

**1986-2017 DÖNEMİNDE TÜRKİYE’NİN SOSYAL YARDIMLAŞMA VE
DAYANIŞMA VAKIFLARI POLİTİKASININ ÇÖZÜMLENMESİ**

Şerife YATKIN

**Kasım 2019
DENİZLİ**

**1986-2017 DÖNEMİNDE TÜRKİYE’NİN SOSYAL YARDIMLAŞMA VE
DAYANIŞMA VAKIFLARI POLİTİKASININ ÇÖZÜMLENMESİ**

**Pamukkale Üniversitesi
Sosyal Bilimler Enstitüsü
Yüksek Lisans Tezi
Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı
Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Programı**

Şerife YATKIN

Danışman: Prof. Dr. Hüseyin ÖZGÜR

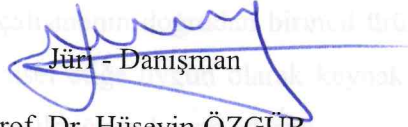
**Kasım 2019
DENİZLİ**

YÜKSEK LİSANS TEZİ ONAY FORMU

Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bilim Dalı öğrencisi Şerife YATKIN tarafından Prof. Dr. Hüseyin ÖZGÜR yönetiminde hazırlanan “1986-2017 Döneminde Türkiye’nin Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları Politikasının Çözümlemesi” başlıklı tez aşağıdaki jüri üyeleri tarafından 07.11.2019 tarihinde yapılan tez savunma sınavında başarılı bulunmuş ve Yüksek Lisans Tezi olarak kabul edilmiştir.


Jüri Başkanı

Doç. Dr. Elvettin AKMAN

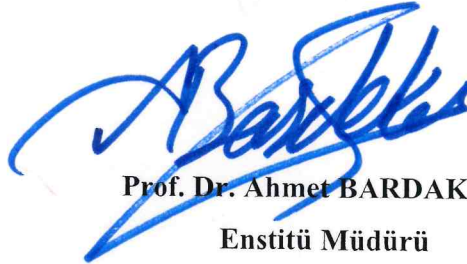

Jüri - Danışman

Prof. Dr. Hüseyin ÖZGÜR

Jüri

Doç. Dr. Pınar SAVAŞ YAVUZÇEHRE

Pamukkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yönetim Kurulu'nun
11/12/2019 tarih ve 50/01 sayılı kararıyla onaylanmıştır.


Prof. Dr. Ahmet BARDAKÇI
Enstitü Müdürü

Bu tezin tasarımı, hazırlanması, yürütülmesi, araştırmalarının yapılması ve bulgularının analizlerinde bilimsel etiğe ve akademik kurallara özenle riayet edildiğini; bu çalışmanın doğrudan birincil ürünü olmayan bulguların, verilerin ve materyallerin bilimsel etiğe uygun olarak kaynak gösterildiğini ve alıntı yapılan çalışmalara atıfta bulunulduğunu beyan ederim.

şerife YATKIN



ÖN SÖZ

Günümüz toplumlarının önemli sosyal problemlerinden birisi yoksulluk ve yoksullukla mücadeledir. Sosyal devlet olmanın gereği olarak devletler politikalar üreterek bu sosyal problemle mücadele etmeye çalışmaktadırlar. Türkiye'nin sosyal yardımlaşma ve dayanışma politikalarının en yaygın aracı ise 1986 yılında yasalaşan 3294 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunuyla şekillendirilen Türkiye'nin her il ve ilçesinde örgütlenen sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıflarıdır (SYDV). Vakıf adı altında klasik devlet kurumlarından farklı olarak tercih edilen bu yapılanma Türk idari teşkilatı içindeki belirsiz yeri, kurumsal kimliği, mali kaynakları, uygulamaları ile sosyal yardım ve dayanışma politikalarının seyrindeki yeri ve gelişimi açısından çözümlenmeye değer bir meso/orta düzey kamu politikası alanıdır. Bir SYDV çalışanı olarak bu alanda doyurucu bir kamu politikası çözümlenmesi eksikliği dikkatimi çekmektedir. Bu tez bahsedilen eksiklikten yola çıkarak 1986-2017 döneminde Türkiye'nin sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıflarına dair politikalar uluslararası literatür ve kamu politikası çözümlenme çerçevelerinden süreç modeli ışığında analiz etme çabasının ürünüdür.

