

Derleme

SOSYAL ADALET, SOSYAL HİZMETLER VE BÜTÇE

Social Justice, Social Services and Budget

Hüsamettin Çetin*

*Yrd. Doç. Dr., Kırıkkale Üniversitesi Sağlık Bilimleri Fakültesi Sosyal Hizmet Bölümü

ÖZET

1961 Anayasası ile ilk defa kabul edilen sosyal devlet ilkesinin unsurlarından biri, sosyal adaletin sağlanmasıdır. Sosyal adaletin sağlanmasında gelir dağılımının dengeli bir biçimde gerçekleşmesi yanında, bireylerin toplumdaki kaynaklara ve fırsatlara eşit bir biçimde erişebilmeleri önem taşımaktadır.

Sosyal hizmetler, sosyal adaletin hayata geçirilmesinde önemli bir işlev görmektedir. Bir ülkede sosyal hizmetlere ayrılan kaynaklar, gelirin dengeli dağılımında önemli bir yer tutar. Sosyal hizmet mesleğinin de temeli ve nihai hedefi insan hakları ile birlikte sosyal adaletin sağlanmasıdır. Sosyal hizmet uzmanları mikro, mezo ve makro düzeydeki mesleki uygulamalarında, sosyal adaletin gerçekleşmesini hedef alır.

Bu çalışmada, sosyal adalet bağlamında sosyal hizmetler ve bütçe ilişkisi incelenmiş, bir yönetim işlevi olarak kabul edilen ve sosyal hizmet mesleğinin de makro uygulama etkinliği içinde yer alan bütçelemeye, sosyal hizmet uzmanlarının rol ve işlevleri ele alınmıştır.

Anahtar Sözcükler: Sosyal adalet, sosyal hizmetler, bütçe, sosyal hizmet uzmanı

ABSTRACT

One of the components of social state principle, adopted with 1961 Constitution for the first time, is to secure social justice. Equal access of people to resources and opportunities as well as a balanced income distribution is important for securing social justice.

Social services can have an important function of securing social justice. Resources allocated to social services are fundamental for a balanced income distribution. The foundation and ultimate goal of social service profession are to secure social justice along with human rights. Social workers seek to secure social justice in their micro, mezo and macro social work practices.

In this study, the relations between social services and budget within the context of social justice have been discussed and also the role and function of social workers in budgeting regarded as a management function and also a part of macro practice activities have been dealt with.

Keywords: Social justice, social services, budget, social worker

GİRİŞ

Türkiye’de sosyal devlet ilkesi, ilk defa 1961 Anayasası’nda yer almış ve 1982 Anayasası’nda da korunmuştur. 1982 Anayasası’na göre, Türkiye Cumhuriyeti demokratik, lâik ve sosyal bir hukuk devletidir (Md. 2). Vatandaşların sosyal durumlarıyla ilgilene sosyal hukuk devleti, “insan onuru”nun korunmasını amaçlar ve bunun için sosyal adaleti sağlamaya çalışır; güçsüzleri güçlüler karşısında koruyarak eşitliği,

sosyal adaleti sağlar ve toplumsal dengeleri gözeter.^{1*}

Anayasa Mahkemesinin bu Karar'ında da vurgulandığı gibi, sosyal hukuk devletinin unsurlarından biri, sosyal adalet ilkesidir. Barker (1999: 451)'a göre sosyal adalet, toplumun tüm bireylerinin aynı temel haklara, korunmaya, fırsatlara, yükümlülükler ve sosyal yardımlara sahip olduğu ideal bir durumdur. Bell (1977: 3)'e göre, kaynakların eşit dağıtıldığı ve bütün üyelerinin bedensel, ruhsal ve sosyal açıdan güvende olması durumunda, bir toplumun adil olmasından söz edilebilir (Akt., Sunal, 2011: 285). Sosyal adalet; tüm insanların eşit değere ve temel ihtiyaçlarını karşılayabilecek eşit haklara sahip olmasını, yaşam şansları ve fırsatların mümkün olduğunca yayılmasını, haksız eşitsizliklerin azaltılmasını ve mümkünse ortadan kaldırılmasını kapsar (Craig, 2002: 671). Sen'e göre eşitliği ölçmek için bireysel fayda veya mal ve hizmetler uygun kriterler değildir; eşitlik yapabilirlikler alanında ölçümlidir (Yuncu, 2005: 2). "Yapabilirlik, bireyin ne olmak ve ne yapmak istediğine ilişkin değerleri ve seçişleri; bir anlamda kişinin varolabilme imkanlarıdır" (Kirmanoğlu, 2005: 26).

Sosyal hizmet mesleği, insan hakları ilkesi ile birlikte sosyal adaleti temel alır (Uluslararası Sosyal Hizmet Okulları Birliği 2001; Uluslararası Sosyal Hizmet Uzmanları Federasyonu, 2001). Sosyal hizmet uzmanları, genel olarak topluma ve çalıştıkları bireylere karşı, sosyal adaletin tanıtılması sorumluluğunu taşırlar

(<http://ifsw.org/policies/statement-of-ethical-principles/>).

Sosyal adalet ilkesi, eldeki değerlerin toplum içinde adaletli dağılımını gerektirir. Sosyal adaletin gerçekleştirilmesi ise, öncelikle ekonomide büyümenin sağlanması ve toplumun kalkındırılması ve gelirin belirli bir azınlığın elinde toplanması yerine toplumsal kesimler arasında dengeli bir biçimde bölüştürülmesi ile olanaklıdır (Gözübüyük, 1993: 142-143; 2000: 26; Sezen, 1999: 37). İktisat disiplini içinde adalet teorileri ile ilgili iki temel yaklaşımdan biri adil bir toplumun ortaya çıkması için (üretim ve bölüşüme ilişkin) toplumsal kuralların ve kurumların işleyiş süreçlerinin adil olması, diğeri ise adil bir toplum için sonuçların adil olmasının gerekli görülmesidir (Kirmanoğlu, 2005: 28).

