Kamu Sosyal Politikalarında Sosyal Yardım

Bedrettin Kesgin



AÇILIM KİTAP

2. baskı

Dr. Bedrettin Kesgin

Lisans eğitimini İstanbul Siyasal Bilgiler Fakültesi Kamu Yönetimi'nde bitirdi. Marmara Üniversitesi SBE Kamu Yönetimi AB Mahalli İdareler Bilim Dalında hem yüksek lisansını hem de doktorasını bitirdi.
İstanbul Büyükşehir Belediyesi'ne bağlı Sağlık AŞ. de yönetici yardımcılığı yaptı. 2011 yılından buyana Yalova Üniversitesi'nde Yardımcı Doçent olarak görev yapmaktadır.
Yalova Üniversitesi Sosyal Hizmet Bölümü Bölüm Bşk Yard. olarak görevine devam etmektedir.
Kesgin'in şehirleşme, göç, yoksulluk, sosyal hizmetler, sosyal yardım ve sivil toplum alanlarında çalışmaları mevcuttur.
Yayınlanmış Eserleri:
Yoksulluğa Yerel Müdahale: Sosyal Belediyecilik (2012)
Kamu Sorumluluğunda Sosyal Hizmet (2012)

Kamu Sosyal Politikalarında Sosyal Yardım

Dr. Bedrettin Kesgin

AÇILIM KİTAP

AÇILIMKİTAP
Alemdar Mah. Çatalçeşme Sok.Defne Han No:27/15
Cağaloğlu Fatih-Istanbul Tel: 0212 520 98 90
www.acilimkitap.com
bilgi@acilimkitap.com

Kamu Sosyal Politikalarında Sosyal Yardım
Dr. Bedrettin Kesgin

Açılımkitap: 50
Sosyoloji: 22

Yayınevi Sertifika No: 22787

ISBN: 978-9944-105-42-2

İkinci Baskı: Eylül 2014

Kapak: Tekin Öztürk
İçdüzen: Ahmet Yanar

Baskı-Cilt: Şenyıldız Mat. Hed. Eşy. Tek. San. Tic. Ltd. Şti
Gümüş Suyu Caddesi Işık Sanayi Sitesi No: 19 C Blok 102
Topkapı / İstanbul Tel: 0212 483 47 91
Matbaa Sertifika No: 11964

AÇILIMKİTAP *pınar yayınları tic. ve san. a.ş'nin tescilli markasıdır.*

İÇİNDEKİLER

GİRİŞ 11

I. BÖLÜM
KAVRAMSAL ÇERÇEVE; SOSYAL YARDIM VE
SOSYAL HİZMET İLİŞKİSİ

A. YOKSULLARA GELİR TRANSFERİ, YENİDEN DAĞITIM VE SOSYAL YARDIM 30
B. YARDIMLAŞMA VE DAYANIŞMA İLİŞKİLERİ 31
C. SOSYAL YARDIMDA TEMEL YAKLAŞIMLAR 33
1.Refah Sistemleri ve Sosyal Yardım 35
1.1. Kalıntı Refah Modeli (Residual Welfare) 35
1.2. Endüstriyel Başarı-Performans Modeli (Industrial Achievement Performans) 36
1.3. Kurumsal - Yeniden Bölüşüm Modeli (Institutional Redistrubition) 37
D. SOSYAL YARDIM VE SOSYAL HİZMET; KARŞILIKLI ETKİLEŞİM Mİ, ZORUNLULUK MU? 37
1. Yoksula Gelir Transferi; Sosyal Yardım 40
2. Toplumsal Kalkınma ve Yetkinlik Kazandırma; Sosyal Hizmet 43
3. Farklılaşan Sosyal Yardım Türleri ve Farklılaşan Anlamları 45
3.1. Ayni Sosyal Yardımlar 48
3.2. Nakdi Sosyal Yardımlar 49

3.3. Şartı ve Şartsız Sosyal Yardımlar 50
3.4. Tazminat Karakteri Taşıyan Sosyal Yardımlarla, Koruma Karakteri Taşıyan Sosyal Yardımlar 51
4. Yoksulun Hayata Tutunma Aracı Olarak Sosyal Yardım 52
E. YOKSULLAR YASASI VE SOSYAL YARDIM 53
1. 1601 Yoksullar Yasası 55
2. 1662 İskân/İkamet Kanunu 58
3. Gilbert Yasası 59
4. Speenhamland Yasası Ya da Yardım Sistemi 60
5. 1834 Tarihli Yoksullar Yasası Reformu 62
6. Beveridge Raporu 64
F. TEMEL VATANDAŞ GELİRİ 64
1. Sosyal Yardıma Alternatif Bir Yaklaşım; Temel Gelir Desteği 68
2. Sosyal Yardım ve Temel Gelir Desteği İlişkisi 73
3. Temel Gelir Desteğine Piyasacı Eleştiriler 74
4. Asgari Ücret ve Yoksulluk Yardımı 76
5. Sosyal Yardıma Yönelik Eleştiriler 78
G. SADAKA KÜLTÜRÜ VE HAK TEMELLİ SOSYAL YARDIM 80
1. Hak Temelli Yaklaşım 83
2. Sadaka Temelli Yaklaşım 85
2.1. Batı Kapitalizminde "Liberallerin Sadaka Anlayışı" 85
2.2. İslam'da Sadaka Anlayışı 87
3. Üçüncü Yol Mümkün mü? Hak Temelli Anlayış ve Sadaka Arasında 91
H. AKDENİZ REFAH UYGULAMALARI VE TÜRKİYE'DEKİ SOSYAL YARDIM 93
1. Akdeniz Refah Uygulamalarının Niteliği 94
1.1.Enformel Sektör 96
1.2. Çalışma ve İstihdam 97
1.3. Siyasi Manipülasyon 98
1.4. Göç, Şehirleşme ve Bireyselleşme 100
1.5. Dönüşen Aile 101
1.6. Akdeniz Ülkelerinde Sosyal Yardım 105
2. Akdeniz Modeli İçinde Türkiye'deki Sosyal Yardım 108
I. BİRİNCİ BÖLÜM; SONUÇ 111

II. BÖLÜM

DÖNÜŞEN SOSYAL DEVLET VE SOSYAL YARDIM

A. REFAH MODELLERİ; SOSYAL YARDIMIN YANSIMALARI ...115
1. Liberal Model ...119
2. Korporatist Model ...122
3. Sosyal Demokrat Model ...123
B. NEO LİBERALİZİM VE SOSYAL YARDIM ...125
C. KÜRESELLEŞMENİN ETKİSİNİ ANLAMAK; KÜRESEL YOKSULLUK, YENİ YOKSULLUK VE KÜÇÜMSENEN SOSYAL POLİTİKA ...129
1. Yeni Yoksulluk ...134
2. Küreselleşmenin Sosyal Politikaya Etkisi ...136
D. TÜRKİYE'NİN 1980 SONRASI EKONOMİ-POLİTİĞİ ...141
1. Ekonomik yapı ...143
2. Politik Yapı ...146
3. Enformel Dayanışma ...146
E. İKİNCİ BÖLÜM; SONUÇ ...147

III. BÖLÜM

TÜRKİYE'DE KAMUNUN SOSYAL YARDIM POLİTİKALARI

A. SOSYAL YARDIMDA EN ÖNEMLİ AKTÖR; MERKEZİ YÖNETİM ...154
1. Sosyal Yardımın Arka Planı; Osmanlı'da Sosyal Yardım ...159
1.1. Sosyal Yardımlaşma Açısında Ahilik ...163
1.2. Sosyal Dayanışma Açısından İmaret ve Kervansaraylar ...164
1.3. Sosyal Yardım Akçeleri ...164
2. Cumhuriyetten Yakın Tarihe Kadar Sosyal Yardımlar ...165
2.1. Cumhuriyetin İlk Yılları ...167
2.2. İkinci Dünya Savaşı Sonrası Dönem ...168
3. Sosyal Yardımların Günümüze Yansımaları ...170
3.1. 2022 Sayılı Kanun; Muhtaç, Güçsüz ve Kimsesizlere Aylık Bağlanması ...170
3.2. Sosyal Yardımlaşma Vakıfları (SYDV) ...172
3.2.1. Muhtaçlık Ölçütleri ve Hedefleme Mekanizması ...176
3.2.2. Kişinin Sosyal Güvenlik Kurumuna Tabi Olmaması ...176
3.3. Ayni ve Nakdi Yardım Yönetmeliği ...177

3.4. SOYBİS; Sosyal Yardımlar Bilgi Sistemleri 179
3.5. Vakıflar Genel Müdürlüğü 180
3.6. Sosyal Hizmetler Kanununa Göre (SHÇEK) Sosyal Yardım 181
3.7. Milli Eğitim Bakanlığı 183
3.7.1. İlköğretim ve Ortaöğretim Öğrencilerine Verilen Sosyal Yardımlar 183
3.7.2. Yüksek Öğrenim Öğrencilerine Verilen Sosyal Yardımlar 183
B. YEREL SOSYAL POLİTİKALAR İÇİNDE SOSYAL YARDIM 184
1. Artan Kentsel Yoksullukta Yoksulu Hayata Bağlama; Sosyal Yardım 185
2. Kentsel Yoksullukta En Önemli Aktör; Belediyeler 186
2.1. Belediye Eski Kanunlarında Sosyal Yardım 188
2.2. Son Dönem Belediye Yasaları 190
3. Mikro Kredi Sağlayan Kurum Olarak İl Özel İdareleri 193
4. 4109 Sayılı Asker Ailelerinden Muhtaç Olanlara Yardım 194
5. Sosyal Yardımın Yerelleşmesi 195
C. ÜÇÜNCÜ BÖLÜM: SONUÇ 197

IV. BÖLÜM
SOSYAL YARDIM'DA REFAH KARMASI

SONUÇ; SOSYAL YARDIM POPÜLİZM Mİ YOKSA YAŞAM DESTEĞİ Mİ? 209
EKLER 225
Ek. SOSYAL YARDIMLAR VE PRİMSİZ ÖDEMELER KANUNU TASARISI 227
KAYNAKÇA 235

Kısaltmalar

AB : Avrupa Birliği
AİHS : Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi
ANAP : Anavatan Partisi
BIEN : (Basic Income Earth Network), Küresel Vatandaşlık Geliri Ağı
Bkz/bkz : Bakınız
C. : Cilt
CHP : Cumhuriyet Halk Partisi
Çev. : Çeviren
Der. : Derleyen
DİE : Devlet İstatistik Enstitüsü
DDK : Devlet Denetleme Kurumu
DP : Demokrat Parti
DPT : Devlet Planlama Teşkilatı
Ed. : Editör
Fak-Fuk-Fon: Fakir Fukara Fonu
Gap : Güneydoğu Anadolu Projesi
GSMH : Gayri Safi Milli Hasılı
HEC : Himaye-İ Etfal Cemiyeti
H.Ü. : Hacettepe Üniversitesi
IMF : Uluslar Arası Para Fonu
İLO : Uluslar Arası Çalışma Örgütü
İTO : İstanbul Ticaret Odası
KEİ : Karadeniz Ekonomik İşbirliği Teşkilatı
KİT : Kamu İktisadi Teşekkülü
Md. : Madde

MEB : Milli Eğitim Bakanlığı
NAFTA: Kuzey Amerika Ülkeleri Serbest Ticaret Anlaşması
OECD : Ekonomik Kalkınma Ve İşbirliği Örgütü
S. : Sayı
SGK : Sosyal Güvenlik Kurumu
SHÇEK : Sosyal Hizmetler Ve Çocuk Esirgeme Kurumu
SRAP : Sosyal Riski Azaltma Projesi
STÖ : Sivil Toplum Örgütleri
SYDV : Sosyal Yardımlaşma Ve Dayanışma Vakıfları
SYDTF : Sosyal Yardımlaşma Ve Dayanışma Teşvik Fonu
TBMM : Türkiye Büyük Millet Meclisi
TİSK : Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu
Yurt-Kur : Yüksek Öğrenim Kredi Ve Yurtlar Kurumu
Yay. : Yayınlayan
UNDP : Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı
UNICEF : Birleşmiş Milletler Çocuklara Yardım Fonu
Vb. : Ve Benzeri
WB : Dünya Bankası
R.G. : Resmi Gazete
Yön. : Yönetmelik

Tablolar ve Şekiller

Tablo 1. İhtiyaç ve Gelir Tespitine Dayalı Ulusal Programlarının Sınıflandırılması 106
Tablo 2. Sosyal Güvenlik İlkeleri ve Araçları 119
Tablo 3. Esping-Andersen'in Üç Tür Refah Kapitalizmi 125
Tablo 4. Sosyal Alanda Küreselleşme 138
Tablo 5. Kamu Sosyal Harcamaları 225
Tablo 6. Türkiye'de Sosyal Risk Yönetimi 226
Şekil 1 Refah Rejimlerinin Niteliği 95
Şekil 2: SOYBİS Aracılığıyla Ulaşılan Bilgiler 180

GİRİŞ

Sosyal yardımlar, sosyal güvenliğin içinde hem "ilk uygulama alanı" olarak hem de toplum içinde eskiden beri mevcut olan faaliyet alanıdır. Sosyal yardımlar, geçmişten günümüze kadar her toplumda var olan bir uygulamadır. Kamu yönetimlerinin gündemine girmesi yakın yüzyıllarda mümkün olmasına rağmen, toplum içindeki gerçekliği eski tarihlerden günümüze kadar gelmiştir. Geçmişi eski tarihlere kadar giden ve tüm toplumlarda var olan sosyal yardımın kamu yönetimi işleyişi içinde, yardımın yapılış tarzından sosyal yardımlardan kimlerin sorumlu olduğuna; yoksullara ne kadar yardım yapılacağından bu yardımların ne ile ilişkilendirileceğine, yardım yapılacakların nasıl tanımlanacağından hangi yardım türünün yapılacağına kadar sosyal yardım alanı farklılık göstermektedir. Yoksullukla mücadelenin önemli araçlarından biri olan ve kamunun sunduğu hizmet boyutuyla sosyal yardımlar, muhtaç kişilere devlet tarafından karşılıksız olarak yapılan ayni ve nakdi transferlerdir. Bu yardımların tarihsel gerçekliği yanında özellikle günümüzde, kamu yönetimleri içindeki kapsamı, işleyişi ve etrafındaki tartışmalar da artmaktadır.

Aynı şekilde Türkiye'de de sosyal yardım politikaları; politika üretenlerin ve uygulayıcılarının da en fazla gündeminde olan konularındandır. Bunun gündeme gelişi seçim-seçmen-politikacı bağlamında sürekli var olagelen bir denklem olmakla beraber, son yıllarda sosyal yardımın Türkiye'de, iktidar-muhalefet, kamu-sivil toplum, seçmen-seçilen (temsil) bağlamında daha çok yer edinmeye başladığını söyleyebiliriz. Bunda yapılan sosyal yardımların medyatik bir durum almasının yanında daha da önemlisi, yoksulluğun yaygınlığı yanında, politikacıların seçmenlerle iletişimleri için sosyal yardımı önemsemelerinden kaynaklanmaktadır. Sonuç olarak sosyal yardımların konusu, halkın, doğal olarak da siyasilerin, bürokratların ve medyanın gündeminde olan konulardan birisi olmaya devam etmektedir.

Sosyal yardımlar, kamu yöneticilerinin özellikle vazgeçemeyeceği kamu politikalarından birisi olmaktadır. Bu yüzden önceleri sadece çok küçük bir kesime, az miktarda uygulanan sosyal yardımların kapsam alanı genişletilmiş ve hemen hemen tüm idarelerin işleme koydukları bir uygulama haline gelmiştir. Bununla birlikte bazı yöneticiler sosyal yardımı popülist söylem ifade edecek olursak bunu "oy avcılığı" olarak görürken, diğerleri yoksula katkı, bu kesimin sorunlarını dindirme olarak kabul etmektedir. Ayrıca sosyal yardımı bazı kesimler "sosyal devletin gereği" görürken, bazı kesimler de "devletin hayırseverliği" olarak kabul etmektedir.

Dünyada birçok ülkede sosyal yardım, kamuoyu oluşturan guruplardan siyasilere, bürokratlardan üniversitelere kadar toplumun ve siyasetin gündemindeydi. Bu gündem oluşturma dünyanın gelişmiş bölgelerinde uzun yıllara dayanmasına rağmen, Türkiye açısından sosyal yardımın tartışılması çok eskilere dayanmamaktadır. Türkiye'de 1990'lı yıllara kadar çok fazla eşitsizlik ve yoksulluk "siyasal görünürlük" kazanamamış; resmi ve bilim alanında da hak ettiği yeri bulamamıştır (DPT, 2004: 55). Bunda biraz da yoksulluk sorununun geleneksel değerlere ve geniş aileye havale edilmesi yatmaktadır. Türkiye'de devletin sorumluluk alanına girmesiyle ve yoksulluğun kentsel alanlarda

daha görünür olmasıyla akademik dünyanın ve siyasilerin gündemine yoksulluk sorunu ve dolayısıyla sosyal yardım daha fazla girmeye başlamıştır.

Batı'da sosyal yardım ve sosyal hizmet özellikle devlet uygulaması olarak kapitalizmle birlikte uygulama alanı bulmuştur. Fakat sanayiye bağlı kapitalizmden önce yoksullara yönelik uygulama enformel ilişkilere havale edilerek, daha çok ailenin ve sivil toplumun yardımlaşma ve dayanışma ilişkileri ile aile değerleri arasında bu yardımlar paylaşılmıştır. Yoksulluğun ve sosyal yardımın geleneksel ve modern yapısının ortaya koymanın yanında bu sorun daha çok Buğra ve Keyder'in de belirttiği gibi (2006: 9) sosyal politika, çalışma ekonomisi, çalışma ilişkileri ve endüstrileşmenin ötesinde çok fazla tartışılmamıştır. Oysa sosyal yardımın sosyal, politik, felsefi ve ideolojik temellerinin de ortaya konulması gerekir. Aksi takdirde sosyal yardım, piyasaya dâhil olma ya da sosyal yardıma mahkûm olma arasında sıkışıp kalır ve bu sorun çok dar bir çerçeveyle tanımlanır. Yine sosyal yardımın, bireyin sosyalleşmesi, dışlanması, eğitim, sağlık, konut gibi sosyal uygulamalara erişmesi, siyasal ve sosyal katılımı, insan hakları ve sosyal haklar gibi çok çeşitli ve farklı boyutlarıyla tartışılması gerekmektedir.

Sosyal devlet anlayışının hâkim olduğu ülkelerde işçilerin kendilerine, ailelerine yönelik sosyal güvenlik uygulamaları uzun yıllardan beri vardı. İşçinin hastalandığı ya da iş kazası yaşadığı durumlarda bu sosyal yardım devreye girerdi. Yine sosyal refah uygulamaları tam istihdamın var olduğu zamanlarda çok fazla sorun oluşturmamıştı. Gelişmiş bazı Batı ülkelerinde sosyal politika uygulamaları hak temelli işleyen ve vatandaşlık bağı olan herkesi kapsam içine alan uygulamalardı. Günümüzde ise gelişmiş refah devleti açısından bile bu durumun sürdürülemez olduğu genellikle kabul görmekte ve devletler bu alanda uygulamalardan en azından bazılarından çekilmek istemektedir.

Akdeniz ülkeleri için durum daha da kritiktir. Türkiye'nin de içinde bulunduğu bu ülkelerde geçmişte tam istihdam zaten söz konusu değildi. Bu ülkelerin formel piyasalarında çalışanların

durumları göreli olarak diğer kesimden daha iyi, sosyal hakları kullanmaları ise formel piyasanın dışındakilere göre daha yaygındır. Bu ülkelerde büyük bir nüfus formel piyasa dışında istihdam edilirken, enformel sektör de bu ülkelerde çok aktiftir. Ayrıca, tarımın hâlâ hissedilen ağırlığının varlığı, aile dayanışması ve köy-kent ilişkisinin mevcudiyeti, Akdeniz refahı açısından önemli parametrelerdir. Bu ülkelerde sosyal uygulamalar, hak temelli ve vatandaş temelli uygulanmayıp daha çok formel piyasada olanlara yönelik cömert uygulamalar olarak göze çarpmaktadır. Sosyal yardım ise daha çok kategorik uygulamayla yaşlılar, engelliler ve yalnız yaşayan ebeveynler ile dul kadınları hedeflemiştir. Toplumsal ilişkilerin ve sosyo-ekonomik yapının değişmesiyle 1980 sonrası refah uygulamaları yeni sorunlarla karşılaştı ve uygulama da boyut değiştirdi.

Akdeniz ülkelerinde ailedeki değişim, köyden kente göç ve yeni göçmenlerin köyle irtibatlarının zayıflaması, formel piyasa ile enformel piyasanın bulanıklaşması, formel piyasanın daraltılması, tüm bu gelişmeler yanında devletin kamu harcamalarını daraltma isteği, özelleştirme ve sosyal hizmet ve sosyal yardım alanının gittikçe sivil toplumun, özel sektörün sosyal sorumluluğuna ve enformel ilişki ağlarına indirgenmesi de bu yeni durumları açıklayan gelişmelerdir. Bu değişimin nereye doğru evrileceği, toplumda nasıl bir değişimi ve dönüşümü getireceğini zaman gösterecektir.

Küreselleşme ise geleneksel yapıları derinden sarsan bir gerçekliğe sahiptir. Bu süreçle yoksulluk birçok boyutu ile derinleşmekte, yoğunlaşmakta ve kitleleşmekte, kitleleştikçe de politika üretenlerin ve kamuoyunun gündeminde daha da fazla yer almaya devam etmektedir. Günümüz itibari ile yoksulluk sorunu hiç kimsenin göz ardı edemeyeceği boyutlara ulaşmıştır. Bundan dolayı da tüm ideoloji, paradigma ve politika üretenler, akademisyenler ve toplumun diğer kesim ve grupları tarafından sorunlaştırılan ve çözüm üretilmeye çalışılan bir alanı ifade etmektedir.

Yoksulluk da diğer alanlar gibi dinamik bir durumu ifade etmektedir. Değişimin her alanda yaşanması sosyal politikadan beklentilerin de farklılaşmasına yol açmıştır. Türkiye'de de şimdilerde daha çok benzer/toplu beklentiler yerine, farklılaşmış istekleri karşılamaya yönelik sosyal politika anlayışı benimsenmeye başlanmıştır (Koray, 2005: 30). Aynı şekilde değişen beklentileri de karşılayacak değişik mekanizmalara ya da otoritelere daha fazla ihtiyaç duyulmaktadır.

Küreselleşmenin değişimi zorlaması ve beklentilerin çeşitlenmesi ve artmasıyla beraber, sosyal politikalar konusunda bir tecrübe de oluştuğu ortadadır. Bu uygulamaları hak olarak kabul eden kesimin sayısı da bir yandan artış göstermektedir. Dolayısıyla insanların yakın tarihte sahip oldukları bu haklar ve sosyal uygulamalar, bir referans eşiği oluşturacak ve bunların kaybını, toplum hak ihlali ve kaybı olarak görecektir. Bu konuda geriye doğru gidiş ise bugün Avrupa'da ya da başka ülkelerde olduğu gibi ciddi toplumsal direnişlerle karşılaşacaktır. Küreselleşmenin dayatmasıyla sosyal uygulamalardan geriye doğru gidiş mümkün olsa da, bu süreç aynı zamanda sosyal olana ihtiyacı daha da artırmaktadır. Yani bir yandan küreselleşme süreci sosyal hizmet ve sosyal yardımları sorunlaştırırken, diğer taraftan sosyal güvenlik, istihdam, ulus devletin çözülmesi, vergilemenin zorluğu ve kendi kendini düzenleyen piyasanın varlığı gibi birçok nedenden dolayı da sosyal olana ihtiyaç artmaktadır. Bu anlamda en azından gelişmiş birçok ülke için sorun derinleştikçe, sosyal hizmet ve sosyal yardım talepleri daha fazla artacak gibi görünmektedir. Bunda ihtiyaçların ve beklentilerin artmasının etkisi de vardır. İhtiyaç olarak görülen arttıkça, ona ulaşma isteği daha da artmaktadır.

Yoksulun çok fazla, devletin ise güçsüz olduğu durumlarda az miktarda sosyal iyileştirme anlaşılabilir bir durumdur. Yaşadığımız zamanda ise devletlerin devasa bütçeleri ve harcamaları söz konusudur. Yine toplumsal sistemden yararlanarak büyük gelir elde eden, varlıklı kişilerin olduğu bir zamanda yoksulluğun kitleleşmesi ve bu kesimin temel ihtiyaçlarının dahi

karşılanmaması kabul edilebilir gözükmemektedir. Bu durumda geliri az olan ya da hiç olmayan insanların nasıl geçinecekleri konut, gıda, giyim, sağlık, eğitim hizmetlerine nasıl ulaşacakları daha fazla gündem oluşturmaktadır. Oysa günümüzde bırakalım enformel sektörde çalışan ya da işsiz kesimi, formel piyasada çalışanlar dahi birçok temel ihtiyacını karşılayamayıp, bunları ertelemektedir.

Küreselleşmeye birlikte sosyo-ekonomik yapının değişmesiyle yeni sorunlar da gündeme gelmektedir. Ülkelerin rekabeti, tarımda hızlı düşüş ve bu sektörde çalışanların vasıfsız olmaları nedeniyle yeni yoksulları oluşturduğu; teknolojik gelişme, kadınların piyasaya girmesi ve ailenin değişmesi, yaşlı oranlarının artması, esnek çalışma ve çalışan yoksulların varlığının da artmasıyla yeni sorunlar, yeni yoksullar ortaya çıkmakta ve bu alanda yapısal dönüşümler gerçekleşmektedir. Küresel gelişme ve devletlerin bundan ziyadesiyle etkilenmesi sonucunda istihdam-büyüme ile istihdam-geçim denklemi de bozulmaktadır. Bu değişimlere siyasi ideolojilerin ve iktidarların da yoksulluk ve sosyal yardım yaklaşımları etkili olmaktadır.

Liberaller sosyal yardımı ya da sosyal desteği piyasayı etkilememek şartıyla, en alttaki yoksullara yönelik boyutuyla meşru görmektedir. Ancak yoksulların kendilerinin ve çevrelerinin desteğine rağmen bu sorundan kurtarılamayanlara karşı sosyal yardımı bu kesim olumlamaktadır. Liberallerin memnun kalmadıkları nokta ise sosyal yardımın devletlerin bütçelerinde önemli bir yer tutmasıdır. Burada liberaller, sivil toplum ve özel sektörün öncelenmesi gereği üzerinde dururken, üstesinden gelinemeyen yoksulluğa; sınırlı bir şekilde, çok az miktarda ve belli süreli bir uygulama olarak bu yardımların yapılmasını istemektedir. Küresel değişim ve dönüşüm karşısında hangi siyasi iktidarın ve ideolojilerin sosyal haklarda daha sağlam durduğu ve vatandaş ile devlet ilişkilerini daha sorunsuz bir şekilde sürdürdüğü önem kazanmaktadır.

Sosyal yardımların artışına rağmen sosyal yardımları kimse ister gözükmemektedir. Liberaller bunu özel sektörün ve sivil

alanın faaliyetlerine havale ederken, muhafazakâr anlayış; aile, akraba ve komşuluk ilişkileri ile dini ve sivil yapılanmalara havale etme niyetindedir. Sosyal demokrat model ise sosyal yardımın hak temelli bir anlayışa aykırılık oluşturduğu, yoksulu damgalamaya müsait bir yapıyı temsil ettiği gerekçesiyle buna karşı çıkmaktadır. Ancak yoksullara temel gelir desteğinin sağlanmasını da daha çok bu kesim olumlarlar. Daha sonra ayrıntılandırılacağı gibi paradoks bir şekilde -sosyal yardım sosyal demokrat modelde daha az ve kısmi olarak ortaya çıkmaya başlasa da- refah modellerinin hepsi artık sosyal yardımları faal bir şekilde uygulamaktadır. Bundan dolayı sosyal yardım, çok geniş bir coğrafyada uygulama alanı bulmaktadır. Gelecekte de sosyal yardımın sahasını daraltacağına dair herhangi bir işaret gözükmemektedir. Yine küreselleşme süreci ile birlikte sosyal güvenlik[1] sistemleri tehdit altında olmasına rağmen, sosyal yardım için ayrılan bütçeler de en azından bizim gibi ülkelerde artmaktadır. Tezat gibi görünse de Bu durum devletlerin, acil ve temel ihtiyaçları karşılamak için sosyal yardımı daha fazla devreye sokmasından kaynaklanmaktadır. Ayrıca ekonomik krizler ve işsizliğin artması, dolayısıyla yoksullaşma, sosyal taleplerin artışı da, sosyal yardımların artmasını kolaylaştırmaktadır.

Türkiye'de de aynı şekilde kamu yöneticilerinin sosyal yardıma ve sosyal hizmetlere ayırdıkları bütçeler artmaktadır. Merkezi hükümet bütçesi yanında özellikle belediyelerin ve il özel idarelerinin de sosyal yardıma ayırdıkları bütçeler zamanla artış trendine girmiştir. Aynı zamanda bu artış sivil toplum ve özel sektörün bu alanda yaptıkları çalışmaların artışına paralel olarak ilerlemektedir. Yani sosyal yardım alanında tüm sektörlerin yardım faaliyetlerinin arttığı genel kabul görmektedir. Yalnızca aile, akrabalık ve komşuluk ilişkilerinin zayıflamasına paralel olarak bu alanda yardımlaşma ve dayanışmanın azaldığını bunu da bireyselleşmenin ve şehirleşmenin de desteklediği görülmektedir.

1 Arın, sosyal güvenliği; istihdam, sosyal yardımlar, sosyal sigorta, sosyal hizmetler yoluyla toplumun fertlerine haklar tanınması olarak açıklar. (Arın, 1997: 320)

Son yıllarda artan bir trend olduğu gibi gelecek yıllarda da yoksulluğun ve yoksulların durumlarına bağlı olarak sosyal yardımların çeşitleneceğini ve artacağını kestirmek zor olmasa gerek. Aynı şekilde sosyal yardımlar, hak temelli yaklaşımla, uygulama alanı bulmayıp, mevzuat gerektirdiği kadar yürütülmesine rağmen, kısmen mevzuat zorlamaları kısmen de toplumun ihtiyaçları ve siyasilerin tercihleri doğrultusunda bu yardımlar şekillenmektedir. Bu yüzden sosyal yardımlar düzensiz, belirsiz olduğu kadar; kişisel, dönemsel nitelik gösterirken, talep edenlerin de buna ulaşması daha çok ilişki ağları ve kamu yöneticilerine yakınlık bağlamında belirlenebilmektedir. Bu yüzden sosyal yardımda hak temelli yaklaşımdan bahsetmek zordur. Sosyal yardım yine bu yüzden "iane" temelinin ötesine geçememekte, hak temelli çerçeve içerisinde, geliri yeterli olmayan tüm vatandaşları kapsayan bir sosyal refah uygulaması haline gelememektedir. Bununla birlikte sosyal yardım alanında çoklu aktörlerin yer almakta olduğunu açıktır.

Bununla birlikte sosyal yardımın hangi birimin çabaları ve uygulamaları temelinde bu hizmetlerin sunulacağı yeterince tartışılmış değildir. Bu tartışmanın yetersizliği hem kamu yönetimleri için hem de sivil toplum örgütleri için söz konusudur. Özel sektör sosyal yardımlar konusunda çok daha seçici olduğu için, yaptıkları sosyal yardımları bu birimlerin piyasa koşulları bağlamında, verimlilik çerçevesinde daha fazla değerlendirmeleri söz konusudur.

Türkiye'de sosyal yardım, merkezi yönetimler ve yerel yönetimler yanında, sivil toplum, özel sektör ve diğer enformel kanallar/yapılar hesaba katıldığında ciddi oranlara ulaşmaktadır. Bununla birlikte hangi kurumun, ne kadar sosyal yardım sunacağı tartışmalara eşlik ederken, diğer taraftan kamunun sağladığı sosyal yardımlar konusunda bir yandan insanları tembelliğe sevk edeceği endişesi dile getirilirken, öbür taraftan siyasilere ve devlete bağımlılık yaptığı gibi eleştirilerle-daha çok liberallerin eleştirileri- bu durum kritik edilmektedir. Aynı zamanda sosyal yardımların insanların sorunlarına köklü çözüm

getirmediği gibi, bireyleri "süründürdüğü" ve gelecekte de kişinin kendi ayakları üzerinde duracağı kadar bir yardımı içermediği şeklinde eleştiriler olmaktadır. Bu eleştirileri ortadan kaldırma amacıyla sosyal yardımlar sosyal hizmetlerle desteklenirken, diğer yandan da sosyal yardımların etkinlik ve verimliliği gündeme gelmektedir.

Etkinlik ve verimlilik kavramlarını ön plana çıkartan günümüzdeki iktidar ilişkileri hem bireyleri korunaksız ilişkilere ve yapılara mahkum ederken hem de siyasileri siyasi popülizm adına ve seçmen kaybetmemek için sosyal yardımlara sevk etmektedir. Bununla birlikte, ekonomik kriz dönemlerinde, sosyal yardımların uygulanmasında talep/ihtiyaç boyutu artarken, bunlara yönelik bütçe sınırlandırılması da artmaktadır. Sosyal bütçe ihtiyacına yönelik baskı ile artan sosyal ihtiyacın burada nasıl dengeleneceği temel sorun olarak durmaktadır. Bu biraz yerel dinamikler yanında, küresel ve ulusal dengelerle, pazarlıklarla, müzakerelerle belirlenecek gibi durmaktadır.

Günümüzde korunaksız kalan kesimin sayısı arttıkça sosyal kesimlerin sosyal harcamaların geriye doğru gitmesine yönelik tepkileri de önem kazanmaktadır. Günümüzde ispanya, Yunanistan, İtalya ve Portekiz gibi ülkelerde sosyal harcamaların kısılmasına yönelik tepkiler de siyasileri bu alanda tasarruf yaparken daha dikkatli davranmaya zorlamaktadır.

Çalışma ile sosyal yardımların sosyal politika içindeki konumu yanında sosyal hizmetle karşılaştırılması yapılacaktır. Genellikle sosyal yardımlar tek başlarına uygulama alanı bulmaktan uzak olup, günümüzde daha çok sosyal hizmetlerle desteklenmektedir. Sosyal yardım ve sosyal hizmet birçok ülkede ve coğrafyada entegre bir şekilde planlanıp uygulanmakta, bu iki hizmet kalemi tek başlarına sosyal politikada yetersiz kalabilmektedir. Özellikle sosyal yardımın tek başına uygulaması her kesimden olumsuzluklarla nitelendirilirken, ekonomik krizlerin de yoğun yaşandığı günümüzde sosyal yardımların, sürdürülebilir olması açısından da bu durum önem kazanmaktadır. Çalışmada kamu yönetimlerinin hem Osmanlı'dan aldıkları miras hem de

Cumhuriyetin ilk yıllarından günümüze kadar evrildiği süreç ve sahip olduğu gerçeklik üzerinden bir okuma yapılacaktır.

Sosyal yardımın Batı toplumlarındaki gelişim süreci ile Batı dışı toplumlarda uygulama alanı elbette farklılık gösterecektir. Batı'da sanayileşme ile sosyal yardım ve sosyal hizmetler kurumsal boyutuyla ve kamu yönetimlerinin bu konuya yaklaşımları emek ilişkileriyle gündeme gelmiştir. Türkiye ise sanayileşme sürecine geç girmiştir. Dolayısıyla sosyal yardım ve sosyal hizmetin kamu yönetimlerinin gündemine girmesi de geç dönemde olmuştur. Bununla birlikte sosyal yardımın ortaya çıkışı ve özellikle İngiliz Yoksullar Yasası'nı tanımlamak, çalışmaya ve günümüzdeki sosyal yardımı anlamaya değer katacaktır. Bundan dolayı sosyal yardımın çerçevesi çizilirken, İngiltere'deki Yoksullar Yasası ve bazı diğer düzenlemelere değinmekte yarar umulmaktadır.

Sosyal yardımların tarihine değinirken hangi kurumların, sosyal yardımı tarihte nasıl uyguladığından hareketle bu tespit yapılacaktır. Türkiye açısından sosyal yardımların tarihine bir göz atmak, günümüz sosyal yardımlarını anlamayı kolaylaştıracaktır. Türkiye'de sosyal yardımlar konusunda, geleneksel olarak sivil toplum yanında enformel kanallar ve belediyeler de önemli aktör olmuştur. Son yıllarda merkezi yönetimler de bu konuda daha kapsamlı ve geniş kitlelere ulaşan hizmetler sunmaktadır. Çalışma ile bunlar içinde özellikle merkezi hükümetin ve yerel yönetimlerin sosyal yardımları incelemeye konu edilecektir. Böylece bu yardımların hangi mantıkla, kimler tarafından, nasıl ve hangi kapsamla sunulduğu incelenmiş olacaktır. Bunun için Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı çalışmaları özel önemdedir. Bakanlık altında sunulan bu hizmetler incelenirken bu uygulamaların mantık çerçevesine özellikle değinilecektir. Yerel yönetimlerin sosyal yardımları ise az çok birbirlerinin tekrarı gibi durmaktadır. Çalışmanın ağırlığı merkezi yönetimlerin sosyal yardımıyla yerel yönetimlerin sosyal yardım faaliyetleridir. Böylece kamu sosyal yardım politikalarının ve uygulamalarının niteliği yanında etkinlikleri de değerlendirilmeye çalışılacaktır.

Çalışma kalitatif ağırlıklı olarak yürütülecek, bahsedilen kurumlarda sosyal yardım çalışmaları eksenli değerlendirme yapılacaktır. Sosyal yardım altında yapılan tüm çalışmalarından bahsetmek bu çalışmanın sınırlarını aşabilecektir. Bunun yerine uygulama örneklerinden hareket ederek, sosyal yardımın niteliği ortaya çıkarılacaktır. Sosyal yardımın neden ortaya çıktığı, nasıl geliştiği ve gerçekleştirmek istediği hedefler bağlamında sosyal yardım değerlendirilecektir. Çalışma, sosyal yardımın nasıl ve hangi kurum tarafından yapıldığından bahsederken, hangi kurum tarafından yapılması ve nasıl yürütülmesi gerektiği sorunsalına da kapı aralayacaktır. Bu yüzden zaman zaman sorunun kökenine inerken, çözüm önerilerinden de bahsedilecektir.

Türkiye'de sosyal güvenlik şemsiyesi içinde olanlara yönelik sosyal yardımlar çalışmanın konusunu oluşturmamakta, bu yüzden çalışma hayatında ücretler bağlamında alman yardımlar kitapta incelenmeyecek ve çalışma içine dâhil edilmeyecektir. Burada daha çok devletin yoksulluğu azaltma anlamında yaptığı ayni ve nakdi yardımlar inceleme imkânı bulacaktır. Bilindiği gibi sosyal güvenlik ağı içinde çalışanlara yapılan yardımlar yoksullara yapılan yardımlarla farklılık göstermektedir. Çalışana yönelik yapılan yardımlar (bunlara sosyal yarar ya da sosyal harcama da denilmektedir ve bunlar daha çok ölüm yardımı, çeyiz yardımı/evlenme yardımı, çocuk yardımı, yol ve harcırah yardımı, emekli ikramiyesi) kanunlara, yönetmeliklere, tüzüklere, toplu sözleşmenin getirdiği yükümlülüklere, işletmelerin sosyal politikalarına göre belirlendiği gibi işverenin gönüllü olarak da verdiği yardımları kapsar. Bu yardımlar, daha düşük ücret alan çalışanın durumunun iyileştirilmesi ve sosyal denge adına yapılan uygulamaları kapsar. Kitapla daha çok yoksullara yönelik yapılan sosyal yardımlar gündeme getirilecektir.[2]

2 Yoksa sosyal yardımın çerçevesi çok daha geniştir. DDK (2009) yaptığı çalışmada da ortaya koyduğu gibi aşağıdaki alanlarda sosyal yardım söz konusudur.
- DPT Müsteşarlığı (GAP-Sosyal Destek Programı ile AB eğitim ve gençlik programları faaliyetleri)
- Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı (Çalışan çocuklara yönelik faaliyetler)
- Tarım ve Köyişleri Bakanlığı (Doğrudan gelir desteği ve tabi afetlerden zarar

Çalışma dört bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde sosyal yardımın kavramsal çerçevesi incelenecektir. Özellikle sosyal yardımın sosyal hizmetle ilişkisi bağlamından hareketle, sosyal

gören çiftçilere yönelik faaliyetleri)
- Bayındırlık ve İskân Bakanlığı (Afetlere ilişkin sosyal hizmet ve yardım faaliyetleri)
- Emniyet Genel Müdürlüğü (Mülteci, sığınmacı, yasadışı göçmenler ile çocuklara yönelik sosyal hizmet ve yardım faaliyetleri)
- Sosyal Güvenlik Kurumu-Primsiz Ödemeler Genel Müdürlüğü (65 yaş ve özürlü aylığı faaliyetleri)
- Gençlik ve Spor Genel Müdürlüğü (Gençlik ve izcilik faaliyetleri)
- Üniversiteler (Öğrencilere yönelik sosyal hizmet ve yardım faaliyetleri)
- Toplu Konut İdaresi (Alt gelir gruplarına yönelik konut faaliyetleri)

• 17 Haziran 1982 tarihinde yürürlüğe giren 2684 sayılı İlköğretim ve Ortaöğretimde Parasız Yatılı veya Burslu Öğrenci Okutma ve Bunlara Yapılacak Sosyal Yardımlara İlişkin Kanun ile ilköğretim ve orta öğretimdeki muhtaç öğrencilere parasız yatılı ve burslu okuma imkânı sağlama ve çeşitli sosyal yardımlar verme görevi Milli Eğitim Bakanlığına verilmiştir.

• 27 Mayıs 1983 tarihinde yürürlüğe giren 2828 sayılı Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Kanunu ile Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumuna (SHÇEK) yoksulluk içinde olup da temel ihtiyaçlarını karşılayamayan ve yaşamlarını sürdürmekte güçlük çeken kişi ve ailelere ayni ve nakdi yardımlarda bulunma görevi verilmiştir.

• 18 Nisan 1984 tarihinde yürürlüğe giren 227 s. Vakıflar Genel Müdürlüğü'nün Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile Vakıflar Genel Müdürlüğüne gerekli yerlerde öğrenci yurtları, aş ocağı, eğitim tesisleri açma, yönetimini sağlama, muhtaç sakat ve âmâlara aylık bağlama ile sosyal yardım ve sosyal hizmetler verme" görevleri verilmiştir.

• 14 Haziran 1986 tarihinde yürürlüğe giren 3294 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunuyla fakr-u zaruret içinde ve muhtaç durumda bulunan vatandaşlar ile Türkiye'ye kabul edilmiş veya gelmiş olan kişilere yardım etmek, sosyal adaleti pekiştirici tedbirler alarak gelir dağılımının adilane bir şekilde tevzi edilmesini sağlamak, sosyal yardımlaşma ve dayanışmayı teşvik etmek amaçları ile Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu kurulmuştur.

• 18 Haziran 1992 tarihinde yürürlüğe giren 3816 sayılı Ödeme Gücü Olmayan Vatandaşların Tedavi Giderlerinin Yeşil Kart Verilerek Devlet Tarafından Karşılanması Hakkında Kanun ile Sağlık Bakanlığına muhtaç durumdaki vatandaşlarının her türlü ayakta ve yatakta tedavi masrafları ile ilaç masraflarının karşılanması görevi verilmiştir.

• 1 Ocak 2004 tarihinde yürürlüğe giren 5102 sayılı Yüksek Öğrenim Öğrencilerine Burs, Kredi Verilmesine İlişkin Kanun ile MEB'e bağlı Yüksek Öğrenim Kredi ve Yurtlar Kurumu Genel Müdürlüğü (Yurt-kur), yurt içinde yüksek öğrenim gören muhtaç öğrencilere burs verilmesi konusunda kamu kurum ve kuruluşları içerisindeki tek yetkili kurum olarak görevlendirilmiştir.

yardımın ne olduğu, kapsamı ve farklı refah rejimlerinde nasıl algılandığı ve uygulama alanı bulduğu ortaya konulacaktır. Bu yapılırken, özellikle liberallerin yaklaşımı merkezli analizler yapılacaktır. Bu durum, liberal anlayışın dünya genelinde hâkim olmasının getirdiği bir gerçekle bağlantılıdır. Ayrıca sosyal yardımı, hem refah devletine karşı bir alternatif olarak sunması hem de sosyal yardımı sorunlaştırması anlamında liberalizm önemlidir. Liberaller, devletin bu alandan çekilmesini savunurken, piyasa ilişkilerine havale ettikleri yoksulluğu ve sosyal yardımı, piyasa başarısızlığı durumunda sivil, gönüllü ve özel sektör temsilcilerinin faaliyetlerine indirgeme gayreti içindedir. Burada liberallerin talep ettikleri çerçeveye, kamu yönetimi bağlamında değinilecektir.

Sosyal yardım, Batı ülkelerinde 1600'lü yıllardan sonra toplumun gündemine gelmiştir. Dolayısıyla kamu yönetimleri de bu anlamda Batılı boyutuyla bu tarihlerden itibaren sosyal yardımlarla ilgilenmeye başlamıştır. Kamu yönetiminin ilgi alanına yoksulluğun ve sosyal yardımın girmesi kapitalizmle eşdeğerdir denilebilir. Özellikle İngiltere'deki yoksulluk yasaları ve sonrasında gelişmeler bu yüzden çalışmaya konu edilmiştir. Günümüz açısından ise temel refah rejimlerinin sosyal yardım uygulamalarını ortaya koymak gerekmektedir. Önce Titmuss'un refah sınıflandırması daha sonra ise meşhur olmuş olan Esping-Andersen'in refah sistemleri sınıflandırmasına kısaca değinilecektir. Bu iki sisteme ek olarak Türkiye'nin içinde bulunduğu Akdeniz refahına ve sosyal politika uygulamalarına değinilmiştir. Bu refahın ayırıcı özelliği gereğince enformel sektör, aile ve akraba dayanışmasına özellikle vurgu yapılmıştır.

Liberallerin sosyal yardıma sadaka olarak yaklaşması, bu yardımlara karşı çıkanlar tarafından bu yardımların "sadaka kültürü" bağlamında değerlendirilmeye tabi tutulduğu görülmektedir. Tüm muhafazakârların bu arada İslam'ın sosyal yardıma yaklaşımın da bu kültürde/bu çerçevede değerlendirilme "gayretkeşliği" açıkça yazın dünyasında göze çarpmaktadır. Liberallerin hayırseverlik anlayışı ve sosyal yardımı vicdana havale

etme düşüncesi yanında, İslam sosyal yardımlaşma ilişkisine kısaca değinilmesi faydalı görülmüştür. Kanaatimize göre bu iki anlayışın algı, bakış açıcı, uygulama ve zorunluluk/gönüllük gibi birçok boyutuyla farklı yer yer karşıt yaklaşımları ifade ettiği yönündedir.

İkinci bölümde, sosyal refahın dönüşümü ve bu alanda yaşanan değişime değinilmiştir. Sosyal refah alanındaki bu değişim, sosyal yardıma da yansımaktadır. Sosyal yardım alanında yaşanan bu değişim ve dönüşüm küreselleşme sürecinin belirlediği, istediği ve amaçladığı çerçeveye sahiptir. Bu yüzden liberallere olan vurgu aynı zamanda küresel olana yönelik vurguyu da içermektedir. Küreselleşme süreci her ne kadar tüm ülkeleri ya da sosyal refah uygulamalarını aynı şekilde etkilemese de bu alanda belli bir standartlaşmadan bahsedilebilir. Dolayısıyla sosyal refah alanında da bu standartlaşma kendini göstermektedir. Küreselleşme sürecine ulus devletin ne kadar ve nasıl karşılık vereceği de, devletlerin tarihsel uygulamaları, toplumsal destekleri, siyasi partilerin ve toplumun sosyal refaha yaklaşımı ve ulus devletin imkânları gibi birçok unsur tarafından belirlenmektedir.

Üçüncü bölümde, Türkiye'de devletin sağladığı sosyal yardımlara değinilmiştir. Ülkede yapılan sosyal yardımlardan burada yalnızca devlet uygulaması olarak yürütülenlerden bahsedilecektir. Sivil toplum, özel sektörün ve enformel kanalların yaptıkları sosyal yardımlar ise dördüncü bölümde kısaca zikredilmiştir.

Türkiye'de kamu yönetimlerinin hem merkezi yönetimin hem de yerel yönetimlerin sosyal hizmet ve sosyal yardım alanında yetkinlik kazandıkları gerçeği, hem son yıllarda mevzuatta yaşanan artışla hem de uyulama alanlarının genişlemesi bağlamında gözden kaçmamaktadır. Burada bu iki birimin yoksullara yönelik uygulamalarında, sosyal yardım merkeze alınarak değerlendirmeler yapılacaktır. Bu yüzden yoksullara yönelik merkezi hükümetin, belediyelerin, il özel idarelerinin sosyal yardım faaliyetlerden kısa ve özet olarak bahsedilmiştir.

Son bölümde, ağırlıklı olarak refah karmasından bahsedilmiş olup, özellikle Türkiye gibi ülkelerde bu karmanın yansımalarına değinilecektir. Sivil toplum, özel sektör ve devletin bu alanda yaptığı çalışmalar birbirlerinin ne aleyhine gelişmekte ne de birbirlerine alternatif olarak duracak gözükmektedir. Ayrıca sosyal yardım alanında hiçbir kurum diğerinin boşluğunu da dolduramamaktadır. Bunların yanında çalışmanın ek kısmında sosyal yardım kanunu ile ilgili mevzuattan bahsedilmiş, bu amaçla henüz kanunlaşamayan ama hazırlanmış kanun taslağı da metne eklenmiştir. Yasanın neleri kapsadığını ortaya koyarak gelecekte yapılması düşünülen yasaya da ilham vermesi göz önünde bulundurulmuştur.

Aynı şekilde sosyal yardım, devlet tarafından yapılanlar boyutuyla tartışılırken acaba bu sosyal yardımlar merkezi yönetimlerle yerel yönetimler arasında nasıl paylaştırılacak? Ya da bu birimler içinde merkezi hükümete mi rol verilecektir? Yerel yönetim geleneği olmayan ülkelerde dahi yerel yönetimlerin önemli bir aktör olarak ortaya çıktığı ve gelecek yıllarda da bu önemlerini sürdürecekleri görülmektedir. Acaba bu kurumlardan hangisinin uygulaması verimli ve etkin olarak görülebilecektir? Bu sorunlar günümüz itibariyle önem kazanmaktadır. Çalışma da bu soruların izi sürülürken, çözüme yönelik izdüşüm de bu sorunlar tartışılırken örtük olarak kendini gösterebilecektir.

I. BÖLÜM
KAVRAMSAL ÇERÇEVE; SOSYAL YARDIM VE SOSYAL HİZMET İLİŞKİSİ

Kamu hizmetlerinden eğitim, sağlık, konut ve sosyal yardım doğrudan devletin gelir adaletini sağlamaya ya da gelir adaletindeki eşitsizliği azaltmaya yönelik olduğu zaman sosyal politikadan bahsedebiliriz. Gelirin adil bölüşümünün en önemli göstergelerinden bir tanesi de bu hizmet alanlarının yoksullara ne kadar ulaştırıldığıyla ilgilidir. Burada bu hizmet kalemlerinden özellikle sosyal yardımlara vurgu yapılacaktır. Sosyal yardım eskiden beri yoksul kesimi muhatap alan hizmet kalemidir. Bu hizmeti ağırlıklı olarak bazen sivil toplum, özel sektör, enformel sektör sağlamışken, bazen de merkezi yönetim ve yerel yönetimler sağlamıştır.

Ülkelerin ekonomik durumları nasıl olursa olsun toplumun içinde yoksul ve zengin kesim varlığını koruyarak günümüze kadar gelmiştir. Ayrıca siyasal sistemin ve sosyal yapının sosyal adalete yakınlığına ya da uzaklığına göre değişiklik gösterse de sosyal yardım sürekli var olmuştur. Aynı şekilde sosyal yardıma yaklaşım, bireylere ve topluma göre çok çeşitlilik arz

edebilmekte, ülkelerin ya da bireylerin ekonomik, sosyal ve siyasi nitelikleri kadar, ideolojik tutumları da sosyal yardıma yaklaşımı belirleyebilmektedir.

Sosyal yardım ve sosyal hizmetler belirli noktalarda benzerlikler gösterirken, bazı durumlarda da farklılıklar göstermektedir. Sosyal yardım ile sosyal hizmetlerin her ikisi de topluma sosyal güvenlik sağlamaktadır. Koşar'a ve Çengelci'ye göre sosyal yardım, sosyal hizmetin uygulama alanlarından sadece biridir (Koşar, 2000 ve Çengelci, 1996). Böylece sosyal hizmetlerin sosyal yardımları kapsadığı anlaşılmaktadır. Sosyal hizmetlerde, yeterli bir geçim kaynağı olup olmadığına bakılmaksızın, kişilerin hepsine ihtiyaç duyduğu hizmeti sunmak söz konusu iken, sosyal yardımlarda esas olan, maddi muhtaçlıktır. İki kavram arasında başka bir ayrım noktası, yardımın yapılma şekli ile ilgilidir. Bu ve buna benzer farklılıklar sosyal yardım ve sosyal hizmetin ayrı kavramlar olduğunu açıkça göstermektedir. Batı'da yoksulluğa yönelik sosyal yardım politikalarının, modern kapitalizmin ortaya çıkışından itibaren gündeme geldiği, hatta sosyal politikanın yoksulluk sorununun ele alınışıyla birlikte ortaya çıktığı ve biçimlendiği kabul görmektedir.

Sosyal yardım, kişilerin herhangi bir ücret ödemeden yaşama düzeylerini geliştirirken, diğer taraftan bu yardımların yoksulların sosyal statülerine yönelik katkısı olumlanır. Diğer taraftan, sosyal yardım ekonomik ve sosyal hayata bireyleri dâhil ederek, onların sosyal dışlanmaya uğramalarını engelleyebilmektedir. Sosyal hizmet de aynı şekilde bireylerin sosyal ve ekonomik hayata girmelerini kolaylaştıran bir hizmet alanıdır. Sosyal yardımla, diğer sosyal refah alanlarında olduğu gibi, sosyal güvenliğin üretilmesi, riskin azaltılması ve belirsizliğin ortadan kaldırılması hedeflenmektedir. Yoksullara yardımlarla az da olsa bu kesimin topluma güvenmeleri, yaşama tutunmaları ve kendileri için belirsizliğin ortadan kaldırılması söz konusu olabilmektedir.

Bu bölümde, sosyal yardımdan ne anlaşıldığını belirteceğiz. Farklı ideoloji ve düşünce yaklaşımlarının da gösterdiği

gibi kavramdan anlaşılan çerçeve değişiklik göstermektedir. Bu yüzden sosyal yardımın ne olduğu kadar, yoksulluğa yaklaşım ve devlete yüklenen anlamlarda toplum içinde farklılık göstermektedir.

Sosyal yardım, geleneksel yapının hâkim olduğu ülkelerde ve bazı gelişmiş ülkelerin geçmişlerinde sivil toplum, cemaat ve dini kuruluşlarla, akraba/komşuluk ilişkileri ile yürütülüyordu. Zamanla gelişmiş ülkelerde refahı sağlanmanın, vatandaş olmanın zorunlu sonucu olduğunun kabul edilmesiyle sosyal yardım, kamu politikaları haline gelmiştir. Ayrıca yoksulluğun toplum içinde sorun olarak algılanması, refahın artması ve toplumsal barışa katkısı için önemine binaen sosyal yardım, devlet uygulaması haline gelmiştir. Ayrıca emek sınıfının örgütlenmesi ve talepleri ile politika üretenlerin sosyal sorunlara karşı duyarlı olma zorunluluğu siyasileri, yoksullara yönelik sosyal politika üretmeye ve uygulamaya yöneltmiştir. Daha önce bahsedildiği gibi günümüzde hâkim ideoloji haline gelen liberalizmde sosyal yardım devletin, yalnızca küçük bir miktarla ve dar bir kesime, çoğu zaman da sosyal yardıma muhtaç olanların istihdam piyasasına girmelerini kolaylaştıracak ya da buna zorlayacak girişimi olarak görülmektedir. Yine yönetim anlayışındaki ve refah uygulamalarındaki geriye doğru gidişlerle irtibatlandırılan bu durumda devlet, refah devleti olmak yerine sosyal yardım devleti olarak tanımlanmaktadır. Devlet bu uygulamada daha çok mutlak yoksulluk[1] içinde olanlara karşı sosyal yardımı devreye sokmaktadır. Böylece liberallerde devletin sağladığı sosyal yardım, yoksulun kendilerinden ve çevrelerinden kaynaklı sahip olabileceği herhangi bir geliri olmayan kişi ya da kişileri hedef alır. Burada yoksula "balık tutma"yı öğretme ya da "yoksulluk tuzağı"ndan kurtarma gibi hedeflerlerle bu uygulamalar yürütülmektedir.

1 Mutlak yoksulluk ve diğer yoksulluk türleri başka bir çalışmada konu edildiği için burada sadece değinilerek geçilmiştir. Ayrıntılı araştırma yapmak isteyenler bu çalışmaya bakabilirler. (Bkz. Kesgin, 2012).

A. YOKSULLARA GELİR TRANSFERİ, YENİDEN DAĞITIM VE SOSYAL YARDIM

Sosyal yardım, bir gelir transferidir ve geliri yeniden dağıtarak yoksula temel/zorunlu geçimini sağlaması kadar bir ücret ya da ayni bir mal ödenmesidir. Zenginden yoksula yönelik bu gelir transferini refah devletinde devletin kendisi yapar. Liberallerin iddia ettikleri gibi kendini düzenleyen ya da kendiliğinden tüm bireylere refah sağlayan bir piyasanın gerçekleşmesi zor olduğu için tüm ülkelerde ve toplumlarda yoksulun olduğu gibi sosyal yardım da var olmuştur. Devletin müdahalesi anlamında sosyal yardım da bu yüzden tüm toplumlarda görülmektedir.

Devletler, piyasa düzensizliklerini aşmak için piyasaya müdahale ederken, refah devletinin müdahalesi önceleri yüzde yüz istihdam sağlama ve işçilerin ekonomik ve sosyal durumunu düzletmeyle başlamıştır. Bu müdahaleyle yoksulu, dezavantajlıları ya da toplumun alt gelir guruplarını korumada işin içine devlet girerek, sosyal yardımı gerçekleştirmiş olmaktadır.

Devlet çoğu zaman sosyal yardım müdahalesiyle, toplum içinde sosyal sınıflar arasında büyük farklar oluşmasına engel olmak, alt gelir gruplarının durumunu iyileştirmek amacıyla ve devletin toplumun geneline hizmet vermesi için bu müdahaleleri yapmıştır. Sosyal adaleti savunan anlayışa göre bir yandan piyasaya müdahale edilir, diğer taraftan devlete yeni ve sosyal anlamlar yüklenir. Bu yeni anlamlar sonucunda devletin ekonomik işlevi de genişlemiştir. Refah devletinde devletin ekonomik hayata müdahale amacı da; kamu hizmetlerinin sağlanması, bölüşüm işlevi, sosyal refahın devlet eliyle yerine getirilmesi, tam istihdamın sağlanması, ekonomik büyüme ile enflasyonun denetlendiği bir ekonomik yapının gerçekleştirilmesidir.

Liberaller ise yoksula yapılan yardımları, temel gelir sağlama işlevi, dağıtıcı adalet sorunu veya adalet sorunu olarak görmeyip, hayırseverlik faaliyetleri olarak görme eğilimdedir. Burada devletin engelli, yaşlı ve çalışamayacak kadar hasta olanlarına yönelik sosyal uygulama içinde olması düşüncesi vardır. Bu da elbette yardımları düşük ve sınırlı bir miktarda tutmaya hizmet etmektedir. Bu düşünce sosyal yardımı önce aile ve akraba

ilişkilerine, sivil topluma ve gönüllü kuruluşlara havale eder. Bu yapılar sorunun üstesinden gelemeyince bu sefer devlet devreye girer. Fakat her zaman öncelik özel kesimin ve hayırseverlerindir. Liberallere göre, devletin hayırsever gibi hareket etmesi her şeyin devletten beklenmesine yol açmış, devleti de sosyal transfer devletine çevirdiği gerekçesiyle her platformda bu durum eleştirilmiştir. Bu yüzden bu yardımlar sivil toplumun dayanışmacı ve yardımlaşmacı niteliğine indirgenir.

Bununla birlikte sosyal yardımlar, akut sorunların çözümüne dönük devreye girmektedir. Bu yardımların, delir dağılımında adaleti sağlamaya ve sosyo-ekonomik alanda eşitlik/adalet ilkelerini gerçekleştirmeye yönelik katkısı ise güçlü değildir. Bu yalnızca kişinin temel ihtiyaçlarını karşıladığı bir gelir transferidir. Yoksa sosyal yardımın yoksulluk sorununun kaynağını oluşturan ve en önemli sebeplerinden olan ekonomik hayatın düzensiz, adaletten uzak, emeğin aşırı metalaştığı bir düzleme yönelik çok fazla olumlu katkısı yoktur. Bununla beraber yoksullar için hayati derecede önemli bir uygulama olduğu da gözden kaçırılmamalıdır.

B. YARDIMLAŞMA VE DAYANIŞMA İLİŞKİLERİ

Sosyal yardımlaşma ve dayanışma ilişkileri sosyal yardımlarla aynı çerçeveye oturmamaktadır. En azından kamu yönetimlerinin sağladığı yardımlar boyutuyla sosyal yardımlar, dayanışma ve yardımlaşma açılarından değerlendirilemez. Her ne kadar toplum içinde yardımlaşmayı ve dayanışmayı teşvik etmek SYDV'nin (Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları) amaçlarından sayılsa da kamunun yaptığı yardımlar, mevzuatla -ister açık bir şekilde isterse daha esnek bir çerçevede olsun- sınırları belli, kapsamı açık bir şekilde belirlenmesi esasına dayanır. Sivil toplumun gerek bireylerin kendi vicdanlarını ve ruhlarını arındırmak için gerekse yardımlaşma ve dayanışma açısından sosyal yardımı yapıyor olsun, bunun mevzuat boyutu söz konusu değildir. Bu yardımlar, tamamen sivil toplumun kendi ilkeleri ve çalışma ilişkileri bağlamında sürdürülür ve bu yardım

gönüllü olarak, yardım yapanın isteğine bağlı bir şekilde gelişir. Aynı şekilde kamunun sağladığı sosyal yardımın kimlere, nasıl ve ne kadar verilebileceği de mevzuatla belirlenirken, sivil toplum ya da özel sektör bu alanda tamamen ayrı bir inisiyatife sahiptir. Dolayısıyla kamunun sağladığı sosyal yardımlar mevzuata uygun bir şekilde, bütçenin kamu tarafından oluşturulduğu bir gerçekliğe sahipken, özel sektör ve sivil toplumun kendi isteklerine göre oluşturdukları bir bütçeden ve gerçekleştirdikleri bir çerçeveden bahsedilir.

Yardımlaşma[2], yatay grupların ya da bireylerin kendi içinde, karşılıklı olarak yaptıkları uygulamayı gösterir. Dolayısıyla yakın ekonomik ve sosyal yapılar içindeki kişi/grupların kendi aralarındaki ilişkiyle yardımlaşma oluşur. Yoksullara yönelik yapılan sosyal yardım ise alanla verenin olduğu, alanın kendini ekonomik olarak daha altta gördüğü verenin ise daha üste durduğu bir noktadan hareketle oluşturulur. Bu işleyiş devletten bireye ya da bireyden bireye, kurumdan bireye gibi çok çeşitli şekillerde ama yönü dikey bir şekilde gelişir. Dayanışma ise bir grup içinde yer alan bireylerin aralarında veya grupların birbirleriyle olan ilişkilerinde karşılıklı yardımlaşma, işbirliği, ortak tavır ve ortak hareket etmeye bağlı olarak gelişen bağlılık duygusu olarak tanımlanabilir (Demir-Acar, 1992 Aktaran Abay, 2006: 193). Dayanışma ve yardımlaşma da karşılık ilişkisi varken, devletin sağladığı sosyal yardım da bu şekilde ya da buna benzer karşılık ilişkisi yoktur. Yapılan bir kısım sosyal yardım, sosyal hizmetle ya da istihdamla ilişkilendirilebilir. Bu ilişkilendirme, yalnızca bireyin güçlenmesini içerirken, burada sosyal

2 Burada bazı yazarlar, sosyal yardım ile sosyal yardımlaşma arasındaki benzerlikler yanında farklılıklardan da bahsetmektedir. Sosyal yardımları, resmi prosedür içinde ve resmi işleyişe sahip olarak tanımlama varken, sosyal yardımlaşma, sivil ve kendiliğinde işleyen bir mekanizma gibi görülmektedir. Ayrıca sosyal yardımın şartları önceden belirlenip bir mevzuata göre işlediği şeklinde bir yaklaşım vardır. Bkz. Arıcı, 1999; Abay, 2004. Şüphesiz kamuda dayanışma kültürüne gittikçe vurgu yapılmaktadır. Özellikle muhafazakâr siyasi anlayışta toplumsal ve geleneksel değerlere önem atfedilir. Bunların başında da toplumsal yardımlaşma ve dayanışma vardır. Organik dayanışma da bu değer tarafından destek görür.

yardıma muhtaç bireyin kendi lehine bir gelişme söz konusudur. Oysa sosyal yardımlaşma ve dayanışma da karşılıklı menfaat ilişkisi söz konusudur.

C. SOSYAL YARDIMDA TEMEL YAKLAŞIMLAR

Sosyal yardım, siyasal yapılar ve toplumlar tarafından hoş karşılanmamasına rağmen, bir sosyal uygulama olarak ve çoğu zaman başvurulan bir metot olarak karşımıza çıkmaktadır. Sosyal yardıma yönelik bu olumsuz yaklaşımın temelinde "balık tutmayı öğretme" eylemi kadar, sosyal yardımın bireyleri yoksulluktan kurtaramadığı, buna karşın kamu ya da özel kesimin bütçesi için israf anlamını içermesi gibi nedenler sayılmaktadır. Bu ve buna benzer gerekçelere rağmen sosyal yardımın varlığı kendini göstermiş, günümüzde geçmişe nazaran daha büyük bir gerçek olarak bu yardımlar belirginleşmektedir. Sosyal yardım bazen oy avcılığı şeklinde yorumlanırken, bazen yoksul kesimi denetim altına alma/bağımlı kılma ya da geçici süre için bu insanları hayata tutundurma gibi amaçlara hizmet ettiği düşünülmektedir. Bununla birlikte sosyal yardım, yoksulluğun sürecine ve niteliğine göre geçici özellik göstermeyip çoğu kez kalıcı bir yapıya sahip olabilmektedir.

Yoksulara yönelik yapılan sosyal yardımlar, pasif ve aktif uygulamalar olarak iki kısma ayrılmaktadır. Bunlardan aktif sosyal uygulamalar; yoksullara sübvansiyonların verilmesi, vergilerin buna göre düzenlenmesi, istihdamı arttırmaya yönelik projeler, destekler ve diğer istihdam destek ve önlemleri, yoksullara yönelik krediler-mikro kredi verilmesi, faizsiz kredi verilmesi-çocukların eğitim ve sağlık gereksinimlerine yönelik yardımlar, beslenmeye yönelik uygulamalar, asgari ücret uygulaması gibi sosyal refah uygulamalarını içermektedir. Pasif sosyal yardım ise, yoksulların temel ihtiyaçlarını karşılamak için doğrudan yapılan ayni ve nakdi yardımları ifade eder. Bunlar içinde para yardımı, ayni yardımlar, kira yardımı, eğitim ve sağlık yardımları, çocuk yardımı gibi kalem ve uygulamalar belirmektedir.

Refah sistemlerini ortaya koymada ülke tasnifleri belirginleşmekte ve üçlü model öne çıkmaktadır. Liberaller sosyal yardımı, bireyin kendi sorumluluğunda görerek bireyselleştirerek, ekonomik ve sosyal haklara vurgu yapmaz. Dolayısıyla liberaller haklar temelinde değil de bireysel sorumluluk çerçevesinde soruna yaklaşarak, sosyal haklara da muhalefet ederler. Onlara göre sosyal yardımla, yoksullara yardım yapıldığında bu doğal düzene aykırılık oluşturur ve piyasanın kendi kendini düzenleme imkânını ortadan kaldırır. Ahlaki olarak bu olumsuzlanır ve sosyal yardım yapıldığında, çalışmama ahlakı olumlanmış ayrıca yoksulun çalışmaması ödüllendirilmiş olur. Sosyal liberaller, bu düşünceleri biraz yumuşatarak, yoksulu piyasaya girip çalışmaya teşvik etmek amaçlı sosyal uygulamalara olumlu yaklaşırlar. Burada sosyal refaha hak temelli yaklaşılmaz, sosyal yardım da yozlaşma olarak görülür. Bu konuda esas olarak liberallerin piyasaya olan inançları vardır. Dolayısıyla piyasanın tüm sorunları çözeceğine olan inanç kendini belli eder. Bunun için çalışma çağında olan yoksullara piyasada çalışacak kadar iş olduğu ön kabulü vardır. Sadece bu kesim çalışmak istemediği için çalışma yaşamından uzaktır. Buradaki çalışmama, istenilen ve tercih edilen bir durumdur. Bu yüzden kendi tercihi ile yoksul olan bir insana karşı sosyal yardım gereksizdir.

Refah uygulamalarını belirleyecek düşünce temelini artık neolibareller oluşturduğu için liberal temelin çerçevesini iyi belirlemek gerekmektedir. Bunlara göre sosyal yardım bu anlamda sadece çalışamayacak kişilere, sivil topluma ve aile-akrabalık dayanışmasına sevk edilmelidir. Devletin esas sorumluluğu ise piyasanın işleyişinin düzgün bir seyir içinde olmasını sağlamak olmalıdır. Refah rejimlerinin sınıflandırılması için burada kısaca Titmuss'un sınıflandırmasına değinilecek olup, Esping-Andersen'in sınıflandırmasına daha sonra değinilecektir. Titmuss'un bu sınıflandırması en eski sınıflandırma olduğu için özel önemdedir. Ayrıca bunlardan başka sınıflandırmalar da mevcut olmakla birlikte, çalışmaya konu olan bu sınıflandırmalar daha kapsamlı olmasından dolayı tercih edilmiştir.

1.Refah Sistemleri ve Sosyal Yardım

Refah sistemlerinin temelinde kapitalizm yatmaktadır. Ardından İkinci Dünya Savaşı ve atan toplumsal taleplerin ve örgütlü kesimin isteklerinin devreye girmesiyle refah da kamu sisteminin bir parçası olmuştu.

Kapitalizmin ilk çıktığı yıllarda bir yandan emeğin metalaşması süreci yaşanırken, diğer taraftan geleneksel koruma zayıflıyordu. Bu geleneksel korumanın yerini de gittikçe işçilerin sosyal güvenlikleri, kurdukları yardım sandıkları gibi yeni düzenlemeler alıyordu. Refah devletleri ile birlikte sosyal korumada devletin az ya da çok aktif olduğu devletleri ifade ettiği kabul edilmiştir. Bu uygulamalarla geleneksel sosyal yardımlaşma yerini, yoksullara yönelik devletin sağladığı sosyal yardımlara bırakmıştır. Bununla geleneksel yardımseverliğin korumacılığından ve bunun belirsizliğinden devletin sağladığı yardımlara yönelik vurgu artmaya başlamıştı. Böylece daha düzenli ve belirli yardımlar gündeme geliyordu. Bu gerçeklere rağmen her devletin ve ülkenin tarihsel tecrübesi farklı bir şekilde işlemektedir. Bu yüzden tek bir refah uygulaması yerine sosyal refah devletlerden bahsedilmektedir.

Devletin, piyasanın ve ailenin konumuna göre yapılan sosyal refahın dağıtıcı rolü birçok sınıflandırmalara tabi tutulmuştur. Sınıflandırma konusunda ilk çalışmaları Lebeaux ve Wilensky yapmıştır. Bunlar, refah devletini; kalıntı ve kurumsal olarak ikiye ayırmışlardı. Sonrasında Titmuss, aşağıda bahsedildiği gibi buna endüstriyel modeli de eklemiştir. Daha sonra ise bunlardan etkilenerek Esping-Andersen refah rejimlerini yine üçlü modelle adlandırmıştı.

1.1. Kalıntı Refah Modeli (Residual Welfare)

Burada devletin sosyal hayata müdahalesi sınırlıdır. Yalnızca en alt gelir gruplarına yönelik sınırlı bir şekilde ve sınırlı miktarda müdahale vardır. Özellikle çalışma gücünden yoksun kesime yönelik uygulamalar söz konusu edilir, bunlar da son derece sınırlıdır. Yine sosyal yardım için önce piyasaya ve aileye

yönelik vurgu yapılır, eğer bu iki birim başarısız olursa devlet sosyal müdahalede bulunur. Devletin bu müdahalesi geçici ve acil durumlar için söz konusudur.

Liberal modele karşılık gelen kalıntı modeli, sosyal yardım için gelir araştırması/tüketim araştırması yapmaktadır. Araştırma sonucunda sosyal yardıma karar kılınırsa bu yardım oldukça mütevazı kalmaktadır. Burada ne evrensel bir uygulama vardır ne de endüstriyel modelde olduğu gibi sosyal sorunlarla karşılaşıldığında tazmin yükümlülüğü vardır. Ayrıca devletin istihdam sorumluluğu da olmayıp, burada piyasaya sorumluluk yüklenir. Dolayısıyla işsizlik ya da çalışan yoksul sorunu piyasa sorunu olarak algılanır. Refah uygulamaları da çoğunlukla çalışma imkânına sahip olanlara yöneliktir.

Bununla birlikte piyasa içindeki keskin rekabetten dolayı ücretler düşme eğiliminde olup, çalışan yoksulluk sıklıkla görülür. Yine refah uygulamaları orta ve üst gelir gruplarının istifadesindeyken, yoksullara ya da alt gelir gruplarına refah uygulamalarının "artık kısmı" kalmaktadır. Yoksullara ise son çare olarak minimum refah sağlanarak, çok sınırlı bir gelir desteği yapılır. Bunlar da gittikçe daha sıkı şartlara bağlanmaktadır. Son yıllarda yine bu mütevazı sosyal yardımlar piyasaya girişi desteklemek, piyasada kalanları da güçlü bir şekilde orada tutmak üzerine kurgulanıp uygulanır.