Bu tezin ortaya çıkmasında fikir aşamasından itibaren her zaman yol gösterici olan ve kamu politikası çözümlenmesi konusunda beni cesaretlendiren; kitaplarını rahatça kullanmaya izin veren; engin bilgi ve deneyimlerini büyük bir özveriyle paylaşan; yoğun yaşantısına rağmen her fırsatta bana vakit ayıran; sabrına, kişiliğine, akademik bilgisi ve görgüsüne sonsuz saygı duyduğum; öğrencisi olmaktan dolayı şanslı hissettiğim ve onur duyduğum çok kıymetli danışman hocam Prof. Dr. Hüseyin Özgür'e minnettarım.

Tez jürimde yer alarak, fikirlerini paylaşan ve önerileriyle bu tezin şekillenmesine katkı sağlayan değerli hocalarım Doç. Dr. Pınar Savaş Yavuzçehre ve Doç. Dr. Elvettin Akman'a, bu tezin fikir aşamasından itibaren yapıcı öneri ve eleştirileriyle tezimin doğru yönde ilerlemesini sağlayan değerli hocam Dr. Öğr. Üyesi Onur Kulaç'a, yüksek lisans eğitimime başladığım yıllarda ilk danışmanım olan, anlayış ve iyi niyetini esirgemeyen değerli hocam Prof. Dr. Naci Karkın'a çok teşekkür ederim. Tezimin ilave bir intihal programında daha incelenmesi için verdiği destekten dolayı Dr. Öğr. Üyesi Hava Tahtaloğlu'na teşekkürü borç bilirim.

Eğitim sürecimde büyük kolaylık ve anlayış sağlayan Sayın Acıpayam Kaymakamı Ali Şanlıer'e, değerli Müdürüm Hüseyin Orakoğlu'na ve her zaman

desteklerini hissettiğim, iş yükümü hafifleten ve beni motive eden, birlikte çalışmaktan büyük mutluluk duyduğum sevgili mesai arkadaşlarıma çok teşekkür ederim.

Hayatımın her anında maddi manevi desteğini hissettiğim, karşılaştığım her zorlukta sabır ve metanetle yanımda olan, hayatı öğreten, aldığım her karara saygı duyan ve her zaman hayatımı kolaylaştıran babam İbrahim Yatkın ve annem Nurgül Yatkın'a, kardeşlerim Fatma Kabakçı ve Cansel Yatkın Duman'a ve ailemin her bir ferdine ayrı ayrı sonsuz sevgi, saygı ve teşekkürlerimi sunarım.

ÖZET

1986-2017 DÖNEMİNDE TÜRKİYE’NİN SOSYAL YARDIMLAŞMA VE DAYANIŞMA VAKIFLARI POLİTİKASININ ÇÖZÜMLENMESİ

Şerife YATKIN

Yüksek Lisans Tezi

Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı

Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Programı

Tez Danışmanı: Prof. Dr. Hüseyin ÖZGÜR

Kasım 2019, X + 249 Sayfa

Kamu politikası toplumun büyük bir kısmını ilgilendiren konularda veya fırsatlarda hükümetlerin veya diğer siyasal karar alıcıların aldığı kararlar, eylemler veya eylemsizliklerdir. Kamu politikası çözümlemesi resmi, sivil, uluslararası ve ulus-üstü aktörlerin biçimlendirdiği karmaşık kamu politikası sürecini çözümlenmeye çalışır. Kamu politikası çözümleme modellerinden olan süreç modeli (stages heuristics) beş aşamayı esas alarak kamu politikaları analiz etmeye çalışır. Bu aşamalar gündeme gelme, formülasyon, kanunlaştırma, uygulama ve değerlendirme aşamalarıdır.

Bu çalışmada Türkiye’nin Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı politikası çeşitli kamu politikası çözümleme modellerinden süreç modeliyle çözümlenmiştir. Birinci bölümde, kamu politikası çözümleme terim ve yaklaşımları tanıtılmıştır. Tezin ikinci bölümünde sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıflarının ve diğer sosyal yardım kurumlarının gelişimi detaylı olarak ele alınmıştır. Üçüncü bölüm kamu politikası sürecinin Türkiye’nin sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıfları politikasına ilişkin beş aşamanın analizine odaklanmaktadır. Bu politika çözümlemesinin konusu 3294 sayılı Kanunun 1986-2017 yılları arasının çözümlenmesidir. TBMM Tutanak Dergisi ve ilgili Bakanlığın raporları bu politika çözümlemesinde temel bilgi kaynaklarıdır. Tez genel değerlendirme, politika temelli pratik ve akademik önerilerle sona erer.

