



Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü

Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı

Kamu Yönetimi Bilim Dalı

TÜRK SOSYAL YARDIM SİSTEMİNİN HUKUKİ VE KURUMSAL BAKIMDAN DEĞERLENDİRİLMESİ

Sümer İNCEDAL

Yüksek Lisans Tezi

Ankara, 2018

TÜRK SOSYAL YARDIM SİSTEMİNİN HUKUKİ VE KURUMSAL BAKIMDAN
DEĞERLENDİRİLMESİ

Sümer İNCEDAL

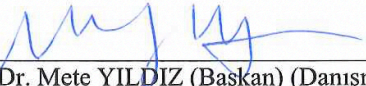
Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü
Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı
Kamu Yönetimi Bilim Dalı

Yüksek Lisans Tezi

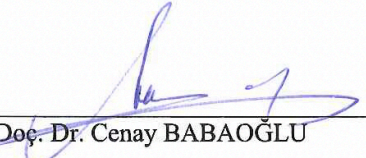
Ankara, 2018

KABUL VE ONAY

Sümer İNCEDAL tarafından hazırlanan “Türk Sosyal Yardım Sisteminin Hukuki ve Kurumsal Bakımdan Değerlendirilmesi” başlıklı bu çalışma, 18.01.2018 tarihinde yapılan savunma sınavı sonucunda başarılı bulunarak jürimiz tarafından Yüksek Lisans Tezi olarak kabul edilmiştir.


Prof. Dr. Mete YILDIZ (Başkan) (Danışman)


Doç. Dr. Uğur SADIOĞLU


Yrd. Doç. Dr. Cenay BABAOĞLU

Yukarıdaki imzaların adı geçen öğretim üyelerine ait olduğunu onaylarım.

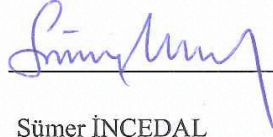
Prof. Dr. Musa Yaşar SAĞLAM
Enstitü Müdürü

BİLDİRİM

Hazırladığım tezin tamamen kendi çalışmam olduğunu ve her alıntıya kaynak gösterdiğimi taahhüt eder, tezimin kâğıt ve elektronik kopyalarının Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü arşivlerinde aşağıda belirttiğim koşullarda saklanmasına izin verdiğimi onaylarım:

- ☐ Tezimin tamamı her yerden erişime açılabilir.
- ☐ Tezim sadece Hacettepe Üniversitesi yerleşkelerinden erişime açılabilir.
- ☒ Tezimin 2 yıl süreyle erişime açılmasını istemiyorum. Bu sürenin sonunda uzatma için başvuruda bulunmadığım takdirde, tezimin tamamı her yerden erişime açılabilir.

18.01.2018



Sümer İNCEDAL

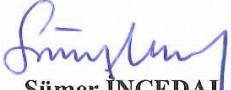
YAYIMLAMA VE FİKRİ MÜLKİYET HAKLARI BEYANI

Enstitü tarafından onaylanan lisansüstü tezimin tamamını veya herhangi bir kısmını, basılı (kâğıt) ve elektronik formatta arşivleme ve aşağıda verilen koşullarla kullanıma açma iznini Hacettepe Üniversitesine verdiğimi bildiririm. Bu izinle Üniversiteye verilen kullanım hakları dışındaki tüm fikri mülkiyet haklarım bende kalacak, tezimin tamamının ya da bir bölümünün gelecekteki çalışmalarda (makale, kitap, lisans ve patent vb.) kullanım hakları bana ait olacaktır.

Tezin kendi orijinal çalışmam olduğunu, başkalarının haklarını ihlal etmediğimi ve tezimin tek yetkili sahibi olduğumu beyan ve taahhüt ederim. Tezimde yer alan telif hakkı bulunan ve sahiplerinden yazılı izin alınarak kullanılması zorunlu metinlerin yazılı izin alınarak kullandığımı ve istenildiğinde suretlerini Üniversiteye teslim etmeyi taahhüt ederim.

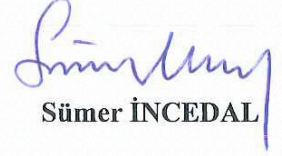
- ☐ **Tezimin tamamı dünya çapında erişime açılabilir ve bir kısmı veya tamamının fotokopisi alınabilir.**
(Bu seçenekle teziniz arama motorlarında indekslenebilecek, daha sonra tezinizin erişim statüsünün değiştirilmesini talep etmeniz ve kütüphane bu talebinizi yerine getirirse bile, teziniz arama motorlarının önbelleklerinde kalmaya devam edebilecektir)
- ☒ **Tezimin 31.12.2019 tarihine kadar erişime açılmasını ve fotokopi alınmasını (İç Kapak, Özet, İçindekiler ve Kaynakça hariç) istemiyorum.**
(Bu sürenin sonunda uzatma için başvuruda bulunmadığım takdirde, tezimin/raporumun tamamı her yerden erişime açılabilir, kaynak gösterilmek şartıyla bir kısmı veya tamamının fotokopisi alınabilir)
- ☐ **Tezimin tarihine kadar erişime açılmasını istemiyorum ancak kaynak gösterilmek şartıyla bir kısmı veya tamamının fotokopisinin alınmasını onaylıyorum.**
- ☐ **Serbest Seçenek/Yazarın Seçimi**

20.01.2018


Sümer İNCEDAL

ETİK BEYAN

Bu çalışmadaki bütün bilgi ve belgeleri akademik kurallar çerçevesinde elde ettiğimi, görsel, işitsel ve yazılı tüm bilgi ve sonuçları bilimsel ahlak kurallarına uygun olarak sunduğumu, kullandığım verilerde herhangi bir tahrifat yapmadığımı, yararlandığım kaynaklara bilimsel normlara uygun olarak atıfta bulunduğumu, tezimin kaynak gösterilen durumlar dışında özgün olduğunu, Tez Danışmanı Prof. Dr. Mete YILDIZ danışmanlığında tarafımdan üretildiğini ve Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Tez Yazım Yönergesine göre yazıldığını beyan ederim.


Sümer İNCEDAL

TEŞEKKÜR

Tez yazım sürecinde değerli yorumları ve yönlendirmeleriyle çalışmamı tamamlamama olanak sağlayan tez danışmanım Prof. Dr. Mete YILDIZ'a, tez jürimde yer alarak görüş ve fikirlerini benimle paylaşan Doç. Dr. Uğur SADIOĞLU ile Yrd. Doç. Dr. Cenay BABAOĞLU'na, bu süreçte manevi desteğini benden esirgemeyen değerli eşim Ayşe İmren UFACIK İNCEDAL ve oğlum Murat Efe İNCEDAL'a sonsuz teşekkürlerimi sunarım.



ÖZET

İNCEDAL, Sümer. *Türk Sosyal Yardım Sisteminin Hukuki ve Kurumsal Bakımdan Değerlendirilmesi*, Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2018.

Bu çalışmanın amacı, Türk hukuk sisteminde sosyal yardımlara yönelik yürürlükte olan mevzuat hükümleri doğrultusunda yürütülen sosyal yardım uygulamalarını ele almak, özellikle bu alanda faaliyet gösteren Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıflarını kurumsal ve hukuki bakımdan inceleyerek yardımlara ilişkin mevcut politika ve programların nasıl işlediğini ortaya koymak, sistemin aksayan yönlerini tespit etmek suretiyle bu alanda daha iyi bir seviyeye nasıl ulaşılabilineceğine dair öneriler sunmaktır.

Bu kapsamda, bu çalışmada kavramsal olarak yoksulluk ve sosyal yardımlara yer verilmiş, TÜİK tarafından açıklanan resmi veriler ışığında Türkiye'nin gelir dağılımı ve yoksulluk profili ele alınmıştır. Türk hukuk sisteminde Anayasa başta olmak üzere diğer mevzuat hükümleri detaylı olarak incelenmiş ve konuya ilişkin değerlendirmelerde bulunulmuştur. Ayrıca, bu çalışma kapsamında, amacı yoksullukla mücadele etmek ve gelir dağılımını adilane bir şekilde tevzi etmek olan SYD vakıflarının sıklıkla tartışılan hukuki niteliği, idari ve mali yapısı, temel yardım faaliyetleri ve vakıf işlemlerine karşı gidilebilecek yargı yolu hususları ele alınmıştır.

Bu çalışma sonucunda, çok boyutlu bir hal alan yoksulluk sorununun üstesinden gelebilmek ve hızla değişen ve gelişen sorunlara çözüm bulabilmek için Türk sosyal yardım sisteminde başta hukuki altyapı olmak üzere bazı iyileştirme ve reform çalışmaları yapılmasının gerekli olduğu sonucuna ulaşılmıştır.

Anahtar Sözcükler

Sosyal yardım, yoksulluk, gelir dağılımı, sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıfları.

ABSTRACT

İNCEDAL, Sümer. *Evaluation of Turkish Social Assistance System From Legal and Institutional Perspective*, Master's Thesis, Ankara, 2018.

The aim of this study is to consider the social assistance implementations applied in accordance with the provisions of the legislation in force for social assistance in Turkish law system, to examine especially social assistance and solidarity foundations' operations in this area in institutional and legal respect and to demonstrate how existing policies and programs for assistance work, to determine the faulty aspects of the system and to offer suggestions on how to reach a better level in this area.

In this study, conceptually poverty and social assistance definitions are mentioned and by using official datas, which is declared by Turkish Statistic Institution, income distribution and poverty profile of Turkey is examined. Mainly the constitution and the other legal provisions in Turkish jurisprudence is analyzed in detail and evaluations on this subject is made. Also, within the context of this study, the legal character which is often discussed, administrative and financial structure and main assistance services of social assistance and solidarity foundations, whose main aim is to struggle against poverty and balance the income distribution, are examined and judicial process against foundation decisions is analyzed.

As a result of this study, it is inferred that to overcome multidimensional poverty issue and to respond changing and developing problems, there should be amendment and reform studies in Turkish social assistance system, initially in legal infrastructure.

Key Words

Social assistance, poverty, income distribution, social assistance and solidarity foundations.

İÇİNDEKİLER

KABUL VE ONAY	i
BİLDİRİM	ii
YAYIMLAMA VE FİKRİ MÜLKİYET HAKLARI BEYANI	iii
ETİK BEYAN.....	iv
TEŞEKKÜR.....	v
ÖZET	vi
ABSTRACT.....	vii
İÇİNDEKİLER	viii
KISALTMALAR.....	xii
TABLolar DİZİNİ.....	xiii
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

KAVRAMSAL VE KURAMSAL ÇERÇEVE

1.1. YOKSULLUK KAVRAMI.....	6
1.1.1. Mutlak Yoksulluk - Görelî Yoksulluk	8
1.1.2. Objektif Yoksulluk - Sübjektif Yoksulluk.....	11
1.1.3. Gelir Yoksulluğu - İnsani Yoksulluk	12
1.1.4. Kırsal Yoksulluk - Kentsel Yoksulluk	13
1.1.5. Geçici Yoksulluk - Kronik Yoksulluk	14
1.1.6. Nöbetleşe Yoksulluk.....	15
1.2. SOSYAL YARDIM KAVRAMI.....	15
1.2.1. Sosyal Yardımların Gelişimine Tarihî Bir Bakış	18
1.2.2. Sosyal Yardımların Amacı ve Nitelikleri	21
1.2.3. Sosyal Yardım Türleri.....	22
1.2.3.1. Nakdi Yardımlar	23
1.2.3.2. Aynı Yardımlar	23

1.2.3.3. Şartlı Yardımlar	24
1.2.3.4. Tazminat ve Koruma Niteliği Taşıyan Yardımlar	25
1.2.3.5. Kategorik Yardımlar	25
1.2.4. Sosyal Yardımlara Yönelik Eleştiriler	26
1.2.4.1. Olumlu Eleştiriler.....	26
1.2.4.2. Olumsuz Eleştiriler	27

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE’NİN YOKSULLUK VE SOSYAL YARDIM PROFİLİ

2.1. TÜRKİYE’NİN YOKSULLUK PROFİLİ.....	29
2.1.1. Harcama Esasına Göre Türkiye’de Yoksulluk	29
2.1.2. Gelir Esasına Göre Türkiye’de Yoksulluk.....	30
2.1.2.1. Türkiye’de Görelî Yoksulluk ve Yoksul Sayısı.....	31
2.1.2.2. Eğitim Durumuna Göre Türkiye’de Yoksulluk	32
2.1.2.3. Hane Halkı Tipine Göre Türkiye’de Yoksulluk	33
2.1.3. Türkiye’de Maddî Yoksunluk.....	35
2.1.4. Türkiye’de Gelir Dağılımı	36
2.2. TÜRKİYE’NİN SOSYAL YARDIM PROFİLİ.....	38
2.2.1. Sosyal Yardımların Sınıflandırılması	39
2.2.1.1. Kamusal Merkezi Sosyal Yardımlar	39
2.2.1.2. Kamusal Yerel Sosyal Yardımlar	40
2.2.1.3. Özel Sektör Sosyal Yardımları	40
2.2.1.4. Sivil Sosyal Yardımlar.....	41
2.2.2. Kurumsal Bakımdan Sosyal Yardımlar	41
2.2.3. Türk Hukukunda Sosyal Yardım	43
2.2.3.1. Anayasal Açıdan Sosyal Yardım	43
2.2.3.2. Kanun Hükümlerinde Sosyal Yardım.....	47
2.2.3.3. Mevzuat Hükümleri Uyarınca Sosyal Yardımların Değerlendirilmesi	60

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

SOSYAL YARDIMLAŞMA VE DAYANIŞMA VAKIFLARININ HUKUKİ NİTELİĞİ, İDARİ YAPISI VE İŞLEYİŞİ

3.1. SYD VAKIFLARININ KURULUŞU VE RESMİ KURULUŞ İŞLEMLERİ..	63
3.2. SYD VAKIFLARININ AMACI	68
3.3. SYD VAKIFLARININ İDARİ VE MALİ YAPISI	69
3.3.1. Yönetmelik Durum.....	69
3.3.1.1. Vakıf Başkanı.....	69
3.3.1.2. Mütevelli Heyeti	70
3.3.1.3. Vakıf Personeli.....	73
3.3.1.4. SYD Vakıflarının Denetimi	76
3.3.2. Mali Durum.....	77
3.3.2.1. SYD Vakıflarının Gelirleri	78
3.3.2.2. SYD Vakıflarının Giderleri.....	80
3.3.2.3. SYD Vakıflarının Ekonomik Muafiyetleri	80
3.4. SYD VAKIFLARININ HUKUKİ NİTELİĞİ.....	81
3.4.1. SYD Vakıflarının Kamu Tüzel Kişisi Olarak Nitelendirilmesi Gerektiğine Dair Görüşler.....	82
3.4.2. SYD Vakıflarının Özel Hukuk Tüzel Kişisi Olarak Nitelendirilmesi Gerektiğine Dair Görüşler.....	85
3.4.3. SYD Vakıflarının Hukuki Niteliğine İlişkin Yargıtay İçtihadı Birleştirme Kararı ve Kararın Değerlendirilmesi	87
3.5. SYD VAKIFLARININ KARARLARINA VE İŞLEMLERİNE KARŞI AÇILAN DAVALARDA YARGI YOLU	90
3.5.1. Personel İşlemlerine İlişkin Çıkan Uyuşmazlıklarda Yargı Yolu.....	90
3.5.2. Yardım Kararlarına İlişkin Çıkan Uyuşmazlıklarda Yargı Yolu.....	92
3.5.3. İhale İşlemlerine İlişkin Çıkan Uyuşmazlıklarda Yargı Yolu	94
3.6. SYD VAKIFLARININ SOSYAL YARDIM FAALİYETLERİ.....	95
3.6.1. Aile Yardımları	96
3.6.1.1. Gıda Yardımları	96

3.6.1.2. Barınma Yardımları	96
3.6.1.3. Sosyal Konut Yardımları	97
3.6.1.4. Yakacak Yardımları	97
3.6.1.5. Eşi Vefat Etmiş Kadınlara Yardım	97
3.6.1.6. Muhtaç Asker Ailelerine Yapılan Yardım	97
3.6.1.7. Muhtaç Asker Çocuğu Yardım	98
3.6.1.8. Öksüz ve Yetim Yardımı	98
3.6.2. Eğitim Yardımları	98
3.6.2.1. Eğitim Materyali Yardımları.....	99
3.6.2.2. Şartlı Eğitim Yardımları	99
3.6.2.3. Öğrenci Taşıma Barınma ve İaşe Yardımı.....	100
3.6.2.4. Yurt Yapım Projeleri.....	100
3.6.3. Sağlık Yardımları.....	100
3.6.3.1. Şartlı Sağlık Yardımı	100
3.6.3.2. Genel Sağlık Sigortası Gelir Testi İşlemleri	101
3.6.4. Özel Amaçlı Yardımlar.....	101
3.6.4.1. Aşevleri.....	102
3.6.4.2. Afet ve Acil Durum Yardımları	102
3.6.4.3. Terör Zararı Yardımı.....	102
3.6.4.4. Sosyal Uyum Yardımı.....	102
3.6.5. Yaşlı ve Engelli Yardımları	103
3.6.5.1. 65 Yaş Üstü Yaşlı ve Engelli Aylığı.....	103
3.6.5.2. Evde Bakım Aylığı	103
3.6.6. Diğer Uygulamalar.....	104
3.6.6.1. Proje Destekleri.....	104
3.6.6.2. İstihdamı Teşvik Uygulamaları.....	105
SONUÇ VE ÖNERİLER.....	106
KAYNAKÇA.....	118
EKLER	128
EK-1: Etik Kurul Muafiyeti Formu	128
EK-2: Orjinallik Raporu	129

KISALTMALAR

AB	: Avrupa Birliği
ASPB	: Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı
AYM	: Anayasa Mahkemesi
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı
GSYH	: Gayrisafi Yurtiçi Hasıla
İGE	: İnsani Gelişmişlik Endeksi
İŞKUR	: Türkiye İş Kurumu
KHK	: Kanun Hükmünde Kararname
KYK	: Kredi ve Yurtlar Kurumu
MEB	: Millî Eğitim Bakanlığı
MERNİS	: Merkezi Nüfus İdare Sistemi
OECD	: Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü
SGK	: Sosyal Güvenlik Kurumu
STK	: Sivil Toplum Kuruluşu
SYDTF	: Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu
SYDV	: Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı
SYGM	: Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
TKİ	: Türkiye Kömür İşletmeleri
TMK	: Türk Medeni Kanunu
TTK	: Türkiye Taşkömürü Kurumu
TÜİK	: Türkiye İstatistik Kurumu
TÜSİAD	: Türkiye Sanayiciler ve İşadamları Derneği
UNDP	: Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı
VGM	: Vakıflar Genel Müdürlüğü

TABLOLAR DİZİNİ

Tablo 1.	Yoksulluk Sınırı Yöntemlerine Göre Fert Yoksulluk Oranları.....	29
Tablo 2.	Eşdeğer Hane Halkı Kullanılabilir Fert Gelirlerine Göre Yoksulluk Sınırı Yoksul Sayısı ve Yoksulluk Oranı (2016).....	31
Tablo 3.	2010-2016 Yılları Arası Türkiye’de Göreli Yoksulluk	32
Tablo 4.	Eşdeğer Hane Halkı Kullanılabilir Fert Geliri ve Eğitim Durumuna Göre 2016 Yılında Türkiye’de Yoksulluk Oranları.....	33
Tablo 5.	Eşdeğer Hane Halkı Kullanılabilir Fert Geliri ve Hane Halkı Tipine Göre 2016 Yılı İçin Türkiye’de Yoksulluk Oranları ve Yoksul Sayısı	34
Tablo 6.	Sıralı Yüzde 20’lik Gruplara Göre 2016 Yılı Gelir Dağılımı	37
Tablo 7.	2010-2016 Yılları Arası Gini Katsayısı	38
Tablo 8.	Kamu Kuruluşlarının Sosyal Yardım Harcamaları (2016)	42
Tablo 9.	İl ve İlçelere Göre Mütevelli Heyet Üyelerinin Dağılımı	71
Tablo 10.	SYD Vakıflarında Görev Yapan Personelin Unvan Bazında Dağılımı ..	74

GİRİŞ

Yoksulluğun bireyler ve toplum üzerindeki menfi etkisini azaltmak için devletlerin genellikle uyguladığı en önemli politika aracı sosyal yardımdır. Sosyal yardım; fakirlik, yokluk, açlık, sefalet, kötü yaşam alanı, önemli ve zaruri gereksinimleri yeterli ölçüde karşılayamama, yeterli varlığa sahip olamama, herhangi bir gelirden veya kazançtan mahrum olma gibi durumlarla mücadele etmek için kullanılan doğrudan ve etkili bir araçtır. Sosyal yardım, sosyal politikaların uygulanmasındaki en temel araçların başında gelmektedir. Sosyal yardımları kavrayabilmek için sosyal yardımların sosyal politikayla olan ilişkisini de iyi anlamak gerekir.

Sosyal politika, amacı bir toplumda sosyal adaleti tesis etmek olan ve toplumsal eşitsizlikleri gidermeyi öngören uygulamalar ve düşünceler bütünüdür (Sunall, 2011:285). Esping-Andersen'e göre sosyal politika toplumsal risklerin kamusal idaresi olarak tanımlanmaktadır (Esping-Andersen, 2006:39). Kessler ise sosyal politikayı; sosyal sınıfların hareketleri, karşıtlıkları ve mücadeleleri karşısında mevcut hukuk düzenini ve devleti ayakta tutmayı amaçlayan bir siyaset aracı olarak tanımlamıştır (Kessler, 1945:12).

Sanayi Devrimi'ni yaşayan Avrupa ülkelerinde ortaya çıkan işçi sorunlarını çözmeye yönelik politikalar dar anlamda sosyal politikanın oluşmasına sebep olmuştur. Bu bakımdan sosyal politika, işçileri sanayileşme ile ortaya çıkan risklere karşı korumak amacıyla çalışma hayatı ve ekonomik piyasada alınan tedbirler olarak görülmüştür. Geniş anlamda sosyal politika ise, ekonomik olayların sonuçlarının toplumsal hayat üzerindeki bütün etkisini konu edinmekte ve sosyal dengeyi gözetmektedir. Buna göre, sosyal hizmetler, sosyal yardım, sosyal dışlanma, sağlık politikası, yoksullukla mücadele, kadın, engelli, genç ve çocuklara yönelik konular sosyal politika içinde kendine yer bulmaktadır (Taşçı, 2010:11-12).

Geniş manada sosyal politikanın temel unsurlarından biri olan sosyal yardım, mevcut ekonomik sistemin menfi etkilerini gideren ve gelirin toplumda daha adilane bir şekilde dağılmasını sağlayan bir yaklaşım olan sosyal devlet anlayışının da önemli bir

parçasıdır. Esping-Andersen'in "liberal", "korporatist" ve "sosyal demokrat" model olarak yapmış olduğu üçlü refah devleti sınıflandırmasında belirttiğı gibi (Esping-Andersen, 1990:26-28) pek çok devlet tarafından sosyal devlet olmanın gereğı olarak çok çeşitli sosyal politika ve sosyal yardım uygulamaları yürütölmektedir. Ancak, hiçbir ölkede, devletin uyguladığı farklı sosyal politika ve yardım uygulamalarına rağmen yoksulluk sorunu tam anlamıyla çözüme kavuşturulamamıştır.

Sosyal devlet anlayışı, Türk hukuk sistemine ise ilk defa 1961 Anayasası ile girmiş olsa da Türk toplumlarında sosyal yardım müessesesi çok daha eskiye dayanmaktadır. Eski zamanlarda yardımlar daha çok halkla iç içe ve halka daha çabuk temas edebilen vakıf ve cemaatler aracılığıyla yapılmış, modern devlet anlayışıyla birlikte devlet bu alana sadece düzenleyici değil, aynı zamanda uygulayıcı olarak müdahalede bulunmuştur.

Mevcut durumda Türkiye'deki sosyal yardımlar; kamu, özel sektör ve sivil toplum kuruluşları eliyle yürütölmektedir. Ancak, Türkiye'deki özel sektör ve sivil toplum kuruluşları aracılığıyla yapılan yardım faaliyetleri oldukça sınırlı olduğundan, yardım harcamalarının büyük bir kısmını kamu kaynağı ile yapılan yardımlar oluşturmaktadır. Bu alanda Türkiye'de kamusal kaynak kullanan en teşkilatlı ve kurumsal sosyal yardım örgütü Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma (SYD) vakıflarıdır. SYD vakıflarının temel amacı, muhtaç durumda olan kimselere yardım etmek ve gelir dağılımının adilane bir şekilde tevzi edilmesini sağlamaktır. Türk sosyal yardım sisteminde 1986 yılından bu yana faaliyet gösteren bu vakıfların sosyal devlet anlayışının gerçekleştirilmesi bakımından oldukça önemli görevleri bulunmaktadır. TÜİK verilerine göre, Türkiye'de her beş kişiden birinin yoksulluk tehdidiyle karşı karşıya olduğü düşünöldüğünde, sosyal yardım alanının önemi daha net bir biçimde ortaya çıkmaktadır.

Tezin Amacı ve Kapsamı

Bu çalışmanın amacı, Türk sosyal yardım sistemine ilişkin yürürlükte olan mevzuat hükümlerini incelemek ve bu hükümler doğrultusunda yürütölen sosyal yardım uygulamalarını ele almak, özellikle bu alanda faaliyet gösteren SYD vakıflarını kurumsal ve hukuki bakımdan inceleyerek yardımlara ilişkin mevcut politika ve

programların nasıl işlediğini ortaya koymak, sistemin müspet ve menfi yönlerini tespit etmek suretiyle sosyal yardım alanında daha iyi bir sisteme nasıl ulaşılabileceğine dair öneriler sunmaktır.

Tezin Araştırma Sorusu

Bu tez çalışmasının araştırma sorusu şu şekilde oluşturulmuştur: “Türk sosyal yardım sistemine dayanak olan hukuki düzenlemeler nelerdir; bu düzenlemelerin temel uygulayıcısı konumunda olan SYD vakıflarının hukuki niteliği, kurumsal yapısı ile faaliyetleri ve işleyişi nasıldır?”

Tezin Yöntemi

Türk sosyal yardım sistemini hukuki ve kurumsal bakımdan inceleyen ve üç bölümden oluşan bu tez çalışması literatür taramasına dayanan tanımlayıcı bir yaklaşımla yazılmıştır. Bu kapsamda, daha önce yapılmış çalışmalardan, yürürlükte olan kanuni düzenlemelerden, güncel rakamlar ve verilere dayanarak yapılan tespitlerden, basılı ve elektronik kaynaklardan yararlanılarak bu tez çalışması hazırlanmıştır.

Tezin Çalışma Planı

İlk bölümde, sosyal yardım alanına ilişkin temel kavramlar ele alınmıştır. Bu bakımdan, öncelikle sosyal yardımların ortaya çıkmasına sebep olan yoksulluğun literatürde yer alan tanımlamalarına yer verilmiş ve ardından hem ulusal hem de küresel düzeyde farklılaşan yoksulluk tanımları açıklanmıştır. Daha sonra sosyal yardım kavramı ele alınmış ve sosyal yardımların gelişimine tarihsel olarak değinilmiştir. Bunun yanı sıra, sosyal yardımların amacı ve nitelikleri ile birlikte uygulanmakta olan sosyal yardım türleri incelenmiş ve literatürde sosyal yardımlara yöneltilen olumlu ve olumsuz eleştiriler değerlendirilmiştir.

İkinci bölümde, TÜİK tarafından açıklanan resmi veriler ışığında Türkiye’nin yoksulluk ve sosyal yardım profili ele alınmıştır. Bu bakımdan hem harcama esası hem de gelir

esasına göre Türkiye'deki yoksulluk durumları incelenmiş, ayrıca maddi yoksunluğa da bu bölümde yer verilmiştir. Sosyal adaletin önemli unsurlarından biri olan gelir dağılımı hususu da bu bölümde Türkiye açısından incelenmiş ve kişisel gelir dağılımına ilişkin küresel anlamda kabul gören göstergeler diğer bazı ülkelerle mukayese edilmiştir. Yoksulluğun azaltılması ve gelir dağılımının iyileştirilmesi için doğrudan müdahale aracı olarak kullanılan sosyal yardımların Türkiye'deki genel durumu incelenmiştir. Bu açıdan, öncelikle sosyal yardım alanında faaliyet gösteren aktörlere göre yardımlar sınıflandırılmış, daha sonra Türkiye'de yapılan kamusal sosyal yardım harcamaları değerlendirmeye alınmıştır. Ayrıca bu bölümde, Türk hukuk sisteminde yer alan sosyal yardımlara ilişkin mevzuat hükümleri ana hatlarıyla incelenmiştir. Bu minvalde, ilk olarak normlar hiyerarşisinin en üstünde bulunan Anayasa'da yer alan sosyal devlet ilkesi ve sosyal yardımlara ilişkin temel hükümler değerlendirilmiştir. Daha sonra, halihazırda Türk hukukunda yürürlükte olan sosyal yardımlara ilişkin kanun ve kanun hükmünde kararnameler ele alınmış ve bu mevzuat hükümlerinin değindiği konular açıklanmıştır. Son olarak Anayasa ve bu alanda yer alan ilgili kanun hükümleri uyarınca sosyal yardımların genel bir değerlendirmesi yapılmıştır.

Üçüncü bölümde, amacı yoksullukla mücadele etmek ve gelir dağılımını adilane bir şekilde tevzi etmek olan SYD vakıflarının hukuki niteliği, idari ve mali yapısı ile temel faaliyetleri ve işleyişi ele alınmıştır. Öncelikle, söz konusu vakıfların kuruluş süreci incelenmiş, konuya ilişkin yasal mevzuatın gerekçesi ve meclis tutanakları irdelenmiştir. Ayrıca, bu bölümde SYD vakıflarının amacı, idari ve mali yapısı, yardımlara yönelik faaliyetleri ve yardım programları açıklanmıştır. Bunun yanı sıra, uzun süredir tartışılmakta olan ve gerek kamusal işlemlerde gerekse yargı kararlarında tam anlamıyla fikir birliğine varılamayan SYD vakıflarının hukuki statüsüne ilişkin farklı görüşler incelenmiş ve bu husustaki yargı kararları doğrultusunda nihai durum değerlendirilmiştir. Ayrıca, SYD vakıflarının iş ve işlemlerine ilişkin uyuşmazlıklarda gidilebilecek yargı yolu hakkında açıklamalarda bulunulmuştur.

Sonuç ve öneriler bölümünde ise, yoksulluk ve sosyal yardım kavramı ile Türkiye'deki yoksulluk ve gelir dağılımının genel durumu kısaca ele alınmış ve Türkiye'deki sosyal yardım sistemi ve uygulanan politikalar hakkında önemli olduğu düşünülen bazı husus

ve öneriler maddeler halinde açıklanmıştır. Ayrıca, Türk hukuk sisteminde yer alan sosyal yardımlara ilişkin mevzuat hükümlerinin incelenmesi neticesinde ortaya çıkan görüşler değerlendirilmiştir. Türk hukukunda dağınık bir yapıya sahip olduğu görülen sosyal yardımlar hakkındaki mevzuatın ve hukuki altyapının geliştirilmesi ile sosyal yardım sisteminin iyileştirilmesine yönelik öneriler sunulmuştur.



BİRİNCİ BÖLÜM

KAVRAMSAL VE KURAMSAL ÇERÇEVE

1.1. YOKSULLUK KAVRAMI

Gelişmişlik düzeyi ne olursa olsun yeryüzünde yer alan tüm ülkelerin en temel sorunlarından biri yoksulluktur. Günümüzde yedi milyar olarak kabul edilen dünya nüfusunun bir milyardan fazlası, günde bir dolardan daha az bir gelirle yaşamaya çalışmakta ve bunların birçoğu günlük ihtiyacı olan gıda gereksinimini karşılayamamakta ve nitekim açlıkla mücadele etmektedir (Panahi ve Malekmohammadi, 2011:250-251). Küreselleşmenin ve ekonomik liberalleşmenin de dünya üzerinde yaşayan yoksul kesimin hayat standardını geliştirmediği görüşü yaygın olarak kabul edilmektedir (Brinkerhoff ve Goldsmith, 2003:685). Az gelişmiş ülkelerde çok daha ciddi boyutlara ulaşan yoksulluk sorunu, dünya üzerindeki gelişmiş ülkeler tarafından dahi tam anlamıyla çözüme kavuşturulabilmiş değildir. Ne var ki, dünya devletlerinin farklı politika ve stratejilerle mücadele etmekte olduğu yoksulluğun herkes tarafından kabul edilen, genel geçer, belirgin ve kesin bir tanımı bulunmamaktadır.

Yoksulluğun sözlüksel olarak anlamına bakıldığında, kişinin yeterli miktarda parası olmaması veya hayatını idame ettirebilmek için yeterli ve gerekli araçlara sahip olamaması durumu olarak ifade edilmektedir (Aktan ve Vural, 2002:1-2). Seyyar'a göre yoksulluk kavramı; fakirlik, yokluk, açlık, sefalet, hayatla devamlı bir mücadele, yaşamı idame ettirme çabası, önemli ve zaruri gereksinimleri yeterli ölçüde karşılayamama, yeterli varlığa sahip olamama, herhangi bir gelirden veya kazançtan mahrum olma gibi durumları akla getirmektedir (Seyyar, 2003:40). Dünya Bankası yoksulluğu bireylerin asgari hayat standartlarına erişememesi olarak tanımlamaktadır. Birleşmiş Milletler ise beslenme, barınma, giyinme, sağlık ve eğitim gibi bazı temel ihtiyaçların karşılanamaması durumunu yoksulluk olarak ifade etmektedir (Dalgıç vd., 2015:52). Yoksulluk hane halkının ya da bireylerin uygun gördükleri veya görelî olarak yeterli bir tatmini sağlamaya yetecek miktarda gelir seviyesine sahip olmamaları veyahut asgari hayat standardının gerektirdiği temel ihtiyaçların karşılanabilmesi için yeterli düzeyde gelirin elde edilememesi durumudur (Aktan, 2002:3).

Her ne kadar gelirden mahrum olma, yoksulluğa sebep olsa da insan yaşamının eğitim, sağlık, insan hakları, çevre, siyasi ve sosyal katılım boyutları ele alındığında, yoksulluğu salt ekonomik bir olgu olarak ele almak pek de olanaklı değildir (Coşkun ve Tireli, 2008:23). Bireyin yaşam düzeyi toplumda genel kabul görmüş hayat standardının altındaysa yoksulluk ortaya çıkar. Bu minvalde yoksul olan bir birey, toplumun alışılmış ve olağan yaşam tarzı ve alışkanlıklarını gelirindeki yetersizlik nedeniyle yaşayamaz. Bu durum da bireyde normal hayattan mahrum kalma ve istenilen düzeyde olamama durumlarını ortaya çıkarır (Hız ve Hız, 2011:146).

Bu doğrultuda, yoksulluk sadece gelir ve kalori ihtiyacına göre değil, eğitim ve sağlık ile sosyal ve ahlaki boyutlar da ele alınarak tanımlanmalıdır. Yoksulluk bireyleri hem ekonomik hem de sosyal bakımdan etkilemektedir. Ekonomik olarak bireyler hayatlarını idame ettirmekte ve geçinmekte güçlük çekmekte, zaruri ihtiyaçlarını istenilen düzeyde karşılayamamakta, bunun yanında hem kendisinin hem de ailesinin maddi ihtiyaçlarına cevap verememektedir. Sosyal bakımdan ise, yoksul bireyler hane halkının sosyal ihtiyaçlarını karşılayamamakta, kendisi ve ailesini toplumda arzu ettiği şekilde konumlandırılamamaktadır (Odabaşı, 2010:12-14). Genel ifadeyle yoksulluk, insanlık onuruna ve şahsiyetine yakışır bir yaşam seviyesinin altında hayat sürme, maddi bakımdan mutlak veya nispi olarak yetersiz olma, sosyo-kültürel ihtiyaçları karşılayabilme bakımından ise asgari yaşam düzeyinin altında hayatı idame ettirme durumudur (Seyyar, 2003:40). Bunun dışında yoksulluk dar ve geniş yaklaşım olarak da ele alınabilir. Dar yaklaşımda salt gıda harcamaları üzerinden tanımlama yapılırken, geniş yaklaşımda gıdanın yanında gıda dışı harcamalar da dikkate alınmaktadır. Günümüzde birçok ülkede yoksulluk hesaplanırken gıdanın yanında gıda dışı harcamalar da değerlendirmeye dahil edilmektedir (Şenses, 2006:64).

Yoksulluk kavramında değinilmesi gereken bir diğer husus da toplumdaki bölüşüm veya paylaşım sorunuyla ilgilidir. Yoksulluk, toplumda ortaya çıkan değer azlığı veya çokluğundan ziyade o değer toplumu oluşturan birey ya da hane halkları arasındaki bölüşümün eşitsizliğinden kaynaklanmaktadır (DPT, 2001:103). Gelir dağılımındaki adaletin bozulması, yoksulluğun daha da derinleşerek kronik bir hal almasına yol açmaktadır.

Ekonomik yoksunluğun yanı sıra diğer sosyokültürel haklardan da mahrum kalma durumunun çok uzun süreli ve şiddetli bir şekilde yaşanması durumunda bir yoksulluk kültürü yani kronik yoksulluk oluşmaktadır. Bu durumda yoksulluk kişilerin hayatlarında süreklilik arz etmekte ve büyük ölçüde nesilden nesile aktarılan bir olgu haline gelmektedir. Yoksulluğun kuşaklar arası transferi de bireylerin bu döngüden kurtularak yoksulluk çemberini kırması ihtimalini oldukça düşürmekte ya da bu durum hiç mümkün olamamaktadır (Temiz, 2008:63).

Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) 2011 yılı Gelir ve Yaşam ve Yaşam Koşulları Araştırmasında; *“toplumun genel düzeyine göre belli bir sınırın altında gelir ya da harcamaya sahip olan birey veya hane halkı görece anlamda yoksul sayılmaktadır”* ifadesiyle yoksulluğa tanımlama getirmiştir (TÜİK, 2011). Literatürde farklı bakış açılarından çok farklı açıklamaları görülen yoksulluğun belirli bir tanımının olması oldukça önemlidir. Şöyle ki, yoksullukla mücadelede çözüme giden politikaların belirlenmesi bakımından yapılacak tanımlama yoksulluk stratejisinin temel taşıdır.

Yoksulluğun genel geçer ve ortak bir tanımı olmadığı gibi yoksulluğun kapsamı da ülkeye, bölgeye, içinde bulunulan dönem ile dönemin şartlarına ve toplumsal refah seviyesindeki gelişime göre farklılık göstermektedir. Ülkedeki yoksulluk seviyesinin belirlenmesi, yoksulluğa ilişkin ülkelerarası ve dönemler arası karşılaştırmanın yapılabilmesi ve kimlerin yoksul olduğunun belirlenebilmesi için farklı yoksulluk türleri de ele alınarak yoksulluğun tanımlanması gerekmektedir (TÜSİAD, 2000:95).

Günümüzde, geleneksel yoksulluk tanımlarının dışında; mutlak yoksulluk, görece yoksulluk, objektif yoksulluk, sübjektif yoksulluk, gelir yoksulluğu, insani yoksulluk, kırsal yoksulluk, kentsel yoksulluk, geçici yoksulluk, kronik yoksulluk ve nöbetleşe yoksulluk gibi farklı yoksulluk türleri ortaya çıkmıştır.

1.1.1. Mutlak Yoksulluk - Görece Yoksulluk

Literatürde en çok mukayese edilen yoksulluk türü mutlak ve görece veya diğer kullanımıyla göreceli yoksulluktur. Mutlak yoksulluk, en kısa ifadeyle, yaşamın temel

gerekliklerinden yoksun olma hali, başka bir deyişle geçimlik yoksulluktur (Alcock vd., 2011:181). Mutlak yoksulluk, bireylerin hayatlarını idame ettirebilmeleri için gerekli olan asgari temel gereksinimlere erişememe durumudur. Bu gereksinimlerin en temelini ise hayatın devamı için olmazsa olmaz olan gıda ihtiyaçları oluşturmaktadır (Kale, 2007:4). Bahse konu bu temel gıdayı temin edemeyen, bunun yanında korunaklı bir barınağa sahip olmayan, temiz içme ve kullanma suyuna erişemeyen ve asgari sağlık hizmetlerinden yararlanamayan veya bunlara ulaşamayan bireyler mutlak yoksul olarak değerlendirilmektedir (Kabasakal, 1998:32). Bir başka deyişle mutlak yoksulluk, biyolojik anlamda kişilerin veya hane halkının olağan yaşamını devam ettirebilmesi için gerekli olan yiyecek, barınma ve asgari sağlık hizmetleri gibi ihtiyaçların karşılanabilmesi için gerekli olan minimum gelir veya harcama düzeyinin altında bir hayat sürmektir. Bu bakımdan mutlak yoksulluk tanımlarına bakıldığında, öncelikle maddi kaynaklardan yoksun olma durumu ön plana çıkmaktadır (Aksan, 2012:12).

Birleşmiş Milletlere göre bireyin yaşamını idame ettirmesini sağlayan bazı temel fizyolojik göstergeler bulunmaktadır. Bireylerin bunlara erişememesi veya bunlardan mahrum kalması durumunda mutlak yoksulluk kendini göstermektedir. Birleşmiş Milletler'in belirlemiş olduğu beslenme, barınma, temiz içme suyu, temizlik, sağlık, eğitim ile bilgiye ve hizmetlere erişim göstergelerinin mutlak yoksulluğu belirleyen temel kriterler olduğu söylenebilir (Bildirici, 2011:4-5).

Dünya Bankası ise mutlak yoksulluk sınırını günlük kişi başı alınması gereken besin miktarına endekslemiştir. Buna göre bireyin mutlak yoksulluk sınırı altında kalmaması için günlük ortalama asgari 2400 kalorilik gıda tüketmesi gerekmektedir. Yeterli kaloriyi ihtiva eden besin maddelerini alamayan bireyler ise Dünya Bankası tarafından mutlak yoksul olarak ifade edilmektedir (Seyyar, 2003:41). Kaloriye göre belirlenen yoksulluk sınırı da doğal olarak ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir. Dünya Bankası'nın hesaplamalarına göre mutlak yoksulluk sınırı az gelişmiş ülkelerde günlük kişi başı 1 dolara kadar düşerken gelişmiş ülkelerde bu rakam 14 dolar seviyelerine kadar çıkabilmektedir (DPT, 2001:104).

Günlük kalori gereksinimi ve kişisel tüketim tercihlerinin kişiden kişiye göre farklılık göstermesi, mutlak yoksulluğun bireyler ve toplumlar arasında karşılaştırılmasını oldukça zor bir hale getirmektedir. Bunun dışında bireylerin gıda dışı harcamalara yönelmeleri veya lüks tüketim maddeleri kullanmaları neticesinde gelir seviyeleri görece olarak yüksek olmasına karşın, tüketimleri asgari kalori düzeyinin altında kalabilmektedir. Mutlak yoksulluğun karşılaştırılabilirliğini sorgulayan bu eleştiriler görece yoksulluk kavramının ortaya çıkmasına sebep olmuştur (Zülfikar, 2010:5-6).