1.2. Endüstriyel Başarı-Performans Modeli (Industrial Achievement Performans)

Bu sistemde, sisteme dâhil olanlara yönelik avantaj sağlanır. Formel iş piyasasına ya da sosyal güvenlik sistemine dâhil olanlara yönelik yani prim ödeyerek katkıda bulunanlara dayanır. Sosyal haklardan faydalanmak için sosyal güvenlik sistemi içinde olmak gerekmektedir. Çalışma, performans ve prim ödeme miktarına göre sosyal refah da artmaktadır. Sosyal güvenlik dışında olanlar ise bu sistem tarafından içselleştirilmez. Refah uygulamalarının bu ülkelerde alt gelir grupları ya da istihdam piyasası dışında olanları değil de daha çok çalışanları ve sosyal güvenlik sistemi içinde olanları kapsadığı görülmektedir.

Burada geleneksel değerlere önem verilmektedir. Ailenin devamlılığı ve sürekliliği bir değer olarak desteklenmektedir. Günümüzde muhafazakâr devletler de daha fazla uygulama alanı bulmaktadır.

1.3. Kurumsal - Yeniden Bölüşüm Modeli (Institutional Redistribution)

Refah devleti gereksinimlerine uygun olarak evrensel refah sağlanır. Hak temelli yaklaşım sergilenerek evrensel bir şekilde tüm vatandaşlara yönelik refah uygulaması yapılır. Devletin geliri yeniden dağıtması ve sosyal adaleti hedeflemesi söz konusudur. Tüm vatandaşlara sunulan sosyal hizmetler, kamu hizmeti olarak görülür. Eşitlik ve adalet ilkeleri yanında tam istihdam hedefi de konulmuştur.

Refah, dağıtım ve gelir adaleti üzerine bina edilir. Yine devlet tarafından sağlanan refah, piyasadan bağımsız olarak değerlendirilmeye tabi tutulmakta ve sosyal harcamalar bu modelde yüksek tutulur. Temel sosyal risklere karşı mümkün olduğunca normal gelir düzeyinde yararlar sağlanmaya çalışılarak, vatandaş haklarına bağlı olarak vatandaş olan herkese bu yararların sağlanması hedeflenir.

D. SOSYAL YARDIM VE SOSYAL HİZMET; KARŞILIKLI ETKİLEŞİM Mİ, ZORUNLULUK MU?

"Thomas Chalmers, iki asır önce "para ve ahlak" deyişiyle devletin ayni, nakdi veya bakım olarak sunduğu yardımlar ile davranış değiştirmeye yönelik terapik ve rehabilite edici sosyal hizmet çalışmalarının bütünleştirilmesi gereğine işaret etmişti."

Koşar'ın (2000: 12) yukarda alıntılandırdığı ifadeyle, sosyal hizmetlerin ve sosyal yardımın ayrılmaması bilakis birlikte bir program dâhilinde hareket etmesinin önemine vurgu yapılmaktadır.

Sosyal hizmet ve yardım yanında, sosyal refah uygulamaları, refah rejimleri, refah devleti, sosyal devlet, sosyal politika bazen de kamu politikaları ve kamu hizmetleri gibi kavramlar çoğu zaman bilerek ya da bilmeyerek birbirlerinin yerlerine kullanılmaktadır. Oysa bu kavramlar her ne kadar birbirleri ile

çok fazla ilişkili kavramlar olsalar da birbirlerinin yerine kullanılamazlar. Bu yüzden özellikle sosyal hizmet ve sosyal yardımlar arasında ilişkiyi ortaya koyarken, farklılıklardan da bahsetmek gerekmektedir.

Sosyal yardımla sosyal hizmet bazen ilişkili bazen de birbirlerini tamamlayan kavramlardır. Genelde liberal toplumlarda sosyal yardım tek başına uygulama imkânı bulamadığı göze çarpmaktadır. Sosyal yardımın tek başına insanları yoksulluktan kurtaramadığı, bağımlılık yaptığı ve bu sosyal yardımların emek piyasasına müdahale anlamına geldiği de sıklıkla dile getirilmektedir.

Sosyal yardım, yoksulların kendi kişisel ve ailevi şartlarının katkısıyla büyüyen ve çevre şartlarından doğan veya kontrolleri dışında oluşan sorunlarının giderilmesi için yapılan "maddi yardımları" ifade eder. Bu maddi yardımlar ise nakdi olacağı gibi ayni de olabilmekte ve muhatabı da yoksullar olmaktadır.[3] Sosyal yardımların, sosyal hizmetlerden farklı olarak önleyici, koruyucu ve engelleyici boyutları çok fazla ön planda değildir. Yani sorun ortaya çıkmadan önce müdahale boyutunu sosyal hizmetler oluşturmaktadır. Sosyal yardım ise daha çok sorun ortaya çıktıktan sonra devreye girmektedir. Sosyal yardımlar yapılırken, sosyal hizmetten farklı olarak yoksulları hizmetin merkezine koyarken, sunulan hizmetlerden de herhangi bir ücret talep edilmez.

Yine sosyal yardımda, sosyal hizmetten farklı olarak tek taraflı talep edenin ya da bu hizmeti alan kişinin buna karşı herhangi bir ücret ödememesi ve devletin bunu karşılıksız sağlaması ilkesi söz konusudur.[4] Burada devletin uyguladığı sosyal yardımdan bahsedildiği için devlet bu yardımı kendi fonlarıyla

3 1986 tarihli Ayni ve Nakdi Yardım Yönetmeliği, yoksulu "kendisini, eşini ve bakmakla yükümlü olduğu çocuklarını, anne ve babasını, bulundukları mahallin hayat şartlarına göre asgari seviyede geçindirmeye yetecek geliri, malı veya kazancı bulunmama halini belirteceğini ifade etmiştir.

4 Bazen de karşılık olarak sosyal yardım yapılmaktadır. Ama buradaki karşılık yoksulun piyasaya tutundurulması, sosyal sermayesinin geliştirilmesidir. Yoksa maddi bir karşılık beklenmemektedir.

sağlar. Bazen de Türkiye örneğindeki gibi -SYDV'lerdeki gibi- yardım ve bağış da alabilmektedir.

Sosyal yardım ayni ve nakdi olarak tek taraflı yardım iken sosyal hizmet, hizmete dayalı çift taraflı bir ilişkiyi ifade eder. İki kavramın amacında da ihtiyacı giderme varken, sosyal yardımda verenin ayni ve nakdi yardımı yoksula vermesi, hizmette ise alanla veren arasında hizmet akdinin olması ve hizmete dayalı olarak ihtiyacın giderilmesi öne çıkar. Sosyal yardımda acil ihtiyaçları karşılama öne çıkarken, sosyal hizmette sosyal yardıma bağımlılıktan çıkarma da devreye girer. Sosyal hizmet ve sosyal yardımın temelinde ihtiyaç karşılama ve hizmet sunma vardır. Maddi kazanç elde etmek ya da maddi ilişki çerçevesinde yarar sağlama yoktur.

Yine sosyal yardım, büyük oranda muhatap olarak yoksullara -bu yoksullar içinde özellikle mutlak yoksullar- yönelik uygulamaları içerirken, sosyal hizmet yalnızca yoksulları hedef kitlesi olarak almayıp, dar anlamda dezavantajlılara geniş anlamada ise tüm toplum kesimlerine hitap edecek hizmet kalemlerini ifade eder.

Koşar (2000: 7, 119) sosyal refah devleti olarak adlandırılan her ülkede sosyal hizmete bağlı olarak sosyal yardımın olacağını belirterek aralarında zorunlu birlikteliğe vurgu yapmıştır. Burada yoksulun ihtiyacını karşılamak esas role sahipken, sosyal yardımın yoksulluğu engelleme hedefine çok fazla hizmet etmediği, en azından bunun günümüz dünyasında gerçekleşmediği görülmektedir. Sosyal yardımla yoksulluk sorununun hafifletilmesi, geçici olarak soruna çözüm üretilmesi ya da yoksula acil ve temel nitelikteki hizmetleri sunma hedefi vardır. Bu yüzden sosyal hizmet mesleğinin de en önemli kesimini yoksullar oluşturmuştur. Ayrıca sosyal hizmetin dezavantajlı kesim olarak gördüğü hasta, yaşlı, çocuk, sakat gibi kesimler genelde yoksul olarak görülen kesimi de oluşturmuştur.

Refah devletlerinde sosyal hizmet önem kazanırken, günümüzde sosyal politika içinde sosyal yardımlar da gittikçe önem kazanmaktadır. Birçok ülke sosyal yardımı, yoksulluk

politikalarının merkezine yerleştirmektedir. Buna geçmiş yıllarda refah devleti uygulamalarının görüldüğü devletleri de dâhil etmek gerekmektedir. Sosyal yardım bu boyutuyla yoksula gelir transferi sağlayan en önemli sosyal politikalardan birisi olarak görülmektedir. Çengelci (1993: 9) sosyal yardım ve sosyal hizmet ilişkisini şu şekilde tasnif etmiştir;

Sosyal yardım, esas itibariyle sosyal güvenlik hizmetlerinin yerine getirilmesinde kullanılan bir yöntemdir.

Sosyal yardım, sosyal hizmetler kapsamına da bir uygulama alanı ve hizmet şekli olarak girmektedir.

Sosyal yardımlarda, ilgililerin finansmana prim esasına dayalı bir şekilde herhangi bir katkıda bulunmaları söz konusu olmayıp, ihtiyaçlar karşılıksız olarak giderilmektedir.

Sosyal yardımlar, sosyal güvenlik açısından ancak kanunla düzenlenmiş oldukları ve resmi veya yarı resmi nitelikteki kuruluşlar tarafından yürütüldükleri takdirde gerçek bir sosyal güvenlik hizmeti olarak kabul edilmektedir.

Sosyal yardımlar, parasal sosyal gelirler şeklinde sunulacağı gibi ayni yardımlar ve bakım, tedavi, rehabilite etme ve yetiştirme gibi hizmet yönü ağır basan nesnel sosyal gelirler şeklinde de sunulabilmektedir.

Sosyal yardımlar, kural olarak kişilerin muhtaçlıklarının araştırılmasına ve kontrolüne dayalı olarak ve ihtiyaçların şeklini ve şiddetini ölçü alarak gerçekleşmektedir.

Sosyal yardımlar, kişileri, durumlarına ve özelliklerine göre, en kısa sürede kendi kendilerine yeterli hale getirecek muhtaçlıktan kurtarmak amacını taşımaktadır.

Sosyal yardımlarda, mahalli ölçütlere dayalı bir asgari geçim seviyesinin tespiti, hem muhtaçlık araştırması hem de yardım sağlama safhalarında dikkate alınması gereken bir kural olmaktadır.

1. Yoksula Gelir Transferi; Sosyal Yardım

Arın, sosyal yardımı şöyle tanımlar; olağanüstü bir durum nedeniyle veya sosyal güvenliğe dâhil olmadıkları için veya sosyal güvenliğe dâhil olsalar dahi, sosyal güvenliğin sağladığı emeklilik veya işsizlik ve diğer haklardan sağlanan gelir desteğinin yeterli olmaması nedeniyle kişilerin de şahsi olarak yeterli gelire de

sahip olamadıklarından dolayı yoksullara sağlanan gelir transferidir. Gelir transferi ile gelir dağılımına müdahale edilmekte ve gelir transferi ile piyasa işleyişi az da olsa yoksul lehine düzenlenmiş olmaktadır. Bu tür müdahaleler ve gelir transferi azaldıkça emek gücünün metalaşması da arttırılmış olur (Arın 1997: 330-331). Sosyal yardımı, yoksulluk sorununun çözümüne yönelik, politika, mevzuat, hizmet ve uygulamaları alanı olarak görebiliriz. Toplumda yoksul veya muhtaç durumda bulunan kişi/gruplara yönelik ekonomik ve sosyal amaçla yapılan her türlü maddi destektir. Kamu sosyal yardımı, kişilerin kendi ellerinde olmayan nedenlerle asgari seviyede dahi geçinme imkânı bulamayan bu insanları; bilimsel veriler ışığında muhtaçlık durum testleri ve gelir testleriyle belirledikten sonra, kısa sürede kendi kendilerine yeterli hale getirme amacını da taşıyan, karşılıksız parasal ve sosyal destek sağlamak için yapılan kamusal faaliyetler bütünüdür. Sosyal yardımlar, "toplumda yoksul durumda bulunan kişi/gruplara yönelik olarak daha çok ekonomik ve daha az sosyal amaçla yapılan her türlü maddi destek" olarak tanımlanmaktadır.

Çengelci (1993: 10) sosyal yardımı, bir sosyal güvenlik yöntemi ve bir sosyal hizmet alanı olup kendi ellerinde olmayan sebeplerle, mahalli ölçüler içinde asgari seviyede dahi geçinme imkânları olmayan kişileri muhtaçlık araştırmalarına dayalı olarak en kısa sürede kendi kendilerine yeterli hale getirme amacını taşıyan, karşılıksız mahiyetteki parasal ve nesnel sosyal gelir ve destek sağlayıcı kamusal faaliyetler bütünü olarak görür.

Sosyal yardım, bireyin toplum içinde varlık gösterebilmesi için temel, insani ve acil ihtiyaçlarını karşılamaya yönelmiştir. Daha çok yeme, içme, barınma ve sağlık gibi temel ihtiyaçlara yönelen sosyal yardımlar, sanayi kapitalizmi döneminde işlevlerini arttırmıştır. Her ne kadar modern devlette sosyal yardım kapsam ve işlev olarak niteliğini arttırsa da bu durum her toplumda aynı şekilde gerçekleşmemektedir. Yine sosyal yardımlar bazı ülkelerde vatandaşlık temelli olarak sağlanırken, diğer bazı ülkelerde toplumun sadece en alttaki kesimine yönelerek

sınırlı, kısmı ve son derece az kişiye (yoksula) ulaştırılan bir gerçekliğe de sahiptir.

Sosyal yardımın muhatabı olan yoksullar diğer kadim muhataplarından olan yaşlılar ve engellilerden farklılığa sahiptir. Yoksullar, ne engelliler gibi görünür ve belli nitelikteki kesimi tanımlar ne de yaşlılar gibi belli yaş grubunu ifade eder. Yine yoksullar, ne tek başına cinsiyetle ne de tek başına renk, ırk ve köken ilişkisine dayandırılmaktadır. Yoksulluk bu nitelikteki farklılıklarından dolayı kim olduklarından ne tür politikanın uygulanmasına kadar bir dizi tartışmalara eşlik etmiştir. Ayrıca yoksullar, emek piyasası bağlamında da değerlendirilerek, üzerinde daha geniş ve çaplı analizler yapılmıştır. Yoksulluğun bu ve benzeri nedenlerinden dolayı farklılık arz etmesine bağlı olarak sosyal yardım, sosyal hizmet alanı gibi emek piyasası, eğitim ve istihdam bağlamında değerlendirilmelere daha fazla muhatap olmaktadır.

Gough'a (2006: 234) göre devletin bireylere ya da ailelere yönelik doğrudan sağladığı gelir ya da hizmetin üç farklı çeşidi vardır.

1- Belirli sosyal kategori içinde tüm vatandaşlara gelir ve istihdam durumlarından bağımsız olarak dağıtılan ve beklenmedik durumlar için verilen ya da evrensel olan desteklerdir.

2- İstihdam durumuna göre ya da programda katkı payına bağlı sosyal sigorta sistemi mevcuttur. Bu iki durumda sosyal yardım az ya da çok katı bir şekilde uygulanabilir.

3- Uygunluk durumu; diğer kategorik koşulların bağlı olduğu ihtiyaç tespitine dayalı ya da gelirle bağlantılı yardımlardır. Burada yardımlar ihtiyaç tespitine dayalı ya da kaynak tespitine dayalı yardımlar olarak karşımıza çıkar. Akdeniz ülkelerinde yapılan yardımlar bu kategoride değerlendirilir.

Bu yardımlar Akdeniz ülkelerinde acil yardım olarak adlandırılır ve uzun süre yoksulluk içinde olanlara, barınma sorunu yaşayanlara, eğitim ve sağlık sektörüne ulaşmada ya da bu sektörde ihtiyaçlarını karşılayamayanlara karşı sınırlı, acil ve çoğu zaman çok fazla tekrar etmeyen bir hizmet alanıdır.

Sosyal hizmetten farklı olarak sosyal yardıma yaklaşım her zaman olumlu olmamıştır. Özellikle liberaller tembelliği ve piyasayı merkeze alarak sosyal yardıma olumsuz anlamlar yüklerken, sosyal demokratlar sosyal yardımın siyasilerin ve idarecilerin inisiyatifine terk edilmelerine, zamana ve mekâna göre değişiklik göstermesine yönelik olumsuz görüş beyan etmektedir. Ayrıca "hak temelli" uygulamaların yerine günü kurtarmaya yönelen bu tarz sosyal nitelikli uygulamaların almasına sıcak bakmazlar. Muhafazakârlar ise liberaller gibi bir yandan piyasaya müdahale etme anlamında sosyal yardıma muhalefet ederken, diğer yandan yapılan yardımların, bireyi, kamu yönetimlerinin ya da özel sektörün denetimi altına alacağını ifade ederek buna taraf olmazlar. Ayrıca eğer sosyal yardım yapılacaksa bunun daha çok sivil toplum temsilcilerine devredilmesini istemekteler ya da bu yardımları aile, akraba ve yakın ilişkilere havale etme eğilimdedir. Bununla birlikte sosyal yardım tüm bu ideolojik yapılar tarafından oranı, ölçüsü ve kapsamı farklı olmakla birlikte uygulanmaktadır. Bu da sosyal yardımın bir nevi "zorunluluk" arz etmesinden kaynaklanmaktadır.

2. Toplumsal Kalkınma ve Yetkinlik Kazandırma; Sosyal Hizmet

Sosyal hizmetler, ayni olarak sağlanan ve bedelsiz veya normal piyasa fiyatının altından daha düşük fiyattan satın alınan hizmetleri ya da kullandırılan barınma, sağlık, eğitim gibi hizmetleri karşılar (Arın, 1997: 331). Kamu, buradaki ihtiyaçları kâr etmek amacıyla ya da piyasa koşullarına göre değil toplumun ortak ihtiyaçları temelinde sağlar. Ayrıca piyasa içinde oluşan fiyatların aşağı çekilmesine yardım ederek, toplumun bu hizmetlere ulaşmasını sağlamış olur.

Sosyal Hizmetler Kanunu'nda belirtildiği gibi "sosyal hizmetler"; kişi ve ailelerin kendi bünye ve çevre şartlarından doğan veya kontrolleri dışında oluşan maddi, manevi ve sosyal yoksunluklarının giderilmesine ve ihtiyaçlarının karşılanmasına, sosyal sorunlarının önlenmesine ve çözümlenmesine yardımcı olunmasını ve hayat standartlarının iyileştirilmesi ve yükseltilmesini amaçlayan sistemli ve programlı hizmetler bütününü

ifade eder. Bu hizmetler önleyici ve koruyucu olabilirken aynı zamanda sorun ortaya çıktıktan sonra bu sorunu hafifletme, azaltma ya da etkisini ortadan kaldırmayı da kapsamaktadır. Burada maddi ya da manevi yardım yapmaktan söz etmek yerine, muhtaç kişinin ya da muhatap grubun ihtiyacının ücretli ya da ücretsiz bir şekilde hizmet sağlanarak karşılanması esastır. Sağlanan hizmet bazen piyasa değerinde ya da altında iken, bazen de ücretsiz bir şekilde yerine getirilebilmektedir. Sosyal hizmet çoğu zaman alt gelir gruplarını ya da yoksulları muhatap almakla beraber, geniş anlamıyla toplumun diğer kesimlerine yönelik hizmetleri de kapsar. Dolayısıyla muhatabı yalnızca muhtaç kişiler değildir. Sosyal yardımların aksine ücretlendirilebilen sosyal hizmetlerin, bundan dolayı piyasa değerine göre sunulması, dolayısıyla ticarileşmesi de gündeme gelebilmektedir.

Sosyal hizmetin hedefleri, amaçları ve kapsamı daha geniş olmaktadır. Sosyal hizmetin, insanın gelişmesine katkı sağlamak, bireyin toplum içinde onurlu bir şekilde var olmasına destek olmak, toplumun sorunlarını çözme ve toplumu koruma yanında, sosyal refahın gelişmesi ve gelirin adil bir şekilde dağılmasına yardımcı olma gibi çoklu boyutları vardır (Cılga, 2002). Böylece sosyal hizmet çok boyutlu, uzak hedefleri de gerçekleştirmeyi amaç edinen ve sorunun temeline inip, onu kaynağında çözmeye yönelen bir gerçekliğe sahiptir. Sosyal yardımlarda yardım daha çok nakdi olarak yerine getirilirken, sosyal hizmetlerde yardım, "hizmet" şeklinde yerine getirilmektedir (Gerek ve Oral, 2004: 43). Sosyal hizmette sağlanan hizmet karşılığı ücretlendirilebilmekteyken, sosyal yardımda herhangi bir karşılık beklenmez. Bununla birlikte sosyal yardım alan kişilerin, bağımlılıktan kurtulup kendi imkânları ile geçimlerini sağlamaları beklenir.

Sosyal hizmet, kişisel ya da sosyal içerikli her türlü engelle tek başına baş edemeyen insanın istenilen ve beklenen iyilik düzeyine ulaşmalarını sağlama amacıyla; insan hakları, adalet, eşitlik öğelerini ön plana alıp gerekli tüm kaynakları kullanarak, doğru zamanda, doğru yerde ve doğru şekilde

müdahale edilmesine odaklanan, kendine özgü bir bilgi temeli olan bir çalışmayı ifade eder. Bireylerin ve aile ile toplumun kendini iyi hissetmesi, bireyin toplumsallaşmasına katkı sağlayan bir çalışma alanıdır. Toplum içinde yer alan sosyal sorunlara karşı da duyarlı bir şekilde yoksulluk sorununu kaynağından engellemeye yönelerek, sorun ortaya çıktından sonra ise sorunu çözmeye yönelik girişim içindedir. Bunun için sosyal haklar temelinde insan haklarına saygılı bir şekilde bireyin, ailenin, toplumun ve yönetimlerin ilişkilerini geliştirmeye yönelik çaba vardır.

3. Farklılaşan Sosyal Yardım Türleri ve Farklılaşan Anlamları

Sosyal yardımlarda kişilerin güçlenmesi ve hayata dışlanmadan katılımının sağlanması amacı vardır. Burada kişilerin sosyal yardımla güçlendirilmesinin toplumu da güçlendireceğinden hareket edilmektedir. Ayrıca modern sosyal yardım, yardım etmenin toplumda zayıflık yaratacağı görüşünü reddeder (Koşar, 2000: 11). Daha önce de ifade edildiği gibi kamunun sağladığı sosyal yardımlar sosyal güvenlik sistemi içerisindeki primsiz programlardan olup çoğunlukla vergilerle finanse edilmektedir. Sosyal yardımlar, karşılıksız olarak yapılmakta ve muhtaçlık koşuluna dayanmaktadır.

Sosyal yardımın evrensel tanımı ve herkes tarafından kabul edilen bir anlam içeriği yoktur. Bununla birlikte yoksulların ve diğer sağlık, eğitim gibi temel hizmet alanlarında ihtiyaçlarının karşılayamayanlara yönelik ayni ve nakdi yardımları ifade ettiği genel kabul görür. Bu yardımlar, büyük oranda yoksullarla ilişkilendirilmiştir. Yoksullara sosyal yardımın nasıl ulaştırılacağı ve kim tarafından yapılacağının yanında, yoksulun nasıl tanımlandığının da burada önemi vardır. Buna göre sosyal yardımın çerçevesi, içeriği ve kim tarafından sunulacağı tespit edilir.

Sosyal yardımda, mutlak ya da nisbi yoksulluk içinde olanlara karşı bu kesimin temel ihtiyaçlarını karşılamayı hedeflenir ve bu hedefi gerçekleştirmek için de ayni ve nakdi yardımlar uygulamaya konulur. Sosyal yardım, asgari düzeyde de olsa kendisini ve bakmakla yükümlü olduklarını geçindirme amacıyla

toplumsal ve sosyal çevre gibi nedenlerle yoksul kalmış kişilere yönelik refah uygulamasıdır.

Türkiye'de de tam olarak herkesin mutabık olduğu bir tanım yapılamasa da resmi anlamda Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Teşvik Kanunu bağlamında tanımını ele alabiliriz. Sosyal yardıma muhtaçlık durumunu 3294 sayılı kanunla[5] sosyal güvenlik kurumlarına kayıtlı olmayan ve muhtaçlık içinde bulunan vatandaşların sosyal yardıma ihtiyaç duyacağı kabul edilmiştir. Bu muhtaçlığı, kurumlar personeli ile araştırma yapıp ortaya koymaktadır. Bu amaçla il müdürlüklerinden belediyelere, sivil toplum örgütlerinden özel sektöre kadar tüm kesimler yoksulu kendi metotlarına göre tespit edebilmektedir. Burada en önemli kriter olarak sosyal güvenlik kurumlarına kayıtlı olma ya da olmama durumudur. Daha önceleri sosyal güvenlik kurumlarına kayıtlı olup olmamaya göre muhtaçlık ve dolayısıyla sosyal yardım belirlenirken, yeni mevzuatla[6] yoksul, harcama kriterine göre belirlenebilmektedir.

Yoksulluk kriterlerinin farklılığına paralel olarak sosyal yardım farklılık arz etse de daha önce belirtildiği gibi sosyal yardımın yoksulları hedeflediği çok açıktır. Sosyal yardımı alan kişi yoksulluk kategorisine doğal olarak dâhil olmaktadır. Dünyada ve Türkiye'de sosyal yardım ve yoksulluk paralelliliğine küresel sürecin etkisi ile daha fazla tanık olunmaktadır. Yine daha önce ifade edildiği gibi sosyal yardım, merkezi devletlerin yanında yerel yönetimler ki özellikle belediyeler, sivil toplum örgütleri ve özel sektör temsilcileri tarafında artan oranda yerine getirilen hizmet alanını ifade etmektedir. Yoksul yardımları şartlı ve şartsız olabilmektedir. Geleneksel uygulamalarda karşılıksız olarak uygulanan sosyal yardımlar günümüzde gittikçe artan oranda piyasa ile ilişkilendirilmektedir.

---

5 Madde 2 - Fakrü zaruret içinde ve muhtaç durumda bulunan, kanunla kurulu sosyal güvenlik kuruluşlarına tabi olmayan ve bu kuruluşlardan aylık ve gelir almayan (...) vatandaşlar ile geçici olarak küçük bir yardım veya eğitim ve öğretim imkanı sağlanması halinde topluma faydalı hale getirilecek, üretken duruma geçirilebilecek kişiler bu kanun kapsamı içindedir.

6 5510 SGK Kanunu

Sosyal yardımlar, herhangi bir geliri olmayan bireyleri ayakta tutmaya yarayacak yardımları ifade eder ve yoksullara bir nebze olsun rahatlatma imkânı vermektedir. Buradaki amaç asgari düzeyde de olsa bir gelir desteği sağlamaktır. Dolayısıyla sosyal yardımın, bireylerin sosyal dışlanmaya düşmelerini de engelleyen bir misyonu vardır. Yoksul kişilerin hayatın dışına, dolayısıyla çalışma hayatının ve üretim ilişkisinin, yani sosyal yaşamın dışına itilmesini engelleme ve onların sosyal ve ekonomik hayata katılmalarını sağlama amacı vardır. Bu yüzden sosyal yardımlar çoğu kere iş edindirme, meslek edindirme kurslarına katılmayı, sertifika sahibi olmayı da zorunlu olarak içerirler. Bu kurslara katılmayan kişilerin ise yardımları kesintiye uğrayabilmektedir. Bununla da mümkün olan en kısa sürede yardım alma yerine, yoksulun yeniden üretken olduğu ve dolayısıyla sosyal hayata girebildiği bir imkâna kavuşturulması hedeflenir. Şenocak'ın (2009: 441) tanımladığı gibi kişinin hayata tutunma anlamında ya da hayatını devam ettirme anlamında kendini güvence altına almasıyla yeniden üretken olması ve gelir getiren bir imkâna kavuşması arasında bir bağ kurulması hedeflenmektedir.

Sosyal yardım, sanayi kapitalizmine kadar daha çok manevi tatmin, kişinin içinde bulunduğu ve acilen tatmin edilmesi gereken maddi temel ihtiyaçlarını-gıda ve yiyecek gibi-karşılamaya yönelmişken, sanayi dönemi ile artık gelir adaleti ve gelirin adil paylaşılması gibi durumları da kapsaması gündeme gelmeye başlamıştır. Refah devletlerinde ise bunun temel vatandaşlık hakkı görülmesi söz konusu olmuştur. Neo liberal politikalara geçişle birlikte sosyal yardımın yeniden eski anlamları içermeye başladığını söylemek abartı olmaz. Dolayısıyla sosyal yardım birey, devlet, toplum, ideolojiler ve üretim ilişkileri bağlamında dönemsel olarak farklı algılanıp farklı şekilde yaklaşılan, ayrıca dönem içerisinde değişik anlamlar içeren boyutları ifade etmektedir. Bu açıdan tek bir sosyal yardımdan bahsetmek mümkün değildir. Bundan dolayı tarih içinde sahip olduğu anlamların yanında temel ideolojilerin de sosyal yardıma yaklaşımlarının ortaya çıkarılması gerekmektedir.

3.1. Ayni Sosyal Yardımlar

Ayni sosyal yardımlar, en eski sosyal yardım uygulamasıdır. Başlangıçta yoksullara gıda, eşya gibi ayni yardımlar yapılırdı. İmaretlerde/aşevlerinde çorba dağıtımı, yiyecek kumanyası dağıtımı ya da ekmek dağıtımı çok eski zamanlardan beri bilinen ayni yardım türleridir. Ayni sosyal yardımlar, muhtaç bireyin mal ve malzeme cinsiyle aldığı yardımları ifade eder. Yani yiyecek, giyecek, eğitim amaçlı kırtasiye, sağlık amacıyla tıbbı teçhizat, rehabilitasyon amacıyla özellikle protez araçları gibi malları kapsar. Bu malzemelerin uygun bir yardım aracı olup olmadığı kurumun ya da bu hizmetleri sunan kişi, grupların takdirine bağlıdır.[7] Ayni nitelikli sosyal yardımlar daha çok gıda ve tıbbi amaçlı olarak yürütülmektedir. Ayrıca bu tarz yardımların günümüz şartlarında çok fazla tasvip görmediği anlaşılmaktadır. Bununla birlikte yoksul bireylerin ya da ailelerinin temel ihtiyacını karşılaması, verilen paranın başka amaçlarla kullanılmasının önüne geçilmesi, ayni yardımla verilen yardımın o ihtiyacı karşılaması hedeflenir.

Ayni yardımlar bir yandan bireyin ihtiyacını arz eksenli belirlemeyi ifade ederken, diğer yandan ayni yardımlar ihtiyaç

---

7 1986 tarihli Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Sosyal ve Ekonomik Destek Yönetmeliği göre bu tanımlar şu şekilde yapılmıştır.

Ayni Yardım: Yiyecek, giyecek, yakacak, kırtasiye, tıbbi araç-gereç ile rehabilitasyon amaçlı protez araç-gereçleri gibi sosyal inceleme raporuyla müracaatçının ihtiyacına göre verilecek mal ve malzeme yardımını,

Nakdi Yardım: Müracaatçının sosyal inceleme raporu sonucunda belirlenen ihtiyacına göre verilecek para yardımını,

Sosyal Yardım Tutarı: En yüksek Devlet memuru aylığı (ek gösterge dâhil) tutarı, (Değişik tanım: 24.04.2011 - 27914 S. R.G. Yön./1. md.)

Geçici Yardım: Sosyal ve ekonomik bir sorunun çözümünde yardımcı olabilmek amacıyla yılda bir, zaruri hallerde en çok iki defaya mahsus olmak üzere yapılacak yardımları, (Değişik tanım: 15/04/2011-27906 Yön./2.md.)

Süreli Yardım: Muhtaç kişilere karşılaştıkları hayat güçlüklerini gidermek amacıyla Kurumun bütçe imkânları ölçüsünde yapılacak yardımları,

Sosyal Hizmet Kuruluşları: 2828 sayılı Kanunun amacına ve belirtilen esaslarına uygun faaliyette bulunan; çocuk yuvaları, yetiştirme yurtları, kreş ve gündüz bakımevleri, huzurevleri, bakım ve rehabilitasyon merkezleri, çocuk ve gençlik merkezleri, kadın veya erkek konuk evleri, toplum veya aile danışma merkezleri, aile danışma ve rehabilitasyon merkezleri ve çok amaçlı sosyal hizmet kuruluşlarını ifade eder.

sahiplerine ulaştırılmadığı zaman israf olma tehlikesini içinde barındırmaktadır. Bununla birlikte bu tür yardımların avantajları da zaman zaman dile getirilmektedir. Özellikle sorunlu ailelerde bu tür yardımların kadına verilmesiyle çocukların ve ailenin diğer fertlerinin yeterli gıdayı karşılayabileceği şeklinde bir savunma ile karşılık bulmaktadır. Aile babasının alkolik, kumar düşkünü vb. olması durumunda nakdi yardıma el koyarak bu parayı alkol, kumar gibi alanlarda harcayarak aileyi temel ihtiyaçlardan mahrum etme durumunun çok zor bir ihtimal olmadığı açıktır. İşte bu ve benzeri durumlara yol açmamak adına, ayni yardımlar gittikçe yerini nakdi yardıma bırakmakla birlikte, bu nitelikteki yardımların son bulmadığı da aşikârdır.

Ayni yardımlar modern toplumlarda çok fazla tercih edilen bir uygulama olmaktan gün geçtikçe uzaklaşmaktadır. Nakdi yardımlar gerek ihtiyacın tespiti aşamasında gerekse onların ulaşım maliyetleri ile depo maliyetleri yanında idareyi gereksiz bir yükün ve verimsiz bir çabanın içine sokmaktadır. Aynı zamanda bu yardım verimsiz ve etkin olmaktan uzak bir gerçekliği ifade etmektedir. Bunların yanında yardımı alan yoksullar açısından daha görünürlük arz ettiği gibi damgalamaya[8] yol açmasıyla da onur kırıcı olarak görülmektedir.

Ayni yardım, Buğra ve Keyder'e göre (2003: 50) hem alan ne kadar yoksul olursa olsun onur kırıcı bir nitelik taşıdığı için hem de ihale açılıp satın alınması, depolanması, taşınması, yoksullara ulaştırılması -bazı durumlarda güvenlik sorunu da önem arz etmektedir- açılarından sorunludur. Ayrıca çok büyük işletme masrafları gerektirdiği için tercih edilmemekte ve yoksullara yönelik gittikçe nakdi yardım yapılmaktadır.

3.2. Nakdi Sosyal Yardımlar

Nakdi yardım adından da anlaşılacağı gibi parasal yardımları ifade eder. Dolayısıyla para ya da kolayca paraya çevrilebilecek

8 Yoksulları hedef alan programların damgalama yanında sosyal tabakalaşmayı güçlendirdiği, yoksullarla orta sınıf arasında ayrımı güçlendirdiği, sistemle hiyerarşik ve statüye bağlı olarak ikiliklere yol açtığı da belirtilmiştir (Arın, 1997: 332).

diğer yardımları da kapsar. Bu yardımlar hem muhtaç bireylere kendi ihtiyaçlarını belirleme serbestliğini vermekte hem de bireylerin bu ihtiyaçlarını ne zaman, nerede ve nasıl karşılayacağı özerkliğini sunması açılarından nakdi yardımlar günümüz dünyasında daha fazla karşılık görmektedir. Ayrıca nakdi yardım hem arz edene hem de talep edene kolaylık sağlaması açısından da daha fazla tercih edilmektedir.

Nakdi yardımların günümüz sosyal yardımları içerisinde en uygun olduğu görülmektedir. Başkalarının belirlemesi yerine yoksulların kendilerinin belirlediği ihtiyaçlarını ne zaman ve nasıl karşılayacağını da yine yoksulların kendileri karar verir.

3.3. Şartlı ve Şartsız Sosyal Yardımlar

Sosyal yardımın anlamına ve içeriğine uygun olanı sağlanan sosyal yardımların şartsız olmasıdır. Fakat özelikle liberal uygulamalar etkinlik kazandıkça bunun herhangi bir şarta dayanması da öne çıkmaktadır. Liberallerde karşılıksız yapılan yardımlar genelde, kişinin ölmeyecek kadar ya da yaşamını asgari düzeyde devam ettirecek miktarın bir kısmına karşılık gelir. Bazen bu yardımlar yapılırken eğitim, sağlık ve istihdam için eğitim/kurs şartları da getirilmektedir. Liberaller bunların içinde özellikle istihdama yönelik kursları öne çıkarırken, sosyal adalet vurgusu yerine eğitim ve diğer sosyal sermaye vurgulanır. Burada verilen eğitimler, yoksulun ödemesi gereken bir bedel olarak ifade edilmektedir.

Şartlı sosyal yardımlar son yıllarda daha fazla gündeme gelmektedir. Bunların başında mikro krediler ve şartlı nakit transferleri gelir. Türkiye'de bunların ikisi de kullanım alanına sahiptir. Mikro krediler konusunda Türkiye'de il özel idareleri yetkilendirilmişken, şartlı nakit transferini Sosyal Yardımlaşma Vakıfları yerine getirmektedir. Mikro kredi ile kadınları ve en alttaki yoksulları önceleyen sistemle, yoksulların gelir getirici bir işe sahip olmaları ve muhtaçlıktan kurtulma hedefleri vardır. Bunlara doğrudan yardım yapılmaz, bunun yerine faizli, geri ödemeli kredi imkânı sunulur.

Şartlı sosyal yardım ise Dünya Bankasının kullandığı Sosyal Riski Azaltma Projesi ile daha fazla gündeme gelmeye başlamıştır. Türkiye'de de Şartlı Nakit Transferi uygulaması yapılmaktadır. Yoksullara yapılan yardımın daha çok çocukların okula gönderilmeleri -eğitim yardımı- ya da yoksulların çocuklarına aşı yaptırmaları, düzenli sağlık kontrollerine götürülmeleri -sağlık yardımı- gibi uygulamalar yapılmaktadır.

3.4. Tazminat Karakteri Taşıyan Sosyal Yardımlarla, Koruma Karakteri Taşıyan Sosyal Yardımlar

Tazminat karakteri taşıyanlar, kamu hizmetinde çalışanlara veya kamu yararına iş yaparken zarara uğrayanlara doğrudan devlet bütçesi tarafından sağlanan yardımlar ve desteklerdir. Bu kişilerin yaralanması ya da ölmesi durumunda ailelerine ve yakınlarına verilen destekle mağdur olmaması için yapılan çabayı içerir. Muhtaç asker ailelerine yardım, istiklal madalyası sahiplerine, görevleri nedeniyle yaralanan bazı kamu görevlilerine destek, Türk kültürüne hizmet eden öğretmenlere ve ailelerine ödenen tazminat ya da aylıklar bu kapsamda değerlendirilebilir.

Koruma amaçlı sosyal yardımlar ise muhtaç ve kimsesiz engellilerin, yaşlıların, çocukların, hizmetlerle ve bazı ödemelerle devlet tarafından bu kişilerin korunması amacıyla yapılan yardımları kapsar. Yaşlı ve engellilerin 2022 sayılı Kanunla sosyal yardımla desteklenmesi, 3294 sayılı Sosyal Dayanışma ve Yardımlaşma Teşvik Kanunuyla yine yoksullara sosyal yardım sağlanır. Yeşil Kart uygulamaları, 2828 sayılı SHÇEK kanunu (şimdi Sosyal Hizmetler Kanunu), ayni ve nakdi yardım yönetmeliği kapsamında yapılan sosyal yardımlar bu kapsamda değerlendirilebilir (Koşar, 2000: 119).

Tazmin, işte çalışırken kaza geçirmeyi ya da iş yapamaz duruma gelmeyi kapsar dolayısıyla formel iş piyasasında olanlara yönelik uygulamadır. Sosyal koruma ise daha çok formel iş piyasasının dışında olan muhtaç ve dezavantajlı kişi ya da aileleri kapsama altına alır. Sosyal yardım denilince daha çok akla gelen ikincisi olmaktadır. Ayrıca sosyal koruma uygulamaları hem kapsam hem miktar hem de etki bakımından çok daha geniştir.

4. Yoksulun Hayata Tutunma Aracı Olarak Sosyal Yardım

Platon, zenginlerin ve yoksulların şehri ayrımının, kişilerin sahip olduğu özgürlükleri yok ettiğini ve düzensizliklerin temel nedenini oluşturduğunu ileri sürerken, Rousseau sınıf farkları azaltılmadan hakların eşitliğinin ve otoritenin sağlanamayacağını, Adam Smith ekonomik sistemlerin başarı ve başarısızlıklarının en yoksul yurttaşların durumunu ne ölçüde iyileştirilebildiğinin ölçülmesi gerektiği belirterek, Polanyi tümüyle serbestleşmiş piyasa sisteminin sosyal ve siyasal açıdan mümkün olmadığına işaret ederek (aktaran Şenses: 2002: 26) yoksullukla mücadele edilmesinin ve yoksulluğun insani olarak kabul edilmemesi üzerinde hareket etmektedirler. Özellikle zenginliğin ve refahın görülmemiş boyutlara ulaştığı günümüz için bunlar daha bir gerçektir. Zenginliğin küçük bir kısmı ile yapılabilecek basit bir gelir desteğiyle bu soruna çözüm getirebilecekken, bunun gerçekleşmemesi eşitsiz ve gayri insani bir gelişmenin ürünüdür.

Yoksul insanlar piyasanın dışlaması yanında aile, köy, akrabalık dayanışmasından gittikçe uzaklaşmaktadır. Gelişmiş kapitalist ülkeler içinse gittikçe daha fazla bir şekilde yalnızca devlet alternatifi kalmaktadır. Sosyal yardım bu anlamda en azından bir kısım yoksul için hayata tutunma aracıdır. Temel ihtiyaçlarını sosyal yardımlarla karşılayabilecek bu kesim bir nebze olsun bir kısım acil ve insani temel sorunlarını çözmüş olacaktır. Bu yüzden sosyal yardımın insanları sosyalleştirmesi, dışlanmayı engellemesi yanında bireylerin hayata biraz daha pozitif bakmalarını sağlamak gibi katkısı söz konusudur.

Sosyal yardım, bazen yoksulun günlük maişetini ve ihtiyacını karşılamak üzere tezahür ederken, bazen de yoksula muhtaç olmayacağı bir hayatın garantisini sunabilmektedir. Bu daha çok sosyal yardımın hak temelli olup olmadığına bağlı olarak gelişir ve değişir. Türkiye açısından sosyal yardımın hak temelli olmadığı açıktır. Sosyal yardım Türkiye'de duruma, şartlara ve bölgeye göre nitelik değiştirebilmektedir. Bazen sosyal yardımın kapsamı genişletilirken bazen de bu daralabilmektedir. Birçok durumda ise yoksul, sosyal yardıma ilişki ağları

ile ulaşılabilmektedir. Bu durum bile tek başına sosyal yardımın hak temelli nitelikten uzak olduğunu göstermesi açısından manidardır.

E. YOKSULLAR YASASI VE SOSYAL YARDIM

Yoksulluğun sosyal uygulamalarla ve istihdamla dolayısıyla piyasa ile ilişkilendirilmesi sanayi kapitalizmi dönemine denk gelmiş ve 16 yüzyıldan itibaren ise bu sorun politikacıların gündemine girmiştir. Yoksulluk ve sosyal yardım, eğitim, sağlık, konut gibi alanlardan çok daha önce gündeme gelmişti (Buğra ve Keyder, 2006: 9). Kapitalizmin geleneksel yapıyı ve üretimi çözmesi ve insanların tarımsal üretim yerine fabrikalarda çalışmaya başlaması, köylünün ücretli işçiye dönüşmesi gibi ekonomik durumlar bireyin emeğini meta ilişkisine indirdiği için bunlara bağlı olarak sosyal yapının ve işleyişin çözülmesi de bunlara eşlik etti. İlk sosyal uygulamaların devreye girmesi de kapitalizmin sürdürülebilir kılınması nedeniyle gerçekleşmiştir. Zamanla emeğin yeniden üretimi için emek kesiminin sosyal yaşantısını da düzenleyen kapitalizm diğer taraftan metalaşma eğilimini desteklemiştir. Yoksul yasaları bu değişim en önemli göstergelerindendir.

Yoksul yasaları, İngiltere'de 17. yüzyıldan itibaren toplumdaki yoksulları "korumak" için konuldu. Yoksulların çocuklarına iş sağlamayı, sakatlara yardım etmeyi, geliri olmayanları istihdam olanaklarından yararlandırmayı, tüm bu amaçlar için üst gelir guruplarından vergi alarak bunu gerçekleştirmeyi gerekli gördü. 18. yüzyıldan itibaren çalışan yoksulların ücretlerinin artırılmasına yöneldikten sonra zaman içinde değişikliklere uğrayarak kapsamlı bir sosyal yardım yasasına dönüştü ve daha sonraları da artan tepkiler sonucu uygulamadan kaldırıldı (Şenses, 2002: 34).

Geleneksel toplumlarda yerel nitelikli sosyal yardım ve sosyal hizmet bir nevi otokontrol mekanizması ile sürdürülüyordu.[9] Modern sosyal politikanın ilk önce ortaya çıktığı Batı

9 Alada'ya göre, (2007), Batı toplumlarında da büyük oranda sosyal yardımlar yerel nitelik taşıyordu. Yoksullar Yasası'nda bu durum açıkça görülmüştür.

Avrupa ülkelerinde sosyal devlet uygulamalarının tarihsel gelişiminin 1601 tarihli "Elizabeth Yoksulluk Yasası" ile başladığı söylenebilir. Bu yasa ile yoksullara dönük düzenleme devlet eliyle yapılmaya başlanmıştır. Daha doğru ifade ile modern anlamda kamu yönetiminin yoksullara dönük ilk düzenlemesi olan bu yasaya rağmen, yoksullara yönelik sorumluluklarda yine de kamuya ait çok az bir alan tayin edilmişti.

Bu yasa, engelli olmayıp çalışmayanlara karşı zor kullanıp, bu kişileri emek piyasasına dâhil etmeyi ifade etti. 1834'te çıkartılan "Yeni Kanun"a kadar yürürlükte kalmış, yeni Yoksulluk Kanunu ile yoksulların yardım alması daha da zorlaştırılmıştır. Ayrıca bu yasa ile sistem merkezileştirilmiş, böylece yerel düzeyde sistemin iyi işlemediği ve sürekli rüşvet olayının meydana geldiği eleştirileri ile sistem merkezileştirilmiştir. Ancak bu yasa ile sorun azalmamış ve yoksulların sayısında sürekli bir artış gözlenmiştir. Ayrıca bu dönemde yoksulluk politikalarını yerel yönetimler uygulamaktaydı (Dean, 1991: 24-25, 60).

Hem liberalizm hem de neo liberalizm için İngiltere uygulamaları önem arz etmektedir. Bunun için bu ülke tarihindeki yoksulluk yasalarına kısaca bakmakta fayda var. Günümüzü anlama adına da bu yasalardan bahsetmek gerekmektedir. Yoksullar yasası emeği kontrol etmenin bir yolu olarak görülmüş, yapılan yardımlar, iş piyasasına etkisiyle gündeme gelmişti. Bu yüzden çalışabilecek olanlara sosyal yardımı gündeme getirmemiş ve onların piyasa koşullarına girmelerini zorlamıştı. Bu uygulama ile hem ücretlerin düşmesi sağlanmış hem de yoksulların dilenme gibi toplum içinde hoş olmayan ve toplumu rahatsız eden bu duruma son verilmek istenmiştir. Bu yasalar, aynı zamanda insanı, özellikle yoksulu işgücü olarak nitelendiren yasa olmalarıyla göze çarpar.

Yasalarla muhtaç durumda olan yaşlı, öksüz, engelli ve hastalara yardım, insaniyet namına gerekli görülürken, çalışabilecek durumda olanlara sanayi, piyasa ve üretim adına müdahale edilmemesi ve yardım yapılmaması gereği üzerinden hareket

edildi. Çalışma gücüne sahip olduğu tespit edilen işsizin iş bulması ve çalışmasının gereği vurgulandı.

Yoksulluk sorununun, toplumun aynı zamanda kamunun gündemine girmesiyle sosyal yardımların nasıl yapılacağı ve kimlere yönelik olacağı da tartışma konusu olmuştur. ABD'de 1898 yılında açılan "Sosyal Yardım Okulu" bu anlayışın ürünü olarak ortaya çıkmış, bununla sosyal yardım faaliyet alanında meslek elemanlarının yetiştirilmesi amaçlanmıştır (Çengelci, 1993: 11). Bu ilk yıllarda yapılan uygulamaların modern sosyal güvenliğe ve uygulamalara geçişte sağladığı yarar gereği bu dönemin ayrıntılı incelenmesinde yarar vardır.

1. 1601 Yoksullar Yasası

Yoksul kişilerin görüntüleriyle ya da yaptıklarıyla çevrelerine zarar vermemesi için önlemlerin alınmasının gerekliliği klasik dönemlerde düşünüldü. Toplum düzenini sağlamak için resmi makamlar konuya el attı. Elizabeth dönemi Yoksulluk Yasası bunlardan birisidir. İkametgâh esasına dayandırılan ve yerel nitelikli olan bu yasanın[10] kapsamı zamanla genişletilmiştir. İkamet esaslı yardım, hemşehri ilişkisinin de en eski göstergesidir. Bu yasayla sosyal yardım aile, akraba ve komşuluk ilişkisinden geri alınarak toplumun, yerel birimlerin yetkisine girdi.

Tarihin her devrinde yoksullara yönelik yardım yapılmasına rağmen kanuni çözümler bağlamında kalıcı, standartlara bağlı ve kapsamlı yardımlar kamu yönetimi eliyle ilk defa bu dönemde yapılmıştır. Kraliçe Elizabeth yönetimi altında hayata geçirilen 1601 tarihli Yoksulluk Kanunu bu anlamda öncü bir düzenlemedir. Bu yasa eski yoksulluk yasası (old poor law) olarak da meşhur olmuştu. Ayrıca bu uygulamalar zamanla ortaya

10 Belediyeler harcamalarını yerel halktan alınacak bağış ve vergilerle karşılamak suretiyle çalışamayacak durumdaki yoksullara (yaşlılar, körler, sağırlar, çocuklu anneler,) yardımda bulunacak, kimsesiz çocuklar ve yaşlılar için barınaklar inşa edecekti. Kısasa her Parish, kendi bölgesinde çalışabilir durumda olan kimselere is bulmak, yaslı ve sakatlar için yoksul evleri isletmek, bakımsız kalmış çocukların çıraklık eğitimlerini üstlenmekten sorumluydu.

çıkacak olan sosyal güvenlik için bir temel oluşturmuş denilebilir (Çengelci, 1993: 10, 12).

Yoksullara yardım, Hıristiyanlık öğretisine dayanan bireysel sorumluluktan çıkmış ve toplumun gündemine oturmuştu. Feodal üretimden sanayi üretimine geçişle birlikte yoksulluk ve yoksulluğa yönelik uygulamalar, yardımlar ve diğer müdahaleler toplumsallık kazanmaya, toplumun ve yöneticilerin gündemine girmeye bağlamıştı. Bu kanunla yoksul kesime ne kadar yardım yapılacağı kararlaştırılarak, en düşük ücretin üzerine çıkmayan bir yardım sağlama hedeflendi. Ayrıca bu yardımlardan Parish adı verilen yerel yönetim kurumları sorumlu tutulmuştu. Bu yıllarda ulusal bir standart yerine yerel uygulamalar ağırlığını hissettirmişti. Bu kanun yoksulları üçe ayırmıştı.

İlk grupta, yoksulluğu eskiden beri toplum tarafından kabul edilmiş olanlar yer alır. Bunlar; sakat, kör, kendi elinde olmayan nedenlerle işsiz kalanlar ve çalışamayanlar. Bunlara barınma yanında yiyecek yardımı da yapılmıştır.

İkinci grup, herhangi bir engeli olmayan ve çalışabilecek güçte ve kuvvette olanlardan oluşmuş ve bunların kamusal işlerde çalıştırılması kabul edilerek, çalışmak istemeyenlerin zorla çalıştırılması ve bunlara gerekirse ceza verilmesi benimsenmişti.

Bu gruptakiler ise kimsesiz yetim, öksüz çocuklardan oluşmuştur. Bu çocukların yetimhanelerde (Orphanages) barındırılması, bunlara eğitim verilmesi kararlaştırılmıştı.

Yaşlılar, körler, sağırlar, diğer özürlüler ve çocuklu anneler gibi çalışamayacak durumda olan yoksulların ise kentlerde Almshouse (Düşkünler Evi) denilen mekânlarda barındırılması öngörülmüştü.

Yoksullar Yasasına göre, sağlam bedenli yoksullara iş bulunacak, çalışmayanlar ise cezalandırılacak, birinci grupta olanlar, bakımevlerine yollanacaktı. Çocuklar açısından ise anne babaları, ya da büyükanne ve babaları tarafından bakılmayan yani ailesinin sahip çıkmadığı bu kişiler, erkeklerin 24 yaşına, kızların ise 21 yaşına kadar ya da evlenene kadar çırak olarak zanaatçıların yanına verilmesi öngörüldü. Daha sonra geçinecek

kadar ücreti olmayanların ücretlerini devletin tamamlamasının duyulmasıyla işçi ücretleri çok düşmüştü. Devletin ödemesi gereken miktar da artış göstermişti (Kongar, 1978: 175).

Yasayla ailesi ve yakın çevresi olanlara yardım sağlanması yasaklanmış, yakın akraba ve ailenin bu kişilere bakması esas olarak benimsenmişti. Dolayısıyla yoksulluk sorununu bu birimlerin sorumluluğunda görme anlayışı vardı. Ayrıca bu yasanın hedef kitlesini de çalışmayacak ve çevrenin bakımında mahrum yoksullar oluşturmaktaydı.

Bu yasa kente doğru artan göç neticesinde, işçi hareketliliği ve ekonomik dalgalanmalar sonucunda ciddi eleştiriler almıştı ve liberallerle muhafazakâr düşünürler bu sistemi ciddi eleştirilere tabi tuttular. Yaklaşık iki yüz yıl yürürlükte kaldıktan sonra yerine 1834 tarihinde çıkartılan, yardım almayı oldukça zorlaştıran yasayla en eski yoksullar yasası yürürlükten kaldırılmış oldu.

İngilizler çalışmadan kendilerine yetecek kadar geliri olmayan herkesi yoksul görüyordu. Burada esas olarak toprak sahibi olmayan herkes yoksul kabul edilirdi. Yoksullar halkan, sıradan insanlardı. Toplum yaşlı, engelli ve öksüzlerin bakımını üstlenmişti ama çalışabilecek durumda olup da çalışamayanlar vardı. Bu yoksullara yönelik dilenciliğin men edilmesi ve bu dilenciliğin tekrarlanması halinde ölüm cezasına çarptırılma gibi ağır cezalar uygulanıyordu. (Polanyi, 2003: 138). Gücü-kuvveti yerinde olanlara kilisenin iş bulması ve bu işlerde yoksulların çalışması da öngörülüyordu. Bu önlemlerin masrafları kiliseye aitti ve kilise yerel vergilerle bunu karşılıyordu. Bu vergi, mal sahiplerine, mülkü kiralayanlara, ev ve toprağı kullanan herkese yönelik ve yerel olarak her kilisenin kendi bölgesinde uygulanıyordu. Kendi mıntıkasında, gücü-kuvveti yerinde olanları çalıştırma yöntemlerine sahip olması, bunun için bir yoksulluk evi bulundurulmasını zorunlu kılınıyordu. Burada öksüz yetim ve bakıma muhtaçları barındırmak yanında çıraklık eğitimini de söz konusuydu. Her kilisenin kendi vergi ölçütlerinde, yoksulların cenazelerini de kaldırmak görevleri vardı.

Bununla birlikte birçok kilise bölgesinde yoksullar evi yoktu ve çıraklık eğitimi de yapılamıyordu. Yerel vergiden kaçınmanın yollarına vatandaş her fırsatta başvuruyordu. Polanyi (2003: 138) İngiltere genelinde Yoksullar Yasası görevlisi olarak on altı bin çalışandan bahsetmektedir. Bu insanlar yoksullar evi olanakları ile birçok menfaate kavuşmuşken, yine de yoksullar evi istenileni vermiyordu. Bununla birlikte profesyonel kilise mıntıkaları hem iş bulmada hem de işleyişte yararlı çabalar sağlıyordu. Ama buralar diğer profesyonel düşkünlerce istilaya da uğruyordu. Sonrasında ise İskân ve Tehcir Yasası çıkartıldı ve iş bulmak için yer değiştirme ve hareketlilik önlendi. Ancak patronaj ilişkisine sahip olanlar, kiliseye sığınarak başka kilise bölgelerine sığınabilirdi. Yasa önünde herkes eşitti ama iş seçme ve yer değiştirme konusuna gelince herkes özgür değildi.

2. 1662 İskân/İkamet Kanunu

Eski yasalar, kişilerin yerleşecek yeri seçememeleri konusu idareleri de toplumu da sıkıntıya sokuyordu. Bu yasa ile bu durum kısmen ortadan kaldırıldı. Yine bu yasa mahallelere yeni gelen kişilerin, yerleşmelerine ancak senede on sterlin karşılığında ev kiralamalarına veya bu parayı depozito olarak yatırmaları karşılığında iskân veriyordu. Yoksulların bir *Parish*'ten diğerine bölgeler arası göçünü önlemek amacını taşıyan bu yasa, bir kasabaya yeni gelenlerin kasabaya yük olma ihtimali varsa, bir başka ifade ile yoksul yardımı talep eder konumdaysa, gelişlerinden itibaren kırk gün içinde son yerleşme yeri olan kasabaya zorunlu olarak gönderilmelerini hükme bağlıyordu. (Polanyi, 2003: 294; Hobsbawm, 1987:76-77). Yoksul 'istilasını' önlemek amacıyla 1662'de Yerleşim Yasası'nı çıkartanlar, yoksulların bulundukları kasabalardan kovulmalarını da hükme bağlıyordu

Yoksullardan ücret alınmasıyla da amaç vatandaşların serbestçe göç etmesini kayıt altına almak hem de on sterlin veremeyecek kadar yoksul olanların o mahalleden ayrılmasını temin etmekti. Zamanla sertifika sistemine geçilerek göç eden kişilere mahalle yönetimince muhtaç olmaları durumunda yardım sağlanacağı garantisi istendi. (Frienlander'dan aktaran Çengelci, 1993:

29) Bu durum haliyle işgücü ve sermayenin serbest dolaşımını engellediği gerekçesiyle liberaller tarafından kıyasıya eleştirildi.

İngilizler, yoksula yardımı merkeze almamışlardı. Bu yasaları da feodal tarımsal üretimden sonra sanayinin talep ettiği iş arzını ve işçi talebini karşılamak amacıyla yürürlüğe koydular. İstihdam ve emek sorununun hal edilmesi ve çalışanların sanayi kapitalizminin hizmetine sunulması gerekiyordu. Bu anlamda topraktan ve köyden kopan yoksullar, emek kesimini oluşturmaktaydı. Bu yüzden bu yasalar sanayi kapitalizminin ihtiyaç duyduğu emeği de ifade etti. Oysa bu yıllarda yoksullar kolaylıkla fabrikalarda çalışmayıp, kilise yardımları ile geçiniyordu. Bu duruma yoksulluk yasaları müdahale ederek, yoksulların çalışma hayatına girmesini "zorlamayı" getirdi.

3. Gilbert Yasası

1782 Gilbert Yasası (Gilbert Act), kendinden önceki mevzuatta yer alan yasaların ikamet şartı hariç tüm maddelerini yumuşatmıştır. Yasa P*arish*'lere kendi aralarında birlik kurma olanağı tanıyordu. Bu yasa bazı koşullar altında engelli olmayanlar da dahil olmak üzere para ve yardım yapılmasına izin vermişti. Ayrıca koşulları tuttuğu zaman tüm çalışma evlerini (workhouse) hem çocukları hem de sakatları buralara kabul ederek onlara açık kurumlar haline getirdi. Bu evler geçmiş zamanlarda çalışma evinden ziyade sürgün evi haline gelmişti ve hapishaneyi çağrıştırıyordu (Rasanvallon, 2004: 120). Gilbert Act ile çalışabilir durumda olan yoksulu yoksul evine göndermeyip iş bulana kadar çalışma evleri sınırları içinde bu kişinin çalışması sağlanmaya çalışmıştır.

Yoksulların emek piyasasına girmesini kolaylaştırmak ve onların çalışmalarını teşvik etmek ve çalışmamaları nedeniyle oluşan ahlaki çürümüşlüklerinin önüne geçmek amacıyla çalışma evleri (workhouse) yapıldı. Çalışmamayı hastalık olarak gören bu zihniyet bir nevi bu evleri tedavi merkezleri olarak kullandı. (Buğra, 2010: 26)

Çalışma evlerinde tutulan oksullar, bu yıllarda yerel olarak örgütleniyor ve birlik oluşturuyordu. Bunun sonucunda bölgesel

ölçek ön plana çıkarak, küçük Parish'ler birleşmeye gidiyordu. Tarımsal yapıdaki köklü değişimler devam ediyor, diğer taraftan sanayinin talep ettiği işgücüne ihtiyaç da artıyordu. Bu uygulamalar kırsal hayatta olan ekonomik grupların da ilgisini çekmeye başlamıştı. Bu gelişmenin de tetiklemesiyle yardımlar yerel düzeyden bölgesel düzeye kaydırılmıştı. Sonraki yıllarda Gilbert Yasasının da etkisini ortadan kaldıracak yeni durumlar meydana gelmeye başlamıştı.

4. Speenhamland Yasası Ya da Yardım Sistemi

İngiltere'de esasında bu yasa geçici tedbir olarak düşünüldü. Oysa 1795 tarihli bu yasa yoksullara yardım politikasının yönünü değiştirmişti. Ekonomik kriz ve yoksulluğun çok fazla arttığı bir dönemde çıkartılan bu yasa, herkese asgari geçim hakkı tanımıştı. Kişi olarak ihtiyacının bir kısmını karşılıyorsa geri kalanını toplum tamamlamalı görüşü benimsenmiş ve toplumun bunu tamamlaması ilkesi benimsenmişti. Bu da, ilk güvenceli asgari gelir girişimi olarak tarihe geçer. Burada buğday fiyatına ve sahip olunan çocuk sayısına oranlanmış bir yardım düzenlenmişti. Bu girişimler yoksul kesimin durumunda iyileşme sağladıysa da tarım ücretlerinde genel bir düşüşe yol açmıştı (Rasanvallon, 2004: 120).

Karl Polanyi, Speenhamland Yasası için Büyük Dönüşüm'de bir bölüm ayırmıştır. Buna göre (2003: 125-130), sanayi döneminin en canlı zamanlarında 1785'ten 1834'e kadar İngiltere'de bir emek piyasasının oluşmamasını bu yasaya bağladı. Ona göre özgür piyasanın sağladığı yarar, açtığı sosyal yaralarını kapamaya yetmiyordu. 1795 yılında yürürlüğe giren bu yasa ile belirli bir asgari gelir sağlanması için ekmek fiyatlarına göre düzenlenen bir ölçüte göre çalışanların ücretlerinin desteklenmesine karar verildi. Bu "yaşam hakkı"nı ifade eden ekonomik ve sosyal bir buluştu. Aile fertlerinin yardım kapsamına alınması ile de aile, yoksul yardımının temel birimi haline geliyordu. Bu sistemle yoksullara kazançlarından bağımsız olarak belirli bir asgari gelir sağlanmış olunacaktı. Ücret gelirleri, sistemde öngörülen oranın altına düştüğünde bu durum yoksul yardımıyla

takviye edilecekti. Böylece ücret destekleri genelleşmiş oldu ve bunula aile yardımı uygulandı. Bu yasayla sadece düşkünlerevi (poorhouse) "sakinleri" değil, dışındaki yoksullar da yardım kapsamına alındı.

"Yaşama hakkı" ilkesi gereğince, bu yasayla hiç kimsenin aç kalmaktan korkması gerekmeyecek, ne kadar az kazanırsa kazansın Parish ona bakmakla yükümlü olacaktı. Sonuçta bu yasa yürürlükte kaldığı müddetçe emek piyasasının oluşmasını engelledi. Bu da yeni oluşan sanayi kapitalistinin hiç işine gelmiyordu. Bu durum ekonomik olarak geçinen bir bireyi "piyasa düzenine kimsenin sokamayacak" olmasından kaynaklanmıştı. Yasaya göre aile gelirini sağlayamadığı durumlarda, işi olan biri bile yardıma hak kazanıyordu. Bu dönem, üretimin fazlalığının olduğu yerde açlığa da iğrenç bir şekilde yaklaşan zihni üretti. Bu yasa ile ücret genelleşmiş, yaşama hakkı garantiye alınmış, aile yardımı da buna eklemlenmişti. Yine bu yasa hiç kimsenin açlıktan korkmak durumunda olmadığı, ne kadar az kazanırsa kazansın, kilisenin ona ve ailesine bakmakla yükümlü olduğu ilkesini getirmişti. (Polanyi, 2003: 140)

Polanyi'ye göre, yoksullukla ve zenginliğin birlikte var olacağı ve birlikte yürümesi gibi anlaşılmaz bir gerçekliği ifade ederken, bu dönemin insanı bunu kabul edemez bulmuştu. Yasa ile çalıştığı halde yoksulluktan çıkamayan yoksulların sefaletle karşılaşması engellenmek istenmişti. Oysa yasanın suiistimale uğradığı kısa sürede anlaşıldı. Bununla işveren ücretleri düşük gösterip kalan farkı kamu bütçesinden karşılama yoluna gitmişti. "Bir kere yardım alan sürekli alır" düşüncesi gerçek çıkmaya başlamıştı. Bunun neticesinde kamunun destekleme ücreti her geçen gün zora girdi. Yoksullar Yasasının kötü uygulanışı, proletaryanın emeği ile geçimini sağlamasını zorlaştırıyordu. Mali önlemlerle uygulanan "yaşama hakkı" sonuçta yardıma koştuğu insanların felaketine yol açtı. (Polanyi: 2003: 129-130).

Speenhamland'ın amacı halktan insanların yoksullaşmasını önlemekti veya bunu yavaşlatmaktı. Tam tersi bir sonuç ortaya çıkmıştı. Polanyi, bu dönemlerin önemi olarak en fazla üzerinde

durduğu nokta, günümüze kadar etkisini sürdüren iktisatçıların o dönemlerde ortaya çıkmasıdır. Ayrıca bu iktisatçıların zihinlerini oluşturan parametrelerin de bu uygulamalardan kaynaklandığını belirtmesidir. Bu dönemin ve uygulamaların önemi, Bentham, Burke, Godwin, Malthus, Ricardo, Marx, Robert ve Owen, Mill, Darwin, Spencer gibi düşünürlerin düşüncelerini bu dönemin biçimlendirmesi olarak gördü (Polanyi, 2003: 133-134). Ardından Yoksullar Yasası reformu da bu düşünceleri etkilemiştir. Politik iktisat bu vesileyle hayatımıza girdi.

Speenhamland'ın yükünü büyük oranda mülk sahipleri, toprak sahipleri ödedi. Vergi sahipleri bu işin bedelini ödemiş gibi gözükürken, çiftçiler vergi iadesinden yararlanabiliyordu. Bu yasanın bir başarısı da ücretleri geçim düzeyinin altına düşürmemesi olarak görülmesidir. Bununla birlikte yoksulları çalışmamaya teşvik ettiği ve bu kesimi emek piyasasının dışına çıkardığı şeklinde eleştirilere konu edilmişti.

5. 1834 Tarihli Yoksullar Yasası Reformu

Bu yasayla toprağa bağlılık, ikamet şartı ortadan kaldırıldı. Yardım da merkezi olarak tasarlanıp birleştirilmişti. Bununla birlikte sistem bu şekilde daha seçici hale geldi. Bu yasa ile emek piyasası oluşmaya başlamış, fiyatı düşük de olsa emeğini satmak zorunda kalan proletarya doğmaya başlamıştı. 1846 tarihli Buğday Yasasının yürürlükten kaldırılmasıyla İngiltere liberalizme doğru yol almaya başlamıştı. (Rosanvallon, 2004: 120-121)

1601 tarihli Yasayı rafa kaldıran bu yasa ile yoksulların çalıştırıldığı kurumlar dışında verilen tüm sosyal yardımlar kaldırılıyordu. Bu kurumlardaki çalışma koşullarına ise zor şartlar getirildi. Yaşlı ve hastalar haricinde yani çalışabilir gücü olanlara karşı en düşük işçi ücretinin altında yardım yapılması kararlaştırıldı. Burada yardımın işgücünü engellememesi ve emek piyasasını olumsuz etkilememesi hedeflenmiştir. Çalışabilir kişilerin yoksul evi ya da ıslah evinde en düşük ücretin altında çalışma şartları oluşturularak, bu kişilerin buralarda istihdam edilmeleri sağlanmıştı. Burada artık kapitalizmin kendini belirginleştirmesiyle çalışmaya ve üretmeye vurgu arttı. Bununla aynı

zamanda sistemin merkezileşmesi sağlanmıştır. İşçilerin bölgesel hareketliliğini sağlamak, rüşveti engellemek ve yapının işleyişini etkin kılmak amacıyla bu düzenleme yapılmıştır (Hay, Evans, Barr'dan aktaran Gül, 2004). Düzenleme ile karşılıksız yardım almanın olumsuzlanması, çalışabilecek gücü olanların iş piyasasına zorla dâhil edilmesi ve yardımın çok düşük miktarda, çalışamayacak kesimle sınırlandırılması söz konusu olmuştu. Bu yasa sosyal yardım almayı zorlaşırken, daha sıkı bir gelir testi ile soysal yardım yapılmasını zor şartlara bağladı. Sosyal yardım alan insan sayısı bu yasa sonrasında oldukça azalmıştır.

Buna göre toplum şu gruplara ayrılıyordu;

1- Güçsüz\aciz yoksullar, düşkünler evi (almshouses) veya yardım evleri dışında verilen yardımlar (outdoor reliefs) aracılığı ile yardım edilen, çalışamayacak durumda olan hasta ve yaşlı kimseler.

2- İkinci grup çalışabilir acizler (paupers)

3- Çalışabilir durumda olan fakat çalışmayanlar olarak düşünülüyordu. (Kovancı, 2003).

Bu yasanın da ömrü uzun olmadı. Daha önceki yasalar bir nevi sosyal hakların güçlenmesine yönelik vurgu yaparken bu yasa, sosyal yardımın sınırlarını ve alanını son derece daraltmıştı. Yoksulların en muhtaç olanlarına verilen yardımlar "yoksullar evindekiler" dışındaki tüm yardımlar ortadan kaldırıldı. Bazı yoksullar, "yoksullar evi"ne sığınamayacak kadar gurur sahibi olup bunlar en çok mağdur durumda olanlardı. Yoksul evinde, zor çalışma koşullarıyla gerçek muhtacın ortaya çıkarılması hedeflendi. Yoksul evi de aylak yoksula karşı, zenginlik ve refahla aralarındaki bağı güçlendirmek için yoksulluğa karşı kurumsal çözümdü. (Dean, 1991: 41)

Bu yasa ile yoksulluk bireylerin sorumluluğuna havale edildi ve bireysel sorumluluk ilkesi hâkim bir ideoloji haline geldi. Yoksullara yönelik bir yardım yapılacaksa bu kamunun sorumluluğunda değil bireylerin ya da gönüllü yapıların sorumluluğunda yapılmalıydı.

Daha sonra İngiltere'de 1901 yılında savaşta ölenlerin geride bıraktığı dulların ve yetimlerin bakılması ve korunması sorumluluğunun devlete ait olduğu fikrine dayanan bir sosyal yardım programına başlanmıştı. 1908 yılında "Yaşlı Sosyal Yardımları Kanunu" ile 70 yaşın üstüdeki kişilerin ihtiyaç durumlarının tespitine yönelik bir kontrole dayanılarak merkezi idare tarafından sağlanacak sosyal yardımlardan faydalandırılmaları hüküm altına alınmıştı (Çengelci, 1993: 12). İngiltere, kadim olarak yoksullar iki kategori olarak ele alınmakta ve yardımlar da hak edenler ve hak etmeyenler seklinde ayrılmaktaydı.

6. Beveridge Raporu

Beveridge raporu modern sosyal güvenliğe götüren en önemli adımlardan kabul edilmektedir. 1942 yılında hazırlanan bu rapora göre, sosyal sigorta ve sosyal yardım bütünleşik bir program içinde değerlendirilmiş, ayrıca bunun da ulus sınırları içinde planlanması ve uygulanması üzerinde durulmuştu. Buna göre "aileden kaynaklı sosyal sorunları engelleme ve yoksullukla mücadele aileye yapılan yardımlarla önlenmelidir", "işsizlik hükümetin kararları çerçevesinde önlenmeli" denilerek devlete bu konuda önemli bir görev verilmişti. Toplumun tüm üyelerini kapsayacak şekilde sağlık hizmeti verilmesi gerektiği üzerinde de durulmuştur. Ayrıca rapor, geliri olmayan muhtaçlara da özel bağımlılıklarından kaynaklı durumlar nedeniyle asgari düzeyde de olsa geçinemeyenlere belirli bir oran dâhilinde sağlanacak olan sosyal gelirden faydalanması gereğine değinmişti. (Çengelci, 1993: 13-14). Rapor, sosyal riskler olarak hastalık, dul kalma, işsizlik emeklilik gibi durumları belirtmişti.

F. TEMEL VATANDAŞ GELİRİ

Temel vatandaşlık geliri, yoksullara yardımın insan odaklı olarak sunulmasına doğru eğilimi destekleyen önemli bir çerçevedir. Bu gelirin üç yüzyılı aşan bir tartışmaya da katkı sağlaması anlamında önemi ortadadır.

