



UN
DP



NEW POVERTY AND THE CHANGING WELFARE REGIME OF TURKEY

REPORT PREPARED FOR THE UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME
BİRLEŞMİŞ MİLLETLER KALKINMA PROGRAMI İÇİN HAZIRLANAN PROJE RAPORU

YENİ YOKSULLUK VE TÜRKİYE'NİN DEĞİŞEN REFAH REJİMİ

PRINCIPAL INVESTIGATORS / PROJE SORUMLULARI

PROF. DR. AYŞE BUĞRA

PROF. DR. ÇAĞLAR KEYDER

RESEARCH ASSISTANTS / ARAŞTIRMA ASİSTANLARI

UTKU BARIŞ BALABAN

BURCU YAKUT



NEW POVERTY AND THE CHANGING WELFARE REGIME OF TURKEY

REPORT PREPARED FOR THE UNITED NATIONS
DEVELOPMENT PROGRAMME

YENİ YOKSULLUK VE TÜRKİYE'NİN DEĞİŞEN REFAH REJİMİ

BİRLEŞMİŞ MİLLETLER KALKINMA PROGRAMI İÇİN
HAZIRLANAN PROJE RAPORU

PRINCIPAL INVESTIGATORS / PROJE SORUMLULARI

PROF. DR. AYŞE BUĞRA

PROF. DR. ÇAĞLAR KEYDER

RESEARCH ASSISTANTS / ARAŞTIRMA ASİSTANLARI

UTKU BARIŞ BALABAN

BURCU YAKUT



Copyright © 2003
United Nations Development Programme
Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı

Birleşmiş Milletler Binası
Birlik Mahallesi 2. Cadde No: 11
Çankaya 06610 ANKARA

COVER PHOTO / KAPAK FOTOĞRAFI
GÜCÜGÜR GÖRKAY

BOOK DESIGN / TASARIM
FERHAT BABACAN
EKİN UŞŞAKLI

REPRODUCTION / BASKI
AJANS-TÜRK A.Ş.

contents

I	PURPOSE AND METHOD OF STUDY	6
II	MANIFESTATIONS OF POVERTY TODAY AND NEW APPROACHES IN EUROPEAN SOCIAL POLICY	12
III	WELFARE REGIME OF TURKEY	16
IV	NEW POVERTY IN TURKEY	19
V	DEVELOPMENTS IN TURKEY'S WELFARE REGIME CONFRONTING NEW POVERTY	30
	V.1. Social Support Mechanisms Outside The Central State Provided Social Assistance	31
	V.2. The Solidarity Fund	36
	CONCLUSIONS AND PROPOSALS	48
	REFERENCES	52
	TABLES	54
	LIST OF INTERVIEWS	56

içindekiler

I	ARAŞTIRMANIN AMACI VE YÖNTEMİ	6
II	YOKSULLUĞUN GÜNÜMÜZDEKİ TEZAHÜRÜ VE AVRUPA'DA SOSYAL POLİTİKA ALANINDA YENİ YAKLAŞIMLAR	12
III	TÜRKİYE'NİN REFAH REJİMİ	16
IV	TÜRKİYE'DE YENİ YOKSULLUK	19
V	YENİ YOKSULLUK KARŞISINDA TÜRKİYE 'NİN REFAH REJİMİNDEKİ GELİŞMELER	30
	V.1. Merkezi Devlet Dışındaki Yardım Mekanizmaları	31
	V.2. Sosyal Yardımlaşmayı ve Dayanışmayı Teşvik Fonu	36
	SONUÇ VE ÖNERİLER	48
	REFERANSLAR	52
	TABLOLAR	54
	GÖRÜŞMELER LİSTESİ	56

I PURPOSE AND METHOD OF STUDY

The purpose of this research can be defined at two levels. At one level, we aimed to study new forms of poverty that are the result of a series of structural changes in Turkey and around the world, with specific reference to İstanbul. At another level, we looked at the role of the Turkish social security system with regards to this new class of poverty, and tried to ascertain what changes in social policy are required. In many ways, it was the trends observed in the European Union, especially in Southern European countries, which formed the background to our proposals for social policy changes in Turkey.

There are several important reasons for such a study to be conducted in İstanbul. Naturally, some of

the socioeconomic characteristics of İstanbul are also shared by other cities. There are many cities in Turkey that receive significant amounts of migration; in all of these cities, new forms of poverty, which call for changes in social policy, can be observed. However, İstanbul appears as a laboratory where different types of social change manifest themselves in extreme forms. It is also obvious that İstanbul exhibits some characteristics that are exclusively its own. Our primary objective here is to discover which social policies would be best able to respond to new conditions that arise out of the failure of established and heretofore successful policies of social integration and development. When viewed from this perspective, we can say that İstanbul occupies a special position among third-world metropolis due to its successful integration of Anatolian immigrants throughout the entire period of national development. This integration has occurred both at an economic level, as seen in the ability of the migrants to find jobs and to acquire the ownership of a *gecekondu*, and also at a social and political level, as seen in the transformation of local associations of people from the same geographic region; and in the transition of political networks from patronage based links to more modern types. It seems especially useful to examine such changes in İstanbul, where the dynam-

6

I ARAŞTIRMANIN AMACI VE YÖNTEMİ

Çalışmamızın amacı iki düzeyde tanımlanabilir. Araştırma bir yönüyle, son yıllarda dünyada ve Türkiye’de yer alan bir dizi yapısal değişimin sonucu olarak ortaya çıkan yeni yoksulluk biçimlerine, İstanbul bağlamında biraz daha yakından bakmayı amaçlıyordu. Diğer bir yönüyle de, Türkiye’nin sosyal güvenlik sisteminin bu yeni yoksullukla ilgili olarak nasıl bir rol oynadığını, bu rolün sınırlarını ve ortamın gerektirdiği sosyal politika değişikliklerini ele alıyordu. Sosyal politikalarla ilgili yaklaşımımızın geri planında ise, Avrupa Birliği içindeki, özellikle Güney Avrupa ülkelerindeki gelişmeler vardı.

Böyle bir araştırmanın İstanbul bağlamında yürütülmesinin önemli ve haklı nedenleri vardır. El-

bette ki İstanbul’da gözlenebilen bazı koşullar diğer kentlerde de bulunabilir. Türkiye’de önemli ölçekte göç alan şehirler vardır ve bu şehirlerde de yeni tür yoksulluk bulunabilmekte, dolayısıyla da sosyal politikaların yeniden düzenlenmesi ihtiyacı duyulmaktadır. Bir anlamda İstanbul, Türkiye’nin her tarafında gözlenen toplumsal dönüşümlerin en keskin hatlarıyla sergilendiği bir laboratuvar olarak düşünülebilir. Bununla beraber İstanbul’un kendine özgü bazı koşullar barındırdığı da açıktır. Nitekim, asıl teşhis etmek istediğimiz husus uzun müddet başarıyla sürdürülmüş olan gelişme ve toplumsal bütünleşme mekanizmalarının sekteye uğraması halinde ne gibi koşulların ortaya çıkacağı ve hangi sosyal politika girişimlerinin bu koşullara uygun tepki verebileceğidir. Bu perspektifle baktığımız zaman benzer üçüncü dünya metropollerinde İstanbul’un özel bir konumu olduğunu söyleyebiliriz: bütün bir ulusal kalkınmacı dönem müddetince İstanbul’a gelen Anadolu göçmenleri kentle başarılı bir şekilde bütünleşmişlerdir. Bu bütünleşme hem ekonomik düzeyde iş bularak, gecekondu sahibi olarak, hem de toplumsal ve siyasal düzeylerde önce yerel bazda kurulan cemaat ilişkilerinin dönüşmesi, politik yapıların patronaj türü örgütlenmelerden daha ‘modern’ yapılara kavuşması gibi dinamikler ile gerçekleşmiştir. Bu araştırmaya başlarken bu

ics of social transformation have been most successful and at the same time most prone to reversal in the contemporary setting.

İstanbul also appears as an interesting location to situate this type of research as a “global city”. As is well known, the concept of the ‘global city’ has occupied an important place in social science literature over the last 20 years. In this context, it is observed that global cities are typically characterized by polarization in terms of income, consumption patterns, and lifestyle. This is because of the impact ties and networks that reach beyond the nation-state have in shaping global cities. Hence, some segments of the population can boast of education, skills and expertise equivalent to their foreign counterparts working in similar sectors in other global cities; and these people command the same incomes, have the same tastes and consumption patterns and live in urban spaces similar to those that exist in other parts of the world. The majority of the population that is outside this group, however, continues to follow old patterns in income level, habitation, and consumption.

Global cities also share the common experience of a rapid de-industrialization process. These cities come to offer high quality services not only to their immediate national hinterlands, but also to regions outside of

their countries. Consequently, municipalities attempt to move ‘ugly’ industrial areas outside of their cities and clean up city centers and spaces within the old cities so as not to spoil areas that might otherwise be attractive to businessmen and tourists. This has in fact been the experience of İstanbul, where, since the 1980’s, there has been an effort to clean the city, to transform it into a center of tourism and commerce, and to set up an infrastructure geared towards services and high-income consumption rather than the old patterns of production and employment. Both local and national governments have pursued policies to facilitate this development. As a result of these policies, the economic structure and employment patterns in the city have changed, and the role of relatively large-scale industrial production as well as the employment opportunities it brings have gradually declined. Industrial production has moved outside of the metropolitan city.

This overview of the recent transformations observed in global cities show that the issues we wish to investigate are of special importance to İstanbul. Internal migration, though it has now greatly slowed, continued throughout the 1990’s and had the effect of polarizing İstanbul’s social structure. The loss of industrial employment opportunities has caused serious problems in the process of integrating the new popu-

modernleştirici dönüşümlerin eski güçlerini yitirdiği şüphesini taşıyorduk. Gayet tabii ki böyle bir değişikliği, dinamiklerin en başarılı olduğu ve de en hızlı şekilde tersine dönme şansını olan İstanbul temelinde irdelemek gerekmektedir.

Böyle bir araştırmada İstanbul’un öncelikle çalışılmasının diğer nedenlerini de tartışmak istiyoruz. Bilindiği gibi sosyal bilim literatüründe son 20 yıl içinde gelişen bir ‘küresel şehir’ kavramı vardır. Bu kavramın uzantılarına göre, küresel şehirlerde oturanlar gelir, tüketim kalıpları ve yaşam stili boyutlarında ayrışmaya hatta kutuplaşmaya en çok maruz kalan topluluklardır. Bunun nedeni küresel şehirlerin kendi ulusal bağlamlarının ötesinde küresel bağlar ve şebekelerin etkisinde kalmaları, nüfusun bir kısmının dünyadaki benzerleri gibi sektörlerde, aynı beceri ve şartlar altında çalışmaları, benzer düzeyde gelir elde edebiliyor yine diğer dünya kentlerindeki mekân biçimlerine ve tüketim kalıplarına ayak uydurmalarıdır. Bu azınlıkta kalan grubun dışında, nüfusun çoğunluğu aynı hızla dönüşmeyip gelir düzeyi, mekan kullanımı ve tüketim alışkanlıkları bakımından eski kalıpları yansıtmaya devam etmektedir.

Ayrıca, küresellik yönünde dönüşüm geçiren şehirlerde hızlı bir “sanayisizleşme” (deindustrialization) süreci yaşanmaktadır. Bu kentler sadece kendi

hinterlandlarına veya buldukları ülkelere yönelik değil aynı zamanda ülke dışı bölgelere de kaliteli hizmet vermek durumundadırlar. Bu nedenle bu kentlerin yöneticileri şehirlerin “çirkin” sanayi bölgelerini şehir dışına çıkartmak, turistlere cazip gelebilecek görüntülerin bozulmaması için özellikle kent merkezlerini, sur-içi bölgeleri “temizlemek” çabası göstermektedirler. Bilindiği gibi İstanbul’da da 1980’lerden beri şehri temizlemek, turizm ve iş merkezi haline dönüştürmek, eski üretim ve istihdam kalıpları yerine hizmetler ve yüksek gelirli tüketime yönelik bir örüntü inşa etmek çabası vardır. Gerek yerel düzeyde Büyükşehir ve ilçe belediye başkanları, gerekse merkezde devlet politikaları bu yönde girişimlerde bulunmuşlardır. Bu girişimlerin sonucunda İstanbul’un iktisadi bünyesi ve istihdam yapısı değişmiş, 1990’lara kadar hâlâ önemli bir ağırlığı olan nispeten büyük ölçekli sanayi üretim ve bu üretimin getirdiği istihdam olanakları giderek azalmıştır. Sanayi üretimi metropoliten alanın dışına kaymıştır.

Sözünü ettiğimiz dönüşümler, incelemek istediğimiz olguların İstanbul özelinde ayrıca ağırlık kazandığını gösteriyor. Son birkaç yılda iyice azalmasına rağmen 1990’larda da devam eden iç göç İstanbul’un toplumsal yapısını “ayrışma” ve “kutuplaşma” yönünde etkilemiş, sanayide istihdam olanaklarının azalması

lation. All these factors make İstanbul an ideal location to situate a research project which attempts to examine various aspects of the phenomenon that we call “new poverty”, and the thinking related to social policy measures designed to combat the problems associated with this phenomenon.

This research is based on open-ended, face-to-face interviews with a) the administrators of social assistance, primarily with those of the Solidarity Fund but also with municipal officials and NGO representatives; b) people who receive, or who are in a position to receive welfare, who are among the victims of new poverty; and c) persons who are in a position to have meaningful information on the manifestations of new poverty and the existing formal and informal mechanisms of social protection. In this framework, we have conducted interviews in Ankara at the World Bank office and the concerned Ministry of State, and in İstanbul with the deputy governor and his staff. The interviews ‘in the field’ were conducted at the level of local governments and the Solidarity Fund foundations in seven İstanbul districts (Esenyurt, Bağcılar, Bakırköy, Eyüp, Eminönü, Büyük Çekmece, Ümraniye) as well as with municipal administrators involved in social welfare activities. In addition to this, in the first five districts mentioned, interviews were conducted with

elected neighborhood headmen (*muhtar*), as well as with people who receive or who are in a position to receive aid, in their homes and during the distribution of food in welfare centers. Interviews were also conducted with non-governmental organizations such as Lighthouse and the Foundation to Support Modern Life. Shop owners, informal sector employers, and middle-men were also among the people who we believed would have important information about our subject. All together, more than 150 interviews were conducted. We present a list of the interviews in the appendix.

Most of the interviews conducted in people’s homes, the interviews conducted in Eminönü bachelor rooms and those conducted with groups of women in welfare centers involved more than one interviewee. Still, it is clear that the sample far from being statistically representative of people who receive, or who are in a position to receive aid in İstanbul. Nevertheless, these interviews did contribute to the achievement of our aims in this project in a very important way. First of all, we had the opportunity to compare the information that we received from workers in welfare institutions with the experiences and the perceptions of the people receiving the aid. We were also able to observe the manifestations of new types of

yeni nüfusun “modernleştirilmesi” ve bütünleşmesi açısından çözümü zor sorunlar yaratmıştır. Dolayısıyla yeni yoksulluk diye adlandırdığımız olgunun çeşitli boyutlarını gözlemek, sosyal politikaların nasıl yönlendirilmesi gerektiğini düşünmek açısından İstanbul’da yapılacak bir araştırmanın özel bir ağırlığı olması doğaldır.

Araştırmanın yöntemi, başta Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu olmak üzere, sosyal yardım alanında faaliyet gösteren kuruluşların her düzeydeki idarecileriyle, sosyal yardım alan veya alabilecek konumda olan kişilerle, bunun yanı sıra da yeni yoksulluğun tezahürleri ve var olan sosyal yardım faaliyetlerinin niteliğiyle ilgili bilgi sahibi olabilecek şahıslarla yapılan açık uçlu, yüz yüze görüşmelere dayanıyordu. Bu bağlamda Ankara’da Dünya Bankası ve ilgili Devlet Bakanlığı, İstanbul’da da Valilik nezdinde yapılan görüşmeler dışında, İstanbul’un 7 ilçesinde (Esenyurt, Bağcılar, Bakırköy, Eyüp, Eminönü, Büyük Çekmece, Ümraniye) Kaymakamlık, İlçe Belediyesi ve İlçe Sosyal Dayanışma Vakıf Müdürlüğü’nde görüşmeler yapıldı. Ayrıca, bu ilçelerin ilk 5’inde ise, muhtarlarla ve yardım alan veya alabilecek konumda olan kimselerle, evlerde ve aşevi yemek dağıtımları sırasında konuşuldu. Deniz Feneri ve Çağdaş Yaşamı Destekleme Derneği gibi sivil toplum kuruluşları nez-

dinde görüşmeler yapıldı. Konumuzla ilgili bilgi sahibi olabilecek kişiler arasında esnaftan kimseler, enformel sektör işverenleri ve araçlar bulunuyordu. Bu şekilde, toplam 150’den fazla görüşme yapıldı. Görüşmelerin listesini ekte sunuyoruz.

Evlerde yapılan görüşmelerin çoğu, Eminönü’ndeki bekar odalarında yapılan görüşmeler, Bakırköy ve Eminönü’nde gidilen aşevi yemek dağıtımlarında konuşulan kadın grupları gibi, birden fazla kişiyi kapsıyordu. Yine de, görüşülen bu insanların sayısı İstanbul genelinde yardım alan veya alabilecek kesimi istatistiksel açıdan temsil edebilecek bir örnek oluşturmaktan çok uzaktır. Ama bu görüşmeler araştırmamızın amacına çok önemli bir biçimde katkıda bulundu. Önce, yardım mercilerinde çalışanlardan aldığımız bilgilerle yoksul kesimlerin bu alandaki deneyimlerini ve yardımı algılayış biçimlerini karşılaştırmak imkânı bulduk. Ayrıca bu kesimlerin, istihdam ve gelir imkânlarına, çocukların eğitimiyle ilgili sorun ve tavırlarına, konut durumlarına, aile ilişkilerine, göç ettikleri kırsal kesimle sürdürdükleri veya sürdürmedikleri ilişkilere, ulaşabildikleri formel ve enformel yardım mekanizmalarına bağlı olarak ortaya çıkan yeni yoksulluk tipleri gördük. Bu yeni yoksulluk tiplerinin, özellikle konumuz kapsamındaki bazı genel geçer varsayımları *yanlışlayıcı* nitelikleriyle anlamlı olduklarını düşünüyoruz.

poverty in connection with employment and income opportunities, problems with and attitudes towards children's education, housing situations, family relations, continuing or discontinued relations with relatives in rural areas, and access to formal and informal aid mechanisms. We believe that our observations in these areas are especially meaningful since they *falsify* some generally accepted assumptions, which pertain to the issues investigated.

The types of poverty that we have seen throughout this research show that assumptions based on the historical experience of Turkey's development have lost their validity. We shall argue below that the new concepts of "new poverty" or "social exclusion" gain validity as older assumptions are contradicted. The major assumption in this regard, which is thought to be especially true for Southern countries and is often repeated in Turkey, can be summarized as follows: "Social protection provided to the individual by the extended family is still very important in society. Because of this, crisis situations are easily overcome: When people are unemployed and require support, they can be taken in and helped by members of their family, and therefore do not become destitute in the absence of formal social welfare mechanisms." Of course there is an important degree of truth in this statement. As in

other developing countries, it would not be wrong to say that this mechanism has functioned until recently, and that in crisis situations, those in personal need have been able to take refuge with their families. However, the circumstances, which hitherto made this recourse to family possible, have currently undergone important transformations. We have observed, first, that the conditions leading to poverty are no longer, as previously thought, transitory. In other words, poor and needy people no longer see on the horizon any solution to their problems. Either because of their own situation (chronic illness, old age, etc.) or because of the decreasing opportunity of stable employment, it is not believed that familial support mechanisms will be sufficient. Second, informal family support mechanism requires the existence of extended families and the ability of some family members to offer help to those in need. The new poor that we speak of do not, for the most part, have extended families or social support mechanisms from which they can receive support. Owing to this, there is no source of aid or welfare available to them other than that offered by formal mechanisms. In this situation, although neighborly relations gain effectiveness, they are of course not strong enough to offer a constant solution. In situations where the extended family is potentially a source of aid, it is of-

Araştırma boyunca gözlediğimiz yoksulluk tipleri, eski dönemlerin tecrübesinden çıkarsanan varsayımların artık hükümlerini yitirdiğini gösteriyor. Nitekim, aşağıda da ileri süreceğimiz gibi "yeni yoksulluk" veya "toplumsal dışlanmışlık" olarak adlandırabileceğimiz yeni olgu, sözü edilen yargıların yanlışlanmaları nedeniyle geçerlilik kazanıyor. Sinanmadan kabul gören bu yargıların içinde en kökenli ve de genellikle Güney ülkeleri için geçerli olduğu düşünülen, özellikle de Türkiye'de sürekli tekrarlanan bir düşünce vardır ki, şöyle özetlenebilir: "Toplumda geniş aile dayanışması hâlâ çok önemlidir. Bu nedenle de kriz durumları kolayca atlatılır; insanlar işsiz kaldıklarında, muhtaç duruma düştiklerinde ailenin diğer fertlerine sığınabilirler, böylece de formel sosyal yardım mekanizmalarının yokluğu nedeniyle çaresiz kalmazlar." Muhakkak ki bu önermede önemli bir doğruluk payı vardır. Diğer gelişen ülkeler gibi Türkiye'de de son yıllara kadar sözü edilen mekanizmanın işlemiş olduğunu, kriz durumlarında, kişisel ihtiyaç durumlarında geniş ailenin devreye girdiğini söylemek yanlış olmaz. Bizim bulgularımıza göre ise, bu işleyişi mümkün kılan iki koşulun da sorgulanması gerekiyor. Birincisi kişileri veya hane halklarını yoksulluğa götüren sürecin artık eskiden düşünüldüğü gibi geçici olmaması; yani yoksul ve muhtaç durumda olan insanların ufukta pek

bir çözüm göremiyor olmaları. Ya kendi koşulları nedeniyle (kronik hastalık, yaşlılık, vs.) ya da istihdam olanaklarının açılma şansının zayıflığından; ayrıca bu olanaklar ortaya çıksa dahi süreklilik kazanan ve tatmin edici iş bulma ihtimalinin düşüklüğünden dolayı, aile içi yardım mekanizmalarının yeterli olabileceğine inanılmıyor. İkinci koşul ise şudur: Bu mekanizmanın işlemesi geniş ailenin varlığına ve ailenin diğer fertlerinin veya çekirdek birimlerinin yardım eli uzatma gücünün olmasına dayalı. Sözü ettiğimiz yeni yoksul kesimin önemli bir kısmı İstanbul'da geniş aile veya icabında sığınabileceği cemaat bağlarından yoksun. Bu nedenle de formel mekanizmaların dışında başvurabileceği bir yardım kaynağı yok. Bu durumlarda komşuluk ilişkileri daha etkili olmakla beraber doğal olarak sürekli bir çözüm getirecek güçte olmuyor. Geniş ailenin potansiyel olarak var olduğu durumlarda ise, yüksek bir olasılık ailenin diğer fert veya birimlerinin de aynı koşullarda olması, yani yardım eli uzatabilecek kadar sürekli ve yeterli bir gelir düzeyine sahip olmamaları.

Yoksulluğun beraberinde getirdiği beslenme yetersizliği, hastalık, güvensizlik ve giderek toplumdan kopma gibi etkilerin ne kadar maliyetli olduğunu biliyoruz. Bunların dışında bir de yoksulluğun toplumların geleceği ile ilgili bir etkisi var ki genelde sosyal

ten the case that all members of the family are in the same situation; in other words, they themselves do not have a sufficient or dependable income to be able to help their relatives.

We know that persistent poverty brings about a host of problems such as inadequate nutrition, illness, lack of security, and progressive loss of social relations. Apart from these, there is another cost associated with poverty and social policy debate often focuses on this issue. This is the burden of poverty to children, which mortgages the future of a society. It is obvious that children of poor families will grow up in worse circumstances than those of families with sufficient income levels. However, it may be thought that poor children at least have the opportunity to attend school – as education is, at least in theory, free. One of the assumptions that is often made in this regard is that school attendance might fall as a result of the choices made by poor families, probably because they require the income or labor that their children can provide. However, what we found in the interviews we conducted is that the cost of education is an important burden for poor families. When the children of such families do not go to school, this is often not the result of choice but a shameful situation arising from poverty. Indeed, school costs, including those of uniforms

Box 1 Lunch Boxes

Among the reasons that families had for not sending their children to school were such costs as the contributions demanded by schools, the price of books, and the cost of food to be put in the children's lunch boxes. Not sending the child to school was a solution that we frequently encountered when temporary hunger occurred. During one of the interviews we conducted in Bağcılar, we witnessed a mother putting only bread in her child's lunch box (Meryem). Again in Bağcılar, we saw a family where even though the father was irregularly employed and two children were regularly employed (as an apprentice, one was receiving 30 million liras per month) one of the two smaller children was not being sent to school. The child who did go to school had not gone that day, as there was no food to be placed in his lunch box (Cemal). The family had no plans for the child sitting at home; it was mentioned that if the child should find work as an apprentice, they might be losing money rather than gaining if the employer does not pay the transportation costs. It therefore seemed that unless the father found a permanent job, the child could neither join the work force nor go to school.

and other clothes, books and notebooks, and contributions asked for by the school administration, can reach sums that are beyond the reach of weaker budgets. If children cannot attend school because of such

politika önermeleri bu nokta üzerinde odaklanırlar; bu, yoksulluğun çocuklar üzerindeki etkisidir. Yoksul aile çocuklarının, geliri nispeten yeterli ailelere nazaran olumsuz koşullara sahip olacakları açık. Fakat hiç olmazsa (eğitimin parasız olması nedeniyle) okula gitmelerinin sağlandığı düşünülebilir. Bu çerçevede yukarıda değindiğimiz varsayımlardan bir tanesi de, okula gitmeme olgusunun ailenin seçimi ile ortaya çıktığını, muhtemelen de çocuğun emeğine veya getirdiği gelire ihtiyaç duyulduğu için ailenin böyle bir tercih yaptığını ileri sürer. Oysa yaptığımız görüşmelerde ortaya çıkan, eğitim maliyetlerinin yoksul aileler için önemli bir yük oluşturduğu ve çocuğu okula göndermemenin bir tercih değil yoksulluktan kaynaklanan ve utandırıcı bir durum olduğudur. Gerçekten de okul masrafları, önlükten giyeceğe, kitaptan deftere, bazen okul idaresi tarafından istenilen katkılara kadar çelimsiz bütçeler için karşılanamayacak meblağlara varabilmektedir. Eğer çocukların okula gidememe nedeni yoksulluk ise sosyal politikanın öncelikle bu nokta üzerine eğilmesi gerekir. Bu da, kullanılacak araçlar açısından, çok zor olmayan çözümlere açık bir sorundur.

Üzerinde duracağımız üçüncü önyargı, biraz da neo-liberal söylemin etkisiyle, devletin sosyal politika alanında yapabileceğinin çok kısıtlı olduğunu ileri sürer. Buradaki önerme fakir bir devletin kaynaklarının

Kutu 1 Beslenme Çantası

Ailelerin çocuklarını okula göndermeme nedenleri arasında, aileden istenen katkı parası ve kitap masraflarının karşılanamaması, beslenme saatinde yemesi için çocuğa verilecek yiyecek bulmakta çekilen güçlükler yer alıyordu. Özellikle ailenin açlık tehlikesiyle karşılaştığı dönemlerde, çocukların okula gönderilmemeleri durumu birkaç kere karşımıza çıktı. Bağcılar'daki görüşmelerden biri sırasında, annenin, çocuğunu beslenme çantasına sadece ekmeğe koyarak okula gönderdiğine şahit olduk (Meryem Hanım). Yine Bağcılar'da yapılan diğer bir görüşmede ise, babanın düzensiz, iki çocuğun (biri çırak olduğu için ayda yaklaşık 30 milyon almaktaydı) düzenli çalıştığı dört çocuklu bir evde bile, çalışmayan iki küçük çocuktan birinin okula gönderildiğini, diğerinin ise evde oturduğunu gözlemledik. Okula gönderilen çocuk, yine beslenme çantasına konulacak bir şey olmadığı için o gün okula gönderilmemişti (Cemal Bey). Evde oturan çocuğa dair ise herhangi bir planları yoktu. Eğer yol parası ödenmiyorsa, herhangi bir işyerine çırak olarak vermenin gelir yerine külfet getirebileceğinden bahsettiler. Bu bağlamda, babanın düzenli iş bulmaması durumunda, çocuğun ne iş gücüne ne de eğitime eklenme şansı yok gibi gözükmekteydi.

toplumdaki yoksulların gereksinimlerine karşılık veremeyeceğidir. Oysa bu araştırma çerçevesindeki gözlemlerimiz, dışarıdan bakıldığında önemsiz gibi gözükken tutarların yoksulluk içinde yaşayan ailelere büyük

costs, then social policy must first of all concern itself with this problem, which can be addressed with measures that are relatively easy to conceive and design.

The third preconception that our study challenges owes its wide acceptance largely to the influence of neo-liberalism, and claims that what could be done in the area of social policy is limited by the fiscal constraints facing the state. The underlying idea here is that the resources available to a poor state are insufficient to meet the needs of the poor. Our observations in this research suggest that seemingly unimportant sums can have a great significance for families living in poverty. The school costs mentioned above are an example. It is also the case that a small contribution to the budget of a poor family may allow their resources spent on food to reach adequate levels. During the research we often observed how important could be the 40-50 million TL (\$25-\$30) of aid received from the Solidarity Fund, which highlighted the difference between a precarious existence and a thin but sufficient food budget. What we wish to emphasize here is that state resources can be an important part of social policy even within the current constraints. As we shall suggest below, we believe that at most 1% of the Turkish GNP would be sufficient to solve the most pressing problems of poverty and social exclusion. We have

to conclude that objections such as “poor country, poor state, hence an impossible situation” are not valid. We can also claim that improving the current situation substantially and reducing the cost of poverty to the society is well within the reach of a country like Turkey – if the political will is there.

Another widely held belief challenged by our study is that poverty exists because of the economic crisis and will disappear once the crisis is over. This new poverty, however, is not of a nature to disappear with better performance of the economy or higher growth rates. In many European countries, it has been observed that unemployment and economic exclusion continue beyond periods of recession. This observation has given rise to the concept of “jobless growth”. The main reason behind this is that current process of technological change is not neutral but of labor saving character and new investments create less and less employment. Another reason is that labor-intensive jobs are being exported to low-income countries with lower costs of labor as a result of globalization. Though wages in Turkey are not high, it must be kept in mind that they are still higher than those in countries such as China and India. Finally, we can say that when there is economic growth in Turkey, the sectors that contribute most to this growth are export-oriented, and

katkıda bulunabileceğini göstermektedir. Sözünü ettiğimiz okul masrafları buna bir örnektir. Ayrıca gıda için harcanacak paranın da ufak katkılarla tatmin edici düzeye ulaşması mümkündür. Gözlemlerimizde Dayanışma Fonu’ndan alınan 40-50 milyon TL’lik bir yardımın ne kadar önemli olduğunu gördük [her ay bu kadar bir yardım dahi hane halkının düzenli yemek yiyebilmesini sağlayacak düzeydedir]. Bizim burada altını çizmek istediğimiz nokta devletin kaynaklarının bu sınırlı imkânlar çerçevesinde dahi çok önemli bir sosyal politika unsuru olabileceğidir. Aşağıda da önereceğimiz gibi, Türkiye’nin milli gelirinin en fazla %1’i ile yoksulluk ve toplumsal dışlanma sorunlarının büyük ölçüde çözülebileceğine inanıyoruz. Demek ki fakir memleket, fakir devlet türü itirazların geçersiz olduğunu söylemek durumundayız. Bugüne nazaran çok daha iyi bir duruma gelmenin, yoksulluğun toplumsal maliyetini önemli ölçüde azaltmanın hiç de imkânsız olmayan bir çözümü olduğunu, bu çözüme ulaşmanın ise öncelikle siyasi iradenin oluşmasına bağlı olduğunu iddia edebiliriz.

Son olarak da yine çok yaygın bir önyargı olan yoksulluğun iktisadi krizden dolayı var olduğu ve ekonomi düzelince ortadan kalkacağı inancını ele almak istiyoruz. Yeni ortaya çıkan yoksulluk, ekonominin iyileşmesi veya büyüme oranının yükselmesiyle orta-

dan kalkmıyor. Birçok Avrupa ülkesinde ekonominin krizden çıktığı dönemlerde de işsizlik ve ekonomik dışlanmanın devam ettiği görüldü. “İstihdamsız büyüme” kavramı o zaman ortaya çıktı. Bunun esas nedeni teknolojinin değişmesi sonucunda emek tasarrufu yapılması, yani yeni yatırımların giderek azalan oranlarda işçi istihdamına yol açması. Diğer bir neden küreselleşme sonucunda emek yoğun iş kollarının ücret düzeyinin düşük olduğu ülkelere ihraç edilmesi. Bu bağlamda Türkiye’de ücret düzeyi yüksek olmasına rağmen, örneğin Çin veya Hindistan’daki ücretlerin daha düşük olduğunu hatırlatabiliriz. Son olarak da şunu söyleyebiliriz: Ülkemizde büyüme sağlandığı zaman ön plana çıkan sektörler ihracata yönelik, talepteki dalgalanmalara esnek üretim yapıları ile cevap verebilen sektörler oluyor. Bu iş kollarında görülen istihdam biçimleri ise enformel işçi kullanımına dayanıyor. Yani daha çok kadın ve çocuk emeği, eve verilen iş, sürekliliği olmayan sigortasız ve kontratsız istihdam. Bu nedenlerle de yaratılan iş olanakları eğer yoksul hane halklarına kadar gelirse, yine de yoksulluktan çıkmak için garanti oluşturmuyor. Yani, yoksullukla savaşmanın yolunu krizden çıkmak ve ekonomik büyümenin yeniden başlaması olarak görmek doğru olmayacaktır. Ekonomik büyüme yoksullukla mücadele için gerekli fonların yaratılması bakımından tabii

can respond easily to fluctuations in demand with their flexible production structures. The forms of employment in these sectors are based on the informal use of labor: i.e. female and child labor, work done at home, and employment without social security benefits on a non-contract basis. Therefore, even when inhabitants of poor areas have access to newly created employment opportunities, they are not guaranteed a way out of poverty. In other words, when the crisis ends and economic growth resumes, there is no guarantee that poverty will disappear. This is not an argument which undermines the importance of economic growth. Growth is especially important in terms of creating the funds necessary to combat poverty. Also, the employment opportunities created by some sectors (for example construction) constitute considerable, though highly volatile sources of income for people facing the risk of social exclusion. However, it would be wrong to limit the struggle against poverty to economic policies to promote growth or to equate poverty with unemployment, and claim that it can be eradicated when the crisis is over. We want to emphasize that in order to combat poverty, it is absolutely necessary to employ social policies directly aimed at increasing the incomes of the poor through social assistance.

II MANIFESTATIONS OF POVERTY TODAY AND NEW APPROACHES IN EUROPEAN SOCIAL POLICY

A series of developments affecting the world economy since the 1970s have led to the emergence of new approaches to social policy. The importance of these developments was that they challenged the assumptions forming the basis of both welfare state policies in developed countries and those of developmentalist approaches in countries such as Turkey. These assumptions concerned the level of confidence vested in different welfare regimes that contributed to socioeconomic integration. The concept of “welfare regime” is defined in terms of the different roles that institutions such as the state, the family, and the labor market play in sustaining the livelihood of the individual in society.

ki çok önemlidir. Ayrıca bazı iş kollarında (örneğin kaba inşaat) yaratılacak iş imkânları dışlanma riskinde olan nüfus için sürekli olmayan fakat önemli bir gelir olanağı sağlamaktadır. Yine de yoksullukla mücadelede sadece ekonomi politikasından medet ummak, veya yoksulluğu istihdam eksikliği ile özdeşleştirip, ekonomik konjonktürün bir sonucu olarak görmek ve geçici olduğuna hükmetmek yanlış olacaktır. Doğrudan yoksulluğa yönelik sosyal politikaların kullanılması muhakkak gereklidir.

