

*Derleme*

## TÜRKİYE'DE SOSYAL HİZMETLERİN DÖNÜŞÜMÜ<sup>1</sup>

### Transformation of Social Services in Turkey

Neşe ŞAHİN TAŞĞIN\*  
Hüseyin ÖZEL\*\*

\*Yrd. Doç. Dr., Arel Üniversitesi  
Sağlık Bilimleri Yüksekokulu  
Sosyal Hizmet Bölümü

\*\* Prof. Dr., Hacettepe Üniversitesi  
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

#### ÖZET

*Kapitalizm, dönemsel krizlerinden birini daha yaşıyor ve bu kriz, sosyal politikayı dönüştürüyor. Bu süreçte, sosyal politikanın en önemli alanlardan biri olan sosyal hizmetler de dönüşüyor/dönüştürülüyor. Bu dönüşümde, hayırseverlikten, filantropiye, refah devleti uygulamalarıyla da vatandaşlık ve insan hakları temelinde gelişen sosyal hizmet sunumundan tekrar hayırseverliğe bir gerileme yaşanıyor. Birey, aile ve toplumun toplumsal sorunların çözümünde üstelenme-*

*leri gereken sorumlulukla ilgili giderek artan vurgu sivil toplum örgütlerinin bu alanda daha çok yer alması gerekliliği düşüncesiyle de birleşince, yoksulluk dâhil çoğu sosyal sorunun çözümünde devlet temel aktör olmaktan çıkıyor. Sosyal yardım ve sosyal hizmetlerin sunumu, refah karması (welfare mix) olarak adlandırılan anlayış çerçevesinde piyasaya, sivil toplum örgütlerine ve dini kurumlara havale ediliyor. Bu bildiriye, Türkiye'de sosyal yardım ve sosyal hizmetlerin gelişimi ve mevcut durumu genel hatlarıyla özetlenerek, yaşanmakta olan dönüşümün Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu ile Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu'nun pratikleri ve yeniden yapılandırılması üzerinden eleştirel bir değerlendirilmesinin yapılması amaçlanmıştır.*

**Anahtar Sözcükler:** Refah devleti, sosyal politika, sosyal yardım, sosyal hizmetler, refah karması

#### ABSTRACT

*We are witnessing another cyclical crisis of capitalism now, which is also transforming the social policy. Social work, which is one of the important realms of social policy, is transforming and being transformed during this process. Within this transformation, we see a retreat to charity in the supply of social services that had been advanced from charity to philanthropy and then to the basis of citizenship and human rights during the welfare state. When the increasing emphasis on the responsibility that individuals, family and the society should undertake in solving social problems is combined with the reasoning that civil society organisations should take place in the supply of social services, the state relinquishes being the main actor in solving social problems including poverty. Social assistance and the supply of social services have been assigned to the market, civil society organisations and religious organisations within the framework of this understanding, which is called "welfare mix". This paper,*

1 11. Sosyal Bilimler Kongre'sinde sunulan bildirinin gözden geçirilmiş halidir (9-11 Aralık 2009 ODTÜ/Ankara).

*aims to make a critical evaluation of the ongoing transformation with reference to the practices and restructuring of Social Assistance and Solidarity Fund and The Agency for Social Services and Children Protection after giving a brief summary of the development and existing situation of social aid and social services in Turkey.*

**Key Words:** *Welfare State, social policy, social assistance, social services, welfare mixed*

## GİRİŞ

Refah devleti uzlaşmasıyla tarihinde ve toplumsal yaşamda önemli değişimlere yol açan kapitalizm, krizlerle ilerlemeye devam eden bir sistem olarak varlığını sürdürüyor. Yaşanan her krizin ardından başta toplumsal yapıda olmak üzere yaşamın her alanında yarattığı etkiler ise tartışmalara yol açmaya devam ediyor. İkinci Dünya Savaşı'nın ardından yaklaşık olarak otuz yıl hüküm süren refah devleti dönemi ve uygulamalarıyla yaygınlaşan sosyal politika sözü edilen tartışmaların yoğunlaştığı alanların başında geliyor.

Refah devletinin altın çağının sona erdiği, sosyal politikada yeni yaklaşımların ortaya çıktığı bu dönemde, sosyal politikaların başlıca hedefi olan yoksullukla mücadele yaşanmakta olan değişimin en görünür olduğu alanlardan biri olarak karşımıza çıkıyor. Refah devletlerinin yoksullukla mücadelede en önemli araçlarından olan sosyal yardım ve sosyal hizmetlerin sunumundaki dönüşüm ise sosyal politikadaki paradigma değişiminin merkezinde yer alıyor. Bu dönüşümde, hayırseverlikten, filantropiye, refah devleti uygulamalarıyla da vatandaşlık ve insan hakları temelinde gelişen sosyal yardım ve sosyal hizmet

sunumundan tekrar hayırseverliğe bir gerileme yaşanıyor.<sup>2</sup> Birey, aile ve toplumun toplumsal sorunların çözümünde üstelenmeleri gereken sorumlulukla ilgili giderek artan vurgu sivil toplum örgütlerinin bu alanda daha çok yer alması gerekliliği düşüncesiyle de birleşince, yoksulluk dâhil çoğu sosyal sorunun çözümünde devlet temel aktör olmaktan çıkıyor. Refah devletinin temel işlevlerinden biri olan yoksullar ve diğer korunmaya muhtaç toplum kesimlerine yönelik sosyal yardım ve sosyal hizmetlerin sunumu, refah karması (*welfare mix*)<sup>3</sup> olarak adlandırılan anlayış çerçevesinde piyasaya, sivil toplum örgütlerine ve dini kurumlara havale ediliyor.

Avrupa refah devletlerinde sözü edilen dönüşümler<sup>4</sup> yaşanırken, sosyal devlet olduğu sıklıkla vurgulansa da refah devleti<sup>5</sup> geçmişi olmayan dolayısıyla

2 Filantropi, (*philanthropy*), Latince kökenli olup, "insan sevgisi" anlamına gelmektedir. Hayırseverlik (*charity*) ve filantropi sıklıkla birbirlerinin yerine kullanılmakla birlikte, burada "hayırseverlik" dini duygularla, filantropi ise, dini duyguların yanı sıra gelişen hümanizmin de etkisiyle insan sevgisiyle yapılan yardımları anlatmak için kullanılmıştır.

3 Refah karması (*welfare mix*), kavramı, sosyal (ve medikal) hizmetlerin sunumunda kamu dışındaki aktörlerin yer almasını ifade eder. Bu aktörler, piyasa, aile, gönüllü kuruluşlar ya da sivil toplum örgütleri v.b. olarak sıralanır (Bode, 2006; Taylor-Gobby 2002; Bahle, 2008).

4 Avrupa Refah devletlerinde sosyal hizmetlerin dönüşümüne ilişkin ayrıntılı bir çalışma için bkz. Adams, A., Erath, P., Shardlow, S. (2000.). *Fundamentals of Social Work in Selected European Countries*. Dorset: Russel House Publishing.

5 Sosyal devlet ve refah devleti sıklıkla birbirinin yerine kullanılmakla birlikte buradaki kullanımda sosyal devlet, daha çok toplumsal mücadelelerle elde edilen haklar ve yurttaşlığın

sosyal politikanın gelişemediği, sosyal yardım ve sosyal hizmetlerinin sunumunun vatandaşlık ve insan hakları temelinde kurumsallaşmasını sağlayamadığı ülkemizde de benzer dönüşümler yaşanıyor. Yoksulluğun artması ve daha da görünür hale gelmesiyle birlikte sosyal yardım harcamaları artarken bu yardımların gerçek ihtiyaç sahiplerine ulaşım ulaşımadığı, yardımların yapılış şekli önemli tartışmalar yaratıyor.<sup>6</sup> Sosyal hizmetlerin çeşitlenerek yaygınlaşması, özellikle özürülülere ve yaşlılara yönelik hizmet alanlarının piyasaya açılması eşliğinde gerçekleşiyor. ‘Sosyal devlet’ olduğumuzun sıklıkla vurgulandığı, ancak ‘sosyal’ olandan anlaşılmanın iyice bulanıklaştığı bu dönemde, devlet hizmeti olarak kurumsallaşmasını halen tamamlayamamış sosyal hizmetler alanında sözü edilen değişimler yaşanırken olan bitene ilişkin tespit ve değerlendirmeler yaygın olarak –ülkenin önemli pek çok sorununda olduğu gibi- laiklik-İslamcılık ekseninden yapılıyor.

