

SOSYAL YARDIMLARIN SORUNLU ALANI: MUHTAÇLIK TESPİTİ

Yılmaz DAŞLI*

Özet: Sosyal yardımlar, yoksulluğun sonucunda ortaya çıkan bir mücadele yöntemidir. Birçok sorunu bünyesinde barındıran sosyal yardımların, en önemli sorun alanı muhtaçlık tespitidir. Muhtaçlık tespitinin ülkemizde bilimsel yöntem ile yapılamaması, sosyal yardımların yoksulluk üzerindeki etkisini azaltmaktadır. Sosyal yardımlardan istenilen düzeyde faydanın sağlanabilmesi için öncelikle yoksul kesimin ve ihtiyaçlarının objektif, adil ve bilimsel bir yolla tespiti gerekmektedir. Bu nedenle muhtaçlık tespiti sosyal yardımlar alanı içerisinde önem arz eden konudur. Muhtacın tespiti yapılırken yapılan hatalar, gerçek anlamda yoksulların can simidi sosyal yardımları, yoksulluk nedeni olarak ortaya çıkararak, tartışılır hale getirmektedir.

Anahtar Kelimeler: Sosyal Yardım, Muhtaç, Muhtaçlık Tespiti, Yoksulluk.

The Problematic Area of Social Assistance: Detection of Neediness

Abstract: Social assistance is a method of struggling as a result of poverty. The most important problematic area of social assistance which owns too many problems in it is to identify neediness. Failure to identify neediness with the scientific methods in our country is reducing the impact of social assistance on poverty. To acquire benefits from social assistance at the desired level, it has to be determined neediness of poor people with the fair and scientific ways. Therefore, determination of neediness is the most important subject areas of social assistance. The faults while detecting neediness show us that as if social assistance causing to the poverty and it is a topic debatable, in fact it is a critical element for the welfare of the poor.

Key Words: Social Welfare, Beggarly, Detection of neediness, Poverty.

Giriş

Yoksulluk, insanca yaşama hakkını ortadan kaldıran toplumsal ve ekonomik sorunların başında gelmektedir. Yoksulluğun boyutlarının ortaya konulması ve yoksulluğa neden olan faktörlerin irdelenmesi, ekonomik olarak sürdürülebilir ve ahlaki olarak kabul edilebilir politikaların geliştirilip uygulamaya konulmasında büyük önem taşımaktadır. Günümüzde küreselleşme ve bunun doğal sonucu neo-liberal politikaların yaygınlık kazanmasına bağlı olarak yoksulluğun

* Yrd. Doç. Dr., Cumhuriyet Üniversitesi, İletişim Fakültesi, Gazetecilik Bölümü, Sivas.

kronik bir hal aldığı görülmektedir. İnsana yapılan beşeri yatırımların yetersizliği, bilgi ve teknoloji üretme kapasitesinin düşüklüğü, yeni istihdam alanların açılmaması, yetersiz kurumsallaşma düzeyi, ucuz emeğe dayalı üretim yapısından katma değeri yüksek ürünlerin ağırlıklı olduğu üretim yapısına dönüşümü sınırlamaktadır. Neo-liberalizmin bir sonucu olarak sosyal devlet anlayışının zayıflaması adil bir gelir dağılımı bölüşümünü engellemektedir. Devletin ekonomideki ve toplumsal yaşamdaki rolünün giderek azalması, özelleştirmelerin yaygınlık kazanması, eğitim, sağlık gibi kamusal hizmetlerin piyasaya bırakılması, emek kesiminin örgütlenme düzeyinin geriletilmesi, yoksulluğun bir miras olarak gelecek kuşaklara aktarılmasına neden olmaktadır.

Yoksulluğun kronik bir hal alması ister istemez onu mücadele edilecek toplumsal sorunlar içinde ilk sıraya taşımaktadır. Hal böyle olunca ülkelerin aklına mücadele yöntemi bağlamında ilk olarak sosyal yardımlar gelmektedir. Sosyal yardımlar geçmişten günümüze kadar her toplum içerisinde var olan bir uygulamadır. Geçmiş çok eskilere dayanan sosyal yardımlar son 30 yıllık süreçte ülkelerin yoksullukla mücadele politikalarında adından sıklıkla söz ettir olmuştur. Teoride yoksullukla mücadelenin önemli araçlarından biri kabul edilen, Kamunun sunduğu hizmet boyutuyla sosyal yardımlar, muhtaç durumda bulunan kişilere devlet tarafından karşılıksız olarak yapılan ayni ve nakdi desteklerdir.

Sosyal yardımlar bir takım problemleri de beraberinde getirmektedir. Bunlardan en önemlisi muhtaçlık tespitinde yaşanmaktadır. Türkiye’de muhtacın tespitinde derli toplu yeknesak uygulamanın varlığından bahsedebilmek mümkün değildir. Sosyal yardım alanında faaliyet gösteren her aktör kendine göre muhtaç tanımlaması yaparak, sosyal yardım faaliyetlerini yerine getirmektedir. Kuşkusuz bu, hem yardımların istismarı hem mükerrerliği hem hak etmeyenin yardım alması yani adillliğini hem de kaynak israfını beraberinde getirmektedir. Bu çalışma ile Türkiye’de var olan muhtaçlık tespit yöntemlerinin eksiklikleri ortaya konularak bir takım öneriler sıralanmıştır.

I. KAVRAMSAL ÇERÇEVE

A. Yoksulluk Nedir?

Yoksulluk, birçok unsuru bünyesinde taşıyan çok boyutlu bir sorun olup kimilerince bireysel yeteneksizliğe bağlanırken, kimileri tarafından toplumsal biçime dönüştürülüp bütüncül açıklamalar ile çözümlenmeye çalışılmaktadır. Yoksulluğun bu çok boyutluluğunun farkına varan 16. yüzyılda yaşamış olan Juan Luis Vives’tir. Vives yoksulluğun birçok nedene bağlı olduğu gerçeğinden hareket ederek, yoksulluğu çoklu bir bakış açısı ile çözümlenmeye çalışmıştır (Buğra, 2010: 52). Daha açık bir ifade ile Vives yoksulluğu toplumların kendine has bir problemi olarak kabul ederek çözüm üretmeye çalışmıştır.

Tartışıldığı ilk günlerde gelişmiş ülke sorunu gibi duran yoksulluk, kapitalist sistemin yaygınlaşmasına paralel bir biçimde geri kalmış ülkelerinde gündemini oluşturmuştur. (Sallan-Gül, 2002: 107). Bugün, yoksulluk, giderek artması ve kalıcı olması nedeniyle, hem az gelişmiş hem de gelişmiş ülkeleri meşgul eden en önemli toplumsal sorun haline almıştır. Kısaca, yoksulluk, temelde azgelişmişlik sorunu olmakla birlikte, gelişmiş ülkelerde de önemli bir sorun alanı olarak gündemi meşgul etmektedir (Şenses, 2009: 18).

Yoksulluk kavramının üzerinde karar kılınmış, objektif, tek ve net bir tanımı yoktur. Geçinebilmek için gerekli olan ekonomik imkânlardan yoksun olan kişilere genel olarak yoksul denmektedir. Diğer bir deyişle, yoksulluk, belirli yaşam standartlarından mahrum kalmaktır. Yoksulluk, toplumsal refah düzeyi, toplumun yaşam seviyesinin mutlak veya görelî olarak minimum bir düzeyinin altında kalan kişinin statüsü olarak tanımlanır.

Yoksulluk, zamanla uluslararası kuruluşların da ilgisine mazhar olmuş, Birleşmiş Milletler ile Dünya Bankası gündemine dâhil olmuştur. Birleşmiş Milletler Kalkınma Programında (UNDP) verilen tanıma göre yoksulluk, “kişinin sahip olduğu gelirin, günlük alması gereken gıdaya ve gıda dışındaki ihtiyaçlarını karşılamada yetersiz kalması durumudur” (UNDP, 1993: 225). Yine Avrupa Birliği tarafından yoksullar, “ellerindeki maddî, sosyal ve kültürel kaynakların Avrupa Birliği’nde üye olan tüm devletlerde kabul edilen, asgari yaşam tarzına uyum sağlamaya elverişli olmayanlar olarak tanımlanmıştır” (European Union, 1985: 13). Dünya Bankası ise yoksulluğu; “açlık, hastalık başlangıcı, okula gidememek ya da nasıl okuyacağını bilememek, işinin olmaması, günlük yaşam sürdürülmesi, gelecek korkusunun bulunması, çocuk ölümlerin fazla olması, güvence eksikliği, güçsüzlük ve özgürlükler bakımından sınırlandırılmış olması” (World Bank, 2010) olarak tanımlamaktadır.

