildir.

Bu başlıkta açıklanan sosyal yardımların, doğrudan çalışan yoksullara yönelik olup olmadığı konusunda, kesin ve ayrıntılı bir sınıflandırma yapılamamaktadır. Dolayısıyla bu yardım türleri, genel olarak yoksullukla mücadele kapsamında, özel olarak ise çalışan yoksulluğu ile ilgili olarak çalışan yoksullara da etkisi olan uygulamalar olarak kabul edilmektedir<sup>394</sup>.

Sosyal yardımların, genel olarak yoksulluk ile ilişkisini inceleyen, genelde yoksullar özelde çalışan yoksullar açısından önemini ortaya koyan çalışmaların olduğu görülmektedir. Sarısoy ve Koç, yoksulluk ile mücadelede sosyal yardımların etkisini ele aldıkları çalışmada, regresyon testi uygulamışlardır. Buna göre sosyal kamu harcamaları, yoksulluk oranları üzerinde azaltıcı etkiye sahiptir. Bununla birlikte bu etki, bazı kesimlerde çok yüksek ortaya çıkmakta iken, diğer bazılarında bu başarı yakalanamamıştır<sup>395</sup>. Metin, 2000'li yıllarda uygulanan ekonomik ve sosyal politikalar temelinde yoksulluk sorununu incelemiştir. Ankara'da bulunan mutlak yoksullar üzerine yapılan çalışmada, mutlak yoksulluk içinde yaşayan yoksul kesimlerin sınırlı dahi olsa yaşam standartlarında bir iyileşme olduğu sonucuna varmıştır. Diğer taraftan bu çalışma, çalışan yoksulluğu ile ilgili bilgiler de vermektedir. Buna göre hanede, çalışma karşılığı gelir elde edenlerin büyük bir çoğunluğunun (83,6) elde ettiği gelir, asgari ücretin altında kalmıştır. Aynı zamanda hanelerin, çok düşük bir oranı (%3,4) tam asgari ücret seviyesinde gelir elde edebilmiştir. Ek olarak çalışanların yaklaşık olarak beşte biri (%17,8) sigortalı olarak istihdam edilmiştir<sup>396</sup>.

Sosyal yardımların, yoksulluk üzerine etkilerini inceleyen saha araştırmaları da bulunmaktadır. Ancak bu durumda sadece yoksullar değil, çalışan yoksulların da kapsam içinde olduğu görülmektedir. Diğer taraftan, doğrudan çalışan yoksulluğu konusunda yapılmış saha çalışmalarına da rastlanmaktadır. Sallan Gül ve Gül, Kocaeli, Mersin ve Denizli'de yaptıkları araştırmada, yardım alan kişilerin çoğunlukla "sigortasız ve geçici enformel işlerde çalıştıklarını, düzensiz ve yetersiz gelirleri nedeniyle yoksulluklardan kurtulamadıkları için yardımlara başvurdıkları" sonucuna

---

<sup>394</sup> Erdoğan ve Kutlu, s.101.

<sup>395</sup> İdris Sarısoy ve Selçuk Koç, "Türkiye'de Kamu Sosyal Transfer Harcamalarının Yoksulluğu Azaltmadaki Etkilerinin Ekonometrik Analizi", **Maliye Dergisi**, S:158, 2010, s.326,345.

<sup>396</sup> Banu Metin, **Türkiye'de 2000 Sonrası Dönemde Uygulanan Ekonomik ve Sosyal Politikalar Temelinde Yoksulluk Sorunu "Ankara'da Uygulamalı Bir Araştırma"**, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Eğitim ve Araştırma Merkezi Yayınları, Ankara: T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Yayın No:39, 2013, s.18,283-284.

ulaşmışlardır<sup>397</sup>. Hacımahmutoğlu, Ankara Keçiören ilinde yapmış olduğu saha araştırması sonucunda, tüm yardım kalemlerinin en az birinden faydalanan kişilerin, büyük çoğunluğunun düzenli ya da düzensiz olarak bir işte çalıştığı sonucuna ulaşmıştır. Görüşmecilerin ifadelerine de yer verilen çalışmaya göre, sosyal yardımların hayatlarını devam ettirebilme konusundan çok büyük desteği olduğunu; yardımların yeterli olduğunu; durumlarının iyileştirilmesi için yeterli olmadığını ifade eden, görüşmecilerin olduğu görülmektedir<sup>398</sup>. İslamoğlu ve arkadaşları, Kırşehir ilinde çalışan yoksulluğuna yönelik olarak, yerel sanatçı olarak Abdalları ele aldıkları çalışmada, 22 kişi ile görüşmüşlerdir. Buna göre katılımcıların, sosyal yardım olarak aldıkları yardımlar, kömür yardımı ile sınırlı kalmıştır. Dolayısıyla Abdalların çalışan yoksulluğu üzerine, sosyal yardımlar ve devlet desteği yeterli seyide gerçekleşmemiştir<sup>399</sup>.

Çalışan yoksulluğu konusunu, sosyal yardımlar kapsamında eleştiren ve sosyal yardımların, yoksulluğun yönetilmesinde kullanıldığı ifade eden çalışmalarda bulunmaktadır. İpek, sosyal yardım alanında çeşitliliğin olduğunu, ancak yardımların yoksulluğun giderilmesinden ziyade, yoksulluğun yönetilmesine yönelik olarak kullanılarak, yoksulluğun kalıcı hale getirildiğini savunmaktadır. Diğer taraftan sosyal yardımlar, yoksulluğu sürdürebilir düzeyde tutmakta, siyasi devamlılığı sağlamakta ve hayırseverliğin ön plana çıkarıldığı bir araç haline getirilmektedir<sup>400</sup>. Buğra bu durumu, *"kamu kaynakları ve özel bağışların girift bir biçimde iç içe girdiği bir model"* olarak betimlemektedir<sup>401</sup>. Durmaz ise Türkiye'de, neoliberal politikalar ile uyumlu sosyal politika rejimini eleştirel olarak incelemiştir. Buna göre çalışmada, sosyal politika anlayışındaki değişikliklerle birlikte, piyasa fırsatlarından yararlanamayan yoksul kesimlerin yeniden piyasaya katılmasını amaç edinen, yeni bir sosyal yardım anlayışının ön plana çıkarıldığını iddia etmiştir<sup>402</sup>. Bu konuda Kutlu, *"Sosyal yardım, düşük ücretli çalışmayı kabul edilebilir kıldığı ölçüde, düşük ücretli işlerin varlığını yeniden üretmekte ve emeğin sermaye karşısındaki göreceli konumunu zayıflatan bir özellik*

<sup>397</sup> Sallan Gül ve Gül, s.387.

<sup>398</sup> Hacımahmutoğlu, s.181,202.

<sup>399</sup> İslamoğlu ve Diğerleri, s.463,478.

<sup>400</sup> İpek, *"Yeni Yoksulluk ve Türkiye'de Sosyal Yardım Paradoksu"*, s.78.

<sup>401</sup> Buğra, s.131.

<sup>402</sup> Orkun Saip Durmaz, "Neo-Liberal Sosyal Politika Rejiminin Tesisi ve AKP", *Çalışma ve Toplum*, 2016/1, s. 163.

*kazanmaktadır"* saptamasını ortaya koymaktadır. Bununla birlikte sosyal yardımlar, düşük ücretli işlerde çalışabilmeyi mümkün kılarak, ücret eşitsizliklerini de yeniden üretmektedir<sup>403</sup>.

Türkiye'de genelde yoksulluğu özelde ise çalışan yoksulluğunu hedef almakta olan sosyal yardımlar incelenmiştir. Bu noktada öncelikle 2000'li yıllardan itibaren, Türkiye'nin sosyal politika politikalarında ve buna bağlı olarak sosyal güvenlik sisteminde dönüşüm yaşanmakta olduğu görülmüştür. Çalışmada bu süreçte, Türkiye'de sosyal yardımlara yönelik olarak yapılan harcamalarda, bir artışın söz konusu olduğu açıklanmıştır. Bu olgu ise hem paradigma olarak hem de politika uygulamalarında karşılık bulmuştur. Buna göre Paradigma düzeyinde ele alındığında sosyal yardımların, diğer sosyal politikaları ve sosyal koruma uygulamaları tamamlayıcı bir işlevde kullanılması gerekirken, sosyal politika anlayışı ve uygulamaları, sosyal yardımlara dayalı bir hale getirilmektedir<sup>404</sup>. Tablo 32'ye yansıdığı üzere, yoksulluk oranlarında 2002 sonrasında azalma olmuştur. Özellikle \$4.3 olarak belirlenen yoksulluk sınırına göre, oran 2002'de %30 iken, 2015 yılında %1 civarına düşmüştür. Bu durum artan sosyal yardım harcamaları ile yoksulluğun azaltılması arasında pozitif bir ilişki olduğunu göstermektedir.

**Tablo 32**  
**Türkiye'de Fert Yoksulluk oranları**

|                                                     | 2002  | 2003  | 2004  | 2005  | 2006  | 2007 <sup>(3)</sup> | 2008  | 2009  | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|-----------------------------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|---------------------|-------|-------|------|------|------|------|------|------|
| Gıda yoksulluğu (açlık) <sup>(3)</sup>              | 1,35  | 1,29  | 1,29  | 0,87  | 0,74  | 0,48                | 0,54  | 0,48  |      |      |      |      |      |      |
| Yoksulluk (gıda+gıda dışı) <sup>(3)</sup>           | 26,96 | 28,12 | 25,60 | 20,50 | 17,81 | 17,79               | 17,11 | 18,08 |      |      |      |      |      |      |
| Kişi başı günlük 1 \$'ın altı <sup>(1)</sup>        | 0,20  | 0,01  | 0,02  | 0,01  |       |                     |       |       |      |      |      |      |      |      |
| Kişi başı günlük 2.15 \$'ın altı <sup>(1)</sup>     | 3,04  | 2,39  | 2,49  | 1,55  | 1,41  | 0,52                | 0,47  | 0,22  | 0,21 | 0,14 | 0,06 | 0,06 | 0,03 | 0,06 |
| Kişi başı günlük 4.3 \$'ın altı <sup>(1)</sup>      | 30,30 | 23,75 | 20,89 | 16,36 | 13,33 | 8,41                | 6,83  | 4,35  | 3,66 | 2,79 | 2,27 | 2,06 | 1,62 | 1,58 |
| Harcama esaslı göreceli yoksulluk <sup>(2)(3)</sup> | 14,74 | 15,51 | 14,18 | 16,16 | 14,50 | 14,70               | 15,06 | 15,12 |      |      |      |      |      |      |

**Kaynak:** TÜİK, Yoksulluk Çalışması, 2015, [http://www.tuik.gov.tr/PreTablo.do?alt\\_id=1013](http://www.tuik.gov.tr/PreTablo.do?alt_id=1013), (15 Harizan 2019). (1) 1 \$'ın SGP üzerinden TL karşılığı olarak ilgili yılın cari değerleri kullanılmıştır; (2) Eşdeğer fert başına tüketim harcaması medyan değerinin %50'si esas alınmıştır; (3) 2007 yılından itibaren yeni nüfus projeksiyonları kullanılmaktadır; (4) 2010 yılından itibaren metodolojik revizyon çalışmaları nedeniyle hesaplanmamaktadır.

<sup>403</sup> Denizcan Kutlu, "Ücret İlişkisi ve Ücret-Sosyal Yardım Bağı: Kimi Önergeler", **Türk Tabipler Birliği Mesleki Sağlık ve Güvenlik Dergisi**, C:18, S:67, Ocak-Şubat-Mart 2018, s.15.

<sup>404</sup> Gündoğdu ve Kutlu, s.101.

Ayrıca AÇSHB'yi de düzenleyen, Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nde, bakanlığın görev ve yetkileri arasında da sosyal yardımların ön plana getirildiği görülmektedir. Kararname'de bakanlığın görevleri ile ilgili en başta şu ifadeye yer verilmektedir\*: "*Sosyal hizmetler ve yardımlara ilişkin ulusal düzeyde politika ve stratejilerinin geliştirilmesi amacıyla gerekli çalışmalar yapmak, uygulamam, uygulanmasını izlemek...*" Diğer bir bent de ise "*... aile bütünlüğünün korunması ve aile refahının arttırılmasına yönelik sosyal hizmet ve yardım faaliyetlerini yürütmek...*" şeklinde ifade edilmektedir. Devamında ise, "çocuklar, kadınlar, engellilere ve yaşlılar ve şehitlere" yönelik önlemler sayılmaktadır. Diğer taraftan sosyal yardımların, içeriği ve istihdam politikalarının da, bu doğrultuda şekillendirilmekte olduğu görülmektedir. Bu çerçevede, çalışmanın konusunu oluşturan çalışan yoksulluğu için, herhangi bir ifadenin kullanılmadığı, kamu kurum ve kuruluşların görevlerine ve genel olarak yoksulluk sorununu hedefleyen ve buna yönelik oluşturulan politikalara, "sosyal yardım ve korumaya muhtaç kesimler" şeklinde yansıdığını vurgulamak gerekmektedir.

