



**PESA INTERNATIONAL JOURNAL
OF
SOCIAL STUDIES**

*PESA ULUSLARARASI
SOSYAL ARAŞTIRMALAR DERGİSİ*

December 2017, Vol:3, Issue:4
e-ISSN: 2149-8385

Aralık 2017, Cilt:3, Sayı:4
p-ISSN: 2528-9950

journal homepage: www.sosyalarastirmalar.org



**Muhafazakâr Liberalizm ve Sosyal Politika Birleşimi Olarak Aile ve Sosyal Politikalar
Bakanlığı**
*The Combination of Conservative Liberalism and Social Policy: Ministry of Family and
Social Policies*

Ahmet ARSLAN

Arş. Gör., Marmara Üniversitesi, İktisat Fakültesi, Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri ahmet.arslan@marmara.edu.tr

<https://doi.org/10.25272/j.2149-8385.2017.3.4.01>

MAKALE BİLGİSİ

ÖZET

Makale Geçmişi:

Geliş 14 Ekim 2017
Kabul 10 Kasım 2017

Anahtar Kelimeler:

Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı,
Sosyal Devlet, Refah Rejimi,
Muhafazakar Liberalizm, Aile.

© 2017 PESA Tüm hakları saklıdır

Sosyal yurttaşlık ya da sosyal devlet kavramı daha çok 20. yüzyıla özgü olsa da sosyal politika uygulamaları kapitalizmin doğuşu ile birlikte tartışılmaya başlanmıştır. Sosyal politikanın temelinde toplumun sosyal riskler karşısında refahının sağlanması vardır. "Eşitlik" kavramı bu sosyal risklere karşı toplumun güvence altına alınması hedefinin doğal bir sonucudur. Bu risklerin yönetimine/dağılımına göre kapitalizm ve devlet-toplum ilişkileri şekillenmektedir. Esping-Andersen sosyal risklerin devlet, aile ve piyasadandan oluşan üç kaynak tarafından kontrol edildiğini ve bu kontrol mekanizmalarının üç ayrı refah rejimi meydana getirdiğini ifade etmektedir. Türkiye'yi Esping-Andersen'in liberal, sosyal demokrat ve muhafazakâr refah devleti modellerinden sonuncusu altında ele almalıyız. Sosyal risklerin paylaşımında ailenin rolü devlet ve piyasadandan daha ön plandadır. Türkiye refah sistemi 3 Haziran 2011 tarihinde Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'nın kurulması ile bu "muhafazakâr" karakterini perçinlemiştir.

ARTICLE INFO

ABSTRACT

Article History:

Received 14 Oct 2017
Accepted 10 Nov 2017

Keywords:

Ministry of Family and Social Policies,
Social Policy, Welfare State,
Conservative Liberalism, Family.

© 2017 PESA All rights reserved

Although the concept of social citizenship or welfare state is more specific to the 20th century, social policy practices have begun to be discussed after the birth of capitalism. The basis of social policy is the social prosperity of society against social risks. The term of "equality" is the natural consequence of the goal of securing the society against these social risks. Capitalism and state-society relations are shaped by the management / distribution of these risks. Esping-Andersen emphasizes that social risks are managed by three sources, state, family and market, and these control mechanisms bring three separate welfare regimes. We should consider Turkey in light of the last modular of Esping-Andersen's liberal, social democratic and conservative welfare states. The role of the family in sharing social risks is far ahead of the state and the market. The Turkish welfare system has reinforced this "conservative" character with the establishment of the Ministry of Family and Social Policy on 3 June 2011.

I. Giriş

1982 Anayasasının 2. maddesi devleti tanımlarken “ demokratik, sosyal hukuk devleti” niteliğini vurguladıktan sonra 10. madde ile “herkesin dil, din, renk, cinsiyet, siyasi düşünce,

felsefi inanç, mezhep ve benzeri sebeplerle kanun önünde eşit olduğu” ilkesini getirmiş; 3. Bölümde “Sosyal ve Ekonomik” ve 4. Bölümde “Siyasi Haklar ve Ödevler” tanımlanmıştır. Türkiye Cumhuriyeti Anayasası yurttaşlığın sivil, siyasi ve sosyal temellerini bu şekilde kurmuştur.

Sosyal yurttaşlık ya da sosyal devlet kavramı daha çok 20. yüzyıla özgü olsa da sosyal politika uygulamaları kapitalizmin doğuşu ile birlikte tartışılmaya başlanmıştır. Sosyal politikanın temelinde toplumun sosyal riskler karşısında refahının sağlanması vardır. “Eşitlik” kavramı bu sosyal risklere karşı toplumun güvence altına alınması hedefinin doğal bir sonucudur. Bu risklerin yönetimine/dağılımına göre kapitalizm ve devlet-toplum ilişkileri şekillenmektedir. Esping-Andersen sosyal risklerin devlet, aile ve piyasadan oluşan üç kaynak tarafından kontrol edildiğini ve bu kontrol mekanizmalarının üç ayrı refah rejimi meydana getirdiğini ifade etmektedir. Türkiye’yi Esping-Andersen’in liberal, sosyal demokrat ve muhafazakâr refah devleti modellerinden sonuncusu altında ele almalıyız. Sosyal risklerin paylaşımında ailenin rolü devlet ve piyasadan daha ön plandadır.

Öte yandan, Anayasanın “Sosyal ve Ekonomik Haklar ve Ödevler” başlıklı 3. Bölümünün ele alınan ilk maddesi ailenin korunması ile ilgilidir. 41. Madde ile “Aile Türk toplumunun temelidir ve eşler arasında eşitliğe dayanır. Devlet (...) özellikle ananın ve çocukların korunması için gerekli tedbirleri alır” düzenlemesi getirilmiştir. Geçirdiği evrimlere rağmen Türkiye refah sistemi 3 Haziran 2011 tarihinde Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı’nın kurulması ile bu “muhafazakâr” karakterini perçinlemiştir.