Temel gelir ya da vatandaşlık gelirini Buğra ve Keyder (2006: 16) şöyle tanımlamaktadır:[11] Toplumun bütün fertlerine, çalışma hayatındaki geçmiş ve şimdiki konumlarından bağımsız olarak yapılacak düzenli nakit transferlerini içeren bir sosyal politika uygulamasıdır. Bu transfer, zengin ve fakir ayrımı yapılmadan tüm kesimleri kapsarken, yapılan gelir transferinde geliri belli sınır üzerinde olanlardan bu gelirin vergilerle geri alınmasını ifade etmektedir. Bu sistem ihtiyaç tespitine gereksinim duymaması nedeniyle yoksulluk sorununda önemli bir dışlamaya yol açabilecek damgalama da bu uygulamada söz konusu olmayacaktır. İnsanı aşağılamadan ve dışlamadan sosyal hak olarak bu çabanın desteklenmesi önem kazanmaktadır. Ayrıca bu uygulama bürokratik, idari süreçleri de ortadan kaldırdığı için maliyetleri de azaltmakta olup, amaçlanan uygulamanın etkin ve insani olmasıdır. Bu gelirin evrensellikle sunulması, sosyal demokrat modele uygun düşmektedir. Diğer sosyal yardım sistemlerine köklü bir alternatif oluşturması yanında aynı zamanda insan onurunu koruduğu da belirtilmiştir. Sosyal güvenlik sistemleri yoksulluğu ortadan kaldırmamakta sadece etkisini azaltmakta ve hafifletmektedir. Vatandaş geliri ile desteklenmeyen sosyal güvenlik uygulamaları bu amaca hizmet etmekten uzaktır. Bu uygulamayla sosyal güvenliğin çoğunlukla dışarıda bıraktığı yoksulları da kapsam altına alma söz konusudur.

Vatandaşlık geliri 18. ve 19 yüzyılda da hararetli tartışmalara konu olmuştur. Paine, yoksullara yönelik sosyal uygulamanın sadaka olarak değil de bir hak olarak verilmesi gerektiğinden hareketle çocuk yardımları, yaşlılara yönelik sosyal emeklilik,

11 Temel gelir kavramı, daha geniş olarak şöyle tanımlanmaktadır. Bir toplumda yaşayan bütün insanlara, çalışma hayatındaki bugünkü veya geçmişteki yerlerinden bağımsız olarak, sadece toplumun bir ferdi oldukları için, koşulsuz olarak sağlanan düzenli bir nakit gelirini ifade eder Buğra ve Keyder (2007: 8). Burada emeğe verilen değer yerini insana verilen değerlere bırakmıştır. Küresel Vatandaşlık Geliri Ağı'nın (BIEN, Basic Income Earth Network) bu çerçevede çalışmaları vardır. Bunlar emeği vurgulamak yerine insan vurgusuyla insanların piyasaya mahkûm olmadan temel geçimlerini sağlamasını amaçlar. Bu anlayış "çalışmayana, işsiz güçsüze ekmek yok, yardım da yok" mantığını da reddeden bir çerçeveyi tanımlar.

eğitim ve sağlık hizmetlerinden yararlanma hakkı, evlilik, doğum ve ölüm durumlarında yapılacak nakit transferlerine değinir. Yirmi bir yaşına gelen herkese önemli tutarda bir meblağın vatandaşlık geliri olarak verilmesi gereğini belirtir. Bu düşünceyi farklı bir biçimde tartışan ve öneriler getiren başka kişiler de vardı. Bunların başında Thomas Spence, Charles Fourier, Joseph Charlier gibi kişiler de yoksullukla mücadele bağlamında benzer yaklaşımlar getirmişti. (Buğra 2010: 55)

Standing (2007: 20), temel geliri açıklarken üç temel göstergeden bahsetmektedir. Bunlar;

Temel gelir, ekonomik ve sosyal haklarla açıklanır. Başkalarına da sorumluluk yükleyen, esasında tüm kesimlere sosyal sorumluluk yükleyen bir hakkı ifade eder. Bu hak koşulsuz olarak gerçekleştirilir. Bu hak belli başlı başka şartları ifade etmez, sadece hakkı tanımlar. Dolayısıyla şart ve koşullar ileri sürülmemelidir.

Temel gelir desteğinde temel güvence sağlanmalıdır. Güvence temelli olmasıyla o güvencenin jestten ibaret olmaması da demektir. Kişi toplum içinde yaşarken, bu gelirin rasyonel seçim yapmasını sağlayacak kadar olmalıdır. Bu yüzden güvencenin temel ve anlamlı olmasından bahseder.

Temel gelirden bahsedilmesi için gelirin, paternalist bir yaklaşımla verilmemesi gerekir. Bu gelir yandaşlık, hayır hasenat, keyfi bir jest olarak verilmemelidir. O gelir size ve siz tarafından nasıl kullanılacağını yalnızca sizin karar verebileceğiniz bir karara saygıyı ifade eder. Temel gelir bireysel ve eşit olmalıdır. Özürlü ve zayıf olup da özel ihtiyaçları olan kişilere ilave ödemeler yapılmalıdır. Yine insanlara rasyonel bireysel tercih yapmaya imkân veren bir biçimde verilmelidir.

Temel gelir, aynı zamanda küreselleşmenin ortaya çıkardığı sosyal ve ekonomik sorunları önleyici bir tedbir olarak düşünülmesi yanında yine süreç içinde yaşadığımız köklü dönüşümler içinde, kadınların ekonomik hayata girmesi, çocuk, eş ve diğer bakıma muhtaçların bakım sorununa karşı da bireyi garantiye alan bir sistem olarak değerlendirilmiştir. Yine piyasa

işleyişinin getirdiği ensek çalışma hayatına karşı da bir güvence olduğu ifade edilmiştir. Sürekli iş, emekliliği sağlayan iş ya da kişiyi sosyal güvenceye alan iş imkânı artık çok mümkün görünmemektedir. İşsizliğin sadece kriz dönemlerinde ya da kamu sektörü dışındakileri kapsayacak bir gelişme olmadığı, herkesin her an işsizlik sorunu ile karşılaşabileceği bundan dolayı da temel vatandaşlık gelirine herkesin sahip olması gereğinden hareket edilmiştir.

Bunun yanında şehirlerde artan bireyselleşme, yalnızlaşma ve aile sorunları da aile ve akraba ile komşuluk ilişkilerinin eskisi kadar güvence sağlayamadığı görülmektedir. Enformel ilişki ağları gün geçtikçe zayıflamakta ve etkinliğini azaltmaktadır. Emekliliğin artık zorlaşması ve geç emekliliğe doğru yol alındığı gibi diğer faktörler göz önüne alındığında temel vatandaş gelirinin esasında toplumun tüm kesimleri için "garanti" sağlayacağı görülmektedir. İş piyasası artık eskisi gibi stabil/dengeli değildir. Bundan dolayı zaman zaman eskiden iyi gelire sahip olanlar da sosyal yardıma muhtaç olabilecek duruma düşebilmektedir. Yani yoksulluk, işsizlik ve mahrumiyet herkesin kapısını çalabilecek durumlar olup, temel vatandaşlık geliri herkes için avantajı ifade edebilecek bir düzenlemedir.

Yoksullar için önemli olan sosyal yardımın; konut, sosyal çevre, sosyal ve kültürel yaşama katılmada sağladığı faydalar vardır. Sosyal yardımın vatandaşlık geliri olarak düzenlenmesi durumunda, bu yardımların düzensizliğini, dar kapsamını ve bu alanda var olan kayırmacılık tartışmalarını da ortadan kaldırma potansiyeline sahiptir. Bu biraz da Buğra ve Keyder'in belirttiği gibi (2006: 17), sosyal yardımların cömert mi cimri, soysal-ekonomik hayatın metalaşmaya ve ticarileşmeye yol açıp açmayacağı gibi değerlendirmeleri içermelidir. Ayrıca ihtiyaç tespitinin yapılıp yapılmayacağını, sosyal temelli temel ihtiyaçların hak temelli mi yoksa piyasa ilişkileri ile değerlendirilmeye sahip olacağını da bu vatandaşlık geliri temelinde değerlendirmek gerekir.

Benassi ve Mingione (2007: 285), minimum gelir desteğiyle, bir tarafta gönüllü müdahalenin özerkliği ve tikelciliği ile diğer

tarafta güçlük içerisinde tüm fertlere koruma garantisinin verilmesinin arasındaki gerilimin kademeli olarak azalacağını belirtir. Bu gelir desteğinin sorunları çözme kapasitesinin uzun yıllar alacağını da ayrıca vurgular.

Burada doğal olarak asgari yaşam desteği ya da temel vatandaşlık geliri tartışmalı bir konudur. Aynı şekilde temel gelir desteğini her ülke kendi deneyimi ve yapısına uygun olarak yürütebilme esnekliğine sahip olacaktır. Temel gelir belirlenirken, "yoksulluk eşiği"nden hareket edilebilir. Böylece bu eşiğin altında gelire sahip bireylere ya da hanelere yönelik vatandaş geliri desteği yapılabilir. Buğra ve Sınmazdemir (2007: 107) temel vatandaş gelirinin "mali kaynak yetersizliği ile gündeme gelemeyeceğini" belirtenlere karşı bunu şu şekilde savunmaktadır:

"İnsanların, sadakaya muhtaç zavallılar, potansiyel suçlular, şiddet failleri veya kurbanları olmaktan çıkıp modern bir topumun sosyal haklarına sahip bireyleri haline gelmelerine yardım edebilecek bir sosyal politika uygulaması için, GSMH'nın en az yüzde 0.06'sına, en fazla yüzde 2'sine eşit bir kaynak ayırmayı reddetmek gerçekçi bulunabilir mi? Aynı amaç için, bütçe giderlerinin en az yüzde 0.10, en fazla yüzde 3.14'ünü ayırmayı reddetmek ne ölçüde gerçekçidir? Özellikle bu harcamaların SYDTF ve 2022 s. Kanun kapsamında yapılan sosyal harcamaların bir kısmının yerini alabileceği düşünülürse, nakit gelir desteği politikasının bir kısmının kaynak yetersizliği yüzünden karşı çıkılmasının epeyce temelsiz olduğu kolayca görülebilir."

Bu destek bireylerin ne kadar düşük ücretle yoksulluktan kurtarılacağım içerir. Ayrıca temel gelir yalnızca yoksulluktan kurtarmaz aynı zamanda kişiyi özgür de kılar. Yine bu değerlendirme temel gelirin adalet ilkesi gereğince yapılması ifade eder. Ayrıca bu gelirin mali külfetinden dolayı uygulanamaz ve sürdürülemez olduğunu karşı mümkünlüğü de ortaya koymaktadır.

1. Sosyal Yardıma Alternatif Bir Yaklaşım; Temel Gelir Desteği

Temel gelir desteği piyasa, devlet ve aile ilişkilerinde köklü değişikliklerin gündeme geldiği bir dönemde önem kazandı. Devletin gerekli sosyal uygulamaları içeremediği, ailenin dönüşüm

içine girdiği ve piyasanın yetersiz olduğu bir düzlemde temel gelir desteği tartışılmaya başlandı.

Yapısal bazı gelişmelerin sonucunda sosyal yardım, özellikle Fransa'da 1988'de uygulamaya konulan, Topluma Entegrasyonu Sağlamaya Yönelik Asgari Gelir Desteği türünden uygulamalar sosyal politikaların odağında yer almaya başladı. (Sareceno, Ferrera, Matsaganis'den Aktaran, Buğra ve Keyder, 2003: 15) Buradaki gelir desteği istihdamdan sapmaların artması, işsizliğin önemli boyutlara ulaşması ve yapısal sorunların etkilerinin daha fazla gözükmeye başladığı bir dönemde ortaya çıkmıştı. İşsizliğin artık geçici olmadığının anlaşılması da gelir desteği uygulamasının yürürlüğe girmesinde etkili oldu. Bu uygulamanın amacı da sistemin piyasa ilişkileri aracılığıyla dışladığı insanları sosyal politikayla tekrar sisteme dâhil etmek olmuştur. (Buğra ve Keyder, 2003: 15)

Yine sosyal devlet kavramı geliştikçe sosyal güvenlik ve temel sosyal güvence de vatandaşların temel hakkı olarak görüldü. Bu bağlamda vatandaşlara sosyal güvenlik ve sosyal refah bağlamında sunulan sosyal yardımın yerini "kamu desteği", "temel vatandaşlık geliri", "asgari bir düzey" vb. isimlerle bunun yerini alması gerektiği belirtildi. İnsani yaşam için temel bir sınır belirlenmesi ve belirlenen bu miktara tüm vatandaşların temel bir hak olarak sahip olması öngörüldü.

Bu sınıra Koray (2005: 95) "asgari bir düzey" derken, Standing ve birçok yazar bu durumda temel vatandaşlık geliri"nden (Standing, 2007) bahsetmektedir. Bunun temelinde asgari yaşam desteği sağlama, fırsat eşitliğine katkı, toplumsal eşitsizliği törpüleme, gelirin adil dağılımına yönelik çabaya katkı gibi birçok amaca hizmet etme mantığı yatar. Bu durum liberaller anlayış için piyasanın daha düzgün işlemesi, nitelikli eleman ihtiyacının karşılanması ve emeğin yeniden üretilmesi şeklinde bir faydayı getirecekken, sosyal adaletçi anlayışta daha çok, temel insani değer ve ihtiyaçları karşılama yanında eşitliğe bir katkı sağlama amacını ifade eder.

Sosyal devlet uygulamalarının devreye girmesiyle ülkeler kendi vatandaşlarına "vatandaş temelli" olarak asgari düzeyde de olsa temel ihtiyaç konularında yaşam desteği sundu. Barınma, eğitim, sağlık, istihdam ya da sosyal yardım konularında alt sınırda da olsa bu hizmetleri sağladı.

Yoksulluğu azaltmak ve orta-uzun vadede tamamen bitirmek tüm uluslar arası güçlerin, ulus devletlerin ve sosyal politikaların hedeflerindendir. Aynı şekilde bu hedefleri gerçekleştirmek için birçok formel ve enformel refah uygulamaları devreye sokulmaktadır. Yine bu hedefi gerçekleştirmek için sosyal yardım, sosyal hizmet, vatandaş temelli yaklaşımlar arasındaki ilişkiler de tartışılmaktadır. Sosyal yardım vatandaş temelli gelir desteği arasındaki ilişki de benzer şekilde sosyal politikanın gündemindedir. Sosyal yardım daha çok yoksulluğu azaltmak ve etkilerini hafifletmek için devreye sokulurken, temel vatandaşlık gelirinin yoksulluğu tamamen ortadan kaldıracak bir uygulama olarak görülmektedir. Bu ilişkiyi ortaya çıkarmak için sosyal yardımla temel vatandaş geliri arasındaki ilişkiye bakmak gerekmektedir.

Sosyal yardım kısmi olarak, hak edenleri, daha çok çalışamayacak olanları kapsar ve bu sınırlı, cüz'i olarak uygulanırken, vatandaş temelli gelir desteğinin evrensel, süre sınırı olmadan, kapsamlı olması esastır. Sosyal yardım çoğu yerde ve zamanda refah uygulaması olarak patronaj ilişkileri ile yürüyen, siyasilerin ya da enformel ağların insiyatifi ile gelişen ve kime, nasıl ve ne miktarda verileceği belirsiz olan uygulamayı ifade etmesine rağmen, vatandaş temelli yaklaşımda hak temelli, tüm yoksul kesime -belli gelirin altındaki tüm insanlara- miktarı belli bir uygulamayı ifade eder. Bu yüzden daha evrenselci, daha hak temelli ve yoksulluğu uzun vadede tamamen ortadan kaldırmayı amaçlayan bir yaklaşımdır.

Standing (2007: 34, 35), temel gelir desteğinin avantajlarından bahsederken,[12] insanlığın ve sosyal politikanın en önemli

12 Ayrıca toplum içinde yapılacak yeni bir düzenlemenin toplumda bazı kişi ya da kesimler tarafından çeşitli nedenlerden dolayı istenmediği ve eleştirildiğini belirtir. Hirschman (Aktaran Standing), *"her yeni fikrin ortaya çıktığında tarihsel olarak üç tür tepkiyle karşılaştığını ifade eder. Birinci teori boşu boşunalık*

sorunu olan yoksulluğu ortadan kaldırabileceğini belirtir. İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi tarafından da bunun garanti altına alındığını belirtir.[13] Gerçek temel gelirle, insanların desteklediğini ve bu destekle insan onuruna ve özgürlüğüne bir katkı sağlanacağını belirtir. Bununla birçok insanın kendi hayatı üzerinde daha fazla kontrolü alacağını da ayrıca ekler. Böylece kişinin kendi hayatını kendinin yaşamasına imkân verilecektir. Zamanın değerli olduğundan dolayı zamanı kişi kendisi belirleyecek ve özgür bir şekilde nasıl değerlendireceğine yine kendisi karar verecektir. Yine temel gelir desteği ile ya da vatandaş geliri uygulamasıyla sosyal yardım, yoksulluk ve işsizlik tuzaklarının ortadan kalkacağını belirtir.

İnsel'de (2007: 48) belli bir asgari seviyenin altında kalan herkesin vatandaş veya o toplumda yaşayan bir kişi olarak yine o toplumda yaşaması sonucu sahip olacağı vatandaşlık gelirinin toplumu sadece bireylerin toplamı olarak gören iktisat ideolojine karşı toplumu siyasal bir ortaklık olarak gören ve bu ortak yaşamı vurgulayan önemli bir düzenleme olduğunu vurgular. Vatandaş gelirinin böylece sadece yoksullukla mücadele olmayıp, onu içeren ve aynı zamanda onu da aşan siyasi bir proje olduğunu belirtir.

Ayrıca bu düzenlemeyle siyasi manipülasyon, paternalizm ve iktidara göre değişen yardımlar ve bunların da çerçevesi ortadan kalkmış olacaktır. Bu yardımlara kimlerin nasıl ve ne

---

tepkisidir. İşe yaramaz ve yaramayacaktır tepkisi, ikincisi tehlikeye atma iddiası. Peki, oldu, ama bunu uygulamaya sokarsan şunu tehlikeye atacaksın. Üçüncüsü ise yan etkisi iddiası. Önerdiğin şeyin istenmeyen sonuçları aslında elde edeceğin faydayı yok edecektir." Standing'de temel gelir desteği sağlanabileceğini bunun da "mümkünün kölesi olmayan imkânsızın efendileri" tarafından uygulama bulacağını belirtir (Standing, 2007: 36). Bu yenilikçi fikirlerin, mümkün olana odaklanan insanların ürettiği fikirleri olmayıp, insanların imkânsız dedikleri şeyleri yapmayı hayal edenlerin fikirleriyle bunun sağlanacağını belirtmiştir. Buğra ve Sınmazdemir'de (2007: 97) yoksulluk sorununun ciddiyeti karşısındaki yapılması gerekenin, imkânsızlıkları öne çıkarmak değil, zorlukları aşacak kurumsal tahayyüleyi harekete geçirmek olduğunu belirtmiştir.

13 İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi 23/3. "Herkesin kendisi ve ailesi için insan onuruna yaraşır ve gerekirse her türlü sosyal koruma önlemleriyle desteklenmiş bir yaşam sağlayacak adil ve elverişli bir ücrete hakkı vardır."

kadarı ile karar verdikleri bizi ciddi anlamda paternalizme götürür. Bunu engellemenin yolu da anayasa garantisine alınmış, miktarı ve kapsamı da yarı bağımsız kurullar tarafından belirlenen bir çerçevede bu gelir desteğinin sağlanması, siyasi manipülasyonu ve paternalizmi ortadan kaldırabilecek bir düzenlemedir. Siyasi paternalizmin yardım alanı o kişiye ya da siyasiye bağımlı kılabilme potansiyeli yüksektir.

Temel vatandaşlık gelirinin Akdeniz ülkeleri için bir başka önemi de bu ülkelerde yaygın olan kayıt dışı ekonominin kontrol altına alınmasına yardım edecek bir düzenleme olmasıdır. Bu düzenleme, hem kayıt dışı ekonominin haksız rekabeti ile karşı karşıya gelen işverenler açısından hem vergi ve prim kaçakları nedeniyle gelir zararına uğrayan kamu maliyesi hem de ülkenin dış ticaret ilişkileri açısından olumlu gelişmedir (Buğra ve Sınmazdemir, 2007: 94). Kayıt dışında çalışan istismarı da böylece önlenmiş olur.

Yoksula sağlanan bu sosyal yardımın asgari düzeyini ifade eden gelir desteğinin miktarının ne olacağı tartışma konusudur. Sorun; kabul edilebilir, makul görünen asgari gelir düzeyinin herkesin mutabık olduğu bir çerçevesinin olmamasıdır. Bu yüzden sosyal yardımlarla, asgari gelir toplumdan topluma, ülkeden ülkeye değişiklik göstermektedir. Ayrıca daha önce de bahsedildiği gibi bu miktar ulusal, yerel ve küresel aktörlerin uzlaşmaları ve çatışmaları merkezli belirlenmektedir.

Buğra ve Sınmazdemir (2007: 112) SYDV ve 2022 sayılı Kanun kapsamında yapılan sosyal yardımların ve acil durum yardımlarının vatandaş temelli geliri ifade eden çağrışımlar olduğunu, temel gelir desteği altlığının da bu tecrübeden yararlanarak yapılabileceğini belirtir. Bu kesimlere dönük uygulama nakit gelir desteği anlamını içerdiğini belirtir.

Tüm bu ve benzeri olumlu yaklaşımların yanında Türkiye gibi ülkelerde Buğra ve Keyder'in de belirttiği gibi (2003: 43), devletten iş ve rant beklentisi ile devletin küçültülmesi ve kamu kaynaklarının popülist bir şekilde harcanmaması gibi neo liberal söylemeler birlikte popülerlik kazanmaktadır. Bu yüzden

neo liberal söylem ve algı, sosyal yardımın vatandaş temelli ve temel gelir desteği ile sürdürülmesinin önündeki en büyük engel olarak görülmektedir.

Ayrıca temel gelir desteğine öncelikli yoksul vatandaş karşı çıkmaktadır. Zaten siyasilerin bu konuda tutumları ortadadır. Halktan böyle bir destek ya da bazı siyasiler için de bunun zorlamayı içermemesi nedeniyle, onları temel gelir desteğini uygulaması konusunda zorlamamaktadır. Bu yüzden Türkiye'de bunun öncelikli olarak yoksulun talebi olarak ortaya çıkması ve bunun öncelikli olarak yoksullar tarafından talep edilmesi gerekir. Aksi takdirde demokratik yönetimleri zorlamayan bir unsurun geçerlilik kazanması da oldukça zor gözükmektedir.

2. Sosyal Yardım ve Temel Gelir Desteği İlişkisi

Daha önce belirtildiği gibi sosyal yardımlar eski zamanlardan günümüze kadar uygulama alanı bulmuştur. Yine bu sosyal yardım sivil toplumdan, aile ve akrabalık ilişkilerine, mahalle dayanışmasından merkezi ve yerel yönetimlere kadar birçok kurum ve kuruluş tarafından sunulan bir hizmet olmuştur. Oysa asgari gelir tartışmaları, yeni gündeme gelen ve akademik dünyada yeni yeni tartışılan bir kavramdır. Sosyal yardımlarla temel gelir arasında ilişki ise birbirlerine alternatif olarak sunulması açısından önem kazanmaktadır. Oysa bu iki uygulama arasında kapsam açısından farklılıklar vardır.

Temel gelirin hedef kitlesi, sosyal yardımların hedef kitlesi de yoksullardır. Fakat temel gelirin hedef kitlesinde liberallerde olduğu gibi hak eden hak etmeyen yoksul ayrım olmaz. Aksine tüm alt gelir gruplarına yönelik bir uygulamadır. Temel gelir desteği tüm vatandaşların sahip olduğu temel bir uygulama olarak görülürken, geliri olan ve belli zenginliğe sahip vatandaşlardan bu gelir desteği vergilerle geri alınmaktadır (Buğra, 2010). Yoksul vatandaşlarda ise bu gelir, "gelir desteği" olarak kalmaktadır.

Temel gelir desteği ile sosyal yardım arasındaki bir başka ayrım da sürelerle ilgilidir. Sosyal yardım daha kısa ya da belirli süreli olarak uygulanma imkânı bulurken, temel gelir desteği

yoksul vatandaşlara süre kısıtı olmadan uygulanma imkânı bulmaktadır. Bu gelir desteği, kişi yoksul olarak kaldığı müddetçe sürdürülür. Temel gelir desteğinin mantığı vatandaş olmak ve tüm vatandaşları kapsamak gibi bir çerçeveye sahipken, sosyal yardım için yalnızca yoksulların içinde en muhtaçların hedef olarak seçilmesi söz konusudur.

Sosyal yardım her yoksul vatandaş için ayrı miktarda ve sürelerde uygulanırken, temel gelir desteği standart olup miktarı da bellidir. Gelir desteği sosyal yardıma alternatif olarak gündeme gelmektedir. Gelir desteği evrensel, vatandaş temelli ve hak temeli iken, sosyal yardım kişiye özel, hak eden yoksul temellidir. Ayrıca sosyal yardım damgalamaya daha yakınken, gelir dağılımı damgalamadan uzaktır.

3. Temel Gelir Desteğine Piyasacı Eleştiriler

Temel vatandaşlık desteğinin amacından sapmaya müsait olduğu için fazla risk taşıması nedeniyle liberaller tarafından kıyasıya eleştirilmektedir. Çoğu refah devletinde de benzer tartışmalar gündeme gelerek, bu yardımların hedefinden saptığı dile getirilmiştir. İskandinav ülkeleri dâhil bu devletlerde gelir transferlerinin çalışmamayı teşvik ettiği gerekçesiyle hedefi şaşırdığı belirtilmiştir. Özellikle dayanışmacı modelde bu stratejinin temelinde, istihdamı desteklemediği belirtilerek, işsizliği arttırdığı dile getirilmiştir. Devlet için kambur ve mali külfet anlamına geldiği gibi, vatandaşların istihdam piyasasına girmesini de engelleyecek bir uygulama olarak görülmektedir.

Yoksul yardımı ya da vatandaş temelli gelir desteği gibi uygulamalar liberaller tarafından kişinin topluma yük olması ve toplum tarafından bu kişilerin beslendiği şeklinde bir betimlemeye sahiptir. Piyasaya ve emeğin üretimine güçlü bir vurgu yapılırken, yardımlarla veya vatandaş destekleri ile bu imkânın kaldırıldığı belirtilir.

Guy Standing (2007: 20) temel gelirde güvenceden bahsederken, bu güvencenin kesinlikle tembelliğe sevk etmediğini ya da bunu teşvik etmediğini ifade etmektedir. Çalışmamayı teşvik etmesi bir yana, bu gibi düzenlemelerin çalışma isteğini

azaltmamasını da içermesi gerektiğini vurgular. Bu tarz kaygılar ve yaklaşımlar da burada bir risk olduğunu göstermektedir. Tarihsel süreçte İngiltere'de yoksullara yönelik "yaşam desteği"nin uygulandığı Speenhamland döneminde yoksulara yardım kişilerin piyasanın inisiyatifine girmesini engellerken, aynı zamanda ataleti ve çalışmamayı da teşvik ettiğini biliyoruz. Çalışmama isteği özellikle yapılan ödemelerin yüksek, piyasanın ya da çalışma neticesinde elde edilebilecek ücretin fazla olmaması durumdan daha fazla karşılaşılabilecek bir durumdur.

Vatandaş gelirine yönelik en büyük eleştiri, kişiyi miskinliğe ve asalaklığa dolayısıyla çalışmamaya sevk ettiği yanında, devletin mali yapısı için de tehdit oluşturduğu şeklindedir. Oysa yoksulluğun, sosyal dışlanmışlığın, diğer sosyal nitelikli sorunların ortaya çıkardığı sorunlar kaynaklı toplumsal ve ekonomik maliyet, temel gelir desteğinin ortaya çıkardığı maliyetten daha fazladır. Standing (2007: 31), yoksul kesime yönelik bütçenin küçük bir kısmının harcanmasının sorun oluşturmasını kabul edilemez bulur. Çünkü ona göre, zenginlere ve orta sınıfa aktarılan o kaynaklar görmezden gelinir. Bu kararlar bir maliyet sorunu olmayıp, "öncelik sorunu" dur. Standing, yine karşılıklı olma ilkesi ile her hangi bir şey üretmeden ve katma değer katmadan karşılıksız verilen yardımın sorun oluşturması durumunu da sorgular. Standing, zengin ve orta sınıflarda bu ilkenin uygulanmadığını belirtir. "Çalıştığın kadar ve çalıştığın zaman hak edersin" mantığının aylak zenginlere, boş vakit geçiren orta üstü gelir gruplarına uygulanmadığını belirtir. Ayrıca toplumda tüm kadınların ve bazı erkeklerin yaptığı bakım işinin neden karşılığının olmadığını sorar. Gönüllü olarak toplum yararına olan işlerin karşılığının ne olduğunun sorulması gerektiğini de ifade eder.

Temel gelir desteğinin amacından sapma ihtimali ve çalışmamayı teşvik ettiği ise sürekli gündeme getirilir. Temel gelir desteği alan bireyin iş ve istihdam piyasasına girmek istemeyeceğini, dolayısıyla evinde oturmayı ya da aylak bir şekilde boş gezmeyi tercih edeceği savunulur. Böylece kendine ve topluma

yararlı olması gereken bir kişi sosyal yardımlarla ya da temel gelirle topluma bir yük haline getirilmiştir. Standing (2007: 33) buna itiraz ederken, bu ön kabulle toplumda insanların tembel ve iş motivasyonundan yoksun olduklarını, bu durumun insanların kendilerini, ailelerini ve toplumlarını geliştirme konusunda isteksiz olduklarını ima ettiğini belirtir. Oysa temel gelirle cüzi bir miktarda ücret verilerek, kişiye güvence verildiğini ve bununla kişi daha iyi bir işi ve çalışma alanını tercih edebileceğini söyler. İnsanların çoğu bu temel gelirlerle yetinmeyecek ve daha fazlası için kendi tercihi ile çalışma hayatına girecektir.

Temel gelirin ücretleri düşüreceği ve emek piyasasını kontrol edilemez bırakacağı eleştirisi de liberaller tarafından sıklıkla dile getirilmektedir. İşverenler bu şekilde ücretleri belirleyemeyecek ya da tek taraflı bir insiyatifi kullanamayacaktır. İşveren işçisine her zaman daha az ücret ödemeyi tercih eder. Eğer bu gerçekleşmezse maliyetlerin yükselmesine bağlı olarak fiyatlar da yükselecektir. Bu da tüketiciyi dolayısıyla yoksulu da derinden etkileyecek bir durumdur. Temel gelir desteğinin çalışana daha fazla pazarlık gücü vereceğini ve çalışan için bu ücretlerin yükseleceğini belirtir. Dolayısıyla bu desteği pazarlık aracı olarak görür.

4. Asgari Ücret ve Yoksulluk Yardımı

Asgari ücretin yoksullukla bağlantısı ya da yoksulluk sınırı olarak kabul görmesiyle aralarında yakın bir ilişki vardır. Asgari ücret, çalışanın ve ailesinin günün ekonomik ve sosyal koşulları altında insanca yaşamasını sağlayacak olan ücrettir. Buradaki ücret, insanın emeğinin karşılığından öte, insanını onurunu koruyacak, onu insanca yaşatacak bir ücret olmasıdır. (Bağdadioğlu, 2006: 84,). Ücretler belirlenirken, sosyal politika çerçevesinden hareket edilerek, çalışanın ve ailesinin toplum içinde var olması için ve en azından temel ihtiyaçlarını karşılamak için sahip olduğu ücreti ifade eder. Dolayısıyla ücretlerin insanca yaşamayı engelleyecek sınıra çekilmesini engelleme hedefi vardır ve burada bir alt sınır tespit edilerek asgari ücret onun üzerinde belirlenir. Burada yoksullukla asgari ücretli arasında bir

ilişki kurulması gerekirse, asgari ücretin yoksulluk sınırının üstünde olması gerekirken en azından Türkiye için bunun mümkün olmadığını belirtebiliriz. Bu yüzden de asgari ücretliyi çalışan yoksullar sınıfına dâhil edebiliriz.

Asgari ücret, çalışarak geçimlerini temin edemeyen ve yoksul kabul edilen insanların sınırını resmi sınır olarak da kabul etmektir. Asgari ücretlerle geçimlerini sağlayan insanların sayıları azımsanmayacak düzeyde olması da yoksulluğun çalışanlar arasında ne kadar yaygın olduğunun en önemli göstergelerindendir. Ayrıca asgari ücret, geçmiş yıllarda yoksulların çalışmayan, işsiz güçsüz, aylaklar olduğu gerekçesiyle bu kesime yapılan yakıştırmanın tersine çalışıp da yoksulluktan kurtulamayan insanları belirtir. Üstelik bu asgari ücretli kesimin bir başka mağduriyeti de, yöneticilerin yoksulluk sınırı olarak çalışmama şartını kabul etmeleri nedeniyle oluşmaktadır. Asgari ücretle çalışan kesim ise çalışmasına rağmen geçinememesinin getirdiği ikilem de bu kesim içinde ayrı bir zorluğu ifade etmektedir. Dolayısıyla birçok sosyal uygulama bu kesimi kapsam içine almamaktadır. Asgari ücretle çalışan yoksullar arasında ilişkiye bağlı olarak, asgari ücretli ile özellikle göreli yoksulluk arasında da önemli bir bağ vardır.

Asgari ücret, düşük gelirli vatandaşlar için temel gelir desteği olarak tasarlanmasına rağmen zamanla yoksulluk göstergesine dönüşüp sefalet ücretini belirleyen bir sınır olduğu kabul edilmiştir. Birçok sosyal destek asgari ücrete bağlanıp yoksulluk sınırını belirlemektedir.

Asgari ücretle sosyal yardımın bir başka ilişkisel boyutu da asgari ücretin kişiyi yoksulluğa düşürme riski ile yapılan sosyal yardımların asgari ücret arzını nasıl etkilediğidir. Asgari ücret ne kadar düşük olursa kişinin özellikle göreli yoksulluğa düşme ihtimali artacaktır. Aynı şekilde artan sosyal yardımların da asgari ücret arzını olumsuz etkileyeceği, özellikle asgari ücretin düşük belirlendiği, sosyal yardımın ise yüksek olduğu durumlarda bu arz daha da olumsuz etkilenebilecektir. Yani asgari ücretle sosyal yardım arasındaki oran birbirine yaklaştıkça

bu arz daha da olumsuz etkilenmektedir. Düşük asgari ücretle çalışmaktansa bunu ikame edecek sosyal yardımlar daha fazla tercih edilebilecektir.

5. Sosyal Yardıma Yönelik Eleştiriler

Sosyal yardım uygulamaları hem liberaller hem sosyal adaleti savunanlar hem de muhafazakârlar tarafından eleştirilmektedir. Daha önce de belirtildiği gibi sosyal yardıma kimse taraftar gözükmezken tüm ideolojik yapılar bunu uygulamaktadır. Bunların tamamı sosyal yardımı eleştirirken, eleştiri noktaları ve eleştiri yönleri farklılık arz etmektedir. Buradaki sosyal yardıma yönelik eleştiri, devletin yaptığı politikalar boyutuyla ilgilidir. Bireylerin ya da sivil-gönüllü yapıların sosyal yardımına yönelik uygulamalardan bahsedilmemektedir.

Liberaller, en temel olarak sosyal yardımı piyasaya müdahale olduğundan hareketle eleştirirken, muhafazakârlar toplum içinde var olan aile ve akrabalıkla sivil ve dini kurumların yardımlaşmasını ve dayanışmasını yok ettiği ve bu kurumları işlevsiz hale getirdiği şeklinde bir eleştiri getirmektedirler. Böylece tarihten günümüze getirilen geleneksel dayanışmanın yok edildiği belirtilir. Sosyal devletçi yaklaşımlar ise vatandaşların damgalanması, gerçek ihtiyacın karşılanmaması, bireyin onurunun kırılması gibi eleştiriler getirmektedir.

Sosyal yardımla ilgili en önemli eleştirilerden birisi de bireyin onurunun kırıldığı yönündedir. Yoksulun tespit edilme aşamasında-bu tespit hem yoksulu ortaya çıkarma da hem de yardımın devam etmesi durumunda yapılabilmektedir- yoksulun damgalandığı bu damgalamanın bireyin ve ailesinin tüm ilişkilerine yansımasının getirdiği olumsuzlukla hareket edilerek bu durum eleştirilmektedir. Ayrıca resmi olarak yoksul olduğunu ispatlamak zorunda olan birey için ya da bunu araştıran devlet için bu durum aynı şekilde zaman ve para kaybı yanında gereksiz bürokrasi olarak da görülmektedir. Bu eleştiri aynı zamanda verenle alanın arasında sınıfsal bir ayrım yaptığını göstermekte ve bireyi, devlete bağımlı yaptığı böylece patrimonyal ilişkinin korunduğu yönündedir.

İkincisi, yardım alan bireyin bunun artık kendisi için sürekli devam edecek bir gelir olarak düşüneceği ve kişiyi gelir getirici bir iş piyasasından da koruyacağı şeklindedir. Bundan dolayı birey çalışmak istemeyecek, işçi ücretleri yükselecek bunun fiyatlara yansıması da olumsuz olacaktır. "Sosyal yardım bağımlılığı" aynı zamanda yoksul vatandaşların en azından bazılarında ahlak bozukluğuna da yol açacağı şeklinde eleştiriyle gündeme gelmektedir. Yoksul yardımını almaya başlayan birey artık ihtiyacı olsun ya da olmasın bu yardımı almak için elinden gelen mücadeleye girecektir. Böylece birey tembelleştirilmiş ve alıştırılmıştır.[14] Bununla birlikte yoksulların yardım alma mücadelesinde rekabetin getirdiği olumsuzluk içinde ihbar etme, karalama, yalan söyleme, zarar verme gibi istenmeyen durumları da teşvik edebilecektir. Siyasiler de sosyal yardımla güç kazanmak için bu durumu sonuna kadar kullanacakları gerekçesiyle eleştirilmektedir.

Sosyal yardımın keyfi tutumlara yol açtığı, patronaj ilişkilerini koruduğu, ülke kaynaklarını israf ettiği ve siyasi popülizme yol açtığı da sıklıkla belirtilmektedir. Böylece yoz siyasetçilerin iktidara gelmesine vesile olarak, yatırımm ülkede daha doğru yapılması ve bu kaynakların yatırım olarak değerlendirilmesi gerekirken, kaynak israfına yol açtığı da ifade edilmektedir.

Muhafazakârlar, bunlara ek olarak sosyal yardımların devlet tarafından sunulmasıyla geleneksel dini kurumların işlevlerini bu yardımların alarak bunların çalışma temelini zedelediğini belirtirler. Gönüllü olarak yapılırsa sosyal yardımdan daha olumlu sonuçlar alınacakken, devlet açısından birçok olumsuzluğu ifade ettiğini belirtirler.

Sosyal adaletçi algılar ise bu durumu, vatandaşlık temelinde gelir transferi olarak uygulanması gereken yoksullara yardımın, bu şekilde yapılmasıyla bireyin onurunu zedelediğini, bireyi damgaladığı, bireyin yoksulluğunu "sürdürülebilir" kıldığı

14 Sosyal yardımın bireyi tembelleştireceğinin ifade edilmesi birçok çalışmada gösterildiği gibi yüksek bir risk olmadığı görülmektedir. Dolayısıyla yoksulu tembelleştirdiği mantığının, karşılığının çok fazla olmadığı kabul edilmektedir.

şeklinde eleştirmektedir. Ayrıca siyasi kayırmacılık, keyfilikle yürütülen sosyal yardımların yoksulluğu yok edemediği sadece yoksulluğu "sürdürebilir" yaptığı da sıklıkla dile getirilmektedir.

6. SADAKA KÜLTÜRÜ VE HAK TEMELLİ SOSYAL YARDIM

"Çift yönlü hareket toplum içinde belirgin olarak var olacaktır. Bu, toplumlardaki iki düzenleyici ilkenin etkisi biçiminde karşımıza çıkıyor. Söz konusu olan, her biri belirli kurumsal amaçlara yenilmiş belirli sosyal güvenliğin desteğinde, kendi belirli yöntemlerini kullanan iki düzenleyici ilke. Bunların ilki, ekonomik liberalizim ilkesiydi, kendi kurallarına göre işleyen bir piyasasının kurulması amacına yönelinmişti, ticaret yapan sınıfların desteğinde laissez-fairre ve serbest ticareti, yöntemleri olarak kullanıyordu. İkincisi, sosyal koruma ilkesi, insan ve doğanın, aynı zamanda da üretim düzeninin korunmasını amaçlıyor, piyasanın yıkıcı etkilerinden doğrudan doğruya zarar gören çeşitli grupların- özellikle çalışan sınıflar ve toprak sahiplerininama yalnız onların değil-desteğinden yararlanıyor ve yönetim olarak koruyucu yasama, kısıtlayıcı cemiyetler ve diğer müdahale araçlarını kullanıyordu". (Polanyi, 2003: 194)

Liberallerin çoğu emek için "açlık terbiyesi"nin gücüne sığınırken, diğerleri de yardımseverliğin sadece en alttaki yoksullar ve çalışmayacak kadar güçsüz, yaşlı, engelli ve hastaları kapsaması gerektiğini, bu gerekliliğin de hayırseverlik ilişkisine havale edilmesini savunuyorlardı. Aksi takdirde her müdahale ve sosyal yardım, çalışanları iş piyasasından çekecek, bu da üretimi, zenginliği azaltacak ve sosyal yardımlara bağımlılığı arttıracağından hareketle buna şiddetle karşı çıkıyorlardı.

Geleneksel toplumlarda ve modern sanayi kapitalizmi öncesi yoksullara yönelik bir nevi dini ibadetle karışık manevi tatmin amaçlı verilen sadakalar yoksulların karınlarını doyurmaya yetmekteydi. Burada özellikle çalışma gücünde olmayan hasta, yaşlı, engelli ve çocuklara yönelik sadaka verilerek "ruhlar arındırılıyordu". Bununla birlikte çalışabilecek olanların, sanayi kapitalizmi ile birlikte emek piyasasına sevk edilmesi hem devlet marifetiyle hem de toplum zorlamasıyla gerçekleşmeye

başlamıştı. Bunun için çalışabilecek olanlara yönelik sosyal yardım hiçbir zaman hoş karşılanmazdı. Yine sanayi kapitalizmi ile birlikte bu yoksulların, dilencilerin artık işe kavuşmaları söz konusu edilmişti. Bundan dolayı da dilenenlerin cezalandırılması yoluna gidilmeye başlandı.

Sosyal adalet ve eşitlik, adil paylaşım, bölüşüm gibi ilke ve ideallerin üzerinde duranlar daha çok sosyal yardımın devlet dışı, özellikle merkezi yönetim dışı kanallarla sağlanmasını "sadaka kültürü" olarak tanımlamaktadır. Geleneklere, hayırseverlik ve yardımseverlik gibi değerlere atfedilen sosyal yardımın, bireylerin vicdanına ve isteğine hapsedilmesiyle sadaka kültürü gelişir şeklinde eleştiriler getirilmektedir.

Buğra (2010: 12), günümüzün çoğu toplumunda dini bir temeli olan sadaka anlayışının geleneksel tezahürleri kadar modern gönüllülük biçimlerinin de önen kazandığını belirtir. Belki de bu iki işleyiş birçok toplumda iç içe geçen bir niteliğe sahiptir.

Yine Buğra'nın da ifade ettiği gibi "temellendirilen" bazen de zıtlıklar içeren ikili yaklaşımdan söz edilir. Bunlardan birisi sosyal yardımın sadece bireylerin vicdanına havale eden, devleti ve yönetimleri sorumlu görmeyen, yoksula emek gücü olarak bakan-bundan dolayı da herhangi bir sosyal yardım emek piyasasına müdahale olarak görülür- ve yoksulları bireylerin tembelliği, kaderi ya da aklını kullanamayanlar vb. görerek sosyal yardımı piyasanın ve bireylerin vicdanına bırakan anlayıştır. İkincisi ise sosyal yardıma insan olarak ve vatandaş olarak yaklaşan, bireyleri ekonomiye köle etmeden ve insanca yaşamalarını sağlayacak bir düzenleme olarak gören anlayış vardır. Bu ikili yapı gerilim içinde birbirleri ile mücadele etmektedir. Bununla birlikte neo liberal düşüncenin küreselleşmeyle, kendini dünya çapında tek hâkim bir gerçek gibi sunmasıyla birinci görüş galip gibi durmaktadır. Bundan dolayı da zenginliğe inat küresel yoksulluklar yaşanmaktadır. Ayrıca tam da bu nedenden ötürü sosyal yardım uygulaması tartışmalara neden olmaktadır. Bu tartışmalar da göstermektedir ki sosyal yardımların ihtiyacı karşılamaktan uzak boyutu ve cüz'i miktarına

rağmen yoksullar arasında bu yardımlar çok büyük rekabetlere sahne olmaktadır. Bu aynı zamanda bu küçük miktarların onlar için ne kadar büyük anlamlar içerdiğini göstermesi açısından da önem arz etmektedir.

Günümüzde İskandinav ülkeleri bile yeni duruma karşı, refah devleti kaynaklarını pasif gelir desteğinden istihdama ve aile teşvikine kaydırarak aktarmayı istemektedir. (Andersen'den aktaran Keyder ve Buğra, 2006: 95.) Bu da sosyal yardımın piyasayla ve emekle daha fazla değerlendirildiğini göstermektedir.

Hak temeli yaklaşım, emek piyasasına vurgu yapmak yerine insana ve onun insani ihtiyaçlarına vurgu yapmaktadır. Burada yoksul kişinin, piyasanın insiyatifine bırakılmamasının gerekliliği söz konusu edilir. Liberallerde ise sosyal yardım, vicdanlara ve gönüllü organizasyonlara bırakılmakta, devletin bu alana müdahalesi piyasayı tehdit eden unsur olarak görülmektedir. [15]

Bireylerin taleplerini dile getiren ve devletin güvencesi altında bulunan "hak" konsepti yerini, refah devletleri de dâhil yeniden toplumsal inisiyatife bağlı "yardım" konseptine bırakacak gözükmektedir. Bu durum sosyal hizmet örgütlerinin varlığını sorgulatacak bir gelişimin kapısını aralayabilir. "Hak"lar hukuksal olanın (dikey dayanışmanın), "yardım"lar ise daha çok bireysel ve toplu tercihlerin (yatay dayanışmanın) birer ifadesi olduğu sıklıkla dile getirilmektedir.

15 Burada 1939 yılında Muhittin Duru'nun sosyal yardım ve hayırseverlik arasındaki ilişki ortaya koyan ifadelerine de değinmek gerekir. Duru şunları ifade etmektedir (1939: 5 aktaran Kongar, 1978: 97)

"İçtimai muavenet" ve "sosyal yardım" tabiriyle anlatılmak istenen, mefhumun kast ettiği "yardım" ile öteden beri kullanılan "hayır, sadaka, merhamet, şefkat" gibi kelimelerin delalet ettikleri ruh ve mana arasında pek büyük farklar vardır. Vakıa bunlardan her biri hayırseverliğe dayanan insaniyetperverce birer harekettir; lakin sosyal yardım bir kültür işi, bir fen bilgisi olduğu halde, ötekiler ya dinlerin icaplarına mutavaat yapılmış, birer amel yahut da genel ahlakın gereğine uyularak izhar edilmiş birer fazilettir; dinsel ve moral gösterilerden beklenilen sonuç ya sevap gibi tamamıyla manevi veya vicdani bir haz gibi büsbütün ruhidir. Halbuki sosyal yardımın amaçladığı neticeler maddi ve müspet yardımlardır ki bu yardımı yapalar için birer vazife, yardım görevler için de birer haktır.

1. Hak Temelli Yaklaşım

Sosyal devletle tanımlanan ve tüm vatandaşları muhatap alan uygulamaların önemi hak temelli[16] anlayışta daha fazla vurguya sahiptir. Hak temelli sosyal uygulamalar, merhametten ziyade adalet düşüncesine, lütuftan daha çok hak temeline, gönüllü yerine mevzuat merkezli, geçici dar kapsam yerine kapsamı geniş uygulamaları kapsar ve ifade eder. (Koray, 2005: 34)

Gelişmiş ülkelerde sınıf mücadelesi, toplumun bu anlamda örgütlenmesi ve toplumsal talep olması dolayısıyla sosyal refah bir hak olarak görülmüş ve birçok ülkede toplum bizatihi buna mücadele ederek sahip olmuştur. Diğer gelişmemiş ülkelerde ise bu gelişme trendine rastlanmaz. Bu ülkelerde toplumun siyasi mücadelesi ya da toplumsal siyasi mücadele sonucunda ya da temel olarak emek kesiminin mücadelesi sonucunda sosyal yardımlar ve sosyal hizmetler ortaya çıkmamıştır. Daha çok siyasilerin oy devşirme/taban baskısı, yoksulu rahatlatma ve serbest piyasaya yönelik olumsuzlukları ortadan kaldırma anlamında müdahaleler yapılmıştır.

Hak temelli yaklaşımla, yoksullara emek gücü olarak değil, ihtiyacı olan insan olarak yaklaşılmaktadır. Bunun için, sosyal yardım ya da sosyal koruma, kişinin herhangi bir işte çalışıp çalışmamasına göre bu gerçekleşmez. Bunun için kişinin vatandaş olması yeterli görülmektedir. Bu uygulama gerçekleştirilirken yeniden dağıtım ve gelir adaleti ilkelerinden hareket edilir. Bunun da uzun vadede hem bireyin hem de devletin yararına olacağını dillendirilir. Burada daha çok bireylerin sosyal haklarına vurgu yapılır. Bireylerin sosyal haklarından hareket ederek devletin sosyal güvence sağlaması gerektiği belirtilir. Yoksullara nakit güvencesi verilmesiyle, onların sosyal haklarını ve diğer haklarını daha etkin ve verimli kullanmaları sağlanır. Böylece sosyal koruma ile vatandaşların hakları garanti altına

16 Birleşmiş Milletlerin her yıl 10 Aralık tarihinde kutlanan İnsan Hakları Gününü (Human Rights Day) 2006 yılında "Fighting Poverty-A Matter of Obligation Not Charity" (Yoksullukla Mücadele- Hayırseverlik değil, bir Yükümlülük Meselesidir) sloganıyla ilan etmesi üzerine yazın dünyasına hak temelli yaklaşım daha fazla girmeye başladı.

alınmıştır.[17] Hak temelli yaklaşımın temelinde, piyasaya bağımlılık azaltılmak istenmiş, bu hakların yerine ise başka bireylerin yardımını, ailenin ya da sivil toplumun "yardım ahlakını" ve tercihini koymayarak sosyal hakları azamileştirme ve kurumsallaştırma amacı yatmaktadır. (Arın, 1997: 327)

Hak temelli yaklaşıma Thomas Paine'in 1791 yılında yayınlana Rights of Man (İnsanların Hakları) kitabı temel oluşturmuştur. Bu çalışmaya göre yoksullara sadaka verir gibi yardım yapılması yerine, bir vatandaşlık temelinde gelir hakkı ve vatandaşlık hakkı olarak yapılacak gelir desteği savunucularına da öncü olmuştur. Buna göre, zenginlerin kapısında beslenen, yakınlarının ya da yetkililerin sadaka kabilinden her türlü aşağılama ve kayırmayla yaptığı yardımlar, bu kişilerin onurlarını kırarken, şahsiyetlerini ve bağımsızlıklarını da zedelemektedir.

Hak temelli yaklaşım temel vatandaş gelirine de vurgu yapmaktadır. Bununla başkalarına bağımlı olma ortadan kaldırılırken aynı zamanda kişilerin özerkliklerine de saygı duyulmuş olmaktadır. Temel vatandaşlık geliri, başkalarının merhametine bağımlı olmakla sefalete düşmek arasında seçim yapılmaması için devletin bireye karşı taşıdığı sorumluluğu ifade etmektedir (Buğra ve Sınmazdemir, 2007: 87-88). Alt gelir gruplarına yönelik nakdi sosyal uygulamalar bu anlayışta gelir transferi olarak değerlendirilir. Aynı şekilde burada yoksulun üretilen zenginlikten pay alması böylece gelir adaletinin sağlanması temelinde bir yaklaşım vardır. Sadaka temelli yaklaşımda ise gelir transferi yerine bireyin kendi tercihine ve gönlüne göre sağlanan yardımlar söz konusu olabilmektedir.

17 Arın, sosyal hakları ve sosyal korumayı şu şekilde açıklamaktadır. Sosyal koruma; bireyin piyasa güçlerinden özgür olması, yaşam şanslarının piyasa mekanizması tarafından belirlenmemesi, piyasanın yarattığı temel sosyal risklerden korunma yoluyla kişinin toplumla bütünleşmesi biçiminde ifade edilir. Sosyal haklar ise; vatandaşların kendi araçları ve ödeme gücünden bağımsız olarak, temel toplumsal risklere karşı bireyselleşmiş korumaya sahip olmasını mümkün kılacak kapsamlı haklardandır. Böylece sosyal koruma biçimleri ve sosyal hakların sunulmasını ve kullanılmasını kapsayan sosyal politikaların bütününü oluşturan çerçeveye de refah devleti denilir. Sosyal haklar, bireylerin veya ailenin ücretli emekten bağımsız olarak da var olması biçimidir. (Arın, 1997: 326)

2. Sadaka Temelli Yaklaşım

Sosyal devlet oluşumunu tamamlamamış ülkelerde sosyal hizmet ve sosyal yardım da gelişmemiştir. Bu uygulamalar, hem sınırlı bir şekilde hem de modern ve geleneksel ilişkilerle iç içe bir düzlemde gelişme göstermiştir. Sosyal uygulamaların hak niteliği boyutu ile insanların kendi vicdanları ya da enformel kanalların uygulamaları arasında dolayısıyla bir nevi "lütuf" anlayışı arasında kaldığını söylemek mümkündür. Burada hayırseverlik önemli olup yardım lütuf olarak görülmektedir.

Hayırseverliğin karşılığını ortaya çıkarırken özellikle seküler bir toplum için bunun anlamını da ortaya çıkartmak gerekiyor. Seküler bir toplum için hayırseverliğin içerdiği anlamlar biraz vicdan rahatlatmak biraz da empatiyle beslenen bir süreci ifade eder. Liberaller, yoksulluğu ve sosyal yardım alanını dini ya da seküler hayırseverliğin alanına devretmiştir.

Liberaller temel gelir desteğinin ya da yaşam desteğinin vatandaşları tembelliğe iteceği, çalışmayanları çalışanların sırtından geçindireceğini ve kamu kaynakları üzerinde bu durumun kaldırılamaz bir yükü de getireceğini belirtmişlerdir. Bu boyutuyla yardımı gönüllü kuruluşların vicdanlarına bırakır.

2.1. Batı Kapitalizminde "Liberallerin Sadaka Anlayışı"

"Sadaka kültürü" kavramı ile aslında "sadaka" kavramıyla ilgili bir karmaşaya da yol açılmaktadır. Bu nedenle, sadaka sadece dilenciye bireylerin içinden geldiği için bir lütuf gibi verdikleri ve bu nedenle hak değil minnettarlık ilişkisine dayanan bir uygulama niteliğindeyken ve bu nedenle devlet mekanizması ile birlikte kullanıldığında vatandaşlar arasında siyasi bir vesayet aracı gibi kullanılıp, tüm ihtiyaç sahiplerine eşit yaklaşmayı engelleyen bir köhne anlayışın adı olarak sunulmaktadır (Tirelli, 2010: 87).

Batı liberalizmi sosyal hayata müdahale edilmemesi üzerine kuruludur. Devlet başta olmak üzere her tülü müdahaleye karşı olunur. Piyasa rekabetine olan vurgu ucuz emeğin önemiyle daha fazla ortaya çıkar. Ucuz emek varsa sanayi ve çalışma, dolayısıyla üretim vardır. Defoe'nun (aktaran Polanyi, 2003: 166)

yaklaşımı klasik liberallerin düşüncesini ortaya koyma açısından önemlidir. Defoe, sadaka vermeyi iyilikseverlik olarak görmez; sadece daha geniş düzeyde açlığa yol açtığını belirtir. Bundan dolayı da yoksullara iş vermek ve yardım etmek ulusun zararına görülür. Kamu istihdamı piyasadaki mal fazlalığına katkı sağlayarak özel teşebbüsü bitirmektedir. Condorcet, Darwin, Malthus gibilerin de ilham aldığı "açlık en vahşi hayvanları bile ehlileştirdiği, en sapıkları bile ahlaklı ve uygar olmayı, itaat edip boyun eğmeği öğrettiğinden hareketle yoksuları çalışmaya itebilecek tek şeyin açlık olduğu gerçeğini vurguluyordu. Bunun için yardımseverliği ve sadakayı küçümsüyorlardı. Bentham da bunun zenginliğe ve doğal hayata ulaşmayı engelleyen bir unsur olduğunu ifade ediyordu. Yoksullar piyasaya bırakıldığında işlerin kendi yolunda yürüyeceği, açlık için çare üretilmemesinin piyasanın düzgün işlemesi için gerekli bir unsur olduğunu ortaya koyuyordu. (Polanyi, 2003: 171, 175).

"Doğal yasa"lardan hareketle, toplum içinde zenginlik ve yoksulluğun oluşumu da bundan hareketle açıklanmaktadır. Bundan dolayı yoksula yardım hoş karşılanmaz. Bu en başta doğal düzene müdahale olarak görülür. İkincisi, emek piyasasına müdahale anlamını içerir. Ayrıca yoksullara yönelik herhangi bir uygulamayı çürütücü, toplumu ve sosyal ilişkileri de zafiyete uğratan bir uygulama olarak görürler. Özellikle hak etmeyen yani çalışabilecek gücü olan yoksulun dilenmesi, yardım alması gibi durumlar şiddetle kınanır ve buna karşı çıkılır. Townsend, Burke, de Mandeville, Malthus gibi yazarlar sosyal yardım fikrine asla sıcak bakmazlardı. Aynı şekilde Alexis de Tocqueville de sosyal hak kavramına dolayısıyla sosyal yardıma karşıdır. Tocqueville, İngiltere'nin yoksul yasalarını eleştirerek, yoksulun varlığına bu yoksul yasalarının neden olduğunu dile getirir. Devletin bu yoksulları tembelliğe teşvik ederek, onları asalak yaptığından ayrıca aile sorumluluklarını zayıflattığım, insanların akrabalarına yardımı reddetmelerine yol açtığını belirterek bunlara karşı çıkar. Bunun için devlet yardımı yerine sadakanın ön plana çıkartılması gerektiğini vurgularlar.

Bireysel sadakanın zenginle yoksul arasında önemli bir bağ oluşturduğunu, bu iki tarafında gönüllü olarak bir araya gelmesiyle ahlaki bağ kurulmuş olacağını belirtirler. Oysa devletin sağladığı "iane"de bu böyle değildir. Zenginle yoksulu bir bağla birleştirmek yerine onları iki ayrı dünya olarak algılamak ve aralarında ahlaki bir bağ kurmak gereğinden hareket ederler. Burada yoksulun ve zenginin birbirleri için olmazsa olmaz olduğu kabulü vardır. Toplumda baki olanın da zorlamanın olmadığı gönüllü iyilikseverlik olduğunu vurgular. (Tocqueville'den Aktaran, Buğra, 2010: 58-59)

Burada kendi çabasına, sivil topluma, aileye ve akrabalara devredilen yoksulluk ve hayırseverlik anlayışı vardır. Devletin yoksulluğa yönelik düzenlemesinin doğal, aynı zamanda geçmişten alınan mirasa da aykırı olduğu şeklinde eleştiri getirilir. Bundan dolayı gönüllü bir birlikteliğin ahlaki zemininde, varsıl yoksul ikiliğinin kurucu bir unsur olarak görülmesiyle çözüm de yine bu değerlerden hareketle oluşturulur. Komşulara, aileye, sivil topluma, ya da akrabalara bağımlılık burada sorun oluşturmamaktadır. Çünkü bu soruna köklü bir şekilde yaklaşıp sorunu kalıcı bir şekilde çözme iradesi ortaya konulmamaktadır.

2.2. İslam'da Sadaka Anlayışı

Tüm semavi dinler yoksullara yardımı insani ve dini bir görev olarak tanımlamaktadır. İslam'da da bu konuda birçok ayet ve hadis mevcuttur. Yapılan bir çalışma ile bu konuda toplam 88 adet ayet mevcut olduğu tespit edilmiştir (Yazgan, 1992: 365-367). Zekât, sadaka ve yardımlaşmanın ayet ve hadislerle sabit olduğu açıktır. Toplumsal sorumlulukla dini sorumluluk tanımlanarak toplumun sorunlarını çözmenin de dini bir vecibe olduğu vurgulanmıştır. Bu anlayışların ve değerlerin hâkim olduğu toplumlarla toplumsal yardımlaşma ve dayanışmanın temel olduğu ve bu temelden hareketle sosyal sorunların çözümünde de bu değerlerden yararlanmanın kolay olduğu zaten muhafazakâr toplum ve iktidarlarda sıklıkla uygulama alanı bulmasıyla gerçekleştirilir. İslam toplumları ise geçmişten günümüze kadar bu değerlerin ve anlayışın geleneksel olarak

kurumsallaştığı toplum örnekleridir. Sorun da biraz burada bu geleneksel değerlerin modern döneme nasıl taşınacağı ve yeni durumlarla sorunlara karşı geleneksel olanın nasıl kendini yenileyeceği ve uyarlayacağı sorunudur. Günümüz toplumları açısından olaya yaklaşıldığında sosyal yardımlaşma ve dayanışma ruhunun, toplum sorumluluğunun taban bulduğu toplumlarda, refah uygulamaları da toplumsal destek konusunda sorun yaşamamaktadır.

Buğra'nın da belirttiği gibi (2010: 129) İslam'daki hayırseverlikle Batı liberalizmindeki hayırseverlik farklılık göstermektedir. İslam dinindeki hayırseverlik ya da sadaka, belirli kurallar temelinde toplumsal düzenlemeye tabi işleyiş ve kurumlar çerçevesinde yerini getirilir. Zekât ise zaten dini bir mecburiyet olup, kişinin seçimine ya da vicdanına bırakılmamıştır. Burada gönüllülük ya da bireyin tercihi söz konusu değildir. Bu dini zorunluluktan dolayı da zekât bir müessese haline gelmiştir. Aynı şekilde sadaka da kişinin kelimenin tam anlamıyla keyfine ve isteğine göre şekillenmez. Sadakada zekattan farklı olarak yalnızca alt ya da üst sınır verilmez. Bu da dini bir görev olup sınırları olarak zekât kadar kesin değildir.

İslam'da yoksula yardım, birçok ayet ve hadislerle dini bir zorunluluktur. Zekât bir nevi servet vergisi olup zenginden alınıp yoksula verilmesi zekâtın en büyük niteliğidir. Zekât, dini zorunluluk içinde yoksul yardımı olarak görülebilir. Bazı Müslümanların yaşadıkları ülkelerde zekât zorunlu yoksul vergisi olarak alınabilmektedir. Zekât gibi sadak-ı fıtri de zorunlu olarak yoksula verilmese gereken bir ödevdir. Nakdi olduğu gibi ayni de olabilen sadaka-i fıtır-toplum içinde fitre olarak bilinmektedir- doğrudan yoksula yönelik uygulanmaktadır. İslam'da yemin kefareti, akile gibi birçok uygulama ile yoksulun ihtiyacının karşılanması söz konusu olmaktadır. Birçok ayet ve hadis bu konuda kesin emirler içermekte ve yoksulun hakkını vurgulamaktadır. Ayrıca her cuma hutbesinde verilen mesajda "Allah'ın adaleti emrettiği, ihsanı ve akrabaya yardımı..... 'emrettiği' bildirilmektedir. Buradan da anlaşılacağı gibi yakınlara,

akrabaya özel anlamda yardım genel anlamda iyilik bir emir olarak ortaya konulmaktadır. Yoksa bu durum kişilerin tercihine, gönlüne ve insiyatifine göre düzenlenmemiştir.

Yoksullara zekât, sadaka vermek, onları doyurmak, onlara destek olmak çok önemli bir vazife olarak görülmüş; bundan dolayı da Kuran'da bu konudaki tehdit ve teşvikler sıkça tekrarlanmıştır (Cebeci, 2003: 293). Hatta bazı suçların giderilmesi (kefareti) karşılığında yoksulların lehine düzenlemeler bulunmaktadır. Başka bir ifade ile toplumun bir kesimi yoksulluk içindeyken, diğer kesiminin sefahat (zenginlik) içinde gönül eğlendirmeleri, İslam'ın ahlaki prensipleriyle çelişmektedir (Alper, 2003: 364).

"Sadaka, Kur'an-ı Kerim'de belirtilen mali ibadetlerin tümünü ifade eden bir sözcüktür. Bu anlamda; zekat, infak, ihsan, birr, kard ve kısme gibi anahtar kelimelerin odak kavramını "sadaka" sözcüğünün oluşturduğu görülmektedir.

Fitre ve zekât, o günün koşulları içinde yaratılmış bir "sosyal politika" uygulamasıdır. Ama her ikisi de yerleşik kültürde her ne kadar "sadaka" "lütuf" benzeri bir mahiyette ele alınıyor olsa da, "sadaka" kavramının üretildiği ayet ve hadisler incelendiğinde, bunun böyle olmadığı açıktır. (Tirelli, 2010: 87)[18] Gerçek anlamıyla sadaka iki anlamda kullanılmıştır. Bunlar;

1) Tamamen kişinin gönül rızası ile ifa ettiği sadakatu'l-tatavvu: Bu tarz sadaka "sadaka kültürü" ile tanımlanarak daha çok indirgemeci bir söylem ve yaklaşımla tartışılmaktadır.

2) Farz olan sadaka olarak zekât: Zekât, hak temelli olarak şekillendirilmiş olup, bu hak temelli bir uygulamadır."[19]

---

18 İnsanın Allah rızası için fakirlere verdiğinin adı olan "sadaka" doğruluk anlamındaki "sıdk", başkasına doğrulukla muamele eden anlamındaki sıddik, doğruluğun bir uzantısı konumunda bulunan arkadaşlık anlamına gelen sadik kelimeleri ile aynı kökten gelir. S-d-k kelimesinin kök anlamı doğruluktur. Doğruluk, kök anlamı (s-d-k) ile mali bir ibadet arasında anlam bağı şöyle açıklanabilir. Mali bir ibadet olarak sadakanın verilmesi, aynı zamanda Allah'a karşı doğru olmanın bir göstergesidir (Demir, 2008: 32). Zekât sadece mali ihtiyaçları karşılamaya yönelik iken, genel anlamıyla söylersek "sadaka" kavramı mali olsun olmasın her hangi bir şeyi ihtiyacı olan kişiye vermektir ki bu bir bilgi, sevgi, güzel bir söz gibi manevi bir şey de olabilir.

19 Bu konuda dikkat çeken ayetler; "Mallarında (yardım) isteyen ve (iffetinden

Çerçevesi ayetlerle ve oranları hadisler ve gündelik uygulamalarla belirlenen zekât için kapsamlı bir devlet organizasyonu da gerçekleştirilmiştir. Sosyal risklere maruz kalan bireylerin, zekât sandığından talep etme hakları mevcuttur (Beşer, 2008 ve Tirelli, 20102: 89) Oysa sadaka kültürü ile her ne kadar sadaka kavramının içi zamanla boşaltılmış olsa da içerisinde devlet yükümlülüğünü de barındıran ancak bireysel anlamda vicdani yardımları ihmal etmeyen bir sosyal güvenlik disiplinini ifade etmektedir. Öte yandan, ismi zekât olsun veya olmasın sadaka kavramının zorunluluk içeren bölümünün yani hakkın yerine getirilip getirilmediğinin takip edilmesi gereken bölümünün kurumsal bir kimlik içerisinde ve kamu erkiyle yapılması gerekmektedir. Bu bağlamda, ihtiyaç sahiplerinin objektif kriterlerle tespiti de bu uygulamanın hak tabanlı olduğunu

---

dolayı isteyemeyip) mahrum olanlar için bir hak vardır" (Zariyat Suresi 19. Ayet). "Onlar, mallarında; isteyenler ve (isteyemeyip) mahrum kalanlar için belli bir hak bulunan kimselerdir" (Mearic Suresi 24-25. Ayetler).

"Akrabaya, yoksula ve yolda kalmış yolcuya haklarını ver..." (İsra suresi 26. ayet). "Öyle ise akrabaya, yoksula, ve yolcuya hakkını ver. Bu, Allah'ın hoşnutluğunu kazanmak isteyenler için daha hayırlıdır...." (Rum suresi 38. ayet). Hak kavramı ise yine sadece bireylerin vicdanlarına terk edilmemiş olup, devletin zorlayıcı gücü ile desteklenmiş ve kurallara dayandırılmıştır. Örneğin Tevbe Suresi 103. ayette yer alan "Onların mallarından, onları kendisiyle arındıracağın ve temizleyeceğin bir sadaka (zekât) al ve onlara dua et. ...." ifadesiyle sadaka (ki burada zekat anlamıyla kullanılmaktadır.) sadakanın toplanılması görevinin o toplumda devlet erkini temsil eden Hz. Muhammed'e verildiği görülmektedir. Zekâtın kime verileceği ise yine vicdanlara bırakılmamış ve objektif kriterlerle belirlenmesine teşvik edilmeye çalışılmıştır. Bu anlamda iki ayet çok önemlidir: Tevbe Suresi'nin 60. Ayeti'nde "Sadakalar (zekâtlar), Allah'tan bir farz olarak ancak fakirler, düşkünler, zekat toplayan memurlar, kalpleri İslam'a ısındırılacak olanlarla (özgürlüğüne kavuşturulacak) köleler, borçlular, Allah yolunda cihat edenler ve yolda kalmış yolcular içindir. Allah hakkıyla bilendir, hüküm ve hikmet sahibidir." Anlamındaki ayette zekatın kapsamında kimlerin olacağı belirtilmektedir. Bakara Suresi'nin 273 . Ayeti'nin "(Sadakalar) kendilerini Allah yoluna adayan, yeryüzünde dolaşmaya güç yetiremeyen fakirler içindir. İffetlerinden dolayı (dilenmedikleri için), bilmeyen onları zengin sanır. Sen onları yüzlerinden tanırsın. İnsanlardan arsızca (bir şey) istemezler. Siz hayır olarak ne verirseniz, şüphesiz Allah onu bilir" ifadesinde ise görünüşe göre değil, nesnel kriterlere göre gerçek yoksulluk durumunun tespitine vurgu yapılmaktadır. Zekât zorunlu olduğu için elden ele değil; devlet aracılığıyla toplanmış ve dağıtılmıştır. (Ayrıntılı bilgi için Bkz. Tirelli, 2010: 88)

göstermektedir. Yoksulun zengin üzerindeki hakkını da devlet, kurumsal uygulamaları ile de yerine getirebilir. Öte yandan, temel vatandaşlık geliri ile "sadaka" kapsamı arasında bazı önemli farklılıklar da mevcuttur. Nitekim İslam kaynaklarında ve uygulamalarında çalışamayacak durumda olanlar müstesna olmak üzere mutlaka emek ve karşılıklılık ilkesinin yerine getirilmesi şart koşulmaktadır. Bu emek, Standing'in vurguladığı gibi sadece iktisadi Bir değer oluşturmak değil; toplumsal katkı sağlayan diğer çalışmaları da kapsamaktadır. (Tirelli: 91).

3. Üçüncü Yol Mümkün mü? Hak Temelli Anlayış ve Sadaka Arasında

Sanayi kapitalizminin ilk yıllarından günümüze kadar yoksullara yapılan yardım ya hak temelli bir yaklaşımla değerlendirilerek, yoksula ve alt gelir guruplarına sosyal yardımın yapılması hakkaniyetin ve insan olmanın temelinde olan bir düstur olarak görülmüş ya da hayırsever vatandaşlara, hayırsever kurumlara, sivil toplumun gönüllü yardımlaşma ve dayanışma ilişkilerine ve enformel ağlara havale edilmiştir. İlkinde merkezi ve yerel yönetimleri ile devlet uygulaması hâkimken, ikincisinde devletin ya yetersizliği ya da devlete yeterli anlamların yüklenilmemesinden kaynaklı yaklaşım sergilenir. Burada devlet büyük oranda olumsuzlanır ve kendi alanı olarak liberal düşünceyle mutabık bir şekilde temel güvenlik ve sınır alanlarının korunması ve adalet gibi mekanizmalar haricinde liberaller devleti zikretmek istemezler. Hak temelli yaklaşanlar da yoksulu hayırseverin merhametine sevk etmek istemedikleri için devlet müdahalesini öngörmüşlerdir.

Devlet, eskiden beri zengin kesimden vergi alıp yoksula yardım yapmaktadır. Buğra (2010: 12-13) bu durumu, sosyal politikanın önce sosyal yardıma yönelik olmasıyla açıklar. Aynı şekilde bu hakları açıklayan ve hak temelli yaklaşımın özünü oluşturan unsur, insanın toplumun bir ferdi olmasından kaynaklanması ve onun toplumsal yaşamını her koşulda sürdürebilmesini sağlamaya yönelik haklarını temel alan bir sosyal politika üretiminin varlığıdır. Ayrıca bu haklarla toplumu emeğin,

paranın, maddi zenginliğin önüne koyma ifade edilir. Bu durumda "şeyler" insan için vardır. İnsan şeyler için değil.

Devletin sahip olduğu zenginliğin yine insanların örgütlenmesiyle ve insana hizmet için var olması gereken aygıt tarafından, insanlara yönelik olmasıyla sosyal hakları devlet uygulaması olarak görebiliriz. Bu miktar devasa bir hacmi ifade de etmez. Sadece vergilerin bir kısmıyla yakıcı ve çürütücü bir soruna çözüm bulunabilir. Devlet vatandaşına sorumluluk yüklerken, devletin de vatandaşlara karşı görev ve sorumlulukları vardır. Bunların başında yoksulu, yoksulluktan kurtaracak olan sosyal yardımdır.

