

## YOKSULLUKLA MÜCADELEDE DEVLETİN ROLÜ: SOSYAL YARDIMLAŞMA ve DAYANIŞMAYI TEŞVİK FONU

Önder ÇALCALI\*

*Yoksulluk, tarihten beri süregelen ve günümüz dünyasında da varlığını koruyan, çok sayıda insanın mücadele ettiği önemli bir sorundur. Yoksulluk sorununu aşmak için devletler bazı politikalar uygulamaktadırlar. Gelir seviyeleri toplumun belirli bir oranının altında olan yoksul kesime yönelik yapılan harcamaların tamamı, sosyal koruma harcamalarını oluşturur. Türkiye’de yoksullukla mücadele için, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu ve bu fona bağlı faaliyet gösteren vakıfların yaptıkları harcamalar, toplam sosyal koruma harcamaları içerisinde önemli bir kalemi teşkil etmektedir. Oysa söz konusu vakıfların örgütlenme biçimlerinin ve faaliyetlerinin Türkiye’de yoksulluğu azaltmadaki başarısı tartışmalıdır. Bu çalışmada, yoksullukla mücadele için devletin üstlenmesi gereken fonksiyonlar, farklı siyasi akımlar açısından tartışılmıştır. Bu bağlamda, Türkiye’de yoksulluğun azaltılması için yapılan toplam sosyal koruma harcamaları, uluslararası karşılaştırmalara da ver verilerek ele alınmış, bu harcamalar içerisinde Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu’nun etkinliği, sayısal veriler yardımıyla analiz edilmeye çalışılmıştır.*

**Anahtar Sözcükler:** Yoksulluk, sosyal politika, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu.

Yoksulluk insanlığın yüz yüze bulunduğu en önemli sorunlardan biridir. Yoksulluk, genel anlamıyla insanların temel ihtiyaçlarını karşılayamama durumu olarak ifade edilebilir. Buradaki temel ihtiyaçlar, yaşamın devamlılığını sağlamaya yönelik unsurlardır. Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı’nın (UNDP) tanımına göre yoksulluk, çok boyutlu bir durum olup; sadece gelir yoksulluğu içinde bulunmayı değil, sağlıklı olmama, okuma-yazma bilmeme, temel sosyal hizmetlere ulaşamama ve insanların hayatlarını etkileyen süreçlere katılma konusunda çok az fırsata sahip olma durumlarını da ifade etmektedir.<sup>1</sup> Dolayısıyla yoksulluğu sadece gelir yoksulluğuyla sınırlamamak, daha geniş açıdan ele almak gerekmektedir.

---

\* Giresun Üniversitesi Alucra Turan Bulutçu M.Y.O. Öğretim Görevlisi.

<sup>1</sup> Hande Hacımahmutoğlu, “Türkiye’deki Sosyal Yardım Sisteminin Değerlendirilmesi”, DPT Uzmanlık Tezi, Ankara, 2009, s. 13.

Yoksullukla mücadelede ilk akla gelen, devletin uyguladığı sosyal politikalar. Bu sosyal politikalar kapsamında; ne gibi bir sosyal güvenlik sistemine sahip olduğu, sosyal yardımların ve sosyal hizmetlerin yeterli düzeyde sunulup sunulmadığı akla gelen sorular arasındadır. Bir devletin sahip olduğu ve uyguladığı sosyal politikalar, farklı görüş açılarından yeterli veya yetersiz bulunabilir. Burada önemli olan, devletin bu yöndeki faaliyetlerinin hacminin yanında, söz konusu düşünce sistemlerinin toplumsal ve ekonomik hayatta devlete biçtikleri rol ve görevlerdir.

Dünya'daki birçok ülke, 1980'li yıllardan itibaren kendini gösteren ve etkisini artıran neo-liberal ekonomi politikalarının etkisine girmiştir. Türkiye'de bu etkiye kapılan ülkeler arasındadır. Serbest piyasa, dışa açık ekonomi ve devletin hacim olarak küçültülmesi zihniyetine dayanan bu sistem, zamanla toplumda zenginler ortaya çıkarırken, aynı zamanda yoksul bir kesimin doğmasına ve bu kesimin büyümesine neden olmuştur. Bu gerçeklik, söz konusu sistemin doğasından kaynaklanmaktadır.

Türkiye'de 1980 sonrası uygulanagelen neo-liberal ekonomi politikaları sonucunda, ortaya çıkan ve giderek artan yoksulluk sorununa karşı devlet bazı önlemler almaya çalışmıştır. 1986 yılında kurulan ve 2004 yılında yapısı değiştirilerek faaliyetine devam eden Sosyal Yardımlaşmayı ve Dayanışmayı Teşvik Fonu (SYDTF), devletin bu yönde atmış olduğu önemli adımlardan biridir. Bu kurumun, yoksulluğu önleme ya da azaltma konusunda, yeterli olup olmadığı tartışmalı bir konudur. Bu çalışmada genel olarak, Türkiye'nin yoksulluk durumu ve bu durumu önlemek için kurulmuş olan kuruluşlar arasından SYDTF'nin yapısı, işleyiş biçimi ve faaliyetleri ele alınacaktır.

Çalışmanın birinci bölümünde, yoksullukla mücadeleye farklı bakış açıları ele alınacaktır. Bu kapsamda, liberal ve Marksist yaklaşım konu edilecektir. Daha sonra yoksulluk, devlet ve sosyal politika terimlerine kavramsal bir çerçeve çizilecektir. Sosyal politika kavramı çerçevesinde uygulanan sosyal güvenlik, sosyal yardımlar ve sosyal hizmetler irdelenecektir.

İkinci bölümde öncelikle Türkiye'de yıllara göre yoksulluğun boyutlarına bakılacak ve bu yoksulluğu azaltmak ya da ortadan kaldırmak için mevcut sosyal politikalar tartışılacaktır. Daha sonra, Türkiye'de bütçe dışı fon yapılanması süreci anlatılacak ve SYDTF'nin kuruluşundan itibaren, idari ve mali anlamda, geçirdiği süreç incelenecektir. Bölümün sonunda ise Fonun faaliyet göstermiş olduğu alanlara ve uygulamalarına bakılacaktır.

Çalışmanın üçüncü bölümünde, Türkiye’ de yoksullukla mücadele için uygulanan toplam faaliyetler içerisinde SYDTF’nin faaliyetlerinin yeri ve yeterliliği, veriler yardımıyla, analiz edilecektir. Uluslararası boyutta fikir sahibi olmak amacıyla, Türkiye’nin sosyal koruma harcama miktarları, OECD ve Avrupa Birliği ülkelerinin sosyal koruma harcama miktarları ile karşılaştırılacaktır. Bölümün sonunda, yoksullukla mücadelede bir ‘fon yapılanması’ nın, uygun bir yöntem olup olmaması anlamında, yerindeliği tartışılacaktır. Sonuç bölümünde ise, çalışma boyunca elde edilen bilgiler ve varılan kanılar doğrultusunda, bir değerlendirme yapılarak gerekli görülen öneriler sunulacaktır.

### **YOKSULLUK, SOSYAL DEVLET ve SOSYAL POLİTİKA KAVRAMLARI**

Çalışmanın bu bölümünde, öncelikle yoksullukla mücadelenin nasıl olması gerektiği konusunda, farklı siyasi düşüncelerin bakış açılarına değinilecektir. Ardından yoksulluk teriminin kavramsal bir çerçevesi çizilecek ve bu bağlamda sosyal devlet olgusu ele alınacaktır. Daha sonra, sosyal devletin uygulayageldiği sosyal politika kavramları açıklanmaya çalışılacaktır.

#### **Farklı Görüşlere Göre Yoksullukla Mücadele**

Dünya’da farklı iktisadi ve siyasi sistemler vardır. Değişik dönemlerde ve farklı ülkelerde bu iktisadi ve siyasi sistemler uygulanagelmiştir. Bunlardan Liberal ve Marksist görüşler, savdukları politikalar ve düşünce yapıları bakımından birbirlerinden ciddi anlamda ayrılmaktadırlar. Bu iki düşünce sisteminin, sosyo-ekonomik açıdan, yoksulluk olgusuna bakış açıları birçok yönden farklılıklar içermektedir. Dolayısıyla, yoksullukla mücadele için getirdikleri öneriler de farklı olabilmektedir.

#### ***Yoksullukla Mücadelede Liberal Yaklaşım***

Bugün sosyal bir sorun olarak tartışılan yoksulluk, 16. yüzyılda Avrupa’da kapitalizmin ortaya çıkışıyla bağlantılıdır.<sup>2</sup> Liberal iktisadın temelinde laissez-faire (bırakınız yapsınlar) düşüncesi yatmaktadır. Laissez-faire nin rekabetçi etiği, “kaybetmekten kaybedenler sorumludur ve bunlara karşı toplumun sorumluluğu hayırse-

---

<sup>2</sup> Ayşe Buğra, *Kapitalizm, Yoksulluk ve Türkiye’de Sosyal Politika*, İletişim, İstanbul, 2009, s. 25.

verlikle sınırlıdır” demektir.<sup>3</sup> Yoksulluk sorunu çerçevesinde laissez-faire ye yöneltilen yaygın eleştirilerden biri, bu doktrinin ekonomiyi, insanı ve yoksulu ahlaki değerlerden arındırmış olmasıdır. 1840’ların sonlarında ortaya çıkan Hıristiyan Sosyalistler, bu eleştirinin en büyük takipçileri olurken, philanthropistler (hayırseverler) de bu eleştirileri paylaşmışlardır.<sup>4</sup>

Liberal iktisadın en önemli isimlerinden Adam Smith, ülke zenginleşirken yoksulluğun artmasını önemli bir paradoks olarak gündeme getirmiştir. Bunu ekonomik sistemin önemli bir aksamı ve kusuru olarak görmüştür ve bir ekonomik sistemin başarısının değerlendirilmesinde en yoksul yurttaşların durumlarının ne ölçüde iyileştiğini temel kıstas olarak önermiştir. Burke, Bentham, ve Malthus gibi muhafazakar düşünürler bu yaklaşımı reddederken, sosyalist düşünürler 19. yüzyıl kapitalizmine yönelttikleri temel eleştirilerinde bu yaklaşımdan yararlanmışlardır.<sup>5</sup> Smith, ekonomik politikayı bir araç olarak kavramış ve bireyci, hareketli ve dönüşüme açık bir “doğal özgürlükler sistemi” tasavvur ederek, yoksulları da aynı insan doğasına sahip, özgür toplumun bireyleri olarak değerlendirmiştir.<sup>6</sup> Smith, ayrıca, çalışan yoksullara özel ilgi göstererek, bunlar için yüksek ücret önermiştir ve yoksulluk sorununun imalat sanayisine dayalı ekonomik sistemin yaygınlaşmasıyla, kendiliğinden düzeleceğini öne sürmüştür.<sup>7</sup>

Adam Smith dahil çoğu 19. yüzyıl öncesi düşünürün kabul ettiği, hayatını çalışarak kazanmak durumunda olan bir insanın çalışarak elde ettiği gelirle, işlerin düzensizliği veya ücretin düşüklüğü yüzünden, geçimini sağlayamayabileceği gerçeği, 19. yüzyıl liberalleri tarafından reddedildi. Artık çalışan, muhtaçtan kesinlikle ayrılıyor ve toplumun muhtaç durumdakilere karşı sorumluluğu neredeyse tamamen reddediliyordu. 19. yüzyıl liberal düşünürleri, sadakayı yeniden bireysel hayırseverlik alanına gönderiyor ve devletin bu işe karışmaması gerektiği düşüncesini savunuyordu. Yoksulların, sadece hapishane benzeri kurumlara kapatılması ve zaman

---

<sup>3</sup> Fatih Güngör; Metin Özüğurlu, “İngiliz Yoksul Yasaları: Paternalizm, Piyasa Yada Sosyal Devlet”-*Tartışma Metinleri*, A.Ü. S.B.F. Yayınları, Ankara, 1997, s. 2.

<sup>4</sup> Güngör ve Özüğurlu, *a.g.m.*, s. 3.

<sup>5</sup> Fikret Şenses, *Küreselleşmenin Öteki Yüzü: Yoksulluk: Kavramlar, Nedenler Politikalar ve Temel Eğilimler*, İletişim, İstanbul, 2001, s. 32.

<sup>6</sup> G. Himmelfarb, *The Idea of Poverty: England in the Early Industrial Age*, Faber and Faber, London, 1985, s. 42.

<sup>7</sup> Şenses, *a.g.k.*, s. 32.

zaman ölümden beter bir hayatı kabullendikleri ölçüde yardım alabilmeleri öngörülüyü. <sup>8</sup>

Liberal düşüncenin en önemli argümanlarından biri; kişi özgürlüğüne hiçbir kuvvetin, devletin bile, karışmaya ve müdahale etmeye hakkı olmadığı düşüncesidir. Liberal düşünceye göre, herkes öncelikle kendi ayağı üzerinde durmalıdır. Aksi halde, devletten destek almak demek kişisel haklardan, özgürlüklerden vazgeçmek ve devlet müdahalesini kabul etmek demektir. <sup>9</sup> Libertarianlar (özgürlükçüler), optimal dağılımın ancak serbest piyasa içerisinde yasal yollarla kazanılmış gelirlerle sağlanabileceğini söylerler. Bu kuramın temsilcilerinden Nozick, yoksulluğun gönüllü yardım yoluyla giderilmesini, yeniden dağıtımcı vergilemenin olmamasını savunmaktadır. Hayek ve Friedman gibi düşünürler, gönüllü bağışın yetersiz olması durumunda, hayatta kalmayı sağlayacak bir yeniden dağıtımcı vergilemeyi, bedavacılık probleminden <sup>10</sup> dolayı, kabul ederler. <sup>11</sup>

1929 dünya ekonomik buhranı ve 2. Dünya Savaşından sonra, serbest piyasanın yetersiz kaldığı alanlarda optimal oranda devlet müdahalesinin yerinde görüldüğü iktisadi düşünce, devlete, ekonomik büyüme ve fiyat istikrarını sağlama yanında, aşırı bozuk olan gelir dağılımını, yeniden dağıtımcı yöntemlerle, yoksullar lehine iyileştirme görevi de vermiştir. Bu yeni yaklaşım, 'refah devleti' olarak adlandırılmıştır.

Briggs'e göre refah devleti; pazar güçlerinin hareketlerini en azından üç şekilde ıslah etmeye yönelik çaba içinde olan ve bunun için doğrudan örgütlü güç kullanan devlet olarak tanımlanabilir. İlk olarak, kişilere ve ailelerine piyasadaki durumlarına bağlı olmaksızın asgari bir geliri güvenceye alma yoluyla; ikinci olarak, kişilerin ve ailelerinin önlem alınmadığı takdirde krize girmelerine neden olacak belirli toplumsal risklere (örneğin, hastalık, yaşlılık ve işsizlik) karşı korunması yoluyla güvencesizliğin kapsamını daraltma biçiminde; üçüncü olarak da, herhangi bir statü ya da sınıf ayrımı

---

<sup>8</sup> Buğra, *a.g.k.*, s. 27.

<sup>9</sup> Sibel Kalaycıoğlu, "Yoksullukla Başetme Stratejileri ve Yoksulluğa Etkisi", *Yoksulluk Sempozyumu*, (ed. Erol Tuncer ve Hanife Yurtseven), Sosyal Demokrasi Derneği, Ankara, 2006, s. 83.

<sup>10</sup> *Bedavacılık problemi*: Tam kamusal malların tüketiminde dışlanamama durumu olduğu için, söz konusu tam kamusal malların finansmanına katılmayanların bu malları bedava tüketmeleri durumudur. Daha geniş bilgi için bkz. Güneri Akalin, *Kamu Ekonomisi*, Akçağ, Ankara, 2000, s.72.

<sup>11</sup> Nicholas Barr, *The Economics of Welfare State*, Stanford University Press, 1987, s.88.

yapmadan yurttaşlara toplumsal hizmetlere en iyi standartlarda ulaşabilme imkânı sağlama yoluyla.<sup>12</sup> Ancak, refah devleti, sadece asgari geçim düzeyini garanti altına alan veya belirli alanlardaki ihtiyaçlara yönelik olarak asgari standartları sağlayan devlet olarak da algılanabilmektedir.

Modern anlamıyla refah devleti kavramı, sosyal refahın mak-simizasyonu amacıyla devletin ekonomiye aktif ve kapsamlı müdahalelerde bulunmasını öngören bir anlayışı ifade etmektedir. Bu anlayış, piyasa ekonomisinin başarısızlıklarını ve yetersizliklerini ortadan kaldırma amacını gütmekte ve bu amaçla düzenleme ve geliri yeniden dağıtma düşüncelerini de içeren, müdahaleci bir devlet yaklaşımını benimsemektedir.

Dünyada yeni liberal politikaların 1980'lerde yeniden sahneye çıkmaya başlaması, sosyal politika üzerinde yeni etkilere neden olmuştur. Bir yaklaşıma göre, bu yeni liberal politikalar ile, artık devletin temel işlevleri, ulusal kalkınma ve sosyal gelişme olmak-tan çok, uluslararası ekonomiye uyum sağlamak olmuştur. Bu gelişmeler de, sosyal sorunlara verilen önemi azaltmış ve sosyal poli-tikaları tümüyle ortadan kaldırmasa da, bu politikalarda önemli sayılabilecek değişikliklere yol açmıştır.<sup>13</sup> Özellikle küreselleşme-nin birçok devlet üzerinde olumsuz etkilerde bulunması ve devletin sosyoekonomik hayattan çekilmesi gerektiğini öngören yeni liberal politikalar yoksulluğun daha da artmasına yol açmıştır.

