

HAK TEMELLİ SOSYAL YARDIM VE KLİENTALİZM

RIGHT BASED SOCIAL RELIEF AND CLIENTELISM

Ertuğrul YUVALI*

Özet: Modern anlamda sosyal yardım; acıma, yardımseverlik veya hayırseverlik değerlerini içermez. Bunun aksine sosyal yardım, hak temelli bir düzlemde ele alınmalıdır. Nitekim kişilerin sosyal güvenliğini güvence altına almak devletin yükümlülüğü olduğuna göre; sosyal güvenliğin önemli bir unsuru olan sosyal yardımların yapılması da tam olarak devletin sorumluluğundadır. Sosyal yardımların hak temelli olarak ele alınması, toplumun adeta bir bütün şeklinde kendini koruması olarak da değerlendirilebilir. Nitekim hak temelli sosyal yardım anlayışında yoksulların ve muhtaçların, vatandaş olarak bir takım yardımlardan yararlandırılmaları bir sosyal hak olarak ele alınmaktadır.

Hak temelli sosyal yardım anlayışının yerleşmesi ve gelişmesinin önündeki en büyük engellerden biri siyasi kayırmacılığın bir türü olan “klientalizm” olarak görülmektedir. Klientalizm kavramı, siyasal otoritenin dağıtım ölçütlerine göre sunulan bir takım hizmetler ya da mallar karşılığında, siyasal destek talebinde bulunması şeklinde tanımlanabilir. Klientalizm eksenli bir sosyal yardım anlayışı; muhtaçlık, yoksulluk, sosyal dışlanma, etnik ve dini farklılıklar gibi unsurlardan beslenirken aynı zamanda bu unsurları beslemeye ve yeniden üretmeye yatkın olduğu gibi tüm toplum için gerekli olan yardım ve hizmetlerin gerçekleşmesini sağlayacak kamu kaynaklarının tüketilmesine neden olmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Sosyal Güvenlik, Sosyal Yardım, Yoksulluk, Popülizm, Klientalizm

Abstract: The social relief in modern sense does not include the values of mercy, helpfulness or charity. Contrary to this, social assistance should be discussed on a right-based platform. As a matter of fact, since assuring the social security of people is an obligation of the state; social relief, which is an important element of social security, is exactly under the responsibility of the state. The discussion of social relief, on the basis of rights, can be considered as self protection of the society almost as a whole. As a matter of fact, in right-based social relief understanding, providing poor and needy persons benefit from several reliefs is discussed as a social right.

One of the biggest obstacles on the establishment and development of right-based social relief understanding is seen as “clientelism”, which is a form of political favouritism. The concept of clientelism

* Yrd. Doç. Dr., Erciyes Üniversitesi, Hukuk Fakültesi, İş ve Sosyal Güvenlik Hukuku Anabilim Dalı Başkanı, eyuvali@erciyes.edu.tr

telism can be defined as to be made the demand of political support by political authority in exchange for a number of services or goods offered according to distribution criteria. An understanding of social relief, based on clientalism, not only lives through the elements such as neediness, poverty, social exclusion, ethnic and religious differences, but also consumes the public resources that will provide the necessary assistance and services for the whole society, as well as it is inclined to feed and reproduce these elements.

Keywords: Social Security, Social Relief, Poverty, Populism, Clientalism

GİRİŞ

Sosyal yardım olgusu; yakın yüzyıllara kadar aile içi, akrabalık, kabile-aşiret, komşuluk ve dini inançlar ekseninde şekillenmiş olsa da günümüzde büyük oranda muhtaç durumdaki kişilere devlet tarafından karşılıksız olarak yapılan aynı ve nakdi transferleri ifade etmektedir. Nitekim ilgililerin sosyal yardımlara doğrudan bir katkısı olmayışından dolayı sosyal yardımlar “kamu yardımları” olarak da ifade edilmektedir.

Sosyal yardımlar; toplumun en dışlanmış, muhtaç, yoksul, hasta, engelli vb. gruplarına yöneliktir ve bir sosyal devlet bu grupları mutlaka topluma kazandırmaya yönelik çalışmalar yürütmelidir. Bununla birlikte ülkemizde sosyal güvenlik denilince akla sosyal sigortalar gelmekte, sosyal yardımlar ise merhametin bir göstergesi olarak yoksul kimselere yapılan birer lütuf olarak görülmektedir. Oysa ki; sosyal bir devlette, sosyal yardım hakkı bireyler bakımından bir hak olup, devlet için ise bir yükümlülüktür.

Günümüzde sosyal güvenliği sağlamaya yarayan teknikler bakımından en yaygın ve gelişmiş olanı şüphesiz sosyal sigortalardır. “Primli rejim” olarak da ifade edilebilecek bu sistemde prim yapılması yoluyla riskin paylaştırılması ve dağıtılması suretiyle sosyal güvence sağlanması amaçlanır. Bununla birlikte modern anlamda sosyal güvenlik sistemlerinin tüm toplumu koruma altına alma amacı güttüğü düşünüldüğünde sosyal sigorta tekniği tek başına yetersiz kalabilmektedir. Bu noktada sosyal yardımlar yoluyla, sosyal güvenlik sistemindeki boşlukların doldurularak muhtaçlığın sistem içindeki diğer önlemlerle giderilemediği durumlarda, ekonomik durumu iyi olanlardan muhtaç ve yoksullara gelir transferi sağlamak yoluyla sistemdeki

açığın kapatılmasına çalışılır. Başka bir ifadeyle sosyal yardımlar sosyal güvenlik sistemlerinde adeta bir “son halka” görevini üstlenmektedir. Bu itibarla sosyal güvenlik sisteminin mütemmim cüz’ü olarak sosyal yardım sisteminin mevcudiyeti şarttır.

Pozitif statü hakları içerisinde kabul edilen sosyal güvenlik hakkının yerine getirme yükümlüsü devlettir. Dolayısıyla sosyal güvenlik hakkının muhtevası içerisinde yer alan sosyal yardım hakkı bakımından da devletin gerçekleştirme, tesis etme yükümlülüğü mevcutken muhtaç ve yoksulların ise bu hakkı talep etme hakkı vardır. Nitekim niteliği bakımından sosyal yardım hakkının; kişiler için sosyal bir hak, devlet için ise bir görev olduğu belirtilmelidir. Dolayısıyla geleneksel olarak yardımseverlik anlayışının ötesinde modern anlamda sosyal yardımın lütuftan çok haklar düzleminde hukuki bir temele dayandığını ve modern anlamda sosyal yardım programlarının gönüllü, gelip geçici, dar kapsamlı uygulamalardan ziyade kalıcı ve genel uygulamalardan oluşması gerektiğini ifade etmek gerekir.

I) SOSYAL YARDIM KAVRAMI

A) GENEL OLARAK

Sosyal yardım, farklı terimlerle ifade edilmiş olsa da tarihin ilk devirlerinden beri mevcudiyetini sürdürmekte olan bir olgudur.¹ Nitekim muhtaç ve yoksul kişilere yönelik olarak yapılan sosyal yardımlar sosyal güvenliği sağlamaya yönelik en eski ve geleneksel yöntemlerden biridir.² Bununla birlikte terim olarak “sosyal yardım” isminin kullanılması kesin olarak belirlenemese de sanayileşme döneminin ürünüdür.³ Bu bağlamda modern anlamda sosyal yardımın, sanayileşme sürecinde özellikle gelirin yeniden dağıtım sürecinde işlevsellik kazanan bir araç olarak varlığını devam ettirdiği belirtilmelidir.⁴

¹ Faruk Taşçı, “Türkiye’nin Kamusal Sosyal Yardım Anlayışı Üzerine Bir Analiz”, *Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi* 2008, Sa.:55, s. 128.; Kesgin, Bedrettin; Kamu Sosyal Politikalarında Sosyal Yardım, Açılım Kitap, 2. Baskı, İstanbul 2014, s. 11.

² Eyüp Zengin/Ayhan Şahin/Salih Özcan, “Türkiye’de Sosyal Yardım Uygulamaları”, *Yönetim ve Ekonomi* 2012, C.9, Sa.:2, s. 133.

³ Faruk Taşçı, *Kamusal Sosyal Yardım*, s. 128-129.

⁴ Kasım Karataş, “Sosyal Refah: Kavramsal Boyutu, Gelişimi ve Nitelikleri,” *Yaşam Boyu Sosyal Hizmet*; Prof. Dr. Sema Kut’a Armağan, Ed. Nesrin G. Koşar, Ankara, Hacettepe Üniversitesi S.H.Y.O. Yay., No: 004, 1999, s. 42.