Görece yoksulluk, bireylerin veya hane halkının refah düzeyinin toplumun ortalama refah düzeyinin belirli bir oranının altında kalması durumudur. Bu doğrultuda, bireylerin gelir veya harcama düzeyleri toplum ortalamasından belli bir oranda düşükse, bu bireyler görece olarak yoksul olarak tanımlanmaktadır. Bu tanımlamada bireylerin sadece biyolojik anlamda ihtiyaçlarını karşılaması yoksulluktan kurtuldukları manasına gelmez. Dolayısıyla, görece yoksulluk çerçevesinde kişiler toplumsal bir varlık olarak ele alınır ve toplumda kabul edilebilir asgari tüketim düzeyinin altında geliri olanlar görece olarak yoksul olarak kabul edilir (Tunç, 2013:33).

Görece yoksulluk ölçümü yapılırken bir mukayese söz konusudur. Bu minvalde bireylerin veya hane halkının yaşam düzeyi, kendilerinden daha yüksek gelir grubunda bulunanlarla mukayese edilir. Bunun sonucunda belirli bir gelir seviyesinin altında kalanlar görece yoksul olarak ifade edilir. Görece yoksul olarak tanımlanan bireylerin bazıları temel ihtiyaçlarını tam olarak karşılayamazken bazıları bu temel ihtiyaçları mutlak olarak karşılayabilir. Ancak, bireylerin temel ihtiyaçları karşılanırsa da kaynak yetersizliği sebebiyle toplumun genel refah düzeyinin altında kalırlar ve böylece topluma sosyal entegrasyonları da engellenmiş olur (Şenses, 2006:91-92). Görüldüğü üzere görece yoksulluk kavramı, insanın toplumsal bir varlık olmasından yola çıkmakta ve yoksulluğu bir eşitsizlik olgusu olarak görmektedir. Bu minvalde, toplumda mutlak anlamda yoksul birey bulunmasa dahi, gelir dağılımı karşılaştırmaları sonucu her toplumda görece olarak yoksul bir kesim olacaktır (Şenses, 2006:91-92). Dolayısıyla görece yoksulluğun kapsamı mutlak yoksulluğa nazaran daha geniştir.

Gelir dağılımına dayalı bir hesaplama öngören göreceli yoksulluk kavramında toplumdaki diğer bireylerin ne kadar gelire sahip olduğu ya da ne ölçüde harcama yaptığı göreceli yoksulluk oranının belirlenmesi bakımından oldukça önemlidir (Arpacıoğlu, 2012:11). Toplumun genel yaşam standartları yükselirken, yoksul olmak anlamına gelen eşik de yükselmektedir. Bu bakımdan, yoksulluk düzeyinin belirlenmesinde toplumun ortalama gelir düzeyi de dikkate alınmaktadır (Alcock vd., 2011:181).

Netice itibarıyla mutlak yoksulluk, yaşamın idamesini sağlamak amacıyla gerekli gelir düzeyi veya asgari kalori miktarı üzerinden hesaplanırken, göreceli yoksulluk bireyi toplumsal bir varlık olarak ele almakta ve kişinin yoksulluk düzeyini yaşadığı topluma göre konumlandırmaktadır.

1.1.2. Objektif Yoksulluk - Sübjektif Yoksulluk

Nesnel yoksulluk veya refah yaklaşımı olarak da adlandırılan objektif yoksulluk, yoksulluğu oluşturan sebepler ve yoksulluk çemberini kırmak için gereklilikler hususunda önceden belirlenmiş normatif değerlendirmeleri içerirken, fayda yaklaşımı olarak bilinen sübjektif yoksulluk ise bireylerin tercihlerini dikkate almaktadır (Tunç, 2013:61).

Objektif yoksulluğun ölçümünde mukayese imkânı daha fazla olan besin değeri, kalori miktarı, gelir düzeyi veya tüketim miktarı gibi somut veriler kullanılmaktadır (Kaya, 2011:34). Bu durum da yoksulluk oranının karşılaştırılabilir olmasını sağlamaktadır. Diğer taraftan, sübjektif yaklaşımda genel olarak bireylere veya hane halkına bir anket çalışması uygulanmakta ve bunun neticesinde ortaya çıkan asgari gelir düzeyi yoksulluk oranını belirlemektedir. Bu yaklaşımda da benzer gelir düzeyine sahip hanelerin anketlere farklı cevaplar vermesi halinde bazıları kendilerini yoksul olarak nitelerken bazıları kendilerini yoksul olarak görmemekte, netice itibarıyla hane halklarına özgü sonuçların ortaya çıkmasına sebep olmaktadır. Bu yüzden sübjektif yoksulluk yaklaşımında bireylerin veya hane halklarının yoksulluk seviyelerini mukayese etmek oldukça güçtür (Aktan ve Vural, 2002:6).

Sübjektif yaklaşımda hane halkında yaşayan bireyler gelir düzeyi ve yoksulluk konusunda kendilerini değerlendirirken, objektif yaklaşımda yoksulluk sınırı uzmanlar tarafından varsayılan ihtiyaçlara göre belirlenmektedir. Sübjektif yaklaşıma getirilen en temel eleştiri de bu noktada ortaya çıkmaktadır. Çünkü, farklı bilinç düzeyi ve eğitim seviyesine sahip bireyler her zaman kendileri için en iyi olan durumu tercih edemeyebilir veya hangi durumun kendileri için daha iyi olduğunu bilemeyebilirler. Bu sebeple uzmanlar tarafından belirlenen ihtiyaçları ihtiva eden mal ve hizmet sepeti objektif yaklaşımda yoksulluk sınırını belirlemektedir (Kaya, 2011:34).

1.1.3. Gelir Yoksulluğu - İnsani Yoksulluk

Yaşamı idame ettirebilmek ya da asgari hayat standardına ulaşmak için bireylerin veya hane halklarının ihtiyaç duyduğu temel gereksinimleri karşılayacak kadar gelir elde edilememesi durumunda gelir yoksulluğundan bahsedilir (Korkat, 2013:38). Başka bir deyişle ihtiyaç duyulan temel gereksinimlerin elde edilememesi ve bireylerin satın alma gücünden yoksun olma durumu gelir yoksulluğunu ifade etmektedir (İncedal, 2013:23). İnsani yoksulluk ise gelir yoksulluğunun aksine çok boyutlu bir kavram olup ilk kez 1997 yılında Birleşmiş Milletler tarafından ortaya atılmış ve kabul edilmiştir. Bu yaklaşıma göre, insanca bir hayat sürmek için maddi imkanların dışında temel ihtiyaçların karşılanabilmesi için ekonomik, siyasi, sosyal ve kültürel imkanlara da sahip olmak gerekir (Kaya, 2011:37).

Oldukça geniş bir anlam ifade eden insani yoksulluk, eğitim olanaklarının bulunmaması, yetersiz beslenme, sağlık imkanlarından yoksunluk, kısa yaşam süresi, iş imkanlarının olmaması veya azlığı, geleceğe karşı korku, önlenebilir hastalıklara yakalanma, yeterince özgür olmama ve güçsüzlük gibi birçok insani durumu içine alır (Kaya, 2011:37-38).

Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP) yıllara sair yayımladığı İnsani Gelişme Raporunda insani yoksulluğu ele alarak bunu İnsani Gelişmişlik Endeksi (İGE) aracılığıyla ölçülebilir ve hatta karşılaştırılabilir kılmıştır. Buna göre, insanların ortalama yaşam süresi, okuma-yazma oranı ve kaliteli bir yaşam sürmesi insani yoksulluk bağlamında İGE'nin temel göstergelerini oluşturmaktadır (Çınar, 2015:24).

1.1.4. Kırsal Yoksulluk - Kentsel Yoksulluk

TÜİK'e göre, Türkiye sınırları içerisinde bulunan yerleşim yerlerinden nüfusu 20.001 ve üzeri olanlar kent, 20.000 ve altında olanlar ise kır yerleşim yeri olarak tanımlanmıştır (TÜİK, 2012). Yoksulluk özellikle az gelişmiş ülkelerde kırsal alanda daha yoğun biçimde hissedilmektedir. Kırsal alanda yaşayan bireyler genelde tarım ve hayvancılıkla geçimlerini sağlamaktadırlar. Kırsal yoksulluğun etki alanı incelendiğinde ise, daha çok topraksız köylülerin, topraksız tarım işçilerinin, az miktarda toprağa sahip köylülerin, kırsalda basit yollarla araç ve gereç üretip satan zanaatkarların ve küçük ölçekte hayvancılıkla uğraşanların yoksulluğa maruz kaldıkları söylenebilir (Pehlivan, 2010:22). Kırsal alanda görülen yoksulluk yeterli düzeyde eğitim, sağlık, konut, temiz su, ulaşım ve iletişim hizmetlerine erişememeyi beraberinde getirmektedir (Aktan ve Vural, 2002:1). Kırsal alanda yaşanan yoksulluğun önemli boyutlara ulaşması, bir yandan kentlere olan göçü tetiklemektedir. Dolayısıyla yoksulluk sebebiyle yaşanan kırdan kente göç, bir diğer yoksulluk türü olan kentsel yoksulluğun da önemli sebeplerinden birini oluşturmaktadır (Kocatepe, 2011:22-23).

İstihdam imkanlarına yeterince erişememe, yeterli gelire sahip olmama, makul bir barınma olanağı bulunmama, şiddet, sağlıksız çevre koşulları, sosyal koruma hizmetlerinin yetersizliği ve eğitim ve sağlık hizmetlerine olan sınırlı erişim gibi faktörler kent yoksulluğunun en belirgin unsurlarıdır (Zülfikar, 2010:11).

Pek çok ülkede genel bir yoksulluk sınırı belirlenip bunun üzerinden analizler gerçekleştirilse de mevcut durumda kentteki ve kırsaldaki yoksulluk sınırı birbirinden farklıdır. Öncelikle farklı alanlarda yaşamakta olan bireylerin tüketmesi gereken kalori miktarı da farklılık göstermektedir. Bunun yanında kırsal alanda bireyler kendi ürettiklerini tüketmekte veya bir şekilde kendi kendilerine yetmekteyken kentlerde harcama sepetinde gıda tüketimi oldukça yüksek ve pahalıdır. Diğer taraftan kişisel zevk ve tercihler de kır-kent ayrımı bakımından farklılık göstermektedir (Dumanlı, 1996:18-20). Dolayısıyla aynı bölgede yer alan kentler ile kırsal alanlar arasında yukarıda sayılan etkenler sebebiyle yoksulluk sınırlarının belirlenmesinde farklılıklar bulunmaktadır.

1.1.5. Geçici Yoksulluk - Kronik Yoksulluk

Yoksulluğu oluşturan sebepler incelendiğinde yoksulluk geçici veya kronik yoksulluk olarak iki türde ele alınabilir. Geçici yoksulluk, diğer bir deyişle kısa süreli veya dönemsel yoksulluk, bireylerin gelirlerinde, hayat standartlarında ya da refah düzeylerinde dönemsel olarak meydana gelen dalgalanmalar neticesinde ortaya çıkmaktadır. Geçici yoksulluğu dışarıdan etkileyen birçok faktör olabilir. Geçici işsizlik durumları, ülkede yaşanan ekonomik krizler, yaşanan bölgede meydana gelen doğal afetler, yüksek enflasyon veya diğer dışsal şoklar geçici yoksulluğa sebebiyet veren bazı durumlardır. Normal zamanda bireylerin gelir düzeyi yoksulluk sınırının üzerinde olsa dahi belirtilen nedenlerle ve özellikle kriz dönemlerinde geçici yoksul durumuna düşebilmektedirler (Kaya, 2011:40).

Kronik veya başka bir ifadeyle kalıcı yoksulluk, geçici yoksulluğun aksine yoksulluğun zaman içerisinde ve dönemsel olarak değişmeme durumunu ifade etmektedir (Zülfikar, 2010:8). Kronik yoksulluğun en belirgin özelliği bireylerin hayatları boyunca yoksulluğu sürekli olarak yaşaması ve bu durumun nesilden nesile aktarılmasıdır. Dolayısıyla kronik yoksulluk sadece az bir gelirle geçinmeye çalışmak değil, bunun yanında kötü beslenme, sağlık ve eğitim imkanlarına erişememe, ayrımcılık ve istismara maruz kalma gibi temel insani gereksinimlerden mahrum olma durumudur. Kısaca kronik yoksulluk, salt ekonomik anlamda gelirden yoksun olma durumu değil, aynı zamanda uzun süreli, şiddetli bir şekilde yaşanan ve nesilden nesile aktarılan bir yoksulluk türüdür (Temiz, 2008:63). Bu minvalde, kronik yoksulluğun sarmalında yaşayan bireylerin büyük bir bölümü yoksul olarak doğup yoksul biri olarak ölmekte, bununla birlikte yoksulluklarını da kendi çocuklarına aktararak bu durumu alt nesillere taşımaktadırlar (Zülfikar, 2010:8). Bireylerin nesiller boyu aktarılan bu yoksulluk döngüsünü kıramaması veya kırma ihtimalinin çok düşük olması kronik yoksulluğun oluşmasına sebep olmaktadır (Temiz, 2008:63).

2005 yılında yayınlanan Kronik Yoksulluk Raporuna göre yoksulluk statik değil dinamik bir olgudur. Bireylerin veya hane halkının geliri ve yoksulluk statüsü zaman içerisinde dalgalanma göstermekte, buna bağlı olarak bireyler geçici yoksul ya da kronik yoksul olarak nitelendirilebilmektedir (Chronic Poverty Report, 2005:5).

1.1.6. Nöbetleşe Yoksulluk

Nöbetleşe yoksulluk kavramı, kentlerde yer alan bir grup yoksul kesimin eşit olmayan güç ilişkilerine dayanarak diğerleri üzerinden refahını arttırarak zenginleşmesini ve yoksulluğunu diğer bir gruba aktarmasını ifade eder (Işık ve Pınarcıoğlu, 2003:79-80). Nöbetleşe yoksulluk daha çok büyük kentlerdeki gecekondu bölgelerinde ve kente göç edenler içerisinde görülmektedir. Kırdan kente göç neticesinde şehre göç edenler sınırlı alandaki toprakları işgal etmekte veya bunları düşük ücretle satın almaktadır. Böylelikle söz konusu gecekondu bölgelerine ilk göç edenler önemli bir rant elde etmiş durumdadırlar. Bunlardan sonra bu bölgelere göç eden yeni nüfus, bu ilk gruptan arsa veya ev satın alarak rantın daha da artmasına sebep olmaktadır. Bu arsa veya küçük evler daha sonraları apartman halini almakta ve kente sonraları diğer göç eden kişilere satılmakta veya kiralanmaktadır. Bu minvalde, göçle büyük kentlere gelen gruplar yoksulluğu bir müddet yaşamakta ve zamanla bölgeden elde ettikleri rantla yoksulluğu daha sonra gelen gruplara aktarmaktadırlar. Yoksulluğun bu şekilde devredilmesi ise nöbetleşe yoksulluk kavramının oluşmasını sağlamıştır (Şentürk, 2009:214:215).

Nöbetleşe yoksulluk, yoksul kesimin kente tutunma stratejisi olarak da nitelendirilebilir. Kente önceden gelip sosyal ve ekonomik anlamda belli uyum seviyesini yakalamış olanlar sonradan gelenler üzerinden rant sağlayarak yoksulluklarını devretmektedirler (Çınar, 2015:29). Nöbetleşe yoksulluğun en belirgin özelliği, arsa ve konut piyasasında kurulan ilişkilere dayanması, hemşehrlik esaslı ilişkilerle eklemlenmesi ve bu piyasada yaratılan gelirin adaletsiz dağılımı sonucu oluşmasıdır. Nöbetleşe yoksulluk kavramı esasında bir süreci ifade etmektedir. Bu süreçte yoksul bireyler, sistemin açıklarından faydalanarak hem dayanışma hem de birbirleri üzerinden refahlarını arttırarak yoksulluktan kurtulma çabası içindedirler (Tunç, 2013:63)

1.2. SOSYAL YARDIM KAVRAMI

Sosyal yardım denince genel olarak akla ilk gelen kavramlar; yoksulluk, muhtaçlık ve fakirliktir. Bu durumun temel sebebi, sosyal yardımın daha çok muhtaç durumda olan yoksul bireylere yapılıyor olmasıdır. Bir diğer deyişle, sosyal yardım hizmetlerine gereksinim duymanın en temel belirleyicilerinden biri yoksulluktur. Bu anlamda

modern devletlerin, yoksul kesimleri korumada kullandığı en önemli araç sosyal yardımdır (Taşcı, 2008:129). Taşcı bu durumu değerlendirirken sosyal yardımları sosyal politikaların can simidi olarak ifade etmiştir.

Muhtaç durumda olan bir bireye yardımda bulunmak, kişisel isteğe, dini inancın gereğine veya gelenek ve göreneklere bağlı olabilir. Yapılan yardımın ise çoğu zaman yapanın isteğine tabi olması, toplumda muhtaç durumda olan birey veya topluluklara daha düzenli yardım ulaştıran mekanizmaların geliştirilmesini gerekli kılmıştır. Dolayısıyla yardım mekanizmaları resmi veya yarı-resmi kurum ve kuruluşlarca kurulmakta ve devlet denetiminde işlerlik kazanmaktadır. Böylelikle bahse konu kurum ve kuruluşlar tarafından muhtaç durumda olan yoksul birey ve hane halklarına yapılan transferler sosyal yardım olarak nitelendirilmektedir (Çetinkaya, 2012:25).

Toplumda yoksul ve muhtaç durumda bulunan bireylere veya hane halklarına yönelik yapılan her türlü ekonomik ve sosyal amaçlı destekler sosyal yardım olarak ifade edilmektedir. Sosyal yardım aynı zamanda yoksula bir gelir transferi olarak da nitelendirilebilir. Böylelikle gelir dağılımına müdahalede bulunulmakta ve yapılan sosyal yardım ya da gelir transferi ile piyasa işleyişi yoksul bireyler lehine düzenlenmiş olmaktadır (Kesgin, 2013:41).

Genel anlamıyla sosyal yardım kavramı, muhtaç durumda olan bireylere ya da hane halkına belirli kriterler kapsamında maddi veya maddi olmayan, ayni veya nakdi desteğin sağlanması anlamına gelmektedir (Taşcı, 2008:129).

Bir başka deyişle, kendi ellerinde olmayan sebeplerle asgari düzeyde dahi geçinme olanağı bulunmayan bireylerin veya hane halkının muhtaçlık araştırmalarına dayalı olarak en kısa zamanda kendi kendilerine yetecek bir hale gelmelerini amaçlayan ve karşılıksız destek sağlayan kamusal faaliyetler bütününe sosyal yardım adı verilir (Çengelci, 1993:10).

Kurumsal anlamda, sosyal yardım alanların çeşitliliğinde ve yardım türleri bakımından sosyal yardımların kapsamı oldukça geniştir. Buna göre kurumsal olarak sosyal

yardımlar, kamu kurumları, sivil toplum kuruluşları ve özel kuruluşlar eliyle yürütülmektedir. Yardım türü olarak kategorize edildiğinde ise, nakdi yardım, ayni yardım, istihdam yardımları, kalkınma öncelikli yardımlar, mikrokredi destekleri gibi pek çok türe ayrılmaktadır. Yardım alan kişiler yönünden ise; yaşlı, engelli, çocuk, kadın, asker yakını, mülteci, sosyal güvenceli olan veya olmayan gibi birçok grup adı altında sosyal yardımlar incelenebilir (Şentürk, 2014:286).

Sosyal koruma sisteminin bir parçası olan sosyal yardımların temel amacı yoksullukla mücadele etmek ve ekonomik ve sosyal zorlukların risklerinden toplumu korumaktır. Bir diğer önemli hedef ise, toplumların sosyal bakımdan gelişmesine katkı sağlamak ve sosyal dışlanmaya engel olmaktır. Bu bakımdan, sosyal yardım aracılığıyla bireylerin veya hane halklarının değişen koşullara uyum sağlayarak sosyal refaha ulaşmasına çalışılmaktadır. Genellikle vergilerle finanse edilen sosyal yardımlar, herhangi bir karşılık söz konusu olmadan muhtaç durumda bulunan yoksul kesime yönelik olmakla birlikte sosyal yardımlardan yararlanan bireylerin mali katkısı olmaksızın yapılır (Etcı, 2012:9).

Sosyal yardım kavramının yazında pek çok tanımı bulunmakla birlikte, bu tanımlamalarda sosyal yardımların belli başlı özellikleri ön plana çıkmaktadır:

- Sosyal yardımların öncelikli unsuru, yardımların bir statüye bağlı olması, kurallar bütünü içerisinde yer alması ve sosyal yardımlara özgülenmiş usul ve bütçenin bulunmasıdır.
- Sosyal yardımlarda belirli bir hedef grup vardır. İhtiyaç sahiplerine sunulan bir hizmet olması sebebiyle yoksul birey ve hane halklarını hedefler.
- Sosyal yardım bütçe anlamında sürdürülebilir olmalıdır.
- Sosyal yardım karşılıksızdır. Devlet veya kurumlar tarafından yardımlar şarta bağlanabilse de faydalanıcının maddi katkıda bulunması beklenmez.
- Sosyal yardımlar, muhtaç durumda olan bireylere nakdi veya ayni yardım şeklinde yapılabileceği gibi farklı sosyal içerme faaliyetleri şeklinde de sunulabilir (Aksanyar, 2015:56-57).

1.2.1. Sosyal Yardımların Gelişimine Tarihsel Bir Bakış

Yoksulluk dünya tarihinde var olan ne kadar kadim bir olguysa, bununla beraber sosyal yardım da bir o kadar eski ve kadim bir olgudur. Aristo'ya göre; en iyi devlette dahi mutlaka bazı yoksul kişiler olacaktır. Dolayısıyla sosyal yardım ve sosyal güvenceye ilişkin bir güvenlik ağı tasarlanmalıdır (Çetinkaya, 2012:25). Tarihin ilk çağlarında sosyal yardım, daha çok aile içi ilişkiler, komşuluk veya akrabalık ilişkileri içerisinde şekillenmiştir. Bunun yanında, Mısır ve Roma gibi antik çağ topluluklarının bazılarında ise sosyal yardım dini çerçevede kendini göstermektedir. Bu doğrultuda, sosyal yardım olgusu, tüm toplumlar tarihsel süreç içerisinde geleneklere, kültürel değerlere, dinlere ve toplumsal koşullara göre şekillenmiştir. Ancak, artan nüfus ve değişen şartlara bağlı olarak bu şekilde süregelen sosyal yardım anlayışı yetersiz kalmış ve sosyal yardım müessesesinin devletler tarafından üstlenilmesi gereği doğmuştur (Zengin vd., 2012:2).

Sosyal yardımlarla ilgili ilk hukuki düzenleme 17. yüzyılda İngiltere'de yasalaşmıştır. Bu tarihte çıkarılan pek çok yoksulluk kanunu sosyal yardım alanına ilk defa devlet eliyle bir düzenleme getirmiştir. Bu bakımdan, 1601 yılında çıkarılan “Elizabeth Yoksulluk Kanunu”, dönemin sosyal yardımlarının temel hukuki çerçevesini belirlemiş öncü bir düzenlemedir. Sosyal yardım, tarihin her dönemde yoksullara yapılmaktayken yasal çözümler bağlamında belli standartları olan kalıcı ve kapsamlı yardımlar devlet eliyle ilk defa bu dönemde yapılmıştır. Bu kanun yoksul olarak nitelendirilenleri yardımı hak eden ve hak etmeyen olmak üzere iki gruba ayırmıştır. Bu kanuna göre yaşlı ve hasta kimseler yardımı hak eden grubunda yer almaktayken, çalışabilir durumda olup da çalışmadığından dolayı yoksul durumda olanlar hak etmeyenler olarak sınıflandırılmıştır. Bu yasayla yardımlaşma sınıf atlamış, sosyal yardım aile, akraba ve komşuluk ilişkisinin içinde kalmayıp yerel birimlerin yetkisine girmiştir. Bu kanun 1834 yılında yürürlüğe giren “Yeni Kanun”a kadar yürürlükte kalmıştır. Yeni kanunla birlikte yerel düzeyde yapılan sosyal yardımlar merkezileşmiş ve yoksulların yardım alması daha da zorlaşmıştır (Kesgin, 2013: 53-54; Türkoğlu, 2013:281).

1782 yılında “Gilbert Yasası” olarak bilinen yasa yürürlüğe girmiştir ve bazı şartlar altında engelli olmayanlar da dahil olmak üzere yardım yapılmasına izin verilmiştir. Bununla birlikte yoksul kesimin istihdamına oldukça önem veren yasa kapsamında,

yoksul kimselerin emek piyasasına girmelerini kolaylaştırmak ve bu kesimin çalışmasını teşvik etmek amacıyla çalışma evleri yapılmıştır (Kesgin, 2013: 59).

Ancak, sosyal yardım politikalarında önemli bir dönüşüm sağlayan düzenleme ise, yoksul kesime yapılan yardımların niteliğini ve kapsamını değiştiren ve 1795 tarihinde yayınlanan “Speenhamland Kanunu”¹ olmuştur. Ekonomik krizin ve yoksulluğun çok derin olarak hissedildiği bu dönemde yürürlüğe giren bu kanunun sağladığı büyük yenilik, herkese asgari geçim hakkını tanımasıdır. Bu kanun sadece yaşlılık veya engellilik gibi belli somut ayrıcalıkları olanlara değil, sosyal yardımların yoksul durumda olan herkese ulaşmasını amaçlamıştır. Böylelikle bu yasayla modern anlamda sosyal güvenliğin bir hak olarak toplumda yaşayan herkesi kapsamı gerektiğini öne süren asgari gelir desteğinin temelleri atılmıştır (Türkoğlu, 2013:281).

İngiliz yoksul yasaları, sosyal yardımların gelişim sürecine üç önemli noktada katkı sağlamıştır. Bunlar:

- Yasalarla, muhtaç durumda olanlara yardım bir lütuf olmaktan çıkmış, kamusal bir sorumluluk olarak kabul görmüştür.
- Yoksulluğun ilk defa istihdam edilebilirlik kavramıyla bağlantısı kurulmuş ve sistematik olarak denetlenmiştir.
- Sosyal yardım kapsamında ödül ve ceza kavramları yasal olarak benimsenmiştir (Aksanyar, 2015:65).

1898 yılında Amerika Birleşik Devletleri’nde açılan Sosyal Yardım Okulu da sosyal yardım alanında atılan önemli adımlardan biridir. O yıllarda yaşlılara ayrıcalık tanıyan sosyal yardımlar ön plana çıkmaya başlamıştır. İlk önce 1898 yılında Yeni Zelanda’da yaşlılara aylık bağlanması düzenlemesi yapılmış, ardından 1891’de Danimarka’da 60 yaş ve üstü kişilere aylık bağlanması kabul edilmiştir. Bunların yanında İngiltere’de de

¹ İngiltere’de sosyal bunalım ve sıkıntının oldukça yoğun olarak yaşandığı 1795 yılında Speenhamland’da sosyal yardımlara ilişkin önemli bir kanun yürürlüğe girmiş ve böylelikle bu alanda yenilikler getiren yardım sistemi (Allowance System) kabul edilmiştir. Bu kanunla yoksul durumda olan bireylere kazanç miktarlarına bakılmaksızın belli ölçütlere göre nakdi yardım yapılmasına karar verilmiştir. Sosyal koruma mekanizmasının önemli bir adımı olan bu kanun, yoksulların herhangi bir şarta bağlı olmaksızın yardım almalarını öngören ve bir anlamda onların yaşama haklarını güvence altına alan temel bir düzenlemedir (Eric Hobsbawn’dan aktaran Çelik, 2010:65).

70 yaş üzerindekiiler için başlatılan yardım programları sosyal yardım alanındaki yerini almıştır (Güngör, 2017:12).

Sosyal yardımlar, dünyada sanayi devrimi ile birlikte sanayileşmenin sosyal maliyeti ile ilgili görülmüş ve gelirin yeniden dağıtımı sürecinde işlevsellik kazanmıştır. Sanayi devriminin ilk yıllarında yoksulluk genel itibariyle kişilerin yetersizliğine bağlanmış, fakat daha sonraki yıllarda yapılan araştırmalarda bu anlayış yerini toplumsal ve çevresel etkilerin varlığına bırakmıştır (Tunç, 2015:193).

Türk toplumlarındaki sosyal yardım kavramına bakıldığında ise; İslamiyet öncesi ve sonrası dönemde Türk toplumlarında sosyal yardımların daha çok vakıf ve cemaatler aracılığıyla yapıldığı görülmektedir. Selçuklular dönemine gelindiğinde ise, sosyal yardım uygulamaları dini vakıflar tarafından icra edilmeye başlanmıştır. Bu vakıflarda muhtaç durumda olan dul, yetim, öksüz, yoksul, düşkün, engelli ve sakatlara yardım edilmeye çalışılmıştır. Ticari birlikler olarak teşkilatlanmış olan Ahilik Teşkilatı da yaygın bir sosyal yardımlaşma ve dayanışma örgütü olarak Osmanlı'da faaliyetini sürdürmüştür (Kılıç ve Çetinkaya, 2012:95-96).

Osmanlı'da Tanzimat sonrası dönemde vakıflar dışında devlet hazinesinden de yoksullara sosyal yardım kapsamında destek olunmaya başlanmıştır. Bu kapsamda, yoksul bireylere merkezi devlet hazinesinden verilen muhtacın maaşı, kullanımında valilerin yetkili olduğu Kapualtı Hasılatından yoksullara verilen pay, II. Abdülhamid döneminde Padişah hediyesi olarak isimlendirilen Atiyye-i Seniyye Tertibi'nin kullanımı, fakir tebaaya kışlık odun kömür dağıtımı ve Ramazan ayında padişah sadakası olarak erzak dağıtımı, II. Meşrutiyet öncesinde giderler düşüldükten sonra kalan belediye gelirlerinin kırkta birinin muhtaç durumda olanlara aylık maaşlar şeklinde ödenmesi Osmanlı döneminde yapılan merkezi sosyal yardımlara örnek olarak gösterilebilir. Bu dönemde merkezden yapılan bu yardımlar, merkezi otoriteyi güçlendirmek ve tebaayı kontrol altına almak için de kullanılmıştır (Güngör, 2017:13).

1.2.2. Sosyal Yardımların Amacı ve Nitelikleri

Sosyal yardım, muhtaç durumda olan bireylerin maddi ve maddi olmayan ihtiyaçlarını karşılamakta, bunun yanında kişinin tekrar çalışabilme ve gelir elde edebilme imkanına yardımcı olmaktadır. Burada en temel gaye, çeşitli sebeplerle geçimini devam ettirebilecek kadar gelir elde edemeyen bireylerin en kısa zamanda kendi kendilerine yetebilir hale gelmelerini sağlamaktır. Diğer bir deyişle, muhtaç durumda olan yoksul bireyleri, muhtaçlık koşulları ortadan kalkıncaya kadar desteklemek ve herhangi bir yardım elde etmeden kendi başlarına yaşamsal ihtiyaçlarını karşılayabilecek duruma getirmek sosyal yardımların amaçlarından biridir (Tunç, 2013:57-58).

Diğer bir açıdan bakıldığında, sosyal yardımlar, toplumun bir parçası olan bireylerin, yaşadıkları ülkenin genel koşulları çerçevesinde insana yaraşır bir şekilde hayatlarını idame ettirebilecekleri bir ortam yaratmayı, toplumda oluşan sosyal ve ekonomik sorunların çözümüne katkıda bulunmayı amaçlar (Çetinkaya, 2012:7). Bu noktadan bakıldığında, sosyal yardım uygulamalarının tek bir amaca sahip olmadığı görülmektedir. Yukarıda ifade edilenler dışında, sosyal yardımların, yoksullukla mücadele etmek, gelir dağılımındaki adaletsizliği gidermek, sosyal adaleti sağlamak, sosyal dışlanmayı önlemek gibi daha pek çok uygulama amacının olduğu söylenebilir (Aksanyar, 2015:69).

Kurumsal bir uygulama içerisinde yer alan sosyal yardım olgusu kurallı bir sisteme dayanır. Sosyal yardımın bireylere verilmesinden önce gerekli ön koşul, kişinin muhtaç durumda olması, yaşamını idame ettirebilmek için gerekli olan gelire sahip olmaması, kendini ve bakmakla yükümlü olduğu kişileri geçindirecek düzeyde bir gelir elde edememesi sosyal yardımların verilebileceği kitleyi belirleyen temel kriterlerdir (Aksanyar, 2015:68).

Bireylerin kendi kendilerine yetebilmelerini hedefleyen sosyal yardımların en belirgin özelliği, önceden belirlenen muhtaçlık kriterlerine dayanmaları ve tek taraflı karşılıksız bir destek türü olmalarıdır. Buna ek olarak literatürde yer verilen sosyal yardımların temel nitelikleri şöyle sıralanabilir (Aksanyar, 2015:68; Tunç, 2013:57):

- Sosyal yardımlar karşılıksızdır. Dolayısıyla, muhtaç durumda olan bireylerin söz konusu yardımların finansmanı için herhangi bir prim ödemesinde bulunması gerekmez, ihtiyaçlar karşılıksız olarak yerine getirilir. Bazı yardım türlerinin şarta bağlanması ise, sosyal yardımların karşılıksız olma niteliğini ihlal etmediği kabul edilir.
- Sosyal yardımlara katılım zorunluluk ihtiva etmez.
- Sosyal yardımlara ilişkin resmi bir düzenleme bulunur. Sosyal yardımlar, sosyal güvenlik bakımından ancak kanunla düzenlenmiş oldukları ve resmi ya da yarı resmi nitelikteki kurum ve kuruluşlar tarafından yürütüldükleri halde gerçek bir sosyal güvenlik hizmeti olarak kabul edilebilmektedir.
- Bireyleri muhtaçlıktan kurtarabilmek için çok farklı türde sosyal yardımlar yapılabilir. Bu bakımdan yardım çeşitliliği konusunda esnektir. Maddi olarak kişilere katkı sağlayabileceği gibi ayni yardım, bakım, tedavi sosyal destek şeklinde de olabilir.
- Sosyal yardım uygulayıcılarının uygulama amaç ve usulleri, yaşanan coğrafyaya, kültüre ve geleneklere göre farklılık gösterebilir.
- Sosyal yardımlar farklı pek çok kaynaktan finanse edilse de yardımların en temel finansman kaynağı vergilerdir.
- Yardımlardan kimlerin yararlanacağı oldukça önemli bir husustur. Dolayısıyla sosyal yardımlarda temel kural, önceden belirlenen kriterler doğrultusunda bireylerin muhtaçlıklarının araştırılması ve kontrolüdür. Bu doğrultuda yardımların şekli ve ihtiyacın şiddeti belirlenmektedir.
- Sosyal yardımlar, muhtaç durumda olan yoksul birey ve grupları hedefler.
- Tesadüfi ve kontrolsüz dayanışmaya değil, önceden hedefi belirli, kurumsal, kurallı ve örgütlü bir yapıya sahiptir.

1.2.3. Sosyal Yardım Türleri

Sosyal yardım; birey, devlet, toplum, ideolojiler ve üretim ilişkileri bakımından farklı algılanıp farklı yaklaşılan bir olgudur (Kesgin, 2013:47). Kapsamı oldukça geniş olan sosyal yardımlar, ülkelerin içinde bulundukları sosyal ve ekonomik durumlar, refah rejimleri, idari kararlar, kültürel ve siyasi gelenekler gibi birçok sebebe dayalı olarak

farklılaşmaktadır (Tunç, 2013:63). Bu bakımdan tek bir sosyal yardım türü veya uygulamasından bahsetmek mümkün değildir. Bu çalışmada, nakdi yardımlar, ayni yardımlar, şartlı yardımlar, tazminat ve koruma karakteri taşıyan yardımlar ile kategorik yardımlar olmak üzere yardım türleri beş başlık altında ele alınacaktır.

1.2.3.1. Nakdi Yardımlar

Nakdi yardımlar, para veya kolayca paraya çevrilebilen yardımlardır. Bu yardım türünün faydalanıcı bakımından avantajı, kendi ihtiyaçları doğrultusunda nakdi yardımı dilediği gibi kullanabilmesidir. Dolayısıyla, nakdi yardım alan bireyler kişisel ihtiyaçlarını ne zaman, nerede ve nasıl karşılayacaklarına kendileri karar verirler. Böylelikle yardım talep edenler, belki kendileri için pek de uygun olmayan ve başkalarının belirlediği yardım sepetini almak durumunda kalmazlar. Bunun yanında, nakdi yardım hem yardımı yapan hem de yardım talep eden için uygulama açısından daha kolaydır ve bu sebepten ötürü daha fazla tercih edilmektedir (Kesgin, 2013:49-50).

Nakdi yardımlar, ihtiyaç sahibi kişinin durumuna göre periyodik veya aylık şeklinde olabileceği gibi spesifik bir ihtiyacın karşılanması amacıyla tek seferlik de olabilir. İhtiyaç sahiplerine düzenli olarak verilen engelli aylıkları, 65 yaşını doldurmuş kimselere verilen aylıklar veya SYD vakıfları tarafından ihtiyaç sahibine verilen tek seferlik yardımlar nakdi yardım türüne örnek gösterilebilir. Sosyal yardım sisteminde birçok uygulama genel olarak nakdi yardımlar aracılığıyla yapılıyor olsa da, uygulamada tek yol bu değildir. Bazı yardım programlarında verilen yardımlar da ayni olarak sağlanmaktadır (Alcock vd., 2011:410).

1.2.3.2. Ayni Yardımlar

Ayni yardımlar, muhtaç durumda olan kimselere verilen ve nakdi olmayan yardımlardır. Yoksul bireylere doğrudan mal tevdiini öngören bu yardım türü en eski sosyal yardım türlerinden biridir.

İmarethanelerde veya aşevlerinde yapılan yemek yardımı, gıda kolisi yardımı, yiyecek kumanyası dağıtımı, eşya yardımı, ekmek dağıtımı, odun, kömür, yakacak yardımı,

giyecek, kırtasiye, tıbbi teçhizat yardımları gibi yardımlar ise aynı yardımlara örnek olarak gösterilebilir. Bu yardım türünde muhtaç durumda olan kişilerin kişisel tercihleri geri planda kalır. Yoksul bireylerin ihtiyaç ve kullanımına, yardımı yapan kimseler karar verir. Bu durum, yardım alan kimselerin ihtiyaçlarını diledikleri şekilde karşılayamama durumunu doğursa da aynı yardımın en belirgin özelliği, bireyler yardımı nakit para olarak almadıkları için yardımın uygun olmayan başka amaçlarla kullanılmasının önüne geçilmesidir (Kesgin, 2013:48).

Aynı yardımlarda bireylerin ihtiyaçları arz odaklı olarak yerine getirildiğinden, bu durum ihtiyaç sahiplerinin taleplerini ve gereksinimlerini tam olarak karşılayamayabilir. Bunun yanında aynı yardımlar ihtiyaç sahiplerine zamanında ulaşmadığı takdirde yardımın israf olma tehlikesi de bulunmaktadır. Ayrıca, aynı yardımların daha az tercih edilmesinin bir sebebi de, bunların ulaşım ve depolama maliyetidir. Bununla birlikte, yardımı alanlar açısından aynı yardımın dağıtıldığı bölgede bireylerin muhtaçlıkları görünür olmakta, bu durum da kişilerin toplumda yoksul olarak damgalanmalarına sebep olabilmektedir. Ancak, aile ilişkilerinin kopuk ve sorunlu olduğu ailelerde ebeveynlerin alkolik ya da kumar alışkanlığı vb. olması durumunda yapılan nakdi yardımlar kötü tercihlere yol açabileceğinden, bu gibi durumlarda yapılan aynı yardımlar aile bireylerini yardımdan mahrum bırakmamak adına iyi bir tercih olabilir (Kesgin, 2013:48-49).

1.2.3.3. Şartlı Yardımlar

Sosyal yardımların anlamına ve amacına uygun olan asıl yardımlar herhangi bir şarta bağlı olmaksızın verilir. Ancak, günümüz dünyasında liberal uygulamaların da artmasıyla şarta bağlı sosyal yardımlar da ön plana çıkmıştır. Bunların başında şartlı nakit transferleri ve mikrokredi destekleri gelmektedir (Kesgin, 2013:50). Mikrokredi destekleri ile yoksul bireylere balık vermek yerine balık tutmak öğretilmektedir. Bu yardım türünde yoksul kişilerin sürekli olarak yürütebileceği bir işe sahip olmaları için küçük ölçekli krediler verilerek bu kesim desteklenmektedir. Verilen bu krediler daha sonra uzun vadeli faizli veya faizsiz olarak faydalanıcılar tarafından geri ödenmektedir.

Şartlı nakit transferleri ise daha çok eğitim, sağlık ve istihdam yardımlarında görülmektedir. Çocukların okula devam etmesi koşuluyla veya 0-6 yaş çocukların düzenli olarak sağlık kontrolüne götürülmesi şartıyla şartlı yardımlar verilebilmektedir. Böylelikle yoksul gruplarda çocukların okula devam oranı ile sağlıklı çocuk oranının artırılması da hedeflenmektedir.

1.2.3.4. Tazminat ve Koruma Niteliği Taşıyan Yardımlar

Tazminat niteliği taşıyan yardımlar, kamu hizmetinde görev yapan veya kamu yararına çalışırken herhangi bir zarara uğrayanlara veya yakınlarına devlet bütçesinden doğrudan sağlanan desteklerdir. İstiklal madalyası sahiplerine yapılan yardımlar, görevleri nedeniyle yaralanan bazı kamu görevlilerine verilen destekler, Türk kültürüne hizmet eden öğretmen ve ailelerine ödenen tazminat ve aylıklar da tazminat niteliği taşıyan yardımlar olarak değerlendirilebilir (Kesgin, 2013:51).

Koruma niteliğindeki yardımlar ise, yardıma muhtaç engellilerin, yaşlıların, çocukların ve kimsesizlerin korunması amacıyla yapılan yardımları kapsar. Bu doğrultuda 2022 sayılı Kanun kapsamında yapılan yaşlı ve engelli yardımları ile 2828 sayılı Sosyal Hizmetler Kanunu kapsamında yapılan ayni ve nakdi yardımlar koruma niteliği taşıyan sosyal yardımlara örnek olarak gösterilebilir (Kesgin, 2013:51).