Yoksulluğun mutlak ve görelî yoksulluk olarak ayrılması yaygın bir eğilimdir. Mutlak yoksulluk, “bireyin/hane halkının yaşamını sürdürebilecek asgari refah düzeyini yakalayamamasıdır” (Bahadır ve Daşlı, 2010: 490). Mutlak yoksulluk, genel olarak insanların, biyolojik anlamda hayatlarını sürdürebilmeleri için gerekli olan gıda, barınma ve temel sağlık hizmetleri gibi temel insani gereksinimleri karşılamak için gerekli olan minimum gelirden mahrum olma durumudur. Bu anlamda mutlak yoksulluk kavramı ile maddî kaynaklardan yoksun olma ya da türlü nedenlerden dolayı erişememe ön plana çıkarken (Erdem, 2006: 327; Kuyurtar, 2003: 111; Uçar, 2011: 10; Ören, 2013: 105) aynı zamanda bu yoksulluk halinin evrensel olarak geçerli görülmesi söz konusudur. İnsanın geçimlik standartlarının aynı yaş ve fiziksel özellikleri taşıyan bütün insanlar için, nerede yaşadıkları fark etmeksizin benzerlikler taşıdığı düşüncesinden hareketle, belirtilen standardın altına düşen bireyler yoksul olarak kabul edilir (Giddens, 2000: 309).

Mutlak yoksulluk ölçümünde, kişinin ya da bir ailenin hayatını devam ettirebilmesi için gerekli temel ihtiyaçların neler olduğu belirlenmekte ve bu ihtiyaçları karşılayabilmesi için gerekli minimum gelir bütçesi tespit edilmektedir. Hanenin büyüklüğü ve kişilerin yaş, cinsiyet özelliklerine göre günlük ihtiyaçları olan kalori miktarı hesaplanmakta ve fiyatlandırılarak açlık sınırı/yoksulluk açığı saptanmaktadır. Bu miktar ülkeden ülkeye farklılık göstermekle birlikte en yoksul ülkeler için 1 dolar yoksul ülkeler için ise 2 dolar limit baz alınırken (Dansuk, 1997: 36; Uzun, 2003: 156) bu miktar az gelişmiş ülkeler için günlük 1 dolar kabul edilirken, Latin Amerika ve Karaipler için 2 dolar, Türkiye'nin de dahil edildiği Doğu Avrupa ülkelerinin içinde bulunduğu grup için 4 dolar, gelişmiş sanayi ülkeleri için 14 dolar olarak belirlenmiştir (Mahiroğulları, 2010: 115). Temel olarak mutlak yoksulluk kavramı ile anlatılmak istenen açlık sınırıdır. Yani insanların açlıktan ölmeyecek kadar gerekli olan günlük kalori ihtiyaçlarını karşılamaları anlaşılmaktadır.

Görelî yoksulluk kavramı, insanların toplum içinde yaşadığı gerçeğinden hareket ederek, birey olmanın yanı sıra toplumsal varlıklar olduklarını varsaymaktadır. Townsend (Akt.: Demirbilek, 2005: 250) tarafından göreceli yoksulluk, "beslenme, yaşam zevkleri, standartlar, hizmetler ile toplumda yaygın ya da alışkın olunan aktivitelerdeki yoksunluk ya da yetersizlik" biçiminde tanımlanmaktadır. Toplumsal bir varlık olarak kabul edilen bireyin, biyolojik anlamda varlığını sürdürmenin yanı sıra içinde yaşadığı toplumun asgari yaşam standartlarına göre toplumsal anlamda da varlığını devam ettirebilmesi olarak ifade edilmektedir. Böylece görelî yoksulluk kavramı, yoksulluk ile o toplumda yaşayan diğer insanların yaşam düzeylerini karşılaştırma imkânı verir. O halde denilebilir ki, görelî yoksulluk, başkalarında bulunan herhangi bir şeyin bireyde bulunmaması halidir (Avcı, 2003: 124). Buradan hareketle, mutlak yoksulluk kavramı ile dar anlamda yoksulluk kastedilirken, görelî yoksulluk kavramı ile geniş anlamda yoksulluk ifade edilmektedir.

Her sosyal sorunda olduğu gibi yoksulluğun da birçok nedeni vardır. Tek bir nedenle yoksulluğu açıklamaya çalışmak yararlı bir yöntem olamaz. Yoksulluğun statik olmayıp dinamik bir sorun olması ona yol açan faktörlerinde çeşitlenmesine yol açmaktadır. Yoksulluğun nedenleri konusunda iki karşıt görüş vardır. Birincisi yoksulluğun nedenlerini bireysel faktörlere bağlarken bir diğeri ise toplumsal faktörlere bağlamaktadır. Zastrow, yoksulluğun, bireysel ve toplumsal nedenlerini şu şekilde sıralamaktadır: yüksek işsizlik oranı, sağlık sorunları, fiziksel ve zihinsel engeller, duygusal sorunlar, yüksek miktarda sağlık harcamaları, alkolizm, uyuşturucu madde bağımlılığı, kalabalık aileler, otomasyon nedeniyle işten çıkarılma, mesleki beceri eksikliği, düşük eğitim seviyesi, kadının geçindirdiği çocuklu haneler, etnik ayrımcılık, sabıkalı ya da deli olarak etiketlenme, kumar, boşanma, terk edilme ya da eş kaybı, sınırlı iş olanakları olan bölgede ikamet etme, cinsiyet ayrımcılığı, eksik istihdam, sabit geliri olan-

lar için yaşam maliyetlerindeki artışa paralel olarak gelir artışı yapılmaması, çalışma karşılığı ahlaki değerlerdir (Zastrow, 2013: 177). Bütün bunlara ek olarak genel hatları ile yoksulluğu nedenleri sıralanacak olursa, gelirin adaletsiz dağılımı, işsizlik, eğitim, göç, sosyal yardımlar, hane büyüklüğü, nüfus artışı gibi nedenleri sıralayabiliriz.

B. Sosyal Yardım Nedir?

Yoksullukla mücadelenin önemli araçlarından biri olarak kabul edilen sosyal yardımlar, yoksulluk gibi çok boyutlu bir kavramdır. Nasıl ki, yoksulluk ülkeden ülkeye farklılık gösteriyorsa, aynı şekilde sosyal yardımlarda ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir. Sosyal yardım kavramı “sabit veya evrensel bir anlama sahip olmayıp ülkeler itibariyle farklılıklar arz etmektedir” (Gough, 2010: 234). Bu farklılık, değişik tanımlamaların yapılmasını zorunlu hale getirmiştir.

Sosyal yardım, temel ihtiyaçlarını karşılayabilme olanaklarından yoksun olan kişilere yönelik bir sosyal güvenlik yöntemi ve sosyal hizmet alanıdır (SYDGM, 2006). Toplum örgütlenmesiyle doğrudan ilintili olarak ortaya çıkan “yoksulluk” olgusunun hafifletilmesine, geciktirilmesine, (geçici olarak) giderilmesine yönelik uygulanan insani hizmetlerin bütünüdür (Güneş, 2008: 163). Genel olarak yeterli gelire sahip olmayan kişilere son noktada sağlanan maddi destek olarak tanımlanmaktadır. Sosyal yardımlar sosyal koruma programları içinde en son sırada yer almaktadır. (Hacımahmutoğlu, 2009: 24-25). Bu kapsamda sosyal yardım, muhtaçlık tespitine göre yoksullara karşılıksız olarak verilen ve yoksullukla mücadeleyi amaçlayan aynı ve nakdi yardımlardır (ASAGM, 2010: 28). Daha ayrıntılı diğer bir tanıma göre ise sosyal yardımlar, kendi ellerinde olmayan sebeplerden dolayı fakir olarak dünyaya gelen veya sonradan yoksulluğa düşen ve dolayısıyla mutlak veya nispi olarak yardıma muhtaç hale gelen kişilere, insanlık haysiyetine yaraşır düzeyi sağlamak maksadıyla, büyük ölçüde devlet bütçesinden (fonlardan) tek taraflı olarak yapılan karşılıksız olarak yapılan maddi desteklerdir (Seyyar, 2002: 298; Seyyar, 2006: 274).

Çengelci (1993: 10) sosyal yardımı, “bir sosyal güvenlik yöntemi ve bir sosyal hizmet alanı olup kendi ellerinde olmayan nedenlerle, mahalli ölçüler içerisinde asgari seviyede dahi geçinme imkânları olmayan bireyleri yoksulluk araştırmalarına dayalı olarak en kısa zamanda kendilerine yeter hale getirme amacı taşıyan, tek taraflı olarak karşılıksız yapılan nakdi ya da aynı nitelikteki destek sağlayıcı kamusal faaliyetler bütünü” olarak tanımlamaktadır. Tanımlamaya dikkat edilecek olursa, Çengelci (1993) ve Seyyar (2002; 2006) yapmış oldukları sosyal yardım tanımlamalarında tek taraflılık, karşılıksız olma ve kişiye asgari düzeyde yaşama imkânı sağlama noktaları üzerinde durulmaktadır.