Sosyal politikadaki yeni yaklaşımlarda ve bununla bağlı olarak sosyal yardım ve sosyal hizmetler alanında yaşanan dönüşümde, kapitalizmin içinde bulunduğu kriz koşullarıyla, sermaye birikim rejiminin değişmekte olan ihtiyaçlarının

belirleyici olduğu, yeni yaklaşımların ve hizmet modellerinin yoksulların yönetilmesinin önemli bir aracı haline geldiği kabul edilmektedir. Küreselleşmenin etkilerinin belirleyici ve neo-liberalizmin baskın ideoloji olduğu bu dönemde dünya kapitalist sistemine eklenmiş Türkiye’de de bu yeni sosyal politika yaklaşımları IMF ve Dünya Bankası’nın yapısal uyum programları ile başlamış olup, Avrupa Birliği uyum süreci ile devam etmektedir.

Avrupa Birliği adaylık sürecinde yapılması gerekli değişiklikler, Türkiye’de sosyal yardım ve sosyal hizmetlerin eksiklik ve zayıflıklarını ortaya çıkarmış, bu iki alana ilişkin gerek politik gerek akademik düzeyde yapılan çalışmalar artmıştır. Avrupa refah devletlerinin geçirdiği dönüşüm ve refah devleti uzlaşmasının sona ermesinin yarattığı ortamda, refah karması (*welfare mix*) yaklaşımının öne çıkması, Türkiye’de ilk kez bu denli ilgi odağı olan sosyal yardım ve sosyal hizmetler alanında yapılmakta olan ve yapılacak değişimlerin de bu yönde olduğunu/olacağını göstermektedir. Değişimin yönünün nasıl olacağına hiç kuşkusuz, Türkiye’nin sosyal politika geleneği –böyle bir geleneği olmadığını haklı olarak kabul edenler de olmakla birlikte- ile AB adaylık süreci belirleyici olacaktır. Ancak, söz konusu değişimde –ya da yeniden yapılanmada- sosyal yardım ve hizmetlerin, yalnızca yoksullar ya da korunmaya muhtaç kesimler için değil, aynı zamanda tüm vatandaşlar bir hak olarak savunulması gerekliliğini ve insan haklarının korunmasının ve gerçekleşmesinin unsurları olduğunu görebilen ve bunu politika gündemine taşıyabilen bir duruşu yaratabilmek önemli görünmektedir. Bu bildiriye,

gelişimiyle, refah devleti ise, II. Dünya Savaşı sonrası uygulanmaya başlayan Keynesyen ekonomik politikaların ekonomik, toplumsal, kültürel ve siyasal tarihsel olarak yarattığı etkiler bakımından ele alınmıştır.

6 Yerel seçimler öncesi Tunceli Valiliği’nin başlattığı ve Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı aracılığıyla dağıtımı yapılan “her eve beyaz eşya” kampanyası, iktidar partisinin yerel seçimler öncesi seçim yatırımı olarak değerlendirilerek kamuoyunda vakıfların işleyişine ilişkin ciddi tartışmalara yol açmıştı. <http://arsiv.ntvmsnbc.com/news/474480.asp>

Türkiye'de sosyal yardım ve sosyal hizmetlerin gelişimi ve mevcut durumu genel hatlarıyla özetlenerek, Avrupa Birliği adaylık sürecindeki dönüşümünün, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu ile Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu'nun pratikleri ve yeniden yapılandırılması üzerinden eleştirel bir değerlendirmesinin yapılması amaçlanmıştır.

### **Türkiye'de Sosyal Yardım ve Sosyal Hizmetlerin Gelişimi**

Sosyal yardım ve sosyal hizmetlerin sunumunda modern yaklaşımların Türkiye'de tartışılmaya başlanmasının yeni olduğunu söylemek abartılı olmayacaktır. Refah devleti geleneğine sahip olmayan (Yalman, 2007:1) Türkiye'de batılı anlamda sosyal hizmetler, 1960'lı yıllardan sonra gelişmeye başlamıştır. Sosyal hizmetlerin kamusal sunumu konusunda 1980'li yıllarda Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğü'nün kurulmasıyla yeterli olmayan bir kurumsallaşma başlamış ve devlete düşen görevler kısmen de olsa kabul edilmiştir. Ancak sosyal yardım alanında, hayırseverlik ve sosyal dayanışma anlayışının ötesine geçilerek, sosyal yardımın hak olarak görüldüğü bir anlayış gelişmemiştir. Yoksullukla mücadelede Avrupa refah devletlerinin en önemli sosyal politika araçları olarak gelişmiş olan bu iki hizmet alanı, Türkiye'de gerek vatandaşlık hakları gerekse sosyal haklar bakımından Avrupa refah devletleri düzeyine erişememiştir.<sup>7</sup>

7 Türkiye'de sosyal politika ve sosyal hizmetlerin gelişmemişliğine ilişkin yapısal sorunları tartışan ayrıntılı bir çalışma için bkz: Cılgı (2001). Yoksullukla mücadele ve sosyal yardımı hak olarak gören bir sosyal politika anlayışının Türkiye'de neden gelişemediğini tartışan bir çalışma için bkz: Buğra (2008).

Türkiye'de sosyal yardım ve sosyal hizmetlerin sunumunun ve niteliğinin son yıllarda daha fazla tartışılmaya başlanmasında iç dinamikler ve ihtiyaçlar değil, bir yandan IMF ve Dünya Bankasının yoksulluk olgusuna bakışları öte yandan da Türkiye'nin AB adaylık süreci etkili olmuştur. AB adaylık sürecinin etkisini iki açıdan ele almak mümkündür. İlki, AB uyum sürecinde kabul edilerek iç hukukta geçerli hale gelen temel insan hakları sözleşmeleri çerçevesinde özellikle çocuklar ile kadınlar açısından sosyal yardım ve sosyal hizmetlerin sunumundaki eksiklerin daha görünür hale gelmesidir. İkincisi ise, AB'nin yoksulluk ve sosyal dışlanmayla mücadele stratejisi kapsamında bu alanda hazırlanması gereken Ortak İçerme Belgesi (Joint Inclusion Memorandum -JIM) ve Ulusal Plan'dır. Avrupa Birliği'nin yoksulluk ve sosyal dışlanmayla mücadele stratejisinde, sosyal yardım ve sosyal hizmetler yoksulluk ve sosyal dışlanmanın önlenmesinin önemli araçları olarak öne çıkmaktadır.<sup>8</sup> Ortak İçerme Belgesi, Türkiye'nin katılım öncesi yardımlardan yararlanması için önceliklerin belirlenmesinde temel stratejik

8 Avrupa Birliği sosyal politika belgelerinde, Avrupa Birliği ve ekonomisinin temel dayanaklarından biri olarak kabul edilen sosyal hizmetler, tümüyle ekonomik büyümenin sağlanması için piyasa sisteminin sorunsuz işleminin sağlanması çerçevesinde ele alınmaktadır. Sosyal hizmetlere yaklaşımda, refah devleti döneminden ayrılan en önemli yan, bu hizmetlerin sunumunda kamunun sorumluluğu vurgusunun azaltılması ve uzun vadede tamamen kaldırılmasının hedeflenmiş olmasıdır. Ayrıntılı bilgi için bakz. *Implementing the Community Lisbon programme: Social services of general interest in the European Union*. (COM (2006) 177.

