

# AK PARTİ DÖNEMİNİN SOSYAL YARDIMLARI ARKA PLAN VE UYGULAMA

FARUK TAŞCI

SETA | ANALİZ

EKİM 2022 · SAYI 377







# AK PARTİ DÖNEMİNİN SOSYAL YARDIMLARI ARKA PLAN VE UYGULAMA

FARUK TAŞCI

COPYRIGHT © 2022

Bu yayının tüm hakları Siyaset, Ekonomi ve Toplum Araştırmaları (SETA) Vakfı'na aittir. SETA'nın izni olmaksızın yayının tümünün veya bir kısmının elektronik veya mekanik [fotokopi, kayıt ve bilgi depolama vd.] yollarla basımı, yayımı, çoğaltılması veya dağıtımı yapılamaz. Kaynak göstermek suretiyle alıntı yapılabilir.

Bu yayındaki fikirler tamamen yazarına aittir ve SETA Vakfı'nın yayın politikasını yansıtmayabilir.

SETA Yayınları

ISBN: 978-625-8322-23-1

Uygulama: Said Demirtaş

Baskı: Turkuvaz Haberleşme ve Yayıncılık A.Ş., İstanbul

**SETA | SİYASET, EKONOMİ VE TOPLUM ARAŞTIRMALARI VAKFI**

Nenehatun Cd. No: 66 GOP Çankaya 06700 Ankara TÜRKİYE

Tel: +90 312 551 21 00 | Faks: +90 312 551 21 90

www.setav.org | info@setav.org | @setavakfi

**SETA | İstanbul**

Defterdar Mh. Savaklar Cd. Ayvansaray Kavşağı No: 41-43

34050 Eyüpsultan İstanbul TÜRKİYE

Tel: +90 212 395 11 00 | Faks: +90 212 395 11 11

**SETA | Washington D.C.**

1025 Connecticut Avenue, N.W., Suite 410

Washington D.C., 20036 USA

Tel: 202 223 98 85 | Faks: 202 223 60 99

www.setadc.org | info@setadc.org | @setadc

**SETA | Berlin**

Kronenstraße 1, 10117 Berlin GERMANY

berlin@setav.org

**SETA | Brüksel**

Avenue des Arts 6, 1000 Bruxelles BELGIUM

Tel: +32 2 313 39 41

# İÇİNDEKİLER

<b>ÖZET</b>	<b>7</b>
<b>GİRİŞ</b>	<b>10</b>
<b>SOSYAL YARDIM KAVRAMI</b>	<b>10</b>
Sosyal Politika İçinde Sosyal Yardım	10
Sosyal Yardımın Avantaj ve Dezavantajları	11
<b>UYGULAMALARIN ARKA PLANI:</b>	
<b>SOSYAL YARDIMLARDA ZİHNİYET, MEVZUAT VE KURUMSAL YAPILANMA</b>	<b>12</b>
Zihniyette Talep Odaklılıktan Arz Odaklılığa Geçiş	12
Sosyal Yardımda Müstakil Bir Kanun Olmamasından Kaynaklanan Koordinasyon Zorunluluğu	14
Sosyal Yardım Yapılanmasında Müstakil Bir Bakanlığın Kurulması	15
<b>SOSYAL YARDIM UYGULAMALARINI ANLAMLANDIRMA</b>	<b>17</b>
ASHB Merkezli Sosyal Yardım Uygulamaları	17
Temel Göstergeler Bağlamında AK Parti Dönemindeki Sosyal Yardımlar	20
AK Parti Dönemindeki Sosyal Yardım Göstergelerinin Anlamlandırılması	22
<b>SONUÇ VE ÖNERİLER</b>	<b>24</b>

## YAZAR HAKKINDA

### FARUK TAŞCI

Lisans eğitimini Boğaziçi Üniversitesi Sosyoloji Bölümü'nde (2005), yüksek lisansını (2007) ve doktorasını (2011) İstanbul Üniversitesi Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü'nde bitirmiştir. *Sosyal Politikalarda Can Simidi: Sosyal Yardım* (2010), *Sosyal Politika Ahlakı* (2012, 2017), *Türkiye'de Sosyal Politika ve Dönüşüm: Zihniyet, Aktörler ve Uygulamalar* (2017), *Sosyal Politikada Dezavantajlı Gruplar: Tarih, Yaklaşım ve Uygulama* (2018), *Bir Şehrin Sosyal Politika Yönetim Rehberi: Esenler Örneği* (Ortak, 2019), *Sosyal Refah: Bütüncül Bir Perspektif* (2020), *Sabahattin Zaim: Ahlak, Fikir ve Aksiyon* (2021) ve *Uluslararası Öğrencilerin Türk Diline Uyumluluğu: İstanbul Üniversitesi Örneği* (Ortak, 2022) isimlerini taşıyan telif kitaplarının yanında *Türkiye'de Sosyal Politika Aktörleri: Zemin ve Uygulama* (2017), *Sabahattin Zaim ile İktisat, Toplum ve Siyaset* (2019), *İnsan, Toplum ve İktisat: Sabahattin Zaim Düşüncesinin Ana Hatları* (2020) ve *Türkiye'de Sosyal Siyaset Alanının Oluşumu: İstanbul Üniversitesi Geleneği* (2021) isimlerini taşıyan kitap editörlükleri ve *Devletin Ekonomideki Rolü: İslami Bir Bakış Açısı* (2018) başlıklı çevirisi bulunmaktadır. T.C. Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı bünyesindeki *Sosyal Politika Çalışmaları Dergisi*'nin bir dönem (2018-2019) editörlüğünü de yürüten ve sosyal politika alanında birçok çalışması bulunan Prof. Dr. Faruk Taşcı İslam'da ekonomi ve şehir gibi konularla da ilgilenmektedir.

## ÖZET

Bu analiz merkezi yönetimin son yirmi yıldaki sosyal yardımlarının arka planı ve uygulamalarını incelemektedir.

Türkiye'nin son yirmi yılı kuşkusuz önceki dönemlerden birçok açıdan farklılıkların veya yeniliklerin gerçekleştiği yıllardır. Bunun doğal sonucu olarak sosyal yardım alanında da önemli değişimler yaşanmıştır. Bu analiz sosyal yardım alanındaki bu farklılıkları ve yenilikleri anlamlandırmaya dönüktür.

Kamusal/merkezi yönetimin son yirmi yıllık süreçteki sosyal yardımları ile sınırlandırılan analizde temelde şu sorunun cevabı verilmeye çalışılmaktadır: Son yirmi yıllık süreçte merkezi sosyal yardımlardaki farklılıklar ve yenilikler (eksik yanları da dikkate alınarak) bir başarı hikayesi olarak okunabilir mi?

Bu temel sorunun cevabı hem arka plan (zihniyet, mevzuat ve kurumsal yapılanma) hem de uygulama ölçeğinde verilmeye çalışılmıştır. Analizin sonucunda ortaya çıkan neticeyi belirtmeden önce yerli yerine oturtulması gereken bir kavramsal zemin bulunmaktadır: Sosyal yardım, sosyal politikanın sosyal güvenlik aracının (sosyal hizmetle birlikte) primsiz yönteminden biridir. Bu yöntem merkezi yönetimin dışında belediyeler, sivil toplum kuruluşları (STK'lar) ve özel sektör aktörleri eliyle de uygulanmaktadır. Ancak büyük oranda işin yükü (en azından Türkiye'de) merkezi yönetimin üzerindedir.

Bu analiz merkezi yönetimin son yirmi yıldaki sosyal yardımlarına odaklanmaktadır. Analizden çıkan temel neticelerden biri arka plan ile ilgilidir. Arka planda “zihniyet”, “mevzuat” ve “kurumsal yapılanma” olmak üzere üç değişken bulunmaktadır.

Türkiye'de merkezi yönetimin son yirmi yılda sosyal yardımlara yönelik bakış açısında önemli bir “zihniyet” dönüşümü söz konusudur.

- Zihniyet dönüşümüyle birlikte hak merkezli sosyal yardım anlayışı yerleşmeye başlamıştır. Sosyal devlet ilkesinin uzantısı olan sosyal yardımları arz etmesi devletin bir görevi iken yoksul ve muhtacın otomatik olarak sosyal yardım almaya hakkının olduğu anlayışı ise zihniyet dönüşümünün bir yansımasıdır.

- Ancak sosyal yardımların yoksullara arz edilmesinde önemli bir araç olan Bütünleşik Sosyal Yardım Bilgi Sistemi'nin (BSYBS) merkezi yönetimin yanında belediyelere ve hatta STK'lara çeşitli (çoğunlukla güvenlik) gerekçeler ile açılmaması sosyal yardımlardaki zihniyetin bütünüyle dönüşmesine engel teşkil etmektedir.
- Bu nedenle güvenlik hassasiyetini de dikkate alacak şekilde bu engeli aşan dönüşümlerin hayata geçirilmesi önemlidir.

Türkiye'nin merkezi yönetiminin son yirmi yıldaki sosyal yardım "mevzuat"ında (sosyal sigorta alanındakine benzer şekilde) "birlik" mümkün olamamıştır.

- Sosyal güvenliğin primli yönteminde birlik sağlanmasına rağmen primsiz yöntemi olan sosyal yardım (ve sosyal hizmet) alanında birlik sağlanarak müstakil bir kanun çıkarılması mümkün olmamıştır. Birlik sağlanması için 2000'lerin ortalarında birkaç kanun taslağı hamlesi gerçekleşmiş ancak sonuç alınamamıştır.
- Bu nedenle 2011'de kurulan Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığına (ASPB) ve şimdiki Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığına (ASHB) sosyal yardım mevzuatındaki dağınık yapıyı "koordine etme" görevi verilmek zorunda kalınmıştır.
- Doğrudan veya dolaylı olarak yaklaşık on dört farklı kanun sosyal yardımla ilgili olduğu için kurumsal yapılanma ve uygulamalarda yaşanan sorunların aşılması adına müstakil bir "sosyal yardım kanunu"nun çıkarılması kolaylaştırıcı olacaktır.

Müstakil kanun olmamasına rağmen mevzuattaki dağınık görünümü toparlama adımı olarak "kurumsal yapılanma"da müstakil bir bakanlık olan ASHB'nin (öncesinde 2011'de ASPB) varlığı önemli bir adımdır.

- Bakanlık, Türkiye'deki merkezi yönetimin sosyal yardımlarının yaklaşık yüzde 85'ini bünyesinde topladığı için önemli bir yere sahiptir. Geri kalan yüzde 15'lik dilim içinde başta Kültür ve Turizm Bakanlığına bağlı Vakıflar Genel Müdürlüğü (VGM) olmak üzere Gençlik ve Spor Bakanlığı (GSB) ve Milli Eğitim Bakanlığı (MEB) gibi yapılar da çeşitli sosyal yardım uygulamaları sergilemektedir.
- ASHB dışındaki birimlerin sosyal yardım alanındaki varlıkları kurumların niteliklerinin (örneğin VGM) veya muhatap kitlelerinin (örneğin GSB) özel bir kesime dönük olması nedeniyle kaçınılmaz olmaktadır.
- Bu kaçınılmaz durumdan kaynaklı olarak yüzde 15'lik dilimin yer yer ASHB ile çakıştığı zaman ve zeminlerin iyi takip edilmesi ve yaşanabilecek sorunların hızlıca çözüme kavuşturulması gerekmektedir.