### ***Yoksullukla Mücadelede Marksist Yaklaşım***

Sanayi devrimi sonrasında kapitalizmin sık sık krizlerle karşı karşıya kalması sonucu fabrikalarda işçi olarak çalışan ücretlilerin sefaleti Marksist düşüncenin doğumuna yol açmıştır. Marksizme göre yoksulluğun temeli işçilerin emeğinin karşılığını alamamalarıdır. Marksizme göre üretim emeğin bir fonksiyonudur. Sermaye birikiminin kaynağı ise emeğin sömürülmesi sonucunda oluşan artık değerdir. Ancak emek asli ve tek üretim faktörü olduğu halde üretim sonucunda ortaya çıkan hâsıladan alması gereken payı alamaz. Dolayısıyla hak ettiği tüketimi yapamaz, zorunlu ihtiyaçlarını ancak karşılayabilir ya da karşılayamaz. Sürekli nüfus artışı da ücretlerin daima doğal ücret seviyesinde oluşmasına neden olur. Üretim sonucunda oluşturulan hâsıladan işçi sınıfı sadece doğal ücrete karşılık gelen kısmı alırken bunun dışındaki kısım kapitalis-

---

<sup>12</sup> Asa Briggs, "The Welfare State in Historical Perspective", *The Welfare State Reader*, (ed. C. Pierson and F. Castles), Cambridge Polity Press, 2000, s.18.

<sup>13</sup> Meryem Koray, *Sosyal Politika*, Ezgi, Bursa, 2000, s.13.

tin cebine girer. Bölüşüm devamlı işçi sınıfının aleyhine olduğundan bu sınıfın sefalet ve yoksulluk içine düşmesi kaçınılmazdır.<sup>14</sup>

Marx, emeğin zenginler için harikalar üretirken, işçiler için yalnızca yoksunluk ürettiğini şöyle anlatmıştır: “Saraylar, ama işçi için inler üretir. Güzellik, ama işçi için solup sararma üretir. Emeğin yerine makineleri geçirir, ama işçilerin bir bölümünü barbar bir çalışma içine atar ve öbür bölümünü de makine durumuna getirir. Us, ama işçi için budalalık, aptallık üretir”.<sup>15</sup> Marksist kuram, kapitalist sistemde yeniden dağıtımın iki tür zorlamanın sonucu olduğunu söyler: Sistemin eğitilmiş ve sağlıklı işgücüne olan ihtiyacı ve sınıf çatışmasına bir cevap. Marksistler, devletin kapitalist sistemi koruyucu adımlar atacağını ve toplumsal kargaşayı engellemek için yeniden dağıtımcı politik düzenlemeler yapacağını söylerler. Kabaca yeniden dağıtımın, hâkim sınıfın kişisel çıkarı (bencilliği) tarafından yönlendirileceğini ve uzun dönem çıkarları korumak için sus payı anlamı taşıyacağını söylerler.<sup>16</sup>

Kapitalizm varlığını sürdürdükçe yoksulluk da var olmaya devam edecektir. Bugün en gelişmiş kapitalist ülkelerdeki işçilere varıncaya dek dünyadaki bütün işçilerin büyük çoğunluğu yoksuldur. Çünkü yoksulluk sadece en temel yaşamsal ihtiyaçlardan yoksunluk anlamına gelmez. Üretim geliştikçe ihtiyaçlar da yeniden tanımlanacağı ve bu yüzden artacağı için, kapitalizmde işçiler her zaman ihtiyaçlarının bütünüyle karşılanamadığı bir durumda olacaklardır. Sefalet içinde olmayan işçiler de yoksul olmaktan kurtulamayacaklardır. Marksizmin kurucularından Engels’in de dediği gibi; “kapitalizmin hızlı gelişmesi geniş bir yoksul kitlesi ve yoksul işçi sınıfı ortaya çıkardığı için, yoksulluğa karşı mücadele kapitalizme karşı mücadeleden ayrı düşünülemez”.<sup>17</sup>

Marx, Kapital’de; “Daha iyi giysiler ile yiyecekler, daha iyi muamele ve efendisi tarafından bağışlanmış daha büyük bir mülk, köle için sömürüyü ne kadar az ortadan kaldırıyor, ücretli işçinin sömürsünü de o kadar az ortadan kaldırır. Sermaye birikimi sonucu emeğin fiyatındaki bir yükselme, gerçekte, ücretli işçinin kendi-

<sup>14</sup> Yılmaz Gündüz, “Türkiye’de Yoksullukla Mücadele Üzerine Bir İnceleme”, *Sosyal Bilimler*, C. 5, 2006, s. 15.

<sup>15</sup> Oktay Baran, “Artan Yoksulluk ve Sefalet Kapitalizmin Gerçeğidir”, 2005, [http://www.marksist.com/oktay\\_baran/artan\\_yoksulluk\\_ve\\_sefalet\\_kapitalizmin\\_gercegidir.htm](http://www.marksist.com/oktay_baran/artan_yoksulluk_ve_sefalet_kapitalizmin_gercegidir.htm) (22.02.2011)

<sup>16</sup> Barr, a.g.k., s.88

<sup>17</sup> Selim Fuat, “Yoksullar ve Ezilenler Hareketi mi?”, 2007, [http://www.marksist.net/selim\\_fuat/yoksullar\\_ve\\_ezilenler\\_hareketi\\_mi.htm](http://www.marksist.net/selim_fuat/yoksullar_ve_ezilenler_hareketi_mi.htm), (erişim: 22.02. 2011)

si için dövmüş olduğu altın zincirin uzunluğunda ve ağırlığındaki bir gevşemedir” demektedir. Yani yoksulluk, kapitalist birikimin genel yasasından kaynaklanmaktadır. Bu nedenle, kapitalizm ortadan kaldırılmadıkça işçi sınıfının nispi yoksulluğu derinleşerek artacaktır.<sup>18</sup>

Marx, ücretli emek sistemini bir kölelik sistemi olarak görür. Sömürünün haksız ya da adaletsiz oluşunun doğrudan doğruya sömürülen emeğin hem zorunlu hem de karşılıksız olması olgusundan kaynaklandığı görülür.<sup>19</sup> Bu sömürü devam ettiği sürece, artı değeri üreten emek sahibi, bunun karşılığını tam olarak alamadığı için yoksullaşırken sermaye sahibi ise giderek zenginleşmektedir. Bu nedenle, Marksist düşünceye göre, yoksulluğun önlenmesi için kapitalist sistemin değişmesi gerekmektedir. Emekçilerin emeklerini, sermaye sahibinin denetiminden çıkararak kendi öz otonom denetimleri altına aldıkları ve ürettikleri artı değerleri eşit olarak bölüştükleri bir rejim olarak Komünist sistemde ancak yoksulluk ve yoksullaşma önenebilir.<sup>20</sup>

Marx’ın idealize ettiği toplumda (ekonomik yapıda), piyasa ve para, işgücü arasında dikey olarak ve cinsiyete dayalı bölünme, eşitsizlik ve kıtlık yoktur. Dolayısıyla bu yapıdaki gelir paylaşımında, çok alanlar veya az alanlar olmayacaktır.<sup>21</sup> Bu tür bir ekonomik ve toplumsal yapının oluşturulabilmesi için, liberal anlayışa dayalı kapitalist sistemin değiştirilmesi gerekmektedir.

### **Yoksulluk ve Sosyal Devlet Kavramları**

Yoksulluk için çeşitli tanımlamalar yapılmıştır ancak genellikle bu tanımlamalarda ortak kavramın ‘temel ihtiyaçlar’ olduğu söylenebilir. Bu tanımlardan bir kaçına göz atmak yararlı olacaktır. Şenses’e göre “yoksulluk genellikle, insanların temel ihtiyaçlarını karşılamak için yeterli kaynağa sahip olamamaları veya yaşamda kalabilmek için gerekli mal ve hizmetlere olan ihtiyaçlarını karşılayamamaları durumudur”.<sup>22</sup> Bir başka çalışmada yoksulluk, insanların temel ihtiyaçlarından yoksun olmaları ve kişilerin, yaşamları-

---

<sup>18</sup> Otto Rühle, *Marx’ın Kapitali*, Tarih Bilinci, İstanbul, 2004, s. 175.

<sup>19</sup> R. G. Peffer, *Marksizm, Ahlak ve Toplumsal Adalet*, (Çev. Yavuz Alogan), Ayrıntı, İstanbul, 2001, s. 150.

<sup>20</sup> Cengiz Baysoy, *Marx ve Komünalist Otonomi*, Otonom, İstanbul, 2006, s.102.

<sup>21</sup> Ian Gough, *Global Capital, Human Needs and Social Policies*, Palgrave Press, New York, 2000, s. 48.

<sup>22</sup> Şenses, *a.g.k.*, s.62.



nı devam ettirebilecekleri minimum hayat standartlarının mevcut olmaması<sup>23</sup> biçiminde tanımlanmışlardır.

Amartya Sen, yoksulluğu, gelir azlığının yanında, temel kapasitelerden yoksunluk olarak görmektedir. Diğer bir ifadeyle, yoksulluğa 'yapabilirlik' kavramı ile yaklaşmaktadır. Yapabilirliği ise; açlık, eğitimsizlik, sağlıksızlık, sosyal güvencesizlik gibi insanın istemeyeceği durumlardan uzak durabilme yetisi olarak ifade etmektedir.<sup>24</sup> Yoksulluk yalnızca, beslenme, barınma, hastalıktan korunma gibi temel ihtiyaçlara sahip olamama sorunu değildir. Yoksulluk aynı zamanda, tüm bu maddi imkansızlıkların gerçekleştiği toplumsal süreçler içinde yaşama ve bunlarla da baş etmeye çalışma sorunudur.<sup>25</sup> "İnsanların asgari düzeyde yeterli beslenmeleri için, günlük almaları gereken kalori miktarını içeren en ucuz gıda malları sepetinin parasal değeri, yoksulluk çizgisini oluşturmaktadır".<sup>26</sup>

Yoksulluğun kapsamı ülkeden ülkeye, refah düzeylerindeki gelişmeye bağlı olarak dönemsel farklılıklar gösterebilmektedir. Yoksulluk, bu alanda yapılan çalışmalarda genellikle, mutlak yoksulluk ve nisbi (görelî) yoksulluk şeklinde ayırıma tabi tutulmaktadır. Mutlak yoksulluk (absolute poverty), bireyin yaşamını sürdürebilmek için, asgari ihtiyaçlarını karşılayacak refah düzeyini yakalayamaması durumudur. Nisbi (görelî) yoksulluk (relative poverty) ise, toplumun ortalama refah düzeyinin belli bir oranının altında olma durumudur.<sup>27</sup> Görelî yoksullukta yoksulluk sınırı, ortalama gelir düzeyinin (aritmetik ortalama) belli bir yüzdesi (%50, %60 gibi) olarak belirlenmektedir.<sup>28</sup>

Dünya Bankası mutlak yoksulluk için bir standart getirmiştir. Bir insanın hayatta kalabilmesi için gerekli minimum kalori miktarı olan 2400 k/cal hesaplamasına dayanılarak, günlük geliri bu besini almaya yetmeyen insanlar Dünya Bankası'nca mutlak yoksul olarak tanımlanmıştır. Yoksulluğun evrenselliği ve satın alma paritele-

---

<sup>23</sup> Abdülkadir Şenkal, *Küreselleşme Sürecinde Sosyal Politika*, Alfa, İstanbul, 2007, s. 392.

<sup>24</sup> Amartya Sen, *Özgürlükle Kalkınma*, (Çev. Yavuz Alogan), Ayrıntı, İstanbul, 2004, s.126.

<sup>25</sup> Necmi Erdoğan, "Yoksulluk ve Dışlanma", *Yoksulluk Sempozyumu*, Sosyal Demokrasi Derneği, Ankara, 2005, s. 32.

<sup>26</sup> Şenses, *a.g.k.*, s. 63.

<sup>27</sup> İsmail Bircan, "Türkiyede Yoksulluk ve Kadınlar", *Yoksulluk Şiddet ve İnsan Hakları*, TODAİE, Ankara, 2001, s.119.

<sup>28</sup> D. Sırma Şeker, "Türkiye'de Sosyal Transferlerin Yoksulluk Üzerindeki Etkileri", DPT Uzmanlık Tezi, Ankara, 2008, s.11.

rinin farklılıkları da düşünülerek, ortalama bir hesaplama yöntemi ile mutlak yoksulluk sınırı az gelişmiş ülkeler için kişi başına günde 1 dolar kabul edilirken, Latin Amerika için bu sınır 2 dolar, Türkiye'nin de dahil edildiği Doğu Avrupa ülkelerinin de içinde bulunduğu grup için 4 dolar, gelişmiş sanayi ülkeleri için 14.4 dolar olarak belirlenmiştir.<sup>29</sup>

Yoksulluk açığı, yoksulluk sınırı ile bu sınır altında yaşayan tüm insanların gerçek gelir düzeyleri arasındaki farkın toplamını ifade etmektedir.<sup>30</sup> Yoksulluk açığının büyük olması yoksulluk sorununun daha derin olduğunu gösterir. Yoksulluğun önemli bir yönü maddi olarak hayatın dışında olmak, dışına itilmek ise de bir başka yönü, toplum kendini değişik evreler geçirip inşa ederken, toplumun bu süreçlerinin aynı zamanda dışında bırakılmış olmak sorunudur.

Sanayileşmeyle beraber ortaya çıkan liberal ekonomi, aslında 'sosyal devlet' olgusunun en belirgin bir biçimde ekonomiye girmesine neden olmuştur. Liberalizmin ortaya çıkardığı farklı gelir düzeylerine sahip tabakaların yan yana yaşamaları sosyal farklılıkları ortaya çıkarmış ve bunun sonucu olarak da sosyal yapıda farklı huzursuzluklar ve gerginlikler meydana getirmiştir. Liberalizmin bu gerginliğinin yanı sıra 19. yüzyılın ilk yarısında ortaya çıkan Marksizm de sosyal devlet olgusunu içererek olaya farklı boyutlar sağlamış ve Marksizm ve karşıtları arasında tartışmalar başlamıştır. Bu gelişmelerin sonucu olarak, toplumu medyana getiren sınıflar arasında huzursuzluk, gerginlik, eşitsizlik ve uçurumu gidermek ve sosyal dengeyi sağlamak için 'sosyal devlet' anlayışı doğmuştur. Sosyal devlet anlayışı, devletin gerekli hallerde ekonomik ve sosyal yapıya müdahalesi temeline dayanmaktadır.<sup>31</sup>

"Sosyal devlet, bireyin huzur ve gönencini gerçekleştiren ve güvenceye alan, kişi ve toplum arasında denge kuran, emek ve sermaye ilişkilerini dengeli olarak düzenleyen, çalışanların insanca yaşaması ve çalışma yaşamının kararlılık içinde gelişmesi için sosyal, ekonomik ve mali önlemleri alarak çalışanları koruyan, işsizliği önleyici ve ulusal gelirin adaletle uygun biçimde dağılmasını sağlayıcı önlemleri alan, adaletli bir hukuk düzeni kuran ve

---

<sup>29</sup> DPT, "Gelir Dağılımının İyileştirilmesi ve Yoksullukla Mücadele Özel İhtisas Komisyon Raporu", Yayın No: DPT: 2599-ÖİK:610, Ankara, 2001, s.104

<sup>30</sup> Micheal P. Todaro, *Economic Development, Seventh Edition*, Addison Wesley, Massachusetts, 2000, s. 169.

<sup>31</sup> Şenkal, *a.g.k.*, s. 50.

bunu sürdürmeye kendini yükümlü sayan hukuka bağlı devlettir”.<sup>32</sup> Sosyal refah devleti uygulamalarının yoğun olarak görüldüğü ve ekonomik büyümelerin Dünya’da ivme kazandığı 1950–60 ve 70’li yıllarda, devlet, ekonomik büyümede rol almanın yanında, gerektiğinde gelir dağılımına ve sosyal yapıya da müdahale etmiş, etkinlik ile adalet ilkelerini birlikte gerçekleştirmeye çalışmıştır. Çünkü sosyal refah devleti, bazı temel ihtiyaçların bir hak olarak zorunlu kolektif arz yoluyla karşılanması anlamına gelmektedir.<sup>33</sup> Bu bakış açısıyla sosyal devlet, muhtaç vatandaşlarının, en azından, temel ihtiyaçlarını gidermeye yönelik adımlar atan devlettir.

İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi’nin 25. Maddesi şöyledir: Her şahsın, gerek kendisi gerekse ailesi için yiyecek, giyim, mesken, tıbbi bakım, gerekli sosyal hizmetler dahil olmak üzere sağlığı ve refahını temin edecek uygun bir hayat seviyesine ve işsizlik, hastalık, sakatlık, dulluk, ihtiyarlık veya geçim imkanlarından iradesi dışında mahrum bırakacak diğer hallerde güvenliğe hakkı vardır.<sup>34</sup> Günümüzde pür kapitalist bir ekonominin varlığını iddia etmek zordur. Liberal veya kapitalist ekonomiye dayalı ülkelerde bile devletin ekonomik ve sosyal hayata müdahale ederek, bir takım fonksiyonlar üstlendiği gerçeği söz konusudur. 1930’lu yılların başlarında yaşanan dünya ekonomik buhranından sonra, ülke ekonomilerinde ağırlık kazanan devlet müdahalesine dayalı ekonomi anlayışı sosyal devlet düşüncesini de bünyesinde barındırmıştır.