belgelerden birini oluşturacaktır.<sup>9</sup> Aday ülke ve Komisyon tarafından ortak olarak hazırlanan bir belge olan Ortak İçerme Belgesi, kabul edildiğinde, her iki tarafın üst düzey temsilcileri tarafından imzalanacak ve Türkiye’de yoksulluk ve sosyal dışlanma ile mücadele ile ilgili başlıca politikaları belirleyecektir. Ortak İçerme Belgesi’nin hazırlanma süreci Türkiye’de sosyal yardım ve sosyal hizmetlerin dağılık yapısını, Avrupa standartları bakımından zayıflıklarını ve insan haklarını korumadaki yetersizliklerini ortaya çıkarmıştır. Aslında Çocuk Hakları ve Kadınlara Karşı Her Türlü Ayrımcılığın Önlenmesi Sözleşmeleri çerçevesinde ilgili komitelere sunulmak üzere ülke raporlarının hazırlanması aşamalarında da bu iki alandaki standartların düşüklüğü ve uygulamaların yetersizliği ortaya çıkmıştı.<sup>10</sup> Ancak Ortak İçerme Belgesi ve Ulusal Plan hazırlanması süreçlerinin, ülkenin bu iki alandaki zayıflığının tüm açıklığıyla ortaya çıkmasını ve acil olarak bir şeyler yapılması gerektiğinin fark edilmesini sağladığı söylenebilir. Bu belgenin halen hazırlanamamış olması da, sosyal yardım ve hizmetler alanında Türkiye’nin ne denli geri bir noktada olduğunun kanıtı olarak değerlendirilebilir.

Osmanlı İmparatorluğu döneminde dinsel yönelimlerle insanlara yardım eden vakıflar ve mesleki dayanışma amaçlı loncaların sosyal yardım ve sosyal

hizmetlerle ilgili ilk uygulamalar olduğu kabul edilmektedir. Cumhuriyetin ilk yıllarından modern anlamda sosyal hizmetlerin geliştirilmesi çalışmalarının başladığı 1960’lı yıllara değin Darülaceze, Türkiye Kızılay Derneği<sup>11</sup> ve Çocuk Esirgeme Kurumu<sup>12</sup> bu alanlarda faaliyet yürüten başlıca kurumlardır. Ayrıca, tatil yasası (1925), kadın ve çocuk işçilerin çalışma koşullarını düzenleyen Umumi Hıfzısıhha Yasası (1930), İş Yasası (1936) gibi çeşitli yasal düzenlemelerle getirilen uygulamalar da doğrudan sosyal yardım ve sosyal hizmetler alanında olmasa da ilk sosyal politika uygulamaları olarak kabul edilmektedir (Kongar, 1978: 194-195; Buğra, 2008:140-155).

Yoksullukla mücadelede daha modern yaklaşımların geliştirilmesi konusunda Birleşmiş Milletler tarafından 1954 yılında başlatılan girişimler, ancak 1959 yılında sonuçlanmış ve 1959 yılında bir Sosyal Hizmetler Enstitüsü kurulmuştur. Enstitü kurulmasıyla ilgili olarak hazırlanan kanun taslağının gerekçesinde, sosyal yardım ve sosyal hizmetler alanında Batı’da 16. yüzyıldan bu yana alınan resmi önlemler tartışılıyor, Türkiye’nin bu alandaki geriliği ifade ediliyordu. Gerekçede ayrıca,

*“Türkiye’de eski usule dayanan sadaka ve hayrata dayalı sosyal yardım sisteminin ekonomik kriz sonrasında zayıf kaldığı ve sona erdiği,*

9 Bu sürecin ayrıntıları için bkz: <http://www.sydgm.gov.tr/html/195/JIM+Belgesi/>

10 Sunulan ilk ülke raporunun ardından BM Çocuk Hakları Komitesince yapılan değerlendirmeler için bkz: Çocuk Hakları Komitesinin Sonuç Gözlemleri: Türkiye. CRC/C/15/Add.152/8 Haziran 2001.

11 1947 yılında bu adı alıyor.

12 1921’de Ankara’da bir grup devlet görevlisi ve gönüllüler tarafından kurulan Himaye-i Etfal Cemiyeti’nin adı 1935 yılında Çocuk Esirgeme Kurumu olarak değiştirilmiş ve kuruma 1937 yılında kamu yararına faaliyet gösteren bir kurum statüsü verilmiştir.

1920'den sonra ülkede uzun süre sosyal yardımın parasız hizmet sunan hastane ve tedavi kurumları kurmak olarak anlaşıldığı, 1928 yılında Paris'te toplanan uluslararası sosyal hizmetler kongresinde Bulgaristan ve Yunanistan'ın sayıları az da olsa ülkelerindeki sosyal hizmet faaliyetlerini bildirmelerine karşın Türkiyeli delegelerin sadece tedavi kurumlarının yatak sayısını verdikleri ve Kızılay Cemiyetinden bahsettikleri, gelişmiş ülkelerin Asya ve Afrika'daki koloni ve sömürgelerinde dahi yerel şartlara göre sosyal hizmet merkezleri kurulduğu ve çalıştığı... Balkan ülkelerinin yanı sıra Yakın Doğu ülkelerinin hemen hepsinin bu konuda bizden önde olduğu... Birleşmiş Milletler ve Dünya Sağlık Örgütü tarafından gönderilen uzmanların da diğer konulardaki ileriliğimize rağmen, sosyal hizmet bakımından Yakındoğu'nun en geri ülkesi olmamızı bir türlü açıklayamıyor ve zengin bir ülke olmadığımızı halde yoksullukla modern şekilde neden savaşmadığımızı açıklamakta idiler" deniliyordu.<sup>13</sup> (Buğra 2008: 171-172).

1959 yılında kurulmuş olan Sosyal Hizmetler Enstitüsüne bağlı Sosyal Hizmetler Akademisi de 1961 yılında açılmış ve ilk mezunlarını 1965 yılında vermiştir. 1963 yılında Sosyal Hizmetler Genel Müdürlüğü kurulmuş, illerde Sosyal Hizmet Koordinasyon Kurulları oluşturulmuş ve İl Sağlık Müdürlükleri içerisinde Sosyal Hizmetler Müdürlükleri örgütlenmiştir. Sosyal hizmetler

ve sosyal çalışma konusundaki eğitim ihtiyacı nedeniyle 1967 yılında Hacettepe Üniversitesinde de sosyal çalışma eğitimine başlanmıştır (Kongar, 1978: 196). Bu iki eğitim kurumu 12 Eylül 1980 askeri darbesi sonrasında birleştirilerek Hacettepe Üniversitesi'ne bağlanmış ve 2000'li yıllara değin sosyal hizmet alanında yüksek eğitim veren tek kurum olarak kalmıştır. Kamuda genel olarak sosyal hizmet alanı olmak üzere sağlık, eğitim, yerel yönetimler gibi diğer alanlarda da yeterli örgütlenmeye gidilmemesi nedeniyle sosyal hizmet uzmanı talebi tabandan gelen bir talebe dönüşmemiştir (Karataş, 2007: 315).

1983 tarihinde kabul edilen 2828 sayılı yasa ile Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu'nun kurulması, sosyal hizmetlerin sunumunda devlete sorumluluk yükleyen ve kurumsallaşmanın başladığı bir dönem olmuştur. Sosyal yardım alanında ilk kapsamlı uygulama olan Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu ise 1986 yılında kurulmuştur. Sosyal yardım programları, 81 il ve 850 ilçede mülki idare amirleri başkanlığındaki toplam 973 Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı kanalıyla gerçekleştirilmektedir. Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu faaliyetleri, Başbakanlık bünyesinde, Fon Sekretaryası tarafından yürütülmekte iken, 2004 yılında Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü kurulmuştur. Türkiye'de sosyal yardımın bir "hak" ve yoksulluğun önlenmesinde önemli bir araç olarak değil, sosyal yardımlaşma ve dayanışma yoluyla hayırseverlikle çözülebilecek bir sorun olarak görüldüğü, bu alanda faaliyet yürüten en kapsamlı kurumun adından anlaşılmaktadır.

