



Boğaziçi Üniversitesi Sosyal Politika Forumu

**Türkiye’de Merkezi Devlet Üzerinden Yürütülen
Sosyal Yardımlar Üzerine Bilgi Notu¹¹**

Volkan Yılmaz

Burcu Yakut-Çakar

Temmuz 2008

¹¹ Bu bilgi notunun hazırlanması amacıyla yapılan araştırmanın bütçesine katkı sağlayan Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı’na teşekkür ederiz.

1. Türkiye’de Merkezi Devlet Üzerinden Yürütülen Sosyal Yardımların Kurumsal Yapısı^Y

Türkiye’de merkezi devlet üzerinden yürütülen sosyal yardımların kurumsal ve mali yapısı 3294 sayılı *Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu* tarafından şekillendirilmiştir. Başbakanlık’a bağlı *Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü* (SYDGM) ise yetkili kamu kuruluşudur. Genel Müdürlüğün kurulması, teşkilâtı, görev ve yetkilerine ilişkin usul ve esasları düzenlemek amacıyla 5263 sayılı *Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun* çıkarılmıştır¹. Daha sonra bahsedileceği gibi, SYDGM’nin temel mali kaynağını *Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Fonu* (SYDF) oluşturmaktadır.

Fon’daki mali kaynaklarının nasıl dağıtılacağına ise *Fon Kurulu* karar vermektedir. Yasada ayda bir kez toplanması ön görülen bu kurul, Başbakan tarafından görevlendirilen bir Devlet Bakanı, SYDGM Genel Müdürü, Başbakanlık Müsteşarı, İçişleri Bakanlığı Müsteşarı, Sağlık Bakanlığı Müsteşarı ve Vakıflar Genel Müdüründen oluşmaktadır. Uygulamaya bakıldığında da Kurul’un en az her iki ayda bir, her bir kurul üyesinin katıldığı toplantılar gerçekleştirdiği ve bugüne kadar hep oybirliği ile karar aldığı görülmektedir. Fon Kurulu’nun fon kaynaklarının nasıl dağıtılacağına dair karar verici organ olması dolayısıyla, merkezi devlet üzerinden yürütülen sosyal yardımlar konusunda en yetkili karar alıcı mercii olduğu söylenebilir. Kurul kararları doğrultusunda uygulamaları gerçekleştirmekle yetkili ve bu alanda sorumlu kuruluş ise SYDGM’dir.

SYDGM resmi olarak yalnızca Ankara’daki genel müdürlük personelinde oluşmaktadır. Kurumun doğrudan kendi kurumsal yapısına dâhil edilmiş taşra teşkilatı bulunmamaktadır. Ancak Genel Müdürlük, Türkiye’nin 973² noktasında bulunan *İl ve İlçe Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları*’ndan (SYDV) oluşan çok kapsamlı bir örgütlenme ağı ile birlikte çalışmaktadır. Dolayısıyla Türkiye’de merkezi devlet üzerinden yürütülen sosyal yardım mekanizmasının yerelde bir vakıf örgütlenmesi ile kurumsallaştırıldığını söylemek yanlış olmaz. SYDVler her ne kadar hukuki olarak vakıf sınıfına dâhil edilseler de, bu kurumları kavramsal olarak sivil toplum kuruluşu saymak doğru olmaz. Gerek yasa ile kurulmuş olmaları, gerekse yerelde mülki idare amirlerini yasa

^Y Bu noktada sosyal hizmet ve sosyal yardımı birbirinden ayırtırmayı önemsiyoruz. Bu çalışma notu sosyal yardım konusuna SYDGM özelinde odaklanmaktadır. Bu bağlamda, Sosyal Güvenlik Kurumu kapsamında, 2022 sayılı kanun ile 65 yaş üzerindeki sosyal güvenceden yoksun yaşlılar ve 18 yaşından büyük özürllere verilmekte olan sosyal yardımlar yazının kapsamı dışında bırakılmıştır. Türkiye’de merkezi devlet üzerinden yapılan sosyal hizmetler konusunda Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu yetkili merciidir.