Çengelci sosyal yardımın unsurlarını ya da özelliklerini şu şekilde sıralamaktadır:

- Sosyal yardım, esas itibariyle sosyal güvenlik hizmetlerinin yerine getirilmesinde kullanılan bir yöntemdir.
- Sosyal yardım, sosyal hizmetler kapsamına da giren bir hizmet şeklidir.
- Sosyal yardımlarda, yararlanıcıların herhangi bir katkısı olmayıp, ihtiyaçları karşılıksız olarak giderilmektedir.
- Sosyal yardımlar, sosyal güvenlik açısından ancak kanunla düzenlenmiş oldukları ve resmi ya da yarı resmi nitelikteki kuruluşlar tarafından yürütüldükleri takdirde gerçek bir sosyal güvenlik hizmeti olarak kabul edilebilmektedirler.
- Sosyal yardımlar, parasal sosyal gelirler biçiminde sunulabileceği gibi aynı yardımlar ve bakım, tedavi, rehabilite etme ve yetiştirme gibi hizmet yönü ağır basan nesnel sosyal gelirler şeklinde de sunulabilmektedir.
- Sosyal yardımlar, kişilerin muhtaçlıklarının araştırılması ve kontrolüne dayalı olarak, ihtiyaçlarının şekline ve şiddetine göre sağlanmaktadır.
- Sosyal yardımlar, kişilerin kendilerine yeterli duruma gelmeleri ve muhtaçlıktan kurtulmaları amacıyla verilmektedir (Çengelci, 1993: 10).

Sosyal yardım, yoksulların kendi kişisel ve ailevi şartlarının katkısıyla büyüyen ve çevre şartlarından doğan veya kontrolleri dışında oluşan sorunların giderilmesi için yapılan maddi nitelikteki yardımları (Kesgin, 2013: 38) ifade etmektedir. Bu yardımlar nakdi olabileceği gibi aynı de olabilir. Yapılan yardımların muhatabı hiç kuşku yok ki yoksullardır. Tabii sosyal yardımlar yoksulluk sorunu ortaya çıkmadan önce devreye giren bir önleyici mekanizma değildir. Tersine yoksulluk ortaya çıktıktan sonra devreye giren sosyal koruma mekanizmasıdır. Daha açık ifade ile yoksulluk ortaya çıktığı andan itibaren ilk aklı gelen koruma mekanizması sosyal yardımdır.

1. Sosyal Yardımların Olumlu ve Olumsuz Yanları

Sosyal yardımlar, olumlu ve olumsuz yönleri ile birlikte ele alınarak değerlendirilebilmektedir. Sosyal yardım, sosyal güvenlik sistemindeki açıkları tamamlayıcı olması ve çeşitli psiko-sosyal yönleriyle olumlu bir çerçevede ele alınmaktadır. Diğer taraftan, sosyal yardımın, damgalanma ve küçük düşürülme gibi psiko-sosyal yönden; tembellik ve bağımlılık yapabilmesi, istismara açık olması ve insan haklarına aykırı olabilmesi yönlerinden de olumsuz nitelikler taşıdığı ifade edilmektedir.

2. Sosyal Yardımların Olumlu Yanları

Boşlukları Tamamlayıcı olması

Sosyal yardımın olumlu yönlerinden biri, sosyal güvenlik yöntemlerinin açıklarını kapatıcı, daha başka bir ifade ile sosyal güvenliğin gediklerini tamamlayıcı bir yöntem olmasıdır. Böylece, sosyal yardımın, sosyal sigorta içinde oluşabilecek olan problemlerden kaynaklanan boşlukları tamamlaması ve doldurması söz konusu olmaktadır (Çengelci, 1985: 34-38). Sosyal yardımın bu özelliği, yerleşik sosyal güvenlik sisteminin daha da olgunlaşmasına imkân sağlamaktadır (Güven, 2001: 148). Görülüyor ki, sosyal yardımlara olumlu bakış açısıyla yaklaşanların temel savları, sosyal yardımların sosyal güvenlik sistemindeki boşlukları doldurmasından kaynaklanmaktadır. Sosyal yardımın bu “tamamlayıcı” nitelikteki rolü (sosyal hizmet ile birlikte) “ağ altında ağ” tabiri ile de ifade edilmektedir (Sözer, 2004: 476). Bu durum, başka bir koruyucu sistem olmaması halinde, devletin devreye girmesi anlamına gelmektedir. Başka bir ifade ile sosyal yardım, sosyal güvenlik sisteminden sonra, varsa işsizlik sigortasından sonra, o da varsa işsizlik yardımından sonra devreye girme özelliğine ve aynı zamanda bu sayılanları tamamlayıcı niteliklere sahiptir (ASAGM, 2010: 47; Taşçı, 2010: 51).

Psiko-Sosyal Faydaları ve Diğer Olumlu Yönleri

Sosyal yardımı ele alanlar, onun olumlu yönlerinden biri olarak, kişilerin özel dünyasına yani ruh dünyasına sağlamış olduğu katkıya dikkat çekmektedirler. Bu yaklaşıma göre, sosyal yardım alan kişilerin, kısa süreli de olsa “muhtaçlık” ve “yoksulluk” psikolojisinden kurtulma imkânına sahip olmaları, ruh sağlığına katkı açısından önemli görülmektedir (İkizoğlu, 2000: 29). Daha açık bir ifade ile sosyal yardım sayesinde kişiler yoksulluktan kurtulacakları düşünceyle kendilerini kısa bir sürede olsa iyi hissetmektedirler. Aslında sosyal yardımlar bu düşünceyi savunanlara göre, muhtaç durumdaki kişilere iş buluncaya kadar zaman kazandırarak onların olumsuz davranışlar içerisine girmesini engellemektedir. Gerçekten de sosyal yardımlar sayesinde suç işlemeye meyilli birçok insan suç işlemeyen hayatını devam ettirmeye çalışmaktadır. Zaman zaman madde ve alkol bağımlılarına, hırsızlara yardım yapılıyor şeklinde sosyal yardım sitemi eleştirilse de suça meyilli bu kesimlerin başkalarına zarar vermeleri ancak sosyal yardımlar vasıtasıyla önlenmektedir.

3. Sosyal Yardımların Olumsuz Yanları

Alanda çalışan bilim insanlarının sosyal yardım sistemine olan bakış açıları her zaman olumlu yönde seyretmemiştir. Sıklıkla sosyal yardım, alanlarca da verenlerce de eleştirilere maruz kalmıştır. Genellikle eleştiriler tembellik, iş gücü piyasasının dışına itilme, siyaseten oy aracı olarak kullanma, insan onurunu rencide etme gibi noktalarda toplanmaktadır. Bununla birlikte liberaller,

özellikle tembelliği ve piyasayı merkeze alarak sosyal yardımlara olumsuz anlamlar yüklerken, sosyal demokratlar sosyal yardımların siyasilerin ve idarecilerin tekeline terk edilmelerine, zamana ve mekâna göre değişiklik göstermesine yönelik olumsuz görüş beyan etmektedir (Kesgin, 2013: 43).

Tembelliğe İtmesi ve Bağımlılık Yaratması

Sosyal yardımlara olan olumsuz bakış açılarının altında yatan temel neden sosyal yardımların kişileri tembelliğe alıştıracacağı ve iş yaşamının dışına atacağı düşüncesidir. Zaman zaman işverenlerce sosyal yardım kurumları eleştirilmektedir: “Siz yardım yapıyorsunuz, biz çalışacak eleman bulamıyoruz” sözünü bu manada değerlendirmek gerekir. 1795 yılında İngiltere’de yoksulluğa çözüm bulmak amacıyla uygulamaya konulan Speenhamland ve onu izleyen dönemde uygulamaya konulan 1834 Yoksullar Yasası Reformu (Polanyi, 2005) yoksulları çalışma hayatının dışına ittiği gerekçesiyle ortadan kaldırılmıştır. Ortaya çıkış amaçları itibariyle yoksulların yaşam seviyelerini yükseltmeyi amaçlayan yasalar, Polanyi (2005: 129-130)’nin dediği gibi: “yoksul yasasının kötü uygulandığı yardımına koştuğu insanların felaketine yol açmakta”dır. Bu yasaların sonucunda anlaşılmış oldu ki “bir kere yardım alan hep yardım alır” (Polanyi, 2005: 129). Görülüyor ki çalışabilecek durumda olup da yardım almak aslında yoksulluktan bir kurtuluş olmayıp daha fazla oranda yoksullaşmak ile eş anlamlıdır. Diğer taraftan Adam Smith’e göre, “muhtaç durumda olanlara yönelik olarak yapılan yardımların hiçbir yararı yoktur, çünkü yardım alanlar tembelliğe alışmaktadırlar” (Taşçı, 2010: 53). Diğer bir deyişle Smith sosyal yardımları tembellik bağlamında değerlendirip, yardımların olumsuz yönüne dikkat çekmektedir.

Sosyal yardımın tembelliğe ve bağımlılığa sevk ettiği yönündeki benzer bir yaklaşım da ABD ile ilgili olarak dile getirilmiştir. Drucker (2000: 70-71)’in aktardığına göre, ABD’deki muhtaç insanlara, özellikle de siyahılara yapılan sosyal yardımların miktarı arttıkça, bu insanlar, daha yoksul ve daha çaresiz duruma düşmektedirler. Bu durumun ABD’deki sosyal yardımlara güç kazandırmak yerine, güç kaybettirdiği dile getirilmektedir.