Bu çalışmamızda Aile ve Sosyal Politika Bakanlığı üzerinden Türkiye’de devletin sosyal karakterine ve refah sistemine kısa bir bakış atacağız. İlk bölümde sosyal devlet kavramı ve refah sistemleri üzerinden Türkiye refah rejiminin gelişimini ele alacağız. Sosyal politika alanında Türkiye için köklü sayılabilecek reformların yapıldığı 2000’li yıllara damgasını vuran muhafazakâr liberalizmin literatürde sosyal demokrat refah rejimlerine özgü sosyal politika araçlarını devreye sokmasının bir paradoks yaratıp yaratmadığını irdedeleyeceğiz. İkinci bölümde ise bu cemaatçi siyasi geleneğin “sosyal içermeci” bir yaklaşımı benimsemekle beraber aileye ve İslami dayanışmacılığa verdiği önemin Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı’nın kurulması ile vücut bulduğunu ortaya koymaya çalışacağız.

II. Türkiye’nin Refah Rejimi ve Gelişimi

1. Türkiye’de Sosyal Devlet

20. yüzyılda ulus devletin temel özellikleri arasına eklenen “sosyal devlet” niteliği 1961 yılından beri Türkiye’de devletin resmi nitelikleri arasında yer almaktadır. Sosyal devleti ve/veya refah devletini incelerken bunları üreten toplumsal modeli tartışmak önemlidir. Toplumsal refahın gelişmesi ekonomik gelişmelerin bir sonucu olmaktan çok siyasal demokrasinin bir sonucu olarak değerlendirilmelidir. Siyasetin ve demokrasinin böyle bir fonksiyon görebilmesi açısından ise en belirleyici etkenin toplumdaki güç ilişkileri olduğu kabul edilmelidir (Koray, 2005:31).

Türkiye’de yerleşik olan sosyal devlet terimi Almancadaki kullanımı (socialstaat) ile dilimize geçse de yerleşik sosyal devlet anlayışı bizce klasik koruyucu devletin (état-protecteur) derinleşmiş ve gelişmiş şekli olan esirgeyen devlet (état-providence) kavramları etrafında Fransızca kullanımı ile örtüşmektedir (Gökçeoğlu Balcı, 2007:35).

Türkiye için bir refah devleti analizi yaparken Batı Avrupa’daki gelişmelere benzemeyen bir süreci Batı kavramlarıyla tanımlamaya çalışmak yeterli olamayabilir (Koray, 2005:47). Geleneksel kavramlar üzerinden hareket edersek, Türkiye sosyal devlet anlayışını “Devlet

Baba” olgusunun tebaasının geçimini üstlenen “adil devlet” ve tebaasının bakımını üstlenen “kerim devlet” kavramları üzerinden şekillendirdiğini düşünmekteyiz (Koray, 2005:48).

Sanayi Devrimlerini erken tamamlayan Batı Avrupa ülkeleri bu geleneksel niteliklerini sosyal ve refah devletine dönüştürürken, “adil” niteliği zayıf kalan ve bu noktada kurduğu vakıflarla ‘aile fertlerinin’ bakımını üstlenen “kerim/mukadder devlet baba” anlayışının ‘sakat doğmuş’ sosyal devleti Osmanlı’dan Türkiye Cumhuriyeti’ne miras kalacaktır.

Sosyal devleti yukarıda değindiğimiz toplumsal güç ilişkileri çerçevesinde ele aldığımızda, bu ‘sakat doğumun’ kapitalistleşme sürecine çok geç girilmesi ve bu sürecin Batı Avrupa’daki örneklerde olduğu gibi sınıf mücadeleleri şeklinde arz etmemesinden kaynaklandığı söylenebilir. Batı feodalitesi içindeki parçalanmış güçlerin mücadelesi kapitalizmi doğurmuş, yeni toplumsal güçler arasındaki mücadelede de “kapitalizmi sosyal piyasa ekonomisine dönüştüren refah devleti” anlayışının kurumsallaşması ile sonuçlanmıştır (Koray, 2005:45). Türkiye Cumhuriyeti üst-yapı devrimleriyle bu süreci yakalamaya girişmiştir. Osmanlı’dan gelen çok temel kültürel ve ekonomik özellikler üzerine kurulan devletin bu süreci örnek aldığı “muasır medeniyetler” gibi yaşaması mümkün olmayacaktır. Ekonomik gelişmelere ve sermaye birikimine bağlı olarak ortaya çıkan toplumsal ayrışmanın keskin olmadığı coğrafyada endüstri ilişkileri uzun yıllar “devlet kapitalizmi” altında cereyan etmek zorunda kalacaktır.

Sınıf bilinci az gelişmiş bir toplum için devletin babalığı bir şekilde devam etmiştir. Koray (2005)’ın deyişiyle “*Böyle bir ekonomik yapı ve böyle bir siyasal kültür üzerine devletçi-seçkin bir anlayışla kurulan devletin, bu nedenle, hem sınıfsız-imtiyazsız bir toplum anlayışını öne çıkarması, hem de paternalist bir anlayışı kurumsallaştırabilmesi çok da zor olmamıştır. 1960’lı yıllardan itibaren bu babalığını modern bir topluma özgü “sosyallik” makyajıyla biraz değiştirmiş, ancak hem düzenleyici, hem uzlaştırıcı, hem işveren olarak hep önemli bir rolde olmuştur.*”

“Sosyal” niteliği az gelişmiş Türkiye Cumhuriyeti devleti bu sosyal boyutu “sosyal vaatler” ile karşılamaya çalıştığı noktada “tebaasının bakımını üstlenen kerim devlet” niteliği öne çıkmıştır. Kökenleri Selçuklulara kadar uzanan vakıflar geleneği ile devlet bu vaatlerini gerçekleştirmeye çalışmıştır.