¹ Gerek Fon’un gerekse Genel Müdürlüğün işleyişini düzenleyen ilgili yönetmelikler kaynakçada belirtilmiştir.

² Temmuz 2008 verisidir.

gereğince müteveli heyetlerinin başkanı olarak bulundurmaları dolayısıyla, Vakıfları “devlet tarafından kurulmuş devlet dışı örgütlenmeler” (*government operated non-governmental organization-GONGO*) kavramına dâhil etmek mümkün gözükmemektedir. *Vakıfların müteveli heyetlerinde* kamu otoriteleri ile birlikte sivil üyelere de yer vermeleri bu tip bir kurumsal nitelermeyi destekler görünmektedir (SYDVlerin müteveli heyetlerinin üyeleri için bkz. 3296 sayılı yasa md. 5). Ayrıca Vakıfların yerelde işleyişlerine bakıldığında, her birinin kendi müteveli heyet kararlarına dayanarak, diğer vakıflardan farklı çalışma pratikleri geliştirebilmekte olduğu görülmektedir. Bu anlamda SYDVler tek başlarına hem SYDGM’den hem de diğer SYDVlerden nispi olarak özerk bir kurumsal yapıya sahiplerdir.

Öte yandan bu nispi özerklik Genel Müdürlüğün vatandaşlar ile tüm ilişkisini mevcut sosyal yardım mekanizmaları çerçevesinde Vakıflar üzerinden kurduğu gerçeğini değiştirmemektedir. Bu noktada dikkate alınması gereken, Fon Kurulu’nun *SYDGM’nin daire başkanlıkları ve Strateji Geliştirme Müdürlüğü* (SGM) öncülüğünde hazırlanan ulusal çaptaki çalışmalar dışında, temel olarak il ve ilçe Vakıflarından gelen yardım talepleri ve proje teklifleri üzerinden fon kaynaklarını bölüştürmesinin en yaygın fon dağıtım yöntemi olduğudur. Dolayısıyla Vakıfların gerek Genel Müdürlüğe bilgi aktarımı, gerekse Fon’un mali kaynaklarının dağıtımını anlamında –SYDGM daire başkanlıkları ile birlikte- Türkiye’de merkezi devletin yürüttüğü sosyal yardım mekanizmaları alanında kilit uygulayıcı kurumlar konumunda bulduklarını söylemek hatalı olmaz.

İlgili yasada yerelde sivil kanaat önderlerinin ve hayırseverlerin de Vakıf müteveli heyetlerinde yer alabilmeleri 3294 sayılı kanunun 7. maddesi çerçevesinde kurumsallaştırılmıştır. Genel Müdürlük yetkilileri ile yaptığımız görüşmeler ışığında, son dönemde hayırsever kişilerle birlikte sivil müteveli heyeti üyelerinin yerelin önde gelen sivil toplum kuruluşlarının temsilcilerinden de oluşmaya başladığı öne sürülebilir.³ Yasal olarak vakıfların müteveli heyetlerinde bulunan çeşitli kamu amirleri⁴ (örn. ilçe milli eğitim müdürü, il sağlık müdürü vb.) ile sivil üyeler eşit olsalar dahi, sivil üyelerin bir yıllık süre için kamu amirlerinin ise görev süreleri boyunca vakıflarda müteveli heyeti üyeliği yapmalarının bir bilgi asimetrisi doğurduğu söylenebilir. Aynı zamanda, her ne kadar vakıfların müteveli heyetlerinde bulunan kamu amirleri kamu hiyerarşisi dışında bu görevi yürütseler de, pratikte vakıf çalışanları ile kamu amirleri arasındaki ilişkinin eşitsiz bir ilişki olduğunu belirtmek

³ SYDGM, Vakıfların kendi yerellerinde bulunan sivil toplum kuruluşları ile işbirliğine gitmeleri konusunda hem Vakıflara hem de STKlara yönelik bilgilendirme çalışmaları yapmaktadır. Ayrıca Vakıflardan yıllık faaliyet raporlarında birlikte çalıştıkları STKların listesi talep edilmektedir.