### Sosyal Politikayı Oluşturan Kavramlar

Charles Dickens, sanayi devriminden sonra ortaya çıkan durumu şöyle anlatmıştır: “*Çağların hem en iyisi hem de en kötüsüydü aynı zamanda bilgelik, çılgınlık çağıydı. İnanç ve inançsızlık çağıydı; aydınlığın ve karanlığın mevsimi, umudun baharı ve umutsuzluğun kışıydı. Hem bütün her şey vardı önümüzde, hem de hiçbir şey yoktu, gökyüzüne doğru yol alırken karşı yönde de ilerliyorduk. Sözün kısası, o çağ, şu bizim çağımızdan öylesine uzaktı ki önde gelen bazı otoriteler o çağı ister iyi ister kötü anlamda nitelenmek için hemen daima en aşırı ve en abartılı terimler kullanırmışlardır.*” Gerçekten sanayi devrimi ile ortaya çıkan yeni yapı-

<sup>32</sup> Serdar Şahinkaya, “Sosyal Devletin Çöküşü: İki Parametrenin 1975-2003 Dönemi Seyri Üzerine Bir Not”, *Güncel Sosyal Politika Tartışmaları*, (Ed. C. Berir Ataman), A.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, Ankara, 2007, s. 604.

<sup>33</sup> Tülay Arın, “Anayasal İktisat ve Refah Devleti: TİSK ve TÜSİAD’ın Asgari Devlet Raporlarının Eleştirisi”, *Ekonomide Durum*, Bahar-Yaz, 1997, s. 84.

<sup>34</sup> UNICEF, [http://www.unicef.org/turkey/pdf/\\_gi17.pdf](http://www.unicef.org/turkey/pdf/_gi17.pdf) (erişim: 13.03.2011)

lanma açlık, sefalet, yoksulluk, sömürü ve insanlıkla bağdaşmayan çalışma şartlarını beraberinde getirmişti.<sup>35</sup> Kapitalist sanayileşmeyle gelen bu ekonomik zenginleşmenin yanı sıra, ortaya çıkan yoksulluk, sefalet ve sömürü gibi olumsuzlukları ortadan kaldırmak veya azaltmak için devlet tarafından faaliyete geçirilen uygulamalarla sosyal politika kavramının ortaya çıktığı söylenebilir.

Sosyal politika, toplumu oluşturan bireylerin sosyal ihtiyaçlarını karşılama amacına yönelik faaliyetler bütünüdür. Sosyal politika ekonomi, sosyoloji, felsefe, hukuk ve siyaset bilimi ile yakın bir ilişki içindedir. Sosyal politikayı dar anlamıyla, “çıkarları uyuşmayan sınıflar arasında tırmanan çatışmaları önleyerek, toplumsal uyumu garanti altına almak” şeklinde tanımlamak mümkündür.<sup>36</sup> Sosyal politika ayrıca, bireylerin ve hane halklarının kendi riskleriyle başa çıkmalarına yardım etmeye yönelik kamu müdahalesi olarak tanımlanabilir.<sup>37</sup>

Bir başka tanımlama ile sosyal politika, toplumu meydana getiren sosyal sınıfların, sosyal hareketleri, tezatları ve mücadeleleri karşısında devleti ve dayandığı hukuk düzenini ayakta tutmaya yönelik uygulamalardır.<sup>38</sup> Sosyal politikanın temel amaç ve hedefleri; adil gelir dağılımı, sosyal refah, sosyal barış, sosyal adalet şeklinde sıralanabilir. Sosyal Politikalar, devlet tarafından ya da devlet güdümünde gerçekleştirilen ve önemli sonuçları olan politikalarlardır. Bu politikalar; gelirin sürekliliği, sağlık hizmetleri ve sosyal hizmetler, eğitim, barınma ve istihdam politikaları şeklinde olabilir. Ayrıca sosyal politika, bireysel ve sosyal refaha ulaşmak için devlet tarafından uygulanan ekonomi politikaları olarak da tanımlanabilir.<sup>39</sup> Sosyal politika, kamu sosyal harcamaları ve bunun finansmanı için uygulanan vergileme politikalarının bütününe kapsar.

Sosyal politikanın ‘politika’ ile ilintili olan kısmı; mesela sosyal politikanın bizzat ‘gıda’nın kendisini ele almamasına, fakat gıdanın düzenlenmesini ve dağılımını etkilediğine; yine bizzat ‘çocuk eğitimi’ ile ilgili olmamasına, fakat eğitim ve hizmet yoluyla çocuklara yardım etmesine işaret ederken, ‘sosyal’ ile ilintili

---

<sup>35</sup> Şenkal, *a.g.k.*, s. 1.

<sup>36</sup> Şenkal, *a.g.k.*, s. 26.

<sup>37</sup> Şenkal, *a.g.k.*, s. 70.

<sup>38</sup> Orhan Tuna, ve Nevzat Yalçıntaş, *Sosyal Siyaset*, Filiz, İstanbul, 1999, s. 29.

<sup>39</sup> Gough, *a.g.k.*, s. 181-182.

olan yönü de, toplumda yaşanan problemlere karşı kolektif bir çözümü esas almasına işaret etmektedir.<sup>40</sup>

“Kapitalizm, insanı işgücüne indirgeyen, insan emeğini meta olarak gören bir sistemdir. Dolayısıyla, hayatını çalışarak kazanamayan insanın durumu bu sistem açısından varoluşsal bir önem taşır. Sosyal politikanın konusu tam da bu varoluşsal sorunlarla ilgilidir ve bu yönüyle sosyal politika, kapitalizmin sürekli taciz edildiği alandır. Vurgu, ‘istihdam’ meselesinden ‘hak’ meselesine kaydığı ölçüde, tacizin etkisi artar, değerler sisteminin özü tartışma konusu haline gelir. Yani insanın emeğinden değil, haklarından söz edildiği yerde, kapitalist toplumda mülksüzleşerek toplumsal niteliğini kaybetmiş insanın toplumsallığı yeniden gündeme gelir. Sosyal politika tarihi, insanı işgücü olarak gören yaklaşımların tarihi olduğu kadar, insanın toplumsal niteliği üzerine tartışmaların da tarihidir.”<sup>41</sup>

Sosyal politikanın uygulama alanları sosyal güvenlik, sosyal yardım ve sosyal hizmet şeklinde sıralanabilir. Bu kavramlar, bazı ortak noktalara sahip olmanın yanında, uygulanma biçimleri bakımından farklı içeriklere de sahiptirler.

### ***Sosyal Güvenlik***

Basit bir açıklamayla sosyal güvenlik, bir dizi kamu önlemi ile hastalık, doğum, iş kazası, işsizlik, iş göremezlik, yaşlılık, ölüm gibi nedenlerden dolayı ortaya çıkabilecek her türlü ekonomik ve sosyal rahatsızlıklara karşı devletin bireyi koruma altına almasıdır.<sup>42</sup> Sosyal güvenlik deyimi genellikle, sosyal güvenlik politikaları ile sosyal güvenlik sistemlerini kapsayacak biçimde incelenmektedir. Bu anlamda sosyal güvenlik terimi, aynı anda hem bir düşünceyi, hem de bu düşünceye işlerlik kazandıran kurumsal bir yapıyı yansıtmaktadır.<sup>43</sup>

Bir başka tanıma göre sosyal güvenlik, “toplumu oluşturan bireylerin uğrayacakları tehlikelerin zararlarından kurtarılma garantisidir”.<sup>44</sup> Sosyal güvenlik kavramı hem bir tedbirler programını

<sup>40</sup> Paul Spicker, *Social Policy: Themes and Approaches*, Prentice Hall, 1995, s. 5.

<sup>41</sup> Buğra, *a.g.k.* s. 49.

<sup>42</sup> C. Hüseyin Güvercin, “Sosyal Güvenlik Kavramı ve Türkiye’de Sosyal Güvenliğin Tarihçesi”, *Ankara Üniversitesi Tıp Fakültesi Mecmuası*, 2004, Cilt :57, Sayı: 2, s. 89.

<sup>43</sup> Ali Güzel ve Ali R. Okur, *Sosyal Güvenlik Hukuku*, 9.Bası, Beta, İstanbul, 2003, s. 2.

<sup>44</sup> Turan Yazgan, *İktisatçılar İçin Sosyal Güvenlik*, Türk Dünyası Araştırmaları Vakfı Yay., İstanbul, 1992, s.18.

ifade etmekte, hem de bu programın amacı olan, insanın içerisinde yaşadığı anın ve geleceğin tehlikelerinin sonuçlarına karşı korunmasını öngörmektedir.<sup>45</sup> Bu tehlikeler hastalık, malûliyet, yaşlılık, kazalar ve ölüm gibi fiziki tehlikeler olabileceği gibi, işsizlik ve aile gelirinin çocuk sayısına bağlı olarak yetersiz kalması gibi iktisadi tehlikeler de olabilir. Söz konusu tehlikeler, bireyler için olası tehlikelerdir. Bu riskler ortaya çıktığında, bireylerin bunlarla tek başına mücadele etmesi çoğu zaman mümkün değildir. İşte bu nedenle sosyal güvenlik, bireyler ve aileleri için ortaya çıkan ilave masrafların veya gelir kaybının toplumun tamamı veya belirli kesimlerince kolektif biçimde paylaşılarak karşılanmasını sağlayarak, bireyin tek başına gideremeyeceği sorunların toplumsal dayanışma ile çözümlenmesine imkan veren tedbirler bütünüdür.

Diğer yandan temel bir insan hakkı olan sosyal güvenlik, sosyal barışın sağlanmasına ve sosyal dışlanmanın engellenmesine yardımcı olmaktadır. Devletin yoksulluğu önlemek için kullandığı en önemli araçlardan bir tanesidir. Aynı zamanda sağlanan güvenliğin maliyetini toplumsal düzeyde adil paylaşarak ulusal dayanışmanın oluşturulmasına, insan onuruna, eşitlik ve sosyal adalete katkı sağlamaktadır.<sup>46</sup>

Sosyal güvenlik sistemi, prim ödemeye dayanan ve prim ödemeye dayanmayan sosyal koruma biçimi olarak ikiye ayrılmaktadır. Prim ödeme esasına dayanan birinci ayırimda, sigortalılar sosyal risklerle karşılaştıklarında kendilerinin ve işverenlerinin ödedikleri primler ve devletin yaptığı finansman katkıları karşılığında, önceden belirlenmiş olan bir sosyal gelir alma hakkına sahip olmaktadırlar.<sup>47</sup> Bunun sonucunda bireyler, prim ödedikleri süre boyunca ve emeklilikleri dönemlerinde sosyal güvenlik kapsamında olurlar. Prim ödeme esasına dayanmayan ikinci ayırimda ise, çalışma veya ödeme gücü olmayan bireylerden bir ödeme beklemeksizin devlet bu kişileri sosyal güvenlik kapsamına dahil eder. Primsiz sistem, genellikle, primli rejimin imkanlarından mahrum olanlar ile, sosyal yardımlara rağmen ihtiyaçlarını karşılamakta zorluk çeken bireylere sosyal güvenlik sağlamaktadır.<sup>48</sup>

---

<sup>45</sup> Arıcı Kadir, *Sosyal Güvenlik*, Tes-İş Eğitim Yay., Ankara, 1999, s.2.

<sup>46</sup> ILO, *Social Security: A New Consensus*, International Labour Office, Geneva, 2001, s.2.

<sup>47</sup> Sami Güven, *Sosyal Politikanın Temelleri*, Ezgi, Bursa, 2001, s.145.

<sup>48</sup> Arıcı, a.g.k. (a), s.143.

## ***Sosyal Yardım***

Sosyal yardım, kişilerin kendi ellerinde olmayan nedenlerle mahalli ölçüler içerisinde asgari seviyede dahi geçinme imkânı bulamayan insanları, muhtaçlık araştırmalarına dayalı olarak en kısa sürede kendi kendilerine yeterli hale getirme amacını taşıyan karşılıksız mahiyetteki parasal ve sosyal destek sağlamak için yapılan kamusal faaliyetler bütünüdür.<sup>49</sup>

Başka bir tanımlama ile sosyal yardım, yoksul bireylere parasal veya parasal olmayan (yiyecek, giyecek, yakacak vb.) türde yapılan tüm yardımların genel adıdır. Sosyal yardım ile herhangi bir gelir güvencesi olmayan veya yaşamını sürdürmeye yetecek kadar gelire sahip olmayan muhtaç-yoksul bireyler desteklenmekte, yaşamlarını insanca sürdürebilmeleri yönünde katkı sağlanmaktadır.<sup>50</sup> Sosyal yardım, sosyal güvenlik sisteminin açıklarını kapatıcı bir önlem ve sosyal güvenlik ağının en son parçasıdır. Diğer bir ifadeyle, sosyal sigortaların kapsamı dışında bulunan ve yardıma muhtaç durumda bulunanlar, sosyal yardımlarla sosyal hukuk kapsamına alınmaktadırlar.<sup>51</sup> Sosyal yardım, değişik isimler adı altında tarihin ilk devirlerinden beri varlığını sürdürmektedir. Ancak, sosyal yardım teriminin sahneye çıkışı, kesin çizgileriyle bilinmese de, sanayileşme döneminin ürünüdür. Bu açıdan, modern anlamda sosyal yardımın, sanayileşme sürecinde özellikle gelirin yeniden dağıtımını sürecinde işlevsellik kazanan bir vasıta olarak varlığını yıllardır sürdürdüğü kaydedilmektedir.<sup>52</sup>

Sosyal yardım denilince akla gelen ve en çok bilinen kavram olarak 'yoksulluk' karşımıza çıkmaktadır. Gerçekten de, sosyal yardım kavramı, genelde, yoksul kişilere aynı veya nakdi yardım yapılması işlemi olmasından dolayı, yoksulluğu ve yoksul kişileri çağrıştırmaktadır. Başka bir ifade ile, sosyal yardım hizmetlerine

---

<sup>49</sup> Ethem Çengelci "Sosyal Refahın Gerçekleştirilmesinde Sosyal Yardımların Rol ve Önemi", *Hacettepe Üniversitesi S.H.Y.O. Dergisi*, Cilt:11, Sayı:1-2-3, 1993, s.10.

<sup>50</sup> Musa İkizoğlu, "Yoksulluk ve Sosyal Yardım İlişkisi: Ankara Mamak İlçesinde Amprik Bir Araştırma", *Toplum ve Sosyal Hizmet*, Cilt: 13, Sayı: 1, 2002, s.86.

<sup>51</sup> Süleyman Özdemir, "Refah Devleti ve Üstlendiği Temel Görevler Üzerine Bir İnceleme", *Sosyal Siyaset*, 2004, [http://www.sosyalsiyaset.com/documents/refah\\_devleti\\_ustlendigi\\_gorvler](http://www.sosyalsiyaset.com/documents/refah_devleti_ustlendigi_gorvler) (erişim: 25.03.2011)

<sup>52</sup> Kasım Karataş, *Sosyal Refah: Kavramsal Boyutu, Gelişimi ve Nitelikleri*, Yaşam Boyu Sosyal Hizmet; Prof. Dr. Sema Kut'a Armağan, (Ed. Nesrin G. Koşar), H.Ü. S.H.Y.O. Yay., Ankara, No: 004, 1999, s. 42.

ihtiyaç duymanın temel belirleyicisi, yoksulluktur.<sup>53</sup> Bu anlamda, sosyal yardım, modern devletin yoksul kesimleri koruyucu yöndeki sosyal sorumluluklarının bir gereği olarak algılanmakta ve genellikle ‘yoksul programları’ şeklinde nitelenmektedir.<sup>54</sup>

‘Sosyal yardım’ ile çok yakın gibi duran ‘sosyal yardımlaşma kavramı’, sosyal yardımdan ayrılabilir. Sosyal yardımlaşma, insanların kendi aralarındaki yardımlaşmalar şeklinde ele alınmaktadır. Sosyal yardımlaşmanın isteğe bağlı olmasına rağmen sosyal yardım, şartları önceden mevzuatla çizilmiş bir çerçevede yapılmaya özelliğine sahiptir.<sup>55</sup> Başka bir ifadeyle, sosyal yardımda resmi bir seyir içinde işleyen bir mekanizma varken, sosyal yardımlaşma, alan veren ilişkisi olsa bile, bireylerin ve halkın aralarındaki yardımlaşmasını ve dayanışmasını ifade etmektedir.<sup>56</sup>

### **Sosyal Hizmet**

Sosyal hizmetler, toplumdaki işsizlik, özürlülük, yaşlılık, yaralanma ve ölüm ile oluşabilecek sosyal risklere karşı alınan, koruyucu nitelikteki önlemler şeklinde ifade edilebilir.<sup>57</sup> “Bir başka tanımlama ile sosyal hizmet, insanların hayat standartlarının iyileştirilmesi ve yükseltilmesi amacıyla gerçekleştirilen koruyucu-önleyici, iyileştirici-rehabilitasyon edici, değiştirici-geliştirici nitelikteki sistemli ve düzenli faaliyet ve programlar bütünüdür.”<sup>58</sup>

Sosyal hizmet faaliyetlerinin amacı, sosyal ve psikolojik yönden zararlı etkileri önleyebilmek veya hiç değilse hafifletmek ve kişi, grup ve toplumların sağlam bir gelişme göstermesini engelleyen unsurları ortadan kaldırmak olarak nitelendirilmektedir. Dolayısıyla, sosyal hizmetlerin, toplumun ve insanın gelişmesine yardımcı olma, toplumda sorunları çözme ve toplumu koruma, top-

---

<sup>53</sup> Tuna Atalay, “Belediye Yasaları Çerçevesinde Belediyelerin Sosyal Hizmet ve Yardım Görevlerine İlişkin Bir Değerlendirme,” *Sosyal Hizmetler*, Sayı:12, Cilt: 1, 2001, s.1.

