


TÜRKİYE'DE SOSYAL DEVLETİN SOSYAL YARDIM BAĞLAMINDA DEĞERLENDİRİLMESİ¹

Sefa Karagöz* 

Gönderim Tarihi: 30.04.2020

Kabul Tarihi: 19.07.2020

Özet

Sosyal devletin en önemli görevlerinin başında halkın refahını yükseltmesi gelmektedir. Bu bağlamda devlet, halkın sosyal güvenliğinin sağlanmasında vazgeçilmez unsurdur. Sosyal güvenliğin primli ve primsiz olmak üzere iki rejimi bulunmaktadır. Primsiz rejim genel olarak devletin vergilerle finanse ettiği ve karşılıksız ödemelerden oluşan sistemdir. Bu çalışmada sosyal güvenliğin primsiz rejimi kapsamında yer alan sosyal yardım üzerinden Türkiye’de sosyal devletin teoride ve uygulamada ne durumda olduğu incelenmiştir. Bu inceleme zihniyet, mevzuat, kurumsal yapı, uygulama ve denetim kapsamında yapılmış ve Türkiye’de sosyal devletin teoride (mevzuat, kurumsal yapı) var olduğu fakat uygulamada (hak temelli sosyal yardım, sosyal harcama, denetim) tam anlamıyla bir sosyal devletten bahsedilemeyeceği sonucuna ulaşılmıştır. Çalışmada bahsedilen sonuca ulaşmak için literatürde yer alan çeşitli çalışmalar ile çalışmanın konusu bağlamında yayımlanmış raporlar ve istatistiklerden yararlanılarak bir değerlendirme yapılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Sosyal Devlet, Sosyal Güvenlik, Sosyal Yardım

JEL Sınıflandırması: I30, I31, I38

ASSESSMENT OF SOCIAL STATE IN TURKEY IN THE CONTEXT OF SOCIAL ASSISTANCE

Abstract

Among the most important duties of the social state, increasing the prosperity of people is the primary one. In this context, the state is an essential element in ensuring the social security of the public. Social security has two regimes as contributory and non-contributory. The non-contributory regime is generally the system that the government finances with taxes and consists of non-refundable payments. In this study, the status of the social state in theory and practice in Turkey was examined through the social welfare that is within the scope of the non-contributory regime of social security. This examination was conducted within the scope of mentality, legislation, institutional structure, practice and supervision; and it was concluded that social state exists in theory (legislation, institutional structure) in Turkey, however, a proper social state in practice (rights-based social welfare, social spending, supervision) cannot be mentioned. In order to reach the conclusion mentioned in the study, an evaluation was made using various studies in the literature and reports and statistics published in the context of the study.

Keywords: Social State, Social Security, Social Assistance

JEL Classification: I30, I31, I38

¹ Bu çalışma, 24-25 Mart 2018’de Tekirdağ’da düzenlenen VII. International Balkan and Near Eastern Social Sciences Congress Series’de sunulan “Türkiye’de Sosyal Devlet Var mı? : Sosyal Yardım Üzerinden Bir Değerlendirme” başlıklı bildirinin kongre kitabında yayınlanmış tam metninin değiştirilmiş ve güncellenmiş halidir.

* Doktora öğrencisi ve YÖK 100/2000 Doktora Programı Yoksulluk Çalışmaları Bursiyeri, İstanbul Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Ana Bilim Dalı, sefakaragoz@ogr.iu.edu.tr

1. Giriş

Sosyal devletin görevlerinden olan sosyal güvenlik kapsamında yer alan sosyal yardım, kamu kurum ve kuruluşları tarafından hiçbir karşılık gözetilmeden sunulan aynı ve nakdi yardımlardır. Sosyal devlette diğer sosyal politikalar gibi sosyal yardımda hak temelli bir zihniyetle sunulmalıdır. Bu nedenle sosyal yardım mevzuatı bu zihniyete uygun oluşturulmalıdır. Aynı zamanda sosyal yardımları veren kurumların birlikte hareket etmesi ya da sosyal yardımın tek bir kurum aracılığıyla verilmesi mevcut sorunlar (aynı hizmetlerin farklı kurumlar tarafından verilmesi, sosyal yardım konusunda yetkili olan kurumun başka görevlerinin olması gibi sorunlar) göz önüne alındığında önem arz etmektedir. Kaynakların etkin kullanılabilmesi adına denetim mekanizmaları doğru işletilmeli ve sosyal harcamaların toplumun geneline yayılabilmesine dikkat edilmelidir. Türkiye 1961 Anayasasıyla sosyal devlet ilkesini benimsemiş, 1960'lardan itibaren sosyal yardımlarda öncesine nazaran devletin varlığı daha fazla hissedilmiştir. Fakat sosyal yardım konusunda Türkiye hak temelli bir zihniyeti uygulamaya yansıtamamıştır. Mevzuatın hak temelli zihniyete uygun olup olmadığı tartışmalı olsa da dağınık yapıda olması sosyal yardım veren birden fazla kuruma neden olmakta ve bunun da sistemde sorunlara yol açtığı görülmektedir. Bu nedenle Türkiye'de tam anlamıyla sosyal devletin gerektirdiği yapının olmadığı görülmekle birlikte özellikle sosyal yardım konusunda sosyal devlet zihniyetine uygun hareket edilmediği ifade edilebilir.

Bu çalışmanın temel amacı, Türkiye'deki sosyal yardım sisteminin zihniyet, mevzuat, kurumsal yapı, uygulama ve denetim bağlamında mevcut durumunun makro perspektifte ortaya koyulması ve bunun sosyal devlet anlayışına uygun olup olmadığının tartışılmasıdır. Çalışmanın birinci bölümünde sosyal devlet kısaca incelenmiş, ikinci bölümünde Türkiye'de sosyal devletin tarihsel gelişimi ile sosyal politikaların gelişimi birlikte ele alınmış ve son bölümde de Türkiye'de sosyal yardım konusu literatürde yer alan çalışmalar başta olmak üzere konuyla ilgili raporlar ve istatistikler incelenerek sosyal devlete uygunluğu tartışılmıştır.

2. Sosyal Devlet

Çalışmanın bu bölümünde sosyal devletin kavramsal çerçevesi, tarihsel gelişimi, sınıflandırması ve görevleri kısaca incelenecektir.

2.1. Kavramsal Çerçeve

Sosyal devlet tanımı yapmadan önce, literatürde sosyal devlet ve refah devleti kavramlarının birbirlerinin yerine kullanıldığını belirtmek gerekmektedir. Genel olarak literatürde refah devleti kavramının kullanılmasının yanında, bazı araştırmacılara göre refah devleti ile sosyal devlet kavramının aynı anlamlara sahip olmadığını belirtmek de yerinde olacaktır. Bu araştırmacılara göre her refah devleti bir sosyal devletken, her sosyal devlet bir refah devleti değildir. Yani refah devleti sosyal devleti kapsamına alan daha geniş bir kavram olarak ifade edilmektedir (Özdemir, 2007:11-12). Bu çalışmada refah devleti ve sosyal devlet kavramlarının benzer anlamlar içermesinden hareketle iki kavram birbirinin yerine kullanılabilir.

Refah devletinin/sosyal devletin dar anlamı geleneksel bir bakış açısıyla gelir transferleri ve sosyal hizmetleri ifade etmektedir. Geniş anlamı ise devletin ekonominin organizasyonunda ve yönetiminde daha büyük rol oynadığı, işsizlik, ücretler, genel makroekonomik idare gibi konuları içeren bir sistem şeklinde tanımlanmaktadır (Esping-Andersen, 1990:1-2).

Refah devleti araştırmalarında referans gösterilen Asa Briggs'in tanımına göre ise refah devleti/sosyal devlet, piyasada bulunan güçlerin rolünü politikalar ve uygulamalar aracılığıyla azaltmak için bilinçli bir şekilde kullanılan organize güçtür. En az üç yönden etkilidir: Bunlar; ailelere ve bireylere nitelik ve çalışma durumlarına bakılmaksızın minimum gelir garantisi sağlamak, karşılanmadığı takdirde bireysel ve ailevi krizlere neden olan sosyal risklere karşı (işsizlik, hastalık, yaşlılık gibi)

güvencesizliğin kapsamını daraltmak, statü ve sınıf farkı olmaksızın bütün vatandaşlara en iyi standartları sunmaktır (Briggs, 1961:226; Özdemir, 2007:19).

Sosyal devlet, “genel olarak vatandaşlarının sosyal refah seviyelerini iyileştirmeyi, belli bir yaşayış düzeyi sunmak ile sosyal güvenliği ulaşılabılır kılmayı kendisine vazife olarak gören devlet anlayışıdır” (Kurt Topuz, 2009:117). Kısaca sosyal devlet ile, sosyal barışın ve sosyal adaletin tesis edilmesi amacıyla sosyal ve ekonomik hayata aktif olarak müdahale edilmesini haklı ve gerekli gören bir anlayış temsil edilmektedir (Kara, 2009:371).

2.2. Sosyal Devletin Tarihsel Gelişimi

Sosyal devletin gelişimi başlıca dört döneme ayrılabilir. Bunların ilki sanayileşme öncesi dönemdir. İkincisi sanayileşmeyle başlayan ve birinci dünya savaşına kadar olan dönemdir. Üçüncüsü iki dünya savaşı arası dönemdir. Bu dönemde refah devleti 1929 Buhranının yaşanmasıyla evrilmeye başlamış ve dördüncü dönem diyebileceğimiz, refah devletinin altın çağı olarak bilinen ikinci dünya savaşı bitiminden başlayarak 1970’lerdeki petrol krizlerine kadar süren döneme girmiştir. Burada altın çağ olarak bahsedilen dönem takribi 1945-1975 yılları arasını kapsamaktadır. Sosyal devlet asıl anlamını bu dönemde bulmuştur.

Sosyal devletin altın çağını yaşadığı dönemden bahsedilecek olursa, 1960’lı ve 1970’li yılların, sosyal devletin nitelik olarak en somut olduğu yıllar olduğu ifade edilebilir. Bu dönemde refah devletleri başlangıçta hedeflenen amaçlarını aşacak kadar çok gelişmiştir. Altın çağda sosyal politikalar bakımından birçok olumlu gelişme yaşanırken (özellikle OECD ülkelerinde) ulusal sağlık sistemleri bütün topluma ücretsiz sağlık hizmeti sunmaya başlamış, ulusal sosyal yardım; işsizlik ödeneği, engellilere destekler, emeklilik hakları ve ücret dışında çeşitli gelirler vermiştir. Bunların yanında bütün kapitalist ülkeler tam istihdam, sosyal güvenlik ve eşitlik gibi hedefler barındıran politik uygulamalara yönelmişlerdir (Özdemir, 2007:198-199).

Altın çağ boyunca gelişen sosyal devlet hem devlet politikalarını hem de hak ve özgürlükleri olumlu yönde etkilemesiyle bireylerin refahını ciddi oranda artırmıştır. 1970’li yıllardaki petrol krizlerinin etkisiyle, sosyal devletin genişlemesi durmuş ve cömert sosyal devlet uygulamaları azalmaya başlamıştır. Bu azalmada en önemli etken, ekonomik krizden kurtulmak için neoliberal politikalara geçilmesi ve devam eden küreselleşme sürecinin neoliberal düşünce kapsamında şekillenmesidir. Ayrıca, nüfus özelliklerinin değişmesi ve aile yapılarının bozulmasının da ciddi oranda etkilediği sosyal devlet düşüncesindeki değişimin hala devam ettiğini söylemek mümkündür (Akgül, 2016:277).

2.3. Sosyal Devletin/Refah Devletinin Sınıflandırılması

Refah devletinin temelleri onlarca yıl öncesinde atılmış olsa bile, modern refah devletiyle ilgili çağdaş çalışmalar 2. Dünya savaşından sonra yapılmıştır. 1970’li yıllarda ise refah devletinin teorik kısmı oluşmaya başlamıştır. Bu dönemde refah devletinin farklı ülkelerde farklı türlerde ortaya çıktığı ve bu yüzden refah devletinin sınıflandırılması gereği üzerinde durulmuştur. Refah devletinin sınıflandırılması hususunda başvurulabilecek en temel klasik kaynaklar, Gosta Esping-Andersen’in çalışmalarıdır (Özdemir, 2007:124-131). Esping Andersen refah devletlerini ‘Liberal Refah Rejimi, Muhafazakâr Korporatist Refah Rejimi ve Sosyal Demokratik Refah Rejimi’ şeklinde üçe ayırmaktadır. Bu çalışmada Esping Andersen’in üçlü sınıflandırmasının dışında bir de Güney Avrupa Refah Rejimine kısaca değinilecektir.

2.3.1. Liberal Refah Rejimi

Daha çok mütevazı sosyal yardımlar ya da sosyal sigortalardan oluşmaktadır. Uygulamalar genellikle düşük gelirli bireylere, işçi sınıfına ve devletin bakmakla yükümlü olduğu kimselere yöneliktir. Bu modele örnek ülkeler Amerika Birleşik Devletleri, Kanada ve Avustralya’dır (Esping-Andersen, 1990:26-

27). Bu modeldeki uygulamalar ihtiyaç sahiplerini belli eden, gizli yürütülmeyen, yoklamalı sosyal yardımlar ve düşük sosyal güvenlik ödemeleridir (Koray, 2005:198).

2.3.2. Muhafazakâr Korporatist Refah Rejimi

Bu refah rejiminde piyasa önceliği reddedilmiş ve devlet yardımlarının önemi vurgulanmıştır. Sınıf ve statü farklılıkları bu modelde yerini korumakta, refah uygulamalarında statü ve sınıf farkı dikkate alınmaktadır. Bu modele örnek gösterilebilecek devletler Avusturya, Fransa, Almanya'dır (Esping-Andersen, 1990:27). Bu modelde refahın merkezi olarak ailenin önceliğine dayanan Hristiyan Demokratik doktrinlerden ciddi oranda etkilenilmiştir (Özdemir, 2007:137).