2. Türkiye’nin Refah Rejimi

Bir önceki bölümde sosyal devlet ve refah rejimlerinin toplumsal güç ilişkileri içinde şekillendiğini dile getirmiştik. Bu bölümde literatürde yaygın olarak kullanılan refah rejimleri tipolojilerini Türkiye bağlamında ele alacağız.

a) Esping-Andersen’in Refah Rejimi Tipolojileri

Esping-Andersen, bireylerin piyasaya bağımlılıkları altında refah devletini, sosyal programlar üzerindeki toplam harcamalar veya sistemin yeniden dağıtım düzeyine göre analiz etmektedir. Sosyal risklerin devlet, aile ve piyasadadan oluşan üç kaynak tarafından kontrol edildiğini ve bu kontrol mekanizmalarının üç ayrı refah rejimi meydana getirdiğini ifade etmektedir. Aile yapısı, sosyal sınıflar, devlet-piyasa ilişkisi ve ‘decommodification’ olarak adlandırılan ve emeği meta olmaktan çıkararak ya da metalaşmayı sınırlama olarak adlandırılabilir piyasadan bağımsız olarak sosyal devletin sağladığı parasal olanaklar refah rejimlerini karakterize etmektedir. Devlet-piyasa ilişkisinin yeri ise, sosyal yardım programları içinde devlet-piyasa karmaşasının ağırlığının ne olduğu ile ölçülmektedir. Bu model içinde, İrlanda ve İngiltere (hatta ABD) liberal refah devleti olarak tanımlanırken, Almanya, Fransa, Belçika ise muhafazakâr-korporatist devletler olarak sıralanmaktadır. Evrensel refah devleti modelinin temelini ise sosyal demokrat rejim oluşturmaktadır. İskandinav ülkeleri devletin bireyin aileye olan bağımlılığını azaltan yardım ve katkılar yaptığı ölçüde evrensel modele daha yakındır.

Türkiye bu sınıflandırmada aile merkezli bir sosyal politika anlayışı benimsemesi yanıyla muhafazakâr refah rejimi içinde değerlendirilebilir. Devlet erkek aile reisi üzerinden sosyal yardımını yapmaktadır. Esping-Andersen Kıta Avrupa ülkelerini bu tipoloji altında incelerken, bu devletlerin çoğunun metalaşma sınırlanma endekslerinde oldukça yüksek değerlere sahip olduklarını ve aile ağırlıklı olduklarını ortaya koymaktadır. Aile eksenli Türkiye refah rejimi yapısı ve gelişmişliği açısından Kıta Avrupası'ndan çok gerilerde olsa da toplumsal risklerin paylaşımı ve dağıtımında ailenin ve geleneksel dayanışma ilişkilerin rolü itibari ile bu tipoloji kapsamında incelenebilir.

Öte yandan sosyo-kültürel anlamda devlet aileyi toplumun temeli olarak saymaktadır. Anayasa'nın 41. Maddesinde “*Aile, Türk toplumunun temelidir*” denmektedir. Anayasa Mahkemesi'nin “evli kadının yalnız önceki soyadını kullanması istemini engelleyen yasaların Anayasa'ya aykırı olduğu kanısıyla mahkemeye yapılan başvuruya ilişkin aldığı bir kararda ailenin milletlerin ayırıcı vasıflarının, değer yargılarının, inanç ve düşünce kalıplarının aktarılmasını ve kuşaklar arası bağın sürdürülmesini sağlayan bir yapı olduğu ifade edilmektedir. Karar devletin aile algısını göstermesi önemlidir: “*Toplumun temel ögesi olan aile, sevgi, saygı, hoşgörü ve benzeri insani ve ahlaki değerlerin, gelenek, görenek, dil, din ve diğer özelliklerin yaşandığı ve gelecek nesillere aktarıldığı kutsal bir kurumdur.*”¹

Denilebilir ki, Türkiye'de aile, üretimin ve yeniden üretimin yapıldığı yer olmanın dışında akrabalık ilişkilerinin ve makro düzeyde patriarkal sistemin oluştuğu temel bir kurumdur. Aile içi kaynak dağılımı ve karar alma konuları ‘cömert/fedakâr’ aile reisi tarafından ve/veya aile üyelerinin diğerkâmlığı sayesinde çözülmektedir (Dedeoğlu, 2000:145).

Bileşimi açısından geniş aile türünün organizasyonları olan toplumda, ailenin üretici rolünden sıyrılması süreci çok geç yaşanmıştır. Aile içi kaynak/risk paylaşımı, refahın sağlanmasında yakın zamanlara kadar çok önemli olmuştur. Başka bir deyişle, geniş aile ekonomik kalkınma, endüstrileşme ve şehirleşmeyle doğru orantılı olarak yerini nükleer aileye ve hatta tek ebeveynli bırakmaktadır. Aile yapısındaki bu dönüşüm geleneksel dayanışma ilişkilerini zayıflatmaktadır. İlki 1990 yılında Başbakanlık Aile Araştırma Kurumu Başkanlığı² tarafından düzenlenen Aile Şuralarının altıncısında dönemin Aile ve Sosyal Politikalar Bakanı Ayşenur İslam'ın tespiti de bu yöndedir: “*Toplumda sosyal hizmet ve sosyal yardıma duyulan ihtiyacın artması; aile, akraba ve sosyal çevre gibi doğal etkileşim ağlarının zayıfladığının göstergesidir*” (Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı 2014b:13).