Ayrıca liberallerin çoğu sosyal yardımlara karşı çıkmaktadır. Onlara göre, yardım alan birey, yapılan yardımı kendisi için sürekli devam edecek bir gelir olarak göreceğinden dolayı kendisini işgücü piyasasının dışına itecektir. Yardımlardan dolayı birey çalışmak istemeyecek, işçi ücretleri yükselecek ve bu durum fiyatlara yansıtacağından dolayı toplum daha fazla oranda yoksullaşma riski ile karşı karşıya kalacaktır. Sosyal yardım alan birey artık ihtiyacı olsa da olmasa da bu yardımı alabilmek için elinden geleni yapacaktır (Kesgin, 2013: 79). Çünkü üretmeden, çalışmadan para kazanmanın hazzına varan birey yardım almayı kendisi için bir avantaj olarak göreceğinden yardım alabilmek için daha fazla oranda mücadele edecektir. Yapılan sosyal yardımlar, insanların çalışmak

yerine aylıklığı tercih etmelerine neden olabilir. Bireyler, çalışmadan bir gelir elde ettiklerinde, gelir elde etmeye yönelik faaliyetlere daha fazla çaba sarf ederler (Higgs'den Akt.: Aktan, 2003: 152-157).

İstismara Açık Olması

Sosyal yardımların olumsuz yanlarından bir tanesi de, istismara açık oluşuyla ilintilidir. Sosyal yardımlarda istismar iki şekilde ortaya çıkabilmektedir. Birincisi, haksız sebeplerle yani ihtiyaç sahibi olunmamasına rağmen yardım talep etme veya alma ile ilgilidir. İkinci istismar türü de yardımlardaki mükerrerlik ile ilgilidir. Bu durum, aynı kişinin farklı kurumlardan ayrı ayrı yardım alması anlamına gelmektedir (Taşçı, 2010: 54).

Sosyal yardım açısından tereddüt uyandıran bir konu olan istismar, küçük yerleşim birimlerinde nüfusun az olması ve insanların birbirlerini tanımalarının kolay olmasından kaynaklı olarak tespitinin kolay yapılabilmesine rağmen, büyük yerleşim yerlerindeki kalabalık nüfustan kaynaklı olarak tespit zorluğu (Çengelci, 1985: 58) nedeniyle, sosyal yardım açısından önemli bir sorun olabilmektedir.

Bu çerçevede yapılan tespit çalışmasına göre, kendilerini yardıma muhtaç olarak ifade eden kişilerin %70'e varan oranda istismarcı olması (Arı, 2003: 166), sosyal yardımın istismara açık oluşunu ortaya koyması açısından önemli bir örnektir. Sosyal yardım alanı istismara en fazla açık alandır. Bu manada yardım yapan kurumların dağınık bir görünümün arz etmesi ve muhtaçlık tespitinin objektif ve adil bir şekilde kurgulanmamış olması bu istismarların daha fazla artmasına sebep olmaktadır. Bakıldığında sosyal yardım yapan aktörler arasında veri paylaşımının, herkesçe kabul edilebilir muhtaçlık tanım ve ölçütlerinin olmaması, her kurumun yoksulluğa farklı noktalardan yaklaşması gibi sorunlardan kaynaklı olarak sosyal yardımlar sürekli bir biçimde gerçek ihtiyaç sahibi olmayanlar tarafından istismar edilerek gerçek manada daha fazla yoksul olan kişilere ya hiç yardım yapılmamasına ya da çok az miktarda yardım yapılmasına neden olmaktadır.

Sosyal yardım alanında "istismarı" yalnızca faydalanıcıların yapacağını varsaymak mümkün değildir. Aynı zamanda yoksullarda sosyal yardım nedeniyle istismar edilebilirler. Bu manada sosyal yardımların keyfi tutumlara yol açtığı, patronaj ilişkilerini koruduğu, ülke kaynaklarını israf ettiği ve siyasi popülizme yol açtığı sıklıkla vurgulanmaktadır (Kesgin, 2013: 79). Yine siyasilerce sosyal yardımların "oy" alma aracı olarak kullanılması nedeniyle bir anlamda yoksul olan kişilerin yoksullukları istismar edilmiş olmaktadır.

Psiko-Sosyal Zararları: Damgalanma ve Küçük Düşürülme

Sosyal yardımlarla önemli eleştirilerden biri de bireyin onurunun rencide edildiği yönündedir. Yoksulun tespit edilme aşamasında –bu tespit hem yoksulu

belirlemede hem de yardımın devamı noktasında yapılmaktadır– yoksulun damgalandığı ve bu damgalamanın bireyin ve ailesinin tüm ilişkilerine yansımalarının getirdiği olumsuzlukla hareket edilerek bu durum eleştirilmektedir. Ayrıca resmi olarak yoksul olduğunu ispatlamak zorunda olan yoksul ya da araştırmayı yapan kurum açısından da bir zaman kaybı olarak değerlendirilmektedir. Diğer taraftan yardım alan ile veren arasında sınıfsal bir ayırım yapılmakta ve bireyi devlete bağımlı kılarak patrimoniyal ilişkiler korunmaktadır (Kesgin, 2013: 78).

Sosyal yardımların olumsuz yanları sıralanırken, yardımdan yararlanacak kişinin muhtaç olduğunu kanıtlamak zorunda kalması ile ilintili olarak ortaya çıkabilen onur kırıcı davranışlar ön plana çıkmaktadır (Gerek ve Oral, 2004: 44). Sosyal yardım alırken, bireyin “damgalanması” (Özdemir, 2004: 129) anlamına da gelen bu durum, birey üzerindeki psikolojik olumsuz etkileri açısından tehlikeli bulunmaktadır. Bu açıdan, sosyal yardım alanların, muhtaç durumda olduklarını ispatlamak zorunda kalmalarından doğan ve resmi mercilerin takdirinde gelişen bir süreç de söz konusu olmaktadır (Dilik, 1980: 71). Böylece, muhtaç olanların resmi mercilere minnet etmesi gibi bir durum ile karşı karşıya kalılabilmektedir.

II. DÜNYA’DA VE TÜRKİYE’DE MUHTAÇLIK TESPİTİ

A. Dünya’da Durum

Muhtaçlık genel olarak kişinin çalışma imkanı bulamaması, çalışmasına engel oluşturacak hastalığı ya da engelinin bulunması, gelir getirecek bir mala mülke sahip olamaması sonucunda ortaya çıkan durumdur (Seyyar, 2006: 276). Daha açık bir ifade ile muhtaç kavramı ile aslında mutlak yoksulluk içerisinde bulunan kişiler ifade edilmektedir. Alanda en önemli sorun muhtacın ne olduğundan ziyade nasıl ve ne şekilde tespit edileceğidir.

Sosyal yardım alanların muhtaçlık tespiti denilince, dünya ölçeğinde akla gelen kavram, “means-test/income test” (mal varlığı soruşturması/gelir tespiti) olmaktadır. “Mal varlığı soruşturması”, sosyal yardım talep edenin, herhangi bir servete veya gelir getirici alternatif kaynaklara sahip olup olmadığını ve bunların bu kişiye katkısının olup olmadığını belirlemektedir (Hall, 2004: 238). Burada geliştirilen kriterler, belirli bir gelir seviyesinin altında olan kişilere dönük olarak şekillendirilmektedir.

Diğer taraftan, bazı insanların sosyal yardımdan faydalanmasının diğerlerine göre daha mümkün olmasının nedenini ortaya koymak açısından, “mal varlığı soruşturması”, kolay bir hamle olarak telakki edilmemektedir. Çünkü sosyo-ekonomik bağlam, kendine has iş imkânları ve işsizlik riskleri, her bir inceleme yapılan yer için farklılık gösterebilmektedir. Bu durum ise, en nihayetinde sosyal yardımlarda “şansa kalma”nın da olabilmesi anlamına gelmektedir (Taşçı, 2010: 56)

“Mal varlığı soruşturması” çerçevesindeki sosyal yardımların, OECD ülkeleri arasında farklılık gösterebildiği görülmektedir. Buna göre, İskandinav ülkeleri, Belçika, Fransa, Almanya gibi evrensel ve sosyal refah modelinin gelişmiş olduğu ülkelerde, sosyal yardım programları göreceli olarak kısıtlı durumdadır; Fransa ve Almanya gibi bazı ülkelerde işsizlik sigortasından düşen kişiler, işsizlik yardımı kapsamında “muhtaçlık” kategorisine alınmakta ve ona göre sosyal yardımlardan faydalanabilmektedir (Adema, 2006: 13).

