

T.C.
CUMHURBAŞKANLIĞI
Devlet Denetleme Kurulu

ARAŞTIRMA VE İNCELEME RAPORU

RAPORUN KONUSU

Türkiye’de Sosyal Yardımlar ve Sosyal Hizmetler Alanındaki Yasal ve Kurumsal Yapının İncelenmesi, Aile, Çocuk, Özürlü, Yaşlı ve Diğer Kişilere Götürülen Sosyal Hizmetlerin ve Sosyal Yardımların Genel Olarak Değerlendirilmesi, Bu Hizmetlerin Düzenli ve Verimli Şekilde Yürütülmesinin ve Geliştirilmesinin Sağlanması Hakkında

AÇIKLAMA

Araştırma ve denetleme kapsamındaki kurum ve kuruluşlar ile ilgili olarak “Hizmete Özel” bilgi ve değerlendirmelerin bulunması nedeniyle internet sayfasında Raporun özetine yer verilmiştir.

Tarihi : 04/06/2009

Sayısı : 2009/ 4

Ekleri : 13 (105 sayfa)

İÇİNDEKİLER

İÇİNDEKİLER	I
TABLO LİSTESİ	IV
ŞEKİL LİSTESİ	VII
KISALTMALAR	VIII
GİRİŞ	1
ARAŞTIRMA VE İNCELEMeye İLİŞKİN BİLGİLER	1
I- ARAŞTIRMA VE İNCELEMENİN KONUSU VE DAYANAĞI	1
II- ARAŞTIRMA VE İNCELEMENİN KAPSAM VE YÖNTEMİ	1
BİRİNCİ BÖLÜM	5
TEMEL KAVRAMLAR VE SOSYAL KORUMA SİSTEMLERİ	5
I- TEMEL KAVRAMLAR	9
A. YOKSULLUK	9
B. MUHTAÇLIK	13
C. SOSYAL DIŞLANMA VE SOSYAL İÇERME	14
D. SOSYAL DEVLET - REFAH DEVLETİ	16
E. SOSYAL POLİTİKA	19
II- SOSYAL KORUMA SİSTEMLERİ	20
A. SOSYAL GÜVENLİK	20
B. SOSYAL SİGORTA	22
C. SOSYAL KORUMA	22
D. SOSYAL HİZMETLER	23
1. Sosyal Hizmetlerin Tanımı	23
2. Sosyal Hizmetlerin Amaçları ve Etkinlik Alanları	26
E. SOSYAL YARDIMLAR	27
F. SOSYAL HARCAMALAR/TRANSFERLER	33
İKİNCİ BÖLÜM	35
DÜNYADA SOSYAL HİZMET VE YARDIM UYGULAMALARI	35
I-TARİHSEL GELİŞİM	35
II- AÇLIK SINIRI VE YOKSULLUK İSTATİSTİKLERİ	41
III- ULUSLARARASI DÜZENLEMELER	47
IV- AVRUPA BİRLİĞİ	56
A. AB SOSYAL HİZMET VE YARDIM POLİTİKALARI	56
B. AB ÜLKE UYGULAMALARI	65
V- DİĞER BAZI ÜLKE UYGULAMALARI	90
ÜÇÜNCÜ BÖLÜM	102
TÜRKİYE'DE SOSYAL HİZMET VE YARDIM UYGULAMALARI	102
I- TARİHSEL GELİŞİM	102
II. YOKSULLUK, GELİR DAĞILIMI VE NÜFUS İSTATİSTİKLERİ	123
III. MEVZUAT VE POLİTİKA DOKÜMANLARI	144
DÖRDÜNCÜ BÖLÜM	161
SOSYAL HİZMET VE YARDIM KURUMLARI İLE FAALİYETLERİNE İLİŞKİN BİLGİLER	161
I. KAMU KURUM VE KURULUŞLARI	162
A. SOSYAL HİZMETLER VE ÇOCUK ESİRGEME KURUMU	162
1. Teşkilat ve Görevleri	162
2. Bütçe ve Personel Bilgileri	170
3. Sosyal Hizmetler ve Yardımlar	173
B. SOSYAL YARDIMLAŞMA VE DAYANIŞMA GENEL MÜDÜRLÜĞÜ	220
1. Teşkilat ve Görevleri	220

2. Bütçe ve Personel Bilgileri	222
3. SYDGM Projeleri	223
4. Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu	225
5. İl ve İlçe Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları	230
6. SYDGM, SYFDTF, SYDV'ce Gerçekleştirilen Sosyal Yardım ve Hizmetler	238
7. SYDGM, SYDTF, SYDV'ce Gerçekleştirilen Proje Destekleri	252
C. SAĞLIK BAKANLIĞI	259
1. Yeşil Kart Uygulaması	259
2. Genel Sağlık Sigortası Uygulaması	264
3. Hastane Döner Sermaye İşletmeleri	265
D. MİLLÎ EĞİTİM BAKANLIĞI	265
1. Teşkilat ve Görevleri	265
2. Sosyal Yardım ve Sosyal Hizmetler	267
E. ADALET BAKANLIĞI (CEZA VE TEVKİFEVLERİ GENEL MÜDÜRLÜĞÜ)	283
1. Teşkilatı ve Görevleri	283
2. Yetişkin Hükümlü ve Tutuklulara Yönelik İslah Faaliyetleri	283
3. Çocuk Hükümlü ve Tutuklulara Yönelik İslah Faaliyetleri	289
4. Denetimli Serbestlik ve Yardım Hizmetleri	294
5. Tahliye Sonrası Koruma Kurulları Tarafından Yürütülen Çalışmalar	300
F. MİLLÎ SAVUNMA BAKANLIĞI	302
1. Teşkilat ve Görevleri	302
2. Muhtaç Erbaş ve Er Ailelerine Sağlık Hizmeti Verilmesi	302
G. ÖZÜRLÜLER İDARESİ BAŞKANLIĞI	304
1. Teşkilat ve Görevleri	304
2. Bütçe ve Personel Durumu	306
3. Faaliyetleri	308
H. KADININ STATÜSÜ GENEL MÜDÜRLÜĞÜ	312
1. Teşkilat ve Görevleri	312
2. Bütçe ve Personel Durumu	315
3. Faaliyetleri	316
I. AİLE VE SOSYAL ARAŞTIRMALAR GENEL MÜDÜRLÜĞÜ	319
1. Teşkilat ve Görevleri	319
2. Bütçe ve Personel Durumu	321
3. Faaliyetleri	322
İ. DEVLET PLANLAMA TEŞKİLATI MÜSTEŞARLIĞI	325
1. Teşkilat ve Görevleri	325
2. Sosyal Sektörlere Yönelik Hizmet ve Faaliyetler	326
J- ÇALIŞMA VE SOSYAL GÜVENLİK BAKANLIĞI	335
1. Çalışan Çocuklara Yönelik Hizmetler	336
K. TARIM VE KÖYİŞLERİ BAKANLIĞI	337
1. Doğrudan Gelir Desteği Uygulamaları	338
2. Tabii Afetlerden Zarar Gören Çiftçilere Yapılan Yardımlar	342
L. BAYINDIRLIK VE İSKAN BAKANLIĞI (AFET İŞLERİ GENEL MÜDÜRLÜĞÜ)	342
1. Teşkilat ve Görevleri	342
2. Afetlere İlişkin Hizmet ve Faaliyetler	343
M. EMNİYET GENEL MÜDÜRLÜĞÜ	351
1. Mülteciler-Sığınmacılar-Yasadışı Göçmenler	351
2. Çocuk Şube Müdürlüğü	356
N. SOSYAL GÜVENLİK KURUMU (PRİMSİZ ÖDEMELER GENEL MÜDÜRLÜĞÜ)	361
1. Teşkilat ve Görevleri	361
2. 65 Yaş ve Özürlü Maaşları ile Diğer Hizmetler	363
O. YÜKSEK ÖĞRENİM KREDİ VE YURTLAR KURUMU	371
1. Teşkilat ve Görevleri	371
2. Bütçe ve Personel Durumu	373

3. Yurt, Kredi ve Burs Hizmetleri	375
Ö. VAKIFLAR GENEL MÜDÜRLÜĞÜ	393
1. Teşkilat ve Görevleri	393
2. Bütçe ve Personel Durumu	396
3. Sosyal Hizmet ve Yardım Faaliyetleri	397
P. GENÇLİK VE SPOR GENEL MÜDÜRLÜĞÜ	403
1. Teşkilat ve Görevleri	403
2. Bütçe ve Personel Durumu	405
3. Gençlik Faaliyetleri	405
4. İzcilik Faaliyetleri	410
R. ÜNİVERSİTELER	412
1. Teşkilat ve Görevleri	412
2. Öğrencilere Yönelik Sosyal Hizmet ve Yardımlar	415
3. Yükseköğrenim Öğrencileri Yurt Hizmetleri	424
S. TOPLU KONUT İDARESİ BAŞKANLIĞI	426
II- MAHALLİ İDARELER	428
A. GENEL BİLGİLER	428
B. İL ÖZEL İDARELERİ	428
C. BELEDİYELER	430
1. Teşkilat ve Görevler	430
2. Sosyal Hizmet ve Yardımlar	437
3. Ankara Büyükşehir Belediye Başkanlığı	443
4. Kayseri Büyükşehir Belediye Başkanlığı	452
5. Sivas Belediye Başkanlığı	455
6. Kayseri Melikgazi Belediye Başkanlığı	462
D. KÖYLER	465
III. SİVİL TOPLUM KURULUŞLARI İLE MESLEK KURULUŞLARI	466
A. GENEL BİLGİLER	466
B. DERNEKLER	466
C. VAKIFLAR	468
D. SENDİKA VE KONFEDERASYONLAR	469
E. KAMU KURUMU NİTELİĞİNDEKİ MESLEK KURULUŞLARI	474
F. KURUM YARDIMLAŞMA VE DAYANIŞMA SANDIKLARI	477
G. KIZILAY	480
IV. GERÇEK VE TÜZEL KİŞİLER	484
A. GENEL BİLGİLER	484
B. KİŞİLERİN VEYA ÖZEL KURULUŞLARIN SOSYAL HİZMET VE YARDIMLARI	484
C. DİLENCİLİK	493
BEŞİNCİ BÖLÜM	495
DEĞERLENDİRME VE ÖNERİLER	495
I. GENEL DEĞERLENDİRME	495
II. SOSYAL HİZMET VE YARDIMLARIN KURUMSAL YAPILANMASINA YÖNELİK DEĞERLENDİRME VE ÖNERİLER	504
III. SOSYAL HİZMET VE YARDIM UYGULAMALARINA İLİŞKİN DİĞER DEĞERLENDİRME VE ÖNERİLER	515
SONUÇ	533
KAYNAKÇA	540
EKLER	547

RAPOR ÖZETİ

Cumhurbaşkanlığı Yüce Katının talimatları uyarınca Devlet Denetleme Kurulunun 05.06.2008 tarih ve 391 sayılı Kararıyla yapılan görevlendirme ve 04.09.2008 tarih ve 393 sayılı Kararı çerçevesinde gerçekleştirilen araştırma ve inceleme çalışması, *“Türkiye’de sosyal yardımlar ve sosyal hizmetler alanındaki yasal ve kurumsal yapının incelenmesi, aile, çocuk, özürlü, yaşlı ve diğer kişilere götürülen sosyal hizmetlerin ve sosyal yardımların genel olarak değerlendirilmesi, bu hizmetlerin düzenli ve verimli şekilde yürütülmesinin ve geliştirilmesinin sağlanması amacıyla alınması gereken tedbirler”* kapsamı dahilinde yürütülmüştür.

Araştırma ve inceleme sürecinde;

1) Konuyla ilgili olan kurum ve kuruluşlardan yürüttükleri sosyal hizmetler ve yardımlara ilişkin bilgi ve istatistiksel veriler toplanmış,

2) Konuya ilişkin mevzuat, rapor, tez ve çeşitli dokümanlar incelenmiş ve değerlendirilmiş,

3) Bazı illerde; 2022 sayılı 65 Yaşını Doldurmuş Muhtaç, Güçsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması Hakkında Kanun uygulaması ve yeşil kart uygulaması, sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıfları, Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu İl Müdürlüğü ve kuruluşları ile belediyelerce yürütülen sosyal hizmet ve yardım uygulamaları yerinde incelenmiş,

4) Sosyal hizmetler ve yardımlar alanında faaliyet gösteren kamu kurum ve kuruluşlarının yöneticileri ziyaret edilerek konuya ilişkin görüşleri alınmıştır.

Rapor’da özetle aşağıdaki hususlarda tespit, değerlendirme, inceleme ve önerilerde bulunulmuştur.

Birinci bölümde, aşağıdaki açıklamalarla birlikte konuyla ilgili temel kavramların tanımlarına yer verilmiştir.

"Sosyal hizmetler ve sosyal yardımlar, insanlık tarihi boyunca yoksulluk ve diğer sosyo-ekonomik sorun ve ihtiyaçlarla birlikte var olmuştur. Bu hizmet ve yardımların niteliği, kapsamı, yöntemi, kurumsal yapısı ve finansmanı zaman içerisinde farklılık gösterse bile yüzyıllardır toplum ve devlet yaşamının en önemli konularını teşkil etmiştir.

Genel olarak tüm toplumlarda tarihsel gelişim süreci içerisinde gelenekler, dini ve kültürel değerler ve toplumsal koşullar çerçevesinde şekillenen ve çeşitli yönleriyle benzerlik gösteren muhtelif sosyal hizmet ve yardım uygulamaları söz konusu olmuştur. Dini müesseseler (kiliseler,

vakıflar, imaretler vb.), meslek örgütleri (loncalar, ahi birlikleri, yardımlaşma sandıkları vb.) ve diğer gönüllü kuruluşlar tarafından gerçekleştirilen çeşitli sosyal hizmet ve yardım faaliyetleri, yoksul ve kimsesizler ile muhtaçların korunması ve ihtiyaçlarının karşılanması konusunda önemli işlevler görmüştür.

Esas olarak yoksulların ve yardıma muhtaç kişilerin korunması ve temel ihtiyaçlarının karşılanmasına yönelik bu uygulamalar zaman içerisinde işlevini kısmen yitirmiş ve yetersiz kalmıştır. Özellikle, büyük savaşlar, ekonomik bunalımlar, sanayi ve ticaret alanında yaşanan değişimler, kentlerdeki nüfus yoğunlaşması, işsizlik, yoksulluk, hastalıklar ve benzeri sosyal olgular, geleneksel yardımlaşma ve dayanışma müesseseleri yerine sosyal hizmetler ve sosyal yardımların bir kamu hizmeti olarak devletler tarafından üstlenilmesini gerektirmiştir.

Özellikle İkinci Dünya Savaşı sonrasında, refah devleti/sosyal devlet anlayışının bir sonucu olarak sosyal hizmetler ve sosyal yardımlar devletin asli görevleri arasında yer almıştır. Sosyal devlet ilkesi sosyal hizmet ve yardımları devletin sorumluluğuna verirken, vatandaşlar bakımından bu hizmet ve yardımlardan yararlanma, bir sosyal hak olarak kabul edilmeye başlanmıştır.

Yine bu süreçte insan hakları konusundaki gelişmeler, yürürlüğe konulan uluslararası sözleşmeler, uluslararası kuruluşların düzenleme ve faaliyetleri sosyal politikaları büyük ölçüde etkilemiştir.

Refah devleti anlayışıyla başlayan süreçten günümüze kadar sosyal hizmetler ve sosyal yardımlar konusunda devletlerin rol ve sorumluluklarının arttığı ölçüde bu amaçla yapılan sosyal harcamalarda da büyük artışlar yaşanmıştır. Özellikle sosyal sigortalar ve sağlık hizmetleri başta olmak üzere sosyal hizmet ve yardımları da kapsayacak şekilde sosyal güvenliğe yönelik harcamalar büyük artışlar göstermiştir. Ayrıca, işsizlik sorunu, kaynak yetersizlikleri ve uygulamadaki çeşitli sorunlar refah devleti anlayışının sorgulanmasına, sosyal politika uygulamalarının yeniden yapılandırılmasına neden olmuştur.

Dünyada yaygın olarak benimsenen yeni ekonomik politikalar, sosyal politika uygulamalarının kapsamının sınırlandırılmasını ve kontrol altına alınmasını gündeme getirmiştir. Devletin ekonomik ve sosyal alana ilişkin görev ve sorumluluklarına ilişkin getirilen yeni yaklaşımların bir sonucu olarak, sosyal hizmet ve yardım uygulamaları da bu süreçten olumsuz etkilenmiştir.

Ancak, 1990'lı yıllarda başlayan ve 2000'li yıllarda devam eden ekonomik krizler, yüksek işsizlik, yoksulluk ve yoksullukla mücadele konusundaki başarısızlıklar sosyal politikalarda yeni bir değişim sürecini beraberinde getirmiştir.

Bu süreçte yoksulluk olgusu, çok boyutlu bir sorun olarak ekonomik politikalar, istihdam alanındaki sorunlar, gelir dağılımındaki adaletsizlikler, eğitim, sağlık ve sosyal güvenlik alanındaki yapısal sorunlarla birlikte ele alınmaya başlanmıştır.

Tüm dünyada ve ülkemizde etkisini göstermeye başlayan küresel ekonomik krizin etkileri de göz önünde bulundurulduğunda sosyal hizmetler ve sosyal yardımlar konusunun toplum ve devlet bakımından önemi tartışmasız bir gerçek olarak ortaya çıkmaktadır. Ayrıca, sosyal güvenlik sistemlerindeki sorunlar ve kısıtlılıklar nedeniyle özellikle sistem dışında kalan yoksul ve muhtaç kesimler bakımından sosyal yardımların önemi daha da artmaktadır.

Diğer yandan, ekonomik ve sosyal sorunların etkisiyle aile ve sosyal yapıda yaşanan değişim sonucunda toplumda geleneksel yardımlaşma ve dayanışma mekanizmalarının zayıflaması da devletin, mahalli idarelerin ve sivil toplum kuruluşlarının bu alandaki görev ve sorumluluklarını artırmaktadır.

Bu açıdan, sosyal hizmetler ve sosyal yardımlar yalnızca yoksullukla mücadeleye yönelik olarak sosyal politikanın bir aracı olmaktan öte geniş işlev ve anlamlar kazanmış olup önemi, işlevleri, etkileri, kaynak gereksinimleri ve diğer ekonomik ve sosyal politikalarla ilişkisi bakımından kapsamının, sınırının, yöntemlerinin, kurumsal yapısının, etkinlik ve verimliliğinin yeniden değerlendirilmesi ihtiyacı ortaya çıkmış bulunmaktadır."

Bu çerçevede, birinci bölümde aşağıdaki kavramların tanım ve açıklamaları yer almıştır.

Yoksulluk, muhtaçlık, sosyal dışlanma, sosyal içerme, sosyal devlet, refah devleti, sosyal politika, sosyal güvenlik, sosyal sigorta, sosyal koruma, sosyal harcamalar, sosyal transferler, sosyal hizmetler ve sosyal yardımlar.

Sosyal hizmetler, *"İnsanların sağlık ve iyilik halinin geliştirilmesinde; insanların kendilerine daha yeterli hale gelmelerinde ve başkalarına bağımlı olma hallerinin önlenmesinde; aile bağlarının güçlendirilmesinde; bireylerin, ailelerin, grupların veya toplulukların sosyal işlevlerini başarıyla yerine getirmelerinde yardımcı olmak amacıyla sosyal hizmet uzmanları ve diğer meslek mensupları tarafından gerçekleştirilen etkinlik ve programlar bütünü"* olarak,

Sosyal yardımlar ise, *"Toplumda yoksul veya muhtaç durumda bulunan kişi veya gruplara yönelik olarak ekonomik ve sosyal amaçla yapılan her türlü maddi destek"* olarak tanımlanmaktadır.

Ayrıca, sosyal yapının gelişmesi ve değişmesinde birinci derecede rolü olan sosyal hizmetlerin, günümüzde sadece muhtaç bireylere, yoksullara, marjinal gruplara hizmet götürme görevi ile sınırlı olmadığı, gelir dağılımının düzenlenmesi ve eşitsizliklerin giderilmesinde, insan kaynaklarının geliştirilmesi, yaşam kalitesinin artırılması ve yerel toplumların kalkınmasının gerçekleştirilmesinde de önemli görevlere sahip bulunduğu, sosyal hizmetlerin bu rol ve

işlevlerini, dinamik bir yaklaşımla koruyucu-önleyici, iyileştirici-rehabilite edici, değiştirici-geliştirici yöndeki temel işlev ve amaçları doğrultusunda yerine getirme durumunda olduğu da ifade edilmiştir.

İkinci bölümde, Dünya'da sosyal hizmet ve yardım uygulamaları yer almıştır.

Bu çerçevede, öncelikle tarihi gelişim anlatılmış, uluslararası kuruluşların düzenlemelerine (İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi, Avrupa Sosyal Şartı, BM- Ekonomik Sosyal ve Kültürel Haklar Uluslararası Sözleşmesi, Philadelphia Bildirgesi, BM-Milenyum Deklarasyonu) ve Dünya'daki açlık ve yoksulluk istatistiklerine yer verilmiş, Avrupa Birliği ve çeşitli ülkelerdeki uygulamalar anlatılmıştır.