2.3.3. Sosyal Demokratik Refah Rejimi

Sosyal demokrat refah rejiminin kapsamındaki ülkelerde sosyal reformların arkasındaki esas güç sosyal demokrasidir ve bu modelde halka asgari ihtiyaçlar değil, en yüksek standartlar sunulmaktadır. Sınıf ve statü ayrımı yoktur. Devlet, halkı eşit kabul etmektedir (Esping-Andersen, 1990:27). Bu modelde, koşulları sağlayan bütün vatandaşlara çalışma veya aile durumlarına bakılmaksızın yardım yapılmaktadır. Sistem genel olup herkesi kapsamaktadır ve yardımlar bireylere verilmektedir (Şenkal ve Başar Saripek, 2007:157). Sosyal hakların en çok yaygınlaştığı ve kurumsallaştığı bu modele örnek olabilecek ülkeler İsveç, Norveç, Danimarka ve Finlandiya'dır (Koray, 2005:199).

2.3.4. Güney Avrupa Refah Rejimi

Bu kapsamdaki ülkelerde sosyal devlet bağlamında uygulanan politikalar ve kurumsal yapıda eksiklikler bulunmasına rağmen, Anayasa ve ilgili yasalar göz önüne alındığında modern bir refah devletinde olabilecek kurumsal yapının var olduğu görülmektedir. Dolayısıyla bu kapsamdaki ülkeleri, sosyal devlet olarak nitelendirmekten daha çok vaatler devleti ya da kurumsallaşmış vaatler devleti olarak nitelendirmek yerinde olacaktır (Özdemir, 2007:151). Bu refah modelinin ayırt edici özellikleri genel olarak parçalı bir yapıya sahip olan gelir desteği, özel sektör kısmı daha geniş olan ulusal sağlık sistemi ve tikelci-klientalist yapıya sahip sosyal politikalarıdır (Ferrera, 2015:197-217; Özdemir, 2007:151). Bu modele örnek olabilecek ülkeler İspanya, Portekiz, Yunanistan ve İtalya'dır (Ferrera, 2015:197). Türkiye de bu model kapsamında değerlendirilmektedir (Gough, 2015:231-232; Ersin ve Baş, 2019:199).

2.4. Sosyal Devletin Görevleri ve Sosyal Yardım

Sosyal devletin görevleri, temel olarak sosyal hizmetler ve sosyal politika uygulamalarından oluşmaktadır. Bunlar genel olarak 4 alanda toplanabilir: Sosyal güvenlik, eğitim, sağlık ve gelirin yeniden dağıtımı. Refah devletleri özellikle sosyal güvenlik alanında ileri düzeyde uygulamalara yer vermektedir. Bireylere insan onuruna yaraşır asgari bir yaşam standardı sunarken bireyleri kimseye muhtaç etmemekte ve bireyin özgürlüklerini desteklemektedir (Özdemir, 2007:85-88). Bu çalışma sosyal yardım bağlamında bir içeriğe sahip olduğu için sosyal devletin görevlerinden sosyal güvenlik görevi kapsamında yalnızca sosyal yardım teorik olarak kısaca incelenecektir.

Genel olarak sosyal güvenlik, belli sosyal risklerin ekonomik sonuçlarına, daha açık bir ifadeyle gelir kaybı ve gider artışı doğurabilecek risklere karşı kişilerin korunmasıdır (Korkusuz ve Uğur, 2010:3). Sosyal güvenlik, sosyal politikanın bir aracıdır. Sosyal güvenliğin sosyal sigorta, sosyal yardım ve sosyal hizmet şeklinde üç yöntemi bulunmaktadır. Ancak Türkiye'de yakın zamana kadar genelde sosyal politika ve özelde onun aracı olarak sosyal güvenlikten bahsedildiğinde çalışma hayatı ve buna bağlı olarak sosyal sigorta kastedilmekteydi. Fakat çalışma yaşamı dışında kalan alanda sosyal politikanın sosyal güvenlik aracının sosyal yardım ve sosyal hizmet gibi iki primsiz yöntemi mevcuttur (Önal, 2017:24). Sosyal yardım, sosyal hizmet ve sosyal sigortalar genellikle sosyal güvenlik sistemi içerisinde değerlendirilmektedir (Yenihan, 2018:181).

Sosyal yardım, belirli bir gelir düzeyinin altında kalan ve bundan dolayı da muhtaç olan bireylere, kamu kurumları, hayır kuruluşları veya hayır severler tarafından yapılan mali desteklerdir (Seyyar, 2007:939).

Daha geniş bir tanıma göre de sosyal yardım, hiçbir karşılığa gerek duyulmaksızın ihtiyaç sahiplerine kamu kurumlarının yaptığı ayni ve nakdi yardımlardır. Sosyal yardımlarla, geliri kendisini ve ailesini veya bakmakla sorumlu olduğu kimseleri geçindiremeyen; bazı sebeplerden dolayı hiç geliri olmayanlara asgari bir yaşam düzeyi sağlamak hedeflenir. Sosyal yardımlarla, muhtaç durumdaki kişilerin ve bakmakla yükümlü olduğu kimselerin geçiminin sağlanması ve bunların en hızlı şekilde gelir elde edecek duruma getirilerek üretime katılması hedeflenmektedir. Bu şekilde sosyal yardım aracılığıyla kişilerin hayati gereksinimleri karşılanarak varlıkları korunmakta ve gelir elde etme fırsatı sunulmaktadır (Türkoğlu, 2013:280).

Sosyal yardımların temel amacı, muhtaç bireylere, muhtaçlıkları giderilinceye kadar ve sağlanan yardımlar olmadan hayatlarını idame ettirebilecekleri duruma gelinceye kadar gelir güvencesi sunulmasıdır. Sosyal yardımların temelinde insanın insanca yaşaması ve insanın en değerli varlık olduğu düşüncesi vardır. Sosyal yardımlarda bireyin varlığı güvence altına alınmakla birlikte sadece bireylerin korunması değil, ayrıca bireylerin kendilerine yetecek duruma gelmesi de hedeflenmektedir (Aile ve Sosyal Araştırmalar Genel Müdürlüğü, 2010:29). Sosyal yardımların amacı-hedefi genel olarak şu şekilde sıralanabilir:

- Muhtaçlığı azaltma
- Geliri koruma ve ekonomik verimliliği artırma
- Sosyal içermeyi, sosyal bütünleşmeyi sağlama
- Kişileri risklere karşı koruma
- Yeniden bölüşümü sağlama
- Bireylerde davranış değişikliği sağlama (Aca, 2020:23-36).

Sosyal devlet anlayışıyla vatandaşlarına güvence sağlama sorumluluğunu alan devletler, çalışanların yanında çalışmayan ve yoksul bireylerini de korumak zorundadır. Bu nedenle kendisini sosyal devlet olarak konumlandıran tüm ülkelerde mutlak surette bir sosyal yardım sistemi olmalı ve bu sistem güvencesi olmayanları korumalıdır (Onat, 2003:18).

Yoksul kimselerin ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla sosyal yardımlar konusunda önce geleneksel yöntemler uygulanmış, sanayi devriminden sonra devletin bu alandaki yükümlülükleri artmıştır. Bunun yanı sıra devletler sosyal yardım görevini yapabilmek adına birçok kurum kurmuş ve yardımların yoksullara ulaşabilmesi içinde örgütlenmiştir (Zengin, Şahin, ve Özcan, 2012:133-134). Sosyal yardımlar geleneksel sosyal politikanın hâkim olduğu dönemdeki şekliyle yardımseverlik ve hayır olarak değil de “devletin görevi bireyin hakkı” olarak değerlendirilmektedir. Genel olarak kişilerin sosyal güvencesi, çalışanlar bakımından sosyal sigortalarla sağlanırken kapsam dışında kalanlar sosyal yardımlarla risklere karşı korunmaktadır. Çoğu ülke (Türkiye, İsveç, Norveç örnek olarak verilebilir) yoksulların temel gereksinimlerini karşılamak, maddi-manevi ve sosyal yoksunluklarını azaltmak-gidermek üzere yoksullara sosyal yardım yapmaktadır (Atanır, 2016:86).

Sosyal yardım kapsamındaki yardımlar, sağlık yardımları ve ekonomik yardımlar gibi çeşitli kategorilerde verilmektedir. Devlet bu yardımları yaparken, yardımlardan yararlananların sosyal koruma sistemine herhangi bir katkı yapması bir kriter olarak değerlendirilmemektedir. Yani devlet tek taraflı olarak sosyal yardımları sunmakta ve sosyal yardımların finansmanı kamu kaynaklarıyla sağlanmaktadır (Özdemir, 2007:96). Sosyal yardımların türleri genel olarak, aile yardımları, eğitim yardımları, sağlık yardımları, özel amaçlı yardımlar ve yaşlı-engelli yardımları şeklinde sıralanabilir (Karagöl ve İpek, 2019:98-100).

Yoksullukla mücadele politikaları bağlamında sosyal yardımların rolü değerlendirildiğinde, söz konusu yardımların yoksulluğun sonlandırılması için değil de yoksulluğun sonuçlarını hafifletmek

için olduğu görülmektedir. Bunun nedeni, yoksulların orta ve uzun dönemli politikalarla veya makro politikalarla yoksulluğun ortadan kaldırılmasını bekleyecek zamanları olmamasıdır. Sosyal yardımlarla sağlanan beslenme, barınma, giyinme gibi temel ihtiyaçların kişinin yaşamını sürdürebilmesi adına acil bir şekilde karşılanması gerekmektedir. Bu bakımdan sosyal yardımlar yoksullara kısa vadede sağlanan kurtarıcı bir araçtır. Ayrıca ülkelerde engellilik, yaşlılık gibi nedenlerle uzun zaman veya yaşam boyu sosyal yardıma gereksinim duyan bireylerin olması sosyal yardımların ömür boyu sürebileceği gerçeğini de ortaya koymaktadır (Aile ve Sosyal Araştırmalar Genel Müdürlüğü, 2010:29).

Sosyal yardımların temel ilkeleri şu şekilde sıralanabilir:

- Muhtaçlık
- Muhtaçlık kontrolü
- Yardımların kamu tarafından sunulması
- Yardımların karşılıksız yapılması (Balta, 2019:8-11).

Sosyal yardımların olumlu ve olumsuz yanlarını belirtmek faydalı olacaktır. Buna göre sosyal yardımların olumlu yanları, boşlukları tamamlayıcı olması (sosyal güvenlik sisteminden yararlanamayanlara yönelik olması ve sistemin açıklarını kapatması), tasarruf sağlayıcı olması (yardımların ihtiyaç türüne göre bireysel olarak sağlanması), psiko-sosyal yararları (bireylerin kısa süreli de olsa yoksulluk psikolojisinden kurtulmasını sağlaması) şeklinde sıralanabilir. Sosyal yardımların olumsuz tarafları ise psiko-sosyal zararlar (damgalanma ve küçük düşürülme), insanlarda tembelliğe sebep olma, bağımlılık yaratma ve istismar edilmeye açık olması şeklinde ifade edilebilir (Aile ve Sosyal Araştırmalar Genel Müdürlüğü, 2010:46-48).

3. Türkiye’de Sosyal Devletin Gelişimi

Literatürde Türkiye’de sosyal devletin tarihsel gelişiminin genel olarak 1920-1945, 1945-1980 ve 1980-günümüz olmak üzere üçe ayrıldığı görülmektedir. Bu çalışmada ilk iki ayrım aynı şekilde yer alırken, bunların dışında 1980-2000 ve 2000 sonrası olmak üzere iki ayrım daha yer almaktadır.

İlk ayımdan yola çıkarak 1920-45 yılları arası, yani Cumhuriyetin ilanından birkaç yıl öncesinden başlayarak İkinci Dünya savaşı sonrasına kadar olan kısım incelendiğinde, bu zaman diliminde Türkiye’de 1. Dünya Savaşının yıkıcı etkilerini ortadan kaldırmak için politikalar uygulandığı ve sosyal devlet karakterine dönük büyük atılımların gerçekleşmediği görülmektedir. Yine sosyal devletin uygulamaları denilebilecek sosyal politikalar ekonomi politikalarına göre çok az olsa da yapılmış (Yay, 2014:152) fakat bunlar genellikle çalışma hayatı ile sınırlı kalmıştır (Tokol, 2011:28-30). Cumhuriyetin ilanından sonra çıkarılan ve Türkiye Cumhuriyeti’nin ilk Anayasası olan 1924 Anayasası, sosyal devlet düşüncesinden uzak bir içeriğe sahiptir. Bu dönemde çalışma hayatı dışında köylü ve çiftçi kesimine yönelik sosyal politika kapsamına giren kanunlar çıkarılmıştır (Yay, 2014:154). Ayrıca, Türkiye Cumhuriyeti yoksullara ve muhtaçlara devlet imkânlarıyla bakmak üzere harekete geçmiş, 1935 yılında Çocuk Esirgeme Kurumu kurulmuş ve Türk Kızılay Topluğu üzerinden de bu amaç için faaliyetler yürütülmüştür (Demirci Akyol, 2010:71). Sadece Kızılay’ın savaş yıllarında büyük şehirlerde kurmuş olduğu aşevleri bu konuda önemli bir örnektir (Özbek, 2002:22). Dolayısıyla 1920-45 arası yıllarda Türkiye’de sosyal devletin varlığından bahsetmek zordur. Fakat sosyal devlet olma yolunda girişimlerin olduğu aşikârdır.