Sovyet etkisinden yeni çıkmış sayılan Baltık ülkelerinde ise, “mal varlığı soruşturması” ile ilgili yasa ise yakın bir geçmişte devreye girmiştir (Taşçı, 2007: 65). Sovyet rejimi sonrası ülkelerden biri olan Özbekistan’da ise, “mal varlığı soruşturması”nın muadili olarak “mahallas” adı altında bir sistem uygulanmaktadır. Mahallas, geleneksel ölçekte olan ve var olan problemlerin, çatışmaların ve ihtiyaçların yaşlılarca çözümlendiği bir “akraba topluluğu” olarak bilinmektedir (Taşçı, 2010: 56). Buna göre, yardım talep edenin yazılı başvurusundan sonra, yerel bilgilere başvurularak, kişinin sosyal yardımı almaya hakkının olup olmadığı ortaya konmakta ve bu durum rapor olarak “en saygın kişiler”den, Çalışma ve Maliye Bakanlığı temsilcilerinden oluşan komiteye iletilecek, en son bu komitede karar verilmektedir. Görülüyor ki, muhtaçlık tespit yöntemi Dünya’da Türkiye’ye nazaran daha profesyonel olarak yürütülmektedir.

B. Türkiye’de Durum

Sosyal yardımların yapılmasında en önemli konu muhtaçlık tespiti konusudur. Kamusal sosyal yardım yapan kurumlar ile gönüllü kuruluşlar olan Sivil Toplum Kuruluşları (STK)’nın, ortak kabul ettiği bir muhtaçlık tanımlamasından söz etmek mümkün değildir. Bu durum farklı farklı muhtaçlık tanımlamalarının ortaya çıkmasına neden olmaktadır. Öyle ki aynı kurum içerisinde farklı yardım türleri arasında bile farklı muhtaçlık tanımlamaları vardır. Bu durum doğal olarak sosyal yardım alanında karşılaşılan en önemli sorun olmaktadır.

Türkiye’de en önemli sosyal yardım kuruluşu Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları (SYDV)’dir. SYDV’lerin asli görevi sosyal yardım yapmaktır. Muhtaç durumda bulunan vatandaşlara yardım yapmak amacıyla kurulan SYDV’lerin genel yardım ölçütleri ise 3294 Sayılı Yasanın 2. maddesinde şu şekilde ifade edilmektedir: “Fakrî 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 imkânı sağlanması halinde topluma faydalı hale getirilecek, üretken duruma geçirilebilecek kişiler bu kanun kapsamı içindedir... (Ek fıkra: 4/7/2012-6353/17 md.) Ayrıca, kanunla kurulu sosyal güvenlik kuruluşlarına tabi olmakla veya bu kuruluşlarca aylık veya gelir bağlanmış olmakla birlikte, Fon Kurulunca belirlenecek ölçütlere göre; hane içindeki kişi başına düşen geli-

ri, on altı yaşından büyükler için belirlenen aylık net asgari ücretin 1/3'ünden az olan kişilerden fakir ve muhtaç durumda bulunanlar da bu Kanun kapsamındadır" (Resmi Gazete, 14.06.1986). SYDV'lerin kimlere yardım yapacağı anılan kanunun 2. Maddesinde belirlenmiştir. Bununla birlikte SYDV'lerde birçok yardım programı bulunmaktadır. Her yardım programının muhtaçlık hesaplaması farklı farklıdır. Örneğin, 2011 yılının Kasım ayından itibaren SYDV'lerce verilmeye başlanan 2022 sayılı 65 Yaşını Doldurmuş Muhtaç, Güçsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması Hakkında Kanun kapsamı ise 1. maddede şu şekilde ifade edilmektedir: "Sosyal güvenlik kuruluşlarının herhangi birisinden her ne nam altında olursa olsun bir gelir veya aylık hakkından yararlananlar ile uzun vadeli sigorta kolları açısından zorunlu olarak sigortalı olunması gereken bir işte çalışanlar veya nafaka bağlanmış veya nafaka bağlanması mümkün olanlar hariç olmak kaydıyla, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları tarafından muhtaç olduğuna karar verilen 65 yaşını doldurmuş Türk vatandaşlarına, muhtaçlık hâli devam ettiği müddetçe (1.620) gösterge rakamının memur aylık katsayısı ile çarpımından bulunacak tutarda aylık bağlanır" (Resmi Gazete, 10.07.1976). Daha açık bir ifade ile 3294 sayılı yasanın 2. Maddesine 04.07.2012 tarihinde Sosyal Güvenlik Kurumları (SSK, Bağ-kur, Emekli Sandığı)'na kayıtlı olanlarında yardım alabileceğine ilişkin ekleme yapılmıştır. Fakat aynı kurum tarafından verilmekte olan 2022 Sayılı Kanun kapsamındaki sosyal yardım ödemeleri için kanunun 1. maddesinde belirtildiği üzere Sosyal Güvenlik Kurumlarına kayıtlı olmama şartı getirilmiştir.

Uygulamalara bakıldığında aynı kurum tarafından farklı farklı muhtaçlık tanımlaması yapılmaktadır. Bu durum muhtaçlığın belirlenmesini zorlaştırmaktadır. Farklı muhtaçlık tanımlamaları sebebiyle bir vatandaş birden çok kurumdan birden fazla yardım alabilirken, diğer taraftan bir başka vatandaş hiç yardım alamamaktadır. Yine SYD Vakıflarınca yapılan Eşi Vefat Etmiş Kadınlar, Şarhlı Nakit Transferi (ŞNT) ve Muhtaç Asker Aylığı gibi yardım programlarından faydalanabilmek için ilk koşulun "herhangi bir Sosyal Güvenlik Kurumlarına kayıtlı olmama" (Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü (SYGM), 16.02.2012) olması aynı kurum içerisinde farklı muhtaçlık tanımlamalarının olduğunu göstermektedir.

Yine bir sosyal yardım modeli olan ve SYD Vakıfları ile aynı Bakanlık bünyesinde bulunan Aile ve Sosyal Politikalar İl Müdürlüğüne yapılan "Evde Bakım Hizmeti" kapsamında engellinin bakıcısına verilen evde bakım aylığını alabilmek için belirlenen ölçüt ise şu şekildedir: "...kendilerine ait veya bakmakla yükümlü olduğu birey sayısına göre kendilerine düşen ortalama aylık gelir tutarının, bir aylık net asgari ücret tutarının 2/3'ünden daha az olduğu bakım raporu ile tespit edilenler"dir (Resmi Gazete, 30.07.2006). Görülüyor ki, sosyal yardımların yapılmasında muhtaçlığın belirlenmesinde çok ciddi sıkıntılar vardır. Her kurum kendince bir muhtaçlık tanımlaması yapmaktadır. Örneğin

herhangi bir sosyal güvenlik kuruluşuna tabi olup olmamasına bakılmaksızın, engelli bakıcısının, engelliye baktığı için bakım aylığı alabilmesi, net asgari ücretin üçte ikisinden daha az gelire sahip olmasına bağlıyken, aynı kişinin kömür yardımı alabilmesi için net asgari ücretin üçte birinden az gelire sahip olması şartı aranırken yine aynı kişinin Şartlı Eğitim ve Sağlık Yardımı (ŞESY) ve Eşi Vefat Etmiş Kadınlar yardım programından faydalanabilmesi için öncelikli koşul herhangi bir sosyal güvenlik kuruluşuna kayıtlı olmaması şartıdır.

Muhtaçlığın tespit edilmesindeki bu çarpıklık, belirsizlik ve çelişkiler sosyal yardım yapan Belediyeler için de geçerlidir. Sosyal yardım alanında faaliyet gösteren tüm aktörler tarafından kabul edilebilir bir muhtaçlık tanımlamasının olmaması, yoksulluğa herkesin kendisi tarafından bakması sorununu ortaya çıkarmaktadır. Belediyelerin asli görevi olmamasına karşın, sosyal yardımlar faaliyetleri belediyeler için önemli bir yere sahiptir. Fakat belediyelerin hangi ölçütlere ve kanuna göre kime ne oranda yardım yaptıkları belirsiz bir konudur. Gösterge olması açısından birkaç belediyenin sosyal yardım yönetmeliğine bakmak konunun daha iyi anlaşılması bakımından önemlidir. Buna göre, Aydın Büyükşehir Belediyesi'nin Sosyal Yardım Esasları Yönetmeliği incelendiğinde kimin yoksul kabul edileceğine dair bir ifadeye rastlamak mümkün gözükmemektedir. Bununla birlikte, bahse konu yönetmeliğin 6. maddesinde yardımlardan yararlanacak olanlar, belediye sınırları içinde ikamet eden ihtiyaç sahibi kişiler ve afetlere maruz kalmış olup ayni ve nakdi yardıma ihtiyacı olduğu tespit edilen kişiler (www.aydin.bel.tr) olarak ifade edilmesine karşın, ihtiyaç sahibi kişilerin kimler olacağına yönetmelik kapsamında yer verilmemiş olması muhtaçlık tespitindeki belirsizliği ortaya koymaktadır. Yine Antalya Büyükşehir Belediyesi'nin Sosyal Yardım Yönetmeliğinin 4. maddesinde muhtaç kişi, "hiç bir sosyal güvenlik kuruluşuna tabi olmama veya asgari düzeyde geliri, malı ya da kazancı olmayan kişi" (www.antalya.bel.tr) olarak tanımlanmaktadır. Fakat asgari gelir ne kadar, ne kadar kazanca ve malı sahipse muhtaç kabul edilecektir, buna ilişkin yönetmelikte bir maddeye rastlamak mümkün gözükmemektedir.