1.2.3.5. Kategorik Yardımlar

Muhtaç durumda olan herkese değil, sadece belirli bir gruba yapılan sosyal yardımlar kategorik yardımlardır (Tunç, 2013:64). Bu yardım türünde benzer özellikleri olan ve hayatta benzer zorlukları yaşayan gruplar aynı kategoride değerlendirilerek bu gruplara farklı yardım programları uygulanmaktadır. Örneğin, askere giden yoksul bireylerin çocuklarına verilen “Muhtaç Asker Çocuğu Yardımları” veya yoksul hanede bulunan eşin ölmesi sebebiyle sağ kalan eşe verilen “Eşi Vefat Etmiş Kadınlara Yönelik Düzenli Nakdi Yardımlar” ya da işsiz bireylere verilen işsizlik yardımları kategorik yardımlara örnek olarak gösterilebilir.

1.2.4. Sosyal Yardımlara Yönelik Eleştiriler

Birçok sosyal politika uygulamasında olduğu gibi sosyal yardımların da insanlara sirayet eden olumlu ve olumsuz yanları olabilmektedir. Bu noktada, uygulanmakta olan sosyal yardım politikalarına olumlu eleştirilerin yanı sıra olumsuz eleştiriler de yapılmaktadır. Dolayısıyla, burada önemli olan, karar vericilerin yapılan bu eleştirileri dikkate alarak sistemin aksayan yönlerini onarmak suretiyle doğru politika ve uygulamaları bulabilmeleridir.

1.2.4.1. Olumlu Eleştiriler

Sosyal yardımlara yönelik olumlu eleştirilerin başında, yardımların ekonomik etkisinin yanında psikolojik ve sosyal faydasının da bulunmasıdır. Sosyal yardımlar sayesinde yardım alan bireyler kısa süreliğine de olsa muhtaçlık psikolojisinden kurtulmakta, en azından o an için kişinin kendi başına yeterli olabilme durumu bireylere psikososyal anlamda destek olmaktadır (Karabulut, 2011:21).

Sosyal yardımlar, psikososyal faydalarının yanı sıra sosyal güvenlik sisteminin tamamlayıcısı olması bakımından da önemlidir. Sosyal güvenlik sisteminin diğer önlemlerle yoksulluğu önleyemediği durumlarda sosyal sigortadan kaynaklanan sebeplerle sistemin dışında kalan ve muhtaç durumda olan bireyler açısından sosyal yardımlar tamamlayıcı bir unsurdur (Ustabası, 2013:19-20).

Sosyal yardımlara yönelik bir diğer olumlu eleştiri ise, yardım alan bireyleri suçtan uzak tutuyor olmasıdır. Çünkü, hayatını bir şekilde idame ettirmek zorunda olan kimsenin bunu yapacak geliri olmadığı takdirde zorunlu ihtiyaçlarını hırsızlık, gasp ve buna benzer suç unsurlarını gerçekleştirerek temin etme yoluna gidebilecektir. Bu noktada bu durumda olan kişilere verilen sosyal yardım, bireylerin bahse konu suç unsurlarından uzak durmalarına katkı sağlayacaktır (Karabulut, 2011:20).

Yukarıda ifade edilenlerin dışında, sosyal yardımların olumlu yanlarından bir diğeri de gelir dağılımında adaleti sağlamaya yönelik pozitif etkisidir. Sosyal yardım sisteminin, gelir dağılımının yanında ekonomik piyasa bakımından bazı dönemlerde ülkelerin karşı

karşıya kaldığı ekonomik krizlerin etkisini azaltan veya krizi geciktiren bir etkisi de bulunmaktadır (Aksanyar, 2015:78).

1.2.4.2. Olumsuz Eleştiriler

Piyasanın müdahale olmaksızın dengeye geleceğini savunan liberal kesimin sosyal yardımlara yönelik en temel eleştirisi, devlet tarafından sosyal yardım amacıyla piyasaya müdahale edilmesidir. Muhafazakâr kesim ise, yapılan sosyal yardımların var olan aile ve akrabalık ile sivil ve dini toplulukların yardımlaşma ve dayanışmasını yok ettiği ve bu kurumları işlevsiz hale getirdiği hususunda eleştiriler getirmektedir (Kesgin, 2013:78). Ayrıca, sosyal yardım sisteminin işleyişi için kullanılan para ve kaynakların kamu için israf olduğu ve sistemin gereksiz bürokrasi yaratması yapılan eleştiriler arasındadır.

Ayrıca, yardımdan yararlanacak olan kişinin muhtaçlığını kanıtlaması veya özellikle aynı yardımlarda bu kimselerin görünür hale gelmesi, ayrıca muhtaçlık tespiti için resmi kurum çalışanlarınca hane ziyaretinde bulunulması, bu kişiler üzerinde onur kırıcı etkiler yaratabilmekte ve bu durum bireylerin psikolojilerini olumsuz yönde etkileyebilmektedir (Karabulut, 2011:22).

Sosyal yardımlara yönelik olumsuz eleştirilerden biri de yardımların bağımlılık yaratma etkisidir. Sosyal yardımlardan yararlanmakta olan bazı bireylerin sosyoekonomik durumu görece olarak istenen seviyeye gelse dahi, yardımların sağlamış olduğu refaha olan alışkanlık, bireyleri tekrar tekrar sosyal yardım başvurusu yapmaya itmektedir. Hatta bu durum bir bağımlılık haline geldiği takdirde, bireyler bu rahatlıktan mahrum kalmamak için sosyal yardım almayı hak etmediği halde sosyoekonomik durumunu olduğundan kötü göstermek suretiyle ahlaki yönden de olumsuz bir yönelim içine girebilmektedirler (Ustabaşı, 2013:18-19).

Olumsuz eleştirilerden bir diğeri, sosyal yardımların siyasi yönden güç kazanmak amacıyla yapılmasıdır (Kesgin, 2013:79). Sosyal yardımların oy oranlarını arttırmak maksadıyla siyasetin bir aracı yapılması, siyasi kayırmacılığın artmasına ve böylelikle

kaynak israfına sebep olmakta ve yardımların hak eden muhtaç kesime ulaşım ulaşmadığı konusunda insanları tereddüte düşürmektedir. Uygulanan popülist politikalar, ülke kaynaklarının israfına yol açarak gerçek yoksulun yardımlardan yeterince yararlanmasının önüne geçmektedir.

Faydalanıcılarını tembelliğe ittiği yönündeki görüşler, sosyal yardımlara yapılan temel eleştirilerden biridir. Klasik iktisatın kurucusu Adam Smith de muhtaç durumda olan kimselere yapılan yardımların, bu kişileri tembelliğe alıştırdığı için hiçbir yararı olmayacağını ifade ederek bu durumu eleştirmiştir (Karabulut, 2011:22).



İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE’NİN YOKSULLUK VE SOSYAL YARDIM PROFİLİ

2.1. TÜRKİYE’NİN YOKSULLUK PROFİLİ

Sosyal yardımların hedef kitlesi muhtaç durumda olan yoksul kesim olduğuna göre, sosyal yardımların analizinde doğru kararlar vermek açısından ülkenin yoksulluk profilini iyi ele almak oldukça önemlidir. Türkiye’de yoksulluk konusunda yapılan en kapsamlı resmi çalışma TÜİK tarafından hazırlanan ve açıklanan yoksulluk çalışmaları ve gelir ve yaşam koşulları araştırmalarıdır (Hacımahmutoğlu, 2009:70). Bu tez çalışması kapsamında da TÜİK tarafından açıklanan resmi veriler ele alınarak Türkiye’nin yoksulluk profili değerlendirilecektir.

2.1.1. Harcama Esasına Göre Türkiye’de Yoksulluk

TÜİK’in 2016 yılında yayınladığı “Yoksulluk Çalışması”na göre, kişi başı günlük harcaması cari satın alma gücü paritesine göre 2,15 doların altında olan bireylerin oranı 2015 yılında %0,06 olarak gerçekleşmiştir. Aynı çalışmada satın alma gücü paritesine göre yoksulluk sınırı 4,3 dolar olarak belirlendiğinde, yoksulluk oranı 2015 yılı için %1,58 olmuştur.

Tablo 1. Yoksulluk Sınırı Yöntemlerine Göre Fert Yoksulluk Oranları

	Fert Yoksulluk Oranı (%)								
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Kişi Başı Günlük 2,15 Doların Altı	0,52	0,47	0,22	0,21	0,14	0,06	0,06	0,03	0,06
Kişi Başı Günlük 4,30 Doların Altı	8,41	6,83	4,35	3,66	2,79	2,27	2,06	1,62	1,58

Kaynak: TÜİK, 2015.

Yukarıdaki tabloda TÜİK 2015 Yoksulluk Çalışması verilerine yer verilmiştir. 2006 yılı öncesine kadar kişi başı günlük 1 doların altında harcama yapan bireyler de TÜİK verilerinde yer almaktayken, 2006 yılından sonra bu sayı sıfırlandığı için tabloda yer almamıştır. TÜİK'in yaptığı çalışmada dolar bazında belirlenen yoksulluk sınırlarının Türk Lirası karşılıklarının belirlenmesinde yıllara göre satın alma gücü pariteleri kullanılmıştır. Buna göre, satın alma gücü paritesine göre 1 doların 2015 yılı için karşılığı 1,24 TL olarak belirlenmiş ve çalışmada kullanılmıştır (TÜİK, 2015).

Tabloya göre 2007 yılında kişi başı günlük 4,30 doların altında harcama yapan bireylerin oranı %8,41 iken, bu rakam 2015 yılına gelindiğinde %1,58 seviyelerine kadar gerilemiştir. Diğer bir deyişle, 2015 yılı verilerine göre günlük ortalama 5,33 TL'nin altında harcama yapan fertlerin oranı %1,58 olmuştur.

Kişi başı günlük 2,15 doların altında harcama yapan bireylerin oranı ise 2007 yılında %0,52 iken 2015 yılında %0,06'ya kadar gerilemiş ve neredeyse yok denecek seviyeye kadar düşmüştür.

TÜİK tarafından günlük 4,30 dolar olarak kullanılan ve satın alma gücü paritesine göre 2015 yılı karşılığı 5,33 TL olan yoksulluk sınırı, Türkiye'deki gıda yoksulluğu veya mutlak yoksulluk oranlarının belirlenmesinde dikkate alınsa da bu veriler Türkiye'deki asıl yoksulluk oranını bize vermez. Çünkü, belirtilen günlük yoksulluk sınırı, bir kişinin günlük asgari gıda harcamalarını dahi karşılayamayacak derecede düşüktür. Bu sebeple, TÜİK'in 2017 yılında yayınlamış olduğu Gelir ve Yaşam Koşulları Araştırması'nda yer alan gelir esaslı yoksulluk verilerini incelemenin, Türkiye'deki yoksulluğu değerlendirmek adına daha doğru bir yöntem olduğu düşünülmektedir.

2.1.2. Gelir Esasına Göre Türkiye'de Yoksulluk

Gelire göre yoksulluk oranları belirlenirken, dünyada bu alanda çalışan pek çok kurumca ve Türkiye'de de TÜİK tarafından eşdeğerlik ölçeği kullanılmaktadır. Buna göre, kişi başına gelir belirlenirken toplam hane geliri, haneyi oluşturan birey sayısına doğrudan bölünmez. Bu hesaplamada, hanede yaşayan yetişkin bireyler ile çocuklar

arasındaki farklılıklar dikkate alınmaktadır. Çünkü, bilimsel olarak çocuklar yetişkinlere göre daha az tüketimde bulunmaktadır. Buna göre, bir hane halkı büyüklüğünün kaç yetişkine denk olduğu, eşdeğerlik ölçeği kullanılmak suretiyle hesaplanmaktadır. OECD eşdeğerlik ölçeğinde; hanedeki referans kişi için “1”, 14 yaş ve üzerindeki bireyler için “0,5” ve 14 yaş altı bireyler için “0,3” katsayıları kullanılmaktadır. TÜİK de Türkiye’de yaptığı çalışmalarda OECD tarafından oluşturulan bu katsayıları kullanmaktadır. Bu doğrultuda, hane halkı toplam yıllık kullanılabilir geliri hane halkının eşdeğer hane halkı büyüklüğüne bölünerek, o hane halkı için yıllık eşdeğer fert başına düşen gelir hesaplanmaktadır (TÜİK, 2017/A). Hesaplanan gelir miktarlarına göre de hane veya fertlerin yoksulluk durumu ortaya çıkarılmaktadır.

2.1.2.1. Türkiye’de Göreli Yoksulluk ve Yoksul Sayısı

TÜİK’e göre, *“toplumun genel düzeyine göre belli bir sınırın altında gelir veya harcamaya sahip olan birey veya hane halkı görel olarak yoksul sayılmaktadır”* (TÜİK, 2017/A). TÜİK tarafından medyan gelirin %40’ı, %50’si, %60’ı ve %70’ine göre görel yoksulluk sınırları hesaplanmaktadır. Bu çalışmada, literatürde daha çok kullanılan ve Türkiye’nin resmi kalkınma programlarında da yer alan eşdeğer hane halkı kullanılabilir medyan gelirinin %60’ına göre görel yoksulluk sınırı değerlendirilecektir.

Tablo 2. Eşdeğer Hane Halkı Kullanılabilir Fert Gelirlerine Göre Yoksulluk Sınırı, Yoksul Sayısı ve Yoksulluk Oranı (2016)

Yoksulluk Riski	Yoksulluk Sınırı (TL)	Yoksul Sayısı (Bin Kişi)	Yoksulluk Oranı (%)
%40	5.693	6.482	8,4
%50	7.116	11.026	14,3
%60	8.539	16.328	21,2
%70	9.963	22.096	28,7

Kaynak: TÜİK Gelir ve Yaşam Koşulları Araştırması, (TÜİK, 2017/B).

TÜİK’in 2017 yılında yayınladığı Gelir ve Yaşam Koşulları Araştırmasına göre, eşdeğer hane halkı kullanılabilir medyan değerinin %60’ına göre yıllık yoksulluk sınırı

2016 yılında 8.539 TL olarak hesaplanmıştır. Tablo 2’de gösterilen 2016 yılı verilerine göre, Türkiye’de yaklaşık 16 milyon kişi yoksulluk sınırının altında yaşamaktadır. Buna göre, 2016 yılında nüfusun %21,2’lik bir kısmı yoksulluk sınırının altında kalmıştır.

Tablo 3. 2010-2016 Yılları Arası Türkiye’de Görelî Yoksulluk*

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Görelî Yoksulluk	23,8	22,9	22,7	22,4	21,8	21,9	21,2

Kaynak: TÜİK Gelir ve Yaşam Koşulları Araştırması, (2017/B).

* Eşdeğer hane halkı kullanılabilir geliri medyan değerinin yüzde 60’ı yoksulluk sınırı olarak alınmıştır.

TÜİK tarafından açıklanan görelî yoksulluk oranlarına bakıldığında, 2010 yılında yoksulluk %23,8 düzeyindeyken, 2016 yılına gelindiğinde bu oran %21,2 seviyelerine gerilemiştir. Son yedi yılda görelî yoksulluk oranında tedrici olarak bir azalış görülse de halen ülke nüfusunun beşte birinden fazlasının görelî olarak yoksul durumda olduğu dikkate alındığında, yoksullukla mücadele alanında daha etkin politika ve programların uygulanması gerektiği düşünülmektedir.

2.1.2.2. Eğitim Durumuna Göre Türkiye’de Yoksulluk

TÜİK’in 2016 yılı için yaptığı Gelir ve Yaşam Koşulları Araştırması incelendiğinde, eşdeğer hane halkı kullanılabilir medyan gelirinin %60’ına göre hesaplanan yoksulluk sınırına göre, 2016 yılında yükseköğretim mezunlarında yoksulluk oranı %3,2 iken, bu oranın okur-yazar olamayanlarda %35,3 seviyelerine kadar çıktığı görülmektedir. Bu durum eğitim seviyesi ile yoksulluk arasında negatif bir korelasyon olduğunu bize göstermektedir.

Tablo 4. Eşdeğer Hane Halkı Kullanılabilir Fert Geliri ve Eğitim Durumuna Göre 2016 Yılında Türkiye’de Yoksulluk Oranları

	Yoksulluk Oranı (%)				
Yoksulluk Riski	Okur-Yazar Olmayanlar	Bir Okul Bitirmeyenler	Lise Altı Eğitimliler	Lise ve Dengi Okul Mezunları	Yüksek Öğretim Mezunları
%50	26,2	24,1	12,5	6,2	1,7
%60	35,3	33,5	19,6	10,4	3,2

Kaynak: TÜİK Gelir ve Yaşam Koşulları Araştırması, (TÜİK, 2017/B).

Tablo 4’te görüldüğü üzere, lise mezunlarında yoksulluk oranı %10,4 seviyelerinde iken, eğitim almış ancak lise mezunu olmayan kimselerde yoksulluk %20 düzeyine yaklaşmıştır. Ülkedeki eğitim seviyesinin artması, yoksulluk oranında önemli seviyede düşüşe sebep olmaktadır. Bu verilere bakıldığında, yoksullukla mücadele kapsamında eğitimin önemi açık bir şekilde görülmektedir.

2.1.2.3. Hane Halkı Tipine Göre Türkiye’de Yoksulluk

Eşdeğer hane halkı kullanılabilir fert gelirine ve hane halkı tipine göre 2016 yılı için hesaplanan yoksul sayıları ve yoksulluk oranları aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo 5. Eşdeğer Hane Halkı Kullanılabilir Fert Geliri ve Hane Halkı Tipine Göre 2016 Yılı İçin Türkiye’de Yoksulluk Oranları ve Yoksul Sayısı

Hane Halkı Tipi	Yoksul Sayısı* (Bin Kişi)	Yoksulluk Oranı* (%)
Tek Kişilik Hane	409	12,2
65 Yaş Altı	179	9,2
65 Yaş Üstü	230	16,3
Bağımlı Çocuğu Olmayan Hane	1.220	6,8
Bağımlı Çocuğu Olan Hane	14.699	26,3
Tek Yetişkinli En Az Bir Bağımlı Çocuğu olan	310	28,3
İki Yetişkinli, Bir Bağımlı Çocuğu Olan	678	8,2
İki Yetişkinli, İki Bağımlı Çocuğu Olan	1.805	15,0
İki Yetişkinli, Üç ve Daha Fazla Bağımlı Çocuğu Olan	5.228	45,7

Kaynak: TÜİK Gelir ve Yaşam Koşulları Araştırması, (TÜİK, 2017/B).

* Yoksulluk sınırı, 2016 yılı eşdeğer hane halkı kullanılabilir medyan gelirinin %60’ına göre hesaplanmıştır.

Tablo 5’te yer alan verilere göre, tek kişilik hanelerde yoksulluk oranı %12,2, bağımlı çocuğu olmayan hanelerde ise %6,8 olarak gerçekleşmiştir. Tek kişilik hanelerde yaşa göre bir ayırım yapıldığında, 65 yaş ve üzerinde olan nüfusta yoksulluk, 65 yaş altına oranla oldukça fazladır.

Tablo dikkatle incelendiğinde, yoksulluk oranının hanedeki çocuk sayısına orantılı olarak arttığı görülmektedir. Buna göre, en az bir bağımlı çocuğun bulunduğu hanelerde yoksulluk oranı %26,3 olarak görülmekte ve ülkede yaşayan yaklaşık 15 milyon kişi bu kapsamda yoksulluk sınırının altında kalmaktadır.

Bağımlı çocuğu olan hane halkları incelendiğinde, hanede iki yetişkin ve üç ve daha fazla çocuğun yer aldığı grupta yoksulluğun %45,7 ile çok yüksek seviyelere çıktığı görülmektedir. Şöyle ki, bahse konu grupta bulunan hane halklarının neredeyse yarısı yoksulluk sınırının altında yaşamak durumundadır. İki yetişkinli bir ve iki çocuklu

hanelerde yoksulluk oranı çok yüksek olmasa da, en az bir bağımlı çocuğu olan tek yetişkinli hanelerde yoksulluk oranı %28,3 düzeyine çıkmaktadır. Netice itibariyle, Tablo 5'teki veriler analiz edildiğinde, çok çocuklu haneler ile en az bir çocuğu olan tek yetişkinli hanelerde yoksulluğun göreceli olarak çok daha fazla görüldüğü söylenebilir.

2.1.3. Türkiye'de Maddi Yoksunluk

TÜİK'in yaptığı tanıma göre, ciddi finansal sıkıntıyla karşı karşıya olan kimselerin toplumdaki payı bize maddi yoksunluk oranını vermektedir. Maddi yoksun durumunda olan bireyler, yoksulluk sınırının altında olabileceği gibi yoksulluk sınırının üzerinde de yaşıyor olabilirler. Eurostat'ın düzenlemeleri dikkate alınarak belirlenen dokuz yaşam koşulu göstergesinden en az dört tanesini ekonomik sebepler yüzünden karşılayamayanlar, TÜİK tarafından maddi yoksunluk içerisinde olan bireyler olarak ifade edilmektedir. TÜİK tarafından değerlendirmeye alınan yaşam koşulu göstergeleri şunlardır:

- Beklenmedik harcamaların karşılanabilme durumu,
- Tüm aile fertleri için evden uzakta bir haftalık tatil masraflarının karşılanabilme durumu,
- Borç ve taksitlerde ödeme zorluğu (konut kredisi, kira, elektrik, su, doğalgaz vb. faturalar, taksit ve borçlar)
- İki günde bir et, tavuk veya balık içeren yemek (vejetaryenler için eşdeğer yemek) masrafının karşılanabilme durumu
- Evin ısıtma ihtiyacının ekonomik olarak karşılanabilme durumu,
- Evde çamaşır makinesi bulunması,
- Renkli televizyon bulunması,
- Sabit veya mobil telefon bulunması,
- Otomobil sahipliği (TÜİK, 2017/B).

TÜİK Gelir ve Yaşam Koşulları Araştırması'nda yukarıda sayılan yaşam koşulu göstergelerinden en az dördünü karşılayamayanların oranı olarak tanımlanan maddi yoksunluk oranı 2016 yılında %32,9 olarak hesaplanmıştır (TÜİK, 2017/B). Bu da

demek oluyor ki, ülke nüfusunun yaklaşık üçte biri ekonomik anlamda ciddi sıkıntı yaşamakta ve maddi yoksunluk içinde yaşamaktadır.

2.1.4. Türkiye’de Gelir Dağılımı

Türkiye’de kişi başı gayrisafi yurtiçi hasıla 2003 yılında 4.565 dolar iken, 2016 yılına gelindiğinde bu gösterge 10.800 dolara yükselmiştir. Aynı yıllar arasında Türkiye’de gayrisafi yurtiçi hasıla 3,6 kat artmış, ortalama büyüme oranı ise yıllık %4,8 olmuştur (Eğilmez, 2017). Büyüme, bir ekonomide zaman içerisinde mal ve hizmet üretimi miktarında artış, gerçekleşmesi durumudur (Sullivan ve Sheffrin, 2003:310). Yıllar ortalamasıyla hızlı bir büyüme sürecinde olan Türkiye’de toplam gelir ve ekonomik gelişmişlik giderek artsa da bunun bireylere yansımaları maalesef aynı şekilde olmamıştır. Bu noktada, ülkedeki büyümenin tüm vatandaşlar tarafından hissedilebilmesi, gelir artışından ziyade gelirin nasıl dağıldığıyla ilgilidir.

Bir ülkede, belirli bir dönemde üretilen milli gelirin; fertler, hane halkları, toplumsal gruplar, bölgeler ya da üretim faktörü sahipleri arasında bölüşülmesi gelir dağılımı olarak ifade edilmektedir (Tokol ve Alper, 2011:118). Kişisel gelir dağılımında milli gelirden alınan payın hangi üretim faktöründen kaynaklandığı veya ücret, faiz, kar veya rant olup olmasının bir önemi yoktur. Burada önemli olan birey ya da hane halkının bir gelir etmesidir. Gelir dağılımı analizinin yapılmasındaki temel hedef, genel olarak milli gelirin bireyler veya hane halkları arasında adaletsiz şekilde dağılımının ortaya konabilmesidir (Çalışkan, 2010:92). Kişisel gelir dağılımı hesaplanırken bireyler ya da hane halkı gelirlerinin büyüklüğüne göre gelir eşitsizlikleri belirlenmektedir. Bu bakımdan kişisel gelir dağılımı, ekonomik olduğu kadar sosyal adaletsizliklerin de oldukça iyi bir göstergesidir (TÜİK, 2017/A). Genel itibarıyla, gelir eşitsizliklerinin analizinde, “yüzde paylar analizi”, “Lorenz eğrisi” ve “Gini katsayısı” gibi ölçütler kullanılmaktadır (Tokol ve Alper, 2011:119).

TÜİK tarafından yapılan Gelir ve Yaşam Koşulları Araştırmalarında kullanılabilir hane halkı gelirlerine göre hane halkları geliri en az olandan en çok olana doğru sıralanmakta ve beş gruba bölünerek yüzde 20’lik fert grupları oluşturulmaktadır. Böylece, bu

grupların gelirden aldıkları paylar gelir dağılımındaki adaletsizlik hakkında bilgi vermektedir (TÜİK, 2017/A).

Tablo 6. Sıralı Yüzde 20’lik Gruplara Göre 2016 Yılı Gelir Dağılımı

Yüzde 20’lik Fert Grupları	Gelirden Alınan Pay (%)
İlk Yüzde 20	6,2
İkinci Yüzde 20	10,6
Üçüncü Yüzde 20	15,0
Dördüncü Yüzde 20	21,1
Beşinci Yüzde 20	47,2
Toplam	100
P80/P20 Oranı	7,7
Gini Katsayısı	0,404

Kaynak: TÜİK Gelir ve Yaşam Koşulları Araştırması, (TÜİK, 2017/B).

Tablo 6’da yer alan ilk yüzde 20’lik grup, gelirden en düşük payı alırken, beşinci yüzde 20’lik grup içerisinde yer alanlar ise gelirden en yüksek payı almaktadır. Buna göre, birinci grup toplam gelirin %6,2’sini elde ederken, beşinci grubun gelirden aldığı pay %47,2’dir. Bu durum gelirin ne kadar adaletsiz dağıldığını bize göstermektedir. Gelirden en yüksek pay alan grubun, en düşük pay alan gruba oranlanmasını ifade eden P80/P20 göstergesi, gelir adaletsizliğini daha açık bir biçimde ortaya çıkarmaktadır. Bu göstergeye göre, beşinci yüzde 20’lik grup, ilk yüzde 20’lik gruba oranla 7,7 kat daha fazla gelir elde etmektedir.

Gelir dağılımının analizinde kullanılan bir diğer ölçüt, tablo 7’de yer alan Gini katsayısıdır. Gini katsayısının “1”e yaklaşması gelirin eşit olmayan bir biçimde dağıldığını gösterirken bu katsayının “0”a yakın olması, gelirin fertler arasında daha adil dağıldığını ifade etmektedir. Türkiye’nin 2016 yılı Gini katsayısı 0,404 olarak ölçülmüştür. Danimarka, İsveç, Hollanda, Belçika gibi birçok gelişmiş OECD üyesi ülkede Gini katsayısının 0,30 düzeyinin altında olduğu göz önüne alındığında, bu

ülkelere kıyasla Türkiye’de gelirin adaletli bir şekilde dağıldığını söylemek pek de mümkün değildir (İncedal, 2013:61-62).

Tablo 7. 2010-2016 Yılları Arası Gini Katsayısı

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Gini Katsayısı	0,38	0,38	0,38	0,38	0,38	0,39	0,40

Kaynak: TÜİK Gelir ve Yaşam Koşulları Araştırması, (2017/B).

Yukarıdaki tabloda 2010 yılı ve sonrasında gelir dağılımındaki adaletsizliği gösteren Gini katsayısının yıllara sair değişimi yer almaktadır. Buna göre, 2010 yılında bu katsayı 0,38 iken, 2016 yılında 0,40 düzeyine yükselmiştir. Son yedi yıllık verilere bakıldığında ülkede gelir dağılımını iyileştirme adına çok olumlu gelişmeler olmadığı, aksine gelir dağılımındaki eşitsizliğin arttığı görülmektedir.

Gelir dağılımına ilişkin Avrupa ülkelerindeki duruma bakıldığında, Kuzey Avrupa ülkelerinin bu konuda oldukça iyi bir performans gösterdikleri görülmektedir. Buna göre, Norveç’te Gini katsayısı 0,23 iken, İsveç’te bu rakam 0,25’tir. 28 AB üyesi ülkenin ortalaması alındığında ise, AB’de Gini katsayısının 0,31 düzeyinde olduğu göze çarpmaktadır. AB ülkelerine göre bu alanda nispeten kötü durumda olan Yunanistan’da dahi bu rakam 0,34’tür. Tüm verilerden yola çıkılacak olursa, Türkiye’deki gelir dağılımının diğer AB üyesi ülkelere nazaran pek de iyi durumda olduğu söylenemez (Karagöl ve Dama, 2015:13).

2.2. TÜRKİYE’NİN SOSYAL YARDIM PROFİLİ

Türkiye’de sosyal yardımlar farklı kurumlar ve kişiler tarafından yapılmakta ve bu doğrultuda yoksullukla mücadele edilmektedir. Bu bölümde yoksullukla mücadele amacıyla sosyal yardım faaliyetlerinde bulunan toplumsal aktörler incelenecek ve Türkiye’de sosyal yardım yapan kamu kuruluşlarının yardım harcamaları ele alınacaktır. Ayrıca, Türk hukukunda sosyal yardımlara ilişkin yürürlükte olan Anayasa ve kanun hükümleri incelenerek bu hususta değerlendirmelerde bulunulacaktır.

2.2.1. Sosyal Yardımların Sınıflandırılması

Yoksulluğa karşı en önemli müdahale aracı olan sosyal yardımlar, Türkiye’de dört temel aktör tarafından uygulanmaktadır. Bu aktörlere göre, sosyal yardımlar dört kısımda incelenebilir. Bunlardan ilki, merkezi yönetim tarafından yapılan yardımları içeren “kamusal merkezi sosyal yardımlar”dır. Yine kamusal olup yerelde belediyeler tarafından yapılmakta olan yardımlar da “kamusal yerel sosyal yardımlar”dır. Bunun yanında, özel sektörde faaliyet gösteren işletmeler tarafından yapılan yardımlar “özel sektör sosyal yardımları” olarak sınıflandırılabilir. Bu husustaki son ayırım da sivil toplum kuruluşları ve bireyler tarafından yapılan “sivil sosyal yardımlar”dır (Taşçı, 2010:87).

2.2.1.1. Kamusal Merkezi Sosyal Yardımlar

Yardımlar bireyler, vakıflar veya özel kuruluşlarca yapılabileceği gibi devlet tarafından da yapılabilir. Ülkelerin kültürlerine, politika geleneklerine ve ekonomik durumlarına göre sosyal yardım aktörlerinin rolleri de farklılık göstermektedir. Türkiye’deki sosyal yardım uygulamaları ağırlıklı olarak devlet eliyle yürütülmektedir.

Devletin merkezi kurum ve kuruluşları tarafından yapılan yardımlar kamusal merkezi sosyal yardımlardır. Bu yardımların finansman kaynağı büyük oranda kamu kaynaklarıdır ve sosyal yardım politika ve uygulamaları devletin merkezi örgütleri tarafından belirlenmektedir (Taşçı, 2010:88). Türkiye’de yardım kategorileri arasındaki en büyük yeri kamusal merkezi sosyal yardımlar almaktadır.

Türkiye’de kamusal merkezi sosyal yardımlar; genel olarak Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, Vakıflar Genel Müdürlüğü (VGM), Millî Eğitim Bakanlığı (MEB), Kredi ve Yurtlar Kurumu (KYK) ve Türkiye Kömür İşletmeleri Kurumu (TKİ) tarafından yürütülmektedir.

2.2.1.2. Kamusal Yerel Sosyal Yardımlar

Yerel halkın kendi eliyle seçtiği organlardan kurulu yerel yönetimler, farklı görev ve yetkileri olan belediyeler ve il özel idarelerinden oluşmaktadır. Görevleri arasında sosyal yardım faaliyetlerinde bulunmak da olan yerel yönetimlerin en önemli özelliği yetkili olduğu bölgede vatandaşa yakın olmasıdır.

Sosyal yardım uygulamaları yürüten yerel yönetimlerin avantajları; kırtasiyeciliğin daha az olması, kolay eşgüdüm sağlayabilmesi, denetim ve koordinasyon kolaylığı, uygulama sonuçlarının hemen görülebilir olması ve muhtaç durumda olan kimselerin taleplerini o bölge şartlarını bilerek daha kolay anlayabilmesidir. Diğer yandan, siyasi baskıların fazla olması, kaynak israfının çok olması, gereksiz personel istihdamının olması, kayırmacılığın ortaya çıkması gibi durumlar da sosyal yardım yapan yerel yönetimlerin bu alandaki dezavantajlarıdır (Taşçı, 2010:90-91).

2.2.1.3. Özel Sektör Sosyal Yardımları

Yardımlar sadece devlet eliyle veya bireysel dayanışmayla değil, özel sektör aracılığıyla da yapılabilmektedir. Dolayısıyla özel sektörde faaliyet gösteren işletmelerin yapmış olduğu yardımlar özel sektör sosyal yardımları kategorisinde sınıflandırılabilir. Bahse konu işletmeler tarafından yapılan yardımlar da, kendi içerisinde işletme içi ve işletme dışı yardımlar olmak üzere iki kategoride değerlendirilir.

Buna göre, işletmede çalışan işçilere sözleşme uyarınca veya gönüllü olarak işveren tarafından verilen ve ücret dışında maddi veya manevi yarar sağlamayı hedefleyen yardımlar işletme içi sosyal yardımlardır. Ekonomik bakımdan görece olarak daha zayıf bir konumda olan işçi grubuna, ekonomik ve hukuki açıdan hakkı olan ücretin haricinde yan ödemeler ya da sosyal ödemeler adı altında ilave fayda sağlanması işletme içi sosyal yardımın temel hedefidir (Taşçı, 2010:93).

İşletmelerin işçilere yapmış olduğu yardımların dışında, ihtiyaç sahibi diğer kişi ve gruplara bir hayırseverlik faaliyeti olarak yaptığı yardımlar işletme dışı sosyal yardımlar olarak değerlendirilmektedir. Bu bakımdan işletmeler sadece kar elde etme amacı

gütmemekte, bunun yanında sosyal sorumluluk olarak toplumdaki diğer kesimlerin de menfaatinin düşünmektedirler (Taşçı, 2010:94). Netice itibariyle işletmeler tarafından yapılan işletme içi veya işletme dışı yardımlar, özel sektör sosyal yardımları arasında yer almaktadır.

2.2.1.4. Sivil Sosyal Yardımlar

Türkiye’deki sosyal yardım aktörlerinden biri de sivil kesimdir. Sivil kesim grubunda; yardım yapan bireyler, sivil toplum kuruluşları (STK) ve cemaatler ile bazı vakıflar gibi dini müesseseler yer almaktadır. Sosyal yardım yapan sivil aktörlerin temel özellikleri; kâr amacı gütmemeleri, gönüllü faaliyette bulunmaları ve hayırseverlik kavramının ön planda olması şeklinde sıralanabilir. Devletin çeşitli nedenlerle ulaşamadığı veya farkına varamadığı sosyal yardım alanlarına, sivil sosyal yardım kuruluşları, alana daha yakın olma ve daha çabuk çözüm üretebilme özellikleriyle müdahalede bulunmaktadır. Bu doğrultuda, sosyal yardım alanında sistemdeki boşlukları dolduran sivil kesimin en temel sorunu, yardımların yardımı yapacak olanın gönüllülüğüne, yani bir bakıma keyfine bağlı olmasıdır (Taşçı, 2010:95-96). Bu durum yardımların sürekliliğine bir engel teşkil etmektedir.

2.2.2. Kurumsal Bakımdan Sosyal Yardımlar

2014-2018 yıllarını içeren 10. Kalkınma Planı kapsamında Kalkınma Bakanlığı tarafından hazırlanan 2018 Yılı Programında yer alan verilere göre, Türkiye’de 2016 yılında merkezi ve yerel kamu kurum ve kuruluşları tarafından toplamda 27,9 milyar TL’lik sosyal yardım harcaması gerçekleştirilmiştir. Buna göre, yapılan sosyal yardımların gayrisafi yurtiçi hasılaya oranı %1,08 olmuştur (2018 Yılı Programı). AB ve OECD üyesi ülkelerde sosyal yardımların GSYH’ye oranı ortalama %2,5 düzeyindedir (Karagöl ve Dama, 2015:26). Hatta, Slovenya, Hırvatistan, Romanya ve Macaristan gibi pek çok Doğu Avrupa ülkesinde dahi sosyal yardım harcamalarının GSYH’ye oranı %2 seviyesinin üzerinde bulunmaktadır (Williams vd., 2012:1). Bu durum, Türkiye’de sosyal yardım harcamalarına ayrılan payın diğer ülkelere kıyasla oldukça düşük seviyede olduğunu göstermektedir.

Tablo 8. Kamu Kuruluşlarının Sosyal Yardım Harcamaları (2016)

Kurum	Yardım Türü	Yararlanıcı Sayısı	Yardım Miktarı (Bin TL)	Yardım Payı (%)
Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı	Yaşlı ve Engelli Aylığı	1.355.451	4.763.796	17,1
	Sosyal ve Ekonomik Destek	136.551	623.714	2,2
	Evde Bakım Aylığı	481.228	5.038.843	18,0
	SYDT Fonundan Yapılan Yardımlar	3.154.069	5.018.450	18,0
	Genel Sağlık Sigortası Primleri	6.683.106	7.002.820	25,1
Vakıflar Genel Müdürlüğü	Muhtaç Aylığı	3.734	24.747	0,1
	İmaret Hizmetleri	20.315	28.785	0,1
	Burs (ilk ve ortaöğretim)	20.674	17.178	0,1
Milli Eğitim Bakanlığı	Burs (ilk ve ortaöğretim)	259.481	508.542	1,8
Kredi ve Yurtlar Kurumu	Burs (yükseköğretim)	531.208	1.831.107	6,5
TKİ-TTK	Kömür Yardımı	2.082.309	999.622	3,6
Belediyeler	Tüm Sosyal Yardımlar	-	2.062.955	7,4
TOPLAM			27.920.559	
TOPLAM/GSYH (%)			1,08	

Kaynak: 2018 Yılı Programı

Tablodaki sosyal yardım miktarlarına bakıldığında, ASPB tarafından ödenen genel sağlık sigortası priminin, yapılan yardımlar arasında 7 milyar TL ile en yüksek miktartlı yardım harcaması olduğu görülmektedir. Bu yardım türü, toplam kamusal yardım harcamalarının %25,1'ini oluşturmaktadır. Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik (SYDT) Fonundan yapılan yardımlar ise toplam yardım miktarının %18'ini oluşturmaktadır. 2016 yılında bu Fon aracılığıyla yapılan yardım tutarı 5 milyar TL olmuştur. Bunların dışında, ASPB tarafından verilen “evde bakım aylığı”, “yaşlı ve

engelli aylığı” ile “sosyal ve ekonomik destekler” sosyal yardım harcamalarının önemli bir bölümünü oluşturmaktadır.

Kurumsal olarak değerlendirme yapıldığında, ASPB tarafından 2016 yılında 22,4 milyar TL yardım harcaması yapıldığı görülmektedir. Buradan hareketle, toplam sosyal yardım harcamaları içerisinde ASPB’nin payının %80 düzeyinde olduğu söylenebilir. Bunu %7,4 ile Türkiye genelinde sosyal yardım faaliyetlerinde bulunan belediyeler ve %6,5 ile öğrencilere yükseköğrenim bursu veren KYK izlemektedir. Bunlara ilaveten, TKİ, MEB ve VGM de yukarıdaki tabloda görüldüğü üzere, sosyal yardım yapan kamu kurum ve kuruluşları arasında yerlerini almaktadır.

2.2.3. Türk Hukukunda Sosyal Yardım

Bu bölümde öncelikle Türkiye Cumhuriyeti Anayasası’nda sosyal yardımlara ilişkin yer alan hükümler incelenecek, ardından bu alanda yürürlükte olan kanun ve kanun hükmünde kararnameleler ele alınacaktır. Ayrıca, yapılan mevzuat araştırması neticesinde Türk hukukunda sosyal yardımlar hakkındaki düzenlemeler çerçevesinde genel bir değerlendirmede bulunulacaktır.

2.2.3.1. Anayasal Açıdan Sosyal Yardım

Anayasa, devletin kuruluşunu, örgütlenişini, temel organlarının işleyişini, devlet iktidarının el değiştirmesini düzenleyen, kişilerin hak ve özgürlüklerini güvence altına alan kurallar bütünüdür. Anayasa, normlar hiyerarşisinde en üst sırayı işgal eden ve yasalardan farklı ve daha zor bir usulle konulan veya değiştirilen asli hukuk kaynağıdır (Gözler, 2014:32). Sosyal yardım ve sosyal politikalara ilişkin düzenlemelerin yer aldığı en önemli ulusal dayanak da Türkiye Cumhuriyeti Anayasası’dır.

Türkiye’de geçmiş dönemlerde yürürlükte olan 1921 ve 1924 anayasaları, yeni bir devletin kuruluş zamanında ve çok zor koşullar altında hazırlandığından sosyal yardım ve sosyal politikalara ilişkin düzenlemelere pek yer verilmemiştir. Buna karşın, 1961 ve 1982 anayasalarında, sosyal yardım ve sosyal politikalara ilişkin hukuki düzenlemeler daha geniş bir şekilde farklı maddelerde hüküm altına alınmıştır. Bu bakımdan, amacı

sosyal adaleti, barışı ve toplumsal dengeyi sağlamak olan sosyal devlet ilkesi ilk defa 1961 Anayasasında yer almış, 1982 Anayasasında da bu ilke aynen korunmuştur. Sosyal devlet; insan onuruna yaraşır asgari hayat standartlarını sunmayı amaçlayan, milli gelirin adilane bir şekilde dağıtılmasını ve sosyal adaletin teminini sağlayan, bu doğrultuda devletin sosyal ve ekonomik alana müdahalesini öngören, bireylere kişisel hakların yanı sıra sosyal ve ekonomik haklar tanıyan devlet anlayışıdır (Gümüş, 2010:188).

1982 Anayasası'nın başlangıç bölümünde, *“Her Türk vatandaşının bu Anayasadaki temel hak ve hürriyetlerden eşitlik ve sosyal adalet gereklerince yararlanarak milli kültür, medeniyet ve hukuk düzeni içinde onurlu bir hayat sürdürme ve maddi ve manevi varlığını bu yönde geliştirme hak ve yetkisine doğuştan sahip olduğu”* hüküm altına alınarak, “sosyal adalet” ve “onurlu bir yaşam sürme” kavramlarına Anayasanın başlangıç kısmında yer verilmiştir (Coşkun ve Tireli, 2008:125). Anayasanın 176'ncı maddesine göre, Anayasanın dayandığı temel görüş ve ilkeleri belirten başlangıç kısmı Anayasa metnine dahildir. Anayasa Mahkemesi de yaptığı anayasaya uygunluk denetiminde, anayasallık bloğu kapsamında başlangıç kısmında ifade edilen ilkeleri ölçü norm olarak kullanmaktadır. Dolayısıyla, sosyal adalet ve onurlu bir yaşam sürme kavramları, Anayasa Mahkemesi kararlarında dayanak norm olarak yer almaktadır.