2014 yılında düzenlenen VI. Aile Şurasının teması “Aile Merkezli Koruyucu ve Önleyici Sosyal Politikalar” olarak belirlenmişti. Türkiye'nin sosyal politika hedefi en yetkili ağızdan “*sosyal politikamızın muhatabı ailedir ve en temel koruyucu – önleyici sosyal politika da, doğrudan aileyi destekleyen politikalar*” şeklinde özetlenmişti (Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı 2014b:13).

b) Geof Wood'un “köylü” ve “patronaj ilişkileri” metaforları

Türkiye'de sosyal politika alanının teorik analizinde Geof Wood'un “köylü” ve “patronaj ilişkileri” olarak tanımladığı Afrika ve Güney Asya ülkelerinde kişisel ve enformel ilişkilerin çalışma hayatına yön verdiği düşüncesi Esping-Andersen'in cemaatçi-muhafazakar refah sistemi ile birlikte ele alınabilir. Bu noktada yasalarla belirlenmiş yöntemlerle vergi toplayıp

¹ Bkz. 2011/49 Karar Sayılı Anayasa Mahkemesi Kararı (www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2011/10/20111021-8.htm [erişim tarihi: 15.08.2017]).

² Başbakanlık Aile Araştırma Kurumu, daha sonra Başbakanlık Aile ve Sosyal Araştırmalar Genel Müdürlüğü'ne ve Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'nın kurulmasının ardından ise bu bakanlığa bağlı olarak Aile ve Toplum Hizmetleri Genel Müdürlüğü olarak faaliyetlerini sürdürmektedir.

yeniden dağıtan devlet karşısında insanlar vatandaş olarak değil “yönetilen nüfus” olarak tanımlanabilirler (Buğra, 2008).

“Köylü” ve “patronaj ilişkileri” metaforlarıyla tanımlanan toplumsal risklere karşı sosyal koruma önlemleri neo-liberal politikalar ve küreselleşme sürecinde etkisini kaybetmiştir. Türkiye’de özellikle 80’li yıllarda şehirleşme oranı büyük artış gerçekleştirmiştir. 1983 yılına kadar nüfusunun çoğunluğu kırsal kesimde yaşayan ülkede şehirleşme, aile bağlarının ve daha genel bir düzeyde “köylü” metaforunun tanımladığı geleneksel dayanışma ilişkilerinin zayıflamasına da yol açmaktadır. İşsizlik, yoksulluk ve hastalık durumlarında akrabalarından ve tanıdıklardan gelebilecek destek giderek ortadan kalkmaktadır.

c) Ahlaki Ekonomide Sosyal Politika

Buğra, E.P. Thomson’a atıfla kullandığı ahlaki ekonomi kavramı ile Wood’un “köylü ilişkileri” metaforuyla tanımlanan kişisel ve enformel ilişkilerin hakim olduğu toplum düzenini devlet-toplum ilişkilerini de kapsayacak şekilde genişleterek ele almaktadır (Buğra, 2008). Özel mülkiyet ilişkilerinin ve özgür emek piyasasının yerleşmemiş olduğu bir sosyo-ekonomik düzen içinde biçimlenen ve hem kişisel ilişki ağları hem de devlet-toplum ilişkileri temelinde işleyen bir ahlaki ekonomi söz konusudur. İhtiyaçların karşılanması ve sosyal risklerin azaltılması sosyal bir hak olmaktan uzaktır ve piyasaların yeterince gelişmediği durumlarda devreye geleneksel yaşam biçimleri girmektedir.

Nitekim Türkiye sosyal politika tarihine bakarsak, Tek parti döneminde yoksulluğa karşı politikalar gönüllü girişimlere havale edilmişti. Bu dönemde dilencilik karşıtı ve çalışmanın kutsandığı modern görüşlerle devletten bağımsız olmayan gönüllü kuruluşlara verilen rolün birlikte biçimlendirildiği bir kurumsal ortam gözlemleriz.³ Kökenleri Osmanlılara ve hatta Selçuklulara kadar uzanan vakıflar kamu kaynakları ile özel kaynakları beraber kullanabilen yapıları ile Türkiye’ye özgü bir yardım mekanizması olarak sosyal politika alanında var oldular. Müslüman hayırseverlik (zekât, sadaka vb.) geleneği kısıtlı kaynaklara sahip devletin sosyal yardımları vakıflara havale eden politikası(zlîği)na eklenmiştir.

3. Muhafazakâr Liberalizm ve Sosyal Politika

1990’lı yıllarda neo-liberal düşüncenin tartışılmaz hâkimiyeti altında devletin görevi sadece piyasa ekonomisinin işlerliğini sağlamaktı. Bununla birlikte, ciddi boyutlara ulaşan yoksulluk sorunun çözümünde devletin bazı sorumluluklar alması gerektiği yadsınmıyordu. Ne var ki gönüllülük ve sivil toplum kuruluşları sosyal hizmet ve yardım sunumunda devletin sorumluluklarından daha öndeydi. Sosyal politika anlayışı geçmişten bu yana benzer bir yapıda olan Türkiye bu uluslararası konjonktüre kolayca adapte oldu.