13 Kanun gerekçesinden yapılan bu alıntı, politikacıların bu konudaki zihniyetinin halen değişmediğini göstermesi bakımından çarpıcıdır.

1960'lı yıllar gerek sosyal politikalar gerekse çalışma yaşamı ilişkilerine ilişkin düzenlemeler ve sosyal güvenlikle ilgili kaydedilen gelişmeler bakımından bir zihniyet dönüşümünün yaşanmaya başladığı yıllar olarak kabul edilebilir. Bu alanda çalışacak meslek elemanlarının yetiştirilmeye başlandığı bir eğitim kurulmasıyla başlayan sürecin sosyal hizmetler alanına da bir ivme kazandırdığı söylenebilir. Avrupa'da refah devletlerinin yükseldiği, sosyal politika ve sosyal hizmetler alanında önemli gelişmelerin yaşandığı bu dönemde, Türkiye'de de Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı'na bağlı olarak faaliyet yürüten Sosyal Hizmetler Genel Müdürlüğü, Sosyal Hizmetler Akademisi ve gönüllü derneklerin işbirliği ile 1959 yılında ilki yapılan Ulusal Sosyal Hizmetler Konferansları düzenlenmeye başlanmıştır. Bu konferanslarda sunulan çalışma grupları raporları, tebliğler ve konuşmalara bakıldığında, aile, çocuk ve gençlik, özürülüler, hizmetlere halkın katılımı, insan hakları ve sosyal hizmetler, vb. gibi konularda mevcut durum, hizmetler, sorunlar ve yapılması gerekenlere ilişkin kapsamlı değerlendirmeler yapıldığı ve önerilerde bulunulduğu görülmektedir. Örneğin Üçüncü Ulusal Sosyal Hizmetler Konferansı'nda (1968) sunulan çeşitli tebliğlerde ve raporlarda, bu konularda günümüzde de yapılmakta olan tespitler ve öneriler vardır: sosyal hizmetler alanında faaliyet yürüten kuruluşların dağılımı, hizmette standardın bulunmaması, hizmet sunumunda objektif ve bilimsel kriterlerin geliştirilmesi gerekliliği, donanımlı personele ihtiyaç olduğu, sosyal hizmetlerin insan haklarının korunması bakımından vazgeçilmezliği gibi.

Kırk bir yıldan bu yana ülkede sosyal hizmetlerin geliştirilmesiyle ilgili olarak yapılmakta olan önerilere rağmen bu alanda neden hala benzer sorunlar yaşanmakta ve benzer önerilerde bulunulmaktadır? Türkiye'de sosyal yardım ve sosyal hizmetlerin modern ve batılı anlamda kurumsallaşması ve gelişmesinde neden geç kalınmıştır? Bu sorular daha çoğaltılabilir. Ancak bu soruların yanıtlarını vermeye çalışmak, bu çalışmanın sınırlarını aşmaktadır. Son yıllarda, sosyal hizmetler dışındaki akademik alanlarda da –iktisat, siyaset bilimi, çalışma ekonomisi ve endüstri ilişkileri, hukuk gibi- sosyal yardım ve sosyal hizmetler alanının sorunlarıyla ilgili çalışmaların arttığı gözlenmekte olup, bu çalışmaların yukarıdakilere ve benzer sorulara yanıt verme ve tartışmaların zenginlenerek çeşitlenmesini sağlama açısından umut verici oldukları söylenebilir. Ancak, alana yönelik artan bu ilgide, yoksulluğun ve görünümünün artması kadar Türkiye'nin AB adaylık sürecinin yarattığı ortamın da etkisi olduğu yadsınamaz.

### **Sosyal Yardım ve Sosyal Hizmetlerin Mevcut Durumu**

Türkiye'de farklı yasalarda sosyal yardım ve sosyal hizmetlere ilişkin uygulamaları içeren düzenlemeler bulunmaktadır. Bunun bir sonucu olarak da doğrudan sosyal yardım ve sosyal hizmetler sunmakla görevlendirilmiş olanların yanı sıra çok sayıda kurum ve kuruluş da bu alanda faaliyette bulunmaktadır. Hizmetlerin dağılımı, hizmet sunumunda objektif kriterler bulunmaması, mükerrerliği, kaynakların etkin kullanılmaması gibi pek çok sorun bu farklı yasal düzenleme ve uygulamalardan da kaynaklanmaktadır.

Sosyal yardım alanında faaliyet yürüten en kapsamlı kurum Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu ve Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü'dür. İl ve ilçe düzeyinde örgütlenmiş Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları, gıda, yakacak, ilaç gibi acil gündelik ihtiyaçların karşılanmasını içeren aylık periyodik yardımlar, sağlık yardımları, özel amaçlı yardımlar, eğitim yardımları, yakacak yardımları, gelir getirici ve istihdam yaratıcı proje yardımları sunmaktadır.

2022 sayılı yasa kapsamında muhtaç, güçsüz ve kimsesizlere aylık bağlanması, Yeşilkart kapsamında yapılan sağlık yardımları, Vakıflar Genel Müdürlüğü tarafından muhtaç, özürlü ve yetimlere yapılan aylık yardımlar ile aşevleri hizmeti ve Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu tarafından yapılan aynı ve nakdi yardımlar diğer sosyal yardımlar olarak sıralanabilir.<sup>14</sup> Sayılan bu sosyal yardımlar içerisinde en objektif olanının ve bir hak olarak değerlendirilebilecek yardımın 2022 sayılı yasa kapsamında yapılan yardımlar olduğu kabul edilmektedir (Buğra, 2008).

Türkiye'de sosyal hizmetler büyük oranda Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğü tarafından yürütülmektedir. SHÇEK Genel Müdürlüğü, sosyal yardımı da

içermekle birlikte ağırlıklı olarak sosyal hizmetler alanında faaliyet yürüten ve sosyal hizmetlerin kamusal sorumluluğu anlayışıyla sosyal devlet ilkeleri çerçevesinde örgütlenmiş bir kamu kuruluşu niteliğindedir. Ayrıca, Adalet Bakanlığı tarafından tutuklu ve hükümlere yönelik olarak sürdürülen hizmetler, özellikle de denetimli serbestlik kapsamında sunulan hizmetler, Aile Araştırma Kurumu, Özürlüler İdaresi Başkanlığı, Kadının Statüsü ve Sorunları Daire Başkanlığı, Devlet Planlama Teşkilatının GAP-Sosyal Destek Programı ile AB eğitim ve gençlik programları faaliyetleri, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının çalışan çocuklarla ilgili faaliyetleri başta olmak üzere diğer pek çok Bakanlık ve bağlı kuruluşlarının yanı sıra Kredi ve Yurtlar Kurumu, Belediyeler, İl Özel idareleri gibi çok sayıda kurum ve kuruluşun da sosyal hizmet olarak değerlendirilebilecek hizmet sunduğu kabul edilmektedir (Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu Raporu, 2009: 4-5).

