T.C.

İstanbul Üniversitesi

Sosyal Bilimler Enstitüsü

Çalışma Ekonomisi Anabilim Dalı

Yüksek Lisans Tezi

1980 SONRASI TÜRKİYE'DE SOSYAL YARDIMLARIN ANALİZİ

Faruk Taşcı

2501050287

Tez Danışmanı

Doç. Dr. Süleyman Özdemir

İstanbul 2007

1980 SONRASI TÜRKİYE'DE SOSYAL YARDIMLARIN ANALİZİ

FARUK TAŞCI

ÖZ

Yoksulluk, hem dünyada hem de Türkiye'de 1980 sonrasında daha önemli bir hâl almıştır. Bu dönemle, küreselleşme ve yeni-liberal politikalar sonucunda, muhtaç durumda olanların sayısı artmaya devam etmiştir. Bundan dolayı, bu dönemde sosyal yardım da önemli hale gelmiştir. Bu çalışma, artan yoksulluk ve buna karşı geliştirilen sosyal yardım politikalarının 1980 sonrası Türkiye'de nasıl bir çerçevede ele alındığını, sosyal yardımın "kamusal/merkezî", "yerel", "sivil" ve "özel" aktörleri etrafında analiz etmektedir.

ABSTRACT

Poverty has become more important in both world and Turkey after 1980. With this period, the numbers of those who stand in need of help go increasing as a result of globalization and neo-liberal policies. Therefore, at that period social assistance has also become considerable. This thesis analyses how growing poverty and social policies improved against poverty are approached in which frame in Turkey after 1980 with respect to actors of social assistance named as "public/central", "local", "civil", and "private".

ÖNSÖZ

İnsanlık tarihi boyunca, bireylerin muhtaç durumda bulunmaları hep söz konusu olmuştur. Bu muhtaçlıklar, zaman ve zemine göre çeşitli şekillerde giderilmeye çalışılmıştır. İnsanların kendi kendilerine yetemeyip başkalarına muhtaç olma durumu, çağımız için de geçerliliğini korumuştur. Günümüz dünyasında, dünyanın değişik yerlerinde, içecek bir bardak dahi su bulamaz durumda olan insanlara rastlanabilmektedir. İnsanlar, sahip olduğu aile fertlerine sadece ölmeyecek kadar gerekli erzağı temin eder bir yoksulluk hâli içinde bulunabilmektedir. Konu ile ilgili çeşitli göstergeler, veriler ve yapılan çalışmalar, yoksulluk ve sefaletin dünya çapında gittikçe keskin bir hâl almaya başladığını ortaya koymaktadır.

Durum, 1980 sonrası için daha da bir önem arz etmektedir. 1980'li yıllarla birlikte, bir yandan esas amacı "kâr" olan özel sektörün serbest dolaşımı ve kazancını arttırmaya dönük "bırakınız yapsınlar" doktrininin (yeni-liberal dalganın) dünyanın her tarafına yayılmaya başladığı bir zaman dilimi yaşanmaktadır; diğer yandan da bu doktrinin bir yerinde duran "insanların yoksullukları kendilerinin suçudur" anlayışının bir ürünü olarak, sosyal yardıma muhtaç duruma düşen insanların sayısında bir artış söz konusudur.

Böyle bir tablo içerisinde, Türkiye'de 1980 sonrası sosyal yardımları ele almak, aslında çağı, Türkiye üzerinden okuma anlamına da geleceği için daha bir önem arz etmektedir. Diğer taraftan, Türkiye'nin 1980 sonrası sosyal yardımlarının analizi, Türkiye'nin "sosyal yardım haritası"nı anlamak; haritada neyin ne anlama geldiğini, hangi sınırlar içerisinde sosyal yardıma yaklaşıldığını kavramak açısından da dikkate değer olmaktadır.

Bu çerçevede, dört bölümden oluşan "1980 Sonrası Türkiye'de Sosyal Yardımların Analizi" adlı bu tez, sosyal yardımla ilişkili olan sosyal politika, sosyal güvenlik, sosyal sigorta ve sosyal hizmet kavramlarını bir ön veri olarak izah ederek; sosyal yardımın yapılma nedenlerini; kavramsal çerçevesini ve özelliklerini; aktörlerini ve tarihçesini ortaya koymaktadır. Çalışmada, son olarak, 1980 sonrası

Türkiye'de sosyal yardımlar, dört sosyal yardım aktörü olan "kamusal/merkezî", "yerel", "sivil" ve "özel" kesimler etrafında analizler yapılarak ele alınmaktadır.

Kuşkusuz, bir çalışma, sadece çalışmayı yapan kişiye ait değildir. Yapılan bir çalışmanın arkasında görünmeyen birçok etmen olabilmektedir. Bu vesile ile, öncelikle, bu çalışmada katkısı olan görünmeyen ellere şükranlarımı arz ederim.

Ayrıca, bu çalışma boyunca maddi ve manevi desteklerini benden hiç esirgemeyen Sayın Prof. Dr. Berrak Kurtuluş'a ve Sayın Prof. Dr. Sedat Murat'a; tez boyunca fikirlerine danıştığım Sayın Doç. Dr. Halis Yunus Ersöz'e ve Sayın Doç. Dr. Zeki Parlak'a teşekkür etmek üzerime bir borçtur.

Diğer bir teşekkürüm de danışmanım Sayın Doç. Dr. Süleyman Özdemir'edir. Tez boyunca bu tezin iyi bir biçimde tamamlanacağına inanmış; odasını ve kitaplarını istifademe sunmuş, tezin yazılmasına önemli katkılar sağlamıştır. Ayrıca, tezin son halini okuyup tashih eden meslektaşım Arş. Gör. Şenol Kurt'a ve diğer bölümümüz elemanlarına da teşekkür ediyorum.

Özellikle, beraber olmamıza rağmen, tez çalışmaları boyunca kendilerinin yüzünü çok az görebildiğim aileme minnettarım; tezimin tashihlerini yapan kardeşime de ayrı bir teşekkürü borç bilirim.

İÇİNDEKİLER

ÖZ / ABSTRACT ---------- iii
ÖNSÖZ ---------- iv
İÇİNDEKİLER ---------- vi
TABLOLAR LİSTESİ ---------- xii
GRAFİK VE ŞEKİL LİSTESİ ---------- xiii
KISALTMALAR LİSTESİ ---------- xiv
GİRİŞ ---------- 1

1. BÖLÜM
SOSYAL YARDIM İLE İLİŞKİLİ KAVRAMLAR: SOSYAL POLİTİKA, SOSYAL GÜVENLİK, SOSYAL SİGORTA VE SOSYAL HİZMET

1.1. SOSYAL POLİTİKA ---------- 5
1.1.1. "Sosyal Politika" Teriminin Tarihçesi ---------- 5
1.1.2. Sosyal Politikanın Tanımındaki Değişmeler ---------- 8
1.1.3. Farklı Yaklaşımlarla Sosyal Politika Tanımları ---------- 11
1.2. SOSYAL POLİTİKANIN BİR ARACI OLARAK SOSYAL GÜVENLİK ---------- 14
1.2.1. "Sosyal Güvenlik" Teriminin Tarihsel Seyri ---------- 15
1.2.2. Amaç-Araç İlişkisi Açısından Sosyal Güvenlik ---------- 18
1.2.3. Nitelikleri Açısından Sosyal Güvenlik ---------- 20
1.2.4. Farklı Uygulamalar Açısından Sosyal Güvenlik ---------- 22
1.3. SOSYAL GÜVENLİĞİN PRİMLİ YÖNTEMİ OLARAK SOSYAL SİGORTA ---------- 26
1.3.1. Sosyal Sigortanın Ortaya Çıkışı ve Yayılışı ---------- 26
1.3.2. Sosyal Sigortanın Temel Özellikleri ---------- 28
1.3.2.1. Katılma Zorunluluğu ---------- 29

1.3.2.2. Kurumsal Özerklik ---------- 29
1.3.2.3. Primli Sistem Olması ---------- 30
1.3.2.4. Yeniden Gelir Dağılımı Fonksiyonu ---------- 30
1.3.2.5. Finansmana Devlet Katkısı ---------- 31
1.3.2.6. "Kendi Kendine Yardım" İlkesi ---------- 31
1.3.2.7. Sigortalı Kapsamı ---------- 32
1.3.3. Sosyal Sigorta Kavramının Tanımı ---------- 32
1.4. SOSYAL GÜVENLİĞİN PRİMSİZ YÖNTEMİ OLARAK SOSYAL HİZMET ---------- 33
1.4.1. Sosyal Hizmetin Tarihsel Arkaplanı ---------- 33
1.4.2. "Sosyal Hizmet" Kavramı ---------- 35
1.4.3. Sosyal Hizmetin Tipik Özellikleri, Amaçları ve Çerçevesi ------- 37
1.4.4. Sosyal Hizmet Tanımları ---------- 39

2. BÖLÜM
SOSYAL YARDIMIN GEREKÇELERİ, KAVRAMSAL ÇERÇEVESİ VE ÖZELLİKLERİ

2.1. SOSYAL YARDIMIN GEREKÇELERİ ---------- 42
2.1.1. Sosyal Yardımın Olumlu ve Olumsuz Yönleri ---------- 42
2.1.1.1. Sosyal Yardımın Olumlu Yönleri ---------- 43
2.1.1.1.1. Boşlukları Tamamlayıcı Olması ---------- 43
2.1.1.1.2. Tasarruf Sağlama Yönü ---------- 44
2.1.1.1.3. Psiko-Sosyal ve Diğer Faydaları ---------- 44
2.1.1.2. Sosyal Yardımın Olumsuz Yönleri ---------- 45
2.1.1.2.1. Psiko-Sosyal Zararları: Damgalanma ve Küçük Düşürülme ---------- 45
2.1.1.2.2. Tembelliğe İtmesi ve Bağımlılık Yaratması ------- 47
2.1.1.2.3. İstismara Açık Olması ---------- 48
2.1.1.2.4. İnsan Haklarına Aykırı Olabilmesi ---------- 49

2.1.2. İnsanî, Toplum Odaklı ve Devlet Endeksli Yaklaşımlar Yönünden Sosyal Yardım ---------- 49
2.1.2.1. İnsanî Yaklaşım ---------- 49
2.1.2.2. Toplum Odaklı Yaklaşım ---------- 51
2.1.2.3. Devlet Endeksli Yaklaşım ---------- 52
2.1.2.4. "Birlik Yaklaşımı" ---------- 53
2.2. SOSYAL YARDIMIN KAVRAMSAL ÇERÇEVESİ VE ÖZELLİKLERİ ---------- 54
2.2.1. "Sosyal Yardım" Kavramı ---------- 54
2.2.1.1. "Yoksulluk" Kavramı İle İlişkisi ---------- 54
2.2.1.2. Eski Devirlerden Günümüze Gelen Bazı Kavramlar --------- 56
2.2.1.3. Günümüzde Sosyal Yardıma İlişkin Kavramlar ---------- 58
2.2.2. Sosyal Yardımın Diğer Sosyal Güvenlik Unsurlarından Ayrışması ---------- 61
2.2.2.1. Sosyal Yardımın Sosyal Hizmetten Ayrışması ---------- 61
2.2.2.2. Sosyal Yardımın Sosyal Sigortadan Ayrışması ---------- 62
2.2.3. Sosyal Yardımın Temel Özellikleri ---------- 63
2.2.3.1. Muhtaçlık Esasına Dayanması ---------- 64
2.2.3.1.1. "Muhtaçlık" Tanımı ---------- 64
2.2.3.1.2. Muhtaçlık Tespiti ---------- 64
2.2.3.1.2.1. Dünyadaki Durum ---------- 64
2.2.3.1.2.2. Türkiye'de Muhtaçlık Tespiti ---------- 66
2.2.3.1.3. Muhtaçlık Tespitindeki Güçlükler ---------- 67
2.2.3.2. Şartsız (Karşılıksız) ve Şartlı Olabilmesi ---------- 69
2.2.3.2.1. Şartsız (Karşılıksız) Sosyal Yardımlar ---------- 69
2.2.3.2.2. Şartlı Sosyal Yardımlar ---------- 69
2.2.3.2.2.1. Mikrokredi Örneği ---------- 70
2.2.3.2.2.2. Şartlı Nakit Transferi (ŞNT) ---------- 71
2.2.3.3. Sosyal Yardımın Aynî ve Nakdî Niteliği ---------- 72

3. BÖLÜM
SOSYAL YARDIMIN AKTÖRLERİ VE TARİHÇESİ

3.1. AKTÖRLERİNE GÖRE SOSYAL YARDIM TÜRLERİ ---------- 73
3.1.1. Kamusal (Merkezî) Sosyal Yardım ---------- 73
3.1.1.1. Kavram ---------- 73
3.1.1.2. Türkiye'de Kamusal Sosyal Yardım ve Kuruluşları ---------- 74
3.1.1.2.1. Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü ---------- 74
3.1.1.2.2. SHÇEK Aynî ve Nakdî Yardımları ---------- 75
3.1.1.2.3. Yeşil Kart Uygulaması ---------- 76
3.1.1.2.4. Emekli Sandığı (2022 Sayılı Kanun) ---------- 77
3.1.1.2.5. Vakıflar Genel Müdürlüğü ---------- 78
3.1.2. Yerel Sosyal Yardım ---------- 78
3.1.2.1. Kavram ve Çerçeve ---------- 78
3.1.2.2. Türkiye'deki Durum ve Karşılaşılan Sıkıntılar ---------- 79
3.1.3. Özel Sosyal Yardım ---------- 81
3.1.3.1. Kavram ---------- 82
3.1.3.2. "Kurumsal Sosyal Sorumluluk" ve Sosyal Yardım ---------- 83
3.1.4. Sivil Sosyal Yardım ---------- 84
3.1.4.1. Kavram ---------- 85
3.1.4.2. Sivil Sosyal Yardımın Eksenleri ---------- 85
3.1.4.2.1. STK Eksenli Sosyal Yardım ---------- 85
3.1.4.2.2. Dinî Sosyal Yardım ---------- 87
3.1.4.2.2.1. Kavram ve Genel Çerçeve ---------- 87
3.1.4.2.2.2. Temel Yaklaşım ve Prensipler ---------- 88
3.1.4.2.2.3. Uygulama Yöntemleri: Zekât ve Diğer Yöntemler ---------- 90
3.2. SOSYAL YARDIMIN TARİHÇESİ ---------- 92
3.2.1. İlk Devirlerden Sanayi Devrimi'ne Sosyal Yardımlar ---------- 92
3.2.1.1. Batılı Ülkelerdeki Durum ---------- 92

3.2.1.2. Osmanlı Devleti'ndeki Durum ---------- 94
3.2.2. Sanayi Devrimi'nden Günümüze Sosyal Yardımlar ---------- 96
3.2.2.1. Batı Dünyasındaki Gelişmeler ---------- 96
3.2.2.1.1. Günümüzdeki Durum ---------- 98
3.2.2.2. Osmanlı Son Dönemlerinde Sosyal Yardım ---------- 100
3.2.2.2.1. Sosyal Yardım Karakterli Kuruluşlar ---------- 102
3.2.3. 1980 Öncesi Dönemde Türkiye'de Sosyal Yardımlar ---------- 104
3.2.3.1. Cumhuriyet'in Kuruluş Aşamasından Çok Partili Döneme Sosyal Yardımlar ---------- 104
3.2.3.1.1. Sosyal Yardım Kronolojisi ve Kuruluşları -------- 104
3.2.3.1.2. Dönemin Sosyal Yardım Açısından Temel Özellikleri ---------- 106
3.2.3.2. Çok Partili Dönemden 1980'lere Sosyal Yardımlar ---------- 107
3.2.3.2.1. Yasal Düzenlemeler ve Sosyal Yardım Kuruluşları ---------- 107
3.2.3.2.2. Dönemin Sosyal Yardım Açısından Genel Değerlendirilmesi ---------- 109

4. BÖLÜM
1980 SONRASI TÜRKİYE'DE SOSYAL YARDIMLARIN ANALİZİ

4.1. 1980 SONRASININ GENEL SOSYO-EKONOMİK DURUMU ---------- 111
4.2. SOSYAL YARDIM AKTÖRLERİNİN SOSYAL YARDIMLARININ ANALİZİ: DÖRT TEMEL EĞİLİM ---------- 115
4.2.1. Kamusal Sosyal Yardımlarda Dalgalanma, Süreklilik ve Değişim: 1980-2007 ---------- 116
4.2.1.1. Dalgalanma ---------- 116
4.2.1.2. Süreklilik ---------- 110
4.2.1.3. Değişim ---------- 124

4.2.2. Yerel Sosyal Yardımlarda "Çift Yönlü" Anlamın Ortaya Çıkması ve Uzmanlaşma Çabaları: 1990 Ortalarından Günümüze ---------- 125
4.2.2.1. Genel Çerçeve ---------- 125
4.2.2.2. Çift Yönlü Bilinçlenme ---------- 128
4.2.2.3. Uzmanlaşma Arayışları ---------- 130
4.2.3. Sivil Sosyal Yardımlarda Mîlat: 1999 Marmara Depremleri ----- 132
4.2.3.1. Sivil Toplumun Sosyal Yardımlardaki Yeri ---------- 132
4.2.3.2. Bir Mîlat: 1999 Marmara Depremleri ---------- 134
4.2.4. Özel Sosyal Yardımlarda Zorunlu Atılım ---------- 136
4.2.4.1. Yoksulluğu "Kontrol Etme" ---------- 136
4.2.4.2. Sivil Toplumun Yükselişinin Zorlayıcı Etkisi ---------- 137
4.2.5. Sosyal Yardımlarda "Ahenk": Bir Çözüm Denemesi ---------- 138
4.2.5.1. Genel Durum ve Sorunlar ---------- 138
4.2.5.2. Bir Çözüm Denemesi ---------- 140

SONUÇ ---------- 143
KAYNAKÇA ---------- 148

TABLOLAR LİSTESİ

Tablo 1	ABD'deki Bağışların, Bağış Yapılan Yerlere Göre Dağılımı (2004) ----------	88
Tablo 2	Yoksulluk Sınırı Yöntemlerine Göre Türkiye'de Yoksul Fert Sayısı (2002-2005) ----------	114
Tablo 3	Sosyal Yardım İçin Ayrılan Kaynaklar (1999-2001)----------	117
Tablo 4	Devlet Bütçesinden Sosyal Yardım Niteliğindeki Transferler (%) ----------	117
Tablo 5	Türkiye'de Kamusal Sosyal Yardım Harcamaları (2003-2005) --	118
Tablo 6	SHÇEK Aynî ve Nakdî Yardımları (2001-2007) ----------	121
Tablo 7	Kişi Başına Aylık Olarak Yapılan Aynî ve Nakdî Yardım Miktarları (2002-2006) ----------	121
Tablo 8	SYDGM'den SYD Vakıfları'na Yapılan Aktarmalar (2003-2006) ----------	122
Tablo 9	2002 Sayılı Kanun Çerçevesinde Ödenen Aylıklar (1992-2007) ----------	122
Tablo 10	Türkiye'de Yaşlı Bağımlılık Oranı (1975-2050) ----------	123
Tablo 11	Belediye Gelirlerinin GSMH İçindeki Yeri (1925-2004) ---------	126
Tablo 12	Belediye Giderleri - 1982-2004 (Milyar TL) ----------	127
Tablo 13	Belediye Nüfusunun Toplam Nüfus İçindeki Payı (1950-2005) (%) ----------	128

GRAFİK VE ŞEKİL LİSTESİ

Grafik 1 Türkiye'de Gelir Dağılımı (2003) ---------- 113

Şekil 1 Sosyal Yardımlarda Ahenk Modeli ---------- 140

KISALTMALAR LİSTESİ

AÜ	Ankara Üniversitesi
BAĞ-KUR	Bağımsız Çalışanlar Kurumu
BASİSEN	Banka ve Sigorta İşçileri Sendikası
ÇUŞ	Çok Uluslu Şirketler
ÇSGM	Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı
DB	Dünya Bankası
EGM	Emeklilik Gözetim Merkezi
ESPAnet	Avrupa Sosyal Politika Analiz Ağı
ETUC	Avrupa Sendikaları Konfederasyonu
ETUI	Avrupa Sendikaları Enstitüsü
İSAV	İslamî İlimler Araştırma Vakfı
İÜ	İstanbul Üniversitesi
KKM	Kadın Koordinasyon Merkezi
KOBİ	Küçük ve Orta Boy İşletmeler
MEB	Milli Eğitim Bakanlığı
MESS	Türkiye Metal Sanayicileri Sendikası
SHÇEK	Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu
SHYO	Sosyal Hizmetler Yüksek Okulu
SSK	Sosyal Sigortalar Kurumu
SSYB	Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı
SYDGM	Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü
SYDTF	Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Teşvik Fonu
SYDTK	Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Teşvik Kanunu
SYDV	Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları
ŞNT	Şartlı Nakit Transferi
TDV	Türkiye Diyanet Vakfı
TDAV	Türk Dünyası Araştırmalar Vakfı
TESEV	Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı
TODAİE	Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü

TUHİS	Türk Ağır Sanayi Hizmet Sektörü Kamu İşverenleri Sendikası
TÜSES	Türkiye Sosyal Ekonomik Siyasal Vakfı
TÜSEV	Türkiye Üçüncü Sektör Vakfı
UNDP	Birleşmiş Billetler Kalkınma Programı
VGM	Vakıflar Genel Müdürlüğü

GİRİŞ

İlk insandan bu yana bir şeylerden mahrum olma ve dolayısıyla bir şeylere muhtaç olma, yaşanmakta olan bir olgu olarak hep gözler önündedir. Zamanın ilerlemesine ve mekânların da değişmesine rağmen, insanın mahrumiyet içinde olma durumu, günümüze kadar gelmiştir; değişen, sadece farklı kavramlarla mahrumiyetin ifade ediliyor olabilmesidir. Artık günümüzde birşeylerden mahrum olmanın adı, yoksulluk, fakirlik, sefalet gibi kelimelerle ifade edilir olmuştur.

Çağımız göz önüne alındığında, birşeylerden mahrum olmanın veya birşeylere muhtaç olmanın, en çok yoksulluk kavramı ile ifade edildiği görülmektedir. Günümüz dünyasında, insanların dünyanın farklı yerlerinde, en temel ihtiyaç maddelerinden başlayıp toplumda insanca yaşamak için gerekli olan diğer ihtiyaç maddelerine kadar birçok şeyden mahrum oldukları; yani yoksul oldukları ve dolayısıyla sosyal yardıma muhtaç oldukları anlaşılmaktadır. Yapılan araştırmalar, yoksulluk ve sefaletin dünyanın gittikçe artmakta olan kronik bir olgusu haline geldiğini göstermektedir. Dünya, günlük bir doların altında yaşayan insanların sayısının bir milyarın üzerinde olduğu ve günlük iki dolarla geçinen insanların miktarının da üç milyar dolaylarında bulunduğu bir yoksulluk ve sefalet tablosu ile karşı karşıya bulunmaktadır.

İnsanların sosyal yardıma muhtaç olma durumları, 1980'ler ile birlikte daha da bir önem kazanmaya başlamıştır. Bu yıllar, küreselleşme ve onun zihin dünyası konumunda olan yeni-liberal algının dünya sahnesinde görünmeye başladığı dönem olarak bilinmektedir. En genel anlamda, bu algının temelinde, devletin temel vazifelerine dönmesi ve "bırakınız yapsınlar" anlayışı etrafında, sermayenin mümkün olduğunca "kâr" oranlarını arttırması yatmaktadır. Bu açıdan, yeni-liberal yaklaşım için önemli olan esas husus, devleti bir kenarda tutarak, sermayenin elinde var olanların daha da arttırılmasıdır.

Diğer taraftan, bu yaklaşım, sosyal yardıma muhtaç olanların "yoksun olma" halini, kendi kusurları olarak görmektedir. Buna göre, insanların sosyal yardıma ihtiyaç duymaları, kendi kusurları ve tembellikleri dolayısıyladır. İşte, bir yandan

devleti “küçültme” ve kârı en üst düzeye çıkarma ve diğer yandan da yoksulluğu ve muhtaciyeti kişinin kendi noksanı olarak görme anlayışı etrafından şekillenen yeni-liberal hareketin yayılma kurgusu, küreselleşme ile mümkün olmuştur. Böylece, 1980 sonrası dönem ile birlikte küresel bir yoksulluk dalgası ile karşı karşıya kalınmıştır. Bu çerçevede, bu dalgaya karşı bir önlem olması amacıyla sosyal yardım politikaları özellikle 1980 sonrası dönemde daha da önemli hâle gelmiştir.

1980’li yıllar, Türkiye’nin de dünyada yaşanan yeni-liberal dalgadan etkilendiği yıllar olarak kayıtlara geçmiştir. Bu yıllarla birlikte, benimsenen yeni-liberal anlayışın etkisiyle, bir yandan gelir dağılımı açısından sıkıntılar baş göstermeye başlamış; gelir dağılımında en alt ile en üst kesimler arasındaki farklar gittikçe artmış; diğer yandan da, gerek şehirleşmenin beraberinde getirmiş olduğu nedenlerle şehrin kırsal kökenli kenar mahallelerinde ve gerekse diğer nedenlerle sosyal yardıma muhtaç duruma düşen insanların sayısında artışlar görülmüştür.

Böyle bir tablo içinde, 1980 sonrası dönemde Türkiye’nin sosyal yardımlarını analiz etmeye çalışmak, bir anlamda çağı, Türkiye ekseninde yeniden bir okumaya ve değerlendirmeye tabi tutmak anlamına geleceği için, daha bir önem arz etmektedir. 1980 sonrasında Türkiye’de sosyal yardımların incelenmesi; Türkiye’nin sosyal yardım haritasını çıkarmak, böylece haritada neyin ne anlama geldiğini, neyin nasıl ve ne ölçüde uygulanmakta olduğunu ortaya koyabilmek açılarından da önemli görünmektedir.

Geçmişi, sanayileşmenin bir ürünü olarak 19. yüzyılın ikinci yarısına giden “sosyal politika”, ilk anlamda işçilerin, sanayileşme ile ortaya çıkan sıkıntılara karşı korunması amacına dönük bir politika olarak bilinmektedir. Günümüze yaklaştıkça sosyal politikanın ilk ve dar anlamı, toplumun her kesimini içine alan “kitlelerin sosyal politikası” anlayışına doğru evrilerek daha geniş bir anlam kazanmış ve en sonunda da “uluslarüstü sosyal politika” eksenli yeni açılımlara kadar ulaşılmıştır.

Sosyal politikanın bir aracı konumundaki “sosyal güvenlik” de, sosyal politika ile benzer bir tarihsel tecrübeyi içinde barındırmaktadır; sanayileşmenin bir ürünü olarak görülmektedir. Sosyal güvenlik, amaç-araç ilişkisine dayalı olarak ve nitelikleri açısından ele alınabildiği gibi, ekonomik durum, sosyal sorunlar ve

bunlara çözüm getirme iddiasındaki ideolojiler, kültürel durum ve hatta coğrafya temelli olarak da incelenebilmektedir. Ancak, bu çerçevelerin hepsindeki ortak nokta, sosyal güvenliğin, "fizikî" ve "iktisadî" tehlikelere karşı ortaya çıkmış olmasıdır.

Sosyal politikanın bir aracı olan sosyal güvenliğin yöntemlerinden biri, "sosyal sigorta"dır. Hemen hemen sosyal güvenlikle aynı manada kullanılan sosyal sigorta, 19. yüzyıl sonu Bismark Almanyası uygulamasından çıkan bir kıvılcım olarak belirtilebilir. En temel özelliği, sistem içinde bulunanlardan alınan bir katılım payı olan "primli" bir sistem olması yanında; sosyal sigorta, çalışanların işe alınmaları ile birlikte sisteme katılma zorunluluğu, sistemin işleyişinde sahip olunan kurumsal özerklik, çalışan kesim arasında sağlanmış olunan yeniden gelir dağılımı fonksiyonu, ihtiyaç duyulması durumunda finansmana devletin de katkısının olabilmesi ve sigortalı kapsamına sigortalıya bağlı olan kişilerin dahil edilmesi gibi özelliklere de sahip bulunmaktadır.

Sosyal güvenliğin diğer bir yöntemi, primsiz olarak işleyen "sosyal hizmet"tir. Tarihsel kökeni III. Elizabeth (İngiltere) dönemi Fakirlik Kanunu'na (The Poor Relief Act-1601) dayanan sosyal hizmetin en tipik özelliği, ekonomik olarak yeterli olsun veya olmasın, kişilere ihtiyaç anında uzman hizmeti sunmasıdır; bu anlamda sosyal hizmette ihtiyaç sahibi kişilerden bir katkı beklenmemektedir.

Nihayet, bütün bu kavramlarla ilişkisi bulunan sosyal yardım kavramı ise, en kısa ve en genel anlamda, muhtaç durumda olan kişilere belirli çerçeveler içerisinde maddi veya maddi olmayan yardımların sağlanması anlamına gelmektedir.

Bu genel çerçeve göz önünde bulundurularak ele alınan bu çalışma, dört ana bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde sosyal yardımla bağlantılı kavramlar ele alınmıştır. Bu bölümde, genel olarak "sosyal yardım"ı daha iyi anlamak açısından, sosyal yardımla ilişkili olan sosyal politika, sosyal güvenlik, sosyal sigorta ve sosyal hizmet kavramlarına yer verilmiştir.

İkinci bölümde sosyal yardımın gerekçeleri, kavramsal çerçevesi ve özellikleri ortaya konmuştur. Bu bölümün diğer bir başlığında, sosyal yardım kavramı ve onunla ilintili olan alt, üst veya yan kavramlar ele alınmış; sosyal yardım

diğer sosyal güvenlik yöntemlerinden ayrıştırılmış ve en sonunda da sosyal yardımın temel nitelikleri ortaya konarak, sosyal yardımın kavramsal çerçevesi ve özellikleri ifade edilmiştir.

Üçüncü bölüm, sosyal yardımın aktörlerini ve tarihçesini içermektedir. Bu bölümde, sosyal yardımın –sosyal yardım sağlayanlar açısından– dört ana aktörü olan "kamusal/merkezî", "yerel", "özel" ve "sivil" kesim eksenli sosyal yardımlar ele alınmıştır. Üçüncü bölümün diğer kısmı, sosyal yardımın tarihçesi ile ilgilidir. Burada, sosyal yardımlar, tarihin ilk devirlerinden Sanayi Devrimi'ne, Sanayi Devrimi'inden günümüze kadar karşılaştırmalı bir şekilde ele alınmıştır. Daha sonra da, 1980 öncesi dönemde Türkiye'nin sosyal yardım tarihçesine göz atılmıştır.

Son bölüm ise, 1980 sonrası Türkiye'nin sosyal yardımlarının analiz edilmesini içermektedir. Sosyo-ekonomik yapının yoksullar aleyhine işlediği 1980 sonrası dönemde sosyal yardımlar, bu bölümde, dört sosyal yardım aktörü baz alınarak incelenmektedir. Bu bölüm, bir çözüm denemesi olarak "sosyal yardımlarda ahenk modeli" önerisini de içine almaktadır.

Çalışma, genel bir değerlendirme ve önerilerin birlikte ele alındığı sonuç bölümü ile sona ermektedir.

Buraya kadar çizilen tüm bu çerçeve ile, bu çalışma, sosyal yardım alanına özgün bir katkı sağlamayı hedeflemektedir. Sosyal yardımla ilgili Türkiye'de bundan önce yapılan çalışmalar, daha çok, ya sosyal yardımı sadece kavramsal düzlemde ele alan bir nitelik arz etmiş ya sadece sosyal yardımın bir aktörünü (bazen "kamusal", bazen "yerel", bazen "sivil", bazen "özel") tetkik eden bir çalışma olmuş ya da sadece veri odaklı bir niteliğe sahip olmuştur. Bu çalışmanın, bu anlamda, gerek sosyal yardımın kavramsal düzleminin sunulması, gerek sosyal yardımın aktörlerinin aynı düzlemde birlikte ele alınması, gerekse kendine özgün analizleri bakımından, farklı bir yöntem ortaya koyduğu söylenebilir.

1. BÖLÜM

SOSYAL YARDIM İLE İLİŞKİLİ KAVRAMLAR: SOSYAL POLİTİKA, SOSYAL GÜVENLİK, SOSYAL SİGORTA VE SOSYAL HİZMET

1.1. SOSYAL POLİTİKA

Çağdaş toplumlar açısından bir yaşam biçimi haline geldiği ifade edilen sosyal politikayı[1] tanımlama zorluğu, konuların hızlı ve sürekli bir biçimde çoğalması sebebiyle bir gerçeklik olarak ortada durmaktadır. Bu yüzden olsa gerek, bazı sosyal politikacılar, sosyal politika için tüm zamanlarda geçerli bir tanım yapabilmenin hemen hemen imkansız olduğunu ileri sürmektedirler.[2]

1.1.1. "Sosyal Politika" Teriminin Tarihçesi

"Sosyal politika"yı tanımlamadaki güçlük, terimin tarihsel arkaplanını sunmada da kendisini göstermektedir. Çünkü, "sosyal politika" terimi üzerinde mutabakatın sağlanması henüz yeni bir durumdur. Mutabakattaki sıkıntı, iki noktadan ele alınmaktadır. Birincisi, Türkçe'nin henüz istikrar bulmayışı ve bu sebeple de yeni teknik terimlere uygun bir karşılık bulunmasında karşılaşılan güçlüktür. İkincisi de, bizzat konunun dinamik bir istihale halinde oluşudur.[3]

"Sosyal politika" kavramı, ilk defa 19. yüzyılın ikinci yarısında, Almanya'da Riehl tarafından (*sozialpolitik* şeklinde) kullanılmış[4], konunun bir bilim dalı haline

[1] Cahit Talas, **Türkiye'nin Açıklamalı Sosyal Politika Tarihi**, Ankara, Bilgi Yay., 1992, s. 12.
[2] Ömer Z. Altan, **Sosyal Politika Dersleri**, Eskişehir, Anadolu Ü. Yay., No: 1592, 2004, s. 2.
[3] Sabahattin Zaim, **Türkiye'nin Yirminci Yüzyılı**, C. III, 2.bs., İstanbul, İşaret Yay., Haziran 2005, s. 50.
[4] Orhan Tuna ve Nevzat Yalçıntaş, **Sosyal Siyaset**, 7. bs., İstanbul, Filiz Kitabevi, 1999, s. 21.

gelişi ise, 1911 yılında yine Alman Otto v. Zwiedineck-Südenhorst'un yazdığı "Sosyal Politika" adlı eserle birlikte gerçekleşmiştir.[5]

Terim, Türkiye'de ise ilk defa Ziya Gökalp tarafından, "Yeni Mecmua"da, "Siyaset-i İçtimaiye" şeklinde geçmiş[6]; Fransız kültüründen faydalanan ilim adamları bu terimi "İçtimaî Basiret" veya "İçtimaî İktisat" olarak; Alman iktisatçılığının tesiri altında olanlar da "İçtimaî Siyaset" başlığı[7] altında ele almışlardır.

Diğer taraftan, son yıllarda ABD'de yoğun bir şekilde kullanılan ve bilhassa AB bünyesinden teorik ve pratik alanda daha da yaygınlaşan ve ilmi literatürde de artık kabul gören "sosyal politika" (social policy) kavramı, Almanya'da "sozialpolitik", Fransa'da "l'économie sociale" (sosyal iktisat) ve Anglo-Sakson ülkelerinde "economie du travaile" (çalışma ekonomisi) şeklinde de kullanılagelmiştir. Türkiye'de özellikle İkinci Dünya Savaşı sonrası tesirli olan kullanış biçimi ise, Amerikan kökenli olan "industrial relations" (endüstri ilişkileri) şeklinde görülmektedir.[8]

Terim ile ilgili yaşanan farklılıklar, AB'nin almış olduğu karar ile bir şekilde bertaraf edilmeye çalışılmıştır. Gerçekten de AB'nin, resmi belgelerde "sosyal politika" (social policy, la politique social) teriminin kullanımı yönündeki kararı, üye ülkeler arasındaki terminolojik farklılıkların ortadan kalkmasına yol açmakla kalmamış, aynı zamanda bu terime uluslararası bir geçerlilik de kazandırmıştır.[9] Ancak, bu kararın varlığı, "sosyal politika" ile eş anlamlı bir şekilde kullanılmaya devam eden "sosyal refah" (social welfare), "refah politikaları" (welfare policies)[10]

---

[5] Süleyman Özdemir, **Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti**, İstanbul, İTO Yay., No: 2004-69, 2004, s. 31.
[6] Tuna ve Yalçıntaş, **a.g.e.**, s. 25.
[7] Z. Fahri Fındıkoğlu, "Türkiye'de İçtimaî Siyaset, Cumhuriyet, 23 Kasım 1947," **Cumhuriyet Türkiyesi'nde Sosyal Güvenlik ve Sosyal Politikalar**, Haz. Nadir Özbek, İstanbul, EGM ve Tarih Vakfı Yay., 2006, *s*. 164.
[8] Tuna ve Yalçıntaş, **a.g.e.**, s. 26.
[9] Altan, **a.g.e.**, s. 17.
[10] Peter Taylor-Gooby, "European Welfare Futures: The Views of Key Influentials in Six European Countries on Likely Developments in Social Policy," **Social Policy and Administration**, Vol. 31, No: 1, March 1997, p. 2.

gibi kavramların varlığını tamamen ortadan kaldıramamıştır. Bundan dolayıdır ki, bu terimlerin zeminini kaygan olarak niteleyenler[11] de olmaktadır.

Terimin kelimeleri üzerinden bir yaklaşım sergilendiğinde, "sosyal" ve "politika" kelimeleri ile karşı karşıya kalınmaktadır. Kavramın temel öğesini, eski Yunanca bir kelime olan "polis"ten gelen "politika" oluşturmaktadır. "Politika", çeşitli dillerde kısmen farklı anlamlar ifade etmekle birlikte, genel olarak toplumda belirli bir amaca yönelik önlemler bütünü olarak[12] ifade edilmektedir. "Politika", değişen durumları, sistemleri, uygulamaları ve davranışları belirli araçlar ile yönetmek olarak[13] da anlaşılmaktadır. Yine, "politika" ile eş anlamlı olan Arapça kökenli "siyaset" sözcüğü de, belirtilen hedeflere ulaşabilmek için kamu kurum ve kuruluşları tarafından izlenilen yolu/yolları ifade etmektedir.[14] "Sosyal politika" terimini oluşturan diğer bir kavram olan "sosyal" kelimesinin de aslı Latince'dir. Kelime, Latince "socius"ten gelmektedir. Sözlük anlamı ile "ortak arkadaş, dost" demek olan kelime, genel olarak toplumla ilgili konularda, insanla ilgili sorunları ifade etmektedir.[15]

"Sosyal politika"nın "politika" ile ilintili olan kısmı, mesela sosyal politikanın bizzat "gıda"nın kendisini ele almamasına, fakat gıdanın düzenlenmesini ve dağılımını etkilediğine; yine bizzat çocuk eğitimi ile ilgili olmamasına, fakat eğitim ve hizmet yoluyla çocuklara yardım etmesine işaret ederken; "sosyal" ile ilintili olan yönü de, toplumda yaşanan problemlere karşı kolektif bir çözüm ve uygulamayı esas almasına işaret etmektedir.[16]

---

[11] Ian Gough, "Globalization and Regional Welfare Regimes: The East Asian Case," **Global Social Policy**, Vol. 1, No: 2, 2001, p. 165.
[12] Aysen Tokol, **Sosyal Politika**, 2. bs., Bursa, Uludağ Ü.Güçlendirme V. Yay., No: 163, 2000, s. 1.
[13] Richard M. Titmuss, **Social Policy**, Ed. Brian Abel-Smith ve Kay Titmuss, London, UK, George Allen&Unwin Pub., 1974, p. 23.
[14] Altan, **a.g.e.,** s. 1.
[15] Tokol, **a.g.e.**, s. 1.
[16] Paul Spicker, **Social Policy: Themes and Approaches,** UK, Prentice Hall, 1995, p. 5.

1.1.2. Sosyal Politikanın Tanımındaki Değişmeler

Sosyal politikayı tanımlama girişimleri, Türkiye literatüründe klasik olarak "dar" ve "geniş" mana tasnifi etrafında yapılmaktadır. Sosyal politika, eğer yalnız devletin faaliyetleri yanısıra sınırlı kitlelere ya da bir sınıfa dönük çalışmaları kapsıyorsa,[17] burada "dar anlam" söz konusu olmaktadır. Bu açıdan, dar manada sosyal politika, bütün sınıf ve grupları ihtiva etmemektedir. Endüstri Devrimi'ni yaşayan Batı Avrupa ülkelerinde ve özellikle de Almanya'da 19. yüzyılın ikinci yarısından sonra ortaya çıkan ve işçi sorununu çözmeye yönelik politikalar içeren sosyal politika anlayışı, dar kapsamlı sosyal politikayı doğurmuştur.[18] Dolayısıyla, 19. yüzyılın sonuna kadar olan dönemde sosyal politika, işçileri sanayileşme ile meydana gelen tehlikelere karşı korumak amacı ile toplumun çalışma ve ekonomik hayatında alınan tedbirlerin bütünü olarak[19] anlaşılmaktadır.

Bu açıdan, dar manada sosyal politikanın amacı, endüstrileşme ve kentleşme nedeniyle ortaya çıkan tehlikelere (iş kazası gibi) ve sefalete (yaşlılık, hastalık veya işsizlik sonucu) karşı işçileri korumak veya onlar için bazı önlemleri hayata geçirmektir. Bu nedenle de, bu dönemin sosyal politikası, esasında, işçilerin bazı sorunlarının giderilerek işçi sınıfı ile burjuvazi arasında yükselen çatışmayı önlemek amacını taşımaktadır.[20] Yani, sosyal politika, bu iki kutup arasında bir uzlaşma aracı olarak görülmektedir. Başka bir ifade ile, dar manada sosyal politika, kapitalist ekonomi düzeninde işçi sınıfı ile burjuvazi arasındaki tezatları ve mücadeleleri hafifletmeye, mümkün olduğu takdirde bunları ortadan kaldırmaya, mevcut ve yürürlükteki düzeni devam ettirmeye ve sağlamlaştırmaya yönelmiş bir politika olarak[21] ortaya çıkmaktadır. Bütün bunlardan yola çıkılarak, 19. yüzyıl ile ilintili olarak ifade edilen dar anlamlı sosyal politika tariflerini, "işçi sınıfı sosyal politikası" olarak da ele almak yanlış olmayacaktır.

---

[17] Cahit Talas, **Toplumsal Politika**, Ankara, İmge Kitabevi, 1990, s. 31.
[18] Sami Güven, **Sosyal Politikanın Temelleri**, 3. bs., Bursa, Ezgi Kitabevi, 2001, s. 13.
[19] Adil İzveren, **Sosyal Politika ve Sosyal Sigortalar**, Ankara, Sevinç Matbaası, 1968, s. 4.
[20] Meryem Koray, **Sosyal Politika**, Bursa, Ezgi Kitabevi, 2000, s. 10.
[21] Tuna ve Yalçıntaş, **a.g.e.**, s. 29.

Sosyal politikanın günümüze kadar gelen süreç içerisinde belirli gelişmelere/ dönüşümlere tabi olduğunu belirtmek gerekir. Gerçekten de, sosyal politika, geleneklere dayanan çalışma koşullarından, yoksullara, yaşlı ve çocuk gibi güçsüzlere, sakatlara ve bir mesleğin gereksinim içinde olanlarından başlayarak kişisel ve toplumsal dayanışmalara kadar uzanmış, kapitalist çağın doğuşu ile birlikte sosyal sınıfların ilişkilerine ve devletin yeni görevler yüklemesine dönük oluşumlara kadar gelmiştir.[22] Sosyal politikanın istihaleye açık bu hali, dar anlamdan geniş anlama doğru bir akışı da beraberinde getirmiştir. Bu açıdan, sosyal politikayı etkileyen unsurların, dar anlamdan geniş anlama geçişteki etkisini akılda tutmak gerekir.[23]

Özellikle, İkinci Dünya Savaşı'nı takip eden yıllarda gerek uygulamada ve gerekse teoride sosyal politika kavramında bir anlam değişikliği görülmektedir. Bu dönem itibariyle, sosyal politikanın kapsamına -(işçi kitlesinin himayesi ve sınıf tezatlarının azaltılması gibi) eski ana sorunlar temelde kalmakla beraber- çok daha geniş halk tabakaları alınmıştır.[24] Hakikaten, İngiltere'de Beveridge Planı, Kanada'da Marsh Raporu, Hollanda'da Van Rhijn Komisyon Raporu ve Fransa'da Laroque tarafından ileri sürüldüğü gibi, çok geniş ve çeşitli hizmet[25] halkası içerisinde sosyal politikanın muhtevası ifade edilmeye başlanmıştır. Bu halka genişlemesi, "geniş manada sosyal politika" tabiri ile belirtilmektedir.

Buna göre, geniş anlamlı sosyal politika, ekonomik olayların sonuçlarının, toplum yaşamı üzerindeki bütün etkilerini kendisine konu almaktadır.[26] Çünkü ekonomik alandaki uygulamalar, bütün toplumu etkileyebilmektedir ve bundan dolayıdır ki, sosyal politika, geniş anlamda, kitleler üzerindeki ekonomik güvensizliği azaltmaya dönük bir amaca bürünmüştür.[27] Diğer taraftan, geniş

---

[22] Talas, **Türkiye'nin Açıklamalı Sosyal Politika Tarihi**, s. 13.
[23] Sosyal politikayı etkileyen, onu belirleyen faktörleri detaylı olarak ele alan bir kaynak için *bkz.*: Arthur Livingstone, **Social Policy in Developing Countries**, London, UK, Routledge&Kegan Paul, 1969, p. 66-86.
[24] İzveren, **a.g.e.,** s. 5.
[25] Halis Yunus Ersöz, **Sosyal Politika Perspektifinden Yerel Yönetimler: İngiltere, İsveç ve Türkiye Örneği**, İstanbul, Filiz Kitabevi, 2004, s. 27.
[26] Güven, **a.g.e.,** s. 14.
[27] OECD, **Labor Market and Social Policies in Romania,** Paris, OECD Pub., 2000, p. 103.

anlamda sosyal politika, bir yandan geniş toplumsal kesimlere yönelmekte, öte yandan bu kesimler içinde yer alan özel grupların sorunlarıyla da ilgilenmektedir. Böylece, kadın politikaları, özürlülere yönelik politikalar, gençlere ve çocuklara yönelik politikalar gibi konular sosyal politikanın içinde kendisine yer bulmaktadır.[28] Yine, geniş manada sosyal politika çerçevesinde, sosyal hizmetler, konut politikası, sağlık politikası ve yoksullarla savaşım gibi konular, özellikle Batılı eserlerde en geniş yeri tutmaktadır.[29] Ayrıca, yoksulluk eksenli sosyal dışlanma[30] da geniş anlamda sosyal politikanın içinde görülebilmektedir. Bu yaklaşımlar, topluma bir bütün olarak bakan, toplum içinde bütün sınıfları ilgilendiren çok çeşitli konuları sınıf farkı gözetmeksizin ele alan bir politikanın varlığına işaret etmektedir.[31] Bütün bunlar, sosyal politikanın, işçi sınıfı eksenli yaklaşımlarına ek olarak "kitlelerin sosyal politikası"na doğru yoğunlaşmanın oluştuğunu göstermektedir.

Bunlara ilave olarak, son dönemlere bakılınca, sosyal politika aktörlerinin IMF, DB ve UÇÖ ekseninde genişlemeye maruz kalması neticesinde, ulusal sosyal politikalarda uluslararası genişlemeler kaydedilmekte; sosyal politikanın, ulusötesi bazda yeniden dağıtım ve düzenlemelerle alanını genişlettiği gözlemlenmektedir.[32] Bu aktörlerin, sosyal politika alanındaki faaliyetleri, geniş anlamdaki sosyal politikanın genişliğini daha da arttırmaktadır. Öyle ki, bu genişlemeler "uluslarüstü sosyal politika" (*supranational social policy*)[33] eksenli yeni tartışmaların kapısını aralamıştır. İlk izleri altı kurucu ülke tarafından imzalanan Roma Antlaşması'nda (1957) görülen "Avrupa Sosyal Politikası"[34] da, ulusüstü genişlemenin başka bir ayağı konumunda durmaktadır.

---

[28] Koray, **a.g.e.,** s. 11.
[29] Güven, **a.g.e.,** s. 15.
[30] Ayşe Buğra ve Çağlar Keyder, "Önsöz," **Sosyal Politika Yazıları,** Der. Ayşe Buğra ve Çağlar Keyder, İstanbul, İletişim Yay., s. 9.
[31] Talas, bu genişlemenin sosyal politikayı bir karışıklığa götürebileceğini iddia etmiştir. *Bkz.*: **Türkiye'nin Açıklamalı Sosyal Politika Tarihi**, s. 16.
[32] Bob Deacon, Michelle Hulse and Paul Stubbs, **Global Social Policy: International Organizations and the Future of Welfare,** London, UK, Sage Pub., 1997, p. 57.
[33] Patrica Kennett, **Comparative Social Policy; Theory and Research,** Philadelphia, USA, Open University Press, 2001, p. 143.
[34] Mustafa Aykaç, "Avrupa Birliği Sosyal Politikası: Muğlak Geçmiş ve Tartışmalı Gelecek," **Tüm Yönleriyle Türkiye-AB İlişkileri,** Ed. Mustafa Aykaç ve Zeki Parlak, İstanbul, Elif Kitabevi Yay., 2002, s. 479.

1.1.3. Farklı Yaklaşımlarla Sosyal Politika Tanımları

Süregelen dönem içinde yaşanılan çeşitli olaylar, olgular ve oluşumlar, sosyal politikanın ilgilendiği politikaların kapsamını, konularını, araçlarını, finansman kaynaklarını geliştirerek sosyal politikalara daha farklı boyutlar kazandırmıştır. Bunlar da doğal olarak sosyal politikayı yeniden tanımlama ihtiyacını gerektirmiştir. Bu farkların ortaya çıkmasında, sosyal politikanın amaçlarının genişlemesi etkili olmaktadır. Sosyal politikanın amaçları, yoksulluğu azaltmayı, sosyal korumayı, sosyal içermeyi ve insan haklarında ilerlemeyi de içine alacak şekilde genişlemiştir.[35] Böylece, tanımların kendi aralarında çeşitli nüansları ortaya çıkmıştır.

Sosyal politikayı tanımlamada, sosyal politikanın ekonomiyle olan ilintisinin etkisi önem arz etmektedir. Hakikaten, sosyal politikanın ekonomiyi etkilemesi bir yana, ekonominin hali de sosyal politikanın nedeni ve gelişimi üzerinde derin tesirlere sahiptir.[36] Mesela, dünyada yeni-liberal politikaların 1980'lerde yeniden sahneye çıkmaya başlaması, sosyal politika üzerinde yeni etkilere neden olmuştur. Bir yaklaşıma göre, bu yeni-liberal politikalar ile, artık devletin temel işlevleri, ulusal kalkınma ve sosyal gelişme olmaktan çok, uluslararası ekonomiye uyum sağlamak olmuştur. Bu gelişmeler de, sosyal sorunlara verilen önemi azaltmış ve sosyal politikaları tümüyle ortadan kaldırmasa da, bu politikalarda önemli sayılabilecek değişikliklere yol açmıştır.[37]

Ekonomik politikalarla ilintili olarak, sosyal standartların yükseltilmesi ile sosyal politikalar arasında da bir bağlantı söz konusudur. Bu yaklaşım sahiplerine göre, sosyal politika, sosyal standartların yükseltilmesi amacına yönelik politikaları da içerir. Bu sağlandığı sürece, sosyal politikanın amaçlarına hizmet edilmiş olunur.[38] Sosyal standartların sağlanması, eşitlik ve sosyal adaletin sağlanması açısından önemlidir. Bu yönüyle, sosyal politika, piyasa ekonomisi yasalarının

---

[35] Anthony L. Hall, **Social Policy for Development**, London, Sage Pub., Inc., 2004**.** p. 1.
[36] Sait Dilik, **Türkiye'de Sosyal Sigortalar; İktisadî Açıdan Bir Tahlil Denemesi**, Ankara, A.Ü. S.B.F. Yay., No: 315, 1971, s. IX.
[37] Koray, **a.g.e.,** s. 13.
[38] Abdülkadir Şenkal, "Sosyal Politika ve Uluslararası Sosyal Standartlar," **Kamu-İş İş Hukuku ve İktisat Dergisi**, **Prof. Kâmil Turan'a Armağan,** C. VII, S. 2, 2003, s. 447.

yarattığı ve derinleştirdiği sosyal adaletsizlik ve eşitsizlikleri azaltmak amacına matuf olarak da ele alınabilmektedir.[39] Bunlara paralel olarak, sosyal politika ile ilgili benzer yaklaşımlar, Albrecht'in tarifinde "devletçe sosyal barışın sağlanması" noktasında ifadelendirilmiş ve yine Talas tarafından da "toplumsal adalet" kavramı ekseninde geliştirilmiştir.[40]

Sosyal politika ile ilgili farklı yaklaşımların başka bir kaynağı da sosyal ve kültürel yapı ekseninde cereyan etmektedir. Toplumların kendilerine has değerleri, normları, anlayışları, daha geniş bir ifade ile kültürleri, yine o toplumların geliştirmiş olduğu sosyal politika anlayışlarını etkileyebilmektedir.[41] Benzer bir şekilde, sosyal politikanın uygulanması sırasında, sosyal politikalara muhatap olanların farklı kültürel ve sosyal arkaplanları, sosyal politikanın mahiyetini etkileyebilmektedir.[42] Sosyal politikanın amacı olan insanların esenliğinin (well-being) sağlanması[43] ve esenlik hali, insanların "sosyal" bir çerçeve içinde tanımladıkları ihtiyaçlarıyla da ilintilidir. Mesela, yeme, giyinme ve barınma gibi unsurlar, insanların tartışılmaz ihtiyaçları gibi dursalar da, nihayetinde ihtiyaç sahibi insanlar tarafından manalandırıldıklarından, onların kültürel ve sosyal yapılarından bağımsız değildirler ve bu sebeple insanlar tarafından farklı şekillerde telakki edilebilmektedir. Bu da, başlı başına sosyal politika algısının kültür ve toplum eksenli olarak farklılaşabileceğini göstermektedir.

Sosyal politikadaki farklı açılımlar ele alındığı zaman, dikkati çeken diğer bir nokta da, sosyal politika ile "vatandaşlık" arasındaki ilişkidir. Fikir sahiplerine göre, büyük ölçüde 20. yüzyıla ait ve hatta daha çok, dünyanın gelişmiş ülkelerine özgü bir olgu olan sosyal politika, özünde bir toplum üyesinin "vatandaşlık" hakkına dayalı bir gelişmedir.[44] Bu anlamda, sosyal politikalar, geniş bir alanı kapsar. Dolayısıyla

---

[39] Mesut Gülmez, "Türkiye'de Sosyal Politikanın Tarihsel Gelişimi," **I. Ulusal Sosyal Politika Kongresi**, Ankara, DİSK Yay., 22-24 Ocak 2004, s. 61.
[40] Altan, **a.g.e.,** s. 3-5.
[41] Kültür ile sosyal politika arasında ilişkinin detaylı bir analizi için *bkz*.: Wim van Oorschot, "Culture and Social Policy: A Developing Field of Study," **International Journal of Social Policy**, No: 15, 2006, p. 1-11.
[42] Lester Parrott, **Social Work and Social Care**, Florence, KY, USA, Routledge, 2001, p. 2-3.
[43] Gail Lewis, "Introduction: Expanding the Social Policy Imaginary," **Rethinking Social Policy**, Ed. Gail Lewis, London, GBR, Sage Pub., Inc., 2000, p. 4.
[44] Koray, **a.g.e.,** s. 8.

sosyal politikalar, bir toplumun, salt en güçsüz üyelerini korumak için ortak çabasını yansıtmayı değil, aynı zamanda tüm üyelerinin sosyal gereksinimlerini karşılamayı da içerir.[45] Buna göre, tüm üyelerinin sosyal gereksinimleri de "vatandaşlık" bağı ile ilintili olarak işleyen bir sosyal politikanın ürünü olmaktadır.

Sosyal politika tanımlarında değişik açılardan bakmaya göre oluşan farklılaşmaları, çok daha genel ve üst hatları ile tasnif eden bir yaklaşıma göre, sosyal politika tanımlarında temel olarak dört yaklaşım söz konusudur: Nedene bağlı, sonuca bağlı, koruyucu ve fıtrî sosyal politika yaklaşımları.[46] Buna göre, nedene bağlı yaklaşımda, sosyal sorunlara çözüm, bunların ortaya çıkması durumunda getirilir. Burada, sosyal sorunlara bir reaksiyon içeriğinde çözüm arayan bir anlayış söz konusudur. Başka bir ifade ile, sosyal politikaların yaşama geçirilebilmesi için, makul bir sosyal nedenin-kriterin bulunması gereklidir. Sonuca bağlı yaklaşımda, sosyal politikaların yaşama geçirilebilmesi için, sadece nedene bakılmamaktadır. Burada nedenin (örneğin iş kazası), sonuç olarak meydana getirdiği maddi ve manevi zarara bakılarak, zararın boyutuna göre kişiye sosyal gelir bağlanmaktadır ve ona göre bir sosyal politika uygulanmaktadır. Koruyucu sosyal politika yaklaşımı ise, olası sosyal sorunların gün ışığına çıkmasına fırsat vermeden, önleyici içerikli uygulanan sosyal politikalardır. Mesela, olası hastalıklara karşılık koruyucu sağlık hizmetleri; olası işsizliğe karşılık, aktif istihdam politikaları; olası sosyal çatışmaları önlemek ve sosyal adaleti tesis etmek için adil gelir dağılımı politikaları gibi. En nihayetinde, fıtrî (doğal) yaklaşım ise, toplumda yer alan her sosyal kesimin sorunlarının çözümünde, bio-psiko-sosyal bir varlık olan insanların ontolojik altyapısının, yani fıtrat, ruh, doğa ve biyoritm gibi temel özelliklerinin dikkate alınarak çözüme kavuşturulmasını esas almaktadır. Bu açılardan bakılınca, sosyal politikanın güç ve bir o kadar da karışık bir görev[47] yüklendiği görülebilmektedir.

---

[45] Zeki Erdut, "Günümüzde Sosyal Politikanın Açılımları," **I. Ulusal Sosyal Politika Kongresi**, Ankara, DİSK Yay., 22-24 Ocak 2004, s. 32.
[46] Ali Seyyar, **Sosyal Güvenlik Terimleri**, İstanbul, Papatya Yay., 2005, s. 309-310.
[47] Ali Çubuk, **Sosyal Politika,** Ankara, Ankara İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Yay., No: 123, 1979, s. 29.

1.2. SOSYAL POLİTİKANIN BİR ARACI OLARAK SOSYAL GÜVENLİK

Sosyal politikanın hedefleri sıralanırken, başlıca hedef kategorisinde, sosyal güvenliğin önemli bir yere sahip olduğu,[48] sosyal politikanın anahtar bir unsuru mahiyetini taşıdığı[49] ifade edilmektedir. Bu açıdan, sosyal politikanın en geniş kapsamlı vasıtasını oluşturan, doğrudan Endüstri Devrimi'nden doğmamış olsa da, bu devrimin bir neticesi olarak kendisini gösterdiği belirtilen sosyal güvenlik,[50] diğer bütün sosyal politika vasıtalarından farklı olarak, bir toplumu oluşturan bütün fertleri, doğumlarından ölümlerine kadar bütün hayatları süresince yakından ilgilendirdiği için geniş ve çok yönlü bir ilginin odak noktasını teşkil etmektedir.[51]

Odak noktasının diğer bir kaynağı da, sosyal güvenliğin insanlık tarihi kadar eski olmasıyla ilintilidir. Yaklaşıma göre,[52] insanlık tarihinin her döneminde bireyler kendilerini birtakım tehlikelere karşı koruma ihtiyacı duymaktadırlar. Bundan dolayı, sosyal güvenlik kavramı insanlık tarihi kadar eski bir olgu ve tarih boyunca toplumsal hayatın önemli bir parçası durumundadır. Böylece, topluluklar, bu ihtiyaçlarını sosyal gelişmelere göre çeşitli şekiller alan farklı kurumlarla daima mümkün olduğu kadar karşılamaya çalışmışlardır. Bunlara ilave olarak, 1940'larda 57 ülke sosyal güvenlik sistemine sahip iken,[53] 90'lar itibariyle 150 kadar ülkenin bir veya daha fazla sosyal güvenlik sistemine sahip olması,[54] sosyal güvenliğe odaklanmanın başka bir noktasını oluşturmaktadır. Yine, insanların gelecekleri hakkındaki kaygıları, geleceklerinin ne olacağı yönündeki düşünceleri, sosyal güvenliğin fikri olarak zeminini teşkil etmektedir.

---

[48] Dilik, **a.g.e.,** s. IX.
[49] Hall, **a.g.e.,** p. 233.
[50] Cahit Talas, "Sosyal Güvenlik Meselemiz," **Sosyal Siyaset Konferansları,** 7. Kitap, 1955, s. 85.
[51] ILO, **21. Yüzyıla Doğru Sosyal Güvenlik**, Çev. Yusuf Alper ve İsmail Tatlıoğlu, Bursa, Kutyay ve TDAV Yay., 1994, s. VII; DPT, **Türkiye'de Sosyal Güvenlik Sistemi**, Ankara, DPT Yay., No: 892, 1970, s. 3.
[52] T.C. Başbakanlık, **Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma; Sosyal Güvenlik Reformu: Sorunlar ve Çözüm Önerileri**, Ankara, Başbakanlık Basımevi, 2005, s. 29.
[53] Müjdat Şakar, "Sosyal Güvenlik Nedir, Ne Değildir?," **İktisat ve Maliye,** C. XXXVI, S. 5, Mayıs 1989, s. 187.
[54] John Dixon and Robert P. Scheurell, "Social Security: A Cross-Cultural Perspective," **Policy Study Reviews**, Vol. 12, No: 1, Spring 1993, p. 86.

1.2.1. "Sosyal Güvenlik" Teriminin Tarihsel Seyri

Sosyal güvenlik, görülebileceği gibi "sosyal" ve "güvenlik" kelimelerinden müteşekkil bir kavramdır. Bu sözcüklerin her biri kendi başlarına değişik manalarda kullanılabilmektedir. Bundan dolayıdır ki, gerek teori gerekse uygulamada sosyal güvenlik teriminin anlamının farklı biçimlerde yorumlanabildiği[55] belirtilmektedir.

Latince "socius" kelimesinden türeyen "sosyal" kelimesi, "içtimaî, toplumsal, topluma ait, topluma bağlı, toplumla ilgili" yani "insanların toplum içinde ve birlikte yaşamaları ile ilgili" anlamlarına gelebilmektedir.[56] Terim, ayrıca, toplumdaki çeşitli sınıfların ve grupların birbirleriyle entegre olmasını da ifade etmektedir.[57] "Güvenlik" sözcüğü ise, "emniyet içinde olma" anlamındadır. Bu bağlamda, bir tehlike karşısında korunmayı, tehlikenin gerçekleşmesi durumunda bundan kurtulmayı ifade etmektedir.[58] Güvenlik ile ilgili bilinmesi gereken husus, güvenliğin, statik olmadığı; yani şartlar zamanla değişmesine paralel olarak eski problemlerin taze bir ruhla yeniden ele alındığı ve değişen zamanın icapları karşılandığı ölçüde, güvenlik alanının genişlediği ve zenginleştiğidir.[59]

Cansız enerji kaynaklarının fabrika örgütlenmesi aracılığıyla üretime transferi olarak tanımlanan endüstrileşme[60] ile artmış olan sosyal güvenlik ihtiyacı, insanın kendi çabası dışında, toplumsal nitelikteki tedbir ve uygulamalarla karşılanma aşamasına ulaşmıştır. Böylece, düşünce, anlayış ve uygulamalar itibariyle modern sosyal güvenlik kavramının temellerinin, 19. yüzyılın sonlarında atılmış olduğu anlaşılmaktadır. Ancak, sosyal güvenlik alanında geniş ve yaygın tedbirlerin alınması

---

[55] Sait Dilik, **Sosyal Güvenlik**, Ankara, Kamu-İş Yay., 1991, s. 1
[56] Ali Seyyar, "Sosyal," (Çevrimiçi) http://www.sosyalsiyaset.com/documents/sozluk_s.htm, 14 Mart 2007.
[57] Ali Nazım Sözer, **Türkiye'de Sosyal Hukuk**, 2.bs., İzmir, Fakülteler Kitabevi Yay., 1998, s. 2.
[58] Sevda Demirbilek, **Sosyal Güvenlik Sosyolojisi**, İzmir, Legal Yay., 2005, s. 18.
[59] Selahattin Birkan, **Dünyada Sosyal Güvenlik Ekonomisi**, İstanbul, Yakın ve Ortadoğu Çalışma Enstitüsü Neşriyatı, 1969, s. 46. Genişlemeler neticesinde, zamanla "güvenlik kültürü" adı verilen bir kavram da ortaya çıkmıştır. İlgili yazılar için *bkz*.: "Anahtar Sözcük: Güvenlik Kültürü," **Sendikal Notlar**, S. 22, Mayıs 2004, s. 28-33 ve "İş ve Güvenlik Kültürü", **Sendikal Notlar**, S. 19, Ağustos 2003, s. 132-156.
[60] Anthony Giddens, **İleri Toplumların Sınıf Yapısı,** Çev. Ömer Baldık, İstanbul, Birey Yay., 1999, s. 180.

yeni bir gelişmedir. 1880'lerde Almanya'da ilk sosyal sigorta kurulmuş olmakla birlikte, bu, 19. yüzyıl boyunca "bırakınız yapsınlar" doktrininin tesirinden dolayı geniş bir uygulama alanı bulamamıştır.[61]

"Sosyal güvenlik" tabirinin kökeninin biraz daha eskilere gittiği yönünde bir iddia da bulunmaktadır. Buna göre, Gide'nin ilk baskısı 1900 yılında yapılan *Economie Sociale* adlı kitabında sosyal yardım ve sosyal sigortalar, "sécurité" (güvenlik) başlığı altında tetkik edilmiştir. Burada "güvenlik" kelimesi, "sosyal" kelimesinden ayrı olarak kullanılmamakla beraber, "sécurité" başlığı altında sosyal sigortaların muhtelif branşları (hastalık, ihtiyarlık, malûliyet, ölüm, işsizlik ve iş kazaları) tetkik edilmiş ve bu suretle sosyal güvenliğin dar manasıyla zamanla ortaya çıkan terim manası, o zamanlarda Gide tarafından sadece "güvenlik" kelimesi kullanılarak karşılanmıştır.[62]

"Sosyal güvenlik" terimi ise, 1930'lu yıllarda ABD'de doğmuş ve kısa zamanda yayılma ve yerleşme eğilimi göstermiştir. Terimin ABD'deki doğuşu, bu ülkede patlayan ve ülke ekonomisine olduğu kadar diğer ülke ekonomilerine de beklenmedik şiddetli bir şok yaratan 1929 krizi ile yakından ilintilidir. ABD'nin o günlerde pek gelişmiş olmayan sosyal güvenlik düzeni, bu büyük krizin yarattığı sosyal sarsıntıları, özellikle büyük çapta ortaya çıkan işsizliğin yol açtığı gelir kayıplarını karşılamaktan uzaktı.

