TÜRKİYE'DEKİ SOSYAL YARDIM SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

HANDE HACIMAHMUTOĞLU

DPT-Uzmanlık Tezleri

Ankara 2009

YAYIN NO: 2803

TÜRKİYE'DEKİ SOSYAL YARDIM SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

HANDE HACIMAHMUTOĞLU

DPT-Uzmanlık Tezleri

SOSYAL SEKTÖRLER VE KOORDİNASYON
GENEL MÜDÜRLÜĞÜ

Ankara 2009

ISBN 975-19-4656-0

Bu çalışma Devlet Planlama Teşkilatının görüşlerini yansıtmaz. Sorumluluğu yazarına aittir. Yayın ve referans olarak kullanılması Devlet Planlama Teşkilatının iznini gerektirmez.

Bu yayın 500 adet basılmıştır.

TEŞEKKÜR

Tezin tasarımında çok değerli fikirleriyle bana yardımcı olan YÖK Başkanı Sayın Prof. Dr. Yusuf Ziya ÖZCAN ve DPT Müsteşarı Sayın Kemal MADENOĞLU'na,

Tezde büyük bir yere sahip olan niceliksel ve niteliksel araştırmaları yapabilmemde bana olanak sağlayan Keçiören SYDV Müdürü Sayın Fuat AKARSU'ya,

Tez kaspamında yer verdiğim ve sosyal yardım alanında faaliyet gösteren kamu kurum ve kuruluşlarında görüşmeler yaptığım tüm değerli kamu çalışanlarına,

Tez boyunca göstermiş olduğu anlayıştan ve teze yapmış olduğu katkılardan dolayı Sosyal Politikalar Dairesi Başkanı Sayın İlyas ÇELİKOĞLU'na,

Tezi değerlendiren ve tezin sonuçlanmasında emeği bulunan Sayın Sedat ÇETİK, Hasan KİRMAN, Ercan DANSUK ve danışmanım Sayın Doç. Dr. Ayşe GÜNDÜZ HOŞGÖR'e,

Tezimde bana yardımlarını esirgemeyen çalışma arkadaşlarım Sayın Rıdvan KURTİPEK, Nurhan PARLAK ŞAHİN, Sırma DEMİR ŞEKER, Müşerref KÜÇÜKBAYRAK ve Yusuf YÜKSEL'e ve diğer tüm çalışma arkadaşlarıma,

en içten teşekkürlerimi sunarım.

Tez boyunca manevi desteklerini hiç eksik etmeyen canım anneme ve sevgili eşime, tezi yazarken beni yaşından büyük bir anlayışla destekleyen biricik kızıma sonsuz teşekkürler.

Mart, 2009

ÖZET

Planlama Uzmanlığı Tezi

TÜRKİYE'DEKİ SOSYAL YARDIM SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

Hande HACIMAHMUTOĞLU

Yoksullukla mücadelenin önemli araçlarından biri olan sosyal yardımlar, muhtaç kişilere devlet tarafından karşılıksız olarak yapılan ayni ve nakdi transferlerdir. Son yıllarda sosyal yardım sistemlerinin kapsamı gerek dünyadaki pek çok ülkede gerekse Türkiye'de giderek genişlemekte ve yapılan yardım harcamaları artmaktadır. Sistemin kapsamındaki genişleme ve harcamalarındaki artış; sunulan hizmetin ihtiyacı karşılayıp karşılamadığı ve kaynakların daha etkin nasıl kullanılacağı hususlarını önemli hale getirmektedir.

Türkiye'deki sosyal yardım sisteminin değişen koşullara cevap verilebilmesi ve kaynakların etkin kullanımının sağlanmasına yönelik reform çalışmaları bir süredir gündemdedir. Bu çalışma; Türkiye'deki sosyal yardım sisteminin eksik ve zayıf yönlerinin tespit edilmesi ve bu sorunların giderilerek daha iyi bir sisteme nasıl ulaşılabileceğine yönelik öneriler sunmayı amaçlamaktadır. Bu amaçla; sosyal yardım sisteminin işleyişi iki açıdan ele alınmıştır. Öncelikle, sistemde hizmeti sunan kurum/kuruluşlar açısından bakılarak, sosyal yardım programlarının nasıl yürütüldüğü incelenmiştir. Ardından, hizmeti alan faydalanıcılar açısından sistemin nasıl işlediği görülmeye çalışılmıştır. Sistemin faydalanıcılar açısından görülebilmesi için; niceliksel ve niteliksel olmak üzere iki tür analiz yapılmıştır. Niceliksel analizle, faydalanıcıların özellikleri ortaya koyulmaya; niteliksel analizle de sosyal yardımların faydalanıcılar açısından ne ifade ettiği gözlenmeye çalışılmıştır.

Sosyal yardım sisteminin değişen ihtiyaçlara cevap verebilmesi ve sisteme aktarılan kaynağın etkin olarak kullanılabilmesi için; sistemde bazı değişiklere ve yeni uygulamalara ihtiyaç duyulmaktadır. Sistemin en önemli eksikliği sosyal yardım programlarıyla istihdam arasındaki bağlantının mevcut olmayışıdır. Çalışabilecek durumda olup çalışmayan ve muhtaç durumda oluğu için sosyal yardım alanlar açısından bu bağlantının kurulması gerekmektedir. Sosyal yardım programlarının hedef kitleleri belirlenirken, yoksulluğa karşı dezavantajlı konumda bulunan kesimlere öncelik tanınmalıdır. Özellikle ülkenin kalkınmasında beşeri sermayenin önemi dikkate alınarak; çocuklu ailelere özel önem verilmesi, gerekiyorsa bu ailelerin düzenli sosyal yardım programlarından, bu programların istihdam bağlantısı kurularak, yararlandırılmaları gerekmektedir. Bu kapsamda, sistemin yeniden yapılandırılması, yeni bir sistem kurulması şeklinde değil, mevcut sistemin iyileştirilerek güçlendirilmesi şeklinde olmalıdır.

Anahtar Kelimeler

Sosyal Yardım, Sosyal Koruma, Sosyal Güvenlik, Sosyal Koruma Ağı, Yoksullukla Mücadele, Sosyal Devlet, Asgari Gelir Desteği, İstihdam Yanlı Sosyal Yardımlar

ABSTRACT

Planning Expertise Thesis

ASSESMENT OF THE SOCIAL ASSISTANCE SYSTEM IN TURKEY

Hande HACIMAHMUTOĞLU

Social assistance, one of the main tools of fighting against poverty, is the unpaid transfers given by the State, by means of in-kind or in-cash, to the people who are in need. In recent years, the scope of the social assistance both in many countries of the world and in Turkey has been extending and the social assistance expenditures has been increasing. This extension of the scope and increase in expenditures makes the following issues important: whether the service provided meets the need or not and how it is possible to use resources more efficiently.

The reforms towards making social assistance system in Turkey to be responsive to the changing circumstances and to provide the effective use of resources, are on the agenda for a while. This study aims to identify the weak and incomplete points of the social assistance system in Turkey and to provide recommendations in order to reach to a better system by eliminating these problems. For this purpose the operation of the social assistance system has been considered in two aspects. First, how social assistance programs executed was investigated from the perspective of the organizations/institutions providing these services within the system. Then, the operation of the system from the perspective of the beneficiaries who are receiving these services, was observed. In order to observe the system from the beneficiary perspective, two types of analysis were performed: one being quantitative and the other being qualitative. With the quantitative analysis the beneficiary profiles are identified and with the qualitative analysis the meaning of social aids in beneficiaries' eyes was observed.

There is a need for some change and for new applications within the social assistance system in order to address the changing needs and to use the resources allocated to the system effectively. The most important shortcoming of the system is the lack of the link between the social assistance programs and employment. This link should be established for those who are not working although they are capable to do so and who are receiving social aid due to their need. The segments of the society that are in worse position in terms of poverty should be given priority when the target groups of the social assistance programs are identified. Keeping the importance of the human capital in nation's development in mind, special attention should be paid to the families with children, and if necessary these families should benefit from regular social assistance programs, with established links of these programs with employment. In this scope the restructuring of the system should not mean to establish a new system, but rather a strengthening of the current system by some improvements.

Key Words

Social Assistance, Social Protection, Social Security, Social Safety Nets, Fight Against Poverty, Social State, Guaranteed Minimum Income, Workfare

İÇİNDEKİLER

Sayfa No

TEŞEKKÜR ..... **iii**

ÖZET ..... **v**

ABSTRACT ..... **vii**

İÇİNDEKİLER ..... **ix**

TABLOLAR ..... **xv**

GRAFİKLER ..... **xvii**

KUTULAR ..... **xix**

KISALTMALAR ..... **xxi**

GİRİŞ **3**

1. SOSYAL YARDIMLARIN KAVRAMSAL ÇERÇEVESİ **11**

1.1. Yoksulluk Kavramı 13
1.2. Sosyal Koruma Kavramı 17
1.3. Sosyal Güvenlik Kavramı 18
1.4. Sosyal Sigorta Kavramı 22
1.5. Sosyal Yardım Kavramı 23
1.6. Sosyal Güvenlik Sisteminde Sosyal Yardım Programlarının Önem Kazanması 28

2. DÜNYADA SOSYAL YARDIMLAR **33**

2.1. Sosyal Yardımlarla İlgili Uluslararası Düzenlemeler 33
2.1.1. Philadelphia Bildirgesi 34
2.1.2. İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi 34

2.1.3. Avrupa Sosyal Şartı 35
2.1.4. Ekonomik Sosyal ve Kültürel Haklar Uluslararası Sözleşmesi 38
2.2. Dünyada Sosyal Yardım Programları 39
2.2.1. Avrupa ülkelerinde sosyal yardım programları 39
2.2.2. Latin Amerika ülkelerinde sosyal yardım programları 45
2.2.3. Sosyal yardım programlarının aktif politikalar doğrultusunda yeniden şekillendirilmesi 51
2.3. Sosyal Yardım Alanında Avrupa Birliği Normları 55
2.3.1. Avrupa Birliğinde sosyal politika 56
2.3.2. Avrupa sosyal modelinin oluşumundaki önemli düzenlemeler 57
2.3.3. Avrupa sosyal modeli kapsamında sosyal dışlanma 59
2.3.4. Avrupa Birliğine uyum sürecinde Türkiye'nin sosyal yardım alanında yerine getirmesi gereken hususlar 60

3. TÜRKİYE'DE SOSYAL YARDIM SİSTEMİ 65

3.1. Sosyal Yardımların Tarihsel Gelişimi 66
3.2. Yoksulluğun Boyutları ve Yoksullukla Mücadelede Sosyal Yardımların Önemi 70
3.3. Kalkınma Planlarında Sosyal Yardımlar 79
3.4. Sosyal Yardımlara İlişkin Hukuki Düzenlemeler 85
3.5. Konularına Göre Sosyal Yardım Türleri 90
3.6. Sosyal Yardım Sisteminde Yer Alan Kuruluşlar ve Bu Kuruluşlar Tarafından Yürütülen Sosyal Yardım Programları 95
3.6.1. Sağlık Bakanlığı tarafından yürütülen Yeşil Kart uygulaması 96
3.6.2. Sosyal Güvenlik Kurumu tarafından yürütülen yaşlı ve özürlü aylıkları uygulaması 103
3.6.3. Vakıflar Genel Müdürlüğü 111
3.6.4. Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu tarafından yürütülen ayni-nakdi yardım uygulaması 119
3.6.5. Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu kaynaklarıyla yürütülen sosyal yardım programları 125

3.6.6. Milli Eğitim Bakanlığı tarafından yürütülen burslar ve parasız yatılılık uygulaması 126
3.6.6.1. İlköğretim ve ortaöğretim öğrencilerine verilen sosyal yardımlar... 126
3.6.6.2. Yurtkur tarafından yürütülen burs uygulaması 131
3.6.7. Yerel yönetimler tarafından yürütülen sosyal yardım uygulamaları..... 135
3.6.7.1. İl Özel İdareleri tarafından verilen sosyal yardımlar 136
3.6.7.2. Belediyeler tarafından verilen sosyal yardımlar 136

4. SOSYAL YARDIMLAŞMA VE DAYANIŞMAYI TEŞVİK FONU VE FON KAYNAKLARIYLA YÜRÜTÜLEN SOSYAL YARDIM PROGRAMLARI..... 141

4.1. Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonunun Örgütsel Yapısı 142
4.1.1. Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu Kurulu 142
4.1.2. Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü 143
4.1.3. Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları 144
4.1.4. Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıflarının Mütevelli Heyetleri 145
4.1.5. Muafiyetler 146
4.2. Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu Kaynakları ile Yürütülen Sosyal Yardım Programları 146
4.2.1. Aile yardımları 146
4.2.2. Sağlık yardımları 149
4.2.3. Eğitim destek programları 150
4.2.4. Özürlü yardımları 152
4.2.5. Özel amaçlı yardımlar 152
4.3. Sosyal Yardım Programlarının Özellikleri 154
4.3. Bölüm Sonu Değerlendirme 165

5. SOSYAL YARDIMLARIN FAYDALANICILAR AÇISINDAN İNCELENMESİ: KEÇİÖREN SOSYAL YARDIMLAŞMA VE DAYANIŞMA VAKFI ÖRNEĞİ..... 169

5.1. Araştırma Yöntemi 171

5.1.1. Araştırmanın evreni 171
5.1.2. Araştırmanın örneklemi 172
5.1.3. Araştırmanın veri toplama teknikleri 173
5.3. Niceliksel Araştırma Sonuçları: Fayda Sahiplerinin Profili 174
5.2.1. Fayda sahiplerinin cinsiyeti 175
5.2.2. Fayda sahiplerinin medeni durumu 176
5.2.3. Fayda sahiplerinin yaşı 177
5.2.4. Fayda sahiplerinin mesken durumu 178
5.2.5. Fayda sahiplerinin eğitim durumu 179
5.2.6. Fayda sahiplerinin çocuk sayısı 180
5.2.7. Fayda sahiplerinin hanelerinde eğitim gören kişi sayısı 180
5.2.8. Fayda sahiplerinin çalışma durumu 181
5.3. Niteliksel İnceleme Sonuçları 184
5.3.1. Yardımların bireylerin temel ihtiyaçlarını karşılamadaki yeterliliği .. 184
5.3.1.1. Gıda ihtiyacı 186
5.3.1.2. Barınma ihtiyacı 191
5.3.1.3. Isınma ihtiyacı 193
5.3.1.4. Giyim ihtiyacı 194
5.3.1.5. Sağlık hizmetlerine erişim ihtiyacı 195
5.3.1.6. Eğitim hizmetlerine erişim ihtiyacı 196
5.3.2. Yardımların kişilerin durumlarını iyileştirmek için çaba göstermelerinde etkili olup olmadığı 198
5.3.3. Yardımların kişilerin gelecekle ilgili ümitlerini nasıl etkilediği 201
5.5. Bölüm Sonu Değerlendirme 205

6. SOSYAL YARDIM SİSTEMİNE İLİŞKİN SORUNLAR VE ÖNERİLER... 209

6.1. Farklı Yararlanıcı Türleri İçin Politikaların Varlığı 209
6.2. Hedef Kitleye Erişim 212
6.3. Başvuruların Değerlendirilmesi 217
6.4. Sosyal Yardım Programlarının Faydalanıcıların Temel İhtiyaçlarını Karşılama Durumu 221
6.5. İstihdam Destek Politikalarının Varlığı 225

6.6. Sosyal Yardımların Düzenliliği..... 230
6.7. Diğer Hususlarla İlgili Öneriler 232

SONUÇ..... 237

KAYNAKLAR..... 243

EKLER..... 2512

TABLOLAR

Sayfa No

Tablo 3.1. Yoksulluk Sınırı Yöntemlerine Göre Türkiye'de Fert Yoksulluk Oranları 71
Tablo 3.2. Hanehalkı Büyüklüğüne Göre Aylık Ortalama Açlık ve Yoksulluk Sınırları.....72
Tablo 3.3. Hanehalkı Büyüklüğüne Göre Yoksulluk Oranları.....73
Tablo 3.4. 2002 Yılı İtibarıyla Yaşlara Göre Yoksulluk Oranları.....73
Tablo 3.5. Hanehalkı Türüne Göre Yoksulluk Oranları.....74
Tablo 3.6. Hanehalkı Fertlerinin Cinsiyet ve Eğitim Durumuna Göre Yoksulluk Oranları.....75
Tablo 3.7. Hanehalkı Fertlerinin İşteki Durumuna Göre Yoksulluk Oranları.....75
Tablo 3.8. Hanehalkı Fertlerinin İktisadi Faaliyetine Göre Yoksulluk Oranları.....76
Tablo 3.9. 2005 Yılı İtibarıyla Bölgelere Göre Yoksulluk Oranları.....76
Tablo 3.10. Yıllar İtibarıyla Yeşil Kart Sahibi Kişi Sayısı ve Toplam Harcama Tutarı.....103
Tablo 3.11. Yıllar İtibarıyla 2022 Sayılı Kanun Kapsamında Aylık Bağlanan Kişi Sayısı..... 110
Tablo 3.12. Yıllar İtibarıyla Yaşlılık Aylığı Bağlanan Kişi Sayısı ve Yaşlı Nüfus İçindeki Payı..... 110
Tablo 3.13. Yıllar İtibarıyla 2022 Sayılı Kanun Kapsamında Yapılan Ödemeler....111
Tablo 3.14. Yıllar İtibarıyla 2022 Sayılı Kanun Kapsamında Verilen Aylık Miktarı.....111
Tablo 3.15. Yıllar İtibarıyla Muhtaç Aylığı Bağlanan Kişi Sayısı, Aylık Miktarı ve Toplam Ödeme Tutarı.....117
Tablo 3.16. Yıllar İtibarıyla Sıcak Yemek Verilen Kişi Sayısı, Günlük İaşe Bedeli ve Toplam Harcama Tutarı.....117
Tablo 3.17. Yıllar İtibarıyla Kuru Gıda Verilen Kişi Sayısı, Günlük İaşe Bedeli ve Toplam Harcama Tutarı 118

Tablo 3.18. Yıllar İtibarıyla Bezm-i Alem Valide Sultan Vakıf Gureba Hastanesinde Ücretsiz Tedavi Edilen Hasta Sayısı ve Toplam Harcama Tutarı.....118
Tablo 3.19. Yıllar İtibarıyla Vakıflar Genel Müdürlüğü Tarafından Burs Verilen Öğrenci Sayısı ve Aylık Burs Miktarı.....119
Tablo 3.20. Yıllar İtibarıyla SHÇEK Tarafından Ayni ve Nakdi Yardım Verilen Kişi Sayısı ve Toplam Ödeme Tutarı.....125
Tablo 3.21. Yıllar İtibarıyla MEB Tarafından Burs ve Parasız Yatılılık Hizmeti Verilen Kişi Sayısı, Aylık Burs Miktarı ve Toplam Ödeme Tutarı.....130
Tablo 3.22. Yıllar İtibarıyla Yurtkur Tarafından Burs Verilen Öğrenci Sayısı, Aylık Burs Miktarı ve Toplam Ödeme Tutarı.....135
Tablo 3.23. Yıllar İtibarıyla Ankara Büyükşehir Belediyesi Tarafından Verilen Sosyal Yardımlar.....137
Tablo 4.1. Yıllar İtibarıyla SYDV'ler Tarafından Yapılan Yardım Türüne Göre Sosyal Yardım Harcamaları.....161
Tablo 4.2. Yıllar İtibarıyla SYDV'ler Tarafından Yapılan Bölgelere Göre Sosyal Yardım Harcamaları.....162
Tablo 4.3. Yıllar İtibarıyla SYDV'ler Tarafından Yapılan Bölgelere Göre ŞNT Kapsamındaki Sağlık ve Gebelik Yardımları.....162
Tablo 4.4. Yıllar İtibarıyla SYDV'ler Tarafından Yapılan Bölgelere Göre ŞNT Kapsamındaki Eğitim Yardımları.....163
Tablo 5.1. Nakit Yardımı Alanların Cinsiyete Göre Medeni Durumu.....177
Tablo 5.2. Nakit Yardımı Alanların Yaş Gruplarına Göre Çalışma Durumu.....182
Tablo 5.3. Nakit Yardımı Alanların Cinsiyete Göre Çalışma Durumu.....183
Tablo 5.4. Türkiye'de Gelire Göre Sıralı Yüzde 20'lik Gruplar İtibarıyla Tüketim Harcamalarının Dağılımı…….....185

GRAFİKLER

Sayfa No

Grafik 5.1. Cinsiyete Göre Fayda Sahiplerinin Dağılımı..... 175
Grafik 5.2. Medeni Duruma Göre Fayda Sahiplerinin Dağılımı 176
Grafik 5.3.Yaş Gruplarına Göre Fayda Sahiplerinin Dağılımı 178
Grafik 5.4 Mesken Durumuna Göre Fayda Sahiplerinin Dağılımı 179
Grafik 5.5 Eğitim Durumuna Göre Fayda Sahiplerinin Dağılımı..... 179
Grafik 5.6 Çocuk Sayısına Göre Fayda Sahiplerinin Dağılımı..... 180
Grafik 5.7. Hanede Eğitim Gören Kişi Sayısına Göre Fayda Sahiplerinin Dağılımı 181
Grafik 5.8. Çalışma Durumuna Göre Fayda Sahiplerinin Dağılımı 182

KUTULAR

Sayfa No

Kutu 1.1. Dünyada Modern Sosyal Güvenlik Uygulamalarının Gelişimi.....21
Kutu 1.2. Sosyal Risk Kavramı.....23
Kutu 2.1. Asgari Gelir Desteği Uygulamaları.....44
Kutu 3.1. Belediyelerin Yürüttükleri Sosyal Yardımlar Açısından Ankara Büyükşehir Belediyesi Örneği.....137
Kutu 4.1. Periyodik Nakit Yardımların Asgari Gelir Desteği Uygulamaları ile Karşılaştırılması.....148
Kutu 4.2. Sosyal Riski Azaltma Projesi.....153
Kutu 4.3. Proje Destek Programları.....163

KISALTMALAR

AT	: Avrupa Topluluğu
AB	: Avrupa Birliği
bkz.	: Bakınız
ÇSGB	: Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı
GSS	: Genel Sağlık Sigortası
ILO	: Uluslararası Çalışma Örgütü
HBA	: Hanehalkı Bütçe Anketi
MEB	: Milli Eğitim Bakanlığı
OECD	: Organization for Economic Co-operation and Development
SGK	: Sosyal Güvenlik Kurumu
SHÇEK	: Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu
SRAP	: Sosyal Riski Azaltma Projesi
ss.	: Sayfadan sayfaya
sy.	: Sayfa
SYDTF	: Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu
SYDGM	: Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü
SYDV	: Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı
ŞNT	: Şartlı Nakit Transferi
UNDP	: United Nations Development Programme (Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı)
ve ark.	: ve arkadaşları

GİRİŞ

GİRİŞ

Sosyal yardımlar yoksul bireylere veya hanelere devlet tarafından yapılan para veya mal ve hizmet şeklindeki destekleri ifade etmektedir. Modern anlamdaki sosyal yardım programları, sosyal güvenlik sisteminin bir parçası olarak sosyal koruma sisteminin içerisinde yer almaktadır. Bu programların gelişmesi ve bugünkü şeklini alması, toplumların ekonomik ve sosyal yapılarındaki değişmelere paralel olarak sanayi devriminden bugüne uzanan bir süreç içerisinde gerçekleşmiştir.

Günümüzde sosyal yardımlar, sosyal alanı düzenleyen bir halkalar sisteminin içerisindeki son halkaya benzetilebilir. Bu halkalar sisteminin en temel hedefi; toplumun refahının artırılması ve yoksullukla mücadele olarak tanımlanabilir. En dış halka ülkenin sosyal politika hedefleridir. Bu hedefler, bir alttaki halka olan sosyal koruma sistemini şekillendirmektedir. Sosyal koruma sisteminin içerisinde; eğitim, sağlık, sosyal güvenlik, aktif istihdam politikaları gibi bir çok halka bulunmaktadır. Sosyal koruma sisteminin alt halkalarından biri olan sosyal güvenlik sistemi de; sosyal sigorta, sosyal yardım ve sosyal hizmet olmak üzere üç halkadan oluşmaktadır. Sosyal yardımlar, sistemi oluşturan tüm halkalar içerisinde, yoksullukla mücadele konusundaki en son koruyucu halka durumundadır.

Ekonomik ve sosyal şartlar zaman içerisinde değişmekte ve buna bağlı olarak ihtiyaçlar da farklılaşmaktadır. Toplumun refahının artırılmasını ve yoksullukla mücadeleyi hedefleyen sosyal koruma programlarının, farklılaşan ihtiyaçlara cevap verebilmesi gerekmektedir. Sosyal koruma programları arasında yer alan sosyal yardım programlarının da değişen koşullara uygun olarak şekillendirilmesine ihtiyaç duyulmaktadır.

Türkiye'deki sosyal yardım sisteminin değişen koşullara cevap verebilmesi ve sistemde kaynakların etkin kullanımının sağlanmasına yönelik reform çalışmaları uzun bir süredir gündemdedir. Sosyal yardım sistemi reformuyla ilgili çalışmaların yürütüldüğü bir dönemde hazırlanmış olması nedeniyle bu çalışmanın sosyal yardım alanındaki reform çalışmalarında yararlanılabilmesi hedeflenmiştir.

Bu çalışmanın amacı; Türkiye'deki sosyal yardım sisteminin nasıl işlediğinin incelenmesi yoluyla sistemdeki sorunların gözlenmesi ve daha iyi bir sisteme nasıl

ulaşılabileceğine yönelik öneriler üretilmesidir. Bu nedenle; çalışmada, Türk sosyal yardım sisteminin işleyişi kapsamlı olarak incelenmektedir. Bu işleyişin nasıl olduğunu bütünüyle görebilmek için sisteme hem sosyal yardım hizmetini sunan taraf hem de bu hizmetten faydalanan taraf açısından bakmak gerekmektedir.

Türkiye'deki sosyal yardım sisteminde, hizmeti sunan tarafta birden fazla aktör bulunmaktadır. Diğer bir ifadeyle, hizmet sunucu sayısı çoktur. Uygulamanın hizmet sunucular açısından düzgün bir şekilde ortaya konulabilmesi için; farklı hizmet sunucuları tarafından yürütülen sosyal yardım programlarının tabi olduğu düzenlemelere, bu düzenlemelerin nasıl uygulandığına ve sosyal yardım programlarının kapsamının genişliğine bakılması gerekmektedir. Bu çalışmada, sosyal yardım programlarının tabi olduğu düzenlemeler ve bu düzenlemelerin nasıl uygulandığı hususu; programların hedef kitlesi, başvuruların kabulü ve değerlendirilmesi, programdan çıkışla ilgili kurallar, programlardaki yardım miktarı, programların ne şekilde finanse edildiği ve bilgi işlem sistemlerinin birbiriyle bağlantısı açısından incelenmektedir. Sosyal yardım programlarının kapsamının genişliğini görebilmek için de; bu programlardan faydalanan nüfusun büyüklüğüne ve programların harcama rakamlarına bakılmakta, ayrıca bu rakamların son yıllarda ne yönde değişim gösterdiği incelenmektedir.

Hizmeti sunan taraf incelenirken, uygulamada hangi nüfus kesimlerinin bu hizmetlerden faydalandıkları, faydalandıkları hizmetin bu kesimlerin hangi ihtiyaçlarını ne ölçüde karşıladığı gibi hususlar görülememektedir. Dolayısıyla, sosyal yardım sisteminin sunduğu hizmetten faydalanan taraf incelenirken; faydalanıcıların hangi özelliklere sahip nüfus kesimlerinden oluştuğu ve faydalandıkları yardımların kendileri için ne ifade ettiğine bakılması gerekmektedir. Bunların ortaya konulanabilmesi amacıyla, bu çalışma kapsamında niceliksel ve niteliksel olmak üzere iki tür araştırma yapılmıştır. Niceliksel araştırmayla; faydalanıcıların hangi özelliklere sahip oldukları ortaya koyulmaya çalışılmıştır. Niteliksel araştırmayla da; faydalandıkları sosyal yardımların faydalanıcılara ne ifade ettiği görülmeye çalışılmıştır. Niteliksel ve niceliksel araştırmaların, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları (SYDV) tarafından yürütülen sosyal yardım programlarının faydalanıcıları üzerinde yapılmasına karar verilmiştir. Bunun nedeni,

SYDV'lerin muhtaç durumdaki tüm kesimlere hitap eden çok sayıda sosyal yardım programı yürütmesidir.

SYDV'lerin bir çoğunda, sosyal yardımlarla ilgili veriler elektronik ortamda düzenli olarak tutulmamaktadır. Bu çalışma kapsamında yapılan niceliksel araştırmada, yaptıkları yardımlarla ilgili verileri düzgün olarak tutan SYDV'lerden veri alınması gerekmiştir. Ancak, yürüttükleri sosyal yardım programlarıyla ilgili verileri düzgün olarak tutan SYDV'lerin sayısı oldukça azdır ve bölge düzeyinde dahi değildir. Niteliksel ve niceliksel araştırmaların sonuçlarının birbirini tamamlayabilmesi için her iki araştırmanın aynı veri kaynağı kullanılarak yapılması gerekmektedir. Dolayısıyla verilerin, niteliksel araştırmanın da kolaylıkla yapılacağı bir SYDV'den alınmasına karar verilmiştir. Keçiören SYDV'nin elektronik ortamda tuttuğu verilerin niceliksel araştırmaya imkan vermesi ve Ankara ilinde bulunması dolayısıyla niteliksel araştırmanın da burada daha kolay yapılacağı hususları dikkate alınarak; araştırmalarda veri kaynağı olarak, Keçiören SYDV seçilmiştir. Niceliksel araştırma, Keçiören SYDV'den sosyal yardım alan tüm faydalanıcılar ve bu kişilerin aldıkları yardımlarla ilgili veriler kullanılarak yapılmıştır. Niteliksel araştırma ise; Keçiören SYDV'den sosyal yardım alan kişiler içerisinden seçilen 30 kişi ile yapılan yüz yüze görüşmeler üzerinden yapılmıştır.

Tek bir ilçeden alınan veriler üzerinden yapılmaları nedeniyle niceliksel ve niteliksel araştırmalar Türkiye'nin tamamını yansıtıyormuş gibi değerlendirilemez. Ancak yukarıda belirtildiği gibi, niceliksel araştırma yapmaya uygun veriler ülke düzeyinde bulunmadığı gibi, bölge düzeyinde de bulunmamaktadır. Dolayısıyla, faydalanıcılar açısından sistemin işleyişinin nasıl olduğu hususu, Keçiören SYDV'nin ülkenin tamamını yansıtacak bir örneklem grubu olmadığı hususu göz ardı edilmeden, ortaya konulmaya çalışılmıştır.

Sosyal yardım programlarının temel hedefinin yoksullukla mücadele olması nedeniyle birinci bölümde öncelikle yoksulluk kavramı üzerinde durulmaktadır. Sosyal yardım programlarının sosyal güvenlik sistemi içerisinde yer alması, sosyal güvenlik sisteminin ise sosyal koruma sisteminin bir parçası olması nedeniyle, yoksulluk kavramının ardından sosyal koruma ve sosyal güvenlik kavramları açıklanmaktadır. Sosyal güvenlik sistemi sosyal sigorta, sosyal yardım ve sosyal

hizmet programlarını kapsamakta ve bu sistemin büyük bir bölümünü sosyal sigorta programları oluşturmaktadır. Sosyal güvenlik kavramından sonra sosyal sigorta ve sosyal yardım kavramları açıklanmakta ve sosyal güvenlik sistemleri içerisinde sosyal yardım programlarının öneminin giderek artmasının nedenleri üzerinde durulmaktadır.

İkinci bölümde ilk olarak, sosyal yardım alanındaki uluslararası düzenlemeler üzerinde durulmaktadır. Ardından sosyal yardım alanında dünyadaki bazı uygulamalar anlatılmaktadır. Son olarak, Türkiye'nin Avrupa Birliğine üyelik sürecinde olması nedeniyle sosyal yardım alanında Avrupa Birliği normlarına değinilmektedir.

Üçüncü bölümde öncelikle, Türkiye'de sosyal yardımların tarihsel gelişiminden bahsedilmektedir. Ardından, Türkiye'de yoksulluğun boyutları, kalkınma planlarında sosyal yardım konusunun nasıl ele alındığı ve sosyal yardımlarla ilgili hukuki düzenlemeler açıklanmaktadır. Daha sonra, sosyal yardım sistemindeki yardım türleri, konularına göre sınıflandırılmaktadır. Son olarak Türkiye'deki sosyal yardım sisteminde yer alan kuruluşlar ve bu kuruluşlar tarafından yürütülen sosyal yardım programları anlatılmaktadır. Bu bölümde, farklı kuruluşlar tarafından yürütülmekte olan sosyal yardım programları; *muhtaçlık ölçütleri ve hedefleme mekanizmaları*, *başvuru şekilleri*, *başvuruların değerlendirilmesi*, *yardım miktarları ve finansman yöntemleri* gibi özellikleri açısından ele alınmakta ve *programlarla ilgili* verilere yer verilmektedir. Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu (SYDTF) kaynaklarından Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü (SYDGM) ve SYDV'ler tarafından yürütülen sosyal yardım programları ise çok geniş kapsamlı olmaları dolayısıyla çalışmanın dördüncü bölümünde ayrıca ele alınmakta, dolayısıyla bu bölümde SYDTF'ye kısaca değinilmektedir.

Dördüncü bölümde SYDTF, SYDGM ve SYDV'lerin hukuki ve kurumsal yapıları ile SYDTF kaynaklarıyla yürütülen sosyal yardım programları detaylı olarak ele alınmaktadır. Bölümün sonunda üçüncü bölümde anlatılan sosyal yardım programlarıyla, bu bölümde anlatılan programlar birlikte ele alınarak sosyal yardım sisteminin işleyişi hakkında kısa bir değerlendirme yapılmaktadır.

Beşinci bölümde, sosyal yardım sisteminin, bu sistemden faydalanan kişiler açısından incelenmesi amacıyla yapılan niceliksel ve niteliksel araştırmalara yer verilmektedir. Bu bölümde öncelikle niceliksel ve niteliksel araştırmaların yöntemi açıklanmaktadır. Ardından niceliksel araştırmadan elde edilen sonuçlara, fayda sahiplerinin profili başlığında yer verilmektedir. Daha sonra, niteliksel araştırmadan elde edilen sonuçlar; alınan yardımların bireylerin temel ihtiyaçlarını karşılamadaki yeterliliği, alınan yardımların kişilerin durumlarını iyileştirmek için çaba göstermelerinde etkili olup olmadığı ve alınan yardımların kişilerin gelecekle ilgili ümitlerini nasıl etkilediği açısından değerlendirilmektedir. Son olarak, niceliksel ve niteliksel araştırma sonuçları özetlenmektedir.

Altıncı bölümde; ikinci, üçüncü ve dördüncü bölümde yer verilen veriler ve beşinci bölümde anlatılan araştırma sonuçları ışığında, yürütülmekte olan tüm sosyal yardım programları göz önünde bulundurularak, sosyal yardım sisteminin temel sorunları irdelenmekte ve bu sorunların giderilmesine yönelik öneriler sunulmaktadır.

Sonuç bölümünde; sosyal yardım kavramı, sosyal yardımların yoksullukla mücadeledeki önemi ve Türkiye'deki sosyal yardım programlarıyla ilgili temel hususlar kısaca ifade edilmekte ve sistemdeki sorunların giderilmesine ilişkin olarak önemli olduğu düşünülen bazı öneriler özetlenmektedir.

1. BÖLÜM:

SOSYAL YARDIMLARIN KAVRAMSAL ÇERÇEVESİ

1. SOSYAL YARDIMLARIN KAVRAMSAL ÇERÇEVESİ

Yoksullara yapılan yardımlar, toplum halinde yaşayan insanlar arasında tarihin çok eski çağlarından beri var olmuştur. Toplumların dini inançları, yönetim biçimleri, ekonomik ve sosyal yapıları değiştikçe, yoksullara yapılan yardımın dayandığı felsefe, yardımı yapan birimler, yardımın niteliği ve miktarı da değişmiştir.

Yoksullara yardım konusunda çok eski dönemlerden beri var olan ve günümüze kadar devam etmiş olan bir yöntem aile içi yardımlaşmadır. Aile içi yardımlaşmanın yanı sıra, toplumlar arasında ve zaman içerisinde değişik özellikler gösteren çeşitli yardım faaliyetleri de yürütülmüştür. Eski Mısır, Yunan ve Roma'da yoksullara yardım yapılmasıyla ilgili bazı bilgilere ulaşılabilmektedir. Hatta bu tür uygulamaların bazı dönemlerde düzenli hale getirildiği belirtilmektedir.[1]

Semavi dinlerin ortaya çıkması ve yaygınlaşmasıyla yoksullara yapılan yardımlar dini bir sorumluluk olarak da görülmüştür. Yahudi ve hıristiyan toplumlarda dini temelleri olan çeşitli yardımlaşma kurumları kurulmuş[2], özellikle hıristiyanlıkta kiliseler yoksullara yapılan yardımlarda önemli bir rol üstlenmiştir. Müslüman toplumlarda da yardımlaşma ve dayanışma kültürü çok kuvvetlidir. İslam dininde yardımlaşmayı emreden çeşitli hükümler Müslüman toplumlarda yardımlaşma ve dayanışma ağlarının güçlü olmasında etkili olmuştur.[3]

Zaman içerisinde ekonomik ve sosyal yapı değiştikçe çeşitli toplum kurumlarının yardım faaliyetleri yetersiz gelmeye başlamış, devletin sosyal yardım alanındaki sorumlulukları artmıştır. Modern toplumlarda sosyal yardım faaliyetleri devlet tarafından yürütülen faaliyetler olarak şekillenmiştir. Günümüzde sosyal güvenlik sistemleri bir çok ülkede, sosyal sigorta ile sosyal yardım ve sosyal hizmetlerden oluşacak şekilde kurgulanmıştır.

Geçen yüzyılın sonlarında, gelişmiş ülkeler de dahil olmak üzere, birçok ülkede yoksulluk oranlarında artış meydana gelmiştir.[4] Özellikle gelişmekte olan

---

[1] Dilik, 1988'de Bracmann, 1959 ve Peters, 1959.
[2] Dilik, 1988; Frohman, 2008.
[3] Bkz. Beşer, 2004:38.
[4] Förster ve Mira D'ercole'un çalışmasına göre, 25 OECD ülkesinin ortalama yoksulluk oranı 1990'lar için ortalama yüzde 9,8 iken, 2000'ler için bulunan ortalama oran yüzde 10,2'dir (Förster ve Mira D'ercole, 2005).

ülkelerde yüksek ekonomik büyüme hızlarına ulaşılmasına rağmen, yoksulluk oranlarının beklenildiği kadar düşmemesinin en önemli nedeni olarak, gelir dağılımı eşitsizliğindeki artış gösterilmektedir.[5] Bunun yanı sıra, teknolojik gelişmelerin emek kullanımını azaltması, küreselleşmenin yarattığı artan rekabet sonucunda emek ücretinin giderek azalması ve güvencesiz istihdam biçimlerinin yaygınlaşması gibi gelişmeler de ekonomik iyileşmenin yoksulluk üzerindeki olumlu etkisini sınırlamaktadır. Ekonomik gelişmelere rağmen bireylerin yoksulluk sınırının üzerine çıkamamaları; kendi başlarına bırakıldıkları takdirde ekonominin ve toplumun bir parçası haline gelememeleri, iş bulamamaları, buldukları işlerin ise çoğunlukla güvencesiz ve geçici işler olması, bu nedenle birikim sağlayamamaları gibi nedenlere dayanmaktadır.[6] Bireyler yoksulluk durumundan tek başlarına çıkabilmek için sosyal politikaların desteğine gittikçe daha fazla ihtiyaç duymaktadır. Sosyal politikaların hayata geçirilmesi ise, sosyal koruma programları aracılığıyla gerçekleştirilmektedir. Sosyal koruma programlarını oluşturan eğitim, sağlık, aktif işgücü politikaları ve sosyal güvenlik sistemi gibi programların hepsi yoksullukla mücadelede önemli birer araçtır.

Sosyal yardımlar, sosyal koruma sisteminin bir parçasıdır. Diğer tüm sosyal koruma programlarında olduğu gibi, sosyal yardımların da temel hedefi yoksullukla mücadeledir. Bu nedenle, bu bölümde öncelikle yoksulluk kavramı üzerinde durulacaktır. Ardından sosyal koruma kavramı ele alınacaktır. Sosyal koruma kavramından sonra, sosyal yardım kavramının bir üst kavramı olan sosyal güvenlik açıklanacaktır. Burada, sosyal güvenliği meydana getiren üç sistemden bahsedilirken bu sistemlerden ikisi olan sosyal hizmetler ile sosyal yardımlar arasındaki ayırıma değinilecektir. Daha sonra, sosyal güvenlik kavramının önemli bir parçası olan sosyal sigorta kavramından bahsedilecektir. Sosyal sigorta kavramından sonra sosyal yardım kavramı detaylı olarak ele alınacaktır. Son olarak, sosyal güvenlik sisteminde sosyal yardım programlarının önem kazanması hususuna yer verilecektir.

[5] Addison, Cornia, 2001; Dağdeviren ve ark.2001; Perry ve ark.., 2006.
[6] Buğra ve Keyder, 2003.

1.1. Yoksulluk Kavramı

Yoksulluk, pek çok farklı şekilde tanımlanabilmektedir. Ancak, en basit tanımıyla yoksulluk, bireylerin temel ihtiyaçlarını karşılayamamaları durumudur. Tanımlardaki farklılık, büyük ölçüde, temel ihtiyaçların nelerden meydana geldiği hususundan kaynaklanmaktadır. Temel ihtiyaçların neler olduğu hususu toplumdan topluma, sadece coğrafi düzeyde değil zaman içerisinde de, değişmektedir.

Temel ihtiyaçlar tanımının değişmesinin en önemli nedeni toplumların zaman içerisinde ilerlemeleridir. Örneğin; elektrik keşfedilmeden önce aydınlatmada elektriğin kullanılması bir ihtiyaç olarak görülmezken, günümüzde hanelerin aydınlatılmasında elektriğin kullanılması temel ihtiyaçlar arasında sayılmaktadır. Bunun gibi pek çok gelişme, yoksulluk tanımının giderek genişlemesine neden olmaktadır. Benzer bir şekilde, refah düzeyleri oldukça yüksek olan gelişmiş ülkelerde bireylerin sosyal faaliyetlere katılma imkanına sahip olup olmamaları da temel ihtiyaçlar arasında sayılmakta ve dolayısıyla bireyin yoksul sayılıp sayılmamasını etkilemektedir.

Birleşmiş Milletler Kalkınma Programının (UNDP) tanımına göre yoksulluk, çok boyutlu bir durum olup; sadece gelir yoksunluğu içinde bulunmayı değil, sağlıklı olmama, okuma-yazma bilmeme, temel sosyal hizmetlere ulaşamama ve insanların hayatlarını etkileyen süreçlere katılma konusunda çok az fırsata sahip olma durumlarını da ifade etmektedir.

Dünya Bankası da yoksulluğu iki şekilde tanımlamaktadır. Buna göre; yoksul olmak, aç olmayı, barınma ve giyim ihtiyacını karşılayamamayı, hasta olup bakım hizmeti alamamayı, okur-yazar olmamayı ve okula gitmemeyi ifade etmekte iken, yoksul kişi açısından bu durum, kendileri dışında olan olayları kontrol edememe, toplumsal ve kamusal kuruluşlar tarafından kötü muamele görme, buralarda seslerini ve güçlerini gösterememe gibi daha geniş bir anlam taşımaktadır.[7]

Türkiye İstatistik Kurumunun (TÜİK) 2006 Yılı Yoksulluk Çalışmasında yer alan tanıma göre ise yoksulluk; insanların temel ihtiyaçlarını karşılayamama durumu olup, dar anlamda açlıktan ölme ve barınacak yeri olmama durumu; geniş anlamda

[7] World Bank, 2000.

ise gıda, giyim ve barınma gibi olanakları yaşamlarını devam ettirmeye yettiği halde toplumun genel düzeyinin gerisinde kalma durumunu ifade etmektedir.

Yoksulluğun sadece az gelişmiş ülkeler açısından değil, tüm dünya ülkeleri açısından önemli bir sorun olarak görülmesi dolayısıyla, yoksulluk konusu yirmi yıla yakın bir süredir uluslararası toplumun gündeminde daha ağırlıklı olarak yer almaktadır. UNDP'nin ilk defa 1990 yılında İnsani Gelişmişlik Raporunu yayınlaması, 1997 yılındaki İnsani Gelişme Raporunda insani yoksulluk kavramını geliştirmesi, 1990 yılında Dünya Bankası'nın Yoksullukla Mücadele Raporunu yayınlaması, 2000 yılında UNDP'nin Binyıl Zirvesi'nde kabul edilen Binyıl Kalkınma Hedefleri arasında birinci sırada *açlık ve aşırı yoksullukla mücadele* başlığının yer alması, yoksulluk konusunun uluslararası alanda giderek önem kazandığını gösteren gelişmelerdir.

Avrupa Birliği de üye ve aday ülkeler açısından yoksullukla mücadele ve sosyal içerme konularına daha çok eğilmeye başlamıştır. Avrupa Birliği Komisyonunun 7 Aralık 2001 tarihli ve 50/2002/EC sayılı Kararı ile üye ülkeler arasında sosyal dışlanmayla mücadele konusunda koordinasyonu geliştirmeyi amaçlayan Sosyal Dışlanmayla Mücadele Topluluk Eylem Programını kabul etmesi bunun işaretidir.

Yoksulluk artık kişilerin ve toplumların gelir durumlarından çok daha geniş kapsamlı bir sorun olarak ele alınmaya başlanmıştır. Bu yeni yoksulluk anlayışı UNDP'nin *insani yoksulluk* adını taşıyan yoksulluk tanımında da kendini göstermektedir. UNDP 1997 yılındaki İnsani Gelişme Raporunda yoksulluğun yok edilmesi konusunu işlemiş ve *insani yoksulluk* kavramı sayesinde ülkelerin yoksulluk düzeylerinin hesaplanmasına farklı bir boyut getirmiştir. İnsani yoksulluk katlanılabilir bir yaşam için gerekli fırsat ve seçeneklerden mahrum olma durumu olarak tanımlanmakta[8] ve bu yeni kavram ile yoksulluk olgusunun insanlık onurunu kırıcı ve çok yönlü boyutlarına açıklama getirilmeye çalışılmaktadır.[9] UNDP 1997 İnsani Gelişme Raporunda, ülkelerin insani yoksulluk düzeylerini gösterebilmek

[8] DPT, 2001, sy. 105.
[9] Oruç, 2001.

amacıyla *insani yoksulluk endeksini* oluşturmuştur.[10] Bu endeks temel olarak üç gösterge kullanılarak belirlenmektedir. Bunlar; 40 yaşından önce ölüm oranı, okuma-yazma bilmeyen yetişkin oranı ve yaşam standardıyla ilgili göstergelerdir. Yaşam standardının belirlenmesinde de üç değişken kullanılmaktadır: Sağlık hizmetlerine erişim oranı, temiz su kaynaklarına erişim oranı ve 5 yaşın altında olup yetersiz beslenen çocuk oranı.

Yoksulluk durumunu sadece gelirle değil, içinde bulunulan sosyal konumla birlikte ifade eden ve literatürde kullanılan diğer kavramlar arasında "kenardalık", "altsınıf" ve "sosyal dışlanma" kavramları da yer almaktadır.[11] Kenardalık, 1960'lardan beri daha çok Latin-Amerika ülkeleri açısından kullanılan bir kavram olup, yoksulların kenarda kalan kişiler olduklarını ve bu kişilerin ekonomik, politik ve kültürel bütünün dışında kalarak kendi çözümlerini ürettiklerini anlatmaktadır.[12]

Altsınıf kavramı ise daha çok Amerika Birleşik Devletleri açısından kullanılmaktadır. Altsınıf olarak tanımlanan kesimin belirleyici özelliği yoksulluk değil, toplumun genel ahlaki normlarından farklı bir yaşama biçimine sahip olmadır. Bu kesim içerisinde yoksul olmayanlar da bulunmaktadır. Altsınıfta nitelendirilen kişilerin birbirleriyle aynı çevrede yaşama, okulu erken terk etme, genç yaşta evlilik dışı çocuk sahibi olma, işgücüne katılma isteğinde olmama gibi belli ortak özellikleri bulunmaktadır. Bu kesimlerin çoğunlukla Afrika ve Latin kökenli kişilerden meydana geldiği belirtilmektedir.[13]

Yoksulluğun artık sadece maddi bir anlam taşımaması, aynı zamanda çeşitli hak ve fırsatlardan mahrum olma ve bazı süreçlere katılamama durumları ile birlikte ele alınması, özellikle Avrupa ülkelerinde "sosyal dışlanma" kavramı ile ifadesini

---

[10] İnsani Gelişme Raporlarında temel gösterge "insani gelişmişlik endeksi"dir. Bu endeksin ifade ettiği insani gelişmişlik kavramı, kalkınmanın ana amacının ekonomik büyüme değil, insana fayda sağlama olduğu anlayışı üzerine oturmaktadır (UNDP 1990 İnsani Gelişme Raporu). İnsani gelişme endeksi, ülkelerin gelişmişlik düzeylerini bireylere sağladıkları fayda aracılığıyla belirlemektedir. Endeksin hesaplanmasında dikkate alınan dört temel gösterge; doğumda yaşam beklentisi, yetişkin okur-yazarlık oranı, okullaşma oranı ve kişi başına GSYİH'dir. Bu temel göstergelerin yanında diğer göstergeler kullanılarak, ulusal ekonomik varlığın, bireyler için gelişme olanakları yaratıp yaratmadığı sorgulanmaktadır (Oruç, 2001). Diğer taraftan UNDP'nin kendisi de insani gelişmişlik endeksinin, bir ülkenin gelişmişliğini ölçmede pek yeterli olmadığını, bu ölçütün politik katılım ya da cinsiyet eşitsizliği gibi durumları yansıtmadığını belirtmektedir.

[11] Buğra ve Keyder, 2003.

[12] Rocha ve Jelin, 2004; Buğra ve Keyder, 2003.

[13] Spencer ve Storper, 2006; Jargowsky ve Sawhill, 2006; Teitz ve Chapple, 1998.

bulmaktadır. Nitekim Avrupa Birliği'nin yoksullukla mücadele konusundaki politika dokümanlarında da sosyal dışlanmayla mücadeleye büyük önem verilmektedir (bkz. başlık 2.3.3.).

Bireylerin veya hanelerin yoksul olup olmadıklarının belirlenebilmesi için öncelikle hangi göstergelere bakılacağına karar verilmesi gerekmektedir. Bu konuda iki yaklaşım mevcuttur. Birincisi *parasal göstergeler*in dikkate alınmasıdır. Parasal yoksulluk göstergeleri bireylerin veya hanelerin *gelir* veya *harcama* düzeyleridir. İkinci yaklaşım *parasal olmayan göstergeler*in dikkate alınmasıdır. Parasal olmayan yoksulluk göstergeleri sağlık, beslenme, nüfus ve okur yazarlık gibi hususlarda bulunulan düzeydir.[14]

Sosyal dışlanma ve insani yoksulluk kavramları, parasal olmayan yoksulluk göstergelerini parasal göstergelerle birlikte içermektedir.

Yoksulluğun hangi yöntemle ölçüleceği hususunda ise başlıca iki yaklaşım bulunmaktadır. Birincisi *mutlak yoksulluk yaklaşımı*dır. Mutlak yoksulluk, hanehalkı veya bireyin yaşamını sürdürebilecek asgari refah düzeyini yakalayamaması durumudur. Asgari refah düzeyi, bireylerin yaşamlarını sürdürebilmeleri için gerekli olan asgari tüketim ihtiyaçlarını ifade etmektedir.[15] Mutlak yoksulluk, aynı zamanda gelir yoksulluğu olarak da adlandırılmaktadır.[16]

Yoksulluğun hangi yöntemle ölçüleceği hususundaki ikinci yaklaşım *göreli yoksulluk yaklaşımı*dır. Göreli yaklaşıma göre yoksulluk, hanehalkı ve bireyin refah düzeyinin, toplumun ortalama refah düzeyinin belli bir oranının altında olması durumudur. Bu yaklaşımda, toplumun genel düzeyine göre belli bir sınırın altında gelir ve harcamaya sahip olan birey veya hanehalkı göreli anlamda yoksul olarak tanımlanmaktadır.[17] Bireyin veya hanenin refah düzeyinin belirlenmesinde gelir düzeyi (veya harcama düzeyi) dikkate alınmaktadır. Bu yaklaşımda yoksulluk sınırı

---

[14] Klugman ve ark., 2002.

[15] Mutlak yoksulluk sınırı TÜİK tarafından iki farklı şekilde hesaplanmaktadır. İlkinde gıda harcamaları tek başına alınarak hesaplama yapılır (gıda yoksulluk sınırı). Bu tutar bir kişinin yaşamını devam ettirebilmek için günlük alması gereken asgari kalori miktarı dikkate alınarak hesaplanmaktadır. İkincisinde ise gıda harcamaları ve temel ihtiyaçlar için yapılan harcamalar birlikte alınarak hesaplama yapılır (gıda ve gıda dışı yoksulluk sınırı).

[16] DPT, 2001, sy.106.

[17] TÜİK, 2006.

belirlenirken, toplumdaki ortalama gelir/harcama düzeyinin veya medyan gelirin/harcamanın belli bir yüzdesi (örneğin yüzde 50 veya 60) kullanılmaktadır.

Mutlak ve göreli yoksulluk yaklaşımları *objektif (nesnel) yoksulluk* yaklaşımlarıdır. Objektif yoksulluk yaklaşımlarında yoksulluk için belli bir sınır tanımlanmakta ve bu sınırın altında kalan herkes yoksul olarak nitelendirilmektedir. Yoksulluk objektif olarak belirlendiğinde, bireylerin yoksulluk durumuyla ilgili hissiyatları göz ardı edilmektedir. Örneğin, kendini yoksul olarak görmeyen bireyler veya haneler de yoksul olarak nitelendirilebilmektedir. Bu husus *subjektif (öznel) yoksulluk* yaklaşımının geliştirilmesinde etkili olmuştur.

Subjektif yaklaşıma göre yoksulluk ölçülürken bireyler veya hanelere hangi gelir seviyesini asgari düzey olarak gördükleri, diğer bir ifade ile gelirleri hangi düzeyin altında olursa ihtiyaçlarını karşılayamayacakları yani kendileri için uygun gördükleri bir tatmin düzeyi sorulmaktadır.[18] Dolayısıyla subjektif yoksulluk sınırı, bireylerin veya hanelerin asgari yaşam standardı olarak tanımladıkları bir asgari sınırdır. Bu yaklaşımda, hanehalklarına kendi durumlarını, hangi sıfatlarla (kötü, yeterli veya iyi gibi) tanımladıkları sorularak işe başlanmaktadır.[19] Bireylerin bu konudaki görüşlerinin belirlenmesi için büyük ölçekli anketler düzenlenmekte, kendilerinin bildirdiği asgari gelir düzeyinin altında bir gelire sahip olan tüm bireyler yoksul kabul edilmektedir.[20] Subjektif yoksulluk yaklaşımında, bireylerin tüketim tercihleri ön plana çıkmakta ve eğer bir kişi temel tüketim mallarını tüketebildiği halde, tüketim sepeti içerisindeki tüketemediği mallar nedeni ile kendini yoksul hissediyorsa, yoksul olarak tanımlanmaktadır.

1.2. Sosyal Koruma Kavramı

Sosyal kelimesinin kökeni Latince *socius* kelimesidir. Socius kelimesi öncelikle insanı ifade etmekte, ayrıca üye, arkadaş veya dost anlamını da taşımaktadır. Sözer'in (1994) de belirttiği gibi, sosyal; *insanların birlikte yaşamalarına ilişkin* anlamına gelmektedir. İnsanın zihni, bedeni ve ruhi gelişmesi, maddi refah düzeyi, işi ve mesleği gibi insanla ilgili konular sosyaldir. Dolayısıyla

[18] Ravallion ve Pradhan, 1998.
[19] Praag ve Carbonell, 2005, sy. 5.
[20] Aktan, 2002.

insanın içinde bulunduğu ve yaşadığı yapıdaki aile ve eğitim kurumları gibi kurumlar da *sosyali* ilgilendirir. [21]

İnsanların birlikte yaşadıkları alanı ifade eden *sosyal alan*da çeşitli sorunların ortaya çıkması kaçınılmazdır. Bu sorunların incelenmesi ve bunlara çözüm önerilmesi *sosyal politika* alanının konusudur.[22] Sosyal politika kavramının doğuşu, işçi sorunları ve işçi-işveren ilişkilerine, diğer bir ifadeyle Sanayi Devrimi sonrası çalışma ilişkilerine dayanmaktadır. Sosyal politikanın bugünkü geniş anlamına kavuşması II. Dünya Savaşından hemen sonraki dönemde gerçekleşmiştir.[23] Günümüzde sosyal politikanın amacı, bireyin refah düzeyinin artırılması ve eğitim, sağlık, konut, sosyal güvenlik gibi sosyal alandaki ihtiyaçlarının karşılanmasıdır. Diğer bir ifadeyle; sosyal politika, devletin toplumda daha yüksek bir refah düzeyi ve sosyal koruma sağlamak amacıyla uyguladığı politikalar bütünü anlamına gelmektedir.

Sosyal koruma; kamu ya da özel tüm kurumlar tarafından hanehalklarının ve bireylerin bir takım riskler ve ihtiyaçlar karşısındaki yükünü hafifletmeye yönelik tüm müdahaleleri içermektedir.[24] Sosyal koruma sisteminin birincil amacı; yoksulluğu azaltarak toplumun refahını yükseltmek ve bireylerin fırsatlara erişimlerini sağlamaktır. Dar anlamda sosyal koruma sistemi, işgücü piyasası politikaları ile sosyal güvenlik sisteminden oluşmaktadır. Geniş anlamda bakıldığında ise; sağlık ve eğitim programları gibi, sosyal politikanın konusu olan tüm programlar sosyal koruma sisteminin kapsamında yer almaktadır.

1.3. Sosyal Güvenlik Kavramı

Sosyal koruma sisteminin önemli bir bölümünü oluşturan sosyal güvenlik sistemi, toplumun tüm kesimlerini kapsayarak, her bir bireyin sosyal ve ekonomik ihtiyaçlarını karşılamayı ve bu sayede bireylerin bugünkü durumlarının ve geleceklerinin güvence altına alınmasını hedeflemektedir. Sosyal güvenlik, ihtiyaç

[21] Sözer, 1994, sy. 3.
[22] Sözer, 1994, sy. 4.
[23] Talas, 1997, sy. 53.
[24] EUROSTAT, 1996, sy.12.

halindeki kişilere yaptığı yardımlarda onlara insan onuruna yaraşır asgari yaşam düzeyini sağlamayı amaçlamaktadır.[25]

Sosyal güvenlik olarak adlandırılan sistemler, sanayi devrimi sonrası ortaya çıkan modern topluma özgü bir uygulama olarak görülmekle birlikte, sosyal güvence sağlama amacını taşıyan uygulamaların geçmişi çok eskilere dayanmaktadır. Sosyal güvenlik uygulamaları genel olarak bireysel ve kollektif teknikler olmak üzere iki başlık altında ele alınmaktadır.[26] Bireysel teknikler; bireysel tasarrufları, kollektif teknikler ise; yardım, hukuki sorumluluk[27], yardım sandıkları, özel sigortalar, sosyal sigortalar ve sosyal yardımlar ve sosyal hizmetler olarak belirtilmektedir.

Diğer taraftan sosyal güvenlik sistemindeki programların belirleyici özelliklerinden biri bunların kamu kurumları ya da yarı kamusal kurumlar tarafından yürütülmeleridir. Sosyal güvenlik sisteminin başlıca araçları, sosyal sigorta programları ile sosyal yardım ve sosyal hizmet programlarıdır. Sosyal sigorta programları, çalışanları (kayıtlı olarak çalışmaları durumunda) ya da çalışmasa da isteğe bağlı olarak sosyal sigorta sistemine girebilecek imkânlara sahip olan kişileri ve sigortalıların bakmakla mükellef oldukları kişileri bazı belirli sosyal risklere karşı korumaktadır (Bkz. Kutu 1.2.). Çalışmayan, herhangi bir kayıtlı çalışanın bakmakla mükellef olmadığı ve sosyal sigorta sistemine girebilecek imkânlara sahip olmayan nüfus kesimi de sosyal risklerle baş edebilme konusunda sosyal yardım programları aracılığıyla kendisine destek verilmesine ihtiyaç duymaktadır. Sosyal hizmetler ise toplumdaki herkesin, ülkenin genel şartları çerçevesinde, insana yaraşır bir biçimde varlıklarını sürdürebilecekleri bir ortam yaratmaya yönelik yürütülen tüm hizmetleri ifade etmektedir.[28]

Sosyal sigorta programları prim esasına dayalıdır. Sosyal yardımlar ve sosyal hizmetler ise genellikle vergilerle finanse edilmekte olup, sosyal yardımlardan yararlanan kişilerin herhangi bir mali katkısı söz konusu değildir. Ancak sosyal hizmet programları içerisindeki bazı uygulamalar özel gönüllü kuruluşların

---

[25] Tuncay, 1986, sy. 6.
[26] Tuncay, 1986, ss 9-16; Güzel ve Okur, 1996, ss. 8-13.
[27] Hukuki sorumluluk, bir kişinin başka bir kişiye zarar vermesi durumunda, yasanın aradığı koşulların gerçekleşmesiyle bu zararı tazmin etmekle yükümlü olması anlamına gelmektedir (Güzel ve Okur, 1996, sy.13).
[28] Tuncay , 1986, sy. 15.

yardımıyla yürütülebilmekte veya bazı sosyal hizmet programlarından yararlanan maddi sıkıntı içinde olmayan kişilerden katkı talep edilebilmektedir.

Sosyal yardım ile sosyal hizmet alanlarını birbirinden ayıran temel farklılık; sosyal yardımların *muhtaçlık* esasına dayanması, sosyal hizmetlerde ise muhtaçlığın değil toplumsal uyum sorunlarının çözülmesine yardımcı olacak *hizmete duyulan ihtiyacın* esas olmasıdır. Sosyal yardıma ihtiyaç duyan kesimlerin tamamının sosyal hizmete de ihtiyacı olduğu söylenebilecek iken, sosyal hizmete ihtiyaç duyan herkesin sosyal yardıma da ihtiyaç duyduğu söylenemez. Örneğin, zengin bir kişiye özrü veya yaşlılık durumu dolayısıyla sosyal hizmet sunulurken, aynı kişiye sosyal yardım yapılması gerekmeyecektir. Ancak yoksulluk nedeniyle sosyal yardım alan bir kişi, yoksulluğun kendi yaşamında yarattığı olumsuzlukların ya da oluşabilecek toplumsal uyumsuzluğun giderilmesi için sosyal hizmete de ihtiyaç duyacaktır. Yine de sosyal hizmetler ile sosyal yardımlar arasında kesin bir çizgi bulunmamakta, bazı durumlarda sosyal hizmet uygulamaları ile sosyal yardım uygulamaları iç içe geçmektedir.[29]

[29] Duyan, 2003.

KUTU 1.1. Dünyada Modern Sosyal Güvenlik Uygulamalarının Gelişimi

Bugün dünyanın birçok ülkesinde yasal düzenlemelerle kurulmuş olan sosyal güvenlik sistemlerinin gelişimi 150 yıla yakın bir süre içerisinde olmuştur. Sosyal güvenlik uygulamalarının bu kadar kısa bir süre içerisinde, farklı biçimlerde de olsa, tüm dünyaya yayılmasının en önemli nedenlerinden biri, sanayileşmenin tüm toplumlarda benzer sosyal sorunlara yol açması ve kişilerin bu sorunlara karşı tek başlarına çözüm bulmakta zorlanmalarıdır. Önemli nedenlerden bir diğeri, dünya ticaretinin rekabetçi yapısı dolayısıyla bir ülkede sosyal güvenlik alanında bir uygulama yürürlüğe girdiğinde, bu ülke ile rekabet halinde olan diğer ülkelerin de bu uygulamayı kendi ülkesinde yürürlüğe sokmasının çeşitli baskı ve yaptırımlarla sağlanmasıdır. Önemli bir başka neden, kişilerin yabancı ülkelerde çalışmasından kaynaklanmaktadır. Kendi vatandaşı başka bir ülkeye çalışmaya giden ülke, bu vatandaşın kendi ülkesinde sahip olduğu sosyal güvenlik haklarına çalıştığı ülkede de sahip olmasını talep etmekte ve bu yönde uluslararası andlaşmalar yapılmaktadır.

Modern sosyal güvenlik alanındaki ilk adımlar iş kazası riskine karşı güvence sağlayan düzenlemeler ile atılmıştır. İtalya (1883), Almanya (1884), Norveç (1894), İngiltere (1897), Fransa ve Danimarka (1898), Belçika ve Hollanda'da (1903) çıkarılan düzenlemeler sosyal güvenlik alanındaki ilk düzenlemeler arasında yer almaktadır.

Sosyal güvenlik alanındaki ilk kapsamlı düzenleme ise Almanya'da 1881 yılında Başbakan Bismarck tarafından hazırlanan imparatorluk fermanı sonrasında yapılmıştır. O dönemde olası bir karışıklığa engel olmak amacıyla işçi kesimine bazı sosyal hakların tanınması uygun görülmüş ve bir imparatorluk fermanı hazırlanarak, sosyal güvenlik kanunları çıkarılacağı duyurulmuştur.[30] Ferman sonrasında; hastalık, iş kazaları, yaşlılık ve maluliyet sigortalarıyla ilgili kanunlar çıkarılmıştır.

Modern sosyal güvenlik sistemlerinin oluşmasında ikinci önemli gelişme Beveridge Raporudur. II. Dünya Savaşından sonra yoksulluğun önemli bir sorun olarak algılanmaya başlanması, bu raporun şekillenmesinde en önemli etkendir. Sir W. Beveridge tarafından hazırlanan raporun sosyal güvenlik alanına getirdiği en büyük yenilik sosyal güvenlik sisteminin sadece çalışan kesimleri değil toplumun tüm kesimlerini kapsaması gerektiği anlayışıdır. [31]

Türkiye'de de modern sosyal güvenlik alanındaki ilk adım, 1869 tarihli Maadin Nizamnamesi ile iş kazası riskine karşı güvence getirilerek atılmıştır. Maadin Nizamnamesi, iş sırasında kazaya uğrayan işçilere veya bunların ölümü halinde ailelerine, mahkemece kararlaştırılacak bir tazminat ve yardım parası ödeme zorunluluğu getirmekle, iş kazası durumunda işçiye ve ailesine güvence sağlamıştır.

[30] Tuncay, 1986, sy. 17
[31] Tuncay, 1986, sy. 19

1.4. Sosyal Sigorta Kavramı

Günümüzde sosyal güvenlik sistemlerindeki en gelişmiş ve yaygın programlar sosyal sigorta programlarıdır. Bunun en önemli nedenlerinden biri; modern sosyal güvenlik sistemlerinin, ücretli çalışanlar için geliştirilen sosyal sigorta programlarından hareketle oluşturulmasıdır. Sosyal güvenlik sistemleri zaman içerisinde önce kendi hesabına çalışanları, sonra da çalışmayan kesimleri kapsamına almıştır.[32]

Sosyal sigorta programlarının kapsamındaki kişiler; çalışanlar ve çalışmayıp isteğe bağlı olarak kapsama girenler ile bu iki gruptaki kişilerin bağımlılarından[33] oluşmaktadır. Sosyal sigorta programları, ödenen primler karşılığında fayda sağlaması dolayısıyla karşılıklılık esasına dayanmaktadır.[34] Ücretli çalışanların primleri kendileri, işverenleri ve bazı ülkelerde devlet tarafından, kendi adına çalışanlar ile çalışmayıp sistemden yararlanmak isteyen kişilerin primleri ise kendileri tarafından ödenmektedir.

Sosyal sigorta programlarının, hangi sosyal risklere karşı güvence sağlayacağı hususunda, Uluslararası Çalışma Örgütü'nün (ILO) *Sosyal Güvenliğin Asgari Normları Hakkında 102 Sayılı Sözleşmesi*yle uluslararası alanda uzlaşı sağlanmıştır (Bkz. Kutu 1.2.).

Sosyal sigorta programları, sosyal güvenlik sistemleri içerisinde çoğu ülkede başat konumdadır.[35] Bireylere sosyal risklere karşı güvence sağlayacak bir sosyal güvenlik sistemi kurma çabalarının işçilere yönelik sosyal sigorta programları ile başlamış olması bunda önemli bir etkendir.

---

[32] Sosyal güvenliğin gelişimi için bkz. Kutu 1.1.
[33] Sigortalıların bağımlıları, bu kişilerin kanunen bakmakla yükümlü oldukları kişileri ifade etmektedir.
[34] Yeni Zelanda gibi bazı ülkelerde vergilerle finanse edildiği görülmektedir, ancak bunlar istisna niteliğindedir. Genel kabul, sosyal sigorta programlarının primlere dayandığı şeklindedir.
[35] Adema, 2006.

KUTU 1.2. Sosyal Risk Kavramı

Sosyal risk, ne zaman gerçekleşeceği bilinmeyen, ancak ileriki bir zamanda gerçekleşmesi muhtemel veya kesin olan ve buna maruz kalan kişinin gelir düzeyinde eksilmeye neden olan olaydır. Sosyal risklerin ortak özelliği, bireylerin ekonomik gücünü sarsmalarıdır. ILO 102 Sayılı Sözleşmesinde sayılan, sosyal risklere karşı güvence sağlanacak 9 sosyal sigorta kolu şunlardır; iş kazası-meslek hastalığı, hastalık (gelir kaybının giderilmesi), hastalık (sağlık bakımı), analık, yaşlılık, sakatlık, işsizlik, ölüm, ailevi yükler. 102 nolu Sözleşmeyi imzalayan ülkelerin; işsizlik, yaşlılık, iş kazaları ve meslek hastalıkları, maluliyet ve ölüm hallerinde sağlanacak faydalardan en az biri zorunlu olmak üzere, sözleşmede sayılan dokuz faydadan en az üçünü sağlayan bir sosyal sigorta sistemi kurmaları zorunludur.

Son yıllardaki gelişmeler, ekonomik güvensizlik ortamı yaratan etkenlerin, yani sosyal risklerin, niteliklerini değiştirmiş ve yeni risklerin ortaya çıkmasına neden olmuştur.[36] Sosyal riskle karşılaşan bireylere ekonomik bir güvence sağlama amacı güden sosyal güvenlik sisteminin bu yeni riskleri de kapsamına almasına ihtiyaç duyulmaktadır.

Günümüzde sosyal dışlanma bireylerin maruz kalabilecekleri bir risk olarak belirtilmektedir.[37] Sosyal dışlanmaya maruz kalma durumunda bireylerin ekonomik güvencelerinin genellikle sarsılması, sosyal dışlanmanın bir sosyal risk olarak tanımlanmasına olanak vermektedir. Türkiye de dahil olmak üzere birçok ülkede sosyal dışlanmayla mücadele konusunda faaliyetler yürütülmekte ve bu risklere karşı güvence sağlanmaya çalışılmaktadır. Ancak sosyal dışlanmanın sosyal riskler içerisinde sayılması konusu henüz uluslararası düzeyde resmi ve ortak bir kabul görmemiştir. Sosyal dışlanmanın güvence sağlanması gereken sosyal bir risk olarak tanımlanması, bu riske karşı yürütülecek faaliyetlerin sosyal güvenlik sistemi içerisinde yer alan ve sosyal güvenlik hukukunda düzenlenen uygulamalar şeklinde olmasını gerektirecektir. Sosyal güvenlik sistemi, tanımlanmış belli durumlar için bireylere düzenli faydalar sağlamaktadır.

1.5. Sosyal Yardım Kavramı

Sosyal yardımlar, sosyal güvenlik sistemi içerisindeki primsiz programlar olup çoğunlukla vergiler ile finanse edilmektedir. Sosyal yardımları benzer programlardan ayıran en önemli özellik, sosyal yardımların karşılıksız olarak yapılması ve muhtaçlık koşuluna dayanmasıdır.

Yardım kelimesinin sözlük anlamı "*kendi gücünü ve imkânlarını başka birinin iyiliği için kullanma, muavenet"*dir[38]. Muhtaç durumdaki bir kişiye yardım

[36] Bovenberg, 2007.
[37] DPT, 2006, sy. 88.
[38] Bkz. Türk Dil Kurumu, Güncel Türkçe Sözlük.

etmek, dini inançtan, gelenek ve göreneklerden ya da kişinin iyilik yapma isteğinden kaynaklanabilir. Yardımın, çoğunlukla yardım yapanın isteğine tabi olması, toplumda yardım ihtiyacı olan kişilere daha düzenli yardım sunan mekanizmaların geliştirilmesini gerekli kılmaktadır. Bu mekanizmalar, resmi ya da yarı resmi kuruluşlar tarafından kurulmakta, çoğunlukla devlet bu mekanizmaların işleyişini düzenleyici politikalar getirmekte ve kurallar koymaktadır. Resmi ya da yarı resmi kuruluşlar tarafından yoksul, muhtaç veya az gelirli kişilere devlet bütçesinden yapılan bu transferlere *sosyal yardım* adı verilmektedir.[39]

Modern anlamda sosyal yardımlar sanayi devriminden sonra gelişmiştir. Ancak Aristo'nun sosyal yardım konusundaki sözlerinden, sosyal yardım kavramının çok eski dönemlere kadar uzandığı anlaşılmaktadır. Aristo'ya göre, en iyi devlette bile mutlaka bazı fakir bireyler olacaktır. Dolayısıyla özel ve kamusal hizmetlerin birleşiminden oluşan bir güvenlik ağı tasarlanmalıdır. Bu hizmetlerin hedefi, yoksul bireyleri kendilerine yetebilir hale getirmek amacıyla bu bireylere yardım etmek olmalı, hatta bu yardımlar iş eğitimini de kapsamalıdır.[40]

Sosyal yardımlarla ilgili olarak uluslararası alanda üzerinde uzlaşılmış bir tanım bulunmamaktadır. Bunun nedenlerinden biri, sosyal yardım uygulamalarının her ülkede farklı özellikler taşıması ve farklı programları içermesidir. Oysa, sosyal sigorta programlarında risk konuları, sağlanan faydalar gibi konular tüm ülkelerde birbirine benzer nitelikte olması dolayısıyla ortak tanımlar kabul edilebilmiştir. Esasen sosyal sigorta programları arasında bu benzerliğin sağlanmasının en önemli nedeni, rekabet şartlarında eşitliğin sağlanması ve yabancı işçilerin hak kaybına uğramaması gibi sebeplerle ülkelerin bu yönde adımlar atmış olmasıdır.

Günümüzde sosyal koruma sisteminin bir parçası olarak kabul edilen sosyal yardımlar genel olarak, *yeterli gelire sahip olmayan kişiler için son mercide sağlanan maddi destek olarak tanımlanmaktadır*.[41] Sosyal yardımlar, sosyal koruma programları içerisinde en son sırada sayılmaktadır. Bireylerin öncelikle sosyal yardımlar dışındaki sosyal koruma programlarından yararlanmaları esastır. Bu

[39] Tuncay, 1986, sy. 14.
[40] Vaughan, 2007.
[41] OECD, 2007.

programlardan yararlanamayan ya da yararlanma süresi dolduktan sonra hala yardıma ihtiyaç duyan kişiler sosyal yardım sistemine başvurmaktadırlar. Kısaca ifade edecek olursak, sosyal yardımlar sosyal koruma sisteminde son ağ görevi görmektedir.

Son ağ olma konusundaki bir başka ifade de; sosyal yardımların, sosyal güvenlik sisteminin ikinci bileşeni olarak, sosyal güvenlik sisteminin açıklarını kapatıcı bir işlev gördüğü, bunu da sosyal sigorta sisteminin sağladığı güvenceden faydalanamayacak kişilerin korunmasını sağlama yoluyla yaptığı şeklindedir. [42] Ancak kapatılması gereken bu açık gittikçe büyümektedir. Dolayısıyla, yukarıda da bahsedildiği gibi, sosyal yardımlar giderek sosyal sigorta programları kadar önem kazanmaktadır (Bkz. Başlık 1.6.).

Kamu hizmetinde bulunurken ya da kamu yararına çalışırken zarara uğrayan kişilere devlet bütçesinden yapılan yardımlar da sosyal yardım olarak nitelendirilebilmektedir.[43] Ancak sosyal yardımların en belirgin iki özelliği, muhtaçlık kriterine dayanmaları ve *devlet tarafından tek taraflı olarak sağlanmalarıdır*[44]. Oysa bahsedilen yardımlar kamunun sorumluluğunda olan bir olaya dayanmakta, bu yardımları alan kişiler kamusal bir görev yerine getirilirken uğranılan zararın tazmini amacıyla yardım almaktadırlar. Tazminat, yardım karakteri taşımadığı için, bu uygulamaları sosyal yardım kavramının dışında tutmak ve *sosyal tazmin* olarak tanımlamak daha uygun olacaktır.[45]

Sosyal güvenlik sisteminin yoksullukla mücadele konusunda önemli bir aracı haline gelen sosyal yardımların ortak kabul görmüş bir tanımı bulunmamakla beraber, Gough ve arkadaşları OECD ülkelerindeki sosyal yardımları inceleyen çalışmalarında sosyal yardımlar için üç farklı sınıflandırma belirlemişlerdir[46]:

1) Yoksulluk durumuna bakılarak verilen sosyal yardımlar - Gelir ya da varlık testine dayanan yardımlar: Yoksulluk durumuna bakılarak verilen sosyal yardımlarda belli bir yaşam düzeyinin altındaki herkese yardım verilmektedir.

[42] OECD, 2007.
[43] Tuncay, 1986.
[44] Sözer, 1997, sy.28.
[45] Sözer, 1997, sy.28.
[46] Gough ve ark., 1997, ss. 17-43.

Burada hedef, kimsenin bunun altına düşmeyeceği belli bir güvenlik ağı düzeyi sağlamaktır. Gelir ya da varlık testine dayanan sosyal yardımlarda bireylerin gelir kaynaklarına bakılmakta ve sadece belli bir gelir düzeyinin altındaki kişilere sosyal yardım verilerek maddi durumu iyi olan kişilerin yardım almaları engellenmeye çalışılmaktadır.

2) Nakdi yardımlar - Bağlı (ayni) yardımlar: Nakdi yardımlar olağan veya ihtiyari ihtiyaçların karşılanması amacıyla verilen para yardımlarıdır. Bağlı yardımlar ise belli bir mal veya hizmetin bir bölümünün ya da hepsinin karşılanmasını sağlayan yardımlardır. Çoğu ülkede verilmekte olan konut yardımı bağlı yardıma iyi bir örnektir. Gough ve arkadaşlarının çalışmalarında bağlı yardım olarak tanımladıkları sosyal yardımlar genellikle *ayni yardım* (in-kind benefits) olarak ifade edilmektedir. Kişilere belli bir mal veya hizmetin sağlanması amacıyla verilen para yardımları da ayni yardım niteliğindedir. Nitekim Yargıtay da verdiği bir kararda; somut biçimde belli edilmiş bir ihtiyaca yönelik yardımları ayni yardım olarak tanımlamıştır.[47] Sosyal yardım programları için en çok kullanılan sınıflandırma biçimi ayni-nakdi yardım sınıflandırmasıdır.

3) Belli bir gelir seviyesinin altındaki herkese verilen yardımlar – Belli bir gelir seviyesinin altındakiler arasından belli özelliklere sahip olanlara verilen yardımlar: İlki, sosyal yardıma hak kazanmak için belirlenen sınırın altındaki herkese yapılan sosyal yardımlardır. İkincisi ise, belirlenen düzeyin altında olmakla birlikte yaşlı, özürlü, işsiz olma gibi bazı özelliklere sahip olunmasını gerektiren sosyal yardımlardır. İkinci tür yardımlar kategorik yardım olarak da adlandırılmaktadır.

Gough ve arkadaşlarının çalışmasında belirtilmeyen bir sınıflandırma biçimi *sosyal yardımların konularına göre sınıflandırılmasıdır*. Bu sınıflandırmada; sosyal yardımın, kişinin eğitim, sağlık, gıda, barınma gibi ihtiyaçlarından hangisinin karşılanmasına yönelik olarak verildiğine bakılmaktadır. Çalışmanın 3.6. numaralı bölümünde, Türkiye'de yürütülmekte olan sosyal yardımlar *konularına göre* sınıflandırılmaktadır.

---

[47] Yargıtay 21. Hukuk Dairesi, Esas No: 2006/4180, Karar No: 2007/1193.

Sosyal yardım programlarının tasarımı esnasında bu programlardan yararlanacak hedef kitlenin belirlenmesinde kullanılacak yönteme karar verilmesi önemli bir husustur. Hedefleme yöntemleri aracılığıyla, hangi nüfus kesimlerinin sosyal yardım programının kapsamına girebileceği, hangilerinin dışarıda bırakılacağı belirlenmektedir. Hedefleme sadece sosyal yardım programlarında değil, tüm sosyal politika uygulamalarında önem taşımaktadır. Sosyal politika (veya refah politikaları – welfare policies) uygulamalarında, hangi kesimlerin bu uygulamalardan faydalanacağı hususunda hedefleme yapılmaktadır. Sosyal politika uygulamalarında kullanılan başlıca hedefleme yöntemleri şunlardır[48]:

- *Gelir testine dayalı hedefleme (means-tested):* Hanenin ya da kişinin gelirinin belli bir eşiğin altında olup olmadığına bakılmaktadır. Gelirle ilgili bilgi toplanmaktadır. Gelir testinde en önemli sorun kişilerin gelirleriyle ilgili yanlış bilgi vermeleri ve kayıt dışı sektör dolayısıyla bu tür yanlış beyanların tespitinin zor olmasıdır.

- *Kategorik ya da coğrafi kriterlere dayalı hedefleme:* Kişinin, yaş, çocuk sayısı, işsiz olma, coğrafi konum gibi yoksullukla ilişkili ve gözlenmesi kolay olan çeşitli sosyoekonomik ve demografik özelliklere sahip olup olmadığına bakılmaktadır. Bu tür hedefleme ile yürütülen sosyal yardım programları, maliyetinin düşük olmasına karşılık yoksul olmayan kişileri de kapsama eğilimindedir. Yerel topluluğa dayalı hedefleme ile birlikte uygulandığında etkinliği artabilmektedir.

- *Yerel bazlı hedefleme:* Sosyal yardım programları kapsamında sağlanan yardımların kime verileceği yerel otorite ya da heyet tarafından belirlenmektedir. Bu yöntemin daha doğru ve esnek hedeflemeye imkan verdiği belirtilmekle birlikte, yardımların verileceği kişileri belirlemekle görevlendirilen kişiler fiilen yapmakta oldukları işlerin yanı sıra bunu yaptıkları için onlara fazla sorumluluk yükleneceği veya kaynakların dağıtımı konusunda anlaşmazlıklara yol açabileceği belirtilmektedir.

[48] Domelen, 2007; IFPR, 2002,; WB, IMF, ADB, IADB, 2001.

- *Gelir göstergelerine dayalı hedefleme (Proxy means tested):* Hanede refah düzeyi ile ilişkili olduğu düşünülen çeşitli göstergelere bakılmaktadır. Bu göstergeler yardıma hak kazanıp kazanmayacağını belirlemek üzere haneye puan verilmede kullanılmaktadır. Bu yöntemin etkili işleyebilmesi, gelirin tahmin edilebilmesi açısından hanenin ve bireyin özelliklerinin kolay gözlenebilir olmasına bağlıdır.