Sosyal yardım olgusu, tarihin ilk dönemlerinde aile-içi, akrabalık, kabile-aşiret sistemi çerçevesinde ve komşuluk ekseninde şekillenmiştir. Yine ilk çağlardaki Türk, Mısır, Yunan, Roma ve diğer topluluklarda sosyal yardımın her şeyden önce dini inançlar ve kişinin iyilik yapma isteği bağlamında yapıldığı belirtilmelidir. Sosyal yardımlar bakımından İslam dininin ortaya çıkması ile birlikte, yoksullara yapılan yardımların ibadet esasları arasında yer alması da bir dönüm noktası olarak kabul edilmektedir.⁵ Genel olarak denebilir ki; tarihsel gelişim süreci içerisinde tüm toplumlarda gelenekler, dini ve kültürel değerler ve toplumsal koşullar çerçevesinde şekillenen ve çeşitli yönleriyle benzerlik gösteren çeşitli sosyal yardım uygulamaları söz konusu olmuştur. Bu bağlamda dini müesseseler (camiler, kiliseler, hayri vakıflar, imaretler vb.), meslek örgütleri (loncalar, ahi birlikleri, yardımlaşma sandıkları vb.) ve diğer gönüllü kuruluşlar tarafından gerçekleştirilen çeşitli sosyal yardım faaliyetleri, yoksul ve muhtaçların ihtiyaçlarının karşılanması bakımından önemli işlevler görmüştür.⁶ Bununla birlikte yoksulların ve yardıma muhtaç kişilere yönelik sosyal yardım faaliyetleri zaman içerisinde işlevini kısmen yitirmiş ve yetersiz kalmıştır. Özellikle sanayileşme döneminden sonra yaşanan gelişmeler, sonrasındaki iki büyük dünya savaşı, ekonomik bunalımlar, kentlerdeki nüfus yoğunlaşması, işsizlik, yoksulluk, hastalıklar ve benzeri sosyal olgular, geleneksel yardımlaşma ve dayanışma müesseseleri yerine sosyal yardımların bir kamu hizmeti olarak devletler tarafından üstlenilmesini gerektirmiştir.

Günümüzde sosyal yardımlar çok büyük bir çoğunlukla kamu kaynaklarıyla finanse edilmekte ve bu yöntemle toplumdaki çeşitli sosyal kesimler arasında kaynak transferi gerçekleştirilmektedir.⁷ Öyle ki; ilgililerin sosyal yardımlara doğrudan bir katkısı olmayışından dolayı sosyal yardımlar “kamu yardımları” olarak da ifade edilmektedir.⁸

⁵ Faruk Taşçı, Sosyal Politikalarda Can Simidi Sosyal Yardım, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara 2010, s. 65. (Sosyal Yardım).

⁶ DDK, Türkiye’de Sosyal Yardımlar ve Sosyal Hizmetler Alanındaki Yasal ve Kurumsal Yapının İncelenmesi, Aile, Çocuk, Özürlü, Yaşlı ve Diğer Kişilere Götü-rülen Sosyal Hizmetlerin ve Sosyal Yardımların Genel Olarak Değerlendirilmesi, Bu Hizmetlerin Düzenli ve Verimli Şekilde Yürütülmesinin ve Geliştirilmesinin Sağlanması Hakkında Araştırma ve İnceleme Raporu, s. 2.

⁷ Alparslan Karabulut, “Türkiye’de Sosyal Yardım Ve Sosyal Yardımların Tek Merkezden Yürütülebilirliği” Yüksek Lisans Tezi, Ankara 2011, s.11.

⁸ A. Can Tuncay/Ömer Ekmekçi, Sosyal Güvenlik Hukuku Dersleri, Beta Yayınları, 18. Bası, İstanbul 2016, s. 736.

Dini müesseseler ve diğer gönüllü kuruluşlarca yapılan sosyal yardımdan farklı olarak kamusal sosyal yardımlar yardımın yapılış tarzından sosyal yardımlardan kimlerin sorumlu olduğuna, yoksullara ne kadar yardım yapılacağından hangi yardım türünün yapılacağına kadar sistemli, düzenli ve belirli kurallar çerçevesinde gerçekleştirilmektedir.⁹ Bununla birlikte gönüllü kuruluşlarca yapılan sosyal yardımlar da kamusal sosyal yardımlara bir ilave olarak günümüzde de bir işleve sahiptir. Bu bağlamda doktrinde gönüllü sosyal yardımlar “ek sosyal yardımlar” olarak da ifade edilmiştir.¹⁰ Ancak belirtelim ki; sosyal yardım kavramı esas itibarıyla kamu tarafından yapılan sosyal yardım uygulamalarını ifade eder.¹¹

Belirtelim ki; sosyal yardım ve hizmetlerde, primli sistemde olduğu üzere kişilerin katkısının alınması söz konusu olmayıp doğrudan vergi gelirlerinden yararlanılmakta ve yardım edilenlerden herhangi bir katkı veya prim beklenmemektedir. Bu özelliklerinden dolayı “primsiz ödemeler” şeklinde de ifade edilen sosyal yardım ve hizmetler, “sosyal koruma” kavramı ile ilişkili bir biçimde kavramsallaştırılabilmektedir. Böylece, sosyal yardım, sosyal hizmetlerle birlikte, sosyal korumanın içini doldurmaktadır.¹² Sosyal yardımla ilişkili bir diğer kavram ise “sosyal dışlanma” kavramıdır. Zira sosyal yardımlar “sosyal dışlanmanın” önlenmesinde önemli yöntemlerden biri olarak ön plana çıkmaktadır. Nitekim primli sistemin dışında kalan ve yeterli derecede sosyal yardımlardan mahrum olan bireylerin toplumsal yaşamın dışına düşme ihtimalinin arttığı ifade edilmektedir.¹³

Sosyal yardım kavramının; gelir desteği, nakit desteği, sosyal koruma gibi sosyal yardım ile benzeri anlamlar taşıyan kavramlarla da ifade edildiği görülmektedir. Bununla birlikte sosyal yardım kavramının (social assistance) bir çerçeve kavram olarak akademik ve kurumsal düzeyde en çok kullanılan kavram olduğu belirtilmelidir.¹⁴

⁹ İrfan Türkoğlu, “Sosyal Devlet Bağlamında Türkiye’de Sosyal Yardım ve Sosyal Güvenlik”, *Akademik İncelemeler Dergisi* 2013, C. 8, Sayı: 3, s. 281.

¹⁰ Sait Dilik, “Sosyal Yardımlar- İki Anlamlı Bir Terim-”, *AÜSBFD*, Ocak- Aralık 1980, C.XXXV, s. 56.

¹¹ Kadir Arıcı, *Türk Sosyal Güvenlik Hukuku*, Gazi Kitabevi, Ankara 2015, s. 503.

¹² Faruk Taşçı, “1980 Sonrası Türkiye’de Sosyal Yardımların Analizi”, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul 2007, s. 58.

¹³ Betül Altuntaş, “Sosyal Haklar ve Sosyal Adalet Bağlamında Türkiye’de Kurumsal Sosyal Hizmetler Ve Yardımların Değerlendirilmesi”, s. 170.

¹⁴ Yaşar Aksanyar, *Sosyal Yardımda Yeni Bir Yaklaşım Olarak Şartlı Sosyal Yardım*:

Sosyal yardım kavramı genel olarak ihtiyaç halindeki insanlara yapılan aynı veya nakdi yardımları ifade etse de dünyanın muhtelif bölgelerinde ve ülkelerinde bu kavramın içeriğinin doldurulması bir takım farklılıklar göstermektedir. Dolayısıyla sosyal yardım kavramının evrensel, sabit bir anlamı olmadığı söylenebilir.¹⁵

Yardım kelimesi; “kendi gücünü ve imkânlarını, başka birinin iyiliği için kullanma, bir ülkeye bağış veya ödünç olarak verilen para ve ihtiyaç maddeleri, etki, bağış, işlerin daha etkin ve verimli olabilmesi için sağlanan katkı, destek”¹⁶ olarak tanımlanmıştır. Sosyal yardım ise Türk Dil Kurumunun Güncel Türkçe Sözlüğünde “Yoksul kimselere yiyecek, giyecek, yakacak, tedavi ve ilaç sağlanarak yapılan parasız yardım” biçiminde tanımlanmıştır.¹⁷ Başka bir tanıma göre sosyal yardım, “fakir olarak dünyaya gelen ya da çeşitli sebeplerle sonradan fakirleşen ve bu sebeple gerçek anlamda yardıma muhtaç olan ile asgari geçim gelirin sahip olmadıkları için ailesini ya da kendisini kısmen geçindiremeyen bireylere, devlet tarafından karşılıksız olarak sağlanan maddi yardımlardır”.¹⁸

Uluslararası Çalışma Örgütü, sosyal yardımı, sosyal güvenliğin kendine özgü bir yöntemi olarak görürken, “ihtiyaç sınırındaki insanlara bir hak olarak en düşük ihtiyaç sınırını etkili şekilde karşılamak üzere vergilerden karşılanarak sağlanan faydalar” şeklinde tanımlamaktadır.¹⁹ Sosyal yardım Dünya Bankası’nca ise “yoksul hane halklarına yönelik hedefle ve gelir testi yöntemiyle yapılan nakdi fayda” olarak ifade edilmiştir.²⁰ Bir başka tanıma göre ise, sosyal yardımlar

Sosyal Yardım-İstihdam Bağlantısının Etkinleştirilmesi Programı 2014 Yılı Türkiye Uygulaması Üzerine Bir Araştırma, Doktora Tezi, Kütahya 2015, s. 53-54.

¹⁵ Ian Gough, “Güney Avrupa’da Sosyal Yardım”, Sosyal Politika Yazıları, Der.: Ayşe Buğra Çağlar Keyder, Çev.: Burcu Çakar, Utku Balaban, İstanbul, İletişim Yayıncılık, 2006, s. 232.