Bölümde, Afrika ve Güney Asya gibi kıtalarda bulunan ülkelerde nüfusun % 40'a yakınının, Doğu Asya'da % 10'unun, Latin Amerika'da ise % 6'lara ulaşan kısmının ortalama günlük gelirlerinin 1 \$'ın altında olduğu, ülkemizde ise 2006 ve 2007 yılları TÜİK verilerine göre ortalama günlük 1 \$'ın altında gelire yaşayan vatandaş bulunmadığı, ancak yoksulluk limiti günlük 30 \$ olarak uygulanan ve yoksul nüfus oranı 1/10.000 olan ABD ile günlük yoksulluk limiti 5 Euro ve yoksul nüfus oranı % 1,5 olan AB ülkeleri ile karşılaştırıldığında ise günde 4,3 \$'ın altında % 10 yoksul nüfusa sahip ülkemizin bu konuda istenilen hedefe henüz ulaşamadığı değerlendirilmesi yer almıştır.

Ayrıca, Almanya, İspanya, Avusturya, Birleşik Krallık, Fransa, Latin Amerika Ülkeleri, ABD ve İsrail'le ilgili ülke uygulamalarına da yer verilmiştir.

Üçüncü bölümde, sosyal hizmet ve yardımların Türkiye'deki tarihi gelişimi anlatılmış, detaylı yoksulluk ve gelir dağılımı istatistikleri ile mevzuat ve politika dokümanları ve tanımlara yer verilmiştir. Bu çerçevede, Anayasa hükümleri, kalkınma planları ve hükümet programları, AB katılım ortaklığı belgesi ve ulusal program irdelenmiştir.

Dördüncü bölümde, sosyal hizmet ve yardım kurumları ile bunların faaliyetleri anlatılmıştır. Bazı kurumlara ait bütçe ödenekleri, teşkilat yapıları ve personel sayılarına ilişkin detaylı bilgilere yer verilmiştir. Bölümde yer verilen kurumlar ve faaliyetleri aşağıda sayılmıştır.

- Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu (Tüm faaliyetleri)
- Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü (Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu ve il ve ilçe sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıflarıyla birlikte tüm faaliyetleri)
- Sağlık Bakanlığı (Yeşil kart uygulaması)
- Milli Eğitim Bakanlığı (Pansiyon, burs, ücretsiz kitap ve diğer sosyal yardım faaliyetleri)
- Adalet Bakanlığı (Tutuklu ve hükümlülere yönelik sosyal hizmet ve yardım faaliyetleri)

-
- Milli Savunma Bakanlığı (Muhtaç asker ailelerine sağlık yardımı faaliyeti)
 - Özürlüler İdaresi Başkanlığı (Tüm faaliyetleri)
 - Kadının Statüsü Genel Müdürlüğü (Tüm faaliyetleri)
 - Aile ve Sosyal Araştırmalar Genel Müdürlüğü (Tüm faaliyetleri)
 - DPT Müsteşarlığı (GAP-Sosyal Destek Programı ile AB eğitim ve gençlik programları faaliyetleri)
 - Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı (Çalışan çocuklara yönelik faaliyetler)
 - Tarım ve Köyişleri Bakanlığı (Doğrudan gelir desteği ve tabi afetlerden zarar gören çiftçilere yönelik faaliyetleri)
 - Bayındırlık ve İskan Bakanlığı (Afetlere ilişkin sosyal hizmet ve yardım faaliyetleri)
 - Emniyet Genel Müdürlüğü (Mülteci, sığınmacı, yasadışı göçmenler ile çocuklara yönelik sosyal hizmet ve yardım faaliyetleri)
 - Sosyal Güvenlik Kurumu-Primsiz Ödemeler Genel Müdürlüğü (65 yaş ve özürli aylığı faaliyetleri)
 - Yüksek Öğrenim Kredi ve Yurtlar Kurumu (Tüm faaliyetleri)
 - Vakıflar Genel Müdürlüğü (Sosyal hizmet ve yardım faaliyetleri)
 - Gençlik ve Spor Genel Müdürlüğü (Gençlik ve izcilik faaliyetleri)
 - Üniversiteler (Öğrencilere yönelik sosyal hizmet ve yardım faaliyetleri)
 - Toplu Konut İdaresi (Alt gelir gruplarına yönelik konut faaliyetleri)
 - Belediyeler (Tüm sosyal hizmet ve yardım faaliyetleri)
 - İl Özel İdareleri (Tüm sosyal hizmet ve yardım faaliyetleri)

Bölümde ayrıca, sivil toplum kuruluşları (dernekler ve vakıflar), kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşları, sendikalar, kurum yardımlaşma sandıkları (OYAK, İLKSAN vb.) ve KIZILAY'IN sosyal hizmet ve yardım faaliyetlerine de yer verilmiştir.

Bölümün son kısmında özel ve tüzel kişilerin sosyal hizmet ve yardım faaliyetleri ile yardım toplama uygulamaları ve dilencilikle ilgili hususlara değinilmiştir.

Beşinci bölümde, değerlendirme ve öneriler ile ulaşılan sonuçlara yer verilmiştir.

Bu bölüm aşağıya aynen aktarılmıştır.

DEĞERLENDİRME VE ÖNERİLER

I. GENEL DEĞERLENDİRME

Ülkemizde sosyal alanda ilk adımlar sosyal yardım uygulamaları ile atılmış, ancak bu uygulamalar oldukça dar kapsamlı yürütülmüş ve fazla gelişme gösterememiştir. Sosyal sigorta programları ise daha sonra başlatılmasına rağmen nüfusun önemli bir bölümünü kapsamaması ve hızla gelişmesi nedeniyle Türk sosyal güvenlik sisteminin büyük bölümünü oluşturmuştur. Özellikle çalışan kesimleri hedeflemesi dolayısıyla sosyal sigorta programlarının nüfusun geniş bir kesimini kapsamına alması da ideal olan bir durum olarak değerlendirilmektedir.

Sosyal yardımlardan yararlanan kişi sayısında ve sosyal yardım programlarının harcamalarında son yıllarda artış görülmektedir. Bunun önemli nedenlerinden biri işsizliktir. Özellikle son dönemde tarım sektöründeki çözülme dolayısıyla tarımdan kopan ve kentteki işgücü talebine uygun vasıfta olmayan kesimler sanayi ve hizmetler sektörlerinde iş bulmakta güçlük çekmektedirler. Eğitim durumuna göre işsizlik oranlarına bakıldığında, en düşük işsizlik oranına okur-yazar olmayanların sahip olduğu görülmektedir.

Türkiye’de kırsal bölgelerden kentsel bölgelere göç, özellikle yoksul kesim açısından önemli bir boyuttadır. Kırdan yoksulluk içerisinde yaşayan kesim istihdam olanaklarından yararlanabilmek amacıyla büyük kentlere göç etmektedir. İstihdam arayışı ana etken olmakla birlikte kentte sosyal yardım programlarının kıra göre daha kolay erişilebilir olması da kente göç nedenleri arasında gösterilmektedir. Burada sosyal yardımların ikili etkisi ortaya çıkmaktadır. Sosyal yardım programları bir taraftan iş bulabilmek amacıyla kente gelmiş ancak muhtaç durumda kalmış olan kişilere güvence sağlarken, diğer taraftan kırdan yaşayan kişiler açısından sosyal yardımlara erişilebilirliğin yeterince sağlanamamış olması, kentte ise sosyal yardımlara erişmenin daha kolay olması kenti daha cazip konuma getirmektedir. Bu durum yardımların her yerde aynı şartlarla ve olanaklarla sunulmasının gerekliliğini ortaya koymaktadır.

Sosyal yardım programları ekonomik olarak faal olan kesimler açısından da önem taşımaktadır. Bunun başlıca nedenlerinden biri çalışan yoksulluğu denilen durumdur. 2007 yoksulluk çalışması sonuçlarına göre Türkiye’de yoksullar arasındaki en büyük kesimi yevmiyeli çalışanlar ile ücretsiz aile işçileri oluşturmaktadır. Bunun yanı sıra, asgari ücret düzeyi dört kişilik bir aile için tespit edilmiş olan gıda ve gıda dışı yoksulluk sınırının altında bulunmakta, bu da sadece bir üyesinin asgari ücreti ile geçinen hanelerde maddi desteğe ihtiyaç duyulmasına neden olmaktadır. Diğer taraftan kayıt dışı çalışma durumu kişileri iş güvencesinden yoksun bırakırken sosyal sigorta sisteminin de dışında kalınmasına neden olmaktadır. TÜİK verilerine

göre Türkiye’de 2009 yılı Ocak ayı rakamlarına göre istihdam edilen nüfusun yaklaşık yüzde 40,8’i kayıt dışı çalışmaktadır. Dolayısıyla çalışan nüfusun yarıya yakını iş güvencesinden ve sosyal sigorta sisteminin korumasından uzak bulunmaktadır.

Diğer yandan, mevcut sosyal hizmet ve yardım uygulamalarına ilişkin çeşitli sorunlar ve eleştiriler de bulunmaktadır.

Bu konuda en çok tartışma Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu ile 973 il ve ilçede kurulmuş bulunan Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları Uygulamalarına ilişkin yapılmaktadır.

TBMM Araştırma Komisyonu, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıflarının hukuki alt yapısı itibarıyla “gerçekte özel hukuk tüzel kişisi olmasına karşın, amacı, gelirlerinin temin edilme yöntemleri ve yöneticileri açısından değerlendirildiğinde bunların, geleneksel vakıf anlayışının dışında adeta bir kamu kuruluşu görüntüsü” verdikleri sonucuna varmıştır (TBMM :177).

TBMM Araştırma Komisyonunca yapılan incelemelerde il ve ilçe Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıflarına ilişkin olarak;

- Fiziksel mekanlarının mevcut ihtiyaçları karşılayamadığı, uzman personel sayısının yetersiz kaldığı, vakıf çalışanlarının özlük haklarına ilişkin sorunlar bulunduğu, kısıtlı imkânlarla yürütülmeye çalışılan hizmetlerin istenilen kaliteye ulaştırılamadığı, vakıflar arasında farklı yöntemler ve uygulamalar yapıldığı, vakıflar arasında işbirliği ve koordinasyonun yeterli ölçüde sağlanamadığı, vakıfların gerçekleştirdiği hizmetlerin ve çalışmaların halka anlatılamadığı ve tanıtılamadığı, muhasebeleştirme ve kayıt sisteminde yetersizlikler olduğu,

- 3294 sayılı Kanunun amaç ve kapsam maddelerinde konunun olabildiğince genel hatlarıyla ele alındığı ve uygulayıcılara çok geniş bir hareket imkânı tanındığı, bu durumun kontrol mekanizmasını zorlaştırdığı ve keyfi uygulamalara imkân veren sonuçlar doğurduğu,

- Vakıf mütevelli heyetlerinde aynı kişilerin uzun yıllar görev yaptıkları, bu durumu kazanılmış hak olarak gördükleri ve kişilerin değiştirilmesinin sorunlara yol açtığı, ayrıca genelde işi yoğun olan kişilerin seçilmesi sonucu toplantılara katılımın istenen düzeyde olmadığı,

- Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfının kamu görevlisi olan mütevelli heyet üyelerinin sicil amirleri olan vali veya kaymakamın görüşleri dışında fikir beyan etmekte zorlanmaları nedeniyle mütevelli heyet kararlarının, genellikle heyetin değil, vali ya da kaymakamın istek ve görüşleri yönünde tezahür ettiği,

-
- Mülki idare amirlerinin iş yükünün fazla olması nedeniyle vakıf faaliyetleri ile yeterince ilgilenemediği veya vakıfların sadece serbest harcama yapma aracı olarak görüldüğü,
 - Belediye başkanlarının, mütevelli heyet üyeliği kanunla verilmiş görev olmasına rağmen toplantılara; iş yoğunluğu, siyasi kaygıların varlığı, seçilmiş ve atanmış olma düşüncesinin ön plana çıkarılması gibi sebeplerle ya çok seyrek katıldıkları ya da hiç katılmadıkları, yerlerine de mevzuat gereği kimsenin katılmadığı ve mahalli idarenin görüşlerinin kararlara yansıtılmadığı,
 - Kimi vakıfların gönderilen paylarını tam olarak kullandığı, birçok vakfın ise para biriktirdiği, bu biriken paraları bankalarda vadeli hesaplarda tuttuğu,
 - Fon ve vakıflar kurulduğundan bugüne kadar kırsal kesimde istihdamı artırmak, yöre halkına iş ve meslek edindirmek için; halıcılık, triko, el sanatları, büyük ve küçükbaş hayvancılık, arıcılık, kültür mantarı, meyveciliği geliştirmek gibi binlerce projenin finanse edildiği, projelerin yeterli fizibilite ve etüt yapılmadan hayata geçirildiği, bu nedenlerle % 95'inin devam ettiremediği ve atıl kaldığı, çok büyük meblağlarda verilen düşük faizli kredilerin geri dönüşümlerinin sağlanamadığı,
 - Fakirlik tespitlerinde yeterli hassasiyet gösterilmediği, mahallinde araştırma yapılmadığı ve belli dönemlerde de bu tespitlerin güncellenmediği,
 - Bazı vakıflara ihtiyacın dışında eleman alınarak vakıf hizmetleri dışındaki alanlarda istihdam edildiği (Örneğin; bahçıvan, kapıcı, bekçi, sekreter, şoför, resmi dairelerde ve okullarda hizmetli vb.)

hususları tespit edilmiş bulunmaktadır.

Sosyal hizmetler ve yardımların merkezinde ise SHÇEK bulunmaktadır. Kurum son yıllarda birçok konuda anlayışını değiştirmiş, hizmetlerini önemli düzeyde geliştirmiştir.

Nitekim, Başbakanlık Teftiş Kurulunca SHÇEK Genel Müdürlüğü hizmetlerinin denetlenmesi sonucu düzenlenen 26.06.2008 tarihli Raporda, Kurum hizmetlerinde 2003-2007 döneminde önemli iyileşmeler sağlandığı, 2002 yılında 121.589.000 YTL olan kurum bütçesinin 2008 yılında 853.152.000 YTL ye yükseltildiği, hizmet alanlarıyla ilgili kamuoyu araştırmaları yaptırıldığı, koğuş tipi kuruluşların ev tipi kuruluş haline getirilmesine ve ev tipi kuruluş uygulamasına hız verildiği, eve dönüş uygulamasında önemli sayısal artışlar sağlandığı, özellikle korunma kararı alınmadan aile yanında desteklemede başarılı uygulamalar yapıldığı, bakım personeli sayısının artırılarak eğitilmiş olmalarına özen gösterildiği ve işe alımlarda bu hususa dikkat edildiği, özür ve yaşlı bakım hizmetleri ile sokakta yaşayan ve/veya çalıştırılan çocuklara yönelik olarak ciddi çalışmalar yapıldığı, kadın konukevlerinde sunulan hizmetlerde

de iyileştirmeler yapılarak mağdurların kuruluşlara kabulünün çabuklaştırıldığı, toplum ve aile danışma merkezlerinde sunulan hizmetlerin çeşitlendirilmesine ve taleplerin karşılanmasına çalışıldığı, Genel Müdürlük Makamının onayları gereği kuruluşların periyodik olarak Teftiş Kurulunca denetlendiği, ayrıca şikayet vb. şekillerde ulaşan duyumlar üzerine konuların incelenip soruşturularak sonuçlarına göre işlem yapıldığı belirtilmiştir.

Ancak yine Raporun çeşitli bölümlerinde SHÇEK tarafından gerçekleştirilen ve başarılı bulunan birçok hizmetin mahalli katkılarla ve işbirliği ile yürütülen hizmetler olduğu, valilik, il özel idareleri, belediyeler ve sivil toplum kuruluşlarından maddi destek ve işbirliği sağlanamayan hizmetlerin yeterince etkin ve verimli olamadığı, SHÇEK bütçesinin yedi kat artmasına rağmen, denetim yapılan bir çok yerde fiziki imkân, donanım ve personel açısından eksikliklerin dile getirildiği görülmüştür.

Öte yandan, 2022 sayılı 65 Yaşını Doldurmuş Muhtaç, Güçsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması Hakkında Kanuna göre yapılan aylık ödemeleriyle ilgili olarak en çok şikayet konusu olan husus, başvurudan aylık bağlanana kadar geçen sürenin çok uzun olması, çok sayıda prosedür bulunması olarak karşımıza çıkmaktadır. Kaymakamlıklara başvuran kişilerden tek adımda hizmet ofisi bulunmayan yerlerde bir çok daireyi dolaşarak mevcut formda söz konusu dairelere ilişkin bölümlerin onaylatılması talep edilmektedir. Malmüdürlüklerinde 2022 sayılı Kanun uygulaması için ayrı birimler bulunmamaktadır. Konuyla ilgili işlemler diğer işleri de olan bir veya birkaç personel eliyle yürütülmektedir. Söz konusu personelin sosyal yardımlar konusunda bir uzmanlığı da bulunmamaktadır. Vatandaşın ikametgâhlarında yapılan araştırmalar da çoğunlukla yine konuyla ilgili uzmanlığı bulunmayan personel eliyle yürütülmektedir. Bu aşamayı geçen kişilerin başvuruları Ankara'ya SGK Primsiz Ödemeler Genel Müdürlüğüne gönderilmektedir. Burada dosya üzerinde yapılan incelemede eksiklik görülmesi halinde dosya yeniden mahalline gitmekte, bu durum bazı kişilerde birkaç kez tekrarlanabilmektedir. Özellikle özürülü maaşlarıyla ilgili olarak mahallinden alınan raporların Ankara'da oluşturulan kurulca onaylanması süreci aylık bağlanması sürecini daha da uzatmaktadır. Ayrıca, kişilere bir kez aylık bağlandıktan sonra aylık alanların durumunu mahallinde izleyen bir birimin bulunmaması, usulsüzlüklerin ancak şikayet halinde tespit edilebilmesine yol açmaktadır.

Yeşil Kart konusundaki uygulamalarda da 2022 sayılı Kanunla ilgili yukarıdaki maddede belirtilen benzer sorunlar yaşanmaktadır. Konuya ilişkin olarak Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü Kontrolörlerince 2006 ve 2007 yıllarında 16 ilde denetim ve inceleme çalışması yapılmış olup, birçok usulsüzlük tespit edilmiş bulunmaktadır. Örnek olmak üzere bu illerden altısında (İstanbul, İzmir, Bursa, Gaziantep, Mersin, Diyarbakır) tespit edilen hususlar şu şekildedir.

-Bu illerde yeşil kart sahibi 2.314.034 kişiden 167.662'si (% 7,2) adına kayıt (tapu, araç, vergi mükellefiyeti vb.) bulunduğu,

-50.021 kişi adına tapuda gayrimenkul bulunduğu,

-11.319 kişinin faal vergi mükellefi olduğu,

-2.370 kişinin şirket ortaklığı bulunduğu (2 şirketi olan 124, 3 şirketi olan 26, 4 şirketi olan 10, 5-11 şirketi olan 7 kişi olmak üzere),

-25.624 kişinin araç sahibi olduğu (585 adet 2007, 4.384 adet 2006, 2.285 adet 2005, 1.064 adet 2004 model olmak üzere kasko değerleri 118.350 TL'ye ulaşan araçlar) (2 aracı olan 1359, 3 aracı olan 211, 4 aracı olan 40, 5 aracı olan 14),

-18.614 kişinin bankada nakit mevduatının olduğu (75 kişi +200.000 TL, 56 kişi 150.000 TL, 173 kişi 100.000 TL, 664 kişi 50.000 TL, 7452 kişi de 10.000-50.000 TL arasında olmak üzere),

-20.595 kişinin öldüğü halde sistemden kaydının silinmediği.

Yukarıda belirtilen tespitlerin bir bölümü, bloke ve her yıl yeniden vize uygulamasıyla kısmen düzeltilmiş olmakla birlikte, kurumsal altyapının ve denetim sisteminin yetersizliği nedeniyle yeşil kart uygulamasına ilişkin sorunlar tam olarak çözülememiştir.

Sosyal yardımların gelişimi miktar ve kapsam bakımından incelendiğinde 2001 yılında yaşanan ekonomik kriz sonrasında önemli gelişmeler yaşandığı görülmektedir. Kriz sonrası dönemde diğer ekonomik ve sosyal faktörlerin de etkisiyle yoksulluk, toplumda en önemli sorunlardan biri haline gelmiş ve bu durum yoksullukla mücadele konusunda yeni politikalar geliştirilmesini ve sosyal yardım faaliyetlerinin nitelik ve nicelik bakımından yeniden ele alınmasını zorunlu hale getirmiştir.

Nitekim IV. Bölümde anlatıldığı üzere bu dönemde bir yandan hizmetler genişlerken diğer yandan çok önemli miktarda kamu kaynağı bu alanı desteklemek üzere tahsis edilmiştir.