Bunların etkisiyle, ABD'de Başkan Roosevelt zamanında, sosyal risklere karşı yaşlıları, madencileri, malûlleri, körler ve işsizleri korumak amacıyla 1935 tarihli "Sosyal Güvenlik Kanunu" (Social Security Act) çıkarılmıştır. Böylece, bu kanunla, "sosyal güvenlik" terimi sosyal bilimler literatürüne ilk kez girmiş oldu.[63] Kanun, hem yardımları prim ödemesine bağlı tutan (sakatlık ve yaşlılık sigortası gibi) klasik sosyal sigortaların bir bölümünü ve hem de vergilerle karşılaşılan ve

---

[61] J. Henry Richardson, **İktisadî ve Malî Yönüyle Sosyal Güvenlik**, Çev. Turan Yazgan, İstanbul, İstanbul Üniversitesi Yay., No: 1524, 1970, s. 3.
[62] Cahit Talas, **Sosyal Güvenlik ve Türk İşçi Sigortaları**, Ankara, Ankara Üniversitesi SBF Yay., No: 37-19, 1953, s. 17.
[63] Dilik, **Sosyal Güvenlik**, s. 3.

ihtiyaç esasına göre verilen (yaşlılar, körler ve işsizler için yardım tedbirleri gibi) sosyal yardımları kapsamaktaydı.[64]

Bu arada, Danimarka'da sosyal demokrat hükümet tarafından 1933'te "Sosyal Reform Kanunu" çıkartılmıştır. Yeni Zelanda'da da işçi hükümetince, o tarihte dünyada mevcut en geniş sosyal güvenlik sistemi olduğu iddia edilen "Sosyal Güvenlik Kanunu" (1938) tesis edilmiştir.[65] Yine, UÇÖ'nün 1936 Santiago ve 1939 Havana Konferansları'nın da "sosyal güvenlik" teriminin öneminin ortaya çıkmasında etkili olduğu söylenmektedir.[66]

Terim, ABD Başkanı ile İngiltere Başbakanı tarafından açıklanmış olan 1941 tarihli Atlantik Şartı'nda (Atlantic Charter) da yer almıştır. Bu şartta, uluslararası sıkı bir işbirliği yoluyla, herkese sosyal güvenlik sağlanmasının ortak bir amaç olarak kabul edildiği belirtilmiştir. Böylece, Atlantik Şartı ile, "sosyal güvenlik" terimi, ilk kez uluslararası çerçevede kullanılmaya, bu düzeyde halkların beğenisini kazanmaya ve dünya ölçeğinde yayılma ve yerleşmeye başlamıştır.[67]

İkinci Dünya Savaşı sırasında, İngiltere'de Lord Beveridge'nin başkanlığında bir grup tarafından sosyal güvenlikle ilgili olarak, sosyal risklerin garantisini teşkil eden mevcut tedbir ve kuruluşların bir bilanço ve tenkidini yapan ve ikinci olarak da yürürlükteki rejimin ıslahı için tavsiyelerde bulunan[68] "Beveridge Planı" (1942) adı altında bir rapor hazırlanmıştır. Bu Plan'ın da, "sosyal güvenlik" teriminin yayılmasında, yerleşmesinde ve kavramın bugünkü anlamını bulmasında etkisi bulunmaktadır.[69]

Terim, UÇÖ'nün 1944 yılında Filedelfiya'da tertiplediği Çalışma Konferansı'nda da kullanılarak uluslararası düzeyde daha hızlı yayılmaya

---

[64] Kenan Tunçomağ, **Sosyal Güvenlik Kavramı ve Sosyal Sigortalar**, 2. bs., İstanbul, GÜR-Ay Mat., 1982, s. 6.
[65] Kadir Arıcı, "Beveridge Planı," **Gazi Üniversitesi İktisadî ve İdarî Bilimler Fakültesi Dergisi**, C.II, S. 1-2, 1986, s. 22.
[66] Tunçomağ, **a.g.e.**, s. 6.
[67] Dilik, **Sosyal Güvenlik**, s. 3.
[68] Birkan, **a.g.e.,** s. 51.
[69] Dilik, **Sosyal Güvenlik**, s. 3.

başlamıştır. Bu Konferans'ta sosyal güvenliğin karşıladığı risklerin kapsamı somut biçimde belirlenmiştir.[70] Terimin yayılmasında UÇÖ'nün diğer konferanslarının da önemli bir yeri bulunmaktadır. 1951 yılında Cenevre'de yapılmış olan 34. Konferans ve bunun bir devamı niteliğindeki 35. Konferans, bu açıdan dikkate değerdir. Zaten, 35. Konferans'ın kabul ettiği 102 nolu Sözleşme'de, sosyal güvenliğin risk kapsamı olarak dokuz sosyal risk sayılarak, bunların tanımları yapılmış, asgarî normları belirlenmiştir.[71]

Sosyal güvenlik terim ve düşüncesinin dünya çapında yaygınlaşma ve yerleşmesinde BM'ce 1948 yılında kabul olunan İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi'nin de rolü büyüktür. Bu Beyanname'nin 22. maddesinde "toplumun üyesi olarak herkesin sosyal güvenlik hakkı vardır" hükmüne yer verilmiş; 25. maddesinde de, sosyal güvenliğin aşağı yukarı bugün karşılamakta olduğu risklerin kapsamı çizilmiştir.[72] Buna göre, insan haklarından birisi de, insanların "işsizlik, malûliyet, dul ve yetimlik, yaşlılık ve insan iradesi dışında meydana gelen diğer her türlü tehlikeye karşı" emniyet içinde olmasıdır ve "ferdin ve ailesinin yeterli beslenme, giyinme, barınma, tıbbî bakım ve diğer gerekli sosyal hizmetleri içine alan belirli bir hayat standardı"na sahip olması zaruridir.[73]

1.2.2. Amaç-Araç İlişkisi Açısından Sosyal Güvenlik

Sosyal güvenlik ihtiyacı, gerçekleşmesi muhtemel veya muhakkak olan, gerçekleştiği zaman insanı, sağlığın bozulması, vücut bütünlüğünün zarar görmesi vb. şekilde etkileyen her türlü olay ve durum şeklinde ifade edilen "tehlike" (risk)[74] neticesinde ortaya çıkmaktadır. Bu tehlikeler, hastalık, malûliyet, yaşlılık, analık, kazalar, ölüm gibi "fizikî" olabileceği gibi, işsizlik ve aile gelirinin çocuk sayısına

---

[70] **A. e.**

[71] ILO, **Minimum Standards of Social Security**, Geneva, Kundig Pub., 1952; ILO'nun çizmiş olduğu çerçeveyi eleştiren bir yazı için *bkz*.: Johannes Jütting, "Social Security Systems in Low-Income Countries: Concepts, Constraints and the Need for Cooperation," **International Social Security Review**, Vol. 53, No: 4, 2000, p. 3-24.

[72] Dilik, **Sosyal Güvenlik**, s. 4.

[73] Turan Yazgan, **Türkiye'de Sosyal Güvenlik Sistemi**, İstanbul, İktisadî Araştırmalar Vakfı Yay., No: 21, 1969, s. 3-4..

[74] Kadir Arıcı, **Sosyal Güvenlik Dersleri**, Ankara, Sargın Ofset, 1999, s. 5.

bağlı olarak yetersizliği gibi "iktisadî" tehlikeler de olabilir.[75] İşte bu tehlikelerin bertaraf edilmesi, sosyal güvenlik şeklinde ifade bulmaktadır.

Anlaşılabileceği üzere, sosyal güvenlik tanımı geliştirmek, sosyal güvenliğin amaçlarını beyan etmeye denk gelmektedir. Başka bir tanım çerçevesi de sosyal güvenliğin araçlarıyla ilintili olarak gerçekleşebilmektedir. Bu açıdan, sosyal güvenliği bir amaç; sosyal sigortaları ve diğer unsurları da bu amacı elde etmeye yarayan araçlar olarak ele alan yaklaşımdan[76] yola çıkılarak, sosyal güvenlik tanımı geliştirilebilir. Buna göre, sosyal güvenlik için, "araç" nazariyesinden bakılarak, sosyal sigortalar, sosyal hizmetler ve sosyal yardımlar gibi unsurlarla bir yaklaşım geliştirmek söz konusu olabilmektedir.

Amaç yönünden de sosyal güvenlik için geniş tanım aralıkları söz konusudur. Amaçların sayısına göre, tanım sayısı ve aralığı da çoğalabilmektedir. Tanım aralıklarındaki bu genişliğe binaen, sosyal güvenlik, yoksulluğu önlemeyi amaçlaması[77] bakımından tanımlanabildiği gibi, ihtiyaçları karşılama, geliri muhafaza ve ikame,[78] sosyal telafi ve gelirin yeniden dağılımı,[79] sosyal uyum ve ekonomik etkinliğin tesisi,[80] sosyal koruma, ilerleme[81] gibi çok geniş yelpazeli açılarından da tanımlanabilmektedir.

Sosyal güvenliğin amaçlarının çokluğu ve buna binaen tanımlarının da çok olabilmesi yanında, belirtilmesi gereken diğer bir nokta, sosyal güvenliğin amaçlarının zamanla değişebilirliği üzerinedir. Amaçlardaki bu değişim, yavaş bir

---

[75] Turan Yazgan, **Gelir Dağılımı Açısından Sosyal Güvenlik**, İstanbul, İ.Ü. Yay., 1975, s. 13.
[76] Talas, **Sosyal Güvenlik ve Türk İşçi Sigortaları,** s. 16.
[77] James Midgley, "Social Security and Third World Poverty: The Challenge to Policymakers," **Policy Study Review**, Vol. 12, No: 1/2, p. 133.
[78] Roy Sainsbury, "The Aims of Social Security," **Introduction to Social Security: Policies, Benefits Poverty**, Ed. John Ditch, Florence, KY, USA, Routledge, 1999, p. 34-48.
[79] Dixon and Scheurell, **a.g.e.**, s. 86.
[80] Robert Walker, **Social Securtiy and Welfare: Concepts and Comparisons,** UK, Open University Press, 2005, p. 29-35.
[81] Michael Sherraden, "Individual Accounts in Social Security: Can They Be Progressive?," **International Journal of Social Policy**, 2003, No: 12, p. 97.

şekilde, neredeyse sezilmesi ve fark edilmesi güç bir halde olmaktadır.[82] Bu amaç ve buna paralel olarak kapsam genişlemesi çerçevesinde, eğitim gibi unsurlar da bu genişlemenin içerisine dahil olmuşlardır.[83] Bu anlamda, sosyal güvenliğin eğitimle olan olumlu ilişkisi de ortaya çıkmıştır.

Amaç-araç zincirinin genel hattı ekseninde sosyal güvenlik ile ilgili çerçeve çizilmeye çalışıldığında, dört aşamadan oluşan sosyal güvenlik mantığının ortaya çıktığından bahsedilmektedir. İlk aşamada, insanların eğitilerek vasıf sahibi yapılması; ikinci aşamada, bu insanların işgücü haline getirilmesi; üçüncüsünde bir gelir sahibi olunmasının sağlanması ve dördüncüsünde ise, topluma katılımın güvence altına alınması söz konusudur. İkinci aşamanın uygunsuz ya da mümkünsüz olduğu durumlarda, sosyal güvenliğin devreye girdiği ifade edilmektedir. Bu durumda sosyal güvenlik, bir gelir sağlayarak, dördüncü aşamayı, yani topluma katılımı gözetmiş ve amaçlamış olmaktadır.[84]

1.2.3. Nitelikleri Açısından Sosyal Güvenlik

Sosyal güvenliğin ne manaya geldiğini anlamanın yollarından biri de, sosyal güvenliği, nitelikleri üzerinden tetkik yapmaktan geçmektedir. Sosyal güvenliğin muhtevasının büyük olması dolayısıyla, niteliklerinin hepsini ortaya koyabilmek mümkün gözükmese de, belli başlılarına göz atmak, işin özünü kavrama açısından yeterli olacaktır.

Sosyal güvenliğin toplumdaki muhtaç ve yoksul insanlara yönelik olarak yardım yapma ve böylece onlara insani onurlarına yaraşır bir hayat standardının en asgari ölçülerde temin etme noktasındaki vazifesi tartışılmazdır. Sosyal güvenlik bu yanıyla, böylece, ülkede sosyal adaletin ve sosyal devlet ilkesinin gerçekleşmesine

---

[82] Sainsbury, **a.g.e.,** p. 34.
[83] Detaylı malumat için *bkz*.: Cruz A. Echevarria and Amaia Iza, "Life Expectancy, Human Capital, Social Security and Growth," **Journal of Public Economics**, No: 90, 2006, p. 2323-2349.
[84] Jos Berghman, "Avrupa Birliği'nde Sosyal Güvenlik," **Avrupa'da Sosyal Koruma: Değişim ve Sorunlar, ETUC-ETUI Konferansı,** Çev. Başak Çalı, Ankara, Türk Harb-İş Sen.Yay., 1998, s. 401.

hizmet eder.[85] Bu açıdan, fertlere tanınan sosyal güvenlik hakkının en önemli yanı, bu hakkın sosyal adalet ve eşitlik ölçütleri ekseninde işlemesi olmaktadır.[86] Dolayısıyla, sosyal güvenlik teşkilatlı, rasyonel ve kurumlar bütünlüğü etrafında hareket etmesi kadar,[87] oluşan adaletsizlikleri de hafifletme[88] gibi nitelikleri açısından önemli bir yerde durmaktadır.

Sosyal güvenliğin diğer önemli bir niteliği, onun evrensellik ilkesi etrafında şekillenen bir insan hakkı olmasıdır. Hakikaten, güvenlik ihtiyacı, insanlık açısından hep varolagelmiştir. Bu bakımdan, sosyal güvenliğin evrenselliği ve temel bir insan ihtiyacı olduğu belirtilmektedir.[89] Dolayısıyla, insanların bu ihtiyaçları bir "insan hakkı" telakkisi olarak anlaşılmıştır.[90] Sosyal güvenliğin insan hakkı olarak idraki, "Avrupa Sosyal Şartı" ve "Avrupa Sosyal Güvenlik Sözleşmesi" gibi sosyal politika ile ilgili uluslararası belgelerle de tastik olmuştur.[91] Ayrıca, sosyal güvenliğin bir insan hakkı olarak bütün uluslararası insan hakları ile ilgili belgelerde yer alması -özellikle BM İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi'nde- ve ulusal seviyede de anayasalarda kabul görmüş olması, sosyal güvenliğin hukukî açıdan da önemini arttırmıştır.[92] En nihayetinde de, sosyal güvenliğin insan hakkı olarak sürdürülebilirliği, bir "devlet görevi" mantığı etrafında devam ettirilmesi ile olabileceği ifade edilmektedir.

Sosyal güvenliğin bir başka niteliği de "gelir" ile ilintilidir. Bir devlet görevi ekseni etrafında, insan hakkı olan sosyal güvenliği yerine getirmeye çalışmak, kamu sosyal güvenlik harcamalarını akla getirmektedir. Bununla birlikte akla gelen en önemli unsur da, kamunun yeniden gelir dağıtıcı özelliği olmaktadır. Bundan dolayı, sosyal güvenliğin, gerek sosyal sigortalar ve kamu sosyal güvenlik harcamalarından

---

[85] A. Can Tuncay, **Sosyal Güvenlik Dersleri**, İstanbul, Araştırma Eğitim Ekin Yay., 1982, s. 5.
[86] Z. Selçuk Maruflu, **Sosyal Refah, Sosyal Güvenlik ve Planlı Dönemde Politikalar**, Ankara, DPT Yay., No: 1458, 1975, s. 24.
[87] Tunçomağ, **a.g.e.,** s. 5.
[88] Milletlerarası Çalışma Teşkilatı, **Sosyal Güvenlik**, Çev. Nihat Selamoğlu, SSK Yay., t.y., s. 1.
[89] Demirbilek, **a.g.e.,** s. 21.
[90] Turan Yazgan, "Sosyal Güvenlik Kavramı," **Sosyal Siyaset Konferansları,** 24.Kitap, 1972, s. 206.
[91] Nusret Ekin, Yusuf Alper ve Tekin Akgeyik, **Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Arayışlar: Özelleştirme ve Yeniden Yapılanma**, İstanbul, İTO Yay., 1999, s. 125.
[92] Arıcı, **Sosyal Güvenlik Dersleri,** s. 29.

oluşan bir sistem olarak gerekse geleneksel ve munzam müesseseleri de içine alan bir bütün olarak, yeniden gelir dağıtıcı kanallar içinde önemli bir yer işgal ettiği belirtilmektedir.[93] 1960'da dünyanın en zengin %20'sinin toplam gelirinin dünyanın en fakir %20'sinden 30 kat fazla iken, 1998 yılında bu oranın 82 kata çıkması[94] ve 2006 tarihli BM "Gelir Dağılımı Eşitsizlik Raporu"na göre de dünya nüfusunun sadece %10'nunun dünya servetinin %85'ine sahip olması,[95] sosyal güvenliğin yeniden gelir dağılımı üzerindeki niteliğinin anlaşılmasında net bir tablo çizmektedir.

Sosyal güvenliğin bütün bu niteliklerine ve bunlardan ortaya çıkan/çıkabilecek sonuçlarına bakıldığında, başka bir nitelik ile de karşı karşıya kalınmaktadır. Bu nitelik, sosyal güvenliğin kişisel bir sorun olmayıp, toplumun sorunu olmasıdır.[96] Bu açıdan, sosyal güvenlik, toplumdaki tüm fertlerin, kendi aralarındaki muhtaçları kurtarmak için birlikte hareket etmeyi kabul ettikleri ortak davranışı[97] simgelemektedir. Sosyal güvenliğin bu niteliği, toplumda dayanışmayı arttırıcı bir sonuca işaret etmektedir.[98]

1.2.4. Farklı Uygulamalar Açısından Sosyal Güvenlik

Sosyal güvenlik tarifi yapmanın farklılık arz edeceği muhakkaktır. Bu, yukarıda bahsedilen sosyal güvenliğin amaç-araç ilişkisine dayalı tanımlamasında ve nitelikleri ekseninde açıklamalarında da görülmüştür. Bu farklılıklar, ülke, ekonomik durum ve buna paralel olarak sosyal sorunlar ve bunlara çözüm getirme iddiasındaki ideolojiler, kültürel hal ve hatta coğrafya temelli olabilmektedir.

---

[93] Yazgan, **Gelir Dağılımı Açısından Sosyal Güvenlik**, s. 185.
[94] Thomas D. Lairson and David Skidmore, **International Political Economy, The Struggle for Power and Wealth**, 3.bs., Canada, Wadsworth, 2003, p. 239.
[95] Elif Özmenek, "BM Gelir Dağılımı Eşitsizlik Raporu," (Çevrimiçi) http://www.voanews.com/turkish/archive/2006-12/2006-12-07-voa15.cfm, 22 Mart 2007.
[96] Güven, **a.g.e.,** s. 156. Böylece, sosyal güvenlik, Smith-Marks-Darwin eksenli "muhtaçların/yoksulların yoksulluklarını kişi kaynaklı olarak gören, onların tembelliğine bağlayan" anlayıştan farklı bir yerde durmaktadır.
[97] Yusuf Alper, "Cumhuriyet'in 75.Yılında Sosyal Güvenlik," **Yeni Türkiye Cumhuriyet Özel Sayısı (Sosyal Değerlendirme)**, C. III, Eylül-Aralık 1998, s. 1943.
[98] Z.Selçuk Maruflu ve Emel Orhon, **Sosyal Güvenlik ve Refah Dağılımı Sektör Raporu**, Ankara, DPT Yay., Şubat 1974, s. 8.

Sosyal güvenlik tanımlarını farklı kılan en önemli unsur, ülkelerin başlı başına birbirlerinden olan farklı yapıları gelmektedir. Birçok ülkede sosyal güvenlik sistemi, dağınık ve bir bütün olmaktan yoksundur. Birçok ülkede sosyal güvenlik sistemlerinde hâlâ büyük boşluklar bulunmaktadır.[99]

Çağdaş sosyal güvenlik sisteminin öncüleri olduğu belirtilen[100] ABD, İngiltere ve Yeni Zelanda arasında da sosyal güvenliğe atfedilen tariflerde farklılık olabilmektedir. ABD'de sosyal güvenlik kavramı, federal hükümetlerin yaşlılık emekliliği ve özürlü sigorta programlarına işaret etmektedir.[101] ABD için, işsizlik sigortası veya sosyal yardım şeması etrafında yoğunlaşan ve buna göre tarif edilen bir sosyal güvenlik sisteminden bahsedilememektedir. ABD'de sosyal yardımlar, sosyal güvenliğin içinde ihtiyaç sahiplerine belirli çerçeveler ile yardım edilmesi sonucu, hayatta kalmaya tekabül etmektedir.[102]

İngiltere'de ise, sosyal güvenlik, ABD'den daha kapsamlı bir şekilde "gelir desteği ve yaşlı emeklik sigortası, düşük gelirli aileler için sosyal yardım ve evrensel çocuk yardımlarını içine alan muhafaza programları"[103] üzerinden tariflere maruz kalmaktadır. Kanada'da ise, sosyal güvenlik, "gelir programları ve sosyal hizmetler"[104] eksenli tanımlanmaktadır. Fransa'da ise, sosyal güvenlik, genel olarak "sosyal ilerlemenin içinde bir merhale"[105] şeklinde algılanmaktadır.

Yine, birbirine yakın sanayi seviyelerindeki Batı ülkeleri ile ABD'nin sosyal güvenlik anlayış ve uygulamasında önemli farklar bulunmaktadır.[106] Bunların da ötesinde, sosyal güvenlik sistemleri, AB üyesi ülkeler arasında da farklılık

---

[99] Cahit Talas, "Türkiye'de Sosyal Güvenlik ve Karşılaşılan Sorunlar," **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi,** C. XXXI, S. 1-4, Mart-Aralık 1976, s. 4.
[100] Ali Güzel ve Ali Rıza Okur, **Sosyal Güvenlik Hukuku**, 4. bs., İstanbul, Beta Basım, 1994, s. 23.
[101] Hall, **a.g.e.,** p. 235.
[102] Joel Blau and Mimi Abromovits, **The Dynamics of Social Welfare Policy**, New York, USA, Oxford University Press, 2004, p. 4.
[103] Hall, **a.g.e.,** p. 235.
[104] John R. Graham, "Social Security," **Encyclopedia of Canadian Social Work**. Ed. Francis J. Turner, Waterloo, ON, CAN., Wilfrid Laurier University Press, 2005. p 377.
[105] V. George, **Social Security: Beveridge and After**, Florence, KY, USA, Routledge, 1998, p. 8.
[106] Birkan, **a.g.e.,** s. 10.

göstermektedir. Bu sistemler, üye ülkelerin kendi tarihine, geleneklerine, ekonomik, sosyal ve kültürel yapılarına göre şekil almaktadır.[107] Bu durum ise, AB ülkelerinde sosyal güvenlik tariflerinin değişik olmasına yol açmaktadır.

Ülkeler arasındaki farklılıklar, Latin Amerika ve Afrika açısından da aynı şeye tekabül etmektedir. Latin Amerika'da sosyal güvenlik, "gelir-destekli sağlık hizmetleri" ve kısmen de "sosyal hizmet" üzerinden ele alınmaktadır. En önemli nokta ise, sosyal güvenliğin sadece devlet ölçekli algılanmaması, ayrıca devletin dışında, kişilerin kendi başlarına hayatta kalmak için buldukları çeşitli yöntemler şeklinde de düşünülmesidir.[108] Afrika'nın doğusunda ise, sosyal güvenlik anlayışında, UÇÖ'nun uyguladığı daha iyi bir koruma için çeşitli fon kaynaklarını değerlendiren üç katmanlı (three-tier) yapıdan esinlenme söz konusudur.[109] Bu tarz sosyal güvenlik tanımlamalarındaki farklılıklar, "yönteme göre" tanım farklılığı şeklinde de değerlendirilebilir.

Nihayetinde, sosyal güvenliğin her ülkede az veya çok farklılık arz etmesi ve buna mukabil de farklı sosyal güvenlik tariflerinin yapılması, sosyal güvenliğin, ilmî tariflerden çok, siyasi maksatlar,[110] ülkelerin tarihî ve kültürel durumuna ve ihtiyaçlarına göre şekil aldığı yönündeki yaklaşımlarla[111] izah edilmektedir.

Sosyal güvenliği tarif etmede, "ekonomik durum" da önemli bir yere sahiptir. Sosyal güvenlik sistemi, ülkenin içinde bulunduğu ekonomik şartlardan geniş şekilde etkilenir. Ekonominin imkanı, dengesi ve gelişme şartları ile sosyal güvenlik sisteminin istikrarlı ve gayesine uygun bir şekilde işlemesi arasında paralellik bulunmaktadır.[112] Sosyal güvenliğin milli gelirin yeniden dağıtılması, istihdamı

---

[107] Sedat Murat, **Bütünleşme Sürecinde Türkiye ve Avrupa Birliği'nin Karşılaştırmalı Sosyal Yapısı,** İstanbul, Filiz Kitabevi, 2000, s. 59.
[108] Hall, **a.g.e.,** p. 235.
[109] Ramadhani K. Dau, "Trends in Social Security in East Africa: Tanzania, Kenya and Uganda," **International Social Security Review**, Vol. 56, No: 3-4, 2003, p. 26-27.
[110] Siyasi maksat ve hareketliliğin sosyal güvenlik üzerindeki etkilerini inceleyen bir yazı için *bkz*.: Gaspar Fajth, "Social Security in a Rapidly Changing Society: The Case of Post-Communist Transformation," **Social Policy and Administration**, Vol. 33, No: 4, December 1999, p. 416-436.
[111] Yazgan, **Türkiye'de Sosyal Güvenlik Sistemi**, s. 5.
[112] Birkan, **a.g.e.,** s. 11.

arttırma ve ayarlama, mecburi tasarruf, sermaye biriktirme ve yatırım, üretim ve verimliliği kuvvetlendirme, genel ekonomi ve istikrarı geliştirme fonksiyonlarının varlığı,[113] sosyal güvenliğin tanımlanmasında farklı açılar yaratmaktadır. Sosyal güvenliğin bu fonksiyonlarını yerine getirememesi neticesinde, ortaya çıkabilecek olan sıkıntılar üzerinden; iş ilişkilerinin, istihdam koşul ve kurallarının değişmesi ekseninde, yüksek işsizlik ve aile yapısındaki değişmeler açısından; demografik kaynaklı ve küreselleşme sonucu ortaya çıkan sorunlar çerçevesinde[114] sosyal güvenlik tanımlamaları da şekil değiştirebilmektedir.

Bunlara ilave olarak, sosyal güvenlik ile coğrafya arasında da ilinti kurulabilmektedir.[115] Buna göre, mesela, Yeni Zelanda ve Avustralya sosyal güvenlik sistemi üzerine yapılan bir çalışmada, bu iki ülkenin sosyal güvenlik sistemini uluslararası perspektif ekseninde birlikte almanın zor olduğundan bahsedilmektedir. İki ülke, kültürel ve tarihsel arkaplan olarak Anglo-Sakson ve Batı'ya yakın olmasına rağmen, iki ülkenin coğrafi durumu dolayısıyla, sosyal güvenlik yapıları kendi aralarında farklılaşabilmekle kalmamakta, aynı kültür ve tarihten olmalarına rağmen İngiltere ve diğer Avrupa ülkelerinden de farklılık arz etmektedir. Bunun bir neticesi olarak da, sosyal güvenlik tarifleri, Batı ve Anglo-Sakson anlayışında değil de, coğrafi olarak daha yakın olunan Asya ile paralellik göstermektedir.

---

[113] **A.e.**, s. 193.
[114] Bernd Baron Von Maydell, "Değişen Koşullarda Sosyal Güvenlik Sisteminin Sorunları ve Yeni Sistem Arayışları," **2000'li Yıllarda Sosyal Güvenlik Sistemleri**, Haz. Meryem Koray, İstanbul, Tüses Yay., 2002, s. 15-30.
[115] Peter Saunders, "Social Security in Australia and New Zeland: Means-Tested or Just Mean?," **Social Policy and Administration**, Vol. 33, No: 5, 1999, p. 494.

1.3. SOSYAL GÜVENLİĞİN PRİMLİ YÖNTEMİ OLARAK SOSYAL SİGORTA

Sosyal sigortanın temelinin, 19. yüzyıl kapitalist fabrika sanayisinin oluş ve kuruluş devirlerine rastladığı[116] belirtilmektedir. Tarihsel arkaplanla bakılınca, ilk zamanlarda güç sahiplerinin kölesi olan insanların, feodal düzenin yıkılması sıralarında özgürleş(tiril)ip köylüleşmesi ve en nihayetinde de sanayileşme ile fabrikalarda "işçi" haline dönüşmesi ve bu işçilikleri sırasında da risklerin baş göstermesi sonrasında ortaya çıkan bir hamle olarak durmaktadır sosyal sigorta. İlintili bir yaklaşım da, sosyal sigortanın sosyal yardımın yetersiz kaldığı ve hızla etkinliğini kaybettiği[117] 19. yüzyılda ortaya çıkmış bir sigorta anlayışı olduğunu beyan etmektedir.

Sosyal sigorta, bir sosyal güvenlik yöntemidir. Sosyal güvenlik yöntemi içerisinde en etkin ve yaygın olan yöntemdir. Ekseri görüşe göre, günümüz sosyal güvenlik sistemlerinin temel yöntemini genelde sosyal sigorta sistemi oluşturmaktadır.[118] Sosyal güvenlik sistemi, sosyal güvenlik yöntemleri ile tüm nüfusa hitap ederken, sosyal sigortalar, bu nüfusun sadece -çalışanlar arasında bağımlılık (işçi, memur) veya bağımsız çalışma (serbest meslek grupları) gibi ayrım yapmadan- çalışan kısmını bünyesine almaktadır.[119]

1.3.1. Sosyal Sigortanın Ortaya Çıkışı ve Yayılışı

Bugünkü modern manadaki sosyal sigortaların kökeninin, Avrupa'da Ortaçağ'da görülen ve işçilerin kolektif yardım esasına dayanarak maden

---

[116] Tuna ve Yalçıntaş, **a.g.e.,** s. 131.
[117] Turan Yazgan, **Sosyal Sigorta**, İstanbul, İktisat Fakültesi Yay., No: 402, 1977, s. 37.
[118] Sait Dilik, "Sosyal Güvenliğin Finansmanında Yansıma Olayı: Primler ve Devlet Katkıları," **Kamu-İş İş Hukuku ve İktisat,** C. VII, S. 4, 2004, (Çevrimiçi) http://www.kamu-is.org.tr/pdf/742.pdf, 10 Nisan 2007.
[119] Seyyar, **Sosyal Güvenlik Terimleri,** s. 292.

işletmelerinde kurdukları "birlik kasaları" olduğu söylenmektedir.[120] Bu yöntemin, Osmanlı "ahi sandıkları" uygulamasında da olduğu beyan edilmektedir.[121]

Sosyal sigortalar kapsamındaki ilk hamleler bağlamında, işçinin işyerinde kazaya maruz kalmasından işverenin sorumlu tutulması ve buna karşılık bir iş kazası kanunu ile işçinin durumunun ele alınması, ilk önce demiryolları işçileri ile başlamış sonradan endüstri işçilerine doğru uzanmıştır.[122]

Sosyal sigorta sisteminin ilk olarak, Fransız Ayan Meclisi üyelerinden Dr. Chauveau tarafından 17. yüzyılda Fransa'da mevcut olduğu iddia edilmektedir. Buna göre, Colbert tarafından çıkarılmış olan 23 Eylül 1673 tarihli bir nizanname bulunmaktadır. Bu nizannamede, denizcilerin hastalandıkları zaman tedavilerini sağlamak amacı ile mecburi olarak maaş ve ücretlerinden bir miktar aidat kesilmesinden oluşan bir sigorta usulu vardır. Bu usul, bilahâre 1709 tarihli bir kararname ile bütün sivil denizcileri kapsayacak şekilde genişlemiştir.[123] Ancak, sosyal sigortalar konusunda genel ve geçerli görüş, modern anlamda sosyal sigortaların Almanya'da Bismark döneminde kurulduğudur.

Buna göre, sosyal sigorta sistemi Bismark Almanyası'nda üç merhalede kurulmuştur. 1883'te hastalık sigortası, 1884'te iş kazaları sigortası ve 1889'da da yaşlılık ve malûlluk sigortası uygulanmıştır.[124] Almanya'da ortaya çıkan sosyal sigorta hareketliliği, kısa sürede diğer Avrupa ülkelerine yayılmaya başlamıştır. Sistem, ilk olarak Avusturya tarafından izlenmiş, daha sonra Norveç 1905'te hastalık sigortasını kurmuştur. Süreç, İsveç'in 1913'te yaşlılık ve sakatlık sigortasını kabul

---

[120] İzveren, **a.g.e.,** s. 174.
[121] Ahiliğin sosyal güvenlik fonksiyonları için *bkz*.: Fahri Solak, "Ahilik," **İktisat ve Din**, 2. bs., Haz. Mustafa Özel, İstanbul, İz Yay., 1997, s. 69-79 ve Osmanlı sosyal güvenlik anlayışı için *bkz.:* Ahmet Tabakoğlu, "Osmanlı Sosyal Güvenlik Sistemi," **a.g.e.**, s. 55-68.
[122] Günseli Kuntbay, "Sosyal Güvenlik Kapsamının Anlamı ve Kapsamı," **Sosyal Hizmet Dergisi**, C.III, S.9, s. 5
[123] Talas, **Sosyal Güvenlik ve Türk İşçi Sigortaları,** s. 14.
[124] Milletlerarası Çalışma Teşkilatı, **a.g.e.,** s. 9. Ayrıca sosyal sigortanın Bismark modelinin bir eleştirisi için *bkz*.: A. Gürhan Fişek, "Sosyal Güvenlik ve Sosyal Hekimlik Kavramları Arasındaki Uyum," (Çevrimiçi) http://sosyalpolitika.fisek.org.tr/?p=11#more-11, 12 Mart 2007.

etmesiyle devam etmiş, akabinde İsviçre 1911'de iş kazalarına karşı zorunlu sigortayı oluşturmuştur. İngiltere, 1908'de yaşlılık sigortasını, 1911'de bütün işçiler için hastalık ve sakatlık sigortasını ve bazı kategori işçiler için dünyada ilk kez işsizlik sigortasını kabul etmiştir. Fransa da, sınırlı bir uygulama alanı olan ilk zorunlu sigortayı 1910 yılında yaşlılık sigortası ile gerçekleştirmiştir. 1929 Ekonomik Bunalımı'nı izleyen yıllarda sosyal sigortalar, Güney Amerika ülkelerine, ABD ve Kanada'ya yayılmıştır.[125]

Diğer taraftan, UÇÖ'nün 26. Filedelfiya Konferansı'nda (1944) kabul edilen 67 sayılı tavsiyeli kararı ile sosyal sigortalar süratle dünyaya yayılmasına rağmen, sosyal sigortaların doğu toplumlarına ulaşması geç olmuştur. 20. yüzyıl başlarında istihdam hakları ile ilgili bazı yasal düzenlemeler olmasına rağmen, çağdaş formu içerisinde sosyal sigorta yasası, mesela, 1960'lara kadar Körfez ülkelerinde ortaya çıkmamıştır. Sosyal sigorta ile ilgili yasal(lar), Suidi Arabistan'da 1969'da, Bahreyn ve Kuveyt'te 1976'da, Umman'da 1969'da görülebilmiştir. Birleşik Arap Emirlikleri'nde ise yasanın tarihi çok daha yenidir (1999).[126]

Türkiye'de ise, Kurtuluş Savaşı sırasında Ereğli Havzası'nda çalışanların ekonomik ve sosyal ihtiyaçlarını karşılamaya yönelik olarak kurulan "Amele Birliği", ilk sosyal sigorta kuruluşu olarak kabul edilmektedir.[127] Türkiye'de "sosyal sigorta" teriminin yasalarda kullanılmasına ise 1965 yılından itibaren rastlanmaktadır.[128] O yıla kadar sosyal sigorta ile anlaşılan "işçi sigortaları" olmuştur.

1.3.2. Sosyal Sigortanın Temel Özellikleri

Sosyal sigorta sisteminde, katılım zorunludur; kurumsal özerklik mevcuttur; primli bir sistem geçerlidir; yeniden gelir dağılımı söz konusudur; finansmana devlet

[125] Cahit Talas, **Sosyal Ekonomi**, Ankara, Sevinç Matbaası, 1979, s. 326-327.
[126] Zakariya Sultan Mohammed, "Social Insurance Schemes in the Gulf Countries," **International Social Security Review**, Vol. XXXXXV, No: 4, 2002, p. 158.
[127] A. Can Tuncay ve Ömer Ekmekçi, **Sosyal Güvenlik Hukuku Dersleri**, 11. bs., İstanbul, Beta Basım, 2005, s.108.
[128] Tunçomağ, **a.g.e.,** s. 179.

ve işverenlerin de katkılara bulunmaktadır; "kendi kendine yardım" esası geçerlidir ve sigortalı kapsamı sadece çalışan kişiyle sınırlı değildir.

1.3.2.1. Katılma Zorunluluğu

Bir hizmet sözleşmesi ile çalışanların, işe alınmaları ile birlikte sosyal sigorta sistemine katılımları zorunludur.[129] Katılım zorunluluğu, sosyal sigortalar için önemli bir prensiptir. Bunun için bir irade açıklamasında bulunmaya ihtiyaç yoktur.[130] Ancak, zorunluluk, Türkiye örneğinde olduğu gibi 1 Mart 1966 tarihinde yürürlüğe giren 506 Sayılı Kanun'un 3. ve 85. maddelerindeki istisnai hallere göre "isteğe bağlı" bir durumu da içinde barındırmaktadır.[131] Yine zorunlu bazı sigortalar vardır ki, buna rağmen özel sigorta şirketlerinde yapılmaktadır (trafik sigortası gibi). Buradan anlaşılan, zorunluluğun bir sigortayı sosyal sigorta haline getirmeye yetmeyeceği; fakat sosyal sigortayı da sosyal sigorta yapan unsurların en önemlisi olduğudur.[132]

Diğer taraftan, sosyal sigortalara "zorunluluk" ilkesinden dolayı, bazı eleştiriler de yapılmaktadır. Eleştiri sahiplerine göre, zorunlu katılımdan dolayı, "sigorta" terimi, bu kurumlar için yersiz durmaktadır. Onlara göre, kişiler, kendi tehlike tahminlerine göre katılımlarını ayarlamakta ve kaynaklarının müsadesi ölçüsünde belirli bir miktarı ayırmakta serbest değildirler. Bundan dolayı, yani katılım zorunluluğu olduğu için, ödedikleri prim, "vergi"den başka birşey değildir.[133]

1.3.2.2. Kurumsal Özerklik

Kurumsal özerklik, sosyal sigortanın başka bir ilkesidir. Buna göre, işverenlerden toplanan primler, yine çalışanlara dönmek üzere bir fonda toplanır. Bu fon, idari ve mali yönden bağımsız bir statüye sahip olan bir kurum (Türkiye'de

---

[129] Jochen Clasen, "Social Insurance and the Contributory Principle: A Paradox in Contemporary British Social Policy," **Social Policy and Administration,** Vol. XXXV, No:6, December 2001,p. 641.
[130] Tunçomağ, **a.g.e.,** s. 181.
[131] İzveren, **a.g.e.,** s. 162.
[132] Yazgan, **Sosyal Sigorta,** s. 31.
[133] Richardson, **a.g.e.,** s. 50.

yakın zamana kadar SSK) tarafından işletilir.[134] Fonda toplanan meblağlar, her sigortalıya ayrı ayrı veya toplu hesap açılmasına göre şekil alan "dağıtım" (pays as you go) ve "biriktirme" (capitalization) yöntemleri ile işlemektedir.[135]

1.3.2.3. Primli Sistem Olması

Sistem, işveren ve işçilerin eşit oranlarla her bir sigorta dalı için ayrı ayrı ödedikleri primlerden müteşekkildir. Primler, memurlar için muktesebi olan kadrodaki aylıktan; işçi için iş kanununda tanımlanan aylıktan alt ve üst sınırlar çerçevesinde; esnaf, sanatkâr ve diğer bağımsız çalışanlar için de aylığa esas olan basamaklar üzerinden alınmaktadır.[136] Bu anlamda, sosyal sigorta primi, yasa tarafından güvence sağlanan sosyal risklerin birinin gerçekleşmesi halinde yapılan sigorta yardımlarına ve kurum yönetim giderlerinin de karşılığı olarak sigortalıdan ve işverenden, kazancın belli bir yüzdesi alınan paraya karşılık gelmektedir.[137] Sosyal sigortanın primle finanse edilen yönü dolayısıyla, prim ödemenin de kanuni zorunluluğu dikkate alınarak, sosyal sigortaya zorunlu tasarruf kuruluşu olarak da bakılmaktadır.[138]

1.3.2.4. Yeniden Gelir Dağılımı

Sosyal sigortanın diğer bir özelliği, çalışan kesim arasında sağladığı yeniden gelir dağılımı unsurudur. Sistem içerisinde, gelirin yatay ve dikey olarak yeniden dağıtıldığı[139] anlaşılmaktadır. Başka bir ifade ile, bir yandan dikey anlamda, üst gruplardan alt gruplara doğru bir gelir dağılımı mevcuttur; diğer taraftan yatay olarak aynı gruplar içerisinde yer alanlar arasında bir dağılım söz konusudur. Sisteme göre, yüksek gelirli sigortalılardan, diğer sigortalılara oranla ve bunların yararına daha yüksek prim alınmaktadır.[140] O açıdan, sistem içinde daha düşük geliri olanlar,

---

[134] Seyyar, **Sosyal Güvenlik Terimleri,** s. 289-290.
[135] Tuncay ve Ekmekçi, **a.g.e.,** s. 163.
[136] DPT, **Gelir Dağılımı ve Politikaları Özel İhtisas Komisyonu Raporu,** Ankara, DPT Yay., No: 2370, 1994, s. 110.
[137] Güzel ve Okur, **a.g.e.**, s. 139.
[138] Yazgan, **Sosyal Sigorta,** s. 220.
[139] Arıcı, **Sosyal Güvenlik Dersleri**, s. 133.
[140] Dilik, "Sosyal Güvenlik ve Sosyal Hizmetler Arasındaki İlişkiler," s. 82.

sistemin faydalarından daha çok istifade etmektedirler.[141] Böylece, yüksek ve düşük gelir sahipleri arasında dengenin sağlanabilmesinin imkanları oluşabilmektedir. Sistemin bu özelliği, "sosyal denkleştirme"[142] tabiri ile de ifade edilmektedir.

Bununla bağlantılı olarak, sigortacılık tekniğinden yararlanılarak, sigortalılar arasında olabilecek olan risklerin dağılımı sağlanmakta ya da başka deyişle eşitlenmesi de tesis edilmektedir.[143]

1.3.2.5. Finansmana Devlet Katkısı

Sosyal sigortalar, devletçe ve/veya devlet teminatı altında kurulur ve faaliyet gösterirler. Ancak, devletin sosyal sigorta sisteminin finansman ayağına doğrudan bir katkısı söz konusu değildir. Devlet, sosyal sigortaların finansmanına, birtakım vergi kolaylık ve bağışıklıkları ile sınırlı ve dolaylı bir katkıda bulunmaktadır.[144] Katılımcılardan toplanan gelirlerin riskleri karşılayacak miktara ulaşmaması durumunda, ihtiyaç duyulan miktarı karşılama noktasında devlet sorumlu tutulmaktadır.[145] Bu anlamda, esas sorumluluk sosyal sigortanın katılımcılarına (iştirakçilere) atfedilmekte; sıkıntı anında ise iştirak devlete vazife olmaktadır.

1.3.2.6. "Kendi Kendine Yardım" İlkesi

"Kendi kendine yardım" ilkesi, diğer bir sosyal sigorta özelliğidir. Buna göre, çalışanlar, sosyal risklere karşı kendilerini korumak amacıyla bir araya gelerek sosyal dayanışma içine girmektedirler.[146] Bu anlamda, var olabilecek tehlikelerin, sosyal sigorta üyeleri arasında peşinen paylaşımı söz konusudur. Prensipte yüksek prim ödeyenlerle az prim ödeyenler, aynı primi ödüyor olsalar dahi bekar ile evli, tek çocuklu ile çok çocuklu arasında sunulan hizmetler bakımından bir ayırım

---

[141] Tommy Ferrarini and Kenneth Nelson, "Taxation of Social Insrurance and Redistribution: A Comparative Analysis of Ten Welfare States," **Journal of European Social Policy,** Vol. 13, No: 1, 2003, p. 26.
[142] Tuncay ve Ekmekçi, **a.g.e.,** s. 138.
[143] Dilik, "Sosyal Güvenlik ve Sosyal Hizmetler Arasındaki İlişkiler," s. 82.
[144] DPT, **Gelir Dağılımı ve Politikaları Özel İhtisas Komisyonu Raporu,** s. 110.
[145] Richardson, **a.g.e.,** s. 46.
[146] Seyyar, **Sosyal Güvenlik Terimleri,** s. 290.

yapılmadığına göre, sosyal açıdan kuvvetli olan üyenin diğerlerine katkıda bulunması[147] ve dolayısıyla üyeler arasında "kendi kendine yardım"ın varlığı ortaya çıkmaktadır.

1.3.2.7. Sigortalı Kapsamı

Sosyal sigorta sisteminde, zorunluluk iki bakımdan uygulanmaktadır. Yukarıda ifade edilen "sisteme katılım"daki zorunluluk yanında, sistemin "kapsamı" ile ilgili bir zorunluluk daha bulunmaktadır. Buna göre, sosyal sigorta kapsamına giren yerler ile kişiler, sigortanın kuruluşu ile birlikte mecburi olarak ve doğrudan sigorta ile ilişkilendirilmiş sayılırlar.[148] Böylece, kişiler, prensipte zorunlu olarak ödedikleri primler yoluyla kendileri ve bakmakla yükümlü oldukları kişilere güvence sağlamaktadırlar.[149] Bu noktalardan bakılınca, sosyal sigorta, sigortalının yakınlarına (ailesine) zararları geçici olmayan, ömür boyu süren ve öldükten sonra da devam eden tehlikelerle ilgili sigorta olarak güvence vermektedir.[150]

1.3.3. Sosyal Sigorta Kavramının Tanımı

Sosyal sigorta, bir işyerine bağlı olarak çalışanların işgücünü, belirli sosyal risklere karşı korumak amacıyla oluşturulan ve devlet tarafından organize edilen bir sosyal güvenlik hamlesidir.[151] Bu anlamda, risklerin paylaştırılması ve dağıtılması suretiyle, tehlikelere karşı emniyet sağlama, sosyal sigortanın amacı ve fonksiyonudur.[152]

Zamanla, sosyal sigorta, sadece bir iş kazası ya da meslek hastalığı sonucunda ölen ya da sakat kalan işçiler ve bunların geçindirmekle yükümlü oldukları aileleri

[147] Ali Nazım Sözer, **Sosyal Sigorta İlişkisi**, İzmir, Dokuz Eylül Üniversitesi Yay., 1991, s. 11.
[148] Arıcı, **Sosyal Güvenlik Dersleri**, s. 89.
[149] Sözer, **Sosyal Sigorta İlişkisi**, s. 11.
[150] Turan Yazgan, **İktisatçılar İçin Sosyal Güvenlik**, İstanbul, TDAV Yay., 1992, s. 240.
[151] İzveren, **a.g.e.,** s. 161, 162.
[152] Arıcı, **Sosyal Güvenlik Dersleri**, s. 88.

koruma ekseninden, hangi nedenle olursa olsun, ölümden sonra geride kalanların da sigorta tarafından korunur hale gelen[153] bir çerçeve içerisinde tarif edilir olmuştur.

Genel olarak ifade edilecek olursa, sosyal sigorta, bir yandan bir işyerine bağlı olarak çalışanları belirli sosyal risklere karşı korumak amacıyla kurulan bir sosyal güvenlik kurumudur, bir yandan belirli zamanda, belirli sosyal risklere karşı, sosyal sigortalılara fiilen sağlanan ödeneklerin tümüdür, bir yandan kamu tarafından düzenlenip uygulanan ve prim esasına göre milli ölçekte bütün çalışanları kapsayan sosyal güvenlik ağıdır, bir yandan sosyal güvenliğin temini fonksiyonunu, karşılıklı yardım fikri esası üzerine dayandırılarak önceden bir bütün halinde öngörülebilen tehlikelerin, teşkilatlı bir çoğunluğa dağıtılmak suretiyle yerine getirilen bir sistemdir ve en nihayetinde de bir yandan iktisadi yönden zayıf ve çalışan halk gruplarının işgücünü korumak ve geleceklerini sosyal güvenlik açısından garanti etmek amacıyla kurulan bir teşkilattır.[154]

1.4. SOSYAL GÜVENLİĞİN PRİMSİZ YÖNTEMİ OLARAK SOSYAL HİZMET

Sosyal güvenlik sisteminin sosyal sigorta ve sosyal yardım ile birlikte üç sacayağından biri sosyal hizmettir. Sosyal hizmet, "primsiz" rejimin sosyal yardım ile birlikte ele alınan ikinci yöntemidir.

1.4.1. Sosyal Hizmetin Tarihsel Arkaplanı

Bir yaklaşıma göre, sosyal hizmet, en üst çerçevede, sosyal politikanın oluşturulması düzeyinde başlar; sosyal devlet anlayışı içinde sosyal güvenlik plan ve programlarının tertiplenmesi ve uygulanması ile sürer ve bunların altında, en alt

[153] Güven, **a.g.e.,** s. 144.
[154] Seyyar, **Sosyal Güvenlik Terimleri**, s. 289.

katmanda, birey, aile, grup, topluluk ve yerel toplum düzeylerinde bireysel ve sosyal sorunların giderilmesi yönündeki çalışmalarla devam eder.[155]

Ancak, zaman içerisinde hayatın ve insanın sorunları değişip farklılaşabilmektedir. Bu anlamda, kimi zaman sosyal politika oluşturma ve uygulamada noksanlıklar olabilmekte; değişim ve farklılaşmalar kaydedilebilmektedir. İşte bu değişime ve farklılaşmaya karşı sosyal refah alanı içerisindeki bazı disiplin ve kurumların cevap vermekte zorlanması sonucunda, sosyal hizmetin ortaya çıktığı beyan edilmektedir.[156]

Diğer taraftan, İngiltere'de III. Elizabeth döneminde çıkarılan ve kimsesi bulunmayan fakirlerin bakımı yükümlülüğünü, mahalli ve kamu bütçelerine veren 1601 tarihli kanun (The Poor Relief Act),[157] dünyada sosyal hizmetlerin tarihsel gelişimi ele alınırken, sosyal hizmetin yapıtaşı olarak ele alınmaktadır.[158]

Modern zamanlara bakıldığında, sosyal hizmetin geniş halk kitlelerinin hayatları üzerinde artan bir etkinliğinin olduğu görülebilmektedir. Artan yaşlı nüfus yapısı ve değişen aile yapıları, beraberinde sosyal hizmetlere olan gereksinimi de arttırmaktadır.[159] Bundan dolayı, tarihsel süreç içerisinde sosyal hizmet, etkinliği genişleyen bir alan olarak görülmektedir. İlk etapta, ihtiyaç sahiplerine maddî unsurlarla da hizmet etme anlamına gelebilen sosyal hizmet, 20. yüzyılda –Hollanda Ulusal Yardım Hareketi (1960)'nde olduğu gibi- sosyal sıkıntıların maddî yönü üzerinde daha az durmaya başlamıştır.[160]

---

[155] İlhan Tomanbay, "Türkiye'nin Sosyal Politikası İçinde Sosyal Hizmetlerin Durumu," **Avrupa Birliği Sürecinde Türkiye'de Sosyal Hizmet Politikaları, Sosyal Hizmet Sempozyumu 2000**, Haz. İlhan Tomanbay, Ankara, Hacettepe Üniversitesi S.H.Y.O. Yay., 2002, s. 33.

[156] Fatih Şahin, "İnsan Hakları ve Sosyal Hizmet İlişkisi," (Çevrimiçi) www.sosyalhizmetuzmani.org/insanhaklarivesosyalhizmetler.htm, 18 Şubat 2007.

[157] Arıcı, "Beveridge Planı," s. 18.

[158] Neşe Şahin, "Globalleşme, Piyasa Mekanizması, İnsan Hakları Bağlamında Sosyal Hizmetler," (Çevrimiçi) www.sosyalhizmetuzmani.org/globallesmeinsanhaklari.htm, 18 Şubat 2007.

[159] Thomas Bahle, "The Changing Institutionalization of Social Services in England and Wales, France and Germany: Is the Welfare State on the Retreat?," **Journal of European Social Policy,** Vol. XIII, No: 1, 2003, p. 5.

[160] Gerard van der Laan, "Hollanda'da Sosyal Hizmetler," **Avrupa Birliği Sürecinde Türkiye'de Sosyal Hizmet Politikaları, Sosyal Hizmet Sempozyumu 2000,** Çev. Aymil Doğan, Yay.Haz. İlhan Tomanbay, Ankara, Hacettepe Üniversitesi Sosyal Hizmetler Yüksekokulu Yay., 2002, s. 103.

Türkiye ile ilgili konuşulacak olursa, Osmanlı döneminde Daru'l Eytam'ın kurulması[161] ile başlayan sosyal hizmet süreci, 1959 yılında 7355 sayılı Kanunu'yla alanda araştırma yapmak üzere kurulan Sosyal Hizmet Enstitüsü'nün sosyal hizmet eğitimi vermek üzere 1961 yılında Sosyal Hizmetler Akademisi ve 1963 yılında ise Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı (SSYB) bünyesinde uygulama amaçlı Sosyal Hizmetler Genel Müdürlüğü kurulması ekseninde değerlendirilmektedir.[162]

Türkiye'de sosyal hizmetlerin tam manasıyla hukuken tanınması ise, 27.5.1983 tarihli Resmi Gazete'de yayınlanarak yürürlüğe giren 24.5.1983 tarihli ve 2828 sayılı "Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Kanunu" ile olmuştur.[163] Böylece, sosyal hizmetlerden sorumlu; sosyal ve ekonomik sebeplerle yoksunluk içinde düşmüş kişilere veya ailelere yönelik sosyal hizmetleri planlamak, uygulamak ve denetlemekle yükümlü bir kamu kuruluşu olarak SHÇEK[164] tesis edilmiş oldu.

1.4.2. "Sosyal Hizmet" Kavramı

"Sosyal hizmet" kavramı, tam manasıyla literatürün üzerinde mutabık olduğu bir kavram olarak görünmemektedir. "Sosyal hizmet" tabiri, yeri geldiğinde "sağlık hizmetleri", "ıslah hizmeti", "rehabilitasyon hizmeti", "çocuk koruma ve yetiştirme hizmeti", "gençliğe eğitsel destek hizmeti", "doğal afetlere ekonomik destek hizmeti", "yaşlı refahı hizmeti", "yoksulluktan kaynaklanan sorunları çözümleme hizmeti" gibi adlar ve kavramlarla ifade edilebilmektedir.[165]

İngilizce literatürde ise, sosyal hizmet, bazı durumlarda sosyal refah hizmetleri (social welfare services), bazen de sosyal hizmetler (social services) şeklinde kullanılmaktadır. En önemlisi, Türkiye'de "sosyal hizmet"ten anlaşılan

---

[161] Daru'l Eytam'ın kuruluşu, gelişimi, yönetmelikleri, kabul şartları veya kaydın silinmesi ile ilgili bir malumat için *bkz*.: A. Rıza Erkan ve Gönül Erkan, "Darüleytamlar," **Hacettepe Üniversitesi Sosyal Hizmetler Yüksekokulu Dergisi,** C. V, S. 1, Ocak 1987, s. 61-68.

[162] Hürriyet Uğuroğlu, "Dünden Bugüne Türkiye'de Sosyal Hizmet Mesleği," (Çevrimiçi) www.sosyalhizmetuzmani.org/turkiyedesosyalhizmetmeslegi.htm, 18 Şubat 2007.

[163] Sosyal Hizmet Uzmanları Derneği Genel Merkez Yönetim Kurulu, "Türkiye'de Sosyal Hizmetler," **2000'li Yıllara Doğru Sosyal Devletin Gerçekleşmesinde Sosyal Hizmetlerin Yeri ve Önemi, IV. Ulusal Sosyal Hizmetler Konferansı**, Ankara, 1995, s. 47.

[164] Ethem Çengelci, **Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu'nun Türk Sosyal Güvenlik ve Sosyal Hizmetler Yönetim Sistemi İçindeki Yeri,** Ankara, Aydınlar Matbaacılık, 1998, s. 1.

[165] Sosyal Hizmet Uzmanları Derneği Genel Merkez Yönetim Kurulu, **a.g.e.,** s. 45.

mana, İngilizce kaynaklardaki "social work" (sosyal çalışma) kavramı ile verilebilmektedir. Türkçe literatürde de, sosyal hizmet ile sosyal çalışma arasındaki eşdeğer kullanım bazı yazarlarca kabul edilmektedir.[166] Zaten, sosyal hizmetlerin kimi araştırmacılar tarafından "sosyal çalışma" ile meşgul olan müesseseler bağlamında ifade edildiği de bilinmektedir.[167] Bu açılardan bakıldığında, sosyal hizmetlerin içeriğinin, sosyal çalışma mesleğinin kurum ve çalışma alanıyla sınırlanması[168] söz konusu olmaktadır.

Gerçekten de, Türkiye'de yayınlanan Kalkınma Planları'ndaki "sosyal hizmet" ile ilgili algıya bakılınca, sosyal hizmet kavramının farklı isimlerle aynı manada veya benzer bir çerçeve içerisinde kullanılabilirliği bir kez daha görülebilmektedir. Buna göre, günümüzde "sosyal hizmet" ile anlaşılan manalara ve içeriklere paralel olarak, sosyal hizmet, I. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda "sosyal hizmetler";[169] ikincisinde "sosyal refah hizmetleri";[170] üçüncüsünde "sosyal yardım ve sosyal refah hizmetleri";[171] beşincisinde "sosyal hizmetler, yardımlar ve sosyal refah hizmetleri"[172] gibi değişik çerçeve ve tabirlerle ele alınmaktadır.

"Sosyal hizmet" kavramının eşdeğer mana ile kullanıldığı diğer bir kavram da "devletçe bakılma"dır. Federal Almanya'dan esinlenerek yapılan bir tasnif ile, sosyal güvenliğin, sosyal yardımlar ve sosyal sigortadan sonraki unsuru olarak sosyal hizmetle ekseriyette aynı manaya gelen "devletçe bakılma" unsuru ilave edilmektedir.[173] Ancak, "devletçe bakılma", sosyal hizmetlerle ilintili olarak kullanılmasına rağmen, tam anlamıyla sosyal hizmetin içerdiği manaya tekabül etmemektedir. Devletçe bakılmada, yoğunlaşmış bir vurgu olarak eğitim ve öğretim giderlerinin devletçe karşılanması söz konusudur. Buna mukabil sosyal hizmetlerde,

---

[166] *Bkz*.: Emre Kongar, **İnsanı Yönlendirme ve Sosyal Hizmetler: Sosyal Çalışmaya Giriş,** 2.bs., Ankara, Hacettepe Üniversitesi Yay., A-25, 1978.
[167] Ali Ekber Asker, "Belediyelerin Sosyal Hizmet ve Sosyal Yardım Faaliyetleri," (yayınlanmamış yüksek lisans tezi, Gazi Üniversitesi, S.B.E.), Ankara, 1997, s. 1.
[168] Dilik, "Sosyal Güvenlik ve Sosyal Hizmetler Arasındaki İlişkiler," s. 73.
[169] DPT, **Kalkınma Planı (Birinci Beş Yıl) 1963-1967,** Ankara, Başbakanlık Devlet M., 1963, s. 423.
[170] DPT, **Kalkınma Planı (İkinci Beş Yıl) 1968-1972,** Ankara, Başbakanlık Devlet M., 1967, s. 229.
[171] DPT, **Yeni Strateji ve Kalkınma Planı (Üçüncü Beş Yıl) 1973-1977,** Ankara, DPT Yay., No: 1272, 1973, s. 807.
[172] DPT, **Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 1985-1989,** Ankara, DPT Yay., No: 1974, 1985, s. 155.
[173] Sözer, **Sosyal Sigorta İlişkisi,** s. 7.

nakdî bir katkıdan çok, hizmete dayalı ihtiyaç giderme ön plana çıkmaktadır. Bu açıdan, sosyal hizmet ile devletçe bakılmayı aynı çerçevede ele almak yerine, sosyal hizmetin bir parçası olarak "sosyal bakım" (social care) tabiri tercih edilmektedir.[174]

"Sosyal hizmet" mefhumu, "kamu hizmeti" tabiri ile de yanyana ve aynı çerçevede görülebilmektedir. Ancak, yine de kamu hizmetinin muhtevası, birçok noktada sosyal hizmetin muhtevasından ayrışmaktadır.

"Sosyal hizmet" kavramı ile ilgili diğer bir ayrıştırma da, sosyal hizmetlerin, ekonomik yönden yetersizliği bulunmayan fakat uzman hizmetine ihtiyaç duyan kişilere yöneltilen ve sunulan kısmını daha çok "sosyal refah" karakterli sosyal hizmetler ve yoksullara dönük olan hizmetlerine de "sosyal yardım" karakterli hizmetler şeklinde yapılmaktadır.[175]

1.4.3. Sosyal Hizmetin Tipik Özellikleri, Amaçları ve Çerçevesi

Sosyal hizmetlerin tipik özelliği, aileden topluluk ve devlete kadar uzanan bir grubun mensupları olarak bireylerle ilgilenmesidir.[176] Sosyal güvenlik, birim olarak aileyi esas almasına rağmen, aile, topluluk ve en nihayetinde devlet içerisinde kendi kendilerine geçindirme yeteneğinden yoksun –kimsesiz çocuklar ile kimsesiz ve bakıma muhtaç yaşlılar ve engelliler gibi- bireyler de bulunabilmektedir.[177] Bu bireyler için önemli olan, bunlara gelir garantisinin sağlanması değildir. Bunun yerine, ihtiyaç duyulan şey, bunlara bir hizmetin verilmesidir. İşte burada bireye karşı sorumluluk açısından sosyal hizmetler devreye girmektedir. Böylece, "herkese götürülen" hizmetlerden faydalanamayan bireylere bu fayda sunulmuş olmaktadır.[178]

---

[174] Virpi Timonen and Iain McMenamin, "Future of Care Services in Ireland: Old Answers to New Challenges?," **Social Policy and Administration,** Vol. XXXVI, No: 1, February 2002, p. 22.
[175] Çengelci, **a.g.e.,** s. 5.
[176] Dilik, "Sosyal Güvenlik ve Sosyal Hizmetler Arasındaki İlişkiler," s. 74.
[177] Yazgan, **Gelir Dağılımı Açısından Sosyal Güvenlik**, s. 26.
[178] Tevfik İnanç ve Akın Doğan, "Sosyal Hizmet Kavramı ve Yaşlılık," **I. Sosyal Hizmetler Şurası**, Ankara, SHÇEK Yay., 19-21 Nisan 2004, s. 339.

Sosyal hizmetlerin diğer bir özelliği, sosyal yardımda olduğu gibi, devlet bütçesinden finanse edilmesidir. Diğer sosyal güvenlik yöntemlerinden farklı olarak, sosyal hizmetlerin niteliği, maddi olmaktan çok, hizmet sunmaya yöneliktir.[179] Bu çerçevede, sağlık bakımı, beslenme, barınma, gelir, eğitim ve çalışma gibi temel sosyal yararlardan yoksun gruplara hizmet götürülmesi,[180] sosyal hizmetin hedefleri arasında gösterilmektedir. Böylece, sosyal hizmetlerin kapsadığı alanlar, tıbbî sosyal hizmetler, psiko-sosyal danışmanlık hizmetleri, kurumsal ıslah hizmetleri, kurumsal rehabilitasyon hizmetleri, çocuk koruma ve kurumsal yetiştirme hizmetleri, gençliğe eğitsel destek hizmetleri, yaşlılara bakım ve psiko-sosyal destek hizmetleri, doğal afetlerde ekonomik destek hizmetleri, aileye manevi destek hizmetleri, özürlülere yönelik mesleki, bakıma yönelik ve psiko-sosyal hizmetler[181] şeklinde de sunulabilmektedir.