1945-1980 yılları arası incelendiğinde, ikinci dünya savaşının ardından birçok ülkede olduğu gibi Türkiye’de de demokrasi hareketlerinin başladığı ve çok partili hayata geçildiği görülmektedir. Bu dönemde yine çalışma hayatına dönük politikalar uygulanmakla birlikte, dünyadaki gelişmelere uyumu sağlayan İnsan Hakları Evrensel Bildirisi, Dünya Sağlık Örgütü Anayasası kabul edilmiştir. Bunlarla birlikte Türkiye’de devlete çalışma hayatı dışında sosyal güvenlik ve sağlık alanında da sorumluluklar yüklenmiştir (Yay, 2014:156). Söz konusu yıllar arasında Türkiye sosyal devlet olma yolunda büyük bir adım atmış ve 1961 Anayasasında ilk defa sosyal devlet ilkesi yer almıştır. 1961

Anayasasının başlangıç bölümünde insan hak ve özgürlüklerine yer verilmiş ve 2. Maddede devletin niteliği “ulusal, demokratik, laik ve sosyal bir hukuk devleti” olarak belirtilmiştir (Tokol, 2011:32). 1961 Anayasası, sosyal devlet olma işlevini oldukça modern bir anlayışla temel almakla birlikte temel hak ve özgürlükleri devlete karşı bir unsur olmaktan kurtarmış, devlet ve toplum yaşamının vazgeçilmez bir unsuru haline getirmiştir. Bu durumda, temel hak ve özgürlüklere sahip çıkılması, aynı zamanda daha etkin olmasını sağlamak devletin varlık nedeni olmuştur (Turan, 2002:110). 1961 Anayasasına kadar sınırlı kalan sosyal güvenlik, çalışma hayatının düzenlenmesi, ücretsiz eğitim (1961 Anayasasıyla birlikte eğitim-öğretim görevini devletin üstlenmesi veya 1924 Anayasasına göre eğitim konusunda devletin görevlerinin artması ifade edilmektedir) gibi sosyal politika konularında da 1961 Anayasası’yla birlikte önemli gelişmeler sağlanmıştır (Şişman, 2017:12). Ayrıca, 1961 Anayasasında, sosyal yardım konusu yer bulmuş fakat devlet bu konuda uygulamalar yerine kanuni düzenlemeler ile yetinmiştir (Yay, 2014:157).

1980-2000 yılları arasını kapsayan dönemin hemen başında Türkiye’de gerçekleşen askeri darbenin etkisiyle bu dönem genel olarak sosyal devletten çok otoriter bir devlet anlayışıyla nitelendirilebilir. Ayrıca bu dönemde, dünyadaki neo-liberal iktisat politikalarının etkisiyle Türkiye’de de bu yeni akıma göre politikalar tasarlanmıştır. Bu dönemde “ekonomide serbestleşme, özelleştirme, yerelleştirme, demokratikleşme” gibi yenilikler ile devletin gücü, görev ve işlevleri azalmıştır ve bu dönemde Türkiye dünyadaki bu gelişmelere uygun hareket etmiştir (Yay, 2014:158). Türkiye’de 24 Ocak kararları ile ekonomi politikasında ciddi bir değişikliğe gidilirken, 12 Eylül 1980 darbesiyle de siyasal ve sosyal alanda otoriter bir rejim hakim olmaya başlamıştır (Yay, 2014:157). Türkiye’de 1980 sonrasında sosyal devlet uygulamalarına yönelik en önemli değişim, devletin sosyal yardımları artırması ve bunun maliyetini de mümkün olduğu kadar topluma mâl etme gayreti içinde olmasıdır. Bu çerçevede o dönemde Başbakanlığa bağlı olan Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu ile Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu bağlamındaki harcamalar dikkat çekmektedir. Yine bu dönemde yerel yönetimlerin yoksullara yönelik yardım faaliyetleri de benzerlik göstermektedir (Özbek, 2002:24).

Sosyal devlet düşüncesinin temelleri arasında kabul edilen eğitim hakkı Türkiye’de Anayasal bir vatandaşlık hakkı olarak ücretsiz sunulmasına karşın bu dönemde piyasanın etkisi artmış, okullarda katkı payı ödenmesi gündeme gelmiş, özel ve vakıf eğitim kurumlarının sayısı hızlı bir artış göstermiştir. Bunun yanında sağlık hizmetleri, sigorta kapsamında çalışanları ve ailelerini kapsayacak şekilde düzenlenmiş, yine sosyal hak kapsamında olan barınma hakkı (konut) alanına devlet doğrudan girmemiştir (Gül ve Sallan Gül, 2007:18). Bu dönemde Türkiye’de yeni bir anayasa (1982 Anayasası) yapılmış ve bu Anayasada insan hakları, devletin varlığına temel teşkil etmeyen, devlete yabancı bir unsur olarak görülmeye başlanmıştır. Haklar ve özgürlükler güvence altına alınmaktan çok, bunların sınırlandırılmasına olanak sağlamak amacı ön planda olmuştur (Turan, 2002:113-114). 1980’li yılların bu anlayışı 1990’lı yıllarda da devam etmiş devletin zamanla sosyal politikalara karşı yaklaşımının değiştiği görülmüştür. Bu dönemde ve özellikle 2000’lerde Türkiye’de sosyal devlet karakteri toplumun tamamına yönelik sosyal politikalar yerine daha çok sosyal yardımlarla gündeme gelmiştir. Ancak bu yardımlarında yetersiz olduğunu ifade etmek gerekmektedir (Yay, 2014:158). Kısaca bu dönemde sosyal devletin tam anlamıyla karşılık bulmadığı bir dönem olduğunu söylemek mümkündür.

Türkiye’de 2000 sonrası dönem çalışma bağlamında incelendiğinde sosyal devlet ya da sosyal politikayla yakından ilişkili olan 2001 krizinden dolayı toplumsal sorunların ortaya çıktığı görülmektedir. Buna rağmen bu dönemde Türkiye’de daha önce hiç söz edilmeyen ya da söz edilse de uygulamaya geçirilecek irade gösterilemeyen sosyal devlet uygulamalarından bahsetmek mümkündür. Dünyada 1980’lerden sonra benimsenmeye başlanan neo-liberal anlayış devam etmiş, Türkiye’de önceki dönemlerde olduğu gibi hâkim yaklaşımdan etkilenmiştir. Bu anlayış kapsamında devletin küçültülmesi gereğinden hareketle özelleştirmeler hızlanmıştır (Yay, 2014:159). Sosyal yardım kapsamında kullanılmak üzere Dünya Bankasından 500 milyon dolar kredi alınmış ve bu para

yoksulluğu ortadan kaldırmaktan ziyade yoksulluğu azaltma ya da hafifletme için kullanıldığı yönünde eleştirilmiştir. Yine bu dönemde 2005 yılında Engelliler Kanunu düzenlenmiştir. 2004 yılından itibaren Milli Eğitim Bakanlığı'nın ücretsiz kitap dağıtmaya başlaması, yükseköğretimde harç ücretlerinin kaldırılması, engellilere ve yaşlılara bakım parası ödenmesine imkân sağlanması ve en önemlisi Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığının(ASPB) kurulması bu dönemin öne çıkan sosyal devlet uygulamalarından bazılarıdır (Şişman, 2017:17-19). Türkiye kronikleşen sosyal meselelerin çözümüne yönelik geçmişte sürekli, etkin ve geniş kapsamlı sosyal politikalar üretmediği için 1980 sonrası etkisini artıran ve tüm dünyayı önemli ölçüde etkileyen gelişmelerden (küreselleşme başta olmak üzere) de olumsuz etkilenmiş ve etkilenmeye de devam etmektedir. Hali hazırda kamu tarafından uygulanan sosyal politikalar, ekonomik kaynakların kısıtlı olması ve verimli kullanılmamasından dolayı yetersiz kalmakla birlikte, sosyal politikaların yapılmasında uluslararası kuruluşların gücü gün geçtikçe artmakta ve sosyal tarafların sosyal politikaların oluşumuna katkısı azalmaktadır (Tokol, 2011:36). Literatürde bu dönem için iki farklı görüş vardır. Bunlardan birincisi, bu dönemde devletin sosyal devletten uzaklaşmış olması, ikincisi ise her ne kadar birinci fikre sıcak bakılsa da aslında bu dönemde sosyal devletin önceki dönemlere göre daha fazla kendini hissettirdiği yönündedir. Bu dönemde sosyal politikanın finansmanı açısından objektif koşullar oluşmuş, ancak "modern anlamda hak temelli, kurumsal, düzenli standart uygulamaların" yani kurumsallaşmış sosyal devletin oluşturulması doğrultusunda bir siyasi irade gösterilememiştir (Şişman, 2017:19).

4. Türkiye'de Sosyal Devletin Sosyal Yardım Bağlamında Değerlendirilmesi

Bu başlık altında öncelikle Türkiye'de sosyal yardımların genel görünümüne yer verilecek olup ardından Türkiye'de sosyal yardım; zihniyet, mevzuat, kurumsal yapı, uygulama ve denetim kapsamında incelenecek ve bu kapsamda sosyal yardımların sosyal devlete uygunluğu tartışılacaktır.

4.1. Türkiye'de Sosyal Yardımların Genel Görünümü

1980 sonrasında Türkiye'de kırdan kente göçün artması, aile yapısının değişmesi ve ilerleyen yıllarda da gecekonduların artması o zamana kadar yoksullukla ve diğer sosyal meselelerle mücadelede büyük bir yeri olan geleneksel yöntemlerin yavaş yavaş yok olmasına neden olmuştur. İş piyasalarının esnekleşmesi, kısa dönemli, yarı zamanlı, kayıt dışı ve ücretlerin düşük olduğu işlerin yaygınlaşmasıyla birlikte yoksulların sosyal risklere karşı daha savunmasız olduğu ve çalışan yoksulların oluşmaya başladığı bir zamanda sosyal yardım, sosyal politikanın önemli bir ögesi haline gelmiştir (Dodurka, 2014:16).

Türkiye'de sosyal yardımlar zorunlu katılım şartı olmaksızın ve genellikle herhangi bir edim yükümlülüğü olmadan, finansmanının genel kamu bütçesi veya özel tahsisli vergiler ya da fonlarla sağlandığı aynı ve nakdi yardımlardır. Sosyal yardımlardan faydalanma kriteri olarak asgari geçim olanaklarından yoksunluk temelinde belirlenen muhtaçlık değerlendirmelerinin temel alındığını ve işsizlik gibi sosyal kayıplara neden olan meselelerin de sosyal koruma politikaları kapsamında değerlendirildiğini söylemek mümkündür. Türkiye'nin sosyal yardım sistemine genel olarak bakıldığında yoksullara yönelik yardımların daha fazla olduğu ve sistemin başvuru esasına göre işlediği görülmektedir (Atanır, 2016:87).

Türkiye'de sosyal yardımlar genel olarak merkezi yönetim tarafından yapılırken, ayrıca yerel yönetimler ve sivil toplum kuruluşları tarafından da yapılmaktadır. Genel olarak merkezi ve yerel yönetimlerin yetişemediği noktalarda (sağlık, eğitim, sosyal hizmetler gibi) sivil toplum kuruluşlarının yardım ve dayanışma ekseninde yardım yaptıkları görülmektedir (Zengin vd., 2012:141). Ayrıca özel sektör ve enformel sektörde (aile, komşu, akraba, hemşehri örgütleri) Türkiye'de sosyal yardım konusunda aktiftir (Kesgin, 2014:112).

Türkiye'deki sosyal yardım sistemi koruma karakteri olan ve tazminat karakteri olan sosyal yardımlar olarak ikiye ayrılmaktadır. Koruma karakterli sosyal yardımlar bütün muhtaçlara verilmesinin yanında muhtaç yaşlı, malul ve sakatlara yapılan sosyal yardımlar şeklinde de ifade edilebilir.

Tazminat karakterli sosyal yardımları ise, kamu hizmetindeyken zarara uğrayan bireylere verilen parasal yardımlar olarak ifade etmek mümkündür (Atanır, 2016:88-89).

Tablo 1: 2018 Yılında Rakamlarla Türkiye’de Sosyal Yardım

Tür	2018
Toplam Sosyal Yardım Harcaması Tutarı	43 Milyar
Sosyal Yardımların GSYİH İçindeki Payı	1,15%
SYDTF Kaynaklarıyla Yapılan Yardımlara Aktarılan Tutar	5.957.458.367 TL
Kişi başı günlük harcaması, cari satınalma gücü paritesine (SGP) göre 2,15 doların altında kalan fert oranı (2015)	0,06%
Kişi başı günlük harcaması, cari SGP’ye göre 4,30 doların altında kalan fert oranı	1,58%
Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı Sayısı (SYDV)	1.002
SYDV Personel Sayısı	8.882
SYDV Sosyal Yardım ve İnceleme Görevlisi Sayısı	3.855
Nakdi Yardımların Toplam Yardımlar İçindeki Yüzdesi	86%
Düzenli Yardımlara Aktarılan Kaynağın Tüm Yardımlara Oranı	86%
Kadın Sosyal Yardım Hak sahiplerinin Tüm Sosyal Yardım Hak Sahiplerine Oranı	62%

Kaynak: Aile Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı, 2019:138-139

Tablo 1’e göre Türkiye’de 2018 yılında toplam 43 Milyar TL sosyal yardım harcaması yapılmıştır. 43 Milyar TL’nin %86’sı nakdi yardım olarak verilmiş, kaynakların toplamı içerisinde düzenli yardımlar da %86 olarak gerçekleşmiştir. Tüm sosyal yardım hak sahipleri arasında kadınların oranı ise %62’yle oldukça yüksek seyretmiştir.