Sosyal hizmetler ve yardımların, belirli bir gelir seviyesinin altında bulunan tüm vatandaşlar için hak haline getirilmesi konusu en çok tartışılan konuların başında gelmektedir. Üyesi olmak amacıyla müzakere süreci içinde bulunduğumuz Avrupa Birliği ülkelerinde asgari gelir desteği adıyla benzer uygulamaların yer alması da bu tartışmaları sık sık gündeme getirmektedir. Ancak asgari gelir desteği uygulaması AB'nin uyulması zorunlu kuralları arasında olmayıp tavsiye edilen kuralları arasında yer almaktadır. Söz konusu tavsiyenin hayata geçirilmesi ise her ülkenin sosyal, ekonomik, kültürel ve politik şartlarına bağlı bulunmaktadır.

Diğer yandan, 1980'li yıllardan itibaren sosyal yardımlar konusunda benimsenen yeni yaklaşım ve politikalar çerçevesinde gerçekleştirilen uygulamalar, bazı kesimlerce "sadaka"

kavramına atıfla eleştirilmekte, “devlet-vatandaş ilişkisinin mantığının yerine geleneksel hayır-hasenat anlayışının” (Buğra, 2008:211) konulduğu iddia edilmektedir. Bugüne kadar şiddetlenerek devam eden bu tartışma ideolojik yaklaşımlar ve farklı siyasi görüşlerin etkisiyle ele alınmaktadır. Tartışma bugün de tazeliğini korumakta ve yoksul kesimlere yapılan devlet yardımları çeşitli sebeplerden ötürü sorgulanmaktadır. Devlet tarafından Anayasa ve ilgili kanunlar çerçevesinde yapılan sosyal yardımlar devletin yoksullara verdiği sadaka olarak nitelendirilerek eleştirilmektedir.

En çok dile getirilen konulardan birisi yoksul kesimlerin yardımlara bağımlı hale getirilmesi ve yoksullukla mücadele kapsamında bu insanları yardıma muhtaç olmaktan kurtaracak esaslı çözüm mekanizmalarının geliştirilmemesidir. Periyodik olarak aynı ve nakdi yardım yapılmasının geçici bir çözüm olduğu ve bunun süreklilik kazanan bir geçim biçimi haline dönüştürülmemesi gerektiği belirtilmektedir.

Bu doğrultuda, kamuoyunda da yoksul kesimlerin çalışarak geçinmek yerine devletin dağıttığı yardımlarla geçinme yolunu tercih ettiği yönünde bazı kanaatler bulunduğu ifade edilmektedir. Belli amaçlarla yapılan sosyal yardımların veya karşılıksız transferlerin yoksul kesimlerin veya geliri bakımından yoksulluk sınırına yakın olanların çalışma motivasyonlarını belli ölçüde olumsuz etkilediği söylenebilir. Böyle bir olumsuz etkiden söz edilebilmekle birlikte, yardımların çalışmayı engellediğini ve çalışmaktansa yardımla geçinmenin tercih edildiğini kesin bir şekilde söyleyebilmek mümkün değildir.

Nitekim, sosyal transferlerin etkinliğiyle ilgili bir araştırma da (Şeker, 2008:175) “*yoksul kesimde çalışma çağı nüfusundaki çalışanların oranı, yoksul olmayan kesimden farklı değildir. Dolayısıyla, Türkiye’de yoksulların, çalışmak yerine, karşılıksız gelirlerle hayatlarını idame ettirdiklerine dair bir işaret yoktur. Yoksul kesimde, çalışanlar genellikle tarım sektöründe ve çoğunlukla sosyal güvencesiz olarak çalışmaktadır. İşteki durum itibarıyla ise, yoksullar arasında yevmiyeli ve ücretsiz aile işçisi olarak çalışma biçimi yaygındır.*” şeklinde ortaya çıkan sonuçlarda bu tezi desteklemektedir.

Bu kesimlerin daha çok kayıt dışı çalıştığı ve daha kalabalık hanelerde yaşadıkları dikkate alındığında yoksul kesimlerin çalışmaksızın devlet yardımlarıyla geçinme yolunu tercih ettikleri konusundaki yaygın kanaatin tam anlamıyla doğru olmadığı hususu da daha anlaşılır hale gelmektedir.

Bu konudaki eleştirilerden birisi de yardımların devlet bütçesi yerine bütçe dışında oluşturulan fon tarafından finanse edilen (Buğra, 2008:209) ve devlet teşkilatı dışında teşkilatlandırılan vakıflar aracılığıyla yerine getirilmesidir. Dolayısıyla, sosyal yardım

uygulamalarının vatandaşlık hakları bağlamında bütçe içinde ve kamu kurum ve kuruluşları tarafından yapılması gerektiği üzerinde de durulmaktadır.

1980'li yıllara kadar yoksulluk, köylerde kayıt dışı yaşanmaktayken, göçle birlikte kırsal kesimden şehirlere taşınmıştır. Kentlerde yeterli iş imkânlarının kısa zamanda oluşturulamaması, yoksullukla kalıcı bir şekilde mücadele öngören politika ve çözümlerden çok yoksulluğun olumsuz etkilerini bertaraf etme ve yoksul kesimlerin gününbirlik ihtiyaçlarını gidermeye yönelik mekanizmalara ağırlık verilmesi yoksullukla mücadeledeki etkinliği sınırlamıştır.

Türkiye'de yoksullukla mücadelenin yalnızca devletin görevi olmadığı, toplumun da bir bütün olarak gerek tek tek bireyler olarak gerekse sivil toplum kuruluşları aracılığıyla doğrudan yapılan sosyal yardımlar ve/veya devletin bu alandaki faaliyetlerine destek verilmek suretiyle sorumluluk üstlenmesi gerektiği şeklinde yaygın bir anlayış bulunmaktadır. Millet ve Devlet geleneklerine de uygun olduğu savunulan bu anlayış, siyasi iktidarlar ve bürokrasi yanında medya, sivil toplum kuruluşları ve halk nezdinde de aynı şekilde kabul görmektedir.

Ancak her şeyi Devlete yüklemeye çalışan bazı kesimlerse bu anlayışı yoksullukla etkin mücadelenin önündeki engellerden birisi olarak görmekte, Devletin yoksullukla mücadele konusundaki görev ve sorumluluklarının kısmen topluma ve çeşitli amaçlarla kurulmuş bulunan sivil toplum kuruluşlarına yüklenmesinin bazı gelişmiş ülkelerde uygulanan sosyal içerme modeline uygun olmadığını savunmaktadır.

Halbuki gelişmiş birçok ülkede gönüllü kuruluşlar ve dini müesseseler sosyal hizmetler ve sosyal yardımlar alanında önemli faaliyetlerde bulunmaktadır. Zaten kamu ve özel sektör ile devlet ve sivil toplum kuruluşları arasında her alanda işbirliğinin sağlanması ve çok yönlü katılım mekanizmalarının geliştirilmesi hususu AB Müktesebatının bir parçasıdır ve AB ülkelerinde bu yönde gelişmiş uygulamalar bulunmaktadır. Devlet-sivil toplum diyalogunun sosyal hizmetler ve yardımlar alanında da hayata geçirilmesinin ve sivil toplumun/sivil toplum kuruluşlarının bu alandaki birikim ve kaynaklarından yararlanılmasının toplumun geneli ve sosyal hizmet ve yardımlara ihtiyaç duyan kesimler bakımından büyük yararlar sağlayacağı tartışmasızdır. Diğer yandan bu husus sivil toplum kuruluşlarının kuruluş ve faaliyet amaçlarına ulaşma derecesini yükseltecek ve bu müesseselerin işlevselliklerini yitirmemelerine de katkı sağlayacaktır.

Diğer yandan, sosyal hizmetler ve sosyal yardımların; veren ve alan için gönüllülük esasına göre gerçekleştiği doğu kültürü ile "hak" temeline dayalı olarak gerçekleştirilmeye başlandığı batı kültürü arasında birisini tercih etmek yerine, iyi ve kötü yanlarını ele alarak kendimize özgü bir modeli geliştirmemiz gerektiği düşünülmektedir.

Bu çerçevede; sosyal hizmetler ve sosyal yardımlara ilişkin faaliyet ve programların;

- Devletin denetim, gözetim ve sorumluluğunda toplumun her kesiminin (genel yönetim birimleri, yerel yönetimler, özel hukuk tüzel kişileri ve gerçek kişilerin) katılımı sağlanarak bir bütünlük içinde yürütülmesi,

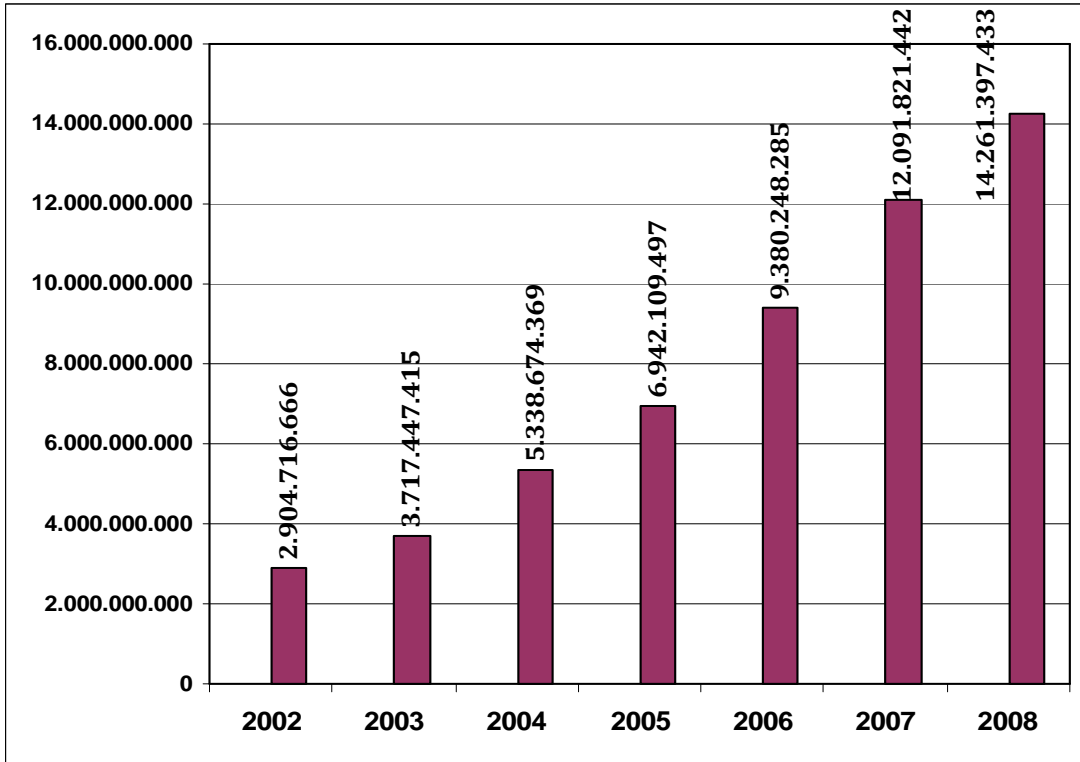
- Yurt sathında dengeli dağılımına imkân verecek, görev boşluğu bırakılmayacak şekilde ve toplumun ihtiyaçları göz önünde tutularak planlanması ve düzenlenmesi,

- Merkezi ve yerel yönetimlerin dengeli ağırlıklarda temsil edildiği, sivil toplum ve özel girişimi de kapsayan karma bir yapının oluşturulması

gerektiği değerlendirilmektedir.

2002 yılından itibaren IV. Bölümde detaylı olarak anlatılan sosyal hizmet ve yardım faaliyetleri için kamu kaynaklarından yapılan toplam harcamalar Şekil 27'de, çeşitli kurumlarca 2006-2008 yıllarında sosyal hizmet ve yardım alanında gerçekleştirilen harcamalar ise Tablo 166'da gösterilmektedir.

**Şekil 1: Sosyal Hizmet ve Yardım Harcamalarının Yıllar İtibarıyla Gelişimi
(2002-2008)**



Tablo 1: 2006-2008 Toplam Sosyal Hizmet ve Yardım Harcamaları (TL)

KURUMLAR VE HİZMETLER	2006	2007	2008
SOSYAL YARDIMLAŞMA VE DAYANIŞMAYI TEŞVİK FONU	1.377.725.110	1.413.757.200	1.798.454.739
SOSYAL HİZMETLER VE ÇOCUK ESİRGEME KURUMU GENEL MÜD.	441.154.750	618.155.861	1.075.056.902
65 YAŞ VE ÖZÜRLÜ MAAŞLARI	1.284.823.462	1.758.303.773	2.018.628.833
YEŞİL KART ÖDEMELERİ	2.896.420.970	3.913.615.528	4.030.734.093
KREDİ VE YURTLAR KURUMU GENEL MÜDÜRLÜĞÜ	1.619.680.000	1.907.497.000	2.204.220.000
VAKIFLAR GENEL MÜDÜRLÜĞÜ (HAYIR İŞLERİ)	72.578.198	113.434.199	117.000.277
MİLLİ EĞİTİM BAKANLIĞI	683.514.877	1.187.132.451	1.391.811.087
KÖMÜR YARDIMLARI (GÖREV ZARARI)	252.080.000	267.962.000	337.318.000
ÜNİVERSİTELER (Sağlık, Spor ve Kültür Daire Başk.)	505.444.822	551.526.745	627.591.010
PRİMSİZ ÖDEMELER GENEL MÜDÜRÜĞÜ			4.742.469
GENÇLİK VE SPOR GENEL MÜDÜRLÜĞÜ-GENÇLİK DAİRESİ BŞK.	2.136.669	2.506.359	5.453.630
SOSYAL YARDIMLAŞMA VE DAYANIŞMA GENEL MÜDÜRLÜĞÜ	2.073.618	3.172.617	3.433.899
ÖZÜRLÜLER İDARESİ BAŞKANLIĞI	3.305.263	4.348.845	4.124.448
AİLE VE SOSYAL ARAŞTIRMALAR GENEL MÜDÜRLÜĞÜ	2.742.054	3.728.691	4.417.169
KADININ STATÜSÜ GENEL MÜDÜRLÜĞÜ	2.047.839	2.941.079	3.582.065
MİLLİ SAVUNMA BAKANLIĞI (ASKER AİLELERİNE YARDIM)	3.072.523	2.699.891	2.841.296
İL ÖZEL İDARESİ	35.168.612	27.727.464	31.177.987
BELEDİYELER	196.279.518	313.311.739	600.809.529
TOPLAM	9.380.248.285	12.091.821.442	14.261.397.433

Yukarıda yer verilen tablo ve şekilde görüldüğü üzere, muhtelif kurumlar aracılığı ile kamu kaynaklarından gerçekleştirilen sosyal hizmet ve yardım harcamaları toplamı, 2002 yılı rakamı olan 2,9 milyar TL'nin yaklaşık beş katına ulaşarak 2008 yılında 14,3 milyar TL olarak gerçekleşmiştir.

Bu kadar büyük bir kamu kaynağının, toplumun en mağdur kesimine ulaştırılmasının dağınık kurumsal yapılarla gerçekleştirilmesinde gün geçtikçe daha büyük sakıncaların ortaya çıkması da muhtemel görülmektedir.

Nitekim konuya ilişkin olarak düzenlenen muhtelif raporlarda da (TBMM Araştırma Komisyonu raporları, DPT -Sosyal Hizmetler ve Yardımlar Özel İhtisas Komisyonu Raporu-2001, DPT- Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu-2007, Gelir Dağılımı ve Yoksullukla Mücadele Özel İhtisas Komisyonu Raporu-2007, DİE-Dünya Bankası, Türkiye: Yoksulluğu Değerlendirme Ortak Raporu, DDK- SHÇEK Çocuk Koruma Sisteminin Değerlendirilmesi Raporu, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü'nün Sosyal Yardım ve Proje Destek Faaliyetlerinin Etki Analizi Araştırması Çalıştay Raporu-2008) yukarıda belirtilen hususlara dikkat çekilmiş ve çeşitli tedbirler önerilmiştir. Zaman zaman da bu kurumlardan bazıları

hizmetlerin kendi bünyelerinde birleştirilmesi yönünde girişimlerde bulunmuş ve taslaklar hazırlamıştır.

Sonuçta, sosyal hizmetler ve yardımlarla ilgili konularda çok önemli yenilikler ve ilerlemeler sağlanmakla birlikte özellikle kurumsal altyapıdaki dağınıklığın getirdiği zayıflığın gün geçtikçe sorunların büyümesine neden olacağı değerlendirilmektedir.

Araştırma sırasında bugüne kadar gerçekleştirilen taslak çalışmalar ve öneriler incelenmiş, bu çalışmalarda olayın merkez ve taşra olarak bütününe kavranamadığı da görülmüştür.

Oysa, sosyal hizmetler ve yardımlarla ilgili olarak yapılacak çalışmalarda, bu alanda görev yapan tüm kurumların ve birimlerin değerlendirilmesi suretiyle öneriler getirilmesi gerekmektedir.

Diğer yandan, sosyal hizmetler ve yardımlar alanında çok sayıda hizmet alanı ve konusu bulunmakta ve her bir alan (çocuklar, özürülüler, yaşlılar, gençler, suçlular, kadınlar, aile, mülteciler, afetler, burs ve krediler, sağlık yardımları, muhtaç aylıkları, işsizlik, eğitim yardımları, yakacak yardımları) bizatihi ayrı bir araştırma konusu olacak genişlikte olup tek raporda bunların tümünün incelenmesi ve araştırılması mümkün bulunmamaktadır.

Bu nedenlerle, bu araştırma ve inceleme çalışmasında özellikle öncelik taşıyan kurumsal altyapıyla ilgili sorunlar ve öneriler ile genel nitelikli sorunlar ve çözüm önerilerine bütüncül bir yaklaşımla yer verilmiştir.

Bu anlayışla yapılan değerlendirmeler çerçevesinde sosyal hizmetler ve yardımlarla ilgili hizmetlerin daha düzenli ve verimli bir şekilde sürdürülmesi ve geliştirilmesi amacıyla aşağıda gösterilen tedbirler ve düzenlemeler önerilmektedir.

II. SOSYAL HİZMET VE YARDIMLARIN KURUMSAL YAPILANMASINA YÖNELİK DEĞERLENDİRME VE ÖNERİLER

Sosyal hizmetler ve yardımlar alanında karşılaşılan sorunların başında kurumsal dağınıklık ve yeterli kurumsal altyapının merkezde ve taşrada oluşturulmaması gelmektedir.

IV. bölümde ayrıntılı olarak anlatıldığı üzere, mevcut durumda çeşitli kurumlar sosyal hizmetler ve yardımların çeşitli alanlarında görevler üstlenmiş bulunmakta ancak kurumlar arasında arzulanan oranda işbirliği ve koordinasyon sağlanamamaktadır.

Merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin (genel ve özel bütçeli idareler) kendi aralarındaki uygulama farklılıkları ve koordinasyonsuzluğun yanında bu idareler ile yerinden

yönetim kuruluşları (il özel idareleri, belediyeler, üniversiteler gibi) arasında da uyum problemleri ve yaklaşım farklılıkları görülmektedir.

Özellikle yerinden yönetim kuruluşlarında sosyal hizmetler ve yardımlar konusunda standart bir yaklaşım ve uygulama birliği bulunmamaktadır. Sunulan hizmetler ve yapılan yardımlar her bir idareye göre farklılık göstermektedir. Merkezi yönetim kuruluşları bu konuda gereken işlevleri üstlenememektedirler.

Diğer yandan, sosyal yardımlara ilişkin çok fazla sayıda kanun bulunmaktadır. Bunların bir kısmı sosyal yardımlara ilişkin özel kanunlardır. Bir kısmı ise çeşitli kanunlar içinde yer alan özel hükümlerle taahhüt edilmiş yardımları içermekte ve bunlar sosyal yardım olarak adlandırılmaktadır. Bu kanuni düzenlemelerin doğal sonucu olarak yeni teşkilatlar gündeme gelmekte ve sosyal yardım uygulayan çok fazla kurum ve kuruluşun varlığı ortaya çıkmaktadır. Bu durum ise uygulamada çok başlılığı ve hizmet tekrarlarını getirmektedir.

Sosyal hizmetlere ilişkin uygulama alanına bakıldığında, Türkiye’de 1983 öncesinde yaşanan dağınıklık ve kopukluğun bugünkü sistemde tekrar oluşmakta olduğu görülmektedir. 1983 öncesinde sosyal hizmetler, çeşitli kamu idareleri ve kurumları, özel hukuk tüzel kişilikleri tarafından birbirinden bağımsız, farklı statü, anlayış ve standartlarda, otorite boşluğuna yol açacak tarzda yürütülürken, 27 Mayıs 1983 tarihinde yürürlüğe giren 2828 sayılı Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Kanunu ile bu parçalı yapı bir ölçüde giderilmişti. Ancak, 1980’li yılların ikinci yarısından sonra başladığı gözlenen gelişmeler, sistemin bütünlüğünün sürdürülmesinde geriye dönüşün önemli işaretlerini vermektedir.