Zihniyet, mevzuat ve kurumsal yapılanma sacayağına dayalı arka plan Türkiye'nin son yirmi yıldaki sosyal yardım uygulamalarında aşama katetmesi noktasında şu önemli katkıları sunmuştur:

Merkezi sosyal yardım alanındaki katkıların çoğunluğu ASHB üzerindedir.

- 2002’de 4 olan sosyal yardım programı halihazırda 5 farklı kategoride 40 sosyal yardım programı ve 6 proje desteği olmak üzere toplamda 46 adettir. Dolayısıyla 2002’den 2022’ye kadar 10,5 kat artan bir program türü söz konusudur.
- Gelecek açısından iki yol mümkündür: ya program sayısı artırılacak ya da tüm programlar ve yeni ekleneceklerin “bir sosyal yardım modeli” içinde birleştirilmesi tercih edilecektir. İkincisinin gerçekleşmesi –birincisini de kapsayacağından– daha makuldür.

Temel göstergelere (rakamlara) bakıldığında son yirmi yılda merkezi sosyal yardım alanının olumlu bir durum arz ettiği söylenebilir.

- Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP) İnsani Gelişmişlik Raporları’na bakıldığında Türkiye 2002’de “orta insani gelişmiş” ülke seviyesinde iken 2009’da “yüksek insani gelişmiş” düzeyine çıkmış ve 2019’dan beri de “çok yüksek insani gelişmiş” ülke seviyesindedir. Türkiye son UNDP İnsani Gelişmişlik Endeksi’nde (İGE) 0,838 puanla 191 ülke içinde 48. sırada “çok yüksek gelişmiş” ülkeler kategorisinde yer almaktadır. Ancak bu durumun daha da iyiye gitmesine ihtiyaç vardır çünkü Türkiye dünya İGE ortalamasının (0,732) üstünde olsa da OECD İGE ortalamasının (0,899) hemen altındadır.
- Gayrisafı yurt içi hasıla (GSYH) içindeki sosyal yardım harcama oranları da yirmi yıllık süreçte artış göstermiştir. Bu oran 2004’te yüzde 0,3 iken 2020’ye geldiğinde üç kat artarak yüzde 1,2’ye çıkmış ve 2022’de ise yüzde 0,9 olmuştur. Son yirmi yılda göstergeler ışığında (İGE veya GSYH içindeki pay) sosyal yardım alanındaki çok sayıda program olmasının birkaç anlamı vardır.
  - “Daha evvel sosyal devlet ilkesi vardı ama kağıt üstündeydi, 2002-2022 arasında merkezi yönetimin sosyal yardımlarındaki atılımlara göre sosyal devlet kağıttan fiiliyata geçti” denilebilir.
  - Bununla birlikte sosyal yardımın varlığının veya artış seyrinde olmasının “yoksulların da artışı” anlamına gelmemesi dikkat edilmesi gereken bir husustur. Bu noktada sosyal yardımın GSYH içindeki payı ile yoksulluk oranlarındaki değişimin birlikte ele alınması gerekmektedir. Birlikte ele alındığında ortaya çıkan sonuç ise şudur: Bir yandan yoksulluk oranının düştüğü diğer yandan da sosyal yardımın GSYH içindeki payının arttığı görülmektedir. Dolayısıyla yoksulluk oranı azalırken sosyal yardımlar arttığında ya daha önce yoksul olmasına rağmen sosyal yardımlardan yararlanamayanların yararlanmaya başladığı veya daha evvel yararlı olsa bile yeterli miktarda yararlanamayanların daha makul düzeylerde yararlanmakta olduğu anlaşılmaktadır.

Özetle Türkiye’nin son yirmi yılında sosyal yardım alanındaki rakamlar olumludur ancak bu durumun nicel ve nitel verilere dayalı etki analizlerinin yapılması elzemdir. Bu gerçekleştirildiğinde olumlu ifadelerin daha iyi analiz edilmesi mümkün olacaktır. Dolayısıyla sosyal yardım programlarının her biri için ayrı ayrı etki analizlerinin yanı sıra başarılı yanları ile birlikte eksikliklerin de tespit edilmesi gelecek için kritik öneme sahiptir.

## GİRİŞ

Sosyal yardımların geçmişi Türkiye için yeni değildir. Osmanlı döneminden bu yana hem klasik/geleneksel hem de modern/güncel yöntemlerle kamusal veya sivil alanlarda sosyal yardımları görmek mümkündür. Cumhuriyet dönemi Türkiye'sinde sosyal yardımlarda geleneksel yöntemlerden modern yöntemlere geçişin hızlandığı ve modern yöntemlerin zamanla öne geçtiği görülse de kamunun merkezi yönetim ayağının ancak 1980'lere doğru (1976'daki 2022 sayılı Kanun ile) sosyal yardım alanında bizzat devreye girdiği anlaşılmaktadır. O tarihlerden sonra merkezi yönetim aktörü sosyal yardımlarda var olma çabasında olmuştur.

Temel soru şudur: Bu çabanın Adalet ve Kalkınma Partisi (AK Parti) hükümetleri dönemindeki karşılığı nedir; AK Parti dönemlerinde Türkiye'de merkezi yönetim aktörü (hükümet) sosyal yardımlarda bir başarı hikayesi ortaya koyabilmiş midir? Bu temel sorunun cevabını vermek için öncelikle sosyal yardımın sosyal politikalar içindeki yerini ve anlamını tam olarak ortaya koymak, sonrasında da sosyal yardı-

mın zihniyet, mevzuat ve kurumsal yapılanma açısından bulunduğu noktayı tespit etmek elzemdir. Böylece sosyal yardım uygulamalarının AK Parti döneminde merkezi yönetim aktörü açısından karşılığının ne olduğunu analiz etmek mümkün olabilecektir.

## SOSYAL YARDIM KAVRAMI

Uygulaması (içeriği) insanlık tarihi kadar eski olsa da kavram olarak yeni olan “sosyal yardım” 19. yüzyılın sonlarında beliren sosyal politika alanı/bilimi içinde mütalaa edilmekte ve tanımlanmaktadır.

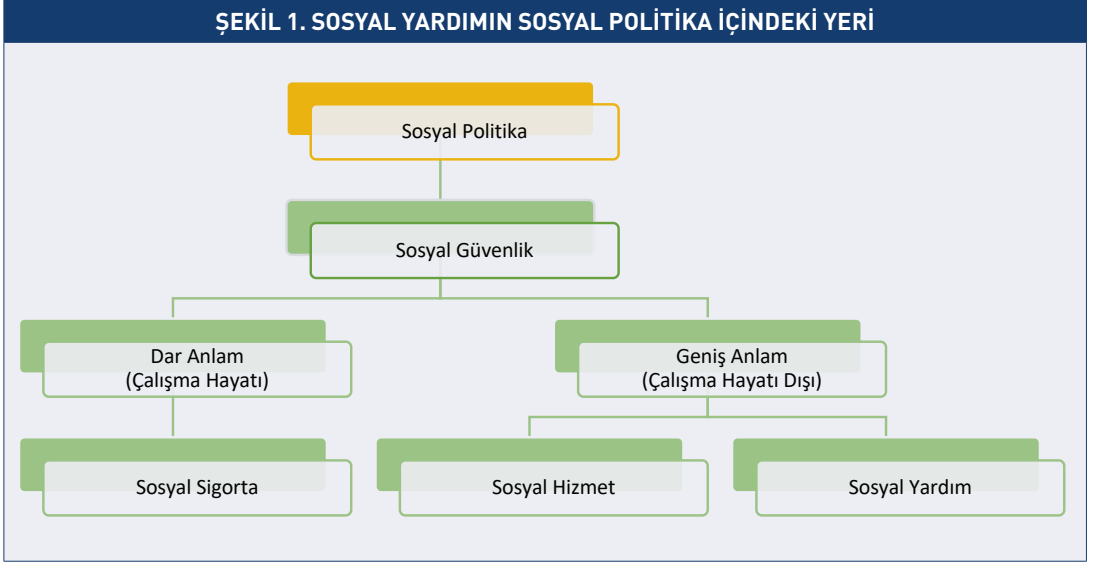
## SOSYAL POLİTİKA İÇİNDE SOSYAL YARDIM

Sosyal politikanın görünümü Sanayi Devrimi'nin sonrasına denk gelmektedir. Batı'da Sanayi Devrimi ile ortaya çıkan sorunlara reformist mantıkla çözüm üretme çabasının genel adı (hem interdisipliner bilim hem de uygulama olarak) sosyal politikadır. Sosyal politikanın bu zemini zamanla birçok tanıma kapı aralamıştır. Birçok tanım içinde en fazla kabul gören olarak “dar” ve “geniş” anlam ayrımı öne çıkmıştır. Böylece sosyal politika, dar anlamda çalışma hayatını merkeze alan bir yapı arz ederken geniş anlamda ise çalışma hayatı dışındaki tüm dezavantajlı durumları odağına/hedefine almıştır.<sup>1</sup>

Sosyal yardım da sosyal politikanın geniş anlamı içinde kendisine yer bulmuştur. Esasında dar anlamda sosyal politikanın içinde çalışma hayatındaki işçilerin ücretlerinin yanı sıra işverenlerden almış oldukları bir kısım destekler de sosyal yardım kategorisinde değerlendirilse de temelde sosyal yardım, çalışma hayatı dışında

<sup>1</sup> Son dönemlerde sosyal politikanın bir de ulus ötesi anlamı önem kazanmaya başlamıştır. Burada ister çalışma hayatı isterse çalışma hayatı dışı olsun bir ülkenin sınırlarını aşan veya birden çok ulusun varlığı (uluslararası aktörler) ile sorun alanlarının çözülebildiği bir çerçeveye söz konusudur. Bu durum aynı zamanda “uluslararası sosyal politika” ya da “küresel sosyal politika” gibi kavramsallaştırmalarla açıklanmaktadır.

ŞEKİL 1. SOSYAL YARDIMIN SOSYAL POLİTİKA İÇİNDEKİ YERİ



olanlara (yoksullara) yönelik destekler bütünü olarak kabul edilmektedir.

