

Türkiye’de Merkezi Devlet Eliyle Yapılan Sosyal Yardımlar - Çalışma Raporu

Berra Zeynep Dodurka*

Aralık 2014

Türkiye’de sosyal yardım alanında son 10 yılda süregelen değişiklikler göz önüne alındığında devletin sosyal yardım alanını sivil toplum, özel sektör ve aileye bırakması isteği ve eğilimine rağmen devletin gerek kurumlarıyla gerek yaptığı harcamalarla bu alandan çekildiğini ya da böyle bir gidişatin olduğunu söylemek mümkün değildir. Köylerden kentlere olan göçlerin artması, aile yapısındaki değişimler ve gecekonduların çözülmesinin yanı sıra işsizliğin yapısal bir sorun haline gelmesi, esnekleşen piyasa rejimi ve çalışan yoksulluğunun artması gibi sebeplerle Sosyal yardım sosyal politikanın önemli bir parçası haline gelmiştir. Bu sebeple, hayırseverlik vurgusu, sosyal yardım yapan sivil toplum kuruluşlarındaki artış ve bunların devlet tarafından teşvik edilmesi, Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü (SYGM)’nün kurulması, kurumsallaşması ve kamu kaynaklı sosyal yardım harcamalarının artmasıyla eş zamanlı gerçekleşmiştir.

Bu raporda Türkiye’deki merkezi devlet eliyle yapılan sosyal yardımların gelişimi bugünkü sosyal yardım sisteminin temel kurumu olan SYGM temel alınarak kısaca anlatıldıktan sonra, bu kurum tarafından yapılan sosyal yardım programları, harcamaları ve sistemdeki sorunlar ele alınmıştır. Son olarak ise sosyal yardımlarda kapsayıcı ve bütüncül bir politika önerisi olan Asgari gelir Desteği kısaca incelenmiştir.

A. Türkiye’de Merkezi Devlet Kaynaklı Sosyal Yardım Sisteminin Gelişimi ve Kurumsallaşması

Türkiye’nin geleneksel refah rejimi temel olarak kayıtlı çalışanlara sağlık hizmetlerinden ücretsiz yararlanma ve emeklilik hakkı tanıyan bir sosyal güvenlik sistemine dayalıdır. Çeşitli kuruluşlar altında sosyal yardımlar her zaman yapılmış olsa da bunlar merkezi değildi ve bütçedeki payları ve sistemdeki yerleri itibariyle göz ardı edilebilecek derece az ve düzensizdi. 1980’lerden itibaren Türkiye’de merkezi devlet eliyle sosyal yardım alanında yapılan bir takım düzenlemeler olsa da

*Boğaziçi Üniversitesi Sosyal Politika Forumu, Araştırma Asistanı – Boğaziçi Üniversitesi Atatürk Enstitüsü, Doktora Öğrencisi

2001 sonrasında bu alanda yapılan değişiklikler ve harcamalar önceki dönemle kıyaslanamayacak ölçüde artmış ve Türkiye'nin bugünkü sosyal yardım sisteminin temelleri gerçek anlamda bu yıllarda atılmıştır.

Türkiye'de merkezi ve kamu kaynaklı sosyal yardımlar düşünöldüğünde ilk ciddi gelişme olarak 1976 yılında çıkarılan engellilere ve 65 yaşının üstü vatandaşlara aylık nakit transferi öngören 2022 No'lu yasa sayılabilir. Bu yasa kapsamında engellilere ve 65 yaşın üzerindeki vatandaşlara belirli bir gelirin altında olma ve kendilerine bakacak birinci dereceden akrabalarının bulunmaması şartıyla belli bir miktar nakit gelir transferi öngörölüyor.¹ Yasada bulunan kendilerine bakacak yakın akrabasının olmaması şartıyla yardım aile odaklı olsa da Türkiye'deki ilk yasa kapsamında düzenli bir gelir transferi olması açısından önemli.

Bu yasayı 1986 yılında kabul edilen 3294 sayılı kanun ile Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu (SYDTF) Yasası takip ediyor.² Yasa kapsamında SGK kaydı olmayan, "fakru zaruret" içinde ve "muhtaç" durumda bulunan vatandaşların ihtiyaçlarının karşılanması amacıyla bir kaynak oluşturulması öngörölüyor. SYDTF'de biriken kaynakların ise aynı yasa kapsamında her il ve ilçede kurulması planlanan Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları (SYDV) aracılığıyla dağıtılması öngörölüyor. Daha önce de çeşitli yasalarla 1984'te Vakıflar Genel Müdürlüğü'ne, 1983'te SHÇEK'e sosyal yardım yapma görevi verildiyse de bu kanun, tek amacı sosyal yardım olan bir kurum kurmasıyla diğerlerinden ayrılıyor. Kurulduğu yıllarda, Fak-fuk-fon adıyla anılan bu fon ve vakıflar pek işlevsel bir şekilde kullanılmamış olsa da, 2001 krizi sonrasında Dünya Bankası'nın da önderliğinde yürütölen yoksullukla mücadele kapsamında bu fon ve vakıf örgütlenmesi Türkiye'deki kamu kaynaklı sosyal yardım mekanizmasının temel örgütsel yapısı haline gelmiştir. 1986'daki SYDTF yasasını 1992'de sosyal güvenliğe kayıtlı olmayan ve belirli bir gelirin altındaki vatandaşlara sağlık hizmetlerinden ücretsiz yararlanma hakkını getiren Yeşil Kart uygulaması izliyor.

1980 sonrası devletin ekonomiye müdahalesini minimumda tutulması gerekliliğinin savunulduğu bir dönemde sosyal yardım alanında çeşitli yasaların yapımı dikkat çekicidir. Sosyal problemleri

¹ TBMM, 2022 No'lu Kanun, "65 Yaşını Doldurmuş Muhtaç, Güçsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşlarına Aylık," Resmi Gazete, 1.7.1976. <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2022.pdf> (Son Erişim: 15.12.2014).

² TBMM, 3294 No'lu Kanun, "Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu," Resmi Gazete, 29.05.1986. <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.3294.pdf> (Son Erişim: 15.12.2014).

sivil topluma ve özel alana bırakma isteğine rağmen bu yasaların yapılması bir yandan ücretlerin düşmesi ancak bir yandan da köylerin çözülmesi, köyden kente göçün artması, geniş ailenin yerini çekirdek ailenin alması gibi sosyal ve demografik değişiklikler sonucunda yoksulluğun özellikle şehirlerde ciddi bir sorun olarak ortaya çıkmasına bağlıdır.³ Önceleri toplumun geleneksel dayanışma yöntemleriyle daha iyi mücadele edebildiği yoksulluk, 2000'li yıllara gelindiğinde gecekonduların çözülmesi esnekleşen iş piyasasının etkisiyle düşük ücretli, güvencesiz ve kayıt dışı işlerin yaygınlaşmasıyla yoksulluk kalıcı bir sorun haline gelmişti.⁴ Özellikle 1999 depremi 2001 ekonomik krizinin etkisiyle de Türkiye'de ihtiyaçlara acil ve hızlı bir şekilde cevap verebilecek bir sosyal yardım mekanizmasının eksikliği görülüyor.

Kriz sonrasında Dünya Bankası önderliğinde ODTÜ üniversitesi ortaklığında Türkiye'de ilk defa geniş kapsamlı bir yoksulluk çalışması yapılıyor ve 2002'de, hem krizin etkilerine acil müdahale hem de sosyal yardımların kurumsallaşması amacıyla Sosyal Riski Azaltma Projesi başlatılıyor. Bu çalışma sonrasında 2004 yılında çocuklu ailelere çocuklarını düzenli olarak okula göndermeleri ve düzenli sağlık kontrolleri yaptırmaları karşılığında, Şartlı Nakit Transferi denilen bir nakit gelir desteği uygulamaya sokuluyor.