<sup>54</sup> Sevdâ Demirbilek, *Sosyal Güvenlik Sosyolojisi*, Legal Yayınları, İstanbul, 2005, s.287.

<sup>55</sup> Arıcı, a.g.k. (b), s.137.

<sup>56</sup> Ali Rıza Abay, “Bir Sosyal Politika Olarak Yoksullukla Mücadelede Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıflarının Yeri,” *Sivil Toplum*, C. II, S. 6-7, 2004, s. 78.

<sup>57</sup> Francis J. Turner, “Social Services,” *Encyclopedia of Canadian Social Work*, (Ed. Francis J. Turner- Waterloo), Wilfrid Laurier University Press, 2005, s. 377.

<sup>58</sup> Ali Seyyar, *Sosyal Güvenlik Terimleri Ansiklopedik Sözlük*, Papatya, İstanbul, 2005, s.272.



lumsal refahın gelişmesini ve adil dağılımını sağlama gibi işlevlerinin olduğu da görülmektedir.<sup>59</sup> Sosyal hizmet, genellikle korunmaya muhtaç birey için verilen hizmetleri içerir. Toplum içerisinde kendi kendini koruma ve geçindirme yeteneğinden yoksun bireyler (kimsesiz çocuklar, bakıma muhtaç yaşlılar ve engelliler gibi) bulunabilmektedir. Bu bireyler için önemli olan, bunlara gelir garantisinin sağlanması değildir. Bunun yerine, ihtiyaç duyulan şey, bunlara bir hizmetin verilmesidir. İşte burada bireye karşı sorumluluk açısından sosyal hizmetler devreye girmektedir

Sosyal hizmetlerin diğer bir özelliği, sosyal yardımda olduğu gibi, devlet bütçesinden finanse edilmesidir. Diğer sosyal güvenlik yöntemlerinden farklı olarak, sosyal hizmetlerin niteliği, maddi olmaktan çok, hizmet sunmaya yöneliktir. Bu çerçevede, sağlık bakımı, beslenme, barınma, gelir, eğitim ve çalışma gibi temel sosyal yararlardan yoksun gruplara hizmet götürülmesi, sosyal hizmetin hedefleri arasında gösterilmektedir. Böylece, sosyal hizmetlerin kapsadığı alanlar; tıbbî sosyal hizmetler, danışmanlık hizmetleri, kurumsal ıslah hizmetleri, kurumsal rehabilitasyon hizmetleri, çocuk koruma ve kurumsal yetiştirme hizmetleri, gençlerin eğitimine yönelik hizmetler, yaşlı bakım hizmetleri, doğal afetlerde ekonomik destek hizmetleri, aileye manevi destek hizmetleri, özürlülere yönelik mesleki, bakıma yönelik ve psiko-sosyal hizmetler şeklindedir.<sup>60</sup> Sosyal hizmet tabiri, yeri geldiğinde sağlık hizmeti, ıslah hizmeti, rehabilitasyon hizmeti, çocuk koruma ve yetiştirme hizmeti, gençliğe eğitsel destek hizmeti, yaşlı refahı hizmeti, yoksulluktan kaynaklanan sorunları çözme hizmeti gibi adlar ve kavramlarla ifade edilebilmektedir.

### **TÜRKİYE’DE YOKSULLUĞUN BOYUTLARI ve SYDTF’nin FAALİYETLERİ**

Bu bölümde öncelikle, Türkiye’deki yoksulluğun boyutları ve riler yardımıyla incelenecektir. Ardından bu yoksulluk sorununa karşılık uygulanan sosyal politikalar ele alınacaktır. Daha sonra, Türkiye’de bütçe dışı fon yapılanması süreci ile birlikte, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu’nun kuruluşu, yapısı ve yürüttüğü faaliyetler incelenecektir.

<sup>59</sup> İbrahim Çılga,, (2002), “Türkiye’de Gelişme Sürecinde Sosyal Politikalar ve Sosyal Hizmetler,” *Avrupa Birliği Sürecinde Sosyal Hizmet Politikaları*, Sosyal Hizmet Sempozyumu,( Ed. İlhan Tomanbay), H. Ü. S.H.Y.O. Yay., Ankara, 2000, s.67.

<sup>60</sup> Seyyar, *a.g.k.*, s. 272.

## **Türkiye’de Yoksulluğun Boyutları ve Sosyal Politika Uygulamaları**

Türkiye’de, nüfusa oranı yıllar ve dönemler itibariyle değişmekle birlikte, süregelen bir yoksulluk gerçeği vardır. Sosyal devlet ilkesi gereğince, söz konusu yoksulluk sorununa karşılık devlet çeşitli sosyal politikalar uygulamış, bu politikaların içeriği ise dönemler itibariyle değişiklikler göstermiştir. Türkiye’de farklı devlet kurumları, kuruluş gayeleri çerçevesinde, doğrudan ya da dolaylı olarak, etkinlik dereceleri farklı olmakla birlikte yoksullukla mücadeleye için faaliyet göstermektedirler.

Türkiye’de yoksulluğun hangi boyutlarda olduğu, Türkiye İstatistik Kurumu’nun (TÜİK) yapmış olduğu yoksulluk araştırmalarında elde ettiği verilere dayanılarak analiz edilmektedir<sup>61</sup>. TÜİK’in 2009 yılında yapmış olduğu yoksulluk çalışmasına göre, 4 kişilik bir hanenin aylık açlık sınırı 287 TL, aylık yoksulluk sınırı ise 825 TL olarak tahmin edilmiştir. 2009 yılında Türkiye’de fertlerin yaklaşık %0,48’i yani 339 bin kişi sadece gıda harcamalarını içeren açlık sınırının, %18,08’i yani 12 milyon 751 bin kişi ise gıda ve gıda dışı harcamaları içeren yoksulluk sınırının altında yaşamaktadır. 2008 yılında bu oranlar sırasıyla %0,54 ve %17,11’dir.<sup>62</sup>

Kırsal yerleşim yerlerinde yaşayanlarda 2008 yılında %34,6 olan yoksulluk oranı 2009 yılında %38,6’a yükselirken, kentsel yerlerde yaşayanların yoksulluk oranı %9,3’den %8,8’ya düşmüştür. Ücretli-maaşlı çalışanlarda yoksulluk oranı %6,05 iken, yevmiyeli çalışanlarda bu oran %26,8, işverenlerde % 2,3, kendi hesabına çalışanlarda %22,4 ve ücretsiz aile işçisi olanlarda ise %29,5 olmuştur. Kişi başı günlük harcaması, satın alma gücü paritesine göre 1 Doların altında kalan fert bulunmamaktadır. Buna karşın satın alma gücü paritesine göre kişi başı günlük 2,1 Dolar olarak tanımlanan yoksulluk sınırı altında bulunan fert oranı %0,2, yoksulluk sınırı 4,3 Dolar olduğunda yoksul fert oranı ise %4,3 olarak tahmin edilmiştir.

### ***Türkiye’de Yıllara Göre Yoksulluk Oranları***

Aşağıdaki tabloda, Türkiye’deki yoksulluk oranlarının yıllar itibariyle değişimi verilmiştir.

---

<sup>61</sup> Bu çalışmada, Türkiye’deki yoksullukla ilgili verilen bilgiler, TÜİK’in yapmış olduğu ‘2009 Yılı Yoksulluk Çalışması’ndan alınmıştır.

<sup>62</sup> TÜİK, 2009 Yılı Yoksulluk Çalışması, TÜİK Haber Bülteni, Ankara, 2011, s.1

**Tablo 1: Türkiye’de Yıllara Göre Yoksulluk Oranları**

| Yöntemler                                       | 2002  | 2003  | 2004  | 2005  | 2006  | 2007  | 2008  | 2009  |
|---|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Gıda yok-sulluğu (açlık)                        | 1,35  | 1,29  | 1,29  | 0,87  | 0,74  | 0,48  | 0,54  | 0,48  |
| Yoksulluk (gıda+gıda dışı)                      | 26,96 | 28,12 | 25,60 | 20,50 | 17,81 | 17,79 | 17,11 | 18,08 |
| Kişi başı günlük 1 \$'ın altı <sup>(1)</sup>    | 0,20  | 0,01  | 0,02  | 0,01  | -     | -     | -     | -     |
| Kişi başı günlük 2,15 \$'ın altı <sup>(1)</sup> | 3,04  | 2,39  | 2,49  | 1,55  | 1,41  | 0,52  | 0,47  | 0,22  |
| Kişi başı günlük 4,3 \$'ın altı <sup>(1)</sup>  | 30,30 | 23,75 | 20,89 | 16,36 | 13,33 | 8,41  | 6,83  | 4,35  |
| Harcama esaslı görelî yoksulluk <sup>(2)</sup>  | 14,74 | 15,51 | 14,18 | 16,16 | 14,50 | 14,70 | 15,06 | 15,12 |

Satınalma gücü paritesine (SGP) göre hesaplama yapılmıştır. 2009 yılı için 1 \$'ın SGP'ne göre karşılığı olarak 0,917 TL kullanılmıştır. (2) Eşdeğer fert başına tüketim harcaması medyan değerinin %50'si esas alınmıştır.

**Kaynak:** TÜİK, “2009 Yılı Yoksulluk Çalışması”, s. 2.

Tablo 1’de yoksulluk oranlarının giderek azaldığı görülmektedir. 2002 yılında açlık sınırının altında yaşayan insanların toplam nüfusa oranı %1,35 iken, 2009 yılında bu oran %0,48’ e düşmüştür. Gıda+gıda dışı yoksulluk oranı 2002 yılında %26,96 iken 2008 yılında %17,11’e inmiştir. Finansal krizin de etkisiyle bu oran, 2009 yılında %18,08’e yükselmiş görülmektedir. 2006 yılından itibaren, satın alma gücü paritesine göre günlük bir doların altında gelire sahip insan kalmamıştır. Yalnız, harcama esaslı görelî yoksulluk oranı 2002 yılında %14,74 iken bu oran 2009 yılında %15,12’ye yükselmiştir.

Aşağıdaki tabloda, son yıllara ait Türkiye’de yoksul fert sayıları verilmiştir.

**Tablo 2:** Türkiye’de Yıllara Göre Yoksul Fert Sayısı (Bin kişi)

| Yöntemler  | 2007   | 2008   | 2009   |
|--|--------|--------|--------|
| Gıda yoksulluğu (açlık)                          | 328    | 374    | 339    |
| Yoksulluk (gıda+gıda dışı)                       | 12.261 | 11.933 | 12.751 |
| Kişi başı günlük 1 \$'ın altı <sup>(1)</sup>     | -      | -      | -      |
| Kişi başı günlük 2,15 \$'ın altı <sup>(1)</sup>  | 356    | 330    | 159    |
| Kişi başı günlük 4,3 \$'ın altı <sup>(1)</sup>   | 5.796  | 4.759  | 3.066  |
| Harcama esaslı göreceli yoksulluk <sup>(2)</sup> | 10.127 | 10.497 | 10.669 |

**Kaynak:** TÜİK, “2009 Yılı Yoksulluk Çalışması”, 2011, s. 3.

Tablo 2’de, son yıllarda açlık sınırı altındaki insan sayısında ciddi bir değişim olmadığı görülüyor. Gıda ve gıda dışı toplam yoksul insan sayısı 2009 yılında 12 milyon 751 bin kişidir. Bu rakam, yüksek bir rakamdır.

Türkiye’de iş arayanların %19,51’i yoksul iken, istihdamdaki fertlerin yoksulluk oranı %15,37’dir.<sup>63</sup> Her ne kadar son yıllarda bu oranda azalmalar meydana gelmişse de, çalışan ve para kazanan istihdamdaki insanların yoksulluk oranının bu denli yüksek olması, azımsanmayacak sayıda insanın, ya ciddi anlamda düşük ücretle çalıştırıldıklarını ya da kendi hesabına çalıştığı halde yeterli miktarda para kazanamadıklarını göstermektedir.

Aşağıdaki tabloda, istihdamdaki fertlerin çalıştığı iş ve bulunduğu sektöre göre yoksulluk oranları verilmiştir.

Tablo 3 incelendiğinde, hemen her istihdam alanında ve sektörde yoksulluk oranının giderek azaldığı görülmektedir. İşverenlerin yoksulluk oranı 2002 yılında %8,99 iken, bu oran 2009 yılında %2,33’e düşmüştür. Ücretli maaşlı çalışanların yoksulluk oranı 2002 yılında %13,64 iken, 2009 yılında %6,05’e düşmüştür. Tarım sektöründeki yoksulluk oranının, sanayi sektöründeki yoksulluk oranından daha yüksek olduğu dikkat çekmektedir. Tarım sektöründeki 2009 yılına ait %33,01’lik yoksulluk oranı oldukça yüksektir.

<sup>63</sup> TÜİK, 2009 Yılı Yoksulluk Çalışması, TÜİK Haber Bülteni, Ankara, 2011, s.1

**Tablo 3:** Türkiye’de Fertlerin İşteki Durum ve Çalıştığı Sektöre Göre Yoksulluk Oranları

| İşteki Durum ve sektör | 2002  | 2003  | 2004  | 2005  | 2006  | 2007  | 2008  | 2009  |
|------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| İstihdamdaki fertler   | 25,08 | 26,12 | 23,33 | 18,96 | 15,81 | 14,21 | 14,82 | 15,37 |
| <b>İşteki durum</b>    |       |       |       |       |       |       |       |       |
| Ücretli maaşlı         | 13,64 | 15,28 | 10,35 | 6,57  | 6,00  | 5,82  | 5,93  | 6,05  |
| Yevmiyeli              | 45,01 | 43,09 | 37,52 | 32,12 | 28,63 | 26,71 | 28,56 | 26,86 |
| İşveren                | 8,99  | 8,84  | 6,94  | 4,80  | 3,75  | 3,15  | 1,87  | 2,33  |
| Kendi hesabına         | 29,91 | 32,38 | 30,48 | 26,22 | 22,06 | 22,89 | 24,10 | 22,49 |
| Ücretsiz aile işçisi   | 35,33 | 38,51 | 38,73 | 34,52 | 31,98 | 28,58 | 32,03 | 29,58 |
| <b>Sektör</b>          |       |       |       |       |       |       |       |       |
| Tarım                  | 36,42 | 39,89 | 40,88 | 37,24 | 33,86 | 32,05 | 37,97 | 33,01 |
| Sanayi                 | 20,99 | 21,34 | 15,64 | 9,85  | 10,12 | 9,70  | 9,71  | 9,63  |

**Kaynak:** TÜİK “2009 Yılı Yoksulluk Çalışması”, 2011, s. 5.

### ***Türkiye’de Sosyal Politika Uygulamaları***

1980 sonrası dışı açık bir piyasa ekonomisi modeline geçen Türkiye’de kayıt içi ekonomide çalışan kesimin çeşitli hakları sınırlanmaya başlamış, kayıt dışı ekonomide geçimini arayanların ise fırsat ve faaliyet alanlarının daraltılması yönünde çeşitli uygulamalara gidilmiştir. Bu süreç her iki kesimi de, farklı şekillerde, giderek metalaştırmış ve sosyal dışlanmaya maruz bırakmıştır. Bu tarihten sonra kapitalizmin etkileri, Türk insanı ve toplumu üzerinde giderek daha fazla hissedilir olmuştur.<sup>64</sup>

Serbest piyasacı anlayışın daha belirgin bir şekilde uygulandığı 1980 sonrası Türkiye’inde, artan yoksulluğu azaltmak için çeşitli kamu kurumları temel faaliyet alanlarıyla bağlı olarak birtakım hizmetler sunmaktadırlar. Ancak bu kurumların birçoğu, yoksulluğu azaltmak için yaptığı çalışmalarda genellikle koordine içinde değildir. Bu durum, yoksulluğun azaltılması çalışmalarında elde edilecek başarıyı da sınırlandırmaktadır. İlk bakışta, yürüttüğü faaliyetlerle yoksulluğun azaltılmasına katkısı olan kurumlar: Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü (SYDGM), Sağlık Bakanlığı (SB), Vakıflar Genel Müdürlüğü (VGM), Sosyal

<sup>64</sup> Buğra, a.g.k., s. 261.

Güvenlik Kurumu (SGK) ve Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu (SHÇEK) olarak görülmektedir<sup>65</sup>.

Bu kurumlardan Sağlık Bakanlığı, herhangi bir sosyal güvenesi olmayan yoksulların sağlık hizmetlerinden yararlanmasını sağlayarak; Vakıflar Genel Müdürlüğü muhtaç aylıkları, imaret (aşevi) hizmetleri, tedavi giderlerinin karşılanması ve burslar vererek; Sosyal Güvenlik Kurumu 2022 sayılı Kanun uyarınca yaşlı ve özürli kimselere maaş ödemeleri yaparak; Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu aynı ve nakdi yardımlar yaparak; Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü hem aynı hem de nakdi yardımlarla birlikte girişimciliğin geliştirilmesi, meslek kazandırılması gibi projeler üreterek yoksulluğun azaltılmasına katkı yapmıştır. Bu kurumların önemli bir bölümünün veya mevcut kurumların, yoksulluğun azaltılmasına yönelik faaliyetleri 1980'li yıllardan sonra başlamıştır. Bu sebeple kurumsal düzeyde yoksulluğun azaltılmasına yönelik temel politikaların oluşturulması bu dönemden sonradır.