Buna göre sosyal yardım, sosyal politikanın birçok uygulama aracından biri olan sosyal güvenliğin yöntemlerinden biridir. Sosyal güvenliğin primli yöntemi sosyal sigorta iken primsiz yöntemleri ise sosyal hizmet ile birlikte sosyal yardımdır (Şekil 1).<sup>2</sup>

## SOSYAL YARDIMIN AVANTAJ VE DEZAVANTAJLARI

Sosyal yardım, sosyal politikanın içinde bir yere sahiptir ve temelde çalışma hayatı dışındaki muhtaç durumda olanlara yöneliktir. Diğer yandan muhtaç durumda olmak aslında yoksul olmak demektir ve yoksullara yönelik yapılan sosyal yardımların belli olumlu yönleriyle birlikte uygulamada bazı riskli tarafları da söz konusudur. Sosyal yardım uygulamalarındaki olumlu yönleri ve riskleri bilmek uygulamaların arka planındaki

zihniyeti, mevzuattaki dönüşümü ve kurumsal yapılanmayı daha iyi kavramak için önemlidir.

Bu noktada sosyal yardım uygulamalarının özellikle sosyal güvenlik sistemindeki gedikleri doldurması açısından önemli bir işlevi olduğu görülmektedir.<sup>3</sup> Sosyal güvenlik sisteminin çoğunluğu çalışma hayatı ile irtibatlıdır yani sosyal sigortanın kapsadığı kesimlere yöneliktir. Ancak bunun dışında kalan belli sayıda bir kesim de bulunabilmekte ve bunların bir kısmı da yoksulluk içerisinde. İşte burada sosyal yardımlar yoksullukla mücadelede gerekli bir yöntem olmaktadır. Sosyal yardımın bu işlevinin yanında sosyal düzeni sağlama ve psikososyal katkıda bulunma gibi ek işlevleri de bulunmaktadır.

Sosyal yardım uygulamalarında bazı riskler de göze çarpmaktadır. Bunlar arasında en fazla öne çıkan dört risk söz konusudur. Birincisi sosyal yardımların kime verileceğinin tespiti ve sonrasında dağıtımda yaşanabilen küçük düşür(ül)me veya damgala(n)ma riskidir. Burada yoksul kişinin sosyal yardım başvuru

<sup>2</sup> Sosyal yardımın primsiz yönünü açıklayan eserler genelde sosyal güvenlik hukuku kitaplarıdır. Bunlardan öne çıkanlardan biri için bkz. Ali Güzel, Ali Rıza Okur ve Nürşen Caniklioğlu, *Sosyal Güvenlik Hukuku*, (Beta Basım Yayım, İstanbul: 2021).

<sup>3</sup> Detaylı açıklamalar için bkz. Faruk Taşçı, *Sosyal Politikalarda Can Simidi: Sosyal Yardım*, (Nobel Akademik Yayıncılık, Ankara: 2010), s. 50-51.

süreçlerinde durumunu ispatlaması sırasında damgalanma ya da sosyal yardımı alma esnasındaki dağıtım yöntemlerinde afişe olma gibi riskler vardır. İkinci risk sosyal yardım alıcılarının zamanla sosyal yardımlara alışması başka bir ifadeyle sosyal yardım bağımlısı olması ve uzun vadede sosyal yardımın yoksulları tembelliştirmesidir. Üçüncüsü sosyal yardım aktörlerinin kayırmacılık içinde olmalarından kaynaklanan risklerdir. Burada söz konusu olan sosyal yardımlarda objektif değil de subjektif kriterlerin devreye sokulmasıdır. Hal böyle olunca zaman zaman mükerrer sosyal yardım alınma durumları da yaşanabilmektedir. Üçüncüsüyle bağlantılı dördüncü bir risk alanı ise sosyal yardım alıcılarına yönelik ayrımcılık içinde olunabilmesidir. Çeşitli nedenlere dayanan ayrımcılık sebebiyle hak etmesine rağmen sosyal yardım alamayan yoksulların varlığı söz konusu olabilmektedir.<sup>4</sup>

## UYGULAMALARIN ARKA PLANI: SOSYAL YARDIMLARDA ZİHNİYET, MEVZUAT VE KURUMSAL YAPILANMA

Sosyal politikanın içinde (merkezi yönetim aktörü tarafından) primsiz bir yöntem olarak icra edilen sosyal yardım uygulamalarının<sup>5</sup> arka planında belli bir zihniyetin olması, bu zihniyete göre bir mevzuat ve kurumsal yapılanmanın devreye sokulması kaçınılmazdır. Bu çerçevede AK Parti hükümetleri döneminde sosyal yardım uygulamalarının arka planında

<sup>4</sup> Bu dört risk alanı hakkında detaylar için bkz. Faruk Taşçı, *Sosyal Politika Ahlakı*, (Kaknüs Yayınları, İstanbul: 2017), s. 95-96.

<sup>5</sup> Sosyal yardımın; merkezi yönetim dışında yerel yönetimler/belediyeler, STK'lar ve özel sektör gibi başka aktörlerinin de olduğunu hatırlamak gerekir.

yer alan zihniyetteki dönüşümün, mevzuattaki durumun ve kurumsal yapılanmadaki ahvalin ne olduğuna bakılmalıdır.

## ZİHNİYETTE TALEP ODAKLILIKTAN ARZ ODAKLILIĞA GEÇİŞ

Önceki satırlarda sosyal yardım uygulamalarındaki en önemli risk alanlarından birinin küçük düşür(ül)me veya damgala(n)ma olduğu ifade edilmişti. Ayrıca bu tarz bir risk alanının temelde sosyal yardıma başvuru süreçlerinde ve kabul edilmesi halinde sosyal yardımın dağıtılması sırasında afişe olma şeklinde ortaya çıktığı da belirtilmişti. Bu risk alanı temelde “zihniyet” ile ilgilidir ve zihniyetteki bir dönüşüm riskin de bertaraf edilmesini sağlayacaktır.

Bu minvalde sosyal yardım almanın yoksullar için bir hak olduğu, devlet içinde sosyal devletin uzantısı olarak bir görev olduğu fikrinin yansımaları şeklinde sosyal yardımın tespitinde talep odaklılık yerine arz odaklılık merkeze alınmalıdır. Devlet, yoksulun durumunu ispatlamasına mahal vermeden ve sosyal yardım talep etmesine dayalı sistem yerine bizzat yoksulu tespit ederek sosyal yardımı arz etme mekanizması kurmalıdır. Benzer bir şekilde sosyal yardım arz edilen yoksula dağıtım sırasında da herhangi bir incitmenin önüne geçilmesine dayalı bir mekanizma işletilmelidir. Türkiye’de bu anlamda AK Parti döneminde önemli bir zihniyet dönüşümünün yaşandığını söylemek gerekmektedir; bu dönüşümde “basit” ama “etkili” birkaç adım söz konusudur.

Bu noktada en fazla öne çıkan adım BSYBS’dir. BSYBS 2010’da tamamen Türkiye’nin iç dinamikleri ile geliştirilen ve merkezi yönetimin sosyal yardım alıcılarının tespitinde kullandığı bir otomasyon mekanizmasıdır; talep odaklılıktan arz odaklılığa geçişte başlı başına zihniyetin dönüşümünü gösteren büyük

## KUTU 1. BÜTÜNLEŞİK SOSYAL YARDIM BİLGİ SİSTEMİ

BSYBS, yoksul ve muhtaç kişilerin sosyal yardım başvurularının alınması, hane dosyalarının oluşturulması, kişisel verilerinin ve sosyoekonomik bilgileri ile servet unsurlarının merkezi veri tabanlarından sorgulanması, hanenin sosyoekonomik durumuna ilişkin mahallinde yapılan sosyal incelemeye ilişkin raporların tutulması, muhtaçlık kararının verilmesi, yardım ödemelerine ilişkin banka talimatlarının verilmesi ve gerçekleştirilen tüm yardımlara yönelik otomatik muhasebeleştirme eylemlerinin tamamının elektronik ortamda yürütüldüğü, vatandaşların yapmış oldukları sosyal yardım başvuru sonuçlarını e-devlet kapısı üzerinden görüntüleyebildiği hem kamuya hem de vatandaşlara hizmet veren bir bilgi (bilişim) sistemidir. ASPB 2010'da 22 farklı kurumdan gelen verileri bütünleştiren ve 112 web tabanlı hizmeti kolaylıkla erişilebilen tek bir portal üzerinden sunan BSYBS'nin geliştirilmesi için Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Kurumu ile sözleşme imzalamıştır. **Kaynak:** ASPB ve Dünya Bankası, *Türkiye'nin Bütünleşik Sosyal Yardım Sistemi*, (Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü, Ankara: 2017), s. 12.

bir adımdır.<sup>6</sup> Çünkü BSYBS ile sadece vatandaşlık numarasının beyan edilmesi yeterlidir; daha öncesinde sosyal yardım almak için on yedi farklı kurumdan belge toplanarak başvuru yapma zorunluluğu olan ve böylece çeşitli damgalayıcı durumlara maruz kalınabilen bir işleyiş söz konusu iken BSYBS halihazırda yirmi sekiz farklı kurumun bilgilerini içermektedir. BSYBS ile daha evvel on beş-yirmi gün süren sosyal yardım başvuru sürecinin “anlık” hale gelmesi, başvurudan ödemeye kadar sosyal yardımlardaki tüm hamlelerin elektronik ortamda yapılabilmesi, izlenebilmesi, ölçülebilmesi ve raporlanması söz konusudur. Bunun da ötesinde sosyal yardım başvurusunun e-devlet kanalı ile çevrim içi yapılabilmesi de

mümkündür.<sup>7</sup> Böylelikle sosyal yardım alıcı adayı olan bir yoksulun muhtaçlığını ispatlamak için yaşayabileceği sıkıntı ve damgalanma riski ortadan kaldırılmıştır.