⁴ Vakıfların müteveli heyetlerinde yer alacak kamu amirleri 3294 sayılı yasa, md. 7’de ayrıntılı olarak listelenmiştir.

yanlış olmaz. Bu eşitsiz güç ilişkisinin özelde sosyal incelemecilerin ve genelde Vakıf çalışanlarının özerk çalışmalarını zorlaştırdığı belirtilebilir.

Genel Müdürlük içerisinde *Strateji Geliştirme Müdürlüğü*'nün (SGM) Türkiye'de merkezi devlet üzerinden yürütülen sosyal yardımların gelecekte nasıl şekilleneceğine dair en önemli kurumsal odak olduğu öne sürülebilir. SGM, 5436 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu gereğince 2006 yılında göreve başlamıştır. Kurumun 2006 ve 2007 yıllık faaliyet raporları bu müdürlük tarafından hazırlanmıştır. Kurum faaliyetlerinin hükümet programları, Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) tarafından yayınlanan beş ve yeni yedi yıllık kalkınma planları; orta vadeli planlar; orta vadeli mali planlar; yıllık planlar ve başta Avrupa Birliği müktesebatı olmak üzere ilgili uluslararası belgelerle uyumlu stratejilerinin oluşturulması SGM'nin yetki alanında bulunmaktadır.

5436 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu gereğince SGM, *SYDGM 2009–2013 Stratejik Planını* DPT'ye sunmuştur. Bu plan ülkenin beş yıllık sosyal yardım politikasına ışık tutan bir belge olması niteliğiyle önem arz etmektedir. *SYDGM 2009–2013 Stratejik Planı* DPT onayının alınmasının ardından, yaklaşık bir ay içerisinde SYDGM tarafından kamuoyu ile paylaşılacaktır.

2. Türkiye'de Merkezi Devlet Üzerinden Yapılan Sosyal Yardımlara İlişkin Kurumsal Mali Yapı

Yetki alanına giren⁵ konular dâhilinde kullanılmak üzere SYDGM'ye tahsis edilen Fon, Genel Müdürlüğün ana mali kaynağını oluşturmaktadır. Fon'un gelirleri 3294 sayılı yasanın 4. maddesinde ayrıntılı olarak listelenmiştir. Fon kaynaklarının sosyal yardım dışında kalemlere harcanması yasa gereğince mümkün olmamaktadır. Genel Müdürlüğün fon dışındaki tek mali kaynağı, genel bütçe dâhilinden karşılanan ve dolayısıyla TBMM'de önce Plan ve Bütçe Komisyonu'nda ardından Genel Kurul'da görüşülüp karara bağlanan personel ve yatırım harcamalarıdır. Bir örnekle açıklamak gerekirse, Genel Müdürlük tarafından yaptırılan ve kamuoyuna yeni sunulan etki analizi çalışması 2007 Yatırım Programı'nda yer almaktadır. SYDGM'nin tüm bu bileşenlerden oluşan mali yapısının denetimini Sayıştay gerçekleştirmektedir.

Daha önce de belirtildiği gibi, Genel Müdürlüğün temel mali kaynağının fon olması, genel bütçe içerisinde kaynak aktarımı ile çalışan diğer kamu kurumlarından çok farklı bir

⁵ SYDGM yetki alanı için bkz. 3294 sayılı yasa md. 1

mali yapıyı beraberinde getirmektedir. Mali yapısı fon şeklinde örgütlenen SYDGM'nin sosyal yardım harcamaları için kurumsal olarak her yıl meclisten bütçe talebinde bulunmasına gerek olmamaktadır. Bu bağlamda, Fon'un genel bütçe dışında olması Fon Kurulu'na ciddi anlamda özerk bir karar alıcı niteliği kazandırmıştır. Hazine'de Fon hesabında birikmekte olan mali kaynaklar Kurul kararı ve Başbakan onayı ile harcanabilmektedir. (bkz. Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Teşvik Fonu yönetmeliği md. 3.) Genel Müdürlük yetkilileri ile gerçekleştirdiğimiz derinlemesine görüşmelerden edindiğimiz bilgiler ışığında, Kurul'un Başbakan onayına sunduğu kararların bugüne kadar geri çevrilmediğini söylemek mümkündür. Dolayısıyla merkezi yönetimin sosyal yardım harcamalarına ilişkin kararlarının en önemli belirleyicisi Fon Kurulu olarak ortaya çıkmaktadır.