Sosyal hizmetler ve yardımlardan yararlanacak ihtiyaç sahiplerinin; bu alanda hizmet veren çok sayıdaki kurum tarafından (SHÇEK, SYDGM, Vakıflar Genel Müdürlüğü, yerel yönetimler ve STK’lar vb.) farklı şekilde tanımlanması ve bunlar arasında koordinasyon eksikliği, ulusal ölçekte bir yoksulluk kriterinin olmaması, bu alanda merkezi bir veri tabanı bulunmaması, hedef gruba ya hiç hizmet sunulamaması ya da aynı kişilere birden fazla kurumca aynı nitelikte yardım ve hizmet sunulması sonucunu doğurmaktadır.

Sosyal hizmet ve yardım faaliyetlerinde kurumlar arasında işbirliği ve koordinasyon eksikliği ile parçalı kurumsal yapı, kaynak kullanımlarındaki etkinlik ve verimliliği olumsuz yönde etkilemektedir. Sosyal yardım ve transferlerin etkinlik düzeyinin beklenen seviyeye ulaşamadığı kamu politika dokümanlarında (örneğin 2009 yılı programı) da yer almakta ve etkinlik düzeyinin artırılması temel amaç ve hedefler arasında sayılmaktadır.

Nitekim, Türkiye’de sosyal transferlerin yoksulluk üzerindeki etkilerini inceleyen bir araştırma çalışmasında (Şeker, 2008:174); bu durumun en önemli nedenleri, sosyal yardım

sistemi aracılığıyla yerine getirilen hizmetlerdeki dağınıklık, kurumlar arasındaki işbirliği eksikliği ve yoksullukla ilgili ortak bir tanım ve ölçütün olmaması olarak gösterilmiş ve bu nedenle, yapılan yardımlarda, zaman zaman hedef kitleden sapmalar olabildiği ifade edilmiştir.

Ayrıca, sosyal yardımlar ve sosyal hizmetler alanında faaliyet gösteren kurumların ayrı ayrı zayıf bir örgütlenme yapısına sahip olmaları ve yeterli ölçüde denetlenmemesi; bu kurumların işleyişinde verimsizliğe ve sosyal yardımların dağıtımında popülist amaçların gözetilmesine yol açmaktadır.

Öte yandan, sosyolojik araştırmalar, başta İstanbul olmak üzere büyük kentlerimizde geleneksel dayanışma ağlarının zayıfladığını, belirtilen nedenle yoksulluk ve sosyal dışlanma sorununun ülkemizde de giderek artan oranda önem kazandığını göstermektedir. Bu eğilim sosyal yardımlar ve sosyal hizmetler alanında yasal ve kurumsal yapının ivedilikle kuvvetlendirilmesi gereğini doğurmaktadır.

Ancak, sosyal yardımlar ve sosyal hizmetler alanının tümüyle yerel yönetimlere ve sivil toplum kuruluşlarına devredilmesi beraberinde sosyal devlet ilkesinden uzaklaşma tehlikesini getireceğinden, bu konuda Devletin yönetim, gözetim ve denetim sorumluluğunda karma bir yapı oluşturulması gerekli görülmektedir.

Diğer yandan, bu alanda yeni yeni kurumlar kurulması, esas hizmet alanı ile ilgili birimler dışında, her kurumda yönetim ve destek hizmetleri için ayrı ayrı birimler oluşturulmasına ve hizmetle doğrudan ilgili olmayan sabit giderlere yol açmaktadır. Her bir kurumda oluşturulan çok sayıda makam için sekreterlik, şoförlük, odacılık hizmetleri ihdas edilmekte, kurumun personel, muhasebe, alım-satım, güvenlik, temizlik gibi hizmetler için de destek birimleri oluşturulmak zorunda kalınmaktadır. Ayrıca, her kurumda ilgili mevzuat çerçevesinde farklı isimler verilen karar veya danışma organı niteliği taşıyan kurullar oluşturulduğu görülmektedir.

Nitekim sosyal hizmetler ve yardımlar alanında kurumsal olarak hizmet sunan yedi kurumla ilgili bilgiler aşağıdaki tablolarda gösterilmektedir. Tablolarda görüleceği üzere söz konusu kurumlarda yönetim ve destek hizmetleri, toplam harcamaların % 20 ile % 75'i arasında bir paya sahip bulunmakta, ortalama olarak da % 60 civarında bir kaynak bu amaca ayrılmak zorunda kalınmaktadır.

Mevcut uygulamada her bir yardım kuruluşu için ayrı ayrı gerçekleştirilen başvuru ve karar süreçleri kaynak ve zaman israfına neden olmakta, ayrıca bürokratik süreçler başka sorun ve aksaklıkların doğmasına neden olmaktadır.

Tablo 2: Bazı Kurumların Yönetim ve Destek Birimleri Harcamaları (TL)

	2006	2007	2008
SHÇEK	17.330.876	18.328.177	14.456.169
KREDİ VE YURTLAR KURUMU GM		21.215.581	22.428.958
PRİMSİZ ÖDEMELER GM			950.000
SOSYAL YARDIMLAŞMA VE DAYANIŞMA GM	1.185.182	1.516.030	1.880.326
ÖZÜRLÜLER İDARESİ BAŞKANLIĞI	1.681.396	1.700.452	2.184.010
AİLE VE SOSYAL ARAŞTIRMALAR GM	1.398.747	1.957.546	2.392.928
KADININ STATÜSÜ GM	776.908	1.895.814	2.249.226
TOPLAM	22.373.109	46.613.600	46.541.617

Tablo 3: Bazı Kurumların Merkez Teşkilatı Toplam Harcamaları (TL)

	2006	2007	2008
SHÇEK	26.971.502	32.494.233	35.799.576
KREDİ VE YURTLAR KURUMU GM		28.616.265	29.458.083
PRİMSİZ ÖDEMELER GM			4.742.469
SOSYAL YARDIMLAŞMA VE DAYANIŞMA GM	2.073.618	3.172.617	3.433.899
ÖZÜRLÜLER İDARESİ BAŞKANLIĞI	3.305.263	4.348.845	4.124.448
AİLE VE SOSYAL ARAŞTIRMALAR GM	2.742.054	3.728.691	4.417.169
KADININ STATÜSÜ GM	2.047.839	2.941.079	3.582.065
TOPLAM	37.140.276	75.301.730	85.557.709

Tablo 4: Bazı Kurumların Yönetim ve Destek Birimleri Harcamalarının, Merkez Harcamalarına Oranı (%)

	2006	2007	2008
SHÇEK	64,26	56,40	40,38
KREDİ VE YURTLAR KURUMU GM		74,14	76,14
PRİMSİZ ÖDEMELER GM			20,03
SOSYAL YARDIMLAŞMA VE DAYANIŞMA GM	57,16	47,78	54,76
ÖZÜRLÜLER İDARESİ BAŞKANLIĞI	50,87	39,10	52,95
AİLE VE SOSYAL ARAŞTIRMALAR GM	51,01	52,50	54,17
KADININ STATÜSÜ GM	37,94	64,46	62,79
TOPLAM	60,24	61,90	54,40

Tablo 5: Bazı Kurumların Personel Sayıları

	2008
SHÇEK	19.698
KREDİ VE YURTLAR KURUMU GM	14.295
PRİMSİZ ÖDEMELER GM	232
SOSYAL YARDIMLAŞMA VE DAYANIŞMA GM	163
SOSYAL YARDIMLAŞMA VE DAYANIŞMA VAKIFLARI	4.140
YEŞİL KART+65 YAŞ +ÖZÜRLÜ MAAŞI BÜROLARI(TAHMİNEN)	2.500
ÖZÜRLÜLER İDARESİ BAŞKANLIĞI	134
AİLE VE SOSYAL ARAŞTIRMALAR GM	84
KADININ STATÜSÜ GM	73
TOPLAM	41.319

Bu nedenlerle, söz konusu kurumların amaç ve faaliyet alanlarına göre birleştirilerek yeniden örgütlenmesinin ve/veya Türkiye’de sosyal hizmet ve yardımları planlayıp, koordine edecek ve bütünleştirecek tek bir örgütsel yapı oluşturulmasının, mükerrer uygulamaları

önleyeceği, hizmete ilişkin sağlanacak faydaların yanında yüksek miktarda personel ve ödenek tasarrufu da sağlayacağı düşünülmektedir.

Diğer yandan, Yeşil Kart uygulaması, 2022 sayılı Kanun kapsamındaki aylıklar için başvurular ve sosyal yardım sistemindeki programların çoğunun başvurusu valilikler ve kaymakamlıklar bünyesindeki birimlere yapılmaktadır. SYDV'ler de valilik ve kaymakamlıkların bünyesinde bulunmaktadır. Kaymakamlık ve valilikler bünyesinde sosyal yardım başvurularının alındığı ve başvurularla ilgili incelemenin yapıldığı birimlerin tekleştirilmesi; maliyetlerin azaltılması, bilgi paylaşımının kolaylaştırılması ve yardım başvurularıyla ilgili değerlendirilmelerin ortak ölçütlere göre yapılabilmesi gibi önemli faydalar sağlayacaktır. Nitekim nüfusu 50.000'in üzerinde bulunan ilçelerde oluşturulan "tek adımda hizmet bürosu" uygulaması ile bu konuda bir adım da atılmış bulunmaktadır.

Netice olarak, Raporun diğer bölümlerinde detaylarıyla anlatılan hizmetlerin değerlendirilmesi, konuyla ilgili yayın, makale, araştırma raporları ve diğer dokümanların incelenmesi, bazı illerde sosyal yardım ve sosyal hizmet alanındaki kuruluşlarda yapılan inceleme ve görüşmelerden elde edilen izlenimler, çeşitli rapor ve çalışmalarda yer alan ve bu bölümün ilk kısmında yer verilen sorunlar, öneriler ve tartışmalar dikkate alınarak, sosyal hizmetler ve yardımlara yönelik faaliyetlerin düzenli ve verimli şekilde yürütülmesinin ve geliştirilmesinin sağlanması amacıyla aşağıdaki kurumsal yapılanma önerilmektedir.

Önerilen model ana hatlarıyla;

-Konuyla ilgili kurumların ve birimlerin birleştirilmesiyle merkez teşkilatı olarak kural koyan, düzenleme yapan, standart getiren, rehberlik eden ve denetleyen, uluslararası ilişkileri yürüten, bütçeden ayrılan ödeneği dağıtan Türk sosyal koruma sisteminin içinde bir biçimde yer alabilecek "**Sosyal Hizmetler ve Yardımlar Bakanlığı**" adıyla bir bakanlık kurulmasını,

-İllerde konuyla ilgili tüm birimlerin birleştirilmesiyle bu Bakanlığa bağlı "**İl Sosyal Hizmetler ve Yardımlar Müdürlüğü**" ile ilçelerde ve uygun görülecek yerlerde bu müdürlüğe bağlı "**İlçe Sosyal Hizmetler ve Yardımlar Müdürlükleri**" ve/veya "**Sosyal Hizmet ve Yardım Merkezleri**" ve/veya "**Sosyal Hizmet ve Yardım Bürolarının**" oluşturulmasını içermektedir.

Ayrıca, kurulması önerilen il müdürlüğünün özellikle uygulama sorumluluğunu belediyeler ve il özel idareleri ile paylaşabilme yeteneğine sahip olması ve sivil toplum kuruluşlarının sosyal hizmetler ve sosyal yardımlar alanına daha etkin bir şekilde katılımının sağlanmasında etkin bir rol üstlenmesi gerekmektedir.

Yeni kurumsal örgütlenme modelinin yapısı ve işleyişine ilişkin olarak da aşağıdaki düzenlemeler önerilmektedir.

(a) Merkezde kurulacak " **Sosyal Hizmetler ve Yardımlar Bakanlığı**" aşağıdaki kurum ve birimlerden oluşturulmalıdır.

- Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğü,
- Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü,
- Yüksek Öğrenim Kredi ve Yurtlar Kurumu Genel Müdürlüğü,
- Sosyal Güvenlik Kurumu'nun 65 Yaş ve Özürlü Maaşları Uygulama Birimleri (Primsiz Ödemeler Genel Müdürlüğü),
- Özürlüler İdaresi Başkanlığı,
- Kadının Statüsü Genel Müdürlüğü,
- Aile ve Sosyal Araştırmalar Genel Müdürlüğü,
- Sağlık Bakanlığı İçerisinde Yer Alan Yeşil Kart Uygulama Birimleri (Sosyal Güvencesi Olmayanlar Şube Müdürlüğü gibi).

Bu birim ve kurumlara ilave olarak aşağıda belirtilen uygulama ve konuların da yeni kurulacak söz konusu Bakanlığa bağlanması hususunun tartışılmasında yarar görülmektedir.

- Milli Eğitim Bakanlığı'nın burs ve pansiyon uygulamaları (Ortaöğrenim Burs ve Yurtlar Dairesi Başkanlığı gibi),
- Gençlik ve Spor Genel Müdürlüğü'nün gençlik faaliyetleri uygulamaları (Gençlik Dairesi Başkanlığı gibi),
- Avrupa Birliği Eğitim ve Gençlik Programları Merkezi Başkanlığı'nın (DPT) uygulama ve faaliyetleri.

Ayrıca, bu kurum ve birimlerden benzer nitelikli hizmet görenlerin kurulacak bakanlık içerisinde mümkün olduğu oranda birleştirilerek kurum sayısının azaltılmasının hizmetlerde etkinlik ve tasarruf sağlayacağı değerlendirilmektedir.

Bakanlık, sosyal yardımlar ve sosyal hizmetler alanında mevzuatı hazırlamak, ikincil mevzuatı düzenlemek, sosyal hizmet kuruluşlarının kuruluş ve işletilmesine ilişkin standartları koymak, sosyal yardımlarla ilgili genel ilkeleri, yapılacak yardımların usul ve esaslarını, alt ve üst sınırlarını tespit etmek, illerde kurulması önerilen birimleri ve özel hizmet kuruluşlarını denetlemek ve gözetlemek, bütçeden tahsis edilen ödenekleri belirlenen usul ve esaslar çerçevesinde dağıtmak, sosyal yardımlar ve sosyal hizmetler alanında uluslararası kuruluşlarla ilişkileri yürütmek, koordinasyonu sağlamakla görevli olmalıdır.

Bakanlık, ülke çapında sosyal yardım ve sosyal hizmetlerin kayıtlarının merkezi olarak tutulduğu bir bilgi işlem merkezi kurmalı ve işletmelidir. Sistem ülke çapında kamu ve özel tüm

sosyal yardım ve sosyal hizmet kuruluşlarının on-line bağlanabileceği, sürekli bilgi girişi yapabileceği ve verilecek yetkiler çerçevesinde bilgilere ulaşabileceği şekilde dizayn edilmelidir. İl Sosyal Hizmetler ve Yardımlar Müdürlüklerinin uygulamaları da sistem üzerinden yapılabilir. Sistem ülke çapında tüm muhtaç vatandaşların kayıtlarını vatandaşlık numarası esaslı ile güncel olarak içermeli, yararlanılan yardım ve hizmetler sistemde yer almalıdır.

(b) Diğer bazı kurumlarca gerçekleştirilmekte olan hizmetlerden;

-Milli Savunma Bakanlığınca gerçekleştirilmekte olan asker ailelerine sağlık yardımı ile ilgili olarak; bunlara sunulan sağlık hizmetlerinin Genel Sağlık Sigortası kapsamında yürütülmesi,

-Muhtaç asker ailelerine maaş verilmesi ve Milli Eğitim Bakanlığınca gerçekleştirilen burs hizmetlerinin İl Sosyal Hizmetler ve Yardımlar Müdürlüklerine devredilmesi,

-Vakıflar Genel Müdürlüğünün, vakıf senetleri uyarınca sosyal hizmetler ve yardımlar için ayırması gereken fonları, şartlı bağış olarak İl Sosyal Hizmetler ve Yardımlar Müdürlüklerine aktarması, söz konusu kaynakların öngörülen şart çerçevesinde mahalli hizmet birimlerince vatandaşa ulaştırılması

önerilmektedir.

(c) Vakıflar Genel Müdürlüğü, Vakıf Gureba Hastanesi'nin yoksullara sunduğu hizmet toplam hasta sayısının binde beşini geçmediğinden ve yılda 5.000 kişiyi geçmeyen bu hizmeti Genel Müdürlüğün her yerden hizmet olarak satın alması daha tasarruflu olacağından, hastanenin Devlet üniversitesi statüsünde "Tıp Üniversitesi" olarak yeniden yapılandırılmasına yönelik çalışmalar bir an önce tamamlanmalıdır.

(d) Yüksek Öğrenim Kredi ve Yurtlar Kurumunca yürütülen hizmetlerle ilgili aşağıdaki hususlar önerilmektedir.

• Kuruma bağlı yurtlar münferiden veya müştereken kullanılmak üzere ilgili üniversitelere devredilmelidir.

• Yükseköğretim öğrencilerine verilen kredilerin, Sosyal Hizmetler ve Yardımlar Bakanlığınca mevcut uygulama çerçevesinde ödenmesine ve tahsiline devam edilmelidir.

• Yükseköğretim öğrencilerine verilmekte olan burslar, Sosyal Hizmetler ve Yardımlar Bakanlığınca belirlenecek genel esas ve usuller, alt ve üst sınırlar (örneğin ailesi yanında yükseköğrenim okuyan öğrenciye farklı miktar, başka şehirde yükseköğrenim okuyan öğrenciye farklı miktar veya ek barınma bursu verilmesi gibi) dâhilinde öğrencinin ikametgâhının bulunduğu yerdeki İl Sosyal Hizmetler ve Yardımlar Müdürlüklerince veya bağlı

merkez ve bürolarınca ödenmelidir. Başvuruların il müdürlüklerine yapılmalı, araştırma, inceleme ve değerlendirme de söz konusu il müdürlüklerince sonuçlandırılmalıdır.

- Yeni yurtlar ihtiyaca göre Üniversiteler ve/veya İl Sosyal Hizmetler ve Yardımlar Müdürlüklerince inşa edilmelidir. Ancak mümkün olduğu ölçüde Devletçe yurt yapılması yerine, öğrencilerin barınma ihtiyaçları yerleşke alanlarında yap-işlet modeliyle, diğer yerlerde Devlet tarafından ücretsiz tahsis edilecek arsalar üzerine veya sağlanacak uygun koşullarda kredilerle yaptırılacak özel yurtlar vasıtasıyla karşılanmalıdır. Özel yurtlarda kalan muhtaç öğrencilere öğrenim burs ve kredisi dışında barınma burs ve kredisi verilmesi imkânı getirilmelidir.

(e) Primsiz Ödemeler Genel Müdürlüğünce yürütülmekte olan hizmetlerle ilgili olarak aşağıdaki düzenlemeler önerilmektedir.

Vazife malullüğü, vatani hizmet tertibi, gazi maaşları, şehit dul ve yetim maaşları ödemeleri, Sosyal Güvenlik Kurumunda mevcut diğer birimlerden birisinde kurulacak bir Daire Başkanlığı vasıtasıyla yürütülmelidir.

65 yaş ve özürlü maaşlarına ilişkin olarak;

- Yapılacak yardımlara ilişkin genel esasların ve ölçütlerin, yaşlılık maaşına ilişkin alt ve üst sınırların, özürlülük derecelerinin ve bu derecelere göre ödenecek maaşların alt ve üst sınırlarının, ödeme usul ve esaslarının "Sosyal Hizmetler ve Yardımlar Bakanlığınca" belirlenmesi,

- Özürlülük derecelerinin tespitine yönelik mevcut uygulamanın aynen devam etmesi,

- Hak sahiplerinin başvurusu, incelenmesi ve araştırılmasıyla, hak sahipliğinin onaylanması ile aylıkların ödenmesinin İl Sosyal Hizmetler ve Yardımlar Müdürlüklerince gerçekleştirilmesi

önerilmektedir.

Yeşil kart ve genel sağlık sigortası uygulamasına ilişkin olarak;

- Genel Sağlık Sigortası yeşil kartlılar için İl Sosyal Hizmetler ve Yardımlar Müdürlüklerinin kuruluş tarihini takip eden yılın başından itibaren uygulanmaya başlanmalıdır. Bu süre içinde mevcut yeşil kart uygulaması sürmelidir.

- Söz konusu süre içinde İl Sosyal Hizmetler ve Yardımlar Müdürlüklerince, mevcut yeşil kartlıların durumu yeniden değerlendirilmeli ve yeni başvurularla birlikte primleri Devletçe karşılanacak kişiler tespit edilerek, SGK Başkanlığınca belirlenecek usul ve esaslarda düzenlenecek beyannamelerle genel sağlık sigortası tescilleri yaptırılmalıdır. Tescili yaptırılan

kişiler yeşil kart kütüğünden silinerek, genel sağlık sigortası kütüğü üzerinden sağlık yardımı sağlanmaya başlanmalıdır. Sigortalıların durumu altı ayda bir yerinde incelenerek prim ödemelerinin Devletçe ödenmeye devam edilip edilmeyeceği sürekli güncellenmelidir. Sigortalıların tescili veya sigortalılıklarının sona erdirilmesi ile ilgili işlemler aylık olarak verilecek beyannamelerle SGK'ye iletilmelidir.

- Beyanname ile bildirilerek tescili yapılan kişilerin sigorta primleri 5510 sayılı Kanunda belirlenen esas, usul ve oranlara göre ve belirtilen sürelerde İl Sosyal Hizmetler ve Yardımlar Müdürlüklerince SGK'ye ödenmelidir.