2004 yılında bir yandan Dünya Bankası'yla yapılmakta olan yoksulluk ve Sosyal Yardım alanlarındaki çalışmalarda muhatap olabilecek bir yandan da sadece SYDTF'de toplanan yardımların dağıtımını organize etmek dışında Türkiye'deki yoksullukla ilgili araştırmalar yapacak ve politika önerileri geliştirecek bir yapıya duyulan ihtiyaçla Sosyal yardımlar ve Dayanışma Genel Müdürlüğü, Başbakanlık altında kuruluyor. 2011 yılında Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'nın kurulmasıyla bu yapı Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü adını alarak Başbakanlık'tan yeni kurulan bu bakanlığa transfer ediliyor. Burada dikkat çekilmesi gereken bir nokta, daha önce SGK'ya Primsiz Ödemeler Müdürlüğü'nü altında verilen 2022 aylıkları ve yeşil kart ödemelerinin de SYGM idaresi altına alınarak çalışma karşılığında kazanılan bir hak olarak sosyal güvenlik ile yardım olarak görülen desteklerin birbirinden idari anlamda tamamen ayrılmasıdır.

³ Ayşe Buğra, *Kapitalizm, Yoksulluk ve Türkiye'de Sosyal Politika*, (İstanbul: İletişim, 2008) 199.

⁴ Ayşe Buğra, Çağlar Keyder, "New Poverty and the Changing Welfare Regime of Turkey" Report Prepared for the United Nations Development Programme (2003) 19.

2012 yılında eşi vefat etmiş kadınlara, 2013 yılında da muhtaç asker ailelerine yönelik nakit transferlerinin de eklenmesiyle, ortaya bir yanda belirli kategorik gruplara yapılan merkezi ve düzenli nakit yardımlar bir yanda da süresiz, düzensiz ve büyük ölçüde SYDV'ler eliyle yapılan aynı ya da nakdi yardımlardan oluşan bir sosyal yardım sistemi ortaya çıkmıştır. Son olarak 2014 yılında yapılan bir değişiklikle SGK kaydı olanların da SYDTF'den yapılacak yardımlardan yararlanmasının önünün açılması bu yıllarda giderek artan çalışan yoksulluğu gerçeğinin de kabul edilmesi olarak yorumlanabilir.

2009 yılından itibaren kullanılmakta olan Sosyal Yardım Bilgi Sistemi (SOYBİS), Bütünleşik Sosyal Yardım Hizmetleri Projesi gibi projelerle bilgisayar ve bilişim teknolojilerinin kullanılarak yardımlara başvuranların ve yararlananların kaydını tutmak, beyan edilen bilgilerin doğruluğunu diğer kamu kayıtlarına bağlı sistem üzerinden sorgulayabilmek ve kurumsal kapasiteyi geliştirmek amaçlanmıştır. Sosyal Yardım Yararlanıcılarının Belirlenmesine Yönelik Puanlama Formülünün Geliştirilmesi Projesi'yle de sosyal yardımlardan yararlanacakları daha standardize edilmiş, önceden belirlenmiş ortak kriterler üzerinden belirleme çabasıdır.

Türkiye'de bu alandaki gelişmeler değerlendirildiğinde birbiriyle çelişen iki eğilim göze çarpmakta. Birincisi ciddi bir kurumsallaşma çabası, teknolojinin bilgisayar sistemlerinin kullanılması, nitelikli personel alımıyla birlikte bir kurumsallaşma ve sosyal yardımlarda daha kurallı, kriterleri belli bir yaklaşıma ulaşma çabası ve daha hak temelli kapsayıcı yardımlar. İkincisi, hayırseverlik vurgusu ve sosyal yardımları hayırseverlik, sivil toplum ve özel sektör işbirliğinde, devletin sadece yönetici, düzenleyici olduğu bir modele geçilmesi isteği. Ancak, son yıllarda bu amaçla belediyelerin de sosyal yardım yapmakla görevlendirilmesi, sosyal yardım yapan çeşitli vakıfların devlet tarafından desteklenmesi ve özel sektörle iş birliği yapılan projelere rağmen devletin bu alandaki rolünün azaldığını ya da azalacağını söylemek mümkün değildir. Devletin sosyal yardımlardaki rolünü minimuma indirme ve hayırseverlik vurgusuyla sivil toplumu işin içine çekme isteğine rağmen devlet sadece düzenleyici olarak değil sosyal yardım harcamaları ve geniş bürokrasisiyle de sosyal yardım alanının içindedir.

B. Türkiye’de sosyal yardımların idari örgütlenmesi:

Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu (SYDTF):

1986 yılında 3294 sayılı kanun ile kurulan SYDTF Türkiye’de kamu kaynaklı olarak yapılan sosyal yardım harcamalarının çok büyük bir bölümünün kaynağını oluşturmaktadır. Bugün SYDTF'nin gelirleri kanuna ve yönetmeliklere göre kanun ve kararnamelerle kurulu bulunan ve kurulacak olan Fonlardan Bakanlar Kurulu kararıyla %10’a kadar aktarılacak tutarlardan, bütçeye konulacak ödenekten, Trafik Para Cezaları hasılatının yarısından, Radyo ve Televizyon Üst Kurulu reklam gelirleri hasılatından aktarılacak %15’lik tutardan” ve diğer bağış ve yardımlardan oluşmaktadır.⁵ Yapısı itibariyle fonun gelirleri büyük ölçüde genel bütçe dışında belirlenmiş sabit gelirlerden oluşmaktadır. Bunun sebebi acil durumlarda meclisin toplanmasını ve onayını beklemeden hızlı ve esnek cevap verebilmek ve daha hızlı bürokratik bir yapı kurabilmek olarak ifade edilse de bu sayede bütçe meclisi denetimi dışında kalmaktadır.

SYDTF’de toplanan kaynağın nasıl harcanacağı, kime, hangi şartlarda verileceği SYDTF kanunu kapsamı dâhilinde olmak şartıyla Fon Kurulu’ndadır. Bu anlamda, SYDTF'nin karar organı Aile ve Sosyal Politikalar Bakanının başkanlığında Başbakanlık Müsteşarı, Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı Müsteşarı, Sağlık Bakanlığı Müsteşarı, Maliye Bakanlığı Müsteşarı, Sosyal Yardımlar Genel Müdürü ve Vakıflar Genel Müdüründen oluşan Fon Kuruludur. Fon Kurulu’nda alınan kararların yürütülmesi ise Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı altında yer alan SYGM’dir.

Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü (SYGM):

2011’de kurulan Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı’nın altındaki en büyük genel müdürlük olan SYGM olan SYGM kendi uzmanları olan, yoksulluk ve sosyal yardım konusunda araştırmalar yapan icracı bir bürokratik yapı konumundadır. İdari yapı olarak alt daire başkanlıklarından oluşmaktadır. SYDTF’deki kaynağın dağıtılması, hedef kitlenin seçilmesi, sosyal yardım programlarına dair araştırmalar yapmak ve Fon Kurulu kararları dâhilinde bunları uygulamakla yükümlüdür. Sosyal yardım programlarının yerelde yürütülmesi ve dağıtımı ise 1986’da SYDTF kanunu ile her il ve ilçede kurulması öngörölmüş SYDV’ler kanalıyla yapılmaktadır.

⁵ TBMM, 3294 No’lu Kanun, “Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu,” Resmi Gazete, 29.05.1986. <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.3294.pdf> (Son Erişim: 15.12.2014).

Şubat 2012 tarihi itibariyle SYGM'de 66 kişi kadrolu, 22 kişi diğer kamu kurum ve kuruluşlarından, 18 kişi Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıflarından, 4 kişi de Bakanlık Müşaviri olmak üzere, toplam 110 kişi görev yapmaktadır.⁶

Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları (SYDV):

Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları 1986 yılında 3294 sayılı “Sosyal Yardım ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu” kapsamında tüm il ve ilçelerde kurulmuştur ve şu an ülke genelinde 973 sayıda SYDV vardır. Vakıfların çalışma usulleri Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü'nün karar organı olan Fon Kurulu tarafından belirlenmektedir.