Farklı kurumların çeşitli düzey ve içeriklerde çalışmaları bulunsa da Türkiye'de korunmaya muhtaç çocuklar (gençler dahil), yaşlılar, özürlüler, kadın ve aileye yönelik hizmetleri planlamak, geliştirmek ve yürütmekle sorumlu ve yetkili, tüm illerde örgütlenmesi bulunan kurum SHÇEK Genel Müdürlüğü'dür. Kurumun yapısında ve işleyişinde 2000'li yıllardan bu yana yapılmakta olan değişikliklerde, hizmetin çeşitlenmesi ve niteliğinin yükseltilmesi çalışmalarının yoğunlaştığı görülmektedir. Öte yandan bu hizmet alanlarında yerleşmenin, sivil toplum örgütlerinin etkinliğinin ve kar amaçlı özel kuruluşların artarak yer alması başlaması dikkat çekicidir. Özellikle

<sup>14</sup> Bunların yanı sıra, Adalet Bakanlığı, Millî Eğitim Bakanlığı, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Millî Savunma Bakanlığı gibi bakanlıkların çeşitli yardım programları ile YÖK, Üniversiteler, Belediyeler, İl Özel İdareleri kimi kurumların çeşitli hizmetleri de sosyal yardım başlığı altında değerlendirilmektedir (Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu Raporu 2009: 4-5).



yaşlılık ve özürllülük alanında başlayan piyasa açılma sürecinde çok sayıda kar amaçlı özel kuruluşun bu alanlarda faaliyet yürütmeye başlamasına yol açmıştır. Sosyal hizmetlerin piyasaya açılmasının diğer bir boyutu da kurumun halen yürütmekte olduğu koruma ve kurum bakımı hizmetlerinin yürütülmesinde bakım ve temizlik hizmetlerinin özel hizmet alımı yoluyla gerçekleştirilmesidir. Kurum 2009 yılı sonu itibariyle taşra teşkilatında 883 kuruluşta (il, ilçe müdürlükleri de sayıya dahil olmak üzere çocuk yuvası, yetiştirme yurdu, huzurevi, rehabilitasyon merkezi gibi) toplam 21.003 personel ile hizmet vermektedir. Bu personelin 9.384'ü kadrolu, 74'ü 4/B, 29'u işçi statüsünde olup 11.545'i özel hizmet alımı yoluyla istihdam edilmektedir (SHÇEK 2009 Yılı Faaliyet Raporu: 10).

Türkiye'de sosyal yardım ve sosyal hizmet uygulamalarına ilişkin çeşitli sorunlar ve eleştiriler, kurumların uygulamalarına ilişkin problemler kamuoyunda sıklıkla yer almaktadır. En çok tartışma da Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu ile 973 il ve ilçede kurulmuş bulunan Sosyal Yardımlaşma ve Vakıfları'nın uygulamalarına ilişkin yapılmaktadır. Fon ve Vakıfların işleyişine ilişkin eleştiriler, ulusal düzeyde tanımlanmış yoksulluk ölçütü bulunmadığından sosyal yardımların yapılmasında objektif değerlendirme kriterlerinin bulunmayışı, bununla bağlantılı olarak keyfi uygulamalar ve özellikle siyasi etkilere açık olmasıdır.

SHÇEK Genel Müdürlüğü ve bağlı kuruluşlar ve bu kuruluşlarda yaşanan sorunlar ise daha çok sunulan hizmetin niteliğinin düşüklüğü ve ihtiyaca

cevap verecek yeterlilikte olmayışı, bütçe, personel ve altyapı bakımından yetersizliği, bakım ve koruma altındaki çocuk, yaşlı ve özürllülere kötü muamele uygulamaları gibi konularda gündeme gelmektedir. Sosyal hizmetler alanında tartışmalı bir konu da yukarıda da değinildiği gibi bu alanda hizmet sunumunun piyasaya açılmış olmasıdır.

### **Avrupa Birliği Adaylık Sürecinde Sosyal Yardım ve Sosyal Hizmetlerin Yeniden Yapılanmasına İlişkin Gelişmeler**

Avrupa Birliği adaylık süreci Türkiye açısından pek çok alanda olduğu gibi sosyal yardım ve sosyal hizmetler bakımından da pek çok sorunun daha görünür olduğu ve tartışma zemininin geliştiği bir ortam yaratmıştır.

Bu çerçevede her iki hizmet alanının sorunları ve bu sorunlara ilişkin çözüm önerileri içeren çok sayıda çalışma yapılmış, raporlar hazırlanmıştır. Sosyal yardım ve sosyal hizmetler alanında bir dönüşüm ve yeniden yapılanma bu alanlarda faaliyet yürüten kurumların ve hükümetin gündemdedir. Değişim ve yeniden yapılanma yönündeki yönelimi sosyal yardım ve sosyal hizmetler alanında faaliyet gösteren Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Müdürlüğü ile Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğü'nün 2006 yılından bu yana yayımlanma olan faaliyet raporları ve stratejik planları, Dokuzuncu Kalkınma Planı ve Özel İhtisas Komisyonlarının Raporlarından izlemek mümkündür. Ayrıca 60. Hükümet Programı Eylem Planı ile Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu

Raporu<sup>15</sup> da değişimin ne yönde olacağına ilişkin veriler sunmaktadır.

Dokuzuncu Kalkınma Planı Gelir Dağılımı ve Yoksullukla Mücadele Özel İhtisas Komisyonu Raporunda, gelir dağılımı, yoksulluk ve sosyal dışlanma ile ilgili olarak Birleşmiş Milletlerin “Binyıl Kalkınma Hedefleri” ve Avrupa Birliği’nin “Lizbon Stratejisi”nin Türkiye için oldukça önemli olduğu belirtilmektedir (ÖİK Raporu 2007: 48). Raporda, Türkiye’deki sosyal yardım ve sosyal hizmetlerin kapsamının giderek genişlemeye birlikte kapsam ve erişilebilirliğinin sınırlı kaldığı belirtilmekte ve sorunlarla ilgili bazı tespitler yapılarak çözüm önerileri aktarılmaktadır. Bunlar, kurumların personel yetersizliğinin giderilerek, mevcut personelin etkili bir denetimle verimli çalışmasının sağlanması, yoksullukla etkin mücadele edebilmek için öncelikle Türkiye’de yoksulluğun boyutlarının daha iyi tespit edilebilmesi için araştırma yapılması, sosyal yardım ve sosyal hizmetlerden yararlanacak ihtiyaç sahiplerinin farklı kurumlarca farklı tanımlanmasının yarattığı sorunların giderilmesi için bu kurumlar arasında koordinasyonun sağlanması, ulusal ölçekte bir yoksulluk kriteri tanımlanması ve merkezi bir veri tabanı oluşturulması, hizmet tekrarlarının önlenmesi ve en önemlisi de sosyal yardımın bir hak olarak tanımlanmamış olmasının yarattığı keyfilik ve siyasi

etkilere açık olma durumunun giderilmesidir (ÖİK Raporu 2007: 48). Raporda, Türkiye’de gelir dağılımı yoksulluk ve sosyal içermeye ilgili olarak yapılan analizde, kurumsal kapasite yetersizliği ve koordinasyon eksikliği zayıf yönler, uygulanan neo-liberal politikaların sosyal politikaları zayıflatması ise tehditler olarak değerlendirilmiştir (ÖİK Raporu 2007: 53). Bu iki unsurun ve özellikle ikincisinin sosyal yardım ve sosyal hizmetlerin bir yeniden yapılanmaya girdiği bu süreç açısından da risk oluşturduğu açıktır.

Gelir Dağılımı ve Yoksullukla Mücadele Özel İhtisas Komisyonu’nun 2013 vizyonuna göre Türkiye, “AB ülkeleri seviyesinde daha adil bir gelir dağılımı hedefleyen, her yurttaşın insanca yaşama hakkını kurum ve kuruluşlarıyla güvence altına alan, insan kaynaklarının geliştirilmesine ve istihdam odaklı sürekli ve istikrarlı bir ekonomik büyümeyi sağlayan ve kamunun öncülüğünde STK, özel sektör, üniversiteler, medya ve vatandaşların katkı ve katılımıyla sosyo-ekonomik politikaların geliştirilmesi yoluyla yoksulluğu önleyen bir ülke” olarak belirlenmiştir. Komisyon tarafından 2013 vizyonuna dönük olarak temel amaç ve politikalara ilişkin dört sorun alanı tespit edilmiş, her sorun alanına yönelik stratejik amaçlar belirlenmiş ve bu amaçlara uygun eylem ve politikalar ile kurumsal düzenlemeler önerilmiştir. Belirlenen sorun alanlarından üçü sosyal yardım ve sosyal hizmetlerle, sonuncusu ise yoksulluğun temel nedeninin yüksek işsizlik ve kayıt dışı sektörün büyüklüğü ve gelir dağılımı olmasıyla ilgilidir.