(f) Bayındırlık ve İskan Bakanlığı, Afetler Genel Müdürlüğü tamamen teknik konularda görev yapmalı, sosyal yardımlara ilişkin hizmetler (afetzedelere yapılacak her türlü ayni ve nakdi yardımlar, konut yapımı, konut onarımı vb.) kurulması önerilen yeni birimlere devredilmelidir.

(g) Emniyet Genel Müdürlüğü çocuk şubelerinde gerçekleştirilen sosyal hizmetler ile, Adalet Bakanlığı denetimli serbestlik şube müdürlükleri ve koruma kurullarınca gerçekleştirilen sosyal hizmetlerin illerde kurulacak İl Sosyal Hizmetler ve Yardımlar Müdürlüklerince gerçekleştirilmesi hususu ilgili Bakanlıklarca değerlendirilmelidir.

(h) Çeşitli adlardaki kurullar yerine Başbakan'ın başkanlığında "Sosyal Hizmetler ve Yardımlar Yüksek Kurulu" kurulmalı, kurul yılda en az bir kere toplanarak en üst düzeyde bu alanda yapılan ve yapılması öngörülen uygulamaları ele almalı ve gözden geçirmelidir.

(i) Her ilde Bakanlığa bağlı olarak kurulması önerilen "**İl Sosyal Hizmetler ve Yardımlar Müdürlüğü**" başlangıçta aşağıda belirtilen birimlerin birleştirilmesiyle oluşturulmalıdır.

- SHÇEK İl ve ilçe müdürlükleri ile sosyal hizmet kuruluşları,
- İl ve ilçe Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları,
- Kaymakamlıklar tek adımda hizmet büroları,
- Yeşil Kart büroları,
- 65 Yaş ve özürlü maaşı büroları,
- Vakıflar Genel Müdürlüğü aşevleri.

Gençlik ve Spor Genel Müdürlüğü Gençlik Dairesi ile ilgili oluşturulacak karar çerçevesinde, Gençlik ve Spor İl ve İlçe Müdürlüklerindeki gençlik hizmetleri birimleriyle ilgili de paralel bir uygulama düşünülmelidir.

Nüfusun yoğun olduğu ilçelerde ve mahallelerde, bu il müdürlüğüne bağlı olmak üzere **"İlçe Sosyal Hizmetler ve Yardımlar Müdürlükleri" ve/veya "Sosyal Hizmet ve Yardım Merkezleri" ve/veya "Sosyal Hizmet ve Yardım Büroları"** kurulmalıdır.

İl müdürlüğü, ilçe müdürlüğü, merkez ve büroların teşkilat ve kadroları, Raporun ilerleyen bölümlerinde önerilen "Sosyal Hizmetler ve Yardımlar Temel Kanunu" çerçevesinde öngörülen hizmetler dikkate alınarak "Sosyal Hizmetler ve Yardımlar Bakanlığınca" belirlenecek standartlar çerçevesinde nüfusa, hizmet ihtiyacına göre her il ve ilçede farklı olarak tespit edilebilmelidir.

(j) İl düzeyinde "Sosyal Hizmetler ve Yardımlar Temel Kanunu" çerçevesinde öngörülen tüm hizmetlerin sağlanması görevi ve yetkisi "İl Sosyal Hizmetler ve Yardımlar Müdürlüğü'nün" yetki ve sorumluluğunda olmalıdır.

Ancak il müdürlüğü bu hizmetleri doğrudan kendisi gerçekleştirmemeli, önceliği sivil toplum kuruluşlarına, daha sonra da belediyelere vermelidir.

Sosyal hizmetler ve yardımların vatandaşlara ulaştırılmasında;

-Öncelikle hizmetlerin sivil toplum kuruluşları eliyle gerçekleştirilmesi,

-Sivil toplum kuruluşlarınca sağlanamayan sosyal hizmet ve yardımların belediyelerce sunulması,

-Sivil toplum kuruluşları ve belediyelerce gerçekleştirilmeyen hizmetlerin ise İl Sosyal Hizmetler ve Yardımlar Müdürlüklerince sağlanması esas alınmalıdır.

İl müdürlüğü, sivil toplum kuruluşlarınca veya bunlar tarafından sunulmaması halinde belediyelerce gerçekleştirilen hizmetlerle ilgili olarak gerektiğinde söz konusu kuruluşlara maddi destekte bulunabilmelidir.

Örneğin bir hayır derneği veya vakfı aşevi işletmekte ise, o beldede gerek belediye, gerek il müdürlüğü aşevi açmamalı, gerektiğinde bu aşevine aynı veya nakdî yardım yapılmalıdır.

Yine aynı şekilde bir mahalli dernek üniversite öğrencilerine burs veriyorsa, belediyeler ve il müdürlüğü muhtaç olup söz konusu dernekçe burs ihtiyacı karşılanamayan diğer öğrencilere burs imkânı sağlamalıdır.

(k) İllerde kurulacak il müdürlüğü'nün belirli kararlarına karşı (65 yaş, özürlü maaşı, sağlık sigortası primi yatırılması gibi) mahkemeye gidilmeden olayın çözümü amacıyla bir ara birim olarak her ilde **"Sosyal Yardım Kurulu"** oluşturulmalıdır. Böylece, vatandaşların başvurularının idarece reddi halinde bu Kurula başvurarak, haklı görülmesi halinde mevzuatta öngörülen sosyal hizmeti ve yardımı alması imkânı getirilmiş olacaktır. Mevcut durumda tüm vatandaşların mahkemeye başvurma ve idari işlemi iptal ettirme hakkı bulunmakla birlikte,

sosyal hizmet ve yardım ihtiyacı olan kişilerin maddi imkânsızlıklar içinde bulunan ve mahkeme yoluyla hak arama imkânlarını bilmeyen kişiler olması nedeniyle bu imkândan yararlananların sayısı yok denecek kadar azdır. Bu itibarla önerilen kurul bir yandan bürokrasinin keyfi davranmasını önleyecek, diğer yandan çeşitli nedenlerle hakkını alamayan vatandaşlara da bir imkân daha vermiş olacak ve adalet duygularının pekişmesine katkı yapacaktır.

(l) Sosyal yardım sisteminde iletişimi sağlamak üzere; her ilde sosyal yardım veren tüm özel ve kamusal kuruluşlardan temsilcilerin katıldığı ve valinin başkanlığını yaptığı İl Sosyal Hizmetler ve Yardımlar Kurulları oluşturulması da yararlı olacaktır. Bu sayede, il bazında muhtaç kesimlerin özellikleri, nelere ihtiyaç duydukları ve sosyal hizmet ve yardım programlarının elverdiği ölçüde ne gibi uygulamaların geliştirilebileceği konularında yerel stratejiler geliştirilebilecektir.

(m) Sosyal hizmet ve yardımlara ilişkin genel düzenleme ile ilgili görevler Merkezde Sosyal Hizmetler ve Yardımlar Bakanlığına, vatandaşa ulaştırılmasıyla ilgili görevler ise illerde İl Sosyal Hizmetler ve Yardımlar Müdürlüğü ve bağlı birimler ile belediyeler eliyle yürütülmeli, diğer kamu kaynağı kullanan hiçbir kamu kurumuna bu alanda görev verilmemelidir. Diğer kamu kurumları bu hizmetleri sunan söz konusu kurumlara ancak nakdi veya ayni destek sağlayabilmelidir.

(n) Bakanlık bünyesinde teftiş ve iç denetim işlevleri yanı sıra sosyal hizmet ve yardım uygulamalarının yerindeligi ile ilgili denetim işlevinin de yerine getirilmesini sağlayacak yapısal tedbirler alınmalıdır.

(o) Yeni teşkilatlanma ve hizmet modelinin bütçe ve finansman yapısına ilişkin olarak aşağıdaki hususlar önerilmektedir.

- Devletçe yürütülmesi gereken sosyal hizmet ve yardım uygulamalarının finansmanında Devlet imkânları yanında vatandaşların gönüllü bağış ve yardımlarından da yararlanılmalıdır. Bu amaçla, sivil toplum ihtiyaçları da gözetilerek 2860 sayılı Yardım Toplama Kanunu yeniden gözden geçirilmelidir.

- Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu gelirlerinin çok büyük bir bölümü vergi geliri niteliğindedir. Söz konusu gelirlerin fon adıyla ayrı bir hesaba aktarılması ve buradan dağıtılmasında bir fayda görülmemektedir. Bu nedenle fon kaldırılmalı, fon geliri olarak öngörülenlerin bütçeye gelir yazılmak suretiyle tahsiline devam edilmelidir.

- Mevcut durumda birleştirilen veya kaldırılan tüm kurumlara ait gelirler genel bütçeye gelir yazılmalı, öngörülen ödenekler, Sosyal Hizmetler ve Yardımlar Bakanlığı bütçesinde toplu olarak yer almalıdır.

- Birçok vatandaş güvensizlik nedeniyle istekli olmasına rağmen bağış yapmaktan kaçınmaktadır. Bu nedenle, il müdürlükleri, yaptıkları hizmetleri anlatarak, yaptıkları harcamaları ilan ederek ve gönüllü vatandaşları hizmete dâhil ederek, daha fazla bağış toplamaya çalışmalı, bağış yapan vatandaşların bağışlarının nerede ve nasıl harcandığını internet üzerinden takip edip izleyebileceği açık ve şeffaf bir sistem oluşturmalıdır.

Özetle, yukarıda ayrıntılı şekilde anlatılan değerlendirmeler çerçevesinde;

-Merkezde sosyal hizmet ve yardımla görevlendirilmiş çok sayıda Kurum ve birimin "Sosyal Hizmetler ve Yardımlar Bakanlığı" altında,

-İllerde ise sosyal hizmet ve yardımlarla ilgili görev yapan birimlerin söz konusu bakanlığa bağlı olmak üzere kurulacak "İl Sosyal Hizmetler ve Yardımlar Müdürlüğü" altında

birleştirilmesi ve hizmetlerde bütünlük sağlanması önerilmektedir.

Ayrıca hizmet ağırlığının ve sorumluluğunun illere kaydırılmasının istenmesi halinde merkezde bakanlık yerine söz konusu kurumların ve birimlerin birleştirilmesiyle "**Sosyal Hizmetler ve Yardımlar Başkanlığı**" oluşturulmasının, taşrada ise her ilde "hizmet bakımından yerinden yönetim kuruluşu olarak", özel bütçeli "**Sosyal Hizmetler ve Yardımlar Genel Sekreterliği**" kurulmasının farklı bir alternatif olarak tartışılabileceği değerlendirilmektedir.

III. SOSYAL HİZMET VE YARDIM UYGULAMALARINA İLİŞKİN DİĞER DEĞERLENDİRME VE ÖNERİLER

1. Sosyal hizmetler ve yardımlara ilişkin mevcut yasal düzenlemeler, yeni ihtiyaçlar göz önünde bulundurularak ve düzenleyici etki analizine tabi tutularak "Sosyal Hizmetler ve Yardımlar Temel Kanunu" adıyla çıkarılacak bir kanun metninde toplanmalıdır.

Sosyal hizmetler ve yardımlar alanında karşılaşılan ana sorunlardan bir diğeri ise konuya ilişkin mevzuattaki dağınıklık ve farklılıktır. Ekli (**Ek: 3**) listelerde görüleceği üzere çok sayıda Kanun, kanun hükmünde kararname ve diğer idari düzenlemelerde sosyal hizmetler ve yardımlara ilişkin hükümler bulunmaktadır. Bu hükümlerde yer alan farklı ölçüt ve koşullar nedeniyle de çoğu zaman uygulama birliği sağlanamamaktadır.

Her kurum veya kuruluşun yardımdan yararlanacak olanlara yönelik öncelikleri farklıdır. Ortak norm ve standartlar bulunmamaktadır. Türkiye ölçeğinde mutlak yoksulluk sınırının

bilimsel ölçütlere göre belirlenememiş olması, yardım yapan kuruluşların keyfilğine yol açan bir uygulamayı beraberinde getirmektedir.

Ayrıca, bu farklılıklar sosyal adalet ve eşitlik ilkelerinin yaşama geçmesinin önünde engel oluşturmaktadır.

Bu nedenlerle, sosyal yardım ve hizmetlerde ortak norm ve standartların oluşturulması ve kaynakların etkin kullanımını temin etmek amacıyla konuya ilişkin olarak hâlen yürürlükte bulunan muhtelif kanunların yeniden gözden geçirilmesi ve konuya ilişkin tüm hususların "Sosyal Hizmetler ve Yardımlar Temel Kanunu" ile yeniden düzenlenmesi önerilmektedir.

Yeni kanuni düzenleme sürecinde düzenleyici etki analizi etkin ve yaygın bir biçimde kullanılmalı ve bu süreçte sonraki maddelerde ayrıntılı olarak anlatılan öneriler de değerlendirilmelidir.

2. Devletçe gerçekleştirilmesi zorunlu görülen sosyal hizmet ve yardımların kapsam ve sınırları tam olarak tanımlanmalı ve bu hizmet ve yardımların hangi kurumlar ve/veya mahalli idareler tarafından yapılacağı net bir şekilde belirlenmelidir.

IV. Bölümde geniş bir biçimde yer aldığı üzere, sosyal hizmetler ve yardımların vatandaşa ulaştırılmasında bir çok kurumun görev alması ve bu kurumlar arasında işbirliği ve koordinasyonun sağlanamaması nedeniyle mükerrer uygulamalar görülmektedir.

Belediyelerin sosyal hizmet ve yardımlarla ilgili görevlerinin ilgili mevzuatta çok geniş olarak tanımlanmış olması ve uygulamayı ise takdire bırakması nedeniyle uygulamada çok büyük farklılıklar görülmektedir. Bu husus ise belediyelerce yapılan sosyal hizmet ve yardımları, sürekli olarak tartışma konusu yapmaktadır. Her bir belediyede farklılık ve derinlik gösteren söz konusu uygulamalar; bir yandan farklı illerde farklı sosyal yardımlardan yararlanılması ya da ülkenin bir bölümünde yararlanılan yardımlardan ülkenin başka yerlerinde hiç yararlanılamaması gibi sonuçlar doğurması nedeniyle "Sosyal Devlet" olgusuna zarar vermekte diğer yandan da seçim ve diğer politik tercihler sebebiyle bazı yerlerde sosyal hizmet ve yardımlara ayrılan aşırı kaynaklar nedeniyle söz konusu kaynak ayrımları mahalli idarelerin asli görevlerini engelleyecek duruma da ulaşabilmektedir.

Ayrıca belediyeler ile diğer kamu kurumları ve STK'lar arasında işbirliği ve koordinasyon yeterince sağlanamamaktadır. Bu durum ise bazı yerleşim birimlerinde çok gerekli bazı hizmetlerin dahi vatandaşa ulaştırılamamasına, bazı yerleşim birimlerinde ise mükerrer hizmet ve yardımlara yol açmaktadır.

Bu karmaşanın giderilmesi için, Devlet kurumlarınca vatandaşa ulaştırılacak sosyal hizmet ve yardımların tanımlanması ve bu hizmet ve yardımların hangi kurumlar ve/veya

belediyelerce gerçekleştirileceği, mükerrer uygulamalara imkân vermeyecek, belirsizlik ve keyfi uygulamalara yol açmayacak şekilde ana hatlarıyla ilgili mevzuatta düzenlenmelidir.

Ayrıca, il düzeyinde sosyal hizmet ve yardım uygulamaları konusunda kurulması önerilen İl Sosyal Hizmetler ve Yardımlar Müdürlüğü ile mahalli idareler ve STK'lar arasındaki koordinasyonu sağlamak üzere valiler başkanlığında "İl Sosyal Hizmetler ve Yardımlar Kurulu" oluşturulmalıdır.

3. Vatandaşlara ulaştırılan sosyal hizmetler ve yardımların kaydedilmesi ve izlenmesi amacıyla ülke düzeyinde "Sosyal Hizmetler ve Yardımlar Kütüğü" oluşturulmalıdır.

Mevcut uygulamada her bir kurum, kuruluş, dernek veya vakıf ayrı ayrı başvuru almakta, bu başvuruları çeşitli kurumlardan (vergi dairesi, tapu dairesi, SGK, vb) teyit ettirmekte, elemanları vasıtasıyla mahallinde araştırmalar yaptırmakta, zaman zaman da bu araştırmayı tekrarlayarak muhtaçlığın devam edip etmediğini tespit etmeye çalışmaktadırlar. Aynı vatandaşın durumu kurum, kuruluş ve derneklerce onlarca kere mükerrer olarak araştırılabilmektedir. Bu durumda da muhtaç vatandaşların onuru, mahalle ve komşularına karşı kırılmakta, eziklik duymalarına neden olmaktadır. Ayrıca, bir çok durumda da yeterli personel olmaması nedeniyle gereken araştırma yapılamamakta veya altı ayda bir kere yapılması gereken muhtaçlığın devamının teyidi hiçbir zaman gerçekleştirilememektedir.

Bir diğer sorun ise sadece Devlet kurumlarının değil, irili ufaklı birçok sivil toplum kuruluşunun ve son dönemde de bir çok ticari kuruluşun bu alanda hizmet vermesi ve bu görev ve hizmetler arasında koordinasyonun ve işbirliğinin sağlanamaması, mükerrer yardım ve hizmetlerin önüne geçilememesidir. Örneğin SYDV, büyükşehir belediyeleri ve diğer belediyeler, sivil toplum kuruluşları ve vatandaşlar ayrı ayrı gıda paketi dağıtmakta, çoğu zaman aynı kişiye bu paketler ulaşmaktadır.

Diğer yandan, sosyal hizmet ve yardım uygulamaları konusunda en önemli sorunlardan birisi de hizmet ve yardımlardan yararlanacakların gerçekçi bir şekilde belirlenememesidir. Hedef kitlenin doğru ve sağlıklı bir şekilde belirlenememesi, sistem ve işleyişteki diğer sorun ve aksaklıklarla da birleşince neticede, yoksul veya muhtaç olduğu halde ulaşılamayan veya bir şekilde sosyal hizmet ve yardımlardan yararlanamayan kitlelerin varlığıyla karşılaşmaktadır.

Devletin yoksullukla mücadele amacıyla yaptığı sosyal transferler kapsamındaki yardımlardan yoksul olmayan kesimlerin de yararlanması bu yardımların yoksullukla mücadele üzerindeki etkisini sınırlamaktadır. Hedef kitleden sapma olarak görülen bu tür uygulamalar (Şeker, 2008:174) kaynakların amacı dışında kullanılmasına neden olma yanında, yardımdan

yararlanması gereken toplum kesimlerinin yaşadığı sosyal problemlerin artmasına da yol açmaktadır.

Ayrıca, yapılan araştırmalar (Şeker, 2008:176), düzenlenen bazı raporlar ve kamuoyuna yansıyan bilgiler, yardımlardan yoksul kesimler dışında kişilerin de yararlandığını, yoksul olduğu halde bu yardımlardan çeşitli nedenlerden dolayı yararlanamayanların bulunduğunu teyit etmektedir.

Sosyal yardım mekanizmalarının işleyişinde en önemli sorunlardan birisi de yardım talep eden yoksul kimselere yönelik olumsuz ve ön yargılı bakış açısı ve bundan kaynaklanan çeşitli olumsuz davranışlardır. Yardım için yetkili mercilere başvuru yapılmasıyla başlayan ve bürokratik aşamaların tamamlanması, yardım kararının alınması ve yardımın fiilen yapılmasıyla sonuçlanan süreçte birçok aşamada yardım talep eden vatandaşların horlandığı, küçümsendiği ve sonuçta onur kırıcı ve incitici davranışlar sergilenebildiği kamuoyuna yansıyan bilgilerden anlaşılmaktadır.

Sosyal yardım sürecinde görev alan ve yetki kullanan kamu görevlileri, sosyal yardımları devletin sosyal bir yükümlülüğünü yerine getirmek üzere yürüttükleri bir kamu görevi olduğunu unutmamakta ve sosyal yardımların yardım talebinde bulunanlara kendileri tarafından takdir yetkisi kapsamında sağlanan bir lütuf olarak algılanmasına sebebiyet verecek tutum ve davranışlar sergileyebilmektedirler. Kişisel davranışlar dışında yardım sürecinin kendisi ve yardım dağıtma mekanizmalarının işleyişinin de belli yönlerden insan onurunu zedeleyici bir nitelik taşıdığı görülebilmektedir.

Tüm bu tutumların oluşmasındaki en önemli etken, sosyal yardım incelemelerinin nitelikli uzmanlar eliyle yaptırılmaması olarak karşımıza çıkmaktadır.

Bu nedenlerle, karar ve işlem süreçlerinin gözden geçirilmesi, özellikle de sosyal hizmet ve yardımlara ilişkin başvuruların uzman personel eliyle değerlendirilmesi ve rapora bağlanması, kayıtların belirli aralıklarla uzman personel eliyle teyit edilmesi gerekli görülmektedir.

Diğer yandan, yürütülmekte olan sosyal yardım programları içerisinde aynı hedef kitlelere yönelik ve aynı türde olan bazı sosyal yardım programlarının muhtaçlık ölçütleri birbirinden farklıdır. Muhtaçlık ölçütlerinin farklı olması, hedef kitlenin de farklılaşmasına, dolayısıyla sosyal yardım programları teoride aynı hedef kitleye yönelik olsa da, uygulamada programın hedef kitlesinin farklılaşmasına yol açmaktadır.