Sosyal adaletin sağlanmasında gelir dağılımı önemli bir yer tutar. Koray'a göre Devlet tarafından kamu hizmeti olarak sağlanan sosyal hizmetler -eğitim, sağlık, konut politikaları, sosyal yardımlar- gelir dağılımını doğrudan ve dolaylı olarak etkiler. Sosyal hizmetlerin bir kısmı bir ödeme yapmaksızın kişilerin yaşama düzeylerinde ve toplumsal statülerinde bir iyileştirme sağlarken, bir kısmı da küçük bir katkı payı karşılığında kişiye daha iyi yaşama olanağı sağlamaktadır (2008: 304).

Gelirin yeniden dağılımı, bütçenin çağdaş ilkeleri arasında yer almaktadır. Gelirin yeniden dağılımında önemli bir yer tutan sosyal hizmetlerin hukuki dayanağı ise Anayasa'da yer alan sosyal haklardır. 1982 Anayasası'nın 65 nci maddesinde, Devletin iktisadi ve sosyal ödevlerinin sınırları, "Devlet, sosyal ve ekonomik alanlarda Anayasa ile belirlenen görevlerini, bu görevlerin

1 * Anayasa Mahkemesi'nin 26 Haziran 2012 tarih ve 2011/136 Esas ve 2012/72 Karar sayılı kararı.

amaçlarına uygun öncelikleri gözeterek malî kaynaklarının yeterliliği ölçüsünde yerine getirir” biçiminde hüküm altına alınarak belirlenmiştir. Bu madde ile Devlet, sosyal haklar ile ilgili görev ve sorumlulukların yerine getirilmesini, belli şartlara bağlayarak kabul etmektedir.

Devlet tarafından iktisadi ve sosyal ödevlerin, mali kaynakların yeterliliği ölçüsünde yerine getirilmesinde, kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanılması ön plana çıkmaktadır. Kalkınma planları ve programlarında yer alan politika ve hedefler doğrultusunda kamu kaynaklarının bu ilkeler çerçevesinde elde edilmesi ve kullanılması, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun amaçları arasında yer almaktadır (Md. 1). Karataş'a göre de, genelde kaynakları kıt olan ve sosyal refah hizmetlerine ayrılan payın sınırlı olduğu ülkemizde, geliştirilecek sosyal hizmet programlarının ekonomik olması büyük önem taşımaktadır (1995: 2).

Sosyal hizmet programları ise, bütçeler ile hayata geçirilmektedir. Sosyal hizmet uzmanları, sosyal refah kurumlarına ait bütçelerin hazırlanması, uygulanması ve değerlendirilmesi sürecinde, farklı disiplinlerden meslek elamanları ile birlikte ekip çalışması içinde, gerek yönetici gerekse meslek elemanı olarak görev alır.

Bu çalışmada, sosyal adalet bağlamında sosyal hizmetler ile bütçe ilişkisi incelenmiş, sosyal hizmet mesleğinin makro uygulama etkinliği içinde yer alan sosyal refah kurumlarına ait bütçelerin hazırlanması, uygulanması ve değerlendirilmesinde sosyal hizmet uzmanlarının rol ve işlevleri ele alınmıştır.

Sosyal Hizmetler, Gelir Dağılımı ve Bütçe

Sosyal hizmetler geniş anlamıyla eğitim, sağlık ve sosyal güvenliği (sosyal sigortalar ve sosyal hizmet alanları) kapsamakta; dar anlamda ise özel gereksinim gruplarını tanımlamaktadır (Tomanbay, 1999: 238-239). Sosyal hizmetler çeşitli plan, program ve bütçeler aracılığıyla uygulanmaktadır.

Gulick ve Urwick tarafından, her bir işlevin İngilizce baş harflerinden hareketle geliştirilen “POSDCORB” kapsamında, yönetimin temel işlevlerinden biri bütçe, bütçeleme (budgeting) dir (Akt., Ergun, 2004: 211). Sosyal hizmet uzmanlarınca gerçekleştirilen yönetsel işlevler; kurum ve program hedeflerini oluşturmayı, toplulukta sosyal koşulları analiz etmeyi, kararlar almayı, personeli yönetmeyi, örgütsel yapıyı oluşturmayı, mali işleri yönetmeyi ve kurum için fon sağlamayı içermektedir (Zastrow, 2013: 14). Yönetimin ortak işlevlerinin bir bütün olarak amaçlar doğrultusunda işlerliğe kavuşturulması, sosyal hizmetin müdahale stratejileri açısından önem kazanmakta ve kurumsal değişme ve gelişmelerin sağlanmasında etkili olmaktadır (Kut, 1988: 120). Bir yönetim işlevi olarak kabul edilen bütçe, aynı zamanda sosyal hizmet mesleğinin de makro uygulama etkinliği içinde yer almaktadır.

Bütçenin çağdaş işlevlerinden biri, gelirlerin yeniden dağılımı işlevidir. Mutluer ve arkadaşlarına (2006: 80) göre, ülkelerin düzeyli ve istikrarlı bir yaşam sürmesindeki önemli hususlardan biri ülkenin milli gelirinin insanca yaşanır bir düzeye gelmesi, diğeri ise millî gelirin hakkaniyete uygun olarak paylaşılmasıdır. Ataç (2000: 33)'a göre, bir

ekonomide gelir dağılımı dengesizliği kamuoyunda huzursuzluk yaratır, sosyal barışı bozar. Sosyal barış ise, refah devletini gerçekleştirmenin ve iktisadi kalkınmanın bir koşuludur.

Sosyal hizmetlerin belirgin işlevlerinden biri, gelir dağılımını düzenleme araçlarından birisi olmasıdır. Devlet barış, huzur ve adaletin sağlanması gibi zorunlu işlevlerin yerine getirilmesi amacıyla çeşitli gruplar arasında yeniden gelir dağıtıcı harcamalar yapmak durumundadır. Devletin yaptığı bu hizmetler ve harcamalardan yararlanma durumunda olanlar, yeniden gelir dağılımında önemli bir etkiye sahiptir (Devlet Planlama Teşkilatı, 2001: 12).