Öte yandan BSYBS tüm yoksul kesimleri kapsamakta iken sadece engellilere yönelik daha özel bir mekanizma “Ulusal Engelli Veri Sistemi” (UEVS) ile hayata geçirilmiştir. Adrese dayalı, il, ilçe ve bölge bazlı, cinsiyet, yaş, medeni durum, engel türleri ve seviyelerine göre çeşitli istatistikler yayımlayan ve kanıta dayalı politikalar geliştiren, yüzde 56'sı erkek ve yüzde 44'ü kadın olan 2,6 milyon engellinin kayıtlı olduğu<sup>8</sup> UEVS, ASHB ve Sağlık Bakanlığı bünyelerindeki engelli sağlık raporlarını birleştirmekle engellilerin hayatın her alanında varlıklarını artırmaları adına hak temelli zihniyetin devreye sokulmasını sağlayan bir adımdır.<sup>9</sup>

Sosyal yardımın verileceği kişinin tespit edilmesi aşamasındaki damgalanma riskini bertaraf etmenin yanı sıra sonrasında sosyal yardımın, alıcılarına dağıtımındaki afişe olmaktan kaynaklı küçük düşürülme veya incinmeyi önleme adına PTTKart sisteminin devreye sokulması da önemli

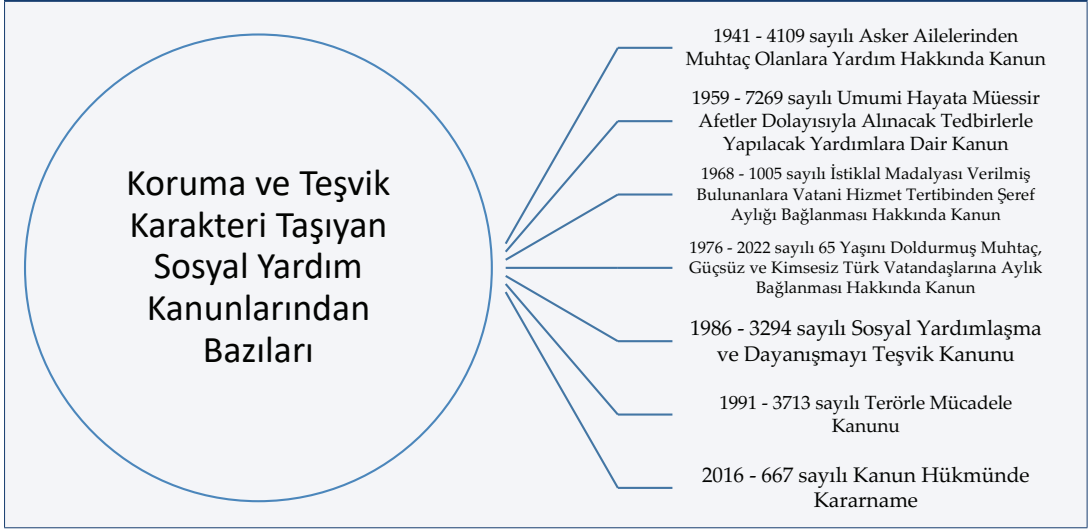
6 BSYBS'yi uygulayan en üst kamu birimi olan Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğünü bir dönem yürüten bir yetkili bu sistemin tüm dünyaya örnek olmasıyla ilgili şu açıklamayı yapmıştır: “Bu sistemi dünya ilgilile takip ediyor. Özellikle son yıllarda gurur verici gelişmeler yaşadık. Dünya Bankası'nın çalışmasında sistemin dünya genelindeki öncü niteliği vurgulanırken Avustralya hükümetince yayımlanan çalışmada örnek uygulama olarak incelendi, kapsam ve derinlik açısından dünyanın en gelişmiş sistemlerinden biri olduğu belirtildi. BSYBS son olarak Avrupa Komisyonunca yayımlanan ‘eGovernment Benchmark’ raporunda iyi uygulama örneği olarak yer aldı. Aynı zamanda BSYBS benzeri bir sistemi ülkelerinde de kurmak isteyen çeşitli ülkelerden, sistemin kurulumunda rehberlik edilmesi için davetler alıyoruz. Son dönemde Orta Asya, Orta-doğu, Balkanlar, Kuzey Afrika ülkelerinden bu konuda başvurular aldık.” Bkz. “Türkiye'nin ‘Sosyal Yardım Bilişim Sistemi’ Dünyada Örnek”, TR Haber, 13 Haziran 2021, <https://www.trhaber.com/genel/turkiye-nin-sosyal-yardim-bilisim-sistemi-dunyada-h1555.html>, (Erişim tarihi: 13 Eylül 2022).

7 *Bakanlık Faaliyetleri (2002-2022)*, (T.C. Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayınları, Ankara: 2022), s. 52.

8 *Engelli ve Yaşlı İstatistik Bülteni-Temmuz 2022*, (T.C. Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı Engelli ve Yaşlı Hizmetleri Genel Müdürlüğü, Ankara: 2022), s. 16.

9 *Bakanlık Faaliyetleri (2002-2022)*, s. 28.

## ŞEKİL 2. CUMHURİYET DÖNEMİNDE SOSYAL YARDIM İLE İLGİLİ KANUNLARDAN BAZILARI



bir zihniyet dönüşümüdür. Bu sayede herhangi bir vatandaşın kullandığı kart sosyal yardımların nakdi olarak dağıtımında da aktif hale getirilmektedir. Böylece 3,3 milyon kişi bir banka kartı ile kuyruğa girip afişe olmadan istediği zaman parasını bankadan çekip kullanabilme imkanına erişmektedir.<sup>10</sup>

## SOSYAL YARDIMDA MÜSTAKİL BİR KANUN OLMAMASINDAN KAYNAKLANAN KOORDİNASYON ZORUNLULUĞU

Sosyal yardım alanındaki hak temelli zihniyetin kaynağı “sosyal devlet” ilkesidir. Sosyal devlet, devletin sosyal alandaki varlığının göstergesi olarak sosyal yardımı kendine görev ve yoksula da hak olarak telakki etmesi demektir. Türkiye’de anayasal anlamda sosyal devletin varlığında sorun görünmemektedir. Bununla birlikte Anayasa’daki sosyal devlet ilkesinin uzantısı olarak kanunlarda sosyal yardım açısından tam olarak bütüncül bir durum görünmemektedir.

Sosyal yardım alanında kanun açısından kemale ermeme durumundan kasıt ise sosyal yardım

ile kanunlardaki dağınıklığıdır. Bunun anlamı şudur: Cumhuriyet döneminde sosyal yardım alanında birçok kanun düzenlemesi vardır. Bunlar arasında muhtaç asker ailelerine yapılan yardımlar, vatan hizmetlerinde bulunmuş İstiklal Madalyası sahiplerine yardım, vatani hizmet tertibi aylıklarının bağlanması, Terörle Mücadele Kanunu kapsamında destekler, şehit ve gazilere destekler, doğal afetlerden zarar görenlere yönelik yardımlar sayılabilir. Bunların yanında 1986 tarihli ve 3294 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu ile 1976 tarihli 65 Yaşını Doldurmuş Muhtaç, Güçsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması Hakkında Kanun öne çıkmaktadır (Şekil 2).

Ancak tüm bunların varlığı temelde sosyal yardım mevzuatı açısından “dağınıklık” demektir. Halbuki AK Parti hükümetlerinin ilk dönemlerinde önemli bir adım olarak sosyal güvenlik mevzuatındaki dağınıklık sorunu kökünden giderilmeye çalışılmıştır. Sosyal güvenliğin primli yöntemi olan sosyal sigortalar için 31 Mayıs 2006’da Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ile önemli bir yön halledilmesine rağmen sosyal güvenliğin primsiz yönündeki çaba ise akamete uğramıştır. İlk adım 17 Aralık 2004’te Sosyal Yardımlar ve Primsiz

<sup>10</sup> Bakanlık Faaliyetleri (2002-2022), s. 51.

## ŞEKİL 3. SOSYAL YARDIM İLE İLGİLİ KURUMSAL YAPILANMANIN TARİHSEL SEYRİ (1946-2021)



Ödemeler Kanunu Tasarısı Taslağı olarak gündeme gelmiş ancak sonrasında rafa kalkmıştır. Akabinde bu kanun tasarısı taslağı raftan indirilerek tartışmaya açılmış ama yine sonuç çıkmamıştır.<sup>11</sup>

Hal böyle olunca (yani sosyal yardım alanında mevzuat dağınıklığı giderilerek birliğin sağlanması mümkün olmayınca) “koordinasyon” ilkesi ile dağınıklıktan kaynaklı sorunlar minimize edilmeye çalışılmaktadır. Bu anlamda 633 sayılı kanun hükmünde kararname ile (yirmiyeye yakın farklı) kanunun koordinasyonu görevi ASPB’ye (şimdi ASHB) bırakılmıştır. Böylece sosyal yardım mevzuatında dağınıklıktan kaynaklı oluşabilecek herhangi bir sorun bakanlığın koordinasyon çabalarıyla giderilmektedir.

## SOSYAL YARDIM YAPILANMASINDA MÜSTAKİL BİR BAKANLIĞIN KURULMASI

Mevzuat açısından sosyal yardım alanında “birlik” yerine “koordinasyon” tercih edildiği halde

11 Sosyal yardım ile ilgili kanun çabalarından bir sonuç çıkmamasının nedeni konusunda net bir bilgi olmamakla birlikte o dönemlerde yapılmaya çalışılan “kamu reformu” nun Cumhurbaşkanlığı tarafından geri çevrilmesinin olumsuz olarak yansıdığı alanlardan biri olduğu görüşünde olanlar vardır.

merkezi yönetimin sosyal yardım yapılanmasında “hemen hemen” birlik sağlanmıştır.

2011’de kurulan ASPB ve halihazırda ASHB bu birliğin adresi olmuştur. ASPB öncesinde sosyal politika alanında farklı bakanlıklar bulunmuş ancak özeldir sosyal yardım alanı karışık bir görünüm arz etmiştir (Şekil 3). Sosyal yardım alanında temelde Kadın ve Aileden Sorumlu Devlet Bakanlığı olsa da uygulamada birden fazla devlet bakanlığı içinde birbirleriyle irtibatları çok zayıf olan “farklı sosyal yardım birimleri” varken ASPB ile bu dağınık görünüm<sup>12</sup> ortadan kaldırılmış ve kamusal/merkezi sosyal yardım alanının yüzde 85’ine yakını kapsayan en büyük aktör olarak müstakil bir bakanlık devreye girmiştir.

Böylece daha öncesinde birkaç devlet bakanlığının uhdesinde farklı şekillerde ve birbirlerinden irtibatsız işleyen uygulamalardan kay-

12 Bu metnin yazarı olarak 2005-2007 arasındaki sosyal yardımlarla ilgili saha çalışmasının Ankara bürokrasisinde veri toplama sürecinde şöyle bir olay yaşanmıştır: Bir devlet bakanlığı bünyesindeki bir sosyal yardım birimi yetkilisi veri talebi için ziyaret edilmiştir. Kendisinden bazı veriler alınabilmiştir. Daha sonra başka bir devlet bakanlığındaki diğer bir sosyal yardım birimi yetkilisinden de veri talep edilmiştir. Bu sırada bu yetkili kişi, diğer devlet bakanlığı tarafından verilen veriyi görmüş ve “Bizimle bu veriyi paylaşmanızı rica etsek, sonra size bizdeki veriyi de veririz” demiştir.

#### ŞEKİL 4. TÜRKİYE'DE MERKEZİ SOSYAL YARDIM ALANINDAKİ KURUMLARIN KAPLADIKLARI ALANLARIN TEMSİLİ



naklı olarak sosyal yardım alıcılarının yaşadığı zorlukların görüldüğü yapılanma sona ermiştir. Hal böyle olunca kurumsal dağılımıktan kaynaklı olarak kamusal/merkezi sosyal yardımlarda görülebilen “mükerrer sosyal yardım alma” veya başka türlü istismar kapıları da (BSYBS'nin de katkısıyla) büyük ölçüde kapanmıştır.