Vakıfların karar organı mütevelli heyetleridir. Bu heyetler, illerde vali başkanlığında, belediye başkanı, defterdar, İl Milli Eğitim Müdürü, İl Sağlık Müdürü, İl Milli Eğitim Müdürü, İl Sağlık Müdürü, İl Tarım Müdürü, Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı İl Müdürü (İl SHÇEK Müdürü), İl Müftüsü ile köy ve mahalle muhtarları arasından kendilerinin seçecekleri birer kişi, STK'ların kendileri tarafından seçecekleri iki kişi ve son olarak “Hayırsever Vatandaş” adı altında İl genel Meclisi tarafından seçilecek iki kişiden oluşmaktadır. İlçelerde ise Kaymakam başkanlığında, belediye başkanı, Mal Müdürü, İlçe Milli Eğitim Müdürü, Sağlık Grup Başkanı, İlçe Tarım Müdürü, İlçe Müftüsü ile köy ve mahalle muhtarları arasından kendilerinin seçecekleri birer kişi, STK'ların kendileri tarafından seçecekleri bir kişi ve son olarak “Hayırsever Vatandaş” adı altında il genel Meclisi tarafından seçilecek iki kişiden oluşmaktadır.⁷

SYDV'lerde vakıf müdürü, sosyal yardım ve inceleme görevlisi, muhasebeci ve büro görevlileri vakfın bulunduğu şehirlerdeki ihtiyaca göre değişen rakamlarda istihdam edilmektedir.⁸

Türkiye'deki toplam 973 SYDV'de 3.782'si Sosyal Yardım ve İnceleme Görevlisi olan 8.741 personel çalışmaktadır.⁹ Aile ve Sosyal Bakanlığı'nın SYDV'leri de içeren taşra teşkilatındaki

⁶ Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü, “2011 Yılı Faaliyet Raporu” (TC.Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, 2011), 41.

⁷ Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü, “SYDV'lerin Yapısı” <http://www.sosyal-yardimlasma-ve-dayanisma-vakiflari/sydvlerin-yapisi> (Son Erişim: 15.12.2014).

⁸ SYDV Çalışanları Platformu, “SYDV Personeli Ünvan ve Görevleri,” <http://www.sydv.org/sydv-personeli-unvan-ve-gorevleri/> (Son Erişim: 15.12.2014).

⁹ Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, “2013 Yılı Faaliyet Raporu,” (T.C. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı: 2014) 112.

toplam personel sayısının 11.839 olduğu düşünöldüğünde SYDV personelinin bunun büyük çoğunluğunu oluşturduğu görölmektedir.¹⁰

C. Sosyal Yardım Programları:

1. Aile Yardımları

- **Gıda Yardımları:** Yılda iki kez, Ramazan ve Kurban bayramları öncesinde gıda ve giyim gibi temel ihtiyaçların sağlanması için SYDV'ler tarafından yapılmaktadır.

Gıda Yardımları

YILLAR	AKTARILAN KAYNAK (MİLYON TL)
2003-2012	1.397,32
2013	163,25

Kaynak: "Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı 2013 Yılı Faaliyet Raporu," 113

- **Yakacak Yardımları:** 2003 yılından itibaren TKİ tarafından sağlanan kömür SYDV'ler aracılığıyla, hane başına en az 500 kg olmak üzere dağıtılmaktadır. Kömür dağıtım sürecinde oluşan nakliye, hamaliye gibi giderler için 2013 yılında SYDV'lere SYDTF'den 3.815.150TL kaynak aktarılmıştır.¹¹

¹⁰ Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, "2013 Yılı Faaliyet Raporu," (T.C. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı: 2014) 16.

¹¹ Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, "2013 Yılı Faaliyet Raporu," (T.C. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı: 2014) 113.

Yakacak Yardımları

YIL	HANE	KÖMÜR (TON)
2003	1.096.488	649.818
2004	1.610.170	1.052.379
2005	1.831.234	1.329.676
2006	1.797.083	1.363.288
2007	1.894.555	1.434.163
2008	2.347.728	1.852.278
2009	2.256.265	1.910.778
2010	2.237.423	1.957.495
2011	2.060.213	1.921.771
2012	2.103.324	1.992.546
2013	2.106.015	2.142.316

Kaynak: "Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı 2013 Faaliyet Raporu," 117

- **Barınma Yardımları:** Bakımsız ve sağlıksız evlerde yaşayan yoksul vatandaşların evlerinin bakım ve onarımı için yapılan aynı ya da nakdi yardımlar.

Barınma Yardımları

YIL	AKTARILAN KAYNAK (MİLYON TL)	HANE SAYISI
2006-2012	187,48	
2013	51,68	4.214

Kaynak: "Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı 2013 Yılı Faaliyet Raporu," 114

Vakıfların kendilerine ayrılan periyodik paylardan yaptıkları onarım, kira yardımı gibi destekler de göz önüne alındığında 2013 yılı için toplam 19.722 hane için 62,68 Milyon TL kaynak kullanılmıştır.¹² Bunun dışında TOKİ ile ortak yürütülen, "Sosyal Konut Projesi" kapsamında 2013 yılında SYDTF'den TOKİ'ye 210.000.000TL transfer edilmiştir.¹³

¹² Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, "2013 Yılı Faaliyet Raporu," (T.C. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı: 2014) 114.

¹³ Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, "2013 Yılı Faaliyet Raporu," (T.C. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı: 2014) 116.

2. Eğitim Yardımları

- **Eğitim Materyali Yardımı:** SYDV'ler aracılığıyla yapılan ilköğretim ve lise düzeyinde önlük, ayakkabı, çanta kırtasiye gibi temel okul ihtiyaçları yardımlarıdır.

Eğitim Materyali Yardımı

YIL	AKTARILAN KAYNAK (MİLYON TL)
2003-2012	800,88
2013	65,52

Kaynak: "Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı 2013 Yılı İdari Faaliyet Raporu," 118

- **Şartlı Eğitim Yardımı:** Nüfusun en yoksul %6'lık kesiminde yer alan ailelere çocuklarının eğitime devam etmeleri şartıyla SYDTF'den aktarılan kaynakla yapılmaktadır.

İlköğretime devam eden erkek öğrenciler için 35 TL, kız öğrenciler için 40TL; ortaöğretime devam eden erkek öğrenciler için 50TL ve kız öğrenciler için 60TL olmak üzere aylık ödemelerle yapılmaktadır.¹⁴

Şartlı Eğitim Yardımı

YIL	AKTARILAN KAYNAK (MİLYON TL)
2003-2012	2.514,97
2013	512,81

Kaynak: Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı," 2013 Yılı Faaliyet Raporu," 119

- **Öğle Yemeği Yardımı:** Taşınabilir Eğitim yapılan yerlerde merkeze taşınan öğrencilerin öğlen yemeklerinin karşılanması, 2003-2004 Öğretim yılından itibaren, kaynağı SYDTF'den olmak üzere İl ve İlçe Milli Eğitim Müdürlükleri tarafından yürütülmektedir.

¹⁴ Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü, "Eğitim Yardımları," <http://www.sosyal-yardimlar.gov.tr/sosyal-yarim-programlarimiz/egitim-yarimlari> (Son Erişim: 15.12.2014).

Öğle Yemeği Yardımı

YIL	AKTARILAN KAYNAK (MİLYON TL)
2003-2012	1.529,34
2013	250

Kaynak: Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, "2013 Yılı Faaliyet Raporu," 119

- **Ücretsiz Kitap Yardımı:** 2003-2004 yılından itibaren, kaynağı SYDTF'den karşılanmak üzere tüm İlköğretim Öğrencilerine MEB tarafından ücretsiz verilmektedir.