II YOKSULLUĞUN GÜNÜMÜZDEKİ TEZAHÜRÜ VE AVRUPA’DA SOSYAL POLİTİKA ALANINDA YENİ YAKLAŞIMLAR

1970’lerden itibaren dünya ekonomisini etkileyen bir dizi gelişme sosyal politika alanında bazı yeni yaklaşımların gündeme gelmesine neden oldu. Söz konusu gelişmelerin önemi, gelişmiş ülkelerde refah devleti uygulamalarının, gelişmekte olan ülkelerde ise ulusal kalkınmacı politikaların temelini oluşturan varsayımları temelden sarsmalarıydı. Bu varsayımlar, bireylerin içinde yaşadıkları topluma katılabilmelerini sağlayan farklı “refah rejimleri”nin etkinliğine duyulan güvenle ilgiliydi. Refah rejimi kavramı devletin, ailenin ve emek piyasasının insanların geçimlerini sağlamalarında oynadıkları farklı rollerle tanımlanıyor. Bu kavramı ortaya atan Esping-Andersen (1990 ve 1999), gelişmiş Batı ülkeleri bağlamında üç tip refah rejimi

Esping-Andersen, who introduced this concept (1990 and 1999) defined three types of welfare regimes in developed Western countries: The market-centered Anglo-Saxon model; the conservative model, which is institutionalized on the basis of employment status and the supporting role of the family; and the North European model, in which state policies based on equal citizenship are of central significance. According to Esping-Andersen, each of these three models faced different types of problems as a result of a) demographic trends leading to the aging of the population and changes in family structure; b) the advent of post-industrial, service economies; c) flexible production patterns taking the place of older Fordist production system, and d) the impact on labor markets state policies of enhanced international competition brought about by forces of globalization.

Esping-Andersen's approach has attracted a great deal of attention and criticism. The criticisms were especially concerned with the limits of the three-fold welfare regime typology. One of the arguments, especially relevant for our purposes, was that the Southern European countries do not fit in the typology but constitute, instead, a fourth type of welfare regime. According to this argument, issues such as the structure of employment, the nature of the formal social securi-

ty system and the extent of social security coverage, the peculiar characteristics of the relationship between state and citizen, the employment opportunities presented to individuals through informal networks were important issues to be considered in evaluating the nature of the Southern European welfare regime. More specifically, the distinguishing features of the South European welfare regime were defined as follows (Ferrera, 1996; Mingione, 2001; Guillen and Matsaganis, 2000; Saraceno, 2002):

- A labor market structure in which employment provided by small employers, self-employment, and unpaid family workers is very important;
- The large incidence of undocumented economic activity and unrecorded employment;
- A social security system with corporatist tendencies, constituting a fragmented system in which social rights are unequally distributed and universal health insurance is absent;
- The limited role of the state within the formal social security system; in contrast to this, the state playing a large role in the income opportunities of the individual through particularist mechanisms in which patronage relationships play a large role;
- Almost complete absence of social policies aimed at combating poverty and exclusion (other than

tanımlamıştı: Piyasa merkezli Anglosakson model; işteki konuma dayanan farklı statülere ve aileye ağırlık veren muhafazakar model ve eşit vatandaşlık hakları temelindeki devlet müdahalesinin önem kazandığı Kuzey Avrupa modeli. Esping-Andersen'e göre, hem nüfusun yaşlanmasına ve aile yapısının değişmesine yol açan demografik değişmelerin, hem de sanayi sonrası topluma geçiş, esnek üretim biçiminin eski Fordist üretim biçiminin yerini alması ve küreselleşmenin getirdiği yoğun rekabet gibi bir dizi gelişmenin emek piyasası ve devlet politikaları üzerinde yaptığı etkinin sonucu, her üç model de farklı nitelikte ve yoğunlukta sorunlarla karşı karşıya kalmışlardı.

Esping-Andersen'in bu yaklaşımı hem çok ilgi gördü, hem de bazı eleştirilere hedef oldu. Eleştiriler, özellikle yukarıda belirttiğimiz refah rejimi tipolojisinin sınırları ile ilgiliydi. Bu bağlamda gündeme gelen tartışmalardan biri, Güney Avrupa ülkelerinin kendilerine özgü bir refah rejimine sahip olmalarıyla ilgiliydi. Bu tartışmalarla, Güney Avrupa ülkelerinde istihdamın yapısı, formel sosyal güvenlik sisteminin niteliği, bu formel sistemin dışında devlet-vatandaş ilişkisinin sergilediği özellikler, enformel ilişki ağlarının bireye sağladığı istihdam olanakları ve sosyal güvenlik şemsiyesi gibi konular gündeme geldi. Bu çerçevede Güney Avrupa refah rejiminin temel özellikleri şu

şekilde tanımlandı (Ferrera, 1996; Mingione, 2001; Guillén and Matsaganis, 2000; Saraceno, 2002):

- Küçük işletmelerin sağladığı istihdamın, kendi hesabına veya ücretsiz aile işçisi olarak çalışanların çok önemli olduğu bir emek piyasası yapısı;
- Bu enformel istihdam ile beraber gerek işçi çalıştırmada, gerek de üretim ve pazar alışverişlerinde kayıtsız işlemlerin büyüklüğü;
- Gene emek piyasası bağlamında, dış ülkelere işçi göçünün ve yabancı ülkelerde çalışan işçilerin kazançlarının bir kısmını ülkede kalan aile fertlerine göndermelerinin taşıdığı önem;
- Sosyal güvenlik sisteminin korporatist özellikler taşıması, işteki duruma bağlı statü farklarının belirleyici olduğu, sosyal hakların gayet eşitsiz dağıldığı çok parçalı bir görünüm arz etmesi. Evrensel sağlık sigortası uygulamasının yerleşmemiş olması;
- Devletin sosyal güvenlik alanında formel kanallar vasıtasıyla oynadığı rolün sınırlı kalması, buna karşılık devletin partikularist nitelikli, içinde patronaj ilişkilerinin önemli rol oynadığı mekanizmalarla bireyin geçim olanaklarını önemli ölçüde etkilemesi;
- Uygulanan sosyal politikalar içinde, istihdamlı bağlantısı olmayan sosyal yardım kalemlerinin, yani doğrudan doğruya yoksulluk ve yoksulluktan kaynaklanan dışlanmayı önlemeye yönelik politikaların, yok

those linked to unemployment), and related to this,

— The importance of the family, local government, and religious or non-religious local institutions in promoting the welfare of the individual and helping individuals to deal with risk situations.

As we shall argue in detail in the following section, it is obvious that many of these properties, generally associated with Southern European welfare regimes, are also characteristic of the situation in Turkey. This is why Turkey's welfare regime has been examined as a Southern European welfare regime in some studies, e.g. Gough, 1996; Saraceno, 2002. The argument that we shall present in the following section concerning the nature of the social policy process in Turkey also confirms this.

There is, however, a significant difference: In Southern European countries that are members of the European Union, important social policy reforms have in the last few years been discussed and for the most part put into effect. There were various factors which instigated these reforms. These factors include economic and demographic changes such as the dissolution of rural structures and the increasing pace of rural-urban migration, the advent of flexible production relations in industrial structure, declining opportuni-

ties of industrial employment in the context of changes towards post-industrial society that have taken place simultaneously with de-ruralization, the changing position of some countries from a country of emigration to a country of immigration, the problems caused by an increasingly competitive global market, the necessity of disciplining municipal spending that is for the most part distributed through patronage relationships, and the aging of the population. These developments resulted in permanent poverty for some segments of the population, and social policy reforms were proposed in order to combat the threat of social exclusion.

While reflecting the specific situations of those societies, such developments were certainly not independent of similar transformations in Europe and throughout the world. Consequently, the implications of these transformations were extensively discussed during the 1980s, and social security became an important issue in the European Union as a whole. A new period of social reform had thus begun, in which the challenges presented by the changes in labor markets and family structures were handled within the framework of a new conception of "social Europe". This new conception is based on the premise that the state has the responsibility of assuring that all individ-

denecek kadar önemsiz olması ve bununla yakından ilgili bir biçimde,

— Özellikle ailenin, bunun yanı sıra da, farklı yapılarıyla yerel idarelerin, dinî ve dinî olmayan yerel kurumların bireyin geçimini sağlamasında ve risk durumlarıyla baş etmesinde çok önemli olmaları.

Bundan sonraki bölümde daha ayrıntılı bir biçimde tartışacağımız gibi, Güney Avrupa refah rejimine atfedilen bu özelliklerin büyük ölçüde Türkiye'deki duruma da uyduğu kolayca görülebilir. Nitekim, konuyla ilgili bazı çalışmalarda Türkiye'nin refah rejimi bir Güney Avrupa refah rejimi örneği olarak ele alınmıştır (Gough, 1996; Saraceno, 2002). Türkiye'de uygulanan sosyal politikaların niteliği ile ilgili olarak bundan sonraki bölümde sunacağımız tartışma da, bu görüşü destekler niteliktedir.

Ama Türkiye'den farklı olarak, Avrupa Birliği üyesi Güney Avrupa ülkelerinde son yıllarda önemli sosyal güvenlik reformları gündeme geldi ve büyük ölçüde gerçekleştirildi. Bu reform hamlesinde, ekonomik ve demografik yapıda yer alan bazı değişimler, mesela bir yandan kırsal yapılar çözülüp tarımdaki nüfus kentlere göç ederken, bir yandan da sanayi yapısının önceki dönemin düzenli ilişkilerinden uzaklaşması, sanayide istihdamın artmaması, yani hem tarım

sonrası hem de sanayi sonrası toplumuna neredeyse eş zamanlı geçiş, göç veren ülke konumundan çıkıp göç alan ülke haline geliş, artan rekabet koşullarının yarattığı sorunlar, patronaj ilişkileri vasıtasıyla dağıtılan kamu harcamalarının disiplin altına alınması gereği, nüfusun yaşlanmaya başlaması gibi demografik değişmelerin etkisi olduğu söylenebilir. Bu gelişmeler, bu ülkelerde, toplumun belirli kesimlerinin kalıcı nitelikli bir yoksullukla, dolayısıyla toplumdan dışlanma tehdidiyle karşı karşıya kaldıkları yeni bir durumun ortaya çıkmasına neden olmuşlardı.

Bu yeni durumun Güney Avrupa'daki tezahürü, doğal olarak, o toplumların özgün niteliklerini yansıtıyordu. Ama dünyadaki gelişmelerden ve bu gelişmelerin Avrupa genelindeki etkilerinden bağımsız değildi. Bu etkiler sonucu, Avrupa'daki refah devleti uygulamaları 1980'li yıllarda önemli bir sarsıntı geçirdi. 1990'larda ise, sosyal güvenlik konusu Avrupa Birliği bünyesinde ciddi bir biçimde gündeme geldi ve emek piyasalarıyla aile yapısındaki gelişmeleri dikkate alan, yeni bir "sosyal Avrupa" anlayışı çerçevesinde, kararlı bir toparlanma dönemine girildi. Söz konusu anlayış, devletin bütün bireylerin topluma eşit vatandaşlar olarak katılmalarını sağlama sorumluluğundan hareket ediyor ve sosyal hakların temel vatandaşlık hakları olduğu görüşünü yansıtıyordu. Bu yanı sıra da, Refah

uals participate in society as equal citizens. Social rights are regarded, in other words, as citizenship rights. As such, this new conception is in accordance with the principles of the Welfare State, but concedes that the assumptions forming the basis of older Welfare State policies, especially the assumption that all men with the capacity to work could definitely find jobs and provide for their families, is no longer valid. It is also recognized that the traditional structure of the family, too, had changed. Under the new circumstances defined by the changes in the structure of both the labor market and the family, social assistance, especially policies such as the *Revenu Minimum d'Insertion* (RMI), instituted in France in 1988, acquired a novel significance in social policy debate (Sareceno, 2002; Ferrera, Matsaganis, and Sacchi, 2002). Income support policies such as the RMI became important because full-time, stable employment had ceased to be a possibility for important segments of the population. Those who were at some point stably and formally employed could take advantage of unemployment insurance when they lost their jobs, but those who had never been formally employed on a full-time basis could not, and in fact did not have access to other forms of social protection. As explained above, this was due to the assumption, upon which the welfare system was built, that

every person could eventually find employment and that unemployment was a temporary condition. Therefore, when it was realized that new conditions required new types of assistance, such as the RMI, which can be seen as a sort of "citizenship income", was introduced. As its name suggests, the object of this policy was to reintegrate those, who had been excluded from the system by market relations, to the society.

Today, social policy in all European Union member states is expected to conform to this understanding. In order to satisfy this expectation, Southern European countries have begun to examine the unequal, fragmented character of their social security systems and have moved towards instituting universal health insurance. Until recently, the health insurance system in these countries had been similar to Turkey's and different arrangements existed for different groups. In all Southern European countries that have moved in this direction, the percentage of social security spending in national income has increased, but the governments, by introducing increases in premiums, have tried to make sure that this increase would not lead to budget deficits (Castles, 1995; Guillen and Matsaganis, 2000). At the same time, attempts were made to solidify the social assistance component of retirement-regime-indexed social policies, which had been neglected until

Devleti ilkeleriyle uyum içindeydi. Ama aynı zamanda da, eski Refah Devleti uygulamalarının temelini oluşturan varsayımın, çalışabilecek durumda olan erkeklerin mutlaka bir iş bulabilecekleri ve ailelerinin geçimini sağlayabilecekleri varsayımının artık geçerli olmadığı fikrini içeriyordu. Geleneksel aile yapısıyla ilgili varsayımlar da artık geçerli değildi. Dolayısıyla sosyal yardım, özellikle Fransa'da 1988'de uygulanmaya başlanan Toplum Entegrasyonu Sağlamaya Yönelik Asgari Gelir Desteği (*Revenu Minimum d'Insertion*) türünde uygulamalar, sosyal politika tartışmalarının merkezinde yer almaya başladı (Sareceno, 2002; Ferrera, Matsaganis and Sacchi, 2002). Sözü edilen asgari gelir desteği uygulaması çalışma ilişkilerinin nüfusun önemli bir kısmını dışarıda bırakması nedeniyle düşünülmüştü. Bir şekilde sürekli ve formal işe sahip olabilen insanlar işsiz kaldıklarında işsizlik sigortasından faydalanabiliyorlardı. Oysa hiçbir zaman formal ilişkilerle çalışmamış veya sürekli bir işi olmamış insanlar işsizlik sigortasına hak kazanamıyorlar, hatta sistemin diğer ödemelerinden dahi pay alamıyorlardı. Bunun nedeni refah sisteminin, yukarıda da belirttiğimiz gibi, herkesin er veya geç iş bulabileceği, işsizliğin geçici olduğu varsayımı üzerine inşa edilmiş olmasıydı. Dolayısıyla yeni koşulların yeni önlemler gerektirdiği anlaşılınca bir nevi yurttaşlık maaşı olarak

algılanabilecek *Revenu Minimum d'Insertion* uygulaması ortaya çıktı. Adından da anlaşılacağı gibi, bu uygulamanın amacı sistemin piyasa ilişkileri aracılığıyla dışladığı insanları sosyal politikalar yoluyla yeniden topluma dahil etmektir.

Bugün Avrupa Birliği'ne üye bütün ülkelerin bu anlayışa uyum sağlamaları bekleniyor. Bu beklenti doğrultusunda, Güney Avrupa ülkeleri, sosyal güvenlik sisteminin eşitsiz ve çok parçalı yapısını gözden geçirmeye başladılar ve evrensel sağlık sigortası uygulaması yolunda adımlar attılar. Oysa şimdiye kadar, Türkiye'deki uygulamaya benzer bir şekilde, farklı gruplar için farklı sistemler söz konusuydu. Bu yönde çabalara girişen Güney Avrupa ülkelerinin tamamında, sosyal güvenlik harcamalarının milli gelir içindeki payı arttı, ama bu artışın sosyal güvenlik sisteminin açık vermesini önleyecek şekilde, primlerdeki artışlarla birlikte uygulanmasına çalışıldı (Castles, 1995; Guillén and Matsaganis, 2000). Aynı zamanda da, emeklilik rejimine endeksli sosyal politikaların sürekli ihmal edilmiş olan sosyal yardım ayağını sağlamlaştırma yoluna gidildi. İspanya ve Portekiz'de yoksul ailelere asgari gelir desteği uygulamasına geçildi. Bu tür, ülke çapında standartlaşmış bir uygulamanın tam olarak gerçekleştirmediği İtalya ve henüz işin başlangıcında olan Yunanistan'da da, merkezi devlet kaynaklarına dayanan

then. In Spain and Portugal, minimum income support policies for the poor have already been initiated while Italy is trying to introduce a central government-financed universal social assistance scheme, and in Greece, this process is just beginning.

It is evident that such developments are of great importance for Turkey, where attempts in the direction of harmonization with European Union policies and practice are pursued seriously. Social policy reforms undertaken by Southern European countries are indicative of the kinds of measures that can and must be taken, as until recently welfare regimes of these countries and their social welfare structures were to a large extent similar to the current Turkish one. The recent emphasis placed on the social assistance component of social policy and the increasing significance of income support to poor families are especially relevant for the purposes of our research.

III THE WELFARE REGIME OF TURKEY

When we suggest that Turkey's traditional welfare regime resembles the Southern European type, in addition to the structure of employment, we also have in mind the properties of formal social policy institutions and informal social integration mechanisms.

One of the most obvious properties of Turkey's employment structure is that agricultural employment has conserved its importance until recent times. According to government statistics, 40% of the current work force is still employed in agriculture. Partly in relation to the importance of employment in agriculture, we observe that within the working population, the percentage of formally employed wage earners is quite low relative to that of the self-employed and unpaid family workers. As seen in Table 1, these percent-

ve ülke düzeyinde geçerli olacak bir gelir desteği uygulaması yolundaki çalışmalar sürüyor.

Son zamanlarda Avrupa Birliği'ne uyum konusunu ciddiye almaya başlamış olan Türkiye için, bu gelişmelerin büyük önem taşıdığı açık. Refah rejimlerinin yapısı itibarıyla yakın zamana kadar Türkiye'ye çok benzeyen Güney Avrupa ülkelerinde bu yönde atılan adımlar, Türkiye'de alınabilecek ve alınması gereken önlemlerin ne olabileceğini göstermek açısından son derece anlamlı. Özellikle sosyal politikanın sosyal yardım ayağına yapılan vurgunun ön plana çıkması ve bu bağlamda yoksul ailelere verilen gelir desteğinin önem kazanması, bizim araştırmamızla yakından ilgili konulardır.

III TÜRKİYE'NİN REFAH REJİMİ

Türkiye'nin geleneksel refah rejiminin Güney Avrupa tipolojisine uyduğunu söylerken, istihdamın yapısının yanı sıra, hem formel sosyal politika kurumlarının niteliğine hem de bunların dışında kalan enformel toplumsal entegrasyon mekanizmalarına değiniyoruz.

Türkiye'de istihdamın yapısının en bariz özelliklerinden biri tarımdaki istihdamın son zamanlara kadar önemini korumuş olması. Resmi istatistiklere göre, bugün hâlâ işgücünün % 40'ını aşan bir kısmı tarımda istihdam ediliyor. Kısmen tarımdaki istihdamın önemine bağlı olarak, çalışan nüfus içinde ücretli ve maaşlıların oranının çok düşük, kendi hesabına çalışanlarla ücretsiz aile işçilerinin oranının ise çok yüksek olduğunu görüyoruz. Tablo I'de görüldüğü gibi, bu oranlar, Güney Avrupa ülkelerinde görülenlere, Esping-

ages are closer to other southern countries than England, Germany and Sweden, which form the typical examples of the market-based, conservative and social democratic welfare regimes in the triple typology of Esping-Andersen. However, even in comparison to Southern Europe, the proportion in Turkey of formal wage earners is still quite limited. Therefore, it can be expected that as Turkey's economy and demography undergo similar transformations, the Turkish welfare regime will face problems similar to those recently faced by the Southern European. However, with a higher rate of de-ruralization, these challenges would be aggravated.

The formal social security system in Turkey is comprised of the Retirement Chest, which covers state employees, the Social Insurance Institution which covers workers, Bağ-Kur that covers the self-employed, and various other career-related insurance funds. This system, which combines the management of both retirement and health insurance, leads to extreme inequalities whereby both pensions and access to medical care reflect differences in job status. The lack of universal health insurance that covers all citizens also compromises the financial and managerial effectiveness of health services that are offered in connection with different retirement plans.

Of the working population, 9 % is registered with the Retirement Chest, 23 % with the Institution of Social Insurance, and 13 % with Bağ-Kur. Aside from a small segment of a population insured privately by various companies, the remaining 55 % of the population is not registered with any social security institution (DİE, 2001, pg. 200).

The population that works outside of the formal social security system is also an important problem when considered in light of the changes in the labor market. The importance of this problem is related to the nature of the relationship between the formal and informal sector. Until the end of the 1980s, formal employment relations, in other words employment with social security coverage, was the norm in the private and public sector in industry. The expectations were that workers in the informal sector would gradually become formally employed. This situation began to change especially towards the end of the 1980s as home work and sub-contracting relations became more common. The expectation that the labor market would evolve toward formal employment for a progressively larger part of the workers in the industrial sector has ceased to be valid.

Some portion of those workers who are not under social security coverage do nonetheless receive

Andersen'in üçlü tipolojisinde piyasa ağırlıklı ve muhafazakar tiplerin örneklerini oluşturan İngiltere, Almanya ve İsveç'tekilere nazaran, daha yakın. Ama Güney Avrupa'ya göre bile, ücretli ve maaşlı nüfus hâlâ çok sınırlı. Dolayısıyla, Türkiye'nin refah rejiminin istihdamın yapısı bakımından Güney Avrupa rejimlerine biraz daha yaklaşması, bir yandan da ücretli emek arzının artmasından kaynaklanan baskılarla karşılaşması beklenebilir. Özellikle de tarımdaki istihdamın herhangi bir nedenle daha hızlı bir şekilde çözülmesi bu baskıları artırıcı bir unsur olacaktır.

Türkiye'de devlet memurlarını kapsayan Emekli Sandığı, işçileri kapsayan Sosyal Sigortalar Kurumu ve kendi hesabına çalışanları kapsayan Bağ-Kur gibi temel kurumlarla özellikle finans sektöründe görülen mesleki sigorta fonlarından oluşan formel sosyal güvenlik sistemi, birçok yönüyle Güney Avrupa refah rejimlerine özgü bir yapı arz ediyor. Emeklilik ve sağlık sigortalarının aynı bünyede toplanmış olduğu bu yapı içinde, hem emeklilik haklarında hem de sağlık hizmetlerinde işteki statü farklarını yansıtan son derece eşitsiz bir durum ortaya çıkıyor. Bütün vatandaşları kapsayan evrensel sağlık sigortasının olmaması, farklı emeklilik rejimlerine bağlı olarak sunulan sağlık hizmetlerinin mali ve idari açılardan etkinliğini gayet olumsuz etkiliyor.

Bu etkinlik sorunlarının yanı sıra, istihdamın yapısına bağlı olarak, sosyal güvenlik kurumlarının ve formel sosyal politika kurumlarının içinde çok önemli bir yer tutan çalışma hayatıyla ilgili düzenlemelerin, Türkiye'nin refah rejimi içinde ne kadar önem taşıdıkları sorusu akla geliyor. Çalışan nüfusun % 9'u Emekli Sandığı'na, % 23'ü Sosyal Sigortalar Kurumu'na, %13'ü de Bağ-Kur'a kayıtlı olarak çalışıyor. Farklı sigortalara bağlı olan çok küçük bir kesimin dışında, çalışanların % 55'inin hiçbir sosyal güvenlik kurumuna kayıtlı olmadığı görülüyor (DİE, 2001, s. 200).

Formel sosyal güvenlik sistemi dışında çalışan nüfus, emek piyasası düzenlemeleri bağlamında da dikkate alınması gereken bir sorun. Bu sorunun önemi, bir ölçüde formel sektör ile enformel sektör arasındaki ilişkinin niteliğine bağlı. Türkiye'de enformel sektördeki istihdam, seyyar satıcılık, ayakkabı boyacılığı gibi hizmetlerle veya inşaat sektöründeki geçici işlerle sınırlı kaldığı sürece, sanayi sektöründeki yasal düzenlemeler anlamlarını korudular. Yani 1980'lerin sonlarına kadar kamu sektörü ve sanayi iş kollarının hemen tümünde formel istihdam ilişkileri, dolayısıyla da sigortalılık geçerliydi. Zaten beklentiler de enformel sektörün zamanla formelleşeceği yönünde idi. Bu durumun, özellikle 1980'lerin sonundan itibaren hız kazanan taşeronluk ilişkileri ve eve iş verme uygulamasıyla değişmeye

health services as family members of the formally employed. The percentage of those who are covered by some insurance, either because they themselves are paying premiums or are retired with pensions or through family members, is 89 %, however insufficient the benefits may be. Therefore, it would seem that 11 % of the population has no social security and is not covered by health insurance (SSK, 2001 figures). But the fact that the Green Card program, which aims to bring health services to these segments of the population, covers 12 million people, makes us think that the number of people totally excluded from the formal social security system is much larger than that indicated by these figures.

Until recently, social policy measures in Turkey were limited to labor market regulation and the social security system involving pension benefits and health care. Social assistance provisions aimed at preventing the exclusion of individuals who had never worked and could not support themselves did not occupy a serious place within the budget or the efforts at social reform. The reason for this was not that poverty did not constitute a serious problem in Turkey, as it did in South Europe. The reasons lay in the perception of poverty. As it is often emphasized in studies in this field, it is important to examine the permanence of

poverty along with other aspects when assessing the dimensions of the problem. For example, to say that 10 % of the population is below the poverty line in a given year has a different meaning depending on whether this 10 % is constituted by the same people throughout the year or by different individuals (Kanbur and Squire, 2001; Saraceno, 2002). The reason that poverty was not considered as a problem requiring political intervention in Turkey is that the country's welfare regime included a set of mechanisms preventing poverty from becoming frozen. These mechanisms helped those migrating from rural areas to integrate in the urban setting after living in poverty for a limited period, and could therefore prevent social exclusion.

New inhabitants of the city could generally have access to a network of family members or co-locals (people from the same home town or region). These social networks helped them to find land and construct *gecekondu*s, and with time they could enlarge these houses in a way to acquire some additional income from rent. In addition to the informal work opportunities within the area of informal settlement, setting up one's own business or finding jobs in the formal sector also depended on the support mechanisms provided by the same networks. However, the role of patronage relations with the state was also important in

başladığını ve emek piyasası düzenlemelerinin sanayi sektöründe çalışan işçilerin giderek artan bir bölümü için de önemini kaybetmeye başladığını görebiliyoruz.

Sigortasız çalışanların bir kısmı, aile ilişkilerine bağlı olarak sağlık hizmetlerinden yararlanabiliyorlar. Doğrudan prim ödeyerek veya prim ödeyen bir aile ferdi vasıtasıyla, yetersiz de olsa bir ölçüde sosyal güvenlik şemsiyesi altında bulunanların nüfusun % 89'unu oluşturduğu belirtiliyor. Dolayısıyla, hiçbir sosyal güvencesi olmayan, sağlık sigortası kapsamına giremeyen, % 11'lik bir kesim varmış gibi görünüyor (SSK, 2001 rakamları). Ama bu nüfusa sağlık hizmeti götürmeyi amaçlayan Yeşil Kart uygulamasının 12 milyon kişiyi kapsadığını göz önüne alarak, sigorta kapsamında olmayan nüfusun belirtilenden epeyce fazla olduğunu düşünmek mümkün.

Yakın zamana kadar Türkiye'de sosyal politika önlemleri, fırsat eşitliği amacını sağlamaya yönelik bir uygulama olan zorunlu ve bedelsiz eğitim dışında, çalışma akdini düzenleyen yasalarla emeklilik koşullarına ve sağlık hizmetlerinden yararlanma hakkına ilişkin sosyal güvenlik sistemiyle sınırlı kaldı. Hiç çalışmamış bile olsalar, hayatlarını çalışarak kazanamayacak durumda olanların toplumdan dışlanmalarını engellemeye yönelik sosyal yardım düzenlemeleri, bütçede de sosyal reform çabaları içinde de ciddi bir yer tut-

madı. Güney Avrupa ülkelerinde olduğu gibi, Türkiye'de de bunun nedeni, yoksulluğun bir sorun oluşturmaması değildi. Bu alandaki çalışmalarda sık sık vurgulandığı gibi, yoksulluk sorununun boyutlarını görebilmek için, başka unsurların yanı sıra, yoksulluğun kalıcılığını da dikkate almak gerekiyor. Mesela, herhangi bir yıl içinde nüfusun % 10'unun yoksul olarak tanımlanması, bu % 10'luk kesimin yıl boyunca aynı insanları mı kapsadığı, yoksa yıl içinde değişen kimselerin mi bu yüzdeyi oluşturduğuna göre, farklı anlamlar taşıyor (Kanbur and Squire, 2001; Saraceno, 2002). Türkiye'de yoksulluğun politik önlem gerektiren bir sorun olarak ele alınmaması da, ülkenin refah rejiminin yoksulluğun sabitleşmesini önleyen bir dizi mekanizma içermesinden kaynaklanıyordu. Bu mekanizmalar, kırsal kesimden şehirlere göç edenlerin bir süre sıkıntı çektikten sonra şehre entegrasyon sağlayabilmelerine yardım ediyor ve toplumsal dışlanmayı önleyebiliyorlardı.

Yeni göçmenler, genellikle aile ve hemşehrilik bağlarının oluşturduğu bir ilişki ağı bulabiliyorlardı. Bu ilişki ağları onların bir gecekondu edinebilmelerine, zamanla bunu büyütürük bir ek gelir edinebilir duruma gelmelerine yardımcı oluyordu. Mekânda tutunabilmenin yarattığı enformel iş olanaklarının yanı sıra, bir süre enformel sektörde çalıştıktan sonra kendi işini

becoming a *gecekondu* owner and finding a job in the formal sector. In this environment, mechanisms outside the formal social policy framework, such as those formed by family and co-local solidarity, became effective, and it was possible to receive health care through the insurance policy of a family member even for individuals employed in the informal sector. Today, however, neither the informal mechanisms nor the formal social security provisions specific to the Turkish welfare regime are able to prevent social exclusion. The title of a very helpful study, “Poverty in Turns” (Işık and Pınarcıoğlu, 2001), refers to a situation where there is a continuous turnover within the population who suffer from poverty, which, consequently, appears as a problem that could be kept under control. It seems, however, that this old form of poverty has been replaced by a new form of poverty that is no longer a transitory problem “transmitted” from former to more recent immigrants.

At this point, it must also be mentioned that the family solidarity mechanism we have previously discussed, functions much better in situations where poverty is temporary. The centrality of poverty to recent discussions on the necessity of social policy reform reflects, to a large extent, these new conditions.

kurmak veya formel sektörde bir iş bulmak da, özellikle aynı ilişki ağlarının yarattığı imkânlarla ilgiliydi. Ama gecekondu sahibi olmak ve formel sektörde iş bulmak konusunda, devletle kurulan patronaj ilişkilerinin rolü de önemliydi. Böyle bir ortamda, bir yandan aile ve hemşehrilik dayanışmasıyla patronaj ilişkilerinin oluşturduğu formel sosyal politika çerçevesinin dışında kalan mekanizmalar etkili oluyor, bir yandan da çocukları okutabilmek ve enformel sektörde çalışılsa bile sosyal sigorta kapsamındaki bir aile ferdi kanalıyla sağlık hizmetlerinden yararlanmak mümkün olabiliyordu. Bugün ise, hem Türkiye'nin refah rejimine özgü mekanizmalar hem de formel sosyal politika önlemleri, dışlanmayı önleyici bir rol oynamakta zorlanıyorlar. İstanbul Sultanbeyli’de yapılmış çok yararlı bir çalışmanın başlığı olan “Nöbetleşe Yoksulluk” (Işık ve Pınarcıoğlu, 2001) kavramının tanımlandığı, zaman içinde bir grubun “başkalarına devrettiği” baş edilebilir bir yoksulluk olgusu, yerini artık “devredilemeyen” bir yoksulluğa bırakmış gibi görünüyor.

Ayrıca, yukarıda sözünü ettiğimiz aile dayanışması mekanizmasının da yoksulluğun geçici olduğu durumlarda daha iyi işlediğini göz önüne almak gerekir. Yoksulluk olgusunun birden ön plana çıkması ve de sosyal politikalara ne kadar ihtiyaç olduğunun gündeme gelmesi bu yeni koşulların bir sonucudur.

IV NEW POVERTY IN TURKEY

At this point, we would like to more carefully define the term ‘new poverty’. It must first be mentioned that when institutions such as the World Bank use the word ‘poverty’, the concept is largely defined in quantitative terms. Little attention is paid to social relations and the ways in which the state of poverty comes about. It is also problematic how the term should be defined even in quantitative terms: Is it based on a measure of biological need, a relative index depending on distribution of income, a specific amount of income per day, or a magnitude dependent on social norms (Şenses, 2001). Different currents of analyses in the social sciences usually approach poverty in terms of social relations. Three concepts are salient in the relevant lit-

IV TÜRKİYE’DE YENİ YOKSULLUK

Bu aşamada bizim bu araştırmada kullandığımız ‘yeni yoksulluk’ kavramını daha dikkatli bir şekilde tanımlamak istiyoruz. Öncelikle şunu belirtmek gerekiyor: “Yoksulluk” kavramı, özellikle de Dünya Bankası gibi kuruluşların kullanımında, daha çok aritmetik boyutlarıyla gündeme gelen bir kavram; toplumsal ilişkilerin nasıl işlediği ve yoksulluk durumunu ne yollarla ortaya çıkardığı konusunda sessiz kalınıyor. Nitekim kavramın irdelenmesinde de yine aritmetik ölçekler temelinde süregelen tartışmalar var: Örneğin biyolojik bir gereksinim düzeyi mi, yoksa oransal bir ölçü mü; günde belirli bir parasal değer mi, yoksa toplumsal görecelik içeren bir kriter mi, gibi (Şenses, 2001). Bu nedenlerle sosyal bilim literatüründe salt

erature in the area: *Social exclusion, underclass, and marginality*. These concepts emerge in different geographies, and of course derive from and point to different bodies of social theory and policy, if only by implication (Fassin, 1996). ‘Marginality’ is a term more often used when discussing Latin America, and expresses a state of non-integration to society. A radical extension of this concept would be that those who are marginalized expect nothing from the system, whether economic, political or cultural, and attempt to find solutions to their problems by themselves. As such, marginal groups are found in many Latin American countries that form new economies based on reciprocity, bypassing the market economy. The “credit economy” in Argentina can be said to constitute the latest example of this state of affairs. ‘Underclass’ is more often used when discussing the United States, and describes the state of workers who have held jobs but have later lost them because of transformations in the economy, and who, because of their social position (primarily due to race), now continue their lives not as a social class, but as a stratum below social classes in their own residential areas, or ghettos (Wilson, 1987). In other words, it can be argued that the system no longer has need of these people, and as the latter no longer have any hope of being integrated into the sys-

tem; they create an almost completely separate (and often illegal) world for themselves. ‘Social exclusion’ is a concept which has been used in the European context of social analysis and policy. The most obvious connotation of this concept is that social inclusion can be achieved through social policy. What is desired here is social integration; therefore exclusion is regarded as a problem with a necessary and possible solution. In other words, different than the neo-liberal approach, the society’s perception of itself is one of integrated totality. Hence, the responsibility for combating social exclusion lies with all members of the society (Byrne, 1999).

Within the framework of the EU states, social policy, and usually welfare state policies continue to play a large role in lessening social inequality. When the concept of social exclusion is discussed within this context, it expresses the fact that welfare state policies are no longer as successful as they used to be. This is not due to the abandonment of social policies, but rather to the fact that the relation between economic growth and employment no longer works as expected – for the reasons that we outlined above. A social stratum has emerged that cannot subsist on the pay they receive, cannot afford to progressively integrate itself with society, and most damagingly, perceives these conditions as being more or less permanent. Welfare state

yoksulluk değil, toplumla ilgili bir konumu da belirten diğer kavramlar tercih ediliyor. Bunlar arasında şu üç kavram özellikle öne çıkıyor: *Toplumsal dışlanma* (social exclusion), *alt-sınıf* (underclass), *kenardalık* (marginality). Bu kavramlar farklı coğrafyalardan kaynaklanıyorlar ve elbette ki farklı sosyal teori ve politika önerilerini zımnen de olsa içeriyorlar (Fassin, 1996). “Kenardalık” daha çok Latin Amerika bağlamında kullanılan ve özünde sisteme entegre olmamışlığı belirten bir kavram. Bu kavramın radikal bir uzantısı “kenarda” kalanların sistemden hiçbir şey beklemeden, yani ekonomik, politik ve kültürel bütünü dışında kalarak kendi kendilerine çözüm üretmeleri olarak düşünülebilir. Nitekim kendilerini piyasa ekonomisinden yalıtın çözümleri ortaya çıkarmak açısından Latin Amerika’nın çeşitli ülkelerinde bu anlamda marjinal gruplar görülüyor (en son örnek krizin Arjantin’de ortaya çıkardığı “kredi ekonomisi”). “Alt-sınıf” kavramı ise daha çok ABD bağlamında gündeme geliyor ve önceleri sistemin içinde örneğin işçi olarak mevcut olan insanların sistemin dönüşmesinden ötürü artık aynı olanaklara sahip olmamaları, sosyal özellikleri dolayısıyla da (öncelikle ırk) artık bir toplumsal sınıf olarak değil, sınıflar altı bir tabaka olarak, kendi yerleşim çevrelerinde (getto) yaşamlarını sürdürmelerini anlatılıyor (Wilson, 1987). Yani artık sistemin bu

insanlara ihtiyacı yok; bu insanların da sistemle bütünleşme beklentileri kalmadığından, kendilerine neredeyse ayrı (çoğunlukla da yasal olmayan) bir dünya kurdukları söylenebilir. “Toplumsal dışlanma” ise daha çok AB ülkelerinde kullanılan bir kavram. Bu kavramın en belirgin çağrışımı toplumsal içermenin sosyal politika vasıtasıyla elde edilebileceği. Burada arzulanın toplumsal bütünleşme, bu nedenle de dışlanma tedavisi gerekli ve mümkün bir hastalık olarak algılanıyor. Yani toplumun kendi kendini algılayışı neo-liberal yaklaşımdan farklı olarak bütüncül bir model çerçevesinde ifade buluyor. Bu nedenle de toplumun bütün fertlerine yönelik bir sorumluluğu olduğu vurgusu yapılıyor (Byrne, 1999).