Bu çerçevede, sosyal hizmetlere ayrılan bütçeler ve harcamalar, gelirin dengeli dağılımında önemli bir yer tutmaktadır.

Gelir Dağılımı ve Sosyal Hizmetler İle İlgili Bazı Harcamalara Genel Bir Bakış

Gelir dağılımı ile ilgili yapılan çalışmalardan biri gelir gruplarının sınıflandırılarak milli gelirden alınan payların belirlenmesi, diğeri ise Gini katsayısıdır.

Aşağıdaki çizelge 1'de Türkiye'de gelir gruplarının 2006, 2009 ve 2012 yıllarında toplam gelirden aldıkları yüzdeler sunulmuştur.

Türkiye'de, gelir gruplarının milli gelirden aldıkları paylar 2006 ve 2012 yılları itibarıyla karşılaştırıldığında; en yoksul birinci yüzde 20'lik grubun milli gelirden aldığı pay 2006'da %5,8 iken, bu oran 2012'de %6,5'e yükselmiştir. En zengin beşinci yüzde 20'lik grubun milli gelirden aldığı pay ise 2006'da %46,5 iken, bu oran 2012'de %45'e düşmüştür. Buna rağmen, 2012 yılında en zengin

Çizelge: 1 Türkiye'de Gelir Gruplarının Toplam Gelirden Aldıkları Paylar

(Yüzde)

	2006	2009	2012
Birinci Yüzde 20 (En Yoksul)	5,8	6,2	6,5
İkinci Yüzde 20	10,5	10,7	11,0
Üçüncü Yüzde 20	15,2	15,3	15,6
Dördüncü Yüzde 20	22,1	21,9	22,0
Beşinci Yüzde 20 (En Zengin)	46,5	46,0	45,0
TOPLAM	100	100	100

Kaynak: 2014 Yılı Programı, s. 121

beşinci yüzde 20'lik grubun, milli gelirin yaklaşık yarısına (%45) sahip olduğu görülmektedir.

2006 yılında en zengin yüzde 20'lik grubun toplam gelirden aldığı pay, en yoksul yüzde 20'lik grubun aldığı payın 8,1 katı iken, bu pay 2011 yılında 7 kat seviyesine düşmüştür. 2003 yılında, AB-25 ortalamasında ise en zengin yüzde 20'lik grubun toplam gelirden aldığı pay, en yoksul yüzde 20'lik grubun aldığı payın yaklaşık 4,6 katıdır (Dokuzuncu Kalkınma Planı, 2007-2013: 42; Onuncu Kalkınma Planı, 2014-2018: 42-43). Türkiye'de en düşük ve en yüksek gelir grubu arasındaki fark küçülmüştür. Ancak, 2005 yılındaki Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK, 2006) araştırmasına göre, %10'luk dilimlere bakıldığında, en zengin ve en yoksul kesim arasındaki fark 13,7 kata, %5'lik dilimlere göre de 24 kata çıkmaktadır (Koray, 2008: 456).

Bir (1)'e yaklaştıkça gelir dağılımı eşitsizliğinde artış, sıfır (0)'a yaklaştıkça azalış gösteren Gini katsayısı; Türkiye'de 2002 yılında 0,44 iken (2010 Yılı Programı: 210), 2012 yılında 0,38'e gerilemiştir (Onuncu Kalkınma Planı, 2014-2018: 42). Böylece, on yıllık bir sürede, Gini katsayısının düşüş eğilimine girdiği görülmektedir.

Koray'a (2008: 456) göre, Türkiye'de gelirin adaletsiz dağılımının gerisindeki birçok etmenin arasında tarım kesimindeki yoksullaşma, kentlerdeki işsizlik, gerçek ücretlerin alım gücündeki düşme ve vergi adaletsizliği yer almaktadır.

Türkiye, OECD ülkeleri arasında gelir dağılımı en bozuk olan ülkelerden biridir. Gelir dağılımı eşitsizliğinin ve gelir yoksulluğunun yüksek olması,

toplumun bazı kesimlerinin sosyal dışlanmaya maruz kalmasına yol açmakta, toplumda sosyal adalet ve dayanışma kültürünü zayıflatmakta ve bir takım sosyal sorunlara ortam hazırlamaktadır (2010 Yılı Programı: 209-210). Bu bağlamda, gelir dağılımında önemli bir yere sahip olan sosyal politikalara yönelik harcamaların, OECD ve AB ülkelerindeki durumuna yakından bakılmasının yararlı olacağı düşünülmektedir.

Aşağıdaki çizelge 2'de OECD ülkeleri arasında seçilmiş bazı ülkelerin *kamu sosyal harcamalarının* GSYH içindeki oranları sunulmuştur.

Çizelgede 2'de görüldüğü üzere, OECD ülkelerinde kamu sosyal harcamaları 1980 yılında GSYH'nın %16'sı iken, bu oran 2005'te %20,5'e yükselmiştir. Castles (2001)'e göre de, bazı gelişmiş OECD ülkelerinde *toplam kamu harcamalarının* GSYH içindeki payı, 1980'lerin ortasından 1990'ların ikinci yarısına kadar düşse de, *kamu sosyal harcamalarının* GSYH içindeki oranı azalmamıştır (Akt., Buğra ve Adar, 2007: 11).

1980 yılında İspanya (%15,5), OECD ülkeleri ortalamasının (%16) altında iken, 2005 yılında (%21,2) bu ortalamayı (%20,5) aşmıştır. Macaristan da 2005 yılında %22,5 oranı ile OECD ortalamasının üzerinde bir orana sahiptir. Türkiye'nin *kamu sosyal harcamalarının* GSYH içindeki oranı 1980 yılında yüzde 4,3 iken, bu oran 1990'da 8,2'ye, 1999'da 13,2'ye ve 2005'te de 13,7'ye yükselmiştir. Ancak, tablodaki yıllar itibarıyla, Türkiye'nin *kamu sosyal harcamalarının* oranı, OECD ülke ortalamasının belirgin bir şekilde altında kalmıştır.