- *Kendiliğinden hedefleme (self-targeting):* Bu tür hedeflemede yardımlar herkes açısından erişilebilir olmakla beraber, bu yardımlardan yararlanan en geniş kesim yoksullardır. Temel gıda maddelerinde yapılan fiyat sübvansiyonları ve kamu istihdam programları kendiliğinden hedefleme yöntemine dayanan yardımlara örnek teşkil etmektedir. Bu yöntemle yürütülen sosyal yardım programlarının yönetim maliyeti düşük olmakta, ancak yoksul olmayan kişiler de bu programlardan yararlanabilmektedir.

Sosyal yardım alanında, bu yöntemler arasından en çok, gelir testine dayalı hedefleme ile gelir göstergelerine dayalı hedefleme yöntemleri kullanılmaktadır. Sosyal yardımların muhtaç kesimlere yönelik uygulamalar olması dolayısıyla sosyal yardım programlarında bu iki yöntemden birinin kullanılması neredeyse bir zorunluluktur. Nitekim, diğer hedefleme yöntemleri muhtaçlık durumunu belirlemede yaklaşık sonuçlar vererek, muhtaç durumda olmayan kesimlerin de sosyal yardım almalarına neden olabilmektedir. Dolayısıyla, sosyal yardım programlarında yukarıda sayılan diğer hedefleme yöntemlerinden biri tercih edildiğinde, gelir testi veya gelir göstergelerine dayalı hedefleme yöntemi de tercih edilen yöntemle birlikte kullanılmaktadır.

1.6. Sosyal Güvenlik Sisteminde Sosyal Yardım Programlarının Önem Kazanması

Özellikle gelişmiş toplumlarda nüfusun büyük bölümüne sosyal güvence sağlayan sosyal sigorta programlarının kapsamı giderek daralmakta ve bu programlar toplumda yaygın bir sosyal güvence sağlama özelliklerini yavaş yavaş kaybetmektedir.

Sosyal sigorta programları tarafından sağlanan güvencenin daralmasının önemli bir nedeni; çalışma biçimlerinde özellikle 1970'lerden sonraki dönemde

meydana gelen değişmenin, sosyal sigorta programlarına katılımı kısıtlamasıdır. 1970'lerin sonunda yaşanan krizlerin üretim maliyetleri üzerinde yarattığı baskıların yanı sıra, teknolojik gelişmeler ve bu gelişmelerin küreselleşme dolayısıyla tüm dünyaya kısa zamanda yayılabilmesi, firmaların giderek daha az işgücü talep etmelerine neden olmuştur. İşgücünü farklı çalışma biçimlerinde kullanan hizmetler sektörü de aynı dönemde hızla büyümüştür. Firmaların rekabet edebilmek için üretim maliyetlerini düşürme yönündeki uygulamaları ve hizmetler sektörünün genişlemesi, çalışma saatlerinin kısalmasında ve çalışma biçimlerinin değişmesinde (yarı zamanlı çalışma ve evde çalışma gibi) etkili olmuştur. Sosyal sigorta programları, klasik çalışma biçimlerine göre kurgulanmış olmaları nedeniyle yeni çalışma biçimlerinde istihdam edilenleri güvence altına alma konusunda yetersiz kalmıştır. Hollanda ve Danimarka gibi bazı ülkeler esnek çalışanların korunması konusunda düzenlemeler getirse de, çoğu ülkede (ülkemizde de olduğu gibi) bu tür çalışma biçimlerinde istihdam edilenler sosyal sigorta programlarının sağladığı haklardan tam anlamıyla yararlanamamakta ya da bu programların tamamen dışında kalmaktadırlar. Bu kesimin, muhtaç duruma düşmesi durumunda sosyal yardım programlarına yöneleceğini belirtmek yanlış olmayacaktır.

Sosyal sigorta programlarının kapsamının daralmasının diğer bir nedeni, sosyal koruma harcamalarının kısılması yönündeki çabalardır.[49] Sosyal koruma harcamaları içerisinde de özellikle sosyal sigorta harcamaları önemli boyutlara ulaştığı için[50], çoğu ülkede sosyal sigorta harcamalarının azaltılması amacıyla reform çalışmaları başlatılmıştır. Bu reformlardaki ortak hedef, sosyal sigorta programlarının sağladığı fayda miktarlarının kademe kademe düşürülmesi ve bu faydalardan yararlanma koşullarının zorlaştırılmasıdır.

Sosyal sigorta programlarının sağladığı güvencenin daralmasının bir diğer önemli nedeni, 1970'lerden beri yaşanan ekonomik krizler sonucunda çoğu ülkede

---

[49] Adema, 2006.

[50] Sosyal sigorta harcamalarının önemli bir bölümü yaşlılık aylığı ve sağlık harcamalarından oluşmaktadır. Gelişmiş ülkelerde sosyal sigorta harcamalarının artışı büyük ölçüde yaşlı nüfusun artmasına dayanmaktadır. Gelişmekte olan ülkelerde ise nüfusun yaşlanmasından çok sosyal sigorta programlarındaki denetimsizlikten kaynaklanmaktadır. Ancak nüfusun giderek yaşlanmasının, yakın bir gelecekte çoğu ülkede sosyal sigorta programları açısından önemli bir sorun olacağı beklenmektedir.

uzun süreli işsizliğin büyük bir sorun haline gelmesidir.[51] Sosyal yardım programlarına olan talep 1980 ve 1990'larda önemli ölçüde artmıştır. İş bulamadığı için ücret gelirinden uzun vadede yoksun kalan nüfus kesimleri; öncelikle sosyal sigorta programlarının sağladığı faydalardan (işsizlik sigortası ödeneği, sağlık hizmetleri gibi), ardından da eğer başka gelir kaynakları yoksa diğer sosyal koruma programlarının sağladığı faydalardan yararlanmakta, bu faydalardan yararlanma sürelerini tamamladıktan sonra ise sosyal yardım programlarına yönelmektedirler. Diğer taraftan uzun süreli işsizlik azımsanmayacak miktardaki nüfus kesimlerinin de iş bulma ümitlerini kaybetmesine neden olmakta, bu kesimler işgücü piyasasına girememekte ve eğer muhtaç durumdaysa sosyal koruma ve ardından da sosyal yardım programları kapsamına girmektedir.

Çalışan yoksulluğunu da sosyal yardım programlarının önem kazanmasındaki nedenlerden biri olarak belirtmek gerekmektedir. Yukarıda bahsedildiği gibi, maliyetleri düşürme kaygısı, özellikle vasıfsız veya düşük vasıflı çalışanlar açısından ücretlerin düşmesine neden olmuştur. Kendi ücretleri ile geçinemeyen kesimlerin ise sosyal yardım programlarına başvurmaları kaçınılmazdır.

Bir diğer neden de yaşanan bu gelişmelerin toplumdaki yardımlaşma kültürünü diğer bir ifade ile geleneksel güvenlik ağlarını giderek zayıflatmasıdır.[52] Geleneksel güvenlik ağlarının zayıflaması, maddi zorluklarla karşılaştıklarında bireylere yakın çevreleri tarafından verilen desteğin azalması anlamına gelmektedir (özellikle kentlerin en yoksul semtlerinde yaşayanlar açısından aile içi yardımlaşma ağları neredeyse işlemez hale gelmiştir). Muhtaç duruma düştüğünde yardım alabilmek amacıyla eskiden olduğu gibi yakın çevresine başvuramayan birey; devlete, dolayısıyla da sosyal yardım programlarına başvurmaktadır.

Sayılan bu nedenlerin her biri diğerlerinden etkilenmektedir. Sosyal güvenlik sisteminin yoksullukla mücadele hedefini yerine getirebilmesi konusunda sosyal yardım programlarının önem kazanmasında da, sayılan nedenler birarada etkili olmaktadır.

---

[51] Aust ve Arriba, 2004, sy. 8.
[52] Bovenberg, 2007.

2. BÖLÜM:

DÜNYADA SOSYAL YARDIMLAR

2. DÜNYADA SOSYAL YARDIMLAR

Birinci bölümde sosyal yardımların kavramsal çerçevesi çizilmeye çalışılmış; bu amaçla sosyal koruma, sosyal güvenlik, sosyal sigorta ve sosyal yardım kavramları açıklanmıştır. Türkiye'deki sosyal yardım sistemine geçmeden önce, bu bölümde sosyal yardımların uluslararası alanda ne ifade ettiği ortaya konulmaya çalışılacaktır. Bu amaçla bu bölümde ilk olarak, sosyal yardımlarla ilgili uluslararası düzenlemeler üzerinde durulacaktır. Ardından, sosyal yardım alanındaki dünya örneklerine bakılacaktır. Bir çok ülkede birbirinden farklı örneklerin olması nedeniyle bu bölümdeki ülke örneklerinde sınırlamaya gidilerek, Avrupa ülkeleri ile Latin Amerika ülkelerindeki sistemler anlatılacaktır. Dünya örnekleri arasında Avrupa ülkelerinin seçilmesinin nedeni, sosyal devletin ilk olarak bu ülkelerde ortaya çıkması ve bu ülkelerin gelişmiş sosyal koruma uygulamalarının bulunması; Latin Amerika ülkelerinin seçilmesinin nedeni ise sosyal yardım fonları ve şartlı nakit transferi gibi farklı sosyal yardım programlarının ilk olarak bu bölgede ortaya çıkması ve gelişmesidir. Dünya örneklerinin sunulduğu başlıkta, son dönemde sosyal yardım programlarının aktif politikalar doğrultusunda yeniden şekillendirilmesi yönündeki eğilimlerden de bahsedilecektir. İkinci bölümde son olarak, Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne üyelik sürecinde olması dolayısıyla, Avrupa Birliği'nin sosyal politikasına, Avrupa sosyal modelinin oluşumundaki düzenlemelere ve Avrupa Birliğine uyum sürecinde sosyal yardım alanında Türkiye'nin yerine getirmesi gereken hususlara değinilecektir.

2.1. Sosyal Yardımlarla İlgili Uluslararası Düzenlemeler

Sosyal yardım alanını konu alan düzenlemeler genellikle sosyal güvenlik alanına ait uluslararası metinlerde yer almaktadır. Sosyal yardımların uluslararası düzeyde kabul gören bir tanımının yapılması ve sosyal yardım alanında ortak araçlar ve kriterler belirlenmesi konusunda henüz bir uzlaşma doğmamıştır. Ülkeler bu konuda kendi tanımları doğrultusunda uygulamalar yürütmektedirler. Ortak uygulamalar sağlanması yönünde önemli boyutta bir ihtiyaç duyulmamasına karşın, bir insan hakkı olarak görülmesi ve yoksullukla mücadele konusunda büyük öneme sahip olması nedeniyle çeşitli uluslararası düzenlemelerde sosyal yardım konusuna

yer verilmiştir. Bu düzenlemeler arasında en önemli olanlarına aşağıda yer verilmektedir.

2.1.1. Philadelphia Bildirgesi

1944 yılında Philadelphia'da yapılan ILO Genel Konferansında kabul edilen ILO'nun Çalışma Amaç ve Hedeflerine İlişkin Bildirge II. Dünya Savaşı sonrasında yoksullukla mücadele konusunda uluslararası düzeydeki çabaları yansıtmaktadır. ILO bir çalışma örgütü olmasına rağmen bu bildirge ile yoksulluğu tüm dünya toplumları açısından önemli bir sorun olarak kabul ederek, çalışanlar dışındaki toplum kesimlerini de kapsayacak bir düzenlemeye gitmiştir.

Bildirgenin ilk maddesinde; yoksulluğun, bulunduğu yerlerde, herkesin refahına yönelik bir tehlike oluşturduğu kabul edilmektedir. Bu doğrultuda, bütün insanların maddi ilerlemelerini ve manevi gelişmelerini, hür ve haysiyetli bir şekilde, ekonomik güvence altında ve eşit şartlarda sürdürmek hakkına sahip oldukları ve bu sonuca ulaştıracak koşulların gerçekleştirilmesinin, her ulusal ve uluslararası siyasetin ana hedefini oluşturması gerektiği belirtilmiştir. Tam istihdamın sağlanması ve hayat seviyesinin yükseltilmesi; güvenceye ve eksiksiz tıbbi tedaviye ihtiyaç duyan herkes için temel bir gelir sağlamak amacına yönelik sosyal güvenlik önlemlerinin yaygınlaştırılması; çocukların ve annelerin korunması; gıda, barınma, kültür ve dinlenme olanakları bakımından uygun bir düzeye ulaşılması; eğitim ve meslek alanlarında eşit şanslar sağlanması amacıyla ülkelerin yürütecekleri programlara destek vermek ILO için bir yükümlülük olarak kabul edilmiştir. ILO'nun bu kararları bir öneri niteliğindedir. ILO bu kararları ile özetle, en az geçim olanaklarını güvence altına alacak bir sosyal güvenlik sisteminin kabul edilmesi konusunda tüm hükümetlere yardımcı olacağını taahhüt etmektedir. [53]

2.1.2. İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi

Sosyal yardımların en önemli dayanaklarından biri 1948 yılında Birleşmiş Milletler Genel Kurulunun Paris'teki oturumunda kabul edilen İnsan Hakları Evrensel Bildirgesidir. Türkiye bu Bildirgeyi imzalamış ve Bildirge Bakanlar Kurulu kararı ile 27 Mayıs 1949'da Resmi Gazetede yayımlanarak bir iç hukuk düzenlemesi

[53] Tuncay, 1986, sy. 24

haline gelmiştir. Bildirgenin, sosyal yardımları herkes için bir hak olarak tanımlayan ve devletleri bu hakkı sağlama ve koruma konusunda sorumlu tutan maddeleri şunlardır:

- Her insanın, toplumun bir üyesi olarak, sosyal güvencesi, şahsiyetinin serbestçe gelişmesi ve onuru için zorunlu olan ekonomik, sosyal ve kültürel hakları vardır. Bireyler, her devletin, kuruluşları ve kaynakları gözönüne alınarak ortaya konacak ulusal çabalar ve uluslararası işbirliği yoluyla bu haklarından yararlanırlar (22. Madde).
- Her insanın, yiyecek, giyecek, konut, sağlık hizmetleri ve gerekli toplumsal hizmetler de içinde olmak üzere; kendisinin ve ailesinin sağlık ve refahını sağlayacak uygun bir yaşam düzeyine hakkı vardır. İşsizlik, hastalık, dulluk, ihtiyarlık ya da geçim olanaklarından iradesi dışında yoksun kaldığı diğer hallerde sosyal güvence hakkına sahiptir. Anneler ve çocuklar öncelikle özen ve yardım görmek hakkına sahiptirler. Bütün çocuklar evlilik içinde ya da dışında doğsunlar, aynı toplumsal güvenceden yararlanırlar (25. Madde).
- Her insanın, bu Bildirgede açıklanan hak ve özgürlüklerin tam anlamıyla uygulanmasını sağlayacak bir toplumsal ve uluslararası düzene hakkı vardır (28. Madde).

2.1.3. Avrupa Sosyal Şartı

Avrupa Konseyi'nin 1961 yılında Torino'daki toplantısında kabul edilen Avrupa Sosyal Şartı sosyal haklar bakımından önemli hükümler içermektedir. Şart 1996 yılında yeniden gözden geçirilmiş ve Şartta yer alan sosyal hakların kapsamı ve sayısı artırılmıştır. Avrupa Sosyal Şartının 1961 tarihli ilk metninde 19 sosyal hak sayılırken Şartın gözden geçirilmiş ikinci metninde 30 sosyal hak yer almaktadır.

Gözden Geçirilmiş Şartta yer alan 13 ve 30. haklar doğrudan doğruya sosyal yardımları ifade etmekte olup, 7, 11, 14, 15, 16, 17, 19, 23, 24, 30 ve 31.haklar da sosyal yardım alanı ile ilişkilendirilebilecek diğer haklardır. Şartın 1. maddesinde, sözleşmeyi imzalayan ülkelerin Şartta sayılan hakları politika uygulamaları yoluyla gerçekleştirmeleri gerektiği belirtilmektedir.

Şartın 13. maddesinde sağlık ve sosyal yardım hakkı düzenlenmiştir. Bu maddeye göre sözleşmeci taraflar; yeterli ağı bulunmayan ve kendi çabasıyla veya başka kaynaklardan, özellikle bir sosyal güvenlik sisteminden yararlanarak böyle bir olanak sağlayamayan herkese yeterli yardımı sağlamak ve hastalık halinde bunun gerektirdiği bakımı sunmak; böyle bir yardım görenlerin bu nedenle siyasal ve sosyal haklarının kısıtlanmasını önlemek; herkesin, kişisel veya ailevi yoksunluk halini önlemek, gidermek veya hafifletmek için gerekebilecek önerilerle kişisel yardımları uygun kamusal veya özel hizmetler eliyle alabilmesini sağlamak ve ülkelerinde yasal olarak bulunan başka sözleşmeci taraf vatandaşlarını kendi vatandaşlarıyla eşit tutarak bu kişiler için de bu hükümleri uygulamakla yükümlüdürler.

Şartın 30. maddesinde toplumsal dışlanma ve yoksulluğa karşı korunma hakkı düzenlenmiştir. Bu hak 1996 yılındaki gözden geçirmede eklenmiş olup, bu ekleme son yıllarda yoksulluk sorununun büyük önem kazandığını ve yoksulluğa olan bakışın Avrupa ülkelerinde sosyal dışlanma kavramı ile bütünleştiğini göstermektedir. 30. madde uyarınca; Âkit Taraflar, sosyal dışlanma ve yoksulluğa karşı korunma hakkının etkili bir biçimde kullanılmasını sağlamak amacıyla; sosyal dışlanma ve yoksulluk durumunda yaşayan ya da bu duruma düşme tehlikesinde olan kişilerin ve ailelerinin, özellikle istihdam, konut, eğitim, öğrenim, kültür ile sosyal ve tıbbi yardım olanaklarına fiilen ulaşmalarını teşvik edecek genel ve eşgüdümlü bir yaklaşım çerçevesinde önlemler almakla yükümlü hale gelmektedirler. Bu madde, aşırı yoksulluk ve bunun sosyal bağlılığı parçalayıcı etkisinin günümüz çağdaş toplumlarının en ciddi tehditlerinden birisi olduğu anlayışına dayanmakta ve Gözden Geçirilmiş Sosyal Şart, bu madde ile sosyal dışlanmaya karşı küresel ve eşgüdümlü bir politika tatbik edilmesini akit taraflar açısından bir gereklilik olarak kabul ederek bununla mücadele etmektedir.[54]

Şartın sosyal yardım alanıyla ilgili diğer maddeleri ise şunlardır:

- Çocuklar ve gençler, uğrayacakları bedensel ve manevi tehlikelere karşı özel korunma hakkına sahiptir (7. madde),

[54] DPT, 2007, sy. 51.

- Herkes, ulaşılabilecek en yüksek sağlık düzeyinden yararlanmasını mümkün kılan her türlü önlemlerden faydalanma hakkına sahiptir (11. madde),
- Herkes, sosyal refah hizmetlerinden yararlanma hakkına sahiptir (14. madde),
- Özürlüler toplumsal yaşamda bağımsız olma, sosyal bütünleşme ve toplumsal yaşama katılma hakkına sahiptir (15. madde),
- Toplumun temel birimi olarak aile, tam gelişmesini sağlamaya yönelik uygun sosyal, yasal ve ekonomik korunma hakkına sahiptir (16. madde),
- Anneler ve çocuklar, uygun sosyal ve ekonomik korunma hakkına sahiptir (17. madde),
- Bir Sözleşmeci Taraf göçmen işçiler ve aileleri herhangi bir başka Sözleşmeci Tarafın ülkesinde korunma ve yardım hakkına sahiptir (19. madde),
- Her yaşlı insan sosyal korunma hakkına sahiptir (23. madde),
- Tüm çalışanlar, iş akdinin sona erdiği durumlarda korunma hakkına sahiptir (24. madde),
- Herkes, yoksulluğa ve sosyal dışlanmaya karşı korunma hakkına sahiptir (30. madde),
- Herkes konut edinme hakkına sahiptir (31. madde).

Avrupa Sosyal Şartının getirdiği hakların, siyasal denetim yoluyla korunması esası benimsenmiştir. Bu denetim, Şartı onaylayan ülkelerin, iki yılda bir vermek zorunda oldukları raporlarla sağlanmaktadır.

Türkiye, 1961 tarihli Avrupa Sosyal Şartını 4 Temmuz 1989 tarihinde, Şartın 1996 tarihli gözden geçirilmiş ikinci metnini de 9 Nisan 2007 tarihinde onaylamıştır. Türkiye'nin Gözden Geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartında çekince koyduğu maddeler (2. maddenin 3. fıkrası ve 4. maddenin 1. fıkrası ile 5. ve 6. maddelerin tamamı) sosyal yardım alanıyla ilgili değildir.

2.1.4. Ekonomik Sosyal ve Kültürel Haklar Uluslararası Sözleşmesi

Birleşmiş Milletlerin 3 Ocak 1966 tarihindeki oturumunda kabul edilen, ancak Türkiye'nin henüz onaylamamış olduğu *Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Uluslararası Sözleşmesi*nde de sosyal yardım hakkı ile ilgili hükümler yer almaktadır. Bu hükümlere aşağıda yer verilmektedir:

- Bu Sözleşmeye taraf Devletler, herkese sosyal sigorta dahil, sosyal güvenlik hakkı tanır (9. Madde),
- Bu Sözleşmeye taraf Devletler, toplumun doğal ve temel birimi olan aileye, özellikle kuruluşunda ve bağımlı çocukların bakım ve eğitiminden sorumlu olduğu durumda en geniş olanaklı koruma ve yardım sağlamayı kabul eder (10. Madde),
- Bu Sözleşmeye taraf Devletler, herkese, kendisi ve ailesi için beslenme, giyim ve konut dahil, yeterli bir yaşam düzeyi ve yaşama koşullarını sürekli olarak geliştirme hakkı tanır. Taraf Devletler, özgür isteğe dayalı uluslararası işbirliğinin bu alandaki temel önemini tanıyarak bu hakkın gerçekleştirilmesini sağlama yolunda gerekli girişimlerde bulunur (11. Madde),
- Bu Sözleşmeye taraf Devletler, herkesin açlıktan korunma temel hakkını tanıyarak tek tek ve uluslararası işbirliği yoluyla önlemler alır. Bu önlemler;
    - Teknik ve bilimsel bilgiden tam yararlanarak, beslenme ilkeleri bilgisini yaygınlaştırarak ve doğal kaynakların en etkin biçimde geliştirilip kullanılmasını sağlamak üzere tarım sistemini geliştirip iyileştirerek besin üretim, koruma ve dağıtım yöntemlerini geliştirmek için;
    - Gerek dıştan yiyecek maddesi alan, gerekse dışa yiyecek maddesi satan ülkelerin sorunları gözönüne alınarak, dünya yiyecek maddesi stoklarının gereksinmeye göre dengeli

dağılımını sağlamak için; gerekli özel programları da kapsar (11. Madde),

- Bu Sözleşmeye taraf Devletler, herkesin erişilebilir en yüksek bedensel ve ruhsal sağlık standardından yararlanma hakkını tanır (12. Madde).

2.2. Dünyada Sosyal Yardım Programları

Sosyal yardım programlarının işleyişi ve sunulan yardımlar ülkeden ülkeye değişmektedir. Bu bölümde, gelişmiş sosyal yardım uygulamalarına sahip olmaları dolayısıyla Avrupa ülkelerindeki sosyal yardım programları ile farklı sosyal yardım programlarının uygulanması nedeniyle de Latin Amerika ülkelerindeki sosyal yardım programlarına yer verilmekte ve son yıllarda sosyal yardım programlarının aktif politikalar doğrultusunda yeniden şekillendirilmesi konusu ele alınmaktadır.

2.2.1. Avrupa ülkelerinde sosyal yardım programları

Sosyal devletin ilk adımlarının atıldığı Avrupa ülkelerinde (özellikle Kuzey ve Batı Avrupa) sosyal koruma sistemleri oldukça ileri düzeylere gelmiştir. Avrupa ülkelerinin çoğunda sosyal koruma sistemleri bireyin yaşamı süresince devamlılık gösteren bir yapıya sahiptir.[55] Birey yaşamının her evresinde sosyal koruma sisteminin güvencesi altında bulunmaktadır. Çocukluk dönemi için ebeveynlere çocuk yardımı verilmesi, gençlik döneminde istihdam yardımı verilmesi, aktif çalışma döneminde işsiz kalındığında işsizlik yardımı verilmesi, orta yaş sonrası dönemde emeklilik yardımı verilmesi, sosyal koruma sistemlerinin yaşamın tüm evrelerini kapsayan yapısını göstermektedir. Sosyal yardım programları da sosyal koruma sistemleri içerisinde son başvuru noktası durumundadır.

Sosyal yardımlar Avrupa ülkelerinde genellikle dar kapsamlı sistemler olarak kurgulanmıştır. Bazı sosyal koruma programları sosyal yardım niteliği taşısa da sosyal yardım sisteminin dışında değerlendirilmektedir. Örneğin barınma yardımı, işsizlik durumunda işsizlik sigortası dışında sağlanmakta olan işsizlik ödenekleri, düşük gelirli olmaya bağlı olarak verilen bazı ailevi ödenekler sosyal yardım niteliği

[55] Neubourg ve ark., 2005, sy. 3.

taşımakla beraber sosyal yardım programı olarak değerlendirilmemektedir.[56] Yaşlılara ve özürlülere sağlanan gelir destekleri de genellikle sosyal yardımlardan ayrı olarak, sosyal sigorta sistemleri içerisinde düzenlenmiştir.[57, 58]

Sosyal yardım programlarının sosyal koruma sistemleri içerisindeki payları oldukça sınırlıdır (Bu durum sadece İngiltere'de farklıdır. Bu ülkede sosyal sigorta sisteminin kapsamı çok dar, sosyal yardımların kapsamı ise diğer Avrupa ülkelerine göre çok daha geniştir). Bunun nedenlerinden biri sosyal yardım programlarının sosyal koruma sistemleri içerisinde son başvuru noktası olmasıdır.[59] Bir diğer nedeni ise, sosyal koruma sisteminde sosyal yardımlardan önce gelen programların bir kısmının genel karakterli olması dolayısıyla sosyal yardım programlarına ihtiyaç duyan kesimin daralmasıdır.[60] Örneğin aile ve çocuk yardımları Avrupa ülkelerinin çoğunda gelir testine dayanmayıp, nüfusun geneline yönelik ödemelerdir. Nitekim, Fransa, Finlandiya, Danimarka, Almanya ve Macaristan gibi birçok Avrupa ülkesinde aile yardımları ile çocuk yardımlarının bir çoğu (bazı çocuk yardımları gelir testine dayandırılmaktadır) belirli bir yaşın altında çocuğa sahip olan tüm ailelere ödenmektedir.

Sosyal yardım programları sosyal koruma sistemleri içerisinde genellikle çok küçük paylara sahip olmaları dolayısıyla, sosyal harcamalarla ilgili istatistiklerde sosyal yardım programlarına tek başına bir kalem olarak yer verilmemektedir. Sosyal yardım harcamalarının ülkeler arasında karşılaştırması yapılırken, EUROSTAT'ın sosyal ödemelerle ilgili sınıflandırmasında yer alan *Sosyal Dışlanmayla İlgili Başka Yerlerde Sınıflandırılmayan Harcamalar* kalemi ile OECD'nin sosyal koruma harcamaları sınıflandırmasında yer alan *Diğer Beklenmeyen Durumlarda Yapılan Yardımlar* kalemi kullanılabilmektedir.[61] Bu kalemlerin AB 27 ülkelerinin GSYİH'ları içerisindeki payı 2005 yılında sırasıyla ortalama yüzde 0,35 ve yüzde 1,5

---

[56] Adema, 2006; Neubourg ve ark., 2005; World Bank, 2007.
[57] Adema, 2006.
[58] Bu genellemenin dışında yer alan Almanya'da, özürlü ve yaşlı aylıkları için başvuruların sosyal yardım sistemine yapılması gerekmektedir. Türkiye'de de bu aylıkların başvurusu bir sosyal sigorta kuruluşu olan Sosyal Güvenlik Kurumu'na yapılmakla beraber, verilen aylıklar sosyal yardımların belirleyici niteliklerini taşıdıkları için sosyal yardım sisteminin içinde değerlendirilmektedir.
[59] Hölsch ve Kraus, 2003.; Neubourg ve ark., 2005.
[60] Neubourg ve ark., 2005.
[61] Neubourg ve ark., 2005.

olarak gerçekleşmiştir. Diğer taraftan sosyal koruma harcamaları içerisinde sosyal yardım niteliğinde olan ancak sosyal yardım olarak değerlendirilmeyen programlara ilişkin harcama rakamları sosyal yardım harcamalarından ayrı olarak ele alınmaktadır.[62]

Avrupa ülkelerinin çoğunda sosyal yardımlar bir vatandaşlık hakkı olarak tanımlanmakta ve muhtaç durumdaki tüm nüfusu kapsayan genel bir nitelik taşımaktadır. Sosyal yardımlar, muhtaç durumda olup diğer sosyal koruma ödeneklerindeki haklarıyla ilgili süreleri tamamlamış olan kişilere düzenli olarak bağlanan bir gelir şeklinde düşünülmektedir. Dolayısıyla sosyal yardımların merkezinde asgari gelir desteği uygulamaları yer almaktadır (bkz. Kutu 2.1.).

Birçok Avrupa ülkesinde sosyal yardım tutarları hanede yaşayan kişi sayısına göre artmaktadır. Her bir ilave bireyin sosyal yardım miktarında neden olduğu artış oranı bireyin yaşına göre değişmektedir.[63] Örneğin Belçika'da çocuksuz bir çifte, tek başına yaşayan bir kişiye verilecek sosyal yardım miktarı yüzde 33 artırılarak verilirken, iki çocuğa kadar her çocuk için yardım miktarı yüzde 25, üç çocuktan itibaren her çocuk için yüzde 43 artırılmaktadır. Almanya'da ise bu artışlar sırasıyla yüzde 57, yüzde 39 ve yüzde 50 oranında olmaktadır.[64]

Sosyal yardım programlarının sosyal koruma sistemleri içerisindeki payları son 15-20 yıl içerisinde artmıştır. Bu gelişmeye neden olan faktörlerden biri, uzun dönemli işsizlikteki artıştır.[65] Sosyal yardım sistemi dışında değerlendirilen işsizlik ödemeleri genellikle zaman kısıtlamasına sahip olduğu için, bu ödemeleri alma süresi dolduktan sonra işsizlik durumu halen devam eden kişiler sosyal yardım programlarına başvurmaktadırlar.

Sosyal yardım programlarının payının artmasına yol açan etkenlerden biri de, diğer sosyal koruma programlarının bir kısmının eskiye göre daha kısıtlı hale gelmesidir. Sosyal koruma harcamalarının ek vergi ve prim artışlarıyla karşılanamayacak boyutlara varması bu ülkelerin birçoğunda sosyal koruma

---

[62] Adema, 2006; Neubourg ve ark., 2005.
[63] Her bir ilave bireyin sosyal yardım miktarında neden olduğu artışa eş değerlik esnekliği adı verilmektedir (Adema, 2006).
[64] Adema, 2006.
[65] Neubourg ve ark., 2005.

harcamalarının kısılması için adımlar atılmasına neden olmuştur.[66] Almanya, Fransa ve İtalya gibi birçok Avrupa ülkesinde, sosyal koruma harcamaları içerisinde önemli paya sahip olan sosyal sigorta harcamalarının azaltılması amacıyla sosyal güvenlik reformları yapılmıştır. Bu reformlar sonucunda, sosyal sigorta sistemlerinin sağladığı haklara erişilebilirlik zorlaştırılmış ve fayda miktarları azaltılmıştır.[67]

Sosyal yardım programlarının payının son yıllarda artmasının bir diğer nedeni, göçmen ve mülteci sayısının artmasıdır.[68] Gelişmiş Avrupa ülkeleri sahip oldukları yüksek refah düzeyleri dolayısıyla, düşük gelirli göçmen ve mülteciler için çekici fırsatlar sunmaktadırlar. Bir önceki bölümde bahsedilmiş olan uluslararası düzenlemeler dolayısıyla, bu kişiler Avrupa ülkelerine geldiklerinde, sosyal yardım programlarından yararlanma hakkına sahip olmaktadırlar.

Avrupa ülkelerinin çoğunda, sosyal yardımların işgücüne katılma üzerinde olumsuz etki yaratmalarına engel olmak amacıyla, ücret üzerinden alınan vergilerde indirimler ya da yardım alırken tekrar çalışmaya başlayanlar için yardımların azalan oranlı olarak verilmeye devam etmesi gibi uygulamalar söz konusudur. Örneğin Almanya'da sosyal yardım alan kişi çalışmaya başladığında 12 ay boyunca daha düşük bir tutarda sosyal yardım almaya devam edebilmekte, ayrıca uygun bir iş bulunması halinde çalışmayı reddeden faydalanıcının almakta olduğu sosyal yardım miktarı yüzde 25 oranında düşürülmektedir. İngiltere ve Estonya'da çocuklu ve düşük gelirli ailelerin istihdamını teşvik amacıyla, çalışmaları halinde bu ailelere vergi muafiyeti getirilmiştir. Macaristan ve Slovakya'da da sosyal yardım alan kişi çalışmaya başladığında, almakta olduğu yardım, ücretinin düzeyine göre azaltılarak verilmeye devam edilmektedir. Diğer taraftan, sosyal yardım sistemlerinin insanları işgücü piyasasına geri döndürme konusunda çok etkili olmadığı, sosyal yardımlardan yararlanan kesimin önemli bir bölümünün sosyal yardım sistemine defalarca girdiği belirtilmektedir.[69]

Son yıllarda sosyal yardım programlarının idaresi konusunda yerelleşme (adem-i merkeziyetçilik) eğilimi görülmektedir. Bu uygulamanın arkasında iki

[66] Neubourg ve ark., 2005; Adema 2006.
[67] Uebelmesser, 2004,; Palier, 2004.
[68] Neubourg ve ark., 2005.
[69] Neubourg ve ark., 2005; World Bank, 2007; Ekdemir, 2005.

anlayış bulunmaktadır. Birincisi, bireysel sıkıntıların en iyi şekilde halledilmesinin bireyin en yakınındaki idari seviyede mümkün olacağıdır. İkincisi ise, yerelleşme sayesinde sosyal yardımlara esneklik ve etkililik kazandırılabileceğidir.[70] Yerel idareler sosyal yardım programlarına başvuran kişiler ve onların ihtiyaçları hakkında merkeze göre çok daha iyi bilgi edinebilecek ve bu konudaki sosyal kontrol mekanizmalarına daha yakın olabilecek konumdadırlar.[71] Sosyal yardım programlarının idaresi genellikle yerel idareler tarafından gerçekleştirilmekte, finansmanın ise bir bölümü veya tamamı merkezi hükümet tarafından sağlanmaktadır. Merkezi hükümetin katkısı farklı biçimlerde gerçekleşebilmektedir. Örneğin Belçika'da sosyal yardım harcamalarının yüzde 50'sini merkezi hükümet karşılamakta, İsveç ve Hollanda'da ise yapılan sosyal yardım harcamalarına bakılmaksızın merkezi hükümet tarafından belediyelere belli miktarlarda ödenek aktarılmaktadır. İngiltere'de ise merkezden yönetim yapısı hakim olup, belediyeler sosyal yardım alanında çok küçük bir role sahiptirler.[72]

Sosyal yardım programlarının idaresi yerel idareler tarafından yürütülürken yardımların bağlanması ile ilgili kurallar (yardım miktarlarının hesaplanma yöntemleri gibi) merkezi hükümet tarafından belirlenmektedir. Belçika, Çek Cumhuriyeti, Danimarka, Almanya, İngiltere, Fransa, Hollanda ve İsveç'deki uygulama buna örnek olarak gösterilebilir. İtalya'da yardım seviyesine bölgesel idarenin karar vermesi, Norveç'te ise yapılacak ödeme miktarını belirlemede son sözün sosyal görevlide olması ve bu nedenle yardım miktarının ülke genelinde değişmesi ise bu duruma istisna teşkil eden örneklerdir.[73]

---

[70] Adema, 2006; Berkel, 2006.
[71] Hölsch ve Kraus, 2003, sy. 5.; Adema, 2006.
[72] Aust ve Arriba, 2004, sy. 5.
[73] Adema, 2006, sy. 15.

KUTU 2.1. Asgari Gelir Desteği Uygulamaları[74]

Asgari gelir desteği uygulamaları, doğrudan doğruya yoksullukla mücadele amacına yönelik olarak geliştirilmiş sosyal yardım programlarıdır.[75] Bu programlar, yoksullara düzenli olarak yapılan ve hak niteliğinde olan sosyal yardımlar olup, faydalanıcılara belli bir yaşam standardının sağlanmasını garanti etme yükümlülüğünü taşımaktadır. Diğer bir ifadeyle, asgari gelir desteği muhtaç durumdaki kişilerin asgari düzeydeki ihtiyaçlarını sağlama hedefine dönüktür ve çalışma karşılığı olmaksızın elde edilen bir gelirdir.[76] *Asgari ihtiyaç* ifadesi sadece temel ihtiyaçları değil, manevi ve kültürel ihtiyaçları da içermektedir. Bu ödeneğe gelir denilmesinin nedeni, ödemenin süreklilik taşımasıdır. Asgari gelir desteği, belli bir gelir seviyesinin altında olan herkese yapılan, genel nitelikte bir sosyal yardımdır.[77]

Saraceno, asgari gelir desteği uygulamalarının *Avrupa Sosyal Modelinin* bir parçası olduğunu belirtmektedir.[78] Avrupa Birliği'nin politika metinlerinde asgari gelir desteği uygulamalarına sıkça vurgu yapılması bunun önemli bir göstergesidir.[79] Sosyal koruma ve sosyal içerme konusunda Avrupa komisyonu tarafından hazırlanan ortak raporlarda, *sosyal koruma sistemlerinin yeterli kapsama ulaşmasının ve herkese insan onuruna yakışır şekilde yaşayabilmesi için asgari bir gelir düzeyinin garanti edilmesinin sağlanması* önemli mücadele alanlarından biri olarak sayılmaktadır. Asgari gelir desteği uygulaması her ülkenin hukuki düzenlemelerinde benzer şekilde fakat farklı isimlerle adlandırılmıştır. Örneğin İngiltere'de çalışabilir durumdaki kişilere yönelik gelir desteği düzenlemesi (Job Seekers Allowance), Fransa'da asgari içerme geliri (revenue minimum d'insertion, tutunma geliri olarak de belirtilebilmektedir) yasası, Belçika'da asgari geçim kaynakları yasası (Minimex), Hollanda'da işsizler için asgari gelir yasası kapsamındaki uygulamalar, asgari gelir desteği olarak değerlendirilebilecek uygulamalardır.

Asgari gelir desteği uygulamaları muhtaç durumdaki herkes için aynı desteğin verildiği *genel* uygulamalar şeklinde kurgulanmış olabileceği gibi, yaşlılar, özürlüler, tek ebeveynli aileler ve işsizler gibi belli özelliklere sahip kişiler için ayrı programların yürütüldüğü *kategorik* uygulamalar şeklinde de kurgulanmış olabilirler. Lüksemburg ve Avusturya'daki asgari gelir desteği uygulamaları genel; Belçika, Fransa, Almanya, İrlanda, İngiltere, Portekiz, İspanya, Estonya gibi bir çok Avrupa ülkesindeki uygulamalar ise kategorik olarak kurgulanmıştır.[80]

---

[74] Asgari gelir desteği niteliğindeki sosyal yardım programları için Türkçe olarak verilen isimler çeşitli eserlerde *garantili asgari gelir* ya da *asgari gelir garantisi* olarak da ifade edilmiştir. Söz konusu programlar için bu çalışmada *asgari gelir desteği* ifadesinin kullanılması tercih edilmiştir.
[75] Heikkila ve ark., 2006, ss. 32-36.
[76] Balcı, 2007.
[77] Balcı, 2007.
[78] Heikkila ve ark.da, Saraceno, Chiara, 2002, ss. 32-36.
[79] European Council, 1992; European Commision, 1999; European Commission, 2007.
[80] Heikkila ve ark., 2006.

KUTU 2.1. (devam)

Asgari gelir desteği uygulamalarında genellikle süre sınırlaması bulunmamakta, kişi muhtaçlığı devam ettiği sürece asgari gelir desteğini almaya devam etmektedir. Avrupa ülkeleri içerisinde bu uygulamaya süre sınırlaması koyan ülkeler; Letonya, Litvanya, Slovenya, Slovakya, İspanya, Fransa, İtalya ve Portekiz'dir.[81]

Son 10 yıl içerisinde asgari gelir desteği uygulamaları, çalışabilecek durumda olan faydalanıcılar açısından, çalışmaya hazır olma ve iş arama şartları ile ilişkilendirilmiştir. Bugün tüm Avrupa Birliği üyesi ülkelerde çalışabilecek durumda olup asgari desteği almakta olan kişilerin en azından işsiz olduğunun kayıtlı olması ve faal olarak iş araması şartı bulunmaktadır.[82] Fransa'da bu konuda çok daha ileri bir koşul getirilmiş ve asgari içerme gelirinden faydalanan kişinin bu geliri bağlayan birim ile bir sözleşme yaparak bu sözleşme çerçevesinde iş arama ve istihdam konusunda danışmanlık desteği alması yönünde bir düzenleme hayata geçirilmiştir. [83]

2.2.2. Latin Amerika ülkelerinde sosyal yardım programları

Latin Amerika ülkelerinde sosyal güvenlik alanındaki ilk uygulamalar II. Dünya Savaşından sonra sosyal sigorta programları ile başlamıştır. Düzenli sosyal yardım programlarının uygulamaya geçmesi ise 1990'ların başında gerçekleşmiştir. Bu tarihten önceki sosyal yardım benzeri uygulamalar, muhtaç durumdaki kişilere sağlık, gıda, ulaşım gibi alanlarda çok düzenli olmayan destekler sağlanması şeklindedir. [84]

1980'lerde Latin Amerika ülkelerinde yaşanan ekonomik krizler nüfusun geniş kesimleri açısından iş ve gelir kaybına neden olmuştur. Ekonomik krizlerin olumsuz etkilerine ve uygulanması planlanan ekonomik uyum programlarının olası olumsuz sonuçlarına karşı nüfusun en muhtaç kesimlerini koruyacak sosyal programların geliştirilmesi ihtiyacı duyulmuştur. 1990'ların başında, genel olarak ekonomik gelişmelerden olumsuz etkilenen nüfus kesimlerinin gelir düzeylerinin korunmasına yönelik ve birbiriyle uyumlu olmayan bir dizi sosyal yardım programı geliştirilmiştir.[85] Bu programlar başlangıçta çoğunlukla *sosyal fonlar* (sosyal yatırım

[81] Heikkila ve ark., 2006.
[82] Heikkila ve ark, 2006.
[83] Balcı, 2007.
[84] Usami, 2004, ss 125–45.
[85] Mesa-Lago ve Marquez, 2007.

fonları) kapsamında yürütülmüştür. [86] Sosyal fon uygulamaları halen devam etmekte olup, zaman içerisinde bunların yanı sıra başka sosyal yardım programları da uygulamaya konulmuştur.

İlk sosyal fon uygulaması Bolivya'da başlatılmış ve kısa zamanda bölgedeki diğer ülkelere yayılmıştır.[87] Başlangıçta geçici programlar şeklinde kurulan sosyal fonlar zamanla kalıcı hale gelmiştir. Sosyal fonların genel amacı niteliksiz işgücüne geçici istihdam olanakları sağlanmasıdır. Sürekli istihdam ve düzenli gelir sağlayan üretim faaliyetlerine sosyal fonlar çerçevesinde destek verilmesi oldukça sınırlı bir uygulamadır. Fonların önemli özelliklerinden biri de toplum kalkınmasını ve yerel yönetimlerin gelişmesini teşvik etmesidir. Fonlar özellikle küçük, teknik olarak karmaşık olmayan, tasarımı ve kurulması kolay projeler üzerine odaklanmaktadır. Fon kaynakları genellikle okul ve sağlık ocağı kurulması, temiz su kaynaklarına ve temel sağlık hizmetlerine erişimin kolaylaştırılması gibi sosyal altyapı yatırımları için kullanılmaktadır.[88] Fonların rolleri; proje tekliflerinin değerlendirilmesi, proje döngüsünün ve projelerin gerektiği gibi tamamlanıp tamamlanmadığı hususlarının izlenmesi ile sınırlı olup, projelerin icra edilmesini içermemektedir. Projelerin icrası genellikle özel sektördeki küçük ölçekli yükleniciler, bazen de sivil toplum kuruluşları tarafından yerine getirilmektedir. Altyapı projeleri kapsamında sağlanan hizmetlerin proje tamamlandıktan sonra da sürdürülmesi görevi ilgili bakanlıklara, belediyelere veya bizzat yöre halkına verilmektedir. Fonlar, bir taraftan ihtiyaç duyulan hizmetlerin topluma götürülmesini sağlarken diğer taraftan muhtaç durumda

---

[86] Sosyal fon uygulamalarının ilk örneklerinin Latin Amerika ülkelerinde 1990'ların başında görüldüğü ve zamanla diğer ülkelerde de benzer uygulamaların başladığı belirtilmektedir (Jack, 2001; Mesa-Lago ve Marquez, 2007; Goodman ve ark., 1997.). Ancak 1990'lardan önce de bazı sosyal fon uygulamaları mevcuttur. Türkiye'de 1986'da kurulan Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu ve Bolivya'da 1986-1989 yılları arasında yürütülmüş olan Acil Sosyal Fon bunların arasındadır. Sosyal fon uygulamaları bugün Dünyanın birçok bölgesinde yürütülmektedir. Latin Amerika ve Karayip, Akdeniz ve Kuzey Afrika, Avrupa ve Orta Asya ile Afrika bölgelerinde sosyal fon ağları bulunmaktadır. Avrupa ve Orta Asya ülkelerindeki sosyal fon ağı ECANET (Network of Social Funds in ECA Region - Avrupa ve Orta Asya Bölgesindeki Sosyal Fonların Ağı) adıyla 1998 yılında kurulmuştur. ECANET'in kuruluş amacı, sosyal fon uygulamalarını yürüten kuruluşlar arasında deneyim ve bilgi paylaşımını geliştirmektir. ECANET'in 14 üyesi bulunmaktadır. Bunlar; Arnavutluk, Ermenistan, Azerbeycan, Bosna-Hersek, Bulgaristan, Gürcistan, Kosova, Kırgızistan, Makedonya, Moldova, Romanya, Tacikistan, Ukrayna ve Türkiye'de sosyal fonları yürüten kuruşluşlardır. Türkiye'deki ECANET üyesi olan kuruluş, SYDTF kaynaklarının yürütülmesinden sorumlu olan SYDGM'dir. SYDTF, Avrupa ve Orta Asya bölgesindeki ilk sosyal fon uygulamasıdır.

[87] Jack, 2001.

[88] Goodman ve ark., 1997.

olan ve piyasanın talep ettiği becerilere sahip olmayan niteliksiz işgücüne istihdam olanağı sunarak bu kişilerin geçici de olsa bir süreliğine gelir elde etmelerini sağlamaktadır. Bu fonlar, gelir sağlama özellikleri dolayısıyla sosyal yardım programları arasında sayılmaktadır.

Latin Amerika ülkelerinde son dönemde kamuda adem-i merkeziyetçiliğe verilen önemin artması sosyal fonların da yerel hükümetler tarafından yürütülmesinde önemli bir etken olmuştur.[89] Ayrıca sosyal fonlar da yerel yönetimler tarafından idare edilmeye uygun bir yapıya sahiptir. Sosyal fonlar çerçevesinde desteklenen projeler yukarıdan aşağıya doğru değil, aşağıdan yukarı doğru oluşturulmakta, diğer bir ifadeyle fonlardan yararlanacak kesimler tarafından şekillendirilmektedir. Sosyal fonlar yerel halka ve yerel yönetimlere kendi yerel kalkınma önceliklerini belirleme ve uygulama fırsatı vermekte, böylece adem-i merkeziyetçiliği teşvik etmektedir. [90]

Sosyal fonlar her ülkede, ihtiyaçlara göre farklı kurgulanmaktadır. Peru, El Salvador ve Honduras'da eğitim ve sağlıkla ilgili altyapı yatırımlarına duyulan ihtiyaçlar doğrultusunda projeler bu konularda yürütülmekte ve yoksul kişiler bu projelerde istihdam edilmektedir. Şili'de ise altyapı yatırımı ihtiyacı daha az olduğu için projeler genellikle gençlerin eğitimi ve mikrokredi verilmesi gibi konulardadır. Meksika, Kolombiya ve Kosta Rika'da sosyal fonların yürütülmesi ve yoksullukla mücadele konusundaki tüm faaliyetlerden sorumlu olan şemsiye programlar bulunmaktadır. Kolombiya'daki Red de Solidaridad kapsamında, konut, koruyucu sağlık, istihdam ve eğitim konularında faaliyetler yürütülmektedir. Meksika'daki SEDESOL kapsamında yoksul nüfusa yönelik sosyal programlar, yerel altyapı ve üretim projeleri yürütülmektedir. Kosta Rika'daki FODESAF programı sosyal güvenlik, sağlık ve eğitim bakanlıklarının yoksullukla mücadele konusunda yürüttükleri faaliyetleri finanse etmektedir. [91]

Sosyal fonlar kapsamında yürütülen programlar beşeri sermayenin geliştirilmesi ve ihtiyaç duyulan becerilerin sağlanması konusunda başarılı

[89] Serrano, 2005.
[90] Domelen, 2001.
[91] Goodman ve ark., 1997.

bulunmamaktadır. Sosyal fonların, yoksulların düşük nitelikli işgücüne sahip olma, muhtaç duruma düşme ve tekrar yoksul olma döngüsünden kurtulmalarını sağlayamadığı belirtilmektedir.[92] Latin Amerika ülkelerinde 1990'ların ikinci yarısında yaşanan ekonomik krizlerin kayıt dışı çalışma ve işsizliğin artmasına ve nüfusun önemli bir bölümünün sosyal korumanın dışında kalmasına neden olması karşısında, gelir desteğinin yanı sıra yoksulların beşeri sermayelerini geliştirmelerini sağlamak üzere yeni sosyal yardım programları geliştirilmiştir. *Şartlı nakit transferi* olarak adlandırılan bu programlar düşük gelirli kesimlerden oluşan hedef kitlenin tespit edilmesi konusunda oldukça katı ölçütlere sahiptir.

Şartlı nakit transferi programları, beşeri sermayenin geliştirilmesi için gerekli görülen tüketim düzeylerine ulaşamamanın yoksulların yaşadıkları önemli bir zorluk olduğu anlayışına dayanmaktadır. Bu programlar; yoksul ailelere beşeri sermayeye yatırım yapmaları şartıyla nakdi yardım vererek, beşeri sermayenin geliştirilmesi ile ilgili hizmetlere olan talebin teşvik edilmesini amaçlamaktadır. Bu programlar kapsamında, genellikle üç konuda şart getirilmektedir. Bunlar; eğitim, sağlık ve beslenmedir. Ailelere az miktarda da olsa parasal destek sağlanması şartlı nakit transferlerinin kısa dönemdeki faydası olarak görülmektedir. Uzun vadede ise daha sağlıklı ve eğitimli nesiller yetişmesi sayesinde beşeri sermayenin gelişmesi ve yoksulluk zincirinin (yoksulluğun nesilden nesile aktarılması durumu) kırılması beklenmektedir.[93]

Meksika 1997 yılında başlattığı PROGRESA programı ile şartlı nakit transferini uygulayan ilk ülke olmuştur. Başlangıçta kırsal kesimdeki yoksul aileler hedef kitlesi olarak belirlenmiştir. Şartlı nakit transferi uygulaması 2001 yılında *Oportunidades* adıyla kentlerdeki yoksulları da kapsayacak şekilde genişletilmiştir. Program, küçük çocukların okula devam etmeleri ve aile üyelerinin sağlık merkezlerine düzenli olarak gitmeleri şartlarını taşımaktadır. 8-18 yaşları arasında okula kayıtlı çocuk sahibi olan yoksul ailelere eğitim konusunda nakit transferi, eğitim materyali, tüm yoksul hanelere sağlık konusunda nakit transferi, hamile ve emziren kadınlar ile 4 ay-5 yaş arasında çocuk sahibi olan ailelere ise beslenme

[92] Goodman ve ark., 1997.
[93] Rawlings, 2005; Mesa-Lago ve Marquez, 2007.

desteği verilmektedir. Ayrıca artan talebi karşılayabilmeleri amacıyla eğitim ve sağlık hizmeti sunucularına da nakit transferi yapılmaktadır.

Honduras'daki şartlı nakit transferi uygulaması 2000 yılında PRAF II programı ile başlamıştır. PRAF II en yoksul kesimdeki aileleri hedeflemekte ve yoksulluğun nesiller arası aktarılması döngüsünün kırılması amacına yönelik olarak eğitim, sağlık ve beslenme alanlarında çeşitli tedbirleri içermektedir. 6-12 yaşları arasında çocuğa sahip olan yoksul ailelere eğitim, yoksul hamile kadınlara ve 3 yaşından küçük çocuğa sahip olan yoksul ailelere sağlık konusunda nakit transferi yapılmakta, sağlık yardımı alan ailelerdeki annelere beslenme eğitimi verilmektedir. Ayrıca eğitim ve sağlık hizmeti sunucularına da nakit transferi yapılmaktadır.

Nikaragua'daki *La Red de Proteccion Social* adlı şartlı nakit transferi programı 2000 yılının sonunda başlamıştır. Bu program, en yoksul kesimler aşısından, çocukların okula devam etmesi ile sağlık ve beslenme ile ilgili hizmetlerin kullanımının artırılmasının desteklenmesine dayanmaktadır. 6-13 yaşları arasında okula kayıtlı çocuk sahibi olan yoksul ailelere eğitim, 0-5 yaş arasında çocuk sahibi olan yoksul ailelere sağlık konusunda nakit transferi ve sağlık eğitimi verilmektedir. Ayrıca eğitim ve sağlık hizmeti sunucularına da nakit transferi yapılmaktadır.

Jamaika'daki şartlı nakit transferi uygulaması, sosyal güvenlik ağı reformu çerçevesinde 2001 yılında PATH programı ile başlamıştır. Yoksulluk sınırının altındaki aileler, belli sağlık ve eğitim programlarına katılarak nakit yardımı almaktadırlar. 6-17 yaşları arasında çocuğa sahip olan yoksul ailelere eğitim; 0-5 yaşları arasında çocuğa sahip olan yoksul ailelere, hamile ve emziren kadınlara, 65 yaşın üstündekilere, özürlülere ve 65 yaşın altında olan kimsesizlere sağlık konusunda nakit transferi ve sağlık eğitimi verilmektedir.

Kolombiya'da 2002 yılında *Familias en Accion* adıyla şartlı nakit transferi programı uygulanmaya başlanmıştır. Nakit transferleri kır ve kentteki en yoksul nüfus kesimini hedeflemekte ve hanelerin eğitim, sağlık ve beslenme ile ilgili harcamaları açısından maddi teşvikleri içermektedir. 7-17 yaşları arasında okula kayıtlı çocuk sahibi olan ailelere eğitim, 0-6 yaşlarında çocuk sahibi olan ailelere beslenme yardımı ve sağlık konusunda eğitim verilmektedir.

Brezilya'da 1999 yılında başlatılan PETI programı ilk şartlı nakit transferi uygulamalarından biridir. PETI çocuk işçiliğinin en tehlikeli türleriyle mücadele amacıyla başlatılmış olup, çocuklarını okula göndermeleri konusunda aileleri teşvik ederek çocukların çalıştırılmasına engel olmayı amaçlamaktadır. PETI programının çocuk işçiliğini önemli ölçüde azaltmasının arkasında ders saatlerinin dışında düzenlenen çeşitli aktivitelere katılım şartını içermesinin yer aldığı belirtilmektedir.[94] 2003 yılında da Bolsa Escola, Bolsa Alimentaçao, Carta Alimentaçao ve Auxilio-Gas adlı bir çok programı içeren ve Fome Zero programının bir parçasını oluşturan *Bolsa Familia* adlı kapsamlı bir şartlı nakit transferi uygulamasına başlanmıştır. PETI 7-13 yaşları arasında çocuğa sahip olan tüm ailelere nakit transferi yapılmasını, Bolsa Escola ise 6-15 yaşları arasında çocuğa sahip olan yoksul ailelere nakit transferi yapılmasını öngörmektedir. Ayrıca Bolsa Escola programında okul sonrası aktivitelere katılma şartı bulunmamaktadır.

Yerel yönetimlerin olası suistimallerine yol açmamak amacıyla, nakit transferi yapılacak kişilerin belirlenmesi konusundaki usuller ve programın hangi bölgelerde yürütüleceği hususu merkezi idare tarafından belirlenmekte, nakit transferler doğrudan doğruya yararlanıcı ailelere yapılmaktadır. Eyalet ya da yerel yönetimler bu işleyiş içerisinde yer almamaktadır.

Latin Amerika ülkelerinde yürütülen şartlı nakit transferi programlarının değerlendirme çalışmaları sonucunda bu programların eğitim ve sağlık hizmetlerine olan talebi artırmasıyla beraber eğitim ve sağlık hizmetlerinin miktarının ve kalitesinin artırılması ihtiyacının ortaya çıktığı belirtilmektedir.[95]

Latin Amerika ülkelerinde sosyal yardım alanındaki uygulamalar genellikle sosyal fonlar ve şartlı nakit transferi programlarından oluşmaktadır. Ancak az sayıda da olsa bu iki tür program dışında çeşitli uygulamalar bulunmaktadır. Arjantin'de yoksul kişilere işgücüne katılma ya da bazı eğitimleri alma şartıyla nakdi yardım verilmektedir. Brezilya'da da 65 yaş üstündeki yoksul kişiler ile kırsal kesimde kayıt dışı çalıştığı için sosyal sigorta programlarının kapsamında olmayan 55 yaşın

[94] Rawlings, 2005; Mesa-Lago ve Marquez, 2007. Çocuk işçiliğinde bölgelere göre yüzde 4 ila yüzde 38 arasında değişen oranlarda düşüş olduğu belirtilmektedir (Rawlings, 2005'de Sedlack, Yap ve Orazem, 2001).
[95] Rawlings, 2005; Mesa-Lago ve Marquez, 2007.

üstündeki kadınlara ve 60 yaşın üstündeki erkeklere aylık bağlanmaktadır. Şili, Uruguay ve Kosta Rika'da yaşlı veya özürlü yoksul kişilere aylık bağlanmaktadır.[96]

2.2.3. Sosyal yardım programlarının aktif politikalar doğrultusunda yeniden şekillendirilmesi

İnsanların yoksul olması, onların işgücüne ya da topluma başarılı bir şekilde katılamadıklarının bir işaretidir. Yukarıda da ifade edildiği gibi, yoksulluğun en önemli nedenlerinden biri toplumda gelir dağılımındaki eşitsizliktir. Sosyal politikalar yoksullukla mücadele konusunda gelir eşitsizliğinin azaltılması amacıyla çeşitli araçlar öngörmektedir. Yakın zamana kadar vergiler ve kamu transferleri bu araçlar içerisinde en önemli olanları iken, artık yoksullukla çok yönlü mücadele edebilmek için başka yolların aranması gerektiği yönündeki görüş hakim hale gelmiştir.[97]

Yoksul kesimlerin sadece sıkıntılarının giderilmesi yoluyla yoksulluk çizgisinden yukarı çıkmalarını sağlamanın mümkün olmadığı görülmektedir. Bireylerin yoksulluk kıskacından kurtulabilmeleri, içinde bulundukları koşulların değiştirilmesi, bu ise sosyal ve ekonomik hayata aktif olarak katılmalarının sağlanmasıyla mümkün olacaktır. Yoksullukla mücadelenin bu yeni yorumu aktif sosyal politikalarda ifadesini bulmaktadır.[98]

Sosyal politikaların geçmişteki pasif nitelikli ve telafi edici yaklaşımı; mal veya hizmet alımını sağlamak üzere bir kesimden diğerine yapılan nakdi veya ayni transferleri içermektedir. Günümüzde önem kazanan aktif politikalar ise bireylerin toplum içinde kendi kendilerine yeterli olan bağımsız kişiler haline gelebilmeleri için insana yatırım konusuna ağırlık vermektedir. Aktif politikalar özellikle, yararlanıcı konumdaki kişilerin istihdamının artırılmasını teşvik edici harcamaları kapsamaktadır.[99]

Aktif sosyal politikalar sosyal koruma programlarında *workfare* (work for your welfare) adı verilen önemli bir anlayış değişikliğine yol açmıştır. Bu yeni

---

[96] Barrientos ve Holmes, 2006; Rawlings, 2005.
[97] OECD, 2005.
[98] OECD, 2005.
[99] Arjona ve ark., 2002.

anlayış, faydalanıcıların sosyal koruma programları kapsamında aldıkları ödemeler karşılığında çalışmalarını ifade etmektedir. Sosyal koruma sisteminin bir parçası olarak sosyal yardım sistemi kapsamındaki programlar da *workfare* anlayışı çerçevesinde yeniden şekillendirilmektedir.

Sosyal yardım programlarının sosyal koruma sistemi içerisinde çok küçük bir paya sahip olmasına karşılık, sosyal yardım alan kişi sayısı 1990'ların başından itibaren gittikçe artmıştır. Bu artışın en önemli nedeni işsizliktir. Bir taraftan işsizlik sosyal yardım alan kişi sayısının artmasına neden olurken, diğer taraftan kişilerin sosyal yardım almaya uzun süreler boyunca devam etmeleri onların istihdam edilebilirliklerine engel olmakta ve sosyal yardımlara *bağımlı* hale gelmelerine yol açmaktadır.[100, 101] 1990'larda işsizliğin artması ve sosyal yardım programlarından faydalanan kişilerin uzun süreler boyunca sosyal yardım sisteminde kalmaları (veya sistemden çıksalar da kısa süre içerisinde tekrar sisteme girmeleri) bu yardımlara bağımlı hale gelmeleri sosyal yardım alanında aktif politikaların önem kazanmasında etkili olmuştur.

Sosyal yardım alanındaki aktif nitelikli uygulamaların en önemlisi *istihdam yanlı sosyal yardım programlarıdır*. Ekonomik olarak faal olmayan yoksul kesimlere nakit transferi verilmesi yerine bu kişilerin ücretli işlere geçmelerine yardımcı olunması gerektiği 1990'lardan sonra sosyal yardım alanında gittikçe yaygınlaşan bir yaklaşımdır. İstihdam yanlı sosyal yardım programlarının amacı; sosyal yardımlardan yararlanan işsiz kişilerin çeşitli politikalar aracılığıyla işgücü piyasasına entegrasyonun sağlanması ve ekonomik ve sosyal katılımlarının artırılmasıdır.

İstihdam yanlı sosyal yardım programları işgücünün arz tarafına (sosyal yardımlardan yararlanıcı kesimler) yönelik olabileceği gibi talep tarafına (kamu ve özel kesim işverenleri ve sivil toplum kuruluşları) yönelik de olabilir. Bu programlar; mali yönden teşvik edici veya sosyal bütünleştirmeyi sağlayıcı nitelikte ya da yasal müdahale veya istihdama yönlendirme niteliğinde olabilir. İstihdam yanlı sosyal

---

[100] Hanesch ve Balzter, 2001.
[101] Sosyal yardımlara bağımlı olma durumu *bedavacılık (free-rider)* olarak da tanımlanmaktadır. Bkz. Akalın, 1981, sy. 273.

yardım programları; danışmanlık, yönlendirme, eğitim, istihdam eğitimi, işe yerleştirme, düşük ücretli işleri kabul eden kişiler için mali destekler (sübvansiyonlu işler - subsidised jobs) veya kamu istihdamı gibi uygulamaları içermektedir.

İstihdam yanlı sosyal yardım programları hakkında yapılan çeşitli çalışmalar bu programların dayandığı aktif politikaları, yumuşak ve sert uygulamaları içermelerine göre ikiye ayırmaktadır.[102] *Yumuşak politikalar*; istihdam yanlı sosyal yardım programlarına erişim hakkının kolaylaştırılmasını, sosyal yardım alanların bu programlara katılmaları için mali teşvik edicileri ve mevcut programların kalitesinin artırılmasını içermektedir. *Sert politikalar* ise; bu tür programlar kapsamında sağlanan yardımların süresinin kısaltılması ve miktarlarının azaltılması veya yardımlara erişim için gereken şartların zorlaştırılması yoluyla mali baskı veya zorunlulukları içermektedir. Yumuşak politikalar işsiz olup sosyal yardım alma durumunun sorumluluğunu yapısal nedenlere dayandırmakta ve bu durumdaki kişiler için fırsatların genişletilmesini sağlamaya çalışmaktadır. Sert politikalar ise işsiz olup sosyal yardım alan kişileri, içinde bulundukları durumun sorumlusu olarak görmekte ve sosyal yardımlara erişim konusunda daha sınırlayıcı şartlar getirmektedir.

İstihdam yanlı sosyal yardım programlarının olumlu yönleri arasında sayılan başlıca hususlar şunlardır[103]:

- Sosyal yardım alanların çalışma motivasyonu ve kabiliyetini artırmaktadırlar.
- Çalışma fırsatı sağlamakta ve kişilerin kendilerine olan güven ve saygılarını artırmaktadır.
- Sosyal yardım alan kişi sayısını düşürme ve yardım alanların yardımlara olan bağımlılığını azaltma yönünde etkilidir.
- Mali etkinlikleri oldukça yüksektir. Kamu harcamalarını artırmadan, işsizlik yardımlarını ve sosyal yardımları talep eden kişi sayısını kısa dönemde azaltma konusunda başarılı olabilmektedir.

[102] Hanesch ve Balzter, 2001.
[103] Hanesch ve Balzter, 2001.

Bu programların olumsuz yönleri arasında sayılan başlıca hususlar ise şunlardır[104]:

- İkinci sınıf işyerlerinde, kötü çalışma koşullarında ve oldukça düşük ücretlerle çalışmak kişilerin kendine güvenini zedeleyebilmekte ve iş arama çabalarını olumsuz etkileyebilmektedir.
- Kısa dönemli olmaları dolayısıyla, sosyal yardım alan kişiler açısından kalıcı bir sonuç getirmemektedir.
- İşgücü piyasasına entegrasyonu artırarak yoksulluğu ve sosyal yardımlardan yararlanma ihtiyacını azaltma konusunda kısıtlı bir başarı sağlamaktadır.

Arjantin'de istihdam yanlı sosyal yardım uygulaması olarak yürütülen "Jefes de Hogar" programının yoksulluk ve işgücü üzerindeki etkileri konusunda yapılan bir çalışmaya göre, bu programın yürütülmemesi durumunda yararlanıcıların üçte birinin işgücü piyasasının dışında ya da işsiz durumda olacağı tespit edilmiştir. Bunun yanı sıra programın, katılımcıların işgücüne katılma eğilimlerini ve kayıtlı sektörde iş bulabilme oranlarını yükselttiği ve programın, katılımcıların tamamının olmasa da bir kısmının beşeri sermayesini geliştirdiği belirtilmektedir. Diğer taraftan programa katılımın 6 ay ile sınırlanmasına karşılık yararlanıcıların beşte birinin en az 19 ay programda kaldığı görülmüştür. Dolayısıyla programın katılımcılarda bağımlılığa yol açabildiği belirtilmektedir. Kişilerin sosyal yardım programlarından ayrılamamaları durumu sosyal kalkınma açısından da olumsuz bir durumdur. Nüfusun önemli bir bölümünün ancak bu tür programlar sayesinde istihdam olanağına sahip olması, önemli bir nüfus kesiminin düşük verimle çalışacağı; katılımcılar açısından programlara bağımlılığın gelişmesi ise, düşük verimle çalışma halinin uzun süre devam edeceği anlamına gelmektedir.[105]

İstihdam edilebilirliğin sağlanması, Avrupa Birliği'nde sosyal dışlanma ile mücadele konusunda en iyi araç olarak görülmekte, sosyal koruma sisteminin modernizasyonunun da istihdama erişebilirliğin artırılması üzerinde odaklanması

[104] Hanesch ve Balzter, 2001.
[105] Franceschelli and Ronconi, 2005.

gerektiği düşünülmektedir. Dolayısıyla sosyal yardımlar, çalışabilir durumdaki herkese düzenli ve kaliteli istihdam için gerekli desteğin verilmesini sağlayacak şekilde yeniden yapılandırılmalıdır.[106] Avrupa Birliği Konseyi de 24 Temmuz 1992 tarihli tavsiye kararında çalışabilir nüfus için güvenceli asgari gelirin iş bulabilme, mesleki eğitim veya diğer ekonomik ve sosyal entegrasyon tedbirlerine dayandırılmasını ve bunun cezalandırma şeklinde değil bu kişilerin işgücü piyasasındaki konumlarını iyileştirecek bir fırsat şeklinde olmasını ifade etmiştir.

Aktif politikalar kapsamında sadece ekonomik faaliyetleri değil sosyal faaliyetleri de dikkate almak doğru olacaktır. Kişinin, yürütmekte olduğu ekonomik faaliyetlerde devamlılık sağlayabilmesi açısından, içinde bulunduğu sosyal yapıdan kopuk olmaması da önem taşımaktadır. Fransa ve Belçika'da asgari gelir desteği uygulamalarının, istihdama teşvik etmenin yanı sıra konut yardımları ile birlikte kurgulanması, aktif sosyal politikalarda hakim olan *bireyin içinde geliştiği koşulları değiştirmeye çalışma* anlayışını yansıtmaktadır.

Aktif politikalar sert yaklaşımdan yumuşak yaklaşıma doğru kaymaktadır. Bu çerçevede istihdam yanlı sosyal yardım programlarının, kişilerin sorumluluk ve yükümlülüklerinin artırılması amacını taşıyan uygulamalar olarak değil, öncelikli hedefi yoksullukla mücadele olan uygulamalar şeklinde anlaşılması gerekli görülmektedir. Dolayısıyla istihdam yanlı sosyal yardımlar, yararlanıcılara sunulan hakların ve fırsatların artırılması yönünde geliştirilmektedir.[107]

2.3. Sosyal Yardım Alanında Avrupa Birliği Normları

Türkiye'nin Avrupa Birliğine (AB) katılım sürecine girmiş olması dolayısıyla Birliğin sosyal yardımlar alanındaki tutumunun ve bu alanda mevcut normları olup olmadığı hususunun ele alınması gerekmektedir. AB'nin sosyal yardımlar alanındaki tutumunu ve bu konuda düzenlenecek normları, Birliğin sosyal politika anlayışı belirlemektedir. Dolayısıyla bu bölümde öncelikle AB sosyal politikası ele alınacak, ardından AB sosyal politikasını ifade eden Avrupa sosyal modeline yön veren önemli gelişmelere ve düzenlemelere değinilecek ve son olarak sosyal yardım konusunun bu düzenlemelerde ne şekilde yer aldığı üzerinde durulacaktır.

---

[106] European Commission, 1997; European Council, 2000a; European Council, 2000b.
[107] Hanesch ve Balzter, 2001.

2.3.1. Avrupa Birliğinde sosyal politika

Sosyal politika esas olarak AB'ye üye ülkelerin sorumluluğunda olan bir alandır. AB sadece kendi çözümünün daha anlamlı ya da daha iyi sonuç doğuracağı konularda devreye girmektedir (yetki ikamesi -subsidiarity- ilkesi). AB'nin sosyal politika alanındaki düzenlemelerinin çoğu zorunlu olmayan politikaları kapsamaktadır. Üye ülkelerin sosyal politika düzenlemelerinde ortaya çıkan uyumsuzluk alanları da *açık işbirliği yöntemi* (open method of coordination) olarak adlandırılan bir izleme mekanizması ile doldurulmaya çalışılmaktadır. Açık işbirliği yöntemi; sosyal politika alanındaki ilkelerin belirlenmesi, ölçütlerin ve somut hedeflerin oluşturulması ve gelişmelerin değerlendirilmesi için öngörülen bir izleme mekanizmasıdır.[108] Bu yöntem aracılığıyla Avrupa Komisyonu; üye ülkelerdeki istihdam, emeklilik ödemeleri, sosyal içerme ve yoksullukla mücadele politikaları konusunda yapılan karşılaştırmaları koordine etmekte ve en iyi uygulama örneklerini geliştirmeye ve yaygınlaştırmaya çalışmaktadır.

AB sosyal politikası, *Avrupa sosyal modeli* olarak da adlandırılmaktadır. Avrupa Parlamentosunun ifadesiyle, Avrupa sosyal modeli; barışın korunması, sosyal adalet, eşitlik, dayanışma, özgürlüğün ve demokrasinin geliştirilmesi ve insan haklarına saygı temellerine dayanan birtakım değerleri yansıtmaktadır.[109] Avrupa Komisyonu da Avrupa sosyal modelinin, iyi ekonomik performans, yüksek düzeyde bir sosyal koruma ve eğitim ile sosyal diyalog temeline dayandığını belirtmiştir.[110]

Bir ekonomik topluluk olarak kurulup, sosyal uyumdan dış politikaya bir çok ortak eylem alanı olan bir yapıya dönüşen AB'nin sosyal uyum hedefinin arkasında ekonomik sebeplerin yattığını söylemek yanlış olmayacaktır. Nitekim üye ülkelerin benzer sosyal standartlara sahip olmaları topluluk içerisinde rekabet eşitliğinin sağlanması açısından çok önemlidir. Diğer taraftan sosyal uyum hedefinin tek çıkış noktası bu değildir. Tam anlamıyla bir Birlik oluşturulabilmesi için Birliğin farklı yerlerindeki ekonomik, sosyal ve kültürel koşulların birbirine yakın olması gerekmektedir. Bu durum Birlik içerisinde serbest dolaşımın gerçekleşebilmesi için de bir gerekliliktir. Ancak farklı ülkelerde sosyal konulardaki düzenlemelerde

---

[108] Çoban, 2006.
[109] European Parliament, 2006.
[110] European Council, 2002.

yeknesaklık sağlanması kolay değildir. Dolayısıyla Avrupa sosyal modeli dayatma değil dayanışma kavramı üzerine kurulmuştur.

2.3.2. Avrupa sosyal modelinin oluşumundaki önemli düzenlemeler

1986 yılında kabul edilen *Avrupa Tek Senedi* ile, sosyal diyaloğu kurmak için bir temel oluşturulmuş, sosyal tarafların rolü güçlendirilmiş, sosyal ve ekonomik bütünleşmenin geliştirilmesi kavramı yerleştirilmiştir. [111]

1989 yılında *Çalışanların Temel Sosyal Hakları Avrupa Şartı (Avrupa Topluluğu Sosyal Şartı)* imzalanmıştır. Avrupa Topluluğu Sosyal Şartı bağlayıcı bir düzenleme değildir. Sosyal Şartta adil ücret hakkı, çalışma ve yaşama şartlarının iyileştirilmesi, sendikalaşma ve toplu sözleşme hakkı, işçilerin bilgilendirilmesi ve yönetime katılma hakkına ilişkin ilkeler belirlenmiştir.

1992 yılında kabul edilen *Maastricht Antlaşması* Avrupa Topluluklarını iki yeni eylem alanıyla beraber AB adıyla ortak bir çatı altında toplamış ve AB'de sosyal politika uygulamalarını derinleştirmiştir. Antlaşmanın temel amaçları arasında, *yüksek düzeyde bir istihdamın ve sosyal korumanın sağlanması* ve *daha iyi yaşama ve çalışma koşullarının teşvik edilmesi* yer almaktadır. Maastricht Antlaşmasına ek protokolde Sosyal Politika Antlaşması üye ülkelerin imzalarına sunulmuş ve o dönemdeki tüm üye ülkeler, İngitere hariç olmak üzere, imzalamışlardır.

1997 yılında *Amsterdam Antlaşması* kabul edilirken Maastricht Antlaşmasının ekinde yer alan Sosyal Politika Anlaşması da Amsterdam Antlaşmasının içine alınmıştır. Bu sayede İngiltere bu konudaki çekincesini sona erdirmiş ve sosyal politika alanı Avrupa Topluluğu (AT) mevzuatının bir parçası haline gelmiştir. Dolayısıyla Amsterdam Antlaşmasının AB sosyal politikasındaki bölünmeyi giderdiği söylenebilir.

Amsterdam Antlaşması, Roma Antlaşmasının 2. maddesini değiştirerek, Avrupa entegrasyon hareketinin amaçları arasına yüksek bir sosyal koruma düzeyinin sağlanması amacını eklemiştir.

Amsterdam Antlaşmasının 136. ve 139. maddeleri ile Topluluk Sosyal Şartı, AT Antlaşmasının hükmü haline getirilmiş, ayrıca 136. madde ile Avrupa

[111] Gitmez, çevrimiçi.

Konseyinin 1961 tarihli Avrupa Sosyal Şartı ilk kez Topluluğun birincil hukuk normlarından biri durumuna gelmiştir.

AT Antlaşmasının 136. maddesinde Avrupa sosyal politikasının başlıca görevleri tanımlanmıştır. Buna göre; *Topluluk ve üye devletler (...) düzgün sosyal korumayı (...) amaç edineceklerdir*.

Antlaşmanın 137. maddesinde, sosyal politika alanında Topluluğun, üye devletlerin faaliyetlerini destekleyeceği ve tamamlayacağı alanlar ile Topluluğun bu alanlarda nasıl karar alacağı düzenlenmektedir. Topluluğun sosyal konularda karar alma yetkisine sahip olduğu alanlar arasında; emek piyasasından dışlanmış kişilerin emek piyasası ile bütünleştirilmesi, sosyal dışlanmayla mücadele ile sosyal koruma sistemlerinin modernleştirilmesi (sosyal güvenlik ve işçilerin sosyal korunmasına zarar verilmemesi şartıyla) de yer almaktadır.[112]

1997 yılında *Lüksemburg'da gerçekleştirilen Avrupa Konseyi toplantısında*, istihdam politikasının koordinasyonunun bir yakınlaşma süreci ile gerçekleşeceği konusunda anlaşmaya varılmış, ana hedeflerin istihdamın sürekli olarak artırılması ve işsizlikle mücadele olduğu belirtilmiştir.

2000 yılında *Lizbon'da gerçekleştirilen Avrupa Konseyi toplantısında*, Avrupa için daha fazla ve daha iyi iş imkânları yaratılması, sosyal korumanın modernizasyonu ve sosyal dışlanmanın önlenmesi konuları üzerinde durulmuştur. Lizbon Zirvesinde "2010 yılına kadar istihdam ve sosyal uyum yoluyla dünyada sürdürülebilir ekonomik büyüme kapasitesine sahip en dinamik ve en rekabetçi bilgi ekonomisi olma" hedefi belirlenmiştir ve bu yeni yaklaşım Lizbon Stratejisi olarak adlandırılmıştır.[113]

2000 yılı Aralık ayında *Nice'de gerçekleştirilen Avrupa Konseyi* toplantısında da, AB'nin Sosyal Politika Gündeminin altı önceliği tanımlanmış ve üye ülkelerin bir sosyal içerme stratejisi uygulamaları amacıyla ortak hedefler ortaya konmuştur.[114] Nice zirvesinde dört amaç belirlenmiştir:

---

[112] Çelik, 2004.

[113] İktisadi Kalkınma Vakfı, çevrimiçi.

[114] Avrupa Sosyal Politika Gündeminin öncelikleri şunlardır: daha fazla ve daha iyi iş, çalışma organizasyonunda esneklik ve güvence konusunda yeni bir denge, sosyal dışlanma ve ayrımcılığın her türüyle mücadele, sosyal korumanın modernizasyonu, cinsiyet eşitliğinin geliştirilmesi, genişlemenin sosyal boyutunun ve dış ilişkilerin güçlendirilmesi.

1) İstihdama katılımın ve herkes tarafından kaynaklara, haklara, mallara ve hizmetlere erişimin kolaylaştırılması,

2) Sosyal dışlanma riskinin önlenmesi,

3) En korumasız kesime yardım edilmesi,

4) Bu konularla ilgili tüm birimlerin harekete geçirilmesi.

Nice zirvesinde ayrıca *Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı* kabul edilmiştir. Şartta; Avupa vatandaşları ile Avrupa Birliğine üye ülkelerde yerleşik olan herkes için sivil, siyasal, ekonomik ve sosyal haklar belirtilmektedir.

2005 yılının başında, geçen beş yıllık süre içinde Lizbon Zirvesinde öngörülen hedeflere ulaşma konusunda pek de başarılı olunmadığı görülmüş ve AB Komisyonu tarafından Lizbon Stratejisini canlandırmak üzere 2005-2010 dönemi için yeni bir Sosyal Gündem oluşturularak 9 Şubat 2005 tarihinde açıklanmıştır.

2.3.3. Avrupa sosyal modeli kapsamında sosyal dışlanma

AB, yoksulluk politikası ve sosyal yardım alanında geleneksel olarak çok küçük bir rol oynamıştır. Sosyal politika alanında yetki ikamesi/yerindelik (subsidiarity) prensibine dayanarak bu alan üye ülkelerin sorumluluğuna bırakılmıştır.

AB'de sosyal politika konuları üye ülkelerin inisiyatiflerine bırakılmakla beraber, 1974'de hazırlanan ilk Sosyal Eylem Programından bu yana AB bu alanda oldukça yol kat etmiştir. 1974'deki ilk Sosyal Eylem Programında yoksulluk sorununa değinilmiş ve Program yoksulluğa çare bulunması ile ilgili önlemleri de genel olarak ele almıştır. Bunu takip eden 2. ve 3. Programlarda da yoksulluk sorunu benzer biçimde ele alınmıştır. 1989'da kabul edilen Avrupa Sosyal Şartı ile yoksulluk sorununa yeni bir boyut getirilmiş, yoksulluk sosyal dışlanma kavramıyla birlikte değerlendirilmeye başlanmıştır. AB, yukarıda da kronolojik olarak belirtilmiş olan çeşitli düzenlemeler aracılığıyla yürüttüğü yoksulluk programları sayesinde, 1990'lı yılların başından itibaren üye ülkeler arasında "yeni bir tür yoksulluk"la ilgili bilinci artırmada etkili olmuştur.

Amsterdam Antlaşması yoksullukla mücadelenin yeni bir tanımı olan 'sosyal içerme' konusunu AB Antlaşmasının ilgilendiği konulardan biri haline getirmiştir.

Lizbon Stratejisinde açık işbirliği yöntemi sosyal içerme alanını da kapsayacak şekilde genişletilmiştir.

AB'nin sosyal dışlanma ile mücadele konusundaki en önemli düzenlemelerinden biri, Avrupa Konseyinin 7 Aralık 2001 tarihli ve 50/2002/EC sayılı kararı ile kabul edilen Sosyal Dışlanmayla Mücadele Topluluk Eylem Programıdır. Program, üye ülkeler arasında sosyal dışlanmayla mücadele konusunda koordinasyonu geliştirmeyi amaçlamakta, koordinasyonun sağlanmasında kullanılacak yöntem olarak da, Lizbon Stratejisinde olduğu gibi, açık işbirliği yöntemi ifade edilmektedir.