Türkiye’de Tablo 2’den de görüleceği üzere Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı (AÇSHB) tarafından verilen 6 farklı yardım türünde toplam 42 yardım kalemi mevcuttur. Bakanlığın 2018 yılı raporunda bu yardım kalemlerinin 2002 yılında 4 olduğu belirtilmiştir (AÇSHB, 2019:139).

Tablo 2: Aile Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı Tarafından Yapılan Sosyal Yardımların Türleri ve Sosyal Yardım Kalemlerine Göre 2018 Yılında Yapılan Yardımlar

Yardım Türleri	Yardım Kalemleri	Yararlanan Sayısı	Miktar
AİLE YARDIMLARI	Gıda Yardımları ²	-	263,02 Milyon TL
	Barınma Yardımları ³	23.105 hane	83,66 Milyon TL
	Sosyal Konut Projesi	-	647 Adet
	Yakacak Yardımları ⁴	2.065.454 Hane 2.637.354 ton	29.217.640 TL
	Eşi Vefat Etmiş Kadınlara Yardım	268.907	737,2 Milyon TL
	Muhtaç Asker Ailelerine Yardım	101.104	178,2 Milyon TL
	Öksüz ve Yetim Yardımı	60.311	58,4 Milyon TL
	Muhtaç Asker Çocuğu Yardımı	14.722	8,9 Milyon TL
	Çoklu Doğum Yardımı	-	-
	Doğum Yardımı*	1.146.148 anne 1.190.053 çocuk	506,4 Milyon TL
EĞİTİM YARDIMLARI ⁵	Eğitim Materyali Yardımları	58.946	11,86 Milyon TL
	Şartlı Eğitim Yardımları	2.517.680	643,10 Milyon TL
	Öğle Yemeği Yardımı	-	805 Milyon TL
	Ücretsiz Ders Kitabı	-	350 Milyon TL
	Öğrenci Taşıma Barınma ve İaşe Yardımı	1939 Hane	1.119.133 TL

² Periyodik paylardan kullanılan kaynak hesaba katıldığında 2018 yılında 768.033 hane için 350,78 Milyon TL yardım yapılmıştır(AÇSHB, 2019:140).

³ Bu kalemdaki tutara SYDV’lerin barınma yardımları periyodik paylarından aktarılan kaynaklarda dahildir(AÇSHB, 2019:141).

⁴ Yakacakların ulaştırılması hususunda yapılan nakliye giderleri de dahildir(AÇSHB, 2019:141).

⁵ Bu yardım türü kapsamında diğer eğitim yardımları adı altında 2018 yılında SYDTF’den 1.265.928 TL kaynak aktarılmıştır(AÇSHB, 2019:146).

	Engelli Öğrencilerin Ücretsiz Taşınması	104.570	368,75 Milyon TL
	Yurt Yapımı	-	5 Adet
SAĞLIK YARDIMLARI	Şartlı Sağlık Yardımları	1.225.402 (çocuk)	382,23 Milyon TL
		100.570 (gebe)	16,23 Milyon TL
	Engelli İhtiyaç Yardımları	-	-
	Sağlık Yardımları	-	-
	Kronik Hastalara Nakdi Yardım	2.576	19.914.302 TL
	Kronik Hastalara Elektrik Desteği	-	-
	Genel Sağlık Sigortası Katılım Payı Ödemeleri* ⁶	-	31.777.502 TL
	GSS Gelir Tespiti ve Prim Desteği*	907.623 Aile	3.361.763 Kişi
	-	9.120.789.578,42	
ÖZEL AMAÇLI YARDIMLAR	Aşevleri	34.729	33,28 Milyon TL
	Afet ve Acil Durum Yardımları	-	11.082,08 TL
	Terör Zararı Yardımı	-	62 Milyon TL
	Şehit Yakını ve Gazilere Yardım		
	Yabancılara Yönelik Yardımlar	Buna bak	
	Yabancılara Yönelik Sosyal Uyum Yardımı**	261.3030 hak sahibi 1.519.591 fayda sahibi	2.177 Milyon TL
	Yabancılara Yönelik Şartlı Eğitim Yardımı**	173.073 hak sahibi 323.418 fayda sahibi	175 Milyon TL
YAŞLI ve ENGELLİ YARDIMLARI	Yaşlılık Yardımı*	790.590	2.900.132.244,19 TL
	Engelli Yardımı*	629.551	3.022.881.205,2 TL
	Engelli Yakını Yardımı*	93.003	345.555.525,44 TL
	Silikozis Yardımı ile Devreden Silikozis Yardımı*	168	1.771.611,25 TL
	Evde Bakım Yardımı*	513.276	6.675.740.565 TL
PROJE DESTEKLERİ ve İSTİHDAM YARDIMLARI	Gelir Getirici Proje Destekleri	Sisteme Girilen Sayı	1
		Kabul Edilen Sayı	0
	Kırsal Alanda Sosyal Destek Projesi	-	-
	İstihdam Eğitimi Projeleri	-	-
	Sosyal Hizmet Projeleri (ADEM, SODAM, Yaşlı Bakım vb.)	Sisteme Girilen Sayı	783
		Kabul Edilen Sayı	704
	İşe Yönlendirme Yardımı	-	-
İşe Başlama Yardımı	-	-	

*Genel Bütçe Tarafından Karşılanan Yardımlar

**Avrupa Birliği Tarafından Finanse Edilen Yardımlar

Not: Diğer Yardımlar Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonundan Karşılanan Yardımlardır.

Kaynak: AÇSHB 2018 Yılı Faaliyet raporundan derlenmiştir.

Tablo 2'deki yardım türlerine harcanan kaynakların parasal miktarı göz önüne alındığında en fazla harcamanın sırasıyla sağlık yardımları ile yaşlı ve engelli yardımlarına yapıldığı görülmektedir.

Yapılan bu yardımlardan 2018 yılında Türkiye'de 3.494.932 hane yararlanmıştır. 5.588.969 hane düzenli yardımdan yararlanırken 2.383.492 hane süreli yardım almış, her iki yardımdan faydalanan hane sayısı ise 1.477.529 olarak gerçekleşmiştir (AÇSHB, 2019:139).

Sosyal güvenlik sistemlerinde gelirin yeniden dağılımı ve yoksullukla mücadelede sosyal yardımlar ayrı bir öneme sahiptir. İşsizliğin ve gelir dağılımının adil olmadığı ülkelerde sosyal yardım genel

⁶ Bu kalem kapsamında tedavi destek yardımları adı altında 2018 yılında 2.403.391 TL kaynak aktarılmıştır(AÇSHB, 2019:146).

olarak etkin kullanılmamakta ve suiistimallere neden olmaktadır. Türkiye'deki sosyal yardımlar da benzer özellikler göstermektedir. Türkiye açısından bunun en önemli sebebi kayıt dışılığın yüksekliği, işsizlik, sosyal yardım politikalarındaki dağınıklık ve koordinasyonsuzluktur (Bulut, 2011:57).

Türkiye'de sosyal yardım sisteminin sorunları genel olarak şu şekilde ifade edilmiştir:

1. Kurumsal sorunlar
 - a. Bürokratik sorunlar
 - b. Dağınık yapılanma sorunu
 - c. Faydalanma sorunu
2. Finansal sorunlar
 - a. Ekonomik sistemden kaynaklanan sorunlar
 - b. Kaynakların etkin kullanılma sorunu
3. Sosyolojik açıdan sorunlar
 - a. Güncellik sorunu
 - b. Siyasal etki sorunu (Çetinkaya, 2012:196).

4.2. Türkiye'de Sosyal Yardımların Değerlendirilmesi

Çalışmanın bu bölümünde Türkiye'de sosyal yardımlar; zihniyet, mevzuat, kurumsal yapı, uygulama ve denetim kapsamında değerlendirilecek olup sosyal devlete uygunluğu tartışılacaktır.

4.2.1. Sosyal Yardım Zihniyeti

Sosyal devlet çalışmanın önceki bölümlerinde sayılan görevlerini yerine getirirken, bunları sadece vatandaşa bir hak olduğu için sunmak zorunda olup, bir lütuf olarak görmemelidir. Burada irdelenmesi gereken ilk konu “yükümlülük” ve “sosyal hak” tır.

Hak, pozitif hukuk tarafından tanınmış olsa da olmasa da belli bir tarihsel süreçte insanların sahip olmaları gereken bütün özgürlüklerdir. Sosyal devlet anlayışında yer alan sosyal hak, insanın en temel hakkı olan yaşamını devam ettirmesinin koşullarını sağlayan, barınmayı, gıdayı, güvenliği temin eden ve kişinin haysiyetini güvence altına alarak yaşamını sürdürmesini sağlayan temel insan haklarından oluşmaktadır (Kara, 2009:371). Sosyal haklar, temel hak ve özgürlüklerin yerini almak amacıyla değil, onları tamamlamak ve birlikte olumlu bir sentez oluşturmak için vardır. Temel haklar alanında, daha ziyade hak ve özgürlüklere zarar vermemekle yükümlü olan devlet, sosyal haklar söz konusu olduğunda somutlaştırma ile yükümlüdür (Turan, 2002:104). Günümüzde, vatandaşların haklarını koruyabilmeleri ve kullanabilmelerine yönelik yükümlülükleri üstlenmesi gereken kurum sosyal devlettir (Dural ve Con, 2011:484).

Sosyal haklar ve kişisel haklar aynı kaynaktan beslenmektedir. Her iki hak insanın özüne bağlıyken farkları şudur: Kişisel hak ve özgürlükler iktidara karşı veya devlete karşı korunmasına ve varlıkları da iktidarın kişilere etmemesine bağlıyken, sosyal hakların sunulması ve güvence altına alınması için devletin ya da iktidarın müdahalesi gerekmektedir. Dolayısıyla sosyal haklar konusunda, toplumun bir parçası olan birey devletin ya da iktidarın hizmet sunmasını bir hak olarak görmektedir (Turan, 2002:105). Hak kavramının özüne bakıldığında, devlet-vatandaş ilişkisi kapsamında ortaya çıkmakta olduğu ve yöneticilerin yetki ve sorumluluklarını gündeme getirdiği görülmektedir. Hakların uygulanabilir olması için, kişilerin veya kuruluşların hayırsever olmalarının ötesinde yasal dayanaklara ihtiyaç vardır (Gül ve Sallan Gül, 2007:3). Ekonomik durumlarına bakılmaksızın devletler, bütün toplumun asgari geçim ve yaşam haklarına saygılı olunmasını garanti altına almak zorundadır. Devletin, sosyal ve ekonomik haklara saygılı olma, onları koruma ve teşvik etme sorumlulukları vardır. Bu da devletin sosyal hakları sadece yasalarla düzenlemesini değil, koruması ve uygulaması gerektiğini göstermektedir (Şenkal ve Doğan, 2012:75).

Bir devlet kendini sosyal devlet olarak tanımladığında başta çalışma, adil ücret, sosyal güvenlik, konut, sağlık, eğitim hakları gibi bazı hakları bütün vatandaşlarına sağlayarak, halkının asgari ihtiyaçlara ulaşmasına yönelik engelleri kaldırmak mecburiyetindedir (Dural ve Con, 2011:485). Sosyal hakların esası, temel haklardan yararlanmalarına imkân veren maddi koşulların bütün vatandaşlara sağlanmasıdır (Turan, 2002:105). Sosyal hakları, diğer insan haklarından ayrı olarak düşündüğümüzde bu hakların, korunması öncelik arz eden sınıf, topluluk veya kesimlerin hakları olduğu belirtilmelidir. Sosyal haklar, bireye değil topluluklara dayanır. Bu nedenle işçilere farklı, kadınlara farklı politikalar gerektirmektedir (Dural ve Con, 2011:484).

Sosyal devlet, hedeflerine ulaşmak için bazı araçlara ihtiyaç duymaktadır. Sosyal sorunları inceleyip bunlara çözüm arayan bu araçlar sosyal politiklardır. Sosyal politika, büyük ölçüde devlete ait bir politika olmasının yanında gelişimini insan hakları ve demokrasinin gelişimine borçludur (Özdemir, 2008:90). Sosyal haklar bir bütün şeklinde vatandaşlık hakları kapsamında değerlendirilmelidir. Bu değerlendirme yapılırken de sosyal hakların sosyal politikalarla sağlanması gerekliliği önemle vurgulanmalıdır (Şenkal ve Doğan, 2012:63). Buradan hareketle, sosyal hakların vatandaşın hakkı olması ve hak temelli sosyal politikalarında devletin yükümlülüğü olması gerektiğini söylemek mümkündür.

Sosyal politikanın aktörleri arasında devlet, yerel yönetimler, aile, piyasa ve sivil toplum bulunmaktadır. Bunlar arasında asli ve değişmez olan aktör devlettir. Yani devletin olmadığı bir sosyal politika düşünmek imkânsızdır. Devletin bu değişmezliği içinde diğer aktörlerin görevi ise onu tamamlamaktır (Sarıpek, 2017:81). Dolayısıyla sosyal yardım sisteminde de devlet-merkezi yönetim asli unsur olarak yer almalıdır.