Fakat piyasa ekonomisine geçişin tamamlanması ve uluslararası sistemle bütünleşme hedefinde Türkiye, sürekli yaşanan yapısal sorunlara karşı köklü reformları devreye soktu. 2000’li yıllarda IMF öncülüğünde ve eski bir Dünya Bankası yöneticisi olan Kemal Derviş koordinatörlüğünde girişilen reformlara AKP hükümeti döneminde devam edildi. Nüveleri Yeşil Kart uygulamasında görülen, sadece formel sektör çalışanlarını değil bütün vatandaşları kapsayan bir sosyal politika anlayışı Sosyal Güvenlik Reformu ile Türkiye’nin siyasi gündemine girdi.

Öte yandan, Türkiye’nin 1999 yılında Avrupa Birliği’ne aday ülke statüsünü kazanmasıyla birlikte başlayan müzakereler sürecinde yoksulluk ve sosyal dışlanmaya karşı mücadele yapılması gereken ödevlerden biriydi. Türkiye’nin Avrupa Sosyal Dışlanma ile Mücadele Stratejisine dâhil olabilmesi için Ortak İçerme Belgesini (JIM - Joint Inclusion Memorandum) hazırlaması gerekmektedir. Söz konusu belge yoksulluk ve sosyal dışlanma ile mücadelede

³ Tek parti döneminin sosyal yardım politikaları ve yardımseverlik vurgusu için Bkz. Buğra, A. (2008).

Hükümet Belgesi niteliğindedir. Bu belgenin hazırlanma süreci Türkiye’de yoksulluğun bütün boyutlarıyla görünür kılınmasına büyük katkı yaptı.

24 Temmuz 2003 tarihli ve 25178 sayılı (mükerrer) Resmî Gazete’de yayımlanan Ulusal Programın "Sosyal Politika ve İstihdam" başlığı altında "Sosyal Dışlanma ile Mücadele" Topluluk Programının Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı koordinasyonu ile yürütülmesi karara bağlandı.

Bu dönemde, Türkiye tarihinin en büyük ekonomik krizi kabul edilen 2001 Krizi yoksulluğu derinleştirmesinin ötesinde, bu yoksulluğun artık ne enformel karşılıklı ilişkileri, ne aile-akraba bağları, ne de devlet-toplum ilişkilerinin mevcut kapsamı içinde sürdürülemeyeceğini göstermesi açısından önemliydi.

Reform zorunluluğunun yapısal ve uluslararası ilişkiler bazında dayatıldığı koşullarda yeni bir sosyal politika anlayışı elzemdi. Krizden sonraki seçimlerde hükümeti kuran muhafazakâr liberalizm, yoksullara hak temelli doğrudan kaynak aktarmanın imkânsız olduğu şartlarda (ekonomik imkânsızlıklar, bürokratik engeller, ideolojik ortam vb.) geleneksel hayırseverliği dini söylemleri de kullanarak iyi yönetecekti. Reformlar ile birlikte dayanışmacı aile ve cemaat ilişkilerinin önemi sonuna kadar vurgulanacaktı. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı bu sürecin sonunda 3 Haziran 2011 tarihinde kurulacaktı.

III. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı

1. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı’nın Kurulma Gereçesi

Türkiye’de sosyal politika eğitim ve sağlık hizmetlerinin dışında sistemli bir yapıda yürütülmemektedir. Sosyal hizmetler ve yardımlar, birden fazla kamu kurumları ile çeşitli sivil toplum örgütlerince sağlanmaktadır. Bu kamu kurumlarının çokluğu ve çeşitliliği, faaliyetlerinin birbirini destekleyici ya da tamamlayıcı tarzda olmaması gibi nedenlerle etkin bir sosyal politika üretilememektedir. Eğitim ve sağlık hizmetlerinin de sistematikleri içerisinde ciddi kapsama sorunları yaşadıkları sıkça dile getirilmektedir.

Eğitim ve sağlık alanlarında yapılan reformlar dışında, sosyal politika alanında yapılan bir diğer reform, sosyal hizmet ve yardımların sunulmasındaki mevcut çoklu yapının gözden geçirilerek, yürütülen faaliyetlerin tek çatı altında toplanması amaçlı Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığının kurulmasıdır. 8 Haziran 2011 tarihinde yürürlüğe giren 633 sayılı Kanun Hükmünde Kararname (KHK) ile merkezi yönetimin sosyal hizmet ve yardımlarla yükümlü kurumlarını bir çatıda toplanmasını sağlayan Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı kurulmuştur.

“Ülkemizdeki sosyal hizmet ve yardım faaliyetlerinin tek bir kurumsal çatı altında toplanarak, bu faaliyetlerin belli ulusal politika ve stratejiler doğrultusunda birbirini destekleyen ve tamamlayan bir yapıda yürütülmesi gerekliliği” 3 Haziran 2011 tarihli 633 Sayılı KHK ile tanımlanmış, *“politika oluşturmakla görevli birimlerle uygulayıcı taşra birimlerinin birleştirilmesi ve böylelikle yürütülen hizmetin etkinliğinin artırılması”* öngörülmüştür.

2. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı’nın Yapısı

Toplum algısında Kadın ve Aileden Sorumlu Devlet Bakanlığının devamı olan bu bakanlığın kurulması ile daha önce farklı isimlerle ve farklı bakanlıklar bünyesinde yer alan Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü, Aile ve Toplum Genel Müdürlüğü, Çocuk Hizmetleri Genel Müdürlüğü, Kadının Statüsü Genel Müdürlüğü ve Özürlü ve Yaşlı Hizmetleri Genel Müdürlüğü kurumları tek bir bakanlık bünyesinde toplanmıştır. Kanunda bakanlığın görev tanımlanmasına göre bu genel müdürlükler oluşturulmuştur. Görevleri arasında kadınların, çocukların haklarını garanti altına almak, özürlülerin ve yaşlıların ayrımcılığa ve dışlanmaya maruz kalmalarını önlemek, hayatını kaybeden veya yaralanan askerlerin mağduriyetini

gidermek ve tüm bu kesimlere yönelik sosyal hizmetleri düzenlemek Kanun Hükmünde Kararnamenin 2. Maddesinde düzenlenmiştir.