2001 yılı Aralık ayında *Laeken'de gerçekleştirilen Avrupa Konseyi* toplantısında, AB'nin sosyal dışlanma ile ilgili ilk raporu (Joint Report on Social Inclusion) kabul edilmiştir. Rapor, üye ülkeler tarafından 2001 yılının başlarında sunulan Sosyal İçermeyle İlgili Ulusal Eylem Planlarını incelemektedir ve bu tarihten itibaren her iki yılda bir sunulmuştur. Laeken Zirvesinde ayrıca, yoksulluk ve sosyal dışlanmayla mücadele konusundaki ulusal politikaların izlenmesi için 18 istatistiki gösterge tanımlanmıştır. Laeken Zirvesinde, sosyal içerme konusunun sadece kişilerin düşük gelirli olmasına indirgenmemesi gerektiği belirtilmiş, çalışma hakkı, yeterli gelir, eğitim, ailenin desteklenmesi, çocuk haklarının geliştirilmesi, hizmetlerin dağıtımı ve kır ve kentteki dezavantajlı kesimlerin tekrar üretken hale getirilmesi konularının birlikte ele alınması hususunda uzlaşmaya varılmıştır.[115]

AB, sosyal içermeyle ilgili olarak somut hedefler vermemektedir. Bu hedefler üye ülkelere bırakılmış ve her bir üye ülkenin Ulusal Eylem Planında bu hedeflerin belirtilmesi öngörülmüştür.

2.3.4. Avrupa Birliğine uyum sürecinde Türkiye'nin sosyal yardım alanında yerine getirmesi gereken hususlar

Topluluk tarafından 9 Aralık 1989 tarihinde kabul edilen Çalışanların Temel Sosyal Hakları Avrupa Şartının 10. maddesinde; *her ülkenin uygulamada olan düzenlemeleriyle uygun olarak*, (...) *işgücü piyayasına ilk defa veya yeniden girmesi mümkün olmayan ve herhangi bir geçim kaynağı bulunmayan kişilerin, yeterli kaynağa ve sosyal yardıma erişebilmeleri gerektiği* hükmü yer almaktadır.

[115] Daguerre ve Larsen, tarihsiz.

7 Aralık 2000 tarihinde kabul edilen Avrupa Birliği Temel Haklar Şartının 34. maddesinde "*Sosyal dışlanma ve yoksullukla mücadele amacıyla Birlik; Topluluk hukuku tarafından getirilen kurallar ile üye ülkelerin kanunları ve uygulamalarıyla uyumlu olacak şekilde, yeterli kaynaktan yoksun herkese düzgün bir yaşam sağlamak için sosyal yardım ve konut yardımı hakkını kabul eder ve gözetir*" hükmü yer almaktadır.

Çalışanların Temel Sosyal Hakları Avrupa Şartında ve Avrupa Birliği Temel Haklar Şartında yer alan hükümler, üye ülkelerin uygulamalarının birbirine yakınlaşmasını sağlamaya yönelik ortak hedefler niteliğindedir. Yukarıda da belirtildiği gibi, sosyal koruma ve dolayısıyla da sosyal yardım alanında üye ülkelerin uymak zorunda oldukları bir müktesebat bulunmamaktadır. Belirtilen ortak hedefler dışında, sosyal yardım alanıyla ilgili çeşitli tavsiye kararları alınmıştır.

Avrupa Konseyinin 24 Haziran 1992 tarihli ve Sosyal Koruma Sistemlerinde Yeterli Kaynaklar ve Sosyal Yardım Hakkında Ortak Kriterler konulu tavsiye kararında; *üye ülkelerin sosyal dışlanma ile mücadelede kapsamlı ve sürekli bir hareketin parçası olarak, bireyin insan haysiyetine uygun bir biçimde yaşayabilmesi için yeterli kaynak ve sosyal yardım konusunda temel bir hak tanımaları* tavsiye edilmektedir. Kararda ayrıca üye ülkelerin sosyal koruma sistemlerini hangi ilke ve prensipler doğrultusunda uyarlamaları gerektiği konusunda tavsiyeler yer almaktadır.

Avrupa Konseyinin 27 Temmuz 1992 tarihli ve Sosyal Koruma Hedeflerinin ve Politikalarının Uyumu konulu tavsiye kararında; in*san onuruna yakışır düzeyde bir kaynağın garanti edilmesi, üye ülkelerde yasal olarak yerleşik olan özürlülere ve yaşlılara asgari bir geçim kaynağının garanti edilmesi, aile ödemelerinin mağdur durumdaki aileler açısından geliştirilmesi* hususları yer almaktadır.

AB'ye tam üyeliği hedefleyen Türkiye'nin sosyal yardım alanında politika kararları verirken, AB'nin sosyal koruma ve sosyal yardım alanında belirlemiş olduğu ortak hedefleri ve tavsiye kararlarını da göz önünde bulundurması yerinde olacaktır.

3. BÖLÜM:

TÜRKİYE'DE

SOSYAL YARDIM SİSTEMİ

3. TÜRKİYE'DE SOSYAL YARDIM SİSTEMİ

İkinci bölümde ele alınan ülke örneklerinden de görüldüğü gibi, gelişmiş ülkelerde sosyal yardım sistemleri, muhtaç kesimlerin (özellikle de çalışmayan muhtaç kişilerin) sosyal güvenliklerinin sağlanmasında önemli bir role sahiptir. Bu ülkelerdeki sosyal koruma sistemleri, kişilerin doğumdan ölüme kadar muhtaç duruma düşmemeleri için çeşitli hizmetler ve faydalar sunmakta, bu hizmet ve faydalar muhtaçlığı önleyemediği takdirde de sosyal yardım programlarıyla çeşitli destekler verilmektedir. Türkiye'deki sosyal yardım sisteminin muhtaç kişilere nasıl ve ne kadar güvence sağladığı ise bu bölümde ele alınacaktır.

Bu bölümde Türk sosyal yardım sistemindeki yardım programlarına geçmeden önce, sosyal yardımların Türkiye'deki tarihsel gelişimine bakılacaktır. Ardından yoksulluğun boyutları başlığı altında, Türkiye'de hangi kesimlerin yoksul olduğu ve sosyal yardım programlarının hedef kitlesinde yer alması gerektiği incelenecek ve Türkiye'de yoksullukla mücadelede sosyal yardımların önemi vurgulanacaktır. Daha sonra, 1. Kalkınma Planından itibaren kalkınma planlarında sosyal yardım konusunun ne şekilde ele alındığına bakılacak, sosyal yardımlarla ilgili hukuki düzenlemelere yer verilecek ve sistemdeki sosyal yardım programları konularına göre ana hatlarıyla gözden geçirilecektir. Bu bölümde son olarak, Türkiye'de sosyal yardım sisteminde faaliyet gösteren kurumlar ve yardım programları; bu programların *muhtaçlık ölçütleri ve hedefleme mekanizmaları*, *başvuru şekilleri*, *başvuruların değerlendirilmesi*, *programdan çıkış*, *yardım miktarı ve finansman yöntemi*, *bilgi işlem sistemi* gibi özellikleri açısından ele alınacak ve yardım programlarından faydalanan kişi sayıları ile toplam yardım tutarları incelenecektir.

3.1. Sosyal Yardımların Tarihsel Gelişimi [116]

Osmanlı İmparatorluğunda Tanzimat Dönemine kadar ekonomik ve sosyal yapıda önemli bir değişme yaşanmamış, bu durum sosyal yardımlaşma ağlarının da büyük ölçüde korunmasında etkili olmuştur.[117] Osmanlı İmparatorluğunda sosyal yardımlaşmada başat olan üç sistem bulunmaktadır. Genel olarak üç sistemin yapısında da islamdaki yardımlaşma felsefesi ön plana çıkmaktadır. İslam dininin yardımlaşmayı emreden hükümleri,[118] Osmanlı İmparatorluğunun toplumsal yapısında yardımlaşma ve dayanışma kültürünün güçlü olmasında ve bahsedilen üç yardımlaşma sisteminin gelişmesinde etkili olmuştur.

Osmanlı İmparatorluğunda sosyal yardımlaşmadaki ilk sistem aile içi yardımlaşmadır. Aile içi yardımlaşma, sanayileşmenin olmadığı, tarıma dayalı ekonominin hakim olduğu ve kırsal yerleşimin daha yaygın olduğu toplumlarda oldukça etkin bir yardım sistemi olabilmektedir.

Osmanlı İmparatorluğunda sosyal yardımlaşmada ikinci önemli sistem din kuralları çerçevesinde yapılan yardımlardır. Dini kurallara dayanan sosyal dayanışma ve yardımlaşmanın en önemli kurumlarından biri *zekat*tır. Zekat, bir tür servet vergisidir ve *yoksulun zengin üzerinde bir alacağı*[119] olarak nitelendirilmektedir. Zekat kurumunda, zengin olan kişi Allah'ın emrettiği biçimde kazandığı serveti, yine Allahın emrettiği biçimde ahlaki ve sosyal yollarda kullanmalıdır.[120] İslamda sosyal yardımlaşmayı sağlayan ikinci önemli kurum *fitre*dir. Fitre, bir baş vergisidir ve cinsiyet, yaş gibi ayırımlar yapmaksızın yoksul olmayan herkes tarafından yoksullara ödenmektedir.[121]

Osmanlı İmparatorluğunda sosyal yardımlaşmada üçüncü sistem vakıflar tarafından yapılan yardımlardır. Eğitim, sağlık, sosyal yardım, şehircilik, belediye ve bayındırlık gibi kamu hizmetlerinin büyük bölümü vakıflar tarafından yerine

---

[116] Bu konuda aşağıda yapılan açıklamalar için başkaca kaynak gösterilmedikçe bkz. Özbek, 2006.
[117] Osmanlı Devletinde Tanzimat sonrası dönemde ve Cumhuriyet döneminde yürütülen sosyal yardım faaliyetleri 3. bölümde "Sosyal Yardımların Tarihsel Gelişimi" başlığı altında ele alınmakta olduğu için, nurada bu faaliyetlere değinilmemektedir.
[118] Beşer, 2004, sy.38.
[119] Hatipoğlu, çevrimiçi.
[120] Dilik, 1988.
[121] Beşer, 2004.

getirilmektedir.[122] Sosyal yardımlar açısından özellikle hayri vakıflar ile avarız vakıfları önemli bir role sahiptir. Hayri vakıflar; yol, köprü, okul, cami gibi yapıların yapılmasının yanı sıra fakirlere yemek yedirilmesi, kurban kesilmesi gibi hizmetleri yürütmektedir. Avarız vakıfları ise düşük gelirli köy ve mahalle sakinlerinin geçimlerini tehlikeye düşüren durumlarda ihtiyaçlarının karşılanması ve tedavilerinin yapılması amacını taşımaktadır.[123]

Bunlar dışında, Osmanlı İmparatorluğunda meslek birlikleri de çeşitli sandıklar kurmuşlardır. Ancak bunlar öncelikle mensuplarına yönelik olmuştur ve kendi mensupları ve aileleri zor duruma düştüklerinde yardım etmek amacıyla kurulmuştur. Bu sandıklar da, batı ülkelerindeki örnekleri gibi, sosyal sigorta sisteminin öncüleri olarak değerlendirilebilir.

Osmanlı İmparatorluğunda 19. yüzyılın sonlarına kadar belirgin bir sanayileşme yaşanmamıştır. Sanayileşme hareketleri ve buna paralel olarak modern işçi sınıfının doğuşu 19. yüzyılın sonunda başlamış ve bu süreç oldukça yavaş ilerlemiştir. Buna karşılık Osmanlı İmparatorluğunun, 19. yüzyıl boyunca sosyal alana müdahale niteliğinde yürüttüğü çeşitli sosyal politika uygulamaları dolayısıyla, sanayileşme sürecinin başlamasından önce sosyal devlet niteliğini kazandığı belirtilebilir. Bu dönemde halk sağlığı konusu devletin faaliyetleri arasına girmiş, yoksul halka yönelik sosyal yardım faaliyetleri merkezi hükümetlerin ve mahalli idarelerin hukuki sorumlulukları arasında yer almış, tarım üreticileri için çeşitli doğal ve ekonomik risklere karşı devlet koruması uygulamaları sistematik ve kurumsal bir nitelik kazanmış, devlet memurlarının emekliliği ile ilgili kurumsal bir yapı oluşturulmuştur. Söz konusu gelişmelerdeki en büyük etken bu dönemde ekonominin ticarileşmesi ve toprak kayıplarının neden olduğu nüfus hareketleri dolayısıyla sosyal sorunların karmaşık bir hal almasıdır.

Osmanlı İmparatorluğunda modern sosyal yardımlara benzer uygulamalar 19. yüzyılın ikinci yarısından itibaren gittikçe yaygınlaşmıştır. Bu gelişmede, daha önceden muhtaç durumdaki halka yardım yapan vakıf ve imaret kurumlarının sosyal

---

[122] Vakıfların ekonomik ve sosyal hayatta önemli role sahip olmalarında önemli etkenlerden biri, vakıflar vergi bağışıklıkları gibi yollardan devlet tarafından desteklenmeleridir.
[123] Dilik, 1988

yardım işlevlerinin azalması ve bu işlevlerin merkezi hükümet tarafından yürütülmeye başlanması önemli bir rol oynamıştır. Bu süreci tetikleyen en önemli gelişme ise, II. Mahmut döneminde (1809-1839) vakıf gelirlerinin tahsili görevinin ulema sınıfından alınarak Maliye Nezareti'ne devredilmesidir.[124] Bunun yanı sıra, Osmanlı ekonomisinin dünya ekonomisiyle bütünleşmesinin getirdiği ekonomik ve sosyal değişimlerin neden olduğu sorunlara karşı mevcut uygulamalar yetersiz kalmıştır. Dolayısıyla, sosyal yardımlar yavaş yavaş devletin işlevleri arasına girmeye başlamıştır.

Muhtacın maaşı, bu dönemde sosyal yardım alanındaki önemli uygulamalardan biridir. Muhtacın kavramı, geçimini kendi başına sağlaması mümkün olmayan ve bu nedenle hayat boyu desteğe ihtiyacı olan kesimleri ifade etmektedir. Bu uygulama çerçevesinde, devlet yoksullara hayatları boyunca maaş bağlamaktadır. Tanzimat (1836-1876) ve II. Abdülhamit (1876-1908) dönemlerinde bu ödemeler Maliye bütçesinden yapılmıştır. Meşrutiyet Döneminde *muhtacın maaşı* uygulamasının belli bir düzen içerisinde yürütülmesi amacıyla 1910 yılında Muhtacın Maaşatı Hakkında Nizamname yürürlüğe girmiş ve Osmanlı İmparatorluğu tebaasından olan, hiçbir geçim aracı ve geçimini sağlamakla yükümlü yakını veya akrabası bulunmayan ve kazanç elde edemeyecek kadar yaşlı ve malul ya da yetim olan kişilere muhtacın maaşı bağlanabilmesi öngörülmüştür.

Tanzimat döneminde sosyal yardım alanında ayrıca, taşrada valilerin yetkisinde bulunan *kapualtı hasılatı*ndan da yoksullar için çeşitli harcamalar yapılmıştır. Vilayetlerde yoksullara *kapualtı hasılatı*ndan ödenen maaşlar daha sonra mal sandıklarına kaydırılmıştır.

Yoksullara maaş bağlanması uygulaması oldukça sınırlı kalmakla beraber, Devletin kendi tebaasından olan muhtaç kişileri maaş bağlayarak koruma altına alma fikrinin yerleşmiş olması dolayısıyla bu uygulamalar büyük öneme sahiptir.

19. yüzyılın ikinci yarısından sonra yerel yönetimler de sosyal yardım alanında çeşitli faaliyetler yürütmüşlerdir. 1877 tarihli Dersaadet Belediye Kanunu ile İstanbul'daki, Vilayet Belediye Kanunu ile de İstanbul dışındaki belediyelere

[124] Bağcı, 1999, sy.102.

sosyal yardım ve sosyal hizmet alanlarında görevler verilmiştir. Buna göre; kör ve dilsiz ve yetim çocukların terbiyesi, yoksul hastanelerinin düzenlenmesi, çalışamayacak durumda olanlar için sanayi okulları açılması ve dilencilerin bu durumdan kurtarılmaları belediyelerin görevleri arasında sayılmıştır. Belediye gelirlerinin, masraflar düşüldükten sonra kalan kısmının kırkta birinin yoksullara aylık olarak verilmesi de bu dönemde görülen yaygın bir uygulamadır.

Bu dönemde ayrıca yarı resmi kuruluşlar olan Himaye-i Etfal (Çocuk Esirgeme) ve Hilal-i Ahmer (Kızılay) de sosyal yardım alanında çok önemli olmasa da genel olarak sosyal politikalar alanında önemli bir yere sahip olmuşlardır.

Yukarıda da belirtildiği gibi sanayileşme sürecinin geç başlaması çalışma alanıyla ilgili sosyal politika uygulamalarının da daha geç ortaya çıkmasına neden olmuştur. Sağlık ve sosyal yardım alanlarındaki adımlar sosyal sigorta alanına göre daha erken atılmıştır. Bu dönemde sosyal sigorta alanında özellikle devlet memurlarının emeklilikleri konusunda çeşitli düzenlemeler getirilmekle beraber, bunların tüm çalışanları kapsamaması ve sosyal sigorta alanının bazı hususlarıyla sınırlı kalması dolayısıyla sosyal sigorta alanında önemli bir ilerleme sağlanmadığını belirtmek yanlış olmayacaktır. Hatta Cumhuriyetin ilk yıllarında Sıhhat ve İçtimai Muavenet Vekaletinin (Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı) kurulması ve bu kurum dışında Devletin merkezi bir sosyal güvenlik yapılanmasına gitmemiş olması modern çalışma hayatının henüz sosyal politika alanında düzenlemeyi gerektirecek kadar gelişmemiş olduğunun bir göstergesidir.

Türkiye'de bugünkü anlamıyla sosyal yardım sisteminin doğuşu, 1977 yılında 2022 sayılı 65 Yaşını Doldurmuş Muhtaç, Güçsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşlarna Aylık Bağlanması Hakkında Kanun uyarınca muhtaç durumdaki yaşlılara ve özürlülere aylık bağlanması ile gerçekleşmiştir. Daha sonra, 1982 yılında Milli Eğitim Bakanlığına muhtaç durumdaki öğrencilere burs ve parasız yatılılık hizmeti verme, 1983 yılında ise SHÇEK'e muhtaç kişilere (çocuklar öncelikli olmak üzere) ayni ve nakdi yardım yapma görevi verilmiştir. 1984 yılında Vakıflar Genel Müdürlüğüne vakfiye olma amacını da yerine getirmek üzere çeşitli sosyal yardımlar yapma yetkisi verilmiştir. 1984 yılında yürürlüğe giren 3294 sayılı Sosyal Yardımlaşmayı ve Dayanışmayı Teşvik Kanunuyla, muhtaç kişilere yardım

yapılmasıyla ilgili faaliyetleri yürütmek üzere bir genel sekreterlik (Sosyal Yardımlaşmayı ve Dayanışmayı Teşvik Fonu (SYDTF) Genel Sekreterliği) ve ülke çapında her ilçede Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı (SYDV'ler) kurulmuştur. SYDTF Genel Sekreterliği ile SYDV'ler; kuruluş amaçları sosyal yardım faaliyetlerini yürütmek olan başlıca kuruluşlar olmuştur. 2004 yılında Yurtkur'a yükseköğrenim öğrencilerine burs verme görevi, 2005 yılında da il özel idarelerine ve belediyelere sosyal yardım yapma görevi verilmiştir.

3.2. Yoksulluğun Boyutları ve Yoksullukla Mücadelede Sosyal Yardımların Önemi

Sosyal yardımların hedef kitlesi nüfusun yoksul kesimleri olduğuna göre, yoksul nüfusu oluşturan kesimlerin özelliklerine bakmak gerekmektedir. Türkiye'de yoksulluk konusunda yapılan en kapsamlı resmi çalışma TÜİK tarafından yürütülmekte olan ve 2002 yılından beri her yıl düzenli olarak açıklanan *yoksulluk çalışmaları*dır. TÜİK'in yoksulluk çalışmalarında; hanedeki kişi sayısına, eğitim düzeyine, işteki duruma, iktisadi faaliyete, hanehalkı türüne ve fertlerin yaşlarına (bu analiz 2002 yılındaki yoksulluk çalışması sonuçları arasında yer almaktadır) göre yoksulluk oranları hesaplanmıştır.

2007 yılı Yoksulluk Çalışmasına göre 2007 yılında Türkiye nüfusunun yüzde 0,54'ü gıda yoksulluğu ile ifade edilen açlık sınırının altında yaşamaktadır. Nüfusun yüzde 18,56'sı ise kısaca yoksulluk sınırı olarak adlandırılan gıda ve gıda dışı yoksulluk sınırının altında bulunmaktadır. Sosyal yardım programlarının hedef kitlesi, yoksulluk sınırının altında yaşayan nüfus kesimidir. Bu kesimin özelliklerine bakılırsa, sosyal yardım programlarının öncelikli hedef kitlesinde kimlerin olması gerektiği de görülebilir.

Yoksulluk sınırının altında yaşayan kişilerle ilgili olarak belirtilebilecek ilk husus, bu kişilerin büyük bölümünün kırda yaşadığıdır. Tablo 3.1.'de kırsal kesimdeki yoksulluk oranının kente göre üç katın üzerinde fazla olduğu görülmektedir. Bu durum, sosyal yardım sisteminde kıra yönelik farklı uygulamalar geliştirilmesi gerektiğine işaret etmektedir.

Tablo 3.1. Yoksulluk Sınırı Yöntemlerine Göre Türkiye'de Fert Yoksulluk Oranları

(Yüzde)

Yöntemler	2002			2003			2004			2005			2006			2007		
	Tr	Kent	Kır	**Tr**	Kent	Kır	**Tr**	Kent	Kır	**Tr**	Kent	Kır	**Tr**	Kent	Kır	**Tr**	Kent	Kır
Gıda yoksulluğu (açlık)	**1,35**	0,92	2,01	**1,29**	0,74	2,15	**1,29**	0,62	2,36	**0,87**	0,64	1,24	**0,74**	0,04	1,91	**0,54**	0,09	1,32
Yoksulluk (gıda+gıda dışı)	**26,96**	21,95	34,48	**28,12**	22,30	37,13	**25,60**	16,57	39,97	**20,50**	12,83	32,95	**17,81**	9,31	31,98	**18,56**	10,61	32,18
Kişi başı günlük 1$'ın altı[1]	**0,20**	0,03	0,46	**0,01**	0,01	0,01	**0,02**	0,01	0,02	**0,01**	0,00	0,04	**0,00**	0,00	0,00	**0,00**	0,00	0,00
Kişi başı günlük 2.15$'ın altı[1]	**3,04**	2,37	4,06	**2,39**	1,54	3,71	**2,49**	1,23	4,51	**1,55**	0,97	2,49	**1,41**	0,24	3,36	**0,63**	0,10	1,53
Kişi başı günlük 4.3 $'ın altı[1]	**30,30**	24,62	38,82	**23,75**	18,31	32,18	**20,89**	13,51	32,62	**16,36**	10,05	26,59	**13,33**	6,13	25,35	**9,53**	4,89	17,45
Göreli yoksulluk[2]	**14,74**	11,33	19,86	**15,51**	11,26	22,08	**14,18**	8,34	23,48	**16,16**	9,89	26,35	**14,50**	6,97	27,06	**14,43**	8,20	25,89

Kaynak: 2007 Yoksulluk Çalışması Sonuçları, TÜİK.
(1) 1 $'ın satınalma gücü paritesine göre karşılığı olarak 2002 yılı için 0,618281 TL; 2003 yılı için 0,732480 TL; 2004 yılı için 0,780121 TL ; 2005 yılı için 0,830400 TL, 2006 yılı için 0,921 ve 2007 yılı için ise 0,926 YTL kullanılmıştır.
(2) Eşdeğer fert başına tüketim harcaması medyan değerinin yüzde50'si esas alınmıştır.

Hanehalkı büyüklüğüne göre yoksulluk sınırlarına bakıldığında; 2007 yılı için 3 kişilik bir hanenin aylık yoksulluk sınırının 524 TL olarak hesaplandığı görülmektedir (bkz. Tablo 3.2.). Aynı yıl net asgari ücretin ortalama 411,09 TL olduğu düşünülürse, tek kişinin asgari ücretle çalıştığı ve başka herhangi bir geliri olmayan 3 kişilik bir hane, yoksulluk sınırının altında olması dolayısıyla sosyal yardım programlarının hedef kitlesine girmektedir.

Hane büyüklüğüne göre yoksulluk oranına bakıldığında, hanedeki kişi sayısı arttıkça yoksulluk oranının da arttığı görülmektedir. Bu durum çok çocuklu ailelerin yoksulluğuna işaret etmektedir (bkz. Tablo 3.3.). Çocukların yaşadığı yoksulluğun toplumun geleceğini tehdit eden bir durum olması dolayısıyla, çok çocuklu ailelere yoksullukla mücadelede özel önem verilmesi gerekmektedir.

Tablo 3.2. Hanehalkı Büyüklüğüne Göre Aylık Ortalama Açlık ve Yoksulluk Sınırları

(TL)

Hanehalkı büyüklüğü	2002		2003		2004		2005		2006		2007	
	Açlık sınırı(1)	Yoksulluk sınırı(2)	Açlık sınırı(1)	Yoksulluk sınırı(2)	Açlık sınırı(1)	Yoksulluk sınırı(2)	Açlık sınırı(1)	Yoksulluk sınırı(2)	Açlık sınırı(1)	Yoksulluk sınırı(2)	Açlık sınırı(1)	Yoksulluk sınırı(2)
1	59	137	75	186	81	190	84	216	91	244	105	275
2	90	208	113	280	122	288	127	327	138	368	159	415
3	113	262	143	354	154	363	161	414	174	466	201	524
4	133	310	168	417	182	429	190	487	205	549	237	619
5	152	353	192	476	207	488	217	557	235	627	270	706
6	170	395	214	531	230	543	242	620	261	697	300	785
7	187	433	235	582	253	597	264	679	287	766	331	864
8	201	466	253	629	275	649	287	737	311	831	358	934
9	215	498	271	672	294	692	306	786	331	884	385	1.007
10	230	535	288	714	315	742	325	836	351	938	404	1.054

Kaynak: 2007 Yoksulluk Çalışması Sonuçları, TÜİK.
(1) Gıda harcamalarından oluşan yoksulluk sınırıdır.
(2) Gıda ve gıda dışı harcamalardan oluşan yoksulluk sınırıdır.
(3)Gıda yoksulluk sınırı, 2003 temel yıllı Tüketici Fiyat Endeksi'nin gıda ana grup indeksinin tahmini değeri ile; gıda ve gıda dışı bileşenlerden oluşan yoksulluk sınırı ise genel indeksin tahmini değeri ile genişletilerek 2008 yılına inflate edilmiştir.

Çocukların ve gençlerin yoksulluk riskinin yüksek olduğu; yaşlara göre yoksulluk oranlarına bakıldığında da görülmektedir. Yaşlara göre yoksulluk oranlarıyla ilgili analiz TÜİK'in 2002 Yoksulluk Çalışması sonuçlarında yer almaktadır. Bu analize göre; yaş grupları itibarıyla bakıldığında 0-5 ve 6-14 yaş gruplarındaki çocuklar yoksulluğa en çok maruz kalan kesimlerdir (bkz. Tablo 3.4.). Ekonomik faaliyet içerisine girme olasılığı en düşük olan kesimler içerisinde yer alan 0-5 yaş arasındaki çocuklar, yoksulluğa karşı da en savunmasız kesim içerisinde bulunmaktadır. 6-14 yaş arasındaki çocukların ekonomik faaliyet içerisine girebilmeleri dolayısıyla yoksulluk karşısında daha az savunmasız olacağı düşünülebilir. Ancak, toplumun gelecekteki beşeri sermayesi olan çocukların eğitim almak yerine yoksullukla mücadele çabası içerisine girmeleri, yukarıda da ifade edildiği gibi, ekonomik ve sosyal kalkınma açısından olumsuz bir faktördür.

Tablo 3.3. Hanehalkı Büyüklüğüne Göre Yoksulluk Oranları

(Yüzde)

Hanehalkı Türü	Yoksul Hanehalkı Oranı						Yoksul Fert Oranı					
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2002	2003	2004	2005	2006	2007
TOPLAM	22,45	23,02	20,67	15,42	13,98	14,59	26,96	28,12	25,60	20,50	17,81	18,56
Çekirdek aile (çocuklu)	21,76	23,92	20,15	15,03	13,60	13,54	24,87	27,84	24,30	18,99	17,41	17,07
Çekirdek aile (çocuksuz)	15,05	13,25	12,99	8,35	10,14	8,88	15,00	13,26	12,98	8,55	10,14	8,88
Ataerkil veya geniş aile	30,08	28,87	28,16	23,15	17,11	20,86	34,27	32,66	32,03	27,31	20,24	24,27
Tek yetişkinli aile, diğer	22,42	19,16	20,10	11,75	15,74	17,04	28,52	25,46	23,78	15,78	19,77	19,10

Kaynak: 2007 Yoksulluk Çalışması Sonuçları, TÜİK.

Tablo 3.4. 2002 Yılı İtibarıyla Yaşlara Göre Yoksulluk Oranları

(Yüzde)

Yaş	Yoksul	Yoksul Olmayan	Toplam
0-5	33,20	66,80	100,00
6-14	35,30	64,70	100,00
15-19	29,50	70,50	100,00
20-24	23,00	77,00	100,00
25-29	23,60	76,40	100,00
30-34	27,60	72,40	100,00
35-39	24,20	75,80	100,00
40-44	20,00	80,00	100,00
45-49	20,50	79,50	100,00
50-54	18,10	81,90	100,00
55-59	21,50	78,50	100,00
60-64	19,90	80,10	100,00
65+	26,60	73,40	100,00
Toplam	**27,00**	**73,00**	**100,00**

Kaynak: Türkiye: Yoksulluğu Değerlendirme Ortak Raporu, Dünya Bankası ve TÜİK, 2005.

0-14 yaşları arasındaki çocuklardan sonra yoksulluk oranı en yüksek olan kesim 15-19 yaşları arasındaki gençlerdir. Toplumun geleceğini ifade eden gençlerin de yoksulluk sorununu en yoğun yaşayan kesimler içerisinde olması kalkınma açısından olumsuz bir durumdur.

Hanehalkı türüne göre yoksulluk oranları, hanede yaşayan kişi sayısına göre yoksulluk oranlarıyla örtüşmektedir. Geniş ailelerde yoksulluk en yüksek oranda, çocuksuz evli çiftlerin oluşturduğu çekirdek ailelerde ise en düşük oranda görülmektedir (bkz. Tablo 3.5.). 2002 yılında çocuklu çekirdek ailelerdeki yoksulluk oranına çok yakın olan tek yetişkinli ailelerdeki[125] (single parent) yoksulluk oranı, özellikle 2005 yılında oldukça düşmesine karşılık, 2006 ve 2007 yıllarında çocuklu çekirdek ailelerdeki yoksulluk oranının üstünde gerçekleşmiştir. Tek yetişkinli ailelerdeki yoksulluk oranı geniş aileden sonra ikinci yüksek yoksulluk oranıdır. Bu durum tek yetişkinli ailelere de sosyal yardım programlarında önem verilmesi gerektiğini göstermektedir.

Tablo 3.5. Hanehalkı Türüne Göre Yoksulluk Oranları

(Yüzde)

Hanehalkı Türü	Yoksul Hanehalkı Oranı						Yoksul Fert Oranı					
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2002	2003	2004	2005	2006	2007
TOPLAM	22,45	23,02	20,67	15,42	13,98	14,59	26,96	28,12	25,60	20,50	17,81	18,56
Çekirdek aile (çocuklu)	21,76	23,92	20,15	15,03	13,60	13,54	24,87	27,84	24,30	18,99	17,41	17,07
Çekirdek aile (çocuksuz)	15,05	13,25	12,99	8,35	10,14	8,88	15,00	13,26	12,98	8,55	10,14	8,88
Ataerkil veya geniş aile	30,08	28,87	28,16	23,15	17,11	20,86	34,27	32,66	32,03	27,31	20,24	24,27
Tek yetişkinli aile, diğer	22,42	19,16	20,10	11,75	15,74	17,04	28,52	25,46	23,78	15,78	19,77	19,10

Kaynak: 2007 Yoksulluk Çalışması Sonuçları, TÜİK.

Eğitim durumuna göre yoksulluk oranına bakıldığında, eğitim düzeyi düştükçe yoksulluk oranının arttığı görülmektedir (bkz. Tablo 3.6.). Bu durum düşük gelirli kişilerin eğitim fırsatlarına erişimde daha büyük zorluklar yaşadıkları şeklinde açıklanabileceği gibi, daha yüksek eğitimli kişilerin daha düşük eğitimli kişilere göre kendilerini yoksulluktan kurtarma konusunda daha başarılı oldukları şeklinde de açıklanabilir.

[125] Tek yetişkinli aileler; tek başına yaşayan kişiler ile ebeveynlerden birinin bulunmadığı ailelerdir. (TÜİK, çevrimiçi).

Tablo 3.6. Hanehalkı Fertlerinin Cinsiyet ve Eğitim Durumuna Göre Yoksulluk Oranları

(Yüzde)

Eğitim durumu	Fert Yoksulluk Oranı					
	2003	2003	2004	2005	2006	2007
TOPLAM	26,96	28,12	25,60	20,50	17,81	18,56
6 yaşından küçük fertler	33,17	37,75	34,19	27,71	24,78	25,44
Okur yazar değil	41,07	42,42	45,11	37,81	33,71	34,76
Okur-yazar olup bir okul bitirmeyen	34,60	35,87	33,67	28,44	25,36	26,92
İlkokul	26,12	27,55	24,36	17,13	14,19	14,90
İlköğretim	26,47	29,56	25,49	22,42	18,06	19,96
Ortaokul ve orta dengi meslek	18,77	18,31	13,00	8,37	8,07	9,47
Lise ve lise dengi meslek	9,82	11,19	8,28	6,79	5,20	6,16
Yüksekokul, fakülte ve üstü	1,57	2,66	1,33	0,79	1,01	0,90

Kaynak: 2007 Yoksulluk Çalışması Sonuçları, TÜİK.

Hanehalkı fertlerinin işteki durumuna göre yoksulluk oranlarına bakıldığında, yoksulluk oranı en yüksek olan kesimin 2002 yılından bu yana ücretsiz aile işçileri olduğu görülmektedir (bkz. Tablo 3.7.). Ücretsiz aile işçilerini 2007 yılına kadar yevmiyeliler ve ardından kendi hesabına çalışanlar takip etmekte iken; 2007 yılında işsizlerin yoksulluk oranında büyük bir artış gerçekleşmiş ve kendi hesabına çalışanların yerini işsizler almıştır.

Tablo 3.7. Hanehalkı Fertlerinin İşteki Durumuna Göre Yoksulluk Oranları

(Yüzde)

İşteki durum	Fert Yoksulluk Oranı					
	2002	2003	2004	2005	2006	2007
TOPLAM	26,96	28,12	25,60	20,50	17,81	18,56
15 ve daha yukarı yaştaki fertler						
Ücretli maaşlı	13,64	15,28	10,35	6,57	6,00	6,15
Yevmiyeli	45,01	43,09	37,52	32,12	28,63	27,05
İşveren	8,99	8,84	6,94	4,80	3,75	3,30
Kendi hesabına	29,91	32,38	30,48	26,22	22,06	23,04
Ücretsiz aile işçisi	35,33	38,51	38,73	34,52	31,98	27,61
İşsizler	32,44	30,97	27,37	26,19	20,05	26,56
Ekonomik olarak aktif olmayanlar	22,15	22,82	20,95	15,92	13,60	15,54
15 yaşından küçük fertler	34,55	37,04	34,02	27,71	25,23	26,11

Kaynak: 2007 Yoksulluk Çalışması Sonuçları, TÜİK.

Hanehalkı fertlerinin iktisadi faaliyetine göre yoksulluk oranlarına bakıldığında, en yüksek yoksulluk oranının tarım sektöründe çalışanlar arasında olduğu görülmektedir (bkz. Tablo 3.8.). Nitekim yukarıda ifade edildiği gibi, yerleşim yerine göre yoksulluk oranlarına bakıldığında da (bkz. Tablo 3.1.) kırsal alanda yoksulluğun daha fazla olduğu görülmektedir.

Tablo 3.8. Hanehalkı Fertlerinin İktisadi Faaliyetine Göre Yoksulluk Oranları

(Yüzde)

Iktisadi faaliyet	Fert Yoksulluk Oranı					
	2002	2003	2004	2005	2006	2007
TOPLAM	26,96	28,12	25,60	20,50	17,81	18,56
15 ve daha yukarı yaştaki fertler						
Tarım	36,42	39,89	40,88	37,24	33,86	30,22
Sanayi	20,99	21,34	15,64	9,85	10,12	10,13
Hizmetler	25,82	16,76	12,36	8,68	7,23	7,83
İşsizler	32,44	30,97	27,37	26,19	20,05	26,56
Ekonomik olarak aktif olmayanlar	22,15	22,82	20,95	15,92	13,60	15,54
15 yaşından küçük fertler	34,55	37,04	34,02	27,71	25,23	26,11

Kaynak: 2007 Yoksulluk Çalışması Sonuçları, TÜİK.

Tablo 3.9. 2005 Yılı İtibarıyla Bölgelere Göre Yoksulluk Oranları [1]

(Yüzde)

Bölgeler	Toplam Yoksul Nüfus İçindeki Payı
TR1 - İstanbul	10,3
TR2 - Batı Marmara	18,3
TR3 - Ege	27,9
TR4 - Doğu Marmara	20,8
TR5 - Batı Anadolu	24,1
TR6 - Akdeniz	31,4
TR7 - Orta Karadeniz	37,2
TR8 - Batı Karadeniz	47,4
TR9 - Doğu Karadeniz	29,5
TRA - Kuzeydoğu Anadolu	50,2
TRB - Ortadoğu Anadolu	47,9
TRC - Güneydoğu Anadolu	68,6

Kaynak: Demir Şeker, S., "Türkiye'de Sosyal Transferlerin Yoksulluk Üzerindeki Etkileri", DPT Uzmanlık Tezi, Ankara, 2008.
(1) HBA ham verileri üzerinden hesaplanmıştır.

Bölgelere göre yoksulluk oranlarına bakıldığında; en yüksek yoksulluk oranının Güneydoğu Anadolu bölgesinde olduğu, bu bölgeyi sırasıyla Kuzeydoğu Anadolu ve Ortadoğu Anadolu Bölgelerinin takip ettiği görülmektedir (bkz. Tablo 3.9.). Yoksulluk oranının en düşük olduğu bölge ise İstanbuldur. Yoksulluk oranlarının yüksek olduğu bölgelerde sosyal yardımlara olan ihtiyaç da artacaktır. Dolayısıyla sosyal yardım faaliyetlerini yürüten kurum/kuruluşların bu bölgelerdeki birimlerinin kapasitelerinin geliştirilmesi ve bu gölgelere aktarılan kaynakların artırılması gerekebilecektir.

Yukarıda ifade edilen verilerden, nüfusun en çok hangi kesimlerinin yoksulluk içerisinde olduğu görülebilmektedir. Bu verilerin ışığında; kırda yaşama, kalabalık aile yapısı içerisinde olma, çocuk veya genç olma, tarımsal faaliyet ile uğraşma, düşük eğitim seviyelerinde olma, ücretsiz aile işçisi veya yevmiyeli olarak çalışma ya da işsiz olma, sosyal yardım programlarının hedef kitlesini oluşturan yoksul kesimlerin belli başlı özellikleri olarak belirtilebilir. Yoksulluk riskine karşı sosyal yardım programlarının tasarımı ve uygulanmasında bu durumun dikkate alınması gerekmektedir.

Yoksullukla Mücadelede Sosyal Yardımların Önemi

Sosyal yardım programlarının sosyal koruma sistemindeki en son program olması durumu Türkiyedeki sosyal koruma sistemi yapısında da görülmektedir. Cumhuriyet öncesinde ve sonrasında sosyal güvenlik alanındaki ilk adımlar sosyal yardım uygulamaları ile atılmış, ancak bu uygulamalar oldukça dar kapsamlı yürütülmüş ve fazla gelişme gösterememiştir. Sosyal sigorta programları diğer ülkelerde olduğu gibi nüfusun önemli bir bölümünü kapsaması dolayısıyla Türk sosyal güvenlik sisteminin büyük bölümünü oluşturmuştur. Nitekim, öncelikli olarak çalışan kesimleri hedeflemesi dolayısıyla sosyal sigorta programlarının nüfusun geniş bir kesimini kapsamına alması ideal olan durumdur.

Sosyal yardımlardan yararlanan kişi sayısında ve sosyal yardım programlarının harcamalarında son yıllarda artış görülmektedir.[126] Bunun önemli nedenlerinden biri işsizliktir. Özellikle son dönemde tarım sektöründeki çözülme dolayısıyla tarımdan kopan ve kentteki işgücü talebine göre niteliksiz işgücüne sahip olan kesimler sanayi ve hizmet sektörlerinde iş bulmakta güçlük çekmektedirler.

Sosyal yardım programları ekonomik olarak faal olan kesimler açısından da önem taşımaktadır. Bunun başlıca nedenlerinden biri çalışan yoksulluğu denilen durumdur. 2007 yılı yoksulluk çalışması sonuçlarına göre Türkiye'de yoksullar arasındaki en büyük kesimi yevmiyeli çalışanlar ile ücretsiz aile işçileri oluşturmaktadır (bkz. Tablo 3.7.). Bunun yanı sıra, yukarıda da belirtildiği gibi, sadece bir üyesinin asgari ücreti ile geçinen ve başka geliri olmayan 3 ve üstü nüfusa sahip haneler de maddi desteğe ihtiyaç duymaktadır.

Toplumun gelecekteki beşeri sermayesi olan çocukların eğitim almak yerine yoksullukla mücadele çabası içerisine girmeleri ekonomik ve sosyal kalkınma açısından olumsuz bir faktördür. Sosyal yardımlar, çocuk ve genç nüfusun yoksulluktan kurtulmalarını sağlayarak, yoksullukla mücadelede önemli bir role sahiptir. Nitekim çocuk ve gençlerin yoksulluktan kurtulmalarında sosyal yardımların da desteğinin sağlanması, nesilden nesile geçen yoksulluk zincirinin kırılmasını sağlayacaktır. Bunun yanı sıra ülkenin ekonomik ve sosyal kalkınmasında, çocuk ve genç nüfusun nitelikli olarak yetişmesi önemlidir. Çocukların yoksulluk içerisinde büyümesi eğitim ve sağlık hizmetlerine erişimlerini zorlaştırmaktadır. Bu hizmetlere erişememeleri, gelecekte eğitim düzeyi düşük ve sağlıksız yetişkin bireyler olmalarına yol açacaktır. Erken yaşlardaki müdahalelerin, bireylerin yaşam beklentisi ve nitelik düzeylerinin geliştirilmesi üzerinde uzun dönemli (kalıcı) etkilere sahip olması dolayısıyla, çocuklar ve gençler yoksullukla mücadelede öncelikli kesimler olarak belirlenmelidir.

Türkiyede kırdan kente göç özellikle yoksul kesim açısından önemli bir boyuttadır. Kırda yoksulluk içerisinde yaşayan kesim istihdam olanaklarından

---

[126] Başlık 3.6.'da (Sosyal Yardım Sisteminde Yer Alan Kuruluşlar ve Bu Kuruluşlar Tarafından Yürütülen Sosyal Yardım Programları) sosyal yardım programlarıyla ilgili verilerin yer aldığı bölümlerde yardım programlarından faydalanan kişi ve harcama rakamları verilmektedir. İlgili bölümde de görüleceği gibi, bu rakamlardaki değişim genel olarak artış yönündedir.

yararlanabilmek amacıyla büyük kentlere göç etmektedir. Hatta kentte sosyal yardım programlarının kıra göre daha kolay erişilebilir olması dolayısıyla kente göç ettiğini belirten yoksullara da rastlanmaktadır.[127] Burada sosyal yardımların ikili etkisi ortaya çıkmaktadır. Bir taraftan; sosyal yardım programları iş bulabilmek amacıyla kente gelmiş ancak muhtaç durumda kalmış olan kişilere güvence sağlamaktadır. Diğer taraftan; kırda yaşayan kişiler açısından sosyal yardımlara erişilebilirliğin yeterince sağlanamamış olması, kentte ise sosyal yardımlara erişmenin daha kolay olması, kenti daha cazip konuma getirmektedir. Bu durum sosyal yardımlara erişimin kırda da kentteki kadar kolay olmasının gerekliliğini ortaya koymaktadır.

3.3. Kalkınma Planlarında Sosyal Yardımlar

a) 1. Beş Yıllık Kalkınma Planı (1963-1967): Sosyal yardım terimine yer verilmemektedir. Bunun yanı sıra, sosyal güvenlik sisteminin sosyal yardımları da kapsamasına dayanılarak, sosyal güvenlik başlığı altındaki hedeflerin sosyal yardımları da kapsadığı belirtilebilir. Bu hedefler şunlardır:

- Sosyal güvenlik çalışmaları, toplumun her grubu için söz konusudur.
- Bütün sosyal güvenlik çalışmaları bir elden yürütülecektir.
- İşçi sigortaları (daha sonra Sosyal Sigortalar Kurumu haline gelmiştir) öteki yardım kurum ve sandıklarıyla birleştirilecek ve yeni bir genel sosyal güvenlik düzenine doğru gidilmesi sağlanacak, böylece toplumun her grubu ve ferdini kapsayan genel bir sosyal güvenlik düzenine gidilecektir.
- Fakir halka Devlet eliyle yapılan sağlık yardımlarının sosyal güvenlik mekanizması olarak düşünülmesi gereklidir.

b) 2. Beş Yıllık Kalkınma Planı (1968-1972): Sosyal yardım kavramına *Sosyal Güvenlik ve Sosyal Refah Hizmetleri* başlıkları altında yer verilmiştir.

[127] SYDGM, 2007. Sosyal yardım programlarından faydalanan kişilerle bu çalışma kapsamında yapılan yüz yüze görüşmelerde de yardımlara daha kolay erişebilmenin, kente göç etme kararında etkili olduğu gözlenmiştir.

- Sosyal güvenlik yalnız sosyal sigortalar yolu ile sağlanamaz; sosyal sigortaların kapsayamadığı ihtiyaç durumlarında, gelir güvenliğini tamamlayıcı nitelikte olan sosyal yardımlar sağlanacaktır.

- Sanayileşme ve modernleşme ile ortaya çıkan ve sosyal sigortalarla karşılanamayan sosyal güvenlik ihtiyacı sosyal refah hizmetleriyle karşılanacaktır.

- Sosyal refah hizmetleri bütün ihtiyaç gruplarını kapsayacak genişlikte ve imkanlar ölçüsünde nakden yapılan yardımlarla sağlanacaktır.

- Sosyal refah hizmetlerinin amacı, kişilerin toplum hayatında gelişmeleri için gereken güvenlik ortamını yaratmak ve artan refahtan pay almalarını sağlamak, böylece karşılaştıkları sosyal güçlükleri yenmektir. Bu amaçla Kamu tarafından yürütülen sosyal refah hizmetleri arasında, yaşlılara ve fakirlere sosyal yardım, çocuk refahı, gençlerin refahı, aile bakımı ve diğer sosyal hizmet konuları yer almaktadır.

c) 3. Beş Yıllık Kalkınma Planı (1973–1977): Sosyal yardımlar *Sosyal Yardım ve Sosyal Refah Hizmetleri* şeklinde ayrı bir başlık altında ele alınmıştır.

- Sosyal yardım ve refah hizmetleri çok çeşitli kuruluşlar tarafından ve koordinasyonsuz olarak yürütülmekte, bu faaliyetlerin programlı olarak yürütülmesini sağlayacak bir Kurumun kurulmaması dolayısıyla hizmetler arasında ikilemeler, karışıklıklar ve boşluklar görülmektedir. Çok sayıda ve dağınık olarak yürütülmekte olan sosyal yardım ve refah hizmetlerinin (bu terim sosyal hizmetleri de kapsamaktadır) birlikte ele alınarak, hizmet, tasarruf, personel, istihdam ve sosyal güvenlik politikasının bütünlüğü bakımından tek bir kurum içinde programlı ve koordine bir şekilde yürütülmesi gerekmektedir.

- Sosyal yardım hizmetleri, sosyal sigorta sistemi dışında kalan ve geleneksel dayanışma imkânlarını yitirmiş olan güçsüz, çocuk, kadın ve ihtiyarlara öncelik vererek geliştirilmelidir. Bunun için genel idare, mahallî idareler ve gönüllü örgütler tek bir sistem içinde yeniden düzenlenecektir.

- Uygulamada yardımların transfer özelliğinden çok ferdî istihdam sürecine belli ölçülerde katılmaya hazırlayıcı türler olmasına dikkat edilecektir.

- Sosyal yardım sisteminin kurulmasında; kapsam, yardım edilecek gruplar, yapılacak yardım şekli ve yardım yapılacak kişilerin ihtiyaç derecelerinin objektif olarak tespit edilmesi konularına özel önem verilecektir.

d) 4. Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979–1983): Sosyal yardımlar ayrı bir başlık altında ele alınmayarak *Toplumsal Güvenlik* bölümünde değerlendirilmiştir.

- Sosyal hizmet ve sosyal yardım alanındaki dağınık ve birbirinden kopuk yapı devam etmekte ve gerek Devletin, gerek gönüllü kuruluşların götürdüğü hizmetler hem nitelik hem nicelik açısından gereksinmeyi karşılamaktan uzak kalmaktadır.

- Sosyal hizmet ve sosyal yardım programlarının kapsamı sosyal sigorta programlarına göre çok sınırlı kalmaktadır. Bu konudaki etkin hizmet programlarının yurt düzeyine yaygınlaştırılmaması nedeniyle hizmetten yararlananların sayısı çok küçüktür.

- Sosyal güvenlik sisteminin yaygınlaştırılmasının yanı sıra, yaşlılar, sakatlar, kimsesizler, korunmaya muhtaç çocuklar, toplumsal sorunları olan gençler, zihinsel engelliler ve diğer engelli gruplara sosyal hizmet ve sosyal yardım götürülmesi ve bu amaçla huzurevi, kreş, rehabilitasyon ve diğer sosyal hizmet tesislerinin kurulması ve geliştirilmesi, bu hizmetleri tek elde toplayacak bir sosyal hizmetler kurumunun kurulmasıyla sağlanacaktır.

e) 5. Beş Yıllık Kalkınma Planı (1985-1989): Sosyal yardımlar *Sosyal Hizmetler, Yardımlar ve Sosyal Refah* şeklinde tekrar ayrı bir başlık altında ele alınmıştır.

- Sosyal yardımlar gönüllülük ilkesine göre işlemektedir.

- Sosyal yardım veren vakıflar milli bir müessesedir. Bu özelliklerinden saptırılmadan vakıf hukuku ve kültürüne uygun olarak teşviki sağlanacaktır.

- Geleneksel sosyal yardım müesseselerinden azami yardımı sağlamak üzere enformasyon, yönlendirme ve teşvik sistemleri devreye sokulacaktır.

- Kamuya yararlı vakıfların kuruluş ve gelişmesini teşvik amacıyla uygulanan vergi muafiyeti imkânından yararlanma sınır ve esasları belirlenecektir.

5. Plan döneminde sosyal yardımlar, devletin sorumluluğunda olan bir hizmetten çok gönüllü kuruluşlar tarafından yürütülen bir çalışma olarak görülmektedir. Daha önceki ve sonraki plan dönemlerinde, sosyal yardımlarda gönüllülük ilkesinden bahsederek politikaların bu anlayış etrafında geliştirilmesi yerine, sosyal yardım sisteminin uygulamasında etkinliğin sağlanması konusu üzerinde durulmuştur. Diğer taraftan 5. Planda da sosyal yardım alanı tamamen gönüllü kuruluşlara bırakılmamış, sosyal yardımların artan refahın dağılımında bir araç olarak kullanılabilmesi amacıyla mevzuat ve planlama çalışmalarının plan döneminde tamamlanacağı belirlenmiştir.

f) 6. Beş Yıllık Kalkınma Planı (1990-1994): Sosyal yardımlar *Sosyal Hizmet ve Yardımlar* başlığı altında ele alınmıştır.

- Sosyal yardım politikalarının uygulanmasında ilgili bütün kuruluşlar arasında etkin işbirliği sağlanacaktır. (Sosyal yardımlar alanındaki dağınıklık ve sosyal yardımlarla sosyal hizmet uygulamalarının tek bir kurum tarafından yerine getirilmesi ihtiyacından bahsedilmemektedir.)

- Sosyal hizmet ve yardımların düzenlenmesinde mahalli yöneticiler ile o mahallin insanlarının daha fazla rol almaları sağlanacak ve mahalli idarelerin sosyal hizmet ve yardımlar konusundaki katkıları artırılacaktır. (Bir önceki dönemde gönüllü kuruluşlara yapılanla vurgu, 6. Planda mahalli idarelere yapılmaktadır. Her iki planda da üzerinde durulmak istenen husus sosyal yardımlardaki dayanışma ve yardımlaşma ruhudur. Bu özelliği dolayısıyla sosyal yardımlar tamamen merkezi yönetim tarafından yürütülmek yerine mahalli idareler, sivil toplum kuruluşları ve vatandaşların da faaliyette bulunduğu bir alan olarak görülmektedir. Diğer taraftan, mahalli idarelere yapılan vurgu, merkeziyetçi yapının yavaş yavaş terk edilerek, çeşitli kamu hizmetlerinin yerel yönetimlere devredilmesi görüşünün bir yansımasıdır. Nitekim Avrupa ülkelerindeki gelişmeler de bu dönemde sosyal yardım programlarının yerel yönetimlere devredilmeye başlandığını göstermektedir.)

- Sosyal hizmet ve yardımların sosyo-ekonomik gelişme ve toplumsal refah ile orantılı, toplumun yapısıyla ve imkanları ile uyumlu olarak artırılması esastır.

- Sosyal yardım programlarında koruyucu ve önleyici uygulamalara öncelik verilecek, sosyal kaynakların rasyonel kullanılmasına özen gösterilecek, sosyal yardımların ulaştırılmasında aile birimi esas alınacaktır.

g) 7. Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000): Sosyal yardımlar ayrı bir başlıkta ele alınmayarak, sosyal sigorta programları ile birlikte *Sosyal Güvenlik Reformu* başlığı altında yer almıştır.

- Sosyal hizmet ve yardımlar konusundaki dağınıklık ve yetersizlik devam etmektedir.

- Sosyal güvenlik sisteminin nüfusun tümüne yaygınlaştırılması hedefine ulaşılabilmesi için; sosyal sigorta kapsamındaki nüfus genişletilirken, sosyal yardım ve hizmetler de artırılacaktır.

- Sosyal güvenlik kurumları tek çatı altında toplanacak, bu gelişme sadece sosyal sigorta kurumlarını değil, sosyal yardım ve sosyal hizmet kurumlarını da kapsayacaktır.

- Sosyal sigorta, sosyal yardım ve sosyal hizmetlerin temel esaslarını belirleyecek Sosyal Güvenlik Temel Yasası çıkarılacaktır.

- Sosyal güvenlik kurumlarının teşkilat yapıları merkeziyetçi yapıdan uzaklaştırılarak yerinden yönetim esasına uygun bir yönetim yapısına kavuşturulacak, kurumların idari ve mali özerklikleri sağlanacaktır.

- Yeni bir bütünlüğe kavuşturulacak olan sosyal güvenlik kurumlarının tüm birimlerinde on-line bilgisayar sistemine süratle geçilecektir. (İlk defa 7. Planda sosyal güvenlik kurumlarının bilgi işlem altyapılarına ilişkin bir politika getirilmiştir.)

- Yaşlı, özürlü, özel ilgiye muhtaç ve diğer risk gruplarına yönelik hizmetlerin süratle geliştirilebilmesi amacıyla, kamunun üstlendiği her türlü sosyal yardım ve hizmetin düzenlenmesi ve idaresinden sorumlu bir Sosyal Yardım ve Hizmet Kurumu oluşturulacaktır.

- Sosyal Yardım ve Hizmet Kurumunun faaliyetlerinin yanında gönüllü kuruluşların faaliyetleri de desteklenerek kaynakların etkin kullanımı sağlanacaktır.

- Özel sektörün de sosyal yardım alanında belirli gelir düzeyine sahip gruplara hizmet götürmesi teşvik edilecektir.

h) 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005): Sosyal yardımlar *Sosyal Hizmetler ve Yardımlar* başlığı altında ayrıca ele alınmaktadır.

- Ayni ve nakdi yardım yapan veya hizmet sunan kurum ve kuruluşlar arasında ortak bir kriter ve hizmet standardı oluşturulamamıştır.

- Hedef kitlelere daha etkin bir hizmet sunmak amacıyla sosyal yardım ve hizmetler yeni bir sisteme kavuşturulacaktır.

- Bu amaca yönelik olarak; yoksul ailelere yardımlar, belirlenecek kriterler çerçevesinde yapılacak, sosyal koruma bilgi sistemi oluşturularak sosyal yardım ve hizmetlerden yararlanacak kesimler objektif şekilde belirlenecektir.

- Ayrıca, sosyal hizmet ve yardımların geliştirilebilmesi amacıyla, kamuya ait her türlü sosyal hizmet ve yardım programının düzenlenmesi, idaresi ve koordinasyonundan sorumlu yeni bir kurumsal yapılanma oluşturulacaktır.

- Gönüllü katkı ve bağışların yönlendirilmesindeki etkinlik sınırlı kalmıştır. (Önceki planlarda yer verilen "sosyal yardımlar alanında kamu kurum ve kuruluşları ile gönüllü kuruluşlar, mahalli idareler ve vatandaşlarla işbirliğinin geliştirilmesi" hedefinin başarıya ulaşmadığı anlaşılmaktadır.)

- Yoksulluğun azaltılması ve muhtaç durumda bulunan kişi ve gruplara etkin sosyal koruma sağlanması, sosyal hizmetlerin ihtiyaç sahiplerine yaygın, etkili ve sürekli bir şekilde ulaştırılması esastır. (Kalkınma planlarında ilk defa sosyal koruma terimine yer verilmektedir.)

- Aile yardımlarının bir sosyal yardım programı olarak uygulanması için gerekli çalışmalar yapılacaktır. (7. Planda bu yardımların bir sosyal sigorta programı olarak düzenlenmesi öngörülmüş iken, 8. Planda sosyal yardım sistemi içerisinde yer alması düşünülmüştür.)

i) 9. Kalkınma Planında (2007-2013): Sosyal yardımlar *Sosyal Güvenlik Sisteminin Etkinliğinin Artırılması* başlığı altında ele alınmıştır.

- Türkiye'de sosyal yardımlara olan ihtiyaç artarak devam etmektedir.
- Kurumlar arasındaki işbirliği eksikliği ve nitelikli personel sıkıntısı nedenleriyle gerçek ihtiyaç sahiplerine istenen düzeyde hizmet sunulamamaktadır.
- Sosyal hizmet ve yardımlarda gönüllü kuruluşlarla işbirliğinin geliştirilmesi ihtiyacı devam etmektedir.
- Sosyal hizmet ve yardımlar sisteminde eşitlik, sosyal adalet, etkinlik ve etkililik ilkeleri esas olacaktır.
- Sistemden yararlanacak kişilerin belirlenmesi amacıyla ortak bir veri tabanı oluşturularak, nesnel ölçütlerle işleyen bir tespit mekanizması kurulacaktır.
- Sosyal hizmet ve yardımlar alanında nitelikli personel eksikliği giderilecek ve mevcut personelin niteliği artırılacaktır.
- Yerel yönetimler ve sivil toplum kuruluşlarının sosyal hizmet ve yardımlar alanındaki faaliyetleri desteklenecektir.

Her plan döneminde sosyal yardımlara olan ihtiyaca göre bu alan hakkında öngörülen politika hedefleri farklı belirlenmekle birlikte çoğu planda sistemdeki dağınıklık ve yetersizlik üzerinde durulmakta, bunun en önemli çözümü olarak da sistemde faaliyet gösteren kurumların bir araya getirilmesi hedefi belirtilmektedir (Ancak 9. Planda bu hedef yer almamaktadır.). Uzun bir dönem boyunca dile getirilmesine rağmen bu kurumlar bir araya getirilememiş, hatta yeni kurumlar oluşturulmuştur. Asıl önemli olanın, kurumların tekleştirilmesi değil, uygulanan kriterlerin ortaklaştırılması olduğunu belirtmek yanlış olmayacaktır.

3.4. Sosyal Yardımlara İlişkin Hukuki Düzenlemeler

Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında sosyal yardımlarla doğrudan veya dolaylı olarak ilgili olan çeşitli hükümler yer almaktadır. Ayrıca Türk Hukuk mevzuatında sosyal yardım programlarını düzenleyen çok sayıda kanun bulunmaktadır. Bu bölümde, 1982 Anayasasında sosyal yardım konusunun düzenlenişi ve sosyal yardım alanını düzenleyen Kanunlar ele alınmaktadır.

a) 1982 Anayasası

Sosyal yardımlara ilişkin hukuki düzenlemelerin ilk sırasında 1982 Anayasası bulunmaktadır. Anayasanın 2, 60 ve 61. maddeleri sosyal yardımların en önemli hukuki dayanaklarıdır.

1982 Anayasasının 2. maddesinde, Türkiye Cumhuriyeti'nin insan haklarına saygılı, sosyal bir hukuk devleti olduğu hükme bağlanmıştır. 1.4 başlığında da belirtildiği gibi, sosyal yardım, bir insan hakkıdır. Dolayısıyla Anayasanın 2. maddesi devletin "insan haklarına saygılı devlet olma" niteliğini düzenlerken, devlete bir insan hakkı olan sosyal yardımı sağlama ve bu konuda gerekli düzenlemeleri yapma sorumluluğunu yüklemektedir. Aynı maddede belirtilen "sosyal hukuk devleti olma" niteliği de sosyal yardım sağlama görevini devlete yükleyen bir diğer özelliktir. Sosyal yardım, sosyal devletin gerçekleşme araçlarından biridir. Nitekim Anayasa Mahkemesi bir kararında sosyal hukuk devleti ilkesi ile ilgili olarak; "Sosyal hukuk devleti, güçsüzleri güçlüler karşısında koruyarak gerçek eşitliği yani sosyal adaleti ve toplumsal dengeyi sağlamakla yükümlü devlet demektir. Hukuk devletinin amaç edindiği kişinin korunması, toplumda sosyal güvenliğin ve sosyal adaletin sağlanması yoluyla gerçekleştirilebilir" yorumunu yapmıştır. [128]

İnsan haklarına saygılı sosyal hukuk devleti olmanın bir gereği olarak Anayasanın 60. maddesinde sosyal güvenlik hakkı düzenlenmekte ve "Herkes, sosyal güvenlik hakkına sahiptir. Devlet, bu güvenliği sağlayacak gerekli tedbirleri alır ve teşkilatı kurar" hükmü getirilmektedir. Anayasanın 61. maddesinde de sosyal güvenlik bakımından özel olarak korunması gerekenlerin kimler olduğu sayılmıştır. Bu maddeye göre; Devlet, harp ve vazife şehitlerinin dul ve yetimleriyle, malûl ve gazileri, sakatları, yaşlıları, korunmaya muhtaç çocukları korumak ve topluma kazandırmakla sorumludur; bu amaçla Devlet gerekli teşkilat ve tesisleri kurar veya kurdurur.

Anayasanın sosyal yardımlara ilişkin bu doğrudan hükümlerinin yanında;

[128] 1988/19 Esas ve 1988/33 Karar sayılı Anayasa Mahkemesi Kararı.

- Kişilerin ve toplumun refah, huzur ve mutluluğunu sağlamanın; kişinin temel hak ve hürriyetlerini, sosyal hukuk devleti ve adalet ilkeleriyle bağdaşmayacak surette sınırlayan siyasal, ekonomik ve sosyal engelleri kaldırmaya, insanın maddî ve manevî varlığının gelişmesi için gerekli şartları hazırlamaya çalışmanın, Devletin temel amaç ve görevi olması (5. madde),

- Herkesin yaşama, maddî ve manevî varlığını koruma ve geliştirme hakkına sahip olması (17. madde),

- Devletin, ailenin huzur ve refahı ile özellikle ananın ve çocukların korunmasını sağlamak için gerekli tedbirleri alması, teşkilâtı kurması (41. madde),

- Kimsenin, eğitim ve öğrenim hakkından yoksun bırakılamayacağı, Devletin maddî imkânlardan yoksun olan başarılı öğrencilerin öğrenimlerini sürdürebilmeleri amacı ile burslar ve başka yollarla gerekli yardımları yapması ve durumları sebebiyle özel eğitime ihtiyacı olanları topluma yararlı kılacak tedbirleri alması (42. madde),

- Herkesin, sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkına sahip olması (56. madde),

- Devletin, konut ihtiyacını karşılayacak tedbirleri alması (57. madde),

- Devletin, gençleri kötü alışkanlıklardan ve cehaletten korumak için gerekli tedbirleri alması (58.madde),

hakkındaki hükümleri de sosyal yardımlar ile ilgili dolaylı hükümleridir.[129]

b) Diğer Sosyal Yardım Mevzuatı

Türkiye'de sosyal yardım alanında genel ilkeleri belirleyen bir *çerçeve kanun* bulunmamaktadır. Sosyal yardımlar, yardımı veren kurumların ilgili Kanunlarında belirtilmekte, yardımın hangi kriterlere göre ne şekilde yapılacağının detayları ise genellikle yönetmeliklerle belirlenmektedir.

[129] Tuncay, 1986, ss. 45-46.

Sosyal yardımların bir çerçeve kanun ile düzenlenmemiş olması, bu alandaki dağınıklığın bir göstergesidir. Sosyal yardımın bir hak olarak tanımlanmamış olması, son döneme kadar bir çerçeve kanuna ihtiyaç duyulmamış olmasının nedenlerinden biridir. Ancak son bir kaç yıldır, devlet tarafından vatandaşlara verilmekte olan yardımların daha düzenli hale getirilmesi ve bir hak olarak tanımlanması yönündeki görüşler sıklıkla dile getirilmektedir.

Sosyal yardımların hak olarak kabul edilmesi, bu yardımların yararlanıcılar açısından dava edilebilir bir hak olması sonucunu doğuracaktır. Belli bir konuda hakkı olan bir kimse, devletten veya diğer kişilerden onun yerine getirilmesini "isteme yetkisi"ne sahiptir. İstenmesine rağmen yerine getirilmeyen bir hak söz konusu olduğunda kişinin bunu dava etme yetkisi vardır. T.C. Anayasası'nın "Sosyal Güvenlik Hakkı" başlıklı 60. maddesi herkesin, sosyal güvenlik hakkına sahip olduğunu ve devletin bu güvenliği sağlayacak tedbirleri alacağını ve teşkilatı kuracağını düzenlemektedir. Ancak Anayasanın "Devletin İktisadi ve Sosyal Ödevlerinin Sınırı" başlıklı 65. maddesinde ise devletin sosyal ve ekonomik alanlarda Anayasa ile belirlenen görevlerini, bu görevlerin amaçlarına uygun öncelikleri gözeterek mali kaynaklarının yeterliliği ölçüsünde yerine getireceği düzenlenmiştir. Sosyal yardım, Anayasa'nın sosyal güvenliğe ilişkin bu hükümlerinde açıkça hak olarak düzenlenmemiştir. Sosyal yardımların dağıtımı, idarenin takdirine bağlıdır ve sosyal yardımlardan yararlanamayanların yargı yollarına başvurması olanaklı değildir.

Kamu eliyle yürütülen sosyal yardım programları ile ilgili hukuki düzenlemeler aşağıda kronolojik sıraya göre sayılmaktadır:

- 1 Ocak 1977 tarihinde yürürlüğe giren 2022 sayılı 65 Yaşını Doldurmuş Muhtaç, Güçsüz Ve Kimsesiz Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması Hakkında Kanun ile 65 yaşın üstünde veya özürlü olan muhtaç durumdaki vatandaşlara aylık bağlama görevi Emekli Sandığına verilmiş, 20 Mayıs 2006 tarihinde yürürlüğe giren 5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu ile bu görev Sosyal Güvenlik Kurumuna devredilmiştir.

- 17 Haziran 1982 tarihinde yürürlüğe giren 2684 sayılı İlkögretim ve Ortaöğretimde Parasız Yatılı veya Burslu Öğrenci Okutma ve Bunlara Yapılacak Sosyal Yardımlara İlişkin Kanun ile ilköğretim ve orta öğretimdeki muhtaç öğrencilere parasız yatılı ve burslu okuma imkanı sağlama ve çeşitli sosyal yardımlar verme görevi Milli Eğitim Bakanlığına verilmiştir.

- 27 Mayıs 1983 tarihinde yürürlüğe giren 2828 sayılı Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Kanunu ile Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumuna (SHÇEK) yoksulluk içinde olup da temel ihtiyaçlarını karşılayamayan ve yaşamlarını sürdürmekte güçlük çeken kişi ve ailelere ayni ve nakdi yardımlarda bulunma görevi verilmiştir.

- 18 Nisan 1984 tarihinde yürürlüğe giren 227 sayılı Vakıflar Genel Müdürlüğü'nün Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile Vakıflar Genel Müdürlüğüne gerekli yerlerde öğrenci yurtları, aş ocağı, eğitim tesisleri açma, yönetimini sağlama, muhtaç sakat ve amalara aylık bağlama ile sosyal yardım ve sosyal hizmetler verme" görevleri verilmiştir.

- 14 Haziran 1986 tarihinde yürürlüğe giren 3294 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunuyla fakru zaruret içinde ve muhtaç durumda bulunan vatandaşlar ile Türkiye'ye kabul edilmiş veya gelmiş olan kişilere yardım etmek, sosyal adaleti pekiştirici tedbirler alarak gelir dağılımının adilane bir şekilde tevzi edilmesini sağlamak, sosyal yardımlaşma ve dayanışmayı teşvik etmek amaçları ile Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu kurulmuştur.

- 18 Haziran 1992 tarihinde yürürlüğe giren 3816 sayılı Ödeme Gücü Olmayan Vatandaşların Tedavi Giderlerinin Yeşil Kart Verilerek Devlet Tarafından Karşılanması Hakkında Kanun ile Sağlık Bakanlığına muhtaç durumdaki vatandaşlarının her türlü ayakta ve yatakta tedavi masrafları ile ilaç masraflarının karşılanması görevi verilmiştir.

- 1 Ocak 2004 tarihinde yürürlüğe giren 5102 sayılı Yüksek Öğrenim Öğrencilerine Burs, Kredi Verilmesine İlişkin Kanun ile MEB'e bağlı

Yüksek Öğrenim Kredi ve Yurtlar Kurumu Genel Müdürlüğü (Yurtkur), yurt içinde yüksek öğrenim gören muhtaç öğrencilere burs verilmesi konusunda kamu kurum ve kuruluşları içerisindeki tek yetkili kurum olarak görevlendirilmiştir.

- 9 Aralık 2004 tarihinde yürürlüğe giren 5263 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü Teşkilât ve Görevleri Hakkında Kanun ile 3294 sayılı Kanunun amaçlarını gerçekleştirme ve uygulanmasını sağlama görevi Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğüne (SYDGM) verilmiştir.

- 4 Mart 2005 tarihinde yürürlüğe giren 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile İl Özel İdarelerine, Belediye sınırları il sınırı olan Büyükşehir Belediyeleri hariç, ilin sosyal hizmet ve yardımlar ile yoksullara mikro kredi verilmesi konusundaki ihtiyaçlarının karşılanması görevi verilmiştir.

- 13 Temmuz 2005 tarihinde yürürlüğe giren 5393 sayılı Belediye Kanunu ile belediyelere, belediye sınırları içerisinde sosyal hizmet ve yardım hizmetlerini yapma veya yaptırma görevi verilmiştir.

3.5. Konularına Göre Sosyal Yardım Türleri

Türkiye'de sosyal yardım sisteminde yer alan kuruluşlar ve bu kuruluşlar tarafından yürütülen yardım programlarına geçmeden önce, bu başlık altında sistemdeki sosyal yardım programları konularına göre sınıflandırılmaktadır. Sosyal yardım programlarının konularına göre sınıflandırılması, Türkiye'deki sosyal yardım sisteminin muhtaç kişilere hangi alanlarda destek sağladığının görülmesine yardımcı olacaktır.

a) Eğitim yardımları

Eğitim yardımları; öğrencinin harçlığı niteliğinde burs verilmesi, kırtasiye giderlerinin karşılanması, giyiminin karşılanması, okula gidiş geliş masraflarının karşılanması gibi aynı nitelikteki yardımlar ile, öğrenciye burs verilmesi veya ebevynleri çocuklarını okula göndermeleri konusunda teşvik etmek amacıyla para yardımı verilmesi gibi nakdi yardımlardan oluşmaktadır.

Literatürde eğitimi desteklemek amacıyla yapılan yardımlar sosyal teşvik olarak adlandırılmaktadır.[130] Bunun nedeni, eğitime yapılacak desteğin kişisel gelişimi doğrudan ilgilendirmesidir. Ancak Türkiye'de bu yardımların genellikle sosyal yardım programlarını yürüten kurumlar tarafından verilmesi ve sınıflandırma açısından kolaylık sağlamasının yanı sıra, sosyal yardım olarak nitelendirilmek için gerekli olan muhtaçlık koşuluna bağlı olma, karşılıksız olma, kamu eliyle verilme kriterlerini taşıması dolayısıyla, bu uygulamaları sosyal yardım olarak değerlendirmek daha doğru olacaktır.

Eğitim yardımları; Milli Eğitim Bakanlığı, SHÇEK, Vakıflar Genel Müdürlüğü, Yüksek Öğrenim Kredi ve Yurtlar Kurumu Genel Müdürlüğü ve SYDV'ler tarafından yapılmaktadır.

b) Sağlık yardımları

Sağlık yardımları genellikle kişilerin sağlık hizmeti masraflarının karşılanması amacını taşımaktadır. Bu anlamda yapılan sağlık yardımları ayni yardım niteliğindedir. Bunun yanı sıra, faydalanıcıların belli sağlık kontrollerine gitmelerini sağlamak amacına yönelik olarak para verilmesi şeklinde de sağlık yardımı yapılmaktadır. Bu tür sağlık yardımları da nakdi yardım niteliğindedir.

Gelişmiş ülkelerde sağlık masraflarının sosyal koruma sistemi içerisindeki konumu farklıdır. Muhtaç durumdaki kişiler de dahil olmak üzere, sağlık masrafları sosyal koruma sistemi içerisinde ayrı bir kalem olarak yer almakta ve sosyal yardım olarak nitelendirilmemektedir. Bu sınıflandırma, sağlık hizmetinin genel olarak vergilerle finanse edildiği ülkelerde anlamlı olacaktır. Ancak, Türkiye'de olduğu gibi, sağlık hizmetlerinin finansmanının sosyal sigorta primleri ile karşılanması anlayışı esas ise, sosyal sigortalar kapsamında sağlık güvencesine sahip olmayan kişiler sağlık hizmetlerinin masraflarını kendileri karşılıyor ve sağlık hizmetleri sadece muhtaçlık durumunda ücretsiz olarak devlet tarafından karşılanıyorsa, muhtaç kişiler için sağlık hizmetlerinin devlet tarafından karşılanmasının sosyal yardım olarak nitelendirilmesi daha uygun olacaktır.

[130] Bkz. Sözer, 1994, sy. 164-167.

Sağlık yardımları, Sağlık Bakanlığı (bu uygulama kapsamındaki kişiler en geç 1 Temmuz 2011 tarihine kadar Genel Sağlık Sigortası kaspamına dahil olacak ve Sosyal Güvenlik Kurumu bu kişilerin sağlık sigortası primlerinin ödenmesinden sorumlu kuruluş olacaktır) ve SYDV'ler tarafından yapılmaktadır.

c) Gıda yardımları

Gıda yardımları; kişilere gıda maddelerini kendilerinin satın alabilmesini teminen gıda çeki verilmesi şeklinde olabileceği gibi, sıcak yemek veya gıda paketi verilmesi şeklinde de olabilmektedir. Gıda paketleri genellikle kuru gıda ve kahvaltılık gıda maddelerinden oluşturulmakta ve genel olarak bir kuruluştan gıda yardımı alan herkese aynı türde ve miktarda gıda maddelerinden oluşan paketler verilmektedir. Gıda yardımlarında amaç belirli malların, yani gıda maddelerinin, temini olduğu için gıda yardımı nakit olarak da verilse ayni nitelikte bir yardımdır.

Gıda yardımları, sağlıklı beslenme ve temel sağlık bilgileri gibi çeşitli eğitimlere katılma koşullarına bağlanabilmektedir.[131] Ancak Türkiye'de yürütülmekte olan sosyal yardım programları kapsamındaki gıda yardımları bu tür koşullara bağlı olmaksızın verilmektedir.

Farklı şekillerde yapılan gıda yardımlarının ortak özellikleri, hangi şekilde yapılırsa yapılsın (gıda maddesi veya nakit verilmesi) faydalanıcıların reel gelirlerini artırmasıdır. Bu konuyla ilgili olarak Rogers ve Coates, sıcak yemek dağıtımının da faydalanıcıların gelir düzeyini (dolaylı da olsa) artırdığını ifade etmektedir.[132]

Gıda yardımları; SYDV'ler, Vakıflar Genel Müdürlüğü ve belediyeler tarafından yapılmaktadır.

d) Barınma yardımları

Barınma politikası, refah devletinin bireylere kalacak yer sağlama veya kalacak yer konusunda yardımcı olma amacını taşıyan faaliyetleridir.[133] Bu faaliyetler muhtaç durumdaki bireylerin geçim masraflarının farklı yollarla azaltılması anlamına da gelebilmektedir. Bu masrafların düşürülmesi; barınma konusunda nakit yardımı

[131] Rogers ve Coates, 2002, ss. 1-8.
[132] Rogers and Coates, 2002, ss. 12-14.
[133] Greve, 1998, sy. 58.

verilmesi, kişilerin alacakları konut için kredi çektiklerinde ödeyecekleri kredi faizinin düşürülmesi ya da bu kişilere konut sağlanması şekillerinde olabilmektedir. Kısaca, b*arınma* veya *konut yardımı* olarak adlandırılan yardımlar, kaldıkları konut için ödedikleri kiranın tamamının veya bir bölümünün faydalanıcılara verilmesidir.[134] Belli bir ihtiyacın karşılanmasına yönelik olduğu için, barınma yardımı ayni nitelikte bir yardımdır.

Türkiye'deki sosyal yardım sisteminde yukarıda tanımlanan şekilde bir barınma yardımı bulunmamaktadır. SYDV'ler 'barınma yardımı' adı altında, bakımsız ve sağlıksız evlerde yaşayan muhtaç durumdaki kişilere evlerinin bakım ve onarımı için yardım vermektedirler. Söz konusu yardım malzeme desteği olabileceği gibi para yardımı şeklinde de olabilmektedir. Bazı belediyeler de muhtaç durumdaki bazı kişilere konut sağlamakta veya bu amaçla para yardımı yapmaktadırlar. Ancak bu tür yardımlar barınma veya konut yardımı adıyla ve düzenli bir sosyal yardım programı şeklinde yürütülmemektedir.

e) Yakacak yardımları

Yakacak yardımı ayni nitelikte bir yardımdır. Genellikle muhtaç durumdaki kişilere kömür verilmesi şeklinde yapılmaktadır. Doğal gaz veya odun masrafının karşılanması gibi, muhtaç durumdaki kişinin özel durumuna göre farklı uygulamalar da olabilmektedir. Ancak bu tür uygulamalar çok seyrek görülmektedir. Yakacak yardımı; SYDV'ler ve belediyeler tarafından yapılmaktadır. Verilen kömür Türkiye Kömür İşletmelerinden (TKİ) temin edilmekte ve yardımı yapan kuruluş tarafından dağıtılmaktadır. Yardım olarak verilen kömürün karşılığı Hazine tarafından TKİ'ye aktarılmaktadır.

f) Yaşlılara yapılan yardımlar

Yaşlılara yapılan yardımlar ayni ya da nakdi nitelikte olabilmektedir. Kişinin yaşlı olmasına bağlı olarak yapılmaları dolayısıyla kategorik nitelikli yardımlardır. Yaşlılara yapılan en geniş kapsamlı sosyal yardım, SGK tarafından 65 yaş üstündeki muhtaç vatandaşlara verilen yaşlılık aylıklarıdır. SYDV'ler ve belediyeler tarafından

[134] Greve, 1998, sy.58.

da yaşlılara sosyal yardım verilmektedir. Ancak bu yardımlar belli bir yaş koşuluna bağlı değildir ve genellikle SGK tarafından bağlanan aylıklar kadar düzenli yapılmayabilmektedir. SGK tarafından yaşlılara verilen aylıklar nakdi nitelikte sosyal yardımdır. SYDV'ler ve belediyeler tarafından yaşlılara verilen sosyal yardımlar ise ayni veya nakdi nitelikte olabilmektedir.

g) Özürlülere yapılan yardımlar

Özürlülere yapılan yardımlar ayni ya da nakdi nitelikte olabilmektedir. Kişilerin özürlülük durumuna özgü olarak yapılmaları dolayısıyla kategorik nitelikli yardımlardır. Özürlülere yapılan nakdi yardımlar arasında en kapsamlı olanı 2022 sayılı Kanuna istinaden muhtaç durumdaki özürlülere verilen özürlü aylığıdır. Ayrıca özürlülere SYDV'ler ve belediyeler tarafından çeşitli ayni ve nakdi yardımlar yapılmaktadır.

h) Giyim ve ev eşyası yardımları

Giyim ve ev eşyası yardımları SYDV'ler ve belediyeler tarafından yapılmaktadır. Giyim ve ev eşyası yardımları ayni nitelikte yardımlardır. Bu yardımların önemli bir bölümü (özellikle SYDV'ler tarafından yapılanlar), yardımı veren kuruluşa yapılan bağışlardan oluşmaktadır. Bağışlanan giysi ve eşyalar birinci ya da ikinci el olabilmektedir. Ayrıca mali durumu iyi olan belediyeler, ihtiyaç sahibi vatandaşlara bot, kaban, t-shirt gibi giysileri dağıtabilmektedir. Bu şekliyle, giyim ve ev eşyası yardımları düzenli olarak yapılan bir yardım türü değildir. Dikkate alınan tek ölçüt, kişinin muhtaç durumda bulunmasıdır. Özellikle SYDV'ler açısından, muhtaç kişilere yılın belli dönemlerinde yapılması gibi bir durum söz konusu değildir. Belediyelerin yaptıkları bot, kaban yardımları da birkaç yıl üst üste aynı dönemlerde yapılmış olsa bile, aynı giyim yardımının bir sonraki yıl aynı dönemde yapılacağı yönünde bir düzenlilik bulunmamaktadır.

Giyim yardımları son yıllarda bazı SYDV'ler tarafından kurulan *sosyal marketler* aracılığıyla da yapılmaktadır. Bu marketlerde vatandaşların bağışladıkları birinci ya da ikinci el giysiler ve ev eşyaları bulunmakta ve ihtiyaç sahibi kişilerin bedenlerine göre giysi yardımı yapılmaktadır.

i) İşsizlere yapılan yardımlar

Ülkemizde muhtaç durumdaki işsiz kişilere sosyal yardım niteliğinde düzenli gelir sağlanması yönünde bir yardım programı henüz mevcut değildir. Bunun yanı sıra, SYDGM ve SYDV'ler tarafından verilmekte olan proje destekleri, sosyal yardımların *bireylerin kendilerine yetebilir hale gelebilmeleri* amacını desteklemek üzere, sosyal yardımlarla birlikte yürütülen programlardır. Bu yardımlar özellikle işsiz kişilerin işgücü piyasasına entegrasyonunun sağlanması amacıyla, iş kurma desteği verilmesi, ilgili kurumlarla birlikte istihdam amaçlı eğitimler düzenlenmesi gibi konuları kapsamaktadır. Ancak SYDTF Kurulu, iş eğitimi verilmesi hususunun İŞKUR'un görev alanına girmesi dolayısıyla, SYDTF kaynakları kullanılarak bu tür eğitimlerin verilmesi uygulamasına son verilmesi yönünde karara varmıştır.

j) Muhtaç kişilere yapılan diğer yardımlar

Yukarıda belirtilen yardım türlerinden herhangi birine girmeyen ancak kişinin muhtaç olması dolayısıyla yapılan nakdi yardımlar bulunmaktadır. Bu yardımlar kişilerin muhtaçlıkları dolayısıyla yapılmakta olup, kişinin herhangi bir özelliği ön planda değildir. SYDV'ler, Vakıflar Genel Müdürlüğü, SHÇEK ve belediyeler tarafından verilen yardımların bir kısmı bu niteliktedir.