1982 Anayasası'nın “Cumhuriyetin nitelikleri” başlıklı ikinci maddesinde; *“Türkiye Cumhuriyeti, toplumun huzuru, milli dayanışma ve adalet anlayışı içinde, insan haklarına saygılı, Atatürk milliyetçiliğine bağlı, başlangıçta belirtilen temel ilkelere dayanan, demokratik, laik ve sosyal bir hukuk Devletidir.”* hükmü yer almaktadır. Sosyal devlet; ülke vatandaşlarının sosyal ve ekonomik durumlarını iyileştirmeyi, vatandaşlara asgari bir yaşam düzeyi sağlamayı ve vatandaşların sosyal güvenliğe sahip olmasını görev bilir. Bu sebeptendir ki, sosyal devlet anlayışında devlet, sosyal ve ekonomik hayata aktif olarak müdahale eder ve gerekli düzenlemeleri yapar. Bu minvalde sosyal devletin amacı; çalışanların insanca yaşamasını sağlamak, gelir dağılımındaki eşitsizliği gidermek, sosyal güvenliği temin etmek, emek-sermaye dengesini sağlamak, işsizliği önlemek, fırsat eşitliği yaratmak ve güçsüz kimseleri güçlüler karşısında koruyarak sosyal adaleti ve toplumsal dengeyi sağlamaktır. Çağdaş

devlet anlayışı, sosyal hukuk devletinin, tüm kurum ve kuruluşlarıyla Anayasa'nın özüne ve ruhuna uygun bir şekilde kurulmasını ve faaliyette bulunmasını gerekli kılmaktadır. Bu doğrultuda, toplumda sosyal güvenlik ve sosyal adalet sağlanırsa, o zaman hukuk devletinin amaçlarından biri olan kişinin korunması gerçekleştirilir (Karabulut, 2011:83-84).

Anayasa Mahkemesi'nin vermiş olduğu 02.11.2016 tarih, 2015/61 esas ve 2016/172 sayılı kararda; *“Sosyal devlet, sosyal adaletin, sosyal refahın ve sosyal güvenliğin gerçekleşmesini sağlayan devlettir. Ekonomik ve mali politikalar sosyal devletin gerçekleşmesini sağlayan araçlardır.”* hükmüyle Türkiye Cumhuriyeti'nin sosyal bir hukuk devleti olma niteliği açıklanmıştır (AYM Kararı, 2016).

Anayasanın ikinci maddesi hükmünden anlaşıldığı üzere, Türkiye Cumhuriyeti insan haklarına saygılı ve sosyal bir hukuk devletidir. Kişilerin insan onuruna yaraşır bir biçimde hayat sürmelerini sağlayan sosyal yardım da bir insan hakkıdır. Dolayısıyla, Anayasanın ikinci maddesinde bahsi geçen insan haklarına saygılı devletin temel sorumluluklarından biri de bir insan hakkı olan vatandaşlarına sosyal yardım sağlama ve bu hususta gerekli düzenlemeleri yapma yükümlülüğüdür. Aynı madde hükmünde belirtilen sosyal hukuk devleti olma niteliği de devlete sosyal yardım yapma sorumluluğu yüklemektedir.

Devletin temel amaç ve görevlerinin belirtildiği Anayasanın beşinci maddesinde; *“Devletin temel amaç ve görevleri, Türk milletinin bağımsızlığını ve bütünlüğünü, ülkenin bölünmezliğini, Cumhuriyeti ve demokrasiyi korumak, kişilerin ve toplumun refah, huzur ve mutluluğunu sağlamak; kişinin temel hak ve hürriyetlerini, sosyal hukuk devleti ve adalet ilkeleriyle bağdaşmayacak surette sınırlayan siyasal, ekonomik ve sosyal engelleri kaldırmaya, insanın maddi ve manevi varlığının gelişmesi için gerekli şartları hazırlamaya çalışmaktır.”* hükmü yer almaktadır. Devletin amaç ve görevleri arasında sayılan, kişilerin ve toplumun refahı ve insanın maddi ve manevi varlığının gelişmesini sağlamak yükümlülüğü sosyal yardım ve sosyal politikalarla ilintilidir. Buna göre, devlet kişilerin refahını sağlama ve maddi varlıklarını geliştirme görevini yerine getirmek için sosyal yardımları bir müdahale aracı olarak kullanır.

1982 Anayasası'nın eğitim ve öğrenim hakkı ve ödevini düzenleyen 42'nci maddesinin yedinci fıkrasında, *"Devlet, maddi imkanlardan yoksun başarılı öğrencilerin, öğrenimlerini sürdürebilmeleri amacı ile burslar ve başka yollarla gerekli yardımları yapar. Devlet, durumları sebebiyle özel eğitime ihtiyacı olanları topluma yararlı kılacak tedbirleri alır."* hükmü bulunmaktadır. Bu madde hükmüne göre, kimsenin eğitim ve öğretim hakkından mahrum bırakılmaması amacıyla devletin maddi imkânı olmayan başarılı öğrencileri burs veya diğer sosyal yardımlar aracılığıyla destekleyeceği hususu anayasal güvenceye alınmıştır. Dolayısıyla Anayasanın bahse konu 42'nci maddesi, eğitim ve öğretime ilişkin ülke genelinde yapılan sosyal yardımların temel dayanağını oluşturmaktadır.

1982 Anayasası'nın "Sosyal güvenlik hakkı" başlıklı 60'ıncı maddesiyle, *"Herkes, sosyal güvenlik hakkına sahiptir. Devlet, bu güvenliğı sağlayacak gerekli tedbirleri alır ve teşkilatı kurar."* hükmü getirilmiştir. Takip eden 61'inci maddede ise, sosyal güvenlik bakımından özel olarak korunması gerekenler sayılmıştır. Bu maddeye göre;

"Devlet harp ve vazife şehitlerinin dul ve yetimleriyle, malul ve gazileri korur ve toplumda kendilerine yaraşır bir hayat seviyesi sağlar. Devlet, sakatların korunmalarını ve toplum hayatına intibaklarını sağlayıcı tedbirleri alır. Yaşlılar, Devletçe korunur, Yaşlılara Devlet yardımı ve sağlanacak diğer haklar ve kolaylıklar kanunla düzenlenir. Devlet, korunmaya muhtaç çocukların topluma kazandırılması için her türlü tedbiri alır. Bu amaçlarla gerekli teşkilat ve tesisleri kurar veya kurdurur."

Yukarıda belirtilen madde hükümleri uyarınca, sosyal güvenliğı sağlayacak gerekli tedbirlerin alınması Anayasaya göre devletin temel sorumluluğundadır. Anayasa, bahse konu bu hükümlerle, şehit yakınları, gaziler, sakatlar, yaşlılar ve korunmaya muhtaç çocuklara ilişkin sosyal yardım veya alınacak diğer tedbirleri güvence altına almış, devlete de bu hususta görevler yüklemiştir.

1982 Anayasası'nın 2, 5, 42, 60 ve 61'inci maddeleri Türkiye'de uygulanmakta olan sosyal yardımların temel dayanağını oluşturmakla birlikte, açıklanan bu madde hükümleri sosyal yardımlarla doğrudan ilintilidir. 1982 Anayasası'nda sosyal yardımların doğrudan dayanağı olan bu maddelerin dışında, sosyal yardımları dolaylı olarak ilgilendiren hükümler de bulunmaktadır. Buna göre;

- Anayasanın kişinin dokunulmazlığı, maddi ve manevi varlığını düzenleyen 17’nci maddesini birinci fıkrasında yer alan, *“Herkes, yaşama, maddi ve manevi varlığını koruma ve geliştirme hakkına sahiptir.”* hükmü,
- Ailenin korunması ve çocuk haklarını düzenleyen 41’inci maddenin ikinci fıkrasındaki, *“Devlet, ailenin huzur ve refahı ile özellikle ananın ve çocukların korunması ve aile planlamasının öğretimi ile uygulanmasını sağlamak için gerekli tedbirleri alır, teşkilatı kurar.”* ifadesi,
- Çalışma hakkı ve ödevini düzenleyen 49’uncu maddenin ikinci fıkrasında yer alan, *“Devlet, çalışanların hayat seviyesini yükseltmek, çalışma hayatını geliştirmek için çalışanları ve işsizleri korumak, çalışmayı desteklemek, işsizliği önlemeye elverişli ekonomik bir ortam yaratmak ve çalışma barışını sağlamak için gerekli tedbirleri alır.”* hükmü,
- Anayasanın “Sağlık hizmetleri ve çevrenin korunması” başlıklı 56’ncı maddesinin birinci fıkrasında yer alan, *“Herkes, sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkına sahiptir.”* hükmü,
- Konut hakkını düzenleyen 57’nci maddedeki, *“Devlet, şehirlerin özelliklerini ve çevre şartlarını gözeterek bir planlama çerçevesinde, konut ihtiyacını karşılayacak tedbirleri alır, ayrıca toplu konut teşebbüslerini destekler.”* hükmü,
- 1982 Anayasası’nın “Gençliğin korunması” başlıklı 58’inci maddesinin ikinci fıkrasında yer alan, *“Devlet, gençleri alkol düşkünlüğünden, uyuşturucu maddelerden, suçluluk, kumar ve benzeri kötü alışkanlıklardan ve cehaletten korumak için gerekli tedbirleri alır.”* hükmü,

sosyal yardımları dolaylı olarak etkileyen anayasal düzenlemelerdir (Hacımahmutoğlu, 2009:87). Yukarıda yer verilen madde metinleri ve düzenlemeler incelendiğinde, sosyal yardımların hem doğrudan hem de dolaylı olarak en temel dayanağı, normlar hiyerarşisinin en üstünde yer alan Anayasadır.

2.2.3.2. Kanun Hükümlerinde Sosyal Yardım

Türkiye’de sosyal yardım ve yoksulluğun genel tanımlamasını yapan, yardım ilke ve kriterlerini belirleyen genel kapsamlı çerçeve bir kanun bulunmamaktadır. Dolayısıyla, kanun koyucu genel bir kanun yapmaktan ziyade, kurum kanunları ve fon kanunlarıyla

sosyal yardım alanını düzenleme ihtiyacı duymuştur. Bu kanunlarda yer alan genel ifadeli metinler, çıkarılan yönetmelik, genelge ve genel yazılarla açıklanmış ve detaylandırılmıştır.

Sosyal yardımların bir çerçeve kanunla düzenlenmemesi, bu alanda var olan dağınıklığın bir göstergesidir. Her ne kadar 2011 yılında farklı genel müdürlükler bir araya gelip kurumsal anlamda ASPB kurulmuş olsa da sosyal yardımların mevzuat anlamında dağınık yapısı varlığını devam ettirmektedir. Sosyal yardımların bir hak olarak tanınmamış olması sebebiyle sosyal yardımlara ilişkin bir çerçeve kanuna da ihtiyaç duyulmamıştır (Hacımahmutoğlu, 2009:88).

Sosyal yardımların hak olarak tanınmaması, sosyal yardımlara ilişkin yargı yolunu etkilemektedir. Şöyle ki sosyal yardımın hak olarak tanınması durumunda, hakkının veya menfaatinin ihlal edildiğini düşünen kimse, devletten bu hakkın yerine getirilmesini talep edebilecektir. Talep edilen hakkın yerine getirilmemesi halinde ise kişinin konuyu yargıya taşıma hakkı olacaktır. Sosyal yardımların hak olarak tanınmadığı mevcut sistemde ise durum biraz daha farklıdır. Anayasanın 65'inci maddesindeki, *“Devlet, sosyal ve ekonomik alanlarda Anayasa ile belirlenen görevlerini, bu görevlerin amaçlarına uygun öncelikleri gözeterek mali kaynaklarının yeterliliği ölçüsünde yerine getirir.”* hükmü amirdir. Dolayısıyla, mevcut düzenlemelere göre sosyal yardım açıkça bir hak olarak tanımlanmamış ve yardımların dağıtımı idarenin takdiri ve devletin mali kaynaklarına bağlanmıştır (Hacımahmutoğlu, 2009:88). Sosyal yardım alanında yürürlükte olan pek çok kanun bulunmaktadır. Bunlardan bazıları kurum kanunlarının içinde yer alan düzenlemeler iken, bazıları ise doğrudan ilgili yardım türünün uygulanmasına yönelik düzenlemelerdir. Türk hukuk sistemi içerisinde dağınık bir yapıda olan sosyal yardımlara ilişkin yürürlükte bulunan yasal mevzuat derlenerek kronolojik sıra esas alınmak suretiyle aşağıda açıklanmıştır.

a. Asker Ailelerinden Muhtaç Olanlara Yardım Hakkında Kanun

11.08.1941 tarih ve 4109 sayılı Asker Ailelerinden Muhtaç Olanlara Yardım Hakkında Kanun sosyal yardım alanına ilişkin yürürlükte olan en eski yasal mevzuattır. Bu

Kanuna göre silah altına alınan askerlerin muhtaç durumda olan ailelerine yardım yapılmaktadır. 4109 sayılı Kanunun ikinci maddesinde bu yasa kapsamındaki yardımlardan kimlerin yararlanacağı açıkça ifade edilmiştir. Buna göre, yardımdan yararlanacak olan kişinin, askerin alt soyu veya üst soyu, karısı, kız veya erkek kardeşi olması, yiyecek ve başka ihtiyaçlarının askere giden tarafından temin edilmekte olması ve görelî olarak ihtiyaçlarını temin edecek ne kendisinin ne de askere gidenin geçim vasıta ve imkânı bulunmaması gerekmektedir.

Kanunda yazılı bu şartları haiz kimselerin yardımlardan yararlanabilmesi için il veya ilçelerde teşkilatlanmış belediyelere ya da köylerde muhtarlıklara başvurmaları gerekmektedir. 4109 sayılı Kanun kapsamındaki yardımlar şehir ve kasabalarda belediye encümenlerince, köylerde ise ihtiyar meclislerince tespit edilmekte ve onlar vasıtasıyla nakdi veya ayni olarak ifa olunmaktadır. Bu Kanun uyarınca yapılacak yardımlar için maddi imkânı olmayan belediye ve köylere, SYDT Fonundan kaynak aktarımı bütçe olanakları ölçüsünde yapılabilir.

b. 65 Yaşını Doldurmuş Muhtaç, Güçsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması Hakkında Kanun

01.07.1976 tarih ve 2022 sayılı 65 Yaşını Doldurmuş Muhtaç, Güçsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması Hakkında Kanun ilk kabul edildiği tarihte 65 yaş ve üstü kimselerden muhtaç durumda olanlara aylık bağlanmasını öngörmüş, sonraki yıllarda yapılan yasa değişiklikleriyle muhtaç durumda olan engelliler, engelli yakınları ve silikozis hastaları da kanun kapsamına dahil edilmiştir.

Bahse konu kanunun bir ve ikinci maddelerinde, aylık hakkından kimlerin yararlanacağı açıkça ifade edilmiştir. Buna göre, herhangi bir sosyal güvenlik kurumundan gelir veya aylık almayan ve kanunda yazılı tutardan daha az aylık ortalama geliri olan muhtaç Türk vatandaşlarından, 65 yaşını doldurmuş yaşlılar ile 18 yaşından büyük engelliler ve yasal olarak bakmakla yükümlü olduğu 18 yaşını tamamlamamış engelli yakını bulunan kimselere bu kanun kapsamında aylık bağlanmaktadır. Ayrıca, sosyal güvenlik mevzuatına tabi olarak çalışmayan, sosyal güvenlik kurumlarından veya yabancı bir

ülke sosyal güvenlik kurumundan her ne ad altında olursa olsun herhangi bir gelir veya aylık almayan ve silikozis hastalığı sebebiyle meslekte kazanma gücünü en az %15 kaybettiğine meslek hastalıkları tespiti hükümleri uyarınca karar verilen kimselere de bu kanun kapsamında aylık bağlanmaktadır (İncedal, 2013:90).

2022 sayılı Kanun kapsamında muhtaç durumdaki vatandaşlara aylık bağlama görevi Emekli Sandığı'na verilmiş iken, 2006 yılında yürürlüğe giren 5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu ile bu görev Sosyal Güvenlik Kurumuna geçmiş, daha sonra 2011 yılında yayımlanan 633 sayılı Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin geçici birinci maddesi uyarınca, Sosyal Güvenlik Kurumu Primsiz Ödemeler Genel Müdürlüğü kapatılarak söz konusu Kurumun 2022 sayılı Kanun kapsamında yürüttüğü işler ASPB bünyesinde SYGM'ye devredilmiştir (Hacımahmutoğlu, 2009:88).

2022 sayılı Kanunda aylıkların ASPB tarafından belirlenecek ödeme gün ve dönemlerinde peşin olarak ödeneceği hüküm altına alınmıştır. Ayrıca, başvuruların alınması ve bu kapsamda yapılacak muhtaçlık tespiti işlemlerinin SYD vakıfları tarafından yapılacağı hükmü kanunda açıkça yer almıştır. Buna göre, bu kanun uyarınca ödenen aylıklar her yılın Mart, Haziran, Eylül ve Aralık aylarında olmak üzere üç ayda bir peşin olarak ödenmektedir. 2016 yılında bu kanun kapsamında ödenen aylık tutarı, 65 yaş üstü yaşlılarda 228 TL olmakla birlikte, silikozis hastalarında ve engellilerde engellilik durumuna göre 343 TL ile 944 TL arasında değişmektedir. Türkiye'de yapılan yardımlar arasında oldukça önemli bir yeri olan bu aylıklardan 2016 yılında 1,3 milyon kişi faydalanmış ve bu kapsamda toplam 4,8 milyar TL yardım yapılmıştır (ASPB Faaliyet Raporu, 2016).

c. İlköğretimde ve Ortaöğretimde Parasız Yatılı veya Burslu Öğrenci Okutma ve Bunlara Yapılacak Sosyal Yardımlara İlişkin Kanun

17.06.1982 tarih ve 2684 sayılı İlköğretim 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 imkânı sağlama ve bu öğrencilere sosyal yardım verme görevi MEB’e verilmiştir.

Bu Kanuna göre MEB, ilk ve ortaöğretim kurumlarında, kalkınma planlarında öngörülen hedefler istikametinde parasız yatılı ve burslu ğrenci okutmaktadır. Parasız yatılı ve burslu okumak için ekonomik imkanlardan yoksun ve başarılı olmak esastır. Parasız yatılı ve burslu ğrenci kontenjanları illerin gelişmişlik durumları ve ğrenci sayıları dikkate alınarak her yıl MEB tarafından tespit edilmektedir.

Bu Kanun kapsamındaki ğrencilere, MEB ve ilgili bakanlıklar tarafından müştereken tespit edilen miktarda burs verilmektedir. Ayrıca, parasız yatılı öğrencilere eğitim araç ve gereçleri, yiyecek, giyecek, harçlık ve diğer ihtiyaçlarıyla alakalı sosyal yardımlar yapılmaktadır. Parasız yatılı ve burslu öğrencilerin muayene ve tedavi giderlerinin MEB tarafından karşılanacağı da Kanunda hüküm altına alınmıştır. Bu kapsamda, 2016 yılı rakamlarına göre MEB tarafından 259 bin çocuğa yaklaşık 508 milyon TL destek sağlanmıştır (2018 Yılı Programı).

. Sosyal Hizmetler Kanunu

24.05.1983 tarih ve 2828 sayılı Sosyal Hizmetler Kanunu’nun temel amacı; Kanunda da açıkça zikredildiği üzere, korunmaya, bakıma veya yardıma ihtiyacı olan aile, ocuk, engelli, yaşlı ve diğer kişilere götürülen sosyal hizmetlere ve bu hizmetleri yürütmek üzere kurulan teşkilatın kuruluş, görev, yetki ve sorumluluklar ile faaliyet ve gelirlerine ait esas ve usulleri düzenlemektir.

ASPB bünyesinde örgütlenmiş olan ocuk Hizmetleri Genel Müdürlüğü, bu Kanun uyarınca sosyo-ekonomik yoksunluk içinde bulunan ocuk, genç, yetişkin, engelli ve yaşlılara yönelik sosyal hizmetleri ve yardımları planlamak, uygulamak, rehberlik ederek yönlendirmek, teşvik ve koordine etmek ve denetlemekle görevlendirilmiştir (İncedal, 2013:95).

2828 sayılı Kanun kapsamında, ASPB tarafından yapılacak sosyal yardımların genel çerçevesi belirlenmiş, bu alana ilişkin temel usul ve esaslar “Sosyal ve Ekonomik Destek Yönetmeliği” ile ortaya konmuştur. Buna göre, yoksulluk içinde olup temel ihtiyaçlarını karşılayamayan ve yaşamını devam ettirmekte güçlük çeken çocuk ve gençlerin bakımı konusunda ailelerin desteklenmesi amacıyla sosyal ve ekonomik destek hizmeti verilmektedir.

ASPB tarafından yapılan nakdi yardımların geçici ve süreli olmak üzere iki türü bulunmaktadır. Geçici ekonomik destek, sosyal ve ekonomik bir sorunun çözümüne yardımcı olabilmek amacıyla yılda bir, zaruri hallerde en çok iki defaya mahsus olmak üzere yapılacak yardımları ifade etmektedir. Süreli ekonomik destek ise, yardıma muhtaç olduğu tespit edilen ailelerin çocukları ile gençlere, sosyal ve ekonomik bir sorunun giderilmesi amacıyla, ASPB'nin bütçe olanakları ölçüsünde, belirlenen süre ve oranlar dahilinde aylık ödemeler şeklinde yapılan yardımları göstermektedir (Sosyal ve Ekonomik Destek Hizmetleri Hakkında Yönetmelik, 2015).

ASPB tarafından bu Kanun uyarınca yapılacak ekonomik destekler karşılıksızdır. Ekonomik desteklerden, belirtilen esaslar çerçevesinde öncelikle muhtaç çocuklar faydalanmaktadır. 2018 Yılı Programında yer alan verilere göre, 2016 yılında bu Kanun kapsamında belirtilen yardım türlerinden faydalanan kişi sayısı 136 bin, yapılan yardım miktarı ise 623 milyon TL olmuştur (2018 Yılı Programı).

Ayrıca, 2828 sayılı Kanunun ek yedinci maddesinde, bakıma ihtiyacı olan engellilere, resmi veya özel bakım merkezlerinde bakım hizmeti ya da sosyal yardım yapılmak suretiyle evde bakımına destek sağlanacağı hüküm altına alınmıştır. Bu Kanun maddesi uyarınca, bakıma muhtaç durumda olan engellilerin evde bakımına destek için yapılacak sosyal yardımlara ilişkin iş ve işlemler, ASPB ve SYD vakıflarınca gerçekleştirilmektedir. Buna göre, bakıma ihtiyacı olan engelli birey kendi veya yakınının evinde bakılmak suretiyle maddi destek alabileceği gibi bu kapsamda faaliyet gösteren özel bakım merkezlerinden de yararlanabilmektedir. 2016 yılı verilerine göre, 481 bin engelli bu Kanun uyarınca verilen desteklerden yararlanmış ve yaklaşık olarak 5 milyar TL bu kapsamda ihtiyacı olan kimselere verilmiştir (2018 Yılı Programı).

d. Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu

29.05.1986 tarih ve 3294 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu, kanun koyucu tarafından doğrudan sosyal yardım alanına yönelik olarak düzenlenmiş bir kanundur. Buna göre Kanunda yer verilen temel amaç; fakru zaruret içinde ve muhtaç durumda bulunan vatandaşlar ile gerektiğinde her ne suretle olursa olsun 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 etmektir. Görüldüğü üzere Kanunun hedefi sadece Türk vatandaşlarına değil, Türkiye'de bulunan tüm muhtaç bireylere yardım etmek ve gelir dağılımını daha adil hale getirmektir.

Söz konusu Kanun, sosyal yardımlara ilişkin en temel kanunlardan biridir. Bu Kanunun kapsamı da kabul edildiği yıldan bu yana bazı değişikliklere uğramış ve genişlemiştir. Kanunun “Kapsam” başlıklı ikinci maddesinin birinci fıkrasında, *“Fakru zaruret içinde ve muhtaç durumda bulunan kanunla kurulu sosyal güvenlik kuruluşlarına tabi olmayan ve bu kuruluşlardan aylık ve gelir almayan vatandaşlar ile geçici olarak küçük bir yardım veya eğitim ve öğretim imkânı sağlanması halinde topluma faydalı hale getirilecek, üretken duruma geçirilebilecek kişiler bu Kanun kapsamı içindedir.”* hükmü yer almaktadır. Bu madde hükmünde belirtildiği üzere, Kanunun ilk halinde yardım yapılacak kişide herhangi bir sosyal güvencesinin olmaması şartı aranmaktaydı. Bu şekilde herhangi bir aylığa sahip olmayan muhtaç bireyler sosyal yardımlardan yararlanabilmekteydi.

Ancak, 04.07.2012 tarihinde yapılan kanun değişikliğiyle 3294 sayılı Kanunun kapsamı genişletilmiştir. Buna göre, muhtaç durumda olan kişinin sosyal güvencesi olsa dahi, hane içindeki kişi başına düşen geliri, aylık net asgari ücretin 1/3'ünden az olanlar da bu Kanun kapsamına alınmıştır. Ayrıca, *“Her türlü acil durum ve afetten zarar görenler ve şehit yakınları ile gaziler ise, Fon Kurulu ile SYD Vakıflarınca belirlenecek kriter ve süreler çerçevesinde bu Kanun ile sağlanacak haklardan yararlandırılır.”* hükmü 04.07.2012 tarihinde madde metnine işlenmiş ve Kanunun kapsamında önemli değişiklikler olmuştur.

Özetle, 3294 sayılı Kanun kapsamında yapılan yardımlardan şu kişiler faydalanabilir:

- Sosyal güvenlik kuruluşlarına tabi olmayan ve bu kuruluşlardan aylık ve gelir almayanlar,
- Sosyal güvencesi olsa dahi, hane içindeki kişi başına düşen geliri, aylık net asgari ücretin 1/3'ünden az olanlar,
- Her türlü acil durum ve afetten zarar görenler,
- Şehit yakınları ile gaziler.

Bu Kanunu sosyal yardımlara ilişkin diğer kanunlardan ayıran en belirgin özellik, öngörülen hizmetlerin gerçekleştirilmesi için genel bütçenin değil, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu adı altında bir fon kaynağının kullanmasıdır. Ayrıca, bu Kanunda yer alan çalışma ve faaliyetleri yapmak ve muhtaç durumda olan kimselere ayni ve nakdi yardımda bulunmak üzere her il ve ilçede SYD vakıflarının kurulması öngörülmüştür. Buna göre, bu Kanun kapsamında yapılan yardımlar kamunun merkezi ve yerel yönetim teşkilatları dışında yer alan bu vakıflar aracılığıyla yürütülmektedir. Bahse konu vakıfların her il ve ilçede teşkilatlanmış olması, muhtaç durumda olan kimselerin yardıma ulaşmasını nispeten kolaylaştırmaktadır.

2018 Yılı Programında yer alan 2016 yılı verilerine göre, 3294 sayılı Kanun kapsamında toplam 5 milyar TL ihtiyaç sahibi kimseler için harcanmış ve bu yardımlar Türkiye’de yapılan kamusal sosyal yardımların %18’ini oluşturmuştur (2018 Yılı Programı).

e. Yüksek Öğrenim Öğrencilerine Burs Kredi Verilmesine İlişkin Kanun

03.03.2004 tarih ve 5102 sayılı Yüksek Öğrenim Öğrencilerine Burs Kredi Verilmesine İlişkin Kanunun temel amacı; yurt içinde ve yurt dışında yüksek öğrenim gören öğrencilere burs, kredi ve nakdi yardım verilmesiyle ilgili esas ve usulleri düzenlemektir.

Bahse konu Kanunun “Burs ve kredilerin verilmesi” başlıklı ikinci maddesinin birinci fıkrasında, “*Yüksek Öğrenim Kredi ve Yurtlar Kurumu; yurt içinde yüksek öğrenim*

gören ve bu Kanuna göre çıkarılacak yönetmeliklerle belirtilen usul ve esaslar dahilinde yeterlikleri ve ihtiyaçları tespit edilen öğrencilere burs-kredi verebilir.” hükmü yer almaktadır. Bu Kanunla, bazı istisnalar hariç diğer kamu kurum ve kuruluşlarının yüksek öğrenim öğrencilerine burs, kredi ve nakdi yardım adı altında herhangi bir ödeme yapmaları yasaklanmıştır. Buna göre, yüksek öğrenim öğrencilerine yapılacak burs ve kredi gibi yardımlarda tek yetkili merci KYK olarak belirlenmiştir.

Bu alanda Kurumun 2016 yılında yapmış olduğu yardımlara bakıldığında, 531 bin kişiye bu kapsamda 1,8 milyar TL yardım yapıldığı görülmektedir (2018 Yılı Programı).

f. Büyükşehir Belediyesi Kanunu

10.07.2004 tarih ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nun 18’inci maddesinde, *“Bütçede yoksul ve muhtaçlar için ayrılan ödeneği kullanmak, engellilerle ilgili faaliyetlere destek olmak üzere engelli merkezleri oluşturmak”* görevi doğrudan büyükşehir belediye başkanının görev ve yetkileri arasında sayılmıştır. Ayrıca, adı geçen Kanunun 24’üncü maddesinde; dar gelirli, yoksul, muhtaç ve kimsesizler ile engellilere yapılacak sosyal hizmet ve yardımlar büyükşehir belediyesinin giderleri arasında gösterilmiştir.

Türkiye’de, 6360 sayılı Kanunla kurulan on dört büyükşehir belediyesi ile birlikte toplam otuz ilde teşkilatlanmış büyükşehir belediyesi bulunmaktadır. 5216 sayılı Kanunun verdiği görev ve yetki çerçevesinde büyükşehir belediyeleri de bu kapsamda sosyal yardım faaliyetlerinde bulunmaktadır.

g. İl Özel İdaresi Kanunu

22.02.2005 tarih ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu’nun il özel idaresinin görev ve sorumluluklarını açıklayan altıncı maddesinde; il özel idaresinin sosyal hizmet ve yardımlar, yoksullara mikro kredi verilmesi, çocuk yuvaları ve yetiştirme yurtları yapmakla görevli olduğu açıkça ifade edilmiştir. Ayrıca, bahse konu Kanunun 43’üncü

maddesinde, yoksul, muhtaç ve kimsesizler ile engellilere yapılacak sosyal hizmet ve yardımlar il özel idaresinin giderleri arasında sayılmıştır.

12.11.2012 tarih ve 6360 sayılı Kanuna göre, on dört yeni kurulan ve on altı da daha önceden var olan olmak üzere toplam otuz büyükşehir belediyesinin bulunduğu illerdeki il özel idarelerinin tüzel kişiliği kaldırılmıştır. Buna göre, il özel idareleri 5302 sayılı Kanunda sayılan sosyal yardımlara ilişkin görevlerini Türkiye genelinde teşkilatı olan ve büyükşehir olmayan 51 ilde gerçekleştirmektedir.

ğ. Belediye Kanunu

03.07.2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda sosyal yardımlara ilişkin belediyelere görevler yükleyen birçok madde bulunmaktadır. 5393 sayılı Kanunun dokuzuncu maddesinde belediyelerin, mahallenin ve muhtarlığın ihtiyaçlarının karşılanması ve sorunlarının çözümü için bütçe imkanları ölçüsünde gerekli aynı yardım ve desteği sağlayacağı açıkça ifade edilmiştir.

Bunun dışında, bahse konu Kanunun “Hemşehri Hukuku” başlıklı 13’üncü maddesinde, *“Herkes ikamet ettiği beldenin hemşehrisidir. Hemşehrilerin, belediye karar ve hizmetlerine katılma, belediye faaliyetleri hakkında bilgilenme ve belediye idaresinin yardımlarından yararlanma hakları vardır. Yardımların insan onurunu zedelemeyecek koşullarda sunulması zorunludur.”* hükmü yer almaktadır. Buna göre, beldede ikamet eden kimselerin sosyal yardımlardan yararlanma hakkı olduğu ve bu hakkın insan onuruna yaraşır şekilde yerine getirilmesi gerektiği hüküm altına alınmıştır.

Ayrıca, 5393 sayılı Kanunun belediyenin görev ve sorumluluklarına yer veren 14’üncü maddesinde, belediyenin sosyal hizmet ve yardım hizmetlerini yapması veya yaptırması açıkça belirtilmiştir. Bahse konu Kanunun 38’inci maddesinde belediye başkanının görev ve yetkileri sıralanmış ve bütçede yoksul ve muhtaçlar için ayrılan ödeneği kullanmak da bu görevler arasında sayılmıştır. Aynı Kanunun 60’ıncı maddesinde ise; dar gelirli, yoksul, muhtaç ve kimsesizler ile engellilere yapılacak sosyal hizmet ve yardımlar belediyenin giderleri arasında sayılmıştır.

Belediyeler yardımları bütçe olanakları ölçüsünde yapmaktadır. Dolayısıyla, bütçesi diğer belediyelere göre fazla olanlar, daha yüksek oranda sosyal yardım yapma imkanına sahip olsalar da sosyal yardımlara ayrılan kaynak miktarı belediyelerin takdirindedir. Bunun yanı sıra, belediyelerin muhtaç durumda olan kişilere yönelik yaptığı yardımlarda herhangi bir kriter veya uygulamaya ilişkin düzenleme bulunmamaktadır (Hacımahmutoğlu, 2009:136). Bu minvalde, belediyelerin sosyal yardımını kime yaptığı, nasıl yaptığı, hangi yardım türünü kullandığı, bu alana ne kadar kaynak ayırdığı gibi bilgiler mevcut değildir.

Yukarıda yer verilen kanun maddelerine dayanarak belediyeler bulundukları bölgelerde sosyal yardımlara ilişkin proje ve faaliyetler uygulamakta ve yürütmektedirler. Bu kapsamda, 2018 Yılı Programına göre belediyeler tarafından yapılan sosyal yardım tutarı 2016 yılında 2 milyar TL'ye ulaşmıştır (2018 Yılı Programı). Bu yardım miktarı, belediyelerin bu kanun dâhilinde sosyal yardımlara nispeten önemli oranda kaynak ayırdığını göstermektedir.

h. Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu

31.05.2006 tarih ve 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ile muhtaç durumdaki vatandaşların her türlü ayakta veya yatarak tedavi masrafları ile ilaç masraflarının karşılanmasını öngören 3816 sayılı Ödeme Gücü Olmayan Vatandaşların Tedavi Giderlerinin Yeşil Kart Verilerek Devlet Tarafından Karşılanması Hakkında Kanun ilga edilmiş ve bu kapsamda yer alan tüm vatandaşlar genel sağlık sigortası kapsamına alınmıştır.

5510 sayılı Kanunun “Genel sağlık sigortalı sayılanlar” başlıklı 60’ıncı maddesindeki, *“Harcamaları, taşınır ve taşınmazları ile bunlardan doğan hakları da dikkate alınarak, Kurumca belirlenecek test yöntemleri ve veriler kullanılarak tespit edilecek aile içindeki geliri kişi başına düşen aylık tutarı asgari ücretin üçte birinden az olan vatandaşlar ile gelir tespiti yapılmaksızın genel sağlık sigortalılığı ya da bakmakla yükümlü olduğu kişi bulunmayan Türk vatandaşlarından 18 yaşını doldurmamış çocukların”* genel sağlık sigortası primleri devlet tarafından ödenmektedir.

Genel sağlık sigortasına geçilmeden önce yeşil kart uygulamasıyla Sağlık Bakanlığı tarafından muhtaç durumda olanların tedavi giderleri karşılanmaktayken, genel sağlık sigortası uygulamasıyla birlikte kişilere gelir testi yapılmakta ve bunun sonucuna göre geliri 5510 sayılı Kanunda belirtilen sınırın altında kalan kimselerin sigorta primleri devlet tarafından karşılanmaktadır.

Bu kapsamda, 2018 Yılı Programında yer alan verilere göre, 2016 yılında 6,6 milyon kişinin genel sağlık sigortası primi devlet tarafından karşılanmıştır. Böylelikle 2016 yılında bu alanda 7 milyar TL sosyal yardım harcaması devlet tarafından yapılmış ve bu miktar Türkiye’de yapılan sosyal yardımların %25,1’i olmuştur (2018 Yılı Programı). Bu açıdan bakıldığında, 5510 sayılı Kanun kapsamında devletin muhtaç durumda olan kimselerin sağlık ve tedavi giderleri için yaptığı sosyal yardım, toplam kamusal yardımların dörtte birinden fazladır.

1. Vakıflar Kanunu

20.02.2008 tarih ve 5737 sayılı Vakıflar Kanunu; vakıfların yönetimi, faaliyetleri ve denetimine, yurt içi ve yurt dışındaki taşınır ve taşınmaz vakıf kültür varlıklarının tescili, muhafazası, onarımı ve yaşatılmasına, vakıf varlıklarının ekonomik şekilde işletilmesi ve değerlendirilmesinin sağlanması ile işlişkin usul ve esasların belirlenmesi; VGM’nin kuruluşu ile Genel Müdürlüğün teşkilt, görev, yetki ve sorumluluklarının düzenlenmesi amacıyla yürürlüğe konmuştur. Bu Kanunla, 05.06.1935 tarihli ve 2762 sayılı Vakıflar Kanunu ve 227 sayılı Vakıflar Genel Müdürlüğünün Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname başta olmak üzere pek çok kanun ve kanun maddesi yrrlğekten kaldırılmıştır.

Bu Kanunun asıl düzenleme alanı sosyal yardım olmamakla birlikte sosyal yardımlara işlişkin bazı önemli hususlara Kanunun ilgili maddelerinde yer verilmiştir. Bu minvalde, VGM altında faaliyet gösteren Hayır Hizmetleri Daire Başkanlığının görevlerini tanımlayan bahse konu Kanunun 52’nci maddesine göre, sosyal yardımlara işlişkin VGM’ye yasayla şu görevler verilmiştir:

- Vakfiyelerde yer alan hayır şart ve hizmetleri yerine getirmek,
- Hayrat taşınmaz malların tahsis işlemlerini yürütmek,
- Vakfiyelerde yazılı hayır şart ve hizmetleri yerine getirmek üzere her seviyeden eğitim-öğretim tesisleri, öğrenci yurtları sağlık ve sosyal yardım kurumları, aşevleri gibi tesisler açmak, yönetimini sağlamak, öğrencilere eğitim yardımı yapmak, ihtiyaç sahibi insanlara sosyal yardımlarda bulunmak, muhtaç ve engellilere aylık bağlamak,
- İhtiyaç sahibi yükseköğrenim öğrencilerine 03.03.2004 tarihli ve 5102 sayılı Yüksek Öğrenim Öğrencilerine Burs Kredi Verilmesine İlişkin Kanun hükümlerine tabi olmaksızın burs vermek,
- Sosyal yardım hizmeti veren kurum ve kuruluşlarla işbirliği yapmak,
- Uluslararası kuruluşlarla işbirliği yaparak sosyal politikalar ve sosyal yardım projeleri üretmek ve yürütmek.

5737 sayılı Kanun incelendiğinde, VGM'nin temel amacı olmamakla birlikte, bu Genel Müdürlüğe sosyal yardımlara ilişkin bazı önemli görevlerin tevdi edildiği görülmektedir. VGM de kanundan aldığı bu yetkiye istinaden sosyal yardım faaliyetlerini sürdürmektedir.

Bu kapsamda, 2018 Yılı Programı verilerine göre, VGM tarafından verilen burs, muhtaç aylığı ve imaret hizmetlerinden 2016 yılında yaklaşık 45 bin vatandaş yararlanmış ve bu doğrultuda 70 milyon TL sosyal yardım harcaması yapılmıştır (2018 Yılı Programı).

i. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname

03.06.2011 tarih ve 633 sayılı Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı adıyla bir bakanlık kurulmuş ve bu bakanlığa sosyal yardım alanında önemli görevler tevdi edilmiştir. Bu KHK ile sosyal politika alanında faaliyet gösteren farklı kurum ve kuruluşların tek çatı altında örgütlenmesi sağlanmıştır.

633 sayılı KHK'nın ikinci maddesinde; sosyal yardımlara ilişkin ulusal düzeyde politika ve stratejiler geliştirmek, uygulamak, uygulanmasını izlemek ve ortaya çıkan yeni hizmet modellerine göre güncelleyerek geliştirmek, toplumun sosyal yardım ve korumaya ihtiyaç duyan kesimlerine yönelik yardım faaliyetlerini düzenli ve etkin biçimde yürütmek, yoksullukla mücadeleye ilişkin ulusal politika ve stratejilerin belirlenmesini koordine etmek ASPB'nin görevleri arasında sayılmıştır.

Bu doğrultuda, 5263 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun ile kurulmuş Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü lağvedilmiş ve bu kurum Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü (SYGM) adı altında ASPB bünyesinde teşkilatlanmıştır. 633 sayılı KHK ile SYGM'ye, yoksullukla mücadele ve sosyal yardımlar alanında ulusal düzeyde uygulanacak politika ve stratejilerin oluşturulması çalışmalarını koordine etmek, belirlenen politika ve stratejileri uygulamak, 3294 sayılı Kanunun amaçlarını gerçekleştirmek ve uygulanmasını sağlamak için gerekli idari ve mali tedbirleri almak görevleri verilmiştir (633 sayılı KHK). 633 sayılı KHK incelendiğinde, SYGM'nin yoksullukla mücadele ve sosyal yardım alanında merkezi kurum olarak Türkiye'de temel aktör konumunda olduğu görülmektedir.

2.2.3.3. Mevzuat Hükümleri Uyarınca Sosyal Yardımların Değerlendirilmesi

1982 Anayasasında Türkiye Cumhuriyeti, demokratik, laik ve sosyal bir hukuk devleti olarak ifade edilmiştir. Burada yer alan sosyal devlet ilkesi uyarınca yukarıda da değinildiği üzere bazı sosyal haklar Anayasada güvence altına alınmıştır. Anayasada yer alan bu maddeler dayanak alınarak, kanun koyucu tarafından yapılan düzenlemelerle sosyal yardım alanı şekillendirilmiştir. Bu minvalde, kanun koyucu bu alanda bugüne kadar pek çok yasa yürürlüğe koymuş, bunların bir kısmı zamanla ilga edilmiş, bir kısmı ise halen yürürlükte bulunmaktadır. Hâlihazırda sosyal yardımlara ilişkin yürürlükte bulunan düzenlemeler incelenmiş ve bu alanda yürütülen sosyal yardım faaliyetlerinin temel dayanağı olan on iki kanun ve kanun hükmünde kararnamenin amacı ve kapsamı yukarıda açıklanmıştır.