Anahtar Kelimeler: Kamu Politikası Çözümlemesi, Süreç / Aşamalar Modeli, 3294 sayılı Kanun, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları

ABSTRACT**THE ANALYSIS OF SOCIAL ASSISTANCE AND SOLIDARITY
FOUNDATIONS POLICY OF TURKEY: THE PERİOD OF 1986-2017**

Şerife YATKIN

Master Thesis

Department of Political Science and Public Administration

Political Science and Public Administration Program

Dissertation Advisor: Prof. Dr. Hüseyin ÖZGÜR

November 2019, X + 249 Pages

Public policy is the decisions, actions and/or inactions of governments or other political actors on matters or opportunities related to large part of the society. In public policy analysis, it is attempted to analyze the complex policy process, which includes the involvement formal, civil, international, and supranational actors. One of the public policy analysis models is process model (stages heuristics) tries to analyze public process based on five stages. These steps are agenda setting, formulation, legislation, implementation, and evaluation.

In this study, Turkey's social assistance and solidarity foundations policy was analyzed by means of various public policy analysis models and frameworks and especially by the stages model. At the first chapter, public policy analysis terms and approaches are introduced. A detailed analysis of the development of this foundations and other social assistance and solidarity institutions was conducted at the second chapter of the thesis. The third chapter focuses on the analysis of every (five) stages of the public policy process on social assistance and solidarity foundations policy of Turkey. Records of the Turkish Parliament (TBMM Tutanak Dergisi), annual reports of the related General Directorate of the Ministry are the main information sources for this policy analysis. The analysis of this specific public policy topic/substance covers the era of 1986-2017; the year 1986 was the year of main law, 3294, enacted. Thesis ends with general conclusion, comparative evaluations and policy-based, practical and academic recommendations.

Keywords: Public Policy Analysis, Stages/Heuristics Model, Law No. 3294, Social Assistance and Solidarity Fund, Social Assistance and Solidarity Foundations,

İÇİNDEKİLER

ÖN SÖZ.....	i
ÖZET	iii
ABSTRACT.....	iv
İÇİNDEKİLER	v
ŞEKİLLER DİZİNİ.....	viii
TABLolar DİZİNİ.....	ix
KISALTMALAR DİZİNİ.....	x
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

KAMU POLİTİKALARININ ÇÖZÜMLENMESİNDE GELİŞMELER, KAVRAMSAL VE KURAMSAL YAKLAŞIMLAR

1.1. KAMU POLİTİKALARININ ÇÖZÜMLENMESİ: TANIMLARI, GELİŞİMİ, ÖZELLİKLERİ, KAYNAKLARI VE KULLANIMI	20
1.2.KAMU POLİTİKASI: SÜRECİ, DÖNGÜSÜ, AŞAMALARI VE SÜREÇ TEORİLERİ.....	29
1.3. KAMU POLİTİKASI ÇÖZÜMLENMESİNDE SÜREÇ MODELİ (STAGES HEURISTICS)	35
1.3.1. Süreç Modelinde Aşamalar Tartışması.....	36
1.3.2. Gündeme Geliş Aşaması.....	39
1.3.3. Formüle Ediliş Aşaması	41
1.3.4. Kanunlaştırma Aşaması.....	44
1.3.5. Uygulama Aşaması.....	46
1.3.6. Değerlendirme ve Sonlandırma Aşaması	48
1.4. KAMU POLİTİKALARINDA ROL OYNAYAN AKTÖRLER.....	52
1.4.1. Kamu Politikasının Aktörleri	54
1.4.2. Türkiye’de Kamu Politikalarının Çözümlemesinde Aktör Sorunsalı	63
1.4.3. Sosyal Yardımlaşma Ve Dayanışma Vakıfları Politikasının Aktörleri	64
1.5. TÜRKİYE’DE SÜREÇ YAKLAŞIMIYLA KAMU POLİTİKASI ÇÖZÜMLEMESİ YAPAN LİTERATÜRÜN ANALİZİ.....	67
1.6. TÜRKİYE’DE SOSYAL YARDIMLAŞMAYA DAİR POLİTİKALARIN ÇÖZÜMLENMESİ LİTERATÜRÜ ANALİZİ.....	70
1.7. TÜRKİYE’DE KAMU POLİTİKALARININ ÇÖZÜMLENMESİNDE VERİ VE BİLGİ KAYNAKLARI	73