3.6. Sosyal Yardım Sisteminde Yer Alan Kuruluşlar ve Bu Kuruluşlar Tarafından Yürütülen Sosyal Yardım Programları [135]

Türkiye'deki sosyal yardım sisteminde çok sayıda sosyal yardım programı mevcut olup, bu programlar farklı kurumlar tarafından yürütülmektedir. Sistemde genellikle farklı sosyal yardım programları farklı kurumlar tarafından yürütülmekle birlikte, aynı türdeki bazı sosyal yardım programları birden fazla kurum tarafından yürütülebilmektedir. Sosyal yardım programlarını yürüten kurumlar; Sağlık Bakanlığı, Milli Eğitim Bakanlığı, Sosyal Güvenlik Kurumu, Vakıflar Genel Müdürlüğü, Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu, SYDTF kapsamında SYDGM ve SYDV'ler, Yurtkur, il özel idareleri ve belediyelerdir. SYDGM ve SYDV'ler dışındaki kurumlar sosyal yardım yapma görevini diğer görevleriyle

[135] Türkiye'deki sosyal yardım sisteminde yürütülmekte olan programların bu başlıkta ve 4.3 başlığında daha detaylı olarak anlatılan özellikleri Ek 3'de yer alan tabloda özet olarak verilmektedir.

birlikte yürütmektedir. Dolayısıyla sosyal yardım kurumu olarak tanımlanmaları uygun olmamaktadır. Kuruluş amacı *sadece sosyal yardımların yapılmasını sağlamak* olan kurumlar SYDGM ve SYDV'lerdir.

Bu bölümde, sosyal yardım sisteminde yer alan kuruluşlar ve bu kuruluşlar tarafından yürütülen sosyal yardım programları; *muhtaçlık ölçütleri ve hedefleme mekanizmaları*, *başvuru şekilleri*, *başvuruların değerlendirilmesi*, *programdan çıkış*, *yardım miktarı ve finansman yöntemi*, *bilgi işlem sistemi* ve *programlarla ilgili veriler* açısından incelenmektedir. SYDTF kaynakları ile yürütülen programların oldukça kapsamlı olması nedeniyle, SYDTF'ye ve SYDGM ile SYDV'ler tarafından yürütülen sosyal yardım programlarına bu bölümde kısaca değinilmekle birlikte dördüncü bölümde ayrıntılı olarak yer verilmektedir.

3.6.1. Sağlık Bakanlığı tarafından yürütülen Yeşil Kart uygulaması

Sağlık Bakanlığı, Yeşil Kart uygulaması kapsamında, ödeme gücü olmayan vatandaşların tedavi masraflarını karşılamaktadır. Yeşil Kart uygulaması, 18 Haziran 1992 tarihinde yürürlüğe giren 3816 sayılı Ödeme Gücü Olmayan Vatandaşların Tedavi Giderlerinin Yeşil Kart Verilerek Devlet Tarafından Karşılanması Hakkında Kanun uyarınca yürütülmektedir.

16 Haziran 2006 tarihinde Resmi Gazetede yayımlanan ve 1 Ekim 2008 tarihinde bütünüyle yürürlüğe girmiş olan *5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu*, Yeşil Kart uygulamasına son verilmesini, ödeme gücü olmayan kişilerin Genel Sağlık Sigortası (GSS) kapsamına girmesini ve bu kişilerin GSS primlerinin devlet tarafından karşılanmasını öngörmektedir. Ancak söz konusu uygulamaya 5510 sayılı Kanunun bütünüyle yürürlüğe girdiği 1 Ekim 2008 tarihinden itibaren üç yıl sonra geçilecektir.

a) Muhtaçlık ölçütleri ve hedefleme mekanizması

Yeşil Kart almaya hak kazanma koşulları şunlardır:

- Aylık geliri veya aile içindeki gelir payı, asgari ücretin vergi ve sosyal sigorta primi dışındaki miktarının 1/3'ünden az olmak,[136]

[136] Asgari ücret, 16 yaşını doldurmuş işçiler için, 1 Ocak - 30 Haziran 2008 tarihleri için 481,55 TL, 1 Temmuz - 31 Aralık 2008 tarihleri için 503,26 TL olarak belirlenmiştir.

- SGK'nın güvencesi altında bulunmamak,[137]
- Türkiye Cumhuriyeti vatandaşı olmak,
- Türkiye'de ikamet ediyor olmak.

5510 sayılı Kanunda, GSS primleri Devlet tarafından ödenecek kişilerin belirlenmesinde de asgari gelirin üçte birinden az gelire sahip olma şartı öngörülmekle birlikte, kişinin gelirinin hangi yönteme göre test edileceğini belirleme görevi SGK'ya verilmiştir.

Yeşil Kart uygulamasında iki hedefleme yöntemi birlikte kullanılmaktadır: Asgari ücretin 1/3'ünden az gelire sahip olunması *gelir testine dayalı hedefleme*; kişinin SGK'nın güvencesi altında bulunulmaması ise *kategorik kriterlere dayalı hedeflemedir*. [138]

2022 sayılı Kanundan yararlananların tedavi giderleri de Yeşil Kart verilerek karşılanmaktadır. [139] Ancak 5510 sayılı Kanunun yürürlüğe girmesiyle, 2022 sayılı Kanundan yararlananların da GSS kapsamına girmeleri ve bu kişilerin sağlık primlerinin, SGK aracılığıyla ödenmek üzere, Devlet tarafından karşılanması öngörülmektedir.

Yukarıda sayılan şartlara sahip olanlar dışında, özel kanunlarla sağlık hizmetlerinden ücretsiz olarak faydalanması öngörülen vatandaşlara, talepleri halinde, hiçbir soruşturma ve araştırma yapılmaksızın Yeşil Kart verilmektedir.[140] Ancak bu kişilerin muhtaçlık durumlarına bakılmadığı için, sağlık hizmetlerinden Yeşil Kart uygulaması kapsamında ücretsiz yararlanmaları sosyal yardım olarak nitelendirilemez.

---

[137] Bu koşul kendi adına güvencesi olmama durumunun yanı sıra, herhangi bir sağlık güvencesi altındaki bir kişiye bağımlı olarak sağlık hizmetlerinden yararlanılmaması, silâhaltında bulunulmaması ve sağlık güvencesi olan yüksek öğrenim öğrencisi olmamayı da ifade etmektedir

[138] 5510 sayılı Kanunla verilen görev dolayısıyla SGK, başvuru sahibinin gelirini tüketim miktarına veya başka göstergelere göre hesaplamayı seçtiği takdirde *gelir göstergelerine dayalı hedefleme yöntemi* kullanılmış olacaktır.

[139] 18 yaşından küçük özürlü yakınından dolayı aylık alanlarda ise bu haktan sadece özürlünün kendisi yararlanmaktadır.

[140] Örneğin, hiçbir sosyal güvenlik kurumunun güvencesi altında bulunmayan geçici köy korucuları ile bunların bakmakla yükümlü oldukları kişilereYeşil Kart verilmektedir.

b) Başvuru şekli

Yeşil Kart almak isteyen kişiler; ikametgâhları merkez ilçede ise valiliğe, diğer ilçelerde ise kaymakamlığa başvurmaktadırlar. Yeşil Kart başvuruları; illerde ve nüfusu 50.000'in üzerindeki ilçelerde valilik ve kaymakamlıklar bünyesindeki *Tek Adımda Hizmet Ofislerine*[141], nüfusu 50.000'in altında olan ilçelerde ise kaymakamlıkça öngörülen birime (Yeşil Kart Ofisi) yapılmaktadır. Aynı hanehalkından kişiler için tek bir *Yeşil Kart Bilgi ve İşlem Dosyası* açılmaktadır.

5510 sayılı Kanunda ve 28 Ağustos 2008 tarihli Resmi Gazetede yayımlanan Genel Sağlık Sigortası İşlemleri Yönetmeliğinde, GSS primlerinin devlet tarafından ödenmesi için kişilerin nereye başvuru yapacakları ve bu başvuruların nasıl değerlendirileceğiyle ilgili bir hüküm öngörülmemektedir. 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununda değişiklik yapan 5754 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunla; Yeşil Kart kapsamındaki kişilere ilişkin kayıt ve işlemlerin SGK tarafından yürütülmeye başlanması için en geç 1 Temmuz 2011 tarihine kadar bir süre tanınmış olması dolayısıyla, bu hususta henüz bir gecikme olmamıştır. Ayrıca, başvuru şeklinin yeşil kart uygulamasında olduğu gibi devam etmesi de bir sorun yaratmayacaktır.

c) Başvuruların değerlendirilmesi

Başvuru sırasında; başvuran kişinin kimlik bilgileri, hanehalkı bilgisi, hane halkının sosyal güvenlik durumu, hanehalkının geliri ve mali durumu bildirilmektedir. İller ve nüfusu 50.000'in üzerindeki ilçelerde Tek Adımda Hizmet Ofisleri nüfus, vergi, tarım, tapu, trafik ve sosyal güvenlik kayıtlarına elektronik ortamda ulaşarak, başvuru sahibi kişinin Yeşil Kart sahibi olabilmek için gerekli şartları taşıyıp taşımadığını tespit etmektedir. Nüfusu 50.000'in altında olan ilçelerde

[141] Başbakanlığın 22 Kasım 2006 tarihli ve 2006/35 sayılı Genelgesiyle, Yeşil Kart, SYDV yardımları, asker ailelerine sağlık cüzdanı verilmesi, 2022 sayılı Kanun kapsamındaki özrülü-yaşlı aylıkları ve muhtaçlık belgesiyle ilgili işlemlerin, illerde valilikler nüfusu 50.000'i geçen ilçelerde ise kaymakamlıklar bünyesinde kurulacak Tek Adımda Hizmet Ofislerinde yürütülmesi öngörülmüştür. SYDV'lerin de sorgulama ile ilgili işlemlerini Tek Adımda Hizmet Ofisleri aracılığıyla yapmaları söz konusu genelgede yer almasına karşılık bazı SYDV'ler bu uygulamadan yararlanmakta, bazıları ise yararlanmamaktadır.

ise başvuru sahibi kişilerin başvuru ve bilgi formunda tasdiki istenen kamu kurum ve kuruluşlarını dolaşarak gerekli tasdiki almaları ve formu Kaymakamlık bünyesindeki Yeşil Kart birimine iletmeleri gerekmektedir.[142]

Yeşil Kart başvurusunu alan birimler gerekli araştırma ve incelemeleri yaptıktan sonra bilgileri il ve ilçe idare kurullarına iletmekte, il ve ilçe idare kurulları bu bilgiler doğrultusunda yeşil kart verilip verilmeyeğine karar vermektedir.[143] Kararın olumlu olması durumunda valilik ve kaymakamlıkça hak sahiplerine Yeşil Kart verilmektedir. Kendilerine Yeşil Kart verilenler, valilik veya kaymakamlık tarafından kayıtlı bulundukları nüfus idaresine de bildirilmektedir. Ayrıca, Yeşil Kartın verilişinde talep sahiplerinin verdikleri bilgileri onaylayan muhtarlıklar da Yeşil Kart hakkının sona ermesini gerektiren durumları öğrendiklerinde, valiliğe veya kaymakamlığa bildirmekle yükümlüdür.

5510 sayılı Kanunda geliri asgari ücretin üçte birinden az olan kişilerle ilgili olarak; 28 Ekim 2009 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanan ve 5510 sayılı Kanunun 100. Maddesinin Uygulanması Hakkında Tebliğ uyarınca, bankalara SGK tarafından talep edilmesi halinde, bu kişilerin banka hesaplarında asgari ücretin üçte birinin üzerinde paralarının bulunup bulunmadığı bilgisinin kimlik bilgileriyle birlikte elektronik ortamda SGK'ya verilmesi yükümlülüğü getirilmiştir. Bu düzenleme, Yeşil Kart uygulamasını kapsamamakta olup, asgari ücretin üçte birinden az gelire sahip olanların GSS priminin devlet tarafından karşılanması uygulamasına geçildikten sonra hüküm ifade edecektir.

5510 sayılı Kanunda, GSS priminin devlet tarafından karşılanması için yapılacak başvuruların hangi birimler tarafından değerlendirileceğiyle ilgili bir değişiklik getirilmemekle birlikte, başvuru sahibi kişinin aile gelirinin hesaplanması,

---

[142] Başvuru ve Bilgi formunda tasdiki istenen kurumlar; muhtarlık, nüfus müdürlüğü, defterdarlık veya mal müdürlüğü, tapu sicil müdürlüğü ve belediye başkanlığı ile gerekli görülen hallerde emniyet müdürlüğü veya jandarma teşkilatı üst yetkilileridir.

[143] İl ve ilçe idare kurulları talepleri değerlendirirken, Yeşil Kart almak isteyenlerin ve aynı hane halkının durumlarını sosyal güvenlik kuruluşları, tarım kredi ve satış kooperatifleri, bankalar, kanunla kurulmuş meslek teşekkülleri ile diğer resmi ve özel kurum ve kuruluşlardan ve talep sahiplerinin kendilerinden bilgi ve belge isteyerek araştırabilmektedir. Kurullar başvuru sahiplerinin ikamet ettikleri köy veya mahallelerin muhtarlarından da bilgi alabilir. Ayrıca, Kurul'un gerekli görmesi durumunda, köy ve mahalle ihtiyar heyetleri, muhtarlar, jandarma ve emniyet görevlileri talep sahiplerinin durumlarını araştırarak Kurula bildirirler.

bu hesaplamanın ise SGK tarafından uygun görülen test yöntemleriyle yapılması ve hesaplamada harcamalar, taşınır ve taşınmaz mallar ve bunlardan doğan hakların dikkate alınması öngörülmüştür. [144]

d) Programdan çıkış

Yeşil Kartın, alındığı tarihten itibaren, ölüm, muhtaçlık durumunun ortadan kalkması ve vatandaşlıktan çıkma gibi haller dışında, bir yıl geçerliliği bulunmaktadır. Bir yılın sonunda, Yeşil Kart kapsamında sağlık hizmeti alınmaya devam edilebilmesi için, kartın vize edilmesi gerekmektedir.[145]

Yeşil Kart sahibi kişinin nüfus kaydını başka yere nakletmesi, ölümü, boşanması, evlenmesi veya vatandaşlık hakkının sona ermesi halinde, nüfus idaresi bu değişiklikleri Yeşil Kartın verildiği valilik veya kaymakamlığa bildirmekle yükümlüdür. Nüfus kaydının başka yere alınması veya evlenme durumlarında da kart sahibi başvurduğu takdirde tekrar inceleme yapılmaktadır.

5510 sayılı Kanun, Yeşil Kart uygulamasından çıkışla ilgili bir değişiklik öngörmemektedir.

e) Yardım miktarı ve finansman yöntemi

Sağlık Bakanlığı, Yeşil Kart sahibi hastaların Devlet hastaneleri, belediyeler ile diğer resmi kurumlara ait sağlık tesislerinde ve gerektiğinde sevk edilen üniversite hastanelerinde;[146]

---

[144] Mevcut yeşil kart uygulamasında kişinin hanedeki gelir payı hesaplanırken, hanede yaşayan üçüncü dereceye kadarki hısımların gelirleri esas alınmaktadır. Bu hesaplamada dikkate alınan gelirler şunlardır: hizmet karşılığı olarak alınan ücret veya yevmiye gibi nakdi gelirler, nakdi tarım gelirleri, menkul veya gayrimenkul kira, faiz ve temettü gelirleri, Devletten, özel teşebbüslerden veya başka kişi ve kuruluşlardan elde edilen nakdi transfer ve hibe gelirleri ve sayılan türlerden ayni gelirler. 5510 sayılı Kanuna göre ise; GSS priminin devletçe ödenmesi için başvuran kişinin aile geliri hesaplanacak, bu hesaplamada ise harcamalar, taşınır ve taşınmaz mallar ve bunlardan doğan haklar dikkate alınacaktır.

[145] Sağlık Bakanlığı'nın 16 Nisan 2007 tarihli ve 2007/28 sayılı genelgesi uyarınca, Ağustos 2007 tarihinden itibaren illerinde vize tarihi dolan Yeşil Kartlara otomatik olarak bloke uygulanmaktadır.

[146] Doksan günü aşmaması kaydıyla, Yeşil Kart hamili anne ve/veya babanın yeni doğan bebeğinin Yeşil Kart çıkarılıncaya kadar, acil tıbbî müdahale ve tedavi gerektiren ve annenin doğum yaptığı hastanedeki tedavi giderleri ile sevk edildikleri sağlık kurum ve kuruluşlarında uygulanan yatarak ve ayakta tedavi bedelleri de karşılanmaktadır.

- yatarak görecekleri tedavi hizmetlerini ve bu hizmetler için yapılacak her türlü masrafları,
- ayakta tedavi kapsamında görecekleri muayene, tetkik, tahlil, pansuman, diş çekimi, diş protez, gözlük hizmetleri ve ilaç bedellerini karşılamaktadır. [147]

Sağlık Bakanlığı Yeşil Kart harcamalarını, her yıl bütçesine konulan ödenekten karşılamaktadır.

5510 sayılı Kanunla getirilen yeni uygulama: Ödeme gücü olmayan vatandaşların GSS primlerinin Devlet tarafından karşılanması uygulanmasına geçildiğinde, GSS primi Devlet tarafından ödenecek kişilerin sayısı; yeşil kart verilen kişi sayısının üçe bölünmesi suretiyle bulunacaktır.[148] Bu şekilde bulunacak sayının, ödeme gücü olmayan vatandaşlar için 5510 sayılı Kanunda tespit edilen prim miktarı ile çarpımı sonucu bulunacak tutar SGK'nın bütçesine ilave edilecektir.

5510 sayılı Kanun ayrıca, 3294 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanununda değişiklik yaparak; ödeme gücü olmayan vatandaşların ve bunların bakmakla yükümlü oldukları kişilerin 5510 sayılı Kanun gereği ödeyecekleri katılım paylarının SYDTF'den karşılanacağı, SYDTF'den karşılanan bu tutarların ise Hazine tarafından SYTDF'ye geri ödeneceği hükmünü getirmektedir. Diğer bir ifadeyle, ödeme gücü olmayan vatandaşlar aldıkları sağlık hizmetleri için ödemeleri gereken katılım paylarını SYDV'lerden alabileceklerdir.

f) Bilgi işlem sistemi

Yeşil Kart verilen kişilerle ilgili bilgiler Sağlık Bakanlığı nezdinde kurulan *Yeşil Kart Bilgi Sisteminde* tutulmaktadır. Sisteme bilgi girişleri valilikler ve kaymakamlıklar bünyesindeki Yeşil Kart Ofisi tarafından yapılmaktadır. Sistemde;

---

[147] 1 Ocak 2005 tarihine kadar Yeşil Kart sahibi kişilerin sadece yatakta tedavi hizmetleri ve bu hizmetler için yapılan masraflar (ilaç masrafları dahil) karşılanmış, bu kişilerin ayakta tedavi ve ilaç masrafları ise SYDV'ler tarafından karşılanmıştır. 14 Temmuz 2004 tarihinde kabul edilen 5222 sayılı Ödeme Gücü Olmayan Vatandaşların Tedavi Giderlerinin Yeşil Kart Verilerek Devlet Tarafından Karşılanması Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunla, Yeşil Kart sahiplerinin ayakta tedavi giderleri ve ilaç masraflarının da karşılanmasına; 1 Ocak 2005 tarihine kadar 3 pilot ilde, 1 Ocak 2005 tarihinden itibaren ise tüm Türkiye'de başlanmıştır.

[148] GSS kapsamında; bir aktif sigortalının ödeyeceği prim karşılığında, o kişinin bakmakla yükümlü olduğu kişiler de sağlık hizmetlerinden faydalanabilmektedir. Ödeme gücü olmayan vatandaşlar için ödenecek toplam prim tutarı hesaplanırken, her bir kişinin ortalama olarak iki kişiye bakmakla yükümlü olduğu varsayılmaktadır.

kart sahibinin nüfus bilgileri, karnesi ve karnesinin vize işlemleriyle ilgili bilgiler ile karnenin iptali halinde iptalle ilgili bilgiler yer almaktadır.

Kendilerine sisteme giriş için şifre verilmiş olan kurumlar Yeşil Kart sahipliği sorgulaması yapabilmekte ve Yeşil Kart sahibi kişilerin bilgilerine erişebilmektedirler. Tek Adımda Hizmet Ofisleri (2022 sayılı Kanun kapsamında verilen özürlü ve yaşlı aylıkları için), SHÇEK, SYDGM ve SYDV'ler ile Vakıflar Genel Müdürlüğü kendilerine verilmiş olan şifrelerle sisteme erişebilmektedir.[149]

5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununun yürürlüğe girmesinden itibaren üç yıl sonra Yeşil Kart uygulaması SGK'ya devredilirken Yeşil Kart Bilgi Sistemi de devredilecektir.

g) Programla ilgili veriler

Tablo 3.10'da görüldüğü gibi, Yeşil Kart uygulaması kapsamındaki kişi sayısında 2004 yılında önemli bir düşüş görülmektedir. Bunun nedeni 2004 yılında otokopili kart uygulamasına geçilmesi ve kişi sayısının bu yeni karta sahip olanları ifade etmesidir. Eski kart sahipleri bu rakama dahil değildir. Sağlık hizmetine ihtiyaç duyuldukça başvuru yapılması dolayısıyla, otokopili kart sahibi kişilerin sayısı 2005 ve 2006 yıllarında yükselmiştir. 2007 yılında ise; alındıktan sonra 1 yılı dolan kartların vize ettirilmesi zorunluluğu getirilmiş ve vize edilmeyen kartlar bloke edilmiştir (askıya alınma). 2007 yılına ait kişi sayısının, vize edilen aktif kart sayısını göstermesi dolayısıyla kişi sayısında önemli bir düşüş görülmektedir.

Yeşil Kart harcamaları ise Tablo 3.10'da görüldüğü gibi, gerek nominal gerekse reel olarak giderek yükselmektedir. Aynı şekilde, Yeşil Kart harcamalarının GSYH içindeki payı da zamanla artmaktadır. 2004 yılında harcama tutarındaki reel artışta yavaşlama, bu tutarın GSYH içindeki payda ise düşüş görülmektedir. Bunun nedeni söz konusu yılda otokopili kart uygulamasına geçilmesi nedeniyle, her başvuran kişinin (önceden kart sahibi olsa da) yeniden incelenmesi dolayısıyla, uygulama kapsamındaki kişilerin kartı bir süre kullanamamaları olabilir. 2005 ve 2006 yıllarında ise harcama tutarlarında önemli artışlar görülmektedir. Bunun başlıca

[149] Bu bilgi, ilgili kurumlardan alınmıştır.

nedeni 2005 yılından itibaren yeşil kartlıların ayakta tedavi ve ilaç masraflarının da yeşil kart uygulaması kapsamında karşılanmaya başlanması ve 2006 yılında otokopili kart sayısının eski seviyesine yakın bir seviyeye gelmesidir. 2007 yılında harcama tutarındaki artış 2005 ve 2006 yıllarına göre yavaşlamıştır. 2007 yılında vize uygulamasına geçilmesi bu yavaşlamada etkili olmuştur. Vizesi dolan kartla sağlık kuruluşlarına başvuran kişiler sağlık hizmeti alamamakta ve vize için başvurduklarında bu işlem bir kaç gün sürmektedir. Bu durum, kart sahiplerinin sağlık hizmetlerinden faydalanma hızını ve dolayısıyla harcama tutarındaki artışı yavaşlatmıştır.

Tablo 3.10. Yıllar İtibarıyla Yeşil Kart Sahibi Kişi Sayısı ve Toplam Harcama Tutarı

Yıl	Kişi Sayısı	Kişi Sayısındaki Yıllık Değişim (Yüzde)	Toplam Harcama Tutarı (Bin TL)	Toplam Harcama Tutarındaki Yıllık Reel Değişim [1] (Yüzde)	Toplam Harcama Tutarının GSYH'ye Oranı [2] (Yüzde)
2002	13.001.177	-	649.815	-	0,19
2003	13.418.559	3,21	917.000	12,53	0,20
2004	6.722.444	-49,90	1.062.000	4,88	0,19
2005	10.811.544	60,83	1.808.610	57,15	0,28
2006	12.550.892	16,09	2.910.000	46,90	0,38
2007	9.132.942	-27,23	3.913.888	23,21	0,46

Kaynak: Sağlık Bakanlığı, DPT, TÜİK.
(1) TÜFE'deki yıllık ortalama artış oranları kullanılmıştır.
(2) Cari fiyatlarla ve harcamalar yoluyla hesaplanan GSYH rakamları kullanılmıştır.

3.6.2. Sosyal Güvenlik Kurumu tarafından yürütülen yaşlı ve özürlü aylıkları uygulaması

1 Ocak 1977 tarihinde yürürlüğe giren 2022 sayılı 65 Yaşını Doldurmuş Muhtaç, Güçsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması Hakkında Kanun uyarınca, SGK tarafından 65 yaşın üstünde veya özürlü olan muhtaç vatandaşlara aylık ödenmektedir.[150]

[150] 2022 sayılı Kanunda bu aylıkları bağlama ve ödeme görevi, T.C. Emekli Sandığı'na verilmiş, 20 Mayıs 2006 tarihinde yürürlüğe giren 5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kanunu ile de bu görev SGK'ya devredilmiştir.

a) Muhtaçlık ölçütleri ve hedefleme mekanizması

Kendisine kanunen bakmakla mükellef kimsesi bulunmayan 65 yaş üstündeki muhtaç kişilere 2022 sayılı Kanuna dayanılarak aylık bağlanabilmesi için kişinin taşıması gereken şartlar şunlardır:

- 2022 sayılı Kanunun 1. maddesinde belirtilen gösterge rakamının Devlet memurlarının aylıklarına uygulanan katsayı ile çarpılmasından bulunacak tutardan daha az geliri olmak,[151]
- SGK'dan herhangi bir gelir veya aylık almamak,
- Belirlenmiş olan muhtaçlık sınırında veya üzerinde nafaka bağlanmamış olmak veya bağlanması mümkün olmamak,
- Mahkeme kararıyla veya kanunla bağlanmış olup 2022 sayılı Kanun uyarınca bağlanacak aylığa eşit veya daha yüksek olan herhangi bir devamlı gelir ya da menkul ve gayrimenkul mallarından dolayı gelir sahibi olmamak veya bu geliri sağlaması mümkün olmamak,
- Kamu kurum ve kuruluşlarında sürekli bakımı yapılmakta ise, kendilerine bu kurum/kuruluş tarafından muhtaçlık sınırına eşit veya daha fazla gelir, harçlık veya benzeri bir ödeme yapılmamak,

Muhtaç durumdaki özürlülere 2022 sayılı Kanun çerçevesinde aylık bağlanabilmesi için yukarıda belirtilen şartların yanı sıra çalışma gücünü yüzde 40'ın üzerinde kaybetmiş olma şartı aranmaktadır. Bu şartları taşıyan özürlü eğer 18 yaşın altında ise; söz konusu aylık, özürlüye kanunen bakmakla yükümlü olan kişiye bağlanmaktadır.

2022 sayılı Kanun çerçevesinde yürütülmekte olan uygulamada iki hedefleme yöntemi birlikte kullanılmaktadır: Kişinin, 65 yaşını doldurmuş olması veya çalışma gücünü yüzde 40 ve üzerinde kaybetmiş olması ile SGK'dan herhangi bir gelir veya aylık almaması *kategorik kriterlere dayalı hedefleme*, gelirinin belli bir düzeyin altında olması ise *gelir testine dayalı hedeflemedir*.

[151] Bu rakam 1 Ocak 2008 tarihi itibarıyla 79,2 TL'dir.

b) Başvuru şekli

19 Ağustos 2008 tarihinde Resmi Gazetede yayımlanan 5797 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, 2022 sayılı Kanun kapsamında yapılacak başvuruların kabulü işleminin, teşkilatlanmalarının tamamlanmasından sonra Sosyal Güvenlik İl Müdürlükleri veya Sosyal Güvenlik Merkezleri tarafından yerine getirilmesini öngörmüştür. Sosyal Güvenlik İl Müdürlükleri veya Sosyal Güvenlik Merkezlerinin teşkilatlanmaları henüz tamamlanmadığı için eski uygulama devam etmekte olup, 2022 sayılı Kanun kapsamında yapılan başvuruların kabulü işlemini illerde valilikler bünyesindeki defterdarlıklar, ilçelerde ise kaymakamlıklar bünyesindeki mal müdürlükleri yerine getirmektedir.

c) Başvuruların değerlendirilmesi

5797 sayılı Kanun, 2022 sayılı Kanun kapsamında aylık bağlanabilmesi için gerekli olan muhtaçlık kararının İl veya İlçe İdare Kurulları tarafından alınmasını öngörmektedir. Bu kararı esas alarak aylık bağlanmasına karar verme yetkisi ve aylık bağlama işlemlerini yürütme görevi Sosyal Güvenlik İl Müdürlükleri ile Sosyal Güvenlik Merkezlerine verilmiştir. Özürlülük durumunda, yetkili hastanelerden alınan sağlık kurulu raporları da dikkate alınacaktır.[152] SGK, gerektiğinde başvuru sahiplerinin gelir, yaşam düzeyi ve varlıkları hakkında, inceleme yapmaya yetkilidir. Bu uygulama, Sosyal Güvenlik İl Müdürlükleri ve Sosyal Güvenlik Merkezlerinin teşkilatlarının tamamlanmasından sonra başlayacaktır. Henüz bu teşkilatlanmalar tamamlanmadığı için eski uygulama devam etmekte olup, başvurularla ilgili gerekli incelemeyi; illerde ve nüfusu 50.000'in üzerinde olan ilçelerde valilik ve kaymakamlık bünyesindeki Tek Adımda Hizmet Ofisi, nüfusu 50.000'in altında olan ilçelerde ise mal müdürlükleri yapmaktadır. Tek Adımda Hizmet Ofisleri ve mal müdürlükleri, gerekli incelemeyi yaptıktan sonra başvuruları değerlendirilmek üzere il ve ilçe idare kurullarına sevk etmekte, idare kurulları da başvuru sahibi kişinin hak sahipliği konusunda karar vermektedir.

[152] 5797 sayılı Kanunundan önce; özürlülerin çalışma gücü kaybı oranları SGK bünyesindeki üç adet özürlü sağlik kurulu tarafından belirlenmekteydi. 5797 sayılı Kanunla; aylık bağlanırken yetkili sağlık kuruluşlarının düzenleyecekleri sağlık raporlarının dikkate alınacağı hükmü getirilmiş ve SGK bünyesindeki özürlü sağlık kurulları kaldırılmıştır.

Başvurular değerlendirilirken dikkat edilen hususlar şunlardır [153]:

- Başvuru sahibinin gelir düzeyi,[154]
- İl veya ilçe sosyal hizmet müdürlüklerinden, Vakıflar Genel Müdürlüğünden veya SYDV'lerden bir süre ile sınırlı da olsa belirli aralıklarla ödenen nakdi bir yardım alıp almadıkları,
- Başvuru sahibi 18 yaşın altında ve yüzde 70'in üzerinde özürlü ise, bakım ilişkisinin fiilen gerçekleştirilip gerçekleştirilmediği,
- Başvuru sahibi yüzde 40 – 69 arasında özürlü ise, bir işe yerleştirilmek üzere Türkiye İş Kurumu'na müracaatta bulunup bulunmadığı,

Aylık almaya hak kazanan kişiler, valilik veya kaymakamlık tarafından kayıtlı bulundukları nüfus idaresine bildirilmektedir.

d) Programdan çıkış

Aylığa hak kazanan kişiler; durumlarında aşağıda belirtilen değişiklikler gerçekleşmediği sürece hayat boyu bu aylığı almaya devam etmektedir.

- Ölüm,
- Muhtaçlık durumunun ortadan kalkması,
- Türkiye Cumhuriyeti vatandaşlığından çıkma,
- Yabancı ülke uyruğuna girme (Türk vatandaşlığını koruyanlar hariç),
- Bir akitle gerçek veya tüzel kişiler tarafından bakım altına alınma,
- Özürlü olma nedeniyle aylık bağlanmış ise; bir işte çalışmaya başlama veya daimi olmayan özürlülük oranının yüzde 40'ın altına düşmesi,

[153] Bu hususlar, 20 Haziran 2006 tarih ve 26204 Sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 65 Yaşını Doldurmuş Muhtaç, Güçsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşları ile Özürlü ve Muhtaç Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması Hakkında Yönetmelikle belirlenmiştir.

[154] Başvuru sahibinin gelir düzeyinin hesabında, başvuru sahibi nafaka alıyorsa nafakanın miktarı; nafaka bağlanmamışsa, kendisine nafaka bağlanabilecek her bir yakınının, Türk Medeni Kanununun 364. maddesinde yer alan nafaka bağlama esaslarına göre ilgiliye ayırabilecekleri yardım miktarı, nakdi yardım alıyorsa yardımın tutarı, tarımsal ve tarımsal destek gelirleri, ticari gelirler, taşınır veya taşınmaz mallardan elde edilen gelirler, çalışmakta olanların ücretleri ve diğer gelirler ile evliyse eşinin her türlü mal ve gelirlerinden Türk Medeni Kanunu hükümlerine göre aile masraflarına iştirak edebileceği miktar dikkate alınmaktadır.

- 18 yaşından küçük özürlüye bakma dolayısıyla aylık bağlanmış ise özürlünün 18 yaşını tamamlaması (bu durumda, kesilen aylık özürlüye bağlanmaktadır) veya bakım ilişkisinin fiilen gerçekleşmediğinin belirlenmesi,

Ayrıca, aylıklarını beş yıl boyunca almayanların aylıkları kesilmektedir. Bu süreden sonra başvuranların aylık istekleri yeni başvuru olarak değerlendirilir ve bunlara geçmiş süreler için bir ödeme yapılmaz.

Aylık alan kişinin nüfus kaydını başka yere nakletmesi, ölümü, boşanması, evlenmesi veya vatandaşlık hakkının sona ermesi halinde, nüfus idaresi bu değişiklikleri, SGK'ya bildirmekle yükümlüdür. Ölüm ve vatandaşlık halinin sona ermesi durumları SGK'ya bildirildiğinde SGK tarafından ilgililerin aylıkları kesilmektedir. Evlenme, boşanma veya aylığın bağlanması kararını etkileyecek başka bir değişiklik mevcutsa, il ve ilçe kurulları tarafından yeniden inceleme yapılmaktadır. Bu durumda, kişinin muhtaçlığı sona ermişse bu kişi için yeni karar alınarak SGK'ya bildirilir ve SGK tarafından ilgili kişinin aylığı kesilir.

Aylık almakta olanlar veya aylık sahiplerinin eş, kardeş, anne, baba, vasi, kayyum, veli veya vekilleri, aylıkların kesilmesini gerektiren durumları üç ay içinde SGK'ya bildirmekle yükümlüdürler.

e) Yardım miktarı ve finansman yöntemi

65 yaş üstünde olup gerekli şartları taşıyan kişilere; 2022 sayılı Kanunun 1. maddesinde belirtilen gösterge rakamının Devlet memurlarının aylıklarına uygulanan katsayı ile çarpılmasından bulunacak tutarda aylık bağlanmaktadır.[155] Aylık bağlanacak kişi evli ise ve eşi de 2022 sayılı Kanun kapsamında aylık bağlanması için gereken şartları taşıyorsa, bağlanacak aylık yüzde 50 oranında arttırılır.

Özürlü kişilere bağlanan aylık, önceden 65 yaş üstündeki muhtaç kişilere bağlanan aylık tutarı ile aynı iken, 7 Temmuz 2005'de yürürlüğe giren 5378 sayılı Özürlüler ve Bazı Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanunla 2022 sayılı Kanunda bazı değişiklikler yapılmış ve muhtaç

[155] Bu kişilere 1 Ocak 2008 tarihi itibarıyla ödenen aylık tutarı 79,18 TL'dir

durumdaki özürlülere bağlanan aylık tutarları özürlülük oranına göre iki ve üç kat artırılmıştır. Buna göre;

- 18 yaşın üzerinde olup çalışma gücünü yüzde 40-69 arasında kaybetmiş olan muhtaç durumdaki özürlülere, 2022 sayılı Kanunun 1. maddesine göre bağlanacak aylığın iki katı tutarında aylık bağlanmaktadır,[156]
- 18 yaşın üzerinde olup çalışma gücünü yüzde 70 ve üzerinde kaybetmiş olan muhtaç durumdaki özürlülere, 2022 sayılı Kanunun 1. maddesine göre bağlanacak aylığın üç katı tutarında aylık bağlanmaktadır,[157]
- 18 yaşın altında olan ve çalışma gücünü yüzde 40 ve üzerinde kaybetmiş olan özürlüye kanunen bakmakla yükümlü olan ve 2022 sayılı Kanuna göre muhtaç durumda olan kişilere, 2022 sayılı Kanunun 1. maddesine göre bağlanacak aylığın üç katı tutarında aylık bağlanmaktadır. [158]

2022 sayılı Kanun kapsamında yaşlılık aylığı bağlanmış olanlardan başkasının yardımı olmaksızın hayatını devam ettiremeyecek kadar özürlü olduklarını tam teşekküllü hastaneden alacakları sağlık kurulu raporu ile kanıtlayanlara, 2022 sayılı kanun kapsamında bağlanan yaşlı aylığının üç katı tutarında aylık bağlanmaktadır.

Bağlanan aylıklar toptan olarak üç ayda bir Ziraat Bankası ya da PTT şubeleri aracılığıyla ödenmektedir. Aylık bağlanan kişinin mahallindeki PTT şubeleri tarafından kişilere elden teslimat da yapılabilmektedir. Aylıkların toplam tutarı Devlet Bütçesinden karşılanmaktadır.

f) Bilgi işlem sistemi

Valilik ve kaymakamlıklar bünyesindeki mal müdürlükleri, aylık almaya hak kazanan kişilerle ilgili bilgileri yazı ile göndermekte, bu bilgiler SGK veri tabanında elektronik ortama aktarılmakta ve saklanmaktadır.

---

[156] Bu kişilere 1 Ocak 2008 tarihi itibarıyla ödenen aylık tutarı 158,36 TL'dir.

[157] Bu kişilere 1 Ocak 2008 tarihi itibarıyla ödenen aylık tutarı 237,54 TL'dir.

[158] Bu kişilere 1 Ocak 2008 tarihi itibarıyla ödenen aylık tutarı 158,36 TL'dir.

SGK, özürlü ve yaşlılık için başvuran kişiler ile halihazırda aylık almakta olan kişilerin; vukuatlı nüfus bilgilerini MERNİS'den almakta, sigortalılık durumlarını ise kendi bilgi işlem sisteminden sorgulamaktadır. Ayrıca her ay MERNİS'den, aylık almakta olan kişilerin hayatta olup olmadıklarıyla ilgili olarak elektronik ortamda sorgulama yapılmaktadır.

SGK'nın internet sayfasından, kişilerin T.C. kimlik numarası kullanılarak 2022 sayılı Kanun kapsamında aylık alıp almadıklarıyla ilgili sorgulama yapılabilmektedir.

g) Programla ilgili veriler

Tablo 3.11.'de görüldüğü gibi, 2022 sayılı Kanun kapsamında yaşlılık ve özürlülük dolayısıyla muhtaç aylığı alan kişi sayısında son yıllarda önemli bir değişiklik olmamıştır. Aynı şekilde, bu aylıkları alan kişi sayısının nüfusa oranlarında da önemli bir değişme görülmemektedir.

Yıllar itibarıyla özürlü nüfusu rakamlarının mevcut olmaması dolayısıyla, özürlülük aylığı verilen kişi sayısındaki artış oranının, toplam özürlü nüfustaki artış oranlarıyla karşılaştırması yapılamamıştır. Yaşlar itibarıyla nüfus rakamları ise 2007 yılı için Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi (ADNKS) verilerinde bulunmakla birlikte, 2002-2006 yılları için bu rakamlar ADNKS'de bulunmamaktadır. Ancak, bu rakamlar 2000 Genel Nüfus Sayımı Sonuçları ve 2003 Türkiye Nüfus ve Sağlık Araştırması sonuçlarına göre 2005 yılında yapılmış nüfus projeksiyonlarında[159] yer almaktadır. Dolayısıyla, yaşlılık aylığı bağlanan kişi sayısının 65 yaş üstündeki toplam nüfus içerisindeki payına bakılırken, 2005 yılında yapılan söz konusu projeksiyonlar kullanılmıştır. Tablo 3.12.'de görüldüğü gibi, yaşlılık aylığı bağlananların toplam 65 yaş ve üstü nüfus içerisindeki payı 2002-2007 döneminde önemli bir değişme göstermemektedir.

[159] Bu araştırma DPT, TÜİK ve Hacettepe Üniversitesi Nüfus Etütleri Enstitüsü tarafından yapılmıştır.

Tablo 3.11. Yıllar İtibarıyla 2022 Sayılı Kanun Kapsamında Aylık Bağlanan Kişi Sayısı

Yıl	Yaşlılık	Özürlülük	Toplam Kişi Sayısı	Kişi Sayısının Toplam Nüfusa Oranı (Yüzde)
2002	746.468	262.378	1.008.846	1,52
2003	770.204	277.137	1.047.341	1,56
2004	792.046	300.411	1.092.457	1,61
2005	938.677	327.591	1.266.268	1,84
2006	927.077	316.801	1.243.878	1,78
2007	903.283	340.891	1.244.174	1,76

Kaynak: SGK (Emekli Sandığı), DPT, TÜİK.
(1) Nüfus rakamlarında 2007 yılı için ADNKS verileri, 2002, 2003, 2004, 2005 ve 2006 yılları için 2007 yılı ADNKS verileri dikkate alınarak DPT tarafından yapılan geçici tahmin rakamları esas alınmıştır.

Tablo 3.12. Yıllar İtibarıyla Yaşlılık Aylığı Bağlanan Kişi Sayısı ve Yaşlı Nüfus İçindeki Payı

Yıl	Yaşlılık Aylığı Alan Kişi Sayısı	65 Yaş ve Üstü Nüfus	Yaşılık Aylığı Alanların 65 Yaş ve Üstü Nüfus İçindeki Payı (Yüzde)
2002	746.468	3.816.000	19,56
2003	770.204	3.936.000	19,57
2004	792.046	4.080.000	19,41
2005	938.677	4.251.000	22,08
2006	927.077	4.355.000	21,29
2007	903.283	4.465.000	20,23

Kaynak: SGK (Emekli Sandığı), TÜİK 2000 Genel Nüfus Sayımı ve HÜNEE, 2003 Nüfus ve Sağlık Araştırması sonuçlarına dayalı 2005 yılında yapılan nüfus tahminleri..

Tablo 3.13.'de görüldüğü gibi, 2022 sayılı Kanun kapsamında yapılan toplam ödeme miktarları yıllar itibarıyla artmaktadır. Ancak ödeme miktarlarındaki reel değişim yıllar itibarıyla farklılık göstermektedir. 2003 yılında toplam ödeme miktarında büyük bir reel artış görülmektedir. 2003 yılında kişi sayısında önemli bir artış olmamasına karşılık ödeme miktarının yüksek oranda artmasının nedeni, aylık miktarında bu yıl önemli bir artış olmasıdır. 2004 yılında ise toplam ödeme miktarında az bir düşüş görülmektedir. 2005 yılında muhtaç özürlülere verilen aylıkların özür oranına göre 2 ve 3 kat artırılması dolayısıyla, bu yıl toplam ödeme miktarında belirgin bir reel artış meydana gelmiştir (Bkz. Tablo 3.14. ve 3.15.). Özürlü aylıklarının büyük oranlarda artırılmasına karşılık toplam ödeme miktarındaki artışın çok yüksek oranda gerçekleşmemesinin nedeni, Tablo 3.11.'de

de görüldüğü gibi aylık alanlar içerisinde özürlülerin sayısının yaşlılara göre çok daha düşük olmasıdır.

Tablo 3.13. Yıllar İtibarıyla 2022 Sayılı Kanun Kapsamında Yapılan Ödemeler

Yıl	Yaşlılık Aylığı Toplam Ödeme Tutarı (Bin TL)	Yaşlılık Aylığı Toplam Ödeme Tutarındaki Yıllık Reel Değişim [1] (Yüzde)	Özürlülük Aylığı Toplam Ödeme Tutarı (Bin TL)	Özürlülük Aylığı Toplam Ödeme Tutarındaki Yıllık Reel Değişim [1] (Yüzde)	Toplam Ödeme (Bin TL)	Toplam Ödeme Tutarındaki Yıllık Reel Değişim [1] (Yüzde)
2002	234.766	-	76.857	-	311.623	
2003	551.986	87,65	185.105	92,21	737.091	88,77
2004	585.861	-4,03	202.964	-0,86	788.825	-3,24
2005	664.500	4,84	339.382	54,57	1.003.882	17,64
2006	747.352	2,62	537.471	44,50	1.284.823	16,78
2007	872.154	7,30	747.989	27,96	1.620.143	15,94

Kaynak: SGK (Emekli Sandığı)
(1) TÜFE'deki yıllık ortalama artış oranları kullanılmıştır.

Tablo 3.14. Yıllar İtibarıyla 2022 Sayılı Kanun Kapsamında Verilen Aylık Miktarı

(TL)

Yıl	Yaşlılık Aylığı (1)	Özürlülük Aylığı (1)	
2002	24,49	24,49	
2003	51,45	51,45	
2004	57,92	57,92	
2005	64,48	64,48	
Yıl	Yaşlılık Aylığı (2)	Özürlülük Aylığı	
		(yüzde 40 - 69)	(yüzde 70 +)
01.01.2006	66,11	132,22	198,33
01.07.2006	69,35	138,69	208,04
01.01.2007	73,53	147,06	220,59
01.07.2007	76,63	153,26	229,89

Kaynak: Sosyal Güvenlik Kurumu (Emekli Sandığı).
(1) 2022 sayılı Kanunda 5378 sayılı Kanunla yapılan değişiklik öncesi aylıklar.
(2) 2022 sayılı Kanunda 5378 sayılı Kanunla yapılan değişiklik sonrası aylıklar.

3.6.3. Vakıflar Genel Müdürlüğü tarafından yürütülen sosyal yardım programları

1984 yılında yürürlüğe giren 227 sayılı KHK'nın 13. maddesi ile Vakıflar Genel Müdürlüğü'ne "gerekli yerlerde öğrenci yurtları, aş ocağı, eğitim tesisleri açma, yönetimini sağlama, imkanları ölçüsünde muhtaç sakat ve amalara aylık bağlama ile sosyal yardım ve sosyal hizmetler verme" görevleri yüklenmiştir.

Vakıflar Genel Müdürlüğü tarafından sağlanan sosyal yardımlar şunlardır:[160]

1) Muhtaç aylığı bağlanması

2) Kuru gıda ve sıcak yemek dağıtımı (imaret hizmetleri)

3) Muhtaç durumdaki öğrencilere burs verilmesi

4) Muhtaç durumdaki kişilere Bezm-i Alem Vakıf Gureba Hastanesinde tedavi hizmeti sağlanması

a) Muhtaçlık ölçütleri ve hedefleme mekanizması

(i) Muhtaç Aylığı Bağlanması ve İmaret Hizmetleri: Muhtaç Aylığı ve Vakıf İmaret Yönetmeliğine göre kişilere muhtaç aylığı bağlanmasının ve imaret hizmetleri verilmesinin koşulları şunlardır:

- SGK'dan herhangi bir gelir veya aylık almamak,
- Mahkeme kararı ile veya doğrudan doğruya kanunla bakıma alınmamış olmak veya herhangi bir gelire sahip olmamak,
- Nafaka bağlanmamış olmak veya bağlanma ihtimali bulunmamak,
- Menkul ve gayrimenkul malı mevcut olmamak veya olup da bunlardan elde edeceği yıllık gelirleri toplamının aylık ortalaması Vakıflar Genel Müdürlüğü tarafından verilen muhtaç aylığı miktarını geçmemek,
- Başkasının yardımı olmaksızın hayatını devam ettiremeyecek şekilde özürlü olmak (çalışma kaybının yüzde 40'ın üzerinde olması şartı aranmaktadır) veya annesi ve babası ya da anne-babasından biri olmayan muhtaç çocuk olmak.

Aynı kişiye hem muhtaç aylığı hem de imarethane hizmeti verilebilmektedir. Bir aileden en çok bir kişiye aylık bağlanabilmektedir.

[160] 14 Aralık 1999 tarihinde yapılan protokolle Vakıflar Genel Müdürlüğüne ait 61 öğrenci yurdunun işletmesi Milli Eğitim Bakanlığına devredilmiştir. Ayrıca, kısa zaman öncesine kadar Vakıflar Genel Müdürlüğü tarafından, yolda kalmışlara yol parası, muhtaç hastaların reçete bedellerinin ödenmesi veya çeşitli sebeplerle zor durumda kalanlara aynî ve nakdî yardım yapılması şeklinde sosyal yardım verilmekte iken, artık bu tür yardımlar yapılmamaktadır.

Muhtaç aylığından veya imaret hizmetlerinden yararlanacak kişilerin belirlenmesinde esas olarak iki tür hedefleme mekanizması kullanılmaktadır. Kişilerin gelirinin Vakıflar Genel Müdürlüğü tarafından verilen muhtaç aylığından düşük olması *gelire dayalı hedefleme;* her iki yardım için de geçerli olan 'SGK'dan herhangi bir gelir veya aylık almaması' şartı ile sadece muhtaç aylığı için geçerli olan 'özürlü veya yetim olma' şartı ise *kategorik kriterlere dayalı hedefleme*dir.

(ii) Muhtaç Durumdaki Öğrencilere Burs Verilmesi: Vakıflar Genel Müdürlüğü tarafından, Burs Yönetmeliği hükümleri doğrultusunda, Milli Eğitim Bakanlığına bağlı ortaöğretim okullarında öğrenim gören öğrencilerden ailelerinin maddi durumu ortaöğretim yaptırmaya yeterli olmayan öğrencilere 2006 yılından bu yana burs bağlanmaktadır. Muhtaç Aylığı ve Vakıf İmaret Yönetmeliği hükümleri gereğince maaş alan, kamu kurum ve kuruluşlarınca bakım altına alınan, kamu kurum ve kuruluşlarından burs alan veya ailesinde Vakıflar Genel Müdürlüğünden burs alan bir öğrenci olan öğrencilere burs verilmemektedir.

Yardımın öğrencilere verilmesi dolayısıyla *kategorik kriterlere dayalı hedefleme*, öğrencinin muhtaçlığının belirlenmesinde çeşitli göstergelere bakılması dolayısıyla da *gelir göstergelerine dayalı hedefleme* söz konusudur.

(iii) Bezm-İ Alem Vakıf Gureba Hastanesinde Tedavi Hizmeti Sağlanması: Vakıflar Genel Müdürlüğü bünyesinde bulunan Bezm-i Alem Vakıf Gureba Hastanesinde (Vakıf Gureba Hastanesi), kimsesiz ve yoksul kişilere ücretsiz olarak teşhis ve tedavi hizmeti verilmektedir. Muhtaç kişinin söz konusu hizmeti alabilmesi için bağlı olduğu muhtarlıktan fakirlik ilmuhaberi alması gerekmektedir.

b) Başvuru şekli

Muhtaç aylığı ve/veya yemek almak isteyenler, bulundukları yerin bağlı olduğu Vakıflar Bölge Müdürlüğüne başvurmaktadırlar. Burstan faydalanmak isteyen öğrencilerin, her yıl eylül ayında Bölge Müdürlüklerine başvurmaları gerekmektedir. Ayrıca, boş kontenjanlar için her yıl şubat ayında başvuru kabul edilmektedir.

Vakıf Gureba Hastanesinden tedavi hizmeti alınabilmesi için fakirlik ilmuhaberiyle hastaneye başvurulması yeterlidir.

c) Başvuruların değerlendirilmesi

Muhtaç aylığı alacak kişilerin seçimi Genel Müdürlük tarafından, her il için belirlenen kontenjanlar dahilinde yapılmaktadır. İmaretlerde yemek verilecek kişilerin seçimi ise Bölge Müdürlükleri tarafından yapılmaktadır. Eğer gerekli görülürse, başvuru sahibinin geliri ve mal varlığı hakkında, Kamu Kurum ve Kuruluşları ile özel şahıslardan bilgi istenebilmektedir.

Burs başvurularının değerlendirilmesi Genel Müdürlük tarafından yapılmakta ve burslar Genel Müdürlük tarafından bağlanmaktadır. Değerlendirme yapılırken; ikamet durumu, öğrenci dışında okuyan kardeş sayısı, öğrenci dışında aile fert sayısı, ebevynlerinin hayatta olup olmadığı/birlikte yaşayıp yaşamadığı, baba mesleği, anne mesleği ve öğrencinin başarı durumu dikkate alınarak başvuru sahibi öğrencilere puan verilmektedir. Kirada veya devlet yurdunda ikamet eden, anne ve/veya babası işsiz olan, okuyan kardeş sayısı fazla olan, aile fert sayısı yüksek olan, başarı durumu yüksek olan öğrenciler yüksek puan almakta ve bursa hak kazanabilmektedir

Aylık bağlanacak muhtaç, özürlü ve yetim sayısı ile burs verilecek öğrenci sayısı her yıl Maliye Bakanlığının görüşü alınarak, Vakıflar Genel Müdürlüğünce belirlenmektedir.

d) Programdan çıkış

Muhtaç aylığı ile sıcak yemek ve kuru gıda hizmetlerinin kesilmesini gerektiren durumlar şunlardır:

- Hak sahibinin ölümü,
- Aylık bağlanan kişi kadın ise evlenmesi (âma ve muhtaç kadının, âma, muhtaç veya sakat biriyle evlenmesi halinde ve muhtaçlıklarının devam etmesi durumunda bu hüküm uygulanmamaktadır),
- Muhtaçlık durumunun ortadan kalkması,
- Ücret karşılığı bir işte çalışmaya başlama,
- Kamu Kurum ve Kuruluşları veya gerçek ya da hükmi şahıslarca bakım altına alınma,

- Aylık bağlanan erkek çocuğun 18, yüksek öğrenimde ise 25 yaşını tamamlaması (kız çocukta yaş sınırı bulunmamaktadır),
- Aylıkların aralıksız olarak altı ay, yemeklerin ise izinsiz ve mazeretsiz olarak 10 gün alınmaması,
- Yemek alanların hal, hareket ve davranışlarında, ahlaka ve adaba uymayan hallerinin tesbit edilmesi.

Aylık sahipleri ile imaretten yemek alanların durumlarında değişiklik olup olmadığının tespit edilebilmesi için her yılın Kasım ayında yoklama belgelerini doldurarak, aylık alanların saymanlıklara, yemek alanların da imaret yetkililerine iletmeleri gerekmektedir. Aylığın bağlanması ve imaretten faydalanılması için yoklama belgesinde gerekli şartlar tekrar sorgulanmaktadır.

Burs almaya hak kazanan öğrenciye, öğrencilik halinin devam etmesi ve burs almasına engel bir durumun olmaması koşuluyla öğrenim gördüğü öğretim kurumunun normal öğrenim süresi boyunca burs verilmektedir. Burs alan öğrencinin öğrencilik halinin devam edip etmediği hususu da Bölge Müdürlükleri tarafından tespit edilerek Genel Müdürlüğe bildirilmektedir. Burs bağlanan öğrencinin öğrenim gördüğü yıla ait not ortalaması yürürlükteki mevzuat çerçevesindeki en yüksek notun 1 eksiğinden aşağı olursa, bursu kesilmektedir. Ancak öğrencinin öğrenim süresinin sağlık sebebiyle uzaması halinde bursun ödenmesine devam edilmektedir.

e) Yardım miktarı ve finansman yöntemi

Muhtaç kişilere ödenen aylık miktarı, 657 sayılı Devlet Memurları Kanununda belirtilen ve memur taban aylıklarına uygulanan katsayısının 400 gösterge rakamı ile çarpımından elde edilecek miktardır.[161]

Sıcak yemek dağıtımı, günde bir defa sefer taslarıyla kişilerin evlerine 3-4 çeşit yemek götürülmesi şeklinde yapılmaktadır. Hanedeki kişi sayısı dikkate alınmamakta, her haneye aynı miktarda yemek götürülmektedir.

Kuru gıda paketleri, yardımı alacak herkesin evine ayda bir defa ulaştırılmaktadır. Kuru gıda paketinde bulunacak gıdaların toplam tutarı 2007 yılı

[161] 1 Ocak 2008 tarihi itibarıyla bu rakam 261,132 TL'dir.

için 40 TL olarak belirlenmiştir. Paketin içerisinde kuru fasulye, bulgur, makarna, un, sıvı yağ, salça, siyah zeytin, beyaz peynir, toz şeker ve çay gibi gıda maddelerinin olması öngörülmekle beraber, paketin içeriği her bölgenin özelliklerine göre Bölge Müdürlükleri tarafından değiştirilebilmekte ve gıda maddelerinin alımı 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu hükümlerine göre Bölge Müdürlükleri tarafından yapılmaktadır.

Ortaöğretim öğrencilerine verilecek burs paraları, her bir öğrencinin adına açılacak banka hesaplarına yatırılmaktadır. Ödenecek burs miktarını ve yıllık artış oranını belirleme yetkisi Vakıflar Meclisi'ne aittir. Vakıflar Meclisi bunları belirlerken, Milli Eğitim Bakanlığınca ödenen burs miktarlarını da dikkate almaktadır. Burslar eğitim-öğretim yılı boyunca ödenmekte, yaz tatillerinde ödeme yapılmamaktadır.

Muhtaç aylığı, imaret hizmetleri, burs miktarları ve Vakıf Gureba Hastanesinin masrafları Vakıflar Genel Müdürlüğünün gelirlerinden karşılanmaktadır.

f) Bilgi işlem sistemi

Sosyal yardım alan kişilere ait vukuatlı nüfus kayıt bilgileri elektronik ortamda tutulmaktadır.

Yardım için başvuran kişilerin ayni-nakdi yardım alıp almadığı konusunda SHÇEK'e yazı yazılarak bilgi talep edilmektedir. Ayrıca kişilerin Yeşil Kart sahibi olup olmadıkları internet üzerinden Yeşil Kart Bilgi Sisteminden sorgulanmaktadır. Ancak sosyal yardım programı yürüten diğer kurumların, Vakıflar Genel Müdürlüğü'nün sosyal yardım verdiği kişilerle ilgili bilgilere erişimi söz konusu değildir.

g) Programla ilgili veriler

Tablo 3.15. ve 3.16'da görüldüğü gibi, muhtaç aylığı bağlanan kişi sayısı ile sıcak yemek yardımı alan kişi sayısı yıllar itibarıyla artmaktadır. Tablo 3.17'ye bakıldığında ise, kuru gıda alan kişi sayısının 2004 yılında büyük oranda azaldığı, 2007 yılında ise çok yüksek bir oranda arttığı görülmektedir. Kuru gıda alan kişi sayısındaki bu değişiklikler, Vakıflar Genel Müdürlüğü tarafından verilen diğer

yardım türlerinde olduğu gibi, Vakıflar Meclisinin kararlarına dayanmaktadır. Muhtaç aylığı ile sıcak yemek ve kuru gıda yardımları için yapılan toplam ödeme ve harcama tutarlarına bakıldığında; 2004 yılında kuru gıda için yapılan harcamalar düşse de, 2002-2007 döneminde genel olarak muhtaç aylığı, kuru gıda ve sıcak yemek yardımları için yapılan ödeme ve harcamalar reel olarak artmıştır. Kişi sayıları ile ödeme ve harcama tutarlarındaki artışın başlıca nedeni; yapılan yardımların kurumun gelirlerine bağlı olması ve kurumun gelirlerinde artış meydana geldiğinde yardım yapılacak kişi kontenjanlarının da artırılmasıdır. Nitekim, Kurumun gelirlerinde 2002 yılından sonra önemli artışl olduğu öğrenilmiştir.[162]

Tablo 3.15. Yıllar İtibarıyla Muhtaç Aylığı Bağlanan Kişi Sayısı, Aylık Miktarı ve Toplam Ödeme Tutarı

Yıl	Aylık Bağlanan Muhtaç Sayısı	Aylık Bağlanan Muhtaç Sayısındaki Yıllık Değişim (Yüzde)	Kişi Başı Aylık Miktarı (TL)	Toplam Ödeme Tutarı (TL)	Toplam Ödeme Tutarındaki Yıllık Reel Değişim (Yüzde)
2002	1.054	-	115,32	1.124.072	-
2003	1.215	15,28	158,10	1.934.500	37,34
2004	1.607	32,26	182,02	2.783.796	30,11
2005	2.557	59,12	208,30	4.839.019	60,68
2006	3.462	35,39	223,93	7.769.680	48,42
2007	4.287	23,83	251,21	11.617.055	37,47

Kaynak: Vakıflar Genel Müdürlüğü
(1) TÜFE'deki yıllık ortalama artış oranları kullanılmıştır.

Tablo 3.16. Yıllar İtibarıyla Sıcak Yemek Verilen Kişi Sayısı, Günlük İaşe Bedeli ve Toplam Harcama Tutarı

Yıl	Sıcak Yemek Verilen Kişi Sayısı	Kişi Sayısındaki Yıllık Değişim (Yüzde)	Günlük İaşe Bedeli (TL)	Toplam Harcama Tutarı (TL)	Toplam Harcama Tutarındaki Yıllık Reel Değişim [1] (Yüzde)
2002	10.175	-	0,7	2.832.897	-
2003	14.555	43,05	2,0	4.845.732	36,5
2004	47.055	223,29	2,5	8.809.396	64,4
2005	47.055	0,00	3,0	28.108.324	194,9
2006	77.200	64,06	3,2	58.673.161	90,5
2007	77.280	0,10	3,3	63.772.952	-0,1

Kaynak: Vakıflar Genel Müdürlüğü
(1) TÜFE'deki yıllık ortalama artış oranları kullanılmıştır.

[162] Vakıflar Genel Müdürlüğü Strateji Dairesinden alınan bilgi.

Tablo 3.18.'de Vakıf Gureba Hastanesinde ücretsiz tedavi gören kişi sayılarına bakıldığında 2003 yılında önemli bir artış, 2004, 2005 ve 2006 yıllarında ise kademeli düşüş görülmektedir. 2007 yılında ise ücretsiz tedavi gören hasta sayısı tekrar yükselmiştir. Hasta sayısı için Genel Müdürlük tarafından bir kontenjan belirlenmemektedir. Dolayısıyla, yıllar itibarıyla ücretsiz tedavi olan hasta sayısı, tedavi için başvuran kişi sayısına bağlı olarak değişmektedir. Bu hastaların tedavisiyle ilgili harcamalar ise yıllar 2003 yılında kişi sayısındaki artış doğrultusunda önemli bir oranda artmış, 2004 yılında yine kişi sayısındaki değişim doğrultusunda azalmış; 2006 ve 2007 yıllarında ise önemli oranda artmıştır.

Tablo 3.17. Yıllar İtibarıyla Kuru Gıda Verilen Kişi Sayısı, Günlük İaşe Bedeli ve Toplam Harcama Tutarı

Yıl	Kuru Gıda Verilen Kişi Sayısı	Kişi Sayısındaki Yıllık Değişim (Yüzde)	Günlük İaşe Bedeli (TL)	Toplam Harcama Tutarı (TL)	Toplam Harcama Tutarındaki Yıllık Reel Değişim [1] (Yüzde)
2003	11.410	-	0,9	3.798.681	-
2004	3.650	-68,01	1,2	683.334	-25,85
2005	4.650	27,40	1,5	2.777.680	275,75
2006	4.650	0,00	1,6	2.768.400	-69,89
2007	71.850	1.445,16	1,3	34.488.000	953,48

Kaynak: Vakıflar Genel Müdürlüğü
(1) TÜFE'deki yıllık ortalama artış oranları kullanılmıştır.

Tablo 3.18. Yıllar İtibarıyla Bezmi Alem Valide Sultan Vakıf Gureba Hastanesinde Ücretsiz Tedavi Edilen Hasta Sayısı ve Toplam Harcama Tutarı

Yıl	Ayakta Tedavi Edilen Hasta Sayısı	Yatarak Tedavi Edilen Hasta Sayısı	Toplam Harcama Tutarı [1] (TL)	Toplam Harcama Tutarındaki Reel Değişim [2] (Yüzde)
2002	5.802	444	376.808	-
2003	9.357	432	541.544	14,69
2004	6.007	265	371.415	-71,60
2005	4.896	232	303.629	9,31
2006	4.055	258	490.819	47,49
2007	5.662	358	567.825	30,17

Kaynak: Vakıflar Genel Müdürlüğü
(1) İlaç masrafları dahildir
(2) TÜFE'deki yıllık ortalama artış oranları kullanılmıştır.

Tablo 3.19'da, 2007 yılında burs alan öğrenci sayısının 2006 yılına göre arttığı görülmektedir. Ancak bu hizmetin 2006 yılında başlaması nedeniyle, yararlanan öğrenci sayısı ve ödeme miktarıyla ilgili değerlendirme yapmak doğru olmayacaktır.

Tablo 3.19. Yıllar İtibarıyla Vakıflar Genel Müdürlüğü Tarafından Burs Verilen Öğrenci Sayısı ve Aylık Burs Miktarı

Yıl	Öğrenci Sayısı	Aylık Burs Miktarı (TL)
2006	3.000	50
2007	5.000	50

Kaynak: Vakıflar Genel Müdürlüğü

3.6.4. Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu tarafından yürütülen ayni-nakdi yardım uygulaması

27 Mayıs 1983 tarihinde yürürlüğe giren 2828 sayılı Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Kanununun 9. maddesi ile SHÇEK'e *yoksulluk içinde olup da temel ihtiyaçlarını karşılayamayan ve yaşamlarını en düşük düzeyde dahi sürdürmekte güçlük çeken kişi ve ailelere kaynakların yeterliliği ölçüsünde ayni ve nakdi yardımlarda bulunmak amacıyla gerekli hizmet ve programları geliştirmek ve uygulamak* görevi verilmiştir. SHÇEK bu hükme dayanarak, 28 Eylül 1986 tarihinde yürürlüğe giren Ayni ve Nakdi Yardım Yönetmeliğinde belirlenen esaslar doğrultusunda, muhtaç kişilere ayni ve nakdi yardım yapmaktadır.

Nakdi yardım geçici ve süreli olmak üzere iki şekilde verilmektedir. Geçici nakdi yardım, sosyal ve ekonomik bir sorunun çözümünde yardımcı olabilmek amacıyla bir, en çok iki defaya mahsus olmak üzere yapılan yardımı; süreli nakdi yardım ise, muhtaç kişilere karşılaştıkları güçlükleri gidermek amacıyla Kurumun bütçe imkanları ölçüsünde yapılan yardımı ifade etmektedir.

Ayni yardım; yiyecek, giyecek, yakacak, kırtasiye, tıbbi araç-gereç ile rehabilitasyon amaçlı protez araç-gereçleri gibi, müracaatçının ihtiyacına göre verilen mal ve malzeme yardımıdır. Ayni yardım, bir defaya mahsus olmak üzere geçici olarak yapılmaktadır.

a) Muhtaçlık ölçütleri ve hedefleme mekanizması

Ayni ve nakdi yardım yönetmeliği uyarınca, SHÇEK'in ayni ve nakdi yardım hizmetlerinden yararlanacak kişiler şunlardır:

- Desteklendikleri takdirde, muhtaçlık nedeniyle haklarında *korunma kararı aldırılarak* sosyal hizmet kuruluşlarının himayesine bırakılan çocuklarını yanlarına alabilecek özellikleri taşıyan aile, anne veya baba, anne veya babası yoksa akrabaları,
- Korunmaya muhtaç oldukları tespit edilerek haklarında *korunma kararı çıkarılmış*, ancak çocuk yuvaları, yetiştirme yurtları veya bakım ve rehabilitasyon merkezlerine yerleştirme imkanı bulunamadığı için *sıraya alınmış* olan çocuklar,
- Muhtaçlık nedeniyle haklarında korunma kararı alınarak Kuruma ait bir sosyal hizmet kuruluşuna yerleştirilmesi talep edilen ve kendilerine ekonomik destek sağlanamaması durumunda Kuruma ait sosyal hizmet kuruluşuna yerleştirilmesi zorunlu görülen, ancak *korunma kararı alınmaksızın* nakdî yardımla ailesi veya yakınları tarafından bakılabilecek çocuklar,[163]
- Doğal afetler nedeniyle muhtaç duruma düşen aileler veya yakınlarını kaybederek kimsesiz ve korunmasız kalmış kişiler,
- Olağanüstü bir felaket, hastalık veya kaza geçirerek belirli bir süre kendisinin ve geçindirmekle yükümlü bulunduğu aile fertlerinin temel ihtiyaçlarını karşılayamayacak durumda olanlar, hayati tehlike arz eden ve ameliyat gerektiren durumlarla karşılaşan kişiler ile ekonomik yoksunluğu nedeniyle kendisini geçindiremeyecek durumda olan muhtaç yaşlılar,
- Korunma kararlı olup da yaş sınırlarını tamamlamaları nedeniyle yetiştirme yurtlarından ayrılan çocuklar,

[163] Bu çocukların birinci maddede belirtilen çocuklardan farkı; haklarında korunma kararı alınması talep edilmiş olmakla birlikte, desteklenmeleri halinde aileleri tarafından bakılabilecek durumda olmaları nedeniyle haklarında korunma kararı alınmamış olmasıdır.

- Korunma kararı olmamakla birlikte maddi sorunlarla karşılaşarak eğitimini devam ettiremeyecek duruma düşen ilköğretim ve orta öğretimdeki öğrenciler.

Ayni nakdi yardım yönetmeliğinde muhtaçlık durumu; *kendisini, eşini ve bakmakla yükümlü olduğu çocuklarını, anne ve babasını, bulundukları mahallin hayat şartlarına göre asgari seviyede geçindirmeye yetecek geliri, malı veya kazancı bulunmama hali* olarak tanımlanmıştır.

SHÇEK tarafından verilmekte olan ayni-nakdi yardımlarda hedefleme mekanizması esas olarak *kategorik kriterlere dayalı hedeflemedir*. SHÇEK tarafından verilmekte olan ayni ve nakdi yardımların öncelikli amacı, korunmaya muhtaç çocukların[164], kendi ailelerinin yanında yaşamlarını sürdürmelerinin sağlanmasıdır. Bu nedenle yardımlardan öncelikle korunmaya muhtaç çocuklar yararlandırılmaktadır. Diğer muhtaç kişiler ise ödeneklerin yeterliliği ölçüsünde yardımlardan yararlanmaktadırlar. Bunun yanı sıra, ayni-nakdi yardımlardan yararlanabilmek için ilk koşul kişinin muhtaç durumda olmasıdır. Burada nesnel bir muhtaçlık ölçütü belirlenmemiştir, ancak yapılan sosyal incelemelerde hanenin muhtaçlık durumu dikkate alınmaktadır. Dolayısıyla, kategorik kriterlere dayalı hedefleme ile birlikte, bir tür *gelir göstergelerine dayalı hedeflemenin* kullanıldığı belirtilebilir.

b) Başvuru şekli

Ayni ve nakdi yardımlar için başvurular SHÇEK'e bağlı kurumlara yapılmaktadır. Başvuru bizzat muhtaç durumdaki kişi tarafından yapılabileceği gibi, muhtaç durumda olduğu duyulan kişi için başkaları tarafından da yapılabilmektedir. Ayrıca, ayni ve nakdi yardıma muhtaç kişilerle ilgili olarak basında yer alan haberler ihbar kabul edilir ve kurumca gerekli işlemler yapılır.

[164] Ayni nakdi yardım yönetmeliğinde korunmaya muhtaç çocuk; beden, ruh ve ahlak gelişimleri veya şahsi güvenlikleri tehlikede olup; ana veya babasız, ana ve babasız; ana veya babası veya her ikisi de belli olmayan; ana ve babası veya her ikisi tarafından terk edilen; ana veya babası tarafından ihmal edilip, fuhuş, dilencilik, alkollü içkileri veya uyuşturucu maddeleri kullanma gibi her türlü sosyal tehlikelere ve kötü alışkanlıklara karşı savunmasız bırakılan ve başıboşluğa sürüklenen çocuk olarak tanımlanmıştır.

Yardım almak üzere tespit edilen kişilerden, özürlü ise sağlık kurulu raporu, öğrenci ise okuduğu okuldan öğrenci belgesi gibi, diğer makam ve kişilerden alınacak bazı bilgi ve belgeler istenebilmektedir. İl ve ilçe müdürlükleri, muhtaç kişilerle ilgili başka bilgi ve belgeleri elde edebilmek amacıyla başka araştırmalarda da bulunabilmektedirler.

c) Başvuruların değerlendirilmesi

Yardım talebiyle müracaat eden veya yardıma ihtiyacı olduğu duyulan veya tespit edilen kişi sosyal çalışmacılar (sosyal hizmet uzmanları) tarafından bir ön görüşmeye tabi tutulur. Bu görüşme neticesinde, yardım talebinde bulunan kişinin durumlarının ayni veya nakdi yardım yapılmasına ihtiyaç bulunduğu kanaatine varılırsa gerekli incelemelere başlanır. İncelemeyle görevlendirilen sosyal çalışmacı, kişinin aile ve çevre şartları ile sosyal ve ekonomik durumlarını kapsayan bir inceleme yaparak ve sosyal inceleme raporu düzenler. Sosyal inceleme raporunda; muhtaç durumdaki kişinin kişisel ve ailevi bilgileri, sosyal ve ekonomik şartları, mahalli imkanları, ikamet ettikleri yer ve konut durumu yer almaktadır. Raporda ayrıca kişinin durumu hakkındaki kanaat ve ne tür bir yardımdan veya hizmetten faydalandırılmasının uygun olacağı, yardımın miktarı, süresi ve şekli ile ilgili hususlar belirtilir. Ayni ve nakdi yardımlar, müracaatçının sosyal inceleme raporu sonucunda belirlenen ihtiyacına göre verilmektedir.

Sosyal yardımların yapılmasında muhtaç kişinin diğer yerlerden aldığı yardımlar dikkate alınmakta ve birden fazla yerden sosyal yardım alıyorsa süreli sosyal yardım ödemesinden yararlandırılmamaktadır. Ancak, başka yerlerden sosyal yardım alınıp alınmadığı hususunda genellikle, kişinin sosyal inceleme sırasındaki beyanı dikkate alınmakta olup, sosyal yardım veren diğer kurumlardan bilgi alınmamaktadır.

Aynı aileden ikiden fazla kişiye yardım yapılmamaktadır. Ancak, okul, giyim, harçlık ve okula gidiş-geliş yol ücreti yardımları korunmaya muhtaç her bir çocuğa ayrı ayrı yapıldığı için bu yardımlarda sayı sınırı bulunmamaktadır.

Ayni ve nakdi yardımların yapılmasında ve muhtaçlık durumunun tespitinde Kurumun takdir yetkisi esastır. Bir yıldan uzun süreli nakdi yardımlar ile sosyal

yardım miktarının oniki katını aşan geçici nakdi veya alış bedeli aynı miktarda olan geçici ayni yardımları yapmaya Genel Müdürlük yetkilidir. Bir yıla kadar olan süreli nakdi yardımlar, sosyal yardım miktarının oniki katına kadar geçici nakdi veya alım bedeli aynı miktarda olan geçici ayni yardımlar illerde valilik ilçelerde kaymakamlık onayı ile yapılır. Altı aya kadar süreli nakdi yardımlar, sosyal yardım miktarının altı katına kadar olan geçici nakdi yardımlar ile alım bedeli aynı miktarda olan geçici ayni yardımlar, il veya ilçe sosyal hizmetler müdürünün onayı ile yapılır.

Ayni ve nakdi yardımların muhtaç kişinin mahallinde yapılmasına öncelik verilmektedir.

d) Programdan çıkış

Süreli yardım ilk olarak il müdür yardımcısı, şube müdürü veya sosyal çalışmacının onayı ile 6 ay süre ile verilmektedir. 6 ayın dolumunu takiben sosyal çalışmacı tarafından inceleme yapılarak bir inceleme raporu hazırlanır ve inceleme sonucunda gerekli görülürse valilik veya kaymakamlık onayı ile yardım süresi bir yıl uzatılır. Bir yılın dolumunda tekrar bir inceleme raporu hazırlanır ve gerekli görülüyorsa Genel Müdürlüğün onayı ile yardım süresi iki yıl daha uzatılır. Bu üçüncü süre uzatımından sonra sosyal inceleme iki yılda bir yapılmakta ve kişinin durumunun yardım almaya devam etmesini gerektirip gerektirmediğine bakılmaktadır. Yukarıda belirtilen incelemelerde kişinin yardım almadan hayatını sürdürebileceği maddi şartlara sahip olduğunun tespit edilmesi halinde yardım, bu durumun ortadan kalktığı tarihi izleyen aybaşından itibaren kesilmektedir.

e) Yardım miktarı ve finansman yöntemi

Geçici nakdi yardımın miktarı muhtaç kişinin ihtyiacına göre belirlenmektedir. Süreli nakdi yardım miktarı ise Ayni-Nakdi Yardım Yönetmeliğinde *en yüksek devlet memuru aylığının yüzde 40'ı* olarak tanımlanmıştır.[165] Süreli nakdi yardımlar aylık verilmektedir.

[165] 2008 yılı Ocak ayı itibarıyla bu rakam 188,05 TL'dir. Korunma kararlı ya da korunmaya muhtaç statüsünde olup, nakdî yardımla ailesi veya yakınları yanında bakılan çocuklara giyim masraflarının karşılanması amacıyla, sosyal yardım miktarı kadar *giyim masrafları yardımı*; bu çocuklardan okula gidenlere *okul masrafları yardımı*; bu çocuklardan okula veya sanat öğrenimine devam edenlere *harçlık yardımı*; bu çocuklardan okula servis veya mutat taşıt ile gitmek zorunda olanlara *okula gidiş-geliş yol ücreti karşılığında yardım* yapılmaktadır.

Ayni yardımlarda kullanılacak mal ve malzeme, il ve ilçe müdürlüklerince piyasadan satın alınmaktadır Ayni ve nakdi yardımlar, SHÇEK'in bütçe ve diğer kaynaklardan elde edilen gelirleri ölçüsünde yürütülmekte ve giderleri, acil olanlar hariç, yardım yapılacak kişi sayısı, yıllık bütçe ödeneklerini aşmayacak ve ilave ödenek gerektirmeyecek şekilde tespit edilmek şartıyla Genel Müdürlükçe gönderilen ödenek ile karşılanmaktadır.

f) Bilgi işlem sistemi

Ayni ve Nakdi Yardım Yönetmeliği uyarınca, ayni ve nakdi yardım hizmetlerinin yürütülmesinde uygulamanın devamlı takibi esastır. Yardımda bulunulan kişilerle ilgili bütün bilgilerin kişisel nitelikteki gizli dosyalarda saklanması ve her çeşit gelişmenin kaydedilmesi gerekmektedir. Dolayısıyla il ve ilçe müdürlükleri, yardım yapılan kişilerle ilgili bilgi ve belgeleri düzenli olarak tutmak ve muhafaza etmekle yükümlüdürler.

Ayni ve nakni yardım alan kişilerin aile, vukuatlı nüfus, öğrenim, iş ve meslek bilgileri elektronik ortamda tutulmaktadır. İl ve ilçe müdürlükleri de yardım alan kişi sayıları ile bu kişilerin hangi yardımları aldıklarıyla ilgili bilgileri 2008 yılı Ağustos ayından itibaren yeni kurulan bilgi işlem sistemine girmektedir.

Yardım alan kişilerin vukuatlı nüfus bilgileri nüfus idaresinden alınmakta ve T.C. kimlik numarası doğrulaması yapılmaktadır. Bunun dışında herhangi bir kurum ile bilgi paylaşımı söz konusu değildir. Ancak, SHÇEK'in bilgi sisteminin diğer bilgi sistemleri ile konuşabilecek özellikte olduğu ve talep eden kurum veya kuruluş ile gerekli yazılım çalışması yapıldıktan sonra bilgi paylaşılabileceği belirtilmiştir.[166]

g) Programla ilgili veriler

Tablo 3.20'de görüldüğü gibi, ayni ve nakdi yardımlardan yararlanan toplam kişi sayısı, 2005 yılı dışında, yıllar itibarıyla artmaktadır. Toplam kişi sayısı 2004 yılında büyük oranda artarken 2005'de bir miktar düşmüş, 2006'da yüksek 2007'de ise daha düşük bir hızla tekrar yükselmiştir. Yardım alan çocuk sayısındaki artış, toplam kişi sayısındaki artışta önemli bir rol oynamaktadır. Toplam kişi sayısı

[166] SHÇEK Bilgi İşlem Dairesi Başkanı Sn. Mustafa Karacan ile 21 Mart 2008 tarihinde yapılan görüşme.

içerisinde çocukların çok yüksek bir paya sahip olmasının nedeni, ayni ve nakdi yardımlarda önceliğin korunmaya muhtaç çocuklara verilmesidir.

Tablo 3.20. Yıllar İtibarıyla SHÇEK Tarafından Ayni ve Nakdi Yardım Verilen Kişi Sayısı ve Toplam Ödeme Tutarı [1]

Yıl	Çocuk		Yetişkin ve Yaşlı		Toplam		Toplam Ödeme Tutarı (Bin TL)	Toplam Ödeme Tutarındaki Yıllık Reel Değişim [2] (Yüzde)
	Kişi Sayısı	Toplam Kişi Sayısı İçindeki Payı	Kişi Sayısı	Toplam Kişi Sayısı İçindeki Payı	Toplam Kişi Sayısı	Toplam Kişi Sayısındaki Yıllık Değişim (Yüzde)		
2002	10.687	88,51	1.388	11,49	12.075	-	5.233	-
2003	9.928	74,91	3.325	25,09	13.253	9,76	9.910	46,69
2004	14.778	67,74	7.039	32,26	21.817	64,62	11.484	4,77
2005	15.805	80,09	3.930	19,91	19.735	-9,54	15.981	28,64
2006	22.293	81,60	5.026	18,40	27.319	38,43	41.000	134,09
2007	24.648	85,94	4.033	14,06	28.681	4,99	48.255	8,22

Kaynak: SHÇEK.
(1) Ayni ve nakdi yardım tutarları birlikte verilmektedir
(2) TÜFE'deki yıllık ortalama artış oranları kullanılmıştır.

Toplam ayni ve nakdi yardım tutarı da, 2004 yılı dışında, yıllar itibarıyla reel olarak artmaktadır. Özellikle 2006 yılında çok büyük oranda reel artış gerçekleşmiştir. Bunun başlıca nedeni, 2005 yılından itibaren, korunma kararlı statüsündeki çocukların ailelerinin yanında bakılabilmelerini temin etmek üzere verilen giysi yardımı ve kırtasiye yardımı gibi ayni yardımların artık nakdi olarak verilmesi ve önceden bu türdeki ayni yardımlar ayni-nakdi yardım toplamlarında yer almazken, 2005'den itibaren bu tutarlara ayni-nakdi yardım toplamları içerisinde yer verilmeye başlanmasıdır.