Sosyal hizmetlerin bu alanlardaki faaliyetlerdeki amacı, sosyal ve psikolojik yönden zararlı etkileri önleyebilmek veya hiç değilse hafifletmek ve kişi, grup ve toplumların sağlam bir gelişme göstermesini engelleyen unsurları ortadan kaldırmak olarak nitelendirilmektedir.[182] Dolayısıyla, sosyal hizmetlerin, toplum içinde, toplumun ve insanın gelişmesine yardımcı olma, toplumda sorunları çözme ve toplumu koruma, toplumsal refahın gelişmesini ve adil dağılımını sağlama gibi işlevlerinin olduğu[183] da ortaya çıkmaktadır.

Bu çerçevede sosyal hizmetler ele alındığında, üç temel kriter ile karşı karşıya kalınabileceği anlaşılabilmektedir.[184] Birincisi, sosyal hizmetler, malların üretimi

---

[179] Seyyar, **Sosyal Güvenlik Terimleri,** s. 273.
[180] Fatih Şahin, "Genelci Sosyal Hizmetin Doğuşunu Hazırlayan Etmenler," (Çevrimiçi) www.sosyalhizmetuzmani.org/genelcisosyalhizmetindogusu.doc, 18 Şubat 2007, s. 5.
[181] Seyyar, **Sosyal Güvenlik Terimleri,** s. 272.
[182] Walter A. Friedlander, "Sosyal Hizmetin Genel İlkeleri," **Sosyal Hizmetlerin Kavram ve Metodları**, Ed. Walter A. Friedlander, Çev. Elkin Besin, Ankara, Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı Yay., 1965, s. 1.
[183] İbrahim Cılga, "Türkiye'de Gelişme Sürecinde Sosyal Politikalar ve Sosyal Hizmetler," **Avrupa Birliği Sürecinde Sosyal Hizmet Poltikaları, Sosyal Hizmet Sempozyumu 2000**, Haz. İlhan Tomanbay, Ankara, Hacettepe Üniversitesi Sosyal Hizmetler Yüksekokulu Yay., 2002, s. 67.
[184] Bahle, **a.g.e.,** s. 7.

veya dağıtımından çok, *kişisel* hizmetlerdir. İkincisi, sosyal hizmetler, kişilere yönelik olmasına rağmen, kişiyi, fiziki ve zihni açıdan tatmin etmekten öte, *sosyal* açıdan tatmin etmektedir. Odaklanma noktası, fizik, zihin ve akıldan çok, sosyal rollerdir. Böyle olduğundan dolayı, sosyal hizmetler, sağlık, eğitim ve fiziksel yardımlardan ayrılmaktadır. Üçüncü kriter, sosyal hizmetlerin, sosyal hizmet sunucu ve sosyal hizmet alıcısı arasında güvene dayalı olarak işleyen doğrudan bir *sosyal etkileşim* mekanizmasına sahip olmasıdır.

1.4.4. Sosyal Hizmet Tanımları

Sosyal hizmetlerin tanımı, çok değişik çerçevelerden bakılarak yapılabilmektedir. Bir tanıma göre, sosyal hizmetler, ekonomik imkansızlıklar dolayısıyla geçinme olanağı bulamayan yoksul kişilere; diğer taraftan ekonomik yönden yetersizlikleri bulunmayan fakat şahsi sebeplerle değişik türlerde uzman hizmetlerine muhtaç olanlara yönelen karşılıklı veya karşılıksız hizmetlerdir.[185]

Diğer bir sosyal hizmet tanımı, eksenine sosyal riskleri almaktadır. Buna göre sosyal hizmet, günlük bakımı, korumayı, suçtan dolayı gözaltına alınma sonrasındaki hizmetleri içermektedir. Bu açıdan sosyal hizmetler, toplumdaki işsizlik, bağımlılık, özürlülük, yaşlılık, ölüm ve yaralanma ile oluşabilecek sosyal risklere karşı koruma hamleleri olarak tarif edilebilmektedir.[186] Bu koruma hamlelerinin gerçekleştirilebilmesi için, hamle yapmaya olanak tanıyan bir ekonomik rahatlığın da olması gerekmektedir. Bu açıdan, sosyal hizmet tarifi, ekonomik faaliyetlerden bağımsız olarak yapılamamaktadır.[187]

Sosyal hizmet, insan onuru ve hayat standartları açılarından da tanımlanabilmektedir. Buna göre, sosyal hizmet, insanların hayat standartlarının

---

[185] Ethem Çengelci, **Cumhuriyet Türkiyesi'nde Sosyal Hizmetlerin Örgütlenmesi**, Ankara, Sevinç Matbaacılık, 1996, s. 5.
[186] Francis J.Turner, "Social Services," **Encyclopedia of Canadian Social Work,** Ed. Francis J.Turner, Waterloo, ON, CAN., Wilfrid Laurier University Press, 2005, p. 377.
[187] Nevzat Yalçıntaş, "Sosyal Hizmetler Politikası," **Türkiye'de Sosyal Değişme ve Sosyal Hizmetler, II. Millî Sosyal Hizmetler Konferansı**, Ankara, Sosyal Hizmetler Genel Müdürlüğü Yay., No: 54, 1968, s. 117.

iyileştirilmesi ve yükseltilmesi amacıyla gerçekleştirilen koruyucu-önleyici, iyileştirici-rehabilite edici, değiştirici-geliştirici nitelikteki sistemli ve düzenli faaliyet ve programlar bütünüdür.[188] İnsanların sağlık ve esenliğinin gelişmesine paralel olarak onurlu bir hayat yaşamaları, beraberinde kendilerine daha yeterli bir hale gelmelerine neden olmaktadır. Bu açıdan, sosyal hizmet, "başkalarına bağımlı olmanın önlenmesi"[189] şeklinde de ifadelendirilmektedir. Böylece, sosyal hizmet, toplumda var olan maddi ve maddi olmayan nimetlerden bir kısmına erişemeyen, bunlara kendi başlarına ulaşamayan, dolayısıyla bunlara "bağımlılık" içerisinde olanlara, sosyal refah faaliyetleri vasıtasıyla yardımcı olunması olarak değerlendirilmiş olunmaktadır.[190] "Bağımlılık"ın giderilmesi ile, muhtaç olanla toplum arasında "uyumluluk" üzerine bir yapı tesis edilmiş olmaktadır. Bu yaklaşıma bakarak, sosyal hizmetler, -BM Ekspresler Grubu'nun da kabul ettiği şekilde- kişinin sosyal çevresine, sosyal çevresinin de kişinin ihtiyacına uyumunu sağlayan teşkilatlanmış faaliyetler[191] anlamına da gelebilmektedir.

Diğer taraftan, sosyal hizmet, sosyal hizmet sağlayıcılar (aktörler) üzerinden de tanıma tabi tutulabilmektedir. Sosyal hizmetlerin, genellikle yerel ve bölgesel otoriteler tarafından organize edildiği kabul edilmektedir.[192] Bu aktörlere ilave olarak, gönüllü kuruluşlar, sosyal hizmetlerin işlemesinde zikredilmektedir.[193] Diğer taraftan, Batı'da dini müesseselerin ve özellikle kilisenin sosyal hizmetlerdeki rolü ve işlevi dikkatlere sunulmakta; benzer bir etkinin Doğu toplumları için de olduğu belirtilmektedir.[194]

---

[188] Seyyar, **Sosyal Güvenlik Terimleri**, s. 272.
[189] DPT, **Sosyal Hizmetler ve Yardımlar Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı,** Ankara, DPT Yay., No: 2593, 2001, s. 11.
[190] Nedim Coşkun, "Örgütleşen Sosyal Hizmetlerin Dünü, Bugünü ve Yarını," **Sosyal Hizmet Dergisi**, C. III., S. 3, Aralık 1968, s. 9.
[191] Tuğrul Akar, "Sosyal Güvenlik ve Sosyal Hizmetler," **Sosyal Güvenlik Bülteni**, S. 50, Ağustos 1981, s. 12.
[192] Hannu Valtonen and Juha Laine, "Study on a Resource Allocation Formula for Social Services in Finland," **International Journal of Social Welfare,** No: 12, 2003, p. 339.
[193] DPT, **Kalkınma Planı (Birinci Beş Yıl) 1963-1967,** s. 423.
[194] *Bkz*.: Charles F. Dole, "The Church and Social Service," **The Field of Social Service,** Ed. Philip Davis, Boston, USA, Small Maynard & Compony Pub., 1915, p. 284-296; Rabbi Harry Levi, "Religion and Social Service," **a.g.e.,** p. 297-314.

Sosyal hizmet tarifi yapılırken, unutulmaması gereken diğer ve önemli bir aktör de, sosyal hizmeti uygulayanlar; literatür tabiriyle "sosyal hizmet uzmanları"dır. Sosyal hizmet tanımı esnasında, yapılan vurgulardan biri de, sosyal hizmet uzmanlarının "insanları seven ve onlara yardım etme hevesi ile dolu, iyi niyetli"[195] vasıfları üzerinedir. Çünkü, sosyal hizmetin gelişiminde ana unsur, sosyal hizmet mesleğinde yetişmiş elemanlar, yani sosyal hizmet uzmanlarıdır.[196] Bu tarife uygun olarak, gittikçe daha fazla sayıda sosyal hizmet uzmanının toplumların yeniden yapılanmasında görev üstlenmeye başladıkları kaydedilmektedir.

[195] Edward Francel, "Sosyal Hizmetin Değişen Rolü," **Sosyal Hizmet Dergisi**, Çev. Ertan Kahramanoğlu, C. III, S. 3, Aralık 1968, s. 12.
[196] Sema Kut et.al., "III. Millî Sosyal Hizmetler Konferansı Ön Raporu," **Türkiye'de Sosyal Değişme ve Sosyal Hizmetler**, Sosyal Hizmetler Genel Müdürlüğü Yay., No: 54, 1968, s. 375.

2. BÖLÜM

SOSYAL YARDIMIN GEREKÇELERİ, KAVRAMSAL ÇERÇEVESİ VE ÖZELLİKLERİ

2.1. SOSYAL YARDIMIN GEREKÇELERİ

"Sosyal yardım"ı daha iyi anlama noktasında ve sosyal yardımın kavramsal zeminine de ön bir çerçeve sunması anlamında, sosyal yardımın "yapılma nedenleri" üzerinde durmak gerekecektir. Bir şeyin "nedeni"ne inmeye çalışmak, bir bakıma o şeyin felsefesini ortaya koymak anlamına gelir. Bu açından, sosyal yardımın neden yapıldığını belirtmekle, aslında bir yandan da sosyal yardımın felsefesinin ana çizgilerine değinilmiş olacaktır.

Sosyal yardımın neden yapıldığına, iki ana nokta üzerinden değinilebilir. Bunlardan birincisi, sosyal yardım yapmanın "olumlu" ve "olumsuz" yönlerini ele alarak, neden sosyal yardımın yapılması gerektiği veya yapılmaması gerektiği konusunda gerekçeleri sunan yaklaşımlardır. İkincisinde, sosyal yardımın daha çok "yardım yapan" kısmı üzerinden yaklaşımlar ortaya konmaktadır. Buna göre, sosyal yardım yapmanın insanî, toplumsal ve devlet ekdeksli yönleri bulunmaktadır.

2.1.1. Sosyal Yardımın Olumlu ve Olumsuz Yönleri

Sosyal yardım, olumlu ve olumsuz yönleri ile birlikte ele alınarak değerlendirilebilmektedir. Sosyal yardım, sosyal güvenlik sistemindeki açıkları "tamamlayıcı" olması, yardımlarda tasarrufun sağlanabilmesinin mümkünâtı ve çeşitli psiko-sosyal yönleriyle olumlu bir çerçeve içerisinde ele alınmaktadır. Diğer taraftan, sosyal yardımın, damgalanma ve küçük düşürülme gibi psiko-sosyal yönden; tembellik ve bağımlılık yapabilmesi, istismara açık olması ve insan

haklarına aykırı olabilmesi yönlerinden de olumsuz nitelikler taşıdığı ifade edilmektedir.

2.1.1.1. Sosyal Yardımın Olumlu Yönleri

2.1.1.1.1. Boşlukları Tamamlayıcı Olması

Sosyal yardımın olumlu yönlerinden biri, sosyal güvenlik yöntemlerinin açıklarını kapatıcı, daha başka bir ifade ile sosyal güvenliğin gediklerini tamamlayıcı bir yöntem olmasıdır. Böylece, sosyal yardımın, sosyal sigorta içinde oluşabilecek olan problemlerden kaynaklanan boşlukları tamamlaması ve doldurması söz konusu olmaktadır.[1] Sosyal yardımın bu özelliği, yerleşik sosyal güvenlik sisteminin daha da bir olgunlaşmasına imkân sağlamaktadır.[2]

Diğer taraftan, bu olumlu yönden bahsedenlerin dikkat çektiği bir nokta, güçlü bir sosyal sigorta olmadan "tamamlayıcı" nitelikteki sosyal yardımın da çok fazla bir etkinliğe sahip olamayacağıdır.[3] Daha da önemlisi, uygulamada sosyal yardımın, sosyal sigortayı tamamlaması hedeflenirken, aradaki boşlukların daha da artmaya dönük bir eğilim sergileme noktasında olmasıdır.[4]

Sosyal yardımın bu "tamamlayıcı" nitelikteki olumlu yönü (sosyal hizmet ile birlikte) "ağ altında ağ" tabiri ile de ifade edilmektedir.[5] Bu durum, başka bir koruyucu sistem olmaması halinde, devletin devreye girmesi anlamına gelmektedir. Buna "son gelme ilkesi" ya da "son merci"[6] de denilmektedir. Başka bir ifade ile, sosyal yardım, sosyal güvenlik sisteminden sonra, varsa işsizlik sigortasından sonra, o da varsa işsizlik yardımından sonra devreye girme özelliğine ve aynı zamanda bu sayılanları tamamlayıcı niteliklere sahiptir.

---

[1] Ethem Çengelci, "Türkiye'de Sosyal Yardımlar: Bir Model Geliştirme Denemesi," (Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi, S.B.F.), Ankara, 1985**,** s. 34-40.
[2] Sami Güven, **Sosyal Politikanın Temelleri**, 3. bs., Bursa, Ezgi Kitabevi, 2001, s. 148.
[3] Rıza Türkcan, "Yerel Yönetimlerde Sosyal Yardım Hizmetleri," (Yayınlanmamış Lisansüstü Uzmanlık Tezi, TODAİE), Ankara, 2003, s. 64-65.
[4] **A. e.,** s. 143.
[5] Ali Nazım Sözer, "Yerel Yönetimlerce Yürütülen Sosyal Hizmetler," **İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik Hukuku Dergisi**, C. I, S. 2, 2004, s. 476.
[6] Linda Snyder, "Social Assistance," **Encyclopedia of Canadian Social Work,** Ed. Francis J. Turner, Waterloo, ON, Canada, Wilfrid Laurier University Press, 2005, p. 365.

2.1.1.1.2. Tasarruf Sağlama Yönü

Sosyal yardımın diğer bir olumlu yönü, kaynakların kullanışında tasarrufu sağlamaya imkân vermesidir.[7] Böylece, yardımların ihtiyaç türü ve ehemmiyetine göre bireysel olarak ayarlanabilmesinden dolayı, sosyal yardımın tasarruf sağlanabilme özelliği ortaya çıkmaktadır.[8]

"Marjinal fayda teorisi"nin kavramlarını kullanarak hareket eden Zeuthen'in ileri sürdüğü görüşe göre, eldeki sınırlı durumda olan kaynakların ihtiyacın en fazla olduğu yerde kullanılması söz konusu olacaktır ve harcanan kaynaklardan en büyük sosyal fayda elde edilecektir. Ancak, diğer taraftan, yardımlar ve yardım görenlerin gelirleri arttıkça, yardım olarak dağıtılan her yeni para miktarının, bu parayı alanlar ölçeğindeki faydası azalacaktır.[9] Fakat burada yapılan bir eleştiri, insanların makina gibi birbirlerine tıpa tıp benzemedikleri üzerinedir; insanlar, sosyal yönü ve boyutları olan varlıklardır. Bundan dolayı da aynı yardımı alanların aynı sosyal fayda elde ettiği de kesin olarak söylenememektedir.[10]

2.1.1.1.3. Psiko-Sosyal Faydaları ve Diğer Olumlu Yönleri

Sosyal yardımı ele alanlar, onun olumlu yönlerinden biri olarak, kişilerin özel dünyasına yani ruh dünyasına sağlamış olduğu katkıya dikkat çekmektedirler. Bu yaklaşıma göre, sosyal yardım alan kişilerin, kısa süreli de olsa "muhtaçlık" ve "yoksulluk" psikolojisinden kurtulma imkânına sahip olmaları, ruh sağlığına katkı açısından önemli görülmektedir.[11]

Ayrıca, sosyal yardım alan kişinin, yaşama zorunluluğu olması dolayısıyla yapmaya mecbur kalabildiği çalma, gasp, kapkaç gibi fiillerden sosyal yardım alması

---

[7] Sait Dilik, "Sosyal Yardımlar-İki Anlamlı Bir Terim," **Ankara Üniversitesi S.B.F. Dergisi,** C. XXXV, S. 1-4, Ocak-Aralık 1980, s. 70.
[8] Nüvit Gerek ve A. İlhan Oral, **Sosyal Güvenlik Hukuku,** Eskişehir, Anadolu Üniversitesi Yay., No: 1574, 2004, s. 44. Türkiye'de SHÇEK tarafından yürütülen çocuklara bakım hizmeti eksenindeki "nakdi sosyal yardım" uygulamalarında, daha uygun bir sosyal yardım programı ile mevcut kaynakların tasarruflu kullanılmasına dönük işlemlerin yapıldığı görülmektedir. *Bkz.*: **a.g.e.,** s. 42.
[9] Dilik, "Sosyal Yardımlar-İki Anlamlı Bir Terim," s. 70.
[10] Gerek ve Oral, **a.g.e,** s. 44.
[11] Musa İkizoğlu, "Yoksulluk ve Sosyal Yardım İlişkisi: Ankara Mamak İlçesinde Ampirik Bir Araştırma," (Yayınlanmamış Yüksek Lians Tezi, Hacettepe Üniversitesi, S.B.E.), Ankara, 2000, s. 29.

sonucunda uzak kalma imkânı olabilmektedir. Aynı paralelde, sosyal yardımlar, muhtaç durumda olan kişilere, muhtaç durumdan kurtulana ve ihtiyaç duyabileceği mesleki eğitimleri sağlayana kadar zaman kazanma imkânı da verebilmektedir.[12]

2.1.1.2. Sosyal Yardımın Olumsuz Yönleri

2.1.1.2.1. Psiko-Sosyal Zararları: Damgalanma ve Küçük Düşürülme

Sosyal yardımların olumsuz yanları sıralanırken, yardımdan yararlanacak kişinin muhtaç olduğunu kanıtlamak zorunda kalması ile ilintili olarak ortaya çıkabilen onur kırıcı davranışlar ön plana çıkmaktadır.[13] Sosyal yardım alırken, bireyin "damgalanması"[14] anlamına de gelen bu durum, birey üzerindeki psikolojik olumsuz etkileri açısından tehlikeli bulunmaktadır. Bu açıdan, sosyal yardım alanların, muhtaç durumda olduklarını ıspatlamak zorunda kalmalarından doğan ve resmi mercilerin takdirinde gelişen bir süreç de söz konusu olmaktadır.[15] Böylece, muhtaç olanların resmi mercilere minnet etmesi gibi bir durum ile karşı karşıya kalınabilmektedir.

Sosyal yardımın bu olumsuz yönünden olsa gerek, muhtaç potasında olanların, kendilerinin içinde bulundukları olumsuz koşulların (muhtaçlığın) çok önemli olmadığını belirtme ve dolayısıyla kendi bulundukları hallerini inkar etme eğilimlerinin ortaya çıktığı ifade edilmektedir.[16] Başka bir ifade ile, "damgalanma" korkusu, muhtaçların, kendilerinin muhtaç olduklarını ortaya koymalarına mani olabilmektedir.

Muhtaçlık araştırmasının, kişilerin onurunu kırmasının ötesinde, insanları ayırıcı ve bölücü olduğu yönünde de görüşlere rastlanabilmektedir. Ancak,

---

[12] **A. e.,** s. 25.
[13] Gerek ve Oral, **a.g.e.,** s. 44.
[14] Süleyman Özdemir, **Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti,** İstanbul, İTO Yay., No. 2004-69, 2004, s. 129.
[15] Dilik, "Sosyal Yardımlar-İki Anlamlı Bir Terim," s. 71.
[16] Ayşe Buğra, "Devletçi Dönemde Yoksulluğa Bakış ve Sosyal Politika: 'Zenginlerimiz Nerede?'," **Toplum ve Bilim,** S. 99, Kış 2003/2004, s. 78.

Leifmann-Keil'e göre, bu görüş devrini yitirmiş ve birtakım önyargıların ürünüdür. Çünkü, geçmiş dönemlerde sosyal yardımlardan yararlanan insanların, seçim ve evlenme gibi birtakım medeni haklarının kısıtlanması ile karşı karşıya kalınabiliyordu. Ancak, bu durum şu anda geçerliliğini yitirmiştir.[17]

Bu olumsuz yönü gidermek noktasında çeşitli çözümler sunulmaktadır. Bunlardan bir tanesi, sosyal yardım uzmanlarının hal ve davranışları ile sıkıntının üstesinden gelinebileceğini savunmaktadır.[18] Buna göre, konusuna hakim sosyal yardım uzmanlarının çabaları, sorunları önemli ölçüde çözecektir.

Çözümlerden bir diğeri de sosyal yardımların vakıflar yolu ile yapılmasında ele alınmaktadır.[19] Bu yaklaşıma göre, vakıf yoluyla yapılan sosyal yardımlar, ihtiyaç sahibinin kişisel yardımlarla zedelenebilecek olan kişiliğini ve şahsiyetini aşağılık duygusundan kurtarır. Vakıftan faydalanacakların kişisel olarak isimleri belli olmadığından, yani damgalanma söz konusu olmadığından, yardım alan kişinin onuru ve şahsiyeti muhafaza edilmiş olur.

Sosyal yardımın, muhtaçlık tespitinden kaynaklanan damgalanma ile ilintili olan olumsuz yönüne çözüm olabilecek bir diğer unsur, "negatif gelir vergisi" sisteminde bulunabilir. Geliri, belli bir seviyenin yani fakirlik çizgisinin altında bulunan kişilere, gelirlerine bağlı olarak aktarılan transferlere negatif gelir vergisi denmektedir. Burada, nispeten daha zenginden alınan pozitif vergilerle finanse edilerek yeniden dağıtım yapılması söz konusudur.[20] Böylece, yardıma muhtaç durumda bulunan kişilerin, yardımın kendilerinde yaratabileceği "onur kırıcılık" gibi unsurlar yerine "onurlu" bir şekilde yardım transferlerinin yapılması sağlanmış olur.

---

[17] Dilik, **Sosyal Güvenlik,** s. 55.
[18] Gerek ve Oral, **a.g.e.**, s. 44.
[19] Nazif Öztürk, **Menşei ve Tarihi Gelişimi Açısından Vakıflar,** Ankara, Vakıflar Genel Müdürlüğü Yay., 1983, s. 136.
[20] Abdülkerim Çalışkan, "Sosyal Refahın Sağlanmasında Devletin Etkinliği ve Türkiye Örneği," (Yayınlanmamış Doktora Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi, S.B.E.), İzmir, 2001, s. 124.

2.1.1.2.2. Tembelliğe İtmesi ve Bağımlılık Yaratması

Sosyal yardımın olumsuz yönlerinden biri de, yardım alanları tembelliğe itmesi ve yardım alanlarda yardım almayı bir bağımlılık haline getirmesi üzerinedir. Adam Smith'e göre, muhtaç durumda olanlara yönelik olarak yapılan yardımların hiçbir yararı yoktur, çünkü yardım alanlar tembelliğe alışmaktadırlar.[21]

Bu çerçevede, 1795 İngiltere'sinde çıkartılan ve fakirlerin, evlerinde kaldıkları süre içinde sosyal yardımdan faydalanmaları ve ailelerin, nüfuslarına göre ayarlanan bir ek katkı sistemi ile kazançların normal ihtiyaç sınırlarına getirilmesine dayanan Kanun'a karşı duruşlar sergilenmiştir. Çünkü, bu tür yardımların tembelliği teşvik edici ve ahlak bozulmalarına yol açıcı olduğu ileri sürülmüştür.[22]

Sosyal yardımın tembelliğe ve bağımlılığa sevk ettiği yönündeki benzer bir yaklaşım da ABD ile ilgili olarak dile getirilmiştir. Ducker'in aktardığına göre, ABD'deki muhtaç insanlara, özellikle de siyahlara yapılan sosyal yardımların miktarı arttıkça, bu insanlar, daha yoksul ve daha çaresiz duruma düşmektedirler. Bu durumun ABD'deki sosyal yardımlara güç kazandırmak yerine, güç kaybettirdiği dile getirilmektedir.[23] Bulgaristan'daki Romanlar'ın sadece sosyal yardımlardan nemalanmaları/geçinmeleri dolayısıyla "sosyal yardım tüketicileri"[24] olarak adlandırılmaları, sosyal yardıma yöneltilen tembellik ve bağımlılık çerçevesindeki eleştirileri daha da bir haklı çıkarabilecek niteliktedir.

Bütün bunların yanında, sosyal yardımın tembelliğe itmesinin gerçekliği bütünüyle yansıtmadığını belirten görüşler de bulunmaktadır. Buna göre, sosyal yardım alanların tembel olmaları veya tembelliğe alışmaları ve çalışmak istememeleri algısı yanlıştır; doğru olan ise, sosyal yardım alanların işlerini

---

[21] Mesut Çakır ve Şansel Aldemir, "Yoksulluğun Küresel Boyutları," **Avrupa Araştırmaları Dergisi,** C. IX, S. 2, 2001, s. 179. Smith'in, dönemin İngiltere'sinde çıkarılan "yoksulluk yasaları"na da bu yüzden karşı olduğu belirtilmektedir.

[22] Çengelci, **a.g.e.,** s. 48-49.

[23] Çakır ve Aldemir, **a.g.e.,** s. 180.

[24] Ekaterina Marinova, "From Social Assistance to Social Employment: New Trends in the Application of the Bulgaria Social Assistance Act for Low Income Families and Social Assistance Users from Roma Origin," (Çevrimiçi) http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/NISPAcee/UNPAN018444.pdf, 17 Haziran 2007.

kaybetmelerinden veya başka olumsuz nedenlerden dolayı sosyal yardıma muhtaç olmalarıdır.[25]

2.1.1.2.3. İstismara Açık Olması

Sosyal yardımların olumsuz yanlarından bir tanesi de, "istismar"a açık oluşuyla ilintilidir. Sosyal yardımlarda istismar iki şekilde ortaya çıkabilmektedir. Birincisi, haksız sebeplerle yani ihtiyaç sahibi olunmamasına rağmen yardım talep etme veya alma ile ilgilidir. İkinci istismar türü de yardımlardaki mükerrerlik ile ilgilidir. Bu durum, aynı kişinin farklı kurumlardan ayrı ayrı yardım alması anlamına gelmektedir.

Sosyal yardım açısından tereddüt uyandıran bir konu olan istismar, küçük yerleşim birimlerinde tespitinin kolay yapılabilmesine rağmen, büyük yerleşim yerlerindeki tespit zorluğu[26] dolayısıyla, sosyal yardım açısından önemli bir sorun olabilmektedir. Türkiye'de Konya merkezli Dost Eli ve ulusal ve uluslararası nitelikteki Deniz Feneri Derneği'nin ortaklaşa gerçekleştirdikleri tespit çalışmasına göre, ihtiyaç sahiplerinin %70'e varan oranda istismarcı olması,[27] sosyal yardımın istismara açık oluşunu ortaya koyması açısından önemli bir örnektir.

Diğer taraftan, sistemden kaynaklanan istismarı önleyici hamlelerin ve kuralların yine sistemin özünde bulunduğu belirtilmektedir.[28] Buna göre, insanlar, gerçekten ihtiyaçları olmadığında, özellikle bürokrasinin yapısından dolayı buralardan geçici ve cüzi miktarlar için yardım talep etmeyeceklerdir. Fakat, bu yaklaşım, ihtiyacın şiddetini dikkate almamaktadır. Halbuki, ihtiyacın şiddeti, bürokratik engelleri aşabilecek düzeyde olabilir. Bu da, şiddetli ihtiyaç dolayısıyla "mükerrerlik" çerçevesinde bir istismarın kapısını aralayabilir.

---

[25] Income Security Advocacy Centre, "Social Assistance: Myths & Stereotypes," (Çevrimiçi) www.incomesecurity.org, 11 Nisan 2007.
[26] Çengelci, **a.g.e.,** s. 58.
[27] Adnan Arı, "Yoksullukla Mücadelede Yerel Bir Dost: Dost Eli," **Yoksulluk Sempozyumu,** C. III, İstanbul, Deniz Feneri Derneği Yay., 2003, s. 166.
[28] Çengelci, **a.g.e.,** s. 60.

2.1.1.2.4. İnsan Haklarına Aykırı Olabilmesi

Sosyal yardımın olumsuz yanlarından biri olarak, "insan haklarına aykırı" olması gösterilebilmektedir. Bu yaklaşımın temelinde liberal doktrinin temsilcileri bulunmaktadır. Onlara göre, sosyal yardımlar yavaş yavaş bir azalma ile kesilmelidir. Çünkü, Maltus'a göre, yiyecek maddelerinin aritmetik bir artış göstermesine rağmen, nüfusun geometrik artışı dolayısıyla mevcut kaynaklar, zamanla nüfusu besleyemeyecektir. Bu durum, gittikçe gıda fiyatlarını arttıracaktır. Yine Maltus'a göre, vergilerden verilen yardımlar sonucunda, işsizler artacaktır ve yine yardımlar sonucunda evlenmeler neticesinde çocukların sayısında artış olacaktır; bu da nüfusun artması anlamına gelecektir. Bu ise, ekonomiye köstek olmak demektir.[29]

2.1.2. İnsanî Yaklaşım, Toplum Odaklı Yaklaşım ve Devlet Endeksli Yaklaşım Yönünden Sosyal Yardım

2.1.2.1. İnsanî Yaklaşım

Sosyal yardım yapmanın meşruluğunu ve önemini ifade eden görüşlerin en başlıcası, sosyal yardıma atfedilen "insanî" yön ile ilgilidir. En başta, insanın "insan" olmasından kaynaklanan hakkı olarak sosyal yardımın algılanmasının, henüz yeni sayılabilecek bir geçmişi olduğunu söylemek gerekmektedir. Bu anlamda, Sanayi Devrimi'nin ağır çalışma ve yaşam koşullarının, kamuoyunu duygusal manada etkilemesi ve işçi sınıfının sosyal hayatına dönük algıların oluşması,[30] aynı zamanda sosyal yardımın insanî yaklaşımına da etki etmiştir.

Sosyal yardım, insanla ilgilidir. Öyleyse, basit bir bağlantı ile, sosyal yardım alanına verilecek değerin insanın bizzat kendisine verilmesi anlamına geleceği anlaşılır.[31] Onun için, statü farkı veya ırk, dil, din ve cins ayrımı gözetilmeden,[32] bizzat insanın insan olması, sosyal yardımda esas hareket noktasıdır. Gerçekten de,

---

[29] **A. e.**, s. 52-55.
[30] Ö. Zühtü Altan, **Sosyal Politika Dersleri**, Eskişehir, Anadolu Üniv. Yay., No: 1592, 2004, s. 99.
[31] Faruk Beşer, **İslam'da Sosyal Güvenlik,** İstanbul, Bilge Yay., 2004, s. 21.
[32] Ziya Akkaya, "Atatürk, Sosyal Hizmet ve Toplum Kalkınması," **Sosyal Hizmet Dergisi**, C. III, S. 1, 1966, s. 20.

"yüreği iyi hislerle çarpan" her insanın, sosyal yardımı "insaniyetperverlik" ekseninde ele alması beklenmektedir.[33] Bu yaklaşımın bir yansıması, sosyal yardımı yapan kişinin, muhtaç olan kişinin ekonomik ve psiko-sosyal hayatındaki esas değişmenin, ancak ona kendi kendine yardım edebilmesine yardım etmekle mümkün olabileceğini bilmesinde aranmaktadır.[34]

Sosyal yardımın "insanî" açıdan değerlendirilmesinin ABD'deki izdüşümüne bakılırken, sosyal yardım yapanların doğuştan sahip oldukları haysiyetin ve inancın etkisi gösterilmektedir.[35] Buna göre, insanın değerine olan inançları çerçevesinde, yardım yapanların yardım edecekleri kişilere dönük davranışları şekil almaktadır.

Sosyal yardım alanındaki "insanî" yaklaşımın bir diğer izdüşümü de, "insanî müdahele" tabiri etrafında ele alınabilmektedir. İlk defa 1967-1970 yılları arasında Fransa sömürgesi durumundaki Nijerya'da cereyan eden ve kısa ömürlü olan Biafra Savaşı sırasında ortaya çıkan bu kavram, savaş sırasında meydana gelen kıtlık ve sonrasındaki gereksinimler neticesinde, devletlerin tarafsızlık ve egemenlik haklarının ötesinde, insan olmayı öne alan bir yaklaşımın ürünü olmuştur.[36] Türkiye'de de, insanî yaklaşımın bir ürünü olarak –yapılan bir araştırmaya göre- bireylerin %80'i ihtiyaç sahibi kimselere karşı yardımsever bir çizgiye sahiptir.[37]

Bütün bunlardan dolayı, günümüzde var olan muhtaçlığın ve yoksulluğun durumunu haklı kılabilecek "insanî" bir dayanağın bulunmadığı belirtilmektedir.[38] Buna göre, gelişen maddi imkânlar sonrasında, yine de yoksulluktan bahsedilebiliyorsa, bu bir "insanlık ayıbı" olmaktadır.

---

[33] Karl A.Lundberg, "Sosyal Yardım Nedir?," Çev. Ülker Ergun, **Sosyal Hizmet Dergisi**, C. I, S. 2, s. 6.

[34] Walter A. Friedlander, "Sosyal Hizmetin Genel İlkeleri," **Sosyal Hizmetlerin Kavram ve Metodları**, Ed. Walter A. Friedlander, Çev. Elkin Besin, Ankara, Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı Yay., 1965, s. 3.

[35] **A. e.,** s. 2.

[36] Ümit Aydoğmuş, "Uluslararası STK'lar ve İnsani Müdahale: Deniz Feneri Örneği," **III. Uluslararası STK'lar Kongresi: STK-Özel Sektör-Devlet Etkileşimi (Bildiriler Kitabı),** Çanakkale, 18 Mart Üniversitesi Yay., 2006, s. 500.

[37] TÜSEV, **Sivil Toplum ve Hayırseverlik Araştırmaları 2004-2006: Araştırma Bulguları ve Çözüm Önerileri,** Haz. Filiz Bikmen ve Zeynep Meydanoğlu, İstanbul, TÜSEV Yay., 2006, s. 13.

[38] Kasım Karataş, "Yoksulluk, Yoksullukla Savaşımda Sivil Toplum ve Etik Boyut: Bir Sosyal Hizmet Yaklaşımı," **Yoksulluk Sempozyumu,** C. I, İstanbul, Deniz Feneri Derneği Yay., 2003, s. 92.

2.1.2.2. Toplum Odaklı Yaklaşım

Sosyal yardım ele alınırken ortaya konan argümanların bir kısmı da "toplum odaklı" olmaktadır. Burada temel tartışma alanı, sosyal yardıma muhtaç olanların, bu muhtaçlıklarının "bizzat kendilerinin mi, yoksa toplumun bir ürünü mü" olduğu üzerine cereyan etmektedir.

Adam Smith merkezli neo-klasik iktisat ekolünün bir uzantısında "ekonomik insan" tipi mevcuttur. Ona göre, insanların ekonomik hayattaki davranışları, süreklilik arz eden tercihler arasında faydasını maksimize etme ve bilgi ve farklı pazarlarla ilgili diğer getirilerini optimum miktarda toplamasını sağlayacak hedefler ekseninde gelişmektedir. Burada, "ekonomik insan"ın ana dürtüsü, kendi faydasıdır; başkası onun için çok da önemli değildir. Bu yaklaşımı sert bir şekilde eleştirenler, "davranışçı yaklaşım" sergilemişlerdir. Buna göre, "ekonomik insan", tek boyutlu faydacılık fonksiyonu ile hareket eden, gelişmemiş sosyal bir ilkel varlık (social moron) olarak ele alınmıştır. Daha öte bir eleştiri ise, ekonomik insanı sadece mekanik, tek-boyutlu, kendisini düşünen sosyal bir hayvan olarak algılayan ruhsuz natüralist bir yaklaşım içerisinde olmasıyla ilgili olarak yapılmaktadır. Bunların alternatifi ise, "davranışçı insan" modeli şeklinde ortaya konmuştur. Buna göre, kişi faydasını maksimize etmek yerine, sınırlandırdığı hedefler içerisinde kendisini "tatmin" eden alternatif sonucu tercih etme üzerinden hareket etmektedir. Buna göre, kişi, ekonomisinde "tatmin" olmayı merkeze almaktadır ve ona göre davranış sergilemektedir.[39] İşte, insanın davranışçı yaklaşım etrafında geliştirdiği bu tatmin olma duygusunun "toplum" ile sınırlı tutulmasıyla şekillenebilen bir sosyal yardım anlayışı söz konusu olabilmektedir.

Bunlardan dolayı, toplumların, kendi varlık sebeplerinden ötürü ortaya çıkan yoksulluğa ve muhtaçlığa çözüm üretmekle görevli oldukları dile getirilmektedir. Aksi durumda, yani toplumun, sosyal yardım görevini yerine getirmemesi halinde, ödenecek maliyet daha büyük olabilmektedir. Örneğin, İngiltere'de maden işçilerinin sayıca çok olduğu ve ancak ekonomik durumlarının oldukça düşük olduğu beş

[39] Numan Kurtulmuş, "İki Farklı İnsan Modelinin Analizi: Ekonomik İnsan-Davranışçı İnsan," **İ.Ü. İktisat Fakültesi Mecmuası,** C. XXXXVII, S. 1-4, 1998, s. 169-176.

bölgede yapılan bir araştırmaya göre, yetişkin nüfusun %63'ünün, genç nüfusun %70'inin suça yöneldiği, yani suç olabilecek eylemlere giriştiği saptanmıştır.[40]

Aynı şekilde, hasta olan biri, hasta olmasından dolayı şefkate ve yardıma muhtaç olacaktır. Kişinin hasta olması, sadece kendi kusuru olsaydı veya bu hastalığından topluma zarar gelmesi söz konusu olmasaydı, kendisine yardım etmek sosyal yardımın çerçevesinde girmeyen bir davranış olacaktı. Ancak, kişinin hastalığa yakalanmasında toplumun da katkısı bulunabilmektedir. O açıdan bu kişiye yardım etmek, toplumun esas vazifelerinden biri olmaktadır.[41] Toplumun bu sosyal yardım görevi, asgari gelir hakkı ilkesi ekseninde "kamu vicdanı"[42] terimi ile de belirtilmektedir.

2.1.2.3. Devlet Endeksli Yaklaşım

Sosyal yardımın yapılmasının gerekliliği noktasında ortaya konan yaklaşımlardan bir tanesi de, devlet endekslidir. Bu yaklaşım, kişinin kendisini ezen tüm koşullardan kurtulmasının, ancak sosyal yardımların devlete bir "görev" olarak verilmesiyle mümkün olduğunu beyan eder.[43] Sosyal yardıma muhtaç olan kişi, ezilen bir koşulda olmanın yanında, tam manasıyla da özgür değildir, çünkü ekonomik anlamda bir bağımlılığı söz konusudur. Bu açıdan, devletin sosyal yardıma muhtaç olana karşı yaklaşımının, "koruyucu" ve "kurtarıcı" bir halde olması beklenmektedir. Hatta sosyal yardım sağlamada devlet, en iyi araç olarak değerlendirilmektedir.[44]

Dolayısıyla, devletin sosyal yardım alanından uzak duramayacağı görüşü savunulmaktadır. Devletin sosyal yardım alanındaki görev ve sorumlulukları da

---

[40] Türkcan, **a.g.e.,** s. 18.
[41] M. Celal Duru, **Sosyal Yardım: Prensipleri ve Tatbikleri,** İstanbul, Ebüzziya Mat., 1939, s. 6-7.
[42] Ömer A. Aksu, **Gelir ve Servet Dağılımı**, İstanbul, İ.Ü. Yay., No: 3698, 1993, s. 36.
[43] A. Mehmet Kocaoğlu, "İnsan Hakları Çerçevesinde Ekonomik ve Sosyal Hakların Vazgeçilmez Önemi," **Yeni Türkiye İnsan Hakları Özel Sayısı II,** S. 22, Temmuz-Ağustos 1998, s. 1069.
[44] James Midgley and Kwong-Leung Tang, "Individualism, Collectivism and Marketization of Social Security: Chile and China Compared," **The Review of Policy Research,** Vol. 19, No: 3, 2002, p. 59.

anayasal, yasal ve kurumsal bazı tedbirlerle bireylere bazı imkânlar sağlaması şeklinde ortaya çıkmaktadır.[45]

Batı'da, devletin ekonomik hayata müdahale etmeyerek, özellikle toplumdaki güçsüz ve muhtaçları yalnız bırakmasına karşı, çeşitli eleştiriler ortaya atılmıştır. Bunlardan bir tanesi olan "Toplumcu Hıristiyanlar"a göre, devletin birşeyler yapması gerekmektedir. R. Owen, S. Simon ve C. Frourler gibi kişiler de, işçi sınıfının ezilmişliği ile ilintili olarak eleştiriler getirmişler ve bunların en ciddi olanı da Karl Marks olmuştur.[46] Bunların ortak özelliği, muhtaçlığın devlet tarafından giderilebileceği üzerine yaklaşımlar geliştirmeleridir.

2.1.2.4. "Birlik Yaklaşımı"

Sosyal yardım yapılmasında, insani, toplumsal ve devlet eksenli yaklaşımlar, tek başlarına ele alınabildiği gibi, birlikte de değerlendirilmektedir. Bazı durumlarda hem birey hem toplum hem de devlet devrede olabilmektedir.[47]

Bu yaklaşım itibariyle, sosyal yardım işlerinde başarı, sadece devletin, sosyal yardıma muhtaç olanlara imkân sağlamasıyla sağlanamayacaktır. Başarı, toplumda gerek sosyal yardım alanların ve gerekse sosyal yardım verenlerin bilgi, beceri ve şuur yönünden gelişmiş olmaları ile mümkün olabilecektir.[48] Bazı durumlarda devletin sosyal yardım alanında görülmemesi sonrasında dahi, toplumun bu boşluğu doldurarak muhtaç durumda olanları elinden geldiği ölçüde koruması beklenmektedir.[49]

---

[45] Coşkun Can Aktan, "Özgürlüklerin İki Boyutu: Siyasal Özgürlükler ve Ekonomik Özgürlükler," **Yeni Türkiye İnsan Hakları Özel Sayısı II,** S. 22, Temmuz-Ağustos 1998, s. 1078. Türkiye'de bu anlamda devlete yüklenen "ödev", ilk etapta 1961 Anayasası ile görülmüş, bununla paralel olarak – ufak farklılıklara rağmen- 1982 Anayasası ile devam etmiştir. Ancak, devletin yüklenmiş olduğu bu görev, "sosyal" olma ile olamama arasında ikili bir yapı arz etmektedir. *Bkz.*: Faruk Taşcı, "Türkiye Cumhuriyeti Anayasalarında Sosyal Hakların Görünümü," **İnsan Hakları Araştırmaları,** C. IV, S. 6, Ocak-Haziran 2006, s. 218.

[46] Özdemir, **a.g.e.,** s. 81.

[47] Altan, **a.g.e.,** s. 278.

[48] Duru, **a.g.e.,** s. 9.

[49] Turan Yazgan, **Görüşler,** İstanbul, Kutsun Yay., 1977, s. 73.

2.2. SOSYAL YARDIMIN KAVRAMSAL ÇERÇEVESİ VE ÖZELLİKLERİ

2.2.1. "Sosyal Yardım" Kavramı

Sosyal yardım, değişik isimler adı altında tarihin ilk devirlerinden beri varlığını sürdürmektedir. Ancak, "sosyal yardım" isminin sahneye çıkışı –kesin çizgileriyle bilinmese de- sanayileşme döneminin ürünüdür. Bu açıdan, modern anlamda sosyal yardımın, sanayileşme sürecinde özellikle gelirin yeniden dağıtımı sürecinde işlevsellik kazanan bir vasıta olarak varlığını yıllardır sürdürdüğü kaydedilmektedir.[50]

Ancak, zamanla sosyal yardım kavramının algılanmasında ve kavranmasında dalgalanmalar ve çeşitlenmeler meydana gelmiştir. Bunda, sosyal yardımla eşdeğer olarak kabul edilebilecek olan bazı diğer kavramların etkisi olmuş olabilir.

2.2.1.1. "Yoksulluk" Kavramı ile İlişkisi

Sosyal yardım denilince akla gelen ve en çok bilinen kavram olarak "yoksulluk" karşımıza çıkmaktadır. Gerçekten de, sosyal yardım kavramı, genelde, yoksul kişilere ayni veya nakdi yardım yapılması işlemi olmasından dolayı, yoksulluğu ve yoksul kişileri çağrıştırmaktadır.[51] Başka bir ifade ile, sosyal yardım hizmetlerine ihtiyaç duymanın temel belirleyicisi, yoksulluktur.[52] Bu anlamda, sosyal yardım, modern devletin yoksul kesimleri koruyucu yöndeki sosyal sorumluluklarının bir gereği olarak algılanmakta ve genellikle "yoksul programları" şeklinde nitelenmektedir.[53]

---

[50] Kasım Karataş, "Sosyal Refah: Kavramsal Boyutu, Gelişimi ve Nitelikleri," **Yaşam Boyu Sosyal Hizmet; Prof.Dr. Sema Kut'a Armağan**, Ed. Nesrin G. Koşar, Ankara, Hacettepe Üniversitesi S.H.Y.O. Yay., No: 004, 1999, s. 42.
[51] İkizoğlu, **a.g.e.,** s. 1.
[52] Tuna Atalay, "Belediye Yasaları Çerçevesinde Belediyelerin Sosyal Hizmet ve Yardım Görevlerine İlişkin Bir Değerlendirme," **Sosyal Hizmetler Dergisi**, C. I, S. 12, Nisan 2001, s. 1.
[53] Sevda Demirbilek, **Sosyal Güvenlik Sosyolojisi**, İstanbul, Legal Yay., 2005, s. 287.

Diğer taraftan, yoksulluğun literatürdeki kullanışı, sosyal yardıma nazaran çok yenidir. 1960 öncesi dönemdeki sosyal sorunlarla ilgili kitaplarda, yoksulluk konusundan fazla söz edilmediği; sosyal refahla ilgili bazı kitaplarda ve edebiyat dünyası dışında sosyoloji literatüründe de yoksulluk olgusunun adeta mevcut olmadığı ifade edilmektedir.[54] Dolayısıyla, "yoksulluk" kavramının çok yeni olduğunu, günümüzde kullanılan kavram olarak yoksullukla kastedilen mananın ise tarih içerisinde "(sosyal) yardım" kavramıyla karşılanmış olabileceği söylenebilir.

"Yoksulluk" denilince, genel olarak akla gelen şeyler ise, "zenginliğin karşıtı olan fakirlik yani sefalet, açlık, yokluk, muhtaçlık, hayatla sürekli mücadele, hayatta kalabilme savaşı, temel ve zorunlu ihtiyaçları yeterince karşılayamama, yeterli varlığa sahip olamama, kazançtan-gelirden mahrum olma ve geçici-kalıcı fakru-zaruret"[55] halleri olmaktadır. Başka bir deyişle, yoksulluk, bütün yardıma muhtaç olanların "ortak paydası"[56] olarak da belirtilebilmektedir.

Son dönemlerde mutlak ve göreceli yoksulluk gibi, yoksulluğun bir kısım çeşitlerinden başka, daha bir dikkat çeken kavramsallaştırma, "nöbetleşe yoksulluk" olmuştur. Genel anlamda nöbetleşe yoksulluk, "kente göç dalgalarıyla katılan grupların kendi aralarında kurdukları bir ortaklık"[57] olarak tanımlanmaktadır. Buna göre, daha geniş bir ifade ile nöbetleşe yoksulluk, kente önceden gelmiş göçmenlerin bir kısmı ile kentte ayrıcalıklı olan bazı grupların, kente daha sonradan gelen diğer imtiyazsız gruplar üzerinden zenginleşmeleri, başka bir ifade ile, yoksulluğun bu gruplara devredilmesi anlamına gelmektedir.

Sosyal yardım açısından ele alınabilecek ve aynı zamanda yoksul(luk) ile de ilinti kurulabilen bir diğer kavram "fakir/lik"tir. Uygulamada "fakir" ile "yoksul"

[54] Nesrin G. Koşar, **Sosyal Hizmetlerde Sosyal Yardım Alanı,** Ankara, Şafak Matbaası, 2000, s. 19.
[55] Ali Seyyar, "Sosyal Siyaset Açısından Yoksulluğa Karşı Mücadele," **Yoksulluk Sempozyumu,** C.I, İstanbul, Deniz Feneri Derneği Yay., 2003, s. 40
[56] Koşar, **a.g.e.,** s. 7.
[57] Oğuz Işık ve M.Melih Pınarcıoğlu, **Nöbetleşe Yoksulluk: Sultanbeyli Örneği,** İstanbul, İletişim Yay., 2001, s. 155.

arasında önemli bir fark olmasa da, tercihen yoksulların önceliğinden bahsedilmektedir.[58]

Buradaki ayrımda, fakir insanların birşeylere sahip olabileceğinden, ancak sahip olunanların belli bir sınırın altında olduğundan ve ihtiyaçları karşılamaya yetmediğinden söz edilmektedir. Diğer taraftan ise, yoksullar hemen hemen hiçbir şeye sahip değildirler ya da yoksulların yok denecek kadar az şeyleri vardır; yardım görmeden geçinmeleri mümkün değildir ve ihtiyaçlarını kendi başlarına temin etmekten mahrumdurlar. Almanya örneğinde fakirlik, ortalama gelirle tanımlanır. Ortalama net gelirin yarısından az gelire sahip olanlar, temel gereksinimlerini karşılayamayacakları için, fakir kabul edilirler.[59]

2.2.1.2. Eski Devirlerden Günümüze Gelen Bazı Kavramlar

Günümüzde kullanımına pek rastlanmayan, ancak manaları itibariyle "sosyal yardım"ı herhangi bir şekilde ifade edebilen kavramlar bulunmaktadır. Bunlar, "amme yardımı", "ivaz" ve "içtimaî muavenet" şeklinde sıralanabilirler.

Daha evvelki dönemlerde sosyal yardım tabirinin yerine de kullanılmış olan[60] amme yardımı, "iştirak esasına dayanmayan veya iştirakle ivaz arasında hiçbir münasebet bulunmayan dolayısıyla daha çok genel devlet bütçesi veya muayyen bir gayeye tahsis edilmiş özel vergilerle finanse edilen ve sosyal sigortanın boşluklarını doldurmak ve ihtiyaçlarının esiri olanları bu esaretten kurtarmak gayesiyle kurulmuş müessese"[61] olarak tarif edilmektedir ki, bu tarif, günümüz sosyal yardım kavramını izah etmek için de kullanılmaktadır.

Önceki devirlerin sosyal yardımla ilintili bir kavramı da, "içtimai muavenet"tir. Kelime olarak aynı manaya gelen sosyal yardım ile içtimai muavenet

---

[58] Cemal Armağan, "Yoksullukla Mücadelede Ahlakî ve Dinî Eylem Olarak İnfâkın Rolü," **Yoksulluk Sempozyumu,** C. II, İstanbul, Deniz Feneri Derneği Yay., 2003, s. 327.
[59] Süleyman Nyang et.al., **Globalleşme Bir Aldatmaca Mı?,** Çev. Havva Karataş-Keleş et.al., İstanbul, İnkılab Yay., 2002, s. 150.
[60] Cahit Talas, **Sosyal Güvenlik ve Türk İşçi Sigortaları**, Ankara, Ankara Üniversitesi S.B.F. Yay., No: 37-19, 1953, s. 10; J. Henry Richardson, **İktisadî ve Malî Yönüyle Sosyal Güvenlik**, Çev. Turan Yazgan, İstanbul, İ.Ü. Yay., No: 1524, 1970, s. 37-42.
[61] Turan Yazgan, **Türkiye'de Sosyal Güvenlik,** İstanbul, İktisadi Araştırmalar Vakfı Yay., 1969, s. 5.

kavramları, birbirlerinden farklı olarak nitelenmektedirler.[62] Bu yaklaşıma göre, içtimai muavenet, "hayır, sadaka, merhamet, şefkat" ekseninde gelişen bir yardım işi iken ve sonuçları itibariyle "sevap" elde etme niyeti var iken; sosyal yardım, bir kültür işi ve bir fen bilgisidir; amaçladığı neticeler maddidir.

Sosyal yardımla birlikte mutâlaa edilebilecek ve geçmişte kullanılan bir diğer kavram da "ivaz"dır. Sosyal güvenlik kurumlarınca, sosyal riske uğrayan veya maddi zarar görenlere yapılan sosyal transfer harcamaları olarak ifade edilen ivaz, nakdi ve ayni şekilde olabileceği gibi, hizmet şeklinde de olabilmektedir.[63]

Sosyal yardımla aynı veya benzer manaları verme noktasında hem geçmişte kullanılmış olan ve hem de günümüzde kullanımına rastlanabilen kavramlar da bulunmaktadır. Bunlar, "sosyal tazmin" ve "sosyal yardımlaşma"dır.

Türkiye'de sosyal yardım uygulamaları kapsamındaki ilk uygulamaların "sosyal tazmin" niteliğinde olduğu iddia edilmektedir.[64] Buna göre, sosyal tazmin niteliğindeki ödemeler kapsamında olmak üzere, er ve erbaşlar ile bunların dul ve yetimlerine, harp ve vazife malulleri, şehitleri ile bunların dul ve yetimlerine, muhtaç asker ailelerine, Milli Mücadele, Kore ve Kıbrıs Savaşları'na katılanlara aylık bağlanması söz konusu olmuştur.

Sosyal yardım ile çok yakın gibi duran "sosyal yardımlaşma" kavramı, ufak nüanslarla sosyal yardımdan ayrılabilmektedir. Sosyal yardımlaşma, insanların kendi aralarındaki yardımlaşmaları olarak ele alınmaktadır.[65] Başka bir ifade ile, sosyal yardımda resmi bir seyir içinde işleyen bir mekanizma varken, sosyal yardımlaşma – alan veren ilişkisi olsa bile- bireyin ve halkın kendi aralarındaki yardımlaşmasını ve dolayısıyla dayanışmasını ifade etmektedir.[66] Sosyal yardım ile sosyal yardımlaşma arasındaki başka bir küçük fark, sosyal yardımlaşmanın isteğe bağlı olmasına

[62] Duru,**a.g.e.,** s. 5.
[63] Ali Seyyar, **Sosyal Güvenlik Terimleri,** İstanbul, Papatya Yay., 2005, s. 157.
[64] Ali Nazım Sözer, **Türkiye'de Sosyal Hukuk**, 2. bs., İzmir, Fakülteler Kitabevi, 1998, s. 35-85.
[65] Kadir Arıcı, **Sosyal Güvenlik Dersleri,** Ankara, Sargın Ofset, 1999, s. 137.
[66] Ali Rıza Abay, "Bir Sosyal Politika Olarak Yoksullukla Mücadelede Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıflarının Yeri," **Sivil Toplum,** C. II, S. 6-7, Nisan-Eylül 2004, s. 78.

rağmen; sosyal yardımın, şartları önceden mevzuatla çizilmiş bir çerçeve içerisinde yapılma özelliğinin olabilmesidir.[67]

2.2.1.3. Günümüzde Sosyal Yardıma İlişkin Kavramlar

Sosyal yardım, günümüzde farklı yan kavramlarla ele alınabilmektedir. Bu kavramlar, kimi zaman sosyal yardımı direkt tanımlayabilmekte iken, bazıları da sosyal yardımın bir alt unsuru şeklinde veya sosyal yardımı kapsayıcı bir nitelikte olabilmektedir.

Sosyal yardımda, sosyal sigortadaki gibi primli bir sistemle kişilerin katkısının alınması söz konusu değildir; direkt vergi gelirlerinden istifade edilmekte ve yardım görenlerden de herhangi bir katkı veya prim beklenmemektedir. Bu özelliklerinden dolayı[68] "primsiz ödemeler" şeklinde de ifade edilen sosyal yardım, "sosyal koruma" kavramı ile ilintili bir şekilde kavramsallaştırılabilmektedir. Böylece, sosyal yardım, sosyal hizmetlerle birlikte, sosyal korumanın içini doldurmaktadır.[69] Bu, sosyal yardımla sosyal koruma arasında, yardıma muhtaç olan kişilerin aynı zamanda korunması anlamında bir ilişki zeminini ortaya koymaktadır. Bu ilişki zemininde, sosyal korumanın sosyal yardımı kapsayıcı özelliği dikkat çekmektedir.

Günümüzde, özellikle AB kaynaklarında, sosyal yardımla ilintili olarak kullanılan bir diğer kavram "sosyal dışlanma"[70]dır. Sosyal yardım, sosyal dışlanmanın önlenmesinde en önemli etkin araçlardan biri olarak görülmektedir.[71] Sosyal yardımın en önemli amaçlarından bir tanesi, "sosyal dışlanmanın önlenerek

---

[67] Arıcı, **a.g.e.,** s. 139.
[68] Seyyar, **Sosyal Güvenlik Terimleri,** s. 220.
[69] Ali Seyyar, **Değişen Dünyada ve Türkiye'de Sosyal Politikalar,** İstanbul, Değişim Yay., 2006, s. 264. Sosyal koruma (social protection) ile hemen hemen aynı manada kullanılan bir kavram da "safety net" (güvenlik ağı) tir. *Bkz*.: Anthony L. Hall, **Social Policy for Development**, London, GBR, Sage Pub., Inc., 2004, p. 243.
[70] "Sosyal dışlanma" konusunda teferruatlı bir çalışma için *bkz*.: Faruk Sapancalı, **Sosyal Dışlanma,** İzmir, Dokuz Eylül Üniversitesi Yay., No: 09, 2003.
[71] Kadir Arıcı, "Sosyal Güvenlik Kurumu'nun Yeni Yapısı ve İşleyiş Esasları," **Yeni Düzenlemeler Çerçevesinde Sosyal Güvenlik Mevzuatı Semineri: 29-30 Kasım 2006,** Ankara, Kamu-İş Yay., Başbakanlık Basımevi, Nisan 2007, s. 40.

entegrasyonun devamının sağlanması"[72] şeklinde ifade edilmektedir. Ayrıca, sosyal yardım tarifinde "toplumdan dışlanma tehlikesi ile karşılaşan kişiler"[73] ifadesinin yer alması, sosyal yardım ile sosyal dışlanma ilişkisini göstermesi açısından başka bir noktadır.[74]

"Kamu sosyal güvenlik harcamaları" da sosyal yardım ile aynı manada kullanılabilmektedir. Emeklilik, sağlık, işsizlik, hastalık, sakatlık, aile, konut ve sosyal yardıma ilişkin ayni ve nakdi kamusal harcamalar ve idari harcamaların tümü olarak tanımlanan[75] kamu sosyal güvenlik harcamaları, devletin kendi personeline yapmış olduğu sosyal yardımı[76] ifade etmektedir. Ancak, sosyal yardımların bir kısmının, kamu sosyal güvenlik harcamalarının dışında olduğu vurgulanmakta ve sosyal güvenlik harcamalarının sosyal yardımı da içine alan daha geniş bir yelpazeyi temsil ettiği belirtilmektedir.[77]

Sosyal yardım çerçevesinde ele alınabilecek bir diğer kavram "işsizlik yardımı"dır. İşsizlik yardımı, temel niteliklerinden dolayı sosyal yardıma benzetilmektedir.[78] Buna göre, işsizlik yardımında, işsizlik sigortasından farklı olarak, işsizlik sigortasından faydalanamayan kişilere[79] işsizlik ödeneklerinin belli

---

[72] Andreas Aust and Ana Arriba, "Policy Reforms and Discourses in Social Assistance in the 1990s: Towards 'Activation'?," **ESPAnet Annual Conference**, September 9-11, 2004 (Çevrimiçi) http://www.iesam.csic.es/doctrab2/dt-0411.pdf, 17 Haziran 2007, p. 19.

[73] DPT, **8. Beş Yıllık Kalkınma Planı: Sosyal Hizmetler ve Yardımlar Özel İhtisas Komisyonu Raporu,** Ankara, DPT Yay., No: 2593, 2001, s. 51.

[74] Gelişmekte olan ülkelerde sosyal dışlanma daha çok, temel gereksinimlerden yoksun olma ve gelir yoksulluğu, mülkiyetten dışlanma ve enformel istihdam ekseninde ele alınmaktadır. Diğer taraftan, gelişmiş ülkelerde ve hassaten Avrupa'da sosyal dışlanma, uzun süreli işsizlerin sayısındaki artış noktasında ifade edilen işgücü piyasasından dışlanma, sürekli olmayan ve kısmi süreli istihdamı ifade eden sürekli ve düzenli işlerden dışlanma ve "banliyö" (kenar mahalle) olgusunu yansıtan ve ayrıca etnik köken ve göçmenleri içine alan, konut ve toplum hizmetlerinden dışlanma olarak üç farklı çerçevede değerlendirilmektedir. *Bkz*.: Sapancalı, **a.g.e.,** s. 122.

[75] Süleyman Özdemir, "Refah Devleti ve Üstlendiği Temel Görevler Üzerine Bir İnceleme," **AB-Türkiye ve Endüstri İlişkileri,** Ed. Alpay Hekimler, İstanbul, Beta Yay., 2004, s. 606.

[76] Turan Yazgan, **Gelir Dağılımı Açısından Sosyal Güvenlik,** İstanbul, İ.Ü. Yay., 1975, s. 18.

[77] Aysen Tokol, **Sosyal Politika**, 2. bs., Bursa, Uludağ Üniversitesi Güçlendirme Vakfı Yayınları, No: 163, 2000, s. 153-154. Benzer bir yaklaşım için *bkz*.: Turan Yazgan, **İktisatçılar İçin Sosyal Güvenlik**, İstanbul, TDAV Yay., 1992, s. 200-204.

[78] Faruk Andaç, **İşsizlik Sigortası,** Ankara, TUHİS Yay., 1999, s. 13-14.

[79] Michele Pellizzari, "Unemployment Duration and the Interactions Between Unemployment Insurance and Social Assistance," **Labour Economics**, No: 13, 2006, p. 777.

bir zaman sonra kesilmesinin ardından,[80] finansmanın tamamen devlet tarafından sağlanması söz konusudur; işçi ve işverenlerin katkısı yoktur. Ayrıca, tıpkı sosyal yardım uygulamalarında olduğu gibi, işsiz kişi, ancak gelir testine tâbi tutularak muhtaçlık/fakirlik durumu araştırılarak işsizlik yardımı almaya hak kazanabilmektedir. Yardımların karşılıksız olması, işsizlik yardımını sosyal yardımın içinde görebilmenin başka bir noktası şeklinde algılanmaktadır.