Sosyal yardımlar, işgücü piyasası ve yardım alanlar kapsamında ele alındığında, daha önce yer verilen çalışmalarda da görüldüğü gibi çalışanların yoksullaşmasına engel olamamaktadır. Bununla birlikte hem yardım alan hem de çalışan kişilerin, çoğunlukla kayıtdışı istihdama katıldıkları görülmektedir. Bu durum, sosyal yardımlardan yararlanmaya yönelik olarak belirlenen kriterlerden kaynaklanmaktadır. Diğer taraftan kayıtdışı istihdamda bulunmak, sosyal güvenceden yoksun olmayı ve çalışma koşulları açısından herhangi bir kuralın olmaması anlamına gelmektedir. Bu yönü ile ele alındığında, sosyal yardım almak için kayıtdışı istihdama yönelen kesimlerin yoksullukları sürekli hale gelmektedir.

---

\* T.C. Cumhurbaşkanlığı, Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, No:1, 10/7/2018 tarih ve 30474 sayılı Resmi Gazete. <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/19.5.1.pdf>(30 Nisan 2019).

## SONUÇ

Yoksulluluk, bireysel özellikler üzerinden açıklanmış ve çalışmayan kesimlerin karşılaştığı bir olgu olarak görülmüştür. Bununla birlikte son yıllarda, yoksulluk üzerine yapılan araştırmalar önemli ölçüde artmaktadır. Bu kapsamda yoksulluk ile ilgili yeni alt kavramlar ortaya konulmaktadır. "Çalışan yoksulluğu" kavramı da küreselleşme sürecinde önem kazanan kavramlardandır.

"Çalışan yoksulluğu" kavramının tanımlanabilmesi amacıyla "çalışma" ve "yoksulluk" kavramlarının birlikte incelenebilmesi gerekmektedir. Bu çerçevede çalışma, bireysel olarak ve anlık gerçekleştirilen bir eylem iken, genellikle yoksulluk, hanehalkı düzeyinde tanımlanmakta ve ölçümü yıllık verilere göre yapılmaktadır. Bu nedenle de kavramların birlikte ele alınabilmesi kolay olmamaktadır. Çalışan yoksulluğu, düzenli bir işte çalışıp da elde edilen gelir düzeyi ile asgari ekonomik ve sosyal faydalara ulaşamayan, toplumun diğer kesimlerine göre görece yoksulluk içinde kalan, birey ve haneler için kullanılan bir terimdir. Çalışan yoksulluğu tanımlanırken, hane düzeyi dikkate alınmaktadır. Yapılan araştırmalarda hanehalkı özelliklerinin, çalışanların yoksullaşmalarında önemli bir etken olduğu ortaya konulmaktadır. Buna göre; hanede yaşayan kişilerin çalışıp çalışmama durumu, çalışmayan bağımlı kişilerin sayısı gibi unsurlar çalışan yoksulluğu üzerinde belirleyici bir rol oynamaktadır.

Çalışan yoksulluğu ile ilgili olarak, hem gelişmiş ülkelerde hem de gelişmekte olan ülkelerde çalışan yoksulluğunun; geleneksel aile yapısında meydana gelen değişiklikler, aile kapsamında bağımlı sayısı, hanehalkı üyelerinin eğitimi durumu, işgücü piyasasının ihtiyaçları doğrultusunda istenilen vasıflara sahip olup olmama gibi bireysel ve hanehalkı ile ilgili özelliklerle yakından ilgili olduğu söylenebilir. Çalışanların yoksullaşmasında "hanehalkı" özelliklerinin etkisi olmakla birlikte; küreselleşme, kayıtdışı ekonomi ve kayıtdışı ekonomiye bağlı olarak kayıtdışı istihdam, düşük ücretler, işgücü piyasasında yaşanan dönüşümler ve buna bağlı olarak istihdamın niteliğinde yaşanan değişimler, sendikaların gücünün ve sendikal faaliyetlerin zayıflaması, kamusal sosyal koruma harcamalarının azaltılması, ekonomik krizler ve yaşanan krizler sonrasında uygulanan istikrar ve yapısal uyum programları gibi "yapısal" olarak nitelendirilen faktörlerin daha etkili olduğu ifade edilebilir. Diğer

tarafından çalışan yoksulluğunu bireysel özelliklere dayandırıldığı görülmüştür. Ancak hanehalkının toplam geliri açısından hane yapısının belirleyici olduğu kabul edilmekle birlikte, çalışanların yoksullaşması makro politikalar ile açıklanabilir.

Çalışan yoksulluğuna yönelik sayısal verilerin yetersizliği ya da hiç olmaması; bu yerlerde, sağlıklı ve anlamlı sonuçlar üretecek çalışmaların yapılmasını olumsuz yönde etkilemektedir. Bu çalışmanın da konusu olan çalışan yoksulluğu, AB ve ABD gibi gelişmiş ülke ekonomilerinde doğrudan ele alınmakta, istatistiki analizler de yine bu bölgelerde üretilmektedir.

ILO, OECD ve Dünya Bankası gibi kuruluşlar, uluslararası olarak araştırmalar yapmakta ve raporlar yayınlamaktadırlar. Buna göre küresel düzeyde istihdam edilen 3.3 milyar kişinin büyük çoğunluğu; ihtiyaçlarını karşılamak, ekonomik güvenlik ve fırsat eşitliğinden yoksul olarak yaşamaktadır. Dünyada günümüzde 700 milyon kişi, bir işe sahip olmasına rağmen, aşırı veya orta yoksulluk içinde yaşamaktadır. Yine küresel düzeyde savunmasız istihdam olarak nitelendirilen, kendi hesabına çalışan ve ücretsiz aile işçisi statüsünde 1.487 milyon kişi bulunmaktadır. Bu da her 100 kişiden 45'inin savunmasız olarak istihdam edildiği ve yine 100 kişiden 45'inin çalışan yoksulluğu ile yüzleştiği anlamına gelmektedir. Dolayısıyla bu manzara ise sadece istihdamın yaratılmasının, yoksulluktan kurtulabilinecek iyileşmelerin yaşandığı anlamına gelmeyeceğini göstermektedir.

Çalışma kapsamında, gerek gelişmiş ülkelerde gerekse gelişmekte olan ülkelerde çalışan yoksulların benzer özelliklere sahip olduğu söylenebilir. Buna göre genel itibariyle; eğitim düzeyinin düşük olması ve işgücü piyasasının ihtiyaçları kapsamında talep edilen vasıflara sahip olmama; kayıtdışı ekonominin yaygınlığı; eğitim seviyesi, nitelik düzeyi, istihdam türü, ayrımcılık vb. sebeplerle istihdam sonucunda elde edilen ücretin düşük olması; ekonomide yaşanan yapısal değişimler sonucunda, sektörel istihdam yapılarında da büyük ölçüde değişimler yaşanması; çalışanlar arasında örgütlenmenin zayıflaması; hanede toplanan gelir açısından gelir elde eden birey sayısının yetersiz olması; bağımlı sayısının (çocukların, bakıma muhtaç engelli ve yaşlıların) var olması ve bunların sayısının fazla olması; kadınların işgücü piyasasındaki zayıf konumları; işgücü piyasasında din,dil,ırk,cinsiyet gibi ayrımcılıklara

maruz kalınması; ekonomide yeteri kadar istihdam yaratılmaması ya da yaratılan istihdamların yoksulluktan kurtulmayı sağlayabilecek, insana yakışır iş niteliğine sahip olmaması; gelir dağılımında adalet ile ekonomik büyümenin bir arada sürdürülmesi gerekliliğinin dikkate alınmaması; küçük ölçekli işletmelerde çalışma, ücretli veya yevmiyeli çalışma, kendi hesabına çalışma ve ücretsiz aile işçisi olma; yoksulluğa meyilli istihdam statülerinin yaygın olduğu, tarım ve inşaat işleri gibi unsurlar çalışan yoksulların varlığını ve düzeyini doğrudan etkilemektedir.

Türkiye'deki çalışan yoksulluğu ise dünyadaki görünümlerinden farklı düşünülemez. Bununla birlikte Türkiye'de, doğrudan çalışan yoksulluğu konusunda yapılan çalışmalar yeterli görünmemektedir. Aynı zamanda çalışmalarda kullanılmış olan veriler güncellikten uzaktır. Diğer taraftan çalışan yoksulluğunun, Türkiye'de resmi olarak karşılık bulmadığını söylemek gerekmektedir. Bu nedenle de çalışan yoksulluğu ile ilgili herhangi bir veriye erişim sağlanamamaktadır. Bu konuda elde edilen veriler ise uluslararası kuruluşlar tarafından yayınlanan çalışmalardan elde edilebilmektedir.

Türkiye, dünya ekonomisinde yaşanan dönüşümlerden ayrı tutulamaz. Bu nedenle küreselleşme sürecinde çalışan yoksulluğuna etki eden faktörlerin, ülkemizde de geçerli olduğu söylenebilir. Bununla birlikte Türkiye'de çalışan yoksulluğu, ekonomik ve sosyal olarak dünyadan farklı olarak gelişmiş ve ilerlemiştir. Özellikle aile yapılarında yaşanan dönüşümlerde bu ortaya çıkmaktadır. Buna göre korumacı ve kalabalık aile yapıları kısmen önemini kaybetmiştir. Bu ise genelde yoksulluğu özelde çalışan yoksulluğunu daha da görünür yapmaktadır.

Türkiye işgücü piyasasında, kayıtdışı çalışma önemli bir sorun olarak ortaya çıkmaktadır. Ülkemizde toplam istihdamın %34'ü olan, 9.6 milyon kişi kayıtdışı olarak çalışmaktadır. Kayıtdışı istihdam içerisinde ise ücretli veya yevmiyelilerin oranı(%18) görece az olsa da kendi hesabına çalışanlar(%66) ve ücretsiz aile işçilerinde(%58) yaygın olarak görülmektedir. Kayıtdışı istihdamda ise güvencesizlik hakim olmaktadır. Bu nedenle de esnek işlerde, düşük ücretler ve kötü çalışma koşulları altından, doğal olarak çalışanların yoksullaşması hızlanmaktadır.

İşgücü piyasası, cinsiyet eşitsizlikleri üretmektedir. Kadın çalışanların çoğunluğunun kayıtdışı olarak, dolayısıyla vasıf ve nitelik gerektirmeyen ya da düşük nitelik gerektiren, esnek ve güvencesiz işlerde, düşük ücret ile istihdam edildikleri görülmektedir.

Neoliberal politikaların uygulama alanı bulması sonucunda, yeni istihdam türleri yaygınlaşmaya başlamıştır. Çalışma hayatında ise güvencesizlik ortaya çıkmıştır. Bu durumda çalışanlar ise, işverenlerin belirlediği koşullarda çalışmaya ve yaşamaya devam etmektedirler.

Bu durum sendikalara da yansımaktadır. Sendikalar, üyelerinin haklarını korumamaya yönelik eylemlerinden uzaklaşmaya başlamışlardır. Bu konuda sendikaların, hem mevcut istihdamı korumak için müzakerelerde esnek ücret ve esnek istihdam gibi uygulamaları kabul etmek durumunda kaldıkları, hem de ücret pazarlıklarında daha düşük ücret artışına razı oldukları görülmüştür. Bu nedenle sendikalara olan güven azalmıştır. Bu durum ise sendikalaşma oranlarında düşüş ile kendini göstermektedir. Ülkemizde, 2019 yılı itibariyle 16.254 bin işçinin, 1.859 bini sendika üyesidir. Bu nedenle sendikaların, koşullar ne olursa olsun yeni üyelere ulaşabilmesi gerekmektedir. Üyelerinin hak ve çıkarlarını koruma ve geliştirme amacıyla olan sendikaların güçlenmesi, hem üyeleri için hem de sendikasız olarak çalışanlar için olumlu katkılar sağlayabilecektir. Böylelikle çalışanların ücret ve diğer çalışma koşullarının iyileştirilmesiyle, gelir dağılımında da iyileşmeler ortaya çıkacaktır.

Sosyal koruma harcamalarının azaltılması, birçok toplumsal kesimlerde özellikle yoksul çalışanlar üzerinde etkili olmuştur. Sosyal koruma harcamalarının azaltılması ise çalışanlar için büyük risk oluşturmaya devam etmektedir. Özellikle zorunlu sigortalıların %40'ını oluşturan 5.8 milyon kişinin, asgari ücretle ve %43 ünü oluşturan 6.2 milyon kişinin, asgari ücretin iki katına kadar ücret ile istihdam edilmekte olduğu ülkemizde, yoksulluk sınırı da dikkate alındığından sosyal transferler daha da çok önem kazanmaktadır. Bu nedenle en büyük risk, çalışanların yoksullaşmaları olacaktır.

2017 yılı itibariyle, 14.5 milyon zorunlu sigortalıların %83'ünü oluşturan 12 milyon kişi, asgari ücret(1404TL) ya da asgari ücretin iki katına kadar bir ücret(1404TL<2808TL) ile çalışmıştır. Yine bu dönem için Türk-iş, açlık sınırını 1567TL ve yoksulluk sınırını 5105TL olarak hesaplamıştır. Bu ise ülkemizde milyonlarca çalışanın, yoksulluk sınırı altında bir ücret ile çalıştığı anlamına gelmektedir.