3.6.5. Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu kaynaklarıyla yürütülen sosyal yardım programları

Sosyal Yardımlaşmayı ve Dayanışmayı Teşvik Fonu (SYDTF), *fakru zaruret içinde ve muhtaç durumda bulunan vatandaşlar ile gerektiğinde her ne suretle olursa olsun Türkiye'ye kabul edilmiş veya gelmiş olan kişilere yardım edilmesi* amacıyla 14 Haziran 1986 tarihinde kurulmuştur. SYDTF kaynaklarının yönetiminden Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü (SYDGM) sorumludur. Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları (SYDV'ler) ise, SYDTF kaynaklarını

kullanmak suretiyle muhtaç durumda olan kişilere çeşitli sosyal yardımları vermekle sorumludurlar. SYDV'ler bu yardım programlarını SYDGM tarafından belirlenen usul ve esaslar çerçevesinde yürütmektedirler. SYDGM ve SYDV'ler ayrıca muhtaç kişilerin ekonomik olarak faal duruma getirilmeleri amacıyla proje destek programları da yürütmektedirler.

SYDTF kaynakları ile yürütmekte olan sosyal yardım programlarında, sosyal yardımların kişiye en yakın noktada yani mahallinde ve esnek bir anlayışla yapılması amaçlanmaktadır. SYDGM ile SYDV'ler geniş nüfus kesimine yönelik çok çeşitli sosyal yardım ve proje destek programları yürütmektedirler. Oldukça geniş kapsamlı olmaları ve tüm ülke çapında yaygın bir teşkilata sahip olması nedeniyle, SYDTF kaynakları ile yürütülmekte olan sosyal yardım programlarının, Türkiye'deki sosyal yardımların temelini oluşturduğu söylenebilir. Bu nedenle, SYDTF, SYDGM ve SYDV'lerin yapısı ile SYDTF kaynaklarından yürütülmekte olan sosyal yardım programları dördüncü bölümde detaylı olarak ele alınmaktadır.

3.6.6. Milli Eğitim Bakanlığı tarafından yürütülen burslar ve parasız yatılılık uygulaması

Milli Eğitim Bakanlığı (MEB) tarafından ilköğretim, ortaöğretim ve yükseköğretimdeki muhtaç öğrencilere burs ve yurt hizmetleri sağlanmaktadır.

3.6.6.1. İlköğretim ve ortaöğretim öğrencilerine verilen sosyal yardımlar

17 Haziran 1982 tarihinde yürürlüğe giren *2684 sayılı İlkögretım ve Ortaögretimde Parasız Yatılı veya Burslu Ögrenci Okutma ve Bunlara Yapılacak Sosyal Yardımlara İlişkin Kanun* hükümleri uyarınca MEB Ortaöğrenim Burs ve Yurtlar Dairesi Başkanlığı tarafından ilköğretim 6, 7 ve 8. sınıfları ile ortaöğretimdeki muhtaç öğrencilere öğrenimleri süresince parasız yatılılık ve burslu okuma imkanı sağlanmaktadır.

a) Muhtaçlık ölçütleri ve hedefleme mekanizması

Parasız yatılı ve burslu okumak için maddi imkânlardan yoksun ve başarılı olmak esastır. Öğrencilerin ilköğretim kurumlarında burslu, orta öğretim kurumlarında ise parasız yatılı veya burslu okumak üzere sınava girebilmeleri için aşağıdaki şartları taşımaları gerekmektedir:

- Türkiye Cumhuriyeti veya Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti vatandaşı olmak,
- Öğrenim görmek istedikleri okulun yönetmeliğinde tespit edilen kayıt şartlarını taşımak,
- Başarılı olmak,[167]
- Ailenin yıllık gelir toplamından fert başına düşen net miktarın, MEB okul pansiyon ücretinin en azının dört katını geçmemesi.[168]

MEB tarafından verilen burs ve parasız yatılılık hizmetlerinde iki tür hedefleme yöntemi kullanılmaktadır. Bu hizmetlerden yalnızca ilk ve orta öğretim öğrencileri yararlanabildiği için *kategorik kriterlere dayalı hedefleme,* öğrenci ailesinin gelir düzeyinin dikkate alınması dolayısıyla da *gelir testine dayalı hedefleme* söz konusudur.

Özel eğitimi gerektiren özürlü çocuklar da parasız yatılılık ve bursluluk sınavına girebilmektedirler. Bursluluğu kazanan öğrencilerin engellerine uygun okula veya kaynaştırma eğitimine devam edecekleri okula; parasız yatılılığı kazanan öğrencilerin (zihinsel engelliler dışında) de engellerine uygun tercih ettikleri özel eğitim okuluna veya kaynaştırma eğitimine devam edecekleri okula kayıtları yapılır.

8 Aralık 1983 tarihli ve *18245 sayılı Millî Eğitim Bakanlığına Bağlı İlköğretim ve Orta Öğretim Kurumlarında Burs, Parasız Yatılılık ve Sosyal Yardımlar Yönetmeliğinde* sınavsız olarak parasız yatılı öğrenciliğe kabul edilebilecek öğrenciler arasında sayılan öğrenciler ailelerinin maddi durumları dikkate alınmadan ve sınava girmeden parasız yatılılık hizmetinden faydalanabilmektedir. Muhtaçlık esasına dayanmaması dolayısıyla bu uygulama sosyal yardım niteliğinde değildir.

---

[167] Öğrencinin başarılı sayılması için; bulunduğu sınıfta bir yıllık olup sınıfını geçmiş olması ve eğer orta öğretime devam ediyorsa sınava girdiği ders yılında ve daha önceki yıllarda okuldan tasdikname ile uzaklaştırma ve daha ağır bir ceza almamış olması gerekmektedir.

[168] 2008 Yılı Bütçe Kanununun M cetvelinde en düşük yıllık okul pansiyon ücreti 1.350 TL olarak belirtilmiştir. Bu rakamın dört katı 5.400 TL'ye karşılık gelmektedir.

b) Başvuru şekli

Parasız yatılılık ve bursluluk sınavına başvurular, MEB tarafından belirtilen tarihler arasında, sınav öğrencinin mahallinde yapılmayacaksa öğrencinin öğrenim gördüğü okul müdürlüğüne, mahallinde yapılacaksa pansiyonlu okul müdürlüğüne yapılır. İlköğretim ve özel eğitim ilköğretim okullarında sınavsız olarak parasız yatılılığa alınacak öğrencilerin velileri ise başvurularını en yakın milli eğitim müdürlüğüne yaparlar.

Ailenin maddi durumunun tespiti için; başvuru sırasında ailenin yıllık gelir durumunu gösteren kurum saymanlığı, vergi dairesi ve diğer yetkili kurumlardan alınan belgenin, aile nüfus kayıt örneğinin ve velinin eşi çalışıyorsa eşinin bakmakla yükümlü olduğu şahıslarla ilgili mahkeme karar örneğinin de verilmesi gerekmektedir.

c) Başvuruların değerlendirilmesi

İlköğretim öğrencilerinin bursluluk, ortaöğretim öğrencilerinin ise bursluluk ve parasız yatılılığa hak kazanabilmeleri için öncelikle MEB tarafından düzenlenen Parasız Yatılılık ve Bursluluk Sınavını geçmeleri gerekmektedir.[169] Sınavı kazanan öğrenciler parasız yatılılık veya bursluluk hakkını kazanmaktadırlar.

Parasız yatılı okumak isteyen öğrenciler MEB tarafından sınav kılavuzunda ilan edilen pansiyonlu okullar içerisinden tercihlerini yapmaktadır. Sınavda başarılı olup kontenjana giren öğrenciler, tercihlerine göre pansiyonlu okullara yerleştirilmektedir.

d) Programdan çıkış

İlköğretim ve ortaöğretim kurumlarında parasız yatılı veya burslu okuyan öğrencinin parasız yatılı veya burslu okuma durumu, aşağıda sayılan haller dışında, ortaöğretimini tamamlayıncaya kadar devam etmektedir.

- Ortaöğretimdeki eğitimini tamamlamak,
- Bir defadan fazla bir üst sınıfa devam etme hakkını kazanamamak,

[169] İlköğretimin zorunlu olması dolayısıyla ilköğretim öğrencileri için kurulmuş olan Yatılı İlköğretim Bölge Okulları (YİBO) için sınav yapılmamaktadır.

- Bir öğretim yılı veya daha fazla süreyle okul ile ilişiğini kesen disiplin cezası almış olmak,
- Kabul edilebilir bir mazerete dayanmaksızın öğrenimi terk etmek,
- Parasız yatılı veya burslu okumaktan vazgeçmek,
- Bir suçtan dolayı mahkûm olmak (taksirli suçlar ile kabahatler hariç),
- Başka bir kurumdan burs almak.

Bir defaya mahsus olmak üzere parasız yatılı öğrenciler burslu, burslu öğrenciler ise parasız yatılı öğrenciliğe geçme hakkına sahiptirler.

e) Yardım miktarı ve finansman yöntemi

Burs miktarı; 1300 gösterge rakamının memur maaşlarına uygulanan katsayıyla çarpımı sonucunda elde edilen tutardır. Burslu öğrencilerin bursları, burs almaya hak kazandıkları tarihi takip eden aybaşından itibaren okulları tarafından üçer aylık dönemler halinde ödenmektedir. Ödemeye tatil aylarında da devam edilmektedir.

Parasız yatılı öğrencilere ayrıca burs verilmemekte, ancak eğitim araç ve gereçleri, yiyecek, giyecek, harçlık ve diğer ihtiyaçları ile ilgili yardım yapılmaktadır.

Parasız yatılı ve burslu öğrenci kontenjanları MEB tarafından tespit edilmektedir. Bu kontenjanlar tespit edilirken, illerin gelişmişlik durumları ve öğrenci sayıları dikkate alınmaktadır.

MEB burs ve parasız yatılılıkla ilgili tutarlar MEB'e Genel Bütçeden ayrılan kaynaktan karşılanmaktadır.

f) Bilgi işlem sistemi

Burs verilen öğrencilerle ilgili bilgiler; e-okul sistemi aracılığıyla ilk ve orta öğretim kurumları tarafından bilgi işlem sisteminde toplanmaktadır. Bilgi girişleri parasız yatılılık sınavı öncesinde ve sonrasında yapılmaktadır. Burs verilecek öğrenciler belirlenirken, e-okul sistemi üzerinden okulların girdikleri bilgileri önce İlçe Milli Eğitim Müdürlükleri, ardından İl Milli Eğitim Müdürlükleri, son olarak MEB elektronik ortamda kontrol etmektedir.

Başvuru sahibi öğrencinin kimlik bilgilerinin doğrulanmasına yönelik olarak, e-okul sistemi ile Mernis arasında bağlantı bulunmaktadır. Ancak başka herhangi bir kurum/kuruluştan elektronik ortamda bilgi alınmamaktadır.

g) Programla ilgili veriler

Tablo 3.20'de görüldüğü gibi, 2002-2007 yılları arasındaki dönem içinde; MEB bursundan faydalanan öğrenci sayısında sadece 2004 yılında az miktarda düşüş, diğer yıllarda ise artış görülmektedir. MEB'e bağlı ilk ve ortaöğretim kurumlarında okuyan toplam öğrenci sayısı içerisindeki payına bakıldığında da, 2004 yılındaki az miktarlı düşüşün dışında, yıllar itibarıyla artış görülmektedir. Burs alan öğrencilerin ilk ve orta öğretimdeki öğrenci nüfusu içerisindeki payındaki artış, bu programın kapsamının genişlemekte olduğunu göstermektedir.

Burslarla ilgili toplam ödeme rakamlarında da, 2003 yılı dışında, reel bir artış görülmektedir. En yüksek reel artış 2005 yılında gerçekleşmiştir. Bu artışın başlıca nedeni, burs miktarlarını belirlerken kullanılan gösterge rakamının 600'den 1000'e çıkarılmış olmasıdır.

Tablo 3.21. Yıllar İtibarıyla MEB Tarafından Burs ve Parasız Yatılılık Hizmeti Verilen Öğrenci Sayısı, Aylık Burs Miktarı ve Toplam Ödeme Tutarı

Yıl	Burs					Parasız Yatılılık[1]	
	Öğrenci Sayısı	Öğrenci Sayısının İlk ve Ortaöğretimdeki Toplam Öğrenci Nüfusuna Oranı[2] (Yüzde)	Aylık Burs Miktarı (TL)	Toplam Ödeme Tutarı (TL)	Toplam Ödeme Tutarındaki Yıllık Reel Değişim[3] (Yüzde)	Öğrenci Sayısı	Öğrenci Sayısının İlk ve Ortaöğretimdeki Toplam Öğrenci Nüfusuna Oranı[2] (Yüzde)
2002	94.753	0,74	12,59	15.175.000	-	279.095	2,18
2003	101.382	0,77	14,90	17.362.736	-8,68	279.543	2,13
2004	96.348	0,73	22,51	24.419.692	27,16	284.683	2,15
2005	116.262	0,87	40,85	47.207.550	78,70	303.313	2,27
2006	122.464	0,90	43,70	57.668.295	11,46	296.151	2,17
2007	140.258	1,01	57,20	85.003.432	35,53	311.238	2,23

Kaynak: MEB.
(1) Parasız yatılılık hizmetiyle ilgili toplam harcamalar öğrenilememiştir.
(2) İlk ve ortaöğretimdeki toplam öğrenci sayısı, MEB'e bağlı ilk ve orta öğretim kurumlarında okuyan öğrenci sayısını ifade etmektedir.
(3) TÜFE'deki yıllık ortalama artış oranları kullanılmıştır.

Parasız yatılılık hizmetinden faydalanan öğrenci sayısı da, 2006 yılı dışında, yıllar itibarıyla artmıştır. Bu öğrencilerin ilk ve ortaöğretimdeki öğrenci sayısı

içerisindeki payı yıllar itibarıyla azalış ve artış yönünde farklılık göstermekte ve bu hizmetin kapsamının genişlediği veya daraldığına işaret edecek bir değişme görülmemektedir.

3.6.6.2. Yurtkur tarafından yürütülen burs uygulaması

1 Ocak 2004 tarihinde yürürlüğe giren *5102 sayılı Yüksek Öğrenim Öğrencilerine Burs, Kredi Verilmesine İlişkin Kanun* uyarınca yurt içinde yüksek öğrenim gören muhtaç öğrencilere MEB'e bağlı olan Yüksek Öğrenim Kredi ve Yurtlar Kurumu Genel Müdürlüğü (Yurtkur) tarafından burs verilmektedir. Bunun yanı sıra, tüm kamu kurum ve kuruluşları da burs verilmesini öngördükleri ihtiyaç halindeki yüksek öğrenim öğrencilerini Yurtkur'a bildirmekte ve bu kişilere verilecek burs tutarları Yurtkur tarafından verilmektedir.[170]

a) Muhtaçlık ölçütleri ve hedefleme mekanizması

Ön lisans, lisans, yüksek lisans ve vakıf üniversitesi öğrencileri ile ikinci öğretimde okuyan öğrencilerden muhtaç durumda olanlar ve açık öğretimde okuyan anne-babası ölmüş olan veya şehit gazi çocukları gibi öncelikli öğrenciler Yurtkur tarafından verilen burslardan yararlanabilmektedir. Bunun yanı sıra, Öğrenci Seçme Sınavı (ÖSS) sonucunda sayısal, sözel, eşit ağırlık, yabancı dil dallarında ilk 100'e giren öğrenciler, ülke adına müsabakalara katılan amatör milli sporcu öğrenciler ile 3580 sayılı Kanun uyarınca, öğretmen yetiştiren yüksek öğretim programlarını ilk 5 tercihinde kazanan öğrencilere de burs verilmektedir (MEB kontenjanı).

Yurtkur tarafından burs verilmeyen yüksek öğrenim öğrencileri şunlardır:

- Kamu kurum ve kuruluşlarından burs almakta olan öğrenciler,
- Yetim maaşı ve nafaka alanlar dışında, asgari ücret düzeyinde aylık veya ücretle sürekli bir işte çalışan veya gelire sahip olan öğrenciler,
- Burs isteğinde bulunduğu tarihte okula giriş tarihi itibarıyla bir öğretim yılı kaybı olan öğrenciler,

[170] Anayasa Mahkemesi, belediyelerin de diğer kamu kurum ve kuruluşları gibi, burs verilmesini istedikleri öğrenci listelerini Yurtkura iletmeleri ve bursların Yurtkur tarafından verilmesi gerektiği yönünde karar vermiştir. Ancak Mahkemenin gerekçeli kararı henüz Resmi Gazetede yayımlanmadığı için karar yürürlüğe girmemiştir.

- Yabancı uyruklu öğrenciler,
- Polis akademisi öğrencileri ile askeri okul öğrencileri,
- Ek süre öğrenim gören öğrenciler,
- Hazırlık sınıfında öğrenim gören yüksek lisans öğrencileri.

Yurtkur tarafından verilen burs hizmetinde kullanılan hedefleme mekanizması, bu hizmetin yüksek öğretim öğrencilerine verilmesi dolayısıyla *kategorik kriterlere dayalı hedefleme*dir. Ayrıca, öğrencinin gelir durumu tam olarak sorgulanmaması, bazı nafaka alma, çalışma gibi bazı hususlara bakılması ve.gelir durumunu gösterebilecek bazı hususların beyanının istenmesi nedeniyle, bir tür *gelir göstergelerine dayalı hedefleme* mekanizmasının kullanıldığı da söylenebilir.

b) Başvuru şekli

Üniversiteye ilk defa kayıt yaptıran öğrencilerin burs müracaatları ÖSYM'nin internetteki ÖSS sonuç sayfasından; ara sınıf, master ve doktora öğrencilerinin başvuruları ise Yurtkurun internet sayfasından kabul edilmektedir.

Burs başvurusunda bulunan öğrencilerden anne ve baba meslek belgesi istenilmektedir. Başvuru sırasında beyan edilen diğer bilgilere dair belgeler alınmamakta ancak, bu bilgilerin kontrolleri ilgili kamu kurum ve kuruluşlarından elektronik ortamda yapılmaktadır. Öğrencilerin, istenen belgeleri süresi içerisinde Yurtkurun Bölge ve Yurt Müdürlüğü bulunan yerlerde bu müdürlüklere teslim etmeleri, Bölge ve Yurt Müdürlüğü bulunmayan yerlerde ise posta ile Kuruma göndermeleri gerekmektedir.

c) Başvuruların değerlendirilmesi

Öğrencilerden alınan belgeler Yurtkur tarafından belirlenen esaslara göre incelenerek uygun bulunanlar işleme konulmaktadır. Kurumca burs verilecek öğrenciler, Yönetim Kurulunca belirlenen kıstaslara göre değerlendirilmektedir.

Burs tahsisi yapılan öğrenci, metni Yurtkur tarafından hazırlanan taahhütnameyi noterde tanzim ve tasdik ettirerek, Yurtkur'a vermekle yükümlüdür.

d) Programdan çıkış

Burs almasına karar verilen öğrenciye; öğrencilik halinin devam etmesi ve burs almasına engel bir durumunun olmaması koşuluyla, öğrenim gördüğü kurumun normal öğrenim süresi kadar burs verilmektedir.

Bursun kesilmesini gerektiren haller şunlardır:

- Devamlı gelirle çalışmaya başlama,
- Başarısız olma,[171]
- Öğretim kurumundan ayrılma,
- Burs almaktan vazgeçme,
- Yurtkur yurtlarından süresiz olarak çıkarılma cezası alma,
- Herhangi bir suçtan dolayı en az altı ay hapis veya ağır hapis cezası ile kesinleşmiş mahkumiyetin bulunması (cezası tecil edilenler hariç),
- Bazı fiilleri işlemiş olma veya bu fiillerden dolayı öğretim kurumunun disiplin kurulunca herhangi bir ceza almış olma,[172]
- Ölüm.

Öğrenci okumakta olduğu öğretim kurumundan ayrılıp başka bir öğretim kurumuna kaydolursa, önceki öğretim kurumunda başarılı olması kaydıyla, burs almaya devam etmektedir. Ancak, öğrencinin burs alacağı toplam süre, yeni öğretim kurumunun normal öğrenim süresinden fazla olamaz.

Öğrenci, öğretim kurumundan en az bir yarı yıl izin alırsa veya kayıt dondurursa; almakta olduğu bursu kesilir ve yeniden öğrenimine başladığında bursu kalan öğretim süresi kadar almaya devam eder.

---

[171] Öğrencinin başarı durumu her yıl öğretim kurumu tarafından Yurtkur'a bildirilmektedir.

[172] Öğrencinin; öğrenim görmekte olduğu öğretim kurumlarında veya eklentilerinde, kalmakta olduğu yurtta, öğretim kurumu veya barındığı yurdun dışında, münferiden veya topluca her ne şekilde olur ise olsun anarşi ve terör olaylarına karışması, öğrenim özgürlüğünü ihlal edici (direniş, boykot, işgal, yazı yazma, resim yapma, slogan atma gibi) davranışlarda bulunması, bu fiillere eksik veya tam teşebbüste bulunması, üzerinde veya kendi kullanımına bırakılmış yerlerde ateşli silah, patlayıcı madde, bıçak gibi tüm kesici, delici, yakıcı, boğucu, ezici, parçalayıcı, eza ve cefa verici olarak salt saldırı ve savunmada kullanılmak üzere, özel nitelikte yapılmış olan her türlü suç aletlerinden birini veya bir kaçını bulundurması.

En az bir yarı yıl süreyle öğretime kapalı tutulan öğretim kurumlarındaki öğrencilerin bursları, kurumun kapatıldığı süre kadar kesilir ve öğretim kurumunun yeniden öğretime açılması halinde burslar ödenmeye devam edilir.

e) Yardım miktarı ve finansman yöntemi

Aylık burs miktarlarını, ödeme zamanını ve öğrencilerin ÖSS sonucundaki başarılarına göre burs kontenjanlarını belirlemeye Yurtkur Yönetim Kurulu yetkilidir. Yönetim Kurulu, üniversitelere (vakıf üniversiteleri hariç) Öğrenci Seçme ve Yerleştirme Merkezi Kılavuzundaki öğrenci kontenjanlarını dikkate alarak, burs kontenjanı ayırmaktadır. Üniversiteler kendilerine ayrılan kontenjan kadar, burs alacak belirleyerek Yurtkur'a bildirirler. Ayrıca üniversiteler, kendilerine ayrılan kontenjanın yüzde 20'sine tekabül eden miktarla sınırlı kalmak kaydı ile öğrencilerine aylık burs miktarının üç katına kadar burs verilmesini talep edebilmektedirler.

Burslar T.C. Ziraat Bankası aracılığıyla hak sahibi öğrencilere ödenmektedir.

Genel bütçeli daireler ve katma bütçeli idareler ile SYDTF dışında kalan kamu kurum ve kuruluşları, verilmesini öngördükleri burslar için gerekli miktarı Yurtkur hesabına yatırmaktadırlar. Aktarılan miktarlar Yurtkur tarafından herhangi bir kesintiye tabi tutulmaksızın, bildirilen öğrencilerin hesabına yatırılmaktadır.

f) Bilgi işlem sistemi

Burs almaya hak kazanan her öğrenci için bir dosya açılmakta ve burs numarası verilmektedir. Burs alan öğrencilerin, değerlendirme kriterlerinde kullanılan tüm bilgileri, bilgi işlem sisteminde bulunmaktadır.

Yüksek öğrenim öğrencileri 2007-2008 öğretim yılından itibaren burs başvurularını sadece internet üzerinden yapmaya başlamışlardır. Öğrenciler internet üzerinden başvuru yaparken T.C. kimlik numaralarını girdiklerinde, ekrana gelen kimlik bilgilerini doğrulamaları gerekmektedir[173]. Başvurular, değerlendirme kriterlerine göre oluşturulan bir puanlama formulü kullanarak puan verilmekte ve bu puanlama işlemi elektronik ortamda işletilen bir program aracılığıyla yapılmaktadır.

[173] Başvuru sahiplerinin kimlik bilgileri, Yurtkur ile Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğü arasında yapılan bir protokol sayesinde, başvuru yapılırken on-line olarak görülebilmektedir.

Vergi ve sigorta kaydının olup olmadığı hususuyla ilgili sorgulamalar ise, ilgili kurumlara (Maliye Bakanlığı ve SGK) gönderilen listeler aracılığıyla yapılmaktadır.

g) Programla ilgili veriler

Tablo 3.22. Yıllar İtibarıyla Yurtkur Tarafından Burs Verilen Öğrenci Sayısı, Aylık Burs Miktarı ve Toplam Ödeme Tutarı

Yıl	Lisans		Yüksek Lisans		Doktora		Toplam			
	Aylık Burs Miktarı (TL)	Öğrenci Sayısı	Aylık Burs Miktarı (TL)	Öğrenci Sayısı	Aylık Burs Miktarı (TL)	Öğrenci Sayısı	Toplam Ödeme Tutarı (TL)	Toplam Ödeme Tutarındaki Yıllık Reel Değişim [1] (Yüzde)	Toplam Öğrenci Sayısı	Öğrenci Sayısının Toplam Öğrenci Nüfusuna Oranı [2] (Yüzde)
2004	90	54.728	180	-	270	-	49.348.350	-	54.728	3,01
2005	110	96.921	220	1.124	330	65	123.570.902	131,47	98.110	4,73
2006	130	132.396	260	2.861	390	240	204.166.695	50,75	135.497	5,87
2007	150	165.157	300	3.267	450	499	298.530.000	34,43	168.923	6,98

Kaynak: Yurtkur Genel Müdürlüğü, Yüksek Öğrenim Kurumu.
(1) TÜFE'deki yıllık ortalama artış oranları kullanılmıştır.
(2) Toplam öğrenci sayısı, YÖK'e bağlı üniversitelerdeki lisans, yükseklisans ve doktoraya devam eden toplam öğrenci sayısını ifade etmektedir.

Tablo 3.22.'de görüldüğü gibi, burs alan öğrenci sayısı yıllar itibarıyla artmaktadır. Öğrenci sayısının yükseköğrenimine devam eden toplam öğrenci nüfusu içindeki payında da artış görülmektedir. Bu durum, burs hizmetinin kapsamının giderek genişlemekte olduğuna işaret etmektedir. Ayrıca, toplam ödeme miktarında da yıllar itibarıyla artış görülmektedir. Toplam ödeme tutarları reel olarak da artmış olup; bu artış, hızı giderek azalmakla birlikte, oldukça yüksek seviyelerde gerçekleşmiştir.

3.6.7. Yerel yönetimler tarafından yürütülen sosyal yardım uygulamaları

Yerel yönetimler, ilgili Kanunlarında kendilerine verilen sosyal yardım yapma görevi dolayısıyla çeşitli sosyal yardım faaliyetleri yürütmektedirler. Yapılan sosyal yardımların türü ve kriterleri her ilin özel idaresine ve belediyeye göre değişiklik göstermektedir. Belediyeler ve il özel idareleri yapacakları sosyal yardımlarla ilgili olarak yönetmelik çıkarmak konusunda yetkilidir.

3.6.7.1. İl Özel İdareleri tarafından verilen sosyal yardımlar

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununun 6. maddesi uyarınca; İl Özel İdareleri, Belediye sınırları il sınırı olan Büyükşehir Belediyeleri hariç, ilin sosyal hizmet ve yardımlar ile yoksullara mikro kredi verilmesi konusundaki ihtiyaçlarının karşılanmasına ilişkin hizmetleri il sınırları içinde yapmakla görevlidir.

Valilikler bünyesinde merkez ilin Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıflarının bulunması dolayısıyla il özel idareleri, yukarıda ifade edilen görevi büyük ölçüde bu vakıflar aracılığıyla yerine getirmektedir. Bazı illerde fidan yardımı, büyükbaş hayvancılığı destekleme, yoksul vatandaşlara mikro kredi verilmesi gibi çalışmalar yürütülmekle beraber, bu tür uygulamalar için kullanılan bütçe oldukça sınırlı kalmaktadır. 2006 yılı İl Özel İdareleri Bütçe Performansı rakamlarına göre İl Özel İdareleri tarafından hane halkına yapılan transferler toplam 55.221.000 TL olarak gerçekleşmiştir.

3.6.7.2. Belediyeler tarafından verilen sosyal yardımlar

5393 sayılı Belediye Kanununun 14. maddesinde, sosyal hizmet ve yardım hizmetlerini yapmak veya yaptırmak Belediyelerin görevleri arasında sayılmaktadır. Bu hüküm doğrultusunda Belediyeler gelirlerinin büyüklüğüne göre farklı tutarlarda sosyal yardım yapmaktadırlar.

2006 yılı Belediyeler Bütçe Performansı rakamlarına göre, Belediyeler tarafından hanehalklarına yapılan transferler toplam 365.834.000 TL olarak gerçekleşmiştir. Bu rakam Belediyelerin verdikleri sosyal yardımları da içermektedir, ancak alt kalemleri mevcut olmadığı için sosyal yardımlar için tam olarak ne tutarda harcama yapıldığı görülememektedir.

Belediyeler sosyal yardım verme imkanları, bütçelerinin büyüklüğü ölçüsündedir. Diğer bir ifade ile, Büyükşehir belediyeleri ve yüksek nüfusa sahip diğer belediyelerin küçük nüfusa sahip belediyelere göre daha yüksek miktarlarda sosyal yardım yapma imkanları bulunmaktadır.

Belediyelerin sosyal yardımları hangi kriterlere göre yapacakları ve ne tür sosyal yardımları yürütecekleri konusunda herhangi bir düzenleme bulunmamaktadır. Ayrıca yaptıkları sosyal yardımlarla ilgili bilgi verme

yükümlülükleri yoktur. Dolayısıyla, belediyelerin yaptıkları sosyal yardımlarla ilgili yeterli bilgi mevcut değildir.

KUTU 3.1. Belediyelerin Yürüttükleri Sosyal Yardımlar Açısından Ankara Büyükşehir Belediyesi Örneği [174]

Ankara Büyükşehir Belediyesi (ABB); gıda, yakacak (kömür) ve ekmek başta olmak üzere çeşitli sosyal yardımlar vermektedir. Sosyal yardımlardan yararlanacak kişilerin belirlenmesinde, başvuru sahiplerinin hanelerinde yapılan sosyal incemeler esas alınmaktadır. Yardım talebini değerlendirilirken; başvuru sahibinin Yeşil Kart sahibi olup olmadığı ve sosyal sigorta kaydının bulunup bulunmadığı kontrol edilmekte; ayrıca başvuru sahibinin, ikametinin bulunduğu yerdeki muhtarlıktan fakirlik ilmuhaberi ve ilgili kurumlardan gayrimenkul ve motorlu araç sahipliği hakkında belge getirmesi istenmektedir.

Sosyal yardım almaya hak kazanan kişiler için, tekrar başvurmalarına gerek olmadan, yılda bir defa sosyal inceleme yapılmaktadır. Faydalanıcıların adreslerinde veya muhtaçlık durumlarında bir değişiklik olduğu öğrenildiğinde ise, bir yılın dolması beklenmeden, sosyal inceleme yenilenmektedir. Sosyal yardım verilmesi uygun görülen kişilere telefonla bir gün önceden haber verilmekte ve yardımlar faydalanıcılara evlerinde teslim edilmektedir.

ABB tarafından verilmekte olan sosyal yardımların tamamı ayni niteliklidir.

Tablo 3.23. Yıllar İtibarıyla Ankara Büyükşehir Belediyesi Tarafından Verilen Sosyal Yardımlar

Sosyal Yardımlar*	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Gıda ve Temizlik Malzemesi (aile)	180.000	240.000	300.000	390.000	365.000	265.000
Yakacak (ton)	7.500	60.000	70.000	80.000	130.000	110.000
Ekmek (adet)	15.898.689	16.776.890	15.132.400	13.050.000	14.668.154	13.014.800
Portakal-Elma (ton)	-	-	-	2.400	2.400	-
Patates (ton)	-	-	5.400	4.000	4.800	3.800
Soğan (ton)	-	-	1.400	4.000	2.400	1.200
Çanta-Kırtasiye	50.000	75.000	90.000	100.000	80.000	-
Kaban	30.000	100.000	30.000	100.000	130.000	-
Bot	30.000	100.000	30.000	100.000	100.000	-

Kaynak: ABB Sosyal Hizmetler Dairesi Başkanlığı.
** Belirtilen yardımlar dışında 2005 yılında karpuz, 2006 yılında bal, tavuk ve hamsi yardımları yapılmıştır. Bir defaya mahsus yapılmaları dolayısıyla bu yardımlara tabloda yer verilmemiştir.*

[174] Ankara Büyükşehir Belediyesi Sosyal Hizmetler Dairesi Başkanı Sn. Ömer Öksüz ile 16 Nisan 2008 tarihinde yapılan görüşme.

4. BÖLÜM:

SOSYAL YARDIMLAŞMA VE DAYANIŞMAYI TEŞVİK FONU VE FON KAYNAKLARIYLA YÜRÜTÜLEN SOSYAL YARDIM PROGRAMLARI

4. SOSYAL YARDIMLAŞMA VE DAYANIŞMAYI TEŞVİK FONU VE FON KAYNAKLARIYLA YÜRÜTÜLEN SOSYAL YARDIM PROGRAMLARI

Üçüncü bölümde Türkiye'deki sosyal yardım sistemi; sosyal yardımların tarihsel gelişimi, yoksulluğun boyutları ve yoksullukla mücadelede sosyal yardımların önemi, kalkınma planlarında sosyal yardım konusunun ne şekilde ele alındığı, sosyal yardımlarla ilgili hukuki düzenlemeler ve konularına göre sosyal yardım türleri açısından incelenmiş ve ardından yürütülmekte olan yardım programlarının işleyişi ele alınmıştır. Sistemdeki yardım programları ele alınırken SYDTF kaynaklarıyla yürütülen sosyal yardım programlarına ise, bu bölümde incelenmek üzere, kısaca değinilmiştir. Yardım programlarının özelliklerine genel olarak bakıldığında, her bir yardım programının farklı kurallara göre işlediği görülmektedir. Bu programların bir kısmı farklı hedef kitlelerine yöneliktir, bir kısmı aynı hedef kitleye ancak farklı ihtiyaçlara yöneliktir. Bir kısmı ise aynı hedef kitleye ve aynı ihtiyacın karşılanmasına yöneliktir. Sosyal yardım progamlarının büyük bölümünde harcama tutarları ve faydalanıcı sayıları 2002 – 2007 yılları arasında artış görülmektedir.

SYDTF'nin ve SYDTF kaynaklarıyla yürütmekte olan sosyal yardım programlarının ayrı bir bölümde ele alınmasının nedeni, bu programların oldukça kapsamlı olması ve SYDTF'nin kullanımından sorumlu olan SYDGM ile SYDV'lerin Türkiye'deki başlıca sosyal yardım kuruluşları olmasıdır. Sosyal yardım programlarını yürüten diğer kurumlardan farklı olarak SYDGM'nin asli görevi sosyal yardım programları için gerekli kaynağı SYDV'lere aktarmak ve bu amaçla SYDTF'nin sekreterya hizmetlerini yürütmektir. SYDGM, SYDV'ler tarafından yürütülmekte olan sosyal yardım programlarının usul ve esaslarını da belirlemektedir. Ayrıca SYDGM, SYDV'lerle birlikte yoksul ve çalışabilecek durumda olan kişilerin ekonomik olarak faal hale getirilmelerini sağlamak üzere çeşitli proje destek programları yürütmektedir.

SYDGM ve SYDV'lerin faaliyetlerinin SYDTF kaynakları çerçevesinde yürütülmesi nedeniyle, bu bölümde öncelikle SYDTF'nin örgütsel yapısı ele alınacaktır. Daha sonra, SYDTF kaynaklarıyla yürütülen sosyal yardım

programlarına konularına göre bakılacaktır. Ardından bu programlar; özellikleri ve *yardım programlarının harcama tutarları* açısından incelenecektir. Bu bölümün sonunda, üçüncü bölümde anlatılan sosyal yardım programlarıyla bu bölümde anlatılan programlar birlikte ele alınarak, sosyal yardım sisteminin işleyişi hakkında kısa bir değerlendirme yapılacaktır.

4.1. Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonunun Örgütsel Yapısı

14 Haziran 1986 tarihinde yürürlüğe giren 3294 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu ile Başbakanlığa bağlı ve T.C. Merkez Bankası nezdinde Sosyal Yardımlaşmayı ve Dayanışmayı Teşvik Fonu kurulmuştur. 3294 sayılı Kanunun amacı 1. maddede "fakru zaruret içinde ve muhtaç durumda bulunan vatandaşlar ile gerektiğinde her ne suretle olursa olsun Türkiyeye kabul edilmiş veya gelmiş olan kişilere yardım etmek, sosyal adaleti pekiştirici tedbirler alarak gelir dağılımının adilane bir şekilde tevzi edilmesini sağlamak, sosyal yardımlaşma ve dayanışmayı teşvik etmek" şeklinde ifade edilmiştir.

T.C. Merkez Bankası`nda açılan bir hesapta toplananSYDTF kaynakları, kamu kuruluşları tarafından çıkarılan gelir ortaklığı ve hisse senedi, Devlet Tahvili ve Hazine Bonoları ile benzerlerinin satın alınması ya da Kamu bankalarına yatırılması suretiyle nemalandırılabilmektedir. Bu konuda karar vermeye Fon Kurulu Başkanı yetkili kılınmıştır.

SYDTF'nin denetimi Sayıştay tarafından yapılmaktadır.

3294 sayılı Kanunun 1. maddesinde ifade edilen amacın gerçekleştirilmesine yönelik faaliyetleri yürütmek ve ihtiyaç sahibi vatandaşlara nakdi ve ayni yardımda bulunmak üzere her il ve ilçede SYDV kurulması öngörülmüştür.

4.1.1. Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu Kurulu

Fon Kurulu; Başbakanın görevlendireceği bir Bakanın başkanlığında, Başbakanlık Müsteşarı, İçişleri Bakanlığı Müsteşarı, Sağlık Bakanlığı Müsteşarı, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürü ve Vakıflar Genel Müdüründen oluşmakta ve ayda bir kez toplanmaktadır. Kurulun sekretarya hizmetlerini Genel Müdürlük yürütmektedir. Fon Kurulu, fonda toplanan kaynağın SYDV'lere dağıtımına karar vermektedir. Kurul ayrıca; Fonda toplanan kaynakların, dağıtım

önceliklerini belirlemek ve dağıtımına karar vermek, SYDV'lerde çalıştırılacak personelin nitelikleri ile özlük hakları konusundaki kriterlere karar vermek ve SYDV'lerde ve diğer kurum ve kuruluşlardan gelen sosyal yardım amaçlı talepler konusunda Genel Müdürlüğe önerilerde bulunmakla görevlidir.

Kurul eğer gerekli görürse Genel Müdüre yetki devrinde bulunabilmektedir.

Fon Kurulu ayda bir kez salt çoğunluk ile toplanmakta ve oy çokluğu ile karar almaktadır. Kurulun sekretarya görevini Genel Müdürlük yerine getirmektedir.

4.1.2. Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü

3294 sayılı Kanun uyarınca Fonun ve Fon Kurulunun sekretarya hizmetleri, Fonun gelirlerinin toplanması, Fon bütçesinin hazırlanması ve muhasebesinin tutulması, toplanan gelirlerin vakıflara dağıtılması görevleri Başbakanlık bünyesindeki SYDTF Genel Sekreterliği tarafından yürütülmüştür. Fonun kurumsal yapısını güçlendirmek amacıyla çıkarılan ve 9 Aralık 2004 tarihinde yürürlüğe giren 5263 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü Teşkilât ve Görevleri Hakkında Kanun ile Başbakanlığa bağlı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü (SYDGM) kurularak, Fonun yönetimi bu Kuruma devredilmiştir. SYDGM; 3294 sayılı Kanunun amaçlarını gerçekleştirmek ve uygulanmasını sağlamak için gerekli idarî ve malî tedbirleri almak, fonun gelirlerini toplamak ve bu gelirlerin kullanılmasını sağlamak, SYDV'lerin harcamalarını ve faaliyetlerini izlemek ve denetlemek, sosyal yardım programlarının kriterlerini belirlemek, sosyal yardım alanında proje hazırlamak ve uygulamakla görevlidir .

3294 sayılı Kanuna göre SYDGM; Kaynak Yönetimi Dairesi Başkanlığı, Proje Değerlendirme ve İzleme Dairesi Başkanlığı, Yardımlar Dairesi Başkanlığı, Gönüllü Kuruluşlarla İşbirliği ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı ile İstatistik Araştırma ve Tanıtım Dairesi Başkanlığı olmak üzere beş ana hizmet birimi, Hukuk Müşavirliği olmak üzere bir danışma birimi ve İnsan Kaynakları Daire Başkanlığı ile Destek Hizmetleri Daire Başkanlığı olmak üzere iki yardımcı hizmet biriminden oluşmaktadır.

4.1.3. Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları

3294 sayılı Kanunun 7. maddesinde yer alan "Kanunun amacına uygun faaliyet ve çalışmalar yapmak ve ihtiyaç sahibi vatandaşlara nakdi ve ayni yardımda bulunmak üzere her il ve ilçede sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıfları kurulur" hükmü doğrultusunda 81 il ve 892 ilçede toplam 973 Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı kurulmuştur. Bu madde ile SYDV'lere, SYDTF kaynaklarını kullanarak ayni ve nakdi yardım yapma, gerekiyorsa yoksullukla mücadele amacına yönelik olarak başka çalışmalar yürütme görevi verilmiştir.

Kaynakların SYDV'lere aktarılmasında öncelikle il ve ilçelerin DPT tarafından belirlenen gelişmişlik sıralamasının ardından il veya ilçenin nüfusunun, mahalli halkın SYDV'lere yaptığı bağış miktarının, il veya ilçenin işsizlik durumunun ve SYDV'ler tarafından hazırlanacak ve sosyal yardımlaşma ve dayanışmayı teşvik edecek mahiyetteki projelerin de dikkate alınması öngörülmüştür. Ancak mevcut durumda bu unsurlardan yanlızca il ve ilçelerin gelişmişlik sıralaması ve nüfusu dikkate alınmaktadır. Dağıtımda dikkate alınan üçüncü husus, il veya ilçenin Güneydoğu veya Doğu Anadolu Bölgesinde olmasıdır.

SYDV'ler kurulurken her bir SYDV'nin vakıf senedi, mahallin en büyük idare amiri tarafından Medeni Kanundaki hükümlere göre[175] tescil ettirilmektedir.

SYDV'lerin personel alımı Vakıf Mütevelli Heyetlerince yapılmaktadır. SYDV'ler için toplam 4208 norm kadro belirlenmiş olup, personel işçi statüsündedir. 2007 yılı sonu itibarıyla SYDV'lerde 4114 personel görev yapmaktadır. Ancak, kadrosunun SYDV'de görülmesine rağmen personelin bir bölümünün Kaymakamlıklarda ve diğer Kamu kurum ve kuruluşlarında geçici görevle görevlendirildikleri ve bu tür görevlendirmeler dolayısıyla SYDV'lerde fiilen çalışmayan personel sayısının önemli boyuta ulaştığı belirtilmektedir.[176]

---

[175] Medeni Kanunun 104. maddesine göre; tesciline karar verilen vakıf, vakfın yerleşim yeri mahkemesi nezdinde tutulan sicile tescil edilir; ayrıca Vakıflar Genel Müdürlüğünde tutulan merkezî sicile kaydolunur; tescil kararı, başka bir mahkemece verilmiş ise, ilgili belgelerle birlikte tescil için vakfın yerleşim yeri mahkemesine gönderilir; yerleşim yeri mahkemesinin yapacağı bildirim üzerine Vakıflar Genel Müdürlüğünce merkezî sicile kaydolunan vakıf Resmî Gazete ile ilân olunur.

[176] SYDGM ve bazı SYDV müdürleri ile yapılan görüşmelerdeki ifadeler.

4.1.4. Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıflarının Mütevelli Heyetleri

SYDV Mütevelli Heyetleri, SYDV'lerin tüm iş ve işlemlerini yürütmekten sorumludurlar. Bununla ilgili hüküm vakıf senetlerinde yer almaktadır. Mütevelli Heyeti, yardım başvurularının uygun görülmesine ya da reddedilmesine, uygun görülen yardım taleplerinde başvuru sahibine ne miktarda yardım yapılacağına karar vermektedir. SYDV Mütevelli Heyetlerinin kimlerden oluşacağı hususu 3294 sayılı Kanunun 7. maddesinde düzenlenmektedir. Bu hükme göre Mütevelli Heyetinde;

- *ilde*; vali, defterdar, belediye başkanı, il milli eğitim müdürü, il sağlık müdürü, il tarım müdürü, il sosyal hizmetler ve çocuk esirgeme kurumu müdürü ve il müftüsü ile her faaliyet dönemi için il dahilindeki köy ve mahalle muhtarlarının kendi aralarından seçecekleri bir üye, il genel meclisinin hayırsever vatandaşlar arasından seçeceği iki kişi ile ilde kurulan ve 3294 sayılı Kanunun amaçlarına yönelik faaliyetlerde bulunan sivil toplum kuruluşu varsa bunların kendi aralarından seçecekleri iki temsilci, yoksa il genel meclisinin hayırsever vatandaşlar arasından seçeceği bir kişi daha,
- *ilçede*; kaymakam, belediye başkanı, mal müdürü, ilçe milli eğitim müdürü, Sağlık Bakanlığının ilçe üst görevlisi, varsa ilçe tarım müdürü ve ilçe müftüsü ile her faaliyet dönemi için ilçe dahilindeki köy ve mahalle muhtarlarının kendi aralarından seçecekleri bir üye, il genel meclisinin hayırsever vatandaşlar arasından seçeceği iki kişi ile ilde kurulan ve 3294 sayılı Kanunun amaçlarına yönelik faaliyetlerde bulunan sivil toplum kuruluşu varsa bunların kendi aralarından seçecekleri iki temsilci, yoksa il genel meclisinin hayırsever vatandaşlar arasından seçeceği bir kişi daha görev yapmaktadır.

SYDV Mütevelli Heyetinin tabii başkanı ilde vali, ilçede kaymakamdır.

4.1.5. Muafiyetler

Fon ve SYDV'ler, 3294 sayılı Kanunun 9. maddesi ile aşağıda belirtilen vergi, resim ve harçlardan muaf tutulmuştur.

- Kurumlar Vergisi (kurulacak olan iktisadi işletmeler bu muafiyetin dışındadır),
- Yapılacak bağış ve yardımlar dolayısıyla Veraset ve İntikal Vergisi,
- Sahip olunan taşınır ve taşınmaz mallar ile yapılan tüm işlemler dolayısıyla her türlü vergi, resim, harç ve fonlar,
- Vakıflar Genel Müdürlüğü tarafından vakıflardan tahsil edilen teftiş ve denetleme masraflarına katılma payları (SYDV'ler).

Ayrıca, bağış ve yardımı yapan kişi açısından Fona ve SYDV'lere yapılacak bağış ve yardımlar her türlü vergi, resim ve harçtan muaf olup, bu bağış ve yardımlar Kurumlar ve Gelir Vergisi matrahından düşülebilmektedir.

4.2. Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu Kaynakları ile Yürütülen Sosyal Yardım Programları [177]

SYDTF Kaynaklarıyla yürütülen sosyal yardım programlarında Sosyal yardımların kişiye en yakın noktada (kişinin mahallinde) ve esnek bir anlayışla yapılması amaçlanmaktadır. Bu kapsamdaki sosyal yardım programlarını genel olarak SYDV'ler yürütmektedir. Bunların dışında, eğitim yardımları kapsamında MEB tarafından yürütülmekte olan çeşitli projelerin maliyetleri SYDTF tarafından karşılanmakta olup bu yardımlara da bu bölümde yer verilmiştir.

4.2.1. Aile yardımları

a. Yakacak yardımları

Yakacak yardımları kapsamında, Türkiye Kömür İşletmelerinden (TKİ) sağlanan kömür, ihtiyaç sahibi aile başına en az 500 kg olmak üzere SYDV'ler aracılığıyla dağıtılmaktadır. Kömürün illere kadar ulaştırılması Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı tarafından sağlanmakta, ilçelere ve köylere dağıtımı ise

[177] Sosyal yardım türleri için bu başlık altında kullanılan sınıflandırma SYDGM'ye aittir.

Valiliklerin sorumluluğunda olmak üzere SYDV'ler tarafından gerçekleştirilmekte, dağıtım sürecinde oluşan nakliye ve hamaliye gideri SYDTF kaynaklarından SYDV'lere aktarılmaktadır.

b. Gıda yardımları

Gıda yardımları kapsamında, gıda paketi veya gıda çeki verilmesi ya da yardımı alacak kişilere gıda ürünü almaları amacıyla nakit ödeme yapılması şeklinde olmaktadır. Gıda yardımının ne şekilde yapılacağına SYDV'ler karar vermektedirler. Gıda yardımı tutarları SYDGM tarafından gönderilen periyodik yardım tutarlarından karşılanmaktadır.

c. Barınma yardımları

Oturulmayacak kadar eski, bakımsız ve sağlıksız evlerde yaşayan muhtaç vatandaşlara evlerinin bakım ve onarımı için SYDV'ler tarafından parasal destek verilmekte veya mal ve hizmet sağlanmaktadır. Bu amaçla verilen yardımlar ister para ister mal ve hizmet şeklinde olsun, ayni niteliktedir. Barınma yardımlarını SYDV'ler kendilerine gönderilen periyodik paylardan karşılamakta, periyodik payı aşan kısımlar için SYDGM'den ek kaynak talep etmektedirler.

d. Nakit yardımları

Nakit yardımları; muhtaç durumdaki kişilere bir defaya mahsus veya belli aralıklarla düzenli olarak verilen nakit yardımlarıdır. Düzenli olarak verilen yardımlar SYDV'ler tarafından genellikle *periyodik nakit yardımı* olarak ifade edilmektedir. SYDGM ise *periyodik yardım* ifadesini farklı bir anlamda kullanmaktadır.

SYDGM, SYDV'lere belli bir formüle göre belirlenen ve her ay gönderilen tutarları periyodik yardım olarak tanımlamaktadır (bazen de periyodik pay ifadesi kullanılmaktadır). SYDV'ler, personel ve kira gibi masraflarının yanısıra gıda, sağlık, doğal afet yardımları gibi çeşitli yardımları bu tutarlardan karşılamaktadırlar. SYDM'nin gelir gider tablolarında *Sağlık Yardımları* başlığı altında yer alan *Vakıflara Gönderilen* kalemi ile *Diğer Sosyal Yardımlar* başlığı altında yer alan *Gıda Yardımı* ve *Çeşitli Yardımlar* kalemleri ise SYDV'lere her ay gönderilen periyodik tutarlar bittikten sonra SYDV'lerin talebi üzerine gönderilen ilave tutarları ifade etmektedir.

SYDGM'nin *periyodik yardımlar* (veya *periyodik paylar*) olarak adlandırdığı tutarlar, SYDTF Yönetmeliğinde SYDTF'nin gelirlerinin dağıtım esaslarını düzenleyen 8. madde uyarınca oluşturulmuş olan bir formüle göre SYDV'lere dağıtılmaktadır. Formülde, il ve ilçelerin gelişmişlik sıralaması ile nüfusları yer almaktadır. Ayrıca, il veya ilçe Doğu veya Güneydoğu Anadolu bölgelesinde bulunuyorsa, aktarılacak olan kaynak yüzde 50 oranında artırılmaktadır.

SYDGM'nin sınıflamasına göre; düzenli olarak yapılan nakit yardımlara, arızi durumlar karşısında bir defaya mahsus olarak verilen nakit yardımlarla birlikte *Sosyal Destek* adı verilmektedir.

Periyodik nakit yardımlar, ekonomik ve sosyal yoksunluk içindeki kişilere yapılmaktadır. Bu yardımlarda Türk vatandaşı olma koşulu bulunmamakta ve Türkiye'de ikamet eden yabancı uyruklu ihtiyaç sahiplerine de periyodik yardım verilebilmektedir. Bununla birlikte, büyük şehirlerdeki mültecilere yapılan yardımların periyodik niteliği kazanmamasına özen gösterildiği ifade edilmektedir.[178]

KUTU 4.1. Periyodik Nakit Yardımların Asgari Gelir Desteği Uygulamaları ile Karşılaştırılması

Periyodik nakit yardımlar, bazı yönleriyle asgari gelir desteğine benzer bir yardım türüdür. Öncelikle, kişilerin özürlü, yaşlı ya da işsiz olup olmadığına bakılmaksızın, muhtaçlık durumları dolayısıyla yardım yapılmaktadır. 3294 sayılı Kanunda herhangi bir sosyal güvenlik kurumuyla ilişkili olmama şartı bulunmakla beraber, SYDV'lerde karar alma yetkisinin mütevelli heyetinde olması dolayısıyla, başvuran kişinin muhtaçlığının tespit edilmesi durumunda bu koşul dikkate alınmayabilmektedir. Periyodik nakit yardımın asgari gelir desteğine benzemesinin diğer bir nedeni ise genellikle düzenli (ayda bir veya belli aralıklarla) olarak verilmesidir. Ancak bu özellik kurala değil SYDV'nin inisiyatifine bağlıdır. SYDV eğer uygun görürse bu yardımı kesebilmektedir. Bu özellik periyodik yardımı asgari gelir desteğinden ayıran önemli bir husustur. Asgari gelir desteğinde genellikle bir süre limiti bulunmamaktadır.

[178] Ankara İli Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı Müdürü, mültecilere nakdi ya da ayni olarak düzenli yardım yapılmaması talebinin Emniyet teşkilatından geldiğini belirtmiştir. Bunun nedeni, bu kişilerin asayişi sağlamanın daha zor olduğu büyük şehirlerde kalmalarının istenmemesidir. Diğer taraftan daha küçük şehirlerde ve ilçelerdeki vakıfların bu kişilere düzenli yardım vermelerinin önünde herhangi bir engel bulunmamaktadır. Bu durumda mültecilere düzenli yardım verilip verilmeyeceği konusu mütevelli heyetlerinin inisiyatifine kalmış bulunmaktadır.

KUTU 4.1. (devam)

Periyodik nakit yardımını asgari gelir desteğinden farklılaştıran bir diğer özellik asgari gelir desteğinin hak niteliğinde olmasıdır. SYDV'lerin verdikleri periyodik nakit yardımlarda ise hak niteliği yoktur. Periyodik nakit yardımı ile asgari gelir desteği arasındaki bir diğer farklılık bu yardımların hesaplanma yöntemiyle ilgilidir. Asgari gelir desteği olarak verilecek tutar başlıca iki yöntemle belirlenmektedir. Birinci yöntemde, tek ebeveynli aile, tek başına yaşayan bekar kişi ya da çocuksuz çift olmak gibi özellikler dikkate alınarak, aynı özelliklere sahip kişilere aynı tutarlar bağlanmaktadır. İkinci yöntemde ise hanedeki tüm gelirlerin toplamına bakılmakta ve bu toplam belli bir düzeyin altında kalıyorsa bu düzeye ulaşmayı sağlayacak tutarda yardım bağlanmaktadır. Oysa periyodik yardımlarda benzer türde bir hesaplama yöntemi uygulanmasıyla ilgili bir düzenleme bulunmamaktadır. SYDV'ler, hanedeki kişi sayısını ve hanenin gelir durumunu dikkate almaktadırlar, ancak bağlanan tutar ortak kurallara göre yapılan bir hesaplamaya dayanmamaktadır.

4.2.2. Sağlık yardımları

a. Tedavi giderlerine yönelik yardımlar

Sosyal güvencesi olmayan ve Yeşil Kart almaya hak kazanamayan kişilerin ödeme güçlerini aşan tedavi giderleri SYDV'ler tarafından karşılanmaktadır. Tedavi giderlerinin karşılanabilmesi için kişinin vatandaş olması koşulu aranmamakta, tedavi giderini karşılayamayacak durumda olması yeterli görülmektedir. Bazı durumlarda Yeşil Kart uygulaması kapsamında Sağlık Bakanlığı tarafından karşılanmayan tedavi giderleri, SYDV mütevelli heyetinin onayı ile karşılanabilmektedir.

5222 sayılı Kanun ile 2006 yılından itibaren Yeşil Kart uygulamasının kapsamının genişletilmesi dolayısıyla tedavi giderlerinin karşılanmasına yönelik yardımlar büyük ölçüde azalmıştır.

SYDV'lerin tedavi giderlerinin karşılanmasına yönelik yardımları, SYDGM tarafından gönderilen periyodik paylardan karşılanmaktadır .

b. Şartlı sağlık yardımı

Şartlı Nakit Transferi (ŞNT) programı[179] kapsamında, maddi imkansızlık içindeki ailelerin 0-6 yaş grubundaki çocuklarını düzenli olarak sağlık ocaklarında sağlık kontrolüne götürmeleri şartıyla anneye, eğer anne yoksa babaya her ay nakdi yardım yapılmaktadır.

[179] ŞNT kapsamındaki şartlı sağlık ve şartlı eğitim yardımı programları SRAP kapsamında uygulanmaya başlanmıştır. (Bkz. Kutu: 4.2.)

Şartlı sağlık yardımları 2004 yılının sonuna kadar yalnızca 0-6 yaş grubundaki çocuklar için verilmiş, 2005 yılından itibaren ise gebe kadınlara ve doğum yapan kadınlara da verilmeye başlanmıştır.

Sağlık kontrolüne götürme konusunda belirlenmiş olan zaman aralığı çocuğun yaşına göre değişmektedir. 0 – 6 ay arasındaki bebeklerin her ay, 6 -12 ay arasındaki bebeklerin 2 ayda bir, 12 aydan 6 yaşa kadar olan çocukların ise 6 ayda bir sağlık kontrolüne götürülmesi gerekmektedir. Gebe kadınların da doğum tarihine kadar 2 defa sağlık kontrolüne gitmeleri gerekmektedir.

Yardım tutarları anne ya da anne yoksa baba adına açılan Banka hesaplarına yatırılmaktadır. Sağlık yardımı, sağlık kontollerinin yaptırılmasından sonraki ödeme döneminde yatırılmaktadır. Ödeme dönemleri; bebek 12 aylık olana kadar 2 ayda bir, 12 aydan 6 yaşa kadar da 6 ayda bir olarak belirlenmiştir. Gebe kadınlara da gebelik süresince gittikleri 2 sağlık kontrolü için toplam bir ödeme, doğum hastanede gerçekleşirse bir defaya mahsus olmak bir ödeme, ayrıca doğumdan sonraki 2 ay için de bir ödeme yapılmaktadır.

4.2.3. Eğitim destek programları

a. Öğrenci ihtiyaç yardımları

Eğitim materyali yardımları adı altında, her öğretim yılının başında, dar gelirli ailelerin ilköğretime veya ortaöğretime giden çocuklarının kırtasiye, önlük, ayakkabı gibi temel okul ihtiyaçları SYDV'ler tarafından karşılanmaktadır. Eğitim materyali paketleri SYDV'ler tarafından belirlenmektedir. SYDV'ler 15 milyarın altında materyal alacak iseler açık ihale yöntemini kullanmaktadırlar. Bu yardımlar SYDV'nin inisiyatifine göre nakdi olarak da verilebilmektedir. Eğitim materyali yardımları, SYDV'lere eğitim-öğretim yılının başında, periyodik pay dağıtım esaslarına göre gönderilmektedir. Eğitim materyali yardımları için gönderilen tutarlar periyodik payların dışındadır.

b. Öğrencilere verilen barınma ve ulaşım gibi yardımlar

İlk ve ortaöğretimdeki muhtaç öğrencilerinin barınma, ulaşım, yemek gibi ihtiyaçları SYDV'ler tarafından karşılanmaktadır. Bu yardımlar için gerekli tutarlar, periyodik paylardan ayrı olarak SYDV'lere gönderilmektedir.

c. Şartlı eğitim yardımı

Şartlı Nakit Transferi programı kapsamında, imkansızlıklar nedeniyle çocuklarını okula gönderemeyen ailelerin çocuklarının okula düzenli olarak devam etmeleri şartıyla 2 ayda bir nakit yardım yapılmaktadır.

Şartlı nakit transferi kapsamında verilen eğitim yardımı tutarları 2004 yılı sonuna kadar çocuk sayısına göre azaltılarak verilmiştir. Buna göre; 1. çocuğa 2. çocuktan daha fazla, 2.çocuğa da 3. ve üzeri çocuklardan daha fazla yardım verilmiş, 3. ve üzeri çocuklar için yardım miktarı sabitlenmiştir. 2005 yılından itibaren ise bu uygulamaya son verilmiş, yardım miktarının çocuğun cinsiyetine ve eğitim seviyesine göre belirlenmesi uygulamasına geçilmiştir.

Şartlı eğitim yardımlarından, ilk ve orta öğrenime devam eden öğrencilerin aileleri yararlanmaktadır. İlköğretime (1. – 8. sınıf arası) devam eden kız çocuklara ilköğretime devam eden erkek çocuklardan daha yüksek tutarda bir aylık verilmektedir. Ortaöğretime devam eden çocuklara verilen aylıklar ilköğretime devam eden çocuklarınkinden yüksektir. İlköğretimde olduğu gibi, ortaöğretim (8. – 12. sınıf arası) için de kız çocuklarına verilen aylık tutarı, erkek çocuklara verilenden yüksektir.Eğitim yardımlarından yararlanmaya devam edilebilmesi için öğrencinin okula devamsızlığının, okulun açık olduğu gün sayısının yüzde 20'sini aşmaması, başka bir ifadeyle öğrencinin iki ay arka arkaya 4 gün ve üzeri devamsızlık yapmaması gerekmektedir.

Yardımlar anne adına, anne yoksa baba adına açılacak banka hesaplarına 2 ayda bir 2 aylık toplam tutar olarak yatırılmaktadır.

Yukarıda belirtilen eğitim yardımları dışında, MEB tarafından yürütülmekte olan *Ücretsiz Kitap Dağıtımı Uygulaması* ile *Taşımalı Eğitim ve Öğle Yemeği Uygulaması* için SYDTF'den kaynak aktarılmaktadır. Ayrıca 2003 yılına kadar SYDTF kaynakları ile yürütülmekte olan yüksek öğrenim öğrencilerine burs verilmesi ile ilgili uygulama 2003-2004 öğretim yılından itibaren Yüksek Öğretim Kredi ve Yurtlar Kurumuna devredilmiş olup, devir tarihinden önce bu uygulamadan yararlanmaya başlayan ve henüz öğrenimine devam etmekte olan başarılı öğrencilerin bursları SYDTF kayanaklarından ödenmeye devam etmektedir.

4.2.4. Özürlü yardımları [180]

a. Özürlü ihtiyaç yardımları

Muhtaç durumdaki özürlü vatandaşların yardımcı tıbbi araç-gereç ihtiyaçları (el-ayak protezleri, özürlü arabası, işitme cihazı gibi) SYDV'ler tarafından karşılanmaktadır. Sosyal güvenlik kuruluşlarına tabi olan veya bu kuruluşlardan aylık ve gelir alan kişilerin kurumları tarafından karşılanmayan tedavi giderleri ile fonksiyon kazandırıcı ortopedik ve diğer yardımcı araç ve gereçler de SYDV'ler tarafından karşılanmaktadır. SYDV'ler bu yardımları kendilerine gönderilen periyodik paylardan karşılamakta, periyodik payı aşan kısımlar için SYDGM'den ek kaynak talep etmektedirler.

b. Özürlü öğrencilerin ücretsiz taşınması

SYDGM, MEB ve Özürlüler İdaresi Başkanlığının işbirliği ile, özel eğitime ihtiyaç duyan özürlü öğrencilerin okullarına ücretsiz olarak ulaşımları sağlanmaktadır. Bu uygulama 2004-2005 öğretim yılında sadece zihinsel engelli ve otistik özür gruplarını kapsayacak şekilde yürütülmekte iken, 2005-2006 öğretim yılında tüm özür gruplarındaki özürlü öğrenciler uygulama kapsamına dahil edilmiştir.

4.2.5. Özel amaçlı yardımlar

Bu başlık altında yer alan yardımlar, aşevlerinde verilen sıcak yemekler dışında, arızi durumlarda yapılan yardımlar olup, düzenlilik göstermemektedir.

Özel amaçlı yardımlar, aşevi masrafları da dahil olmak üzere, SYDGM tarafından SYDV'lere gönderilen periyodik yardım tutarlarından karşılanmakta, bu tutarların yeterli gelmediği durumlarda SYDV'ler SYDGM'den ek kaynak talep etmektedirler.

a. Afet destekleri

Umumi hayatı etkilemesi dolayısıyla doğal afet kapsamında değerlendirilen deprem, sel, yangın gibi afetler sonucunda mağdur olan kişilerin zararları Bayındırlık ve İskan Bakanlığı Afet İşleri Genel Müdürlüğü tarafından karşılanmaktadır. Umumi hayatı etkilemeyen yangın, su baskını gibi münferit olaylar dolayısıyla zarar gören

[180] Özel eğitime ihtiyaç duyan özürlü öğrencilerin özel kurumlardaki özel eğitim ve rehabilitasyon giderleri Haziran 2006 tarihine kadar SYDV'ler aracılığıyla SYDTF kaynaklarından karşılanmıştır.

kişilere ise SYDV'ler destek vermektedirler. SYDV'ler zarar gören kişinin belli bir ihtiyacının karşılanması amacıyla para, mal veya hizmet sağlıyorlarsa verilen yardım ayni niteliktedir. SYDV'ler afet desteklerini öncelikle periyodik paylarından karşılamakta, periyodik payı aşan kısımlar için SYDGM'den ek kaynak talep etmektedirler.

b. Aşevi faaliyetleri

Bazı SYDV'ler aşevi açarak muhtaç kişilere günlük sıcak yemek hizmeti sunmaktadırlar. SYDV'lerin aşevi açmak için SYDGM'den izin almaları gerekmemekte, Mütevelli Heyetinin kararı ve Kaymakamın onayı ile SYDV'ler aşevi açabilmektedirler. Muhtaç kişilere sıcak yemek verilmesi, ayni nitelikli bir sosyal yardımdır. SYDV'ler genellikle kendilerinde dosyası bulunan kişilere sıcak yemek vermektedirler. Bazı SYDV'ler evlere yemek dağıtımı da yapmaktadır. SYDV'lerin açtıkları toplam aşevi sayısıyla ilgili veri bulunmamaktadır.

c. Diğer özel amaçlı yardımlar

SYDV'ler tarafından, dini bayramlar öncesinde nakit, gıda, giysi gibi çeşitli yardımlar yapılması, ihtiyaç sahibi kişilerin prim borçlarının ödenmesi gibi özel amaçlı başka yardımlar da yapılmaktadır. Dini bayramlar öncesinde verilen nakit yardımları veya kişilerin prim borçlarının ödenmesi gibi yardımlar nakdi, yine dini bayramlar öncesinde gıda ve giysi verilmesi ya da çeşitli ihtiyaçların karşılanması için nakit verilmesi gibi yardımlar ise ayni niteliktedir.

KUTU 4.2. Sosyal Riski Azaltma Projesi

2001 yılında uygulanmaya başlanan ekonomik reform programının olumsuz sosyal etkilerini azaltmak ve soysal yardım sistemini güçlendirmek amacıyla Dünya Bankası ve T.C. Hükümeti arasında 14 Eylül 2001 tarihinde imzalanan bir ikraz anlaşması ile 28 Kasım 2001 tarihinde yürürlüğe giren Sosyal Riski Azaltma Projesi (SRAP) kapsamında; 500 milyon ABD doları Dünya Bankası, 135,5 milyon ABD doları ise T.C. Hükümeti tarafından olmak üzere toplam 635,5 milyon ABD doları SYDTF'nin kullanımına verilmiştir. SRAP dört bileşenden oluşmaktadır: 1) Hızlı yardım bileşeni, 2)Kurumsal gelişim bileşeni, 3) Şartlı nakit yardımları bileşeni (ŞNT), 4) Yerel girişimler bileşeni.

KUTU 4.2. (devam)

SRAP'ın başlangıcında ŞNT uygulamasının öğrenilmesi ve başarılı olduğu takdirde SYDGM yardım faaliyetlerine dahil edilmesi planlanmıştır. ŞNT kapsamındaki eğitim, sağlık yardımları ile SYDTF kaynakları ile yürütülen diğer yardımlar arasında bir etkileşim kurulamamıştır. Bu durum SRAP çerçevesinde kazanılan deneyimler ile SYDGM ve SYDV'lerde var olan birikimlerin paylaşımını ve kurumsal gelişim bileşenini kısıtlamıştır.181 Diğer taraftan ŞNT bileşeninde de bazı sorunlar bulunmaktadır. Puanlama formülünün tasarımının kırsal ve kentsel yapılara uygun olmayışı ve yararlanıcıların sosyal incemelerinin özellikle SYDV'lerdeki personel ve araç yetersizlikleri dolayısıyla tam olarak yapılamayışı bu sorunlar arasında yer almaktadır. Ayrıca ŞNT uygulamasından yararlanan kişi sayısı projenin başında öngörülenden çok daha yüksek rakamlara ulaşmıştır. Başlangıçta 1,5 milyon kişiye ulaşılması tahmin edilirken 2007 yılı sonu itibarıyla ŞNT'kapsamında yaklaşık 2.788.000 kişiye ödeme yapılmıştır.

4.3. Sosyal Yardım Programlarının Özellikleri

SYDTF kaynaklarıyla yürütülen sosyal yardım programlarının özellikleri aşağıda *muhtaçlık ölçütleri ve hedefleme mekanizmaları*, *başvuru şekilleri*, *başvuruların değerlendirilmesi*, *programdan çıkış*, *yardım miktarı ve finansman yöntemi*, *bilgi işlem sistemi* açısından incelenmektedir. Bu başlık altında son olarak, yardım programlarından yapılan harcama tutarlarına yer verilmektedir.

a) Muhtaçlık ölçütleri ve hedefleme mekanizması

3294 sayılı Kanunun 2. maddesine göre, sosyal yardım yapılacak kişilerin; ya fakruzaruret içinde ve muhtaç durumda bulunması, kanunla kurulu sosyal güvenlik kuruluşlarına tabi olmaması ve bu kuruluşlardan aylık ve gelir almaması, ya da geçici olarak küçük bir yardım veya eğitim ve öğretim imkânı sağlanması halinde topluma faydalı hale getirilecek, üretken duruma geçirilebilecek olması gerekmektedir.

[181] DPT Müsteşarlığı'nın Sosyal Kalkınma ve İstihdam Projesi konulu ve Kasım 2006 tarihli yazısında yer alan SRAP ile ilgili görüşleri.

(i) Fakruzaruret içinde ve muhtaç durumda bulunma

Fakruzaruret "ileri derecede yoksulluk", *muhtaçlık* ise "bakmaya mecbur olduğu aile bireylerini veya kendisini geçindirmeye yetecek geliri, malı, kazancı olmayanların içinde bulunduğu durum" anlamına gelmektedir.[182]

3294 sayılı Kanunda; yardımların, muhtaç durumdaki kişilere yapılacağı belirtilmekle birlikte, muhtaçlık tanımı yapılmamaktadır. Bu durumda kişinin muhtaç durumda olup olmadığının tespit edilmesi, yardımın verilip verilmeyeceğinin belirlenmesi için sosyal incelemeyi yapacak olan görevliye ve onun hazırlayacağı rapora göre karar verecek olan Mütevelli Heyetine kalmaktadır. Sosyal incelemeyi yapacak olan kişi ve mütevelli heyeti, bu yönde 3294 sayılı Kanunda herhangi bir hüküm yer almamakla birlikte, muhtaçlık durumunu belirlerken diğer hukuki düzenlemelerdeki muhtaçlık tanımlarından yararlanabilirler.[183]

(ii) Sosyal Güvenlik Kurumuna tabi olmama ve bu Kurumdan gelir veya aylık almama

Kişinin Sosyal Güvenlik Kurumuna tabi olmaması ve bu Kurumdan aylık veya gelir almaması durumu sosyal sigortaya ilişkin haklardan yararlanmayı ifade etmekte olup, sosyal yardım alma durumunu kapsamamaktadır. [184] Sosyal sigortalar, herhangi bir işte çalışan veya emekli olan ya da bir sigortalının bakmakla yükümlü kişisi olması nedeniyle sosyal sigorta sisteminden aylık veya gelir alan kişileri kapsamaktadır. Sosyal yardımlar ise muhtaçlık kriterine dayanarak, gelir elde etmeyen veya yeterli geliri olmayan kişilere sağlanan yardımlar olduğundan sosyal güvenlik kurumuna tabi olma durumu, sosyal yardım alma halini kapsamayacaktır.

Diğer taraftan, SYDV'lerin verdikleri sosyal yardımlar konusunda son sözü söyleme hakkına sahip olan mütevelli heyetlerinin sosyal yardım verilecek kişileri

---

[182] Bkz. Türk Dil Kurumu sözlüğü

[183] Bu tanımlar; 2022 sayılı 65 Yaşını Doldurmuş Muhtaç, Güçsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşları ile Özürlü ve Muhtaç Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması Hakkında Kanunun 1.maddesi, 3816 sayılı Ödeme Gücü Olmayan Vatandaşların Tedavi Giderlerinin Yeşil Kart Verilerek Devlet Tarafından Karşılanması Hakkında Kanunun 1.maddesi, Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Ayni ve Nakdi Yardım Yönetmeliğinin 4.maddesi ve Vakıflar Genel Müdürlüğü Muhtaç Aylığı ve Vakıf İmaret Yönetmeliğinin 5. maddesinde yer almaktadır. Sosyal yardım programlarının ele alındığı 3. bölümde bu düzenlemelere ayrıntılı olarak yer verildiği için bu bölümde tekrar üzerinde durulmamaktadır.

[184] Bkz. Sözer, 1994, sy. 88.

belirleme konusunda inisiyatifleri vardır. Sosyal yardım alacak kişi, herhangi bir sosyal güvenlik kuruluşuna tabi olsa dahi, eğer zor durumdaysa mütevelli heyeti yardım verilmesine karar verebilmekte ve SYDV bu karara dayanarak yardım yapabilmektedir. Bu uygulama, hukuki düzenlemelerdeki katılıkların esnetilmesine imkân sağlamaktadır.

(ii) Topluma faydalı hale getirilecek, üretken duruma geçirilebilecek durumda olma

Fakruzaruret içinde ve muhtaç olan kişiler dışında SYDV'lerden sosyal yardım alabilecek kesim, "geçici olarak küçük bir yardım veya eğitim ve öğretim imkanı sağlanması halinde topluma faydalı hale getirilecek, üretken duruma geçirilebilecek kişiler" olarak belirlenmiştir. Bu ifadede yer alan küçük bir yardım, nakdi olabileceği gibi, simit camekânı verilmesi gibi ayni de olabilecektir. Bu yardımlar sayesinde, kişinin işgücü piyasasına girmesi ya da işgücü piyasasındaki konumunu iyileştirmesi sağlanabilmektedir.Topluma faydalı hale getirilecek, üretken duruma geçirilebilecek kişilerin muhtaç durumda bulunması gerekmemektedir. Ancak maddi olarak iyi imkânlara sahip bir kişinin de bu yardımlardan yararlandırılması doğru olmayacaktır. Bu ifade vakıf mütevelli heyetine inisiyatif kullanma yetkisi sunmakta, dolayısıyla SYDV'lerin sosyal yardım uygulamalarına büyük ölçüde esneklik tanımaktadır. Bu sayede, zor durumlarda vakıfların karar vermeleri kolaylaşmaktadır.

Fakruzaruret içinde olma ve muhtaç durumda bulunma ölçütü bir tür *gelir göstergelerine dayalı hedefleme mekanizması*dır. Ancak bu ölçüt nesnel olmayıp, öznel bir nitelik taşımaktadır. SGK ile herhangi bir ilişkinin olmaması ise *kategorik kriterlere dayalı hedefleme*dir.

b) Başvuru şekli

SYDV'lere yapılacak başvuruların şekli ile ilgili usul ve esaslar SYDM Yardımlar Dairesi tarafından 2006 yılı Temmuz ayında çıkarılmış olan *Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları Başvuru, İnceleme, Değerlendirme ve Dağıtım Usul ve Esasları* adlı kitapçık ile belirlenmiştir (projelere yapılacak başvurular da sosyal yardımlara yapılacak başvurular ile aynı şekildedir). Başvurunun, kişinin ikamet ettiği yerdeki SYDV'ye yapılması gerekmektedir. Tedavi gibi zorunlu

hallerde ikamet ettiği yer dışında başka bir il veya ilçede geçici olarak bulunanlar, zorunluluk nedenini gösteren belgeyi ilgili SYDV'ye ibraz ederek başvuruda bulunabilirler. Bu kişilerden, büyük şehirlerde bulunanların bulundukları ilin merkez SYDV'lerine, bu iller dışındaki il ve ilçelerde bulunanların ise bulundukları yerin il merkez veya ilçe SYDV'lerine başvurmaları gerekmektedir.

Yardım başvurusunun reşit olanlar tarafından ve bizzat yardımı alacak kişi tarafından yapılması gerekmektedir. Başvuran kişi evli ise kendisinin ve eşinin nüfus cüzdanını ibraz etmesi şartı aranmaktadır. Bizzat başvuruda bulunmaya engel olacak derecede özürlü veya yaşlı olma gibi mazereti olan kişiler adına kan ve sıhri hımsı, vasi ve kayyumu, komşusu, öğretmeni, mahalle muhtarı gibi kişiler tarafından da başvuru yapılabilmektedir.

SYDV Başvuru, İnceleme, Değerlendirme ve Dağıtım Usul ve Esasları kitapçığında Yardım Programlarına Göre Başvurularda Gerekli Belgeler Listesi yer almaktadır. Bu listede sayılan belgeler dışındaki herhangi bir belgenin SYDV'lerce istenmemesi öngörülmüştür. Ancak SYDV Mütevelli Heyetinin yardım başvurusunun değerlendirilmesinde bir kanaat oluşturamaması, başvuru sahibi hakkında herhangi bir ihbarın olması, inceleme esnasında olumsuz yönde bilgi edinilmesi gibi gerek duyulan hallerde, listedeki belgeler dışında SYDV Mütevelli Heyetinin gerekli göreceği belgeler istenebilmektedir.

Her başvuru sahibine bir başvuru numarası ile başvuru kartı verilmektedir. Başvuru sahibi kişi sosyal güvenlik kurumuna tabi değilse adına başvuru dosyası açılmaktadır. Sosyal güvenlik kurumuna tabi olan kişiler adına başvuru dosyası açılması için Mütevelli Heyetinin inceleme kararı vermesi gerekmektedir.

c) Başvuruların değerlendirilmesi

Yardım başvurularıyla ilgili inceleme ve değerlendirme görevi da SYDV'lere aittir. SYDV'ler bu görevlerini "SYDV Başvuru, İnceleme, Değerlendirme ve Dağıtım Usul ve Esasları" kitapçığında belirtilen usul ve esaslar çerçevesinde yerine getirmektedirler. Yapılan her yardım başvurusunda, kişinin önceden kaydı olsa dahi, aşağıda belirtilen sorgulamalar ve sosyal inceleme yapılmaktadır.

Başvuruların incelenmesi aşamasında öncelikle nüfus idaresinden başvuru sahibinin vukuatlı nüfus kayıt örneği alınmaktadır. Ardından, kişinin SGK'ya tabi olup olmadığı (evli ise kendisi ile birlikte eşinin, sağlık yardımı talep ediyorsa bakmakla yükümlü olduğu kişilerin de sosyal güvenlik sorgulaması yapılır), 2022 sayılı Kanun kapsamında aylık alıp almadığı ve Yeşil Kart sahipliği sorgulanmaktadır. Başvuru sahibinin bakmakla yükümlü olduğu kişilerin sorgulamasının sadece sağlık yardımları başvuruları açısından yapılması gerekli görülmüştür. Bakmakla yükümlü olunan kişilerin tespiti vukuatlı nüfus kayıt örneğinden yapılmaktadır. Bu sorgulamalara ilave olarak araç, vergi, tapu kaydı gibi sorgulamaların yapılması SYDV'lerin inisiyatifindedir.

Sorgulamalar sonuçlandıktan sonra sosyal incelemeyle görevli SYDV personeli başvuru sahibinin hanesini ziyaret etmektedir. Gerekli görülen hallerde mahalle muhtarı, okul müdürü, öğretmen gibi kişilerden de yazılı görüş alınabilmesi öngörülmüştür. Yapılan inceleme sonucunda kişinin muhtaç durumda olduğu tespit edilirse sosyal inceleme raporuna konuyla ilgili görüş yazılarak, yardım başvurusu sosyal inceleme sonucunda elde edilen tüm bilgiler ve inceleme raporuyla birlikte ilk Mütevelli Heyetine sunulmakta, yardımın verilip verilmeyeceği ile ilgili son kararı Mütevelli Heyeti vermektedir.

SYDV'lerin sunduğu yardımlardan yararlanabilmek için kişisel başvuru esastır. Ancak SYDV Başvuru, İnceleme, Değerlendirme ve Dağıtım Usul ve Esasları kitapçığında; SYDV'deki sosyal inceleme görevlilerinin, SYDV'ye başvurusu olmayan muhtaç aile ve kişilerin varlığından haberdar olduklarında bu aile ve kişilerin SYDV'ye başvurusunun olup olmadığına bakmaksızın yerinde incelemeleri yaparak SYDV'de kayıt altına alınmalarının sağlanması ile yükümlü oldukları belirtilmektedir.

d) Programdan çıkış

SYDGM ve SYDV'ler tarafından yürütülmekte olan sosyal yardım programlarından çıkış konusunda hukuki düzenlemelerde herhangi bir hüküm yer almamaktadır. Ancak yardım alabilmek için gerekli olan şartların kaybolması durumunda bu yardımların kesilmesi gerekecektir. SYDV Başvuru, İnceleme, Değerlendirme ve Dağıtım Usul ve Esasları kitapçığında; SYDV'lerin yılda bir

sosyal inceleme yapmaları öngörülmüştür. Bu inceleme sonucunda kişinin muhtaçlık durumunun devam etmediği tespit edilirse yardımın kesilmesi gerekmektedir.

e) Yardım miktarı ve finansman yöntemi

Yardım miktarları sosyal yardımların türüne göre değişmektedir. Periyodik nakit yardımları, tedavi giderilerine yönelik yardımlar, öğrencilere verilen barınma ve ulaşım gibi yardımları, gıda yardımları, barınma yardımları, özürlü ihtiyaç yardımları, afet destekleri ve diğer özel amaçlı yardımlarında yardım verilen kişilerin ne derecede muhtaç oldukları veya ihtiyaç duydukları mal veya hizmetlerin tutarları önemli olup, farklı miktarlarda yardım verilmektedir. Öğrencilere öğle yemeği verilmesi, ücretsiz kitap dağıtımı, eğitim materyali yardımları ve özürlü öğrencilerin ücretsiz taşınması uygulamaları ile SYDV'lerin aşevi faaliyetlerinde belli hizmetlerin tutarları karşılanmakta ve yardımın tutarı kişiye göre değişmemektedir.

ŞNT kaspamındaki eğitim yardımları ile sağlık ve gebelik yardımları ise kişi başına belirlenmiş tutarlar üzerinden verilmektedir. Ocak-Eylül 2007 dönemi için şartlı eğitim yardımı tutarı ilköğretimdeki erkek çocuklar için 18 TL, kız çocuklar için 22 TL, orta öğretimdeki erkek çocuklar için 28 TL, kız çocuklar için ise 38 TL'dir. Aynı dönemde şartlı sağlık yardımının tutarı çocuk için 17 TL, gebe için her kontrolde 17 TL, doğum için ise tek seferlik 55 TL'dir.