Bakanlığın görevlerinin açıklandığı 2. Madde ile bağlı birimlerin görevlerinin açıklandığı 7., 8., 9., 10. ve 14. maddelerin incelenmesinde aşağıdaki üç temel husus daha çok vurgulanmıştır. Bunlar;

- Ulusal politika ve stratejilerin belirlenmesinin koordinasyonu,
- Sosyal hizmet ve yardımların koordinasyonu ve yürütülmesi,
- Kamu kurum ve kuruluşları ile gönüllü kuruluşlar arasında işbirliği ve koordinasyondur (Başaran 2014:4).

Konumuz itibari ile 2. Maddeye dönersek, 2. Maddenin bazı alt maddeleri şu şekilde düzenlenmiştir:

b) Sosyal ve kültürel dokudaki aşınmalara karşı aile yapısının ve değerlerinin korunarak gelecek nesillere sağlıklı biçimde sağlamak üzere; ulusal politika ve stratejilerin belirlenmesini koordine etmek, aile bütünlüğünün korunması ve aile refahının artırılmasına yönelik sosyal hizmet ve yardım faaliyetlerini yürütmek...

f) Toplumun sosyal yardım ve korumaya ihtiyaç duyan kesimlerine yönelik yardım faaliyetlerini düzenli ve etkin biçimde yürütmek; yoksullukla mücadeleye ilişkin ulusal politika ve stratejilerin belirlenmesini koordine etmek...

i) Sosyal hizmet ve yardım faaliyetleriyle bunlardan yararlananlara ilişkin bilgileri merkezi bir sistemde oluşturulacak veri tabanı aracılığıyla işlemek, kontrol etmek, izlemek ve geliştirilecek politika, strateji ve önlemler bağlamında değerlendirmek.

Değindiğimiz ilk b) maddesi muhafazakâr anlayışın klasik bir göstergesidir. Burada, ele almadığımız diğer iki alt madde ile birlikte, toplumsal refahın aile bütünlüğü korunarak sağlanması vurgusu patriarkal sistemin toplum anlayışının bir yansımasıdır. Değindiğimiz son i) maddesi göstermektedir ki, sosyal hizmetler ve yardımlarda kanunun gerekçesinde de kabul edildiği gibi, merkezi bir dağıtım ağı yoktur. Öngörülen yardım ve hizmetlerin yurttaşlara hak olarak değil özel sosyal statüleri gereği ve çoğunlukla aynı yardım şeklinde yapılması merkezi bir sistemin oluşturulmasını zorunlu kılmıştır.

3. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı Sosyal Yardım Programları

2016 yılında Türkiye’de devletin yaptığı toplam sosyal yardım harcaması 32 Milyar TL olmuştur. Bu tutar Gayri Safi Yurtiçi Hasılanın %1,45’ine denk düşmektedir. Bakanlığın kuruluşundan bu yana GSYH’nın %1,33 ila %1,45’i kadar yıllık sosyal yardım harcaması yapılmaktadır Bu yardımlardan 2,3 milyonu düzenli olarak, toplamda ise 3,1 milyondan fazla hane yararlanmaktadır (Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı 2017:48).

Türkiye’de bu sosyal yardım programlarının çok büyük bir bölümü Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları aracılığı ile yürütülmektedir. Sosyal yardımın mahiyetine göre Bakanlık bünyesindeki diğer birimler, başka bakanlıklar ve resmi kurumlar ile uluslararası kuruluşlarla işbirliği yapılmaktadır.

Şekil.1: Ana Gruplar Bazında Sosyal Yardım Programları



Kaynak: Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, (2017:49).

Şekil.1’de ana gruplarıyla belirtilen sosyal yardımlar içinde esas payı yaşlı ve engelli yardımları ile sağlık yardımları almaktadır. Alt gruplar arasından Genel Sağlık Sigortası (GSS) gelir tespiti ve prim desteği tek başına, sosyal yardımların beşte birinden fazlasına tekabül etmektedir. GSS prim desteğinin ve yaşlı-engelli yardımlarının aile bazlı verilmesi göz önüne alınırsa aileye verilen desteğin ne kadar önemli görüldüğü anlaşılacaktır.⁴

a) Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları

Kanunun 11. Maddesinde Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğünün görevleri tanımlanmıştır. Bu maddeyi ele alma nedenimiz Türkiye sosyal politika alanında önemli bir yer tutan ve 1000 tane vakfın bu genel müdürlüğün bünyesinde olmasıdır (Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı 2017:43). 1986 yılında 3294 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu ile Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu kurulmuştur. Bu fonun idaresi 2011 yılında Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı’nın kuruluşu ile Genel Müdürlük olarak teşkilatlandırılmıştır.

Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü’nün taşradaki faaliyetleri Türkiye çapında il ve ilçelerde her ilde vali ve her ilçede kaymakam başkanlığında oluşturulmuş Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları aracılığıyla yürütülmektedir. Böylece bu Vakıflar, devlet ile yoksul vatandaşlar arasında sosyal yardımların doğrudan ve en kısa sürede vatandaşa ulaştırılması açısından bir köprü görevi görmesi amaçlanmaktadır.

Vakıfların karar organları, "Vakıf Mütevelli Heyeti"dir. İl ve ilçelerdeki tüm yardım programları, bu mütevelli heyetlerin kararları ile yürürlüğe girmektedir.