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE SOSYAL YARDIM VE DAYANIŞMA OLGUSUNUN GELİŞİMİ

2.1. OSMANLI DEVLETİ DÖNEMİNDE SOSYAL YARDIMLAŞMA VE DAYANIŞMA OLGUSUNUN GELİŞİMİ.....	82
2.2. 1923–1986 DÖNEMİNDE SOSYAL YARDIMLAŞMA VE DAYANIŞMA OLGUSUNUN GELİŞİMİ	87
2.3. 1986–2002 DÖNEMİNDE SOSYAL YARDIMLAŞMA VE DAYANIŞMA OLGUSUNUN GELİŞİMİ	92
2.4. 2002–2017 DÖNEMİNDE SOSYAL YARDIMLAŞMA VE DAYANIŞMA OLGUSUNUN GELİŞİMİ	94
2.5. SOSYAL YARDIMLAŞMA VE DAYANIŞMAYI TEŞVİK FONU.....	97

2.6. SOSYAL YARDIMLAŞMA VE DAYANIŞMA VAKIFLARI AÇISINDAN VAKIFLAR GENEL MÜDÜRLÜĞÜ	100
2.7. SOSYAL YARDIMLAŞMA VE DAYANIŞMA VAKIFLARI AÇISINDAN SOSYAL YARDIMLAŞMA VE DAYANIŞMA GENEL MÜDÜRLÜĞÜ İLE AİLE, ÇALIŞMA VE SOSYAL GÜVENLİK BAKANLIĞI.....	102
2.8. 3294 SAYILI KANUNA TABİ SOSYAL YARDIMLAŞMA VE DAYANIŞMA VAKIFLARININ (SYDV) YAPISI, İŞLEYİŞİ, PERSONELİ, GELİR GİDERLERİ, FAALİYETLERİ, BİLGİ SİSTEMLERİ VE DENETİMİ	104
2.8.1. Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıflarının Yapısı ve İşleyişi	106
2.8.2. Sosyal Yardımlaşma Ve Dayanışma Vakıflarının Faaliyetleri (Genel Olarak)...	108
2.8.3. Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfının Yardım Faaliyetleri.....	109
2.8.3.1. Aile Desteği Yardımları	109
2.8.3.2. Eğitim Yardımları	111
2.8.3.3. Sağlık Yardımları	113
2.8.3.4. Özel Amaçlı Yardımlar	115
2.8.3.5. Yaşlı ve Engelli Yardımları	116
2.8.3.6. Proje Destekleri Ve İstihdam Yardımları.....	117
2.8.3.7. Sosyal Konut Projeleri	119
2.8.4. Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıflarının Kullandığı Bilgi Sistemleri....	120
2.8.5. Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıflarının Denetimi.....	124

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE’NİN SOSYAL YARDIMLAŞMA VE DAYANIŞMA VAKIFLARI POLİTİKASININ SÜREÇ MODELİ ÇERÇEVESİNDE ANALİZİ

3.1. SOSYAL YARDIMLAŞMA VE DAYANIŞMA VAKIFLARI POLİTİKASININ GÜNDEME GELİŞ AŞAMASI	131
3.1.1. Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları Politikasının Çözümlemesi Açısından 1986–2002 Döneminde 3294 sayılı Kanunun Gündeme Geliş Aşaması.....	134
3.1.2. Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları Politikasının Çözümlemesi Açısından 2002–2017 Döneminde Çeşitli Hukuki Düzenlemelerin Gündeme Gelişi..	140
3.2. SOSYAL YARDIMLAŞMA VE DAYANIŞMA VAKIFLARI POLİTİKASININ FORMÜLE EDİLİŞ AŞAMASI.....	145
3.2.1. Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları Politikasının Çözümlemesi Açısından 3294 sayılı Kanunun Formüle Ediliş Aşaması.....	148
3.2.2. 2002-2017 Döneminde Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıflarına Dair Çeşitli Politikaların Formüle Ediliş Aşaması.....	151
3.3. SOSYAL YARDIMLAŞMA VE DAYANIŞMA VAKIFLARI POLİTİKASININ KANUNLAŞTIRMA AŞAMASI.....	156
3.3.1. Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları Politikasının Çözümlemesi Açısından 3294 sayılı Kanunun Kanunlaştırma Aşaması	160
3.3.2. 2002-2017 Döneminde Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Politikalarının Kanunlaştırma Aşaması	170
3.4. SOSYAL YARDIMLAŞMA VE DAYANIŞMA POLİTİKASININ UYGULAMA AŞAMASI	178
3.4.1. Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları Politikasının Çözümlemesi Açısından 3294 sayılı Kanunun Uygulanması Aşaması	180
3.4.2. 2002-2017 Döneminde Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları Politikalarının Uygulanması	183