Ne var ki, kanun koyucu tarafından farklı yasalarla bu alan düzenlenmeye çalışılmışsa da Türkiye’de sosyal yardımlara ilişkin çerçeve bir mevzuatın olmadığı görülmektedir. Sosyal yardımların çerçeve bir yasayla veya sosyal yardım kanunu gibi temel bir mevzuatla düzenlenmemiş olması, bu alandaki dağınıklığın en belirgin göstergesidir. Bu bakımdan kanunlar, ya yardım bazında düzenlenmiş, veyahut bazı kurumların kuruluş kanunlarında yardım hususuna yer verilmiştir. Böylelikle, yardım türlerine göre farklı kanuni düzenlemeler yürürlüğe konmuş ve yardımlar farklı kurumlar aracılığıyla muhtaç durumda olan kimselere ulaştırılmıştır.

Sosyal yardım alanında yürürlükte olan çok sayıda yasal düzenlemenin yanı sıra, bu alanda faaliyet gösteren örgütsel teşkilatlanmanın da dağınık bir yapıda olduğu söylenebilir. 2011 yılına kadar kurumsal anlamda çok daha parçalı bir yapıya sahip olan sosyal yardım alanı, 633 sayılı KHK ile ASPB bünyesi altında birleştirilmeye çalışılmıştır. Bu minvalde, yardım faaliyetlerini yürütmekte olan mülga Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü, Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu ve Özürlüler İdaresi Başkanlığı tek çatı altında toplanmıştır. Bu birleşme neticesinde görev dağılımı ve yetkili olunan sosyal yardım alanına ilişkin mevzuatlar peyderpey düzenlenmiş ve günümüzdeki şeklini almıştır.

Türkiye’de amacı yoksullukla mücadele olan ve müdahale aracı olarak sosyal yardımları kullanan yegâne kurum ASPB bünyesinde teşkilatlanmış olan SYGM’dir. Bunun dışında pek çok kurum ve kuruluş da, kendi temel görev ve faaliyetinin yanında sosyal yardım faaliyetlerini yürütmektedir. Dolayısıyla, ülke genelinde yapılan kamusal yardımlar farklı kamu kuruluşları ve yerel yönetimler aracılığıyla yapılmaktadır. 2011 yılında yürürlüğe giren 633 sayılı KHK ile bu durumda bir miktar iyileşme sağlansa da merkezi kamu kurumlarının yanında yerel yönetimler tarafından yapılan yardımlar da düşünüldüğünde, birbirlerinin çalışmalarından habersiz bir şekilde sosyal yardım faaliyeti yürüten kamusal örgütler, yardımlarda mükerrerlik sorununun ortaya çıkmasına sebep olmaktadır (Gündoğan, 2008:55).

Bu durumu somut olarak açıklayacak olursak; herhangi bir ilçedeki SYD vakfından düzenli yardım almakta olan bir kişi, aynı zamanda o bölgedeki yerel yönetimlerden de

yardım alabilmekte, hatta MEB veya VGM gibi merkezi kamu kurumlarının da yapmış olduğu yardımlardan yararlanabilmektedir. Yardıma gerçekten muhtaç olan ve yoksul durumda bulunan kimseler düşünüldüğünde bu durum sorun olarak görülmesi de yardıma kendinden daha fazla ihtiyacı olan yoksul kişilerin bu kurumlara ulaşamaması sebebiyle daha az yardım alması, yardımların hakkaniyetli dağıtımı bakımından önemli bir sorundur.

Bu bakımdan, sosyal yardımlarda mükerrerliğin önüne geçmek, kaynakları daha verimli kullanmak ve hakkaniyeti sağlamak için sosyal yardım alanındaki bu dağınık yapının ortadan kaldırılması oldukça önemlidir. Bu bağlamda, Türkiye’de sosyal yardım politika ve uygulamalarının tek bir kurum tarafından yönetilmesi ve ülke çapında sosyal yardımlara aktarılacak kaynağın tek bir bütçe altında toplanması, sosyal yardım politikalarının etkin bir şekilde uygulanması ve kaynakların verimli bir biçimde dağılımı bakımından gerekli ve önemli görülmektedir. En nihayetinde, yoksullukla mücadelede daha etkin bir politika izlenmesinin yolu açılmalı hem mevzuat hem de kurumsal anlamda içinde bulunulan karmaşık yapı sadeleştirilmeli ve sosyal yardımlara ilişkin çerçeve bir düzenleme yapılarak Türkiye’nin her yerinde örgütlü bir yapıyla adilane bir biçimde hak temelli sosyal yardım faaliyetlerinin uygulanması sağlanmalıdır (İncedal, 2013:122).

Sosyal yardımlara ilişkin yürürlükte olan yasal düzenlemelere dayalı yardım programlarının tamamının başvuru esasına göre olduğu görülmektedir. Dolayısıyla, yapılan yardımlar ancak yardımı veren kuruma ulaşabilen veya çeşitli kanallarla bu bilgiyi edinen kişileri kapsamaktadır. Oysa sosyal yardım uygulamalarında olması gereken, başvurunun yanında ihtiyaç sahiplerinin tespit edilmesi ve sosyal yardım ve hizmetlerin muhtaç durumda olan kimselere götürülmesidir. Bu sebeple yardımların talebe bağlı değil, arz odaklı olmasına yönelik çalışmalar yapılmalı ve sosyal yardım mevzuatı buna göre geliştirilmelidir (Şener, 2010:17).

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

SOSYAL YARDIMLAŞMA VE DAYANIŞMA VAKIFLARININ HUKUKİ NİTELİĞİ, İDARİ YAPISI VE İŞLEYİŞİ

3.1. SYD VAKIFLARININ KURULUŞU VE RESMİ KURULUŞ İŞLEMLERİ

Sosyal yardımlaşma ve dayanışma düşüncesi, ilk defa ayanlar ile Osmanlı hükümeti arasında imzalanan 1808 tarihli Senedi İttifak'ta yer alan “yoksullar ile Müslüman olmayan halkın gözetilmelerinin esas olduğuna” ilişkin düzenleme ile Türk hukukuna girmiştir. Sonraki yıllarda ilan edilen ve batılılaşma adımı olarak görülen 1839 tarihli Tanzimat ve 1856 tarihli Islahat Fermanlarında ise sosyal yardımlara ilişkin herhangi bir düzenleme yer almamıştır. Osmanlı Devleti'nden gelen sosyal yardımlaşma ve dayanışma kültürü cumhuriyetin ilk yıllarında da devam etmiş, ancak bu alanda yeni ıslahatlar yapılmamıştır. Sosyal devlet ilkesine ilk defa 1961 Anayasası'nda yer verilmiş olsa da kurumsal olarak teşkilatlanma 1982 Anayasası'ndan sonra olmuştur (Tunç, 2013:96).

Kalkınma Bakanlığı, o zamanki adıyla Devlet Planlama Teşkilatı tarafında çıkarılan beş yıllık kalkınma planlarında bu alandaki kurumsal eksiklik eleştirilmiştir. 1973-1977 yıllarını kapsayan 3. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda, sosyal yardım ve refah hizmetlerinin çok çeşitli kurumlarca ve koordinasyonsuz olarak yürütüldüğü, bu faaliyetlerin programlı olarak yürütülmesini sağlayacak bir kurumsal yapının bulunmadığı, bu nedenle hizmetler arasında ikilemler, düzensizlikler, boşluklar ve götürülen hizmetlerde uyumsuzluklar görüldüğü ve bu alanda bütünleşmeyi sağlayacak kanuni düzenlemelerin yapılmadığı ifade edilmiştir (Kalkınma Bakanlığı, 1973:807).

Sonraki yıllarda, sosyal yardım hizmetini tüm ülkede ifa edecek bir teşkilatın kurulması fikri giderek yaygınlaşmış ve nihayetinde Turgut Özal hükümeti tarafından bir sosyal yardım örgütünün kurulmasına yönelik çalışmalar başlatılmıştır (Tunç, 2013:96). Nitekim, 29.05.1986 tarih ve 3294 sayılı Kanun ile bu alanda faaliyet gösterecek teşkilatın temel adımı atılmış ve hukuki altyapı hazırlanmıştır. SYD vakıfları da 29.05.1986 tarihinde kabul edilen 3294 sayılı Kanun uyarınca kurularak faaliyete

başlamıştır. Bahse konu Kanunun yedinci maddesinin ilk fıkrasında, “*Bu Kanunun amacına uygun faaliyet ve çalışmalar yapmak ve ihtiyaç sahibi vatandaşlara nakdî ve aynî yardımda bulunmak üzere her il ve ilçede sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıfları kurulur.*” ibaresi yer almaktadır. Buna göre, Türkiye Cumhuriyeti sınırları içerisinde il veya ilçenin mevcut olduğu her yönetsel birimde, bu Kanun uyarınca SYD vakfının olması ya da kurulması zorunludur.

3294 sayılı Kanunun 1986 yılında kayda geçen TBMM tutanaklarında yer alan genel gerekçesinde, SYD vakıflarının kuruluş amacı ve gayesi açıkça ifade edilmiştir.² Buna göre, her ne kadar kapsamı genişlemekte olsa da sosyal güvenlik kuruluşunun gücünün yetmediği ve erişemediği münferit durumlar ve bazı kesimler bulunmaktadır. Bahse konu bu kimselere ulaşılması ve toplumun vicdanını rahatsız eden bazı olayların vukuu bulmaması ya da çözümlenmesi için yeni bir sosyal güvenlik sistemine gereksinim duyulmuştur. Muhtaç durumda olan kişilerin yanında, küçük bir imkân sağlanması ile iş kurabilecek şehirde yaşayan kimseler, üretici kılınabilecek köylü vatandaşlar ve muhtaç yetimlerin kurulan bu sistemden yararlanması düşünülmüştür. Bu sistemin merkezden yönetilen değil, yerelde teşkilatlanmış, halkın bizzat faydalanabileceği ve aynı zamanda katkı sağlayabileceği bir yapı olması öngörülmüştür. Dolayısıyla, Kanunun gerekçesinde bu sistemin mülki ve mahalli idareciler tarafından yürütülmesi gerektiği vurgulanmıştır (TBMM 454 no’lu Komisyon Raporu, 1986).

SYD vakıflarının kuruluş amaçlarından biri, 3294 sayılı Kanunun adında da zikredildiği üzere yardımlaşma ve dayanışmayı teşviktir. Günümüzde her ne kadar kamusal sosyal yardımların genel ekseriyeti kamu kaynaklarından oluşsa da 1986 yılında çıkarılan bu Kanunun gerekçesinde vatandaş yardımlaşmaya teşvik etmek önemli bir yer tutmaktadır. Buna göre, vatandaşların kendi köy, şehir ve kasabalarında yardımların kanalize edildiği bir kuruluş görmeleri, yardımların suistimal edilmesi endişesi taşımadan yardımlarını bu kuruluşlara sunmalarını sağlayacaktır. Çünkü yardım yapmak isteyen vatandaş, yardımların muhtaç durumda olan kimselere ulaşip ulaşmadığı

² 3294 sayılı Kanunun meclisten geçip yasalaşmasıyla birlikte dönemin bazı gazeteleri haberi, “Laik Zekât: Fakir Fukara Fonu Yasası Yürürlüğe Girdi” şeklinde vermişlerdir. Yoğun görüşme ve tartışmalar arasında kabul edilen bu Kanunla kurulan fon halk arasında da yıllar boyu “fak-fuk fon” olarak isimlendirilmiştir (Buğra, 2011:212).

noktasında tereddüt ettiği için, yardım yapma potansiyeli olmasına karşın bazı yardım kuruluşu ve vakıflara katkıda bulunmaktan çekinmektedir. Bahse konu Kanunun gerekçesinde de ifade edildiği üzere, SYD vakıfları bu sakıncaları ortadan kaldırarak yardımların daha iyi ve etkin kullanılması için mahalli ölçekte bir teşkilatlanmayı kuracak ve sosyal güvenlik kuruluşlarının ulaşamadığı kimselere yardımda bulunacaktır. Bu minvalde, sosyal adaletin tesisi ile ülkede milli gelirden alınan payların dengeleneceği ve böylelikle zenginden yoksula doğru refah artışı sağlanacağı öngörülmektedir (TBMM 454 no'lu Komisyon Raporu, 1986).

1986 yılında kanunla kurulan bu yardım teşkilatının vakıf müessesesi olarak örgütlenmesinin temel sebepleri de 3294 sayılı Kanunun gerekçesinde belirtilmiştir. Buna göre, Anadolu'da yaşamakta olan Türk-İslam medeniyetlerinin yardımlaşma ve dayanışmaya ilişkin en köklü ve kalıcı kurumu olarak vakıflar gösterilmiş ve Osmanlı tarihinde vakıfların, eğitimden, alt yapıya, alt yapıdan yardıma, muhtaç kişilerin korunması ve barındırılmasına kadar ekonomik olduğu kadar sosyal içerikli hizmetler verdiği ifade edilmiştir. 3294 sayılı Kanunla kurulan vakıfların da Türk vakıf hayatında özlenen canlılığı yeniden ortaya koyacağı ve güçlü vakıflara halkın itibarı ve desteğinin de o oranda fazla olacağı ifade edilmiştir. Söz konusu Kanunun gerekçesinde yer alan, *“Ortadireğin altında yer alan sosyal güvenliklikten mahrum kesime, Devletimizin yanında hamiyetsever ve fedakâr vatandaşlarımızın da desteğiyle, hizmet etmek şerefi bir kere daha ortaya çıkacaktır.”* ifadesiyle devletin vakıflar aracılığıyla yardım faaliyetleri yürüteceği ve bu hususta da vatandaşları teşvik ettiği ve vatandaşların desteğini beklediği anlaşılmaktadır (TBMM 454 no'lu Komisyon Raporu, 1986).

Sosyal yardım faaliyetlerini yürütecek örgütsel yapının “vakıf” adı altında teşkilatlanmasının ana gerekçesi, Başbakanlık tarafından çıkarılan ve 17.07.1986 tarih ve 19167 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan 1986/11 sayılı Genelgede şöyle ifade edilmiştir: *“Türk halkı ve idaresi tarih boyunca sosyal yardımlaşma ve dayanışmanın en güzel örneklerini vermiştir. Milli, sosyal ve kültürel değerlerimizin korunup yaşatılmasında vakıf müessesesinin çok önemli bir rolü ve mevkii vardır. Bu bakımdan, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu'nun uygulanmasında ana görev, il ve ilçelerde kurulacak vakıflara verilmiştir”*.

Vakıf statüsünde kurulması öngörülen bu sosyal yardım teşkilatı, 1986 yılında yürürlüğe giren 3294 sayılı Kanunla faaliyetine “sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakfı” adı altında her il ve ilçede örgütlenerek başlamıştır.

22.11.2001 tarih ve 4721 sayılı Türk Medeni Kanunu’nun üçüncü bölümü vakıflara ayrılmıştır. Bahse konu Kanunun 101’inci maddesinde vakıflar, “*gerçek veya tüzel kişilerin yeterli mal ve hakları belirli ve sürekli bir amaca özgülemeleriyle oluşan tüzel kişiliğe sahip mal topluluklarıdır*” şeklinde tanımlanmıştır. Kanunun 102’nci maddesinde ise vakıfların ne şekilde kurulacağı hüküm altına alınmıştır. Buna göre, vakıflar resmi senetle veya ölüme bağlı tasarrufla kurulabilmektedir. SYD vakıfları ise, özel kanuna tabi olmaları sebebiyle sadece resmi senetle kurulabilir. Buna göre, vakfın tüzel kişilik kazanması, ancak bulunduğu yerleşim yeri mahkemesi nezdinde tutulmakta olan sicile tescil edilmesi suretiyle olur. 3294 sayılı Kanunun yedinci maddesinin dördüncü fıkrasında, vakıf senetlerinin mahallin en büyük mülki idare amiri olan illerde vali, ilçelerde kaymakamlar tarafından Medeni Kanundaki hükümlere göre tescil ettirileceği belirtilmiştir.

Medeni Kanunun 104’üncü maddesinde, tesciline karar verilen vakfın, hem vakfın yerleşim yeri mahkemesi nezdinde tutulan sicile, hem de VGM bünyesinde tutulan merkezi sicile kaydolacağı ve VGM tarafından merkezi sicile kaydolunan vakfın Resmî Gazete ile ilan edileceği hüküm altına alınmıştır.

SYD vakıflarının kuruluş aşamasında ülke genelinde yeknesaklığı sağlamak ve uygulama birliğini temin etmek maksadıyla 1986/11 sayılı Başbakanlık Genelgesi’nin ekinde vakıf resmi senedi örneğine yer verilmiş ve bütün kamu kurum ve kuruluşlarının bahse konu vakıfların kuruluşu esnasında gereken destek ve yardımı süratle sağlamaları emir ve talimatı iletilmiştir.

Türk Medeni Kanunu’nun 106’ncı maddesinde, vakıf senedinde vakfın adı, amacı, bu amaca özgülenen mal ve haklar, vakfın örgütlenme ve yönetim şekli ile yerleşim yerinin gösterilmesinin zorunlu olduğu hüküm altına alınmıştır. SYD vakıflarının kuruluşunda

tescil edilen vakıf resmi senedi, vakıfların faaliyetlerine hukuki dayanak olan şu madde başlıklarından teşekkül etmektedir:

- Vakfın adı ve merkezi
- Vakfın amacı
- Vakfın mal varlığı
- Vakfın gelir kaynakları
- Vakfın gelirlerinin sarf şekli
- Vakfın organları
- Vakıf başkanı
- Mütevelli heyetin görevleri
- Mütevelli heyetinin toplantı ve karar nisabı
- Huzur hakkı
- Hesap dönemi
- Vakfın denetimi
- Vakfın tutacağı defterler
- Uygulanacak hükümler
- Vakfın infisah ve tasfiyesi (1986/11 sayılı Genelge).

Yukarıda sayılan madde başlıklarından oluşan vakıf resmi senedi kuruluş aşamasında anlatılan yöntemler takip edilmek suretiyle tescil edilmekte ve bu senet vakıfların hem hukuki dayanağı hem de yol haritası olmaktadır.

SYD vakıflarının hukuki bakımdan kuruluşu ve resmi olarak işlerlik kazanması için kuruluş aşamasında aşağıda belirtilen sıra takip edilmektedir:

- 1986/11 sayılı Genelge ve eki vakıf resmi senedi uyarınca vakıf senedi düzenlenmektedir.
- Vakıf resmi senedinde yer alan vakfın kuruluş mal varlığı olarak SYDT Fonu'ndan aktarılan kaynak yer almaktadır.
- Mahallin en büyük mülki amiri olan ilde vali, ilçede kaymakam tarafından vakıf resmi senedinin tescili için Asliye Hukuk Mahkemesine başvuruda bulunmaktadır.

- Mahkeme tarafından tescilde herhangi bir sakınca görülmezse ilgili vakıf mahkeme nezdinde yer alan sicile kaydedilmekte ve durum VGM'ye bildirilmektedir. Bu suretle SYD vakfı kurulmuş bulunmaktadır.
- Mevzuata uygun yapılan muameleler neticesinde VGM tarafından tutulan sicile de vakfın kaydı yapılarak kayıt numarası alınmaktadır (Arıöz Bozkuş, 2011:78).

1986 yılında yürürlüğe giren 3294 sayılı Kanun ve bu Kanunun uygulamasını göstermek maksadıyla çıkarılan yönetmelik ve genelgelere göre, her il ve ilçede SYD vakıfları kurulmuştur. 1986 yılından bu yana yeni il ve ilçelerin kurulması sebebiyle o bölgelerde aynı hukuki yöntemle söz konusu vakıflar kurulmaya devam etmiştir. Son olarak, 12.11.2012 tarih ve 6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun hükümleri uyarınca, Kanunda belirtilen mahalleler, köyler ve belediyelerden oluşan 27 yeni ilçe kurulmuştur. Yukarıda belirtilen hukuki yöntem ve aşamalar dikkate alınarak bu 27 ilçede SYD vakfı da kurulmuş ve bu alanda hizmet vermekte olan vakıf sayısı Türkiye genelinde bine ulaşmıştır.

3.2. SYD VAKIFLARININ AMACI

SYD vakıflarının kuruluş kanunu olan 3294 sayılı Kanunun birinci maddesinde; *“Bu Kanunun amacı; fakru zaruret içinde ve muhtaç durumda bulunan vatandaşlar ile gerektiğinde her ne suretle olursa olsun Türkiye'ye kabul edilmiş veya gelmiş olan kişilere yardım etmek, sosyal adaleti pekiştirici tedbirler olarak gelir dağılımının adilane bir şekilde tevzi edilmesini sağlamak, sosyal yardımlaşma ve dayanışmayı teşvik etmektir.”* hükmüne yer verilmiştir.

Ayrıca, 1986/11 sayılı Başbakanlık Genelgesi ekinde yer alan vakıf resmi senedinin üçüncü maddesinde SYD vakıflarının amacı açıkça belirtilmiştir. Buna göre;

“Bu Vakfın amacı; fakru zaruret içinde ve muhtaç durumda bulunan, kanunla kurulu sosyal güvenlik kuruluşlarına tabi olmayan ve bu kuruluşlardan aylık ve gelir almayan (2022 sayılı Kanuna göre aylık alan kişiler dahil) vatandaşlar ile geçici olarak küçük bir yardım veya eğitim ve öğretim imkanı sağlanması halinde topluma faydalı hale getirilecek, üretken duruma geçirilebilecek kişilere yardım

etmek ve sosyal adaleti pekiştirici tedbirler almak suretiyle, gelir dağıtımının adilane bir şekilde tevzi edilmesini sağlamak, sosyal yardımlaşma ve dayanışmayı teşvik etmektir” (1986/11 sayılı Başbakanlık Genelgesi).

SYD vakıflarına tevdi edilen yeni görev ve yetkiler neticesinde vakıf senedinde belirtilen vakfın amacı ve kapsamı da yıllar itibariyle genişlemiş ve değişikliğe uğramıştır. 3294 sayılı Kanunda 04.07.2012 tarihinde yapılan değişiklikle; hane içindeki kişi başına düşen geliri aylık net asgari ücretin 1/3’ünden az olan kişilerden fakir ve muhtaç durumda bulunanlar ve her türlü acil durum ve afetten zarar görenler ve şehit yakınları ile gazilere yardım etmek de SYD vakıflarının amaçlarından biri haline gelmiştir.

3.3. SYD VAKIFLARININ İDARİ VE MALİ YAPISI

3.3.1. Yönetmelik Durum

1986/11 sayılı Başbakanlık Genelgesi ekinde yer alan vakıf resmi senedinin yedinci maddesinde vakfın organlarının “Vakıf Başkanı” ve “Mütevelli Heyeti” olduğu hüküm altına alınmıştır. SYD vakıflarının idari yapısının inceleneceği bu bölümde vakıf başkanı, mütevelli heyeti, vakıf personelinin vakıftaki yeri ve görevi ile vakfın denetimine ilişkin hususlar ele alınacaktır.

3.3.1.1. Vakıf Başkanı

3294 sayılı Kanunun yedinci maddesinin ikinci fıkrasında, mülki idare amirlerinin vakfın tabii başkanı olduğu ifade edilmiştir. Buna göre, il merkezlerinde bulunan SYD vakıflarının başkanı vali iken, ilçelerde yer alan bu vakıfların tabii başkanı kaymakamdır. Kanunun amir hükmü gereğince, mülki idare amiri dışında başka bir unvana sahip kimsenin SYD vakfının başkanlığını yapması mümkün değildir.

Söz konusu vakıfların başkanının mülki idare amiri olmasının en önemli avantajlarından biri, sosyal yardım ve proje destek programlarının idari açıdan bölgedeki en yüksek idari amir tarafından desteklenmesi ve o alandaki diğer kamu hizmetleri ile bağlantısının kurulabilmesidir. Vakıf başkanının vali veya kaymakam olması, vakıflar

aracılığıyla bir haneye ulaşıldığında, ihtiyaç durumuna göre diğer kamu birimlerinin de harekete geçmesini hızlandırmaktadır. Bu sayede, SYD vakıflarının sahadaki faaliyetlerinden, o mahalde çalışan diğer kurum ve kuruluşlar da haberdar olmaktadır (SYGM, 2017).

SYD vakfı başkanının temel görevleri şöyle sıralanabilir:

- Vakfın Medeni Kanun hükümlerine göre kurulmasını sağlamak,
- Vakfın Asliye Hukuk Mahkemesi nezdinde tutulan sicile tescilini sağlamak için gerekli işlemleri yapmak,
- Vakfı toplantı ve programlarda temsil etmek,
- Mütevelli heyete başkanlık etmek,
- Vakfı mütevelli heyet adına yönetmek,
- Kanunlarla vakıflara tevdi edilen görevlerin yürütülmesini sağlamak (Saran, 1997:434).

3.3.1.2. Mütevelli Heyeti

SYD vakfının amaçlarının gerçekleşmesi için gereken işlemleri yapmaya, kararları almaya, vakfı yönetmeye ve temsil etmeye yetkili ve görevli organ mütevelli heyetidir. 3294 sayılı Kanunun yedinci maddesinin ikinci fıkrasında SYD vakfı mütevelli heyetinin kimlerden teşekkül edeceği hüküm altına alınmıştır. Buna göre;

“Mülkî idare amirleri vakfın tabii başkanı olup, illerde belediye başkanı, defterdar, il millî eğitim müdürü, il sağlık müdürü, il tarım müdürü, il sosyal hizmetler ve çocuk esirgeme kurumu müdürü ve il müftüsü; ilçelerde belediye başkanı, mal müdürü, ilçe millî eğitim müdürü, Sağlık Bakanlığının ilçe üst görevlisi, varsa ilçe tarım müdürü ve ilçe müftüsü vakfın mütevelli heyetini oluşturur. Ayrıca her faaliyet dönemi için, il dahilindeki köy ve mahalle muhtarlarının valinin çağrısı üzerine yapacağı toplantıya katılanların salt çoğunluğuyla kendi aralarından seçecekleri birer muhtar üye ile ilde kurulan ve bu Kanunda belirtilen amaçlara yönelik faaliyette bulunan sivil toplum kuruluşlarının yöneticilerinin kendi aralarından seçecekleri iki temsilci ve hayırsever vatandaşlar arasından il genel meclisinin seçeceği iki kişi; ilçe dahilindeki köy ve mahalle muhtarlarının kaymakamın çağrısı üzerine yapacağı toplantıya katılanların salt çoğunluğu ile kendi aralarından seçecekleri birer üye ile ilçede kurulu ve bu Kanunda belirtilen amaçlara yönelik faaliyette bulunan sivil toplum kuruluşlarının yöneticilerinin kendi aralarından seçecekleri bir temsilci ve hayırsever vatandaşlar arasından il genel meclisinin seçeceği iki kişi mütevelli heyetinde görev alırlar. İl veya ilçede

bu Kanunda belirtilen amaçlara yönelik faaliyette bulunan sivil toplum kuruluşu olmaması halinde, hayırsever vatandaşlar arasından il genel meclisinin seçeceği üçüncü bir kişi daha müteveli heyetinde görev yapar.”

hükmü amirdir. Müteveli heyet yapılanmasının il ve ilçelerdeki oluşumu aşağıdaki tabloda daha açık bir biçimde gösterilmiştir.

Tablo 9. İl ve İlçelere Göre Müteveli Heyet Üyelerinin Dağılımı

MÜTEVELLİ HEYET ÜYELERİ		
	İL SYDV	İLÇE SYDV
1	Vali	Kaymakam
2	Belediye Başkanı	Belediye Başkanı
3	Defterdar	Mal Müdürü
4	İl Milli Eğitim Müdürü	İlçe Milli Eğitim Müdürü
5	İl Sağlık Müdürü	Sağlık Bakanlığı İlçe Üst Görevlisi
6	İl Tarım Müdürü	İlçe Tarım Müdürü
7	Aile ve Sosyal Politikalar İl Müdürü	İlçe Müftüsü
8	İl Müftüsü	Köy Muhtarı
9	Köy Muhtarı	Mahalle Muhtarı
10	Mahalle Muhtarı	STK Temsilcisi
11	STK Temsilcisi	Hayırsever Vatandaş
12	STK Temsilcisi	Hayırsever Vatandaş
13	Hayırsever Vatandaş	
14	Hayırsever Vatandaş	

Kaynak: SYGM, 2017.

Tablo 9’da görüldüğü üzere, SYD vakıflarının müteveli heyetinde illerde on dört, ilçelerde ise on iki üye yer almaktadır. Bu bakımdan kanun koyucu müteveli heyetin oluşumunda bir yönetim anlayışı benimsemiştir. Buna göre, illerde sekiz üye kamu görevlisiyken, altı üye de sivil vatandaşlardan oluşmaktadır. Benzer şekilde, ilçe vakıflarının müteveli heyetinde yedi üye kamu görevlisi iken, beş üye de sivil vatandaşlardan teşekkül etmektedir. Mahalle ve köy muhtarları ile sivil toplum

kuruluşları kendi aralarından seçtikleri kişileri mütevelli heyete gönderirken, hayırsever vatandaşın seçimini il genel meclisi yapmaktadır. Mütevelli heyeti üyeleri 3294 sayılı Kanunun yedinci maddesinde tahdidi olarak sayılmış olup, bu üyelerin yerine başka kamu görevlilerinin veya sivil vatandaşların heyette üye olarak yer alması söz konusu değildir.

Aynı Kanun maddesinin devam eden fıkrasında, il veya ilçede bu Kanunda belirlenen amaçlara yönelik faaliyette bulunan sivil toplum kuruluşu bulunmaması hâlinde bir hayırsever vatandaşın daha il genel meclisi tarafından mütevelli heyeti üyesi olarak belirleneceği hüküm altına alınmıştır. İl veya ilçe sınırları içerisinde köy bulunmaması hâlinde ise, köy muhtarı yerine bir mahalle muhtarının daha mütevelli heyetinde görev yapacağı Kanunda açıkça belirtilmiştir. Ayrıca; ilde vali, bir vali yardımcısını başkan vekili olarak; büyükşehir belediye başkanı, genel sekreteri veya genel sekreter yardımcısını; il belediye başkanı da bir belediye başkan yardımcısını mütevelli heyeti toplantılarında kendisini temsil etmek üzere görevlendirebileceği Kanunda ifade edilmiştir. Buna göre; vali, büyükşehir belediye başkanı ve il belediye başkanının yerine mütevelli heyette temsilci yer alabilirken, Kanunda sayılı diğer kamu görevlilerini başka kişilerin temsil etmesi mümkün değildir.

3294 sayılı Kanunla SYD vakfı mütevelli heyetlerinde kamu görevlilerinin yanında sivil iradenin de yer almasıyla yerel demokratik bir yönetim anlayışının amaçlandığı görülmektedir. Bu şekilde, hayırsever vatandaşlar ile sivil toplum kuruluşu temsilcilerinin heyette yer alması, yöre halkının istek ve taleplerine doğrudan aracılık etmeleri bakımından oldukça önemlidir. Muhtaç durumda olan halkın taleplerini değerlendirecek olan bu sivil üyelerin seçimi her yıl yenilenmektedir (Arıöz Bozkuş, 2011:87).

1986/11 sayılı Başbakanlık Genelgesi'nin ekindeki vakıf resmi senedinde yer alan hükümlere göre mütevelli heyet çoğunlukla toplanır ve çoğunlukla karar alır. Oyların eşit çıkması durumunda ise başkanın oyu iki sayılır. Bahse konu vakıf resmi senedinde mütevelli heyetin görevleri şöyle sıralanmıştır:

- Görev alanı içerisinde fakru zarurete düşmüş ve muhtaç durumda olan kişileri tespit etmek,
- Bu kişilerin sağlık ve tedavi giderlerini karşılamak ve bunun için sağlık kuruluşları ile işbirliği yapmak,
- Geçici olarak küçük bir yardım veya eğitim ve öğretim imkanı sağlanması halinde topluma faydalı hale getirilecek, üretken duruma geçirilebilecek kişilerin başvurularını değerlendirmek, onlara gerekli yardımı yapmak ve yardım sonrasında takip etmek,
- Mahalli şartlara uygun olarak, vakıf gelirlerinin dağıtımının usul ve esasları ile yardım miktarlarını tespit etmek,
- Bilanço, gelir-gider hesabı, çalışma raporu, bütçe ve yıllık programları hazırlamak,
- Vakıf işlerinde uygulanacak prensipleri tespit etmek ve vakfin amacına ulaşabilmesi için gerekli kararları almak,
- Vakfin amacına ulaşabilmesini sağlamak üzere bağış yapılmasını teşvik etmek ve bunları kabul etmek,
- Vakfa taşınır ve taşınmaz mal almak ve satmak, bunları işletmek ve mevcut gelirin artması hususunda her nevi kararlar almak,
- Vakıf personel ihtiyacı ve kadrosunu tespit ve tayin etmek, bunlara ödenecek ücretleri belirlemek ve gerektiğinde mevzuattaki sebeplere dayanarak görevlerine son vermek,
- Vakfin amacının gerçekleştirilmesi için sağlık ve sosyal yardım tesisleri kurmak, işletmek ve işlettmek.

3.3.1.3. Vakıf Personeli

Vakıf Başkanı ve Mütevelli Heyetinden ayrı olarak, SYD vakfının amaçlarını gerçekleştirmek ve uygulamayı sağlamak üzere söz konusu vakıflarda yeteri kadar personel istihdam edilmektedir. Bu personel SYD vakfı mütevelli heyetince işe alınmakta ve 4857 sayılı İş Kanunu uyarınca görev yapmaktadırlar.

633 sayılı KHK'nın 34'üncü maddesinin üçüncü fıkrasının (c) bendinde, il ve ilçe SYD vakıflarında çalıştırılacak personelin nitelikleri ile özlük hakları ve diğer hususlarla

ilgili belirlenecek kriterleri görüşmek ve karara bağlamak görevi SYDT Fonu Kurulu'na verilmiştir. Bu minvalde, 2012 yılında “Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları Personelinin Norm Kadro Standartları, İş Tanımları, Nitelikleri, Özlük Hakları ve Çalışma Şartlarına İlişkin Esaslar” SYDT Fonu Kurulunca kabul edilmiş ve yürürlüğe girmiştir. Böylelikle, SYD vakıflarında personel istihdamına ilişkin uygulama birliği sağlanmıştır.

Söz konusu Esaslara göre, SYD vakıflarında istihdam edilen personelin unvanları; “Vakıf Müdürü, Sosyal Yardım ve İnceleme Görevlisi, Muhasebeci, Büro Görevlisi ve Yardımcı Hizmet Görevlisi” şeklinde belirlenmiştir (SYGM, 2012). Buna göre, bu vakıflarda belirli veya belirsiz süreli iş sözleşmesiyle görev yapan personel, 4857 sayılı İş Kanununa tabi çalışan işçi statüsündedir (Arıöz Bozkuş, 2011:116).

Tablo 10. SYD Vakıflarında Görev Yapan Personelin Unvan Bazında Dağılımı

Unvan Bazında SYDV Personeli Dağılımı	
Personel Unvanı	Personel Sayısı
Vakıf Müdürü	926
Sosyal Yardım ve İnceleme Görevlisi	3.782
Muhasebeci	212
Büro Görevlisi	1.857
Yardımcı Hizmet Görevlisi	1.376
Geçici Personel	577
Genel Toplam	8.730

Kaynak: VHDB, 2014.

Yukarıdaki tabloda görüldüğü üzere, Türkiye'nin her il ve ilçesinde faaliyet gösteren SYD vakıflarında farklı unvanlar altında 9 bine yakın personel görev yapmaktadır. Söz konusu vakıf personelinin işe alınması veya işten çıkarılması mütevellî heyetin kararı ile mümkündür. Bu personele; unvanı, eğitimi, kıdemi ve vakıfların derecelendirilmesi dikkate alınarak SYDT Fonu Kurulu tarafından belirlenen azami ücretleri aşmayacak

şekilde, müteveli heyetlerince serbestçe belirlenen ücretler ödenmektedir (SYGM, 2012). Müteveli heyet tarafından tavan ücretlerini aşmayacak şekilde çalışan ücretlerinin belirlenmesi, farklı SYD vakıflarında aynı unvan altında aynı işi yapmakta olan vakıf personelinin farklı ücretler elde etmesine sebep olabilmektedir. Dolayısıyla, ücretlerde oluşan eşitsizlik aynı unvanla görev yapmakta olan personel arasındaki çalışma barışını olumsuz yönde etkileyebilmektedir.

2017/4 karar numaralı Yargıtay İçtihadı Birleştirme Kararında SYD vakıflarının özel hukuk tüzel kişiliğine haiz olduğu ve her birinin ayrı ayrı işyeri statüsünde olduğu hususu daha önce ayrıntısıyla ifade edilmiştir. Bu husus SYD vakıflarında görev yapan personelin tayin, yer değiştirme veya nakil durumunu da etkilemektedir. Şöyle ki, SYD vakıflarının ayrı ayrı işyeri statüsünde değerlendirilmesi neticesinde İş Kanunu hükümlerine göre çalışan personelin bir SYD vakfından diğerine tayin olması mümkün bulunmamaktadır. Ancak bir vakıftan istifa eden personel diğer SYD vakfı müteveli heyeti tarafından uygun görülüp işe alınması halinde yer değiştirebilmektedir. Bu durumda hem boş kadro olması hem de müteveli heyetlerin rızasının bulunması gerekmektedir. Türkiye genelinde faaliyet gösteren SYD vakıfları arasında yer değiştirme imkanının bulunmaması veya çok nadir olabilmesi personeli zorunlu hallerde sıkıntıya sokabilmektedir.

Ayrıca, yukarıda belirtilen unvanlarda SYD vakıflarında görev yapması gereken bazı personelin Kaymakamlık bünyesinde farklı birimlerde görevlendirildiği tespit edilmiştir. Bu durum, sınırlı kadroyla yerelde hizmet etmekte olan bu vakıfların etkinliğini olumsuz yönde etkilemektedir. Ayrıca, özel hukuk tüzel kişiliğine haiz SYD vakıflarında İş Kanunu hükümlerine göre çalışan personelin herhangi bir kamu kurumunda başka bir görevi ifa etmek üzere görevlendirilmesinin hukuka uygun olmadığı düşünülmektedir. SYD vakıflarında görev yapmakta olan personele ilişkin yukarıda sayılan hususlar da göz önünde bulundurularak kapsamlı bir çalışma yapılmasının uygun olacağı değerlendirilmektedir.

3.3.1.4. SYD Vakıflarının Denetimi

SYD vakıfları farklı mevzuat hükümleri uyarınca birden fazla kurum tarafından denetlenmektedir. Bu durum uygulamada denetim karmaşasına yol açmakta ve çok sık denetime gidilen vakıfların faaliyetlerini sağlıklı bir şekilde yürütmesine de engel teşkil edebilmektedir.

SYD vakıfları, öncelikle “vakıf” olmaları hasebiyle VGM tarafından denetlenmektedir. 5737 sayılı Kanuna göre “yeni vakıf” statüsünde yer alan bu vakıflar, anılan Kanunun 33’üncü maddesindeki, “*Vakıfların amaca ve yasalara uygunluk denetimi ile iktisadî işletmelerinin faaliyet ve mevzuata uygunluk denetimi Genel Müdürlükçe yapılır*” hükmü uyarınca VGM tarafından denetlenmektedir. Ayrıca, 1986/11 sayılı Başbakanlık Genelgesi ekinde yer alan Vakıf Resmi Senedinin 14’üncü maddesinde de SYD vakıflarının VGM’nin teftiş ve denetimine tabi olduğu açıkça ifade edilmiştir.

Bu minvalde, VGM aşağıda belirtilen hususlar dahilinde SYD vakıflarında denetim faaliyetinde bulunulur:

- Vakfiye ve vakıf senedinde yazılı amaç doğrultusunda faaliyette bulunup bulunmadıkları,
- Yürürlükteki mevzuata uygun yönetilip yönetilmedikleri,
- Mallarını ve gelirlerini vakfiye, 1936 beyannamesi ve vakıf senedindeki şartlara uygun kullanıp kullanmadıkları,
- Vakıf iktisadi işletmeleri ile iştiraklerinin iş ve işlemleri ile gerektiğinde vakıflara ait diğer iştiraklerinin iş ve işlemleri (Vakıflar Yönetmeliği, 2008).

Bunun dışında, 633 sayılı KHK’nın ikinci maddesinde, “*Kamu kurum ve kuruluşları, gönüllü kuruluşlar ile gerçek ve tüzel kişiler tarafından yürütülen sosyal hizmet ve yardım faaliyetlerinin, belirlenen ilke, usûl ve standartlar çerçevesinde denetimini yapmak*” ASPB’nin görevleri arasında sayılmıştır. Ayrıca, mezkur Kanunun 11’inci maddesinde yer alan, “*3294 sayılı Kanun hükümlerine göre kurulan vakıfların harcamalarını, iş ve işlemlerini araştırmak, incelemek, izlemek ve denetlemek, görülen aksaklıklarla ilgili gerekli tedbirleri almak, vakıfların çalışma usûl ve esasları ile sosyal*

yardım programlarının ölçütlerini belirlemek” görevi Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğüne; 12’nci maddesindeki “Sosyal hizmet ve yardım kuruluşlarınca sunulan hizmetlerin kontrol ve denetimini ilgili birimlerle işbirliği içinde yapmak” görevi de Denetim Hizmetleri Başkanlığına verilmiştir. Bu minvalde, 633 sayılı Kanun hükümleri doğrultusunda SYD vakıflarının harcamaları ile iş ve işlemlerinin denetimi ASPB’nin ilgili birimleri marifetiyle yapılmaktadır.

SYD vakıfları üzerinde denetim yetkisine sahip olan bir diğer kurum ise İçişleri Bakanlığı’dır. 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanunun 15’inci maddesinin (a) bendinde yer alan, *“Bakanlığın merkez birimlerinin, bağlı kuruluşların, il ve ilçelerin ve mahalli idarelerle, bunlara bağlı ve bunların kurdukları veya özel kanunlarla kurulmuş birlik, işletme, müessese ve teşebbüslerin işlem ve hesaplarını teftiş etmek ve denetlemek, inceleme ve soruşturma yapmak”* hükmü uyarınca SYD vakıfları İçişleri Bakanlığı tarafından denetlenmektedir. Bu kapsamda, vakıf başkanı konumunda olan mahallin en büyük mülki amirleri, mülki idare amiri sıfatıyla yürüttükleri bu görevleri sebebiyle idari yönden İçişleri Bakanlığı Mülkiye Müfettişlerinin denetimine tabidirler (Ariöz Bozkuş, 2011:121-122).

Son olarak 5737 sayılı Kanunun “Vakıfların denetimi” başlıklı 33’üncü maddesinde, *“Mülhak, cemaat, esnaf vakıfları ile yeni vakıflarda iç denetim esastır. Vakıf; organları tarafından denetlenebileceği gibi, bağımsız denetim kuruluşlarına da denetim yaptırabilir.”* hükmü yer almaktadır. Bahse konu Kanuna göre, vakıf yöneticilerinin, en az yılda bir defa yapılacak iç denetim neticesinde denetim raporları ile sonuçlarını, rapor tarihini takip eden iki ay içerisinde VGM’ye bildireceği açıkça ifade edilmiştir.