Sosyal yardım ve sosyal hizmetlerle ilgili sorun alanlarından ilki, yoksullukla mücadelede ve adil gelir dağılımını

15 Türkiye’deki Sosyal Yardımlar ve Sosyal Hizmetler Alanındaki Yasal ve Kurumsal Yapının İncelenmesi, Aile, Çocuk, Özürlü, Yaşlı ve Diğer Kişilere Götürülen Sosyal Hizmetlerin ve Sosyal Yardımların Genel Olarak Değerlendirilmesi, Bu Hizmetlerin Düzenli ve Verimli Şekilde Yürütülmesinin ve Geliştirilmesinin Sağlanması Hakkında Araştırma ve İnceleme Raporu.

gerçekleştirmede etkili bir politikanın bulunmamasıdır. Bu soruna yönelik stratejik amaç “adil gelir dağılımını hedefleyen, fert başına düşen millî gelire endeksli hayat standardına göre belirlenmiş sınırın altında kalan bireylere kamusal sosyal hizmetler ve yardımların oluşturulması”dır. Bunun için kurumsal dağınıklığın (2022, 3294 ve benzeri) “Kurumsal Sosyal Yardım Kanunu” adı altında tek bir kanuni düzenleme ile giderilmesi ve yoksullukla mücadele eden en az dört kurumun (SHÇEK, SYDGM, Vakıflar Genel Müdürlüğü, Emekli Sandığı) bir çatı altında toplanması önerilmiştir. Ayrıca nakdi sosyal yardımların yanında aile odaklı psiko-sosyal hizmetlerle “yoksulluk kültürüne” karşı etkin programlar hazırlanması alınması gerekli diğer tedbirler olarak belirlenmiştir.

İkinci sorun alanı, gelir dağılımı ve yoksullukla mücadele devletin görev ve sorumluluğunun ön plana çıkarılması, konunun piyasa ve aile dayanışması ilişkilerine bırakılmasıdır. Stratejik amaç da şöyle ifade edilmiştir: “yoksulluk sadece ekonomik bir sorun değildir; aynı zamanda temel hakların yaşanamaması durumudur. Amaç sadece belirli bir gelir düzeyini sağlamak yerine, sosyal içerme ve insanca yaşam haklarını da gözeten gelir dağılımı ve yoksullukla mücadele programlarının geliştirilmesi olmalıdır. Bu politikalar ise, yalnızca piyasa dinamiklerine ve aile dayanışma mekanizmalarına dayanılarak oluşturulamaz. Çözüme yönelik güçlü siyasi irade, aktif kamu öncülüğünde gelir dağılımındaki dengesizliklerin azaltılması ve yoksullukla mücadelede önerilen program ve faaliyet alanlarındaki uygulamalarla başarıya ulaşacaktır”.

Üçüncü sorun alanı ise sosyal yardım kurumlarının kapasitelerinin yetersizliği ve koordinasyon eksikliği olarak belirlenmiş ve mevcut sosyal yardım kurumlarının kurumsal kapasitelerinin geliştirilerek, bu alanda hizmet veren sivil toplum kuruluşları ve gönüllü kuruluşlar arası etkili işbirliği ve koordinasyonun sağlanmasının gerekliliği vurgulanmıştır (ÖİK Raporu 2007: 61-66). Raporda, yoksulluğun azaltılması ve gelir dağılımının iyileştirilmesinde politikacıların bu konudaki yaklaşımlarının ve tutarlı bir politika izlenmesinin önemine değinilmiştir (ÖİK Raporu 2007: 83-84).

Dokuzuncu Kalkınma Planının Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu’nda da, sosyal hizmetler ve sosyal yardımlar alanındaki zayıf ve güçlü yönler değerlendirilmiştir. Zayıf yönler olarak, Gelir Dağılımı ve Yoksullukla Mücadele Özel İhtisas Komisyonu raporunda da dile getirilenlere benzer değerlendirmeler yapılmıştır. Bu raporda dile getirilen “neo-liberal politikaların sosyal politikaları zayıflatacağı” endişesi, Sosyal Güvenlik ÖİK raporunda, “kamu yönetimi reformu çerçevesinde sosyal yardımlar ve sosyal hizmetler alanının yerel yönetimlere ve sivil toplum kuruluşlarına devredilmesinin gündeme gelmesinin sosyal devlet ilkesinden uzaklaşma tehlikesi içerdiği” şeklinde daha açık olarak ifade edilmiştir. Ancak raporda ayrıca, Türkiye’nin geleneksel dayanışma ağlarının kuvvetli olduğu cemaatçi-muhafazakâr refah devleti modelinin özelliklerini taşıdığı ve bunun yoksulluk ve sosyal dışlanmayla mücadelede önemli bir avantaj sağladığı değerlendirilmiştir. Ayrıca, tarihsel olarak güçlü bir vakıf geleneği ve toplumsal dayanışma kültürü bulunması da güçlülük olarak kabul

edilmektedir. Öte yandan da sosyal yardım ve sosyal hizmetlerin bir hak olarak kabul edilmesinin önemine değinilmektedir (ÖİK Raporu 2007: 52-53). Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu 2013 vizyonu doğrultusunda sosyal devlet ilkesinden taviz verilemeyeceğini sıklıkla tekrar ederek, sosyal yardım ve sosyal hizmetlerin tüm bireylere tanınan bir sosyal hak niteliğine kavuşturulmasını temel politika olarak vurgulamıştır (ÖİK Raporu 2007: 69). Ancak Komisyonun geleneksel dayanışma ağları, vakıf geleneği ve toplumsal dayanışma kültürüyle ilgili değerlendirmeleriyle sosyal devlet ve hak temelli vurgularının kendi içinde önemli bir çelişki içerdiği görülmektedir. Öte yandan Gelir Dağılımı ve Yoksullukla Mücadele Özel İhtisas Komisyonu Raporunda ifade edilen “kamunun aktif sorumluluğu yerine alanın piyasa ve aile dayanışması ilişkilerine bırakılması” oldukça isabetli bir şekilde temel sorun alanlarından biri olarak değerlendirilmektedir. Bu durumda, iki komisyon raporu arasında da tespitler bakımından çelişki bulunmaktadır. Türkiye’de sosyal yardım ve sosyal hizmetlerin kamusal bir hizmet ve hak olarak sunumunun gelişmemişliğinde tam da ülkedeki geleneksel dayanışma ağlarının sürekli ön planda tutulduğu bir zihniyetin egemen olduğu düşünüldüğünde, Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonunun bu değerlendirmesine katılmak mümkün görünmemektedir.

Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu tarafından hazırlanan Rapor, konuyla ilgili daha önce hazırlanmış tüm rapor, plan ve belgeler ile hizmetlerin incelenmesinin ardından hazırlanmıştır. Bu nedenle, aslında bu çalışmada da incelenen tüm rapor ve planlarda yapılan tespit ve değerlendirmeleri

içeren çözüm önerisi sunan en güncel rapordur. Raporda, sosyal yardım ve sosyal hizmetlerin “veren ve alan için gönüllülük esasına göre gerçekleştirildiği doğu kültürü ile “hak” temeline dayalı olarak gerçekleştirilmeye başlandığı batı kültürü arasında birisini tercih etmek yerine, iyi ve kötü yanlarını ele alarak kendimize özgü bir modeli geliştirmemiz gerektiği” belirtilmektedir. Bu çerçevede sosyal hizmet ve sosyal yardımlara ilişkin faaliyet ve programların, 1) “devletin denetim, gözetim ve sorumluluğunda toplumun her kesiminin (genel yönetim birimleri, yerel yönetimler, özel hukuk tüzel kişileri ve gerçek kişilerin) katılımı sağlanarak bir bütünlük içinde yürütülmesi, 2) yurt sathında dengeli dağılımına imkân verecek, görev boşluğu bırakılmayacak şekilde ve toplumun ihtiyaçları göz önünde tutularak planlanması ve düzenlenmesi, 3) merkezi ve yerel yönetimlerin dengeli ağırlıklarda temsil edildiği, sivil toplum ve özel girişimi de kapsayan karma bir yapının oluşturulması” şeklinde düzenlenmesi gerektiği değerlendirilmiştir (DDK Raporu 2009: 12-13). Sosyal yardım ve sosyal hizmetlerin tümü ile yerel yönetimlere ve STK'lara devrinin sosyal devlet ilkesinden uzaklaşma tehlikesini getireceğinden hareketle, devletin gözetim, yönetim ve denetim sorumluluğunda karma bir yapı önerildiği belirtilmekte, bu yapının, maliyeti yüksek olan yönetim ve destek hizmetlerinin azaltılmasını sağlayacağı, hizmete ilişkin faydaların yanı sıra personel ve ödenek tasarrufu da sağlayacağı ifade edilmektedir (DDK Raporu 2009: 17-20).

Raporda, sosyal yardım ve sosyal hizmetlerle ilgili dağınık olan yasal düzenlemeleri toparlayan, farklı kurumlarca

sürdürülen hizmetleri tek çatı altında toplayan, hukuksal çerçevesi ve kurumsal işleyişi ayrıntılarıyla anlatılan bir Sosyal Hizmetler ve Yardımlar Bakanlığı kurulması önerilmektedir.<sup>16</sup> Bakanlığın, konuyla ilgili kurumların ve birimlerin birleştirilmesiyle merkez teşkilatı olarak kural koyan, düzenleme yapan, standart getiren, rehberlik eden ve denetleyen, uluslararası ilişkileri yürüten, bütçeden ayrılan ödeneği dağıtan bir yapıda olması öngörülmektedir. Bakanlığa bağlı olarak her ilde İl Sosyal Hizmetler ve Yardımlar Müdürlüğü, ilçelerde ya da uygun görülecek yerlerde İlçe Sosyal Hizmetler ve Yardımlar Müdürlükleri ve/veya Sosyal Hizmet ve Yardım Merkezleri ve/veya Sosyal Hizmet ve Yardım Bürolarının oluşturulacaktır. Müdürlüklerin sorumluluklarını belediyeler ve il özel idareleri ile paylaşabilme yeteneğine sahip olması ve sivil toplum katılımının sağlanmasında etkin rol alması gerekliliği vurgulanmaktadır. Buna göre, il müdürlükleri hizmetleri doğrudan kendisi gerçekleştirmeyecek, hizmetler öncelikle sivil toplum kuruluşları, sivil toplum kuruluşlarınınca gerçekleştirilemeyen hizmetler belediyeler, belediyeler ve sivil toplum örgütlerince gerçekleştirilemeyen hizmetler il müdürlüklerince gerçekleştirilecektir (DDK Raporu 2009: 19-24).

60. Hükümet Programı Eylem Planında da “Sosyal güvenlik, sosyal yardım ve sosyal hizmet şemsiyesi bir organizasyonla tüm vatandaşları kapsayacak, sistemdeki dağınıklık, mükerrerlikler ve veri eksiklikleri giderilecektir” hede-

fine yer verilmiştir.<sup>17</sup> Devlet Denetleme Kurulu raporunda da hükümet programına göndermede bulunmaktadır.

Özetlenmeye çalışıldığı gibi, Raporların ve Planların hemen hepsinde benzer sorunlar –yasal ve kurumsal dağınıklık, personel ve donanım yetersizliği, objektif kriterlerin bulunmayışı vb.- tespit edilerek benzer çözüm önerileri –hizmetlerin tek bir çatı altında toplanması, veri tabanı oluşturulması ve hizmette standardın sağlanması v.b gibi- sunulmakla birlikte, farklılaşan yanlar da bulunmaktadır. Farklılaşma daha çok sorunların tespitinde ve çözümlere yönelik öneriler yapılırken kullanılan yaklaşımlarda ortaya çıkmaktadır. Örneğin, Dokuzuncu Kalkınma Planı Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu sosyal devlet ilkesini sıklıkla vurgular ve sosyal yardımlar ve sosyal hizmetlerin sunumunda hak temelli bir yaklaşımı öne çıkarırken neo-liberal sosyal politika yaklaşımının öne çıkardığı geleneksel dayanışma ağlarının önemini vurgulamakla kendi içerisinde çelişkili bir bakışı yansıtmaktadır. Gelir Dağılımı ve Yoksullukla Mücadele Özel İhtisas Komisyonu Raporu ise, bu konuda daha dikkatlidir ve üstelik sorunlar ve çözümlere ilişkin tespitlerinde neo-liberal sosyal politika anlayışının yarattığı tehditler ve risklerin farkında olarak bu risklere dikkat çekmektedir. Önerilerini de daha hak temelli ve kamunun öncelikli sorumluluğunu vurgulayan bir bakışla geliştirmekte, politik irade ve tutarlılığa dikkat çekmektedir.

60. Hükümet Programında konunun ele alınışı, Devlet Denetleme Kurulu Raporu ve SHÇEK’in Stratejik Planı ise

16 Dokuzuncu Kalkınma Planı Özel İhtisas Komisyonları tarafından da farklılıkları bulunsa da, dağınıklığı tek çatı altında toplayan bir yapı önerilmektedir.

17 60. Hükümet Programı Eylem Planı, 12 <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/ep2008.pdf>

birbirleriyle örtüşmektedir. Buna göre, sosyal yardımlar ve sosyal hizmetlerin yeniden yapılandırılması ve dönüşümünün neo-liberal konsept doğrultusunda, devlet kurumlarının koordinasyonunda sivil toplum kuruluşları ve piyasa tarafından sürdürülmesinin hedeflendiği, yasal ve kurumsal dönüşümün de bu yönde planlandığı görülmektedir.

Devlet Denetleme Kurulu Raporunda önerilen yapı doğrultusunda devlet ve hükümet kurumları tarafından planlanan değişimin yönü ve hedeflenenler, SHÇEK'in 2010-2014 dönemini kapsayan ve 2010'da yürürlüğe girecek olan Stratejik Planında daha açık olarak görülmekte, 2025 Master Plan'ında somutlaşmaktadır. Plana göre 2025 yılında varsayılan duruma baktığımızda nüfus artış hızı (yavaşlayacak), okullaşma oranı (%100'e ulaşılacak) v.b gibi öngörülerin yanı sıra sosyal yardım ve sosyal hizmetler açısından da şu öngörülerin yer aldığını görüyoruz; sosyal hizmetlerde yerleşme sağlanmıştır, sivil toplum kuruluşları ve özel sektör sosyal hizmetlerin sunumunda aktif olarak yer almıştır (SHÇEK Stratejik Plan 2010-2014, 82-83). Bu projeksiyona göre SHÇEK –ya da DDK raporunda önerildiği gibi Sosyal Yardımlar ve Hizmetler Bakanlığı- neo-liberal konseptin “yönetişim” zihniyetiyle paralel bir biçimde tüm taraflarca yürütülen faaliyetlerin koordinasyon ve denetimini sağlayan bir üst kurul rolündedir.