Yoksulluğun azaltılması için faaliyette bulunan söz konusu kurumlardan en çok kamu harcaması SB tarafından gerçekleştirilmiştir. Yeşil kart<sup>66</sup> uygulaması bunda önemli bir rol oynamıştır. Bu kurum SGK, SYDGM ve SHÇEK izlemiştir. En düşük harcama ise VGM tarafından gerçekleştirilmiştir. Bu kurumların yaptıkları harcamalar sürekli artmıştır. Ayrıca bu harcamaların GSMH içindeki payı da artmıştır.<sup>67</sup> (Sarısoy ve Koç, 2010:337). Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP) aynı zamanda, Türk hükümetinin yoksulluğun azaltılması çalışmaları kapsamında politika belirlemesine destek sağlamaktadır. UNDP, sosyal yardım, bölgesel farklılıklar ve yoksullardan yana finansal hizmet sağlama aracı

---

<sup>65</sup> Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü, 08.06.2011 tarihli Resmi Gazetede yayımlanan 633 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile kurulan Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığının bir hizmet birimi haline gelerek 'Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü' olmuştur. Sosyal Hizmetler Çocuk Esirgeme Kurumu ve alt hizmet birimleri de aynı kararname ile kapatılarak, Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığının ilgili birimlerine bağlanmıştır.

<sup>66</sup> 5510 Sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununun 60'ıncı maddesi gereği, yeşil kart verilerek sağlık yardımından faydalandırılanlar, 01.01.2012 tarihinde Genel Sağlık Sigortası kapsamına alınmışlardır. Böylece bu tarihten itibaren, yeşil kartlıların sağlık giderleri SGK tarafından karşılanacaktır.

<sup>67</sup> İdris Sarısoy ve Selçuk Koç, "Türkiye'de Kamu Sosyal Transfer Harcamalarının Yoksulluğu Azaltmadaki Etkilerinin Ekonometrik Analizi", *Maliye*, Sayı:158, 2010, s. 337.

olarak mikro finans faaliyetlerini de kapsayan ulusal öncelikler için gerekli olan uluslararası uzmanlık ve küresel deneyimi sağlamaktadır (UNDP, 2005:7). Verilen bu destekteki nihai amaç, yoksul ve savunmasız gruplara, sosyal politikalar sayesinde ilgi çekmek için güçlü politikalar oluşturmaktır.

### **SYDTF'nin Yapısı ve İşleyişi**

Sosyal Yardımlaşmayı ve Dayanışmayı Teşvik Fonu, bir kamu kurumudur. Fakat gelir ve giderleri, merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki kurumların bütçelerinin işleyişlerinden farklıdır. Sosyal Yardımlaşmayı ve Dayanışmayı Teşvik Fonu, Bütçe dışı fon şeklinde bir yapılanmaya sahip olduğu için, yapısı ve işleyişini incelemeden önce, Türkiye'de bütçe dışı fonun ne anlama geldiğine ve nasıl bir tarihi süreç geçirdiğine bakmakta fayda vardır.

### **Türkiye'de Fon Yapılanması ve Süreci**

Fon; "Bir kanunla veya kanunla verilmiş bir yetkiye dayanılarak kurulmuş bulunan, belirli bir amacın veya amaçlar bütününe gerçekleştirilmesi, korunması veya geliştirilmesi için ayrılan ve gerektiğinde kullanılmak üzere bir hesapta hazır tutulan para ve benzeri kaynaklar" şeklinde tanımlanabilir.<sup>68</sup> Bir başka tanımlama ile fon, belirli bir amacın veya birbirine yakın amaçlar grubunun gerçekleştirilmesi için belirli kaynakların toplandığı ve harcandığı, bütçe bağlantılı veya bütünüyle bütçe dışı kamusal nitelikli özel bir hesaptır.<sup>69</sup> Bu mali kaynağın harcanması mali yılı aşabilir, yani fonda mali kaynak birikebilir.<sup>70</sup>

1936 yılında kurulan Türk Parasının Kıymetinin Korunmasına Yönelik İstikrar Fonu, bu anlamda kurulan ilk fondur. Fonlar, ya devletin tüzel kişiliğe sahip bir idare tarafından yönetilmekte ya da doğrudan kendileri bir tüzel kişilik oluşturmaktadırlar. 1980'li yıllarda kurulan ve mevzuatları sık sık değiştirilen veya yenilenen fonların büyük bir bölümü genellikle kendi özel mevzuatlarında belirtilen hükümlerle, 1050 sayılı Genel Muhasebe Kanunu'nun,

<sup>68</sup> Uğur Emek, *Kamu Maliyesinde Fon Uygulaması*, DPT Yayınları, Ankara, 1992, s.4.

<sup>69</sup> Oğuz Oyan, Ali Rıza Aydın ve Aziz Konukman, *Türkiye'de Fon Sisteminin Kamu Kesimi İçindeki Yeri ve Ekonomik Etkileri*, TOBB Yay., Ankara, 1991, s.8.

<sup>70</sup> Nurhan Yentürk, *Temel Bütçe Okuma Yazma Kılavuzu*, STK Çalışmaları-Eğitim Kitapları Bütçe İzleme Dizisi, no:1, İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi STK Eğt. ve Araştırma Birimi, 2009, s.12  
<http://stk.bilgi.edu.tr/docs/temelokumayazma.pdf> (erişim:01.03.2011)

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun ve 832 sayılı Sayıştay Kanunu'nun ilgi alanı dışına taşınmışlardır. Fonlar için ayrı bir fonlar ihale yönetmeliği çıkarılmış, bazı fonlar için özel denetim komisyonları oluşturulmuş, büyük bir çoğunluğu da idari denetim (iç denetim) dışında ayrı bir dış denetim sürecine alınmamışlardır.<sup>71</sup>

Kamu kesimi ekonomisi içerisinde fon sisteminin önem ve hacminin bir göstergesi de fon kaynak ve harcamalarının konsolide bütçe kaynak ve harcamalarına ve GSMH'ye göre oranlarıdır. 1990 yılında fon kaynakları GSMH'nin %8,2'sine, fon harcamaları ise %8,3'üne ulaşmıştır. 1988 yılında bütçe kaynaklarının GSMH'den aldığı pay %16,9'a, 1990 yılında ise %18,7'ye yükselmiştir. 1988 yılında fon sisteminin kaynakları konsolide bütçe kaynaklarının %42,4'ü, harcamaları ise yine konsolide bütçe harcamalarının %29,8'i iken 1990 yılında, sırasıyla %43,8 ve %35,2'ye ulaşmıştır.<sup>72</sup> 1990'lı yılların başında sayıları 100'ün üzerine çıkan bütçe dışı fonların önemli bir kısmı 2000'li yılların başında tasfiye edilerek bütçe içine alınmışlardır. Bugün, dört adet fon bulunmaktadır. Bunlar; Sosyal Yardımlaşmayı ve Dayanışmayı Teşvik Fonu, Savunma Sanayi Destekleme Fonu, Özelleştirme Fonu ve Başbakanlık Tanıtma Fonu'dur.<sup>73</sup>

1986 yılında kurulan Sosyal Yardımlaşmayı ve Dayanışmayı Teşvik Fonu'nun gelirlerinden de bütçeye aktarmalar yapılmıştır. Fon gelirlerinin, muhtaçlara yönelik olarak sarf edilmesi gerektiği hâlde, uygulamada gelirlerin önemli bir kısmı, bütçe açıklarını kapatmak için kullanılmıştır. 1986-1990 yılları arasında, fon gelirlerinin ancak %10'u bütçeye kesilmekte iken, bu oran 1991 yılında %20'ye, 1993 yılında, Başbakanlık oluru ile %75'e yükseltilmiştir. Bu kesinti oranı, 1995 yılından itibaren %78'e çıkartılmak suretiyle zirveye ulaşmıştır. Devam eden yıllarda, bu oran giderek azalmıştır.<sup>74</sup>

---

<sup>71</sup> Oyan vd., *a.g.k.*, s. 8.

<sup>72</sup> Emek, *a.g.k.*, s. 11.

<sup>73</sup> Ayrıca bir de İşsizlik Sigortası Fonu vardır. Bu fon, her ne kadar fon olarak adlandırılrsa da, prim ödeme usulüne dayandığı ve faaliyetlerinin önemli bir kısmını Sosyal Güvenlik Kurumu ve Türkiye İş Kurumu yerine getirdiği için, bir anlamda işsizliğe karşı devletin sigorta kuruluşu şeklinde hizmet vermektedir. O nedenle işsizlik fonu, bu çalışmada bütçe dışı fonlar arasında sayılmamıştır.

<sup>74</sup> Ali Seyyah, *Yoksulluk*, Bilge Yayınları, 1. Baskı 1. Cilt, İstanbul, 2003, s.55-56.



### ***SYDTF'nin Yapısı***

Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu (SYDTF), 14 Haziran 1986 tarihinde yürürlüğe giren 3294 sayılı kanun ile kurulmuştur. Fonun amacı, yoksul durumda bulunan vatandaşlar ile gerektiğinde Türkiye'ye kabul edilmiş veya gelmiş olanlara yardım etmek, sosyal adaleti pekiştirici önlemler olarak gelir dağılımında adaleti sağlamak, sosyal yardımlaşma ve dayanışmayı güçlendirmektir. Fon, 09 Aralık 2004 tarihine kadar Başbakanlık bünyesinde oluşturulan Genel Sekreterlik tarafından yönetilmiş ve bu yapı, 5263 sayılı kanun ile Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü olarak teşkilatlandırılmıştır. 8 Haziran 2011 tarihli ve 633 sayılı Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnameyle yeni kurulan Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığına bağlanmıştır. Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü'nün de ismi değiştirilerek, Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü (SYGM) olmuş ve Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'nın bir hizmet birimi haline getirilmiştir. Fonun 3294 sayılı kanundaki amacına yönelik yardım faaliyetleri il ve ilçelerde bulunan Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları (SYDV) kanalıyla yürütülmektedir.<sup>75</sup>

Fonun karar organı "Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu Kurulu" dur. Kurul; Aile ve Sosyal Politikalar Bakanının başkanlığında, Başbakanlık Müsteşarı, Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı Müsteşarı, İçişleri Bakanlığı Müsteşarı, Sağlık Bakanlığı Müsteşarı, Maliye Bakanlığı Müsteşarı, Sosyal Yardımlar Genel Müdürü ve Vakıflar Genel Müdüründen oluşmaktadır. Fon kurulu kararları Başbakanın onayı ile yürürlüğe girmekte olup, fon kurulunun sekretarya hizmetleri Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü tarafından yerine getirilmektedir. Alınan kararlar, Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü tarafından ülke genelindeki il ve ilçelerde yer alan 973 Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı aracılığıyla uygulanmaktadır.<sup>76</sup>

#### **Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu Kurulu:**

##### **Başkan ve Üyelerin Listesi**

##### **Başkan**

Aile ve Sosyal Politikalar Bakanı

##### **Üyeler**

Başbakanlık Müsteşarı

<sup>75</sup> SYDGM, "Stratejik Plan 2009-2013", Ankara, 2008, s. 1.

<sup>76</sup> SYDGM, "2009 Yılı Faaliyet Raporu", Ankara, 2010, s. 9.

Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı Müsteşarı  
İçişleri Bakanlığı Müsteşarı  
Sağlık Bakanlığı Müsteşarı  
Maliye Bakanlığı Müsteşarı  
SYGM Genel Müdürü  
Vakıflar Genel Müdürü

**Kaynak:**

[www.sosyalyardimlar.gov.tr/tr/html/481/Sosyal+Yardimlasma+ve+Dayanismanmayi+Tevsik+Fonu+Fon+Kurulu](http://www.sosyalyardimlar.gov.tr/tr/html/481/Sosyal+Yardimlasma+ve+Dayanismanmayi+Tevsik+Fonu+Fon+Kurulu) (erişim:05.04.2012)

3294 sayılı Yasanın 7. maddesi gereğince, 4721 sayılı Türk edeni Kanununa göre faaliyette bulunmak üzere her il ve ilçede Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma (SYD) Vakıfları kurulmuştur. Sosyal yardım faaliyetleri, fondan bu vakıflara kaynak aktarılacak suretiyle yürütülmektedir. Genel Müdürlüğün çalışmaları esas olarak, sosyal yardım programları ile sosyal destek amaçlı projelerin hazırlanması ve uygulanması konularında yoğunlaşmaktadır.

İllerde Vali, ilçelerde Kaymakam vakfın tabi başkanıdır. Karar ve yönetim heyetinde, illerde; Belediye Başkanı, Emniyet Müdürü, Defterdar, İl Milli Eğitim Müdürü, İl Sağlık Müdürü, İl Tarım Müdürü, İl Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Müdürü ve İl Müftüsü bulunmaktadır. İlçelerde ise; Belediye Başkanı, Mal Müdürü, İlçe Milli Eğitim Müdürü, Sağlık Bakanlığının İlçe Üst Görevlisi, varsa İlçe Tarım Müdürü ve İlçe Müftüsü yer almaktadır. Ayrıca, her faaliyet dönemi için, köy ve mahalle muhtarlarının kendi aralarından seçecekleri birer muhtar üye, sosyal yardım amaçlı faaliyet gösteren sivil toplum kuruluşu yöneticilerinin kendi aralarından seçecekleri temsilci (ilde 2, ilçede 1 temsilci) ve hayırsever vatandaşlar arasından İl Genel Meclisinin seçeceği iki (ilçelerde bir) kişi vakıfların karar ve yönetim heyetlerinde yer almaktadırlar.<sup>77</sup>

SYDT Fonunun gelirleri şu kalemlerden oluşmaktadır:

- Bütçeye konulacak ödenekler,
- Kanun ve kararnamelerle kurulu bulunan veya kurulacak olan fonlardan Bakanlar Kurulu kararıyla % 10'a kadar aktarılacak miktarlar,
- Gelir ve kurumlar vergisi tahsilat toplamının %2,8'i,
- Trafik para cezalarının %50'si,
- RTÜK reklam gelirlerinin %15'i,

<sup>77</sup> SYDGM, "2009 yılı...", s. 11.

- Bütçeye konacak ödenekler
- Her nevi bağış ve yardımlar, diğer gelirlerden oluşmaktadır<sup>78</sup>

Fonun kuruluş kanunu gereğince faaliyetleri, Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulunun denetimine tabi iken, yapılan yeni yasal düzenleme ile, 2006 yılında Sayıştay Başkanlığı'nın denetimine tabi olmuştur. SYD Vakıflarının denetimi ise, hesap yönünden Vakıflar Genel Müdürlüğüne, idari yönden ise İçişleri Bakanlığınca yapılmaktadır. 5263 Sayılı Kanunla Vakıfların harcamalarını, iş ve işlemlerini araştırmak ve incelemek, izlemek ve denetlemek görev ve yetkisi Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü'ne de verilmiştir. Bunun için SYGM, vakıfların yürüttükleri yardım programları ile proje uygulamalarının yerindelik yönünden denetimini Sosyal Yardım Uzmanı ve Sosyal Yardım Uzman Yardımcıları aracılığıyla yerine getirmektedir.<sup>79</sup>

#### ***SYDTF Kapsamında Yürütülen Faaliyetler***

1980'li yıllarda, Türkiye'de sosyal politikada reform düşüncesi, daha fazla konuşulur ve tartışılır olmuştur. 1986 yılında kurulan Sosyal Dayanışma ve Yardımlaşmayı Teşvik Fonu, yoksulluğun geldiği yeni boyutla baş edebilmek için, yeni yöntemler geliştirmek gerektiği ihtiyacına tepki olarak ortaya çıkmıştır. Ancak adından da anlaşılacağı gibi bu fon, devlet güvencesini içinde barındıran bir sosyal güvenlik anlayışına değil, Osmanlı geleneksel vakıf sisteminin oluşturduğu tarihsel arka plana dayalı olarak ortaya çıkmıştır. Bu yapılanma, bir anlamda devletin bu işe kaynak ayırmasından çok, bağış veya vergi dışı gelir toplayıp, bunların dağıtımını üstlenmesi gerektiği anlayışına dayanır.<sup>80</sup>

3294 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu, sosyal güvenlik kapsamı dışında kalan ve muhtaç duruma düşmüş yoksullara maddî yardım öngörmektedir. Bu kanun sayesinde, sosyal güvenlik kuruluşlarından gelir ve aylık almayan, muhtaçlık içinde bulunan tüm vatandaşlara, ihtiyaçlarının türü ve boyutuna göre bir kez, birkaç kez veya sürekli olarak nakdi veya aynı yardımlar yapılmaktadır. İstihdam sağlayan projeler için nakdî veya teknik malzeme ile gıda, giyim, yakacak gibi yardımlar ve

<sup>78</sup> Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü,  
<http://www.sosyalyardimlar.gov.tr/tr/html/480/Gorevler/> (erişim:05.04.2012)

<sup>79</sup> SYDGM, "2009 yılı...", s. 4.

<sup>80</sup> Buğra, *a.g.k.*, s. 8.

özürlü vatandaşlara özür çeşidi ve derecesine göre, araç-gereç yardımı yapılmaktadır.<sup>81</sup>

Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü tarafından 2009 yılının başından itibaren yapılan bir teknik çalışma sonucu, sosyal yardım hizmetinde bulunan kurumların ortak bilgi alışverişinde bulunabilecekleri bir internet bilgi sistemi oluşturulmuştur. Sosyal Yardım Bilgi Sistemi (SOYBİS) adı verilen bu program, sosyal yardım başvurusu yapan bireylerin, kişisel verilerini merkezi veri tabanlarından temin ve tespit etme suretiyle, muhtaçlık derecelerini öğrenmeyi ve yardımların mükerrer yapılmasını engellemeyi mümkün hale getiren bir e-devlet uygulamasıdır.<sup>82</sup> Bu uygulama ile bürokratik maliyetler azaltılarak, mevcut faaliyetlerin etkinliği artırılmaya çalışılmaktadır.

Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu'nda toplanan kaynağı ülke çapında ihtiyaç sahibi vatandaşlara aynı ve nakdi olarak dağıtmak ve ilgili kanunların amaçlarına uygun faaliyet ve çalışmalarda bulunmak üzere, her il ve ilçede Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları (SYDV) kurulmuştur. SYDV aracılığı ile sunulan hizmetler şunlardır.<sup>83</sup>

#### *Proje destekleri ve sosyal konut projesi*

Fon kapsamında uygulanmakta ve desteklenmekte olan birçok proje türü mevcuttur. 'Kırsal Alanda Sosyal Destek Projesiyle, kırsal alanda ekonomik ve sosyal yoksunluk içinde bulunan kişi ve ailelerin, üretilen tarımsal ürünleri bölgelerinde pazarlamaları ve üretimde sürekliliklerinin sağlanması hedeflenmiştir. Bu projenin amacı, yoksul insanların geçimlerini sağlayacakları kendi işlerini kurmaları ve bu kazanç yolunun sürekliliğinin sağlanmasıdır. Projeler, üretim ve pazarlama olanakları bakımından yerel koşullara uygun olmalıdır.

Bu kapsamda; İstihdam Eğitimi Projesi, Sosyal Hizmet Projesi ve Geçici İstihdam Projesi gibi başka proje türleri de vardır. Bu projeler kapsamında genel olarak; işsizlerin iş bulmalarını kolaylaştırmak amacıyla, kısa süreli kurslar verilmektedir. Sokakta yaşayan insanlara, engellilere ve korunmasız kişilere yönelik olarak,

---

<sup>81</sup> Seyyah, *a.g.k.*, s. 55-56.

<sup>82</sup> SYDGM, "Sosyal Yardım Bilgi Sistemi", Ankara, 2010, s.11.

<sup>83</sup> Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu tarafından sunulan hizmetlere ait bilgiler, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü 2009 yılı Faaliyet Raporu'ndan alınmıştır. Söz konusu raporda, fonun faaliyetleri sekiz başlık altında ele alınırken, benzer başlıklar birleştirilmek suretiyle, bu çalışmada faaliyet alan sayısı dört başlığa indirilmiştir.

düşük maliyetli sosyal amaçlı merkezlerin açılmasının sağlanması amaçlanmaktadır. Toplum yararı gözetilen ve geçici olarak işgücüne ihtiyaç duyan projelerde, işsiz ve yoksul insanların çalıştırılarak, geçici de olsa istihdamlarıyla kazanç elde etmelerinin sağlanması amaçlanmaktadır.

Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü ile, Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı (TOKİ) arasında imzalanan ‘Sosyal Konut Yapım Protokolüyle, sosyal güvenceden yoksun fakir ve muhtaç durumdaki vatandaşlara yönelik, geri ödemeli olarak çeşitli illerde sosyal konut yapımı hedeflenmiştir.

#### *Sağlık ve eğitim yardımları*

Genel Sağlık Sigortası uygulaması yürürlüğe girene kadar, sağlık güvencesi olmayanların yeşil kart kapsamı dışındaki giderleri Fon tarafından karşılanmıştır. Fon destekli ‘Şartlı Nakit Transferi (ŞNT) Sağlık Yardımı Programı’ sürdürülmektedir. Bu yardım programı kapsamında, yoksul ailelere, çocuklarının sağlık muayenelerinin düzenli olarak yaptırılması şartıyla, para yardımı yapılmaktadır. Bu programın amacı; temel sağlık ve beslenme hizmetlerinden yeterince yararlanamayan 0-6 yaş grubu yoksul aile çocuklarının hastalanma ve ölüm oranlarını azaltmaktır.

İlköğretim ve ortaöğretimde okuyan yoksul aile çocuklarının, ‘Eğitim Destek Yardımları’ kapsamında okul ihtiyaçları karşılanmakla birlikte, ihtiyaç durumuna göre bu çocukların barınma, ulaşım ve yemek ihtiyaçları da karşılanmaktadır. Bu çocukların ailelerine çeşitli ayni ve nakdi yardımlar da yapılmaktadır. Maddi imkânsızlıklar nedeniyle çocuklarını okula gönderemeyen yoksul ailelere, ilk ve orta öğretime giden çocuklarını okula düzenli olarak göndermeleri şartıyla, ‘Şartlı Nakit Transferi Eğitim Yardımı Programı’ kapsamında, her ay nakdi olarak ödemeler yapılmaktadır. Bu uygulama Milli Eğitim Bakanlığı ile yapılan protokol çerçevesinde yürütülmektedir.

Taşınmalı eğitim kapsamında, okulların bulunduğu merkezlere taşınan öğrencilerin öğle yemekleri, Fon tarafından ücretsiz olarak karşılanmaktadır. Özel eğitime gereksinim duyan özürli öğrencilerin okullarına ücretsiz olarak ulaşımını sağlanmaktadır. Bu uygulama; Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü, Milli Eğitim Bakanlığı ve Özürli İdaresi Başkanlığı ile birlikte yürütülmektedir.

*Aile destek yardımları (gıda, yakacak, barınma ve nakit yardımları)*

TÜİK tarafından belirlenen sosyo-ekonomik gelişme endeksi esas alınarak, il ve ilçelerin nüfus durumlarına göre SYD Vakıflarına aylık olarak kaynak aktarılmaktadır. Bu kaynaklar ile, yoksul birey ve ailelerin temel gıda ihtiyaçları karşılanmakta, ayrıca yine muhtaç vatandaşlara, ihtiyaç durumlarına göre, bedelsiz olarak kömür yardımı yapılmaktadır.

Oturulmayacak derecede eski, bakımsız ve sağlıksız evlerde yaşayan muhtaç vatandaşlara evlerinin bakım ve onarımı ile kira yardımı kapsamında ayni ve nakdi olarak yardımlar yapılmaktadır. Bu yardımlar, konutların yaşanabilirlik derecelerine göre yapılmakta ve konut sahibinin diğer güncel ihtiyaçları karşılanmaktadır.

*Sosyal ve özel amaçlı yardımlar (aşevi, özürülere yardım vb)*

İşsizliğin ve yoksulluğun belirgin olarak yaşandığı yerlerde aşevleri aracılığıyla, ihtiyaç sahibi vatandaşlara günlük sıcak yemek verilmektedir. SYD Vakıflarınca işletilen 53 aşevi bulunmaktadır. Bu aşevleri dul, yaşlı, hasta, özürü ve kimsesiz olup, muhtaç durumda bulunan kişilere hizmet vermektedir. Doğal afet kapsamında değerlendirilmeyen münferit olaylar (yangın, su baskını vb.) nedeniyle zarar gören vatandaşların, zararlarının giderilmesine yönelik destekler verilmektedir. Terör nedeniyle mağdur duruma düşen vatandaşların, mağduriyetlerinin giderilmesine yönelik yardımlar yapılmaktadır. Sosyal güvenceden yoksun özürü vatandaşların, topluma uyumunu kolaylaştıracak her türlü araç gereç ihtiyaçlarının karşılanması, imkanlar dahilinde, Fon tarafından yapılmaktadır.

## **TÜRKİYE’DE YOKSULLUKLA MÜCADELEDE SYDTF’NİN YERİ ve YETERLİLİĞİ**

Yoksullukla mücadele konusunda büyümenin hızı yanında bileşimi ve biçimi, yani ne üretildiği ile nasıl üretildiği ve devletin yeniden dağıtım yönünde etkili politikalar uygulayıp uygulamadığı soruları önem arz etmektedir.<sup>84</sup>

Türkiye’de milli gelir son yıllarda, istikrarsız da olsa, önemli oranda artışlar göstermiştir. Ancak cevaplanması gereken önemli bir soru; ‘bu artan gelirin nasıl bölüştüğü’ sorusudur. Türkiye’de sosyal güvenlik, sosyal yardım ve sosyal hizmet faaliyetlerinde

---

<sup>84</sup> D. Simith Drakakis, “Third World Cities – Sustainable Urban, Development, Population, Labor and Poverty”, *Urban Studies*, 1996, C:33 (4-5), s. 688.

bulunarak yoksullukla mücadele eden çeşitli kamu kurumları vardır. Bu kurumlara tahsis edilen bütçe ödenekleri ve kurumların kendi gelir kaynakları toplamının hacim olarak büyüklüklerinin yanında, söz konusu kaynakların ne derece etkin kullanıldıkları ayrı bir tartışma konusudur. Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu, kuruluş gayesi gereği, faaliyetleri ile yoksullukla mücadele eden kurumlar arasında yer almaktadır. Söz konusu Fonun, Türkiye’de uygulanan toplam kamu sosyal harcamaları içerisinde, ne derece yere sahip olduğu tablolar yardımıyla incelenecektir.

### **Türkiye’de Yapılan Toplam Sosyal Yardım ve Sosyal Hizmet Harcamaları İçinde SYDTF Harcamalarının Yeri**

2009 yılı itibariyle, Türkiye’de kamu sosyal sigorta programları tarafından kapsanan nüfusun oranı %80,4’tür.<sup>85</sup> Söz konusu oran ilk bakışta yüksek gibi görülebilir fakat, bir başka açıdan bakıldığında, bu kapsamın dışında kalan nüfusun oranı yaklaşık %20’dir. Bu oran hiç de azımsanacak bir oran değildir. Kamu sosyal sigortasına sahip olmayan nüfusun temel sağlık giderleri ve diğer günlük temel ihtiyaçları, sosyal devlet ilkesi gereği, çeşitli kamu kurumları tarafından karşılanmaya çalışılmaktadır.

Türkiye’de mevcut yoksullukla mücadelede kamusal harcamalar, kuruluş amaçlarına ve faaliyet alanlarına göre, farklı kurumlar tarafından yapılmaktadır. Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu harcamalarının da yer aldığı aşağıdaki tabloda, Türkiye’de kamu sosyal yardım ve sosyal hizmet harcamaları yapan kuruluşların, yıllar itibariyle harcama tutarları gösterilmiştir.

---

<sup>85</sup> DPT, 9. Kalkınma Planı (2007-2013) - 2011 Programı, Ankara, 2010, s. 228.

**Tablo 4: Türkiye'de Kamu Sosyal Yardım ve Sosyal Hizmet Harcamaları**  
(Bin TL)

|      | SB        | SYDİF(1)  | VGM     | SHÇEK  | SGK       | Toplam<br>(2) | GSMH (3)    | ½    | 2/3    |
|------|-----------|-----------|---------|--------|-----------|---------------|-------------|------|--------|
| 2002 | 650.000   | 892.195   | 7.019   | 5.233  | 1.008.846 | 2.563.293     | 350.476.000 | 0,34 | 0,0073 |
| 2003 | 917.000   | 651.950   | 17.220  | 9.910  | 1.047.341 | 2.643.461     | 454.781.000 | 0,26 | 0,0058 |
| 2004 | 1.062.000 | 1.347.846 | 48.417  | 11.484 | 1.092.457 | 3.562.204     | 559.033.000 | 0,37 | 0,0063 |
| 2005 | 1.808.746 | 1.304.395 | 60.767  | 15.980 | 1.266.268 | 4.456.410     | 648.932.000 | 0,29 | 0,0068 |
| 2006 | 2.908.268 | 1.394.700 | 70.041  | 41.000 | 1.243.878 | 5.659.619     | 758.391.000 | 0,24 | 0,0074 |
| 2007 | 3.913.768 | 1.413.757 | 112.448 | 48.255 | 1.246.120 | 6.733.580     | 843.178.000 | 0,21 | 0,0079 |
| 2008 | 4.030.992 | 1.797.080 | 119.885 | 59.300 | 2.018.629 | 8.680.010     | 950.098.000 | 0,20 | 0,0091 |
| 2009 | 5.510.540 | 2.193.699 | 108.610 | 78.421 | 2.242.855 | 10.134.125    | 953.000.000 | 0,21 | 1,063  |

**Kaynak:** İdris Şarışoy. – Selçuk Koç, a.g. s. 338.

SE, SYDGM, VGM, SHÇEK, SGK 2009 Yılı Faaliyet Raporları

Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013), Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu, s. 95.



Tablodaki kurumların yaptıkları harcamalar, ödenen prim karşılığında değil, prim ödemeksizin sosyal güvenceden yoksun, yoksul vatandaşlara yönelik yapılan harcamalardır. Söz konusu kurumların yaptıkları harcamalar, birkaç istisna hariç, her yıl artmıştır. Sağlık Bakanlığı'nın da, yeşil kartlı vatandaşlara yönelik sağlık harcamalarının<sup>86</sup> 2002 yılından itibaren düzenli ve yüksek oranda arttığı görülmektedir. Sosyal Güvenlik Kurumu'nun, 2022 Sayılı Kanun kapsamında yaşlı, özürlü, dul ve yetime yönelik maaş giderlerinin, diğer kurumların harcamalarının seyrine göre, yüksek oranda artmadığı görülmektedir.

Tabloda yer alan kurumların sosyal yardım ve sosyal hizmet harcamaları toplamı 2002 yılında 2,5 milyar TL dolaylarında iken, bu rakam 2009 yılında 10 milyar TL'yi aşmıştır. Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu'nun harcamaları da, tablodaki kurumların toplam harcamalarına paralel oranda bir artış seyri göstermiştir. Ancak, Fonun harcamalarının toplam harcamalara oranı yıllar itibariyle istikrarsız bir görünüm sergilemektedir. Öyle ki, 2002 yılında %34 olan bu oran sonraki yıl %26'ya düşmüş ve 2004'te %37'ye yükselmiştir. 2005 yılından itibaren gittikçe azalan bu oran, son yıllarda %20 seviyelerinde durağan bir hal almıştır. Sosyal yardım ve hizmet amacıyla kurulmuş bir kurumun harcamalarının, bu amaçla yapılan toplam harcamaların içerisindeki payın giderek azalması dikkat çeken bir husustur.

Nurhan Yentürk'ün yaptığı bir çalışmaya göre, Türkiye'de toplam kamu sosyal koruma harcamaları ve Sosyal Yardımlaşmayı ve Dayanışmayı Teşvik Fonu'nun bu toplam harcamalar içindeki payı aşağıdaki gibidir:

---

<sup>86</sup> Daha önce de belirtildiği gibi, yeşil kartlı vatandaşların sağlık harcamaları 01.01.2012 tarihi itibariyle SGK tarafından karşılanmaktadır.

Tablo 5: Türkiye'de Kamu Sosyal Koruma Harcamaları (Bin TL)\*

|           | 2006        | 2007        | 2008        | 2009        | 2010          | 2011          | 2012          |
|-----------|-------------|-------------|-------------|-------------|---------------|---------------|---------------|
| SYDTF(1)  | 1.389.547   | 1.413.757   | 1.797.052   | 2.157.000   | 2.344.119     | 2.547.589     | 2.795.342     |
| Toplam(2) | 83.392.009  | 96.705.782  | 110.492.633 | 122.902.974 | 137.592.848   | 148.765.252   | 161.294.700   |
| GSMH (3)  | 758.390.785 | 853.636.000 | 950.098.000 | 947.000.000 | 1.029.000.000 | 1.118.000.000 | 1.227.000.000 |
| 1/2 (%)   | 1,66        | 1,46        | 1,62        | 1,75        | 1,70          | 1,71          | 1,73          |
| 2/3 (%)   | 11,00       | 11,33       | 11,63       | 12,98       | 13,37         | 13,31         | 13,15         |

**Kaynak:** Yentürk Nürhan (2009) Sosyal Koruma Harcamalarını İzleme Kılavuzu, STK Çalışmaları - Bütçe İzleme Dizisi no: 3, s.2, <http://stk.bilgi.edu.tr/stkButce.asp> erişim. 3 Şubat 2011.

\*Tablodaki toplam sosyal koruma harcamaları içerisinde; merkezi yönetim bütçesinden sosyal güvenlik, sosyal yardım, sosyal hizmetler ve sağlık hizmetlerine yönelik harcama yapan idarelerin harcamaları ile Sosyal Güvenlik Kurumu'nun sosyal koruma giderleri ve İşsizlik Fonu'nun giderleri de yer almaktadır. Bu giderler, prim ödeme karşılığında ya da prim ödemesiz olarak yapılan toplam harcamaları ifade etmektedir.

Tablo incelendiğinde, son yıllarda, kamu sosyal koruma harcamalarının hem miktar olarak hem de GSMH'ye oran olarak arttığı görülmektedir. 2006 yılında kamu sosyal koruma harcamalarının GSMH'ye oranı %11 iken, 2009'da %12,98'e çıkmıştır. 2012 yılında ise %13,15 olması beklenmektedir. Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu harcamalarının, toplam kamu sosyal koruma harcamalarına oranı istikrarlı bir seyir izlemiştir. Öyle ki bu oran 2006 yılında %1,66 iken 2010 yılında %1,70 olmuştur. Yoksulluğu önleme amaçlı kurulan ve tüm faaliyetleri bu yönde olan SYDTF'nin yaptığı harcamaların, toplam kamu sosyal koruma harcamaları içindeki payı oldukça düşüktür.

### **Türkiye'de Kamu Sosyal Koruma Harcamalarının Diğer Ülkelerle Karşılaştırılması**

Herhangi bir konuda, bir ülkenin sahip olduğu verilerin yeterlilik düzeyinin anlaşılabilmesi için, o konuda başka ülkelere ait verilerle karşılaştırılması gerekmektedir. Çalışmanın buraya kadar ki kısmında, Türkiye'de genel olarak sosyal koruma harcamalarının kurumlar bazında ve kümülatif olarak ne düzeyde olduğu incelendi. Türkiye'nin sahip olduğu kamu sosyal koruma harcamalarının eleştirisini yapabilmek için uluslar arası karşılaştırmaya gitmek yerinde olacaktır. Aşağıdaki tabloda, 1980 sonrası dönemde OECD ve Avrupa Birliği (AB) ülkelerinde kamu sosyal koruma harcamalarının GSMH'ye oranlarının seyri verilmiştir.