Burada “tamamen” yerine “büyük ölçüde” veya “hemen hemen” kelimelerinin tercih edilmesinin sebebi ise merkezi yönetimin sosyal yardım yapılanmasının tamamının değil yüzde 85'ine yakınının ASHB bünyesinde olmasıdır. ASHB içinde Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü gibi tüm sosyal yardımların öncüsü birimin yanında Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü ile ilişki halinde Engelli ve Yaşlı Hizmetleri Genel Müdürlüğü, Aile ve Toplum Hizmetleri Genel Müdürlüğü, Çocuk Hizmetleri Genel Müdürlüğü, Kadının Statüsü Genel Müdürlüğü, Şehit Yakınları ve Gaziler Genel Müdürlüğü gibi birimler de bulunmaktadır.

ASHB dışında yüzde 15 civarındaki merkezi sosyal yardımlar farklı kamu kurumları tarafından yürütülmektedir (Şekil 4). Bu durum biraz da zaruretten kaynaklanmaktadır. Örne-

ğin Kültür ve Turizm Bakanlığına bağlı VGM bünyesinde aynı ve nakdi sosyal yardımlar yapılmaktadır. Yapısı gereği ASHB'nin içine alınması mümkün olmadığı için VGM sosyal yardımlarını bünyesinde sürdürmektedir. Sosyal yardım kapsamında VGM muhtaçlık aylığı hizmeti sunmakta, kuru gıda ve sıcak yemek hizmeti vermekte ve burs dağıtmaktadır.<sup>13</sup>

VGM'nin dışında GSB, İçişleri Bakanlığı, MEB ve Sağlık Bakanlığı gibi kamu birimlerinin bünyesinde de sosyal yardım niteliğinde bazı uygulamalar ancak o birimlerin bünyesinde mümkün olabildiği için devam etmektedir. Örneğin GSB 2004'ten günümüze kadar yaklaşık 6 milyon öğrenciye burs vermiştir.<sup>14</sup> İçişleri Bakanlığı afetler kapsamında ağırlıklı olarak çeşitli aynı sosyal yardımlar yapmıştır. Bu noktada Afet

13 Vakıflar Genel Müdürlüğü Faaliyet Raporu 2021, (T.C. Kültür ve Turizm Bakanlığı Vakıflar Genel Müdürlüğü Ankara: 2022), s. 23; Örneğin 2002'den 2022'ye muhtaçlık aylığı alan kişi sayısı yaklaşık dört katına çıkmıştır. Yine aynı dönemde kuru gıda ve sıcak yemek hizmetinden yararlananların sayısı yaklaşık altı katına yükselirken burs alan öğrencilerin sayısı da yaklaşık yedi kat artmıştır. Bkz. T.C. Kültür ve Turizm Bakanlığı Tarafından Hayata Geçirilen Projeler ve Faaliyetler (2002-2022), (T.C. Kültür ve Turizm Bakanlığı, Ankara: 2022), s. 31-32.

14 Gençlik Yaklaşımı ve Politikaları, (T.C. Gençlik ve Spor Bakanlığı, Ankara: 2022), s. 20.

ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının (AFAD) kurulması ve etkinliği önemlidir.<sup>15</sup> MEB bünyesinde de engellilere yönelik sosyal yardım adımları ASHB ile iş birliği içinde yürütülmektedir. Örneğin 2006'dan bu yana MEB'e kayıtlı engelli öğrencilerden özel eğitim değerlendirme kurulları tarafından özel eğitim ve rehabilitasyon merkezlerine devam etmeleri uygun görülenlerin<sup>16</sup> eğitim giderleri karşılanmaktadır.<sup>17</sup> Yine MEB ve ASHB ortaklığında 2004'ten bu yana engelli öğrencilere yönelik ücretsiz "taşınmalı eğitim" uygulaması bulunmaktadır.<sup>18</sup>

Özetle Türkiye'nin kamusal/merkezi sosyal yardım kurumsal yapılanması büyük oranda ASHB uhdesinde bir nevi "tek çatı" altında yürütülmektedir. Bu durum sosyal yardım alıcılarından kaynaklı muhtemel istismar alanlarını önleme adına kritik öneme sahiptir.

## SOSYAL YARDIM UYGULAMALARINI ANLAMLANDIRMA

Sosyal politika alanı içinde sosyal güvenliğin primsiz bir yöntemi olarak uygulanan sosyal yardımın AK Parti hükümetleri döneminde zihniyet açısından olumlu gelişme kaydetmesi, mevzuat noktasında birlik olmasa da koordinasyon ile çözüm çabaları ve kurumsal anlamda büyük ölçüde birliğin sağlanması sosyal yardım uygulamalarında "başarı" anlamına gelmekte midir?

15 *Genel Faaliyet Raporu (Kısaltılmış)*, (T.C. İçişleri Bakanlığı Strateji Başkanlığı, Ankara: 2022), s. 57.

16 2006-2007 eğitim öğretim döneminde 131 bin 206 olan öğrenci sayısı 2020-2021 döneminde 384 bin 471 olarak kayıtlara geçmiştir. Bkz. *Engelli ve Yaşlı İstatistik Bülteni-Temmuz 2022*, s. 44-45.

17 *Milli Eğitim Bakanlığının Gerçekleştirdiği Faaliyetler*, (MEB, Ankara: 2022), s. 10.

18 Engelli öğrencilerin taşınması konusunda 2004-2005 döneminde 6 bin 901 engelli öğrenci ile başlayan süreç 2020-2021 döneminde 122 bin 121 engelli öğrenci olarak sürdürülmüştür. Bkz. *Engelli ve Yaşlı İstatistik Bülteni-Temmuz 2022*, s. 42-43.

Bu temel sorunun analizi için önemli bir hususun daha masaya yatırılması gerekmektedir. O da ASHB bünyesindeki sosyal yardım programlarını ortaya koymaktır.

## ASHB MERKEZLİ SOSYAL YARDIM UYGULAMALARI

Türkiye'de merkezi yönetimin sosyal yardımları içinde ASHB'nin kapladığı alan yüzde 85 civarında olduğundan sosyal yardımlarda ASHB merkezli bir uygulama söz konusudur. Başka bir ifadeyle Türkiye'de merkezi sosyal yardımların analizinin yapılması ASHB'nin sosyal yardımlarının analizi ile eş değerdir.

Bu çerçevede 2002'de 4 olan sosyal yardım programının<sup>19</sup> bugün itibarıyla 5 farklı kategoride 40 sosyal yardım programı ve 6 proje destek programı şeklinde toplam 46 program ile yürütüldüğü görülmektedir (Şekil 5).

Bu programlar içerisinde 12 farklı türde sosyal yardım programı ile "aile" kategorisinin ön planda olduğu anlaşılmaktadır. Aile kategorisinde doğum yardımından başlayıp vefat yardımına kadar geniş bir alanda destekler söz konusudur. Barınma-gıda, engelli-yaşlı, sağlık ve eğitim kategorilerinde de çeşitli sosyal yardım programları bulunmaktadır.

Bunların içinde 2002'den bu yana sosyal yardım alanında merkezi yönetimin ortaya koyduğu bazı uygulamaların daha fazla öne çıktığı belirtilmelidir. Şartlı Nakit Transferi (ŞNT) öne çıkan sosyal yardım uygulamalarından biridir. "Şartlı Sağlık Yardımları (Sağlık ve Gebelik)" ve "Şartlı Eğitim Yardımları" (ŞEY) adlarıyla iki farklı görünümü olan ŞNT, Dünya Bankası Sosyal Riski Azaltma Projesi (SRAP) kapsamında 28 Kasım 2001'de *Resmi Gazete*'de yayımlanıp 11 Eylül 2001'de onaylanarak hayata geçirilen bir proje uygulamasıdır. 2003'ün başında 6 sosyal

19 *Bakanlık Faaliyetleri (2002-2022)*, s. 47.

ŞEKİL 5. ASHB'NİN SOSYAL YARDIMLARI



yardımlaşma ve dayanışma vakfında pilot uygulamalar yapılmış ve 2004'te Türkiye'nin tümüne yaygınlaştırılmıştır. 31 Mart 2007'de SRAP projesi sonuçlanmasına rağmen Türkiye ŞNT uygulamasını kendi bünyesine katarak devam ettirmektedir. Eğitim ve sağlık alanına yönelik olan ŞNT'nin en önemli çıktısı insan sermayesinin niteliğinin artması olarak görülmektedir.

ŞNT'nin eğitim yardımları kapsamında 2011'den 2022'ye artışlar görülmesinin yanında (Grafik 1) 2003'ten 2021'e kadar toplamda 9,02 milyar TL ödeme söz konusu olmuş<sup>20</sup> ve yıllık ortalama 2 milyondan fazla çocuk bu yardımdan yararlanmıştı.<sup>21</sup>

ŞNT dışında "işe yönlendirme yardımı" nı zikretmek gerekmektedir. Bu uygulama esasında sosyal yardım ile istihdam arasında ilişki kurmaya yöneliktir. Türkiye'de bu adım 1 Nisan 2010'daki Ekonomik Koordinasyon Kurulu top-

lantısındaki "Sosyal Yardım Sisteminin İstihdam ile Bağlantısının Kurulması ve Etkinleştirilmesi Eylem Planı" ile kabul edilmiştir. ASHB, İŞKUR ile irtibatlı olarak bu süreci takip etmektedir. Bunun önemi şudur: Çalışma gücü yerinde olan bazı sosyal yardım alıcıları sosyal yardıma bağımlı hale (refah bağımlılığı) gelebilmektedir. Böyle bir riskin önüne geçme ve insanları aktif duruma getirme noktasında sosyal yardım ile istihdam ilişkisini kurmaya yönelik işe yönlendirme yardımı önemlidir. Buna göre ASHB sosyal yardımlarından faydalananların yüzde 82'si engelli, yaşlı ve hastalık nedeniyle çalışamayacak durumda olanlar iken geri kalan yüzde 18'lik kesim içinse İŞKUR üzerinden çalışma hayatına yönlendirme mekanizması işletilmektedir. Bu kapsamda 2022'nin ilk dönemlerinde 40 bine yakın kişi ASHB tarafından İŞKUR'a yönlendirilmiştir.<sup>22</sup>