Sosyal yardımlar uygulanırken, genelde "balık verme yerine, balık tutmayı öğretme" mantığıyla uyumlu bir şekilde yoksulu piyasaya eklemleme ya da istihdam desteklerinin verilmesi yaygınlık kazanmaktadır. Standing, bu destekleri eleştirirken, bunların istenilen sonucun tam tersi bir etkiyi ortaya çıkardığını belirtmektedir. Standing (Aktaran Buğra ve Keyder, 2007: 30), hükümetin ücret desteklerinden ve istihdam olanaklarından esas yararlananın işverenler olduğunu belirtir. Bu desteklerle işverenlere daha düşük maaş ödeme, daha az maliyetle personel çalıştırma gibi imkânlar sunulduğunu, bu desteklerin piyasayı bozduğunu ayrıca belirtir. Bu desteklerin sıklıkla hâlihazırda istihdam sağlamış şirketlere ve firmalara değil de yeni istihdam sağlayan şirketlere yönelik olduğunu belirtir. Böylece işe yeni başlayan firmalara, işini daha iyi yapan ve uzun zamandır o sektörde iş yapan firmalara göre daha fazla avantaj sağlanmaktadır. Adil olmayan bu destekler, her türlü verimsizliğin yanında eşitsizlik algısını da körüklediğini belirtir.

Buradaki üçüncü yol, sosyal hak temelli yaklaşımla, Batı liberalizminin sadakayı vicdanlara indirgeyen anlayışı bağlamında tartışılmaktadır. Hak temelli bir yaklaşım son yıllarda devletlerin uygulamak istediği hizmet şekli olarak ortaya çıkamamaktadır. Diğer taraftan vicdanlara ve yalnızca kişilerin merhamet duygularında bırakılan bir sosyal yardımın ihtiyaçları ne kadar karşıladığı bir yana, başka bir takım sorunları da beraberinde

getirmektedir. Bunun için hem bireylerin vicdanlarını harekete geçirecek hem de devletin düzenlemesine paralel düşünmek ve uygulamak mümkün olabilir mi? acaba refah karması ile anlatılmak istenilen bu mudur?

II. AKDENİZ REFAH UYGULAMALARI VE TÜRKİYE'DEKİ SOSYAL YARDIM

Akdeniz ülkelerindeki refah, her şeyi ile birbirlerine benzeyen bir kategori olmasa da büyük oranda uygulamaları ile birbirini çağrıştıran Akdeniz ülkelerinde mevcut olan yapıyı ifade eder. Sosyal yardım bu ülkelerde sınırlı, dar ve ihtiyaç tespitine göre şekillenmektedir. Ayrıca sosyal refah uygulamalarında devlet, piyasa ve ailenin yanında enformel sektör de yer almaktadır. Devletin müdahalesi yetersiz ve sınırlı olup statü ve işteki duruma göre şekillenen sosyal güvenlik mevcuttur. Piyasanın işleyişi sıkıntılıdır. Sürekli ekonomik krizler ya da kriz beklentisi bu ülkelerde göz ardı edilmez. Aile ise yorgun bir kurum olmanın ötesinde yapısal değişim ve dönüşümlere şahit olmaktadır. Böylece aile, geleneksel sosyal hizmet ve sosyal yardımı sağlama konusunda hem yetersiz hem de isteksiz durmaktadır. Devletin de piyasanın da karşılayamadığı bu hizmetlere önemli bir gereksinim varken, bunun karşılanma konusunda ise önemli bir boşluk oluşmaktadır. Bu boşluğu doldurmada enformel sektör önemli bir rol oynamaktadır.

Devlet, piyasa ve ailenin yanında Akdeniz refah uygulamalarında bu sektörlere enformel sektörü de dahil etmek gerekmektedir. Enformel sektörde çalışan ciddi oranda bir nüfus bulunmakta ve özellikle kadınların bu sektörde varlığı göze çarpmaktadır. Sivil toplum, cemaatler ve dini kurumlar da sosyal uygulamalar içindedir. Bundan dolayı devletin ve piyasanın sağlayamadığı sosyal uygulamaların yükünün bir kısmını da bu kesim taşımaktadır. Bu niteliği ile özellikle diğer ülkelerden ve refah sistemlerinden ayrılan Akdeniz refah uygulamalarının kendine özgü niteliği ortaya çıkmaktadır.

1. Akdeniz Refah Uygulamalarının Niteliği

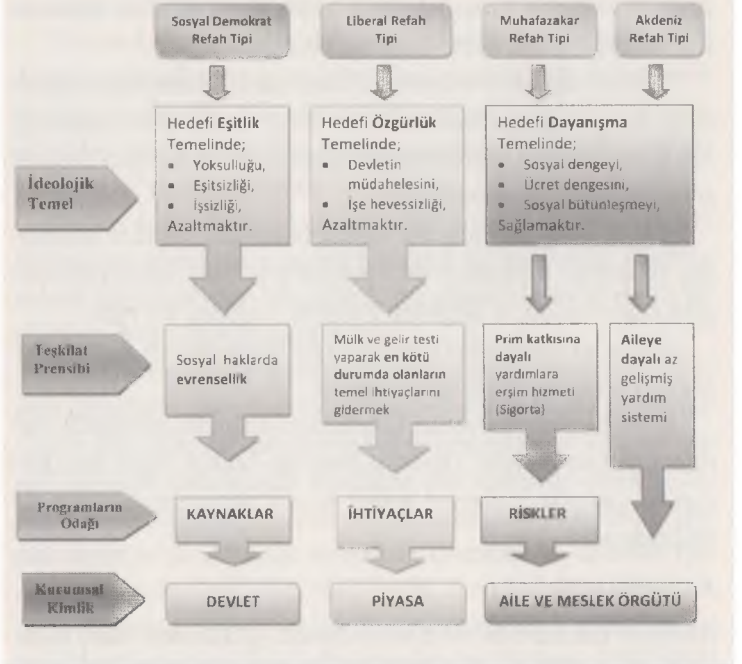
Akdeniz refahı, devlet merkezli bakışların yetersizliğini ifade etme açısından önemlidir. Özellikle aile, akraba, komşuluk ilişkileri ile dini kurumların da refah uygulamalarında aktif olmasının bu refahın farklılaşmasında önemli katkısı vardır. Bu yüzden Akdeniz refahında devlet, piyasa ve aileye enformel kanalları dahil etmek gerekir.

Daha sonra açıklanacağı gibi burada, Esping-Andersen'in üçlü modelinde olmayan ama bu üç modelden de farklılık gösteren başka uygulamalar da vardır. Akdeniz ülkeleri, Latin Amerika ülkeleri ve Güney Kore, Japonya gibi ülkeler de refah uygulamaları farklı olarak uygulanmaya konulmuştur. Türkiye'de benzer şekilde bu farkı modeller içinde yer almıştır.

Akdeniz devletleri biraz da geç sanayileşen ve dolayısıyla geç sanayi kapitalizmine uyarlanan ülkeleri ifade etmektedir. Tarımsal yapıların baskın karakter olması yakın zamana kadar bu ülkelerin sosyo-ekonomisi için hâkim bir unsurdu. Tarımsal faaliyet yanında kırsal yaşam ve gelişmemiş kurumlar ve kısıtlı devlet müdahalesi de Akdeniz ülkelerinin yapısal özelliklerindendir. Günümüz de ise bu ülkeler hızlı kentleşme ile tarımdan kopuşun yaşandığı ve kurumların yeni yapıya göre dizayn edildiği ülkeler sınıfına girmektedir. Aynı şekilde bu ülkeler her ne kadar değişmeye yüz tutsa da aile, akraba ve komşuluk ilişkileri bir yere kadar önemlidir. Yine bu ülkelerde, devletin yetersizliğini ve piyasanın zayıflığını enformel sektör ve aile-komşu-akrabalık ilişkileri ile bir nebze de olsa doldurmaya çalışan sektör ve yapılar vardır.

Aile, sosyal refah sağlamada özel bir önemi vardır. Ayrıca, burada kendi hesabına çalışanlar ile enformel sektörde çalışanların varlığı daha yoğun göze çarpar. Her ne kadar Türkiye diğer Güney Avrupa modellerinden nüfus artışı, yaşlanma oranı ve çocuk sayısı olarak farklılık arz etse de Türkiye'de bu alanda Güney Avrupa'da yaşanan değişime gittikçe daha fazla yaklaşmakta ve bu eğilimin gelecekte de süreceği gelecek senaryolarında ifade bulmaktadır.

Şekil 1. Refah Rejimlerinin Niteliği



(Kaynak: Saint-Arnaud ve Bernard, Saint-Arnaud, S., and Bernard, P. (2003), Convergence or Resilience? A Hierarchial Cluster Analysis of The Welfare Regimes In Advanced Countries, Current Sociology, 51(5), 499-527. (Esping-Andersen ve Ferrera'nın tipolojilerini özetlemek için oluşturulmuştur.)

Benassi ve Mingione (2007: 130-131), İtalya üzerinde yaptıkları çalışma ile son yıllarda yaşanan değişime vurgu yapmıştır. Bu çalışma her ne kadar İtalya merkezli olsa da diğer Akdeniz ülkelerinde de benzer değişimleri ve göstergeleri görmek mümkündür. Burada:

Nüfus yaşlandıkça, aile üzerindeki sorumlulukların artması ve yetişkin çocukların ebeveynleri ile birlikte yaşama sürelerinin uzaması -doğum oranlarındaki büyük düşüşün sebeplerinden birisi de bu olmakta-,

Doğum oranlarındaki azalma nedeniyle aile ve cemaat ağlarının destekleme kapasitelerinin, artan bireycilikle de dayanışmanın zayıflaması kaçınılmaz olmaktadır,

Yaşlılara sağlanan ekonomik korumanın fazlasıyla genişletilmesi, bu genişletme özellikle bazı bölgelerde nüfus yaşlandığı halde söz konusu gruba verilen hizmetlerin kalitesinin düşmesiyle bir arada yaşanmaktadır,

Bakım hizmetlerinin aile dışına taşınması, aileden başlayarak siyasilere, toplumun ileri gelenlerine, idari-bürokratik yapıya sirayet eden ve değişimi zorlayan kültürel bir yapı,

Ayrıca bu ülkelerde Güney-Kuzey, Doğu-Batı ya da bölgeler arası gelişmişlik farklılığının olması.

Bu ve benzeri durumlar ülkelerdeki değişimi anlamada yardımcı olabilmektedir. Devletin bıraktığı boşluk diğer bazı kurumlar yanında, enformel sektör ve aile dayanışmasına havale edilmektedir.

1.1.Enformel Sektör

Akdeniz ülkelerinde ve aynı zamanda gelişmekte olan ülkelerde, formel piyasa ile enformel piyasa içi içe geçerek gerçek hayatta birlikte işlemektedir. Bu ülkelerde refah uygulamaları yalnızca formel yapıyla tanımlan, aynı zamanda ve daha çok enformel ilişki ağları ile bunların yapıları, etkin bir şekilde refah uygulamalarında rol alırlar. Bu enformel ağlar, istihdamdan sosyal korumaya ve sosyal yardıma kadar birçok durumda devreye girmektedir. Enformel kanallarla yapılan sosyal yardım ya da sivil toplum örgütlerinin yaptığı uygulamalar bölgelere göre değişiklik göstermekte ve dağılım ve işleyiş de yerele ya da bölgelere göre farklılık arz etmektedir. Çok yapılı ve karmaşık sosyal koruma sistemi Akdeniz refahını betimleyen görünümdür. Sosyal koruma araçları parçalı, etkin olmaktan uzak, adil ve eşit işleyişe imkân vermeyen, sistematik olmaktan müstağni, tam olarak ulusal nitelik de göstermeyen uygulamaları içerir. Sosyal koruma sistemi içerdekiler ve dışarıdakiler, ulaşanlar ve ulaşamayanlar, kapsam alanı girenler ve girmeyenler

ile formel ve enformel koruma ayrımlarında olduğu gibi ikili bir yapıyı ifade etmektedir.

Tarımsal ekonominin varlığından dolayı köyde geçinmeye destek sağlamakta ve şehre göç eden insanlar için köy önemli kaynak olmaktadır. Aile, akraba ve komşuluk ilişkileri ile hemşehri dernekleri ve cemaat ilişkileri toplum içinde aktif bir şekilde varlık göstermektedir.

Burada bahse konu olan yapı daha önce de değinildiği gibi değişim ve dönüşüm sürecine girmiştir. Küreselleşme ve onun siyasal ideolojisi neo liberalizm, bu ilişkileri sürdüremez bir noktaya doğru sürüklemektedir.

Enformel sektörde ücretler düzensiz ödenir ve miktarı kişiye göre değişiklik gösterir. Bu niteliğinden dolayı Buğra ve Keyder (2003: 28) enformel sektörü sosyal güvencesizliğin ötesinde, asgari ücretten daha düşük ücretlerin bile düzensiz alındığı, bazen de hiç alınmadığı sektör olarak tanımlanmaktadır. Bu düşük ücret ya da düzensiz ücretlerin çocuklar ve kadınlar için daha büyük bir gerçekliği ifade ettiği de açıktır. Tarımdan kopan ve niteliksiz işgücü şehirde hem kötü işlerde iş bulabilmekte hem de düşük ücretlerde çalıştırılmaktadır. (Wilson, 1997: 152)

1.2. Çalışma ve İstihdam

Akdeniz ülkeleri, tarımda istihdamın önemini koruduğu bir yapıda, geleneksel aile ortamı, bireye sosyal koruma sağlayabilmektedir. Çalışmayan işsiz güçsüzlere karşı sosyal koruma olmadığı gibi sosyal dışlanmaya karşı da resmi kurumların sahip oldukları çok fazla imkân yoktur.

Bu ülkelerde enformel işgücündekiler daha düzensiz, daha düşük ve daha kısa süreli çalışmaya tabi olmuştur. İşsizlere ve ailelerine yönelik işsizlik ödeneği düşükken, emeklilik ödeneğinin cömert olduğu kabul görmektedir.

Akdeniz ülkelerinde işsizlik oranları Kuzey Avrupa ülkelerine göre daha yüksek durmaktadır. İstihdam bu ülkelerde yeterli düzeyde değildir ve kadınların işgücüne katılımı ise düşüktür. Geniş bir enformel sektör ve kendi hesabına çalışan kesim vardır. Genç kesim aile içinde ve aile fertlerince istihdam

edilmektedir. Bu kesimlerde veri ve istatistik yetersizliği bu piyasaların boyutlarını ortaya çıkarmayı güçleştirse de formel istihdama bakılarak bunların miktarı konusunda bir nebze olsun fikir verilebilmektedir. Enformel yapılar ve kendi hesabına çalışanların varlığı eksik istihdamı perdelemektedir (Gough, 2006: 250). Akdeniz ülkelerinde hem maaşlı nüfus azdır hem de bu sektörlerde çalışanların ücretleri düşüktür.

Tarım kesiminde çalışanların varlığı da istihdam piyasasının niteliğini göstermektedir. Tarım sektöründe çalışanların sayısı her geçen gün azalsa da Kuzey ülkelerine göre önemini korumaktadır. Bu ve benzeri durumlar istihdam için formel piyasaların tek ölçüt olarak kabul edilmesini zorlaştırmaktadır (Gough, 2006: 250). Formel istihdam ve kadınların istihdam piyasasına girmesi çok sınırlıdır. Kadınlar genelde ev ve bakım işleri ile kayıtdışı sektörde daha fazla çalışabilmektedir. Buna kırsal alanlarda tarım sektörünü de dâhil etmek gerekir. Bundan dolayı formel piyasada çalışarak, sosyal güvenlik ağı içine dahil olan nüfus gelişmiş ülkelere göre oldukça sınırlıdır.

İstihdam piyasasını etkileyen bir gelişme de göçlerin varlığıdır. Bu hem iç göç hem de dış göç olarak ortaya çıkmaktadır. Bunlara kaçak göçmenleri ve sığınmacıları da eklemek gerekmektedir. Tarımda çalışanların sayısı gelişmiş ülkelerle kıyaslandığında yüksek oranlara ulaşmaktadır. Bundan dolayı da tarımsal nüfusun büyük kısmı ücretsiz aile işçisi konumundadır.

Akdeniz ülkelerinde formel ve enformel istihdam yapısı iç içedir. Bunları birbirinden ayırmak güçtür. Formel yapı da gittikçe enformel istihdamı kullanmaktadır. Bununla birlikte formel yapı içinde "sosyal güvenlik"li ve daha korunaklı istihdamın varlığı söz konusudur. Bu sosyal güvenlik zamanla kendi hesabına çalışanları da kapsamıştır.

1.3. Siyasi Manipülasyon

Akdeniz ülkelerinde devlet, geçmiş yıllarda yoksula yardım sağlamada çok düşük bir rol oynamıştır. Bunun yerine cemaatler, hayır kurumları ve aile-akraba ilişkileri önemli rol oynamıştır. Merkezi yönetimin rolü ise birçok kurumun da gerisinde kalan

bir gerçekliğe sahip olmuştur. Ulus devlet bu cemaatlerin yardımlarını düzenleme yoluna başvursa da ulusal bir birleştirme ve uluslaştırma yoluna başvurmamıştır (de Swann'dan aktaran Gough, 2006: 252). Yapılan yardım önce kategorik yardımlarla başlamış[20] olup, yaşlı ve engellileri hedef alan yardım, zamanla geliştirilmiştir. Gerçek muhtacı ortaya çıkararak, hak etmeyen yoksullarla -çalışabilecek durumda olanlar, iş çağında olan kesim- hak edenler ayrışmasına gidilmiştir. Böylece herkese güvence sistemi ortaya konulamamıştır. Kategorik yardımlar ise miktarı ve kapsamı ne kadar artırılsa artırılsın adil olmaktan uzaktır. Çünkü nihayetinde seçime dayanır ve kişiseldir. Burada tecrübeli, siyasilere ve kurumlara daha kolay ulaşabilecek kişilerle, bu durumu kendi lehine çevirebilecek kişiler bu sistemde daha avantajlı konumda olmaktadır. Ayrıca burada yardımdan faydalananlar tüm o gruptakiler ya da o kategorideki tüm yoksullar değildir. Bu yardımlardan ancak yoksulların bazısı ya da kategorik gruplardan sadece bir kısmı yararlanmaktadır. Dolayısıyla sosyal yardımlarla toplum içinde en dezavantajlı yoksullar hedeflenirken, bu hedefin gerçekleşmesi oldukça zor görünmektedir. Standing (2007: 28, 29) hangi kategorik grubunun nasıl seçileceğinin ve neden bu grubun seçildiğinin açıklanması gerektiğini belirtir. Bundan dolayı da bu sistemin adaletsiz olduğuna yönelik kanaat yaygınlaşır. Çünkü yardım alması gerekenlerin sadece % 20 ya da % 30'luk dilimlerin bunu aldığını geri kalanının ise bundan yararlanamadığı belirtilir. Siyasilerin manipülasyonu bu durumu daha da işin içinden çıkılmaz bir hale sokmaktadır.

20 Kategoriler; yaşlı, çocuk, kadın, engelli gibi demografik unsurları kapsar. Bu kategoriler yardıma hak etmeye göre düzenlenebilir. Ayrıca bu kategoriler yardımın miktarını da belirleyebilir. Böylece sosyal yardım kolaylaşmış olur. Buna karşı çıkanlara göre muhtaçlar sadece bu kategoriler içine girmezler. Ayrıca kategorik yardımlarla yardımı hak edenin herhangi bir kategoriye girmesi zorlanmaktadır. Böylece hak edilen ne kadar yüksekse kişi de o kategoriye daha fazla girmeye çalışır. Örnek olarak yalnız yaşayan anneye verilen yardım, boşanmayı teşvik edeceği endişesi de taşımaktadır. Statüye göre kategoriler en yaygın kategorilerdendir. (Koşar, 2000: 121-122)

Ferrera (2006: 211), Akdeniz ülkelerinde seçmenin siyasi manipülasyona hazır olduğunu ve sosyal yardım almak için oy satma konusunda çekince yaşamayacağını ifade eder. Yine özellikle gelir desteğine muhtaç seçmenin patronaj ilişkileri ile siyasi partilere oylarını sattığını belirtir. Bu ülkelerde devletin işleyişini bilen ve yardım konusunda tecrübe kazanan bireyler yardıma daha kolay ulaşabilmektedir. Bu yüzden sosyal yardıma ve refaha ulaşmada kolaylık sağlanması için aracı kişilere ihtiyaç duyulmaktadır. Kamu refahının kapsamı da az olduğu için bu alanda yarış yaşanmaktadır. Bu da hem siyasilerin bu insanlara ulaşmasını kolaylaştırmakta hem de talep edenlerin rekabetine şahit olunmaktadır. Bu durum siyasi parti ofislerini de bu gibi ülkelerde önemli birer aktör haline getirmiştir.

1.4. Göç, Şehirleşme ve Bireyselleşme

Akdeniz ülkeleri geç sanayileşmenin sonucunda geç kentleşmeyi ve çok daha geç olarak tarımsal üretimden kopmayı gerçekleştirmiştir. Tarımsal çözülme[21], tarımın modernizasyonu ve köylerin itici yönlerinin çok fazla olması ve kırsal kalkınmanın çok yetersiz olması gibi nedenler nüfusun köyden kente göçünü hızlandırmıştı. Bunun da üretim, istihdam yanında toplumsal ilişkilere ve sosyal refaha kadar birçok sonucu olmuştur. Tarımsal ekonomi bir nevi geçimlik üretimin olmasının yanında, vasıfsız ve niteliksiz işgücü içinde çalışma alanıydı. Bununla birlikte sosyal dayanışma, organik ilişkiler ve geleneksel yapının korunmasına hizmet ediyordu. Şehirleşmeyle birlikte, kentlere bu nüfusun gelmesiyle kentlerde fiziki ve sosyal birçok ihtiyaç belirdi. Yeni göç edenler için bir nevi sosyal güvenlik rolüne sahip köy zamanla bu misyonunun azaltmış ve köy bitme noktasına gelmiştir. Kırsal alan; aile, akraba, komşuluk ve köy ilişkilerinin daha yoğun olduğu, yardımlaşma ve dayanışmanın daha fazla mümkün olduğu bir gerçekliğe sahiptir.

21 Tarımda çözülmenin gittikçe artacak olması yoksulluğa da etkileyecek bir duruma yol açacaktır. Kırdan kente göç arttıkça kentsel yoksulluk da artış gösterecek ve tarımda geçici olan bu kesimin kente gelmesiyle birlikte yoksulluk da artacak bir unsur gibi durmaktadır.

Mekânsal hareketliliğin kendi doğal süreci yerine ani, zorunlu ve kitlesel olması sorunları daha da büyütmüştür. Göçmenler eskiden, göç öncesinde sosyal ve ekonomik yapıyı sağlam bir şekilde kurup o şekilde göç ederlerken günümüzde buna çok fazla sahip değillerdir.

Şehirleşme ayrıca insanların geleneksel ilişkiden uzaklaşıp daha formel, daha maddi ve "bencil" ilişkiye girdikleri bir mekanı ifade etmektedir. Organik dayanışma daha az mümkün olmakta bu durum enformel refah uygulamalarının zayıflamasına yol açmaktadır. Göçle gelen nüfus kente tutunmak için gerekli olan vasıf ve niteliğe sahip olma konusunda yetersiz olduğundan dolayı formel piyasada iş bulamayan bu insanlar yeni mekanlarda işsiz-güçsüz ya da enformel sektörde daha az ücret, daha zor bir istihdam imkanı bulmaktadır. Tarımda istihdam düşerken, kentlerin hem vasıfsız hem de yoğun bir talebi olan bu kesimin işsizlik sorununu çözmesi zor görünmektedir.

Bu ve benzeri durumlar sosyal yardım ve sosyal hizmet taleplerini de arttırmaktadır. Sosyal güvencesiz işlerde çalışan bu insanların köyde ücretsiz olarak sahip oldukları birçok ihtiyaç, artık alınıp satılan bir meta'ya dönüşmüştür. Konut, gıda, ulaşım gibi köyde çok fazla sorun olarak görülmeyen ihtiyaçlara ulaşmak kentte gittikçe zorlaşmaktadır. Göçle gelen kesim, çoğu zaman bunlara ulaşmak konusunda zorluk yaşamakta ya da bu kesim kendi içinde bireysel olarak çözüm üretmektedir. Türkiye'nin gecekondu üretmesi buna örnek olarak gösterilebilecek bir gerçekliktir.

1.5. Dönüşen Aile

Ailedeki değişimler birçok sonucu beraberinde getirmektedir. Akdeniz refah uygulamaları için önemli olan aile ve akrabalık ilişkileri artık eskisi gibi refah sağlama konusunda başarılı değildir. Ayrıca aile, genç nüfusun meslek edinmesi ve çalışmasının desteklenmesi konusunda da yetersiz kalmaktadır. Demografik yapıdaki değişimler de aynı şekilde aile, refah ve bakımı etkilemektedir. Nüfusun yaşlanması bağımlılığı arttırırken, geçmiş yıllarda bakımı üstlenen kadının daha fazla istihdam piyasasında

yer almasıyla yaşlının aile içinde bakımı sorun oluşturmaktadır. Aynı şekilde doğurganlık oranının azalması ve yaşlı nüfusun artması çalışan kesimin üzerinde yaşlı refahının yük olması durumunu kaçınılmaz olarak artırmaktadır. Ailedeki kırılganlık arttıkça devletin sorumluluğu daha da artmaktadır. Boşanma, fiili ailenin yayılması, evlilik dışı doğumlar ve akrabalıktan yalıtılma, ailedeki dönüşümü göstermektedir.

Bu ülkelerde yoksulluğun artışı birçok unsura bağlanabilir. Bunların kökenlerine inmek ve kapsamlı analiz etmek bu çalışmanın sınırlarını aşar. Bununla birlikte (Benassi ve Mingione, 2007: 281) bireysel yoksulluğun artışını, ailenin kendisine yüklenen aşırı yüklemeye yönelik verdiği karşılık olarak görmektedir. Aileler artık yoksulluğu yenmede eskisi kadar güçlü değildir ve süreç içinde yorulmuştur. Benassi ve Mingione, bunun başka olumsuzluklara da yol açtığını savunur. Aileye aşırı vurgunun olduğu bu ülkelerde devlet sosyal uygulamalar konusunda daha fazla cimrileşir ve bu alanda yapmayı planladığı reformları ve kurumsal düzenlemeleri de ertelemiş olur. Devlet, aile ve hayır kurumlarına bu sorumluluklarını bırakmak isterken, işsizlere iş bulmayı da enformel ilişki ağlarına bırakmayı yeğler. Bunun sonucunda, zayıf devlet, aile-akraba ve cemaat üzerindeki bakım ve koruma sorumluluğunun ağır yükü birleşince, sosyal politikanın krize girmesinin de kaçınılmaz olacağını belirtir. (Benassi ve Mingione, 2007: 282)

Ailenin temel refah sağlamada önemli olduğu Akdeniz modelinde Andersen'in de (Buğra ve Keyder, 2006: 52) belirttiği gibi bu vurgunun temelinde kadın vardır. Refahın devlet yerine aileye yükletilmesi, kadının ev içinde sorumluluğunu ve yükünü artıran bir gerçekliği ifade etmektedir. İskandinav modelinde aileye verilen önem kadının istihdam piyasasına girişini kolaylaştıran düzenlemeleri ifade edebilecekken, muhafazakâr ülkelerde geleneksel değerlere vurguyu içerir. Türkiye de aynı şekilde ailenin yükünü çocuk bakımı, ev işleri ve benzerleri kadının yükünü artıran bir gelişmeyi ifade eder. Bundan dolayı geleneksel değerlerle tek başına refah sorumluluğunu aileye yüklemek, aileyi özellikle kadını daha da çökertecek bir süreci ifade eder.

Gough (2006: 148-249) Akdeniz ülkelerinde yaşanan sanayi kapitalizmini ve modernleşmeyi Kuzey Avrupa'ya göre geç işleyen süreç olarak işlemekte buna rağmen Akdeniz refahını açıklamada tek başına geç modernleşmenin açıklayıcı olamayacağını ya da bunu açıklamada yetersiz kalacağını belirtir. Güneyli ailenin doğası ve rolünün diğer ülkelerden farklılık arz ettiğini; Kuzey ülkelerinde görülen "evlilik öncesi birlikte yaşama, evlilik dışı doğumlar, boşanmaların sıklığı, tek ebeveynli aileler gibi durumların Akdeniz ailesi için biraz daha seyret görülen sorunlardandır. Ama hızlı bir şekilde bu etkilerde bu ülkelerde yaygınlaşmaktadır.

Akdeniz ülkelerinde yaşlı, daha fazla aile yanında barınabilmekte ve çalışan annelerin çocuklarına Kuzey Avrupa'ya göre daha fazla babaanneler ve anneanneler bakabilmektedir. Bakım sorumluluğunun genç anne babalardan bu ninelere kayması da bir yandan kadının çalışma hayatına girmesini kolaylaştırırken, diğer taraftan aile dayanışmasını pekiştirmektedir. Yaşlıların böyle bir desteği de yaşlının kurum yerine aile içinde başka amaç için kalmasını kolaylaştırması da Akdeniz aile ve yaşlı bakımını destekleyen bir unsur olmaktadır.

Ailenin, bu yapısı içinde sosyal yardım başta olmak üzere sosyal refah sağlama aracı olduğu daha önce belirtilmişti. Akdeniz ülkelerinde görülen aile dayanışması ve ailenin niteliği diğer Avrupa ülkelerinden farklılık göstermektedir. Ailenin bu rolü süreç içinde değişiklik göstermekte olduğu ve eskisi kadar refah uygulaması sağlayamadığı da sıklıkla dile getirilmektedir.

Ailedeki yapısal değişiklik yanında ailenin gücünü aşan refah talebi de aileyi zorlamaktadır. Artan ve karşılanamayan refah talebi aile ilişkilerini zedelerken, ailenin yapısal dönüşümü de sosyal refahın sağlanmasını zora sokmaktadır. Yani birbirini olumsuz etkileyen bir kısır döngü halinde süreç devam etmektedir. Sorunlar aile, cemaat ve enformel sektörün de devreye girmesiyle çözülmeye çalışılmaktadır. Bununla birlikte ailenin yapısı hızlı bir şekilde değişiklik göstermektedir. Doğurganlık azalmakta, çekirdek aile eğilimi güçlü bir şekilde ortaya çıkmaktadır. (Sosyal yardım çekirdek aileyi muhatap alır.

Özellikle kategorik yardımlarda "kimsesi yok" mantığı ile bu durum desteklenir) Yaşlıların kurumlara gönderilme sıklığı artmakta ve kurumlara yerleştirme artış göstermektedir. Yaşlı nüfusun artması ve doğum oranlarının artık eskisi kadar yüksek olmadığı görüldüğü için yaşlı bakımı, aileleri daha da zorlamaktadır. Buna bir de değişen aileyi ve bireyselleşmeyi dahil ettiğimizde kurumların daha fazla devreye girmek zorunda kaldığı görülecektir. Yaşlıların sosyal emeklilik ihtiyaçlarının da belirginleşmesiyle birlikte daha önce aile bakımına bırakılan yaşlı bakımı da aileye fazladan bir yük getirmektedir.

Türkiye'de yapılacak uygulamalarda da aile hesaba katılmaktadır. Çünkü aile değerlerinin bu süreçte olumsuz etkilenmemesi istenmektedir. Ailede vuku bulan değişimlerin daha büyük sonuçlara yol açacağı açıktır.

Yoksulluk, bu ülkelerde, refah devletleriyle kıyaslandığında oldukça yaygındır. Bununla birlikte sosyal dışlanmaya yol açmamak için sosyal yardımlar devreye girmektedir. İşsizlik ve yoksulluk durumlarında aile ve akraba dayanışması da devreye girebilmektedir. Özellikle bu aile dayanışması işsizlik, yoksulluk durumlarında bu bireylere kol kanat germe ve sosyal dışlanmayı engelleme misyonuna hizmet etmektedir. Aile-akraba, işsizlik ve yoksulluğa karşı birçok stratejiyi devreye sokmaktadır. Bir yandan sosyal yardım yaparken, diğer taraftan sosyal bağlantılar başta olmak üzere sosyo-ekonomik destekler de sağlanmaktadır. İşsizin iş bulması için de aile-akrabalar devreye girebilmektedir. Bununla birlikte Akdeniz ülkelerinde yaygın yoksulluk, işsizlik ve emek piyasasındaki ücret, yoksulluğu yaygınlaştırmaktadır. Bundan dolayı da sosyal yardım konusunda artan talebin varlığı gözükmektedir. Bu talebin karşılandığını söylemek ise pek mümkün olmamakta, bununla beraber bu yardımların azaltılması yönünde iç ve dış baskı daha fazla gündeme gelmektedir. Yine bu yardım, emek piyasasına yönelik bir desteği de kapsamakta, sosyal bütçenin kısıtlanması da sosyal yardım alanını zayıflatmaktadır. Bunların yanında içerdeki nüfusun yaşlanması da genç nüfus üzerindeki baskıyı arttırmaktadır.

1.8. Akdeniz Ülkelerinde Sosyal Yardım

Akdeniz ülkelerinde sosyal yardımda refah karması açık bir şekilde kendini göstermektedir. Merkezi yönetimin sosyal yardım uygulamaları yanında yerel yönetimlerin, özel sektörün ve sivil toplumun yardımları da vardır. Bununla birlikte görülmeyen ama ciddi anlamda hissedilen enformel sektör yardımları da belirgindir. Bunların başında aile, akrabalar, komşular ve mahalleli dayanışması olabilmektedir (Burada mahalle ile kast edilen idari anlamda mahalle değildir. Komşuluk ilişkilerinin biraz geniş olarak değerlendirilmesi vardır).

Bu ülkelerde yine farklı dezavantajlı gruplar farklı uygulamalara sahip olmaktadır. Engelliler, yaşlılar, eşi vefat etmiş kadınlar, eğitime devam eden çocuklara kadar bir dizi değişkene göre sosyal yardım da değişiklik göstermektedir. Bu gruplardan muhtaç yaşlı ve muhtaç engelli ile kocası vefat etmiş kadınlara yönelik sağlanan sosyal yardım şartları taşıdıkları zaman, bu kesim standart sosyal yardıma muhatap olurken, bunlardan yoksullar ise aile yapısı yanında kendi durumuna göre ve bir dizi değişkene göre sosyal yardım alabilmektedir. Merkezi yönetim yanında yerel yönetimler de "seçici nitelikli" sosyal yardımları sağlarken, devletler de gittikçe artan oranda sıkı tedbirleri ve kontrolleri devreye sokmaktadır. Bu denetimlerin boyutu sosyal yardımlarda istismarları engellemeyi hedeflemektedir.

Yine bu yardımlar kısa süreliğine verilmekte, bazı durumlarda bu süre tekrarlanmaktadır. Yapılan sosyal yardımla, yoksulun yaşadığı sorunlar haliyle çözülemeyince genellikle süreler uzatılmaktadır. Bu yardımların tekrarlanmasında yoksul yeniden incelemeye tabi tutulmaktadır. Yoksulu istihdam sistemine entegre etmesine sağladığı katkı oranında bu sosyal yardımlar anlamlı olarak kabul görmektedir. Aksi takdirde verimsizlik olarak görülmekte ve eleştirilmektedir.

Yoksulluğun tanımlanmasında ve sosyal yardımın sunulmasında kriter ve uygulama standartlarına eskiye nazaran daha fazla yaklaşıldığı söylemek gerekmektedir. Hem merkezi yönetim hem de yerel yönetimler yoksulluk kriterlerinde ve sosyal

yardım miktarlarında gittikçe resmi kayıtlara göre hareket etmektedir. Sosyal çalışmacıların ve inceleme raporlarının da devreye girmesi sosyal yardımın bir yandan sıkılaştırıldığı ve zorlaştırıldığı diğer taraftan şartlarının belirlendiğini ve standartlaşmaya doğru yol alındığını göstermektedir.

Gough (2006: 235) kaynak tespitine yönelik yardımları üç ana guruba ayırarak tanımlamaktadır. Bunlar;

1- Genel yardım: Belli bir asgari gelir standardının altında olan tüm kişilere nakit desteği sağlayan programlardır. Bu garanti edilmiş ulusal güvenlik güvence ağma yakındır.

2- Kategorik Yardım: Yaşlılar, engelliler ve işsizler gibi belirli guruplara sağlanan nakit desteğini ifade eder.

3- Bağlı (Tied) Yardım: Konut ya da sağlık hizmeti gibi belli başlı mal ya da hizmetlere ayni ya da nakdi yardımla erişmeyi sağlamaktadır.

Tablo 1: İhtiyaç ve Gelir Tespitine Dayalı Ulusal Programlarının Sınıflandırılması

Ülke	Genel yardım	Kategorik yardım	Bağlı yardım
Yunanistan		Korunmaya muhtaç çocuklar programı, anneliği koruma programı, hiçbir sosyal güvencesi olmayan yaşlılar programı	Hiçbir sosyal güvencesi olmayan yaşlılar için konut yardımı
İtalya	Yerel nakit yardımı	Asker emekli maaşları	Yerel yardım hizmetleri (belediyeler)
Portekiz		Aile yardımı, ek yardımlar, doğum yardımı, yetimlere maaş, sosyal maluliyet yardımı, soysal yaşlılık yardımı, gençlerin topluma entegrasyonuna yönelik yardım, dullara yardım	Konut yardımı
İspanya	İngreso minimo de insersion (asgari gelir desteği)	Yaşlılara ve özürlülere ihtiyaç tespitine dayalı emekli maaşı, işsizlik yardımı	
Türkiye	SYDTF	Yaşlılık yardımı ve malullük yardımı	Yeşil Kart ile sağlık yardımı

Kaynak: Eardlye ve diğerleri (1996), aktaran Gough, 2006: 236.

Yine Gough'tan (2006: 236-237, 238-240) hareketle, bu ülkelerin refah uygulamalarını ortaya çıkarmak Türkiye içinde önemlidir. Bu ülkelerden İtalya'da sosyal yardımı sağlama konusunda belediyeler yetkilendirilmiştir. 1977 yılında belediyelere kaydırılan bu hizmetler mahalli idarelerin gücünün daha da arttırıldığı 1990 tarihindeki Yerel Muhtariyet Yasası ile mümkün olmuştur. Sosyal yardımın genel çerçeve oluşturması yetkisi bu yıllarda bölgesel yönetimlere verilmiştir. İtalya refah sistemi, merkezi resmi bir güvence ağı yerine yerel yönetimler, kiliseler, gönüllü kuruluşlar ve aileye dayandırılmıştır.

İspanya'da yoksul yardımı, yerel yönetimler ve kilisenin sorumluluğundaydı. Bu durum yakın zamanda terk edilmiştir. Otonom bölgeler kendi programlarını uygulamakta ve aralarında önemi farklılıklar da mevcuttur. Ulusal çerçevenin olmaması ile otonom yapılar ortaya çıkmıştı. Portekiz'de, yetim aylığı, doğum aylığı, aile yardımı, gençlere yönelik yardımlar koordinasyondan uzak, farklı bakanlıkların ve farklı birimlerin sorumluluğundadır. Burada genel güvence ağı da yoktur. Yunanistan'da, sosyal yardımlar sınırlı olup sosyal güvenlik içinde çok sınırlı bir uygulama alanı vardır. Acil toptan koruma, mültecilere ve doğal afete maruz kalanlara yönelik uygulama olarak devreye sokulmuştur. Zamanla bu yardımlar kategorik yardımlar olarak gelişmiş fakat gün geçtikçe de bu kategoriler daraltılmıştır.

Bu ülkelerde para yardımı yetersiz ve sosyal hizmetler de piyasaya dâhil etme amaçlı telkinleri içerir. Bu da yardımın sürdürülemez olduğundan kaynaklıdır. Düzensiz ve yetersiz yardımlar zorunlu olarak kişilerin başka önlemler almasına ve piyasadan da kopmamasına yol açacaktır.

Devletin yeniden dağıtım ilkesinin aktif olmaması ve piyasanın da yeteri kadar güçlü ve formel bir şekilde işleyen bir çerçeveye sahip olmaması nedeniyle karşılıklı bağımlılık, yardımlaşma ve dayanışmanın devreye girmesiyle bireyleri, minnet duygusu alır ve burada bireylerin özerkliklerinden bahsedilemez. Artık karşılık ilkesinin devreye girmesiyle bağımlılık oluşmuştur.

Bunlarla birlikte sosyal yardım alanı; kayırmacılığın, yandaşlığın ve partizanca tutumların daha rahat görülebildiği ya da bu konuda halkta kanaat oluştuğu bir alandır. Yine patrimonyal ilişkiyle sosyal yardım arasında bir bağ kurulması mümkün olmaktadır. Patrimonyalizmin en önemli özelliği yöneticinin kurallardan ziyade keyfi olarak davranmasına zemin hazırlamasıdır. Burada devlet yardımları, patronaj ilişkilerini ve keyfiliği gizleyen bir maske niteliği kazanabilir.

Bu ülkelerde sosyal yardımın muhatabı daha çok çalışamayan engelli, yaşlı, çocuk ve kadınlardır. Verilen bu sosyal yardımlar da piyasaya müdahale etmeyecek kadar "kısmi, sınırlı ve az miktarda" olmaktadır. Aileye ya da yoksullara öncelikli koruma aileden başlamakta, sonrasında ise akrabalık ilişkileri devreye girmektedir. Akrabalardan sonra ikincil korumada devlet yer almaktadır. Dolayısıyla Akdeniz refah sisteminde formel-enformel, kamu-özel, merkezi yönetim-yerel yönetim birlikte yer almaktadır. Bunlar arasında ilişki açısından tarihsel süreç, mevzuat, kamunun sosyal hayata müdahale derecesi önemli rollere sahiptir. Akdeniz ülkelerinin, sosyal devlet olmadığı daha çok sosyal yardım devleti olduğu şekliyle eleştiriler sıklıkla dile getirilmektedir.

2. Akdeniz Modeli İçinde Türkiye'deki Sosyal Yardım

Türkiye'de sosyal yardımlar, Cumhuriyetin ilk yıllarında yerel yönetimlerin ve İslami kurumların uygulama alanı içinde olmuştur. Yerel sosyal yardımların gelir testi yanında, sisteme ulaşanlar yani talep edenler merkezli işleyen bir yönü vardı. Ulusal gelir ağı olarak sürdürülmeyen bu yardımlar, patronaj ve kayırmacılıkla yürütülmüştür.

Belediyelerin yaptığı sosyal yardımların miktarı ile ilgili çoğu kere elde bir bilgi mevcut değildir. Ayrıca belediyeler arasında herhangi bir standart da yoktur. Bundan dolayı da her yönetim kendi mekânında kendi insiyatifiyle belli sınırlar içinde kendinin belirlediği yardımı sunmaktaydı.

Cumhuriyetten günümüze merkezi yönetimle yerel yönetimin çalışma alanları merkezi birimler tarafından belirlenirken,

sivil toplum ve özel sektör çalışma alanlarını kendileri belirlemekte ve bu kesimin yaptığı yardımlar gönüllülük temelinde örgütlenmektedir. Bu yüzden refah uygulaması iller ve bölgeler hatta semtler arasında farklılık oluşturmaktadır. Bu farklar bölgenin yoksuluna, yönetimlerin kaynaklarına, sivil toplum ve özel sektörün sosyal yardım yapma kapasitesine bağlı olarak değişlik göstermektedir. Yine sosyal yardım ve özellikle sosyal hizmette yerelleşmeye doğru eğilim de güçlü bir şekilde ortaya çıkmaktadır. Mevzuata bağlı olarak sosyal hizmetin ve sosyal yardımın planlanması merkezi olarak belirlenirken, uygulama boyutunda gittikçe yerel yönetimlerin rol aldığını söyleyebiliriz. Yoksullara yardım konusunda, asgari bir seviyede geçim sınırı belirlenir, onun altındakiler yoksul kabul edilerek sosyal yardımı hak ederler. Bu seviye bazı durumlarda asgari ücretin 1/3'idir. Bazı durumlarda bu oran yine asgari ücretin 2/3 oranından hareketle belirlenmektedir. Bu oran belirlenirken, toplam gelir, ailenin her bireyine bölünerek bulunur.

Akdeniz refah uygulamaları içinde Türkiye'de kamu yardımlarının dağıtımı da tikelci ve klientalist bir nitelik göstermektedir.[22] Sosyal yardımlar, partizan baskılara ve manipülasyonlara açık bir görünüm arz etmektedir (Ferrera, Buğra-Keyder, 2006: 209). İktidar partisine verilen oy desteği bu kişilerin refaha ulaşmalarını kolaylaştırabilmektedir. Oy verme menfaat karşılığında işleyen bir süreçle işlerlik kazanabilmektedir. Sosyal yardım bu yüzden refah amaçları yanında siyasi oy devşirme amacına da hizmet edebilmektedir. Refahın seçmen taleplerini gerçekleştirme ve seçmene mesaj verme misyonu da göz ardı edilmemelidir. Evrenselci ve kapsayıcı refah uygulamaları olmayınca bu yardımlar seçici, sınırlı ve siyasi manipülasyona açık işlemektedir.

Bunların yanında cemaat, hemşehri, akraba ve komşular arasında enformel dayanışma olarak görünüm kazanmıştır. Gönüllü kuruluşların çabaları, ilk yıllardan beri oranı değişmekle

22 Klientelist politikalar, siyasi otoritenin sosyal politika anlayışını ortaya koyar. *İhtiyaç analizine* dayanan tespitlerle, genellikle en muhtaç kesimlere yönelik sosyal yardımlar klientelist politikaların bir aracı haline gelebilmektedir.

birlikte var olmuştur. Bununla birlikte sosyal yardımın, gelirin yeniden dağıtımı ya da sosyal adaleti gerçekleştirmeye yönelik boyutu çok fazla söz konusu değildir. Yardımlar özellikle yerel yönetimler anlamında -aynı şekilde merkezi yönetim ve gönüllü kuruluşları da bu değerlendirmeye dâhil etmek gerekir-sosyal yardımlar bölük pörçük, parçalı ve sınırlıdır. Bu yardımlar gittikçe âdem-i merkeziyetçi sürdürülürken, yoksulun tespitinde sosyal çalışmacıya takdir yetkisi verilmiştir.

Akdeniz refah yardımlarındaki gerçekliğe paralel olarak Türkiye'de de sosyal yardımlar ikamet esaslı verilir. Geçmişte daha çok beyan üzerine ve sosyal güvenliğe erişmeme üzerine yapılan evraklar aynı şekilde muhtardan alınan yoksulluk kâğıdı ile yardıma hak ediliyordu. Şimdi ise sistem artık eskisi gibi beyan üzerinden değil evrak üzerinde yapılmaktadır.

Türkiye'de bazen yerel-bölgesel bazen de ulusal çapta dini hayır kurumlarının sosyal yardımları söz konusudur. Bu yardımlar birçok kalemde olabilmekte, özellikle temel ihtiyaçlarını karşılayamayan yoksullara yönelmektedir. Eğitim ve sağlığın ulaşılabilir olması nedeniyle-bazı istisnai durumlarda ise bu yardımlar da mümkün olabilmekte-temel gıda ve konut yardımı şekilde ortaya çıkmaktadır.

Türkiye'deki dini temelli ve gönüllü hizmet sunan birimler merkezi ve yerel olarak kamu yönetimlerinin tamamlayıcısı olmadığı gibi bu kamu refah sistemine de dâhil edilmeyip, bunların etrafında koordine edilmemektedir (Benassi ve Mingione, 2007: 273). Bu birimler aile etrafında şekillenmekte ve yardımlar ailevi geleneksel yapıyı destekler mahiyettedir. Bu birimler kamu sosyal refahını tamamlamak yerine ailenin sorumluluğunu ve görevlerini tamamlayıcı niteliktedir.

Türkiye'de genç nesil orta yaşa kadar olsa da aile yanında kalabilmekte ve iş piyasasında girmese de yoksul olarak değerlendirilmemektedir. Burada ailenin bu sorunu ötelediği ve bir yere kadar kendi içinde çözdüğü bir gerçekliği ifade etmektedir.

Türkiye'de de çalışan yoksulluğunun çok önemli bir sorun olduğu açıktır. Ülkede asgari ücretle çalışanların sayısı sürekli

artmasına rağmen, asgari ücretin yoksulluk sınırlarının altında kalmasına rağmen, asgari ücretin düşük tutulduğu görülmektedir. Asgari ücret ile çalışanların, tamamen işsiz kalmaktansa düşük de olsa asgari ücretle çalışmaları mutlak yoksulluktan koruyan bir unsurdur. Bu yüzden bir çalışmamızda (Kesgin, 2012) özellikle yoksul mahalleler ya da semtlerde çok çocuklu ailelerin çocuklarını enformel piyasada ya da asgari ücretle çalıştırarak, yoksullukla mücadele stratejilerini geliştirdiklerini ifade etmiştik.

I. BİRİNCİ BÖLÜM; SONUÇ

Bu bölümde, sosyal yardımla sosyal hizmet ilişkisi yanında sosyal yardımların türlerinden bahsedildi. Kavramsal çerçevede sosyal yardımın hedef kitlesinin yoksullar olduğu, yoksulluğun artışı ile sosyal yardımların da arttığından hareket edildi. Esasında sosyal yardım, insanlık tarihi kadar geriye götürülmektedir. Bununla beraber, sosyal yardımların, kamu yönetiminin gündemine girmesi ve kamunun uygulama ve politika aracı olarak görülmesi göreli olarak yeni bir durumdur. Böylece sosyal yardım sanayi kapitalizmi ile birlikte sosyal politikanın araçlarından olmuştur. Yine sosyal yardım emek, sanayi ve çalışma hayatı bağlamında ilk düzenleme boyutuyla kamunun gündemine girmiştir.

Bu ilk uygulama yıllarında sosyal yardımlar, çalışamayan yaşlı ve özürlüleri kapsamıştır. Burada sosyal yardımların kapsamı belirlenirken, yoksullar içinde temel bir ayrım yapmasına neden olmuş; yoksulları hak eden ve etmeyen ayrımına tabi tutmuştur. Çalışma gücü ve kapasitesinde olup çalışmayan kesimin piyasaya girmesi ve emeğini satması bu yüzden kamu düzenlemeleri kapsamında değerlendirilmiştir. Bu amaçla İngiliz Yoksullar Yasası ve tarihsel gelişimi günümüz sosyal yardımlarının niteliğini belirleme açısından önemine binaen incelenmiştir.

Günümüz dünyasında sosyal yardımın kamu yönetimi işleyişi anlamında, yoksulluğa yönelik olan bu uygulamanın, kapsamının ne olacağı farklı ideoloji ve düşünce eksenleri tarafından tartışılmaktadır. Liberaller, bu yardımları çok sınırlı ve hacmi küçük olarak ve daha çok sivil toplum ve özel sektör arasında

paylaşılması gereğini vurgularken, sosyal demokrat model devletin bu alanda çabasına daha fazla vurgu yapmakta ve son yıllarda yoksulluk yönetimini, kamu -merkezi yönetimler, yerel yönetimler- sivil toplum ve özel sektör arasında birlikte yönetilmesi fikrini öne çıkarmaktadır. Bu bağlamda hak temelli yardım/vatandaş temelli yardım ile hayırseverlik temelinde/seçici-patronaj ilişkisiyle sürdürülen bir uygulama arasında gerilim ve ikilem sürmektedir. Bu anlamda Türkiye'nin de içinde bulunduğu Akdeniz ülkelerinde sürdürülen sosyal yardımın mahiyeti tartışılmıştır. Akdeniz ülkelerinin sürdürdükleri sosyal uygulamaların niteliği yanında yaşanan küresel dönüşüm ve neo liberal anlayışın etkisi de tartışılmıştır.

Akdeniz refahı ve Türkiye'de sürdürülen sosyal yardımlar, patronaj ilişkileri, klientalist bir karakterde, seçici, gelir testi yanında denetimlerle sürdürülen bir boyuta sahiptir. Sosyal yardım alanında merkezi yönetim, yerel yönetim, sivil toplum, özel sektörle birlikte enformel sektör de aktif olmaktadır. Aile, akraba, komşu, hemşehri örgütleri yani "enformel sektör" de sosyal uygulamalarda önemli rollere sahiptir.

Yine Türkiye bağlamında sosyal yardım tartışmalarına değinirken İslam inancına göre sadaka yaklaşımı ile liberal anlayışta hüküm süren sadaka anlayışı arasındaki ilişki karşılaştırılmıştır. Liberal anlayışın yoksullara yönelik sadaka anlayışı, bireyin vicdanına havale edilen ve tamamen gönüllü bir şekilde işleyen mekanizmayı tanımlamaktadır. Oysa İslam'ın yoksullara yönelik zekât ve sadaka uygulamaları liberalizmdeki gibi gönüllü ve keyfi değildir. Bilakis zorunlu ve yaptırımı olan bir uygulamadır. Yerine getirmeyenlere karşı yaptırımlar da dahil bir çok uygulama söz konusudur.

II. BÖLÜM
DÖNÜŞEN SOSYAL DEVLET VE SOSYAL YARDIM

Batı toplumlarında sanayileşmenin sağladığı refahla birlikte ve diğer birçok nedenlerle gelişen sosyal sigorta ve sosyal güvenlik, İkinci Dünya Savaşı sonucunda yerini daha kapsamlı olarak sosyal devlete bıraktı. Bu dönemde sosyal politika dolayısıyla sosyal hizmet ve sosyal yardım geniş anlamıyla gelişme göstererek, sosyal güvenliğin önceleri sadece işçileri kapsayan düzenlemesi daha da ileriye taşındı. Böylece liberalizmin öngördüğü "seyirci devlet" ya da piyasayı kendi haline bırakma anlayışı terk edilerek devletin ekonomik ve sosyal hayata müdahale etmesi benimsendi. Devletin bu şekilde esaslı müdahalesi onu sosyal devlet yapmıştır.

Modern kapitalizm, devletin sosyal alana müdahale yapısını değiştirmiştir. Modern öncesi sosyal yardımlar yetersizliği nedeniyle, sürdürülemez olarak görülerek yetkinliklerini kaybetmiştir. Akdeniz refahında ise geleneksel ve modern yapılar iç içe geçerek varlığını sürdürmektedir. Modern kapitalist ülkelerde, geleneksel uygulamalar kökünden değişerek, bu durum sosyal yardımın niteliğini de değiştirmiştir. Böylece bu devletlerde yoksullara yönelik bağışların yerini devlet yardımları almıştır.

1980 sonrası ise devletler yeniden tasarlanarak, sosyal harcamaları kısarak, sosyal koruma alanından çekilme iradesi göstermiştir. Bu dönüşümü de tetikleyen liberal düşünce olmaktadır.

Sosyal devlet uygulamalarında önce, sosyal riskler[1] 20. yüzyıla kadar toplumsal olarak paylaşılmıyor, daha çok bireylerin, ailenin ve sosyal çevrenin katkıları ile bu riskler dağıtılmaktaydı. Dolayısıyla toplumsal riskler devletin ve devlet politikalarının gündeminde değildi. Bu daha çok klasik liberalizmin devletin bu riskleri paylaştırmasına ve devletin bu alanda sorumlu olmasına olumsuz yaklaşmasından kaynaklanmaktaydı. Buna biraz da sanayi kapitalizminin günümüzdeki kadar zenginliği üretememiş olması yanında toplumun büyük oranda kırsal alanlarda yaşamasının da etkisi vardı. Wilensky (Buğra Keyder 2006, Aktaran, Andersen, 2006, 1975: 34) bunlara ek olarak kamu yönetimlerinin istatistikî kayıtlarının olmaması, vergilendirmenin tam anlamıyla henüz gerçekleşmemesi, altyapının yetersizliği, toplumsal risklerin kitle ölçeğinde değerlendirilmeme ve sistemin toplumsallaştırma konusunda yetersizlikleri olduğunu belirtti. Bu sorunların yanında yaşadığımız çağda başka sorunlar da eklenmektedir. Bunların başında kamu yönetiminin yapısını ve işleyişini ekileyen küreselleşme gelmektedir.

Küreselleşme sürecinde devletin etkin bir müdahaleyle sosyal ve ekonomik hayata girmesi eleştirilmiş ve bu, sorun olarak görülmüştür. Yine bu süreç, devletin sosyal nitelikli görevlerini gereksizleştirmekte ve devleti sosyal hayattan çekilmeye zorlamaktadır. Devlet diğer taraftan kamusal sosyal harcamaları kısmak istemektedir.

---

1 Esping-Andersen, bazı riskleri rastlantısal kabul ederken, çoğunu sosyolojik temelli kabul eder. Bu risklerin sınıf riskleri, hayat akışı içinde çıkan riskler ve nesiller arası riskler olarak ortaya çıktığını ifade eder. Bunların aile, piyasa ve refah devletince ortadan kaldırılabileceğini de belirtir. Bunlardan sınıf riskleri ile nesiller arası risklerin refah devletini gerektirdiğini de ayrıca belirtir. Böylece bu riskler ortadan kaldırıldığında bu risklerin paylaşımı hem aile ağırlıklı olmaktan çıkacak (aileden alınması), hem de metalaşmasının sınırlı olacağını belirtir (piyasadan alınacak) (Esping-Andersen, 2006: 44). Metalaşma 'piyasaya katılımından bağımsız olarak sunulan haklar aracılığıyla refah devletlerinin para ilişkilerini ne derece zayıflattığını ifade etmek için kullanılır.

Sermayenin uçucu hale gelmesi, sıcak para akışları, borsa ya da rant gibi yeni durumlara karşı devletin vergileme yapması zor olduğu için, devletin vergilerinde düşüş olabilmektedir. Vergi sorunu yaşanmasa bile devletin sosyal alanlarda çalışma yapması eskiye göre daha az hoşgörüyle yaklaşılan bir gerçekliğe sahiptir. Bununla birlikte katı liberal ülkelerde bile devlet tam anlamıyla sosyal hayattan çekilmemekte ayrıca ekonomik alana müdahale etmekten de geri durmamaktadır. Böylece devlet, ekonomik ve sosyal hayatın bazı alanlarından çekilirken, bazı alanlarını da sivil topluma, özel sektöre ve diğer yapılara devretmektedir. Sosyal anlamda sosyal yardımları da aynı şekilde bu sektörlere devretmek istemektedir.

Neo liberalizm, devletin çekildiği sosyal alanda sivil toplum örgütlerinin, dini kurumların ya da diğer devlet dışı yapıların aktif olması gerektiği üzerinde durur. Onlara göre dayanışma ve yardımlaşma kültürü de böylece toplumda kaybolmamış olur. Daha önce de belirtildiği gibi liberallerde, sosyal yardım yapılacaksa bunun kısmi ve dar bir kesime yönelik olması öngörülür. Bu nedenle neo liberalizm sosyal yardımı en alttaki yoksullara yönelik sosyal uygulama olarak kabul etmeye yatkındır.

Neo liberalizmi ve günümüzdeki sosyal refah alanında yaşanan değişim ve dönüşümü anlamak için öncelikle sosyal devletin sınıflandırılması ve bunun sosyal yardım alanına yansımalarını ortaya koymak gerekmektedir. Daha sonra yaşanan değişimi anlamak için ülkelerin uygulamalarına bakmak ve sosyal yardımın nasıl bir mirasın ürünü olduğunu görmek, küresel dönüşümü ve devletin kendisini bu dönüşüme uyarlamasını analiz etmeye yardım edecektir.

A. REFAH MODELLERİ; SOSYAL YARDIMIN YANSIMALARI

Sosyal devlet, sosyal hizmet ve sosyal yardım refah devletlerinde önemli kavramalardan oldu. Özellikle toplumun alt gelir grupları ve dezavantajlıları refah devletlerinde önemi kazanımlar elde ettiler ve uygulamaların öznesi oldular. Refah devletlerinin ortaya çıkışıyla bunları anlamak için birçok sınıflandırma

yapılmıştır.[2] Refah modellerinin en meşhuru Esping-Andersen'in "üçlü refah modeli"dir. Bununla birlikte bu modele de eleştiriler getirilmiş ve modelin yetersizliğinden bahsedilmiştir. Esping-Andersen sonraki birkaç çalışma da bu eksikliği gidermeye çalışmıştır. Bu eleştirilerin başında modelin çok genel olduğu ve farklılıklara odaklanmayıp belli özelliklerden hareketle tasnif yapıldığı şeklindedir.[3] Bu eksikliği tamamlama adına Türkiye'nin içinde bulunduğu refah uygulamaları için model olan Güney/Akdeniz refah modelleri gündeme gelmiştir.

Sosyal yardım, refah devletleri ya da sosyal uygulamalar çok farklı; bazen de birbirleri ile çelişik bir şekilde uygulamaya konulmaktadır. Gough (Aktaran, Saraceno, 2002: 23) sosyal yardımları temel olarak sekiz kategoriye[4] ayırmaktadır. Türkiye bunlar içinde temel/basit sosyal yardım modeli ile tanımlanmaktadır.

---

2 Leibfried (Aktaran, Koray, 2005:115-116), sadece Avrupa Birliği üyeleri açısından modeli dörde ayırmıştır. İskandinav modeli; çalışma merkezli toplum modeli olarak tanımlarken, bu modelin, işgücü piyasalarına girmeyi teşvik ettiğini, güçlü bir kurumsallaşmaya tanık olunduğunu, sosyal refah alanında yaygın ve cömert uygulamaların olduğunu belirtir.

Bismark modeli; bu modeli kurumsallaşmış refah modeli olarak tanımlar. Almanya ve Avusturya gibi ülkelerde görülen bu modelde, sosyal sorunların karşılanması ve işgücü piyasasından ayrılmayı tazmin etmeye yöneliktir. Anglo-Sakson modelde ise; ne devletin ne de işverenin emeğin işten "ayrılmasında" tazmin yükümlülüğü vardır. Devlet bireyin işgücü piyasasına girmesi için teşvik eder. Ama bunu daha çok bireyin çabasına havale eder ve sosyal sorumluluğu da yine kendi çabasına yükler. Yaygın sosyal sorumluluk kurumsallaşması olmadığı gibi sosyal vatandaşlıktan da bahsedilemez. Devlet, en son çare olarak kısmı olarak, kapsamı dar ve en acil ihtiyaçları karşılama için devreye girebilir.

Latin modelde; İspanya, Portekiz, İtalya, Yunanistan gibi ülkelerde görülen bu modelde sosyal uygulama "artıkçı" bir nitelik gösterir. Herkesin iş bulması ve emek piyasasına girmesi esastır. Burada geleneksel yardım sistemleri ve geleneksel devletlerdeki aile, kilise, komşuluk ve akrabalık ilişkileri de önem arz eder. İş gücü piyasası tarımın ağırlığı ile götürülür. Bu ülkelerde kurumsallaşmış devlet uygulamaları olmadığı gibi istihdam da yetersiz kalmaktadır.

3 Refah modellerinde, devletin rolü en yoksul kişilere yönelikse liberal modelden bahsedilir (residual). Bu minimalist, seçici, artıkçı isimlendirmelere de muhatap olmaktadır. Sosyal demokrat model kapsayıcı (comprehensive) ve kurumsal (institutional) olarak tanımlanır. Burada risk, toplumsal ve bireysel duruma göre şekillenebilmektedir. Sosyal demokrat modelde risk toplumsal olarak paylaştırılmış ve bu paylaşımı devlet yapmıştır.

4 Diğerleri ise seçici refah sistemleri, güvenlik ağları ile entegre refah devletleri,

Burada sosyal yardım seçici guruplara yönelik sürdürülür. Belediyeler tarafından ve dini-cemaat grupları tarafından yürütülen sosyal yardımlar isteğe bağlıdır. Yardımlar çok sınırlı ve istihdam piyasasına teşvik eden bir amaçla entegre edilir. Modern yoksulluk programları ise daha çok ana sosyal grupları odak olarak almakta ve bu kesime yönelik yardımlar yapmaktadır (Arın, 1997: 331). Bunlar, yaşlılar, çok çocuklu aileler, kimsesiz yaşlı ve çocuklar, tek ebeveynli kadınlar, çok ebeveynli aileler, az gelişmiş bölgelerde ya da mahallelerde yaşayanlar gruplardır.[5]

Devletin sosyal uygulaması da evrenselci-kısmi, devlet-piyasa-sivil toplum, kamu-özel sektör ayrımı yanında merkeziyetçi ya da yerel[6] şeklindeki ayrımlarla ifade bulmaktadır. Bu ayrımı devletin toplumsal, tarihsel gerçekleri yanında gittikçe küresel güçler de belirlemede önemli aktör olmaktadır. Konumuz açısından yaklaşacak olursak, merkezi devletin müdahalesi arttıkça uygulamaların daha fazla evrensel nitelik arz etmesine karşılık, yerel yönetimler refah uygulamasını karma bir şekilde sürdürmektedir. Çünkü yerel ölçek küçük olmasına rağmen sosyal yardım sağlayan birimlerin bu alanda artığını görmekteyiz. Devletin olmadığı alanlarda ise özel sektörün ve sivil toplumun daha fazla devreye girdiği görülmektedir.

---

ikili sosyal yardım devletleri, vatandaş temelli artık sistemi, desantralize isteğe bağlı yardımlar, merkezi isteğe bağlı yardımlar. Ayrıntılı bir çalışma için bkz Sareceno, (2002: 22-23).

5 Modern devlet yaşlıya sosyal emeklilik sağlıyorsa bu evrensel uygulamayı ifade etmektedir. Eğer yoksula sosyal emeklilik sağlanmıyorsa bu durumda yaşlının sosyal durumunu iyileştirme anlamında yapılan sosyal yardımlara bakmak lazım. Bu yardımın kapsamı, süresi, miktarı gibi durumlar o ülkenin refah temelini gösterir.

6 Arın'da hizmetlerden yararlanma hakkına ve bunun düzeyi ilgili göstergelerin sosyal hakların durumunu vereceğini belirtmiştir. Sosyal hakların kapsamının ne olduğu; bu haklar risk alanlarını ne kadar kapsamaktadır. Yararlanma hakları, yararlanma hakkını kolaylaştırıyor mu yoksa zorlaştırıyor mu? Koşulları geniş mi dar mı? Yararlanma süreleri ne kadar? Yararlanma düzeyi ne kadar? Bu düzey temel yaşam desteği mi yoksa yalnızca ölmeyecek kadar mı sağlanıyor? Yararlanma koşulları sınırlı mı kapsayıcı mı? Nakit ödemeleri süreleri uzun mu kısa mı? gibi göstergelerin sosyal politikanın hangi düzeyde uygulandığının bilgisine ulaştıracağını belirtir. (Arın, 1997: 328-329)

Piyasa, devlet ve kişisel ilişkilere baktığımız zaman bu birimlerin farklı motivasyonlarla hareket ettiğini görürüz. Buğra, piyasa ilişkilerini belirleyenin değişim ilkesi, devlet müdahalesini belirleyenin yeniden dağıtım ilkesi, kişisel ilişkileri belirleyenin ise "karşılıklılık" ilkesi olduğu belirtilir (Buğra, 2003: 11).

Buğra, aynı çalışmasında Türkiye'nin içinde bulunduğu ülkelerde ise "karşılık" ilkesinin belirginlik kazandığını belirtmektedir. Bu ilişkiler yazılı olmadığı gibi formel bir yapıya da dayanmaz. Bu ilişkiler daha çok enformel ve anonim ilişkilerdir. Bu karşılık ilkesi, tarafların sosyal konumlarından ve statülerinden kaynaklanan ilişkilerle yürütülür. Sosyal sorumluluklar güven ve dayanışma ilişkileri üzerinde bina edilir. Birbirlerini tanıyan bu insanlar daha sıkı, birinci ve organik ilişki içindedir. Bunlar bazen de devlet ve piyasanın boşluklarını dolduracak işler yapmaktadır. Dolayısıyla birbirlerine karşı sorumluluk geliştiren bu insanlar karşılıklı dayanışma ve yardımlaşma ilişkisi içindedir. Tablo 2'de görüldüğü gibi, aile, hemşehri ilişkisi, komşuluk, dini ve etnik cemaatler gibi yapılar buna örneklik teşkil etmektedir. Bu ilişkide devletin yeterince ya da bir dereceye kadar piyasanın da etkin olmayışıyla ortaya sosyal anlamda bir boşluk ortaya çıkmaktadır. Dolayısıyla bu iki birimin bıraktığı boşluk başka birimler tarafından doldurulmakta ve aile, hemşehri, akraba ve etnik-dini cemaatler enformel bir yapıda ve "karşılık" ilişkileriyle sosyal refah alanında etkinlik göstermektedir. Sosyal koruma kademeli bir şekilde uygulandığı için, toplumun en alt tabakası muhtaçlık testinden geçerek yoksulluk yardımı alır. (Arın, 1997: 336)

Tablo 2. Sosyal Güvenlik İlkeleri ve Araçları

Yeniden dağıtıcı adaletin genel ilkeleri	Seçicilik	Evrensellik	Karşılıklılık
Sosyal hak türleri Sosyal politika ilkeleri için alternatifler	Yoksulluğa dayalı gereksinim	Vatandaşa dayalı Eşitlik Koşulsuzluk	Karşılığa dayalı Katkısallık Eşdeğerlik Sigorta ilkesi Adalet
Sosyal güvenlik geleneği	Sosyal yardım	Evrensel ödenekler kategorik ödenekler	Sosyal sigorta
Refah rejimi	Liberal	Sosyal demokrat	Muhafazakâr
Karakteristik özellikleri	Vergilerle finanse ediliyor; devlet sorumluluğunda, yoksulluğun giderilmesi amaçlanıyor (minimum gelir garantisi) gelir testi araştırması uygulanıyor.	Vergilerle finanse ediliyor, devlet sorumluluğunda düz oranlı, refah amaçlıyor, gelir garantisi ve idamesi, risk ve yurttaşlık testi uygulanıyor	Katkılarla finanse ediliyor, sosyal partnerler sürece dâhil ediliyor, ödenekler ya da düz oranlı (Beveridge tipi) ya da kazançla bağlantılı (Bismark tipi) gelirin idame edilmesi amaçlanıyor, risk ve katkı testi uygulanıyor

Kaynak: Jochen Clasen, Wim Van Oorschot, "Changing Principles In Eurropean Social Security" Paper Presented At The 2nd COST 15 Conference on Welfare Reforms For He 21st Century, Oslo, 5-6 April 2002, P.6. (Aktaran, Özdemir, a.g.e.,: 134).

1. Liberal Model

Liberal model, bireylerin özgürlüğünü teminat altına alarak birey temelli olan klasik hakları ve siyasi hakları vurgular, fakat, sosyal haklara gereken vurguyu yapmaz. Sosyal hakları ve sosyal devleti savunanlar ise bireysel özgürlüğün tek başına bir anlam ifade etmeyeceğini, ekonomik olarak bağımlı ya da yoksul olan bireyin özgürlüğünü de kullanamayacağından hareket ederek

sosyal hakları vurgularlar. Bu yüzden sosyal devlet, bireylerin refahı için ekonomik ve sosyal hayata müdahale ederek, geliri adil dağılarak, emeğiyle geçinenlere yönelik sosyal uygulamaların alanını genişletmiştir.

Liberal model, sosyal yardımı küçük bir kesime ve sınırlı olarak sunar. Ayrıca bu mütevazı sosyal yardıma bir de "yoklama" eklenir (Koray, 2005: 113). Burada sosyal yardım, hak edenlerin çeşitli yöntemlerle tespit edilip belirlenmesine dayanır. Böylece ihtiyaç sahipleri de en alttaki yoksullar olarak tespit edilir. Kalıtsal model "means tested" denilen liberal anlayışta, hedef piyasanın güçlendirilmesi olup, piyasa açısından olumsuz sonuçlara yol açmayacak şekilde hassas davranılır. Genellikle belirli "yoksulluk sınırı" ile sosyal yardım yapılır. Bu sınır ise ülkenin ortalama ücretlerine yaklaşacak ya da temel gereksinimleri karşılayacak düzeyde değildir. Bu sistemin ayırt edici özelliği, yoksulluğun son derece düşük gelir düzeyiyle saptanması ve sağlanan yarar düzeyinin düşüklüğüdür. Burada kişilerin muhtaç olduklarını tescil edip onları çalışmaya sevk etme amacı vardır (Arın, 1997: 331-332).

Ayrıca bu yardımlar çoğu kere kişilerin emek piyasasına girmesini teşvik eder. Özellikle Anglo-Sakson ülkeleri bu modele iyi bir örnektir. Sosyal yardım konusunda özel sektör ve gönüllü yapılar temel aktör olmaktadır. Devlet ise bir yandan piyasanın doğru düzgün bir şekilde işlemesini sağlamakta diğer yandan topluma hizmet sunan gönüllü kuruluşları desteklemektedir. Devlet burada özel sektör, sivil toplum ya da dini kurumların yetersizliğinde devreye girmektedir.

Devlet piyasada oluşan dengesizlikleri önleme amacıyla ekonomik ve sosyal hayata müdahale eder ama bu durum liberallere göre daha büyük bir dengesizliğe yol açar. Bu dengesizliği daha büyük dengesizlikle değiştirmeme adına da sosyo ekonomik hayata müdahale edilmez. Devlet müdahalesinin olduğu durumlarda doğal düzen devlet eliyle bozulmuş olur. Bu durum gelecekte olası bir doğal düzeni de daha da olumsuz etkileme tehlikesini içinde barındırır (Akalın, 2002: 51).

Liberal modelin en iyi uygulamasını ABD'de görmekteyiz. Kongar'ın belirttiği gibi ülkenin Sağlık, Eğitim ve Refah Bakanlığı, "Biz halen de her şahsın kendi güvenliğini planlaması lazım geldiği fikrini muhafaza etmekteyiz" ifadesi, ülkenin sosyal politikaya bakışını çok iyi özetler mahiyettedir. liberal uygulamaları en iyi özetlediğini belirtir (Kongar, 1978: 179). Ülkede genel ve temel ilke bireyin kendi sosyal güvencesini kendisinin hazırlamasıdır. Bu da ülkenin bireyci yönünü vurgulamaktadır. Bireyin girişkenliği ve sorumluluğu her zaman ülkede destek görmüştür. Vurgunun bireylerin çabası yanında destek de bu çabayı harekete geçirmeye yöneliktir. Makro anlamda yoksulluğu ortadan kaldırmanın yolu, ülkenin genel ekonomik "durumunu iyileştirmede"n geçtiği kabul edilmektedir. Bununla girişimci ruhu harekete geçirici teşviklerin ve düzenlemelerin uygulamaya geçirilmesi hedeflenir. Yoksullar "makro duruma" havale edilerek, genel ekonomin ve piyasanın bu sorunu çözmesi beklenir.