Çizelge: 2 Seçilmiş Bazı Ülkelerde Kamu Sosyal Harcamalarının GSYH'ya Oranları (Yüzde)

	1980	1985	1990	1995	1999	2005
Fransa	20,8	26	25,1	28,6	29	29,2
Almanya	22,7	23,2	22,3	26,5	26,3	26,7
Yunanistan	10,2	16	16,5	17,3	19,2	20,5
Macaristan	-	-	-	-	21,1	22,5
İtalya	18	20,8	19,9	19,9	23,3	25
İspanya	15,5	17,8	19,9	21,4	20,3	21,2
İsveç	27,1	29,4	30,2	32,1	29,8	29,4
Türkiye	4,3	4,2	8,2	7,5	13,2	13,7
Birleşik Krallık	16,7	19,8	17	20,2	19,1	21,3
OECD-Toplam	16	17,7	18,9	19,9	19,7	20,5

Kaynak: http://www.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-factbook-2009/public-social-expenditure_factbook-2009-graph138-en;jsessionid=16wejbkbjdtsc.delta

Türkiye'de eğitim, sağlık ve sosyal koruma harcamalarını^{2*} içeren *sosyal harcamaların* GSYH'ya oranı 2007'de %14,8, 2008'de %15, 2009'da %17,3, 2010'da %17,1, 2011'de %16,8 ve 2012'de ise %17,6'dır (2014 Yılı Programı: 54-55).

Aşağıdaki çizelge 3'te ise Avrupa Birliği ülkeleri arasında seçilmiş bazı ülkelerin *sosyal harcamalarının* GSYH içindeki oranları sunulmuştur (Yentürk, 2012: 41):

2 * Sosyal koruma harcamaları; emekli aylıkları ve diğer ödemeleri, sosyal yardım ve primsiz ödemeleri, doğrudan gelir desteği ödemelerini kapsamaktadır. Kamu sosyal harcamalarını oluşturan eğitim, sağlık ve sosyal koruma harcamalarının neleri kapsadığı için bakınız: 2014 Yılı Programı, s. 54.

Çizelge 3'te görüldüğü üzere, AB(27) ülkelerinin *sosyal koruma harcamalarının*^{3*} ortalamasının GSYH'ya oranı 2006 yılında %26,6 iken, bu oran 2009 yılında %29,5 olmuştur. Türkiye'nin *sosyal koruma harcamalarının* oranı ise 2006 yılında %11,0 iken, bu oran 2009 yılında %13,5'e yükselmiştir. Ancak, bu yükselişe rağmen, Türkiye'nin *sosyal koruma harcamalarının*, GSYH içindeki oranı hem AB(27) ortalamasının hem de

3 * Uluslararası alanda *sosyal koruma harcamaları* için birincisi AB'nin kullandığı ESSPROS, ikincisi OECD'nin kullandığı Sosyal Harcamalar Veri Tabanı (SOCX) yöntemidir. Bu iki yöntem arasındaki en önemli farklılık ise SOCX'in eğitim harcamalarını da sosyal koruma harcamaları içine dahil etmesidir (Yentürk, 2007: 11).

Çizelge: 3 Seçilmiş Bazı Avrupa Birliği Ülkelerinin Sosyal Harcamalarının GSYH'ya Oranları (Yüzde)

	2006	2007	2008	2009
Fransa	30,9	30,6	31,0	33,1
Almanya	28,9	27,8	28,0	31,4
Yunanistan	24,7	24,8	26,3	28,0
Macaristan	22,5	22,7	22,9	23,4
İtalya	26,6	26,7	27,8	29,8
İspanya	20,5	20,7	22,1	25,0
İsveç	30,4	29,2	29,5	32,1
Birleşik Krallık	26,0	23,3	26,3	29,2
Bulgaristan	14,2	14,1	15,5	17,2
Romanya	12,8	13,6	14,3	17,1
Türkiye	11,0	11,5	11,6	13,5
EU-27	26,6	25,7	26,7	29,5

Kaynak: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search_database

Türkiye verileri için bkz. Tablo 16, s. 37

Romanya, Bulgaristan, Macaristan gibi ülkelerin oranlarının altında kalmıştır.

Güney Avrupa refah rejimine ait özelliklerin çoğunu taşıyan Türkiye'de refah rejimi sistemi, öncelikle aile dayanışmasını esas almakta, Devlet harcamalarının ancak çok küçük bir kısmı sağlık, eğitim, sosyal güvenlik gibi alanlara yönelmektedir. Böylece Devlet insanların temel ihtiyaçlarını karşılama ve risk durumlarıyla baş etme biçimlerini belirleyen önemli bir aktör olarak ortaya çıkmamaktadır (Buğra ve Keyder, 2003: 14, 45; Buğra, 2001: 29).

Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı (ASPB), Sağlık Bakanlığı, Milli Eğitim Bakanlığı, Sosyal Güvenlik Kurumu, Vakıflar Genel Müdürlüğü, Kredi ve Yurtlar Kurumu ve belediyeler gibi kuruluşlar tarafından yapılan *kamu sosyal yardım harcamalarının* GSYH'ya oranı 2009'da %1,37, 2010 ve 2011 yıllarında %1,18 ve 2012'de ise %1,12'dir (2014 Yılı Programı: 122-123).

Türkiye'de *sosyal hizmet ve sosyal yardım harcamalarının*,^{4*} gayri safi yurtiçi

4 * Sosyal hizmet ve sosyal yardım harcamaları:

hasıla içindeki oranları 2006'da %0,50, 2007'de %0,52, 2008'de %0,56, 2009'da %0,77 2010'da %0,78 ve 2011'de %0,94'tür (Yentürk, 2012: 37). Coşkun ve arkadaşlarına göre *sosyal yardım ve hizmetlere* ayrılan kaynak 2010 yılında 15 milyar 162 milyon TL. ve bu kaynağın gayri safi yurtiçi hasılaya (GSYH) oranı ise %1,38'dir (2011: 138). Angel-Urdinola ve arkadaşlarına (2009: 5) göre, OECD ve AB ülkelerinde *sosyal yardım ve hizmetlere* ayrılan kaynağın GSYH'ya oranı %2,5 ile %3 arasındadır (Akt., Coşkun ve diğ., 2011: 138).

Aşağıdaki çizelge 4'te 2011 yılında 633 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile kurulan ASPB, genel bütçe ve merkezi yönetim bütçe başlangıç ödenekleri ile ASPB bütçesinin genel bütçe ve merkezi yönetim bütçesi içindeki oranları sunulmuştur.

Çizelge 4'te görüldüğü üzere, ASPB bütçe başlangıç ödeneğinin, genel bütçeli idarelerin toplam bütçe ödenekleri içindeki oranı 2012'de %2,6, 2013'te

%3,7 ve 2014'te ise %4'tür. 2012-2014 yılları arasında ASPB bütçe başlangıç ödeneklerinin, genel bütçeli idarelerin toplam bütçe ödenekleri içindeki oranları artmıştır. ASPB, genel bütçeli idareler arasında, bütçe büyüklüğü açısından 2012'de 11 inci, 2013'te 7 nci ve 2014'te ise 6 ncı sıraya yükselmiştir. ASPB bütçe başlangıç ödeneğinin, merkezi yönetim bütçesi (Hazine yardımları ve gelirlerden ayrılan pay hariç) içindeki oranları da, genel yönetim bütçe içindeki oranlara yakındır.

Sosyal Adalet, Bütçe ve Sosyal Hizmet Mesleği

Uluslararası Sosyal Hizmet Federasyonu (IFSW)'na göre, sosyal hizmet mesleğinin ilkelerinden biri "insan hakları ve insan onuru", diğeri ise "sosyal adalet"tir. "Sosyal adalet dair tüm değerlendirmelerin altında, her insanın doğal olarak değerli olduğuna dair temel inanç yatmaktadır" (Sheafor ve Horejsi, 2014: 42).

Toplumda risk altındaki nüfus ve incinebilir grupların varlığı, sosyal hizmet uzmanlarının iktisadi ve sosyal adaleti geliştirmek için, sosyal değişim

(a) Merkezi yönetim sosyal hizmet ve sosyal yardım, (b) SGK 2022 Sayılı Kanun ödemeleri ve (c) SYDTF'den oluşmaktadır.

Çizelge: 4 ASPB Bütçesinin Genel Bütçe ve Merkezi Bütçe İçindeki Oranı (2012-2014)

	ASPB Bütçesi (1)	Genel Bütçe (2)	Merkezi Yönetim Bütçesi (3)	Oran (%) (1/2)	Oran (%) (1/3)
2012	8.841.173.000	344.512.858.921	350.948.317.871	2,6	2,5
2013	14.732.738.500	396.705.004.350	404.045.669.000	3,7	3,6
2014	17.024.807.000	428.396.493.000	436.432.901.000	4,0	3,9

Kaynak: 2012, 2013 ve 2014 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunları

faaliyetlerini yürütmelerini gerektirir. Sosyal hizmet uzmanlarının amaçları arasında kaynakların eşit dağılımının sağlanması da yer almaktadır (Boyle ve diğ., 2006: 69). Sosyal hizmet uzmanları, toplumsal yapının adaletsiz koşullarını değiştirmek için çabalar ve özellikle toplumun en muhtaç üyelerine karşı hassastır (Sheafor ve Horejsi, 2014: 61). Sosyal ve ekonomik adaletin geliştirilmesi için bilgiye, mesleki değerlere ve uygulama becerilerine sahip olunmalıdır (Kirst-Ashman ve Hull, 1999; akt., Duyan, 2010: 49).

Bu çerçevede, sosyal hizmet uzmanları mesleki uygulamalarını; mikro (birey ile bire bir çalışma), mezo (aile ve diğer küçük gruplarla çalışma) ve makro (devlet, örgütler ve topluluklarla çalışma, yasalarda ve sosyal politikadaki değişikliklerin araştırılması) düzeyde gerçekleştirir (Zastrow, 2013: 9; Sheafor ve Horejsi, 2014: 28). Sosyal hizmet uzmanları mesleki uygulamalarını ise kamu, sivil toplum örgütleri ve özel sektörde görev alarak yürütür.

Avrupa'da sosyal hizmet uzmanlarının çoğunluğu kamu kuruluşlarında görev yapmaktadır (Agten, 2005: 8). Bu durumun, Türkiye için de geçerli olduğunu söylemek, yanlış olmayacaktır. Kut (1988: 75-76)'a göre, sosyal hizmet mesleğinin temel unsurlarından biri "kurum" dur. Sosyal hizmet uygulaması, hizmet kurumları içinde yer alır. Müracaatçı sistemlerine en üst düzeyde hizmet sunacak sosyal hizmet uzmanları, öncelikle kurumun yapısı ve fonksiyonlarını anlamalı ve bunların nasıl uygulanacağını bilmelidir. Bu, kurum politikasının değişim sürecine aktif katılım için gereklilik arz etmektedir. Sheafor ve Horejsi (2014: 66-67)'ye göre de, sosyal hizmet uzmanları, bir

organizasyon ya da kurumun mali, yönetsel ve örgütsel olarak hizmet sunumu hakkında bilgi sahibi olmalıdır.

Sosyal refah programları giderek karmaşık bir hal almakta, buna paralel olarak da, kaynakların rasyonel kullanılmasının önemi artmaktadır. Sosyal refah kurumlarının verimli bir işleyişe sahip olabilmeleri için parasal ve sosyal tahsislerin nasıl sağlandığının, sosyal önlemlerin ne yönde alındığının, hizmetlerde hangi stratejilerin benimsendiğinin ve finansman yöntemlerinin çok iyi bilinmesi gerekmektedir (Kut, 1988: 119-120).

Bu çerçevede Zastrow (2013: 124)'a göre, sosyal hizmet uzmanlarına, gerek çalıştıkları gerekse etkileşim içinde oldukları kurum ve örgütleri mali yönden analiz ederken, faydalı olacak bazı sorular şunlardır: "Geçmiş yılda bu kurumun hizmetlerinin masrafları ne kadar olmuştur?", "Her programda ne kadar para harcanmıştır?", "Kurumun mali kaynakları nelerdir?" ve "Her kaynaktan ne kadar ve yüzde kaç oranında fon alınmaktadır".

Kurumsal hizmetlerin sunulması için ihtiyaç duyulan parasal kaynaklar; fon, resmi bütçe ya da özel katkılardan oluşur. Her kurumun politikası, yapısı, işlemleri ve esnekliği, fonun kaynağı ve miktarı ile belirlenir. Fonlar, genel olarak hiç bir zaman, uzmanların karşılamak istedikleri talepler için yeterli değildir. Bu nedenle kurumların, gerçek ihtiyaçlar arasında rasyonel bir seçim yapması gerekmektedir (Kut, 1988: 75-76).

Bu bağlamda, sosyal hizmet mesleğinin makro düzey uygulama etkinliklerinden biri, organizasyon düzeyinde "bütçelemeye katılma", topluluk

düzeyinde “kuruluşlar arası fikir birliği sağlama ve uygulama”, toplumsal düzeyde (politikayla ilgili) “tanıklık” etmedir. Bir diğer etkinlik ise; organizasyon düzeyinde “ödenek hazırlama”, topluluk düzeyinde “müracaatçı ihtiyaçları için savunuculuk”, toplumsal düzeyde (politikayla ilişkili) “yasal ve düzenleyici yapıları etkilemek için çalışma” yapmaktır (Alle-Corliss ve Alle-Corliss, 1999: 207-209).

Bütçenin hazırlanması, sosyal hizmet uzmanlarının planlı değişim sürecinde, dolaylı uygulama için ihtiyaç duyduğu teknik ve ilkelerden biridir (Sheafor ve Horejsi, 2014: 450-452). Kirst-Ashman ve Hull (1999)’a göre de, sosyal hizmet uzmanlarının örgütlerle ve toplumla sosyal hizmet uygulaması yapabilmesi için ihtiyaç duyulan dolaylı becerilerden biri fon ve bütçe oluşturmaktır (Akt., Duyan, 2010: 87-88).

Sosyal hizmet uzmanları, sosyal adaletin işleyişine zarar getirebilecek sosyal politika uygulamaları ve hedefleri karşısında radikal, eleştirel ve muhalif bir duruş sergilemelidir (Tuncay ve Erbay, 2006: 58). Bu yaklaşım, sosyal refah kurumları ile ilgili bütçelerin hazırlanması, uygulanması ve izlenmesi sürecinde de benimsenmelidir.

Bu bağlamda, sosyal hizmet alanındaki çeşitli meslek elemanları bütçe teklifinin hazırlanması, kabul edilmesi, uygulanması ve değerlendirilmesinde ya hizmet ettikleri kurumların ilgili birimlerindeki görevleri gereği ya da meslek örgütleri/sivil toplum örgütleri içinde gönüllü olarak, hem ilgili politikaların oluşturulması sürecinde hem de bütçenin her aşamasında yer alır.

Politika oluşturma sürecine katılım, Kalınma Planları kapsamında oluşturulan

“Özel İhtisas Komisyonları”nda yer alma ile siyasi partilerin “Parti Programları” ve bütçenin oluşmasına dayanak oluşturan “Hükümet Programları”nın hazırlanmasında hizmet sunulan gruplar için savunuculuk yapma, kamuoyu oluşturma, lobi yapma biçiminde kendini gösterebilir.

Bu rol ve işlevler, aynı zamanda hem bütçe teklifinin hazırlanması, hem de bütçenin TBMM aşamasında gerek partilere gerekse Bütçe ve Kesin Hesap Kanun Tasarılarının görüşüldüğü Plan ve Bütçe Komisyonu üyelerine yönelik olarak yerine getirilir.

Politikaların uygulama aracı olarak işlev gören bütçeler, teklifin hazırlanması, kabul edilmesi, uygulanması, değerlendirilmesi ve izlenmesi aşamaları olarak bir bütün olarak görülmeli ve ele alınmalıdır. Bu kapsamda, sosyal hizmet ve yardım, sosyal güvenlik, sağlık, çocuk, gençlik, engelli vb. alanlarda sosyal harcamaların artırılması ve etkin kullanımını savunan ve kamu harcamamaları ile ilgili bilgilerin yayılması, şeffaflaşması ve herkes tarafından ulaşılabilir olması için çalışan sivil toplum örgütlerinden biri “Kamu Harcamalarını İzleme Platformu” dur.^{5*} Yükarıda adı geçen hizmetten yararlanan grupların da, gerek kendileri tarafından oluşturulan/oluşturulacak sivil toplum örgütleri, gerekse Kamu Harcamaları İzleme Platformu gibi daha üst örgütlenmelerde yer alarak, adil bütçelerin hazırlanması ve sosyal harcamaların artırılmasında etkili olunabilir.

5 * Detaylı bilgi için bakınız: <http://www.kahip.org>
<http://www.kamuharcamalariniizlemeplatformu.org>

SONUÇ

Sosyal hukuk devletinin unsurlarından biri olan sosyal adaletin sağlanmasında, gelirin dengeli dağılımı önemli bir yer tutar. Bunun için sosyal hizmetlere ayrılan kaynaklar ve harcamalar, gelirin yeniden dağılımında etkili olmaktadır.

Türkiye’de, son yıllarda gerek gelir dağılımı ile ilgili göstergelerin iyileşme eğilimine girmesi gerekse sosyal hizmetler ile ilgili harcamaların hem miktarının, hem de GSYH içindeki oranlarının artması, gelirin dengeli dağılımı açısından olumlu gelişmeler olarak değerlendirilebilir. Bununla birlikte, 2012 yılında, en zengin yüzde 20’lik grup, neredeyse milli gelirin yarısına (%45) sahiptir. Ayrıca, Türkiye’de sosyal hizmetler ile ilgili yapılan harcamalar, gerek OECD gerekse Avrupa Birliği ülkeleri ortalamasının oldukça gerisinde kalmaktadır.