Ücretsiz Ders Kitabı

YIL	AKTARILAN KAYNAK (MİLYON TL)
2004-2012	1.967,65
2013	275

Kaynak: Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, "2013 Yılı Faaliyet Raporu," 120

- **Öğrenci Taşıma Barınma ve İaşe Yardımı:** Taşımalı sistem dışında kalan ilk ve ortaöğretim öğrencilerinin ulaşım ve barınma gibi ihtiyaçlarını karşılamak üzere SYDV'ler tarafından verilmektedir. 2013 yılında öğrencilerin barınma ve iaşe giderleri için 1.101.437TL, SYDV'lere ait yurtların işletme giderleri için de 654.364TL olmak üzere toplam 1.755.801TL transfer edilmiştir.¹⁵

3. Sağlık Yardımları

- **Tedavi Destekleri:** 2012 yılına kadar sağlık yardımı kapsamında yeşil kartla karşılanmayan ve yeşil kartı olmayanların ödeme güçlerini aşan sağlık giderleri için

¹⁵ Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, "2013 Yılı Faaliyet Raporu," (T.C. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı: 2014) 116.

yapılan yardımlar Ocak 2012 yılından itibaren Genel Sağlık Sigortası'nın uygulamaya konulmasıyla tüm vatandaşların tedavi ve sağlık hizmetleri GSS kapsamına alınmıştır.¹⁶

Tedavi Destek Yardımı

YIL	AKTARILAN KAYNAK (MİLYON TL)
2003-2012	929
2013	0,06

Kaynak: Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, "2013 Yılı Faaliyet Raporu," 123

SYDV'lerin kendilerine ayrılan periyodik paylardan yaptıkları sağlık yardımları da dâhil edildiğinde 2013 yılında 27.937 hane için 11,97 Milyon TL sağlık destekleri için harcanmıştır.¹⁷

- **Şartlı Sağlık Yardımı:** Nüfusun en yoksul kesiminde yer alan ailelere 0-6 yaş arası çocukların düzenli sağlık kontrollerine götürülmesi şartı ile düzenli nakit para yardımı, çocuk başına aylık 30TL olmak üzere Ziraat Bankası ve PTT'ler aracılığıyla doğrudan anneler adına açılan hesaplara yatırılmaktadır. Ayrıca Gebe kadınların doğumlarını hastanede gerçekleştirmeleri ve düzenli olarak doktor kontrolüne gitmeleri şartıyla şartlı gebelik yardımı verilmektedir. Bu yardım dâhilinde doğumun hastanede yapılması halinde bir seferlik 75TL, muayenelerin düzenli yapılması halinde doğumdan önce aylık 35TL ve doğumdan sonra iki kere 35TL verilmektedir.

Şartlı Sağlık Yardımı- Çocuk

YIL	AKTARILAN KAYNAK (MİLYON TL)
2003-2012	938,23
2013	229,23

Kaynak: Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, "2013 Yılı Faaliyet Raporu," 121

¹⁶ Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü, "Sağlık Yardımları," <http://www.sosyalyardimlar.gov.tr/sosyal-yardim-programlarimiz/saglik-yardimlari> (Son Erişim: 15.12.2014).

¹⁷ Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, "2013 Yılı Faaliyet Raporu," (T.C. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı: 2014) 123.

Şartlı Sağlık Yardımı-Kadın

YIL	AKTARILAN KAYNAK (MİLYON TL)
2003-2012	7,68
2013	14,77

Kaynak: Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, “2013 Yılı Faaliyet Raporu,”122

4. Engelli Yardımları

- **Engelli Öğrencilerin Okullarına Ücretsiz Taşınması:** “Özel Eğitime Gereksinim Duyan Öğrencilerin Okullara Erişiminin Sağlanması İçin Ücretsiz Taşınması Projesi” MEB, Özel Eğitim Rehberlik ve Danışma Hizmetleri Genel Müdürlüğü, Başbakanlık Özürlüler İdaresi Başkanlığı ve işbirliği ile 2004–2005 eğitim öğretim yılından itibaren uygulanmaktadır.

Engelli Öğrencilerin Ücretsiz Taşınması

YIL	AKTARILAN KAYNAK (MİLYON TL)	KİŞİ SAYISI
2005-2012	292,9	
2013	85	43.500

Kaynak: Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, “2013 Yılı Faaliyet Raporu,”120

- **Engelli İhtiyaçları Yardımları:** Sosyal güvenceden yoksun engelli vatandaşların genel sağlık sigortası kapsamında karşılanmayan araç ve gereçlerinin karşılanmasıdır.

5. Özel Amaçlı Yardımlar

- **Aşevleri:** İşsizliğin ve yoksulluğun belirgin olarak yaşandığı yerlerde yaşlı, özür, kimsesiz ve muhtaç vatandaşlara günlük sıcak yemek verilmesi amacıyla SYDV’ler tarafından işletilmektedir.
- **Afet ve Terörden Zarar Görenlere Yönelik Yardımlar:** Doğal afet, terör ve yangın gibi nedenlerle mağdur olan vatandaşların acil ihtiyaçları in SYDV’ler aracılığıyla yapılan çeşitli yardımlar.

6. Eşi Vefat Etmiş Kadınlara Yönelik Düzenli Nakdi Yardım Programı: Eşi vefat etmiş ve herhangi bir sosyal güvenli kurumuna kaydı bulunmayan, muhtaçlıkla ilgili kriterleri karşılayan kadınlara iki ayda bir 500 TL olmak üzere SYDTF'den düzenli nakit transferlerdir.

Eşi Vefat Etmiş Kadınlara Yapılan Yardımlar (2012 Şubat itibariyle başlatılıyor)

YIL	AKTARILAN KAYNAK (MİLYON TL)	HANE SAYISI
2012	371,5	239.376
2013	752,8	281.141

Kaynak: Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, “2013 Yılı Faaliyet Raporu,” 117

7. 2022 Sayılı Kanun kapsamındaki İş ve İşlemler

2022 No’lu “65 Yaşını Doldurmuş Muhtaç, Gücsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması Hakkında Kanun” kapsamında 65 yaş üstündekilere ve engelli vatandaşlara SGK kaydı olmamak ve aylık gelirin asgari gelirin 1/3’ünden az olması şartıyla bağlanan nakit ve düzenli aylıklardır. 2014 yılı için yaşlılar için aylık 446,57 TL, %40-69 arasındaki engelliler için 893,17 TL ve %70 üstü engelliler için 1339,74 TL’dir.¹⁸

¹⁸ Engelliler.Biz Platformu, “2014 yılı 2022 Aylığı Miktarları belli oldu,” <http://www.engelliler.biz/forum/2022-engelli-ayligi-ile-vakif-ayligi/123676-2014-yili-2022-ayligi-miktarlari-belli-oldu.html> (Son Erişim: 15.12.2014)

Aylık 2022 Ödemeleri ve Kullanıcı Sayıları

Aylık Türü	Bir Aylık Miktar (*) (TL)	Üç Aylık Miktar (*) (TL)	KİŞİ SAYISI	AKTARILAN KAYNAK (TL)
Yaşlı Aylığı (65+)	130,62	391,86	632.407	1.009.016.428,20
%40-%69 Arası Engelli Aylığı	261,24	783,72	300.242	984.244.354,09
%70 ve Üzeri Engelli Aylığı	391,86	1.175,58	225.457	1.089.338.254,87
Engelli Yakını Aylığı (18 Yaş Altı)	261,24	783,72	64.445	241.627.546,24
Silikozis (%15-%34)	564,41	1.693,23		
Silikozis (%35-%54)	645,04	1.935,12	197	1.477.748,08
Silikozis (%55 ve üzeri)	725,67	2.177,01		
TOPLAM			1.222.748	3.325.704.331,48

(*)Aylık miktarlarına %5'lik ek ödeme dâhil edilmiştir.

Kaynak: Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, "2013 Yılı Faaliyet Raporu," 127

8. Muhtaç Asker Ailelerine Yönelik Yardım: Askere giden kişi evliyse eşine, değilse anne ya da babasına, sosyal güvenceleri olmaması ve muhtaçlık durumları SYDV'lerce onaylanması şartıyla Aylık 250TL olmak üzere 2 ayda bir 500 TL'lik düzenli ödeme, SYDTF kaynaklarından yapılmaktadır.