Tereddütler olmakla birlikte, "sosyal transferler"in de sosyal yardım kavramına karşılık gelebileceği söylenmektedir.[81] Sosyal yardım ayrıca, "mali yardım" veya "para yardımı" şeklinde de kullanılabilmektedir.[82]

İlk uygulaması, petrol fiyatlarının olağanüstü artışıyla düşen satın alma gücünü telafi etmek amacıyla, "yakacak yardımı" şeklinde başlayan[83] ve daha sonra mutad bir ödeme şekli olarak devam eden "sosyal yardım zammı", sosyal yardım kavramsallaştırmasında dikkate alınabilir diğer bir kavramdır. 1977 yılında SSK ve Bağ-Kur üyelerine yönelik olarak uygulanmaya başlayan SSK'nın ek 24. maddesine göre, "iş kazaları, meslek hastalıkları, malulluk ve ölüm sigortalarından gelir ve aylık alanlara" sosyal yardım zammı ödemesinin yapılması düşünülmüştür.[84] Ancak, ödemelerin sigorta fonlarından değil de bütçe transferlerinden yapılmasının öngörülmesine rağmen, bu şekilde gerçekleşmemesi, bu ödemeleri, sosyal yardım kategorisinden olağan emeklilik maaşı ödemelerinin bir parçasına indirgeyebilmektedir.[85]

"Güvenceli asgari gelir", sosyal yardımla ilişkili biçimde değerlendirilebilecek diğer bir kavramdır. AB ülkelerinde yakın zamanlarda kabul

---

[80] Nusret Ekin, **İşsizlik Sigortası (Teorik Boyutları ve Dünya Uygulamaları),** Ankara, Kamu-İş Yay., 1994, s. 53.
[81] Çalışkan, **a.g.e.,** s. 226.
[82] Günseli Kuntbay, "Sosyal Güvenlik Kavramının Anlamı ve Kapsamı," **Sosyal Hizmet Dergisi**, C.III, S. 9, Haziran 1969, s. 6.
[83] Tülay Arın, "Refah Devleti: Sosyal Güvenliğin Yoksulluğu," **Neoliberalizmin Tahribatı 2,** Haz. Neşecan Balkan ve Sungur Savran, İstanbul, Metis Yay., 2004, s. 84.
[84] Berin Ergin, **Sosyal Yardım Zammı ve Süregelen Yanlış Uygulama,** y.y., MESS Yay., No: 242, 1998, s. 7.
[85] Bu noktada, "sosyal yardım zammı"nın, sigorta tekniğine ve mantığına uygun olmadığı için Türk sosyal sigorta sisteminin dengesini bozduğu görüşü ileri sürülmektedir. *Bkz*.: Seyyar, **Sosyal Güvenlik Terimleri,** s. 317.

görmüş olan güvenceli asgari gelir, hem yoksul olan hem de egemen hayat biçimlerinden dışlanmış olan gruplara, asgari düzeyde geçim imkanlarının sağlanması ve daha da önemlisi toplum bağlarının kuvvetlendirilmesi amacıyla, devlet eliyle yapılan bir çeşit sosyal yardım olarak tarif edilmektedir.[86] Güvenceli asgari gelir, "asgari ücret"ten farklı bir yerde durmaktadır. Asgari ücrette[87] esas unsur, "işçi"dir. Halbuki, güvenceli asgari gelirde ana unsur, "yoksul" yani muhtaç durumda olan kişidir; güvenceli asgari gelir, belirli bir neden aranmaksızın, muhtaç durumda olan herkese verilir. Güvenceli asgari gelirde, "asgari"den kastedilen mana, yaşamak için gerekli olan fiziki ihtiyaçlar değil, insan olmanın gereği olan manevi ve kültürel ihtiyaçları da içine alan sosyal asgaridir.[88]

2.2.2. Sosyal Yardımın Diğer Sosyal Güvenlik Unsurlarından Ayrışması

Sosyal yardım, sosyal güvenlik sisteminin bir unsuru olmakla birlikte sosyal hizmet ve sosyal sigorta gibi diğer sosyal güvenlik unsurlarından belirli yerlerde ayrışmaktadır.

2.2.2.1. Sosyal Yardımın Sosyal Hizmetlerden Ayrışması

Sosyal yardım, sosyal hizmetlerle belirli noktalarda benzerlikler göstermektedir. Sosyal yardım ile sosyal hizmetler, bir sosyal güvenlik tekniğidir. En temelde, ikisinde de muhtaçlık kontrolü esastır.[89] İkisinin birleştikleri noktalardan birisi de, bütçenin devletin finansörlüğü ile yapılmasının[90] daha yaygın olmasıdır. Bu ve diğer benzer özelliklere bakılarak, sosyal yardım ile sosyal hizmet kavramları eş anlamlı olarak düşünülebilmektedir.

---

[86] Şebnem Gökçeoğlu Balcı, "Güvenceli Asgari Gelir Hakkı ve Sosyal Güvenlik Reformu," **İktisat Dergisi,** S. 478, Ekim 2006, s. 55.
[87] "Asgari ücret" konusunda detaylı çalışma için *bkz*.: Metin Kutal, **Teorik Esasları ve Tatbikatı Bakımından Asgari Ücret,** İstanbul, Sermet Matbaası, 1969.
[88] Balcı, **a.g.e.,** s. 55.
[89] Kadir Arıcı, "Avrupa Birliği'ne Uyum Sürecinde Sosyal Hizmetlerin Yeniden Yapılandırılması," **I. Sosyal Hizmetler Şurası**, Ankara, SHÇEK Yay., 19-21 Nisan 2004, s. 583.
[90] Metin Emiroğlu, "Sosyal Hizmetler ve Sivil Toplum Kuruluşları Etkililiği," **I. Sosyal Hizmetler Şurası**, Ankara, SHÇEK Yay., 19-21 Nisan 2004, s. 516.

Ancak, durum, bundan farklıdır. Bir görüşe göre, sosyal yardım, sosyal hizmetin uygulama alanlarından sadece biridir.[91] Başka bir deyişle, sosyal yardım, sosyal hizmet açısından bir tür uygulama alanı ve sosyal güvenliğin fiiliyata sokulma biçimi olmaktadır.[92] Bu durum, sosyal hizmetlerin sosyal yardımları kapsadığı algısına işaret etmektedir.

Bunun yanında, sosyal yardım ve sosyal hizmetlerde ortak bir nokta olan "muhtaçlık" kriteri de, ikisinde ince bir farklılık ile uygulanmaktadır. Sosyal hizmetlerde, yeterli bir geçim kaynağı olup olmadığına bakılmaksızın, kişilerin hepsine ihtiyaç duyduğu hizmeti sunmak söz konusu iken,[93] sosyal yardımlarda esas olan, maddi muhtaçlıktır.

İki kavram arasında başka bir ayrım noktası, yardımın yapılma şekli ile ilgilidir. Sosyal yardımlarda yardım daha çok nakdi olarak yerine getirilirken,[94] sosyal hizmetlerde yardım, "hizmet" şeklinde yerine getirilmektedir.[95] Diğer taraftan, sosyal hizmetlerin hizmet karakterinin, "kâr amacına dönük" bir eksene kayma eğilimi gösterdiği anlaşılmaktadır. Buna göre, piyasa ekonomisine dayalı sistemlerde, sosyal hizmetlerin ticari bir hedef ekseninde işlemesi söz konusu olabilmektedir.[96] Bu açıdan, sosyal yardımlar, sosyal hizmetlerden ayrışmaktadır.

2.2.2.2. Sosyal Yardımın Sosyal Sigortadan Ayrışması

Sosyal yardımın sosyal sigortadan ayrışmasında en temel nokta, sosyal yardımın amacının, muhtaç durumda olan kişileri en kısa süre içinde kendi kendilerine yeterli hale getirecek bir hayat standardına sahip olmalarını sağlamak olmasıdır.[97] Bu anlamda, sosyal yardım alanlardan beklenen, kendilerinin üretici konumuna geçmeleridir.

---

[91] Koşar, **a.g.e.,** s. 5.
[92] Çengelci, **a.g.e.,** s. 20.
[93] Binnaz Elif Yılmaz, "Sosyal Yardım Sisteminde Reform, Yoksulluğu Azaltabilecek Mi?," **İktisat Dergisi,** S. 478, Ekim 2006, s. 78.
[94] Sözer, **Türkiye'de Sosyal Hukuk**, s. 32.
[95] Gerek ve Oral, **a.g.e.,** s. 43.
[96] Çengelci, **a.g.e.,** s. 18.
[97] **A.e.,** s. 31.

Sosyal yardımda, vergilerle finanse edilme esastır ve sosyal yardım karşılıksızlık ilkesi üzerine kuruludur. Oysa sosyal sigortada, sigortalının katkısı söz konusudur. Sigortalı bir miktar para ödemek (prim) zorundadır. Bundan dolayı, sosyal sigortada, rizikoların tehtidinin, sigortacılık ilkesi içerisinde hareket eden sigortalılar arasında eşit şekilde dağıtılması söz konusudur.[98]

Diğer taraftan, sosyal yardımın önleyici bir özelliği de bulunmamaktadır. Sosyal yardım olması için, ancak "muhtaçlık" halinin oluşması gerekmektedir. Hâlbuki sosyal sigortada, öncesinden, mesleki ve sosyal risklerin oluşmasını engelleyici tedbirler alınmaktadır.[99]

Sosyal yardımı, sosyal sigortadan ayrıştıran bir fark da "psikolojik"tir. Buna göre, sosyal sigortada, kişilerin katılımının esas olması dolayısıyla, katılımcılar kendilerini daha güvenli hissetmektedir.[100] Diğer taraftan, sosyal yardım, suçluları topluma kazandırma noktasında sosyal sigortadan ayrışmaktadır. Çünkü sosyal sigorta, suçluları korumayı reddederken, sosyal yardımda, bu kişilere yönelik işlevler söz konusudur.[101]

2.2.3. Sosyal Yardımın Temel Nitelikleri

Sosyal yardımın belli başlı temel nitelikleri sayılabilmektedir. Bunlardan en temel olanı, sosyal yardımların "muhtaçlık" esasına dayalı olarak işlemesidir. Sosyal yardımların "şartlı-şartsız" şekilde ve "ayni-nakdi" olarak yapılması, diğer önemli sosyal yardım nitelikleridir.

[98] **A.e.,** s. 27.
[99] Talas, **Sosyal Güvenlik ve Türk İşçi Sigortaları**, s. 10.
[100] Çengelci, **a.g.e.**, s. 29.
[101] Yazgan, **Gelir Dağılımı Açısından Sosyal Güvenlik,** s. 19.

2.2.3.1. Muhtaçlık Esasına Dayanması

2.2.3.1.1. "Muhtaçlık"ın Tanımı

Muhtaçlık, kişinin çalışma imkânı bulamaması veya imkan olmasına rağmen çalışamayacak derecede özürlü olması; bunun neticesinde gelir temininin sağlanamamasından kaynaklanan bir durum olarak ifade edilmektedir.[102]

Buna göre, muhtaç, kendisinin ve bakmak zorunda olduğu kişilerin, bulunduğu çevre ve fiziki koşullar içesinde geçimini kendi imkânlarıyla ya hiç ya da gerekli ölçüde sağlayamayan ve bu imkânsızlıkları yakın çevresinden de gideremeyen kişi[103] olarak tarif edilmektedir.

2.2.3.1.2. Muhtaçlık Tespiti

Sosyal yardım faaliyetlerinde muhtaçlığın tespiti ve inceleme esaslı çalışmaların bir yöntem haline gelmesinin geçmişi, 1814 yılı İngiltere'sinde Glasgow şehrinin bir mahallesinde fakirlere yönelik hizmet sunumuna kadar uzanmaktadır.[104]

Ele alınan olgunun, uzman kişiler tarafından tüm boyutlarıyla (ekonomik, sosyal, ruhsal, kültürel, ailevi vb.) incelenerek bir araya getirilmesiyle oluşan bilgi/veri[105] anlamına gelen "muhtaçlık tespiti", hem yardıma hak kazanma hem de yardıma devam etmenin koşulu durumundadır.[106]

2.2.3.1.2.1. Dünyadaki Durum

Sosyal yardım alanların tespiti denilince, dünya ölçeğinde akla gelen kavram, "means-test/income test" (mal varlığı soruşturması/gelir tespiti) olmaktadır. "Mal varlığı soruşturması", sosyal yardım talep edenin, herhangi bir servete veya gelir getirici alternatif kaynaklara sahip olup olmadığını ve bunların bu kişiye katkısının

[102] Seyyar, "Sosyal Siyaset Açısından Yoksulluğa Karşı Mücadele," s. 51.
[103] Dilik, "Sosyal Yardımlar-İki Anlamlı Bir Terim," s. 69.
[104] Çengelci, **a.g.e.,** s. 33.
[105] İlhan Tomanbay, **Sosyal Çalışma Sözlüğü**, Ankara, Selvi Yay., 1999, s. 247.
[106] Gerek ve Oral, **a.g.e.,** s. 42.

olup olmadığını belirlemektedir.[107] Burada geliştirilen kriterler, belirli bir gelir seviyesinin altında olan kişilere dönük olarak şekillendirilmektedir.[108]

Diğer taraftan, bazı insanların sosyal yardımdan faydalanmasının diğerlerine göre daha mümkün olmasının nedenini ortaya koymak açısından, "mal varlığı soruşturması", kolay bir hamle olarak telakki edilmemektedir. Çünkü, sosyo-ekonomik bağlam, kendine has iş imkanları ve işsizlik riskleri, her bir inceleme yapılan yer için farklılık gösterebilmektedir. Bu durum ise, en nihayetinde sosyal yardımlarda "şansa kalma"nın da olabilmesi anlamına gelmektedir.[109]

Tam da bu eksende, "mal varlığı soruşturması" çerçevesindeki sosyal yardımların, OECD ülkeri arasında farklılık gösterebildiği görülmektedir.[110] Buna göre, İskandinav ülkeleri, Belçika, Fransa, Almanya gibi evrensel ve sosyal refah modelinin gelişmiş olduğu ülkelerde, sosyal yardım programları göreceli olarak kısıtlı durumdadır; Fransa ve Almanya gibi bazı ülkelerde işsizlik sigortasından düşen kişiler, işsizlik yardımı kapsamında "muhtaçlık" kategorisine alınmakta ve ona göre sosyal yardımlardan faydalanabilmektedir ve Kanada, Çek Cumhuriyeti ve İngiltere gibi bazılarında da sosyal yardım geniş bir yer işgal etmektedir.

Sovyet etkisinden yeni çıkmış sayılan Baltık ülkelerinde ise, "mal varlığı soruşturması" ile ilgili yasa ise yakın bir geçmişte devreye girmiştir.[111] Sovyet sonrası ülkelerden biri olan Özbekistan'da ise, "mal varlığı soruşturması"nın muadili olarak "mahallas" adı altında bir sistem uygulanmaktadır. Mahallas, geleneksel ölçekte olan ve var olan problemlerin, çatışmaların ve ihtiyaçların yaşlılarca çözümlendiği bir "akraba topluluğu" olarak bilinmektedir.[112] Buna göre, yardım talep

---

[107] Hall, **a.g.e.,** s. 238.
[108] OECD, **The Battle Against Exclusion II: Social Assistance in Belgium, the Czech Republic, the Netherlands and Norway,** Paris, OECD Pub., 1998, s. 9.
[109] Marisol Garcia and Yuri Kazepov, "Why Some People are More Likely to Be on Social Assistance than Others," **Social Assistance Dynamics in Europe,** Ed. Chiara Saraceno, UK, The Policy Press, 2002, p. 168-169..
[110] Willem Adema, **OECD Social Employment and Migration Working Papers: Social Assistance Policy Development and the Provision of a Decent Level of Income in Selected OECD Countries,** No: 38, Paris, France, OECD Pub., 2006, p. 13.
[111] OECD, **Labour Market and Social Policies in the Baltic Countries**, Paris, OECD Pub., 2003, p. 124.
[112] John Micklewright and Sheila Marnie, "Targeting Social Assistance in a Transition Economy: The Mahallas in Uzbekistan," **Social Policy and Administration**, Vol. 39, No: 4, August 2005, p. 432.

edenin yazılı başvurusundan sonra, yerel bilgilere başvurularak, kişinin sosyal yardımı almaya hakkının olup olmadığı ortaya konmakta ve bu durum rapor olarak "en saygın kişiler"den, Çalışma ve Maliye Bakanlığı temsilcilerinden oluşan komiteye iletilerek, en son bu komitede karar verilmektedir.

2.2.3.1.2.2. Türkiye'de Muhtaçlık Tespiti

"Muhtaçlık" tanımının ilk kullanımının, SHÇEK Ayni ve Nakdi Yönetmeliği ile sosyal yardım mevzuatı içerisine girdiği[113] Türkiye'de "muhtaçlığın belirlenmesi", genelde ya doğrudan doğruya (re'sen) ya da yardım talep edenlerin başvurusu üzerine yapılmaktadır.[114]

Muhtaçların belirlenmesinde, "yoksul hikâyeleri" adı altında bir sistem de kullanılabilmektedir. Deniz Feneri Derneği tarafından uygulanmakta olan "yoksul hikâyeleri" sistemine göre, posta yoluyla gönderilen mektuplar gönüllüler aracılığıyla değerlendiriliyor; okuma işlemi sonucunda yoksul aile ile ilgili bilgiler, söz konusu ailenin hikâyesinin özetini de içeren bir tahkik formuna dolduruluyor. Daha sonra da bu bilgilerin doğruluğunun sınanmasına (sosyal incelemeye) hane ziyaretleri ile geçiliyor. En nihayetinde de buna göre muhtaçlık durumunun olup olmadığına ve yardım yapılıp yapılmayacağına karar veriliyor.[115]

Bunlara ek olarak, Türkiye'de uygulanmakta olmayan; fakat teklif edilen bir yöntem bulunmaktadır. AB'nin sosyal yardım çerçevesinde asgari hayat standardı (muhtaçlık tespiti) ile ilgili önerdiği "ortalama net gelirin eşdeğerliği" adı verilen bu yönteme göre, muhtaçlık esasları, "ülkenin genel refah seviyesine göre"

[113] Ethem Çengelci, "Korunmaya Muhtaç Çocuklara Yönelik Sosyal Hizmetler ve Mülki İdare Amirlerine Düşen Başlıca Görevler," **Türk İdare Dergisi**, S. 378, Mart 1988, s. 227.
[114] Mehmet Ulvi Saran, "Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Teşvik Fonu ve Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları," **Vakıflar Dergisi,** S. 26, 1997, s. 436.
[115] Mustafa Özgür Çakır, "Türkiye'de Yeni Yoksulluk ve Deniz Feneri Yardımlaşma ve Dayanışma Derneği Örneği," (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Marmara Üniversitesi, S.B.E.), İstanbul, 2003, s. 95.

belirlenmektedir. Bu yaklaşım çerçevesinde, bu modelin Türkiye uyarlamasında yapılacak olan şey, ilk önce kişi başına düşen GSMH'yi esas almaktır.[116]

2.2.3.1.3. Muhtaçlık Tespitindeki Güçlükler

Muhtaçlık tespitinde çeşitli sıkıntılar yaşanabilmektedir. Bunların en önemlisi olarak nitelenebilecek sıkıntı, muhtaçlık ölçümündeki zorluktan kaynaklanmaktadır. Yoksulluğun çok boyutlu olması (mutlak, göreli, insani, objektif ve subjektif)[117] ve Türkiye örneğindeki gibi resmi olarak tanımlanmış bir yoksulluk sınırının olmaması,[118] muhtaçlık tespitindeki zorluğun kaynakları olmaktadır. Bu sıkıntıya bir çözüm olarak, yeni düzenlenen Sosyal Güvenlik Reformu, başlangıçta kişi başına harcama tutarına göre belirlenecek olan ve net asgari ücretin belirli bir oranı olarak kabul edilecek olan "asgari yaşam düzeyi" kriterine göre sosyal yardıma hak kazanımını esas alan bir yaklaşım sunmaktadır.[119]

Bununla paralel olarak oluşabilecek bir sıkıntı da, "geçim" kavramının algılanmasında yatmaktadır. Sosyal yardım alanların, bu yardımları alabilmeleri için ifade edilen "geçim" tabiri görecelidir.[120] Bundan dolayı "geçim", yerel ölçülere göre belirlenmelidir. Çünkü fakir bir ülkede ve bölgede yüksek refah durumunda olan bir geçim düzeyi, zengin bir ülkede asgari ve daha aşağı bir geçim düzeyinde olabilmektedir.

"Damgalanma", muhtaçlık tespitindeki diğer bir sıkıntıdır. Bu sıkıntının temelinde, fakirlik algısı yatmaktadır. Örneğin, ABD'de fakir olmak, kişisel bir olay ve ahlaki bir noksanlık sayılmaktadır. Bundan dolayıdır ki, sosyal yardım alanlar,

---

[116] Seyyar, "Sosyal Siyaset Açısından Yoksulluğa Karşı Mücadele," s. 54. Buna göre, 2003 yılı rakamlarına göre, Türkiye açısından toplam miktar 129 dolar olmaktadır. Aile fertleri de dikkate alındığında, bu miktarın asgari ücrete bile tekabül etmediği anlaşılmaktadır.

[117] Ahmet Emre Bilgili ve İbrahim Altan, "Bir Yardım Yönetimi Modeli: Deniz Feneri Örneği," **Yoksulluk Sempozyumu,** C. III, İstanbul, Deniz Feneri Derneği Yay., 2003, s. 63.

[118] Seyyar, **Değişen Dünyada ve Türkiye'de Sosyal Politikalar,** s. 278.

[119] T.C. Başbakanlık, **Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma; Sosyal Güvenlik Reformu: Sorunlar ve Çözüm Önerileri**, Ankara, Başbakanlık Basımevi, 2005, s. 57.

[120] Hasan Şenocak, "Korunmaya Muhtaç Çocuklar: İstanbul Yetiştirme Yurtları Üzerine Bir Alan Araştırması," (Yayınlanmamış Doktora Tezi, İstanbul Üniversitesi S.B.E., Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Anabilim Dalı), İstanbul, 2005, s. 40.

toplum nezdinde "küçük düşürülme" ile karşı karşıya kalmaktadırlar.[121] Damgalanmanın bir de teknik kısmı bulunmaktadır. Bu, muhtaçlık tespiti yapılırken, muhtaç olan kişinin kendisi veya ailesi ile ilgili bilgilerin gizli kalması ve hiçbir şekilde alanileştirilmemesi anlamına gelmektedir.[122] Aksi durumda, yani "mahrem" olanın dışarı vurulması durumunda damgalanma sıkıntısı ile karşılaşılacaktır.

Muhtaçlık tespitinde, başka bir tehlike de "ayrımcılık" üzerinedir. Buna göre, sosyal yardım uygulamalarında, particilik, hemşehricilik, bölgecilik, mezhepçilik, arkadaşlık gibi kriterlerle[123] hareket edilmesinden kaynaklanan sıkıntılar olabilmektedir. Böyle durumlardan kaynaklanan sosyal yardımlardaki ayrımcılık, "sosyal sermayesi çok olanın sosyal yardım almada daha çok şanslı olduğu" şeklinde bir yaklaşıma da yol açmaktadır.[124] Hatta, ABD ile ilgili yapılan bir çalışmada, sosyal yardımın kişilere dağıtımında uygulanan kriterler arasında, cinsiyetin ve ırkın etkisinin olduğu görülmüştür.[125] Türkiye'de de sosyal yardımlardan yararlanma kriterleri kanunlarda belirtilmesine rağmen, uygulamada "ayrımcılık" söz konusu olabilmektedir.[126]

Diğer bir sıkıntı, muhtaç durumda olup olmadığı tespit edilecek olan kişi hakkındaki "bilgi kaynağı" ile ilgilidir. Yardım edilecek olanın vaziyeti, şikâyet ve ıstırabının ne olduğu ve acil olan ihtiyacının tespiti gibi sorunlara, sadece yardım görecek olan kişiden alınan bilgiden yola çıkılarak cevap bulunması imkân dâhilinde

---

[121] Muhittin Özdemir, "Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı: Ankara İli Keçiören Örneği," (Yayınlanmamış Uzmanlık Tezi, TODAİE), Ankara, 1989, s. 47.
[122] Duru, **a.g.e.,** s. 18.
[123] Seyyar, **Değişen Dünyada ve Türkiye'de Sosyal Politikalar,** s. 295.
[124] Christer Hyggen, "Risks and Resources: Social Capital among Social Assistance Recipients in Norway," **Social Policy and Administration,** Vol. 40, No: 5, October 2006, p. 494.
[125] Madonna Harrington Meyer, "Gender, Race and the Distribution of Social Assistance: Medicaid Use of among the Frail Elderly," **Gender and Society,** Vol. 8, No:1, March 1994, p. 8-28.
[126] Seyyar'ın naklettiği örnek şöyledir: "Doğu illerinden birinde Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma (SYD) Vakfı aracılığıyla kömür ve soba yardımı yapılır. Yardım programının açılışına/tanıtımına (yerel basının da hazır bulunduğu bir ortamda) Sayın Vali de katılır ve yardım almaya gelen çoğu çarçaflı kadınlarla bizzat ilgilenir. Sayın Vali, yardım kampanyasını yürütürken, kadınlardan birinin yüzünde peçenin olduğunu görür ve 'Yüzündekini çıkarmazsan yardım alamazsın' diye seslenir..." *Bkz.*: Seyyar, **Değişen Dünyada ve Türkiye'de Sosyal Politikalar,** s. 253.

değildir. Kişinin ailesinden, etrafından, iş yerinden, resmi kaynaklardan da tetkik ve araştırma gerekir.[127]

Sıkıntı tam da burada oluşmaktadır. Kişiler hakkında bilgi elde etmek için başvurulan kaynakların, çekişme ve düşmanlık gibi nedenlerle, kişi hakkında yanlış bilgi verme ihtimalleri olabilmektedir. Benzer şekilde, yardıma muhtaç olana yakınlık ve sevgi neticesinde, kişi, yardıma muhtaç olmasa bile, "yardıma muhtaçtır" ifadesine yer verilebilmektedir.[128]

2.2.3.2. Şartsız (Karşılıksız) ve Şartlı Olabilmesi

2.2.3.2.1. Şartsız (Karşılıksız) Sosyal Yardımlar

Esas olarak sosyal güvenlik hizmetlerinin yerine getirilmesi açısından değerlendirilen sosyal yardımın, önemli bir özelliği, muhataplarının herhangi bir katkı sağlamadan sosyal yardımdan faydalanabilmesidir. Bu anlamda, ihtiyaçların karşılanması primsiz, karşılıksız ve şartsız olmaktadır.

Karşılıksız yapılan sosyal yardımlardaki amaç, genel olarak ekonomik sıkıntıların giderilmesi ve kişinin kendi başına ayakta durabilmesi olarak belirtilmektedir.[129] Ancak sosyal yardımın bu "karşılıksız" ilkesine dayalı amacının başka yönünün de olduğu iddia edilmektedir. Bu yaklaşım sahiplerine göre, sosyal yardım resmî bir hamle olduğu kadar siyasal bir hamledir de. Buna göre, sosyal yardımda, siyasi kuruluşların kendi menfaatlerini korumak amacı bulunmaktadır.[130]

2.2.3.2.2. Şartlı Sosyal Yardımlar

Sosyal yardımların şartsız (karşılıksız) olabilmesinin yanında, son zamanlarda "aktif sosyal yardım politikaları" kapsamında değenlendirilmek üzere, şartlı ve belirli

[127] Duru, **a.g.e.,** .s. 18.
[128] Saran, **a.g.e.**, s. 436.
[129] Lundberg, **a.g.e.,** s. 6.
[130] Kuntbay, **a.g.e.,** s. 5. Geçmişte, eski Yunan devlet şehirlerinde olduğu gibi, Batı Avrupa'nın feodal devletleri fakirleri avutmak ve seslerinin fazla çıkmamasını sağlamak için "fukara yardımları"nı organize etmişlerdir.

kayıtlara bağlı olarak yapılan sosyal yardımların artmakta olduğu söylenebilmektedir. Bu çerçevede, birçok Batı ülkesinde sosyal yardımdan faydalanma noktasında, "sınırlayıcı" mahiyette reformların yapıldığı anlaşılmaktadır.[131]

Şartlı sosyal yardımlar kapsamında, en çok yaygın olarak "mikrokredi" uygulaması ve "şartlı nakit transferi" (conditional cash transfer) ele alınmaktadır.

2.2.3.2.2.1. Mikrokredi Örneği

Ticari bankalara başvurmasından bir netice alamayan -hatta kendisinin ifadesi ile "delilik" yakıştırması ile muhatap olan- Muhammed Yunus'un, kendi cebindeki 27 dolar ile 42 kişiye kredi vererek başlattığı proje ile ortaya çıkan mikrokredi,[132] "esas itibariyle aşırı yoksul insanlara öncelik vermek üzere, onlara kendi kendilerine gelir getirici bir faaliyette bulunmalarını sağlamak amacıyla verilen küçük bir sermayeyi ifade ediyor".[133] Böylece, mikrokredi, çeşitli sebeplerle muhtaç durumda bulunanlara yönelik direkt yardım vermek yerine, onlara, bankalar, STK'ler ve resmi unsurlar aracılığıyla karşılıklı (kredi ile) yardım etmek anlamına geliyor.[134]

"Grameen Modeli" olarak da ifade edilen ve ilk olarak 1976 yılında Bangladeş'te uygulanmasına rağmen, en iyi uygulaması –bilinenin aksine- esas olarak gelişmekte olan ülkelerde değil de ABD ve Avrupa ülkeleri gibi gelişmiş ülkelerde olan[135] ve dünyada 111 ülkede yaklaşık 80 milyon insanın kullandığı ve yaklaşık 400 milyon kişinin faydalandığı[136] mikrokredi uygulamasında, gelirin kötü

---

[131] Luis Ayala and Magdalena Rodríguez, "What Determines Exit from Social Assistance in Spain?," **International Journal of Social Welfare**, No: 15, 2006, p. 1.
[132] Muhammed Yunus'un, mikrokredi serüvenini anlattığı anısı için *bkz*.: Muhammed Yunus, **Yoksulluğun Bulunmadığı Bir Dünyaya Doğru,** Çev. Gülden Şen, 2. bs., İstanbul, Doğan Kitap, 2003.
[133] Aziz Akgül, "Yoksulluğu Aşmada Yeniden Kalkınma İktisadı mı?," **İktisat Dergisi**, S. 472-476, Nisan-Ağustos 2006, s. 108.
[134] Esfender Korkmaz et.al., **Mikrokredi Modeli Yoluyla Yoksulluğun Azaltılması: İstanbul Örneği,** İstanbul, İTO Yay., No: 2004-32, 2004, s. 17.
[135] Cangül Tosun, "Aziz Akgül ile Söyleşi," **Anahtar,** S. 216, Aralık 2006, s. 12.
[136] **A. e.,** s. 13.

durumda olması ile mikrokredi alma arasında doğru orantı bulunmaktadır.[137] Kişi ne kadar ihtiyaç sahibi ise, o kadar mikrokredi almaya yakın sayılmaktadır.

Uygulamadaki öncelik ise, aşırı yoksul kadınlardır; bunlardan teminat ve kefalet istenmez.[138] Bu tip bir sosyal yardımla, muhtaç durumdaki kadınların, "işkadınları"na dönüştürüldüğü söylenmektedir. Bu anlamda, (Muhammed Yunus'un) mikrokredi(si)nin çözümünün, bir meslek eğitiminden veya yeni bir meslek oluşturmaktan ziyade, yoksul kadınlara "kendi kendilerine istihdam" alanı yaratma üzerine yoğunlaştığı ifade edilmektedir.[139] Ancak, mikrokredi, borç alanların kredi alanlara uygulanan programlara bağlı kalması, kâr amaçlı olarak borç verme güdüsünün ortaya çıkma eğiliminde olması ve kadınlara yetki verilmesinin aksine kadınlar üzerinden erkeklerin yetkisinin daha da perçinlenmesi açılarından eleştirilere maruz kalmaktadır.[140]

2.2.3.2.2.2. Şartlı Nakit Transferi (ŞNT)

Şartlı sosyal yardım uygulamalarında bir diğer örnek, "şartlı nakit transferi"dir. ŞNT, sosyal yardım uygulamalarında yeni bir model olarak göze çarpmaktadır. Bu modelde, fakir ailelere, çocuklarını okula gönderme veya onların sağlık ihtiyaçlarını giderme gibi insan sermayesine yatırım yapmaları şartıyla,[141] para yardımının yapılması esastır.[142] Başka bir ifade ile, sosyal yardım kapsamındaki ŞNT, imkansızlıklar (yoksulluk) sebebiyle çocuklarını okula gönderemeyen veya okuldan almak zorunda kalmış olan veya düzenli sağlık kontrollerine gidemeyen ailelerin ekonomik yönden desteklenmesi anlamına gelmektedir.[143]

---

[137] Akgül, "Yoksulluğu Aşmada Yeniden Kalkınma İktisadı mı?," s. 110.
[138] Tosun, **a.g.e.,** s. 12.
[139] Gina Neff, "Mikro Kredi Mikro Sonuçlar," Çev. Begüm Kösemen, **İktisat Dergisi,** S. 479-480, Kasım-Aralık 2006, s. 66.
[140] **A.e.**, s. 66-67.
[141] 3. Uluslararası ŞNT Konferansı'nda (26-30 Haziran 2006), ŞNT'nin "şartlı" olup olmaması konusunun da ele alındığını belirtmek gerekir. *Bkz.*: SYDGM Bülteni, Ağustos 2006, S.1, (Çevrimiçi) http://www.sydgm.gov.tr/sydtf/web/bultenler/sydgmBULTENLERI/sayi1.pdf, 10 Haziran 2007.
[142] Laura B. Rawlings, "A New Approach to Social Assistance: Latin America's Experience with Conditional Cash Transfer Programmes," **International Social Security Review,** Vol. 58, No: 2-3, 2005, p. 134..
[143] T.C.Başbakanlık Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü, **El Kitapçığı**, Ankara, T.C. Başkakanlık Basımevi, 2005, s. 10.

Bundan dolayıdır ki, sosyal yardım kapsamındaki ŞNT politikaları, insan kaynağının geliştirilmesi, çocukların korunması, çocuklara dönük geleceğin geniş imkanlarla donatılması ve en önemlisi yoksulluğun diğer nesillere geçmesinin ve oluşabilecek olan bir yoksulluk kültürünün önüne geçilmesini sağlanması açısından önemli bulunmaktadır.[144]

2.2.3.3. Sosyal Yardımların Ayni veya Nakdi Niteliği

Sosyal yardımların temel özelliklerinden bir diğeri de, ayni veya nakdi olarak yapılabilmesidir. Genel olarak yardımın para (nakit) değil de, diğer şekillerde verilmesi anlamına gelen ayni yardımların, muhtaç durumda olanların, -nakdi durumda olabilecek olan- parayı başka yerlere harcamasının önüne geçilmesinde önemli işlevleri olabilmektedir.[145]

Genelde, temel ihtiyaç maddelerinin ayni yardımlar şeklinde verildiği görülmektedir. Ancak, toplu ulaşımlarda indirim veya ücretsiz hakkın sağlanması, elektrik ve sudan ücret alınmaması gibi ayni yardımlar da olabilmektedir.[146] Bunlara ek olarak, ilaç ve tedavi giderlerinin bir kısmının karşılanması veya ücretsiz tedavi edilme de ayni yardım türlerinden sayılmaktadır.[147] Nakdi yardımların temel niteliği ise –adından da anlaşılabileceği üzere- para (nakit) ile yardımların yapılmasıdır.

Ayni ve nakdi yardımlar, ekonomik güçlükler içerisinde olan insanların ihtiyaçlarını tamamen gideresemese de, asgari düzeyde bir katkı tahsisi noktasında işlevsel bir özelliğe sahiptirler.[148] Ayrıca, 1986 yılında yürürlüğe giren SHÇEK Ayni ve Nakdi Yardımlar Yönetmeliği ile, Türkiye'de sosyal yardımlarda bir hareket alanının oluşmasının sağlandığı kaydedilmektedir.[149]

---

[144] Seyyar, **Değişen Dünyada ve Türkiye'de Sosyal Politikalar,** s. 297.
[145] Süleyman Özdemir, "Refah Devleti ve Üstlendiği Temel Görevler Üzerine Bir İnceleme," s. 607.
[146] Arıcı, **Sosyal Güvenlik Dersleri,** s. 143.
[147] Gerek ve Oral, **a.g.e.,** s. 43.
[148] DPT, **Sosyal Güvenlik ve Sağlık Hizmetlerinin Rasyonalizasyonu Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, Ankara, DPT Yay., No: 2274/391, 1991, s. 131.
[149] Şadiye Toker, "Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Teşvik Fonu ve Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları," (Yayınlanmamış Bitirme Tezi, TODAİE), Ankara, 1990, s. 70.

3. BÖLÜM

SOSYAL YARDIMIN AKTÖRLERİ VE TARİHÇESİ

3.1. AKTÖRLERİNE GÖRE SOSYAL YARDIM TÜRLERİ

Sosyal yardım denilince, sosyal yardım alıcıları (muhtaçlar) kadar, sosyal yardım sağlayıcıları yani sosyal yardım aktörleri de önemli bir yer teşkil etmektedir. Bu aktörler, genel olarak dört kısımda toplanabilirler. Merkezi yönetim eliyle yapılan sosyal yardımlar ki, bunlara "kamusal sosyal yardım" denilebilir. İkincisinde, yine kamusal sayılmakla birlikte, belediyeler eliyle yapıldığı için farklı bir isimle ele alınan "yerel sosyal yardım" bulunmaktadır. İşletmeler tarafından yapılan sosyal yardımlar da söz konusudur. Bu da "özel sosyal yardım" adı altında değerlendirilecektir. Aktörlerine göre sosyal yardım tasnifinde son kategori ise, "sivil sosyal yardım"dır.

3.1.1. Kamusal (Merkezî) Sosyal Yardım

3.1.1.1. Kavram

Sosyal yardım denilince akla gelen en önemli özellik, kişinin kendi imkânlarıyla ihtiyacını yerine getirmekten yoksun olmasıdır. İşte kendi şahsi teşebbüsü ile ihtiyacını telafi gücünden mahrum olanlara "devlet" kurumlarınca yardım yapılmaktadır.[1] Bu yardımların devletin "merkezi" kurumlarınca yapılması, "kamusal sosyal yardım" olarak nitelenmektedir.

"Kamusal sosyal yardım"da en önemli çerçeve, yardımların "bütünüyle" devlet eliyle finanse ediliyor olmasıdır.[2] Ancak, Türkiye örneğindeki gibi, 5. Beş

[1] M. Celal Duru, **Sosyal Yardım: Prensipleri ve Tatbikleri,** İstanbul, Ebüzziya Mat., 1939, s. 10.
[2] Kadir Arıcı, "Avrupa Birliği'ne Uyum Sürecinde Sosyal Hizmetlerin Yeniden Yapılandırılması," **I. Sosyal Hizmetler Şurası**, Ankara, SHÇEK Yay., 19-21 Nisan 2004, s. 584.

Yıllık Kalkınma Planı'ndan yola çıkılarak, hükümetlerin kamusal sosyal yardımları gönüllü kaynaklara dayandırma eğilimi söz konusu olabilmektedir.[3]

Buna ilave olarak, yerel idarelerin sosyal yardım sahasında, mali güçlerinin yetmeyeceği ve ayrıca eşit güce sahip olamayan yerel idarelerin yapacakları farklı yardımların vatandaşlar arasında ayrıcalıklara sebep olabileceği şeklinde yaklaşımlar ileri sürülmektedir. Bu yaklaşımlar ile böylece, sosyal yardımların esas itibariyle kamusal sosyal yardımlar olarak yapılması düşünülmektedir.[4]

"Hak" ekseninde bir değerlendirme yapıldığında ise, kamusal sosyal yardımlarının artık keyfilik üzerine yani kamu organlarının takdirine kalmış ve yardımseverlik duygularıyla işleyen hüviyeti söz konusu olmamakta, aksine "hukuki" müeyyideler etrafında kamusal sosyal yardım işlemektedir.[5]

3.1.1.2. Türkiye'de Kamusal Sosyal Yardım ve Kuruluşları

Türkiye'de kamusal sosyal yardım denilince ele alınan belli başlı kuruluşlar veya yasal düzenlemeler bulunmaktadır. Bunlar, yakın zamanda genel müdürlük halini alan Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü (SYDGM) bünyesinde yapılan sosyal yardımlar; SHÇEK Ayni ve Nakdi yardımları; yeşil kart ve emekli sandığı (2022 sayılı Kanun) bünyesinde yapılan sosyal yardımlar ve Vakıflar Genel Müdürlüğü eli ile yapılan sosyal yardımlar şeklinde sıralanabilmektedir.

3.1.1.2.1. Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü

SYDGM, esas itibariyle 1986 yılında çıkarılan Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Teşvik (SYDT) Kanunu'nun bir uzantısıdır. Kanun çerçevesinde, amacı, hiçbir sosyal sigorta programının içinde olmayan ve acil muhtaç durumda

[3] Ethem Çengelci, "Türkiye'de Sosyal Yardımlar: Bir Model Geliştirme Denemesi," (Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi, S.B.F.), Ankara, 1985, s. 30.
[4] Halil Nadaroğlu, **Mahalli İdareler: Felsefesi, Ekonomisi, Uygulaması,** İstanbul, Sermet Matbaası, 1978, s. 96.
[5] Sait Dilik, **Sosyal Güvenlik,** Ankara, Kamu-İş Yay., 1991, s. 53.

bulunanlara ayni ve nakdi olarak yardım yapılması olan SYDT Fonu kurulmuş,[6] bunların toplumda işleyişini sağlamak amacıyla da SYD Vakıfları "devlet baba"[7] algısı içerisinde Türkiye'deki 931 şubesinde sosyal yardım faaliyetleri ile kendisine yer edinmiştir. 1 Aralık 2004 tarihli 5263 sayılı Kanun ile de yeni isim ve kuruluş olarak SYDGM ortaya çıkmıştır.[8]

SYDGM bünyesindeki SYD Vakıfları sayesinde ortaya çıkan en önemli avantaj, yardımların yapılmasında hızlı bir sürecin uygulanma potansiyelinin bulunmasıdır. Çünkü, yardımlarla ilgili kararların, SYD Vakıfları'nın il ve ilçede oluşturulan "mütevelli heyet" tarafından ve ihtiyaç sahibi bilinerek yapılması dolayısıyla, hızlı harekete geçme imkanı doğmaktadır.[9]

3.1.1.2.2. SHÇEK Aynî ve Nakdî Yardımları

1961 yılından beri kurulması teklif edilmesine, Kalkınma Planları'nda yer almasına ve çok defa da TBMM'ye sevk edilen bir kanun tasarısı olmasına rağmen, ancak 1983 yılında kanunlaşıp kurulabilen SHÇEK,[10] kendi bünyesinde ayni ve nakdi yardımlar çerçevesinde sosyal yardımlar yapmaktadır.

SHÇEK bünyesinde ayni ve nakdi yardımların en önemli özelliği, ayni ve nakdi yardımlardan, ilgili yönetmelik esaslarına göre korunma kararına bakılmaksızın, öncelikle korunmaya muhtaçlık özelliklerini taşıyan çocukların yararlandırılmasıdır.[11] Görüldüğü gibi, ayni ve nakdi yardımlarda -özellikle uygulamalarla da anlaşılabilen- tek muhatap kitlesi korunmaya muhtaç çocuklar olmaktadır. Buradaki temel amaç, aile birliğini korumak şeklinde ifade edilmektedir.

---

[6] Tülay Arın, "Refah Devleti: Sosyal Güvenliğin Yoksulluğu," **Neoliberalizmin Tahribatı 2,** Haz. Neşecan Balkan ve Sungur Savran, İstanbul, Metis Yay., 2004, s. 87.
[7] Mehmet Ulvi Saran, "Vakıf Statüsünün İşlev ve Gerekleri Açısından Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları," (Yayınlanmamış Uzmanlık Tezi, TODAİE), Ankara, 1990, s. 427.
[8] DPT, **Dokuzuncu Kalkınma Planı: Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu,** Ankara, DPT Yay., 2006, s. 44.
[9] Nusret Ekin, Yusuf Alper ve Tekin Akgeyik, **Türk Sosyal Güvenlik Sistemi'nde Arayışlar: Özelleştirme ve Yeniden Yapılanma,** İstanbul, İTO Yay., No: 1999-69, 1999, s. 135.
[10] Çengelci, **a.g.e.,** s. 41.
[11] SHÇEK, "Ayni Nakdi Yardım Uygulamaları," (Çevrimiçi) http://www.shcek.gov.tr/Kurumsal_Bilgi/Mevzuat/genelge/yeniler/ayninakdi/2006_9.doc, 11 Haziran 2007, s. 2.

Böylece, çocuğun kendi evinde kalması sağlanacak; kendi evinin dışında bir kuruma gönderilmesi yerine ailesi yanında hayatına devamı temin edilmiş olacaktır.[12]

Diğer taraftan, SHÇEK, ülke genelindeki yaygın bir örgütlenmeye ve deneyimli personellerine rağmen, temel yoksunluklara karşı bütünüyle hizmet üretmemiş olması açısından eleştirilmektedir.[13]

3.1.1.2.3. Yeşil Kart Uygulaması

Kamusal sosyal yardım kapsamında değerlendirilebilecek diğer bir uygulama da "yeşil kart"tır. Yeşil kart uygulamasını, sağlık hizmetleriyle ilintili olmasına rağmen, "sosyal yardım" kapsamında ele almanın mantığı, yeşil kart sahibi olabilmenin yolunun "muhtaçlık" esasına dayalı olması ve daha da önemlisi, kriterin "yoksulluk" ekseninde işlemesidir. Bu açıdan yeşil kart uygulaması, sosyal yardıma muhtaç olan kişilere devlet eliyle yapılan bir tür ayni nitelikli kamusal sosyal yardımdır.

1992 yılında yoksulların sağlık hizmetini karşılamak amacıyla başlatılan ve 1998 yılında sokak çocuklarının da kapsama alanına alındığı yeşil kart[14] sisteminde, yararlanma koşulu, iki ana noktada toplanmıştır. Birinde, hiçbir sosyal sigorta sisteminden faydalanılmaması ve diğerinde de aylık gelirin, asgari ücretin üçte birinden az olması olarak belirtilmektedir.[15] Yeşil kart ile ilgili önemli bir nokta da, yeşil kartın "geçici" bir süreliğine bulunuyor olmasıdır. 3816 sayılı Kanun'un birinci maddesine göre, yeşil kart programı, genel sağlık sigortası sistemi kuruluncaya kadar "geçici" bir hizmet olarak takdim edilmiştir.[16]

---

[12] **A. e.,** s. 1.
[13] Rıza Türkcan, "Yerel Yönetimlerde Sosyal Yardım Hizmetleri," (Yayınlanmamış Lisansüstü Uzmanlık Tezi, TODAİE), Ankara, 2003, s. 84.
[14] Yeşil kart ile ilgili olarak yapılan ve derinlemesi bir mülakat sistemi ile gerçekleştirilen bir alan araştırması için *bkz*.: Zehra Nurdan Atalay, "Toward a New Welfare Regime in Turkey: The Green Card Sheme in Alliviation of Poverty," (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, ODTÜ, S.B.E., Sosyoloji), Ankara, 2002.
[15] Arın, **a.g.e.,** s. 86.
[16] T.C. Sağlık Bakanlığı, "Ödeme Gücü Olmayan Vatandaşların Tedavi Giderlerinin Yeşil Kart Verilerek Devlet Tarafından Karşılanması Hakkında Kanun ," (Çevrimiçi) http://www.saglik.gov.tr/TR/MevzuatGoster.aspx?F6E10F8892433CFFAAF6AA849816B2EF19B190F8AB49BC8D, 11 Haziran 2007.

Diğer taraftan, yeşil kart uygulamasıyla ilgili iki temel eleştiri bulunmaktadır. Birincisi, uygulamanın kaynak tarafı ile ilgilidir. Sağlık Bakanlığı tarafından finanse edilen uygulama son derece sınırlı kaynaklarla işlediğinden, hastanelere ve diğer sağlık kuruluşlarına sağlık yardımı yapılamaması ile karşı karşıya kalınabilmektedir.[17] İkinci bir eleştiri de, yeşil kart uygulamasının "istismar" edilmesi üzerine olmaktadır. Son dönemlerde, yeşil kart uygulamaları gözden geçirilirken, "dört katlı apartmanında üç kiracısı, zemin katta marketi, kapısında okul servis aracı olan 'yoksul'lara rastlanması",[18] yeşil karttaki istismarın boyutunu göstermektedir.[19]

3.1.1.2.4. Emekli Sandığı (2022 Sayılı Kanun)

Kamusal sosyal yardımın diğer bir uygulama alanı, Emekli Sandığı ile gerçekleştirilmektedir. 1976 tarihli ve 2022 Sayılı "65 Yaşını Doldurmuş Muhtaç, Güçsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması" Hakkındaki Kanun, "muhtaç olmak koşulu ile, 65 yaşını doldurmuş yaşlılar ile 18 yaşından büyük özürlüler ve kanunen bakmakla yükümlü olduğu 18 yaşını tamamlamamış özürlü yakını bulunan Türk vatandaşlarına aylık bağlanmasını"[20] sağlamıştır. Sorumlu kuruluş ise, T.C. Emekli Sandığı Genel Müdürlüğü'dür.

Üç ayda bir peşin olarak verilen aylık (madde 3)[21] ile yürütülen sosyal yardım faaliyetlerinin, sosyal yardım alanında merkezi idare içerisinde yetkili olan kurumlar arasında birlikteliğin, yeknesak bir teşkilatlanmanın henüz gerçekleşmemiş olmasından dolayı, devletin, sosyal yardımda üzerine düşenleri yerine getirme ve oluşan boşlukları doldurma noktasında önemli bir yerde durduğu söylenmektedir.[22]

---

[17] Arın, **a.g.e.,** s. 87.

[18] Suat Kılıç, "Yeşil Kart İstismarı," (Çevrimiçi) http://www2.vatanim.com.tr/root.vatan?exec=yazardetay&sid=&Newsid=45439&Categoryid=4&wid=52, 11 Haziran 2007.

[19] Yeşil kart alanların genel profilini yansıtması açısından birçok yönden (doğum yerleri, yaş, medeni hal, eğitim durumu, gelir seviyeleri harcama düzeyleri, konut durumları, aile büyüklükleri, özürlü ve bakıma muhtaçlıkları, çocuk sayıları gibi) değerlendirmeye tabi tutan bir alan araştırması için *bkz.*: Refay Satır, "Kamu Sosyal Güvenlik Harcamaları ve Bursa İli Örneği ile Yeşil Kart Uygulaması," (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Sakarya Üniversitesi, S.B.E.), Sakarya, 2003.

[20] (Çevrimiçi) http://www.emekli.gov.tr/2022.html, 11 Haziran 2007.

[21] T.C. Sosyal Güvenlik Kurumu, "2022 Sayılı Kanun," (Çevrimiçi) http://www.emekli.gov.tr/2022Kanun.html, 11 Haziran 2007.

[22] Kadir Arıcı, **Sosyal Güvenlik Dersleri,** Ankara, Sargın Ofset, 1999, s. 233.

3.1.1.2.5. Vakıflar Genel Müdürlüğü

Vakıflar Genel Müdürlüğü bünyesinde yapılan sosyal yardım faaliyetleri, "kamusal sosyal yardım"ın diğer bir ayağını oluşturmaktadır. 227 sayılı Kanun Hükmündeki Kararname (KHK) ile Vakıflar Genel Müdürlüğü'ne verilen sosyal yardım hizmetleri ekseninde (madde 2, 13),[23] "... fakirlerin doyurulması için açılmış olan imaretler (aşocakları), yetenekli, zeki, çalışkan, fakir çocuklara sıhhatli bir öğrenim yapma olanağı sağlamak için açılan vakıf öğrenci yurtları, fakir ve muhtaç ilkokul öğrencileri için açılan kamplar, âmâ ve muhtaç durumda bulunan yoksul vatandaşlara aylık nakdi yardımlar"[24] yapılmaktadır.

Ayrıca, "Muhtaç Aylığı ve Vakıf İmaret Yönetmeliği" hükümleri çerçevesinde,[25] aylık bağlanacak muhtaç, özürlü ve yetim sayısı, her yıl Maliye Bakanlığı'nın görüşü alınarak, Vakıflar Genel Müdürlüğü'nce belirlenmektedir.[26]

3.1.2. Yerel Sosyal Yardım

3.1.2.1. Kavram ve Çerçeve

Yerinden yönetim olarak bilinen ve yerel halkın kendi eliyle seçtiği organı ifade eden yerel yönetimler (local self-government),[27] sosyal yardım aktörlerinden bir diğeridir. Burada, belirtilmesi gereken bir husus bulunmaktadır. Yerel yönetimler ve sosyal yardım kapsamında "yerel sosyal yardım" denildiğinde, bu çalışmada anlaşılan, belediyelerin sosyal yardım faaliyetleri olacaktır. Diğer taraftan, yerel birimlerden olan İl Özel İdareleri'nin yasal görevleri arasında sosyal yardım yapmak da bulunmaktadır. Fakat bu görevlerini kuruluş yasasında belirtilen diğer görevler gibi yerine getirememesinden ve bunların tamamına yakınının merkezi idare

[23] T.C. Başbakanlık Vakıflar Genel Müdürlüğü, "227 Sayılı Vakıflar Genel Müdürlüğü'nün Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname," (Çevrimiçi) http://www.vgm.gov.tr/menu/kanun/227.asp, 11 Haziran 2007.
[24] İbrahim Ateş, "Hayri ve Sosyal Hizmetler Açısından Vakıflar,"**Vakıflar Dergisi,** S.15, 1982, s. 73.
[25] T.C. Başbakanlık Vakıflar Genel Müdürlüğü, "Muhtaç Aylığı ve Vakıf İmaret Yönetmeliği," (Çevrimiçi) http://www.vgm.gov.tr/menu/yonetmelik/Muhtac-2.asp, 11 Haziran 2007.
[26] DPT, **Dokuzuncu Kalkınma Planı: Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu,** s. 43.
[27] Ruşen Keleş, **Yerinden Yönetim ve Siyaset,** 2. bs., İstanbul, Cem Yay., 1994, s. 16.

tarafından ele alınmasından dolayı,[28] İl Özel İdareleri'nin sosyal yardım faaliyetleri, "yerel sosyal yardım" kapsamında ele alınmayacaktır.

Özellikle yaşlılar, acizler ve korunmaya muhtaç diğer kitleler ile ilgili sosyal alanlarda koordinasyon sağlama noktasındaki rolü artan yerel yönetimlerin,[29] belediyeler mevzu bahis olduğunda en önemli özelliği olarak halka yakınlıkları ortaya atılmaktadır.[30] Buna göre, belediyeler, kendi sınırları dâhilindeki bireylere kendi sorunlarını çözmede çeşitli imkânlar sunmaktadırlar. Yapılan çalışmalar da, kişilerin, yaşadıkları çevreyle ilgili sorunlarını çözmede, belediye başkanlarının, çıkarlarını en fazla temsil ettiklerine (koruduklarına) inandıklarını göstermektedir.[31]

Kırtasiyeciliğin daza az olması, eşgüdüm sağlamanın daha kolay olması, denetim ve koordinasyon kolaylığı, plan ve programların uygulama başarısının yüksekliği ve yapılanlarla yapılamayanların hemen görülebililirliği gibi avantajlara sahip olan belediyeler, sosyal yardım alanında olumlu bir merhaleyi temsil edebilirken; diğer taraftan kaynak israfının fazlalığı, politik baskılara fazla direnilememesi, bürokrasi yerine personel yığılmasının olabilmesi, kayırmacılığın varlığı, denetimin subjektif nedenlerle işleyemiyebilmesi gibi noktalardan da dezavantajlı olarak görülmektedir.[32]

3.1.2.2. Türkiye'deki Durum ve Karşılaşılan Sıkıntılar

1930 yılında çıkarılan 1580 sayılı Kanun, belediyelere, kent işlerinde önemli yetki ve görevler vermekle kalmamış, bunun yanında sosyal yardım hizmet yükümlülükleri de getirmiştir.[33]

---

[28] Türkcan, **a.g.e.,** s. 98-99.
[29] Halis Yunus Ersöz, **Sosyal Politika Perspektifinden Yerel Yönetimler: İngiltere, İsveç ve Türkiye Örneği**, İstanbul, Filiz Kitabevi, 2004, s. 106.
[30] Keleş, **a.g.e,** s. 20.
[31] Fikret Adaman, Ali Çarkoğlu ve Burhan Şenatalar, **Toplumun Kamu Yönetimine, Kamu Hizmetlerine ve Reforma Bakışı,** İstanbul, TESEV Yay., 2005, s. 41. TESEV tarafından 1999 ve 2004 yıllarında yapılan iki çalışma, aynı zamanda geçen süre içerisinde belediye başkanlarının halkı temsil etmedeki oranlarının %23'ten %40'a çıktığını göstermektedir. Bu oranlara belediye yönetiminin temsil etme oranları eklenince (%5-6), genel anlamdaki yerel yöneticilerin, kamuoyu (halk) nazarındaki temsiliyet dereceleri (%45 gibi bir oran) daha iyi anlaşılabilir.
[32] Hakan Kadıoğlu, "Çağdaş Yerel Yönetimlerde Sosyal Politikalar," (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Uludağ Üniversitesi, S.B.E.), Bursa, 1997, s. 78.
[33] Türkcan, **a.g.e.,** s. 100.

4109 sayılı "Asker Ailelerinden Muhtaç Olanlara Yardım Hakkındaki Kanun" ile de, belediye sınırları içerisinde yaşayan muhtaç asker ailelerine yardım yapma vazifesi, yine kanunda gösterilen esas ve usuller çerçevesinde belediyelere verilmiştir.[34] Böylece, belediyeler sosyal yardım anlamında, askerlik süresiyle sınırlı ve mahalli geçim seviyesiyle orantılı bir şekilde nakdi sosyal gelir sağlama görevini yerine getirmektedir.[35] Anayasa'ya göre de belediyelerin sosyal yardım faaliyetleri, "mahalli müşretek ihtiyaçlar" çerçevesinde[36] işlemesi gerekmektedir.

Bunlara ilave olarak, belediyelerin, yasal olarak, sosyal görevler için bütçelerinden ayırmak zorunda oldukları paylar bulunmaktadır. Bunlardan bir tanesi, SYD Vakıfları'na ayrılan paylardır. Belediyeler üzerindeki bir diğer yasal görev, 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu hükmünce sosyal amaçlı kurumlara yardım yapılması zorunluluğudur. Ayrıca, 2828 sayılı SHÇEK Kanunu ekseninde de belediyelerin yapması gereken sosyal yardımlar bulunmaktadır. Bütçe ile ilintili olmayan; fakat yasal olarak yine zorunlu tutulan belli başlı sosyal yardım alanları da bulunmaktadır. Bunlar, 1580 sayılı Belediyeler Kanunu'na göre belediyelerin muhtaçlara yönelik sosyal yardım faaliyetleri, 1593 sayılı Umumi Hıfzıssıhha Kanunu'na göre muhtaçlara yönelik sosyal yardım yükümlülükleri ve 3030 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkındaki Kanun'a göre muhtaçlara yönelik sosyal yardım faaliyetleri şeklinde mütalaa edilmektedir.[37]

Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması çalışmalarının Mahalli İdareler Kanun Tasarıları ayağında da, belediyelerin görev yetki ve sorumlulukları çerçevesinde, 14. maddede "sosyal yardım" görevi yerini korumaktadır.[38]

Türkiye'deki sosyal yardım anlamındaki bu yasal çerçeve ve belediyelere yüklenmiş olan sorumluluklara rağmen, çeşitli konularda sıkıntıların varlığı söz konusudur.

---

[34] Ali Ekber Asker, "Belediyelerin Sosyal Hizmet ve Sosyal Yardım Faaliyetleri," (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi, S.B.E.), Ankara, 1996, s. 50.
[35] Tuna Atalay, "Belediye Yasaları Çerçevesinde Belediyelerin Sosyal Hizmet ve Yardım Görevlerine İlişkin Bir Değerlendirme," **Sosyal Hizmetler Dergisi**, C. I, S. 12, Nisan 2001, s. 4.
[36] Mehmet Ali Yılmaz, "Başka Ülkelerde ve Türkiye'de Sosyal Güvenlik ve Belediyeler," (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi, S.B.E.), Ankara, 1999, s. 109.
[37] Detaylı bilgi için *bkz*.: Asker, **a.g.e.,** s. 54-64.
[38] T.C. Başbakanlık Komisyon, **Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma 3: Mahalli İdareler Kanun Tasarıları,** Ankara, T.C. Başbakanlık Basımevi, 2004, s. 25.

Bu sıkıntılardan bir tanesi, belediyelerin bütçeleri ile ilgilidir. 2464 sayılı Belediye Gelirler Kanunu'na göre, "belediyece sağlanan gelirlerin %1'i kanunlarda tayin edilen veya belediyelerce tespit edilen sosyal amaçlı kuruluşlara veya hizmetlere tahsis" edilmelidir.[39] Sıkıntı ve buna mukabil olarak yöneltilen eleştiri de, belediyelerin kendi ihtiyaçlarını karşılamaya yetişmeyen bütçeleriyle bu konuda yararlı olabilmelerinin zor olduğu şeklindedir.[40] Bundan dolayı, belediyeler, kendilerine merkezi yönetim tarafından ayrılan bütçelerin düşük olması nedeniyle, hukuki müeyyide olarak sunulan sosyal yardımları yerine getirmekten uzak durmaktadırlar. Bütçenin düşük olması, doğal olarak, belediyelerce bütçeden sosyal yardıma ayrılan payların da "komik" oranlarda seyretmesi anlamına gelmektedir. Bütün bu sıkıntılara rağmen, sosyal yardım faaliyeti yapmak, belediyelerin veya belediye başkanlarının sosyal yardım olgusuna bakışlarındaki "ciddiyetle" ilintili olarak şekillendirilmektedir.[41]

Belediyelerin sosyal yardım faaliyetlerinde oluşabilen diğer bir sıkıntı, siyasi kapsamda ele alınabilir. Bu sıkıntının iki boyutu bulunmaktadır. Birincisi, her seçim sonrası değişebilen siyasi yapının, beraberinde sosyal yardım uygulamalarına da etki yapabilmesi üzerinedir.[42] Sıkıntı yaratabilen ikinci boyutu, sosyal yardım alanının, siyasete alet edilmesi ile ilgilidir.[43] Buna göre, yoksulluk gibi istismara açık bir sosyal problemin belediyelere bırakılması, beraberinde siyasete alet olma tehlikesini getirecektir.

3.1.3. Özel Sosyal Yardım

Sosyal yardım aktörlerinden bir tanesi de "işletmeler" yani "özel sektör"dür. İşletmeler tarafından gerçekleştirilen sosyal yardım hamleleri, burada "özel sosyal yardım" adı altında birleştirilecektir.

---

[39] Ali Nazım Sözer, "Yerel Yönetimlerce Yürütülen Sosyal Hizmetler," **İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik Hukuku Dergisi**, C. I, S. 2, 2004, s. 480.
[40] Kenan Tunçomağ, "Sosyal Güvenlik Hukuku Bakımından Elli Yıllık Gelişme," **Türk İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik Hukukunun Elli Yılı**; **Kutlama Toplantısı, Tebliğler ve Yorumlar**, İstanbul, Basisen Eğitim ve Kültür Yay., 1988, s. 161-165.
[41] Türkcan, **a.g.e.,** s. 131.
[42] **A. e.**, s. 136.
[43] Şebnem Balcı, "Sosyal Yardım ve Sosyal Hizmetler Ekseninde Kamu Yönetimi Reformu," **Hukuk ve Adalet,** S. 2, Nisan-Haziran 2004, s. 126.

3.1.3.1. Kavram

Genel olarak, işletmelerin yapmış oldukları faaliyetlerin, sosyal yardım olarak ele alınıp alınamayacağı, bu faaliyetlerin işletme içi veya işletme dışında olmasıyla ilintili olarak değerlendirilmektedir.

Buna göre, işletme içi sosyal politika, işletmede çalışanlara, yasalar ve toplu iş sözleşmeleri uyarınca ya da işverence gönüllü olarak, kararlaştırılmış olan ücret dışında maddi ve manevi türden yararlar sağlamayı amaçlayan önlemler bütününü kapsar. Bu yararlara da sosyal yardım denilmektedir.[44] Ancak, bunlar, sosyal yardım tabiri ile ifade edilmekle beraber, bu tabirin tam anlamıyla muhtevayla örtüşmediği ve bunun yerine "sosyal ücret", "ücret yan ödemeleri", "sosyal ödemeler" gibi terimlerden birinin kullanılmasının daha isabetli olacağı kaydedilmektedir.[45]

Bununla birlikte, "özel sosyal yardımlar" kategorisine, kanuni mecburiyetler çerçevesinde sosyal sigorta primlerini, ücretli yıllık izinleri, hafta ve genel tatil ücretlerini, giyim eşyası tazminatını, kreş ve emzirme odalarını ve spor yardımını koyan görüşlere de rastlanılmıştır.[46] Paralel bir yaklaşım ile, sürekli çalışma dolayısıyla çalışma kabiliyetini yitiren ve bundan dolayı hayatını kendi başına idame ettirme gücüne sahip olmaktan mahrum düşen işçinin, hayatını kendi kendine devam ettirmesini sağlama noktasındaki işveren yardımı anlamındaki sosyal sigortalar da birer sosyal yardım işi olarak ifade edilmiştir.[47]

Bütün bu görüşler içerisinde günümüz sosyal yardım algısını yansıtması açısından tercih edilebilir olan, ekonomik bakımdan zayıf bir grup olarak işçilere, ekonomik ve hukukî yönden hakkı olan ücret dışında ek yararların sağlanmasını "özel sosyal yardım" tarifi içerisine alan yaklaşımdır. Bu açıdan bakıldığında, iş yaşamı bağlamında kullanılan sosyal yardım terimi, maaş ve ücretlere destek

---

[44] Sait Dilik, "Sosyal Yardımlar-İki Anlamlı Bir Terim," **Ankara Üniversitesi S.B.F. Dergisi,** C. XXXV, S. 1-4, Ocak-Aralık 1980, s. 55.
[45] **A. e.,** s. 72.
[46] Kamil Oba, "Ücretler ve Sosyal Yardımlar Tatbikatı," **Sosyal Siyaset Konferansları,** 15. Kitap, 1964, s. 135.
[47] Duru, **a.g.e.,** s. 7.

amacıyla işverenin işçilerine yaptığı maddi ve manevi destekler anlamında ele alınmaktadır.[48]

Ancak, son dönemlerde, işletmelerin sosyal yardım faaliyetleri, sadece işçileri muhatap almakla kalmamakta; işçilerin dışında diğer ihtiyaç sahiplerine dönük "hayırseverlik" hamleleri ile yapılabilmektedir.

3.1.3.2. "Kurumsal Sosyal Sorumluluk" ve Sosyal Yardım

İşverenlerin sosyal yardımlarından bahsedilince, ele alınması gereken önemli bir kavram, "kurumsal sosyal sorumluluk"tur. Sadece kâr sağlama amacından öte, toplumdaki tüm kesimlerin menfaatlerinin dikkate alınması noktasında gelişen sorumlu işletme anlayışının[49] bir uzantısı konumundaki kurumsal sosyal sorumluluk algısı, işletmeler tarafından yapılan sosyal yardımlarla örtüşebilecek mahiyetlere sahiptir.