Yardım alan kişilerin yardım almaya başladıkları tarihten itibaren bir yıl sonra muhtaçlık durumları devam ediyorsa yardım almaya devam edebilmeleri için tekrar başvurmaları gerekmektedir. Diğer bir ifadeyle SYDV'ler tarafından verilmekte olan yardımlarda belli bir süre kısıtlaması olmamakla birlikte, bir yılın dolmasını takiben başvurunun yenilenmesi ve bu başvuruya dayanılarak tekrar sosyal inceleme yapılması gerekmektedir.

SYDGM ve SYDV'ler tarafından yürütülmekte olan tüm sosyal yardım programları SYDTF kaynaklarından karşılanmaktadır. 3294 sayılı Kanunun 4. maddesi ile Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu Yönetmeliğinin 5. maddesine göre SYDTF'nin gelirleri aşağıda sayılan kalemlerden oluşmaktadır:

- Genel bütçeye konulacak ödenekler (Genel bütçeye SYDTF için yalnızca 2003 ve 2004 yıllarında ödenek konulmuştur),

- Kurulmuş veya kurulacak fonlardan Bakanlar Kurulu kararıyla yüzde10'a kadar aktarılacak miktar,
- Gelir ve kurumlar vergilerinin tahsilât toplamı üzerinden alınan yüzde 2,8'lik paylar,
- Trafik para cezalarının yüzde 50'si,
- RTÜK reklâm gelirlerinin yüzde 15'i,
- Bağışlar.

f) Bilgi işlem sistemi

SYDV'ler yardım verdikleri kişilerle ilgili bilgileri kendileri tutmakla berbaber henüz tüm SYDV'lerin bu bilgilerin girişlerini yaptıkları ortak bilgi işlem sistemi mevcut değildir.

Mevcut durumda sadece ŞNT programı kapsamında yardım verilen kişilerle ilgili verilerin yer aldığı bir veritabanı bulunmaktadır. Ancak bu sistemde de detaylı veri bulunmamaktadır. SYDV'lerin yürüttükleri tüm sosyal yardım programlarıyla ilgili detaylı verilerin yer alacağı, SYDGM merkezli bir bilgi işlem sisteminin kurulmasıyla ilgili çalışma devam etmektedir.[185]

Bunun dışında, başvuru sahibi kişilerin ŞNT eğitim ve sağlık yardımlarına hak kazanabilmeleri için başvuru formunda yer alan beyanlar doğrultusunda kişilerin bilgileri elektronik ortamda SYDGM'ye gönderilmekte, bilgi işlem sisteminde puanlama formülüne göre kişiler puan almakta ve şartlı eğitim veya sağlık yardımına hak kazanıp kazanmadıkları belirlenmektedir.

ŞNT programından faydalanan kişilerin sosyal güvenlik ve vukuatlı nüfus kaydı ile ilgili sorgulamalar Sosyal Güvenlik Kurumuna ve Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğü'nden CD ortamında yapılmaktadır.

[185] Bütünleşik Sosyal Yardım Hizmetleri adıyla yürütülmekte olan projede SYDGM TÜBİTAK'la işbirliği yapmaktadır.

g) Yardım programlarıyla ilgili veriler

Tablo 4.1'de de görüldüğü gibi, SYDV'ler tarafından yürütülen yardım faaliyetleri için aktarılan toplam kaynak yıllar itibarıyla artmaktadır. Özellikle 2005'de büyük bir artış görülmektedir. Bu artışta, eğitim yardımlarındaki –özellikle de şartlı eğitim yardımlarındaki- artışın payı büyüktür. 2006 ve 2007 yıllarında, SYDV'lere aktarılan toplam kaynaktaki artışta azalma eğilimi görülmekle beraber, aktarılan toplam kaynağın GSYH'ya oranında bir azalma olmamıştır.

Tablo 4.2'de SYDV'lere aktarılan kaynaklara bölgeler itibarıyla bakıldığında; genel olarak en çok kaynak Güneydoğu Anadolu bölgesine aktarılmakta, onu Doğu Anadolu bölgesi izlemektedir. Kaynakların en az aktarıldığı bölge ise Egedir. Bölgeler itibarıyla yardım tutarları, en yüksek yardımı alan bölgeler açısından, bölgeler itibarıyla yoksulluk oranlarıyla pararlellik göstermektedir. Nitekim Tablo 3.10.'da yoksulluk oranının en yüksek olduğu bölgeler Güneydoğu Anadolu ve Doğu Anadolu bölgeleridir. Ayrıca, yardım alan kişi sayıları mevcut olmadığı için hangi bölgede ne kadarlık bir nüfusa yardım yapıldığı görülememektedir.

Tablo 4.1. Yıllar İtibarıyla SYDV'ler Tarafından Yapılan Yardım Türüne Göre Sosyal Yardım Harcamaları

(Bin TL)

Yardım Türü	2003	2004	2005	2006	2007
Periyodik Yardımlar [1]	108.964	158.617	194.046	221.602	295.112
Sağlık Yardımları [2]	41.169	68.041	85.714	109.763	103.023
Özel Amaçlı Yardımlar [3]	44.207	14.015	9.502	12.561	17.766
Eğitim Yardımları [4]	11.816	96.768	230.134	290.271	295.344
Gıda Yardımları [5]	71.981	55.157	89.984	149.482	140.000
TOPLAM	278.137	392.598	609.380	783.679	851.245
Toplam Tutardaki Reel Değişim (Yüzde) [6]	-	27,49	43,28	17,70	0,22
Toplam Tutarın GSYH'ya Oranı (Yüzde) [7]	0,06	0,07	0,09	0,10	0,10

Kaynak: SYDGM.
(1) SYDV'lere gönderilen periyodik payları kapsamaktadır.
(2) Tedavi giderlerine yönelik yardımları ve ŞNT kapsamında verilen sağlık yardımlarını kapsamaktadır.
(3) Aşevleri faaliyetleri, doğal afet destekleri ve barınma yardımları gibi çeşitli alanlardaki yardımları kapsamaktadır.
(4) Öğrenci ihtiyaç yardımlarını ve ŞNT kapsamında verilen eğitim yardımlarını kapsmaktadır.
(5) Kurban ve Ramazan bayramı öncesi verilen gıda yardımlarını, öğle yemeği kapsamında verilen destekleri ve gıda-giyim yardımlarını kapsamaktadır.
(6) TÜFE'deki yıllık ortalama artış oranları kullanılmıştır.
(7) Cari fiyatlarla ve harcamalar yoluyla hesaplanan GSYH rakamları kullanılmıştır.

Tablo 4.2. Yıllar İtibarıyla SYDV'ler Tarafından Yapılan Bölgelere Göre Sosyal Yardım Harcamaları [1]

Bölgeler	2003		2004		2005		2006		2007	
	Toplam Yardım Tutarı (Bin TL)	Ülke Geneli İçindeki Payı (Yüzde)	Toplam Yardım Tutarı (Bin TL)	Ülke Geneli İçindeki Payı (Yüzde)	Toplam Yardım Tutarı (Bin TL)	Ülke Geneli İçindeki Payı (Yüzde)	Toplam Yardım Tutarı (Bin TL)	Ülke Geneli İçindeki Payı (Yüzde)	Toplam Yardım Tutarı (Bin TL)	Ülke Geneli İçindeki Payı (Yüzde)
Akdeniz	28.070	10,09	44.326	11,29	62.801	10,31	79.097	10,09	89.918	10,56
Doğu Anadolu	32.652	11,74	57.977	14,77	113.068	18,55	166.188	21,21	167.493	19,68
Ege	36.596	13,15	39.232	9,99	50.486	8,28	60.139	7,67	70.163	8,24
G.Doğu Anadolu	36.437	13,10	77.661	19,78	144.583	23,73	190.576	24,32	206.137	24,22
İç Anadolu	50.101	18,01	60.088	15,31	83.764	13,75	103.537	13,21	113.437	13,33
Karadeniz	39.029	14,03	53.396	13,60	78.276	12,85	92.245	11,77	97.089	11,41
Marmara	55.350	19,89	59.917	15,26	76.401	12,54	91.897	11,73	107.007	12,57
TOPLAM	**278.235**	**100,00**	**392.599**	**100,00**	**609.379**	**100,00**	**783.680**	**100,00**	**851.245**	**100,00**

Kaynak: SYDGM.
(1) Periyodik paylar ile sağlık, eğitim, gıda ve özel amaçlı yardımları kapsamaktadır.

Tablo 4.3.Yıllar İtibarıyla SYDV'ler Tarafından Yapılan Bölgelere Göre ŞNT Kapsamındaki Sağlık ve Gebelik Yardımları

Bölgeler	2003		2004		2005		2006		2007	
	Toplam Yardım Tutarı (Bin TL)	Ülke Geneli İçindeki Payı (Yüzde)	Toplam Yardım Tutarı (Bin TL)	Ülke Geneli İçindeki Payı (Yüzde)	Toplam Yardım Tutarı (Bin TL)	Ülke Geneli İçindeki Payı (Yüzde)	Toplam Yardım Tutarı (Bin TL)	Ülke Geneli İçindeki Payı (Yüzde)	Toplam Yardım Tutarı (Bin TL)	Ülke Geneli İçindeki Payı (Yüzde)
Akdeniz	128	15,80	1.449	8,69	4.232	6,82	7.923	7,60	7.203	7,46
Doğu Anadolu	39	4,81	3.362	20,16	18.211	29,33	36.027	34,54	30.166	31,23
Ege	76	9,38	843	5,05	2.143	3,45	2.665	2,56	1.826	1,89
G.doğu Anadolu	275	33,95	6.648	39,86	24.449	39,38	40.076	38,42	44.417	45,98
İç Anadolu	82	10,12	1.333	7,99	4.699	7,57	7.061	6,77	5.638	5,84
Karadeniz	148	18,27	2.166	12,99	6.007	9,68	7.673	7,36	4.951	5,12
Marmara	62	7,65	877	5,26	2.340	3,77	2.883	2,76	2.409	2,49
TOPLAM	**810**	**100,00**	**16.678**	**100,00**	**62.081**	**100,00**	**104.308**	**100,00**	**96.610**	**100,00**

Kaynak: SYDGM.

ŞNT kapsamında verilen eğitim, sağlık ve gebelik yardımlarına bakıldığında da bölgeler arasındaki sıralama pek değişmezken, aktarılan kaynak içerisinde Güneydoğu ve Doğu Anadolu bölgelerinin payı oldukça yükselmekte ve diğer bölgelerin payları ise büyük ölçüde azalmaktadır (Bkz. Tablo 4.3 ve 4.4.). Bu durum çok çocuklu aile yapısının Güneydoğu ve Doğu Anadolu Bölgelerinde daha yaygın olmasıyla da ilişkilendirilebilir.

Tablo 4.4. Yıllar İtibarıyla SYDV'ler Tarafından Yapılan Bölgelere Göre ŞNT Kapsamındaki Eğitim Yardımları

Bölgeler	2003		2004		2005		2006		2007	
	Toplam Yardım Tutarı (Bin TL)	Ülke Geneli İçindeki Payı (Yüzde)	Toplam Yardım Tutarı (Bin TL)	Ülke Geneli İçindeki Payı (Yüzde)	Toplam Yardım Tutarı (Bin TL)	Ülke Geneli İçindeki Payı (Yüzde)	Toplam Yardım Tutarı (Bin TL)	Ülke Geneli İçindeki Payı (Yüzde)	Toplam Yardım Tutarı (Bin TL)	Ülke Geneli İçindeki Payı (Yüzde)
Akdeniz	334	20,94	7.492	11,22	17.199	9,55	24.360	10,14	25.205	11,19
Doğu Anadolu	90	5,64	9.064	13,58	38.291	21,26	61.206	25,47	56.930	25,26
Ege	117	7,34	4.612	6,91	9.130	5,07	10.496	4,37	8.425	3,74
G.doğu Anadolu	440	27,59	25.629	38,39	65.577	36,40	85.415	35,55	83.611	37,10
İç Anadolu	166	10,41	6.549	9,81	18.276	10,15	21.959	9,14	19.339	8,58
Karadeniz	268	16,80	8.801	13,18	20.133	11,18	23.163	9,64	18.401	8,17
Marmara	180	11,29	4.621	6,92	11.528	6,40	13.671	5,69	13.432	5,96
TOPLAM	**1.595**	**100,00**	**66.768**	**100,00**	**180.134**	**100,00**	**240.270**	**100,00**	**225.343**	**100,00**

Kaynak: SYDGM.

KUTU 4.3. Proje Destek Programları

Muhtaç veya küçük bir yardımla topluma faydalı hale getirilecek, üretken duruma geçirilebilecek durumda olan kişilerin işgücü piyasasına girmeleri ve burada kalmalarının sağlanması amacıyla; bu kişilerin içerisinde yer aldığı gelir getirici projeler, meslek edindirmeye yönelik istihdam amaçlı eğitim projeleri ve işbirliğine dayalı sosyal yardım ve sosyal hizmet projelerine SYDV'ler ve SYDGM tarafından destek sağlanmaktadır. Bu amaçla yürütülen proje destek programları şunlardır:

a. Gelir getirici projeler: Yoksul birey veya hanelerin kendi geçimlerine yetecek düzeyde düzenli bir gelir elde etmelerini sağlayacak bir iş kurmaları ve kurdukları işi uzun vadede devam ettirebilmelerine yöneliktir. Tarım Orman ve Köy İşleri Bakanlığı ile birlikte yürütülen Kırsal Alanda Sosyal Destek Projesi bu tür projelerdendir.

b. İstihdam amaçlı eğitim projeleri: İşsiz kişilere kısa süreli kurslarla teknik ve sosyal beceriler kazandırmaya ve bu kişilerin daha nitelikli iş bulabilmelerini sağlamaya yöneliktir. Sanayi ve Ticaret Bakanlığı Küçük ve Orta Ölçekli Sanayi Geliştirme ve Destekleme Başkanlığı, İŞKUR ve Türkiye İhracatçılar Meclisi ile birlikte yürütülen Bilişim Çırakları Projesi bu tür projelerdendir. SYDV'ler tarafından geliştirilen istihdam amaçlı eğitim projeleri de; ahşap, taş, toprak, metal işleme, dokumacılık, terzilik gibi bir çok konuda olabilmektedir.

c. Sosyal hizmet projeleri: Yoksulluk ve sosyal dışlanmaya maruz veya bu risk altında olan kişilerin ve grupların ekonomik ve sosyal hayata aktif katılımlarının artırılması ve yaşam kalitelerinin yükseltilmesi, bu sayede toplumsal dayanışmanın ve bütünleşmenin sağlanması amacına yöneliktir. Bu amaçla; sokakta çalışan/yaşayan çocuklara, engellilere, yaşlılara, korunmasız kadın ve erkeklere, işsiz gençlere ve yoksullara sağlanan düşük maliyetli sosyal hizmetlerin yaygınlaştırılması için toplum merkezleri veya sosyal amaçlı merkezlerin kurulması veya mevcut merkezlerdeki programların çeşitlendirilmesi konularında SHÇEK ve sivil toplum kuruluşları ile birlikte projeler yürütülmektedir.

d. Toplum kalkınması projeleri: Toplum kalkınmasına yönelik gelir, üretim, alt yapı, sosyal hizmet ve çevre konularında birbirini tamamlayıcı birden fazla proje birlikte uygulanmaktadır.

e. Geçici istihdam projeleri: Yoksul işsizlerin kısa süreli istihdam edilmesi ve bu sayede geçici de olsa para kazanarak aile geçimine katkı sağlamaları amacına yöneliktir. Bu amaçla yürütülecek projeler; sahil, park alanları çevre temizliği, mera ıslahı, sulama sistemlerinin bakım ve onarımı, çöp toplama alanlarının rehabilitasyonu ve ağaçlandırılması, sosyal inceleme ekibi oluşturulması, kültürel mirası koruma, taşkın ve erozyonu önleme gibi konularda olabilmektedir.

Projeleri onay yetkisi; 50.000 TL ve altındaki tutarlarda olan gelir getirici projelerde vakıf mütevelli heyetlerine, 50.000 TL'nin üstündeki tutarlarda olan gelir getirici projeler ile istihdam eğitimi projelerinde SYDGM'ye, sosyal hizmet ve toplum kalkınması projelerinde ise Fon kuruluna aittir.

4.3. Bölüm Sonu Değerlendirme

SYDTF kaynaklarıyla yürütülen yardım programları; her ne kadar yönelik oldukları hedef kitleler veya ihtiyaçlar açısından üçüncü bölümde incelenen yardım programlarıyla benzer gibi görünse de, bu programları tamamlayıcı bir yapıdadır. Sosyal yardım sistemindeki programlara genel olarak bakıldığında, farklı hedef kitlelere yönelik olan programların yanı sıra, aynı hedef kitlelerinin farklı ihtiyaçlarına yönelik yardım programları bulunmaktadır. Örneğin 2022 sayılı Kanun kapsamında muhtaç özürlülere aylık bağlanmakta iken SYDV'ler de özürlü kişilerin tıbbi cihaz ihtiyaçlarını karşılayabilmektedir. SHÇEK tarafından korunmaya muhtaç çocukların ailelerine ayni-nakdi yardım verilerek ailenin muhtaçlık durumundan kurtarılması hedeflenirken, SYDV'ler ŞNT kapsamında verdikleri ve ayni-nakdi yardımlardan çok daha düşük tutarlarda olan eğitim yardımıyla muhtaç ailelerin çocuklarının eğitime devamlılıklarını desteklemeyi hedeflemektedir.

Sosyal yardım sistemindeki bazı ufak kapsamlı yardım programları diğer programlarla aynı hedef kitlelere yöneliktir. Ancak bunların kapsamı oldukça dar olduğu için, kaynakların kullanımında bir soruna yol açtığı ifade edilemez. Örneğin, Vakıflar Genel Müdürlüğü tarafından verilen burslar ile MEB tarafından verilen burslar benzer nitelikteki yardım programlarıdır. Ancak Vakıflar Genel Müdürlüğünden burs alan öğrenci sayısı oldukça düşüktür.[186] Başka bir yardım programıyla aynı hedef kitleye ve aynı ihtiyac yönelik olsa da, dar kapsamlı olması nedeniyle, bu yardımların yapılmasında bir sorun bulunmamaktadır.

Genel bir çakışmanın olduğu yardımlar; belediyelerin yürüttükleri sosyal yardımlar ile SYDV'ler tarafından yürütülen sosyal yardım programlarıdır. Belediyelerin yardımlarıyla ilgili düzenli ve güvenilir bir bilgi mevcut değildir. Ancak, bazı büyükşehir belediyelerinden alınan bilgiler doğrultusunda; muhtaç kişilere verilen gıda ve yakacak yardımları ile nakit yardımlarında, öğrencilere verilen burslarda çakışma olduğu anlaşılmaktadır. Bir çok belediyenin, sosyal yardım programlarını yürüten diğer kurumlar tarafından kimlere hangi yardımların verildiği

[186] Diğer taraftan; Vakıflar Genel Müdürlüğünün, bu yardımları yaparken vakfiye olma amacını yerine getirmekte olması nedeniyle bu yardımlar özel dernek ve vakıf yardımlarına benzetilebilir. Bu çalışmada Vakıflar Genel Müdürlüğünn yürüttüğü sosyal yardım programlarının da kapsanmasının nedeni; Vakıflar Genel Müdürlüğünün bir kamu kurumu olmasıdır.

konusunda sorgulama yapmadıkları ve kendileri tarafından yapılan sosyal yardımlarla ilgili bilgi vermedikleri dikkate alındığında, aynı nüfus kesimlerine mükerrer yardımların verilmesi kaçınılmaz görünmektedir.

Sosyal yardım programlarının uygulanmasında kent ve kır açısından bir farklılık bulunmamaktadır. Diğer bir ifadeyle, gerek programlardan yararlanma şartları gerekse alınan yardım miktarları kent ve kırda değişmemektedir. Ancak; Yoksulluğun Boyutları (başlık 3.2.) bölümünde de ifade gibi, kırda yaşayanlar yoksulluk riskine daha çok maruz kalmaktadır. Dolayısıyla, sosyal yardım programlarında kırda yaşayanların ihtiyaçlarının karşılanmasına yönelik olarak bazı farklılaştırmaların yapılmasına ihtiyaç duyulmaktadır.

Sosyal yardım programlarından yararlanan kişi sayıları ve programların toplam tutarlarına bakıldığında; genel olarak programların kişi sayısının ve yapılan harcamaların yıllar itibarıyla artmakta olduğu görülmektedir. Bu durum; sosyal yardım sistemindeki eksikliklerin giderilmesi ve bu alana yönlendirilen kaynakların daha etkin kullanılabilmesi için sistemdeki sorunların çözümünün önemini artırmaktadır.

5. BÖLÜM:

SOSYAL YARDIMLARIN FAYDALANICILAR AÇISINDAN İNCELENMESİ: KEÇİÖREN SOSYAL YARDIMLAŞMA VE DAYANIŞMA VAKFI ÖRNEĞİ

5. SOSYAL YARDIMLARIN FAYDALANICILAR AÇISINDAN İNCELENMESİ: KEÇİÖREN SOSYAL YARDIMLAŞMA VE DAYANIŞMA VAKFI ÖRNEĞİ

Sosyal yardım programlarını yürüten tüm kurum ve kuruluşlar birlikte değerlendirildiğinde; Türkiye'deki sosyal yardım sisteminde muhtaç nüfus kesimlerinin neredeyse tamamına yönelik yardım programlarının bulunduğu ve bu programların kapsadığı nüfusun ve programlardan yapılan harcamaların yıllar itibarıyla artmakta olduğu görülmektedir. Ancak, sistemin bütünüyle görülebilmesi için sistemin hizmet sunulan kişiler açısından da incelenmesi gerekmektedir. Bu bölümde sosyal yardımlar, sosyal yardım programlarından faydalanan kişiler açısından incelenmektedir. Sosyal yardım alan kişilerin hangi özelliklere sahip oldukları ve yardımların bu kişiler açısından ne ifade ettiği hususlarının gözlenebilmesi amacıyla bu çalışma kapsamında niceliksel ve niteliksel olmak üzere iki tür araştırma yapılmıştır.

Sosyal yardım alanında Türkiye'nin tamamına yönelik veya bölgeleri yansıtabilecek veriler mevcut olmadığı için bu çalışmadaki niceliksel ve niteliksel araştırmada Türkiye'nin tek bir ilçesinden alınan veriler kullanılmıştır. Bu nedenle çalışmadaki niceliksel ve niteliksel araştırmanın Türkiye'nin tamamına genellenmesi doğru olmayacaktır. Bu çalışmada faydalanıcılar açısından sistemin işleyişindeki temel sorunlar gözlenmeye çalışılırken, Keçiören SYDV'nin, Türkiye'nin genelini yansıtabilecek bir örneklem grubu olmadığı hususu dikkate alınmıştır. Bu anlamda, çalışmanın bu bölümü sosyal yardım sistemi içerisinde bir vaka çalışması olarak görülebilir. Sosyal yardım konusunda Türkiye genelini yansıtabilecek bir çalışma ise ancak, sistemdeki tüm kurum ve kuruluşların bilgi işlem altyapılarının tamamlanması sonrasında mümkün olacaktır. Bu şekilde, sistemin işleyişindeki problemler çok daha ayrıntılı bir şekilde incelenebilecektir.

Keçiören SYDV, diğer SYDV'ler gibi başvuru ilkesine göre hizmet sunmakta ve başvuruların şekli, incelenmesi ve değerlendirilmesinde SYDGM tarafından hazırlanan *SYDV Başvuru, İnceleme, Değerlendirme ve Dağıtım Usul ve Esasları*

kitapçığında belirtilen usul ve esasları uygulamaktadır. Tüm bu sorgulamalarda Tek Adımda Hizmet uygulamasındaki sorgulama düzeni dikkate alınmaktadır.[187]

Verilen sosyal yardımlar muhtaçlık derecesine göre belirlenmektedir. Başvuru sahibi kişinin gelir durumu çok zayıf olarak tespit edildiyse gıda ve yakacak yardımının yanı sıra periyodik nakit yardım da verilmektedir. Periyodik nakit yardımı alanların büyük bölümü herhangi bir geliri olmayan kişilerdir. Bunun yanı sıra, kişi sayısının fazla olduğu hanelerde düzenli bir işi olmadan çalışan, Sosyal Güvenlik Kurumundan aylık veya gelir alan ya da özürlü maaşı alan bir kişi olsa dahi hanenin gelir durumu çok zayıf ise periyodik nakit yardımı yapılabilmektedir. Vakıf haneye verilecek periyodik nakit yardımı miktarını belirlerken, okula giden hane üyesi olup olmadığını, hanedeki kişi sayısını ve hanenin düzenli ya da düzensiz bir gelir kaynağı olup olmadığını dikkate almaktadır. En yoksul durumdaki hanelere verilen periyodik nakit yardımı tutarı 2007 yılı sonu itibarıyla aylık 250 TL'dir.

Hanede en az bir kişinin düzenli geliri varsa, ancak hanenin gelir durumu yine de zayıfsa genellikle gıda ve/veya yakacak yardımı verilmekte, periyodik nakit yardım ise verilmemektedir. Vakıftan sosyal yardım almakta olanların sorgulamaları ve sosyal incelemeleri yılda bir yenilenmektedir.

Bu bölümde öncelikle niceliksel ve niteliksel araştırmanın yöntemi; araştırmanın evreni, örneklemi ve veri toplama teknikleri alt başlıklarında açıklanmaktadır. Ardından, niceliksel araştırmanın sonuçları üzerinden *faydalanıcıların profili* ortaya koyulmaya çalışılacaktır. Daha sonra niteliksel araştırmanın sonuçları; *yapılan yardımların bireylerin temel ihtiyaçlarını karşılamadaki yeterliliği, yardımların kişilerin durumlarını iyileştirmek için çaba göstermelerinde etkili olup olmadığı* ve *yardımların kişilerin gelecekle ilgili ümitlerini nasıl etkilediği* alt başlıklarında ele alınacaktır. Son olarak, niteliksel ve niceliksel araştırmaların sonuçları üzerinden bir değerlendirme yapılacaktır.

---

[187] Sosyal yardım uygulamalarında mükerrerlik olmaması amacıyla, sosyal yardım verdikleri kişiler ve bu kişilere hangi yardımların verildiği konusunda Büyükşehir ve ilçe belediyesi ile bilgi paylaşımı talep edildiği, ancak her iki belediyeden de bu konuda bilgi alınamadığı Vakıf yetkilileri tarafından belirtilmiştir. Ayrıca Vakıf, muhtaç kişilere yardım faaliyeti yaygın olan bir özel yardım dernekle iletişim halinde olup, Keçiören'de kimlere hangi yardımların verildiği konusunda dernekten bilgi almaktadır.

5.1. Araştırma Yöntemi

Tezin bu bölümünde sosyal yardım alan kişilerin özelliklerinin tespit edilmesi amacıyla niceliksel, bu kişilerin aldıkları sosyal yardımlarla ilgili tutumlarının incelenmesi amacıyla da niteliksel olmak üzere iki tür çalışma yapılmıştır. Niceliksel ve niteliksel araştırmalardan elde edilen sonuçlar doğrultusunda cevaplanması hedeflenen sorular şunlardır:

1) Niceliksel araştırma:
   - Yardım alan kişilerin profili nedir?
2) Niteliksel araştırma:
   - Yapılan yardımlar bireylerin temel ihtiyaçlarını karşılamada yeterli midir?
   - Yardımlar yardımlar kişilerin durumlarını iyileştirme konusunda bir çaba içerisine girmelerinde etkili oluyor mu?
   - Yardımlar yardımlar kişilerin gelecekle ilgili ümitlerini etkiliyor mu?

5.1.1. Araştırmanın evreni

Bu çalışma kapsamında yapılan niceliksel araştırmanın evreni SYDV'lerden sosyal yardım alan kişilerdir. Niceliksel araştırmada evren olarak SYDV'lerin seçilmesinin nedeni en kapsamlı sosyal yardım programlarının SYDV'ler tarafından sunulmakta olmasıdır. Diğer kurum ve kuruluşlar tarafından yürütülen sosyal yardım programlarından farklı olarak, SYDV'ler tarafından yürütülen sosyal yardım programlarının hedef kitlesi, muhtaç durumdaki tüm kesimlerdir. SYDV'lerin evren olarak alınması halinde, yaşlılar, özürlüler veya öğrenciler gibi bir çok kesime hizmet sunulan sosyal yardım programlarından faydalanan kişilerle ilgili araştırma yapma olanağı bulunmaktadır.

Niceliksel araştırma ile niteliksel araştırmanın birbirini tamamlayıcı olabilmesi için aynı veri kaynağı üzerinden araştırma yapılması gerekmektedir. Çalışma kapsamında yapılan niteliksel araştırmada da kişilere Keçiören SYDV aracılığıyla ulaşılmıştır. Bu çalışma kapsamında yapılan niteliksel araştırma; sosyal yardım

programlarının faydalanıcılarıyla hanelerinde yapılan derinlemesine görüşmeleri içermektedir. Görüşmelerin Ankara'da ikamet eden sosyal yardım faydalanıcılarıyla yapılması çalışmanın daha rahat yürütülmesinde etkili olacağı için, niteliksel araştırma Keçiören SYDV'den sosyal yardım alan kişiler üzerinde yapılmıştır. Niteliksel araştırmalarda evrenin sınırı bilinmediği için seçilen örneklem temsili olmamaktadır.[188]

5.1.2. Araştırmanın örneklemi

SYDV'lerin yaptıkları sosyal yardımlara ilişkin veriler ülke çapında veya bölgesel olarak niceliksel araştırma yapmaya imkan verecek yapıda değildir. Üzerinde niceliksel araştırma yapılacak nitelikte veriler sadece bir kaç SYDV'den alınabilmektedir. Dolayısıyla bu çalışma kapsamında niceliksel ve niteliksel araştırmalar için örneklem belirlenirken; her iki araştırma için de en uygun SYDV'nin hangisi olduğuna bakılmış ve Keçiören SYDV belirlenmiştir. Örneklemin tek bir ilçeden alınmasından ötürü niceliksel araştırmada Türkiye ölçeğinde temsiliyet iddiası bulunmamaktadır. Her iki araştırmanın da temsiliyet iddası bulunmaması nedeniyle, çalışmada tümevarımcı genellemeler yapmak yerine çözümleyici genellemeler yapılmaya çalışılmıştır.

Çalışmada niceliksel araştırmanın örneklemi Keçiören SYDV'den sosyal yardım alan tüm faydalanıcılardır. Vakıf sosyal yardım faydalanıcılarıyla ilgili bilgileri 2005 yılının başından itibaren elektronik ortamda tutmaya başlamıştır. Niceliksel araştırma da analizler 2005-2007 yılları arasındaki veriler üzerinden yapılmıştır.

Niceliksel araştırmanın örneklemi olarak Keçiören SYDV'nin seçilmesinin iki başlıca nedeni bulunmaktadır. Birinci neden Keçiören SYDV'nin, sosyal yardım verdiği kişilerle ilgili bilgileri oldukça düzenli tutan az sayıda SYDV'den biri olmasıdır. İkinci ve belirleyici olan neden ise; niceliksel ve niteliksel araştırmanın aynı veri kaynağı üzerinden yapılma gereksinimidir.

[188] Sarantakos, sy. 99.

Niteliksel araştırmada örneklem seçimi *amaçsal* [189] olarak yapılmıştır. Buna göre; sosyal yardım faydalanıcıları içerisinden görüşme yapılacak kişilerin belirlenirken bu kişilerin bazı özelliklerinin ölçüt olarak alınması gerektiği düşünülmüştür. Bu özellikler; faydalanıcıların vakıftan düzenli olarak yardım alma ve durumu en zayıf olanlar içerisinde olma şeklinde belirlenmiştir. Bu özellikleri taşıyan kişiler içerisinden rastgele basit örneklem yöntemiyle 30 kişi seçilmiştir. Yukarıda da belirtildiği gibi, niteliksel araştırmada kullanılan örneklem temsiliyet iddiası taşımamaktadır.

Keçiören SYDV'denin veri tabanında faydalanıcıların aldıkları yardımların düzenli olup olmadığı görülebilmektedir. Ancak veri tabanında bu kişilerin gelirleri yer almamaktadır. Diğer taraftan, vakıf görevlileri tarafından hane ziyareti sırasında başvuru sahiplerinin durumları gözlenerek inceleme raporlarına bu gözlem not edilmekte bu bilgiler elektronik ortamda tutulan veri tabanına aktarılmaktadır. Durumu en zayıf olanlar bu veri tabanı üzerinden sorgulanmıştır.

Seçilen 30 kişiyle görüşmeler bittiğinde, daha çok görüşme yapılmasına ihtiyaç olup olmadığına bakılmıştır. Bu ihtiyacın olup olmadığı değerlendirilirken, görüşmelerden elde edilen bilgilerin, niteliksel araştırmanın temel sorularına cevap vermede yeterli olup olmadığı hususu dikkate alınmıştır. Yapılan görüşmelerin araştırmanın temel sorularına cevap vermede yeterli olduğu, görüşmelere devam edilmesi halinde yapılan 30 görüşmede elde edilen bilgilerin *tekrarı* niteliğinde bulgular elde edileceği görülmüştür. Dolayısıyla, niteliksel araştırma kapsamında elde edilen bulguların 30 faydalanıcıda "doygunluk noktası"na[190] ulaştığına karar verilmiş ve bu noktada görüşmeler sonlandırılmıştır.

5.1.3. Araştırmanın veri toplama teknikleri

Keçiören SYDV'nin bilgi işlem sisteminde 2005 yılından bu yana sosyal yardım alanların kişisel özellikleri, bu kişilere verilen yardımlar ve mütevelli heyetinin verdiği tüm yardım kararları bulunmaktadır. Niceliksel araştırmada; 1 Ocak

[189] Çeşitli yöntemler kullanarak belirli kriterlerlere uygan olası tüm örnek olayları seçme tekniğine *amaca yönelik örneklem* denilmektedir. (Neuman, 2008)

[190] Üzerinde çalışılan konuyla ilgili yapılan görüşmelerde artık araştırmanın temel sorularıyla ilgili yeni verilerin gelmediği an, doygunluk noktası olarak kabul edilmektedir. Bkz. Maykut ve Morehouse, 1994, sy. 62-63; Yüksel, Y. yayınlanmamış doktora tezi.

2005 – 31 Aralık 2007 tarihleri arasında Keçiören SYDV'den yardım alan kişiler ve Mütevelli Heyeti kararlarıyla ilgili veriler kullanılmıştır. Bu veriler Vakıftan excel formatında alınmıştır. Niceliksel araştırmada, kullanılan verilerin listesi Ekte verilmiştir (Bkz. Ek.1.)

Vakıftan yardım alan kişilerin profilinin çıkarılması için *SPSS (statistical package for social sciences)* programı kullanılmıştır. Bu program ile faydalanıcıların betimsel frekans dağılım istatistikleri (sıklık dağılımı) elde edilmiştir.

Sosyal yardımların, bu yardımlardan faydalanan kişiler açısından neyi ifade ettiğinin gözlenebilmesi amacıyla Vakıftan yardım alan 30 kişi ile yüz yüze görüşmeler yapılmıştır. Görüşme yapılan kişiler Vakıftan yardım alan kişiler arasından basit örneklem usulü ile seçilmiştir. Görüşmelerde 45 açık uçlu soru sorulmuş ve bu soruların yanıtlanması esnasında görüşmecinin mümkün olduğunca yönlendirilmemesine çalışılmıştır (sorular için bkz. Ek 2). Yardım alanların yaşam koşullarının görülebilmesi amacıyla görüşmeler kişilerin evlerinde gerçekleştirilmiştir. Yapılan görüşmelerin anket yönteminden farkı, görüşmecilerin aldıkları sosyal yardımlarla ilgili düşüncelerinin, görüşme esnasında kendi ifadeleriyle verdikleri yanıtlar doğrultusunda değerlendirilmesidir. Dolayısıyla niteliksel araştırmanın sonuçları da görüşmecilerin ifadeleri çerçevesinde ele alınmaktadır.

5.3. Niceliksel Araştırma Sonuçları: Fayda Sahiplerinin Profili

Vakıfa 1 Ocak 2005 – 31 Aralık 2007 tarihleri arasında 8.533 kişi sosyal yardım başvurusunda bulunmuştur. Bu başvuruların 6.492'si olumlu sonuçlanmıştır. Ancak sosyal yardım talepleri olumlu sonuçlanan kişilerin bir kısmının kişisel özellikleri ile ilgili bilgilerde eksiklikler olması dolayısıyla, kişisel bilgileri tam olan 6.026 fayda sahibi üzerinden niceliksel araştırma yapılabilmiştir.

2005-2007 yılları içerisinde Vakfın sunduğu sosyal yardımlardan herhangi birinden yararlanan fayda sahiplerinin özelliklerine bakılmıştır. Vakıf tarafından verilen yardımlar 6 grupta toplanmaktadır. Bunlar; gıda, yakacak, nakit, giyim, barınma ve ilaç yardımlarıdır. Bu yardımlar içerisinde düzenli olarak verilen yardım türleri gıda, yakacak ve nakit yardımlarıdır. Giyim, barınma ve ilaç yardımları ise düzenli olmayıp, genellikle bir defa verilen, tekrar etmeyen veya ihtiyaca göre

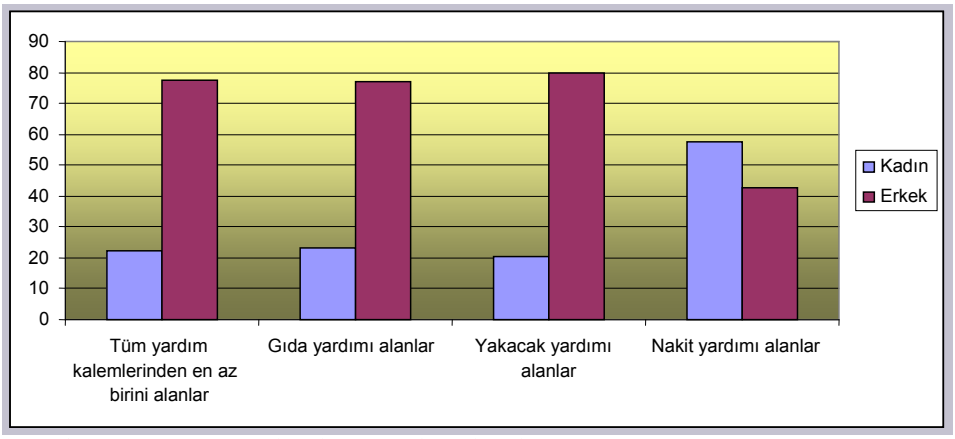
düzensiz olarak tekrarlanan yardımlardır. Bu nedenle niceliksel araştırımada gıda, yakacak ve nakit yardımları üzerinden yapılmıştır. Niceliksel araştırma grubu olarak alınan 6.026 kişi yakacak, gıda ve nakit yardımarından en az birini, üç yıl boyunca en az bir defa almıştır.

5.2.1. Fayda sahiplerinin cinsiyeti

2005-2007 yılları arasında 6 çeşit sosyal yardımdan herhangi birini alan tüm fayda sahipleri açısından cinsiyete göre dağılıma bakıldığında, fayda sahibi kişilerin yüzde 22,4'ünün kadın, yüzde 77,6'sının ise erkek olduğu görülmektedir. Bu oranlar, yardım türlerine göre değişmektedir. Bu yıllar arasında gıda yardımı alan fayda sahiplerinin yüzde 23'ü kadın, yüzde 77'si erkek, yakacak yardımı alanların da yüzde 20'si kadın, yüzde 80'i erkek iken, nakit yardımı alanlarda bu oranlar sırasıyla yüzde 57,4 ve yüzde 42,5 olarak tespit edilmiştir. Nakit yardımları diğer yardım türlerine göre daha zor verilen bir yardım türüdür. Kişilerin bu yardımdan faydalanabilmeleri için, yapılan sosyal inceleme sonucunda maddi durumlarının oldukça kötü olduğunun tespit edilmesi gerekmektedir. Nakit yardımlarını alanların büyük bölümünün kadın olması, kadınların yoksulluğa karşı daha yüksek risk altında olduğunun bir işareti olarak kabul edilebilir.

Grafik 5.1. Cinsiyete Göre Fayda Sahiplerinin Dağılımı

(Yüzde)



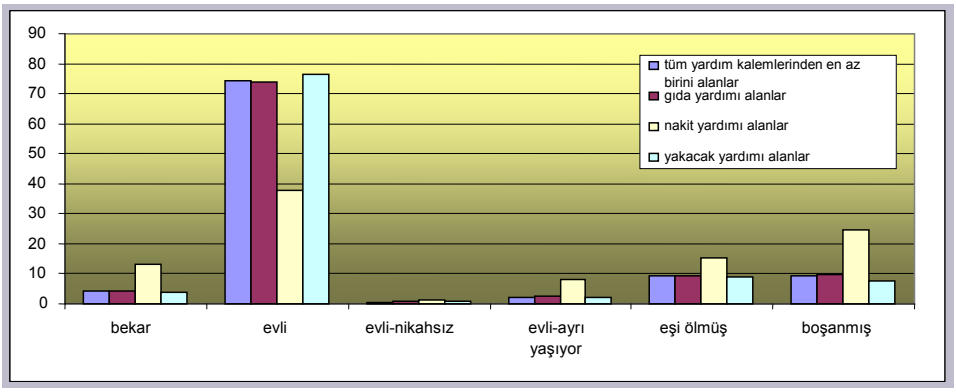
Kaynak: Keçiören SYDV verileri ile Yazarın hesaplamaları

5.2.2. Fayda sahiplerinin medeni durumu

Herhangi bir sosyal yardım türünü alan fayda sahiplerinin medeni durumlarına bakıldığında, yüzde 74,2'sinin evli olduğu, yaklaşık yüzde 21'inin ise boşanmış, eşi ölmüş ya da evli olup eşinden ayrı yaşayan kişiler olduğu görülmektedir. Evli olup nikahsız yaşayanların oranı yüzde 0,6, bekar olanların oranı ise yüzde 4,3'dür.

Grafik 5.2. Medeni Duruma Göre Fayda Sahiplerinin Dağılımı

(Yüzde)



Kaynak: Keçiören SYDV verileri ile Yazarın hesaplamaları

Gıda ve yakacak yardımlarından yararlanan kişilerin medeni durumlarına bakıldığında oranlarda önemli bir değişiklik görülmemektedir. Her iki yardım türünde de evli kişiler önemli bir çoğunluğu oluşturmaktadır. Gıda yardımı alanların yüzde 73,7'si, yakacak yardımı alanların ise 76,5'i evli kişilerdir. Nakit yardımı alanlar içerisinde ise evli kişiler önemli bir paya sahip olmakla beraber (yüzde 37,9), eşi ölmüş, boşanmış ya da evli olup ayrı yaşayanların oranları toplamı yüzde 47,7'dir. Nakit yardımı alanların dağılımına cinsiyete göre medeni durumlarına bakıldığında, nakit yardımı kadınlar içerisinde eşinden ayrı yaşayanların önemli bir paya sahip olduğu görülmektedir. Evli olup eşinden ayrı yaşayan, boşanmış ve eşi ölmüş kadınların, nakit yardımı alan kadınlar içerisindeki toplam oranı yüzde 77,6'dır. Bu durum, daha önceden evli ve eşiyle birlikte yaşarken, herhangi bir sebeple tek başına yaşamaya başlayan kadınların yoksulluğa karşı dezavantajlı bir konumda olduklarına işaret etmektedir.

Tablo 5.1.: Nakit Yardımı Alanların Cinsiyete Göre Medeni Durum

			CİNSİYET		
			KADIN	ERKEK	TOPLAM
MEDENİ DURUMU	Bekar	Kişi Sayısı	44	18	62
		Cinsiyet İçerisindeki Yüzdesi	16,40	9,00	-
		Toplam İçerisindeki Yüzdesi	9,40	3,90	13,30
	Evli	Kişi Sayısı	14	163	177
		Cinsiyet İçerisindeki Yüzdesi	5,20	81,90	-
		Toplam İçerisindeki Yüzdesi	3,00	34,90	37,90
	Evli (nikahsız)	Kişi Sayısı	2	3	5
		Cinsiyet İçerisindeki Yüzdesi	0,70	1,50	-
		Toplam İçerisindeki Yüzdesi	0,40	0,60	1,10
	Evli (ayrı yaşıyor)	Kişi Sayısı	34	3	37
		Cinsiyet İçerisindeki Yüzdesi	12,70	1,50	-
		Toplam İçerisindeki Yüzdesi	7,30	0,60	7,90
	Eşi ölmüş	Kişi Sayısı	67	4	71
		Cinsiyet İçerisindeki Yüzdesi	25,00	2,00	-
		Toplam İçerisindeki Yüzdesi	14,30	0,90	15,20
	Boşanmış	Kişi Sayısı	107	8	115
		Cinsiyet İçerisindeki Yüzdesi	39,90	4,00	-
		Toplam İçerisindeki Yüzdesi	22,90	1,70	24,60
TOPLAM		Kişi Sayısı	268	199	467
		Cinsiyet İçerisindeki Yüzdesi	100,00	100,00	-
		Toplam İçerisindeki Yüzdesi	57,40	42,60	100,00

Kaynak: Keçiören SYDV verileri ile Yazarın hesaplamaları

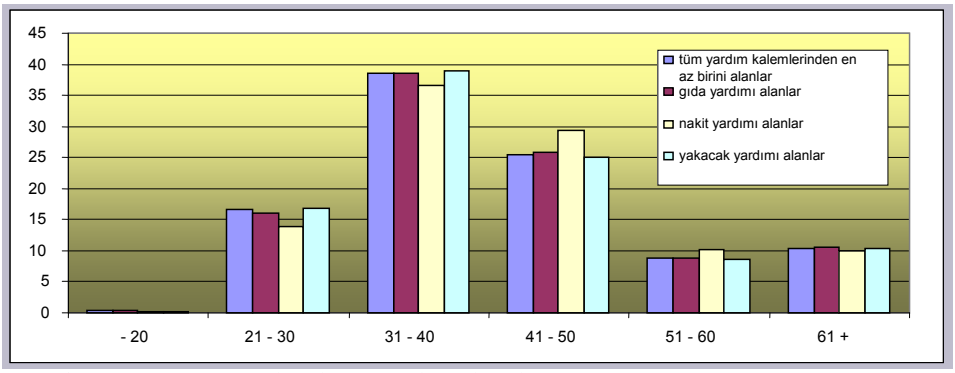
5.2.3. Fayda sahiplerinin yaşı

Yardım türlerinin en az birinden faydalanan kişilerin yaşlarına bakıldığında, yardım alanlar içerisindeki en geniş kesimin *31-40* yaş grubundaki kişilerden oluştuğu görülmektedir. Bu yaş grubunu *41-50* yaş grubu takip etmektedir. Yardımlardan yararlanan kişi sayısı içerisinde en küçük paya sahip olanlar ise *20 ve altı* yaş grubuna dahil olanlardır. Bu gruptan sonra *51-60* yaşları arasındaki grup gelmektedir. En düşük paya 20 ve altı yaş grubunun sahip olması, SYDV'lerin sosyal yardım programlarına başvurabilmek için 18 yaş üstünde olunması gerekliliğinden dolayı olabilir. 18 yaşın altındakiler aileleri ile yaşıyorlarsa, başvurunun hanelerinde 18 yaşın üstündeki bir kişi tarafından yapılması gerekmektedir. Muhtaç durumda olan 18 yaşın altındaki bir çocuğun kendisine bakmakla yükümlü herhangi bir yakını bulunmuyorsa, 18 yaşına gelene kadar bu kişiler SHÇEK'in koruması altına alınabilmektedirler. Dolayısıyla 18 yaşın altındaki kimsesiz çocukların, SYDV yardımlarından kendi adlarına yararlanmalarına gerek kalmamaktadır.

Yardımlardan yararlanan kişiler içerisinde 21-50 yaşlarındaki kişilerin, diğer bir ifadeyle çalışma çağındakilerin, çoğunlukta olması işsizlik ve çalışan yoksulluğu sorunlarının önemini göstermektedir. Yardım türleri açısından yaş gruplarına ayrı ayrı bakıldığında da benzer bir tablo görülmektedir. Her üç yardım türü açısından da 21-50 yaş grubu ağırlıklıdır.

Grafik 5.3.Yaş Gruplarına Göre Fayda Sahiplerinin Dağılımı

(Yüzde)



Kaynak: Keçiören SYDV verileri ile Yazarın hesaplamaları

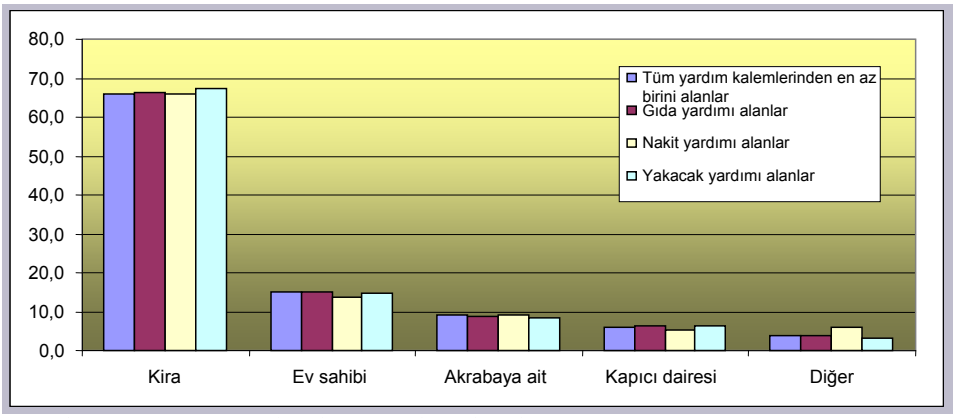
Vakıftan sosyal yardım alanlar içerisinde 60 yaş üstündeki kişilerin oranının düşük çıkmasının nedenlerinden birinin, 2022 sayılı Kanun uyarınca 65 yaş üstündeki muhtaç kişilere verilen aylıklar olduğu düşünülmektedir. Diğer bir neden; bu yaş grubundaki kişilerin bir bölümü çocukları ile birlikte oturmakta ve haneden sadece bir kişi adına kayıt tutulması dolayısıyla, eğer çocukları adına kayıt tutulmuşsa bu kişiler adına kayıt açılmaması olabilir.

5.2.4. Fayda sahiplerinin mesken durumu

Yardım türlerinin en az birinden faydalanan kişilerin mesken durumuna bakıldığına, bu kişilerin yüzde 65,8'inin kirada oturduğu görülmektedir. Kendi evinde oturan veya akrabaya ait evde kira ödemeden oturan kişilerin oranı ise yüzde 24'dür. Kirada oturanların yüksekliği barınma (konut) yardımının önemini göstermektedir. Ancak mevcut sistemde düzenli bir konut yardımı verilmemekte, genellikle kişiler periyodik nakit yardımı olarak aldıkları tutarları kira masrafları için kullanmaktadırlar. Oysa birçok Avrupa ülkesinde (Fransa ve Almanya gibi) barınma yardımı asgari gelir yardımının dışında verilmektedir.

Grafik 5.4 Mesken Durumuna Göre Fayda Sahiplerinin Dağılımı

(Yüzde)



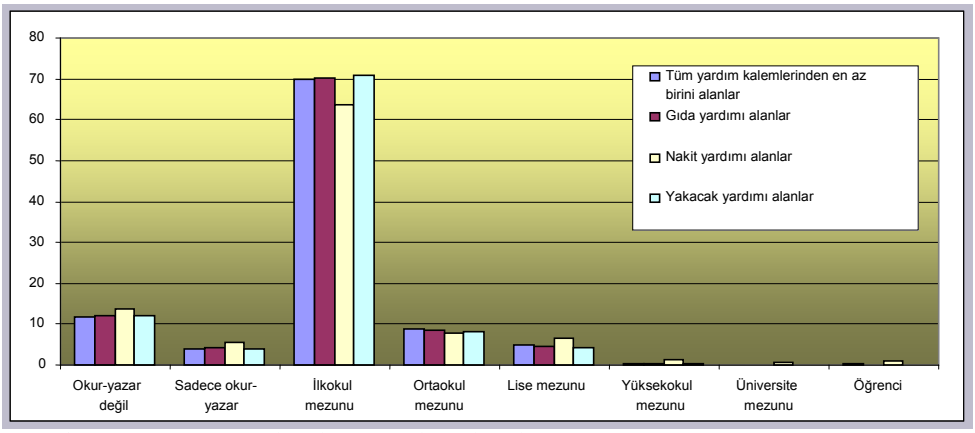
Kaynak: Keçiören SYDV verileri ile Yazarın hesaplamaları

5.2.5. Fayda sahiplerinin eğitim durumu

Yardım türlerinin en az birinden faydalanan kişilerin eğitim durumuna bakıldığında, bu kişilerin yüzde 84'ünün ilkokul veya altı eğitime sahip oldukları ya da hiç eğitim almamış oldukları görülmektedir. Yardımlardan yararlananlar arasında ilkokul mezunları çoğunlukta bulunmaktadır. Lise ve üstü eğitime sahip olanlar ise fayda sahipleri içerisinde yaklaşık yüzde 6'lık bir kesimdir. Gıda, periyodik nakit ve yakacak yardımlarından herhangi birini alanlar açısından bakıldığında da benzer bir durum görülmektedir.

Grafik 5.5 Eğitim Durumuna Göre Fayda Sahiplerinin Dağılımı

(Yüzde)



Kaynak: Keçiören SYDV verileri ile Yazarın hesaplamaları

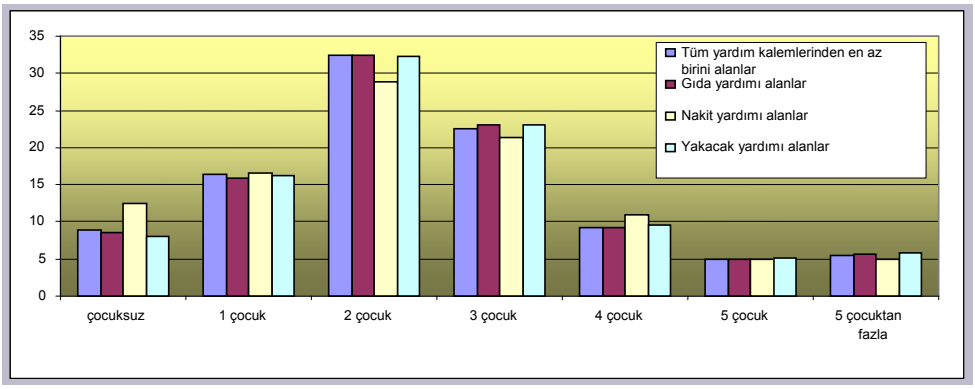
Okur-yazar olmayanların oranının çok düşük olmasının nedenlerinden biri, yardım başvurusu yapmaya okur-yazar olan hane üyesinin gitmesi olabilir. Bu bulguya, kadın faydalanıcıların oranının erkek faydalanıcılara göre daha düşük olduğu (nakit yardımlarında bu durum tam tersi çıkmıştır) bulgusu ile birlikte bakıldığında; kadınların okur-yazarlık oranlarının erkeklere göre daha az olmasının, kadının okur-yazar olmadığı hanelerde, yardım başvurusunu erkeğin yapması nedenine dayanabileceği belirtilebilir. Nitekim Türkiye çapında da kadınlarda okuma-yazma bilmeme oranı, erkeklere göre daha yüksektir (toplam kadın nüfusunun yüzde 17,36'sı, toplam erkek nüfusunun ise yüzde 4,86'sı okuma yazma bilmemektedir).

5.2.6. Fayda sahiplerinin çocuk sayısı

Fayda sahiplerinin yüzde 91,2'si en az 1 çocuğa sahiptir. Fayda sahipleri arasında üç ve daha az çocuğa sahip olanlar çoğunluktadır. Dört ve daha fazla çocuğa sahip olanların oranı yaklaşık yüzde 20'dir. Yardım alanların büyük bölümünün 3 ve daha az sayıda çocuğa sahip olmasında, büyük şehirde ikamet etme durumunun etken olduğu belirtilebilir.

Grafik 5.6 Çocuk Sayısına Göre Fayda Sahiplerinin Dağılımı

(Yüzde)



Kaynak: Keçiören SYDV verileri ile Yazarın hesaplamaları

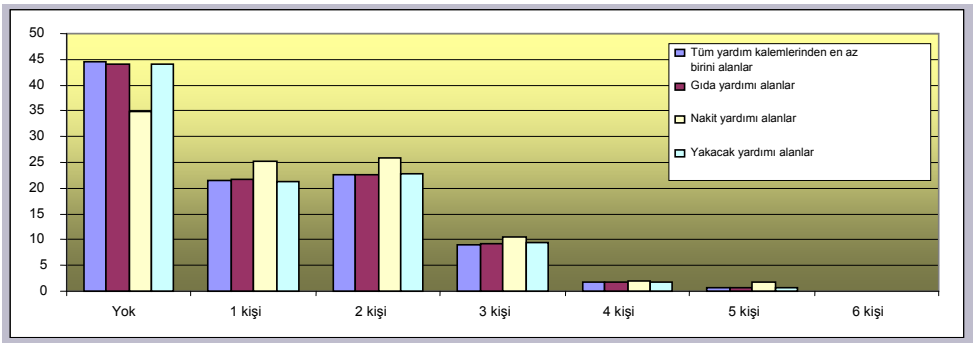
5.2.7. Fayda sahiplerinin hanelerinde eğitim gören kişi sayısı

Fayda sahiplerinin yüzde 55,5'inin hanesinde eğitim gören en az bir kişi bulunmaktadır. Bunun yanı sıra, fayda sahiplerinin yüzde 91,2'sinin bir veya daha fazla çocuğu bulunmaktadır. Hanedeki kişilerin yaşlarıyla ilgili bilgiler bulunmadığı için çocukların yüzde kaçının eğitim yaşında olduğu belirlenememiştir. Ancak oran

verilemese de, yapılan yüz yüze görüşmelerde gözlemlenmesi dolayısıyla, sosyal yardım alan hanelerdeki çocukların bir bölümünün okula gitmediğini söylemek yanlış olmayacaktır. Bu durum, Başkentin merkez ilçelerinden birinde dahi okul çağında olup okula gidemeyen çocukların bulunduğuna işaret etmektedir.

Grafik 5.7. Hanede Eğitim Gören Kişi Sayısına Göre Fayda Sahiplerinin Dağılımı

(Yüzde)



Kaynak: Keçiören SYDV verileri ile Yazarın hesaplamaları

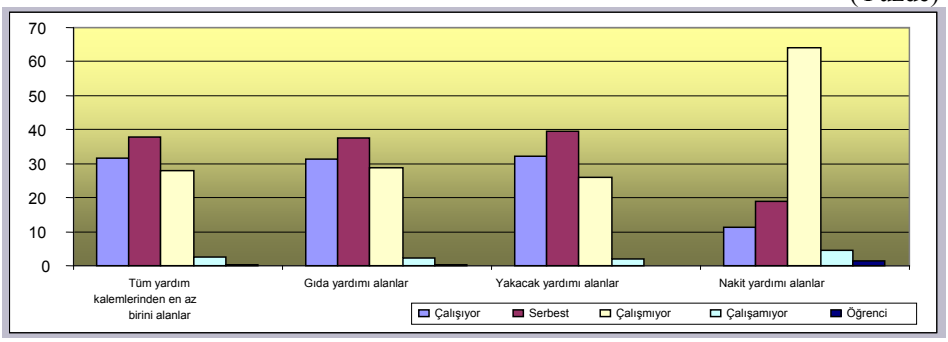
5.2.8. Fayda sahiplerinin çalışma durumu

Tüm yardım kalemlerinden en az birini alan fayda sahiplerinin büyük bölümü bir işte (düzenli veya düzensiz olarak) çalışmaktadır. Faydalanıcıların önemli bir bölümü serbest çalıştığını belirtmiştir. Serbest çalışma; düzensiz çalışmayı ifade etmektedir. Çalışamayacak durumda olma ise; verilerde sadece *çalışamama* veya *hasta, özürlü* ya da *yaşlı olduğu için çalışamama* şeklinde yer almaktadır.

Çalışma durumuna yardım türleri açısından bakıldığında; gıda ve yakacak yardımlarında benzer, nakit yardımında ise oldukça farklı oranlar görülmektedir. Çalışmayanların oranı; gıda yardımı alan fayda sahipleri içerisinde yüzde 28,7, yakacak yardımı alanlar içerisinde yüzde 26,1'dir. Nakit yardımı alanlar içerisinde ise bu oran yüzde 64,1'e çıkmaktadır. Çalışamayanların oranları ise gıda yardımı alanlar içesinde yüzde 2,2, yakacak yardımı alanlar içerisinde yüzde 2,1, nakit yardımı alanlar içerisinde ise yüzde 4,5'dir.

Grafik 5.8. Çalışma Durumuna Göre Fayda Sahiplerinin Dağılımı

(Yüzde)



Kaynak: Keçiören SYDV verileri ile Yazarın hesaplamaları

Nakit yardımı alanların yarıdan fazlası çalışmıyor görünmektedir. Çalışmama durumuna etki edebilecek olan "yaş" ve "cinsiyet" durumlarına bakılmasına ihtiyacı duyulmuştur.

Tablo 5.2.: Nakit Yardımı Alanların Yaş Gruplarına Göre Çalışma Durumu

			YAŞ GRUBU						TOPLAM
			-20	21-30	31-40	41-50	51-60	61+	
ÇALIŞMA DURUMU	Çalışmı-yor	Kişi Sayısı	0	53	97	82	32	34	298
		Yaş Grubu İçerisindeki Yüzdesi	0,00	82,80	57,10	59,90	68,10	73,90	-
		Toplam İçerisindeki Yüzdesi	0,00	11,40	20,90	17,60	6,90	7,30	64,10
	Çalışamı-yor	Kişi Sayısı	0	3	5	7	1	5	21
		Yaş Grubu İçerisindeki Yüzdesi	0,00	4,70	2,90	5,10	2,10	10,90	-
		Toplam İçerisindeki Yüzdesi	0,00	0,60	1,10	1,50	0,20	1,10	4,50
	Serbest	Kişi Sayısı	0	3	34	35	9	7	88
		Yaş Grubu İçerisindeki Yüzdesi	0,00	4,70	20,00	25,50	19,10	15,20	-
		Toplam İçerisindeki Yüzdesi	0,00	0,60	7,30	7,50	1,90	1,50	18,90
	Öğrenci	Kişi Sayısı	1	4	1	0	0	0	6
		Yaş Grubu İçerisindeki Yüzdesi	100,00	6,20	0,60	0,00	0,00	0,00	-
		Toplam İçerisindeki Yüzdesi	0,20	0,90	0,20	0,00	0,00	0,00	1,30
	Çalışıyor	Kişi Sayısı	0	1	33	13	5	0	52
		Yaş Grubu İçerisindeki Yüzdesi	0,00	1,60	19,40	9,50	10,60	0,00	-
		Toplam İçerisindeki Yüzdesi	0,00	0,20	7,10	2,80	1,10	0,00	11,20
TOPLAM		Kişi Sayısı	1	64	170	137	47	46	465
		Yaş Grubu İçerisindeki Yüzdesi	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	-
		Toplam İçerisindeki Yüzdesi	0,20	13,80	36,60	29,50	10,10	9,90	100,00

Kaynak: Keçiören SYDV verileri ile Yazarın hesaplamaları

Nakit yardımı alan faydalanıcıların yaş grupları itibarıyla çalışma durumlarına bakıldığında, 21-30 yaş grubundakilerin yaklaşık yüzde 83'ünün ve 31-40 yaş grubundakilerin yaklaşık yüzde 57'sinin çalışmadığı görülmektedir. Bu yaş grubundakiler içerisinde çalışamayacak durumda olanların payları ise sırasıyla yaklaşık yüzde 5 ve 3'dür.

Nakit yardımı alan faydalanıcıların cinsiyete göre çalışma durumlarına bakıldığında ise, kadın faydalanıcıların yüzde 1,5'inin çalıştığı, yaklaşık yüzde 93'ünün çalışmadığı; erkeklerin ise yaklaşık yüzde 24'ünün çalıştığı yüzde 25'nin ise çalışmadığı görülmektedir. Nakit yardımı alan erkeklerin büyük bölümünün serbest olarak çalıştığı, diğer bir ifadeyle, düzensiz işlerde çalıştığı, kadınlar açısından ise çalışmama durumunun yaygın olduğu görülmektedir.

Tablo 5.3.: Nakit Yardımı Alanların Cinsiyete Göre Çalışma Durumu

			CİNSİYET		
			KADIN	ERKEK	TOPLAM
ÇALIŞMA DURUMU	Çalışmıyor	Kişi Sayısı	249	49	298
		Yaş Grubu İçerisindeki Yüzdesi	93,30	24,70	-
		Toplam İçerisindeki Yüzdesi	53,50	10,50	64,10
	Çalışamıyor	Kişi Sayısı	8	13	21
		Yaş Grubu İçerisindeki Yüzdesi	3,00	6,60	-
		Toplam İçerisindeki Yüzdesi	1,70	2,80	4,50
	Serbest	Kişi Sayısı	1	87	88
		Yaş Grubu İçerisindeki Yüzdesi	0,40	43,90	-
		Toplam İçerisindeki Yüzdesi	0,20	18,70	18,90
	Öğrenci	Kişi Sayısı	5	1	6
		Yaş Grubu İçerisindeki Yüzdesi	1,90	0,50	-
		Toplam İçerisindeki Yüzdesi	1,10	0,20	1,30
	Çalışıyor	Kişi Sayısı	4	48	52
		Yaş Grubu İçerisindeki Yüzdesi	1,50	24,20	-
		Toplam İçerisindeki Yüzdesi	0,90	10,30	11,20
Toplam		Kişi Sayısı	267	198	465
		Yaş Grubu İçerisindeki Yüzdesi	100,00	100,00	-
		Toplam İçerisindeki Yüzdesi	57,40	42,60	100,00

Kaynak: Keçiören SYDV verileri ile Yazarın hesaplamaları

5.3. Niteliksel İnceleme Sonuçları

Bu çalışma kapsamındaki niteliksel araştırma için, Keçiören SYDV'den düzenli aralıklarla sosyal yardım alan kişiler içerisinden basit rastgele örneklem yöntemiyle 30 kişi seçilmiştir. Bu kişiler seçilirken dikkate alınan ölçüt, Vakıftan düzenli olarak yardım alan ve vakıf bilgi sisteminde durumu "en zayıf" olarak belirtilen faydalanıcılar içerisinde yer almalarıdır. Görüşmecilerin 27'si periyodik nakit yardımı ile gıda ve yakacak yardımı almakta, 3'ü ise gıda ve yakacak yardımı almakta, periyodik nakit yardım almamaktadır. Bu faydalanıcıların aldıkları yıllık ortalama yardım miktarı 1.271 TL'dir.[191, 192]

Örneklem olarak seçilen 30 kişiyle *yüz yüze* görüşülmüş ve bu görüşmeler faydalanıcıların hanelerinde gerçekleştirilmiştir. Görüşmelerde 45 açık uçlu soru sorulmuştur. Bu sorularla; yapılan yardımların bireylerin temel ihtiyaçlarını karşılamadaki yeterliliği, durumlarını iyileştirme konusunda bir çaba içerisine girmelerinde etkili olup olmadığı, gelecekle ilgili ümitlerini kuvvetlendirip kuvvetlendirmediği, sorularının cevapları bulunmaya çalışılmıştır.

5.3.1. Yardımların bireylerin temel ihtiyaçlarını karşılamadaki yeterliliği

Sosyal yardımların amacı, öncelikle bireylerin temel ihtiyaçlarının karşılanmasıdır. *Temel ihtiyaçlar* ülkelerin gelişmişlik düzeylerine göre farklı tanımlanabilmektedir. Örneğin ABD İstatistik Bürosu temel ihtiyaçlar arasında elektrik, su ve telefon faturalarını ödeyebilmeyi, diş hekimine ve doktora gidebilmeyi, kira veya ev kredisini ödeyebilmeyi ve yeterli görülecek kadar çok miktarda gıda maddesine ulaşabilmeyi saymaktadır.[193] Az gelişmiş bir ülkede ise temel ihtiyaçlar gıda, barınma, ısınma ve temiz su kaynaklarına erişim gibi daha basit düzeydeki ihtiyaçları ifade edebilmektedir.

---

[191] Bu rakama ulaşılırken; faydalanıcıların aldıkları periyodik nakit yardımı ve gıda yardımı rakamları 2005, 2006 ve 2007 yılları için toplanmış, her bir yıl için bulunan toplam tutarlar kişi sayısına bölünmüş, 2005 ve 2006 yılları için bulunan ortalama tutarlar 2007 yılına deflate edilmiş, deflate edilen 2005 ve 2006 rakamları 2007 rakamı toplanmış ve üçe bölünerek yıllık ortalama tutarı bulunmuştur.

[192] TÜİK 2005 yılı hanehalkı bütçe anketi verilerinden elde edilen kişi başına ortalama yardım miktarı yıllık 474,4 TL'dir. Bu rakam 2007 yılına deflate edildiğinde 565,6 TL olmaktadır.

[193] U.S. Census Bureau, 2005, "Supplemental Measures of Material Well-Being: Basic Needs, Consumer Durables, Energy, and Poverty, 1981 to 2002".

Türkiye açısından yapılmış bir temel ihtiyaçlar tanımı bulunmamaktadır. Bunun yanı sıra TÜİK tüketim harcamaları anketinde yüzde 20'lik gelir gruplarının yaptıkları tüketim harcamalarının dağılımına bakılarak, gelir grupları açısından hangi harcama türlerinin öncelik taşıdığı görülebilmektedir (bkz. Tablo 5.4.). Buna göre; gelirden en az payı alan birinci ve ikinci yüzde 20'lik gelir grupları için birincil öneme sahip harcama türü gıda ve alkolsüz içeceklerdir. Bu harcama türü birinci ve ikinci yüzde 20'lik gelir grupları için sırasıyla yüzde 36,5 ve 31,4 olarak hesaplanmıştır. İkinci sırada konut ve kira harcamaları yer almaktadır. Üçüncü sıradaki harcama türü birinci yüzde 20'lik gelir grubu açısından alkollü içecek, sigara ve tütün iken ikinci gelir grubu açısından ulaştırmadır. Sağlık ve eğitim harcamaları her iki gelir grubu açısından da en alt sıralarda yer almaktadır.

Tablo 5.4. Türkiye'de Gelire Göre Sıralı Yüzde 20'lik Gruplar İtibarıyla Tüketim Harcamalarının Dağılımı (2006 Yılı)

Harcama türleri	Toplam	Gelire Göre Sıralı Hanehalkı Yüzdeleri				
		1. Yüzde 20	2. Yüzde 20	3. Yüzde 20	4. Yüzde 20	5. Yüzde 20
Toplam	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Gıda ve alkolsüz içecekler	24,8	36,5	31,4	26,9	24,5	18,6
Alkollü içecek, sigara ve tütün	4,1	5,6	4,9	4,5	4,1	3,2
Giyim ve ayakkabı	5,9	5,3	5,3	5,9	5,9	6,2
Konut ve kira	27,2	28,3	29,5	29,4	28,0	24,4
Ev eşyası	6,2	5,4	5,9	6,7	6,8	5,9
Sağlık	2,2	2,4	2,2	2,1	2,0	2,3
Ulaştırma	13,1	5,5	7,0	9,1	12,2	19,7
Haberleşme	4,2	3,6	4,0	4,3	4,2	4,4
Kültür, eğlence	2,2	1,5	1,8	1,9	2,3	2,6
Eğitim hizmetleri	2,1	0,5	1,5	1,6	2,0	3,1
Otel, lokanta, pastane	4,2	2,6	3,5	3,8	4,2	4,9
Çeşitli mal ve hizmetler	4,0	2,8	3,1	3,9	3,9	4,7

Kaynak: TÜİK, 2006 Hanehalkı Tüketim Anketi Sonuçları.

Buradaki sıralamaya göre gıda ve alkolsüz içecekler sağlık ve eğitim harcamalarına göre çok daha üst sıralarda yer almaktadır. Bu nedenle, temel ihtiyaçları harcama türlerinin öncelik sıralamasına göre belirlemek doğru olmayacaktır. Nitekim çeşitli çalışmalarda sayılan ortak temel ihtiyaçlar; koruyucu

sağlık ve temel eğitim hizmetlerine erişim, beslenme, temiz su kaynaklarına erişim ve barınmadır.[194]

Bu çalışmada temel ihtiyaçların karşılanması hususu gıda, barınma, ısınma, giyim ile sağlık ve eğitim hizmetlerine erişim açısından incelenmektedir. Yüz yüze görüşmelerin kişilerin hanelerinde yapılması da görüşmecilerin temel ihtiyaçlarını ne ölçüde karşılayabildikleri hususunda gözlem yapılabilmesine imkan vermiştir.

5.3.1.1. Gıda ihtiyacı

Keçiören SYDV gıda yardımlarını, hanedeki kişi sayısına göre artan tutarlarda olmak üzere, gıda çeki şeklinde vermektedir. Gıda çeki ile sadece gıda maddesi değil, çekin kullanıldığı markette satılmakta olan herhangi bir ürün de alınabilmektedir.

Görüşmecilerin tamamı gıda yardımı almaktadır. Çoğu görüşmeci aynı zamanda Büyükşehir Belediyesinin verdiği gıda ve temizlik maddesi yardımını aldığını belirtmiştir. Büyükşehir Belediyesi 3 ayda bir 5 kutuluk gıda ve temizlik malzemesi yardımı yapmaktadır.[195] Gıda maddeleri arasında peynir, zeytin gibi kahvaltılık gıda maddelerinin yanı sıra kuru bakliyat, çay, şeker gibi uzun süre muhafaza edilebilecek gıda maddeleri, temizlik maddeleri arasında ise deterjan, çamaşır suyu, çamaşır deterjanı, el ve banyo sabunu gibi temel temizlik maddeleri verilmektedir. Görüşmecilerin bir kısmı, gıda ve temizlik maddesi kutularının yanı sıra Büyükşehir Belediyesinden patates-soğan, portakal, karpuz ve ekmek yardımı da aldıklarını belirtmişlerdir. Patates-soğan, karpuz ve portakal yardımı yılda bir defa, ekmek yardımı ise hanedeki kişi sayısı kadar ve her gün verilmektedir. Bazı görüşmeciler özel bir yardım derneğinden de gıda yardımı aldıklarını ifade etmişlerdir.

---

[194] Canadian International Development Agency (CIDA), 1997, "CIDA's Policy on Meeting Basic Human Needs", Minister of Public Works and Government Services Canada, pg. 22; UNDP, 1998, "Country Cooperation Frameworks And Related Matters, Assistance to Myanmar", Note by the Administrator, Geneva, pg. 2.

[195] Görüşmeciler Ankara Büyükşehir Belediyesinden aldıkları gıda yardımlarını diğer yıllarda 3 ayda bir aldıklarını, 2007 yılında ise sadece bir defa aldıklarını belirtmişlerdir. Bunun nedeni Büyükşehr Belediyesinin 22 Temmuz 2007 tarihinde yapılan Genel Seçim öncesinde gıda yardımlarını kesme kararı vermiş olmasıdır. Görüşmelerin yapıldığı Eylül ve Ekim aylarında Belediye henüz gıda yardımı vermeye tekrar başlamamıştır.

Görüşmecilere, sebze-meyve ile beyaz ve kırmızı et alma sıklıkları sorulmuştur. Görüşmecilerin çoğu 2 hafta ve daha uzun aralıklarla sebze-meyve aldığını belirtmiştir. Her bir seferde harcanan miktar ise yaklaşık 5-10 TL olarak ifade edilmiştir. Sebze-meyve alma konusunda en çok belirtilen, bu tür gıda maddelerini yeterli düzeyde alamadıklarıdır.

Meyve alamıyom. Domates, maydanoz, yeşil soğan, kıvırcık gibi zorunlu şeyleri alıyom.[196]

Meyve-sebze çok alamıyorum. 1 kilo alacağıma yarım kilo alıyorum, tadımlık (hanede 6 kişi yaşamakta). Yeterki elin çocuklarına bakmasın, imrenmesinler.[197]

Haftada bir gidip de sebze-meyve alamıyorum, komşular getiriyo.[198]

Pazarda, ben yalan söylemiyom, pazarda en fazla para götürsem 10 lira götürüyom. E 10 lirayla ben ne alayım ki…Her şeyden yarım kilo alıyom, o 2 hafta idare ediyo. [199]

Et mi alacaz, söylemesi ayıp tavuk mu alacaz, kıyma mı alacaz… Öyle bizde bi şey yok…Kurban bayramında kapı komşu getiriyo. Kendimize yani 5 milyon 6 milyona bi tavuk alamayız…Yardım çekiyle evin ihtiyacını alıyom, kalırsa alıyom. Kalmazsa zaten ordaki (markette) kasadaki kız diyo, teyze diyo, kurban olurum diyo, önce bu şeyi tavuğu şeyden geçirmiim diyo, sen evinin ihtiyacını alıyon…Bazen kardeşim kendine alıyo bize de gönderiyo. [200]

Tavuğu Vakıftan çek verince alıyom bi tane. Kıyma almıyom, sosis, salam alıyom…Hangisi ucuzsa onu alıyom. Gıda çeki olmadığında alamıyom, hiç bi şey alamıyom.[201]

Tavuk eti alma sıklığı çoğunlukla ayda bir olarak belirtilmiştir. Az sayıda görüşmeci tavuk etinin yardım olarak geldiğini, kendisinin tavuk eti alamadığını ifade etmiştir. Kırmızı et aldığını belirten görüşmeci sayısı ise oldukça düşüktür. Neredeyse tüm görüşmeciler kırmızı etin Kurban Bayramında yardım olarak geldiğini

[196] N.K., 9 Ekim 2007.
[197] T.Ö., 19 Ekim 2007.
[198] L.C., 4 Ekim 2007.
[199] B.A., 2 Ekim 2007.
[200] B.A., 2 Ekim 2007.
[201] G.O., 26 Ekim 2007.

belirtmiştir. Bayramda gelen etin tüketilme süresi gelen etin miktarına ve hanedeki kişi sayısına göre değişmektedir. Bazı görüşmeciler gelen etin ancak 1-2 öğün için yeterli olduğunu belirtirken, hanelerinde az sayıda kişi yaşayan görüşmeciler gelen etin 2-3 ay süresince tüketildiğini belirtmiştir.

Sağlık Bakanlığı tarafından, yetişkin bir kişinin günde en az 400 gr sebze-meyve, 50-60 gram (yaklaşık 2 köfte) et tüketmesi önerilmektedir. Bu miktarlar, 1-3 yaş arasındaki çocuklar açısından günde yaklaşık 250 gram sebze-meyve ve 1 köfte, 4-6 yaş arasındaki çocuklar açısından ise yaklaşık 300 gram sebze-meyve ve 2 köfte olarak ifade edilmektedir.[202] Önerilen miktarlar ile görüşmecilerin belirttikleri miktarlar karşılaştırıldığında, sağlıklı beslenme açısından yeterli miktarda ve düzenli olarak sebze-meyve ve et tüketilemediği görülmektedir. Özellikle çocukların fiziksel ve zihinsel gelişimleri açısından gıda ürünlerinin dengeli alınabilmesinin önemi büyüktür. Ancak, görüşmeler sonucunda görüşmecilerin hanelerindeki çocukların genellikle kuru bakliyat ve hamur işi ağırlıklı olmak üzere tek yönlü beslendikleri ve Sağlık Bakanlığı tarafından günlük olarak tüketilmesi gerektiği belirtilen besin miktarlarını tüketemedikleri anlaşılmaktadır.

Gıda çekleri her faydalanıcıya farklı tutarlarda ve farklı sıklıklarda verilmektedir. Hanede yaşayan kişi sayısı ve hanenin başka geçim kaynağının olup olmaması bu kararda etkili olmaktadır. Ancak, gıda çekinin tutarına ve hangi sıklıkta verileceğine karar verilirken standart bir ölçüt kullanılmamaktadır. Bu durum gıda yardımı tutarını ve sıklığını belirleme konusunda tüm SYDV'lerin kullanacakları ortak bir ölçütün geliştirilmesi gerektiğine işaret etmektedir. Hanedeki kişi sayısı, bu kişilerin yaşları ve varsa süreğen hastalıklarına göre besin ihtiyaçları tespit edilmeli ve gıda yardımı tutarları veya verilecek gıda maddeleri bu ihtiyaçlar dikkate alınarak belirlenmelidir.

Sebze-meyve ve et alamadığını belirten görüşmecilerin hanelerinde çok çeşitli temizlik maddesi bulunabilmektedir. Faydalanıcılar, aldıkları gıda çekleri ile temizlik maddesi de almakta ve bu ürünler pahalı olduğu için ihtiyaç duydukları gıda maddelerinin tamamını alamamaktadırlar. Örneğin 3 ayda bir verilen 100 TL tutarındaki gıda çekini alan faydalanıcı, hanenin o günkü gıda ihtiyacı ile birlikte diğer

[202] Bkz. T.C. Sağlık Bakanlığı Temel Sağlık Hizmetleri Genel Müdürlüğü, Sağlıklı Beslenme Serisi.

ihtiyaçlarını da karşılamaya çalışmakta, 3 aylık süre boyunca gıda ihtiyacını nasıl karşılayacağı hususu ise geri planda kalmaktadır. Sebze-meyve ve et yerine, temel temizlik maddelerinin dışındaki, yumuşatıcı, yağ ve kireç sökücü, tuvalet temizleyici gibi detaylı temizlik maddelerinin alınması, yararlanıcıların gıda çeklerini kullanırken dengeli beslenme hususunu gözetemediklerine işaret etmektedir. Gıda yardımının genellikle bir sonraki çek gününe kadar gıda ihtiyacını karşılamaya yetmediği anlaşılmaktadır. Örneğin bazı görüşmeciler gıda çekini aldıktan sonra 1-2 hafta süresince taze gıda konusunda sıkıntı yaşamadıklarını, ancak sonrasında taze gıda almakta güçlük çektiklerini belirtmişlerdir.

Deterjan, ozon, diş macunu, pril, şampuan, siyah zeytin, peynir alıyom, tavuğa kalmıyo.[203]

Gıda çekini hep deterjana veriyorum. 50 yerine 75 verseniz de çocuğuma meyve-sebze alsam dedim. 2 defa 75 verdiler, sonra yine 50 verdiler.[204]

Ordan (pazardan) aldıklarım 1-2 hafta anca gidiyo.[205]

Pazara hiç gitmiyom, para olmuyo ki. Sebze –meyveyi de, pazardan almıyom, gıda çeki aldığımda marketten alıyom.[206]

Diğer taraftan Vakıf tarafından verilen gıda çeklerinin tek seferde kullanılması gerekmektedir. Günümüzde buzdolapları sayesinde taze gıdalar uzun süre saklanabilse de (görüşmecilerin biri dışında tamamının evinde buzdolabı bulunmaktadır) 3 ay kadar uzun bir süre bozulmadan saklanması mümkün olmayacaktır. Gıda çekinin tek seferde kullanılmasının gerekmesi, faydalanıcıyı gıda dışında ürünler almaya yöneltebilecek bir husustur.

Görüşmecilerden bazıları ise gıda çeklerinin tutarının artırılması gerektiğini ifade etmiştir. Özellikle periyodik nakit yardımı alan görüşmeciler açısından, gıda çeki verilme sıklığının yeterli olmadığı görülmektedir.

Bazı görüşmeciler ifadelerini desteklemek amacıyla boş buzdolaplarını dahi göstermişlerdir.

---

[203] B.A., 2 Ekim 2007.
[204] L.C., 4 Ekim 2007.
[205] B.A., 2 Ekim 2007.
[206] G.O., 26 Ekim 2007.