Muhtaç Asker Ailelerine Yönelik Yardım (2013 Mart'ta başlatılıyor)

YIL	AKTARILAN KAYNAK (MİLYON TL)	HANE SAYISI
2013	77,56	50.583

Kaynak: Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, "2013 Yılı Faaliyet Raporu," 117

9. Genel Sağlık Sigortası Gelir Testi ve Prim İşlemleri (Eski Yeşil Kart)

2012 yılında zorunlu Genel Sağlık Sigortasına geçilmesiyle birlikte Yeşil Kart uygulaması sona ermiş ve bunun yerine hanede kişi başı geliri asgari ücretin 1/3'ünden az olan kişiler, primleri Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı tarafından ödenmek suretiyle GSS'ye dâhil olmuştur.¹⁹

Sosyal Yardım Türleriyle İlgili Genel Değerlendirme:

SYGM tarafından yapılan tematik sınıflandırmaya karşın, yardımların kriterleri ve yapılış biçimleri göz önünde alınarak yapılacak bir ayırım daha yararlı görünüyor. Buna göre; Türkiye'de kamu tarafından yapılan sosyal yardımları belirli aralıklarla düzenli olarak verilen, yardımdan yararlanma kriterleri belli, merkezi yardımlar ve yine SYDTF fonundan ayrılan kaynaklarla yapılan ancak düzenli olmayan, SYDV'ler tarafından müteveli heyetlerin kararına göre verilen periyodik yardımlar olmak üzere ikiye ayırabiliriz.

Birinci tip yardımlar kurallı, düzenli ve belli kriterlere dayalı ve hem alanlarda minnettarlık ve paternalist bir ilişkisi daha düşük, hem de verenler tarafından da devletin verdiği bir hak olarak görülmesi itibariyle, daha hak temelli yardımlar olarak değerlendirilebilecekken ikinci tip yardımlar düzenli olmaması, kimlere hangi durumlarda verileceğinin belirsiz olması itibariyle hem müteveli heyetlerin keyfiyetine ve farklı uygulamalarına tabi olmaları, hem de alanlarda bir tür lütuf hissiyle, minnettarlık yaratma ihtimalinden dolayı sadaka gibi algılanmaya daha müsait yardımlardır.

Buna göre SYGM yardımları şu şekilde sınıflandırılabilir:

- **Düzenli Sosyal Yardım Programları:** Eşi Vefat Etmiş Kadınlara Yönelik Düzenli Nakdi Yardım Programı, Muhtaç Asker Ailelerine Yönelik Yardım, 2022 No'lu Yasa kapsamındaki engelli ve yaşlı aylıkları, şartlı eğitim ve sağlık yardımları sayılabilir.
- **Sürelili Yardımlar:** SYDV'lere SYDTF'den aktarılan paydan, SYDV karar organı müteveli heyetlerinin kararıyla verilen, düzenli olmayan paylar. Aile yardımları adı altındaki yakacak

¹⁹ Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, "2013 Yılı Faaliyet Raporu," (T.C. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı: 2014) 125.

ve gıda yardımları, barınma yardımları ve mütevellî heyetlerinin kararlarıyla verilen diğêr, düzensiz aynı ya da nakdi yardımlar bu gruba dâhildir.

Düzenli Yardım Türleri (GSS Prim Desteği Hariç)	Sürelî Yardım Türleri
Şartlı Eğitim Yardımları	Gıda Yardımları
Şartlı Sağlık Yardımları	Yakacak Yardımları
Şartlı Gebelik Yardımları	Barınma Yardımları
Eşî Vefat Etmiş Kadınlara Yönelik Yardımlar	Eğitim Yardımları
İhtiyaç sahibi Asker Ailelerine Yönelik Yardımlar	Sağlık Yardımları
2022 Sayılı Kanun Kapsamındaki Yardımlar	Engelli İhtiyaç Yardımı
	Özel Amaçlı Yardımlar
	Giyim ve Diğêr Aile Yardımları
	Tek Seferlik Yardımlar

Kaynak: Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, "2013 Yılı Faaliyet Raporu,"112

D. Sosyal Yardım Harcamaları:

Dünyada da 1970'lerden itibaren gerçekleşen değişimlerle büyümenin yoksulluk meselesini çözeceğine dair inancın sarsılması, büyüme ve istihdam arasındaki bağlantının ortadan kalkması, iş piyasasının esnekleşmesi ve güvencesiz, kısa dönemli işlerin yaygınlaşmasıyla birlikte sosyal yardımları sosyal politikanın kalıcı bir parçası olarak gören yaklaşımlar ön plana çıkmıştır. Bu bağlamda 1990'lardan itibaren yoksulluk çalışmaları artmış, özellikle Dünya Bankası gibi kurumlar aracılığıyla "yoksullukla mücadele" stratejileri içinde çalışanlara sağlanan haklar üzerinden yürüyen sosyal güvenlik sistemin yerine sosyal yardım odaklı politikalar öne çıkarılmıştır.

Türkiye'de özellikle 1980 sonrasında kırsalın çözülmesi, değişmekte olan aile yapısı ve ilerleyen dönemlerde de ise gecekonduların çözülmesiyle toplumun geleneksel olarak yoksullukla ve sosyal problemlerle baş etmek için kullandığı geleneksel yöntemler yok olmaya başlamıştır. Bir yanda bu gelişmeler olurken bir yanda da iş piyasasının esnekleşmesiyle kısa dönemli, yarı zamanlı, kayıt dışı ve düşük ücretli işlerin yaygınlaşmasıyla yoksulların risklere daha açık bir hale geldiği ve çalışan nüfusun dahi yoksulluktan çıkamadığı bir dönemde sosyal yardım sosyal politikanın önemli bir unsuru olarak yerini almıştır.

Türkiye’de iş piyasasındaki değişmeler ve diğer sosyal ve demografik dönüşümler gibi uzun vadeli trendlerin yanı sıra özellikle 2001 ekonomik kriziyle birlikte yoksulluk problemi kati bir şekilde ortaya çıkmış sosyal yardım devletin gündemine kalıcı bir şekilde girmiş sosyal yardım harcamaları artmıştır. Örnek olarak, sosyal yardımların GSYH içindeki payı 2002’de %0,5²⁰ iken bu rakam 2011’de 1,4’e çıkmış ve 2013 yılı için %1,35²¹ olmuştur. Aşağıdaki tabloda görüldüğü üzere SYDV'lere aktarılan periyodik payların miktarı ise 2005'te 194.052.000TL'den 2013'te 955.246.546TL'ye çıkmıştır.

Yıllara Göre SYDV'lere Aktarılan Periyodik Paylar (TL)					
2003	2004	2005	2006	2007	2008
108.964.000	158.167.400	194.052.700	221.602.300	295.112.100	423.730.400

2009	2010	2011	2012	2013
459.982.200	538.449.000	596.635.200	644.907.700	955.246.546

Kaynak: 2003 ve 2004 Yılları için “SYDGM 2007 Faaliyet Raporu,” 65 geri kalan veriler için “Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı 2013 Yılı Faaliyet Raporu,” 111 kullanılmıştır.

2013 yılı için SDTF kaynaklarıyla yapılan yardımların toplamı 4.069.822.341TL'dir ve bunun 955.246.546TL'lik kısmını, yani %20'sinden fazlasını SYDV'lere aktarılan pay oluşturmaktadır. Yardımların büyük bir kısmını ise nakdi yardımlar oluşturmaktadır. 2012 yılı için yapılan harcamaların %32,9'luk kısmı aynı ve %67,1'lik kısmı nakdidir.²²

2013 yılında sosyal yardımlardan 3.096.489 hane yararlanmıştır.²³ 2011 yılındaki toplam hane sayısının 19.481.678 olduğu²⁴ düşünüldüğünde nüfusun önemli bir bölümünün yardımlardan

²⁰ Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, “Mart 2013 Sosyal Yardım İstatistikleri Bülteni” (T.C. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı: 2013).

²¹ Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, “Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı 2013 Faaliyet Raporu,” (T.C. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı: 2014) 112.