Tabloda gelişmiş ülkeler ile birlikte gelişmekte olan ülkeler de yer almaktadır. Türkiye'nin de yer aldığı OECD ülkelerinde, kamu sosyal koruma harcamalarının GSMH'ye oranının ortalaması 2007 yılında %19,3'tür. AB ortalaması ise %27,2'dir. Türkiye'de ise %10,5'tir. Türkiye'nin sahip olduğu bu oran, OECD ortalamasının yaklaşık yarısı iken AB ortalamasının yarısından da azdır. 1980'den sonra, OECD ülkelerinin genelinde kamu sosyal koruma harcamalarının GSMH'ye oranının artışı sınırlı ve yavaş seyrederken, bu artış Türkiye'de daha yüksek düzeylerde olmuştur. Buna rağmen Türkiye'deki bu oran, söz konusu ülkelerin ortalamasından oldukça düşüktür.

**Tablo 6: OECD Ülkelerinde Kamu Sosyal Koruma Harcamalarının GSMH'ye Oranı**

|                  | 1980        | 1985        | 1990        | 1995        | 2000        | 2005        | 2006        | 2007        |
|------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Avusturalya      | 10.3        | 12.1        | 13.1        | 16.2        | 17.3        | 16.5        | 16.1        | 16.0        |
| Avusturya        | 22.4        | 23.7        | 23.8        | 26.6        | 26.7        | 27.4        | 27.0        | 26.4        |
| Belçika          | 23.5        | 26.0        | 24.9        | 26.3        | 25.4        | 26.5        | 26.4        | 26.3        |
| Kanada           | 13.7        | 17.0        | 18.1        | 18.9        | 16.5        | 17.0        | 16.9        | 16.9        |
| Şili             | -           | -           | 10.2        | 11.4        | 13.2        | 11.2        | 10.5        | 10.6        |
| Çek Cum.         | -           | -           | 16.0        | 18.2        | 19.8        | 19.5        | 19.1        | 18.         |
| Danimarka        | 24.8        | 23.2        | 25.1        | 28.9        | 25.7        | 27.2        | 26.6        | 26.1        |
| Estonya          | -           | -           | -           | 0.0         | 14.1        | 13.2        | 12.8        | 13.         |
| Finlandiya       | 18.1        | 22.6        | 24.3        | 30.9        | 24.3        | 26.1        | 25.9        | 24.9        |
| Fransa           | 20.8        | 26.0        | 24.9        | 28.5        | 27.7        | 29.0        | 28.6        | 28.4        |
| Almanya          | 22.1        | 22.5        | 21.7        | 26.8        | 26.6        | 27.2        | 26.1        | 25.2        |
| Yunanistan       | 10.2        | 16.0        | 16.5        | 17.3        | 19.2        | 21.0        | 21.3        | 21.3        |
| Macaristan       | -           | -           | -           | -           | 20.4        | 22.8        | 23.1        | 23.1        |
| İzlanda          | -           | -           | 13.7        | 15.2        | 15.2        | 16.3        | 15.9        | 14.6        |
| İrlanda          | 16.7        | 21.3        | 14.9        | 15.7        | 13.3        | 15.8        | 15.8        | 16.3        |
| İsrail           | -           | -           | -           | 16.7        | 17.1        | 16.5        | 15.9        | 15.5        |
| İtalya           | 18.0        | 20.8        | 20.0        | 19.9        | 23.3        | 25.0        | 25.1        | 24.9        |
| Japonya          | 10.4        | 11.2        | 11.3        | 14.3        | 16.5        | 18.6        | 18.4        | 18.7        |
| Kore             | ..          | ..          | 2.8         | 3.2         | 4.8         | 6.4         | 7.3         | 7.5         |
| Lüksemburg       | 20.6        | 20.2        | 19.1        | 20.8        | 19.8        | 23.0        | 21.8        | 20.6        |
| Meksika          | -           | 1.7         | 3.3         | 4.3         | 5.3         | 6.8         | 7.0         | 7.2         |
| Hollanda         | 24.8        | 25.3        | 25.6        | 23.8        | 19.8        | 20.7        | 20.3        | 20.1        |
| Yeni Zellan.     | 17.0        | 17.7        | 21.5        | 18.7        | 19.1        | 18.1        | 19.0        | 18.4        |
| Norveç           | 16.9        | 17.8        | 22.3        | 23.3        | 21.3        | 21.7        | 20.4        | 20.8        |
| Polonya          | -           | -           | 14.9        | 22.6        | 20.7        | 21.3        | 21.0        | 20.0        |
| Portekiz         | 9.9         | 10.1        | 12.5        | 16.5        | 18.9        | 22.9        | 22.9        | 22.5        |
| Slovakya         | -           | -           | -           | 18.8        | 17.9        | 16.3        | 16.0        | 15.7        |
| Slovenya         | -           | -           | 0.0         | 0.0         | 22.9        | 21.9        | 21.5        | 20.3        |
| İspanya          | 15.5        | 17.8        | 19.9        | 21.4        | 20.4        | 21.4        | 21.4        | 21.6        |
| İsveç            | 27.2        | 29.5        | 30.2        | 32.0        | 28.4        | 29.1        | 28.4        | 27.3        |
| İsviçre          | 13.8        | 14.7        | 13.5        | 17.5        | 17.8        | 20.2        | 19.2        | 18.5        |
| ABD              | 13.2        | 13.1        | 13.5        | 15.4        | 14.5        | 15.8        | 16.0        | 16.2        |
| İngiltere        | 16.5        | 19.4        | 16.8        | 19.9        | 18.6        | 20.6        | 20.4        | 20.5        |
| <b>Türkiye</b>   | <b>3.2</b>  | <b>3.1</b>  | <b>5.7</b>  | <b>5.6</b>  | <b>-</b>    | <b>9.9</b>  | <b>10.0</b> | <b>10.5</b> |
| <b>OECD Ortı</b> | <b>15.6</b> | <b>17.3</b> | <b>17.6</b> | <b>19.5</b> | <b>18.9</b> | <b>19.8</b> | <b>19.5</b> | <b>19.3</b> |
| <b>AB Ortı</b>   | <b>-</b>    | <b>-</b>    | <b>-</b>    | <b>27,8</b> | <b>26,5</b> | <b>27,1</b> | <b>26,9</b> | <b>27,2</b> |

**Kaynak:** [http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=SOEX\\_AGG](http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=SOEX_AGG), (erişim: 08.04.2011); Eurostat yearbook 2010, [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_OFFPUB/KS-CD-10-220/EN/KS-CD-10-220-EN.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-CD-10-220/EN/KS-CD-10-220-EN.PDF), (erişim: 08.04.2011).

### **Yoksullukla Mücadele için Fon Yapılanmasının Yerindeliği**

Türkiye’de fon yapılanması, önceki bölümde açıklandığı üzere, bütçe dışı bir oluşumu içermektedir. Bütçe dışı olarak yapılanmış bir fon, ekonomik faaliyetlerini, bütçe kanununun kurallarına tabi olmadan sürdürmektedir. Yani, ilgili fonun kendine has gelir ve gider usulleri olmaktadır. Bu durum, devlet gelirlerinin bir merkezde toplanma ve harcamaların da buradan yapılma ilkesine uymamaktadır. Böyle bir oluşumun ekonomik faaliyetlerinin denetimi de bütçe dışı bir denetim sürecini içereceği için, karışıklığa ve belirsizliğe neden olma ihtimali yüksektir.

Türkiye’de yoksulluğu azaltmak için çeşitli kamu kurumları temel faaliyet alanlarıyla bağlı olarak birtakım hizmetler sunmaktadır. Ancak yakın zamana kadar bu kurumların, yoksulluğu azaltmak için yaptığı çalışmaların genellikle koordineli yürütülmemesi, yoksulluğun azaltılmasında elde edilen başarıyı da sınırlayıcı bir faktör olmuştur. İletişimsizlik ve kimi bilgi eksikliğine bağlı olarak, mükerrer yardımlar yapılmış ya da kimi ihtiyaç sahiplerine ulaşılamamıştır.<sup>87</sup> Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu, sözü edilen sorunları yaşamış bir kurumdur. Bu sorunları yaşamasında, bütçe dışı olması önemli bir etkidir. Çünkü, bütçe içi kurumların harcamalarının nereye yapılacağı ve ne kadar olacağı belli iken, bütçe dışı bir kurum için bu açıklık söz konusu değildir.

Bütçe dışı bir fonun, gelirleri ve harcamaları parlamento onayından geçmediği için, ilgili fonun yönetiminde söz sahibi olanların bu yetkilerini politize etmeleri yüksek olasılıktır. İktidardaki hükümetin, bütçe kanununun aksine, parlamento onayından geçmeyen bir harcamayı, olması gereken yere değil de, tamamen siyasi iradenin istediği yere yönlendirmesi olasılık dahilindedir. Bu anlamda, kuruluş amacı yoksullukla mücadele olan ve sosyal koruma harcaması gerçekleştiren bir kurumun, bütçe dışı faaliyet göstermesi pek rasyonel bir durum değildir. Bütçe sürecine dahil olan ve yoksulluğu önlemeye yönelik harcama yapan kurumlar ile SYDTF arasında iletişimi sağlama amacıyla oluşturulan Sosyal Yardım Bilgi Sistemi (SOYBİS), her ne kadar bu yönde olumlu bir adım olsa da yeterli düzeyde bir gelişme olmadığı söylenebilir.

Türkiye’de kamu sosyal koruma harcamalarının farklı kurumlar tarafından yerine getirilmesi, bu amaçla kurulmuş her bir kurumun organizasyon yapılarının, faaliyet alanlarının, harcama miktar-

---

<sup>87</sup> SYDGM, “Sosyal .....”, s.3

larının ve denetim süreçlerinin farklılık arz etmesi nedeniyle birçok yönden karışıklığa sebebiyet vermektedir. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'nın kurulmasıyla, Sosyal Hizmetler Çocuk Esirgeme Kurumu'nun bu bakanlığa devredilmesi ve yine Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü'nün, Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü adıyla bu bakanlığa bağlanmasıyla bu konuda önemli bir adım atılmıştır. Ancak, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu'nun da fon yapılanmasından çıkarılıp, idari yönden olduğu gibi, mali yönden de Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'nın bünyesine katılması yerinde olacaktır. Kamu sosyal koruma harcamalarının, bütçe sürecine dahil olan bir kurum etrafında birleştirilmesi, sosyal devlet ilkesini anayasal boyutta benimsemiş Türkiye için daha uygun olacaktır.

Sosyal koruma için faaliyette bulunan bazı kurumlar gibi, SYDTF tarafından yapılan sosyal yardımların, önemli bir kısmının geçici (arızı) olmasının, yapısal yoksulluğu önleme çabasında yetersiz kaldığı söylenebilir. Türkiye'de yoksulluk riski seviyesinin, bu harcamalar sonucunda önemli miktarda düşmediği yapılan araştırmalarla ortaya konmuştur.

Aşağıdaki tabloda, bazı ülkelerde yapılan sosyal transferler öncesi ve sonrası yoksulluk riski taşıyan nüfusun toplam nüfusa oranları verilmiştir.

**Tablo 7:** Sosyal Yardımlar ve Yoksulluk Riski (2003)

| Ülke     | Sosyal Transferlerden Önce Yoksulluk Riskindeki Nüfus Yüzdesi | Sosyal Transferlerden Sonra Yoksulluk Riskindeki Nüfus Yüzdesi |
|----------|---|--|
| AB (ort) | 25  | 16   |
| Türkiye  | 30  | 25   |
| Fransa   | 26  | 12   |
| Polonya  | 31  | 17   |

**Kaynak:** Guido 2005'ten aktaran, Ülker Şener, "Yoksullukla Mücadelede Sosyal Güvenlik, Sosyal Yardım Mekanizmaları ve İş Gücü Politikaları" TEPAV Politika Notu, 2010, s. 6.

Tabloya göre, sosyal transfer harcamaları yoksulluk riski altındaki nüfusu AB ülkelerinde 9 puan, Polonya'da 13 puan, Fransa'da 14 puan azaltırken Türkiye'de sadece 5 puan azaltılmaktadır. Bu verilere göre, Türkiye'deki sosyal transferlerin yoksulluğu azaltmadaki etkisi sınırlı olmaktadır. Türkiye'de işgücüne katılım oranları 1970'de %69, 1990 da %56 iken, 2007 de ise %48'e gerilemiştir. AB ülkelerinde yetişkin nüfusun %80'i çalışırken Türkiye'de

%54'ü çalışmaktadır.<sup>88</sup> Bu veriler Türkiye'de hem işsizliğin hem de bağımlı nüfusun yüksek oranda olduğunu göstermektedir. Yapılan sosyal yardımların önemli bir kısmının, yukarıda da belirtildiği üzere, geçici nitelik taşıması ve yoksulluğu azaltmak için kalıcı nitelik taşıyan çözüm yöntemlerinin çok az olması, Türkiye'deki yapısal nitelikli yoksulluğun azaltılması için istenen ve beklenen gelişmelerin sağlanmasında engel teşkil etmektedir.

Türkiye'de, yoksullukla mücadele için kurulan SYDTF'nin faaliyetlerinin önemli bir kısmının arızı olması eksikliğini yanında, fonun denetlenmesi boyutunda da sorunlar vardır. Fon kapsamındaki genel müdürlük ve vakıfların faaliyetlerinin idari ve mali yönden denetimi, her- bir denetim türünde, birden fazla denetim kurumu tarafından yerine getirildiği için, bu yönde bir belirsizliğin olduğu söylenebilir. Fon yönetiminin ve vakıfların karar organlarının, yapılanma şekillerine bağlı olarak, alacakları kararların ve faaliyetlerinin siyasi rant (oy kaygısı vb) elde etme gibi politik bir istismara açık olması bir başka sorundur.

Fon tarafından yürütülen ve önemli sosyal yardım kalemlerinden biri olan Şartlı Nakit Transferi (ŞNT) uygulaması kapsamında, bir öğrenciye ortalama olarak 2006 yılında 154 TL, 2007 yılında 128 TL, 2008 yılında 150 TL ödeme yapılmıştır. Ancak, 2008 yılında planlanan minimum ödeme miktarı; ilköğretime devam eden bir erkek öğrenci için 240 TL, maksimum ödeme miktarı; ortaöğretime devam eden bir kız öğrenci için 540 TL şeklinde belirlenmiştir.<sup>89</sup> Yapılan ödemelerin bu rakamların çok altında olduğu görülmektedir. Bu durum, ŞNT kapsamında yapılan ödemelerin, düzenli bir biçimde -aynı ihtiyaç sahibi öğrencilere- verilmediğini göstermektedir. Burada bir denetim sorunu olduğu söylenebilir. SYDTF ile ilgili sözü edilen sorunların yaşanmasının, belirsizliklerin olmasının ve cevaplanması gereken soruların varlığının en önemli nedenlerinden birinin, belki de en önemlisinin, kurumun bütçe dışı bir yapılanmaya sahip olması olduğu söylenebilir. Yoksullukla mücadele gibi, bir devlet politikası gerektiren konuda, harcamalara konu olacak kamu kaynağının bütçe sürecinden geçmiş olması, bu harcamaları halkın onaylaması anlamına gelecek ve aynı zamanda, soruların ve sorunların azalmasına yardımcı olacaktır.

---

<sup>88</sup> Ülker Şener, "Yoksullukla Mücadelede Sosyal Güvenlik, Sosyal Yardım Me- kanizmaları ve İş Gücü Politikaları", TEPAV Politika Notu, 2010, s.10.

<sup>89</sup> Şener, *a.g.m.*, s. 14.

## SONUÇ

Sosyal devlet, tanımı gereği, toplumdaki yoksul, düşkün ve yardıma muhtaç vatandaşların yanında olan devlettir. Genel olarak kapitalist ekonomik sistemlerin hakim olduğu dünyamızda, devletlerin sosyal nitelikleri daha da önem arz etmektedir. Bunun başlıca nedeni, kapitalist sistemin doğasında ya da yasasında, birilerinin zenginleşmesi ile diğerlerinin yoksullaşması arasında sıkı bir bağ olmasıdır. Bu sistemde, devlet gibi bir organın müdahale etmemesi durumunda, zenginlik zenginliği artarken, yoksulun daha da yoksullaşması yüksek olasılıktır.

Türkiye, serbest piyasa ekonomisinin geçerli olduğu kapitalist bir ekonomik sisteme sahiptir. Karma bir özellik taşıyan ekonomik yapı, 1980'li yıllardan sonra artan biçimde uygulanan neo-liberal ekonomi politikalarıyla, giderek daha da piyasacı bir yapılanma sürecine girmiştir. Devletin ekonomideki ağırlığı giderek azalmış, kapitalist sistemin etkisi insanlar üzerinde daha fazla hissedilir olmuştur. Bu süreçte, yoksul insan sayısında ortaya çıkan artışı önlemek amacıyla Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu (SYDTF) kurulmuştur. Bütçe dışı bir yapılanma ile kurulan bu kurumun gelirleri zamanla başka amaçlar için kullanılmış, farklı yerlere aktarılmıştır. Bazen bu amaç sapmaları ve aktarmalar önemli boyutlara ulaşmıştır. 2000'li yıllardan sonra bu aktarımlar durmuştur.