Bilindiği gibi, AB ülkeleri çerçevesinde sosyal politika ve genelde de “refah devleti” uygulamaları toplumdaki eşitsizlikleri gidermede önemli ve başarılı bir rol oynamaya devam ediyor. “Toplumsal dışlanma” kavramı bu bağlamda gündeme geldiğinde refah devleti uygulamalarının artık eskisi kadar başarılı olmadığını ifade ediyordu. Bunun nedeni sosyal politikalarından vazgeçilmiş olması değil, yukarıda değindiğimiz dönüşümlerden dolayı ekonomik büyüme ile istihdam arasındaki ilişkinin kopması ve alacakları ücretle ekonomik bakımdan kendi ayakları üzerinde durabilecek, giderek toplumla bütünleşebilecek imkân-

policies could allow these people to survive, but are not sufficient to integrate them in society. Economic exclusion, or a permanent state of unemployment, has been progressively leading to cultural exclusion, which has been reinforced with political exclusion, especially in cases where these people are originally immigrants, or from different ethnic backgrounds. In situations where these groups live in subsidized housing in the periphery of large cities, spatial exclusion is added to the mix. This whole syndrome is generally referred to as “social exclusion”. An important part of the social sciences research programs financed by the European Union are geared towards preventing, or alleviating social exclusion.

These concepts are all tied together by the fact that they point towards a series of changes in economic systems and social structures throughout the world (Wacquant, 2001). In previous times, the expectation was that integrating forces in the system would triumph. Economic systems would, with time, find jobs for people, and employment opportunities would lead to social integration and lives within the framework of dominant cultures. In case of delays (periods of economic recession, for example) state intervention and social policy would function to allow integration anyway. However, since the 1980s and

in many ways in relation to the forces of globalization, many changes have been observed in the structure of the economy and employment, and new forms of social stratification, urban residential segregation as well as new types of cultural dynamics have emerged. Social policies designed to solve temporarily arising problems in social integration are no longer sufficient to solve newly arising structural problems. Therefore, social policy must be rethought and restructured to play a more comprehensive role in responding to new challenges.

We believe that the manifestation of what we have termed as “new poverty” in Turkey and in İstanbul could be meaningfully investigated with reference to the relevant European context. The groups affected by this phenomenon are also subject to the risks of social exclusion, marginalization, and the increasing difficulty of integration in terms of economic relations. The risks in question may be summarized as follows:

— As was explained above, joblessness, informal employment, recurring unemployment were previously seen as temporary situations. The assumption was that such temporary problems would be overcome and formal employment with social security could be found.

— The use of family labor, self-employment, and street vending have always occupied an important place

lara sahip olmayan ve bu nitelikleri açısından da süreklilik kazanan bir toplumsal katmanın ortaya çıkmasıydı. Refah devleti politikaları bu insanları ayakta tutabiliyor, fakat topluma entegre etmekte yetersiz kalıyordu. Ekonomik dışlanma, yani devamlı bir işsizlik hali, giderek kültürel dışlanmaya yol açıyor, özellikle de bu insanların göçmen, farklı etnik kökenli oldukları durumlarda, siyasi dışlanma ile pekişiyordu. Bu insanlar devletin kentlerin çevrelerinde yaptırdığı sosyal konutlarda ikamet ettiklerinde, olaya bir de mekânsal dışlanma eklenmiş oluyordu. Bütün bu sendroma da “toplumsal dışlanma” adı veriliyordu. Avrupa Birliği’nin sosyal bilimlerdeki araştırma programlarının önemli bir kısmı toplumsal dışlanmayı önlemeye veya tedavi etmeye yönelik teşhis ve çarelere ayrılmış bulunmaktadır.

Bu kavramların ortak yanı, dünyadaki ekonomik sistemlerin ve toplumsal yapıların niteliksel bir değişim geçirdiklerine işaret etmeleridir (Wacquant, 2001). Önceki dönemlerde beklentiler sistemlerin bütünleştirici özelliklerinin galip geleceği yönünde idi. Ekonomik dinamikler zaman içinde insanlara iş bulacak, istihdam olanakları toplumsal bütünleşmeye ve hâkim kültürlerin çerçevelediği bir yaşama dönüşecekti. Bu süreçlerde aksamalar olması durumunda (örneğin ekonomik duraklama dönemlerinde) devlet müdahalesi ve

sosyal politikalar devreye girecek ve toplumsal bütünleşmenin her şeye rağmen gerçekleşmesi sağlanacaktı. Oysa 1980’lerden beri ekonominin, istihdam koşullarının, küreselleşmenin getirdiği yeni katmanlaşmanın, kültürel dinamiklerin ve de sözünü ettiğimiz olguların gözlemlendiği kent mekânsal dokusunun yapıları değişti. Artık toplumsal bütünleşmede arızî olarak ortaya çıkan sorunları gidermeye yönelik olarak kurgulanmış bir sosyal politika, yeni ortaya çıkan yapısal sorunları tamir etmede yetersiz kalıyor. Bu nedenle de sosyal politikanın yeniden düşünülmesi ve daha kapsamlı bir rol oynamak için yapılanması gerekiyor.

Özellikle Avrupa Birliği çerçevesinde sürdürülen tartışmanın Türkiye ve de İstanbul bağlamında anlamlı olduğunu düşünüyoruz. “Yeni yoksulluk” diye tanımlamaya çalıştığımız olgu da toplumsal dışlanma riski taşıyan, kenarda kalan, özellikle ekonomik ilişkiler açısından sistemle bütünleşmesi giderek zorlaşan bir tabakaya işaret ediyor. Buradaki zorluk ve riskleri kısaca şöyle anlatabiliriz:

—Yukarıda da belirttiğimiz gibi önceki dönemlerde sürekli iş bulamama, enformel istihdam, işsiz kalma geçici olgular olarak görülebiliyordu. Bu aşamayı geçirdikten sonra sigortalı ve nispeten garantili bir iş bulma ihtimali olduğunu düşünmek çok yanlış değildi.

in the employment structure of İstanbul. However, these types of employment opportunities are fast disappearing as a result of the destructive effects of capitalism and globalization. Each large new store does not only harm retailers, but tradesmen and craftsmen too. Carrefours and Bauhauses drive out of business carpenters and plumbers, as well as store owners and grocers.

— When we consider the urbanization process in Turkey, we see that one of the most important aspects of being integrated into the city, and of adapting to “modern” society, is *gecekondu*-ization. Until the 1990s, a family migrating to İstanbul could easily find land in a neighborhood already settled by migrants from the same village or province. In a short time, they could build a *gecekondu* on this plot. With time, they would

Box 2 *Unsuccessful Attempts at Opening Stores*

Many of the interviewees had at some point in their employment lifetimes had attempted to open stores, and had not been successful. Mr. Bayram, from the Bağcılar Kemalpaşa neighborhood, was one such family head who had failed at such an enterprise. Mr. Bayram arrives in İstanbul Eminönü 30 years ago from Kastamonu, and begins to peddle yogurt. He continues until 1985, when he decides to open a store, selling dairy products. Though he receives support from his wife, he is able to keep the shop open for only two years. Owing to the municipality’s negative attitude towards peddlers at that time, he is unable to go back to his previous job. In the period before opening the store, he has bought a house in Bağcılar. After the shop goes bankrupt and he is unable to go back to peddling, they are forced to move to Bağcılar, where they become needy though they do not pay rent.

Fahrettin Vural comes to İstanbul in 1985 after his father dies, to work in construction as a child laborer so as to be able to look after his younger brothers. After working in the area of Bağcılar for about 15 years, he is left without work after construction stops in the wake of the earthquake. Though he has a support network of family and co-locals, he is forced to close the convenience store that he opens a few months later. After this unsuccessful attempt, a period of neediness starts; we observed during the interview that he and his family were only able to subsist because they were receiving aid. He explains the job search period that pushed him to open a store as follows: “I go to the stop to find a job, I have 500 thousand or a million liras. If I eat, the money is finished, if I go back, there’s no job, if I don’t, I’ll come to the end of my money.” Almost all of the interviewees who had opened stores had gone through a period of bankruptcy. As bankruptcy expresses not only a failed business but also that all saved money has been spent, the period of depression that we observe after bankruptcy is a generally existing condition.

—İstanbul’un istihdam yapısında esnaflık, aile emeği ile sürdürülecek dükkânlar açma, kendi hesabına iş yapmak gibi kalemler hep önemli yer tutmuştur. Oysa, yeni gelişen kapitalizm ve küreselleşmenin bir etkisi olarak bu tür iş olanakları hızla ortadan kalkmaktadır. Açılan her büyük mağaza sadece perakendeci dükkânları değil, esnaf ve zanaatkârları da zor

durumda bırakmaktadır. Bir Carrefour veya Bauhaus hem bakkal ve manavları, hem de marangoz ve tesisatçıları işlerinden etmektedir.

—Türkiye özelindeki kentleşme sürecini düşünürsek, kentle bütünleşmenin ve de “modern” topluma intibak etmenin en önemli boyutlarından biri olarak karşımıza çıkan gecekondulaşma olgusudur. Ne-

Kutu 2 *Başarısız Dükkân Açma Girişimleri*

Görüşmecilerin birçoğunun, istihdam süreçleri içerisinde dükkân açma teşebbüsleri olmuş ve bu teşebbüsler de başarısızlıkla sonuçlanmış. Görüşme yapıldığı zaman, Bağcılar Kemalpaşa Mahallesi’nde oturan Bayram Bey, böyle bir başarısızlık sonucu mağdur duruma düşmüş bir hane reisi: Kastamonu’dan 30 sene önce İstanbul Eminönü’ne gelip, seyyar yoğunluğa başlayan Bayram Bey 1985’e kadar seyyar yoğunluk yapar ve 1985’te seyyar satış yerine yine süt ürünleri üzerine bir dükkân açmaya karar verir. Karısının da büyük bir çabıyla ona yardımcı olmasına rağmen, bu işi ancak iki sene sürdürebilir. Aynı dönemde belediyenin işportacılığa karşı aldığı önlemler nedeniyle işportaya da geri dönemez. Dükkânı açana kadar geçen süre içerisinde taksitle Bağcılar’dan ev alırlar. Dükkânın iflas etmesi ve yeniden işportaya dönülebilmesi yüzünden, kira ödemiyor olmalarına rağmen, muhtaç duruma düşerler.

Bitlis’ten 1985’te babasının ölümü üzerine, çocuk yaşta inşaatlarda çalışmak ve küçük kardeşlerine bakmak için İstanbul’a gönderilen Fahrettin Bey ise, başka bir başarısızlık hikâyesinin kahramanı: Yaklaşık on beş yıl boyunca hep Bağcılar yöresinde çalışması, belli bir akraba ve hemşehri ağının içinde bulunmasına rağmen, depremden sonra inşaatların aniden durmasının ardından açtığı bakkal dükkânını birkaç ay içerisinde kapatır Fahrettin Bey. Bu başarısız girişimden sonra muhtaçlık süreci başlar; nitekim görüşme esnasında, ailesini ancak yardımlar vasıtası ile geçindirebilmekte olduğunu gözlemledik. Kendisini dükkân açmaya iten iş arama sürecinin yıpratıcılığını şu şekilde ifade ediyor: ‘durağa gidip (iş) bekliyorum, cepte beş yüz bin ya da bir milyon lira var, geri dönsen iş yok, dönmese bir şeyler yemen gerekecek ve para bitecek.’ Gördüğümüz iş açan görüşmecilerin hemen tümü, kendilerini mağdur duruma sokan bir iflas süreci yaşamışlardı. İflas etmiş kişilerin durumlarında genel olarak gözlemlediğimiz çöküntü, iflasın sadece bir iş başarısızlığını değil, aynı zamanda da elde avuçta olanın tüketildiği bir süreci ifade ettiğini gösterir nitelikte.

gain the ownership of the building, and there was even the opportunity of adding floors to the building and earning rental income. The family of new immigrants could easily integrate themselves to the neighborhood of their relatives or co-locals, and could therefore access the networks and social capital that they provided. This allowed them to find jobs, to be informed of employment opportunities, and maybe obtain assistance during difficult times. However, in the last decade, *gecekondu*-ization has ended. There is almost no land available to new immigrants, as the demand for land associated with globalization has reinforced capitalist property rights. Housing developments, business centers, companies producing housing on a large scale have together limited the previous forms of informal access that the urban poor had to urban landownership. Local governments no longer encourage new settlers in their areas. As a result of this, the urbanization process has become progressively more difficult for new migrants. They now live in rental housing and cannot become part of the neighborhoods of their fellow townsmen, and consequently cannot have access to social networks that they provide. This situation leaves them outside of the existing social fabric.

— New migrants' ties with their hometowns, too, are now much weaker than before. As they come from

poorer areas, they are in a weaker position both in terms of receiving monetary aid and transfers; and they hardly have the option of return in case of failure in the city. Migrants originating from the Southeastern and Eastern parts of the country comprise an important part of the population arriving in the city during the 1990s, and for them, returning to where they have come from can only be a dream. In many cases, their villages were destroyed during the war and the economy in their place of origin was devastated.

— For those male workers, who are aware of these developments and who, therefore, come to İstanbul alone, it is possible to speak of political and residential exclusion in addition to the factors we have mentioned above. This situation can be observed in crowded Kurdish bachelor apartments in older parts of the city. As they are not registered residents of the area, they cannot participate in the political life, or vote in elections. They also live in near total cultural isolation.

To summarize, we believe that the concept of new poverty is a product of conditions that for the most part destroy the probability of being integrated into the urban society. People in this situation are not going to complete the transformation process from being villagers, or from small production and

redeyse 1990'lara kadar İstanbul'a göçen bir aile hemşehrilerinin mahallesine yerleşip çok da zorlanmadan bir arsa bulabiliyor, kısa bir zaman içinde arsanın üstüne konut yapabiliyordu. Zaman içinde bu konutun mülkiyeti üzerine geçiyor, hatta kat çıkarak bir servet edinme ihtimali dahi ortaya çıkıyordu. Ayrıca göç eden aile genellikle hemşehrilerinin veya akrabalarının oturduğu bir mahalleye hemen entegre oluyor, böylece de onların sağladığı ilişki ağları ve toplumsal sermayeye de katılabiliyor, bu yolla iş bulma, iktisadi fırsatlardan haberdar olma, belki de zor dönemlerinde yardım sağlama imkânına kavuşuyordu. Oysa son yıllarda gecekondulaşma artık bitmiş gibidir. Arsa kalmamış, küreselleşmenin getirdiği talep toprakta kapitalist mülkiyeti pekiştirmiş (siteler, iş merkezleri, büyük ölçekte konut üreten şirketler), ilçe belediyeleri kendi bölgelerine yeni nüfus gelmesini teşvik etmemeye başlamıştır. Bu gelişmelerin neticesinde yeni göçmenler kentleşme sürecini çok daha zor yaşamaktadırlar. Genellikle kirada oturmakta, hemşehrilerin mahallesine ve de onların sağlayacağı toplumsal sermaye şebekelerine ortak olmamaktadırlar. Bu da onları mevcut olan toplumsal dokunun dışında bırakmaktadır.

—Eski göçmenlere nazaran kente yeni gelenlerin, geldikleri yer ile ilişkileri de daha zayıftır. Eski göçmenlere nazaran daha fakir bölgelerden geldikleri için gerek

mal veya para aktarımı, gerek de icabında geri dönülebilir anlayışının getirdiği güven açısından daha zayıf konumdadırlar. Ayrıca, özellikle 1990'larda kente gelen nüfusun büyük çoğunluğunu oluşturan Güneydoğu ve Doğu kökenli göçmenler için, geldikleri yerlere dönmek (gerek iktisadi durum, gerekse köylerin ve bölgenin yıkılmasından dolayı) sadece bir hayaldir.

—Bu dönüşümün bilincinde oldukları için tek başlarına İstanbul'a çalışmaya gelen erkek göçmenler için yukarıda saydığımız koşullara ek olarak bir de mekânsal ve politik dışlanma olgusundan söz etmek mümkündür. Genellikle şehrin eski mahallelerinde, apartman dairelerinde kalabalık bir şekilde oturan bu bekar Kürt erkekler bir nevi kültürel tecrit içinde yaşamakta ve de kayıtlı bir ikametgâhları olmadığından siyasi yaşama iştirak edememektedirler.

Özetleyecek olursak, yeni yoksulluk olgusunun, toplumsal bütünleşme ihtimalini büyük çapta ortadan kaldıran koşulların bir ürünü olduğunu söylüyoruz. Bu konumda olan insanlar köylülükten, yahut küçük üreticilikten veya enformellikten, kent ekonomilerinin daha bütünsel bir parçası olmaya geçiş sürecini tamamlayamayacaklar. Sürekliliği olmayan işlerden elde ettikleri gelir bir birikim sağlayamayacak, hatta olması gereken ölçüde ailenin yeniden üretimini (çocukların gereği gibi beslenmesi ve eğitimi) dahi kar-

Box 3 'I couldn't get by in İstanbul'

We spoke with Yıldırım and Murat, who are cousins, and Murat's three younger brothers, in Eminönü Süleymaniye, where the bachelor apartments are most dense. These two cousins are from Ağrı; here, they were working in a workshop that produces shirts aimed at Turkish consumers. They were coming to İstanbul on a seasonal basis. In the inn at which they were staying, they were the only Turkish citizens. Illegal workers from Afghanistan and Iran stayed in the other rooms. Murat arrived in İstanbul after his father's death from cancer in 1997, and began to work seasonally. He paid off his debts in Ağrı, and built on a piece of land that he bought there. A year later, his 13 year old cousin Yıldırım came to İstanbul, and took on responsibility for his family in place of his father who is old. A short while later, two of Yıldırım's and one of Murat's brothers moved in with them, and they found work for them as gophers in workshops similar to those in which they work. Murat says that their income in dollar terms had fallen from 100 to 50 dollars, and that they should have come earlier to move permanently to İstanbul, that they had missed their chance. Murat's plan for the future is to rent a store in a cheap area that he knows of in the Ağrı area center to sell textiles that he buys in İstanbul. When we ask about their social life, we learn that they do almost nothing within the week, and that when they get home from work they "make tea, eat, and go to bed". On weekends, they visit their relatives in Sultañçiftliđi. The areas they knew in Eminönü were limited to their place of employment. The main reason for this was a desire to change the type of relation that they entered into in İstanbul. As Yıldırım says, "Once you're in İstanbul, you can't put things right. It's not easy to feed 11 people (the number of people that he is responsible for feeding). There (Ağrı) you can get five kilos of sugar, a kilo of tea, a tin of oil for 10 million, here, a block of margarine is five-hundred thousand. That food will last you three months. . . I couldn't get by in İstanbul."

informal employment, to being more integrated members of urban economies. The income they obtain from precarious jobs cannot establish a basis for accumulation; indeed it is not even sufficient for the reproduction of the family by paying for children's nutrition and education. Hence the necessity of social policy measures responding to the challenge of new poverty.

Some of the changes that we discuss are related to the decline of employment opportunities in the formal sector. Developments in the structure of employment in the recent years may be briefly discussed. During the period of import substitution, there were substantial employment opportunities in State Economic Enterprises and private-sector companies manufacturing goods aimed at the internal mar-

Kutu 3 'Sirtımı İstanbul'a dayayamadım'

Amca oğulları olan Yıldırım, Murat ve Murat'ın üç küçük kardeşi ile bekar odalarının en yoğun olduğu semtlerden Eminönü Süleymaniye'de görüştük. Ağrılı iki amca oğlu, buradaki iç pazara yönelik üretim yapan gömlek atölyelerinde çalışıyorlardı ve İstanbul'a mevsimlik olarak gelmekteydiler. Kaldıkları han içerisinde sadece onlar Türkiye vatandaşi idiler; diğer odalarda Afganistan'dan ve İran'dan kaçak olarak gelenler kalmaktaydılar. Murat babasının kanser sonucu ölüümü ile 1997 yılında İstanbul'a gelmiş ve burada mevsimlik olarak çalışmaya başlamış. Çalışarak hem Ağrı'daki borçlarını ödemişler hem de orada bir arsa olarak üzerine ev yapmışlar. Bir sene sonra da yaşlı olduğu için sadece İran'dan serbest ticaret kapsamında birkaç kilogram çay alıp satarak geçinen babasının yerine geçim sorumluluğunu üstlenen amca oğlu Yıldırım 13 yaşında Murat'ın yanına gelmiş. Kısa bir süre önce, Yıldırım'ın iki, Murat'ın bir kardeşini de yanlarına alarak, kendi çalışıklarına benzer atölyelere ortacı olarak vermişler. Süreç içerisinde dolar üzerinden gelirlerinin 100 dolardan 50 dolara düştüşünü, İstanbul'a yerleşmek için daha önce gelmeleri gerektiğini, 'artık fırsatı kaçırdıklarımı' ifade eden Murat'ın geleceğe dair en büyük planı, Ağrı il merkezinde açılmış olduğunu bildikleri kirası ucuz bir pasajda, buradan aldıkları tekstil ürünlerini satmak için bir dükkân tutmak. Sosyal yaşantılarını sorduğumuzda, hafta içi hemen hiçbir şey yapmadıklarını, işten geldikten hemen sonra 'çaylarını demleyip, yemek yiyip yattıklarını', hafta sonlarında ise Sultañçiftliđi'ndeki akrabalarını ziyaret ettiklerini anlattılar. Yani Eminönü'ne dair bildikleri neredeyse sadece çalışıkların yer ile sınırlı idi. Bu durumun temel nedeni ise, İstanbul ile şu anda girdikleri sürekli bağlantı biçimini değiştirme isteği idi. Yıldırım'ın ifade ettiği gibi, 'İstanbul'a düştün mü düzelemezsin! 11 kişiyi beslemek kolay iş değil (bakmakla yükümlü olduğu insan sayısı). Orada (Ağrı) alırsın beş kilo şekeri, bir kilo çayı, bir teneke yağı on milyona, burada bir sana yağı beş yüz bin. O erzak sana üç ay gider... Sirtımı İstanbul'a dayayamadım.'

şılayamayacak. Sosyal politikanın yeni yoksulluğa yönelmesi bu nedenlerden dolayı savunuluyor.

İstihdamın yapısındaki değişmelerin bir kısmı, formal sektördeki iş imkânlarıyla ilgili. İthal ikameci dönemde KİT'ler ve iç pazara dönük üretim yapan büyük özel imalat sanayi şirketlerindeki istihdam olanakları gerçekten önemli bir cazibe unsuru idi. Kamu

ve özel sektördeki istihdam yapısı formal ilişkiler çerçevesinde sigortalı, nispeten yüksek ücretli ve emeklilik, sağlık sigortası gibi sosyal garantilere sahip bir işçi sınıfı yaratmıştı. Oysa bu sektörlerde tanımadığımız tür bir istihdam yapısı artık genişlemiyor. Aksine özelleştirme, küreselleşme ve artan rekabet formal ilişkiler içindeki sosyal güvenceye sahip işçilerin sayısını azalttı.

ket. These employment possibilities had created a working class which was comparatively well paid, and that enjoyed the privileges of health insurance and pension plans within the framework of formal relations. However, such employment opportunities have now lost their significance. In fact, privatization, globalization, and increased competition have decreased the number of workers with social protection within formal relations. Sub-contracting relations and working from home have expanded and most gains in employment have been in informal employment.

In İstanbul, construction has traditionally been the largest sector of employment for unskilled workers. Given the increase of İstanbul's population from 5 million to 10 million between 1980 and 2000 (with a parallel increase in housing demand), and the increase in the quality of residential and commercial buildings over the last two decades, the employment opportunities in the construction sector have naturally been considerable. We also know that buildings referred to as *gecekondu*s are no longer low quality buildings that families, assisted by their relatives, build. In the construction of these dwellings, paid workers are usually employed. In our interviews, however, the stagnation of the construction sector was depicted as the most important cause of poverty and unemployment. It was

generally agreed that demand for construction workers had disappeared. In the macro sense, this diagnosis can be explained partly by changes in the quality and technology of construction. There is less demand for unskilled workers. However, the primary reason is the drop in the influx of migrants; with a stabilizing population there is no demand for new housing construction. Though there is no data on this, our observations suggest that there is a large surplus of housing stock in the city. It is likely that when *gecekondu*s were being converted to apartment buildings, owners built extra flats intending to rent them, and this, combined with the construction of high-rise middle and lower-middle class residences, has created a surplus of housing which will not disappear in the near future. The declining demand for commercial spaces due to the economic crisis has added to these effects and led to a large drop in the demand for construction workers.

In the interviews we conducted, the lack of construction work was singled out as the reason for unemployment, and the 1999 earthquake was considered to be the turning point in construction activity.

After the earthquake, municipal authorities have been more careful in the imposition of safety regulations in the construction sector and there was even some reverse migration out of İstanbul. These are important

Günümüzde sanayi sektöründe yaygınlaşan taşeronluk ilişkileri ve eve iş verme uygulamalarıyla enformel istihdamın sanayi sektörü içinde giderek önem kazanması bu bağlamda önemli. Tabii ki kente yeni göç eden insanlar hemen formel sektörde iş bulamıyorlardı. İstanbul bağlamında enformel imalat ve hizmet sektörü, kendi hesabına çalışma, işportacılık gibi işlerin yanı sıra inşaat sektörü de vasıfsız yeni göçmenlere çok önemli bir istihdam olanağı sağlıyordu.

İstanbul nüfusunun 1980'den 2000'e takriben 5 milyondan 10 milyona çıkması, bu arada konutların ve ticari binaların kalitesinin de yükseltilmesi inşaat sektöründeki istihdam talebinin boyutları hakkında bir fikir verecektir. "Gecekondu" diye anılan konutların da artık göçmenlerin kendileri veya aile yakınları ile yaptıkları derme çatma binalar olmadığını, genellikle dışarıdan işçi kullanımı gerektirdiğini biliyoruz. Bu nedenlerle İstanbul'da inşaat sektörü hep istihdam olanağı sağlamıştı; inşaatta iş bulma imkânı her zaman var olmuştu. Oysa araştırmada bize aktarılan anlatılarda işsizliğin ve yoksulluğun baş nedeni olarak inşaat sektöründeki durgunluktan söz edildi; artık inşaat işçisine talep yoktu. Makro anlamda bu teşhisi kısmen inşaatların niteliği ve teknolojisinin değişmesi ile izah etmek mümkündür. Vasıfsız kaba inşaat işçisine talep azalmıştır. Fakat asıl neden İstanbul'un nüfus

artış hızının yavaşlamaya başlaması ve yeni bina talebinin azalmasıdır. Bu konuda erişebildiğimiz rakamlar olmamasına rağmen gittiğimiz gecekondu bölgelerindeki izlenimimiz kentte önemli ölçüde bir konut fazlalığı olduğudur. Muhtemelen gecekonduların apartmana dönüştüğü evrede bina sahipleri gelecekte kira geliri elde etme niyeti ile fazladan konut üretmiş, buna yeni yapılan orta ve alt-orta gelir düzeylerine hitap eden nispeten düşük fiyatlı, büyük ölçekli toplu konutlar da eklenince ortaya yakın gelecekte eritilmesi pek de kolay gözükmeyen bir konut fazlası çıkmıştır. Ekonomik kriz ortamı iş mekânlarının üretilmesini ve kalite yükseltilmesini de yavaşlatınca inşaat sektöründe işgücü talebi iyice azalmıştır. Nitekim, yaptığımız görüşmelerde inşaat işi bulamama olgusu işsizliğin nedeni olarak gösteriliyor, inşaatların durması ise 1999 depremine bağlanıyordu.

Şüphesiz depremle beraber gelen endişe ortamı, belediyenin inşaatlarda uyulması gereken yeni kıstaslar getirmesi, hatta depremden sonra İstanbul'dan başka yerlere göç etme olgusu önemli fakat kanımızca ikincil faktörlerdir. Bu konuya damgasını vuran esas gelişme olan İstanbul'un nüfus artışıdaki yavaşlama ve yukarıda söz ettiğimiz konut fazlası durumu yakın gelecekte inşaat sektörünün bir istihdam kaynağı olma ihtimalinin düşüklüğünü gösterir. Bundan sonra, eko-

Box 4 *The End of Construction and Being on the Streets*

During our research, we observed many families that had been affected by the 2000 earthquake. When we went to interview the *muhtar* of the Bağcılar Göztepe neighborhood, we met Erol, Ayşe, and their two children, who were among some of those people economically most dramatically affected by the earthquake. After being kicked out of their house, they were living in the park next to the *muhtar* building. Erol came to İstanbul from Samsun in 1979, to live with his aunt in Okmeydanı, and work in textiles. In 1982, he returned to his village, but failing to make a living there, came back to İstanbul in 1989 to live in Bağcılar and work in construction. Until the earthquake, except for a period in a shoe factory that would later relocate to Russia, he worked in construction and had no problem getting by. When construction work suddenly stopped in the wake of the earthquake, they moved to the Fatih neighborhood, where rents are lower. When they could no longer afford to live there, they returned to Samsun, to live with Erol's father. His father kicked them out a short while later, saying that he was disturbed by one of the children's occasional shouting, as the child has a hearing disorder. Leaving his wife and two children with his older brother, Erol returned to İstanbul, and believing that he could get by with the dishwashing job he found, asked for his family to be sent here, as they were being subjected to pressure and occasional violence from his brother. They moved to a house that had been damaged by the earthquake, agreeing with the landlord that they would not pay rent. After they made some repairs to the house and it had become somewhat habitable, the landlord asked them to leave, and refused to give them a grace period. As Erol's dishwashing job had by now finished, the family could only feed themselves with money that Ayşe makes by working as a cleaner and bringing work home. Erol spoke to the municipality to obtain a grace period, but to no avail. Erol then spoke to the *kaymakamlık*, and a worker there asked the landlord to be lenient with the tenants, but they were still thrown out during the night. After this point, the municipality gave Erol rent money for three months and found a basement flat for his family. On the night of the day that we interviewed them, they were to move into the basement flat after a few nights spent in the park. When we asked Erol about his plans for the future, he said that because of his age it would be impossible for him to find a job in another sector, and that his greatest hope was still a job in construction.

but, in our opinion, secondary factors. Developments such as the declining rate of demographic growth and the surplus of housing that we have discussed above indicate that new employment opportunities in the construction sector are low. If and when the economy resumes stable growth there may be an increase in qual-

ity construction; this, however, will not create important employment opportunities for unskilled labor.

Besides these developments in the construction sector, employment in the informal sector has become more precarious and jobs are now lower paid. In İstanbul, changes in urban geography, such as the

Kutu 4 *İnşaatların Bitişi ve Sokağa Atılmak*

Araştırma boyunca, İstanbul'daki konut fazlasının ön plana çıkmasına yol açan Kocaeli depreminden etkilenen pek çok aile gördük. Bu bağlamda dramatik şekilde ekonomik çöküntüye uğrayanlardan biri de, Bağcılar Göztepe Mahallesi muhtarı ile birlikte görüşmeye gittiğimiz, evinden atıldığı için muhtarlığın yanındaki parka sığınmış olan Erol, Ayşe ve iki çocukları idi. Erol, 1979'da çocukken konfeksiyonda çalışmak için Samsun'dan Okmeydanı'nda oturan halasının yanına gelir, fakat 1982'de tekrar köyüne geri döner. Orada da geçinemeyince, 1989 yılında İstanbul'a geri döner fakat bu sefer inşaatlarda çalışmak üzere Bağcılar'a gelir. Depreme kadar, daha sonra Rusya'ya taşınacak olan bir ayakkabı fabrikasında çalışmak dışında hep inşaatlarda çalışır ve geçimini temin etmekte herhangi bir sorun yaşamaz. Depremle birlikte aniden duran inşaat işlerinin gelirinde yarattığı daralma nedeni ile Bağcılar'da kiralardan daha düşük olduğu Fatih Mahallesi'ne taşınırlar. Bu mahallede de tutunamayınca, Samsun'a Erol'un babasının yanına sığınır. Erol'un iki çocuğundan birinde duyma özürlü olması nedeniyle bazen bağırmasını bahane ederek, babası Erol'u zimnen kovar. Bu durumda karısını ve çocuklarını ağabeyinin yanında bırakarak, İstanbul'a geri dönen Erol, birkaç ay sonra burada bulunduğu bir bulaşıkçılık işine güvenerek, ağabeyi tarafından baskıya uğrayan ve zaman zaman şiddete maruz kalan karısını ve çocuklarını İstanbul'a geri çağırır. Depremde hasar görmüş olan bir eve, 'kira vermemek' şartı ile ev sahibi ile anlaşarak yerleşen Erol ve Ayşe, evi biraz bakımlı hale getirince ev sahibinin evi terk etmeleri talebi ile karşılaşılır. Erol'un bulaşık işinin bitmesi nedeniyle, sadece Ayşe'nin merdiven silmek ve eve iş almak sayesinde kazandıkları para ile gıda ihtiyaçlarını karşılayan aile, evden çıkamazlar ve ev sahibi Erol'un mülhet talebini reddeder. Buna karşılık, mülhet almak için araya belediyeyi sokmaya çalışan Erol'un çabaları, ev sahibinin araya giren zabıtalara belediye başkanına şikayet etmesi ve belediye başkanının zabıtalara ve Erol'u kendini dışarı çıkarmak isteyen ev sahibine bu sefer bir kaymakamlık görevlisi ricacı olur. Buna rağmen Erol ve ailesi gece vakti sokakta kalır. Belediye bu noktadan sonra devreye girer ve Erol'a 3 aylık kirasını ödeyerek bir bodrum katı tutarlar. Görüşmenin yapıldığı günün akşamı, birkaç gecelik park konaklamaları, bodrum katına taşınmaları ile son bulacaktır. Erol'a geleceğe yönelik planlarını sorduğumuzda, başka bir iş sahasında yaş nedeniyle iş bulmasının mümkün olmadığını anlattı. Bu nedenle yine en büyük umudunun inşaatın tekrar açılması olduğunu belirtti.

nominin düzelmesiyle beklenen vasıfsız işçiye pek fazla talep yaratmayacak kaliteli inşaat faaliyetinde bir gelişme olabilir.

İnşaat alanındaki bu dönüşümün yanı sıra enformel sektördeki işlerin giderek daha düzensiz ve daha

düşük ücretli bir nitelik almaya başlaması gibi unsurlar da istihdamın yapısındaki önemli değişimlerden bazıları. İstanbul özelinde, küreselleşmeye bağlı olarak ortaya çıkan mekânsal düzenlemeler, mesela sanayiinin şehir dışına kaymasıyla eski işçi mahallelerindeki

movement of industrial activity out of the city in the context of globalization, are also important in reshaping the structure of employment. For example, there are some families who settled in Alibeyköy district before the 1980s, when it was the ‘manufacturing district’ of the Eyüp area before the 1980s, who still live there. But the children of those workers who worked in the factories will not have the opportunity

to find stable and well-paid jobs in the manufacturing sector. The ascendance of the working class in İstanbul was short lived indeed. These former industrial neighborhoods now exhibit complex market and employment relations, far from the coherence observed in the previous period.

In İstanbul, in addition to the developments that find their counterpart in other countries and global

Box 5 *Those Who Leave and Those Who Cannot*

Hüseyin Zeybek is one of those workers we met in Alibeyköy who cannot leave. Since he began to work in the Teklas factory in 1986 under the Dalan government, though he was constantly under pressure to relocate out of İstanbul, Hüseyin Zeybek could not leave his job and find a work place that would not move, nor could he move with the other workers who were following the factory to Gebze. He decided not to go especially as the company was asking relocating workers to forego their severance pay. Because of the severance payment, although the factory completely moved production to Gebze, the company did not lay him off. When the factory was completely closed in 1997, he was working as a guard.