Sen (2000)’e göre, bir ülkede eşitsizliği azaltmak için gelirin yeniden bölüşümü yeterli değildir. Bunun yanında, yeteneklerin de yeniden dağıtılması gerekir. Toplumdaki bütün insanlar haklara, kaynaklara ve fırsatlara erişim açısından yeterli kılınmalıdır (Akt., Sunal, 2007). Sosyal hizmetler için bütçeden ayrılan payın artırılması, hiçbir zaman sunulan sosyal hizmetin kapsamı, kalitesi ve etkinliğinin tartışılmasını ikinci planda bırakmamalıdır (Yentürk, 2012: 7). Marshall (2006: 31)’a göre, sosyal hizmetlerin genişlemesi, özellikle bir gelir eşitleme aracı değildir. Böyle olabilir de, olmayabilir de. Önemli olan, medeni hayatın somut dayanaklarının genel olarak genişlemesi, riskin ve güvensizliğin hafifletilmesi, her seviyede eşitsizliklerin azaltılmasıdır (Akt. Buğra, 2010: 66).

Sosyal hizmet mesleğinin ilkelerinden biri olan sosyal adalet; (a) negatif ayrımcılıkla mücadele, (b) farklılıkları tanımak, (c) kaynakların eşit dağıtılması, (d) haksız politika ve uygulamalarla mücadele etme ve (e) dayanışma içinde çalışma’yı içerir (<http://ifsw.org/policies/statement-of-ethical-principles/>). Sosyal hizmet uzmanları mikro, mezo ve makro düzeydeki mesleki uygulamalarında, insan hakları ile birlikte sosyal adaletin gerçekleşmesini hedef alır.

Sosyal adaletin gerçekleştirilmesindeki önemli araçlardan biri olan bütçeleme işlevi, aynı zamanda sosyal hizmet mesleğinin de makro düzeydeki uygulama etkinliklerinden birisidir. Bu çerçevede sosyal hizmet uzmanları, diğer meslek elemanları ile birlikte, gerek devletin içinde kamu personeli, gerekse meslek örgütleri ve çeşitli sivil toplum örgütlerinde gönüllü olarak, bir taraftan kurumların politikaları ve işlevleri, diğer taraftan mesleki değer, ilke ve teknikler kapsamında sosyal refah kurumlarının bütçelerinin hazırlanması, uygulanması ve değerlendirilmesi sürecine katılır. Bu süreçte sosyal hizmet uzmanları, gerek hizmet sundukları müracaatçı gruplarının gereksinimlerinin karşılanması gerekse adil bir bütçe yapısının oluşması amacıyla yönetici, araştırmacı, savunucu, sosyal değişim ajanı vb. rolleri ve bu roller ile ilgili işlevleri yerine getirir.

KAYNAKÇA

Agten, J. (2005). Social Work in Europe. Çoban, A. i. ve Arslanoğlu, H. K. (Yayına Hazırlayanlar). *Sosyal Hizmet Sempozyumu 2004, Türkiye’de Sosyal Hizmet Uygulamaları İhtiyaçlar ve Sorunlar, Alanya 4-6 Kasım 2004, Konferans ve Bildiriler* (s. 11-20). Ankara: Haberal Eğitim Vakfı.

- Alle-Corliss, L. ve Alle-Corliss, R. (1999). *Advanced Practice in Human Service Agencies: Issues, Tend and Treatment Perspective*. USA: Wadsworth Publishing Company.
- 633 Sayılı "Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname". (2011). *T. C. Resmi Gazete*, 27958 *Mükerrer*, 8 Haziran 2011.
- Anayasa Mahkemesi Kararı. Esas Sayısı: 2011/136, Karar Sayısı: 2012/72, *T. C. Resmi Gazete*, 28335, 26 Haziran 2012.
- Ataç, E. (2000). Bütçenin İşlevleri ve İlkele-ri. A. Ataç (Ed.). *Devlet Bütçesi* (s. 30-45). Eskişehir: T. C. Anadolu Üniversitesi Yayınları No: 890, Açıköğretim Fakültesi Yayınları No: 477.
- Barker, R. L. (1999). *The Social Work Dictionary* (4th ed.). Washington DC: NASW Press.
- 5018 Sayılı "Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu". (2003). *T. C. Resmi Gazete*, 25326, 24 Aralık 2003.
- Boyle, S. W., Hull, Jr. G. H., Mather, J. H., Smith, L. L. ve Farley, O. W. (2006). *Direct Practice in Social Work*. USA: Pearson/Allyn&Bacon.
- Buğra, A. (2001). Ekonomik kriz karşısında Türkiye'nin geleneksel refah rejimi. *Toplum ve Bilim*, 89 YAZ, 22-30.
- Buğra, A. (2010). *Kapitalizm, Yoksulluk ve Türkiye'de Sosyal Politika* (4. bs.). İstanbul: İletişim Yayınları.
- Buğra A. ve Keyder, Ç. (2003). *Yeni Yoksulluk ve Türkiye'nin Değişen Refah Rejimi*. Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı için hazırlanan proje raporu. Erişim Tarihi: 06 Haziran 2015.
- http://www.tr.undp.org/content/dam/turkey/docs/povreddoc/UNDP-TR-new_poverty.pdf
- Buğra, A. ve Adar, S. (2007). Türkiye'nin Kamu Sosyal Koruma Harcamalarının Kar-şılaştırmalı Bir Analizi. Sosyal Politika Forumu. Nisan 2007.
- http://www.spf.boun.edu.tr/docs/SocialPolicyWatch_Rapor_TR_.pdf
- Erişim Tarihi: 26 Ağustos 2014
- Coşkun, S., Güneş, S. ve Ortakaya, F. (2011). Asgari Gelir Desteği ve Türkiye'de Uygulanabilirliği: Bir Model Denemesi. *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 13(3), 129-158.
- Craig, G. (2002). Poverty, Social Work and Social Justice. *British Journal of Social Work*, 32, 669-682.
- Devlet Planlama Teşkilatı. (2001). *Sosyal Hizmetler ve Yardımlar Özel İhtisas Komisyonu Raporu*. Yayın No: DPT:2593-ÖİK:65. Ankara: Devlet Planlama Teşkilatı.
- Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013)
- <http://www.kalkinma.gov.tr/Pages/KalkinmaPlanlari.aspx>
- Erişim Tarihi: 24 Ağustos 2014
- Duyan, V. (2010). *Sosyal Hizmet Temelleri Yaklaşımları Müdahale Yöntemleri*. Ankara: Sosyal Hizmet Uzmanları Derneği Genel Merkezi, Yayın No: 16.
- Ergun, T. (2004). *Kamu Yönetimi Kuram/ Siyasa/Uygulama*. Ankara: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü.
- Gözübüyük, A. Ş. (1993). *Anayasa Hukuku* (4. bs). Ankara: Turhan Kitabevi.
- Gözübüyük, A. Ş. (2000). *Türkiye'nin İdari Yapısı* (5. bs). Eskişehir: Anadolu Üniversitesi, İktisat Fakültesi, Ders Kitapları Yayın No.12.
- <http://ifsw.org/policies/statement-of-ethical-principles/>
- Erişim Tarihi: 15 Ağustos 2014
- <http://www.kamuharcamalariniizlemeplat-formu.org>; <http://www.kahip.org>
- Erişim Tarihi: 19 Haziran 2015
- [http://www.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-factbook-2009/public-social-ex-](http://www.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-factbook-2009/public-social-ex)