## SONUÇ

Türkiye'de sosyal yardımlar ve sosyal hizmetlerle ilgili tartışmaları birbiriyle bağlantılı üç başlık altında toplamak mümkündür. Bunlardan ilki, son yıllarda yoksulluğun artması ve toplumsal yapıda meydana gelen değişiklikler

sonucunda sosyal yardım ve sosyal hizmete ihtiyaç duyan toplum kesimlerinin artmasıyla birlikte yeni hizmet modellerine ihtiyaç duyulması ve mevcut yapının buna yeterli olmamasıdır. İkincisi, dünyada olduğu gibi Türkiye'de de küreselleşme ve piyasa mekanizmasının tekrar yükselmesi, yoksulluğu ve görünümünü arttırdığı gibi devletin küçültülmesi söylemleri eşliğinde sosyal yardım ve sosyal hizmetlerin bir yandan piyasaya açılmasına ve diğer yandan da devlet dışı aktörler tarafından sunulmasının teşvik edilmesine yönelik bir anlayışın gelişmesine yol açmıştır. Üçüncüsü, AB adaylık süreci Türkiye'de bu iki alandaki standartların yükseltilmesini ve AB'ye asgari de olsa uyum sağlanmasını gerektirmektedir.

Bu alandaki tartışmalı konulardan biri de sosyal yardım ve sosyal hizmetler alanında yaşanmakta olan neo-liberal dönüşüm ve uygulamaların, AB adaylık sürecinin hızlandığı 2000'li yıllardan bu yana iktidar partisi ile ilişkilendirilerek ele alınmasıdır. Gerek dünyada gerekse Avrupa Birliği düzeyinde yaşanan neo-liberal dönüşümde, sosyal yardım ve sosyal hizmetlerin sunumunda, piyasaya açılmanın yanı sıra sivil toplum örgütlerine ve diğer gönüllü kuruluşlara daha aktif bir rol biçilirken, aile ve diğer sosyal dayanışma ilişkileriyle hayırseverliğe yapılan vurgu artmaktadır. Bu dönüşüm Türkiye'de de başlamış ve sosyal hizmetlerin sunumunda kamunun temel sorumluluğu anlayışından uzaklaşan, diğer aktörleri -özellikle de aileyi ve ailede de kadını ve hayırseverliği- öne çıkaran bir söylem yerleşmeye başlamıştır. Türkiye'de sosyal yardım ve sosyal hizmetler alanındaki dönüşümü değerlendirirken, bunu göz önünde bulundurmamak önemli görünmektedir.

Sosyal yardım ve sosyal hizmetlerin batılı ve modern anlamda örgütlenmesi ihtiyacının ve bu amaçla bir eğitim kurumu kurulması gerekliliğinin ülke gerçekleri ve halkın ihtiyaçlarından hareketle değil, diğer ülkelerin gerisinde olmakla gerekçelendirildiği 1950'li yıllardan bu yana Türkiye, bu alanlarda kendi iç dinamikleriyle gelişme sağlayamamıştır. Sosyal yardım ve sosyal hizmet alanlarındaki sorunların çözümü ve yeniden yapılanması yönünde nihayet oluşan irade de Avrupa Birliği adaylık sürecinde kaydedilen gelişmeler sonucunda ortaya çıkmış görünmektedir. Refah devletinin krizinin ardından ortaya çıkan yeni sosyal politika anlayışı her ne kadar Avrupa Birliği sosyal politikasını da etkilemiş olmakla birlikte, Avrupa Birliği üye ülkeler için asgari bir uyumu öngörmektedir. Birliğin asgari standartlarının üzerinde bir sosyal politika geliştirmenin önünde hiçbir engel bulunmamaktadır. Bu durumun bir fırsat olarak değerlendirilerek dönüşüm ve yeniden yapılanmada sürecinde, sosyal yardım ve sosyal hizmetlerin bir hak olarak kabul edilmesini sağlayacak yasal ve idari düzenlemelerin yapılmasını olabildiğince savunmak önemli görünmektedir.

#### KAYNAKÇA

Adams, A., Erath, P., Shardlow, S. (2000). *Fundamentals of social work in selected european countries*. Dorset: Russel House Publishing.

Bahle, T. (2008). The state and social services in Britain, France and Germany since the 1980s. *European Societies*, 10(1), 25-47.

Bode, I. (2006). Disorganized welfare mixes: Voluntary agencies and new governance regimes in Western Europe. *Journal of European Social Policy*, 16, 346-359.

Buğra, A. (2008). *Kapitalizm, yoksulluk ve Türkiye'de sosyal politika*. İstanbul: İletişim Yayınları.

BM (2001). Çocuk Hakları Komitesinin Sonuç Gözlemleri: Türkiye. CRC/C/15/Add.152/ 8 Haziran.

Cılga, İ. (2001). Türkiye'de gelişme sürecinde sosyal politika ve sosyal hizmetler, *Avrupa Birliği Sürecinde Türkiye'de Sosyal Hizmet Politikaları-Sosyal Hizmet Sempozyumu 2000*, Ankara: Hacettepe Üniversitesi Sosyal Hizmetler Yüksekokulu Yayınları, Yayın no: 011, 66-81.

Cumhurbaşkanlığı DDK Raporu (2009). *Cumhurbaşkanlığı devlet denetleme kurulu Türkiye'deki sosyal yardımlar ve sosyal hizmetler alanındaki yasal ve kurumsal yapının incelenmesi, aile, çocuk, özürü, yaşlı ve diğer kişilere götürülen sosyal hizmetlerin ve sosyal yardımların genel olarak değerlendirilmesi, bu hizmetlerin düzenli ve verimli şekilde yürütülmesinin ve geliştirilmesinin sağlanması hakkında araştırma ve inceleme raporu*. Erişim Tarihi, 02.08.2009, <http://cankaya.gov.tr/sayfa/cumhurbaskanligi/ddk/ddk29.pdf>

DPT (2007). *Dokuzuncu kalkınma planı gelir dağılımı ve yoksullukla mücadele özel ihtisas komisyonu raporu*. Erişim Tarihi, 02.08.2009, <http://www.dpt.gov.tr>

DPT (2007). *Dokuzuncu kalkınma planı sosyal güvenlik özel ihtisas komisyonu raporu*. Erişim Tarihi, 02.08.2009, <http://www.dpt.gov.tr>

European Commission (2006). *Implementing the community lisbon programme: Social services of general interest in the european union* (COM (2006) 177, 26 April 2006). Erişim: 21.10.2009, [http://europa.eu/legislation\\_summaries/competition/state\\_aid/l33230\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/competition/state_aid/l33230_en.htm)

Karatay, A. (2007). *Cumhuriyet dönemi çocuklara ilişkin politikanın oluşumu*. Yayınlanmamış doktora tezi, İstanbul: Marmara Üniversitesi.

Kongar, E.(1978). *İnsanı yönlendirme ve sosyal hizmetler*. Ankara: Hacettepe Üniversitesi Yayınları.

Taylor-Gooby, P. (2002). The silver age of the welfare state: perspectives on resilience, *Journal of Social Policy*, 31(4), 597-621.

SHÇEK (2008). *Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Faaliyet Raporu*. Erişim Tarihi, 02.08.2009, <http://www.shcek.gov.tr/>

SHÇEK (2009). *Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Faaliyet Raporu*. Erişim Tarihi, 02.08.2010, <http://www.shcek.gov.tr/>

SHÇEK (2009). *Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Stratejik Plan 2010-2014*. Erişim Tarihi, 17.10.2009, <http://www.shcek.gov.tr/>

SYB (1968). *Türkiye’de sosyal değişme ve sosyal hizmetler*, 11-14 Aralık III. Milli Sosyal Hizmetler Konferansı Raporu, Ankara: Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı Sosyal Hizmetler Genel Müdürlüğü Yayınları, yayın no: 54.

SYDGM (2008). *Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü Faaliyet Raporu*. Erişim Tarihi, 24.09.2009, <http://www.sydgm.gov.tr/>

Yalman, L., G. (2007). Sosyal politika: Refah devletinden sosyal risk yönetimine. *Ca-hit Talas Anısına: Güncel Sosyal Politika Tartışmaları*, 655-670.