İşletmelerin sosyal sorumluluklarının da olabilmesi, ilk etapta 20. yüzyılın başlarında ABD'de görülmeye başlanmıştır. İşletmelerin aşırı büyüme ve aşırı güçlenmesi sonucunda, "sosyal" olanın zayıflaması ve tekelleşmenin ortaya çıkması neticesinde anti-tröst yasaları tesis edilmiş ve böylece işletmeler, sadece kâr amaçlı işlemekten başka, sosyal amaçlı hamleler de yapmaya başlamışlardır. Böylece topluma karşı sorumluluk anlayışı gelişmiştir.[50] Son yıllarda da kurumsal sosyal sorumluluk kavramı, OECD ülkelerinde yaygın olarak kullanılmaya başlayan ve bu ülke gündemlerinde önemli bir yere sahip olan bir kavram haline gelmiştir.[51] Bu anlamda, sosyal nitelikli harcamalar içerisinde özel sektörün yüksek orandaki harcamalarının olduğu ABD örneğinden yola çıkılarak, sosyal yardım faaliyetlerinin özel sektör eliyle büyüdüğü yönünde yaklaşımlar ortaya konmaktadır.[52]

---

[48] Ali Seyyar, **Sosyal Güvenlik Terimleri,** İstanbul, Papatya Yay., 2005, s. 316.
[49] Halis Yunus Ersöz, **Türkiye'de Kurumsal Sosyal Sorumluluk Anlayışının Gelişiminde Meslek ve Sivil Toplum Kuruluşlarının Faaliyetleri, Rol ve Önemleri,** İstanbul, İTO Yay., 2007, s. 14 (basım aşamasında).
[50] Figen Dalyan, "Sosyal Sorumluluğun Temelleri," **Kurumsal Sosyal Sorumluluk,** Ed. Coşkun Can Aktan, İstanbul, İGİAD Yay., 2007, s. 46.
[51] Ersöz, **Türkiye'de Kurumsal Sosyal Sorumluluk Anlayışının Gelişiminde Meslek ve Sivil Toplum Kuruluşlarının Faaliyetleri, Rol ve Önemleri,** s. 19.
[52] Süleyman Özdemir, "Sosyal Refahın Sağlanmasında Yeni Bir Anlayış: 'Refah Karması' ve Sosyal Refah Sağlayıcı Kurumlar," **Sosyal Siyaset Konferansları,** 48. Kitap, 2004, s. 115.

Kurumsal sosyal sorumluk tarifi geliştirmenin zorluğuyla birlikte, AB'nin 2001 yılı "Yeşil Kitabı"nda kurumsal sosyal sorumluluk, gönüllülük esas alınarak, işletmelerin "ticari faaliyetleri ve paydaşlarıyla olan etkileşimleri ile sosyal ve çevreye ilişkin sorunları bütünleştirmesi" anlamında kullanılmıştır.[53] Bu tarif göz önüne alındığında, işletmelerin diğer fonksiyonlarının dışında, kurumsal sosyal sorumluluğun kapsamında gösterilen sosyal sorunların çözümünün, sosyal yardımlar içerisinde değerlendirilebileceği söylenebilir.

Kurumsal sosyal sorumluluk denilince ÇOŞ (Çok Uluslu Şirketler) yanında akla gelen en önemli unsur KOBİ'ler olmaktadır. KOBİ'lerin ekonomik yönlerinin yanında, sosyal ve toplumsal alanda rollerinin bulunduğu belirtilmektedir. Bu anlamda KOBİ'ler, bölgesel gelişmişlik farklılıklarının giderilmesinden bireylerin refah düzeylerinin arttırılmasına, sosyal dışlanmanın önlenmesinden mülkiyetin geniş bir tabana yayılmasına uzanan geniş bir yelpazede[54] bir nevi sosyal yardım fonksiyonu görmektedirler.

Başka bir ifade ile, işletmenin kurumsal sosyal sorumluluk ilkelerini tasdik eden bir işverenin, yasal olan müeyyideler dışında, işçilerinin işletme içi ve dışı hayatlarında verimlilik ve refahın sağlanması için, işçileri lehine yapmış olduğu hamleler, sosyal yardım olarak nitelenebilmektedir.[55]

3.1.4. Sivil Sosyal Yardım

Sosyal yardım aktörlerden bir tanesi de "sivil" kesimdir. "Sivil" denilince burada anlaşılması gereken, bireylerin kendisi, STK'ler ve dini müesseseler (hassasiyetler) olacaktır. "Sivil sosyal yardım" da bireylerin STK'ler eksenli veya dini çerçevede yapmış oldukları sosyal yardım faaliyetleri olarak değerlendirilecektir.[56]

---

[53] Ersöz, **Türkiye'de Kurumsal Sosyal Sorumluluk Anlayışının Gelişiminde Meslek ve Sivil Toplum Kuruluşlarının Faaliyetleri, Rol ve Önemleri,** s. 23.

[54] KOBİ'lerin sosyal fonksiyonları için *bkz.*: Süleyman Özdemir, Halis Yunus Ersöz ve Halil İbrahim Sarıoğlu, **İşsizlik Sorununun Çözümünde KOBİ'lerin Desteklenmesi,** İstanbul, İTO Yay., No: 2006-45, 2006, s. 54-60.

[55] Seyyar, **a.g.e.**, s. 153.

[56] Bu tür faaliyetlere "ek sosyal yardım" da denilmektedir. *Bkz.:* Dilik, "Sosyal Yardımlar-İki Anlamlı Bir Terim," s. 56.

3.1.4.1. Kavram

Batı toplumlarının gelişim sürecinin ve Batı siyasal geleneğinin içinde doğup gelişen ve aynı gelenek içinde siyasal-yönetsel sistem, demokrasi ve demokratikleşme arayışlarının birçok ana temasını kuşatan, onlara rehberlik eden bir kavram diye ifade edilen "sivil toplum"[57] denilince, buna paralel olarak kâr gütmeyen kuruluşlar, gönüllü kuruluşlar, üçüncü sektör, bağımsız sektör, hayırsever yardım kuruluşları, vergiden muaf kuruluşlar gibi kavramlar sıralanabilmektedir.[58]

Gönüllü kuruluşların sayısı ve fonksiyonlarının arttığı[59] günümüz dünyası göz önüne alınarak, burada "sivil sosyal yardım" kavramı, iki ana eksen üzerinden anlamlandırılacaktır. Bunlardan birincisi, STK'lerin yapmış oldukları sosyal yardım faaliyetleri üzerine olacaktır. Sivil sosyal yardım kapsamında ele alınacak olan ikinci eksen, genel olarak dinlerin sosyal yardım üzerindeki algısı ve bunların pratikteki anlamları üzerinde olacaktır. Türkiye ölçeğinde ise, çok az bir kesim dışında nüfusunun tamamına yakını Müslüman olan bir ülke olması dolayısıyla, İslam dininin sosyal yardım çerçevesi ve pratik neticeleri üzerine görüşlere yer verilecektir.

3.1.4.2. Sivil Sosyal Yardımın Eksenleri

3.1.4.2.1. STK Eksenli Sosyal Yardım

Modern dünyada NGOs (non-governmental organizations) olarak anlam kazanan; hükümet dışı olmaları ve bir örgüt yapısına sahip bulunmaları açısından iki boyutu üzerinde taşıyan STK'ler,[60] sosyal yardıma muhtaç olanlarla sosyal yardım aktörleri arasında köprü vazifesi görmektedirler.[61] Daha da önemlisi, devletin çeşitli sebeplerle ulaşamadığı, farkına varamadığı sosyal yardım alanlarına, STK'lerin,

---

[57] Gülgün Erdoğan Tosun, **Demokratikleşme Perspektifinden Devlet-Sivil Toplum İlişkisi (Türkiye Örneği),** İstanbul, Alfa Yay., 2001**,** s. 29.
[58] İbrahim Uslu, "Bir Sosyal Siyaset Vasıtası Olarak Kâr Gütmeyen Kuruluşlar: ABD Örneği," (Yayınlanmamış Doktora Tezi, İstanbul Üniversitesi, S.B.E.), İstanbul, 1999, s. 24.
[59] Sabahattin Zaim, "Türkiye'de Gönüllü Kuruluşların Son Yirmibeş Yıldaki Gelişme Seyri," **Yeni Türkiye Sivil Toplum Özel Sayısı,** S. 18, Kasım-Aralık 1997, s. 297.
[60] Ömer Çaha, "Sivil Toplum Üstüne," **Sivil Toplum ve Demokrasi,** Haz. Lütfi Sunar, İstanbul, Kaknüs Yay., 2005, s. 13.
[61] Suat Uğur, "Yoksullukla Mücadelede Sivil Toplum Kuruluşlarının Artan Önemi," **III. Uluslararası STK'lar Kongresi: STK-Özel Sektör-Devlet Etkileşimi (Bildiriler Kitabı),** Çanakkale, 18 Mart Üniversitesi Yay., 2006, s. 287.

alana yakın olmaları ve karar almadaki hızlarından dolayı, bir çözüm olarak ortaya çıktığı belirtilmektedir.[62]

Diğer taraftan, STK'lerin sosyal yardım alanındaki faaliyetleri açısından sıkıntılı hususlar da bulunmaktadır. Bunlardan bir tanesi, "yasal" çerçeve ile ilgilidir. Buna göre, sosyal yardım faaliyetleri ile yoksulluğun giderilmesinde önemli bir yere sahip olan STK'lerin önünde yasal engeller bulunmaktadır. Bunların kaldırılması ve objektif kriterler içerisinde geliştirilen bir akredite anlayışının tesis edilmesi gerekmektedir.[63]

Diğer bir sıkıntı, sosyal yardımların STK'ler söz konusu olduğunda "keyfilik" esasına binaen yapılabilmesiyle bağlantılıdır. Buna göre, STK eksenli sivil sosyal yardımda sıkıntı, yardım yapacak olanların gönüllülük esası üzerine yardım yapmasından dolayı, yardımın, yardım yapacak olanların keyfine bağlı olmasıdır. Sosyal yardıma muhtaç olanların hem ihtiyaç miktarları hem de zaman aciliyeti göz önüne alınınca,[64] bu sıkıntının boyutu daha da artabilmektedir.

Bu sıkıntılara rağmen, STK'lerin yardım etme saiklerinin varlığı ortadan kalkmamaktadır. Ancak, yardım etme saiklerinde farklılık olabilmektedir. Bu anlamda çoğu STK tarafından, sosyal yardım, kamusal bir sorumluluk olarak algılanabilmekle beraber[65] STK'ler, daha öznel nedenlerle (acıma, vicdanî, dinî, ahlâkî vb.) sosyal yardım faaliyetlerinde bulunabilmektedirler.[66]

---

[62] Lütfi Sunar, "Yoksulluğun Önlenmesinde Sivil Toplumun Rolü ve Gönül Kuşağı Derneği," **Yoksulluk Sempozyumu,** C. III, İstanbul, Deniz Feneri Derneği Yay., 2003, s. 135. Bir eleştiri olarak, STK'lerin yoksulluğu önlemenin aksine, esasen yoksulları "kontrol altına alma" işlevi olduğu yönünde yaklaşımlar için *bkz*.: Şansel Özpınar, Ömer Özpınar ve Halil Mutioğlu, "Yoksulluk ve Sivil Toplum Kuruluşları: Yoksullukla mı Yoksullarla mı Mücadele?," **III. Uluslararası STK'lar Kongresi: STK-Özel Sektör-Devlet Etkileşimi (Bildiriler Kitabı),** Çanakkale, 18 Mart Üniversitesi Yay., 2006, s. 291-298.

[63] Ahmet Emre Bilgili ve İbrahim Altan, "Bir Yardım Yönetimi Modeli: Deniz Feneri Örneği," **Yoksulluk Sempozyumu,** C. III, İstanbul, Deniz Feneri Derneği Yay., 2003, s. 66.

[64] Arıcı, **Sosyal Güvenlik Dersleri,** s. 62.

[65] Deniz Feneri Derneği, yoksullukla mücadelede yapmış olduğu sosyal yardımları, sosyal sorumluluk anlayışı içerisinde yapmış olduğunu belirtmektedir. *Bkz*.: Bilgili ve Altan, **a.g.e.,** s. 69.

[66] Kasım Karataş, "Yoksulluk, Yoksullukla Savaşımda Sivil Toplum ve Etik Boyut: Bir Sosyal Hizmet Yaklaşımı," **Yoksulluk Sempozyumu,** C. I, İstanbul, Deniz Feneri Derneği Yay., 2003, s. 100.

3.1.4.2.2. Dinî Sosyal Yardım

3.1.4.2.2.1. Kavram ve Genel Çerçeve

Tehlikelerin verdiği zarara karşı sosyal yardımın ilk şekli olduğu ifade edilen dinî sosyal yardımlar[67] günümüzde de, muhtaçların ihtiyaçlarının giderilmesinde önemli fonksiyonlara sahip görünmektedir.

Beşeri kaynaklı çok tanrılı dinlerde ve ilahi kaynaklı dinlerin hepsinde sosyal yardımın bir emir olarak zikredildiğine işaret edilmektedir.[68] Ancak, diğer taraftan, yine tüm dinlerin kitaplarında, insanların ihtiyaçlarını karşılayacak ölçüde servetin ve nimetin doğada mevcut olduğu, fakat insanların, nankörlük ve hırsızlıklarından dolayı hem bu nimetleri elde etme ve hem de bu nimetlerin adil dağıtımı hususlarında kusurlu oldukları belirtilerek, sosyo-ekonomik bozulmanın insanların kendi elleriyle olduğuna işaret edilmektedir.[69]

Hıristiyanlık örneğine bakılınca, sosyal yardım müessesesinin, kilise aidatları yoluyla işlerlik kazanmış olduğu görülmektedir. Kilise çevresinde oturan ve muhtaç durumda olan kişilere yönelik olarak kilise adına toplanan paralar söz konusu olmaktadır.[70] Bu davranışların kaynağı olarak, bazı İncil pasajlarında geçen "İki gömleği olan, hiç olmayana versin" şeklindeki ifadeler gösterilebilir. Yahudilik'te de, herkesin sahip olduğu servetinin onda birini vermesi zorunluluğu bulunmaktadır.[71]

İki dinin sosyal yardım anlayışındaki bu yaklaşımlarını destekleyen bir araştırmada, sosyal yardımlar ile dini inançlar arasında bir bağ olduğu tespit edilmiştir.[72] 1865 yılında metodist bir papaz olan William Boot ve eşi tarafından bir evanjelik hareket olarak başlatılan "The Salvation Army" (Kurtuluş Ordusu), yoksul

---

[67] Turan Yazgan, **Görüşler,** İstanbul, Kutsun Yay., 1977, s. 9-10.
[68] Tek istisna olarak Brahmanizm gösterilmektedir. Bu din, insanın insana yardımını, Allah'ın işine karışmak olarak algılamaktadır. *Bkz.*: **A.e.,** s. 10.
[69] Ahmet Yaman, "Üç Kutsal Kitabın Yoksulluk Tasavvuru ve Aldığı Önlemler," **Yoksulluk Sempozyumu,** C. II, İstanbul, Deniz Feneri Derneği Yay., 2003, s. 215.
[70] Yazgan, **a.g.e.,** s. 10.
[71] Yaman, **a.g.e.,** s. 217.
[72] Uslu, **a.g.e.,** s. 49.

insanların maddi ve manevi ihtiyaçlarını karşılaması açısından[73] bu tespiti doğrular niteliktedir. Ayrıca, ABD örneğinde, 2004 yılı rakamlarına göre, yapılan bağışlarda, bağış yapılan yerlerin en başında dini organizasyonaların gelmesi (Tablo 1), dini unsurların sosyal yardım anlamındaki etkisinin boyutlarını ortaya koymaktadır. Buna göre, 2004 yılında ABD'de yapılan bağışların 248,5 milyar dolarından 88,3 milyar doları (%35.5'i) dinî organizasyonlara gitmiştir.

Tablo 1: ABD'deki Bağışların, Bağış Yapılan Yerlere Göre Dağılımı (2004)

Bağış Yapılan Yerler	Miktar (Milyar $)
Dini Organizasyonlar	88,3
Eğitim Örgütleri	33,8
Vakıflar	24,0
Sağlık Örgütleri	21,9
İnsani Hizmet Örgütleri	19,2
Sanat ve Kültür Kurumları	14,0
Kent Örgütleri	12,9
Çevre Örgütleri	7,6
Uluslararası Örgütler	5,3
Diğerleri	21,4
Toplam	248,5

Kaynak: Tuncay Güloğlu ve Sedat Murat, "Amerika Birleşik Devletleri'nde Üçüncü Sektör Organizasyonlarının Yoksullukla Mücadeledeki Rolü: The Salvation Army Örneği," **III. Uluslararası STK'lar Kongresi: STK-Özel Sektör-Devlet Etkileşimi (Bildiriler Kitabı),** Çanakkale, 18 Mart Üniversitesi Yay., 2006, s. 279.

Dini sosyal yardımlar, Türkiye ölçeğinde ele alınınca, Türkiye'nin %99'unun Müslüman olması dolayısıyla, İslam'ın sosyal yardım algısına, sosyal yardım konusundaki hükümlerine ve tatbikatlarına bakmak, doğal bir sonuç olacaktır.

3.1.4.2.2.2. Temel Yaklaşım ve Prensipler

İslam'da sosyal yardımın temel prensiplerini ifade etmeden evvel belirtilmesi gereken önemli bir yaklaşım, İslam'ın, insanların sahip olduğu malı "emanet" olarak görmesi ile ilgilidir. Buna göre, İslam'da zenginlik, Allah'tan bir "emanet"tir ve

[73] Tuncay Güloğlu ve Sedat Murat, "Amerika Birleşik Devletleri'nde Üçüncü Sektör Organizasyonlarının Yoksullukla Mücadeledeki Rolü: The Salvation Army Örneği," **III. Uluslararası STK'lar Kongresi: STK-Özel Sektör-Devlet Etkileşimi (Bildiriler Kitabı),** Çanakkale, 18 Mart Üniversitesi Yay., 2006, s. 281. Yarı-resmi ordu modelini benimseyen bu hareket, ilk olarak İngiltere'de ortaya çıkmış, daha sonra Kanada'da faaliyete başlamış ve ABD'de gelişmiştir. 2005 yılı itibariyle 100'den fazla ülkede örgütlenen bu hareketin amacı, Hıristiyanlığın yardım ilkeleri gereği insanlara yardım etmek ve Hıristiyanlığın temel prensiplerini insanlara öğretmek olarak ifade edilmektedir.

İslam'ın ahlakî ve sosyal değerlerine göre elde edilmeli ve dağıtılmalıdır.[74] Kişiye malın Allah'ın bir emaneti olması yanında, İslami anlayışta, kişinin mallarında, yoksul ve yoksun olanlar için belirli haklar bulunmaktadır.[75]

İslam'ın sosyal yardım çerçevesini çizerken ortaya konması gereken diğer bir temel yaklaşım, sosyal yardım ile devlet arasındaki münasebet üzerinedir. Buna göre, İslam'da devlet, adaletin tesisi için gerekli önlemleri almak durumundadır. Kendi çabalarıyla ayakta duramayan muhtaçlara el atmak, adaletin tesisinde önemli bir parça olmaktadır. İşte bu görev, İslam'da bizzat devlete aittir. Bu meyanda, İslam'da devletin yeri, "destekçisi olmayanın destekçisi" olarak belirtilmektedir.[76]

İslam'ın sosyal yardım prensiplerinden bir tanesi, sosyal yardım işlerinin "cebrî yerine gönüllü" olmasıdır. Buna göre, sadaka, karz-ı hasen (ihtiyaç sahibine faizsiz güzel borç), hediyeleşme, infak, iyilikte yardımlaşma gibi konu ve kurumların, İslam'da sosyal yardım işlerinde bugunkü manada cebrilik ihtiva eden kurumlara pek iş bırakmadığı ifade edilmektedir. Burada, İslam'ın "bütün inananları kardeş sayması" temel prensibinin etkisi göz ardı edilmemelidir.[77] Bu prensibin en ileri noktası, bir kimsenin kendisi ihtiyaç içinde olsa bile, sahip olduğu imkanları, başkalarının ihtiyaçlarını karşılamak üzere kullanması, başkalarının yararı için fedakârlıkta bulunması anlamındaki isâr[78] ile ifade edilir.

İslam'ın kardeşlik prensibinden ileri gelen sosyal yardım algısına paralel ve tamamlayıcı bir prensip de, "cemaat" prensibidir. İslam'ın, cemaatin içindeki bireyleri "bir cesedin uzuvları" gibi birbirine bağlı olarak veya "kurşundan

---

[74] Gail Richardson, "Islamic Law and Zakat: Waqf Resources in Pakistan," **Islam and Social Policy**, Ed. Stephen P. Heyneman, USA, Vanderbilt University Press, 2004, p. 156.
[75] Faruk Beşer, **İslam'da Sosyal Güvenlik,** İstanbul, Bilge Yay., 2004, s. 26-27.
[76] Ömer Çapra, "İslamî Refah Devleti ve Devletin Ekonomideki Rolü," Çev. Hüner Şencan, **İslam İktisadı Araştırmaları I,** Der. Ahmet Tabakoğlu et.al., İstanbul, Dergah Yay., 1988, s. 163.
[77] Beşer, **a.g.e.,** s. 12, 15. İslam'ın çıkış döneminde, Mekkeli ve Medineli Müslümanlar arasında tesis edilen "ahdi kardeşlik münasebeti"ne göre, Medineliler, Mekkeliler'e kucak açmışlar ve servetlerini onlarla paylaşmışlardır. *Bkz.*: Muhammed Hamidullah, **İslam Peygamberi I,** Çev. Salih Tuğ, Ankara, İmaj A.Ş., 2003, s. 181.
[78] M. Kamil Yaşaroğlu, "Sosyal Dengenin Sağlanması ve Varlıklı-Yoksul Dayanışmasında İki Önemli Kavram: İnfâk ve Îsâr," **Yoksulluk Sempozyumu,** C. II., İstanbul, Deniz Feneri Derneği Yay., 2003, s. 375. Kişinin, imkan sahibi olmasa da herhangi bir kimseye, karşılık beklemeksizin yardım etmesi, güler yüzle davranması, tatlı söz söylemesi, "manevi yardım" olarak nitelenmektedir. *Bkz.*: Turan Yazgan, **Sosyal Güvenlik Açısından Zekat,** 3. bs., İstanbul, Türk Dünyası Araştırmalar Vakfı Yay., 1987, s. 14.

kaynatılmış binalar" kadar sağlam bir yapı şeklinde görmesi,[79] muhtaç durumdaki bir cemaat bireyine karşı nasıl bir sosyal yardım algısının olabileceği hakkında geniş ipuçları vermektedir.

"Zayıfı korumak" da, İslam'ın sosyal yardım anlayışı ele alınırken, temel prensiplerinden biri olarak gösterilebilmektedir. Bu prensip, Hz.Muhammed'in fiili uygulamasından sonra, ilk Halife Hz.Ebubekir'in "Zayıfınız, Allah'ın izniyle hakkını geri alıncaya kadar yanımda kuvvetlidir. Kuvvetliniz de Allah'ın izni ile kendisinden hak alınıncaya kadar zayıftır."[80] şeklindeki sözleriyle net bir çizgiye oturmaktadır.

3.1.4.2.2.3. Uygulama Yöntemleri: Zekât ve Diğer Yöntemler

İslam'ın sosyal yardım algısının tatbikatında en önemli yöntem, zekâttır. İslam'ın iktisadî sisteminin birincil unsuru olduğu ifade edilen zekât,[81] aynı zamanda sosyal bir mahiyet taşımaktadır.[82]

Gerek Kur'an-ı Kerim'in otuz dört yerinde geçmesi, gerek Hz. Muhammed tarafından bunları tasdik eden sözlerin ortaya konması ve gerekse İslam âlimlerinin bu iki kaynağın (Kur'an ve Hz.Muhammed'in sözleri) üzerinde ittifak etmeleri açısından (İslam'da) "farz" kabul edilen zekât, vermeyenler açısından da kıyamette çok elim bir cezanın varlığı ile zikredilmektedir.[83] Bu anlamda, zekât, zorunlu bir sosyal yardım kurumu olarak görülebilmektedir.[84]

Ayrıca, insanın sahip olduğu her fazla maldan (ayni veya nakdi olarak) muhtacın hakkı olan kırkta bir verilmesi şeklinde uygulanan zekatın, malı muhafaza ettiği ifade edilmektedir.[85] Buna göre, fazla maldan verilmesi gereken kırkta bir,

---

[79] Beşer, **a.g.e.,** s. 17.
[80] **A.e.,** s. 27.
[81] Monzer Kalif, "Zekat İktisadı," Çev. Tahsin Özcan, **İslam Ekonomisinde Yönelişler Sempozyumu,** İstanbul, Marmara Üniversitesi Ortadoğu ve İslam Ülkeleri Ekonomik Araştırma Merkezi Yay., No: 8, 1998, s. 57. Zekatın ekonomik yaklaşımı, zekatı bir çeşit "vergi" olarak da görebilmektedir.
[82] Önceki yıllarda yapılan bir araştırma (*Bkz*.: Sabri Orman ve İsmail Kurt, **Türkiye'de Zekat Potansiyeli,** İstanbul, İSAV Yay., 1987.), Türkiye'de var olan zekat potansiyelinin fakirliği ciddi bir oranda gidereceği sonucunu vermiştir.
[83] Yunus Vehbi Yavuz, **İslam'da Zekat Müessesesi,** İstanbul, Feyiz Yay., 1972, s. 29-31.
[84] Dine dayalı olmayan devlet sistemlerinde, böyle bir zorunluluk olmayacağı yönündeki ifadelerle birlikte (*Bkz*.: Arıcı, **Sosyal Güvenlik Dersleri,** s. 75.), Pakistan örneğinde zekat, anayasada yer bulan ve devlet eliyle toplanan zorunlu bir müessese olarak işlemektedir. *Bkz*.: Richardson, **a.g.e.,** p. 157.
[85] Mahir İz, **Din ve Cemiyet,** İstanbul, İrfan Yay., 1973, s. 48.

geriye kalan otuz dokuzdan ayrılmazsa, Hz. Muhammed'in "Zekât vererek mallarınızı kale içine alınız." sözü mucibince, o mala zarar gelebilecektir. Bu anlamda, zekât, sadece muhtaç kişinin acziyetini gidermede önemli bir fonksiyon icra etmekle kalmamakta, aynı zamanda veren için de bir "koruyucu" hüviyet arz etmektedir.

İslam'ın sosyal yardım algısının zekât dışındaki uygulama yöntemlerinden biri, "sadaka"dır. Sadaka veya daha genel manada sadaka-ı fıtır (fitre), zengin olsun veya olmasın her Müslümanın vermesi gereken nakdi bir ödemedir. Başka bir ifade ile, fitre, servetin belirli bir seviyede olması sonucunda uygulanan zekattan farklı olarak, bir "baş vergisi" olarak değerlendirilmektedir.[86] Buna göre, büyük-küçük, kadın-erkek, hür-köle ayırmaksızın, fitre, hekes için baş sayısına göre ödenir. İlk etapta basit gibi algılanabilen fitre miktarları, bir buçuk milyarlık İslam dünyasında aynı anda fakirlere verildiği düşünüldüğünde, yüksek meblağların fakirlere sarf edilmesi ile karşı karşıya kalınacağı görülebilmektedir.[87]

İslam'ın sosyal yardım uygulamalarında başka bir yöntem, "kefaret" sisteminde aranabilir. İslam'daki kefaret sistemine göre, örneğin, yemin edip, yeminini bozan veya yerine getirmeyen kimse, bunun karşılığında, "Allah tarafından af olabilmesinin bir koşulu olarak", bir fakiri bir gün doyurmak veya bunun karşılığı olacak parayı vermekle yükümlü tutulabilmektedir.[88] Buna benzer bir yöntem, İslam öncesinde de pratiği bulunan "akile" uygulamasıdır. İslam'ın ıslah ederek uygulamaya koyduğu bu yönteme göre, yaralama ve hataen öldürmelerdeki kan ve can bedeli olan ağır borcun, aralarında yardımlaşma yönü olan birçok kişi tarafından ödenmesi söz konusudur.[89]

---

[86] Beşer, **a.g.e.,** s. 17.
[87] Yavuz, **a.g.e.,** s. 191.
[88] Kefaret hakkında geniş malumat için *bkz*.: H.Mehmet Katar, "Kefâret," **Türkiye Diyanet Vakfı İslam Ansiklopedisi,** C. XXV, Ankara, TDV Yay., 2002, s. 177-179.
[89] Beşer, **a.g.e.,** s. 132.

3.2. SOSYAL YARDIMIN TARİHÇESİ

3.2.1. İlk Devirlerden Sanayi Devrimi'ne Sosyal Yardımlar

İnsanın, insan olması hasebiyle muhtaç olması da beraberinde gelmektedir. Bundan dolayı, sosyal yardımın tarihçesini ele almak, insanlığın ilk çağlarına bakmak anlamına gelmektedir. Bu anlamda, "ilkçağ" olarak nitelenen dönemde sosyal yardımlar, aile-içi, akrabalık sistemi etrafında ve komşuluk eksenine dayalı bir şekilde işlemiştir.[90] Ancak, ilkçağlardaki Mısır, Yunan, Roma ve diğer topluluklarda sosyal yardımın her şeyden önce dini güdülere dayandığı ve bu güdülerin dışında – örneğin- Yunan toplumunda esnaf birliklerinin yardımlaşma teşkilatı etrafında devam eden bir sosyal yardım ağının da olduğu[91] belirtilmelidir.

Diğer taraftan, 7. yüzyılda İslam'ın ortaya çıkması ile birlikte, sosyal yardımlarda bir dönüm noktasının yaşandığı da ifade edilmektedir. Buna göre, İslam dini sosyal yardıma, ibadet esasları arasında yer vermektedir.[92]

3.2.1.1. Batılı Ülkelerdeki Durum

İlkçağlarda aile, akraba, komşuluk ve dini hassasiyetler çerçevesinde gelişen sosyal yardım hamleleri, daha sonraki dönemlerde de etkisini sürdürmüştür. Bu açıdan, "ortaçağ" diye bilinen dönemde Batı'da, ekonomik zorluklar karşısında, sorumluluğun daha çok aileye düştüğü; bunun yanında en yakın çevre olarak halkanın komşularla genişlediği ve sonuçta da dini duygu ve hayırseverlik algısıyla sosyal yardımların yürütüldüğü[93] söylenebilmektedir. Zaten, bu dönemlerdeki hayat koşulları, ihtiyaç ve beklentiler çok yüksek değildir. Aynı şekilde, toplumun alt ve üst katmanları arasındaki gelir ve yaşam farkları da çok büyük değildir.[94] Sosyal

---

[90] Musa İkizoğlu, "Yoksulluk ve Sosyal Yardım İlişkisi: Ankara Mamak İlçesinde Ampirik Bir Araştırma," (Yayınlanmamış Yüksek Lians Tezi, Hacettepe Üniversitesi, S.B.E.), Ankara, 2000, s. 29.
[91] Dilik, **Sosyal Güvenlik,** s. 14.
[92] H. Namık Demir, "Sosyal Yardım Hizmetlerinin 'Sosyalizasyonu': Van Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı Örneği," (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Yüzıncı Yıl Üniversitesi, S.B.E.), Van, 2001, s. 5.
[93] Nesrin G. Koşar, **Sosyal Hizmetlerde Sosyal Yardım Alanı,** Ankara, Şafak Matbaası, 2000, s. 8.
[94] Halis Yunus Ersöz, "Doğuşundan Günümüze Sosyal Politika Anlayışı ve Sosyal Politika Kurumlarının Değişen Rolü," **İ.Ü. İktisat Fakültesi Mecmuası,** C. XXXXXIII, S. 2, 2003, s. 124.

yardımın bu dönemdeki bahsedilen bu karakteri, sosyal yardımın "keyfilik" esasına dayalı kısa süreli yardımlar olarak yapıldığı görüşü[95] ile ifade edilmektedir.

Batı'da "keyfilik"ten kurtulma olarak nitelenebilecek hamle ise, 1520 yılından sonra şehirlere ait "fakirler tüzüğü"nün kabul edilmesi ile ortaya çıktığı söylenebilir. Buna göre, örneğin, 1530 yılında Almanya'da çıkartılmış olan "Devlet Polis Tüzüğü"ne göre, artık fakirler, şehir idarelerince ve belediyelerce bakılmaya mecbur bırakılmışlardır.[96]

17. yüzyılda, kanunî düzenlemeleri içinde barındıran ve devlet sorumluluğunu ortaya koyan ve daha da önemlisi modern anlamda sosyal yardımın kökeni olarak ifade edilen ve özellikle ulusal kapsayıcılık ve merkezi yönetim ilkeleri ile bilinen[97] 1601 tarihli İngiliz Yoksulluk Kanunu (Poverty Act) devreye girmiştir.[98] Yoksulluğun sınıflandırılması, yoksullara yardım yapmaya ilişkin maddeler ve yardım için parasal kaynağın sağlanması ile ilgili konuların[99] ele alındığı Kanun, fakirleri, "çalışabilecek durumda olan fakirler", "çalışma imkânından yoksun fakirler" ve "bakıma muhtaç çocuklar" şeklinde kategorize etmiş,[100] ailesi ve akrabaları tarafından bakılabilecek durumda olan kişilerin sosyal yardımdan faydalanmalarını yasaklamıştır.[101] Kanun'a yöneltilen önemli bir eleştiri ise, Kanun'un temel olarak yoksulluğu hafifletmekten öte, daha çok, hâkim sınıfın dilencilik konusundaki şikâyetlerini gidermeyi amaç edinmesi üzerine olmuştur.[102]

---

[95] Türkcan, **a.g.e.,** s. 29.
[96] Dilik, **Sosyal Güvenlik,** s. 23.
[97] Hasan Şenocak, "Korunmaya Muhtaç Çocuklar: İstanbul Yetiştirme Yurtları Üzerine Bir Alan Araştırması," (Yayınlanmamış Doktora Tezi, İstanbul Üniversitesi S.B.E., Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Anabilim Dalı), İstanbul, 2005, s. 37.
[98] Kraliçe Elizabeth döneminde çıkması dolayısıyla "Elizabeth Kanunu" veya fakirlere dönük olmasından dolayı da "Fakirler Kanunu" olarak adlandırılan Kanun'un temel ilkeleri, 18. yüzyılda büyük oranda terk edilmiştir. *Bkz.*: Dilik, **Sosyal Güvenlik,** s. 23.
[99] Muhittin Özdemir, "Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı: Ankara İli Keçiören Örneği," (Yayınlanmamış Uzmanlık Tezi, TODAİE), Ankara, 1989, s. 44.
[100] Çengelci, **a.g.e.**, s. 55.
[101] **A. e.**, s. 54.
[102] Charles Zastrow, **Introduction to Social Work and Social Welfare,** 5th Eds., California, Brooks-Cole, 1993, p. 14.'ten nakleden Ersöz, "Doğuşundan Günümüze Sosyal Politika Anlayışı ve Sosyal Politika Kurumlarının Değişen Rolü," s. 123.

3.2.1.2. Osmanlı Devleti'ndeki Durum

Osmanlı'da sosyal yardım denilince akla gelen unsurlar, merkezi bir kurum olarak vakıflar ve ahilik teşkilatı bünyesinde işlevini devam ettiren "ahi sandıkları" (esnaf sandıkları) olmaktadır.

Uzun yüzyıllardan beri bütün İslam topraklarında çok önemli bir yer kazanmış, sosyal ve ekonomik hayat üzerinde derin etkiler bırakmış, dini[103]-hukuki bir kurum olduğu belirtilen vakıf,[104] "bir malın, geliri ile birlikte hayrî bir hizmete tahsis etmek üzere, mülk sahibinin mülkiyetinden çıkarak, sosyal mülkiyet kategorisine aktarılması"[105] şeklinde tarif edilmektedir. Vakıf, bu yönüyle sosyal bir kurum olmaktadır.

Özellikle Osmanlı söz konusu olduğunda, vakıflar, devletin resmi bütçesinden bağımsız, halkın bir sivil sosyal politika olarak kendi başına uyguladığı bir sosyal yardımlaşma ve dayanışma kurumu şeklinde değerlendirilmektedir.[106] Gerçekten de vakıflar, Osmanlı'da sosyal yardım fonksiyonu açısından önemli bir yere sahip olmuştur. Örneğin, vakfın kurulması aşamasında, gayri-menkul veya menkul servetin, vakfeden kişinin elinden çıkması zorunluluğu (ve böylece bunun sonucunda da mülkün, bir yaklaşıma göre, "Allah'ın mülkü haline getirilmesi"[107]),

---

[103] Zaim, vakfın İslam'daki dayanak noktası olarak, ahiret inancının bir uzantısı olarak, öldükten sonra "amel defteri"nin kapanmayacağı üç noktadan birinin "hayır kurumu ve müesseseleri kuranlar" olduğuna işaret eden Hadis'i nakletmektedir. *Bkz*.: Sabahattin Zaim, "Vakıflarımızın İktisadi ve Sosyal Açıdan Değerlendirilmesi," **Sosyal Siyaset Konferansları,** 37-38. Kitaplar, 1992, s. 2. Ayrıca, vakfın, Kur'an, Hadis ve dört mezhep alimlerince nasıl ele alındığını ve bu çerçevelerde vakfın İslami açıdan nasıl bir meşru zemine oturduğunu ele alan bir yazı için *bkz*.: Ahmad Dallal, "The Islamic Institution of Waqf: A Historical Overview," **Islam and Social Policy**, Ed. Stephen P. Heyneman, USA, Vanderbilt University Press, 2004, p. 13-43.

[104] M. Fuad Köprülü, **İslam ve Türk Hukuk Tarihi Araştırmaları ve Vakıf Müessesesi,** 2. bs., Ankara, Akçağ Yay., 2005, s. 295.

[105] Zaim, "Vakıflarımızın İktisadi ve Sosyal Açıdan Değerlendirilmesi," s. 2.

[106] Ali Rıza Abay, "Bir Sosyal Politika Olarak Yoksullukla Mücadelede Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıflarının Yeri," **Sivil Toplum,** C. II, S. 6-7, Nisan-Eylül 2004, s. 84.

[107] Ziya Kazıcı, **İslam ve Sosyal Açıdan Vakıflar,** İstanbul, Marifet Yay., 1985, s. 28.

otomatik olarak servetin dağılımını etkilemektedir.[108] Bu açıdan, vakıflar, sosyal adaletin temin edilmesi veya (varsa) sınıf farklarının ortadan kalkması noktasında[109] etkili bir sosyal yardım işlevine sahip olmuşlardır.

1546 yılında, sadece İstanbul'da 2517 vakıf kaydı olması[110] ve 17. Yüzyıl Osmanlısı'nda, ekonominin %15.97'sinin, 18. yüzyılda %26.80'inin, 19. yüzyılda ise %15.77'sinin vakıfların elinde bulunması; çeşitli hizmetlerin yanında vakıfların, sahip oldukları bu gelirin 17. yüzyılda %6.3'ünü, 18. yüzyılda %10.15'ini ve 19. yüzyılda ise %17.16'sını sosyal yardım faaliyetlerine harcamış olmaları,[111] vakıfların sosyal yardım alanındaki etkinliğini göstermesi açısından dikkate değer bir ölçüt olabilmektedir.

Ayrıca, vakfın, vakıf şartnamesine uyulmasının imkânsız hale gelmesi durumunda, vakıf gelirlerinin fakirlere aktarılması hususu da, vakıfların sosyal alandaki işlevlerinden bir diğeri olarak kaydedilmektedir.[112]

Osmanlı'da vakfın "mebani-i medeniyye" ve "müesesat-ı hayriye" diye adlandırılan medreseler, kütüphaneler, ibadethaneler, köprüler ve benzerlerini içine alan faaliyetlerin[113] dışında, sosyal yardım anlamında aşevi, ihtiyaçlı olanlara elbise yardımı, dükkan açmak isteyenlere yardım edilmesi gibi alanlarda faaliyet yaptıkları bilinmektedir.[114] Bunların en bilinen tipi, "avarız vakıfları"dır. Bu vakıflar, hem ferdi niteliktedirler hem de dini bir hüviyete sahiptirler.[115] Burada, vakıflar bünyesinde oluşturulan ve mahallenin halkı tarafından biriktirilme usulü sonrasında imama

---

[108] Musa Şahin, "Vakıf Kurumunun Sosyal Hizmetleri Üzerine Bir Araştırma," (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Üniversitesi, S.B.E.), İstanbul, 1990, s. 58.
[109] Nazif Öztürk, **Menşei ve Tarihi Gelişimi Açısından Vakıflar,** Ankara, Vakıflar Genel Müdürlüğü Yay., 1983, s. 136.
[110] H. Hüsnü Koyunoğlu, "Sosyal Politika Aracı Olarak Osmanlı ve Günümüz Vakıfları," **Sivil Toplum,** C. IV, S. 15, 2006, s. 35.
[111] Nazif Öztürk, "Yoksulluk ve Sivil Toplum Kuruluşları," **Yoksulluk Sempozyumu,** C. III, İstanbul, Deniz Feneri Derneği Yay., 2003, s. 18.
[112] Öztürk'ün incelediği 60 vakfiyenin 13'ünde "vakfın şartlarına riayet imkânsız hale gelirse, vakıf gelirlerinin fukara-ı müslimine dağıtılması" istenmektedir. *Bkz.*: Nazif Öztürk, **Türk Yenileşme Tarihi Çerçevesinde Vakıf Müessesesi,** Ankara, TDV Yay., 1995, s. 44.
[113] Nazif Öztürk, **Elmalılı M. Hamdi Yazır Gözüyle Vakıflar,** Ankara, TDV Yay., 1995, s. 31.
[114] İ. Erol Kozak, **Bir Sosyal Siyaset Müessesesi Olarak Vakıf,** İstanbul, Akabe Yay., 1985, s. 28.
[115] Ayşe Çiftçioğlu, "Vakıf Statüsündeki Sigorta Sandıklarının Türk Sosyal Güvenlik Sistemi İçindeki Yeri (İşleyişi, Sorunları ve Çözüm Önerileri)," (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Uludağ Üniversitesi, S.B.E.), Bursa, 1998, s. 15.

teslim edilen "avarız akçası" diye bilinen bir nevi yardımlaşma sandığı vasıtasıyla, mahallenin hasta ve fakirlerine yardım edilmesi söz konusu olmaktadır.[116]

Osmanlı'da vakıf anlayışlı sosyal yardım uygulamalarının dışında, "ahilik" kurumu eksenli de sosyal yardım algısından bahsedilebilmektedir.[117] Böylece, çalışanlar arasında (yani esnaflar arasında) olup da muhtaç durumda olanlara yönelik olarak sosyal yardımda bulunmak amacıyla kurulmuş olan "ahi sandıkları" söz konusudur.[118] Buna göre, her ahi birliğine bağlı olanlar, akşam üzeri işlerini bitirdikten sonra kazançlarından bir bölümünü birliğin başkanına getirmekte, bu para ile yemek, meyve ve zaviyelerde kullanılan başka gerekli şeyler satın alınmakta; bunlar ihtiyaç sahiplerine verilmektedir.[119] Sandıklarla, ayrıca mensuplarının iş hayatı dışındaki sıkıntılarıyla ilgilenilmekte; böylece, ihtiyacı olan ahiye, hastalara, bir felakate uğrayanlara, ölenlerin yakınlarına yardımda bulunulup, isteyenlere borç para sağlanmaktadır.[120] Bu vesileyle, ahilik kurumunun sosyal yardım fonksiyonu sağlanmış olmaktadır.

3.2.2. Sanayi Devrimi'nden Günümüze Sosyal Yardımlar

3.2.2.1. Batı Dünyasındaki Gelişmeler

Bu dönemin en önemli niteliği olarak, sosyal yardımların dini güdülere dayanmayan ve daha çok devlet ve birtakım yerel kuruluşlarca yapılmış olması gösterilmektedir.[121] Hakikaten de bu dönemde toplumsal yapının modern sanayinin gereklerine göre şekil almakta ve değişmekte olduğu görülmektedir. Bunun neticesinde geleneksel anlamdaki sosyal dayanışma kurumlarının ya tamamen ortadan kalkmasının ya da önemlerinin büyük oranda yitirilmesinin söz konusu

---

[116] Ziya Kazıcı, "Osmanlı Döneminde Yerel Yönetimler," **Yerel Yönetimler ve Eğitim Sempozyumu,** İstanbul, İ.B.B. Eğitim ve Daire Başkanlığı Yay., 1995, s. 94. Avarız vakıflarının devletin katkı ve koordinatörlüğü olmaksızın işlemesi özelliği dolayısıyla, bu vakıfları, günümüz sosyal devlet ve kurumlarının yapısından ve işleyişinden ileri bir seviyede gören yaklaşımlara da rastlanmaktadır. *Bkz*. Öztürk, **Menşei ve Tarihi Gelişimi Açısından Vakıflar,** s. 87.

[117] Osmanlı'da sosyal yardımın aile, vakıf ve ahi üçlüsü etrafındaki bu işleyiş yapısının varlığına rağmen, Osmanlı'nın hiçbir şekilde sosyal politikaya sahip olmadığını; bir sosyal güvenlik sisteminden mahrum olduğunu; bunun yerine sadece aileye dayalı bir sistemin olduğunu iddia eden yaklaşım için *bkz*.: Cahit Talas, **Sosyal Ekonomi,** Ankara, Sevinç Matbaası, 1979, s. 373.

[118] Eyüp Sabri Kal'a, "Osmanlılarda Sosyal Güvenlik-Sosyal Sigortalar (1865-1923)," (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Üniversitesi, S.B.E.), İstanbul, 1994, s. 1.

[119] Neşet Çağatay, **Bir Türk Kurumu Olan Ahilik**, 2. bs., Konya, Selçuk Üniv. Yay., 1981, s. 103.

[120] Fahri Solak, "Ahilik," **İktisat ve Din**, 2. bs., Haz. Mustafa Özel, İstanbul, İz Yay., 1997, s. 74.

[121] Dilik, **Sosyal Güvenlik,** s. 52.

olduğuna dikkat çekilmektedir.[122] Bu dönem, bireyselliği öne çıkaran, insanın yardımseverlik duygularını arkaplana iten veya sınırlandıran "Protestan Ahlakı"nın öne çıktığı dönem[123] olarak da değerlendirilmektedir. Buna göre, bireyler için önemli olan maddi refahlarıdır; sosyal yardıma muhtaç durumda olma (yoksulluk) ise kişinin kendi hatasıdır.

Batı'da 19. yüzyıl sosyal yardım algısı, Fakirler Kanunu'nun ışığında ortaya çıkan gelişmeler ve tecrübelerin ürünü olan 20. yüzyıldaki sosyal güvenlik sistemlerinin bir labaratuvarı niteliğinde algılanabilmektedir.[124] 19. yüzyıl ile, çalışan kesimler ve aileleri, gönüllü geleneksel sosyal yardım hizmetleri yerine, zorunlu sosyal sigorta sistemi içerisinde ele alınmışlar; ancak iş yaşamı dışında kalan ve çalışamayacak durumda olup ihtiyaç sahibi olanlara dönük kamuyu yükümlü kılan sosyal yardım hizmetleri de verilmeye başlanmıştır. Örneğin, dönemin Prusya Devleti'nin (Almanya) 1794 tarihli Allgemeines Landsrecht Yasası ile fakirlerin bakımına ilişkin yükümlülükler getirilmiştir.[125]

19. yüzyıl sonunda, ABD'nin, 1898 yılında açmış olduğu "Sosyal Yardım Okulu" ile sosyal yardım alanında profesyonel eleman yetiştirme hamleleri bulunmaktadır. Yine 1891 yılında Danimarka'da 60 yaş ve üstü yaştaki kişilere aylık bağlanmasının kabulu, 1898 yılında Yeni Zelanda'da yaşlılara aylık bağlanmasının düzenlenmesi söz konusudur.[126]

20. yüzyılda ise, İngiltere'de sosyal yardım alanında bir hareketlenme yaşanmıştır. 1901 yılında savaşlarda ölenlerin geride bıraktığı dulların ve yetimlerin bakılmasının devletin sorumluluğunda olduğu fikrine dayalı bir sosyal yardım programının başlaması; 1908 yılında "Yaşlı Sosyal Yardımları Kanunu" ile 70 yaş üstü kişilere ihtiyaç tespitine dayalı olarak sosyal yardımların sunulması ve 1939 yılında da sosyal yardım alanının biraz daha genişletilerek 40 yaş üstü görme

---

[122] Metin Kutal, "Türkiye'de Sosyal Güvenlik ve Başlıca Sorunları," **İ.Ü. İktisat Fakültesi Fındıkoğlu Armağanı,** İstanbul, İstanbul Üniversitesi Yay., No: 2260, Fakülteler Mat., 1977, s. 201.
[123] Ersöz, "Doğuşundan Günümüze Sosyal Politika Anlayışı ve Sosyal Politika Kurumlarının Değişen Rolü," s. 125.
[124] Çengelci, **a.g.e.,** s. 3.
[125] Türkcan, **a.g.e.,** s. 32-33.
[126] Çengelci, **a.g.e.,** s. 3.

özürlülerin de ihtiyaç tespitine göre sosyal yardımdan faydalanması, uygulamaya konmuştur.[127]

Genel olarak sanayi dönemi ifade edilecek olursa, sanayi toplumuna geçiş süreci ile başlayan ve günümüze kadar gelen dönemde, devletin sosyal yardım alanındaki algısı "zorunluluk" ilkesi etrafında şekillenmeye başlamış ve sosyal yardım "kamu"ya bir yükümlülük olarak verilmiştir.[128]

3.2.2.1.1. Günümüzdeki Durum

Günümüz ABD'sinde sosyal yardımlar, "aile sosyal yardım programı", "tamamlayıcı sosyal yardım programları", "genel sosyal yardım programları" ve "acil yardımlar programı" etrafında nakdi şekilde ve "tıbbî bakım" ve "yiyecek programları" olarak da ayni yardımlar şeklinde iki temel eksende ele alınmaktadır.[129] Sosyal yardım programlarının en önemli özelliği ise, sosyal güvenlik sisteminin bir "tamamlayıcı" unsuru olarak işlemesidir. Örneğin, tamamlayıcı bir unsur olarak, 1990'larda ABD'de sosyal güvenlik ve sosyal yardım harcamalarının genel kamu harcamalarının tamamı içindeki oranı %61 olarak tespit edilmiştir.[130]

Günümüz İngiltere'sinin sosyal yardım nitelikli uygulamaları, çocuklara ilişkin ödemeler ve yaşlılık aylığı, özürlülükle ilgili aylıklar, özel ihtiyaç parası ve yoksullar için aylık olarak belirtilmektedir.[131] Diğer taraftan, İngiltere'de yoksulluk ve sosyal dışlanmanın temel bir sorun şeklinde tanımlanması dolayısıyla, sosyal yardım anlayışının ciddi bir hakimiyeti de söz konusudur. Bu sebeple, sosyal yardımlar tamamlayıcı olarak görülmesine rağmen, sosyal sigortaların sahip olduğu yüzdeye yakın bir orana sahiptir.[132]

---

[127] **A. e.,** s. 3,4.
[128] Türkcan, **a.g.e.,** s. 29.
[129] Ethem Çengelci, **Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu'nun Türk Sosyal Güvenlik ve Sosyal Hizmetler Yönetim Sistemi İçindeki Yeri,** Ankara, Aydınlar Matbaacılık, 1998, s. 94-95.
[130] Türkcan, **a.g.e.,** s. 53.
[131] DPT, **8. Beş Yıllık Kalkınma Planı: Sosyal Hizmetler ve Yardımlar Özel İhtisas Komisyonu Raporu,** Ankara, DPT Yay., No: 2593, 2001, s. 52.
[132] Türkcan, **a.g.e.,** s. 56.

Günümüz Almanya'sında, Almanya sosyal yardım yasasına (*Bundes Sozial Hilfe Gesetzs*) göre, sosyal yardım bir "hak"tır.[133] Bu sayede, kapsamlı refah sistemi içinde anahtar bir yere sahip olduğu belirtilen sosyal yardımlar, Almanya'da, Alman milletinden olmayanlar da dahil olmak üzere, gelirden yoksun olan tüm kişilerin hizmetine sunulmaktadır.[134] Başka bir ifade ile, Almanya'da sosyal yardımlardan yararlanmak, evrensel bir çerçeve içinde sadece "zor durumda bulunmak", "kendi kendine yetmemek" ve "başkasından yardım almamak"[135] koşullarının yerine gelmesi neticesinde gerçekleşebilmektedir. Daha yakından bir bakışla, Almanya'da ilk etapta güçlü bir sosyal sigorta sisteminin varlığı, bunu tamamlayan bir unsur olarak işsizlik sigortasının devreye girmesi ve en nihayetinde de kalan kısmının etkili sosyal yardım uygulamaları ile kapatılması; bunları uygulayıcı kurum olarak da "Sosyal Yardım İdaresi"nin varlığı ve yerel yönetimlerce işleyen bir mekanizma söz konusudur.[136]

Primli sosyal güvenlik sisteminin yaygın olduğu günümüz Fransa'sında, bizzat devlet finansörlüğünde ve yoksullukla mücadele amaçlı olarak işleyen; Fransa'da ikamet eden, çalışma izni olan, 25 yaşını doldurmuş olan ve geliri asgari düzeyin bir miktar altında olan herkese dönük olan "Asgari Ek Yardım Geliri Yasası"nın (1988) etkisiyle, sosyal yardım hizmetlerinin toplumun tamamına yakınını içine aldığı belirtilmektedir.[137] Önemli bir ayrıntı ise, yapılan sosyal yardımların, kişilerin özel durumlarına göre değişebilmesidir. Buna göre, 55 yaşındaki dul bir kadına mesleki staj yerine, kendi çevresinde faydalı olabileceği herhangi bir sosyal etkinlik önerilmekte veya genç ve işsiz bir kişiye iş bulabilmesi amacıyla yeteneklerini ve mesleki bilgisini arttırabileceği bir eğitim ve staj programı uygulanmaktadır.[138]

---

[133] Şebnem Balcı, "Güvenceli Asgari Gelir Hakkı ve Sosyal Güvenlik Reformu," **İktisat Dergisi,** S. 478, Ekim 2006, s. 56.
[134] Christian Thimann, "Germany's Social Assistance Program: The Dilemma of Reform," **Finance & Development,** September 1996, p. 40.
[135] DPT, **8. Beş Yıllık Kalkınma Planı: Sosyal Hizmetler ve Yardımlar Özel İhtisas Komisyonu Raporu,** s. 52.
[136] Türkcan, **a.g.e.,** s. 56.
[137] **A. e.**, s. 59.
[138] DPT, **8. Beş Yıllık Kalkınma Planı: Sosyal Hizmetler ve Yardımlar Özel İhtisas Komisyonu Raporu,** s. 54.

Sosyal harcamalara en çok pay ayıran ülkelerin başında gelen günümüz İsveç'inde ise, sosyal yardımların en temel özelliği, yerel yönetimler tarafından veriliyor olmasıdır.[139] Burada, merkezi yönetimin yerel yönetimleri bütçe yardımları ile desteklemesi ve bunun sonucunda da sosyal yardımların sıkı bir denetimi göze çarpmaktadır.[140]

Genel anlamda ifade edilecek olursa, sosyal yardımlar, günümüz Batı dünyasında, "tamamlayıcı" bir sosyal güvenlik aracı olarak ele alınmakta ve bu hizmetler daha çok yerel idareler tarafından (merkezi idarenin finans yardımları ile) yerine getirilmektedir. Bunlardan da önemlisi, sosyal yardımlar, yasal yükümlülük çerçevesinde birçok Batılı ülkede bir "hak" olarak değerlendirilmekte ve buna göre uygulanmaktadır.

Bunlara ilave edilmesi gereken nokta, günümüz Batı dünyasında, sosyal yardımların farklılık arz edebildiğidir.[141] Örneğin, OECD ölçeğinde, sosyal yardım uygulayıcıları olarak yerel yönetimler ön plana çıkmakla birlikte, bunların politik hamlelerinde ve finans takviyelerinde ülkeden ülkeye farklılık olabilmektedir.[142] Bu farklılık, ülkelerdeki piyasaların, aile yapısının ve kamu sektörünün oynadığı rollerdeki farklılığa bağlanmaktadır.[143]

3.2.2.2. Osmanlı Son Dönemlerinde Sosyal Yardım

Modern anlamda sosyal yardımın Osmanlı'daki ilk hamlesinin "Sened-i İttifak"la başladığını iddia eden görüşe göre,[144] Padişah ile ayanlar/eşraflar arasındaki ilişkiyi düzenleyen ittifak, Padişah'ın bu gruplar üzerindeki iktidarını sınırlaması yanında, aynı zamanda yoksullar ile Müslüman olmayan azınlıkların

---

[139] İsveç'teki sosyal politika uygulamalarının yerel anlamdaki durumunu inceleyen karşılaştırmalı bir kaynak için *bkz*.: Halis Yunus Ersöz, **Sosyal Politika Perspektifinden Yerel Yönetimler: İngiltere, İsveç ve Türkiye Örneği**, İstanbul, Filiz Kitabevi, 2004.
[140] Türkcan, **a.g.e.,** s. 61.
[141] Genel olarak sosyal refah modellerinin, Batı dünyası merkeze alındığında, 3 genel tipoloji ile ele alındığı görülmektedir. Esping-Andersen'in ortaya attığı yaklaşıma göre, liberal, muhafazakar-korporatist ve sosyal demokrat refah rejimleri söz konusudur. *Bkz*.: Gosta Esping-Andersen, **The Three Worlds of Welfare Capitalism,** UK, Cambridge, Polity Press, 1990.
[142] Willem Adema, **OECD Social Employment and Migration Working Papers: Social Assistance Policy Development and the Provision of a Decent Level of Income in Selected OECD Countries,** No. 38, Paris, France, OECD Pub., 2006, p. 6.
[143] Thomas Andrén and Björn Gustafsson, "Patterns of Social Assistance Receipt in Sweden," **International Journal of Social Welfare**, No: 13, 2004, p. 56.
[144] Saran, **a.g.e.,** s. 22.

korunmasının devletin temel görevleri arasında olduğunu belirtmesi açısından sosyal yardım mahiyetindedir. Ancak, böyle bir yaklaşım, henüz litaretürde kabul edilmiş görünmemektedir.

Özbek'e göre, Tanzimat'la başlayan ve Birinci Dünya Savaşı bitimine kadar süren süreçte (1839–1918) Osmanlı'da sosyal yardım, üç ana karakter taşımaktadır.[145] Buna göre, ilk aşamada, sosyal yardım uygulamaları, özellikle Tanzimat sonrasında şekillenmeye başlayan merkezi devlet hazinesinden yoksullara dönük maaş ödemeleri şeklindedir. İkinci aşamada, II. Abdülhamid'in, kişisel ihsanları ve sadakaları[146] vasıtasıyla yoksullara yardım alanındaki hamleleri bulunmaktadır. Son aşama ise, sosyal yardım, II. Abdülhamid iktidarını deviren meşrutiyet rejimi hükümetinin, sosyal yardım alanında II. Abdülhamid'in izlerini silme gayretleri ve modern-bürokratik bir sosyal yardım sistemi kurma çerçevesindeki girişimleri etrafındadır.

Tanzimat dönemi boyunca sosyal yardım açısından görülen en önemli özellik, vakıfların 19. yüzyıl boyunca sosyal yardım işlevlerini önemli ölçüde yitirmeleri[147] ve diğer geleneksel sistemle işleyen sosyal yardım sistemindeki çözülmedir. Böylece, mekezileşme süreci içinde vakıf gelirlerinin maliye hazinesi içerisinde eritilmesi ve bu kurumların kaynaklarının budanması söz konusu olmuştur.[148] Bu çerçevede, merkezileşme ile beraber gelişen yoksullarla ilgili faaliyet alanlarının şekillenmesi üzerine yapılan hukuki düzenlemeler, Osmanlı'nın "modern" anlamda bir sosyal devlet olması olarak ifade edilmektedir.[149] Bunun bir örneğini, 25 Temmuz 1867'de "Vilayatta Deair-i Belediye Meclislerinin Vezaif-i Umumiyesi Hakkında" başlığı ile çıkartılan ve belediye meclislerine klasik mânâdaki belediye hizmetlerinin yanısıra "fakirlere yardımı" da emreden kanun oluşturmaktadır.[150]

---

[145] Nadir Özbek, "Osmanlı İmparatorluğu'nda 'Sosyal Yardım' Uygulamaları: 1839-1918," **Toplum ve Bilim,** S. 83, Kış 1999/2000, s. 111-131.
[146] Sultanlar'ın sık sık sadaka vermesi ve çeşitli vesilelerle koyunlar kestirip bazen kendi elleriyle yoksullara dağıtmasından bahseden bir bilgi için *bkz*.: Halil İnalcık, **Osmanlı İmparatorluğu'nun Ekonomik ve Sosyal Tarihi –I (1300-1600),** 2. bs., İstanbul, Eren Yay., 2004, s. 84.
[147] Nadir Özbek, **Osmanlı İmparatorluğu'nda Sosyal Devlet: Siyaset, İktidar ve Meşruiyet (1876-1914),** 2. bs., İstanbul, İletişim Yay., 2004, s. 25.
[148] Nadir Özbek, "Osmanlı İmparatorluğu'nda 'Sosyal Yardım' Uygulamaları: 1839–1918," s. 115.
[149] Nadir Özbek, **Cumhuriyet Türkiyesi'nde Sosyal Güvenlik ve Sosyal Politikalar,** İstanbul, Emeklilik Gözetim Merkezi Yay., 2006, s. 36.
[150] Kazıcı, "Osmanlı Döneminde Yerel Yönetimler," s. 99.

Modern anlamda düzenlemenin başka bir örneği "muhtacîn maaşı" olarak zikredilebilir. 18 Haziran 1910 tarihli Kanun'a göre, "Osmanlı Devleti tebaasından olan, kendisinin hiçbir geçim kaynağı olmadığı gibi, şer'an kendisine bakmakla yükümlü kimsesi de bulunmayan, çalışamayacak derecede yaşlı ve malul veya yetim olanlar"[151] bu yardımdan faydalanabilmektedirler. Ancak, bu uygulamanın kapsamlı ve yaygın olmadığı da kaydedilmektedir.[152]

3.2.2.2.1. Sosyal Yardım Karakterli Kuruluşlar

Tanzimat modernleşmesi kaynaklı Osmanlı yöneticileri, Batı'yı ilham alarak 1910'da (sadece İstanbul'u kapsayan) bir Müessesat-ı Hayriye-i Sıhhıye İdaresi kurmuşlar; ancak gerekli bilgi ve gelirden yoksun olunması nedeniyle, bu idare iki-üç sene içinde yok olmuştur.[153]

Ancak, etkisi günümüze kadar gelebilmiş veya o dönemde önemli fonksiyonlar icra etmiş olan Darülaceze, Darüleytamlar, Hilal-i Ahmer Cemiyeti, Himaye-i Etfal Cemiyeti, Darüşşafaka gibi modern anlamda sosyal yardım mahiyetindeki kuruluşlardan bahsedilebilmektedir.

Bu kuruluşlardan biri Darülaceze'dir. 29 Ocak 1895 tarihli Darülaceze Nizamname-i Dâhilîsi'ne göre kurulan kuruluş, "sokaklarda dilencilik yapan erkek ve kadınlarla, İstanbul ahalisinden veya sonradan göçenlerden olup, yeri yurdu ve kimsesi olmamasından dolayı sokaklarda yatıp kalkan sakat veya kendisine bakamayacak derecede kudretsiz bulunanlar"[154] ile ilgilidir. Buna göre, Darülaceze kapsamına alınan kişiler, "kendilerini geçindirmeye mani illet ve sakatlıklara sahip ve aynı zamanda kendilerine şer'an bakmakla mükellef kimsesi bulunmayan, yahut bulunup da onların da kendilerini geçindirmekten aciz oldukları, belediye dairesince tasdikli mahalle ilmuhaberiyle tespit edilmiş"[155] kişiler olarak nitelenmektedir. Bir önemli nokta ise, Darülaceze'nin, sosyal yardım mantığına dayalı karşılıksız

---

[151] Kal'a, **a.g.e.,** s. 31.
[152] Nadir Özbek, "Osmanlı'dan Günümüze Türkiye'de Sosyal Devlet," **Toplum ve Bilim,** S. 92, Bahar 2002, s. 19.
[153] Duru, **a.g.e.,** s. 15.
[154] Kal'a, **a.g.e.,** s. 29.
[155] Çengelci, "Türkiye'de Sosyal Yardımlar: Bir Model Geliştirme Denemesi," s. 68. Ayrıca Darülaceze tarihi için bir kaynak eser. *Bkz.*: Nurdan Yıldırım, **İstanbul Darülaceze Müessese Tarihi,** İstanbul, Darülaceze Vakfı Yay., 1996.

nitelikteki faaliyetlerini, sosyal hizmet prensiplerini de kullanarak gerçekleştirmiş olmasıdır.[156]

Modern anlamda diğer bir sosyal yardım kuruluşu, "eytam sandıkları" veya "Darüleytamlar"dır.[157] 1915 yılında Osmanlı Meclis-i Mebusan tarafından kabul edilen Evlad-ı Şuheda (Şehit Çocukları) Vergisi ile finanse edilecek şekilde kurulan Darüleytamlar, Trablusgarb ve Balkan Savaşları ardından artan şehit çocuklarının (yetimlerin) korunmasına dönük bir sosyal yardım kuruluşudur.[158] Yetimler, 13 yaşına kadar buralarda barınmışlar, himaye edilmişler ve onların her türlü ihtiyaçları karşılanmıştır.[159] Paralel bir kuruluş da Himaye-i Etfal Cemiyeti'dir. Kuruluşun ortaya çıkma nedeni, tıpkı Darüleytamlar gibi savaş sonrası (Birinci Dünya Savaşı) hızla artan şehit çocuklarının (yetimlerin) sayısıdır. Buna göre, Cemiyet, "yatılı okulların geliştirilmesi, hastane ve sanatoryum inşa edilmesi, fakir ve hasta çocukların tedavi ettirilmesi, özürlü çocukların bakımının sağlanması, çalışan kadınların çocukları için gündüz bakımevlerinin kurulması, fakir çocuklar için belirli okullarda öğle yemeği verilmesi"[160] gibi amaçlara sahiptir.