Burada yardım sadece engellilere, yalnız yaşayan tek ebeveynlere, yoksulluğu çok açık olan ve en yoksula yönelik yürütülür. Riskler katmanlara ayrılarak, en risklilere yönelik uygulama yapılır. Bu kesim ihtiyaç tespiti ile ortaya çıkarılır ve bu yardımlar cömert de olmayıp, damgalayıcı olmaktadır. Böylece liberal model birçok sorunu piyasayla çözmeye gayret etmekte ve piyasaya havale etmektedir.

Liberal modelin, özel sektörün ve piyasanın sosyal sorunları da çözeceğine yönelik kanaati tamdır. Bunun için piyasa düzeninin sorunsuz bir şekilde sürdürülmesi istenmektedir. Oysa piyasa zaman zaman işleyiş sorunlarından ya da yapısal sorunlardan kaynaklı olarak krizlere girmekte ve kendi sorunları ile mücadele etmektedir. Yine piyasa toplumsal eşitsizlikleri tek başına çözmekten uzaktır. Çünkü piyasanın ürettiği mal ve hizmetler parayla alınıp satıldığı için özellikle yoksul vatandaşların bu hizmetlere ulaşması zorlaşacaktır. Ayrıca piyasa sosyal sorunları çözmede ön görüldüğünün aksine çok istekli değildir. Yine devletlerin kriz dönemlerinde olduğunda serbest piyasanın bile

düzgün işlemediği kabul edilirse refah uygulamalarının tek başlarına piyasa denetimine bırakılmasının olumsuzluğu görülür.

Liberallerde ayrıca sosyal hizmet yerine sosyal yardım vurgusu ön plana çıkmakta, yine bu sosyal yardımda devlet en son çare olarak devreye sokulmaktadır. Özellikle bireyin aldığı sosyal uygulamalarla nitelik kazanması ve istihdam piyasasına girmesi beklenir.

2. Korporatist Model

Liberal modelden bazı farklılıklar gösteren bu model daha çok kıta Avrupa'sında görülür. Fransa, Almanya, Belçika gibi ülkeler bu modele iyi bir örnek oluşturmaktadır. Bu ülkelerde devletin sosyal hayata müdahale ettiği en azından refah öncesi döneme göre daha mümkün görülmektedir. Devlet, buralarda refah sağlamada önemli oranda piyasanın yerine geçmiştir.

Bu ülkelerde sosyal uygulamalar tüm vatandaşları piyasanın insiyatifinden koruyamamakta ve sosyal hakların dağıtımı sınıf, statü ve işteki konuma göre belirlenmektedir. Meslek, aile ve geleneksel değerler yanında dini kurumlar da sosyal refahın dağıtımda önemli aktör olmaktadır. Statüler benzer riskleri kapsar ve meslekler de dışa kapalı bir sosyal grup oluşturma ve ortak eylem için temel oluşturur (Esping-Andersen, 2006: 45). Kişinin işteki durumuna göre mavi yakalı, beyaz yakalı; az kazanana ya da çok kazanana göre "statünün" de belirlendiği modeldir.

Sosyal yardım daha seçici ve özel gruplar üzerinde yoğunlaşmıştır. Engelliler, yaşlılar, yoksullar gibi daha özellikli gruplar üzeriden sosyal yardımlar sürdürülür. Yerel yönetimler de merkezi yönetimler gibi sosyal yardımda rol alırlar. Aile merkezli bu yardımlar sürdürülürken, özellikle çalışan erkek üzerinden yürütülen sosyal uygulamalar vardır. Çalışan erkeğin iş kazası geçirmesi, ölmesi ya da işsiz kalması durumunda bu yardımlar devreye girmektedir. Çocuk yardımları da bu uygulamada önemlidir. Erkek işte çalışırken kadın da evde bakım hizmetleri ile ilgilidir. Hane "reisinin" işteki ve çalışma durumunun korunduğu ve buna göre sosyal güvenlik önlemlerinin belirlendiği bir düzlemi ifade eder.

Sosyal güvence, bireyin çalışma hayatındaki konumuna göre verilerek, bireyin memur, işçi ya da kendi hesabına göre çalışmasına bağlı olarak o zamanki ödediği prim üzerinden sağlanır. Bunun yanında aile, piyasa ve devlet alanında gözle görülür değişimler de görülmektedir.

Bu model liberal model ile sosyal demokrat model arasında bir yerlerde durmaktadır. Korporatist-dayanışmacı model ne liberaller kadar piyasa vurgusuna sahiptir ne de sosyal demokratlar kadar sosyal yardımda devlete görev ve rol verirler.

3. Sosyal Demokrat Model

Sosyal demokrat model günümüzdeki sosyal devleti, sosyal sorunların çözümünde devlete verilen önemi anlama açılarından önemlidir. Bu modelde refah kurumsallaşmakta ve devlet temel aktör haline gelmektedir.

Sosyal demokrat model, emeğin ve insan ihtiyaçlarının piyasanın denetimine terk edilmediği ayrıca emeğin metalaşmadığı yapıları tanımlamaktadır.[7] Bu ülkelerde evrensellik temelinde geniş kapsamlı sosyal güvenlik uygulaması vardır. İskandinav ülkelerinde görülen bu modelde, toplumsal eşitlik ve gelirin adil dağıtılması da amaçlanmıştır. Toplumun tüm kesimleri ve özellikle dezavantajlıları diğer vatandaşların sahip olduğu birçok haklardan yararlanırlar. Bu ülkelerde devletin temel aktör olmasıyla, refah devleti anlam olarak karşılığını bulmuştur.

Vatandaşların emek piyasasına girmesi de bu modelde desteklenmiştir. Önceleri erkekler ağırlıklı emek piyasasındayken zamanla kadınları da kapsayacak kadar piyasa genişletilmiştir. Riskler de burada toplumsal olarak paylaştırılır.

İnsanların sosyal sigorta temeli yerine, sosyal haklar temelinde örgütlendiği bu modelde, istihdam önemsenirken, piyasanın tek başına toplumsal yapıda ve ilişkilerde hâkim olmasına izin verilmemiştir. Bu modele sosyal demokrat model en iyi örnektir.

---

7 Emekten başka satacak herhangi bir gücü olmayan kişinin hayatta kalmak için bunu satması emeği metalaştıran en önemli unsur olmaktadır.

Sosyal demokrat modelde sosyal yardım ve sosyal hizmet uygulamaları merkezi yönetim ya da yerel yönetimlerle birlikte sürdürülür. Bu uygulamalar vatandaş temelli olarak sunulduğu gibi cömert ve kapsam olarak geniş ve alt gelir gruplarını da dışarıda bırakmayacak şekilde yürütülmüştür. Dolayısıyla refah devleti uygulamaları en başarılı ve kapsamlı aynı zamanda en cömert olarak İskandinav ülkelerinde uygulama alanı bulmuştur.

Sosyal yardım bu ülkelerde çoğunlukla yerel olarak örgütlenmiş ve finanse edilmiştir. Bununla birlikte coğrafi ve bölgesel farklılıkları azaltma ya da ortadan kaldırma anlamında merkezi yönetimler bu farklılıkları dengelemek için işini içine girmiştir (Bonny and Bosco, 2002).

İskandinav ülkelerinde sosyal yardım devlet uygulaması olması oranında kişisellikten, keyfilikten, kişiye özel olmaktan çıkarak, evrensel bir nitelik kazanmıştır.[8] Sosyal yardımlar vatandaş temelli olarak tüm ülke vatandaşlarını kapsayacak şekilde standardize edilmiştir. Bu yardımlar için kişisel ve grup ağlarıyla siyasal yapıya ulaşılma büyük oranda engellenmiş ve ilişki ağları ile bu hizmetlere ulaşma imkânına çok küçük bir alan bırakılmıştır (Bonny and Bosco, 2002: 99).

Günümüzde ise bu model değişim ve dönüşüm içine girmiştir. Geçmişte büyüme oranları, artan milli gelir, toplumun siyasi desteği, yüksek istihdam, yüksek koruma ile refah devleti tanımının içini dolduran ve bu ismi hak eden İskandinav modeli de günümüzdeki diğer modeller gibi kendi içinde sorunlar yaşamakta ve refah uygulamaları konusunda neo liberal modele yakınlaşma göstermektedir. Bu yakınlaşmanın altında yaşanan küreselleşme yanında ülkelerin iç dinamikleri ve yapılarının da etkisi vardır. Ekonomik büyüme, artan göçmenler, aile yapısının gittikçe bozulması, yüzde yüz istihdam hedefinin sürekli sapması ve işsizliğin yükselmesi, doğurganlığın azalması

8 Evrensel haklar, bireylerin çalışma şartlarına göre ya da statü durumlarına göre farklılaşmasını öngörmez. Bilakis herhangi bir statü farklılığını ise mümkün olduğunca azaltmayı hedefler. Eğitim, sağlık, konut gibi alanlarda tüm vatandaşlara yönelik erişimler sağlanır.

ile nüfusun yaşlanması gibi gelişmiş ülkelerde görülen bir dizi sorun da refah devletinden geriye doğru gidişi zorlamaktadır.

İkinci Dünya Savaşı sonrasında ortaya çıkan refah devletlerinin üç modelini de neo liberalizm ve küreselleşme süreci zorlamaktadır. Her ne kadar etkileri farklı olsa da küreselleşmenin ve liberalizmin sosyal refah uygulamalarını olumsuz etkiledikleri açıktır. Tablo 3'de gösterilen bu modeli küresel süreç her bir modeli farklı bir şekilde olsa da etkilemektedir.

Tablo 3. Esping-Andersen'in Üç Tür Refah Kapitalizmi

Rejim	Liberal	Muhafazakâr	Sosyal demokrat
Önemli örnekleri	ABD, İngiltere	Almanya	İsveç
Felsefi Temeli	Klasik Liberalizm	Muhafazakar sosyal politika	Sosyalizm/Marksizm
Dekomüdifikasyon	Düşük	Orta	Yüksek
Refah önlemleri	Karma hizmetleri	Transfer önlemleri	Kamu hizmetleri
Haklar	Düz oranlı ödenekler	Katkıya dayalı	Yeniden dağıtıcı
Sosyal haklar	Gereksinim temelli	Katkıya dayalı	Evrensel
Sosyal politika sağlayan kurumlar	Piyasa (kalıntısal)	Devlet (mesleki)	Devlet (evrensel)

Kaynak: Bernhard Ebbinghaus, Philip Manow, "Introduction: Studying Varieties of Welfare Capitalism", Comparing Welfare Capitalism: Social Policy and Political Economy In Europe , Japan And The USA, London: Routledge 2001, P.8 Aktaran Özdemir, 2004 : 104.

B. NEO LİBERALİZİM VE SOSYAL YARDIM

Rosanvallon (2004: 51), liberalizmi en geniş anlamıyla devletin aşırı etkin bir rol oynamasının reddi ve pazarın düzenleme erdemlerinin yüceltilmesi üzerine kurulu doktrin olarak anlaşılması gerektiğini belirtir. Refah devletinin olumsuz yansımalarından bahsedilir ve devletin müdahalesinin ne kadar büyük bir olumsuzluk oluşturduğu konusunda liberaller yarış içindedirler.

Bunun için insanların, ekmeklerini hükümetin elinden almaya alışmaları gerektiği, çünkü en ufak bir kıtlıkta bu insanların kendilerini besleyen eli ısıracaklarını belirtirler (Burke'den aktaran Rosanvallon, 2004: 61). Neo liberalizme göre, yoksullar olumsuzluklarla anılırken, bunlar "aylaklar" ve "sahte işsizler" olarak görülmüştür. Liberaller devletin yaptığı sosyal uygulamaları olumsuzlarken, bireysel olarak bağımlı olmadan hayatını kazanmayı ön plana çıkarmaktalar ve piyasanın düzgün işlemesi ile sorunların da çözüleceğini belirtirler. Burada yoksulların çalışmak istemeyen tembel, miskin ve topluma yük olan asalak tipler olacağını ifade edilerek, piyasanın işlemesiyle devlete çok fazla sorumluluk yüklenemeyeceği belirtirler. "Yoksulluk tembelliğin meyvesi olarak görülür".

Liberaller devletin her türlü müdahalesine karşı çıkmıştır. Devletin yoksullara ve alt gelir gruplarına yönelik herhangi bir müdahalesi doğal/sosyal düzene aykırı olarak görülerek, bunun da piyasa olumsuzluklarına yol açacağı düşünüldü. Bunlara göre eğer toplum içinde yoksullar varsa bunlar ya kaderlerine terk edilmeli ya da bu sorun sivil ve dini kuruluşların sorumluluğa devredilmedir..

Neo liberalizmle birlikte birçok değişim de mümkün olmaktadır. Bu değişimlerin birisi, refah devletinden (welfare state) istihdam devletine (workfare) doğru gidiştir. Walker, İngiltere sosyal politikasını işlediği makalesinde (Walker and Walker, 1998: 45 - 46) bu ülkedeki sosyal politika alanında yaşanan değişimleri artan oranda bireysel sorumluluğa ve ailenin sorumluğuna doğru gidişle ve kamu uygulamalarından özel sektörün ağırlığına kayışla açıklamakta, ayrıca kamu harcamalarındaki azalışın da belirgin olduğunu ifade ederek, bu üç unsuru da İngiltere'nin refah devletindeki temel gidiş olarak değerlendirir.

Yapısal ve idari alanda yaşanan bu unsurlar öncelikli olarak yoksulu etkilemektedir. Politik tartışmalar yoksulluktan ziyade "yoksulları tartışmakta," yoksulluk sorunundan yoksullar sorununa gidişle bir mantık değişimi görülmektedir. Çünkü ilkinde sistem sorun olarak görülürken, ikincisinde bizatihi yoksulların

kendisi sorun olarak görülmektedir. Bununla daha çok yoksulların devletin üzerinde yük olmaktan çıkarılmalarına, refah politikalarında bağımlılıkların ortadan kaldırılmasına ve yoksulluğun temeli olarak görülen işsizliğe çözüm için yoksulların istihdam piyasasına girişlerini kolaylaştıracak uygulamaların desteklenmesi önerilir.

Sosyal devlet uygulamalarında sosyal politikalar aynı zamanda toplumsal uzlaşma alanıydı. Toplumsal ve siyasi yapıların demokratik müzakere ve mücadele süreçlerine de bağlı olarak ürettikleri bir değerdi. Siyasiler hem demokratik katılımı arttırma hem de vatandaşların temel ihtiyaçlarını karşılama konusunda toplumsal destek yanında sosyal kamusal sorumluluk olarak da bunu üretti. Oysa liberalizm devlete bu anlamda çok sınırlı bir sorumluluk yüklediği için toplum kesimlerini ve sosyal talepleri bir araya getirmeyi, demokratik katılımı da sosyal ve siyasi anlamda çok dikkate değer görmedi. Böylece sosyal uzlaşı alanı olan sosyal uygulamalar zayıflamaya yüz tuttu.

Sosyal tarafların desteği ve gücü azaldıkça siyasi yapılar da elitleşti, bu kesim elitleştikçe de bir yandan toplumsal desteği gerekli görmezken, diğer taraftan yoksul kesimin talepleri görmezlikten gelindi. Bu da siyasi yapıların demokratikliğini gölgeleyen bir gelişme olarak görülebilir.

Yeni gelişmeler tüm alanlarda -sosyal, siyasi, kültürel - dönüşüm demekti. Yeniçağda âdemi merkeziyetçilik ve çeşitlik ön planda tutulmaktadır. Çeşitlilik, bölük pörçüklük, farklılık, homojenlik ile bu yapı hâkim olmaktadır. Bu yapı çok fazla şeyler vaat etmesine rağmen sonuçta eşitsizlik ve sosyal adaletten uzaklaşmayı ortaya çıkardı.[9] Polanyi'nin (2003: 196) ifade ettiği gibi "dünyevi cennet" sunan ve "dini şevkle" her tarafa yayılan

9 Serdar, bunu siyasette "Orwellian liberal demokrasi" olarak değerlendirmekte ve insan hakları hukukun üstünlüğü gibi kavramlarda bir avuç elitin iktidarını meşrulaştırmaya yaramakta olduğunu belirtmektedir (Serdar, 2001: 82). Neo-liberalizm, ideolojileri ortadan kaldırırken, kendini tek hâkim ve alternatifsiz bir ideoloji olarak sundu. Liberal düşüncenin kendisi de hayat nizamı sunmakta, düşünce metodu oluşturmaktadır (Özdenöner, 1998: 133) Zihinlerin, mekânların, üretim ve tüketim tarzlarının, emeğin, karlılığın yeni anlamlar kazandığı, farklı formalara girdiğine son yıllarda tanık olundu.

"yeni itikat" hâkim olarak, insanlığa gerçek kurtuluşu vaat ederek, 19. yüzyıl vahşi liberalizmine yeniden dönülmesinin önü açıldı. Emeğin piyasada serbestçe belirlenmesi, paranın otomatik mekanizma ile yaratılması ve malların müdahale olmadan sınırları aşabilmesi imkânlarına sahip yeni dönem aslında liberal iktisadın daha önce ön gördüğü ve uyguladığı "yeni olmayan" bir şeydi. Ama sürekli bu düzen yeni olarak kendini yenileyerek ve yeni bir şeymiş gibi göstererek cazibesini artırmaktadır. Yalnız önceki dönemden tek farkı bu "yeni ideolojinin" iletişim ve ulaşımdaki hızlı gelişmelere paralel olarak dünya çapında hâkimiyet kurmasıdır. Bu aynı zamanda kapitalizmi tekelleştirdi ve egemenliğini sınırlandıran "sınırları" büyük oranda kaldırma konusunda küresel kapitalizmle liberalizm başarılı oldu.

Oysa liberalizm, devlet müdahalesinin bireyin özgürlüğünü kısıtlayacağını savunurken, bireyleri piyasa insafına terk etmekte, vatandaşı da yalnızca seçimlerde oy kullanan bir birey olarak görmekte, politik ve demokratik alanı da ekonomik ve sosyal çıkar alanına indirgemektedir (Gül, 2004: 201). Burada indirgemeci bir devlet anlayışı hâkimdi. Devlete hakem görevi yükleyen liberaller, piyasanın yarattığı eşitsizliği görmezlikten gelmektedir.

Liberal düşünce ulus devleti zayıflattıkça aynı zamanda uluslar arası güçler daha fazla devreye girmiştir. Yoksulluk alanı da aynı şekilde uluslara arası düzlemde değerlendirilmeye başlanmaktadır. Yoksulluğun dünyanın karşılaştığı en önemli meydan okuma olarak kabul edilmesiyle BM, DB gibi uluslararası kuruluşlarla yoksulluğun sorunları, nedenleri üzerine ve yoksulluğun azaltılmasına dönük olarak zirveler, toplantılar, ilkeler ve politikalar üretilmektedir. Özellikle UNDP çalışmaları istihdam, yoksulluk, eşitsizlik üzerine yoğunlaşmaktadır.

Örneğin Birleşmiş Milletler'in Kopenhang'da Dünya Sosyal Gelişme Zirvesi'nde ortaya koyduğu rapor bu açıdan öğretici olmuştur. Türkiye'nin de imzaladığı Kopenhang Deklarasyonu'na göre, "dünyanın sosyal sorunlarının üzerine acil olarak eğilmesi gereği" üzerinde durulmaktadır. Özellikle yoksulluk, işsizlik,

sosyal dışlanmanın tüm ulusları etkilediği gerçeğinden hareketle yoksulluğu azaltması amacıyla belirsizlikleri azaltmak, insanların yaşam güvensizliğini ortadan kaldırmak, sürdürülebilir büyüme, yönetişim, sosyal adalet, yoksulları güçlendirecek programlar, sürdürülebilir sosyal gelişme ve sosyal adalet, insanların sosyal kapasitelerini arttırma, riskleri azaltma ve fırsatları genişletmenin ilkelerinin uygulanması gereği belirtildi. Bu amaçların başarılması için etik, sosyal, politik ve ekonomik olarak uluslararası işbirliği gerektiği de benimsendi.

Neo liberalizm, sosyal korumayı ve sosyal politikaları sorun haline getirirken bir yandan sosyal yardımı evrensellikten seçiciliğe doğru kaydırmaktadır. Sosyal yardım da aynı şekilde en alt seviyede yardıma muhtaçlara özel kılınmaktadır. Ayrıca kamu harcamalarının daraltılması ve özelleştirmeler de bu sürece eşlik etmektedir. Böylece liberalizm hem sosyal hem de ekonomik alanda varlık göstermektedir.

Arın'a göre, iktisadi liberalizm ile sosyal liberalizm at başı giden bir süreci ifade eder. Bu süreci tanımlayan parametreler, meta ve sermaye piyasasına paralel olarak işgücü piyasasının da liberalleşmesi ve bunun sosyal haklardan geriye doğru gidişi desteklemesi ve bu konuda baskı uygulamasıdır. Diğer taraftan iktisadi liberalizm uygulamalarının sosyal riski arttırması kaçınılmaz durmaktadır. Buna karşılık sosyal risklere karşı koruma sağlayamaması günümüz liberalizminin temel perspektifini belirtmektedir. (Arın, 1997: 319)

C. Küreselleşmenin Etkisini Anlamak; Küresel Yoksulluk, Yeni Yoksulluk ve Küçümsenen Sosyal Politika

1980'lere doğru bir takım gelişmeler ülkelerin sosyal politikalarını derinden sarsan etkileri beraberinde getirdi. Bu yıllarda refah devleti uygulamalarının, Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerde ise ulusal kalkınmacı politikaların temelini oluşturan varsayımlar temelinden sarsılıyordu (Buğra ve Keyder, 2003: 12). Ülkelerin politikaları, vatandaş-devlet ilişkileri, ulus devletin etkinliği, politikaların niteliği bu dönemde değişim içine girmeye bağlamıştı.

Sosyal devlet uygulamalarında cömert sosyal uygulamalar, sorunsuz sosyal güvenlik, yeterli olan emekli maaşları vardı. Gelişmiş ülkelerde eğitim ve sağlık da sorunsuz bir şekilde herkesin ulaşımına açıktı. Toplum da bu uygulamalara alışmıştı. Küreselleşme süreci ise artık bu alanların bu kadar sorunsuz ve iyi işleyeceği garantisi vermemişken, devlet birçok sosyal uygulamadan çekiliyordu. Sağlık ve sosyal hizmetler yavaş yavaş piyasalaşırken, işsizlik artmış ve sosyal güvenlik sorun olmaya başlamıştı. Ulus devletler vatandaşın güvenli bir şekilde hayatına devam etmesinin garantisi olmaktan çıkmıştı. Yaşanan ekonomik krizlere sosyal krizler de dâhil olmaya başlamış, toplumsal uzlaşma alanı da terk edilmişti. Gelişmekte olan ülkelerde ise durum daha da vahimdi.

Gelişmekte olan ülkelerde dar kesime hitap eden sosyal güvenlik, çok kısıtlı sosyal yardım, herkesin ulaşamadığı eğitim ve sağlık hizmetleri, nitelikten yoksun konut, yüksek oranlı işsizlik gibi yapısal sorunlar, bunlara karşı dar imkânlar söz konusu olmuştu. Küreselleşme sürecinde gelişmekte olan ülkelerin bu süreci tersine çevirmeleri ya da olumsuzluklarını bertaraf etmekleri zorlaşmaktadır.

Ekonomik küreselleşmenin politik ve ideolojik birçok sonucu olmaktadır. Küreselleşmenin etkisi artarken, ulusal devletlerin politika üretme ve uygulama imkânları zayıflamakta, diğer taraftan artan rekabette sosyal yardımlar da gereksizleşmekte ya da bu uygulamalar yeni aktörlere devredilmek istenmektedir. İdeolojik olarak neo liberalizmin piyasanın tek selamet yolu olduğu aşılanırken, politik olarak sosyal politika tercihleri ise belirleyici olmaktan çıkmıştır. Ekonomik ve istihdam esnek ilişkilerle sürdürülürken, sosyal yapıda çıkan sorunlara karşı devletin sorumlu olmadığı düşüncesi yayılmaktadır. Ekonomik olanın toplumsal olanla arasının açılması yeni süreçte mümkün olmuştur.

Küreselleşmeyle beraber, sermaye, mal, üretim, hizmet, emek, yenilik ve teknoloji gibi alanlarda devrim niteliğinde değişimlerin olacağı ve bu alanların tüm dünyada serbestçe dolaşacağı

varsayılmıştı. Bu kehanet emeğin serbest dolaşımı hariç büyük oranda gerçekleşti. Emek ise diğer unsurlara göre yerel, sınırlı ve hareket kabiliyeti zayıf, dolayısıyla denetimin sürdüğü bir alanı ifade etti.[10] Bu da sosyal politikanın doğrudan ilgilendirdiği kesim olan ve emeğini satarak geçimlerini sağlayan "çalışanları ya da çalışamayanları" olumsuz etkiledi. Sermaye kesimi dünyayı kendisi için "küresel köy" haliyle de "küresel pazar" yaparken, emek kendi sınırları içine hapsolmak zorunda kaldı. Bir dönem sendikaların, sosyal tarafların hak temelinde örgütlenen yapıların zorlu mücadeleleriyle elde edilen kazanımları bu süreçte teker teker kaybedilmeye başlandı.

Bu gelişmelere devletin de istihdam politikalarından yavaş yavaş vazgeçme isteği, sermayenin kendisi için daha verimli alanlara hareket etmesi, kamu yönetiminde hantal, verimsiz ve kayırmacılık ilişkileri nedeniyle bu yapının sürekli eleştirilmesi ve nihayetinde neo liberal düşüncenin hâkim olması kendini her alanda hissettirmektedir. Bu ve benzeri durumlar nedeniyle küreselleşmenin olumsuz etkisinin her ülkede ve toplumda farklı hissedilmesine rağmen, küreselleşme kitleler için iç açıcı gelişmeleri ifade etmekten uzak olmuştur.

Küreselleşme süreci kimileri için olumlu, kimileri içinse olumsuz durumu ve süreci ifade etmektedir. Gelişmekte olan ülkeler genellikle küresel sürecin pasif nesnesi iken, bazen gelişmiş ülkeler ve her zaman sermaye bu sürecin öznesi olmaktadır. Bununla birlikte açık ekonomi politikaları uygulayan ülkeler de krizlerle karşılaşmaktadır. Tüm toplum kesimleri ve bireyler bu süreçten aynı şekilde etkilenmemekte, doğası gereği bir yandan kazananlar, diğer taraftan kaybedenler bulunmaktadır.

Emeğin ve sermaye hareketlerinin tamamlayıcısı olarak vasıflı, vasıfsız, kırsal-kentsel birçok insan hareketi görülmektedir. Bunlara paralel olarak yoksulluğun ve yoksulların da sınırlı olmakla beraber hareket içerisinde olduğu görülmektedir. Küreselleşme yoksulları da etkilemiş ve özellikle Avrupa ve Amerika

10 Castells, 2000 ve Soja, 2000.

gibi gelişmiş ülkelerde yeni göçmenlerin büyük kısmı yoksullukla anılır olmuştur.

Küreselleşme ve güç ilişkisini tanımlayan yazarların bir kısmı bu yeni süreçte, "sınırsız dünya", "ulus devletlerin sonu", "coğrafyanın sonu" gibi tanımlamaları tercih etseler de ulus devletlerin hala geçerli ve etkin bir gücü bulunmaktadır. Bu durum ulus devletlerin eskiden olduğu gibi tek güç sahibi olmadıkları ve mutlak otoriteyi yalnız başlarına kullanan kurumlar anlamına gelmediğini açıklar. Buna rağmen ulus devletlerin geçerli ve belirleyici -tek belirleyici olmamakla beraber- gücü devam etmektedir.[11] Yine de ulus devlet küresel meydan okumayla karşı karşıya kalmakta, devletin gücü ve sınırları yeniden belirlenmektedir. Küreselleşmenin ulus devletin gücünü azalttığı[12] ve "meşruiyet" sorunu oluşturduğu açıktır. Keyder'in de ifade ettiği gibi (1993: 29); bir yandan küresel sermaye iletişim ve ulaşım teknolojisine sahip olması nedeniyle büyük akışkanlık kazanmakta, diğer yandan devletlerin ulusal ekonomiler üzerindeki etkileri zayıflamaktadır.

Sermaye kesimi mekânından kopmakta, "yeni mekânlar" arayışında üstünlük ve avantaja sahip olmaktadır. Ayrıca gelişen teknolojileri kullanamayan kesime karşı, buna sahip olan ve üretenler hareket kabiliyeti kazanmakta ve güçlenmektedir. Bu yolla eşitsiz ilişki sürmektedir. Yeniliğin dışında kalanlar ekonomik ve sosyal sürecin dışına itilmektedirler. Tüm bu gerçeklerin yanında ulusal refah sistemleri Küreselleşmeye rağmen kalıtsal yapısının özelliklerini de yansıtmaktadır (Mishra, 1999: 92).

Ekonomik göçlerde sorunun kaynağı büyük oranda artan gelir adaletsizliğinde yatmaktadır. Gelir dengesizliği insan akışlarını hızlandıracak ve beraberinde birçok sorunu da tetikleyecektir. Yoksulluk sorunu daha önce gelişmekte olan ya da gelişmemiş ülkelerin sorunu olarak görülmüştü.

---

11 Bu hususta bkz. Smith, Anthony D., Milli Kimlik, Çev: B.Sina Şener), İletişim, 1994.

12 Ulus devletlerin akıbetlerinin ne olacağı küreselleşme tartışmalarında önemli konuların başında yer almaktadır. Siyasi standartlaşmadan bahsedilirken, bazı ulus devletlerin yükseldiği, diğer bazılarının güçten düştüğü ifade edilir.

Bu süreçte geçmişte geniş yığınların benzer ihtiyaçları temelinde örgütlenen (Koray, 2005: 30) ve kapsayıcı olması yanında hak temelli sürdürülen politikalardan, farklılaşmış ihtiyaçları karşılamaya yönelik politikalar üretilmekteydi. Bu süreç, toplum kesimleri içinde mevcut bulunan yoksulları ve muhtaçları kendi içinde tasnif ederken, kamu uygulamaları anlamında sosyal yardımı en alttakilerin yararlanmasını meşru gören bir anlayışına indirgemektedir.

Küreselleşme süreci her ülkenin tarihsel ve güncel gerçekleri ile karşılaşırken, onları farklı bir şekilde etkilemekte aynı şekilde ülkelerin refah uygulamalarını da benzer şekilde farklı etkileyebilmektedir. Her ne kadar kürselleşme üzerindeki yazında, sürekli benzeşmeden ve tek tipten bahsedilse de -ki bu dereceye kadar doğrudur- ülkelerin sosyal yardım uygulamalarını da farklı bir şekilde bundan etkilenmektedir. Kendi ülke tecrübelerinin yanında küresel sürecin de etkilemesiyle adeta bu alanda sentez bir gerçeklik üretilmektedir. Bu sentez, küreselleşmenin niteliği yanında, ülkedeki mevcut sosyal uygulamalar, tarihsel tecrübe, siyasal ve sosyal beklentiler yanında toplumsal değerler ve anlayışlar da bunu belirlemede etkiye sahiptir. Bununla birlikte belli başlı parametreler konusunda uluslar arası güçler daha hassas durmaktadır. Bütçe açıkları, işsizliğin artması, faiz dışı fazla, harcamaların gelirden fazla olması, cari açık ve işsizlik oranlarının fazlalığı uluslar arası sermaye hareketliliklerinden olumsuz etkilenmekte ve bu güçler bu zayıflığı kullanmaktadır. Bundan dolayı da ulusal devletlerin de bu olumsuzluklara tahammülü zayıflamaktadır. Böylece küresel süreci yönetenler ulusal sürece de ciddi anlamda etki etmiş olmaktadır.

Dünyada eskiden beri mevcut olan gelişmiş-gelişmekte ya da zengin kuzey yoksul güney ülkeleri ikilemi, ülkelerin kendi içlerinde de artan şekilde var olmaktadır. Dünyanın hemen hemen her tarafında zengin-yoksul ikilime yer almakta ve ikili arasında gelir, harcama ve sosyal haklara erişimde de derin farklılıklar gözükmektedir. Buna paralel olarak gelişmiş ülkelerin

kendi içinde bir yandan zenginlik adaları oluşurken, diğer tarafta yoksulların öbeklendiği semtler olmaktadır.

Yine küreselleşme geleneksel yardımlaşma ve dayanışma ilişkilerini zedelerken, ailede ve toplumsal yapıda büyük değişiklikleri getirmektedir. Ayrıca bu süreç yoksulları görünür kılarken, göreli yoksulluk kavramını da gündeme getirmektedir. Küreselleşmeyle birlikte gelir adaleti daha fazla gündeme gelmektedir. Bu da büyük zenginliğe inat ortaya çıkmaktadır. Yoksul insanlar varlık içinde yokluk yaşamaktadır. Bu da adaletsizliğin en büyük göstergesi olmaktadır.

Küreselleşme süreci ile yoksulluğun artık tüm dünya toplumlarının ve devletlerinin sorunu olması nedeniyle, küreselleşen yoksulluğa karşı küresel önlem ve iş birliği ortamı aranmaya çalışılmaktadır. Bu da yoksulluğun küresel bir sorun olarak ortaya çıktığının açık göstergesidir. İnsan akışları ile birlikte yoksulluğun da artarak küreselleştiği, aynı zamanda küresel sorun olan yoksulluğa karşı yalnız ulus devletin meşru gücünü kullanarak çözüm üretilmesi artık imkânsız görülmektedir

1. Yeni Yoksulluk

Küreselleşme süreci, sosyal uygulamalarının yönünü ve kimler tarafından bu hizmetlerin sunulacağını değiştirdiği gibi kavramların içeriklerini de değiştirmektedir. Yoksulluk kavramı bunların başında gelmektedir.

Yoksullukta, bir dizi değişim ve dönüşüm sosyal gerçekler, kentleşme, ulus devletin rolü, çalışma yapılarının değişmesi gibi bir kısım olguyla anlam ve içerik değişikliği de gözlenmektedir. Eski yoksulluk, daha çok emek piyasasına giremeyen ve dolayısıyla sosyal güvenlik ağlarına dâhil olamayan yani işsiz güçsüz kimselerle anılırdı. Yeni durum ve şartlar da ise yoksulluğu yalnızca işsiz güçsüz ya da iş piyasasına giremeyen kesimlerle sınırlandırmak geçerliliğini yitirmiştir.

Küresel süreçte istihdamla yoksulluktan kurtulma arasındaki bağ gittikçe zayıflatmakta ve kırılganlaşmaktadır. Çalıştığı halde

yoksulluktan kurtulamayan[13] kesim özellikle gelişmiş ülkelerde kriz dönemlerinde gelişmekte olan ülkelerde ise çok yaygın bir durum olarak görülmektedir. Asgari ücretin miktarı ve yaygınlığı bu konuda çok güzel bir örneklik oluşturmaktadır.

Küreselleşme süreci bir yandan sosyal politika alanını daraltmak için devletlere etki ederken, diğer taraftan toplum kesimleri içinde, refah politikaları konusunda keskin ayrışmalara yol açmaktadır. Toplumun bir kısmının ücreti aşağıya doğru eğilim göstermekteyken -asgari ücretliyi de burada zikretmekte fayda vardır-diğer taraftan geliri katlanan bir kesim bulunmaktadır. Yani sistem içinde yoksulluk ve "imtiyazlı sektörler/kişiler" birlikte yer almaktadır. Aynı şekilde bu süreç formel ve enformel sektörün de birlikte olmasına ve iç içe geçmesine yol açmıştır. Bu iç içelik toplumun çok küçük bir kesiminin daha da varlıklı olmasına sebep olurken, kitlelerin ve toplumun büyük kesiminin daha fazla yoksullaşmasına yol açmaktadır. Süreçten yararlanan ve kazanç sağlayan kesim, düşük ücretle işçi çalıştırırken, vergilerden de kurtulmuş olmakta ve son derece esnek iş işleyişi ile süreci kendi lehlerine değerlendirmektedirler. Bununla birlikte çalışanların durumu ise daha da kötüye gitmektedir. Düzensiz çalışma, düşen ücretler ve sosyal güvenlikten yoksunluk gibi gelişmeler ise çalışanların aleyhine işleyişini sürdürmekte ve bu eğilim daha da güçlenmektedir. Özel sektör yanında kamu sektöründe de bu eğilimin gözükmesi süreci daha da olumsuz kılmaktadır. Kamu sektörü artan bir şekilde taşeron işçileri zorlu çalışma koşullarında, ücreti düşük ve sosyal haklardan mahrum bir biçimde istihdam etmesi, kamunun enformel sürece eklenmesi olarak değerlendirilebilir.

13 Küreselleşmenin refah uygulamalarında olduğu gibi istihdamı yüzde yüze yakın bir seviyeye getireceği beklentisi, 1990'lı yıllardan itibaren yerini tamamen ümitsizliğe bırakmış, işsizliğin geçici olmayıp, kalıcı ve sürekli arttığı kabul edilmeye başlanmıştır. Esnekliğin ve akışkanlığın (Harvey, 2003a: 171) artışına bağlı olarak işsizlik de arttı. Bu durum aynı zamanda işverenlere çalışanlar üzerinde sıkı denetim ve kontrol gücü de verdi. Piyasaya müdahalenin azaltılmasının da, piyasanın kendi işleyişinin de artık işsizliği azaltmadığı genel kabul görmüştür.

Bunların yanında köyün değişimi ve köyle bağlantıların eskisi kadar güçlü sürdürülememesi de yoksulluğu etkileyen bir unsurdur. Geçmiş yıllarda köy, yoksulluk sorununun atlatılmasında ya da hafifletilmesinde önemli aktördü. Köyle bağlantısı olan kesim geçimlik ürünlerinin bir kısmını buradan sağlamaktaydı. Bu anlamda köy, sosyal güvenlik sağlayan birimlerden biri haline gelmişti. Köyle irtibatı kesilen insanların köy desteğinden mahrum kaldıkları da artan bir trend olarak gözükmektedir. Ayrıca özellikle kırsal nüfustan gelen insanların kentte kurdukları hemşehri ilişkileri ve akrabalık ilişkileri kent hayatında eskisi kadar koruyucu kollayıcı bir misyona sahip olamamıştır. Yardımlaşma ve dayanışma ilişkisinin zayıflaması da bu anlamda yoksulları olumsuz etkileyecek bir gelişme olarak değerlendirilebilir.

2. Küreselleşmenin Sosyal Politikaya Etkisi

> "Bundan önce devlet, sorunları çözmeye çalışan bir araç olarak düşülüyordu; bugünse pek çok kişi için sorun devletin kendisi"
>
> Charles Schultze

Küresel piyasanın etkisini arttırması ve kürsel aktörlerin dünyanın daha çok kendileri için güvenli liman olmasını istemeleriyle şekillenen bir süreç de küresel ya da uluslar arası sosyal politikaya yol açan gelişmelerin varlığı da üzerinde önemle durulması gereken konulardandır. Tablo 4'de görüldüğü gibi birçok alanda değişim ve bu değişimlere eleştirilen getirilmektedir.

Yaşadığımız zamanda en büyük değişim sosyal politika alanında ulus üstü ve ulus altı güçlerine temel aktör olarak devreye girmesidir. Dünya Bankası (DB) ve Birleşmiş Milletler (BM) gibi küresel güçlerin yanında AB (Avrupa Birliği, NAFTA, KEİ) gibi daha çok bölgesel güçlerin de, gittikçe daha fazla, devreye girdiğini söyleyebiliriz. Her ne kadar bu güçlerin sermayenin güvenliği, dolaşımı ve piyasanın işleyişi için daha fazla devreye girdikleri görülse de özellikle Birleşmiş Milletler Kalkınma Programlarının yaptığı çalışmaların da göz ardı edilmemesi gerekir. Bunlar da yoksulluğu dindirme, sorunları az ve geçici boyutlarıyla da olsa hafifletmeye çalıştığı görülmektedir. Bahse konu

olan kuruluşların, liberal çerçeveye uygun olarak yaptıkları bu sosyal uygulamaları piyasaya eklemlenme, çalışma ilişkilerine sokmaya yönelik ve kısmi/geçici olarak faaliyetleri devam etmektedir. Bu kuruluşların değerlendirilirken, refah uygulamalarının ekonomi ve piyasa üzerinde yük olduğunu kabul ettiği gerçeğini de göz ardı etmemeliyiz.

İLO da benzer şekilde korporatist-muhafazakâr bir sosyal koruma sistemini savunmuştur. OECD, bazı kamu refah uygulamalarının gerekli birer yatırım olarak görülmesini savunurken, Deacon, bunlar içinde yalnızca (Deacon, 2006: 111) Birleşmiş Milletler Çocuk Fonu'nun (UNICEF) İskandinav ülkelerindeki gibi yeniden dağıtımcı modeli savunduğunu belirtmiştir. Bununla birlikte bu aktörler küreselleşmenin yeni sorunlar oluşturduğunu dolayısıyla bunlara karşı çeşitli politikalar üretilmesini ve önlem alınmasını kabul etmişlerdir. Ayrıca bu örgütler küresel bir sosyal hizmet ve politikanın gerekli olduğuna yönelik görüşleri daha sık dile getirmektedir. Ulularlar arası sivil toplumlar ve örgütler de aynı şekilde daha fazla evrensel sosyal politikanın gereği üzerinde durmaktadır.

Deacon, (2006: 112) Dünya Bankası ve IMF'nin Amerika liberalizmini, İLO'nun Avrupa dayanışma modelini yansıttığını belirmiştir. Bunlar kamu sektörü ve özel sektörün sağlık, eğitim ve sosyal yardımda birlikte yer alması gereği üzerinde durmuştur. Diğer taraftan da özelleştirmeleri sonuna kadar savunmuşlardır. Sosyal koruma bu yapılarda evrenselci yaklaşımdan daha çok neo liberal bir karakter göstermektedir.

Tablo 4. Sosyal Alanda Küreselleşme

Politik yaklaşımdaki kaymalar ve somut adımlar	Muhtemel eleştiriler
İnsan haklarından sosyal haklara ve ifadeden uygulamaya doğru hareket	Kaynak transferi olmadan hakları ahlakileştirmek verimsiz bir sonuç doğurur.
Amaçları ortaya koyma ve ilerleme yönünde uluslararası kalkınma ve işbirliğinde eğilimler	Ulaşılabilir kalkınma hedefleri sadece en muhtaçlara yönelik sosyal politikaların meşrutlaştırılmasına yol açabilir.
Küresel asgari çalışma ve sağlık standartlarını ve sosyal standartları güvence altına almaya doğru hareket	Temel çalışma standartları bazılarının standartlarında bir düşme anlamına gelir.
Toplumsal anlamda sorumlu yatırım ve iş pratiği için kurullar bütünü oluşturmak	Bu kurallar bütünü yatırımın güney ülkelerinden çekilmesine neden olabilir.
Küresel ekonomik düzenleme ve vergilendirmeye çağrı	Sosyal politikalardaki prensipler ve iyi uygulamalar IMF tarafından göze ardı mı ediliyor?
Toplumsal yönü olan kurucu bölgeselciliğin genişlemesine yönelik hareket	Bölgeler, bölgesel aynı zamanda sosyal korumacı bloklar mıdır?

Kaynak; Deacon, 2006: 122.

Deacon'a göre (129), bağışçı ülkelerden güney ülkelerine yapılan bağışların nerelere ve nasıl yapılması gereğini bu bağışçı ülkeler belirlemektedir. Her ne kadar bu miktar azalma eğilimi gösterse de bu yardımları daha etkin kullanmak, daha fazla kısmını sosyal aktörlere dağıtmaya ve ülkeler arasında işbirliğini attırmaya yönelik çabalarda da artış olduğunu vurgular.

Gelişmiş ülke yardımlarının, bu ülkelerin kendi alacaklarını tahsil etmeye yönelik bir boyutu da vardır. Bundan dolayı veren ülke lehine bir strateji olarak verilen bağışın ya da yardımın kullanılması da söz konusu olmaktadır. Bu yardımların, uluslar arası sosyal yardımları alan ülkelerin temel insani ihtiyaçlarına odaklanılması gerekliliği sıkılıkla dile getirilmektedir.

1980'lerin sonlarına doğru refah devletlerinin benzeşeceği (Convergence Theory) kabul edilmişti. Küreselleşmenin bu benzeşmeyi arttırdığı ve farklı boyutuyla tekrar gündeme getirdiği belirtildi (Kleinman, 2006: 169). Bu benzeşme küreselleşme çerçevesinde gelişen ve neo liberal düşünceye göre belirlenen bir benzeşmedir. Ulus devletin sermaye hareketlerine uyum sağlamak adına sosyal bütçelerini kısan ve bu uygulamaları alt birimlere ve aşağıya doğru devirle bu durum gelişme göstermiştir. Kleinman (2006: 173) eski benzeşmenin iyimserlik üzerinden hareketle üretildiğini ve sanayileşmenin mantığı ile örtüştüğünü, yeni benzeşmenin ise kötümserlik üzerinden hareket edilerek ortaya çıktığını bu kötümserlikte; piyasanın büyüyen gücü, politikacıların kamu harcamalarını azaltma isteği, vergilerin azalması sonucunda harcamaların azalması gibi nedenlerle refah devletinin benzeştiğini belirtmiştir. Hükümetlerin sosyal harcamalara dolayısıyla refah uygulamalarına olan güvensizliğinin bunu beslediğini dile getirmiştir. Kamu yönetimleri verimli ve etkin olmak amacıyla kendileri için gelir getirmeyen bu tür uygulamaları terk etme eğilimindedir. Yine kamu yönetimleri içinde sosyal uygulamalar gittikçe adem-i merkeziyetçi bir kimliğe bürünmektedir. Bu hem yerel yönetimlere hem de sivil topluma ve yerel aktörlere devir anlamında âdem-i merkeziyetçidir. Kamu birimleri, vergilerlerle ve kamu maliyesi ile sosyal uygulamaları sürdürmek yerine bağışçıların, sosyal sorumlulukla özel sektörün ve halkın da sosyal uygulamalara katılmasını istemektedir.

Küreselleşme, devlet-aile-piyasa ilişkilerini kökten değiştirmekte ve yeniden kurmaktadır. Bundan dolayı sosyal politika ve sosyal yardım gibi konularda da değişiklik göstermekte ve bu yapılar küreselleşmenin getirdiği düzleme göre belirlenmekte, küreselleşme süreci ile yoksulluk ve zenginlik ayrımının daha da keskinleştiği görülmektedir. Ayrıca göç akışları; köyden kente doğru göç, iç ve dış göç, zorunlu göç, siyasi ve ekonomik sığınmacılar gibi çok farklı düzlemde gerçekleşen bu göçler de

sosyal politikayı değiştirmekte özellikle sosyal yardımlara olan ihtiyacı arttırmaktadır.

Yardım alanında artık daha fazla karşılık ilişkisi kurulmaktadır. Her şeyin karşılığının olduğu gibi yardımların da karşılığı vardır. O da topluma yararlı olmak, toplum için çalışmak ve üretken olmaktır. Küreselleşme bu ilişkiyi uluslar arası bir norm haline getirerek geleneksel uygulamaları bile bu anlamda dönüşüme uğratmaktadır.

Yapılan yardımlar bu yüzden çalışabilecek olanları nadiren kapsamakta ve bunlara yapılan yardımlar da büyük oranda meslek edindirme, istihdam piyasasında gerekli olan eğitimi alma vb. ile bu durum desteklenmektedir. İnsel, çalışma yaşamına vurguyu "çalışma ideolojisi" ile tanımlar. Çalışabileceği halde sosyal yardım alanları, tembel, fırsatçı, asalak gibi terimlerle aşağılayan bu yapı, bu kişilere yönelik yardımı da bu sistemin devamı olarak görerek eleştirmektedir. Bundan dolayı da bu durumun modern insanın çalışmayı ahlak normu ve asli toplumsal düzenleme ilkesi olarak kabul etmesinden kaynaklı olduğunu belirtir. Bu yüzden az çalışarak yaşamayı istemenin modern toplumda ahlak dışı bir davranış olarak kabul edildiğini belirterek, buradaki çalışma ile kişinin bedensel ve zihinsel bir faaliyette bulunmayı değil de bir başkası için gelir getirici ve kazanç sağlayıcı bir faaliyette bulunmayı içerdiğini belirtir. Sosyal yardım, bu yüzden çalışmak ya da çalışmak için çabayla birlikte yürür. Ancak bu şekilde hak edilmiş olunur. İnsel, çocukların ve yaşlıların bu sistemde diğer insanlar gibi karşılığı hemen vermesinin beklenemeyeceğini vurgular. Çocuklar, gelecekte topluma yararlı olması için şimdiden bir yatırımı hak ederken, yaşlılar ise geçmiş yıllarda çalışmasının karşılığını almıştır. Bu yüzden bu ilişkiyi kuşaktan kuşağa devredilen bir armağan ilişkisi olarak görmektedir. (İnsel, 2007: 38, 41)

Çalışma ideolojisi, çalışanlar ve çalışmayanlar ayrımından hareket eder. Çalışamayanlarda ise; çalışabilecek olanlarla, çalışamayacak olanlar arasında bir ayrıma gider. Böylece çalışabilecek olup çalışmayanlara karşı herhangi bir sosyal uygulamayı

kabul etmezler. Hak edenleri ise çalışmayacak kadar engelli, hasta ve yaşlılarla çocuklara karşı bir sorumluluk olarak görürler.

Aynı şekilde toplum içinde en dezavantajlı kesimin sosyal yardımı hak ettiğine yönelik söylem geçerlilik kazanmaktadır. Bunlar içinde daha çok ailesiz olanlar, enformel ağlara giremeyenler, düşkün engelli ve yaşlıların yardımı hak ettiğine yönelik kanaat vardır. Yine sağlanan bu sosyal yardım, yoksulun asgari düzeyde temel yaşamsal ihtiyaçlarını karşılamaya yönelik olarak düzenlenir.

Sosyal yardım küreselleşmeyle birlikte yerelleşme eğilimine de girdiği kabul görmektedir. Diğer uygulamalarda olduğu gibi sosyal yardımlar da yerel yönetimlere, yerel sivil toplum örgütlerine ve merkezi yönetimin yerel birimlerine devredilmektedir. Türkiye'de Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları da kendi yerelinde sosyal yardım miktarını ve kimlere yönelik olduğunu belirleme yetkisi vardır.

Daha önce belirtildiği gibi küreselleşmenin ülkelerin sosyal politikalarını birbirlerine daha fazla yakınlaştığı görülmektedir. Neo liberal söylem ve uygulamalar ülkelerde karşılığını bulmakta, birbirine benzer politikalar yaygınlaşmaktadır. Piyasaların düzensizleşmesi, sosyal harcamaları kısma, sosyal transferleri azaltma isteği ve en alttaki yoksullara yönelik uygulamalar daha fazla yaygınlık kazanmaktadır. Devletlerin refah politikaları da gittikçe birbirine benzemekte ve bu benzerlik onları liberal Anglo-Sakson ülkelerinin uygulamalarına yaklaştırmaktadır.

Sosyal demokrat partilerle muhafazakâr partiler ve liberal partiler arasında derin politika uygulamaları artık söz konusu değildir. Ayrıca sosyal devletler de evrensel olarak vatandaşlarına sosyal hak olarak sağladıkları birçok uygulamadan vazgeçmeye başladıkları gibi bir durum söz konusuyken, gittikçe bu uygulamalardan geriye doğru gidiş göze çarpmaktadır.

D. TÜRKİYE'NİN 1980 SONRASI EKONOMİ-POLİTİĞİ

Türkiye'de geleneksel yapıyla modern etkinin birlikte görüldüğü ve birbirlerini etkilediği, en azından iki yüzyıllık süreçte

bu duruma tanık olunan bir gerçeklik söz konusudur. Türkiye, yerel, kültürel ve ekonomik-sosyal yapılarla, küresel, evrensel yapıların etkilediği diğer tarafta ücretlilerle kendi hesabına çalışanlar ve formel ile enformel piyasaların birlikte etkin oluğu ülkelerdendir. Türkiye, diğer Akdeniz ülkeleri gibi bu ikilikleri birlikte kendi yapısında ortaya çıkaran ve bunları bir yere kadar uzlaştıran ülkelerdendir. Zayıf devlet, güçlü aile ve akraba dayanışması ile zayıf piyasa ve sınırlı koruma iç içe geçmiştir. Devletin müdahalesi, sistematik değildir ve uzun yıllara yayılmaz. Çalışma çağında olanlar uzun süre aile yanında kalabilmekteyken, yaşlı ebeveynler de ölünceye kadar aile yanında hayatlarına devam etmektedir.

Piyasa yanlısı dışa açık ekonomik yapı, ithalatın serbestleştirilmesi, ücretlerin düşüş trendine girmesi, finansal serbestleşme, kamu işletmelerinin özelleştirilmesi ve kamu sosyal harcamalarının kısıtlanması gibi gelişmeler dünyadaki gelişmelerdir. Türkiye'de bu gelişmelerden payına düşeni almaktadır.

Toplumda 24 Ocak kararları olarak bilinen 24 Ocak 1980 kararları ithal ikameci, dışa açık bir büyümenin, liberalizasyonla, devletin küçülmesi gibi gelişmelerin önünü açtı. İhracat teşvik edilirken, çalışanlar aleyhine bir sürece girildi. Bu yıllar kamu hizmetlerinin özelleştirilmeye ve kamu hizmet alanlarının küçültülmeye çalışıldığı yıllar olmuştur. Cumhuriyetin ilk yıllarından yaklaşık 1980'li yıllara kadar "baba devlet" "paternalist devlet" rolünden, bu tarihten sonra devletin kamu hizmetlerinin en azından bir kısmından çekilerek "seyirci devlet" rolüne dönmeye çalıştığını söyleyebiliriz. Devletin küçüldüğü bu yıllarda bir taraftan özelleştirmeler hızla ilerlerken, diğer taraftan devletin sorumlu olduğu alanların "sorun" olarak kabul edilmesiyle devlete temel liberal çerçeveye dönme yönünde baskılar yapılmıştır. Bu değişimin kökenleri 1950'li yıllara kadar götürülmekle beraber, sosyal alanda güçlü devlet ya da sosyal refah uygulamaları boyutuyla devlet hiçbir güçlü bir şekilde aktif olmamıştır.

1950 sonrasında yoksul köylünün kente göç etmesiyle birlikte kent mekânında gecekondu bölgeleri oluşmaya başlamıştı. Devletin konut üretmemesine karşın yoksul göçmenlerin ürettiği gecekondular, kendi içinde bir alternatifti. Bu gecekondu bölgelerinde yoksullar, daha çok fabrikaların etrafında öbeklenerek kendi içinde aile, akraba dayanışması ve enformel ilişki içine girdi. Üretilen konut temel olarak barınma/kullanım değeri ile ön plana çıktığı için toplumda "hoş karşılanması" gibi bir durum söz konusuydu. 1980 sonrası ise bu yapılar artık ticarete konu edilerek alım satım ilişkisine girmeye başlamıştı. Ticarileşen gecekondu artık kullanım değeri ile değil de değişim değeri ile gündeme gelmişti.

Kentsel yoksulluk kırsal yoksulluktan da beslenen ama ondan daha farklı niteliği ile gündeme geliyordu. Kentsel yoksulluk aynı zamanda yoksulluğu siyasileştiren ve politika üretimini bu alanda zorunlu kılan bir yoksulluk türünü ifade etmekteydi. Bundan dolayı sosyal yardımlarla ilgili bir düzenleme çabası da başlamıştı.

1980'li yıllar Türkiye'de köy ve kent nüfusunun birbirlerine eşitlendiği yıllar olmuştu. İlk defa Türkiye, kentleşmenin etkilerini daha derin hissetmeye başlamıştı. Özellikle Güneydoğu'dan zorunlu göçler sosyal sorunları ve yoksulluğu derinleştiren ve köyden kente ani göçlerin soncunda da daha birçok sorunun temelin de görülecek gelişmelerden olmuştu. Köy bu yıllarda sosyal güvence olarak görülmüş fakat zaman içinde köyün sosyal güvencesi azalmaya başlamıştır. Ayrıca aile yaşamında değişmeler, çekirdek aileye doğru eğilimler ve dayanışmanın bir dereceye kadar zayıflaması gibi unsurlar sosyal değişime işaret etmektedir.

1. Ekonomik yapı

Türkiye ekonomi politiğine baktığımız zaman devletin baba rolünde olduğu ama vatandaşların ihtiyaçlarını sınırlı bir şekilde sağladığı görülmektedir. Bu devlet örgütlenmesinin bir başka özelliği de devletin toplumsal mücadele, dolayısıyla uzlaşma sonucunda sosyal politikaları devreye sokmamış olmasıdır.

Batı ülkelerinde toplumsal kesimlerin arasında bir arabulucu, uzlaşmacı ve vatandaş gereksinimi karşılama üzerine inşa edilmiş olan devletin sosyal niteliği, Türkiye'de aynı gelişmeyi göstermemiştir. Devletin bu sorumluluğu kendi insiyatifiyle kendi istediği kadar yerine getirmesi söz konusu olmuştur. Burada toplumun taleplerinin hiçbir şekilde belirleyici olmadığı ifade edilmemektedir. Sadece toplumsal mücadele yeterli olmamış ya da yeterli bir şekilde talepleri dikkate alınmamıştır. Devletin paternalist yönü hâkimken, devlette biraz iç daha çok dış konjonktüre göre bir uyum süreci gözükmektedir.

1929 İzmir İktisat Kongresi yanında 1929 krizi sonrası kısmi değişim ve ardında İkinci Dünya Savaşı sonrası gelişmeler, dünyada yaşanan sosyal devletçi uygulamalar, Türkiye'de de etkisini kısmen göstermiş ve bazı alanlarda karşılıkları görülmeye başlanmıştı. Sonrasında da Türkiye'de1980 sonrası dünyadaki gelişmelere benzer gelişmelere şahit olundu.

1980'li yıllar, tüm dünyayı etkileyen ve sarsan köklü değişim ve gelişmelerin görüldüğü yıllardır. Türkiye ekonomisi de son yıllardaki piyasa gelişmelerinden nasibini almış, "piyasa devleti" formuna uygun olarak düzenlemelerini yaparak kendini piyasa rekabetine uydurma yoluna gitmiştir. Bu yıllara gelmeden önce kısaca ülkenin o tarihe kadar getirdiği ekonomik yapıya kısaca göz atmak gerekir.

Türkiye, 1929 krizinden sonra yine dünyadaki gelişmelerle uyum içerisinde, özel sektörle beraber ithal ikameci kalkınma politikaları ile kamu öncülüğünde kalkınmayı hedefledi. 1950-60 yılları arasında DP iktidarı ile liberal denilebilecek politikalar uygulandı. Yeniden 1963-1980 yılları arasında ithal ikameci ve planlı politikalar yürütülürken, bu tarihten sonra, yine dünyadaki gelişmelerle uyum içersinde ithal ikameci politikalar terk edilerek, bunların yerine dış dünyaya açık, liberal ve ihracata dayalı politikalar yürürlüğe konuldu. Kamu harcamalarının azaltılması gereği ve kamunun bir yük olarak algılanması bu dönemde popüler yaklaşımlardan olmuştur. Liberalizmin devlete ve devletin sosyo-ekonomik hayata girmesine olumsuz

yaklaşmasının getirdiği uygulamalar sonucunda özelleştirmeler artmış ve gün geçtikçe devletin kamu harcamalarından çekilmesi gereği daha yoğun bir şekilde dile getirilmiştir.

Bu dönemde devlet sosyal refah alanında sağladığı uygulamaların bir kısmını piyasa güçlerine terk ederken, diğer bazı uygulamaları da sivil toplum örgütlerine ve özel sektörün sosyal sorumluluğuna devretmeye çalışmıştır. Aynı şekilde enformel kanalların varlığı, bu yıllardan sonra da geçerliliğini sürdürmeye devam etmiştir. İş piyasasında esneklik artmaya başlamış ve ücretlerin aşağıya doğru çekilmesinin önü açılmıştır.

Bu yıllarda siyasilerin en fazla üzerinde durdukları konunun başında ekonomik büyüme gelmiştir. 1980 sonrası küreselleşme ve dışa açılımın ekonomik büyümeyi de getirdiğinden hareketle ekonomik büyümenin toplumun tüm kesimlerinin yararına olacağı ön kabulü vardır. Oysa bu her durumda gerçeği yansıtmamıştır. Burada ekonomik büyümeden kimlerin ne kadar kazançlı çıktığı sorusunun ve ekonomik büyümenin kimler için ne anlamına geldiğinin cevaplanması gerekir. Bu büyümeden kimlerin yararlandığını, kimlerin büyümeden dışlanıp mahrumiyetlerini sürdürdüklerini ortaya koymak gerekir. Aynı şekilde ekonomik büyümenin ücretlerde yukarıya doğru bir hareketlilik sağlayıp sağlamadığına da bakılması gerekir.

Türkiye ve diğer toplumlarda yükselen bir değer olarak tüketim kültürü, bir yandan toplumun küçük bir kesimine yüksek tüketim düzeyi sunarken, diğer yandan tüketilemeyen yoksulluk ve tüketemeyen yoksulların oranı hızla artmakta, tüketim açısından da toplumsal kutuplaşma daha derin hissedilmektedir. Tüketim, toplumsal katmanlaşmanın göstergelerinden olmakta, kişilerin ne kadar tükettiği tabaka sistemindeki konumlarının da işaretlerinden olmaktadır (Bauman, 1999).

Teknolojinin transfer edilmesiyle birçok meslek erbabının sahip olduğu meslek değersizleştirdi ve demode oldu. Böylece eski meslek sahipleri teknolojinin azizliğine uğrayarak işsizler ordusuna dâhil oldular. Esnek üretim ise çalışma saatlerini

arttırırken, ücretleri düşürdü ve sürekli çalışmayı da ortadan kaldıracak şekilde uygulama buldu.

Küreselleşme, gelir adaletsizliğini daha fazla derinleştirmektedir. Bununla birlikte gelir transferi de yetersiz düzeyde kalmaktadır. 1980 sonrası bölgeler arası eşitsizlik artarken, diğer yandan illerin kendi içinde eşitsizlikleri de artmaktadır. İşgücü esnekliğine bağlı olarak ücretlerin düşmesi, enformel sektörün yaygınlaşması ve artan işsizlik ile çalışan yoksullar sorunu daha fazla görünür olmaya başladı. Tüm bunların yanında Türkiye'nin yoksullukla mücadele de devlet boyutuyla yeterli kurumsallaşmaya ve deneyime sahip olmadığı da bu sürece eşlik etmiştir.

2. Politik Yapı

Türkiye gibi milli burjuvazinin -İzmir İktisat Kongresi ile hedeflenen bu idi- devlet eliyle yaratıldığı toplumlarda devletin daha sonra sosyal politikalardan çekilmesinin savunulması büyük bir çelişki arz etmektedir. Daha önce ifade edildiği gibi burjuvazi için düşünülen devletin alt gelir grupları için gereksiz görülmesi bir çelişkiyi içinde barındırmıştır.

1980'li yıllar Türkiye açısından yoksulların daha fazla gündeme geldiği yıllar oldu. Bu görünürlülüğe bir kısım yapısal gerçekler de etki etmiştir. Buğra (2010: 19) 1980'li yıllarda, köyden kente göç eden insanların köyde kalan insanlarla ve köydeki mülkleriyle aralarındaki ilişkinin de değişmeye başladığını belirtir. Bu yeni durumda köy, şehre göç edenler için geçim stratejisi olmaktan çıkmaya başlamıştı. Şehirdeki iş imkanlarından formel piyasalarla enformel sektör arasındaki ilişki bulanıklaşmış ve formel piyasaların daralması ve istihdamla geçim arasındaki ilişkinin değişmesi ve çalışıyor olmanın yoksulluktan kişiyi kurtarmadığı bir düzlem söz konusu olmuştur. Aile yapısındaki değişimler de söz konusu olmaya başlamış, geçmişte aile dayanışması, işsizlik ve yoksulluk durumlarında ortaya çıkan koruyucu kollayıcı rolü sürdürürken artık bu eskisi kadar güçlü bir bağı gösterememektedir.

1980 sonrası bu değişimler toplum devlet, ekonomi toplum ilişkilerinde değişimi gösterirken, sosyal politikaya bunun

yansımaları da olmuştu. Türkiye'de sosyal haklar -merkezi hükümetle yukardan-merkezden belirlenerek sağlanmıştır. Sosyal kazanımlar yukardan belirlendiği için bu alandaki hak daralmasına karşı herhangi bir dirençle karşılaşılmamaktadır.

3. Enformel Dayanışma

Formel yapı çalışma içerisinde inceleme fırsatı bulduğundan burada sadece enformel ilişkilere değinilecek kısaca bu ilişkinin sosyal yardımlaşma ve dayanışma açısından öneminden bahsedilecektir. Türkiye açısından enformel dayanışma ağları ve ilişkileri tüm bireyselleşme, şehirleşme, küreselleşme ve apartman yaşantısına rağmen varlığını sürdürmektedir. Tarım toplumundaki aile-akraba ilişkisine daha geniş anlamda kentte hemşehri yapılarının da dâhil olduğu görülmektedir.

Toplumda çekirdek aileye geçiş olmasına rağmen geniş aile dayanışması hala yaygınlık göstermektedir. Bundan dolayı da özellikle ekonomik kriz dönemlerinde, kişilerin işsizlik durumlarında, ailenin diğer fertleri bu kişi/aile için devreye girmekte ve koruma sağlayabilmektedir. Formel korumanın olmadığı yerde bu sorunları çözemeye çalışan ve kurtarıcı bir misyonla hareket eden aile, akraba ve hemşehri ilişkileri devreye girmektedir. Burada "geçici bir soruna çözüm olarak" bu birimlerin devreye girmesi söz konusudur. Bununla beraber koruma sağlayıcı ailenin bunu sağlama kapasitesi gittikçe zorlaşmakta ve talep eden kişi ya da ailenin bu sorununa, bu enformel ağlar ancak geçici bir şekilde katkı sağlayabilmektedir.

Günümüzde ise yoksulluk sorununun kalıcılık özelliği yanında, yoksula koruma sağlayacak ailenin bu güce eskisi kadar sahip olmadığı görülmektedir. Ayrıca büyük kentlere gelen bu insanlar cemaat ve hemşehri ilişkilerine girmede daha fazla sorun yaşamaktadır. Bu da bu ilişkinin sürdürülebilir olmasını sorunlaştırmaktadır.

E. İKİNCİ BÖLÜM; SONUÇ

Sosyal devlet uygulamaları açısından, İkinci Dünya Savaşı sonucunda ortaya çıkan kapsayıcı ve istihdam ağırlıklı uygulamalar, devletlerin sosyal uzlaşma ve denge adına önemli roller üstelendiği yıllara kadar, daha sonra da küreselleşme sürecine kadar sorunsuz işleyen bir gerçekliğe sahipti. Vatandaş yanında devlet de bu sorunsuz işlemeye alışmış ve bunu kabullenmişti.

Küreselleşme süreci ise özellikle gelişmiş ülke devletlerinin sosyal uygulamaları için büyük tehditler ve tehlikeler oluştururken, gelişmemiş ülkelerde zayıf olan sosyal uygulamaların varlığı da bu ülkelerin "zaten bu sorunlara alışkın olduğu dolayısıyla süreç daha vahşi işlese bile sürecin daha 'az sorunlu' olduğunu" kabule yatkın bir gerçeklik söz konusudur. Bunun en büyük göstergesi olarak, bu ülkelerde küreselleşmenin getirdiği olumsuzluklara karşı parçalı, kısmi, kısa zamanlı ve sınırlı sosyal uygulamaları devreye sokmaları hatta bunların da kaybedilmesine ya da daha da azaltılmasına yönelik yaklaşımlar gösterilebilir.

Esasında küreselleşmenin, sosyal haklarla demokrasi çelişkisini ortaya çıkardığı gibi bireyin kapitalizmle de çelişkisini gösterir. Neo liberal sürecin bu çelişkiyi arttırdığı ve süreci kapitalizmin lehine, demokrasi ve sosyal hakların aleyhine işlettiği kabul edilmektedir. Küreselleşmenin etkisi arttıkça ve kapitalizmin emeğin metalaşmasını daha da artırdıkça bu çelişki de haliyle artış gösterecektir. Bundan da en fazla yoksul kesim etkilenecektir.

Küreselleşmenin gün geçtikçe sosyal politika üzerinde ciddi anlamda olumsuz etkileri gözükmektedir. Devleti etkilerken, vatandaş-devlet ilişkilerini dolayısıyla sosyal yardım ve sosyal hizmetin çerçevesini etkilediği gibi engelli, yaşlı, yoksul, kadın ve çocuk hizmet alanlarında da benzer şekilde etkilere sahiptir.

Küreselleşme, aynı şekilde gelişmiş ya da gelişmekte olan ülkelere göre de değişiklik göstermektedir. Az gelişmiş ülkelerde eğitim, sağlık, sosyal yardım, emeklilik ve sosyal güvenlik gibi konularda devletin etkinliğini ve rolünü daha da azaltmaktadır.

Bu azalma, devletlerin borçlanmasının artması ve vergilerin düşebilme ihtimaline karşı da işlemektedir.

Yine küreselleşmeyle devlet, bir kısım görev ve sorumluluğunu da daha alt birimlere, sivil toplum ile özel sektör alanına devretmek istemektedir. Bu dönemde, önceki sosyal yardımların kalıntıları sürerken diğer yandan piyasa miti ile birlikte yoksul kesime yönelik uygulamalar, özel sektör, piyasa ve enformel ağlara havale edilmektedir. Devletin ise bu alanda "sorumsuz olduğu" ilkesi vurgulanmaktadır.

Geleneksel toplumlarda, üst gelir grupları, piyasa işleyişi ile kazançlarını ve sosyal güvencelerini sağlarken, orta gelir grupları daha çok sosyal güvenlik ağına girer. Alt gelir gruplarından ise muhtaç olanlara -muhtaçlık testiyle belirlenenlere- sosyal yardım yapılır. Bu muhtaç kesime yönelik sosyal yardım, kendi içinde farklılıkları ve kademelenmeleri barındırır. Toplum içinde farklılaşma ve sosyal yardımın da kademelenmesi, liberal modelde çok yüksek olmaktayken, evrenselci model da daha az olmaktadır.

Küreselleşme süreci sosyal harcamaların kısılmasına yönelik dayatma içindeyken, sosyal sorunlar, ekonomik krizler, toplumsal ve bireysel ihtiyaçlarla beklentiler de artmaktadır. Devletin ise bunları karşılamasının imkânsız olduğu genel olarak kabul edilmektedir. Bu durumda refah arttırma ve sosyal güvence sağlama da bireyin kendi çabasıyla mümkün gözükmektedir.

Küreselleşme sürecinde yeni yoksulluk sorunu da daha görünür bir nitelik kazanmaktadır. Bununla birlikte Dünya Bankası gibi kuruluşlar yoksulluğu vurgularken, bunların alt yapısını ve nedenleri üzerinde çok fazla durmamaktadır. Dolayısıyla nedenlerinden bahsederken, sistemin yapısal sorunları ya da ekonomin üzerinde yükseldiği değerleri çok fazla sorgulamamaktadırlar. Bundan dolayı kapitalizmin ve liberalizmin, uluslar arası örgütler tarafından sorun olarak görülmediği söylenebilir. Oysa sorunların kökeninde bu çarpık ekonomik ve siyasal düzen vardır. Toplumsal ilişkilerin de bu yapılar içinde şekillenmesiyle sistem kaynaklı yoksulluk kendini göstermektedir.

Yeni yoksullukla beraber sosyal dışlanma ve toplumsal hayatın uzağında olma da artış göstermektedir.

Liberalizm bireysel, siyasal ve ekonomik özgürlükleri bireylere ve toplumlara vaat etmiş ve bireysel hakların gerçekleşmesinde büyük sorun yaşanmamıştır. Fakat ekonomik özgürlükler yalnızca zenginliğe sahip olan bireyler için anlam ifade etti. Yani herkes için mülkiyet ve zenginlik söz konusu olmadı. Bilakis zengin ve yoksul arasında makas sürekli açıldı.

1980 sonrası dünyada yaşanan değişim ve dönüşüme paralel olarak Türkiye'de benzer süreçlerden etkilenerek benzer düzenlemeleri yapmaya başlamıştı. Bunların başında devletin özelleştirmelere hız vermesi, piyasanın etkinliğinin arttırılması yanında sosyal yardım alanında geleneksel ilişkilere, cemaat ve sivil topluma, aile akrabalık değerlerine rol verme amaçlanmıştır. Ayrıca sosyal yardımı, sosyal sorumluluklarla gönüllü yapıların öncelemesi gereği vurgulanmıştır. Bununla birlikte sosyal yardım ve sosyal hizmetler, hem toplumsal ihtiyaç temelinden kaynaklı hem de siyasilerin oy devşirme ve siyasi rekabeti kazanma gibi değişik ve çok yönlü eğilimlerle artış göstermiştir.

Türkiye'de, köyde yoksulluğu hafifletme ya da perdeleme anlamında önemli roller üstlenmiştir. Köy organik dayanışma ve yardımlaşma imkânı ile geçimlik ekonomi sayesinde en azından gıda yoksulluğuna "düşme"yi engellemiştir. Köyden kente göç edildikten sonrasında, köy yine sosyal güvence oluşturmuştur. Gıda, kışlık yiyecek, ihtiyaç olunan bazı ürünler yanında belli miktarda kazanç dolayısıyla gelir sağlamasıyla güvence olmuş ve yoksulların yoksunluklarını azaltmada etkili olmuştur. Bu yüzden epey zaman köyle irtibatı olanlar ve köyde mülk ve aile-akraba sahipleri yoksulluğu daha hafif atlattı. Aile fertleri bir yandan şehirde işte çalışırken, öbür tarafta köydeki mülkü elinden çıkarmadı ve köydeki imkânları kullandı. Köyle kent arasındaki bu ilişki bir boyutuyla da enformel sosyal güvenlik sağladı. Diğer taraftan ise formel sosyal güvenlik arayışını da ertelemeye ve perdelemeye neden olmuştur.

1980 sonrası Türkiye ekonomi politiğinde köklü değişiklikler olmuştur. Bir yandan toplum kesimleri arasında görüş ayrılıkları artarken, devletin kendisi de koruyucu, paternalist devlet ve denge sağlayıcı misyonundan geriye doğru bir gidiş söz konusu olmuştur.