²² TÜİK Haber Bülteni, “Sosyal Koruma İstatistikleri,” 2013

²³ Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, “2013 Yılı Faaliyet Raporu,” (T.C. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı: 2014) 113.

yararlandığı görülmektedir. Düzenli yardımlardan yararlanan hane sayısı 2.258.734 iken geçici yardımlardan yararlananların sayısı ise 1.997.306 olmuştur.²⁵

E. Sosyal Yardım Sistemindeki Problemler

SYDV'ler

SYGM faaliyetleri yerelde SYDV'ler aracılığıyla yürütülmesine rağmen en azından hukuksal olarak genel müdürlük ve vakıflar arasında hiyerarşik bir yapı bulunmamaktadır. SYDV'ler diğer vakıflar gibi Vakıflar Kanunu'na tâbi ve yasal olarak tüzel kişidir ve kendi adlarına bağış toplama ve gelir getirici aktivitelerde bulunma hakkına sahiptir.²⁶ Ancak, SYDV'ler devlet eliyle kurulmuş olmanın yanı sıra yönetim şekilleri ve finanse edilme yöntemleriyle de diğer vakıflardan ayrılırlar. Daha önce bahsedildiği SYDV'ler üyelerinin çoğunluğunu kamu görevlilerinin oluşturduğu bir müteveli heyet tarafından yönetilmekte ve kullandıkları kaynakların çok büyük bir bölümünü SYDTF'den aktarılan paylar oluşturmaktadır.

Devletin, sosyal yardımı devlet teşkilatı altındaki il ve ilçe müdürlükleri ile değil de vakıflar aracılığıyla örgütlenme tercihi vakıfların kendi bağışlarını toplamaları sayesinde sivil toplumu da işin içine katmak ve sosyal yardımlardaki sorumluluğun bir kısmını buraya aktarmak olarak düşünülebilir. Ancak, SYDV'ler genellikle kamudan aktarılan kaynaklara güvenmiş ve zaman içinde sistem devletin büyük bir rol üstlendiği büyük bir bürokratik yapıya dönüşmüştür. Özellikle SYDGM'nin kuruluşu ve takibindeki kurumsallaşma çabalarıyla birlikte SYDV'ler merkezi teşkilata daha bağlı bir hale gelmiştir ve SYDGM, SYDV faaliyetlerini denetleme hakkını kazanmıştır.

Sosyal yardımların örgütlenmesinde vakıfların tercih edilmesinin sebepleri SYGM tarafından “hızlı, esnek ve yerel farklılıkları göz önüne alan” bir yapıya duyulan ihtiyaç olarak belirtilmiş ve vakıfların sosyal yardımların dağıtımında acil ihtiyaçlara hızlı ve “en yakın noktadan” cevap

²⁴ TÜİK Haber Bülteni, “Nüfus ve Konut Araştırması,” 2011

²⁵ Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, “2013 Yılı Faaliyet Raporu,” (T.C. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı: 2014) 113.

²⁶ Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü, “SYDV'lerin Yapısı,” <http://www.sosyal-yardimlar.gov.tr/sosyal-yardimlasma-ve-dayanisma-vakiflari/sydvlerin-yapisi> (Son Erişim: 15.12.2014).

verebileceği vurgulanmıştır.²⁷ Ancak, sosyal yardımlar sisteminde vakıfların tercihi idari yapıda muğlaklığa sebep olmuştur.

Ayrıca SYDV'lerin karar organı müteveli heyetlerin başında idari amirlerin yani illerde vali, ilçelerde kaymakam olması da bir avantaj olarak ileri sunulmakta ve idari amirlerin gerektiğinde bölgedeki diğer kamu hizmetlerini de (Sağlık, Emniyet ya da Sosyal Hizmet birimleri gibi) harekete geçirebilmeleri buna örnek olarak gösterilmiştir.²⁸ Hâlbuki, SYDV'ler üzerine yazılan pek çok raporda aslında müteveli heyetlerdeki hiyerarşik yapının, yani müteveli heyetlerin başında aynı zamanda heyetteki diğer üyelerin mesleki hayatlarında da hiyerarşik olarak üstlerinde bulunan birinin varlığının heyetteki diğer üyelerin düşüncelerini rahatça ifade etmelerini engellediği, kararların büyük ölçüde tek elden çıkmasına sebep olduğu ve heyetlerin “demokratik” ve “sivil toplumu yansıtmama” iddialarıyla çelişmektedir. Bu durum ayrıca, usulsüzlük ve keyfi değerlendirme ihtimallerini de arttırmaktadır. Son olarak, müteveli heyetlerin, diğer idari ve idari olmayan görevleri, işleri olan kişilerden oluşmasının da heyet toplantılarının aksamasına ve başvuruların daha yavaş değerlendirilmesine sebep olduğu da belirtilmektedir.

Nitelikli Personel Eksikliği

Nitelikli personel ve sosyal hizmet uzmanı eksikliği, en büyük problemlerden biri olarak olarak öne çıkıyor. SYGM'de çok büyük bir ölçüde artık daha nitelikli personelden ve uzmanlardan oluşan bir personel yapısı varsa da bu durumu SYDV'ler için söylemek pek mümkün değil. 2012 yılı için SYGM'de çalışan 110 personelin 84'ü lisans, 11'i Yüksek Lisans ve 2'si doktora düzeyindedir.²⁹ Şu anda alımı yapılan SYDV personelleri Fon Kurulu kararıyla belirlenmiş yükseköğretim kurumlarından mezun olma şartı bulunuyorsa³⁰ da bu yeterli değildir. Sadece

²⁷ Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü, “SYDV'lerin Yapısı,” <http://www.sosyal-yardimlar.gov.tr/sosyal-yardimlasma-ve-dayanisma-vakiflari/sydvlerin-yapisi> (Son Erişim: 15.12.2014).

²⁸ Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü, “SYDV'lerin Yapısı,” <http://www.sosyal-yardimlar.gov.tr/sosyal-yardimlasma-ve-dayanisma-vakiflari/sydvlerin-yapisi> (Son Erişim: 15.12.2014).

²⁹ Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü, “2011 Yılı Faaliyet Raporu” (TC.Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, 2011), 42

³⁰ Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü, 16.02.2012 tarih ve 2012/1 sayılı Fon Kurulu Kararı ile “Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları Personelinin Norm Kadro Standartları, İş Tanımları, Nitelikleri,

yükseköğretim kurumu mezunluğu şartından öte, özellikle sosyal hizmet alanında nitelikli personel yetiştirilmesi ve istihdam edilmesi gerekmektedir. Özellikle sosyal incelemeleri yürüten ve yardımlardan yararlanmak isteyen yoksul vatandaşlarla doğrudan temas halinde olan personelin ciddi bir sosyal hizmet eğitiminden geçmiş olması, hem yardıma başvurma ve yardım alma sürecinin vatandaşlar tarafından onur kırıcı bir deneyime dönüşmemesi açısından hem de vatandaşın durumunun daha adil ve nesnel değerlendirilebilmesi açısından önemli görünüyor.

Sosyal Yardım Programlarındaki Parçalı Yapı:

Sosyal Yardımların başındaki en büyük problemlerin başında yardımların çok parçalı yapısı gelmektedir. yardımlardaki çok parçalı kurumsal yapılanma neredeyse bütün yardımların tek bir kurumsal çatı altına alınmasıyla büyük ölçüde giderilmiş olsa da sosyal yardım programları çok parçalı yapısını sürdürmektedir. Her bir sosyal yardım programı için farklı bir yasa bulunması dolayısıyla her bir yardımdaki kriterlerin ve ihtiyaç hesaplama yöntemlerinin birbirinden farklı olması SYDV çalışanlarınca bile karışık ve anlaşılması zor bir sisteme yol açmaktadır. Bu karışıklık ayrıca, aslında ihtiyaç içinde bulunan ve yardım alabilecek insanların yardımlara başvurmasını da zorlaştıracaktır.

Bunun yerine tüm kırılgan ve yoksul grupları kapsayan genel bir sosyal yardım yasasının çıkartılması hem sistemi kolaylaştırarak daha anlaşılır kılacak,³¹ hem de insanları eşi vefat etmiş, engelli, yaşlı, gibi toplum tarafından "kendine bakmaktan yoksun," "muhtaç" olarak yaftalanmaya müsait kategorilere ayırmak yerine bir vatandaşlık hakkı olarak algılanmasını da kolaylaştıracaktır. Bunun yerine daha kapsayıcı bir sosyal yardım programı için son bölümde Asgari Nakit Gelir Desteği incelenmiştir.