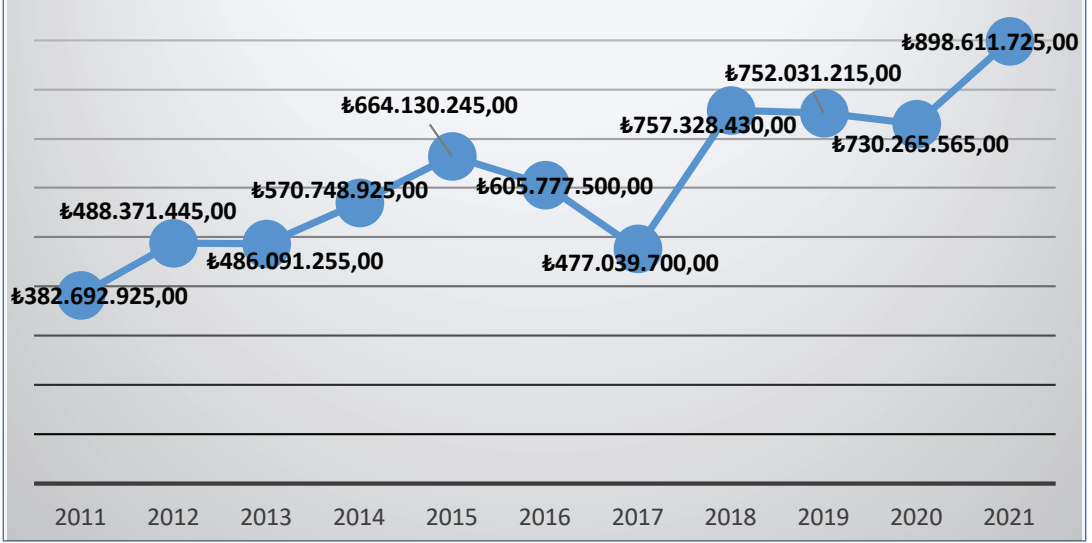
Sosyal yardım programlarından biri de "evde bakım yardımı"dır. 2006'da başlatılan

20 Milli Eğitim Bakanlığının Gerçekleştirdiği Faaliyetler, s. 10.

21 Bakanlık Faaliyetleri (2002-2022), s. 47.

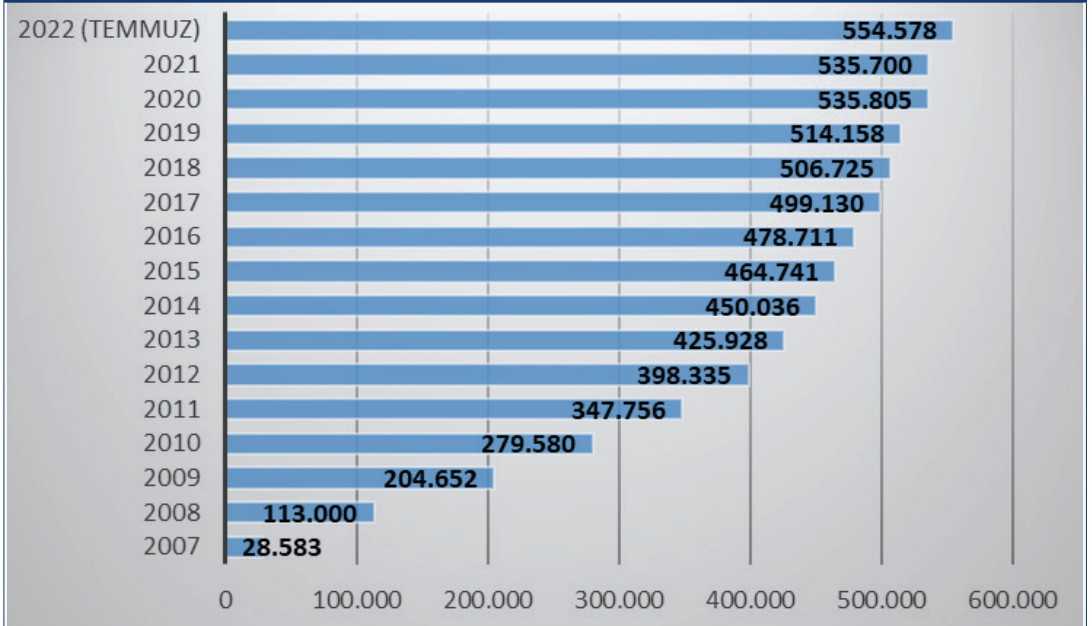
22 Bakanlık Faaliyetleri (2002-2022), s. 52.

GRAFİK 1. ŞEY ÖDEMELERİ (2011-2021, TL)



Kaynak: Milli Eğitim Bakanlığının Gerçekleştirdiği Faaliyetler, s. 10.

GRAFİK 2. EVDE BAKIM YARDIMINDAN YARARLANAN ENGELLİ SAYISI (2007-TEMMUZ 2022)

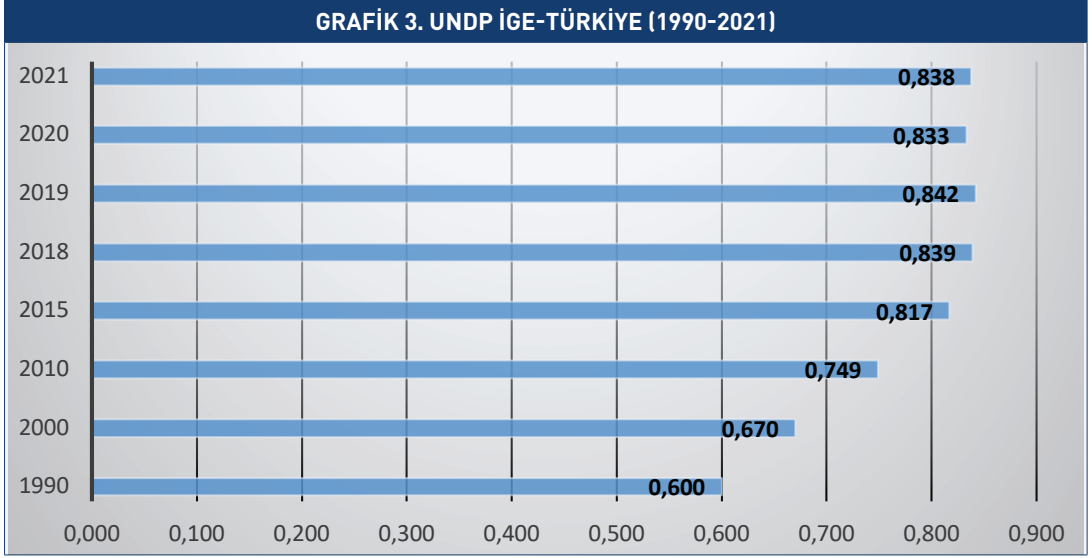


Kaynak: Engelli ve Yaşlı İstatistik Bülteni-Temmuz 2022, s. 49.

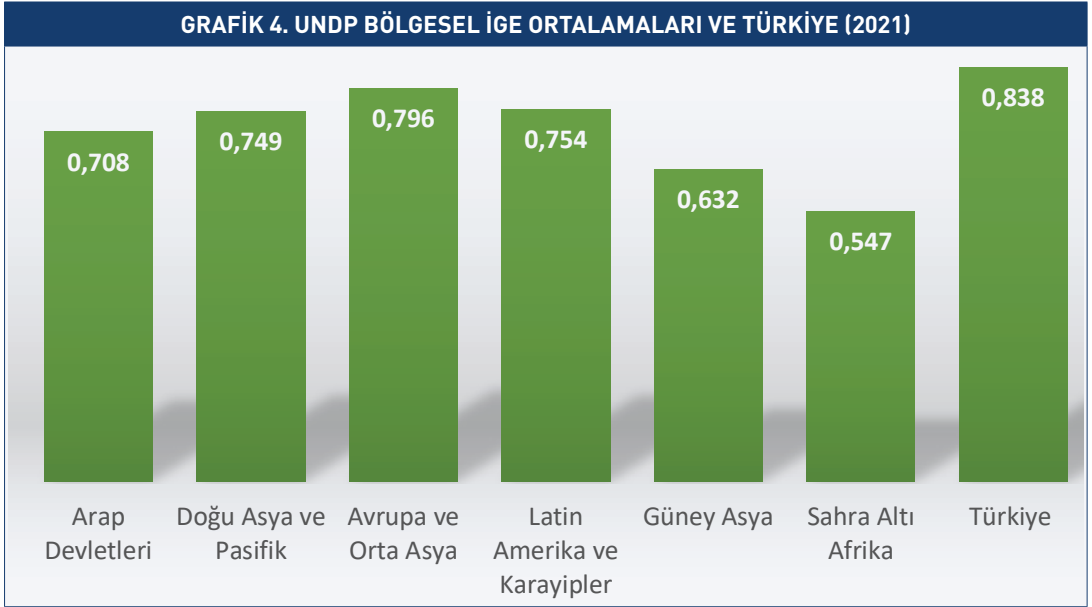
evde bakım yardımı bakıma muhtaç olanları aile yanında veya yaşadıkları çevrede destekleme mantığıyla, hanede kişi başına düşen geliri net asgari ücret tutarının üçte ikisinden daha az ekonomik yoksunluk içindeki engellilerin bakı-

mıdır.<sup>23</sup> 2007'de 30 bine yakın engellinin bakımı ile başlayan süreç her yıl sürekli artarak gelenen noktada (Temmuz 2022) 554 bin 578 engellinin bakımı ile devam etmektedir (Grafik 2).

<sup>23</sup> Bakanlık Faaliyetleri (2002-2022), s. 32.



Kaynak: Human Development Report 2021/2022, (UNDP, New York: 2022).



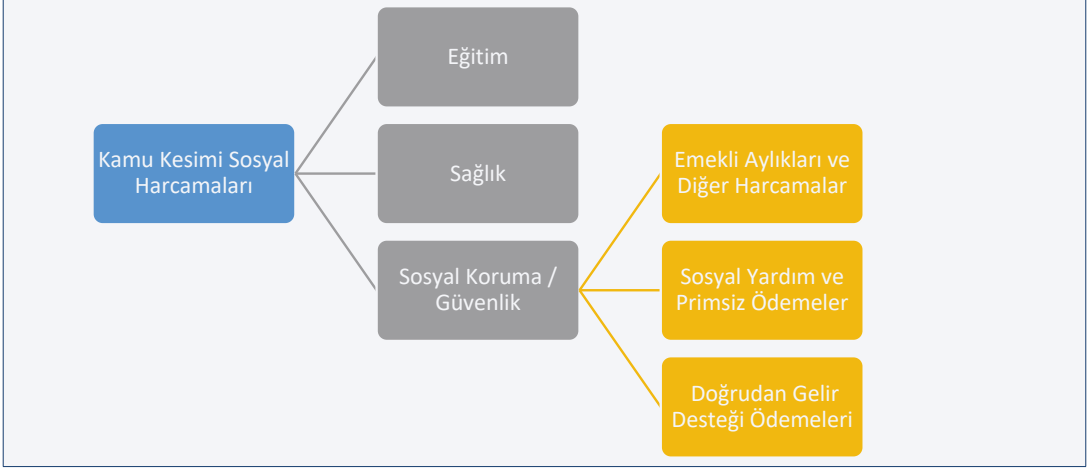
Kaynak: Human Development Report 2021/2022.

## TEMEL GÖSTERGELER BAĞLAMINDA AK PARTİ DÖNEMİNDEKİ SOSYAL YARDIMLAR

ASHB'nin 46 farklı sosyal yardım programının yanı sıra farklı kamu birimlerinin birçok sosyal

yardım uygulamasından bahsetmek de mümkündür ancak esas mesele bu uygulamaların ne anlama geldiğidir. Bu noktada iki temel göstergeye bakmak suretiyle belli bir değerlendirme alanı açmak gerekmektedir: i) UNDP İnsani Gelişmişlik Raporu/Endeksi ve ii) GSYH içinde sosyal yardıma ayrılan paylar.