Valilerin ya da kaymakamların başkanlığındaki Vakıfların Mütevelli Heyetleri; Belediye Başkanı, Defterdar ya da Mal Müdürü, Milli Eğitim Müdürü, Sağlık Müdürü, Tarım Müdürü, Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Müdürü, Müftü, bir köy muhtarı, bir mahalle muhtarı, 3294 sayılı Kanunda belirtilen amaçlara yönelik faaliyette bulunan iki sivil toplum kuruluşu temsilcisi ve iki hayırsever vatandaştan oluşmaktadır.

IV. Sonuç

Türkiye’de sosyal politika alanında sosyal dışlanmayı önleyici bir yaklaşım henüz çok yetersiz de olsa yapılan reformlarla vücut bulmaya başlamıştır. Fakat sosyal dışlanma ve yoksullukla mücadele çerçevesinde gündeme gelen programların dikkati çeken özelliği, bu programların

⁴ Bkz. EK-1: Tablo.1 Sosyal Yardım Harcamalarının Dağılımı

yalnızca sosyal hizmet ve yardımları öngörmesidir. Bu durum, bakanlığın sosyal politikalardan çok, bir sosyal hizmet ve yardımlar kurumu olduğu düşüncesini hâkim kılmaktadır. Sosyal yardımların nakdi değil aynı yardımlar şeklinde yapılması bir diğer sorundur. Bu yardım ve hizmetler hak olarak düzenlenmemiş, yurttaşın özel konumuna (yaşı, fiziki veya ruhsal engeli gibi nedenlerle çalışmamasına) göre sosyal hizmet kurumlarının yapacakları yardımları ve bunlara hak kazanma koşullarını belirleme serbestliği altında düzenlenmektedir. Dolayısıyla evrensel veya genel bir yurttaşlık hakkı değil, ‘zorda’ olduklarını ispatlayanların özel bir hakkıdır.

Mevcut uluslar arası konjonktürde ve ideolojik ortamda bu reformların sosyal içermeci hedefini nasıl sağlayacağı bir başka tartışma konusudur. Refah devletlerinde dahi sosyal eşitsizlikler artarken ve sosyal haklar budanırken, muhafazakar liberal düşüncenin Türkiye’de yapabileceği tek şey toplumsal güç ilişkilerini enformel karakterinden tamamıyla arındırıp formel sektör içine yöneltebilmektir.

Bunlarla birlikte, Türkiye’de sosyal içermeci adımların atılması, var olan dağınıklığı giderme çabaları yenidir ve yetersizliğine karşı bu kurumsallaşma çabaları sistemin kendi mantığı içinde olumludur. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığının kurulması bu çerçevede değerlendirilmelidir.

KAYNAKÇA

- Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı. (2017). *2016 Yılı Faaliyet Raporu*, Ankara.
- Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı. (2016). *2015 Yılı Faaliyet Raporu*, Ankara.
- Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı. (2014). *2013 Yılı Faaliyet Raporu*, Ankara.
- Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı. (2014). *VI. Aile Şurası / Komisyon Kararları ve Bildiriler*, Ankara.
- Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı. (2014). *Türkiye Aile Yapısı Araştırması Tespitler, Öneriler*, Araştırma ve Sosyal Politika Serisi 07, İstanbul.
- Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı. (2013). *2012 Yılı Faaliyet Raporu*, Ankara.
- Aydın, M. K. ve Çakmak, E. E. (2017). *Sosyal Devletin Temelleri*, Bilgi (34) 2017 Yaz, s. 11-19.
- Azrak, Ü. (1982). *Sosyal devlet ve 1961 Türk Anayasası'nın sistemi*, İÜHFD, C.XXVII, 1982, s. 208-224.
- Başbakanlık Aile ve Sosyal Araştırmalar Genel Müdürlüğü. (2008). *V. Aile Şurası “Aile Destek Hizmetleri” Komisyon Kararları*, Ankara.
- Başaran, S. (2014). *Yerel Yönetimler ile Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı Arasındaki Hizmet İlişkileri*, Çağdaş Yerel Yönetimler, C 23 s. 1-13.
- Buğra, A. (2008). *Kapitalizm, Yoksulluk ve Türkiye’de Sosyal Politika*, İletişim, İstanbul.
- Buğra, A. ve Keyder, Ç. (Der.) (2010). *Sosyal Politika Yazıları*, Çev. Burcu Yakut-Çakar ve Utku Barış Balaban, İletişim Yayınları, İstanbul.
- Dedeoğlu, S. (2000). *Toplumsal Cinsiyet Rollerini Açısından Türkiye’de Aile ve Kadın Emegi, Toplum ve Bilim*, S:86, s. 139-170.
- Dedeoğlu, S. (2009). *Türkiye’de Sosyal Devlet, Cinsiyet Eşitliği Politikaları ve Kadın İstihdamı*, Çalışma ve Toplum, 2009/2, s. 41-54.
- Erder, S. (1996). *İstanbul’da Bir Kent Kondu: Ümraniye*, İletişim, İstanbul.
- Eryiğit, B.; Kanlı, İ. B. ve İnce, N. (2017). *Türkiye’de Merkez Yerel İkiliminde Sosyal Hizmet ve Sosyal Yardımın Planlanması*, ICPESS (International Congress on Politic, Economic and Social Studies), No. 2.

