

1980'DEN GÜNÜMÜZE TÜRKİYE'DE SOSYAL YARDIM ALANINDAKİ GELİŞMELER VE SOSYAL YARDIMLAŞMA VE DAYANIŞMAYI TEŞVİK FONU

Serdar YAY

Süleyman Demirel Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
Araştırma Görevlisi
E-posta: serdaryay@sdu.edu.tr

ÖZET

Sosyal refah devleti vatandaşlarına asgari bir yaşam düzeyi sağlamayı ve toplumun refahını maksimize etmeyi amaçlayan bir devlet modelidir. Sosyal refah devletinin sosyal refahı maksimize etmek için kullandığı araçlardan biri de sosyal yardımlardır. Sosyal refah devletlerinde önemli bir yere sahip olan sosyal yardımlar, ülkemizde 1986 yılında kurulduğundan itibaren Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu aracılığıyla yürütülmektedir. Bu çalışmada sosyal refah devletinde sosyal yardımlara genel olarak değinilecek, Türkiye’de 1980’den günümüze sosyal yardımlar ve Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu değerlendirilecektir.

Anahtar Kelimeler: *Sosyal Refah Devleti, Sosyal Yardımlar, Sosyal Dayanışma ve Yardımlaşmayı Teşvik Fonu*

Alan Tanımı: *Sosyal Harcamalar*

THE DEVELOPMENTS IN SOCIAL ASSISTANCES IN TURKEY FROM 1980 TO PRESENT AND THE SOCIAL ASSISTANCE AND SOLIDARITY ENCOURAGEMENT FUND

ABSTRACT

Not: Bu çalışmanın hazırlanmasında “Sosyal Refah Devletinde Sosyal Yardımlar: Türkiye’de Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu” isimli yüksek lisans tezinden faydalanılmıştır.

Welfare state is a model of state which aims to provide subsistence level to citizens and maximize prosperity of society. One of the instruments which welfare state uses to maximize social welfare is social assistances. Social assistances which have an important position in welfare states have been conducted in Turkey through the Social Assistance and Solidarity Encouragement Fund since 1986 when it was founded. In this study, social assistances in welfare state are generally going to be adverted, the assistances in Turkey from 1980 to present and the Social Assistance and Solidarity Encouragement Fund are going to be evaluated.

Key Words: *Welfare State, Social Assistances, The Social Assistance and Solidarity Encouragement Fund*

Jel Codes: *I30, I38, I39*

1.GİRİŞ

Dünyanın seyrini değiştiren olaylar devletin tanımlaması değiştirmiş; devletler önemli rol ve fonksiyonlar üstlenmiştir. Bu tanımlamalardan biri de sosyal refah devleti olmuştur. Toplum refahını esas alan, toplumlarda var olan eşitsizlikleri ortadan kaldırmak, tüm bireylerin sahip oldukları sosyal ve ekonomik haklarını kullanmalarını sağlamak, bunların yanı sıra sosyo-ekonomik hayatta bireyler arasında dengeyi oluşturmak için çalışan ve gerekli müdahalelerde bulunan sosyal refah devletinde sosyal yardımlar büyük önem arz etmektedir.

Devletin herhangi bir gelir güvencesi olmayan veya belirli bir geliri olmakla birlikte asgari yaşam standardını yakalayamayan bireylere bu seviyeye ulaşmasını sağlamak amacıyla sunduğu aynı ve nakdi yardımlar olarak ifade edilen sosyal yardımlar sosyal refah devletlerinin en önemli politika araçlarından biridir. Türkiye’ de sosyal refah devleti anlayışı geliştikçe sosyal yardımlar da önem kazanmaya başlamış, Cumhuriyet’ in kurulmasından günümüze hep var olmuştur.

2.GENEL OLARAK SOSYAL YARDIMLAR

Uygulamaları ilk kez 1601 yılında İngiltere’de Yoksullara Yardım Yasası ile görülen ve I. ve II. Dünya Savaşları, 1929 Ekonomik Buhranı gibi Batı toplumlarını derinden etkileyen olaylar sonrası yaşanan ciddi anlamdaki ekonomik ve sosyal sorunların ardından 19. Yüzyılın sonlarına doğru ortaya çıkan “Sosyal Refah Devleti” (Aktan ve Özkıvrak, 2008: 13- 17): “*Sahip oldukları mülklerin piyasa değerine bakmaksızın kişilere ve ailelere minimum bir gelir*

garanti ederek; kişisel ve ailevi krizlere yol açabilecek hastalık, yaşlılık, işsizlik gibi belirli ‘sosyal riskleri’ karşılayabilecek güce kavuşturmak suretiyle kişiler ve aileler için güvensizlik alanını daraltarak ve nihayet statü ya da sınıf ayrımı yapmaksızın tüm vatandaşlara belirli sosyal hizmetleri en iyi standartlarda sunmayı garanti ederek, piyasa güçlerinin işleyişini değiştirmek amacıyla devlet erkini politikalar ve idare yoluyla bilinçli olarak kullanan devlettir.”

Tarih boyunca yaşanan savaş, afet, kriz gibi olayların ardından ortaya çıkan olumsuz tablo zaman sosyal refah devletinin sorumluluklarını arttırmış, sosyal yardımlar ise sosyal refah devletinin bu olumsuzlukları ortadan kaldırmak için kullandığı önemli bir politika aracı olmuştur. Sosyal refah devletinde büyük önem taşıyan sosyal yardımlar, toplumda yoksul veya muhtaç durumda bulunan kişi veya gruplara yönelik olarak ekonomik ve sosyal amaçla yapılan her türlü maddi destekleri içermektedir. Yardım kelime manası itibarıyla, “Kendi gücünü ve imkanlarını başka birinin iyiliği için kullanma, muavenet” dir (TDK, 2014). Yardım, karşılıksız olarak kişinin kendi güç ve imkanlarını başkaları için kullanmasını, başkalarına destek olmasını ifade etmektedir. Bu doğrultuda, sosyal yardım kavramı, kişiler, devlet, sivil toplum kuruluşları veya diğer organizasyonlar tarafından yapılan her türlü yardım faaliyetlerini ifade etmektedir (T.C. Cumhurbaşkanlığı D.D.K. , 2009: 27).

En geniş anlamıyla sosyal yardım; yerel ölçüler içinde asgari seviyede dahi kendisini ve bakmakla yükümlü olduğu kişileri geçindirme olanağından kendi ellerinde olmayan nedenlerden dolayı yoksun kalmış kişilere, resmi kuruluşların veya kanunların verdiği yetkiye dayanarak yarı resmi veya gönüllü kuruluşlarca muhtaçlık tespitine ve kontrolüne dayalı olarak yapılan ve kişileri en kısa sürede kendi kendilerine yeterli hale getirmek amacıyla taşıyan parasal ve nesnel sosyal gelirden oluşan sosyal refah devletinin bir sosyal politika aracıdır (DPT, 2001: 51). Kısaca sosyal yardımlar yoksullara yapılan para veya mal ve hizmet şeklindeki destekleri ifade etmektedir.

Sosyal yardımların başlıca özellikleri şunlardır (Boybek, 2009: 35):

- Sosyal yardım, esas itibarıyla sosyal güvenlik hizmetlerinin yerine getirilmesinde kullanılan bir yöntemdir.
- Sosyal yardımlar, nakdi olarak sunulabileceği gibi şeklinde, aynı yardımlar ve bakım, tedavi, rehabilite etme ve yetiştirme gibi hizmet yönü ağır basan nesnel sosyal gelirler şeklinde de sunulabilmektedir.

- Sosyal yardımlarda, yardımı alanların finansman prim esasına dayalı herhangi bir katkıda bulunmaları söz konusu olmayıp ihtiyaçlar karşılıksız olarak giderilmektedir.
- Sosyal yardımlar kural olarak kişilerin muhtaçlıklarının araştırılmasına ve kontrolüne dayalı olarak sağlanmaktadır.
- Sosyal yardımlar, yardım alanları, durumlarına ve özelliklerine göre, en kısa sürede kendi kendilerine yeterli hale getirerek muhtaçlıktan kurtarma amacını taşımaktadır.

Sosyal yardımlar çok eski çağlardan beri görülmekte olup, yardımlar en başta kutsal din kitapları ve genel etik perspektifinden övgüye ve takdire değer bir davranış ve eylem olarak düşünülmüş ve teşvik edilmiştir (Aktan ve Bahçe, 2009: 509). Aristo'nun sosyal yardım konusundaki sözleri, sosyal yardım kavramının çok eski dönemlere kadar uzandığı göstermektedir. Aristo'ya göre, en iyi devlette bile mutlaka bazı fakir bireyler olacaktır (Hacımahmutoğlu, 2009: 24).

3.1980'DEN GÜNÜMÜZE TÜRKİYE'DE SOSYAL YARDIMLAR

Türkiye, Cumhuriyetin ilanından günümüze sürekli siyasi, sosyal ve ekonomik krizler ile karşılaşmıştır. Bu durum bir sosyal politika aracı olan sosyal yardım politikalarının önem kazanmasına yol açmıştır. Çünkü söz konusu krizler gelir dağılımı adaletsizliği, yoksulluk, işsizlik ve refah kaybına yol açmıştır. Durum böyle olunca da vatandaşlar yaşamlarını sürdürebilmek ve temel ihtiyaçlarını karşılayabilmek için devlet sosyal yardımlara ihtiyaç duymuşlardır.

1980'li yıllarda ise dünyadaki gelişmeler neticesinde Türkiye'de neo-liberal politikalar çerçevesinde özelleştirme ve yerelleştirme faaliyetlerini önem kazanmış ve sosyal yardımlar konusunda da belediyeler ve özel sektör teşvik edilmiştir. Bir başka deyişle önem kaybeden sosyal refah devleti anlayışı ile beraber sosyal refah devletinin sosyal yardımlar konusundaki sorumluluğu daha çok belediyelere ve özel sektöre devredilmiştir. Buna rağmen devlet yine de sosyal yardım alanında çeşitli kurumlar ve kanuni adımlar ile sosyal politikalar uygulamaya devam etmiştir.

Bu dönemde 24.05.1983 tarih ve 2828 sayılı Kanun ile Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğü kurulmuş; böylece 15.05.1957 tarih ve 6972 sayılı Korunmaya Muhtaç Çocuklar Hakkında Kanun ve 7355 sayılı Sosyal Hizmetler Enstitüsü Kurulmasına Dair Kanun, 24.05.1963 tarih ve 225

sayılı Sosyal Hizmetler Genel Müdürlüğü'nün Kurulmasına İlişkin Kanun ile Türkiye Çocuk Esirgeme Kurumu'nun teşkiline ait yasalar kaldırılmış ve bu hizmetleri yürütme sorumluluğu Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu'na verilmiştir (Çiçek, 2012: 30). Bu kurum daha sonra 2011 yılında 633 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile kapatılmış ve görevleri T.C. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'na devredilmiştir.

2828 sayılı Kanun ile Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı da yeniden yapılandırılmıştır. 1983 yılında Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı'nın teşkilat ve görevleri yeniden ele alınmış ve 181 sayılı Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname çıkarılmıştır. Bu düzenlemeyle 1936 yılından beri yürürlükte olan 3017 sayılı Sıhhat ve İçtimai Muavenet Teşkilatı ve Memurin Kanunu'nun bu Kanun Hükmündeki Kararnameye aykırı hükümleri yürürlükten kaldırılmıştır. 1989 yılında yapılan değişiklikle ise 181 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin adı Sağlık Bakanlığı'nın Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname olarak değiştirilmiş ve söz konusu Kararname'de geçen sosyal yardımlar ifadesi yürürlükten kaldırılmıştır. 1983 yılında bu kez Osmanlı döneminden kalma nizamname yerine 2860 sayılı Yardım Toplama Kanunu çıkarılmış ve yardım toplanması, yardımların kullanım ve denetimine ilişkin esas ve usuller yeniden belirlenmiştir (T.C. Cumhurbaşkanlığı D.D.K. , 2009: 119).

Bu dönemde muhtaç sanatçıların korunması amaçlı 23.01.1986 tarih ve 3257 sayılı Sinema, Video ve Müzik Eserleri Kanunu ile doğal afet nedeniyle sakat kalanlara nakdi yardım yapılmasını öngören 23.07.1995 tarih ve 4123 sayılı Tabii Afet Nedeniyle Meydana Gelen Hasar ve Tahribata İlişkin Hizmetlerin Yürütülmesine Dair Kanun sosyal yardım alanındaki önemli gelişmeler olarak karşımıza çıkmaktadır (Seyyar, 2003: 61-63).

Söz konusu dönemde sosyal yardımlar alanında en önemli gelişme Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu'nun 1986 yılında 3294 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu ile kurulması olmuştur. Bu kanun çıkarılarak, Başbakanlığa bağlı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu'nun kurulması öngörülmüştür. Bu yasa, yardıma muhtaç durumda olanları kapsamış ve fon kaynaklarının ihtiyaç sahiplerine dağıtılması için il ve ilçelerde Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıflarının kurulması öngörülmüştür. 14.06.1986 tarihinde yürürlüğe giren 3294 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu'nun öngördüğü sosyal yardım sistemi çerçevesinde

Fon kaynakları kullanılarak yardıma muhtaç olanlara yönelik sosyal yardım faaliyetleri gerçekleştirilmiştir (T.C. Cumhurbaşkanlığı D.D.K. , 2009: 120). Bu tarihten sonra sosyal yardımlar önemli ölçüde kapatıldığı güne kadar Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu ve Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu bünyesinde yapılan harcamalar gerçekleştirilmiştir.

Bu dönemdeki en önemli düzenlemelerden birisi de 1992 yılında çıkarılan 3816 sayılı Ödeme Gücü Olmayan Vatandaşların Tedavi Giderlerinin Yeşil Kart Verilerek Devlet Tarafından Karşılanması Hakkında Kanun olmuştur. Bu Kanunla sosyal güvencesi olmayan ve sağlık hizmetleri giderlerini karşılayacak durumda bulunmayanların giderlerinin Devlet tarafından karşılanması öngörülmüştür. Diğer yandan, benzer bir düzenleme 1998 yılında 4341 sayılı Muhtaç Erbaş ve Er Ailelerinin Ücretsiz Tedavisi Hakkında Kanun ile muhtaç erbaş ve erlerin aileleri için getirilmiş ve bunların sağlık hizmetlerine ilişkin giderlerinin Devletçe karşılanması sağlanmıştır (T.C. Cumhurbaşkanlığı D.D.K. , 2009: 121).

2001 yılında yaşanan ekonomik kriz, sosyal yardımların önemini bir kez daha ortaya çıkarmış ve bu süreçte sosyal yardım politikaları yeniden ele alınmıştır. Öncelikle 5263 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun 09.12.2004 tarihinde yürürlüğe girmiş ve bu yasa ile sosyal yardımlar konusunda yasal düzenlemeler yapılmıştır (Yiğit ve Eken, 2013: 289). 2000' li yıllarda sosyal yardımlarla ilgili olarak çıkarılan diğer temel kanunlar ise şunlardır: 03.03.2004 tarihli ve 5102 sayılı Yüksek Öğrenim Öğrencilerine Burs Kredi Verilmesine İlişkin Kanun, 01.12.2004 tarihli ve 5263 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun, 01.07.2005 tarihli ve 5378 sayılı Özürlüler ve Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, 03.07.2005 tarihli ve 5395 sayılı Çocuk Koruma Kanunu ve 31.05.2006 tarihli ve 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'dur (T.C. Cumhurbaşkanlığı D.D.K. , 2009: 122).

29.06.2011 tarihinde Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı kurulmuş ve daha önce Devlet Bakanlığı bünyesinde yapılandırılmış sosyal yardımlar bu kurum bünyesinde toplanmıştır. 633 sayılı Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname uyarınca Sosyal Güvenlik Kurumu Primsiz Ödemeler Genel Müdürlüğü Kanun Hükmünde Kararnamenin yürürlüğe girdiği tarihte kapatılmış, iş ve işlemler ile 2022 kapsamında yapılan sosyal yardımlar Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğüne

aktarılmıştır. 2012 yılı itibarıyla Genel Sağlık Sigortasının hayata geçirilmesiyle birlikte Yeşil kart uygulamasına son verilmiş, söz konusu Kararname ve 28.12.2011 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan Genel Sağlık Sigortası Kapsamında Gelir Tespiti, Tescil ve İzleme Sürecine İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik doğrultusunda Genel Sağlık Sigortası gelir testi işlemleri ve yapılacak sosyal yardımların belirlenmesi Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'nın koordinasyonuna verilmiştir (T.C. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü, 2013: 20).

Görüldüğü gibi bu dönemde devlet sosyal yardımlar ile ilgili daha çok hukuki düzenlemeler yapmıştır. Bu düzenlemelerden en önemlisi ise 1961–1982 Anayasalarında belirtilen “Türkiye Cumhuriyeti...sosyal bir...devlettir.” ilkesinden yola çıkılarak kurulan “Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu” uygulamasıdır. Çünkü Türkiye’de sosyal yardımlar kuruluşundan itibaren bu Fon ile yürütülmeye çalışılmaktadır.

4. TÜRKİYE’DE SOSYAL YARDIMLAŞMA VE DAYANIŞMAYI TEŞVİK FONU UYGULAMASI

Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu 14.06.1986 tarih ve 19134 sayılı Resmi Gazete’ de yayımlanarak yürürlüğe giren 3294 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu ile T.C. Merkez Bankası nezdinde T.C. Başbakanlığa bağlı olarak kurulmuştur. Türkiye’de sosyal yardımlar Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu ile yürütülmeye çalışılmaktadır.

Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının 2. maddesinde yer alan: “...Türkiye Cumhuriyeti sosyal bir hukuk Devletidir.” hükmü Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu’nun yasal dayanağını oluştururken, 5. Maddesi ise Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu’nun kuruluş amacını oluşturmaktadır. Söz konusu madde şu şekildedir: “*Devletin temel amaç ve görevleri, Türk milletinin bağımsızlığını ve bütünlüğünü, ülkenin bölünmezliğini, Cumhuriyeti ve demokrasiyi korumak, kişilerin ve toplumun refah, huzur ve mutluluğunu sağlamak; kişinin temel hak ve hürriyetlerini, sosyal hukuk devleti ve adalet ilkeleriyle bağdaşmayacak surette sınırlayan siyasal, ekonomik ve sosyal engelleri kaldırmaya, insanın maddi ve manevi varlığının gelişmesi için gerekli şartları hazırlamaya çalışmaktır.*”

4.1. Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu'nun Tarihsel Süreci ve Kuruluşu

1980 sonrası izlenen neo-liberal ekonomi politikaları Türkiye’de de dünyadaki diğer gelişmekte olan ülkelerdeki sorunların yaşanmasına sebep olmuş; işsizlik, adaletsiz gelir dağılımı, yoksulluk, refah kaybı gibi durumlar ortaya çıkmış ve söz konusu dönemin en önemli değişikliği yaşanmış; küreselleşme ve söz konusu ekonomi politikaları sosyal refah devleti anlayışının zayıflamasına yol açmıştır.

Dünya Bankası, neo-liberal politikaların ortaya çıkan söz konusu sorunlara karşı duyarsızlığı sonucunda çözüm arayışlarına gitmiş ve sosyal fonları dünya gündeme getirmiştir (Boratav, 2004: 148). Bu doğrultuda, Türkiye’de de Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu ve bu çerçevede Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu kurulmuştur.

14.06.1986 tarih ve 3294 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu ile kurulan Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu; sosyal güvenlik kuruluşlarına tabi olmayan ve bu kuruluşlardan aylık ve gelir almayan vatandaşlar ile geçici olarak küçük bir yardım veya eğitim ve öğretim imkanı sağlanması halinde topluma faydalı hale getirilecek, üretken duruma geçirilebilecek kişilere yardım etmek, sosyal adaleti pekiştirici tedbirler olarak gelir dağılımının adaletli bir şekilde tevzi edilmesini sağlamak, sosyal yardımlaşma ve dayanışmayı teşvik etmek için kurulmuştur (T.C. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, 2014).

Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu'nun kuruluş amacı Türkiye Büyük Millet Meclisi tutanaklarında ise söz konusu Kanununun 1. Maddesinde: "...Fakru zaruret içinde ve muhtaç durumda bulunan vatandaşlar ile gerektiğinde her ne suretle olursa olsun Türkiye'ye kabul edilmiş veya gelmiş olan kişilere yardım etmek, sosyal adaleti pekiştirici tedbirler olarak gelir dağılımının adilane bir şekilde tevzi edilmesini sağlamak, sosyal yardımlaşma ve dayanışmayı teşvik etmektir." olarak belirtilmiştir.

4.2. Fonun Yapısı ve Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu Kurulu

Devlet ve diğer kamu tüzel kişileri tarafından bazı amaçların gerçekleştirilebilmesi için kamu gelirlerinden bir kısmının, özel kanun ya da kararlarla ya bütçeden ya da bütçe dışından ayrılarak bir yıllık süre ile sınırlı olmaksızın gerektiğe harcanmak üzere bir hesapta tutulmasıyla meydana

getirilen fonlar bütçe dışı fonlar olarak tanımlanmaktadır (Aktan, 1986: 51). Bu fonların başlıca özellikleri; belirli amaçlara yönelik olma, belirli kanun veya kararlarla kurulma, gelirlerini ya bütçeden ya da bütçe dışından sağlama ve bir bütçe yılını aşabilmedir (Tügen, 2012: 100). Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu ülkemizde bütçe dışı fon uygulamalarının bir örneğidir.

Devletin ekonomi politikaları uygulamalarında sıklıkla başvurulan söz konusu bütçe dışı fon yaklaşımının bir yansıması olan Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu bütçe dışında, doğrudan Başbakanlık' a bağlı bağımsız bir fon olarak uygulamaya konmuştur (Şenses, 1999: 435).

Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonunu yönetmek, fonda toplanan kaynakların dağıtımına karar vermek üzere Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu Kurulu oluşturulmuştur. Bu kurul 14.06.1986 tarih ve 3294 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu'nun ardından 17.07.1986 tarihinde çıkarılan yönetmelik ile belirlenmiştir. Fon Kurulu; Aile ve Sosyal Politikalar Bakanı'nın başkanlığında Başbakanlık Müsteşarı, Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı Müsteşarı, Sağlık Bakanlığı Müsteşarı, Maliye Bakanlığı Müsteşarı, Sosyal Yardımlar Genel Müdürü ve Vakıflar Genel Müdürü'nden oluşmaktadır (T.C. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, 2014).

Tablo 1: Fon Kurulu Başkanı ve Üyelerinin Listesi

FON KURULU	TEMSİL ETTİĞİ KURULUŞ	GÖREVİ
Başkan	-	Aile ve Sosyal Politikalar Bakanı
Üye	Başbakanlık	Müsteşar
Üye	Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı	Müsteşar
Üye	İçişleri Bakanlığı	Müsteşar
Üye	Sağlık Bakanlığı	Müsteşar
Üye	Maliye Bakanlığı	Müsteşar
Üye	Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü	Genel Müdür
Üye	Vakıflar Genel Müdürlüğü	Genel Müdür

Kaynak: T.C. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, 2014.

Fon'un çalışmalarında karar organı olan bu kurulun görevleri Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu Kurulu'nun Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik' te şu şekilde belirtilmiştir:

- Fonda toplanan kaynakların, vakıflar ve Genel Müdürlükçe yürütülecek sosyal yardım proje ve programları ile yatırım programları çerçevesinde dağıtım önceliklerini belirlemek ve dağıtımına karar vermek,
- Gerekli görülen hallerde, hizmetin aksamadan yürütülmesi için usul ve esaslarını açıkça belirlemek kaydıyla Genel Müdür'e yetki devrinde bulunmak,
- Vakıflarda çalıştırılacak personelin nitelikleri ile özlük hakları ve diğer hususlarla ilgili belirlenecek kriterleri görüşmek ve karara bağlamak,
- Vakıflardan ve diğer kurum ve kuruluşlardan gelen sosyal yardım amaçlı talep ve teklifleri değerlendirmek, Genel Müdürlüğe önerilerde bulunmak,
- Toplumda dayanışma ve paylaşma bilincini geliştirmek ve desteklemek üzere bilimsel, sosyal ve kültürel programlar ve projeler önermek, hazırlanan projelere destek sağlamak (Fon Kurulu Yönetmeliği, 2005, Md. 6).

Fon Kurulu, Aile ve Sosyal Politikalar Bakanı başkanlığında ayda bir kez olağan olarak toplanmaktadır. Bununla birlikte Başkanın talebi üzerine Fon Kurulu her zaman olağanüstü toplanabilmektedir. Fon Kurulu salt çoğunlukla toplanmaktadır. Fon kurulunun kararları ise oy çokluğu ile alınır ve Başbakanın onayı ile yürürlüğe girer (Fon Kurulu Yönetmeliği, 2005, Md. 7). Alınan kararlar ise, Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü tarafından ülke genelindeki il ve ilçelerde yer alan 973 Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı aracılığıyla uygulanmaktadır.

Fon Kurulunun sekretarya hizmetleri ise, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü tarafından yerine getirilir. Genel Müdürlük bu görev için kendi personeli arasından görevlendirdiği kişi veya kişilerden Fon Kurulu Sekretaryasını oluşturmaktadır. Bu sekretaryanın görevleri ise şunlardır (Fon Kurulu Yönetmeliği, 2005, Md. 8):

- Fon Kurulunun toplantı duyurusunu ve çağrısını yapmak, gündemini hazırlamak,
- Fon Kurulunun aldığı kararlar doğrultusunda yazılı kurul kararını oluşturmak, karar metninin her sayfasının Genel Müdür tarafından mühürlenerek paraflanmasını sağlamak,
- Kararları başkan ile üyelerin imzasına sunmak,

- Başbakan tarafından onaylanan Fon Kurulu kararlarının birer örneğini başkan ve üyelere sunmak,
- Fon Kurulu kararlarını muhafaza etmek,
- Fon Kurulu toplantı ve çalışmaları ile ilgili Genel Müdür tarafından verilecek diğer görevleri yapmaktır.

4.3. Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu'nun Gelirleri

Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu'nun amaçları kanunda belirtildiği üzere: "Fakru zaruret içinde ve muhtaç durumda bulunan vatandaşlar ile her ne suretle olursa olsun Türkiye'ye kabul edilmiş veya gelmiş kişilere yardım etmek, sosyal adaleti pekiştirici tedbirler olarak gelir dağılımının adilane bir şekilde tevzi edilmesini sağlamak, sosyal yardımlaşma ve dayanışmayı teşvik etmektir." Bu amacı gerçekleştirmek için şüphesiz ki gelire ihtiyaç vardır.

Bu gelirler 3294 sayılı Kanunun dördüncü maddesinde belirtilmiştir. Söz konusu gelirler (T.C. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, 2014): Kanun ve Kararnemelerle kurulu bulunan (Tanıtma Fonu ve Destekleme ve Fiyat İstikrar Fonu) 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 gelirlerinin %15'i, Bütçeye konulacak ödenekler, Her nevi bağış ve yardımlar, projelerden geri dönüşler ve faiz gelirleri gibi diğer gelirler.

Fonda toplanan kaynak, Fon kurulunda alınan kararlar doğrultusunda, Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü eliyle Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıflarına aktarılmakta ve yardımlar vakıflar tarafından vatandaşlara ulaştırılmaktadır.

Tablo 2: Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu'nun Gelir Durumu

YILLAR	GELİRLER (TL)	YILLAR	GELİRLER (TL)
1986	78.642	2000	523.414.785
1987	165.537	2001	968.316.600
1988	196.957	2002	893.880.400
1989	462.102	2003	826.583.000
1990	828.081	2004	1.260.574.000
1991	1.222.144	2005	1.357.521.871
1992	2.284.423	2006	1.379.511.063
1993	9.516.556	2007	1.597.593.985

1994	15.885.836	2008	2.037.888.054
1995	32.620.490	2009	2.410.010.502 (*)
1996	43.131.973	2010	2.292.256.839
1997	125.489.630	2011	2.745.185.929
1998	235.653.761	2012	3.120.606.906
1999	458.576.639	2013	3.920.801.077

Not: (*) 2008 yılı gelirlerinden 567.207.868 TL 2009 yılına devretmiş olup, 2009 Ocak-Aralık dönemi gelirleri olan 1.842.802.634 TL ile birlikte dönem sonu toplam gelir miktarı 2.410.010.502 TL'dir.

Kaynak: T.C. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, 2012 ve 2013; T.C. Başbakanlık Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010 ve 2011; Gök, 2010: 205 ve Hünler, 2005:19' dan alınan bilgilerle oluşturulmuştur.

4.4. Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu'nun Giderleri

Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu kaynakları kullanılarak ekonomik ve sosyal açıdan değişik yoksunlukları olan, ihtiyaç içindeki vatandaşlar için geniş bir yelpazede sosyal yardım programları uygulanmaktadır. Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu ile yürütülen bu programlarla hedef kitlesinde yer alan vatandaşların toplumsal ihtiyaçlarının karşılanarak topluma entegre olması ve ekonomide aktif, üretken duruma geçerek, sürdürülebilir gelire ulaşmaları amaçlanmaktadır.

Fon kaynaklarıyla yapılan sosyal yardım giderleri şunlardır (T.C. Başbakanlık Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü, 2008: 66): Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıflarına, Sağlık Bakanlığı'na, Milli Eğitim Bakanlığı'na, Sosyal Güvenlik Kurumu'na, Tarım İşletmeleri Genel Müdürlüğü'ne, Dünya Bankası Kredisi Hükümet Katkısına, Dünya Bankası Kredi Gider Hesabı'na yapılan aktarmalar, Şartlı Nakit Transferleri ve diğer çeşitli giderler.

Tablo 3: Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu'nun Gider Durumu

YILLAR	GİDERLER (TL)	YILLAR	GİDERLER (TL)
1986	30.174	2000	541.650.043
1987	68.848	2001	930.067.200
1988	225.692	2002	896.301.420
1989	211.830	2003	651.990.000
1990	531.632	2004	1.347.846.000
1991	670.891	2005	1.304.664.099
1992	1.643.394	2006	1.389.547.995
1993	6.111.179	2007	1.413.757.199
1994	17.445.984	2008	1.797.079.768

1995	31.945.942	2009	2.365.038.720
1996	39.421.881	2010	2.032.537.496(*)
1997	86.930.971	2011	2.622.412.735
1998	164.397.066	2012	3.099.582.116
1999	438.606.986	2013	4.038.044.288

Not: (*) 2010 yılı Aralık ayı sonuna ilişkin 2.032.537.496 TL'lik bu tutar brüt tutardır. Bu tutardan 6.870.326 TL'lik iade olmuştur. Dolayısıyla gönderilen net kaynak 2.025.667.169 TL'dir.

Kaynak: T.C. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, 2012 ve 2013; T.C. Başbakanlık Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010 ve 2011; Gök, 2010: 205 ve Hünler, 2005:19' dan alınan bilgilerle oluşturulmuştur.

5.SONUÇ

Sosyal refah devletinin önemli bir politika aracı olan sosyal yardımların tarihsel süreçte durumu da sosyal refah devleti anlayışına paralel bir seyir izlemiştir. Sosyal yardımlar, sosyal refahı sağlamak için sosyal refah devletlerinin sıkça başvurduğu bir politika aracı olarak kullanılmıştır. Ancak, sosyal yardımların devlete büyük maliyetler yüklemesi sonucu sosyal yardımlar alanın da büyük problemler ortaya çıkmış ve özellikle gelişmiş ülkeler sosyal yardımlar alanında ciddi reformlara gitmişlerdir.

Türk-İslam geleneğinde önemli bir yere sahip olan sosyal yardımlar Türkiye'de ki sosyal refah devleti anlayışında da her zaman önemli olmuştur. Hükümetler sosyal yardımları önemli bir politika aracı olarak benimsemiş ve kullanmışlardır. Türkiye'de, Cumhuriyet'in ilan edilmesinden günümüze kadar görülen sosyal yardımlar, kurulduğu tarihten itibaren Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu ile yürütülmeye çalışılmaktadır. Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu ise dünyada yaşanan değişimlerin ve Dünya Bankası'nın sosyal refah devleti anlayışının önem kaybetmesiyle ortaya çıkan gelir dağılımı adaletsizlikleri ve artan yoksulları azaltma çabaları sonucunda ülkeleri fonlar kurarak sosyal yardımlar alanında reformlar yapmaya teşvik etmesi sonucu kurulmuştur. Bunun yanı sıra özellikle 2000'li yıllarda sosyal yardımlar alanını düzenlemeye yönelik çeşitli düzenlemeler yapılmıştır.

Türkiye'de sosyal yardım alanını düzenlemeye, yoksullukla mücadele, gelir dağılımı adaletsizliğini giderme, sosyal yardım ve sosyal hizmetleri iyileştirmeye yönelik olarak 2011 yılında T.C. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'nın kurulması son derece önemli bir gelişme olmuştur. Çünkü, Bakanlığın kurulması

ile yetki karmaşası, yetki çakışması ve görev dağılımı bozuklukları ortadan kaldırılmış, sosyal yardımlar düzenli bir şekilde dağıtılmaya başlanmıştır. Şüphesiz bu düzenleme ülkemizde sosyal yardımlar alanının ciddi reformlara ihtiyaç duyduğu gerçeğini ortadan kaldırmamıştır.

KAYNAKÇA

- Aktan, C. C. (1986). Bütçe Dışı Fonlar. Banka ve Ekonomik Yorumlar Dergisi. 23(10): 51-57.
- Aktan, C. C. ve Özkıvrak Ö. (2008). Sosyal Refah Devleti. İstanbul: Okutan Yayınları, İstanbul.
- Aktan, C. C. ve Bahçe A. B. (2009). Kamu Tercihi ve Oyun Teorisi Perspektiflerinden Alturizmin (Hayırseverliğin/Yardımsesverliğin) Eleştirisi, Uluslar arası Yoksulluk Sempozyumu Bildirileri (ss. 509-534). İstanbul: Deniz Feneri Derneği Yayınları.
- Bilgili, A. E. ve Altan İ. (2003). Yoksulluk. İstanbul: Deniz Feneri Derneği Yayınları.
- Boratav, K. (2004). Yeni Dünya Düzeni Nereye ?. Ankara: İmge Kitabevi.
- Boybek, S. (2009). Sosyal Yardım Uygulamaları ve Çocuk İşçiliği Arasındaki İlişki: Keçiören Örneği. (Yayınlanmamış Sosyal Yardım Uzmanlık Tezi). Ankara: T.C. Başbakanlık Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü.
- Çiçek, Ş. E. (2012). Türkiye’de Belediyelerin Sosyal Hizmet ve Sosyal Yardım Politikaları: “Batı Akdeniz Örneği”. Ankara: Korza Yayıncılık.
- Devlet Planlama Teşkilatı (DPT). (2001). Sosyal Hizmetler ve Yardımlar Özel İhtisas Komisyonu Raporu. Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı. Ankara.
- Gök, M. (2010). Türkiye’de Bir Sosyal Devlet Uygulaması Olarak: Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu. <http://www.journals.istanbul.edu.tr/tr/index.php/sosyalsiyaset/article/download/13407/12630> (30.12.2014).
- Hacımahmutoğlu, H. (2009). Türkiye’deki Sosyal Yardım Sisteminin Değerlendirilmesi (Yayınlanmamış Sosyal Yardım Uzmanlık Tezi). Ankara: T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı.
- Hünler, A. (2005). Yoksullukla Mücadele – Yoksulluk Yönetimi Ayrımında Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu, <http://80.251.40.59/politics.ankara.edu.tr/karahan/Seminer/2004-2005/yoksulluklamucadele-arinhunler.pdf>, (12.10.2014).
- Seyyar, A. (2003). Sosyal Siyaset Açısından Yoksulluğa Karşı Mücadele, Yoksulluk Sempozyum Notları. 1(50): 40-74. İstanbul: Deniz Feneri Derneği Yayınları.
- Şenses, F. (1999). Yoksullukla Mücadele ve Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu. ODTÜ Gelişme Dergisi. 26(3-4): 427-451.
- T.C. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü. (2013). Mart 2013 Sosyal Yardım İstatistikleri Bülteni. Ankara.

T.C. Başbakanlık Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü. (2006). 2006 Yılı Faaliyet Raporu. Ankara: T.C. Başbakanlık Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü Yayını.

T.C. Başbakanlık Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü (2007). 2007 Yılı Faaliyet Raporu. Ankara: T.C. Başbakanlık Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü Yayını.

T.C. Başbakanlık Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü. (2008). 2008 Yılı Faaliyet Raporu. Ankara: T.C. Başbakanlık Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü Yayını.

T.C. Başbakanlık Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü. (2009). 2009 Yılı Faaliyet Raporu. Ankara: T.C. Başbakanlık Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü Yayını.

T.C. Başbakanlık Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü. (2010). 2010 Yılı Faaliyet Raporu. Ankara: T.C. Başbakanlık Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü Yayını.

T.C. Başbakanlık Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü. (2011). 2011 Yılı Faaliyet Raporu. Ankara: T.C. Başbakanlık Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü Yayını.

T.C. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü. (2012). 2012 Sosyal Yardım İstatistikleri Bülteni. Ankara: T.C. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü Yayını.

T.C. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü. (2013). 2013 Yılı Faaliyet Raporu. Ankara: T.C. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü Yayını.

T.C. Başbakanlık Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü, Strateji Geliştirme Müdürlüğü. (2008). 2008 Yılı Faaliyet Raporu. http://www.sosyalyardimlar.gov.tr/upload/sosyalyardimlar.gov.tr/mce/2008-2010/birimler/strateji/2008_sydgm_f.pdf, (03.11.2013)

T.C. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü, (2014), SYDTF Tarihçe, <http://www.sosyalyardimlar.gov.tr/hakimizda/sosyal-yardimlasma-ve-dayanismayi-tesvik-fonu/sydtf-tarihce>, (04.01.2014).

T.C. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü, (2014), Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu Kurulu, <http://www.sosyalyardimlar.gov.tr/hakimizda/sosyal-yardimlasma-ve-dayanismayi-tesvik-fonu-kurulu>, (04.01.2014).

T.C. Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu. (2009). Türkiye’de Sosyal Yardımlar ve Sosyal Hizmetler Alanındaki Yasal ve Kurumsal Yapının İncelenmesi, Aile, Çocuk, Özürlü, Yaşlı ve Diğer Kişilere Götürülen Sosyal Hizmetlerin ve Sosyal Yardımların Genel Olarak

Değerlendirilmesi, Bu Hizmetlerin Düzenli ve Verimli Şekilde Yürütülmesinin ve Geliştirilmesinin Sağlanması Hakkında, Araştırma ve İnceleme Raporu. 4.

Tüğen, K. (2012). Devlet Bütçesi. İzmir: Bassaray Matbaası.

Türk Dil Kurumu. (2014). Büyük Türkçe Sözlük. <http://tdkterim.gov.tr/bts/>, (28.12.2014).

Yiğit, M. ve Eken İ. (2013). Sosyal Yardım ve Sağlık Hizmetlerinde Algılama Yönetimi: Diyarbakır İli Örneği, Türk İdare Dergisi. 85(476): 289-319. Ankara: T.C. İçişleri Bakanlığı Yayınları.