¹⁶ Bkz.: (<http://tdk.gov.tr>).

¹⁷ Bkz.: (<http://tdk.gov.tr>).

¹⁸ (Aynen: Ali Seyyar, Sosyal Siyaset Terimleri- Ansiklopedik Sözlük, Beta Yayınları, İstanbul, 2002, s. 298).

¹⁹ Yaşar Aksanyar, Sosyal Yardımda Yeni Bir Yaklaşım Olarak Şartlı Sosyal Yardım: Sosyal Yardım-İstihdam Bağlantısının Etkinleştirilmesi Programı 2014 Yılı Türkiye Uygulaması Üzerine Bir Araştırma, Doktora Tezi, Kütahya 2015, s. 56.

²⁰ Dena Ringold/Leszek Kasek, “Social Assistance In The New Eu Member States, Strengthening Performance And Labor Market Incentives”, *World Bank Working Paper* 2007, Number:117, s. 4.

muhtaç durumda olan ve geçimini ancak bu yolla sürdürebilecek vatandaşlar için tasarlanmış koruma amaçlı gelirlerdir.²¹

Türkiye’de sosyal yardım kavramını ilgilendiren eserlere bakıldığında ise sosyal yardım kavramının çeşitli biçimlerde tanımlandığı görülmektedir. Örneğin *Ekmekçi/Tuncay* sosyal yardımı, “toplumun kendi ellerinde olmayan nedenlerle yoksul ve muhtaç düşen bireylere ve dar gelirlilere insanlık onuruna yaraşır bir hayat düzeyi sağlama amacıyla devlet bütçesinden yapılan parasal yardımlar”²² olarak tanımlamıştır. Başka bir tanıma göre sosyal yardım kavramı muhtaç durumda olan kişilere yönelik olarak yapılan ayni ve nakdi yardımlara verilen genel bir isimdir.^{23,24} Benzeri bir biçimde; sosyal yardım, kendi ellerinde olmayan nedenlerle asgari seviyede dahi geçinme imkânı bulamayan insanları, muhtaçlık araştırmalarına dayalı olarak en kısa sürede kendi kendilerine yeterli hale getirme amacını taşıyan karşılıksız parasal ve sosyal destek sağlamak için yapılan kamusal faaliyetler bütünü şeklinde de tanımlanmıştır.²⁵ Daha ayrıntılı bir tanıma göre sosyal yardım; “yerel ölçüler içinde asgari seviyede dahi kendisini ve bakmakla yükümlü olduğu kişileri geçindirme olanağından kendi ellerinde olmayan nedenlerden dolayı yoksun kalmış kişilere resmi kuruluşlar veya kanunların verdiği yetkiye dayanarak yarı resmi veya gönüllü kuruluşlarca muhtaçlık tespitine ve kontrolüne dayalı olarak yapılan, kişileri en kısa sürede kendi kendilerine yeterli hale getirmek amacını taşıyan parasal ve nesnel sosyal gelirden oluşan bir sosyal güvenlik yöntemi ve bir sosyal hizmet alanıdır”.²⁶

²¹ Davidson Jacqueline, According To Need? The Implementation Of Discretionary Payments Within Social Assistance Schemes In Britain And The Netherlands, Doktora Tezi, University Of Stirling 2004, s. 26.

²² (Aynen: A. Can Tuncay/Ömer Ekmekçi, s. 736).

²³ Faruk Taşçı, “Sosyal Yardım Yapma(Ma) Gereçekleri Üzerine Yaklaşımlar”, Kamu-İş 2008, C. 9, Sayı:4, s. 1.

²⁴ Başka bir tanıma göre; “Sosyal yardım kavramı, sosyal güvenlik sisteminin içerisinde yer alan ve primli sistem dışında kalan muhtaç ve yoksul bireylere veya ailelere yardım yapılmasını ve bu bireylerin veya ailelerin sosyal güvenliğini sağlayan bir kavramdır” (Çetinkaya, Şahin Türkiye’de Sosyal Yardımlaşma Müessesesi: Durum Analizi, Sorunlar Ve Çözüm Önerileri, Doktora Tezi, Kütahya 2012, s. 5).

²⁵ Ethem Çengelci, Cumhuriyet Türkiye’inde Sosyal Hizmetlerin Örgütlenmesi, Şafak Matbaacılık, 1. Bası, Ankara, 1996, s. 15

²⁶ DPT, Sosyal Hizmetler Yardımlar Özel İhtisas Komisyonu Raporu, 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı, Ankara 2001, s. 51.

Sosyal yardımlar, sosyal hizmetlerle birlikte yoksullukla mücadelelenin en önemli araçlarındandır.²⁷ Esasen sosyal yardımların temel amacı yoksullukla mücadele etmektir.²⁸ Dolayısıyla ilerleyen paragraflarda sosyal yardım kavramının yoksulluk kavramı ile olan ilişkisi üzerinde de durulacaktır.

Son olarak belirtelim ki; sosyal yardım ve hizmet kavramları bazen birbirleriyle ilişkili bazen de birbirilerini tamamlayan kavramlardır.²⁹ Hatta bir görüşe göre sosyal yardım, sosyal hizmetin kapsamı altındaki uygulama alanlarından sadece biridir.³⁰ Ayrıca bazen karıştırıldığı için bu iki kavramın birbirinin yerine de kullanıldığı görülmektedir.³¹ Ancak sosyal yardım ve sosyal hizmet kavramları birbirleriyle çok yakın olarak ilişkili kavramlar olsalar da birbirlerinin yerine kullanılamazlar. Nitekim makro açıdan birbirine benzeyen bu kavramlar daha etraflıca incelendiğinde, birbirlerinden bazı *yönlerden ayrıldıkları görülmektedir*.³² Sosyal yardımlarda muhtaç ve yoksullar, yardımın merkezine konulurken sosyal hizmet uygulamalarının hedef kitlesinin sosyal yardım uygulamalarının hedef kitlesinden çok daha kapsayıcı olduğu ve neredeyse toplumun bütününe değişen sosyal amaçlar doğrultusunda sosyal hizmet uygulamalarının hedefi haline geldiği belirtilmelidir.³³ Dolayısıyla sosyal yardıma ihtiyaç duyan kesimlerin tamamı sosyal hizmete de ihtiyaç duyarken, sosyal hizmete ihtiyaç duyan herkesin sosyal yardıma da ihtiyaç duyduğu söylenebilir.³⁴ Sosyal hizmetlerin sosyal yardımlara göre önleyici, koruyucu ve engelleyici boyutu çok daha fazla ön plana çıkmaktadır. Zira sosyal hizmetlerde sosyal sorunlar henüz ortaya çıkmadan önleyebilme ve müdahale boyutu da söz konusuken sosyal yardımlar sorun ortaya

²⁷ Ali Güze / Ali Rıza Okur/Nurşen, Caniklioğlu, Sosyal Güvenlik Hukuku, 16. Bası, Beta Yayınları, İstanbul 2016, s. 810-811.

²⁸ Hande Hacımahmutuoğlu, Türkiye'deki Sosyal Yardım Sisteminin Değerlendirilmesi, DPT Uzmanlık Tezi, Ankara 2009 s. 12.

²⁹ Bedrettin Kesgin, s. 38.

³⁰ Nesrin G. Koşar, Sosyal Hizmetlerde Sosyal Yardım Alanı, Şafak Matbaası, Ankara 2000, s. 5.

³¹ Hande Hacımahmutuoğlu, s. 20.

³² Hasan Şenocak, Sosyal Güvenlik Sistemlerini Oluşturan Bileşenlerin Tarihi Sürecinde Değerlendirilmesi", *Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi* 2009, Sayı: 56 s. 459.

³³ Yaşar Aksanyar, s. 63.;

³⁴ Alpaslan Karabulut, Türkiye'de Sosyal Yardım ve Sosyal Yardımların Tek Merkezden Yürütülebilirliği, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara 2011, s. 30.

çıktıktan sonra çözüm yolları üretmektedir.³⁵ Nitekim bireylerin öncelikle sosyal yardımlar dışındaki sosyal koruma programlarından yararlandırılmaları gerekir. Söz konusu programlardan yararlanamayan veya yararlandığı halde hala yardıma ihtiyaç duyan kişiler bakımından sosyal yardımlar devreye girmelidir.³⁶ Dolayısıyla sosyal güvenlik politikaları bakımından sosyal hizmetlerin önleyici ve koruyucu işlevi ön plana çıkarken, sosyal yardımların ise belki de bir son halka olarak kapatıcı ve tamamlayıcı işlevi ön plana çıkmaktadır.

B) SOSYAL YARDIMIN ÖNEMİ

Bir ülkenin milli geliri ne kadar yüksek ise o ülke o derece zengin ve müreffeh sayılır.³⁷Bununla birlikte en zengin diye ifade edilen ülkelerde dahi muhtaç ve yoksul insanlara rastlanmaktadır. Nitekim elde edilen milli gelirden toplumun tüm üyeleri layıkıyla pay alamamaktadır³⁸. İşte sosyal yardımlar ile söz konusu gelir dağılımına müdahale edilmekte ve gelir dağılımı muhtaç ve yoksullar bakımından lehe olarak az da olsa yeniden düzenlenmiş olmaktadır³⁹. Bu türden müdahaleler toplumsal ilişkilerin “metalaşmasının”,⁴⁰ bir başka deyişle toplumsal ilişkilerde piyasa, para ilişkilerinin merkeze oturmasının önlenmesi bakımından önem arz etmektedir.