Bu noktada, “Gıda yardımı faydalanıcılara gıda çeki şeklinde mi verilmeli, yoksa kutularla gıda maddeleri mi verilmeli?” sorusu gündeme gelmektedir. Her iki uygulamanın da olumlu ve olumsuz yanları bulunmaktadır. Gıda kutularında çoğunlukla kuru gıdalar bulunmakta ve gıda yardımının bu şekilde yapılması taze gıda tüketimini sınırlamaktadır. Ayrıca gıda kutusu verildiğinde, faydalanıcılar ihtiyaç duydukları veya almak istedikleri diğer gıda maddelerine erişemeyebilmektedir. Gıda kutusu uygulamasının olumlu yanı ise faydalanıcıların belli gıda maddelerine erişimlerinin garanti altına alınması ve yardımın amacı dışında kullanılmasının büyük ölçüde önlenmesidir.

Gıda yardımı gıda çeki verilmesi şeklinde yapıldığında ise, faydalanıcılar arzu ettikleri maddeleri alabilmekte, ancak çekin bilinçsiz kullanılması söz konusu olabilmektedir. Gıda yardımının tek bir çek olarak verilmesi yerine, düşük tutarlardaki birkaç çekin birarada verilmesi, gıda çeklerinin zamana yayılarak kullanılmasında etkili olabilir. Ayrıca gıda çekleri daha kısa zaman aralıkları ile de verilebilir. Örneğin ayda bir veya iki haftada bir verilmesi daha sık aralıklarla taze gıda alınabilmesine imkan verecek, çeklerin tutarları da daha düşük olacağı için büyük olasılıkla faydalanıcılar öncelikle temel ihtiyaçlarını almaya yöneleceklerdir. Bununla beraber, gıda çekleri belli tutarlar yerine üzerlerine yazılı belli ürünlerin alınmasıyla da sınırlandırılabilir. Ancak bu uygulama da gıda kutusu uygulamasında olduğu gibi, faydalanıcıların ihtiyaç duydukları veya almak istedikleri diğer gıda maddelerine erişimlerini zorlaştırabilecektir.

Yukarıda belirtilen sorunlara karşılık görüşmecilerin çoğu gıda yardımlarından memnun olduğunu belirtmiştir. Her ne kadar faydalanıcılar taze gıda ürünlerini düzenli olarak alamasalar da, Vakıf tarafından sağlanan gıda yardımları en muhtaç durumdaki kişiler açısından açlık sorununun yaşanmasına engel olmakta, ayrıca verilen gıda çekleri faydalanıcıların çok çeşitli ihtiyaçlarını karşılamalarına yardımcı olmaktadır. Sosyal yardım sisteminin henüz muhtaç durumdaki tüm kesimlere, belli kurallar çerevesinde, düzenli gelir yardımı sağlamadığı dikkate alınırsa, Vakıf tarafından verilen gıda yardımlarının, faydalanıcılara çeşitli ihtiyaçlarını karşılayabilmeleri açısından önemli bir destek verdiği görülmektedir. Diğer taraftan

bahsedilen olumsuzluklar giderildiği takdirde, gıda yardımlarının faydalanıcıların daha sağlıklı beslenmelerine yardımcı olacağı düşünülmektedir.

5.3.1.2. Barınma ihtiyacı

Görüşme yapılan faydalanıcıların büyük bölümü kirada oturmaktadır. Kirada oturanların çoğu da periyodik nakit yardımı almaktadır. Kendi evinde veya bir akrabasının evinde kira ödemeden oturanların çok azı periyodik nakit yardımı almaktadır.

Yapılan görüşmelerde bazı görüşmecilerin kaldıkları evlerin yeni apartman daireleri olduğu ve yeni olmaları dolayısıyla, diğer evlerle karşılaştırıldığında oldukça temiz ve konforlu oldukları gözlenmiştir. Bu evlerde yerler odalarda laminant parke; banyo, tuvalet ve mutfak ile antrede ise seramiktir. Faydalanıcıların, diğer evlere göre daha yüksek kirası olacağı tahmin edilen bu evlerde oturmaları ilk bakışta şaşırtıcı gelmektedir. Ancak, bunlardan birkaç tanesi kapıcı dairesidir. Yeni apartmanlarda olmaları dolayısıyla bu kapıcı daireleri de oldukça iyi durumdadır. Kapıcı dairesi dışındaki yeni evlerde oturan faydalanıcıların ise kiralarının bir bölümü çeşitli yardım kuruluşlarından gelen yardımlar ile ödenmektedir. Örneğin görüşmecilerden birinin oturmakta olduğu daireyi özel bir yardım derneğinin bulduğu ve kiranın bir bölümünün bu dernek tarafından ödendiği belirtilmiştir.

Diğer evlerin bazıları eski apartman daireleri, kalanlar ise gecekondudur. Bu evlerin çoğunda yerler taştır. Apartman daireleri ile karşılaştırıldığında gecekondular bakımsızlık nedeniyle daha kötü durumdadır. İki tanesi dışında, gecekonduların hepsinde banyo ve tuvalet içeridedir.

Görüşmecilerin kaldıkları evler genel olarak değerlendirildiğinde, sadece biri sağlıksız ve yaşanmayacak koşullara sahiptir. Söz konusu görüşmecinin de daha iyi bir eve yerleştirilebilmesi amacıyla Vakıf tarafından ev aranmaktadır.

Barınma yardımının kapsamı oldukça sınırlıdır. SYDGM, barınma yardımını "oturulmayacak derecede eski, virane, bakımsız ve sağlıksız evlerde yaşayan muhtaç vatandaşlara evlerinin bakım ve onarımı için ayni ve nakdi olarak yapılan yardımlar"

olarak tanımlamaktadır.[207] Bu tanım doğrultusunda, kişilere kira masraflarının karşılanması amacıyla verilecek yardımlar barınma yardımı olarak nitelendirilemeyecektir. Oysa *barınma* veya *konut yardımı* olarak adlandırılan yardımlar çoğu ülkede, barınma masraflarının bir kısmının veya tamamının karşılanması olarak tanımlanmaktadır. Nitekim Avrupa ülkelerinde barınma yardımı önemli bir yardım türüdür ve genellikle sosyal yardım sistemlerinin dışında değerlendirilmektedir. Bu ülkelerde barınma yardımı miktarının belirlenmesindeki ölçüt, faydalanıcıların insanca yaşamasına imkan verecek niteliklere sahip evlerde oturabilmeleridir. İnsanca yaşama hususunun ön planda olması dolayısıyla, bu yardıma hak kazanabilmek için mutlaka yoksul olmak gerekmeyebilmekte, Fransa'da olduğu gibi, kiranın tamamını ödeyemeyecek durumda olmak yeterli olabilmektedir.

Barınma yardımı tanımının çok dar tutulmuş olması dolayısıyla, kirada oturan faydalanıcı sayısının yüksek olmasına rağmen, Vakfın barınma yardımı verdiği kişi sayısı oldukça düşüktür. Görüşmecilerden sadece biri barınma yardımı almaktadır. Vakıftan alınan verilere göre 2005-2007 yılları içerisinde sadece 20 kişi barınma yardımı almıştır.

Vakıf Mütevelli Heyetinin yardımlarla ilgili kararlarına bakıldığında, periyodik nakit yardımının çoğu zaman faydalanıcıların kira masraflarının karşılanması amacıyla verildiği görülmektedir. Yapılan görüşmelerde de, periyodik nakit yardımı alan ve kirada oturan görüşmeciler, aldıkları yardım ile ilk olarak kira masraflarını karşıladıklarını belirtmişlerdir. Bu durumda elektrik, su, telefon faturalarının ödenmesi ve diğer ihtiyaçların karşılanması için çok az miktarda bir para kalmakta ve kalan tutar söz konusu ihtiyaçların karşılanmasına yetmemektedir. Oysa, kira masrafının karşılanması hususu periyodik nakit yardımının değil barınma yardımının konusu olmalıdır.

Vakıftan 250 lira alıyom. 150'siyle ev kırasını veriyom. Elektrik geliyo, su geliyo…İşte ne kalırsa ekmek parası. Bi de alabilirsem domates, salatalık…Fazla bi

[207] T.C. Başbabanlık Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü, 2007 Yılı Faaliyet Raporu.

şeye harcıyamıyom ki, neye harcayım…Allah razı olsun yine de, devamlı veriyolar, vermeseler napacam ki… [208]

Kısacası, barınma ihtiyacının ne ölçüde karşılandığı açısından bakıldığında; barınma yardımı adı altında olmasa da, verilen periyodik nakit yardımlar sayesinde görüşmecilerin insanca yaşamalarına olanak sağlayan evlerde oturdukları gözlenmiştir. Ancak, yukarıda belirtildiği gibi, barınma konusunda belirli bir yardımın verilmesi ve bu sayede periyodik nakit yardımının diğer ihtiyaçların karşılanmasında kullanılmasına imkan sağlanması gerekmektedir.

5.3.1.3. Isınma ihtiyacı

SYDV'ler yakacak yardımı olarak genellikle kömür vermektedirler. Kömür kullanamayacak durumda olan muhtaç kişilere bu yardım nadiren para olarak verilebilmektedir.

Görüşmecilerin tamamı Vakıftan yakacak yardımı almakta olup, yarıya yakını Büyükşehir Belediyesinden de yakacak yardımı aldığını belirtmiştir. Belediye de yakacak yardımını kömür olarak vermektedir.

Yakacak yardımı konusunda başlıca iki şikayet dile getirilmiştir. Birincisi gelen kömürün kalitesinin düşük oluşudur. Kömürün kalitesinin düşük olması, kömürün kalori miktarının düşük olduğu anlamına gelmektedir. Dolayısıyla kısa zamanda daha çok kömür tüketilmektedir. Ayrıca düşük kaliteli kömür daha çok koku yapmaktadır.

İkinci şikayet yakacak yardımının şekliyle ilgilidir. Bazı apartmanlarda kömür yakılmasına izin verilmemektedir. Keçiören SYDV'nin kömür dışında bir yakıt yardımı verilmesi ise yaygın bir uygulama değildir. Görüşmecilerin bazıları kömürü apartman yönetiminden gizli kullandıklarını, ancak koku yapması dolayısıyla anlaşıldığını ve sorun çıktığını belirtmişlerdir. Bu görüşmeciler ısınma ihtiyaçlarını karşılayabilmek için elektrik ızgarası ya da katalitik soba kullandıklarını, ancak elektrik faturalarını ödemekte ve tüp almakta zorlandıklarını ifade etmişlerdir.

---

[208] G.O., 26 Ekim 2007.

Yardım olarak gelen kömürü kullanan faydalanıcılar yakacak yardımının yeterli olduğunu ifade etmişlerdir. Dolayısıyla, yakacak yardımı konusunda yaşanan sorunun yakacağın miktarıyla değil, yardımın ne şekilde yapıldığı ile ilgili olduğu görülmektedir. Diğer bir ifadeyle; gelen kömürü kullanabilen görüşmeciler açısından yakacak yardımı ısınma ihtiyacını büyük ölçüde karşılamaktadır. Kömür kullanamayan faydalanıcılar açısından ise; yakacak yardımlarına esneklik kazandırılması, yani faydalanıcıların özel durumlarına uygun türde yakacak yardımı yapılabilmesi gerekmektedir. Yakacak yardımı konusunda faydalanıcıların içinde bulundukları şartlara göre karar verilebilmesi, yapılan yardımların faydalanıcıların ihtiyaçlarının karşılanabilmesinde etkili olacaktır. Örneğin apartman dairelerinde oturanlar açısından yakacak yardımı fatura karşılığı nakit olarak verilebilir ya da hanenin büyüklüğü ve özellikleri hesaba katılarak, o hanede hangi yakıt türünün kullanılabileceği de dikkate alınarak yakacak miktarları belirlenebilir ve bunun karşılığı olan nakit tutar verilebilir.

5.3.1.4. Giyim ihtiyacı

Giyim yardımı, başvuruya dayanılarak yapılan bir sosyal yardım değildir. SYDV'ler bu yardımları kendi insiyatifleri ile vermektedir. SYDV'lerin ihtiyaç sahibi kişilere verdikleri giysiler genellikle hayırsever vatandaşlardan yardım olarak gelmektedir. SYDV'ler'in bir kısmı tarafından, muhtaç kişilerin ihtiyaç duydukları giysilerin daha kolay temin edilebilmesi amacıyla *sosyal market* adı verilen ve hayırsever vatandaşlar tarafından ikinci ya da birinci el ürünlerin bağışlandığı yerler açılmaktadır. Muhtaç kişilere buralardan kendi bedenlerine uygun giyim ürünleri verilmektedir. Keçiören SYDV de 2007 yılının başında muhtaç kişiler için giysi ve ev eşyası bulunan bir sosyal market açmıştır. Sosyal yardım için başvuran kişilere Mütevelli Heyeti tarafından uygun görüldüğünde hane üyelerinin ihtiyaç duydukları giyim ürünleri bu marketten verilmektedir.

Görüşmecilerin büyük kısmı giyim yardımı aldığını belirtmiştir. Ancak, görüşmecilerin giyim ihtiyaçlarının genellikle çevrelerinden gelen yardımla karşılandığı anlaşılmaktadır. Bir yılda yaptıkları giyim harcaması konusunda görüşmecilerin büyük bölümü 50-60 TL gibi oldukça düşük rakamlar belirtmiştir.

Bazı görüşmeciler ise; hiç giyim masrafları olmadığını, gelen yardımlarla idare ettiklerini ifade etmiştir.

Yapılan yüz yüze görüşmeler sonucunda, giyim ihtiyacının büyük ölçüde bireysel yardımlarla karşılandığı, Vakfın da yeni açtığı sosyal market aracılığıyla çorap-çamaşır ihtiyacının karşılanması, öğrencilere okul forması verilmesi gibi, muhtaç kişilerin ihtiyaç duydukları giyim ürünlerinin verildiği görülmektedir. Bu noktada, Türkiye'deki bireysel yardımların özellikle giyim konusunda oldukça yaygın olduğunu belirtmek yanlış olmayacaktır.

5.3.1.5. Sağlık hizmetlerine erişim ihtiyacı

Muhtaç durumdaki kişilerin sağlık hizmetlerine erişimi, Yeşil Kart uygulaması kapsamında sağlanmaktadır. Bunun yanı sıra, Yeşil Kart sahibi kişiler ile SGK'nın sağlık güvencesi altında olan kişilerin Sağlık Bakanlığı ve SGK tarafından karşılanmayan zorunlu sağlık masrafları SYDV'ler tarafından karşılanabilmektedir.

Görüşmecilerin büyük bölümü Yeşil Kart sahibidir. Sadece iki görüşmeci ikametgah sorunu dolayısıyla Yeşil Kart alamadığını belirtmiştir. Sağlık hizmetlerine erişim konusunda herhangi bir engelin bulunmadığı görülmektedir. Ancak, görüşmecilerin çoğu süreğen rahatsızlığı dolayısıyla çalışamadığını belirtmiştir. Görüşmecilerin düzenli sağlık kontrollerine gitmedikleri ve yaşamlarını büyük ölçüde etkileyecek düzeye ulaşmadığı sürece rahatsızlıkları dolayısıyla sağlık kuruluşlarına başvurmadıkları anlaşılmaktadır. Görüşmecilerin büyük bölümü kırsal kesimden büyükşehire göç etmiştir. Süreğen rahatsızlığını ifade edenlerin çoğu da bu kişilerdir. Kırsal kesimde yaşam şartlarının ve sağlık hizmetlerine erişimin zor olmasının, bu kişilerin rahatsızlıklarının süreğen hale gelmesindeki önemli etkenlerden biri olabileceği düşünülmektedir. Bu kişiler büyükşehire geldikten sonra sağlık hizmetlerine daha kolay erişebilmekte ve aldıkları yardımlarla yaşam şartlarını kolaylaştırabilmektedir.

Bazı ülkelerde düzenli sağlık kontrollerine gidilmesi şartı ile muhtaç durumdaki kişilere nakit yardım verilmektedir. SYDGM tarafından SYDV'ler aracılığıyla yürütülmekte olan ŞNT programı da benzer bir uygulama olmakla beraber, sadece hamile ve doğum yapmış kadınlar ile 0-6 yaş arasındaki çocukları

kapsamaktadır. Muhtaç kesimlerin sağlıklı bir ortamda yaşama ve sağlıklı beslenme konularındaki zorlukları dikkate alınarak, sağlık kontrollerine düzenli olarak gitme şartının muhtaç durumda olan her yaştaki kişi açısından genişletilmesi uygun olacaktır. Ayrıca bu şart, ayrı bir nakit desteği ile ilişkilendirilmeden, sosyal yardım programlarının herhangi birinden yararlanma durumu ile ilişkilendirilebilir. Bu tür bir uygulamada karşılaşılabilecek en büyük sorun sağlık kuruluşlarının iş yoğunluğunun altından kalkılamayacak derecede artması olacaktır. Ancak bu uygulamaya kademeli olarak geçilebileceği ve bu tür bir uygulamanın devleti uzun dönemde daha pahalı sağlık hizmetlerini karşılamaktan kurtaracağı da göz ardı edilmemesi gereken hususlardır.

Görüşmecilerden bazıları 6 yaşından küçük çocuk sahibi olmalarına rağmen ŞNT programı kapsamındaki sağlık yardımlarından yararlanmamaktadır. Bu durumun, söz konusu görüşmecilerin nüfusun en yoksul yüzde 6'lık kesimine dahil olmamasından ziyade, ŞNT programı için kullanılan puanlama formülünün kent yaşamındaki yoksulluğu ölçme konusunda yetersiz kalmasından kaynaklandığı düşünülmektedir. ŞNT'den yararlanabilmeleri için; başvuru sahibi kişilere, yaşadıkları evin özellikleri ve sahip oldukları dayanıklı ev eşyaları gibi soruların bulunduğu ve harcamalar üzerinden yapılan hesaplamaya göre bir puan verilmektedir. Ancak gecekondu dahi olsa kentteki evlerin çoğu kırdaki evlerle karşılaştırıldığında, suyun evdeki musluktan akması, tuvaletin içeride olması gibi, *kır*a göre oldukça konforlu özelliklere sahip olduğu görülmektedir. Ayrıca hane üyeleri satın almasa da, çevreden gelen yardımlar sayesinde, formülde puan verilen eşyaların büyük bölümü faydalanıcıların evlerinde bulunmaktadır (buzdolabı, çamaşır makinesi, renkli televizyon, telefon gibi). Bu durum, büyük şehirlerde yaşayan muhtaç durumdaki kişilerin büyük bölümünün ŞNT sağlık yardımına hak kazanması gereken yüzde 6'lık kesim içerisinde de olsa bu yardımlardan yararlanamamasına neden olmaktadır.

5.3.1.6. Eğitim hizmetlerine erişim ihtiyacı

Görüşmecilerden bazılarının çocukları okul çağında oldukları halde okula gitmemektedir. Bu çocukların çoğu (özellikle erkek çocuklar) evin geçimini sağlayabilmek amacıyla, az sayıda kız çocuğu ise okula gitmeleri gereksiz görüldüğü

için eğitimi bırakmıştır. Büyükşehirde olmaları dolayısıyla görüşmecilerin hanelerinin yakınında mutlaka okul bulunmaktadır. Dolayısıyla çocukların okula gidememelerinin nedeni; eğitim hizmetinin hanenin uzağında sunulması değil, hanenin içinde bulunduğu maddi koşullardır.

Büyügün durumu iyiydi, ben sebep oldum… Ama işte zor durumda kaldım. Oğlan okuyodu, şu Ankara Ticaret Okulunda. Ben çaresiz kaldım, kirayı edemedim, elektrik-suyu edemedim, evin ihtiyacı…Ben neynen geçinecem…Yapamadım, yani zor durumda kaldık…Kaymakam da biliyo, yardım etti…Ama bi gün değil, iki gün değil, ben kimin kapısına vuracam…Oğlan bu yıl komilik yapıyo, günde 10 lira alıyo. 110 lira kiraya veriyom. Elektrik-suyla ayda 150 lirayı buluyo. [209]

Eğitim yardımları kapsamında Vakıf tarafından çocuklara forma ve kırtasiye yardımı yapılmakta, ŞNT programı kapsamında da 6-18 yaşları arasında olup okula devam etmeleri şartıyla para yardımı yapılmaktadır. Büyükşehirde yaşamanın sağladığı bazı imkanlar muhtaç durumdaki kişilerin ŞNT programı kapsamındaki yardımları alamamalarına neden olabilmektedir. Nitekim okul çağında en az bir çocuk sahibi olan görüşmecilerin çok azı ŞNT programı kapsamındaki eğitim yardımlarından yararlanmaktadır.

Eğitim alabilmek, en az diğer temel ihtiyaçlar kadar önemlidir. Bir ülkenin gelişmesini sağlayacak en büyük faktör o ülkenin sahip olduğu insan kaynağıdır. Çocuklara ve gençlere mümkün olan en iyi eğitimin verilmesi ve bunun çocuk ve genç nüfusun tamamını kapsayabilmesi, ülkedeki insan kaynağının geliştirilmesinde en büyük etkendir. Bu amaçla, ailenin geçimini çocuk ve gençlerin üstlenmeleri yerine; ailenin geçiminin sosyal yardımlarla desteklenmesi ve ebeveynlerin çalışmaya yönlendirilmesi, çocukların ve gençlerin ise verilen sosyal yardımlarla eğitimlerine devam etmelerinin sağlanması büyük önem taşımaktadır.

Yapılan yüz yüze görüşmeler sonucunda, büyük şehirdeki tüm imkanlara (özellikle, eğitime erişimin kırsal bölgelere göre çok daha kolay olmasına) rağmen, yardım alan hanelerdeki çocukların eğitime devam durumunun zayıf olduğu gözlenmiştir.

---

[209] B.A., 2 Ekim 2007.

5.3.2. Yardımların kişilerin durumlarını iyileştirmek için çaba göstermelerinde etkili olup olmadığı

Görüşme yapılan hanelerde çalışabilecek durumda olan kişilerin çoğu çalışmamaktadır. Bu durum farklı sebeplere dayanmaktadır. Görüşmecilerden bazıları iş aradıklarını ancak bulamadıklarını, bazıları çalışabilmek için yeterli niteliğe sahip olmadıklarını, bazıları ise ailelerinin izin vermediğini ifade ederken (18 yaşın üstündeki kız çoçukları), bazıları da fiziksel rahatsızlıkları nedeniyle çalışmadıklarını belirtmiştir. Fiziksel rahatsızlığı dolayısıyla çalışamadığını belirten kişilerin çoğunluğu kadındır. Bu kişilerin bir bölümünün çalışma kabiliyetini tamamen kaybetmedikleri, dolayısıyla bedensel güç gerektirmeyecek işlerde çalışabilecek durumda oldukları görülmektedir. Sosyal yardım alan hanelerdeki çalışabilecek durumda olan hane üyelerinin işgücü piyasasında aktif duruma gelebilmeleri için, iş arama ve bulma konusunda bu kişilere rehberlik hizmeti sağlanmasının önemli bir ihtiyaç olduğu anlaşılmaktadır.

Çalışacak durumda olup çalışmayan erkek ve kadın faydalanıcılar açısından İŞKUR'un tanınırlığının ve güvenilirliğinin çok düşük olduğu gözlenmiştir. Görüşme yapılan hanelerden sadece birinde İŞKUR'a kayıtlı olan bir hane üyesi bulunmaktadır. İŞKUR'a kayıtlı olan görüşmecinin konuyla ilgili ifadesi şu şekildedir: *Santral belgem var. Rehabilitasyon merkezinde kurs gördüm, uygulamalı eğitim verdiler. İş arıyorum, torpil olmayınca olmuyor. İş bulsam yardımdan daha çok makbule geçer. İŞKUR'a 17 yaşımdan beri kaydım var. Ama bir şey çıkmadı.*[210]

Sosyal yardım almakta olan kesimlerin istihdam olanaklarına erişmeleri açısından İŞKUR önemli bir role sahiptir. Ancak bu kesimler ile İŞKUR arasında sağlıklı bir ilişki ve iletişim olmadığı görülmektedir.

Mesleğinin inşaat işçiliği olduğunu belirten bir erkek görüşmecinin ifadesi şu şekildedir: *İŞKUR'a kaydım yok. Oraya hiç gitmedim. Kaydolmak aklıma geldi, ama iş çıkmaz diye düşündüm (...) Genelde kendi kanallarımdan iş buluyom, tanıdıklar haber veriyolar. Bazen gazetede bi iş ilanı görüyom. Yazılan adrese varıyom, form doldur diyolar. Dolduruyom, atıyolar bi kenara. Eşine dostuna, akrabasına sıra*

[210] G.S., 2 Ekim 2007.

geliyo, bana sıra gelmiyo. Ben de artık iş için başvurmaya gittiğimde "form" derlerse çıkıyom. Nası olsa form morm işe yaramıyo. Bazen de varıyom, işyeri güvenilir gelmiyo bana, başvurmadan dönüyom, çünkü oralarda çalışsam da paramı alamıyom.[211]

Sosyal yardım alan kişilerin çalışma konusunda özendirilmeleri ve iş bulma ile ilgili olarak bu kesime verilecek rehberlik hizmetlerinin geliştirilmesi, sosyal yardım alan ve çalışabilecek durumda olan kişilerin işgücüne katılmaları ve ekonomik olarak faal hale getirilebilmeleri açısından önem arz etmektedir.

Görüşme yapılan hanelerdeki kadınların çok azı ev ve apartman temizliğine gitmekte (iş buldukça) veya el işi yapıp satmaktadır. Bazı hanelerdeki kadınların ise özürlü ya da tek başına bırakılamayacak yaşta çocukları bulunmaktadır. Görüşme yapılan hanelerde çalışabilecek durumda olan kadınların yarıdan fazlası çalışmak istediğini ancak iş olmadığını belirtmiştir. Ancak bu kadınların aktif olarak iş aramadıkları anlaşılmaktadır. "Çalışmak ister miydiniz?" sorusuna "İsterdim, iş olsa yapardım" gibi yanıtlar verilmekte, "İş arıyor musunuz?" sorusuna ise "Nereden arayayım, iş yok ki?" yanıtı alınmaktadır. Çalışmak, geçimlerini sağlayabilmek için bir zorunluluk olarak görülmekten ziyade, eğitimi veya fırsatı olan kişilerin yapabildiği bir faaliyet olarak görülmektedir. Bunun nedenlerinden biri, işgücü piyasasına girmek istedikleri takdirde iş arama konusunda tek başlarına olacakları ve kendi imkanları ile iş bulmakta zorlanacakları inancı olabilir. Nitekim işgücü piyasasındaki rehberlik hizmetlerinin mevcut durumdaki seviyesi dikkate alındığında, bu inancın yanlış olduğunu belirtmek pek gerçekçi olmayacaktır.

Çalışmanın bu kişiler açısından uzak bir düşünce olmasının diğer bir nedeni; büyük şehir yaşantısına olan yabancılık olabilir. Görüşme yapılan hanelerde çalışmak istemediğini belirten kadınların büyük bölümü evlendikten sonra kırsal kesimden Ankara'ya göç etmiştir. Tanımadıkları bir şehirde çalışmanın ilk başlarda bu kişiler için oldukça uzak bir düşünce olduğu tahmin edilmektedir. Daha sonrasında ise, çalışmama durumu bir tür alışkanlığa dönüşmektedir. Bu kişilerin hepsi çocuk sahibidir. Çocuklar evde tek başlarına kalabilecek yaşa gelmiş olsalar dahi annelerin ev ile ilgili görevleri baskın gelmekte, diğer bir ifade ile, ev kadınlığı ve çocuk

[211] İ.Y., 2 Ekim 2007.

bakmak asli görev olarak görülmektedir. Ailenin ihtiyaçlarını karşılamak için çocuklar çalışabilmekte, ancak anneler işgücü piyasasına girmemektedir.

Çalışmak istemediğini belirten kadın görüşmecilerden biri büyük oğlunun okuldan ayrılıp çalışmaya başladığını belirtmiştir.[212] Görüşmeci Vakfın oğluna eğitim yardımı vermeyi önerdiğini, ancak evin geçimini oğlunun sağladığını, bu nedenle oğlunu okula gönderemediğini ifade etmiştir. Söz konusu görüşmeci, ayrıldığı eşinden herhangi bir yardım almamaktadır. Kendisinin sağlık sorunları dolayısıyla çalışamadığını belirtmiştir. Ancak çalışma gücünü tamamen kaybetmesine yol açacak bir rahatsızlığı bulunmamaktadır. Bu örnekte annenin işgücü piyasasına yabancı olmasının, işgücü piyasasına girmemesinin en önemli nedeni olduğu düşünülmektedir.

Görüşmecilerin büyük bölümü çalışmama nedeni olarak çeşitli sağlık sorunlarını dile getirmişlerdir.

Çalışmak isterim de kafam götürmüyo ki, birden yıkılıyom ben. Muayeneye de gitmedim, okumuşluğum olmadığından, nereye gideceği nası bilecem ben. Bayağı kendim rahatsızım, hiç bi yere gidemiyom. Çocuklarım okula gidiyo…Ben nası çalışayım ki. Çalışamam ki ben.[213]

Bu kişilerin çoğunun, çalışmayı engelleyecek derecede bir çalışma gücü kaybı olmadığı halde, kendi çabasıyla bulacağı işin ağır çalışmayı gerektirecek nitelikte bir iş olacağına inandığı için iş aramayı düşünmediği anlaşılmaktadır. Çalışma gücüne ve kabiliyetine uygun bir iş bulma konusundaki ümitsizlik dolayısıyla işgücü piyasasına girmeme durumunun, sosyal yardım sistemindeki faydalanıcılar arasında yaygın bir sorun olduğu düşünülmektedir. Yüz yüze görüşmeler sonucunda, görüşmecilerin çoğunun çalışabilecek durumda oldukları, ancak iş aradıkları halde bulamamaları veya çalışmak istememeleri dolayısıyla çalışmadıkları görülmüştür. Bunun önemli nedenlerinden birinin, yukarıda da belirtildiği gibi, istihdam konusundaki rehberlik ve danışmanlık hizmetlerindeki eksiklik olduğu düşünülmektedir.

Diğer taraftan, sosyal yardımlar ile çalışma arasında bir alternatif maliyet ilişkisi doğmakta ve faydalanıcılar iş aramanın zahmetine katlanmak yerine,

---

[212] B.A., 2 Ekim 2007. Bu hususla ilgili ifadelerin büyük bölümü 5.3.1.6. Eğitim Hizmetlerine Erişim İhtiyacı başlığında yer verildiği için burada tekrar edilmemiştir.
[213] G.O., 26 Ekim 2007.

çalıştıklarında elde edecekleri gelirden daha düşük olsa da sosyal yardım almayı tercih edebilmektedir. Özellikle kadın faydalanıcılar açısından bu durum gözlenmektedir. Nitekim, bazı çalışmalarda da sosyal yardım almanın çalışmaya tercih edilmesi hususuna işaret edilmektedir.[214] Dolayısıyla, sosyal yardımların bir karşılığa dayandırılması, özellikle Avrupa ülkelerinde olmak üzere, çoğu gelişmiş ve gelişmekte olan ülkede varolan bir uygulamadır.

5.3.3. Yardımların kişilerin gelecekle ilgili ümitlerini nasıl etkilediği

İçinde bulundukları yoksulluğu anlatmak için yoksul kişiler umutsuzluklarından, güçsüzlüklerinden, duydukları utançtan ve kendilerini yalnız hissettiklerinden sıklıkla bahsetmektedirler. Başka çalışmalar kapsamında yoksullarla yapılan görüşmelerde dile getirilen bu tür ifadeler, bu çalışma kapsamında yapılan yüz yüze görüşmelerde de öne çıkmaktadır. [215] Görüşmeciler içinde bulundukları duruma nasıl düştüklerini, kendilerini bu durumdan dolayı nasıl hissettiklerini, yardım almaya giderken ne kadar utandıklarını sıklıkla ifade etmişlerdir.

Benim durumum elverse Vakıftan yardım almam. İnan oraya (Vakıfa) varırken, utanarak varıyom. [216]

Durumumuzun daha iyi olacağına inancım yok. Başımızı sokacak bir evimiz olsa yeter. Daha iyi olacağını düşünmüyorum, çünkü çocuklar çalışmıyo (18 ve 16 yaşlarındaki iki oğlunu kastediyor), benim de artık çalışacak durumum yok. [217]

İş çok ama para yok. E mecburen devletten yardım alacaz, çünkü devletin vatandaşıyız (...) Benim ihtiyacım olmadıktan sonra ben devletin kapısına zaten varmam.[218]

Ben yardım alırken utanıyorum. Şimdi bazen elektriğimi suyumu ödeyemiyorum. Onun için bu yardımı (periyodik nakit yardımını kastediyor) biraz yükseltin diyebilirim, ama utandığım için söyleyemiyorum. [219]

---

[214] Smeeding and Ross, 1999; Bkz. Adema,2006; Neubourg et al., 2005.
[215] Bkz. Erdoğan ve ark., 2007, "Yoksulluk Halleri, Türkiye'de kent Yoksulluğun Toplumsal Görünümleri", 2. Bölüm: Yoksulluk Hikayeleri, İletişim Yayınları, İstanbul.
[216] N.K., 9 Ekim 2007.
[217] B.G., 25 Ekim 2007.
[218] İ.Y., 2 Ekim 2007.
[219] T.Ö., 19 Ekim 2007.

Görüşmecilerin hepsi Vakıftan aldıkları sosyal yardımların hayatlarını devam ettirebilme konusunda çok büyük destek olduğunu belirtmiş, bazı görüşmeciler bu yardımların yeterli olduğunu, bazıları ise durumlarını iyileştirmek için yeterli olmadığını dile getirmiştir.

Yardımlar yaramaz olur mu, o olmasa aç kalacayık (...) Ne uzuyoz ne kısalıyoz, böyle duruyoz. Durumumu eyileştirmek için yardımlar yeterli olmuyo, ama hiç yoktan eyidir. [220]

Yardımları almasaydım geçimim olmazdı, kızımı okutamazdım. [221]

Vakıftan ve Belediyeden (Büyükşehir) almasam çöpü karıştıracam (...) Yardımları idareli kullanırsam yetiyo, idareli kullanmazsam yetmiyo. [222]

Ben şimdi çok çok iyiyim. Allah Vakıftan razı olsun. Bir kilo şekeri bulamıyodum. Bayram öncesinde çocuklar şeker istiyolardı, alamadım. Sonra Vakıf çek verdi. Onların sayesinde çocuklarımın istediklerini aldım. (...) Vakıftan çok memnunum. Daha önceden hiçbir şeyi bulamıyodum. Eski günlere göre şu an çok çok iyiyim. [223]

Allah razı olsun Vakıftan. Onlar olmasa çocukları yuvaya verirdim herhalde (...) Yardımlar bana göre yetiyor. Hiç yoktan iyidir. En azından sofraya koyacak peynir, zeytin bulabiliyorum, doğalgazımı, suyumu alıyorum. O olmasa ne yapardım.[224]

Vakfın verdiği yardım bana çok büyük bir umut gibi geliyor. Çok büyük bir para değil (200 TL periyodik nakit yardımı alıyor), ama bana çok büyükmüş gibi geliyor. [225]

Vakıftan aldığımız yardımlar yaşam şartlarımızı iyileştirmeye yetmiyor. Ama merhem oluyor. [226]

---

[220] N.K., 9 Ekim 2007.
[221] D.U., 2 Kasım 2007.
[222] B.A., 2 Ekim 2007.
[223] Y.Ö., 18 Ekim 2007.
[224] Y.S., 6 Kasım 2007.
[225] M.A., 18 Ekim 2007.
[226] M.A.nın kızı D.A., 18 Ekim 2007.

Vakıf olmasa ben yıkılırım (...) Vakfın yardımlarından önce çok bunalmıştım. Vakıf bana çok yardım ediyo. Yatıp kalkıp dua ediyorum (...) Aldığım yardımlar bir umut oluyo. İnşallah orası daha da büyür, bizim gibileri gölgelerinde sığındırırlar.[227]

Yardımlar yetiyor. Ben çok memnunum, Allah razı olsun. Fazlasını da istemiyorum. Fazla olunca müsrif olurum. Çok güzel yardımlar yapıyolar, evlere gidiyolar, ziyaret ediyolar.[228]

Yapılan görüşmelerde görüşmecilere sosyal yardımların gelecekle ilgili ümitlerini nasıl etkilediği sorulmuştur. Bu soruya verilen yanıtlardan ve görüşmecilerin genel ifadelerinden, büyük oranda ümitsizliğin hakim olduğu görülmektedir. Görüşmecilerin gelecekle ilgili ümitleri açısından en iyi gösterge çocuklarını okula gönderip göndermedikleridir. Yaşadıkları zorluklara rağmen çocuklarını okula gönderen görüşmecilerin, kendileri için olmasa da çocukları için gelecek hakkında daha olumlu düşüncelere sahip oldukları gözlenmiştir.

İki çocuğunu okutan bir görüşmeci, *"Allahtan ümit kesilmez de….Artık ben böyle geçer de… Ben çocuklarımı yetiştirmek içün her şeye göğüs gerdim, germek zorundayım gene de"* demiştir.[229] Başka bir görüşmeci kızının büyüyünce doktor olmasını istediğini ifade etmiş ve *"Kızım doktor olup bana bakacağını söylüyor"* diye belirtmiştir.[230] Çocuklarını okutan diğer bazı görüşmeciler durumlarını şu şekilde dile getirmişlerdir:

Kendime değil, ben en çok çocuklarımın olsun istiyom. Ben böyle olsam da olur. Bundan sona kendim için hiç bi beklentim yok hayattan (...) Dilensem de küçük çocuğumu okutmak istiyom. Ona bi okuma yolu açmam lazım.[231]

Üç çocuğumu okutup hayırlı evlat yetiştirmeye kendi kendime söz verdim (...) Aldığım yardımlar çocuklarımı okutmaya yetmez. Ben de çalışmayı düşünüyorum. İlk maaşımı aldığım zaman Vakıfa gidip yardımları iptal ettiricem.[232]

---

[227] T.Ö., 19 Ekim 2007.
[228] P.Y., 24 Eylül 2007.
[229] N.K., 9 Ekim 2007.
[230] D.U., 2 Kasım 2007.
[231] M.A., 18 Ekim 2007.
[232] Y.S., 6 Kasım 2007

Çocuğum için bir şeyler istiyorum. O da çok istekli, bir kez okusa kafası hemen alıyor. Onun eğitimi için istiyorum, inan ki başka bir şey istemiyorum. Ben çocuğumun eğitimi için mücadele ediyorum. Onu okutmaya mecburum. Kızımın okuması herkese fayda, bir tek kendisine değil. [233]

Bak yavrum dedim…Bak durumumu görüyosunuz, biliyosunuz dedim. Bak biz burada ne yaşayoruk dedim. Gendinizi okuyun gurtarın dedim. Benim gibi olmayın dedim. Benim okumuşluğum yok dedim. Bi şey bilmiyom dedim. Bi şeyler olursunuz, gendinizi gurtarırsınız dedim. Her zaman için böyle diyom. [234]

Bazı hanelerde büyük çocuklar hem hanenin geçimini hem de küçüklerin okula gidebilmelerini sağlamak için çalışmaktadırlar.

Oğlanların okulda durumları iyi sayılırdı (orta öğretim çağındaki iki oğlunu kastediyor)… Şimdi çalışıyolar, okuyamadılar işte, ama kızım okuyo.[235]

Gızım Anadolu lisesini okudu, ünüversite sınavına girdi, ama Angara dışını gazandığı içün tercih yapmadı. Sona oğlum polislik golejini kazandı. Gızım oğlum içün,, ben dedi gardeşim içün canımı feda edecem dedi, eczanede çalışmaya başladı.[236]

Yukarıda yer verilen ifadeler doğrultusunda; sosyal yardım sisteminin, bu tür fedakarlıkları önlemek üzere, faydalanıcıların hanelerindeki tüm çocukların istedikleri takdirde yüksek eğitimlerini bitirmelerine de destek olacak sosyal yardımları sağlaması gerektiği düşünülmektedir. Sosyal yardım sisteminin bunu gerçekleştirmesinde, sosyal koruma sistemi kapsamında eğitim alanında yürütülen diğer programlar da (yurt ve ücretsiz kitap dağıtımı hizmetleri gibi) önemli bir etkiye sahip olacaktır.

Görüşmecilerin ifadeleri değerlendirildiğinde; bazı görüşmecilerin özellikle çocukları açısından gelecekte durumlarının daha iyi olmasını ümit ettikleri, bazılarının ise gelecekle ilgili herhangi bir umutlarının olmadığı ve sadece o günkü geçimlerini sağlama telaşında oldukları görülmektedir. Umutsuzluğun en büyük nedeninin, bu

[233] L.C., 4 Ekim 2007.
[234] G.O., 26 Ekim 2007.
[235] D.U., 2 Kasım 2007.
[236] N.K., 9 Ekim 2007.

kişilerin kendilerini toplumda yalnız hissetmeleri olduğu düşünülmektedir. Yukarıda da ifade edildiği gibi, çalışabilecek durumda olsalar da çalışma gücünü kendilerinde görememekte veya iş bulmak için nereden yardım alabileceklerini bilememektedirler.

Kendilerini toplumun bir bireyi olarak hissedebilmeleri, geçimlerini kendi başlarına sağlayabilmek için neler yapabileceklerini görebilmeleri veya bu konuda yardım alabilmeleri, bu kişilerin içinde bulundukları yoksulluktan çıkabilmelerinde büyük önem taşımaktadır. Sosyal yardım alan kişilere rehberlik ve danışmanlık hizmeti verilmesi ve ihtiyaçları doğrultusunda ilgili kurumlara yönlendirilmeleri için, SHÇEK'in toplum merkezlerinin sayılarının artırılması, hizmetlerinin geliştirilmesi ve ulaştıkları nüfusun genişletilmesinin önemli bir gelişme sağlayacağı düşünülmektedir.

5.5. Bölüm Sonu Değerlendirme

Bu bölümde, Keçiören SYDV'den sosyal yardım alan fayda sahipleri niceliksel ve niteliksel olarak incelenmiştir. Niceliksel araştırma fayda sahiplerinin profilini ortaya koymaya yöneliktir. Gıda, yakacak ve periyodik nakit yardımları açısından bu araştırmanın sonuçlarına bakıldığında; faydalanıcıların çok büyük bir çoğunluğunun erkek olduğu görülmektedir. Nakit yardımı açısından bakıldığında ise kadınların payı neredeyse yarıya yaklaşmaktadır. Nakit yardımı alan faydalanıcıların medeni durumuna ve cinsiyetine birlikte bakıldığında ise, nakit yardımı alan kadın faydalanıcıların büyük bölümünün eşi ölmüş, eşinden boşanmış veya eşiyle ayrı yaşayanlar olduğu görülmektedir.

Medeni duruma diğer yardım programları açısından bakıldığında, gıda ve yakacak yardımlarında, evli olanlar büyük çoğunluğu oluşturmaktadır. Faydalanıcıların yaşları incelendiğinde, 21-40 yaş grubunun, yarıdan fazla paya sahip olduğu görülmektedir. Faydalanıcıların yarıdan fazlası kirada oturmaktadır. Kendi evinde oturan faydalanıcılar ise yüksek olmasa da dikkati çekecek bir paya sahiptir. Faydalanıcıların eğitim seviyesi oldukça düşük olup, lise ve üstü eğitime sahip olanlar çok düşük bir paya sahiptir. Faydalanıcıların çocuk sayısına bakıldığında, çocuğu olmayan hanelerin payının çok düşük olduğu görülmektedir. Çocuklu haneler içerisinde ise iki çocuklu hanelerde yoğunlaşma vardır. Yardım alan haneler içinde

çocuklu hanelerin payının yüksek olmasına paralel olarak, en az bir kişinin eğitime devam ettiği hanelerin payı da yüksektir.

Çalışma durumu açısından bakıldığında, tüm yardımlardan en az birinden faydalananların büyük bölümünün çalıştığı, bunların da büyük bölümünün serbest çalıştığı görülmektedir. Burada, serbest çalışma, çok düzensiz çalışmayı ifade etmektedir. Nakit yardımlarından faydalananların çalışma durumuna bakıldığında ise, faydalanıcıların yarıdan çok daha fazla bir bölümünün çalışmadığı görülmektedir. Nakit yardımı alan ve çalışmayan faydalanıcılar yaş açısından incelendiğinde, 21-30 yaş grubundakilerin çok büyük bir bölümünün, 31-40 yaş grubundakilerin ise yarıdan fazlasının çalışmadığı görülmektedir.

Faydalanıcıların profilleri ortaya konulduktan sonra, faydalandıkları sosyal yardım programlarının faydalanıcılar açısından ne ifade ettiği hususu, niteliksel araştırmayla ortaya konulmaya çalışılmıştır. Sosyal yardım programlarının faydalanıcıların temel ihtiyaçlarını karşılamada büyük ölçüde yeterli olduğu, ancak bazı yönlerden eksikliklerin bulunduğu gözlenmiştir. Faydalanıcıların durumlarını iyileştirme çabalarını (çalışma isteklerini) teşvik açısından yardım programlarının önemli bazı eksiklikleri bulunmaktadır. Bu durumun temel sebebi ise, yardım programları ile istihdam arasında bağlantı kurulmamış olmasıdır. Sosyal yardım programlarıyla ilgili olarak, görüşmecilerin bu bölümde yer verilen ifadelerinden anlaşılan eksiklikler altıncı bölümde daha detaylı olarak ele alınacaktır.

Yardımların, gelecekle ilgili ümitleri etkileme durumuna bakıldığında ise; genel olarak yardımların önemli bir boşluğu doldurduğu gözlenmektedir. Faydalanıcılar; yardımlar sayesinde özellikle yakın çevrelerine duydukları bağımlılığın azaldığını, bu sayede başkasının yardım yapıp yapmayacağı endişesinin büyük ölçüde ortadan kalktığını ve kendilerini daha güvende hissettiklerini dile getirmektedirler.

6. BÖLÜM:

SOSYAL YARDIM SİSTEMİNE İLİŞKİN SORUNLAR VE ÖNERİLER

6. SOSYAL YARDIM SİSTEMİNE İLİŞKİN SORUNLAR VE ÖNERİLER

Üçüncü, dördüncü ve beşinci bölümlerde yer verilen, sosyal yardım sisteminin işleyişiyle ilgili bilgiler dikkate alınarak sistem değerlendirildiğinde çeşitli sorunlar göze çarpmaktadır. Sosyal yardım sisteminin işleyişi, *hangi nüfus kesimlerinin hedeflenmiş olduğu* hususundan başlanıp *faydalanıcıların programlardan çıkışı*na kadarki süreç ele alınarak değerlendirildiğinde, öncelikle hedef gruplar ve bunların belirlenmesinde kullanılan muhtaçlık ölçütleriyle ilgili sorunlar göze çarpmaktadır. Ardından, hedef grupların sosyal yardım programlarına erişimlerini zorlaştıran sorunlar görülmektedir. Daha sonra, başvuruların incelenmesiyle ilgili sorunlar gelmektedir. Sistemin kurgusuyla ilgili çok önemli bir diğer sorun yardım programlarıyla istihdam arasında bir bağlantının kurulmamış olmasıdır. Son olarak, özellikle bazı yardım türleri açısından yardım programlarının düzenli olmamasının, sistemde faydalanıcıların yoksulluktan kurtarılması hedefine ulaşılmasını güçleştirdiği gözlenmiştir.

Bu bölümde sosyal yardım *sistemindeki temel sorunlar* üzerinde durulmakta ve sorunlarla ilgili başlıklarda bu sorunların giderilmesine yönelik *öneriler* de sunulmaktadır. Sistemdeki sorunlar ve bu sorunlara ilişkin öneriler; *farklı yararlanıcı türleri için politikaların varlığı*, *hedef kitleye erişim*, *başvuruların değerlendirilmesi*, *sosyal yardım programlarının faydalanıcıların temel ihtiyaçlarını karşılama durumu*, *istihdam destek politikalarının varlığı* ve *sosyal yardımların düzenliliği* başlıkları altında ele alınmaktadır. Belirtilen sorunlar dışında, sistemin işleyişinde etkinliği arttıracak bazı konulara da *diğer hususlarla ilgili öneriler* başlığı altında değinilmektedir.

6.1. Farklı Yararlanıcı Türleri İçin Politikaların Varlığı

Sosyal yardımların hedef kitlesini, yoksulluk sınırının altında olan kesimler oluşturmaktadır. Başlık 3.2.'de bu kesimlerin profili ortaya konulmaya çalışılmıştır. Kırda yaşayanlar, çocuk ve gençler, kalabalık aile yapısı içinde yaşayanlar, tarımsal faaliyetle uğraşanlar, ücretsiz aile işçisi veya yevmiyeli olarak çalışanlar yoksulluğa maruz kalma ihtimalleri en yüksek olan kesimlerdir. Ayrıca, çalışma kapsamında yapılan yüz yüze görüşmelerde; tek ebeveynli ailelerin, yoksulluk açısından oldukça

dezavantajlı konumda oldukları ve bu tür ailelerde genellikle tek olan ebeveynin kadın olduğu ve hanenin geçimini sağlayabilmek amacıyla çocukların eğitimi bırakarak çalışmaya başladıkları gözlenmiştir.

Sosyal yardım sistemindeki yardım programları, genel olarak birbirlerini tamamlayan bir yapıdadır. Sistemde; çocuklara, öğrencilere, özürlülere ve yaşlılara yönelik sosyal yardım programlarının yanı sıra muhtaç durumdaki tüm kesimleri hedefleyen sosyal yardım programları mevcuttur. Ancak, yürütülen sosyal yardım programları yukarıda yoksulluk açısından dezavantajlı konumda olduğu belirtilen kesimlere özel uygulamalar içermemektedir (çocuk ve gençler için bazı sosyal yardım programları bulunmaktadır, ancak bunlar yoksul hanelerdeki çocuk ve gençlerin sağlıklı ve eğitimli yetişebilmeleri açısından yetersiz kalabilmektedir.).

Öneriler:

Sosyal yardım programlarının yukarıda sayılan kesimleri kapsayabilmesi, sosyal yardım sisteminin yoksulluğu azaltmadaki etkisi açısından önemlidir. Sosyal yardım sistemindeki yardım programlarının tasarımında; yardım miktarlarının ve türlerinin yoksulluğa karşı daha dezavantajlı durumda bulunan kesimlerin özelliklerine göre farklılaştırılması veya bu kesimlerin sosyal yardım programlarından faydalanabilmelerinin kolaylaştırılması için bazı değişiklikler yapılmasına ihtiyaç bulunduğu gözlenmiştir. Bu hususta sosyal yardım programlarında yapılabilecek başlıca değişiklikler şunlar olabilir:

1) Sosyal yardım programlarında, çocuklu -özellikle de çocuklu ve tek ebeveynli- ailelere özel önem verilmelidir. Bunun başlıca iki nedeni bulunmaktadır. Birincisi; *çocuk ve genç nüfus*un, ülkenin gelecekteki beşeri sermayesi olmasıdır. Beşeri sermayenin nitelikli olması, ülkenin kalkınmasında önemli bir itici güçtür. Yoksulluğun, çocukların ve gençlerin sağlıklı olarak yetişmek ve iyi bir eğitim almak için ihtiyaç duyduğu hizmetlere erişimini sınırladığı dikkate alınırsa; sağlıklı ve nitelikli nesillerin yetişebilmesi açısından yoksullukla mücadele araçları, dolayısıyla da sosyal yardımlar, büyük bir öneme sahiptir. Sosyal yardım sisteminde çocuk ve gençlere özel önem verilmesiyle ilgili ikinci neden, Türkiye'nin nüfus

yapısıyla ilgilidir. Türkiye'nin önündeki 35 yıla yakın bir dönem nüfus açısından bir fırsat penceresi olarak tanımlanmaktadır.[237] Buna göre, doğurganlık oranı giderek düştüğü için Türkiye'nin nüfus piramidinin yapısı değişmekte; buna bağlı olarak da genç yaş gruplarının toplam nüfus içerisindeki payı azalırken, yetişkin ve yaşlı nüfusun payı artmaktadır. Çalışabilir nüfusun toplam nüfus içerisinde en yüksek paya ulaştığı ve bu durumu koruduğu döneme literatürde *demografik fırsat penceresi* adı verilmektedir. Bu dönem boyunca; çalışma çağı nüfusu, toplam nüfus içerisinde en büyük paya sahip olmakta ve bu bir fırsat olarak tanımlanmaktadır. Çalışabilecek durumdaki nüfusun, çocuk ve gençlik dönemlerinde nitelikli şekilde yetişmesi, çalışma çağına geldiğinde bu nüfustan alınabilecek verimi artıracaktır. Gelişmekte olan bir ülke olarak Türkiye'nin sosyal politika hedefleri arasında yer alması gereken en önemli hedeflerden biri; çocuk ve genç nüfusun, mümkün olan en iyi şekilde yetiştirilmesi ve bu nüfusun yüksek nitelikli duruma getirilmesi olmalıdır.

2) Kırda yaşama ve tarımla uğraşma gibi farklı özelliklerine bağlı olarak hanenin ihtiyaçlarının değişebileceği hususu yardım programlarında dikkate alınmalı ve bu hanelerin ihtiyaçlarının giderilmesine yönelik olarak, verilen yardımlarda esneklik sağlanabilmelidir. Örneğin öğrencilere verilen burslarda kırsal alanda yaşayanlara öncelik verilebilir. Gıda yardımları da kentte yaşayanlara nakit ya da çek şeklinde, kırda yaşayanlara ise gıda paketi şeklinde verilebilir (kentte gıda ürünlerini marketlerden satın alma imkanı fazla, kırda ise daha azdır). Ayrıca gıda paketleri, kırsal alanda zor bulunacak ürünlerden oluşturulabilmeli veya faydalanıcılar ürünler arasından ihtiyaç duyduklarını seçebilmelidirler. Kırsal alanda verilecek gıda paketlerinin içeriği burada yaşayan hanelerdeki çocukların sağlıklı beslenme olanaklarının kısıtlı olduğu göz önünde bulundurulurak hazırlanmalı ve çocuklu ailelere, bu çocukların yaş grupları da dikkate alınarak, farklı ürünlerden oluşan paketler verilebilmelidir.

[237] Behar ve ark., 1999, ss. 5-6; Yüksel, 2007, ss. 82-86.

3) Hanedeki kişilerin özelliklerine göre (kişi sayısı, yaş, sağlık durumu gibi) farklı tutarlarda yardım verilebilmelidir. Bunu sağlayabilmek için de sosyal yardım programları fayda sahiplerinin özelliklerinin dikkate alınmasına imkan verecek şekilde yeniden tasarlanmalıdır. Örneğin, gıda yardımının miktarı hanedeki kişi sayısına göre değişebilmeli [238], veya kişiye her ay belli bir miktarda nakit yardım yapılacaksa (2022 sayılı Kanun kapsamında verilen aylıklar veya SHÇEK'in süreli nakdi yardımı gibi) bu yardımların miktarı, yardımı alan kişilerin bakmakla yükümlü oldukları kişi/kişiler varsa bunların sayısına ve yaşına göre değişebilmelidir.

Sonuç olarak, başvuru sahibinin yoksulluğa karşı daha dezavantajlı kesimlerden olması, sosyal yardım yapılmasında öncelik tanınmasında ve yapılacak yardım türünün veya miktarının farklılaştırılmasında etkili olabilmelidir. Ancak sistemin bu doğrultuda tasarlanması halinde suistimallerin giderilebilmesi için, başvuruların değerlendirilmesi sırasında yapılacak sorgulamalar çok kapsamlı ve taviz verilmeden yapılmalıdır.

6.2. Hedef Kitleye Erişim

Sosyal alanda hangi kesimlere hangi konularda destek verileceği, bir sosyal politika konusudur. Dolayısıyla, hangi kesimlerin *sosyal yardım yapılması gereken muhtaç durumdaki kesimler* olarak belirleneceği hususu ülkenin sosyal politika hedefleri doğrultusunda olacaktır. Ancak, politikaların başarılı olabilmesi, belirlenmiş olan hedeflere ulaşmak için kullanılan araçların tutarlı olmasına bağlıdır. Bu anlamda, sosyal yardım programlarının tutarlı olması, sosyal politika hedeflerinde başarı sağlanabilmesinde rol oynamaktadır. Sosyal yardım programlarında tutarlılığı sağlayacak en önemli husus ise, programlarda hedef kitleye erişim oranının yüksek olması, diğer bir ifadeyle, hedef kitleden sapma oranının düşük olmasıdır.

Sosyal yardım prgoramlarında hedef kitleden sapmaya yol açacak en önemli husus muhtaçlık ölçütlerinin nesnel olmamasıdır. Nitekim, Türk sosyal yardım sistemindeki sosyal yardım programlarının önemli bir bölümünde muhtaçlık ölçütleri

[238] Bu konuya, 6.4 başlığı altındaki gıda ihtiyacıyla ilgili bölümde yer verilmektedir.

nesnel değildir.[239] Nesnel muhtaçlık ölçütlerine sahip olmayan sosyal yardım programlarına örnek olarak SYDV'ler, SHÇEK ve Yurtkur tarafından yürütülmekte olan yardım programları gösterilebilir.[240] Nesnel muhtaçlık ölçütlerine sahip olan sosyal yardım programlarına örnek olarak ise Yeşil Kart uygulaması, 2022 sayılı Kanun kapsamında verilen aylıklar, Vakıflar Genel Müdürlüğü'nün muhtaç aylığı ve imaret hizmetleri ile MEB tarafından verilen burslar gösterilebilir.[241]

Muhtaçlık ölçütlerinin nesnel olmasının yanısıra, hedefleme mekanizması, diğer bir ifadeyle muhtaçlığın ölçülmesinde kullanılacak yöntem de doğru hedef kitleye erişim açısından önemlidir. Nitekim Yeşil Kart uygulamasında, muhtaçlığın ölçülmesinde kullanılan yöntemin (asgari ücretin 1/3'üne sahip olma durumunun nasıl tespit edileceğiyle ilgili yöntem) iyi tasarlanmamış olması, hedef kitleden sapmalara neden olabilmekte ve bu durum hak etmeyen kişilere yeşil kart verilmesi yönünde eleştirilere yol açabilmektedir. Muhtaçlığın ölçüm yöntemiyle ilgili sorun; 2022 sayılı Kanun kapsamında verilen aylıklar, Vakıflar Genel Müdürlüğü tarafından verilen muhtaç aylığı ve imaret hizmetleri ile MEB tarafından verilen burslarda da görülmektedir.

Hedef kitleye ulaşmada başarılı olunabilmesi, hedef kitlenin programlarla ilgili bilgilere kolayca erişebilmesiyle de yakından ilişkilidir. Diğer bir ifadeyle, bireylerin ihtiyaçlarına göre hangi yardımlardan yararlanabilecekleri, bu yardımların hangi kurum/kuruluş tarafından yürütüldüğü ve nasıl başvurabilecekleri konularında bilgilendirilmeleri, hedeflenen kesimlerin sosyal yardımlara ulaşabilmesinde önemli bir husustur. Ancak, sosyal yardım programlarını yürüten kurumlarla yapılan görüşmelerde muhtaç durumdaki kişilerin hangi yardımlardan yararlanabilecekleri ve bu yardımlardan yararlanabilmek için nereye başvurmaları gerektiği konusunda yeterli bilgiye genellikle sahip olmadıkları belirtilmiştir. Bu da bilgi ağı daha iyi olan

---

[239] Muhtaçlık ölçütlerinin nesnel olması, başvuruların değerlendirilmesi ve sonuçlandırılması aşamalarında çıkabilecek sorunların önlenebilmesi açısından da önem taşımaktadır (yardıma hak kazanma yönünde verilen kararların başvuru sahiplerine karşı savunulabilmesi gibi).

[240] SHÇEK'in ayni-nakdi yardımlarından yararlanabilmek için aranan muhtaçlık; kişilerin bulundukları mahallin hayat şartlarına göre asgari seviyede geçindirmeye yetecek geliri, malı veya kazancı bulunmama hali olarak tanımlanmıştır. SYDV'lerin verdikleri sosyal yardımlarda ise fakruzaruret ve muhtaç olma durumu aranmakla birlikte, muhtaçlık tanımı yapılmamıştır. Yurtkur da burs bağlanması yönünde karar verirken nesnel olmayan bazı göstergelere bakmaktadır.

[241] Söz konusu yardım programlarında muhtaçlık hali; hanenin gelirinin belli bir tutara eşit veya bu tutardan düşük olup olmamasına göre belirlenmektedir.

kişilerin yardımlara daha kolay ulaşmasına, çevresinden bu konuda bilgi sahibi olması daha zor olan kişilerin ise yardım için başvurmakta gecikmesine (ihtiyacın ortaya çıkmasından çok sonra başvurmasına) belki de haberi olmadığı için başvurmamasına ve yardım alamamasına yol açabilmektedir.

Hedef kitlenin sosyal yardım programlarına erişiminin kolaylaştırılması konusunda önemli olan bir diğer husus, bu yardımların kişiye en yakın noktada verilmesidir. Sosyal yardım programlarının çoğunda; başvuruların kişilerin mahallindeki (ilçelerde) kamu idarelerinden yapılması ve yardımın türüne göre evine teslim edilmesi veya mahallindeki bir ödeme noktasından kişinin alması esası bulunmaktadır. Ancak, sosyal yardım programlarına erişim imkanı, kişilerin yaşadıkları yerin kent veya kır olmasına göre değişmektedir. Kırsal kesimde yaşayanların sosyal yardımlara erişim imkanları daha düşüktür. Nitekim, SYDGM'nin Sosyal Yardım ve Proje Destek Faaliyetlerinin Etki Analizi Araştırma Raporunda; yardımlardan yararlananlar içerisinde ilçe merkezleri ile gecekondu bölgelerinde oturanların en yüksek orana, köylerde oturanların ise en düşük orana sahip olduğu belirtilmektedir.[242] SYDV'ler ülke çapındaki tüm ilçe merkezlerinde bulunmalarına rağmen, hala köylerde yaşayan muhtaç kişiler açısından erişilebilirlikleri ve tanınırlıkları az olabilmektedir.

Öneriler:

Sosyal yardım programlarında hedef kitleden sapmaların olması kaçınılmazdır. Önemli olan bu sapmayı en aza indirecek yöntemlerin belirlenmesidir. Sosyal yardım programlarının tasarımında hedef kitleden sapmayı azaltacak başlıca uygulamalar şunlar olabilir:

1) Muhtaçlık ölçütlerinde nesnellik sağlanmalıdır. Bu ölçütlerde nesnelliğin sağlanması ise; muhtaçlık durumunun, kişilerin belli bir gelir/harcama düzeyinin altında bulunmalarına dayandırılmasıyla olacaktır.

2) Muhtaçlık durumunun hangi yöntemle ölçüleceği (hedefleme mekanizmasının nasıl çalışacağı), diğer bir ifadeyle kişinin bu düzeyin altında olup olmadığına dair incelemenin hangi hesaplama yöntemiyle yapılacağı da

[242] SYDGM, 2007.

önemlidir. Sosyal yardım programlarının hedefleme mekanizmalarının işleyişinde, hedef kitleden sapmanın mümkün olan en az düzeyde olmasını sağlayacak hesaplama yöntemi seçilmelidir. Seçilecek yöntem gelir testi veya gelir göstergelerine dayalı bir test olabileceği gibi, bu iki yöntemin bileşiminden oluşan bir test de olabilir. Her bir yardım programı açısından uygun test yöntemlerinin seçilmesi için bilimsel çalışmaların yapılmasına ihtiyaç duyulmaktadır.[243] Ancak belirlenecek test yöntemlerinde mutlaka dikkate alınması gereken husus, kır-kent ve bölgesel farklılıkların da hesaba katılmasıdır.

3) İhtiyaç sahibi kişilerin, yardım programlarıyla ilgili bilgilere erişimleri kolaylaştırılmalıdır. Günümüzde teknolojik gelişmeler dolayısıyla bilgiye erişim oldukça kolaylaşmıştır. Ancak, sosyal yardım programlarının hedef kitlesini oluşturan kesimlerin teknolojik imkanları kullanma imkanları oldukça sınırlıdır. Dolayısıyla, sosyal yardım programlarıyla ilgili bilgilendirme, bu imkanlara sahip olmayanlar açısından da en basit düzeyde yapılmalı, bu programlarla ilgili bilgiler herhangi bir iletişim aracına sahip olmayan kişiler açısından da kolay erişilebilir hale getirilmelidir. Yardım programlarıyla ilgili bilgilere erişim kolaylaştırıldığında, bu programlara erişim de kolaylaştırılmış olacaktır. Sosyal yardım programlarıyla ilgili bilgilere erişimi kolaylaştıracak uygulamalar şunlar olabilir:

a. Muhtaç kişilerin en sık uğradıkları kamusal alanlarda (sağlık ocakları, hastaneler, okullar, toplum merkezleri gibi) afiş ve broşürlerle sosyal yardım programlarıyla ilgili bilgiler duyurulabilir.

b. Gelişmiş ülkelerde genellikle *sosyal hizmet merkezleri* hangi yardım programlarından yararlanabilecekleri, bunun için nereye başvurmaları gerektiği konusunda vatandaşları bilgilendirmektedir. Türkiye'de de SHÇEK'e bağlı toplum merkezleri, gelişmiş ülkelerdeki sosyal hizmet merkezlerinin yürüttükleriyle benzer

[243] Bu çalışmalar sonucunda belirlenecek test yöntemi, aynı zamanda yardım programının hedefleme mekanizmasıdır.

faaliyetler yürütmektedir. Bu merkezler, hızlı toplumsal değişme, kentleşme ve göçün yarattığı sorunlar doğrultusunda, bireylerin, grupların, ailelerin ve toplumun sorunlarla baş edebilmeleri ve bireylerin üretken ve kendine yeterli hale gelmesi amacıyla, eğitici-geliştirici, rehberlik ve rehabilite edici işlevler sunmak üzere kurulmuştur. Sosyal yardım programlarının hedef kitlesinin sosyal yardım programları konusunda bilgilendirilmesi de, bireylerin sorunlarla baş edebilmelerini sağlamak üzere bu merkezlerin sunacakları rehberlik hizmetlerinden biri olarak yorumlanabilir. Dolayısıyla, hedef kitlenin bilgilendirilmesi konusunda bu merkezlerin görevlendirilmesi, bunların amaçlarıyla da bağdaşacaktır. Toplum merkezlerinin yaygınlaştırılması; hem sosyal hizmetlere ihtiyaç duyan nüfus kesimlerinin bu hizmetlere erişimini kolaylaştıracak, hem de buralarda muhtaç vatandaşlar sosyal yardım programlarına yönlendirilerek sosyal yardım sisteminin "hedef kitleye erişim ve yoksullukla mücadele" amacına ulaşması kolaylaşacaktır. Nitekim sosyal yardımlar ve sosyal hizmetler birbirleriyle yakından ilişkili alanlardır. Sosyal hizmetlerin hedef kitlesini oluşturan herkes sosyal yardımların hedef kitlesinde yer almasa da, sosyal yardım programlarından faydalanan kişilerin tamamı sosyal hizmetlerin de hedef kitlesini oluşturmaktadır.

c. Sosyal yardım programlarının hedef kitlesinin bilgilendirilmesi konusunda, bu kitleyle yoğun olarak iletişim halinde olan kamu görevlilerinden de yararlanabilir. Okullardaki öğretmenler ve yerelde hizmet veren din görevlileri sosyal yardım programları hakkında bilgilendirilerek; bu kişilere, muhtaç durumda olduğunu gözledikleri vatandaşları yardım programları hakkında bilgilendirme sorumluluğu verilebilir.

d. Sosyal yardım vermekte olan kamu kurum/kuruluşlarında muhtaç kişiyle temas eden personelin yürütülmekte olan diğer sosyal

yardım programları, bunların hangi kesimlere yönelik olduğu ve hangi şartlarla verildiği konusunda bilgiye sahip olmaları gerekmektedir. Nitekim muhtaç kişiler başvuru yapmak için yanlış sosyal yardım kurum/kuruluşuna gidebilmektedir. Ayrıca, başvuru sahibi kişi doğru kurum/kuruluşa gelmiş olsa da, ihtiyacı olduğu gözlenen başka sosyal yardım programlarına da yönlendirilmelidir.

4) Sosyal yardımlara erişimin kolaylaştırılması konusunda önemli olan diğer bir husus, bu yardımların kişiye en yakın noktada verilmesidir. Özellikle kırsal kesimde yaşayanların sosyal yardımlara erişmede yaşadıkları güçlüğün aşılmasında; sosyal yardım programlarını yürüten kurum/kuruluşların ilçe teşkilatlarındaki (özellikle SYDV'lerdeki ve SHÇEK'in ilçelerde bulunan kuruluşlarındaki) personelin köylere ulaşım imkanlarının iyileştirilmesi (araç temini yoluyla) ve ihtiyaç duyulan yerlerde bu işle görevli personel sayısının artırılması önemli bir etkiye sahip olacaktır.

5) Sosyal yardımlara erişimle ilgili başka bir husus da; sosyal yardım programlarına başvuru tarihi ile başvuruların sonuçlandırılma tarihi arasındaki sürenin, diğer bir ifade ile başvuruların değerlendirilmesinde geçen sürenin mümkün olan en kısa süreye indirilmesidir. Değerlendirme süresinin kısaltılması, yapılan incelemelerin kısa sürede tamamlanmasına bağlıdır. Gerekli sorgulamaların, kamu kurum/kuruluşlarının elektronik ortamda erişilebilir veri tabanları üzerinden yapılabilmesi, incelemenin kısa sürede tamamlanmasında etkili olacaktır. Ayrıca, sorgulama sonuçları değerlendirme ve yardım kararı için başka bir birime gönderilmekteyse, bu sürenin de kısaltılması için, birimler arasındaki gönderimlerin elektronik halde yapılabilmesine imkan tanınmalıdır.

6.3. Başvuruların Değerlendirilmesi

Başvuruların değerlendirilmesiyle ilgili önemli bir sorun, değerlendirme esnasında yapılan incelemelerin geniş kapsamlı olmamasıdır. Burada iki husus söz konusudur: Birincisi başvuru sahibi kişinin başka kurumlardan sosyal yardım alıp almadığının sorgulanmasıdır (çapraz kontroller). Başvuruların incelenmesi sırasında,

başvuru sahiplerinin diğer kurumlardan benzer yardımları alıp almadığına ilişkin sorgulama, tüm sosyal yardım programları açısından yapılmamakta; diğer bir ifadeyle, incelemelerde çapraz kontrollere yeterince yer verilmemektedir. Çoğu sosyal yardım programında sadece Yeşil Kart sahibi olup olmama sorgulanmaktadır. Bu durum, kişinin muhtaçlık durumunun görülebilmesi ve aynı türden yardımı farklı yerlerden almasının (mükerrerliğin) önüne geçilmesini güçleştirmektedir.

Yardım programlarına yapılan başvuruların incelenmesiyle ilgili ikinci husus; sosyal yardımları yürüten kurumlar dışında, kişinin muhtaçlık durumuna işaret eden bilgileri sunabilecek diğer kurumlardan da kişiyle ilgili bilgi alınmasıdır. Başvuru sahibinin muhtaçlığının gözlenebileceği diğer bilgilerle ilgili sorgulama oldukça dar kapsamlıdır. Sosyal yardım programlarının çoğunda sadece, başvuru sahibinin sosyal sigorta dolayısıyla sosyal güvence kapsamında bulunup bulunmadığı incelenmektedir. Yeşil Kart uygulaması ve 2022 sayılı Kanun kapsamındaki sosyal yardım programları için, gayrimenkul ve motorlu araç sahipliği sorgulaması yapılmakla beraber, gayrimenkul sahipliği kontrolü sadece başvuru sahibinin nüfus kaydının bulunduğu il sınırlarını kapsamaktadır. Bazı SYDV'ler de gayrimenkul ve motorlu araç sahipliği kontrolü yapmaktadır. Bunun dışında, kaymakamlık ve valilikler bünyesindeki bazı Yeşil Kart büroları ile bazı SYDV'ler il/ilçedeki T.C. Ziraat Bankası şubelerinde başvuru sahibi kişiler adına hesap olup olmadığının kontrolünü de yapmaktadırlar. Ayrıca, 5510 sayılı Kanun uyarınca GSS priminin devlet tarafından karşılanması uygulamasına geçildikten sonra, geliri asgari ücretin üçte birinden az olan kişilerin tespitine yönelik olarak, SGK'ya söz konusu kişilerin hesaplarında asgari ücretin üçte birinin üzerinde paralarının bulunup bulunmadığı bilgisini bankalardan talep etme yetkisi verilmiştir. Görüldüğü gibi, mevcut durumda sorgulamaların detaylı olarak yapılmasıyla ilgili genel bir kural bulunmamakta olup, bu husus daha çok uygulayıcıların inisiyatifindedir.

Sosyal yardım sisteminde en büyük bilgi eksikliği belediyelerin yürüttükleri yardım programlarından kaynaklanmaktadır. Kimlerin bu programlardan yararlandıklarıyla ilgili bilgi paylaşımı söz konusu değildir. Belediyeler dahil edilmeden, sosyal yardım programlarını yürüten diğer kurum/kuruluşlar arasında düzgün işleyen bir bilgi paylaşım sistemi kurulması durumunda, yapılan sosyal

yardımların önemli bir bölümü dışarıda kalacaktır. Nitekim, az nüfusa sahip belediyelerin bütçe imkanları sınırlı olduğu için sosyal yardım verdikleri nüfus da az olmakla beraber, yüksek nüfusa sahip belediyelerin bütçe imkanları da daha geniş olmakta, dolayısıyla yaptıkları sosyal yardımlar geniş bir kesimi kapsayabilmektedir.[244]

Öneriler:

1) Sosyal yardım sisteminin çapraz kontrolleri sağlayacak bir bilgi işlem altyapısına kavuşturulmasına ihtiyaç duyulmaktadır. Burada önemli olan nokta, sosyal yardım programlarıyla ilgili tüm verilerin tek bir yerde toplanması değil, bu programları yürüten kurum/kuruluşların bilgi işlem sistemlerinin bilgi paylaşımına izin verecek yapıda olması ve bilgi paylaşımını sağlayacak yazılımlar ile karşılıklı sorgulamaya imkan tanınması, kısacası bu sistemler arasında iletişim kurulmasıdır. Sosyal yardım programlarını yürüten kurum/kuruluşların çoğu, bilgi işlem altyapısını yeni oluşturmuş veya oluşturma aşamasındadır.[245] Bu kurum/kuruluşlardaki bilgi işlem sistemlerinden sorumlu birimlerle yapılan görüşmelerde, çoğunun bilgi işlem altyapısının bu tür uygulamalara uygun olduğu, ancak karşı tarafın sorgulama yapmasına imkan sağlayacak birer yazılım programına (ara yazılımlara) ihtiyaç duyulduğu, görüşme yapılan yetkililer tarafından dile getirilmiştir. Sosyal yardımlardan mükerrer faydalanma, kurum/kuruluşlar arasında bilgi paylaşımının tam olarak sağlanması sayesinde en aza indirilebilecektir. Bu sayede; kaynakların daha etkin kullanılmasına ve daha çok kişiye ulaşılabilmesine imkan sağlanacaktır. Sosyal yardım programlarını yürüten kamu kurum/kuruluşları ile belediyeler arasında da sosyal yardım alanında bilgi paylaşımının mutlaka sağlanması gerekmektedir.

---

[244] Ankara Büyükşehir Belediyesi 2007 yılında 110.000 ton kömür yardımı yapmış, 265.000 aileye de gıda ve temizlik malzemesi yardımı vermiştir (Ankara Büyükşehir Belediyesi, Sosyal Hizmetler Daire Başkanlığı. İstanbul Büyükşehir Belediyesi de 2007 yılında 43.670 kişiye nakdi yardım yapmış, 142.952 aileye de yardım kuponu vermiştir (http://application2.ibb.gov.tr/SaglikveSosyalHizmetler/hizmetsayilarimiz.html). Her iki belediyenin belirtilenler dışında da çok çeşitli yardım programları bulunmaktadır.

[245] 2009 Yılı Yatırım Programında yer alan ve SYDGM tarafında yürütülmekte olan "Bütünleşik Sosyal Yardım Hizmetleri" projesi; sosyal yardımlar alanında faaliyet gösteren kamu kurum ve kuruluşları arasında bir iletişim alt yapısı oluşturulmasını amaçlamaktadır. Halen çalışmaları devam eden projenin 2012'de tamamlanması planmaktadır.

2) Gayrimenkul ve motorlu araç sahipliği ile kamu bankalarındaki hesapların kontrolünün tüm sosyal yardım programları için yapılması, ayrıca gayrimenkul sahipliği kontrolünün sadece bulunulan ili değil tüm ülkeyi kapsaması, suistimalleri büyük ölçüde önleyecektir. Banka hesaplarının kontrol edilmesi, özel hayatın mahremiyetine aykırı bir uygulama olarak nitelendirilebilecektir. Ancak sosyal yardım programlarına yardım almak için başvuru yapan bir kişi, muhtaçlık durumunun araştırılmasını baştan kabul etmiş ve buna rıza göstermiş sayılmaktadır. Kişinin sosyal yardımdan yararlanması muhtaçlık durumunun ve dolayısıyla gelir düzeyinin tespitine bağlıdır. Bunun için de kişinin maddi varlıklarının incelenmesine ihtiyaç duyulmaktadır. Nitekim, benzer bir düzenlemeye 28 Ekim 2009 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanan ve 5510 sayılı Kanunun 100. Maddesinin Uygulanması Hakkında Tebliğ'de de rastlanmaktadır. Dolayısıyla, sosyal yardım programlarına yapılan başvurularla ilgili olarak başvuru sahiplerinin banka hesaplarının kontrol edilmesi hukuka aykırılık yaratmayacaktır. Tüm sosyal yardım programlarında, başvuruların değerlendirilmesi esnasında yapılan incelemelere banka hesaplarının kontrol edilmesi de eklenmelidir. Bu kontrol ülke çapındaki tüm bankaları kapsamalıdır.

3) Çapraz kontrollerin yapılmasını ve diğer kurumlardan muhtaçlık durumunu gösterebilecek bilgilerin alınmasını sağlayacak bilgi sistemlerinin kurulması yeterli olmayacaktır. Bu kontrollerin zorunlu hale getirilmesi gerekmektedir. Nitekim, bir hususu kullanılabilir hale getirmek, uygulayıcıların onu mutlaka kullanmasını sağlamayabilir. Bunun, hukuki düzenlemeler yoluyla, başvuruları değerlendirmekten sorumlu birimlerin yükümlülüğü haline getirilmesi gerekmektedir. [246]

[246] Çapraz kontrollerin zorunlu hale getirilmesinin gerekliliği sonucuna (özellikle belediyeler açısından), ilgililerle yapılan görüşmeler sonucunda varılmıştır. Belediyeler, bilgi paylaşımına sıcak baktıklarını belirtmektedirler. Ancak Ankara'daki bazı SYDV müdürleri ile yapılan görüşmelerde, belediyelerden, kimlere hangi sosyal yardımları verdikleri konusunda bilgi istendiğinde bu bilginin alınamadığı öğrenilmiştir.

6.4. Sosyal Yardım Programlarının Faydalanıcıların Temel İhtiyaçlarını Karşılama Durumu

Sosyal yardımların, bu yardımlardan faydalanan kesimlerin ihtiyaçlarını karşılayabilmesi için yardım programlarının bu kesimlerin ihtiyaçları temelinde tasarlanması gerekmektedir. Bu çalışma kapsamında yapılan niteliksel incelemede SYDV'ler tarafından verilen sosyal yardımların, bu yardımlardan faydalanan kişilerin temel ihtiyaçlarını karşılama konusunda yetersiz kaldığı hususlar gözlenmiştir.

Gıda ihtiyacının karşılanması konusunda çeşitli sorunlar bulunmaktadır. Bunlardan en önemlisi; her ne kadar gıda yardımları, en muhtaç durumdaki faydalanıcıların açlık sorunu yaşamalarına engel olsa da; yardımların sağlıklı beslenmeyi sağlayacak miktarda sebze-meyve ve et (tavuk eti veya kırmızı et) tüketimine imkan vermediği gözlenmiştir. Sağlıklı beslenme çocukların gelişimi açısından önemlidir. Ancak gıda yardımı alan hanelerdeki çocuklar genellikle kuru bakliyat ve hamur işi ağırlıklı olmak üzere tek yönlü beslenmektedir.

Gıda yardımıyla ilgili diğer bir sorun, bu yardımların tutarlarının ve verilme sıklıklarının belirlenmesinde ortak bir standardın bulunmamasıdır. Gıda yardımını veren her kurum/kuruluş vereceği miktarı ve sıklığı kendisi belirlemektedir. Eğer gıda yardımı gıda kutusu şeklinde veriliyorsa, genellikle hanedeki kişi sayısı, yaşları ve sağlık durumları dikkate alınmadan her haneye aynı miktarda yardım yapılmaktadır (Keçiören SYDV tarafından yapılan gıda yardımının miktarı ve sıklığı haneye göre değiştirmektedir, ancak bu uygulamada da herhangi bir standart bulunmamaktadır). Bu durumda, kalabalık hanelere verilen gıda yardımı yeterli gelmemektedir.

Barınma ihtiyacı konusunda sosyal yardım sisteminde boşluk bulunmaktadır. Barınma konusundaki tek sosyal yardım programı SYDV'ler tarafından yürütülmekte, ancak bu yardım programı sadece bakımsız ve sağlıksız evlerde yaşayan muhtaç durumdaki kişilere evlerinin bakım ve onarımı için yardım verilmesini kapsamaktadır. Oysa gelişmiş ülkelerde barınma veya konut yardımı adı altında verilen yardımlar önemli bir yardım türüdür ve muhtaç kişilerin kira masraflarının tamamının veya bir

bölümünün karşılanmasını içermektedir.[247] Türkiye'de sosyal yardım sistemi kapsamında düzenli bir barınma yardımı yapılmadığı görülmektedir. Yapılan görüşmelerde, periyodik nakit yardımı alan kişilerin çoğunun aldıkları bu yardımı kira masrafları için kullandıkları gözlenmiştir. Bu durumda elektrik, su faturalarının ödenmesi ve diğer ihtiyaçların karşılanması için çok az miktarda para kalmakta ve kalan tutar söz konusu ihtiyaçların karşılanmasına yetmemektedir. Sonuç olarak; barınma ihtiyacının karşılanması amacıyla faydalanıcıların düzenli olarak aldıkları bir sosyal yardım türüne ihtiyaç duyulmaktadır.

Isınma ihtiyacının karşılanması amacıyla SYDV'ler ve belediyeler tarafından yakacak yardımı adı altında kömür yardımı yapılmaktadır. Kömür yardımı özellikle kırsal kesimde ve küçük şehirlerde yaşayan faydalanıcılar açısından önemli bir yardım türüdür.[248] Ancak büyük şehirde apartman yönetimleri kömür yakılmasına izin vermeyebilmekte, dolayısıyla apartman dairelerinde (kapıcı daireleri dahil) yaşayan bazı faydalanıcılar ısınma ihtiyaçlarını karşılamakta sorun yaşayabilmektedirler. Yüz yüze görüşmeler sırasında, oturdukları apartmanlarda kömür yakılmasına izin verilmediğini belirten görüşmeciler ısınma ihtiyaçlarını karşılayabilmek için elektrik ızgarası veya katalitik soba kullandıklarını, ancak faturalarını ödemekte zorlandıklarını ifade etmişlerdir.