SYD Vakıflarını, Belediyeleri ve Aile ve Sosyal Politikalar İl Müdürlüklerini bağlayıcı ortak bir muhtaçlık tespit yöntemi yoksa aynı durum alanda faaliyet gösteren Sivil Toplum Kuruluşları (STK) için de geçerlidir. Sivil toplum kuruluşlarınca yapılan sosyal yardımların hangi ölçütlere göre yapıldığı kamusal sosyal yardım yapan kurumlara nazaran daha da belirsiz ve muğlaktır. Bir STK tarafından muhtaç kabul edilen kişi bir başkası için kabul edilmemesi bu muhtaçlık tespitindeki belirsizliği ortaya koymaktadır.

Muhtaçlık tespitinde çeşitli sıkıntılar yaşanabilmektedir. Bunların en önemlisi olarak nitelenebilecek sıkıntı, muhtaçlık ölçümündeki zorluktan kaynaklanmaktadır. Yoksulluğun çok boyutlu ve karmaşık bir problem olmasından dolayı sosyal yardım alanında faaliyet gösteren tüm paydaş kurumların kabul edebile-

ceği muhtaçlık tanımlaması yapmayı zorlaştırmaktadır (Bilgili ve Altan, 2003: 63). Türkiye örneğindeki gibi resmi olarak tanımlanmış bir yoksulluk sınırının olmaması, hangi gelir seviyesinin altında kalanlara yardım yapılacağına ortak bir uygulama alanı olmaması ve her kurumun kendine özgü bir muhtaçlık tanımlaması yapması (Seyyar, 2006: 279) muhtaçlık tespitindeki zorluğun kaynakları olmaktadır.

Muhtaçlık tespitindeki bir diğer sıkıntı, sosyal yardım alanında çok sayıda kanun, kanun hükmünde kararname ve diğer idari düzenlemelerde sosyal yardımlara ilişkin hükümler bulunmaktadır. Bu hükümlerde yer alan farklı ölçüt ve koşullar nedeniyle de çoğu zaman uygulama birliği sağlanamamaktadır. Her kurum veya kuruluşun yardımdan yararlanacak olanlara yönelik öncelikleri farklıdır. Ortak norm ve standartlar bulunmamaktadır. Türkiye ölçeğinde mutlak yoksulluk sınırının (Devlet Denetleme Kurulu (DDK), 2009: 27) bilimsel ölçütlere göre belirlenememiş olması, yardım yapan kuruluşların keyfilğine yol açan bir uygulamayı beraberinde getirmektedir.

Ayrıca, bu farklılıklar sosyal adalet ve eşitlik ilkelerinin yaşama geçmesinin önünde engel oluşturmaktadır. Bu nedenlerle, sosyal yardım ve hizmetlerde ortak norm ve standartların oluşturulması ve kaynakların etkin kullanımını temin etmek amacıyla konuya ilişkin olarak hâlen yürürlükte bulunan muhtelif kanunların yeniden gözden geçirilmesi gerekmektedir. Ayrıca DDK tarafından 2009 yılında sosyal yardım ve sosyal hizmet alanında yapılan araştırma ve inceleme raporunda, sosyal yardım ve sosyal hizmet alanındaki tüm kanunları tek çatı altında toplayacak ve mevzuatı teke düşürecek olan "Sosyal Hizmetler ve Yardımlar Temel Kanunu" ile sosyal yardım alanının yeniden düzenlenmesi önerilmektedir (DDK, 2009: 28).

Bu amaçla 2011 yılında Aile ve Sosyal Politikalar (ASPB) kurulmasına rağmen sosyal yardım alanındaki çok başlılık ve mevzuat karmaşası halen devam etmektedir. Kamuoyunda sosyal yardımlar alanında çok başlılığının önleneyeceği algısı oluşmasına karşın hala mevcut dağınık uygulamalar devam etmektedir. Her kurum mevzuatından kaynaklı olarak muhtaçlık tanımlamasını ve tespitini kendisine göre yapmakta ve bu durum birçok sıkıntıyı da beraberinde getirmektedir. Örneğin, SYD Vakıflarının, Belediyelerin ve Aile ve Sosyal Politikalar İl Müdürlüklerinin ve Sivil Toplum Kuruluşlarının sosyal yardım yapma ölçütleri ile muhtaçlık tespit yöntemleri tamamen birbirinden farklıdır. Bu da emek, zaman ve maliyet açısından israfa neden olmaktadır. Bu durumdan kaynaklı olarak bir aile yılda 4-5 defa yoksulluk araştırmasına maruz kalırken diğer taraftan başka bir aileye yıllar boyu da herhangi bir araştırmaya tabi tutulmayıp, tek bir sosyal inceleme ile uzunca yıllar yardım alabilmektedir.

Mevcut uygulamada her bir kurum, kuruluş, dernek veya vakıf ayrı ayrı başvuru almakta, bu başvuruları çeşitli kurumlardan (vergi dairesi, tapu dairesi, SGK, vb) teyit ettirmekte, elemanları vasıtasıyla mahallinde araştırmalar yap-

tırmakta, zaman zaman da bu araştırmayı tekrarlayarak muhtaçlığın devam edip etmediğini tespit etmeye çalışmaktadırlar. Aynı vatandaşın durumu kurum, kuruluş ve derneklerce onlarca kere mükerrer olarak araştırılabilmektedir. Bu durumda da muhtaç vatandaşların, mahalle ve komşularına karşı onuru incitmekte, eziklik duymalarına neden olmaktadır. Ayrıca, sosyal yardımlarda aktör konumundaki kurumlarda yeterli sayıda personel olmaması nedeniyle gereken araştırma yapılamamakta veya altı ayda bir kere yapılması gereken muhtaçlığın devamının teyidi hiçbir zaman gerçekleştirilemeye bilmektedir (DDK, 2009: 28).

Diğer yandan, sosyal yardım uygulamaları konusunda önemli sorunlardan bir diğeri de yardımlardan yararlanacakların gerçekçi bir şekilde belirlenemesidir. Daha açık bir ifade ile net bir muhtaçlık tanımlaması yoktur. Bu noktada kurumlar arasında farklar olduğu gibi aynı kurum içerisindeki yardım kategorileri arasında da farklar mevcuttur. Örneğin, evde bakım aylığından faydalanabilmek için hanede kişi başına düşen gelir net asgari ücretin üçte ikisinden az olmalıdır koşulu öncelikli koşul iken, 2022 yaşlı ve engelli maaşlarından faydalanabilmek için öncelikli koşul sosyal güvencenin olmaması ve kişi başına düşen gelirin asgari ücretin üçte birinden az olması koşulu aranmaktadır. Yine SYD Vakıfları yardım programlarından yakacak yardımlarından faydalanabilmek için sosyal güvencenin olup olmaması önem arz etmezken, diğer yandan ŞESY'den faydalanabilmek için öncelikli koşul sosyal güvencenin olmamasıdır. Tüm bu örneklerden de anlaşılacağı üzere önemli olan gerçekçi bilimsel ve her kurum tarafından kabul edilebilir bir muhtaçlık tanımlamasının yapılmasıdır. Aksi halde bir kurum tarafından muhtaç kabul edilen bir diğer kurum tarafından muhtaç kabul edilmemesine yol açacaktır. Bu durum kurumların güvenilirliğine gölge düşürecektir.

Muhtaçlık tespitiyle ilgili diğer sorun muhtaçlık ölçütlerinin genellikle somut ve objektif olmamasıdır. Sosyal yardım programlarının muhtaç kesimlere yönelik olması dolayısıyla, öncelikle faydalanıcıların muhtaçlıklarının somut objektif nitelikte bir ölçüte göre tanımlanması gerekmektedir. Sosyal yardım programlarında, muhtaçlık halinin somut-objektif olarak ölçülmesini sağlayacak ölçütlerin bulunması; başvuruların değerlendirilmesi ve sonuçlandırılması aşamalarında çıkabilecek sorunların önlenmesi açısından (yardıma hak kazanmama yönünde verilen kararların başvuru sahiplerine karşı savunulabilmesi gibi) önem taşımaktadır (DDK, 2009: 29-30). Mevcut sistemde muhtaçlık kriterinde yeknesaklığın olmayışı yapılan yardımların etkinliğini azaltmakta, ihtiyacı olmayanların yardımlardan yararlanmalarına, gerçek ihtiyaç sahiplerinin ise yararlanmalarının kısıtlanmasına sebep olmaktadır. (Öztürk ve Öztürk, 2010: 238)

Muhtaçlık tespitinde bir başka önemli sorun, Türkiye'de fazlaca olan kayıt dışılıktır. Kayıt dışılıktan kaynaklı olarak, kişilerin evi, arabası, parası veya

ziynet eşyası tespit edilememektedir. Bu durum hak etmeyen kişinin sosyal yardım almasına neden olmaktadır. Bu durum zaman zaman eleştiri konusu yapılmakta ve devletin zenginlere yardım ettiği algısını ortaya çıkarmaktadır. Nitekim iki katlı evi, araçları, arsaları ve zengin çocukları olan ailelere yardım yapılması (Mahiroğulları, 2010: 128)'ni bu anlamda değerlendirmek gerekir. Muhtaçlık tespitinde nesnel ölçütlerin bulunmaması, muhtaçlığın bir anlamda yoksul hane incelemesi yapan kişinin kanaatine bırakılması önemli bir sorun olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu durumda, yardıma başvuru yapanın, muhtaç kabul edilip edilmemesi zaman zaman inceleme yapan kişinin psikolojik yapısına göre değişiklik göstermekte ve aynı kurumda çalışan iki farklı inceleme elemanının tarafından yardıma başvuru yapmış kişinin, muhtaçlığı hakkında farklı kararlar verilebilmektedir.