Eytam Sandıkları'na bağlı olarak çıkarılan bir kanun da "İnfak-ı Muhtacin-i Eytam ve Eramil-i İlmiye Nizamnamesi"dir. Buna göre, yardım talep edenlerin talepleri incelenmekte ve üzerlerinde herhangi bir emlak veya diğer gelir getirici bir şey olmadığında maaş bağlanmaya yetecek durum varsa, bu kişilere maaş tahsis edilmektedir.[161]

Bunlara parelel bir hamle de, 1868 yılında "kimsesiz çocukların korunması ve yetiştirilmesi" amacıyla Tuna Valisi Mithat Paşa tarafından açtırılan Islahhaneler'dir. Buralara kabul edilebilmek için, esas olarak annesiz ve babasız olmak gerekmekteyse

---

[156] Çengelci, "Türkiye'de Sosyal Yardımlar: Bir Model Geliştirme Denemesi," s. 70.
[157] Eytam sandıklarını inceleyen bir yazı için *bkz*.: Tahsin Özcan, "Osmanlı Yetiminin Hamisi: Eytam Sandıkları," **Yoksulluk Sempozyumu,** C. III, İstanbul, Deniz Feneri Derneği Yay., 2003, s. 32-39.
[158] Çengelci, "Türkiye'de Sosyal Yardımlar: Bir Model Geliştirme Denemesi," s. 71. Burada Darüleytamlar'ın 1926 yılında 931 sayılı Tevhid-i Tedrisat Kanunu ile kaldırıldığı belirtilmelidir.
[159] Özbek, **Cumhuriyet Türkiyesi'nde Sosyal Güvenlik ve Sosyal Politikalar,** s. 76.
[160] Hakan Acar, **Cumhuriyet'in Çocuk Refahı Politikasını Yapılandıran Bir Sivil Toplum Örgütü: Türkiye Çocuk Esirgeme Kurumu (1921-1981),** Ankara, Fişek Enstitüsü Çalışan Çocuklar Bilim ve Eylem Merkezi Vakfı Yay., 2005, s. 11.
[161] Kal'a, **a.g.e.,** s. 32.

de, çocuğun bakımının sağlanamayacak kadar fakir olunması halinde annesiz ve babasız olma kriteri rafa kaldırılabilmektedir.[162]

Sosyal yardımın Osmanlı'daki modern manadaki diğer bir kuruluşu da Hilal-i Ahmer Cemiyeti'dir. Cemiyet, 11 Haziran 1868'de "Mecruhin ve Marday-ı Askeriye-i İmdat ve Muavenet Cemiyeti" adıyla kurulmuş olup[163] daha sonra Hilal-i Ahmer Cemiyeti ismini almış ve günümüzde de Kızılay olarak bilinmektedir. Başlangıçta, savaş yaralılarına bakmak için ve ordunun sıhhî teşkilatını tamamlayan bir yarı-resmi kuruluş olarak kurulmuştur. Ancak, Balkan ve Birinci Dünya Savaşları'nın netisinde ortaya çıkan büyük göç hareketleri, salgın hastalıklar, açlık ve yoksulluk gibi problemler, Cemiyet'in sosyal yardım karakteri almasına yol açmıştır.[164]

Modern anlamda Osmanlı'yı ifade edebilecek diğer bir sosyal yardım kuruluşu da Darüşşafaka'dır. Darüşşafaka, babası olmayan ve aynı zamanda sosyal ve ekonomik açıdan zor durumda olan başarılı çocukları okutmak ve topluma kazandırmak amacını güden ve karşılıksız eğitim-öğretim hizmeti sunma niyetiyle kurulan, aynî bir sosyal yardım programı uygulayan gönüllü bir hamle olarak ifade edilmektedir.[165]

3.2.3. 1980 Öncesi Dönemde Türkiye'de Sosyal Yardımlar

3.2.3.1. Cumhuriyet'in Kuruluş Aşamasından Çok Partili Döneme Sosyal Yardımlar

3.2.3.1.1. Sosyal Yardım Kronolojisi ve Kuruluşları

Cumhuriyet'in kuruluş aşaması, savaş dönemi anlamına gelmektedir. Birinci Dünya Savaşı öncesi ile 1924 arasında geçen dönemde[166] Anadolu nüfusunun dörtte

---

[162] Çengelci, "Türkiye'de Sosyal Yardımlar: Bir Model Geliştirme Denemesi," s. 67.
[163] **A. e.,** s. 66.
[164] Özbek, **Cumhuriyet Türkiyesi'nde Sosyal Güvenlik ve Sosyal Politikalar,** s. 79.
[165] Çengelci, "Türkiye'de Sosyal Yardımlar: Bir Model Geliştirme Denemesi," s. 67.
[166] Sosyal yardım kavramının Türkiye'de yerleşmesi ve gelişmesinin seyrini, Birinci Dünya Savaşı ve Kurtuluş Savaşı yılları çerçevesinde yoksullara yapılan yardımlar çerçevesinde inceleyen bir çalışma için *bkz*.: Safiye Kıranlar, "Savaş Yıllarında Türkiye'de Sosyal Yardım Faaliyetleri (1914-1923)," (Yayınlanmamış Doktora Tezi, İstanbul Üniversitesi, Atatürk İlkeleri ve İnkilap Tarihi Enstitüsü), İstanbul, 2005.

birinin azaldığı; bunun yanında tarım üretiminin de yarıdan yarıya düştüğü belirtilerek, var olan sefaletin boyutlarına işaret edilmektedir.[167] Bu açıdan, Türkiye Cumhuriyeti kuruluşu aşamasında, yani savaş döneminde sosyal yardımların önemli bir yeri bulunmaktadır. Özellikle, savaşta şehit olanların arkalarında bıraktıkları aç, yetim, kimsesiz, muhtaç duruma düşen yüzbinlerce insan söz konusudur.

Bu dönemde, sosyal yardım anlamında bir resmi hamle olarak, 1920 yılında TBMM Hükümeti tarafından Vekiller Heyeti içinde Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı'na yer verilmiş,[168] aynı hükümet döneminde Meclis bünyesinde Sosyal Yardım Komisyonu kurulmuş; bu Komisyon sosyal yardım karakterli bir kuruluş olan Darüleytamlar'ın denetimi ile ilgilenmiştir.[169]

1921 yılı, vatan savunmasında görev yapıp şehit düşenlerin gerideki ailelerine yönelik sosyal yardım işlevleri yerine getirmek için Himaye-i Etfal Cemiyeti'nin Ankara'da kurulduğu yıldır. Cemiyet, 1935 yılında Türkiye Çocuk Esirgeme Kurumu adını almıştır.[170] Buna paralel olarak, 1922 yılı 5 Aralık tarihinde çıkartılan 204 sayılı Darüleytamlar yönetmeliğinde, mevcut olan eğitim kurumlarının yeniden düzenlenmesi ve özellikle yetim okullarının denetimi ve yönetimi ele alınmaktadır.[171]

1930 yılı, 1580 sayılı Belediyeler Kanunu'nun kabul edildiği yıldır. Bu kanunla yerel yönetimlere sosyal yardım vazifeleri verilmiştir. Böylece, belediyelerin, acizler ve muhtaçlar için kuruluşlar açmaktan, fakirlere barınak imkanları sağlamaya, muhtaçlar için yardım sandıkları tertip etmekten yetimevleri kurmaya kadar geniş bir alanda sorumluluk ve görevleri ortaya çıkmıştır.[172]

1936 tarihinde kanunlaşıp 1937 yılında yürürlüğe giren 3008 sayılı İş Kanunu, özü ve amacı itibariyle herşeyden önce toplumun yararına dönük bir hamle

---

[167] Ayşe Buğra, "Devletçi Dönemde Yoksulluğa Bakış ve Sosyal Politika: 'Zenginlerimiz Nerede?'," **Toplum ve Bilim,** S. 99, Kış 2003/2004, s. 90.
[168] Tuna Atalay, "Türkiye Cumhuriyeti'nin Demokratik Bir Cumhuriyet Olarak Gelişmesinde Sosyal Hizmetler ve Sosyal Yardımların Yeri ve Önemi," **Sosyal Hizmetler Dergisi**, C. I, S. 9, Haziran 1999, s. 6.
[169] Ethem Çengelci, **Cumhuriyet Türkiyesi'nde Sosyal Hizmetlerin Örgütlenmesi,** Ankara, Şafak Kitabevi Yay., 1996, s. 6.
[170] Çengelci, "Türkiye'de Sosyal Yardımlar: Bir Model Geliştirme Denemesi," s. 74.
[171] Muhittin Özdemir, **a.g.e.,** s. 54.
[172] Çengelci, "Türkiye'de Sosyal Yardımlar: Bir Model Geliştirme Denemesi," s. 75.

olarak algılanmaktadır.[173] Bu anlamda, Kanun'un sosyal yardım yönüne de atıf yapılmıştır. Buna göre, Kanun'un 100. maddesi, işçiye dönük olarak yapılacak olan "sosyal yardımların devlet tarafından" ele alınmasını ön görür.[174]

Sosyal yardım anlamındaki bu gelişmelere rağmen, 1941 tarihli 4109 sayılı "Asker Ailelerinden Muhtaç Olanlara Yardım Hakkındaki Kanunu"nu, sosyal yardım alanında ilk gelişme olarak gören yaklaşımlar bulunmaktadır.[175] Bu Kanun'un temel özelliği, seferde veya diğer durumlarda kırkbeş günden fazla askerlik hizmeti yapanların aileleriyle ilgili sosyal yardım hususlarına el atıyor olmasıdır.[176] Yine Darüleytamlar gibi sosyal yardım karakterli kuruluşlara rağmen, Darülaceze, yoksulluğa yönelik faaliyet gösteren tek kuruluş olarak görülebilmektedir.[177]

Savaş sonrasından çok partili döneme kadar geçen süre içerisinde, sosyal yardım namına hamlelerin çok önemli bir yer teşkil etmediği söylenebilmektedir. Bu süreçte daha çok göze çarpan, genel olarak sosyal güvenlik hamlelerinin uygulanmaya çalışılması veya kurumsallaşma eğilimlerinin olmasıdır. Bu açıdan, bu dönemdeki bazı kanuni düzenlemeler ve tekavüt (emekli) sandıklarının kurulması ve diğer yandan da 1930 tarih ve 1730 sayılı Umumi Hıfzısıhha Kanunu'nun ve 1936'da (sosyal sigorta kapsamında) 3008 Sayılı İş Kanunu'nun çıkarılması, emeklilere ve işçilere koruyuculuk getirmesi noktasında –zorlama bir ifadeyle- "dolaylı" bir sosyal yardım olarak addedilebilirler.

3.2.3.1.2. Dönemin Sosyal Yardım Açısından Temel Özellikleri

Bu dönemde, genel olarak sosyal politika, dolayısıyla özel anlamda sosyal politikanın bir uygulama alanı olarak sosyal yardımlar, mutlak manada (dar ve geniş manada) devletin denetimi altındadır. Devlet, bu dönemde "baba" rolündedir.[178]

Ancak, devletin bu rolüne atfen "devletçi" dönem olarak adlandırılan bu dönemde sosyal yardımların pratiği; başka bir ifade ile, yoksullukla mücadele,

---

[173] Nuri Çelik, **İş Hukuku Dersleri,** 19. bs., İstanbul, Beta Yay., 2006, s. 9.
[174] Cahit Talas, **Türkiye'nin Açıklamalı Sosyal Politika Tarihi,** Ankara, Bilgi Yay., 1992, s. 119.
[175] Arıcı, **Sosyal Güvenlik Dersleri,** s. 305.
[176] Çengelci, "Türkiye'de Sosyal Yardımlar: Bir Model Geliştirme Denemesi," s. 76.
[177] Buğra, **a.g.e.,** s. 81.
[178] Sabahattin Zaim, "Türkiye'de Demokratik Rejimin İktisadi ve Sosyal Muhtevası," **Yeni Türkiye Cumhuriyet Özel Sayısı III (Sosyal Değerlendirme),** S. 23-24, Eylül-Aralık 1998, s. 1907.

devletin sorumluluğu arasında görülmemektedir. Gönüllü gayretlere daha çok ehemmiyet verilmektedir. Ancak, bu gönüllü sosyal yardım kuruluşlarının da devletten fazla bağımsız olmadıkları, devletle iç içe ve devletin finansal desteği ile faaliyet gösterdikleri kaydedilmektedir.[179] Bu nitelikteki bir kuruluş olarak, 1928 tarihinde kurulmuş olan Yardmseverler Derneği gösterilebilmektedir.[180]

3.2.3.2. Çok Partili Dönemden 1980'lere Sosyal Yardımlar

3.2.3.2.1. Yasal Düzenlemeler ve Sosyal Yardım Kuruluşları

Bu dönemin başlarında, 1949 yılında 5387 sayılı "Korunmaya Muhtaç Çocuklar Hakkındaki Kanun" kabul edilmiştir. Bu Kanun ile, Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı ve Milli Eğitim Bakanlığı çeşitli vazifeler almıştır.[181] Ancak, uygulamada bazı problemler yaşanmasından dolayı, 1957 yılı 6972 sayılı Kanun ile 5387 sayılı Kanun yürürlükten kaldırılmıştır. Ruh ve ahlak gelişimleri tehlikede olan çocukları devlet güvencesi ve koruması altına alan Kanun,[182] yürürlükte kaldığı 1983 yılına kadar korumasız ve sosyal güvenceden yoksun çocuklara devlet tarafından sosyal yardım faaliyetlerinin götürülmesinde temel dayanak noktası olarak görülmektedir.[183]

1959 yılında "afet yardımları" kapsamında çıkartılan "Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanun" ile ele alınabilecek sosyal yardımlar söz konusudur. Kanun'da 1968 yılında bir değişiklik ile, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'nın izni sonrasında afetzedelere yapılan "karşılıksız" nitelikte sosyal yardımların sağlam bir zemine oturtulduğu anlaşılmaktadır.[184]

1959 yılında, sosyal yardım açısından önemli bir gelişme, "Sosyal Hizmet Enstitüsü"nün kurulması olmuştur. Böylece, sosyal yardım ve sosyal hizmet

---

[179] Buğra, **a.g.e.,** s. 75.
[180] Çengelci, "Türkiye'de Sosyal Yardımlar: Bir Model Geliştirme Denemesi," s. 74. Bu kuruluş hakkında daha geniş bilgi için *bkz.*: Nüket Saracel, **Sosyal Yardım ve Hizmet Kuruluşlarının Sosyal Politikaları ve Türkiye Yardımseverler Derneği Uygulaması,** Afyon, Afyon Kocatepe Üniversitesi Yay., No: 9, 1997.
[181] Çengelci, **Cumhuriyet Türkiyesi'nde Sosyal Hizmetlerin Örgütlenmesi,** s. 7.
[182] Arıcı, **Sosyal Güvenlik Dersleri,** s. 306.
[183] Çengelci, "Türkiye'de Sosyal Yardımlar: Bir Model Geliştirme Denemesi," s. 79.
[184] **A. e.,** s. 84.

alanlarında gerekli olan uzman kişilerin yetiştirilmesi, araştırma ve eğitim faaliyetleri açısından önemli bir misyonun yerine getirilmiş olduğu söylenmektedir.[185] Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı'na bağlı olarak faaliyet gösteren bu kuruluş, sosyal yardım alanında bir dönüm noktası olarak nitelendirilmektedir.[186] Enstitü'den iki yıl sonra da, Sosyal Hizmetler Akademisi, faaliyete başmamıştır.[187]

Bu dönemde, 1960 yılında sosyal yardım namına diğer bir uygulama, küçük bir kitleye hitap etmektedir. Bu uygulama, yabancı ülkelerde Türk kültürüne hizmet eden öğretmenlere, (Türk ve yabancı asıllı) görevden ayrılmışlar ise, kendilerine; ölmüş iseler eş ve çocuklarına 16.12.1960 tarih ve 168 sayılı Kanun ile sosyal yardım yapılmasına başlanmıştır.[188] Bu özelliklere sahip kişiler, Türk olup olmamalarına bakılmaksızın, Dışişleri Bakanlığı bütçesinden aktarılarak yapılan sosyal yardımdan yararlanma imkânına sahip olmuşlardır.[189]

1961 Anayasası, devletin "sosyal" niteliğinin ilk defa anayasal anlamda belirtilmesi ve buna uygun olarak "sosyal haklar"ın anayasal bir garanti altına alınması ve genel olarak sosyal güvenlikte açılımlar yaratması yanında, sosyal yardımlarda da gelişmenin sağlanmasında önemli bir parametreyi oluşturmuştur.

1963 yılında ise, Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı'na bağlı Sosyal Hizmetler Genel Müdürlüğü tesis edilmiştir.[190] 1963 yılında kurulan Genel Müdürlük, kaldırıldığı 1983 yılına kadar sosyal yardım mahiyetindeki görevlerini, 12.8.1961 tarihli Bakanlar Kurulu'nun yönetmeliğinin, elde edilen mali kaynakların muhtaç kişilere doğrudan yönelik parasal sosyal gelirler şeklinde kullanılması yönündeki engeller nedeniyle, parasal sosyal gelirler şeklinde sosyal yardım

---

[185] Arıcı, **Sosyal Güvenlik Dersleri,** s. 306.
[186] Çengelci, "Türkiye'de Sosyal Yardımlar: Bir Model Geliştirme Denemesi," s. 85.
[187] **A. e.,** s. 88. Akademi, 1982 yılında, Hacettepe Üniversitesi bünyesindeki Sosyal Çalışma ve Sosyal Hizmetler bölümü ile birleşerek, Üniversite'ye bağlı "Sosyal Hizmetler Yüksek Okulu" olarak değişmiştir.
[188] Arıcı, **Sosyal Güvenlik Dersleri,** s. 310.
[189] Kenan Tunçomağ, "Sosyal Güvenlik Hukuku Bakımından Elli Yıllık Gelişme," **Türk İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik Hukukunun Elli Yılı**; **Kutlama Toplantısı, Tebliğler ve Yorumlar**, İstanbul, Basisen Eğitim ve Kültür Yay., 1988, s. 162.
[190] Ethem Çengelci, "Türkiye'de Sosyal Hizmetlerin Örgütlenmesi: Cumhuriyet Dönemi Gelişmeleri Üzerine Bir Değerlendirme," **2000'li Yıllara Doğru Sosyal Devletin Gerçekleştirilmesinde Sosyal Hizmetlerin Yeri ve Önemli, 4. Ulusal Sosyal Hizmetler Konferansı,** Haz. Kasım Karataş, Ankara, Sosyal Hizmet Uzmanları Derneği Genel Merkezi Yay., No: 3, 1997, s. 284. Bu kuruluş, 1983 yılında kurulacak olan SHÇEK'in çekirdeğini oluşturmuştur.

faaliyetlerini yürütme imkânı bulamamıştır. Bundan dolayı, Müdürlük, "fakir kimselerin sosyal güvenliğini sağlamak" şeklinde ifade edilen sosyal yardım görevlerini, ancak yapılan müracaatları gönüllü kuruluşlara sevk ederek[191] "dolaylı" yoldan yerine getirmeye çalışmıştır.

1968 yılı, Millî Mücadele ve benzeri önemli vazifelerde bulunmuş olanlara yönelik sosyal yardım hamlesinin geliştirildiği yıldır. Böylece, 1005 sayılı Kanun ile, Milli Mücadele'ye katılmış ve İstiklâl Madalyası almış olanlara (gazilere) ve Kore Savaşı'na fiilen katılan Türk vatandaşlarına aylık bağlanması, uygulanmaya konmuştur.[192] Bu uygulamaya benzer yasalar da, vatanî hizmet görmüş eş ve yetimlere sosyal yardımı amaç edinen mahiyette yürürlüğe girmiştir.[193]

Bu dönemde, daha çok dinî vazifeli olup da yoksul durumda olan kişilere yönelik bir sosyal yardım da söz konusudur. Bunlara, Diyanet bütçesine konulan küçük miktarlarda para ile yardım yapılması esas alınmıştır.[194]

Sosyal yardım açısından bu dönemin bir başka gelişmesi, 1 Temmuz 1976 tarih ve 2022 sayılı Kanun ile başlatılan 65 yaşını doldurmuş muhtaç, güçsüz ve kimsesiz Türk vatandaşlarına aylık bağlanması uygulamasıdır. Bu düzenleme, Türkiye'de sosyal yardım programları bakımından o güne kadar en geniş bir kitleye hitap eden bir uygulama olarak değerlendirilmektedir.[195]

3.2.3.2.2. Dönemin Sosyal Yardım Açısından Genel Değerlendirilmesi

Bu dönemde, sosyal yardımların biraz daha zemine oturduğu; bu anlamda çeşitli kanunların çıkarıldığı görülmektedir. Ancak, bu hamlelere rağmen, devletin sosyal yardım konusundaki tutumuna yönelik eleştiriler söz konusu olabilmektedir. Buna göre, Türkiye'de 1980 yılına kadar yoksulluğun ve muhtaçlığın yok sayıldığı bir politik geçmiş yaşanmıştır.[196]

---

[191] Çengelci, "Türkiye'de Sosyal Yardımlar: Bir Model Geliştirme Denemesi," s. 90-91.
[192] Arıcı, **Sosyal Güvenlik Dersleri,** s. 309.
[193] Tunçomağ, **a.g.e.,** s. 162.
[194] **A. e.,** s. 163.
[195] Arıcı, **Sosyal Güvenlik Dersleri,** s. 310.
[196] Ercan Dansuk, "Yoksullukla Mücadelede Kurumsal Kapasitenin Geliştirilmesi," **Yoksulluk Sempozyumu,** C. I, İstanbul, Deniz Feneri Derneği Yay., 2003, s. 241.

Daha ileri bir eleştiri, 1980 öncesinde sosyal yardımların Türkiye'de sadece "yaşlı, kimsesiz çocuklar" gibi alanları hedef alan bir yapıya sahip olduğunu; bu anlamda sosyal yardım ile giderilmeye çalışılan yoksulluğun arızî bir olgu olarak ele alındığı yönündedir. Dolayısıyla yoksullukla mücadele programları da arızî nitelik taşımıştır.[197]

[197] **A. e.,** s. 242.

4.BÖLÜM

1980 SONRASI TÜRKİYE'DE SOSYAL YARDIMLARIN ANALİZİ

4.1. 1980 SONRASININ GENEL SOSYO-EKONOMİK DURUMU

1980 sonrası dönem, önemli bir aşamaya işaret etmektedir. Sosyo-ekonomik açıdan dönemin en önemli değiştirici paradigması, küreselleşme ve küreselleşmenin fikri zeminini teşkil eden yeni-liberal dalgadır. Bu dönem ile birlikte, devlet tarafından üstlenilen sosyal görevlerin bir kısmının, devletin yanında başka kurumlara da kaymaya başladığı, daha doğrusu "sosyal" anlayışın devlet merkezli olmaktan uzaklaştığı görülmüştür. Bu anlamda, dönem, liberal yaklaşımlara uyumlu olarak, devlet müdahalesinin sınırlanması amacıyla, sosyal görevlerin piyasalara kaydırılmasının yaşanmaya başladığı bir duruma işaret etmektedir.[1] Bu durum, devletin küçültülmesi olarak ifade edilmektedir.[2]

Başka bir ifade ile, 1980'li yılların başından itibaren, sosyo-ekonomik nitelikteki hizmetlerin yerine getirilmesinde, görevden kaçınma eğiliminde olan bir devlet tipi söz konusudur. Bu anlamda, devletin yerine, özel sektörün ikame edilme aşamasının yaşandığı bir süreç ortaya çıkmış olmaktadır.[3] Ancak, bu süreç ile devletin refah sağlama fonksiyonu tam anlamıyla gereksiz hale de gelmemiştir;

[1] Süleyman Özdemir, "Kâr Gütmeyen Kuruluşlar ve Sosyal Refahın Sağlanmasında Artan Rolü," **Sosyal Siyaset Konferansları,** 48. Kitap, 2004, s. 130.
[2] Devletin yeniden yapılandırılması ve yapılandırılmanın da "küçülme" şeklinde olması noktasındaki yaklaşımlar için *bkz*.: Coşkun Can Aktan, "Devlet Niçin Yeniden Yapılandırılmalı ve Küçültülmeli?," **Doğu Batı,** S. 1, Kasım-Ocak 1997, s. 35-40.
[3] Halis Yunus Ersöz, "Sosyal Devletten Gönüllü Sivil Topluma," **Sosyal Politikalar Dergisi,** S.1, Güz 2006, s. 41.

sadece refah dağıtımında siyasal konjonktüre göre uygulama farkları ortaya çıkmıştır.[4]

1980 sonrası dönemde, sosyo-ekonomik anlamda ortaya çıkan tablolardan bir tanesi de, gelir dağılımında meydana gelen hareketlilikle ilgilidir. Bu dönem ile, gelir dağılımında artan bir eşitsizliğin olduğu görülmektedir.[5] Bu eşitsizlik, ülkelerin kendi içlerinde de önemli boyutlara ulaşmış durumdadır. Gelir dağılımının sadece ekonomik bir konu olmadığı, aynı zamanda sosyal politika ve dolayısıyla sosyal yardım açısından önemli bir yerde olduğu da kaydedilirse, 1980 sonrasının sosyal yardımlarını ele alışta, gelir dağılımı göstergelerinin önemli bir anahtar veri olabileceği söylenebilir.

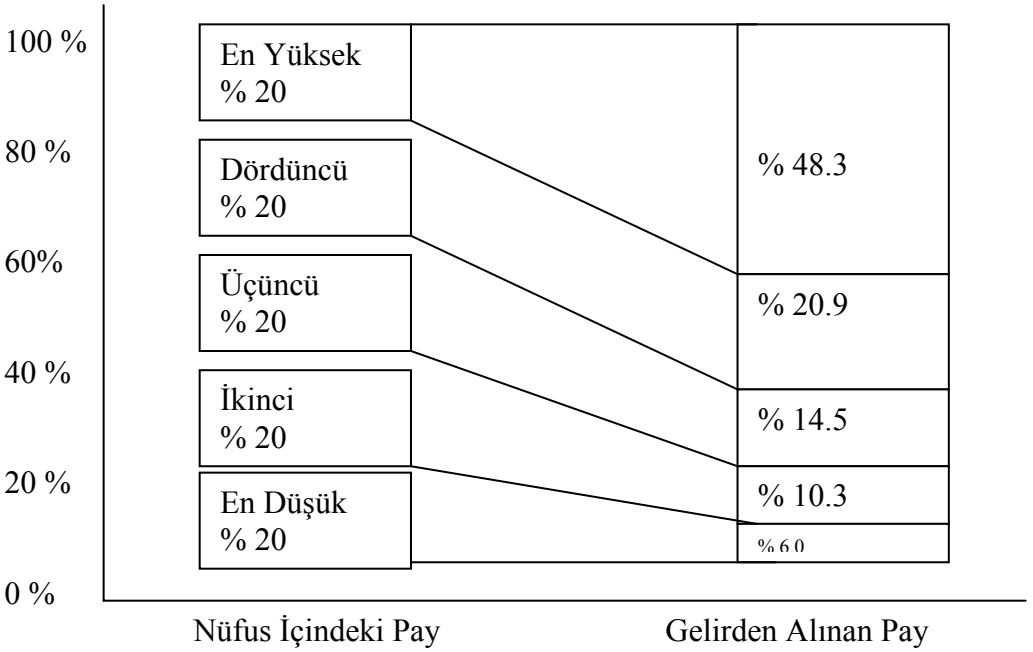
Gerçekten de, özellikle 1980 sonrası dönem, yoksulların aleyhine bir dönem olarak ortaya çıkmaktadır. Günümüz dünya nüfusunun yaklaşık %20'sinin yoksulluk sınırının altında yaşadığı; Mozambik, Etiyopya, Somali, Kenya gibi ülkelerde yoksulluğun bir "yaşam kültürü" haline geldiği kaydedilmektedir.[6] Yoksulluğun 1980 sonrasındaki bu görünümüne ve hatta tarihin her aşamasındaki varlığına rağmen; yoksulluk, ancak 1992 yılında, BM tarafından ilan edilen "Yoksulluğun Yok Edilmesi Uluslararası Günü" ile siyasi bir söylem içerisinde ele alınmaya başlanmıştır.[7]

1980 sonrası için Türkiye'de de durum, dünyanın gidişatından pek farklı gözükmemektedir. Gelir dağılımı açısından dengenin olduğunu söylemek mümkün gözükmektedir. Grafik 1'den de görülebileceği gibi, en yüksek %20'lik nüfus, toplam gelirin neredeyse yarısını (%48.3'ünü) alırken; en düşük %20, gelirin sadece %6'sına sahip gözükmektedir.

---

[4] Engin Yılmaz, "Kapak Soruşturması: 'Küreselleşme Süreci, Bizatihi Devlet Dışındaki Sosyal Refah Aktörlerini Öne Çıkarmıştır'," **Sosyal Politikalar Dergisi,** S.1, Güz 2006, s. 99.
[5] Hasan Ejder Temiz, **Küreselleşmenin Sosyal Boyutları ve Türkiye Açısından Etkileri,** Ankara, Birleşik Metal İşçileri Sendikası Genel-İş Mat., 2004, s. 125.
[6] Ümit Onat, "Yoksulluk ve Sosyal Hizmet," **Yoksulluk Sempozyumu,** C. II, İstanbul, Deniz Feneri Derneği Yay., 2003, s. 9.
[7] Cevdet Yılmaz, "Küreselleşme ve 1980 Sonrası Hükümet Programlarında Yoksulluk Söyleminin Gelişimi," **Yoksulluk Sempozyumu,** C. I, İstanbul, Deniz Feneri Derneği Yay., 2003, s. 252.

Grafik 1: Türkiye'de Gelir Dağılımı (2003)



Kaynak: DPT, (Çevrimiçi) http://ekutup.dpt.gov.tr/ekonomi/gosterge/tr/1950-04/esg.htm, 10 Nisan 2007.

Yine Türkiye, UNDP insanî yoksulluk ölçeğine göre, 1995 yılında 174 ülke içerisinde 69. sıradayken, 1999'da 86. sıraya düşmüştür.[8] DPT'nin 2001 yılındaki bir raporuna göre de, Türkiye'deki toplam yoksul sayısı 14.5 milyon kişi olarak geçmekte; bunlardan yaklaşık olarak 12 milyonu karnını doyurmakta zorluk çekmektedir.[9] Bu rakamların, 2002-2005 yılları arasındaki TÜİK verilerine bakıldığında da bir artış eğilimi şeklinde devam ettiği görülmektedir (Tablo 2). Gıda ve gıda dışı yoksulluk sınırında olan fertlerin sayısının 2003 yılında 20 milyon civarında olduğu görülmektedir. Ancak, 2003 yılından sonra ise, gözle görülür bir azalma söz konusudur.

[8] Onat, **a.g.e.,** s. 12.
[9] Ali Seyyar, "Sosyal Siyaset Açısından Yoksulluğa Karşı Mücadele," **Yoksulluk Sempozyumu,** C.I, İstanbul, Deniz Feneri Derneği Yay., 2003, s. 39.

Tablo 2: Yoksulluk Sınırı Yöntemlerine Göre Türkiye'de Yoksul Fert Sayısı (2002-2005)

Yöntemler	Yoksul Fert Sayısı (Bin Kişi)			
	2002	2003	2004	2005
Gıda Yoksulluğu	926	894	907	623
Yoksulluk (Gıda+Gıda Dışı) (1)	18.441	19.458	17.991	14.681
Kişi Başı Günlük 1 $'ın Altı (1)	136	9	11	10
Kişi başı Günlük 2.15 $'ın Altı (1)	2.082	1.655	1.752	1.109
Kişi Başı Günlük 4.3 $'ın Altı (1)	20.721	16.433	14.681	11.712
Harcama Esaslı Göreli Yoksulluk (2)	10.080	10.730	9.967	11.574

Kaynak: TÜİK, **İstatistiksel Tablolar,** (Çevrimiçi) http://www.tuik.gov.tr/VeriBilgi.do, 26 Haziran 2007.

(1) $'ın satınalma gücü paritesine (SGP) göre karşılığı olarak 2002 yılı için 618 281 TL; 2003 yılı için 732 480 TL; 2004 yılı için 780 121 TL ve 2005 yılı için ise 0.830400 YTL kullanılmıştır.

(2) Eşdeğer fert başına tüketim harcaması medyan değerinin %50'si esas alınmıştır.

DİE (TUİK)'nin 2002 hanehalkı bütçe anketi verilerine göre ise, Türkiye nüfusunun %1.35'i gıda harcamalarını da içeren yoksulluk sınırının altında kalmışken, %26.96'sı (2003'te %28.1) gıda ve gıda dışı harcamaları içeren yoksulluk sınırının altında bulunuyor gözükmektedir.[10] Ancak, 2002-2004 döneminde yoksulluk oranlarında Türkiye geneli için bir iyileşme olmakla birlikte, kırsal alandaki yoksulluğun bazı göstergelerde artmış olduğu kaydedilmektedir.[11]

Ayrıca, DB-TÜİK işbirliği ile gerçekleşen bir çalışmada, Türkiye nüfusunun %30'unun yeşil kart dâhil hiçbir sosyal güvenceye sahip olmadığının ortaya konması,[12] Türkiye'nin 1980 sonrası fotoğrafını daha iyi anlama açısından dikkate değer veriler olarak gözükmektedir.

Türkiye açısından böyle bir tablo, sosyal yardım bakımından pek iç açıcı bir netice vermemektedir. Çünkü, bir yaklaşıma göre, refah seviyesinin yüksek olduğu

[10] Binnaz Elif Yılmaz, "Sosyal Yardım Sisteminde Reform, Yoksulluğu Azaltabilecek mi?," **İktisat Dergisi,** S. 478, Ekim 2006, s. 77.
[11] DPT, **9. Kalkınma Planı (2007-2013),** Ankara, DPT Yay., 2006, s. 42.
[12] Ayşe Buğra, "AKP Döneminde Sosyal Politika ve Vatandaşlık," **Toplum ve Bilim,** S. 108, 2007, s. 154.

yerlerde, sosyal yardım oranları da yüksek olacaktır. Bu anlamda, refah seviyesi ile sosyal yardım yapma arasında doğru orantıdan bahsedilebilmektedir. Dolayısıyla, toplumun refah seviyesinin yüksekliği, o toplumda yaşayan insanların yardım yapma kapasitesi ve gücünü de etkilemekte, hatta belirlemektedir.[13]

Türkiye'nin 1980 sonrası dönemi kısaca bu şekilde özetlenebilir. Türkiye'de hükümetlerin 1980'li yılların ortalarına kadar, sosyal yardım alanını, daha doğru bir ifade ile muhtaç durumda olanlara bakışını, daha çok geleneksel dayanışma dinamikleri içerisinde ele aldığı belirtilmektedir. Bu durum, muhtaçlara matuf ilk yasal düzenleme olan SYDT Kanunu çerçevesinde kurulan SYD Vakıfları ile aşılmaya çalışılmıştır.[14]

Kısaca ifade etmek gerekirse, 1980'lerin sosyo-ekonomik ortamı, gerek dünya ve gerek Türkiye ölçeğinde sosyal yardım açısından bir pozitif ortam olarak görülmemektedir. Bunda, küreselleşmenin ve yeni-liberal politikaların getirmiş olduğu söylemlerin uygulamada yer bulmasının etkileri göze çarpmaktadır.

4.2. SOSYAL YARDIM AKTÖRLERİNİN SOSYAL YARDIMLARININ ANALİZİ: 4 TEMEL EĞİLİM

1980 sonrasının Türkiye'sini sosyal yardımlar açısından incelerken, sosyal yardımlarda dört temel eğilimin varlığına dikkat çekilecektir. Birinci eğilim, kamusal sosyal yardımların "dalgalanma", "süreklilik" ve "değişim" dinamikleri ile 1980'den günümüze kadar geldiğini ortaya koymaktadır. İkinci eğilim, yerel sosyal yardımların "refah belediyeciliği" ekseninde ortaya çıkışı ve bu alanda uzmanlaşmasına dikkat çekmektedir. Üçüncü eğilim ise, 1999 Marmara Depremleri ile başlayan süreçte sivil sosyal yardımların, hızlı bir şekilde sosyal yardım zemininde önemli bir yer işgal etmeye başladığını göstermektedir. Son eğilim de, koşulların getirmiş olduğu "zorunluluk" ile, özel sosyal yardımların özellikle 2000'li yıllar ile kendisini göstermeye başladığı bir aşamayı ifade etmektedir.

---

[13] Kadir Arıcı, **Sosyal Güvenlik Dersleri,** Ankara, Sargın Ofset, 1999, s. 60.
[14] Ali Rıza Abay, "Bir Sosyal Politika Olarak Yoksullukla Mücadelede Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıflarının Yeri," **Sivil Toplum,** C. II, S. 6-7, Nisan-Eylül 2004, s. 83.

4.2.1. Kamusal Sosyal Yardımlarda Dalgalanma, Süreklilik ve Değişim: 1980-2007

1980 sonrası Türkiye'sinde kamusal sosyal yardımın üç temel özelliği dikkat çekmektedir: Dalgalanma, süreklilik ve değişim.

4.2.1.1. Dalgalanma

Kamusal sosyal yardımlarda "dalgalanma" denilince anlaşılması gereken iki yön vardır: Birincisinde, kamusal sosyal yardımlarda dalgalanma, yapılan yardımların kimi zaman az, kimi zaman çok olması anlamına gelmektedir. İkincisinde ise, sosyal yardımların az veya çok olmasından öte, yapılan sosyal yardımların dağınıklığı/derli topluluğu ve sistemsizliği/sistemliliği söz konusu olmaktadır.

Buna göre, dünya ölçeğinde sosyal yardımlarda hem bir artışın hem de bir azalmanın varlığı dikkat çekmektedir. Sosyal yardım ve diğer sosyal güvenlik unsurları ile birlikte ele alınan sosyal harcamalara ayrılan fonlar önemli miktarlara ulaşmış durumdadır. Bazı ülkelerde kamu harcamalarının GSMH'ye oranı, ortalama olarak %50'lere ulaşırken, sosyal harcamaların oranı ise GSMH'nin %25'ini geçmiş görünmektedir.[15] Türkiye'de ise, 2000 yılında toplam sosyal harcamaların GSYİH'ye oranı %0,48 iken, 2005 yılında oranın %0,86'ya yükseldiği kaydedilmiştir.[16] Diğer taraftan, özellikle 1990'lı ve 2000'li yıllarda sosyal harcamalarda gözlenen düşüşten dolayı, sosyal yardım harcamalarının ya sabit kaldığı ya da düşüş eğiliminde olduğuna yönelik görüşlere de rastlanmaktadır.[17]

Sosyal yardımın primsiz rejime oranla sosyal güvenlik sisteminde oldukça düşük bir yer tuttuğu (%2'den az)[18] Türkiye'de, sosyal alana ayrılan bütçede artış (ve

---

[15] Süleyman Özdemir, "Başlangıcından Günümüze Refah Devletlerinde Sosyal Harcamaların Analizi," **Sosyal Siyaset Konferansları, Prof. Dr. Nevzat Yalçıntaş'a Armağan,** 50. Kitap, 2006, s. 154.
[16] DPT, **9. Kalkınma Planı (2007-2013),** s. 53.
[17] Temiz, **a.g.e.,** s. 150.

aynı zamanda azalış) görülmektedir. 1980'ler ile birlikte, özellikle SHÇEK ve SYDGM aracılığıyla kamusal sosyal yardımda bir artış gözlenmektedir. [19] Bu durum, sosyal yardım için ayrılan kaynakları (Tablo 3) ve devlet bütçesinden sosyal yardım nitelikli transferlerin oransal dağılımını (Tablo 4) gösteren verilerle daha net anlaşılabilmektedir. Öte yandan, bütün kamusal sosyal yardım kalemlerini ortaya koyan Tablo 5 ise, sosyal yardım harcamalarının artışını daha geniş göstermesi açısından önemli durmaktadır.

Tablo 3: Sosyal Yardım İçin Ayrılan Kaynaklar (1999-2001)

	1999	2000	2001
SYDT Fonu	132.460.9	322.793.6	429.000.0
Yeşil Kart (Sağlık Bakanlığı)	107.837.0	166.513.0	298.690.0
MEB	217.520.8	349.844.1	442.693.7
Emekli Sandığı	110.805.8	160.352.3	240.111.7
SHÇEK	42.709.2	64.080.9	66.180.4
Vakıflar Genel Müdürlüğü	0.0	10.506.9	15.760.1
Maliye Bakanlığı	28.902.4	40.130.6	71.743.9
GENEL TOPLAM (YTL)	640.235.7	1.114.221.2	1.564.449.8

Kaynak: Ümit Onat, "Yoksulluk ve Sosyal Hizmet," **Yoksulluk Sempozyumu,** C. II, İstanbul, Deniz Feneri Derneği Yay., 2003, s. 13.

Tablo 4: Devlet Bütçesinden Sosyal Yardım Niteliğindeki Transferler (%)

	1999	2000	2001
SYDT Fonu	20.69	28.97	27.42
Yeşil Kart (Sağlık Bakanlığı)	16.84	14.94	19.09
MEB	33.98	31.40	28.31
Emekli Sandığı	17.31	14.39	15.35
SHÇEK	6.67	5.75	4.23
Vakıflar Genel Müdürlüğü	0	0.94	1.01
Maliye Bakanlığı	4.51	3.60	4.59

Kaynak: Nadir Özbek, **Cumhuriyet Türkiyesi'nde Sosyal Güvenlik ve Sosyal Politikalar,** İstanbul, EGM Yay., 2006, s. 365.

---

[18] Musa İkizoğlu, "Türkiye'de Yoksulluk ve Sosyal Yardım Uygulamalarının Bugünkü Durumu," **İnsani Gelişme ve Sosyal Hizmet; Prof. Dr. Nesrin Koşar'a Armağan,** Haz. Kasım Karataş ve Çiğdem Arıkan, Ankara, Hacettepe Üniversitesi S.H.Y.O. Yay., No: 009, 2001, s. 165. Oranlarda gözlenen bu düşüklük, Türkiye'de insanların temel gereksinimlerinin karşılanmasında ve risklerle başa çıkmada devletin önemli bir aktör olarak ortaya çıkmayışı, yani devletin sosyal yardım karakterinin zayıf oluşu şeklinde değerlendirilebilmektedir. *Bkz.*: Ayşe Buğra, "Kriz ve Geleneksel Refah Rejimi," (Çevrimiçi) http://www.bianet.org/diger/tartisma1916.htm, 12 Nisan 2007.

[19] Özdemir, "Başlangıcından Günümüze Refah Devletlerinde Sosyal Harcamaların Analizi," s. 168.

Tablo 5: Türkiye'de Kamusal Sosyal Yardım Harcamaları (2003-2005)

KURUM	YARDIM TÜRÜ	2003			2004			2005		
		Kişi Sayısı	Gider (YTL)	Gider (ABD $)	Kişi Sayısı	Gider (YTL)	Gider (ABD $)	Kişi Sayısı	Gider (YTL)	Gider (ABD $)
Emekli Sandığı Genel Müdürlüğü	Yaşlı-Malul ve Sakat Aylığı (2022 sayılı Kanun)	1.047.341	737.091.839	492.936.863	1.092.457	788.824.786	554.529.918	1.256.979	1.089.047.843	812.237.129
SHÇEK Genel Müdürlüğü	Ayni-Nakdi Yardım	13.253	9.9910.000	6.627.403	19.707	11.484.000	8.073.050	16.967	15.980.800	11.805.274
Vakıflar Genel Müdürlüğü	Muhtaç Yetim ve Özürlülere Maaş	1.163	1.907.000.	1.275.324	1.605	3.505.705	2.464.449	2.557	6.172.086	4.603.266
	Imarethane Hizmetleri	30.200	6.500.000	4.346.934	50.705	9.473.000	6.659.352	51.705	35.000.000	26.103.819
Sağlık Bakanlığı (1)	Yeşil Kart Uygulaması	13.296.108	648.300.000	433.556.515	13.418.569	678.600.000	477.043.837	10.811.554	1.701.000.000	1.268.645.585
SYDGM (Fonu)**	Tüm Sosyal Yardım Türü Uygulamaları	4.879.396	653.126.000	436.783.946	7.239.795	1.339.791.000	941.043.837	11.438.876	1.334.429.639	995.248.836
TOPLAM (2)		**18.967.461**	**2.056.834.839**	**1.375.526.984**	**21.822.838**	**2.831.678.491**	**1.990.620.058**	**23.578.638**	**4.181.630.068**	**3.118.757.509**
GSYİH ***			359.762.926.000			430.511.000.000			486.844.000.000	
TOPLAM/ GSYİH (%)			**0,57**			**0,66**			**0,86**	
GENEL NÜFUS (3)		70,691,500			71.608.500			72.519.500		
Sosyal Yardırmlardan Yararlanan Kişi Sayısı (4) / Nüfus (%)		**26,83**			**30,48**			**32,51**		

Tablolardan da anlaşılabileceği gibi, sosyal yardım alanındaki hareketlilik sadece artış trendinde olmamış, aynı zamanda belirli bir azalışı da içinde barındırmıştır. Özellikle bu azalış, 2000'li yıllarla -miktar olarak artsa da (Tablo 3)- artışların oransal dağılımında (SYDT Fonu hariç) kendisini daha net hissettirmiştir (Tablo 4). Bu durum, kamusal sosyal yardımların tüm kalemlerinin bir arada ele alınması durumunda (Tablo 5), sosyal yardımların ayrı ayrı ele alındığındaki gibi aynı artış-azalış trendini göstermek yerine, özellikle 2003-2005 yılları arasında gerek sosyal yardım alanların genel nüfusa oranı açısından (2003'de %26,83, 2004'te %30,48 ve 2005'te %32,51) ve gerekse yapılan yardım miktarlarının GSYİH'ye oranı açısından (2003'de %0,57, 2004'te %0,66 ve 2005'te %0,86) sürekli bir artış eğilimi göstermektedir.

Artış veya azalış eğilimlerinin dışında, kamusal sosyal yardımın "dalgalanma" özelliğini izah ederken kullanılması gereken ikinci yön, kamusal sosyal yardımlardaki dağınık ve sistemsiz yapı üzerinedir. Gerek 1980 öncesi ve gerekse 1980 sonrası kurumsal sosyal yardımların kurgusunu, hizmet yükümlülüklerini ve yetki, görev, bütçe, hizmet sunumu gibi alanlarda analizini yapmak zorluk arz etmektedir. Çünkü, kurumsal örgütlenmede (kısmî de olsa) dağınıklık bulunmakta ve aynı zamanda kamusal sosyal yardım uygulamarında birbirlerinden ilintisiz kuruluşların varlığı dolayısıyla sistemsizlik göze çarpmaktadır.[20]

Örneğin, 3294 sayılı Kanun'a göre kurulan SYDT Fonu ile yine bu Kanun gereği il ve ilçelerde kurulan SYDV tarafından gerçekleştirilen sosyal yardımların, 2828 sayılı Kanun baz alınarak SHÇEK tarafından verilen ayni ve nakdi yardımların, 2022 sayılı Kanun gereği Emekli Sandığı'nca verilen sosyal yardımların, Sağlık Bakanlığı'nın bünyesindeki Yeşil Kart uygulamalarının ve diğer pek çok yasal düzenleme içinde yer alan çeşitli tip ve özellikteki sosyal yardımların, bir yandan

[20] Rıza Türkcan, "Yerel Yönetimlerde Sosyal Yardım Hizmetleri," (Yayınlanmamış Lisansüstü Uzmanlık Tezi, TODAİE), Ankara, 2003, s. 77.

kaynak, bir yandan örgütsel etkinlik, bir yandan da uygulama standartları bakımından ciddi bir dağınıklık görüntüsü verdiği ifade edilmektedir.[21]

Kamusal sosyal yardımların bahsedilen bu iki yönü, onun "dalgalanma" özelliği ile izah edilebilmektedir. Bunun birinci yönü, artış-azalış denklemi ile ilgilidir. Buna göre, bir yandan sosyal yardım harcamalarında; bütçeden sosyal yardıma ayrılan paylarda ve diğer kalemlerde sosyal yardıma düşen payların artması ve diğer yandan da azalma eğilimi göstermesi söz konusu olabilmektedir. İkinci yönünde ise, kamusal sosyal yardımların kurumsal anlamda kurgulanmasında bir dağınıklık ve uygulanmasında bir sistemsizlik öne çıkmaktadır. Kamusal yardımlardaki bu "dalgalanma" özelliğinden dolayı olsa gerek, Türkiye, "sosyal vaatler devleti"[22] olarak adlandırılabilmiştir.

4.2.1.2. Süreklilik

1980 sonrası Türkiye'sinin kamusal sosyal yardımlarında bir "süreklilik" de söz konusudur. Çünkü, kamusal sosyal yardımlar, az veya çok, dağınık veya derli toplu, sistemli ve sistemsiz şekillerle de olsa "devam" etmektedir. Bu durum, kamusal sosyal yardımların, muhtaçlara yardım etmede "sürekli" olması, yani belli periyotları takip eden zaman dilimlerinde yardımların verilmesi anlamına gelmemektedir. Kamusal sosyal yardımlarda süreklilik, yapılan sosyal yardımların, "genel manada" muhtaçlara iletilmesinin hem prensipte ve yasalarda geçerliliğini koruduğu, hem de uygulamanın devam ettiği anlamına gelmektedir. İşte, bu çerçevelerden bakıldığında, Türkiye'de 1980-2007 dönemi içerisinde kamusal sosyal yardımların "süreklilik" arz ettiği söylenebilir.

Kamusal sosyal yardımlarda sürekliliğe işaret eden husus, sosyal yardıma muhtaç olanların, geçen süreç içerisinde muhtaçlıkları geçmediği müddetçe, muhtaç olarak değerlendirilmeye tabi tutulmalarıdır. Bu hususların anlaşılabilmesi için, birinci olarak, kamusal sosyal yardım kurumlarının verilerine bakmak; ikinci olarak

[21] Komisyon, "Avrupa Birliği'ne Uyum Sürecinde Sosyal Hizmetlerin Yeniden Yapılandırılması; Ön Komisyon Raporu," **Birinci Sosyal Hizmetler Şurası, 19-21 Nisan 2004,** Ankara, Sosyal Hizmetler Genel Müdürlüğü Yay., 2004, s. 88.
[22] Ersöz, **a.g.e.,** s. 41.

ise bir öncekine paralel bir şekilde "muhtaç" algısının kamusal sosyal yardım kurumlarınca ve yasalarca nasıl algılandığına göz atmak gerekecektir.

1987 yılının ikinci yarısından beri uygulanmakta olan SHÇEK aynî ve nakdî yardımları,[23] günümüzde de devam etmesi açısından "süreklilik" arz eden bir yapıya sahiptir. Bu yapı, görülebileceği gibi (Tablo 6 ve Tablo 7) sadece devam etmekle kalmamakta, aynı zamanda artış eğilimi de göstermektedir.

Tablo 6: SHÇEK Aynî ve Nakdî Yardımları (2001-2007)

Yıllar	Yardım Yapılan Kişi Sayısı	Harcanan Ödenek (YTL)
2001	11.615	2.909.469
2002	12.075	5.233.236
2003	13.253	9.909.913
2004	21.817	11.434.000
2005	19.735	15.980.800
2006	27.319	41.000.000
2007	--------	48.225.000*

Kaynak: Hasan Mutlu (SHÇEK Sosyal Yardım Daire Başkanı), (Elden), 4 Nisan 2007.

* Ayrılan bütçe

Tablo 7: Kişi Başına Aylık Olarak Yapılan Ayni ve Nakdi Yardım Miktarları (2002-2006)

Dönem	Yardım Miktarları
2002 Ocak-Haziran Dönemi	57.570.000 TL
2002 Temmuz-Aralık Dönemi	62.035.000 TL
2003 Ocak-Aralık Dönemi	65.170.000 TL
2004 Ocak-Haziran Dönemi	69.198.000 TL
2004 Temmuz-Aralık Dönemi	73.359.000 TL
2005*	158.080.000 TL
2006 (ikinci yarısı)**	170.03 YTL

Kaynak: SHÇEK, **Tanıtım Raporu**, Ankara, SHÇEK Eğitim Merkezi Başkanlığı Yay., Kasım 2004, s. 36.

* DPT, **Dokuzuncu Kalkınma Planı: Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu,** Ankara, DPT Yay., 2006, s. 46.

** DPT, **Dokuzuncu Kalkınma Planı: 2007 Yılı Programı,** (Çevrimiçi) http://ekutup.dpt.gov.tr/program/2007.pdf, 3 Haziran 2007, s. 213.

[23] DPT, **8. Beş Yıllık Kalkınma Planı: Sosyal Hizmetler ve Yardımlar Özel İhtisas Komisyonu Raporu,** Ankara, DPT Yay., No: 2593, 2001, s. 58.

Kamusal sosyal yardımlardaki süreklilik, SYD Vakıfları üzerinden işleyen sosyal yardım uygulamalarında da görülebilmektedir. SYDF'den 1997-2000 yılları arasında 15 milyon kişinin yararlandığı ve bunlar için toplam 637 trilyon 164 milyar TL harcandığı; aynı dönemde, doğal afetlerden zarar görenlere de 270 trilyon 395 milyar TL kaynak aktarıldığı bilinmektedir.[24] 2000'li yıllardan sonra da bu aktarımların –kimi zaman artarak ve kimi zaman da azalarak- devam ettiği anlaşılmaktadır (Tablo 8).

Tablo 8: SYDGM'den SYD Vakıfları'na Yapılan Aktarmalar (2003-2006)

Yıllar	Sosyal Yardım (YTL)	Burs Yardımı (YTL)	Kömür Yardımı (Aile Sayısı)
2003	44.206.939	113.878.857	1.096.488
2004	14.014.760	136.803.426	1.610.170.
2005	9.501.799	92.750.246	1.831.234
2006	12.525.316	58.076.907	1.773.628

Kaynak: SYDGM, "Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları Yapılan Aktarmalar," (Talep Üzerine Posta Yolu İle)**,** 4 Nisan 2007.

Kamusal sosyal yardımda süreklilik özelliğinin görülebileceği diğer bir uygulama alanı, 2002 sayılı Kanun çerçevesinde yapılan aylık maaşlardır (Tablo 9).

Tablo 9: 2002 Sayılı Kanun Çerçevesinde Ödenen Aylıklar (1992-2007)

Yıl	Toplam		Yaşlılık		Malüllük		Sakatlık	
	Kişi	Tutar	Kişi	Tutar	Kişi	Tutar	Kişi	Tutar
1992	680.867	1.549.491,00	510.155	1.174.830,00	46.716	102.160,00	123.996	272.501,00
1993	782.802	2.666.169,00	586.202	2.019.457,00	52.139	171.509,00	144.461	475.203,00
1994	842.578	3.465.969,00	625.659	2.602.561,00	56.256	224.092,00	160.663	639.316,00
1995	868.204	4.584.992,00	642.476	3.443.017,00	57.732	291.207,00	167.996	850.768,00
1996	879.543	9.104.152,00	650.381	6.825.269,00	58.150	575.083,00	171.012	1.703.800,00
1997	905.912	16.475.014,00	670.257	12.360.695,00	59.372	1.030.902,00	176.283	3.083.417,00
1998	920.455	47.359.017,00	682.985	35.568.925,00	59.822	2.944.210,00	177.648	8.845.882,00
1999	937.878	96.726.802,00	700.583	73.265.459,00	60.206	5.877.838,00	177.089	17.583.505,00
2000	951.717	142.666.188,00	709.356	108.239.565,00	62.237	8.729.193,00	180.124	25.697.430,00
2001	967.503	215.760.330,00	716.778	163.065.131,00	65.147	13.490.447,00	185.578	39.204.752,00
2002	1.008.846	311.622.710,00	746.468	234.766.133,00	68.598	19.863.694,00	193.780	56.992.883,00
2003	1.047.341	737.091.839,00	770.204	551.986.450,00	72.805	48.105.959,00	204.332	136.999.430,00
2004	1.092.457	788.824.786,00	792.046	585.861.163,00	79.811	53.206.010,00	220.600	149.757.612,00
2005	1.266.268	1.003.882.239,36	938.677	664.500.167,76	84.072	88.127.785,20	243.519	251.254.286,40
2006	1.243.878	1.284.823.461,87	927.077	747.351.963,70	82.891	159.842.641,67	233.910	377.628.856,50
31.03. 2007	1.246.120	357.299.913,40	925.409	200.666.595,77	84.187	54.464.303,13	236.524	102.168.614,50

Kaynak: (Çevrimiçi) http://www.emekli.gov.tr/ISTATISTIK/index.html, 19 Haziran 2007.

[24] Abay, **a.g.e.,** s. 89.

Diğer taraftan, Türkiye'nin yaşlanma trendine girdiği, 2020 yılında Türkiye'de 65 yaş ve üzeri grubunun toplam nüfus içindeki payının %8,8 olarak beklendiği, bunun 12 milyon kişiye tekabül ettiği;[25] yaşlı bağımlılık oranının 2025'te (Tablo 10) %13.1 olarak tahmin edildiği düşünülecek olursa, kamusal sosyal yardımların "yaşlılık" ayağında da süreklilik özelliğine sahip olduğu anlaşılabilmektedir.

Tablo 10: Türkiye'de Yaşlı Bağımlılık Oranı (1975-2050)

Yıllar	Yaşlı Bağımlılık Oranı (yüzde)
1975	8,3
2000	8,8
2025	13,1
2050	27,2

Kaynak: DPT, **Dokuzuncu Kalkınma Planı: Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu,** Ankara, DPT Yay., 2006, s. 36.

Vakıflar Genel Müdürlüğü'nce yapılan sosyal yardım uygulamaları da, süreklilik özelliğini temsil etmektedir. 2005 yılında aylık bağlanan özürlü, muhtaç ve yetim sayısı, 3000 kişi ve bunlara verilen aylık miktar ise 194,40 YTL olarak tespit edilmiştir.[26]

Kamusal sosyal yardımın "süreklilik" niteliğini anlamlandırmada ikinci yön, "muhtaçlık" ölçütlerindeki süreklilik üzerinedir. Bu durum, aynı zamanda muhtaç olanların bir "hakka" sahip olup olmaması algısıyla da ilintilidir. Ülkemizde hak temelli sosyal yardım anlayışının sosyal politika kapsamına girmiş olmasının, AKP iktidarı dönemiyle ortaya çıktığı yönündeki yaklaşım; AKP'nin iktidarda ilk başta, söz konusu anlayışı idrak edememesine rağmen, ilerleyen süreçte, sosyal yardımı bir "hak" temelinde şekillendirdiğini ileri sürmektedir. Bu iddianın dayanak noktası ise, AKP hükümeti döneminde uygulanmaya başlanan, ilköğretimde ders kitaplarının

[25] Ali Seyyar, **Değişen Dünyada ve Türkiye'de Sosyal Politikalar,** İstanbul,Değişim Y.,2006,s. 192.
[26] DPT, **Dokuzuncu Kalkınma Planı: Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu,** s. 44.

parasız olarak dağıtılması olmuştur. Böylece, devlet, vatandaşlarına karşı sorumluluk üstlenmesi gerektiğini "kabul etmiş" olmuştur.[27]

Bu anlamda, devlet, bir yandan muhtaçların muhtaçlıklarını bir "hak" olarak ele alarak, diğer yandan da muhtaçlıkları gidermeye devam etme yönünde uygulamalar segileyerek, kamusal sosyal yardımda süreklilik niteliğini ortaya koymaktadır. Bundan dolayıdır ki, devlet, kamusal sosyal yardım çerçevesinde, çeşitli sebeplerle muhtaç duruma düşmüş toplum üyelerine "devamlı olarak vergi gelirleri"[28] ile finanse edilen bir sistem uygulamaktadır.

4.2.1.3. Değişim

Kamusal sosyal yardımların 1980 sonrası Türkiye açısından bir diğer niteliği, onun "değişim" özelliğidir. Kamusal sosyal yardımlarda "değişim" ile belirtilmek istenen, sosyal yardımların gerek yasal anlamda ve gerekse pratikte ele alınış biçiminde zaman içerisinde oluşabilecek değişikliklerdir. Dolayısıyla "değişim" iki yönlüdür: Yasal çerçevede ve uygulamada. Bu iki değişimin sonucu, kamusal sosyal yardımların -yukarıda bahsedilen- "süreklilik" ve "dalgalanma" özelliğini etkileyebilmesidir. Buna göre, sosyal yardımlarda yasal anlamda yapılacak bir değişiklik, örneğin muhtaçlık kriterini değiştirebilir veya daha da önemlisi "sosyal yardım"ın devlet eliyle yapılmasının anayasal bir "görev" olması yönündeki hükümlerini ortadan kaldırabilir. Değişimin bu ayağı, bu anlamda, kamusal sosyal yardımların "sürekliliği"ni tehdit edebilecek potansiyele sahiptir.

Değişimin ikinci ayağı, kamusal sosyal yardımların "dalgalanma" özelliği ile çakışma ihtimalini içinde barındırmaktadır. Buna göre, örneğin sosyal yardım miktarlarında herhangi bir değişim veya sosyal yardım kurumlarının sisteminde bir

[27] Buğra, "AKP Döneminde Sosyal Politika ve Vatandaşlık," s. 157-158. Ancak, OECD 2007 Sosyal Harcamalar Veritabanı'nda, Türkiye'nin 2001, 2002, 2003 yılı sosyal harcama verilerinin olmamasından yola çıkarak, AKP iktidarını sosyal anlamda "ihmal yapma" ile eleştiren görüşe de rastlanmaktadır. *Bkz.*: Meral Tamer, "AKP Döneminde Kamu Sosyal Harcamaları Sır Oldu," (Çevrimiçi) http://www.milliyet.com.tr/2007/05/16/yazar/tamer.html, 16 Mayıs 2007.

[28] Berrak Kurtuluş, "Sosyal Güvenliğin Vergi Gelirleriyle Finansmanında Gelirin Yeniden Dağılımı ve Türkiye Örneği," **İ.Ü. İktisat Fakültesi Mecmuası, Prof. Dr. Sabahaddin Zaim'e Armağan,** 1994/B-3, C. 1-4, s. 440.

değişiklik, beraberinde, kamusal sosyal yardımların "dalgalanma" özelliğini etkileyecektir.

Sosyal yardımlardaki dağınıklık ve sistemsizlik (dalgalanma), beraberinde sosyal yardım alanında çeşitli düzenlemelerin yapılması gerektiği yönünde kuvvetli bir zemin hazırlamıştır. Bu zemin, -daha evvel de gündemde olmasına rağmen- 2000'li yıllarla birlikte, kendisine yasal anlamda yer bulmaya başlamıştır. Bunun neticesinde, gerek kamu yönetiminde reformun ve gerekse sosyal güvenlik sisteminin yeniden düzenlenmesine dönük çalışmaların ortaya çıktığı görülmüştür. Bu anlamda, kamusal sosyal yardımlarda bir "değişiklik" söz konusu olmuştur.

Bu çerçevede, "Sosyal Yardımlar ve Primsiz Ödemeler Kanunu Tasarısı Taslağı", "sosyal güvenlik sistemi ile bütünleşik bir yapıda sosyal yardımlara ilişkin temel ilkeleri belirlemek, sosyal yardımlara ilişkin ulusal ortak veri tabanını oluşturmak, bu alandaki kamu kaynağının etkin kullanılmasını ve objektif yararlanma ölçütlerine göre adil ve ulaşılabilir kılınmasını sağlamak, yapılacak sosyal yardımları ve primsiz ödemeleri, bu yardım ve ödemelerden yararlanacak kişileri, yararlanma koşullarını belirlemek ve diğer hususlara ilişkin usul ve esasları düzenlemek" (madde 1)[29] amaçlarına yönelik bir dizi değişikliğin gerçekleştirilmeye çalışılması yönünde çabalar olarak görülmektedir.

4.2.2. Yerel Sosyal Yardımlarda "Çift Yönlü" Anlamın Ortaya Çıkması ve Uzmanlaşma Çabaları: 1990 Ortalarından Günümüze

4.2.2.1. Genel Çerçeve

1980 sonrasında tüm dünyada yeni-liberal anlayışın etkisi olmuştur. Bu çerçevede, sosyal yardımın kamusal sosyal yardım kanadında harcama kesintisine gitmeye doğru bir temayül başgöstermiş ve böylece merkezî yönetim eliyle yapılan sosyal yardımların azaltılması gibi genel bir durumla karşı karşıya kalınmıştır.

[29] ÇSGB, "Sosyal Yardımlar ve Primsiz Ödemeler Kanunu Tasarısı Taslağı," (Çevrimiçi) http://www.calisma.gov.tr/birimler/sgk_web/html/sosyrpodekanuntasaritaslak.pdf, 10 Nisan 2007.