Netice itibariyle, SYD vakıfları; VGM, ASPB ve İçişleri Bakanlığı’nın yaptığı denetim ile bahse konu vakıfların kendi bünyesindeki iç denetim mekanizmasının da işlemesiyle dört koldan denetime tabi tutulmaktadır.

3.3.2. Mali Durum

Bu başlık altında 3294 sayılı Kanun hükümleri uyarınca faaliyet gösteren SYD vakıflarının gelirleri, giderleri ve ekonomik muafiyetleri ele alınacaktır.

3.3.2.1. SYD Vakıflarının Gelirleri

Türk Medeni Kanunu'na göre vakfedilen para veya diğer değerler, vakıf amaçlarıyla tutarlı ve bu amaçları gerçekleştirmeye yetecek miktarda olmalıdır. Vakıflar, vakıf senedinde belirtilen amaçları gerçekleştirmek üzere vakıf kuruluşuna esas olan ve başlangıçta vakfedilen mal veya nakdi değeri kullanırlar. Kullanılan bu mal ve parasal değerlerin yanında, vakıflar diğer bazı faaliyet ve yollarla da çeşitli gelirler elde etmektedir. SYD vakıflarının vakıf senetlerinde yer alan kuruluş sermayesi, SYDT Fonu'ndan gönderilen küçük ve sembolik bir meblağ olduğu için bu vakıfların amaçlarını gerçekleştirebilmek için başka gelir kaynaklarına ihtiyaçları vardır (Saran, 1997:433).

1986/11 sayılı Başbakanlık Genelgesi ekinde yer alan Vakıf Resmi Senedi Örneğinin beşinci maddesinde, *“Vakfın kaynakları; 3294 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanununun sekizinci maddesinde sayılan gelirler ile nakdi ve ayni, menkul ve gayrimenkul olmak üzere iktisadi değeri olan halk teberrularıdır.”* demek suretiyle söz konusu vakıfların gelir kaynakları gösterilmiştir.

3294 sayılı Kanunun “Vakfın gelirleri” başlıklı sekizinci maddesinde ise, SYD vakıflarının gelirlerinin; SYDT Fonundan aktarılacak miktardan, işletme ve iştiraklerden elde edilecek gelirlerden ve diğer gelirlerden teşekkül ettiği hüküm altına alınmıştır. Her ne kadar 3294 sayılı Kanunun temel amaçlarından biri de vatandaşların sosyal yardımlaşmasını teşvik etmek olsa da vatandaşlar tarafından yapılan bağışlar vakıfların gelirleri içerisinde çok sınırlı kalmış ve vakıf gelirlerinin büyük bir kısmı SYDT Fonundan aktarılan paydan oluşmuştur. Bu sebeple, vakıfların harcamasına sunulan SYDT Fonu gelirlerinin incelenmesi isabetli olacaktır.

3294 sayılı Kanunun dördüncü maddesinde, bahse konu Fonun gelirleri şöyle gösterilmiştir:

- Kanun ve kararnamelerle kurulu bulunan ve kurulacak olan fonlardan Bakanlar Kurulu kararıyla %10'a kadar aktarılabacak miktar,
- Bütçeye konulacak ödenekler,

- Trafik para cezası hasılatının yarısı,
- Radyo ve Televizyon Üst Kurulu reklam gelirleri hasılatından aktarılacak %15'lik miktar,
- Her nevi bağış ve yardımlar,
- Diğer gelirler.

Ayrıca, 09.04.2003 tarih ve 4842 sayılı Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un 38'inci maddesinde, gelir ve kurumlar vergisi tahsilat toplamı üzerinden SYDT Fonu'na %2,8 oranında pay aktarılacağı hüküm altına alınmıştır. Buna göre, bu pay aylık olarak hesaplanmakta ve tahsil edilen ayı takip eden ayın sonuna kadar Fon adına Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası nezdinde açılan hesaba yatırılmaktadır.

SYDT Fonu'nda toplanan kaynak, Vakıfların faaliyette bulunduğu il veya ilçenin nüfusu, TÜİK tarafından belirlenen sosyo-ekonomik gelişmişlik endeksi ve vakıfların mevcut kaynakları dikkate alınarak Fon Kurulu kararıyla SYD vakıflarına periyodik olarak dağıtılmaktayken (Arıöz Bozkuş, 2011:90); yeni kurulanlarla birlikte Türkiye genelinde SYD vakfı sayısı bine ulaşmış, değişen ve gelişen ihtiyaç ve göstergelere göre bu vakıflara gönderilen periyodik payların dağıtımına etki eden göstergeler de 13.02.2014 tarih ve 2014/1 sayılı Fon Kurulu Kararıyla değiştirilmiştir. Buna göre SYD vakıflarına gönderilen periyodik payların belirlenmesinde;

- Toplam Nüfus
- Kır Nüfusu
- Aktif Hane Dosyası Sayısı
- Mülki İdare Sınıflandırması
- Kişi Başı GSYH
- Büyükşehir Göstergesi
- Sosyo-ekonomik Gelişmişlik Endeksi,

göstergelerinin kullanılmasına karar verilmiştir (ASPB Faaliyet Raporu, 2014).

SYDT Fonundan yapılan periyodik kaynak aktarımı neticesinde, bahse konu vakıflar tarafından faaliyet gösterdikleri bölgedeki muhtaç durumda olan kimselere düzenli bir şekilde yardım yapılabilir. Bu kapsamda, SYD vakıflarına Fonan 2016 yılında 5 milyar TL'nin üzerinde kaynak aktarılmıştır (ASPB Faaliyet Raporu, 2016).

3.3.2.2. SYD Vakıflarının Giderleri

SYD vakıflarının giderleri; genel yönetim giderleri ve amaca yönelik faaliyet giderleri olmak üzere iki başlık altında incelenebilir. Buna göre, bu vakıfların genel yönetim giderleri; elektrik, su, kira, ısınma giderleri, personel harcaması, sigorta primleri, harcırahlar, kırtasiye, iletişim, temizlik malzemeleri gibi giderlerden oluşmaktadır (Ariöz Bozkuş, 2011:91-92). Amaca yönelik faaliyet giderleri ise, SYD vakıflarınca yapılan her türlü ayni ve nakdi nitelikli yardımlar ile vakfın amacı doğrultusunda gerçekleştirilen faaliyetlerde kullanılan diğer giderlerdir.

3.3.2.3. SYD Vakıflarının Ekonomik Muafiyetleri

2017/4 sayılı Yargıtay İçtihadı Birleştirme Kararında SYD vakıflarının özel hukuk tüzel kişiliğine haiz kuruluşlar olduğu açıkça ifade edilmiştir. Buna rağmen, 3294 sayılı Kanunla bahse konu vakıflara oldukça önemli bağışıklıklar getirilmiştir. Adı geçen Kanunun “Muafiyetler” başlıklı dokuzuncu maddesinde SYD vakıflarının;

- Kurumlar Vergisinden (iktisadi işletmeler hariç),
 - Yapılacak bağış ve yardımlar sebebiyle Veraset ve İntikal Vergisinden,
 - Sahip oldukları taşınır ve taşınmaz mallar ve yapacakları tüm muameleler dolayısıyla her türlü vergi, resim, harç ve fonlardan,
 - VGM tarafından vakıflardan tahsil edilen teftiş ve denetleme masraflarına katılma paylarından,
 - Her türlü döner sermaye ücretlerinden,
- muaf olduğu hüküm altına alınmıştır.

Buna göre, SYD vakıfları, kanunlarda yer alıp diğer vakıfların ödemekle mükellef olduğu vergi, resim ve harçlardan kanun koyucu tarafından muaf tutulmuştur. Bu

özelliğiyle 3294 sayılı Kanun uyarınca kurulan vakıfların, Medeni Kanun hükümlerine göre kurulan diğer vakıflara nazaran ayrıcalıklı bir konumda olduğu söylenebilir.

Ayrıca, aynı Kanun maddesinin ikinci fıkrasında, “*Fona ve Vakfa yapılacak bağış ve yardımlar her türlü vergi, resim ve harçtan muaftır. Bu bağış ve yardımlar Kurumlar ve Gelir Vergisi matrahından indirilebilir.*” hükmü yer almaktadır. Buna göre, Kanunla tanınan bu muafiyetlerle, vatandaşların bağış ve yardım yapmaya teşvik edilerek bu hususta özendirilmesi ve bu yolla vakıflara olan desteğin artırılması düşünülmüştür (Saran, 1997:439).

3.4. SYD VAKIFLARININ HUKUKİ NİTELİĞİ

SYD vakıflarının hukuki niteliği vakıfların kuruluş tarihinden bu yana sürekli tartışma konusu olmuştur. Türkiye’de faaliyette bulunan kurum ve kuruluşlar tarafından, hatta farklı yargı kararlarında dahi söz konusu vakıfların hukuki statüsü konusunda farklı değerlendirmeler yapılmıştır. SYD vakıflarını diğer vakıflardan ayıran temel özellik özel bir kanunla kuruluyor olmasıdır. Bu minvalde, devletin kamu kaynaklarını kullanarak vakıf kurma ehliyetinin olup olmadığı da açık değildir (Yiğit, 2011:32). Ayrıca, bazı değerlendirmelere göre SYD vakıfları kamu kurumu olarak, aksi görüşe göre ise özel hukuk tüzel kişisi olarak nitelendirilmiştir.

SYD vakıflarının kamu kurumu mu, yoksa özel hukuk tüzel kişisi mi olduğu, hukuki sonuçları bakımından oldukça önemlidir. Söz konusu vakıfların kamu kurumu olarak nitelendirilmesi durumunda yapılan yardımlar hak niteliğinde olacak ve böylece yardım talebi geri çevrilenler bu hususta yargı yoluna başvurabileceklerdir. Aksi halde, özel hukuk tüzel kişiliğine sahip vakfın yardım kararının yargıya taşınıp taşınamayacağı tartışmalı bir konudur (Mutlu Kaya, 2010:43). Ayrıca, SYD vakfı personelinin özlük hakları, ilave tediye hak edip etmediği, bunun yanında bahse konu personelin sendikal durumu ve bu vakıfların kamusal ayrıcalıklardan yararlanıp yararlanmayacağı yine vakfın hukuki niteliğine bağlıdır. Vakıfların sahip oldukları yetkiler ve bağlı oldukları hukuk kuralları bakımından da tüzel kişiliğin niteliği önem kazanmaktadır.

Farklı yargı mercileri SYD vakıflarının tüzel kişiliğine ilişkin olarak farklı yargısal kararlar vermiştir. Buna göre, bazı yargı kararlarında bu vakıflara ilişkin davalarda görevli yargı yerinin vakfın kamu gücünü kullandığından bahisle idare mahkemeleri olduğu belirtilmiş ise de aksi yöndeki bazı yargı kararlarında bu vakıfların özel hukuk tüzel kişisi olması sebebiyle davanın görüm ve çözüm yerinin adli mahkemeler olduğu ifade edilmiştir (Yiğit, 2011:33).

Türkiye’de merkezi yönetim aracılığıyla yürütülmekte olan sosyal yardım sistemi yerelde bir vakıf örgütlenmesiyle kurumsallaşmıştır. SYD vakıflarının hukuki statüsü tartışmalara konu olsa da bu vakıfların kavramsal olarak sivil toplum kuruluşu sayılamayacağına yönelik değerlendirmeler de yapılmaktadır. Özel bir kanunla kurulup yönetsel olarak mahallin en büyük mülki amirinin başkanlık ettiği bu yapı, “devlet tarafından kurulmuş devlet dışı örgütlenme” olarak da nitelendirilmektedir (Yılmaz ve Yakut Çakar, 2008:79).

3.4.1. SYD Vakıflarının Kamu Tüzel Kişisi Olarak Nitelendirilmesi Gerekliğine Dair Görüşler

Kamu tüzel kişinin anayasada veya kanunlarda belirtilen somut bir tanımı olmamakla birlikte, idareye mahsus bir örgüt yapısına sahip olan ve bu sebepten dolayı kuruluşları idare hukukunca düzenlenen tüzel kişiler kamu tüzel kişileri olarak ifade edilebilir (Ağar, 2017). SYD vakıflarının devlet tarafından kamu gücü kullanılarak ve özel bir kanunla kurulmuş olması, bu vakıfların kamu tüzel kişisi olduğu izlenimini vermektedir (Yiğit, 2011:33). Medeni Kanunda vakıfların ne şekilde kurulacağı belirtilmiş ise de, SYD vakıflarının 3294 sayılı Kanunla devlet eliyle kurulmuş olması bu vakıfların kamusal gücünü arttırmaktadır.

Bahse konu vakıfların kamu tüzel kişisi olarak değerlendirilmesinin en temel sebeplerinden biri, vakfın yönetsel yapısının çoğunun kamu görevlilerinden oluşmasıdır. Buna göre, mahallin en büyük mülki amiri olan ilde vali ve ilçede kaymakam vakfın tabii başkanıdır. Vakfın bulunduğu mahalde görev yapan ve 3294 sayılı Kanunda tahdidi olarak sayılmış olan kamu görevlileri de vakfın karar organı olan

mütevelli heyetin birer üyesidir. Bu yetki ve görev mülki amir ve bürokratlara kanunla tevdi edildiği için bundan çekinmek mümkün değildir. Hatta, diğer vakıflarda olduğu gibi SYD vakıflarının yönetsel organlarının Asliye Hukuk Mahkemesince değiştirilmesi de söz konusu olamaz. Dolayısıyla, karar verici mekanizmada yer alması zorunlu olan kamu görevlileri vakıfların kamu kurumu olarak görülmesine yol açabilmektedir.

SYD vakıflarının kullandığı parasal kaynak da bu vakıfların kamu kurumu olarak görülmesine sebep olmaktadır. Şöyle ki, söz konusu vakıfların yardım faaliyeti ve bunun yanında personel harcaması ve genel yönetim giderleri için kullandığı kaynağın neredeyse tamamı devlet tarafından oluşturulan SYDT Fonunca karşılanmaktadır. Fonu oluşturan kaynakların kamusal ödenek ve hasılatlardan teşekkül etmesi sebebiyle bu vakıflar kamusal görünüme sahip olmaktadır. Ayrıca, 3294 sayılı Kanunun ek birinci maddesinde, vakıf gelirlerinin kamu alacağı mahiyetinde olduğu, Kanunda yazılı süre içinde ödenmeyen vakıf gelirlerinin tahsili için vakıflarca 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun Hükümlerine göre işlem yapılacağı hüküm altına alınmıştır.

3294 sayılı Kanunun dokuzuncu maddesinde, diğer vakıflardan farklı olarak SYD vakıflarına bazı kamusal haklar verilmiş ve bu minvalde, SYD vakıfları kurumlar vergisinden, yapılacak bağış ve yardımlar sebebiyle veraset ve intikal vergisinden, sahip oldukları taşınır ve taşınmaz mallar ve yapacakları tüm muameleler dolayısıyla her türlü vergi, resim, harç ve fonlardan, VGM tarafından vakıflardan tahsil edilen teftiş ve denetleme masraflarına katılma paylarından ve her türlü döner sermaye ücretlerinden muaf tutulmuştur.

Bu sayılanların yanında, SYD vakıflarının denetimi de bu noktada diğer vakıflardan farklıdır. Medeni Kanun hükümleri uyarınca kurulan bir vakıf, VGM tarafından rutin olarak denetlenmektedir. SYD vakıfları ise; vakıf olması hasebiyle VGM tarafından, faaliyet ve işleyişine ilişkin ASPB tarafından, vakfın başkanının mülki idare amiri olması sebebiyle de İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu tarafından denetlenmektedir. Söz konusu vakıflar üzerinde farklı kurumlar aracılığıyla oluşturulan denetim mekanizması, bu yapının kamu kurumu olarak algılanmasına yol açmaktadır.

Kamu İhale Kurulu da 18.02.2003 tarih ve 2003/DK.D-26 sayılı kararında, SYD vakıflarının kamu kaynağı kullandıkları, kamu denetimine tabi oldukları, özel bir kanunla kurulmuş oldukları ve kendilerine kamu görevi verilmiş tüzel kişiliğe sahip kuruluşlar olduklarından cihetle mezkur vakıfları 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu kapsamına dahil etmiştir (Kamu İhale Tebliği, 2003/5).

Ayrıca, SYD vakıflarını kamusal güç kullanma bakımından diğer vakıfların üstünde tutan bazı özellikler bulunmaktadır. Öncelikle bu vakıflar tarafından sosyal yardım faaliyetlerinde kullanılmak üzere alınmak istenen binek veya ticari araçlar, SYD vakıfları tarafından yapılan yazışmalar neticesinde Devlet Malzeme Ofisinden temin edilmektedir. Bunun yanında, vakıflar tarafından kullanılan araçlarda Emniyet Genel Müdürlüğünün görüşü doğrultusunda siyah zemin üstüne beyaz harf ve rakamlardan oluşan resmi plaka kullanılmaktadır. Bu minvalde, sosyal yardım faaliyetlerinde ve hane ziyaretlerinde kullanılan resmi plakalı bu araçlar vakıfların kamusal kimliğe bürünmesine sebep olmaktadır.

SYD vakıflarının kamu tüzel kişisi olarak nitelendirilebileceği görüşüne sahip olanların temel savlarından biri de bu vakıfların bağımsız yardım programı uygulayamaması, aksine SYGM ve SYDT Fonu Kurulu tarafından verilen emir ve talimatları yerine getirmesidir. Bu durum, bahse konu vakıflar ile SYGM arasında organik bir bağ olduğunu düşündürmektedir.

Bu sayılanların dışında, SYD vakıflarında çalışan personelin çalışma şekli, özlük hakları ve hatta norm kadrolarının merkezden belirlenmesi, vakıfların kamu tüzel kişiliği görünümünü belirginleştirmektedir. Ayrıca, bu vakıflar tarafından yürütülmekte olan birçok hizmetin, diğer kamu kurum ve kuruluşlarınca verilen hizmetlere benzer olması, hatta bazı kamu kurumlarıyla SYD vakıfları arasında yıllar içerisinde görev transferleri olması (2022 sayılı Kanundan doğan hizmetlerin SGK'dan vakıflara devredilmesi, genel sağlık sigortası gelir testi işlemlerinin vakıflar aracılığıyla yapılması, İŞKUR hizmet noktası olarak vakıflara bazı görevlerin verilmesi) ve vakıfların bazı kamusal hizmetleri üstlenmesi, bunların kamu kurumu olarak nitelendirilmesine olanak sağlamaktadır.

SYD vakıflarının hukuki niteliğinin tam olarak netlik kazanmaması yargı kararlarında da kendini göstermiştir. Yargıtay 9. Hukuk Dairesi 23.06.2014 tarih ve 2012/18705 E., 2014/21001 K. sayılı kararında;

“Dosya içeriğine göre davalı vakıf, sosyal adaleti pekiştirici tedbirlerin alınması, gelir dağılımının adilane bir şekilde tevzi edilmesinin sağlanması, sosyal dayanışma ve yardımlaşmayı teşvik etmesi için 3294 sayılı yasanın 7. maddesi uyarınca kurulmuştur. Mülki idare amiri vakfın başkanı olup, diğer kamu görevlileri de vakfın mütevelli heyetini oluşturmaktadır. Vakfın gelirlerinin bir kısmının Başbakanlığa bağlı fondan ve bütçeye konulacak ödeneklerden karşılanacağı yasa da belirtilmiştir. Yasa vakfın birtakım vergi muafiyetlerinden yararlandırılmasını da düzenlemiştir. Vakfın harcamalarının, iş ve işlemlerinin incelenmesi, izlenmesi ve denetlenmesi 5263 sayılı yasa ile kurulan ve Başbakanlığa bağlı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü tarafından yerine getirilecektir. Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü, genel bütçe kapsamındaki bir kamu idaresidir. Davalı vakfın yasadan alınan yetki ile kurulduğu, devlete bağlı olduğu, kamusal yetki ve ayrıcalıklardan yararlandığı anlaşılmaktadır. Davalı vakıf bu niteliği itibarıyla 6772 sayılı yasa kapsamında sayılan devlete bağlı bir kuruluştur. Bu yerde çalışan işçinin de 6772 sayılı yasa da belirtilen ilave tediye alacağından yararlanması gerekir.”

hükmüne yer verilmiştir.

Yargıtay 9. Hukuk Dairesi’nin vermiş olduğu kararda; SYD vakıflarının kanundan alınan bir yetkiyle kurulduğu, bunların devlete bağlı faaliyet gösterdiği, ayrıca bu vakıfların kamusal yetki ve ayrıcalıklardan da yararlandığı göz önünde bulundurulduğunda, bu vakıfların devlete bağlı bir müessese olarak nitelendirilmesi gerektiği karar altına alınmıştır.

3.4.2. SYD Vakıflarının Özel Hukuk Tüzel Kişisi Olarak Nitelendirilmesi Gerektiğine Dair Görüşler

Genel bir ifadeyle kamu kurumu, genel ve özel bütçeli idareler ile il özel idaresi ve belediye veya sermayesinin yarısından fazlası devlete ait olan ve bir kamu hizmeti sunan kurumlara denilmektedir (Arıöz Bozkuş, 2011:80). Bunun aksine, dernek, vakıf, sendika ve özel şirketler gibi örgütler hukuken varlık kazandıkları esnada tüzel kişiliğe sahip olurlar ve tabi oldukları hukuka göre özel hukuk tüzel kişisi olarak adlandırılırlar.

1982 Anayasası'nın 123'üncü maddesinde, "*İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir. İdarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır. Kamu tüzelkişiliği, ancak kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulur.*" hükmü yer almaktadır. Normlar hiyerarşisinin en üstünde yer alan Anayasanın bu hükmüne göre, kamu tüzelkişiliği kurulabilmesi için kanunda bunun açıkça ifade edilmesi gerekmektedir. SYD vakıflarının kurucu yasası olan 3294 sayılı Kanun incelendiğinde, vakıfların kamu tüzelkişiliği şeklinde örgütlendiğine dair herhangi bir ifadeye rastlanmamaktadır.

Aksine, 3294 sayılı Kanunun yedinci maddesinin dördüncü fıkrasında, vakıf senetlerinin mahallin en büyük mülki idare amiri tarafından Medeni Kanundaki hükümlere göre tescil ettirileceği hüküm altına alınmıştır. Bu bakımdan, kanun koyucunun SYD vakıflarına bilinçli olarak kamu tüzel kişiliği vermediği, Medeni Kanun hükümlerine göre kurulmasını ve özel hukuk hükümlerine tabi özel hukuk tüzel kişisi olarak faaliyet göstermesini istediği düşünülmektedir (Arıöz Bozkuş, 2011:81).

5737 sayılı Vakıflar Kanunu'nun üçüncü maddesine göre "yeni vakıf", mülga 743 sayılı Türk Kanunu Medenisi ile 4721 sayılı Türk Medeni Kanunu hükümlerine göre kurulan vakıfları ifade etmektedir. 3294 sayılı Kanunda SYD vakıflarının Medeni Kanun hükümlerine göre kurulacağı belirtildiğinden, SYD vakıfları da 5737 sayılı Kanuna göre yeni vakıf statüsünde olmaktadır. Dolayısıyla, 5737 sayılı Kanunun devam eden dördüncü maddesinde yer alan "*Vakıflar, özel hukuk tüzel kişiliğine sahiptir.*" ifadesinden yola çıkılarak SYD vakıflarının da özel hukuk tüzel kişiliğine sahip olduğu söylenebilir.

SYD vakıflarınca sosyal yardım faaliyetlerinde kullanılan kaynağın önemli bir kısmı kamu kaynağı olmasına karşın, tamamı kamu tarafından finanse edilmemektedir. 3294 sayılı Kanunun sekizinci maddesinde vakfın gelirlerinin SYDT Fonundan aktarılacak miktar, işletme ve iştiraklerden elde edilecek gelirler ve diğer gelirlerden oluştuğu ifade edilmiştir. 1986/11 sayılı Başbakanlık Genelgesi ekinde yer alan resmi vakıf senedinde vakıfların gelirleri arasında iktisadi olan halk teberruları da sayılmıştır. Dolayısıyla, sadece kamu kaynağını değil, aynı zamanda halk tarafından yapılan bağışları da

kullanan SYD vakıflarının kamu tüzel kişisi olamayacağı düşünülmektedir (Arıöz Bozkuş, 2011:81).

SYD vakıflarının hukuki anlamda Medeni Kanun hükümlerine göre kurulması ve ASPB veya SYGM ile hiyerarşik olarak bir bağı bulunmaması sebepleriyle de bu vakıfların özel hukuk tüzel kişiliğine sahip olduğu değerlendirilmektedir.

Yönetmelik olarak da doğrudan kamunun emrinde olmayan vakıfların karar organı olan mütevelli heyette, üyelerin neredeyse yarısı sivil üyelerden oluşmaktadır. Buna göre il SYD vakfının mütevelli heyetinde sekiz kamu görevlisi, altı sivil üye bulunmaktadır. Bu sivil üyeler muhtarlar, sivil toplum kuruluşu temsilcileri ve hayırsever vatandaşlardan teşekkül etmektedir. Bir yönetim örneği olan bu idari yapıda karar alma mekanizmasının içerisinde önemli oranda sivil üyenin bulunması, bu vakıfların kamu kurumu olarak nitelendirilemeyeceğini göstermektedir.

Nitekim, Yargıtay 22. Hukuk Dairesi 2017/39906 E., 2017/18956 K. Sayılı kararında;

“SYD Vakıflarının Vakıf statüsü, mevcut hukuki yapısı, gelirleri ve konuya ilişkin yargı kararlarıyla birlikte değerlendirildiğinde, SYDT Fonundan ayrı bir özel hukuk tüzel kişiliğine sahip, SYD Vakıflarının kamu kurumu vasfında olmadığı, Vakıf çalışanlarının da fon personeli olarak telakki edilemeyeceği cihetle, 6772 sayılı Kanun kapsamındaki kamu kurumlarından olmadığı açıktır.”

şeklinde karar almıştır. Yargıtay 22. Hukuk Dairesi’nin 2017 yılında vermiş olduğu bu karara göre SYD vakıflarının devlete bağlı bir müessese olarak görülmediği, aksine özel hukuk tüzel kişiliğine haiz kuruluşlar olarak nitelendirildiği görülmektedir.

3.4.3. SYD Vakıflarının Hukuki Niteliğine İlişkin Yargıtay İçtihadı Birleştirme Kararı ve Kararın Değerlendirilmesi

1986 yılında 3294 sayılı Kanunla kurulan SYD vakıflarının hukuki niteliği, kuruluş tarihinden bu yana tartışma konusu olmuştur. Yukarıda da değinildiği üzere birçok akademisyen ve kurum bu konuda farklı görüşler ortaya atmıştır. Bu vakıfların hukuki statüsü ilk derece mahkemelerin bakmakta olduğu davalarda farklı şekillerde

belirlenmiş, hatta temyiz aşamasında dahi yukarıda da örnek kararlara yer verildiği üzere Yargıtay'ın farklı hukuk dairelerinden SYD vakıflarının hukuki niteliğine ilişkin farklı kararlar çıkmıştır.

Bir görüşe göre, bahse konu vakıflar kamu kurumu olarak nitelendirilip kamu tüzel kişisi olarak görülse de aksini savunan görüşe göre de, bu vakıfların hiçbir kurumun taşra teşkilatı konumunda olmadığı, dolayısıyla bunların özel hukuk tüzel kişiliğine sahip ayrı birer örgüt olduğu değerlendirilmektedir.

Bürokraside ve hatta yargıda SYD vakıflarının hukuki niteliğine ilişkin fikir birliği olmaması, verilen farklı kararlar neticesinde uygulamada karışıklığa ve birbirine zıt durumların ortaya çıkmasına sebep olmuştur. Otuz yılı aşkın süredir devam etmekte olan bu hukuki karmaşa, nihayet 09.06.2017 tarih ve 2016/3 E., 2017/4 K. sayılı Yargıtay İçtihadı Birleştirme Kararı ile çözüme kavuşturulmuş ve bu karar 21.07.2017 tarihli Resmî Gazete’de yayımlanmıştır.

Yargıtay 7. Hukuk Dairesinin, 9. Hukuk Dairesinin ve 22. Hukuk Dairesinin SYD vakıflarına ilişkin daha önce vermiş olduğu kararlar neticesinde, daireler arasında görüş ayrılığı bulunduğu ve farklı uygulamaların sürdürüldüğü sonucuna varıldığından konunun İçtihadı Birleştirme Hukuk Genel Kurulunca görüşülmesine Yargıtay tarafından karar verilmiştir. Bu bakımdan, öncelikle SYDT Fon Kurulunun ve SYD vakıflarının nitelikleri itibarıyla ASPB'nin idari ve hiyerarşik yapılanmasındaki yeri ile hukuki statüsünün tespit edilmesine karar verilmiştir (2017/4 Karar No'lu Yargıtay İçtihadı Birleştirme Kararı).

Bahse konu Yargıtay İçtihadı Birleştirme Kararında SYD vakıflarının idari ve hiyerarşik yapılanmadaki yerine ilişkin şu hüküm yer almıştır:

“633 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin devam eden maddelerinde SYD vakıflarının da taşra teşkilatı içerisinde olmadığı anlaşılmıştır. Anayasa Mahkemesince incelenen bir iptal başvurusunda Yüksek Mahkeme benzer sonuca ulaşmıştır. Bu karara göre SYD vakıfları, bakanlıkların bağlı, ilgili veya ilişkili kuruluşu olmadığı gibi bakanlıklar ile arasında hiyerarşik bir ilişki bulunmayıp, merkezi idare teşkilatı içerisinde de yer almamaktadır. (Anayasa Mahkemesi'nin 03.04.2014 gün ve 2011/142 E., 2013/52 K. sayılı kararı). Dolayısıyla Aile ve

Sosyal Politikalar Bakanlığı, Fon Kurulunun sadece sekreteryaya hizmetlerini yerine getirmekte olup, Fon Kurulu ve vakıflarla hiyerarşik bir ilişkisi bulunmamaktadır.”(2017/4 Karar No’lu Yargıtay İçtihadı Birleştirme Kararı).

SYD vakıflarının hukuki niteliği de yüksek yargı organının söz konusu içtihadı birleştirme kararında şöyle ele alınmıştır:

“Vakıflar, belli bir amaca özgülenmiş mal topluluğu olduğu ve tüzel kişiliğe sahip bulunduğu TMK’nın 101 nci maddesinde düzenlenmiş ise de kamu ya da özel hukuk tüzel kişisi olup olmadığı belirtilmemiştir. Aynı şekilde 3294 sayılı Kanunun 7/son fıkrasında vakfın Türk Medeni Kanunu hükümlerince tescil edileceği ifade edilmiş ancak bu tüzel kişiliğin özel hukuk tüzel kişiliği olduğuna dair Kanunda ayrık bir düzenleme yer almamıştır. Vakıf resmi senedinde de benzer hükümlere yer verilmiş, senette düzenlenmeyen hallerde Türk Medeni Kanunu hükümleri ile Vakıf Tüzüğü’nün uygulanacağı ifade edilmiştir. Buna karşılık 5737 sayılı Vakıflar Kanununun 2 nci maddesinde Kanun kapsamı ifade edilirken "mazbut", "mülhak", "yeni", "esnaf ve cemaat" vakıfları ile Vakıflar Genel Müdürlüğü hakkında uygulanacağı; 3 ncü maddesinde de "yeni vakfın", Türk Medeni Kanunu hükümlerince kurulan vakıf olduğu tanımlanmış; 4 ncü maddesinde bu Kanun kapsamında bulunan vakıfların tümünün özel hukuk tüzel kişisi olduğu açıkça hükme bağlanmıştır. Dolayısıyla bu yasal düzenlemeler neticesinde SYD vakıflarının Türk Medeni Kanunu hükümlerince kurulan "yeni vakıf" olup bu hali ile de özel hukuk tüzel kişisi olduğu sonucuna ulaşılmıştır. Kaldı ki Uyuşmazlık Mahkemesi de çeşitli kararlarında vakıflar ile ilgili uyuşmazlıkların adli yargıda görüleceğini ifade ederken bu vakıfların özel hukuk tüzel kişiliklerine özellikle vurgu yapmıştır. (Uyuşmazlık Mahkemesinin 21.05.2012 gün ve 2012/42 E., 2012/113 K.; II .03.2013 gün ve 2013/253 E 2013/367 K.; 11.11.2013 gün ve 2013/1410 E., 2013/1600 K sayılı kararları)” (2017/4 Karar No’lu Yargıtay İçtihadı Birleştirme Kararı).

Netice itibarıyla, 09.06.2017 tarih ve 2017/4 sayılı Yargıtay İçtihadı Birleştirme Kararında; 3294 sayılı Kanun ile kurulan SYD vakıflarının özel hukuk tüzel kişiliğine haiz ve her birinin ayrı ayrı işyeri statüsüne sahip olduğuna karar verilmiştir.

04.02.1983 tarih ve 2797 sayılı Yargıtay Kanunu’nun 45’inci maddesinde, “İçtihadı birleştirme kararları benzer hukuki konularda Yargıtay Genel Kurullarını, dairelerini ve adliye mahkemelerini bağlar. İçtihadı birleştirme kararlarının niteliğini açıkça belirten özeti, kararın verilmesini izleyen en kısa zamanda Adalet Bakanlığına bildirilir. Adalet Bakanlığı bütün adliye mahkemelerine ve Cumhuriyet savcılıklarına bu kararları gecikmeksizin duyurur.” hükmü yer almaktadır. Kanunun amir hükmü uyarınca, Yargıtay daireleri ve kurulları ile adliye mahkemelerinin mevcut içtihadı birleştirme kararının tersine bir hüküm tesis etmesi hukuken söz konusu değildir. Bu bakımdan,

Yargıtay daireleri ve kurulları ile adliye mahkemeleri, mevcut içtihadı birleştirme kararı değiştirilmediği ya da kaldırılmadığı müddetçe, bu karara bağlı olup önlerine gelen davada bu karar doğrultusunda hüküm vermekle yükümlüdürler (Centel, 1988:363).

Bu minvalde, 09.06.2017 tarih ve 2017/4 sayılı Yargıtay İçtihadı Birleştirme Kararı tüm Yargıtay daireleri, kurulları ve adliye mahkemelerini bağlayıcı bir durum oluşturduğu için SYD vakıflarının özel hukuk tüzel kişiliğine haiz olmasının aksine bir kararın Yargıtay daireleri, kurulları ve adliye mahkemelerince hüküm altına alınması hukuki anlamda söz konusu değildir. 2017 yılında verilen bu kararla, kuruluşundan bu yana tartışıla gelen SYD vakıflarının hukuki niteliği de netliğe kavuşmuştur.

3.5. SYD VAKIFLARININ KARARLARINA VE İŞLEMLERİNE KARŞI AÇILAN DAVALARDA YARGI YOLU

Bu bölümde, hukuki statüsü çokça tartışılan SYD vakıflarının personel işlemleri, yardım faaliyetleri ve ihale iş ve işlemlerine ilişkin çıkan uyuşmazlıklarda görevli yargı mercileri hakkında açıklamalarda bulunulmuş ve bu kapsamda örnek yargı kararlarıyla durum değerlendirilmiştir.

3.5.1. Personel İşlemlerine İlişkin Çıkan Uyuşmazlıklarda Yargı Yolu

SYD vakıflarında görev yapan personelin işe alımı, işten çıkartılması, özlük hakları, görev unvanının değiştirilmesi gibi iş akdine bağlı konularda, hakları ihlal edilenler tarafından ilgili SYD vakfı başkanlığı aleyhine yargı yoluna gidilebilmektedir. Ancak, bu vakıflarda çalışmakta olan personelin iş ve işlemlerine ilişkin uyuşmazlıklarda adli mahkemelerin mi, yoksa idare mahkemelerinin mi görevli olduğu hususunda tereddüte düşülmektedir.

Geçmiş yıllarda verilen yargı kararları incelendiğinde, bu konuda hem adli mahkemelerin hem de idare mahkemelerinin farklı kararlar verdiği görülmektedir. Nitekim, bu duruma ilişkin açılan bir davada, SYD Vakfında Vakıf Müdürü olarak görev yapan davacının, görevinin ve görev unvanının değiştirilmesine ilişkin vakıf

mütevelli heyeti kararının iptali istemi önce idare mahkemesinde, daha sonra adli mahkemede görülmüş ve nihayetinde Uyuşmazlık Mahkemesi göreve ilişkin bir karar vermiştir.

Bu karara göre, idare mahkemesi; bakılan davada, davacının İş Kanunu hükümlerine uygun olarak hazırlanan ve uyuşmazlık halinde İş Kanunu hükümlerinin uygulanacağı belirtilen belirsiz süreli iş akdi ile ... SYD Vakfı'nda Vakıf Müdürü olarak istihdam edildiğinin anlaşıldığı, bu durumda; İş Kanunu hükümleri uyarınca yapılan akitten kaynaklanan uyuşmazlığın görüm ve çözümünün İş Mahkemelerinin dolayısıyla adli yargının görevine girdiği gerekçesiyle davanın görev yönünden reddine karar vermiş ve bu karar kesinleşmiştir (Uyuşmazlık Mahkemesi Kararı, 2012/42 E.).

İdare mahkemesi tarafından verilen görev ret kararı üzerine, davacı bu kez aynı istemle adli yargı yerinde dava açmıştır. İş Mahkemesi sıfatıyla davaya bakmakta olan Asliye Hukuk Mahkemesine göre, Medeni Kanun'a göre faaliyette bulunan SYD vakıflarının başkanlarının mülki idare amiri olması, yönetim organının büyük oranda kamu görevlilerinden oluşması, kuruluş amacı ve gelirlerinin çoğunun kamu kaynaklarından karşılanması hususları dikkate alındığında, bu vakıfların kamu gücüne dayanan bir statüye sahip olduğu, yürüttüğü hizmetin, kamu hizmeti olduğu ve bu hizmetin yürütülmesine ilişkin konularda yetkili organ kararlarının iptali istemiyle açılacak davalarda idari yargı yerlerinin görevli olması gerektiğinde kuşku bulunmadığı, dosyanın incelenmesinden, davacının, ... SYD Vakfı'nda imzaladığı belirsiz süreli hizmet sözleşmesi ile vakıf müdürü olarak çalışırken, hakkında yürütülen adli soruşturma nedeniyle Yönetim Kurulu kararı ile davacının vakıf müdürlüğü unvanının yargı süreci tamamlanıncaya kadar alınmasına karar verildiğinin anlaşıldığı, davacının işlemin iptali amacıyla önce ... İdare Mahkemesinde dava açtığı, ... İdare Mahkemesince görevsizlik kararı verilmesi üzerine Asliye Hukuk Mahkemesinde dava açmış bulunduğu, olayda, sözleşmeden kaynaklanan bir uyuşmazlık bulunmadığı, bu durumda, adı geçen Vakıfta İş Kanunu'na tabi olarak çalışan davacının, vakıf mütevelli heyetince, vakıf müdürü unvanının kendisinden alındığı yolunda tek yanlı irade ile kurulan işlemin iptali isteminden doğan uyuşmazlığın, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 2. maddesinin 1/a kapsamında görüm ve çözümünde idari yargı

yerinin görevli olduğu sonucuna varılmıştır. Bu gerekçelere dayanarak Asliye Hukuk Mahkemesi de yargı yolu yönünden görevsizlik kararı vermiş, İdare Mahkemesi ile Asliye Hukuk Mahkemesi arasında çıkan yargı yolu uyuşmazlığının çözümü amacıyla dosyanın Uyuşmazlık Mahkemesine gönderilmesine karar verilmiştir (Uyuşmazlık Mahkemesi Kararı, 2012/42 E.).

Uyuşmazlık Mahkemesince konuya ilişkin yapılan incelemede, personel işlemlerine ilişkin SYD Vakfı mütevelli heyeti kararının iptali istemiyle açılan davada, dava konusu işlemin kamu gücü kullanılmak suretiyle tesis edildiğinin kabulü mümkün bulunmadığından, davanın görüm ve çözümünde adli yargı yerinin görevli bulunduğuna ve Asliye Hukuk Mahkemesi'nin görevsizlik kararının kaldırılmasına karar verilmiştir (Uyuşmazlık Mahkemesi Kararı, 2012/42 E.).

Buna göre, özel hukuk tüzel kişiliği şeklinde örgütlenen SYD vakfı personelinin işe alım, işten çıkarma, özlük hakları ve görev unvanının değiştirilmesi gibi iş akdine ilişkin mütevelli heyet kararlarının iptali istemiyle açılan davalarda davanın görüm ve çözüm yerinin adli yargı mercii olduğu düşünülmektedir.

3.5.2. Yardım Kararlarına İlişkin Çıkan Uyuşmazlıklarda Yargı Yolu

2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun "İstinaf" başlıklı 45'inci maddesinde, *"İdare ve vergi mahkemelerinin kararlarına karşı, başka kanunlarda farklı bir kanun yolu öngörülmüş olsa dahi, mahkemenin bulunduğu yargı çevresindeki bölge idare mahkemesine, kararın tebliğinden itibaren otuz gün içinde istinaf yoluna başvurulabilir."* hükmü yer almaktadır. İdare mahkemesi kararlarının bölge idare mahkemelerince istinaf incelemesine tabi tutulacağına ilişkin değişiklik 18.06.2014 tarih ve 6545 sayılı Kanunla getirilmiştir.

2577 sayılı Kanunun bahse konu değişiklikten önceki ilk halinde ise; idare ve vergi mahkemelerinin 2022 sayılı Kanun ile 3294 sayılı Kanun gereğince kamu kurum ve kuruluşları tarafından sosyal yardım amacıyla bağlanan aylık ve yapılan sosyal yardımlarla ilgili uygulamalardan kaynaklanan uyuşmazlıklarla ilgili olarak verdikleri

nihai kararlar ile tek hakimle verilen nihai kararlara, başka kanunlarda aksine hüküm bulunsa dahi, mahkemelerin bulunduğu yargı çevresindeki bölge idare mahkemesine itiraz edilebileceği hüküm altına alınmıştır.

Nitekim, İstanbul Bölge İdare Mahkemesi Dava Daireleri arasındaki iş bölümünü gösteren İstanbul Bölge İdare Mahkemesi Başkanlar Kurulu'nun 2016/1 sayılı kararında da 2022 sayılı Kanun ile 3294 sayılı Kanun gereğince kamu kurum ve kuruluşları tarafından sosyal yardım amacıyla bağlanan aylık ve yapılan sosyal yardımlarla ilgili tüm uygulamalara ilişkin uyuşmazlıkların Sekizinci İdare Dava Dairesinin yargılama alanına girdiği 20.07.2016 tarihinde karar altına alınmıştır.