Hak temelli sosyal politika, doğrudan toplum olmanın yanında geniş bir dayanışma içinde yaşamak düşüncesinden hareket ederek ve devletin rolünü ikame edilemeyecek şekilde belirleyerek, bireylerin başka hiçbir kurum, kuruluş veya bireye muhtaç olmadan sosyoekonomik güvence altında yaşamasına imkân vermektedir. Burada bahsedilen sosyal korunma hakkı (sosyoekonomik güvence), devletin yaptığı ve çoğu zamanda asli uygulayıcısı olduğu yasal kurallar kapsamında korunmakta ve sadece o toplumda bir üye olmanın haricinde herhangi bir ön şarta gerek duymamaktadır (Sarıpek, 2017:95). Sonuç olarak; bireyin bir ülkenin vatandaşı olması, aynı anda hak merkezli olarak devletin görevlerinin doğmasına sebep olmaktadır. Bunun yanında benzer şekilde bireyinde vatandaş olması karşılığında hak ve sorumlulukları oluşmaktadır (Çetin, 2017:179). Dolayısıyla sosyal devletin temel zihniyetinin müdahale edici olmasından hareketle ihtiyacı olan vatandaşın ihtiyacının karşılanmasının sosyal hak olması ve bu ihtiyacı karşılanmanın da devletin görevlerinden biri olması sosyal devletin temel zihniyet merkezi olmalıdır (Taşçı, 2017:29). Türkiye’de sunulan sosyal hizmet ve yardımların uygulamalarına bakıldığında; büyük bir oranının talep odaklı olduğu ve bireylerin başvurusu üzerine işlemeye başladığı görülmektedir. Buradan da anlaşılacağı üzere Türkiye’de hak temelli bir sosyal hizmet ve yardım arzı söz konusu değildir (Çetin, 2017:179).

Ayrıca, Türkiye’de sosyal yardımın anayasal, yasal ve idari boyutuyla devletin görevi olarak düzenlendiği görülmektedir. Devlet, bir taraftan sosyal yardımı birçok farklı faaliyet içinde gerçekleştirirken, diğer taraftan SYDV’ler gibi yalnızca sosyal yardım amacına yönelik kurumlarda oluşturmuştur. Bunun temel sebebi, sosyal yardımların bütçe imkânları doğrultusunda gerçekleştirileceğidir. Bu da devletin imkânları bağlamında sosyal yardımların belirleneceğini göstermektedir (Kesgin, 2014:156). Buradan hareketle Türkiye’de sosyal yardımların aslında sosyal devlet zihniyetine tam anlamıyla uymadığını söylemek ve gerektiğinde sosyal yardım kaynaklarında kesintiye gidilebileceğini ifade etmek mümkündür.

Hak temelli bir sosyal yardım zihniyeti, bireyin kendi kararlarını verebilmesi ve özerk bir hayat sürebilmesi açısından da önemlidir. Vatandaş ve hak temelli bir gelir desteği sağlanmadığında birey, aileye, yakın akrabaya, komşuya ve sivil topluma bağlı olacak ve özerk olamayıp kendisine yardım eden bu yapılara minnet duyacaktır (Kesgin, 2014:212). Bu bağlamda Türkiye’deki durum

değerlendirildiğinde, yukarıda da bahsedildiği üzere sosyal yardım alanında hem STK'ların hem de akraba, komşu gibi enformel sektörün varlığı düşünüldüğünde sosyal devlet zihniyetinden uzak bir yapı olduğunu söylemek mümkündür.

4.2.2. Sosyal Yardım Mevzuatı

Türkiye'de sosyal yardım konusunda çerçeve bir kanun yoktur. Sosyal yardımlar, yardımı sağlayan kurumların bağlı olduğu kanunlarda yer almakta ve yardımın hangi şartlarla verileceğinin detayları ise genelde yönetmelikler aracılığıyla ortaya konulmaktadır (Etcı, 2012:33).

Sosyal yardım mevzuatının genel dayanakları ise 1982 Anayasasının 2, 60 ve 61. maddelerinde yer almaktadır. 1982 Anayasasının 2. maddesinde yer alan sosyal hukuk devleti olma ilkesi içerisinde sosyal devletin şartlarından biri olan devletin sosyal politika yapma, buna bağlı olarak da sosyal yardım sağlama görevi mevcuttur. Yine 60. maddede herkesin sosyal güvenlik hakkına sahip olduğu belirtilmiştir. 61. maddede ise, devletin *“harp ve vazife şehitlerinin dul ve yetimleriyle, malûl ve gazileri, sakatları, yaşlıları, korunmaya muhtaç çocukları korumak ve topluma kazandırmakla”* sorumlu olduğu belirtilmiş ve bu amaçla devletin gerekli kurum ve kuruluşları kuracağı ve kurduracağı ifade edilmiştir (Eryıldız, 2015:77). Bu hüküm göz önüne alındığında Türk sosyal güvenlik sisteminin anlayışı ve kapsamı şekillenmektedir. Buradan hareketle sosyal güvenlik hakkının kesinlikle belirli meslek kuruluşları ile sınırlandırılmayacağını söylemek mümkündür. Dolayısıyla sosyal yardım anlayışımızın temelini Anayasanın 60. maddesine dayandığı tekrar vurgulamak gerekmektedir (Bulut, 2011:62)

Türkiye'de bir bölümü sosyal yardımlara yönelik özel kanunlar ve hükümlerden bir bölümü de çeşitli kanunlar içerisinde yer alan özel hükümlerle taahhüt edilen yardımlardan oluşan çok sayıda kanun ve ikincil mevzuat yer almaktadır (Kesgin, 2014:223). Türkiye'de sosyal yardım kapsamında yer alan mevzuat aşağıda genel çerçevesiyle özetlenmiştir:

- 11.08.1941 tarihli 4109 sayılı Asker Ailelerinden Muhtaç Olanlara Yardım Hakkında Kanun
- 15.05.1959 tarihli ve 7269 sayılı Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlere Yapılacak Yardımlara Dair Kanun
- 16.12.1960 tarihli ve 168 sayılı Yabancı Memleketlerde Türk Asıllı ve Yabancı Uyruklu Öğretmenlere Sosyal Yardım Yapılması Hakkında Kanun
- 24.02.1968 tarihli ve 1005 sayılı İstiklal Madalyası Verilmiş Bulunanlara Vatani Hizmet Tertibinden Şeref Aylığı Bağlanması Hakkında Kanun
- 01.07.1976 tarihli ve 2022 sayılı 65 Yaşını Doldurmuş Muhtaç, Güçsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması Hakkında Kanun
- 03.11.1980 tarihli ve 2330 sayılı Nakdi Tazminat ve Aylık Bağlanması Hakkında Kanun
- 17.06.1982 tarihli ve 2684 sayılı İlköğretim ve Ortaöğretimde Parasız Yatılı veya Burslu Öğrenci Okutma ve Bunlara Yapılacak Sosyal Yardımlara İlişkin Kanun
- 24.05.1983 tarihli ve 2828 sayılı Sosyal Hizmetler Kanunu
- 28.02.1985 tarihli ve 3160 sayılı Emniyet Teşkilatı Uçuş ve Dalış Hizmetleri Tazminat Kanunu
- 28.05.1986 tarihli ve 3292 sayılı Vatani Hizmet Tertibi Aylıklarının Bağlanması Hakkında Kanun
- 29.05.1986 tarihli ve 3294 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Teşvik Kanunu

- 15.06.1989 tarihli ve 3580 sayılı Öğretmen ve Eğitim Uzmanı Yetiştiren Yükseköğretim Kurumlarında Parasız Yatılı veya Burslu Öğrenci Okutma ve Bunlara Yapılacak Sosyal Yardımlara İlişkin Kanun
- 12.04.1991 tarihli ve 3713 sayılı Terörle Mücadele Kanunu
- 18.06.1992 tarihli 3816 sayılı Ödeme Gücü Olmayan Vatandaşların Tedavi Giderlerinin Yeşil Kart Verilerek Devlet Tarafından Karşılanması Hakkında Kanun
- 20.06.1997 tarihli ve 2090 sayılı Tabii Afetlerden Zarar Gören Çiftçilere Yapılacak Yardımlar Hakkında Kanun
- 03.03.2004 tarihli ve 5102 sayılı Yüksek Öğrenim Öğrencilerine Burs Kredi Verilmesine İlişkin Kanun
- 24.06.2008 tarihli ve 5774 sayılı Başarılı Sporculara Aylık Bağlanması ile Devlet Sporcusu Unvanı Verilmesi Hakkında Kanun
- 22.07.2016 tarihli ve 667 sayılı Sivil Demokrasi Şehit ve Gazilerine Yönelik Aylık Bağlanmasına İlişkin Kanun Hükmünde Kararname (Yuvalı, 2017:143-218).

Türk sosyal yardım sistemi bağlamında temel sorunların başında konuya ilişkin mevzuatın dağınıklığı ve farklılıkları gelmektedir. Bu dağınıklık nedeniyle, sosyal yardım sağlayan birçok kurum ve kuruluş ortaya çıkmakta, bu da birtakım yardımların tekrarlanmasına neden olmaktadır. Yine ihtiyaç sahiplerinin de yardımlardan yararlanamaması sorunu ortaya çıkmaktadır. Sosyal yardım mevzuatında öngörülen farklı ölçüt ve şartlardan dolayı uygulama birliği de sağlanamamıştır. Bu mevzuat dağınıklığının giderilmesi, 2005 yılında Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu ile hayata geçirilmeye başlanan Sosyal Güvenlik Reformunun önemli bir dayanağını oluşturmaktadır. Ancak bu reform kapsamında primsiz rejim bakımından üç ayrı kanun tasarısı taslağı hazırlanmasına rağmen söz konusu taslak kanunlaşmamıştır. Bu nedenle sosyal yardım mevzuatındaki dağınıklık hala giderilememiştir (Yuvalı, 2017:). Türkiye’de sosyal yardım mevzuatının çoklu bir yapıda olması (kanun, yönetmelik, genelge vb.), sosyal yardımlara ilişkin bir mevzuat yokluğundan ziyade parçalı ve dağınık olması nedeniyle gereğinden fazla mevzuat olduğunu göstermektedir (Kutlu, 2018:110).

Sosyal yardım mevzuatı hak temelli bir zihniyete göre düzenlenmelidir. Bu bağlamda Türkiye’de sosyal yardımların, uluslararası sözleşmeler, Anayasa, mevzuat ve Anayasa Mahkemesi kararları gereğince, bir hak olarak (hak yaratıcı) düzenlendiğini söylemek mümkündür. Bunun yanında bütün yardım programlarını bünyesinde toplayan bir yasanın olmaması sebebiyle, hak yaratımının eksik düzenlendiğini ve bu eksiklerle uygulamaya geçtiğini belirtmek gerekmektedir (Kutlu, 2018:122). Sonuç olarak, Türkiye’de teoride sosyal devlete uygun bir sosyal yardım mevzuatı olduğu ifade edilebilse de dağınık yapının olması ve olması gereken sosyal devlet zihniyetinin benimsenememiş olması nedeniyle uygulamada sosyal devletten uzak bir yapının olduğunu söylemek mümkündür.

4.2.3. Sosyal Yardımın Kurumsal Yapısı

Sosyal yardımların istenen amaca ulaşabilmesi için, yardım yapan kurum ve kuruluşların merkezde tek bir örgütlenme çerçevesinde hareket ederek birbirini tamamlamaları ve sosyal yardım uygulamalarının bu merkezde toplanması gerekmektedir. Bu merkezi örgütlenme, kural koyan, düzenleme yapan, sosyal yardım standartlarını belirleyen, rehberlik eden ve denetleyen, uluslararası ilişkileri yürüten, sosyal yardımlar için ayrılmış kaynağı dağıtan bir yapıda olmalıdır (Yuvalı, 2017:238).

Türkiye’de yukarıda da bahsedildiği üzere sosyal yardımların sağlanmasında çok sayıda düzenleme ve mevzuat bulunmaktadır. Bu nedenle, yardımı sağlayacak yeni kurumlar gündeme gelmekte ve sosyal yardım konusunda gerekenden daha çok kurum ve kuruluş aynı anda faaliyet göstermektedir

(Güneş, 2012:169). Bu bağlamda Türkiye’de sosyal yardım sunan kurumları genel olarak şu şekilde sıralamak mümkündür⁷:

- AÇSHB
- Sağlık Bakanlığı
- Milli Eğitim Bakanlığı
- Adalet Bakanlığı
- Milli Savunma Bakanlığı
- Gençlik ve Spor Bakanlığı
- Kültür ve Turizm Bakanlığı
- Belediyeler
- Sivil toplum kuruluşları ve dernekler ile vakıfların faaliyetleri
- Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları
- Sendikalar
- Kızılay (Çetin, 2017:168-169; DDK, 2009:4-5).

Yukarıdaki sıralanan kurumlardan anlaşılacağı üzere, Türkiye’de sosyal yardım birden çok kurum aracılığıyla sağlanmakta ve bu kurumlar birbiriyle bağlantılı çalışmamaktadır. Buna bağlı olarak aynı hizmetler farklı kurumlar tarafından bir sistem içerisine dâhil olmadan verilmektedir (Kılıç ve Çetinkaya, 2012:102). AÇSHB bu konuda çatı bir kurum olmakla birlikte yukarıda açıklanmaya çalışılan çok parçalı yapının bütünleştirilmesi konusunda tam etkin olamamaktadır. Sosyal yardım sağlayan kurumların faaliyetlerinin organizasyonu da ayrı bir sorun teşkil etmektedir (Çetin, 2017:168). Ayrıca, her sosyal yardım faaliyeti için ayrı bir yasanın bulunması ve her yardıma yönelik şartların ve muhtaçlık hesaplama yönteminin ayrı olması; sosyal yardım sisteminin ilgili personeller tarafından dahi anlaşılmasında zorluklar yaşandığını göstermektedir (Dodurka, 2014:20).