Ayrıca bu yıllar ailenin ve enformel sektörün rollerinde refah uygulamaları içinde payları ve konumları açısında önemli dönüşümlerin olduğu yıllardır. 1980 öncesi dönemde aile-akrabalık ilişkilerinin, köyün ve sosyal çevrenin refaha katkısı merkezi önemdeyken, kamu kurumlarının gerek merkezi yönetimleri gerekse yerel yönetimleri ile yapılan uygulamaları ve dayanışma bağlamında uygulanan sosyal yardımları tamamlayıcı unsur olmuştur.

Türkiye'de ilk yıllarda devletçilik bağlamında değerlendirilebilecek dar kapsamlı sosyal uygulamalar ortaya çıkarken, İkinci Dünya Savaşı sonrasında sosyal devlet ilkesinin kabulüyle ortaya çıkan daha kurumsal, modern ve kapsayıcı düzenlemelere doğru bir gelişme göstermiştir. Yasalardaki gelişmelere bakıldığını belli başlı modern gelişmiş ülkelerdeki standartları en azından ilkeler bağlamında içinde barındırıyor gözükmektedir. Yasalar her ne kadar herhangi bir çalışmanın dayanağını ve meşruiyetini sağlaması açısından önemli olsa da asıl önemli olanın da bu mevzuatın uygulama imkânı bulup bulmamasıdır.

Türkiye örneğinden hareket edecek olursak yasalar ile uygulama arasında büyük farklar ve derin uçurumlar oluşmuştur. Bu yüzden mevzuat çerçevesinden ziyade uygulamada bunların karşılıklarının olup olmadığına bakmak gerekir. Çünkü teori ile uygulama arasında Türkiye'de büyük farklar hep var olagelmiştir. Bu farkları azaltmak için toplumun talepleri, devletin sahip olduğu imkânlar ve bu sosyal hakların gelişimini destekleyecek örgütlü sosyal ve siyasal yapıların varlığı gerekir. Aksi takdirde teorik düzlemin ötesine gidilemez. Bu da Türkiye'yi sadece anayasalarında sosyal devlet yapar. Gerçek ise bundan oldukça uzakta gerçekleşir. Üçüncü bölümde ise bu konular eksenli daha ayrıntılı analizler yapılacaktır.

III. BÖLÜM
TÜRKİYE'DE KAMUNUN SOSYAL YARDIM POLİTİKALARI

Türkiye'de merkezi yönetim geçmişte olmasa bile, günümüzde gittikçe artan önemine binaen sosyal uygulamalar açısından da temel birim olmaktadır. Bunun için müstakil bir bakanlığın kurulması bile, tek başına diğer değişkenlerden bağımsız olarak ifade etmek gerekirse, merkezi yönetimin konuya yaklaşımını göstermesi açısından önemlidir. Bununla birlikte bürokratik yapıdan uzaklaşma, hantallığa meydan vermeme, demokratikliği arttırma, halka yakınlık, toplumsal tabanın talepleri vb. nedenlerle de yerel yönetimler, uygulama içinde artan bir oranda yer almaktadır.

Yerel yönetimlerin yoksullara yönelik sosyal yardım faaliyetlerinde önemi bir aktör olduklarını görmekteyiz. Özellikle Büyükşehirler, sosyal yardımın tüm çeşitlerini kendi mekânlarında uygulamakta ve bu uygulama da sürekli artış göstermektedir. Merkezi hükümetin sorumluluğunda olan SYDV çalışma sistemi bile tek başına bu alanda yerelleşmeyi göstermektedir. Bu

vakıfların mütevelli heyetleri gerek merkezi gerekse yerel yönetim birimlerinden olanlar olsun yerel temsilcilerden oluşmaktadır.

A. SOSYAL YARDIMDA EN ÖNEMLİ AKTÖR; MERKEZİ YÖNETİM

Dünyadaki sosyal mücadeleler ve refah uygulamalarının devlet görevi olarak algılandığı ve uygulandığı ortamda, Türkiye'de 1961 Anayasası devletin sosyal niteliğini vurgulayarak kâğıt üstünde de olsa sosyal politikanın anayasal güvence altına alınması ileri bir adım olarak görülebilir. Sosyal sigorta, sosyal güvenlik yanında, sosyal devlet içeriğine uygun olarak devletin yoksullara yönelik uygulamalarına da altlık oluşturabilecek bir ilke oluşturmuştur. Sonrasında bu ilke 1982 Anayasasında da varlığını göstermesi nedeniyle sosyal uygulamaların anayasal temelini oluşturmuştur denilebilir.[1]

---

1 Madde 60- Herkes, sosyal güvenlik hakkına sahiptir. Devlet, bu güvenliği sağlayacak gerekli tedbirleri alır ve teşkilatı kurar.
Madde 61- Devlet, harp ve vazife şehitlerinin dul ve yetimleriyle, malûl ve gazileri korur ve toplumda kendilerine yaraşır bir hayat seviyesi sağlar.
Bunu İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi de desteklemektedir. Ya da uluslar arası bildiri ve sözleşmelerin iç hukuku etkilemesi anlamında olumlu bir durumdur. Bildirge'nin 25. Maddesi'nde "*Her bireyin, gerek kendisi gerekse ailesi için, yiyecek, giyim, mesken, tıbbi bakım, gerekli sosyal hizmetler dâhil olmak üzere sağlığı ve refahını temin edecek uygun bir hayat seviyesine ve işsizlik, hastalık, sakatlık, dulluk, ihtiyarlık veya geçim imkânlarından iradesi dışında mahrum bırakacak diğer hallerde, güvenliğe hakkı olduğu; anne ve çocuğun özel ihtimam ve yardım görme hakkı olduğu* belirtilmektedir.
ILO, bir çalışma örgütü olmasına rağmen bu bildirge ile yoksulluğu tüm dünya toplumları açısından önemli bir sorun olarak kabul etmiştir. Böylece çalışanlar dışındaki toplum kesimlerini de kapsayacak bir düzenlemeye gitmiştir. Bildirgenin ilk maddesinde; *yoksulluğun, bulunduğu yerlerde, herkesin refahına yönelik bir tehlike oluşturduğu kabul edilmektedir.* Bu *doğrultuda, bütün insanların maddi ilerlemelerini ve manevi gelişmelerini, hür ve haysiyetli bir şekilde, ekonomik güvence altında ve eşit şartlarda sürdürmek hakkına sahip oldukları ve bu sonuca ulaştıracak koşulların gerçekleştirilmesinin, her ulusal ve uluslar arası siyasetin ana hedefini oluşturması gerektiği belirtilmiştir.*
Avrupa Sosyal Şartı'nda da 13 ve 30. haklar doğrudan doğruya sosyal yardımları ifade etmektedir. Şartın 13. maddesinde sağlık ve sosyal yardım hakkı düzenlenmiştir. Buna göre sözleşmeci taraflar; *yeterli ağı bulunmayan ve kendi çabasıyla veya başka kaynaklardan, özellikle bir sosyal güvenlik sisteminden yararlanarak böyle bir olanak sağlayamayan herkese yeterli yardımı sağlamak ve hastalık halinde bunun gerektirdiği bakımı sunmak; böyle bir yardım görenlerin bu nedenle siyasal ve sosyal haklarının kısıtlanmasını önlemek; herkesin, kişisel*

Merkezi devletin uygulamaları formel piyasaya giren çalışanları kapsam alanına almıştır. Asker ailelerine yardım yanında, afet yardımları merkezi yönetimlerin uygulaması olarak görülmekte ve afet sonrası afetzedelere yönelik bir uygulama ile karşılıksız yardım yapılması kararlaştırılmıştır. 1960 yılında yabancı ülkelerde Türk kültürüne hizmet eden öğretmenlere (Türk ve yabancı) görevden ayrılmışsa kendilerine, ölmüş iseler eş ve çocuklarına sosyal yardım yapılmasına karar verilmiştir. Bu yardım Dışişleri Bakanlığı bütçesinden karşılanmıştır. (Tunçomağ, 1988: 162 aktaran Taşçı, 2010: 104)

Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığına bağlı Sosyal Hizmetler Genel Müdürlüğü 1963 yılında kurulmuştur. Bununla birlikte muhtaçlara doğrudan sosyal transfer yapamamıştır. Kendilerine müracaat eden yoksulları ise gönüllü kuruluşlara sevk etmiştir.

Kore savaşma katılanlara ve milli mücadele yer alanlara yönelik sosyal yardımın söz konusu edilmesi 1968 yılında gerçekleşmiştir. Bu tarihten sonra bu kişilere yönelik maaş bağlanmaya başlanmıştır.

1976 yılında 2022 sayılı yasayla gelen 65 yaşını doldurmuş muhtaçlara yönelik uygulama, yoksullara yönelik kapsamlı ilk uygulamadır. Bu yasanın ayrıntıları 2022 sayılı Yasa başlığı

---

veya ailevi yoksunluk halini önlemek, gidermek veya hafifletmek için gerekebilecek önerilerle kişisel yardımları uygun kamusal veya özel hizmetler eliyle alabilmesini sağlamak ve ülkelerinde yasal olarak bulunan başka sözleşmeci taraf vatandaşlarını kendi vatandaşlarıyla eşit tutarak bu kişiler için de bu hükümleri uygulamakla yükümlüdürler.

Şartın 30. maddesinde toplumsal dışlanma ve yoksulluğa karşı korunma hakkı düzenlenmiştir. Akit Taraflar, sosyal dışlanma ve yoksulluğa karşı korunma hakkının etkili bir biçimde kullanılmasını sağlamak amacıyla; *sosyal dışlanma ve yoksulluk durumunda yaşayan ya da bu duruma düşme tehlikesinde olan kişilerin ve ailelerinin, özellikle istihdam, konut, eğitim, öğrenim, kültür ile sosyal ve tıbbi yardım olanaklarına fiilen ulaşmalarını teşvik edecek genel ve eşgüdümlü bir yaklaşım çerçevesinde önlemler almakla yükümlü hale gelmektedirler Bu madde, aşırı yoksulluk ve bunun sosyal bağlılığı parçalayıcı etkisinin günümüz çağdaş toplumlarının da en ciddi tehditlerinden birisi olduğu anlayışına dayanmakta ve gözden geçirilmiş Sosyal Şart, bu madde ile sosyal dışlanmaya karşı küresel ve eşgüdümlü bir politika tatbik edilmesini akit taraflar açısından bir gereklilik olarak kabul ederek bununla mücadele etmektedir*

altında incelenme imkânı bulmuştur. 1980 sonrası uygulamalar günümüz yansımaları başlığı altında incelenecektir.

Türkiye'de yoksul büyük oranda herhangi bir sosyal güvenlik kapsamına girmeyen kişilerle temel ihtiyaçlarını karşılayacak kadar herhangi bir gelire sahip olmayan kesimi ifade etmektedir. Merkezi yönetimin ya da kamu yönetimi altında sağlanan refahın kaynağı kamu bütçeleridir. Ya da bu uygulamaların kaynağı kamunun bizatihi kendi kaynağıdır. Bununla birlikte merkezi yönetim, sosyal yardım hizmetlerini yerel yönetimlere ya da taşra teşkilatlarına kaydırma eğilimi içine girmiştir. Daha önce de belirtildiği gibi Sosyal Yardımlaşma Vakıfları merkezi hükümete bağlı olmasına rağmen işleyiş yerel olarak sürdürülmektedir. Merkezi yönetimin sosyal hizmet adına yaptığı faaliyetleri de genişlemiş bulunmakta, bununla birlikte her ortamda sosyal yardım ve sosyal hizmet sağlayıcılarının aile ve toplum içinde değerlendirilmesine yönelik teşvikler ve çalışmalar yapılmaktadır. Sosyal yardımın sivil-gönüllü yapılara kaydırılmak istendiği de bilinmektedir.

Türkiye'de sosyal yardımın anayasal, yasal ve idari boyutuyla devletin görevi olarak düşünüldüğü görülmektedir. Buna göre hem merkezi yönetimin hem de yerel yönetimlerin buna dönük uygulamaları vardır. Devlet bir yandan sosyal yardımı birçok faaliyetin içine dâhil ederken, diğer taraftan Sosyal Yardımlaşma Vakıfları örneğinde olduğu gibi yalnızca bu amaçlı kurumlar da oluşturmuştur. Yoksullara yardımı devlet görevi olarak kabul ederek vakıfları oluşturan devletin, bu görevin yerine getirilmesinde bütçe imkânları nispetinde bunu yerine getireceği kaydı vardır. Bu ise devletin imkânlarına bağlı olarak değişecek bir durumu göstermektedir.

Yoksullara yönelik yapılan sosyal yardım, Türkiye'de geleneksel yollarla sürdürülmüştür. Devlet uygulaması olarak görülmeyen sosyal yardım, sosyal hizmete göre çok geç bir şekilde ülke gündemine girmiştir. Sosyal yardım daha çok formel yapı içinde çalışanlara daha çok sözleşmelerden kaynaklı olarak yürütülmüştür. Yoksullara yönelik ayni ve nakdi yardım ise

daha çok yoksulların daha görünür ve şehirlerde yoğun olarak yer alması sonucunda gündeme gelmiştir. Oysa sosyal hizmet uygulamaları Cumhuriyet ilk yıllardan günümüze kadar uygulama alanı bulmuşken, sosyal yardımın merkezi yönetimlerin ve yerel yönetimlerin mevzuat kaynaklı ve kapsamlı olarak sorumluluğuna girmesi göreli olarak yenidir. Geçmişte belediye yasalarında yoksullara yönelik uygulamaların retorik olduğu görülmüştür ve uygulama alanı bulamamıştır. 1980 sonrası yoksulluğun görünür olmasıyla uygulama alanı da haliyle genişlemiştir.

Türkiye'de sosyal yardımın varlığını ortaya koymak, biraz onun arka planına bakmakla mümkün gözükmektedir. Mevcut durumda ülkenin siyasi, sosyal ve ekonomik durumunu sosyal refah bağlamında incelerken, tarihsel sürece de değinmek ve bunu ortaya koymak gerekmektedir. Tarihsel arka plan bilinmeden günümüzde sahip olunan gerçekler eksik olarak tanımlanır. Nasıl küresel süreç sosyal yardım ve hizmet alanlarını belirleme de temel aktör olarak ortadaysa, aynı şekilde ulusal refah uygulamalarını anlamada tarihsel toplumsal uygulamalar ve değerler de önemlidir. Günümüz yansımaları ise hız, sıkışma çağı olarak görülen küreselleşmeyle birlikte sürekli devingenlik içinde gözükmektedir. Küresel süreç günümüzdeki uygulamaları yerel dinamiklerle etkileşim içinde belirlemektedir. Ulusal refah uygulamaları ise bu sürece verdiği yanıtla uyarlanma, entegrasyon ve karşı oluş süreçleri ile yeniden kurulmakta ve oluşturulmaktadır. Günümüz yansımaları ise "sürekli değişim"le ifade edilebilecek bir gerçekliği göstermektedir.

Yoksulluk, bugünün gelişmiş Batı ülkelerinin tarihi içinde sosyal politikanın ilk ele aldığı sorun olduğunu ve yoksulluğa yönelik önlemler sosyal politikanın ilk basamağını oluşturduğunu daha önce ifade etmiştik. Daha sonra çalışanların yaşlılık, sakatlık, işsizlik gibi risk durumlarında güvenceye alınması için gündeme gelen sosyal güvenlik politikalarının ortaya çıktığı, ancak yoksul yardımın bunlardan önce devreye girdiği görülmüştür. Yoksullara yardım eskiden beri sosyal politika aracı olmakla

beraber, devletin sağladığı yoksulluk yardımları Türkiye'de çok sonraları ortaya çıkmıştır. Daha önceleri bunu yerel cemaatler, hemşehri grupları üstlenmişti.

Esasında Türkiye, geçmişten günümüze devletin birçok değerin ve belirlemeciliğin temelinde olduğu bir ülkedir. Bürokrasinin varlığı ve uygulamaları bireyin ve toplumun hayatının her alanına nüfuz ettiği söylene gelmiştir. Askeri ve sivil bürokrasi ile devletin varlık gösterdiği kabul edilmiştir. Türkiye'de devletin sosyal uygulamaları zayıf olsa da bu devlet merkezli yaklaşım da göstermektedir ki sosyal uygulamalarda, sosyal yardımda devlet istediği zaman konum alabilmektedir. Bu yüzden Türkiye "devletin etki alanına" yabancı bir ülke olmamıştır. Bununla birlikte sosyal uygulamalar konusunda önemli bir aktör olarak devletin devreye girmesi de pek fazla alışıldık bir durum değildir. Yine de devlet etki gücü ile refah uygulamalarını kapsamlı bir şekilde yaparsa toplumsal destek görmektedir. Günümüzde bu konuda siyasilere destek sağlama konusunda sosyal uygulamaların ne kadar etkili olduğuna bakmak yeterlidir.

Geçmişten günümüze sivil toplum örgütleri de sosyal yardım faaliyetlerinde yer almıştır. Geleneksel olarak toplumsal yardımlaşmanın ve mesleki dayanışmanın kurumsallaştığı bir yapı karşımıza çıkmıştır. Ahilik teşkilatı, Loncalar meslek dayanışmasının da önemli örneklerindendir. Osmanlıda sosyal yardım geleneksel olarak ailede, akrabada, arkadaşlık ve komşuluk ilişkileri bağlamında sürdürülmüştür. Özellikle mahalle koruması, Osmanlı refahında önemli bir birim olmuştur. Böylece geleneksel cemaat koruması Osmanlı refahını belirlemede önemli bir kavramdı. Cemaat koruması ve mahalle dayanışması yanında özellikle meslek gruplardan olan Ahilik ve Lonca oluşumlarıyla meslek erbabının dayanışma içine girdikleri, bu oluşumlar bir yandan mesleki eğitime odaklanırken, diğer taraftan ise olumsuzluklara ve sosyal sorunlara karşı da sosyal koruma işlevi görmüştür.

Cumhuriyetten sonra yoksulluk açısından köyler daha belirgindi. Ama tarihsel gelişime uygun olarak yoksulluğa karşı

sorumluluk tam olarak devletin işi ve işlevi olarak hiçbir bir zaman görülmedi. Bu konuda Cumhuriyet döneminde bazı cılız sesler çıkmasına rağmen yoksulluk yerel oluşumlara, cemaatlere, akrabalık ve hemşeri ilişkilerine indirgenmiştir.

1. Sosyal Yardımın Arka Planı; Osmanlı'da Sosyal Yardım

Cumhuriyet dönemine kadar sosyal yardım, geleneksel ilişkilerle sürdürülmüş vakıf, cemaat, aile, meslek birlikteliği ve mahalle içinde yoksullara yardımla yoksulluk sorunu çözüme kavuşturulmaya çalışılmıştır. Bu yapının çözülmesi Osmanlı'da Batılılaşma hareketleri ile başlayarak, II. Abdülhamit döneminde ise modern merkezi kurumlar ortaya çıkmaya başlamıştı. Sosyal güvenlik temelinin atıldığı bu yıllarda sosyal yardım yine geleneksel ilişki ağlarıyla yürütülüyordu. Çalışanlara dönük sosyal güvenliğin aksine, formel yapının dışında olup da çalışmayanlara/çalışamayacak olanlara da geleneksel sosyal yardım uygulamaları uzun yıllar varlığını korumuştur.

Türkiye'de yoksullara yönelik sosyal yardıma yaklaşım modern devlet uygulamaları devreye girmeden önce, ilk etapta ailenin sorumluluğunda görülür ve aile dayanışması ile yardımlaşması temelinde soruna çözüm üretilirdi. Aile yetersiz kaldığı noktalarda akrabalık ya da buna benzer bağlarla sorun çözülmeye ya da hafifletilmeye çalışılmıştır. Komşuluk ilişkilerini de burada ifade etmek gerekmektedir. Osmanlı'da komşuluk ilişkilerinin örgütlenmesi olarak görülebilecek mahalle örgütlenmesi vardı. Bu örgütlenme zamanla kurumsallaşmış ve yoksulluk sorununa çözüm, mahalle üzerinden yürütülmeye çalışılmıştır. Dolayısıyla yoksullara yönelik sosyal yardım önce mahalle sorunu olarak algılanıyordu. Bu yüzden öncü kurumlardan birisi de mahalle olmuştur.

Osmanlı klasik döneminden son dönemlere kadar korunmaya muhtaç kişiler, özellikle "ailesiz" yani "sahipsiz" kişi ve gruplarla özdeşleştirilmiştir. Bunlar; babası ölmüş ya da hasta, yaşlı ve engelli olanlara yönelik kişi/gruplar olarak ortaya çıkmıştır. Bu sahipsiz çocuklara, yetimlere ve öksüzlere yönelik

topluluk koruması olup, bu çocuklar daha çok akraba, komşu ve mahalle korumasına alınmıştır.

Belediyelerin ise bu alanda ilk düzenlemesi 1868 tarihli Dersaadet İdare-i Belediye Nizamnamesi ile olmuştur. Buna göre, belde dâhilindeki yoksulların koruması görevinin şehremanetinde olduğu kabul edildi. Yetimlere, körlere, dilsizlere, muhtaçlara, fukaralara yardım ederek onların dilenmekten kurtarılması görevleri 1877 tarihli Dersaadet Belediye Kanunu ve Vilayet Belediye Kanunu'nda da tekrar edilmiştir (Ergin'den aktaran Özbek, 2002: 60). Yine bu yıllarda aceze maaşı,[2] bunların ihtiyaçlarının karşılanması için ihtiyaç parası, taşralıların memleketlerine sevk için para verilmesi, asker ailelerine iane verilmesi de kararlaştırılmıştır. (Özbek, 2002: 62, 293). Belediyeler, kendi muhitinde yoksulun korunması ve ihtiyaçlarının karşılanmasından sorumlu olmuş, yine belediyeler şefkat pazarlarının kurulması, yoksullara yardım ve onların eğitimleri için düzenlenen kermeslerin de denetimi görevlerini sürdürmüştür. Yapılan iane faaliyetlerinde ise sıkı bir denetim vardı.

Osmanlı'da sosyal yardımın yerel olarak düşünülmesinin pratik faydaları da vardı (Özbek, 2002: 63). Özbek, On dokuzuncu yüzyılda sosyal yardımın yerel karakter göstermesi, bir yandan merkezi yönetim açısından yoksulların korunmasının getireceği mali külfetin bir kısmının taşraya havale edilerek bunun Maliye Hazinesi'ne getireceği yükten kurtulma amacını da içerdiğini belirtir. Diğer yandan yoksullara yardım sorununun yerinde çözülerek, İstanbul'a ve büyük kentlere göç eğilimini ortadan kaldırmaya hizmet etmesi için bunun hedeflendiğini

2 Meşrutiyet Döneminde *muhtacın maaşı* uygulamasının belli bir düzen içerisinde yürütülmesi amacıyla 1910 yılında Muhtacın Maaşı Hakkında Nizamname yürürlüğe girmiş ve Osmanlı İmparatorluğu tebaasından olan, hiçbir geçim aracı ve geçimini sağlamakla yükümlü yakını veya akrabası bulunmayan ve kazanç elde edemeyecek kadar yaşlı ve malul ya da yetim olan kişilere muhtacın maaşı bağlanabilmesi öngörülmüştür. Tanzimat döneminde sosyal yardım alanında ayrıca, taşrada valilerin yetkisinde bulunan *Kapualtı Hasılatından* da yoksullar için çeşitli harcamalar yapılmıştır. Vilayetlerde yoksullara *Kapualtı Hasılatından* ödenen maaşlar daha sonra mal sandıklarına kaydırılmıştır.

açıklar. Böylece, sorunların yerinde çözülerek büyük kentlere özellikle sorunlu bireylerin yani yoksulların gelmesinin önü kapanmak istenmiştir. Bununla birlikte on dokuzuncu yüzyıl boyunca modern devletin sosyal alana nüfuz etmesinin taşrada da görülmeye başladığı söylenebilir. Modern devlet, bu yıllarda sosyal yardımı gündemine alarak temel sosyal sorumluluk yetkisine sahip birimlerden olmuştu. Uygulamanın yetersizliği ve insanilik boyutu bir başka tartışma konusu olup burada devletin rolünün kabul edilmesi önemli bir gelişme olarak görülmelidir.

Osmanlı uygulamalarında çalışabilecek gücü kuvveti yerinde olan çalışma çağındaki insanların dilenmelerini yasaklayarak- kimsesiz, sahipsiz, yaşlı ve engellilere ise göz yumularak- bu kimselerin dilenmelerine karşı ciddi tedbirler alınarak, bu durumda olup dilenenler ise kürek ve kırbaç cezalarına çarptırılmıştır. Böylece çalışabilecek kişilere sosyal yardımın yapılması da kabul edilmemiştir.

Osmanlı klasik döneminden itibaren vakıf sistemi de yoksullara, sahipsizlere, miskinlere sosyal yardım yapmakla görevlendirilmişti. Vakfın, kamu ve özel hizmetin birleşimini ifade etmesi açısından manidar bir yapısı da vardır. Burada özel kaynaklarla kamu kaynaklarının birbirini desteklemesi ve birlikte değerlendirilmesi söz konusudur. Hayır işi yapmak vakıf kurmaktan geçmekteydi. Daha sonra merkezi yönetimin bu alanda faaliyetlerini genişlettiğini görmekteyiz.

II. Abdülhamit, 1882 yılında ağır geçen kış koşullarında yoksullara kömür dağıtmıştır. Borç içinde olmalarından dolayı hapiste olan mahkûmlara yardım yapılması da bu dönemde söz konusu olmuştur (Özbek, 2002: 171, 172). Vakıflarla ayrıca, yoksullara yemek verilmesi, yolcular için barınma ve yiyeceklerinin karşılandığı kervansaraylar, hac yolunda kalanlara konaklama ve para yardımı, yaşlı kimsesizlerle, öksüz yetim çocuklara ve kimsesiz yoksullara yiyecek, gıda yardımları yapılmıştır.

Osmanlı da son dönemlerde "iane"[3] adı altında vergi toplama, felaket durumlarında iane kampanyaları, yoksullara yöne-

3 Özbek, ianeyi; yardım, imdat akçesi, akçe ile muavenet yanında bir fiili hayır

lik iane faaliyetlerine rastlanmaktadır. Bu faaliyetler, yoksullara, felaketzedelere yardım, kamu hizmet kurumları için bağış kampanyaları, yaralı ya da şehit ailelerine yardım, asker aile ve çocuklarına yardım gibi gönüllü kampanyaları ve faaliyetleri de içerir (Özbek, 2002: 256). II. Abdülhamit döneminde Müslimlere ve gayri Müslimlere kadar padişah "atiyye"leri (hediyeleri) yoksullara dağıtılmak üzere verildi. Özbek, II. Abdülhamit dönemini sivil girişimler ve hayır faaliyetleri açısından son derece canlı bir dönem olarak görmektedir. (Özbek, 2002: 271)

Burada Osmanlının bazı iç sorunları yanında İmparatorluğun tüm coğrafyasına ulaşamamasının etkisinden de bahsetmek gerekir. Geniş bir coğrafyada bu faaliyetler yürütülemeyeceği için toplumsal hareketlilik ve sosyal sorunların fazlalılığı bu alanda merkezi yönetimi sınırlı bir şekilde yardım faaliyetine zorlarken, sivil ve cemaat merkezli yardım faaliyetleri ise oldukça yoğun bir şekilde uygulama alanı bulmuştur.

Özbek (2002: 325-326) Osmanlının son dönemini -gerek yönetimin gerekse onunla paralellik arz eden sivil girişimcilerin yaptıkları, genelde sosyal uygulamaları özelde ise sosyal yardımı- önceki klasik döneme göre daha gelişmiş kabul eder. Bu faaliyetleri de üç ana unsur bağlamında değerlendirir.

Bunlardan birincisi, sosyal refah olgunun gittikçe artan bir oranda merkezi devletin görevleri arasına girmiş olmasıdır.

İkinci unsur, nüfusun üretken kapasitesinin geliştirilmesinin devletin gündemine yerleşmiş bulunmasıdır. Burada sosyal refah ve halk sağlığı kavramlarını birlikte düşünmek gerekmektedir.

Son unsur, sosyal refah uygulamalarının modern devlet için önemli bir meşruiyet kaynağı niteliği kazanmaya başlamasıdır.

Bu üç unsur modern refah uygulamalarının başlamasının tarihsel boyutunu ve arka planını ifade eder. Her ne kadar bu üç unsurun gelişimi aynı önemde olmasa da birbirlerini tamamlayan unsur olmuştur.

---

için ya genel bir iş için ya da muhtaç için yapılan çalışmalar olduğunu belirtir. (Özbek, 2002: 256)

Osmanlı'nın son dönemlerinde de düzenlemeler çalışanlara yönelikti. 19. yüzyılın sonuna doğru devlette çalışanlara yönelik 1866 tarihli Kanunla kurulan Subay, Dul ve Yetimleri Emekli Sandığı, daha sonra 1880 tarihli Mülki Memurlarla Dul ve Yetimleri Emekli Sandığı gibi uygulamalar yapılmıştır. Bu sandıklar ekonomik risklere karşı koruma sağlıyordu. (Koşar, 2000: 15)

18. yüzyılda sosyal yardım amaçlı vergiler toplanmaya başlanmıştır. Öşür vergisi ve medreselerden toplanan vergiler bu amaç için ayrılmıştır. Ayrıca sosyal hizmet ilk kez 1808 tarihli "Sened-i İttifak"ta yer almıştır. Bir bakıma padişah ile ayanın ve hükümetin yetkilerini düzenleyen belgenin 7. maddesinde "Yoksulların ve Müslüman olmayan halkın gözetilmeleri ve korunmaları asıldır" hükmü yer almıştı.

1.1. Sosyal Yardımlaşma Açısında Ahilik

Osmanlıda, çalışanların ya da çalışabilecek yaştakilerin ihtiyaçları, eğitimleri ve mesleki eğitim almalarında Ahilik teşkilatının büyük etkisi olmuştur. Bu eğitim yalnızca çırak eğitimi şeklinde örgütlenmeyip, aynı zamanda temel ahlaki ve toplumsal değerleri de yeni nesile aktaran bir misyona sahip olmuştur. Toplumda yaygın olan ve Osmanlının kuruluştan itibaren etkisi olan bu meslek kuruluşları toplumsal yardımlaşma ve dayanışma işlevlerini de yerine getirmiştir.

Meslek erbabının muhtaç olanlarına yönelik sosyal yardımda bulunmak için kurulan "Ahi Sandıkları" devreye girerek bu muhtaçlara yönelik yardımda bulunurdu. Ahi birliğine bağlı olanlar paralarının bir kısmını birliğin başkanına getirerek bunlarla meyve, yemek alınır, zaviyelerde kullanılan başka gerekli şeyler için bu paralar kullanılırdı. Sonrasında bu ihtiyaç malzemeleri ihtiyaç sahiplerine verilirdi (Çağatay, 1981: 103). Böylece bu sandıklarla muhtaç Ahiye, hastalara, yolda kalmışlara, borçlulara, felakete maruz kalanlara, ölenlerin yakınlarına yönelik yardım yapma gibi yardımlaşma ve dayanışmada devreye sokulurdu.

Ahi birlikleri, üyelerine eğitim verirken, çıraklık eğitimi sonrasında bir yandan iş kurmalarına destek olunurken, diğer

taraftan maddi yardımda da bulunmuşlardır. Ölüm anlarında desteklerini gösteren Ahi birlikleri, üyelerinin yine olumsuz koşullar altında olduğu zamanlarda barınma ihtiyaçlarına da destek olmuştur. Ekonomik, sosyal ve politik çözülmeler başlayınca Ahilik kurumu da bu süreçten olumsuz etkilenmiştir.

1.2. Sosyal Dayanışma Açısından İmaret ve Kervansaraylar

Osmanlı devletinin sınırları genişledikçe müesseselerin sayıları da artış gösterdi. Yoksulun karnını doyurma amacıyla Osmanlının ilk dönemden itibaren imaret yapılmıştır. İmaret, ilk defa medreselerde okuyan öğrencilere, muhtaçlara ve kimsesizlere şefkat gösterilerek oluşturuldu. Bu amaçla Orhan Gazi İznik'te medreseyle beraber imaret de yaptırdı. İmaretin açılış töreni geleneğe uygun olarak padişah tarafından çorba dağıtımıyla sürdürüldü. Padişahlar yanında, şehzadeler, vezir ve beyler ile valide sultanlar hem mektepte okuyan çocuklara yönelik olarak hem de yoksulların iaşelerini sağlamaya yönelik olarak bu hizmetler sunuldu.

İmaretlerde verilen yemekler imareti yapanın koyduğu vakıf şartına, vakfın bütçesinin zengin ya da fakir olanına göre değişmekle birlikte buralarda her gün yemek verilirdi. İmaretlerin yol üstünde, şehir ya da kasabada olmasına göre iaşe ve müstahdem için ayrılan tahsisat değişirdi. Zamanla hastanelerde de hastalar için yemek pişirmek üzere imaretler yapıldı (Koşar, 2000: 14). Bu medreselerde, medrese öğrencileri yanında, fakir halka her gün sabah ve akşam yemek verilirdi. Fatih Sultan Mehmet'in yaptırdığı Fatih Camiinin yanındaki imaret meşhurdur.

Tüm yolculara yönelik olarak Osmanlı'da kervansarayların da kurulduğu da görülmektedir. Yol üzerine ve bekleme noktalarına yapılan kervansaraylar ile hanlarda yolcular üç gün boyunca yer içer, yatar ve bunlar için para ödemezlerdi (Uzunçarşılı'dan aktaran Koşar, 2000: 15).

1.3. Sosyal Yardım Akçeleri

Geleneksel yapılarda dini kurumlardan ya da onların kurumsallaşmış müdahalelerinden de bahsetmek gerekmektedir. Bu

kurumlarda sosyal yardımlar bir hayır çalışması ve hayırseverlik faaliyeti olarak görülürdü. Bu hayır anlayışı da zamanla kurumsallaşmış ve Sadaka Taşı, Fukara Sandıkları gibi yapılar ortaya çıkmıştı. Bu yardımlar, sandıklar yolu ile daha çok gizli bazen açık bir şekilde sürdürülürdü. Ayrıca sosyal yardımlar bazen vasıtalı bazen de vasıtasız bir şekilde muhtaçlara ulaştırılırdı.

Vakıflar bünyesinde oluşturulan ve mahalle halkı tarafından biriktirilmeyle oluşturan Avarız Akçeleri, mahalle içinde en yetkili kişi olan mahalle imamına verilirdi. Bu akçeyle bir nevi yardımlaşma sandığı vasıtasıyla mahallede bulunan hasta ve muhtaçlara yardım edilirdi. (Kazıcı, 2003)

Yetim çocukların korunması amacıyla uygulamaya konulan Dar'ul Eytamlara bağlı olarak çıkarılan "İnfak-ı Muhtacin-i Eytam ve Eramil-i İlmiye Nizamnamesi" ile yardım talep edenlerin öncelikle talepleri incelemeye alınmıştır. Bu inceleme sonucunda herhangi bir emlak veya diğer gelir getirici bir eşya olmadığında maaş bağlanması gerekiyorsa maaş tahsis edilmekteydi (Ka'la, 1994: 32).

Hayır vakıfları; köprü, yol, cami medrese gibi yapıların yapılmasının yanı sıra fakirlere yemek yedirilmesi, kurban kesilmesi gibi hizmetleri yürütmekteydi. Avarız Vakıfları ise düşük gelirli köylü ve mahallelinin muhtaç olduklarında, ihtiyaçlarının karşılanması ve tedavilerinin yapılması amacını taşımaktaydı.

2. Cumhuriyetten Yakın Tarihe Kadar Sosyal Yardımlar

Sosyal politika Türkiye'de kendi mecrasında gelişerek, kendine özgü bir nitelik göstermiştir. Batı toplumlardaki sürecin, mücadelelerin ve kazanımların yansımaları da az çok görülmüştür. Bu ve benzeri nedenler sosyal uygulamaların "özgüllüğünü" ortaya koymaktadır. Sosyal yardım da benzer şekilde kapsamı, hedef kitlesi ve uygulama düşüncesi itibariyle yine diğer ülkelerden değişiklik göstermiştir.

Ekonominin güçsüzlüğü, şehirleşmenin yetersizliği, temel alt yapı ve üst yapının bile olmadığı bir ülke, uzun yıllar sosyal sorunlara yönelik çabalar içinde olamayacaktır. Cumhuriyetin ilk yıllarında kâğıt üstünde bir takım sosyal uygulama

ibareleri yer almakla beraber bunların ne ölçüde uygulamaya konulduğu şüphelidir.

Osmanlı'dan günümüze devlet ve onun siyasi, sivil bürokratik elitleri devlet toplum ilişkilerinin niteliği kadar, sosyal güvenlik ve sosyal politikalar konusunda da belirleyici olmuştur. Sosyal yardımlar konusunda temel aktör olarak genelde yönetici kesimin iradesi belirleyici olmuştur. Yönetici sınıfın soruna yaklaşımı ve çözüm iradesi sosyal yardımın kapsamını, miktarını, dönemini de belirlemiştir. Toplumsal ve ekonomik çeşitlenmenin ve sivil toplumun ortaya çıktığı günümüzde dahi sosyal uygulamaları büyük oranda üst yönetici kesimlerin talepleri/kararları belirlemektedir.

Ülkede, sosyal yardım işleri bir devlet hizmeti sayılmış ve 1912 de (16/Şubat/1328) Dahiliye Nezaretine bağlı olmak üzere "Sıhhiye Müdüriyeti Umumiyesi" kurulmuştur. Daha sonra bu genel müdürlük, ihtiyaçlar karşısında genişletilmiş ve Dâhiliye Nezaretinden ayrılarak bir bakanlık haline getirilmiştir. İlk zamanlar yalnız sağlık ve koruyucu hekimlik işleriyle uğraşan bu yeni teşkilât bir müddet sonra sosyal yardım işleri ile de ilgilenmiş ve Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı (Sıhhiye ve Muaveneti İçtimaiye Vekâleti) adını almıştır. 9/Haziran/1936 tarihli teşkilât kanunu ile amaç şöyle tanımlanmıştır; "memleketin sıhhî şartlarını ıslah ve milletin ferdî ve içtimaî sıhhatine zarar veren âmillerle mücadele ve gelecek nesillerin sıhhatli olarak yetişmesini temin ve halkı sıhhî ve içtimaî muavenete ulaştırmak ve iskân işlerini görmek için kanunlarla kendine verilen vazifeleri yapmakla" görevlendirilmiştir. Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı iki ayrı daire halinde örgütlenmiştir. Hıfzıssıhha İşleri Dairesi, "Şehir, köy, göçmen hıfzıssıhhası, spor hıfzıssıhhası ve diğer umumî, içtimaî hıfzıssıhhaya müteallik bütün işler ile iştigal ve bunları takip ve murakabe" eder. Bu daireye salgın hastalıklarla mücadele edilmesi görevi verilmiştir.

Sağlık Bakanlığının "İçtimaî Muavenet İşleri Dairesi" ise gerekli çalışmaları yapamamıştır. Amaçta belirtilen, "halkı tıbbî ve içtimaî muavenete mazhar eylemek" amacı ile görevlendirilmiş

olan bu bakanlığın sosyal yardım alanında başarması gereken görevleri vardı. Yardıma muhtaç olan bütün yurttaşlara devletin el uzatması, çok fazla zengin olmayan hazineyi altından kalkamayacağı derecede ağır bir yük altında bırakabilirdi. Hazineye yüksek gelir sağlayan zengin yurttaşların sayısı nispeten az ve yardıma muhtaç olanların miktarı oldukça fazla olduğu için devletin sosyal yardım işlerini gerçekleştirmesi oldukça zor görüldü. Bu imkânsızlık içinde devlet bu görevi belediyelere bırakmıştır. Bakanlık sosyal yardım alanında daha çok bir yol göstericiliği yapmakta ve asıl sosyal hizmetlerin başarılmasını mahallî idarelere ve belediyelere bırakmaktaydı.[4]

Devlet bütçesinden düşkün ve fakirlere gerektiği kadar yardım yapmak imkân dâhilinde olacak bir görev olduğu için, sosyal yardım işlerine daha çok mahallî bir mahiyet verilmiştir. Bu sebeple Hıfzıssıhha Kanununun 20. maddesi, belediyeleri şehir ve kasabaların genel sağlık durumlarını iyileştirmeğe çalışmaktan başka, hastane, dispanser, süt çocuğu, muayene ve tedavi evi, aceze ve ihtiyar yurtları ve doğum evi tesis ve idaresi gibi çeşitli sosyal hizmetleri sağlamakla da sorumlu tutmuştur. (Dicleli, 1946: 108-124)

2.1. Cumhuriyetin İlk Yılları

Cumhuriyetin ilk yıllarında savaş koşulları yanında sanayileşmeyi sağlayamaması, ekonomik büyümeye sahip olamaması, devletin vergi ve gelirlerinin çok az olması, sosyal yardıma ve sosyal hizmetlere yönelik kamu harcamalarını yetersiz kılmıştı. Bu yıllarda yoksul, köyündeki köylü olarak görülüyordu (Buğra, 2010). Köylü ise adeta kendi kaderine terk edilmiş bir şekilde, kendi üreten, tükettiği kadarını üreten ve yoksuluna kendi içinde çare oluşturmaya çalışan kesimi ifade ediyordu.

4 Nitekim Hıfzıssıhha kanununun 4. maddesinde bu hususta şu hüküm vardır: "Doğrudan doğruya şehir ve kasabalar, köyler hıfzıssıhha veya tıbbî ve içtimaî muavenete müteallik işlerin ifası belediyelere, idarei hususiyelere ve mahallî idarelere tevdi edilir. Vekâlet indelicap bu idarelere rehber olmak üzere bazı mahallerde numune tesisatı vücude getirir".

Buna göre yoksul, köyde yaşayan köylüdür ve elitler tarafından da "köyde yoksulların tecrit edilmesi" gereği dillendirilmişti.

Cumhuriyetin ilk yıllarında yine hayırseverlik vurgusu yanında memurların kendilerine ve ailelerine yönelik sosyal refah uygulamaları göze çarpar. Yoğun bir kırsal nüfus ve sosyal politikanın kendilerine ulaşmadığı büyük bir kırsal nüfus o dönemdeki yapıyı ifade eder.

HEC'in kuruluşunda şehit, dul ve yetimlere yardım sorumluluğu devlete bırakılmaması, bu yardımı sivil toplum ve hayırseverlerin yapması fikri egemen olmuştu. Temel üretim biçiminin tarım olduğu ülkede savaşın getirdiği yıkımı tamir etme, Cumhuriyetin ideolojik temellerini tesis etme mücadelesi vardı. Yoksulun köylüyle özdeşleştiği bu yıllarda yalnızca vergi ve askerlik boyutuyla bu insanlara ilgi vardı. Burada geçimlik ekonomi, geleneksel aile ve akrabalık dayanışması vardı.

1930 tarihli 1593 sayılı Umumi Hıfzısıhha Kanunu ile yoksulları gözetmek için birçok kuruma görev verilmiş,[5] bu Yasa yoksulların ücretsiz sağlık hizmeti almasının yolunu açmıştır. 1926 yılında çıkarılan Medeni Kanun ile ailenin muhtaç üyesine yardım, nafaka mükellefiyeti çerçevesinde aile içi sorumluluğun gereği sayılmıştır.

2.2. İkinci Dünya Savaşı Sonrası Dönem

İkinci Dünya Savaşı birçok ülke için dönüm noktası olmuştur. Dünyadaki tartışmaların ve eğilimlerin Türkiye'ye de yansımaları olmuştu. Aynı şekilde otoriter ve totaliter yapılar çökerken demokratik, açık rejimli ülkeler bu savaşın galibi olmuşlardı. Bu dönemde Türkiye açısından önemli değişim ve dönüşümlerin olduğu yıllardır. Sonrasında yine emek hakları, çalışanların

5 Yasa Madde 75 - "Kuduz olan veya kudurmuş olduğundan şüphe edilen hayvanlar tarafından ısırılmış olanların vakit kaybetmeden en yakın kuduz tedavi müessesesine izam olunmaları mecburidir. Bunlardan fakir olanların yol masrafları belediye veya köy sandıklarınca ve bu sandıklar veremedikleri takdirde idarei hususiyetlerce tediye olunur ve bunlar Devlete ait umumi nakil vasıtalarından meccanen istifade ederler" Madde 154 - Hükümet ve belediye tabipleri ve ebeleri fakir kadınların doğurmasından meccanen yardıma mecburdurlar.

durumlarının iyileştirilmesi, sendikal mücadele isteği ve refah devletlerinin sağladığı imkânlar bağlamında gelişmiş ülkelerde yaşanan refah uygulamalarının bir yönüyle anayasalara ve diğer mevzuata girdikleri de görülmüştür.

1961 Anayasasında devlette sosyal vurgu yapılmıştır. Sosyal haklara yönelik vurgu da anayasa metnine girmiştir. Böylece Türkiye'de kendi çapında sosyal uygulamaları devlet sorumluluğu olarak kabul etmiştir. Bu yıllarda bir kısım sosyolojik ve siyasi dönüşümler de olmuştur. Köylülerin akın akın şehirlere göç ettikleri ve dolayısıyla bu yıllarda köyündeki yoksulun kenti mesken tuttuğu bir gerçeklik göze çarpmıştır.

Siyasi değişimlere bağlı olarak çok partili hayata geçişle birlikte, yoksul ve köylü kesim artık seçmen kategorisinde değerlendirilmeye başlanmıştır. Bir boyutuyla seçmen olarak talepleri siyasilerin gündemine gelmekte diğer taraftan bu yıllar, siyasi manipülasyonlara açık bir şekilde kayırmacılığın, popülizmin de önem kazandığı yıllar olmuştur. Bu yıllarda sınırlı bir etkiye sahip, dar bir kesime hitap eden ve çalışanları kategorik ayrımlara tabi tutan sosyal güvenlik kurumları devreye girmiştir.

Sağlık alanında 1955 yılında Hastaneler Talimatnamesi, tedavi hizmetlerine ulaşmanın sigortalı kesim için bir hak olduğunu kabul ederken, yoksullara sağlık hizmetlerini yoksul kâğıdına (fakrühal) koşul olarak bağlamıştı. Ellerinde yoksul olduklarına dair bir belge olmayanlara karşı başhekime, parasız hizmet verebilme yetkisi verilmişti (Buğra, 2010: 168).

1956 tarihli Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlar Hakkında Kanun da afet dolayısıyla oluşacak mağdurluğa çare olmak için getirilen düzenlemeleri içerir. Bu konuda yine devlete sorumluluklar yüklenmiştir.

Bu dönemim de etkisi uzun süreli devam edememiştir. Bir yandan ekonomik ve sosyal sorunlar, diğer taraftan toplumsal çatışmalar yaşanırken, kazanımlar da teker teker budanmaya, daha sonra 1982 Anayasası ile bu kazanımları tamamen ortadan kaldırmaya yönelik bir çaba olmuştur. 1960 ile 1980 yılları

arasındaki uygulamalar devleti sosyal devlet değil, "sosyal vaat devleti" yaptığı şekliyle haklı olarak eleştirilmiş ve bu vaatlerin dahi gittikçe ortadan kaldırıldığı belirtilmiştir. (Koray, 2005: 178)

3. Sosyal Yardımların Günümüze Yansımaları

Son yıllarda Türkiye'de sosyal yardımlarla ilgili teorinin geliştiğini aynı zamanda uygulama alanının da genişlediği söylemek mümkündür. Aynı şekilde bir yandan mevzuat genişlerken, diğer taraftan uygulama içine girilmekte ve bu alanda çalışan daha fazla uzman yer almaktadır. Buna bağlı olarak sosyal hizmet bölümleri sürekli artış göstermektedir. Daha önce belirtildiği gibi Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'nın kurulması dahi tek başına olumlu bir gelişme olarak değerlendirilebilir. Sosyal yardım uygulaması içinde olan SYDV'nin bütçelerinin de sürekli artış gösterdiğini görmek mümkündür. Aynı şekilde kamu yönetimleri yanında sivil toplum, özel sektörün ve bireysel yardımların da artış gösterdiği göze çarpmaktadır.

Aslında 1980 sonrası dönemden başlayarak hem mevzuat anlamında hem de uygulamaların yaygınlaşması manasında sosyal yardım konusunun yansımaları görülmektedir. Yoksulların genel sağlık sigortasına dâhil edilmeleri, 18 yaş altı çocukların anne ve babalarının ödedikleri primlerden bağımsız olarak sosyal güvenceye alınması da önemli bir adımdır.

3.1. 2022 Sayılı Kanun; Muhtaç, Güçsüz ve Kimsesizlere Aylık Bağlanması

Bu kanun ilk defa kategorik olarak belli vatandaşlara aylık bağlanmasıyla ve devletin sosyal yardım alanında yaptığı bir düzenleme olmasıyla bir ilk olma özelliğini taşımaktadır. 2022 sayılı 65 Yaşını Doldurmuş Muhtaç, Güçsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması Hakkında Kanun, kendisine kanunen bakmakla mükellef kimsesi bulunmayan 65 yaş üstündeki muhtaç kişilere, 2022 sayılı Kanuna dayanılarak aylık bağlanabilmesi için kişinin taşıması gereken şartları belirtmiştir. Bu şartlar şunlardır:

• 2022 sayılı Kanunun 1. maddesinde belirtilen gösterge rakamının devlet memurlarının aylıklarına uygulanan katsayı ile çarpılmasından bulunacak tutardan daha az geliri olmak,

• SGK'dan herhangi bir gelir veya aylık almamak,

• Belirlenmiş olan muhtaçlık sınırında veya üzerinde nafaka bağlanmamış olmak veya bağlanması mümkün olmamak,

• Mahkeme kararıyla veya kanunla bağlanmış olup 2022 sayılı Kanun uyarınca bağlanacak aylığa eşit veya daha yüksek olan herhangi bir devamlı gelir ya da menkul ve gayrimenkul mallarından dolayı gelir sahibi olmamak veya bu geliri sağlaması mümkün olmamak,

• Kamu kurum ve kuruluşlarında sürekli bakımı yapılmakta ise, kendilerine bu kurum/kuruluş tarafından muhtaçlık sınırına eşit veya daha fazla gelir, harçlık veya benzeri bir ödeme yapılmamak, Muhtaç durumdaki özürlülere 2022 sayılı Kanun çerçevesinde aylık bağlanabilmesi için yukarıda belirtilen şartların yanı sıra çalışma gücünü yüzde 40'ın üzerinde kaybetmiş olma şartı aranmaktadır. Bu şartları taşıyan özürlü eğer 18 yaşın altında ise; söz konusu aylık, özürlüye kanunen bakmakla yükümlü olan kişiye bağlanmaktadır.

Bu kanun herhangi bir sosyal güvencesi olmayan yaşlıların sosyal emekliliğinin çerçevesini belirlemesine rağmen, 65 yaşını bitirmediği halde başkasının yardımı olmaksızın, hayatını devam ettiremeyecek şekilde malul olduklarını tam teşekküllü hastaneden alacakları sağlık raporu ile kanıtlayanlarla uygun bir işe yerleştirilemeyen engellileri de kapsar.

Öte yandan, 2022 sayılı Kanuna göre yapılan aylık ödemeleriyle ilgili olarak en çok şikayet konusu olan hususlar; başvurudan aylık bağlanana kadar geçen sürenin çok uzun olması ve çok sayıda prosedür bulunmasıdır. Kaymakamlıklara başvuran kişilerden tek adımda hizmet ofisi bulunmayan yerlerde birçok daireyi dolaşarak mevcut formda söz konusu dairelere ilişkin bölümlerin onaylattırılması talep edilmektedir. Mal müdürlüklerinde 2022 sayılı Kanun uygulaması için ayrı birimler bulunmamaktadır. Bu birimler de çalışan personelin sosyal yardımlar konusunda bir uzmanlığının olmaması da bir eksiklik olarak gözükmektedir.

Özürlü raporlarının onaylanmasında bürokrasi ve zaman kaybı söz konudur. Ayrıca, kişilere bir kez aylık bağlandıktan sonra aylık alanların durumunu, mahallinde izleyen bir birimin bulunmaması, usulsüzlüklerin ancak şikâyet halinde tespit edilebilmesine yol açmaktadır.

3.2. Sosyal Yardımlaşma Vakıfları (SYDV)

1986 tarihinde yürürlüğe giren 3294 sayılı "Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Teşvik (SYDT) Kanunu" (halk arasında anılan ismiyle 'fak fuk fon' - 'fakir fukara fonu') oluşturulmuştur.[6] Bu fonun idaresi 2004 yılının sonuna kadar Başbakanlığa bağlı bir genel sekreterlikle yürütülürken, bu tarihten itibaren yine Başbakanlığa bağlı bir genel müdürlük olarak yürütülmeye başlanmış, böylece düzenlemenin kurumsal yapısı güçlendirilmiştir. 3294 sayılı Kanun, muhtaç durumda olanlara yardım etmek, sosyal adaleti pekiştirici tedbirler almak, adil bir gelir dağılımını sağlamak, sosyal yardımlaşmayı ve dayanışmayı güçlendirmeyi hedeflemiştir. Bunun için Başbakanlığa bağlı Fak-Fuk-Fon yani Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu oluşturulmuştur. Fonların, bütçe dışı kaynak kullanmanın bir yolu olarak kullanılması eleştirilere de konu edilmişti.

Hükümet harcamalarını meclisin ve bürokratın denetimi dışında bırakarak, ANAP'ın şikâyet ettiği bürokratik yapının ortadan kaldırılması hedeflenmiştir. Vakfın mütevelli[7] heyetlerini

6 Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları bu alanlarda önemli düzenlemeler olarak göze çarpmaktadır. Düzenlemenin yapıldığı yıllarda gelir adaletinin adilane dağıtılmasına şüpheyle yaklaşılıyordu. ANAP bununla sadece merkezi yönetim bütçesinden finanse edilmeyen, bürokratik yapıya kaçmadan, merkeziyetçi olmayan bir yardım hedeflemişti. Fon gibi esnek ve bürokratik olmayan bir yapıyla ve vatandaşların bağışlarıyla hem de muhtaçları ve ihtiyaçlarını tespit etmede katkıda bulundukları ve yerel vakıflar aracılığıyla işleyen bir sistemdir (Buğra, 2010: 210). Yasa geleneksel yapıyla modern yapıyı birleştirme, geçmişte CHP'nin yaptığı formel ve enformel yapıyı birleştirdiği gibi resmi ve gayri resmi fonları da birleştiren, hem bürokrat tipler hem de yerel temsilciler yanında vatandaşlardan birilerinin olmasıyla HEC işleyişiyle benzerlik göstermektedir. Bu fonlar halk arasında Fak Fuk Fon olarak adlandırmıştır. Bu fon, yoksullulara yönelik sosyal yardım konusunda önemli işlevlere sahiptir.

7 SYDV özel hukuk tüzel kişisi olmasına rağmen kamu hizmeti sunmaktadır.

de yerel birimlere bırakarak, bu durum yerelleşmeye yönelik bir adım olarak değerlendirilebilir. Bu fonun çalışması siyasi ve patronaj ilişkisine tabi olduğu gerekçesiyle eleştirilmiş, partizanlık ve kayırmacı ilişki nedeniyle fon gelirleri seçim dönemlerinde %100'lere varan oranlarda artış göstermiştir. Buna rağmen fonun gelirlerini büyük oranda merkezi hükümetin bütçeden aktardığı gelirler oluşturmuştur. Bu fonlar ANAP popülizmine hizmet edecek şekilde partizanca uygulamalarla, kentte yoksullardan oluşan seçmen kitlesi oluşturduğu gerekçesiyle de medyada, akademik hayatta ve siyasi tartışmalarda sıklıkla dile getirilmiştir.

Bu vakıflar, sosyal yardımların hem ayni hem de nakdi boyutuyla bir merkezi hükümet politikası haline geldiğini göstermektedir. Sosyal güvenlik dışında doğrudan muhtaçlık tespitiyle yapılan sosyal yardımları kapsayan bu vakıflar, hükümetlerin klientalist ilişkilerini kurmada önemli aracı rolünü sürdürmektedir. Bütçenin esnek olması, mütevellisinin yerel birimlerden oluşması, bürokrasinin aza indirilmesi gibi nedenler ANAP döneminin devlete ve sosyal politikaya yaklaşımını göstermesi açısından önemlidir.

Vakfın sağladığı sosyal yardımların niteliği hak temelli bir yaklaşımı değil de Akdeniz refah rejimine uygun bir niteliği gösterdiği kabul edilmektedir. Buğra ve Keyder'in de vurguladığı gibi (2003: 39) kimin muhtaçlık kategorisine dâhil edilmesi gerektiği, ne tür yardımların kime ve nasıl yapılacağının bir dereceye kadar kişilerin kanaatine göre yapılması, sosyal yardımın kurallı, şeffaf, hak temelli olmadığını göstermektedir. Yapılan bu sosyal yardım, resmi evraklar üzerinden ama karar vericilerin kararlarına bağlı, ne tür yardım, ne kadar yardım yapılacağı ve yardım süreleri konusunda karar vericilere insiyatif veren bir sistemdir. Vakıfların sağladığı yoksulluk yardımı/sosyal yardım önemli miktarlara ulaşmasına rağmen, hak temelli ve düzenli gelir olmadığı için bu durum istenilen amaçlara ulaşmasını engelleyebilmektedir. Vatandaş da bu yardımları "baba devlet" rolüyle devletin vermesi gerektiğini düşünmesine rağmen, sosyal geliri, temel gelir desteği olarak görmeye yatkın

gözükmemektedir. Bu yüzden yoksul vatandaşlar devletten iş istemekte, yardım almayı öncelememektedir.

Bu vakıflarla ilgili olarak, gerçekte özel hukuk tüzel kişisi olmasına karşın, amacı, gelirlerinin temin edilme yöntemleri açısından değerlendirildiğinde bunların, geleneksel vakıf anlayışının dışında adeta bir kamu kuruluşu görüntüsü verdiği sıklıkla eleştirilere konu edilmektedir (TBMM Tutanağından aktaran DDK, 2009). TBMM Araştırma Komisyonunca yapılan incelemelerde il ve ilçe Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıflarına ilişkin olarak; Fiziksel mekânlarının mevcut ihtiyaçları karşılayamadığı, uzman personel sayısının yetersiz kaldığı[8], vakıf çalışanlarının özlük haklarına ilişkin sorunlar bulunduğu, kısıtlı imkânlarla yürütülmeye çalışılan hizmetlerin istenilen kaliteye ulaştırılamadığı, vakıflar arasında farklı yöntemler ve uygulamalar yapıldığı, vakıflar arasında işbirliği ve koordinasyonun yeterli ölçüde sağlanamadığı, vakıfların gerçekleştirdiği hizmetlerin ve çalışmaların halka anlatılamadığı ve tanıtılamadığı, muhasebeleştirme ve kayıt sisteminde yetersizlikler olduğu, 3294 sayılı Kanunun amaç ve kapsam maddelerinde konunun olabildiğince genel hatlarıyla ele alındığı ve uygulayıcılara çok geniş bir hareket imkânı tanındığı, bu durumun kontrol mekanizmasını zorlaştırdığı ve keyfi uygulamalara imkân veren sonuçlar doğurduğu belirtilmiştir.

Vakıf mütevelli heyetlerinde aynı kişilerin uzun yıllar görev yaptıkları, bu durumu kazanılmış hak olarak gördükleri ve kişilerin değiştirilmesinin sorunlara yol açtığı, ayrıca genelde işi yoğun olan kişilerin seçilmesi sonucu toplantılara katılımın istenen düzeyde olmadığı, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfının kamu görevlisi olan mütevelli heyet üyelerinin sicil amirleri olan vali veya kaymakamın görüşleri dışında fikir beyan

8 Sosyal hizmet ya da sosyal yardım uzmanı istihdamı bu alanda birçok yarar getirecektir. En başta profesyonel bir uygulamayla kamunun yaptığı hizmet alanında ihtiyaçlar/muhtaçlar gerçek olarak ortaya konulacak ve bu kişilerin kendi kendilerine yeterli olma imkânlarına kavuşmalarına en kısa sürede bu uzamlar katkı sağlayacaktır. Ayrıca sosyal yardımda verimlilik de sağlanmış olacaktır.

etmekte zorlanmaları nedeniyle mütevelli heyet kararlarının, genellikle heyetin değil, valinin ya da kaymakamın istek ve görüşleri yönünde tezahür ettiği, mülki idare amirlerinin iş yükünün fazla olması nedeniyle vakıf faaliyetleri ile yeterince ilgilenemediği veya vakıfların sadece serbest harcama yapma aracı olarak görüldüğü, belediye başkanlarının, mütevelli heyet üyeliği kanunla verilmiş görev olmasına rağmen toplantılara; iş yoğunluğu, siyasi kaygıların varlığı, seçilmiş ya da atanmış olma düşüncesinin ön plana çıkarılması gibi sebeplerle ya çok seyrek katıldıkları ya da hiç katılmadıkları, yerlerine de mevzuat gereği kimsenin katılamadığı ve mahalli idarenin görüşlerinin kararlara yansıtılamadığı gibi durumlarla eleştirilmiştir.

Yine kimi vakıfların gönderilen paylarını tam olarak kullandığı, birçok vakfın ise para biriktirdiği, bu biriken paraları bankalarda vadeli hesaplarda tuttuğu, Fon ve vakıflar kurulduğundan bugüne kadar kırsal kesimde istihdamı artırmak, yöre halkına iş ve meslek edindirmek için; halıcılık, triko, el sanatları, büyük ve küçükbaş hayvancılık, arıcılık, kültür mantarı, meyveciliği geliştirmek gibi binlerce projenin finanse edildiği, projelerin yeterli fizibilite ve etüt yapılmadan hayata geçirildiği, bu nedenlerle % 95'inin devam ettirilemediği ve atıl kaldığı, çok büyük meblağlarda verilen düşük faizli kredilerin geri dönüşümlerinin sağlanamadığı, Fakirlik tespitlerinde yeterli hassasiyet gösterilmediği, mahallinde araştırma yapılmadığı ve belli dönemlerde de bu tespitlerin güncellenmediği de eleştirilmiştir. Bazı vakıflara ihtiyacın dışında eleman alınarak vakıf hizmetleri dışındaki alanlarda istihdam edildiği de eleştirilere konu edilmiştir (Örneğin; bahçıvan, kapıcı, bekçi, sekreter, şoför, resmi dairelerde ve kulvarda hizmetli vb.). Bu konudaki eleştirilerden birisi de yardımların devlet bütçesi yerine bütçe dışında oluşturulan fon tarafından finanse edilen (Buğra, 2008: 209) ve devlet teşkilatı dışında teşkilatlandırılan vakıflar aracılığıyla yerine getirilmesidir. Bu gibi resmi yollarla yapılan eleştiriler de göstermektedir ki vakfın çalışmalarında gerekli ve yeterli verimlilik ve etkinlik tam olarak sağlanamamaktadır.

3.2.1. Muhtaçlık Ölçütleri ve Hedefleme Mekanizması

3294 sayılı Kanunun 2. maddesine göre, sosyal yardım yapılacak kişilerin; ya fakruzaruret içinde ve muhtaç durumda bulunması, kanunla kurulu sosyal güvenlik kuruluşlarına tabi olmaması ve bu kuruluşlardan aylık ve gelir almaması ya da geçici olarak küçük bir yardım veya eğitim ve öğretim imkânı sağlanması halinde topluma faydalı hale getirilecek, üretken duruma geçirilebilecek olması gerekmektedir.

3294 sayılı Kanunda; yardımların, muhtaç durumdaki kişilere yapılacağı belirtilmekle birlikte, muhtaçlık tanımı yapılmamaktadır. Bu durumda kişinin muhtaç durumda olup olmadığının tespit edilmesi, yardımın verilip verilmeyeceğinin belirlenmesi için sosyal incelemeyi yapacak olan görevliye ve onun hazırlayacağı rapora göre karar verecek olan mütevelli heyetine kalmaktadır. Sosyal incelemeyi yapacak olan kişi veya mütevelli heyeti, bu yönde 3294 sayılı Kanunda herhangi bir içerik olmadığı için bunu bir noktaya kadar kendisi belirleyecek ve bu noktada takdir yetkisine sahip olacaktır.

3.2.2. Kişinin Sosyal Güvenlik Kurumuna Tabi Olmaması

Kişinin Sosyal Güvenlik Kurumuna tabi olmaması ve bu kurumdan aylık veya gelir almaması durumu sosyal yardımdan yararlanmayı ifade eder. Oysa sosyal yardım alma durumunu bu düzenleme tam olarak kapsamamaktadır.

Sosyal sigortalar, herhangi bir işte çalışan veya emekli olan ya da bir sigortalının bakmakla yükümlü kişisi olması nedeniyle sosyal sigorta sisteminden aylık veya gelir alan kişileri kapsamaktadır. Sosyal yardımlar ise muhtaçlık kriterine dayanarak, gelir elde etmeyen veya yeterli geliri olmayan kişilere sağlanan yardımlar olduğundan sosyal güvenlik kurumuna tabi olanlar bu kapsama dâhil edilmez.

Diğer taraftan, SYDV'lerin verdikleri sosyal yardımlar konusunda son sözü söyleme hakkına sahip olan mütevelli heyetlerinin sosyal yardım verilecek kişileri tanımlar.[9] Bu heyetin

9 2022 sayılı 65 Yaşını Doldurmuş Muhtaç, Güçsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşları ile Özürlü ve Muhtaç Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması Hakkında

muhtacı belirleme konusunda insiyatifleri vardır. Fakruzaruret içinde ve muhtaç olan kişiler dışında SYDV'lerden sosyal yardım alabilecek kesim, "geçici olarak küçük bir yardım veya eğitim ve öğretim imkânı sağlanması halinde topluma faydalı hale getirilecek, üretken duruma geçirilebilecek kişiler" olarak belirlenmiştir. Ancak bu ölçüt nesnel olmayıp, öznel bir nitelik taşımaktadır. Bu da muhtaç olmayanların da yardım alabileceği gibi esnekliği gösterebilmektedir.

Sosyal yardım alacak kişi, herhangi bir sosyal güvenlik kuruluşuna tabi olsa dahi, eğer zor durumdaysa mütevelli heyeti yardım verilmesine karar verebilmekte ve SYDV bu karara dayanarak yardım yapabilmektedir.

3.3. Ayni ve Nakdi Yardım Yönetmeliği

1986 tarihli Ayni ve Nakdi Yardım Yönetmeliğinin amacı; "yoksulluk içinde olup da temel ihtiyaçlarını karşılayamayan ve hayatlarını en düşük seviyede dahi sürdürmekte güçlük çeken kişilere ve ailelere, kaynakların yeterliliği ölçüsünde ayni ve nakdi yardım yapılmasına dair esas ve usulleri düzenlenmek" olarak belirtilmiştir. Kapsamı ise "yardıma muhtaç kişilere ve ailelere Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğünce yapılacak ayni ve nakdi yardımları kapsayacağı" ifadesinden de anlaşılacağı gibi yalnızca SHÇEK yeni adıyla Çocuk Hizmetleri Genel Müdürlüğünün yapacağı yardımlar kapsam alanına girmiştir. Bu yönetmeliğin Madde

5 -b bedine göre, "ayni ve nakdi yardım programlarının uygulanmasında korunmaya muhtaç çocuğa ve ailesine, muhtaç sakata ve muhtaç yaşlıya öncelik tanınır. Yardım talebinin kurum imkânları ile karşılanamayacak derecede fazla olması halinde öncelikler; muhtaç olma derecesi, aciliyet durumu ve müracaat veya tespit sırası esas alınarak belirlenir.

Kanunun 1.maddesi, 3816 sayılı Ödeme Gücü Olmayan Vatandaşların Tedavi Giderlerinin Yeşil Kart Verilerek Devlet Tarafından Karşılanması Hakkında Kanunun 1.maddesi, Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Ayni ve Nakdi Yardım Yönetmeliğinin 4.maddesi ve Vakıflar Genel Müdürlüğü Muhtaç Aylığı ve Vakıf İmaret Yönetmeliğinin 5. maddesinde yer almaktadır.

c) Ayni ve nakdi yardım uygulamalarında, muhtaç durumda bulunan kişilerin en kısa sürede kendi imkânları ile geçinebilecekleri bir hale gelebilecekleri hizmeti sağlama anlayışı içinde bulunulması esastır.

d) Ayni ve nakdi nitelikteki sosyal yardımların sosyal güvenlik sisteminin boşluklarını dolduracak şekilde planlanıp geliştirilmesi hususuna özen gösterilir.

e) Ayni ve nakdi yardımların yapılmasında ve muhtaçlık tespitinde Kurumun takdir yetkisi esastır. Yardımlardan daha önce faydalanmış olmak bir hak doğurmaz.[10]

Mevzuatın da gösterdiği gibi koruma ve yardım devletin bütçesiyle sınırlı tutulmuştur. Ayrıca aciliyet durumunu kapsadığı

---

10 Madde 6- (Değişik: 31/03/2005- 25772 RG/2 Md.) Genel Müdürlüğün ayni ve nakdi yardım hizmetlerinde, korunmaya muhtaç çocukların, ailelerinin yanında yaşamlarını sürdürmeleri temel hedef olup; öncelikle korunmaya muhtaç çocuklar olmak üzere ödeneklerin yeterliliği ölçüsünde bu hizmetlerden aşağıdaki kişiler yararlanır.

a) Muhtaçlık nedeniyle haklarında korunma kararı aldırılarak, sosyal hizmet kuruluşlarının himayesine bırakılan çocuklarını desteklendikleri takdirde yanlarına alabilecek özellikleri taşıyan aile, anne, baba veya yoksa akrabaları.

b) Korunmaya muhtaç oldukları tespit edilerek haklarında korunma kararı çıkarılmış, ancak çocuk yuvaları, yetiştirme yurtları veya bakım ve rehabilitasyon merkezlerine yerleştirme imkanı bulunamadığı için sıraya alınmış olan çocuklar.

c) Tabii afetler nedeniyle muhtaç duruma düşen aileler veya yakınlarını kaybederek kimsesiz ve korunmasız kalmış kişiler.

d) Olağanüstü bir felaket, hastalık veya kaza geçirerek belirli bir süre kendisinin ve geçindirmekle yükümlü bulunduğu aile fertlerinin temel ihtiyaçlarını karşılayamayacak durumda olanlar, hayati tehlike arz eden ve ameliyat gerektiren durumlarla karşılaşan kişiler ile ekonomik yoksunluğu nedeniyle kendisini geçindiremeyecek durumda olan muhtaç yaşlılar.

e) Koruma kararı olup da yaş sınırlarını tamamlamaları nedeniyle yetiştirme yurtlarından ayrılan çocuklar.

f) Korunma kararı olmamakla birlikte maddi sorunlarla karşılaşarak eğitimini devam ettiremeyecek duruma düşen ilköğretim ve orta öğretimdeki öğrenciler.

-(Değişik:01/07/2006- 26215 RG/2 Md.)

g) Muhtaçlık nedeniyle haklarında korunma kararı alınarak Kuruma ait bir sosyal hizmet kuruluşuna yerleştirilmesi talep edilen ve kendilerine ekonomik destek sağlanamaması durumunda Kuruma ait sosyal hizmet kuruluşuna yerleştirilmesi zorunlu görülen, ancak korunma kararı alınmaksızın nakdî yardımla ailesi veya yakınları tarafından bakılabilecek çocuklar."

görülmektedir. Yönetmelikte geçen "muhtaç durumda bulunan kişilerin en kısa sürede kendi imkânları ile geçinebilecekleri bir hale gelebilecekleri hizmeti sağlama anlayışı içinde bulunulması esastır" ifadesi yardımların geçiciliğini bir an önce son bulmasını istemenin aciliyetini göstermektedir.

3.4. SOYBİS; Sosyal Yardımlar Bilgi Sistemleri

Geçmişten günümüze yoksul kesime yönelik uygulamaların en fazla eleştirilen yönlerinden birisi de sosyal yardımda tekrarların yaşanması ve bilgi ile belgelerin kayıtlarının tutulamamasına yönelik yapılan eleştirilerdir. Bu eleştirileri ortadan kaldırmak, hizmet tekrarını engellemek ve bürokrasiyi ortadan kaldırarak süreci hızlandırma amacıyla SOYBİS oluşturulmuştur.

Sosyal Yardım Bilgi Sistemi vasıtasıyla sosyal yardım başvurusu yapan vatandaşların online olarak TC Kimlik Numaraları vasıtasıyla bilgilerine ulaşılır.[11] Sistemde kişilerin mahremiyeti ve verilerin güvenliği içinde önlem alınmıştır. Bu amaç için:

Sosyal yardım başvurusu yapan vatandaşlardan ilgili sorgulamaların yapılabilmesi için rıza içeren dilekçe alınmaktadır ve tüm son kullanıcıların bireysel kullanıcı adı ve şifreleri bulunmaktadır.