3.5. SOSYAL YARDIMLAŞMA VE DAYANIŞMA VAKIFLARI POLİTİKASININ DEĞERLENDİRME AŞAMASI.....	189
3.5.1. Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları Politikasının Çözümlemesi Açısından 1986–2002 Dönemindeki Uygulamaların Değerlendirilmesi	192
3.5.2. Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları Politikasının Çözümlemesi Açısından 2002-2017 Dönemindeki Uygulamaların Değerlendirilmesi	195
SONUÇ VE ÖNERİLER.....	205
KAYNAKÇA	215

ŞEKİLLER DİZİNİ

Şekil 1: Fon Kurulu	100
---------------------------	-----

TABLolar DİZİNİ

Tablo 1: Desteklenen Yurt Yapım Projelerinin Yıllara Göre Dağılımı	113
Tablo 2: Şartlı Sağlık (Çocuk) Yardımlarının Yıllara Göre Dağılımı	113
Tablo 3: Şartlı Sağlık (Gebelik) Yardımının Yıllara Göre Dağılımı	114
Tablo 4: Hanelerin Aylık Gelir Durumu	115
Tablo 5: Yabancılara Yönelik Sosyal Uyum Yardımı Programı	116
Tablo 6: Yabancılara Yönelik Şartlı Eğitim Yardımı Programı	116
Tablo 7: 2022 Kanun Sayılı Kapsamındaki Aylıklar	117
Tablo 8: 2018 Yılında İllere Göre Teslimi Gerçekleşen Konut Sayısı	120
Tablo 9: BSYBS Entegre Edilen Kurumlar.....	123

KISALTMALAR DİZİNİ

AB	Avrupa Birliği
ABD	Amerika Birleşik Devletleri
ACF	Advocacy Coalition Framework, İşbirlikçi Savunu Çerçevesi
AK Parti	Adalet ve Kalkınma Partisi
AKP	Adalet ve Kalkınma Partisi
ALES	Akademik Personel ve Lisansüstü Eğitimi Giriş Sınavı
ANAP	Anavatan Partisi
Ar-Ge	Araştırma ve Geliştirme
ASPB	Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı
AÇSHB	Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmet Bakanlığı
BCA	Başbakanlık Cumhuriyet Arşivi
BM	Birleşmiş Milletler, UN: United Nations
BSYBS	Bütünleşik Sosyal Yardım Bilgi Sistemi
CHP	Cumhuriyet Halk Partisi
DB	Dünya Bankası / World Bank, WB
DDK	(Başbakanlık) Devlet Denetleme Kurulu
DPT	Devlet Planlama Teşkilatı
DTÖ	Dünya Ticaret Örgütü / World Trade Organization, WTO
Fak-Fuk-Fon	Fakir Fukara Fonu (Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu)
Fon	Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu
GSS	Genel Sağlık Sigortası
HDP	Hür Demokrat Parti
İŞKUR	Türkiye İş Kurumu
KASDEP	Kırsal Alanda Sosyal Destek Projesi
KHK	Kanun Hükmündeki Kararname
KOOP-İŞ	Türkiye Kooperatif ve Büro İşçileri Sendikası
Meclis	Türkiye Büyük Millet Meclisi, TBMM
MGK	Milli Güvenlik Kurulu
MSP	Milli Selamet Partisi
OECD	Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü, Organisation of Economic Cooperation and Development
PÖGM	Primsiz Ödemeler Genel Müdürlüğü