Daha önce de belirtildiği gibi, Kurul kararıyla il ve ilçe Vakıflarına periyodik olarak fon aktarımı yapıldığı göz önünde bulundurulmalıdır. Bu aktarım il/ilçe sosyo-ekonomik gelişmişlik endeksi ve nüfus verilerine dayanarak, her ay vakıfların cari harcamaları ile aylık periyodik sosyal yardımlara karşılık gelmeye yöneliktir. Bu iki kalem dışında, SYDVler proje teklifleri ve periyodik aktarımın kısıtlarını aşan yardım gereksinimleri ile Fon Kurulu'ndan ek kaynak aktarımı talebinde bulunabilmektedirler.

Vakıfların mali kaynakları incelendiğinde, Fon Kurulu tarafından dağıtılan fon kaynakları dışında bağışlar, iştirak gelirleri ile çeşitli kurum ve kuruluşlardan alınacak proje bazlı fonların yasal gelir kanalları olarak sayıldığı görülmektedir. (bkz. 3294 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu, md. 8.) Yasal olarak Genel Müdürlüğün taşra teşkilatı olmayan SYDV'lerin vakıf niteliğinden dolayı mali özerkliklerinin korunduğu tespit edilmektedir. Buna rağmen bu çalışma notunun yazıldığı dönemde, il ve ilçe Vakıflarının temel mali kaynağını Fon'dan yapılan aktarımlar oluşturmaktadır.

3. Türkiye'de Merkezi Devlet Üzerinden Yürütülen Sosyal Yardımın Kurumsal Yapısı Dâhilinde Politika Oluşturma Süreci ve Mevcut Savunu Kanalları

SYDGM ve Fon Kurulu'nun kurumsal yapısı içerisindeki karar alma mekanizmalarına ve olası savunu alanlarına ilişkin olarak, daha önce de belirtildiği gibi, Kurul burada yasal olarak en önemli karar alıcı mercii olarak ortaya çıkmaktadır. Fakat Kurul'un bakan ve üst düzey bürokratlardan oluştuğu göz önünde bulundurulduğunda, bu kurul üyelerine ulaşmanın sivil aktörler için çok da kolay olmayacağı açıktır. Bu nedenle Fon Kurulu'na ulaşmaya alternatif olarak, SYDGM genel müdürünün hem karar alıcı hem de yürütücü organlarda bulunması nedeniyle sivil aktörler için en üst düzey irtibat noktası olduğunu söylemek hatalı

olmaz. Sosyal yardımlar konusunda savunuculuk stratejisinin Fon Kurulu düzeyinde kurulması etkin bir yol olarak önerilmemektedir. Buna karşılık, kişisel olarak Kurul üyelerine ulaşmanın güç olması, Fon Kurulu düzeyinde savunuculuk yapılmasına engel değildir. Bu bağlamda, Kurul toplantılarına bilgi akışını sağlayan diğer kurumsal kanallar karşımıza çıkmaktadır. Bu kanallar incelendiğinde, Kurul toplantılarından önce toplantı gündeminin Genel Müdürlük içerisindeki daire başkanlıklarında görev alan uzmanlar tarafından oluşturulduğu, SGM'nin koordinasyonu üstlenmesiyle Fon Kurulu üyelerinin gerek toplantı öncesinde, gerekse toplantı sırasında yapılan sunumlar ile bilgilendirildikleri görülmektedir.