---

11 İçişleri Bakanlığı Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğü MERNİS veri tabanından adres bilgileri, nüfus-aile-kişi kayıt bilgileri,
İŞKUR veri tabanından kişinin İŞKUR'a kaydının olup olmadığı, İşsizlik Sigortası, Kısa Çalışma Ödeneği ve İş Kaybı Tazminatı alıp almadığına ilişkin bilgileri,
Vakıflar Genel Müdürlüğü veri tabanından kişinin Muhtaç Aylığı alıp almadığına ilişkin bilgileri,
Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğü veri tabanından kişinin Evde Bakım Aylığı alıp almadığına ilişkin bilgileri,
Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü veri tabanlarından kişinin Şartlı Nakit Transferi, Gelir Getirici Proje ve Diğer Yardımlardan yararlanıp yararlanmadığına ilişkin bilgileri,
Sosyal Güvenlik Kurumu veritabanından kişinin Sosyal Güvencesinin olup olmadığı, sağlık hizmetlerinden yararlanıp yararlanmadığı ve 2022 sayılı Kanuna göre Maaş (yardım) alıp almadığına ilişkin bilgileri,
Gelir İdaresi Başkanlığı veri tabanından kişinin Vergi Mükellefiyeti ve üzerine kayıtlı aracı olup olmadığına ilişkin bilgileri,

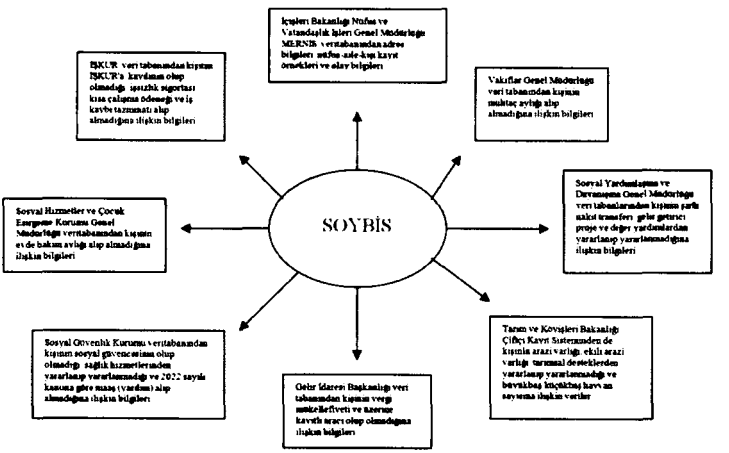
Sistemden hangi tarihte ve hangi bilgilerle hangi kullanıcı tarafından sorgulama yapıldığı veri tabanında kayıt altına alınmaktadır,

Bütün sorgular, sorgunun kim tarafından ne zaman ve hangi bilgilerle sorgulandığını gösteren barkotlarla kayıt altına alınmaktadır,

Vakıflarla Genel Müdürlüğü arasında oluşturulan Sanal Özel Ağ omurga sayesinde söz konusu uygulamaya vakıflarda bulunan bilgisayarlar dışında erişim yapılamamaktadır,

Genel Müdürlük üzerinden sağlanan veri akışı uluslar arası standartlara göre şifrelenmekte ve bu sayede söz konusu verilerin üçüncü şahıslar tarafından elde edilmesi engellenmektedir.

Şekil 2: SOYBİS Aracılığıyla Ulaşılan Bilgiler



Kaynak: Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü

3.5. Vakıflar Genel Müdürlüğü

Vakıflar Genel Müdürlüğü, kültürel hizmetler ve sosyal hizmetler başlığı altında oluşturdukları kurumlarla faaliyetlerini yerine getirmektedir. Sosyal hizmetler başlığı altında yer alan faaliyetlerinden ilki aşevleridir (imaretler). Aşevleri, yoksullara yiyecek dağıtmak üzere kurulmuş olan hayır evleridir. Vakıflar Genel Müdürlüğü'ne, 5737 sayılı Vakıflar Kanunu, gerekli

yerlerde aşevi açmak ve işletmek görevi vermiştir. Aşevlerinden, sosyal güvencesi bulunmayan veya geliri net asgari ücret miktarından fazla olmayanlar, 2022 sayılı Kanuna göre maaş alanlar yararlanır.

Genel Müdürlüğün diğer bir sosyal hizmet faaliyeti burs hizmetidir. Vakfiyelerde yer alan hayır şartlarının yerine getirilmesi amacıyla ailelerinin maddi durumu yeterli olmayan Milli Eğitim Bakanlığı'na bağlı ilköğretim ve ortaöğretim okullarında öğrenim gören öğrencilere burs verilmektedir.

3.6. Sosyal Hizmetler Kanununa Göre (SHÇEK) Sosyal Yardım

1983 tarihinde yürürlüğe giren 2828 sayılı Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Kanunu'nun 9. maddesi ile SHÇEK'e "yoksulluk içinde olup da temel ihtiyaçlarını karşılayamayan ve yaşamlarını en düşük düzeyde dahi sürdürmekte güçlük çeken kişi ve ailelere, kaynakların yeterliliği ölçüsünde ayni ve nakdi yardımlarda bulunmak amacıyla gerekli hizmet ve programları geliştirmek ve uygulamak" görevi verilmiştir. SHÇEK bu hükme dayanarak, 1986 tarihinde yürürlüğe giren Ayni ve Nakdi Yardım Yönetmeliği'nde belirlenen esaslar doğrultusunda, muhtaç kişilere ayni ve nakdi yardım yapmaktadır.

Ayni ve nakdi yardımlarla ilgili işlemler Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü tarafından yürütülmektedir. Burada sosyal yardımlarla ilgili temel kavramlar zikredilmiştir. Bunlara kısaca değinmekte fayda vardır.

Nakdi yardım; parasal olarak yapılan yardımdır ve geçici ve süreli olmak üzere iki şekilde verilmektedir.

Geçici nakdi yardım, sosyal ve ekonomik bir sorunun çözümünde yardımcı olabilmek amacıyla bir, en çok iki defaya mahsus olmak üzere yapılan yardımı; süreli nakdi yardım ise, muhtaç kişilere karşılaştıkları hayat güçlüklerini gidermek amacıyla Kurum'un bütçe imkânları ölçüsünde yapılan yardımı ifade etmektedir.

Yardım miktarı; en yüksek devlet memuru aylığının (ek gösterge dâhil) % 40'ıdır.

Ayni yardım; ekonomik ve sosyal durumları nedeniyle yardıma muhtaç olan kişilere, karşılıksız yapılan ve parasal olmayan yardımlardır.

Başka bir deyişle yiyecek, giyecek, yakacak, kırtasiye, tıbbi araç-gereç ile rehabilitasyon amaçlı protez araç-gereçleri gibi, müracaatçının ihtiyacına göre verilen mal ve malzeme yardımıdır. Ayni yardım, bir defaya mahsus olmak üzere geçici olarak yapılmaktadır.

Ayni ve Nakdi Yardım Yönetmeliği uyarınca, SHÇEK'in ayni ve nakdi yardım hizmetlerinden yararlanacak kişiler,

Muhtaçlık nedeniyle haklarında koruma kararı aldırılarak sosyal hizmet kuruluşlarının himayesine bırakılan çocuklarını yanlarına alabilecek özellikleri taşıyan aile, anne veya baba, anne veya babası yoksa akrabaları;

Korunmaya muhtaç oldukları tespit edilerek haklarında korunma kararı çıkarılmış, ancak çocuk yuvaları, yetiştirme yurtları veya bakım ve rehabilitasyon merkezlerine yerleştirme imkânı bulunamadığı için sıraya alınmış olan çocuklar;

Muhtaçlık nedeniyle haklarında korunma kararı alınarak Kurum'a ait bir sosyal hizmet kuruluşuna yerleştirilmesi talep edilen ve kendilerine ekonomik destek sağlanamaması durumunda Kurum'a ait sosyal hizmet kuruluşuna yerleştirilmesi zorunlu görülen, ancak korunma kararı alınmaksızın nakdî yardımla ailesi veya yakınları tarafından bakılabilecek çocuklar;

Tabii afetler nedeniyle muhtaç duruma düşen aileler veya yakınlarını kaybederek kimsesiz ve korunmasız kalmış kişiler;

Olağanüstü bir felaket, hastalık veya kaza geçirerek belirli bir süre kendisinin ve geçindirmekle yükümlü bulunduğu aile fertlerinin temel ihtiyaçlarını karşılayamayacak durumda olanlar;

Hayati tehlike arz eden ve ameliyat gerektiren durumlarla karşılaşan kişiler ile ekonomik yoksunluğu nedeniyle kendisini geçindiremeyecek durumda olan muhtaç yaşlılar;

Korunma kararı olup da yaş sınırlarını tamamlamaları nedeniyle yetiştirme yurtlarından ayrılan çocuklar ve korunma kararı olmamakla birlikte maddi sorunlarla karşılaşarak eğitimini devam ettiremeyecek duruma düşen ilköğretim ve ortaöğretimdeki öğrencilerdir.

Ayni ve nakdi yardım yapılmasında, yardımların amacına ulaşıp ulaşmadığının araştırılabilmesi ve gerekli rehberliğin yapılabilmesi bakımından mahallinde yardım yapılmasına öncelik

verilmekte ve ikamet şartına dikkat edilmektedir. Ancak, ikamet edilen il dışında hastalık, kaza veya herhangi bir olağan dışı durum nedeniyle yardım alma ihtiyacındaki kişilere de durumlarına uygun şartlarda ve imkânlar ölçüsünde yardım yapılabilmektedir. Bu yardımlardan faydalanan kişiler hakkında ikamet ettikleri il ve ilçe müdürlüklerine bilgi verilmektedir.

3.7. Millî Eğitim Bakanlığı

Milli Eğitim Bakanlığı (MEB) tarafından ilköğretim, ortaöğretim ve yükseköğretimdeki muhtaç öğrencilere burs ve yurt hizmetleri sağlanmaktadır.

3.7.1. İlköğretim ve Ortaöğretim Öğrencilerine Verilen Sosyal Yardımlar

1982 tarihinde yürürlüğe giren 2684 sayılı İlköğretim ve Ortaöğretimde Parasız Yatılı veya Burslu Öğrenci Okutma ve Bunlara Yapılacak Sosyal Yardımlara İlişkin Kanun hükümleri uyarınca MEB Ortaöğrenim Burs ve Yurtlar Dairesi Başkanlığı tarafından ilköğretim 6, 7 ve 8. sınıfları ile ortaöğretimdeki muhtaç öğrencilere öğrenimleri süresince parasız yatılılık ve burslu okuma imkânı sağlanmaktadır. Burslu öğrencilerin bursları, burs almaya hak kazandıkları tarihi takip eden aybaşından itibaren okulları tarafından üçer aylık dönemler halinde ödenmektedir. Ödemeye tatil aylarında da devam edilmektedir.

Tatil aylarında parasız yatılı öğrencilerden kalacak yeri olmayanların okullarda veya belli yerlerde toplanmak suretiyle barındırılmalarına ve sosyal yardımlardan faydalandırılmalarına devam edilmektedir. Parasız yatılı öğrencilere ayrıca burs verilmemekte, ancak eğitim araç ve gereçleri, yiyecek, giyecek, harçlık ve diğer ihtiyaçları ile ilgili sosyal yardım yapılmaktadır. Parasız yatılı ve burslu öğrencilerin muayene ve tedavi giderleri de MEB tarafından karşılanmaktadır.

3.7.2. Yüksek Öğrenim Öğrencilerine Verilen Sosyal Yardımlar

2004 tarihinde yürürlüğe giren 5102 sayılı Yüksek Öğrenim Öğrencilerine Burs, Kredi Verilmesine İlişkin Kanun uyarınca yurt içinde yüksek öğrenim gören muhtaç öğrencilere MEB'e bağlı

olan Yüksek Öğrenim Kredi ve Yurtlar Kurumu[12] Genel Müdürlüğü (Yurtkur) tarafından burs verilmektedir. Bunun yanısıra, tüm kamu kurum ve kuruluşları da burs verilmesini öngördükleri ihtiyaç halindeki yüksek öğrenim öğrencilerini Yurtkur'a bildirmekte ve bu kişilere verilecek burs tutarları Yurtkur tarafından belirlenmektedir.

Ön lisans öğrencileri, lisans öğrencileri, açık öğretimde okuyan anne-babası ölmüş olan veya şehit ve gazi çocukları gibi öncelikli öğrenciler, iki yıllık okullardan mezun olup, dört yıllık okulların üçüncü sınıfına ara vermeden intibakı yapan öğrenciler, yüksek lisans (master ve doktora) öğrencilerine, vakıf üniversitesi öğrencilerine, Öğrenci Seçme Sınavı (ÖSS) sonucunda sayısal, sözel, eşit ağırlık, yabancı dil dallarında ilk 100'e giren öğrencilere, ülke adına müsabakalara katılan amatör milli sporcu öğrenciler ile ikinci öğretimde okuyan öğrencilerden muhtaç durumda olanlara Yurtkur tarafından burs verilmektedir.

B. YEREL SOSYAL POLİTİKALAR İÇİNDE SOSYAL YARDIM

Geleneksel olarak yerel yönetimler, merkezden belirlenen bayındırlık ve imaret hizmetlerini yerine getirmiştir. Geçmişte bu yönetimlerin kendi başlarına insiyatif kullanma imkânları ve ihtimalleri olmamıştı. Esasında bu durum yerel yönetimlerin özgürlüğü ve özerkliği ile de ilgilidir. Yerel yöneticiler, kendilerine merkezden belirlenen görev ve sorumlulukları yerine getirirken, sıkı bir idari ve mali vesayet altında olmuştur. Aynı zamanda yerel yönetimler genel olarak tüketici ve kaynak harcayıcı olarak düşünülmüştür. Kaynak yaratıcı olarak görülmemiş ve kalkınma ile ilgili bu birimlere çok az görev ve sorumluluk verilmiştir. Kalkınma da modern ulus devlet kimliğine uygun olarak üstten, elitist ve hiyerarşik olmuştur (Eraydın, 2002: 21). Bu durum ise son yıllarda değişmeye başlamış, kalkınma da artık yerel düşünülmektedir.

12 Bkz. 17.06.1982 tarih ve 2684 Sayılı İlköğretim ve Ortaöğretimde Parasız Yatılı veya Burslu Öğrenci Okutma ve Bunlara Yapılacak Sosyal Yardımlara İlişkin Kanun, RG. 16.09.1982, Sayı: 17729.

Oysa bu birimlerin artık yetkinlik kazanmış olması gerekmektedir. Yerel yönetimler, varlık kazandıkları zamandan günümüze kadar yoksulluk uygulamalarında görev ve sorumluluklara sahip olmuştur.[13]

Belediyeler tarihsel süreç içinde yoksulluk politikalarında önemli roller üstlenmeleri yanında özellikle yakın zamanlarda yerel yönetimler sisteme çok güçlü bir aktör olarak girmektedir. Bu sadece geleneksel olarak yerel yönetimlerin güçlü olduğu devletler için söz konusu değildir. Aynı zamanda katı üniter devletler için de bu durum gerçeklik olarak karşımıza çıkmıştır. Bu yüzden demokrasinin vazgeçilmez birimlerinden olan, halk katılımı imkânını daha fazla sunan yerel yönetimler, Türkiye açısından da önemli bir aktör olarak kamu yönetiminin sosyal boyutuna dâhil olmuştur.

Esasında Türkiye'de sosyal yardım alanında en azından mevzuat açısından belediyelerin geçmişten günümüze kadar olan dönemde önemli yetki ve sorumluluklara sahip olduklarını belirtebiliriz. Bununla birlikte belediyelerin esaslı olarak bu alanda faaliyet göstermeleri yenidir. Belediyelerin sosyal yardım alanında faaliyetleri yeni olmakla beraber bu alana ciddi kaynak aktararak bu faaliyetleri sürdürdükleri de görülmektedir. Aynı şekilde Büyükşehir belediyeleri haricinde, il özel idareleri yoksullara yönelik uygulamalar içinde olmakta ve bunların başında mikro kredi gelmektedir.

1. Artan Kentsel Yoksullukta Yaksulu Hayata Bağlama; Sosyal Yardım

Sosyal yardım ve yoksulluk ilişkisi, kent yoksulları kitlesinin büyüklüğü sosyal güvenlik sistemlerinin yapısal özellikleri, yoksulluğun nasıl tanımlandığı, destek programlarının seçim ölçütleri, kentsel hizmetler, istihdam rejimlerinin özellikleri, etnik

13 Her ne kadar 1857 yılında Altıncı Daire-i Belediye Nizamnamesi'nde yoksullar (fukara, muhtacin ya da yetimler) için herhangi bir madde bulunmasa da 1868 tarihli Dersaadet İdare-i Belediye Nizamnamesi, beldenin kendi sınırları içinde yoksulların korunması işini bu yerel birimlere bırakmıştır. 1877 tarihli Dersaadet Belediye Kanunu ve Vilayet Belediye Kanununda da yerel birimlere yoksullar için verilen görevler belirtilmiştir (Ergin, 1995'den Aktaran; Özbek, 2002: 60).

ayrımcılık ve gettolaşma, yerel ekonominin yarışma gücü, iş pazarının formel ve enformel bileşenlerinin özellikleri ve demografik değişimlerden etkilenmektedir. Yerel mekanlar da komşuluk birimleri, yerel topluluklar, birey değerleri, tüketim alışkanlıkları, beklentiler, pazar donanımları ve bilinç durumlarını önemli ölçüde etkileyebilecek özel toplumsal etkileşim alanlarıdır.

Yatırım uygulamaları için merkez olan kent merkezleri yeni yoksullaşma ve yeni zenginleşmenin aniden ortaya çıktıkları yerler olmaktadır. Bunun yanında Harvey'in (2002b: 222) belirttiği gibi, kamusal kentsel alan ya yağmalanmakta ya da yarı özelleşmektedir. Kamusal sorumluluk ise artan bir şekilde azalmaktadır. Tüm bu durumlara yol açmada yerel yöneticilerin kararlarının önemli bir etkisi vardır.

2. Kentsel Yoksullukta En Önemli Aktör; Belediyeler

Belediyeler geleneksel dönemde yoksullara yardım, evsizlere barınma, gıda yardımı gibi sosyal yardım alanlarında uygulamalara sahipti. Sosyal yardım sağlayan bu birimler anne çocuk bakımını sağlayan ve eğitim alanlarında hizmet sunarken, İkinci Dünya Savaşı sonrası refah devletlerinin ve refah uygulamalarının yaygınlık kazanmasıyla belediyeler de aynı şekilde gelirin yeniden dağıtımı, gelir adaleti gibi ilkelerden hareketle sosyal uygulamalar içinde olmuştur. Belediyeler sosyal yardım konusunda da en önemli aktör olmaktadır (Dean, 1991: 24). Benzer şekilde bazı ülkelerde küreselleşme süreci ile birlikte yeniden yerel yönetimler özellikle belediyeler, sosyal yardım alanında önemli aktörlerden birisi olmaya başlamıştır.

Ülkemizde ilk belediye teşkilatının kuruluşu Cumhuriyet öncesi döneme kadar gitmektedir. İlk belediye teşkilatı 1854 yılında İstanbul'da kurulurken, belediyeler, zamanla halkın gündelik yaşamını doğrudan etkileyen kuruluşlar haline geldiler. (Tekeli, 1978).

Kentler özellikle küreselleşme süreci ile daha fazla gündeme gelmekte hatta ulusal sınırları aşan ve "küre"yi etkilemesi bağlamında küresel kentler ortaya çıkmaktadır. Bu kentlerin konumuz

açısında önemi, gittikçe artan sosyal sorunların odağında da bu kentlerin olmasıdır. Küresel kent, tüketimin, üretimin (klasik sanayi üretimi değil bilginin, yeniliğin ve teknolojinin üretimi) merkezi olması yanında bu kentler yaşam tarzı, üretim ve tüketim kalıpları açısından da merkez olmaktadır. Yine bu kentler yoksulluğa ve gelir kutuplaşmasına da merkezlik yapmaktadır. Dolayısıyla bu kentsel mekânda üretilen ve sürdürülen politikanın diğer kentlere ve ulus devlete hatta uluslar arası güçlere de örnek olma ihtimali vardır. Bu mekânlarda gittikçe yerel yönetimlerin aktör olduğunu ve yerel sosyal politikayı da yönetenlerin başında kent yöneticilerinin olduğunu görmekteyiz.

Ülkeler geliştikçe kentler de gelişmiştir. Kentlerin düzgün, dengeli ve gelişmeye açık bir şekilde ilerlemesi, ülkenin de bir bütün olarak iyi olmasına eşdeğerdir. Aynı şekilde merkezi hükümetin işleyişi, durumu ve gelişmesi de kentleri etkilemiştir. Geçmişten günümüzde delişmenin ve büyümenin merkezinde de kentler yer almaktadır. Kentler ayrıca sosyal uygulamalar için de önemli merkezler olmuştur. En başında beri sosyal politika kent merkezli üretilmiş, sanayi üretimi ile kentsel politikalar gündeme gelmiş, sonrasında yerel yönetim politikaları kırsal alanları da kapsamı altına almıştır. Böylece sosyal yardımın esas muhatabı olan yoksullar da öncelikli kent merkezlerinde yoğunlaştığı için bu politikalar açısından kentler önemli merkezler olmuştur.

Kentlerde günümüz itibariyle yerel yönetimler ve özellikle belediyeler artan oranda sosyal yardım sağlamaktadır. Bu birimlerin sosyal uygulamaları bu yüzden çok daha kapsamlı değerlendirmeyi hak etmektedir.

Belediyeler sosyal refahı uygulamada, hem bürokrasiyi azaltma hem de toplum katılımını sağlama anlamında avantaja sahiptir. Müzakereci demokrasisiyle kent yönetimleri kendi mekânlarında yerel insiyatifleri harekete geçirme, yardım uzlaşması sağlama, yapılan yardımları yönlendirme, toplum kesimleriyle diyaloga geçme, zenginle yoksulu buluşturma ve yoksulu sisteme dâhil etmede daha fazla imkânlara sahiptir. Toplum içinde var olan

dayanışma ve yardımlaşma yaklaşımını da belediyelerin harekete geçirebilecek gücü vardır.

Belediyeler eskinden beri sosyal uygulamalar içinde olmakla beraber, merkezi yönetimin uygulamaları ya da ulus devletin sosyal politikalardaki konumuna göre yerel yönetimlere farklılaşan bir şekilde roller verilebilmektedir.

Türkiye'de geçmişte daha çok merkezi yönetimlerin tamamlayıcısı olarak görülen yerel yönetimler özellikle küreselleşme süreci ile temel paydaşlardan ve yönetim aktörlerinden olmuştur. Belediyeler ise yerel yönetimler içinde sosyal refah uygulamaları içinde daha fazla vurgulanan birimlerden olmuştur. Bununla birlikte belediyeler aynı şekilde ulus devletin ideolojik tutumu, genel sosyal politika, yerel iktidar olan siyasi-ideoloji yanında halkın beklentileri ve talepleri merkezinde yerel sosyal politikaları yürütmektedir.

2.1. Belediye Eski Kanunlarında Sosyal Yardım

Türkiye de geleneksel anlamda sosyal yardım ve sosyal hizmet yerel nitelikteydi. Bununla birlikte belediyelerin ilk kuruluş yıllarında çok fazla sosyal refah uygulamalarını yerine getirdiğini söylemek güçtür. Cumhuriyet döneminde belediyelere sosyal yardım alanında bazı görevler verilmiştir. Cumhuriyet'in ilanından sonra 1930 tarihinde yürürlüğü giren 1580 sayılı Yasa ile ilk defa kamu kuruluşu olan Belediyelere bakıma muhtaç kişilerin (yaşlıların, engellilerin) korunması, yaşlı evleri yapma ve yönetme yükümlülüğünü getirmesi üzerine, değişik illerde aceze evleri, güçsüzler yurdu, düşkünler evi ve huzurevi adı altında yatılı yaşlı kuruluşları açılmış, fakirlere barınma evi, muhtaçlar için yardım sandıkları tertip edilmiştir. Aynı zamanda çeşitli dernekler, azınlıklar ve gerçek kişiler de yaşlılara hizmet vermek amacıyla yatılı yaşlı kuruluşları açmışlardır.

1580 sayılı Belediye Yasası 76 (eklerle birlikte 82 madde) madde içinde belediyelerin karşılaması gereken "sosyal hizmet/sosyal yardım" alanları ve alınacak tedbirler de yer almaktaydı. Bunlar; belediye vazifelerini öngören 15. maddede (76 tür görev belirlenmiştir. Bunlar; alt yapıdan üst yapıya, sağlık ve dini

hizmetlerden gıda teminine, konuttun sosyal yardıma varıncaya kadar) belirtilmiştir. Bu sorumluluklardan yalnızca sosyal yardım alanına girenleri şu şekilde sıralayabiliriz:

Fakir ailelerin ikiz çocuklarına alelumun öksüz, fakir, kimsesiz çocuklara para, hekim, ilaç, yeme, içme, giyecek, barınma, tahsil, terbiye cihetlerinden yardım etmek. Fakir hastalara meccanen bakmak, ilaç vermek, fakir cenazelerini meccanen kaldırmak, alil, işten aciz olup da bakacak kimsesi olmayanlara bakmak. (15.34)

Fakirler için yatı evleri yapmak ve idare etmek. (15.69)

Muhtacın için iane sandıkları tesis ve idare etmek. (15.71)

Özürlülerin ulaşım ile sosyal ve kültürel amaçlı hizmetlerden ücret almamak veya indirimli tarife uygulamak, belediyeye ait ve belediye tarafından işletilen veya kiraya verilen büfeler, otoparklar gibi işyerlerinin özürlüler tarafından işletilmesi konusunda kolaylık sağlamak. (15.81)

(Ek bent: 08/10/1999-KHK-586/7 md.) Afetlerde mülki idare amirinin emriyle gerek kendi görev sahası içinde gerekse diğer il, ilçe, belde ve köylerde kurtarma ve yardım hizmetlerinde bulunmak (15.82)

Belediyenin sağladığı sosyal yardım kimsesizler, yetimler, öksüzler, yardıma muhtaç hastalar gibi daha çok ailesiz ve sosyal çevresi olmayan kesime yönelik uygulamayı ifade etmiştir. Türkiye'de sosyal yardımı hak edenler büyük oranda kimsesiz, sahipsiz, yaşlı ve engelli kimseler olmuştur. Sosyal politika temel olarak aileye dayandığı için yardıma muhtaçlık ailesiz olma durumunda hak edilmektedir. Fakirler için belediyelere yardımlaşmayı örgütlemesi görevi verilmiştir.

Bu uygulamalar 1977 yerel seçimlerine kadar rutin devam etmiştir. 1973 tarihli mahalli idareler seçimleri, Türkiye için özellikle yerel yönetimler için dönüm noktası olmuştur. Bu yıllarda yerel ve ulusal düzeyde farklı siyasal görüşlere sahip parti ve politikacıların siyaset sahnesinde yer almasının getirdiği siyasal farklılaşma ortamı içerisinde yerel yönetimlerin mali açıdan güçlendirilmesi gereği üzerinden duruldu. Ayrıca vesayet

denetiminin azaltılarak yerel özgürlüğün ve özerkliğin önünün açılması sürekli gündemde tutularak, bununla yerel insiyatiflerin önünün açılması hedeflendi. Gelirin yeniden dağıtımını, sosyal adalete vurgu yapan, gelir adaletini sağlamayı ilke olarak benimseyen kaynak üretici, gelir arttırıcı, üretici, tüketimi düzenleyici gibi isimlerle anılan belediyecilik hizmetleri uygulama alanı buldu. Ayrıca bu dönem belediyeciliği, belediye rantını halka yansıtmak için uygulamalar içinde olmuşlardır. Bu dönem belediyeciliği refah uygulamaları açısından dönüm noktası olmuştur.

1980 yıllarından sonra ise belediyeler temel olarak sermayeyi kendi mekânına çekme yarışına girdi. Böylece ulaşım, kongre-kültür hizmetleri, otelcilik faaliyetleri ön plana çıktı.

2.2. Son Dönem Belediye Yasaları

Son dönem belediye yasalarında ise 5216 sayılı Büyükşehir Kanunu ile (7. maddesi 1. fıkrasının v bendiyle ..... **yetişkinler, yaşlılar, engelliler, kadınlar, gençler ve çocuklara yönelik her türlü sosyal ve kültürel hizmetleri yürütmek,**.....) 5393 sayılı Belediye Kanunu (14/a..Mahalli müşterek nitelikte olmak şartıyla, belediyeler **sosyal hizmet** ve yardım, meslek ve beceri kazandırma hizmetlerini yapma veya yaptırma, Büyükşehir belediyeleri ile nüfusu 50.000'i geçen belediyeler için kadınlar ve çocuklar için koruma evleri açma.....) belediyelere sosyal hizmet ve sosyal yardım adına herhangi bir sınırlama getirmeden her türlü hizmet edebilme yolunu açmıştır.

Türkiye'de de 1980 sonrasında başlayan değişim ve dönüşüm yerel yönetimleri de etkilemektedir. Dünyadaki gelişme ve değişimin yönü neo liberal uygulamalarla devletin dolayısıyla yerel yönetimlerin refah alanından çekilmesi, kamu harcamalarının azaltılması ve sosyal yardım ile sosyal hizmet alanının aile ve akrabalık başta olmak üzere dini ve etnik cemaatlere, sivil topluma, gönüllü yapılara devredilmesini dayatmaktadır. Yine yerel yönetimler, refah uygulamaları teorik olarak eskiden beri görev alanında olmasına rağmen Türkiye'de son yıllarda önemli refah uygulamalarınm içinde olmuştur. Bunda biraz küreselleşmenin

yerel yönetimleri öne çıkarmasının da etkisi vardır. Ama daha çok yerel yönetimlerin kaynak, yetki, görev ve sorumluluklarının da artması da önemli rol oynar. Ayrıca vatandaşların sosyal refaha yönelik taleplerini de unutmamak gerekir. Üsten ve alttan gelen talepler ve zorlamalar yerel yönetimleri de refahı uygulamada önemli birimler haline getirmiştir. Özellikle Büyükşehirler refah hizmetlerini sunmada devasa kapsamla ve bütçelerle bu hizmetleri sunmaktadır. Ayrıca bu birimler kentin geneline hitap eden, bütünleşik hizmetleri sunmada başarılı uygulamalara sahiptir.

Türkiye'nin de içinde bulunduğu Akdeniz refahında risklere karşı korumada yerindelik, aile sorumluluğu, gönüllü dayanışmaya başvurma azamileşmektedir (Benassi ve Mingione, 2007: 272). Bu yapılar merkezi yönetimin olmadığı yerlerde daha aktif hale gelmekte ve merkezi koruma boşluğunu bu birimler doldurmaktadır. Geleneksel olarak yerel yönetimler birçok ülkede yerel korumayı sağlamıştır.

Merkezi yönetimlerin bu alanda yetersiz olması, ulusal koruma yapısının olmaması ve yerel dinamiklerle birlikte hareket etme gücünden dolayı da yerel yapılar sosyal konumlarını arttırmıştır. Özellikle yoksulluk ilk etkileri ve sonuçları itibariyle yerelde görülmesi ve en fazla kendi yerelini etkilediği için çözümler de öncelikli olarak yerel düşünülmüştür.

Yoksul kesimin kendi yaşam alanları içinde en hızlı bir şekilde yerel birimlere ulaşmalarının kolay olması da, yerel yönetimleri zorunlu olarak sosyal uygulamaları yürütmeye sevk etmiştir. Yerel yönetimlerin geçmişten günümüze kadar yerel halka yakın birimler olarak ortaya çıkması hem mekânsal yakınlıktan hem de temsil yakınlığından kaynaklanmaktadır. Bununla birlikte, yerel yönetimlerin sosyal hizmetleri sağlaması daha çok mevcut sosyal gerçeklikten ve taleplerden kaynaklanmıştır.

Belediyelerin sosyal yardımları her geçen gün artış göstermektedir. Birçok Büyükşehir belediyesi, Yardım Sandığı adıyla yoksullara nakdi ve sağlık yardım yapmaktadır. Bu amaçla yardım yönetmelikleri belediyelerce yürürlüğe konulmuştur. Belediye

yasalarında belirtilen sosyal yardım yapma görevine istinaden bu yönetmelikler hazırlanmaktadır. Bu yönetmeliklerle, "temel ihtiyaçlarını karşılayamayan ve hayatlarını en düşük seviyede dahi sürdürmekte güçlük çeken dar gelirli, yoksul, muhtaç, kimsesiz ve özürlülere bütçe imkânları dâhilinde yapılacak ayni ve nakdi sosyal yardımlar....." yapılarak, bu yardımları belediye sınırları içinde ikamet edenlere yönelik sürdürürler. Çünkü belediyeler için esas olan kendi sınırları içinde hizmet etmeleridir. Yine de sosyal yardım, ancak belediyenin bütçe sınırları, mali durumu, hizmetin ivediliği, muhtaçlığın aciliyeti gibi durumlar göz önünde bulundurularak yapılır.

Belediye sınırları içinde ikamet eden engelliler, muhtaçlar, düşkünler ve kimsesiz kişiler kapsam alanına alınmıştır. Bu yardımlar hem ayni hem de nakdi olmaktadır. Temel gıda, sağlık, barınma, ısınma, giyinme, eğitim, tıbbı araç-gereç, kırtasiye, protez, özürlülerin ihtiyaçlarına göre ayni yardımlar gibi yardımlar sağlanabilmektedir. Hedef muhtaç olanın acil ve temel ihtiyacını karşılamak ve ekonomik olarak yoksula yardımcı olmaktır. Ayrıca yapılan bu yardımlar genellikle herhangi bir karşılık olmadan yapılmaktadır.

Sosyal yardımdan yararlananın kendisi başvurabileceği gibi, gerek medyadan gerek çevreden ve diğer kişilerden yapılacak ihbarla, gerekse belediye birimlerinin yönlendirmesi ve belediye zabıtaların tespiti ile başvuru gerçekleşmektedir. Bu amaçla muhtarlıklar da devreye girebilmektedir.

Bu yardımların ne olduğu, ne kadar kişiyi kapsayacağı, ne süreyle verileceği kısmen belediye yöneticilerinin takdirindedir. Belediye birimleri muhtaç kişiye yönelik araştırma yapar. Bu araştırma ve istenilen evrakların temininden sonra değerlendirmeyle yoksulun yardımı hak edip etmediği tespit edilmiş olur.

Son yıllarda belediyeler para yerine geçen alışveriş kuponu, akıllı kartlar ya da alışveriş çekleri dağıtabilmektedir. Bu uygulamaların, gittikçe ayni yardımın yerini alması da olumlu bir gelişmedir.

3. Mikro Kredi Sağlayan Kurum Olarak İl Özel İdareleri

2005 yılında çıkartılan 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununa göre il özel idarelerinin sosyal nitelikli görev ve yükümlülükleri 6. maddede düzenlenmiştir. İl özel idaresinin görev ve sorumlulukları başlığı altındaki 6. maddesinde; "**sağlık, sosyal hizmet ve yardımlar, yoksullara mikro kredi verilmesi**, çocuk yuvaları ve yetiştirme yurtları; ilk ve orta öğretim kurumlarının arsa temini, binalarının yapım, bakım ve onarımı ile diğer ihtiyaçlarının karşılanmasına ilişkin hizmetleri il sınırları içinde..... yapmakla görevli ve yetkilidir..... İl özel idaresi hizmetleri, vatandaşlara en yakın yerlerde ve en uygun yöntemlerle sunulur. Hizmet sunumunda özürlü, yaşlı, düşkün ve dar gelirlilerin durumuna uygun yöntemler uygulanır." denilmiştir.

Daha önceki kanun döneminde il özel idarelerine diğer kanunlarla verilmiş olan sosyal görevler de devam etmektedir. İl özel idareleri, sosyal refahın geliştirilmesi, yoksullukla mücadele ve muhtaç durumda olanlara sosyal koruma sağlanmasına yönelik olarak çeşitli sosyal hizmet ve yardım faaliyetleri yürütmektedir.

Bu kapsamda yaşlılar, kadınlar, özürlüler, çocuklar, kimsesizler ve muhtaç ailelere çeşitli sosyal hizmet ve yardımlar yapmaktadırlar. Bu hizmet ve yardımların biçimi ve niteliği iller itibariyle değişmekte, ayrıca bu gibi hizmetler doğrudan il özel idareleri tarafından yapılabildiği gibi ildeki sosyal hizmet ve yardım kuruluşlarının desteklenmesi, ihtiyaç duyulan yatırımların yapılması, kaynak sağlanması veya hizmetlerin birlikte yürütülmesi şeklinde olabilmektedir. Sosyal hizmet ve yardımlarla çocuk yuvaları ve yetiştirme yurtlarına ilişkin hizmetler ve yoksullara mikro kredi verilmesi il özel idarelerinin görevleri arasında sayılmıştır.

Ancak il özel idarelerinin tüm bu görevleri yerine getirme imkânı bulunmadığından öncelik sırasını, mali durum ve hizmetin ivediliği ve verildiği yerin gelişmişlik düzeyini dikkate alarak belirlemesi gerekmektedir. Valilikler bünyesinde merkez ilin Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları'nın bulunmasından

dolayı il özel idareleri, yukarıdaki görevleri büyük ölçüde bu vakıflar aracılığıyla ifa etmektedir.

4. 4109 Sayılı Asker Ailelerinden Muhtaç Olanlara Yardım

Belediyeler, ayrıca kendi sınırları içindeki asker ailelerinden muhtaç olanlara gerekli şartları taşıyan ve istenilen belgeleri hazırlayan asker ailelerine yardım yapmaktadır. 4109 sayılı 1941 tarihli Asker Ailelerinden Muhtaç Olanlara Yardım Hakkında Kanun ile belediyeler asker ailelerinden muhtaçlık içinde olanlara yardım yapmaktadır. Bu yardım için askerliğin 45 günden az olmaması şartı var. Yine bu yardım, askerlik hizmetine alımla başlar, terhisini takip eden 15. günün sonunda ise sona erer. Yardımdan yararlanma şartları ise kanunun 2. maddesinde belirtilmiştir.

Buna göre; Askerin usul veya furuu, karısı, kız veya erkek kardeşi olma şartı vardır. Yiyecek ve sair ihtiyaçları askere giden tarafından temin edilmekte olan ailelerin yanında hem kendilerinin hem de askere gidenin geçimlerini sağlayamama şartı yer almaktadır. Ailesine bakmakta yükümlü olan askerin ailesine ve kendine bakamaması nedeniyle yardımı hak etmiş sayılır. Asker ailelerinden muhtaç olanlara yönelik yapılan bu yardım doğrudan sosyal yardım anlamında yapılan ilk yardım olarak kabul edilir. (Arıcı, 1999: 305)

Kanunun 3. Maddesine göre yardım isteyenlerin talepleri, şehir ve kasabalarda belediye encümenleri, köylerde ihtiyar meclisi tarafından tetkik edilerek yardıma muhtaç olanların adedi, yardım miktarları tayin edilir. Yardım miktarı, her yerde asker ailelerini, en az oradaki asgari maişet haddi içinde, geçindirecek derecede olacaktır. Köy, kasaba ve şehirlerdeki asgari maişet haddi, vilayet idare heyetince tespit ve tayin olunur. İdare heyetinin bu kararı kesindir. Yardımın ne şekilde yapılacağı, şehir ve kasabalarda Belediye Encümenlerince, köylerde ihtiyar meclislerince tespit ve onlar vasıtasıyla ifa olunur. Yasa ayrıca Büyükşehir belediyelerinde bu incelemeleri gereği gibi yapması için belediyenin kenti gereği kadar semte ayırmaya ve ayrıca ikincil/yardımcı heyetler teşkil etmeye yetkili kılınmıştır. Belediyelere

bu yardımı yapma karşılığı vergi ve resimlerde zam yapmaya yetkili kılınmıştır.

5. Sosyal Yardımın Yerelleşmesi

Kentleşmenin ve hızlı nüfus artışlarına paralel olarak yoksul kesiminin de kentin birçok alanına yayılmasıyla kentte yoksulların artışına paralel olarak sosyal yardıma muhtaçlık da artmaktadır. Demokrasilerde halkın temsilcileri olan yerel yöneticilerin, seçmen kitlesinin sosyal taleplerine karşı duyarlı olmak zorunluluğu vardır. Stoker'in de (1997: 211) ortaya koyduğu gibi vatandaşlar yalnızca oy kullanma hakkına sahip değildirler. Halk aynı zamanda bilme, bilgilendirme, sesini duyurma, katılma haklarına da sahiptir. Bundan dolayı da kamu hizmetlerinde, yöneticiler halkın taleplerini ve isteklerini göz önünde bulundurmak zorundadır. Artık halka yakın olmaları ve halkın ilk olarak bu birimlere ulaşması nedeniyle, büyük oranda sosyal yardımlarla ilgili talepler, yerel yöneticilerden beklenmektedir.

Geçmişten günümüze kalkınmacı devlet geliri çoğaltarak dağıtabilmiştir. Zamanla artan geliri dağıtmada devletin asli görevlerinden olmuştur. Özellikle gelişmekte olan ülkelerdeki yoksulluğu azaltmak açısından devletin hayati derecede önemi vardır. Sivil toplumun ve piyasanın tam gelişmediği böyle ülkelerde sosyal faaliyetleri bu yapıların insiyatifine terk etmek sosyal sorunları daha da derinleştirmektedir.

Küreselleşme süreci yerel yönetimleri de ciddi oranda etkilemiştir. Küreselleşme, bölgeselleşme ve yerelleşme kavramlarına paralel olarak 1980 sonrasında tüm dünyada benzer şekilde desantralizasyon, yerindelik ve yönetişim kavramları ön plana çıkmış, bunun sonucu olarak yerel yönetimlerin görev ve sorumluluğu artmıştır. Yetkilerin yerele devredilmesi süreci ile belediyeler, beledi-sosyal sorunlara karşı daha aktif politikalar üretmeye başladılar.

Merkezden yerele yetki devri (desantralizasyon) süreci hızlandıkça yerel yönetimlerin de yetki, görev ve sorumlulukları artmaktadır. Kentsel sorunlara karşı güçlenen yerel yönetimlerin, yönetimler arası bir işlev görebileceği ve dezavantajlı kesimin

bu politikalara katılımını sağlayarak acil ve gerçekçi hizmetlerin üretilmesini bu birimlerin daha iyi yerine getireceği daha fazla kabul görmektedir. Bir zamanlar merkezi hükümetin görev ve sorumluluk alanlarına giren birçok konu artık birebir yerel yönetimlerin sorumluluğuna ve denetimine girmekte, merkezi yönetiminden boşalan yetki alanlarının en azanından bir kısmı bu birimlerce doldurulmaktadır.

Merkezi yönetim, yetkilerinin bir kısmını yerele devrederek âdem-i merkeziyetçilik (desantralizasyon) sağlanırken, bunun sonucunda birçok hizmetin yerel yönetimlere bırakıldığına tanık olmaktayız. Yoksullukla ve diğer dezavantajlı durumlarla mücadele etmenin yolu ekonomiyi ve siyaseti deregüle etmek değil etkin bir şekilde siyasi iradeyi dolayısıyla ekonomi-politiği işin içine dâhil etmekten geçmektedir. Özellikle devletin politika üretme, uygulama ve yönlendirme gücünden dolayı etkinliği ortadadır.

Türkiye'de refah uygulaması içinde olan kurumların çeşitliliği artış göstermektedir. Refah uygulamasında yönetimlerin gelişim sürecini ortaya koymak bu alanda yaşanan yerelleşmeyi göstermesi açısından önemlidir. Geleneksel olarak Osmanlı'da yerel birimler sosyal yardımlar konusunda uygulamaya sahipken, zamanla Osmanlı'nın son dönemlerinde sosyal yardım ve sosyal hizmet merkezi yönetimlerin sorumlulukları altına girmeye başlamıştı. Sahipsiz çocuklarla kimsesizleri ve çalışamayacak kadar hasta ve aciz olanları kapsamına alan bu uygulamalarda zamanla belediyeler de rol almaya başlamıştı.

Ardından belediyenin görevleri 1973 dönemi toplumcu belediyeciliğin hâkim olduğu o yıllarda sosyal uygulamalar olarak ön plana çıkarken, 1994 yıllarında yoksulluğun yaygınlık kazanması ve kentlerde daha fazla görünür olması yanında yeni yoksulluğun görülmeye başlanmasıyla yerel yönetimler sosyal yardım uygulamalarını da yaygınlaştırdılar. O tarihten günümüze hemen hemen tüm belediyeler, kendi semtinde ya da bölgesinde yoksullara yönelik sosyal yardım uygulamalarının içinde yer almaktadır.

Geçmişten günümüze kadar belediyelerin sosyal uygulamalarında aktör olmasına rağmen güçlü bir aktör olması yakın zamanlara denk gelmiştir. Bununla birlikte İngiltere ve İsveç gibi güçlü yerel yönetim geleneğinin olduğu ülkelerdeki kadar yerel yönetimler güçlü aktör olamamıştır. Bu ülkelerde yerel yönetimler merkezi yönetimin güçlü bir partneri, işbirlikçi ve ortakçısı olarak görülmüştür. Birçok yerel nitelikli hizmeti yerel birimler yerine getirmiştir.

Türkiye'de ise geçmişte, bir partnerlik ilişkisinden ziyade yerel yönetimler ikincil önemde görülmüş ve etkinlik yapmalarına çok fazla imkân verilmemiştir. Son yıllarda ise bu yönetimler çeşitli nedenlerle (Kesgin; 2012) daha fazla aktif olmaktadır. Merkezi yönetime ortak olmasa da özellikle Büyükşehirler kapsamı çok geniş ve büyük kaynaklarla sosyal nitelikli hizmetleri yapmaktadır. Sosyal yardımlarda yerel yönetimler, yoksulluğu hafifletmek, akut sorunlara acil çözüm bulmak, temel gıda, giyecek, barınma gibi ihtiyaçları karşılamaya çalışarak sosyal yardımları gerçekleştirmektedir. Yerel yönetimler bu rol ve kapasitesi ile merkezi yönetimlerle gerek kaynak, gerekse kapsam olarak rekabete daha fazla yaklaşmaktadır.

C. ÜÇÜNCÜ BÖLÜM: SONUÇ

Osmanlı'dan günümüze kadar yoksulluk sorunu kapsamlı bir şekilde politikanın konusu olmamıştır. Cumhuriyet döneminde benzer şekilde yoksullara yönelik sosyal yardım az kapsamlı, düşük bir miktarla ve daha çok kategorik guruplara yönelik uygulama şeklinde yapıla gelmiştir. Yoksula yardım dolayısıyla sosyal yardım gönüllü ve hayırseverlik temelli olarak toplumda karşılık bulmuştur. Türkiye, hem Avrupa liberalizminin 19. yüzyıldaki uygulamalarını hem de Osmanlı geleneğini sürdürmüştür. Bu yıllarda yoksulluk öncelikli olarak bireylerin, ailelerin ve çevrelerinin sorumluluğunda görülmüştür. Sosyal yardım sağlanırken buna hayırseverlik temelinde yaklaşılarak, sivil-gönüllü yapılar devreye girmiştir.

Bu dönemdeki fukara cemiyetlerinin öncelikli olarak kimsesi olmayan yetim, öksüz ve sahipsizlere yönelik yardımları söz konusu olmuştur. Bunlar daha çok çocuk yaştakiler ve çalışamayacak şekilde hasta ya da engelliler olmuştur. İkincisi, dilencilikle mücadele etmek, buradaki mücadele çalışabilecek durumda olup da dilenenlere yöneliktir. Yoksul çocukların eğitimlerine ise özel önem verilirdi. Bahse konu edilen kesimlere merkezi devlet yanında, belediyeler ve sivil girişimler de benzer şekilde sosyal uygulama içindeydi.

Osmanlı'da geleneksel toplumlarda olduğu gibi hak eden yoksulla, hak etmeyen yoksul ayrımından hareket etmiştir. Çalışamayacak kesim içinde hak edenlerin dilenmesi ya da yardıma hak kazanmaları meşru görülmüştür. Uygulamalar da aynı şekilde bu kesimleri kapsam içine alan yerel, sınırlı ve dar imkânlarla gerçekleşmiştir. Dilencilik, çalışma yaşamına dâhil olmak yerine, insanların duygularını sömürme olarak değerlendirilmiştir. Hak etmeyen ve dilenenler, bir yandan emek kesimine dâhil olmamakla eleştirilirken, diğer taraftan da dilenciliğin toplumsal ve bireysel ahlaka aykırı bir tutum olarak algılanarak kişilerin bundan men edilmesi sağlanmıştır.

Osmanlı'da Fukara Cemiyetleri ise sivil cemiyet olmaktan uzaktı. Yani bu dernekler merkezi yönetimin birer "ajanı/birimi" olarak görev yapıyordu. Bu yapı Osmanlı'nın son dönemlerinden Cumhuriyete oradan da bazı benzerlikleri ile günümüze kadar taşman bir gerçekliği ifade etmektedir.

Cumhuriyet döneminde de sivil toplum ya da gönüllü organizasyonların hükümetin ve idarenin dışında Batılı anlamda "sivil" bir yapısı olmak yerine idari yapının tamamlayıcısı olmuştur. HEC'te olduğu gibi sosyal yardım ve sosyal hizmet parti-devlet-bürokrat birlikteliğinde yürütülüyordu. Partililer ve bürokratlar bu "sivil" organizasyonların idari görevlerinde yer alarak devlet kaynaklarını da kullanmıştı. Ülke, büyük oranda kırsal nüfustan ibaret ve yoksulluk da köylülerle özdeşleşmişti. Savaşın izlerini üzerinde atamamış ve sanayiyi gerçekleştirememiş bir ülkenin genelinde yoksulluk hâkimdi. Bunun sonucu

olarak devlet bütçesi yetersiz, halk da yoksuldu. Sonuç olarak bu dönemde halk da devletin kendisi de yoksuldu. Böylece sosyal yardım ve sosyal hizmet son derece sınırlı bir uygulama alanına sahip olmuştu. Cumhuriyetin ilk yıllarında Osmanlı döneminden kalma hayırseverlik vurgusu ve devletin dışında ya da ondan bağımsız olmayan sivil toplum tarafından yürütülen uygulamalar da söz konusuydu. Bunlar son derece yetersiz, sınırlı aynı zamanda kısıtlı bütçelerle sürdürülmüştür. Yoksul ise köydeki köylü olarak görülmüş ve köylüyü de köyünde ve uzakta tutma bir politika uygulaması haline gelmiştir.

Ardından İkinci Dünya Savaşı sonucunda, Avrupa'ya yayılan sosyal haklar ve sosyal devlet vurgusundan Türkiye de nasibini almış ve sosyal devlet anayasa metni haline gelmiştir. Her ne kadar kağıt üzerinde kaldığına yönelik eleştiriler hep olsa da işçilerin, memurların yani formel piyasada yer alanların haklarının geliştirilmesine yönelik düzenlemeler yapılmıştır. Bunun dışındaki kesime yönelik çok fazla uygulama içinde olunmamıştır.

Türkiye'de devletin sosyal yardım ve sosyal hizmette temel aktör olmaması ya da bu sorumluluğun devletin yetki ve görevlerinde görülmemesinin en büyük göstergesi, Muhtaç Çocukların Korunması Kanunudur. Bu kanun çok erken dönemde tasarlanmasına rağmen, ancak 1949 yılında yürürlüğe girmiştir. Buradaki durumu ilginç kılan devletin geç devreye girmesi ya da kanunun uzun süre bekletilmesi değildir. Hem o dönemdeki tartışmalar hem de kanuna ruhunu veren anlayış gereği "şehit yetimlerini ortada bırakmanın devletin sorumluluğu değil de toplumun ve özellikle zenginlerin vebali olduğunun" kabul edilmesindedir. (Buğra, 2008: 140)

Devletin bıraktığı bu boşluklar enformel yapılar tarafından yerine getirilmeye çalışılmıştır. Cumhuriyetin ilk yıllarından başlayarak uzun yıllar devam eden bu dönemden "devletçi" dönem olarak bahsedilmesine rağmen bu devletçilik sosyal alanlarda özellikle sosyal hizmet ve sosyal yardım alanında görülmemiştir. Daha sonrasında da benzer durum devam etmiştir. Gönüllülük

bağlamında muhtaçlara yönelik uygulama içinde olunmuş, bu gönüllülük de devletten ve bürokrasiden müstesna olmamıştır.

Yerel yönetimlerin yaptıkları sosyal yardımlar günümüzde büyük oranlara ulaşmıştır. Yoksullukla mücadelede esaslı kurumların başında belediyeler gelmektedir. Bununla birlikte hem Büyükşehirlerde yerel birimlerin kendi aralarında hem de merkezi hükümetle arasında birlikte planlanmış ve uygulamaya konulmuş bir birliktelik ya da ortaklık görülmemektedir. Çünkü ülkede entegre sistem, yerelin yerelle, yerelin merkezi hükümetle entegresyonu çok fazla görülmemektedir.

Türkiye uygulamaları daha önce de bahsedildiği gibi refah karmasının örneğini oluşturması açısından önemlidir. Türkiye'de bir yandan merkezi ve yereli ile kamu yönetimleri, diğer taraftan özel sektör ve sivil toplum, ayrıca enformel sektör, aile akrabalık ve komşuluk, hemşehri gibi yapılanmaların devreye girdiği görülmektedir. Bunlara ek olarak Türkiye'de geleneksel ve modern uygulamalar iç içe ve birbirlerini destekleyecek bir şekilde yürütülmektedir. Modern uygulamalar buralarda çoğu zaman geleneksel uygulamaları ortadan kaldıracak bir şekilde işlememektedir. Kurumsalla sivil, gelenekselle modern, enformel ve formel iç içe işlemektedir.

IV. BÖLÜM
SOSYAL YARDIM'DA REFAH KARMASI

Türkiye'de ve dünyanın birçok ülkesinde 1980 sonrasında merkezi yönetimin alanı daraldı ve daralmaktadır. Merkezi yönetimler yetkilerinin bir kısmını ulusüstü-ulusaltı yönetimlere bazılarını da özel sektöre devretmekte ve bu güçlerle kendi egemenliğini paylaşmaktadır. Ulusal devletlerin tek merkezli, bütünsel yapıları eskisi kadar sürdürülebilir gözükmemektedir. Artık gittikçe merkezi yönetimler yanında ulus devlet sınırlarını aşan ulus üstü ve ulusa altı kurumsallaşmalar da göze çarpmaktadır. Sosyal yardımlarda da aynı şekilde birçok kurum, kuruluş yanında uluslar arası kurumlar/örgütler ve yerel birimler devreye girmektedir.

Sosyal yardımların da devlet, piyasa, özel sektör, enformel sektör gibi tüm aktörler tarafından birlikte yürütülmesi gerektiği daha sıklıkla dile getirilerek, birlikte uygulama içinde olunması gereği belirtilmektedir. Yoksulluğun devasa boyutlara ulaşıp yaygınlaşması, devletlerin eskisi kadar bu hizmet boşluğunu dolduramadığı ya da doldurmak istemediği, sivil toplumun ve özel sektörün faaliyetlerinde de birçok başarıların elde edildiği, en önemlisi toplum içinde yardımlaşmayı ve dayanışmayı canlı

tuttuğu gibi nedenlerle refah karmasının sosyal yardım alanında da aktif olduğu ve birçok birimin birlikte bir uygulama içinde olması gerektiği küresel sosyal sorunlarla baş etmenin yolu olarak görülmektedir.

Saraceno (2002: 237-239), sosyal yardım konusuna karşı hangi düzeyde hizmet verileceğinden ve bu hizmeti kimin sunacağından hareketle sosyal yardımın tartışıldığını, dolayısıyla düzeyi farklı olan çoklu aktörlerin bu alanda hizmet sunduğunu yine de bunlar arasında amaç farklılaşması yaşanacağını belirtir. Bir başka tartışma da sosyal yardımı kimin sağlaması-ne kadarını sağlaması- gerektiği üzerinde yapılmaktadır. Bu sorunun bölge, ulus ve şehir farklarına göre tartışıldığını, bundan dolayı da sosyal yardımlarda tek tip bir modelden bahsedilemeyeceğini bildirir.

Kamunun refahı sağlaması gerektiğini savunanlar, yardımı hak temelli ve tüm vatandaşların sahip olması gereğinden hareket etmektedir. Çengelci (1993: 20), bireylerin kendi aralarında yaptığı ya da sivil, gönüllü yapıların sosyal yardım uygulamalarını sosyal yardım olarak görmemektedir. Sosyal güvenlik içinde değerlendirdiği sosyal yardımı kanuni, zorunlu, tüm vatandaşlara yönelik devletin yaptığı bir uygulama olarak gördüğünden dolayı, yalnızca devletin bu konuda uygulamalarını bu kapsamda görmektedir. Yoksul vatandaşın ancak bir hak olarak kamuya böyle bir başvuruda bulunacağından hareketle bunu açıklamaktadır. Burada yoksulun muhtaç olduğu zaman bir hak olarak kamuya başvuru yapabilecekken, sivil toplum ve özel sektöre böyle bir durumda başvurulup zorunlu olarak sosyal yardım yapılmasının istenmeyeceğini belirtir.

Yakın zamanlara kadar modern refah devletleri, daha çok yoksulluğa müdahaleyi dikey ilişkiler bağlamında değerlendirip, yoksullara yönelik devletin ne yaptığı ya da ne yapması gereği üzerinde durdu. Oysa yatay ilişki alanında azımsanmayacak bir sosyal yardım alanı vardır. Türkiye gibi ülkelerde dikey, yani devletten yoksul bireye yönelik yardım yanında küçümsenmeyecek bir yatay sosyal yardım, söz konusu olmaktadır. Burada

aile, akraba, komşu, gönüllü yapılar yanında özel sektörün de yaptıkları refah faaliyetleri vardır. Oysa Doğu toplumlarında "devletin her şey" olduğuna yönelik düşünce hâkimdir. Devletin hayatın birçok alanında var olduğu açık olmakla beraber aynı baskın devlet karakteri sosyal refah alanında bu egemen yapısını gösterememektedir. Dolayısıyla bu alandaki boşluğu başka yapılar, kurumlar ve dayanışma ilişkileri doldurmaktadır.

Türkiye'de de Batı ülkelerindeki kadar olmasa da küreselleşmenin etkisinin görüldüğü, sanayisizleşmeye doğru bir eğilim içinde olunduğu, esnek örgütlenme ve esnek ücret gibi -özel sektör de çoktandır uygulama bulan ve gittikçe kamuya sirayet eden bu değişimler -söz konusu olmaktadır. Bu gelişmelerin sosyal politikayı da etkilediği görülmektedir. Yine Türkiye'de kadınların daha fazla istihdam piyasasına girmesi ve sosyo ekonomik durumlarındaki değişimin aile ilişkisinde ve yapısında meydana getirdiği yeni durumlar, çocuk bakımı, yaşlı bakımı ve engelli bakımı gibi dezavantajlı kesime yönelik uygulamaları da değiştirmektedir. Daha önce belirtildiği gibi, yaşlıların sayısının ve oranının artması ve doğurganlığın da azalması yaşlıların sosyal yükünü daha fazla taşımada yeni nesilleri zorlayacağı ifade edilmektedir.

Vahşi kapitalizm uygulamasını insanların kabul etmesi artık zor görünmektedir. Bununla birlikte sosyal devletin işleyişinin toplumda eskisi gibi kabul görmesi de ihtimal değildir. Bundan dolayı refah uygulamalarında kamu yönetimleri -gerek merkezi yönetim gerekse yerel yönetimleriyleü sivil toplum, piyasa, özel sektör ve ailenin de bu ilişkide yer alması gerektiği daha çok kabul görmektedir. Çünkü daha önce de bahsedildiği gibi sorun artık tek başına bir kurumun ya da birimin üstesinden gelebileceği bir sorun olmaktan çıkmıştır. Bundan dolayı görülmüştür ki yeni ihtiyaçlar, yeni sorunlar ve yeni yoksulluk, ne tek başına piyasanın ne de ailenin toplumsal ve bireysel riskleri karşılama konusunda ortaya çıkan boşluğu kapatmaya yetecek kudrettedir. Dolayısıyla geleneksel refah uygulamaları da aile ve piyasa da bu konuda tek başlarına yeterli değildir. Toplumsal riskler,

yoksulların miras aldıkları riskler tek başına yine bu kurumların müdahalesi ile ortadan kalkmamaktadır. Bunun için devletin müdahalesine her zaman ihtiyaç olacaktır. Aynı zamanda bu gereksinim gelecek yıllarda daha fazla hissedilecektir. Ailesizlik, bireyselleşme, artan ihtiyaç ve büyüyen risk gibi faktörler bu müdahaleyi daha önemli hale getirecektir.

Yaşadığımız dönemde tam zamanlı ve düzenli istihdam tarih olmaya doğru gitmektedir. Yarı zamanlı, esnek, düzensiz ve geçici işler yavaş yavaş tüm istihdam alanlarına doğru yaygınlık kazanmaktadır. İşsizlik ise sadece kriz dönemlerinde ya da belli kesimleri ilgilendiren bir sorun olmaktan çıkmıştır. İşsizlik artık yapısal, kalıcı ve her kesimi ilgilendiren keskin bir sorun olarak görülmektedir. Ayrıca akrabalık ilişkileri, komşuluk yapılarının zayıflaması bu dayanışmaların da belirgin bir şekilde zayıflamasına neden olmakta, köylerin yoksullar için "sosyal güvence" niteliğinin de azalmasıyla yoksulluk sorunu "sürdürülemez", "tahammül edilemez" noktalara gelmiştir. Böylesi bir durumda sosyal uygulamalara ve devletin sosyal yardımına daha fazla gereksinim olduğu açıktır. Bununla birlikte diğer aktörleri dışlamadan bunun gerçekleşmesi günümüz dünyasının ulaştığı ileri bir uygulama olarak karşımızda durmaktadır.

Kamunun sağladığı sosyal yardım ve sosyal hizmeti artıran bir başka temel unsur da çalışan yoksulların varlığıdır.[1] Türkiye'de yoksullar arasındaki en kalabalık kesimi çalışmayan işsiz güçsüzlerin yanında, ücretsiz aile işçileri ve asgari ücretle çalışanlar oluşturmaktadır. Ayrıca kayıt dışı çalışma durumu, iş güvencesinden yoksunluk anlamına geldiği gibi, sosyal sigorta sisteminin dışında kalmayı da içermektedir. Bu ve buna benzer birçok gerçeklik sosyal nitelikli kamu hizmetlerinde talep artışına neden olmaktadır. Kamu hizmetlerine olan talebin artışına paralel olarak bu durum, sosyal hizmet ve sosyal yardım sunan kamu birimlerini de aktif yapmıştır.

Türkiye'de bir başka sosyal yardım özelliği ise gittikçe merkezi yönetimler yanında yerel yönetimlerin bu alanda aktif

1 Ayrıntılı bilgi için bkz. Kesgin, 2011.

olmasıdır. Merkezi yönetimler, ulusal bir program olarak yoksullukla mücadeleyi planlasalar dahi yerel yönetimlere bu politikaların uygulanmasında önemli imtiyazlar, görevler, sorumluluklar ve yetkiler verilmektedir. Ayrıca yerel yönetimler bu alanda kendilerini ispat etmiş ve çok fazla tecrübe kazanmışlardır. Bunlar da göstermektedir ki devlet yanında, sivil toplum örgütlerinin ve özel sektörün çalışmalarını yoksulluk mücadelesine dâhil eden bir anlayış günümüz itibariyle daha makul görülmektedir.

Refah karması arttıkça toplumsal farklılaşmada her birimin verimli/etkin olduğu alanı tespit etmek ve özellikle artan kentsel yoksulluğa karşı yerel yönetimlerin kapasitelerinin ortaya konulması daha fazla önem arz etmektedir. Günümüzde (yerel birimlerin ortaya koyacakları uygulamaların, küreselleşme sürecinin etkisi ile daha fazla uygulama benzerlikleri ortaya çıkmakla beraber) sağcı/muhafazakâr/liberal ve sosyal demokrat/sosyal devletçi ayrımı ile şekillendiği görülmektedir. Bu iki yaklaşımın da eskiye nazaran daha fazla yerelci, yönetişimci anlayışı savunduğu görülmektedir.

Son yıllarda birçok ülkede, birçok birim, kurum ve uygulama birlikte var olmaktadır. Türkiye'de de kamu birimleri yanında sivil toplum, özel sektör yanında aile, hemşehri dernekleri, köydeki organik dayanışma ve köydeki üretim ve köy birlikteliği, komşuluk ilişkileri yoksullukla mücadelede uygulama içindedir. Bu da sosyal refah uygulamasında yönetişimi göstermektedir. Refah karması olarak tanımlanan bu yapıda, kurumlar arasında oluşturulan sinerji ve dinamizmin yoksullukla mücadelede başarıyı getireceği sıklıkla dile getirilmektedir. Refah karması ile kamu yönetimleri, sivil toplum, özel sektör ve enformel sektörün birlikteliğinde, refah uygulaması yapılması kastedilmektedir. Böylece merkezi yönetimlerin yanında yerel yönetimlerin, sivil toplum uygulamaları, dini gruplar yanında özel sektörün sosyal sorumluluk projeleri bu anlayışta birlikte var olmaktadır. Tüm bunlara ek olarak çoğu kere enformel refah uygulayıcılar da bu yapıya dahil olmaktadır. Aile, akrabalık, komşuluk,

hemşehri ilişkileri ya da mahalleli dayanışması gibi enformel refah uygulamaları içinde bu birimler yer almaktadır.

Refah karması ile gündeme gelen devlet, özel sektör, sivil toplum, enformel yapıların[2] birlikteliğinin önemi ortadadır. Lakin özel sektörün ya da piyasanın tek başına bu sorunları ne kadar çözeceği ve hangi boyutuyla soruna yaklaşacağı kadar, bu birimlerin kriz dönemlerinde alacağı tavır da önemlidir. Aynı şekilde sivil toplum devletin misyonuna talip olmakla beraber bunu nasıl yerine getireceği ve uygulamanın kimleri kapsayacağı konularında açıklık getirilmemiştir. Ayrıca sivil toplumun kendi üyelerini ya da halkı temsil iddiasının ne kadar gerçekçi ve kapsayıcı olduğunun da sorgulanması gerekmektedir.

Akdeniz ülkelerinde ve Türkiye'de birçok sivil toplumun siyasi toplumun bir uzantısı gibi çalıştığı herkesçe malumdur. Ayrıca sivil toplumun demokratik temsile ne kadar açık oluğu da tartışmalı konulardandır. Sivil toplum, hassasiyetlerini ve faaliyet alanlarını temsil ettikleri tabandan ziyade kendilerine bağış, fon ve büyük maddi destek verenlere yönelik olduğu kanaati yaygınlaşmaktadır. Bu bazen siyasi parti olurken bazen piyasa güçleri ve uluslararası örgütler de olabilmektedir. Bununla birlikte devlet, sivil toplum ve özel sektör alanları muğlâklaştıkça, bulanıklaştıkça sivil toplumun siyasi ve idari yapı içinde aktör konumuna gelmeleri de kaçınılmaz olmuştur.

Yine birçok sivil toplum ve özel sektör temsilcisi, devleti daha adil, kapsayıcı ve demokratik bir düzleme getirme ve bu konuda devlete destek sağlama yerine, birçoğu patronaj ilişkisini sürdürmek, kamu kaynaklarını kendi alanlarına çekme, devletin sosyal alandan kendi lehlerine çekilmesi mücadelesi vermektedir. Sivil toplumun değerlendirilmesi yapılırken bunların da göz önünde bulundurulması gerekir. Bunun yanında sivil toplum, hem siyasal katılımın hem kültür taşımanın hem de sosyal sorumlulukların artmasında ve gelişmesinde önemli aktördür.

2 Örneğin, sosyal güvenliğin yetersiz olduğu Türkiye'de uzun işsizliğin görüldüğü bu dönemlerde aile dayanışması bu işsizliği hafifletir ve sorunu perdeleme görevi üstlenir. Bu bir nevi işsizlik sigortası (Bora, 2011: 184) gibi işlev görmektedir.

Yine refah uygulamaları, esasında yoksul kişileri yalnızca sivil toplumun ve özel sektörün parçalı, kısmi, sınırlı zamanlı ve sınırlı uygulamalarına da bırakılmayacak önemdedir. Bununla birlikte, sosyal refah uygulamaları için bir başka önemli konu da sosyal yardımlaşma ve dayanışmadır. Devletler refah uygulamada ve refah dağıtmada bunu bir dereceye kadar başarırken, aynı başarıyı toplumsal yardımlaşma ve dayanışmada tam olarak gösterdiği şüphelidir. Burada devletin, enformel kanallarla, sivil toplumun desteğine ihtiyacı vardır. Bu yüzden refah uygulamalarını kolaylaştıran bu ilişkilerin desteklenmesi gerekirken, bu ilişkileri ortadan kaldırabilecek girişimlerin engellenmesi gerekmektedir. Toplumun gönüllü ve sivil örgütlenmesinin olumlu katkısı da bu açıdan desteklenmelidir. Bundan dolayı bir yandan refah devletini ya da uygulamalarını ekonomik ve sosyal kazanım boyutuyla değerlendirirken aynı şekilde oluşturduğu olumsuzluklar ve dezavantajlar da birlikte değerlendirilmelidir. Dolayısıyla yapılan çalışmalar da aile, piyasa, devlet etkileşiminin nerede oluştuğu ve getirdiği sonuçlar birlikte değerlendirilmelidir.

Refah uygulamalarındaki değişimden merkezi yönetim ve yerel yönetim de paylarına düşeni almaktadır. Kentsel refah hizmetleri de neo liberal politikaların değişimi zorlamasıyla, kentlerde de belirgin değişiklikler göze çarpmaktadır. Geleneksel modellerde yerel yönetimler birçok yerde etkin ve sorumlu iken -refah devleti büyük orada merkezi yönetimleri birincil sorumlu yapmıştır- yerel yönetimleri idari hiyerarşide ikincil sorumlu birimler yapmıştı. Bu durum küreselleşmeyle birlikte değişmektedir. Dünyanın birçok yerinde olan eğilimden Türkiye de payına düşeni almakta, özellikle küreselleşmenin tetiklemesiyle merkezi yönetimlerin refah uygulamaları reorganize olmakta, bir kısım yetkiler yerel yönetimlere, sivil topluma, özel sektöre devredilirken, diğer bir kısmı ise boşlukta bırakılmakta, bir çok ülkede bu boşluğu enformel sektör doldurmaktadır. Türkiye'de merkezi yönetim ulusal planlama, strateji ve mevzuat oluştururken aynı zamanda denetim ve kontrol

işlevlerini sürdürmektedir. Yerel yönetimler ise artan oranda refah politikalarının uygulama ayağını oluşturmaktadır. Özellikle Büyükşehir belediyeleri bütçeleri, uygulama çeşitlilikleri ve kapsamları ile sosyal yardım alanlarında da önemli paya sahiptir.

Dünyadaki birçok uygulamanın aksine Türkiye'de kamu yönetiminin sosyal yardım alanında artan kaynakları ve uygulamaları söz konusu olmaktadır. Bu durum sivil toplumun ve özel sektörün bu alanda çalışma yapmasına engel oluşturmamakta ve aynı zamanda uygulamalar bu birimlerin aleyhine gelişmemektedir. Sosyal politikalarda kamu uygulamaları artarken, özel sektör ve sivil toplum da bu alanda kapasitesini artırmaktadır. Bundan dolayı da Türkiye de sosyal politikanın ya da refah uygulamalarının en azından bu yıllarda azalış göstermediği açıktır. Bu durum, Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı bütçeleri ile belediyelerin ve il özel idarelerinin bütçelerine bakıldığının açıkça görülmektedir. Sosyal refah uygulamaları hem kapsam hem uygulama çeşitliliği olarak artmaktır. Ayrıca farklı ideoloji ya da tutum içinde olan belediyeler de aynı şekilde sosyal refah uygulamalarına değer vermekte ve bu uygulamaların alanını genişletmektedir.

Sosyal yardım ve sosyal hizmet Türkiye'de koruma görevi yerine, yangın söndürme görevi olarak görülmektedir. O da yetersiz araçlarla yapılmaktadır. Sosyal yardımla, vakıa çok iyi yönetilmemekte ve sürecin peşi sıra gidilmekte ve sorun ortaya çıktıktan sonra önlem alınmaktadır. Oysa koruyucu önleyici boyutuyla hizmet sunulması kamu yönetimleri ve toplum içinde daha az maliyetli ve sürdürülebilir bir gerçekliktir. Bu koruyucu sosyal uygulamaların refah karması için de önemi büyüktür.

SONUÇ
SOSYAL YARDIM POPÜLİZM Mİ YOKSA YAŞAM DESTEĞİ Mİ?

Sosyal yardım daha çok karşılıksız olarak verilen "meta"yı ifade eder. Bu ister ayni yardım olsun isterse nakdi yardım olsun fark etmemektedir. Ayrıca bu eylem daha çok göreli olarak zenginden yoksula doğru gerçekleşir. Bu bazen devletten bireye bazen de bireyden bireye şeklinde tezahür edebilmektedir. Dolayısıyla sosyal yardım, sadece devletin yaptığı bir eylem olarak görülmemelidir. Küreselleşme süreci ile birlikte özellikle sivil toplumun bu alanda önemi artmaktadır. Özel sektör temsilcileri de sosyal sorumluluk projeleri bağlamında sosyal yardım faaliyetlerinde bulunabilmektedir. Tüm bu gelişmeler sosyal yardımı, tek boyuttan uzaklaştırıp çoklu boyuta ve değişik görünümlere sokmuştur.

Devlet, piyasa ve aile bağlamında sosyal politika ve refah uygulamalarını irdeleyenler bu konuda bazı değişimleri vurgulamaktadır. Gelecek yıllarda da geçerli olacak bir dizi gelişim ve değişim kendini gösterecek olup, bu değişkenler piyasa, devlet, aile ve ihtiyaçlar temelinde açıklanmaktadır. Bireysel ve

toplumsal ve ihtiyaçlar artış gösterirken, diğer taraftan piyasa, işsizliği azaltmada ya da ortadan kaldırma konusunda yetersiz kalmakta ve krizlerle birlikte işsizlik oranlarının daha da artacağı görülmektedir. İşsizlik ve enformel iş örüntülerinin artmasının refahı etkileme konusunda çok boyutlu sonuçları olmaktadır. Ayrıca enformel sektörün artış gösterdiği ve gelişmiş ülkelerde de gözlemlendiği artık sıklıkla dile getirilmektedir.

Yine birçok ülkede şehirleşme, tarımda çözülme ve göç akışları da temel yapısal değişimleri de beraberinde getirmektedir. Şehirleşme ile birlikte köydeki ve tarımsal üretimin yapıldığı yerlerdeki organik ve geniş aile dayanışması ortadan kalkmakta ve çekirdek aileye doğru eğilim ve yalnız yaşam tercihleri artmaktadır. Bu da elbette enformel dayanışmayı olumsuz etkileyecek değişimlerden olup, kurumsal sosyal yardıma ve gelir transferine olan ihtiyacı da arttırmaktadır.

Sosyal yardım alanını değiştiren bir başka gelişmede küreselleşmedir. Küreselleşme sürecinin artarak devam etmesi ve tüm yapıları derinden etkilemesi de sosyal yardım ve sosyal hizmet alanında küresel dayanışmanın gereğini ortaya koymaktadır. Ayrıca bu süreç sosyal haklar için de birlikte mücadele edilmesini zorunlu kılmaktadır. Yine bu süreç göstermektedir ki ulusalar arası işleyiş ve örgütlerin faaliyetleri; piyasa, devlet, birey ve toplum ilişkilerini belirlemede ve sosyal politikaya etki etmede artan bir etkinliğe sahiptir. Bu nedenle düzenlemelerin ve uygulamaların da küresel düzeyde olması gereği de ortadadır.