Muhtaçlık tespitinin belirsiz olması, herhangi bir bilimsel yöntemle yapılmaması sistem içerisinde yardım alanların haksız bir biçimde yardım alması sorununu ortaya çıkarmakta ve bu durum çoğu kez eleştiri konusu yapılmaktadır. Yapılan çalışmalarda genellikle gerçek anlamda ihtiyaç sahibi kişilerin sosyal yardım uygulamalarından daha az faydalandıkları görülmektedir. Birçok sosyal yardım planında potansiyel olarak faydalanabilecek kişilerin gerçekte sadece % 20'si ya da % 30'u faydalanabilmektedir. İlginçtir dünya çapında yapılan anketlerde daha az yoksul olanların sosyal yardımlardan gerçekten faydalanma ihtimali daha yoksul olanlara oranla sıklıkla daha yüksektir (Standing, 2007: 28). Bu durum doğal olarak gerçek yoksul diye tabir edilen kesimin yardım alması yönünde engel oluştururken, gerçek manada yoksul olmayıp da, muhtaçlık tespitindeki açıklıktan faydalanarak haksız yere yardım alan kitlenin ortaya çıkmasına sebep olmaktadır.

Muhtaçlık tespitlerinin nesnel olmaması doğal olarak sosyal yardım alanında ahlaki olmayan durumların ortaya çıkmasına sebep olmaktadır. Daşlı (2015: 174) tarafından yapılan çalışmada, araştırmaya katılan katılımcıların büyük bir çoğunluğunun "ille bağırmak gerekiyor, bağırlmadığında, dürüst davranıldığında ya da taşkınlık çıkarılmadığı zaman yardım alma şansınız azalıyor" ifadeleri bu durumu doğrular niteliktedir. Bu Standing (2007: 29)'in şu sözlerini akla getirmektedir: "Montreal'da büyük bir konferansta bu konu hakkında bir soruya muhatap olmuştum; yardıma muhtaç yüzlerce kişiyle uğraşmak zorunda olan bir sosyal hizmet uzmanı yöneltmişti soruyu... 'yardım için gelen ve alamayan insanlara ne söylememi tavsiye edersiniz?' dedi. Bende şöyle cevap verdim 'bakın eğer ILO kimliğimi bir tarafa bırakabilseydim' onlara 'yalan söyleyin!' demenizi tavsiye ederdim. Eğer dürüstseniz ve yoksulsanız başınız beladadır". Buradan anlaşılacağı üzere sosyal yardım sistemi gerçekte yardıma muhtaç olan kişileri yalan söylemeye zorlamaktadır. Aksi halde Standing'e göre yardım almaları çok da mümkün gözükmemektedir.

Kurumlar arasındaki dağınık yapılanma, ortak veri tabanının bulunmayışı, her kurum tarafından uygulanacak tek bir muhtaçlık tanımlamasının yapıldığı çerçevede bir Sosyal Yardım Kanununun bulunmayışı, muhtaç ailelerin tespitinde çok ciddi sıkıntılar ortaya çıkarmaktadır. Bu durum, hem gerçek manada ihtiyaç sahibine ulaşılmasını engellerken hem de mükerrer yardımları artırmakta ve kaynak israfına yol açmaktadır. Dolayısıyla sosyal yardımlardan beklenen etki hiçbir zaman ortaya çıkamamaktadır.

Sonuç ve Öneriler

Türkiye’de yoksulların tespitinde derli toplu açık seçik bir yöntemden bahsetmek çok da mümkün gözükmemektedir. Sosyal yardım alanında faaliyet gösteren her aktör, konuya kendi tarafından yaklaşmakta ve farklı muhtaçlık tanımlaması yapmaktadır. Muhtaçlık tespitinin bilimsel, adaletli ve objektif ölçütlerle yapılmayıp tamamıyla kişilerin ya da kurumların keyfiyetine bırakılması, alanın çok sorunlu bir hal almasına neden olmaktadır. Bu durum doğal olarak sosyal yardımların yoksullukla mücadelede etkililiğini zayıflatmaktadır. Türkiye’de birçok sosyal yardım uygulaması olup, her birinde muhtaçlık tespiti farklıdır. Kimin neye göre nasıl muhtaç olduğu cevap bekleyen en önemli sorundur.

Dolayısıyla sosyal yardım uygulamaları konusunda en önemli sorunlardan birisi de yardımlardan yararlanacakların gerçekçi bir şekilde belirlenememesidir. Hedef kitlenin doğru ve sağlıklı bir şekilde belirlenememesi, sistem ve işleştirmadaki diğer sorun ve aksaklıklarla da birleşince neticede, yoksul veya muhtaç olduğu halde ulaşamayan veya bir şekilde sosyal yardımlardan yararlanamayan kitlelerin varlığıyla karşılaşmaktadır.

Devletin yoksullukla mücadele amacıyla yaptığı sosyal transferler kapsamındaki yardımlardan yoksul olmayan kesimlerin de yararlanması bu yardımların yoksullukla mücadele üzerindeki etkisini sınırlamaktadır. Hedef kitleden sapma olarak görülen bu tür uygulamalar kaynakların amacı dışında kullanılmasına neden olma yanında, yardımdan yararlanması gereken toplum kesimlerinin yaşadığı sosyal problemlerin artmasına da yol açmaktadır. Ayrıca, yardımlardan yoksul kesimler dışında kişilerin de yararlandığını, yoksul olduğu halde bu yardımlardan çeşitli nedenlerden dolayı yararlanamayanların bulunduğu yadsınmaz bir gerçekliktir. Yukarıdaki tespitler çerçevesinde muhtaçlık tespitinde yaşanan sorunların çözümü için aşağıda bir takım öneriler sıralanmıştır;

Öneriler

- 1- Sosyal yardımların yoksullukla mücadelede daha etkin hale getirilebilmesi için, ulusal ölçekte genel geçer, tüm paydaşlar tarafından kabul edilen bir yoksulluk tanımının geliştirilmesi gerekir,
- 2- Muhtaçlık tespitini alanda faaliyet gösteren tek bir kurum yapmalıdır. Bu nedenle yapılması gereken, asli görevi sosyal yardım yapmak olan SYD

- Vakıfları görevlendirilmeli, kimin muhtaç olduğuna karar vererek muhtaç listesinin diğer paydaş kurum ve kuruluşlara oradan dağıtılması gerekmektedir,
- 3- Muhtaçlık tespitinde zaman kaybedilmeden bir an önce puanlama formülüne geçilerek kişilerin gelirleri ve mal varlıkları puanlanmalı ve ortaya çıkan puana göre yardım yapılmalı,
 - 4- Hemen tüm toplumsal sorunların altında yatan “kayıt dışılık” önlenmeden objektif genel geçer bir muhtaçlık tanımlaması yapmak mümkün değildir. Bu nedenle yapılması gereken ülkemizde yaygın olan kayıt dışılığın önlenmesi gerekmektedir,
 - 5- Muhtaçlık tespitinde önemli bir diğer problem sosyal yardım alanındaki mevzuat bolluğu olup, her kurumun kendine göre mevzuatı bulunmaktadır. Bu nedenle bir an önce tüm paydaşları içine alacak ve bağlayıcılığı olan “Sosyal Yardım Kanunu” çıkarılmalıdır,
 - 6- Kamusal sosyal yardım yapan kurumlar tek çatı altında toplanarak “İl İlçe Sosyal Yardım Kurumları” kurulmalı ve emek, zaman ve para açısından gerekli tasarruf sağlanarak, sosyal yardımlara daha fazla oranda kaynak transferi sağlanmalıdır,
 - 7- Muhtaçlık tespitinin açık ve net olmaması sosyal yardım alanında istismarı ortaya çıkarmaktadır. Her hangi bir kişi birden fazla kurumdan yardım alabilirken bir başka kişi alamama ile karşı karşıya kalmakta ve sosyal yardım kurumlarına karşı güvensizlik oluşmaktadır. Bu problemlerin önüne ancak ortak bir muhtaçlık tespiti ile geçilebilir,
 - 8- Ortak muhtaçlık tespiti sonucunda zengine yardım yapılıyor algısı toplumsal hafızalardan silinerek, objektif ve adil ölçütlere göre yardımın yapıldığı algısının oluşmasına ve toplumda yardımlaşma ve dayanışma duygusunun artmasına katkı sağlanarak, kamusal sosyal yardım kurumlarına daha fazla oranda bağış yapılmasına olanak sağlayacaktır.