Türkiye’deki sosyal yardım sisteminin kurumsal yapısında Bütünleşik Sosyal Yardım Bilgi Sistemine geçilmeden önce ortaya çıkan başlıca sorunları şu şekilde sıralamak mümkündür:

1. Sosyal yardım almak isteyenler, muhtaçlıklarını ilgili kamu kurumuna ispat etmek zorundadırlar. İspat işlemi için çeşitli evraklar vardır. Muhtaç durumda olup bunu ispat etmekle herhangi bir nedenle ilgilenemeyenler bu yardımlardan faydalanamamaktadır (Kılıç ve Çetinkaya, 2012:102).
2. Bir başka kurumsal sorun ise, damgalanma ve küçük düşürülme sorunudur. Gerekli yardımlardan yararlanmak üzere bir yerlere başvurma, sırada bekleme veya çok uzun bürokratik süreçlere takılma gibi durumlar ve söz konusu yardımı almaya hak kazandıktan sonra da afişe edilme, reklam malzemesi olma gibi durumlar ortaya çıkabilmektedir. Bu nedenle bu yardıma gereksinim duyanların kendilerini gizleme ve yardıma başvurmama durumu ortaya çıkabilmektedir. Yine kurumsal yapı sorunları içerisinde kayırmacılık gibi sorunlarda mevcuttur. Bu aynı zamanda istismar anlamına da gelmektedir (Taşçı, 2017:30).
3. Bazı durumlarda da yukarıda mevzuat konusunda belirtildiği gibi farklı kurumlar benzer yardımlar vermekte ve aynı şahsa birden fazla yardım yapılmaktadır. Bu da yardımların dağılımındaki adaleti engellemekte (Kılıç ve Çetinkaya, 2012:102), mükerrer sosyal

⁷ Burada sayılan kurumların birçoğunun bütün faaliyetleri sosyal yardım kapsamında yer almamakla birlikte, bazı faaliyetleri sosyal yardım kapsamındadır.

yardımlara neden olmaktadır. Türkiye’de devlet tarafından sağlanan sosyal yardımların mükerrerlik oranı 2009 yılında %29,33 olarak bulunmuştur (Ortakaya ve Torun, 2011:89).

Yukarıda sayılan sorunların çözümüne yönelik adımlar 2009 yılında atılmaya başlanmış ve dönemin Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü (Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü) tarafından 6 aylık bir çalışma sonucunda Sosyal Yardım Bilgi Sistemi (SOYBİS) adı altında bir sistem geliştirilmiştir. Daha sonra SOYBİS’in teknik olarak daha fazla geliştirilmesi ile oluşturulan Bütünleşik Sosyal Yardım Bilgi Sistemi (BSYS) kullanılmaya başlanmıştır.

BSYS, “ihtiyaç sahiplerinin sosyal yardım başvurularının alınması, hane dosyalarının hazırlanması, kişisel verilerle sosyo-ekonomik bilgileri ve servet unsurlarının merkezi veri tabanlarından alınması, hanelerin sosyo-ekonomik durumuna ait raporların tutulması” ve sosyal yardımın işletilmesi için gereken diğer iş ve işlemlerin birçoğunun yapıldığı e-devlet üzerinden kullanılan bir bilişim sistemidir (Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, 2017:7)

BSYS, eski adıyla SOYBİS, e-devlet üzerinden hizmet vermekle birlikte sosyal yardım başvurusu yapanların AÇSHB, Maliye Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı, İŞKUR, Sağlık Bakanlığı, Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü, Kredi ve Yurtlar Kurumu, Tarım ve Orman Bakanlığı, Milli Savunma Bakanlığı, Milli Eğitim Bakanlığı ve Adalet Bakanlığı üzerinden online olarak bilgilerinin kontrol edilmesini sağlamaktadır (Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, 2017). Ayrıca 2018 yılı itibari ile kamu kaynağı ile yapılan bütün yardımlar BSYS’de toplanmış ve bazı belediyeler ile Kızılay da BSYS’ye entegre edilerek karşılıklı veri paylaşımları yapılmaya başlanmıştır (AÇSHB, 2019:152).

BSYS, Türkiye’nin sosyal yardım sistemindeki problemlerin çözümü için önemli bir görev üstlenmiş ve özellikle muhtaçlığın tespit edilmesine yönelik beyan tespitindeki sorunları büyük oranda çözmüştür. Yine mükerrer yardımları da büyük oranda önlemiş ve yapılan yardımları kayıt altına alarak sistemin şeffaflaşmasını sağlamaya yönelik ciddi gelişme sağlamıştır (Çinar, 2013:71).

BSYS ile birlikte sosyal yardım başvurusu yapanların muhtaçlıklarını, kendilerinin ispatlama külfetinden kurtarılması sağlanmış ve muhtaçlık tespiti devlet tarafından yapılmaya başlanmıştır. Dolayısıyla vatandaşların devlet kurumları arasında evrak hazırlamak üzere dolaşmasının önüne geçilmekte ve kimlik numarası kullanılmak suretiyle BSYS üzerinden yardım alma hakkı olup olmadığı tespit edilmektedir. Bununla birlikte yardım başvurusu yapanların durumlarının gösterildiği belgeleri hazırlayan kurumlarında iş yükleri azalmıştır (Çoğurcu, 2010:27). BSYS sayesinde sosyal yardıma başvuranların bu yardımlara ulaşma süreleri kısalmış, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları (SYDV) üzerindeki yoğunluk azaltılarak vakıf personelinin hane ziyaretlerine daha fazla vakit ayırmaları sağlanmıştır. Bu sistem bürokrasiyi azaltmıştır ve kamu kaynaklarının etkin kullanılmasına da katkı sağlamıştır (Yeşilirmak, 2010:33).

Başka bir kurumsal yapı sorunu ise sosyal yardım veren kurumun başka görevleri olmasıdır. Örneğin; sosyal yardım ve hizmet faaliyetlerinde bulunan Vakıflar Genel Müdürlüğü’nün sosyal hizmet ve yardımlarla ilgisi olmayan yetki, görev ve sorumlulukları da mevcuttur. Dolayısı ile sosyal hizmet ve yardım amaçlı kaynaklar, müzeleri teftiş, bakım ve onarım gibi işlere harcanabilmekte (Çetin, 2017:170; Bulut, 2011:198), yani amacı dışında kullanılabilir.

Türkiye’de sosyal devletin gerektirdiği kurumsal yapı sosyal yardım bağlamında henüz hedeflenen noktada değildir. Buna bağlı olarak, sosyal hizmet ve sosyal yardımlarda başvuru ve ihbar esaslı bir yapı mevcuttur. Dolayısıyla bu sistemde hizmet sunumu talebe bağlıdır. Bu nedenle dikkate alınan başvuruların yanı sıra nasıl başvuruda bulunacağını bilmeyenler ya da böyle bir hakkın var olduğunu bilmeyenler ve başvurusunu yapamamış pek çok muhtaç birey bulunmaktadır (Çetin, 2017:168; TEPAV, 2010:14).

Türkiye’de sosyal devletin gerektirdiği kurumsal yapıya yönelik sorunların aşılması için bütüncül bir sisteme ihtiyaç olduğu, sosyal politikaya yönelik kurumlar arasından iki tanesinin Türkiye’de sosyal devletin uygulamasında önemli bir yeri olduğu belirtilmektedir. Ancak ikisinin de sosyal politikadaki

yerine atıfla isimlerinin yeniden değerlendirilmesi gerektiğini, Çalışma Bakanlığı ile Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığının birleştirilerek Aile Çalışma ve Sosyal Politikalar Bakanlığı olması gerektiğini belirtmiş ve böylece daha bütüncül bir sosyal politika uygulamasının olabileceğini ifade etmiştir (Taşçı, 2017:30). 2018’de bahsedilen bakanlıklar birleştirilmiş ve Aile Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı adını almıştır. İki bakanlığın birleştirilmesi olumlu bir adım olmakla birlikte bakanlığın ismindeki sosyal hizmetler ibaresinin diğer sosyal güvenlik uygulaması olan sosyal yardımı ve sosyal politikalar kapsamında yer alan sosyal hizmetler dışındaki konuları da kapsayacak şekilde sosyal politikalar olarak değiştirilmesinin daha uygun olacağı ifade edilebilir. Bununla birlikte, Türkiye’de dağınık bir mevzuata sahip olan sosyal yardımların yeni bir yasal düzenleme yapılarak idari açıdan tek bir çatı altında toplanacak şekilde yeniden düzenlenmesi gerekmekte ve etkin bir koordinasyon sistemi işletilmesi önem arz etmektedir (Bulut, 2011:57).

4.2.4. Sosyal Yardım Uygulanma Süreci (Sosyal Harcamalar)

Sosyal devletin sosyal yardım bağlamında uygulamaları mevzuat kısmında genel olarak verilmiştir. Bu başlık altında mevzuattaki kanunların uygulamaya ne kadar yansıtılabildiğini ortaya koymak adına kamu sosyal harcamaları üzerinden bir değerlendirme yapılacaktır.

Sosyal harcama kavramı üzerine literatürde net bir uzlaşma yoktur. Ülkeden ülkeye söz konusu kavrama farklı yaklaşımların olması nedeniyle belirli bir tanım yapılmasında zorluklar ortaya çıkmaktadır. Örneğin eğitim harcamaları bazı araştırmalarda ve uluslararası göstergelerde sosyal harcama içinde yer alırken, bazı ülkelerde sosyal harcama dışında tutulmuştur. Buna benzer olarak, sokak aydınlatması gibi hizmetlere yapılan harcamalar, henüz altyapısı yerleşmemiş ve buna benzer alanlarda sorun yaşayan ülkelerde sosyal harcama olarak görülürken, altyapısı tamamlanmış gelişmiş ülkelerde sosyal harcama dışında bırakılmıştır (Toprak, Ağcakaya, ve Gül, 2016:128). Sosyal harcama genel olarak, kamu kurumlarının ve özel kurumların, hane halkı ve bireylere, onların refahlarını olumsuz etkilemeye yönelik durumların ortaya çıkması halinde destek olmak için sağlanan yararlar ve verilen maddi katkılardır. Bu katkılar, mal ve hizmet satın alınacak şekilde doğrudan nakdi yardım veya kişisel sözleşme ya da transfer yoluyla sağlanır (OECD, 2007:6).

Sosyal harcamalar, kamu harcamalarının büyük bir kısmını oluşturan ve doğrudan kişilerin gelir ve refah düzeylerini etkileyen özel harcamalardır (Taşçı, 2017:32). Sosyal politikanın finansman kaynakları ve bu kaynakların büyüklüğü ile kamu bütçesinden sosyal harcamalar için ayrılan kaynak, devletin sosyal niteliğini belirlemektedir. Sosyal harcamaların, Gayri Safi Yurtiçi Hasıla (GSYH) içerisindeki payı, sosyal politikaların gelişmişlik düzeyini yansıtmasında önemli bir gösterge olarak öne çıkmaktadır (Koray, 2016:17).

Tablo 3: Türkiye’de Kamu Sosyal Harcamalarının GSYH’ya Oranı(yüzde)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019 ⁸	2020 ⁹
Eğitim	3,7	3,8	3,8	3,9	3,9	4,2	3,8	3,8	3,7	3,5
Sağlık	4,1	3,9	3,8	3,8	3,7	3,8	3,7	3,6	3,9	3,9
Sosyal Koruma	7,9	8,1	8,1	8,1	8,2	9,1	8,4	9,1	9,7	9,5
Emekli Aylıkları ve Diğer Harcamalar	6,9	7,2	7,1	7,1	7,2	8,0	7,5	8,1	8,7	8,4
Sosyal Yardım ve Primsiz Ödemeler	0,8	0,8	0,8	0,8	0,9	1,0	0,9	0,9	0,9	0,9
Doğrudan Gelir Desteği Ödemeleri	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Toplam	15,7	15,9	15,7	15,7	15,8	17,0	16,0	16,5	17,3	16,9

Kaynak: T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2020

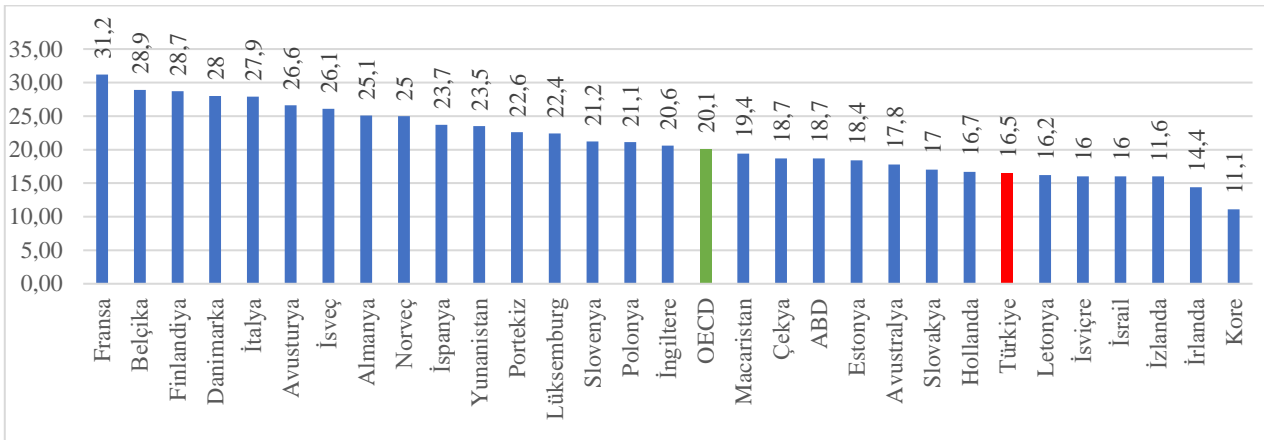
⁸ Gerçekleşme tahmini

⁹ Program

Tablo 3'ten de anlaşılacağı üzere, Türkiye'de kamu sosyal harcamalarının GSYH'ya oranı azalarak artan bir seyir izlemekle beraber, bu oranlar içinde en büyük pay sosyal koruma kalemine ayrılmaktadır. Türkiye'de son yıllardaki kamu sosyal harcamaları miktar yönünden incelendiğinde 2018 yılında 613.718 milyon TL olarak gerçekleştiği görülmektedir. 2019 yılında tahmini gerçekleşen miktarın 738.324 milyon TL olduğu ve 2020 yılı programında da gerçekleşmesi beklenen miktarın 822.921 milyon TL olduğu görülmektedir (T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2020).