RTÜK	Radyo ve Televizyon Üst Kurulu
SGK	Sosyal Güvenlik Kurumu
SABEM	Sosyal Hizmet Araştırma, Belgeleme, Eğitim Merkezi
Sağlık-Sen	Sağlık ve Sosyal Hizmet Çalışanları Sendikası
SASAM	Sağlık-Sen Stratejik Araştırma Merkezi
SETA	Siyaset, Ekonomi ve Toplum Araştırmaları Vakfı
SOYBİS	Sosyal Yardım Bilgi Sistemi
SRAP	Sosyal Riski Azaltma Projesi, Dünya Bankası
SSPE	Subacute Sclerosing Panencephalitis
STK	Sivil Toplum Kuruluşları
SYDGM	Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü
SYDTF	Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu
SYDTF Yönetmeliği	Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu Yönetmeliği, 17.7.1986
SYDTK	Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu
SYDV	Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı
SYGM	Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü
TBMM	Türkiye Büyük Millet Meclisi
TESEV	Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etütler Vakfı
TİSK	Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu
TOBB	Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği
TODAİE	Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü
TMMOB	Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği
TRT	Türkiye Radyo ve Televizyon Kurumu
TÜBİTAK	Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Kurumu
VGM	Vakıflar Genel Müdürlüğü
VOIP	İnternet Üzerinden Ses Ağı Projesi (Voice Over Internet Protocol)
YOYAV	Yoksullara Yardım ve Eğitim Vakfı

GİRİŞ

Bu yüksek lisans tezinde her il ve ilçede kurulan sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıflarına dair Türkiye'nin 1986–2017 dönemindeki politikaları kamu politikası alanındaki analiz modelleri ve yaklaşımlarından birisi olan süreç / aşamalar¹ modeli kullanılarak çözümlenmektedir. Süreç modeli (stages model veya stages heuristics) kamu politikalarını analiz etmeye / çözümlenmeye dair teorik çerçevelerin öncülerinden birisi olup 1956 yılından buyana 60 yılı aşkın süredir kullanılmaktadır. Bu tezde yapılan kamu politikası çözümlenmesinin ana teorik çerçevesini ve yol haritasını son birkaç on yılda genellikle beş aşamada ifade edilen süreç modeli oluşturmaktadır. 1986 yılında Anavatan Partisinin tek başına iktidar olduğu I. Özal Hükümeti döneminde yasalaşan 3294 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunuyla şekillenen sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıfları (SYDV) vakıflarını ve dolayısıyla aynı Kanunda hayat bulan Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu (SYDTF, Fon) bu çalışmanın merkezinde yer almaktadır. Bu tezde Türkiye'nin SYDV politikası analiz edilirken vakıflara ve Fona dair politikalar ile kamu politikası çözümlenmesi / analizi konuları arasında bir denge kurulması yoluna gidilmekte, esasen süreç modeli üzerinden kamu politikası çözümlenmesi bilgisi ve teorileri meso veya meso-mikro düzey kesişiminde yer alan spesifik bir konuya uygulanmaktadır. Bu bağlamda bu tez bir kamu politikası çözümlenmesi örneğidir ve seçilen konu sosyal hizmetler / sosyal politika makro konusu içerisinde sosyal yardımlar olarak ifade edilebilecek meso/orta düzey bir sorun veya hizmet alanı içerisindeki daha spesifik ve meso-mikro düzeye denk gelen SYDV vakıflarıdır.

Kamu politikası ifadesi Türkiye'de halen sıklıkla makro, hatta ultra-makro, ölçekte tarım, ulaşım, sağlık gibi ana bir politika konusunun kapsamını ifade etse de, makro ölçekten daha dar kapsamda orta/meso, hatta mikro düzey kamu politikalarının bilinmesi, ayrıştırılması, analizi ve daha makro analizlerin yapılmasında kullanılmasına ihtiyaç vardır. Türkiye'de kamu politikalarının çözümlenmesinde makro ve özellikle ultra makro (makro ötesi) kamu politikalarının tüm boyutlarının bilinmesi ve detaylı çözümlenmeye tabi tutulması hem mümkün olamamakta hem de daha önceki makro politikaların analiz örnekleri genelde tanıtım tadında mevcudun seçili bazı

¹ Bu tezde İngilizcesi stages heuristics veya stages model diye de geçen süreç ya da aşamalar modeli için süreç modeli kullanılmaktadır.

başlıklarıyla sistematik aktarması biçiminde kalmaktadır. Bu nedenle makro düzey yerine orta/meso, mikro veya orta/meso-mikro düzey kamu politikalarının çözümlenmeye tabi tutulmasında büyük fayda vardır. Böylece hem kamu politikası analizi disiplininin sağlıklı gelişimi hem de derinlikli politika analizlerinin gerçekleştirilmesi açılarından olumlu çıktılar elde edilmesi mümkün ve gerekli gözükmektedir. Bu tezde mikro veya meso/orta-mikro düzeye karşılık gelen bir kamu politikasının teorik çerçeveler ve uluslararası literatür ışığında çözümlenmesi gerçekleştirilmektedir ve tümevarımcı yaklaşımla ileride mikro çözümlerden orta/meso ve/veya makro düzeydeki kamu politikalarının analizine destek olacak veriler ve bulgular üretilmektedir.