Türkiye'de yoksulluk bir gerçeklik olarak varlığını sürdürmektedir. 2009 yılı itibarıyla 339.000 kişi açlık sınırının, 12.751.000 kişi ise yoksulluk sınırının altında yaşamaktadır. Sosyal devlet ilkesini anayasal boyutta kabul etmiş olan bir devlet için bu sayılar, hiç de azımsanamayacak boyuttadır. Her ne kadar yoksulluk oranlarının son yıllarda düşmüş olduğu gözlenirse de, hâlâ alınması gereken oldukça uzun bir mesafe vardır. Türkiye'de yoksulluğu önlemeye yönelik olarak yapılan harcamaların, yoksulluk riskini ortadan kaldırmada etkililiği oldukça sınırlıdır. Bunun nedenleri arasında, yapılan sosyal transferlerin çoğunluğunun geçici nitelik taşıması, yardımların yetersiz olması ve kurumlararası koordinasyon eksikliği sayılabilir. Sosyal Yardım Bilgi Sistemi (SOYBİS), her ne kadar, kurumlararası koordinasyon sorununa bir çözüm yöntemi olarak geliştirilmiş önemli bir adım olsa da, birden fazla kurumun aynı nitelikte sosyal koruma harcaması yapması, sorunun kalıcı çözümünde engel teşkil etmektedir.

OECD ve Avrupa Birliği'nin kamu sosyal koruma harcama oranlarıyla, Türkiye'nin kamu sosyal koruma harcama oranları



arasında önemli miktarda fark vardır. Türkiye'nin bu konuda sahip olduğu veriler, söz konusu örgütlerin verilerinin yaklaşık yarısı kadardır. Türkiye'ye kıyasla, bu kuruluşlara üye ülkelerin çoğunda devlet, ekonomi içerisinde önemli oranda bir paya sahiptir. Gelir dağılımı açısından bakıldığında, OECD ve AB ülkeleri ortalamasına göre Türkiye'nin Gini katsayısı oldukça yüksektir. AB ülkelerine göre, işgücüne katılım oranı Türkiye'de oldukça düşük düzeydedir. Genç bir nüfus yapısına sahip Türkiye'de, işgücüne oldukça düşük düzeyde katılımın olması, işsizliğin, dolayısıyla da yoksulluğun ana kaynağını oluşturmaktadır. Ayrıca çalışan kesimin bir kısmının yoksul olması da söz konusudur ki bu durum, insanların geçim seviyelerinin altında bir ücretle çalıştıklarını ya da geçinecek seviyede para kazanamadıklarını göstermektedir.

Yoksullukla mücadelede sözü edilen sorunlarla başa çıkabilmek için, yoksullukla mücadele mekanizmaları, bireylerin topluma katılmasını sağlayacak şekilde gözden geçirilmelidir. Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu'nun bu yönde faaliyetleri olsa da yeterli düzeyde olmadığı söylenebilir. Yapısal yoksulluğa son vermek için, bundan çok daha fazlasına ihtiyaç vardır. Öncelikle yardımlar, kişinin toplumun hak sahibi bir ferdi olduğu kabulü temelinde yapılmalıdır. Ayrıca, sosyal koruma görevinin, devletin asli fonksiyonu olduğu anlayışının kabulü de bir başka önemli noktadır.

Bütçe dışı bir yapılanmaya sahip olan Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu bütçe içerisine alınmalıdır. Yani, devletin bu yöndeki faaliyetleri bütçe sürecine tabi olmalıdır. Bu değişiklik, yapılacak harcamaların nasıl ve nereye yapılacağına, atanmış kişiler tarafından değil, halkın seçtiği temsilcileri tarafından onaylanması anlamına gelecektir. Ayrıca mevcut sistemde, Fona bağlı vakıfların faaliyet ve harcamalarının, siyasal iktidarın olası politik istismarına açık olduğu söylenebilir. Bu yönde yapılan harcamaların bütçe sürecine tabi olması, olası istismarın önlenmesi ve faaliyetlerin daha sağlıklı denetlenmesi için gereklidir.

Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'nın Kurulması bu yönde atılmış önemli bir adımdır. Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü de Başbakanlıktan alınarak Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'na bağlanmış ve 'Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü' adını almıştır. Ancak, bu genel müdürlüğe bağlı olarak faaliyet gösteren Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu, mali anlamda bakanlık bütçesinden ayrı olarak, bütçe dışı bir yapılanmayla varlığını sürdürmektedir. Kanaatimizce bu fon yapı-

lanmasına son verilip, söz konusu kurum her anlamda Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'nın bünyesine ve bütçesine dahil edilmelidir. Benzer şekilde, sosyal koruma harcaması yapan diğer kamu kurum ve kuruluşlarının da, Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'na bağlanmaları suretiyle tek bir çatı altında birleştirilmeleri daha uygun olacaktır. Böylece, bu alandaki karışıklığın azaltılması ve sosyal koruma uygulamalarında etkinliğin artırılması mümkün olabilecektir.

### KAYNAKÇA

- Abay, Ali Rıza, "Bir Sosyal Politika Olarak Yoksullukla Mücadelede Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıflarının Yeri", *Sivil Toplum*, 2004 Cilt: II, Sayı: 6-7, s. 78.
- Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, <http://www.aile.gov.tr/tr/> (erişim: 04.04.2012).
- Akalın, Güneri, *Kamu Ekonomisi*, Akçağ, Ankara, 2000.
- Arıcı, Kadir, *Sosyal Güvenlik Dersleri*, Sargın, Ankara, 1999.
- Arıcı, Kadir, *Sosyal Güvenlik*, Tes-İş Eğitim Yay., Ankara, 1999.
- Arın, Tülay, "Anayasal İktisat ve Refah Devleti: TİSK ve TÜSİAD'ın Asgari Devlet Raporlarının Eleştirisi", *Ekonomide Durum, Bahar-Yaz*, 1997, s. 41-106.
- Atalay, Tuna, "Belediye Yasaları Çerçevesinde Belediyelerin Sosyal Hizmet ve Yardım Görevlerine İlişkin Bir Değerlendirme," *Sosyal Hizmetler*, Sayı:12, Cilt:1, 2001.
- Baran, Oktay, "Artan Yoksulluk ve Sefalet Kapitalizmin Gerçeğidir", 2005, [http://www.marksist.com/oktay\\_baran/artan\\_yoksulluk\\_ve\\_sefalet\\_kapitalizmin\\_gercegidir.htm](http://www.marksist.com/oktay_baran/artan_yoksulluk_ve_sefalet_kapitalizmin_gercegidir.htm) (erişim: 22.02.2011).
- Barr, Nicholas, *The Economics of Welfare State*, Stanford Universty Press, 1987.
- Baysoy, Cengiz, *Marx ve Komünalist Otonomi*, Otonom, İstanbul, 2006.
- Bircan, İsmail, "Türkiyede Yoksulluk ve Kadımlar", *Yoksulluk Şiddet ve İnsan Hakları*, TODAİE Yay., Ankara, 2001.
- Boratav, Korkut, "Yoksulluk Kavramı Üzerine Notlar", *Toplum ve Hekim*, Ocak- Şubat, Cilt:19, Sayı:1, 2004.
- Briggs, Asa, "The Welfare State in Historical Perspective", *The Welfare State Reader*, (Ed: Pierson, C and F Castles), Cambridge: Polity Press, 2000.
- Buğra, Ayşe, *Kapitalizm, Yoksulluk ve Türkiye'de Sosyal Politika*, İletişim, İstanbul, 2009.
- Çılga, İbrahim, "Türkiye'de Gelişme Sürecinde Sosyal Politikalar ve Sosyal Hizmetler," *Avrupa Birliği Sürecinde Sosyal Hizmet Politika-*

- ları, *Sosyal Hizmet Sempozyumu 2000*, (Ed: İlhan Tomanbay), Hacettepe Üniversitesi S.H.Y.O. Yay., Ankara, 2002.
- Çengelci, Ethem, “Sosyal Refahın Gerçekleştirilmesinde Sosyal Yardımların Rol ve Önemi”, *Hacettepe Üniversitesi S.H.Y.O. Dergisi*, Cilt:11, Sayı:1-2-3, 1993.
- Demirbilek, Sevda, *Sosyal Güvenlik Sosyolojisi*, Legal, İstanbul, 2005.
- Drakakis, D. Smith, “Third World Cities – Sustainable urban, development, population, Labor and Poverty”, *Urban Studies*, Cilt:33 (4-5), 1996, s. 673-699.
- DPT, “9. Kalkınma Planı (2007-2013) - 2011 Programı”, Ankara, 2010.
- DPT, “Gelir Dağılımının İyileştirilmesi ve Yoksullukla Mücadele Özel İhtisas Komisyon Raporu”, Yayın No: DPT: 2599-ÖİK:610, Ankara, 2001.
- Emek, Uğur, *Kamu Maliyesinde Fon Uygulaması*, DPT Yay., Ankara, 1992.
- Erdoğan, Necmi, “Yoksulluk ve Dışlanma”, *Yoksulluk Sempozyumu*, Sosyal Demokrasi Derneği Yay., 2005.
- EUROSTAT, *Eurostat yearbook 2010*, (erişim: 08.04.2011).  
[http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_OFFPUB/KS-CD-10-220/EN/KS-CD-10-220-EN.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-CD-10-220/EN/KS-CD-10-220-EN.PDF)
- Evans, E. J., *Social Policy 1840-1914: Individualism, Collectivism and the Origins of the Welfare State*, Routledge & Kegan Paul, London, 1978.
- Fuat, Selim, “Yoksullar ve Ezilenler Hareketi mi?”, 2007, (erişim: 22.02.2011)  
[http://www.marksist.net/selim\\_fuat/yoksullar\\_ve\\_ezilenler\\_hareketi\\_mi.htm](http://www.marksist.net/selim_fuat/yoksullar_ve_ezilenler_hareketi_mi.htm)
- Gough, Ian, *Global Capital, Human Needs and Social Policies*, Palgrave Press, 2000.
- Gündüz, A.Yılmaz, “Türkiye’de Yoksullukla Mücadele Üzerine Bir İnceleme”, *Sosyal Bilimler*, Cilt: 5, 2006.
- Güngör, Fatih ve Özügürlü, Metin, “İngiliz Yoksul Yasaları: Paternalizm, Piyasa Yada Sosyal Devlet”-*Tartışma Metinleri*, A.Ü. S.B.F. Yay., Ankara, 1997.
- Güven, Sami, *Sosyal Politikanın Temelleri*, Ezgi, Bursa, 2001.
- Güvercin, C. Hüseyin, “Sosyal Güvenlik Kavramı ve Türkiye’de Sosyal Güvenliğin Tarihçesi”, *A. Ü. Tıp Fakültesi Mecmuası*, Cilt:57, Sayı:2, 2004.
- Güzel, Ali ve Okur, Ali R., *Sosyal Güvenlik Hukuku*, 9.Bası, Beta, İstanbul, 2003.
- Hacımahmutoğlu, Hande, “Türkiye’deki Sosyal Yardım Sisteminin Değerlendirilmesi”, DPT Uzmanlık Tezi, Ankara, 2009.
- Himmelfarb, G., *The Idea of Poverty: England in the Early Industrial Age*, Faber and Faber, London, 1985.
- ILO, *Social Security: A New Consensus*, International Labour Office, Geneva, 2001

- İkizoğlu, Musa, "Yoksulluk ve Sosyal Yardım İlişkisi: Ankara Mamak İlçesinde Ampirik Bir Araştırma", *Toplum ve Sosyal Hizmet*, Cilt: 13, Sayı: 1, 2002, s. 86-115.
- İnanç, Tefvik, ve Doğan, Akın, "Sosyal Hizmet Kavramı ve Yaşlılık," *I. Sosyal Hizmetler Şurası*, SHÇEK Yay., Ankara, 19-21 Nisan 2004.
- Kalaycıoğlu, Sibel, "Yoksullukla Başetme Stratejileri ve Yoksulluğa Etkisi", *Yoksulluk Sempozyumu*, (Ed: Erol Tuncer ve Hanife Yurtseven), Sosyal Demokrasi Derneği Yay., Ankara, 2006.
- Karataş, Kasım, "Sosyal Refah: Kavramsal Boyutu, Gelişimi ve Nitelikleri," *Yaşam Boyu Sosyal Hizmet*, Prof. Dr. Sema Kut'a Armağan, (Ed. Nesrin G. Koşar), Hacettepe Üniversitesi S.H.Y.O. Yay., Ankara, No: 004, 1999.
- Koray, Meryem, *Sosyal Politika*, Ezgi, Bursa, 2000.
- OECD, [http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=SOCX\\_AGG](http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=SOCX_AGG) (erişim: 08.04.2011)
- Oyan, Oğuz; Aydın Ali Rıza ve Konukman Aziz, *Türkiye'de Fon Sisteminin Kamu Kesimi İçindeki Yeri ve Ekonomik Etkileri*, TOBB Yay., Ankara, 1991.
- Özdemir, Süleyman, "Refah Devleti ve Üstlendiği Temel Görevler Üzerine Bir İnceleme", *Sosyal Siyaset*, 2004, (erişim: 25.03.2011) [http://www.sosyalsiyaset.com/documents/refah\\_devleti\\_ustlendiği\\_gorvler](http://www.sosyalsiyaset.com/documents/refah_devleti_ustlendiği_gorvler)
- Peffer, R. G., *Marksizm, Ahlak ve Toplumsal Adalet*, (Çev: Yavuz Alogan), Ayrıntı, İst., 2001.
- Pogge, W. Thomas, *Küresel Yoksulluk ve İnsan Hakları*, (Çev: G. Kömürçüler), Bilgi Üniversitesi Yay., İstanbul, 2006.
- Rühle, Otto, *Marx'ın Kapitali*, Tarih Bilinci Yay., İstanbul, 2004.
- Sarısoy, İdris ve Koç Selçuk, "Türkiye'de Kamu Sosyal Transfer Harcamalarının Yoksulluğu Azaltmadaki Etkilerinin Ekonometrik Analizi", *Maliye*, Sayı:158, 2010, s. 326-348.
- Sen, Amartya, *Özgürlükle Kalkınma*, (Çev: Yavuz Alogan), Ayrıntı, İstanbul, 2004.
- Seyyah, Ali, *Yoksulluk*, Bilge, 1. Baskı 1. Cilt, İstanbul, 2003.
- Seyyar, Ali, *Sosyal Güvenlik Terimleri Ansiklopedik Sözlük*, Papatya, İstanbul, 2005.
- Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü, <http://www.sosyalyardimlar.gov.tr/tr/> (erişim: 04.04.2012)
- Spicker, Paul, *Social Policy: Themes and Approaches*, Prentice Hall, U.K., 1995.
- SYDGM, "Stratejik Plan 2009-2013", Ankara, 2008.
- SYDGM, "2009 Yılı Faaliyet Raporu", Ankara, 2010.
- SYDGM "Sosyal Yardım Bilgi Sistemi", Ankara, 2010.
- Şahinkaya, Serdar, "Sosyal Devletin Çöküşü: İki Parametrenin 1975-2003 Dönemi Seyri Üzerine Bir Not", *Güncel Sosyal Politika Tartışmaları*, (Ed: Berrin, C. Ataman), A.Ü. S.B.F. Yay., Ankara, 2007.

- Şeker, D. Sırma, "Türkiye'de Sosyal Transferlerin Yoksulluk Üzerindeki Etkileri", DPT Uzmanlık Tezi, Ankara, 2008.
- Şener, Ülker, *Yoksullukla Mücadelede Sosyal Güvenlik, Sosyal Yardım Mekanizmaları ve İş Gücü Politikaları*, TEPAV Politika Notu, 2010.
- Şenkal, Abdülkadir, *Küreselleşme Sürecinde Sosyal Politika*, Alfa, İstanbul, 2007.
- Şenses, Fikret, *Küreselleşmenin Öteki Yüzü: Yoksulluk: Kavramlar, Nedenler Politikalar ve Temel Eğilimler*, İletişim, İstanbul, 2001.
- Todaro, P. Michael, *Economic Development*, Seventh Edition, Addison Wesley, Massachusetts-USA, 2000.
- Tuna, Orhan ve Yalçıntaş Nevzat, *Sosyal Siyaset*, Filiz, İstanbul, 1999.
- Turner, J. Francis, "Social Services," *Encyclopedia of Canadian Social Work*, (Ed. Francis J. Turner, Waterloo), Wilfrid Laurier University Press, 2005.
- TÜİK, *2009 Yılı Yoksulluk Çalışması*, TÜİK Haber Bülteni, Ankara, 2011.
- UNDP, "Millennium Development Goals Report in Turkey", 2005.  
<http://www.undp.org.tr/Gozlem2.aspx?WebSayfaNo=1123> (erişim: 26.03.2011)
- UNİCEF, [http://www.unicef.org/turkey/pdf/\\_gi17.pdf](http://www.unicef.org/turkey/pdf/_gi17.pdf) (erişim: 13.03.2011)
- Yazgan, Turan, *İktisatçılar İçin Sosyal Güvenlik*, Türk Dünyası Araştırmaları Vakfı Yay., İstanbul, 1992.
- Yentürk, Nurhan, *Temel Bütçe Okuma Yazma Kılavuzu*, STK Çalışmaları-Eğitim Kitapları Bütçe İzleme Dizisi, no:1, İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi STK Eğt. ve Araştırma Birimi, 2009,  
<http://stk.bilgi.edu.tr/docs/temelokumayazma.pdf> (erişim: 1.03.2011)
- Yentürk, Nurhan, *Sosyal Koruma Harcamalarını İzleme Kılavuzu*, STK Çalışmaları-Bütçe İzleme Dizisi no:3, 2009,  
<http://stk.bilgi.edu.tr/stkButce.asp> (erişim: 03.03.2011)