Türkiye'de son yıllarda kamu sosyal harcamalarında 2008 krizinin etkisiyle düşüşler yaşansa da bu düşüşler çok yüksek oranlarda olmamıştır. Söz konusu oranın krize rağmen düşmemesinin birkaç nedeni bulunmaktadır. Bunlar; son yapılan sağlık reformuyla oluşturulan yeni sağlık sistemi ve yeni aile sağlık ocakları ile hastaneler, eğitim seviyesini yükseltmek için zorunlu eğitim kapsamındaki vatandaşların artırılmasıyla eğitim harcamalarının artması ve Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı aracılığı ile yapılan sosyal hizmet ve yardımlardır (Akgül, 2016:284).

Grafik 1: Seçilmiş OECD Ülkelerinde 2018 Yılı Kamu Sosyal Harcamalarının GSYH'ye Oranları (%)¹⁰



Kaynak: OECD, 2019 ; T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2020

Grafik 1 incelendiğinde, kamu sosyal harcamalarının GSYH'ye oranının OECD ortalamasının 2018 yılında yüzde 20,1 olarak gerçekleştiği görülmektedir. Aynı yıl Türkiye'de de kamu sosyal harcamalarının GSYH'ye oranı yüzde 16,5'tir. OECD ülkeleri arasında söz konusu oranın en yüksek olduğu ülke Fransa ile Türkiye kıyaslandığında arada yaklaşık 15 puan bazında bir fark olduğu görülmektedir. Buradan da anlaşılacağı üzere Türkiye'nin kamu sosyal harcamaları son yıllarda yükselmesine rağmen henüz OECD ortalamasının altında seyretmektedir ve söz konusu oran bakımından OECD ülkelerinin büyük çoğunluğunun gerisindedir.

4.2.5. Sosyal Yardımın Denetimi

Denetim, bir kuruluşun ya da yönetimin taraflar adına mali kaynakların kullanılmasındaki verimlilik, etkinlik ve ekonomik derecelerini ölçmek, karşılaştırmak ve değerlendirmek olarak ifade edilmektedir. Bu açıdan denetim standartlara uygunluğun kontrol edilmesidir. Bu standartlar mevzuatla ilgili olabileceği gibi, mali, ekonomik, fiziksel, sosyal ve hatta çevresel konularla ilgilide olabilir (Arslan, 2002:6). Türkiye'de denetim Anayasa'nın 125. Maddesinde "İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır" şeklinde yargısal denetim olarak yer almıştır. Ayrıca Anayasanın 160. Maddesinde de "Sayıştay, merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarının bütün gelir ve giderleri ile malların TBMM adına denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak ve kanunlarla verilen inceleme, denetleme

¹⁰ Grafikte yer alan ülkelerden Avusturya'nın verisi 2016 yılına, İsrail'in verisi ise 2015 yılına aittir. Ayrıca Türkiye'nin OECD istatistiklerindeki verisi 2016 yılına ait olduğu için T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığının verileri kullanılmıştır.

ve hükme bağlama işlerini yapmakla görevlidir” şeklinde Sayıştay denetimi olarak yer almaktadır (Kuluçlu, 2006:3).

Türkiye’de kamu harcamalarının denetimi, süreç açısından harcama öncesi ve harcama sonrası olmak üzere iki şekilde yapılmaktadır. Harcama öncesi denetim vize ve tescil işlemleriyle Maliye Bakanlığı ve Sayıştay aracılığıyla, harcama sonrası denetim ise genellikle bu kuruluşların denetim elemanları aracılığıyla yapılmaktadır. Ancak bu denetimler Türkiye’de daha çok hukuksal boyutta mevzuata uygunluk bakımından yapılmakta, performans ve yerindelik denetimi yapılmamaktadır. Ayrıca hem yönetim yapısındaki farklılıklar hem de denetim sistemindeki koordinasyon ve uyum eksikliği nedeniyle denetim beklenen seviyede gerçekleşmemekte ve denetimde tekerrür durumları görülmektedir (Arslan, 2002:13-14).

Türkiye’de kamu harcamalarının denetimini yapan Sayıştay’ın 2018 yılını değerlendiren raporunda¹¹ sosyal yardımın yapılmasından, mevzuattaki eksikliklere ilişkin bir dizi sorun sıralanmış ve bunlarla ilgili AÇSHB’nin ilgili bulgulara karşı cevabı da yer almıştır. İlgili rapordan bazı örnekler şu şekildedir:

1. Sayıştay’ın 2018 yılında AÇSHB’ye yapmış olduğu denetim sonucunda 2011 yılında Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı’nın kurulmasıyla farklı kurumlar aracılığıyla yürütülen sosyal yardım ve hizmetlerin tek çatı altında toplandığı belirtilmiştir. Bunun yanında mevzuatın aynı amaca hizmet etmesine rağmen birden fazla kanun olması ve eksikliklerin de etkisiyle adil olmayan durumların ortaya çıkabileceği ifade edilmiştir (T.C. Sayıştay Başkanlığı, 2019:58-60).
2. Sayıştay’ın ilgili raporunda 2022 sayılı kanun kapsamındaki aylık ödemelere ilişkin başvuruların alındığı ve değerlendirildiği yerin SYDV’ler olduğu belirtilmiş, ödemelerin ise Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü bütçesinden yapıldığı ifade edilmiştir. Böylece giderlerin genel bütçeden yapıldığı, giderin gerçekleştirilme işlemininse vakıflar tarafından yürütüldüğüne dikkat çekilmektedir. Bu durumun 5018 sayılı kanuna aykırı olduğu belirtilmiş ve yanlış veya usulsüz ödemelere neden olduğunda sorumluların tespiti konusunda sıkıntılar yaşanacağı ifade edilmiştir (T.C. Sayıştay Başkanlığı, 2019:62).

Bakanlığın bütün faaliyetlerinin denetlendiği raporda çalışma konusu bakımından sadece sosyal yardım hususunda birkaç noktaya temas edilmiştir. Buradan da anlaşılacağı üzere denetim yapılmasının kaynakların etkin kullanımı açısından önemi büyüktür. Fakat bunun yanında bu raporlarda bahsedilen eksikliklerin veya hataların giderilmesi ve bunlara yönelik mevzuatın yeniden düzenlenmesi daha büyük bir öneme sahiptir.

Ayrıca yukarıda bahsedilen Türkiye’de denetimlerin performans ve yerindelik bakımından yapılmaması sosyal yardım açısından sıkıntılara neden olmaktadır. Çünkü sosyal yardımların yerindeliğini denetlememek hizmetin vatandaşa ulaşıp ulaşmadığının devlet tarafından bilinmemesi demektir. Önceki bölümlerde belirtildiği üzere sosyal yardımlarda BSYS’ye geçildikten sonra bu hususta da önemli gelişmeler kaydedildiği ifade edilebilir.

Denetim konusunda bahsedilmesi gereken başka bir husus ise dava edilebilirliktir. Sosyal yardım konusunda hakkı ihlal edilenlerin mevcut yasalara göre idarenin takdir yetkisine karşı dava açabilecekleri belirtilmektedir. Buna bağlı olarak idari makamların sosyal yardımların verilip verilmemesine yönelik kararları idare mahkemelerinin yargısal denetimine tabidir (Gökçeoğlu, 2014:109-110; akt. Kutlu, 2018:111).

Genel olarak sosyal yardımların denetimi konusu değerlendirildiğinde, Türkiye’nin denetim konusunda eksikleri olduğu görülmekle birlikte sosyal yardım mevzuatının tek bir kanunla düzenlenip denetimin artırılması ve kolay hale getirilmesi gerektiğini söylemek mümkündür.

¹¹ Çalışmanın hazırlandığı tarihlerde ilgili bakanlığın yayınlamış olduğu son rapordur.

5. Sonuç

Türkiye’de sosyal devletin varlığını sosyal yardım bağlamında incelediğimiz bu çalışmada zihniyet, mevzuat, kurumsal yapı, uygulama ve denetim başlıkları altında bir değerlendirme yapılmıştır. Türkiye’de sosyal devlet zihniyetinin yaklaşık yüz yıllık Cumhuriyet tarihinde henüz tam anlamıyla kurumsallaşmadığı söylenebilir. Mevcut durumda sosyal yardım başta olmak üzere sosyal devlet uygulamaları kapsamında değerlendirilebilecek uygulamaların birçoğu talep odaklı olmakla birlikte, belli şartları taşıyanlar ya da gerekli görülen kapsama girenler bu uygulamalardan yararlanmaktadırlar. Çalışmanın başında belirttiğimiz gibi arz temelli bir sosyal yardım ya da başka bir deyişle hak temelli bir sosyal yardım anlayışı Türkiye’de mevcut değildir. Bu nedenle Türkiye’de sosyal yardım bağlamında sosyal devlet zihniyeti tam manasıyla gerçekleşmemiştir.

Türkiye’de sosyal yardım mevzuatı başta olmak üzere, sosyal devlet için gerekli kanuni düzenlemeler büyük oranda tamamlanmıştır. Fakat bu mevzuat dağınık bir yapıya sahiptir. Dağınık yapıya sahip olan mevzuata uygun kurumlar incelendiğinde kurumsal yapının da dağınık olduğu görülmektedir. Bu kapsamda sosyal yardım başta olmak üzere devletin uygulamalarındaki bu dağınıklık sıkıntılara ve zorluklara neden olmaktadır. Dolayısıyla, Türkiye’de sosyal yardım yapan kurumlar tek bir çatı altında toplanmalıdır. Aslına bakılırsa Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı’nın kurulmasıyla birlikte sosyal yardım tek çatı altında toplanmaya çalışılmış fakat sosyal yardım konusunda tek bir kanunun olmamasından dolayı kurumsal yapıdaki dağınıklık ve karışıklık giderilememiştir. Sayıştay raporları incelendiğinde, mevzuattaki dağınıklığın ortaya çıkardığı sorunlar görülmekle birlikte bu durum sosyal yardımların dağıtılmasında adaletsizliklere de neden olabilmektedir. Dolayısıyla sadece kurumların tek bir çatı altında toplanması yetmemekte sosyal yardımlar konusunda çatı bir kanun da çıkarılmalıdır.

Türkiye’de 2018 yılında yapılan sosyal yardım tutarı 43 milyar liradır. Bu yardımların GSYH’ya oranı ise %1,15’tir. Sosyal devletin derecesini göstermesi bakımından toplam sosyal harcamaların GSYH’ye oranını da değerlendirdiğimiz bu çalışmada; son yıllarda Türkiye’nin bu bağlamda gelişim gösterdiği fakat OECD ortalamasının altında kaldığı görülmektedir. Ayrıca söz konusu oran bakımından Türkiye’nin OECD ülkelerinin büyük çoğunluğunun gerisinde kaldığını da söylemek mümkündür.

Türkiye’de sosyal yardımları denetim açısından incelediğimizde, denetimin yasal olarak dayanakları bulunduğu ifade edilebilir. Kamu harcamalarını denetleyen Sayıştay Başkanlığının sosyal yardım veren kurumları da denetlediği görülmektedir. Fakat sosyal harcamaların denetiminde yerindelik denetiminin yapılmaması büyük bir sorun olarak göze çarpmaktadır. Bu nedenle sosyal harcamaların amacına ulaşip ulaşmadığı konusu muallakta kalan bir konudur.

Türkiye’de sosyal yardım sisteminde BSYS kullanılmaya başlanmasıyla, sosyal yardım dağıtan kurumların aralarında internet ortamında veri alışverişi gerçekleştirmesi sonucu bürokratik işlemlerin büyük oranda azaltıldığı ve sosyal yardım alanların damgalanması, küçük düşürülmesi, mükerrer sosyal yardımların engellenmesi başta olmak üzere çok çeşitli faydalar sağlandığı ifade edilmektedir. Dolayısıyla sistemdeki aksaklıkların ya da eksikliklerin giderilmesi ve denetlemenin kolaylaşması adına mevzuatın bir an önce hak temelli bir zihniyete sahip müstakil kanun şeklinde düzenlenip, teknolojinin de imkanlarından faydalanılarak daha denetlenebilir ve şeffaf bir sistem kurularak kaynakların etkin kullanımı ve yardımların dağıtımındaki adaletsizliklerin ortadan kaldırılması önem arz etmektedir. Bu şekilde Türkiye’de sosyal yardımın sosyal devlet mantığına uygun hale geleceği aşikardır.

Sonuç olarak Türkiye sosyal yardım konusunda, teoride (mevzuat, kurumsal yapı) modern sosyal devletten çok uzak olmamakla birlikte, uygulamada (hak temelli sosyal yardım, sosyal harcamaların miktarı, denetim, mevzuatın ve kurumların dağınık olması) tam manasıyla kurumsallaşmış değildir.