Bu tez çalışmasında da Türkiye Cumhuriyeti'nin makro düzeyde sosyal yardımlaşma, hizmet ve dayanışma politikaları içerisindeki orta/meso düzey başlıklarından birisi olarak değerlendirilip analizi mümkün ve faydalı gözükken sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıfları politikası çözümlenmektedir. Bu bağlamda şu hususlar ve politikalar arasında ayrımlar olduğu tez boyunca hatırlanması gerekmektedir: İlk olarak, Türkiye Cumhuriyeti Devletinin sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıflarına dair doğrudan ve dolaylı olarak bu vakıfları da ilgilendiren çeşitli politikaları, tercihleri ve düzenlemeleri bulunmaktadır. İkinci olarak ve siyasi partiler ile çeşitli dernekler, uluslararası kuruluşlar gibi çeşitli uluslararası, ulusal ve yerel aktörlerin sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıflarına dair politikaları etkileme çabaları veya eylem, karar ve açıklamaları ile bu politikaları üzerinde doğrudan ve dolaylı etkileri bulunmaktadır. Üçüncü olarak sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıflarını yakından ilgilendiren Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu yönetimi, ilgili bakanlıklar gibi doğrudan bu vakıflar üzerinde güçlü etkileri bulunan her bir önemli kamu kurum ve kuruluşu ile fon yönetiminin vakıflara yönelik kendi politikaları bulunmaktadır. Son ve dördüncü olarak da her bir sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakfının kendi iş, eylem, çalışanları ve mali kaynak kullanımı, vatandaşla ilişkileri, kendi iç yönetimi ve nihayet bakanlıklar ile iş ve eylemleri ve ilişkilerine yönelik politikaları bulunmaktadır. Bu tezde bu politikalardan en çok birincisi ve ikincisi üzerinde durulmakta, üçüncüne sınırlı yer verilmekte ve nihayet her bir vâkıfın kendi politikasına yönelik herhangi bir çözümlenme yapılmamaktadır.

Türkiye'nin sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıfları politikasının çözümlenmesi sosyal yardım, hizmet ve dayanışma sisteminin ve politikasının bütün

boyutlarını doğrudan ve derinlemesine kapsamamaktadır. Sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıfları dışında başka kurum ve kuruluşlar ile dernek ve vakıflar tarafından yürütülen diğer sosyal yardım, hizmet ve dayanışma faaliyetleri ve yardımları prensip olarak bu tezin kapsamı dışında tutulmaktadır. Öte yandan, bu tezde, Türkiye'nin sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıfları politikasına dair gerçekleştirilen çözümleme şu üç açıdan bütünlüklü özellikler göstermektedir: 1) Tezde süreç yaklaşımı çerçevesindeki tüm aşamalar (beş aşamada) doyurucu biçimde kapsanmaktadır. 2) Tarihsel olarak geniş bir dönemde (1986-2017) çözümleme yapılmaktadır. 3) Sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıflarının kuruluş, mali, başkentteki Fonla ilişkileri, dönüşümü, insan kaynağı, bilişim altyapısı gibi neredeyse tüm boyutları hem çözümlemeye hem de çözümlemeye arkaplan oluşturan tezin ikinci bölümünde doyurucu ve sistematik biçimde irdelenmektedir.

Bu tezin amacı Türkiye'nin 1986–2017 dönemi sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıfları politikasını bütüncül ve derinlikli olarak akademik öncelikler çerçevesinde tüm boyutlarıyla kamu politikası çözümlemesi literatürü, kavramları ve süreç modeli başta olmak üzere kimi teorik yaklaşımları ışığında analiz etmeye yöneliktir. Bu çözümlemeye yardımcı olacak tarihsel, kurumsal ve hukuki arkaplan ikinci bölümde ele alınmaktadır. Bu bağlamda Osmanlı Devleti son döneminde ve Türkiye Cumhuriyeti'nin konuyla doğrudan ilgili 1986 yılındaki 3294 sayılı Kanunun yasalaşmasına kadar olan dönemdeki ilgili görülen gelişmeler özetle ve seçici olarak irdelenmektedir. 3294 sayılı Kanunun 1986 yılında kabulü ve sonraki (2017 yılı sonuna kadar) 32 yıl boyunca devam eden dönem ise daha detaylı olarak tezin üçüncü bölümünde meso/orta veya daha doğrusu mikro-meso/orta düzey bir kamu politikası konusu olarak kamu politikası analizi literatürü ışığında ve süreç yaklaşımının ana çerçeve olarak kullanıldığı bir çerçeveleme içerisinde çözümlenmektedir.