Ankara 9. İdare Mahkemesi'nin 2008/1394E. ve 2011/10K. sayılı kararına sebep teşkil eden dava, SYD vakıflarının yardım faaliyetlerine yönelik açılan davalara örnek olarak gösterilebilir. Bu davada, engelli ve kamu çalışanı olan davacının, sağlık kurulu raporu ile gerekli görülen çok fonksiyonlu elektrikli tekerlekli sandalye için yaptığı ödemenin kurumunca karşılanamayan kısmının ilgili SYD vakfı tarafından karşılanması için vakfa yaptığı başvurunun reddine ilişkin işlemin; 3294 sayılı Kanunun ikinci maddesinin ikinci fıkrası uyarınca cihaz bedelinin kurumca karşılanmayan kısmının ödenmesi gerektiği ileri sürülerek iptali istenilmiştir. Görüldüğü üzere, mezkûr vakıfların 3294 sayılı Kanun kapsamındaki yardım faaliyetlerine ilişkin olan bu dava Ankara 9. İdare Mahkemesi'nde görülmüş ve çözülmüştür.

Benzer bir şekilde, Ankara 16. İdare Mahkemesi'nin 2014/1504E. ve 2015/1017K. sayılı kararı da 2022 sayılı Kanun kapsamında yapılan yardımlara ilişkin verilen karara karşı açılan davada yargı yolu hususunda örnek teşkil etmektedir. Bahse konu karara ilişkin davada, davacı tarafından, 2022 sayılı Kanundan yararlanmak maksadıyla ilgili SYD Vakfı Başkanlığı'na yapılan başvurunun reddine ilişkin müteveli heyet kararının, sadece eşinin emekli maaşının bulunduğu, söz konusu maaşla geçinemedikleri ve rahatsızlıkları nedeniyle sürekli ilaç kullandıkları belirtilerek iptali istenmiştir. 2022 sayılı Kanuna ilişkin çıkan bu uyuşmazlıkta görevli ve yetkili idare mahkemesi davayı bakmış ve çözüme kavuşturmuştur.

Sonuç olarak, 3294 sayılı Kanun ile 2022 sayılı Kanun uyarınca yapılan sosyal yardımlarla ilgili uygulamalardan kaynaklanan uyuşmazlıklarda davanın görüm ve çözüm yerinin idare mahkemeleri olduğu görülmektedir. 2577 sayılı Kanunun ikinci maddesine göre; idari işlemler hakkında yetki, şekil, sebep, konu ve maksat yönlerinden biri ile hukuka aykırı olduklarından dolayı iptalleri için menfaatleri ihlâl edilenler tarafından açılan iptal davaları ile idari eylem ve işlemlerden dolayı kişisel hakları doğrudan muhtel olanlar tarafından açılan tam yargı davaları idari dava türlerini oluşturmaktadır.

Buna göre, SYD vakıfları tarafından 2022 ve 3294 sayılı kanunlar kapsamında yapılan yardımlara ilişkin çıkan uyuşmazlıkların ilk derece mahkemesi olarak görüm mercii yetkili idare mahkemeleridir. 2577 sayılı Kanunun 45'inci maddesine göre, idare mahkemelerinin bu hususta vermiş olduğu kararlara karşı 30 gün içerisinde bölge idare mahkemesine istinaf yoluna başvurulabilir. Bölge idare mahkemesi, yaptığı inceleme sonunda ilk derece mahkemesi kararını hukuka uygun bulursa istinaf başvurusunun reddine karar verir. Ancak, ilk derece mahkemesi kararını hukuka uygun bulmadığı takdirde istinaf başvurusunun kabulü ile ilk derece mahkemesi kararının kaldırılmasına karar vererek işin esası hakkında yeniden bir karar verir. Ancak, konusu beş bin Türk lirasını geçmeyen tam yargı davaları ve idari işlemlere karşı açılan iptal davaları hakkında idare mahkemelerince verilen kararlar kesin olup, bunlara karşı istinaf yoluna başvurulamaz. Konusu yüz bin Türk lirasını geçen davalarda ise üç kademeli bir yargılama sistemi öngörülmüş olup bu durumda istinaf mahkemesince verilen karar Danıştay'da temyize konu edilebilecektir.

3.5.3. İhale İşlemlerine İlişkin Çıkan Uyuşmazlıklarda Yargı Yolu

22.04.2003 tarih ve 25087 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan 2003/5 tebliğ numaralı Kamu İhale Tebliği'nde, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "Kapsam" başlıklı ikinci ve "İstisnalar" başlıklı üçüncü maddesi kapsamında Kamu İhale Kurulu tarafından alınan kararlar doğrultusunda 4734 sayılı Kanun kapsamına giren ve girmeyen bazı kuruluşlara ilişkin açıklamalarda bulunulmuştur. Kamu İhale Kurulu kararlarına göre, Türk Hava Kurumu veya Türkiye Kızılay Derneği gibi kuruluşlar 4734 sayılı Kamu

İhale Kanunu kapsamına alınmazken, SYD vakıfları Kamu İhale Kanunu'na tabi kuruluşlar arasında sayılmıştır (Kamu İhale Tebliği, 2003/5).

Kamu İhale Kurulu 18.02.2003 tarih ve 2003/DK.D-26 sayılı kararında, SYD vakıflarının kamu kaynağı kullanmaları, kamu denetimine tabi olmaları, özel bir kanunla kurulmuş olmaları ve kendilerine kamu görevi verilmiş tüzel kişiliğe sahip kuruluşlar olmaları sebebiyle bahse konu vakıfları 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu kapsamına dahil etmiştir (Kamu İhale Tebliği, 2003/5).

Dolayısıyla, özel hukuk tüzel kişiliğine haiz olduğu düşünülen SYD vakıflarının 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'na tabi olması sebebiyle, bu hususta çıkan uyuşmazlıklarda görevli yargı merci idari yargı koludur. Ankara 16. İdare Mahkemesi'nin 2012/661E., 2013/542K. sayılı örnek kararında, ilgili SYD vakfı tarafından yapılan “yemek pişirme ve dağıtım” ihalesine ilişkin şikâyet başvurusunun reddi üzerine yapılan itirazın şikâyet başvurusunun reddine dair kararın iptali istenmiştir. Bu dava, anılan idare mahkemesi tarafından görülmüş ve karara bağlanmıştır. SYD vakıflarınca yapılan ihalelerin diğer kamu kurumlarının yapmış olduğu ihalelerden farklı olmaması ve Kamu İhale Kurulu'na mezkûr vakıfların 4734 sayılı Kanun kapsamında değerlendirilmesinden bahisle bu hususta çıkan uyuşmazlıklarda görevli yargı yeri yetkili idare mahkemeleridir.

3.6. SYD VAKIFLARININ SOSYAL YARDIM FAALİYETLERİ

Yerelde esnek bir idari yapı ve hızlı bir karar alma mekanizmasıyla faaliyet gösteren SYD vakıfları hem SYDT Fonu Kurulu Kararları hem de bazı kanun hükümleri uyarınca geniş bir yelpazede sosyal yardım ve destek programları uygulamaktadır.

Türkiye'de 3 milyonun üzerinde haneye ulaşan bu vakıfların amaçlarını gerçekleştirmek üzere uyguladıkları yardım faaliyetleri, ASPB tarafından yapılan sınıflandırma baz alınarak bu çalışmada altı başlık altında ele alınacaktır (ASPB Faaliyet Raporu, 2016).

3.6.1. Aile Yardımları

SYD vakıfları tarafından yürütülen bazı yardım programları, ASPB tarafından “Aile Yardımları” başlığı altında sınıflandırılmıştır. Bu kapsamda; Gıda Yardımları, Barınma Yardımları, Sosyal Konut Yardımları, Yakacak Yardımları, Eşi Vefat Etmiş Kadınlara Yardım, Muhtaç Asker Ailelerine Yapılan Yardım, Doğum Yardımı, Muhtaç Asker Çocuğu Yardımı ve Öksüz ve Yetim Yardımı programları 2016 yılı Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı Faaliyet Raporunda Aile Yardımları başlığı altında kategorize edilmiştir (ASPB Faaliyet Raporu, 2016).

3.6.1.1. Gıda Yardımları

Gıda yardımları, SYD vakıfları tarafından her zaman yapılmakla birlikte, vakıflara yılda iki defa Fondan kaynak gönderilmesi suretiyle bu yardım türü desteklenmektedir. Buna göre, Ramazan ayında ve Kurban Bayramı öncesinde bu vakıflara her ay gönderilen kaynak miktarı kadar meblağ vakıflara ilave olarak aktarılmakta ve bu suretle ihtiyaç sahibi kimselerin gıda gibi temel ihtiyaçlarının karşılanması sağlanmaktadır (ASPB Faaliyet Raporu, 2016). Bu yardımlar nakden verilebildiği gibi aynı olarak da verilmekte, bazı vakıflarda ise yoksul kimselere alışveriş veya gıda çeki sağlanması gibi uygulamalarla da muhtaç durumda olan kesim desteklenmektedir.

3.6.1.2. Barınma Yardımları

Bu yardım türü, muhtaç durumda olan kimselere ev veya kalacak yer temin etme şeklinde değil, mevcut evlerin bakım ve onarımı veyahut eşya temini şeklinde olmaktadır. Buna göre, oturulamayacak seviyede eski ve bakımsız evlerde yaşayan ihtiyaç sahibi kimselere evlerinin bakım ve onarımı için ve hatta ev eşyası sağlamak amacıyla SYD vakıfları tarafından sosyal yardım yapılmaktadır. Yardımlar yapı malzemesi sağlamak suretiyle aynı veya doğrudan nakdi nitelikte olabileceği gibi ihtiyaç sahibi kimsenin belirli bir süre barınma ihtiyacının karşılanması için kira yardımı şeklinde de olabilmektedir (ASPB Faaliyet Raporu, 2016).

3.6.1.3. Sosyal Konut Yardımları

O yörede yaşamakta olan ve SYD vakıfları tarafından muhtaç durumda olduğu tespit edilen kişilere, ASPB ile Toplu Konut İdaresi Başkanlığı iş birliğinde yürütülen proje kapsamında sosyal konutlar yapılarak kurayla vatandaşlara teslim edilmektedir. Proje kapsamında sağlanan konutlar hibe niteliğinde değil, cüzi miktarlarda geri ödemeli olarak ihtiyaç sahibi kimselere sunulmaktadır (ASPB Faaliyet Raporu, 2016).

3.6.1.4. Yakacak Yardımları

SYD vakıfları tarafından yapılmakta olan ayni yardımların en yaygın olanı yakacak yardımları, daha çok bilenen adıyla kömür yardımlarıdır. Bu yardım türünde kömür, Türkiye Kömür İşletmeleri'nden bedelsiz olarak temin edilmekte, kömürün vilayetlere ulaşması ise Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı tarafından sağlanmaktadır. Bu minvalde, bahse konu vakıflar tarafından muhtaçlığı tespit edilen ailelere 500 kilogramdan az olmamak koşuluyla ihtiyaç durumuna göre yakacak yardımı yapılmaktadır (ASPB Faaliyet Raporu, 2016).

3.6.1.5. Eşi Vefat Etmiş Kadınlara Yardım

Eşi vefat etmiş olan ve aynı zamanda muhtaç durumda olan kadınlara SYD vakıfları tarafından düzenli nakdi yardım yapılmaktadır. Bu yardım türünde muhtaçlık devam ettiği sürece ihtiyacı olan kimseler düzenli olarak yardımı almaya devam etmektedir. Bu kapsamda, aylık 250 TL ihtiyaçlarını karşılaması maksadıyla eşi vefat eden kadınlara verilmektedir (ASPB Faaliyet Raporu, 2016).

3.6.1.6. Muhtaç Asker Ailelerine Yapılan Yardım

Yaşadığı haneye bakmakta olan veya haneye ekonomik olarak önemli bir katkı sağlayan kimselerin vatani görevlerini yapmak üzere askere alınması durumunda, geride kalan hane bireyleri ekonomik anlamda ciddi sıkıntıya düşebilmektedir. Bu doğrultuda oluşturulan muhtaç asker ailelerine yapılan yardım programı, ihtiyaç sahibi ailelerinin kişinin askerlik görevi süresince desteklenmesini amaçlamaktadır. Bu kapsamda, SYD

vakıfları tarafından kişinin askerlik yaptığı süre boyunca ailesine aylık 250 TL yardım yapılmaktadır (ASPB Faaliyet Raporu, 2016).

3.6.1.7. Muhtaç Asker Çocuğu Yardımı

Muhtaç asker çocuğu yardımları da, SYD vakıfları tarafından yürütölen muhtaç asker ailelerine yapılan yardım programına benzerlik göstermektedir. Bu yardım programında, vatani görevini yapmak üzere askere alınan kimsenin muhtaç durumda olan ve 18 yaşının altında olan çocuklarına kişinin askerlik süresi boyunca aylık 100 TL nakdi yardım yapılmaktadır (ASPB Faaliyet Raporu, 2016).

3.6.1.8. Öksüz ve Yetim Yardımı

Öksüz ve yetim yardımı, muhtaçlığı SYD vakıflarınca tespit edilen, annesi veya babası veya her ikisi de vefat etmiş 18 yaşından küçük çocuklara yapılan yardım türüdür. Bu yardım türünde de muhtaçlık devam ettiği sürece çocuk 18 yaşına gelene kadar yardım devam etmekte ve bu kapsamda aylık 100 TL ihtiyacı olan kimselere vakıflar tarafından verilmektedir (ASPB Faaliyet Raporu, 2016).

3.6.2. Eğitim Yardımları

İkinci bölümde de açıklandığı üzere, bireylerin eğitim düzeyi ile yoksulluk seviyeleri arasında negatif yönlü kuvvetli bir korelasyon vardır. Eğitim düzeyi arttıkça yoksulluk oranı önemli ölçüde azalmaktadır. Bu minvalde, eğitimin desteklenmesi yoksullukla mücadele programlarında önemli bir yer tutmaktadır.

SYDT Fonu tarafından yardımlara aktarılan kaynağın %29'u eğitim yardımlarından oluşmaktadır. SYD vakıfları tarafından yürütölmekte olan eğitim yardımı programları; eğitim materyali yardımları, şartlı eğitim yardımları, öğrenci taşıma barınma ve iâşe yardımı ve yurt yapım projeleri olmak üzere dört başlık altında ele alınmıştır (ASPB Faaliyet Raporu, 2016).

3.6.2.1. Eğitim Materyali Yardımları

SYD vakıfları, muhtaç durumda olan ailelerin çocuklarının eğitime destek olmak amacıyla kırtasiye, okul kıyafeti, ayakkabı gibi ihtiyaçların karşılanması için eğitim materyali yardımlarında bulunmaktadır (ASPB Faaliyet Raporu, 2016). Bu yardımlar aynı nitelikli olabileceği gibi vakıflar tarafından nakden de verilebilmektedir.

3.6.2.2. Şartlı Eğitim Yardımları

Bir politika transferi uygulaması olarak Dünya Bankası programı şeklinde Türkiye’de başlatılan şartlı eğitim yardımları, SYD vakıfları tarafından yürütülen kalıcı bir yardım programı haline gelmiştir. Bu programın temel amacı, ihtiyaç sahibi hanelerde yaşayan çocukların okula devam oranlarını arttırmak suretiyle genel eğitim düzeyini yükselterek yoksulluğu azaltmaya katkı sağlamaktır. Şartlı eğitim yardımları kapsamında, maddi imkansızlıklar sebebiyle çocuklarını okula göndermekte zorluk çeken ve nüfusun en yoksul %6’lık kesiminde yer alan ailelere, ilkokul, ortaokul ve liseye giden çocuklarının okula düzenli olarak devam etmeleri şartıyla her ay nakdi olarak yardım yapılmaktadır (İncedal, 2013:82).

Bu yardım türünde, yardımdan faydalanmak isteyen öğrencilerin okula devam oranları MEB tarafından veri girişi yapılan e-okul sisteminden otomatik olarak çekilmekte ve okula devam oranları yeterli düzeydeyse ihtiyaç sahibi çocuklara düzenli yardım yapılmaktadır. Bu programda kız çocuklarının okullaşma oranını arttırmak amacıyla pozitif ayrımcılık yapılmış ve kız çocuklarına yapılan yardım miktarı erkeklere oranla daha yüksek tutulmuştur.

Buna göre, ilkokul ve ortaokulda öğrenim gören erkek öğrenci için aylık 35 TL, kız öğrenci için aylık 40 TL; lisede öğrenim gören erkek öğrenci için aylık 50 TL, kız öğrenci için aylık 60 TL destek, SYD vakıflarınca muhtaç kimselere yapılmaktadır. Oldukça geniş bir kesime hizmet eden bu yardım programından 2016 yılında 2,1 milyonun üzerinde öğrenci faydalanmıştır (ASPB Faaliyet Raporu, 2016).

3.6.2.3. Öğrenci Taşıma Barınma ve İaşe Yardımı

Taşımali sistem dışında kalan ilkokul, ortaokul ve lise öğrencilerinin ulaşım ve barınma gibi ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla SYD vakıfları tarafından destek verilmektedir (ASPB Faaliyet Raporu, 2016).

3.6.2.4. Yurt Yapım Projeleri

SYD vakıflarının faaliyet gösterdiği bölgede ihtiyaç olması halinde, eğitimi desteklemek maksadıyla SYDT Fonu kaynakları kullanılmak suretiyle öğrencilere barınma imkânı sağlayan yurt yapım projeleri vakıflar tarafından desteklenmektedir (ASPB Faaliyet Raporu, 2016).

3.6.3. Sağlık Yardımları

SYD vakıfları tarafından yapılan yardımlar ve yürütülen uygulamalardan şartlı sağlık yardımları ile genel sağlık sigortası gelir testi işlemleri, sağlık yardımları adı altında sınıflandırılmıştır.

3.6.3.1. Şartlı Sağlık Yardımı

SYD vakıfları tarafından uygulanmakta olan bu yardım programının temel amacı, çocukların sağlık muayenelerinin düzenli olarak yapılmasının sağlanması ve bu sayede çocuk ölümlerinin ve çocuk hastalanma oranlarının azaltılmasıdır. Bu kapsamda vakıflar, Sağlık Bakanlığı ile koordineli bir şekilde çalışarak hizmet vermektedir (İncedal, 2013:81).

Buna göre, nüfusun en yoksul kesiminde yer alan ailelere 0-6 yaş arası çocuklarını düzenli olarak sağlık kontrollerine götürmeleri şartı ile belirlenen miktarda düzenli olarak nakdi yardımlar yapılmaktadır. Şartlı sağlık yardımı, çocuğun doğumundan itibaren en fazla 72 aylık olana kadar verilmektedir. Bu yardımın aylık miktarı 35 TL olup öncelikli olarak çocuğun annesi olmak üzere, çocuğun babası veya çocukla aynı hanede yaşayan ve çocuğun bakımını üstlenen reşit kimselere verilmektedir. Ayrıca,

bebek ölüm oranlarını azaltmak ve doğuma bağlı hastalıkların önüne geçmek maksadıyla, gebe kadınların doğumlarını hastanede gerçekleştirmeleri ve gebeliğin başlangıcından, lohusalığın bitişine kadarki sürede düzenli olarak doktor kontrolüne gitmeleri şartıyla SYD vakıfları tarafından gebelik yardımları da yapılmaktadır (ASPB Faaliyet Raporu, 2016).

3.6.3.2. Genel Sağlık Sigortası Gelir Testi İşlemleri

28.12.2011 tarih ve 28156 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan Genel Sağlık Sigortası Kapsamında Gelir Tespiti, Tescil ve İzleme Sürecine İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin altıncı maddesinde, gelir tespiti başvurusunun kişinin Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sisteminde kayıtlı ikametgahının bulunduğu il veya ilçe idari sınırları içindeki SYD vakfına yapılacağı hüküm altına alınmıştır.

Bu hüküm uyarınca vakıflar tarafından başvurular alınmakta ve başvuru yapan kişilerin sistem üzerinden merkezi veri tabanlarında kayıtlı mal varlığı bilgileri ve gelir durumları incelenmektedir. Bunun yanında, başvuru sahibinin hanesi yerinde ziyaret edilerek haneye ilişkin sosyo-ekonomik durum değerlendirmesi yapılmaktadır. Tüm bu bilgiler ışığında, SYD vakfı mütevellî heyeti, başvuru sahibinin yaşadığı hane halkının ortalama aylık gelir seviyesini belirlemekte ve bu kararı sistem üzerinden tescil edilmek üzere Sosyal Güvenlik Kurumuna göndermektedir. Buna göre, aylık ortalama geliri brüt asgari ücretin 1/3’ünden az olan kişilerin genel sağlık sigortası primi devlet tarafından karşılanmaktadır. SYD vakıfları bu bakımdan kamusal bir görev üstlenmiş ve 2012 yılından bu yana yaklaşık 25 milyon vatandaşın gelir tespitini yaparak Sosyal Güvenlik Kurumuna iletmıştır (ASPB Faaliyet Raporu, 2016).

3.6.4. Özel Amaçlı Yardımlar

SYD vakıflarınca kurulan ve işletilen aşevleri, afet ve acil durum yardımları, terör zararı yardımları ve sosyal uyum yardımları özel amaçlı yardımlar kategorisinde değerlendirilmiştir.

3.6.4.1. Aşevleri

SYD vakıfları tarafından kurulan aşevleri, işsizliğin ve yoksulluğun belirgin olarak yaşandığı bölgelerde, yaşlı, engelli, kimsesiz, hasta ve evinde yemek yapabilecek durumda olmayan kimselere günlük sıcak yemek sağlanması amacıyla hizmet vermektedir. 2016 yılı sonu itibarıyla Türkiye genelinde bahse konu vakıflar tarafından işletilmekte olan 54 aşevi bulunmaktadır (ASPB Faaliyet Raporu, 2016).

3.6.4.2. Afet ve Acil Durum Yardımları

SYD vakıfları tarafından umumi hayatı etkileyen deprem, sel, yangın gibi doğal afetler nedeniyle mağdur olan kimselerin gıda, giyim, barınma vb. temel ihtiyaçlarının karşılanması maksadıyla yapılan yardımlar afet ve acil durum yardımlarıdır. Buna göre, afetin meydana geldiği bölgede faaliyet gösteren vakıfların talebi üzerine SYDT Fonundan gönderilen ilave kaynak ile ihtiyacı olan kimselere destek olunmaktadır (ASPB Faaliyet Raporu, 2016).

3.6.4.3. Terör Zararı Yardımı

Terör zararı yardımları; SYD vakıflarınca ülkemizde meydana gelen bazı terör olaylarından etkilenen yoksul ve ihtiyaç sahibi kimselerin acil gıda, giyim, yol, eğitim ve barınma gibi ihtiyaçlarını karşılamak üzere yapılan yardımlardır (ASPB Faaliyet Raporu, 2016).

3.6.4.4. Sosyal Uyum Yardımı

Finansmanı Avrupa Birliği tarafından sağlanan sosyal uyum yardımı programıyla, geçici barınma merkezleri dışında ikamet eden ve muhtaçlık, hanede sosyal güvence olmaması ve demografik kriterlerden en az birine uyma şartlarını sağlayan ve ülkemizde yaşayan yabancıların desteklemesini amaçlamaktadır. Hak sahipliği tespiti her il ve ilçede teşkilatlı olan SYD vakıflarınca yapılmakta olup bu kapsamdaki yabancı kimselere kişi başı aylık 120 TL nakdi destek sağlanmaktadır (ASPB Faaliyet Raporu, 2016).

3.6.5. Yaşlı ve Engelli Yardımları

2022 sayılı Kanun kapsamında 65 yaş üstü yaşlı kimseler ile engelli bireylere yapılan yardımlar ile 2828 sayılı Kanun uyarınca bakıma muhtaç olan kimselerin evde bakımına destek için yapılan sosyal yardımlar yaşlı ve engelli yardımları adı altında sınıflandırılmıştır.

3.6.5.1. 65 Yaş Üstü Yaşlı ve Engelli Aylığı

2022 sayılı Kanuna göre, herhangi bir sosyal güvenlik kurumundan gelir veya aylık almayan ve aylık net asgari ücretin 1/3'ünden daha az aylık ortalama geliri olan muhtaç Türk Vatandaşlarından, 65 yaşını doldurmuş yaşlılar ile 18 yaşından büyük engelliler ve yasal olarak bakmakla yükümlü olduğu 18 yaşını tamamlamamış engelli yakını bulunan kimselere aylık bağlanmaktadır (2022 sayılı Kanun). Bu yardım programına yönelik başvurular SYD vakıfları tarafınca alınmakta ve hanenin ortalama aylık geliri ve muhtaçlık tespiti vakıflar tarafından yapılarak kişilerin yardıma müstahak olup olmadıkları vakıf karar organı olan müteveli heyetlerince belirlenmektedir. 2022 sayılı Kanunla SYD vakıflarına tevdi edilen bu yardım programını uygulama görevi kapsamında, Türkiye'de yaklaşık 1,3 milyon kişi 2016 yılında bu yardım türünden yararlanmıştır (2018 Yılı Programı).

3.6.5.2. Evde Bakım Aylığı

2828 sayılı Kanunun ek yedinci maddesiyle, SYD vakıflarına bakıma ihtiyacı olan engellilerin evde bakımına ilişkin iş ve işlemleri yürütme görevi verilmiştir. Buna göre, hane içinde kişi başına düşen ortalama aylık gelir tutarı, asgari ücretin aylık net tutarının 2/3'ünden daha az olan bakıma ihtiyacı olan engellilerin muhtaçlık durumunu tespit etme görevi SYD vakıflarınındır (2828 sayılı Kanun). Bu doğrultuda, muhtaçlığı vakıflarca tespit edilen engellilere aylık 932 TL yardım bağlanmaktadır. Uygulanmakta olan bu yardım programından Türkiye genelinde 481 bin engelli vatandaş yararlanmaktadır (ASPB Faaliyet Raporu, 2016).

3.6.6. Diğer Uygulamalar

Yukarıda açıklanan sosyal yardım faaliyetleri dışında, SYD vakıfları tarafından ihtiyaç sahibi kimselere yönelik proje destekleri verilmekte ve istihdam teşviki uygulamalarıyla yoksul kesime destek olunmaktadır.

3.6.6.1. Proje Destekleri

Muhtaç durumda olan bireyler veya küçük bir yardımla topluma faydalı hale getirilecek, üretken duruma geçirilebilecek durumda olan kişilerin işgücü piyasasına girmeleri ve burada kalmalarının sağlanması amacıyla SYD vakıfları tarafından proje destekleri verilmektedir. Bu projeler daha çok yoksul kimse veya hanelerin kendi geçimlerine yetecek seviyede düzenli bir gelir elde etmelerini sağlayacak bir iş kurmaları ve kurdukları işi uzun süre devam ettirebilmelerine yöneliktir (Hacımahmutoğlu, 2009:164).

Proje desteklerinin temel gayesi; çalışabilir durumda bulunan yoksul ve muhtaç vatandaşların kendi işlerini kurarak geçimlerini sağlamaları, yoksul vatandaşların sürdürülebilir gelire kavuşturularak doğrudan sosyal yardımların hedef kitlesi olmaktan çıkarılması, yoksulluk ve sosyal dışlanmaya maruz veya bu risk altında olan birey ve grupların ekonomik ve sosyal hayata aktif katılımlarının artırılması ve yaşam kalitelerinin yükseltilerek toplumsal dayanışma ve bütünleşmenin sağlanmasıdır (Sosyal Yardım İstatistikleri Bülteni, 2012:31).

Balık vermek yerine balık tutmanın öğretildiği bu programda, uygulanacak projelerin teknik ve ekonomik olarak o yörenin koşullarına uygunluğunun yanında, proje konusunun üretime yönelik bir alanda, emek yoğun ve beceri gerektiren konularda olması gerekmektedir. SYD vakıfları tarafından verilen proje destekleri kapsamında, kişi başına en fazla 15.000 TL maddi kaynak sağlanmaktadır. Bu proje destekleri hibe niteliğinde olmayıp, geri dönüşler ilk iki yıl ödemesiz, geri kalan altı yılda altı eşit taksit şeklinde 8 yıl vade ile faizsiz olarak gerçekleştirilmektedir (İncedal, 2009:88).

3.6.6.2. İstihdamı Teşvik Uygulamaları

Sosyal yardım-istihdam bağlantısını güçlendirmek ve sosyal yardımlardan yararlanan vatandaşların istihdam piyasasına girişini teşvik etmek amacıyla, kanun koyucu tarafından 14.04.2016 tarihinde 3294 sayılı Kanuna ek beşinci madde ilave edilmiştir. Bu Kanun hükmüne göre, çalışabilir durumda olan sosyal yardım yararlanıcıları SYD vakıfları tarafından sistem üzerinden Türkiye İş Kurumu (İŞKUR) sistemine kaydedilecek ve bu kişiler İŞKUR tarafından mesleki eğitime veya diğer aktif iş gücü programlarına tabi tutulacaktır (3294 sayılı Kanun).

Bahsi geçen Kanun maddesinin uygulamasını gösteren Sosyal Yardım Yararlanıcılarının İstihdamına İlişkin Yönetmelik, 22.06.2017 tarih ve 30104 sayılı Resmî Gazetede yayımlanmış ancak, Yönetmeliğin yürürlük tarihi 01.01.2018 olarak belirlenmiştir. Buna göre, 2018 yılı başından itibaren SYD vakıfları, sosyal yardım-istihdam bağlantısını kuvvetlendirmek amacıyla çalışmalar yapmaya başlayacaktır.

Ayrıca, bu Yönetmeliğin yürürlüğe girmesiyle, İŞKUR'a kayıtlı sosyal yardım yararlanıcılarının işe yerleşmesi durumunda, işveren sigorta primlerinin tamamı bir yıl süreyle ASPB tarafından karşılanacaktır. Bu noktada, sosyal yardım almakta olan kimselerin hedef grup içerisinde çıkıp istihdam piyasasına katılması, sonuçları bakımından oldukça önemlidir. Buradan hareketle, sosyal yardım yararlanıcılarının işgücü piyasasına yönlendirilmesi hususunda SYD vakıflarına önemli görevler düşmektedir.

SONUÇ VE ÖNERİLER

Yoksulluk, Dünya üzerinde var olan her milleti az ya da çok etkileyen, devletlerin, etkisini azaltmak için strateji ve çözümler aradıkları önemli bir küresel sorundur. Kişilerin yaşam düzeyi toplumda genel kabul görmüş yaşam standartlarının üzerinde değilse, görece anlamda yoksulluk ortaya çıkmaktadır. Yoksulluğu sadece yiyecek bulamamak veya açlık sınırının altında bir yaşam sürmek şeklinde algılamamak gerekir. Yoksulluğun kapsamı çok daha geniş, etkisi oldukça derindir. Sosyo-ekonomik bakımdan yoksulluk; eğitim, sağlık, insan hakları, çevre, siyasi ve sosyal katılım boyutlarıyla insanların yaşamını ve toplumu yakından etkilemektedir.

Yoksulluğun bireyler ve toplum üzerindeki menfi etkisini azaltmak için modern devletlerin çoğunlukla kullandığı en belirgin yöntem, doğrudan müdahale araçlarından biri olan sosyal yardımdır. Sosyal yardım, toplumda yoksul ve muhtaç durumda yaşayan ihtiyaç sahibi kimselere belirli kriterler dahilinde yapılan ekonomik ve sosyal amaçlı desteklerdir.

Etkili bir sosyal politika aracı olan sosyal yardım, çeşitli sebeplerle geçimini devam ettirebilecek kadar gelir elde edemeyen bireylerin en kısa zamanda kendi kendilerine yetebilir hale gelmeleri için katkıda bulunur. Sosyal koruma sisteminin bir parçası olan sosyal yardımların en belirgin amacı; yoksullukla mücadele etmek, ekonomik ve sosyal zorlukların risklerinden toplumu korumak ve toplumların sosyal açıdan gelişmesine katkı sağlayarak sosyal dışlanmaya engel olmaktır. Bu minvalde, her toplumun kendine özgü sosyal ve kültürel yapısı dikkate alınarak yoksullukla mücadele anlamında sosyal yardım ve sosyal güvenceye ilişkin özgün bir güvenlik ağı tasarlanmalıdır.

İslamiyet öncesi Türk toplumlarında sosyal yardımlar daha çok halkın içinde bulunan ve halka daha çabuk temas edebilen vakıf ve cemaatler aracılığıyla yapılmıştır. İslamiyet'in kabulünden sonra bu alanda dini vakıfların etkisi artmış, Osmanlı döneminde bu vakıfların yanında Ahilik teşkilatı da yaygın bir sosyal yardımlaşma ve dayanışma örgütü olmuştur. Tanzimat sonrası dönemde ise, bu alanda devletin müdahalesi görülmeye başlanmış, yoksullukla mücadele amacıyla devlet tarafından

çeşitli politikalar geliştirilmiş ve vakıflar dışında devlet hazinesinden de halka sosyal yardım desteği sağlanmıştır.

Özellikle II. Dünya Savaşı sonrasında Avrupa’da ortaya çıkan ve giderek yaygınlaşan sosyal devlet uygulamaları, devletin sadece düzenleyici olmadığı, aynı zamanda katılımcı olarak alana müdahalede bulunduğu bir yaklaşımdır. Sosyal devlet anlayışı, ekonomik sistemin olumsuz etkilerini gideren ve toplumda gelirin daha adilane bir şekilde tevzisini sağlayan bir anlayıştır. Türk hukuk sistemine sosyal devlet anlayışı, ilk defa 1961 Anayasası ile gelmiş ve giderek çeşitli düzeylerde uygulama alanı bulmuştur. Türk hukukunda normlar hiyerarşisinin en üstünde bulunan 1982 Anayasası’nda da sosyal devlet ilkesi varlığını korumuştur.

Günümüzde farklı devletler pek çok sosyal yardım ve sosyal politika uygulamalarıyla yoksullukla mücadele etmeye çalışsa da hiçbir devlet yoksulluk sorununa kesin manada bir çözüm bulamamıştır. Türkiye’de de durum diğer ülkelerden farklı değildir. TÜİK’e göre, toplumun genel düzeyine göre belli bir sınırın altında gelir ya da harcamaya sahip olan birey veya hane halkı görece olarak yoksul sayılmaktadır. TÜİK’in yaptığı tanımlamaya göre, Türkiye’de yoksulluk oranı %21 düzeyindedir. Bu da demek oluyor ki, ülke genelinde yaşamakta olan her beş kişiden biri yoksulluk sorunu ve tehdidiyle karşı karşıyadır. Türkiye’de uygulanan sosyal yardım programlarının yoksulluk düzeyini iyileştirmede önemli bir etkisinin olduğu düşünülse de son yedi yılda yoksulluk oranındaki düşüşün sadece %2 dolaylarında olması, uygulanan politikaların etkinliğinin sorgulanmasına sebep olmaktadır. Özellikle üç ve daha fazla çocuk sahibi olan çok çocuklu hanelerde yoksulluk %45 seviyelerine ulaşmıştır. Bu sonuç, yoksulluk riskinin kalabalık aileleri çok daha fazla tehdit eder durumda olduğunu göstermektedir.

Türkiye’de gelirden alınan paylar incelendiğinde ise, adaletli bir gelir dağılımının oluştuğunu söylemek pek de mümkün değildir. Şöyle ki, gelirden en fazla payı alan %20’lik kesim, en az pay alan %20’ye göre 7,7 kat daha fazla gelir elde etmektedir. Gelir dağılımındaki adaletsizliği ölçen ve küresel anlamda kabul gören Gini katsayısı, Türkiye’de 2010 yılında 0,38 iken 2016 yılına gelindiğinde 0,40 düzeyine çıkmıştır. Türkiye’nin toplam geliri yıllar itibariyle artış gösterse de gelir herkes için aynı oranda

artmamış, gelir adilane bir şekilde dağılmamış, aksine yoksul kesimin gelirden aldığı pay oransal olarak giderek azalmıştır. Bu durum, yoksullukla mücadele etmek ve gelir dağılımını iyileştirmek için daha etkin ve kapsamlı sosyal politika uygulamalarına ihtiyaç olduğu sonucunu ortaya çıkarmaktadır.

Mevcut durumda Türkiye’de, yegâne amacı muhtaç durumda olan kimselere yardım etmek ve gelir dağılımının adilane bir şekilde tevzi edilmesini sağlamak olan tek kuruluş SYD vakıflarıdır. Her il ve ilçede kurularak örgütlenen SYD vakıflarıyla sosyal yardımlar önemli bir kurumsal kimlik kazanmıştır. 1986 yılında Türk kamu yönetiminde ve sosyal yardım sisteminde yerini alan bu vakıfların şahsına münhasır bir yapısı vardır. Bu bakımdan, söz konusu vakıfların hukuki niteliği kuruluş tarihinden bu yana tartışma konusu olmuş, yargı kararlarında dahi hukuki statüleri konusunda farklı değerlendirmeler yapılmıştır. Bazı değerlendirmelere göre, SYD vakıfları kamu tüzel kişisi olarak, aksi görüşe göre ise özel hukuk tüzel kişisi olarak nitelendirilmiştir. Bürokraside ve hatta yargıda SYD vakıflarının hukuki niteliğine ilişkin fikir birliği olmaması, verilen farklı kararlar neticesinde uygulamada karışıklığa ve birbirine zıt durumların ortaya çıkmasına sebep olmuştur. Devlet tarafından kurulmuş devlet dışı örgütlenme olarak nitelendirilen SYD vakıflarının hukuki niteliğine ilişkin tartışma, nihayet 2017 yılında Yargıtay İçtihadı Birleştirme Hukuk Genel Kurulunun verdiği kararla son bulmuştur. Bu kararda, 3294 sayılı Kanun ile kurulan SYD vakıflarının özel hukuk tüzel kişiliğine haiz ve her birinin ayrı ayrı işyeri statüsüne sahip kuruluşlar olduğuna karar verilmiştir.

Bu çalışmada, SYD vakıflarının kararlarından doğan uyuşmazlıklara ilişkin yargı yolu incelenmiştir. Geçmiş yıllarda, vakıflarda görev yapan personelin işe alımı, işten çıkartılması, özlük hakları, görev unvanının değiştirilmesi gibi konularda SYD vakfı başkanlığı aleyhine hem adli mahkemelerde hem de idare mahkemelerinde dava açıldığı görülmüştür. Nitekim, söz konusu personel işlemlerine ilişkin farklı yargı kollarında farklı kararlar verilmiştir. Ancak, Uyuşmazlık Mahkemesi 2012/42 sayılı kararında; personel işlemleri hakkındaki dava konusu işlemin kamu gücü kullanılmak suretiyle tesis edildiğinin kabulü mümkün bulunmadığından, davanın görüm ve çözümünde adli yargı yerinin görevli bulunduğuna karar vermiştir. Netice itibariyle, Uyuşmazlık

Mahkemesinin bahse konu kararı esas alındığında, özel hukuk tüzel kişiliği şeklinde örgütlenen SYD vakfı personelinin işe alım, işten çıkarma, özlük hakları ve görev unvanının değiştirilmesi gibi iş akdine bağlı konularda, mütevellî heyeti kararının iptali istemiyle açılan davalarda, kamu gücü kullanılmadığından bahisle, davanın görüm ve çözüm yerinin adli yargı mercii olduğu sonucuna varılmıştır.

SYD vakıflarınca yapılan yardımlara ilişkin çıkan uyuşmazlıklarda ise durumun biraz daha farklı olduğu görülmüştür. 2577 sayılı Kanunun 45'inci maddesinin ilk halinde, 3294 sayılı Kanun ile 2022 sayılı Kanun uyarınca yapılan sosyal yardımlarla ilgili uygulamalardan kaynaklanan uyuşmazlıklarda, davanın idari yargı kolunda görüleceğinin istendiği anlaşılmaktadır. 2014 yılında istinaf kanun yolunun idari yargılama sistemine girmesiyle birlikte bahse konu madde metni değişikliğe uğramış olsa da SYD vakıflarının kamu gücü kullanmak suretiyle uyguladığı sosyal yardımlara ilişkin uyuşmazlıkların ilk derece mahkemesi olarak idare mahkemelerinde görülmesi gerektiği düşünülmektedir. Ayrıca, SYD vakıflarının Kamu İhale Kanunu'na tabi olması sebebiyle mezkûr vakıfların bu Kanun uyarınca yaptığı ihale iş ve işlemleri de idari yargının görev alanına girmektedir. Dolayısıyla, SYD vakıflarınca yardımlara ilişkin verilen kararlar ile yapılan ihale iş ve işlemlerine ilişkin çıkan uyuşmazlıklarda görevli yargı yerinin idare mahkemeleri olduğu sonucuna varılmıştır.

SYD vakıflarının sosyal yardım sistemi içindeki yeri ve önemi oldukça fazladır. Çok geniş bir kitleye geniş bir yelpazede hizmet götüren bu kuruluşların yardım programlarından yararlanmakta olan hane ve kişi sayısı, nüfus artışı ve diğer etkenlere de bağlı olarak gün geçtikçe artmaktadır. Bu bağlamda, SYD vakıfları tarafından 3,1 milyon haneye, başka bir deyişle yaklaşık 15 milyon kişiye sosyal yardım ve destek ulaştırılmaktadır. Bu durum; sosyal yardım sistemindeki eksikliklerin giderilmesi ve bu alana aktarılan kaynağın daha etkin kullanılabilmesi için, sistemdeki sorunların çözümünün ehemmiyetini daha da artırmaktadır. Bu bakımdan, ülke nüfusunun beşte birini doğrudan ilgilendiren bir müdahale aracı olan sosyal yardımların hem hukuki hem de kurumsal anlamda bütüncül bir yaklaşımla sunulabilmesi için, sosyal yardım sisteminin bütün aktörleri tarafından alana ilişkin kapsayıcı nitelikte iyileştirme çalışmaları yapılmasına ihtiyaç vardır. Bu itibarla, Türk sosyal yardım sistemine ilişkin

bu çalışma kapsamında yapılan araştırma ve durum tespiti neticesinde, sistemdeki aksaklıklar ve eksik yönler belirlenmiş ve konuya ilişkin önemli olduğu düşünülen görüş ve öneriler aşağıda sıralanmıştır.

ÖNERİLER

1. Yeni ihtiyaçlar göz önünde bulundurularak temel ve çerçeve bir sosyal yardım kanunu hazırlanmalı ve yardımlardan yararlanacak kimselere yönelik ortak hukuki norm ve standartlar yasal düzeyde belirlenmelidir.

Bu çalışma kapsamında, Türk hukuk sisteminde yer alan sosyal yardımlara ilişkin mevzuat hükümlerinin incelenmesi neticesinde; çeşitli yardım programlarının farklı kanunlarda düzenlendiği, ana faaliyet konusu çok başka olan kurumlara da sosyal yardımda bulunma yetkisi verildiği görülmüştür. Bu minvalde, sosyal yardımlara ilişkin mevzuatın dağınık bir yapıda olduğu tespit edilmiştir. Bu durum, hem uygulayıcılar açısından bazı sıkıntılar doğurabilmekte, hem de kurumlar arasında uygulama farklılıklarına sebep olabilmektedir.