Özlük Hakları ve Çalışma Şartlarına İlişkin Esaslar” <http://appext.aile.gov.tr/vakifilan/Giris.aspx> (Son Erişim: 15.12.2014).

³¹ Devlet Denetleme Kurulu, “Araştırma İnceleme Raporu” No. 2009/4 (T.C. Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu, 2009) 15.

Sosyal Yardımlardan Yararlanacakların Belirlenmesiyle ilgili Problemler

Kayıt dışı sektörün çok geniş olduğu bir ülkede gelir üzerinden sosyal yardımdan yararlanılacak insanların belirlenmesindeki zorluktan dolayı Türkiye'de yardımlardan yararlanacakların belirlenmesi gelir ya da tapu kaydı gibi sadece devlet kayıtlarına dayalı bir sistem kurmayı olanaksızlaştırmış ve kamu kayıtlarının yanı sıra hane incelemeleriyle, eşyalara ve harcamalara bakılan bir muhtaçlık ve ihtiyaç tespitine dayalı bir modelin kurgulanmasına sebep olmuştur. Özellikle sosyal yardımlarla ilgili sıkça dile getirilen hak etmeyenlerin yararlanmakta olduğuna, insanların çalışmak yerine sosyal yardımlarla yaşamayı tercih etmekte olduğuna dair eleştiriler kriterlerin önceden belirlenmiş olduğu daha sistemik ve yanlış beyanları yakalamaya odaklı bir ihtiyaç tespiti sistemine itmiştir. SYGM bu amaçla, sosyal yardım yararlanıcılarının belirlenmesi konusunda kurumsallaşmaya gidilebilmesi için bilgisayar ve bilişim sistemlerinin kullanımına ağırlık verilmesi, yardım alanların kayıt altına alınması, yardımlardan yararlanacak kitlenin belirlenmesi için ortak kriterler belirlenmesi gibi çeşitli çalışmalar yürütmüştür. Bunların dışında muhtaçlık tespiti yapılmasını daha da sistematik ve öznel kararların etkisini minimuma indirme amaçlı olarak Sosyal Yardım Yararlanacakların Belirlenmesine Yönelik Bir Puanlama Formülü geliştirilmiştir. Bu formülle önceden belirlenmiş ve belli katsayı değerlerine sahip kriterlerin değerlendirilmesi sonucunda kişilerin muhtaçlık durumlarına bir puan veriliyor ve kararın büyük ölçüde buna göre değerlendirilmesi planlanıyor.

Buna göre, tüm SYDV'lerde sosyal hane inceleme görevlileri tarafından doldurulacak ortak bir form oluşturuluyor. Bu formun içinde evdeki eşyaların durumu, beyaz eşyaların, LCD televizyonların olup olmamasının yanı sıra aylık harcamalar üzerine de sorular bulunuyor.

Ancak kriterler, sabit ve ortak olsa da sosyal hane inceleme görevlileri tarafından bu formun doldurulmasındaki bireysel farklılıklar, görevlilerin fikir ve duruma dair algılarının tamamen ortadan kalktığını söylemek mümkün değil. Başvurulara dair kararlar görevlilerin doldurduğu form ve belirttikleri görüş doğrultusunda büyük ölçüde müteveli heyetleri tarafından tartışılıp karara bağlanıyor. Bu yüzden, sonuç büyük ölçüde müteveli heyetlerinin sosyal yardımlar konusundaki eğilim ve görüşlerini yansıtıyor. Özellikle merkezi ve düzenli olmayan yardımlarda bu kararın tamamen müteveli heyetlere kaldığını söylemek mümkün.

Ayrıca, ev ziyaretleriyle evlerdeki eşyalara ve giderler üzerinden hanenin gelirleriyle ilgili beyanlarının doğruluğunu kontrol etme, yalan beyanları yakalama çabası verilen yardımların

miktar olarak düşüklüğü de göz önüne alındığında, verilen yardımın bir vatandaşlık hakkı olarak değil bir lütuf olarak algılanma ihtimalini de güçlendiriyor. Ayrıca ufak bir miktar para için bir hane ziyaretlerinin yapılması, evdeki eşyaların, ev ortamının sosyal hane inceleme görevlilerinin değerlendirmesine bırakılması da onur kırıcı bir deneyime dönüşmeye mahkûm gibi görünüyor.

Türkiye'deki ihtiyaç tespiti sistemi içinde ciddi bir ikilem barındırıyor: Bir yandan yardımların verilmesinde bireysel kararların, esnekliğin ve keyfiliğin ortadan kaldırılması için sosyal yardım mekanizmalarını standartlaştırmak ve belirli bir sisteme oturtmak isteği, ancak bir yandan da kayıt dışının bu kadar yüksek olduğu bir ortamda insanların gelirlerinin bilgisine ulaşamama ve bu yüzden de hane incelemeleri ve yerelde çalışan insanların gözlemine ihtiyaç duyma. Bu sebeple üretilen Formülle birlikte karar verme mekanizmasını daha sistematik ve teknik bir meseleye dönüştürme çabasının yanında meselenin bu kadar teknik bir hale getirildiği sistemden sağlıklı sonuçların çıkmasının zorluğu her şeye rağmen yerel aktörlerin olaya dâhil olmasını zorunlu kılıyor.

Muhtaçlık tespitleri söz konusu olduğunda hatırlanması gereken bir nokta hangi yöntem uygulanırsa uygulansın yüzde yüz doğru sonuca ulaşmak mümkün olmamasıdır. Bu konuyla ilgili seçimler ya bir takım haksız kullanmaların yanında tüm ihtiyaç sahiplerinin büyük ölçüde ihtiyaçlarının karşılanması, ya da haksız yararlanmaları engellemek uğruna bazı ihtiyaç sahiplerinin yardımlardan yararlanmasının engellenmesinden yana olmak durumunda kalıyor. Bu sebeple özellikle Türkiye'de verilen nakit yardımların miktar olarak düşüklüğü ve yardımdan yararlanmak için gereken gelir seviyelerinin de düşüklüğü göz önüne alındığında muhtaçlık tespitlerinde takıntılı derecede titiz davranmanın anlamsızlığı daha net görülecektir.

İhtiyaç tespitlerinin bu konuda deneyimli ve uzmanlaşmış kişiler tarafından yapılması, bunun bir yalanı yakalama mekanizması gibi görülerek, insanlara potansiyel suçlu ve yalancı olarak davranılmaması ve yardımlara başvuru ve değerlendirme sürecinin insanlık onurunu zedeleyici bir deneyim olmaktan uzak tutulması gerekiyor.

F. Sosyal Yardımlarda Bütünlüklü Bir Politika Önerisi Asgari Nakit Gelir Desteği:

Asgari gelir desteği, geliri belli bir seviyenin altında kalan tüm vatandaşları devlet tarafından yapılacak düzenli, nakit gelir transferleridir. Özellikle tam istihdamın mümkün olmadığı, güvencesiz, yarı-zamanlı, kayıt dışı ve düşük ücretli işlerin 1970'lerden itibaren yaygınlaştığı bir ekonomik düzende önem kazanmıştır. İstihdam ve büyüme arasındaki bağın koptuğu, iddiaların aksine büyümenin yoksulluğu bitirmediğinin anlaşıldığı, II. Dünya Savaşı sonrası dönemin çalışma üzerine kurulu, primler üzerinden yürütülen refah sistemlerinin toplumun ciddi bir kesimini dışarıda bırakmaya başladığı, ya da yetersiz kaldığının anlaşılması üzerine ön plana çıkmıştır.

Asgari nakit gelir desteği sosyal politikaların sadece çalışan nüfus değil çeşitli sebeplerden çalışmayan ya da çalışamayan nüfus da göz önünde alınarak çalışma değil vatandaşlık temel alınarak verilmesi öngörülen bir haktır. Bunun yanında yoksulluk mücadele için de en etkin ve en insani yöntem olarak nitelenmiştir.³² Ayrıca bir vatandaşlık hakkı olarak kurgulandığı ve buna uygun olarak yürütüldüğü takdirde faydalananları yoksul, tembel, yalancı ya da hırsız gibi etiketlenmelerden de kurtarma potansiyeline sahiptir.