KAYNAKÇA

- ADEMA, Willem (2006), *OECD Social Employment and Migration Working Papers: Social Assistance Policy Development and the Provision of a Decent Level of Income in Selected OECD Countries*. OECD Pub.: Paris.
- AKTAN, C. Coşkun (2003), “Yoksulluk Sorunun Nedenleri ve Yoksullukla Mücadele Stratejileri”. Ahmet E. Bilgili ve İbrahim Altan (Ed.), *Yoksulluk Sempozyumu Kitabı Cilt: 1* (ss. 148-159) içinde, Düzenleyen: Deniz Feneri Derneği. İstanbul. 31 Mayıs-1 Haziran 2003, Deniz Feneri Yayınları: İstanbul.
- ANTALYA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ. *Sosyal Yardım Yönetmeliği*. www.antalya.bel.tr. (Erişim Tarihi: 09.02.2015).
- ARI, Adnan (2003), “Yoksullukla Mücadelede Yerel Bir Dost: Dost Eli”. Ahmet E. Bilgili ve İbrahim Altan (Ed.), *Yoksulluk Sempozyumu Kitabı Cilt: 3* (ss. 160-167) içinde, Düzenleyen: Deniz Feneri Derneği, İstanbul, 31 Mayıs-1 Haziran 2003, Deniz Feneri Yayınları: İstanbul.

- ASAGM (2010), *Sosyal Yardım Algısı ve Yoksulluk Kültürü: Türkiye’de Kamusal Sosyal Yardım Alanlarının Yardım Algısı ve Yoksulluk Kültürü Araştırması*. Sadık Güneş (Yay. Haz.), ASAGM Yayınları: Ankara.
- AVCI, Nazmi (2003), “Yükselen Bir Değer (!) Olarak Yoksulluk ve Türkiye”, Ahmet E. Bilgili ve İbrahim Altan (Ed.), *Yoksulluk Sempozyumu Kitabı*, Cilt: 1 (ss. 122-133) içinde, Düzenleyen: Deniz Feneri Derneği. İstanbul. 31 Mayıs-1 Haziran 2003, Deniz Feneri Yayınları: İstanbul.
- AYDIN BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ. *Sosyal Yardım Esasları Yönetmeliği*. www.aydn.bel.tr. (Erişim Tarihi: 09.02.2015).
- BAHADIR, Ziyet ve DAŞLI, Yılmaz (2010), “Şartlı Nakit Transferinden Yaralanan Aileler: Sivas Örneği”. *Uluslararası Yoksullukla Mücadele Stratejileri Sempozyumu: Deneyimler ve Yeni Fikirler, Bildiriler Kitabı*, Cilt: 1. (s. 489-506) içinde, Düzenleyen: SYDGM. SYDGM Yayınları: Ankara.
- BİLGİLİ, A. Emre ve ALTAN, İbrahim (2003), “Bir Yardım Yönetimi Modeli: Deniz Feneri Örneği”. Ahmet E. Bilgili ve İbrahim Altan (Ed.), *Yoksulluk Sempozyumu Kitabı*, Cilt: 3 (ss. 62-77) içinde, Düzenleyen: Deniz Feneri Derneği. İstanbul. 31 Mayıs-1 Haziran 2003, Deniz Feneri Yayınları: İstanbul.
- BUĞRA, Ayşe (2010), *Kapitalizm Yoksulluk ve Türkiye’de Sosyal Politika*. İletişim Yayınları: İstanbul.
- ÇENGELCİ, Ethem (1985), *Türkiye’de Sosyal Yardımlar: Bir Model Geliştirme Denemesi*. (Yayımlanmamış Doktora Tezi). Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü: Ankara.
- ÇENGELCİ, Ethem (1993), “Sosyal Refahın Gerçekleşmesinde Sosyal Yardımların Rol ve Önemi”. *Hacettepe Üniversitesi Sosyal Hizmetler Yüksek Okulu Dergisi*, Cilt: 11 Sayı: 1-2-3.
- DANSUK, Ercan (1997), *Türkiye’de Yoksulluğun Ölçülmesi ve Sosyo-Ekonomik Yapılarla İlişkisi*. (Yayımlanmış Uzmanlık Tezi), DPT: Ankara.
- DAŞLI, Yılmaz (2015), “Yoksulluğun Bir Nedeni Olarak Kamusal Sosyal Yardımlar: Sivas Merkez İlçe Örneği”. (Yayımlanmamış Doktora Tezi), Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü: Erzurum.
- DDK (2009), *Sosyal Yardımlar ve Sosyal Hizmetler Alanındaki Yasal ve Kurumsal Yapının İncelenmesi*. Araştırma ve İnceleme Raporu Özeti, DDK: Ankara.
- DEMİRBİLEK, Sevda (2005), *Sosyal Güvenlik Sosyolojisi*. Legal Yayıncılık: İstanbul.
- DİLİK, Sait (1980), “Sosyal Yardımlar-İki Anlamlı Bir Terim”. *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, XXXV (1-4), Ocak-Aralık. 73-84.
- DRUCKER, F. Peter, (2000), *Yeni Gerçekler*. (Çev.: Birtane Karanakçı). Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları: Ankara.
- ERDEM, Tevfik (2006), “Yoksulluk”. Tevfik Erdem (Ed.), *Feodaliteden Küreselleşmeye Temel Kavramlar ve Süreçler* (ss: 321-365) içinde, Lotus Yayınevi: Ankara.
- EUROPEAN UNION. (1985), *Council Decision on Specific Community Action to Combat Poverty*, Council of the European Community.
- GEREK, Nüvit ve ORAL, A. İlhan (2004), *Sosyal Güvenlik Hukuku*. Anadolu Üniversitesi Yayınları: Eskişehir.
- GİDDENS, Anthony (2000), *Sosyoloji*. Hüseyin Özel ve Cemal Güzel (Yay. Haz.), Ayraç Yayınları: Ankara.
- GOUGH, Ian (2010), “Güney Avrupa’da Sosyal Yardım”. (Çeviren: Burcu Yakut Çakar ve Utku Barış Balaban). Ayşe Buğra ve Çağlar Keyder (Der.), *Sosyal Politika Yazıları* (ss: 231-260) içinde, İletişim Yayınları: İstanbul.

- GÜNEŞ, Samet (2008), “Sosyal Yardımların Sunumunda Yeni Bir Yaklaşım Olarak Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü Proje Destekleri ve Yoksullukla Mücadeledeki Etkisi”. Kalaycı R. A., M. N. Nuruan, A. Çiftçi, R. Şen (Yay. Haz.) *V. Aile Şurası “Aile Destek Hizmetleri” Bildirileri Kitabı*, Başbakanlık Aile ve Sosyal Araştırmalar Genel Müdürlüğü: Ankara.
- GÜVEN, Sami (2001), *Sosyal Politikaların Temelleri*. Ezgi Kitabevi: Bursa.
- HACİMAHMUTOĞLU, Hande (2009), *Türkiye’de Sosyal Yardım Sisteminin Değerlendirilmesi*. (Yayımlanmış Uzmanlık Tezi), DPT: Ankara.
- HALL, Anthony (2004), *Socail Policy for Development*. Sage Pub: London.
- İKİZOĞLU, Musa (2000), *Yoksulluk ve Sosyal Yardım İlişkisi: Ankara Mamak İlçesinde Ampirik Bir Araştırma*. (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü: Ankara.
- KESGİN, Bedrettin (2013), *Kamu Sosyal Politikalarında Sosyal Yardım*. Açılım Kitap: İstanbul.
- KUYURTAR, Erol (2003), “Mutlak Yoksulluğa İlişkin İki Etik Yaklaşım”. Ahmet E. Bilgili ve İbrahim Altan (Ed.), *Yoksulluk Sempozyumu Kitabı*, Cilt:1 (ss. 110-122) içinde, Düzenleyen: Deniz Feneri Derneği. İstanbul. 31 Mayıs-1 Haziran 2003, Deniz Feneri Yayınları: İstanbul.
- MAHİROĞULLARI, Adnan. (2010), “Yoksullukla Mücadelede Sosyal Politika Önlemleri: Sivas Örneği”. *11. Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Kongresi Kitabı* (ss. 115-124) içinde, TÜRK-İŞ Sendikası Yayınları: Ankara.
- ÖREN, Kenan (2013), *Sosyal Politika*. Nobel Yayınevi: Ankara.
- ÖZDEMİR, Süleyman (2004), *Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti*