

TÜRKİYE'DE YOKSULLUK VE SOSYAL YARDIM UYGULAMALARI

Özet

Bu çalışma, Türkiye'deki yoksulluk profilini resmetmekte ve yoksullukla mücadelede hızlı ve etkili sonuçlar ortaya koyması yönüyle önemli bir sosyal politika aracı olarak görülen sosyal yardım uygulamalarının işlevselliğini ele almaktadır. Bu amaçla çalışmada ilk olarak yoksulluk olgusunun kavramsal boyutuna ilişkin kısa bir bilgi verilmiş, ardından Türkiye'nin yoksulluk profili ortaya konulmak istenmiştir. Çalışmanın devamında sosyal yardım uygulamalarıyla ön plana çıkan sosyal yardım aktörleri olarak merkezi idare, yerel yönetimler ve sivil toplum kuruluşları incelenmiştir. Sosyal devlet vasfının bir yansıması olarak, bireylerin ayni ve nakdî yönlerden desteklenerek ihtiyaçlarının karşılanması noktasındaki en önemli kurumsal yapılardan biri olarak görülen Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı'nın kurulmasıyla sosyal yardımların kapsam ve miktarında bir artış meydana gelmiştir. Çalışmada, Türkiye'de sosyal yardım alanında önemli kurumsal adımların atıldığı ve sosyal yardımlara ayrılan bütçenin arttığı, bununla birlikte milli gelir paylaşımında büyük farklılıkların olduğu, belediyelerin sosyal yardım harcamalarına ayırdıkları payın çok az olduğu ve iyi örgütlenmiş sivil toplum kuruluşlarının sosyal yardım hizmetlerinde önemli yan katkılar sağlayabileceği sonucuna ulaşılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Sosyal yardım, yoksulluk profili, yoksullukla mücadele, sosyal yardım uygulamaları, sosyal yardım aktörü

POVERTY IN TURKEY AND THE APPLICATIONS OF SOCIAL ASSISTANCES

Abstract

This study demonstrates the poverty profile in Turkey and the functionality of the application of social assistance which is seen as a significant social policy tool to reveal a quick and effective result in the fight against poverty. This study will first give a short description of the conceptual dimension of the phenomenon of poverty and aims to put forward Turkey's poverty profile. Afterwards, central government, local governments and non-governmental organisations as social assistance actors will be examined which have come to the forefront with the application of social assistance. As a reflection of the welfare of the social state, an increase in the scope and amount of social assistance has been realised through the establishment of the Ministry of Family and Social Policy, which is regarded as one of the most important associations in regard to meet the requirements of individuals by supporting them in the allowance in kind and cash. This study has found that the institutional developments have been carried out and social benefits have been increased on budgetary allocation in the social welfare sector in Turkey. However, there is a big difference between citizens in the national revenue sharing and the proportion for municipal social welfare spending is very low. Besides, well-organised civil society organisations can provide important help to contribute to the social welfare services.

Key Words: Social assistance, poverty profile, fighting against poverty, social assistance applications, social assistance actor

Bu çalışmada, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü'nde 21.12.2017 tarihinde doktora tezi olarak kabul edilen "Sosyal Yardımların Yönetilmesi: Kahramanmaraş Örneği" başlıklı eserden faydalanılmıştır.

1. GİRİŞ

Ülkelerin karşı karşıya kaldıkları önemli sorunlardan birisi olan yoksulluk sosyoekonomik ve yönetsel açıdan üzerine gidilmesi ve çözüm üretilmesi gereken bir konu olarak güncelliğini korumaktadır. Günümüzde dünya üzerinde mal ve hizmetlere erişim kolaylaşmış, insanların gelir düzeylerinde nispi bir yükseliş meydana gelmiş olsa da, yoksulluğu derinden yaşayan, yeme, içme ve barınma gibi temel ihtiyaçları karşılayamayan insanların hatırı sayılır bir çoğunluk olduğu gerçektir. Zaruri ihtiyaçları temin etmede ekonomik yönden zorluk çeken bu insanlar aynı zamanda sosyokültürel hizmetlere ulaşmada da ciddi engellerle karşılaşmaktadır. Yoksulluk ele alınırken onun ortaya çıkış sebeplerinden çözüm önerilerine kadar farklı değerlendirmelerin olduğu görülmektedir. Yoksulluk bir grup teorisyen tarafından (Kerbo, 1996:58-62), yapısal (işsizlik, gelir dağılımındaki dengesizlik, ekonomik kriz vb.) nedenlerle açıklanırken, diğer bir grup ise Oscar Lewis'in (1971) "yoksulluk kültürü" teorisi örneğinde olduğu gibi yoksulu (bir anlamda kurbanı) suçlayarak, yoksulluğu bireylerin sahip oldukları (ya da olamadıkları) niteliklerle yani bireysel nedenlerle açıklamaktadır.

Türkiye'de bireylerin yoksulluklarının arka planı hem yapısal hem de bireysel nedenlerle izah edilir. Bu izahın haklı bir gerekçesi de vardır, çünkü her yoksulun kendi özgün hikâyesi vardır. Birey çalışsa bile yine de yoksul olabilir. Çünkü gelir dağılımının adaletsizliği, aldığı düşük ücret onu 'çalışan yoksul' kategorisi içine sokar. Birey yardım kuruluşlarından aldığı gelir ve yardımlarla hayatını sürdürürken yardım bağımlısı olabilir ve bu yüzden de yardımı hak etmeyen ve yoksulluğunun kendi yaratıcısı olarak görülebilir.

Ülkelerin ekonomik kapasitesi, sosyal güvenlik sistemi, bölgesel gelişmişlik farklılıkları ve teknolojik gelişmişlik düzeyleri gibi yapısal nedenler ile sosyal sermayenin yetersizliği, tembellik ve umutsuzluk gibi bireysel nedenler bir yandan yoksulluğun boyut ve nedenlerini ortaya koymakta öbür yandan sosyal yardım faaliyetlerinin sınırlarını belirlemektedir.

Yoksulluk, temelde ekonomik nedenlerle ilişkilendirilip, ihtiyaçları karşılayamama durumu olarak açıklansa da yoksulluğun geniş çerçevede değerlendirilmesi gerekmektedir. Yoksulluk sorunu insani açıdan yoksulların

yeme, içme, giyinme, barınma, güvenlik, eğitim, sağlık, sosyalleşme vb. ihtiyaçlarının bir bütün halinde ele alınmasını zorunluluk olarak ortaya çıkarmaktadır.

Yoksullukla ilgili birbirinden farklı bir çok tanım ve kriter söz konusu olmakla birlikte literatür ve pratik daha çok mutlak ve görelî yoksulluk tanımları üzerinden işlemektedir. Son dönemlerde özellikle Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP) tarafından ele alınan insani yoksulluk kavramı da revaçtadır. Ülkelere göre değişmekle birlikte Dünya Bankası tarafından günlük 1.90 dolar aşırı yoksulluk sınırı olarak belirlenmiştir. Gıda ve Tarım Örgütü verilerine göre (FAO, 2017: 1-2) 2015 yılında 777 milyon kişi aşırı yoksulluk sorunuyla karşı karşıya iken bu sayı artan savaşlar ve iklim değişikliğine bağlı sebeplerle ortaya çıkan gıda güvensizliği sorununun artmasıyla 2016 yılında 815 milyona yükselmiştir.

Görelî yoksulluk, gündelik hayata katılım maliyeti üzerinden işlemektedir. Burada esas olan ortalama insani bir hayatı sürdürebilmek için sahip olunması gereken gelirdir. Burada da bir ülkedeki medyan gelirin %40 ile %60'ı arasında bir oran ele alınır. Bu oranın altındakiler görelî yoksul olarak değerlendirilir. İnsani yoksulluk kavramı ise, gelir, eğitim düzeyi ve ortalama hayat gibi değişkenleri ele alarak ülkeler arasında bir mukayese imkânı sunar. Bu değişkenlere başka değişkenler de eklenebilir. Örneğin Avrupa ülkeleri söz konusu olduğunda 'sosyal dışlanma' düzeyi bir değişken olarak devreye sokulur. Ancak bu değişkenler üzerinden yapılan yoksulluk belirlemesi tamamen somut kriterler üzerinden yapıldığı için daha objektif olduğu söylenebilir.

Türkiye'de ihtiyaç sahibi bireylere destek olmak amacıyla bir yandan devlet diğer yandan çeşitli sivil toplum kuruluşları (STK) tarafından farklı şekillerde aynı ve nakdî sosyal yardım yürütülmesine rağmen, yoksulluk farklı görünümde kentlerde ve kırsal bölgelerde bir sorun olarak varlığını devam ettirmektedir. Her ne kadar son 10-15 yıl içinde sosyal yardım kalemlerinde çeşitlilik ve sosyal harcamalara ayrılan bütçede düzenli bir artış meydana gelmiş olsa da, Türkiye'de milli gelirin %20'lik gruplar arasındaki paylaşımında büyük gelir farklılıkları dikkat çekmektedir.

Bu gelir farklılıkları Türkiye'nin gündemini uzun zamandır meşgul eden yoksulluğun önemini koruduğunu göstermektedir. Derin ve

yapısal sebeplere dayanan sorun, daha çok son çeyrek asırda sermaye birikim sisteminin küresel ölçekte yeniden yapılandırılması sürecinin ortaya çıkardığı sancılarla ilişkilendirilebilir (Özbek, 2002: 7). Türkiye’de sosyal güvenceye erişmede formel sektörde çalışmanın belirleyici olması, enformel sektörlerde çalışan geniş bir işgücü kitlesini, sosyal koruma ihtiyacının karşılanması için geleneksel aile içi dayanışmaya sevk etmektedir. Bu durum sosyal yardımların hak temelli bir yapıya kavuşmasına da engel olmaktadır (Gökbayrak, 2017: 82).

Yoksullukla mücadelede yasal düzenlemelerin varlığı büyük önem taşımaktadır. Günümüzde özellikle insan haklarının korunmasına ve yoksullukla mücadeleye ilişkin hukuki düzenlemelerin anayasalarda güvence altına alınması yöntemi genel bir kabul olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu açıdan doğrudan veya dolaylı olarak yoksulluk ve sosyal yardım konusunun anayasada düzenlenmiş olması ile kamu yönetimine, kaynağını anayasadan alan görev ve sorumluluklar yüklenmiştir.

Türkiye’de yoksullukla mücadelenin tarihi seyrine bakıldığında, her ne kadar Demokrat Parti ile başlayan dönem, ekonomiye ve yoksulluğun önlenmesine ilişkin bir merkez-çevre ayrışmasından yola çıksa da (Osmanbaşoğlu, 2016:248) bu durumun yasal mevzuata yansımaları gecikmeli olmuştur. 1960’lı yıllardan sonra uygulanan sosyal politikaların önceki hükümetlerden farklı olmadığı görülecektir (Buğra, 2006:51). 1982 Anayasası’nda başta temel haklar olmak üzere, kişi hakları, sosyal ve ekonomik haklar ayrı ayrı ele alınarak yoksullukla mücadelede gerekli tedbirlerin alınması hususlarında önemli düzenlemelere yer verilmiştir. Sosyal devlet vasfının bir gereği olarak, yoksulların ihtiyaçlarını karşılamaya dönük sosyal yardım ve sosyal hizmet faaliyetlerinin yürütülmesi konusunda devletin gelir dağılımının düzenlenmesi için ekonomik hayata müdahale etmesi yine anayasal bir yükümlülük olarak karşımıza çıkmaktadır.

1982 Anayasası’nın 2. maddesinde Cumhuriyet’in nitelikleri arasında “sosyal devlet” vurgusu yapılmaktadır. Yine Anayasa’nın 5. maddesinde “kişilerin ve toplumun refah, huzur ve mutluluğunu sağlamak” devletin görevleri arasında sayılırken, Anayasa’nın 10. maddesinde ise herkesin ayırım gözetilmeksizin kanun önünde eşit olduğu; çocukları, yaşlıları, engellileri, şehit yakınlarını ve gazileri korumaya ve desteklemeye yönelik

alınacak tedbirlerin de eşitlik ilkesine aykırı olmayacağı belirtilmiştir (<http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2709.pdf>).

Kişinin yaşamını devam ettirmesi ve daha iyi koşullarda yaşaması en tabii hakkıdır. Nitekim 1982 Anayasası’nın 17. maddesinde bu durum “Herkes, yaşama, maddî ve manevî varlığını koruma ve geliştirme hakkına sahiptir” hükmü ile güvence altına alınmıştır. Yaşamın devam edebilmesi için insanların karnını doyuramama endişesi olmadan, günlük faaliyetlerine devam etmesi gerekmekte olup, bu konuda gerekli tedbirleri almak devletin asli görevleri arasında sayılmıştır.

Anayasa’nın 55. maddesi, devletin, çalışanların yaptıkları işe uygun adaletli bir ücret elde etmeleri ve diğer sosyal yardımlardan yararlanmaları için gerekli tedbirleri alacağından söz ederken; 60. maddesi sosyal güvenliğin herkes için bir hak olduğunu ve sosyal güvencesi olmayanların korunup kollanmasına yönelik çalışmaların yapılacağını düzenlemiştir. Anayasa’nın 61. maddesinde ise engellilerin, yaşlıların, korunmaya muhtaç çocukların korunması ve bu kişilerin topluma uyumunun sağlanması noktasında her türlü tedbirin alınması hususuna yer verilmiştir.

Türkiye’de dezavantajlı gruplara hem devlet hem de STK’lar tarafından farklı içeriklerde sosyal yardım desteği verilmektedir. Ekonomik, sosyal ve siyasal boyutları olan çok yönlü bir faaliyet türü olan sosyal yardımlara özellikle ekonomik yönden bakıldığında ciddi bir kaynağın bu faaliyetleri gerçekleştirmek üzere harcandığı görülmektedir. Bütçenin önemli bir kısmını oluşturan bu yardımların gerçek ihtiyaç sahiplerine, doğru bir zamanda ve doğru bir yöntemle yapılması, kıt olan milli kaynakların optimum bir şekilde yönetilmesi açısından elbette çok önemlidir. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı verilerine göre (ASPB, 2016: 48), 2002 yılında 1 milyar 376 milyon TL olan sosyal yardım programları ile sosyal harcamalar miktarı, 2016 yılına kadar yaklaşık 23 kat artarak 32 milyar TL’ye yükselmiştir. Bu harcamaların Gayri Safi Yurtiçi Hasıla’ya (GSYH) oranı 2002’de yüzde 0,5 iken, 2016’da yüzde 1,45’e yükselmiştir. Aradan geçen 14 yıllık süre içerisinde yoksulluk oranlarında düşüş olmakla birlikte (TÜİK, 2015a), sosyal yardım harcama kalemlerinde meydana gelen çeşitlilik ve harcamaların kurumsal hale gelmesiyle sosyal yardım harcamaları düzenli olarak artış göstermiştir. Her ne kadar son 10-15 yıl içinde sosyal harcamalara ayrılan bütçede

düzenli bir artış olsa da, Türkiye’de milli gelirin %20’lik gruplar arasındaki paylaşımında uçurum denilecek düzeyde gelir farklılıklarının varlığı da devam etmektedir.

Çalışmada yoksulluk, sosyal yardımlar ve sosyal yardım örgütlerinin faaliyetlerine ilişkin bazı sorulara cevap aranmaktadır. Cevap aranan bu sorular şunlardır:

- Yapılmakta olan sosyal yardımların türü ve miktarı nedir?
- Sosyal yardım kurumları hangileridir ve bu kurumların işleyişi nasıldır?
- Yoksulluk oranlarında ve sosyal yardım miktarlarında nasıl bir değişim olmuştur?
- Belediyelerin sosyal yardım faaliyetlerindeki önemi nedir?
- Sivil toplum kuruluşlarının yoksullukla mücadeledeki önemi nedir?

1.1. Sosyal Yardım ve Yoksulluk Kavramı

Sosyal yardım, temelde insanın olduğu her yerde ve insanlık tarihi ile gelişme gösteren bir olgudur. Sosyal yardım her ne kadar ilk bakışta devletin üstlendiği bir yükümlülük olarak görülse de toplumsal mahiyetleri dikkate alındığında, toplumun bütün kesimlerini ilgilendiren onların sorumluluk bilinciyle hareket etmek zorunda olduğu sosyolojik bir gerçektir (Öztürk ve Öztürk, 2010: 183). Sosyal yardım, temel işlevi yoksulluğun azaltılması, önlenmesi ve tamamen ortadan kaldırılmasını içeren bir dizi programdan oluşmaktadır (Barrientos, 2013: 45). Sosyal yardımın özünde insanların temel ihtiyaçlarının karşılanarak günlük faaliyetlerinin sürdürülmesine yardımcı olunması yatmaktadır. Günlük ihtiyaçlar kapsamında öncelikli olarak beslenme, barınma, giyinme, ısınma gibi ihtiyaçlar yer almaktadır.

Dilik’e göre (1980: 70) sosyal yardımlarda izlenen amaç, yardım görenin mümkün olan en kısa sürede yeniden çalışabilme, gelir elde edebilme ve böylece kendi geçimini sağlama olanağına kavuşturulmasıdır. Kişinin varlığını güvence altına alma ile onun yeniden çalışma ve gelir sağlama olanağına kavuşmasına yardımcı olma durumu sosyal yardım tedbirlerinin kendine özgü nitelikleri arasında yer almaktadır.

Sosyal yardımlar, temelde herhangi bir karşılık beklemeden ihtiyaç sahibi kişilere kamu kurum ve kuruluşları tarafından yapılan ayni ya da nakdi yardımlardan oluşmaktadır. Sosyal yardımlarla, kazancı kendisini, ailesini ya da bakmakla yükümlü olduğu kişileri

geçindirmeye yetmeyen ve çeşitli nedenlerle kazanç elde edemeyen kişilere asgari bir hayat standardı sağlanmak istenilir. Sosyal yardımlarla, muhtaç durumda olanların ve bakmakla yükümlü oldukları kişilerin geçiminin sağlanması ve bunların en kısa sürede gelir sağlayacak duruma getirilerek üretime katılması amaçlanmaktadır. Böylece sosyal yardımlarla kişilerin beslenme, barınma, giyinme vs. zorunlu ihtiyaçları giderilerek varlıkları güvence altına alınmakta ve gelir elde etme imkânı sunulmaktadır (Türkoğlu, 2013: 280). Sosyal yardımların en önemli özelliği, muhtaçlık kriterine bağlı olarak yoksullara yapılmasıdır. Muhtaç olduğuna karar verilen bireylere sosyal yardım yapılırken onlardan herhangi bir ücret talep edilmemektedir. Sosyal yardım giderleri esasen fonlardan karşılanmakta ve karşılıksız olarak yapılmaktadır. Daha çok ekonomik ve daha az sosyal amaçlarla yapılan sosyal yardımların öncelikli hedefi sosyal yardım faydalanıcılarının acil ihtiyaçlarının karşılanmasıdır (Teber, 2017: 9).

Sosyoekonomik ve kültürel boyutları olan yoksulluk, üzerinde yoğun bir çaba göstermesi gereken bir mesele olarak güncelliğini korumaktadır. Yoksulluk, bireylerin hem sosyokültürel imkânlarla erişmesinin hem de toplumsal bütünlüğün sağlanmasının önündeki engellerden birisidir. İnsanların asgari düzeyde bir yaşam sağlamada güçlük çektikleri bir durum olan yoksulluğun çözümünü kolaylaştıracak yönde atılacak adımlara duyulan ihtiyaç önemini korumaktadır.

İnsanlık tarihinin eski sorunlarından birisi olan yoksulluğun bir sorun olarak ele alınıp çalışılması ise daha yakın bir tarihe (1899) uzanmaktadır. Charles Booth, 1899 yılında, İngiltere’de yoksulluk çalışması yapan ilk kişidir. Booth, bu çalışmasında ailelerin geçimleri üzerinde durmuş ve gelir düzeyini yoksulluğu belirlemenin bir ölçütü olarak ele almıştır (Erdem, 2009: 313). Booth’un Londra’da yapmış olduğu "İnsanların Yaşamı ve Emegi" başlıklı çalışmasının akabinde sosyal haklar alanında ilk büyük ilerleme olmuştur. Bu ilerleme, yurttaşlık kavramı içerisinde ifade edilen eşitlik ilkesinin temelini ilgilendiren önemli değişiklikler içermektedir (Marshall, 2011: 29).

Bugün kamu politikasının odağında yer alan yoksulluk küresel, ulusal ya da yerel düzeyde çok boyutlu bir problem olarak kabul edilmektedir. Son 25-30 yılda yoksullukla ilgili ortaya çıkan yeni bakış açıları yoksulluğun gelir

ve tüketim üzerinden açıklanmasına odaklanan yaklaşımları değiştirmektedir. Yoksul bireylerin sorunlarının incelenmesi, içinde buldukları durumun önünde duran tehditlerin ve fırsatların ortaya konulması, yoksulluğun karmaşık yoksunluklar seti içerisinde ele alınmasını beraberinde getirmektedir. Yoksulluk kavramına ilişkin alternatif bakış açısının odağında, insan yaşamını farklı açılardan olumsuz yönde etkileyen unsurlar yer almaktadır. Örneğin açlık, işsizlik, evsizlik, hastalık, sağlık hizmetine erişememe endişesi, mağduriyet ve toplumsal adaletsizlik gibi olumsuzluklar insan haysiyetini olumsuz yönde etkileyen özellikler olarak sıralanmaktadır (Parr, 2006: 7).

2. YÖNTEM

Yoksulluk olgusunu ve buna bağlı olarak ortaya çıkan sosyal yardımlar ile sosyal yardım faaliyetleri yürüten aktörleri inceleyen bu çalışmada, çeşitli kaynaklardan faydalanılarak Türkiye'nin yoksulluk profiline ve gelir dağılımına ilişkin veriler elde edilmiştir. Çalışmada, Türkiye'de sosyal yardım aktörleri arasında yer alan Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı, belediyeler ve sivil toplum kuruluşlarına ilişkin TÜİK, Eurostat, adı geçen kurum ve kuruluşlara ilişkin faaliyet raporları ve konuyla ilgili yapılmış çalışmalardan tarama metoduyla veriler elde edilmiştir. Elde edilen bu veriler betimsel olarak ve yüzde dağılım hesapları üzerinden yorumlanmıştır.

Çalışmada sosyal yardımlarla ilgili kurumsal-yasal yapıyı incelemek ve hâlihazırda sosyal yardım politikalarını ele almak için nitel araştırmalarda sıklıkla kullanılan durum çalışması yöntemi kullanılmıştır. Çalışmada yoksulluğun sebeplerine, sosyal yardımların yoksullukla mücadeledeki yerine, sosyal yardım faaliyetleri yürüten kamu kurumlarının ve sivil toplum kuruluşlarının yoksullukla mücadeledeki etkisi üzere değerlendirmelerde bulunulmuştur.

3. BULGULAR

3.1. Türkiye'nin Yoksulluk Profili

Türkiye'de kent yoksulluğu ve yoksulluğun farklı görünüşleri 1950'lerden itibaren belirginleşmeye başlamıştır. Türkiye'deki sanayileşme çabaları 1950'lerde yükselişe geçmiş ve makinenin tarıma yoğun biçimde girmesiyle tarım sektöründe büyük değişimler meydana gelmiştir. Özellikle, İstanbul ve Ankara başta olmak üzere sanayileşen kentlere

kırsal kesimlerden yoğun göç dalgası yine bu dönemde başlamıştır. Kırsal kesimlerden kentlere doğru gerçekleşen göçlerde, yoksulluk, çarpık kentleşme, gecekondulaşma, altyapı vb. sorunlar ortaya çıkarmıştır. Ancak, bu dönemde görülen yoksullukla mücadelede sosyal devletin varlığı pek hissedilmemiştir. Yoksulluk özellikle geleneksel kurumlar ve manevi değerler sayesinde fazla görünür hâle gelmemiş ve yoksulluğun olumsuz sonuçları toplum tarafından fazla hissedilmemiştir. Türkiye'de yoksulluğun önemli bir sorun olarak görülmeye başlaması ve görünür hale gelmesi ise 1980'den sonra olmuştur (Açıkgöz ve Yusufoglu, 2012: 82). Türkiye'nin tarihinde savaş dönemleri hariç daha önce görülmemiş bir şekilde farklı yoksulluk halleri ve yeni yoksul insan tipleri ortaya çıkmıştır. Artık yoksullar sokakta yaşayan ve çalışan insanlar, şiddet gören kadınlar, suça sürüklenen çocuklar gibi insan kategorileri şeklinde ele alınmaya başlanmıştır (Karatay, 2010: 21).

Yoksullarda meydana gelen niceliksel ve niteliksel değişimin yanında sosyal güvenlik sistemine erişimde yaşanan sıkıntılar sosyal yardımlara başvuruları arttırmaktadır. Özellikle işsizlik, işgücü piyasasında cinsiyet, yaş, vasıf ve göçmenlik gibi unsurların yanında kayıt dışılık, güvencesiz istihdam biçimleri ile geleneksel dayanışma yöntemlerinin zayıflaması gibi durumlar sosyal yardıma muhtaç ve onun bağımlısı olan geniş bir kitlenin ortaya çıkmasına neden olmaktadır (Gökbayrak, 2017: 84). Yoksulluk ve bağımlılık ilişkisi karmaşık bir ilişkidir. Yoksulluk, bireyin içinden kurtulabileceği bir sorundur ancak yoksul birey(ler)in yoksulluktan kurtulmak için yardım almaya alışması ve buna bağımlı hale gelmesi yoksulluğun ortadan kaldırılabilmesinin önünde önemli bir engel haline gelebilmektedir. Yoksulluğun önlenmesi veya en azından azaltılması için hükümetlerin uygulayacakları gelir dağılımı politikaları önemli bir işleve sahiptir. Bu noktada adil bir gelir dağılımı politikasının, toplumdaki eşitsizliklerin ortadan kaldırılmasında ve ortalama insani hayat standardının yakalanmasında önemli bir yere sahip olduğu unutulmayarak bu hedefe ulaşmak için gayret edilmelidir.

Gelir dağılımı eşitliğini ölçmek için kullanılan araçlar içinde en yaygın olanı Gini katsayısıdır. Bu katsayı nüfusun %20'lik bölümler halinde GSYH'den aldığı payların yatay (birikimli nüfus) ve dikey (birikimli gelir) eksen üzerinde gösteriminden oluşmaktadır.

Her bir %20'lik nüfus diliminin gelirden ne kadar pay aldığı gösteren bu eksenler arasında oluşan eğri (Lorenz Eğrisi), mutlak eşitlik çizgisine ne kadar yaklaşırsa gelir dağılımı eşitliğinden, mutlak eşitlik çizgisinden ne kadar uzaklaşırsa da gelir dağılımı eşitsizliğinden

bahsedilir (Eğilmez, 2015: 256).

Eurostat ve TÜİK verilerinin baz alınarak hazırlandığı tablo 1'de Türkiye'nin 2007-2014 yılları arasındaki gelir dağılımı Gini katsayısı aracılığıyla göstermektedir.

Tablo 1. Türkiye'de milli gelirin dağılımının Gini katsayısı yardımıyla gösterimi (2007-2014)

Gini Katsayısı	Yıllar							
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Eurostat	0,432	0,430	0,442	0,435	0,433	0,428	0,421	0,412
TÜİK	0,387	0,386	0,394	0,380	0,383	0,382	0,382	0,379

Kaynak: Eurostat. (2017). Ginicoefficient of equivaliseddisposableincome. [URL: http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do]internet adresinden 13 Eylül 2017 tarihinde edinilmiştir. TÜİK. (2015b). Gelir ve yaşam koşulları araştırması. Ankara.

Türkiye'de gelir dağılımının Gini katsayısı yardımıyla (0 →Tam eşit gelir dağılımı; 1→Tam eşitsiz gelir dağılımı) gösterildiği tablo 1'e bakıldığında, 2007 yılından 2014 yılına geçen sürede her iki veri kaynağına göre gelir paylaşımında %2'lik bir iyileşme olduğu görülmektedir. TÜİK verilerine göre 2007 yılında 0,387 olan Gini katsayısı 2014 yılında daha eşitlikçi bir paylaşım düzeyine yaklaşarak 0,379 olarak hesaplanmıştır. Eurostat'ın verilerine göre ise Gini katsayısı daha yüksek hesaplanmıştır. 2007 yılında 0,432 olan Gini katsayısı biraz daha eşitlikçi bir düzeye yaklaşarak 2014 yılında 0,412 olarak hesaplanmıştır. Tabloya göre her iki veri

kaynağının ortak noktası ise aradan geçen yedi yılda Gini katsayısının daha eşitlikçi bir noktaya doğru gidiyor olmasıdır. Bununla birlikte gelir paylaşımındaki büyük farklılıklar Türkiye için hâlâ önemli bir sorun olarak devam etmektedir.

Milli gelirin yüzdelik dilimler halinde gösterimiyle ülkelerin gelir dağılımı paylaşımındaki farklılıklar tespit edilmektedir. Dünyadaki gelir dağılımı adaletsizliğine benzer bir şekilde Türkiye'de de bu gruplar arasında büyük gelir farklılıkları varlığını devam ettirmektedir. Tablo 2 Türkiye'nin milli gelir paylaşımını, en düşük gelir düzeyinden en yüksek gelir düzeyine doğru %20'lik nüfus grupları halinde göstermektedir.

Tablo 2. Türkiye'de milli gelirin %20'lik gruplar arasında paylaşımı (2010-2016)

%20'lik Fert Grupları	Milli Gelirin Paylaşımı (%)						
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
En Düşük %20	5,8	5,8	5,9	6,1	6,2	6,1	6,2
2. %20	10,6	10,6	10,6	10,7	10,9	10,7	10,6
3. %20	15,3	15,2	15,3	15,2	15,3	15,2	15,0
4. %20	21,9	21,7	21,7	21,4	21,7	21,5	21,1
En Yüksek %20	46,4	46,7	46,6	46,6	45,9	46,5	47,2
Toplam	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Kaynak: TÜİK. (2017a). Gelir ve Yaşam Koşulları Araştırmaları (2010-2016). Ankara.

Tablo2 incelendiğinde, 2010 yılında nüfusun en zengin %20'sinin milli gelirden aldığı pay, %46,4'lük bir oranla neredeyse ülke gelirin yarısı kadar olduğu görülmektedir. 2010 yılında %5,8 olan en düşük %20'nin geliri aradan geçen 7 yılda sadece %0,4 artarak 2016 yılında %6,2'ye yükselmiştir. Aynı şekilde 2010 yılında %46,4 olan en zengin %20'nin geliri 2016 yılında %0,8'lik artışla %47,2'ye yükselmiştir. En zengin %20'nin gelirinde

meydana gelen artışın devam etmesi, orta ve düşük gelir grubunun milli gelirden aldığı payın azalmasına dolayısıyla en zengin ve en fakirin arasındaki makasın daha da açılmasına neden olacaktır.

Üzümcü ve Korkat'a göre (2014: 152), gelir dağılımı adaletsizliğini ve yoksulluk sorununu kısa sürede ortadan kaldırmak zor olsa da bu iki sorunun çözümü için mücadeleye devam edilmelidir. Bu iki sorunun olumsuz etkilerinin

azaltılması ciddi, kapsamlı, istikrarlı, ekonomik ve sosyal alanda uygulanabilir politikalarla mümkün olabilir. Ashford ise (2009: 42), gelir eşitliği için atılan adımların maddi konularda ve yaşam standartlarında iyileşmeyi

sağlayacağını ifade ederek; gelirin iyi durumda olanlardan kötü durumda olanlara doğru yeniden dağıtılmasıyla bu iki kesim arasındaki boşluğun kapatılabileceğini vurgulamaktadır.

Tablo 3. Yoksulluk sınırı yöntemlerine göre fert yoksulluk oranları (2002-2015)

Yöntemler	Fert Yoksulluk Oranı (%)													
	2002	2003	2004	2005	2006	2007*	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Kişi Başı Günlük	TÜRKİYE													
2,15 \$'ın altı	3,04	2,39	2,49	1,55	1,41	0,52	0,47	0,22	0,21	0,14	0,06	0,06	0,03	0,06
4,3 \$'ın altı	30,30	23,75	20,89	16,36	13,33	8,41	6,83	4,35	3,66	2,79	2,27	2,06	1,62	1,58
	KENT													
2,15 \$'ın altı	2,37	1,54	1,23	0,97	0,24	0,09	0,19	0,04	0,04	0,02	0,02	0,02	-	-
4,3 \$'ın altı	24,62	18,31	13,51	10,05	6,13	4,40	3,07	0,96	0,97	0,94	0,60	0,64	-	-
	KIR													
2,15 \$'ın altı	4,06	3,71	4,51	2,49	3,36	1,49	1,11	0,63	0,57	0,42	0,14	0,13	-	-
4,3 \$'ın altı	38,82	32,18	32,62	26,59	25,35	17,59	15,33	11,92	9,61	6,83	5,88	5,13	-	-

Kaynak: TÜİK. (2015a). *Yoksulluk çalışması sonuçları*. Ankara.; TÜİK. (2014). *Yoksulluk çalışması sonuçları*. Ankara.

Tablo için açıklayıcı not: Tablodaki veriler satın alma gücü paritesine (SGP) göre hesaplama yapılmıştır. 1\$'ın SGP'ne göre 2002 yılındaki karşılığı 0,618 TL, 2010 yılı için 0,990 TL, 2011 ve 2012 yılı için 1,004 TL, 2013 yılı için 1,10 TL ve 2014 yılı için 1,20 ve 2015 yılı için 1,25 TL kullanılmıştır. * 2007 yılından itibaren yeni nüfus projeksiyonları kullanılmaktadır.

Tablo3'e göre yıllar itibariyle Türkiye'de yoksulluk oranlarında bir azalma olduğu görülmektedir. Türkiye geneli kişi başı günlük harcaması 2,15 doların altında kalan fert oranı 2002 yılında %3,04 iken, bu oran 2015 yılında %0,06'ya gerilemiştir. Benzer şekilde kişi başı günlük harcaması 4,3 doların altındaki kişilerin 2002 yılındaki oranı %30,30 iken, bu oran 2015 yılında %1,58'e düşmüştür. Hem kentte hem kırdaki 2,15 ve 4,30 doların altında yaşayan nüfusun yüzdesinde 2002-2015 yılları arasında düşüş olmuştur. Kırsal bölgelerde günlük 2,15 ve 4,30 doların altında yaşayan insan sayısı kentlerde yaşayan insan sayısından daha fazla olmaktadır. Başka bir ifadeyle kırsal bölgelerdeki yoksulluk oranının kentlerdeki yoksulluk oranından yüksek olduğu görülmektedir.

Yoksulluk sınırı hesaplanırken, fertlerin gıda harcamaları ve gıda dışı mal ve hizmet harcamaları birlikte değerlendirilir. Bunun için toplam tüketimleri gıda yoksulluk sınırının hemen üstünde olan hanelerin, toplam harcama içindeki gıda dışı harcama payı belirlenmekte ve bunun sonucunda gıda ve gıda dışı mal ve hizmetleri kapsayacak şekilde yoksulluk sınırı hesaplanmaktadır (Ensari, 2010: 10). Ailelerin geçim şartlarının araştırılması ve temel ihtiyaçların karşılanması için gerekli gelir miktarının tespit edilmesi amacıyla Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu (TÜRK-İŞ) tarafından aylık düzenli olarak yapılan Açlık ve Yoksulluk Sınırı Araştırması'nın 2017 yılı Mayıs ve 2018 yılı Mayıs ayı sonuçları, açlık-yoksulluk sınırları ve cinsiyet-yaş ayrımlarına göre tablo 4'te gösterilmektedir.

Tablo 4. Dört kişilik ailenin açlık ve yoksulluk sınırı (TL/Ay)

	Mayıs 2017	Mayıs 2018
Yetişkin Erkek (Gıda Harcaması)	428,04	466,90
Yetişkin Kadın (Gıda Harcaması)	352,39	388,04
15-19 Yaş Grubu Çocuk (Gıda Harcaması)	454,85	499,48
4-6 Yaş Grubu Çocuk (Gıda Harcaması)	293,40	331,71
Açlık Sınırı	1.528,67	1.686,12
Yoksulluk Sınırı	4.979,38	5.492,24

Kaynak: TÜRK-İŞ. (2018). Açlık ve yoksulluk sınırı. *Haber Bülteni*. (25 Mayıs 2018), Ankara: Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu, s. 1.

Tablo 4'e göre dört kişilik bir ailenin sağlıklı, dengeli ve yeterli beslenebilmesi için yapması gereken gıda harcaması tutarı (açlık sınırı) 2017 yılı Mayıs ayında 1.528,67 TL iken, bu rakam aradan geçen bir yıl içinde 157,45 TL artarak Mayıs 2018'de 1.686,12 TL olarak tespit edilmiştir. Bireylerin gıdaya yapmış oldukları harcamaların yanında giyim, konut (kira, elektrik, su, yakıt), ulaşım, eğitim, sağlık ve benzeri ihtiyaçlar için yapılması zorunlu diğer harcamaların toplam tutarı gösteren yoksulluk sınırı ise 2018 yılı Mayıs ayında bir önceki yılın aynı ayına göre 512,86 TL artarak 5.492,24 TL'ye yükselmiştir. Tabloda yetişkin bir erkeğin yetişkin bir kadından daha fazla harcama yaptığı görülmektedir.

3.2. Türkiye'de Sosyal Yardım Aktörleri ve Sosyal Yardım Uygulamaları

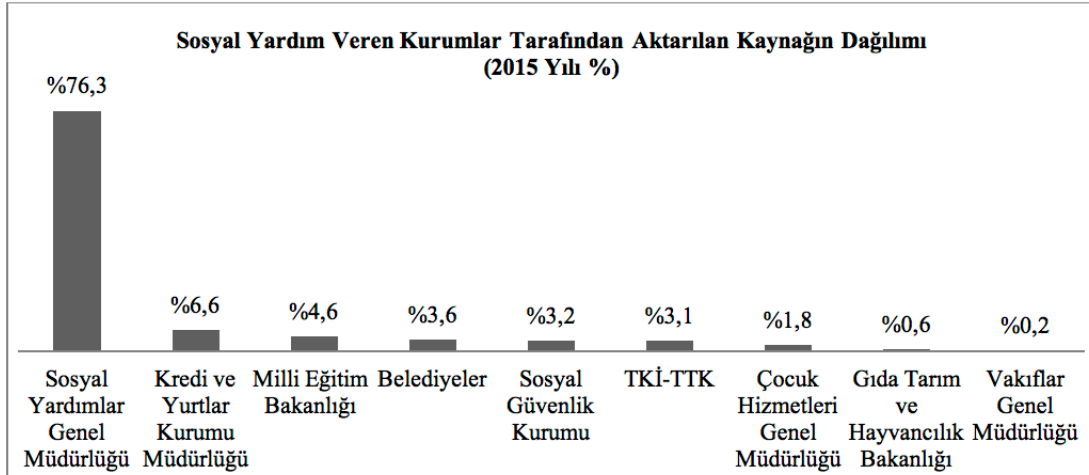
Türkiye'de merkezi yönetim ve taşra teşkilatları başta olmak üzere yerel yönetimler ile STK'lar sosyal dayanışma ve yardımlaşmanın yanında birçok alanda faaliyet yürüterek yoksullukla mücadelede önemli görevler üstlenmektedir.

Günümüzde kamu kurumları ve STK'lar ihtiyaç sahibi bireylere gıdadan giyime, eğitimden sağlığa, ev eşyasından nakdi desteğe kadar geniş yelpazede sosyal yardım yapmaktadırlar.

Bugün Türkiye'de sosyal yardım faaliyetlerinin yürütülmesi görevi öncelikli olarak 2011 yılında Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı adıyla kurulan ve 4 Ağustos 2018 tarihinde yayımlanan 15 No'lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (m. 1/b) ile adı Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı olarak değiştirilen bakanlığa verilmiştir. Bunun yanında Vakıflar Genel Müdürlüğü, Milli Eğitim Bakanlığı ve Kredi ve Yurtlar Kurumu tarafından muhtaç öğrencilere burs ve çeşitli eğitim desteği verilmekte; belediyeler tarafından ihtiyaç sahibi bireylere gıda, giysi, odun, nakit vb. aynı ve nakdi ekonomik destek verilmektedir.

Türkiye'de sosyal yardım faaliyeti yürüten kurumlar tarafından aktarılan kaynağın kurumlara göre dağılımı 2015 yılı verileriyle şekil 1'de gösterilmektedir.

Şekil 1. Sosyal yardım faaliyeti yürüten kurumlar tarafından yapılan kaynağın dağılımı (2015)



Kaynak: Cumhurbaşkanlığı. (2016). *Sosyal yardımlarda dönüşüm*. Sosyal Yardımlar [Çalıştayı](#), (04.02.2016), Ankara: Cumhurbaşkanlığı Külliyesi, s. 6

Türkiye'de sosyal yardım harcamalarının kurumlara göre dağılımını gösteren şekil 1'e göre Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü (SYGM) %76,3'lük bir oranla sosyal yardım harcamalarını en fazla yapan kurum olarak öne çıkmaktadır. Yine yükseköğrenim öğrencilerine burs ve yemek desteği veren Kredi ve Yurtlar Kurumu Genel Müdürlüğü %6,6'lık oranla sosyal yardım harcamalarını en fazla yapan kurumlar arasında ikinci sırada gelmektedir. Burs ve diğer eğitim yardımları

yapan Milli Eğitim Bakanlığı %4,6'lık sosyal yardım harcaması ile üçüncü sırada yer almaktadır. Bunun dışında toplam sosyal yardım harcamalarının %3,6'sını belediyelerin, %3,2'sini Sosyal Güvenlik Kurumu'nun ve %3,1'ini Türkiye Kömür İşletmeleri Kurumu Genel Müdürlüğü (TKİ) ile Türkiye Taş Kömürü Kurumu Genel Müdürlüğü (TTK)'nün yaptığı görülmektedir. Çocuk Hizmetleri Genel Müdürlüğü (%1,8), Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı (%0,6) ve Vakıflar

Genel Müdürlüğü'nün (%0,2) sosyal yardım harcama oranı birlikte hesaplandığında toplam sosyal yardım harcama tutarının %2,6'sını oluşturmaktadır.

Sosyal yardımların birçok kurum ve kuruluş tarafından yapılması uzmanlaşma ve iş bölümünü ortaya çıkarmakta, hayırsever kişilerin ve STK'ların sürece dâhil edilerek işbirliği içerisinde hareket edilmesini sağlamaktadır. Birden fazla birimin yardım faaliyetinde bulunması sosyal yardımın eleştirilen yönlerinden olan mükerrerlik sorununa neden olsa da bu yardımların tek elde toplanması suretiyle yürütülmesi hedefinin halen gerçekleştirilemediği görülmektedir. Mükerrer yardımların önüne geçilmesi için sosyal yardım veri tabanlarının belirli şartlar dâhilinde kamu kurumları ve STK'larla paylaşılması ve yoksul veri tabanlarının güncel tutulması gibi önlemler sosyal yardım yönetimini etkili hale getirebilir.

3.2.1. Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı'nın sosyal yardım uygulamaları

1982 Anayasası'nda belirtilen sosyal hukuk devleti özelliğinin bir gereği olarak, gelir dağılımındaki dengesizliklerin giderilmesine ve ihtiyaç sahibi kesimlerin desteklenmesine yönelik sosyal politikaların geliştirilmesi, toplumsal dayanışmayı güçlendirmenin yanı sıra sosyal barışın korunması açısından da büyük önem arz etmektedir. Sosyal devlet uygulamalarını gerçekleştirmek/kolaylaştırmak üzere, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu 3294 sayılı Yasa ile 1986 yılında kurulmuştur (ASPB, 2013: 104). Aradan geçen süre içerisinde sosyal yardım ve hizmet faaliyetlerinin yürütülmesi çeşitli birimlerce yapılagelmiştir. Sosyal yardımların yürütülmesindeki dağınık örgütlenme yapısından kurtulmak için 2011 yılında 633 sayılı KHK ile Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı kurulmuştur. Bakanlığın ismi kapsamı genişletilerek 07.07.2018 tarihinde Resmi Gazete'de yayımlanan 703 No'lu Kanun Hükmünde Kararname'nin üçüncü maddesiyle Çalışma, Sosyal Hizmetler ve Aile Bakanlığı Olarak Değiştirilmiştir. 4 Ağustos 2018 tarihinde yayımlanan 15 Numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'yle de (m. 1/b)Bakanlığın ismi Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı olarak bir kez daha değiştirilmiştir. Sosyal yardım ve hizmet alanında ulusal stratejilerin geliştirilmesi görevini üstlenen Bakanlık öncelikli olarak

çocukların, kadınların, yaşlıların ve engellilerin korunmasını ve ortaya çıkabilecek zorluklar karşısında desteklenmesi görevini üstlenmiştir.

Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı 1982 Anayasası'nın ikinci maddesinde ifade edilen "Türkiye Cumhuriyeti....sosyal bir hukuk devletidir" hükmüne istinaden toplumun korunmaya muhtaç kesimlerine ve yoksullara yönelik gerekli tedbir ve faaliyetleri daha etkin yapabilmek üzere merkez teşkilatının yanında taşra teşkilatlarında da hizmet vermektedir.

Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı'na bağlı Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü, Türkiye'de sosyal yardımların ülke genelinde dağıtılmasına aracılık eden bir hizmet birimidir. Yoksullukla mücadelede ve sosyal yardım alanında ulusal düzeyde uygulanacak her türlü politikanın belirlenmesi ve gerçekleşmesi görevini üstlenmiştir (ASPB, 2016: 11). Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü'ne bağlı olarak faaliyet gösteren SYDV'ler ise Türkiye'de yardıma muhtaç kesimlere yönelik sosyal yardım programlarının yürütülmesine öncülük etmektedir. SYDV'ler tarafından yürütülen sosyal yardımlar sosyal devletin bir gereği olarak gelir dağılımındaki adaletsizliklerin giderilmesi, ihtiyaç sahibi bireylerin desteklenmesi ve toplumsal dayanışmanın-barışın sağlanması açısından büyük önem arz etmektedir (Öztürk ve Öztürk, 2010: 187-188). 3294 sayılı Kanun'un amacının gerçekleştirilmesine yönelik kurulan SYDV'ler, muhtaçlık durumunun giderilmesi için hizmetlerde hızlı, esnek ve yerel farklılıkları göz önüne alacak bir yapıya duyulan ihtiyacın neticesinde ortaya çıkmıştır. SYDV'lerin her ilde ve ilçede kurulmasıyla hizmet ağı Türkiye çapına yayılmış, bu sayede sosyal yardım hizmetlerinin ihtiyaç sahibi bireylere en yakın noktalardan ve daha hızlı ulaştırılması mümkün hale gelmiştir (SYGM, 2014).

ASPB hâlihazırda düzenli ve süreli olmak üzere iki ana kategoride sosyal yardım programı yürütmektedir. Bunlardan ilki olan "düzenli sosyal yardımlar" kapsamında şartlı eğitim, sağlık ve gebelik yardımları, eşi vefat etmiş kadınlara yönelik yardımlar, muhtaç asker ailelerine ve çocuklarına yönelik yardımlar, öksüz ve yetimlere yönelik yardımlar, 2022 sayılı Kanun kapsamında yapılan yardımlar ile evde bakım yardımı yer alırken; ikincisi olan "süreli yardım kapsamında" ise gıda, yakacak, barınma, eğitim, sağlık, engelli ihtiyacı yardımı, giyim, doğum, tek seferlik yardımlar ve istihdam yardımları yer almaktadır (ASPB, 2015: 118).

Tablo 5 Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı tarafından 2016 yılında yapılan sosyal yardım faaliyetlerine ilişkin istatistikleri bilgileri göstermektedir.

Tablo 5. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı sosyal yardım istatistikleri (2016)

Sosyal Yardım İstatistikleri	Sayısal Değer
Sosyal Yardımların GSYH İçindeki Payı	%1,45
Sosyal Yardımlardan Faydalanan Hane Sayısı	3.154.069
Düzenli Yardımlardan Faydalanan Hane Sayısı	2.342.946
Geçici (Sürelili) Yardımlardan Faydalanan Hane Sayısı	2.046.888
SYDTF Kaynaklarıyla Yapılan Yardımlara Aktarılan Tutar	5.018.086.885 TL
2022 Yaşlılık ve Engelli Maaşı Hak Sahibi Sayısı	1.292.355
2022 Yaşlılık ve Engelli Maaşı Toplam Aktarılan Kaynak	4.763.796.699 TL
GSS Primi Devlet Tarafından Ödenen Kişi Sayısı	6.683.106
GSS Prim Desteği (SGK'ya Ödenen)	7.002.820.942 TL
Kişi Başı Günlük Harcaması, Cari <u>Satınalma</u> Gücü Paritesine (SGP) Göre 2,15 Doların Altında Kalan Fert Oranı (2015)	%0,06
Kişi Başı Günlük Harcaması, Cari <u>Satınalma</u> Gücü Paritesine (SGP) Göre 4,30 Doların Altında Kalan Fert Oranı (2015)	%1,58
Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı Sayısı (SYDV)	1.000
SYDV Personel Sayısı	9.058
SYDV Sosyal Yardım ve İnceleme Görevlisi Sayısı	3.839
Toplam Sosyal Yardım Harcaması Tutarı	32.000.000.000 TL

Kaynak: ASPB. (2016). *2016 yılı faaliyet raporu*. Ankara: s. 48.

Tablo 5 ASPB'nin 2016 yılında yapmış olduğu sosyal yardım harcamaları göstermektedir. Sosyal yardım kapsamında yapılan toplam harcama tutarı 32 milyar TL'dir. Bu yardımlardan 2.342.946 hane düzenli olarak ve 2.046.888 hane süreli (geçici) olarak faydalanırken, Türkiye genelinde toplam 3.154.069 haneye çeşitli sosyal yardım yapılmıştır. 2022 sayılı Kanun kapsamında 1.292.355 kişi yaşlılık ve engellilik maaşı alırken, bu maaşın bütçe içindeki karşılığı 4.763.796.699 TL'dir. Türkiye'de 81 il ve 919 ilçede toplam 1.000 adet SYDV bünyesinde 9.058 personel görev yapmaktadır.

Sosyal koruma programlarını hayata geçirmek oldukça maliyetli bir iştir. Sosyal korumanın kapsamı, ortaya çıkaracağı fayda ve bunun yönetimi sosyal korumanın üç temel ekonomik bileşenini oluşturmaktadır. Sosyal korumanın kapsamı kaç kişiye ulaşılacağı anlamına gelirken, fayda boyutunda sosyal transferin miktarı belirleyici olup, ortaya çıkaracak fayda miktara göre değişmektedir. Sosyal korumanın maliyetini oluşturan üçüncü unsur yönetim boyutudur. Yönetim boyutunu ise sosyal korumanın hedefleri, mevcut koşullar ve sosyal yardımların çoğaltılması gibi unsurlar

etkilemektedir(European Commission, 2015: 41).

İstatistiklerine göre (TÜİK, 2017b) Türkiye'de 2000 yılından itibaren sosyal koruma harcamaları düzenli olarak artış göstermektedir. 2000 yılında 13.5 milyar TL olan sosyal koruma harcamaları 2015 yılında 279.7 milyar TL ve 2016 yılında 334.7 milyar TL'ye yükselmiştir. Sosyal koruma yardımı bileşenlerini oluşturan hastalık/sağlık bakımı, engellilik/malullük ödemeleri, emekli/yaşlı ödemeleri, dul/yetim ödemeleri, aile/çocuk ödemeleri işsizlik maaşı ve sosyal dışlanma harcamaları tutarı 2016 yılı içerisinde 328.9 milyar TL olarak gerçekleşmiştir. Bu tutar sosyal koruma harcamaları toplamının %98,3'ünü oluşturmaktadır. 2016 yılında sosyal koruma yardımları içerisinde en büyük harcama 162.1 milyar TL ile emekli/yaşlı ödemelerinde gerçekleşirken, bunu 91.3 milyar TL ile hastalık/bakım hizmetleri kapsamında yapılan harcamalar izlemiştir.

2015 ve 2016 yıllarında sosyal koruma harcamaları kapsamında yardım-maaş alan kişi sayısı ve yardımların yapıldığı alanlar tablo 6'da göstermektedir.

Tablo 6. Sosyal koruma kapsamında yardım ve maaş alan kişi sayısı (2015-2016)

Destek Türü	Bin Kişi					
	2015			2016		
	Erkek	Kadın	Toplam	Erkek	Kadın	Toplam
Engelli/Malül Maaşı Alan Kişi Sayısı	508	324	831	505	334	840
Emekli/Yaşlı Maaşı Alan Kişi Sayısı	6.536	1.998	8.534	6.717	2.093	8.811
Dul/Yetim Maaşı Alan Kişi Sayısı	256	3.151	3.368	261	3.247	3.508
Toplam Maaş Alan Kişi Sayısı	7.267	5.269	12.536	7.438	5.390	12.829
Toplam Yardım Sayısı	7.309	5.742	13.051	7.494	5.941	13.435

Kaynak: TÜİK. (2017b). *Sosyal koruma istatistikleri*. Ankara.

2015 ve 2016 yılında sosyal koruma kapsamında yardım ve maaş alan kişi sayısını gösteren tablo 6'ya göre engelli, malullük, emeklilik ve yaşlı aylığı alanların çoğunluğu erkeklerden oluşmaktadır. Bunun yanında özellikle dul kadınların daha fazla talep ettiği dulluk maaşı alan kişi sayısında ve yetim maaşı alan kişi sayısında da artış meydana gelmiştir. 2015 yılında dul/yetim maaşı alan kişi sayısı 2.101 kişi artarak 2016 yılında 5.508 kişiye yükselmiştir. 2016 yılında sosyal koruma kapsamında 7 milyon 494 bin erkek ve 5 milyon 941 bin kadın olmak üzere toplam 13 milyon 435bin kişiye yardım yapılmıştır.

Daha fazla kişinin sosyal koruma şemsiyesi altına alınması için geniş kapsamlı sosyal politikalara ve güçlü bir ekonomiye ihtiyaç duyulmaktadır. Birleşmiş Milletler tarafından ortaya konulan Sürdürülebilir Gelişme Hedefleri doğrultusunda sosyal korumanın amaçlarına etraflıca yer verilmiştir. Bu amaçlar şunlardır (European Commission, 2015: 12):

- Dünyanın her yerinde ortaya çıkan yoksulluğun bütün türlerini bitirmek (Amaç 1).
- Her yaşta herkesin sağlıklı bir hayat ve refah içinde yaşamasını temin etmek (Amaç 3).
- Cinsiyet eşitliğini sağlamak ve tüm kadınları ve kızları güçlendirmek (Amaç 5).
- Sürdürülebilir bir ekonomik büyümeyi destekleyerek herkes için yeterli ve uygun bir istihdam oluşturmak (Amaç 8).
- Ülke içinde ve ülkeler arası eşitsizlikleri azaltmak (Amaç 10).

Kleinman'a göre (2011: 161-162) iyi bir sosyal politika genel olarak; haneler arasında gelirin zenginden fakire, sermayeden emeğe yeniden dağıtımını; emeklilik, işsizlik ve maluliyet destekleri gibi sosyal koruma tedbirlerinin alınmasını; sağlık, eğitim, konut ve kişisel sosyal hizmetlerin sağlanması içermelidir. Devereux ve McGregor'a göre (2014: 296) sosyal koruma yoksulluğun azaltılmasında ve risklerin yönetilmesinde

kendisini güçlü bir araç olarak kabul ettirmektedir. Sosyal koruma aynı zamanda sosyal adaletsizliğin çeşitli türlerini gidermeye çalışan bir mekanizma olarak da görülmektedir.

Türkiye'de sosyal koruma tabanının genişletilmesi istihdam ile sosyal koruma ilişkisinin güçlendirilmesine bağlıdır. Başka bir ifadeyle sosyal korumanın uzun dönemli olması, kişilerin istihdam edilerek koruma altına alınmasıyla mümkün olabilir. Bu ilişkiyi güçlü tutmanın yolu da işgücü piyasasına ve istihdama ilişkin yapısal sorunların çözümünden geçmektedir. Aksi halde kırılmayan ve kuşaklar arası devam eden yoksulluk kısır döngüsü ortaya çıkmaktadır (Gökbayrak, 2017: 87).

3.2.2. Belediyelerin sosyal yardım uygulamaları

Yerel yönetimleri düzenleyen temel hukuk metni olan 1982 Anayasası'nın 127. maddesine göre yerel yönetimler; il, belediye veya köy halkının mahallî müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere, kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları yine kanunda gösterilen seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileri olarak tanımlanmaktadır.

Türkiye'de belediyeler yerel yönetim sistemi içerisinde etkin bir konuma sahiptir. Belediyelerin gerek örgütlenme ağının ülke çapına yayılmış olması, gerekse mevzuat açısından önemli yetkilerle donatılmış olması belediyeleri sosyal yardım faaliyetleri konusunda öne çıkarmaktadır. İçişleri Bakanlığı verilerine göre (2018a), Türkiye'de 2018 yılı Aralık ayı itibarıyla 30 Büyükşehir Belediyesi, 51 İl Belediyesi, 519 Büyükşehir İlçe Belediyesi, 403 İlçe Belediyesi ve 396 Belde Belediyesi olmak üzere toplam 1.399 adet belediye bulunmaktadır.

Yerel yönetim birimlerinin ortaya çıkmasında Türkiye'nin mevcut yönetim sisteminin merkeziyetçi bir yapıda olmasının

yanı sıra bölgesel gelişmişlik farklılıklarının giderilmesindeki yerel imkânların kullanılması düşüncesi etkili olmuştur. Özellikle kalkınma ve yoksullukla mücadele konusunda yerel yönetimlere önemli görevler yüklenmiştir. Yerel Yönetim Reformu yapıldıktan sonra belediyelerin sosyal hizmet alanında yaptığı harcama miktarında giderek artış olduğu görülmektedir (TESEV, 2009: 6). Nitekim yerel yönetim reformu kapsamında yürürlüğe giren kanunlar sosyal yardım ve hizmet faaliyetlerinin etkin bir şekilde icra edilmesinde büyük önem taşımaktadır. Hem 5393 sayılı Belediye Kanunu hem de 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ile diğer bazı kanunlar, belediyelere sosyal yardım ve sosyal hizmet alanında önemli yetki ve fonksiyonlar yükleyerek belediyeleri mahalli düzeydeki sosyal politika ve sosyal refah hizmetlerinin yerine getirilmesinde ve sınırları içindeki vatandaşların refahının artırılmasında öne çıkan kuruluşlar haline getirmektedir (Adıyaman ve Demirel, 2011:115).

Aydın'a göre (2008: 152) yoksullukla mücadelede belediyelerin sosyal politikalarının başında sosyal yardımlar gelmektedir. Sosyal yardım kapsamında belediyeler en fazla gıda, giyecek ve nakit yardımında bulunmaktadır. Ayrıca huzurevi, kadın koruma evi, engelliler merkezi vb. sosyal hizmetlerin yanında eğitim, sağlık ve konut hizmetleri de belediyelerin sosyal politikaları arasında yer almaktadır.

Türkiye'de belediyelerin ülke genelinde yayılmış geniş bir hizmet ağının olması, sosyal yardım faaliyetlerinin yürütülmesi başta olmak üzere belediyeler tarafından yürütülen diğer hizmetlerin yerine getirilmesinde çeşitli kolaylıklar sağlamaktadır. Bunun yanında belediyelerin yerel nitelikli olması ve temel kent hizmetlerinin geçmişten günümüze belediyelerce yerine getirilmesi bu kurumları halkın gözünde önemli hale getirmiştir. Yine belediye yöneticilerinin seçimler yoluyla göreve gelmesi ve yönetimin belediye sınırları

dâhilinde yaşayan halka/seçmene hesap verme mecburiyetinde olması, yöneticileri sınırları içerisinde yaşayan halkı daha iyi tanımaya ve halkın/seçmenin sorunlarıyla yakından ilgilenmeye teşvik etmektedir. Ayrıca belediyelerce yürütülen sosyal yardım faaliyetlerinde denetimin ve koordinasyonun daha kolay olacağı düşüncesi, belediye birimlerinin sosyal yardım hizmeti sunmasının avantajlarından bir diğerini oluşturmaktadır.

Belediyelerin görevleri arasında yer alan sosyal işlerin yürütülmesinde önemli bir yeri olan sosyal belediyecilik, belediyelerin sosyal fonksiyonlarını arttıran ve sosyal yaşam içinde aktif hale gelmelerini sağlayan, başka bir ifadeyle sosyal devlet vasfının yerel ihtiyaçları gerçekleştirme noktasında belediyelere yeni birtakım görevler yükleyen bir anlayıştır (Adıyaman ve Demirel, 2011: 116). Gerek 2004 tarihli 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nda gerekse 2005 tarihli 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda belediyelere sosyal belediyecilik kapsamında yoksullara, yaşlılara, engellilere, kadınlara ve çocuklara yönelik koruyucu ve destekleyici uygulamaların alınmasına ilişkin birçok görev verilmiştir.

Örneğin, 5216 sayılı Kanun'da belediye giderleri arasında dar gelirliler, yoksul, muhtaç ve kimsesizler ile engellilere yönelik yardımların yapılması (m. 24/j) sıralanırken; 5393 sayılı Kanun'da sosyal belediyecilik kapsamında yürütülen faaliyetler arasında sosyal hizmet ve sosyal yardım uygulamaları (m. 14/a, m.15/1, m. 60/i), gıda bankacılığı (m. 14/b), meslek ve beceri kazandırma faaliyetleri (m. 14/a) ile sosyal dayanışma merkezi - konukevleri (m. 14/a) sıralanmaktadır.

Tablo 7 Türkiye'deki tüm belediyelerin 2006-2016 yılları arasındaki on yıllık sürede yapmış olduğu sosyal harcamaların dağılımını ve bu harcamaların GSYH içindeki oranlarını göstermektedir.

Tablo 7. Belediyelerin sosyal harcamalarının gelişimi (2006-2016)

Harcama Türleri	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
% Dağılımları											
Sağlık	1,1	1,1	1,1	1,2	1,1	1,0	1,1	1,0	1,1	1,2	1,2
Eğitim	0,3	0,4	0,4	0,4	0,3	0,4	0,3	0,3	0,3	0,4	0,4
Sosyal Güv. ve Sos. Yrd.	1,4	1,5	1,5	1,5	1,4	1,4	1,5	1,5	1,7	1,8	1,8
Toplam Sosyal Harcamalar	2,9	2,9	3,0	3,1	2,8	2,8	3,0	2,9	3,2	3,4	3,4
Diğer	97,1	97,1	97,0	96,9	97,2	97,2	97,0	97,1	96,8	96,6	96,6
Genel Toplam	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
GSHY'ye Oranları (%)											
Sağlık	0,03	0,03	0,03	0,04	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,04	0,04
Eğitim	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01
Sos. Güv. ve Sos. Yrd.	0,04	0,04	0,05	0,05	0,04	0,04	0,05	0,05	0,05	0,06	0,06
Toplam Sosyal Harcamalar	0,08	0,09	0,09	0,10	0,08	0,08	0,09	0,10	0,10	0,11	0,12
Diğer	2,66	2,85	3,02	3,01	2,89	2,87	2,91	3,22	3,00	3,05	3,43
Genel Toplam	2,74	2,93	3,11	3,10	2,97	2,95	2,99	3,31	3,09	3,16	3,55

Kaynak: Yılmaz, H. ve Çoban, K. (2017). 6360 sayılı kanun sonrası belediyelerin sosyal harcamaları. *İller ve Belediyeler Dergisi*. (829-830), s. 27.

Türkiye'deki tüm belediyelerin 2006-2016 yılları arasındaki on yıllık sosyal harcamaların dağılımını ve GSYH içindeki oranlarını gösteren tablo 7'ye genel olarak bakıldığında sosyal güvenlik ve sosyal yardım harcamaları 2010 ve 2011 yıllarındaki düşüş dışında artış göstermiştir. Bununla birlikte belediyelerin sosyal harcamalara ayırdığı payın düşük düzeyde olduğu görülmektedir. Özellikle altyapı, ulaşım, fen işleri vb. yüksek harcama gerektiren alanlardaki hizmetlerin yerine getirilmesi görevinin belediyelerin sorumluluğunda olması ödeneğin büyük çoğunluğunun bu alanlarda kullanılmasını beraberinde getirmektedir. Her ne kadar sosyal harcama miktarlarında artış olsa da 2016 yılında belediye bütçesinin sadece %3,4'ü sosyal harcamalar için kullanılmıştır. Belediyelerin 2006 yılındaki toplam sosyal harcamalarının GSYH'ye oranı %2,74'den 2016 yılında bu oran %3,55'e yükselirken; sosyal harcamaların GSYH içindeki payı da anılan yıllarda %0,08'den %0,12'ye yükselmiştir. 6360 sayılı Kanun'la 2014 yılında yapılan mahalli idareler seçimleriyle birlikte büyükşehir belediye sayısı 16'dan 30'a çıkmış olmasına rağmen belediyelerin sosyal yardım harcamalarında önemli bir değişim gerçekleşmemiştir.

Özer ve Balseven'e göre (2015: 269) Türkiye'de devletin merkezi yönetim ağırlıklı yapısının yanında yerel yönetimlere ayrılan kaynakların düşük düzeylerde oluşu ve bu

kaynaklar içinde en düşük payların sosyal güvenlik ve sosyal yardım hizmetlerine ayrılması mahalli idarelerin sosyal harcamalarındaki etkinliğini azaltmaktadır.

3.2.3. Sivil toplum kuruluşlarının sosyal yardım uygulamaları

Birey ve devlet arasındaki ara alanı ifade eden sivil toplum kavramı son on yıllarda çok fazla olumlu atıf alan bir kavram olmuştur. Bunun arkasında Ashford'un belirttiği gibi onun medenilikle ilişkilendirilmesinden demokrasiyle paralellik kurulmasına kadar birçok gerekçe vardır. Sivil toplum düşüncesini medeniyetin bir ürünü olarak nitelendiren Ashford'a göre (2009: 13) sivil toplum, Tocqueville'nin birlikte yaşama sanatı olarak adlandırdığı şeydir. Yani sivil toplum, ortak hedeflere ulaşmak amacıyla tanımadıkları kişiler ile işbirliği yapan insanların modern uygulamalarının bir sonucudur. Sivil toplum, demokrasiyle ilgilidir. Çünkü anti demokratik sistemlerde bulunması mümkün olmayan bireysel hak, çoğulculuk ve özgürlükleri bünyesinde barındırır.

İçeriği konusunda birçok tanım bulunan sivil toplum kavramının modern versiyonuna ilişkin dikkat çeken ortak nokta; özerk alanların çoğulculuğu ile bu alanlar içinde faaliyet gösteren kurumların veya bireylerin özerkliği konusunda tanımlanmaktadır (Parlak, 2011: 709). Öztürk ise (2003: 10) sivil toplumu,

“devlet denetimi veya baskısının ulaşmadığı veya belirleyici olmadığı alanlarda bireylerin/ grupların devletten izin almadan, kovuşturmayla uğrama korkusu taşımadan ve ekonomik ilişkilerin baskısından büyük ölçüde bağımsız hareket ederek tutum belirleyebildikleri, gönüllü ve rızaya dayalı ilişkilerin ve kurumların oluşturulabildiği bir toplum” olarak nitelendirmektedir.

Sivil toplum ve STK’lar arasındaki ilişki oldukça muğlaktır. Çünkü bazen STK’lar sivil toplumu ifade etmek için bazen de sivil toplum sadece STK’ları ifade eder biçimde kullanılmaktadır (Erdem 2009: 366-367). Oysa sivil toplum olgusal bir durum ve sürece gönderme yaparken, STK’lar somut bir olguya ve faaliyete gönderme yapar. STK kavramının kökeni, seçilmiş devlet dışı aktörlerin BM gözlemci statüsü kazandığı 1945 yılında BM’nin kurulmasına kadar götürülebilir. O zamandan günümüze, STK terimi herkes tarafından hem dar hem de geniş anlamda kullanılan bir kısaltma haline gelmiştir. En geniş anlamıyla, küçük çaplı toplum merkezli kurumlardan geniş çaplı profesyonel acentalara kadar çok çeşitli aktörleri ifade etmek için kullanılan STK’lar, sanat ve serbest çalışmadan insan hakları ve çevreye kadar birçok alanda çeşitli girişimlerle meşgul olmaktadır (Lewis, 2013: 4-5).

Kamu yönetimi sözlüğünde ise “vakıflar, dernekler, sendikalar, meslek kuruluşları ve kulüplerden meydana gelen, hükümet dışı ve kâr amacı gütmeyen, sosyal faydaya ve paylaşımaya yönelik olarak kurulan organizasyonlar” olarak tanımlanan STK’lar (Parlak, 2011: 710) ilk başlarda gelişme, insani yardım, çevre ve insan hakları alanlarında etkin olan örgütler için kullanılmıştır. Günümüzde ise barışın inşa edilmesi, kültürel varlıkların korunması, yoksulluğa karşı mücadele, salgın hastalıklara karşı mücadele gibi birçok konuda sivil toplum örgütleri etkin olarak yer almaktadır (Ryfinan, 2006).

Gönüllülük esasına dayalı olarak kurulan STK’lar birçok alanda hizmet yürütmekle birlikte özellikle yoksullarla paylaşım ve yardımlaşma alanlarında ayrı bir öneme sahiptir. Başka bir ifadeyle medeniyetimizin önemli bir parçası olarak aynı toplumda yaşayan bireyler arasında gelir-servet dağılımının dengelenmesi işlevi gören STK’lar toplum ve devlet hayatında derin izler bırakmıştır (Güner, 2004: 39). STK’lar bütün dünyada olduğu gibi Türkiye’de de giderek işlevsel hale gelmekte ve

önemi artmaktadır. STK’lar kamu kurumlarının eksik bıraktığı veya ulaşamadığı yerlerde tamamlayıcı bir fonksiyon icra etmekte, toplumda var olan dayanışma duygusunu ayakta tutan bir mekanizma olmaktadır. Bunun yanında demokrasinin sürdürülebilirliği bakımından da STK’ların önemli işlevleri olduğu söylenebilir (Bilgili ve Altan, 2003: 65). Günümüzde STK’lar hayırseverlik duygularını harekete geçirerek sosyal yardım hizmetleri ile yoksullukla mücadelede kendine bir yer edinmiş durumdadır (Parlak, 2011: 710).

Kamu yönetiminin yeni bir kavramı olarak yönetim hem karar alımında hem de alınan kararların uygulanmasında ara yapılar olan STK’ları daha aktif hale getirmiştir. Örneğin adli işlerin yürütülmesinde insan hakları ya da çeşitli hak savunuculuğu yapan derneklerinin birçok kamu kurumuyla beraber faaliyet yürütmesi bunun bir örneğidir. Yoksulluk için de benzer bir durumdan bahsedilebilir. Yoksulluğu önlemede STK’ların önemli bir işlevi yerine getirdiği belirtilmelidir. Ancak yoksulluk gibi ağır ve derin bir sorunun neoliberal politikaların öngördüğü biçimde devletin değil, STK’ların sırtına yüklenme düşüncesi çok da doğru ve sorunu çözebilecek bir yaklaşım değildir. Yoksulluğu çözmek ve azaltmaktan birinci derecede sorumlu olan bizzat devletin kendisidir ve kendisi olmalıdır.

İyi örgütlenmiş bir STK kamu politikalarının belirlenmesi ve uygulanması sürecinde önemli bir baskı grubu olabilmektedir. Çünkü vatandaşların taleplerinin, ihtiyaçlarının ve sorunlarının devlete aktarılmasında baskı grupları öncülük yaparlar (Çevik ve Demirci, 2008:45). Dolayısıyla bir kamu politikası sorunu olarak değerlendirilen yoksullukla mücadelede daha iyi sonuçlar elde edebilmek için STK’lara sorumluluk düşmektedir. STK’ların sürece aktif olarak dâhil edilmesiyle sosyal yardım hizmetlerinin geniş kitlelerce sahiplenilmesi, beraberinde sosyal yardım hizmetlerinin daha fazla muhtaç bireye ulaştırılmasına katkı sunar.

Bugün, Batılı toplumlarda olduğu gibi Türkiye’de de birçok sivil toplum örgütü, sosyal hizmet ve sosyal yardım alanında faaliyet göstermektedir. STK’ların özellikle, toplum temelli sosyal hizmet modellerinin geliştirilmesinde büyük etkiye sahip olduğu söylenebilir. Ancak, unutmamak gerekir ki sivil toplum örgütleri, sağladıkları sosyal yardımın ve sosyal hizmetin sürekliliğinden sorumlu değildirler. Başka bir ifadeyle STK’ların hizmet götürdükleri ve yardım sağladıkları

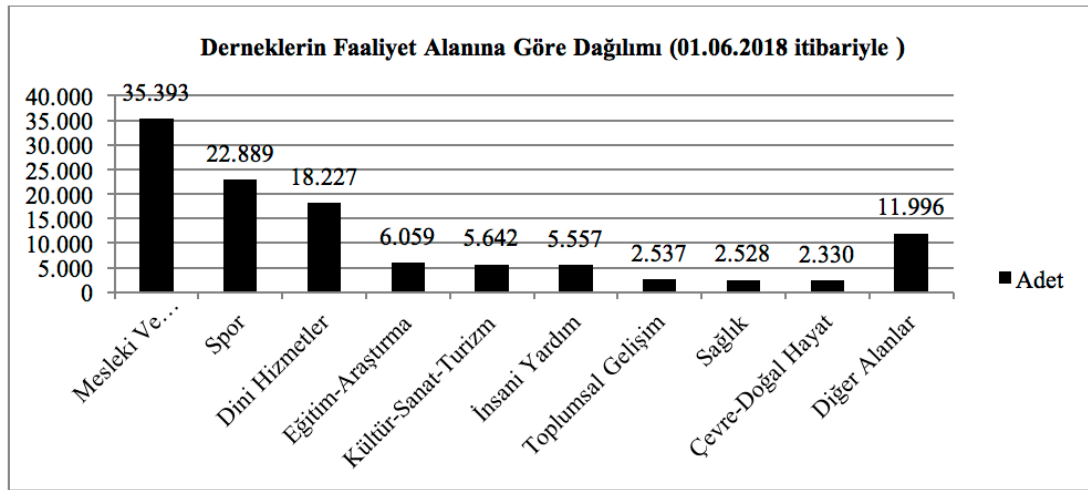
gruplara hak temelli bir sorumlulukları bulunmamaktadır. STK faaliyetleri, çoğu zaman sosyal sorumluluk ile keyfilik arasındaki ince bir çizgide durmaktadır (Ekim, 2007: 81).

Özellikle 1990'lı yıllardan sonra tüm dünya üzerinde sayıları giderek artan STK'lar toplum, birey ve dünyayı (doğayı) ilgilendiren her konuda faaliyet yürütmektedirler. STK'ların sayısının çokluğu ve faaliyetleriyle oluşturdukları etki hem ülkelerin gelişmişlik düzeyiyle hem yönetim biçimleriyle hem de bireylerin eğitim düzeyiyle ilgilidir. STK'lar özellikle gelişmiş ve demokratik ülkelerde kamuoyu oluşturabilme noktasında eğitim

düzeyi yüksek orta sınıfların önemli bir enstrümanı haline gelmiştir. Toplum ve çevreyi ilgilendiren hemen hemen her konuda faaliyette bulunup hükümetlerin politikalarını destekleme, eleştirme ya da yönlendirmeye çalışırlar.

Türkiye'de 1 Haziran 2018 tarihi itibarıyla 113.158 adet faal dernek bulunmakta ve bu derneklerde 2017 yılı itibarıyla 41.547 kişi maaşlı ve 18.215 kişi gönüllü olmak üzere toplam 59.762 kişi çalışmaktadır (İçişleri Bakanlığı, 2018b). Türkiye'de faal durumda olan 113.158 adet derneğin faaliyet alanlarına göre dağılımı Şekil 2'de gösterilmektedir.

Şekil 2. Derneklerin faaliyet alanlarına göre dağılımı



Kaynak: İçişleri Bakanlığı. (2018b). *Derneklerin faaliyet alanlarına göre dağılımı*. Ankara: Dernekler Dairesi Başkanlığı.

Şekil 2'de görüldüğü üzere faal derneklerin 35.393 adeti (%31,28) mesleki dayanışma alanında faaliyet göstermektedir. Bunun yanında 22.889 adet dernek (%20,23) spor alanında ve 18.227 adet dernek (%16,11) dini hizmetler alanında faaliyette bulunmaktadır. Yine derneklerin 6.059'u eğitim-araştırma (%5,35), 5.642'si kültür-sanat-turizm (%4,99) ve 5.557'si insani yardım (%4,91) olmak üzere

toplumsal gelişim, sağlık, doğal çevre, engelli ve çocuk olmak üzere diğer birçok alanda faaliyet yürütmektedir. Bunlar içerisinde doğrudan sosyal yardımlaşma amacına hizmet eden 5.557 adet insani yardım derneği göz önüne alındığında, ortada büyük bir potansiyelin olduğu ve sosyal yardım faaliyetlerinde önemli katkılar yapabilecekleri görülmektedir.

4. TARTIŞMA VE SONUÇ

Türkiye’de ihtiyaç sahibi bireyleri devlet kurumları ve özellikle insani yardım yapan çeşitli sivil toplum kuruluşları ve özel sektör kuruluşları aynı ve nakdi sosyal yardımlarla desteklenmektedir. Bu yardımların etkili bir şekilde ihtiyaç sahiplerine ulaştırılması, Türkiye’nin sahip olduğu milli kaynaklardan sosyal harcamalara ayrılan payın verimli kullanılması anlamına gelmektedir. Özellikle son yıllarda yoksul sayısında meydana gelen artış ve yeni yoksulluk çeşitlerinin ortaya çıkması; yoksulluğun ne olduğu ve yoksulun kim olduğu üzerine yapılan tartışmaların yönünü değiştirmektedir. Dinamik bir yapıyı gerektiren yoksullukla mücadelede yeni yöntemlerin geliştirilmesi de kaçınılmaz olmuştur. Bu kapsamda sosyal yardımların çeşitlendirilmesi, sosyal yardım miktarının artırılması, sosyal yardımların daha sık yapılması, nakdi sosyal yardımlara ağırlık verilmesi, şartlı nakit transferler ve mikro kredi desteği gibi uygulamalarla sosyal yardım programlarının çerçevesi belirlenmeye çalışılmaktadır. Bu tür sosyal yardım faaliyetleri ihtiyaç sahiplerine dönük kısa vadeli bir çözüm aracı olarak görülmekte, ihtiyaç sahibi bireylerin yaşam koşullarını iyileştirmekte ve onlara nefes aldirmektedir. Ancak yoksullara özellikle çalışabilir durumda olan yoksullara yapılan yardımların daimi olmaktan çok içinde buldukları durumdan kurtulabilmelerini mümkün kılan geçici destek olarak görülmesi gerektiği unutulmamalıdır. Aksi takdirde yoksulları her zaman yardım bağımlısı haline getirmek söz konusu olabilir.

Özellikle ekonomik açıdan büyük bir kaynağın sosyal yardım faaliyetlerinin yürütülmesinde kullanıldığı görülmektedir. Bu nedenle yoksulluk ve sosyal yardım alanlarında ortaya çıkan yeni yöntemlerle destekli sosyal yardım programlarının hayata geçirilmesi yoksullukla mücadelede etkili sonuçlar alınmasında bir zorunluluk olarak görülmelidir. Bu kapsamda sosyal yardıma gerçek anlamda ihtiyacı olan bireylerin belirlenebilmesi için inceleme ve tespit çalışmalarının kapsamlı bir şekilde yapılması, çalışabilecek durumda ve çalışamayacak durumda olan yoksulların kategorize edilerek çalışabilecek durumdaki yoksulların istihdama yönlendirilmesi, çalışabilir nitelik kazandırılması, sosyal yardımların daha sık aralıklarla ve daha fazla yapılması ve nakdi sosyal yardım uygulamasına ağırlık verilmesi sosyal yardımların hedef

kitleleri olan yoksulların yaşam koşullarını kolaylaştıracak önemli yöntemler olarak değerlendirilebilir.

Türkiye’de sosyal yardım faaliyetlerinin ülke genelinde dengeli bir şekilde yürütülmesini mümkün hale getiren büyük bir hizmet ağının olduğu görülmektedir. Bir yandan Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı’nı da kapsayan merkezi idare birimleri diğer taraftan il özel idaresi, belediyeler ve köyler olmak üzere yerel yönetim birimleri kamusal sosyal yardım faaliyetlerini yürütmektedir. Özellikle Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü’ne bağlı olarak faaliyet yürüten SYDV’ler ülke geneline yayılmış il ve ilçe örgütlenmesinin sağladığı avantajla sosyal yardım faydalanıcılarına en yakın yerden daha hızlı bir şekilde hizmet vermektedir.

Ekonomik, siyasi ve sosyokültürel hayatı derinden etkileyen küreselleşme aynı zamanda devletlerin görev paylaşımı noktasındaki yaklaşımını da değiştirmiştir. Bu değişimin bir sonucu olarak, gerek uluslararası kuruluşlarla gerekse ülke içindeki devlet mekanizması dışında kalan STK’lar ve özel sektör kuruluşlarıyla ortak hareket edilmesi aynı ve nakdi sosyal yardım hizmetlerinin yürütülmesinde karşılaşılan sorunları minimize etmede önemli bir araç haline gelmiştir. Yoksullukla mücadele başta olmak üzere, ortaya çıkan sorunlar karşısında merkezi yönetim ve yerel yönetimler STK’ların desteğine ihtiyaç duymakta, kamu kurumları ile STK’ların etkin işbirliğine olan ihtiyaç her geçen gün artmaktadır. Çünkü merkezi idare ve yerel yönetimlerin yardım faaliyetlerinin yanında özellikle hayırseverlik duygularını harekete geçiren, gönüllülük esaslı hizmet anlayışına dayanan ve mesai kavramına bağlı kalmadan çalışan STK’lar, sosyal yardım faaliyetlerinin dağıtılması dâhil toplum hayatını ilgilendiren hemen her alanda toplumsal sorunlara duyarlılık göstererek çözüm noktasında önemli adımlar atmaktadır. Bu nedenle STK’lar yoksullukla mücadelenin ayrılmaz bir parçası olduğunu ispat etmiş olup, kurumsal ve şeffaf bir hizmet anlayışıyla hareket ederek sosyal yardım hizmeti yürüten kamu kurumlarının yanında olmaya devam etmelidir. Bu noktada sosyal yardım amaçlı STK’ların diğer STK’lardan farklı olarak kamu kurumlarıyla birbirini tamamlayan bir özelliğe sahip oldukları, örneğin hak arama mücadelesi veya çevre sorunları üzerinde odaklanan bir STK’dan farklı olarak kamu kurumlarıyla amaç açısından bir fay kırıklığı sorunu yaşamadıkları görülmektedir.

Her ne kadar gelir kaynaklarının sınırlılığından dolayı ekonomik açıdan sorunlar yaşasalar da yoksullukla mücadelenin başarılı olabilmesi ve ihtiyaç sahibi bireylerin müşkül durumlarının giderilmesinde/hafifletilmesinde devletin yanında STK'lara da büyük sorumluluk düşmektedir. Bu bakımdan STK'ların hâlihazırdaki faaliyetlerini gözden geçirmek suretiyle hayırsever ve zengin kişilerle yakın irtibat kurarak, bu kişilerden yoksulların istihdamına dönük projeleri de kapsayacak şekilde katkı sunmalarını talep etmeleri hem sosyal yardım hizmetlerinin geniş kitlelerce sahiplenilmesini sağlayacak hem de daha fazla ihtiyaç sahibi bireyin sosyal yardımlarla

desteklenmesi mümkün olacaktır. Ancak daha önce de vurgulandığı gibi sosyal yardım ve yoksullukla mücadele sorunu sadece STK'lara havale edilemeyecek kadar ağır ve derin bir sorundur. STK'lar sınırlı ekonomik ve insan kaynaklarıyla yoksullukla mücadele edemezler. Onların yaptığı, devletin yanında destekleyici bir unsur olarak yer almaktır. Ayrıca yoksullukla mücadele etmek ve vatandaşlarını ortalama insani bir hayatı sürdürmek sosyal devletin en temel görevlerinden biridir. Yoksulluk ve eşitsizlik toplumlar modernleştikçe göz ardı edilecek veya tolere edilecek bir sorun olmaktan çıkıp, ortadan kaldırılması ya da azaltılması gereken sorunlar olarak görülmektedir.

KAYNAKÇA

Açıkgöz, R. & Yusufoglu, Ö. Ş. (2012). Türkiye’de yoksulluk olgusu ve toplumsal yansımaları. İnsan ve Toplum Bilimleri Araştırmaları Dergisi, 1(1), 76-117.

Adıyaman, A. T. & Demirel, S. (2011). Sosyal belediyeçilik üzerine bir inceleme: Ankara büyükşehir örneği, Dış Denetim Dergisi, Nisan-Mayıs-Haziran, 115-129.

Ashford, N. (2009). Özgür toplumun ilkeleri, Ankara: Liberte Yayınları.

ASPB. (2013). 2013 yılı idare faaliyet raporu. Ankara.

ASPB. (2015). 2015 yılı idare faaliyet raporu. Ankara.

ASPB. (2016). 2016 yılı faaliyet raporu. Ankara.

Aydın, M. (2008). Sosyal politika ve yerel yönetimler, İstanbul: Yedirenk Yayıncılık.

Barrientos, A. (2013). Social Assistance in developing countries, United Kingdom: Cambridge Universty Press.

Başbakanlık. (2017). Türkiye Cumhuriyeti Anayasası. Mevzuatı Geliştirme ve Yayın Genel Müdürlüğü. [URL: <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2709.pdf>]internet adresinden 12 Ekim 2017 tarihinde edinilmiştir.

Bilgili, A. E. & Altan, İ. (2003). Bir yardım yönetim modeli: Deniz Feneri örneği. Yoksulluk Sempozyumu, 31 Mayıs-1 Haziran 2003, İstanbul, İstanbul: Deniz Feneri Yayınları, (Cilt III), 62-107.

Buğra, A. (2006). Türkiye’de sağ ve politika. Toplum ve Bilim, Sayı 106, 43-67.

Cumhurbaşkanlığı. (2016). Sosyal yardımlarda dönüşüm. Sosyal Yardımlar Çalıştayı, Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü Sunumu (04.02.2016), Ankara: Cumhurbaşkanlığı Külliyesi.

Çevik, H. H. & Demirci, S. (2008). Kamu politikası, Ankara: Seçkin Kitabevi.

Devereux, S. & McGregor, J. A. (2014). Transforming social protection: human wellbeing and social justice. European Journal of Development Research, Volume 26, 296-310.

Dilik, S. (1980). Sosyal yardımlar -iki anlamlı bir terim-. Ankara Üniversitesi Siyasal Bilimler Fakültesi Dergisi, 35(1), 55-72.

Eğilmez, M. (2015). Mikro ekonomi, (2. Baskı). İstanbul: Remzi Kitabevi.

Ekim, B. (2007). Sosyal dışlanma ile mücadelede hak temelli yaklaşım: Avrupa yoksulluk ile mücadele ağı. TES-İŞ Dergisi, Haziran, 81-82.

Ensari, S. (2010). TÜİK’in yoksulluk analizleri üzerine. Maliye Finans Yazıları, Yıl 24, (87), 9-15.

Erdem, T. (2009). Yoksulluk. T. Erdem. (Editör), Feodaliteden küreselleşmeye, (3. Baskı), Ankara: Lotus Yayınları, s. 311-351.

European Commission. (2015). Supporting social protection systems, tools and methods series, Concept Paper 4, Luxemburg: Publications Office of the European Union.

Eurostat. (2017). Gini coefficient of equivalised disposable income. [URL: <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do>]internetadresinden 13 Eylül 2017 tarihinde edinilmiştir.

FAO. (2017). The state of food security and nutrition in the world –building resilience for peace and food security-, Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations.

Gökbayrak, Ş. (2017). Değişen refah devletleri ve sosyal yardımlar. Sosyal Güvenlik Dergisi, 7(1), 71-90.

Güner, O. (2004). Yoksulluk, din ve sivil toplum. Köprü Dergisi, (88), 37-42.

İçişleri Bakanlığı. (2018a). Türkiye mülki idare bölümleri envanteri. Ankara. [URL: <https://www.e-icisleri.gov.tr/Anasayfa/MulkiIdariBolumleri.aspx>] internet adresinden 26 Aralık 2018 tarihinde edinilmiştir.

İçişleri Bakanlığı. (2018b). Derneklerin Faaliyet Alanlarına Göre Dağılımı. Ankara: Dernekler Dairesi Başkanlığı. [URL:<https://www.dernekler.gov.tr/tr/AnasayfaLinkler/calisan-sayisi.aspx>]adresinden 1 Haziran 2018 tarihinde edinilmiştir.

Karatay, A. (2010). Türkiye’de yoksulluk, yoksullukta değişimler ve sosyal hizmetlerin artan önemi. P. Uyan Semerci. (Derleyen), İnsan Hakları İhlali Olarak Yoksulluk, İstanbul: Bilgi Üniversitesi Yayınları, s. 21-55.

Kerbo, H. R. (1996). Social Stratification and Inequality, 3rd ed. The McGraw-Hill Companies, New York.

Kleinman, M. (2011). Kriz mi? Ne krizi? Avrupa refah devletlerinde süreklilik ve değişim. A. Buğra & Ç. Keyder. (Derleyenler). Sosyal Politika Yazıları, (5. Baskı), İstanbul: İletişim Yayınları, s.159-193.

Lewis, D. (2013). Building the welfare mix or sidelining the state? Non-governmental organizations in developing countries as social policy actors. 1-27. [URL:<https://www.researchgate.net/publication/286564636>] internet adresinden 26 Nisan 2016 tarihinde edinilmiştir.

Lewis, O. (1971). *İşte hayat*, İstanbul: E Yayınları.

Marshall, T. H. (2011). *Yurttaşlık ve sosyal sınıf*. A. Buğra ve Ç. Keyder. (Derleyenler). *Sosyal Politika Yazıları*, (5. Baskı), İstanbul: İletişim Yayınları, s. 19-32.

Osmanbaşoğlu, G. K. (2016). Political economy of the democrat party: A dual employment of theory and practice. *Bilig*, (76), 245-267.

Özbek, N. (2002). Osmanlı'dan günümüze Türkiye'de sosyal devlet. *Toplum ve Bilim Dergisi*, (92), 7-33.

Özer, E. E. & Balseven, H. (2015). Son dönem sosyal devlet anlayışı ve sosyal harcamaların eleştirel bir analizi. VII. Sosyal İnsan Hakları Uluslararası Sempozyumu, 10-11 Aralık 2015 Denizli, Ankara: Sosyal Güvenlik Denetmenleri Derneği Yayınları, 257-279.

Öztürk, N. & Öztürk Y. (2010). *Yoksullukla mücadelede sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıfları*, Ankara: Palme Yayıncılık.

Öztürk, N. (2003). *Yoksulluk ve sivil toplum kuruluşları*. *Yoksulluk Sempozyumu*, 31 Mayıs-1 Haziran 2003, İstanbul: Deniz Feneri Yayınları, (Cilt III), 8-21.

Parlak, B. (2011). *Kamu yönetimi sözlüğü*, Bursa: MKM Yayıncılık.

Parr, S. F. (2006). *The human poverty index: A multidimensional measure*. UNDP International Poverty Centre, *Poverty In Focus*, December, 7-9.

Ryfman, P. (2006). *Sivil toplum kuruluşları*. (Çev. İ. Yerguz). İstanbul: İletişim Yayınları. (Eserin orijinali 2004'te yayımlandı).

SYGM. (2014). *Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıflarının Yapısı*. Sosyal

Yardımlar Genel Müdürlüğü. [URL:<http://www.sosyalyardimlar.gov.tr/sosyal-yardimlasma-ve-dayanisma-vakiflari/sydvlerin-yapisi>] internet adresinden 19 Kasım 2017 tarihinde edinilmiştir.

Teber, V. (2017). *Sosyal yardımların çalışma hayatındaki olumsuz etkileri: Tembellik*. Yayımlanmamış yüksek lisans tezi, Pamukkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Denizli.

TESEV. (2009). *Yerel yönetim sistemleri Türkiye ve Fransa, İspanya, İtalya, Polonya, Çek Cumhuriyeti*, İstanbul: TESEV Yayınları.

TÜİK. (2014). *Yoksulluk çalışması sonuçları*. Ankara.

TÜİK. (2015a). *Yoksulluk çalışması sonuçları*. Ankara.

TÜİK. (2015b). *Gelir ve yaşam koşulları araştırması*. Ankara.

TÜİK. (2017a). *Gelir ve yaşam koşulları araştırmaları*. (2010-2016). Ankara.

TÜİK. (2017b). *Sosyal koruma istatistikleri*. Ankara.

TÜRK-İŞ. (2018). *Açlık ve yoksulluk sınırı*. *Haber Bülteni*. (25 Mayıs 2018), Ankara: Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu.

Türkoğlu, İ. (2013). *Sosyal devlet bağlamında Türkiye'de sosyal yardım ve sosyal güvenlik*. *Akademik İncelemeler Dergisi*, 8(3), 275-305.

Üzümcü, A. & Korkat M. (2014). *Türkiye'de gelir dağılımı adaletsizliği ve yoksullukla mücadelede sosyal yardımların gelişimi (2003-2012)*. *Kafkas Üniversitesi İİBF Dergisi*, 5(8), 135-166.

Yılmaz, H. & Çoban, K. (2017). *6360 sayılı kanun sonrası belediyelerin sosyal harcamaları*. *İller ve Belediyeler Dergisi*, (829-830), 24-28.