penditure_factbook-2009-graph138-en;jsessionid=16wejbkbjdtsc.delta

Erişim Tarihi: 24 Ağustos 2014

2010 Yılı Programı. *T. C. Resmi Gazete*, 27379 *Mükerrer*, 17 Ekim 2009.

2014 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu. *T. C. Resmi Gazete*, 28864 *Mükerrer*, 27 Aralık 2013.

2014 Yılı Programı. *T. C. Resmi Gazete*, 28809 *Mükerrer*, 2 Kasım 2013.

2012 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu. *T. C. Resmi Gazete*, 28157 *Mükerrer*, 29 Aralık 2011.

2013 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu. *T. C. Resmi Gazete*, 28514 *Mükerrer*, 31 Aralık 2012.

Karataş, K. (1995). Sosyal Hizmetlerde Yatırım Politikaları: SHÇEK Örneği. Sosyal Hizmet Sempozyumu '95. 30. Yılında Sosyal Hizmet ve Geleceğe Yöneliş. Ankara: 22-24 Kasım 1995.

Kirmanoglu, H. (2005). Amartya Sen'in Özgürlük ve Kalkınma Üzerine

Düşüncelerine Bir Bakış. *İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Maliye*

Araştırma Konferansları, Prof. Dr. Türkan Öncel'e Armağan. Sayı: 47, 21-30.

Koray, M. (2008). *Sosyal Politika* (3. bs). Ankara: İmge Kitabevi Yayınları.

Kut, S. (1988). *Sosyal Hizmet Mesleği Nitelikleri, Temel Unsurları, Müdahale Yöntemleri*. Ankara.

Mutluer, M. K., Öner, E. ve Kesik, A. (2006). *Bütçe Hukuku* (2. bs). İstanbul: Bilgi Üniversitesi.

Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018)

<http://www.kalkinma.gov.tr/Pages/KalkinmaPlanlari.aspx>

Erişim Tarihi: 24 Ağustos 2014

Özbudun, E. (1998). *Türk Anayasa Hukuku* (5. bs). Ankara: Yetkin Yayınları.

Sezen, S. (1999). *Devletçilikten Özelleştirmeye Türkiye'de Planlama*. Ankara: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayın No: 293.

Sunal, O. (2007). "Sosyal Dışlanmaya Kuramsal Yaklaşımlar", Sosyal Politika Fişek Enstitüsü, <http://sosyalpolitika.fisek.org.tr/?p=65>

Erişim Tarihi: 15 Ağustos 2014

Sunal, O. (2011). Sosyal Politika: Sosyal Adalet Açısından Kuramsal Bir Değerlendirme. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 66(3), 283-305.

Sheafor, B. W. ve Horejsi, C. R. (2014). *Sosyal Hizmet Uygulaması Temel Teknikler ve İlkeler* (A. Bilgin, B. Kaynakaya, D. Gülmez, D. B. Çiftci, S. E. Türköz, F. Çoban, G. Çelik, H. Özen, O. Uraz, T. Uraz, Y. S. Oğuz, Çev.). D. B. Çiftci (Ed.). Ankara: Nika Yayınevi.

Tomanbay, İ. (1999). *Sosyal Çalışma Sözlüğü*. Ankara: Selvi Yayınevi.

Tuncay, T. ve Erbay, E. (2006). Sosyal Hizmetin Temel Hedefi: Sosyal Adalet. *Toplum ve Sosyal Hizmet*, 17(1), 53-69.

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası. (1982). *T. C. Resmi Gazete*, 17844, 20 Ekim 1982.

Yentürk, N. (2012). *STK'lar İçin Sosyal Kuruma Harcamalarını İzleme Kılavuzu*. İstanbul Bilgi Üniversitesi, Sivil Toplum Kuruluşları Eğitim ve Araştırma Birimi. İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.

Yuncu, L. D. (2005). *İki Yoksulluk Yaklaşımı: A. Sen'in Yapabilirlikten Yoksunluk Teorisi ve Toplumsal Dışlanma Çerçevesinin Karşılaştırması*. Boğaziçi Üniversitesi Sosyal Politika Forumu, Araştırma Raporu. Erişim: 06.06.2015, <http://www.spf.boun.edu.tr/docs/discussionpaper4.pdf>.

Zastrow, C. (2013). *Sosyal Hizmette Giriş* (A. Aykara, A. Beyazova, B. Y. Çakar, C. Evren, Ç. Karaca, D. B. Çiftci, E. Yıldırım, E. Bahşi, G. Albayrak, M. S. Birdal, S. Yağcıoğlu, S. Kurukafa, V. Yılmaz, Çev.). D. B. Çiftci (Ed.). Ankara: Nika Yayınevi.