Modern küresel dünyada toplumun ihtiyacı yoksulu, piyasanın atomize edici ve bireyselleştirici yönüne bırakmadan bu sorunu yine sadece vakıfların, derneklerin, dayanışmacı ilişkilerin inayetine ve paternalizmine bırakmadan yoksula sosyal haklar temelinde kapsayıcı, temel ihtiyacını karşılayıcı, topluma katılımını sağlayıcı ve diğer birçok sorunun temelinde olan yoksulluğu ortadan kaldırıcı bir şekilde temel gelir desteği sağlamaktır. Yoksulların en azından temel ihtiyaçlarını karşılamakla, aynı zamanda gelecekte karşılaşılabilecek ve topluma maliyeti daha fazla olacak olan birçok sorunun da üstesinden gelinmiş

olur. Aksi takdirde sorunlar ortaya çıktından sonra çözüme yönelinmesi, hem maliyet olarak büyük bir artışı gösterir hem de insan ilişkilerini ve güvenini sarsar. Ücretlerin düşme eğiliminin sürmesi ve istihdamın tek başına yoksulluğu ortadan kaldıramadığı artık kabullenilmeli ve buna dönük düzenlemeler yapılmalıdır. Ayrıca istihdamın sosyal ücretler boyutuyla da değerlendirilmesi gerekmektedir. Bunun için devlet sosyal harcamaları yaparken, sosyal haklara vurgunun yapılması ve sosyal güvenlik şemsiyesinin daha kapsayıcı olarak yaygınlaştırılması da önemlidir.

Günümüz devletleri, küresel akışlara dâhil olması yönünde baskıya maruz kalırken, bunun ilk önce ve en kestirme etkisi kamu harcamalarında ortaya çıkmaktadır. İçerden ve dışardan liberalizmin ve küresel sürecin de etkisiyle özelikle sosyal harcamaların kısılmasına yönelik propaganda ve zorlama artarak devam etmektedir. Devletler ise verimli ve etkin olmadıkları alandan kolayca geri çekilebilmektedir. Bu geri çekilmeye karşı koyacak örgütlü sosyo-ekonomik yapıların yetersizliği birçok yerde kendini göstermektedir. Bu durum yapılan sosyal yardımların daha dikkatli, daha az kesime ve daha kısa süreli uygulanmasına yönelik bir baskıyı da beraberinde getirmektedir. Küreselleşme çağında neo liberalizmle birlikte piyasa da toplumsal olandan elini çektikçe, piyasa sadece kendisi için var olmakta ve kendini düzenlemektedir.

Bu durum kırsal alanlarda dahi bir kısım değişimi getirmektedir. Kırsal alanda kurulu olan güvene dayalı, karşılıklı yardımlaşma ve dayanışma ilkeleri eskisi gibi işleyememektedir. Enformel kanallar sosyal refah sağlamada gittikçe zorlanmakta ve birçok uygulama tarih olmaktadır. Şehirleşmenin, bireyselleşmenin arttığı böylesi bir ortamda geleneksel ilişki ağlarını tekrar canlandırmak ve bunlara hayati roller vermek pek fazla sahici gelmemektedir. Bu yüzden devletin enformel ilişkilerle, kişisel bağları kuran ya da bunları özendirip sürdürmek isteyen uygulamaları sürdürülebilir olmaktan çıkmıştır.

Çalışma hayatının esnekleşmesi, ücretlerin aşağıya doğru eğilim içine girmesi, asgari ücretle geçimini sağlayan kesimin artış göstermesi, istihdam edilen yerin emekliliğe kadar bunu garanti edememesi, yardımlaşma ve dayanışma ilişkilerinin azalması, "köy"le ilişkinin zayıflaması gibi durumlar ve sorunlar sosyal yardımda ihtiyacın da genişlemesine yol açmaktadır. Bu durum bir yandan sosyal harcamalara kısmaya yönelik baskıyı ortaya çıkarırken, diğer taraftan sosyal olana ihtiyacı da artırmaktadır. Böylece özelikle Türkiye gibi ülkelerde gerek merkezi yönetimlerin gerekse yerel yönetimlerin sosyal yardım harcamaları ve bütçeleri de artış göstermiştir. Sosyal bütçe içinde sosyal yardımların oranları da bu artışa eşlik etmiştir.

Demokratik toplum ve demokratik devlet, devletin örgütlenmesinin ve işleyişinin toplumların ve toplum ihtiyaçlarının temelinde belirlenmesine dayanır. Onurlu bir bireyin, kendi kararlarını verebilmesi, özerk bir hayat yaşaması ve kendisi ile ilgili kararları alırken özgür olması da "vatandaş ve hak temelli" olarak sağlanacak gelir desteğine bağlıdır. Bu gelir desteği hem insanların piyasa ilişkilerine terk edilmemesi, hem de temel yaşamını sürdürmek için gelire sahip olmasıyla ilişkilidir. Aksi takdirde aileye, yakın akrabaya, komşuya ve sivil topluma bağlı olan birey özgür, özerk olamaz ve birey, kendine yardım eden bu yapılara karşı da minnet altında kalmaktan da kurtulamaz.

Neo liberal politikalar bir yandan muhtaç olan insanları daha görünür yaparken aynı zamanda muhtaçlık çıtasını yükseltmekte, diğer taraftan ise devletin kamu harcamalarının kısılması, refahın devlet sorumluluğundan çıkması ve en alttaki gelir guruplarına yönelik uygulama içinde olunmasını dayatmaktadır. Aynı şekilde bir yandan ihtiyaç artarken, diğer taraftan dünyanın birçok bölgesinde uygulamalar kısıtlanmaktadır. Bu açıdan temel gelir desteği böylesi bir ortamda yoksulluğa çözüm, sosyal yardıma da alternatif oluşturma imkânına sahip olabilmektedir. Ayrıca sosyal yardım, temel gelir desteği ile daha yaygın ve daha kapsayıcı uygulama alanı bulabilir. Daha önce bahsedildiği gibi sosyal yardım, temel gelir desteğinden

bazı yönleri kapsamaktadır. Yine temel gelirin ihtiyaç duyduğu mali yükle sosyal yardımın harcadığı bütçenin birbirlerine yakın olduğu düşünülürse, uygulamanın daha da kolaylaşacağı söylenebilir. Bununla beraber neo liberallerin sosyal yardıma bile tahammülü zorken, temel gelir desteğini kabul etmeleri imkânsız gibi durmaktadır. Bu konuda destek, propaganda, tanıtma görevi vatandaşlara, sivil topluma ve siyasi partilere düşmektedir. Ancak bu şekilde temel gelir desteği sosyal içermeye hizmet eden bir uygulama olarak karşımıza çıkabilir. Temel gelir desteğiyle sosyal yardımların tek çatı altında birleştirilmesi ve sosyal içermeye olumlu etkisi olması nedeniyle sosyal yardım sistemine önemli katkısı olacağı düşünülmektedir.

Sosyal politikalar, esasında bir yandan devletin en azından sosyal uygulamalarının küreselleşme ve sermaye karşısından ne kadar özerk olduğu kadar (Buğra ve Keyder, 2006: 7) toplumsal talepleri karşılamaya da ne kadar hazır ya da buna razı olduğunun göstergesi olması açısından önemlidir. Bu özerklik, hem sosyal sorunların çözümünde hem de siyasi yapının demokratikliği için gereklidir. Sosyal politika, politikacıların, vatandaşların tercihleri ve sermayenin gücü arasında belirlenmektedir. Tüm küresel etkiye ve sermayenin dönüştürücü gücüne rağmen politika uygulayanların ve seçmenlerin tercihlerinin hala belirleyici bir unsur olduğu da görülmektedir. Bu da sosyal politikanın hali ile sosyal yardımın toplum gündeminden çıkmayacağı ve bunun daha fazla yer edineceğini ortaya çıkarır.

Yoksul kesime dönük yardım, kazancın tanımlanmış şeklinin içinde içkin olarak bulunması gerekir (Arslan, 2003). Ekonomi ve ahlâk ilişkileri yeniden tanımlanıp birlikte değerlendirilmeli ve kurulmalıdır. Ekonomik entegrasyonun ve teknolojik gelişmelerin yoksul bireyler ve toplumlar üzerindeki olumsuz etkisini azaltmanın yolu, eşitsizliği azaltacak ve yoksul kesimi koruyacak politikalar üretmekten geçmektedir. Bununla birlikte yoksulluğu sadece gelir yetersizliği, yetersiz büyüme, istihdam eksikliği ya da piyasanın yeterince gelişmemesine bağlamak hatalı olabilmektedir. Doğrudan gelir desteği, ya da gelir

transferlerinin de gerekliliği gözden kaçırılmamalıdır. Bu yüzden sosyal politikalara ve sosyal yardıma her zaman gereksinim duyulmaktadır. Ayrıca bu sorun yalnızca ekonomik önlemlerle çözülebilecek bir sorun da değildir.

Günümüzde neo liberalizmin dayattığı gibi kendi kendini düzenleyen ve kâr hedefini önceleyen bir piyasanın menfaatleri ve uygulamaları ön plana çıkarıldığı için piyasanın vaat ettiği özgürlük herhangi bir işe yaramaz. Dolayısıyla eşitlik ve adaletin olmadığı yerde özgürlükler de çok fazla anlam ifade etmemektedir. Polanyi'nin belirttiği gibi (2003: 248) toplum için piyasanın, siyasetin, ekonomin ayrı ayrı ve birbirlerinden bağımsız olarak düşünülmesi öldürücü olacaktır. Bunların ayrılması geçmişte adalet ve güven ilişkilerini ve ilkelerini yok etmişti. Eşitlik, adalet, barış ise böylesi bir ortamda retorik olmaktan öte anlam taşımamaktadır. Toplumsal adalet ve toplumsal barış için öldürücü etkisi olan yoksulluk sorunuyla esaslı bir şekilde mücadele edilmelidir.

Yoksulluk sorunu, siyasal aktörleri ve politikaları devre dışı bırakarak çözülebilecek bir sorun değildir. Bununla beraber geleneksel anlamda yalnızca politik aktörlerin üstesinden gelebilecekleri kadar kolay bir sorun da değildir. Çünkü küresel kapitalist anlayışta devlet minimize edilmekte, bununla devletin alanı merkezi hükümetten yerele, yerelden özel sektöre kayarken, diğer yandan taşeron firmalar beledi hizmetleri üstlenmekte, devletin sağladığı hizmetlerin maliyetini karşılayacağı vergiler azalmakta, sermayenin uçucu hale gelmesi ve kolay yer değiştirmesi ile sosyal harcamalar zora girmektedir. Sermayenin kendisi için uygun ve verimli mekânlar seçmesi nedeniyle bu vergilerin alınması güçleşmekte iken, aynı şekilde sosyal politikalar ekonomik verimlilik getirmediği ve gelişmeyi, rekabeti engellediği gerekçesi ile yürürlükten kaldırılmakta, sosyal amaçlı politikaların uygulaması güçleşmektedir. Bu dünya çapında bireysel ve toplumsal zenginliğin tarihte görülmediği kadar artışına inat gerçekleşmektedir. Bu yüzden sosyal politika tartışılırken sistem de sorgulanmalıdır. Ayrıca yoksulların kim

olduğu kadar neden yoksul olduklarını da sorgulamak bizi sistem sorgulamasına götürür.

Yoksulluğun bir takım süreçlere bağlı olduğu unutmamalıdır. Yoksullara yönelik gelir transferi sağlanırken, diğer taraftan sistemin kaynak dağılımı, ekonomik kaynaklara ulaşım, gelir adaleti/adaletsizliği, rant düzeni, emeğin kazançla ilişkisi gibi yapısal sorunlar da sorgulanmalıdır. Burada esas yoksulluğu üreten sitemin temelinde bir sorgulama hedeflenmelidir. Yapılan sosyal yardımların yoksullukla mücadelede ne kadar başarılı olduğundan başlayarak, yapılan yardımların ihtiyacı ne kadar karşıladığına kadar bir dizi ölçme ve değerlendirme yapılması gereklidir. Bu, kaynakların daha akılcı, sonuçla ilişkili ve hedefi gerçekleştirmeye yönelik boyutuna da katkı sağlamış olur. Yoksulluğun nedenlerine inilmeden ve buna karşı önleyici ve koruyucu çalışmalar yapılmadan istenilen sonuçların alınması zor görünmektedir.

Geleneksel yardım programlarının etkinliğini sürdürdüğü gelişmekte olan ülkelerde yoksul sayısı fazla iken devletin etkinliği azdır. Devletin yerine getiremediği sosyal sorumlulukların bir kısmı geleneksel yapılar tarafından ve sivil toplumca yerine getirilmektedir. Buna rağmen bu ülkelerde devletin sosyal uygulamaları daha önemli durmaktadır. Ayrıca bu alanda devletin tüm güçsüzlüğüne ve zayıflığına rağmen devlet en önemli aktör olmaya devam edecek gibi görünmektedir.

Devletlerin sağladığı sosyal yardımlar, gittikçe düzensiz ve yetersiz bir şekilde işlemektedir. Diğer kurumsal yapıların sağladığı sosyal yardımlar ise ulusal çapta olmayıp bunlar da yetersiz ve sınırlıdır (Benassi ve Mingione, 2007: 271). Sosyal yardım, küresel, ulusal ve yerel yapılar ve süreçlerin etkin bir şekilde belirleyici olduğu bir alandır.

Türkiye açısından kısıtları aşmanın en kestirme yolu, yoksulluğa bakış açısını değiştirmekten geçmektedir. Yoksulluğa bir kader çerçevesinde yaklaşan bir zihniyetin bunun çözümüne dönük çok fazla uygulama yapmayacağı açıktır. Yoksullukla

mücadele, temel insan hakkı, vatandaşlık hakkı temelinde görülmeden soruna çözüm üretilemez.

Yoksulluk politikalarında aynı şekilde yerel yönetimler de önemli katkıları vardır. Gün geçtikçe yerel yönetimlerin de yoksulluğun ve zenginliğin yaratılmasında önemli bir katkısı olduğu görülmektedir. Yerel aktörler içerisinde en etkili pozisyonu işgal eden yerel yöneticilerin yeniden dağıtım politikaları ile toplumun güçsüz kesiminin sosyal, siyasi ve ekonomik güvenliklerini sağlamaları gerekir. Oysa günümüzde temsilciler bir yandan yerel halkın sosyal politika baskılarına cevap verme zorunluluğu altına girerken (yerel), öbür taraftan da sermayeyi "ürkütmemek" ve "yarışan kentler" arasına girerek, sermayeyi kendi bünyesine çekme mücadelesi vermektedir (küresel). Yerel-küresel taleplerin arasında sıkışan yerel yönetimlerin nasıl hareket edeceğini, yönetim geleneği, iktidar-güç ilişkileri ile yerel halkın bu konudaki bilinci ve kararlılığı belirleyecektir. Yerel yönetimler yerel ve küresel taleplerin ve zorlamaların arasında sıkışıp kalarak çift yönlü baskıya karşı hassas ve dengeli politika üretmek zorunda kalmaktadır. Seçimle iş başına gelmeleri nedeniyle yerel yönetimler, seçmen taleplerini göz ardı edemeyecek olmasına rağmen kendilerini artan oranda"küresel akış"ların odağında olan sermayenin eğilim ve tercihlerine de karşı koyamaz bir konumda hissetmektedir.

UNDP (2002, 1) yoksulluğa karşı yerel önceliklerin ve ihtiyaçların belirlenmesi ile yerel yönetimlerin önemli işlevle donatılmasını önermektedir. Bu yerel temsilciler, halkla iletişim kurarak onların taleplerine duyarlı olacak ve halkın gerçek temsilcisi gibi davranacaktır. Bunun gerçekleşmesi içinse temsil ilişkisinin karşılığının olması, yerel yöneticilerin yalnızca belli kesimin değil, temsil ettikleri yoksulların da ihtiyaçlarına odaklanma zorunluluğu vardır. Sivil toplum örgütlerinin merkezi hükümeti ve yerel yöneticileri yoksulluk politikalarını uygulamaya teşvik etmeleri ve bu yönde baskı oluşturmaları yoksullukla mücadeleyi kolaylaştırır. Katılım açısından da özellikle en dezavantajlı grup olan yoksulları kamu yönetişimine dâhil etmek

hayati derecede önem arz etmektedir. Ayrıca merkezi hükümetin, otoriter ve hâkim yapısının bireysel sorumluluğu öldürebileceği gerçeğine karşı yerel yönetimlerin katılımcı ve yerel topluluklarla işbirliği yapması bu durumu dengeleyecektir. Çoklu aktörlerin siyaset sahnesine çıkması ile yerel yönetimler, yerel kurum ve kuruluşları bir araya getirmede büyük avantaja sahiptir. Yerel yönetimler hem yerel politikaları belirleme ve katılımı sağlamada hem de kimlerin yardım alacağını belirlemede merkezi role sahiptir. (Mingione, Oberti, Pereirinha, 2002: 71)

Türkiye'de bir yandan enformel sektörde çalışanlara ya da işsiz kesime yönelik ayrıca yaşlılara yoksullara, engellilere ve kadınlara yönelik sosyal uygulamanın daha da arttırılması hem söylem hem de uygulama bazında gerçekleşmektedir. Diğer taraftan devletin sosyal harcamalarının kısılması gereği, devletin sosyal refah uygulama alanının sivil toplum ve özel sektörle enformel yapılara-aile, akraba, komşuluk ilişkileri-devredilmesi gereği birlikte bir söylem haline gelmektedir. Refah ve sosyal yardım daha çok dezavantajlı kesimlere yönelik olması boyutuyla destek görürken, diğer taraftan çalışma ilişkileri piyasa yapısına "serbest piyasaya" ya da kapitalizmin inisiyatifine bırakılmaktadır. Ya da devlet dezavantajlı kesimlere yönelik uygulamalarda gerek merkezi gerekse yerel yönetimleri ile "sosyal korumacı" olurken, ekonomide liberal ve kapitalist bir yapıyı desteklemektedir. Böylesi bir durum ve ortamın birbirini ne kadar destekleyeceği ise şüphelidir.

Türkiye açısından sosyal hizmet ve sosyal yardım ihtiyacını arttıran diğer birçok unsur yanında bunlardan iki tanesi Türkiye için özel önemdedir. Bir tanesi göç ve getirdikleri, diğeri ise yine göç etkisiyle büyüyen kentler ve nüfus yığılmalarıdır. Sosyal yapımızı değiştiren ve sosyal uygulamaları etkileyen bu gelişmeler, Türkiye için daha belirleyicidir. Türkiye'de toplumsal değişimleri etkileyen en önemli gelişmelerin başında göçler gelmektedir. Bu göçler sosyal hizmet kurumlarına olan ihtiyacı da arttırmaktadır. Gerek iç göç gerekse dış göçlerle nüfus hareketleri sürekli artış göstermektedir. Bu göçlerin toplumsal

ilişkilere etkisi yanında kamu yönetimleri için de ciddi sonuçları olmakta, bu durum en başta kamu hizmetine özellikle sosyal içerikli kamu hizmetlerine ihtiyacı arttırmaktadır.

Göç çalışmaları da artık Türkiye'nin sadece iç göç hareketlerine sahip olmadığı aynı zamanda dıştan göç alan bir ülke olduğunu da göstermektedir. İç göçle gelen ve daha çok Türkiye'de kırsal bölgelerden kentsel bölgelere doğru yönelimiyle, özellikle yoksul kesim açısından birçok değişimin de tetikleyicisidir. Kırda yoksulluk içerisinde yaşayan kesim büyük oranda istihdam olanaklarından yararlanabilmek amacıyla büyük kentlere göç etmektedir. Özellikle kırsal göçle gelen kesimin, gerek istihdam piyasasının ihtiyaç duyduğu niteliğe sahip olmaktan uzak oluşu, gerekse barınma ihtiyacının getirdiği zorluklara benzer sorunlar nedeniyle kentte tutunmaları ve insanca bir hayat sürdürmeleri zorlaşmaktadır. Özellikle bu kesim için sosyal ve mesleki hizmetler elzem bir nitelik arz etmektedir. Bu durum aynı zamanda yaygın işsizlik nedeniyle sosyal yardımlardan yararlanan kişi sayısında ve sosyal yardım uygulamalarında harcamaların artışına neden olmaktadır. Özellikle son yıllarda tarım sektöründeki çözülme dolayısıyla tarımdan kopan ve kentteki işgücü talebine uygun vasıfta olmayan kesimler, hizmet sektöründe iş bulmada güçlük çekmektedirler. Burada sosyal yardım yanında kişilerin niteliğini arttıracak, toplumsal katılımı destekleyecek, göçün getirdiği sorunları en aza indirecek sosyal hizmet çalışmalarına da ihtiyaç vardır.

Hem sosyal hizmet hem de sosyal yardım, sosyal güvenlik sisteminin tamamlayıcısıdır. Özellikle yoksul kesime sosyal yardım ve sosyal hizmetlerin birlikte ve uyum içinde birbirlerini tamamlar bir düzenlemeyle sunulması gerekmektedir. Aksi takdirde yalnızca sosyal hizmet, yoksulların sorunlarını çözmekten uzaktır. Temel bir gelir sağlamadan yoksulun akut sorunlarına acil olarak çözüm üretmeden yapılan sosyal hizmetlerde de başarılı bir durum ortaya konulamamaktadır. Sosyal yardım, bireyin ve ailenin karşılaştığı ve acil olarak çözülmesi gereken sorunlarına odaklanırken, sosyal hizmet onu orta ve uzun vadede

sosyal ve ekonomik hayata kavuşturacak ve kendi kendine yeterli hale getirecek düzenlemeleri içerir. Dolayısıyla bu iki hizmet alanının entegre bir şekilde sürdürülmesi gerekmektedir.

Şehirleşmenin ve şehirde yaşayan nüfusun artışına denk olarak geniş aileden çekirdek aileye hatta yer yer tekli ebeveynlere, çoklu ebeveynlere ya da yalnız yaşamaya doğru bir eğilim Türkiye'de de artacaktır. Bu durum daha önceden var olan ve toplumda güçlü bir şekilde sosyal nitelikli hizmet sunan aile ve akrabalık ilişkilerinin zayıflamasına ve zamanla çökmesine kadar gidebilecek bir etkiye sahip olmasına yol açabilecek nitelikte gelişmelerdir. Ayrıca başta büyük kentlerde olmak üzere geleneksel dayanışma ağlarının zayıfladığı görülmektedir.

Türkiye'de alışılagelmiş bir şekilde sosyal güvenlik daha çok formel piyasada çalışanlara yönelik daha cömert olarak uygulanmaktadır. Formel sosyal güvenlik dışında olanlara yönelik ise sosyal yardımlar devreye girmektedir.

Hem devlet bütçesinden vergilerle finanse edilmesi/sosyal harcamaların artışı hem de bireylerin, grupların ve toplumun sağladığı hizmet anlamında sosyal yardımlar, özellikle Türkiye gibi ülkelerde artış halindedir. Ayrıca sosyal yardımın temel bir hak olduğuna yönelik vurgu da artmaktadır. Her durumda toplumda sosyal yardım tartışılmakta ve önemli bir enstrüman olarak gündeme gelmektedir.

Sosyal yardımların önemi, yoksulu hayata bağlayacak, onun sosyal dışlanmasını engelleyecek, muhtaçlıktan çıkmasını sağlayacak, sosyal ve ekonomik sorunlarını çözmesi için bireylere zaman kazandıracak bir uygulama olmasından kaynaklıdır. Koşar'ın da ifade ettiği gibi (2000: 133) bu yardımlar, kişinin ve ailesinin başkalarına muhtaç olma duygusundan, yokluk psikolojisinden az ya da çok uzaklaşmasına dolayısıyla daha mutlu olmasına yol açacak bir uygulamadır. Bunun için yapılan bu yardımların, insan onuruna yakışır, onu, maddi ve manevi sosyal sorunların altında ezmeyecek miktarda ve onları kendi ayaklarının üzerinde duracakları bir yapıya kavuşmalarını sağlayacak bir düzenlemenin de ortaya konulması gerekmektedir.

Sosyal yardımları klientalist ve patronaj ilişkisinden kurtarmak ve adil bir sürece dahil etmek, sosyal adalet beklentisine hizmet edecek ve bir yandan vatandaş güvenini sağlarken, diğer taraftan ise yoksullukla daha iyi mücadeleye yol açabilecektir. Bu boyutuyla yeniden dağıtım sağlamak üzere sağlık, eğitim, konut gibi temel gereksinimler yanında sosyal yardımın da temel gelir desteği niteliğine bürünmesi gerekmektedir. Sosyal yardım, çok büyük hassasiyet isteyen bir hizmet alanıdır. Bu hizmet alanı iyi yönetilmezse çözüm olmak yerine birçok sorunu da eşlik edebilir.

Bu anlamda temel olarak yoksullara yönelik uygulamayı ifade eden sosyal yardım, genel bir strateji çerçevesinde hedeflerin, amaçların ve hedef kitlenin açık bir şekilde ortaya konulması için gerekli standartların ve çalışmanın önceden belirlenmesi gerekmektedir. Ayrıca sivil toplum, özel sektör ve enformel yapılar uygulama içince olabilir ama esas sorumlu her zaman kamu yöneticileri olmalıdır. Bununla birlikte etkili ve verimli bir uygulama için merkezi, yerel, sivil, özel ve enformel kurumların ve yapıların birbirleri ile entegre bir şekilde bu çalışmada yer alması gerekir. Bu yapıların birbirlerini destekler ve tamamlar şekilde uygulama alanının ve ortamının oluşturulması da önemlidir.

Günümüzde gelişmiş birçok ülkede gönüllü kuruluşlar ve dini müesseseler sosyal hizmetler ve sosyal yardımlar alanında önemli faaliyetlerde bulunmaktadır. Zaten kamu-özel sektör ile devlet-sivil toplum kuruluşları arasında her alanda işbirliğinin sağlanması ve çok yönlü katılım mekanizmalarının geliştirilmesi hususu AB Müktesebatının bir parçasıdır ve AB ülkelerinde bu yönde gelişmiş uygulamalar bulunmaktadır. Devlet-sivil toplum diyalogunun sosyal hizmetler ve yardımlar alanında da hayata geçirilmesinin ve sivil toplumun/sivil toplum kuruluşlarının bu alandaki birikim ve kaynaklarından yararlanılmasının toplumun geneli ve sosyal hizmet ve yardımlara ihtiyaç duyan kesimler bakımından büyük yararlar sağlayacağı da tartışmasızdır. Diğer yandan bu husus sivil toplum kuruluşlarının kuruluş ve

faaliyet amaçlarına ulaşma derecesini yükseltecek ve bu müesseselerin işlevselliklerini kaybetmemelerine de katkı sağlayacaktır.

Sosyal hizmetler ve sosyal yardımların; veren ve alan için öncüllük esasına göre gerçekleştiği Doğu kültürü ile "hak" temeline dayalı olarak gerçekleştirilmeye başlandığı Batı kültürü arasında birisini tercih etmek yerine, bu iki yapının iyi ve kötü yanlarını ele alarak ülkeye uygun bir çözümlemenin yapılması gerekmektedir. Bununla birlikte toplum içinde var olan toplumsal dayanışma ve yardımlaşma ilişkilerinin genel bir politikaya altlık oluşturması ve bu olumlu durumun sosyal politikaya yansımasının değerlendirilmesi gerekir. Ayrıca devletin sosyal yardım sağlamasında bu durumun temel bir meşruiyet sağlayacağı da açıktır. Gelirde adaletin sağlanması ve sosyal ücretin geliştirilmesi konusunda toplumda var olan uzlaşmanın politikaya yansıması sağlanmalıdır. Ancak DPT raporlarına da yansıdığı (DPT, 2004: 77) gibi yoksullukla mücadele fikrinin yaygınlaştırılmasına sağladığı katkı oranında ve haklar temelinde bunun değerlendirilmesinde bir avantajdan söz edilebilir. Böylece hakların oluşturulmasında ve yoksullukla mücadelenin hak olarak görülmesini destekleyen bir düzleme sahip olduğu zaman avantaja dönüşmüş olacaktır.

Sosyal yardımların toplumda tartışmalara eşlik etmesiyle birlikte sosyal yardımın bir damgalamaya yol açmaması gerekir. Yoksul yardımları, kısa süreliğine acil durumlara çözüm getirmektedir. Bu yardımlar uzun süre sürdürülemediği için orta ve uzun vadede istihdamla desteklenmesi ve hibe, kredi ve sübvansiyonlarla yoksulların meslek edinmelerinin geliştirilmesi, yoksulların işlerini kurmaları ve kendi ayakları üstüne durmalarına yardım edecek diğer programlarla desteklenmesi gerekir.

En çok dile getirilen konulardan birisi de yoksul kesimlerin yardımlara bağımlı hale getirilmesi ve yoksullukla mücadele kapsamında, bu insanları yardıma muhtaç olmaktan kurtaracak esaslı çözüm mekanizmalarının geliştirilmemesidir. Sosyal yardımların özellikle tabir caizse "yangın söndürme" rolünde olduğu gözden kaçırılmamalıdır. Belli amaçlarla yapılan sosyal

yardımların veya karşılıksız transferlerin yoksul kesimlerin veya geliri bakımından yoksulluk sınırına yakın olanların çalışma motivasyonlarını belli ölçüde olumsuz etkilediği söylenebilir. Böyle bir olumsuz etkiden söz edilebilmekle birlikte, yardımların çalışmayı engellediğini ve "çalışmaktansa yardımla geçinmenin tercih edildiği"ni kesin bir şekilde söyleyebilmek mümkün değildir. Gough'un da belirttiği gibi (2006: 256) yapılan sosyal yardımların maliyetinin ve emek piyasasına girişleri engellemeye yönelik rollerinin marjinal olduğudur.

Toplumda bazı gruplar başta sağlık, eğitim, barınma hizmetleri olmak üzere, kültürel ve sosyal olanaklardan dışlanmaya maruz kalmaktadır. Bu gruplar özellikle tarım sektörü ile geçici ve güvencesi olmayan işlerde çalışanlar, eğitimsiz bireyler, kadınlar, çocuklar, yaşlılar ve özürlüler olup, aynı zamanda bunlar yoksulluk riskiyle en fazla karşı karşıya olan kesimdir. Toplumda sosyal hizmet kapsamı içinde yer alması gereken önemli ihtiyaç gruplarından biri de yaşlılardır. Yine özürlülerin işgücüne katılma oranı, ülkemizdeki mevcut sosyal yaşam alanlarının özürlülerin hareket edebilirliklerini kısıtlaması, iş yerlerinde uygun ortamın yaratılamaması gibi sorunlarla da beslenen yoksulluğa bu alanlarda daha sık karşılaşılmaktadır.

Yoksula sosyal yardım yapılmadığı zaman sosyal maliyet yoksula sağlanan sosyal yardım maliyetinden çok daha fazla olmaktadır. Bunun sadece bireysel maliyeti yoktur aynı şekilde toplumsal boyutuyla güçlü bir maliyeti de vardır. Yoksulun eşi, çocukları, ailesi ve yakın akrabaları ile komşuları bu olumsuzluktan az ya da çok etkilenebilmektedir.

Ülkemizde devlet tarafından gerçekleştirilmesi zorunlu görülen sosyal hizmet ve yardımların kapsam ve sınırları tam olarak tanımlanmalı ve bu hizmet ve yardımların hangi kurumlar ve/veya birimler tarafından yapılacağı net bir şekilde belirlenmelidir.

Belediyelerin sosyal hizmet ve yardımlarla ilgili görevlerinin ilgili mevzuatta çok geniş olarak tanımlanmış olması, uygulamayı ise takdire bırakması nedeniyle uygulama ile teoride ya da belediyelerin kendi aralarında sosyal yardım ve sosyal hizmet

açısından çok büyük farklılıklar görülmektedir. Bu husus ise belediyelerce yapılan sosyal hizmet ve yardımları, sürekli olarak tartışma konusu yapmaktadır. Ayrıca her bir belediyede farklılık gösteren söz konusu uygulamaların oluşturduğu olumsuzluk gözden kaçırılmamalıdır. Bir yandan farklı illerde farklı sosyal yardımlardan yararlanılması ya da ülkenin bir bölümünde yararlanılan yardımlardan ülkenin başka yerlerinde hiç yararlanılamaması gibi sonuçlar doğurması nedeniyle bu durum "sosyal refahın vatandaş temelli boyutuna" zarar vermektedir.

Yine Türkiye'de sosyal yardımlara ilişkin çok fazla sayıda kanun ve ikincil mevzuat bulunmaktadır. Bunların bir kısmı sosyal yardımlara ilişkin özel kanun ve hükümlerken, diğerleri çeşitli kanunlar içinde yer alan özel hükümlerle taahhüt edilmiş yardımları içermekte ve bunlar sosyal yardım olarak adlandırılmaktadır. Bu durum uygulamada sorunlara yol açmakta, kurumlar arasında çok başlılığı ve hizmet tekrarlarını gündeme getirmektedir.

Aynı şekilde sosyal hizmetler ve yardımlardan yararlanacak ihtiyaç sahiplerinin; bu alanda hizmet veren çok sayıdaki kurum tarafından (SHÇEK, Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü, Vakıflar Genel Müdürlüğü, il özel idareleri, belediyeler ve STÖ'ler vb.) farklı şekilde tanımlanması ve bunlar arasında koordinasyon eksikliği, ulusal ölçekte genel geçer bir yoksulluk kriterinin ve uygulama standartlarının da olmaması, bu alanda merkezi bir veri tabanı bulunmaması, hedef gruba ya hiç hizmet sunulamaması ya da aynı kişilere birden fazla kurumca aynı nitelikte yardım ve hizmet sunulması sonucuna yol açtığından bu alanda sosyal yardımların etkinliği ve verimliliği de sorun oluşturmaktadır.

Sosyal hizmet ve yardımlara ilişkin veriler, uluslararası standartlarda temin edilerek, belirli periyotlarla yayımlanmalıdır. Sosyal politika aracı olarak uygulanan projelerin sonuçları, etki analizleri daha sık yapılarak takip edilmelidir. Sosyal hizmet ve yardımlara ulaşımı kolaylaştırmak açısından bu hizmetlere ihtiyaç duyan kişiler daha iyi bilgilendirilmelidir. Ayrıca sosyal

hizmetler ve yardımlarla ilgili hizmetleri yürütecek yeterli düzeyde ve nitelikte insan gücünün yetiştirilmesi amacıyla uzun vadeli insan kaynakları politikası oluşturulmalıdır.

Sosyal yardımlar, kişilerin ikametgâhına en yakın yerlerde oluşturulacak birimler vasıtasıyla verilmeli, başvuru ve onay makamı aynı yerde olmalı, başvuruların sonuçlandırılması makul sürelerle sınırlandırılmalı, değerlendirme ölçütleri somut ve objektif şartlardan oluşturulmalıdır. Ayrıca yoksul kişilere verilecek sosyal yardımların miktar ve çeşidi, kişilerin temel ihtiyaçlarını karşılamaya yetecek düzeyde ve çeşitlilikte olmalıdır.

İyileştirici nitelikteki sosyal hizmetlerin yanı sıra koruyucu-önleyici ve geliştirici-değiştirici nitelikteki sosyal hizmetlerin de yaygınlaştırılması üzerinde önemle durulmalıdır. Sosyal hizmet ve yardımların vatandaşlara ulaştırılmasında sadece kamu personeli kullanılmamalı, eğitilmiş gönüllü vatandaşlardan da yararlanılmalıdır.

Buğra ve Sınmazdemir'in de belirttiği gibi (2007: 86) ne eski patronaj ilişkileri içindeki KİT'lerdeki istihdam sağlama veya gecekondu edindirme politikaları, ne de artık yerini çekirdek aileye bırakmış olan geniş aile dayanışması, yeni yoksulluk sorunuyla baş edecek güce sahiptir. Türkiye'de değişimler de göstermektedir ki artık modern bir sosyal politikaya daha fazla ihtiyaç vardır. Bu anlamda etkin, sınırlı ama düzenli bir nakit gelir desteğinin yoksullukla mücadele metodu olarak benimsenmesinin önemi daha çok göz ününe alınmalıdır. Bu mümkün olmaz ise refah karması devreye konulmalı ve kamu yönetimlerinin bu alanda sorumluluğu hiçbir zaman arka planda bırakılmamalıdır.

EKLER

Tablo 5. Kamu Sosyal Harcamaları (Küsuratlara genelde yer verilmemiştir. Bazı yerlerde ise yuvarlama yapılmıştır.) %

Ülkeler	1980	1985	1990	2001	2002	2003
Yunanistan	11	17	18	22	21	21
Portekiz	10	11	13	20	22	23
İspanya	15	17	20	20	20	20
İsveç	28	29	30	29	30	31
ABD	13	12	13	15	16	16
Türkiye	4	4	7	-	-	-
Çek Cumhuriyeti	-	-	16	20	21	21
Meksika	-	2	3	5	6.3	6.8
Kore	--	-	3	5	5	5.7
OECD ortalaması	16	17.6	18	17.9	20.3	20.7

Kaynak: OECD (2007) www.http:stats.oecd.org/wbos 'den aktaran Buğra (2010: 76).

Tablo 6. Türkiye'de Sosyal Risk Yönetimi

	Enformel	**Piyasa temelli**	**Devlet**
Risk eğitimi	Göç Çocuk beslenmesi ve Çocuk hastalıklarında ebe tavsiyesi	Formel sektörde Hizmet içi eğitim	Makroekonomik politikalar Çocuk işçiliği mevzuatı Halk sağlığı koruması
Risk azaltma	Çoklu iş stratejisi İnsan ve sosyal sermayesine yatırım Aile/evlilik Akrabalar/geniş aileler	Çoklu sermaye yatırımı İş kazası ve özürlülük sigortası	Formel emeklilik sektörü Bağ-Kur emeklilik sistemi İşsizlik ödeneği Yeşil kart/sağlık sigortası Genel sağlık sigortası
Riskin üstesinden gelme	Mülk satışı Komşudan ödünç alma Dini yardımlaşma Çocukları işe gönderme Mevsimsel iş göçü Tüketimi azaltma Gıda tüketimini azaltma	Finansal varlıkları satmak Bankalardan borç almak	Afet yardımları (deprem dâhil) Sosyal yardımlaşma fonu, Geçici transferler, Mikro projeler ve eğitim için sosyal yardımlaşma fonu

Holzmann ve Jorgensen, 2000'den aktaran WB (2003: 83), Turkey Poverty and Coping After Crises, Document of The World Bank.

Ek.
SOSYAL YARDIMLAR VE PRİMSİZ ÖDEMELER KANUNU TASARISI

BİRİNCİ KISIM

Amaç, Kapsam ve Tanımlar

Amaç

MADDE 1.- Bu Kanunun amacı; sosyal güvenlik sistemi ile bütünleşik bir yapıda sosyal yardımlara ilişkin temel ilkeleri belirlemek, sosyal yardımlara ilişkin ulusal ortak veri tabanını oluşturmak, bu alandaki kamu kaynağının etkin kullanılmasını ve objektif yararlanma ölçütlerine göre adil ve ulaşılabilir kılınmasını sağlamak, yapılacak sosyal yardımları ve primsiz ödemeleri, bu yardım ve ödemelerden yararlanacak kişileri, yararlanma koşullarını belirlemek ve diğer hususlara ilişkin usul ve esasları düzenlemektir.

Kapsam

MADDE 2.- Bu Kanun, sosyal yardımlardan ve primsiz ödemelerden yararlandırılacak kişileri, sosyal yardım alanında

faaliyette bulunan kamu tüzel kişileri ile kamu yararına çalışan dernekleri ve vergi muafiyeti tanınan vakıfları kapsar.

Tanımlar

MADDE 3.- Bu Kanunda geçen deyimlerden;

a) Kurum: Sosyal Güvenlik Kurumunu,

b) Hak sahibi: Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununun 3 üncü maddesinin yedinci bendinde belirtilen kişileri,

c) Gelir ve aylık: Sosyal Güvenlik Kurumu tarafından ödenen her türlü gelir ve aylıklar ile mevzuat gereği ödenen gelir ve

aylıkları ya da özel sigortalar tarafından ödenen sürekli mahiyetteki gelir ve aylıkları, ifade eder.

İKİNCİ KISIM
Sosyal Yardımlar ve Primsiz Ödemeler

BİRİNCİ BÖLÜM
Sosyal Yardımlara İlişkin Hükümler
Temel ilkeler

MADDE 4.- Sosyal yardımlardan yararlanmak, bu Kanunda öngörülen şartları yerine getiren Türk vatandaşları için bir haktır. Kişiler sosyal yardım haklarından aşağıdaki belirtilen temel ilkeler çerçevesinde yararlandırılır.

a) Sosyal yardımlara ihtiyacı olan kişilerin objektif yararlanma ölçütlerine göre saptanması, yaşam düzeyi ile sosyal yardımların eşik değeri arasındaki farkın esas alınarak ödeme yapılması,

b) Sosyal yardımlardan yararlanacak kişilerin en kısa sürede kendi imkânları ile geçinebilecekleri ve muhtaçlıktan kurtularak sosyal yardım almadan yaşayabilecekleri bir duruma gelmelerinin sağlanması,

c) Sosyal yardımların kişi onuruna saygı, özel hayatın mahremiyeti ve kişilik haklarının dikkate alınarak yapılması,

d) Sosyal yardımları Devletin mali kaynaklarının yeterliliği ölçüsünde genel bütçeden ayrılan kaynaklarla sağlamak,

e) Sosyal yardımların ülke genelinde, sosyal yardım veri tabanının esas alınarak yürütülmesini ve bu suretle mükerrer yardımların yapılmasını önleyerek kamu kaynağının etkin kullanılmasının sağlanması,

f) Sosyal yardım alanında faaliyet gösteren kamu kurum ve kuruluşları ile kamu yararına çalışan dernekler ve vergi muafiyeti tanınan vakıflar arasında koordinasyon sağlanması, esastır.

Sosyal yardımlar

MADDE 5.- Bu Kanun kapsamında yapılacak olan sosyal yardımlar şunlardır:

a) Çocuk yardımı.

b) Yaşlılık yardımı.

c) Özürlü yardımı.

d) İş edindirme yardımı.

e) Sağlık yardımı.

Kişiler sağlık yardımı hariç olmak üzere, diğer yardımların yalnız birinden yararlanabilir. Kişilerin birden fazla yardıma hak kazanacak durumda olması halinde kişinin tercih ettiği sosyal yardım verilir.

Sosyal yardımlardan yararlanacak kişiler ve yararlanma şartları

MADDE 6.- Çocuk yardımından yararlanabilmek için kişilerin;

a) 15 yaşını doldurmamış çocuğu olması,

b) Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu hükümlerine tabi çalışmaması, gelir ya da aylık almaması, gelir ya da aylık bağlanma hakkına sahip olmaması, yaşam düzeyinin 8 inci madde gereğince belirlenen çocuk yardımı eşik değerinin altında olması,

c) Eğitim çağında olan çocuklarının zorunlu eğitimlerine devam etmesi, zorunlu eğitim süresi dışında olan çocuklarının ise Kurumca istenmesi halinde çıraklık eğitimi veya meslek geliştirme, edindirme ve yetiştirme eğitimlerine katılması,

d) Kurumca önerilen işte çalışması, önerilen çıraklık eğitimi veya meslek geliştirme, edindirme ve yetiştirme eğitimlerine katılması,

e) Çocukların ihmal ve istismarını önlemeye yönelik Kurumca belirlenecek kurallara uymaları, şarttır.

Yaşlılık yardımlarından yararlanabilmek için kişilerin;

a) 65 yaşının doldurmuş olması,

b) Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu hükümlerine tabi çalışmaması, gelir ya da aylık almaması, gelir ya da aylık bağlanma hakkına sahip olmaması, yaşam düzeyinin 8 inci madde gereğince belirlenen yaşlılık yardımı eşik değerinin altında olması,

c) Nafaka bağlanmamış ya da bağlanması mümkün olmaması,

d) Kendisine kanunen bakmakla yükümlü kimsesi bulunmaması, şarttır.

Özürlü yardımlarından yararlanabilmek için kişilerin;

a) Kanunen bakmakla yükümlü olduğu 18 yaşını tamamlamamış özürlü yakını bulunması, bakım ilişkisinin fiilen gerçekleşmesi

ve Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanun hükümlerine tabi çalışmaması, yaşam düzeyinin 8 inci madde gereğince belirlenen özürlü yardımı eşik değerinin altında olması,

b) 18 yaşını doldurması ve kanunen bakmakla mükellef kimsesi bulunmaması,

Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanun hükümlerine tabi çalışmaması, yaşam düzeyinin 8 inci madde gereğince belirlenen özürlü yardımı eşik değerinin altında olması, başkasının yardımı olmaksızın hayatını devam ettiremeyecek şekilde özürlü olduklarını tam teşekküllü hastanelerden alacakları sağlık kurulu raporu ile kanıtlaması,

c) 18 yaşını doldurması, kanunen bakmakla mükellef kimsesi bulunmaması ve herhangi bir işe yerleştirilememiş olması, Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanun hükümlerine tabi çalışmaması, yaşam düzeyinin 8 inci madde gereğince belirlenen özürlü yardımı eşik değerinin altında olması,

şarttır. Özürlülüğün tespitine ilişkin hususlar Kurumca çıkarılacak yönetmelik ile belirlenir.

İş edindirme yardımından yararlanabilmek için kişilerin;

a) Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu hükümlerine tabi çalışmaması, gelir ya da aylık almaması, gelir ya da aylık bağlanma hakkına sahip olmaması, yaşam düzeyinin 8 inci madde gereğince belirlenen iş edindirme yardımı eşik değerinin altında olması,

b) Kurumca yıllar itibariyle belirlenecek yaş aralığında olması,

c) Kurumca önerilen işte çalışması, önerilen çıraklık eğitimi veya meslek geliştirme, edindirme ve yetiştirme eğitimlerine veya sosyal amaçlı programlara katılması, şarttır.

Sağlık yardımlarından yararlanmak için kişilerin;

a) Yaşam düzeyinin 8 inci madde gereğince belirlenen sağlık yardımı eşik değerinin altında olması, şarttır.

Sosyal yardımların hesaplanması

MADDE 7.- Çocuk yardımının tutarı; yardıma hak kazanan kişinin ikamet ettiği yer için belirlenen çocuk yardımı eşik değeri tutarı ile bu kişinin yaşam düzeyi arasındaki farktır. Bu yardım en

fazla iki çocuk için ödenir. İkinci çocuk için ödenecek tutar, ilk çocuk için ödenecek tutarın yarısıdır.

Yaşlılık yardımı tutarı; yardıma hak kazanan kişinin ikamet ettiği yer için belirlenen yaşlılık yardımı eşik değeri tutarı ile bu kişinin yaşam düzeyi arasındaki farktır. Bu yardım her bir kişi için ödenir. Ancak kişinin evli olması ve her iki eşin de yardıma hak kazanması halinde karı ve kocaya yardımın % 75'i ödenir.

Özürlü yardımı tutarı; yardıma hak kazanan kişinin ikamet ettiği yer için belirlenen özürlü yardımı eşik değeri tutarı ile yaşam düzeyi arasındaki farktır.

İş edindirme yardımı tutarı; yardıma hak kazanan kişinin ikamet ettiği yer için belirlenen iş edindirme yardımı eşik değeri tutarı ile yaşam düzeyi arasındaki farktır.

Sağlık yardımı, yardıma hak kazanan kişinin Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası hükümlerine göre belirlenecek prim tutarıdır.

Sosyal yardımların eşik değerinin ve yaşam düzeyinin hesaplanma şekli

MADDE 8.- Sosyal yardım eşik değeri; ikamet edilen yerin sosyo-ekonomik özellikleri de dikkate alınarak sosyal yardımların türüne göre Kurum tarafından yıllık veya altı aylık olarak belirlenir. Bu belirlemede kişinin evli olması halinde karı ve koca ile çocuk sayısı esas alınır.

Yaşam düzeyi;

a) Yardım için başvuran kişinin gelir veya aylığı, kendisine yapılan ayni ya da nakdi diğer ödemeleri, nakdi transfer ve hibe gelirleri, her türlü haklardan dolayı elde edilen gelirleri,

b) Taşınır ve taşınmaz malları ve hakları,

c) Harcamaları,

dikkate alınarak Kurumca çıkarılacak yönetmelik hükümlerine göre hesaplanır. (a) bendinde belirtilen ödemelerin fiilen yapılmamış olması, hesaplamada dikkate alınmasına engel teşkil etmez.

Başvuru, sosyal yardımların başlangıcı ve süresi

MADDE 9.- Bu Kanun gereğince yapılacak sosyal yardımlardan yararlanmak isteyenler, Kurumca çıkarılacak yönetmelikteki usul ve esaslara uygun olarak başvuruda bulunurlar.

Sosyal yardım ödemelerinin başlangıç tarihi, Kurum tarafından sosyal yardıma hak kazandığının tespit edilmesi koşuluyla başvuru tarihidir.

5 inci maddede sayılan sosyal yardımlar her halükarda yardıma hak kazanma şartlarının yitirilmesi ile sona erer. Ancak, çocuk yardımı ile iş edindirme yardımı en fazla bir yıl için verilir. Çocuk yardımı ile iş edindirme yardımlarına tekrar hak kazanmak için, yardımın kesildiği tarihten itibaren en az bir yıl geçmiş olması şarttır.

İKİNCİ BÖLÜM

Primsiz Ödemelere İlişkin Hükümler

Primsiz ödemeler

MADDE 10.- Primsiz ödemeler;

a) Vazife malullüğü aylığından,

b) Harp malullüğü aylığından,

c) Harp malullüğü zammından,

d) Vazife malulleri ile harp malulleri için yapılacak;

1) Ek ödemeden,

2) Kurumlarla yabancı ortaklıkların işlettikleri tarifeli her çeşit vasıtalarla yapacakları yolculuklarında muvazzaf ordu mensupları gibi ücret alınması ve bilet ve yer temininde tercih edilmesinden,

3) Çocuklarının (savaşta ölenlerin çocukları dahil) her yıl sayısı yüzü geçmemek üzere Devlete ait yatılı orta öğrenim okul ve müesseselerinde parasız okutturulmasından,

4) Eğitim ve öğretim yardımından, oluşur.

Primsiz ödemelerden yararlanacak kişiler ve yararlanma şartları

MADDE 11.- 10 uncu maddenin (a) bendi gereği ödenecek vazife malullüğü aylığı erbaş ve erlerin silah altında bulundukları esnada veya celp ve terhislerinde (Serbest sevkler dahil) sevkleri sırasında; yedek subay okulu öğrencilerinin gerek okulda, gerek okuldan evvelki hazırlık kıtasında vazifelerini yaptıkları sırada vazifeleri nedeniyle, vazifeleri dışında yetkili makamların verdiği bir emri yerine getirdikleri sırada veya görev yaptıkları kurumun menfaatlerini korumak maksadıyla bir iş yaparken o işten doğan nedenlerle bu kişilerin hemen veya sonradan bedenen ya da

ruhen meydana gelen arızalar sonucunda vazife malulü olmaları halinde bağlanır.

10 uncu maddenin (b) bendi gereği ödenecek harp malullüğü aylığı yukarıdaki fıkra gereği vazife malulü sayılanlar ile Türk Silahlı Kuvvetleri tarafından görevlendirilen sivil kişilerden Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununun 4 üncü maddesinin (c) bendi kapsamında olmayanlara; Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununun 47 nci maddesinde ikinci fıkrasının alt bentlerinde belirtilen durumlar nedeniyle vazife malulü olmaları halinde bağlanır.

10 uncu maddenin (c) bendinde belirtilen zamdan yedek subay okulu öğrencisi, erbaş ve erler ile Türk Silahlı Kuvvetleri tarafından görevlendirilen sivil kişilerden Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununun 4.maddesinin (c) bendi kapsamında olmayan kişiler yararlandırılır.

10 uncu maddenin (d) bendinin;

a) (1) numaralı alt bendi gereği yapılacak ek ödemeden;

1) İkinci fıkrada sayılan harp malulleri,

2) Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununun 47 nci maddesinde ikinci fıkrasının alt bentlerinde belirtilen harp malulleri,

3) Barışta, olağanüstü yönetim usullerinin uygulandığı haller ile talim, tatbikat veya manevra sırasında görevin veya çeşitli harp silah ve vasıtalarının sebep ve tesiriyle vazife malûlü sayılan Türk Silahlı Kuvvetleri mensupları ile askeri harekâtı gerektiren iç tedip hareketleri veya güvenlik veya asayişin sağlanmasında Silahlı Kuvvetlerle birlikte veya ayrı olarak görevlendirilenlerden bu görevlerin çeşitli sebep ve tesirleriyle vazife malûlü sayılan jandarma ve emniyet mensupları ile sivil görevliler,

4) Yukarıdaki (3) numaralı bentte belirtilenlerden görevlerin ifası sırasında, bu görevlerin çeşitli sebep ve tesirleriyle ölenlerin hak sahipleri,

5) Şehit dul ve yetimleri, yararlanır.

b) (2) numaları alt bendinden vazife ve harp malulü olanlar askerlik şubelerinden alacakları tasdikli ve fotoğraflı hüviyet cüzdanına istinaden yararlandırılır.

c) (3) numaları alt bendinden vazife ve harp malulü olanların çocuklarından biri okulunu bitirmiş veya bir üst sınıfa geçmiş bulunmak şartıyla yararlandırılır.

d) (4) numaları alt bendinden (1) numaları bent gereği ek ödemeden yararlananların çocukları yararlandırılır.

Vazife malullüğü; keyif verici içki ve her çeşit maddeler kullanmaktan, kanun, tüzük ve emir dışında hareket etmiş olmaktan, yasak fiilleri yapmaktan, her ne suretle olursa olsun kendisine veya başkalarına menfaat sağlamak veya zarar vermek maksadından doğmuş olursa bunlara vazife malullüğü aylığı bağlanmaz.

Primsiz ödemelerin hesaplanması

MADDE 12.- 10 uncu maddenin (a) bendinde belirtilen vazife malullüğü aylığı aşağıdaki şekilde hesaplanır:

a) Daha önce Devlet memuriyetinde bulunmamış olanlar için öğrenim durumlarına göre 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 36 ncı maddesinde tespit edilen giriş derece ve kademelerine göre belirlenecek prime esas kazanç tutarları üzerinden; daha önce Devlet memuriyetinde bulunmuş olanlar için öğrenim durumlarına göre tespit edilen kazanılmış hak ve aylıklarına göre belirlenecek prime esas kazançları üzerinden; öğrenim görmemiş olanlara aynı maluliyet derecesinden vazife malulü olan ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa ekli gösterge tablosundaki ilkokulu bitiren sigortalıya bağlanması gereken derece ve kademesine göre belirlenecek prime esas kazancın % 80'i esas alınarak aylık bağlanır. Bu aylıklar ayrıca aşağıdaki iş göremezlik derecesine göre belirtilen zam oranında arttırılır.

İş Göremezlik Derecesi	Zam Oranı
% 81 ve üzeri	% 60
% 67 ila % 80	% 50
% 51 ila % 66	% 40
% 41 ila % 50	% 30
% 31 ila % 40	% 20
% 21 ila % 30	% 15
% 15 ila % 20	% 10

KAYNAKÇA

Arslan, Abdurrahman (2003), "Yoksulluk, Yardım ve Müslümanlık".www.bianet.org. (05 Temmuz 2003).

Abay, Ali Rıza (2006), Yoksulluk Algısı ve Yoksullukla Mücadelede Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıflarının Yeri (Deprem Öncesi ve Sonrası İle Adapazarı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı Örneği) Yoksulluk ve Sosyal Hizmetler Sempozyumu 2003, (Yayına Hazırlayan; Ümit Onat) 2.cilt, H.Ü. S.H.Y.O.

Abay, A. R. (2004), Türkiye'de Kamusal Sosyal Hizmetin Algılanması ve Uygulanması Sorunu, TC. Sosyal Hizmetler Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğü Yayını, Ankara.

Akalın, Güneri (2002), Türkiye'de Piyasa Ekonomisine Geçiş Süreci ve Ekonomik kriz, TİSK Yayını, Ankara.

Alada, Adalet (2007), "Sosyal Hizmet Boyutunda Yerel Yönetimlerde Çocuk", Sosyal Hizmetin Yerel Yönetimlere Devri Hakkında Yasa Tasarısı (Ed. Celal Ülgen ve Çoşkun Ongun), İstanbul Barosu Yayınları, İstanbul.

Alper, H. (2003), İtikattan Pratiğe Uzanan Bir Zincirde İslam'da Yoksulluğun Çözümü İtikadi ve Ahlaki İlkeler), Bilgili, A.E, Atlan, İ., (edts.), Yoksulluk Sempozyumu,(358-367), C. II, İstanbul, Deniz Feneri Derneği Yayınları.

Anlayış, (2004), Küreselleşme Rüya mı, Kabus Mu?, S.15, Ağustos.

Arıcı, Kadir (1999), Sosyal Güvenlik Dersleri, Sargın Ofset, Ankara.

Arın Tülay (1997), "Sosyal Hakların Emek Gücünün Meta Niteliği Üzerindeki Etkileri" Kamu Girişimciliği, TMMOB, Ankara.

Bağdadioğlu, Enis, (2006), "Yoksullukla Mücadeleye Yaklaşımlar," Yoksulluk ve Sosyal Hizmetler Sempozyumu 2003, (Yayına Hazırlayan; Ümit Onat) 1.cilt, H.Ü. S.H.Y.O.

Bauman, Z. (1999) Çalışma. Tüketicilik ve Yeni Yoksulluk. Ümit Öktem (Çev.) Sarmal Yayınları, İstanbul.

Bernhard Ebbinghaus, Philip Manow (2001), "Introduction: Studying Varieties of Welfare Capitalism", Comparing Welfare Capitalism: Social Policy and Political Economy In Europe , Japan And USA, Routledge, P.8, London.

Benassi David, Mingione Enzo (2007), "İtalyan Refah Sisteminde Sosyal İçerme, Temel Bir Vatandaşlık Gelirine Doğru (Der. Ayşe Buğra ve Çağlar Keyder), (Çev. İsmail Çekem) İletişim Yayınları, İstanbul.

Beşer, Faruk (2008), Zekatın Masarifi ve Sosyal Güvenlik, Bir Sosyal Güvenlik Kurumu Olarak Kur'an ve Sünnet'te Zekat -Tartışmalı İlmi Toplantı, 17-18 Kasım 2007, Ensar Neşriyat, İstanbul.

Bonny Yves, and Nicoletta, Bosco (2002), Income Support Measure For The Poor In European Cities, Social Assistance Dynamics In Europe-National And Local Poverty Regimes-(Ed. Chiara Saraceno), The Policy Press, UK.

Bora Tanıl, Aksu Bora, Necmi Erdoğan, İlknur Üstün (2011), Boşuna Mı Okuduk?, İletişim Yayınları, İstanbul.

Boratav, K. (1997) "İktisat Tarihi 1981-1994". Türkiye Tarihi 5. 1980-1995. S. Akçin (Der.) Cem Yayınları, İstanbul.

Buğra, Buğra (2010), Kapitalizm, Yoksulluk ve Türkiye'de Sosyal Politika, 4. Baskı, İletişim Yayınları, İstanbul.

Buğra Ayşe (2003), Devlet-Piyasa Karşıtlığının Ötesinde, 2. Baskı, İletişim Yayınları, İstanbul.

Buğra, Ayşe ve Çağlar Keyder (2003) Yeni Yoksulluk ve Türkiye'nin Değişen Rejimi. UNDP, Ankara.

_____ Poverty And Social Policy In Contemporary Turkey. Boğaziçı University Social Policy Forum, January 2005.

_____ (2006), Sosyal Politika Yazıları, Ayşe Buğra ve Çağlar Keyder (Der.) İletişim, İstanbul.

Buğra Ayşe ve N.Tolga Sınmazdemir (2007), "Yoksullukla Mücadelede İnsani ve Etkin Bir Yöntem; Nakit Gelir Desteği", Temel Bir Vatandaşlık Gelirine Doğru (Der. Ayşe Buğra ve Çağlar Keyder), (Çev. İsmail Çekem) İletişim Yayınları, İstanbul.

Cebeci, L., (2003), "Kur'an ve Yoksulluk", Bilgili, A.E, Atlan, İ., (edts.), Yoksulluk Sempozyumu, (286-303), Cilt II, Deniz Feneri Derneği Yayınları, İstanbul.

Çağatay, Neşet (1981), Bir Türk Kurumu Olan Ahilik, Selçuk Üniversitesi Yayınları, Konya.

Castells, Manual (2000), "The Space of Flows" The Rise of The network Society. Blackwell, Oxford, UK.

Çengelci, Ethem (1993), "Sosyal Refahın Gerçekleşmesinde Sosyal Yardımların Rol ve Önemi" H.Ü Sosyal Hizmetler Yüksekokulu Dergisi, Hacettepe Üniversitesi, C.11, S.1,2,3.

Çengelci E. (1996), Cumhuriyet Türkiye'sinde Sosyal Hizmetlerin Örgütlenmesi, Sevinç Matbaası, Ankara.

Cılga, İbrahim (2002), "Aydınlanma Felsefesi ve Sosyal Hizmet", 5. Ulusal Sosyal Hizmetler Konferansı, Ankara 21-23 Mayıs 1999, Değişen Türkiye'de İnsan Hakları ve sosyal Hizmetler, Sosyal Hizmet Uzmanları Derneği Yay. No: 6, Ankara.

Dean, Mitchell (1991), The Constitution of Poverty. Routledge, Newyork, USA.

DDK, (2009), Araştırma ve İnceleme Raporu, T.C. Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu, Ankara.

Deacon, Bab (2006), Küreselleşme ve Soysal Politika: Hakkaniyetli Bir Refaha Tehdit" Sosyal Politika Yazıları. Ayşe Buğra ve Çağlar Keyder (Der.) İletişim, İstanbul.

Dicleli, Vedat, http://auhf.ankara.edu.tr/dergiler/auhfd-arsiv/AUHF-1946-03-01/AUHF-1946-03-01-Dicleli.pdf erişim tarihi 09.01.2013

Demir, Şehmus (2008), Zekatın Kur'an-ı Kerim'de Kavramsal Çerçevesi, Bir Sosyal Güvenlik Kurumu Olarak Kur'an ve Sünnet'te Zekat -Tartışmalı İlmi Toplantı, 17-18 Kasım 2007, Ensar Neşriyat, İstanbul.

DPT (2004), "Gelir Dağılımı ve Yoksullukla Mücadele" Türkiye İktisat Kongresi, Çalışma Grubu Raporu-IV, Ankara.

Erdoğan, Erdoğan (2002), Yoksulluk, Türkiye'de Kent Yoksulluğunun Toplumsal Görünümleri, Editör: Necmi Erdoğan, Demokrasi Kitaplığı Yayınevi, 1. Basım. İstanbul.

Gerek, N., Oral, A.İ., (2004), Sosyal Güvenlik Hukuku, Anadolu Üniversitesi Yayınları, No: 1574, Eskişehir.

Eraydın, Ayda (2002) Kentleşme, Kalkınma ve Nüfus". Türkiye'nin Nüfus ve Kalkınma Konularıyla İlgili Literatür Üzerine Eleştirel Bir Değerlendirme Raporu. (Yayın yeri yok)

Esping-Andersen, G. (1990), The Three Worlds of Welfare Capitalism, New Jersey: Princeton University Press, USA.

_____(1990), Welfare States in Transition: National Adaptaions in Global Economics, New Jersey: Princeton University Press, USA.

_____(2002), Why We Need a New Welfare State, Londra: Oxford University Press, UK.

Ferrera, Maurizio (2006), Sosyal Avrupa'da "Güney Avrupa Refah Modeli" Sosyal Politika Yazıları, Ayşe Buğra ve Çağlar Keyder (Der.) İletişim, İstanbul.

Gough, Ian (2006), "Güney Avrupa'da Sosyal Yardım", Sosyal Politika Yazıları, Ayşe Buğra ve Çağlar Keyder (Der.) İletişim, İstanbul.

Gül, Songül Sallan (2004), Sosyal Devlet Bitti Yaşasın Piyasa, Etik Yayınları, İstanbul.

Harvey, David (2003a), Post Modernliğin Durumu, Sungur Savran (Çev.) Metis, 3.Basım, İstanbul.

_____ (2003b), Sosyal Adalet ve Şehir. Mehmet Moralı (Çev.) Metis, İstanbul.

Hobsbawm, E.J. (1987) Sanayi ve İmparatorluk, çev. Y. Gülerman ve A. Ersoy, Dost Yay. Ankara.

Human Development Report (2002), UNDP.

İnsel, Ahmet (2007), İktisat Aklına Sokulan Siyasal Çomak: Vatandaşlık Geliri, Temel Bir Vatandaşlık Gelirine Doğru (Der: Ayşe Buğra ve Çağlar Keyder), (Çev. İsmail Çekem) İletişim Yayınları, İstanbul.

Jochen Clasen, Wim Van Oorschot (2002), "Changing Principles In Eurropean Social Security" Paper Presented At The 2nd COST 15 Conference on Welfare Reforms For He 21st Century, Oslo.

Kazıcı, Ziya (2003), Osmanlı Vakıf Medeniyeti, Bilge Yayınları, İstanbul.

Ka'la Eyüp Sabri (1994), "Osmanlılarda Sosyal Güvenlik-Sosyal Sigortalar (1865-1923)" (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Üniversitesi, S.B.E.) İstanbul.

Kleinman, Mark (2006), Kriz Mi? Ne Krizi? Refah Devletlerinde Süreklilik ve Değişim" Sosyal Politika Yazıları, Ayşe Buğra ve Çağlar Keyder (Der.) İletişim, İstanbul.

Keyder, Çağlar ve Ayşe Öncü (1993), "İstanbul Yol Ayrımında", S.7, İstanbul.

Kesgin, Bedrettin (2012), Yoksulluğa Yerel Müdahale "Sosyal Belediyecilik" -Muhafazakar ve Sosyal Demokrat Perspektiften-Ekin Yayınları, Bursa.

Kongar, Emre (1978), İnsanı Yönlendirme ve Sosyal Hizmetler-Sosyal Çalışmaya Giriş- Hacettepe Üniversitesi Yayınları, Şafak Matbaası, İkinci Basım, Ankara.

Koray, Meryem (2005), Sosyal Politika, İmge, 2.Baskı, İstanbul.
Koşar, Nesrin G., (2000), Sosyal Hizmetlerde Sosyal Yardım Alanı, Şafak Matbaacılık, Ankara.
Marshall, T.H. (2006), "Yurttaşlık ve Sosyal Sınıf", Sosyal Politika Yazıları, Ayşe Buğra ve Çağlar Keyder (Der.) İletişim, İstanbul.
Mingione E., Oberti M., Pereirinha Jose (2002), "Cities as Local Systems", Social Assitance Dynamics In Europe, Chiara Saraceno (Ed.), UK.
Mingione, Enzo, (2006), Güney Avrupa Refah Modeli ve Yoksullukla ve Sosyal Dışlanmayla Mücadele Sosyal Politika Yazıları, Ayşe Buğra ve Çağlar Keyder (Der.) İletişim, İstanbul.
Mishra, Amesh (1999), Globalization and The Welfare State, UK- USA.
Ocak, Ersan (1996), "Kentin Değişen Anlamı", Birikim, S.86-87.
OECD (2007) www.http:stats.oecd.org/wbos
Onur, Kovancı (2003), Kapitalizm, Yoksulluk ve Yoksullukla Mücadelede Tarihsel Bir Deneyim: İngiliz Yoksul Yasaları, Mülkiyeliler Birliği Vakfı Yayınları, Temmuz, Ankara.
Özbek, Nadir (2002), "Osmanlı'dan Günümüze Türkiye'de Sosyal Devlet", Toplum ve Bilim. S.92.
Özdenören, Rasim (1998), Yeni Dünya Düzenin Sefahati, İz Yayıncılık, İstanbul.
Özdemir, Süleyman (2004), Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti, İTO Yayını, İstanbul.
Polanyi, Karl, (2003), Büyük Dönüşüm. Ayşe Buğra (Çev.) İletişim Yayınları. 3. Baskı, İstanbul.
Rosanvallon, Pierre (2004), Refah Devletinin Krizi, (Çev. Burcu Şahinli) Dost Kitabevi Yayınları, Ankara.
Saint-Arnaud ve Bernard, Saint-Arnaud, S., and Bernard, P. (2003), Convergence Or Resilience? A Hierarchial Cluster Analysis of The Welfare Regimes In Advanced Countries, Current Sociology, 51(5).
Saraceno, Chiara (2002a), "Introduction: Exploring Social Assintance Dynamics" Social Assistance Dynamics In Europe-National and Local Poverty Regimes-(Ed. Chiara Saraceno), The Policy Press, UK.
Saraceno, Chiara (2002b), "Deconstruction The Myth of Welfare Dependence" Social Assistance Dynamics in Europe Naitonal and Local Poverty Regime, Chiara Saraceno (Ed.) Britain.
Serdar, Ziyaüddin (2001), Post Modernizm ve Öteki, Gökçe Kaçmaz (Çev.) Söylem Yayınları, İstanbul.
Şenses, Fikret (2002), Küreselleşmenin Öteki Yüzü Yoksulluk, 2. baskı, İletişim Yayınları, İstanbul.
Şenses, Fikret (2004), Yoksullukla Mücadelenin Neresindeyiz? Gözlem ve Öneriler" Küresel Düzen: Birikim, Devlet ve Sınıflar (Der: A.H.Köse, F. Şenses, E. Yeldan), 3. baskı İletişim, İstanbul.
Smith, Anthony D. (1994), Milli Kimlik, (Çev. B.Sina Şener), İletişim, İstanbul.
Standing, Guy (2007), "Temel Gelir: Küreselleşen Dünyada Yoksullukla Bir Mücadele Yöntemi" Temel Bir Vatandaşlık Gelirine Doğru (Der: Ayşe Buğra ve Çağlar Keyder), (Çev. İsmail Çekem) İletişim Yayınları, İstanbul.
Stoker, Gerry (1997), The Privatization of Urban Services in Europe. Dominigue Lorrain and Gerry Stoker Pinter (Ed.), Britain.
Soja, E.W (2000), "Cosmopolis: The Globalization of Cityspace". Postmetropolis. Blackwell. R:6, UK.
_____(2002), "Postmetropolis Üzerine Altı Söylem" 20.Yüzyıl Kenti. Bülent Duru ve Ayten Aklan (Der. ve Çev.) İmge, İstanbul.
Şenocak, Hasan (2009), "Sosyal Güvenlik Sistemini Oluşturan Bileşenlerin, Tarihi Süreç Işığında Değerlendirilmesi, Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi, S. 56.

Taşçı, Faruk (2010), Sosyal Politikalarda Can Simidi- Sosyal Yardım, Nobel, Ankara,
Tekeli, İlhan (1978), Türkiye'de Belediyeciliğin Evrimi, (Ed. Ergun Türkcan), Türk İdarecileri Derneği Belediyecilik Araştırma Projesi, 1. Kitap, Ankara.
Tirelli M. (2010), "Sadaka Kültürü", Yardım ve Dayanışma Yıl:1 Cilt:1 Sayı:2 Temmuz-Aralık.
Titmuss, Richard (1974), Social Policy, Allen and Unwin Publ., London.
Yazgan, Turan (1992), İktisatçılar İçin Sosyal Güvenlik Ders Notları, Türk Dünyası Araştırmaları Vakfı, İstanbul.
Walker Carol and Alan Walker (1998), "Social Policy and Social Work" Social Work. Adams, Robert. Lena Dominelli and Malcolm Payne (Ed.) London.
Wilson, William Julius (1997), When Work Disappears-the World of the New Urban Poor-, Vintage Books, USA.
WB (2003), Turkey, Poverty And Coping After Crises,

Kamu Sosyal Politikalarında Sosyal Yardım

Bedrettin Kesgin

Yoksulluk sorunu, siyasal aktörleri ve politikaları devre dışı bırakarak çözülebilecek bir sorun değildir. Bununla beraber geleneksel anlamda yalnızca politik aktörlerin üstesinden gelebilecekleri kadar kolay bir sorun da değildir. Dünyadaki birçok uygulamanın aksine Türkiye'de kamu yönetiminin sosyal yardım alanında artan kaynakları ve uygulamaları söz konusu olmaktadır. Bu durum sivil toplumun ve özel sektörün bu alanda çalışma yapmasına engel oluşturmamakta ve aynı zamanda uygulamalar bu birimlerin aleyhine gelişmemektedir. Bununla beraber liberalizmin dayattığı gibi refah uygulamaları, yalnızca sivil toplumun ve özel sektörün parçalı, kısmi, sınırlı zamanlı ve sınırlı uygulamalarına da bırakılmayacak kadar önemlidir.

Sosyal yardım da en çok dile getirilen konulardan birisi yoksul kesimlerin yardımlara bağımlı hale getirilmesi ve yoksullukla mücadele kapsamında, bu insanları yardıma muhtaç olmaktan kurtaracak esaslı çözüm mekanizmalarının geliştirilmemesidir. Sosyal yardımların özellikle tabir caizse "yangın söndürme" rolünde olduğu gözden kaçırılmamalıdır.

Bununla birlikte sosyal yardımları klientalist ve patronaj ilişkisinden kurtarmak ve adil bir sürece dâhil etmek, sosyal adalet beklentisine hizmet edecek ve bir yandan vatandaş güvenini sağlarken, diğer taraftan ise yoksullukla daha iyi mücadeleye yol açabilecektir. Bu boyutuyla yeniden dağıtım sağlamak üzere sağlık, eğitim, konut gibi temel gereksinimler yanında sosyal yardımın da temel gelir desteği niteliğine bürünmesi gerekmektedir.

Çalışma ile yoksulluk politikaları, sosyal yardımlar tarihsel süreçten günümüzde kadar kamu yönetimi işleyişi bağlamında merkezi yönetimlerin ve yerel yönetimlerin soruna yaklaşımları, politika tercihleri ve uygulamaları esaslı ortaya konulmuştur.

A Ç I L I M K İ T A P
Alay Köşkü Cad. Civan Han No:6/3 Cağaloğlu - İstanbul
Tel: (212) 520 98 90 Faks: (212) 527 06 77
www.kitappinari.com

ISBN: 978-9944-105-42-2
9 789944 105422