Gelişmekte olan ülkelerde yaşanan veri yetersizliği nedeniyle oluşturulan bir ölçüm metodu ile herhangi bir karşılaştırma yapılabilmesi mümkün değilse de ülkemiz için çalışan yoksulluğu oranları tahmin edilmiştir. Buna göre 2018 yılında çalışan yoksul sayısı 5.5 milyon ile 10.3 milyon kişi arasındadır. Toplam istihdam içerisinde çalışan yoksulların oranı ise %19,2-%35,9 arasında olmaktadır. Aynı zamanda Türkiye'de, toplam istihdamın %70'ini ücretliler veya yevmiyeliler oluşturmaktadır. Bu kapsamda işçi gelirlerinin, GSYH içerisindeki payının düşmekte olduğu görülmüştür. Bu ise gelir dağılımının bozulmakta olduğu anlamına gelmektedir. Bu bağlamda olabildiğince adil bir gelir dağılımının sağlanabilmesi, çalışan yoksulluğuna yönelik önemli bir araç olacaktır.

Türkiye'de çalışan yoksulluğunu görünümünün, dünyadan bağımsız olmaması sonucunda, bu durum üretilen mücadele politikalarına yansımaktadır. Bunun nedeni ise küresel düzeyde uygulama alanı bulan neoliberal politikaların, Türkiye'de de kendine yer bulması şeklinde ifade edilebilir. Bu noktada ekonomik büyüme, işgücü piyasası ve gelir arttırıcı politikaları önerilmektedir.

Ülkemizde, ekonomik büyüme ile istihdam yaratılacağı ve böylece yoksullukla mücadele edileceği varsayılmıştır. 2000-2017 döneminde 2000 ve 2009 yılı hariç ekonomik büyüme amaçlarına ulaşıldığı görülmektedir. Ekonomik büyüme ile istihdamın yaratılacağı varsayımı ise gerçekleşmemiştir. 2000-2009 yılı döneminde ekonomik büyümeye, istihdamda azalma eşlik etmiştir. Bu durum literatürde "istihdamsız büyüme" olarak nitelendirilmektedir. 2010-2017 yılı döneminde ise istihdam artmıştır. Aynı zamanda dönem başı itibariyle, işsizlik oranlarında yükselme eğilimi, ekonomik büyümeye eşlik etmektedir. Söz konusu yaşananlar "histeri etkisi"nin varlığı ile açıklanmaktadır. Bununla birlikte Türkiye ekonomisinde yaşanan yapısal

değişiklikler, işsizliği arttırmıştır. Ekonomik büyüme politikalarının, yoksullukla mücadelede yeterli olmaması ise işgücü piyasası politikaları ile desteklenmesini gerektirmiştir.

İşgücü piyasası politikaları kapsamında uygulanan pasif ve aktif işgücü piyasası politikaları, neoliberal ekonomi politikalarının uygulanması sonucunda ortaya çıkan olumsuz etkileri hafifletme amacı taşımaktadır. Ülkemizde de özellikle 2000'li yıllarla birlikte önem kazanmış ve bu politikalara olan ilgi artmıştır. Dolayısıyla bu politikalar ile çalışan ancak yoksulluktan kurtulamayan kesimlerin yoksulluklarının önlenmesi mümkün görünmemektedir. Bu nedenle geçici bir tedbir olduklarını söylemek yanlış olmayacaktır.

İşgücü piyasası politikaları kapsamında, öncelikle işsizlik sigortası, ücret garanti fonu ve kısa çalışma ödeneği gibi pasif işgücü piyasası politikaları bulunmaktadır. Bu politikalar; kişileri, katı ve sınırlayıcı yararlanma koşulları ve yardım miktarlarının yetersiz olması nedeniyle piyasa oluşabilecek olan risklere karşı korumada yetersiz kalmaktadır. Bir diğer pasif istihdam politikası, özelleştirmeler kapsamında gündeme gelen iş kaybı tazminatının ise istihdamda olmama durumunu, tazmin edip etmeyeceği tartışılabilir. Bu konuda hane yapısı ve hanede yaşayanların çalışıp çalışmama durumu belirleyici olacaktır. Dolayısıyla, işini kaybeden kişi ve ailesi için bir riskin olabileceği söylenebilir. Diğer taraftan pasif işgücü piyasası kapsamında gündeme gelen, işsizlik sigortası fonunun amacı dışında harcamalara daha çok yöneldiği görülmektedir. Bu fon içerisinde, AİPP için harcamalar yapılmaktadır. Bu kapsamda PİPP uygulamalarının yararlanma koşullarının, kapsamının ve sağlanacak faydanın, kaynakların yüksek verimlilik sağlanabilecek şekilde kullanılması ile olabildiğince genişletilebilmesi, çalışanların yoksullaşmasını hafifletebilecek bir araç olabilir.

Aktif işgücü piyasası politikalarının ise çalışan yoksulluğuna yönelik olarak pasif kaldığı söylenebilir. Bu politikaların, daha çok işsiz ve işsiz kalma riski taşıyan kesimlere hitap ettiği, bu nedenle korumaya ihtiyaç duyan kesimler üzerinde olumlu fakat geçici etkilerinin olabildiği, ancak genel olarak çalışan yoksulluğunu hafifletme ve azaltma amaçları doğrultusunda başarıya ulaşamadığı görülmüştür. Türkiye'de AİPP kapsamında, yoksullara yönelik mesleki eğitim verilmesi ile "istihdam güvencesi"

sağlanabilmesi amaçlanmaktadır. Bu durumda ise işlerin niteliğinin, güvencesiz olabileceği anlaşılmaktadır.

Çalışan yoksulluğu ile mücadele kapsamında, asgari ücret ve asgari gelir indirimi ve sosyal refahı arttırmaya yönelik olarak sosyal yardımlar gibi gelir arttırıcı politikalara yer verilmektedir. Asgari ücret, çalışan yoksulluğu üzerinde önemli bir rol oynamaktadır. Örneğin asgari ücret seviyesi, sosyal yardımlardan yararlanma kriterlerine yansımaktadır. Aynı zamanda asgari ücret, çalışanlara ihtiyaçlarını karşılayabilmek için gerekli minimum geliri sunması açısından önem taşımaktadır. Ancak ülkemizde, asgari ücret hesaplanması ve uygulanmasına yönelik bir takım sorunlarla karşılaşmaktadır. Örneğin Türkiye'de, asgari ücret hesaplamalarında hanenin ihtiyaçları değil, bireyin ihtiyaçları dikkate alınmaktadır. Bu durum ise hanedeki bireylerin, çalışmalarına rağmen yoksullaşmalarına zemin hazırlamaktadır. Buna göre asgari ücretin, TÜİK tarafından hesaplanan tek kişinin geçim ücretini karşılayamadığı gibi asgari ücret üzerinden yapılan, en yüksek asgari geçim indiriminin dahi bu farkı kapatamadığı görülmektedir. Mevcut düzeyleri ile asgari ücretlerin, çalışan yoksulluğu üzerindeki işlevini yerine getiremediği ve çalışan hanelerinin yoksullaşmasını engelleyemediğinin ifade edilmesi yanlış olmayacaktır. Bu çerçevede, ekonomik büyümede yaşanan gelişmeler tatmin edici olsa dahi bu gelişmenin, Türkiye'de önemli ölçüde bulunan asgari ücretlilere tam olarak yansımadığı ortaya çıkmaktadır. Bu nedenle ülkemizin öncelikle asgari ücretle ilgili uluslararası sözleşmeleri onaylaması ve onaylanan ve yürürlüğe konulan sözleşmelerdeki çekinceleri de kaldırmaya yönelik gereken düzenlemeleri yapması gerekmektedir. Bu bağlamda ekonomik büyüme ile gelir dağılımında adaletin sağlanmasına yönelik olarak kamunun, mevcut ekonomik durumu da göz önüne alınarak, asgari ücret hesaplamasında ve seviyesinde olabildiğince iyileştirmeler yapılmalıdır. Bununla birlikte asgari ücretin belirlenmesi aşamasında, çalışan kesimlerin de sürece dahil edilmeleri büyük önem taşımaktadır. Böylelikle hem gelir dağılımında adaletin sağlanması söz konusu olabilir hem de asgari ücret ile çalışanların refahları yükseltilebilir.

Türkiye'de genel olarak yoksulluğun, özel olarak ise çalışan yoksulluğunun, sosyal yardımlar ile giderilmeye çalışıldığı görülmektedir. Ancak literatürde konu üzerine yapılan çalışmalar dikkate alındığında, sosyal yardımlardan yararlanmak isteyen insanların ise kayıtdışı istihdama yöneldikleri ortaya çıkmaktadır. Kayıtdışı istihdamda güvencesizliğin bulunduğu, formel alana göre görece daha kötü çalışma koşullarının ve düşük ücretlerin hüküm sürdüğü bilinmektedir. Bu niteliğiyle sosyal yardımlar, çalışan yoksulluğunu beslemektedir. Bu nedenle de sosyal yardımlara ulaşabilmek için oluşturulan kriterlerin, çalışan yoksulları kapsayacak şekilde genişletilmesi ve kamunun ekonomik durumunun da dikkate alınması koşuluyla, fayda olanaklarının olabildiğince genişletilmesi büyük önem taşımaktadır.

Diğer taraftan, yoksullara yönelik yapılan sosyal yardımlar kapsamında, engellilere yapılan transferlerin önemi büyüktür. Kamunun bu alanda, evde bakım yardımı ve engelli aylığı gibi transferler ile sorumluluk alması olumlu bir gelişmedir. Bununla birlikte ülkemizin geleneksel aile dayanışma yapısında, ev içinde kadınlar ön plana çıkmaktadır. Dolayısıyla bu durum, evde bakım aylığı verilmesi ile bakım görevinin, doğal olarak kadınlar üzerine yüklenildiği anlamına gelmektedir. Bunun da toplumsal yapıda bulunan, cinsiyet temelli eşitsiz iş bölümünü pekiştirdiği söylenebilir. Bu çerçevede, toplumsal olarak kadına yüklenilen görevlerin göz önünde bulundurulması koşuluyla, ilgili düzenlemelerin yeniden gözden geçirilmesi ile cinsiyet eşitsizliğini besleyebilecek olan uygulamaların önüne geçilebilir. Diğer taraftan işgücü piyasasında oluşan cinsiyet eşitsizlikleri de dikkate alındığında, kadının yoksullaşmasına zemin hazırlayan diğer faktörlere de odaklanılması ile kadın istihdamının teşvik edilmesi gerekmektedir.

Bu kısımda izah edilen bulgu ve önerilerle birlikte son söz olarak; "çalışan yoksulluğu" kavramının uluslararası kuruluşlar tarafından kullanıldığı görülmekte iken, Türkiye'de bu kavram henüz resmi olarak kullanılmamıştır. Bu bağlamda "çalışan yoksulluğu" kavramının, Türkiye'de resmi olarak kullanılmasına yönelik çalışmaların başlatılması yoluyla, yapılacak olan araştırmalarda ortaya çıkabilecek zorlukların nispeten hafifletilmesine olanak sağlanabilir. Böylelikle sağlıklı ve düzenli araştırmalar yapılabilmesi ile çözüm odaklı çıktılar da elde edilebilecektir. ILO'nun çalışmalarında

yer alan "uygun iş" programı ise çalışma koşullarının iyileştirilmesini önermektedir. Çalışan yoksulluğuna yönelik istihdam yaratılmasının yeterli olmadığı görülmektedir. Bu kapsamda yaratılan işlerin niteliğinin, düzenli, yüksek ücretli ve güvenceli olması için, insana yakışır iş olanaklarının oluşturulmasına önem verilmelidir. Aynı zamanda, işgücü piyasasında önemli ölçüde bulunan düşük ücretli, geçici ve güvencesiz istihdamın azaltılması, çalışan yoksullar açısından mutlak yararlı olacaktır. Bu durumun öncelikle, kamusal alanda karşılık bulması, kurum ve kuruluşların düzenlemelerine yansımaları gerekmektedir. Diğer taraftan çalışan yoksulluğunda, kişilerin ve hanelerin yoksullaşmasında eğitim düzeyi önemli bir etkiye sahiptir. Örneğin eğitim seviyesinin, işgücü piyasasına dahil olma aşamasında ve daha sonra çalışma koşullarının belirlenmesinde etkili olduğu bilinmektedir. Bu kapsamda, sadece işgücü piyasasının gereklerinin karşılanmasına yönelik uygulanan eğitimler çalışan yoksulluğunu beslemektedir. Bu nedenle; ulusal ölçekte aynı düzeyde verilen eğitimde, makas daha çok açılmadan kaynakların daha etkin kullanılması yoluyla öncelikle eğitimde fırsat eşitliğinin sağlanmasına yönelik politikalar üretilmelidir. Bu kapsamda, eğitimde niteliğin artırılmasına önem verilmesi bir zorunluluktur. Böylelikle eğitimde fırsat eşitliğinin sağlanması ile ileride işgücü piyasasına girecek olan bireylerin, nitelikli ve vasıflı olması sağlanılabilecektir. Öyle ki "Ağaç yaşken eğilir" atasözü ile genç yaşta eğitimin önemi vurgulanmaktadır. Dolayısıyla genel olarak yoksulların, özelde ise çalışan ancak yoksulluktan kurtulamayan kesimlerin yaşam koşullarının ve refah seviyelerinin iyileştirilmesinde esas görev kamuya düşmektedir.