When he was finally laid off in 1997, a period of irregular employment began. First, he worked in the Kale Kilit factory for a period of 10 months, with insurance. Later, 400 people were laid off in one night, as “there was no work to do”. After 7 months of unemployment, he began to work in construction, and in daily jobs. After finding a job in the Hadımköy industrial area, he worked there for 13 months, then quit because of the commuting distance: ‘In big places, insurance payments are calculated on gross pay. You get a job for now, but no insurance, no pay for the commute, you work for minimum pay.’ After a series of temporary jobs came constant unemployment. Currently, he stays home and gets by by helping his wife with work that she brings home. They get the work from an intermediary, a friend of theirs. It is spread to a group of neighborhood people, who all know each other. He says that in a good month, they can make 300 million liras (about twice minimum wage), and in a bad month, 150 or 200 million liras: “If I found a job in my own sector, my pay wouldn’t be more than 200 million, the guy would say conditions are bad, this is all I can pay you. If that were true, he wouldn’t be running a business. Sometimes you work, and then they don’t pay you. In Bayrampaşa, there are 300 workers in Yücel Boya. Apparently the owner said ‘I made 2 trillion in the crisis, all by cutting social rights for the workers. I wish there was always a crisis.’”

iş olanaklarında gözlemlenen değişimler de, iş imkânlarını önemli ölçüde etkiliyor. Örneğin Eyüp ilçesinin 1980’ler öncesi “sanayi mahallesi” olan Alibeyköy gibi yerlerinde oraya sanayi işçisi olmak üzere gelmiş aileler var. Fabrikaların taşınması ile birlikte o fabrikalarda çalışmış, şimdi genç yaşta emekli olmuş işçilerin çocuklarının aynı tür, sürekli ve yüksek ücretli iş bulma olanğından yoksun olduğunu görüyoruz. Gelişmiş ülke-

lerdeki benzer durumlarla karşılaştırınca İstanbul’da işçi sınıfının ortaya çıkışı ile yok oluşu arasında geçen sürenin ne kadar kısa olduğunu fark ediyoruz. Bu mahalleler şimdi karmaşık piyasa ve istihdam ilişkileri içinde türdeşliği olmayan bir görünüm sergiliyorlar.

Gecekonduunun bir konut ve gelir desteği mekanizması olarak gördüğü işlevi artık göremez hale gelişi, buna bağlı olarak yerleşim mekânının içinde işleyen

Kutu 5 *Gidenler ve Gidemeyenler*

Hüseyin Zeybek, Alibeyköy’de karşılaştığımız ‘gidemeyen’ işçilerden: 1986’da girdiği Teklas fabrikası kendisinin işe girdiği, Dalan’ın belediye başkanı olduğu o ilk dönemden itibaren, sürekli İstanbul dışına tahliye baskısı altında olmasına rağmen, Hüseyin Zeybek ne fabrikadan ayrılarak ‘taşınmayacak’ bir fabrikaya ne de fabrika ile birlikte taşınan işçilerin arasına karışıp Gebze’ye gidebilir. Özellikle firmanın, giden işçilerin birikmiş tazminat haklarından vazgeçmelerini istemesi onu gitmekten alıkoyar. Aynı tazminat hakkı nedeniyle fabrika tümüyle üretimini Gebze’ye taşınmasına rağmen, atıl durumdaki fabrikaya kilit vurulacağı son güne kadar kendisini işten çıkarmaz ve 1997’de tümüyle kapanan fabrikada en son olarak artık işçilik değil bekçilik yapmaktadır.

1997’de işten çıkarılınca, düzensiz istihdam dönemi başlar: İlk önce Güngören’de Kale Kilit fabrikasında 10 ay sigortalı çalışır, daha sonra 400 kişi ‘iş yok’ denilerek bir gecede işten çıkarılır; 7-8 aylık bir işsizlikten sonra inşaatlarda çalışmaya başlar, yevmiyeye gider. Hadımköy sanayi bölgesinde bulunduğu işten ise 13-14 ay çalıştıktan sonra mesafeden dolayı kendisi ayrılır: ‘Büyük yerlerde brütün üzerinden prim hesaplanır, şimdi iş bulursun ama sigorta yok, yol parası yok, asgari ücretten çalışırsın’. Bu şekilde devam eden üç dört aylık işler artık genel bir işsizlik halini almaya başlar. Artık dışarıya çıkıp iş aramaktan vazgeçmiştir. Şu anda evin geçimini, eve eşinin aldığı işleri yaparak karısına yardım ederek sağlıyor. İş, tanıdık bir aracı vasıtası ile geliyor. Mahallede birbirini tanıyan insanlara dağılıyor. İş sık gelirse aylık kazançlarının 300 milyona vardığını (asgari ücretin yaklaşık iki katı), az geldiğinde ise 150-200 milyon kazandıklarını söyledi: ‘Kendi mesleğimle ilgili iş bulsam 200 milyonu geçmez maasım, adam piyasaya kötü diyerek daha fazla para vermez. Eğer bu doğru ise kilit vursun o zaman, niye çalışıyor? Bazıları mesai yaptırıp para vermiyor... Bayrampaşa’da Yücel Boya 300 işçi çalıştırıyor. Sahibi, ‘krizde 2 trilyon para kazandım, bunu tüm sosyal hakları keserek kazandım, keşke hep kriz olsa’ demiş’.

cities of the world, one also observes the effects of the war in the Southeast. In contrast to previous migration, which resulted from a desire to be in the city, migration from the Southeast is often caused by push factors, which have forced families out of their villages. Therefore, migrants from the Southeast are not arriving into already existing social networks and the opportunities they provide, but to the uncertainty of completely foreign surroundings. In this situation we find families who live in neighborhoods far from their relatives, whose chances of owning a *gecekondu* in the future are slim. No one in these families has ever held formal employment. Men above 35-40 years old are not given jobs because they are 'too old', women bring work home or are employed in irregular cleaning jobs in office buildings ("doing the stairs" as this type of extremely low paid work is called); children are sent to work either as street peddlers or in small work shops.

At this point, it is possible to suggest a hypothesis concerning the changing structure of the labor market. Although our sample is not statistically significant, we believe that this hypothesis merits further research: As informal employment becomes more important, irregular employment conditions and falling pay lead men to leave their places in the job market to women and children, sometimes because

they do not wish to work in these conditions, sometimes because employers prefer docile women and children to potentially troublesome men. This phenomenon, referred to as the "feminization of employment" in the relevant literature, has in fact been observed in various other countries.

Informal employment, beyond the absence of formal social security and wages even lower than the minimum wage, often implies that wage payments are arbitrarily delayed and sometimes never given. A recurrent theme that emerged in our interviews was that those working in the textile and apparel work-shops, especially children, were often unable to get their pay. For example, a woman that we talked to while she was getting food in an Eminönü soup kitchen told us that her husband had returned to his village with his second wife and left her alone with two sons, one in the army, the other disabled, and one daughter. Their only income was 30 million liras (about 20 dollars US at the time of our research) per week that the daughter made working in a textile workshop; she had not been able to receive her pay for the last two weeks. The woman was hopeful, however, as the daughter had been told that she would be paid that week.

Women doing piece work at home had no such complaint; however, the amount of pay is very low. A

aile ve hemşehrilik bağlarının ve bunların sağladığı enformel iş olanaklarının ve sosyal güvenlik desteğinin eski önemlerini kaybetmeleri gibi gelişmeler, İstanbul'daki yeni yoksulluk ortamını tanımlıyorlar. Bunlara benzer, dünyanın pek çok ülkesinde etkili olan gelişmelerin yanı sıra, Güneydoğu'daki savaşın etkileri de önemli. Güneydoğu'dan göç, daha önceki göçlerden farklı olarak, şehrin çekiciliğine değil gelinen bölgedeki itme unsurlarına bağlı olarak gerçekleşen bir göç. Dolayısıyla göçmenler, hazır ilişki ağlarına ve onların sağlayabileceği imkânlarla değil, tamamen yabancı bir muhitin belirsizliğine geliyorlar. Bu ortamda karşımıza, akrabalarından uzak bir semtte kirada oturan, gelecekte bir gecekondu sahibi olması mümkün görünmeyen, hiçbir ferdi hayatının hiçbir döneminde sigortalı işçi olarak çalışmamış, 35-40 yaş üstü erkek fertlerinin "çok yaşlı" oldukları için iş bulamadıkları, çoğu zaman sadece eve iş alan veya "merdiven silmeye giden" kadınlarla sokakta veya küçük atölyelerde çalışan çocukların son derece düşük kazançlarıyla ayakta durmaya çalışan aileler çıkıyor.

Buradan, emek piyasasının değişen yapısıyla ilgili, bizim çalışmamızın sınırları içinde istatistiksel olarak kanıtlanması söz konusu olmayan, ama üzerinde durulmaya değer bir hipotez ortaya çıkıyor: Enformel istihdamın önemi artarken, giderek düzensizleşen iş

koşulları ve giderek düşen ücretler, erkeklerin, bazen bu koşullarda çalışmayı reddettikleri için, bazen de işverenlerin tercihiyle, enformel emek piyasasındaki yerlerini kadınlarla çocuklara bıraktıklarını düşünüyoruz. Bu da dünyada çeşitli ülke bağlamlarında gözlenen ve geçerliliği genel olarak kabul edilen bir olgu; sosyal bilim literatüründe "istihdamın feminizasyonu" diye adlandırılıyor.

Enformel istihdam ise, sosyal güvencesiz çalışmanın ötesinde, asgari ücretten daha düşük ücretlerin bile düzensiz alındığı, bazen hiç alınmadığı durumları da içeriyor. Tekstil ve konfeksiyon atölyelerinde çalışanların, özellikle çocukların, paralarını alamamaları, görüşmeler sırasında sık sık ortaya çıkan bir temaydı. Bu durum bazen eve giren tek gelirin güvenilmezliği gibi bir durum ortaya çıkarıyordu. Mesela, Eminönü'nde aşevinde yemek alırken konuştuğumuz bir kadının kocası kumasıyla birlikte "memlekete" dönüp kadını biri askerde öteki sakat iki oğlu ve kızıyla yalnız bırakmıştı. Tek gelirleri, bir konfeksiyon atölyesinde çalışan kızın aldığı 30 milyon TL haftalıkı ve kız iki haftadır ücretini almıyordu. Ama kadın "bu hafta vereceklermiş" diye ümitleniyordu.

Evde fason iş yapan kadınların ücret alamamak gibi bir şikayetleriyle karşılaşmadık. Ama ücretlerin düşüklüğü gerçekten çarpıcı. Genelde evde tam gün

Box 6 Working from Home

We asked almost all of our interviewees questions about working from home. Starting from the assumption that the greatest problem in discovering alternative sources of income is that these sources are not easily definable, we researched the various methods of struggling against neediness seen in Turkey, or countries in Latin America. Taking work home carries importance in terms of its being widespread and the important place it occupies in the family budget, but also in terms of how it is defined. In the Esenyurt area, we saw that the job of placing gum in boxes was often given to homes. Women make 500 thousand liras for each box of 100 gum packets, and they are able to fill 3 or 4 boxes per day. Putting ink cartridges into pens is also a common job. We were told that women can make 1.5 million liras per 4000 pens, and that they can make 8000-10.000 pens per week. In the Kazım Karabekir neighborhood, in Bağcılar, women attached plastic sticks to candy, and told us that they made 1.5 million for a sack of about 3000-4000 candies. They told us that they could easily make good money from this, provided there were no children in the house. Again in Bağcılar, in the Yüzyıl neighborhood, we were told that women can make 750 thousand liras per 100 sweaters that they assemble, we observed that more money can be made in a workshop in Göztepe by assembling 30 sweaters per day, at 40 thousand liras per sweater. Women in the *gecekandı* part of the Eyüp area told us that they sew slippers and shoes, for 500 thousand liras per pair, but that they can only make 3 pairs per day. Shopowner Vildan Yıldız in the same area told us that women cannot make enough money from these jobs, and must find such work from a few different sources. In the Süleymaniye part of the Eminönü area, we observed jobs such as belt work for 50 thousand liras per belt (about 50 per hour), packaging toy plastic basketball hoops for 5 million per 1000 hoops (300 – 400 per day), and assembling plastic water guns for 6 million per 1000 guns. Whole families worked together at most of these jobs. Again in this area, we encountered a drying rack assembly and packaging job that was not done for cash, but in place of rent. The employer had determined the conditions of the job as 150 thousand liras per box, 20 boxes per day. One such organization was organized by two sisters, Fethiye and Mersiye, and consisted of sub-networks distributed to six different neighborhoods. The two sisters told us that they no longer did the job only for money, but it was also because they had “responsibility, and conscience”. Advances were common in this organization. Piece-working women commonly told them they were “going to get milk for the child,” and asked for some part of their pay, from the money that had not yet arrived from the exporting company. During the interview in Mrs. Fethiye’s house, Mrs. ^oengül, one of the women who helps them to do the last checks on the merchandise, told us that the women are sometimes paid even before they do the work, and that this was especially helpful 5 years ago when her husband was unemployed for 3-4 months after being fired from his job as gardener working for the municipality. The women also told us that this advance does not only play a role in payments such as the electricity bill, but also allows some families to eat. The five women in the room agreed with Fethiye and Mersiye when they told us that ‘When someone asks for 1 million to take bread home, of course we give it to her’.

Kutu 6 Evde Yapılan İşler

Evlere verilen işe dair, araştırma içerisinde hemen tüm görüşmecilere sorular yönelttik. Alternatif gelir kaynaklarının saptanmasında yaşanan en büyük zorluğun, bu kaynakların, kaynaklardan faydalananlar tarafından yeterince kavramsallaştırılmaması ya da farklı kavramsallaştırılması olduğu varsayımından hareketle, ‘eve iş verme’ başlığı altında, Latin Amerika örneklerinde gördüğümüz ya da Türkiye’de karşılaşılan çeşitli yoksullukla mücadele metodlarının varlığını araştırdık. Eve iş alma, yaygınlığı ve görülmesi nispetinde aile bütçesinde önemli bir yer tutması ile birlikte nasıl tanımlandığı açısından da değer taşımakta idi. Esenyurt beldesinde sıklıkla sakızları kutulama işinin evlere verildiğine şahit olduk, bayanlar 100 paket sakızdan 500 bin TL kazanıyorlar, günde ortalama 300-400 paket doldurabildikleri söylendi. Bunun dışında tükenmez kalem içlerini doldurmak da yaygın işler arasında; bayanlar 4000 kaleme karşılık 1,5 milyon TL kazanabildikleri bu işte haftada ancak 8000-10.000 adet monte edebildiklerini belirttiler. Bağcılar ilçesinde Kazım Karabekir mahallesinde şekerlere plastik çubuk monte etme işi yaptığını belirten bayanlar 3000-4000 adetlik çuval başına 1,5 milyon TL aralık çocuksuz bir evde rahatlıkla bu işten iyi para kazanılabileceğini vurguladılar. Aynı ilçenin tekstil atölyeleri yoğun mahallesi Yüzyıl’da ise bayanların triko kazakları birleştirme işinde 100 tanesinden 750 bin TL aldıkları anlatıldı, Göztepe mahallesindeki farklı bir atölyeden alınan kazak işinde ise tanesi 40 bin TL’den günde 30 tane dikerek 1,200,000 TL kazanılacağı gözlemledik. Eyüp ilçesinin gecekondu paftasında yaşayan bayanlar ise terlik-ayakkabıların kaba dikişlerini yaparak çiftinden 500 bin TL kazanabildiklerini ancak işin zorluğu yüzünden günde en fazla 3 çift yapabildiklerini anlattılar. Aynı ilçede eve iş dağıtan esnaf Vildan Yıldız da zaten bayanların işlerden çok az kazandığını, geçinebilmek için birkaç yerden iş almaları gerektiğini belirtmişti. Eminönü ilçesinin Süleymaniye kesiminde tanesi 50 bin TL’den kemer işi (saatte ortalama 50 tane), 1000 tanesi 5 milyondan plastik oyuncak basket potası paketleme işi (günde ortalama 300-400 adet), 1000 tanesi 6 milyondan plastik su tabancası montajı gibi farklı işler gözlemledik, bu işler ailenin tümünün birlikte çalışacağı nitelikteydi. Gene o yörede işin nakit gelir için değil kiraya karşılık yapıldığı, işveren tarafından günde 150 bin TL’den 20 koli olarak standardı belirlenmiş soba askısı montajı ve paketlemesi işiyle karşılaştık. Bu şekilde gördüğümüz, eve iş verme ağlarından biri de Fethiye ve Mersiye adlı iki kız kardeşin organize ettiği yaklaşık 6 farklı semte dağılmış alt ağlardan oluşmaktaydı: Bu iki kardeş bu işi bu noktada sadece para kazanmak için değil ‘artık vicdani sorumluluk da yükledikleri için’ yaptıklarını kaydettiler. Avans vermek, bu ağ içerisinde çok yaygındı. Söylenilene göre, kadınlar, Fethiye ve Mersiye’den sık sık, ‘çocuğuma süt alacağım’ diyerek, daha ihracatçı firmadan gelmemiş paradan kendilerine düşen payın bir kısmını talep etmekteydiler. Görüşme esnasında, son kontrollerin yapıldığı Fethiye hanımın evinde onlara yardım eden birkaç bayandan biri olan Şengül hanım, bazen işi yapmadan önce dahi para aldıklarını, bunun özellikle 5 yıl önce Büyükşehir Belediyesi Park ve Bahçeler Müdürlüğü’nün fason iş verdiği firmadan çıkartılan kocasının, 3-4 aylık işsizlik dönemlerinde yaşadıkları kriz anlarında ne kadar faydalı olduğunu anlattı. Sadece elektrik faturası gibi ödemelerinde değil bazen mutfak masrafı adı altında belirtilen temel beslenme giderlerinde de bu avansın oynadığı rolü ‘evine ekmek götürmek için 1 milyon lira isteyince, kadına elbette veriyoruz’ diyen Fethiye ve Mersiye’yi aynı odadaki beş kadın şevkle tasdik ettiler.

woman working all day at home can make a maximum of 5 million liras. In the course of our interviews with them, two female entrepreneurs, who worked as intermediaries between the manufacturers and women working at home, told us that they continued doing this mainly out of charity. They said that could not stop distributing work with a clear conscience “because when people come and tell you they need 500 thousand liras, it is hard to say no”. Though we do not have hard data on this, we can say that working at home is very widespread. Though the employment is primarily in the textiles and apparel sectors, it exists in many diverse and unexpected sectors as well. Among those that we interviewed, there were women working in gluing together slippers, making clothes-drying wires to be attached to pipes of stoves, assembling pens, etc. Working from home can be the most important source of income in a household. We would guess that about half of the households in *gecekondu* neighborhoods take in home work.

The importance of small sums of money becomes apparent when we consider the pay received for such piece work. A woman working eight or ten hours a day for a maximum of five million TL may hope to pay for food; it is obvious that even a limited amount of aid to a family in a position like this would contribute greatly to household welfare.

V DEVELOPMENTS IN TURKEY’S WELFARE REGIME CONFRONTING NEW POVERTY

What are the formal and informal mechanisms that Turkey’s current welfare regime incorporates to provide social protection to families faced with the danger of exclusion? One of the properties of the new poverty that we have briefly discussed above is that social support provided by networks of traditional relations is gradually losing its importance. However, in tandem with this new problem of poverty, some new elements have begun to emerge in the welfare regime of the country. In the neighborhoods that we worked in, “brokers in charity” appeared to be more important than the associations, such as those of co-locals, which could provide a basis for mutual help among the participants. Among the actors of what we call charity brokerage, municipalities, where social assist-

çalışan bir kadın en fazla (ve nadiren) 5 milyon TL kadar bir gelir elde edebiliyor. Ama bu işleri yapan ve yapmaya hevesli çok sayıda kadın olduğunu gözledik. Ayrıca, iş veren kadınların “bu işi vicdani sorumluluk nedeniyle” yaptıklarını, bir noktada işi bırakmayı düşündüklerini ama “500 bin liraya muhtaç insanlar gelip yalvarınca vicdanen rahat edemeyiz” diye vazgeçtiklerini anlatmalarına tanık olduk. İstatistik bilgilerine sahip olmamıza rağmen, eve iş almanın çok yaygın olduğunu söyleyebiliriz. Öncelikle tekstil, konfeksiyon sektörlerinde, fakat akla gelebilecek hemen her konuda (görüştüğümüz kadınlar içinde terlik yapıştıranlar, soba borularına takılacak çamaşır kurutma tellerini monte edenler, vb. vardı) eve iş verme çok yaygın ve hane gelirinin en önemli kaynağı olabiliyor. Tahminimiz “gecekondu” mahallelerinde hanelerin yarısı kadarının eve iş aldığı.

Eve iş almada kazanılan paranın ne kadar cüzi olduğunu görünce bir evin geçinmesi açısından ufak meblağların dahi ne kadar önem taşıdığı daha iyi anlaşılıyor. Günde sekiz-on saat çalışan bir ev kadını bu mesai karşılığında en fazla 5 milyon TL kazanabiliyor ve bu para evin yemek masraflarını karşılayabiliyor. Böyle rakamlar göz önüne alındığında yoksul bir aileye yapılacak sosyal yardımın, bu sınırlı seviyede dahi olsa ne kadar önem taşıyabileceği anlaşılıyor.

V YENİ YOKSULLUK KARŞISINDA TÜRKİYE’NİN REFAH REJİMİNDEKİ GELİŞMELER

Peki Türkiye’nin bugünkü toplumsal ortamı, dışlanma tehlikesiyle karşı karşıya olan aileler açısından anlamlı olabilecek ne gibi enformel ve formel mekanizmalar içeriyor? Yukarıda kısaca tanımladığımız yeni yoksulluk ortamının özelliklerinden biri, geleneksel ilişkilerin sağladığı sosyal güvenlik ağlarının bu mekanizmalar içindeki öneminin azalması. Buna karşılık, yoksulluk sorununun giderek göze çarpan boyutlarda, endişe verici bir biçimde ortaya çıkışıyla birlikte, ülkenin refah rejimi içinde bazı yeni unsurlar görülmeye başlanıyor. Bizim çalıştığımız bölgelerde, bu yeni unsurlar kategorisinde, cemaatler veya hemşehri dernekleri gibi kendi üyeleri arasında yardımlaşmaya dayanan oluşumlardan çok, bir çeşit “yardım sınırlılığı”yla uğraşan kuruluşlar göze çarpıyordu. Bunların

ance has recently begun to be taken seriously, were especially important. Non-governmental organizations did not have much presence, with the notable exception of the “Lighthouse”, which is a special case as it conducts its activities in social assistance in conjunction with a television program.

Undoubtedly, the most important one of the recent developments in the country’s welfare regime is that social assistance had become a part of state policy through the activities of the Solidarity Fund. In the following section, we shall describe our observations concerning non-governmental assistance mechanisms, and will continue with a discussion of the role played by the Fund.

V.1. Social Support Mechanisms Outside The Central State Provided Social Assistance

As we have seen in various examples throughout our research, family and co-local ties can still be helpful for individuals to find jobs or set up businesses. However, in situations involving the risk of destitution, this kind of support is not more dependable than that of a neighbor or any other person offering to help. We heard stories such as a sister-in-law whose husband works at the bakery bringing bread, or the carpet

on the floor being given by the wife’s brother. One woman told us that she cleans at a relative’s house for five million TL a day, another told us that she cleans for her sister-in-law, whose husband is a taxi driver, in exchange for food given to her and her small children. People who are needy do not seem to resent this situation. More than expressions of anger or resentment, we heard statements to the effect that “Nobody is in a situation to help anybody else right now” and “anyway, how many times, and how much help can you ask for?”

Living together, or “merging houses” does not seem to happen very often when one part of an extended family is poorer than the other. In fact, it is more often the case that those in a better position leave the poorer neighborhood and put distance between themselves and those relatives who are in need. Even in nuclear families, family cooperation at times comes closer to taking advantage of a family member, especially in the case of working children. A person we interviewed in Bağcılar, who owns a small textile workshop in İkitelli, told us this: “Families find jobs for their kids. They know the skill level of their children, and determine wages accordingly. They work like mafia, hiring out labor and fixing wages monopolistically.”

arasında, yardım faaliyetlerine son zamanlarda ağırlık vermeye başlamış olan belediyeler özellikle önemliydi. Sivil Toplum Kuruluşları ise, bir televizyon programının uzantısı olarak çalıştığı için özel bir konuma sahip olan Deniz Feneri adlı kuruluş dışında, yoksullara yardım alanında çok önemli bir varlık göstermiyorlardı.

Refah rejimi içinde ortaya çıkan unsurların en önemlisi ise, kuşkusuz, sosyal yardımın, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu’nun faaliyetleri vasıtasıyla, devlet politikasının bir parçası haline gelmiş olmasıydı. Bu bölümde, önce merkezî devlet dışındaki yardım mekanizmalarıyla, sonra da Dayanışma Fonu’nun işleyişiyle ilgili gözlemlerimizi aktaracağız.

V. 1. Merkezi Devlet Dışındaki Yardım Mekanizmaları

Araştırmamız sırasında çeşitli örneklerini gördüğümüz gibi, aile ve hemşehrlik bağları, hâlâ, bireyin iş bulmasında veya iş kurmasında yararlı olabiliyorlar. Ama zaman zaman açlık tehlikesini de içeren yoğun geçim sıkıntısı durumlarında, bu tür destek, çoğu zaman, herhangi bir komşunun veya “hayır sahibi” bir yabancıdan insani desteğinden daha önemli olmuyor. Mesela, kocası fırında çalışan bir eltinin bir

süre ekmek getirdiği söyleniyor. Ya da yerdeki kilimi hanımın kardeşinin verdiği belirtiliyor. Akkraba evinde temizlik yapıp 5 milyon TL aldığını söyleyen bir kadınla, eşi taksi şoförü olan eltesinin evinde kendisine ve yanında götürdüğü küçük çocuklarına verilen yemek karşılığı temizlik yaptığını söyleyen bir kadına da rastladık. Muhtaç durumdaki insanlar, gayet iyi farkında oldukları bu durumu çok da yadırgar gibi görünmüyorlar. Kırgınlık veya kızgınlık ifadelerinden çok, “kimsenin kimseye destek olacak halinin olmadığı”, “zaten insanın kaç kere ve nereye kadar yardım isteyebileceği” ifadelerine rastlanıyor.

Birlikte oturmak veya evleri birleştirmek, geniş ailenin bir kesiminin ötekilerden daha yoksul olduğu durumlarda çok rastlanır bir şey değilmiş gibi görünüyor. Aksine, durumu daha iyi olanların en yoksul semtleri terk etmeleri ve muhtaç durumda olanlardan mekânsal olarak uzaklaşmalarına çok sık rastlanıyor. Çekirdek aile içinde de, aile dayanışması denilen şey, özellikle çalışan çocukların durumunda, ciddi bir aile sömürüsüne dönüşebiliyor. Bağcılar’da görüştüğümüz, İkitelli’de küçük bir tekstil fabrikası olan biri bu konuda şunları söyledi: “Aileler çocukları için iş bağlıyorlar. Çocuğun sınıfını biliyor (overlokçu, singerci, vb.) ona göre rayiç biçiyor. Eleman mafyası gibiler, tekel ürünü gibi sabit fiyat uyguluyorlar”.

Cultural values of the migrants from rural areas are usually quite different from modern urban conceptions of childhood. In the truly desperate economic situation in which they find themselves, the new urban poor, especially men, talk about their working children in terms such as “So what if he works, in the village we all started to work at the age of four” or “If it’s a girl, somebody else will take her anyway, she might as well work for a few years and bring money home”. When relatives’ children are concerned, this attitude is even more apparent. We talked, for example, with a woman whose husband was in prison but she did not want to move in with the husband’s relatives, no matter how difficult it was for her to get by alone: “They never helped me and now they say ‘We rented a basement flat, come live with us.’ A month later they’ll say, ‘why doesn’t your kid work and pay the rent...’”

We cannot say that this weakening and changing of personal ties has led to the formation of area or community-based support or mutual help associations. We did not encounter such associations except for a few that organized circumcision ceremonies and gave *iftar* meals during *ramazan*. In the areas covered by our research, as with family and co-local ties, community ties, too, did not seem to be effective in helping poorer families. In some neighborhoods, aid given by

the local mosque was mentioned. An interviewee who owned a workshop in Bağcılar talked about assistance given by Islamic political associations such as Hakyol and Milli Görüş. In a few places, aid given by the Islamist Saadet Party was mentioned. It is possible to think that religious sect organizations may play a role in both this type of aid and that given by municipalities governed by Saadet Party. We did not observe that this was the case. However, it was clearly in an Islamic value universe that most effective forms of social assistance, both by the municipalities and the NGO’s, were organized outside the central government institutions. The fact that even the Bakırköy municipality, which is not run by a party situated in Islamic politics, receives meat for its soup kitchen from the local center, where the Islamic practice of sacrificing sheep is organized, is indicative of the role religion plays in aid activities.

Another phenomenon, which we expected to find in Turkey on the basis of what we know on the Latin American setting, was self-help activities among the urban poor. As it was discussed earlier, marginalization of the poor often involves mechanisms of self-help. People sometimes create their own associations that are basically independent of market forces and are based on a social rather than an economic mental-

Yeni göçmenlerin kırsal kesim değerleri, çoğu zaman çocuklukla ilgili modern şehirli anlayışından epeyce farklı olabiliyor. İçinde bulunulan durumun çaresizliği içinde, özellikle erkekler, “Ne olur çalışırsa, hepimiz köyde dört yaşında sığırtmaçlık yapmaya başladık” veya “Kız çocuğu nasıl olsa ele gidecek, üç beş yıl çalışsın eve para getirsin” gibi ifadelerle sığınabiliyorlar. Akraba çocukları konusunda, bu tavır daha da net olabilecek gibi görünüyor. Mesela, büyük geçim sıkıntıları içinde olan bir kadın, çocuklarını korumak için hapisteki kocasının akrabalarının yanına gitmemekte direnmeye çalışabiliyor: “Bana hiç yardım etmediler, şimdi ‘bir bodrum katı tuttuk gel bizimle otur’ diyorlar. Bir ay oturduktan sonra, ‘senin çocuk çalışsın da kirayı ödesin’ diyecekler...”

Kişisel bağların zayıfladığı ve şekil değiştirdiği bu durumun, gene hemşehricilik bağlarına dayanan örgütlü dayanışma faaliyetlerinin ortaya çıkmasına yol açtığı söylenemez. Biz, sünnet düğünü düzenleyen veya ramazanda iftar yemeği veren hemşehri dernekleriyle ilgili bir iki gözlem dışında, bu tür faaliyetlere rastlamadık. Araştırmamız kapsamındaki bölgelerde, aile veya hemşehriciliğe dayanan ilişki ağlarının durumunda olduğu gibi, cemaat bağları da yoksullara geçim desteği konusunda çok etkili görünmüyorlardı. Buna karşılık, “cami yardımı”na değinilen mahalleler vardı.

Bunun dışında, Bağcılar’da atölye sahibi bir görüşmecimiz Hakyol ve Milli Görüş teşkilatı yardımlarından söz etti. Birkaç yerde de, Saadet Partisi teşkilatının yardımlarına değinildi. Hem bu tür yardımlarda hem de Saadet Partili belediyelerin bulduğu yardım kaynaklarında cemaatlerin dolaylı bir rolü olabileceğini düşünmek mümkün. Biz bu rolün önemli olduğu izlenimini edinmedik. Ama merkezî devlet kanalları dışında, yoksul yardımı konusunda en etkili belediyelerin ve bu konuda dikkate değer faaliyetlerde bulunduğunu gördüğümüz tek sivil toplum kuruluşu olan Deniz Feneri’nin, İslamî bir anlayışa sahip olmaları dikkatimizi çekti. Bakırköy Belediyesi gibi, bu kategorinin dışında kalan bir belediyenin işlettiği aşevinde de etlerin adak merkezinden gelmesi, yardım faaliyetlerinde din unsurunun önemli bir yeri olduğuna işaret eder nitelikte.

Özellikle Latin Amerika tecrübesinden yola çıkarak bulmayı beklediğimiz diğer bir olguyu da görmedik. Yukarıda sözünü ettiğimiz gibi “kenardalık” (marginality) yoksulluk durumlarında bir çeşit kendine yardım mekanizmasına dönüşebiliyor. İnsanlar mahalle veya sokak komşuluğu temelinde piyasa mantığının dışında örgütlenmelere girebiliyorlar. Para kullanmadan, karşılıklılık temelinde kişisel veya ortak ihtiyaçlarına yönelik üretim ve hizmet alış veriş yapıyor-

ity. Production and exchange of services occurs directed towards their personal, or common, needs, and barter, rather than monetary exchange, appears as the dominant form of commerce. One observes, in such contexts, reciprocity-based activities that create use value and increase welfare. In the example of Latin America, the church, or various NGO's initiate such activities. In the Turkish context, however, we did not encounter such activities (other than looking after each other's children). One reason for this may be a relative lack of experience at forming associations. Another may be that poverty is not spatially localized in İstanbul. Again considering the concept of social exclusion that we discussed earlier, we can say that it is hard to see a clear pattern relating poverty to the area of residence. Aside from a few inner-city neighborhoods, there is no area where the poor constitute the overwhelming majority of residents. We find, instead, that there are some poor families in all neighborhoods. This lowers the possibility of getting organized on the basis of shared poverty.

Since the mid-1990s, municipal governments have been engaged in activities directed at helping the poor, by running soup kitchens, providing food or fuel to families, and occasionally offering rent support. In addition to such forms of assistance, some municipal-

ities provide pecuniary aid for medical expenses and education fees. In this type of aid, sometimes a certificate from the *muhtar* is required, the *imam*, school principal, or other "people with power" (this term was used by the Güngören municipality) play a role in targeting the recipients. Volunteers, as well as municipal workers and police, are often involved in means-testing through visits to households. Almost every municipality sets up tents for *iftar* during the month of Ramadan and hands out free food.

Social assistance by municipalities is usually administered by their Public Relations Divisions. We were able to obtain some unofficial figures from these divisions during our interviews. For example, we learned that the Eyüp municipality distributed one meal a day to 210 families during 2001, that the Beyoğlu municipality distributes hot food from four different centers and that about 2000 people eat there every day, that this number is 2300 in Güngören and 1500 in Bağcılar. During the interviews that we conducted at soup kitchens in Bakırköy and Eminönü, we were told that 2300 and 1500 people were fed, respectively. Such kitchens operating in three different neighborhoods of Eminönü have agreements with the private company that provides food for municipal workers; municipal workers and those receiving free meals eat the same

lar. Böylece kullanım değeri olan, refahı arttıran faaliyetlere giriliyor. Yine Latin Amerika örneğinde gerek kilise, gerek bazı STK'lar bu örgütlenmeye ön ayak olabiliyorlar. Konuştuğumuz ailelerde (komşunun çocuğuna göz kulak olma dışında) böyle bir uygulamaya rastlamadık. Bunun bir nedeni örgütlenme tecrübesizliği olabilir. Diğer bir nedeni ise İstanbul genelinde yoksulluğun mekânsal toplulaşmasının çok belirgin olmaması olabilir. Yine yukarıda tartıştığımız toplumsal dışlanma kavramını düşünürsek, İstanbul kent dokusunda oturum yerlerine tam tekabül eden bir yoksulluk olgusu görmenin zor olduğunu söyleyebiliriz. Birkaç şehir içi mahalle haricinde yoksul ailelerin toplu olarak bulunduğu bir coğrafi mekân yoktur. Bunun yerine her mahallede yoksullar bulunmaktadır. Bu olgu da yoksulluk temelinde bir örgütlenme imkânını ve ihtimalini azaltmaktadır.

1990'ların ortasından itibaren, belediyelerin bölgedeki yoksullara yönelik aşevi, erzak, yakacak ve bazı durumlarda kira yardımı faaliyetlerinde bulunmaya başladıkları görünüyor. Bunun dışında, bazı belediyeler hastane, ilaç ve eğitim giderleriyle ilgili nakit desteği de veriyorlar. Belediye yardımlarında bazen muhtardan yoksulluk belgesi isteniyor, bazen de muhtaç durumda olanlar muhtarın dışında imam, okul müdürü veya "nüfuzlu kişiler" (Güngören Belediyesi'nde kul-

lanılan ifade) aracılığıyla tespit ediliyor. Yoksulluk tahkikatı yapılan durumlarda, belediye zabıtası ve belediye çalışanlarının yanında gönüllüler de kullanılıyor. Ayrıca, hemen her belediye Ramazan ayı boyunca iftar çadırları açıyor ve buraya gelenlere yemek veriyor. Bu örgütlemeye ve belediyelerin yaptıkları diğer aynı yardımlarda bir çeşit aracılık ilkesi geçerli. Belediyelere işi düşen işadamları, market, kömür deposu vb. gibi ticarethane sahipleri belediyeye katkıda bulunuyorlar, belediye de bu katkıları yoksullara iletiyor.