Sosyal yardımlar, sosyal devletin muhtaç ve yoksul durumda olan bireyleri koruyucu yöndeki sosyal sorumluluğunun bir gereği olarak mevcudiyetini devam ettiren ve bu bağlamda yoksullukla mücadele eden uygulamalardır.⁴¹Elbette yoksullukla tek mücadele yöntemi sosyal yardımlar değildir, zira yoksullukla mücadele ancak etkili ve çok yönlü sosyal politikaların hayat geçirilmesiyle birlikte ilerleme elde edilebilecek kadar önemli bir husustur. Daimi olarak gelişen ve de-

³⁵ Bedrettin Kesgin, s. 38.

³⁶ Hande Hacımahmutoğlu, s. 24-25.

³⁷ Vedat Dicleli, “Yoksulluk ve Sosyal Yardım Şekilleri”, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 1946, Cilt: 3, Sayı: 1, s. 108.

³⁸ Vedat Dicleli, s. 108.

³⁹ Bedrettin Kesgin, s. 38.

⁴⁰ Metalaşma ve metalaşmanın sınırlanması ile ilgili olarak bkz.: Gosta Esping Andersen, “Altın Çağ Sonrası? Küresel Bir Ekonomide Refah Devleti İkilemleri”, *Sosyal Politika Yazıları*, Der. Ayşe Buğra/Çağlar Keyder, Çev. Burcu Çakar,/Utku Balaban, İstanbul, İletişim Yayıncılık, 2006, s. 49 vd.

⁴¹ Davut Öksüz, *Sosyal Yardımların Koordinasyonu Sorunu*, Yüksek Lisans Tezi, Ankara 2010 s. 31.

ğışen dünya ile birlikte ülkemizde de son yıllarda artan göç, yoğun kentleşme, gelir dağılımındaki bozukluk, yüksek enflasyon, yoksulluk ve aile yapısındaki değişimler gibi nedenler, toplumun yoksul kesimlerindeki sosyal yardımlara olan ihtiyacı arttırmıştır.

Sosyal yardımlar bakımından öncelikli amaç muhtaç ve yoksul bireylere aynı ve nakdi yardımlarla asgari bir sosyal güvence sağlamak iken, ikinci bir amaç olarak da sosyal yardım alan bireylerin mümkün olan en kısa zamanda tekrar çalışarak gelir elde edebilme ve kendi ihtiyaçlarını karşılayabilme imkânını elde edebilmesidir. Zira sosyal yardımların hedeflerinden biri de yardım alan kişilerin muhtaç olma durumundan en kısa sürede ve en etkin biçimde kurtulmasını sağlamak olmalıdır.⁴² Aksi takdirde insanların hazırcılığa, tembelliğe savrulması ihtimali de söz konusu olabilir. Nitekim sosyal hizmetlerden farklı olarak sosyal yardımlara kimi zaman olumsuz anlamlar yüklediği de görülmektedir. Bu olumsuz görüşler temel olarak sosyal yardımların hazırcılığa alıştırarak insanları tembelliğe yöneltmesi ve istismara açık olması hususunda yoğunlaşmaktadır.⁴³ Bunun yanında sosyal yardım alan bireylerde oluşabilecek “damgalanma”⁴⁴ gibi psiko-sosyal sonuçların da olabileceği ifade edilmiştir. Belirtelim ki; bu görüşlerin kısmen doğru olduğu kabul edilse bile sosyal yardımların; sosyal güvenlik sistemindeki son halka olarak boşlukları tamamlayıcı ve kapatıcı işlevi, kaynakların kullanımında tasarruf sağlamaya imkân vermesi ve bireylerin psiko-sosyal sağlığı üzerinde olumlu etkileri göz ardı edilemez.

⁴² T. C. Başbakanlık, Sosyal Güvenlik Reformu: Sorunlar ve Çözüm Önerileri, Kamuda Yeniden Yapılanma: 9, Ankara 2005, s. 76.

⁴³ Faruk Taşçı, “Sosyal Yardım Yapma(Ma) Gerekçeleri Üzerine Yaklaşımlar”, Kamu İş 2008, C.9, Sayı:4, s. 3

⁴⁴ “Sosyal bilimlerin değişik disiplinlerine ait alt dallarda kişisel, durumsal, kültürel ve tarihsel öncülleri ve sonuçlarıyla araştırma konusu olan damgalama tanımlanması güç, birden fazla disiplinin konusu olması dolayısıyla anlam içeriği zengin bir kavramdır. En basit anlamıyla eski zamanlarda bir kişinin köle, suçlu ya da vatan haini olduğu anlamına gelen, kesik ya da yanık gibi, vücut işaretlerini ifade eden damgalama; sosyal anlamıyla, kişinin, bir aşağılama aracı olarak kullanılması durumunda, bireyler ya da gruplar tarafından marjinalize edilmesine neden olan ya da marjinalizasyonun sonucu olan ayırt edici özellikleri olarak tanımlanabilir” (Aynen: Mihrican Zorlu/Selda İldan Çalın, “İşyerinde Damgalama ve Ayrımcılık Faktörü Olarak HIV/AIDS”, *Çalışma ve Toplum*, 2012/4, s.169.

C) SOSYAL YARDIMIN YOKSULLUK KAVRAMIYLA İLİŞKİSİ

Sosyal yardım kavramı ile birlikte akla gelen belki de ilk husus, yoksulluk kavramıdır. Gerçekten de sosyal yardım kavramı, çok büyük oranda, yoksul kişilere aynı veya nakdi yardım yapılmasını ifade ettiğinden, yoksulluğu ve yoksul kişileri çağrıştırmaktadır.⁴⁵ Başka bir biçimde ifade edilirse, sosyal yardımlara ihtiyaç duymanın ana belirleyicisi, yoksul olma durumudur.⁴⁶

Yoksulluk kavramı, farklı biçimlerde tanımlanabilmektedir. En basit tanımıyla yoksulluk, bireylerin temel ihtiyaçlarını karşılayamama durumu olarak ifade edilebilir.⁴⁷ Bir başka tanıma göre ise yoksulluk, muhtaçlığın süreklilik kazanmış halini ifade eder.⁴⁸ Ancak doğaldır ki; temel ihtiyaçların neler olduğu hususu toplumdan topluma gerek coğrafi gerek zaman olarak değişkenlik göstermektedir. Nitekim az gelişmiş ülkelerde temel ihtiyaçlardan kasıt insanın yaşamını sürdürebilmesi bakımından elzem olan gıda, barınma, giysi vb. temel ihtiyaçlarırken refah seviyesi yüksek ülkelerde bireylerin sosyal faaliyetlere katılma imkânının olup olmaması da temel ihtiyaçlar arasında sayılmakta ve bu durum bireyin yoksul sayılıp sayılmamasını etkilemektedir.

Günümüzde yoksulluk gelir yetersizliğiyle izah edilebilecek bir sosyal mesele olarak görülmemelidir.⁴⁹ Nitekim Birleşmiş Milletler Kalkınma Programınca yapılan bir tanım itibariyle yoksulluk, çok boyutlu bir durum olup; sadece gelir eksikliği içinde bulunmayı değil, sağlıklı olmama, okuma-yazma bilmeme, temel sosyal hizmetlere ulaşamama ve insanların hayatlarını etkileyen süreçlere katılma ko-

⁴⁵ Faruk Taşçı, 1980 Sonrası Türkiye’de Sosyal Yardımların Analizi, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul 2007. s. 54.

⁴⁶ Tuna Atalay, “Belediye Yasaları Çerçevesinde Belediyelerin Sosyal Hizmet ve Yardım Görevlerine İlişkin Bir Değerlendirme,” *Sosyal Hizmetler Dergisi*, C. I, Sayı: 12, s. 1.

⁴⁷ Hande Hacımahmutoğlu, s. 12.

⁴⁸ Kadir Arıcı, “Yoksullukla Mücadele Aracı Olarak Sosyal Güvenlik: Türkiye’nin Öncelikli Sorunu Sosyal Yardım Ve Sosyal Hizmetler Olmalıdır”, IV. Aile Şurası, Aile Ve Yoksulluk Bildirileri, Ankara 2004, s. 257.