## ŞEKİL 6. KAMU KESİMİ SOSYAL HARCAMALARINDA SOSYAL YARDIMIN YERİ



Kaynak: Human Development Report 2021/2022.

UNDP İGE bir rapor halinde 1990'dan bu yana yayımlanmaktadır. İlk başlarda on yıllık yayımlanan raporlar günümüzde her yıl açıklanmaktadır. Raporda ortaya konan “insani gelişmişlik” sadece gelir yoksulluğunu dikkate almamakta aynı zamanda gelir ile nelere muktedir olunup olunamadığına da bakmaktadır. Bu çerçevede Amartya Sen’in “yapabilirlik yaklaşımı”ndan ilham alınarak oluşturulan İGE’de gelir değişkeni ile birlikte eğitim ve sağlık olmak üzere üç temel alanda ülkelerin ortak paydalara göre gelişmişlikleri hesaplanmaktadır. Nihayetinde ülkeler “çok yüksek insani gelişmiş”, “yüksek insani gelişmiş”, “orta insani gelişmiş” ve “düşük insani gelişmiş” olmak üzere dört grupta toplanmaktadır.

Buna göre Türkiye 2002’de “orta insani gelişmiş” ülke seviyesinde iken zamanla aşama katedip önce 2009’da “yüksek insani gelişmiş” düzeyine ve 2019’dan itibaren de “çok yüksek insani gelişmiş” ülke seviyesine çıkmıştır.<sup>24</sup>

Böylece Türkiye 2015-2021 arasında İGE içinde altı sıra yükselmiştir. Türkiye’nin ortalama yıllık İGE büyümesi 1990-2000 arasında yüzde 1,11, 2000-2010 arasında yüzde 1,2 ve 2010-

2021 arasında yüzde 1,03 olarak hesaplanırken toplamda 1990-2021 arasındaki ortalama yıllık İGE büyümesi ise yüzde 1,08’dir. Bu haliyle Türkiye son UNDP İGE’si içinde 0,838 puanla (Grafik 3) 191 ülke arasında 48. sırada “çok yüksek gelişmiş” ülkeler kategorisinde yer almaktadır.

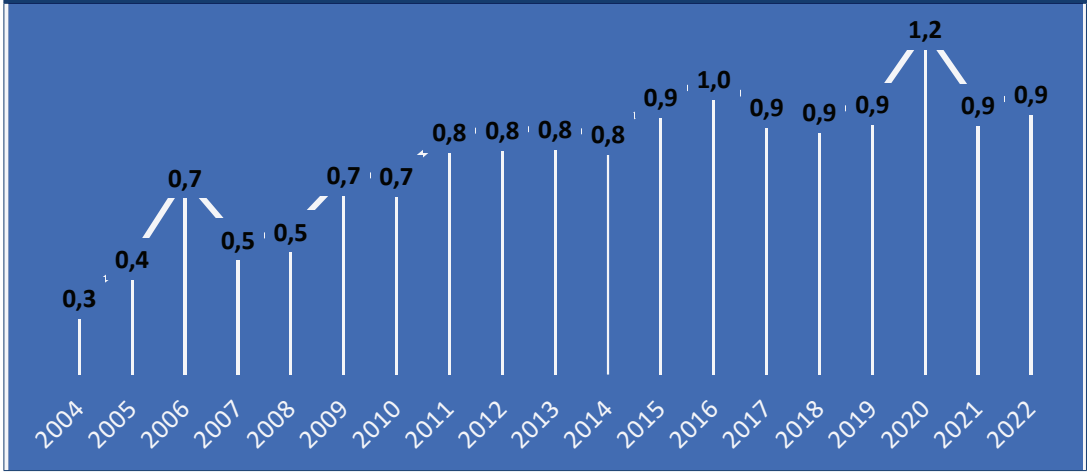
Türkiye, UNDP Raporu’ndaki bölgesel sınıflandırmaların ortalamalarına göre Arap devletleri (0,708), Doğu Asya ve Pasifik (0,749), Avrupa ve Orta Asya (0,796), Latin Amerika ve Karayipler (0,754), Güney Asya (0,632) ve Sahra Altı Afrika (0,547) bölgelerinin ortalamalarının hepsinden İGE’ler açısından üstte bulunmaktadır (Grafik 4). Bununla birlikte Türkiye dünya İGE ortalamasının (0,732) üstünde iken OECD İGE ortalamasının (0,899) ise hemen altındadır.

Türkiye’de merkezi yönetimin sosyal yardımlarının analizinin yapılabilmesi adına UNDP İnsani Gelişmişlik Raporları’nın yanı sıra ikinci olarak sosyal yardımların GSYH içindeki yerine bakılması da önemlidir.

Burada devreye “kamu kesimi sosyal harcamaları” girmektedir. Kamu kesimi sosyal harcamaları eğitim, sağlık ve sosyal koruma/güvenlik şeklinde üç temel bileşenden oluşmaktadır. Sosyal yardım

<sup>24</sup> Bakanlık Faaliyetleri (2002-2022), s. 46.

GRAFİK 5. TÜRKİYE'DE SOSYAL YARDIMLARIN GSYH'DEKİ ORANLARI (2004-2022, YÜZDE)



**Kaynak:** "Kamu Kesimi Sosyal Harcama İstatistikleri", T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, [2022], [https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2021/11/Kamu-Kesimi-Sosyal-Harcama-Istatistikleri\\_15112021.xlsx](https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2021/11/Kamu-Kesimi-Sosyal-Harcama-Istatistikleri_15112021.xlsx), (Erişim tarihi: 17 Eylül 2022).

da sosyal koruma/güvenlik bileşeninin içinde ele alınmaktadır. Sosyal koruma/güvenlik bileşeni ise emekli aylıkları ve diğer harcamalar, sosyal yardım ve primsiz ödemeler ve doğrudan gelir desteği ödemeleri şeklinde sınıflandırılmaktadır (Şekil 6).

Buna göre sosyal yardımlara merkezi yönetim bütçesinden ayrılan payın dört katın üstünde artışına (2002'de yüzde 1,19 iken 2021'de yüzde 6,11 olmuştur)<sup>25</sup> yakın bir şekilde GSYH içindeki sosyal yardım harcama oranları da artış göstermiştir. 2004'te yüzde 0,3 olan oran 2020'ye geldiğinde üç katlık bir artışla yüzde 1,2'ye çıkmış ve 2022'de ise yüzde 0,9 olmuştur (Grafik 5).

## AK PARTİ DÖNEMİNDEKİ SOSYAL YARDIM GÖSTERGELERİNİN ANLAMLANDIRILMASI

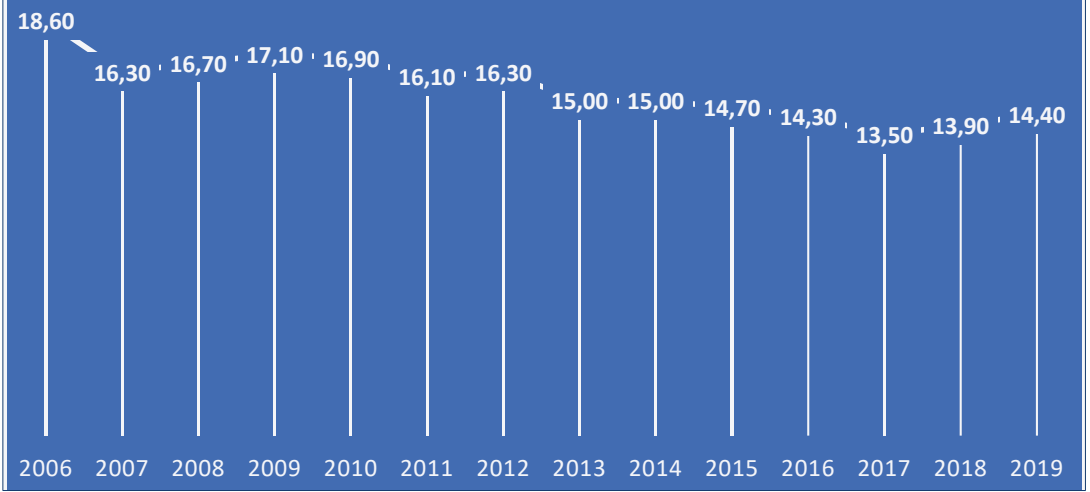
Gerek UNDP İGE göstergeleri gerekse GSYH içindeki sosyal yardımların payına bakıldığında rakamların ve oranların artışı/yükselişi açıkça görünmektedir. Temel soru şudur: Acaba bu artışların anlamı nedir; bu artışlar "olumlu" bir şeye işaret ederek "başarı" anlamına gelmekte midir?

<sup>25</sup> Bakanlık Faaliyetleri (2002-2022), s. 46.

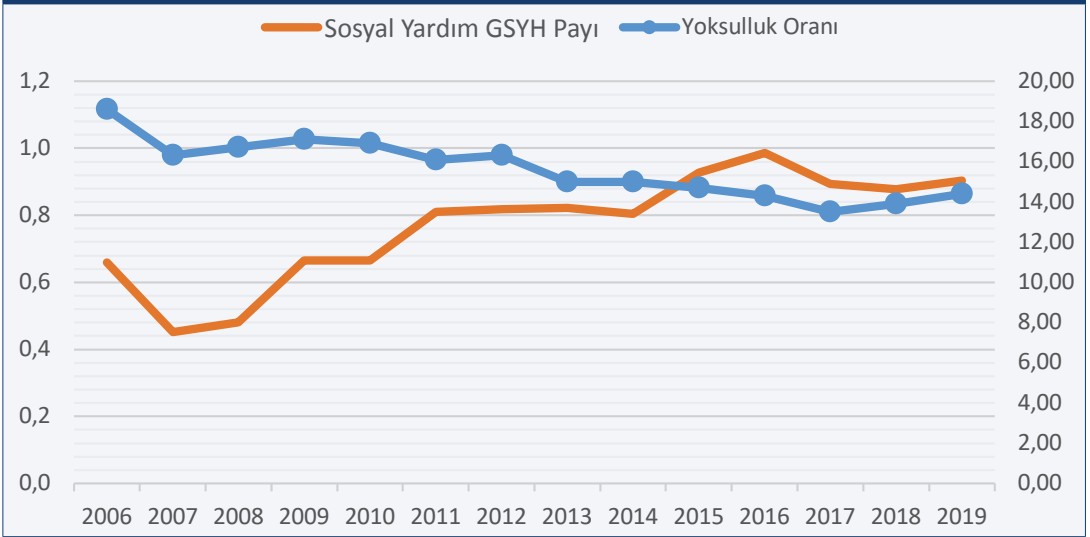
Burada iki tartışma alanından bahsetmek mümkündür. Birincisi "geçmiş" ile ilgilidir, ikincisi de "yoksul sayısı" bağlamındadır.