Belediyelerin yardım faaliyetleri, genellikle Belediye Halkla İlişkiler Müdürlükleri tarafından yürütülüyor. Biz söz konusu müdürlüklerden, sözlü olarak, belediye yardım faaliyetlerinin kapsamı ve miktarıyla ilgili bazı rakamlar alabildik. Mesela, 2001 yılında, Eyüp Belediyesi'nin günde 210 aileye düzenli olarak bir öğün yemek verdiğini, Beyoğlu Belediyesi'nin dört ayrı noktada sıcak yemek dağıtımını yaptığını ve her gün 2000 civarında insana bir öğün yemek verildiğini, Güngören'de bu rakamın 2300, Bağcılar'da 1500 olduğunu öğrendik. 2002 yılında Bakırköy ve Eminönü'nde yaptığımız aşevi görüşmelerinde, buralarda, sırasıyla, 2300 ve 1500 kişinin yemek aldığı söylendi. Eminönü'nde üç ayrı mahallede işleyen aşevi, belediye çalışanlarına öğle yemeği veren özel bir şirketle anlaşmalı olarak yürütülüyor, belediye memurlarıyla aşevinden yemek

food. Other types of aid are mostly given irregularly, depending on the amount of money received in donations. Figures are vague and imprecise. No municipality provided us with a written list of recipients and the amounts distributed in cash and in kind.

Some of the social assistance activities organized by the municipality are partially paid for from the municipal government's budget. In most cases, however, municipal authorities act as intermediaries between the suppliers and recipients of aid. There are also cases where local businessmen and owners of commercial establishments make donations to the municipality in return for favors obtained in the form of more lenient application of rules and regulations in matters pertaining to business activities. These donations are then passed on to the poor. In their diverse forms, municipal social assistance constitutes one of the examples of what we have called "brokerage in charity".

What is mostly done is getting citizens to donate especially food and fuel, and then distributing these to the needy. The municipal governments receive these donations to expedite paperwork. It may also be the case that a company's illegal construction is overlooked, or a shop will not be closed down; instead of bribes, he will make a donation to the aid budget or give a

certain amount of the goods he produces/trades in. Islamic proverbs such as "charity must be provided in secrecy", "people helping the needy must not reveal their identity", and "the left hand shall not know what is by the right" are very helpful for this aid brokerage to be continued without transparency.

Many of the elected neighborhood officials that we talked to believed that municipal aid was "political", that "those providing assistance made sure everyone was aware of it" and that it was sometimes based on criteria such as "being a good Muslim or not being a good Muslim; wearing a headscarf or not wearing one".

Our interviewees from the Lighthouse, an NGO whose activities are guided by Islamic values, told us that they try to stay away from municipalities that they find "political". They also told us that they receive the information that they use for targeting the beneficiaries from the Solidarity Fund. Officials at the Fund seemed to have a favorable view of this NGO as well. For example, the deputy governor of İstanbul, who is responsible for managing the activities of the Fund at the provincial level, told us that Lighthouse's storage facilities were impressive and its secretariat worked very well. He added wistfully, "We can't work as efficiently as they do".

alanlara aynı yemek çıkıyordu. Büyük ölçüde gelen bağışların niteliğine bağlı olarak düzensiz biçimde verilen diğer yardımlar konusunda verilen rakamlar daha muğlak. Hiçbir belediyede bize yazılı olarak ayrıntılı bir yardım bilançosu verilemedi.

Yardım kaynakları kısmen belediye bütçesinden geliyor. Fakat esas olarak yapılan şey, "hayır sahibi" vatandaşın, özellikle erzak veya yakacak türü aynı yardım sağlayıp, bunu ihtiyaç sahibine ulaştırmak. Belediyelerin durumunda, bu simsarlık işlevinin, zaman zaman, Türkiye'nin geleneksel devlet-toplum ilişkilerine özgü, resmi iş kolaylaştırmanın karşılığı alınan bedellerle yürütüldüğü görülebilir. Bir şirketin yasal olmayan bir inşaat faaliyetine göz yumulması, bir kömür deposunun kapatılmasının durdurulması gibi "iyilikler" in karşılığı, rüşvet yerine belediyenin yardım sandığına katkı veya üretilen/satılan mallardan belirli bir miktarın muhtaçlara dağıtılmak üzere belediyeye tahsisi olabiliyor. Bu bağlamda, yardımla ilgili söyleme hâkim olan "yardım gizli verilecek", "hayır işleyen kimliğini saklayacak", "sağ elin verdiğini sol el görmeyecek" gibi çok sık tekrarlanan İslami ilkeler, sadaka simsarlığı ilişkisinin her türlü şeffaflık kaygısından uzak bir biçimde sürdürülebilmesinde gayet yararlı olabiliyorlar. Aynı şeffaflık eksikliğinin, aşevi işleten bazı belediyelerin yemekleri hazırlayan

özel şirketlerle olan ilişkilerinde ortaya çıkıp çıkmadığı da, kendi içinde incelenmeye değer bir konu.

Konuştuğumuz muhtarların çoğu, belediye yardımının "siyasi nitelikli" olduğu, "göstere göstere dağıtıldığı" bazen "kim iyi Müslüman kim değil, kimin başı bağlı, başı açık" kaygılarıyla verilir verilemediği görüşündeydiler.

Faaliyetlerine İslami değerlerden yola çıkarak başlamış olan bir STK olan Deniz Feneri mensupları da, kendilerini "siyasi nitelikli" buldukları belediyelerden uzak tutmaya çalıştıklarını belirttiler ve yardım başvurularını değerlendirmek için merkezî devlete bağlı çalışan Sosyal Dayanışma Fonu'ndan bilgi aldıklarını söylediler. Dayanışma Fonu yetkililerinin bu STK hakkındaki görüşleri de olumlu görünüyordu. Mesela, vilayet düzeyinde sosyal yardım konularıyla ilgilenen İstanbul vali yardımcısı, Deniz Feneri'nin depolama faaliyetlerinin düzenliliğinden ve sekreteryanının ne kadar iyi çalıştığından, "biz bu kadar düzenli çalışmıyoruz" imasını içeren bir buruklukla söz etti.

Dernek yetkilileri, 40-50 civarı, tam mesai çalışan personelleri olduğunu belirtiyorlar. Ayrıca, 20'ye yakın gönüllünün tahkikatta çalıştığı söyleniyor. Dernek aynı gıda, yakacak, giyim, ev eşyası yardımlarında bulunuyor. Ayrıca, sağlık alanında da, Yeşil Kart başvurularında yönlendirme, ilaç, sağlık malzemesi ve

Officials of this NGO told us that they have 40-50 full-time employees, as well as close to 20 volunteers helping in targeting and means testing activities. The NGO regularly distributes food, fuel, clothes, and home supplies. In the health sector, they provide assistance in Green Card applications, give aid for medicine and other health supplies, and help people to be treated at private hospitals with which they have agreements. The NGO also organizes training programs to help people find jobs. Emergency relief in cash is provided once or through a period of 6-12 months. But they do not aim to provide assistance on an ongoing basis. The primary aim is to reach as large a target population as possible. According to their annual financial report for 2000, different forms of assistance provided that year reached over 1.3 trillion liras (2 million dollars at the then prevailing exchange rate). This figure, however, includes the estimated value of donations in kind, and may therefore be misleading. Donations and assistance in kind, comprise an important part of the NGO's activities, and we understand that there is no lack of people willing to make charity donations. We were also told that some contributors have definite ideas about whom they want to help and some of them insist, for example, that they only want to contribute to the provision of food to widows and orphans.

For the most part, Lighthouse owes its success to its being an extension of a Ramadan program broadcast on TV Channel 7, known for its sympathies for political Islam. Hence, the representatives of the NGO can communicate with the public by receiving phone calls during the program, and collecting donations nationwide is made easier when preceded by scenes of poverty. As Mr. Recep, the director of institutional relations told us, "The success of our activities is directly related to how well the program performs. We see this as a plane: We have two wings, if both don't work well, the plane doesn't fly." Both representatives of the Lighthouse that we interviewed told us that the assistance they provide gives people hope. This approach seems to be in accord with their policy of reaching a large population and maintaining a high visibility, rather than pursuing activities that might make a real difference in people's lives. Hence, a certain atmosphere of social solidarity is created in a way to give the destitute, the impression that they are not alone and forgotten, and to allow those making charitable donations in kind to feel good about themselves. The success of Lighthouse must be seen more in terms of its contribution to the beliefs in "the power of our social ties" or "the strength of Islamic cooperation", rather than in the significance of the parcels of food, clothes

anlaşmalı özel hastanelerde tedavi desteği veriliyor. Dernek bazı meslek edindirme ve beceri kazandırma kursları da düzenliyor. Bir seferlik veya 6-12 ay periyodik nakit yardımı yapılabilir. Ama genel olarak yardımlarda süreklilik amaçlanmıyor. Amaçlanan, mümkün olduğu kadar geniş bir kitleye ulaşmak. Derneğin bilanço rakamlarına göre, dernek amacına yönelik giderler 2000 yılında 1 trilyon 300 milyar TL'yi aşıyor (2000 yılının dolar kuruna göre 2 milyon dolar kadar). Ama bu rakam, derneğe yapılan aynı bağışların yönlendirilmesiyle yapılan aynı yardımların nakit karşılıklarını da içerdiğinden, çok sağlıklı olmayabilir. Dernek faaliyetleri içinde aynı bağışlardan karşılanan aynı yardımlar çok önemli ve bu alanda hiçbir sıkıntı olmadığı anlaşılıyor. Dernek yöneticileri, bazı bağışçıların kime nasıl yardım etmek istedikleri konusunda belirli yaklaşımlara sahip olduklarını, mesela ille de dul ve yetimlere, ille de yiyecek yardımı yapacağız diye ısrar edenler olduğunu da söylediler.

Deniz Feneri'nin gücü, büyük ölçüde, Kanal 7'de bir ramazan programı olarak yayınlanmaya başlayan televizyon programının uzantısı olarak çalışmasından kaynaklanıyor. Dernek yöneticileri hem programa gelen telefonlar vasıtasıyla yardım verecekleri kitle ile irtibat sağlıyorlar, hem de bağış toplama faaliyetlerini, sefalet görüntüleriyle etkinliği artırılmış bir biçimde,

ülke çapında sürdürebiliyorlar. Kuruluşun kurumsal ilişkiler direktörü Recep Bey'in ifade ettiği gibi, "Programın performansı ile derneğin faaliyetleri doğru orantılı. Biz bu işi iki kanatlı uçak olarak götürüyoruz, ikisi de iyi işlemezse uçak uçmaz". Görüşüğümüz iki idareci de, yardımın insanlara umut verdiğinden söz ettiler. Bu yaklaşım, insanların hayatlarında gerçekten somut bir değişikliğe yol açabilecek sürekli yardımlara yönelmek yerine, mümkün olduğu kadar geniş bir kitleye ulaşmak ve bunu herkese duyurarak yapmak gayretiyle uyumlu görünüyor. Böyle bir "herkesten herkese yardım" yaklaşımı, yoksullarda yalnız ve unutulmuş olmadıkları izlenimini yaratırken, derneğe aynı bağış yağdırılarda da belirli bir vicdani tatmin ve/veya toplumsal bir dayanışma duygusu uyandırabilecek nitelikte. Deniz Feneri'nin bir televizyon programı ve bir yardım kuruluşu olarak başarısı, herhalde, Türkiye genelinde yüz binlerce insana ulaşan birer koli erzak, yakacak veya giyeceklerle köy meydanlarında yapılan sağlık taramalardan çok, insanlarda uyandırdığı "bizim sosyal bağlarımız sağlamdır" veya "İslami dayanışma güçlüdür" duygusunda aranmalı.

Hem Deniz Feneri'nin bağış yapmak isteyenlerden gördüğü büyük ilgi, hem de belediyelerin yardım simsarlığı faaliyetlerinin son yıllarda önem kazanan boyutları, yerel yönetimlerin ve STK'ların, Güney

or fuel that arrive unexpectedly or health checks performed in village squares.

Both the wide-spread interest generated by Light-house among those wishing to make donations, and the increasing importance of municipal governments' charity brokerage activities suggest that local governments and NGO's can, within a framework similar to that of South European countries' traditional welfare regimes, play a progressively larger role in removing the danger of hunger or at least helping people out when there is nothing left to eat, or no fuel to heat the house. This role, however, does not have the potential to end the precariousness of life for the destitute and the threat of social exclusion faced by those who live in a state increasingly chronic poverty.

It is noteworthy that recently some developing countries have almost completely left their social policies in the hands of NGO's. However, the presence of NGO's in Turkey is actually quite limited when compared to Egypt, India, or countries in Latin America and Africa. Conducting our research, we were surprised to find that NGO's and networks within religious congregations do not play a large role in social assistance. Under these conditions, it seems all the more important to institute policies of minimum income support, such as those that Southern European countries have

instituted to follow in the footsteps of other European countries, for the poor people to be integrated into the society. The activities of the Solidarity Fund must be examined in this context.

V. 2. The Solidarity Fund

The Solidarity Fund was created by a law enacted in 1986. The objective was "To help citizens in the state of poverty and destitution, or, when necessary, to help non-citizens who are in Turkey legally or otherwise, to take measures that will enforce social justice by ensuring the fair distribution of income, to encourage social aid and cooperation". With the exception of the somewhat incongruous expression "fair distribution of income", we can say that the law is in accordance with developments in the rest of the world, especially Europe. One of the obvious features of these developments is that besides social security measures related to employment, social assistance solely towards all those in need are also included. It is also important to note that the objectives of the Fund are not defined only in terms of the needs of Turkish citizens, but the wording indicates a sensitivity towards the problems of legal and illegal immigrants in the country.

Avrupa ülkelerinin geleneksel refah rejimlerine benzer bir yapı içinde, açlık tehlikesini ortadan kaldırmakta veya evde yiyecek ve yakacak hiçbir şeyin kalmadığı durumlarda en azından kısa süreli bir rahatlama sağlamakta giderek daha önemli bir rol oynayabileceklerine işaret eder nitelikte. Ama bu rol, yoksulluğun kronikleştiği kesim için hayatın belirsizliğini ve bu belirsizliğin yarattığı dışlanmayı ortadan kaldıracak bir potansiyele sahip değil. Aslında STK'ların, özellikle de uluslararası düzeyde iş gören STK'ların Türkiye'deki varlığı benzer ülkelere, örneğin Latin Amerika ve Afrika ülkeleri, Mısır, Hindistan gibi ülkelere nazaran çok kısıtlı. Bazı gelişmekte olan ülkelere bütün bir sosyal yardım politikası STK'lara ihale edilmiş durumda.

Araştırmanın sonucunda STK'ların, dini cemaat ilişkilerinin, sosyal yardım konusunda oldukça sınırlı bir rol oynamaları bizim için şaşırtıcı oldu. Bu koşullar altında, yoksulların topluma katılabilmeleri için, Güney Avrupa ülkelerinin, Avrupa'nın diğer ülkelerini izleyerek uygulamaya başladıkları türden, düzenli asgari gelir desteği içeren sosyal yardım politikalarının mutlaka yürürlüğe girmesi gerekli gibi görünüyor. Sosyal Yardımlaşmayı ve Dayanışmayı Teşvik Fonu'nun faaliyetlerinin de, bu açıdan değerlendirilmesi gerekiyor.

V. 2. Sosyal Yardımlaşmayı ve Dayanışmayı Teşvik Fonu

Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu, 1986 yılında yürürlüğe giren bir yasayla kuruldu. Yasanın amacı, "Fakrüzaruret içinde ve muhtaç durumda bulunan vatandaşlar ile gerektiğinde her ne surette olursa olsun Türkiye'ye kabul edilmiş veya gelmiş olan kişilere yardım etmek, sosyal adaleti pekiştirici tedbirler olarak gelir dağılımının adilane bir biçimde tevzi edilmesini sağlamak, sosyal yardımlaşma ve dayanışmayı teşvik etmektir" şeklinde belirlenmişti. Bu ifadenin, gelir dağılımında adalete yaptığı ve yasanın öngördüğü uygulamalar çerçevesinde pek de anlamlı olmayan gönderme dışında, dünyadaki, özellikle Avrupa'daki gelişmelerle uyum içinde olduğu söylenebilir. Söz konusu gelişmelerin bariz özelliklerinden biri, istihdamla bağlantılı *sosyal güvenlik* önlemlerinin dışında, doğrudan doğruya muhtaçlık kategorisini hedef alan *sosyal yardım* önlemlerinin sosyal politika gündeminde ağırlık kazanmalarıyla ilgili. Bu yeni sosyal yardım vurgusunun bir yanı da, yasal olmayan göçmen işçilik olgusunun kazandığı önemle birlikte, formel vatandaşlık ilişkisinin günümüzün sosyal politika yaklaşımlarını belirlemekteki sınırlarının gündeme gelmesi oldu. Dayanışma Fonu'nun amaçlarının

The law concerning this Fund creates a structure, which uses public resources under the management of a responsible State Ministry, but off the normal budgetary processes. The resources of the Fund include shares to be taken out of income and corporate taxes, operations taxes, traffic fines, and RTÜK advertisement incomes, as well as various extra sources and credit such as 2 % of local management budgets. This structure places the Fund among the many off-budget funds that were created during the 1980s with the intention of enhancing the “flexibility” in the use of public resources. During the second half of the 1990s, almost all of these off-budget funds were dissolved in conformity with the IMF guidelines of public management reform and fiscal discipline. Evaluations of World Bank officials that the Fund’s activities are conducted in a responsible manner and that they are socially meaningful, and the transmission of this appraisal to IMF officials seems to have prevented the decision to dissolve the Solidarity Fund along with other off-budget funds.

The Fund management carries out its activities in the provision of social assistance through 931 Solidarity Foundations set up around Turkey and are managed by various levels of local government. At the provincial level the Funds’ boards consist of the gover-

nor, the highest health official, the chair of the Social Services and Child Welfare Institution, and the highest religious official. At the district level, the board consists of the district governor, the police chief, the comptroller, the district education director, the highest Health Ministry official, and the highest religious official. The law also stipulates that the governor select three citizens to be on the board. The local Fund managements are assisted by elected neighborhood officials in assessing applications and deciding the amount, and type, of aid required.

Although the Fund was at first not taken very seriously, during the second part of the 1990s, thanks to the hard work and good will of the minister of state Hasan Gemici, it has begun to be very effective in the struggle against poverty. In 1997, a sum of 25,844 billion liras was distributed to 2,348,144 people. In 2001, these numbers had reached 486,794 billion TL and 9,211,007 people respectively. In dollar terms, the Fund provided an average of 375 million dollars worth of relief per year between the years of 1997 and 2001. This figure, which we calculated on the basis of those presented in Fund’s annual reports, is below the figures mentioned during our interviews at the ministry, which were in the region of 500-600 million dollars per year. We do not know if the amount of social as-

sadece Türk vatandaşlarını kapsayacak biçimde tanımlanmamış olması da, aynı sınırlarla ilgili bir duyarlılığa işaret ediyor.

Dayanışma Fonu’yla ilgili yasa, devlet kaynaklarını, Fondan sorumlu bir Devlet Bakanının başkanlığı ve çeşitli devlet yetkililerin idaresinde ama bütçe dışında kullanan bir vakıf yapısı oluşturuyor. Vakfın kaynakları arasında, gelir ve kurumlar vergisinden, çeşitli muamelat vergileri ve trafik cezalarından ve RTÜK reklam gelirlerinden alınan paylarla yerel idare bütçelerinden kesilecek % 2’lik pay ve bağış, kredi gibi ek kaynaklar bulunuyor. Bu yapıyla, Dayanışma Fonu 1980’lerde kamu kaynaklarının kullanımına “esneklik” kazandırmak üzere ihdas edilen pek çok sayıdaki bütçe dışı fonlardan biri. 1990’ların ikinci yarısında, özellikle IMF dayatmasıyla yürütülen kamu idaresi reformu ve mali disiplin sağlama gayretleri içinde bütçe dışı fonların, birkaç tanesi hariç, hepsi ortadan kalktı. Ama özellikle Dünya Bankası yetkililerinin Dayanışma Fonu faaliyetlerinin yolsuzluktan uzak ve toplumsal olarak anlamlı bir biçimde sürdürüldükleriyle ilgili gözlemleri ve bu konuda IMF yetkililerine verdikleri bilgiler, onun diğer bütçe dışı fonlarla birlikte ortadan kaldırılmasını önlemiş gibi görünüyor.

Halen Fon idaresi, hizmetlerini Türkiye genelinde kurulmuş, başkanlıklarını vali ve kaymakamların

yaptığı 931 adet Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Fonu aracılığıyla yürütüyor. Vakıf mütevelli heyetleri, illerde belediye başkanı, il sağlık müdürü, İl Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu müdürü ve müftüden oluşuyor. İlçelerde ise, belediye başkanı, ilçe emniyet üst görevlisi, mal müdürü, ilçe milli eğitim müdürü, Sağlık Bakanlığı ilçe üst görevlisi ve müftüden oluşuyor. Düzenleyici kanun, ayrıca, her faaliyet dönemi için il ve ilçelerde hayırsever vatandaşlar arasından valinin seçeceği üçer kişinin mütevelli heyetinde bulunmasını öngörüyor. Vakıflar, başvurular ve hedef kitleyle ilgili ihtiyaç saptaması konularında muhtarlardan yararlanıyorlar.

Başlangıçta biraz küçümseyici bir ifadeye Fak-Fuk Fon olarak anılan Dayanışma Fonu, 1990’ların ikinci yarısında, herhalde önemli ölçüde DSP’li Devlet Bakanı Hasan Gemici’nin çalışkanlığı ve iyi niyetinin etkisiyle, yoksullukla mücadelede etkin olmaya başladı. Fon kaynaklarından, 1997 yılında 2.348.144 kişiye 25.844 milyar TL yardım yapılıyordu. Bu rakamlar 2001 yılında 9.211.007 kişi ve 486.794 milyar TL’ye ulaştı. Dolar bazında bakıldığında, fonun 1997-2001 yılları arasında ortalama yılda 375 milyon dolarlık bir yoksul yardımı yapmış olduğunu görüyoruz. Fon faaliyet raporuna dayanarak hesapladığımız bu rakam, Ankara’da, Dünya Bankası Türkiye Merkezi ve Ba-

sistance provided is actually higher than the figures given by the annual reports.

The amount and composition of assistance as taken from the activities reports can be seen in Table II. In 2001, after the disaster aid provided to the victims of Marmara and Düzce earthquakes started to decline, support provided for education and health constituted the most important categories of assistance, 25.52 percent and 22.20 percent, respectively. Scholarships, listed as a separate category, were also important, constituting 14.8 percent of the total sum distributed. Close to 10 percent of fund resources were transferred to local branches to be spent on urgent needs of fuel, food, clothing, and medicine. The size of the local population and local socio-economic development indices prepared by the State Planning Institute form the basis for the allocation of resources to local branches. In 2001 again, 2 percent of the Fund's resources were spent in projects aimed at creating employment. We were told that of the amount spent to create employment in the period July 1997 - December 2001, 29 percent was in Eastern and Southeastern Anatolia.

The managerial structure of the Fund encourages different elected and non-elected government officials in the same locality to work together. This reflects a very positive approach aimed at enhancing coopera-

tion between the central government and local governments. It is also positive that the Fund tries to involve citizen initiatives to take part in decisions concerning the allocation of public resources. Within this administrative structure, *muhtars* take on a very important role in terms of locating families and individuals who are in need. As this administrative "neighborhood" level does not exist elsewhere, welfare administration in Turkey can be said to have an important advantage in having access to this kind of not easily accessible information through *muhtars*. Can we then argue that the Solidarity Fund is an institution of social assistance institution similar in character to those found in modern states and based on the concept of social rights? It would be difficult to answer this question in the affirmative on the basis of our research findings.

The role that the Fund plays in public health services is really and truly significant. One part of the Fund's resources spent in this area is allocated to the walk-in treatment, medicine, prostheses, and hearing aids for people who are not covered by any social security organization and are thus entitled to apply for a "Green Card" to have access to free health services. Another part is transferred to the Ministry of Health to pay for health expenses which are not covered, or not totally

kanlıkta yaptığımız görüşmeler sırasında telaffuz edilen yıllık 500-600 milyon dolarlık yardım rakamının altında. Faaliyet raporunda yardım rakamının olduğundan daha düşük görünüp görünmediğini bilmiyoruz.

Faaliyet raporundan alındığı şekliyle, yardım harcamalarının tutarı ve farklı kalemler arasındaki dağılımı, Tablo II' de görülebilir. Marmara ve Düzce depremlerinin ardından büyük ağırlık kazanan afet yardımlarının azalmaya başlamasından sonra, 2001 yılında, bu kalemlerin en önemlisini eğitim yardımları (% 25.52), ikincisini ise, sağlık yardımları (% 22.20) oluşturuyordu. Eğitim yardımından ayrı bir kalem olarak belirtilen burs yardımları da oldukça önemli (% 14.8). Gene 2001 yılında, Fon kaynaklarının % 10'una yakını, her ay yörede bulunan yoksulların yatacak, yiyecek, giyecek, ilaç gibi ivedi ihtiyaçlarına tahsis edilmek üzere ilçe vakıflarına transfer edilmiş. Dağıtımda ilçe nüfusu ve Devlet Planlama Teşkilatı'nın hazırladığı sosyoekonomik gelişme endeksleri esas alınıyor. Aynı yıl, Fon kaynaklarının % 2'sinin ise, istihdam yaratmaya yönelik projelerde kullanılmış olduğunu görüyoruz. Temmuz 1997 - Aralık 2001 döneminde bu projelere ayrılan toplam kaynakların % 29'unun Doğu ve Güneydoğu Anadolu'da kullanıldığı belirtiliyor (SYDT Fonu, 2002).

Fonun idari yapısı, yardım verilen alanlarda yetki sahibi olan devlet görevlileri, mülki amirler ve yerel yönetimlerin bir arada çalışmalarının yararlarını dikkate alan bir yapı. Merkezî devlet yetkilileriyle yerel yönetimleri bir araya getirmek gibi gayet olumlu bir yaklaşım yansıtıyor. Kamu kaynaklarının yardım amacıyla kullanılmasında bazı vatandaş inisiyatiflerine yer vermesi de olumlu. Bu idari yapı içinde muhtarlar, muhtaç durumda olanların tespitinde oynadıkları rolle, çok önemli bir işlev yüklenmiş durumdadır. İhtiyaçlarla ilgili, başka türlü elde edilmesi çok zor olan bilgilere Türkiye'ye özgü bir idari birim olan muhtarlıklar aracılığıyla ulaşılması önemli bir avantaj gibi görünüyor. Peki bütün bu olumlu yönleriyle Dayanışma Fonu'nun, modern devletlere özgü sosyal hak kavramı temelinde oluşan bir sosyal yardım kurumu oluşturduğu söylenebilir mi? Bizim Fon'un işleyişiyle ilgili gözlemlerimizin bu doğrultuda olduğu söylenemez.

Sağlık yardımı alanında Fon'un gördüğü işlev gerçekten üzerinde durmaya değer. Bu alanda kullanılan Fon kaynaklarının bir kısmı sosyal güvenlik kapsamında olmayan ve Yeşil Kart almaya hak kazanan hastaların ayakta tedavileri ve ilaç, protez, işitme cihazı masrafları için, bir kısmı da Yeşil Kart almaya hak kazanamayan hastaların başka sosyal güvenlik kurumları tarafından karşılanamayan ve ödeme güçlerini aşan

covered, by other types of social insurance and which nevertheless surpass the means of people under formal social security coverage. Our observation in this area is that for more than 10 million holders, the Green Card constitutes a life saving mechanism. Before universal health coverage becomes available, which is absolutely necessary, removing this mechanism should not even be considered. This does not mean, however, that the system has no problems. The Green Card confers the right to be treated in state hospitals. If the prescribed medicines are normally found in the hospital, then the patients receive these medicines free of charge. When the medicines prescribed are expensive, and required on an ongoing basis, the patient, who is obviously poor as he/she has been able to obtain a Green Card, has no recourse. It is possible to apply to the Fund for special medicine aid. However, because the Fund budget is not known beforehand at a local level and there are competing claims on limited resources, it becomes difficult to provide regular and reliable assistance to patients under ongoing treatment. It is obvious, therefore, that health services must be provided within a separate administrative and financial structure.

Concerning the other activities of the Fund, we can suggest that a comprehensive restructuring is nec-

essary. Support for education, as well as fuel and food aid given by the Fund can be very helpful in the serious economic conditions in which the recipients struggle to survive. Such support can allow a month to pass without worrying about cold or hunger, and give families some breathing space at least for a while. Therefore, it cannot be said that it is insignificant or meaningless. But it is definitely not sufficient to eliminate the risks and uncertainties of a hard life, remove the insecurity of not knowing what tomorrow will bring.

The Fund is not an adequate mechanism to prevent social exclusion. There are many reasons for this. First of all, there is a serious lack of clarity in the criteria by which applications are judged. Sometimes, various levels of local government may have different sources of information and different attitudes toward the assessment of applications, and these lead to different policies that leave ample room for arbitrary decisions. During the interviews, we were told that principles applied in one area could change when the governor of the district was replaced. It was not clear what rules were applied when making decisions on such subjects as when food aid would be given instead of cash, or whether the same family could receive the same kind of aid more than once in the same year. Personal views of the administrators at different levels played

sağlık giderleri için Sağlık Bakanlığı'na yapılan transferlerden oluşuyor. Bizim bu alanda tekrar tekrar vurgulanmasında yarar gördüğümüz gözlemimiz şu: Bugün 10 milyondan fazla insanı kapsayan Yeşil Kart uygulaması gerçekten can kurtaran bir uygulama olarak görünüyor. Mutlaka yürürlüğe girmesi gereken evrensel sağlık sigortası uygulaması gerçekleşmeden bu uygulamanın kaldırılması kesinlikle söz konusu olmamalı. Bununla beraber, bu uygulamanın da bazı sorunları olduğu açık. Yeşil Kart sadece devlet hastanelerinde muayene olma hakkını veriyor. Ayrıca reçetede yazan ilaçlar hastanenin içinde normal olarak dağıtılan ilaçlardan ise hastanın bunları bedelsiz olarak elde etmesi mümkün oluyor. İlaçların pahalı olduğu durumlarda ve de sürekli alınmaları gerektiğinde Yeşil Kart alabilmesinden de yoksulluğu belli olan hasta çaresiz kalıyor. Bu durumda hastanın Fon'a başvurup ilaç parası talebinde bulunması mümkün. Fakat ilçelerde Fon bütçesinin önceden belli olmaması, ayrıca ilçe vakıflarındaki paranın çeşitli kalemler arasında bölüştürülmesi gereği ilaç paralarının düzenli karşılanması da zorlaşıyor. Sağlıkla ilgili hizmetlerin tamamen ayrı bir idari ve mali yapı içinde gerçekleşmesi gerektiği bu uygulamadan da açıkça gözüküyor.

Fon'un diğer faaliyetleriyle ilgili olarak, kapsamlı bir yeniden düzenlemeye ihtiyaç olduğu söylenebilir.

Fon'un verdiği eğitim desteği de, erzak ve yakacak yardımları da, yardım alanları içinde buldukları ciddi sefalet durumlarında gerçekten işe yarayabiliyor ve en az bir ayın soğukla ve açlıkla boğuşmadan geçmesini, bir süre nefes alınabilmesini sağlıyor. Dolayısıyla anlamsız ve önemsiz oldukları söylenemez. Ama hayatın belirsizliğini, yarın ne olacağını bilememek durumunu, dolayısıyla toplumsal dışlanmayı önleyebilecek nitelikte olmadıkları kesin.

Önce, yardımların miktarı, niteliği, başvuru ve başvuru kabul koşulları konusunda büyük bir netlik eksikliği var. Zaman zaman, ilçe vakıf görevlileri ve muhtarların birbirlerinden farklı bilgiler ve yaklaşımlara sahip olduklarını, bu farklılıkların keyfilğe çok geniş yer veren bir alan içinde farklı uygulamalara yol açabildiği göze çarpıyor. Görüşmeler sırasında bize belirli bir ilçede uygulanan ilkelerin, kaymakamın değişmesiyle değişebildiği durumlardan da söz edildi. Bütçenin harcanmasında hangi gerekçelerle nakit yerine gıda yardımı yapıldığı, birinden öbürüne geçildiği, aynı ailelere tekrar yardım verilmesi konusunda ne gibi kurallar gözetildiği belirgin değildi. Özetle, kimin muhtaç kategorisinde kabul edilmesi gerektiği, ne tür yardımın kime ve hangi süreklilikte verilmesi gerektiği konularındaki kişisel görüşlerin, sosyal yardımın bir sosyal hak olarak tanımlanarak kurallı, şeffaf

an important role in determining the groups entitled to receive social assistance as well as the form and extent of state support. In general, the situation was not at all one in which social aid was defined as a social right and conducted in a rule-based, transparent, systematic fashion.

The uncertainty about the rules was of a nature to transform, at times, some of the advantages of flexibility characterizing the administrative structure of the Fund to disadvantages. Because of the confusion concerning the rules, various levels of local administration and municipal authorities were not always working in concert. For example, we heard that municipal authorities were not forthcoming with the contributions they are supposed to make to the Fund, pointing to the social assistance they provide outside this capacity. However, the Fund management had little or no information about municipal activities in the area. The fact that municipal authorities are on the administrative board of the Fund did not seem to assure adequate coordination between the two levels of administration.

We found that the role of *muhtars*, who in principle could be a very positive one within the system, was also not unproblematic. In contrast to our expectations, almost none of the *muhtars* we interviewed

had any desire to have greater authority in social assistance. The reason for this was that as elected officials, they felt they would have to give the documents certifying poverty, necessary to apply for Fund provided assistance, to anyone who requested one. Some *muhtars* told us that after giving certificates to families or individuals that they did not consider deservedly needy, they would call the district authorities and give them their true opinion on the matter. There were also those who said they coded messages into the paperwork, with the same purpose. Aside from this, the system sometimes worked in ways determined by the personal views of the *muhtar*, and not according to the principles put forth by the district administration. For example, a directive issued by the Fund's local branch stating that aid could also be given to the unemployed, was not followed when left to the *muhtar's* initiative. While some *muhtars* told us that they gave poverty certificates to all applicants, some were overzealous in protecting state resources. It seems possible to eliminate these inconsistencies in approach and policy by having *muhtars* work with the support of social service experts. It is absolutely necessary to alleviate the heavy burden that *muhtars* bear through these measures and by increasing the clarity of the rules and the transparency of administrative processes.

ve sistematik bir biçimde yapılmasını engellemekte etkili olduğu bir durum söz konusuydu.

Kuralların net olmaması, Fon'un idare biçiminin yukarıda değindiğimiz bazı avantajlarını dezavantaja çevirecek bir nitelik taşıyabiliyor. Kuralların muğlaklığı içinde, kaymakam, belediye başkanı ve muhtarlar her zaman uyum içinde çalışmayabiliyorlar. Mesela, belediyelerin, verdikleri yardımı gerekçe göstererek, belediyenin Fon'a katkı payını transfer etmekte isteksiz davrandıklarını duyduk. Oysa, vakıf idaresinin belediye yardımları hakkında bilgi sahibi olarak kendi yardımlarını ona göre yönlendirmesi söz konusu değildi. Yani, ilçe belediye başkanlarının ilçenin vakıf müteveli heyetinde yer alması, iki yönetim düzeyi arasında belirli bir koordinasyonun varlığını sağlayamıyor gibi görünüyordu.