- Esping-Andersen, G. (1996). *Altın Çağ Sonrası? Küresel Bir Ekonomide Refah Devleti İnkilemleri*, (Der.) Ayşe Buğra ve Çağlar Keyder (2010), *Sosyal Politika Yazıları* içinde (Çev. Burcu Yakut-Çakar ve Utku Barış Balaban), İletişim Yayınları, İstanbul.
- Esping-Andersen, G. (1999). *Toplumsal Riskler ve Refah Devletleri*, (Der.) Ayşe Buğra ve Çağlar Keyder (2010), *Sosyal Politika Yazıları* içinde (Çev. Burcu Yakut-Çakar ve Utku Barış Balaban), İletişim Yayınları, İstanbul.
- Gencer, B. (2009). *Sosyal Devletten Kerim Devlete*, Bilgi, S: 19, 2009/2 s. 1-18.
- Gökbunar, R.; Özdemir, H. ve Uğur, A. (2008). *Küreselleşme kaskacındaki Refah Devletinde Sosyal Refah Harcamaları*, Doğu Üniversitesi Dergisi, 9 (2) 2008, s. 158-173.
- Gökçeoğlu Balcı, Ş. (2007). *Tutunamayanlar ve Hukuk*, Dost Kitabevi, Ankara.
- Gökçeoğlu Balcı, Ş. (2010). *Yoksulluk ve Sosyal Dışlanmayla Mücadelede Fransız Hukukundan Bir Örnek: Tutunma Geliri*, İ.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, S: 42, Mart 2010.
- Gün, S. (2016). *Neoliberal Muhafazakârlığın İş ve Aile Yaşamını Uzlaştırma Yaklaşımı*, Mülkiye Dergisi 40.3 s. 35-54.
- Kalkınma Bakanlığı (2015). *Onuncu Kalkınma Planı Eki Ailenin ve Dinamik Nüfus Yapısının Korunması Eylem Planı*, Ankara.
- Koray, M. (2005). *Görölmek İstenmeyen Gerçek: Sosyal Refah Politikaları ve Demokrasi İlişkisi*, Çalışma ve Toplum, 2005/2, s. 27-60.
- Koray, M. (2007). *Sosyal Politikanın Anlamı ve İşlevini Tartışmak...*, Çalışma ve Toplum, 2007/4, s. 19-55.
- Koray, M. ve Çelik, A. (Der.) (2015). *Himmet, Fıtrat, Piyasa AKP Döneminde Sosyal Politika*, İletişim, İstanbul.
- Kökalan Çımrın, F. (2009). *Küreselleşme, Neo-liberalizm ve Refah Devleti İlişkisi Üzerine*, Muğla Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi (İLKE), Güz 2009, S: 23.
- Kubicek, P. (2011). *The Earthquake, Europe and Prospects for Political Change in Turkey*, Middle East Review of International Affairs, Vol. 5, No. 2 (Summer 2001), s. 34-47.
- Özer, E. ve Balseven, H. (2015). *Son Dönem Sosyal Devlet Anlayışı ve Sosyal Harcamaların Eleştirel Bir Analizi*, VII. Sosyal İnsan Hakları Uluslararası Sempozyumu, s. 257-279.
- Prétot, X. (2003). *La garantie des droits sociaux est-elle compatible avec la décentralisation?*, Droit Social, Février 2003, s. 186-193.
- Resmi Gazete. (2011). *633 sayılı Kanun Hükmünde Kararname*.
- Resmi Gazete. (2011), *Resmi Gazete Sayı 28091*.
- Şener, Ü. (2015). *6284 Sayılı Ailenin Korunması ve Kadına Yönelik Şiddetin Önlenmesine Dair Kanun Ne Getiriyor?*, TEPAV Değerlendirme Notu 201220, 1333026809-1.
- Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı. (2016). *Sıra Sayısı: 399 Aile Bütünlüğünü Olumsuz Etkileyen Unsurlar ile Boşanma Olaylarının Araştırılması ve Aile Kurumunun Güçlendirilmesi İçin Alınması Gereken Önlemlerin Belirlenmesi Amacıyla Kurulan Meclis Araştırması Komisyonu Raporu*, <https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem26/yil01/ss399.pdf> (erişim tarihi: 21.08.2017).
- Wood, G. (2004). "Informal Security Regimes: the strength of relationships", (Ed: Gough, I.; Wood, G.; Barrientos, A.; Bevan, P.; Davis, P. & Room, G.), *Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America*, Cambridge University Press, s. 49-87, Cambridge.

Ek-1

Tablo.1: Sosyal Yardım Harcamalarının Dağılımı

Aile Yardımları	Tutar (Milyon TL)	Eğitim Yardımları	Tutar (Milyon TL)
Gıda	199,77	Eğitim Materyali	16,67
Barınma	38,06	Şartlı Eğitim	605,77
Yakacak	12,49	Öğle Yemeği	460
Eşi Vefat Etmiş Kadınlara	810	Ücretsiz Ders Kitabı	240
Muhtaç Asker Ailelerine	127	Öğrenci Taşıma Barınma	1,14
Doğum	512,44	Engelli Öğrenci Taşıma	155
Muhtaç Asker Çocuğu	4,04	Diğer Eğitim	1,8
Öksüz ve Yetim	53,18	Yurt Yapım	n.a.
Sosyal Konut	n.a.		
TOPLAM	1756,98		1480,38
Sağlık Yardımları	Tutar (Milyon TL)	Yaşlı ve Engelli Yardımları	Tutar (Milyon TL)
Şartlı Sağlık-Çocuk	400,38	2022 sayılı Kanun Aylıklar	4764
Şartlı Sağlık-Kadın	21,62	Evde Bakım	5198
GSS Prim Desteği	7287,23		
TOPLAM	7709,23		9962
Özel Amaçlı Yardımlar	Tutar (Milyon TL)		
Aşevleri	14,21		
Afet	11,85		
Terör Zararı	161,5		
Yabancılara Yönelik	0,4		
TOPLAM	187,96		

Kaynak: Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı (2017)