Birincisi yani "geçmiş", daha evvel sosyal yardım alınıp alınmaması demektir. Buna göre daha evvel yoksulluk veya başka türlü muhtaçlığa rağmen sosyal yardım alınmaması söz konusu ise buradaki sorun geçmiş yönetimin zaafıdır. Başka bir ifadeyle ortada yoksul ve türleri olmasına rağmen yeterli ve çeşitli sayıda sosyal yardım programı olmamasından kaynaklı mahrumiyetler yaşanmıştır. Bu anlamda 2002'deki 4 sosyal yardım programından 2022'de 46 farklı sosyal yardım programına ulaşılması önemlidir. Bunun anlamı aslında şudur: "Geçmişte sosyal yardım alanı neredeyse bomboştu, muhtaç durumda olanlar hükümetlerin dikkate aldığı bir alan değildi; son yirmi yılda ise 'dikkate alınan bir yoksul' kesim var." Daha açık bir ifadeyle "Daha evvel sosyal devlet ilkesi vardı ama kağıt üstünde idi, 2002-2022 arasında merkezi yönetimin sosyal yardım alanındaki atılımları ile sosyal devlet kağıttan fiiliyata geçti" yorumu da yapılabilir.

Meselenin ikinci yönü ise yoksul sayısı ile ilgilidir. Sosyal yardım yoksullara yönelik desteklerdir. Bu nedenle sosyal yardımın varlığı veya artış seyri-

**GRAFİK 6. TÜRKİYE'DE ORTALAMANIN ALTINDA GELİRE SAHİP NÜFUS ORANI (2006-2019, YÜZDE)**

Kaynak: "Sosyal Koruma ve Gelir Dağılımı Göstergeleri", T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, <https://www.sbb.gov.tr/sosyal-koruma-ve-gelir-dagilimi-gostergeleri>, (Erişim tarihi: 17 Eylül 2022).

**GRAFİK 7. TÜRKİYE'DE YOKSULLUK ORANI VE GSYH İÇİNDE SOSYAL YARDIMIN PAYI (2006-2019)**

de olmasının "yoksulların da artışı" anlamına gelip gelmediği ise dikkat edilmesi gereken bir husustur.

Türkiye'de ortalama gelirin (medyan gelirin yüzde 50'si) altında gelire sahip nüfus oranına bakıldığında 2006'dan 2019'a doğru belli bir azalma seyrinde olduğu görülmektedir. 2006'da yoksul oranı yüzde 18,6 iken 2019'da yüzde 14,4'e düşmüştür (Grafik 6). Ancak bu durum tek başına bir anlam ifade etmemektedir. Zira bu

düşüşün sosyal yardımın GSYH içindeki payı ile birlikte ele alınması gerekmektedir.

Örneğin 2002'de 1 milyon hanede 3 milyon kişi sosyal yardımlardan yararlanırken 2021 itibarıyla 6 milyona yakın hanede toplamda 23 milyona yakın kişi sosyal yardımlardan istifade etmiştir.<sup>26</sup> Grafik 7 incelendiğinde yoksulluk

<sup>26</sup> Bakanlık Faaliyetleri (2002-2022), s. 46.

oranı düşerken sosyal yardımın GSYH içindeki payının arttığı görülmektedir. Buna binaen Grafik 7 dikkate alındığında bahsi geçen örnek şöyle anlaşılmalıdır: Yoksulluk oranı azalırken sosyal yardımlar artıyorsa ya daha önce yoksul olmasına rağmen sosyal yardımlardan yararlanamayanlar yararlanmaya başlamış ya da daha evvel yararlınsa bile yeterli miktarda ya da şekilde yararlanamayanlar artık daha makul düzeylerde yararlanmaktadır.

## SONUÇ VE ÖNERİLER

Son yirmi yılda Türkiye’de hemen her alanda gelişmeler meydana gelmiştir. Bunlardan biri de sosyal politikanın sosyal güvenlik aracının primsiz yöntemlerinden biri olan sosyal yardımlardır. Son yirmi yılda Türkiye’de kamusal/merkezi sosyal yardım alanında birçok önemli adım atıldığı görülmektedir. Burada öncelikle zihniyet, mevzuat ve kurumsal yapılanma açısından önemli açılımlar söz konusudur.

Özellikle zihniyet söz konusu olduğunda BSYBS ve PTTKart sistemi gibi hamlelerle hak merkezli sosyal yardım anlayışının uzantısı olarak devletin bizzat sosyal yardım alıcılarına sosyal yardımı “arz etmesi” söz konusudur. Devletin sosyal yardımları arz etmesinin merkeze alınması yoksulların sosyal yardım talep etmesini ortadan kaldırmamış ama talep etmekten kaynaklı olarak yoksulların damgalanması başta olmak üzere birçok sorunu çözmüştür.

Bununla birlikte BSYBS sadece merkezi yönetimin elindeki bir imkan olarak durmaktadır. BSYBS’nin ilk kurgulanması sürecinde merkezi yönetimden (beş yıl) sonra kamunun diğer ayağı olan belediyelere de sistemin açılacağı öngörülmüştür. Ancak Türkiye’nin Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgelerindeki terör olaylarından kaynaklı endişelerden dolayı BSYBS, merkezi yönetimin kurumsal yapısı içinde kalmıştır. Bu neden-

le kişisel verilerin korunacağı bir formatta yani “güvenlik açığı” olmayacak şekilde BSYBS’nin öncelikle belediyeler ve daha sonra da STK’lara açılmasının yolları bulunmalıdır.

Öte yandan Türkiye’de merkezi sosyal yardım alanında zihniyet açısından yaşanan büyük dönüşümün mevzuat alanında yeterince görülmediğini belirtmek gerekmektedir. Sosyal yardımın mevzuat alanında –sosyal sigortalardaki gibi– bir birlik mümkün olmamıştır. 2000’lerin ortalarında sosyal yardım alanını birleştiren birkaç kanun tasarısı gündeme getirilmiş fakat kanunlaşmamıştır. Bu nedenle sosyal yardım alanı ile ilgili kanunların “koordine edilmesi” ASHB’nin görevi sayılmıştır.

Buna rağmen kurumsal yapılanmada gelişmeler yaşanmıştır. Merkezi sosyal yardımın kurumsal yapılanması büyük oranda (yüzde 85 civarında) ASHB olarak “tek çatı” mantığıyla işletilmektedir. Daha evvel çeşitli devlet bakanlıklarının bünyesinde birbirleriyle irtibatsız bir şekilde gerçekleştirilen sosyal yardımlar 2011’de ASPB’nin kurulması ile tek bir bakanlık altında yürütülmeye başlanmıştır. Bu durum başlı başına önemli bir gelişmeye işaret etmektedir. Bununla birlikte Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçiş ile özellikle istihdam-sosyal yardım ilişkisini daha sağlam temellere oturtmak adına ASPB ile Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı (ÇSGB) birleştirilerek Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı (AÇSHB) ihdas edilmiştir. Fakat bir müddet sonra AÇSHB’nin işleyişinde yaşanan sorunların da etkisiyle tekrar ikiye bölünme söz konusu olduğundan ÇSGB ve ASHB iki ayrı bakanlık olarak yoluna devam etmektedir.

Tüm bu arka plan çerçevesinde merkezi yönetimin sosyal yardım uygulamaları ASHB bünyesinde 46 farklı sosyal yardım programı şeklinde gerçekleştirilmektedir. Uygulamaların sonucu ise İGE göstergeleri ve GSYH’deki sosyal yardım

payı dikkate alındığında sosyal yardım alanında ilerleme olduğu şeklindedir. Buna göre Türkiye'de 2002'den bu yana yoksulluk oranı azalırken sosyal yardım alan kişi sayısı, sosyal yardım programlarının sayısı ve kapladığı alan ise artmıştır. Bunun anlamı şudur: Önceki dönemlerde sosyal yardım alamayan bir kısım yoksullar bu dönemlerde sosyal yardıma erişebilmiş veya önceki dönemlerde sosyal yardım alınsa bile makul miktarlar bu dönemlerde görülmeye başlanmıştır. Ancak gelinen noktada sosyal yardım alanındaki 46 farklı programdan yola çıkarak bir model geliştirilmesi önem arz etmektedir.

En nihayetinde istatistikler (rakamlar) bir şey söyler; bunlar olumlu (ilerleme) da olabilir

olumsuz (gerileme) da ancak önemli olan rakamlar (görünen) ile rakamların arkasında olanları (görünmeyenleri) bir kılmaktır. Bunun yollarından biri de nicel ve nitel analizlerin yapılmasıdır. Bu çerçevede Türkiye'nin son yirmi yılında sosyal yardım alanında rakamların dilinden daha çok olumlu bir terennüm işitilirken bu olumlu terennümlerin tam olarak anlamlandırılması için nicel ve nitel verilere dayalı etki analizlerinin yapılması elzemdir. Böylece olumlu ifadelerin daha iyi irdelenmesi mümkün olacaktır. Dolayısıyla sosyal yardım programlarının her biri için ayrı ayrı etki analizleri ile başarılı yanların yanında eksiklerin de tespit edilmesi ilerisi için kritik bir önem arz etmektedir.

# AK PARTİ DÖNEMİNİN SOSYAL YARDIMLARI ARKA PLAN VE UYGULAMA

FARUK TAŞCI

## SETA | ANALİZ

Sosyal yardım birçok aktör tarafından uygulanan sosyal politikanın sosyal güvenlik aracı içinde önemli bir yöntemidir. Bu yöntemi en fazla kullanan aktör ise merkezi yönetimdir. Türkiye’de merkezi yönetimin sosyal yardımları 2002-2022 arasındaki AK Parti hükümetleri döneminde de varlığını sürdürmektedir. Buradaki kritik soru şudur: AK Parti dönemindeki kamusal/merkezi sosyal yardımlar nereden nereye evrildi ve bu süreçte başarılı yaklaşım ve uygulamaların yanında aksayan noktalar neler oldu?

Bu analizde sosyal yardımlara ilişkin öncelikle zihniyet, mevzuat ve kurumsal yapıdan müteşekkil bir arka plan verilmektedir. Sonrasında uygulamaların analizi belli göstergeler ışığında anlamlandırılmaya çalışılmaktadır. Göstergeler ise Türkiye’nin son yirmi yılında merkezi yönetimin sosyal yardımlarında önemli mesafeler katedildiğine işaret etmektedir. Ancak bunların detaylı analizlerinin yapılabilmesi için göstergelerin yanında her bir sosyal yardım uygulaması için ayrı ayrı etki analizine de ihtiyaç bulunmaktadır.

[www.setav.org](http://www.setav.org)

ANKARA • İSTANBUL • WASHINGTON D.C. • BERLİN • BRÜKSEL