⁴⁹ Betül Altuntaş, “Sosyal Haklar ve Sosyal Adalet Bağlamında Türkiye’de Kurumsal Sosyal Hizmetler Ve Yardımların Değerlendirilmesi”, s. 170(<http://www.sosyal-haklar.net/2009/bildiri/altuntas.pdf>).

nusunda çok az fırsata sahip olma durumlarını da kapsamaktadır.⁵⁰ Dolayısıyla yoksulluk sadece bir gelir yetersizliği olarak görülmemeli, bir hak yetersizliği ve fırsatlardan yararlanma yetersizliği olarak da ele alınmalıdır.⁵¹ Bu bağlamda yoksulluk, kişilerin sadece temel mallara ulaşamaması değil, aynı zamanda ekonomik, sosyal ve kültürel kaynaklara ulaşamamasını da içermektedir. Yoksulluğun geçici bir hal olmaktan çıkıp bir anlamda kalıcılaşması çok boyutlu bir sosyal dışlanma⁵² *sürecinin de söz konusu olması durumunu ortaya çıkartabilmektedir.*⁵³ Bu noktada özellikle sağlık, eğitim gibi toplumsal hizmetlere ulaşmakta güçlük çeken çocukların ileriki senelerde toplum ile kurdukları ilişkide sıkıntılar olabilmektedir.⁵⁴

Sosyal güvenlik sistemi içinde primli rejim kapsamına alınamamış ve muhtaç durumda olan kişileri sosyal koruma altına almayı amaçlayan primsiz rejimde en çok kullanılan yöntemler, sosyal yardımlar ve sosyal hizmetlerdir. Sosyal politikanın ve sosyal güvenliğin önemli araçlarından olan sosyal yardım ve sosyal hizmetlerin yoksullukla mücadelede ve dolayısıyla ihtiyaç sahibi bireylerin toplumun bir üyesi olarak sosyal yaşama katılma yönünde önemli yükümlülükleri bulunmaktadır. Zira sosyal yardım ve hizmet sistemlerinin ortaya çıkış nedeni muhtaçlığın ve bunun sürekli hale gelmesiyle oluşan yoksulluğun giderilmesidir.⁵⁵

Bu noktada belirtelim ki, primli sistem içerisinde yer alsa da, bu sistemden yeterli sosyal güvenlik yardımı alamayanlar, ihtiyaçlarını tam olarak karşılayamayanlar bakımından da sosyal yardım ve sosyal hizmetler tamamlayıcı bir sosyal güvenlik yöntemleri olarak önemli bir görev üstlenmektedir. Netice itibariyle sosyal yardım ve hizmetler muhtaçlık ve yoksulluk hali bakımından asgari seviyede sosyal güvenlik sağlayan en geçerli ve en modern sosyal güvenlik teknikleridir.⁵⁶

⁵⁰ Hande Hacımahmutoğlu, s. 12.

⁵¹ Amartya Sen, *Özgürlükle Kalkınma*, Ayrıntı Yayınları, İstanbul 1999, s. 120 (Çev: Yavuz Alagon).

⁵² Sosyal dışlanma kavramı, bireyin toplumla bütünleşmesini sağlayan sivil, politik, ekonomik ve sosyal haklara bazı kişi ve gruplar tarafından ulaşamamasını ifade etmektedir. Konuyla ilgili bilgi için bkz.: Çetinkaya, Şahin; s. 19 vd.

⁵³ Enzo Mingione, "Güney Avrupa Refah Modeli Ve Yoksulluk Ve Sosyal Dışlanmaya Karşı Mücadele", *Sosyal Politika Yazıları*, Der.: Ayşe Buğra Çağlar Keyder, Çev.: Burcu Yakut Çakar, Utku Balaban, İstanbul, İletişim Yayıncılık, 2006, s. 261.

⁵⁴ Betül Altuntaş, s. 170.

⁵⁵ Kadir Arıcı, *Yoksullukla Mücadele*, s. 260.

⁵⁶ Kadir Arıcı, *Yoksullukla Mücadele*, s. 261.

II) HAK TEMELLİ SOSYAL YARDIM ANLAYIŞI

Önemle ifade edelim ki; modern anlamda sosyal yardım, acıma, yardımseverlik veya hayırseverlik değerlerini içermez.⁵⁷ Bunun aksine sosyal yardım hak temelli bir düzlemde ele alınmalıdır. Kişilerin sosyal güvenliğini güvence altına almak devletin yükümlülüğü olduğuna göre sosyal güvenliğin önemli bir unsuru olan sosyal yardımların yapılması da tam olarak devletin sorumluluğundadır.

T. H. Marshall sosyal politikayı devletlerin vatandaşlarının refahlarını yükseltmek amacıyla yapmış oldukları yardımlar ve hizmetler biçiminde ifade etmiştir.⁵⁸ Bu noktada geleneksel olarak yardımseverlik anlayışının da ötesinde modern anlamda sosyal yardımın lütuftan çok hak temeline dayandığını ve modern anlamda sosyal yardım programlarının gönüllü, gelip geçici, dar kapsamlı uygulamalardan ziyade kalıcı ve yaygın uygulamalardan oluşması gerektiğini belirtmek gerekir. Sosyal yardımların haklar düzleminde hukuki bir temele oturtulması, sosyal güvenliğin sağlanmasının önemli araçlarından biri olan sosyal yardımların geniş anlamda sosyal eşitlik ve sosyal adalet sağlayıcı bir işlev ve nitelik kazanması sonucunu doğuracaktır.⁵⁹ Bu bakış açısı sosyal yardımların uygulanışında ve yaygınlaşmasında toplumun tüm fertlerine ulaşabilme kaygısının temel alınması gerekliliğini vurgular. Bu bağlamda toplumun her kesiminde sosyal risklerin ve güvensizliklerin hafifletilmesi, eşitsizliklerin azaltılması sağlanabilecektir.⁶⁰

Sosyal yardımların hak temelli olarak ele alınması toplumun adeta bir bütün şeklinde kendini koruması olarak da değerlendirilebilir. Nitekim hak temelli sosyal yardım anlayışında yoksulların ve muhtaçların, vatandaş olarak bir takım yardımlardan yararlandırılmaları bir sosyal hak olarak ele alınmaktadır.

Sosyal güvenlik hakkı başlığı altında daha önce de belirttiğimiz üzere Anayasamızın 12. maddesindeki “herkes, kişiliğine bağlı, dokunulmaz, devredilmez, vazgeçilmez temel hak ve hürriyetlere sahiptir”

⁵⁷ Şahin Çetinkaya, Türkiye’de Sosyal Yardımlaşma Müessesesi: Durum Analizi, Sorunlar ve Çözüm Önerileri, Doktora Tezi, Kütahya 2012. s 19.

⁵⁸ Richard M. Tittmuss, Social Policy, Edited by Brian Abel-Smith and Kay Tittmuss, Open University Set Book 1990, s. 23.

⁵⁹ Onur Metin, Sosyal Politika Açısından AKP Dönemi: Sosyal Yardım Alanında Yaşananlar, Çalışma ve Toplum 2011/1, s. 181.

⁶⁰ Onur Metin, s. 181.

ifadesiyle, 60. maddesindeki “herkes, sosyal güvenlik hakkına sahiptir” ifadeleri arasında bir bağlantı kurulduğunda herkesin kişiliğine bağlı, vazgeçilemez ve devredilemez nitelikte sosyal güvenlik hakkına sahip olduğu neticesi ortaya çıkar. Bu bağlamda sosyal yardım hakkı da sosyal güvenlik hakkının muhtevası içinde yer almaktadır.⁶¹

Sosyal güvenliğin hukuk düzeni tarafından korunan ve hak sahibine bu korumadan yararlanma yetkisi verilen menfaat olma özelliği, hukuk düzeninin sağladığı korumadan faydalanan bir hak sahibi ile koruma ile sağlanan güvenliğe, hakka riayet edecek bir hak yükümlüsü olması gereğini de beraberinde getirmektedir.⁶² Bu bağlamda pozitif statü hakları içerisinde kabul edilen sosyal güvenlik hakkının yerine getirme yükümlüsü devlettir.⁶³ Dolayısıyla sosyal güvenlik hakkının muhtevası içerisinde yer alan sosyal yardım hakkı bakımından da devletin gerçekleştirme, tesis etme yükümlülüğü mevcutken muhtaç ve yoksulların ise bu hakkı talep etme hakkı vardır.⁶⁴ Nitekim niteliği bakımından sosyal yardım hakkının; kişiler için sosyal bir hak, devlet için ise bir görev olduğu belirtilmelidir.⁶⁵

III) SİYASİ POPÜLİZM VE KLİENTALİZM

“Popülizm” veya “popülist politika” terimleri sıklıkla kullanılan ancak genel geçer olarak tanımlamanın çok güç olduğu kavramlardır. Bunun temel nedeni; söz konusu kavramın farklı dönem ve topluluklarda farklı düşünce, grup ve siyasi akımlar için kullanılmış olmasıdır. Öyle ki; söz konusu kavram liberalizmle eklemlenebildiği gibi faşist ideolojiler bakımından da kullanılmıştır. Sosyalist akımlara karışabil-

⁶¹ Kadir Arıcı, Türk Sosyal Güvenlik, s. 507.

⁶² Münevver Kübra Bakırcı, Küreselleşme Sürecinde Sosyal Güvenlik Hakkı ve Engelliler, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul 2008, s. 46.

⁶³ “Sosyal hukuk devletin somut göstergelerinden biri olan sosyal güvenlik hakkının yer aldığı Anayasa’nın 60. maddesinin birinci fıkrasında, “Herkes, sosyal güvenlik hakkına sahiptir.” denilmektedir. Bu hüküm bireylere yaşlılık, hastalık, kaza, ölüm ve malullük gibi sosyal riskler karşısında asgari Ölçüde bir yaşam düzeyi sağlamayı amaçlamaktadır. Aynı maddenin ikinci fıkrasında da Devlet, bu güvenliği sağlayacak gerekli tedbirleri alır ve teşkilatı kurar denilerek bu görevin, Devlet tarafından oluşturulacak kuruluşlar yoluyla yerine getirilmesi öngörülmektedir.” A.Y.M; Karar Tarihi: 10.02.2016, Esas Numarası: 2015/97 Karar Numarası: 2016/10. (www.sinerji.com).