## KAYNAKÇA

### *Kitaplar*

- Ak, Rengin, Armağan Türk ve Berna Ak Bingöl. "Yoksulluğun Ölçülmesi", Gökçe Cerev ve Bora Yenihan(Ed.). **Yoksulluk Farklı Boyutlarıyla** içinde. Bursa: Dora Basım-Yayın, 2018, ss.15-36.
- Akbaş, Sezgi. **Aktif İşgücü Piyasası Politikalarının Etki Değerlendirmesi: Denizli İli Örneği**. Ankara: Türk Metal Sendikası Araştırma ve Eğitim Merkezi, 2017.
- Akgeyik, Tekin. **Asgari Ücrette Esnek Modelleme: Bölgesel Asgari Ücret Yaklaşımı**. İstanbul Ticaret Odası, Yayın no:2007-46, 2007.
- Aktel, Mehmet, Uysal Kerman ve Yakup Altan. "Küreselleşme Sürecinde Yoksulluğun Değişen Yüzü", **IV. Uluslararası Sivil Toplum Kuruluşları Kongresi ve Küresel Yoksulluk Bildiriler Kitabı**. Çanakkale: Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi. 19-21Ekim 2007, ss.11-20.
- Arıkan, Gülay, S. Elçin Korkut ve Cem Uluoğlakçı. "Kadın Yoksulluğu ve Mikro kredi Uygulaması: Ankara Örneği", **Uluslararası Yoksullukla Mücadele Stratejileri Sempozyumu: Deneyimler ve Yeni Fikirler Bildiriler Kitabı**. İstanbul: T.C. Başbakanlık Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü. 13-15 Ekim 2010,ss.9-16.
- Aykaç, Mustafa. "Gelir Dağılımının Teorik Analizi", Naci Gündoğan ve Verda Canbey Özgüler(Ed.), **Gelir Dağılımı ve Yoksulluk** içinde. Eskişehir: T.C. Anadolu Üniversitesi Yayını No: 2935, 2014, ss. 16-33.
- Batmaz, Nihat ve Abdulvahap Özcan. "Küreselleşmenin Ekonomik Büyüme ve Yoksulluk Üzerindeki Etkileri: Finansal Krizler", **IV. Uluslararası Sivil Toplum Kuruluşları ve Küresel Yoksulluk Bildiriler Kitabı**. Çanakkale: Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi. 19-21 Ekim 2007, ss.37-52.
- Bauman, Zygmunt. **Çalışma Tüketici ve Yeni Yoksullar**. Ümit Öktem(çev.). İstanbul: Sarman Yayınevi, 1999.
- Benli, Abdurrahman ve Bora Yenihan. "Yoksulluğun Kavramsal Çerçevesi", Gökçe Cerev ve Bora Yenihan(Ed.). **Yoksulluk Farklı Boyutlarıyla** içinde. Bursa: Dora Basım-Yayın, 2018, ss.1-14.
- Biçerli, M. Kemal. **Çalışma Ekonomisi**. İstanbul: Beta Yayınevi, 2000.

- Biçerli, Mustafa Kemal. **İşsizlikle Mücadelede Aktif İstihdam Politikaları**. Eskişehir: T.C. Anadolu Üniversitesi Yayınları, 2004.
- Bozkurt, Veysel. "Püritan Etiğin Sonu ve Post-Endüstriyel Dönüşüm", Aşkın Keser(Ed.). **Çalışma Yaşamında Dönüşümler** içinde. Ankara: Nobel Yayın Dağıtım, 2005, ss.32-61.
- Buğra, Ayşe. **Kapitalizm, Yoksulluk ve Türkiye'de Sosyal Politika**. İstanbul: İletişim Yayınları, 2016.
- Chossudovsky, Michel. **Yoksulluğun Küreselleşmesi**. Neşenur Domaniç(çev.). İstanbul: Çiviyazıları, 1999.
- Crettaz, Eric. Fighting Working Poverty in Post-Industrial Economies-Causes, Trade-offs and Policy Solutions. [Electronic Version] USA: *Edward Elgar*. 2011. (12 Nisan 2019).
- Çelik, Aziz. **Avrupa Birliği Sosyal Politikası ve Türkiye**. İstanbul: Kitap Yayınevi, 2014.
- Demiral, Nalan, Hakan Evin ve Berkan Demşral. "Yoksulluğun Küreselleşmesi ve Küresel Yoksulluk", **IV. Uluslararası Sivil Toplum Kuruluşları ve Küresel Yoksulluk Bildiriler Kitabı**. Çanakkale: Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi. 19-21 Ekim 2007, ss.1-10.
- Dereli, Toker "Teknolojik Değişmeler, Çalışma İlişkileri ve Yeni İstihdam Türleri", Aşkın Keser(Ed.). **Çalışma Yaşamında Dönüşümler** içinde. Ankara: Nobel Yayın Dağıtım, 2005, ss.3-11.
- Ekin, Nusret. Kayıtdışı Ekonomi Enformel İstihdam. [Electronic Version] İstanbul: *İstanbul Ticaret Odası*, 1995, No:1995-17, eBook Collection(8 Ocak 2019).
- Engels, Friedrich. **İngiltere'de Emekçi Sınıfının Durumu**. Yurdakul Fincancı(çev.). 1.Baskı, Ankara: Sol Yayınları, 1997.
- Erdoğan, Necmi. "Yoksulları Dinlemek", Necmi Erdoğan(Ed.). **Yoksulluk Halleri: Türkiye'de Kent Yoksulluğunun Toplumsal Görünümleri** içinde, İstanbul:İletişim Yayınları, 2011, ss.13-26.
- Erdoğan, Seyhan ve Denizcan Kutlu, "Çalışan Yoksulluğu: Türkiye İçin Sosyal Politikalar Bağlamında Bir Değerlendirme", **Zor Zamanlarda Emek**. Ahmet Makal ve Aziz Çelik(drl.). Ankara: İmge Kitabevi, 2017, ss.65-112.
- Erdoğan, Seyhan. "2000'li Yıllarda "İçerdekiler" Azalır, "Dışarıdakiler" Çoğalırken Sendikal Dayanışmayı Hayal Etmek", **19. Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Kongresi (Genişletilmiş Bildiri Özetleri) - "Emeğin ve Sendikacılığın Geleceği"**. Zonguldak: Zonguldak Bülent Ecevit Üniversitesi. 04-06 Ekim 2018, ss.19-22.

- Erdoğdu, Seyhan. **Küreselleşme Sürecinde Uluslararası Sendikacılık**. Ankara: İmge Kitabevi, 2006.
- Gül, Hüseyin ve Songül Sallan Gül. "Yoksulluk ve Yoksulluk Kültürü Tartışmaları", **Türkiye'de Yoksulluk Çalışmaları**. Nurgün Oktik(drl). İzmir: Yakın Kitabevi, 2008, ss.361-396.
- Gündoğan, Naci. **Yoksulluğun Değişen Yüzü Çalışan Yoksullar**. Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayınlar, No: 1727, 2007.
- Güngör, Fatih ve Metin Özuğurlu. **İngiliz Yoksul Yasaları: Paternalizm, Piyasa ya da Sosyal Devlet**. Ankara: Tartışma Metinleri, No:3, 1997.
- Huberman, Leo. **Feodal Toplumdan Yirminci Yüzyıla**, 13. Baskı, İstanbul: İletişim Yayınları, 2013.
- Işık, Oğuz ve M. Melih Pınarcıoğlu. **Nöbetleşe Yoksulluk: Sultanbeyli Örneği**. 9. Baskı, İstanbul: İletişim Yayınları, 2013.
- İŞKUR. **Gençlik Odaklı aktif İşgücü Piyasası Politikaları**. Ankara: Avrupa Rehberlik Merkezi, 2016.
- Koray, Meryem. **Sosyal Politika**. 4. Baskı, Ankara: İmge Kitabevi, 2012.
- Köse, Ahmet Haşim ve Serdal Bahçe. "Hayırsever Devletin Yükseliş: AKP Yönetiminde Gelir Dağılımı ve Yoksulluk", **AKP Kitabı Bir Dönüşümün Bilançosu**. İlhan Uzel ve Bülent Duru(drl.). Ankara: Phoenix Yayınları, 2009, ss.492-520.
- Kutlu, Denizcan. "Sosyal Yardım Hakkı Tartışması: Türkiye'de Bir 'Sosyal Haksızlık' Olarak Sosyal Yardımlar", **Sosyal İnsan Hakları Uluslararası Sempozyumu VII Bildiriler**. Denizli: Pamukkale Üniversitesi. 10-11 Aralık 2015, ss.365-382.
- Lordoğlu, Kuvvet ve Nurcan Özkaplan. **Çalışma İktisadı**. 4.Basım, İstanbul: Der Yayınları, 2014.
- Lordoğlu, Kuvvet ve Nurcan Özkaplan. **Çalışma İktisadı**. İstanbul: Der Yayınevi, 2005.
- Mahiroğulları, Adnan. "1980 Sonrasının Sosyoekonomik Değişim ve Dönüşümü Bağlamında Sendikacılıkta Gelinek Nokta", **18. Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Kongresi-Sosyal Politikada Dönüşümler**. Antalya: Bursa Uludağ Üniversitesi. 19-22 Ekim 2017, ss.147-163.
- Mahiroğulları, Adnan ve Adem Korkmaz. **İşsizlikle Mücadelede Emek Piyasası Politikaları Türkiye ve AB Ülkeleri**. Genişletilmiş 3.Baskı, Bursa: Ekin Yayın Dağıtım, 2013.

- Mahiroğulları, Adnan. "İşsizlikle Mücadelede Aktif Emek Piyasası Politikaları(Sivas Örneği)", **15. Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Kongresi**. Ankara: Gazi Üniversitesi. 9-12 Şubat 2014, ss.98-124.
- Marx, İve ve Gerlinde Verbist. "Combating In-Work Poverty in Europe: The Policy Options Assessed", Hans-JürgenAndreb ve Henning Lohmann(Ed.). **The Working Poor in Europe** içinde. USA: Edward Elgar, 2008, ss.273-292.
- Marx, Karl. **Kapital Birinci Cilt-Kapitalist Üretimin Eleştirel Tahlili**. Alaattin Bilgi(çev.). Ankara: Sol Yayınları, 1975.
- Meda, Dominique. **Emek Kaybolma Yolunda Bir Değer mi?**. 2. Baskı, İstanbul: İletişim Yayınları, 2012.
- Metin, Banu ve Mehmet Merve Özaydın. **Çalışma ve Refah**. 2.Baskı. Ankara: Gazi Kitabevi, 2016.
- Metin, Banu. **Türkiye'de 2000 Sonrası Dönemde Uygulanan Ekonomik ve Sosyal Politikalar Temelinde Yoksulluk Sorunu "Ankara'da Uygulamalı Bir Araştırma"**. Ankara: Çalışma ve Sosyal Güvenlik Eğitim ve Araştırma Merkezi Yayınları. Yayın No:39, 2013.
- Oktik, Nurgün. "Yoksulluk Olgusuna Kavramsal ve Kuramsal Yaklaşımlar", **Türkiye'de Yoksulluk Çalışmaları**. Nurgün Oktik(drl). İzmir: Yakın Kitabevi, 2008, ss.21-56.
- Özen, Serap. "Değişim Sürecinde İşin Anlamı", Aşkın Keser(Ed.). **Çalışma Yaşamında Dönüşümler** içinde. Ankara: Nobel Yayın Dağıtım, 2005, ss.79-106.
- Özgüler, Verda Canbey. **Gelir, Servet ve Yoksulluk**. İstanbul: Cinuıs Yayınları, 2014.
- Polanyi, Karl. **Büyük Dönüşüm Çağımızın Siyasal ve Ekonomik Dönüşümleri**. Ayşe Buğra(çev.). İstanbul: İletişim Yayıncılık, 2017.
- Sarıpek, Doğa Başar. "Yoksulluğun Tanımlanmasında Yeni Boyutlar; Karşılaştırmalı Bir Analiz", Gökçe Cerev ve Bora Yenihan(Ed.). **Yoksulluk Farklı Boyutlarıyla** içinde. Bursa: Dora Basım-Yayın, 2018, ss.37-62.
- Suğur, Nadir, Serap Suğur, Temmuz Gönç-Şavran, Oya Beklen Çetin ve Erhan Akarçay. **Eskişehir'de Çalışan Yoksullar, Enformel İstihdam ve Yoksulluk İlişkileri**. Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Edebiyat Fakültesi Yayınları. 2010.
- Şenses, Fikret. **Küreselleşmenin Öteki Yüzü: Yoksulluk**. 4.Baskı, İstanbul: İletişim Yayınları, 2008.
- Varçın, Recep. **İstihdam ve İşgücü Piyasası Politikaları**. Ankara: Siyasal Kitabevi, 2004.

- Yatkın, Ahmet. "Küresel Yoksulluğun Çözümünde Sivil Toplum Kuruluşlarının Rolü ve Önemi", **IV. Uluslararası Sivil Toplum Kuruluşları ve Küresel Yoksulluk Bildiriler Kitabı**. Çanakkale: Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi. 19-21 Ekim 2007, ss.53-64.
- Yentürk, Nurhan. **Türkiye'nin Kamu Harcamaları (2006-2017)**. İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2018.
- Yıldırım, Sinem. "Yoksulluk Nedenleri", Gökçe Cerev ve Bora Yenihan(Ed.). **Yoksulluk Farklı Boyutlarıyla** içinde. Bursa: Dora Basım-Yayın, 2018, ss.99-113.
- Yılmaz, Tuncay. "Çalışan Yoksulluğu", Gökçe Cerev ve Bora Yenihan(Ed.). **Yoksulluk Farklı Boyutlarıyla** içinde. Bursa: Dora Basım-Yayın, 2018, ss.185-202.
- Yüksel, Abdulkadir. "Toplum Yararına Program Kapsamında İstihdam Edilen Bireylerin Program Sonunda İş Piyasalarına Girişlerinin İncelenmesi Üzerine Nitel Bir Araştırma", **19. Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Kongresi (Genişletilmiş Bildiri Özetleri) - "Emeğin ve Sendikacılığın Geleceği"**. Zonguldak: Zonguldak Bülent Ecevit Üniversitesi. 04-06 Ekim 2018, ss.159-162.

## **Makaleler**

- Abdioğlu, Zehra ve Nilcan Albayrak. "İstihdam Yaratamayan Büyüme: Alt Sektörler Bazında Bir Araştırma", **KTÜ SBE Sosyal Bilimler Dergisi**, C:7, S:13, 2017, ss.215-228.
- Açıkalın, Neriman. "Enformel Sektör ve Yoksulluk: Kentsel İşgücü Pazarı Üzerine Etkileri, İstanbul ve Gaziantep Örnekleri". **Sosyoekonomi Dergisi**. C:6, S:6, 2007-2, ss.43-62.
- Adıgüzel, Orhan ve Hasan Yüksel. "Tarihsel Süreçte Çalışma Kavramı ve Bir Kırılma Noktası Olarak Sanayi Devrimi", **Finans Politik ve Ekonomik Yorumlar**. C:48, S:553, 2011, ss.69-81.
- Arpacıoğlu, Özge ve Metin Yıldırım. "Dünyada ve Türkiye'de Yoksulluğun Analizi", *Niğde Üniversitesi İİBF Dergisi*, C:4, S:2, 2011, ss. 60-76.  
<https://dergipark.org.tr/download/article-file/185013>(22 Haziran 2019).
- Aşkın, Umur ve Elif Özlem Aşkın. "Aktif İstihdam Politikası Olarak Toplum Yararına Programlar: Tokat İli Araştırması", **Gazi İktisat ve İşletme Dergisi**, C:3, S:3, 2017, ss.1-16.
- Aygen, Murat. "Türkiye'de Yoksulluk ve Sosyal Yardım Yaklaşımı Üzerine: Elazığ Örneği". **Avrasya Uluslararası Araştırmalar Dergisi**. C:4, S:8, 2016, ss.150-179.
- Bahçe, Serdal ve Ahmet Haşim Köse. "Yoksulluk: Hüzün ve Disiplin", **Mülkiye Dergisi**. C:36, S:4, 2012, ss.19-33.
- Barışık, Salih, Emrah İsmail Çevik ve Nüket Kırcı Çevik. "Türkiye'de Okun Yasası, Asimetri İlişkisi ve İstihdam Yaratamayan Büyüme: Markov-Switching Yaklaşımı", **Maliye Dergisi**. S:159, 2010, ss.88-102.
- Kesgin, Bedrettin. "Çalışma Yaşamında Değişen Yoksulluk: Çalışan Yoksullar". **İş Ahlakı Dergisi**. C:4, S:7, 2011, ss.65-75.
- Caner, Timur ve Zehra Doğan. "İstihdam Yaratmayan Büyüme: Türkiye Analizi", *Ardahan Üniversitesi İİBF Dergisi*, S:2, 2015, ss.231-247.  
[https://www.researchgate.net/publication/309557154\\_ISTIHDA\\_M\\_YARATMAYAN\\_BUYUME\\_Turkiye\\_Analizi\\_JOBLESS\\_GROWTH\\_Analysis\\_of\\_Turkey](https://www.researchgate.net/publication/309557154_ISTIHDA_M_YARATMAYAN_BUYUME_Turkiye_Analizi_JOBLESS_GROWTH_Analysis_of_Turkey)(13 Nisan 2019).
- Cengiz, Mevsim Çağla ve Yeliz Yeşil. "Türkiye'de Kadın İstihdamını Arttırmaya Yönelik İŞKUR'un Son Yıllarda Yaptığı Çalışmaların İncelenmesi", **Akademik Sosyal Araştırmalar Dergisi**. C:5, S:63, 2017, s.793-805.
- Congregado, Emilio, Antonio A. Golpe ve André Van Stel. "The 'Recession-Push' Hypothesis Reconsidered", [Electronic Version] *International Entrepreneurship and Management Journal*. C:8,S:3, March 2009, ss.1-18. (26 Ocak 2019).

- Coşan, Bilal ve Merve Çiloğlu Yörübulut. "Küreselleşme-Yoksulluk İlişkisinde Mikro Kredi Çıkmazı", **Uluslararası Yönetim İktisat ve İşletme Dergisi**. ICMEB17 Özel sayısı, 2017, ss.43-54.
- Çavuşoğlu, Büşra. "Türkiye'de Çalışan Yoksulluğunun Genel Görünümü". **Sosyal Güvence**. C:1, S:1, 2011, ss.22-33.
- Çetintaş, Hakan ve Hasan Vergil. "Türkiye'de Kayıtdışı Ekonominin Tahmini". *Doğuş Üniversitesi Dergisi*. C:4, S:1, 2003, ss.15-30.  
[http://journal.dogus.edu.tr/index.php/duj/issue/viewFile/17/pdf\\_159](http://journal.dogus.edu.tr/index.php/duj/issue/viewFile/17/pdf_159)(8 Ocak 2019).
- Durmaz, Orkun Saip. " Neo-Liberal Sosyal Politika Rejiminin Tesisi ve AKP". **Çalışma ve Toplum**. 2016/1, ss.143-168.
- Erbaş, Hayriye ve Feryal Turan. "2001 Ekonomik Krizinin Tüketim, Eğitim ve Sağlık Alanlarında Ücretli ve Esnaf Kesimlerine Yansıması", **Ekonomik Yaklaşım**. C:15, S:50, 2004, ss.47-66.
- Erçakar, Mehmet Emin ve Hüseyin Güvenoğlu. "Türkiye'de Gelir Dağılımı ve Sosyal Koruma Harcamalarına Bir Bakış", **Sosyal Bilimler Metinleri**. S:1, 2018, ss.38-53.
- Erday, A. Utku. "Dünyada Genç İşsizliği Sorununun Çözümüne Yönelik Ulusal Politikalar ve Türkiye". **Çalışma ve Toplum**. 2009/3, ss.133-162.
- Erdoğan, Seyhan ve Denizcan Kutlu, "Dünyada ve Türkiye'de Çalışan Yoksulluğu: İşgücü Piyasası ve Sosyal Koruma Politikaları Bağlamında Bir Değerlendirme", **Çalışma ve Toplum**. C:2, S:41, 2014, ss.63-114.
- Erdoğan, Seyhan. "Türkiye'de Asgari Ücret Tespit Komisyonu Kararlarında İşçi ve İşveren Temsilcilerinin Yaklaşımları (1969-2013)". **"İş, Güç" Endüstri İlişkileri ve İnsan Kaynakları Dergisi**. C:14, S:2, 2014, ss.3-37.
- Erikli, Süheyla ve Bülent Bayat. "Kamu İstihdam Yaratma Programı Olarak 'Tennessee Vadi Projesi' ve Toplum Yararına Çalışma Programının İncelenmesi", **İş ve Hayat Dergisi**. C:2, S:3, 2016, ss.77-88.
- Gerşil, Gülşen Sarı. "Çalışma Hayatında Yaşanan Dönüşüm ve Çalışan Yoksulluğu".[Electronic Version] *International Conference on Eurasian Economies*. 2016. ss.455-464.(1 Nisan 2019).
- Göçmen, İpek. "Religion, Politics and Social Assistance in Turkey: The Rise of Religiously Motivated Associations", **Journal of European Social Policy**, 24(1), 2014, ss.92-103.
- Gökbayrak, Şenay. "Türkiye'de Sosyal Güvenliği Dönüşümü". **Çalışma ve Toplum**. Ulusal Sosyal Bilimciler Kongresi-11. Kongre Özel Sayı, C:2, S:25, 2010, ss.141-162.

- Gün, Servet. "Toplum Yararına Çalışma Programı: İşsizlikle Mücadelede Yeni bir Yöntem mi?". **Sosyal Güvenlik Dergisi**. C:3, S:2, 2013, ss.76-95.
- Gündüz, A. Yılmaz. "Türkiye'de Yoksullukla Mücadele Üzerine Bir İnceleme". **Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi**. C:5, S:15,2006, ss.34-55.
- Güneş, Mehmet. "Yoksullukla Mücadelede Sosyal Yardımların Bir Kamu Yönetimi Politikası Olarak Sürdürülebilirliği". **SÜ Sosyal Ekonomik Araştırmalar Dergisi**. C:12, S:24, 2012, ss.149-184.
- Işık, Volkan. "Kurumsal Sosyal Sorumluluğun Değiştirdiği Çalışma Kavramı ve Yeni Bir Çalışma Alanı Olarak Sosyal Girişimler". **Sosyal Güvenlik Dergisi**. C:3, S:1, 2013, ss.101-131.
- İlhan, Süleyman. "Yeni Kapitalizmin Karanlık Yüzü: İnsanlık ve Ahlakilik Söylemlerinin Sahiciliği Üzerine", *Fırat Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, C:17, S:2,2007, ss.283-306.  
<http://web.firat.edu.tr/sosyalbil/dergi/arsiv/cilt17/sayi2/283-306.pdf>(1Aralık 2018).
- İpek, Melek. "Kayıtdışı İstihdamın Küresel Etkileri ve Sosyal Örüntüler". **Çalışma ve Toplum**. C:40, S:1,2014, ss.163-186.
- İpek, Melek. "Yeni Yoksulluk ve Türkiye'de Sosyal Yardım Paradoksu". **İş Yazıları Dergisi**. S:1, 2015, ss.77-104.
- İslamoğlu, Emel, Sinem Yıldırım alp ve Cemal İyem. "Türkiye'de Çalışan yoksullar Olarak Abdallar: Kırşehir İlinde Bir Araştırma", **Yönetim Bilimleri Dergisi**. C:15, S:30, 2017, ss.463-479.
- Kahraman, Fatih. "Çalışan Yoksulların Haklar İronisi: Metalaşmış Çalışanlar". 2010.  
<http://www.sosyalhaklar.net/2010/bildiri/kahraman.pdf>(31 Mart 2019).
- Kahraman, Fatih. "Yoksulluğun Çalışma İle İmtihani: Çalışan Yoksullar Üzerine Bir Araştırma". **İdealkent**. C:6, S:16, 2015, ss.50-70.
- Kandemir, Orhan ve Zübeyde Tuğçe İren. "Kastamonu İli İşgücü Piyasasının Durumu ve İŞKUR Faaliyetlerinin Analizi", **Uluslararası Sosyal Araştırma Dergisi**. C:10, S:52, 2017, ss.1063-1075.
- Kapar, Recep. "Türkiye'de Çalışan Yoksullar".[Electronic Version] *Ankara Sanayi Odası Yayın Organı*. 2010, ss.53-63.(31 Mart 2019).
- Kapar, Recep. "Uygun İş Açığı: İnsana Yaraşmayan İşler". **Mesleki Sağlık ve Güvenlik Dergisi**. C:8, S:29, 2007, ss.1-10.
- Kapar, Recep. "Uygun İş Bağlamında Çalışan yoksullar". *Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi*. S:48, 2004, ss.185-204. DergiPark Akademik(5 Ocak 2019).

- Kasapoğlu, Mehmet Muharrem ve Sedat Murat. "Aktif İstihdam Politikaları ve Türkiye'de İŞKUR Tarafından Uygulanan Aktif İstihdam Politikalarına Güncel Bir Bakış", *Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, C:10, S:25, 2018, ss.485-502. DergiPark Akademik(11 Nisan 2019).
- Kayalıdere, Gül ve Hande Şahin. "Sosyal Devlet Anlayışı Çerçevesinde Türkiye'de Sosyal Koruma Harcamalarının Gelişimi ve Yoksulluk", **Siyaset, Ekonomi ve Yönetim Araştırmaları Dergisi**. C:2, S:3, 2014, ss.57-75.
- Koçak, M. Hakan. "Neo-Liberal Dönemde Çalışmanın Geçirdiği Dönüşüm". **Toplum ve Hekim**. C:50, S:5, Haziran 2015, ss.192-196.
- Korkmaz, Adem ve Hüseyin Avsallı. "Türkiye'de Asgari Ücretin Hukuksal Yönü", *Uluslararası Alanya İşletme Fakültesi Dergisi*, C:4, S:2, 2012, ss.151-162. <http://www.acarindex.com/dosyalar/makale/acarindex-1423869093.pdf>(17 Haziran 2019).
- Köse, Ahmet Haşim ve Serdal Bahçe. " 'Yoksulluk' Yazınının Yoksulluğu: Toplumsal Sınıflarla Düşünmek", [Electronic Version] *Prakis*. 19, 2009, ss.385-419. (2 Nisan 2019)
- Kutlu, Denizcan. "Türkiye'de Sosyal Yardım ve İstihdam İlişkisinin Güncel Boyutları: Kurumsal ve Sosyolojik Bir Çözümleme". **Mülkiyet Dergisi**. C:2, S:40, 2016, ss.101-141.
- Kutlu, Denizcan. "Ücret İlişkisi ve Ücret-Sosyal Yardım Bağı: Kimi Önergeler". **Türk Tabipler Birliği Mesleki Sağlık ve Güvenlik Dergisi**. C:18, S:67, Ocak-Şubat-Mart 2018, ss.6-17.
- Leana, Carrie R., Vikas Mittal ve Emily Stiehl. "Organizational Behavior and the Working Poor", [Electronic Version] *Organization Science*. C:23,S:3,2012, ss.888-906. Ebsohost(28 Aralık 2018).
- Metin, Banu. " 'Neoliberal Yapısal Uyum Politikalarından' 'Kapsayıcı Kalkınma Çerçevesine' Dünya Bankası'nın Yoksulluk Sorunu Yaklaşımı". **Çalışma ve Toplum**. C:2, S:37, 2013, ss.211-234.
- Metin, Banu. "Yoksullukla Mücadelede Asgari Gelir Güvencesi: Türkiye'de Sosyal Yardım ve Hizmet Sisteminde Mevcut Durum Asgari Gelir Güvencesi İhtiyacı". **Sosyal Güvenlik Dergisi**. C:2, S:1, 2012, ss.117-151.
- Ofluoğlu, Gökhan ve Ali İhsan Balcı. "Küreselleşme, Bilgi Toplumu ve Çalışan Yoksullar", **Emek ve Toplum**. C:5, S:11, 2016, ss.56-75.
- Ofluoğlu, Gökhan ve Ali İhsan Balcı. "Küreselleşme, Bilgi Toplumu ve Çalışan Yoksullar", **HAK-İŞ Uluslararası Emek ve Toplum Dergisi**. C:5, S:11, 2016, ss.56-75.

- Öcal, Aslan Tolga. "Sendikal Kimlik". **Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi**. C:0, S:50, 2005, ss.563-573.
- Ören, Kenan ve Hasan Yüksel. "Geçmişten Günümüze Çalışma Hayatı", **Hak İş Uluslararası Emek ve Toplum Dergisi**. C:1, S:1, 2012, ss.35-59.
- Özdemir, Akın. "Çalışan Yoksulluğuna İlişkin Kavramsal Bir Değerlendirme: Dünya'da ve Türkiye'de Çalışan Yoksulluğunun Boyutları ve Mücadele Politikaları". **Bilgi Sosyal Bilimler Dergisi**. C:30, S:2, 2015, ss.96-126.
- Özdemir, Akın. "Roman Mahallelerinde Kentsel Dönüşümün Çalışma İlişkileri Üzerine Etkileri: Sakarya Gazipaşa Mahallesi Araştırması". **Route Educational and Social Science Journal**. C:4, S:8, 2017, ss.150-169.
- Özlem Işığışok ve Burak Faik Emirgil. "Aktif İşgücü Piyasası Politikaları ve Mesleki Yerleştirme: 'İşgücü Yerleştirme Kursları'nın Etkinliğinin Bursa İli Örneğinde İncelenmesi", **Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi**. C:0, S:57, 2009, ss.213-233.
- Parlak, Nurgün Kul. "Emeklilik Sistemlerinin Reformu ve Geleceği: Güney Avrupa ve Türkiye". **Sosyal Siyaset Konferansları**. C:3, S:71, 2016, ss.65-98.
- Sallan Gül, Songül ve Yonca Altındal. "Türkiye'de Kadın Girişimciliğinin Serüveni: Başarı Mümkün mü?", *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*. C:21, S:4, 2016, s.1361-1377.  
<http://iibfdergi.sdu.edu.tr/assets/uploads/sites/352/files/yil-2016-cilt-21-sayi-4-yazi13-27102016.pdf>(17 Nisan 2019).
- Sanal, M. Engin. "Bir Aktif İstihdam Politikası Aracı Olarak Toplum Yararına Çalışma Programlarının Edirne İlinde 2009-2011 Yılları Arasındaki Uygulaması ve Program Bitmeden Ayrılan Katılımcılara Yönelik Analiz". *Sosyal Bilimler Metinleri. Namık Kemal Üniversitesi*. No:2, 2014, ss.1-25.  
<http://sosyalbe.nku.tr>(17 Nisan 2019).
- Sapancalı, Faruk. "Yeni Dünya Düzeni ve Küresel Yoksulluk". *Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*. C:3, S:2, 2001, ss.115-140.  
<http://www.sbe.deu.edu.tr/dergi/cilt3.say%C4%B12/3.2%20sapancali.pdf> (5 Ocak 2019).
- Saraç, Taha Bahadır. "İşsizlikte Histeri Etkisi: Türkiye Örneği". **Ege Akademik Bakış**. C:14, S:3, 2014, ss.335-344.
- Sarısoy, İdris ve Selçuk Koç. "Türkiye'de Kamu Sosyal Transfer Harcamalarının Yoksulluğu Azaltmadaki Etkilerinin Ekonometrik Analizi", **Maliye Dergisi**. S:158, 2010, ss.326-348.
- Schneider, Friedreich. "Estimating the Size of the Shadow Economies of Highly-developed Countries: Selected New Results". *ifo DICE Report. ifo Institute-Leibniz Institute for Economic Research at the Munich*. C:14, S:5, 2017, ss.44-

53. <http://www.cesifo-group.info/DocDL/dice-report-2016-4-schneider-december.pdf> (12 Ocak 2019).

Seçer, Barış. "Amerika Birleşik Devletlerinde alışan Yoksullara Yönelik Sosyal Refah Politikaları". **Kamu-İş**. C:9, S:1, 2007, s.137-164.

Suğur, Nadir, Serap Suğur, Oyan Beklan ettin, Temmuz Gönc Şavran ve Erhan Akarçay. "Hizmet Sektöründe alışan Yoksulların Yoksulluk Algıları Üzerine Bir Araştırma", **İş, Güç Endüstri İlişkileri ve İnsan Kaynakları Dergisi**. C:10, S:4, 2008, ss.1-29.

Şahin, Begüm Erdil ve Yeliz Sevimli. "Aktif İstihdam Politikaları Kapsamında Uygulanan İşgücü Yerleştirme Kursları ve İşKUR'un Önemi", *Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi*. C:5, S:1, 2013, ss.1-10. DergiPark Akademik.(16Nisan 2019).

Turan, Zübeyir, Zeynep Öztürk ve Merve Levent. "Ülke Ekonomisinde Kamu Harcamalarının Toplum Üzerindeki Etkisi", **İşletme ve İktisat alışmaları Dergisi**. C:6, S:1, 2018, ss.11-17.

Uras, Ömür. "Türkiye Ekonomisindeki İstihdamsız Büyümenin Ekonometrik Analizi". **Ekonometri ve İstatistik**. S:24, 2016, ss.94-108.

Üzümcü, Adem, Mehmet Dikkaya ve Deniz Özyakışır. "Küresel Kriz, Küresel Yoksulluk ve İşsizlik Sorunu: Sistem İçi Restorasyon Yeterli mi?", **Finans Politik&Ekonomik Yorumlar**. C:47, S:545, 2010, ss.9-20.

Yentürk, Nurhan. "Türkiye'de Yoksullara Yönelik Harcamalar". **ODTÜ Gelişme Dergisi**. 40(Ağustos), 2013, ss.433-464.

Yıldırımaltı, Sinem ve Emel İslamoğlu. " 'İnsana Yakışır İş' Kavramı Bağlamında Türkiye'de Ev Hizmetinde alışan Kadınlar", **Sosyal Güvenlik Dergisi**. C:4, S:2, 2014, ss.145-175.

Yücel, Yelda ve Özge İzdeş. "Gelişmekte Olan Ülkelerde 'İnsana Yakışır İş'i Ölçmek: Türkiye İçin Öneriler", **Ekonomik Yaklaşım**. C:28, S:104, 2017, ss.1-37.

## **Tezler**

- Bahar, Hilal Sürücü. "Yoksullukla Mücadelede Mikro Kredi Uygulamaları (Konya İli Örneği)", **Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi**. Selçuk Üniversitesi, SBE, 2015.
- Erdem, Burcu. "Çalışan Yoksulluğu: Nedenleri, Boyutları ve Çözüm Önerileri", **Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi**. İstanbul Üniversitesi, SBE, 2008.
- Hacımahmutoğlu, Hande. "Türkiye'deki Sosyal Yardım Sisteminin Değerlendirilmesi", **DPT Uzmanlık Tezi**. Ankara: DPT, 2009.
- Kamber, Asiye. "Duygusal Emek Bağlamında Çalışmanın Anlamı ve İşe Yabancılaşma", **Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi**. Pamukkale Üniversitesi, SBE, 2014.
- Keser, Aşkın. "Çalışmanın Anlamı, İnsan Yaşamındaki Yeri ve Yaşam Doyumu Üzerine Bir Uygulama", **Yayınlanmamış Doktora Tezi**. Uludağ Üniversitesi, SBE, 2003.
- Korukçuoğlu, Dilek. "Yoksulluk Sorunsalı Ekseninde Türkiye'deki İşgücü Piyasalarına Bakış ve 'Çalışan Yoksul' Olgusunun Değerlendirilmesi", **Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi**. İstanbul Üniversitesi, SBE, 2012.
- Küçükbayrak, Müşerref. "Türkiye'de İşsizlik Sigortasının Kapsamı ve İşsizlik ve İstihdam Süresi Açısından Değerlendirilmesi", **Uzmanlık Tezi**. T.C. Kalkınma Bakanlığı, 2012.
- Özdemir, Akın. "Romanlarda Çalışan Yoksulluğu: Sakarya Gazipaşa Mahallesi Örneği", **Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi**. Sakarya Üniversitesi, SBE, 2014.
- Özdemir, Süleyman. "Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti", **Yayınlanmamış Doktora Tezi**. İstanbul Üniversite, SBE, 2004.
- Sırma, Şenol. "Türkiye'de 1980 Sonrası Dönemde Çalışan Yoksullar", **Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi**. Muğla Sıtkı Koçman Üniversitesi, SBE, 2016.
- Sırma, Şenol. "Türkiye'de 1980 Sonrası Dönemde Çalışan Yoksullar", **Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi**. Muğla Sıtkı Koçman Üniversitesi, SBE, 2016.

### ***Diğer Kaynaklar***

- .....*Yeşil Kart Nedir, Yeşil Kart Nasıl Çıkarılır?*(tarih yok).  
<https://www.ssk.biz.tr/yesil-kart-nedir-yesil-kart-nasil-cikarilir/>(30 Nisan 2019).
- 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun. 20/11/1994 tarih ve 22124 sayılı Resmi Gazete. <http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/22124.pdf>(16 Nisan 2019).
- 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu. 8/0/1999 tarih ve 23810 sayılı Resmi Gazete. [https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR\\_KARARLAR/kanuntbmmc083/kanuntbmmc083/kanuntbmmc08304447.pdf](https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR_KARARLAR/kanuntbmmc083/kanuntbmmc083/kanuntbmmc08304447.pdf)(14 Nisan 2019).
- 65 Yaşını Doldurmuş Muhtaç, Güçsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşları ile Engelli ve Muhtaç Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması Hakkında Yönetmelik. 25.01.2013 tarih ve 28539 sayılı Resmi Gazete. <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2022.pdf>(30 Nisan 2019).
- 7166 sayılı Sosyal Hizmetler Kanunu İle Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun. 22/02/2019 tarih ve 30694 sayılı Resmi Gazete. <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2019/02/20190222-1.htm>(14 Nisan 2019).
- AÇSHB Sosyal Hizmetler Genel Müdürlüğü. Eşi Vefat Etmiş Kadınlara Yönelik Yardım Programı. <https://www.ailevecalisma.gov.tr/sygm/programlarimiz/sosyal-yardim-programlarimiz/>.(11 Nisan 2019).
- AÇSHB Sosyal Hizmetler Genel Müdürlüğü. Muhtaç Asker Ailelerine Yönelik Yardım Programı. <https://www.ailevecalisma.gov.tr/sygm/programlarimiz/sosyal-yardim-programlarimiz/>(11 Nisan 2019).
- AÇSHB Sosyal Hizmetler Genel Müdürlüğü. Muhtaç Asker Çocuğu Yardım. <https://www.ailevecalisma.gov.tr/sygm/programlarimiz/sosyal-yardim-programlarimiz/>(11 Nisan 2019).
- AÇSHB Sosyal Hizmetler Genel Müdürlüğü. Sosyal Yardım Programları. <https://www.ailevecalisma.gov.tr/sygm/programlarimiz/sosyal-yardim-programlarimiz/>(11 Nisan 2019).
- AÇSHB Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü. Yaşlı ve Engellilere Yönelik Yardımlar. <https://www.ailevecalisma.gov.tr/sygm/programlarimiz/sosyal-yardim-programlarimiz/>(30 Nisan 2019).
- AÇSHB. Sosyal Yardım Projeleri. <https://www.ailevecalisma.gov.tr/sygm/programlarimiz/sosyal-yardim-programlarimiz/>(26 Nisan 2019).

- AÇSHB. Yıllar İtibariyle Net ve Brüt Asgari Ücretler.  
<https://www.ailevecalisma.gov.tr/media/3667/net-bruet-asgari-uecret.pdf>(22 Nisan 2019).
- Aktan, Coşkun Can ve İstiklal Yaşar Vural. "Yoksulluk: Terminoloji, Temel Kavramlar ve Ölçme Yöntemleri", Yoksullukla Mücadele Stratejileri. *Ankara: Hak-İş Konfederasyonu Yayınları*. 2002.  
<http://www.canaktan.org/ekonomi/yoksulluk/anasayfa-yoksulluk.htm>(2 Aralık 2018).
- Aktan, Coşkun Can."Global Ekonomik Krizler ve Yoksulluk", Yoksullukla Mücadele Stratejileri. *Ankara: Hak-İş Konfederasyonu Yayını*, 2002.  
<http://www.canaktan.org/>(30 Mart 2019).
- Analık İzni veya Ücretsiz İzın Sonrası Yapılacak Kısmi Süreli Çalışmalar Hakkında Yönetmelik. 08/11/2016 tarih ve 29880 sayılı Resmi Gazete.  
<http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2016/11/20161108-11.htm>(19 Nisan 2019).
- Asgari Ücret Yönetmeliği. 01/08/2004 tarih ve 25540 sayılı Resmi Gazete.  
<http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2004/08/20040801.htm>(22 Nisan 2019).
- Berger, Stefan ve Claire Harasty. "World and Regional Employment Prospect: Halving the World's Working Poor by 2010",[Electronic Version] *ILO Employment Paper*. 2002/38.(2 Nisan 2019).
- BLS. A Profile of the Working Poor, 2012. BLS Reports, March 2014.  
[https://www.bls.gov/opub/reports/working-poor/archive/workingpoor\\_2012.pdf](https://www.bls.gov/opub/reports/working-poor/archive/workingpoor_2012.pdf)(13 Ocak 2019).
- BLS. A Profile of The Working Poor, 2013. Report 1055. July 2015.  
<https://www.bls.gov/opub/reports/working-poor/archive/a-profile-of-the-working-poor-2013.pdf>(13 Ocak 2019).
- BLS. A Profile of The Working Poor, 2014. Report 1060. April 2016.  
<https://www.bls.gov/opub/reports/working-poor/2014/pdf/home.pdf>(13 Ocak 2019).
- BLS. A Profile of The Working Poor, 2015. Report 1068. April 2017.  
<https://www.bls.gov/opub/reports/working-poor/2015/pdf/home.pdf>(13 Ocak 2019).
- BLS. A Profile of The Working Poor, 2016. Report 1074. July 2018.  
<https://www.bls.gov/opub/reports/working-poor/2016/pdf/home.pdf>(13 Ocak 2019).
- BLS. A Profile of The Working Poor-2016, Report 1074. July 2018.  
<https://www.bls.gov/opub/reports/working-poor/2016/pdf/home.pdf>(9 Aralık 2018).

- Boyacıoğlu, Hacer. "12 Milyon Çalışanın Maaşı 3 Bin TL'nin Altında, Yüzde 40 Asgari Ücretli", *Hürriyet Gazetesi*. 16.12.2017.  
<http://www.hurriyet.com.tr/ekonomi/12-milyon-calisanin-maasi-3-bin-tlnin-altinda-yuzde-40-asgari-ucretli-40680624>(11 Nisan 2019).
- Cambridge Dictionary. "The Working Poor", Cambridge University Press,  
<https://dictionary.cambridge.org/tr/s%C3%B6zl%C3%BCk/ingilizce/working-poor>(11 Aralık 2018).
- Coşkun, Selim ve Münir Tireli. "Dünya Bankası ve UNDP'nin Küreselleşme-Yoksulluk İlişkisine Yönelik Yaklaşımları", *Yardım ve Dayanışma*, 2005, ss.41-55.  
<http://www.acarindex.com/dosyalar/makale/acarindex-1423938564.pdf>(19 Haziran 2019).
- Çelik, Halil İbrahim. "Sigortanın Düşük Gösterilmesi". 16 Nisan 2016.  
<http://www.halilibrahimcelik.av.tr/sigortanın-dusuk-gosterilmesi/>(20 Nisan 2019).
- DİSK-AR. "Türkiye'de Sendikalaşma, Toplu İş Sözleşmesi Kapsamı ve Grevler (2013-2019)". İstanbul: *Disk Araştırma Merkezi*. 2019. <http://disk.org.tr/wp-content/uploads/2019/02/Sendikalaşma-Arastirmasi.pdf>(27 Mart 2019).
- DİSK-AR. Asgari Ücret Gerçeği 2019 Raporu İstanbul: Disk Araştırma Merkezi. 2018.  
<http://disk.org.tr/wp-content/uploads/2018/12/DISK-AR-2019-Asgari-U%C3%99cret-Raporu-SON-1-Aralik-2018.pdf>(20 Nisan 2019).
- Erdoğan, Seyhan. "Sosyal Politikada 'Avrupalı' Bir Kavram: Sosyal Dışlanma". *Sosyal Politika Fişek Enstitüsü*. 28 Kasım 2006.  
<https://sosyalpolitika.fisek.org.tr/sosyal-politikada%E2%80%9Cavrupali%E2%80%9D-bir-kavram-sosyal-dislanma/>(2 Nisan 2019).
- EUROFOUND. In-Work Poverty In The EU. Publications Office of The European Union. Luxembourg, 2017.  
<https://www.eurofound.europa.eu/publications/report/2017/in-work-poverty-in-the-eu>(20-25 Aralık 2018).
- EUROFOUND. Working Poor. 24 Haziran 2018.  
<https://www.eurofound.europa.eu/topic/working-poor>(11 Aralık 2018).
- EUROSTAT, EU-Statistics on Income and Living Conditions (EU-SILC) Instrument,  
[https://ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-datasets/-/ILC\\_IW05](https://ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-datasets/-/ILC_IW05) (20 Ocak 2019).
- EUROSTAT. EU-Statistics on Income and Living Conditions (EU-SILC) Instrument.  
<http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do#>(20 Ocak 2019).

- EUROSTAT. EL-SILC Survey.  
<http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do>(11 Mart 2019).
- EUROSTAT. EU-SILC.  
<http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do>(11 Mart 2019).
- EUROSTAT. İşgücü Piyasası İstatistikleri,  
<http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do>(26 Ocak 2019).
- EUROSTAT. Social Protection Database.  
<http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do>(29 Mart 2019).
- Gelir Vergisi Genel Tebliği. 04/12/2007 tarih ve 26720 sayılı Resmi Gazete.  
<http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2007/08/20070412-%2012.htm>(22 Nisan 2019).
- ILO. Düzgün İş (Decent Work). <https://www.ilo.org/global/topics/decent-work/lang--en/index.htm>(5 Ocak 2019).
- ILO. Düzgün İş. <https://www.ilo.org/ankara/areas-of-work/dw/lang--tr/index.htm>(5 Ocak 2019).
- ILO. Employment by Economic Class-Modelled Estimates. 2018.  
<https://www.ilo.org/ilostat/faces/oracle/webcenter/portalapp/pagehierarchy/Pag e3.jspx?>(5 Nisan 2019).
- ILO. Global Employment Trends 2012-Preventing a Deeper Jobs Crisis. International Labour Office, Geneva. [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms\\_171571.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_171571.pdf)(30 Mart 2019), s.41.
- ILO. Global Employment Trends:January 2010. International Labour Office, Geneva.  
[https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_emp/---emp\\_elm/---trends/documents/publication/wcms\\_120471.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_elm/---trends/documents/publication/wcms_120471.pdf)(30 Mart 2019).
- ILO. İşgücü İstatistikleri. Mayıs 2018.  
<https://www.ilo.org/ilostat/faces/oracle/webcenter/portalapp/pagehierarchy/>(26 Ocak 2019).
- ILO. World Employment Social Outlook-Trends 2019. International Labour Office, Geneva. 2019.  
[https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/dgreports/dcomm/publ/documents/publication/wcms\\_670542.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/dgreports/dcomm/publ/documents/publication/wcms_670542.pdf)(5 Mayıs 2019).

- ILOSTAT. "Paid Employment vs Vulnerable Employment". Spotlight on Work Statistics. 3 June 2018. [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---stat/documents/publication/wcms\\_631497.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---stat/documents/publication/wcms_631497.pdf)(5 Mayıs 2019).
- ILOSTAT. Labour income share as a Percent of GDP(%). <https://www.ilo.org/ilostat/faces/oracle/webcenter/portalapp/pagehierarchy/Pag e27.jspx>,(17 Nisan 2019).
- ILOSTAT. Status in Employment, ILO Modelled Estimates. Nov. 2018. <https://www.ilo.org/ilostat/faces/oracle/webcenter/portalapp/pagehierarchy>,(5 Mayıs 2019).
- İstanbul Bilgi Üniversitesi İnsan Hakları Hukuku Uygulama ve Araştırma Merkezi. (Gözden Geçirilmiş)Avrupa Sosyal Şartı <https://humanrightscenter.bilgi.edu.tr/media/uploads/2015/07/29/GozdenGeciri lmisAvrupaSosyalSarti.pdf>(17 Haziran 2019).
- İŞKUR. 4. Genel Kurul Çalışma Raporu. <https://media.iskur.gov.tr/13581/4-genel-kurul-raporu.pdf>(16 Nisan 2019).
- İŞKUR. 6. Genel Kurul Çalışma Raporu. <https://media.iskur.gov.tr/13586/6-genel-kurul-raporu.pdf>(16 Nisan 2019).
- İŞKUR. 7. Genel Kurul Çalışma Raporu. <https://media.iskur.gov.tr/13588/7-genel-kurul-raporu.pdf>(16 Nisan 2019).
- İŞKUR. 2007 Yılı Faaliyet Raporu. <https://media.iskur.gov.tr/13568/2007-yili-faaliyet-raporu.pdf>(14 Nisan 2019).
- İŞKUR. 2008 Yılı Faaliyet Raporu. 2009. <https://media.iskur.gov.tr/13569/2008-yili-faaliyet-raporu.pdf>(14 Nisan 2019).
- İŞKUR. 2009 Yılı Faaliyet Raporu 2010. <https://media.iskur.gov.tr/13570/2009-yili-faaliyet-raporu.pdf>(14 Nisan 2019).
- İŞKUR. 2010 Yılı Faaliyet Raporu. 2011. <https://media.iskur.gov.tr/13571/2010-yili-faaliyet-raporu.pdf>(14 Nisan 2019).
- İŞKUR. 2011 Yılı Faaliyet Raporu. 2012. <https://media.iskur.gov.tr/13572/2011-yili-faaliyet-raporu.pdf>(14 Nisan 2019).
- İŞKUR. 2012 Yılı Faaliyet Raporu. 2013. <https://media.iskur.gov.tr/13573/2012-yili-faaliyet-raporu.pdf>(14 Nisan 2019).
- İŞKUR. 2013 Yılı Faaliyet Raporu. 2014. <https://media.iskur.gov.tr/13574/2013-yili-faaliyet-raporu.pdf>(14 Nisan 2019).
- İŞKUR. 2014 Yılı Faaliyet Raporu. 2015. <https://media.iskur.gov.tr/13575/2014-yili-faaliyet-raporu.pdf>(14 Nisan 2019).

- İŞKUR. 2015 Yılı Faaliyet Raporu. 2016. <https://media.iskur.gov.tr/13576/2015-yili-faaliyet-raporu.pdf>(14 Nisan 2019).
- İŞKUR. 2016 Yılı Faaliyet Raporu. 2017. <https://media.iskur.gov.tr/13577/2016-yili-faaliyet-raporu.pdf>(14 Nisan 2019).
- İŞKUR. 2017 Yılı Faaliyet Raporu. 2018. <https://media.iskur.gov.tr/13578/2017-yili-faaliyet-raporu.pdf>(14 Nisan 2019).
- İŞKUR. 2018 Yılı Faaliyet Raporu. 2019. <https://media.iskur.gov.tr/25441/2018-yili-faaliyet-raporu.pdf>(14 Nisan 2019).
- İŞKUR. 3. Genel Kurul Raporu. <https://media.iskur.gov.tr/13580/3-genel-kurul-raporu.pdf>(14 Nisan 2019).
- İŞKUR. 5. Genel Kurul Çalışma Raporu. <https://media.iskur.gov.tr/13584/5-genel-kurul-raporu.pdf>(14 Nisan 2019).
- İŞKUR. 8. Genel Kurul Çalışma Raporu. <https://media.iskur.gov.tr/13590/8-genel-kurul-raporu.pdf>(14 Nisan 2019).
- İŞKUR. 9. Genel Kurul Çalışma Raporu. Eylül 2017. [https://media.iskur.gov.tr/13592/9-genel\\_kurul\\_raporu.pdf](https://media.iskur.gov.tr/13592/9-genel_kurul_raporu.pdf)(14 Nisan 2019).
- İŞKUR. İşsizlik Sigortası. <https://www.iskur.gov.tr/is-arayan/issizlik-sigortasi/>(19 Nisan 2019).
- İŞKUR. Kurumsal Mali Durum ve Beklentiler Raporu 2009. 2009. <https://media.iskur.gov.tr/15237/2009-yili-mali-durum-ve-beklentiler-raporu.pdf>(16 Nisan 2019).
- İŞKUR. Kurumsal Mali Durum ve Beklentiler Raporu 2010. 2010. <https://media.iskur.gov.tr/15238/2010-yili-mali-durum-ve-beklentiler-raporu.pdf>(16 Nisan 2019).
- İŞKUR. Kurumsal Mali Durum ve Beklentiler Raporu 2011. 2011. <https://media.iskur.gov.tr/15239/2011-yili-kurumsal-mali-durum-ve-beklentiler-raporu.pdf>(16 Nisan 2019).
- İŞKUR. Kurumsal Mali Durum ve Beklentiler Raporu 2012. 2012. <https://media.iskur.gov.tr/15240/2012-yili-kurumsal-mali-durum-ve-beklentiler-raporu.pdf>(16 Nisan 2019).
- İŞKUR. Kurumsal Mali Durum ve Beklentiler Raporu 2013. 2013. <https://media.iskur.gov.tr/15241/2013-yili-kurumsal-mali-durum-ve-beklentiler-raporu.pdf>(16 Nisan 2019).

- İŞKUR. Kurumsal Mali Durum ve Beklentiler Raporu 2014. 2014.  
<https://media.iskur.gov.tr/15242/2014-yili-kurumsal-mali-durum-ve-beklentiler-raporu.pdf>(16 Nisan 2019).
- İŞKUR. Kurumsal Mali Durum ve Beklentiler Raporu 2015. 2015.  
<https://media.iskur.gov.tr/15243/2015-yili-kurumsal-mali-durum-ve-beklentiler-raporu.pdf>(16 Nisan 2019).
- İŞKUR. Kurumsal Mali Durum ve Beklentiler Raporu 2016. 2016.  
<https://media.iskur.gov.tr/15244/2016-yili-kurumsal-mali-durum-ve-beklentiler-raporu.pdf>(16 Nisan 2019).
- İŞKUR. Kurumsal Mali Durum ve Beklentiler Raporu 2017. 2017.  
<https://media.iskur.gov.tr/17361/2017-yili-kurumsal-mali-durum-ve-beklentiler-raporu.pdf>(16 Nisan 2019).
- İŞKUR. Kurumsal Mali Durum ve Beklentiler Raporu 2018. 2018.  
<https://media.iskur.gov.tr/17202/2018-yili-kurumsal-mali-durum-ve-beklentiler-raporu.pdf>(16 Nisan 2019).
- İŞKUR. Teşvikler. <https://www.iskur.gov.tr/isveren/tesvikler/>(14 Nisan 2019).
- Kadın Emeği İstihdam Girişimi (KEİG) Platformu. Türkiye'de Kadın Emeği ve İstihdamı Sorun Alanları ve Politika Önerileri II. İstanbul:KEİG. 2013.  
<http://www.keig.org/raporlar/>(17 Nisan 2019).
- Legislative Council of The Hong Kong Administrative Region. Report on Working Poverty. 2006. <https://www.legco.gov.hk/yr05-06/english/hc/papers/hc0210cb2-1002-e.pdf>(11 Aralık 2018).
- New Nouveau Brunswick Canada. Economicand Social Inclusion Corporation, What is Poverty?. 2008-2009.  
[https://www2.gnb.ca/content/gnb/en/departments/esic/overview/content/what\\_is\\_poverty.html](https://www2.gnb.ca/content/gnb/en/departments/esic/overview/content/what_is_poverty.html) (3Aralık 2018).
- OECD. Sendikalaşma ve Toplu İş Sözleşmesi İstatistikleri. 2019.  
<https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=TUD>(26-27 Mart 2019).
- OECD. Social Expenditure Database (SOCX). 2019.  
<http://www.oecd.org/social/expenditure.htm>(29 Mart 2019).
- OECD. Social Expenditure: Aggregated Data. 2017.  
<https://data.oecd.org/socialexp/pension-spending.htm#indicator-chart>(29 Mart 2019).
- OECD.Stat. İşgücü Piyasası İstatistikleri.  
[https://stats.oecd.org/BrandedView.aspx?oecd\\_bv\\_id=lfs-data-en&doi=data-00299-](https://stats.oecd.org/BrandedView.aspx?oecd_bv_id=lfs-data-en&doi=data-00299-)(29 Mart 2019).

- Pena-Casas, Ramon ve Mia Latta. "Working Poor In The European Union", *European Foundation for The Improvement of Living and Conditions*. 2004.  
<http://edz.bib.uni-mannheim.de/daten/edz-ma/esl/04/ef0467en.pdf> (11 Aralık 2018).
- Sesli Sözlük. "Decent". <https://www.seslisozluk.net/decent-nedir-ne-demek/> (5 Ocak 2019).
- SGK. 2019 SGK Yeşil Kart Nasıl Alınır?. <https://www.sgksorusor.com/2019-yesil-kart-nasil-alinir-247/> (30 Nisan 2019).
- SGK. 2017 Yılı Faaliyet Raporu.  
[http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/sgk/tr/kurumsal/kurumsal\\_politikalar/faaliyet\\_raporu](http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/sgk/tr/kurumsal/kurumsal_politikalar/faaliyet_raporu) (11 Nisan 2019).
- SGK. Kayıtdışı İstihdam Oranları.  
[http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/sgk/tr/calisan/kayitdisi\\_istihdam/kayitdisi\\_istihdam\\_oranlari/kayitdisi\\_istihdam\\_orani](http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/sgk/tr/calisan/kayitdisi_istihdam/kayitdisi_istihdam_oranlari/kayitdisi_istihdam_orani) (13 Nisan 2019).
- T.C. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı. 2016 Yılı Faaliyet Raporu. 2017. Ankara: T.C. Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı,  
<https://www.ailevec8alisma.gov.tr/Uploads/sgb/uploads/pages/arge-raporlar/2016-yili-faaliyet-raporu.pdf> (30 Nisan 2019).
- T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2019 Yılı Cumhurbaşkanlığı Yıllık Programı, Cumhurbaşkanlığı Kararı, Karar Sayısı:256, 27/10/2018 tarih ve 30578 Mükerrer Sayılı Resmi Gazete.  
<http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2018/10/20181027M1-1.pdf>
- T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı. Yeni Ekonomi Programı (Orta Vadeli Program) 2019-2021. 2018. [http://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/11/YeniEkonomiProgram%C4%B1\\_OVP\\_2019-2021.pdf](http://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/11/YeniEkonomiProgram%C4%B1_OVP_2019-2021.pdf) (12 Nisan 2016).
- T.C. Cumhurbaşkanlığı. Cumhurbaşkanlık Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi. No:1, 10/7/2018 tarih ve 30474 sayılı Resmi Gazete.  
<http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/19.5.1.pdf> (30 Nisan 2019).
- T. C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı (ÇSGB). 2014-2023 Ulusal İstihdam Stratejisi. 2017. <http://www.uis.gov.tr/media/1437/uis2014-2023.pdf> (16 Nisan 2019).
- T.C. Kalkınma Bakanlığı. Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018). 2013.  
<http://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/11/Onuncu-Kalk%C4%B1nma-Plan%C4%B1-2014-2018.pdf> (13 Nisan 2019).
- T.C. Kalkınma Bakanlığı. Orta Vadeli Program 2013-2015. 2012.  
[http://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/11/Orta\\_Vadeli\\_Program2013-2015.pdf](http://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/11/Orta_Vadeli_Program2013-2015.pdf) (12 Nisan 2019).

- T.C. Kalkınma Bakanlığı. Orta Vadeli Program 2014-2016. 2013.  
[http://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/11/Orta-Vadeli-Program\\_2014-2016.pdf](http://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/11/Orta-Vadeli-Program_2014-2016.pdf)(12 Nisan 2019).
- T.C. Kalkınma Bakanlığı. Orta Vadeli Program 2015-2017. 2014.  
<http://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/11/Orta-Vadeli-Program-2015-2017.pdf>(12 Nisan 2019).
- T.C. Kalkınma Bakanlığı. Orta Vadeli Program 2016-2018. 2015.  
<http://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/11/Orta-Vadeli-Program-2016-2018Revize.pdf>(12 Nisan 2019).
- T.C. Kalkınma Bakanlığı. Orta Vadeli Program 2017-2019. 2016.  
[http://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/11/Orta\\_Vadeli\\_Program\\_2017-2019.pdf](http://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/11/Orta_Vadeli_Program_2017-2019.pdf)(12 Nisan 2019).
- T.C. Kalkınma Bakanlığı. Orta Vadeli Program 2018-2020. 2017.  
[http://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/11/Orta\\_Vadeli\\_Program\\_2018-2020.pdf](http://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/11/Orta_Vadeli_Program_2018-2020.pdf)(12 Nisan 2019).
- TÜİK. Gelir ve Yaşam Koşulları Araştırması. 2017. Haber Bülteni, S:278823. 18 Eylül 2018. <http://tuik.gov.tr/OncekiHBARama.do>(11 Nisan 2019).
- TÜİK. Gelir ve Yaşam Koşulları Araştırması-Gelire Dayalı Yoksulluk İstatistikleri. [http://www.tuik.gov.tr/PreTablo.do?alt\\_id=1013](http://www.tuik.gov.tr/PreTablo.do?alt_id=1013)(14 Mart 2019).
- TÜİK. İstihdam Edilenlerin Yıllara Göre İşteki Durumu. [http://tuik.gov.tr/PreTablo.do?alt\\_id=1007](http://tuik.gov.tr/PreTablo.do?alt_id=1007)(11 Nisan 2019).
- TÜİK. İşgücü İstatistikleri. [http://tuik.gov.tr/PreTablo.do?alt\\_id=1007](http://tuik.gov.tr/PreTablo.do?alt_id=1007)(13 Nisan 2019).
- TÜİK. Sosyal Güvenlik Kuruluşuna Kayıtlı Olmayanların Sektör ve İşteki Durumu. [http://tuik.gov.tr/PreTablo.do?alt\\_id=1007](http://tuik.gov.tr/PreTablo.do?alt_id=1007)(11 Nisan 2019).
- TÜİK. Üretim Yöntemi ile Yıllık GSYİH, Cari Fiyatlarla. [http://www.tuik.gov.tr/PreTablo.do?alt\\_id=1108](http://www.tuik.gov.tr/PreTablo.do?alt_id=1108)(20 Nisan 2019).
- Türk Dil Kurumu(TDK) Türk Birliği Türkçe Sözlüğü. "Emgek". <https://www.turkceindirilisi.com/sozluk.html?search=emgek>(13 Haziran 2019).
- Türk-İş. Açlık ve Yoksulluk Sınırı. <http://www.turkis.org.tr/Aclik-Yoksulluk-k91>(22 Nisan 2019).
- Unicef. İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi. <https://www.unicef.org/turkey/udhr/gi17.html>(30 Kasım 2018).

United Nations. World Population Prospects Population Division Database 2017.  
<http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do>(29 Mart 2019).

Wikipedi. Oksimiron. <https://tr.wikipedia.org/wiki/Oksimoron>(31 Mart 2019).

Wikipedi. Washington Konsensüsü.  
[https://tr.wikipedia.org/wiki/Washington\\_Konsens%C3%BCs%C3%BC](https://tr.wikipedia.org/wiki/Washington_Konsens%C3%BCs%C3%BC)(4 Ocak 2019).

World Bank. World Development Report 2000/2001.  
<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/11856>(29 Mart 2019).