Tam olarak karşılanamadığı gözlemlenen bir diğer ihtiyaç da **eğitime devamlılık**tır. Yapılan yüz yüze görüşmelerde, bazı hanelerde okul çağındaki çocukların okulu bıraktıkları görülmüştür. Bunlardan bazıları ilköğretim çağındaki çocuklardır. Okulu bırakan kız çocukları genellikle evde oturmakta, erkek çocukları ise çalışmaktadır. Eğitim konusunda iki yardım türü öne çıkmaktadır. Birincisi okula devam şartıyla ŞNT kapsamında verilen yardımlardır. Ancak bu yardımlardaki puanlama sistemi, kent yaşantısına uymaması dolayısıyla muhtaç durumdaki hanelerin bile yüksek puan almalarına ve yardımlardan yararlanamamalarına neden olmaktadır.[249] Çocukların eğitime devamında etkili olabilecek diğer yardım türü,

---

[247] Gelişmiş ülkelerde barınma yardımları genellikle sosyal yardım sisteminin dışında olan bir sosyal koruma programı olarak kurgulanmıştır. (Neubourg ve ark., 2005; Adema, 2006.)
[248] SYDGM, 2007, sy. 209.
[249] ŞNT kapsamındaki yardımlara yönelik olarak, SYDV tarafından yapılan inceleme sonucunda başvuru sahibinin aldığı puan belli bir düzeyi geçerse, başvuru sahibi ŞNT yardımına hak kazanamamaktadır.

muhtaç durumdaki ailelere düzenli olarak verilecek nakit ve barınma yardımlarıdır. Bazı muhtaç hanelerde, düzenli bir geçim kaynağı olmaması veya düzenli geçim kaynağı olsa da hane kalabalık olduğu için gelirin yetmemesi nedeniyle, hanedeki çocuk veya gençlerin, hanenin geçimini sağlayabilmek amacıyla eğitimlerini bıraktıkları gözlenmiştir. Bu tür hanelerin periyodik nakit yardımı almaları, çocuk ve gençlerin eğitime devam etmeleri için yeterli olmayabilmektedir. Burada hanenin kira masrafının olması önemli bir etkendir. Eğer kira ödüyorlarsa, aldıkları periyodik nakit yardımı kira masrafı için kullanılmakta ve hanenin geçimi için çocuk ve gençler çalışmaktadır. Oysa, çocukların ve gençlerin eğitime devam edebilmesi hem ailenin hem de toplumun geleceğini olumlu etkileyecektir. Ayrıca yapılan görüşmelerde, çocuğu eğitime devam eden ailelerin hayattan beklentilerinin ve umutlarının da daha yüksek olduğu gözlenmiştir.

Sağlık hizmetlerine erişim ve **giyim ihtiyaçlarının karşılanmasında** önemli bir sorun gözlenmemiştir. Yüz yüze görüşmelerde, faydalanıcıların tamamının sağlık güvencesinin bulunduğu ve ihtiyaçları olduğunda sağlık hizmetlerine erişebildikleri gözlenmiştir. Ancak, görüşmecilerin önemli bir bölümü (genç yaştakiler de dahil olmak üzere) çeşitli rahatsızlıklardan şikayet etmektedir. Bu şikayetler bazı rahatsızlıkların geç teşhis edilmesi dolayısıyla kalıcı hale gelmesinden kaynaklanabilmektedir.

Öneriler:

1) Her bir sosyal yardım türü tasarlanırken, o yardım ile faydalanıcının hangi ihtiyacının ne ölçüde karşılanmasının hedeflendiği açıkça belirlenmeli ve yardım programının tasarımı buna göre yapılmalıdır.

2) Gıda yardımlarının çek şeklinde verilmesi, hanedekilerin özelliklerinin hesaba katılmasını mümkün kılacaktır. Çek tutarı, ortak ölçütler belirlenerek bu ölçütlere göre hesaplanmalıdır (farklı yaş aralıklarına göre kişi başına tutarlar belirlenmeli, özel bir beslenme tarzını gerektiren hastalık durumu varsa bu da hesaba katılmalı). Ayrıca, bir defada harcanacak şekilde tek bir çek değil, birkaç defada kullanılabilecek şekilde küçük tutarlardan oluşan birden fazla çek verilmelidir.

3) Barınma yardımının içeriği genişletilmeli ve ev kirasını ödeyemeyecek durumda olan kişilere düzenli yardım verilmesi (yardımın ayda bir verilmesi gibi) uygulaması getirilmelidir. Barınma yardımının miktarı belirlenirken hanede ikamet eden kişi sayısı, belli sınırlar dahilinde, dikkate alınmalıdır.

4) Faydalanıcıların ihtiyaçlarını karşılayabilmek amacıyla, özellikle büyük şehirlerde yakacak yardımının faydalanıcının evinde kullanılan yakıt türüne göre verilmesi uygun olacaktır. Bu uygulamada; yardım olarak verilecek tutar, hanenin büyüklüğü dikkate alınarak belirlenebilir.

5) Sosyal yardım sisteminin, çocukların ve gençlerin eğitimlerini tamamlamalarına fırsat verecek şekilde, muhtaç durumdaki çocuklu aileleri öncelikli hedef grup olarak belirlemesi gerekmektedir. Çocuk ve genç nüfusun ülkenin gelecekteki sermayesi olduğu göz önünde bulundurulmalı ve sosyal yardım sistemi öncelikle bu kesimin daha sağlıklı ve eğitimli yetiştirilmesi amacına yönelik olarak şekillendirilmelidir. Hanedeki okul çağında olan çocuğun çalışmak için eğitimini bırakmasının önüne geçebilmek amacıyla, muhtaç durumdaki ailelere *düzenli bir gelir desteği (asgari gelir desteği)* ve/veya *barınma yardımı* verilmesi uygun olacaktır. Nitekim, eğer aile kirada oturuyorsa düzenli gelir yardımı alması yeterli olmamakta, kiranın çıkarılabilmesi için ek gelire ihtiyaç duyulmaktadır. Ancak, bu yardımlar yapılırken mutlaka bazı şartlara bağlanması gerekmektedir. Bunlar; hanede çalışabilecek durumda olan bireylerin işgücü piyasasıyla bağlantılarının kurulması, çocukların eğitime devam durumlarının düzgün olarak takip edilmesi ve hanenin muhtaçlık durumunun ölçülmesinde kullanılacak test yöntemi (gelir testi veya gelir göstergelerine dayalı test yöntemi) olarak hedef kitleden sapmaları mümkün olan en az düzeye indiren bir yöntemin seçilmelisidir. Ayrıca, hanelere yapılan yardımlar sabit bir miktarda değil, hanelerin gelir düzeylerine göre değişebilecek miktarlarda olmalıdır.

6) Sosyal yardım alan kesimlerin sağlıklı beslenme ve sağlıklı bir ortamda yaşama konusunda yaşadıkları zorluklar dikkate alınarak, bu kişilerin düzenli olarak sağlık kontrolüne gitmeleri yönünde bir şart getirilebilir. Bu şart, mevcut sosyal yardım programlarıyla ilişkilendirildiği takdirde, ilave olarak

herhangi bir nakit desteği verilmesine gerek kalmayacaktır. Sağlık kontrolü şartının olası olumsuz etkisi ise, sağlık kuruluşlarının iş yoğunluğunun büyük ölçüde artması olacaktır. Bu etkiyi hafifletmek amacıyla, söz konusu uygulamaya kademeli olarak (zaman içerisinde yeni illerin kapsama alınması şeklinde) geçilebilir. Ayrıca bu tür bir uygulama, daha düşük maliyetli olan 1.basamak sağlık hizmetlerine başvuruyu artırarak, daha yüksek maliyetli olan 2. ve 3.basamak sağlık hizmetlerine başvurunun azalmasına neden olabilecek bu sayede devleti uzun dönemde daha pahalı sağlık hizmetlerini karşılamaktan kurtaracaktır. Bunun yanısıra, henüz pilot uygulaması devam eden ve önümüzdeki yıllarda tüm Türkiye'ye yaygınlaşması öngörülen aile hekimliği uygulaması kapsamında, herkesin bir aile hekimine bağlı olması öngörülmektedir. Aile hekimliği uygulamasına geçilmesi durumunda burada önerilen *hastaların takibi*yle ilgili husus da kolaylaşacaktır.

6.5. İstihdam Destek Politikalarının Varlığı

Sosyal yardımların, faydalanıcıları açısından bağımlılık yaratması ihtimali, sosyal yardımlarla ilgili olarak sıkça dile getirilen bir eleştiridir. Yardımların bağımlılık yaratması; faydalanıcıların, hayatlarını sosyal yardım alarak devam ettirmelerini ifade etmektedir.[250] Bu çalışma kapsamında yapılan niceliksel ve niteliksel analizlerde de sosyal yardım alanlarda çalışmama yönünde bir eğilim olduğu gözlenmiştir. Keçiören SYDV'den nakit yardımı alanların yaklaşık yüzde 80'inin 21-50 yaşları arasındaki kişilerden oluşması ve yaklaşık yüzde 60'ının çalışmaması da işsizliğe ve işgücü piyasasından çıkışa işaret eden önemli bir bulgudur.

Yüz yüze görüşmelerde; sosyal yardım alan hanelerdeki çalışmayan kişiler (özellikle de kadınlar) açısından *çalışma*nın, ailenin geçimini sağlayabilmek için bir zorunluluk olarak görülmediği, özellikle bu hanelerdeki kadınların çalışmayı, eğitimli

[250] Sosyal yardım alan faydalanıcıların bir kısmı kayıtdışı çalışarak veya çalışmadan yardım almaya devam edebilmektedirler. Kayıtdışı çalışma durumunda kii gelirini beyan etmemekte ve gerek sosyal sigorta gerekse de vergi kayıtlarından, kişinin işgücü piyaysında aktif olduğu görülmemektedir. Kişiin çalışmakta olduğu tespit edilemediği için, gelir beyanı da doğru kabul edilmektedir. Bazı yardım programlarında inceleme için başvuru sahibinin hanesine gidildiğinde gelir düzeyi görülebilmektedir, ancak bazı durumlarda bu incelemeye rağmen gerçek durum anlaşılamayabilmektedir. Ancak bu başlık altında ele alınan husus, faydalanıcıların işgücü piyasasıyla bağlantılarının kopmasıdır. İncelemede kişinin gelir düzeyinin farkedilememesi ve kayıtdışılık dolayısıyla yardım alınması hususu ise incelemenin geniş kapsamlı yapılmasıyla ilişkilidir.

veya fırsatı olan kişilerin yapabildiği bir faaliyet olarak gördükleri gözlenmiştir. Bu nedenle, bu kişiler çalışma hayatına girebilme konusunda herhangi bir çaba içerisinde bulunmamaktadırlar. Bu tutumun altında yatan bir başka nedenin; iş arama konusunda tek başlarına olacakları ve kendi imkanları ile iş bulamayacakları inancı olduğu düşünülmektedir. Sosyal yardım alan hanelerdeki çalışabilecek durumda olan hane üyelerine, işgücü piyasasında aktif duruma gelebilmeleri için iş arama ve bulma konusunda rehberlik hizmeti sağlanmasının önemli bir ihtiyaç olduğu anlaşılmaktadır. Ancak yüz yüze görüşmelerde, çalışacak durumda olup çalışmayan erkek ve kadın faydalanıcılar açısından, iş piyasasında rehberlik hizmeti verebilecek tek kamu kurumu olan İŞKUR'un tanınırlığının ve güvenilirliğinin çok düşük olduğu gözlenmiştir. Sosyal yardım alan kesimler ile İŞKUR arasında düzgün bir ilişki ve iletişim bunmamaktadır.

Çalışma çabasında bulunmamanın diğer bir nedeni de, çalışma gücüne ve kabiliyetine uygun bir iş bulma konusundaki ümitsizlik olduğu gözlenmiştir. Faydalanıcılar, bu ümitsizlik dolayısıyla işgücü piyasasına hiç girmeyebilmekte veya piyasayı terk edebilmektedir.

Çalışmama ve *bağımlılık* hususlarıyla ilgili olarak yukarıda bahsedilen bulgulara dayanılarak, sosyal yardım miktarlarında sınırlamaya gidilmesi ve yardımlara erişimin zorlaştırılması gerektiği sonucuna varılması doğru olmayacaktır. Nitekim sosyal yardımlar mevcut durumda dahi muhtaç durumdaki kişilerin temel ihtiyaçlarının karşılanmasında bazı yetersizliklere sahip iken, bu yardımların azaltılması durumunda çok daha olumsuz bir tablo çıkabilecektir. Ayrıca bu yardımlardan faydalanan kişilerin iş bulma konusunda en çok zorlanan kesimler olduğu unutulmamalıdır. Faydalanıcıların eğitim düzeylerinin düşük olması, hem *çalışmamanın* hem de *sosyal yardımlara bağımlılık eğiliminin* en önemli sebebi olarak belirtilebilir; çünkü eğitim düzeyi düşük olduğu için iş bulmakta zorlanan kişiler sosyal yardım almayı, çalışmaya tercih edebileceklerdir.

Sosyal yardımlar ile çalışma arasında bir tür alternatif maliyet ilişkisi doğabilmekte ve faydalanıcılar iş aramanın zahmetine katlanmak yerine, çalıştıkları takdirde elde edecekleri gelirden daha düşük olsa da sosyal yardım almayı tercih edebilmektedir.

Öneriler:

Sosyal yardım programlarına bağımlılık eğiliminin önlenmesinde; yardımların kısılması değil, sosyal yardımlarla çalışma arasında bir bağ kurulması etkili olacaktır. Gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin çoğunda, sosyal yardım programlarının aktif politikalar doğrultusunda yeniden şekillendirilmesi sonucunda, sosyal yardım programları ile çalışma arasında bir bağ kurulmuş, diğer bir ifade ile istihdam yanlı sosyal yardım programları geliştirilmiştir. Bir taraftan sosyal yardımlar işgücünün niteliğini ve işgücü arzını artırma aracı olarak kulanılırken, diğer taraftan işgücü arzındaki artışı karşılayabilmesi amacıyla işgücü talebinin de artması için çeşitli teşviklerin kullanıldığı görülmektedir. Son dönemde özellikle gelişmiş ülkelerde sosyal yardımlarla ilgili reform çalışmaları, bu bağın nasıl kuvvetlendirileceği sorusuna odaklanmaktadır.

Türkiye'deki sosyal yardım sisteminde de sosyal yardımlar ile istihdam arasında bir bağ kurulmasına ihtiyaç duyulduğu görülmektedir. Aşağıda, sosyal yardım sisteminin istihdam yanlı olarak yeniden şekillendirilmesi konusunda bazı öneriler sunulmaktadır.[251]

1) Sosyal yardım alan ve çalışabilir durumda olan faydalanıcıların işgücü piyasasına dönmelerini sağlamak amacıyla, sisteme çeşitli destekleyici ve zorlayıcı uygulamalar eklenmelidir. Sistemde, çalışmayı bu kişiler açısından destekleyecek ve/veya zorlayacak idari uygulamalar şunlar olabilir:

a. Çalışabilecek durumda olan faydalanacılara iş arama ve bulma konusunda kişisel destek verilmesi: Burada, yardımı veren kurum/kuruluş değil, İŞKUR'un devreye girmesi gerekmektedir. Bunun için ilk adım, sosyal yardım verilebilmesi için çalışabilecek durumda olan faydalanıcıların İŞKUR'a başvurması şartının getirilmesi olmalıdır. Faydalanıcılar İŞKUR'a başvurduklarında sadece kayıtları yapılmış olmayacak, ayrıca bu kişilere kişisel destek verilmesi süreci de başlamış olacaktır.

[251] Bu kısımdaki önerilerde *Hanesch ve Balzter, 2001*'den faydalanılmıştır.

Bu uygulamada başarı sağlanmasında en önemli husus, İŞKUR personelinin sayı ve kapasite olarak yeterli hale getirilmesidir. Çalışabilecek durumdaki faydalanıcılara kişisel destek verilebilmesi için, öncelikle İŞKUR'da yeterli sayıda personelin bulunması gerekmektedir. Nitekim, hizmete ihtiyaç duyan kişi sayısı birden arttığı takdirde, bu hizmeti sağlayacak olan personel sayısı yeterli düzeyde olmazsa uygulamanın başarılı olması beklenemez. Dolayısıyla, bu uygulamaya çeşitli sosyal yardım programları açısından kademeli olarak geçilebilir. Ancak hangi programın uygulamaya ne zaman dahil olacağının önceden belirlenmesi önemlidir. Aksi takdirde sosyal yardım programlarının tamamının uygulama kapsamına dahil edilmesinde uzun süreli gecikmeler yaşanabilir.

Bu uygulamada başarılı olunabilmesi açısından önemli olan bir diğer husus da, sosyal yardım veren kurum/kuruluşlar ile İŞKUR arasındaki bilgi paylaşımının tam olması ve belli bir sistematiğe oturtulmasıdır. Bu amaçla, kurumların bilgi işlem sistemleri iletişime imkan tanır hale getirilmeli ve bilgi paylaşımı gerçekleştirilmelidir.

b. Çalışabilecek durumda olan faydalanıcılara mesleki eğitim verilmesi: Bu kişilere verilecek olan mesleki eğitimler tek başına değil, *kişisel destek uygulamas*ının bir parçası olarak yürütülmelidir. Sosyal yardım programlarından faydalanan kişilerin büyük bölümü düşük eğitim düzeylerine sahiptir. İşgücü piyayasında talep edilen niteliklere sahip olmamaları, muhtaç durumdaki kişilerin çalışmamalarının en önemli nedeni olarak belirtilebilir. Bu kişilerin işgücü niteliklerinin artırılması, istihdam edilebilirliklerini artıracaktır. Ancak burada dikkat edilmesi gereken husus; faydalanıcı açısından mesleki eğitimin mümkün olup olmayacığıdır. Nitekim, belli bir yaşın üzerindeki faydalanıcıların istihdam edilebilmeleri genç olanlara göre daha zor olacaktır. Dolayısıyla eğitim konusunda genç faydalanıcılara öncelik tanınması daha uygun olacaktır.

Faydalanıcının hangi mesleki eğitim programına katılacağına; sahip olduğu eğitim düzeyi ile beceri ve yeteneklerine göre karar verilmelidir. Faydalanıcının yetenekleri, faydalanıcıyla yapılan görüşmeler ve bazı psikolojik testler doğrultusunda belirlenebilir. Yeteneğin belirlenmesi hususunda İŞKUR'un personeli yeterli olmayabileceği için, İŞKUR'un bu konudaki kapasitesi ihtiyaç duyulan düzeye gelene kadar, dışarıdan hizmet alımı yoluna gidilebilir

Bu uygulamada başarılı olunabilmesi açısından önemli olan bir diğer husus da denetimin düzenli olarak yapılması ve bazı zorlayıcı tedbirlerin uygulanmasıdır. Sağlıklı bir denetim yapılabilmesi için ön şart ise, sosyal yardım veren kurum/kuruluşlar ile İŞKUR arasında kurulacak iletişim sistemidir. Bu sistem üzerinden, sosyal yardım programlarından faydalanan kişilerin eğitim programlarına katılımları düzenli olarak sorgulanmalı ve kişilerin devamsızlıkları halinde aldıkları yardım miktarlarının azaltılması gibi çeşitli zorlayıcı tedbirler uygulanmalıdır.

c. Çalışabilecek durumda olan faydalanıcıların geçici olarak kamu yararına istihdamının sağlanması: Sosyal yardım alan kişilerin işe yerleştirilmeleri kısa zamanda olmayacaktır. Bu kişiler, işe yerleştirilene kadar geçen süre içerisinde, çeşitli kamu hizmetlerinin sunumunda istihdam edilebilirler. Kamu yararına geçici istihdam, hem faydalanıcı hem de sistem açısından bazı faydalara sahiptir. Öncelikle, çalışabilecek durumda olup sosyal yardım alan kişilere bu türde istihdam sağlanması, işgücü piyasasının tamamen veya bir süredir dışında olan kesim açısından çalışma hayatına alışma evresi niteliğinde olacaktır. İkincisi, sosyal yardım alan kişilerin sosyal dışlanmaya maruz kalma ihtimali yüksek olduğu dikkate alınırsa, ekonomik olarak aktif olmak bu programlara katılan kişilerin sosyal hayata katılımlarını da kolaylaştıracak, dolayısıyla sosyal dışlanma riskini azaltacaktır.[252] Nitekim sosyal dışlanmayla mücadelenin temel aracı, kişilerin istihdam

[252] Aust and Arriba, 2004.

edilebilirliklerinin artırılmasıdır. Son olarak, eğer düzenli gelir desteği uygulamasına başlanırsa, bu uygulamayla, kayıt dışı çalışanların düzenli gelir desteği uygulamasından faydalanabilme imkanları kısıtlanmış olacaktır.

2) Sosyal yardım alan ve çalışabilir durumda olan faydalanıcılara, çalışma hayatına dönmeleri/girmeleri için bazı maddi teşvikler verilebilir. Bu teşvikler kişilerin herhangi bir işe girdikten sonra tekrar sosyal yardım sistemine dönmelerini de önleme amacını taşımaktadır. Bu amaçla uygulanabilecek maddi teşvik tedbirleri şunlar olabilir:

a. Çalışmaya başlayan faydalanıcıların, çalışmadan önce almakta oldukları sosyal yardımların verilmesine, miktarları azaltılmak suretiyle, bir süre daha devam edilebilir (Almanya'da işgücü piyasasına dönüş bu yöntemle teşvik edilmektedir).

b. Çalışmaya başlayan faydalanıcıların ücretleri üzerinden alınacak gelir vergilerinde belli bir süreyle indirim yapılabilir. (1 Ocak 2008 tarihi itibarıyla uygulamaya konulan *asgari geçim indirimi* uygulaması burada belirtilen uygulamaya benzemekle birlikte; tüm çalışanları kapsaması ve yapılacak indirimin hesabında kişinin ücret veya maaş düzeyinin değil çocuk sayısının dikkate alınması nedeniyle bir tür *çocuk yardımı niteliğindeki genel sosyal koruma programı* özelliği taşımaktadır.)

c. Çalışmaya başlayan faydalanıcılara, "işe giriş yardımı" şeklinde bir defaya mahsus bir ödeme yapılabilir.

6.6. Sosyal Yardımların Düzenliliği

Sosyal yardımların düzenliliğiyle, yardımların tek seferlik olmaması ve belli aralıklarla faydalanıcılara sunulması kastedilmektedir. 2022 sayılı Kanun kapsamında muhtaç durumdaki yaşlılara ve özürlülere verilen aylıklar, öğrencilere verilen burslar ve SYDV'ler tarafından ŞNT kapsamında verilen eğitim ve sağlık yardımları, sosyal yardım sistemi içerisinde düzenli olarak yürütülen programlardır.

Sosyal yardımların düzenli olarak yapılması bir sosyal politika kararıdır. Çalışamayacak durumda olan muhtaç kişiler açısından (yaşlı ve özürlüler gibi) sosyal yardımlar neredeyse alternatifi olmayan bir geçim kaynağıdır. Ancak çalışabilecek durumda olan muhtaç kişiler açısından durum farklıdır. Sosyal yardımların çalışabilecek durumdaki kesimlere düzenli olarak verilmesi halinde bu kesimleri işgücü piyasasından çıkmaya ya da hiç girmemeye yönlendirebileceği hususunda endişeler bulunmaktadır. Diğer taraftan bu kişilerin düşük nitelikli işgücüne sahip olduğu da hesaba katılırsa; işsizlik oranları yüksek rakamlara ulaştığında, çalışabilecek durumda olup yardımlara ihtiyaç duyan kesim, nitelikli olan kesime göre iş bulma konusunda daha çok zorlanacaktır. Nitekim, gelişmiş ülkelerde düzenli sosyal yardım programları olan asgari gelir desteği uygulamaları, uzun süreli işsizliğin arttığı bir dönemde yaygınlaşmıştır.

SYDV'lerin verdikleri periyodik nakit yardımları, bazı yönleriyle asgari gelir desteği uygulamalarına benzemektedir. Ancak, bu yardımların düzenli olarak yapılması konusunda hukuki bir güvence bulunmamaktadır. SYDV mütevelli heyetleri istedikleri zaman bu yardımları kesebilmektedir. Sonuç olarak, muhtaç durumda olup, yaşlı ve özürlü olmayan kesimlere, geçimlerini sağlamak üzere, düzenli olarak verilmesi öngörülen bir yardım programı bulunmamaktadır.

Öneriler:

1) Bu çalışma kapsamında yapılan yüz yüze görüşmeler ile SYDGM'nin Etki Analizi Araştırmasının çıktılarından; SYDV'lerin verdikleri periyodik nakit yardımlarının faydalanıcılara önemli bir destek verdiği ve geleceğe daha güvenle bakmalarında etkili olduğu görülmektedir.[253] Bu bulgular da dikkate alınarak; gelir desteği amacıyla verilecek nakdi sosyal yardımların, muhtaç kişilerin gelecekle ilgili endişelerini büyük ölçüde gidereceği ve bu kişilerin toplumla bütünleşmesine katkı sağlayacağı belirtilebilir. Diğer bir ifade ile, asgari gelir desteği türünde bir sosyal yardım programının sosyal içermeye olumlu etkisi olacağı düşünülmektedir. Nitekim Avrupa Konseyi'nin Sosyal Koruma Sistemlerinde Yeterli Kaynaklar ve Sosyal Yardım Hakkında Ortak Kriterler konulu tavsiye kararında; sosyal dışlanma ile mücadelenin bir parçası

[253] Bkz. Başlık 5.4.2.3; SYDGM, 2007, sy. 216, 221,224.

olarak, üye ülkelerin, bireyin insan haysiyetine uygun bir biçimde yaşayabilmesi için yeterli kaynak ve sosyal yardım konusunu temel bir hak olarak tanımaları tavsiye edilmektedir.[254]

2) Düzenli gelir desteğinin çok daha önemli bir etkisinin, muhtaç hanelerdeki çocuk ve gençlerin eğitime devamlılığının sağlanması konusunda olacağı düşünülmektedir. Her ne kadar mevcut durumda çocuk ve gençlere yönelik önemli sosyal yardım programları yürütülmekteyse de, ailelerinin yoksulluklarının devam etmesi, çocuk ve gençlerin özellikle eğitim hizmetlerine erişimini sınırlandırmaktadır. Muhtaç hanelere düzenli bir gelir desteği verilmesiyle; bu hanelerdeki çocuk ve gençlere, ailenin geçimini üstlenmek yerine eğitimlerine devam etme fırsatı tanınmış olacaktır. Görüldüğü gibi; ailelere verilen sosyal yardımların toplumun kalkınmasında çok önemli bir rolü bulunduğu için bu tür yardımların geliştirilmesine ihtiyaç duyulmaktadır. Burada iki önemli husus bulunmaktadır. Birincisi, gelir desteğinin ailedeki kişi sayısına ve bu kişilerin yaşlarına göre belirlenmesidir. İkincisi ise, hanede eğitim çağında çocuk bulunması halinde, verilen yardımın bu çocukların eğitime devamı şartıyla ilişkilendirilmesidir. Çocuğun eğitime devam etmediği belirlendiği takdirde yardım miktarının azaltılması şartı getirilebilir.

3) Düzenli gelir desteği uygulamasına geçilirken mutlaka düzenlenmesi gereken bir alan ise, sosyal yardım sisteminin istihdam yanlı olarak yeniden şekillendirilmesidir. Bu düzenleme yapılmadığı takdirde, yardımların bir tür bağımlılık tuzağı yaratabileceği gözden kaçırılmamalıdır.

6.7. Diğer Hususlarla İlgili Öneriler

1) Yardım programlarının bir bölümü merkezi kurumlara bağlı olsa da yardım yapılması kararını etkileyen değerlendirme sürecinde yerel yönetimler önemli role sahiptir. Bu durum, sosyal yardımlarda esnekliğin ve etkililiğin

[254] 24 Haziran 1992 tarihli, *Sosyal Koruma Sistemlerinde Yeterli Kaynaklar ve Sosyal Yardım Hakkında Ortak Kriterler* hususundaki tavsiye kararı.

sağlanmasında önemlidir.[255] Nitekim gelişmiş ülkelerde de sosyal yardım programları büyük ölçüde yerel yönetimler tarafından yürütülmekte veya yerel yönetimler sosyal yardım programlarının tamamından olmasalar da özellikle değerlendirme aşamasından sorumlu olmaktadır. Dolayısıyla, sosyal yardım programlarında yerel yönetimlerin rolü açısından bir sorun görülmemektedir. Ancak Türk sosyal yardım sisteminde belediyelerin yürüttükleri sosyal yardımlarla ilgili önemli problemler bulunmaktadır. Yaptıkları yardımlarla ilgili verilerin paylaşıma açık olmaması ve hangi ölçütlerle yardım yapacakları hususunun, her belediyenin kendine özgü olması, sosyal yardım sisteminde bütünlüğü bozmaktadır. Bu sorunların giderilmesinde; sosyal yardım yürüten kuruluşların arasında kurulacak iletişim ağında belediyelerin de yerlerini almaları ve yürüttükleri sosyal yardım programları için hangi ölçütleri kullanacaklarını belirleyerek bunu ilan etmeleri etkili olacaktır.

2) Sosyal yardım sistemindeki programların çoğunun başvurusu valilikler ve kaymakamlıklar bünyesindeki birimlere yapılmaktadır. Yeşil Kart uygulaması ve 2022 sayılı Kanun kapsamındaki aylıklar için başvurular valilik ve kaymakamlıkların bünyesindeki birimlere yapılmaktadır. SYDV'ler de valilik ve kaymakamlıkların bünyesinde bulunmaktadır. Kaymakamlık ve valilikler bünyesinde sosyal yardım başvurularının alındığı ve başvurularla ilgili incelemenin yapıldığı birimlerin tekleştirilmesi; maliyetlerin azaltılması ve bilgi paylaşımının kolaylaştırılması gibi önemli faydalar sağlayacaktır. Esasen, 2006 yılında getirilen Tek Adımda Hizmet Uygulamasıyla bu tekleştirmenin yapılması hedeflenmiştir. Ancak, bazı SYDV'ler Tek Adımda Hizmet ofislerindeki uygulamadan yararlanırken, bazıları yararlanmamaktadır. Bunun en büyük nedeni, SYDV'lerin ayrı tüzel kişiliklere sahip olmalarıdır. Burada bahsedilen tekleştirmenin SYDV'ler bünyesinde yapılması daha uygun olacaktır. Nitekim, SYDV'ler tarafından yürütülen sosyal yardım programları, Yeşil Kart uygulaması ile 2022 sayılı Kanun kapsamındaki aylıklara göre daha geniş kapsamlıdır. Bu yardım programlarının kabulü ve inceleme süreciyle ilgili tekleştirme sağlandığında SYDV'lerde personel ihtiyacı doğacağı için;

[255] Neubourg ve ark., 2005, sy. 32.

ihtiyaç duyulan sayıdaki personelin, Yeşil Kart ve 2022 sayılı Kanunla ilgili başvuruları kabul eden ve inceleme-değerlendirmeleri yürüten birimden SYDV'lere geçmesi uygun olacaktır. Yeşil Kart ve 2022 uygulamalarında yardımların verilmesi hususunda karar verme yetkisi ise yine ilgili kurumlarda olmalıdır (Yeşil Kart için il/ilçe idare kurulu, 2022 sayılı Kanun için SGK). Nitekim burada amaç; yardımları yürüten kurumun değil, başvuruyu alan ve gerekli incelemeyi yapan birimin tekleştirilmesidir.

3) Sosyal yardım sisteminde başarılı olunmasını sağlayacak bir başka uygulama da; her ilde sosyal yardım veren tüm kurum ve kuruluşlardan temsilcilerin katıldığı ve valinin başkanlığını yaptığı *sosyal yardım kurulları*nın kurulması olabilir.[256] Bu sayede, il bazında muhtaç kesimlerin özellikleri, nelere ihtiyaç duydukları ve sosyal yardım programlarının elverdiği ölçüde ne gibi uygulamaların geliştirilebileceği konularında yerel stratejiler geliştirilebilecektir. İl bazında bu tür bir kurulun kurulması, sosyal yardım veren kurum/kuruluşlar arasındaki politikalarda tutarlılık sağlanması açısından da etkili olacaktır. Burada önemli olan husus; kurulun işlevselliğini sağlayabilmek için, kurula bazı karar yetkilerinin tanınmasıdır. Aksi takdirde, belli aralıklarla toplanan ve sonuçlandırılamayan görüşmeler yapan etkisiz bir yapı meydana getirilmiş olacaktır.

[256] Ankara Büyükşehir Belediyesi Sosyal Hizmetler Dairesi Başkanı ve Keçiören SYDV Müdürü ile yapılan görüşmelerde benzer önerilerde bulunmuşlardır.

SONUÇ

SONUÇ

Sosyal yardımlar, yoksulluğu azaltarak toplumun refahını yükseltmeyi ve bireylerin fırsatlara erişimlerini sağlamayı hedefleyen sosyal koruma sistemi içerisinde son başvuru noktası olma özelliği taşımaktadır. Sosyal koruma sistemi içerisindeki diğer programların müdahalesine rağmen bireyin yoksulluğa düşmesine engel olunamaması durumunda devreye sosyal yardımlar girmektedir. Sosyal yardım programları, sosyal koruma sisteminde büyük bir paya sahip olan sosyal güvenlik sisteminin bir parçasıdır. Bu programlar; sosyal güvenlik sisteminde, sosyal sigortalar ve sosyal hizmetlerle birlikte yer almaktadır.

Türkiye'de geleneksel koruma ağlarının bireylere yoksulluk durumunda sağladığı korumanın oldukça kuvvetli olması, son dönemlere kadar sosyal yardım sisteminin geliştirilmesi konusunda önemli bir ihtiyaç hissedilmemesinde etkili olmuştur. Ancak, gelişmiş ülkelerden çok sonra başlayan sanayileşme ve kentleşme süreçlerinin toplumsal etkilerinin son dönemde hızlanan küreselleşme ve teknolojik gelişmeler ile ağırlaşması, geleneksel koruma ağlarının büyük ölçüde zayıflamasına neden olmuştur. Geleneksel koruma ağlarının zayıflamasının ise sosyal yardımlara olan ihtiyacın artmasında önemli bir payı bulunmaktadır.

Sosyal yardımlara duyulan ihtiyaçtaki değişme, kalkınma planlarına da yansımıştır. Sosyal yardımlara ilk defa II. Beş Yıllık Kalkınma Planında (1968-1972), *Sosyal Güvenlik ve Sosyal Refah Hizmetleri* başlığı altında yer verilmiş, daha sonra tüm kalkınma planlarında politika hedefleri arasında sosyal yardımlarla ilgili hedefler yer almıştır. Sosyal yardım sisteminin eksik ve zayıf yönlerinin giderilmesine yönelik politika hedeflerinin sayısı, sosyal yardımlara duyulan ihtiyacın artmasına parallel olarak VII. Beş Yıllık Kalkınma Planından (1996-2000) itibaren artmıştır.

Türkiye'deki sosyal yardım sisteminde çok kapsamlı sosyal yardım programları mevcut olup, bu programlar çok sayıda kurum/kuruluş tarafından yürütülmektedir. Sistem kapsamında; ödeme gücü olmayan kişilerin sağlık hizmetleri karşılanmakta, muhtaç çocuklara, öğrencilere, yaşlılara ve özürlülere yönelik ayni ve/veya nakdi yardım programları bulunmakta, ayrıca ayırım yapılmadan tüm muhtaç

kesimleri kapsayan ayni ve nakdi yardım programları da yürütülmektedir. Bu programlar kapsamında yardım yapılan kişi sayılarının ve programların harcama miktarlarının, sosyal yardımlara olan ihtiyacın artması doğrultusunda yıllar itibarıyla yükseldiği görülmektedir.

Sosyal yardım sistemindeki programlar genel olarak birbirlerini tamamlamakta, farklı hedef kitlelerinin ihtiyaçlarına veya aynı hedef kitlenin farklı ihtiyaçlarına yönelik yardım sunmaktadır. Belediyelerin yaptıkları sosyal yardımlar dışarda tutularak sisteme bakıldığında, yardım programları arasında önemli bir çakışma görülmemektedir. Ancak belediyelerin yardımları da dikkate alındığında, özellikle SYDV'lerle belediyelerin yaptıkları yardımlar arasında çakışma gözlenmektedir.

Sosyal yardım programlarının temel amacı, yoksullukla mücadele olduğuna göre; toplumda yoksulluğa karşı dezavantajlı durumda bulunan kesimlerin bu programların tasarımında dikkate alınması, sosyal yardım sisteminin başarısında etkili olacaktır. TÜİK'in Yoksulluk Çalışmasında yoksulluğa karşı daha savunmasız oldukları görülen kalabalık aileler, çocuklar, gençler, kırda yaşayanlar, tarımsal faaliyet ile uğraşanlar, düşük eğitim seviyelerinde olanlar, ücretsiz aile işçileri ve yevmiyeli olarak çalışanlara özel önem verilmesi gerekmektedir.

Çocuk ve genç nüfus, yukarıda sayılan kesimler içerisinde, yoksullukla mücadelede en çok önem verilen kesimler olmalıdır. Bunun başlıca iki nedeni vardır. Birincisi; çocuk ve genç nüfusun, ülkenin gelecekteki beşeri sermayesi olmasıdır. İkinci neden; önümüzdeki 35 yıla yakın bir dönem boyunca çalışma çağı nüfusunun toplam nüfus içerisinde en büyük paya sahip olmasıdır (demografik fırsat penceresi). Gelişmekte olan bir ülke olarak Türkiye'nin sosyal politika hedefleri arasında yer alması gereken en önemli hedeflerden biri; çocuk ve genç nüfusun, mümkün olan en iyi şekilde yetiştirilmesi ve bu nüfusun yüksek nitelikli duruma getirilmesi olmalıdır.

Sosyal yardım sisteminin yeniden yapılandırılması, eksik ve zayıf yönlerinin giderilerek sosyal güvenlik sisteminin de sağlıklı işleyebilmesi açısından büyük önem taşımaktadır. Sistem yeniden yapılandırıldırılırken, mevcut işleyişin tamamen değiştirilmesi gerekli değildir. Sistemdeki yardım programları muhtaç kesimlere pek

çok konuda destek vermekte, ancak bu desteklerin günün koşullarına uygun hale getirilmesi ve sistemde faaliyet gösteren kurum/kuruluşlar arasındaki işbirliği ve iletişimin tam olarak sağlanması gerekmektedir. Yeniden yapılandırmada sistemdeki eksiklikler giderilirken dikkate alınması gereken en önemli hususlar; sosyal yardımların istihdam yanlı olarak şekillendirilmesi, bazı yardım programlarının düzenli hale getirilmesi ve sistemde kurumlararası iletişim ve işbirliğini sağlayacak bir bilgi işlem ağının kurulmasıdır.

KAYNAKLAR

KAYNAKLAR

ADDISON, T., G. A. Cornia, "Income Distribution Policies For Faster Poverty Reduction", UNU-WIDER, 2001/93, 2001.

ADEMA, W., "Social Assistance Policy Development and The Provision of A Decent Level of Income in Selected OECD Countries", OECD, DELSA/ELSA/WD/SEM (2006)7, 2006.

AKTAN, C.C., "Yoksullukla Mücadele Stratejileri", Hak-İş Konfederasyonu, Ankara, 2002.

ANAYASA MAHKEMESİ, Esas No:1988/19, Karar No:1988/33, (çevrimiçi) <http://www.anayasa.gov.tr/eskisite/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1988/K1988-33.htm> 07.02.2008.

ARJONA, R., M. Ladaique, M. Pearson, Social Protection and Growth", OECD, 2002.

AUST, A., A. Arriba, "Policy Reforms and Discourses in Social Assistance in the 1990's", WRAMSOC Conference, Berlin, 2004.

BAĞCI, C., "NGO Proliferation in Post 1980 Turkey and A Turkish NGO in Rural Development: The Case of The Development Foundation of Turkey", Ph.D. Thesis, University of Manchester, 1999.

BALCI, Ş.G., "Tutunamayanlar ve Hukuk", Dost Kitabevi, İstanbul, 2007.

BARRIENTOS, A., R. Holmes, "Social Assistance in Developing Countries Database", The UK Department for International Development, 2006.

BEHAR, C., ve ark., O. Işık, M. Güvenç, S. Erder, H. Ercan, "Türkiye'nin Fırsat Penceresi - Demografik Dönüşüm ve İzdüşümleri", TÜSİAD, Yayın No. TÜSİAD-T/99-1-251, Ocak 1999.

BERKEL, R., "The Decentralisation of Social Assistance in the Netherlands", the International Journal of Sociology and Social Policy, Vol. 26, No. 1-2, 2006.

BEŞER, F, "İslamda Sosyal Güvenlik", İstanbul, 2004.

BOURGUIGNON, F., "The growth elasticity of poverty reduction:explaining heterogeneity across countries and time periods", Delta and the World Bank, Working Paper, No:2002-03, February 2002.

BOVENBERG, A.L., "The Life Course Perspective And Social Policies - An Overview Of The Issues", World Bank, Social Protection Discussion Paper, No. 0719, November 2007.

BUĞRA, A., Ç. Keyder, "Yeni Yoksulluk ve Değişen Refah Rejimi", UNDP için hazırlanan proje raporu, UNDP, 2003.

BYRNE, B. M., G. Crombie, "Modeling and Testing Change: An Introduciton to the Latent Growth Curve Model", Understanding Statistics, 2(3), 177-203, 2003.

CANADIAN INTERNATIONAL DEVELOPMENT AGENCY, "CIDA's Policy on Meeting Basic Human Needs", Minister of Public Works and Government Services Canada, May 1997

ÇELİK, A. "Avrupa Birliği Hukukunda Sendikal Haklar (Toplu Işçi Hakları) ve Türkiye'nin Uyum Sorunları", Hukuk ve Adalet Dergisi, No.3, 2004.

ÇOBAN, G., "Neoliberal Paradigmadan Avrupa Paradigmasına", Yeni Sosyal Politikalar, İstanbul Bilgi Üniversitesi, Center for European Studies, AB-Türkiye Gündemi, No.6, 2006.

DAGUERRE, A., T.Larsen "The EU Inclusion Strategy and the Open Method of Coordination, EU Policy Maps, Working Papers for WRAMSOC, University of Kent, Cantenbury.

DAĞDEVIREN, H., R. Hoeven, J. Weeks, "Redistribution Matters: Growth for Poverty Reduction", ILO, Employment Paper No. 2001/10, 2001.D'ERCOLE, F., M. D'Ercole, "Income Distribution and Poverty in OECD Countries in the Second Half of the 1990s", OECD Social, Employment and Migration Working Papers, forthcoming, OECD, Paris, 2005.

DEMİR ŞEKER, S., "Türkiye'de Sosyal Transferlerin Yoksulluk Üzerindeki Etkileri", DPT Uzmanlık Tezi, Ankara, 2008.

DİLİK, S., "Sosyal Güvenliğin Tarihsel Gelişimi, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi", Cilt: 43, Sayı:1, 1988.

DOLLAR, D., A.Kraay, "Growth is good for the poor", Worldbank Policy Research Working Paper, No.2587, April 2001.

DOMELEN, J., "Reaching The Poor And Vulnerable: Targeting Strategies For Social Funds And Other Community-Driven Programs", World Bank, Social Protection Discussion Papers, No.711, 2007.

DOMELEN, J., "Social Funds: Communities Taking The Lead", Working on Administrative and Civil Service Reform, World Bank, 2001.

DPT, *Gelir Dağılımının İyileştirilmesi ve Yoksullukla Mücadele Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Ankara, 2001, sy.106.

DPT, *9. Kalkınma Planı*, 2006.

DPT, *Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, 2007.

DPT, "SRAP ile ilgili görüşler", Sosyal Kalkınma ve İstihdam Projesi konulu yazı eki, 13 Kasım 2006.

DUYAN, V., "Sosyal Hizmetin İşlev ve Rolleri", Toplum ve Sosyal Hizmet Dergisi, Sayı 14/2, 2003.

EKDEMIR, H. Ş., "Avrupa Birliği - Türkiye Sosyal Güvenlik Normları", Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu, 2005.

ERDOĞAN, N., "Yoksulluk Halleri, Türkiye'de Kent Yoksulluğunun Toplumsal Görünümleri", İletişim Yayınları, 2007

EUROPEAN COMMISSION, *Joint Report on Social Protection and Social Inclusion*, 2007.

EUROPEAN COMMISSION, "Modernising and Improving Social Protection in the European Union", Communication from the Commission, Brussels, 1997

EUROPEAN COMMISSION, "A Concerted Strategy for Modernising Social Protection", Communication from the Commission, (COM(1999) 347 final), 1999.

EUROPEAN COUNCIL, Recommendation of 27 July 1992 on the Convergence of Social Protection Objectives and Policies, 92/442/EEC, 1992.

EUROPEAN COUNCIL, "Employment Economic Reforms and Social Cohesion Towards a Europe Based on Innovation and Knowledge", Document from the Presidency, Brussels, 2000a.

EUROPEAN COUNCIL, "Objectives in the Fight against Poverty and Social Exclusion", Brussels, 2000b.

EUROPEAN COUNCIL, "Presidency Conclusions", Barcelona, 15-16 March 2000, 2000c.

EUROPEAN COUNCIL, "Joint Report on Social Inclusion", Laeken, December 2001.

EUROPEAN PARLIAMENT, "A European Social Model For The Future: A Unity Of Values With A Diversity Of Systems", European Parliament Press, Social Policy, 06.09.2006.

EUROSTAT, "ESSPROS Manual", European Commission, 1996.

FÖRSTER, M. F., M. Mıra D'Ercole, "Income distribution and poverty in OECD countries in the second half of the 1990s", Social, Employment and Migration Working Papers, forthcoming, OECD, Paris, 2005.

FRANCESCHELLI, I., L. Ronconi, "Clientelism, Workfare And The Emergence Of The Piqueteros In Argentina", Paper prepared for LACEA Conference, France.

FROHMAN, L., "Poor Relief and Welfare in Germany from the Reformation to World War I", Cambridge Univesity Press, 2008.

GİTMEZ, A., Avrupa Birliği ve Sosyal Avrupa, (çevrimiçi) <http://www.ba.metu.edu.tr/~manclub/yayinlar/glokal/dosya/sosyal_ab.html> 01.02.2008.

GOODMAN, M., S. Morley, G. Siri, E. Zuckerman, "Social Investment Funds in Latin America:Past Performance and Future Role", Inter American Development Bank, 1997.

GOUGH, I., J. Bradshaw, J. Ditch, T. Eardley, P. Whiteford, "Social Assistance in OECD Countries", Journal of European Social Policy, Vol. 7, 1997, pp. 17-43.

GREVE, B., "Historical Dictionary of the Welfare State", Scarecrow Press, London,1998.

GÜZEL, A., A.R. Okur, “Sosyal Güvenlik Hukuku”, Beta, İstanbul, 1996.

HANESCH, W., N. Balzter, “Activation Policies in the Context of Social Assistance”, National Research and Development Centre for Welfare and Health, Finland, 2001.

HATİPOĞLU, N., “İslamda”, (çevrimiçi) <http://www.hakkarimuftuluk.gov.tr/vaaz_ornekleri/ islamda_sosyal_adalet_ve_dayanisma-2.doc> 01.01.2009

HEIKKILA, M., P. Moisio, V. M. Ritakallio, J. Bradshaw, S. Kuivalainen, K. Hellsten, J. Kajanoja, Poverty Policies, Structures and Outcomes in the EU 25”, Report for the Fifth European Round Table on Poverty and Social Exclusion, Finland, Tampere, Finland, 16-17 October 2006.

HÖLSCH, K., M. Kraus, "Poverty Alleviation and the Degree of Centralisation in European Schemes of Social Assistance" ZEW Discussion Paper No. 03-16, March 2003.

IFPRI, “Targeting Outcomes Redux”, Food Consumption and Nutrition Division Discussion Paper No.144, 2002.

ILO, “Sosyal Yardımda Veri ve Ölçümle İlgili Konular”, Sosyal Güvenlik ve Sağlık Sigortaları Reform Projesi, Rapor No. 14, ILO/TF/Türkiye/R.53, 1995

İKTİSADİ KALKINMA VAKFI, “Avrupa Birliği’nin Tarihçesi”, (çevrimiçi) <http://www.ikv.org.tr/abtarihce.php.>, 01.02.2008.

İSTANBUL BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ, Sağlık ve sosyal Hizmetler, (çevrimiçi) <http://application2.ibb.gov.tr/SaglikveSosyalHizmetler/hizmetsayilarimiz.html> 15.04.2008.

JACK, W., “Social Investement Funds: An Organizational Approach to Improved Development Assistance”, The World Bank Research Observer, vol.16, 2001.

JARGOWSKY, P. A., I. Sawhill, “The Decline of the Underclass”, The Brookings Institution, Policy Brief No. 36, 2006.

KLASEN, S., “In Search of the Holy Grail: How to Achieve Pro-Poor Growth”, Proceedings from the annual Bank Conference on Development Economics-Europe, Washington DC:The World Bank, October 2003.

KLASEN, S., “Economic Growth and poverty Reduction: Measurement and Policy Isssues”, OECD Working Paper, No.246, September 2005.

KLUGMAN, J., “A Sourcebook for Poverty Reduction Strategies”, World Bank, Washington, 2002.

MAYKUT, P. S., MOREHOUSE, R., “Beginning Qualitative Research: A Philosophic And Practical Guide”, The Farmer Press, 1994.

MESA-LAGO, C., G. Marquez, “Reform of Pension and Social Assistance Systems” in Eduardo Lora, ed., The State of State Reform in Latin America. Washington, DC: Inter-American Development Bank and World Bank, and Palo Alto, CA: Stanford University Press, 2007.

NEUBOURG, C., J. Castonguay, K. Roelen, "Social Safety Nets and Targeted Social Assistance: Lessons From the European Experience", University of Maastricht, Graduate School of Governance, 2005.

NEUMAN, W. L., "Toplumsal Araştırma Yöntemleri: Nitel ve Nicel Yaklaşımlar", Yayın Odası, 2008.

OECD, "Extending Opportunities: How Active Social Policy Can Benefit Us All", 2005.

OECD, "Benefits And Wages: OECD Indicators", 2007.

ORUÇ, Y., "Küresel Yoksulluk ve Birleşmiş Milletler", Toplum ve Bilim, sayı 89, 2001, ss. 73-87.

ÖZDEMIR, S., "AET, AT, Avrupa Toplulukları, AB, Roma A., Avrupa Tek Senedi, AB A., Maastricht A., Amsterdam A., Nice A. (Kavramlara İlişkin Açıklayıcı Not)", TC Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Avrupa Birliği ile İlişkiler Genel Müdürlüğü, Haziran 2001.

ÖZBEK, N., "Cumhuriyet Türkiyesinde Sosyal Güvenlik ve Sosyal Politikalar", Emeklilik Gözetim Merkezi ve Tarih Vakfı, İstanbul, 2006.

PALIER, B., "Social Protection Reforms in Europe: Strategies for a New Social Model", CPRN Social Architecture Papers, Research Report 37, 2004.

PERRY, G. E., O. S. Arias, J. H. López, W. F. Maloney, L. Servén, Poverty Reduction And Growth: Virtuous And Vicious Circles", World Bank, Washington, 2006.

PRAAG, B. V., A. F. Carbonell, "A Multi-dimensional Approach to Subjective Poverty", Modified version of a paper, presented at the occasion of the opening conference on 'The Measurement of Multidimensional Poverty,Theory and Evidence' of The International Poverty Centre (UNDP) in Brasilia, August 29,2005, Amsterdam, 2006.

RAVALLION, M., M. Pradhan, "Measuring Poverty Using Qualitative Perceptions of Welfare" World Bank Policy Research Working Paper No. 2011, November 1998, p. 3.

RAWLINGS, L., "A New Approach to Social Assistance: Latin America's Experience with Conditional Cash Transfer Programmes", International Social Security Assocition, 2005.

ROCHA, M. G., J. Perlman, H. Safa, E. Jelin, B. R. Roberts, P. M. Ward, "From the Marginality of the 1960's to the New Poverty of Today", Latin American Research Review, Vol. 39, No. 1, February 2004.

ROGERS, B.L., J.Coates, "Food-Based Safety Nets and Related Programs", World Bank Social Protection Discussion Paper, No:0225,Washington D.C., 2002.

SAĞLIK BAKANLIĞI, "Sağlıklı Beslenme Serileri", Temel Sağlık Hizmetleri Genel Müdürlüğü, Ankara, Ocak 2007.

SARANTAKOS, S., "Social Research", The Macmillan Press, London, 1999.

SCEVIOUR, R., R. Finnie, “Social Assistance Use: Trends in Incidence, Entry and Exit Rates”, Canadian Economic Observer, Statistics Canada, Ottawa, August 2004.

SERRANO, R., “Integrating Socail Funds Into Local Development Strategies”, World Bank, 2005.

SMEEDING, T.M., K. Ross, “Social Protection For The Poor In The Developed World: The Evidence From LIS”, Inter-American Development Bank, Conference on Social Security and Poverty, Washington D.C., February 4, 1999

SPENCER, J., M. Storper, “The Underclass: Long-Term Unemployment, Race And Space In The American Context”, UCLA School of Public Policy and Social Research, 2003.

SÖZER, A. N., “Türkiye’de Sosyal Hukuk”, Kamu İşletmeleri İşverenleri Sendikası, Ankara, 1994.

SÖZER, A. N., “Sosyal Devlet Uygulamaları”, Türkiye İşçi Emeklileri Cemiyeti, 1997.

SYDGM, “SYDGM’nin Sosyal Yardım ve Proje Destek Faaliyetlerinin Etki Analizi Raporu”, Ankara, 2007.

SYDGM, “2007 yılı Faaliyet Raporu”, Ankara, 2008

TALAS, C., “Toplumsal Politika”, İmge Kitabevi Yayınları, 1997.

TEITZ, M. B., K. Chapple, "The Causes of Inner-City Poverty: Eight Hypotheses in Search of Reality" Cityscape: A Journal of Policy Development and Research, Vol. 3, No. 3, 1998.

TUNCAY, C., “Sosyal Güvenlik Hukuku Dersleri”, Beta, İstanbul, 1986.

TÜİK, *Değişkenler Listesi,* (çevrimiçi), <http://tuikrapor.tuik.gov.tr/reports/rwservlet?mthtmlcss&report=Metarp5.rdf&p_1=1548&p_harf=T>, 4 Şubat 2009.

TÜİK, “2006 Yılı Yoksulluk Çalışması Sonuçları”, Haber Bülteni, 2007.

TÜİK, “Hane Halkı İşgücü Araştırması”, Aralık 2007.

TÜİK, “2006 Hanehalkı Tüketim Anketi Sonuçları”, Haber Bülteni, Eylül 2007.

UEBELMESSER, S., “Political Feasibility of Pension Reforms”, Topics in Economic Analysis and Policy, Vol. 4, 2004

UNDP, “Country Cooperation Frameworks And Related Matters, Assistance to Myanmar”, Note by the Administrator, Geneva, 1998.

U.S. CENSUS BUREAU, “Supplemental Measures of Material Well-Being: Basic Needs, Consumer Durables, Energy, and Poverty, 1981 to 2002”, December 2005

USAMI, K., “Comparative Study of Social Security Systems ine Asia and Latin America”, The Developing Economies, XLII-2 , 125–45, June 2004.

VAUGHAN, S., "Social Services, Population Control, and Individual Responsibility: Aristotle and the Problem of Poverty", Paper presented at the annual meeting of the Midwest Political Science Association, Apr 12, 2007.

WORLD BANK, “World Development Report, Attacking Poverty” World Bank, Washington, 2000/2001.

WORLD BANK, “Social Assistance in Central Europe and the Baltic States”, February 14, 2007.

WORLD BANK, “Turkey Joint Poverty Assesment Report”, Human Development Sector Unit Europe and Central Asia Region- State Institute of Statistics, Turkey, Report No. 29619-TU, 2005.

WORLD BANK, the International Monetary Fund, the Asian Development Bank and the Inter-American Development Bank, “Social Safety Nets in Response to Crisis: Lessons and Guidelines from Asia and Latin America”, a report prepared by a core team from the World Bank, 2001.

YARGITAY, 21. Hukuk Dairesi, 2006/4180 E., 2007/1193 K.Esas No: 2006/4180, Karar No: 2007/1193, (çevrimiçi) <http://emsal.yargitay.gov.tr/VeriBankasiIstemciWeb/DokGosterMainServlet?dokumanId=95%203%20ICM8%20ICMNLSDB15%20UYAPVERIBANKASI59%2026%20A1001001A07I12B41320G9714018%20A07I12B41320G971401%2014%201162&aranan=&dokumanTuru=YARGITAYKARARI> 15.02.2008.

YÜKSEL, Y., “Türkiye’de Demografik Geçiş Süreci ve Sosyal Politikalar”, DPT Uzmanlık Tezi, ss. 82-86, Kasım 2007.

EKLER

Ek 1. Keçiören SYDV'den Alınan ve Niceliksel Analizde Kullanılan Veri Setindeki Değişkenler

- Başvuru numarası
- Ad-soyad
- Doğum yeri
- Doğum tarihi
- Cinsiyet
- Medeni durum
- Eğitim durumu
- Mesken durumu
- Çalışma durumu
- Eşinin adı
- Eşinin eğitim durumu
- Eşinin mesleği
- Eşinin doğum tarihi
- Eşinin doğum yeri
- Çocuk sayısı
- Hanede eğitim gören kişi sayısı
- Yardım başvurusunda bulunan kişiye verilen yardım türüne gore yardım miktarı
    - Gıda
    - Nakit
    - Yakacak
    - Barınma
    - Giyim
    - İlaç
    - Tedavi
- Yardım başvurusunda bulunan kişiye yardımın verildiği tarih
    - 2005
    - 2006
    - 2007

Ek 2. Niteliksel Analiz Soruları

1) Görüşme yapılan kişinin;

- Adı
- Yaşı
- Cinsiyeti
- Hanedeki konumu
- Eğitim durumu

2) Hanede kaç kişi var; yaşları ne; hanedeki konumları ne? Hanede 65 yaşın üstünde kişi varsa; muhtaç yaşlılık aylığı alıyor mu?

3) Hanede kaç kişi okula gidiyor; kaça gidiyor? Eğitim çağında olup okula gidemeyen var mı? ŞNT alıyorlar mı?

4) Hanede özürlü var mı; varsa özrü ne, özür derecesi ne, özürlü yardımı alıyor mu?

5) Sosyal Yardımlaşma Vakfından hangi yardımları, kaç defa aldınız?

- Gıda, ne sıklıkta
- Periodik nakit, ne sıklıkta
- Yakacak, ne sıklıkta
- Giysi, ne sıklıkta
- Kira, ne sıklıkta
- İlac, ne sıklıkta
- ŞNT eğitim, ne sıklıkta
- ŞNT sağlık, ne sıklıkta
- Diğer

6) Hanede proje destek yardımı alan var mı, (evetse) hangi konuda alındı, alan kişinin bu konuda eğitimi/el becerisi var mıydı, bu yardım geçiminizi rahatlattı mı, geri ödemelerini yapabiliyor musunuz?

7) Belediyeden yardım alıyor musunuz? Hangi yardımları alıyorsunuz, ne sıklıkta?

8) Bunlar dışında aldığınız yardım var mı, nerden alıyorsunuz?

9) Akrabalardan, yakınlarınızdan yardım alıyor musunuz;

10) (Başka yerlerden de yardım alıyorlarsa) Sosyal yardımlaşma vakfındaki muamele mi, yardım veren diğer yerlerdeki muamele mi size karşı daha iyi? Hangisi yardımı daha hızlı veriyor?

11) Sosyal yardımı almaya nasıl gidiyorsunuz (yürüyerek, vasıtayla); ne sıklıkta gidiyorsunuz; gitmek için ne kadar harcıyorsunuz?

12) Yardımı aldıktan sonra nasıl harcıyorsunuz; adım adım neler yapıyorsunuz? Yardımı nelere harcıyorsunuz? /Nakit para yardımı alsaydınız bunu nasıl harcardınız? (gıda, faturalar, borç ödeme gibi)

13) Hanenin;

- Kahvaltı, öğle, akşam yemeği için haftalık veya aylık gıda harcaması ne kadar?
- Kahvaltı sofranızda neler oluyor?
- Akşam sofranızda neler oluyor?
- Evde öğle yemeği yeniliyor mu; kaç kişi yiyor; sofrada neler oluyor? Dışarıda öğle yemeği yiyen hane üyesi bu yemeği satın mı alıyor; satın alıyorsa ne alabiliyor; ortalama ne kadar para veriyor?
- Haftada ya da ayda kaç defa kırmızı et yiyebiliyorsunuz; kurban bayramında et yardımı geliyorsa ne kadar süreyle yetiyor?
- Haftada ya da ayda kaç defa tavuk eti yiyebiliyorsunuz?
- Sebze alıyor musunuz, haftada ne kadar harcıyorsunuz?
- Meyve alıyor musunuz, meyveye haftada ne kadar harcıyorsunuz?
- Sebze meyveyi pazardan mı alıyorsunuz, haftada ne kadar harcıyorsunuz

14) İçmek için musluk suyu dışında su alıyor musunuz; alıyorsanız haftada kaç kere ne miktarda alıyorsunuz, ne kadar harcıyorsunuz?

15) Yemeği tüpte mi yapıyorsunuz; bir tüpü ne kadar zaman kullanıyorsunuz; ne kadara alıyorsunuz?

16) Temizlik malzemesi olarak ne kullanıyorsunuz:

- Bulaşıklar için deterjan kullanıyor musunuz?
- Çamaşırlar için deterjan kullanıyor musunuz? Yumuşatıcı kullanıyor musunuz?
- Çamaşır suyu kullanıyor musunuz?
- Evin temizliği için başka bir şey alıyor musunuz
- El sabunu alıyor musunuz? Bir sabunu kaç gün kullanıyorsunuz?
- Tuvalet kağıdı kullanıyor musunuz? Bir haftada kaç tuvalet kağıdı bitiyor?

- Şampuan kullanıyor musunuz?

17) Eve kira ödüyor musunuz; ne kadar ödüyorsunuz?

18) Kışın yakacak olarak ne kullanıyorsunuz; yakacağa para harcıyor musunuz; ne kadar? Yakacak yardımı alıyorsanız, aldığınız yakacak evinizin ısınmasına yetiyor mu?

19) Oyuncak alıyor musunuz; nerden alıyorsunuz; ne sıklıkta alıyorsunuz; ne kadar harcıyorsunuz?

20) Okula para veriyor musunuz? Ayda ne kadar veriyorsunuz

21) Kırtasiye malzemesi alıyor musunuz; nerden alıyorsunuz; ne sıklıkta alıyorsunuz; ne kadar harcıyorsunuz?

22) Giysiye para harcıyor musunuz; harcıyorsanız nereden alıyorsunuz; ne sıklıkta alıyorsunuz; ne kadar harcıyorsunuz (ayda / haftada)

23) Ulaşıma para harcıyor musunuz; günde kaç defa vasıtaya biniyorsunuz; haftada kaç defa vasıtaya biniyorsunuz; hangi vasıtaları kullanıyorsunuz; ulaşım için haftada ne kadar harcıyorsunuz?

24) Suya para veriyor musunuz; ayda ne kadar veriyorsunuz?

25) Elektriğe para veriyor musunuz; ne kadar TL veriyorsunuz?

26) Ev telefonu varsa ayda ne kadar ödüyorsunuz?

27) Hanede cep telefonu kullanan var mı; kaç tane; parayla mı aldınız, yardım mı; ayda ne kadar ödüyorsunuz?

28) Banyo için suyu nasıl ısıtıyorsunuz?

29) Bulaşık için suyu nasıl ısıtıyorsunuz?

30) Evdeki eşyalar ve kullanılırlık durumları ne?

31) Evdeki eşyalarınızı kendiniz mi aldınız?

32) Elektronik eşyalarınız bozulduğunda tamire verebiliyor musunuz?

33) Sosyal yardımlaşma vakfından aldığınız yardımlar yaşam şartlarınızı iyileştirmek için yeterli mi?

34) Bugün iyi bir hayat yaşamak için ayda kaç liraya ihtiyacınız var?

35) Hanede kaç kişi çalışıyor, ne iş yapıyorlar, zanaatları var mı?

36) Hanede işsiz var mı?

37) Çalışabilecek durumda olan aile üyeleri işsiz kaldıkları zaman iş için nereye başvuruyor, nasıl iş arıyor?

38) Çalışan aile üyeleri ne sıklıkta işsiz kalıyor, işsizlik hali ne kadar sürüyor, ne kadar zamanda tekrar iş bulabiliyor?

39) İşe giden aile üyesi işsiz kaldığında iş konusunda seçici oluyor mu? (her işi yapmayı kabul ediyor mu)

40) Çalışan aile üyeleri işle ilgili herhangi bir eğitime katıldılar mı? İşsiz kaldıklarnda işle ilgili bir eğitime katılmayı kabul ederler mi?

41) İşgücüne dahil olmayan aile ferdi için sorular:

- Çalışmak ister miydiniz,
- Eğitiminizi tamamlamak ister misiniz?
- Ne tür bi işte çalışmak istersiniz
- İşe girmek için eğitim almak ister misiniz?

42) Hanede sosyal sigortalı olan kimse var mı?

43) SGK'dan dul veya yetim aylığı alan var mı?

44) Sağlıkla ilgili masraflarınızı nasıl karşılıyorsunuz? Sağlık güvenceniz var mı?

45) Yeşil kartınız var mı?

Evdeki Eşyalar	**Adedi**	**Eski / Yeni**	**Bozuk / Çalışır Durumda**
Kanepe			
Tek kişilik koltuk			
Sandalye			
Masa			
Sehpa			
Somya			
Büfe			
Soba			
Gaz Sobası			
Kalorifer			
Şofben			
Kombi			
Yatak			
Avize / Ampul			
Perde			

Halı			
Buzdolabı			
Otomatik çamaşır makinesi			
Merdaneli çamaşır makinesi			
Bulaşık makinesi			
Elektrikli süpürge			
Televizyon			
Uydu anteni			
Müzik seti			
Bilgisayar			
Piknik tüpü			
Ocaklı fırın			
Set üstü fırın			
Ütü (buharlı/buharsız)			
Binek otomobil			
Ticari araç			
Diğer			

Evin Özellikleri	
Müstakil ev / apartman dairesi	İyi durumda / Kötü durumda
Isınma şekli : sobalı / kaloriferli	
Yatak odası: salonun içinde / ayrı	Oda sayısı (salon hariç)
Mutfak : salonun içinde / ayrı	
Yerler : taş, marley, seramik vs.	İyi durumda / Kötü durumda
Tuvalet : alaturka, alafranga	İyi durumda / Kötü durumda
Banyo : küvet, kurna vs.	İyi durumda / Kötü durumda
Bahçe : yok / var; ekili / ekili değil	

Ek 3. Tablo: Türkiyede'ki Sosyal Yardım Sisteminde Yürütülmekte Olan Sosyal Yardım Programları

Yardım Programı	Kurum	Muhtaçlık Ölçütü	Hedefleme Mekanizması	Başvuru Yeri	Programdan Çıkış	Yardım Miktarı
Yeşil Kart Uygulaması	Sağlık Bakanlığı / SGK	• Aylık geliri veya aile içindeki gelir payı, asgari ücretin vergi ve sosyal sigorta primi dışındaki miktarının 1/3'ünden az olmak, • SGK'nın güvencesi altında bulunmamak, • T.C. vatandaşı olmak, • Türkiye'de ikamet ediyor olmak.	• Gelir testine dayalı hedefleme, • Kategorik kriterlere göre hedefleme, • Gelir göstergelerine dayalı hedefleme.	• Valilik ve kaymakamlıklardaki ilgili birimler.	• Ölüm, • Muhtaçlık durumunun sona ermesi, • Vatandaşlıktan çıkma.	• Yatarak görülen tedavi hizmetleri ve bu hizmetler için yapılacak her türlü masraf, • Ayakta tedavi kapsamında görülen muayene, tetkik, tahlil, pansuman, diş çekimi, diş protez, gözlük hizmetleri ve ilaç bedelleri.
Yaşlılık ve Özürlülük Aylıkları	SGK	• 2022 sayılı Kanunun 1. maddesinde belirtilen gösterge rakamının memur aylık katsayısı ile çarpılmasından bulunan tutardan az geliri olmak, • SGK'dan herhangi bir gelir veya aylık almamak, • Belirlenmiş olan muhtaçlık sınırında veya üzerinde nafaka bağlanmamış olmak veya bağlanması mümkün olmamak, • Mahkeme kararıyla veya kanunla bağlanmış olup 2022 sayılı Kanun uyarınca bağlanacak aylığa eşit veya daha yüksek olan herhangi bir devamlı gelir ya da menkul ve gayrimenkul mallarından dolayı gelir sahibi olmamak veya bu geliri sağlaması mümkün olmamak, • Kamu kurum ve kuruluşlarında iaşe ve ibateleri dahil olmak üzere sürekli bakımı yapılmakta veya yaptırılmakta ise, mevzuatı gereği kendilerine muhtaçlık sınırına eşit veya daha fazla gelir, harçlık, aylık ve benzeri adlarla düzenli olarak ödeme yapılmamak.	• Gelire dayalı hedefleme, • Kategorik kriterlere göre hedefleme.	• Mevcut durum: Valilik ve kaymakamlıklardaki ilgili birimler, • Tekilatlanmaların tamamlanmasından sonra; Sosyal Güvenlik İl Müdürlükleri, Sosyal Güvenlik Merkezleri.	• Ölüm, • Muhtaçlık durumunun sona ermesi, • Vatandaşlıktan çıkma, • Bir akitle gerçek veya tüzel kişiler tarafından bakım altına alınma, • Özürlü olması nedeniyle aylık bağlanmış ise; bir işte çalışmaya başlaması veya daimi olmayan özürlülük oranının % 40'ın altına düşmesi, • 18 yaşından küçük özürlüye bakması dolayısıyla aylık bağlanmış ise özürlünün 18 yaşını tamamlaması (bu durumda, kesilen aylık özürlüye bağlanmaktadır) veya bakım ilişkisinin fiilen gerçekleşmediğinin belirlenmesi	• 65 yaş üstündeki muhtaç kişilere; 2022 sayılı Kanunun 1. maddesinde belirtilen gösterge rakamının memur aylık katsayısı ile çarpılmasından bulunan tutarda aylık, • 18 yaşın üzerinde olup çalışma gücünü yüzde 40-69 arasında kaybetmiş olan muhtaç durumdaki özürlülere, 2022 sayılı Kanunun 1. maddesine göre bağlanacak aylığın iki katı tutarında aylık, • 18 yaşın üzerinde olup çalışma gücünü yüzde 70 ve üzerinde kaybetmiş olan muhtaç durumdaki özürlülere, 2022 sayılı Kanunun 1. maddesine göre bağlanacak aylığın üç katı tutarında aylık, • 18 yaşın altında olan ve çalışma gücünü yüzde 40 ve üzerinde kaybetmiş olan özürlüye kanunen bakmakla yükümlü olan ve 2022 sayılı Kanuna göre muhtaç durumda olan kişilere, 2022 sayılı Kanunun 1. maddesine göre bağlanacak aylığın üç katı tutarında aylık.

Ek 3. Tablo: Türkiyede'ki Sosyal Yardım Sisteminde Yürütülmekte Olan Sosyal Yardım Programları (devam)

Muhtaçlık Aylığı ve İmarethane Hizmetleri	VGM	• SGK'dan herhangi bir gelir veya aylık almamak, • Mahkeme kararı ile veya doğrudan doğruya kanunla bakıma alınmamış olmak veya herhangi bir gelire sahip olmamak, • Nafaka bağlanmamış olmak veya bağlanma ihtimali bulunmamak, • Menkul ve gayrimenkul malı mevcut olmamak veya olup da bunlardan elde edeceği yıllık gelirleri toplamının aylık ortalaması Vakıflar Genel Müdürlüğü tarafından verilen muhtaçlık aylığı miktarını geçmemek, • Başkasının yardımı olmaksızın hayatını devam ettiremeyecek şekilde özürlü olmak veya annesi ve babası ya da anne-babasından biri olmayan muhtaç çocuk olmak.	• Kategorik kriterlere göre hedefleme, • Gelir göstergelerine dayalı hedefleme.	• Bulunulan yerin bağlı olduğu Vakıflar Bölge Müdürlüğüne	• Ölüm, • Aylık bağlanan kişi kadın ise evlenmesi, • Muhtaçlık durumunun sona ermesi, • Ücret karşılığı bir işte çalışmaya başlama, • Kamu Kurum ve Kuruluşları veya gerçek ya da hükmi şahıslarca bakım altına alınma, • Aylık bağlanan erkek çocuğun 18, yüksek öğrenimde ise 25 yaşını tamamlaması, • Aylıkların aralıksız olarak altı ay, yemeklerin ise izinsiz ve mazeretsiz olarak 10 gün alınmaması, • Yemek alanların hal, hareket ve davranışlarında, ahlaka ve adaba uymayan hallerinin tesbit edilmesi.	• Muhtaçlık aylığı: 657 sayılı Devlet Memurları Kanununda belirtilen ve memur taban aylıklarına uygulanan katsayısının 400 gösterge rakamı ile çarpımından elde edilecek miktar. • İmarethane hizmetleri: - sıcak yemek: günde bir defa kişilerin evlerine 3-4 çeşit yemek götürülmekte, hanedeki kişi sayısı dikkate alınmamakta. - Kuru gıda paketi: kuru fasulye, bulgur, makarna, un, sıvı yağ, salça, siyah zeytin, beyaz peynir, toz şeker ve çay gibi gıda maddelerinden oluşan paketler ayda bir verilmekte.

Ek 3. Tablo: Türkiyede'ki Sosyal Yardım Sisteminde Yürütülmekte Olan Sosyal Yardım Programları (devam)

Burslar	VGM	• Muhtaç Aylığı ve Vakıf İmaret Yönetmeliği hükümleri gereğince maaş almamak, • Kamu kurum ve kuruluşlarınca bakım altına alınmamak, • Kamu kurum ve kuruluşlarından burs almamak, • Ailesinde Vakıflar Genel Müdürlüğünden burs alan bir öğrenci olmamak. • Ayrıca öğrenciye; - ikamet durumu, - okuyan kardeş sayısı, - aile fert sayısı, - ebevynlerinin hayatta olup olmadığı/birlikte yaşayıp yaşamadığı, - anne ve baba mesleği, - öğrencinin başarı durumuna göre puan verilmektedir.	• Kategorik kriterlere göre hedefleme, • Gelir göstergelerine dayalı hedefleme.	• Bulunulan yerin bağlı olduğu Vakıflar Bölge Müdürlüğüne	• Öğrencilik halinin sona ermesi, • Burs almaya engel başka bir durumun ortaya çıkması.	• Burs miktarını Vakıflar Meclisi belirlemektedir. 2007 yılında öğrenci başına aylık 50 YTL verilmiştir.
Bezm-i Alem Vakıf Gureba Hastanesi	VGM	• Muhtarlıktan fakirlik il muhaberi alınması.	• Gelir göstergelerine dayalı hedefleme.	• Bezm-i Alem Vakıf Gureba Hastanesi		• Tedavi masrafları ve ilaç giderleri karşılanmaktadır.
Ayni ve Nakdi Yardımlar	SHÇEK	• Haklarında korunma kararı alınmış çocuklarını desteklendikleri takdirde yanlarına alabilecek anne-baba veya akrabalar, • Haklarında korunma kararı çıkarılmış, ancak henüz bakım altına alınmamış çocuklar,	• Kategorik kriterlere göre hedefleme, • Gelir testine dayalı hedefleme.	• SHÇEK'e bağlı kurumlara, bizzat veya başkaları tarafından. Ayrıca, muhtaç kişilerle ilgili	• Ayni yardım 1 defalık (geçici) verilir, • Nakdi yardım 1 defalık veya süreli verilir. Süreli nakdi yardım 6 ay süreyle verilir, gerekirse 1 yıl ve daha sonra 2 yıl	• Nakdi yardım; en yüksek devlet memurları aylığının % 40'ı.

Ek 3. Tablo: Türkiyede'ki Sosyal Yardım Sisteminde Yürütülmekte Olan Sosyal Yardım Programları (devam)

		• Haklarınma korunma kararı alınmaksızın nakdî yardımla ailesi veya yakınları tarafından bakılabilecek çocuklar, • Tabii afetler nedeniyle muhtaç duruma düşen aileler veya yakınlarını kaybederek kimsesiz ve korunmasız kalmış kişiler, • Korunma kararlı olup da yaş sınırlarını tamamlamaları nedeniyle yetiştirme yurtlarından ayrılan çocuklar, • Maddi sorunlar nedeniyle eğitimini devam ettiremeyecek durumdaki ilk ve orta öğretimdeki öğrenciler, • Diğer muhtaç kişiler.		olarak basında yer alan haberler ihbar kabul edilir ve gerekli işlemler yapılır	uzatılabilir.	
Burslar	YURTKUR	• Ön lisans, lisans, yüksek lisans ve vakıf üniversitesi öğrencileri ile ikinci öğretimde okuyan öğrencilerden muhtaç durumda olanlar ve açık öğretimde okuyan anne-babası ölmüş olan veya şehit gazi çocukları gibi öncelikli öğrencisi olmak, • Kamu kurum ve kuruluşlarından burs almamak, • Yetim maaşı ve nafaka dışında, asgari ücret düzeyinde aylık veya ücretle sürekli bir işte çalışmamak veya gelire sahip olmamak, • Burs isteğinde bulunduğu tarihte okula giriş tarihi itibarıyla bir öğretim yılı kaybı olmamak, • TC vatandaşı olmak, • Polis akademisi veya askeri okul öğrencisi olmamak, • Ek süre öğrenim görmemek, • Yüksek lisans hazırlık sınıfında öğrenim görmemek.	• Kategorik kriterlere göre hedefleme.	• Üniversiteye ilk defa kayıt yaptıran öğrenciler ÖSYM'nin internetteki sonuç sayfasından, • Ara sınıf, ön kayıt, özel yetenek, master ve doktora öğrencileri Yurtkurun internet sayfasından.	• Devamlı gelirle çalışmaya başlama, • Başarısız olma, • Öğretim kurumundan ayrılma, • Burs almaktan vazgeçme, • Yurtkur yurtlarından süresiz olarak çıkarılma cezası alma, • Herhangi bir suçtan dolayı en az altı ay hapis veya ağır hapis cezası ile kesinleşmiş mahkumiyetin bulunması, • Bazı fiilleri işlemiş olma veya bu fiillerden dolayı öğretim kurumunun disiplin kurulunca herhangi bir ceza almış olma, • Ölüm.	• Aylık burs miktarları Yurtkur Yönetim Kurulu tarafından belirlenmektedir.

Ek 3. Tablo: Türkiyede'ki Sosyal Yardım Sisteminde Yürütülmekte Olan Sosyal Yardım Programları (devam)

Aile Yardımları	SYDTF	• Fakruzaruret içinde ve muhtaç durumda bulunma, • Sosyal Güvenlik Kurumuyla herhangi bir ilişkinin olmaması.	• Kategorik kriterlere göre hedefleme, • Gelir göstergelerine dayalı hedefleme.	• Kişinin ikamet ettiği yerdeki SYDV.	• Muhtaçlık durumunun ortadan kalkması.	• *Yakacak yardımı:*500kg-1 ton • *Gıda yardımı:* gıda paketi, gıda çeki veya nakit para verilmekte, tutarlar değişebilmekte. • Barınma yardımı: evin bakım onarımı için gerekli nakit veya mal ve hizmetler. • Nakit yardımı: hanenin durumuna göre değişmektedir.
Burslar	YURTKUR	• Ön lisans, lisans, yüksek lisans ve vakıf üniversitesi öğrencileri ile ikinci öğretimde okuyan öğrencilerden muhtaç durumda olanlar ve açık öğretimde okuyan anne-babası ölmüş olan veya şehit gazi çocukları gibi öncelikli öğrencisi olmak, • Kamu kurum ve kuruluşlarından burs almamak, • Yetim maaşı ve nafaka dışında, asgari ücret düzeyinde aylık veya ücretle sürekli bir işte çalışmamak veya gelire sahip olmamak, • Burs isteğinde bulunduğu tarihte okula giriş tarihi itibarıyla bir öğretim yılı kaybı olmamak, • TC vatandaşı olmak, • Polis akademisi veya askeri okul öğrencisi olmamak, • Ek süre öğrenim görmemek, • Yüksek lisans hazırlık sınıfında öğrenim görmemek.	• Kategorik kriterlere göre hedefleme.	• Üniversiteye ilk defa kayıt yaptıran öğrenciler ÖSYM'nin internetteki sonuç sayfasından, • Ara sınıf, ön kayıt, özel yetenek, master ve doktora öğrencileri Yurtkurun internet sayfasından.	• Devamlı gelirle çalışmaya başlama, • Başarısız olma, • Öğretim kurumundan ayrılma, • Burs almaktan vazgeçme, • Yurtkur yurtlarından süresiz olarak çıkarılma cezası alma, • Herhangi bir suçtan dolayı en az altı ay hapis veya ağır hapis cezası ile kesinleşmiş mahkumiyetin bulunması, • Bazı fiilleri işlemiş olma veya bu fiillerden dolayı öğretim kurumunun disiplin kurulunca herhangi bir ceza almış olma, • Ölüm.	• Aylık burs miktarları Yurtkur Yönetim Kurulu tarafından belirlenmektedir.
Aile Yardımları	SYDTF	• Fakruzaruret içinde ve muhtaç durumda bulunma, • Sosyal Güvenlik Kurumuyla herhangi bir ilişkinin olmaması.	• Kategorik kriterlere göre hedefleme, • Gelir göstergelerine dayalı hedefleme.	• Kişinin ikamet ettiği yerdeki SYDV.	• Muhtaçlık durumunun ortadan kalkması.	• *Yakacak yardımı:*500kg-1 ton • *Gıda yardımı:* gıda paketi, gıda çeki veya nakit para verilmekte, tutarlar değişebilmekte. • Barınma yardımı: evin bakım onarımı

Ek 3. Tablo: Türkiyede'ki Sosyal Yardım Sisteminde Yürütülmekte Olan Sosyal Yardım Programları (devam)

						• için gerekli nakit veya mal ve hizmetler. Nakit yardımı: hanenin durumuna göre değişmektedir.
Sağlık Yardımları	SYDTF	• Fakruzaruret içinde ve muhtaç durumda bulunma, • Sosyal Güvenlik Kurumuyla herhangi bir ilişkinin olmaması.	• Kategorik kriterlere göre hedefleme, • Gelir göstergelerine dayalı hedefleme.	• Kişinin ikamet ettiği yerdeki SYDV.	• Muhtaçlık durumunun ortadan kalkması.	• Tedavi giderlerine yönelik yardım: sınır bulunmamaktadır • Şartlı sağlık yardımı: 0-6 yaş arasındaki çocuklar için aylık 17 YTL, gebe kadınlar için bir defa 40 YTL
Eğitim Destek Programları	SYDTF	• Fakruzaruret içinde ve muhtaç durumda bulunma, • Sosyal Güvenlik Kurumuyla herhangi bir ilişkinin olmaması.	• Kategorik kriterlere göre hedefleme, • Gelir göstergelerine dayalı hedefleme.	• Kişinin ikamet ettiği yerdeki SYDV.	• Muhtaçlık durumunun ortadan kalkması.	• Öğrenci ihtiyaç yardımı: eğitim materyali, • Öğrenci barınma, ulaşım ve yemek yardımı: ihtiyaç duyulan tutarlar • Şartlı eğitim yardımı: ilköğretimdeki kız çocuklar 22, erkek çocukları 18; ortaöğretimdeki kız çocukları 39, erkek çocukları 28 YTL.