⁶⁴ Kadir Arıcı, Türk Sosyal Güvenlik, s. 507.

⁶⁵ Kadir Arıcı, Türk Sosyal Güvenlik, s. 507.

diği gibi milliyetçi ve dinci görüşlerle de yakınlık kurulabilmektedir.⁶⁶ Esasen Türkçeye “halkçılık” olarak çevrilebilecek olan bu kavram zamanla anlam kaymasına uğramıştır. Zira popülizm günümüzde temel olarak halkı kişisel veya siyasal çıkarlar uğruna manipüle etmek anlamında kullanılmaktadır. Popülizm daha ayrıntılı bir tanımla “oportünizmce belirlenen, halka yakın, politik durumu dramatize ederek kitlelerin lütfunu (seçimlerle bağlantılı olarak) kazanmayı hedefleyen genellikle demagojik politika”⁶⁷ olarak ifade edilebilir.

Siyasi popülizm neticesinde siyasiler ve yöneticilerin; halka şirin gözükme, halkın dertlerini çözmek, siyasi ikbal ve itibar görmek bağlamında halkın taleplerine olabildiğince olumlu cevap vermesi söz konusudur.⁶⁸Söz konusu taleplerin karşılanması ve halkta olumlu bir imaj bırakmanın sağlanması bağlamında sosyal yardım sisteminin geleceği, etkinliği, verimliliği vb. düşünülmeden sosyal güvenliğin esas ve ilkelerine uygun olmaksızın yardımlar yapılabilmektedir. Özellikle yerleşmiş bir demokrasi ve vatandaşlık bilincinin gelişmediği toplumlarda siyasilerin sosyal yardımı bir hak olarak değil de lütuf olarak görmeleri neticesinde siyasi popülizmin çok daha yaygınlaştığını söylemek mümkündür. Oysa ki; sosyal yardımların amacı ekonomik ve sosyal adaleti sağlamak olması gerekmele birlikte siyasi popülizm amacıyla yapılması halinde çarpık sonuçlar meydana gelebilmektedir.

Muhtaçlık tespiti nesnel bir biçimde tanımlanmadığı zaman sosyal yardımlarda siyasal bakışın etkisi de görülmektedir. Nitekim muhtaçlık tespiti nesnel bir biçimde yapılmadığı zaman yardımları gerçekleştiren kurum ve kuruluşlardaki siyasiler ve bürokratlar; kimlere yardım edileceği, yardımın biçimi, yardım sürecinde hangi kriterlerin yer alacağı gibi birçok konuda etkili olmaktadır.⁶⁹ Merkezi sosyal yardımlar bağlamında nesnel muhtaçlık ölçütlerine sahip olan sosyal yardım programları şüphesiz mevcuttur. 2022 sayılı “65 Yaşını Doldurmuş Muhtaç, Güçsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşlarına Aylık

⁶⁶ Sunar İlkay, “Demokrat Parti ve Popülizm”, Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi 1985, Sayı:8, 2083.

⁶⁷ Aynen: “Murat Çakır, “Bir Fenomen Olarak Popülizm”, Neoliberalizmin Egemenlik Aracı Sağ Popülizm: Avrupa’daki Sağ Popülist Parti ve Hareketler”, s. 13 (Kaynak: <http://www.kozmopolit.com>).

⁶⁸ Kadir Arıcı, Türk Sosyal Güvenlik, s. 55.

⁶⁹ Alparslan Karabulut, s. 186.

Bağlanması Hakkında Kanun” kapsamında verilen aylıklar, Vakıflar Genel Müdürlüğü’nün muhtaç aylığı ve imaret hizmetleri ile milli Eğitim Bakanlığı tarafından verilen burslar bu duruma örnek olarak gösterilebilir.⁷⁰ Bununla birlikte sosyal yardım sistemimiz bakımından bu konuda aksaklık olmadığını söylemek mümkün olmadığı gibi yerel yönetimlerce yapılan sosyal yardımlar söz konusu olduğunda yerel kuralların, politik ilişki ve değerlendirmelerin etkisinin çok daha arttığını söylemek mümkündür.

Hak temelli sosyal yardım anlayışını, bir ülkedeki siyasi otoritenin destek toplama amacıyla toplumun bazı kesimlerine kamu kaynaklarını kullanarak bir takım yardımlar vermesi anlamında kullanılan “klientalizm”⁷¹ kavramıyla karıştırmamak gerekir. sosyologların *kırsal kesimdeki sosyal ilişkilerin hiyerarşisi için kullandıkları bir terim olarak klientalizm*, 1970’li senelerden itibaren siyaset bilimindeki patron-müşteri modeli olarak politik sistemler içinde de yer almıştır⁷² Hak temelli sosyal yardım anlayışının yerleşmesi ve gelişmesinin önündeki en büyük engellerden biri siyasi kayırmacılığın⁷³ bir türü olan “klientalizm” olarak gösterilebilir. Literatürde de belirtildiği üzere siyasi kayırmacılık patronaj, klientalizm ve hizmet kayırmacılığı olarak üç alt grupta incelenebilir. Bunlardan patronaj; Siyasi hayat içinde siyasi partilerin iktidara geldikten sonra kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan “üst düzey bürokratları” görevden almaları ve bu görevlere yine siyasi yandaşlık, ideoloji, nepotizm-kronizm gibi unsurlar göz önüne alınarak yeni kimseleri görevlendirmeleri olarak ifade edilebilir. Hizmet kayırmacılığı ise kamu görevlilerinin yakınlarını hukuka aykırı bir biçimde kayırması olarak tanımlanabilir.

Klientalizm kavramı esas itibariyle siyasal otoritenin dağıtım ölçütlerine göre sunulan bir takım hizmetler ya da mallar karşılığında, siyasal destek talebinde bulunmasına karşılık gelmektedir.⁷⁴ Klienta-

⁷⁰ Hande Hacımahmutoğlu, s. 211.

⁷¹ Klientalizm kavramıyla ilgili ayrıntılı bilgi için bkz.: Arzu Özkanan/Ramazan Erdem, “Yönetimde Kayırmacı Uygulamalar: Kavramsal Bir Çerçeve”, *Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi* Yıl: 2014/2, Sayı: 20, s. 180 vd.

⁷² Seyran Gürsoy Çuhadar, “Sosyal Politika ile Klientalizm İlişkisi; Gıda Bankacılığı Üzerinden Bir Değerlendirme”, *Çalışma ve Toplum*, 2017/2, s. 684.

⁷³ “Siyasi Kayırmacılık” kavramıyla ilgili olarak ayrıntılı bilgi için bkz. Arzu Özkanan/Ramazan Erdem, s. 180 vd.

⁷⁴ Onur Metin, s. 182.

lizm kavramının kökenini eski Roma'ya dayanmaktadır. Eski Roma döneminde bir Romalı vatandaşı koruması altında bulunup ona hizmet etme yükümlülüğüyle bağlanmış olan kişi için client (sığıntı ya da yanaşma) tabiri kullanılmaktaydı. Dolayısıyla klientalizm kavramı, ağırlıklıla himayecilik ve/ veya patronaj sistemi anlamında kullanılmaktadır. Bununla birlikte klientalizm genellikle "yanaşma" anlamında kullanılsa da, kavram esasen siyasal otoritenin dağıtım ölçütlerine göre sunulan bir takım hizmetler ya da mallar karşılığında siyasal destek talebinde bulunma anlamını taşımaktadır. Klientalizm hak temelli bir sosyal yardım anlayışının oluşmasının ve gelişmesinin önünü kesen ve eşitsizliğin belirleyici olduğu bir süreçtir. Nitekim klientalizm, siyasi otoritenin toplumsal kesimlerle dikey olarak eşitsiz karşılıklı ilişkilere kurduğu bir sistemi ifade eder. Klientalizm de siyasi otorite muhtaç ve yoksulların esasen hakkı olan sosyal yardımı sadece "kendisi" için fayda sağlamaya yarayan bir araca dönüştürmektedir.

Klientalist politikalar, muhtaçlık, yoksulluk, sosyal dışlanma, etnik ve dini farklılıklar gibi unsurlardan beslenirken aynı zamanda bu unsurları beslemeye ve yeniden üretmeye yatkındır. Zira klientalist politikalarda sosyal yardım yapılırken kullanılan ölçüt insanlara asgari bir sosyal güvence sağlamak ve toplumsal eşitsizliği azaltmak değil, "kendisi" için fayda sağlamaktır. Dolayısıyla klientalizm, bir yandan hak temelli bir sosyal yardım anlayışının gelişmesini engellerken, aynı zamanda tüm toplum için gerekli olan yardım ve hizmetlerin gerçekleşmesini sağlayacak kamu kaynaklarının tüketilmesine neden olur⁷⁵.