Sosyal yardım programlarında kullanılan muhtaçlık ölçütleriyle ilgili diğer sorun muhtaçlık ölçütlerinin genellikle somut-objektif olmamasıdır. Sosyal yardım programlarının muhtaç kesimlere yönelik olması dolayısıyla, öncelikle faydalanicıların muhtaçlıklarının somut-

objektif nitelikte bir ölçüte göre tanımlanması gerekmektedir. Sosyal yardım programlarında, muhtaçlık halinin somut-objektif olarak ölçülmesini sağlayacak ölçütlerin bulunması; başvuruların değerlendirilmesi ve sonuçlandırılması aşamalarında çıkabilecek sorunların önlenmesi açısından (yardıma hak kazanma yönünde verilen kararların başvuru sahiplerine karşı savunulabilmesi gibi) önem taşımaktadır.

Bu itibarla, söz konusu sorun ve aksaklıkları önlemek bakımından sosyal hizmet ve yardımlardan yararlananları kapsayacak, önceden belirlenmiş kriterlere göre tasnif imkânı sağlayacak ve uzman personelin raporlarına dayalı olarak oluşturulacak bir veritabanına ihtiyaç bulunmaktadır. Ayrıca oluşturulacak veritabanının mahalli idareler dâhil tüm kamu kurum ve kuruluşlarının verdiği sosyal hizmet ve yardımların kayıt altına alınmasına, izlenmesine ve değerlendirilmesine imkân veren bir yapıda olması da gerekli görülmektedir.

Ancak, ülke düzeyinde muhtaç vatandaşların tespit edilmesi ve bu bilgilerin sürekli güncel tutulması mevcut dağınık kurumsal yapılar tarafından koordinasyon içinde gerçekleştirilebilmesi mümkün görülmemekte, ayrıca büyük bir maliyet de gerektirmektedir.

Bu çerçevede, ülke düzeyinde "vatandaşlık numarasına" ve "adrese dayalı nüfus sistemine" bağlı olarak oluşturulması önerilen "**Sosyal Hizmetler ve Yardımlar Kütüğü**"nın kuruluş ve işleyişine ilişkin olarak da aşağıdaki tedbirler önerilmektedir.

- "Sosyal Hizmetler ve Yardımlar Kütüğü", ana bilgisayar sistemi donanımı ile yazılımı, oluşturulması önerilen Sosyal Hizmetler ve Yardımlar Bakanlığı tarafından Ankara'da kurulmalı ve işletilmelidir.

- Kütüğe ülke çapında sosyal hizmet ve yardım ihtiyacı bulunan tüm vatandaşlar İl Sosyal Hizmetler ve Yardımlar Müdürlüğü ve bağlı birimlerince tespit edilerek kaydedilmelidir. Tespit ve kayıt işlemi sosyal hizmet uzmanlarınca (veya bu alanda hizmetiçi eğitime tabi tutulmuş personelce) hazırlanacak bir form üzerine yazılacak bilgilere dayalı olarak gerçekleştirilmelidir. Kütüğe ilk kayıt mutlaka uzman personel imzasını taşımalıdır.

- Ülkemize özgü bir yoksulluk tanımı ve kriterleri belirlenmeli, "Sosyal Hizmetler ve Yardımlar Kütüğü" içine kaydolunan vatandaşlar, gelir durumlarına ve belirlenecek söz konusu kriterlere göre belirli sayıda (3-5) kategoriye ayrılmalıdır. Kategoriler açlık sınırının altında bulunma ve başkasının yardımı olmaksızın hayatını idame ettirememesi gibi tespitler esas alınmak üzere Kırmızı, Sarı, Mavi gibi listeler şeklinde düzenlenmelidir.

- Ülke çapında yapılacak detaylı bir çalışma sonucu düzenlenen bu kütük, İl Sosyal Hizmetler ve Yardımlar Müdürlüğü ve bağlı bürolarınca altı aylık periyotlarla düzenli olarak takip edilmeli ve mahalle ve köyleri ziyaret ederek, mahalle ve köylerden yeni başvuruları kabul etmeli ve mevcut listedeki vatandaşların durumunda bir değişiklik olup olmadığını da

gözlemelidir. Haftalık ziyaretlerde, o mahalle veya köyde listelerde yer alan vatandaşlardan bir kısmının (her bir vatandaş için altı ayda bir olmak üzere) durumu "Sosyal Durum Teyit Formu" düzenlenerek detaylı olarak araştırılmalı, bu forma dayalı olarak bilgi işlem sistemine teyit (vize) kaydı düşülmelidir. Aynı vatandaşla ilgili altı aylık teyit kayıtları her defasında farklı bir uzman tarafından düzenlenmelidir.

-Kütükteki bilgilerin diğer kamu kurum ve kuruluşlarınca işletilen bilgi sistemlerinden (nüfus kaydı, adres kaydı, vergi kaydı, SGK kaydı, tapu kaydı gibi) elektronik ortamda teyidinin yapılabilmesi için gerekli koordinasyon ve işbirliği tesis edilmeli, bazı durumlarda (ölüm, evlenme, sigortalı kaydı gibi) bilgi sisteminin otomatik olarak uyarı göndermesi imkânı sağlanmalıdır.

-Kütüğün oluşturulması ve güncellenmesi işlemleri için kurumlar yeterli personele kavuşuncaya kadar, konuyla ilgili hizmet içi eğitim vermek kaydıyla diğer kurumlardaki kamu görevlilerinden yararlanılmalıdır.

-Kütüğe kayıt ve altı aylık teyit formlarını dolduran ve imzalayan uzman personel, formdaki bilgilerin gerçek durumu yansıttığından sorumlu tutulmalıdır.

-Ülke çapında gerçekleştirilen tüm sosyal hizmetler ve yardımlar, söz konusu bilgisayar sistemi ve kütük üzerinden gerçekleştirilmelidir.

-Belediyeler de sosyal hizmet ve yardım işlemlerini kendilerine verilecek şifre ve yetki çerçevesinde "Sosyal Hizmetler ve Yardımlar Kütüğü" üzerinden gerçekleştirmeli, yaptıkları tüm yardımları kütüğe işlemelidir. Belediyelerin ve diğer kamu kurumlarının vatandaşlarla ilgili ayrıca muhtaçlık araştırması yapmaları yerine yapacakları yardımlarda kütükte yer alan muhtaç vatandaşlar listesini esas almaları temin edilmelidir.

- Sosyal hizmet ve yardım uygulamaları yürüten diğer tüm özel ve tüzel kişilerin de isteğe bağlı olarak söz konusu kütükle -kişisel bilgilerin korunmasına dikkat edilerek- irtibatlandırılması mümkün olabilmelidir.

4. Sosyal hizmetler ve yardımlarla ilgili hizmetleri yürütecek yeterli düzeyde ve nitelikte insan gücünün yetiştirilmesi amacıyla uzun vadeli insan kaynakları politikası oluşturulmalıdır.

Sosyal hizmet ve yardımlarla ilgili ana sorunlardan birisi de nitelikli insan gücü temininde karşılaşılan güçlüklerdir. Bu sorun yeterli eleman yetiştirilememesi, eldeki elemanların taşradaki esas hizmet alanı yerine merkezde istihdam edilmesi, değişik kurumlarda oluşturulan çok sayıdaki birimlerde atıl durumda tutulmaları gibi nedenlerden kaynaklanmaktadır.

Bu alanda en çok eksikliği görülen uzmanlık dalı sosyal hizmet uzmanları (SHU) olarak karşımıza çıkmaktadır. Bir yandan üniversitelerin bu alanda az sayıda bölüm açması, diğer yandan da ayrı ayrı kurulan bir çok kurumun sosyal hizmet alanında personel istihdam etmeye başlaması ile sorunlar yaşanmaya başlanmıştır.

Nitekim SHÇEK'nda 2000 yılında 811 SHU istihdam edilmişken, 2008 yılında bu sayı 283 kişilik (% 34) artışla 1.094 olabilmıştır. Aynı dönemde Kurumun toplam personeli 11.800'den 7.898 kişilik (% 67) artışla 19.698 kişiye ulaşmıştır.

Bu durum, hizmetlerin niteliğini olumsuz yönde etkilemekte, hizmet kalitesinin tüm çabalara karşın geliştirilmesi kalıcı kılınamamaktadır.

Ülkenin Avrupa Birliğine uyum süreci, sosyal hizmet ve yardımların uluslararası norm ve standartlara uygun hale getirilmesini gerekli kılmaktadır. Bu nedenle sosyal hizmet ve yardımları sunan her kurumun sosyal yardım uygulayıcıları olan sosyal hizmet uzmanlarını istihdam ederek, yardım kararlarının mesleki ilkelere uygun alınması olanağının yaratılması gerekmektedir.

Sosyal hizmetler ve yardımlar alanında kalifiye insan gücü yetersizliğinin hızlı bir biçimde giderilmesi için "sosyal hizmetler eğitim programlarının" yaygınlaştırılması ve yüksek lisans düzeyinde (Aile ve Çocuk Refahı, Tıbbi ve Psikiyatrik Sosyal Hizmet, Adli Sosyal Hizmet, Geriatrik Sosyal Hizmet gibi) değişik eğitim programları oluşturulması gerekli görülmektedir.

Ayrıca, kısa ve orta dönemdeki uzman ihtiyacının karşılanması amacıyla kurumlardaki kariyer uzmanlıkların sayısının artırılması, taşra teşkilatına da kariyer uzmanlık kadroları ihdas edilmesi, uzman yardımcılığı kadrolarına üniversitelerin sosyoloji, psikoloji, işletme vb. bölümlerinden mezun olmuş kişilerin de atanması, yardımcılık süresi içinde bunların sosyal hizmet alanında üniversitelerle işbirliği yapılarak eğitilmesi mümkün görülmektedir.

Bu konuda, diğer bir sorun da hizmet içi eğitim programlarının yeterince ve sistemli bir şekilde yerine getirilemiyor olmasıdır.

Gerçekten de, sosyal yardımların sürekli değişkenlik gösteren yapısı ve özellikleri nedeniyle uygulamaları periyodik şekilde analiz etmeye ve personelin hizmet motivasyonunu yükseltmeye yönelik hizmet içi eğitim çalışmalarına önem verilmesi gerekli görülmektedir.

Bu itibarla, sosyal yardımlar ve sosyal hizmetler alanında istihdam edilecek kişilerin sürekli meslek içi eğitime tabi tutulmalarını sağlamak üzere üniversitelerin ilgili birimleriyle ortak projeler üretilmesi önerilmektedir.

Ayrıca, kurumların ve birimlerin birleştirilmesiyle, değişik kurumlarda görev alan sosyal hizmet uzmanlarının da bir araya geleceği ve kurumların gücünün ve sinerjisinin bu yolla da artırılmış olacağı değerlendirilmektedir.

Son olarak da bu alanda çalışan personelin ücret ve diğer sosyal haklarının yeterli düzeye getirilerek bu alanda çalışmanın cazip kılınması gerektiği düşünülmektedir.

5. Sosyal hizmet ve yardımlara ilişkin veriler, uluslararası standartlarda temin edilerek belirli periyotlarla yayımlanmalıdır.

Türkiye’de sosyal hizmet ve yardımlara ilişkin olarak sağlıklı, sistematik ve amaca uygun verilerin elde edilmesinde çeşitli sıkıntılar bulunmaktadır. Kamunun ürettiği veriler ile uluslararası kuruluşların ve gelişmiş ülkelerin yoksulluk, sosyal hizmet ve yardımlar, sosyal transferlere ilişkin verileri arasındaki farklılıklar mukayeseli incelemelerin yapılmasını güçleştirmektedir. Bu tür kıyaslamalar yapılabilmesi, verilerin araştırmacılar veya diğer kullanıcılar tarafından yeniden işlenmesini gerekli kılmaktadır. Son yıllarda bütçe ve muhasebe sisteminde yaşanan değişiklikler ile bu alanda önemli gelişmeler sağlanmış olmakla birlikte kurumsal dağınıklık nedeniyle yine de istenen düzeyde veri seti oluşturulamamaktadır.

Ayrıca, sosyal yardımlardan yararlanan bireylere ilişkin bir merkezi bilgi ağı oluşturulamamıştır. Ulusal düzeyde bir veri tabanının bulunmaması da hizmetlerin bir bütünlük içerisinde verilmesine engel teşkil etmekte ve sosyal yardımlarda mükerrer ödemelere neden olmaktadır.

Bu çerçevede, kamu kurum ve kuruluşları ile kamusal işlevleri bulunan sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıflarının sosyal yardım uygulamalarında istenilen ölçüde şeffaflığın sağlanamaması, yardımların dağıtılması konusunda kamuoyunda bazı tereddütlere yol açmaktadır. Özellikle belediyelerin bu amaçla yaptıkları harcamalar çok tartışılmaktadır.

Bu nedenle, sosyal hizmet ve yardımların belirlenecek formatlarda ve periyotlarda ilan edilmesine imkân sağlayacak bir sistem oluşturulması gerekli görülmektedir.

6. Sosyal politika aracı olarak uygulanan projelerin sonuçları daha sık etki analizleri yapılarak takip edilmelidir.

Türkiye’de yoksulluk ve sosyal yardımlarla ilgili olarak yapılan çalışmalar çoğunlukla yoksulluğun tanımlayıcı analizi üzerine yoğunlaşmakta, yoksullukla mücadelede kullanılan sosyal politikaların etkilerinin ve başarı düzeylerinin incelendiği analitik incelemeler çok sınırlı kalmaktadır (Şeker, 2008:24).

Türkiye’de genel olarak sosyal politikaların özel olarak da sosyal yardım harcamalarının etkinliğini inceleyen ve analiz eden çalışmalar konusundaki yetersizlik büyük ölçüde

araştırmacılar bakımından kullanılabilir analiz elverişli veri yetersizliğinden kaynaklanmaktadır. Ancak son yıllarda uluslararası kuruluşlar ve Avrupa Birliği kaynaklarıyla yapılan uygulamalar kapsamında gerçekleştirilen etki analizleri ve proje sonuçlarının değerlendirilmesi gibi çalışmaların arttığı ve bu çalışmaların kurumlara önemli katkılar sağladığı görülmektedir.

7. Sosyal hizmet ve yardımlara ulaşımı kolaylaştırmak açısından bu hizmetlere ihtiyaç duyan kişiler daha iyi bilgilendirilmelidir.

Sosyal hizmet ve yardımların vatandaşa ulaştırılmasıyla ilgili bir diğer sorun da bu hizmetlerden yararlanması öngörülen kişilerin, hizmet ve yardımlarla ilgili yeterince bilgilendirilememesi olarak karşımıza çıkmaktadır.

Bu sorunun aşılabilmesi için, kurum/kuruluşa nasıl başvuru yapılacağı konusunda hedef kitlenin iyi bilgilendirilmesi ve muhtaç kesimlerin yardım programlarına erişimlerinin kolaylaştırılması hususunda düzenlemeler yapılması gerekmektedir.

Bu kapsamda,

-Muhtelif kuruluşlarca kurulan ve kurulması düşünülen “alo sosyal hizmet ve yardım hatları”nın birleştirilerek tek bir hattan uzman personel eliyle vatandaşların bilgilendirilmesi uygulamasının geliştirilmesi,

-Sosyal yardım programlarıyla ilgili bilgilendirmelerde teknolojik imkânlar kullanılırken, muhtaç durumdaki kesimlerin bu teknolojileri kullanma olanaklarının da yok denecek kadar az olduğunun göz önünde bulundurulması,

-Bilgilendirmenin en basit düzeyde yapılması ve kolay erişilebilir hale getirilmesi,

-Duyuru amaçlı afiş ve broşürlerin özellikle muhtaç kişilerin en sık uğradıkları kamusal alanlara (okul ve sağlık ocağı gibi) asılması

önerilmektedir.

Ayrıca tanıtım, bilgilendirme ve bilinçlendirme faaliyetleri (Şeker, 2008:176) yürütülmesi suretiyle ihtiyacı olmadığı halde yardımlardan yararlanmanın olumsuz sonuçları konusundaki hassasiyetin artırılması da mümkün görülmektedir.

8. Sosyal hizmet ve yardımlar, kişilerin ikametgâhına en yakın yerlerde oluşturulacak birimler vasıtasıyla verilmeli, başvuru ve onay makamı aynı yerde olmalı, başvuruların sonuçlandırılması makul sürelerle sınırlandırılmalı, değerlendirme ölçütleri somut ve objektif şartlardan oluşturulmalıdır.

Başvurunun kabul yeri ile inceleme ve değerlendirmeyi yapan ve yardım yapılması kararını veren yerlerin birbirinden farklı olması başvuruların sonuçlandırılmasını yavaşlatacağı için, sosyal yardım programlarında, başvuruyu kabul eden, değerlendiren ve sonuçlandıran kurum/kuruluşun aynı yerde olması önerilmektedir. Aynı şekilde sosyal yardımlara erişimin kolaylaştırılması konusunda önerilen ikinci bir husus, bu yardımların kişiye en yakın noktada verilmesidir.

Başvuruların değerlendirmesinde kullanılan ölçütler kişilerin yardım alıp almayacağını belirlemektedir. Değerlendirme ölçütleri muhtaçlık ölçütlerinden farklıdır. Muhtaçlık ölçütleri, kişilerin hedef kitlede olup olmadığını belirleyen ön şartlardır. Değerlendirme ölçütlerinde de, muhtaçlık ölçütlerinde olduğu gibi, somut-objektif şartlar konulması gerekli görülmektedir. Aksi takdirde benzer durumdaki iki kişiden birinin yardım almasına, diğerinin almamasına karar verilebilecektir. Nitekim nesnel muhtaçlık ve değerlendirme ölçütleri bulunmayan SYDV yardımlarında, başvuru sahibi kişilerin sosyal yardımlardan yararlanabilmeleri Vakıf Mütevelli Heyetinin vereceği karara bağlıdır.

Başvuruların değerlendirilmesi hususundaki bir diğer önemli sorun, değerlendirme esnasında yapılan incelemelerin geniş kapsamlı olmamasıdır. Yardım programlarında nesnel ölçütler bulunsada da, başvuru sahibi kişilerin gerçekten muhtaç durumda olup olmadıkları ve başka kurumlardan yardım alıp almadıklarıyla ilgili sağlıklı bir inceleme genellikle yapılmamaktadır. Kişilerin muhtaç olup olmadıkları, çoğu sosyal yardım programında sadece Yeşil Kart sahibi olup olmama ve sosyal sigorta dolayısıyla sosyal güvence kapsamında bulunup bulunmama açısından incelenmektedir. Yeşil Kart uygulaması ve 2022 sayılı Kanun kapsamındaki sosyal yardım programları için, gayrimenkul ve motorlu araç sahipliği sorgulaması yapılmakla beraber, gayrimenkul sahipliği kontrolü sadece başvuru sahibinin nüfus kaydının bulunduğu il sınırlarını kapsamaktadır. Bunun dışında, kaymakamlık ve valilikler bünyesindeki bazı Yeşil Kart büroları ile bazı SYDV'ler il/ilçedeki T.C. Ziraat Bankası şubelerinde başvuru sahibi kişiler adına hesap olup olmadığının kontrolünü de yapmaktadırlar. Gayrimenkul ve motorlu araç sahipliği ile banka hesaplarının kontrolünün tüm sosyal yardım programları için yapılması, ayrıca gayrimenkul sahipliği kontrolünün sadece bulunulan ili değil tüm ülkeyi kapsamaması, suistimalleri büyük ölçüde önleyecektir.

Sosyal yardımlara erişimle ilgili diğer bir önemli husus; sosyal yardım programlarına başvuru tarihi ile başvuruların sonuçlandırılma tarihi arasındaki sürenin, diğer bir ifade ile başvuruların değerlendirilmesinde geçen sürenin mümkün olan en kısa süreye indirilmesidir. Değerlendirme süresinin kısaltılması, yapılan incelemelerin kısa sürede tamamlanmasına bağlıdır. İncelemelerin kısa sürede tamamlanmasında ise, bu incelemeler sırasındaki

sorgulamaların kamu kurum/kuruluşlarının elektronik ortamda erişilebilir veri tabanları üzerinden yapılması etkili olacaktır.

Sosyal yardımlara erişimin kolaylaştırılması konusunda önemli olan ikinci husus, bu yardımların kişiye en yakın noktada verilmesidir. Her ne kadar, sosyal yardım programlarının çoğunda muhtaç kişilere mahallinde hizmet verilmesi esası bulunsa da, köylerde yaşayan muhtaç kişiler ilçelerdeki sosyal yardım kurum/kuruluşlarına erişimde zorluk yaşayabilmektedirler. Bu güçlüğü aşılmasında; sosyal yardım programlarını yürüten kurum/kuruluşların imkânlarının iyileştirilmesi önemli bir etkiye sahip olacaktır.

9. Yoksul kişilere verilecek sosyal yardımların miktar ve çeşidi, kişilerin temel ihtiyaçlarını karşılamaya yetecek düzeyde ve çeşitlilikte olmalıdır.