Muhtarların sistem içindeki çok yararlı olabilecek konularının da, bazı önemli sorunlar içerdiğini gördük. Beklentilerimizin aksine, görüştüğümüz muhtarların hemen hemen tamamı, yardım konusunda yetki istemediklerini ifade ettiler. Bunun nedeni, seçilmiş kişiler olarak her isteyene fakirlik belgesi vermek durumunda olduklarını düşünmeleriydi. Bazı muhtarlar, gerçekten muhtaç durumda olmadıklarını düşündükleri kimselere istenilen belgeyi verdikten sonra kaymakamlığa telefon edip başvurunun kabul edilmemesi

gerektiğini bildirdiklerini söylediler. Aynı amaçla şifreli evrak düzenlediklerini söyleyenler de oldu. Bunun dışında, sistemin işleyişi, muhtarların zaman zaman yetkilerini kendi görüşleri doğrultusunda, ilçenin benimsediği ilkelere aykırı davranmalarına yol açabiliyordu. Mesela ilçe vakfının işsizlere de yardım verilmesi gerektiği yolundaki direktifi, muhtar inisiyatifiyle göz ardı edilebiliyordu. Konuştuğumuz muhtarlardan bazıları her müracaat edene fakirlik kağıdı verdiklerini söylerken, diğerleri devletin kaynaklarını korumak hususunda gereğinden fazla hassasiyet gösteriyorlardı. Muhtarların sosyal hizmet uzmanlarının desteğiyle çalışmaları durumunda bu uygulama ve anlayış tutarsızlıklarını önemli çapta ortadan kaldırmak mümkün görünüyor. Bu yolla ve asıl önemlisi, kuralların daha net konulmasıyla, muhtarların üzerindeki ağır yükü hafifletmek mutlaka gerekli.

Ama bizim edindiğimiz genel izlenim, kural-sızlığın bir politika olarak benimsenmiş olduğu yönündeydi. Aralarındaki bütün görüş farklılıklarının ötesinde, Fondan sorumlu bakandan muhtarlara kadar, yardımın bir sosyal hak halini *almaması*, büyük ölçüde aynı yardım olarak kalması ve süreklilik *kazanmaması* gerektiği yolunda bir tavır geçerliydi ve bu tavır doğrultusunda var olan yardım biçimleriyle başvuru koşullarının netleştirilmemesi ve uygulamanın idarecilerin

Our general observation, however, was that the lack of clarity and transparency had formed part of the general policy outlook in social assistance. Beyond the inconsistencies of their views, from the Minister responsible for the Fund to *muhtars*, there was a generally shared belief that assistance should *not* be given as a social right, should continue to primarily consist of aid made in kind, and *not* become regular. Therefore, they believed that the practices did not require transparency and the administrative rules did not have to be clear, and that the policies were better left to the initiatives of the administrators at various levels. The lack of clear-cut guidelines of eligibility prevented the beneficiaries from considering social assistance as a social right.

The ideological and economic features of the context in which the Solidarity Fund gained importance, in part illustrate the source of these attitudes. This context was one in which poverty was becoming increasingly visible. As an inspector from the Fund administration told us, the Fund was set up with the aim of “reinforcing trust towards the state,” at a time when growing destitution brought about fears of a social explosion. During our interview with him, Hasan Gemici articulated this goal by saying “in hard times, the citizen must feel that the state is there to support

him.” In the context of Turkey, where religious institutions and NGO’s do not play a systematic role in poverty alleviation, we can say that this expression reflects a kind of “state instinct” that is peculiar to Turkey. However, it is obvious that this instinct does not imply an idea of “citizenship income” based around a set rules that would be given on a regular basis over hard times and prevent social exclusion. In this respect, it is telling that social assistance was in general viewed on the basis of Islamic values and norms of conduct and even the Minister of State in charge, a politician from the Democratic Left Party, shared this outlook and described his responsibility by using the terminology of Islamic charity. He told us, for example, that when people came to ask for alms in his store, his father would always give them something, but if it was a young men who came begging, he would tell him “Son, you are strong, you don’t look sickly, why don’t you find a job?”. The Minister then continued by saying “I cannot do that today because I know that it would be impossible for the guy to find a job.” This view reflected a sound knowledge of current conditions in the labor market, but was shaped independently of a conception of citizenship rights. As such, it was not conducive to the advent of a modern system of social assistance with clarity of rules and transparen-

inisiyatifine bırakılması tercih edilir gözükiyordu. Dolayısıyla fonun sağladığı kaynakların vatandaşlar tarafından hak olarak görülmemesi belirsizlik vasıtasıyla da sağlanıyordu.

Dayanışma Fonu uygulamalarının önem kazandığı ekonomik ve ideolojik ortamın özellikleri, bu tarzın nereden kaynaklandığına ışık tutabilecek nitelikte. Bu ortam, önce, yoksulluğun giderek göze görünür bir sorun haline geldiği bir ortamdı. Bu ortamın içerdiği “sosyal patlama” kaygıları içinde Fon’un, görüştüğümüz bir idare müfettişinin deyişyle, “devletle vatandaş arasındaki güveni pekiştirmek” gibi bir amaca hizmet etmesinin düşünüldüğü söylenebilir. Hasan Gemici, kendisiyle yaptığımız görüşmede, bu amacı “vatandaş zor durumda yanında devleti bulmalı” şeklinde ifade etti. Bu ifadenin, dinî kurumların ve STK’ların yoksullara yardım konusunda sistematik bir rol oynamadığı Türkiye ortamında, belki de Türkiye’ye özgü bir “devlet içgüdü” olarak adlandırılabilir. Ama söz konusu içgüdü, zor durum sürdüğü müddetçe toplumsal dışlanmayı önlemek için belirli kurallar temelinde verilecek bir “vatandaşlık yardımı” fikrini içeren bir anlam taşımadığı da açık. Bu açıdan, Bakanla konuşmamız sırasında gündeme gelen ve Demokratik Sol Partili bir politikacının zihniyet dünyası içinde

bile sosyal yardıma İslamî değerler dünyasından kaynaklanan bir sadaka anlayışıyla yaklaşılabildiğini gösteren bir örnek oldukça açıklayıcı. Bakan, babasının, dükkânına sadaka istemeye gelenlere elinden geldiğince bir şeyler verdiğini ama gençten adamları “Oğlum, çok şükür gücün kuvvetin yerinde, çalışsana” diye geri çevirdiğini hatırladığını söyledi. Sonra da, “Ben bugün bunu yapamam çünkü adamın iş bulmasının imkânsız olabileceğini biliyorum” dedi. Bu yaklaşım, emek piyasasının güncel koşullarıyla ilgili bir bilinci yansıtıyor, ama “vatandaşlık hakkı” kavramından bağımsız olarak biçimleniyordu. Dolayısıyla, sosyal yardımın sistematik ve düzenli bir nitelik kazanmasına yönelik bir çabaya yol açacak nitelikte değildi. Böyle bir ortamda, “devletin güç durumundaki vatandaşının yanında olması gerekliliği”, muhtaçları mümkün olduğunca kapıdan çevirmemek gayretine ve Fon kaynaklarının bir kısmını küçük çaplı iş yaratma projelerine kanalize ederek istihdam sorununa oldukça sınırlı kalmaya mahkum görünen bir çözüm oluşturma çabasına dönüşüyordu.

Görüşme yapılan ilçe vakıflarında çalışan memurların, Fon kaynaklarıyla ilgili, bize araştırmamızın ilk aşamalarında oldukça şaşırtıcı gelen bazı ifadeleri de, “muhtaçları kapıdan çevirmeme” amacı doğrultusunda anlam kazandı. Birkaç memur bize “kaynakların yeterli” olduğunu söylediler. İstanbul’da yoksulluk

cy of administrative procedures. In such a context, “the necessity for the state to bring support to citizens in difficult conditions” came to describe efforts not to send needy applicants away with empty hands, and invest a small portion of the Fund’s resources in small-scale projects aimed at creating employment opportunities. It seemed that these projects were doomed to remain limited and inadequate.

Statements concerning the Fund’s resources that we heard from the officials during the initial stages of our research were at first surprising to us, but became understandable when considered in the light of the objective “not turning back anyone empty handed”. Some officials told us that resources they commanded were sufficient. As the problem of poverty in İstanbul worryingly increased from day to day and the social assistance budget transferred from the Fund to local branches during 2001 remained less than 88 million dollars, this expression only made sense when interpreted as “we can, if only partially, respond to applications for aid, and give everyone something.” It is obvious that this idea of sufficiency could not co-exist with a view of poverty relief as being an integral component of social policy. However, as the deputy governor of İstanbul openly expressed, social assistance was not considered a component of social security policy.

It might be argued that the obstacles against the advent of a modern perception of social assistance as a citizenship right reflect both the prevailing views of the state’s role in the economy and the material constraints imposed by the current economic situation. In this context, we see that there are a number of preconceptions, which bolster the prevailing view of assistance as charity. One of them has to do with the expectations arising from the role that the state has traditionally played in Turkey. There is, first of all, the expectation that the state must provide employment for citizens and that social assistance does not solve the problem but temporarily relieves the symptoms. As an individual who had received aid from the Fund said, echoing the views of many officials and workers at the Fund, “God bless them, they gave us help. But it can’t go on like this, the state should give us jobs.” Similarly, memories of the informal employment opportunities that the construction sector provided until recently give rise to such sentiments as “if construction takes off again, we’ll be all right,” and this can lead to requests that the state open the way and inject funds into this sector. Expectations from the state are also shaped by the memory of state-provided rents, especially urban rent through patronage relations and exchange of votes with titles to informal landed property or irregular con-

sorununun boyutları giderek herkesi endişelendiren bir biçimde artarken ve Fon’dan bütün ilçelere aktarılan periyodik yardımın 2001 yılında 88 milyon dolara ulaşmayan çok küçük bir rakamda kaldığı bir durumda kullanılan bu ifade, ancak, “başvuruları kısmen de olsa karşılayabiliyor, insanlara bir şeyler verebiliyoruz” şeklinde yorumlandığında anlam kazanıyordu. Söz konusu kaynak yeterliliği fikrinin, yoksulluk yardımını sosyal politikanın öteki ayaklarıyla aynı düzeyde ele alan bir anlayış içinde yer alamayacağı açıktı. Ama konuyla ilgili İstanbul vali yardımcısının açıkça ifade ettiği gibi, sosyal yardım, sosyal güvenlik politikasının bir parçası olarak algılanmıyordu.

Yoksulluk yardımının bir vatandaşlık hakkı olarak anlamlandırılmasının önündeki engellerin, ekonomik ortamın içerdiği kaynak sıkıntıları kadar, devletin ekonomideki rolüyle ilgili hâkim görüşlerle de ilgili oldukları söylenebilir. Bu bağlamda, birbirinden farklı bir dizi yaklaşımın aynı yönde etkili olduklarını görebiliyoruz. Bunlardan ilki, Türkiye’de devletin geleneksel olarak oynadığı rolden kaynaklanan beklentileri yansıtıyor. Bu beklentiler, ilk olarak devletin vatandaşa iş sağlaması gerektiği yönünde ve sosyal yardımın çözüm olmadığı, sadece “pansuman mahiyeti” taşıdığı inancını içeriyor. Fondan yardım almış birinin, Fon’da idari işlev gören pek çok kişiye katılarak, ifade ettiği

gibi: “Allah razı olsun yardım verdiler, ama bu böyle olmaz, devlet bize iş versin”. Buna paralel olarak, inşaat sektörünün yakın zamanlara kadar sağladığı enformel iş imkânlarının hatırası da, “inşaat yürüse her şey yürür” fikri doğrultusunda, devletin bu sektörün “önünü açması” talebine dönüşebiliyor. Bugünkü beklentileri biçimlendiren başka bir unsur, devletin, uzun süre, enformel patronaj ilişkileri ve oy pazarlığına yönelik uygulamalar çerçevesinde sağlamış olduğu irili ufaklı rantlar, özellikle arazi rantlarından yararlanma imkânları oluşturuyor. Konuştuğumuz muhtarlardan birinin deyişiyle, “Yoksulluk sorunu aslında yapay bir sorun, gecekondulara imar izni verildiği takdirde bu insanların çoğu yoksul olmaktan çıkacak”. Tabii ki bu görüş tipik bir “mal sahibi” görüşü; oysa bizim yoksul olarak nitelediğimiz ve Fon’dan yardım alabilen aileler çok büyük oranda kirada oturuyorlar. Devletten yardım değil de iş ve rant payı istemenin daha anlamlı görüldüğü bu ortamda, vatandaşın devletten “meşru” beklentileri arasında elektrik ve su faturalarının ödenmemesi de yer alabiliyor. Konuştuğumuz yoksul aileler arasında devlet yardımı isteği bir hak talebine dönüşmezken, kaçak elektrik kullananların faturalarını düzenli ödeyenlerden daha fazla olduğu izlenimini edindiğimiz bir mahallede, bir kadın açıkça, “elektrik yoksulun malıdır” dedi.

struction activities. As one of the *mubtars* that we interviewed said: “The problem of poverty is artificial, if *gecekondu* owners are given building permits most of these people would no longer be poor.” This view is of course typical of property owners; however, most of the families that receive assistance from the Fund live in rented apartments. In the same context of asking for jobs and windfalls from the state, not paying electricity and water bills can be considered “legitimate”. Thus, although no one we have interviewed considers poverty assistance as a citizenship right, in one neighborhood where the number of households using electricity illegally was more than those paying for it, a woman openly said “free use of electricity is a right for the poor.”

Such expectations that the state create employment and rent opportunities are situated in an environment marked by neo-liberal maxims, such as the belief that the state must shrink as much as possible and not spend public funds for “populist” aims. In this regard, some of the responses to the 50 million dollars credit promised to the Fund by the World Bank in the framework of the Project to Minimize Social Risk are quite revealing. A typical example of such responses was that of a well-known businessman, who is famous for his activities in the voluntary sector and

who is a member of the Consulting Board for the Project to Minimize Social Risk. This businessman wrote a savagely critical letter to the World Bank President Wolfenshon, a copy of which he also sent to the State Minister in charge of the Fund at the time, Hasan Gemici. The content of the letter, in which the World Bank credit is criticized for “encouraging laziness” as well for generating public costs, was widely discussed in the media. In this context, some “liberal” columnists also dismissed the planned donation of 50 million TL to poor families with children of primary school age, as useless “crumbs” (E. Kumcu, *Hürriyet*, October 19, 2001).

When this subject came up in our interview with the Minister, it was obvious that the episode had distressed, but also deeply influenced him. When we were discussing whether it would not be better to provide the poor with regular installments of pecuniary relief, the Minister expressed his concern that regular assistance in cash might “lead to requests that would not be financially possible” and “encourage people to remain idle”. It is obvious that such neo-liberal views, which can make such an impact even on a member of a “Democratic Left” party, who should be expected to be more inclined toward a right-based view of social assistance, could play an important role in preventing the advent

Ama devletin iş ve rant imkânları yaratmasıyla ilgili beklentiler, devletin mümkün olduğunca küçülmesi ve kamu kaynaklarının “popülist” amaçlarla kullanılmaması gerektiği yolundaki neo-liberal ideolojiden beslenen fikirlerle birlikte yer alabiliyor. Bu bağlamda, Dünya Bankası’nın Sosyal Riski Azaltma Projesi çerçevesinde Fon’a tahsis etmeyi taahhüt ettiği 50 milyon dolarlık kredinin bazı kesimlerde uyandırdığı tepki, oldukça açıklayıcı. Bunun tipik bir örneğini, gönüllü kuruluşlar içinde yürüttüğü faaliyetlerle tanınan ve bu niteliğiyle Sosyal Riski Azaltma Projesi Danışma Kurulu’nda yer alan eski bir işadınının, içinde bulunduğu kurulda projenin tartışılmasından sonra, Dünya Bankası Başkanı Wolfenshon’a yazdığı ve bir kopyasını o sırada Fon’dan sorumlu Devlet Bakanı olan Hasan Gemici’ye gönderdiği zehir zemberek mektup oluşturuyor. Söz konusu proje için alınan Dünya Bankası kredisinin kamuya maliyeti kadar “insanları tembelleğe teşvik edici” etkisinin de eleştiri konusu yapıldığı bu mektubun içeriği, basına da yansarak tartışılmıştı. Bu bağlamda bazı “liberal” köşe yazarlarının proje kapsamında ilkökul çağında çocuğu olan yoksul ailelere verilmesi planlanan 50 milyon TL’lik yardımı işe yaramaz “kırintılar” olarak değerlendirdikleri de görüldü (E. Kumcu, *Hürriyet*, 19 Ekim 2001).

Kendisiyle görüşmemiz sırasında gündeme gelen bu konunun, Bakanı hem üzmüş hem de etkilemiş olduğu anlaşılıyordu. Nitekim görüşmede, yardımın nakdi olarak ve daha düzenli biçimde verilmesinin iyi olup olmayacağı tartışılırken, Bakan, düzenli nakdi yardımın, “kamunun karşılayamayacağı taleplere yol açabileceği” ve “insanları tembelleğe teşvik edebileceği” kaygılarını dile getirdi. İktidardaki “Demokratik Sol” bir partinin üyesi olarak sosyal hak kavramına duyarlı bir politikacıyı bile böylesine etkileyen neo-liberal söylemin, Türkiye’de sosyal yardımın sistematik bir nitelik kazanmasını engellemekte önemli bir rol oynayabileceği açık.

Devletin sosyal yardım uygulamalarına karşı görüşlerin kaynağındaki kaygılardan biri de “suistimal” kaygısı. Son dönemlerde gündemde olan yolsuzluk skandallarının oluşturduğu duyarlılığın, zaman zaman, bu alanındaki uygulamaları da hedef aldığını görebiliyoruz. Mesela “Yeşil Kart yolsuzlukları” ile ilgili haberlerin sık sık gazete manşetlerine çıktığını, “apartman sahiplerinin” nasıl Yeşil Kart aldıklarına dair hikâyeler anlatıldığını görebiliyoruz. Özellikle Bakanlık ve valilik düzeyinde konuştuğumuz üst düzey yetkililerde, bu tür haksız yardım alma örneklerinin verilen toplam yardımlar içinde çok küçük bir yer tuttuğu görüşü hâkimdi. Farklı vakıflar arasındaki bilgi koordinasyonu

of a more systematic policy approach to poverty alleviation.

Official views on social assistance policies are also marked by the fear of abuse of the generosity of the state. Recent corruption scandals have in fact led to a somewhat misplaced cautiousness in the area of measures directed at poverty alleviation. For example, the abuse of Green Card often makes headlines, and stories are told of how “owners of apartment blocs” have managed to get Green Cards. Our interviewees at the office of the Minister and the Governor generally believed that aid given to undeserving individuals constituted a very small part of the total assistance provided. Because of the lack of coordination between different levels of administration, it seems hypothetically possible that someone owning real estate could indeed acquire a Green Card. The officials we talked to believed that it was unlikely for someone truly rich to go to such lengths to get a Green Card. At the level of *muhtars*, too, cases of abuse were believed to be negligible although we sometimes heard complaints to the effect that “some people get used to receiving assistance”, “they are not ashamed to ask for state aid”, “they believe that assistance is a right”. The frequent allegations of corruption concerning municipal assistance programs were almost non-existent in the

case of Fund’s activities. However, though this type of sensational news stories of corruption and cheating only refer to isolated cases, it is sufficient to push people, who already believe that corruption is the most important aspect of Turkish political life, towards taking a stand against a coherent policy of social aid. For example, even the deputy governor, who did not believe that the misdirection of aid reached a significant proportion of the total, was vehemently opposed to aid being given in cash, as he felt that it would be open to misuse. The enthusiasm with which the media reports news, or rumors, of such misuse, suggests that there may be a deliberate effort to oppose a systematic policy of aid in cash provided on a regular basis.

In other words, the view that the state should be creating employment or providing rent opportunities on the one hand, and the belief that any project using public resources is doomed to corruption, intersect at this juncture and effectively prevent the establishment of a modern system of social aid. The answers given to the question “Which groups are entitled to receive support?” point to a separate phenomenon, but with the same effect. It may be argued that one of the defining features of any social security system concerns the way the system draws the line between where personal responsibility ends and factors beyond one’s

eksikliğinden ötürü, üzerinde gayrimenkul tapusu olan birinin Yeşil Kart alabileceği hipotetik olarak mümkün görülse bile, gerçekten çok zengin birinin Yeşil Kart alacağını diye dolandırıcılık yapmaya kalkışmasının çok da inanılır olmadığı savunuldu. Muhtarlar düzeyinde, yer yer, “yardım almaya alışmışlık”, “arsızlık”, hatta “yardımı hak olarak görenler var” türü şikayetlere rastladığımızda, belediye yardımları konusunda sık sık gündeme gelen suistimal kaygıları, Dayanışma Fonu faaliyetleri konusunda yok denecek kadar azdı. Gene de, münferit örneklerden daha fazla bir şeye işaret ettiklerine dair hiçbir ipucu içermeyen bu tür suistimal haberleri, “yolsuzluğun” Türk siyasi hayatının en önemli özelliği olduğuna inanmaya hazır bir kitleyi kolayca sistematik sosyal yardım politikasının karşısında yer almaya itebilecek nitelikte. Mesela suistimalin önemli olmadığına inanan vali yardımcısı bile, nakdi yardım verilmesine, özellikle suistimal edileceği kaygısıyla, şiddetle karşıydı. Basının suistimal haber veya rivayetlerini bu kadar hevesle manşete çıkarması bu konuda sistematik bir suiniet olma ihtimalini bile akla getiriyor.

Böyle bir ortamda, devletten iş ve rant bekleyenlerle devletin kamu kaynaklarını popülist amaçlarla çarçur edeceğine ve kamu kaynağı kullanılan her durumda yolsuzluğun kaçınılmaz olduğuna inananların, bir-

likte, modern bir sosyal yardım sisteminin oluşmasını engelleme yönünde etki yaptıkları söylenebilir. “Muhtaç kimdir?” sorusuna verilen cevaplar da, aynı yönde bir etkiye yol açan başka bir unsura işaret ediyorlar. Bir ülkenin sosyal güvenlik sisteminin niteliğini belirleyen en önemli unsurlardan birinin, kişisel sorumluluklarla kişinin kendi sorumluluğu dışında karşılaştığı güçlükleri birbirinden ayıran sınırın tanımlanmasıyla ilgili olduğu söylenebilir. Türkiye’de bu tanımlamayla ilgili olarak farklı kademedeki Fon görevlilerinin farklı tanımları olduğunu gördük. Bu konuda, Fon’dan sorumlu Devlet Bakanı, kalıcı işsizliğin tembellik veya sorumsuzlukla ilgili olmayan çok gerçek bir sorun oluşturduğunu ve bu durumdaki bir insana, gücü kuvveti yerinde olsa bile, yardım verilmesi gerektiğini düşünüyordu. Ama gene de gönlü, devletin insanlara iş yaratmasından yanaydı ve gerçekten çok küçük Fon kaynaklarıyla yürütülen ve istihdamla ilgili sorunların devasa boyutlarına göre gerçekten çok kısıtlı projeler, en heyecanla söz ettiği faaliyetlerdi.

Valilik düzeyinde yaptığımız görüşmede de, Yeşil Kartla ilgili başvuru kısıtlamalarının sorgulandığına şahit olduk. Bu tartışma sırasında, vilayete bağlı Fon faaliyetlerinden sorumlu İstanbul vali yardımcısı, “Küçük bir tarlası olan adama ciddi bir hastalık durumunda Yeşil Kart vermeyip ille de o tarlayı sattırmak mı

control begin. We found that within the Fund, officials at different levels had different ideas about the way this line is to be drawn. The State Minister in charge of the Fund believed that long-term unemployment was a very real problem not stemming from laziness or irresponsibility, and that a person in this situation, even though he may be healthy, strong, young, etc., deserved aid. However, he ideally preferred that the state create jobs for these people. In fact, the Fund programs of which he spoke with the greatest excitement were those aimed at creating employment, however limited and insufficient that employment might be when compared with the scale of the problem.

The *muhtars*, who carry much of the responsibility in determining which families are indeed poor, seemed to share a set of rather inflexible criteria of who could be considered needy. These criteria were based on an understanding that precluded accepting unemployment as a condition beyond one's personal responsibility. Consequently, the *muhtars* thought that unemployment could not justify getting assistance. In fact, most of them limited the category of those in need to widows, orphans, disabled people and older people who had no family to look after them. Aid requests by men in sound physical condition were openly ridiculed. Requests by women with healthy husbands,

working children, even if married or in schooling age, or well-off relatives were also met with disdain, directed towards relatives if not the woman. Even when these types of requests were accepted, it seemed that the staff did not really want to help these people. As in other Southern European countries until recently, the welfare system in Turkey assumes that family solidarity and mutual assistance are strong. This assumption is always implicit in the attitudes of *muhtars*' who sincerely ask "if they have relatives who can help them, why should we". What needs to be emphasized here is that the state has to assume responsibility for social assistance precisely because the mechanisms arising from solidarity within families, villages, etc. have become insufficient. The changes currently taking place in Turkey are breaking down these traditional mechanisms, for reasons that we have explained above. This is why it is necessary for the state to take on a larger role. At this stage, expecting old support mechanisms to again become effective is no more than a nostalgic fantasy.

The attitudes generally found at the level of the *muhtars* seemed to also partake of the discourse of pride and shame, leading to the poor being divided into two groups, the "proud", and the "shameless". Among the beneficiaries of assistance, those who re-

lazım?" diye, üzerinde gerçekten düşünülmesi gereken bir soru sordu. Ama bu görüşmede, herhalde büyük ölçüde vilayet düzeyindeki başvuruların niteliğiyle ilgili olarak, özellikle "yarı aç yarı tok yaşayan" taşralı öğrencilerin durumlarından, özellikle güç durumdaki kız öğrencilerden, bunların yanı sıra da şehirde sähipsiz kalmış, memleketine dönmeye çalışan göçmenlerden söz edildi. Yani vurgu, mekânsal bir yer değıştirmeyle ilgili geçici yoksulluk durumları üzerindeydi.

Muhtaç durumda olanların tespitinde önemli bir rol oynayan muhtarlar ise, pek de esnek olmayan bir muhtaçlık anlayışını büyük ölçüde paylaşır gibi görünüyordular. Bu, işsizliğin, kişinin kendi sorumluluğu dışında karşı karşıya kaldığı, haklı bir yardım talebine yol açabilecek bir sorun oluşturduğu fikrini dışlayan bir anlayıştı. Muhtarların büyük çoğunluğu muhtaçları, dul, yetim, sakat ve "sähipsiz" yaşlılardan oluşan bir grupla sınırlıyorlardı. "Eli ayağı tutan" erkeklerin yardım talebinde bulunmaları ise açıkça ayıplanıyordu. "Eli ayağı tutan" işsiz kocaları, evli veya okul yaşında da olsalar çalışan çocukları, durumları iyi akrabaları olan kadınların yardım talepleri ise, kadının değilse bile yakınlarının ayıplanmasıyla, isteksizce yürürlüğe konuluyor gibi görünüyordu. Diğer Güney Avrupa ülkelerinde olduğu gibi Türkiye'de de refah sistemi öncelikle aile dayanışmasını varsayan bir sistemdir. Bu

nedenle bazı muhtarların "hali vakti yerinde olan akrabaları varsa niye yardım verelim" diye bir kuşku ifade etmeleri anlaşılır bir itiraz diye nitelenebilir. Burada vurgulanması gereken şudur: Sosyal yardım mekanizmalarının devletin katkısını gerektirmeleri zaten köy, aile vs. gibi dayanışmaların yetersiz kalmaları ile ilgili. Şu anda Türkiye'nin içinde bulunduğu dönüşüm, yukarıda da değindiğimiz gibi, bu geleneksel dayanışma mekanizmalarını çökertiyor. Devletin daha büyük rol üstlenmesi de bu yüzden gerekiyor. Bu aşamada geriye bakarak geleneksel ilişkileri devreye sokmayı beklemek ancak nostaljik bir güdü olarak anlam taşır.

Muhtarlar düzeyinde genel olarak paylaşılan tavırlar, bir "utanç ve gurur söylemi" oluşturuyor ve çoğu zaman, yoksulların "gururlular" ve "arsızlar" olarak sınıflandırılmalarına yol açıyordu. En çok sempati duyulan muhtaçlar, çok zor durumda olmalarına rağmen yardım istemeye utanan ve komşuların içinde oldukları sefaleti muhtara haber vermeleriyle yardım listesine alınan kadınlardı. Arsız yoksullardan söz edilirken ise, zaman zaman ırkçı denebilecek bir nitelik alabilen, "Doğuluların yardıma alışmışlıkları", "6-7 çocuğu sokakta çalıştırıp gene de yardım istemeleri" gibi ifadelere de rastlanıyordu.

Yoksulların, yardım taleplerinin yürürlüğe konulduğu en alt idari düzeye hâkim olan bu söylemin iyice

ceived more sympathy than all the others were those who were ashamed to ask for help despite their desperate condition and were taken on to the assistance list when their neighbors alerted the *muhtar* to the poverty that the family was in. When discussing the class of poor that they called “shameless”, we heard statements such as “they have 6-7 kids working on the street but they still ask for assistance”, or “the easterners [meaning Kurds] are used to receiving aid”. Some of these statements verged on racism.

It was obvious that the poor were aware of the attitude prevalent among the lowest administrative levels where the requests are processed. This may be one of the reasons why men for the most part avoided being present when their wives were completing the paperwork to request assistance. Besides this, the fact that those asking for food, fuel, and educational aid from the *muhtar*, receiving food from soup kitchens, and even applying for Green Cards, were predominantly women can be explained by remembering that the responsibility of “running the house” traditionally belongs to women. This responsibility is evidenced today in women bringing work home and working from morning to night for unbelievably low pay, as well as in their relations with the authorities asking for assistance. Hence, women both try to earn some money,

however small, and pursue, at the same time, the opportunities for social assistance without being made to feel ashamed.

This does not change the fact that receiving welfare support is something that women also consider as shameful. We heard people say things such as “we didn’t apply so people in worse conditions than us would get aid,” and “when we received aid, we were ashamed because we thought we were taking it away from people needier than us”. However, not everyone receiving aid is in this mindset that conforms to the expectations of those giving it. For example, there were several cases of denial of the assistance received in the past. We encountered a situation at the beginning of our research which surprised us: In some households of beneficiaries of aid to which we were sent by the *muhtar*, the women we talked to denied that any assistance was given. Later, when we visited the same households together with the *muhtar* or the local Fund representative, we found out that these households had actually received aid. As a coffeeshop owner that we interviewed in Bağcılar said, “People are embarrassed to receive aid and try to hide it. They ask themselves, ‘Did I sell myself for 50 million liras?’” Combining this conscious or unconscious denial with the fact that these same people openly talk about the food that their

farkında oldukları açık. Erkeklerin büyük ölçüde sosyal yardım alanının dışında kalmalarının nedenlerinden biri bu olabilir. Ama bunun yanı sıra, muhtardan erzak, yakacak ve eğitim yardımı talebinde bulunanların, aşevlerinden yemek alanların, hatta Yeşil Kart başvurusuyla uğraşanların çoğunlukla kadın olmaları, “evi çevirmek” sorumluluğunun geleneksel olarak kadınlara ait olmasıyla da açıklanabilir. Bu sorumluluğun bugün, devletle kurulan sosyal yardım ilişkilerine olduğu kadar, eve iş alıp inanılmayacak kadar düşük ücretlerle sabahtan akşama kadar çalışmalarına da yansıtıldığını görüyoruz. Buna bağlı olarak, hem eve az da olsa bir miktar para getirebilenin hem de utandırılmadan sosyal yardım talebinde bulunabilenlerin kadınlar olduğu durumlarla karşılaşabiliyoruz.

Bu yardımın erkekler için olduğu kadar kadınlar için de bir utanç konusu olduğu gerçeğini ortadan kaldırmıyor. Yardım alanlarında paylaştıkları, en azından paylaşıp gördükleri utanç söylemi içinde, idarecilerin yardımın bir hak olarak algılanmaması gerektiği yolundaki görüşlerine hak talepleriyle karşı çıkılması son derece zor görünüyor. Aksine, “Bizden daha muhtaç durumdakiler alsın diye başvurmamak”, “Alırken bizden daha muhtaç durumdakilerin hakkını alıyoruz diye utandık” gibi ifadeler çok sık kullanılıyor. Ama yardım alan herkes, yardım verenlerin beklentilerini

karşılayan bu tür tavırlar içinde olmuyor. Mesela bazen ortaya bir yardım aldığını inkâr etme eğilimi çıkıyor. Bununla ilgili olarak araştırmamızın başında bizi biraz şaşırtan bir durumla karşılaştık. Muhtarın yardım aldıklarını söyleyerek yönlendirdiği bazı hanelerde konuşulan kadınlar hiç yardım almadıklarını söylediler. Daha sonra, bazılarında muhtarla bazılarında da bir ilçe vakıf görevlisiyle birlikte gidilen bu hanelerin gerçekten yardım almış oldukları anlaşıldı. Bağcılar’da görüşülen bir kahvecinin ifadesiyle, “Kişi utaniyor ve yardım aldığını saklıyor. Kendi kendine ‘Ben 50 milyona satıldım mı?’ diyor”. Bu bilinçli veya bilinçsiz inkâr, özellikle aynı insanlardan bazılarının komşuların getirdiği yemekten rahatça bahsetmeleriyle birleşince, “devlet yardımına muhtaç olma” durumunun yarattığı bir rahatsızlıktan söz edebilecek duruma geliyoruz.

Özellikle resmi bir makamdan alınan gıda yardımının, nasıl ve ne kadar iyi niyetle verilse verilsin, her durumda, kırıcı bir etki yaptığı anlaşılıyor. Bu etki bazen kendini, çok da inançla ifade edilmeyen şikayetlerle açığa vuruyor. Mesela, verilen erzakın iyi olmadığı söyleniyor ama neden iyi olmadığı anlatılmıyor. Aynı şekilde, belediyenin aşevinden yemek yiyenler çok sık meyve ve yoğurt verilmediğinden şikayet ediyorlar. Ama biraz konuşunca, esas talep “bizi buralarda sefil etmeseler, parasını verseler de biz pişirsek” olarak ifa-

neighbors bring them, it becomes possible to see that there is a discomfort associated with being “in need of state support.”

We can therefore surmise that food aid received from an official institution, no matter how and with what degree of good faith it is given, is damaging to pride. This is sometimes revealed in complaints expressed rather unconvincingly. For example, there are widespread complaints that the food distributed in soup kitchens is not good, but it is not explained why. Similarly, those eating at the municipal kitchen complain that fruit and yogurt are not given often enough. However, when pressed it emerges that the underlying protest is that the state should “not make us feel like beggars here, but give us money so we could cook for ourselves.” It is certainly not the case that the money they receive will allow them to put more yogurt or fruit on the table at home. It is obvious that behind all this denial, forgetting and basically spurious complaint, there is a general irritation that is not transformed into concrete requests. This same feeling of discontent shows itself in unconvincing charges of corruption, such as “only people who know people get Green Cards”, “the muhtar gives aid to people around him”, “the educational aid was given to the rich guys, we couldn’t get any”.

Because of the reasons that we have listed, it seems that the Solidarity Fund is not succeeding at its task of strengthening the bond of trust between the state and citizens. The recipients do not know when, how much, or with what regularity they will receive assistance, and when it is received, assistance given in kind is not sufficient to eliminate either the unpredictability in their lives or the threat of social exclusion. Even for the Green Card, the importance of which is obvious, the target population’s information about the policy can be insufficient and wrong, and a serious effort at information dissemination has not been undertaken. We saw that Green Card applications were usually initiated after an accident occurred or an illness was diagnosed, when the family was unable to pay medical fees, and even then, was prompted by the advice of doctors, neighbors, or *muhtars*. Second, the bureaucratic procedures necessary to obtain a card are of a complexity, which is much beyond the social skills of the potential beneficiaries. Therefore, it is very important that people are informed of the services available and the bureaucratic processes required be streamlined.

The educational aid provided does not seem to be sufficient to create the necessary conditions for compulsory, hence necessarily free eight-year education. These conditions do not, in reality, exist. The

de ediliyor. Verilen paranın kendi hazırlayacakları sofrada aşevinden aldıklarından daha çok meyve veya yoğurt olmasına yeteceğini düşünmeleri ise imkânsız. Bütün bu unutmaların ve çok anlamlı olmayan şikayetlerin gerisinde, yardımla ilgili kendini somut taleplere dönüştüremeyen bir hoşnutsuzluk bulunduğu görülebiliyor. Aynı hoşnutsuzluk, gene pek inandırıcı olmayan yolsuzluk iddialarında da kendini gösteriyor: “Yeşil Kartı torpili olanlar alıyorlar”, “Muhtar yardımı kendi çevresine dağıtıyor”, “Eğitim yardımını müdür zenginlere verdi, biz alamadık”.