Asgari nakit gelir programları yardımların hedef kitlesi, verilme şartları ve miktarı açısından ülkeden ülkeye çeşitlilik gösterir. Örnek olarak Avrupa ülkeleri arasında bir kişi için Bulgaristan'da aylık 22 Avro'yken Danimarka'da 1422 Avro'ya kadar çeşitlilik gösterebilir.³³ Almanya, Danimarka, Finlandiya, Portekiz, Romanya ve Slovenya gibi ülkelerde kendini destekleyecek yeterli imkânı olmayan herkesi dâhil eden, kriterleri daha kapsayıcı bir şekilde belirlenmiş Asgari Gelir Desteği sistemi varken, Macaristan, Litvanya, Polonya Slovakya gibi ülkelerde yeterli imkânı olmayan herkese açık olsa da kriterleri daha az kişiyi kapsayacak şekilde belirlenmiş sistemler vardır.³⁴ Bunların dışında İspanya, İngiltere, Fransa, Malta ve İrlanda'da Türkiye'dekine benzer karışık insanların zaman zaman kesişen kategorik gruplara ayırma da

³² Ayşe Buğra, N. Tolga Sımmazdemir “Yoksullukla Mücadelede İnsani ve Etkin Bir Yöntem: Nakit Gelir Desteği,” (Boğaziçi Üniversitesini Sosyal Politika Forumu, Araştırma Raporu: 2004). <http://www.spf.boun.edu.tr/docs/discussionpaper1.pdf> (Son Erişim: 14.12.2014).

³³ The European Anti-Poverty Network, “New Momentum for Action on Adequate Minimum Income Schemes” <http://www.eapn.eu/en/news-and-publications/press-room/eapn-press-releases/growing-momentum-for-action-on-adequate-minimum-income-schemes> (Son Erişim: 14.12.2014).

³⁴ Hugh Frazer, Eric Marlier, “Minimum Income Schemes Across EU Member States, Synthesis Report,” EU Network of National Independent Experts on Social Inclusion, (European Commission: 2009) 15-16.

ihtiyaç sahibi nüfusun büyük çoğunluğunu sosyal yardım sistemine dâhil eden bir sistem vardır. Son olarak, Bulgaristan, Yunanistan ve İtalya’da yine Türkiye’dekine benzer karışık, kategorik ve ihtiyaç sahibi nüfusun çok büyük bir bölümünü kapsam dışı bırakan çok kısıtlı bir sistem vardır.

Avrupa Komisyonu’nun asgari gelir destekleriyle ilgili bir raporunda, destekler iş piyasasının dışında kalarak toplumdan dışlanan insanların topluma katılması için alınması gereken ilk önlem olarak tavsiye ediliyor.³⁵ Ayrıca, asgari gelir desteklerinin ekonomiyi dengeleme, eşitsizliği giderme ve insanların toplum içinde daha aktif kalabilmelerini sağlama gibi özelliklerinden dolayı sadece alan kişiler için değil toplum için de faydalı oldukları savunuluyor.³⁶ Ancak bunun için verilecek yardımın insanları çalışmaktan alıkoyacak kadar çok olmasa da, yardımı anlamsızlaştıracak kadar da az olmaması gerekmektedir. Yapılan yardımın çok az tutulması yardımın insanları yoksulluktan kurtarmadaki etkinliğini azaltıyor. Ayrıca, yüksek miktardaki desteklerin çalışmamayı teşvik edeceğine yönelik endişeye rağmen, özellikle desteklerin yüksek olduğu ülkelerde gelir desteklerinin insanların morallerini yüksek tutup toplumdan tamamen dışlanmalarını engelleyerek iş arayacak, kendilerini geliştirecek ve yaşamlarını iyileştirecek güç ve motivasyonu sağlayarak insanları tekrar iş piyasasına dâhil etmekteki önemi vurgulanıyor.³⁷ Sosyal yardımların etkileri üzerine Türkiye’de yapılan bir çalışmada yardımların insanları çalışmaktan alıkoyduğuna dair bir etki bulunamadığı gibi yoksul ve yoksul olmayan nüfus arasında istihdam oranları açısından da bir fark bulunamamıştır.³⁸ Desteklerin anlamlı ve etkin bir şekilde verilmesi ayrıca çalışanların insani olmayan şartlarda, kayıt dışı ve düşük ücretlere karşı

³⁵ Hugh Frazer, Eric Marlier, “Minimum Income Schemes Across EU Member States, Synthesis Report,” EU Network of National Independent Experts on Social Inclusion, (European Commission: 2009) 5.

³⁶ The European Anti-Poverty Network, “New Momentum for Action on Adequate Minimum Income Schemes” <http://www.eapn.eu/en/news-and-publications/press-room/eapn-press-releases/growing-momentum-for-action-on-adequate-minimum-income-schemes> (Son Erişim: 14.12.2014).

³⁷ Hugh Frazer, Eric Marlier, “Minimum Income Schemes Across EU Member States, Synthesis Report,” EU Network of National Independent Experts on Social Inclusion, (European Commission: 2009) 10.

³⁸ F. Şeker, “Türkiye’de Sosyal Transferlerin Yoksulluk Üzerindeki Etkileri” (Ankara: Devlet Planlama Teşkilatı Uzmanlık Tezi, 2008), 173.

çıkılmalarını sağlama³⁹ ve böylece iş piyasalarının esnekleşmesiyle artan çalışan yoksulluğunu azaltma potansiyeline de sahiptir.

Ancak, yararlanacaklar belirlenirken yapılacak tespit sistemlerinin çok katı olmaması, insanların onurunu zedeleyecek, bir vatandaşlık hakkı olarak kurgulanması geren bu desteği sadakaya çevirmeyecek bir şekilde verilmesi gerekmektedir. Zaten, yaygın bir inanış olan hak etmeyenlerin yardım ve desteklerden faydalandığı fikrine rağmen aslında desteklerden faydalanma kriterlerini yerine getirdiği halde, yardım almayanların fazlalığı da önemli bir problem olarak ortaya konuyor. Hak etmeyen inşaların yardım alması medyada ve kamuoyunda sık vurgulanan bir konu olsa da gerçekte hak ettiği halde alamayanların oranı çok daha yüksek oluyor.⁴⁰

Son olarak böyle bir gelir desteğinin maliyetinin sanıldığı kadar yüksek olmayacağını da belirtmekte fayda var. 2004 yılında yaptıkları bir çalışmada Ayşe Buğra ve Tolga Sınmazdemir, toplumun en yoksul %14'lük dilimindeki hanelere yapılacak, asgari ücretin 1/3'ünden az bir miktar yardımın GSYH'nin sadece %0,56'sını oluşturduğunu ortaya koymuşlardır.⁴¹ Sosyal yardımlara harcanan miktarın 2013 yılı için GSYH'nin %1,35'i olduğu düşünüldüğünde, Asgari Nakit Desteğinin maliyetinin sanıldığından daha az olduğu ve hali hazırda bu miktardan çok daha fazlasının parçalı ve düzenli-düzensiz programlarla transfer edildiği görülmektedir.

³⁹ Ayşe Buğra, N. Tolga Sınmazdemir “Yoksullukla Mücadelede İnsani ve Etkin Bir Yöntem: Nakit Gelir Desteği,” (Boğaziçi Üniversitesini Sosyal Politika Forumu, Araştırma Raporu: 2004). <http://www.spf.boun.edu.tr/docs/discussionpaper1.pdf> (Son Erişim: 14.12.2014).

⁴⁰ Hugh Frazer, Eric Marlier, “Minimum Income Schemes Across EU Member States, Synthesis Report,” EU Network of National Independent Experts on Social Inclusion, (European Comission: 2009), 9.

⁴¹ Ayşe Buğra, N. Tolga Sınmazdemir “Yoksullukla Mücadelede İnsani ve Etkin Bir Yöntem: Nakit Gelir Desteği,” (Boğaziçi Üniversitesini Sosyal Politika Forumu, Araştırma Raporu: 2004). <http://www.spf.boun.edu.tr/docs/discussionpaper1.pdf> (Son Erişim: 14.12.2014).