Belirtelim ki; modern anlamda sosyal yardım, acıma, yardımseverlik veya hayırseverlik değerlerini içermez.⁷⁶ Dolayısıyla geleneksel olarak yardımseverlik anlayışından farklı olarak modern anlamda sosyal yardımın lütuftan çok hak temeline dayandığını ve modern anlamda sosyal yardım programlarının gönüllü, gelip geçici, dar kapsamlı uygulamalardan ziyade kalıcı ve yaygın uygulamalardan oluşması gerektiğini belirtmek gerekir. Daha önce de ifade ettiğimiz gibi klientalizm kavramı esas itibarıyla siyasal otoritenin dağıtım ölçütlerine göre sunulan bir takım hizmetler ya da mallar karşılığında, siyasal destek

⁷⁵ Onur Metin, s. 183.

⁷⁶ Şahin Çetinkaya, s 19.

talebinde bulunmaya karşılık gelmektedir.⁷⁷ Başka bir tanımıyla klientalizm, kamu kaynaklarının ve rant yaratacak zenginliklerin kamu mal ve hizmetlerinin kalitesini arttırmaktansa ihaleler, özelleştirmeler vb. yolların kullanılmasıyla arkadaş çevresi ve siyasi yandaşlara dağıtılması olarak ifade edilmiştir.⁷⁸ *Kısaca klientalizm, oyla değiş tokuş edilen her türlü devlet kaynağı ve ayrıcalığıdır.*⁷⁹

Klientalizm, siyasi iktidarların, kendilerine oy vererek onları iktidara getiren ve devamını sağlayan kimseleri zaman zaman ödüllendirip kendilerine bağımlı hale getirmeyi amaçladığı, kendilerine oy vermeyenleri dışlayarak ve destek vermedikleri için onları cezalandırma yollarına başvurarak siyasi iktidara destek vermeyen kimselere gözdağı verme gibi süreçlerin de yaşanabildiği bir anlayış olarak görülmektedir.⁸⁰

Ekonomik durumu iyi olanlardan yoksullara gelir transferi sağlamak yoluyla gelir dağılımını düzeltici etki yaratılması gibi bir işleve sahip olan sosyal yardımların klientalist bir yaklaşımla sunulmasında insan hakları bağlamında etik sorunlar mevcuttur. Klientalizm eksenli bir sosyal yardım anlayışında sağlanan yardımlar sosyal bir hak olarak değil seçim desteği karşılığında vatandaşlara yapılan birer lütuf olarak görülmekte bu yönüyle de merhametin göstergesi hayırseverlik “kaymanın hayırseverliğine” dönüşmektedir.⁸¹ Söz konusu anlayış ile yoksulluk giderilmemekte bunun yerine yoksulluk yönetilerek siyasi iktidarların devamı sağlanmaya çalışılmaktadır. Ayrıca sosyal yardımların politik hedeflerin bir unsuru haline getirilerek klientalist bir ilişki bütününe indirgenmesinin hak temelli sosyal yardım anlayışından uzaklaşarak toplumsal katmanlar arasındaki eşitsizliği doğuracağı söylenmelidir. Netice itibariyle klientalist politikalar, muhtaçlık, yoksulluk, sosyal dışlanma, etnik ve dini farklılıklar gibi unsurlardan beslenirken aynı zamanda bu unsurları beslemeye ve yeniden üretmeye yatkındır.⁸²

⁷⁷ Onur Metin, s. 182.

⁷⁸ Philip Keefer, “Clientelism, Credibility, and the Policy Choices of Young Democracies”. *American Journal of Political Science*, 2007, 51 (4), s. 804

⁷⁹ Arzu Özkanan Ramazan Erdem, s. 196.

⁸⁰ Selda Meydan/Ayşin Çetinkaya Büyükbodur /Sıla Bulut, “Yerel Yönetimlerde Klientalist Bakış Açısının Hak Temelli Sosyal Hizmet Yaklaşımı Çerçevesinde İncelenmesi”, 8. Ulusal Sosyal Hizmetler Kongresi, Türkiye’de Sosyal Politikanın Dönüşümü: Yerelleşme Ve Sosyal Hizmetler, Ankara 15 – 16 Nisan 2016, s. 7.

⁸¹ Selda Meydan/Ayşin Çetinkaya Büyükbodur/Sıla Bulut, s. 8.

⁸² Onur Metin, s. 419.

SONUÇ

Sosyal güvenlik bir amaç olup, bu amaçları primli ve primsiz rejim şeklinde iki temel ayırım altında sosyal sigortalar, sosyal hizmetler ve sosyal yardımlar vasıtasıyla gerçekleştirmeye çalışır. Sosyal sigortalar, bireylerin karşılaşacakları veya karşılaşılabilecekleri sosyal risklere karşı onlara güvence sağlamayı hedefleyen, sigorta kapsamındaki kişilerin finansmana düzenli bir şekilde katkı sağladığı, kar amacı gütmeyen bir sigorta tekniğidir. Buna karşılık primsiz rejim olarak da ifade edilen sosyal yardım ve hizmetlerde ise yerine getirilen edim ile ilgilinin buna katkısı arasında doğrudan bir ilişki bulunmamaktadır. Yine sosyal yardım ve hizmetler; toplumun genellikle dışlanmış muhtaç, yoksul, hasta, yaşlı, engelli vb. gruplarına yöneliktir.

Geleneksel olarak yardımseverlik anlayışından farklı olarak modern anlamda sosyal yardımın lütuftan çok hak temeline dayandığını ve modern anlamda sosyal yardım programlarının gönüllü, gelip geçici, dar kapsamlı uygulamalardan ziyade kalıcı ve yaygın uygulamalardan oluşması gerektiğini belirtmek gerekir. Hak temelli sosyal yardım anlayışının yerleşmesi ve gelişmesinin önündeki en büyük engellerden biri siyasi kayırmacılığın bir türü olan “klientalizm” olarak gösterilebilir. *Çalışmamızda da* ifade ettiğimiz gibi klientalizm kavramı esas itibarıyla siyasal otoritenin dağıtım ölçütlerine göre sunulan bir takım hizmetler ya da mallar karşılığında, siyasal destek talebinde bulunmaya karşılık gelmektedir. Başka bir tanımıyla klientalizm, kamu kaynaklarının ve rant yaratacak zenginliklerin kamu mal ve hizmetlerinin kalitesini arttırmaktansa ihaleler, özelleştirmeler vb. yolların kullanılmasıyla arkadaş çevresi ve siyasi yandaşlara dağıtılması olarak ifade edilmiştir. Kısaca klientalizm, oyla değiş tokuş edilen her türlü devlet kaynağı ve ayrıcalığıdır.

Klientalizm, siyasi iktidarların, kendilerine oy vererek onları iktidara getiren ve devamını sağlayan kimseleri zaman zaman ödüllendirip kendilerine bağımlı hale getirmeyi amaçladığı, kendilerine oy vermeyenleri dışlayarak ve destek vermedikleri için onları cezalandırma yollarına başvurarak siyasi iktidara destek vermeyen kimselere gözdağı verme gibi süreçlerin de yaşanabildiği bir anlayış olarak görülmektedir.

Ekonomik durumu iyi olanlardan yoksullara gelir transferi sağlamak yoluyla gelir dağılımını *düzeltilici etki yaratılması* gibi bir işleve

sahip olan sosyal yardımların klientalist bir yaklaşımla sunulmasında insan hakları bağlamında etik sorunlar mevcuttur. Klientalizm eksenli bir sosyal yardım anlayışında sağlanan yardımlar sosyal bir hak olarak değil seçim desteği karşılığında vatandaşlara yapılan birer lütuf olarak görülmekte bu yönüyle de merhametin göstergesi hayırseverlik “kamunun hayırseverliğine” dönüşmektedir. Söz konusu anlayış ile yoksulluk giderilmemekte bunun yerine yoksulluk yönetilerek siyasi iktidarların devamı sağlanmaya çalışılmaktadır. Ayrıca sosyal yardımların politik hedeflerin bir unsuru haline getirilerek klientalist bir ilişki bütününe indirgenmesinin hak temelli sosyal yardım anlayışından uzaklaşarak toplumsal katmanlar arasındaki eşitsizliği doğuracağı söylenmelidir. Netice itibarıyla klientalist politikalar, muhtaçlık, yoksulluk, sosyal dışlanma, etnik ve dini farklılıklar gibi unsurlardan beslenirken aynı zamanda bu unsurları beslemeye ve yeniden üretmeye yatkındır.