KAYNAKÇA

- Aca, Z. (2020). *Yapabilirlik Yaklaşımı Çerçevesinde Kamusal Sosyal Yardımların Etkinliği Analizi: Bursa Örneği*. Ankara: Türk Metal Sendikası Araştırma ve Eğitim Merkezi Yayınları-39.
- Aile Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı. (2019). *2018 Yılı Faaliyet Raporu*. Ankara.
- Aile ve Sosyal Araştırmalar Genel Müdürlüğü. (2010). *Sosyal Yardım Algısı ve Yoksulluk Kültürü: Türkiye’de Kamusal Sosyal Yardım Alanlarının Yardım Algısı ve Yoksulluk Kültürü Araştırması*. Ankara: Aile ve Sosyal Araştırmalar Genel Müdürlüğü.
- Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı. (2017). *Türkiye’nin Bütünleşik Sosyal Yardım Sistemi*. Ankara: https://www.ailevecalisma.gov.tr/SYGM/PDF/Turkiyenin_Butunlesik_Sosyal_Yardim_Sistem_i.pdf [İndirme Tarihi: 04.01.2020]
- Akgül, O. (2016). Sosyal Devletin Evrimi, Türkiye’de Sosyal Devlet Teoride mi, Pratikte mi? İçinde *II. Türkiye Lisansüstü Çalışmaları Kongresi-Bildiriler Kitabı I* (ss. 277–288).
- Arslan, A. (2002). Kamu Harcamalarında Verimlilik, Etkinlik ve Denetim. *Maliye Dergisi*, (140), 1–14.
- Atanır, H. (2016). *Türkiye’de Yoksulluk, Sosyal Yardım ve Sivil Toplum: Hak Temelli Yaklaşım Açısından Bir Değerlendirme*. Ankara: Dorlion Yayınları.
- Balta, E. (2019). *Sosyal Yardımların Sosyo-Ekonomik Etkileri: Şırnak İli Örneği*. T.C. Şırnak Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi.
- Briggs, A. (1961). The Welfare State in Historical Perspective. *European Journal of Sociology*, 2(2), 221–258.
- Bulut, M. (2011). Sosyal Güvenlik Sistemlerinde Sosyal Yardım Yaklaşımı ve Türkiye’de Durum. *Yardım ve Dayanışma Dergisi*, 2(3), 57–64.
- Çetin, B. I. (2017). *Sosyal Politika ve Vatandaşlık: Türkiye İçin Asgari Gelir Desteği*. İstanbul: Filiz Kitabevi.
- Çetinkaya, Ş. (2012). *Türkiye’de Sosyal Yardım Müessesesi: Durum Analizi, Sorunlar ve Çözüm Önerileri*. T.C. Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Doktora Tezi.
- Çinar, M. Ç. (2013). *Mobil Teknolojilerin Sosyal Yardımlar Alanında Kullanılması*. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı Uzmanlık Tezi.
- Çoğurcu, C. (2010). Stratejik Planlama, Stratejik Yönetim ve Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğünde Sosyal Yardım Projelerine Yönelik Gerçekleştirilen Projeler. *Yardım ve Dayanışma Dergisi*, 1(2), 7–32.
- DDK. (2009). *Türkiye’de Sosyal Yardımlar ve Sosyal Hizmetler Alanındaki Yasal ve Kurumsal Yapının İncelenmesi, Aile, Çocuk, Özürlü, Yaşlı ve Diğer Kişilere Götürülen Sosyal Hizmetlerin ve Sosyal Yardımların Genel Olarak Değerlendirilmesi, Bu Hizmetlerin Düzenli ve Verimli Şekilde Yürütülmesinin ve Geliştirilmesinin Sağlanması Raporu* Ankara.
- Demirci Akyol, E. (2010). Osmanlı Devletinde Yoksulluğu Azaltma Stratejileri ve Bu Stratejilerin Sürekliliği ve Değişimi. İçinde N. F. Kunduracı, O. Bilge, E. Kaya, ve S. İncedal (Ed.), *Uluslararası Yoksullukla Mücadele Stratejileri Sempozyumu* (ss. 67–74). Ankara: T.C. Başbakanlık Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü.
- Dodurka, B. Z. (2014). *Türkiye’de Merkezi Devlet Eliyle Yapılan Sosyal Yardımlar -Çalışma Raporu*.

İstanbul.

- Dural, B., ve Con, G. (2011). Türkiye’de Sosyal Devlet ve Yaşlı Hakları Üzerine Bir İnceleme. İçinde *Sosyal Haklar Uluslararası Sempozyumu* (ss. 483–496). İstanbul: Petrol-İş Yayınları.
- Eryıldız, F. G. (2015). *Ulusal ve Yerel Düzeyde Yoksulluk Azaltma Stratejileri: İstanbul’da Sosyal Yardım Uygulamaları*. İstanbul Teknik Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi.
- Ersin, İ., & Baş, H. (2019). Güney Avrupa Refah Ülkelerinde Sosyal Harcamalar ve Ekonomik Büyüme Arasındaki İlişkinin İncelenmesi. *Sosyal Güvenlik Dergisi*. 9 (1).
- Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism. Journal of Chemical Information and Modeling*. Oxford: Blackwell Publishers Ltd.
- Etcı, H. (2012). *Sosyal Yardımların Politik Nitelik Kazanması(2002-2011 Türkiye Örneği)*. Cumhuriyet Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi.
- Ferrera, M. (2015). Sosyal Avrupa’da “Güney Avrupa Refah Modeli”. İçinde A. Buğra ve Ç. Keyder (Ed.), *Sosyal Politika Yazıları 7.Baskı* (ss. 195–230). İstanbul: İletişim Yayınları.
- Gökçeoğlu, Ş. (2014). Sosyal Yardımların Hak Niteliği ve Dava Edilebilirliği. İçinde P. Akkuş ve Ö. BaşpınarAktütün (Ed.), *Sosyal Hizmet ve Öteki Disiplinlerarası Yaklaşım* (ss. 97–111). İstanbul: Bağlam Yayınları.
- Gough, I. (2015). Güney Avrupa’da Sosyal Yardım. İçinde A. Buğra ve Ç. Keyder (Ed.), *Sosyal Politika Yazıları 7.Baskı* (ss. 231–260). İstanbul: İletişim Yayınları.
- Gül, H., ve Sallan Gül, S. (2007). Sosyal Devletten Çalışma Refahına Geçişte Sosyal Haklar ve Yoksullar. *Amme İdaresi Dergisi*, 40(3), 1–30.
- Güneş, M. (2012). Yoksullukla Mücadelede Sosyal Yardımların Bir Kamu Yönetimi Politikası Olarak Sürdürülebilirliği. *SÜ İİBF Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 24, 149–184.
- Kara, B. (2009). Sosyal Devletten Küresel Devlete: Türkiye’de Kamu Çalışanları ve Temel Haklar. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 14(1), 369–386.
- Karagöl, E. T., ve İpek, E. (2019). Gelir Dağılımı ve Sosyal Yardımlar. İçinde E. T. Karagöl ve A. Develi (Ed.), *Sosyal Politika:Teori, Politika ve Uygulamalar* (ss. 75–108). Kocaeli: Umuttepe Yayınları.
- Kesgin, B. (2014). *Kamu Sosyal Politikalarında Sosyal Yardım (2.Baskı)*. İstanbul: Açılım Kitap.
- Kılıç, R., ve Çetinkaya, Ş. (2012). Türkiye’de Yoksullukla Mücadelede Sosyal Yardım Stratejileri ve Bir Model Önerisi. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, (34), 93–114.
- Koray, M. (2005). *Avrupa Toplum Modeli*. Ankara: İmge Kitabevi Yayınları.
- Koray, M. (2016). Sosyal Politika Bilim Dalına İlişkin Genel Bilgiler. İçinde A. İ. Oral ve Y. Şişman (Ed.), *Sosyal Politika I* (ss. 2–27). Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Açık Öğretim Fakültesi Yayınları.
- Korkusuz, R., ve Uğur, S. (2010). *Sosyal Güvenlik Hukukuna Giriş*. Bursa: Ekin Yayınevi.
- Kuluçlu, E. (2006). Yönetimin Denetiminden Denetimin Yönetimine. *Sayıştay Dergisi*, (63), 3–37.
- Kurt Topuz, S. (2009). Türkiye’de Sosyal Devlet Harcamalarının Genel Eğilimi: 2001-2009 Yılları Arasında Yapılan Eğitim, Sağlık ve Sosyal Koruma Harcamaları. *Alternatif Politika*, 1(1), 115–136.
- Kutlu, D. (2018). Türkiye’de Sosyal Yardımların Hak(sızlık) Niteliğinin Yasal ve Toplumsal Temelleri: Düzenleme, Uygulama, Deneyim. İçinde *Sosyal Yardım Alanlar: Emek, Geçim,*

Siyaset ve Toplumsal Cinsiyet. İstanbul: İletişim Yayınları.

- OECD. (2007). *The Social Expenditure database: An Interpretive Guide SOCX 1980-2003* https://stats.oecd.org/OECDStatDownloadFiles/OECDSOCX2007InterpretativeGuide_En.pdf [İndirme Tarihi: 10.03.2020].
- OECD. (2019). Social Expenditure Database. <https://www.oecd.org/social/expenditure.htm> [İndirme Tarihi: 07.04.2020]
- Önal, A. (2017). Türkiye’de Devletin Sosyal Politikaları: Sahici mi ve Arka Planı Ne? İçinde *Türkiye’de Sosyal Politika Aktörleri: Zemin ve Uygulama* (ss. 1–32).
- Onat, Ü. (2003). Yoksulluk ve Sosyal Hizmet. İçinde A. E. Bilgili ve İ. Altan (Ed.), *Yoksulluk Cilt:II* (ss. 8–21). İstanbul: Deniz Feneri Derneği.
- Ortakaya, A. F., ve Torun, G. (2011). Devlet Tarafından Verilen Sosyal Yardımlarda Mükerrerliğin Hesaplanması. *Yardım ve Dayanışma Dergisi*, 2(3), 75–91.
- Özbek, N. (2002). Osmanlı’dan Günümüze Türkiye’de Sosyal Devlet. *Toplum ve Bilim*, 92(Bahar), 7–33.
- Özdemir, İ. M. (2008). *Küreselleşme Sürecinde Türkiye’de Sosyal Devlet ve Sosyal Hizmetler*. Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi.
- Özdemir, S. (2007). *Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti*. İstanbul: İstanbul Ticaret Odası.
- Sarıpek, D. B. (2017). “Hak Temelli” Sosyal Politikadan “Hayırseverlik Temelli” Sosyal Politikaya Geçişte Sivil Toplum Örgütlerinin Rolü. *İnsan&İnsan*, 4(11), 81–99.
- Şenkal, Abdulkadir, ve Başar Sarıpek, D. (2007). Avrupa Birliği’nin Karşılaştırmalı Refah Modelleri ve Sosyal Politikada Devletin Değişen Rolü. *Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 2(14), 146–175.
- Şenkal, Abdülkadir, ve Doğan, M. (2012). Sosyal Politika ve Sosyal Haklar; Vatandaşlık Haklarının Yeniden Kavramsallaştırılması Arayışı. *Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 9(17), 63–80.
- Seyyar, A. (2007). *İnsan ve Toplum Bilimleri: Ansiklopedik Sosyal Bilimler Sözlüğü*. İstanbul: Değişim Yayınları.
- Şişman, Y. (2017). Türkiye’de Sosyal Politikanın Dünü, Bugünü: Hayırseverliğin Kurumsallaşması mı? Gelişim mi? *Optimum Ekonomi ve Yönetim Bilimleri Dergisi*, 4(2), 1–22.
- T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı. (2020). Kamu Kesimi Sosyal Harcamaları. <http://www.sbb.gov.tr/resmi-istatistik-programina-katkilarimiz/> [İndirme Tarihi: 07.04.2020]
- T.C. Sayıştay Başkanlığı. (2019). *Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmet Bakanlığı 2018 Yılı Sayıştay Denetim Raporu*. Ankara.
- Taşçı, F. (2017). *Türkiye’de Sosyal Politika ve Dönüşüm: Zihniyet, Aktörler ve Uygulamalar*. Ankara: Siyaset, Ekonomi ve Toplum Araştırmaları Merkezi (SETA).
- TEPAV. (2010). *Sosyal Hizmetlerin Sunumunda Kademelenme*. Ankara.
- Tokol, A. (2011). Türkiye’de Sosyal Politika. İçinde A. Tokol ve Y. Alper (Ed.), *Sosyal Politika* (ss. 26–36). Bursa: Dora Yayınları.
- Toprak, D., Ağcakaya, S., ve Gül, H. (2016). Sosyal Devlet Yaklaşımı Açısından Türkiye’de 1980 Sonrası Eğitim Harcamalarının Analizi. *Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 31(1), 123–165.
- Turan, G. (2002). Türk Anayasalarında Sosyal Hakların Gelişimi ve Yorumu. *Yeni Türkiye*

Ansiklopedisi, 104–120.

- Türkoğlu, İ. (2013). Sosyal Devlet Bağlamında Türkiye’de Sosyal Yardım ve Sosyal Güvenlik. *Akademik İncelemeler Dergisi*, 8(3), 275–305.
- Yay, S. (2014). Tarihsel Süreçte Türkiye’de Sosyal Devlet. *21. Yüzyılda Eğitim ve Toplum Eğitim Bilimleri ve Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 3(9), 147–161.
- Yenihan, B. (2018). Bir Sosyal Politika Aracı Olarak Sosyal Güvenlik: Dünya’da ve Türkiye’de Gelişimi Üzerine Bir İnceleme. *Yönetim Bilimleri Dergisi*, 15(30), 177–196.
- Yeşilırmak, U. İ. (2010). *Sosyal Yardım Alanında Bilişim Teknolojilerinin Kullanımı: Örnek Model Sosyal Yardım Bilgi Sistemi*. Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü Sosyal Yardım Uzmanlık Tezi.
- Yuvalı, E. (2017). *Türk Sosyal Güvenlik Hukukunda Merkezi (Kamusal) Sosyal Yardımlar*. Ankara: Turhan Kitabevi.
- Zengin, E., Şahin, A., ve Özcan, S. (2012). Türkiye’de Sosyal Yardım Uygulamaları. *Yönetim ve Ekonomi: Celal Bayar Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 19(2), 133–142.