Bu saydığımız nedenlerle Dayanışma Fonu, idarecilerinin gerçekten iyi niyetli çabalarına rağmen, devletle vatandaş arasındaki güveni pekiştirmeyi pek de iyi başaramıyor gibi görünüyor. Ne zaman, ne kadar, hangi süreklilikte verileceği belli olmayan aynı yardımların yoksullar için hayatın belirsizliğini ortadan kaldıran, onların toplumdaki dışlanmalarını önleyici bir nitelik taşımadıkları da görülüyor. Çok önemli bir işlev gördüğü açık olan Yeşil Kart uygulamasının durumunda bile, hedef kitlenin uygulama hakkında bilgisi çok yetersiz ve yanlış olabiliyor ve bu durumun değişmesi için ciddi bir bilgilendirme çabasına girilmiş değil. Yeşil Kart başvurularının çoğu zaman “bela başa geldikten sonra”, bir hastalık veya bir kaza durumunda ortaya çıkan masrafları karşılayamayan ailelerin dok-

tordan, komşulardan, bazen de muhtardan aldıkları tavsiyelerle yapıldığını gördük. İkincisi, kart alabilmek için gerekli bürokratik işlemler hizmetten yararlananların sosyal becerileriyle bağdaşmayacak kadar çetrefil bir nitelikte. Yani, konuyla ilgili bilgi dağıtımı ve bürokratik işlemlerin kolaylaştırılması çok önemli görünüyor.

Eğitim yardımı ise, zorunlu ve bedelsiz sekiz yıllık öğretim uygulamasının gerçekte var olmayan koşullarını oluşturabilecek gibi görünmüyor. Ders kitaplarının ve eğitim malzemesinin paralı olması, bazı durumlarda çocuklardan okula yanlarında yiyecek getirmelerinin istenmesi yoksul kesimlerin çocuklarını okula göndermelerinde, ya da düzenli olarak göndermelerinde caydırıcı bir rol oynayabiliyor. Biz görüşme yapılan evlerden birinde kayıtlı olduğu halde kitap ve defteri olmadığı için üç aydır okula gidemeyen bir kız çocuğuna, iki evde de “yanına verecek yiyecek olmadığı için” ve öğretmenin istediği el işi malzemesi alınmadığı için okula gönderilmemiş çocuklara rastladık.

Hemen hemen bütün aile görüşmelerinde kadınlar çocukların ne kadar kötü beslendiğini çok çarpıcı örneklerle anlattılar. Bu durumda, Fon bünyesinde yürütülen okul sütü projesinin ne kadar önemli, ama ne kadar yetersiz olduğu ortaya çıkıyor. İngiltere’de

prices of schoolbooks and other supplies, as well as the demands that children bring lunch to school, can discourage families from sending their children to school regularly, or at all. In one house where we conducted an interview, there was a girl who, though she was registered, had not been sent to school for the last three months as she could not buy books and notebooks. In two houses, we saw children who were not sent to school because “there’s no food to give them” and because the art supplies that the teacher asked for could not be bought.

In almost all family interviews, women told us how badly their children were fed, giving poignant examples. This led us to realize how important, but how insufficient, the “milk for school” project started by the Fund was. A measure that was in effect in England from the 19th century until recently was regularly providing free lunch to children in public schools. Today, this seems to be a necessary measure in Turkey. It is obvious that such a measure will at least partially prevent the unacceptable situation of children living in hunger, and will make sending children to school more attractive for families.

The following section summarizes our research findings and policy proposals.

CONCLUSIONS AND PROPOSALS

1- What should be clarified first and foremost is that it is not realistic to rely on the self-regulating market mechanism to solve the contemporary problem of poverty, which stems from a series of developments at the level of international economy and Turkish domestic setting. In the new global order, poverty does not disappear even during periods of economic growth. It has become a permanent phenomenon even in countries much richer than Turkey, such as the United States and the EU countries.

2- In Turkey, previously, until the 1980s in particular, economic development allowed newly arriving migrants to the city to be integrated to the system. At the very least, it did not seem unrealistic to expect that socio-

19. yüzyıldan başlayarak yakın zamanlara kadar yürürlükte kalan çok önemli bir sosyal politika önlemi olan çocuklara okullarda düzenli yemek verilmesi uygulaması, bugün Türkiye için de çok gerekli bir uygulama gibi görünüyor. Böyle bir uygulamanın, çocukların yarı aç yarı tok yaşaması gibi kabul edilemez bir durumu kısmen de olsa önleyebilecek ve çocukların okula gönderilmesini gerçekten çekici kılacak bir etkisi olacağı çok açık.

Bu önerileri, araştırmamızdan kaynaklanan gözlemlere dayanan diğer önerilerle birlikte, bundan sonraki bölümde sunuyoruz.

SONUÇ VE ÖNERİLER

1- İlk olarak söylenmesi gereken nokta şu: Gerek dünyadaki gelişmeler gerek de Türkiye özelinde gözlemlediğimiz dönüşümler, hâkim piyasa mekanizmalarının kendi başlarına yoksulluğu gidereceklerini gösteriyor. Küresel düzen içinde yoksulluk ekonomik büyüme durumlarında dahi devam edebiliyor. Türkiye’den çok daha zengin AB ülkelerinde ve ABD’de de yoksulluğun kalıcı ve sürekli bir nitelik aldığına şahit oluyoruz.

2- Önceki dönemlerde, özellikle de 1980’lere kadar, iktisadi gelişme olgusu kente yeni gelen göçmenlerin sistemle bütünleşmesini sağlayabiliyordu. Hiç olmazsa bu yönde bir umut vardı. Bu bütünleşme sürecini kolaylaştıran diğer bir unsur, özellikle de İstanbul

economic integration in the urban society would happen at some point. An important factor facilitating this integration, especially in the context of İstanbul, was the possibility of building and owning *gecekondu*s for most new comers to the city. Irregular settlements formed neighborhoods with strong networks of social relations, which provided employment opportunities for their members. In a similar fashion, the fact that social security coverage was only available to those employed in the formal public or private sector did not appear as a problem as long as it was assumed that most workers could eventually integrate in this sector. The combined pension and health system provided social protection to those working or had worked in the formal sector, and their families. Today, we can see that these conditions have radically changed.

3- Employment opportunities have declined, and the existing opportunities are, more and more, in the informal sector. As a result of the changing character of the labor market, as well as of the rapidly declining possibilities of access to irregular home ownership, the coordinates of the livelihood of new immigrants in the urban setting have been radically modified. As the social security system has made no provision targeting these segments of the urban population, social protection remains limited to what local governments, communities, and neigh-

borhood relations can provide. In its similarity to Southern European models, the Turkish social security system does not incorporate measures aimed at those who do not have the opportunity to be formally employed and are often forced to live in unemployment or informal employment all their lives. The risk of social exclusion becomes all the more severe in a situation where traditional support mechanisms have ceased to be effective along with the decline of formal employment opportunities and the rise of permanent poverty. Along with its destructive impact on individuals and families, this type of social exclusion obviously has highly serious implications for social cohesion and political stability at a national level.

4- The current weakness of informal solidarity networks based on family or community ties and the insignificance of the role played by the NGO's indicate how significant it is for the state to appear as a dominant actor in the field of social protection. We have observed that local governments now play an increasingly active role in poverty relief. However, their activities are often limited to charity brokerage, and there is a clear lack of transparency in the allocation of resources available for social assistance. There is widespread belief that assistance provided by municipal governments serves political goals. Political concerns are in fact reflected in the attempts of

bağlamında, gecekondu ediniminin yaygın ve beklenebilir bir olgu olmasıydı. Gecekondulaşma aynı zamanda mahalle ilişkilerini temellendiriyor, kurulan ağlar vasıtasıyla iş yapma ve iş bulma olanakları artıyordu. Benzer bir biçimde, sistemin işleyeceği varsayılan bir ortamda sosyal güvenlik mekanizmalarının formel ilişkilere girme başarısını gösteren nüfusa (devlet memuru veya sigortalı işçi statüsü elde edenlere) yönelik olması büyük bir sakınca yaratmıyordu. Zaten enformel ilişkilerde çalışanların da bir müddet sonra formel sektöre girebileceği düşünülüyordu. Yani emeklilik ve sağlık sigortaları formel ilişkiler içinde çalışanlar, çalışmış olanlar ve onların aile fertlerine hitap eden bir sosyal güvenlik çerçevesi oluşturuyordu. Bugün bu koşulların artık var olmadığını görebiliyoruz.

3- Bir yandan istihdam olanaklarının azalması, olanların ise giderek daha az garantili ve enformel olmaya yüz tutması, sistemle bütünleşme potansiyelini azaltırken, bir yandan da, özellikle 1990'lardaki göçmenler gecekondu edinmeye de imkân bulamadılar. Sosyal güvenlik sistemi bu yurttaşlara yönelik hiçbir katkıda bulunmadığından, yardım mekanizmaları ancak yerel yönetim, cemaat, komşuluk çerçevesinde işleyebiliyordu. Benzeri Güney Avrupa modellerinde olduğu gibi Türkiye'nin sosyal güvenlik sistemi de, formel ilişkilere girme şansı olmayan, işsizlik veya enfor-

mel istihdam içinde yaşamaya mahkum olan nüfusa yönelik bir iyileştirme katkısında bulunamıyordu. Oysa hem iktisadi sisteme entegre edilememesi, hem de geleneksel dayanışma mekanizmalarının zayıflaması nedeniyle, bu nüfusun yoksullaşması süreklilik kazanıyor ve toplum tarafından dışlanması riski ortaya çıkıyordu. Böyle bir dışlanmanın toplumun kendi kendini algılaması, adalet değerleri, kültürel ve siyasi yönelimleri açısından tehlikeler arz ettiği açıktır.

4- Aile ve hemşehrilik bağlarının yetersiz kalması, STK'ların da yoksullara yönelik faaliyetinin sınırlı olması nedenleriyle, devletin üstlendiği sosyal yardım mekanizmalarının devreye girmesi gerekli görünüyor. Bu bağlamda yerel yönetimlerin giderek önem kazanan bir destek mekanizması oluşturduklarını görüyoruz; fakat genelde 'aracılık' mahiyetinde olan bu yardımın kaynakları ve dağıtımıyla ilgili bir şeffaflık eksikliği var ve belediye yardımının siyasi nitelikli olduğu yönündeki kuşku çok yaygın. STK ve belediyelerin ortak özelliği olan bu siyasilik insanların hayatlarındaki belirsizliği azaltmaktan çok, mümkün olduğu kadar çok sayıda zor durumda insana ulaşmak ve ihtiyaca bir süre için cevap vermek olarak tanımlanabilir. Bu amaç kendi sınırları içinde anlamsız olmamakla birlikte, yoksulluğun yarattığı dışlanma tehdidine karşı bir çözüm oluşturacak nitelikte değil.

not only municipal governments but also some NGO's, to maximize the number of people assisted in a limited fashion and for a limited period rather than to effectively mitigate the precariousness of existence for poor families. While what is currently being done for the poor is not insignificant within its limitations, it cannot prevent the threat of social exclusion in any meaningful way.

5- In this context, it is the central government which should bear the main responsibility in facing the danger of wide spread social exclusion. The social assistance policy of the state towards poverty mitigation is pursued through the activities of the Solidarity Fund. However, the not inconsiderable resources of the Fund are not being used toward creating an understanding where poverty aid is considered a citizenship right, and an environment where poverty is no longer a permanent phenomenon. On the contrary, preventing poverty aid from being viewed as a social right is considered one of the Fund's most important principles. Therefore, the conditions and regularity of aid, as well as who will receive it, are not clearly advertised and the opportunity to make arbitrary decisions is left to administrators. The different criteria by which requests made to various levels of the Fund are judged further increases this impression of arbitrariness. While the Fund sees part of its mission as "reinforcing the relationship of trust between citizens and the state," these

conditions influence public opinion in the exact opposite direction.

6- When speaking of the Solidarity Fund, it is necessary to emphasize the different nature of the Green Card policy, which now is related to the operation of the Fund. The continuation of the Green Card policy is very important, and as we have previously stated, it must not be discontinued until universal health insurance, which is of the highest priority, can be established. However, there are problems such as lack of information and the unnecessary complexity of bureaucratic processes which must be addressed, and the policy must be more effective so as to cover all of the targeted population.

7- It must be said that even the small amounts of irregular aid given by the Fund become important in present conditions of poverty. However, it is obvious that the unpredictability of the aid gives rise to concerns about the future. As for assistance in kind, it seems to hurt the receiving person's pride – no matter how bad their situation may be. Since the goods have to be procured through costly operations such as bids, purchases, transportation, storage, and distribution, this cannot be a preferred solution. If it is desired that those receiving assistance feel themselves to be part of the society that they live in, then it is absolutely necessary that they have a regular source of cash income which they can spend ac-

5- Bu bağlamda, sözü edilen dışlanma tehdidini ortadan kaldırmak görevi merkezî devlet politikalarına düşüyor. Devletin yoksulluğa yönelik sosyal yardım politikası ise Dayanışma Fonu ile belirlenmiş durumdadır. Oysa, Dayanışma Fonu'nun çok da kısıtlı sayılamayacak imkânları yoksulluğun süreklilik kazandırdığı bir ortamda sosyal yardımın bir yurttaşlık hakkı olarak görülmesini teşvik edici bir yönde kullanılmıyor. Tam tersine, Fon yöneticileri yardımın bir hak olarak görülmesini önlemeyi hareket tarzlarının en önemli ilkesi olarak tanımlıyorlar. Dolayısıyla, kimin, hangi koşullar altında, ne tür ve hangi süreklilikte yardım alacağı açıkça belirtilmiyor ve idarecilere çok geniş bir keyfi karar alma alanı bırakılıyor. Muhtarlık ve ilçe düzeylerinde Fon'a yapılan başvuruların değerlendirilmesinde farklı kıstasların uygulanabilmesi keyfilik izlenimini daha da artırıyor. Bu şeffaflık eksikliği durumu, Fon'un önde gelen amaçları arasında sayılan "devletle vatandaş arasındaki güveni pekiştirmek" amacının tam tersi yönde etki yaparak vatandaşın devlete olan güvenini sarsabiliyor.

6- Dayanışma Fonu'ndan söz ederken bazı boyutlarıyla Fon kapsamı içinde görünebilen Yeşil Kart uygulamasının farklı niteliğini vurgulamak gerekli. Bu uygulamanın başarısı gerçekten çok önemli ve daha önce de belirttiğimiz gibi, mutlaka yürürlüğe girmesi

gereken evrensel sağlık sigortası uygulaması gerçekleşinceye kadar bu uygulamanın sürmesi gerekiyor. Ama burada da, yukarıda sözünü ettiğimiz bilgi eksiklikleri ve bürokratik işlemlerin ağırlığı gibi sorunların çözülmesi, uygulamanın hedef kitlenin tamamını kapsayacak şekilde daha etkin yapılması gerekli görünüyor.

7- Fon'un yaptığı küçük miktarda ve düzensiz yardımın dahi içinde bulunulan yoksulluk koşullarında önem kazandığını belirtmek gerekir. Fakat yardımın düzensizliğinin "Yarın ne olacağım?" duygusunun ortadan kalkmasına imkân vermediği açık. Aynı yardım ise, hem alan ne kadar yoksul olursa olsun kırıcı bir nitelik taşıdığı için, hem de ihale açılıp satın alınması, depolanması, taşınıp dağıtılması çok büyük işletme masrafları içerdiği için, tercih edilecek bir seçenek olmamalı. İnsanların kendilerini toplumun parçası olarak hisseden vatandaşlar haline gelmeleri isteniyorsa, hangi koşullarda ve ne zaman geleceğini bildikleri, kendi seçimlerini yaparak harcayacakları nakdî bir gelir desteğine sahip olmaları çok önemli. İnsanların aç ve soğukta kalmayacaklarını, çocuklarını okula gönderebileceklerini bilmeleri onların toplum ve devletle ilişkilerini dönüştürebilecek, sosyal ve siyasi dışlanmayı önleyebilecek en önemli unsurdur.

8- Bu nedenlerle, yukarıda sözünü ettiğimiz Güney Avrupa ülkeleri tecrübelerini de göz önüne alarak,

ording to their own preferences, and that they know when and how they will receive it. If people are able to assume that they will not be hungry or cold, and that they will be able to send their children to school, this will be the most important factor in preventing social and political exclusion.

8- For these reasons, considering the experience that has been gained from Southern European countries, we suggest that aid be given regularly and in cash, that it be determined based on the needs of the household, and given to women. This aid should be given according to standards determined by factors such as household income and number of children attending school, to families that need this aid as long as the condition of neediness continues. In order to determine which households require aid and in further decisions as to whether the aid should be continued or not, it would be best that *muhtars* begin to work with social service experts who should be employed by an agency of the central administration. We must accept that social aid should form an important part of formal social policy in Turkey as it does in all modern societies, and that well trained social service workers should be given more authority and responsibility in the process.

9- Objections might be raised to this suggestion pointing to the lack of resources. It is possible to show

that these objections are baseless with the following simple calculation. There are 16 million households in Turkey. The cost of giving 50 dollars a month (600 dollars a year) to the lowest income 10 % of these households would amount to 960 million dollars per year. The current total of assistance given by the Fund, not including that given for health purposes, is 308 million dollars. Therefore, for an additional 600-700 million dollars per year, Turkey could have a modern programme of “minimum income directed towards social integration” that will allow those in the worst conditions to no longer feel that they have to rely on others’ kindness, and that would give them the opportunity to be citizens. We believe that it is unacceptable to argue that 0.5 % of the national income is an excessive sum to be spent for such an aim.

10- We suggest that the social assistance policy, beyond providing a minimum income, must have a component that will allow schoolbooks and other educational supplies to be free of charge, and provide free food for children at school. In developed countries, compulsory education is carried out within a policy where not only schools but also books and supplies are provided free of charge. The alternative, as in the Turkish case, is where the absurd situation arises that an activity made compulsory by the state is unavailable to families with insufficient income. Providing food at schools, besides

yardımın mutlaka düzenli nakdi gelir desteği şeklinde yapılmasını, hane temelinde saptanmasını ve kadınlara verilmesini öneriyoruz. Söz konusu destek, hane geliri ve de okula giden çocuk sayısı göz önüne alınarak önceden belirlenmiş standart ölçütlere göre, yardım almaya hak kazanmış ailelere, yardıma muhtaçlık durumu sürdüğü müddetçe verilmeli. Gelir desteği alacak ailelerin tespiti ve muhtaçlık durumun sürüp sürmediği ile ilgili değerlendirmelerde, muhtarların, ilçe düzeyinde görev yapacak sosyal hizmet uzmanlarıyla birlikte çalışarak önemli bir rol oynamaya devam etmeleri uygun olacaktır. Bütün modern toplumlarda olduğu gibi Türkiye’de de sosyal yardımın formal sosyal politikanın asli bir ayağını oluşturması gerektiği kabul edilirken, iyi yetişmiş sosyal hizmet görevlilerine bugün olduğundan daha fazla önem ve sorumluluk verilmesi gerektiği de kabul edilmelidir.

9- Bu öneriye karşı “kaynak yetersizliği” itirazları sürülebilir. Bu itirazın temelsiz olduğunu şu basit hesaplama göstermek mümkündür: Türkiye’deki 16 milyon hanenin en düşük gelirli % 10’una, yani 1.6 milyon haneye verilecek ayda 50 dolar (yılda 600 dolar) karşılığı bir yardımın maliyeti, 960 milyon dolar etmektedir. Şu anda fon yardımlarının sağlık harcamaları dışındaki tutarı 308 milyon dolar kadardır. Demek ki bu meblağa 600-700 milyon dolarlık bir ekleme ile Tür-

kiye’nin, en zor durumdaki kesimlerinin sadaka kabul eden muhtaç durumundan çıkıp vatandaş olmalarını sağlayacak, modern bir “topluma entegrasyona yönelik asgari gelir” programına sahip olması mümkün olabilir. Böyle bir amaç için milli gelirin % 0.5’ini oluşturan bir transferi çok görmenin, kabul edilemeyecek bir itiraz olduğu kanısındayız.

10- Doğrudan asgari gelir transferinin ötesinde, sosyal yardım politikasının, okul kitapları ve diğer eğitim araçlarının parasız olması ve okullarda çocuklara yemek verilmesini içeren bir eğitim desteği boyutu olmasını öneriyoruz. Gelişmiş ülkelerde zorunlu eğitim, yalnız okulların değil ders kitaplarının da parasız olduğu bir uygulama içinde sürdürülmektedir. Aksi halde ortaya, Türkiye’deki gibi, devletin vatandaşına zorunlu kıldığı bir eylemin ancak maddi imkânlar dahilinde gerçekleştirilebileceği acayip bir durum çıkmaktadır ve bu durum çocukların okula gönderilmesinde ciddi anlamda caydırıcı olabilmektedir. Okullarda çocuklara yemek verilmesi ise, ailelerin çocuklarını okula göndermelerini teşvik amacının yanı sıra, çok önemli başka bir amaca, çocukların biraz daha iyi beslenebilmeleri amacına da hizmet edecektir.

11- Kaynak yetersizliği yanı sıra bu tür önerilere karşı öne sürülecek diğer itirazlara da değinmek istiyoruz. Türkiye’de ve dünyada hâkim olan ideolojik or-

further encouraging families to send their children to school, will also allow children to be better fed.

11- We would like to touch upon other objections that might arise concerning the lack of resources. Within the dominant ideological atmosphere of Turkey and the world, it is claimed that the transfers we speak of are open to misuse and will discourage people from seeking employment. Fear of misuse should not prevent us from doing what we believe to be necessary. It is inescapable that all social assistance spending suffers some amount of misuse, that some population not deserving aid receive it. If the correctness and legitimacy of the policy is accepted, what is important is to keep the loss below a certain level. Fear of misuse seems to be exaggerated with the aim of attacking a policy that is required by society. The message is that we must prevent loss and misuse, even at the cost of the greater good, which of course is absurd.

12- The worries that such assistance will encourage people not to work lose their validity when the sums being discussed, of 80 million TL per month (at the end of 2002) are considered. This amount is far below the official minimum wage. We saw in this project that men are already refusing to work in low-paid, uninsured jobs, or are not being allowed to work by employers. Therefore, it is not possible that such a policy will dissuade a male

worker from working at a job that is in compliance with insurance and minimum wage rules. In the case of piece work done at home, pay is very low for very long work hours. We think that these types of small earnings, that are anyway irregular, should not prevent people from having the right to receive income support.

13- These suggestions are meant to define the components of a system of social assistance conceptualized with regard to citizenship rights. If it is desired that Turkish citizens have the same rights as those of their counterparts in the European Union, it must be admitted that we cannot remain a society relying on the goodwill of others and seeking a revival of a culture of solidarity progressively eroded by modernization. A social integration that will prevent exclusion can only be achieved by minimum income support, guaranteed by the state through policies of social assistance.

References

- Besley, Timothy and Kanbur, Ravi (1991) "The Principles of Targeting" in V.N Balasubramanyam and S.Lall, *Current Issues in Development Economics* London: MacMillan.
- Byrne, David (1999) *Social Exclusion* Buckingham: Open University Press.

tamda, sözünü ettiğimiz tür transferlerin suistimale açık olduğu ve insanları çalışmamaya teşvik edeceği iddia edilmektedir. Suistimal kaygısı yapılması gerekenden kaçınmaya yol açmamalıdır. Bütün sosyal yardım harcamalarında bir miktar kaçak olması, yardımı hak etmeyen bir grubun da yardımdan yararlanması kaçınılmaz. Eğer politikanın doğruluğuna ve meşruluğuna inanılıyorsa, önemli olan kaçağı belirli bir oranla sınırlı tutabilmektir. Suistimal kaygısının abartılması topluma gerekli bulunan bir politikanın zayıflatılması amacıyla kullanılmaktadır. Burada verilen mesaj toplam faydadan vazgeçmek pahasına kaçağın önlenmesi gerektiğidir; literatürde de her zaman belirtildiği gibi, bu kaçak önleme çabası abartıldığı takdirde, bu amaçla yapılan harcamalar toplam harcamaları azaltmayıp arttıracak yönde etki yapacaktır (Besley and Kanbur 1991).

12- Yardımın insanları çalışmamaya teşvik edeceği yönündeki kaygılar ise (2002 sonunda), 80 milyon TL gibi, asgari ücretin epeyce altında bir gelir desteği durumunda geçerliliğini kaybedecektir. Çalışmamızda gördüğümüz gibi, erkekler zaten çok düşük ücretli ve sigortasız işlerde çalışmayı reddetmekte veya işverenlerin tercihiyle işe alınmamaktadırlar. Yani, bu düzeyde bir gelir yardımının sigortalı ve asgari ücret kuralına riayet eden bir işyerinde çalışacak erkek işçiyi

çaydırması söz konusu değildir. Eve alınan işlerden ise, ne kadar çok çalışarak ne kadar düşük ücretler alındığını gördük. Bu tür, zaten sürekli olmayan işlerden sağlanacak küçük kazançların gelir desteği alma hakkını ortadan kaldırmaması gerektiğini düşünüyoruz.

13- Bu öneriler yurttaşlık hakları temelinde tanımlanan bir sosyal yardım sistemi çerçevesinde işlerlik kazanacak niteliktedirler. Eğer Türkiye'deki insanların üyesi olmayı amaçladığımız Avrupa Birliği yurttaşları gibi temel haklara sahip olmaları isteniyorsa, sadaka içgüdülerine ve modernleşmeyle erozyona uğrayan bir dayanışma ahlakına dayanan bir toplum olarak kalamayacağımız görülmelidir. Dışlanmayı önleyecek bir toplumsal bütünleşme ancak devletin garanti edeceği asgari bir geçim düzeyinin sosyal yardım politikaları yolu ile sağlanması çerçevesinde gerçekleşebilecektir.

Referanslar

- Besley, Timothy and Kanbur, Ravi (1991) "The Principles of Targeting" in V.N Balasubramanyam and S.Lall, *Current Issues in Development Economics* London: MacMillan.
- Byrne, David (1999) *Social Exclusion* Buckingham: Open University Press.

Castles, Francis G. (1995) "Welfare State Development in Southern Europe", *West European Politics*, 18(2), pp. 291-313.

DIE (2001) *Çalışma İstatistikleri 1998 - 1999* Ankara: Devlet İstatistik Enstitüsü.

Esping-Andersen, Gösta (1990) *The Three Worlds of Welfare Capitalism* Cambridge: Policy Press.

Esping-Andersen, Gösta (1999) *Social Foundations of Postindustrial Economies* Oxford University Press.

Fassin, Didier (1996) "Exclusion, underclass, marginalidad. Figures contemporaines de la pauvreté urbaine en France, aux Etats-Unis et en Amérique latine", *Revue Française de Sociologie*, 37 (1), pp. 37-75.

Ferrera, Maurizio (1996) "The 'Southern Model' of Welfare in Social Europe", *Journal of European Social Policy*, 6(1), pp. 17-37.

Ferrera, Maurizio, Matsaganis, Manos and Sacci, Stefano (2002) "Open

Co-ordination Against Poverty: The New EU 'Social Inclusion Process'" *Journal of European Social Policy*, 12 (3), pp. 227-239.

Gough, Ian (1996) "Social Assistance in Southern Europe", *South European Society and Politics*, 1(1), pp. 1-23.

Guillén, Ana M. and Matsaganis, Manos (2000) "Testing the 'Social Dumping' Hypothesis in Southern Europe: Welfare Policies in Greece and Spain During the Last 20 Years", *Journal of European Social Policy*, 10 (2), pp.120-45.

Işık, Oğuz ve Pınarcıoğlu, Melih (2001) *Nöbetleşe Yoksulluk: Sultanbeyli Örneği* İstanbul: İletişim Yayınları.

Kanbur, Ravi and Squire, Lyn (2001) 'The Evolution of Thinking About Poverty: Exploring the Interactions' in G.Meier and J.E. Stiglitz (eds.) *Frontiers of Development Economis: The Future in Perspective* New York: World Bank and Oxford University Press, pp.183-226.

Mingione, Enzo (2001) 'The Southern European Welfare Model and The Fight Against Poverty and Social Exclusion' in Mostafa Tolba (eds.), *Our Fragile World: Challenges and Opportunities for Sustainable Development* Oxford: EOLSS Publications.

OECD (2002) *Labour Force Statistics 1981-2001* Paris: OECD Publications.

Saraceno, Chiara (2002) (ed.) *Social Assistance Dynamics in Europe: National and Local Poverty Regimes* Bristol: The Policy Press.

Şenses, Fikret (2001) *Küreselleşmenin Öteki Yüzü: Yoksulluk Kavramlar, Nedenler, Politikalar ve Temel Eğilimler* İstanbul: İletişim Yayınları

T.C. Başbakanlık Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Fonu (2002) *01.07.1997 – 31.12.2001 Faaliyet Raporu* Ankara.

Wacquant, Loïc (2001) "The Rise of Advanced Marginality: Notes on its Nature and Replications" in Peter Marcuse and Ronald Van Kampen (eds.) *Of States and Cities, Partitioning of Urban Space* Oxford: Oxford University Press, pp.221-239.

Wilson, William Julius (1987) *The Truly Disadvantaged: The Inner City, The Underclass and Public Policy* Chicago: University of Chicago Press.

www.hurriyetim.com.tr

www.ssk.gov.tr

Castles, Francis G. (1995) "Welfare State Development in Southern Europe", *West European Politics*, 18(2), pp. 291-313.

DIE (2001) *Çalışma İstatistikleri 1998 - 1999* Ankara: Devlet İstatistik Enstitüsü.

Esping-Andersen, Gösta (1990) *The Three Worlds of Welfare Capitalism* Cambridge: Policy Press.

Esping-Andersen, Gösta (1999) *Social Foundations of Postindustrial Economies* Oxford University Press.

Fassin, Didier (1996) "Exclusion, underclass, marginalidad. Figures contemporaines de la pauvreté urbaine en France, aux Etats-Unis et en Amérique latine", *Revue Française de Sociologie*, 37 (1), pp. 37-75.

Ferrera, Maurizio (1996) "The 'Southern Model' of Welfare in Social Europe", *Journal of European Social Policy*, 6 (1), pp. 17-37.

Ferrera, Maurizio, Matsaganis, Manos and Sacci, Stefano (2002) "Open

Co-ordination Against Poverty: The New EU 'Social Inclusion Process'" *Journal of European Social Policy*, 12 (3), pp. 227-239.

Gough, Ian (1996) "Social Assistance in Southern Europe", *South European Society and Politics*, 1(1), pp. 1-23.

Guillén, Ana M. and Matsaganis, Manos (2000) "Testing the 'Social Dumping' Hypothesis in Southern Europe: Welfare Policies in Greece and Spain During the Last 20 Years", *Journal of European Social Policy*, 10 (2), pp.120-45.

Işık, Oğuz ve Pınarcıoğlu, Melih (2001) *Nöbetleşe Yoksulluk: Sultanbeyli Örneği* İstanbul: İletişim Yayınları.

Kanbur, Ravi and Squire, Lyn (2001) 'The Evolution of

Thinking About Poverty: Exploring the Interactions' in G.Meier and J.E.Stiglitz (eds.) *Frontiers of Development Economies: The Future in Perspective* New York: World Bank and Oxford University Press, pp.183-226.

Mingione, Enzo (2001) 'The Southern European Welfare Model and The Fight Against Poverty and Social Exclusion' in Mostafa Tolba (eds.), *Our Fragile World: Challenges and Opportunities for Sustainable Development* Oxford: EOLSS Publications.

OECD (2002) *Labour Force Statistics 1981-2001* Paris: OECD Publications.

Saraceno, Chiara (2002) (ed.) *Social Assistance Dynamics in Europe: National and Local Poverty Regimes* Bristol: The Policy Press.

Şenses, Fikret (2001) *Küreselleşmenin Öteki Yüzü: Yoksulluk, Kavramlar, Nedenler, Politikalar ve Temel Eğilimler* İstanbul: İletişim Yayınları.

T.C. Başbakanlık Sosyal Yardımlaşma Ve Dayanışma Fonu (2002) *01.07.1997 – 31.12.2001 Faaliyet Raporu* Ankara.

Wacquant, Loïc (2001) "The Rise of Advanced Marginality: Notes on its Nature and Replications" in Peter Marcuse and Ronald Van Kampen (eds.) *Of States and Cities, Partitioning of Urban Space* Oxford: Oxford University Press, pp.221-239.

Wilson, William Julius (1987) *The Truly Disadvantaged: The Inner City, The Underclass and Public Policy* Chicago: University of Chicago Press.

www.hurriyetim.com.tr

www.ssk.gov.tr

TABLES

TABLE II. TOTAL ASSISTANCE FROM THE SOLDARITY FUND IN ALL TURKEY (01.07.1997 - 31.12.2001)

Kind of Assistance	1997 (01.07-31.12)				1998 (01.01-31.12)				1999 (01.01-31.12)			
	Number of Recipients	Amount of Assistance (%)	Amount of Assistance (\$)*	Amount of Assistance (billion TL)	Number of Recipients	Amount of Assistance (%)	Amount of Assistance (\$)*	Amount of Assistance (billion TL)	Number of Recipients	Amount of Assistance (%)	Amount of Assistance (\$)*	Amount of Assistance (billion TL)
Repeated	281.540	11,98	20.316.457	3.097	520.000	9,98	30.515.068	7.985	1.273.969	8,16	33.276.424	14.014
Health	300.000	12,02	20.382.057	3.107	577.000	14,43	44.119.783	11.545	1.206.857	14,54	59.341.453	24.991
(Employment-Creating) Project	89.785	14,27	24.193.443	3.688	64.225	11,67	35.685.624	9.338	27.661	3,77	15.379.720	6.477
Investments	6.399	2,59	4.388.669	669	17.785	12,63	38.620.574	10.106	10.407	3,23	13.183.296	5.552
Soup Kitchen	4.250	0,75	1.272.649	194	6.975	1,86	5.701.751	1.492	12.540	0,31	1.272.739	536
Education	658.277	20,59	34.912.555	5.322	838.050	13,75	42.037.038	11.000	907.340	12,39	50.536.759	21.283
Food - Apparel	331.943	6,42	10.889.673	1.660	77.698	3,09	9.450.691	2.473	99.235	1,73	7.068.925	2.977
Firewood, Coal etc.	511.218	9,89	16.767.473	2.556	278.538	5,16	15.767.711	4.126	81.140	1,18	4.815.512	2.028
Disaster Relief	37.445	3,24	5.490.757	837	238.161	11,85	36.243.570	9.484	771.139	41,92	171.064.660	72.042
Terror Damages	1.302	0,45	760.965	116	2.202	0,48	1.482.761	388	287	0,05	204.208	86
Scholarships	123.599	17,21	29.185.636	4.449	164.565	13,68	41.849.783	10.951	221.595	11,90	48.546.917	20.445
Other	2.386	0,58	977.447	149	7.866	1,42	4.345.101	1.137	7.688	0,82	3.350.438	1.411
Total	2.348.144	100	169.537.779	25.844	2.793.065	100	305.819.455	80.025	4.619.858	100	408.041.051	171.842

Source: 01.07.1997 - 31.12.2001 Annual Report, Solidarity Fund, 2002, pp. 2.

* When calculating the amount of assistance in dollar terms, the average of buying and selling rates of exchange for each year is used.

TABLÖLAR

TABLO II. SOSYAL YARDIMLAŞMA VE DAYANIŞMAYI TEŞVİK FONU'NDAN TÜRKİYE GENELİNDE YAPILAN YARDIMLAR (01.07.1997 - 31.12.2001)

Yardım Türü	1997 Yılı (01.07-31.12)				1998 Yılı (01.01-31.12)				1999 Yılı (01.01-31.12)			
	Kişi Sayısı	Yardım Tutarı %	Yardım Tutarı (\$)*	Yardım Tutarı (Milyar TL)	Kişi Sayısı	Yardım Tutarı %	Yardım Tutarı (\$)*	Yardım Tutarı (Milyar TL)	Kişi Sayısı	Yardım Tutarı %	Yardım Tutarı (\$)*	Yardım Tutarı (Milyar TL)
Periyodik	281.540	11,98	20.316.457	3.097	520.000	9,98	30.515.068	7.985	1.273.969	8,16	33.276.424	14.014
Sağlık	300.000	12,02	20.382.057	3.107	577.000	14,43	44.119.783	11.545	1.206.857	14,54	59.341.453	24.991
Proje	89.785	14,27	24.193.443	3.688	64.225	11,67	35.685.624	9.338	27.661	3,77	15.379.720	6.477
Yatırımlar	6.399	2,59	4.388.669	669	17.785	12,63	38.620.574	10.106	10.407	3,23	13.183.296	5.552
Aşevi	4.250	0,75	1.272.649	194	6.975	1,86	5.701.751	1.492	12.540	0,31	1.272.739	536
Eğitim	658.277	20,59	34.912.555	5.322	838.050	13,75	42.037.038	11.000	907.340	12,39	50.536.759	21.283
Gıda - Giyim	331.943	6,42	10.889.673	1.660	77.698	3,09	9.450.691	2.473	99.235	1,73	7.068.925	2.977
Yakacak	511.218	9,89	16.767.473	2.556	278.538	5,16	15.767.711	4.126	81.140	1,18	4.815.512	2.028
Doğal Afet	37.445	3,24	5.490.757	837	238.161	11,85	36.243.570	9.484	771.139	41,92	171.064.660	72.042
Terör	1.302	0,45	760.965	116	2.202	0,48	1.482.761	388	287	0,05	204.208	86
Burs Ödemeleri	123.599	17,21	29.185.636	4.449	164.565	13,68	41.849.783	10.951	221.595	11,90	48.546.917	20.445
Diğer	2.386	0,58	977.447	149	7.866	1,42	4.345.101	1.137	7.688	0,82	3.350.438	1.411
Toplam	2.348.144	100	169.537.779	25.844	2.793.065	100	305.819.455	80.025	4.619.858	100	408.041.051	171.842

Kaynak: 01.07.1997 - 31.12.2001 Faaliyet Raporu, T.C. Başbakanlık Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu, 2002, s. 2.