Kaynakça

- Aksanyar Yaşar, Sosyal Yardımda Yeni Bir Yaklaşım Olarak Şartlı Sosyal Yardım: Sosyal Yardım-İstihdam Bağlantısının Etkinleştirilmesi Programı 2014 Yılı Türkiye Uygulaması Üzerine Bir Araştırma, Doktora Tezi, Kütahya 2015.
- Altuntaş Betül, “Sosyal Haklar ve Sosyal Adalet Bağlamında Türkiye’de Kurumsal Sosyal Hizmetler Ve Yardımların Değerlendirilmesi”, (<http://www.sosyalhaklar.net/2009/bildiri/altuntas.pdf>).
- Arıcı Kadir, “Yoksullukla Mücadele Aracı Olarak Sosyal Güvenlik: Türkiye’nin Öncelikli Sorunu Sosyal Yardım Ve Sosyal Hizmetler Olmalıdır”, IV. Aile Şurası, Aile Ve Yoksulluk Bildirileri, Ankara 2004, s. 257-267.
- Arıcı Kadir, Türk Sosyal Güvenlik Hukuku, Gazi Kitabevi, Ankara 2015.
- Atalay Tuna, “Belediye Yasaları Çerçevesinde Belediyelerin Sosyal Hizmet ve Yardım Görevlerine İlişkin Bir Değerlendirme,” *Sosyal Hizmetler Dergisi*, C. I, Sayı: 12, s. 1-8.
- Bakırcı Münevver Kübra, Küreselleşme Sürecinde Sosyal Güvenlik Hakkı ve Engelliler, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul 2008.
- Çakır Murat, “Bir Fenomen Olarak Popülizm”, Neoliberalizmin Egemenlik Aracı Sağ Popülizm: Avrupa’daki Sağ Popülist Parti ve Hareketler”, s. 13 (Kaynak: <http://www.kozmopolit.com>).
- Çengelci Ethem, Cumhuriyet Türkiye’sinde Sosyal Hizmetlerin Örgütlenmesi, Şafak Matbaacılık, 1. Bası, Ankara, 1996.
- Çetinkaya Şahin, Türkiye’de Sosyal Yardımlaşma Müessesesi: Durum Analizi, Sorunlar ve Çözüm Önerileri, Doktora Tezi, Kütahya 2012.

- Çuhadar Seyran Gürsoy, "Sosyal Politika ile Klientalizm İlişkisi; Gıda Bankacılığı Üzerinden Bir Değerlendirme", *Çalışma ve Toplum*, 2017/2, s. 684.
- Davidson Jacqueline, According To Need? The Implementation Of Discretionary Payments Within Social Assistance Schemes In Britain And The Netherlands, Doktora Tezi, University Of Stirling 2004.
- DDK, Türkiye’de Sosyal Yardımlar ve Sosyal Hizmetler Alanındaki Yasal ve Kurumsal Yapının İncelenmesi, Aile, Çocuk, Özürlü, Yaşlı ve Diğer Kişilere Götürülen Sosyal Hizmetlerin ve Sosyal Yardımların Genel Olarak Değerlendirilmesi, Bu Hizmetlerin Düzenli ve Verimli Şekilde Yürütülmesinin ve Geliştirilmesinin Sağlanması Hakkında Araştırma ve İnceleme Raporu.
- Dicleli Vedat, "Yoksulluk ve Sosyal Yardım Şekilleri", *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 1946, Cilt: 3, Sayı: 1, s. 108-124.
- Dilik Sait, "Sosyal Yardımlar- İki Anlamlı Bir Terim-", *AÜSBFD*, Ocak- Aralık 1980, C.XXXV, s. 55-73.
- DPT, Sosyal Hizmetler Yardımlar Özel İhtisas Komisyonu Raporu, 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı, Ankara 2001.
- Esping-Andersen Gosta, "Altın Çağ sonrası? Küresel Bir Ekonomide Refah Devleti İkilemleri", Sosyal Politika Yazıları, Der.: Ayşe Buğra/Çağlar Keyder, Çev.: Burcu Yakut Çakar/ Utku Balaban, İletişim Yayıncılık, İstanbul, 2006, s. 53-101.
- Gough Ian, "Güney Avrupa’da Sosyal Yardım", Sosyal Politika Yazıları, Der.: Ayşe Buğra Çağlar Keyder, Çev.: Burcu Çakar, Utku Balaban, İstanbul, İletişim Yayıncılık, 2006, s. 232.
- Güzel Ali/ Okur Ali Rıza/Caniklioğlu Nurşen, Sosyal Güvenlik Hukuku, 16. Bası, Beta Yayınları, İstanbul 2016.
- Hacımahmutoğlu Hande, Hande, Türkiye’deki Sosyal Yardım Sisteminin Değerlendirilmesi, DPT Uzmanlık Tezi, Ankara 2009.
- Karabulut Alpaslan, "Türkiye’de Sosyal Yardım Ve Sosyal Yardımların Tek Merkezden Yürütülebilirliği" Yüksek Lisans Tezi, Ankara 2011, s.11.
- Karataş Kasım, "Sosyal Refah: Kavramsal Boyutu, Gelişimi ve Nitelikleri," Yaşam Boyu Sosyal Hizmet; Prof. Dr. Sema Kut’a Armağan, Ed. Nesrin G. Koşar, Ankara, Hacettepe Üniversitesi S.H.Y.O. Yay., No: 004, 1999, s. 33-43.
- Keefer Philip, "Clientelism, Credibility, and the Policy Choices of Young Democracies". *American Journal of Political Science*, 2007, 51 (4), s. 804.
- Kesgin Bedrettin, Kamu Sosyal Politikalarında Sosyal Yardım, Açılım Kitap, 2. Baskı, İstanbul 2014.
- Koşar Nesrin G., Sosyal Hizmetlerde Sosyal Yardım Alanı, Şafak Matbaası, Ankara 2000.
- Kurtoğlu Ayça, "Siyasal Örgütler ve Sivil Toplum Örgütleri Bağlamında Hemşehrilik ve Kollamacılık". *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 2012, 67 (1), s. 141-169.
- Metin Onur, Sosyal Politika Açısından AKP Dönemi: Sosyal Yardım Alanında Yaşananlar, *Çalışma ve Toplum* 2011/1, s. 179-200.
- Meydan Selda/Büyükbodur Ayşin Çetinkaya/Bulut Sıla, "Yerel Yönetimlerde Klientalist Bakış Açısının Hak Temelli Sosyal Hizmet Yaklaşımı Çerçevesinde İncelen-

- mesi", 8. Ulusal Sosyal Hizmetler Kongresi, Türkiye'de Sosyal Politikanın Dönüşümü: Yerelleşme Ve Sosyal Hizmetler, Ankara 15 - 16 Nisan 2016.
- Mingione Enzo, "Güney Avrupa Refah Modeli Ve Yoksulluk Ve Sosyal Dışlanmaya Karşı Mücadele", Sosyal Politika Yazıları, Der.: Ayşe Buğra Çağlar Keyder, Çev.: Burcu Yakut Çakar, Utku Balaban, İstanbul, İletişim Yayıncılık, 2006, s. 261-287.
- Öksüz Davut, Sosyal Yardımların Koordinasyonu Sorunu, Yüksek Lisans Tezi, Ankara 2010.
- Özkanan Arzu/Erdem, Ramazan, "Yönetimde Kayırmacı Uygulamalar: Kavramsal Bir Çerçeve", *Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Yıl: 2014/2, Sayı: 20, s. 179-206.
- Ringold Dena/Kasek Leszek, "Social Assistance In The New Eu Member States, Strengthening Performance And Labor Market Incentives", *World Bank Working Paper* 2007, Number:117.
- Sen Amartya, Özgürlükle Kalkınma, Ayrıntı Yayınları, İstanbul 1999. (Çev: Yavuz Alagon).
- Seyyar Ali, Sosyal Siyaset Terimleri- Ansiklopedik Sözlük, Beta Yayınları, İstanbul, 2002.
- Sunar İlkay, "Demokrat Parti ve Popülizm", *Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi* 1985, Sayı:8, 2083-2084.
- Şenocak Hasan, Sosyal Güvenlik Sistemlerini Oluşturan Bileşenlerin Tarihi Süreç İçinde Değerlendirilmesi", *Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi* 2009, Sayı: 56 s. 410-468.
- T. C. Başbakanlık, Sosyal Güvenlik Reformu: Sorunlar ve Çözüm Önerileri, Kamuda Yeniden Yapılanma: 9, Ankara 2005.
- Taşçı Faruk, "Türkiye'nin Kamusal Sosyal Yardım Anlayışı Üzerine Bir Analiz", *Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi* 2008, Sayı: 55, s. 127-149.
- Taşçı Faruk, 1980 Sonrası Türkiye'de Sosyal Yardımların Analizi, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul 2007.
- Taşçı Faruk, Sosyal Politikalarda Can Simidi Sosyal Yardım, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara 2010.
- Taşçı Faruk, "Sosyal Yardım Yapma(Ma) Gerekçeleri Üzerine Yaklaşımlar", *Kamu-İş* 2008, C. 9, Sayı:4, s. 1-17.
- Tittmuss Richard M., Social Policy, Edited by Brian Abel-Smith and Kay Tittmuss, Open University Set Book 1990.
- Tuncay A. Can/Ekmekçi Ömer, Sosyal Güvenlik Hukuku Dersleri, Beta Yayınları, 18. Bası, İstanbul 2016.
- Türkoğlu İrfan, "Sosyal Devlet Bağlamında Türkiye'de Sosyal Yardım ve Sosyal Güvenlik", *Akademik İncelemeler Dergisi* 2013, C. 8, Sayı: 3, s. 275-305.
- Zengin Eyüp/Şahin Ayhan/Özcan Salih, "Türkiye'de Sosyal Yardım Uygulamaları", *Yönetim ve Ekonomi* 2012, C.9, Sayı: 2, s. 133-142.
- Zorlu Mihrican/Çalım Selda İldan, "İşyerinde Damgalama ve Ayrımcılık Faktörü Olarak HIV/AIDS", *Çalışma ve Toplum*, 2012/4, s.165-188.