Bunların aksine, Türkiye'de özellikle 1981-1994 döneminde belediyelerin gelir kaynaklarının arttırılmasına matuf yasal düzenlemelerin yapıldığı, böylece 1980 sonrasında finansmanın, adem-i merkezileşme sürecinin başladığı belirtilmektedir.[30]

İfade edildiğine göre, İskandinav ülkelerinde yerel yönetim gelirlerinin milli gelire oranları %20 ile %30 arasında değişmektedir. Hollanda'da, İtalya'da, İngiltere'de ve İrlanda'da bu oranın %14 ile %20 arasında değiştiği kaydedilmektedir.[31] Öte yandan, sosyal yardımların finansmanı, İsveç ve İtalya'da %100 oranında yerel yönetimler tarafından, Fransa ve İngiltere'de %100 oranında devlet tarafından ve Almanya'da %75 oranında devlet eliyle, Hollanda'da %90 oranında yerel yönetim eliyle ve Finlandiya'da %76 oranında yerel yönetimlerce yapılmaktadır.[32]

Ayrıca, belediye gelirlerinin GSMH içindeki paylarına bakıldığında, 1980'in ikinci yarısından itibaren hızlı bir artıştan söz edilmektedir.[33] Belediye gelirlerinin GSMH içindeki yeri (Tablo 11), 1925'te % 1.18 iken, 1980 yılına kadar artış ve azalışlarla %1.02'ye gelmiş; 1980 sonrasında hızlı bir artış eğilimi göstermiştir. Bu artış, 1985'te %1.97, 1995'te %2.84 olmuştur ve 2004 tahminlerine göre de %2.73 olarak ifade edilmektedir.

Tablo 11 : Belediye Gelirlerinin GSMH İçindeki Yeri (1925-2004)

Yıllar	1925	1940	1950	1960	1975	1980	1985	1995	2002*	2003*	2004**
BG/GSMH (%)	1.18	1.40	1.54	1.64	1.40	1.02	1.97	2.84	3.7	3.8	2.73

Kaynak: A. Yüksel Kılıçoğlu, **Cumhuriyetin 75. Yılında Mahalli İdarelerimiz,** Ankara, İçişleri Bakanlığı Yay., 1998, s. 71.
* (Çevrimiçi) http://ekutup.dpt.gov.tr/program/2004.pdf, 25 Haziran 2007. ** Tahmin

[30] Halis Yunus Ersöz, **Sosyal Politika Perspektifinden Yerel Yönetimler: İngiltere, İsveç ve Türkiye Örneği**, İstanbul, Filiz Kitabevi, 2004, s. 218.
[31] Burhan Aykaç, "Türkiye'de Kamu Yönetiminin Küçültülmesi, Yerel Yönetimler ve Yerel Demokrasinin Amaçları," **Gazi Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi,** C. I, S. 1, 1999, s. 8.
[32] Katja Hölsch and Margit Kraus**,** "European Schemes of Social Assistance: An Empirical Analysis of Set-ups and Distributive Impacts," **International Journal of Social Welfare**, No: 15, 2006, p. 59.
[33] Cemal Arslan, "Yerel Yönetim Anlayışındaki Gelişmeler ve Türkiye'de Belediye Gelirleri ve Harcama Politikaları 1982-2004," (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi S.B.E.), Ankara, 2006, s. 78. "1981 yılında çıkarılan 2380 sayılı Yasa ile genel bütçe gelirleri tahsilatının %5'inin belediyelere verilmesi hükme bağlanmıştır. 1984 yılında 3004 sayılı Yasa ile bu oran %10.30'a çıkarılmıştır. 1986 yılında 3239 sayılı Yasa ile 1986 yılı için %8.55, daha sonraki yıllar için %9.25 olarak belirlenmiş olup, 4629 sayılı Yasa ile günümüzde ise %6 olarak uygulanmaktadır." *Bkz.*: **A.e.**, s. 86.

Belediyelerin giderleri içerisinde de "sosyal transferler"de bir artış gözlemlenmektedir (Tablo 12). Sosyal transferler, genel olarak belediyelerin "sermaye teşkili ve transfer harcamaları" kalemi içerisinde ele alınmaktadır. Bu kalemin içerisinde ayrıca, kamulaştırma ve bina satın alma, kurumlara katılma payı ve sermaye teşkili, iktisadi transferler ve yardımlar, mali transferler ve borç ödemeleri de bulunmaktadır. Bu kadar kalem arasında, sosyal transferlerin içinde "sosyal yardım" alanına ne kadar pay ayrıldığı konusunda net birşey söylenememektedir. Ancak, transferlerin 2000'li yıllarda yatırım harcamalarıyla aynı miktarlarda olduğu ve cari harcamalara da yaklaştığı görülmektedir (Tablo 12).

Tablo 12 : Belediye Giderleri - 1982-2004 (Milyar TL)

Yıllar	Cari Harcamalar	Yatırım Harcamaları	Sermaye Teşkili ve Transfer Harcamaları	Toplam
1982	65	23	16	104
1983	108	38	19	165
1984	149	61	29	239
1985	261	154	84	499
1986	411	413	249	1.073
1987	679	716	341	1.736
1988	1.090	1.118	549	2.757
1989	2.169	830	847	3.846
1990	4.562	1.191	1.220	6.973
1991	7.823	2.360	2.720	12.903
1992	14.356	5.962	5.803	26.121
1993	29.389	13.708	13.429	56.526
1994	47.993	22.440	29.080	99.513
1995	90.199	46.104	53.797	191.000
1996	178.311	114.919	90.575	383.805
1997	367.233	255.495	199.427	822.155
1998	725.185	547.673	298.052	1.570.910
1999	1.266.571	651.201	548.480	2.466.253
2000	1.968.596	1.079.360	795.858	3.843.814
2001	2.911.798	1.514.871	1.288.604	5.715.273
2002	3.981.155	1.975.823	1.889.985	7.846.963
2003	5.634.093	2.896.992	2.218.412	10.749.497
2004*	7.896.957	4.723.390	5.483.160	18.103.507

Kaynak: DİE, **1984-2004 İstatistik Yıllığı** (Arslan, **a.g.e.,** s. 98'den)

* Bütçe Rakamları

Bütün bunların yanında, diğer taraftan, belediye sınırları içinde olanların nüfusunun toplam nüfus içindeki payında da artış olması (Tablo 13), yerel sosyal

yardımın önemli bir alan olarak dikkatleri daha da üzerine çekmesi anlamına gelmektedir.

Tablo 13 : Belediye Nüfusunun Toplam Nüfus İçindeki Payı (1950-2005) (%)

Yıllar	1950	1960	1970	1980	1990	2000	2005
Oran	28.2	37.9	47.6	57.7	67.3	80.7	86.7

Kaynak: DPT, **Ekonomik ve Sosyal Göstergeler (1950-2004)**, Ankara, DPT Yay., 2005, s. 194.

Böyle bir çerçevenin, bir de sıkıntılı tarafından bahsedilmektedir. Bu sıkıntı, bütçe ile ilgilidir. Özellikle küçük ölçekli belediyelerin yoksulluğun yoğunlukta olduğu bölgelerde olmalarına rağmen, bütçe yetersizliğinden dolayı, muhtaçlara sosyal yardım hizmeti sunmada zayıf kaldıkları dile getirilmektedir.[34] Dolayısıyla, kaynak sıkıntısı sebebiyle, yerel yönetimlerin sosyal yardım hizmetlerinde başarılı olamama gibi bir durumlarının ortaya çıktığı ileri sürülmektedir. Ancak, yerel yönetimlerde kaynak ile başarı arasında "birebir" bir ilişkinin olmadığı yönünde de yaklaşımlar bulunmaktadır.[35] Bu yaklaşıma göre, Türkiye'de yerel yönetimler kamu harcamalarının %3'ünü gerçekleştirirken, 1980'li yıllardan itibaren bu oran %14'e kadar yükselmesine rağmen, yerel hizmet kalitesinde çok ciddi bir artış olmamıştır; halbuki hizmette 4-5 kat kalite artışı olması gerekirdi. Dolayısıyla, burada yerel yönerimlerin kaynak kullanımında, ekonomik faktörden çok, siyasi faktörlerin etkisinde kaldıkları; bundan dolayı toplumsal talepler çerçevesinde etkin ve verimli bir çalışma gerçekleştiremedikleri gözükmektedir.

4.2.2.2. Çift Yönlü Bilinçlenme

Yerel sosyal yardımlar, 1990'lı yılların ortalarından itibaren Türkiye'de "anlam" kazanmış ve güçlenip yaygınlaşmaya başlamıştır. Kuşkusuz, bahsedilen dönem öncesinde gerek hukuki anlamda[36] belediyelere yüklenen sosyal yardım görevleri söz konusu olmuş ve gerekse belediyeler sosyal yardım faaliyetlerinde

[34] Türkcan, **a.g.e.,** s. 140.
[35] Aykaç, **a.g.e.,** s. 8.
[36] Kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması çalışmalarının Mahalli İdareler Kanun Tasarıları ayağında, belediyelerin görev yetki ve sorumlulukları çerçevesinde, 14. maddede "sosyal yardım" görevi yerini korumaktadır. *Bkz*.: T.C. Başbakanlık Komisyonu, **Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma 3: Mahalli İdareler Kanun Tasarıları,** Ankara, T.C. Başbakanlık Basımevi, 2004, s. 25.

bulunmuşlardır. Ancak, 1990'lı yıllarının ortalarından itibaren, sosyal yardım "çift yönlü" olarak anlam kazanmaya başlamıştır.

Bu anlam kazanmanın nedeni, yani Türkiye'de yerel yönetimlerin "sosyal" görev anlayışı içinde sosyal yardımda aktif bir rol almaya başlamalarında, "yeni-sağ politikalar, küreselleşme ve yerelleşme" gibi dış (uluslararası) faktörlerin olduğunu iddia edenlerin[37] aksine, bu yöndeki gelişmelerde –dış dinamiklerin tam anlamıyla etkinliğinin olmadığı söylenemese de- daha çok iç dinamiklerin etkisi söz konusudur.

1980 sonrası dönemde yerel sosyal yardımların şekil almasında iki önemli iç dinamikten bahsedilebilir. Birinci dinamik, gerek 1980'lerin başından sonlarına kadar belediyeleri yöneten sağ siyasetin ve gerekse 1980 sonlarından 1990'ların ortalarına kadar belediye yönetimini elinde bulunduran sol siyasetin işlevsiz hale gelmesi ile bağlantılıdır. Sağ siyaset, yeni-sağ politikalarına entegre bir hal içerisinde sosyal yardım algısı geliştirmiş ve bunu tatbik etmeye çalışmış;[38] sol siyaset veya "sosyal" vurgusunu söylemlerinde dile getiren siyaset de, söylemlerini tatbik et(e)memiştir.[39] Bunların sonucunda, bu yaklaşım ve uygulama içindeki sağ ve solun yerel idari görevleri, sosyal yardıma muhtaç olan halk (daha doğrusu şehrin kırsal kesimlerinde yaşayan yoksullar) tarafından 1994 yerel seçimlerinde yeniden onaylanmamıştır. Bunların yerine, yerel yönetimlerde Refah Partili muhafazakâr adaylar tercih edilmiştir.

Yerel sosyal yardımların şekil almasındaki ikinci iç dinamik, "refah anlayışı"nın bizzat belediyelerce benimsenip, buna uygun uygulamaların yapılmaya

---

[37] Bu yaklaşıma göre, şehirlerde sosyal politikayı ve onun araçlarının işleyişini etkileyen unsurlar, yeni-sağ politikalar, küreselleşme ve yerelleşme gibi uluslararası dinamiklerdir. *Bkz*.: M. Nergiz Ardıç, "Social Policy in the Urban Context: Contemporary Turkish Local Governments on the Way to the European Union," (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, ODTÜ, Sosyal Bilimler Yüksek Okulu), Ankara, 2006, s. 19-23. Paralel yaklaşım için *bkz*.: Tuba Olcay Ölmez, "Sosyal Yardım Sistemi İçerisinde Yerel Yönetimlerin Yeri," (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi, S.B.E.), Ankara, 2007, s. 77.

[38] "Sağ" siyasetin sosyal politika anlayışı ve uygulamalarını değerlendiren bir yazı için *bkz*.: Ayşe Buğra, "Türkiye'de Sağ ve Sosyal Politika," **Toplum ve Bilim**, S. 106, 2006, s. 43-67.

[39] "Sol" siyasetin sosyal yardım alanında bahsedilen "uygulama" sorunu, mikro ölçekte "insan unsuru" ile (Sabahattin Zaim, **Türkiye'nin Yirminci Yüzyılı**, C. II, 2. bs., İstanbul, İşaret Yay., Haziran 2005, s. 114.), makro anlamda da solun, Türk toplumu ve kültüründen daha çok Batı'ya dönük olmasına (Ömer A. Aksu, **XXI. Yüzyıla Girerken İktisat, Politika ve Demokrasi,** İstanbul, Acar Matbaacılık, 1989, s. 63.) atfedilebilmektedir.

başlamasıdır. Bu uygulamalar, diğer sosyal yardım uygulamalarını tetiklemiş; böylece hem belediye içindeki sosyal yardım algısının gelişmesine hem de diğer belediyelere de bu algının sıçramasına neden olmuştur. Bunun sonucunda, "refah belediyeciliği" eksenli bir sosyal yardım olgusu ortaya çıkmıştır.[40]

1994 yılından sonra, refah anlayışı içindeki ilk yardımlar daha çok "ramazan iftarları" ekseninde gelişmiştir. Yakın zamanda yapılan bir mülakata göre de, İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin (İBB) sosyal politika hamlesinin başlangıcı "iftar çadırları"na götürülmektedir.[41] Bu yardımlar, zamanla sadece belediyelerin bir geleneği olmakla kalmamış, kamusal sosyal yardım bünyesindeki SYDV'lerin de örnek aldığı bir sosyal yardım faaliyeti arasına girmiştir.[42]

Bu anlamda iki iç dinamikten birincisinde, sosyal yardım alıcısı durumundaki halkın (fakir, yoksul, muhtaç vb.) "bilinçlenmesi";[43] ikincisinde bizzat sosyal yardım aktörü olarak belediyelerin "bilinçlenmesi" söz konusudur. Başka bir ifade ile, bilinçlenme "çift yönlü" olarak ortaya çıkmıştır.

4.2.2.3. Uzmanlaşma Arayışları

Sosyal yardım alıcısı olan halkın ve sosyal yardım aktörü olan belediyelerin bilinçlenmesi, sosyal yardım alanında sadece bir adım olarak kabul edilmelidir. Diğer ve önemli bir adım ise, sosyal yardım alanında "uzmanlaşma"dır. Bunun çeşitli boyutları olabilir; bunlardan bir tanesi, sosyal yardım alanını bizzat "müstakil" bir hizmet alanı olarak yürütmektir.

1990'ların ortasında belediyeler, ihtiyaç sahiplerine yönelik sosyal yardım faaliyetlerine özellikle yiyecek desteği, aş evleri, sağlık harcamalarındaki yardımlar ile iştirak etmeye çalışmış ve bu yardımlar, daha çok belediyelerin halkla ilişkiler

[40] Bu noktada benzer bir yaklaşım için *bkz*.: Halis Yunus Ersöz, "Yerel Yönetimlerin Sosyal Politika Alanındaki Rolü," **Sosyal Politikalar Dergisi,** S. 2., Kış 2007, s. 30-36.
[41] Mehmet Fatih Aysan, "Increasing Role of Municipalities in Social Policy in Turkey: The Case of Istanbul Metropolitan Municipality in the Last Decade," (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Marmara Üniversitesi, S.B.E.), İstanbul, 2006, s. 112.
[42] Ölmez, **a.g.e.,** s. 90.
[43] Yapılan bir araştırmaya göre, yerel halkın yerel yönetimlerden beklediği hizmetler sıralamasında, sosyal yardım beklentisi dördüncü sıraya yükselmiştir. *Bkz*.: Türkcan, **a.g.e.,** s. 120.

birimi tarafından uygulanmıştır. Ancak istisnai olarak bazı sosyal yardım birimlerine de rastlanabilmektedir.[44] Ne var ki, genel olarak, sosyal yardım alanında, yetkili ve görevli, hizmet üreten ve hizmette sürekliliği sağlayan bir belediye birimi bulunmamaktadır.[45]

Başka bir ifade ile, belediyelerin "sosyal yardım müdürlüğü", "sosyal yardım birimi" ve benzeri bir özel görev alanı tahsis etmeleri henüz söz konusu değildir. Lâkin, bazı gelişmelerden söz edilebilmektedir. Kocaeli Büyükşehir Belediyesi'nin Barınma ve Sosyal Yardım Merkezi, bunlardan biridir.[46] Şubat 2005'te hayata geçirilen projeye göre, Kocaeli'nde yaşamakta olan "sosyal ve ekonomik açıdan yetersiz, kimsesiz, dul, yetim, öksüz, sokak çocukları, sokakta kalmış her yaştan insan ve yolda kalmış vatandaşlara" sosyal yardım tahsis edilmektedir.

İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin de 2005 yılında sosyal yardım yapmış olduğu kişi sayısı 5560 olarak belirtilmektedir. Antalya Belediyesi'nin ise, 2004 yılında 130 kişiye her ay ortalama 3.700 YTL olmak üzere yıllık ortalama 40.342 YTL aceze maaşı verdiği bildirilmektedir.[47]

Ankara, İzmir, Konya gibi büyükşehir belediyelerinde de sosyal yardım namına faaliyetler görülebilmektedir. Bütün bunlarda temel özellik, bahsedildiği üzere, bu faaliyetlerin henüz "müstakil" bir çerçevede ele alınıp uygulanmaktan ziyade, diğer alanların (halkla ilişkiler, sosyal hizmetler, sosyal işler müdürlükleri gibi) içinde mütâlaa edilmesidir. Bütün bunlardan dolayı olsa gerek, belediyelerin hemen hiçbirinde planlanmış ve dünden bugüne sarkan sosyal yardım hizmetinin bulunmadığına dikkat çekilmektedir.[48]

Ancak bu durum, belediyelerin sosyal yardım anlamında müstakil bir hâl alıp "uzmanlaşma" eğiliminde olmadıkları anlamına gelmemektedir. Aksine uzmanlaşma

---

[44] Burcu Yakut, "Turkish Welfare Regime in its Current Transformation," (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Boğaziçi Üniversitesi, S.B.E.), İstanbul, 2003, s. 69.
[45] Türkcan, **a.g.e.,** s. 132.
[46] İrfan Demir, "Yerel Yönetimlerin Sosyal Politika Fonksiyonları: Kocaeli Büyükşehir Belediyesi Örneği," (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Kocaeli Üniversitesi, S.B.E.), Kocaeli, 2006, s. 109.
[47] Ölmez, **a.g.e.,** s. 95.
[48] Türkcan, **a.g.e.,** s. 137.

eğilimi söz konusudur. Zaten, gerek halk düzeyindeki ve gerekse belediye bünyesindeki "bilinçlenme", böyle bir sonucu doğurabilecek nitelik arz etmektedir.

Uzmanlaşmanın ikinci boyutu ise, müstakil alanlarda sosyal yardım faaliyetleri olmasa bile, alt birimlerde işleyen sosyal yardım faaliyetlerinin "disiplinli" ve "sistemli" bir şekilde işlemesiyle ilgilidir. Son zamanlarda geliştirilen "kupon sistemi" bu açıdan ele alınabilecek niteliktedir. İBB Kadın Koordinasyon Merkezi (KKM) yetkililerinin beyanına göre, kupon sistemi ile, ayni yardım dağıtmak yerine, para kuponlarının ihtiyaç sahiplerine verilmesi söz konusu olmaktadır. Böylece bir yandan depoda ihtiyaç sahiplerinin ihtiyacı olarak bekletilen malların zarar görmesi engellenmiş olmakta ve diğer yandan da ihtiyaç sahiplerinin ihtiyaçlarını kendi istedikleri şekilde almaları söz konusu olabilmektedir.[49]

4.2.3. Sivil Sosyal Yardımlarda Mîlat: 1999 Marmara Depremleri

4.2.3.1. Sivil Toplumun Sosyal Yardımlardaki Yeri

İlk önce, belirtilmesi gereken bir nokta bulunmaktadır. Türkiye'de sosyal yardım faaliyeti sunan gönüllü kuruluşlar, dernek ve vakıf hukukî statüleri altında hizmet vermektedirler. Ancak, bu dernek ve vakıfların, sosyal yardımı esas amaç olarak görmedikleri; başka bir amacın aracı oldukları ifade edilmektedir. Gerçekten de, çok az bir kısmı dışında, bu dernek ve vakıflar, ayni ve nakdi yardım içerikli yoksulluğu esas alan sosyal yardımlardan uzak kalmaktadırlar.[50]

1980 yılından sonra sivil sosyal yardımlarda, STK'lerin artmasına ve sivil eksenli algının gelişmesine dayalı olarak artışlar söz konusu olmuştur. 1990'lı yıllarda da bu durum devam edegelmiştir. Ancak, sivil sosyal yardımların Türkiye'de 1990 sonrası artması, bir yandan Türkiye'nin sosyo-ekonomik ve diğer yerel şartlarıyla izah edilebilirse de, bu izahat devletin fonksiyonlarını kısmayı amaçlayan ve bu fonksiyonları yerel ve sivil kanallar ile yerine getirmeden yana tavır koyan

[49] Aysan, **a.g.e.,** s. 118.
[50] Türkcan, **a.g.e.,** s. 102.

küresel yeni-liberal eğilimlerden ayrı düşünülmemektedir. Refah devletinin sorgulanmasıyla birlikte sosyal alanda devletin dışındaki unsurların da etkinliğinin artması, bunun açık bir göstergesi olarak görülebilmektedir.[51] Ancak, bu etkenler, Türkiye'de sivil sosyal yardımlarda bir "mîlat" olarak telakki edilmemektedir.

Türkiye'de sivil sosyal yardımlarda "mîlat", 1999 Marmara Depremleri ile söz konusu olmuştur. 1999 Marmara Depremleri, esasında geçmişten gelen bir gelenek sonucunda potansiyel olarak var olan "sivil" inisiyatifi harekete geçirme noktasında bir "mîlat" olarak kabul edilebilir. Sivil sosyal yardımlar, bu büyük depremler sonrasında ciddi bir ivme kazanmıştır.

Bu mîlatta, devletin başarısız olmasının etkisinden de bahsedilebilmektedir.[52] Buna göre, 1999 Marmara Depremleri ve sonrasındaki süreçte kamusal sosyal yardım mekanizmaları yetersiz kalmış ve ciddi bir etkinlik gösterememiştir. Bu açık da özellikle dinî sosyal yardım algısı ekseninde ve bu algıyla ilintili olan STK'ler eliyle kapatılmaya çalışılmıştır.[53] Yapılan bir araştırmada,[54] yoksulluğu çözmenin devletin görevi olduğuna inananların oranı (%42), STK'lere inananların oranından (%1.5) çok ilerde olmasına rağmen (burada "vatandaşların" %24 oranını da sivil kesime ilave etmek gerekir), sivil toplumun sosyal yardım alanında özellikle 1999 Depremleri sonrası hızlı yükselişi dikkate alındığında, devletin sosyal yardım alanında tam anlamıyla vazifesini yerine getiremediği ve bu alanı –beklentinin aksine- sivil toplumun doldurduğu iddialarını haklı çıkarmaktadır.

Ancak, gerek 1996 Habitat Konferansı'nın Türkiye'de sivil toplumun artan önemine dikkat çekmesi ve gerekse 2001 Kopenhag Kriterleri'nin demokratikleşme

---

[51] Özdemir, "Kâr Gütmeyen Kuruluşlar ve Sosyal Refahın Sağlanmasında Artan Rolü," s. 131.

[52] Kâr gütmeyen kuruluşların ABD'deki yaygınlığını izah etmeye çalışan görüşlerden biri de, "devletin başarısızlığı" iddiası üzerine kurulmaktadır. *Bkz*.: İbrahim Uslu, "Bir Sosyal Siyaset Vasıtası Olarak Kâr Gütmeyen Kuruluşlar: ABD Örneği," (Yayınlanmamış Doktora Tezi, İstanbul Üniversitesi, S.B.E.), İstanbul, 1999, s. 54.

[53] Lütfi Sunar, "Yoksulluğun Önlenmesinde Sivil Toplumun Rolü ve Gönül Kuşağı Derneği," **Yoksulluk Sempozyumu,** C. III, İstanbul, Deniz Feneri Derneği Yay., 2003, s. 135. Ayrıca, devletin sosyal yardım karakterinin zayıf oluşuna ve bu alanı sivil kesimin doldurduğuna yönelik diğer bir görüş için *bkz*.: Buğra, "Kriz ve Geleneksel Refah Rejimi,".

[54] TÜSEV, **Sivil Toplum ve Hayırseverlik Araştırmaları 2004-2006: Araştırma Bulguları ve Çözüm Önerileri**, Haz. Filiz Bikmen ve Zeynep Meydanoğlu, İstanbul, TÜSEV Yay., 2006, s. 30.

ve bunun uzantısı olarak sivil toplumu güçlendirme yönündeki telkinleri,[55] STK'lerin sayısını arttırmakla birlikte; onların "sosyal yardım" nitelikli işlev görmelerinde etkili olmalarına yol açmamıştır. Bu anlamda, Türkiye'de sivil toplumun yoksulluğa karşı verdiği mücadelenin sınırlı nitelikte olduğu kaydedilmelidir; mücadele az sayıda STK'yi içermektedir. Buna göre, STK'ler eliyle yapılan sosyal yardımlar, sadece yoksulluğa geçici çözümler getirebilmektedir.[56]

4.2.3.2. Bir Mîlat: 1999 Marmara Depremleri

1999 Marmara Depremleri, sivil sosyal yardım açısından bir mîlat olarak zikredilebilir. Gerçekten de, özellikle Marmara Bölgesi'nde, 17 Ağustos ve 12 Kasım Depremleri'nden sonra, bir yandan birçok yeni STK kurulmuş, bir yandan var olan STK'ler kendilerini daha bir aktif hale getirmiş ve bir yandan da STK'ler uluslararası kuruluşlarla işbirliği çerçevesinde güçlerini arttırmaya çalışmışlardır.[57] 2003 yılında yapılan bir çalışmaya göre de, STK'lerin insanî krizlerde ve doğal afetlerde sosyal yardım vazifesini yerine getirmesinde 1999 Marmara Depremleri'nin etkisi bir milat olarak değerlendirilmektedir.[58]

Örneğin, 17 Ağustos Depremi'nden sonra, STK'lerin Adapazarı'nın yeniden yapılanmasına maddi katkıları 43 trilyon civarındadır.[59] Ancak, özellikle afet sonrası durumlara dönük sosyal yardımların oluşturulmasında, deprem sonrası Adapazarı örneğinden yola çıkılarak, sivil sosyal yardım ve diğer sosyal yardım aktörleri arasında "bütüncül afet yaklaşımı"nın eksikliğine dikkat çekilmektedir.[60]

---

[55] TÜSEV, **Türkiye'de Sivil Toplum: Bir Değişim Süreci,** Ed. Filiz Bikmen ve Zeynep Meydanoğlu, İstanbul, TÜSEV Yay., 2006, s. 14.
[56] **A. e.,** s. 91-92.
[57] Serkan Bayraktaroğlu, Kazım Mert ve Yasemin Özdemir, "Sivil Toplum Kuruluşlarının Doğal Afetlerdeki Önemi: 17 Ağustos Depremi Sonrası Adapazarı'ndan Örnekler," **I. Ulusal Sivil Toplum Kuruluşları Kongresi, 4-6 Haziran 2004,** Çanakkale, Onsekiz Mart Üniversitesi Yay, 2004, s. 422.
[58] Ümit Aydoğmuş, "Uluslararası STK'lar ve İnsani Müdahale: Deniz Feneri Örneği," **III. Uluslararası STK'lar Kongresi: STK-Özel Sektör-Devlet Etkileşimi (Bildiriler Kitabı),** Çanakkale, 18 Mart Üniversitesi Yay., 2006, s. 500.
[59] Ali Rıza Abay, "17 Ağustos 1999 Doğu Marmara Depreminden Sonra Adapazarı'nın Yeniden Yapılanmasında Sivil Toplum Örgütlerinin Rolü," **I. Ulusal Sivil Toplum Kuruluşları Kongresi, 4-6 Haziran 2004,** Çanakkale, Onsekiz Mart Üniversitesi Yay., 2004, s. 264.

[60] Ali Seyyar, "Sosyal Politika Odaklı Afet Yönetimi Açısından Adapazarı'nın Durumu," **Sosyal Politikalar Dergisi,** S. 2, Kış 2007, s. 113.

1999 Marmara Depremi ile etkinlikleri gittikçe artan STK'lere örnek olarak burada yalnızca iki tanesinden bahsetmek uygun olacaktır. Son yıllarda, sivil sosyal yardım alanında en fazla dikkat çeken STK, Deniz Feneri Derneği olmuştur. Amacını, Türkiye'de ve diğer ülkelerde "meydana gelen afet, savaş ve olağan zamanlarda ihtiyaç sahiplerine gıda, giyim, sağlık, eğitim, yakacak, kira, barınma, evlenme, yuva kurma, iş kurma, konut ve sair bütün hususlarda ayni, nakdi her türlü maddi ve manevi yardımda bulunma; toplumun menfaatine olacak her türlü faaliyeti destekleyecek çalışmalar yapma"[61] olarak ifade eden Dernek, 2002 verilerine göre, 14.226 aileye toplam 1.053.889.723 TL yardımda bulunmuştur.[62] Şu anki veriler, 276.912 aileye toplam 149.700.000 YTL yardım yapıldığını göstermektedir.[63]

Diğer bir STK Konya merkezli olarak sosyal yardım faaliyeti yürütmekte olan Dost Eli Derneği'dir. Derneğin, ihtiyaç sahiplerine yönelik olarak açmış olduğu "market" sistemi bulunmaktadır. Dışarıya parayla satışı olmayan marketten fakirlere yapılan yardımlarda da, fakirlerin incinmemesine dikkat edilmekte; bunun için de markette yapılan erzak yardımları, yörenin en büyük mağazalarının poşeti içinde ihtiyaç sahiplerine sunulmaktadır.[64] Dernek, bağışlanan elbise ve ayyakkabıların sergilendiği, sadece belirlenen ihtiyaç sahiplerinin girebildiği, halka açık olmayan bir giyim mağazası sistemine de sahip bulunmaktadır.[65]

4.2.4. Özel Sosyal Yardımlarda Zorunlu Atılım

1980 sonrası yıllar, sadece kurumsal, yerel ve sivil sosyal yardım anlamında önemli bir döneme işaret etmemekte, aynı zamanda "özel sosyal yardım" alanında da atılımın yapıldığı bir dönem olarak göze çarpmaktadır. Ancak, Türkiye'de özel

---

[61] Deniz Feneri Derneği, "Tüzük," (çevrimiçi) http://www.denizfeneri.org.tr/icerik.asp?icerik_id=29&key=tüzük, 1 Mayıs 2007.
[62] Mustafa Özgür Çakır, "Türkiye'de Yeni Yoksulluk ve Deniz Feneri Yardımlaşma ve Dayanışma Derneği Örneği," (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Marmara Üniversitesi, S.B.E.), İstanbul, 2003, s. 89.
[63] Deniz Feneri Derneği, "Yardımlar Tablosu," (Çevrimiçi) http://www.denizfeneri.org.tr/icerik.asp?icerik=BDRYT, 26 Haziran 2007.
[64] Adnan Arı, "Yoksullukla Mücadelede Yerel Bir Dost: Dost Eli," **Yoksulluk Sempozyumu,** C. III, İstanbul, Deniz Feneri Derneği Yay., 2003, s. 164.
[65] **A. e.,** s. 163.

sosyal yardımların özellikle 2000'li yıllarda artış eğilimde olduğu görülmektedir. Bu artış, gönüllü olmaktan daha çok, "zorunlu" bir zeminde ortaya çıkmaktadır.

Türkiye'de, geç kalmış bir şekilde 2000'li yıllar ve daha sonrasında başlayan özel sosyal yardımların nedeni, küreselleşme ve onun uzantısı olan yeni-liberal düşüncenin uygulamalarından kaynaklanan yoksulluk halleri ile ilgilidir. Burada, bu hali gidermekten ziyade (böyle bir niyet olsa da), daha çok bu haldeki insanları "idare etme" ve "kontrol etme" noktasında "kurumsal sosyal sorumluluk" çerçevesinde sosyal yardımların yapılması söz konusudur. Özel sosyal yardımları özellikle 2000'li yıllarda artış eğilimine sokan ikinci etmen ise, sivil toplumun "zorlayıcı" etkisi ve bununla ilintili olarak gelişen "hayırseverlik" anlayışının işletmelerde yaygınlaşmaya başlamasıdır.

4.2.4.1. Yoksulluğu "Kontrol Etme"

Yoksulluk söz konusu olduğunda, sosyal yardım aktörlerinden beklenen, yoksulluğu giderici veya en azından hafifletici sosyal yardım politikaları geliştirmek ve uygulamak olmaktadır. Ancak, bu durum, her zaman beklenildiği gibi cereyan etmeyebilmektedir. Beklentinin aksine cereyanın bir sebebi, küreselleşme ve yeni-libarel politikaların insanları daha da yoksullaştırmasıdır.

1980 sonrası dönemde olduğu gibi yoksulluğun artması bir yana, 2000'li yıllarla birlikte daha da derinleşmesi söz konusudur. Yoksulluğun bu hali, 1980 sonrasının devleti küçültme ve devletin üzerinde olan sosyal yardım ve diğer sosyal fonksiyonları özel sektöre devretme eğilimi[66] ile örtüşmektedir. Bu örtüşme, özel sektörün sosyal yardım alanında bir "vazifeli" olarak addedilmesine yol açmıştır. Bu vazifenin bir ismi de "kurumsal sosyal sorumluluk" olmuştur. Bu açıdan, küreselleşme, bir yandan yoksulluk gibi sorunları yaratma ve derinleştirmede önemli bir rol oynarken, bir yandan da özel sektöre/işletmelere yoksulluk gibi sosyal sorunları çözmede önemli roller yüklemiştir.[67]

---

[66] Halis Yunus Ersöz, **Türkiye'de Kurumsal Sosyal Sorumluluk Anlayışının Gelişiminde Meslek ve Sivil Toplum Kuruluşlarının Faaliyetleri, Rol ve Önemleri,** İstanbul, İTO Yay., 2007, s. 26 (basım aşamasında).
[67] **A. e.,** s. 38.

Bu açıdan, özel sosyal yardım ağı içindeki kurumsal sosyal sorumluluk eğilimi gösteren işletmelerin bu eğilimlerinde, kendi "zeminlerini" kaybetme endişesinin getirmiş olduğu bir "zorunlu" atılımın varlığından bahsedilebilir. Yapılan bir araştırmada, şirketlerin bazılarında kurumsal sosyal sorumluluğun, bir zorunluluğu yerine getirmek olarak algılanması,[68] bu yaklaşımı destekler mahiyettedir.

Sonuçta, bu eğilim içerisinde zorunlu bir sosyal yardım atılımında olan işletmeler için ve bu işletmelerin bu tavırlarının bu şekilde olmasının kaynağı durumundaki küreselleşme mantığına göre; yoksulluk, giderilmesi gereken bir sosyal sorun olmaktan öte, "kontrol edilmesi" yönünde kurumsal sosyal sorumluluk eliyle yapılan sosyal yardım faaliyetlerinin ağı içinde kalmaktadır.

4.2.4.2. Sivil Toplumun Yükselişinin Zorlayıcı Etkisi

1980 sonrası dönem, sivil toplum açısından önemli atılımların olduğu dönem olarak nitelenebilir. Bu dönemle birlikte özellikle STK'lerin sayısında artışlar olmuş, toplum içinde sivil inisiyatifler hızla etkinlik kazanmaya başlamışlardır. Özellikle Türkiye'de 1999 Marmara Depremleri sonrası, 2000'li yıllara yüksek sivil toplum bilinci ile girilmiştir.

Sivil toplumdaki bu bilinç düzeyi, sadece STK bünyesinde sosyal yardım faaliyetleri yapma noktasında bir etki yaratmamış, aynı zamanda hem devlete hem de özel sektöre "sosyal sorumluluk" alanlarını hatırlatıcı bir zemin teşkil etmiştir. Sivil talepler, özellikle, 2000'li yıllarda özel sektörün kurumsal sosyal sorumluluk algısını "hayırseverlik" hisleri ekseninde zorlamaya başlamıştır.

Bu açıdan, kurumsal sosyal sorumluluğun doğuş ve gelişiminde sivil toplumun yadsınamaz etkisinden bahsedilebilmektedir.[69] Buna göre, uluslararası ölçekli STK'ler, çeşitli yöntemleri kullanarak kamuoyu baskısı oluşturmak suretiyle

---

[68] TÜSEV, **Özel Sektörün Kurumsal Sosyal Sorumluluğu: Türkiye'deki 10 Şirketin İncelenmesi,** İstanbul, TÜSEV Yay., 2005, s. 61.

[69] Ersöz, **Türkiye'de Kurumsal Sosyal Sorumluluk Anlayışının Gelişiminde Meslek ve Sivil Toplum Kuruluşlarının Faaliyetleri, Rol ve Önemleri,** s. 16.

işletmeleri, sosyal anlamda sorumlu davranmaya itecek zorlayıcı girişimlerde bulunmaktadırlar. Bu baskıların etkisinden dolayı, işletmelerin kurumsal sosyal sorumluluk çerçevesinde toplumun "ihtiyaç" duyduğu gereksinimlere yönelmeleri kaçınılmaz olarak ortaya çıkmıştır. Ancak, özel sektör, STK'lerin zorlayıcı etkisiyle gerçekleştirmekte olduğu sosyal yardım niteliğindeki faaliyetlerini, STK'ler ile işbirliği ekseninde yerine getirmekten uzak durmaktadır. Bu anlamda, yapılan bir çalışmanın neticesi, özel sektörden ayni/nakdi olarak yardım alan STK yelpazesinin oldukça dar olduğunu kaydetmektedir.[70] Özel sektörle STK'ler arasında bu anlamdaki ortaklıklar, sadece bir kerelik ve sponsorluk türünde ortaya çıkmaktadır.[71]

Sivil toplumun işletmelere olan bir baskı türü de, tüketicilerin bilinçlenmesi üzerinden işlemektedir. Buna göre, tüketiciler artan bir şekilde daha bilinçli ve sosyal sorunlara daha duyarlı hale gelmektedir. Hatta tüketiciler, işletmelerin sosyal konulara olan duyarlılık derecelerine göre işletmelere itibar etmekte ve ona göre işletmelerin mal ve hizmetlerini tercih ederek onları ödüllendirmekte veya tercih etmeyerek cezalandırmaktadırlar.[72]

4.2.5. Sosyal Yardımlarda "Ahenk": Bir Çözüm Denemesi

4.2.5.1. Genel Durum ve Sorunlar

Türkiye'de 1980 sonrası dönem ele alındığında, genel olarak sosyal yardım konusunda bir ilerleme gözlemlenmekte ise de, geçmişin bir kalıntısı olarak, sosyal yardımın etkili olmayan ve toplumun tümünü kucaklayamayan bir hâl arz ettiği söylenebilmektedir. Türkiye'de sosyal yardımların daha çok, yaşlılar, özürlüler gibi belirli alanlarda ve belirli çerçeve içerisinde yoğunlaşmış olduğu; başka bir ifade ile "evrensellik" algısı üzerine kurulu bir sosyal yardım sisteminin olmadığı görülebilmektedir.

---

[70] TÜSEV, **Türkiye'de Sivil Toplum: Bir Değişim Süreci,** s. 79.
[71] TÜSEV, **Sivil Toplum ve Hayırseverlik Araştırmaları 2004-2006: Araştırma Bulguları ve Çözüm Önerileri**, s. 55.
[72] Ersöz, **Türkiye'de Kurumsal Sosyal Sorumluluk Anlayışının Gelişiminde Meslek ve Sivil Toplum Kuruluşlarının Faaliyetleri, Rol ve Önemleri,** s. 15.

Diğer taraftan, Türkiye'nin 1980 sonrasının sosyal yardımları, ilerleme kaydetmesine rağmen, hâla sistemden yoksun ve bir bütün içerisinde ele alınmayan bir niteliğe sahip görünmektedir. Bir yandan "kurumsal sosyal yardım" çerçevesinde farklı kuruluşlar bünyesinde sosyal yardım faaliyetleri yürütülmekte, bir yandan "yerel sosyal yardım" anlamında belediyelerin yapmış oldukları sosyal yardım çalışmaları göze çarpmakta, bir yandan "sivil sosyal yardımlar"ın artışı öne çıkmakta ve bir yandan da "özel sosyal yardım"larda ilerleme kaydedilmektedir. Ancak, bütün bu sosyal yardım aktörlerinin sosyal yardım faaliyetlerinin en temel problemi "koordinasyon" eksikliği olarak ortaya çıkmaktadır. Bahsedilen bu çerçeveden dolayı, Türkiye'de "sosyal yardım sistemi"nin olmadığı ileri sürülebilmektedir.[73]

Bu sıkıntılı yapıya bir çözüm getirmesi açısından reform çalışmaları gerçekleşmek zorunda kalmıştır. Buna göre, "muhtaç, kimsesiz, dul, yetim yani sosyal güvenlik ihtiyacı ortaya çıkmış insanlara, devletin birinci derecede sosyal güvenlik sağlama zorunluluğu; sosyal devlet olmanın gereği olarak" değişemeyen bir kaide şeklinde yine reformda yerini bulmuştur. Ancak, bu kaidenin içinde sosyal güvenliğin merkezi bir yerinde sosyal yardımları görmek mümkün olmamıştır. Bundan dolayıdır ki, reform da dahil olmak üzere, sosyal güvenlik sisteminde bugüne kadar önceliğin hep sosyal sigorta tekniğine ve sosyal sigorta içerisinde sosyal güvenlik probleminin çözümüne verildiği yönünde[74] eleştiriler ortaya çıkmıştır.

4.2.5.2. Bir Çözüm Denemesi

1980 sonrasında devleti, aslî vazifelerine döndürme çabaları sonucunda, sadece ekonomik anlamda değil, sosyal politika anlamında da –faaliyetler devam etse

---

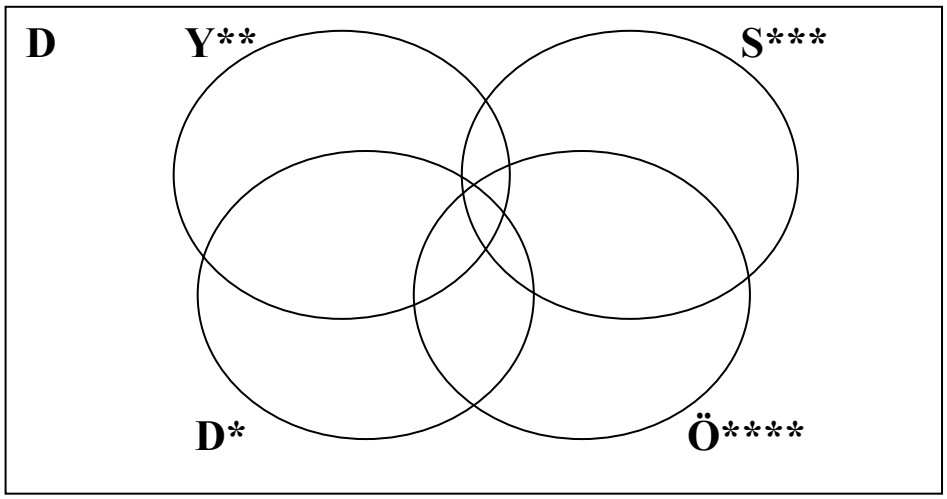
[73] İkizoğlu, **a.g.e.**, s. 164.

[74] Kadir Arıcı, "Sosyal Güvenlik Kurumu'nun Yeni Yapısı ve İşleyiş Esasları," **Yeni Düzenlemeler Çerçevesinde Sosyal Güvenlik Mevzuatı Semineri: 29-30 Kasım 2006,** Ankara, Kamu-İş Yay., Başbakanlık Basımevi, Nisan 2007, s. 35. İngiltere'de, 1980 sonrası başlayan "refah devletinin özelleştirilmesi" çerçevesinde, "piyasa-benzeri" (quasi-market) kavramı kendisine yer bulmuştur. Sivil kuruluşlar (kâr gütmeyen) ile piyasaları (özel sektörü) birlikte ele alan bu kavram, genel olarak bir mal ya da hizmetin "özel" ile "kamu" arasında sağlanmasını ifade etmektedir; ne tam "özel" ne tam "kamu". Burada, devlet, finansmanı sağlamaya devam etmekte, hizmeti ise özel sektör yapmaktadır. *Bkz*.: Süleyman Özdemir, "Sosyal Refahın Sağlanmasında Yeni Bir Anlayış: 'Refah Karması' ve Sosyal Refah Sağlayıcı Kurumlar," **Sosyal Siyaset Konferansları,** 48. Kitap, 2004, s. 120.

de- devletin rolünün giderek azalması ile karşı karşıya kalınmıştır. Diğer taraftan ise, sosyal yardım aktörlerinin "yerel", "sivil" ve "özel" kanadının sosyal yardım alanına daha da müdahil olup fayda sağladıkları gözlemlenmektedir.[75] Bu anlamda, sosyal yardımın merkezî uygulanmasındaki tek başınalık, özellikle 1980 sonrası ve artan bir ivme ile 1990 sonrasında "sivil" niteliklerin de devreye girmesiyle "karma" bir yapıya bürünmüştür.[76]

Ancak, bu süreçte en önemli sorun, bu aktörlerin nasıl, nerede, hangi ölçekte ve kiminle sosyal yardımın içinde olacakları ve sosyal yardım yapacakları üzerine olmaktadır. Bu noktada bir "ahenk modeli" geliştirilmesine ihtiyaç duyulmaktadır.

Şekil 1 : Sosyal Yardımlarda Ahenk Modeli



* (D) Devlet ve merkezi sosyal yardım politikaları

** (Y) Yerel sosyal yardım alanı ve politikaları

*** (S) Sivil sosyal yardım alanı ve politikaları

**** (Ö) Özel sosyal yardım ve politikaları

Bu modele (Şekil 1) göre, temelde, devletin oluşturmuş olduğu hukukî zeminde ve yine devletin "koruyucu" ve "denetleyici" olduğu bir çerçevede işleyen bir "sosyal yardım sistemi" söz konusudur.

[75] Ersöz, "Sosyal Devletten Gönüllü Sivil Topluma," s. 41.

[76] Bu durum, "refah karması" tabiri ile ifade edilmektedir. Detaylı bir bilgi için *bkz*.: Süleyman Özdemir, "Sosyal Refahın Sağlanmasında Yeni Bir Anlayış: 'Refah Karması' ve Sosyal Refah Sağlayıcı Kurumlar," **Sosyal Siyaset Konferansları,** 48. Kitap, 2004, s. 97-127.

Bir modelin işleyebilmesi için, ilk önce o modelin "doğru" olduğunu tasdik eden, modelin meşruluğunu ve uygulama zeminini sağlayan "hukukî" bir çerçevenin olması gerekmektedir. O açıdan modelde, hukukî hamlelerin niteliği önemli ve temel bir yerde durmaktadır.[77]

İkinci olarak, modelde hangi aktörün ne kadar ve nasıl temsil edileceği önem arz etmektedir. "Merkezî" ve "yerel" sosyal yardım aktörlerinin farklı ağırlıklarla temsil edildiği ve "sivil" ve "özel" sosyal yardım aktörlerinin de dışlanmadığı bir "karma" yapı[78] yerine, modelde, dört aktörün de eşit bir şekilde temsil edildiği "ahenkli" bir yapı söz konusu olmalıdır. Buna göre, "tek çatı"[79] altında sosyal yardımlar ele alınmalı; ancak birçok değişik kurum tarafından verilen hizmetlerin aynı yerden yapılması anlamına gelen "tek nokta hizmet"[80] anlayışı yerine, iş bölümüne dayalı kuvvetli bir koordinasyon oluşturulmalıdır.

"İş bölümü"[81] anlayışında, sosyal yardım faaliyetlerinin, yardımın yerine, zamanına, şartına, yardım yapılacak olan kişiye ve diğer koşullara göre, sosyal yardım aktörleri arasında paylaşılması söz konusudur. Bu açıdan, (Şekil 1'de de görülebileceği gibi) bazı alanlarda sosyal yardım faaliyetleri bir sosyal yardım aktörü tarafından yapılmaya müsait iken, bazı alanlarda birden çok hatta dört sosyal yardım aktörünün sosyal yardım faaliyeti yapması söz konusu olabilmektedir.

Burada ortaya çıkabilecek bir sıkıntı, sosyal yardım faaliyetlerinin çakışması durumunda meydana gelebilecek olan "istismarlar" ile ilgilidir. İstismarların aşılmasının en temel çözüm noktası, başta kuvvetli bir koordinasyon ve

---

[77] 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı Özel İhtisas Komisyonu Raporu'nda, "Sosyal Yardımlar Temel Kanunu"nun hazırlanmasından bahsedilmektedir. *Bkz*.: DPT, **8. Beş Yıllık Kalkınma Planı: Sosyal Hizmetler ve Yardımlar Özel İhtisas Komisyonu Raporu,** s. 41.

[78] Komisyon, **a.g.e.**, s. 93.

[79] Tek çatı niyeti, "Türk Sosyal Yardım ve Hizmet Kurumu" adı önerisi ile de somutlaşmıştır. *Bkz*.: DPT, **Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu,** Ankara, DPT Yay., No: 2420, 1995, s. 142.

[80] T.C. Başbakanlık, **Sosyal Güvenlik Reformu: Sorunlar ve Çözüm Önerileri,** Ankara, T.C. Başbakanlık Basımevi, 2005, s. 102.

[81] Batı literatüründe "refah çoğulculuğu" (welfare pluralism) olarak ifade edilen bir yaklaşıma göre, "kamu yönetim birimleri, sürdürmek durumunda olduğu sosyal refah hizmetlerinin üretim ve dağıtımını diğer aktörlere bırakmalı, hizmetlerin planlanması, finansmanı ve denetimi görevlerini üstlenmelidir." *Bkz*.: Ersöz, "Sosyal Devletten Gönüllü Sivil Topluma," s. 41.

koordinasyonun bir ürünü, sonucu ve koordinasyonu daha da güçlendirecek olan "ortak veri tabanı"[82] sistemi olacaktır.

Finansman ayağı (kaynak) da bu modelin başka bir konusudur. Modele göre, temelde, finansmanlar, sosyal yardım aktörlerinin kendi "yapıları"na göre temin edilmelidir. "Kamusal" ve "yerel" sosyal yardımlarda kaynak, daha çok vergi ve diğer gelirlerden ayrılan "sosyal yardım fonu" üzerinden işlemelidir. "Özel sosyal yardımlar"da kaynak, özel sektörün bizzat kendisi olmalıdır; her özel sektörün sosyal yardım için ayırmış olduğu fondan, bu kaynaklar temin edilmelidir. "Sivil sosyal yardımlar"ın kaynağı da bizzat sivil kesimdir; kişilerin, sahip oldukları olanakları STK'ler veya diğer benzer gönüllü müesseseler veya bizzat kendi elleriyle ihtiyaç sahiplerine ulaştırmaları esasına dayanır. Ancak, herhangi bir durumda bir sosyal yardım aktörünün kaynak sıkıntısı yaşama ihtimali göz önüne alınarak, "acil durumlar" için kullanılmak üzere "ortak sosyal yardım fonu" bulunmalıdır.

Modele göre, bütün bunların işlemesi, denetlenmesi ve korunması görevi "yasal" olarak devletin görevidir; hepsi devletin D zeminindedir (Şekil 1). Dolayısıyla bu modelde devlet, sosyal yardım aktörü olmanın yanında, hem kendisini hem de diğer sosyal yardım aktörlerini denetleyen ve koruyan bir hüviyete sahiptir. Bu modelin denetlenmesi ve korunması, yasal olmayan; fakat gönüllülük ekseninde diğer sosyal yardım aktörlerinin de görevi sayılmalıdır.

[82] Son yıllardaki reform çalışmalarında, ulusal ölçekte ve T.C. Kimlik numarası bazında sosyal yardımlara yönelik olarak ortak bir "veri tabanı" oluşturulmasının amaçlandığını belirtmek gerekir. *Bkz*.: T.C. Başbakanlık, **Sosyal Güvenlik Reformu: Sorunlar ve Çözüm Önerileri,** s. 56-57.

SONUÇ

Sosyal politikanın bir aracı durumundaki sosyal güvenliğin bir unsuru ve bir uygulama yöntemi olarak sosyal yardım, genel olarak, muhtaç durumda olanlara yönelik maddi ve maddi olmayan nitelikteki yardımlar anlamına gelmektedir.

Sosyal yardım tanımları, sosyal yardımın yapılması veya yapılmaması açılarından ele alınabilmektedir. Buna göre, sosyal yardım hem olumlu hem de olumsuz yönlere sahiptir. Sosyal yardım, sosyal güvenlik sisteminde oluşabilen açıkları tamamlayıcı olması bakımından olumlu görülmektedir. Ayrıca, yardımların ihtiyaç türü ve önemlerine göre bireysel olarak ayarlanabilmesinden dolayı, sosyal yardımın tasarruf sağlama yönü de bulunmaktadır. Kişiyi geçici süreliğine de olsa muhtaçlık veya yoksulluk psikolojisinden kurtarması gibi bazı psiko-sosyal faydaları da, sosyal yardımın diğer artı yönleri olarak zikredilmektedir.

Sosyal yardım, sahip olduğu bazı olumsuz yönleri ile de tanımlanabilmektedir. Buna göre, sosyal yardım alırken, kişinin damgalanması ve bununla ilişkili olarak küçük düşürülmesi halleri ile karşılaşılması mümkün olabilmektedir. Yine, sosyal yardım, kişiyi tembelliğe itmesi ve kişide yardım almayı bir bağımlılık haline getirmesi açılarından da eleştirilmektedir. Eleştirilerin en önemlisi ise, sosyal yardım alanların, bu yardımları gerek hakkı olmadığı halde ve gerekse mükerrer bir şekilde yardım almak suretiyle istismar etmesiyle ilgili olmaktadır.

Bunlara ilave olarak, sosyal yardım, çeşitli yaklaşımlar açısından da değerlendirilmektedir. İnsanî yaklaşıma göre, sosyal yardım yapmanın temel meşruluk zemini, bizzat insanın insan olmasından doğan hakkıdır. Bu hak, kişinin doğal bir hakkı olarak görülmektedir. Toplum odaklı yaklaşıma göre, sosyal yardıma muhtaç olanların muhtaç durumları toplumla ilinti içindedir. Buna göre, genel olarak muhtaçlık sorunun oluşmasında etkisi olan toplum, muhtaç kişiye sosyal yardım etmekle görevlidir. Üçüncü bir yaklaşım ise devlet endekslidir. Burada, devletin muhtaç olanlara karşı yaklaşımı "koruyucu" ve "kurtarıcı" bir görev olarak ortaya çıkmaktadır.

Diğer sosyal güvenlik yöntemleri olan sosyal hizmet ve sosyal sigortadan farklı olarak kendisine has özellikleri olan sosyal yardımın en temel nitelikleri, muhtaçlık esasına göre işlemesi, yardımların şartlı veya şartsız olarak yapılabilmesi ve yardım yapma şeklinin ayni ve nakdi niteliğidir. Bu nitelikler üzerinden sosyal yardım, çeşitli tanımlara maruz kalmaktadır.

Bu çerçevede, kendisine ve bakmakla yükümlü olduğu kişilere (az veya çok) katkısı olamayacak konumda bulunanlar için kullanılan muhtaçlık, kişiye sosyal yardım yapılabilmesi için aranan en temel unsurdur. Kişinin muhtaç olup olmadığını ortaya koyan yöntem ise, muhtaçlık tespitidir. Muhtaçlık tespitine göre, kişiye yardım yapılıp yapılmayacağı sonucu ortaya çıkmaktadır. Buna göre, sosyal yardım, muhtaçlık tespiti yapılıp muhtaç durumda olduğu anlaşılan kişiye verilen yardımlar anlamına gelmektedir.

Sosyal yardımın diğer önemli bir özelliği, en temelde sosyal yardımların muhtaç durumda olanlara hiçbir şart öne sürülmeden verilmesidir. Buradaki amaç, kişinin muhtaçlığının bir an evvel giderilip, kişinin kendi ayakları üzerinde durmasını sağlamaktır. Ancak, son dönemlerde sosyal yardım "şartlı" olarak da işleyebilmeketedir. Mikrokredi ve ŞNT gibi örnek uygulamalarla, sosyal yardım, bir an evvel kişinin kendi ayakları üzerinde durmasını sağlama amacı yerine, "zamanla" bu amacı gerçekleştirmeye dönük bir niteliğe sahip olmuştur. Böylece, bir yandan da sosyal yardıma yapılan, "istismara", "tembelliğe", "bağımlılığa" yol açma türünden eleştiriler de bu yöntem ile bertaraf edilmeye çalışılmıştır.

Sosyal yardımın bu iki temel özelliğini, üçüncü bir özellik takip etmektedir. Sosyal yardım, yapılış şekline göre ayni olabileceği gibi nakdi de olabilmektedir. Böylece, gerek muhtaçlık tesbiti sonrası yardımda ve gerekse şartlı ve şartsız yardımda, yardımlar ayni veya nakdi olabilmektedir.

İşte buraya kadar ana hatları çizilmeye çalışılan sosyal yardım, Türkiye'nin 1980 sonrası açısından önemli bir sorununu ortaya koyması bakımından önem arz etmektedir. Bu sorun, dünyada da olduğu gibi, yoksulluğun ve muhtaçlığın gittikçe artıyor olması gerçeğidir. Bu çerçevede, bu çalışmada, bu soruna, "kamusal/merkezî", "yerel", "sivil" ve "özel" kesimdeki sosyal yardım aktörleri

ekseninde 1980 sonrası Türkiye'sinin sosyal yardımlarının bir analizi yapılmak ve daha sonra bazı önerilerde bulunulmak suretiyle çözüm yolları bulunmaya çalışılmıştır.

Buna göre, 1980 sonrası Türkiye'de "kamusal sosyal yardım" alanında üç temel dinamik/nitelik söz konusudur. Bunlardan ilki, bu dönemde, kamusal sosyal yardımın "dalgalanma" karakterli olarak işlemesidir. Buna göre, merkezi kuruluşlar tarafından yapılan sosyal yardımların, kimi zaman çok, kimi zaman az yapılması ve kimi zaman dağınık ve sistemsiz, kimi zaman da disiplinli ve sistemli bir şekilde işlemesi söz konusu olmaktadır.

1980 sonrası Türkiye'de kamusal sosyal yardımların ikinci niteliği, onun "süreklilik" karakteri ile açıklanabilir. Buna göre, kamusal sosyal yardımlar, az veya çok, dağınık veya sistemli şekillerde olsun, şu veya bu şekilde "devamlılık" arz etmektedir. Başka bir ifade ile, muhtaç durumda olanların muhtaçlıklarının gerek yasalarda ve gerekse kamusal sosyal yardım kuruluşlarınca uygulanan yardım programlarında meşru olarak kabul edilmeye devam edilmesinden dolayı, yine kamusal sosyal yardımlarda bir "süreklilik" söz konusu olmaktadır.

Kamusal sosyal yardımların bu dönem açısından bir temel niteliği de, "değişim" ekseninde işlemesidir. Buna göre, sosyal yardımlar, gerek yasal ve gerekse pratik anlamda zaman içerisinde bazı değişimlere tabi tutulmuşlardır. Son dönemlerdeki reform çalışmaları bu özelliği yansıtmaktadır.

1980 sonrası Türkiye'sinin sosyal yardım çerçevesini, diğer bir sosyal yardım aktörü olan belediyeler açısından da ele almak gerekmektedir. Bu anlamda, "yerel sosyal yardımlar", 1980 sonrasında genel olarak bir artış eğiliminde olmasına rağmen, özellikle 1990'lı yılların ortasında, daha bir bilinçli bir şekilde belediyelerce önem verilen bir konu olmaya başlamıştır. Bu bilinç, tek yönlü bir bilinç olarak kalmamış; potansiyel sosyal yardım alıcısı konumundaki halkın da, belediyelere sosyal yardım alanındaki sorumluluklarını hatırlatıcı bir bilince sahip olması ile "çift yönlü" bir bilinç olarak ortaya çıkmıştır. Bu bilinçlenme düzeyinin bir neticesi olarak da, belediyeler, zamanla bünyelerinde müstakil olarak "sosyal yardım müdürlüğü"

gibi birimler kurma hamleleri ile bu alanda uzmanlaşmaya doğru adım atmaya başlamışlardır.

1980 sonrası Türkiye'de sosyal yardımların analizinde diğer bir aktör, "sivil" kesimdir. 1980 sonrası sayıları artmaya başlayan, ancak sosyal yardım açısından çok fazla önem arz etmeyen dernek ve vakıflar, özellikle 1999 Marmara Depremleri ile sosyal yardım ekseninde önemli bir yere sahip olmaya başlamıştır. Bu açıdan, sivil sosyal yardımlar için, 1999 Marmara Depremleri bir "mîlat" olarak değerlendirilebilir. Bu dönem ile, STK'ler eliyle, gerek sosyal yardım yapılan kişi sayısında ve gerekse yapılan yardım miktarlarında bir artışın olduğu görülmüştür.

"Özel" kesim eliyle yapılan sosyal yardımlar ise, 1980 sonrası dönemde çok yeni bir konu olarak karşımıza çıkmıştır. "Özel sosyal yardımlar", 1980 sonrasında ve özellikle 2000'li yıllarda, kamusal, yerel ve sivil sosyal yardımların yanısıra bir atılım içerisine girmiştir. Ancak, bu atılım, diğerlerinden farklı olarak "zorunlu" bir niteliğe sahip olmuştur. Bu zorunluluk iki açıdan ortaya çıkmaktadır. Birincisinde, zorunluluk, özel sektörün zeminini oluşturan ve genişleten küreselleşme ve yeni-liberal algının getirmiş olduğu yoksulluk ve sefalete karşı, yine özel sektörün yoksulları kontrol ve idare etme anlayışının devreye sokulması şeklinde belirmiştir. Bunun bir uzantısı olarak, "kurumsal sosyal sorumluk" algısı etrafında, işletmelerin sosyal yardım hamlelerine başladıkları görülmüştür.

Özel sosyal yardımlarda atılımın ikinci zorunlu ayağı, sivil toplum ile ilgilidir. 1980 sonrası artan sivil toplum sayısı ve gücüne, 1999 Marmara Depremleri'nin katkısı ile birlikte, sivil toplum, işletmelerin de kurumsal sosyal sorumluluk çerçevesinde toplumun ihtiyaçlarına dönük faaliyetler yapması konusunda gerek maddi ve gerekse manevi yönden zorlayıcı olmuştur. Sivil toplum ve bunların örgütlü hali olarak STK'ler, gerektiği zaman, toplumun ihtiyaçlarına karşı "sorumlu" davranan işletmelerin ürünlerini alarak ve gerektiğinde "sorumlu davranmayan" işletmelerin ürünleri almayarak ödüllendirme ve cezalandırma yollarını kullanmaktadırlar.

Bütün bu çerçeve içerisinde, 1980 sonrası Türkiye'de sosyal yardımların tam anlamıyla oturmuş bir yapı içerisinde işlediği söylenememektedir. Çeşitli ilerlemelere rağmen, sosyal yardımlarda hâlâ sistem noksanlığı ve bütüncül

(koordineli) bir algı eksikliği bulunmaktadır. Bu sıkıntıları giderme noktasında reform çalışmaları yapılmıştır/yapılmaktadır.

Bu çalışma da, böyle bir sıkıntıdan nasıl bir yöntemle çıkılabileceği hakkında bir çözüm önerisi sunmaktadır. "Sosyal Yardımlarda Ahenk Modeli" diye adlandırabileceğimiz bu öneriye göre, devletin en merkezde yer aldığı bir yapıda, yine devlet (merkezi) kuruluşları eliyle yapılan "kamusal sosyal yardım", belediyelerce yapılan "yerel sosyal yardım", STK ve dinî hassasiyetli kuruluşlar eliyle yapılan "sivil sosyal yardım" ve işletmelerin kurumsal sosyal sorumluluk algısı etrafında yaptıkları "özel sosyal yardım", bir ahenk içerisinde işlemektedir.

Bu modelde, en önemli husus, sosyal yardım sürecinde, bu aktörlerin nasıl, nerede, hangi ölçekte ve gerekirse diğer hangi aktörlerle birlikte sosyal yardımın içinde olacakları ve sosyal yardım yapacaklarıdır.

Bu modele göre, devlet tarafından tesis edilmiş olan bir hukukî zemin bulunmaktadır. Devlet, bu zemini hem "koruyucu" hem de "denetleyici" durumundadır.

İkinci olarak, modelde, hangi aktörün nasıl ve ne kadar temsil edileceği de önem taşımaktadır. Aktörlerin farklı ağırlıklarla temsil edildiği bir karma yapı yerine, dört aktörün de zamana ve mekana göre eşit oranlarla temsil edildiği "iş bölümü" esas alınmalıdır. İş bölümü anlayışında, sosyal yardım aktörlerinin, zamana, mekana, şarta, yardım yapılacak olan kişiye vb. koşullara göre, sosyal yardımları paylaşması söz konusudur. Böylece, kuvvetli bir koordinasyon ile istismarın da önüne geçilmiş olacaktır.

Modelde, sosyal yardımın finansman ayağı da önemlidir. Temelde, kamusal ve yerel sosyal yardımlarda kaynak, daha çok vergi ve diğer gelirlerden ayrılan paylarla oluşturulan "sosyal yardım fonu" üzerinden işleyecektir. Özel sosyal yardımlarda kaynak, özel sektörün bizzat kendisi olacaktır; her özel sektör, sosyal yardım için fon ayıracaktır. Sivil sosyal yardımlarda ise, kaynak, sivil kesim olacaktır. Bunlara rağmen, herhangi bir sosyal yardım aktörünün kaynak sıkıntısı çekme ihtimaline karşı, sadece acil durumlarda kullanılmak üzere "ortak sosyal yardım fonu" bulunacaktır.