Politika oluşturma sürecinin en önemli ayağı, DPT ile SGM'nin, SYDGM'nin kurumsal stratejisini hazırlama amacıyla yaptığı istişarelerdir. Tüm bu istişarelerde hükümet programları, DPT tarafından yayınlanan ve Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) onayından geçen beş ve yeni yedi yıllık kalkınma planları, orta vadeli planlar, orta vadeli mali planlar ile yıllık planların temel alındığını unutmamak gerekmektedir. Zira SGM'nin DPT'ye sunacağı SYDGM kurum stratejisi tüm bu sayılan belgelerde altı çizilen öncelikler ve tedbirlerin dışına çıkmamaktadır. Bu noktada, DPT'nin TBMM tarafından onaylanan kalkınma planlarına sadık kalarak, bu planların göstergelerini oluşturmakla yükümlü olduğunu göz önünde bulundurmak gerekmektedir. Dolayısıyla idealde meclis iradesiyle oluşan sosyal yardım politikası, DPT tarafından Genel Müdürlük için öncelikler ve tedbirler kapsamında belirli sorumluluk alanlarına indirgenmektedir. Ardından yine DPT tarafından Genel Müdürlük faaliyetlerinin bu göstergelerle eşleşip eşlemediğinin denetimi gerçekleştirilmektedir. DPT ve SYDGM'nin kurumsal istişarelerinin ardından oluşan kurum stratejilerinin bağlayıcı niteliği göz önünde bulundurulduğunda, SYDGM 2009–2013 Stratejik Planı'nın önümüzdeki beş yıl için Türkiye'de merkezi devlet üzerinden yürütülen sosyal yardım politikasının temelini oluşturacağı görülmektedir. Stratejik planın içeriğinin oluşturulmasına dair şu aşamada herhangi bir savunuculuk alanı kalmadığını söylemek hatalı olmaz.

Ulusal politika belgelerinin yanı sıra, SGM'nin Türkiye'nin taraf olduğu ilgili uluslararası belgeler ile hükümet programını uyumlaştırarak kurumun stratejisini oluşturmakta olduğu göz önünde bulundurulmalıdır. Bu açıdan, merkezi devlet üzerinden yürütülen sosyal yardım politikalarına müdahil olmak isteyen sivil aktörler ulusal politika belgelerine ek olarak Türkiye'nin taraf olduğu ilgili uluslararası belgeleri temel alarak da savunuculuk faaliyetleri oluşturabilirler. Türkiye'de merkezi devlet üzerinden yapılan sosyal yardım politikalarının geneline dair değişiklik taleplerini dillendiren sivil aktörlerin hükümet ya da muhalefet temsilcileri ile kurulacak ortaklıklar çerçevesinde siyasal alana etki yapma yolunu takip

etmeleri gerekmektedir. Bu bağlamda, yeni yedi yıllık kalkınma planlarını meclis üzerinden demokratik yollarla etkileme ve merkezi devlet üzerinden yürütülen sosyal yardım politikalarına dair ilgili yasalarda değişikliği zorlama stratejileri izlenebilir.

Tüm bu kanalların dışında, sosyal yardım politikaları ile ilgilenen sivil aktörler ile Genel Müdürlük çalışanları arasında diyalog başlatılmasının önemli olduğu görüşünderiz. Sosyal yardım alanında önemli görevler üstlenen ve ciddi bilgi birikimine sahip olan Genel Müdürlük ve Vakıf çalışanları ile farklı alanlarda önemli katkılarda bulunabilecek sivil aktörlerin birlikte çalışma deneyimi edinmelerinin Türkiye’de sosyal yardım politikalarının gerek oluşturulmasında gerekse uygulanmasında önemli faydalar sağlayacağını düşünmekteyiz. Sivil aktörlerin bu iletişimi başlatmaları gelecekte sosyal yardım politikalarının oluşturulma sürecinin demokratikleşmesi için kilit öneme sahiptir.

4. Kaynakça

- 3294 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu R. Gazete No. 19134 R.G. Tarihi: 14.06.1986
- 5263 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun R. Gazete No. 25665 R.G. Tarihi: 09.12.2004
- Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Teşvik Fonu yönetmeliği R. Gazete No. 19167 R.G. Tarihi: 17.7.1986
- Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu Kurulunun Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik R. Gazete No. 25913 R.G. Tarihi: 21.08.2005
- Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü 2006 yılı Faaliyet Raporu
www.sydgm.gov.tr/sydtf/web/duyurular/SYDGM2006YılıFaaliyetRaporu.pdf
- Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü 2007 yılı Faaliyet Raporu
www.sydgm.gov.tr/sydtf/web/duyurular/SYDGM2006YılıFaaliyetRaporu.pdf