* Yardım tutarının USD cinsinden değeri hesaplanırken bu yıllara ait döviz kurları alış ve satış değerlerinin aritmetik ortalaması alınmıştır.

TABLE I. STRUCTURE OF EMPLOYMENT BY STATUS AT WORK

	Turkey	Germany	United Kingdom	Sweden	Spain	Italy	Portugal	Greece
Wage and Salary Earners	50,61	89,06	87,84	90,00	80,08	71,84	72,88	60,20
Employer or Self-employed	30,78	10,07	11,25	9,67	17,92	23,94	24,29	31,61
Unpaid family worker	18,61	0,87	0,91	0,33	1,89	4,22	2,08	8,20
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100

Source: OECD Labour Force Statistics 1981-2001, pp. 153, 161, 193, 233, 257, 273, 281.

TABLE II. TOTAL ASSISTANCE FROM THE SOLDARITY FUND IN ALL TURKEY (01.07.1997 - 31.12.2001)

Kind of Assistance	2000 (01.07-31.12)				2001 (01.01-31.12)				TOTAL AMOUNT (Billion TL)
	Number of Recipients	Amount of Assistance (%)	Amount of Assistance (\$)*	Amount of Assistance (billion TL)	Number of Recipients	Amount of Assistance (%)	Amount of Assistance (\$)*	Amount of Assistance (billion TL)	
Repeated	1.212.647	4,96	29.115.157	18.203	1.825.850	9,66	38.271.981	47.012	90.311
Health	1.402.624	11,53	67.609.608	42.270	3.074.825	22,20	87.985.991	108.079	189.992
(Employment-Creating) Project	47.984	2,38	13.955.378	8.725	32.488	2,08	8.261.381	10.148	38.376
Investments	9.504	1,13	6.615.409	4.136	5.772	0,85	3.364.632	4.133	24.596
Soup Kitchen	35.274	0,83	4.865.589	3.042	54.966	0,90	3.564.898	4.379	9.643
Education	1.494.500	11,41	66.931.432	41.846	1.608.000	25,52	101.133.538	124.229	203.680
Food - Apparel	500.000	2,05	12.012.022	7.510	760.163	5,59	22.167.660	27.230	41.850
Firewood, Coal etc.	192.460	1,59	9.321.713	5.828	412.944	8,74	34.650.096	42.563	57.101
Disaster Relief	817.949	56,01	328.540.787	205.406	1.194.500	9,84	39.006.290	47.914	335.683
Terror Damages	841	0,07	44.118.188	267	133	0,01	53.730	66	923
Scholarships	202.549	7,52	29.185.636	27.583	221.713	14,18	56.211.260	69.048	132.476
Other	14.707	0,52	3.021.399	1.889	19.653	0,41	1.622.481	1.993	6.579
Total	5.931.166	100	586.533.740	366.705	9.211.007	100	396.293.938	486.794	1.131.210

Source: 01.07.1997 - 31.12.2001 Annual Report, Solidarity Fund, 2002, pp. 2.

* When calculating the amount of assistance in dollar terms, the average of buying and selling rates of exchange for each year is used.

TABLE I. ÇALIŞANLARIN İŞTEKİ DURUMLARINA GÖRE İSTİHDAMIN YAPISI (%)

	Türkiye	Almanya	İngiltere	İsveç	İspanya	İtalya	Portekiz	Yunanistan
Ücretli ve Yevmiyeli	50,61	89,06	87,84	90,00	80,08	71,84	72,88	60,20
Kendi Hesabına ve İşveren	30,78	10,07	11,25	9,67	17,92	23,94	24,29	31,61
Ücretsiz Aile işçisi	18,61	0,87	0,91	0,33	1,89	4,22	2,08	8,20
Toplam	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100

Kaynak: OECD Labour Force Statistics 1981-2001, pp. 153, 161, 193, 233, 257, 273, 281.

TABLE II. SOSYAL YARDIMLAŞMA VE DAYANIŞMAYI TEŞVİK FONU'NDAN TÜRKİYE GENELİNDE YAPILAN YARDIMLAR (01.07.1997 - 31.12.2001)

Yardım Türü	2000 Yılı (01.07-31.12)				2001 Yılı (01.01-31.12)				TOPLAM TUTAR (Milyar TL)
	Kişi Sayısı	Yardım Tutarı %	Yardım Tutarı (\$)*	Yardım Tutarı (Milyar TL)	Kişi Sayısı	Yardım Tutarı %	Yardım Tutarı (\$)*	Yardım Tutarı (Milyar TL)	
Periyodik	1.212.647	4,96	29.115.157	18.203	1.825.850	9,66	38.271.981	47.012	90.311
Sağlık	1.402.624	11,53	67.609.608	42.270	3.074.825	22,20	87.985.991	108.079	189.992
Proje	47.984	2,38	13.955.378	8.725	32.488	2,08	8.261.381	10.148	38.376
Yatırımlar	9.504	1,13	6.615.409	4.136	5.772	0,85	3.364.632	4.133	24.596
Aşevi	35.274	0,83	4.865.589	3.042	54.966	0,90	3.564.898	4.379	9.643
Eğitim	1.494.500	11,41	66.931.432	41.846	1.608.000	25,52	101.133.538	124.229	203.680
Gıda - Giyim	500.000	2,05	12.012.022	7.510	760.163	5,59	22.167.660	27.230	41.850
Yakacak	192.460	1,59	9.321.713	5.828	412.944	8,74	34.650.096	42.563	57.101
Doğal Afet	817.949	56,01	328.540.787	205.406	1.194.500	9,84	39.006.290	47.914	335.683
Terör	841	0,07	44.118.188	267	133	0,01	53.730	66	923
Burs Ödemeleri	202.549	7,52	29.185.636	27.583	221.713	14,18	56.211.260	69.048	132.476
Diğer	14.707	0,52	3.021.399	1.889	19.653	0,41	1.622.481	1.993	6.579
Toplam	5.931.166	100	586.533.740	366.705	9.211.007	100	396.293.938	486.794	1.131.210

Kaynak: 01.07.1997- 31.12.2001 Faaliyet Raporu, T.C. Başbakanlık Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu, 2002, s. 2.

* Yardım tutarının USD cinsinden değeri hesaplanırken bu yıllara ait döviz kurları alış ve satış değerlerinin aritmetik ortalaması alınmıştır.

LIST OF INTERVIEWS*

I. Interviews Conducted in Ankara

- State Minister in charge of Solidarity Fund Hasan Gemici
- World Bank Turkey Office Dr. İsmail Aslan

II. Interviews Conducted at the İstanbul Governorship

- Deputy Governor of İstanbul, Mehmet Seyman
- Director of the Solidarity Fund Foundation for the Province of İstanbul, İlhan Kantarcıoğlu

III. Interviews Conducted at the District Level and with District-Level Foundations

- İstanbul, Bağcılar District, Governor of the District Cevdet Ekmekci
- İstanbul, Bakırköy District, Governor of the District Kadri Öner
- İstanbul, Büyükçekmece District, Governor of the District Ünal Erdoğan
- İstanbul, Eminönü District, Governor of the District Cezmi Türk Göçer
- İstanbul, Eyüp District, Governor of the District Ayhan Beyhan
- İstanbul, Ümraniye District, Governor of the District Ali Yılmaz
- İstanbul, Büyükçekmece District Foundation, Director Naci, Official Ms. Nazmiye

* In cases where we were not given the family name of the interviewee, only the first names are indicated in the list. As far as the interviews with people who have benefitted or in a position to benefit from social assistance, we have deliberately chosen not to reveal the identity of the interviewees.

- İstanbul, Bağcılar District Foundation, Director Ms. Filiz
- İstanbul, Bakırköy District Foundation, Director Mr. Mehmet
- İstanbul, Eminönü District Foundation, Director
- İstanbul, Eyüp District Foundation, Director Ms. Fatma
- İstanbul, Ümraniye District Foundation, Director Mr. Ali

IV. Interviews conducted at Municipalities

- Director of Public Relations, Municipality of Büyükçekmece Rıdvan Orhan
- Director of Public Relations, Municipality of Esenyurt Ms. Semra
- Culture and Social Affairs Official, Municipality of Eminönü Gökçen Doğan
- Director of Public Relations, Municipality of Bağcılar İbrahim Keresteci
- Culture Affairs Director, Municipality of Eyüp Zekeriya Yıldız
- Director of the Social Assistance Chest, Municipality of Bakırköy Sedef Çağlar
- Director of Public Relations, Municipality of Güngören Bünyamin Ateş
- Official of the Soup Kitchen, Municipality of Bakırköy Mrs. Gülcan
- Director of Cleaning Services, Municipality of Bakırköy Mehmet Sümer
- Deputy Mayor of Eyüp Municipality Cemal Bayram
- Deputy Mayor of Eminönü Municipality Abdullah Deniz

V. Interviews with *Muhtars*

- İstanbul, District of Esenyurt, Muhtar of Central Neighbourhood
- İstanbul, District of Esenyurt, Muhtar of Yenikent Neighbourhood
- İstanbul, District of Esenyurt, Muhtar of Fatih Neighbourhood
- İstanbul, District of Esenyurt Muhtar of Talatpaşa Neighbourhood
- İstanbul, District of Esenyurt, Meeting of Muhtars
- İstanbul, District of Bağcılar, Muhtar of Fatih Neighbourhood
- İstanbul, District of Bağcılar, Muhtar of İnönü Neighbourhood

GÖRÜŞMELER LİSTESİ*

I. Ankara'da Yapılan Görüşmeler

- SYDTF'den sorumlu Devlet Bakanı Hasan Gemici
- Dünya Bankası Ankara Bürosu, Uzman İktisatçı Dr. İsmail Aslan

II. İstanbul Valiliği'nde Yapılan Görüşmeler

- İstanbul Vali Yardımcısı Mehmet Seyman
- İstanbul İli Sosyal Yardımlaşma Vakfı Müdürü İlhan Kantarcıoğlu

III. Kaymakamlık ve İlçe Vakıfları Düzeyinde Yapılan Görüşmeler

- İstanbul Bağcılar Kaymakamlık, Kaymakam Cevdet Ekmekçi
- İstanbul Bakırköy Kaymakamlık, Kaymakam Kadri Öner
- İstanbul Büyükçekmece Kaymakamlık, Kaymakam Ünal Erdoğan
- İstanbul Eminönü Kaymakamlık, Kaymakam Cezmi Türk Göçer

* Bazı durumlarda görüşme yaptığımız kişilerin soyadları bize söylenmediği için listede sadece isimler görülmektedir. Yardım alan veya alabilecek konumda olan kişilerin durumunda ise, kimlikleri açıklamamayı özellikle uygun bulduk.

- İstanbul Eyüp Kaymakamlık, Kaymakam Ayhan Beyhan
- İstanbul Ümraniye Kaymakamlık, Kaymakam Ali Yılmaz
- İstanbul Büyükçekmece İlçe Vakfı, Müdür Naci Bey, Memur Nazmiye Hanım
- İstanbul Bağcılar İlçe Vakfı, Müdür Filiz Hanım
- İstanbul Bakırköy İlçe Vakfı, Müdür Mehmet Bey
- İstanbul Eminönü İlçe Vakfı, Müdür
- İstanbul Eyüp İlçe Vakfı, Müdür Fatma Hanım
- İstanbul Ümraniye İlçe Vakfı, Müdür Ali Bey

IV. Belediyelerde Yapılan Görüşmeler

- İstanbul Büyükçekmece Belediyesi Halkla İlişkiler Müdürü Rıdvan Orhan
- İstanbul Esenyurt Belde Belediyesi Halkla İlişkiler Müdürü Semra Hanım
- İstanbul Eminönü Belediyesi Kültür ve Sosyal İşler Memuru Gökçen Doğan
- İstanbul Bağcılar Belediyesi Halkla İlişkiler Müdürü İbrahim Keresteci
- İstanbul Eyüp Belediyesi Sosyal İşler Müdürü Zekeriya Yıldız
- İstanbul Bakırköy Belediyesi Sosyal Yardım Sandığı Müdürü Sedef Çağlar
- İstanbul Güngören Belediyesi Halkla İlişkiler Müdürü Bünyamin Ateş
- İstanbul Bakırköy Belediyesi Aşevi Memuru Gülcan Hanım
- İstanbul Bakırköy Belediyesi Temizlik İşleri Müdürü Mehmet Sümer

- İstanbul, District of Bağcılar, Muhtar of Kazım Karabekir Neighbourhood
- İstanbul, District of Bağcılar, Muhtar of Evren Neighbourhood
- İstanbul, District of Bağcılar, Muhtar of Yüzyıl Neighbourhood
- İstanbul, District of Esenler, Muhtar of Karabayır Neighbourhood
- İstanbul, District of Eyüp, Muhtar of Aksemşettin Neighbourhood
- İstanbul, District of Eyüp, Muhtar of Karadolap Neighbourhood
- İstanbul, District of Eyüp, Muhtar of Güzeltepe Neighbourhood
- İstanbul, District of Eyüp, Muhtar of Çırçır Neighbourhood
- İstanbul, District of Bakırköy, Muhtar of Kartaltepe Neighbourhood
- İstanbul, District of Bakırköy, Muhtar of Osmaniye Neighbourhood
- İstanbul, District of Eminönü, Muhtar of Şehsuvarbey Neighbourhood
- İstanbul, District of Eminönü, Muhtar of Katip Kasım Neighbourhood
- İstanbul, District of Eminönü, Muhtar of Molla Hüsrev Neighbourhood
- İstanbul, District of Eminönü, Muhtar of Hacıkadın Neighbourhood
- İstanbul, District of Eminönü, Muhtar of Demirtaş Neighbourhood
- İstanbul, District of Eminönü, Muhtar of Hoca Gıyaseddin Neighbourhood
- İstanbul, District of Eminönü, Muhtar of Süleymaniye Neighbourhood
- İstanbul, District of Eminönü, Muhtar of Muhsine Hatun Neighbourhood

VI . Interviews with NGO's

- Lighthouse, Official in charge of Institutional Relations Mr. Recep
- Lighthouse, Member of the Executive Board İbrahim Altan
- President of Bakırköy Businessmen's Association Salim Yılmaz

- Accountant of Bakırköy Businessmen's Association Namık Kemal Ocak
- People of Atakoy Association, Member of the Executive Board Oya Çınar
- Association to Promote Modern Life, Bakırköy Branch, Member of the Executive Board Yasemin Ersoy

VII . Interviews with Actual or Potential Recipients of Assistance

- İstanbul, Esenyurt District, Yenikent Neighbourhood, Mr. Satılmış
- İstanbul, Esenyurt District, Yenikent Neighbourhood, Mr. Hamit
- İstanbul, Esenyurt District, Yenikent Neighbourhood, Mrs. Asiye
- İstanbul, Esenyurt District, Yenikent Neighbourhood, Mrs. Firdevs
- İstanbul, Esenyurt District, The Central Neighbourhood, Mrs. Siyaset
- İstanbul, Esenyurt District, Talatpaşa Neighbourhood, Mrs. Sevda - Mr. Mehmet
- İstanbul, Esenyurt District, the Central Neighbourhood, Mrs. Lalifter
- İstanbul, Esenyurt District, the Central Neighbourhood, Mrs. Güler
- İstanbul, Esenyurt District, Fatih Neighbourhood, Mrs. Zeynep
- İstanbul, Esenyurt District, Fatih Neighbourhood, Mr. Hüseyin
- İstanbul, Esenyurt District, Fatih Neighbourhood, Mrs. Çiçek
- İstanbul, Esenyurt District, Talatpaşa Neighbourhood, Mr. Şahin
- İstanbul, Esenyurt District, Talatpaşa Neighbourhood, Mr. Musa
- İstanbul, Esenyurt District, Talatpaşa Neighbourhood, Mr. Selahattin
- İstanbul, Esenyurt District, the Central Neighbourhood, Mrs. Gülcemal
- İstanbul, Esenyurt District, the Central Neighbourhood, Mrs. Rasime
- İstanbul, Esenyurt District, the Central Neighbourhood, Mr. Necattin - Mrs. Kiraz
- İstanbul, Esenyurt District, Talatpaşa Neighbourhood, Mr. Tuncer

- İstanbul Eyüp Belediyesi Başkan Yardımcısı Cemal Bayram
- İstanbul Eminönü Belediye Başkan Yardımcısı Abdullah Deniz

V . Muhtarlarla Yapılan Görüşmeler

- İstanbul Esenyurt Merkez Mahallesi Muhtarı
- İstanbul Esenyurt Yenikent Mahallesi Muhtarı
- İstanbul Esenyurt Fatih Mahallesi Muhtarı
- İstanbul Esenyurt Talatpaşa Mahallesi Muhtarı
- İstanbul Esenyurt Muhtarlar Toplantısı
- İstanbul Bağcılar Fatih Mahallesi Muhtarı
- İstanbul Bağcılar İnönü Mahallesi Muhtarı
- İstanbul Bağcılar Kazım Karabekir Mahallesi Muhtarı
- İstanbul Bağcılar Evren Mahallesi Muhtarı
- İstanbul Bağcılar Yüzyıl Mahallesi Muhtarı
- İstanbul Esenler Karabayır Mahallesi Muhtarı
- İstanbul Eyüp Aksemşettin Mahallesi Muhtarı
- İstanbul Eyüp Karadolap Mahallesi Muhtarı
- İstanbul Eyüp Güzeltepe Mahallesi Muhtarı
- İstanbul Eyüp Çırçır Mahallesi Muhtarı
- İstanbul Bakırköy Kartaltepe Mahallesi Muhtarı
- İstanbul Bakırköy Osmaniye Mahallesi Muhtarı
- İstanbul Eminönü Şehsuvarbey Mahallesi Muhtarı
- İstanbul Eminönü Katip Kasım Mahallesi Muhtarı
- İstanbul Eminönü Molla Hüsrev Mahallesi Muhtarı
- İstanbul Eminönü Hacıkadın Mahallesi Muhtarı
- İstanbul Eminönü Demirtaş Mahallesi Muhtarı

- İstanbul Eminönü Hoca Gıyaseddin Mahallesi Muhtarı
- İstanbul Eminönü Süleymaniye Mahallesi Muhtarı
- İstanbul Eminönü Muhsine Hatun Mahallesi Muhtarı

VI . Sivil Toplum Kuruluşlarında Yapılan Görüşmeler

- Deniz Feneri Derneği Kurumsal İlişkiler Sorumlusu Recep Bey
- Deniz Feneri Derneği Yönetim Kurulu Üyesi İbrahim Altan
- Bakırköylü İşadamları Derneği Başkanı Salim Yılmaz
- Bakırköylü İşadamları Derneği Saymanı Namık Kemal Ocak
- Ataköylüler Derneği Yönetim Kurulu Üyesi Oya Çınar
- Ç.Y.D. Derneği Bakırköy Şubesi Yönetim Kurulu Üyesi Yasemin Ersoy

VII . Yardım Almış veya Alabilecek Konumda Kişilerle Yapılan Görüşmeler

- İstanbul Esenyurt Yenikent Mahallesi, Satılmış Bey
- İstanbul Esenyurt Yenikent Mahallesi, Hamit Bey
- İstanbul Esenyurt Yenikent Mahallesi, Asiye Hanım
- İstanbul Esenyurt Yenikent Mahallesi, Firdevs Hanım
- İstanbul Esenyurt Merkez Mahallesi, Siyaset Hanım
- İstanbul Esenyurt Talatpaşa Mahallesi, Sevda Hanım - Mehmet Bey
- İstanbul Esenyurt Merkez Mahallesi, Lalifter Hanım
- İstanbul Esenyurt Merkez Mahallesi, Güler Hanım

- İstanbul, Bağcılar District, Fatih Neighbourhood, Mrs. Emine
- İstanbul, Bağcılar District, Fatih Neighbourhood, Mrs. Gülten
- İstanbul, Bağcılar District, İnönü Neighbourhood, Mr. Cemal and his wife
- İstanbul, Bağcılar District, İnönü Neighbourhood, Mrs. Meryem - Mr. Orhan
- İstanbul, Bağcılar District, İnönü Neighbourhood, Mrs. Zeynep
- İstanbul, Bağcılar District, Kazım Karabekir Neighbourhood, Mr. Fahrettin
- İstanbul, Bağcılar District, Kazım Karabekir Neighbourhood, Mrs. Nuran – Mr. Ahmet
- İstanbul, Bağcılar District, Kazım Karabekir Neighbourhood Mrs. Ayşe
- İstanbul, Bağcılar District, Kazım Karabekir Neighbourhood Mr. Hasan
- İstanbul, Eyüp District, Silahtarağa Neighbourhood, ill man
- İstanbul, Eyüp District, the Central Neighbourhood, Mr. Ahmet
- İstanbul, Eyüp District, the Central Neighbourhood, Mr. Adem
- İstanbul, Eyüp District, Alibeyköy Neighbourhood, Mr. Neset
- İstanbul, Eyüp District, Akşemsettin Neighbourhood, Mrs. Ayten
- İstanbul, Eyüp District, Çırçır Neighbourhood, Mrs. Mürvet
- İstanbul, Eyüp District, Çırçır Neighbourhood, Mrs.Gülnur - Mr. Enver
- İstanbul, Eyüp District, Karadolap Neighbourhood, Mr. Mehmet
- İstanbul, Eyüp District, Karadolap Neighbourhood, Mr. Hüseyin
- İstanbul, Eyüp District, Karadolap Neighbourhood, Mrs. Seher
- İstanbul, Eminönü District, Şehsuvarbey Neighbourhood, Mr. Salih
- İstanbul, Eminönü District, Şehsuvarbey Neighbourhood, Mrs. Ayşe
- İstanbul, Eminönü District, Muhsine Hatun Neighbourhood, Mr. Hacı
- İstanbul, Eminönü District, Muhsine Hatun Neighbourhood, Mr. Kemal

- İstanbul, Eminönü District, Sehsuvarbey Neighbourhood, Mrs. Cemile
- İstanbul, Eminönü District, Sehsuvarbey Neighbourhood, Mrs. Halise
- İstanbul, Soup Kitchen in Bakırköy Municipality, Osmaniye Neighbourhood
- İstanbul, Bakırköy District, Osmaniye Neighbourhood, Mr. Derviş
- İstanbul, Bakırköy District, Osmaniye Neighbourhood, Mrs. Hanife
- İstanbul, Bakırköy District, Osmaniye Neighbourhood, Mrs. Perihan
- İstanbul, Eyüp District, Çırçır Neighbourhood, Mr. Hüseyin
- İstanbul, Eyüp District, Çırçır Neighbourhood, Mr. Süleyman
- İstanbul, Eminönü District, Muhsine Hatun Neighbourhood, Mr. Hakkı
- İstanbul, Eminönü District, Sehsuvarbey Neighbourhood, Mrs. Emine
- İstanbul, Eminönü District, Sehsuvarbey Neighbourhood, Mrs. Hasine
- İstanbul, Eminönü District, Sehsuvarbey Neighbourhood, Mrs. Zeynep
- İstanbul, Eminönü District, Sehsuvarbey Neighbourhood, Mrs. Gülnaz
- İstanbul, Eminönü District, Demirtas Neighbourhood, Mrs. Songül
- İstanbul, Eminönü District, Demirtas Neighbourhood, Mrs. Süreyya
- İstanbul, Eminönü District, Demirtas Neighbourhood, Mrs. Nazmiye
- İstanbul, Eminönü District, Demirtas Neighbourhood, Mrs. Muazzez
- İstanbul, Eminönü District, Demirtas Neighbourhood, Mrs. Yüksel
- İstanbul, Eminönü District, Demirtas Neighbourhood, Mr. Cemal
- İstanbul, Eyüp District, Karadolap Neighbourhood, Mr. Rahim

- İstanbul Esenyurt Fatih Mahallesi, Zeynep Hanım
- İstanbul Esenyurt Fatih Mahallesi, Hüseyin Bey
- İstanbul Esenyurt Fatih Mahallesi, Çiçek Güneş
- İstanbul Esenyurt Talatpaşa Mahallesi, Şahin Bey
- İstanbul Esenyurt Talatpaşa Mahallesi, Musa Bey
- İstanbul Esenyurt Talatpaşa Mahallesi, Selahattin Bey
- İstanbul Esenyurt Merkez Mahallesi, Gülcemal Hanım
- İstanbul Esenyurt Merkez Mahallesi, Rasime Hanım
- İstanbul Esenyurt Merkez Mahallesi, Necattin Bey - Kiraz Hanım
- İstanbul Esenyurt Talatpaşa Mahallesi, Tuncer Bey
- İstanbul Bağcılar Fatih Mahallesi, Emine Hanım
- İstanbul Bağcılar Fatih Mahallesi, Gülten Hanım
- İstanbul Bağcılar İnönü Mahallesi, Cemal Bey ve eşi
- İstanbul Bağcılar İnönü Mahallesi, Meryem Hanım - Orhan Bey
- İstanbul Bağcılar İnönü Mahallesi, Zeynep Hanım
- İstanbul Bağcılar Kazım Karabekir Mahallesi, Fahrettin Bey
- İstanbul Bağcılar Kazım Karabekir Mahallesi, Nuran Hanım - Ahmet Bey
- İstanbul Bağcılar Kazım Karabekir Mahallesi, Ayşe Hanım
- İstanbul Bağcılar Kazım Karabekir Mahallesi, Hasan Bey
- İstanbul Eyüp Silahtarağa Mahallesi, Bir hasta
- İstanbul Eyüp Merkez Mahallesi, Ahmet Bey
- İstanbul Eyüp Merkez Mahallesi, Adem Bey
- İstanbul Eyüp Alibeyköy Mahallesi, Neşet Bey
- İstanbul Eyüp Akşemsettin Mahallesi, Ayten Hanım
- İstanbul Eyüp Çırçır Mahallesi, Mürvet Hanım

- İstanbul Eyüp Çırçır Mahallesi, Gülnur Hanım - Enver Bey
- İstanbul Eyüp Karadolap Mahallesi, Mehmet Bey
- İstanbul Eyüp Karadolap Mahallesi, Hüseyin Bey
- İstanbul Eyüp Karadolap Mahallesi, Seher Hanım
- İstanbul Eminönü Şehsuvarbey Mahallesi, Salih Bey
- İstanbul Eminönü Şehsuvarbey Mahallesi, Ayşe Hanım
- İstanbul Eminönü Muhsine Hatun Mahallesi, Hacı Bey
- İstanbul Eminönü Muhsine Hatun Mahallesi, Kemal Bey
- İstanbul Eminönü Şehsuvarbey Mahallesi, Cemile Hanım
- İstanbul Eminönü Şehsuvarbey Mahallesi, Halise Hanım
- İstanbul Bakırköy Belediye Aşevi, Osmaniye Mahallesi'nde Yemek Dağıtım
- İstanbul Bakırköy Osmaniye Mahallesi, Derviş Bey
- İstanbul Bakırköy Osmaniye Mahallesi, Hanife Hanım
- İstanbul Bakırköy Osmaniye Mahallesi, Perihan Hanım
- İstanbul Eyüp Çırçır Mahallesi, Hüseyin Bey
- İstanbul Eyüp Çırçır Mahallesi, Süleyman Bey
- İstanbul Eminönü Muhsine Hatun Mahallesi, Hakkı Bey
- İstanbul Eminönü Şehsuvarbey Mahallesi, Emine Hanım
- İstanbul Eminönü Şehsuvarbey Mahallesi, Hasine Hanım
- İstanbul Eminönü Şehsuvarbey Mahallesi, Zeynep Hanım
- İstanbul Eminönü Şehsuvarbey Mahallesi, Gülnaz Hanım
- İstanbul Eminönü Demirtaş Mahallesi, Songül Hanım
- İstanbul Eminönü Demirtaş Mahallesi, Süreyya Hanım
- İstanbul Eminönü Demirtaş Mahallesi, Nazmiye Hanım
- İstanbul Eminönü Demirtaş Mahallesi, Muazzez Hanım
- İstanbul Eminönü Demirtaş Mahallesi, Yüksel Hanım
- İstanbul Eminönü Demirtaş Mahallesi, Cemal Bey

- İstanbul, Eyüp District, Karadolap Neighbourhood, Mrs. Satiye
- İstanbul, Eminönü District, Hoca Gyaseddin Neighbourhood, Mr. Mehmet
- İstanbul, Eminönü District, Muhsine Hatun Neighbourhood, Single Men's Residence
- İstanbul, Soup Kitchen in Eminönü Municipality, Cankurtaran Neighbourhood
- İstanbul, Soup Kitchen in Eminönü Municipality Muhsine Hatun Neighbourhood
- İstanbul, Eminönü District, Süleymaniye Neighbourhood, Single Men's Residence
- İstanbul, Eminönü District, Süleymaniye Neighbourhood Street Vendors Selling Watches
- İstanbul, Bağcılar District, Kemalpaşa Neighbourhood, Mr. Bayram
- İstanbul, Bağcılar District, Kemalpaşa Neighbourhood, Mr. İbrahim's wife
- İstanbul, Bağcılar District, Kemalpaşa Neighbourhood, Mrs. Selvi
- İstanbul, Bağcılar District, Kemalpaşa Neighbourhood, Mrs. Naciye
- İstanbul, Bağcılar District, Kemalpaşa Neighbourhood, Mrs. Melek
- İstanbul, Eminönü District, Demirtaş Neighbourhood, Family from Mardin
- İstanbul, Bağcılar District, Göztepe Neighbourhood, Mr. Erol

VIII . Interviews with Other People who have related information

- İstanbul, Inspector of Finances Enver Salihoglu
- İstanbul, Esenyurt District, Talatpaşa Neighbourhood Member of the Elders' Committee Ömer Özdemir
- İstanbul, Esenyurt District, Yenikent Neighbourhood Realtor Mr. İbrahim
- İstanbul, Esenyurt District, Director of Rifat Ilgaz Primary School, Rifat Kendir
- İstanbul, Bağcılar District, the Central Neighbourhood, Jeweler Abdurrahman Balaban

- İstanbul, Bağcılar District, Yenimahalle Neighbourhood, Coffee-shop Owner Lütfü Balaban
- İstanbul, Bağcılar District, Yüzyıl Neighbourhood, Owner of Hosiery Workshop Erol Öney
- İstanbul, Eyüp District, Karadolap Neighbourhood, Shop-keeper Vildan Yıldız
- İstanbul, Eyüp District, Alibeykoy Neighbourhood Distributors of sub-networks Fethiye-Mersiye Sisters
- İstanbul, Bağcılar District İkitelli Neighbourhood, Owner of Textile Workshop Mr. Oğuz
- İstanbul, Merter District, Konmod Textiles, Mr. Vedat
- İstanbul, Merter District, Bulut Textiles, Semsettin Akbulut
- İstanbul, Güngören District, Akarsoy Textiles, Mr. Şaban
- İstanbul, Eminönü District, Municipal Police Mr. Sami
- İstanbul, Municipality of Eminönü, Soup Kitchen, Mr. İbrahim
- İstanbul, Bakırköy District, Municipal Sanitation Worker Mr. Recep
- İstanbul, Bakırköy District, Municipal Sanitation Worker Cemil Birsil
- İstanbul, Bakırköy District, Municipal Sanitation Worker Mr. Hasan
- İstanbul, Bakırköy District, Municipal Sanitation Worker Oktay Kaya
- İstanbul, Eminönü District, Süleymaniye Neighbourhood, Shop-keeper Bekir Yıldız
- İstanbul, Eminönü District, Süleymaniye Neighbourhood, Owner of a Building of Shops
- İstanbul, Eminönü District, Muhsine Hatun Neighbourhood, Mr. Cengiz
- İstanbul, Eminönü District, Demirtaş Neighbourhood, Mustafa Sabuncu
- İstanbul, Eyüp District, Karadolap Neighbourhood, Mrs. Gülşen
- İstanbul, Bağcılar District, Yüzyıl Neighbourhood, Özbatu Textiles Arzu Kozalı
- İstanbul, Bağcılar District, Yüzyıl Neighbourhood, Manufacturer of Hairpins Mr. Mustafa

- İstanbul Eyüp Karadolap Mahallesi, Rahim Bey
- İstanbul Eyüp Karadolap Mahallesi, Satiye Hanım
- İstanbul Eminönü Hoca Gyaseddin Mahallesi, Mehmet Bey
- İstanbul Eminönü Muhsine Hatun Mahallesi, Bekar Odası
- İstanbul Eminönü Belediye Aşevi, Cankurtaran Mahallesi'nde Yemek Dağıtımı
- İstanbul Eminönü Belediye Aşevi, Muhsine Hatun Mahallesi'nde Yemek Dağıtımı
- İstanbul Eminönü Süleymaniye Mahallesi, Bekar Odası
- İstanbul Eminönü Süleymaniye Mahallesi, Seyyar Saatçiler
- İstanbul Bağcılar Kemalpaşa Mahallesi, Bayram Bey
- İstanbul Bağcılar Kemalpaşa Mahallesi, İbrahim Bey'in eşi
- İstanbul Bağcılar Kemalpaşa Mahallesi, Selyi Hanım
- İstanbul Bağcılar Kemalpaşa Mahallesi, Naciye Hanım
- İstanbul Bağcılar Kemalpaşa Mahallesi, Melek Hanım
- İstanbul Eminönü Demirtaş Mahallesi, Mardinli Aile
- İstanbul Bağcılar Göztepe Mahallesi, Erol Bey

VIII . Konuyla İlgili Bilgi Sahibi Olabilecek Şahıslarla Yapılan Görüşmeler

- İstanbul Mülkiye Müfettişi Enver Salihoglu
- İstanbul Esenyurt Talatpaşa Mahallesi Muhtar Azası Ömer Özdemir
- İstanbul Esenyurt Yenikent Mahallesi, Bozkır Emlak İbrahim Bey
- İstanbul Esenyurt Rifat Ilgaz İlköğretim Okulu Müdürü Rifat Kendir

- İstanbul Bağcılar Merkez Mahallesi, Kuyumcu Abdurrahman Balaban
- İstanbul Bağcılar Yenimahalle, Kahveci Lütfü Balaban
- İstanbul Bağcılar Yüzyıl Mahallesi, Çorap Atölyesi Sahibi Erol Öney
- İstanbul Eyüp Karadolap Mahallesi, Esnaf Vildan Yıldız
- İstanbul Eyüp Alibeyköy Mahallesi, İşveren Fethiye Mersiye Kardeşler
- İstanbul Bağcılar İkitelli, Tekstil Atölyesi Sahibi Oğuz Bey
- İstanbul Merter, Konmod Tekstil, Vedat Bey
- İstanbul Merter, Bulut Tekstil, Şemsettin Akbulut
- İstanbul Güngören, Akarsoy Tekstil, Şaban Bey
- İstanbul Eminönü Belediye Zabıtası Sami Bey
- İstanbul Eminönü Belediyesi Yemek Dağıtımı, İbrahim Bey
- İstanbul Bakırköy Belediyesi Temizlik İşçisi Recep Bey
- İstanbul Bakırköy Belediyesi Temizlik İşçisi Cemil Birsil
- İstanbul Bakırköy Belediyesi Temizlik İşçisi Hasan Bey
- İstanbul Bakırköy Belediyesi Temizlik İşçisi Oktay Kaya
- İstanbul Eminönü Süleymaniye Mahallesi, Esnaf Bekir Yıldız
- İstanbul Eminönü Süleymaniye Mahallesi, Han Sahibi
- İstanbul Eminönü Muhsine Hatun Mahallesi, Cengiz Bey
- İstanbul Eminönü Demirtaş Mahallesi, Mustafa Sabuncu
- İstanbul Eyüp Karadolap Mahallesi, Gülşen Hanım
- İstanbul Bağcılar Yüzyıl Mahallesi, Özbatu Tekstil Arzu Kozalı
- İstanbul Bağcılar Yüzyıl Mahallesi, Toka İmalatçısı Mustafa Bey