Yoksullara yapılacak yardımın planlamasında, "**temel ihtiyaçlar**"ın nelerden oluştuğunun tespit edilmesi de önem taşımaktadır.

ABD İstatistik Bürosu temel ihtiyaçlar arasında elektrik, su ve telefon faturalarını ödeyebilmeyi, diş hekimine ve doktora gidebilmeyi, kira veya ev kredisini ödeyebilmeyi ve yeterli görülecek kadar çok miktarda gıda maddesine ulaşabilmeyi saymaktadır.¹

Az gelişmiş bir ülkede ise temel ihtiyaçlar gıda, barınma, ısınma, elektrik ve temiz su kaynaklarına erişim gibi daha basit düzeydeki ihtiyaçları ifade edebilmektedir.

Yoksullara yapılacak yardımlarla ilgili olarak Türkiye açısından yapılmış bir temel ihtiyaçlar tanımı bulunmamaktadır. Bunun yanı sıra TÜİK tüketim harcamaları anketinde yüzde 20'lik gelir gruplarının yaptıkları tüketim harcamalarının dağılımına bakarak, gelir grupları açısından hangi harcama türlerinin öncelik taşıdığı görülebilmektedir (bkz. Tablo 171).

Tablo 6: Türkiye'de % 20'lik Gelir Grupları İtibarıyla Tüketim Harcamalarının Dağılımı (2006 Yılı)

Harcama türleri	Toplam	Gelire Göre Sıralı Hanehalkı Yüzdeleri				
		Birinci yüzde 20	İkinci yüzde 20	Üçüncü yüzde 20	Dördüncü yüzde 20	Beşinci yüzde 20
Toplam	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Gıda ve alkolsüz içecekler	24,8	36,5	31,4	26,9	24,5	18,6
Alkollü içecek, sigara ve tütün	4,1	5,6	4,9	4,5	4,1	3,2
Giyim ve ayakkabı	5,9	5,3	5,3	5,9	5,9	6,2
Konut ve kira	27,2	28,3	29,5	29,4	28,0	24,4
Ev eşyası	6,2	5,4	5,9	6,7	6,8	5,9
Sağlık	2,2	2,4	2,2	2,1	2,0	2,3

¹ U.S. Census Bureau, 2005, "Supplemental Measures of Material Well-Being: Basic Needs, Consumer Durables, Energy, and Poverty, 1981 to 2002".

Ulaştırma	13,1	5,5	7,0	9,1	12,2	19,7
Haberleşme	4,2	3,6	4,0	4,3	4,2	4,4
Kültür, eğlence	2,2	1,5	1,8	1,9	2,3	2,6
Eğitim hizmetleri	2,1	0,5	1,5	1,6	2,0	3,1
Otel, lokanta, pastane	4,2	2,6	3,5	3,8	4,2	4,9
Çeşitli mal ve hizmetler	4,0	2,8	3,1	3,9	3,9	4,7

Kaynak: TÜİK, 2006 Hanehalkı Tüketim Anketi Sonuçları

Buna göre; gelirden en az payı alan birinci ve ikinci yüzde 20'lik gelir grupları için birincil öneme sahip harcama türü gıda ve alkolsüz içeceklerdir. Bu harcama türü birinci ve ikinci yüzde 20'lik gelir grupları için sırasıyla yüzde 36,5 ve 31,4 olarak hesaplanmıştır. İkinci sırada konut ve kira harcamaları yer almaktadır.

Bu çerçevede, sosyal yardımların, bu yardımlardan faydalanan kesimlerin ihtiyaçları gözetilerek tasarlanması ve temel ihtiyaçlarını karşılamaya yeterli olması gerekmektedir.

10. Aynı sosyal yardımların klasik usuller yerine iyi uygulama örnekleri dikkate alınarak ihtiyaç sahiplerine ulaştırılması şekilleri yeniden gözden geçirilmelidir.

Sosyal yardım uygulamalarında aynı yardımların etkinliği, amaca uygunluk ve yoksul kesimlerin ihtiyaçlarının gerçek anlamıyla karşılanma düzeyi gibi çeşitli yönlerden tartışılmaktadır. Aynı yardımlar bir taraftan, belli bir somut ihtiyaca yönelik olarak yapılması bakımından daha fonksiyonel ve amaca uygun olarak görülürken, diğer taraftan yeterince etkin olmadıkları ve sınırlandırıcı nitelikte olmaları yönüyle eleştirilmektedir.

Ayrıca, aynı yardım dağıtımında, yardımlardan ihtiyacı olmayanların da yararlanmaları belli ölçütlere bağlanmış nakdi yardımlara göre daha fazla gözükmektedir. Bu tür yardımların ek maliyetleri ve dağıtım zorlukları gibi olumsuz yönleri de bulunmaktadır. Stok, nakliye, işçilik, dağıtım vb. gibi maliyetler ve bunların yönetimine ilişkin süreçler yardım uygulamalarında etkinsizliğe ve kaynak israfına neden olmaktadır.

Bu nedenle, aynı ve nakdî yardım dengesinin iyi bir şekilde belirlenmesi, aynı yardımların belli alanlarla sınırlandırılması daha yararlı olacaktır. Bu konularda bazı kurumların uyguladığı iyi uygulamaların (aşevi işletmek yerine bu amaçla hizmet satın alınıp evde yemek hizmeti verilmesi, gıda paketi yerine gıda marketi veya gıda çeki gibi) yaygınlaştırılması önerilmektedir.

Örnek olarak gıda yardımı uygulamalarının çoğunda hanedeki kişi sayısı, kişilerin yaşları ve sağlık durumları dikkate alınmamaktadır. Gıda yardımlarının çek şeklinde verilmesi, hanedekilerin özelliklerinin hesaba katılmasını mümkün kılacaktır. Çek tutarı, ortak ölçütler belirlenerek (farklı yaş aralıklarına göre kişi başına tutarlar belirlenmeli, özel bir beslenme tarzını gerektiren hastalık durumu varsa bu da hesaba katılmalı) bu ölçütlere göre

hesaplanabilecektir. Ayrıca, bir defada harcanacak şekilde tek bir çek değil, birkaç defada kullanılacak şekilde küçük tutarlardan oluşan birden fazla çek verilebilecektir.

Diğer bir örnek olarak Sivas Belediyesinin geliştirdiği "Gıda Marketi Uygulaması"nın diğer illere de yaygınlaştırılması mümkün görülmektedir.

11. İyileştirici nitelikteki sosyal hizmetlerin yanı sıra koruyucu-önleyici ve geliştirici-değiştirici nitelikteki sosyal hizmetlerin de yaygınlaştırılması üzerinde önemle durulmalıdır.

Hızlı ve sağlıklı kentleşme sorunlarının yoğun olduğu kentler ile kalkınmada öncelikli yörelerde mahalle düzeyinde "Toplum Merkezi" ve/veya "Sosyal Hizmet ve Yardım Merkezi" ve/veya "Sosyal Hizmet ve Yardım Bürosu" açılması çalışmaları hızla sürdürülmelidir. Bu kuruluşların yaygınlaştırılması yönünde sosyal hizmet ve yardım kurumları ile yerel yönetimler ve sivil toplum örgütleri arasında koordinasyon ve işbirliğinin sağlanması gerçekleştirilmelidir. Bu merkezlerde yeni yerleşim yerlerine göç etmiş olanların yeni çevrelerine uyumlarını ve yerel halkla kaynaşmalarını sağlamak ve kentleşmelerini kolaylaştırmak amacıyla organize faaliyetler ve programlar gerçekleştirilmelidir.

Risk altındaki birey, grup ve aileler erken dönemde, sorunlar ortaya çıkmadan belirlenmeli, gerekli ekonomik, sosyal ve psikolojik destekler ile sağlık hizmetlerinden yararlanmaları sağlanmalıdır. Bu amaçla birinci basamak sağlık hizmetleri personeli ile sosyal hizmet ve yardımlarla ilgili birimler personelinin ortak hizmet ekipleri oluşturulmalı, bu ekipte hekim, sosyal hizmet uzmanı, psikolog ve ebenin yer alması planlanmalıdır.

Ailelere çeşitli kaynaklardan sağlanan ekonomik destekler, yaşam kalitesinin yükselmesi yönünde değerlendirilmedikçe amacına ulaşamamaktadır. Bu destekler, yaşam kalitesinde de bir yükselişe yol açmalarını sağlayacak rehberlik hizmetleriyle tamamlanmalıdır.

Risk altındaki çocuklara yönelik koruyucu ve önleyici hizmetlerle ilgili olarak; Korunma gereksinimi ortaya çıkmadan, hatta çocuklar daha dünyaya gelmeden önce hangi toplumsal grupların ve ailelerin hangi risklere daha çok açık olduğu ya da zaman içinde açık hale geleceğinin belirlenmesi, bu grupların saha gözlemleriyle izlenmesi, özel risk gruplarının özgül yöntemlerle tespit ve takip edilmesi, STK'ların çocuk koruma sistemine katılımının bakım hizmetlerinden çok koruyucu-önleyici hizmetlerin sunumunda yoğunlaşması büyük önem taşımaktadır.

Bu nedenlerle, mahalle düzeyinde kurulacak merkez veya bürolarla tüm toplumu yakından izleyecek risk izleme ağı oluşturulması, bu ağ içinde özellikle muhtarlar, ana çocuk sağlığı merkezleri, sağlık ocakları, öğretmenler ve diğer kamu görevlileri ile sivil toplum

unsurlarından (STK'lar, eşraf, toplum üzerinde etkileri olan kişiler gibi) yararlanılması ve sorumluluk üstlenmelerinin sağlanması gerektiği değerlendirilmektedir.

12. İnsanların yeniden üretime katılmasını destekleyen, imkân yaratan, teşvik eden istihdam artırıcı sosyal hizmet ve yardımlar artırılmalı ve sosyal yardımların bağımlılık yaratmaması amacıyla yardımlar ile istihdam arasında bir bağ kurulmalıdır.

Devletin kamu kaynaklarıyla veya sivil toplum kuruluşları ile işbirliği içerisinde yoksullara yönelik olarak yapacağı sosyal yardımların yoksullukla mücadelede tek politika aracı olarak kullanılması veya böyle algılanması yoksullukla mücadele politikalarının başarıya ulaşmasını sınırlamaktadır. Sosyal yardım programları, sosyal koruma sisteminde tercih edilen en son programdır. Yoksullara ayni veya nakdî, periyodik veya belli koşullara bağlı olarak yapılan sosyal yardımlar tek başına yeterli değildir. Bu tip sınırlı sosyal yardım uygulamalarının amacı aşan bir şekilde yoksullukla kökten mücadelenin aracı olarak ortaya konulması gerçekçi olmamaktadır. Bu açıdan diğer politika ve araçların aynı hedefler doğrultusunda sosyal politikalar ile uyumlu, bunları tamamlayıcı ve destekleyici nitelikte uygulanması gerekmektedir. Özellikle eğitim, sağlık, ekonomi, maliye ve diğer politika araçlarının bu doğrultuda yoksullukla etkin mücadeleyi sağlayacak şekilde eşgüdüm içerisinde oluşturulması ve uygulanması önem kazanmaktadır.

Ayrıca, Ülkemizdeki işsizlik oranının yüksekliği, işsiz nüfusun önemli bir bölümünün çalışma çağındaki gençlerden oluşması ve bunların önemli bir bölümünün uzun süreli işsiz olması gerçeği, işsizlik sigortasının işsiz nüfusun rehabilitasyonunda işlevsiz kalmasına yol açmaktadır.

Sosyal yardımlara ayrılan kaynağı eriten iki önemli sosyal risk, sağlık gereksinimleri ve işsizlik olup, öngörülecek hizmetlerin mutlaka bu riskleri karşılayacak şekilde planlanması gerekmektedir.

Sosyal yardımlar, işsizlik ve istihdam konularından ayrı düşünülmemeyeceği için çalışabilecek durumda olan yoksulların mutlaka çalıştırılması, iş bulma ve yerleştirme programlarına ağırlık verilmesi, rasyonel ve kalıcı çözümlerin yaratılması bakımından önemlidir. Ekonominin bunalım ve kriz dönemleri, yoksulluğun da büyük boyutlara ulaştığı dönemlerdir. Bu nedenle mutlak yoksulluğun önlenmesi, gelir dağılımının düzenlenmesi, refah çizgisinin yukarıya çekilmesi ve kalkınmanın "insani" boyutu gözden uzak tutulmamalıdır.

Kısa vadeli mesleki eğitim programları ile kadınların, gençlerin, uzun süreli işsizlerin, özürülülerin, eğitim sistemi dışına çıkmış olanların istihdam edilebilirlikleri geliştirilmelidir. İşgücü piyasası izleme sistemi oluşturularak, mesleki eğitim kurumları ve işletmelerdeki eğitim bu sisteme göre düzenlenmeli; etkin bir mesleki rehberlik ve danışmanlık sistemi

oluşturulmalıdır. Yaşam boyu öğrenim özendirilmelidir. İşletmelerin hizmet içi eğitim çalışmaları desteklenmelidir.

Sosyal yardımların, faydalanıcıları açısından bağımlılık yaratması ihtimali, sosyal yardımlarla ilgili olarak sıkça dile getirilen bir eleştiridir. Yardımların bağımlılık yaratması; faydalanıcıların çalışmak yerine, hayatlarını sosyal yardım olarak devam ettirmelerini ifade etmektedir.

Nitekim bir çalışmada (Hacımahmutoglu-2008,Tez) yapılan niceliksel ve niteliksel analizlerde de sosyal yardım alanlarda çalışmama yönünde bir eğilim olduğu gözlenmiş, nakit yardımı alanların yaklaşık yüzde 80'inin 21-50 yaşları arasındaki kişilerden oluştuğu ve yaklaşık yüzde 60'ının çalışmadığı tespit edilmiştir. Çalışmada, sosyal yardım alan hanelerdeki çalışmayan kişiler (özellikle de kadınlar) açısından çalışmanın, ailenin geçimini sağlayabilmek için bir zorunluluk olarak görülmediği, özellikle bu hanelerdeki kadınların çalışmayı, eğitimi veya fırsatı olan kişilerin yapabildiği bir faaliyet olarak gördükleri ve iş arama konusunda tek başlarına olacakları ve kendi imkânları ile iş bulamayacakları inancı içinde oldukları, erkek ve kadın faydalanıcılar açısından, iş piyasasında rehberlik hizmeti verebilecek tek kamu kurumu olan İŞKUR'un tanınırlığının ve güvenilirliğinin çok düşük olduğu gözlenmiştir. Ayrıca, çalışma çabasında bulunmamanın diğer bir nedeninin, eğitim düzeylerinin düşük olması nedeniyle çalışma gücüne ve kabiliyetine uygun bir iş bulma konusundaki ümitsizlik olduğu da tespit edilmiştir.

Netice olarak, sosyal yardımlar ile çalışma arasında bir tür alternatif maliyet ilişkisi doğabilmekte ve faydalanıcılar iş aramanın zahmetine katlanmak yerine, çalıştıkları takdirde elde edecekleri gelirden daha düşük olsa da sosyal yardım almayı tercih edebilmektedir.

Gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin çoğunda, sosyal yardım programlarının aktif politikalar doğrultusunda yeniden şekillendirilmesi sonucunda, sosyal yardım programları ile çalışma arasında bir bağ kurulmuş, diğer bir ifade ile istihdam yanlı sosyal yardım programları geliştirilmiştir. Bir taraftan sosyal yardımlar işgücünün niteliğini ve işgücü arzını artırma aracı olarak kullanılırken, diğer taraftan işgücü arzındaki artışı karşılayabilmesi amacıyla işgücü talebinin de artması için çeşitli teşviklerin kullanıldığı görülmektedir. Son dönemde özellikle gelişmiş ülkelerde sosyal yardımlarla ilgili reform çalışmaları, bu bağın nasıl kuvvetlendirileceği sorusuna odaklanmaktadır.

Türkiye'deki sosyal yardım sisteminde de sosyal yardımlar ile istihdam arasında bir bağ kurulmasına ihtiyaç duyulduğu görülmektedir.

Bu nedenle, yapılan yardımlarla iş arama arasında bir bağ kurulması, iş arama konusunda rehberlik ve danışmanlık hizmeti verilmesi ve sosyal yardım alan kesimler ile İŞKUR

arasında düzgün bir ilişki ve iletişim sağlanması, sistemde, çalışmayı bu kişiler açısından destekleyecek ve/veya zorlayacak aşağıda belirtilen idari uygulamalar getirilmesi önerilmektedir.

- Çalışabilecek durumda olan faydalanıcılara iş arama ve bulma konusunda kişisel destek verilmesi ve İŞKUR ile elektronik ortamda bağlantı ve işbirliğine gidilmesi,
- Çalışabilecek durumda olan faydalanıcılara mesleki eğitim verilmesi: Sosyal yardım programlarından faydalanan kişilerin büyük bölümü düşük eğitim düzeylerine sahiptir. İşgücü piyasasında talep edilen niteliklere sahip olmamaları, muhtaç durumdaki kişilerin çalışmamlarının en önemli nedeni olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu kişilerin işgücü niteliklerinin artırılması, istihdam edilebilirliklerini de artıracaktır. Bu uygulamada başarılı olunabilmesi açısından önemli olan diğer bir husus da denetimin düzenli olarak yapılması ve çeşitli zorlayıcı tedbirlerin uygulanmasıdır. Sağlıklı bir denetim yapılabilmesi için ön şart ise, sosyal yardım veren kurum/kuruluşlar ile İŞKUR arasında kurulacak iletişim sistemidir. Bu sistem üzerinden, sosyal yardım programlarından faydalanan kişilerin eğitim programlarına katılımları düzenli olarak sorgulanmalı ve kişilerin devamsızlıkları halinde aldıkları yardım miktarlarının azaltılması gibi zorlayıcı tedbirler uygulanmalıdır.
- Çalışabilecek durumda olan faydalanıcıların geçici olarak kamu yararına istihdamının sağlanması: Kamu yararına geçici istihdam, hem faydalanıcı hem de sistem açısından bazı faydalara sahiptir. Öncelikle, sosyal yardım alıp da çalışabilecek kişilere bu tür istihdam sağlanması, işgücü piyasasının tamamen veya bir süredir dışında olan kesim açısından çalışma hayatına alışma evresi niteliğinde olacaktır. İkincisi, sosyal yardım alan kişilerin sosyal dışlanmaya maruz kalma ihtimali yüksek olduğu dikkate alınır, ekonomik olarak aktif olmak bu programlara katılan kişilerin sosyal hayata da katılımlarını kolaylaştıracak, dolayısıyla sosyal dışlanma riskini azaltacaktır.² Son olarak, kayıt dışı çalışanların düzenli gelir desteğinden faydalanabilme imkânları kısıtlanmış olacaktır.

Ayrıca sosyal yardım alan ve çalışabilir durumda olan faydalanıcılara, çalışma hayatına dönmeleri/girmeleri için bazı maddi teşvikler verilmesi önerilmektedir. Bu teşviklerin, kişilerin herhangi bir işe girdikten/iş kurduktan sonra tekrar sosyal yardım sistemine dönmelerini önleyecek nitelik ve boyutta olması gerekmektedir. Bu amaçla önerilen maddi teşvik tedbirleri aşağıda yer almaktadır.

² Aust and Arriba, 2004: 22.

-
- Çalışmaya başlayan faydalanıcılara, çalışmadan önce almakta oldukları sosyal yardımların verilmesine, miktarları azaltılmak suretiyle, bir süre daha devam edilmesi (Almanya'da işgücü piyasasına dönüş bu yöntemle teşvik edilmektedir),
 - Çalışmaya başlayan faydalanıcıların ücretleri üzerinden alınacak gelir vergilerinde belli bir süreyle indirim yapılması,
 - Çalışmaya başlayan faydalanıcılara, "işe giriş yardımı" şeklinde bir defaya mahsus bir ödeme yapılması,
 - Çalışmaya başlayan faydalanıcıların işveren adına yatırılacak sosyal güvenlik primlerinin belirli bir süre karşılanması,
 - Mikro kredi, proje kredisi, eğitim ve danışmanlık hizmetlerinin geliştirilerek yaygınlaştırılması.

13. Sosyal hizmet ve yardımların vatandaşlara ulaştırılmasında sadece kamu personeli kullanılmamalı, eğitilmiş gönüllü vatandaşlardan da yararlanılmalıdır.

Sosyal hizmet ve yardımların gerçekleştirilmesinde gönüllü vatandaşlardan yararlanılması konusundaki çalışmalar geliştirilmeli, bu alandaki uygulamalar sistematik bir yapıya kavuşturulmalıdır. Gönüllü kişilerin hizmetlerinden yararlanırken profesyonel kurum personeli ile olan ilişkilerinde;

- Gerek bireysel gönüllülerin gerek STK'ların, hizmet kuruluşlarının çalışmalarına katılırken ya da onlarla ortak faaliyetler yürütürken, sosyal çalışmanın bir meslek konusu olduğunun bilinci içinde davranmaları,
- Profesyoneller ile gönüllüler arasında çok iyi bir iletişim kurulması,
- Gönüllülerin özellikle çocuklara yönelik duygularını nasıl iletecekleri konusunda eğitilmeleri

önerilmektedir.