KAYNAKÇA

KİTAPLAR

Acar, Hakan : **Cumhuriyet'in Çocuk Refahı Politikasını Yapılandıran Bir Sivil Toplum Örgütü: Türkiye Çocuk Esirgeme Kurumu (1921-1981),** Ankara, Fişek Enstitüsü Çalışan Çocuklar Bilim ve Eylem Merkezi Vakfı Yay., 2005.

Adaman, Fikret, Ali Çarkoğlu ve Burhan Şenatalar : **Toplumun Kamu Yönetimine, Kamu Hizmetlerine ve Reforma Bakışı,** İstanbul, TESEV Yay., 2005.

Adema, Willem : **OECD Social Employment and Migration Working Papers: Social Assistance Policy Development and the Provision of a Decent Level of Income in Selected OECD Countries**, No: 38, Paris, France, OECD Pub., 2006.

Aksu, Ömer A. : **Gelir ve Servet Dağılımı**, İstanbul, İstanbul Üniversitesi Yay., No: 3698, 1993.

---------- : **XXI. Yüzyıla Girerken İktisat, Politika ve Demokrasi,** İstanbul, Acar Matbaacılık, 1989.

Altan, Ömer Z. : **Sosyal Politika Dersleri**, Eskişehir, Anadolu Üniversitesi Yay., No: 1592, 2004.

Andaç, Faruk : **İşsizlik Sigortası,** Ankara, TUHİS Yay., 1999.

Arıcı, Kadir : **Sosyal Güvenlik Dersleri,** Ankara, Sargın Ofset, 1999.

Beşer, Faruk : **İslam'da Sosyal Güvenlik,** İstanbul, Bilge Yay., 2004.

Birkan, Selahattin : **Dünyada Sosyal Güvenlik Ekonomisi**, İstanbul, Yakın ve Ortadoğu Çalışma Enstitüsü Neşriyatı, 1969.

Blau, Joel and Mimi Abromovits : **The Dynamics of Social Welfare Policy**, New York, USA, Oxford University Press, 2004.

Çağatay, Neşet : **Bir Türk Kurumu Olan Ahilik**, 2. bs., Konya, Selçuk Üniversitesi Yay., 1981.

Çelik, Nuri : **İş Hukuku Dersleri,** 19. bs., İstanbul, Beta Yay., 2006.

Çengelci, Ethem : **Cumhuriyet Türkiyesi'nde Sosyal Hizmetlerin Örgütlenmesi**, Ankara, Sevinç Matbaacılık, 1996.

---------- : **Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu'nun Türk Sosyal Güvenlik ve Sosyal Hizmetler Yönetim Sistemi İçindeki Yeri,** Ankara, Aydınlar Matbaacılık, 1998.

Çubuk, Ali : **Sosyal Politika,** Ankara, Ankara İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Yay., No: 123, 1979.

Deacon, Bob, Michelle Hulse and Paul Stubbs : **Global Social Policy: International Organizations and the Future of Welfare,** London, UK, Sage Pub., 1997.

Demirbilek, Sevda : **Sosyal Güvenlik Sosyolojisi**, İzmir, Legal Yay., 2005.

Dilik, Sait : **Sosyal Güvenlik**, Ankara, Kamu-İş Yay., 1991.

---------- : **Türkiye'de Sosyal Sigortalar; İktisadî Açıdan Bir Tahlil Denemesi**, Ankara, A.Ü. S.B.F. Yay., No: 315, 1971.

Duru, M. Celal : **Sosyal Yardım: Prensipleri ve Tatbikleri,** İstanbul, Ebüzziya Matbaası, 1939.

Ekin, Nusret : **İşsizlik Sigortası (Teorik Boyutları ve Dünya Uygulamaları),** Ankara, Kamu-İş Yay., 1994.

Ekin, Nusret, Yusuf Alper ve Tekin Akgeyik : **Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Arayışlar: Özelleştirme ve Yeniden Yapılanma**, İstanbul, İTO Yay., 1999.

Ergin, Berin : **Sosyal Yardım Zammı ve Süregelen Yanlış Uygulama,** y.y., MESS Yay., No: 242, 1998.

Ersöz, Halis Yunus : **Sosyal Politika Perspektifinden Yerel Yönetimler: İngiltere, İsveç ve Türkiye Örneği**, İstanbul, Filiz Kitabevi, 2004.

---------- : **Türkiye'de Kurumsal Sosyal Sorumluluk Anlayışının Gelişiminde Meslek ve Sivil Toplum Kuruluşlarının Faaliyetleri, Rol ve Önemleri,** İstanbul, İTO Yay., 2007 (basım aşamasında).

Esping-Andersen, Gosta : **The Three Worlds of Welfare Capitalism,** UK, Cambridge, Polity Press, 1990.

Gerek, Nüvit ve A. İlhan Oral : **Sosyal Güvenlik Hukuku,** Eskişehir, Anadolu Üniversitesi Yay., No: 1574, 2004.

George, V. : **Social Security: Beveridge and After**, Florence, KY, USA, Routledge, 1998.

Giddens, Anthony : **İleri Toplumların Sınıf Yapısı,** Çev. Ömer Baldık, İstanbul, Birey Yay., 1999.

Güven, Sami : **Sosyal Politikanın Temelleri**, 3. bs., Bursa, Ezgi Kitabevi, 2001.

Güzel, Ali ve Ali Rıza Okur : **Sosyal Güvenlik Hukuku,** 4. bs., İstanbul, Beta Basım, 1994.

Işık, Oğuz ve M. Melih Pınarcıoğlu : **Nöbetleşe Yoksulluk: Sultanbeyli Örneği,** İstanbul, İletişim Yay., 2001.

İnalcık, Halil : **Osmanlı İmparatorluğu'nun Ekonomik ve Sosyal Tarihi – I (1300-1600),** 2. bs., İstanbul, Eren Yay., 2004.

İzveren, Adil : **Sosyal Politika ve Sosyal Sigortalar**, Ankara, Sevinç Matbaası, 1968.

Kazıcı, Ziya : **İslam ve Sosyal Açıdan Vakıflar,** İstanbul, Marifet Yay., 1985.

Keleş, Ruşen : **Yerinden Yönetim ve Siyaset,** 2. bs., İstanbul, Cem Yay., 1994.

Kennett, Patrica : **Comparative Social Policy; Theory and Research,** Philadelphia, USA, Open University Press, 2001.

Koray, Meryem : **Sosyal Politika**, Bursa, Ezgi Kitabevi, 2000.

Korkmaz, Esfender et.al. : **Mikrokredi Modeli Yoluyla Yoksulluğun Azaltılması: İstanbul Örneği,** İstanbul, İTO Yay., No: 2004-32, 2004.

Kongar, Emre : **İnsanı Yönlendirme ve Sosyal Hizmetler: Sosyal Çalışmaya Giriş,** 2. bs., Ankara, Hacettepe Üniversitesi Yay., A-25, 1978.

Koşar, Nesrin G. : **Sosyal Hizmetlerde Sosyal Yardım Alanı,** Ankara, Şafak Matbaası, 2000.

Kozak, İ. Erol : **Bir Sosyal Siyaset Müessesesi Olarak Vakıf,** İstanbul, Akabe Yay., 1985.

Köprülü, M. Fuad : **İslam ve Türk Hukuk Tarihi Araştırmaları ve Vakıf Müessesesi,** 2. bs., Ankara, Akçağ Yay., 2005.

Kutal, Metin : **Teorik Esasları ve Tatbikatı Bakımından Asgari Ücret,** İstanbul, Sermet Matbaası, 1969.

Lairson, T. D. and David Skidmore : **International Political Economy, The Struggle for Power and Wealth**, 3rd Eds., Canada, Wadsworth, 2003.

Livingstone, Arthur : **Social Policy in Developing Countries**, London, UK, Routledge&Kegan Paul, 1969.

Maruflu, Z. Selçuk : **Sosyal Refah, Sosyal Güvenlik ve Planlı Dönemde Politikalar**, Ankara, DPT Yay., No. 1458, 1975.

Murat, Sedat : **Bütünleşme Sürecinde Türkiye ve Avrupa Birliği'nin Karşılaştırmalı Sosyal Yapısı,** İstanbul, Filiz Kitabevi, 2000.

Nadaroğlu, Halil : **Mahalli İdareler: Felsefesi, Ekonomisi, Uygulaması,** İstanbul, Sermet Matbaası, 1978.

Nyang, Süleyman et.al. : **Globalleşme Bir Aldatmaca Mı?,** Çev. Havva Karataş-Keleş et.al., İstanbul, İnkılab Yay., 2002.

Orman, Sabri ve İsmail Kurt **Türkiye'de Zekat Potansiyeli,** İstanbul, İSAV Yay., 1987.

Özbek, Nadir : **Cumhuriyet Türkiyesi'nde Sosyal Güvenlik ve Sosyal Politikalar,** İstanbul, Emeklilik Gözetim Merkezi Yay., 2006.

---------- : **Osmanlı İmparatorluğu'nda Sosyal Devlet: Siyaset, İktidar ve Meşruiyet (1876-1914),** 2. bs., İstanbul, İletişim Yay., 2004.

Özdemir, Süleyman : **Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti**, İstanbul, İTO Yay., No: 2004-69, 2004.

Özdemir, Süleyman, Halis Y. Ersöz ve Halil İ. Sarıoğlu : **İşsizlik Sorununun Çözümünde KOBİ'lerin Desteklenmesi,** İstanbul, İTO Yay., No: 2006-45, 2006.

Öztürk, Nazif : **Elmalılı M. Hamdi Yazır Gözüyle Vakıflar,** Ankara, TDV Yay., 1995.

---------- : **Menşei ve Tarihi Gelişimi Açısından Vakıflar,** Ankara, Vakıflar Genel Müdürlüğü Yay., 1983.

---------- : **Türk Yenileşme Tarihi Çerçevesinde Vakıf Müessesesi,** Ankara, TDV Yay., 1995.

Parrott, Lester : **Social Work and Social Care**, Florence, USA, Routledge, 2001.

Richardson, J. Henry : **İktisadî ve Malî Yönüyle Sosyal Güvenlik**, Çev. Turan Yazgan, İstanbul, İstanbul Üniversitesi Yayınları, No: 1524, 1970.

Sapancalı, Faruk : **Sosyal Dışlanma,** İzmir, Dokuz Eylül Üniversitesi Yay., No: 09, 2003.

Saracel, Nüket : **Sosyal Yardım ve Hizmet Kuruluşlarının Sosyal Politikaları ve Türkiye Yardımseverler Derneği Uygulaması,** Afyon, Afyon Kocatepe Üniversitesi Yay., No: 9, 1997.

Seyyar, Ali : **Değişen Dünyada ve Türkiye'de Sosyal Politikalar,** İstanbul, Değişim Yay., 2006.

---------- : **Sosyal Güvenlik Terimleri,** İstanbul, Papatya Yay., 2005.

Sözer, Ali Nazım : **Sosyal Sigorta İlişkisi**, İzmir, Dokuz Eylül Üniversitesi Yay., 1991.

---------- : **Türkiye'de Sosyal Hukuk**, 2. bs., İzmir, Fakülteler Kitabevi Yay., 1998.

Spicker, Paul : **Social Policy: Themes and Approaches,** UK, Prentice Hall, 1995.

Talas, Cahit : **Sosyal Ekonomi**, Ankara, Sevinç Matbaası, 1979.

---------- : **Sosyal Güvenlik ve Türk İşçi Sigortaları**, Ankara, Ankara Üniversitesi SBF Yay., No: 37-19, 1953.

---------- : **Toplumsal Politika**, Ankara, İmge Kitabevi, 1990.

---------- : **Türkiye'nin Açıklamalı Sosyal Politika Tarihi**, Ankara, Bilgi Yay., 1992.

Temiz, Hasan Ejder : **Küreselleşmenin Sosyal Boyutları ve Türkiye Açısından Etkileri,** Ankara, Birleşik Metal İşçileri Sendikası Genel-İş Matbaası, 2004.

Titmuss, Richard M. : **Social Policy**, Ed. Brian Abel-Smith ve Kay Titmuss, London, UK, George Allen&Unwin Pub., 1974.

Tokol, Aysen : **Sosyal Politika**, 2. bs., Bursa, Uludağ Üniversitesi Güçlendirme Vakfı Yay., No: 163, 2000.

Tomanbay, İlhan : **Sosyal Çalışma Sözlüğü**, Ankara, Selvi Yay., 1999.

Tosun, Gülgün Erdoğan : **Demokratikleşme Perspektifinden Devlet-Sivil Toplum İlişkisi (Türkiye Örneği),** İstanbul, Alfa Yay., 2001**.**

Tuna, Orhan ve Nevzat Yalçıntaş : **Sosyal Siyaset**, 7. bs., İstanbul, Filiz Kitabevi, 1999.

Tuncay, A.Can : **Sosyal Güvenlik Dersleri**, İstanbul, Araştırma Eğitim Ekin Yay., 1982.

Tuncay, A.Can ve Ömer Ekmekçi : **Sosyal Güvenlik Hukuku Dersleri**, 11. bs., İstanbul, Beta Basım, 2005.

Tunçomağ, Kenan : **Sosyal Güvenlik Kavramı ve Sosyal Sigortalar**, 2. bs., İstanbul, GÜR-Ay Matbaası, 1982.

Walker, Robert : **Social Securtiy and Welfare: Concepts and Comparisons,** UK, Open University Press, 2005.

Yavuz, Yunus Vehbi : **İslam'da Zekat Müessesesi,** İstanbul, Feyiz Yay., 1972.

Yazgan, Turan : **Gelir Dağılımı Açısından Sosyal Güvenlik**, İstanbul, İstanbul Üniversitesi Yay., No: 2116, 1975.

---------- : **Görüşler,** İstanbul, Kutsun Yay., 1977.

---------- : **İktisatçılar İçin Sosyal Güvenlik**, İstanbul, TDAV Yay., 1992.

---------- : **Sosyal Güvenlik Açısından Zekat,** 3.B., İstanbul, TDAV Yay., 1987.

---------- : **Sosyal Sigorta**, İstanbul, İktisat Fakültesi Yay., No: 402, 1977.

---------- : **Türkiye'de Sosyal Güvenlik Sistemi**, İstanbul, İktisadî Araştırmalar Vakfı Yay., No: 21, 1969.

Yıldırım, Nurdan : **İstanbul Darülaceze Müessese Tarihi,** İstanbul, Darülaceze Vakfı Yay., 1996.

Yunus, Muhammed : **Yoksulluğun Bulunmadığı Bir Dünyaya Doğru,** Çev. Gülden Şen, 2. bs., İstanbul, Doğan Kitap, 2003.

Zaim, Sabahattin : **Türkiye'nin Yirminci Yüzyılı**, C. II, III, 2. bs., İstanbul, İşaret Yay., Haziran 2005.

Zastrow, Charles : **Introduction to Social Work and Social Welfare,** 5th Eds., California, Brooks-Cole, 1993.

MAKALELER

Abay, Ali Rıza : "Bir Sosyal Politika Olarak Yoksullukla Mücadelede Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıflarının Yeri," **Sivil Toplum,** C. II, S. 6-7, Nisan-Eylül 2004, s. 77-92.

---------- : "17 Ağustos 1999 Doğu Marmara Depreminden Sonra Adapazarı'nın Yeniden Yapılanmasında Sivil Toplum Örgütlerinin Rolü," **I. Ulusal Sivil Toplum Kuruluşları Kongresi, 4-6 Haziran 2004,** Çanakkale, Onsekiz Mart Üniversitesi Yay., 2004, s. 259-274.

Akar, Tuğrul : "Sosyal Güvenlik ve Sosyal Hizmetler," **Sosyal Güvenlik Bülteni**, S. 50, Ağustos 1981, s. 11-36.

Akgül, Aziz : "Yoksulluğu Aşmada Yeniden Kalkınma İktisadı mı?," **İktisat Dergisi**, S. 472-476, Nisan-Ağustos 2006, s. 105-128.

Akkaya, Ziya : "Atatürk, Sosyal Hizmet ve Toplum Kalkınması," **Sosyal Hizmet Dergisi**, C. III, S. 1, 1966, s. 20-23.

Aktan, Coşkun Can : "Devlet Niçin Yeniden Yapılandırılması ve Küçültülmeli?," **Doğu Batı,** S. 1, Kasım-Ocak 1997, s. 35-40.

---------- : "Özgürlüklerin İki Boyutu: Siyasal Özgürlükler ve Ekonomik Özgürlükler," **Yeni Türkiye İnsan Hakları Özel Sayısı II,** S. 22, Temmuz-Ağustos 1998, s. 1075-1089.

Alper, Yusuf : "Cumhuriyet'in 75.Yılında Sosyal Güvenlik," **Yeni Türkiye Cumhuriyet Özel Sayısı (Sosyal Değerlendirme)**, C. III, Eylül-Aralık 1998, s. 1943-1948.

Andrén, Thomas and Björn Gustafsson : "Patterns of Social Assistance Receipt in Sweden," **International Journal of Social Welfare**, No: 13, 2004, pp. 55-68.

Arı, Adnan : "Yoksullukla Mücadelede Yerel Bir Dost: Dost Eli," **Yoksulluk Sempozyumu,** C. III, İstanbul, Deniz Feneri Derneği Yay., 2003, s. 160-167.

Arıcı, Kadir : "Avrupa Birliği'ne Uyum Sürecinde Sosyal Hizmetlerin Yeniden Yapılandırılması," **I. Sosyal Hizmetler Şurası**, Ankara, SHÇEK Yay., 19-21 Nisan 2004, s. 583-592.

---------- : "Beveridge Planı," **Gazi Üniversitesi İktisadî ve İdarî Bilimler Fakültesi Dergisi**, C.II, S. 1-2, 1986, s. 13-50.

---------- : "Sosyal Güvenlik Kurumu'nun Yeni Yapısı ve İşleyiş Esasları," **Yeni Düzenlemeler Çerçevesinde Sosyal Güvenlik Mevzuatı Semineri: 29-30 Kasım 2006,** Ankara, Kamu-İş Yay., Başbakanlık Basımevi, Nisan 2007, s. 31-56.

Arın, Tülay : "Refah Devleti: Sosyal Güvenliğin Yoksulluğu," **Neoliberalizmin Tahribatı 2,** Haz. Neşecan Balkan ve Sungur Savran, İstanbul, Metis Yay., 2004, s. 68-93.

Armağan, Cemal : "Yoksullukla Mücadelede Ahlakî ve Dinî Eylem Olarak İnfâkın Rolü," **Yoksulluk Sempozyumu,** C. II., İstanbul, Deniz Feneri Derneği Yay., 2003, s. 324-339.

Atalay, Tuna : "Belediye Yasaları Çerçevesinde Belediyelerin Sosyal Hizmet ve Yardım Görevlerine İlişkin Bir Değerlendirme," **Sosyal Hizmetler Dergisi**, C. II, S. 12, Nisan 2001, s. 1-8.

---------- : "Türkiye Cumhuriyeti'nin Demokratik Bir Cumhuriyet Olarak Gelişmesinde Sosyal Hizmetler ve Sosyal Yardımların Yeri ve Önemi," **Sosyal Hizmetler Dergisi**, C. I, S. 9, Haziran 1999, s. 5-12.

Ateş, İbrahim : "Hayrî ve Sosyal Hizmetler Açısından Vakıflar," **Vakıflar Dergisi,** S. 15, 1982, s. 55-88.

Ayala, Luis and Magdalena Rodríguez : "What Determines Exit from Social Assistance in Spain?," **International Journal of Social Welfare**, No: 15, 2006, pp. 1-15.

Aydoğmuş, Ümit : "Uluslararası STK'lar ve İnsanî Müdahale: Deniz Feneri Örneği," **III. Uluslararası STK'lar Kongresi: STK-Özel Sektör-Devlet Etkileşimi (Bildiriler Kitabı),** Çanakkale, 18 Mart Üniversitesi Yay., 2006, s. 499-503.

Aykaç, Burhan : "Türkiye'de Kamu Yönetiminin Küçültülmesi, Yerel Yönetimler ve Yerel Demokrasinin Amaçları," **Gazi Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi,** C. I, S. 1, 1999, s. 1-12.

Aykaç, Mustafa : "Avrupa Birliği Sosyal Politikası: Muğlak Geçmiş ve Tartışmalı Gelecek," **Tüm Yönleriyle Türkiye-AB İlişkileri,** Ed. Mustafa Aykaç ve Zeki Parlak, İstanbul, Elif Kitabevi Yay., 2002, s. 477-552.

Bahle, Thomas : "The Changing Institutionalization of Social Services in England and Wales, France and Germany: is the Welfare State on the Retreat?," **Journal of European Social Policy,** C. XIII, S. 1, 2003, pp. 5-20.

Bayraktaroğlu, Serkan, Kazım Mert ve Yasemin Özdemir : "Sivil Toplum Kuruluşlarının Doğal Afetlerdeki Önemi: 17 Ağustos Depremi Sonrası Adapazarı'ndan Örnekler," **I. Ulusal Sivil Toplum Kuruluşları Kongresi, 4-6 Haziran 2004,** Çanakkale, Onsekiz Mart Üniversitesi Yay., 2004, s. 421-424.

Bilgili, A.Emre ve İbrahim Altan : "Bir Yardım Yönetimi Modeli: Deniz Feneri Örneği," **Yoksulluk Sempozyumu,** C. III, İstanbul, Deniz Feneri Derneği Yay., 2003, s. 62-77.

Balcı, Şebnem G. : "Güvenceli Asgari Gelir Hakkı ve Sosyal Güvenlik Reformu," **İktisat Dergisi,** S. 478, Ekim 2006, s. 55-61.

---------- : "Sosyal Yardım ve Sosyal Hizmetler Ekseninde Kamu Yönetimi Reformu," **Hukuk ve Adalet,** S. 2, Nisan-Haziran 2004, s. 115-126.

Berghman, Jos : "Avrupa Birliği'nde Sosyal Güvenlik," **Avrupa'da Sosyal Koruma: Değişim ve Sorunlar, ETUC-ETUI Konferansı,** Çev. Başak Çalı, Ankara, Türk Harb-İş Sendikası, 1998, s. 401-418.

Buğra, Ayşe : "AKP Döneminde Sosyal Politika ve Vatandaşlık," **Toplum ve Bilim,** S. 108, 2007, s. 143-166.

---------- : "Devletçi Dönemde Yoksulluğa Bakış ve Sosyal Politika: 'Zenginlerimiz Nerede?'," **Toplum ve Bilim,** S. 99, Kış 2003/2004, s. 75-97.

---------- : "Türkiye'de Sağ ve Sosyal Politika," **Toplum ve Bilim**, S. 106, 2006, s. 43-67.

Buğra, Ayşe ve Çağlar Keyder : "Önsöz," **Sosyal Politika Yazıları,** Der. Ayşe Buğra ve Çağlar Keyder, İstanbul, İletişim Yay., s. 7-17.

Cılga, İbrahim : "Türkiye'de Gelişme Sürecinde Sosyal Politikalar ve Sosyal Hizmetler," **Avrupa Birliği Sürecinde Sosyal Hizmet Poltikaları, Sosyal Hizmet Sempozyumu 2000**, Haz. İlhan Tomanbay, Ankara, Hacettepe Üniversitesi S.H.Y.O. Yay., 2002, s. 66-81.

Clasen, Jochen : "Social Insurance and the Contributory Principle: A Paradox in Contemporary British Social Policy," **Social Policy and Administration,** C. XXXV, S. 6, December 2001, pp. 641-657.

Coskun, Nedim : "Örgütleşen Sosyal Hizmetlerin Dünü, Bugünü ve Yarını," **Sosyal Hizmet Dergisi**, C. III, S. 3, Aralık 1968, s. 9-11.

Çaha, Ömer : "Sivil Toplum Üstüne," **Sivil Toplum ve Demokrasi,** Haz. Lütfi Sunar, İstanbul, Kaknüs Yay., 2005, s. 9-22.

Çakır, Mesut ve Şansel Aldemir : "Yoksulluğun Küresel Boyutları," **Avrupa Araştırmaları Dergisi,** C. IX, S. 2, 2001, s. 175-200.

Çapra, Ömer : "İslamî Refah Devleti ve Devletin Ekonomideki Rolü," Çev. Hüner Şencan, **İslam İktisadı Araştırmaları I,** Der. Ahmet Tabakoğlu et.al., İstanbul, Dergah Yay., 1988, s. 148-174.

Çengelci, Ethem : "Korunmaya Muhtaç Çocuklara Yönelik Sosyal Hizmetler ve Mülki İdare Amirlerine Düşen Başlıca Görevler," **Türk İdare Dergisi**, S. 378, Mart 1988, s. 203-234.

---------- : "Türkiye'de Sosyal Hizmetlerin Örgütlenmesi: Cumhuriyet Dönemi Gelişmeleri Üzerine Bir Değerlendirme," **2000'li Yıllara Doğru Sosyal Devletin Gerçekleştirilmesinde Sosyal Hizmetlerin Yeri ve Önemli, 4. Ulusal Sosyal Hizmetler Konferansı,** Haz. Kasım Karataş, Ankara, Sosyal Hizmet Uzmanları Derneği Genel Merkezi Yay., No: 3, 1997, s. 281-292.

Dallal, Ahmad : "The Islamic Institution of Waqf: A Historical Overview," **Islam and Social Policy**, Ed. Stephen P. Heyneman, USA, Vanderbilt University Press, 2004, pp. 13-43.

Dalyan, Figen : "Sosyal Sorumluluğun Temelleri," **Kurumsal Sosyal Sorumluluk,** Ed. Coşkun Can Aktan, İstanbul, İGİAD Yay., 2007, s. 45-60.

Dansuk, Ercan : "Yoksullukla Mücadelede Kurumsal Kapasitenin Geliştirilmesi," **Yoksulluk Sempozyumu,** C. I, İstanbul, Deniz Feneri Derneği Yay., 2003, s. 238-249.

Dau, Ramadhani K. : "Trends in Social Security in East Africa: Tanzania, Kenya and Uganda," **International Social Security Review**, Vol. 56, No: 3-4, 2003, pp. 25-37.

Dilik, Sait : "Sosyal Güvenlik ve Sosyal Hizmetler Arasındaki İlişkiler," **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, C. XXXV, S. 1-4, Ocak-Aralık 1980, s. 73-84.

---------- : "Sosyal Yardımlar-İki Anlamlı Bir Terim," **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi,** C. XXXV, S. 1-4, Ocak-Aralık 1980, s. 55-72.

Dixon, John and Robert P. Scheurell : "Social Security: A Cross-Cultural Perspective," **Policy Study Reviews**, Vol. 12, No: 1, Spring 1993, pp. 85-91.

Dole, Charles F. : "The Church and Social Service," **The Field of Social Service,** Ed. Philip Davis, Boston, USA, Small Maynard & Compony Pub., 1915, pp. 284-296.

Echevarria, Cruz A. and Amaia Iza : "Life Expectancy, Human Capital, Social Security and Growth," **Journal of Public Economics**, No: 90, 2006, pp. 2323-2349.

Emiroğlu, Metin : "Sosyal Hizmetler ve Sivil Toplum Kuruluşları Etkililiği," **I. Sosyal Hizmetler Şurası**, Ankara, SHÇEK Yay., 19-21 Nisan 2004, s. 515-523.

Erdut, Zeki : "Günümüzde Sosyal Politikanın Açılımları," **I. Ulusal Sosyal Politika Kongresi**, Ankara, DİSK Yay., 22-24 Ocak 2004, s. 31-58.

Erkan, Rıza ve Gönül Erkan : "Darüleytamlar," **Hacettepe Üniversitesi Sosyal Hizmetler Yüksekokulu Dergisi,** C. V, S. 1, Ocak 1987, s. 61-68.

Ersöz, Halis Yunus : "Doğuşundan Günümüze Sosyal Politika Anlayışı ve Sosyal Politika Kurumlarının Değişen Rolü," **İ.Ü. İktisat Fakültesi Mecmuası,** C. XXXXXII, S. 2, 2003, s. 119-144.

---------- : "Sosyal Devletten Gönüllü Sivil Topluma," **Sosyal Politikalar Dergisi,** S.1, Güz 2006, s. 39-41.

---------- : "Yerel Yönetimlerin Sosyal Politika Alanındaki Rolü," **Sosyal Politikalar Dergisi,** S. 2, Kış 2007, s. 30-36.

Fajth, Gaspar : "Social Security in a Rapidly Changing Society: The Case of Post-Communist Transformation," **Social Policy and Administration**, Vol. 33, No: 4, December 1999, pp. 416-436.

Ferrarini, Tommy and Kenneth Nelson : "Taxation of Social Insrurance and Redistribution: A Comparative Analysis of Ten Welfare States," **Journal of European Social Policy,** Vol. 13, No: 1, 2003, pp. 21-33.

Fındıkoğlu, Z. Fahri : "Türkiye'de İçtimaî Siyaset, Cumhuriyet, 23 Kasım 1947," **Cumhuriyet Türkiyesi'nde Sosyal Güvenlik ve Sosyal Politikalar**, Haz. Nadir Özbek, İstanbul, EGM ve Tarih Vakfı Yay., 2006, s. 164-166.

Francel, Edward : "Sosyal Hizmetin Değişen Rolü," **Sosyal Hizmet Dergisi**, Çev. Ertan Kahramanoğlu, C. III., S. 3, Aralık 1968, s. 12-13.

Friedlander, Walter A. : "Sosyal Hizmetin Genel İlkeleri," **Sosyal Hizmetlerin Kavram ve Metodları**, Ed. Walter A. Friedlander, Çev. Elkin Besin, Ankara, SSYB Yay., 1965, s. 1-12.

Garcia, Marisol and Yuri Kazepov : "Why Some People are More Likely to Be on Social Assistance than Others," **Social Assistance Dynamics in Europe,** Ed. Chiara Saraceno, UK, The Policy Press, 2002, pp. 127-172.

Gough, Ian : "Globalization and Regional Welfare Regimes: The East Asian Case," **Global Social Policy**, Vol. 1, No: 2, 2001, pp. 163-189.

Graham, John R. : "Social Security," **Encyclopedia of Canadian Social Work**. Ed. Francis J. Turner, Waterloo, ON, CAN: Wilfrid Laurier University Press, 2005, pp. 377-379.

Gülmez, Mesut : "Türkiye'de Sosyal Politikanın Tarihsel Gelişimi," **I. Ulusal Sosyal Politika Kongresi**, Ankara, DİSK Yay., 22-24 Ocak 2004, s. 59-68.

Güloğlu, Tuncay ve Sedat Murat : "ABD'de Üçüncü Sektör Organizasyonlarının Yoksullukla Mücadeledeki Rolü: The Salvation Army Örneği," **III. Uluslararası STK'lar Kongresi: STK-Özel Sektör-Devlet Etkileşimi (Bildiriler Kitabı),** Çanakkale, 18 Mart Üniversitesi Yay., 2006, s. 277-283.

Hölsch, Katja and Margit Kraus : "European Schemes of Social Assistance: An Empirical Analysis of Set-ups and Distributive Impacts," **International Journal of Social Welfare**, No: 15, 2006, pp. 50-62.

Hyggen, Christer : "Risks and Resources: Social Capital among Social Assistance Recipients in Norway," **Social Policy and Administration,** Vol. 40, No: 5, October 2006, pp. 493-508.

İkizoğlu, Musa : "Türkiye'de Yoksulluk ve Sosyal Yardım Uygulamalarının Bugünkü Durumu," **İnsani Gelişme ve Sosyal Hizmet; Prof. Dr. Nesrin Koşar'a Armağan,** Haz. Kasım Karataş ve Çiğdem Arıkan, Ankara, Hacettepe Üniversitesi S.H.Y.O. Yay., No: 009, 2001, s. 161-169.

İnanç, Tevfik ve Akın Doğan : "Sosyal Hizmet Kavramı ve Yaşlılık," **I. Sosyal Hizmetler Şurası**, Ankara, SHÇEK Yay., 19-21 Nisan 2004, s. 339-343.

Jütting, Johannes : "Social Security Systems in Low-Income Countries: Concepts, Constraints and the Need for Cooperation," **International Social Security Review**, Vol. 53, No: 4, 2000, pp. 3-24.

Kalif, Monzer : "Zekat İktisadı," Çev. Tahsin Özcan, **İslam Ekonomisinde Yönelişler Sempozyumu,** İstanbul, Marmara Üniversitesi Ortadoğu ve İslam Ülkeleri Ekonomik Araştırma Merkezi Yay., No: 8, 1998, s. 57-70.

Karataş, Kasım : "Sosyal Refah: Kavramsal Boyutu, Gelişimi ve Nitelikleri," **Yaşam Boyu Sosyal Hizmet; Prof.Dr. Sema Kut'a Armağan**, Ed. Nesrin G. Koşar, Ankara, Hacettepe Üniversitesi S.H.Y.O. Yay., No: 004, 1999, s. 33-43.

---------- : "Yoksulluk, Yoksullukla Savaşımda Sivil Toplum ve Etik Boyut: Bir Sosyal Hizmet Yaklaşımı," **Yoksulluk Sempozyumu,** C. I, İstanbul, Deniz Feneri Derneği Yay., 2003, s. 90-103.

Katar, H. Mehmet : "Kefâret," **Türkiye Diyanet Vakfı İslam Ansiklopedisi,** C. XXV, Ankara, TDV Yay., 2002, s. 177-179.

Kazıcı, Ziya : "Osmanlı Döneminde Yerel Yönetimler," **Yerel Yönetimler ve Eğitim Sempozyumu,** İstanbul, İ.B.B. Eğitim ve Daire Başkanlığı Yay., 1995, s. 90-102.

Kocaoğlu, A. Mehmet : "İnsan Hakları Çerçevesinde Ekonomik ve Sosyal Hakların Vazgeçilmez Önemi," **Yeni Türkiye İnsan Hakları Özel Sayısı II,** S. 22, Temmuz-Ağustos 1998, s. 1065-1074.

Koyunoğlu, H. Hüsnü : "Sosyal Politika Aracı Olarak Osmanlı ve Günümüz Vakıfları," **Sivil Toplum,** C. IV, S. 15, 2006, s. 33-45.

Kuntbay, Günseli : "Sosyal Güvenlik Kapsamının Anlamı ve Kapsamı," **Sosyal Hizmet Dergisi**, C.III, S. 9, s. 3-11.

Kurtulmuş, Numan : "İki Farklı İnsan Modelinin Analizi: Ekonomik İnsan-Davranışçı İnsan," **İ.Ü.İktisat Fakültesi Mecmuası,** C. XXXXVII, S. 1-4, 1998, s. 167-187.

Kurtuluş, Berrak : "Sosyal Güvenliğin Vergi Gelirleriyle Finansmanında Gelirin Yeniden Dağılımı ve Türkiye Örneği," **İ.Ü. İktisat Fakültesi Mecmuası, Prof. Dr. Sabahaddin Zaim'e Armağan,** 1994/B-3, C. 1-4, s. 437-444.

Kut, Sema et.al. : "III. Millî Sosyal Hizmetler Konferansı Ön Raporu," **Türkiye'de Sosyal Değişme ve Sosyal Hizmetler**, Sosyal Hizmetler Genel Müdürlüğü Yay., No: 54, 1968, s. 355-175.

Kutal, Metin : "Türkiye'de Sosyal Güvenlik ve Başlıca Sorunları," **İ.Ü. İktisat Fakültesi Fındıkoğlu Armağanı,** İstanbul, İ.Ü. Yay., No: 2260, Fakülteler Matbaası, 1977, s. 201-216.

Levi, Rabbi Harry : "Religion and Social Service," **The Field of Social Service,** Ed. Philip Davis, Boston, USA, Small Maynard & Compony Pub., 1915, pp. 297-314.

Lewis, Gail : "Introduction: Expanding the Social Policy Imaginary," **Rethinking Social Policy**, Ed. Gail Lewis, London, GBR, Sage Pub., Inc., 2000, pp. 1-22.

Lundberg, Karl A. : "Sosyal Yardım Nedir?," Çev. Ülker Ergun, **Sosyal Hizmet Dergisi**, C. I, S. 2, s. 6-7.

Meyer, Madonna Harrington : "Gender, Race and the Distribution of Social Assistance: Medicaid Use of among the Frail Elderly," **Gender and Society,** Vol. 8, No:1, March 1994, pp. 8-28.

Midgley, James : "Social Security and Third World Poverty: The Challenge to Policymakers," **Policy Study Review**, Vol. 12, No:1/2, pp. 133-143.

Midgley, James and Kwong-Leung Tang : "Individualism, Collectivism and Marketization of Social Security: Chile and China Compared," **The Review of Policy Research**, Vol. 19, No: 3, 2002, pp. 58-84.

Mohammed, Zakariya Sultan : "Social Insurance Schemes in the Gulf Countries," **International Social Security Review**, Vol. 55, No: 4, 2002, pp. 157-169.

Neff, Gina : "Mikro Kredi Mikro Sonuçlar," Çev. Begüm Kösemen, **İktisat Dergisi,** S. 479-480, Kasım-Aralık 2006, s. 66-69.

Onat, Ümit : "Yoksulluk ve Sosyal Hizmet," **Yoksulluk Sempozyumu,** C. II, İstanbul, Deniz Feneri Derneği Yay., 2003, s. 8-21.

Özbek, Nadir : "Osmanlı'dan Günümüze Türkiye'de Sosyal Devlet," **Toplum ve Bilim,** S. 92, Bahar 2002, s. 7-33.

---------- : "Osmanlı İmparatorluğu'nda 'Sosyal Yardım' Uygulamaları: 1839-1918," **Toplum ve Bilim,** S. 83, Kış 1999/2000, s. 111-131.

Özcan, Tahsin : "Osmanlı Yetiminin Hamisi: Eytam Sandıkları," **Yoksulluk Sempozyumu,** C. III, İstanbul, Deniz Feneri Derneği Yay., 2003, s. 32-39.

Özdemir, Süleyman : "Başlangıcından Günümüze Refah Devletlerinde Sosyal Harcamaların Analizi," **Sosyal Siyaset Konferansları, Prof. Dr. Nevzat Yalçıntaş'a Armağan,** 50. Kitap, 2006, s. 153-204.

---------- : "Kâr Gütmeyen Kuruluşlar ve Sosyal Refahın Sağlanmasında Artan Rolü," **Sosyal Siyaset Konferansları,** 48. Kitap, 2004, s. 129-161.

---------- : "Refah Devleti ve Üstlendiği Temel Görevler Üzerine Bir İnceleme," **AB-Türkiye ve Endüstri İlişkileri,** Ed. Alpay Hekimler, İstanbul, Beta Yay., 2004, s. 589-629.

---------- : "Sosyal Refahın Sağlanmasında Yeni Bir Anlayış: 'Refah Karması' ve Sosyal Refah Sağlayıcı Kurumlar," **Sosyal Siyaset Konferansları,** 48. Kitap, 2004, s. 97-127.

Özpınar, Şansel, Ömer Özpınar ve Halil Mutioğlu : "Yoksulluk ve Sivil Toplum Kuruluşları: Yoksullukla mı Yoksullarla mı Mücadele?," **III. Uluslararası STK'lar Kongresi: STK-Özel Sektör-Devlet Etkileşimi (Bildiriler Kitabı),** Çanakkale, 18 Mart Üniversitesi Yay., 2006, s. 291-298.

Öztürk, Nazif : "Yoksulluk ve Sivil Toplum Kuruluşları," **Yoksulluk Sempozyumu,** C. III, İstanbul, Deniz Feneri Derneği Yay., 2003, s. 8-21.

Pellizzari, Michele : "Unemployment Duration and the Interactions Between Unemployment Insurance and Social Assistance," **Labour Economics**, No: 13, 2006, pp. 773-798.

Rawlings, Laura B. : "A New Approach to Social Assistance: Latin America's Experience with Conditional Cash Transfer Programmes," **International Social Security Review,** Vol. 58, No: 2-3, 2005, pp. 133-161.

Richardson, Gail : "Islamic Law and Zakat: Waqf Resources in Pakistan," **Islam and Social Policy**, Ed. Stephen P. Heyneman, USA, Vanderbilt University Press, 2004, pp. 156-180.

Sainsbury, Roy : "The Aims of Social Security," **Introduction to Social Security: Policies, Benefits Poverty**, Ed. John Ditch, Florence, KY, USA, Routledge, 1999, pp. 34-48.

Saran, Ulvi : "Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Teşvik Fonu ve Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları," **Vakıflar Dergisi,** S. 26, 1997, s. 427-440.

Saunders, Peter : "Social Security in Australia and New Zeland: Means-Tested or Just Mean?," **Social Policy and Administration**, Vol. 33, No: 5, 1999, pp. 493-515.

Seyyar, Ali : "Sosyal Politika Odaklı Afet Yönetimi Açısından Adapazarı'nın Durumu," **Sosyal Politikalar Dergisi,** S. 2, Kış 2007, s. 111-114.

---------- : "Sosyal Siyaset Açısından Yoksulluğa Karşı Mücadele," **Yoksulluk Sempozyumu,** C. I, İstanbul, Deniz Feneri Derneği Yay., 2003, s. 38-69.

Sherraden, Michael : "Individual Accounts in Social Security: Can They Be Progressive?," **International Journal of Social Policy**, 2003, No: 12, pp. 97-107.

Snyder, Linda : "Social Assistance," **Encyclopedia of Canadian Social Work,** Ed. Francis J. Turner, Waterloo, ON, Canada, Wilfrid Laurier University Press, 2005. pp 365-367.

Solak, Fahri : "Ahilik," **İktisat ve Din**, 2. bs., Haz. Mustafa Özel, İstanbul, İz Yay., 1997, s. 69-79.

Sunar, Lütfi : "Yoksulluğun Önlenmesinde Sivil Toplumun Rolü ve Gönül Kuşağı Derneği," **Yoksulluk Sempozyumu,** C. III, İstanbul, Deniz Feneri Derneği Yay., 2003, s. 132-149.

Şakar, Müjdat : "Sosyal Güvenlik Nedir, Ne Değildir?," **İktisat ve Maliye,** C. XXXVI, S. 5, Mayıs 1989, s. 185-190.

Şenkal, Abdülkadir : "Sosyal Politika ve Uluslararası Sosyal Standartlar," **Kamu-İş İş Hukuku ve İktisat Dergisi**, **Prof. Kâmil Turan'a Armağan,** C. VII, S. 2, 2003, s. 445-476.

Tabakoğlu, Ahmet : "Osmanlı Sosyal Güvenlik Sistemi," **İktisat ve Din**, 2. bs., Haz. Mustafa Özel, İstanbul, İz Yay., 1997, s. 55-68.

Talas, Cahit : "Sosyal Güvenlik Meselemiz," **Sosyal Siyaset Konferansları,** 7. Kitap, 1955, s. 84-89.

---------- : "Türkiye'de Sosyal Güvenlik ve Karşılaşılan Sorunlar," **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi,** C. XXXI, S. 1-4, Mart-Aralık 1976, s. 1-27.

Taşcı, Faruk : "Türkiye Cumhuriyeti Anayasalarında Sosyal Hakların Görünümü," **İnsan Hakları Araştırmaları,** C. IV, S. 6, Ocak-Haziran 2006, s. 203-219.

Taylor-Gooby, Peter : "European Welfare Futures: The Views of Key Influentials in Six European Countries on Likely Developments in Social Policy," **Social Policy and Administration**, Vol. 31, No: 1, March 1997, pp. 1-19

Thimann, Christian : "Germany's Social Assistance Program: The Dilemma of Reform," **Finance & Development,** September 1996, pp. 40-43.

Timonen, Virpi and Iain McMenamin : "Future of Care Services in Ireland: Old Answers to New Challenges?," **Social Policy and Administration,** Vol. XXXVI, No: 1, February 2002, pp. 20-35.

Tomanbay, İlhan : "Türkiye'nin Sosyal Politikası İçinde Sosyal Hizmetlerin Durumu," **Avrupa Birliği Sürecinde Türkiye'de Sosyal Hizmet Politikaları, Sosyal Hizmet Sempozyumu 2000**, Haz. İlhan Tomanbay, Ankara, Hacettepe Üniversitesi S.H.Y.O. Yay., 2002, s. 26-35.

Tosun, Cangül : "Aziz Akgül ile Söyleşi," **Anahtar Dergisi,** S. 216, Aralık 2006, s. 12-13.

Tunçomağ, Kenan : "Sosyal Güvenlik Hukuku Bakımından Elli Yıllık Gelişme," **Türk İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik Hukukunun Elli Yılı**; **Kutlama Toplantısı, Tebliğler ve Yorumlar**, İstanbul, Basisen Eğitim ve Kültür Yay., 1988, s. 159-186.

Turner, Francis J. : "Social Services," **Encyclopedia of Canadian Social Work,** Ed. Francis J.Turner, Waterloo, ON, CAN: Wilfrid Laurier University Press, 2005, pp. 377-379.

Uğur, Suat : "Yoksullukla Mücadelede Sivil Toplum Kuruluşlarının Artan Önemi," **III. Uluslararası STK'lar Kongresi: STK-Özel Sektör-Devlet Etkileşimi (Bildiriler Kitabı),** Çanakkale, 18 Mart Üniversitesi Yay., 2006, s. 285-289.

Valtonen, Hannu and Juha Laine : "Study on a Resource Allocation Formula for Social Services in Finland," **International Journal of Social Welfare,** No: 12, 2003, pp. 339-346.

Van der Laan, Gerard : "Hollanda'da Sosyal Hizmetler," **Avrupa Birliği Sürecinde Türkiye'de Sosyal Hizmet Politikaları, Sosyal Hizmet Sempozyumu 2000,** Çev. Aymil Doğan, Haz. İlhan Tomanbay, Ankara, Hacettepe Üniversitesi S.H.Y.O. Yay., 2002, s. 95-116.

Von Maydell, Bernd Baron : "Değişen Koşullarda Sosyal Güvenlik Sisteminin Sorunları ve Yeni Sistem Arayışları," **2000'li Yıllarda Sosyal Güvenlik Sistemleri**, Haz. Meryem Koray, İstanbul, Tüses Yay., 2002, s. 15-30.

Van Oorschot, Wim : "Culture and Social Policy: A Developing Field of Study," **International Journal of Social Policy**, No: 15, 2006, pp. 1-11.

Yalçıntaş, Nevzat : "Sosyal Hizmetler Politikası," **Türkiye'de Sosyal Değişme ve Sosyal Hizmetler, II. Millî Sosyal Hizmetler Konferansı**, Ankara, Sosyal Hizmetler Genel Müdürlüğü Yay., No: 54, 1968, s. 117-121.

Yaman, Ahmet : "Üç Kutsal Kitabın Yoksulluk Tasavvuru ve Aldığı Önlemler," **Yoksulluk Sempozyumu,** C. II, İstanbul, Deniz Feneri Derneği Yay., 2003, s. 214-221.

Yaşaroğlu, M. Kamil : "Sosyal Dengenin Sağlanması ve Varlıklı-Yoksul Dayanışmasında İki Önemli Kavram: İnfâk ve Îsâr," **Yoksulluk Sempozyumu,** C. II., İstanbul, Deniz Feneri Derneği Yay., 2003, s. 368-377.

Yazgan, Turan : "Sosyal Güvenlik Kavramı," **Sosyal Siyaset Konferansları,** 24.Kitap, 1972, s. 191-207.

Yılmaz, Binnaz Elif : "Sosyal Yardım Sisteminde Reform, Yoksulluğu Azaltabilecek Mi?," **İktisat Dergisi,** S.478, 2006, s. 75-85.

Yılmaz, Cevdet : "Küreselleşme ve 1980 Sonrası Hükümet Programlarında Yoksulluk Söyleminin Gelişimi," **Yoksulluk Sempozyumu,** C. I., İstanbul, Deniz Feneri Derneği Yay., 2003, s. 250-265.

Yılmaz, Engin : "Kapak Soruşturması: 'Küreselleşme Süreci, Bizatihi Devlet Dışındaki Sosyal Refah Aktörlerini Öne Çıkarmıştır'," **Sosyal Politikalar Dergisi,** S.1, Güz 2006, s. 98-99.

Zaim, Sabahattin : "Türkiye'de Demokratik Rejimin İktisadî ve Sosyal Muhtevası," **Yeni Türkiye Cumhuriyet Özel Sayısı III (Sosyal Değerlendirme),** S. 23-24, Eylül-Aralık 1998, s. 1906-1915.

---------- : "Türkiye'de Gönüllü Kuruluşların Son Yirmibeş Yıldaki Gelişme Seyri," **Yeni Türkiye Sivil Toplum Özel Sayısı,** S. 18, Kasım-Aralık 1997, s. 296-302.

---------- : "Vakıflarımızın İktisadî ve Sosyal Açıdan Değerlendirilmesi," **Sosyal Siyaset Konferansları,** 37-38. Kitaplar, 1992, s. 1-18.

TEZLER

Arslan, Cemal : "Yerel Yönetim Anlayışındaki Gelişmeler ve Türkiye'de Belediye Gelirleri ve Harcama Politikaları 1982-2004," (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi S.B.E.), Ankara, 2006.

Asker, Ali Ekber : "Belediyelerin Sosyal Hizmet ve Sosyal Yardım Faaliyetleri," (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi, S.B.E.), Ankara, 1997.

Atalay, Zehra Nurdan : "Toward a New Welfare Regime in Turkey: The Green Card Sheme in Alliviation of Poverty," (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, ODTÜ, S.B.E., Sosyoloji), Ankara, 2002.

Aysan, Mehmet Fatih : "Increasing Role of Municipalities in Social Policy in Turkey: The Case of Istanbul Metropolitan Municipality in the Last Decade," (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Marmara Üniversitesi, S.B.E.), İstanbul, 2006.

Çalışkan, Abdülkerim : "Sosyal Refahın Sağlanmasında Devletin Etkinliği ve Türkiye Örneği," (Yayınlanmamış Doktora Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi, S.B.E.), İzmir, 2001.

Çengelci, Ethem : "Türkiye'de Sosyal Yardımlar: Bir Model Geliştirme Denemesi," (Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi, S.B.F.), Ankara, 1985.

Çakır, Mustafa Özgür : "Türkiye'de Yeni Yoksulluk ve Deniz Feneri Yardımlaşma ve Dayanışma Derneği Örneği," (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Marmara Üniversitesi, S.B.E.), İstanbul, 2003.

Çiftçioğlu, Ayşe : "Vakıf Statüsündeki Sigorta Sandıklarının Türk Sosyal Güvenlik Sistemi İçindeki Yeri (İşleyişi, Sorunları ve Çözüm Önerileri)," (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Uludağ Üniversitesi, S.B.E.), Bursa, 1998.

Demir, H. Namık : "Sosyal Yardım Hizmetlerinin 'Sosyalizasyonu': Van Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı Örneği," (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Yüzıncı Yıl Üniversitesi, S.B.E.), Van, 2001.

Demir, İrfan : "Yerel Yönetimlerin Sosyal Politika Fonksiyonları: Kocaeli Büyükşehir Belediyesi Örneği," (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Kocaeli Üniversitesi, S.B.E.), Kocaeli, 2006.

İkizoğlu, Musa : "Yoksulluk ve Sosyal Yardım İlişkisi: Ankara Mamak İlçesinde Ampirik Bir Araştırma," (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Hacettepe Üniversitesi, S.B.E.), Ankara, 2000.

Kadıoğlu, Hakan : "Çağdaş Yerel Yönetimlerde Sosyal Politikalar," (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Uludağ Üniversitesi, S.B.E.), Bursa, 1997.

Kal'a, Eyüp Sabri : "Osmanlılarda Sosyal Güvenlik-Sosyal Sigortalar (1865-1923)," (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Üniversitesi, S.B.E.), İstanbul, 1994.

Kıranlar, Safiye : "Savaş Yıllarında Türkiye'de Sosyal Yardım Faaliyetleri (1914-1923)," (Yayınlanmamış Doktora Tezi, İstanbul Üniversitesi, Atatürk İlkeleri ve İnkilap Tarihi Enstitüsü), İstanbul, 2005.

Ölmez, Tuba Olcay : "Sosyal Yardım Sistemi İçerisinde Yerel Yönetimlerin Yeri," (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi, S.B.E.), Ankara, 2007.

Özdemir, Muhittin : "Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı: Ankara İli Keçiören Örneği," (Yayınlanmamış Uzmanlık Tezi, TODAİE), Ankara, 1989.

Saran, Mehmet Ulvi : "Vakıf Statüsünün İşlev ve Gerekleri Açısından Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları," (Yayınlanmamış Uzmanlık Tezi, TODAİE), Ankara, 1990.

Satır, Refay : "Kamu Sosyal Güvenlik Harcamaları ve Bursa İli Örneği ile Yeşil Kart Uygulaması," (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Sakarya Üniversitesi, S.B.E.), Sakarya, 2003.

Şahin, Musa : "Vakıf Kurumunun Sosyal Hizmetleri Üzerine Bir Araştırma," (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Üniversitesi, S.B.E.), İstanbul, 1990.

Şenocak, Hasan : "Korunmaya Muhtaç Çocuklar: İstanbul Yetiştirme Yurtları Üzerine Bir Alan Araştırması," (Yayınlanmamış Doktora Tezi, İstanbul Üniversitesi, S.B.E., Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Anabilim Dalı), İstanbul, 2005.

Toker, Şadiye : "Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Teşvik Fonu ve Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları," (Yayınlanmamış Bitirme Tezi, TODAİE), Ankara, 1990.

Türkcan, Rıza : "Yerel Yönetimlerde Sosyal Yardım Hizmetleri," (Yayınlanmamış Lisansüstü Uzmanlık Tezi, TODAİE), Ankara, 2003.

Uslu, İbrahim : "Bir Sosyal Siyaset Vasıtası Olarak Kâr Gütmeyen Kuruluşlar: ABD Örneği," (Yayınlanmamış Doktora Tezi, İstanbul Üniversitesi, S.B.E.), İstanbul, 1999.

Yakut, Burcu : "Turkish Welfare Regime in its Current Transformation," (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Boğaziçi Üniversitesi, S.B.E.), İstanbul, 2003.

Yılmaz, Mehmet Ali : "Başka Ülkelerde ve Türkiye'de Sosyal Güvenlik ve Belediyeler," (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi, S.B.E.), Ankara, 1999.

ELEKTRONİK KAYNAKLAR

Aust, Andreas and Ana Arriba : "Policy Reforms and Discourses in Social Assistance in the 1990s: Towards 'Activation'?," **ESPAnet Annual Conference**, September 9-11, 2004 (Çevrimiçi) http://www.iesam.csic.es/doctrab2/dt-0411.pdf, 17 Haziran 2007.

Buğra, Ayşe : "Kriz ve Geleneksel Refah Rejimi," (Çevrimiçi) http://www.bianet.org/diger/tartisma1916.htm, 12 Nisan 2007.

ÇSGB : "Sosyal Yardımlar ve Primsiz Ödemeler Kanunu Tasarısı Taslağı,"(Çevrimiçi)http://www.calisma.gov.tr/birimler/sgk_ web/ html/sosyrpodekanuntasaritaslak.pdf, 10 Nisan 2007.

Deniz Feneri Derneği : "Tüzük," (çevrimiçi) http://www.denizfeneri.org.tr/icerik.asp?icerik_d=29&key=tüzük, 1 Mayıs 2007

---------- : "Yardımlar Tablosu," (Çevrimiçi) http://www.denizfeneri.org.tr/icerik.asp?icerik=BDRYT, 26 Haziran 2007.

Dilik, Sait : "Sosyal Güvenliğin Finansmanında Yansıma Olayı: Primler ve Devlet Katkıları," **Kamu-İş İş Hukuku ve İktisat,** C. VII, S.4, 2004, (Çevrimiçi) http://www.kamu-is.org.tr/pdf/742.pdf, 10 Nisan 2007.

DPT : (Çevrimiçi)http://ekutup.dpt.gov.tr/ekonomi/gosterge/tr/1950-04/esg.htm, 10 Nisan 2007.

---------- : (Çevrimiçi) http://ekutup.dpt.gov.tr/program/2004.pdf, 25 Haziran 2007.

---------- : **Dokuzuncu Kalkınma Planı: 2007 Yılı Programı,** (Çevrimiçi) http://ekutup.dpt.gov.tr/program/2007.pdf, 3 Haziran 2007.

ES : (Çevrimiçi) http://www.emekli.gov.tr/2022.html, 11 Haziran 2007.

---------- : (Çevrimiçi)http://www.emekli.gov.tr/ISTATISTIK/index.html 9 Haziran 2007.

Fişek, Gürhan : "Sosyal Güvenlik ve Sosyal Hekimlik Kavramları Arasındaki Uyum,"(Çevrimiçi)http://sosyalpolitika.fisek.org.tr/?p=11#more-11, 12 Mart 2007.

Income Security Advocacy Centre : "Social Assistance: Myths & Stereotypes," (Çevrimiçi) www.incomesecurity.org, 11 Nisan 2007.

Kılıç, Suat : "Yeşil Kart İstismarı," (Çevrimiçi) http://www2.vatanim.com.tr/root.vatan?exec=yazardetay&sid=&Newsid=45439&Categoryid=4&wid=52, 11 Haziran 2007.

Marinova, Ekaterina : "From Social Assistance to Social Employment: New Trends in the Application of the Bulgaria Social Assistance Act for Low Income Families and Social Assistance Users from Roma Origin," (Çevrimiçi) http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/NISPAcee/UNPAN018444.pdf, 17 Haziran 2007.

Özmenek, Elif : "BM Gelir Dağılımı Eşitsizlik Raporu," (Çevrimiçi) http://www.voanews.com/turkish/archive/2006-12/2006-12-07-voa15.cfm, 22 Mart 2007.

Seyyar, Ali : "Sosyal," (Çevrimiçi) http://www.sosyalsiyaset.com/documents/sozluk_s.htm, 14 Mart 2007.

SHÇEK : "Ayni Nakdi Yardım Uygulamaları," (Çevrimiçi) http://www.shcek.gov.tr/Kurumsal_Bilgi/Mevzuat/genelge/yeniler/ayninakdi/2006_9.doc, 11 Haziran 2007.

SYDGM : "Bülten," Ağustos 2006, S.1, (Çevrimiçi) http://www.sydgm.gov.tr/sydtf/web/bultenler/sydgmBULTENLERI/sayi1.pdf, 10 Haziran 2007.

Şahin, Fatih : "Genelci Sosyal Hizmetin Doğuşunu Hazırlayan Etmenler," (Çevrimiçi)www.sosyalhizmetuzmani.org/genelcisosyalhizmetindogusu.doc, 18 Şubat 2007.

---------- : "İnsan Hakları ve Sosyal Hizmet İlişkisi," (Çevrimiçi) www.sosyalhizmetuzmani.org/insanhaklarivesosyalhizmetler.htm, 18 Şubat 2007.

Şahin, Neşe : "Globalleşme, Piyasa Mekanizması, İnsan Hakları Bağlamında Sosyal Hizmetler," (Çevrimiçi) www.sosyalhizmetuzmani.org/globallesmeinsanhaklari.htm, 18 Şubat 2007.

Tamer, Meral : "AKP Döneminde Kamu Sosyal Harcamaları Sır Oldu," (Çevrimiçi) http://www.milliyet.com.tr/2007/05/16/yazar/tamer.html, 16 Mayıs 2007.

T.C. Başbakanlık V.G.M. : "227 Sayılı Vakıflar Genel Müdürlüğü'nün Teşkilat Ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname," (Çevrimiçi) http://www.vgm.gov.tr/menu/kanun/227.asp, 11 Haziran 2007.

---------- : "Muhtaç Aylığı ve Vakıf İmaret Yönetmeliği," (Çevrimiçi) http://www.vgm.gov.tr/menu/yonetmelik/Muhtac-2.asp, 11 Haziran 2007.

T.C. Sağlık Bakanlığı : "Ödeme Gücü Olmayan Vatandaşların Tedavi Giderlerinin Yeşil Kart Verilerek Devlet Tarafından Karşılanması Hakkında Kanun," (Çevrimiçi) http://www.saglik.gov.tr/TR/MevzuatGoster.aspx?F6E10F8892433CFFAAF6AA849816B2EF19B190F8AB49BC8D, 11 Haziran 2007.

T.C. Sosyal Güvenlik Kurumu : "2022 Sayılı Kanun," (Çevrimiçi) http://www.emekli.gov.tr/2022Kanun.html, 11 Haziran 2007.

TÜİK : **İstatistiksel Tablolar,** (Çevrimiçi) http://www.tuik.gov.tr/VeriBilgi.do, 26 Haziran 2007.

Uğuroğlu, Hürriyet : "Dünden Bugüne Türkiye'de Sosyal Hizmet Mesleği," (Çevrimiçi)www.sosyalhizmetuzmani.org/turkiyedesosyalhizmetmeslegi.htm, 18 Şubat 2007.

RAPORLAR VE DİĞER KAYNAKLAR

DPT : **Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 1985-1989,** Ankara, DPT Yay., No: 1974, 1985.

---------- : **9. Kalkınma Planı (2007-2013),** Ankara, DPT Yay., 2006.

---------- : **Dokuzuncu Kalkınma Planı: Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu,** Ankara, DPT Yay., 2006.

---------- : **Ekonomik ve Sosyal Göstergeler (1950-2004)**, Ankara, DPT Yay., 2005.

---------- : **Gelir Dağılımı ve Politikaları Özel İhtisas Komisyonu Raporu,** Ankara, DPT Yay., No: 2370, 1994.

---------- : **Kalkınma Planı (Birinci Beş Yıl) 1963-1967,** Ankara, Başbakanlık Devlet Matbaası, 1963.

---------- : **Kalkınma Planı (İkinci Beş Yıl) 1968-1972,** Ankara, Başbakanlık Devlet Matbaası, 1967.

---------- : **8. Beş Yıllık Kalkınma Planı: Sosyal Hizmetler ve Yardımlar Özel İhtisas Komisyonu Raporu,** Ankara, DPT Yay., No: 2593, 2001.

---------- : **Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu,** Ankara, DPT Yay., No: 2420, 1995

---------- : **Sosyal Güvenlik ve Sağlık Hizmetlerinin Rasyonalizasyonu Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, Ankara, DPT Yay., No: 2274/391, 1991.

---------- : **Türkiye'de Sosyal Güvenlik Sistemi**, Ankara, DPT Yay., No: 892, 1970.

---------- : **Yeni Strateji ve Kalkınma Planı (Üçüncü Beş Yıl) 1973-1977,** Ankara, DPT Yay., No: 1272, 1973.

ILO : **Minimum Standards of Social Security**, Geneva, Kundig Pub., 1952.

---------- : **21. Yüzyıla Doğru Sosyal Güvenlik**, Çev. Yusuf Alper ve İsmail Tatlıoğlu, Bursa, Kutyay ve TDAV Yay., 1994.

Komisyon : "Avrupa Birliği'ne Uyum Sürecinde Sosyal Hizmetlerin Yeniden Yapılandırılması; Ön Komisyon Raporu," **Birinci Sosyal Hizmetler Şurası, 19-21 Nisan 2004,** Ankara, Sosyal Hizmetler Genel Müdürlüğü Yay., 2004, s. 85-94.

Milletlerarası Çalışma Teşkilatı : **Sosyal Güvenlik**, Çev. Nihat Selamoğlu, SSK Yay., t.y.

Mutlu, Hasan (SHÇEK Sosyal Yardım Daire Başkanı) : "SHÇEK Ayni ve Nakdi Yardımları (2001-2007)," (Elden), 4 Nisan 2007.

OECD : **The Battle Against Exclusion II: Social Assistance in Belgium, the Czech Republic, the Netherlands and Norway,** Paris, OECD Pub., 1998.

---------- : **Labour Market and Social Policies in the Baltic Countries**, Paris, OECD Pub., 2003.

---------- : **Labor Market and Social Policies in Romania,** Paris, OECD Pub., 2000.

Sendikal Notlar : "Anahtar Sözcük: Güvenlik Kültürü," **Sendikal Notlar**, S. 22, Mayıs 2004, s. 28-33.

---------- : "İş ve Güvenlik Kültürü", **Sendikal Notlar**, S. 19, Ağustos 2003, s. 132-156.

SHÇEK : **Tanıtım Raporu**, Ankara, SHÇEK Eğitim Merkezi Başkanlığı Yay., Kasım 2004.

Sosyal Hizmet Uzmanları Derneği Genel Merkez Yönetim Kurulu : "Türkiye'de Sosyal Hizmetler," **2000'li Yıllara Doğru Sosyal Devletin Gerçekleşmesinde Sosyal Hizmetlerin Yeri ve Önemi, IV. Ulusal Sosyal Hizmetler Konferansı**, Ankara, y.y., 1995, s. 45-58.

SYDGM : "Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları Yapılan Aktarmalar," (Talep Üzerine Posta Yolu İle)**,** 4 Nisan 2007.

T.C. Başbakanlık : **Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma; Sosyal Güvenlik Reformu: Sorunlar ve Çözüm Önerileri**, Ankara, Başbakanlık Basımevi, 2005.

T.C. Başbakanlık Komisyonu : **Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma 3: Mahalli İdareler Kanun Tasarıları,** Ankara, Başbakanlık Basımevi, 2004.

T.C. Başbakanlık SYDGM : **El Kitapçığı**, Ankara, Başkakanlık Basımevi, 2005.

TÜSEV : **Sivil Toplum ve Hayırseverlik Araştırmaları 2004-2006: Araştırma Bulguları ve Çözüm Önerileri,** Haz. Filiz Bikmen ve Zeynep Meydanoğlu, İstanbul, TÜSEV Yay., 2006.

---------- : **Özel Sektörün Kurumsal Sosyal Sorumluluğu: Türkiye'deki 10 Şirketin İncelenmesi,** İstanbul, TÜSEV Yay., 2005.

---------- : **Türkiye'de Sivil Toplum: Bir Değişim Süreci,** Ed. Filiz Bikmen ve Zeynep Meydanoğlu, İstanbul, TÜSEV Yay., 2006.