Sosyal yardımlara ilişkin bazı kanunlardaki yararlanma koşulları, benzer nitelikteki başka bir kanuna göre çok fazla değişiklik gösterebilmekte, hatta kamusal yardımların yüzde yedisinden fazlasını yapan yerel yönetimlerde yardımların hangi kriterlere göre verildiği bilinmemektedir. Bu alanda görev yapan her kurum veya kuruluşun faydalanicılara yönelik öncelikleri farklı olmakla birlikte bu hususta ortak norm ve standartlar bulunmamaktadır. Bu bakımdan, kaynak israfı, verimlilik kaybı ve mükerrerlik gibi sorunların önüne geçebilmek için bütün sosyal yardımları ve yardım faaliyeti yürütmekte olan bütün kurum ve kuruluşları kapsayan ulusal düzeyde çerçeve bir kanuna gereksinim olduğu açıktır. Türk hukukunda dağınık bir yapıda olan sosyal yardım mevzuatının “sosyal yardım kanunu” gibi genel bir yasa altında düzenlenmesi, yapılan yardımların genel kriterlerinin belirlenmesini sağlayacak, kurumların farklı kriterlere göre yardım yapmasını engelleyecek, herkesin aynı şartlardan yararlanmasına imkân tanıyacaktır. Bu sayılanların yanında, bu alanda çıkarılacak çerçeve bir kanunla birlikte, yardımlardan faydalananların üzerindeki siyasi baskı azalacak, yardımın gelen

iktidarla birlikte değil, kanuni bir hak olarak alınacağını bilincine varılacaktır. Böylelikle, siyasi konjonktüre bağlı popülist uygulama ve harcamaların da önüne geçileceği düşünülmektedir.

Ayrıca, çerçeve sosyal yardım kanununda sosyal yardım faaliyeti yürütmekte olan kurumlara ilişkin de reformist hükümler yer almalıdır. Bu bakımdan, kurumsal olarak âdem-i merkeziyetçi bir yaklaşım yerine sosyal yardım alanındaki idari yapılanma, devlet örgütlenmesi içerisinde siyasi etkiden uzak ve bağımsız bir biçimde teşkilatlanmalıdır. Bu minvalde, sosyal yardım alanındaki farklı uygulamaları gidermek ve muhtaç durumda olan herkese hakkaniyetli ve eşit bir şekilde yardım sunabilmek amacıyla bu alandaki uygulamaların devlet örgütlenmesi içerisinde tek kurum vasıtasıyla yürütülmesinin daha olumlu sonuçlar doğuracağı değerlendirilmektedir. Netice itibariyle, mükerrer yardımların önlenmesinin yanı sıra sosyal yardımların gerçekten hak eden kimselere gitmesi ve daha etkin bir idari yapının oluşturulabilmesi için sosyal yardım alanında bir bütün halinde görülebilecek hukuki bir altyapıya ihtiyaç olduğu düşünülmektedir.

2. Sosyal yardım alanındaki kurumsal yapılanma gözden geçirilmeli ve tespit edilen eksiklikler giderilmelidir.

Sosyal yardım politikaları kapsamında ülkede mevcut olan kurumsal yapı klasik yönetim anlayışının dışındadır. Yardımların temel uygulayıcısı konumunda olan SYD vakıfları devletin kurumsal hiyerarşisinin içinde yer almamaktadır. 2011 yılında 633 sayılı KHK ile ASPB'nin kurulmuş olması, sosyal yardım ve sosyal hizmet alanında faaliyet gösteren kurumları tek çatı altında toplamayı hedeflemişse de bu değişiklik SYD vakıflarının hiyerarşik yeri ve kurumsal yapısına yönelik herhangi bir yenilik getirmemiş, bu bağlamda eski yapı aynen korunmuştur. Dolayısıyla, 2011 yılı öncesine kıyasla yeni kurulan Bakanlığın sosyal yardım sistemine kurumsal anlamda olumlu ya da olumsuz bir etkisi olmamıştır. Bu bakımdan, mevcut sistemin etkinliğini arttırmak amacıyla kurumsal yapının menfi ve müspet yanları tespit edilmeli, sosyal yardım politikalarının gelecekte kurumsal anlamda yürütülmesine ilişkin iyileştirmeleri öngören bir çalışma yapılmalıdır.

3. Sosyal yardım alanındaki ana aktörlerden biri olan SYD vakıflarının etkinliği gözden geçirilmelidir.

Türkiye’de merkezi kamusal yardımları dağıtmakla ve sosyal yardım yararlanıcılarını tespit etmekle görevli olan temel kuruluş SYD vakıflarıdır. Dolayısıyla, bu alanda görevli ana aktörlerden biri olan SYD vakıflarının etkinliği de oldukça önemlidir. Türkiye’de sosyal yardımlar yapılmadan önce yoksulluk riskiyle karşı karşıya olan nüfusun toplam nüfusa oranı %22 iken, yardımlar yapıldıktan sonra bu oran %19’a düşmektedir. Ancak, sosyal yardımların devreye girmesiyle aynı oranlar Avusturya’da %32’den %9’a, Yunanistan’da ise %33’ten %16’ya gerilemiştir (Karagöl ve Dama, 2015:26). Bu durum, Türkiye’de uygulanmakta olan sosyal yardım politika ve uygulamalarının yoksulluğu azaltmada oldukça sınırlı bir etkiye sahip olduğunu göstermektedir. Bu bakımdan sosyal yardımların temel yürütücüsü konumunda olan ve 1986 yılından bu yana teşkilatlı bir yapıyla hizmet vermekte olan SYD vakıflarının işleyişi ve etkinliği tekrardan gözden geçirilmelidir.

4. Sosyal yardım harcamalarına ayrılan kaynak miktarı arttırılmalıdır.

Türkiye’de farklı kurumlar aracılığıyla yapılan kamusal sosyal yardım miktarı 2016 yılında 27,9 milyar TL’ye ulaşmıştır. Yapılan bu yardım harcamalarında en büyük kalem, yardım harcamalarının dörtte birini oluşturan genel sağlık sigortası prim destekleridir. Bu alanda farklı yardım türlerinin uygulamaya konmasıyla birlikte sosyal yardım harcamaları da toplamda nominal olarak artış göstermiştir. Ancak, Türkiye’deki sosyal yardım harcamaları nominal olarak giderek artsa da Türkiye’nin toplam nüfusu da yıllar itibariyle artmış, bunun yanında gelir dağılımında pek bir iyileşme görülmemiş ve sosyal yardım harcama miktarının gayrisafı yurtiçi hasılaya oranı 2016 yılında %1,08 olarak gerçekleşmiştir. OECD üyesi ülkelerde bu oranın ortalama %2,5 düzeyinde olduğu göz önünde bulundurulduğunda, Türkiye’de sosyal yardım harcamalarına ayrılan kaynağın arttırılması gerektiği açıktır. Uygulanmakta olan mevcut sosyal yardım politikalarında maddi desteğin daha yüksek ve cömert olmasının, sosyal yardımların bireysel ve toplumsal etkisini arttıracacağı düşünülmektedir.

5. Bilimsel ölçütlere dayalı bir çalışma yapılarak muhtaçlık sınırı belirlenmeli ve yoksulluğun tanımlaması yapılmalıdır.

Türkiye’de yardımlardan yararlanma koşulu olan muhtaçlık, yardım yapan her kuruma göre farklılık göstermektedir. Hatta, aynı kurumun uygulamakta olduğu farklı yardım programlarında dahi muhtaçlık kavramı farklı farklı tanımlanmıştır. Bu sebeple, yardım yapmakta olan kuruluşların keyfi uygulamalarının önüne geçmek ve hakkaniyeti sağlamak amacıyla, Türkiye’de bilimsel ölçütlere göre bir yoksulluk sınırı belirlenmeli ve yoksulluğun tanımlaması yapılmalıdır. Buna göre, yardımlardan yararlanacak hedef grubun da tam olarak belirlenmesi sağlanmalıdır.

6. Sivil toplum kuruluşları ve gönüllü vatandaşları da içine alan daha kapsamlı bir sosyal yardım sistemi oluşturulmalıdır.

Mevcut durumda Türkiye’deki sosyal yardımlar; kamu, özel sektör ve sivil toplum kuruluşları eliyle yürütülse de bu alanda ağırlıklı olarak kamunun faaliyet gösterdiği görülmektedir. Bu açıdan bakıldığında, sosyal yardım sistemine vatandaşların gönüllü katkısının oldukça sınırlı olduğu göze çarpmaktadır. Bu bakımdan, yardımda bulunmak isteyen vatandaşları da içine alan daha kapsamlı bir yardım sistemi üzerinde çalışılması gerektiği düşünülmektedir. Ayrıca, sosyal yardımlaşma konusunda çalışmalar yapan sivil toplum kuruluşları ile kamunun iş birliği düzeyi yetersiz görülmektedir. Bu bakımdan, yoksullukla sadece kamunun mücadele etmesi başarılı sonuçlar alınmasını geciktireceğinden, sivil toplum kuruluşları ve gönüllü vatandaşların da sisteme aktif olarak müdahil olduğu kapsayıcı bir sosyal yardım sistemi oluşturulmalıdır.

7. Çalışabilir durumda olan sosyal yardım yararlanıcıları işgücü piyasasına yönlendirilmeli, bu yolla sosyal yardım-istihdam bağlantısı kurulmalı ve istihdam arttırıcı politikalara yer verilmelidir.

Sosyal yardım mevzusu, işsizlik ve istihdam kavramlarından bağımsız düşünülmemelidir. Dolayısıyla, çalışabilir durumda olan sosyal yardım yararlanıcıları işgücü piyasasına yönlendirilmeli ve sosyal yardım sistemi buna göre dizayn

edilmelidir. 01.01.2018 tarihinde yürürlüğe giren “Sosyal Yardım Yararlanıcılarının İstihdamına İlişkin Yönetmelik” kapsamında çalışabilir durumda olan sosyal yardım yararlanıcılarının işe veya mesleki eğitime yönlendirilmesine ilişkin hukuki düzenleme yapılmıştır. Ancak, sosyal yardım-istihdam bağlantısının daha geniş kapsamlı olarak tüm yardım programlarında uygulanabilir hale gelmesi için çalışmalar yapılmalı, sosyal yardımların bağımlılık yapması engellenmeli ve istihdamı teşvik eden modeller geliştirilerek hedef grubun yeniden üretime katılması sağlanmalıdır.

8. Yardımlar toplumun en dezavantajlı kesimlerine öncelik verilmek suretiyle dağıtılmalı ve yapılan yardımın miktarı ihtiyaç sahibi kimselerin temel ihtiyaçlarını karşılayabilecek düzeyde olmalıdır.

Yapılan araştırmada, Türkiye’deki sosyal yardım uygulamalarının pek çoğunun miktar olarak muhtaç durumda olan kişilerin geçimini sağlamaya yeterli olmadığı görülmüştür. Bu bakımdan, yapılan yardımlar en azından kişilerin gıda, barınma, sağlık, elektrik, su ve ısınma gibi temel giderlerini karşılayabilecek düzeyde olmalıdır. Yardımların bağımlılık yapabileceği hususu da göz önünde bulundurularak muhtaç kimseleri mutlak yoksulluktan kurtarabilecek miktarda yardım yapabilmek için gerekli tedbirler alınmalıdır.

9. Yardımların kanun koyucunun öngördüğü ve amaçladığı şekilde yapılabilmesi için ikincil mevzuat hükümleri 3294 sayılı Kanunla uyumlu hale getirilmelidir.

SYD vakıfları, çeşitli kanunlar ve SYDT Fonu Kurulunca verilen görevleri yürütmektedir. 3294 sayılı Kanunda belirlenen genel esaslar çerçevesinde, Fon Kurulu Kararlarıyla yardım programları oluşturulmakta ve genelge ya da genel yazı gibi yardımcı mevzuatla bunlar SYD vakıflarına açıklanmakta ve duyurulmaktadır. Yapılan araştırmada, SYD vakıflarının yürüttüğü şartlı eğitim ve sağlık yardımları gibi bazı yardım programlarında, kanun koyucunun belirlediği hedef kitleye tam olarak ulaşamadığı görülmüştür.

3294 sayılı Kanunun ikinci maddesinde yardımlardan yararlanacak kimselerin hane içindeki kişi başına düşen geliri, aylık net asgari ücretin 1/3'ünden az olması gerektiği hüküm altına alınmıştır. Ancak, SYD vakıflarının yaptığı yardımların önemli bir bölümünü oluşturan düzenli yardım programlarından yararlanabilmek için halen başvuru sahibi kişinin yaşadığı hanede sosyal güvenlik kuruluşlarına tabi olan veya bu kuruluşlarca aylık veya gelir bağlanmış olan bir kimsenin bulunmaması şartı aranmaktadır. Bu açıdan bakıldığında, SYD vakıflarınca yürütülen düzenli yardım programlarının kapsamı, 3294 sayılı Kanun hükmüne nazaran daraltılmış durumdadır. Bu durum sosyal yardımların yasayla belirlenen asıl hak sahiplerinin yardımlardan yararlanamamasına sebep olabilmektedir.

Bu nedenle, yardımlara ilişkin yürürlükte olan fon kurulu kararı, genel yazı ve genelge gibi ikincil mevzuat hükümlerinin ve yardım programlarının, 3294 sayılı Kanunun ikinci maddesine uyumlu hale getirilmesinin hem hukuki açıdan hem de kanun koyucunun öngördüğü ölçüde yardımların dağıtılması bakımından oldukça önemli olduğu düşünülmektedir.

10. Sosyal yardımlara ayrılan kaynak sadece yardım amacına hizmet etmeli ve daha verimli kullanılmalıdır.

Bu çalışmada, özellikle SYDT Fonundan yapılan harcamaların daha etkin bir şekilde kullanılması gerektiği görülmüştür. MEB tarafından her eğitim ve öğretim yılı başında ilkokul, ortaokul ve lise öğrencilerine ücretsiz ders kitabı dağıtılmaktadır. Yapılan araştırmada, Türkiye'deki tüm devlet okullarında dağıtılan bu kitapların finansmanının SYDT Fonundan karşılandığı bilgisi edinilmiştir. Fondan yapılan bu harcama, sosyal yardım politikasına değil, eğitim politikasına hizmet etmektedir. Herhangi bir muhtaçlık tespiti yapılmadan, zengin fakir ayırt etmeksizin toplumun her kesimine yapılan bu eğitim desteği ilgili Bakanlığın bütçesinden karşılanmalı, sosyal yardımlara ayrılan kaynak ise sadece muhtaç durumda olan bireylere destek amacıyla kullanılmalıdır.

Benzer şekilde, SYD vakıfları tarafından muhtaçlık tespiti yapılmaksızın bazı spor dallarında ya da yarışmalarda başarılı olan öğrencilere madalya verildiği veya yardım

yapıldığı, bazı organizasyonların finansmanının SYD vakıflarınca fon kaynaklarından karşılandığı görülmüştür. Bu durum sosyal yardımların amacına doğrudan hizmet etmemekte olup yardımlar sadece muhtaçlığı tespit edilen kimselere mevzuat çerçevesinde hakkaniyet gözeterek yapılmalıdır.

11. Farklı kurumlar tarafından yapılmakta olan benzer nitelikli sosyal yardım uygulamaları mükerrerliğe sebebiyet verdiğiinden bu hizmetlerde yeknesaklığı sağlayacak tedbirler alınmalıdır.

Yapılan araştırmada, yardımlarda mükerrerliği önlemek amacıyla bilişim altyapısında önemli gelişmeler kaydedildiği görülmüştür. Ancak, belediyeler ve bazı kurumlar tarafından yapılan yardımların veri tabanlarında tutulmaması ve kimlere ne miktarda yardım yapıldığının net bir şekilde görülememesi, yardımlarda mükerrerliğe sebep olabilmektedir. Özellikle bu alanda faaliyet gösteren SYD vakıfları ile yerel yönetimlerin yaptığı yardımlar çakışabilmektedir. Bunu önüne geçebilmek için yapılan yardımların tamamı kişi ve hane bazlı olarak kayıt altına alınmalı ve bu doğrultuda gerekli bilişim altyapısı tesis edilmelidir.

12. Sosyal yardım yararlanıcılarına ilişkin verilerin ve bilgilerin tutulduğu bilişim sisteminde iyileştirme çalışmaları yapılmalıdır.

SYGM ile TÜBİTAK'ın iş birliği içerisinde hazırlamış olduğu “Bütünleşik Sosyal Yardım Bilgi Sistemi” yoksul ve muhtaç durumda olan kişilerin kişisel verilerinin ve sosyo-ekonomik bilgileri ile servet unsurlarının merkezi veri tabanlarından sorgulanmasını ve gerçekleştirilen tüm yardımlara yönelik otomatik muhasebeleştirme eylemlerinin elektronik ortamda yürütülmesini sağlayan bir bilgi sistemidir. Bu bilişim sistemi halihazırda SYD vakıfları tarafından aktif olarak kullanılmakta olup yerel yönetimler de dahil olmak üzere bu alanda faaliyet gösteren diğer kamu kurumları ve STK'ların da sisteme entegre olması için gerekli iyileştirme çalışmaları yapılmalıdır.

13. Sosyal yardım alanında faaliyet gösterecek yeterli sayıda ve nitelikte personel istihdam edilmeli ve bu personelin yetiştirilmesi amacıyla hizmet içi eğitimler verilmelidir.

Ülkenin her köşesinde sosyal yardım alanında çok çeşitli faaliyetler yapılmaktadır. Ancak, birçok bölgede bu alanda çalışacak nitelikli insan gücü temininde güçlük çekilmektedir. Türk sosyal yardım sistemini uluslararası norm ve standartlara getirmenin en önemli adımlarından biri, bu alanda görev yapan nitelik sahibi personel yetiştirmek ve bunları istihdam etmektir. Bunun yanında, eldeki personelin etkin bir şekilde kullanılması da büyük önem arz etmektedir. Yapılan araştırmada, bazı SYD vakfı personelinin görevi dışında kaymakamlıklarda sekreter, bazı kamu kurumlarında odacı veya yazı işleri müdürlüklerinde görevli olarak çalıştırıldığı görülmüştür. Bu sebeple, nitelikli personel temininin oldukça zor olduğu bu alanda çalışan personel, asıl görev yeri dışında istihdam edilmemelidir. Toplumun en dezavantajlı kesimlerine hizmet vermekte olan bu personele, yardım süreci, alana ilişkin güncel konular ve davranış kuralları gibi konularda personelin bilgi ve motivasyonunu arttırmayı hedefleyen düzenli hizmet içi eğitimler verilmelidir.

14. Aynı yardımların muhtaç kimselere dağıtılma usulleri gözden geçirilmelidir.

Yapılan nakdi yardımlarda yardımların büyük çoğunluğunun elden ödenmediği, nakdi yardımların hak sahibi vatandaşlar adına bankalara yatırıldığı görülmüştür. Ancak, aynı yardımların dağıtımı daha zor ve sorunlu olabilmektedir. Genellikle yakacak (kömür) ve gıda kolisi yardımları aynı olarak yapılmakta olup bu yardımlar olabildiğince insanları rencide etmeden verilmelidir. İnsanların izdihamına ve hatta yaralanmalara sebebiyet verecek yardım dağıtma usullerinden kaçınılmalı ve aynı yardım dağıtım yöntemleri gözden geçirilmelidir.

Yapılan tüm bu değerlendirmeler ışığında, Türk sosyal yardım sistemine ilişkin yukarıda yer verilen önerilerle yetinilmemeli, sağlam hukuki altyapının yanı sıra, Anayasa'da yer alan sosyal devlet ilkesi çerçevesinde etkin sosyal politika ve uygulamalarla bu alan desteklenmelidir.

KAYNAKÇA

- 65 Yaşını Doldurmuş Muhtaç, Güçsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması Hakkında Kanun. (1976). *T.C. Resmî Gazete*, 15642, 10.07.1976.
- 2018 Yılı Programı, (2017). 2018 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Bakanlar Kurulu Kararı. *T.C. Resmî Gazete*, 30224, 28.10.2017.
- Ağar, S. (2017). *Kamu Kurumları (Hizmet Yerinden Yönetim Kuruluşları) Teorisi*. <http://www.idare.gen.tr/agar-kamukurumlari.htm>, Erişim Tarihi: 24.11.2017.
- Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname. (2011). *T.C. Resmî Gazete*, 27958, 08.06.2011.
- Aksan, G. (2012). Yoksulluk ve Yoksulluk Kültürünün Toplumsal Görünümleri. *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 27/2012, s.9-19.
- Aksanyar, Y. (2015). *Sosyal Yardımda Yeni Bir Yaklaşım Olarak Şartlı Sosyal Yardım: Sosyal Yardım-İstihdam Bağlantısının Etkinleştirilmesi Programı 2014 Yılı Türkiye Uygulaması Üzerine Bir Araştırma*. Yayınlanmamış Doktora Tezi, Kütahya.
- Aktan, C.C. (2002). Yoksullukla Mücadele Stratejileri. *Yoksullukla Mücadele Stratejileri*, Coşkun Can Aktan (ed), Ankara: Hak-İş Konfederasyonu Yayınları.
- Aktan, C. C. ve Vural, İ. Y. (2002). Yoksulluk: Terminoloji, Temel Kavramlar ve Ölçüm Yöntemleri. *Yoksullukla Mücadele Stratejileri*, Aktan, Coşkun Can (ed), Ankara: Hak-İş Konfederasyonu Yayınları.
- Alcock, P., May, M. ve Rowlingson, K. (2011). *Sosyal Politika*. Ankara: Siyasal Kitabevi.

- Arıöz Bozkuş, A. (2011). *Genel Esaslarıyla Türk Hukuku'nda Vakıf Müessesesi ve Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları*. Sosyal Yardım Uzmanlık Yeterlilik Tezi, Ankara.
- Asker Ailelerinden Muhtaç Olanlara Yardım Hakkında Kanun. (1941). *T.C. Resmî Gazete*, 4887, 15.08.1941.
- ASPB Faaliyet Raporu, (2014). *Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı 2014 Yılı Faaliyet Raporu*, Erişim Tarihi: 27.11.2017, http://sgb.aile.gov.tr/data/5434f307369dc31d48e42dc5/2014_idare_faaliyet_raporu.pdf.
- ASPB Faaliyet Raporu (2016). *Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı 2016 Yılı Faaliyet Raporu*, Erişim Tarihi: 10.11.2017. <http://www.aile.gov.tr/data/58b58e4c691407119c139239/2016%20%20Faaliyet%20Raporu.pdf>.
- AYM Kararı (2016). *Anayasa Mahkemesi'nin 02.11.2016 Tarih ve 2016/172 Sayılı Kararı*, Erişim Tarihi: 08.11.2017. <http://kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/27e2049faac14ef8a1196861dee5ea33highlightText=sosyal%20devlet&excludeGerekce=False&wordsOnly=False>.
- Başbakanlık Genelgesi. (1986). *T.C. Resmî Gazete*, 19167, 17.07.1986.
- Belediye Kanunu. (2005). *T.C. Resmî Gazete*, 25874, 13.07.2005.
- Bildirici, Z. (2011). *Avrupa Birliği'nde Yoksullukla Mücadele ve Türkiye'nin Uyum Sürecindeki Yeni Uygulamalar*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul.
- Brinkerhoff, D.W. ve Goldsmith, A.A. (2003). How Citizens Participate in Macroeconomic Policy: International Experience and Implications for Poverty Reduction. *World Development*, vol.31, no.4, s.685-701.

Buğra, A. (2011). *Kapitalizm, Yoksulluk ve Türkiye’de Sosyal Politika*. 5. Baskı, İstanbul: İletişim Yayıncılık.

Büyükşehir Belediyesi Kanunu. (2004). *T.C. Resmî Gazete*, 25531, 23.07.2004.

Centel, T. (1988). *İş ve Sosyal Güvenlik Hukukuna İlişkin Yargıtay İçtihadı Birleştirme Kararlarının Uygulamadaki Yönlendirici Etkileri*. 03.06.1988 Günü Yargıtay'ın Kuruluşunun 120. Yılı Sempozyumunda Sunulan Bildiri.

Chronic Poverty Report (2005). Erişim Tarihi: 10.10.2017, http://www.chronicpoverty.org/uploads/publication_files/CPR1_chap1.pdf.

Çalışkan, Ş. (2010). Türkiye’de Gelir Eşitsizliği ve Yoksulluk. *Sosyal Siyaset Konferansları*. s.59.

Çelik, A. (2010). Muhafazakâr Sosyal Politika Yönelimi: Hak Yerine Yardım-Yükümlülük Yerine Hayırseverlik. *İ.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, No:42 (Mart 2010).

Çengelci, E. (1993). Sosyal Refahın Gerçekleşmesinde Sosyal Yardımların Rol ve Önemi. *Hacettepe Üniversitesi Sosyal Hizmetler Yüksekokul Dergisi*, c.11, Ankara.

Çetinkaya, Ş. (2012). *Türkiye’de Sosyal Yardımlaşma Müessesesi: Durum Analizi, Sorunlar ve Çözüm Önerileri*. Yayınlanmamış Doktora Tezi, Kütahya.

Çınar, H. (2015). *2000-2012 Döneminde Türkiye’de Yoksulluk ve Gelir Dağılımındaki Eşitsizlik Sorunsalı*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul.

Dalgıç, B., İyidoğan P.V. ve Güven A. (2015). Yoksulluk ve Yoksulluk Geçişlerinin Belirleyenleri: Türkiye Örneği. *Sosyoekonomi*, vol.23(24), s.51-70.

- DPT (2001). Gelir Dağılımının İyileştirilmesi ve Yoksullukla Mücadele Özel İhtisas Komisyonu Raporu. *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı*, Ankara.
- Dumanlı, R. (1996). *Yoksulluk ve Türkiye'deki Boyutları*. DPT Uzmanlık Tezi, Ankara.
- Eğilmez, M. (2017). *Son 14 Yılda Türkiye Ekonomisi*. Erişim Tarihi: 03.11.2017, <http://www.mahfiegilmez.com/2017/03/son-14-yilda-turkiye-ekonomisi.html>.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, New Jersey: Princeton University Press.
- Esping-Andersen, G. (2006). Toplumsal Riskler ve Refah Devletleri. *Sosyal Politika Yazıları*, Buğra, A. ve Keyder, Ç. (der.), İstanbul: İletişim Yayınları.
- Etcı, H. (2012). *Sosyal Yardımların Politik Nitelik Kazanması (2002-2011 Türkiye Örneğinde)*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Sivas.
- Gözler, K. (2014). *Hukukun Temel Kavramları*. 12. Baskı, Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım.
- Gümüş, A.T. (2010). *Sosyal Devlet Anlayışının Gelişimi ve Dönüşümü*. 1. Baskı, İstanbul: On İki Levha Yayıncılık.
- Gündoğan, N. (2003). Yoksullukla Mücadelede İstihdam Politikalarının Rolü ve Önemi. *Yoksulluk*, 1. Baskı, c.1, İstanbul: Deniz Feneri Yayınları.
- Güngör, E. (2017). *Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıflarının Politikaları ve Politikaların Etkinliği*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul.
- Hacımahmutoğlu, H.(2009). *Türkiye'deki Sosyal Yardım Sisteminin Değerlendirilmesi*. DPT Uzmanlık Tezi, Yayın No: 2803, Ankara.

Hız, G. ve Hız, K. (2011). Yoksulluk ve Yoksunluk Penceresinden Tüketimi, Lüks Tüketimi ve Tüketim Toplumunu İzleme. *Uluslararası Yoksullukla Mücadele Stratejileri Sempozyumu Bildiriler Kitabı*, c.1, Ankara.

Işık, O. ve Pınarcıoğlu, M. (2003). *Nöbetleşe Yoksulluk*. İstanbul: İletişim Yayınları.

İlköğretimde ve Ortaöğretimde Parasız Yatılı veya Burslu Öğrenci Okutma ve Bunlara Yapılacak Sosyal Yardımlara İlişkin Kanun. (1982). *T.C. Resmî Gazete*, 17729, 19.06.1982.

İl Özel İdaresi Kanunu. (2005). *T.C. Resmî Gazete*, 25745, 04.03.2005.

İncedal, S. (2013). *Türkiye’de Yoksulluğun Boyutları: Mücadele Politikaları ve Müdahale Araçları*. Aile ve Sosyal Politikalar Uzmanlık Tezi, Ankara.

İstanbul Bölge İdare Mahkemesi Başkanlar Kurulu Kararı, (2016/1). Erişim Tarihi: 02.12.2017. http://www.istanbulbim.adalet.gov.tr/Sayfalar/MahkemeveBirimler/8_IdareDavaDairesi.html.

Kabasakal, M. (1998). Yoksulluğu Önleme Stratejileri. *Türkiye’de Yoksulluk, Sosyo-Ekonomik Politikalar ve Sivil Toplum*, İstanbul: TESEV Yayınları.

Kale, H. T. (2007). *Bölgesel Yoksulluk ve Farklılaştırılmış Politika Önerileri*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Hatay.

Kalkınma Bakanlığı (1973). *3. Beş Yıllık Kalkınma Planı*. Erişim Tarihi: 23.11.2017, <http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalknma%20Planlar/Attachments/7/plan3.pdf>.

Kamu İhale Tebliği. (2003). *T.C. Resmî Gazete*, 25087, 22.04.2003.

Karabulut, A. (2011). *Türkiye’de Sosyal Yardım ve Sosyal Yardımların Tek Merkezden Yürütülebilirliği*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara.

- Karagöl, E.T. ve Dama, N. (2015). Geçmişten Günümüze Sosyal Yardımlar. *SETA Analiz*, Kasım 2015, Sayı:139.
- Kaya, Z. (2011). *Türkiye’de Yoksulluk Analizi: Bir Probit Model Uygulaması*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Erzurum.
- Kesgin, B. (2013). *Kamu Sosyal Politikalarında Sosyal Yardım*, 1. Baskı, İstanbul: Açılım Kitap.
- Kessler, G. (1945). *İçtimai Siyaset*. İstanbul: Gençlik Kitabevi Neşriyatı.
- Kılıç, R. ve Çetinkaya, Ş. (2012). Türkiye’de Yoksullukla Mücadelede Sosyal Yardım Stratejileri ve Bir Model Önerisi. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Sayı:34.
- Kocatepe, H. (2011). *Yoksulluk ve Kent Yoksulluğu: Yalova İli Örneği*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Yalova.
- Korkat, M. (2013). *Gelir Dağılımı Adaletsizliği ve Yoksullukla Mücadelede Sosyal Yardımların Önemi (Kars İli Örneğinde Bir İnceleme)*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Kars.
- Mutlu Kaya, Ö. (2010). Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonunun Mali ve Hukuki Yapısı. *Maltepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Sayı:2010/2, s.43.
- Odabaşı, F. (2010). *Yoksullukla Mücadelede İstihdamın Rolü*. Sosyal Yardım Uzmanlık Tezi, Ankara.
- Panahi, F. ve Malekmohammadi, I. (2011). The Analysis of Effective Factors On Livelihood Poverty Alleviation In Rural Iran. *International Symposium On Poverty Alleviation Strategies*, 1st Edition, Ankara.

- Pehlivan, V. (2010). *Küreselleşme, Yoksulluk ve Türkiye*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul.
- Saran, U. (1997). Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu ve Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları. *Vakıflar Dergisi*, Sayı:26, s.427-440.
- Seyyar, A. (2003). Sosyal Siyaset Açısından Yoksulluğa Karşı Mücadele. *Yoksulluk*, c.1, 1. Baskı, İstanbul: Deniz Feneri Yayınları.
- Sosyal Hizmetler Kanunu. (1983). *T.C. Resmî Gazete*, 18059, 27.05.1983.
- Sosyal ve Ekonomik Destek Hizmetleri Hakkında Yönetmelik. (2015). *T.C. Resmî Gazete*, 29284, 03.03.2015.
- Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu. (2006). *T.C. Resmî Gazete*, 26200, 16.06.2006.
- Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu. (1986). *T.C. Resmî Gazete*, 19134, 14.06.1986.
- Sullivan, A. ve Sheffrin S.M. (2003). *Economics: Principles In Action*. New Jersey: Pearson Prentice Hall.
- Sunal, O. (2011). Sosyal Politika: Sosyal Adalet Açısından Kuramsal Bir Değerlendirme. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, c.66, n.3, s.283-305.
- SYGM (2012). *Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları Personelinin Norm Kadro Standartları, İş Tanımları, Nitelikleri, Özlük Hakları ve Çalışma Şartlarına İlişkin Esaslar*. (Elden Temin).

- SYGM (2017). *SYDV'lerin Yapısı*. Erişim Tarihi: 26.11.2017. <https://sosyalyardimlar.aile.gov.tr/sosyalyardimlasmavedayanismavakiflari/sydvlerin-yapisi>.
- SYGM (2017/B). *SOYBİS*. Erişim Tarihi, 02.12.2017. <https://sosyalyardimlar.aile.gov.tr/projeler/soybis>.
- Şener, Ü. (2010). Yoksullukla Mücadelede Sosyal Güvenlik, Sosyal Yardım Mekanizmaları ve İş Gücü Politikaları. *TEPAV Politika Notu*, İstanbul.
- Şenses, F. (2006). *Küreselleşmenin Öteki Yüzü Yoksulluk*, 4.Baskı, İstanbul: İletişim Yayınları.
- Şentürk, M. (2009). Türkiye’de Yoksulluk Çalışmaları. *Sosyoloji Dergisi*, Dizi:3, Sayı:18, s.205-233.
- Şentürk, M. (2014). Türkiye’de Kamunun ve STK’ların Sosyal Yardım Uygulamaları: Yeni Eğilimler ve İhtiyaçlar. *Sosyoloji Dergisi*, Dizi:3, Sayı:28, 2014/1, s.285-307.
- Taşcı, F. (2008). Türkiye’nin Kamusal Sosyal Yardım Anlayışı (1980-2007) Üzerine Bir Değerlendirme. *Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi*, s.147-149.
- Taşcı, F. (2010). *Sosyal Politikalarda Can Simidi Sosyal Yardım*. 1.Baskı, İstanbul: Nobel Yayın Dağıtım.
- TBMM 454 No’lu Komisyon Raporu (1986). *Türkiye Büyük Millet Meclisi Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Teşvik Kanunu Tasarısı ve Plan ve Bütçe Komisyonu Raporu*. 17. Dönem, 3. Yasama Yılı.
- Temiz, H.E. (2008). Dünyada Kronik Yoksulluk ve Önleme Stratejileri. *Çalışma ve Toplum Dergisi*, 2008/2, s.61-100.

Tokol, A. ve Alper, Y. (2011). *Sosyal Politika*. 1. Baskı, Bursa: Dora Basım Yayın.

Tunç, A. (2013). *Türk Kamu Yönetiminde Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıflarının Etkinliği: TRB1 Bölgesinde Bir Araştırma*. Yayınlanmamış Doktora Tezi, Malatya.

TÜİK (2011). *Gelir ve Yaşam Koşulları Araştırması Mikro Veri Seti*. Erişim Tarihi: 19.10.2017. http://www.tuik.gov.tr/MicroVeri/GYKA_2011/turkce/metaveri/tanim/yoksullukla-ilgilitaniimler/index.html.

TÜİK (2012). *Yaşam Memnuniyeti Araştırması Mikro Veri Seti*. Erişim Tarihi: 20.10.2017. http://www.tuik.gov.tr/MicroVeri/YMA_2012/metaveri/tanim/index.html.

TÜİK (2015). *Yoksulluk Çalışması*. Sayı: 21867, Erişim Tarihi: 20.11.2017. <http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=21867>.

TÜİK (2017/A). *Gelir ve Yaşam Koşulları Araştırması (Panel) 2011 Mikro Veri Seti*. Erişim Tarihi: 03.11.2017. http://www.tuik.gov.tr/MicroVeri/GYKA_Panel_2011/turkce/metaveri/tanim/index.html.

TÜİK (2017/B). *Gelir ve Yaşam Koşulları Araştırması 2016*. Sayı:24579, Erişim Tarihi: 03.11.2017. <http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=24579>.

Türkoğlu, İ. (2013). Sosyal Devlet Bağlamında Türkiye’de Sosyal Yardım ve Sosyal Güvenlik. *Akademik İncelemeler Dergisi*, c:8, sayı:3.

Türk Medeni Kanunu. (2001). *T.C. Resmî Gazete*, 24607, 08.12.2001.

TÜSİAD (2000). *Türkiye’de Bireysel Gelir Dağılımı ve Yoksulluk: Avrupa Birliği ile Karşılaştırma*, İstanbul: Lebib Yalkın Yayınları.

Ustabaşı, D. (2013). *Kamu ve Kamu Dışı Sosyal Yardım Uygulamalarının Değerlendirilmesine Yönelik Bir Araştırma-Konya Örneği*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Yalova.

Vakıflar Kanunu. (2008). *T.C. Resmî Gazete*, 26800, 27.02.2008.

Vakıflar Yönetmeliği. (2008). *T.C. Resmî Gazete*, 27010, 27.09.2008.

VHDB (2014). *Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü Vakıf Hizmetleri Dairesi Başkanlığı Verileri*.

Williams, P., Larrison, J., Strokova, V. ve Lindert, K. (2012). Social Safety Nets in Europe and Central Asia: Preparing for Crisis, Adapting to Demographic Change, and Promoting Employability. *The World Bank Europe and Central Asia Knowledge Brief*, v: 48.

Yılmaz, V. ve Yakut Çakar, B. (2008). Türkiye’de Merkezi Devlet Üzerinden Yürütülen Sosyal Yardımlar Üzerine. *Dayanışma Dergisi*, Yıl:1, Sayı:1, Ankara.

Yiğit, G. (2011). *Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul.

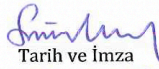
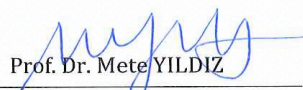
Yüksek Öğrenim Öğrencilerine Burs Kredi Verilmesine İlişkin Kanun. (2004). *T.C. Resmî Gazete*, 25394, 06.03.2004.

Zengin, E., Şahin, A. ve Özcan, S. (2012), Türkiye’de Sosyal Yardım Uygulamaları. *Yönetim ve Ekonomi*, Cilt:19, Sayı:2, Celal Bayar Üniversitesi İİBF, Manisa.

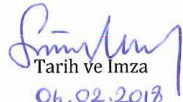
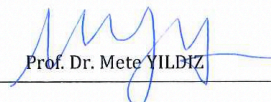
Zülfikar, B.Ş. (2010). *Yoksulluk ve Yoksullukla Mücadele Yöntemleri: Katılımcı Bir Yaklaşımla Sosyal Riski Azaltma Projesi’nin Başarı Değerlendirmesi-Ankara İli Örneği*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara.

EKLER

EK-1: Etik Kurul Muafiyeti Formu

 HACETTEPE ÜNİVERSİTESİ SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ TEZ ÇALIŞMASI ETİK KURUL İZİN MUAFİYETİ FORMU
HACETTEPE ÜNİVERSİTESİ SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI BAŞKANLIĞI'NA Tarih: 06/02/2018
Tez Başlığı / Konusu: Türk Sosyal Yardım Sisteminin Hukuki ve Kurumsal Bakımdan Değerlendirilmesi Yukarıda başlığı/konusu gösterilen tez çalışmam: 1. İnsan ve hayvan üzerinde deney niteliği taşımamaktadır, 2. Biyolojik materyal (kan, idrar vb. biyolojik sıvılar ve numuneler) kullanılmasını gerektirmemektedir. 3. Beden bütünlüğüne müdahale içermemektedir. 4. Gözlemsel ve betimsel araştırma (anket, ölçek/skala çalışmaları, dosya taramaları, veri kaynakları taraması, sistem-model geliştirme çalışmaları) niteliğinde değildir. Hacettepe Üniversitesi Etik Kurullar ve Komisyonlarının Yönergelerini inceledim ve bunlara göre tez çalışmamın yürütülebilmesi için herhangi bir Etik Kuruldan izin alınmasına gerek olmadığını; aksi durumda doğabilecek her türlü hukuki sorumluluğu kabul ettiğimi ve yukarıda vermiş olduğum bilgilerin doğru olduğunu beyan ederim. Gereğini saygılarımla arz ederim.  Tarih ve İmza 06.02.2018 Adı Soyadı: Sümer İNCEDAL Öğrenci No: N10123094 Anabilim Dalı: Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Programı: Kamu Yönetimi Statüsü: ☒ Y.Lisans ☐ Doktora ☐ Bütünleşik Dr.
<u>DANIŞMAN GÖRÜŞÜ VE ONAYI</u> UYGUNDUR.  Prof. Dr. Mete YILDIZ Detaylı Bilgi: http://www.sosyalbilimler.hacettepe.edu.tr Telefon: 0-312-2976860 Faks: 0-3122992147 E-posta: sosyalbilimler@hacettepe.edu.tr

EK-2: Orjinallik Raporu

 HACETTEPE ÜNİVERSİTESİ SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ YÜKSEK LİSANS/DOKTORA TEZ ÇALIŞMASI ORJİNALLİK RAPORU
HACETTEPE ÜNİVERSİTESİ SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI BAŞKANLIĞI'NA
Tarih: 06/02/2018
Tez Başlığı / Konusu: Türk Sosyal Yardım Sisteminin Hukuki ve Kurumsal Bakımdan Değerlendirilmesi Yukarıda başlığı/konusu gösterilen tez çalışmamın a) Kapak sayfası, b) Giriş, c) Ana bölümler ve d) Sonuç kısımlarından oluşan toplam 118 sayfalık kısmına ilişkin, 06/02/2018 tarihinde şahsım tarafından Turnitin adlı intihal tespit programından aşağıda belirtilen filtrelemeler uygulanarak alınmış olan orijinallik raporuna göre, tezimin benzerlik oranı %8'dir. Uygulanan filtrelemeler: 1- Kabul/Onay ve Bildirim sayfaları hariç, 2- Kaynakça hariç 3- Alıntılar hariç/dâhil 4- 5 kelimeden daha az örtüşme içeren metin kısımları hariç Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Tez Çalışması Orjinallik Raporu Alınması ve Kullanılması Uygulama Esasları'nı inceledim ve bu Uygulama Esasları'nda belirtilen azami benzerlik oranlarına göre tez çalışmamın herhangi bir intihal içermediğini; aksinin tespit edileceği muhtemel durumda doğabilecek her türlü hukuki sorumluluğu kabul ettiğimi ve yukarıda vermiş olduğum bilgilerin doğru olduğunu beyan ederim. Gereğini saygılarımla arz ederim.  Tarih ve İmza 06.02.2018 Adı Soyadı: Sümer İNCEDAL Öğrenci No: N10123094 Anabilim Dalı: Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Programı: Kamu Yönetimi Statüsü: ☒ Y.Lisans ☐ Doktora ☐ Bütünleşik Dr.
<u>DANIŞMAN ONAYI</u> UYGUNDUR.  Prof. Dr. Mete YILDIZ