Ayrıca, hizmet kuruluşlarında gönüllü çalışma ya da gönüllü aile gibi uygulamalara katılımın, böyle bir eğitim sonunda sertifika almış olma koşuluna bağlanması ve özellikle gönüllü annelerin anne-çocuk eğitimi almaları ve belirli testlerden sonra seçilmeleri gerektiği değerlendirilmektedir.

14. Muhtaç ailelerin barınma ihtiyaçları da sosyal hizmet ve yardımlar kapsamına alınmalıdır.

Ülkemizde ailelerin barınma ihtiyacı konusunda sosyal yardım sisteminde boşluk bulunmaktadır. Barınma konusundaki tek sosyal yardım programı SYDV'ler tarafından

yürütülmekte, ancak bu yardım programı sadece bakımsız ve sağlıklı evlerde yaşayan muhtaç durumdaki kişilere evlerinin bakım ve onarımı için yardım verilmesini kapsamaktadır.

Oysa gelişmiş ülkelerde barınma veya konut yardımı adı altında verilen yardımlar önemli bir yardım türüdür ve muhtaç kişilerin kira masraflarının tamamının veya bir bölümünün karşılanmasını içermektedir.³ Türkiye’de sosyal yardım sistemi kapsamında düzenli bir barınma yardımı yapılmadığı görülmektedir. Periyodik nakit yardımı alan kişilerin çoğunun aldıkları bu yardımı kira masrafları için kullandıkları gözlenmektedir. Bu durumda elektrik, su faturalarının ödenmesi ve diğer ihtiyaçların karşılanması için çok az miktarda para kalmakta ve kalan tutar söz konusu ihtiyaçların karşılanmasına yetmemektedir.

TOKİ'nin son yıllarda alt gelir gruplarına yönelik konut inşa etmesi bu alandaki olumlu gelişmelerden birisi olup gerek TOKİ gerekse belediyelerce yoksullara yönelik konut projeleri uygulanmalarının yaygınlaştırılarak devam ettirilmesinde yarar görülmektedir.

Ayrıca, Devletin üstlendiği sosyal hizmet ve yardım programları kapsamına barınma yardımlarının geniş bir kapsamda dâhil edilmesi ve bu çerçevede gerek TOKİ gerekse belediyelerin alt gelir gruplarına yönelik konut projeleri uygulanmalarına sosyal yardım ödeneklerinden destek sağlanması gerekli görülmektedir.

³ Gelişmiş ülkelerde barınma yardımları genellikle sosyal yardım sisteminin dışında olan bir sosyal koruma programı olarak kurgulanmıştır. (Bkz. Neubourg et al. 2005; Adema, 2006.)

SONUÇ

Tarihsel süreç içerisinde sosyal hizmetler ve sosyal yardımlar, öncelikle yoksulluk sorununun çözümüne ve insanların sosyal ve ekonomik ihtiyaçlarının karşılanmasına yönelik olarak ortaya çıkmıştır. Aileler, hayırseverler, hayır kurumları, sivil toplum kuruluşları, yerel kuruluşlar ve merkezi idareler bu hizmet ve yardımların gerçekleştirilmesinde çeşitli şekillerde rol üstlenmişlerdir.

Yoksullukla mücadele ve toplumda kimsesiz, güçsüz ve bakıma muhtaç olan kişi ve gruplara yönelik sosyal hizmet ve yardım uygulamaları insanların toplu yaşadıkları her dönemde belli ölçüde var olmuştur.

Bu amaçla geliştirilen sistemler, alınan tedbirler zaman ve mekâna göre değişiklik göstermektedir. Fakat genel olarak ilk başlarda devletten çok, zenginlerin, hayırsever kişilerin ve bu amaçla oluşturulan hayır müesseselerinin devreye girdiği, devletin sosyal hizmet ve yardımlar alanındaki işlevlerinin sınırlı kaldığı görülmektedir.

Ayrıca, ilk dönemlerde daha çok yoksullara, kimsesizlere, muhtaçlara yönelik sosyal yardımlar görülürken, daha sonraları sosyal güvenlik sistemlerinin bir parçası olarak sosyal hizmetleri de içeren geniş kapsamlı sosyal hizmet ve sosyal yardım uygulamaları ortaya çıkmıştır.

Yoksulluk olgusunun boyut değiştirmesi, yoksul ve muhtaç sayısının artması, beraberinde geleneksel ve dini kaynaklı uygulamaların çözüm konusunda yetersiz kalması sonucunu doğurmuş, ayrıca çeşitli nedenlerle devletlerin bu konuda aktif bir rol üstlenmelerine neden olmuştur. Yoksulluğun nitelik ve nicelik bakımından yaşadığı değişim aynı şekilde yoksullukla mücadele konusunda alınan tedbirlere de yansımış, dar kapsamlı sosyal yardımlardan modern sosyal devlet anlayışı çerçevesinde görülen geniş kapsamlı sosyal hizmet ve sosyal yardım uygulamalarına geçilmiştir.

Nitekim, serbest piyasa ekonomisinin olumsuzluklarının geniş halk kitleleri üzerinde yarattığı sıkıntı ve sorunları en aza indirmek için değişik sosyal politikalar geliştirilmiş, bu politikaların (sosyal güvenlik ve sosyal hizmetler) devlet eliyle yürütülmesiyle de "sosyal devlet" kavramı ortaya çıkmıştır.

Sosyal devletin görevi; sosyal adaleti, sosyal refahı ve sosyal güvenliği sağlamak olarak belirlenmiş olup geniş anlamda, toplumda sorunlu ve muhtaç kişilere, maddi ve manevi destek ve danışmanlık hizmetleri sunmak, sosyo-ekonomik yönden zayıf olan insanların sosyal ve ekonomik durumlarını sürekli iyileştirmek, sosyal barışı ve adaleti temin etmek, sosyal gelişmeyi gerçekleştirmek, akla gelebilecek bütün sosyal risklere ve bunların doğurabileceği her

türlü zararlara karşı toplumun bütün üyelerini sosyal güvenlik kapsamına almak, toplumda sosyal bütünleşmeyi ve sosyal tekamülü oluşturmak, sosyal ahlak ve sorumluluk duygusunu geliştirmek, toplumda sosyal dayanışma ruhunu hayata geçirmek ve sivil toplum örgütlerine katılımcı imkânlar tanımak olarak da sayılmıştır.

Nitekim, Avrupa Sosyal Şartı kapsamında önerilen politikalarla; çocukların, gençlerin, kadınların, ailenin, özürülülerin korunması gerekliliği, yeterli kaynaklardan yoksun herkesin sosyal ve sağlık yardımı hakkına sahip olduğu ve tarafların bu koşullara ulaşması imkânının sağlanması hedeflenmiştir.

Türkiye'de sosyal hizmetler ve yardımlar tarihten ve medeniyetimizden gelen bir anlayışla toplum merkezli olarak sürdürülmüştür. Geleneksel aile yapısının değişmesi ve kentleşme, sosyal yardımlaşma kültürüne dayalı yardımları yetersiz ve etkisiz hale getirmiştir. Bu nedenle diğer demokratik ve serbest piyasa ekonomisinin uygulandığı Devletlerde olduğu gibi ülkemizde de Devletin bu alana yoğun bir şekilde müdahalesi kaçınılmaz duruma gelmiştir.

Sosyal yardımlar, sosyal refah devleti anlayışı içinde önemli bir yer tutmakta ve sosyal güvenlik sisteminde yaşanan boşluklar son istasyon olarak nitelenen sosyal yardımlar aracılığıyla giderilmektedir.

Toplumda bazı gruplar başta sağlık, eğitim hizmetleri olmak üzere, kültürel ve sosyal olanaklardan dışlanmaya maruz kalmaktadır. Bu gruplar, özellikle tarım sektörü ile geçici ve güvencesi olmayan işlerde çalışanlar, eğitimsiz bireyler, kadınlar, çocuklar, yaşlılar ve özürülüler olup, aynı zamanda yoksulluk riskiyle en fazla karşı karşıya olan kesimlerdir.

Toplumda sosyal yardım kapsamı içinde yer alması gereken önemli ihtiyaç gruplarından biri de yaşlılardır. Tıbbi teknolojide yaşanan gelişmeler sonucu yaşam süresinin uzaması ve aile yapısındaki değişimlere bağlı olarak yaşlı bakımının aile içi destek sistemleri ile sürdürülememesi bakıma muhtaç yaşlı sayısında da artışa neden olmaktadır.

Bir diğer ihtiyaç grubunu ise, özürülüler oluşturmaktadır. Bu alandaki tüm gelişmelere rağmen özürülülerin işgücüne katılma oranı, ülkemizdeki mevcut sosyal yaşam alanlarının özürülülerin hareket edebilirliklerini kısıtlaması, iş yerlerinde uygun ortamın yaratılmaması ve özürülü iş gücüne olan talebin sınırlı olmasından dolayı düşük olmakta ve bu alanda yoksullukla daha sık karşılaşmaktadır.

Devletin refah devleti kapsamında oluşturacağı sosyal koruma ağının, sosyo-ekonomik ve yerel şartlar dikkate alınarak, nüfusun tümünü kapsamayı, dezavantajlı grupları topluma entegre eden, toplumun her kesimine sorumluluk vererek sosyal dışlanma ve yoksulluk riskini en aza indiren bir yapıyı hedeflemesi gerekmektedir.

Ayrıca, yoksulluk ve sosyal dışlanmaya maruz kalan veya risk altında olan birey ve grupların, ekonomik ve sosyal hayata aktif katılımlarının artırılması ve yaşam kalitelerinin yükseltilerek toplumsal dayanışma ve bütünleşmenin gerçekleştirilmesi de refah devletinin hedefleri arasındadır. Sosyal yardımlar ve sosyal hizmetlerin, toplumun geleceği için önemi ve gerekliliği gün geçtikçe daha çok anlaşılmaktadır.

Diğer yandan, Devletin tüm hizmetleri bizzat sunmak yerine, gönüllü aileler, vakıf ve dernekler gibi sivil toplum örgütleri ve özel şirketlerle birlikte yürütmesi, halkın gönüllü maddi ve manevi katkılarının sağlanması ve her talebin kamu finansmanına bağlanmaması gerekmektedir.

Bu bağlamda günümüzde, sosyal güvenliğin boş bıraktığı alanı dolduran ve herhangi bir karşılığı olmaksızın yapılan sosyal yardımlar, Türkiye’de birçok kamu kurum ve kuruluşu ile sivil toplum örgütleri aracılığı ile sürdürülmekte, bu dağılık yapı ise yardımların etkin ve amacına uygun bir şekilde yürütülmesine engel olmaktadır.

Yapıdaki bu dağılıklığın giderilmesi ve sosyal yardımların eşitlik, sosyal adalet, etkinlik içinde sunulması için 60. Hükümet programında “Sosyal güvenlik, sosyal yardım ve sosyal hizmet şemsiyesi bir organizasyonla tüm vatandaşları kapsayacak, sistemdeki dağılıklık, mükerrerlikler ve veri eksikliği giderilecektir” hedefine yer verilmiştir.

Aynı şekilde, 2008 yılı program tedbirlerinde ise, “sosyal hizmet ve yardımlar sistemi geliştirilecek, sistemden yararlanacak kişilerin belirlenmesi amacıyla ortak bir veri tabanı oluşturularak nesnel ölçütlerle işleyen bir tespit mekanizması kurulacaktır” ifadesi yer almaktadır.

Söz konusu hedeflerin gerçekleştirilmesi ile Türkiye’deki yoksulluk oranının kademeli bir şekilde azaltılacağı ve bağımlı bireyler oluşturmak yerine, onları üretici konuma getirme çabası içerisinde olan, insan onuruna yakışan programların uygulanması ile yoksulluğun azaltılabileceği öngörülmektedir.

Öte taraftan, sosyal hizmet ve yardımlara yönelik olarak tespit edilen sorunlar arasında kurumsal kapasite ve örgütlenmeye ilişkin sorunların aciliyet ve öncelik kazandığı, tüm hizmetlerin başarısını ve geleceğini olumsuz olarak etkileme potansiyeli taşıdığı görülmüştür.

Kurumsal alt yapıda önemli sorunlar varken, hizmetlerin geliştirilmesi yönünde önlemler alınmasının geçici çözümler olarak karşımıza çıkacağı ve uzun vadeli olamayacağı değerlendirilmektedir.

Bu nedenle yürütülen çalışmada, öncelikle sosyal yardımlar ve sosyal hizmetlerin yürütülmesinde yeni bir "Kurumsal Yapı Önerisi" üzerinde durulmuş, ancak çalışma sırasında hizmetlere yönelik olarak tespit edilen bazı sorunlar ve öneriler de Rapora dâhil edilmiştir.

Öte yandan, son yıllarda gerçekleştirilen sosyal güvenlik reformuyla; genel sağlık sigortası uygulamaya konulmuş, sosyal güvenlikte norm ve standartlar çağdaş düzeye getirilmiş, üç ayrı kurum (Emekli Sandığı Genel Müdürlüğü, Sosyal Sigortalar Genel Müdürlüğü, BAĞ-KUR Genel Müdürlüğü) birleştirilmiştir. Ayrıca İşsizlik Sigortası, deprem sigortası, trafik sigortası, özel emeklilik sigortaları gibi tali sosyal riskler de yeniden düzenlenmiştir.

Sosyal hizmet ve yardım alanında ise sürekli genişleyen ve büyüyen kamu finansmanı yoluyla, çok daha değişik alanlarda verilen hizmetler genişletilmiş ve yaygınlaştırılmıştır.

Diğer yandan, toplamı 14,3 Milyar TL'ye ulaşan kamu finansmanının yedi ayrı kurum tarafından vatandaşa ulaştırılması, verimsiz ve gereksiz bir merkezi yapılanmaya yol açmış bulunmaktadır.

Yine aynı şekilde son yıllarda konuyla ilgili olarak düzenlenen tüm raporlarda; sosyal hizmetler ve yardımlar alanındaki memnun edici gelişmeler ve ilerlemelere yer verilirken, kurumsal yapıdaki dağınıklık, sosyal hizmet ve yardım mevzuatındaki eksiklik ve yetersizlikler ile mükerrer ve verimsiz uygulamalara da dikkat çekilmektedir.

Sonuç olarak, sosyal hizmetler ve yardımlarla ilgili olarak son yıllarda çok büyük kamu kaynakları ayrılmakta, toplumda sosyal hizmet ve yardım ihtiyacı taşıyan çok sayıda vatandaşa önceki yıllarda görülmeyen hizmetler götürülmektedir. Ancak kurumsal ve mevzuat alt yapısı yetersiz kaldığından, ayrılan kaynaklarla daha çok vatandaşa daha verimli hizmet götürebilme fırsatı elden kaçırılmaktadır.

Bu itibarla, sosyal güvenlikte yapılan geniş çaplı kurumsal ve mevzuata ilişkin düzenlemelerin bir benzerinin, sosyal hizmet ve yardımlar alanında da gerçekleştirilmesi hizmetlerin daha da ileriye götürülmesi için gerekli görülmektedir.

Ayrıca, sosyal hizmetler ve yardımlar alanındaki kamu finansmanının gerekli kurumsal ve mevzuat alt yapısı kurulmadan sürekli artış göstermesi, ulaştığı seviye ve daha da genişleme istidadı karşısında yeni yapılanmanın ivedilikle yürürlüğe konulmasını zorunlu hale getirmektedir.

Bu çerçevede, Raporun V. Bölümünde detaylarıyla anlatılan önerilerin gerçekleştirilmesi ve özellikle anılan bölümde açıklandığı üzere;

1- Merkezde, konuyla ilgili aşağıda sayılan kurumların ve birimlerin birleştirilmesiyle merkez teşkilatı olarak kural koyan, düzenleme yapan, standart getiren, rehberlik eden ve denetleyen, uluslararası ilişkileri yürüten, bütçeden ayrılan ödeneği dağıtan "Sosyal Hizmetler ve Yardımlar Bakanlığı" kurulması,

- Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğü,
- Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü,
- Yüksek Öğrenim Kredi ve Yurtlar Kurumu Genel Müdürlüğü,
- Sosyal Güvenlik Kurumu'nun 65 Yaş ve Özürlü Maaşları Uygulama Birimleri (Primsiz Ödemeler Genel Müdürlüğü),
- Özürlüler İdaresi Başkanlığı,
- Kadının Statüsü Genel Müdürlüğü,
- Aile ve Sosyal Araştırmalar Genel Müdürlüğü,
- Sağlık Bakanlığı İçerisinde Yer Alan Yeşil Kart Uygulama Birimleri (Sosyal Güvencesi Olmayanlar Şube Müdürlüğü gibi).

2- İllerde konuyla ilgili aşağıdaki birimlerin birleştirilmesiyle bu Bakanlığa bağlı "İl Sosyal Hizmetler ve Yardımlar Müdürlükleri" oluşturulması, ilçelerde ve uygun görülecek mahallelerde bu il müdürlüklerine bağlı, ancak Kaymakamların sorumluluğunda "Sosyal Hizmetler ve Yardımlar İlçe Müdürlükleri" ve/veya "Sosyal Hizmet ve Yardım Merkezleri" ve/veya "Sosyal Hizmet ve Yardım Bürolarının" kurulması,

- SHÇEK İl ve İlçe Müdürlükleri ile sosyal hizmet kuruluşları,
- İl ve İlçe Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları,
- Kaymakamlıklar tek adımda hizmet büroları,
- Yeşil Kart büroları,
- 65 Yaş ve özürlü maaşı büroları,
- Vakıflar Genel Müdürlüğü aşevleri.

3- Ülke genelinde gerçekleştirilen tüm sosyal hizmet ve yardımların, Sosyal Hizmetler ve Yardımlar Bakanlığında oluşturulacak "Sosyal Hizmetler ve Yardımlar Kütüğü" bilgi sistemi ile kayıt altına alınması ve bilgi sisteminin sürekli güncel halde tutulması,

4- Sosyal hizmetler ve yardımlara ilişkin mevcut yasal düzenlemelerin, yeni ihtiyaçlar göz önünde bulundurularak ve düzenleyici etki analizine tabi tutularak "Sosyal Hizmetler ve Yardımlar Temel Kanunu" adıyla çıkarılacak bir kanun metninde toplanması,

5. Devlet tarafından gerçekleştirilmesi zorunlu görülen sosyal hizmet ve yardımların kapsam ve sınırlarının tam olarak tanımlanması ve bu hizmet ve yardımların hangi kurumlar ve/veya mahalli idareler tarafından yapılacağı net bir şekilde belirlenmesi,

6. Sosyal hizmet ve yardımların, kişilerin ikametgâhına en yakın yerlerde oluşturulacak birimler vasıtasıyla verilmesi, başvuru ve onay makamının aynı yerde olması, başvuruların makul sürelerde sonuçlandırılması, değerlendirme ölçütlerinin somut ve objektif şartlardan oluşturulması, bu hizmetlere ihtiyaç duyan kişilerin daha iyi bilgilendirilmesi,

7. Yoksul kişilere verilecek sosyal yardımların miktar ve çeşidinin, kişilerin gıda dışında barınma, elektrik, temiz su, doğalgaz gibi temel ihtiyaçlarını karşılamaya yetecek düzeyde ve çeşitlilikte olması,

8. Aynı sosyal yardımların klasik usuller yerine iyi uygulama örnekleri dikkate alınarak ihtiyaç sahiplerine ulaştırılması şekillerinin gözden geçirilmesi,

9. İyileştirici nitelikteki sosyal hizmetlerin yanı sıra koruyucu-önleyici ve geliştirici-değiştirici nitelikteki sosyal hizmetlerin de yaygınlaştırılması üzerinde önemle durulması, bu çerçevede hızlı ve sağlıklı kentleşme sorunlarının yoğun olduğu kentler ile kalkınmada öncelikli yörelerde "Toplum Merkezleri" ve/veya "Sosyal Hizmet ve Yardım Merkezleri" ve/veya "Sosyal Hizmet ve Yardım Büroları" açılması çalışmalarının hızlandırılması,

10. İnsanların yeniden üretime katılmasını destekleyen, imkân yaratan, teşvik eden istihdam artırıcı sosyal hizmet ve yardımların artırılması, sosyal yardımların bağımlılık yaratmaması amacıyla yardımlar ile istihdam arasında bir bağ kurulması,

11. Sosyal hizmet ve yardımların vatandaşlara ulaştırılmasında eğitilmiş gönüllü vatandaşlardan daha fazla yararlanılması,

12. Muhtaç ailelerin barınma ihtiyaçlarının da sosyal hizmet ve yardımlar kapsamına alınması, bu çerçevede gerek TOKİ gerekse belediyelerin alt gelir gruplarına yönelik konut projeleri uygulanmalarına sosyal yardım ödeneklerinden destek sağlanması

önerilmektedir.

Önerilerin gerçekleştirilebilmesi amacıyla Başbakanlık koordinasyonunda ilgili kurum temsilcilerinden oluşturulacak tam zamanlı bir çalışma grubu oluşturulmasının ve bu grupça gerekli kanun taslaklarının hazırlanmasının yararlı olacağı düşünölmektedir.