1 Aralık 2004 tarihinde kabul edilen 5263 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü Teşkilât Ve Görevleri Hakkında Kanunla Kurumun / Genel Müdürlüğün kurulması, teşkilatı, görev ve yetkilerine ilişkin usul ve esasları düzenlemektedir. Bu tezde 2011 yılında Bakanlığa bağlanınca adı Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü (SYDM) şeklinde dönüşen 2004–2011 arası dönemde ise Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü (SYDGM) olan kurumsal yapının kendisi doğrudan ve detaylı biçimde bu tezde kamu politikası analizine konu edilmemektedir. Ancak gerek Genel Müdürlük (SYDGM – SYDM) gerekse 5263 sayılı

Kanunla detaylandırılan Fon Kurulunun oluşumuna ve görevlerine dair düzenlenmelere ve tartışmalara sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıfları politikasının analizinde ihtiyaç olduğu ölçüde yer verilmektedir. Bu tezde SYDV'na dair politikaların analizini yapabilmek için zaman zaman SYDGM ile Fona da yer vermek gerekmektedir; çünkü 1986 yılından beri yürürlükte olan ve sosyal yardımlaşma ve dayanışma faaliyetlerini sürdüren SYDTF (Fon) 2011 yılı sonrasında Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğüne bağlanmıştır.

1950'li yıllardan buyana “kamu politikası” kavramı, başta ABD olmak üzere uluslararası düzeyde saygın ve yaygın kabul görmüş konunun uzmanı birçok teorisyen ve ders kitabı yazarı tarafından farklı anlamlara gelebilerek şekillerde tanımlanmaktadır. Knoepfel ve arkadaşlarının (2007: 23) atıf verdiği üzere, Thoening (1985: 3), Fransızca dilinde editörlü bir kitap bölümünde 40'dan fazla kamu politikası tanımını listelemiştir. Dolayısıyla literatürde çok farklı kamu politikası tanımlarını toplamak ve ardarda sunmak mümkündür, ancak çok uzun bir liste vermenin bu tez açısından yüksek düzeyde bir faydası bulunmamaktadır. Dye'nin (2008: 1) “hükümetin yapmayı seçtiği veya seçmediği her şey” tanımı, konunun/kavramın ve içeriğine en geniş ve kapsayıcı bakan tanımlardan birisi olarak karşımıza çıksa ve yaygınlıkla atıf olsa da; sadece bu tanımla yetinmek veya tersine literatürdeki neredeyse her tanımı sunmak arasında bir denge gözetmek gerekmektedir. Gerek genel olarak kamu politikası eserleri gerekse bu tezin içeriği ve amacı açısından birkaç uluslararası ve ulusal kamu politikası tanımı üzerinde bilinçli ve seçici olarak durmakta fayda gözükmektedir.

Kamu politikası süreci kamu politikası kavramından farklı bir anlama sahiptir. Kamu politikası sürecini “problemlerin kavramsallaştırıldığı ve hükümet gündemine getirildiği; kamu kurumlarının alternatifleri formüle ettiği ve çözümleri seçtiği; çözümlerin uygulandığı, değerlendirildiği ve revize edildiği bir süreç” olarak tanımlayan Sabatier (1999: 2; 2007: 3) bu konuda dört baskı yapan etkili bir kitabın editörlüğünü veya ortak editörlüğünü yürütmüştür. Bu bağlamda, süreç modelinin spesifik bir politika alanında/konusunda ilk kez gerçekleştirilecek kamu politikası çözümlemesi için uygun bir teorik çerçeve olduğu (Hawlett ve Ramesh, 2003; deLeon; 1999; Kulaç, 2016; Kulaç ve Özgür, 2017) söylenebilir. 1960'larda başlayan derinlikli ve teorik temelli akademik kamu politikası çalışmaları ancak 1970'lerde hız kazanmış ve sayıca ciddi ölçüde çoğalmıştır.

Harold Laswell'in 1956'da ortaya koyduğu yedi aşamalı ilk süreç modeli 1972'de Dye'in ve 1975'de Anderson'un ve Jones'un ders kitaplarına ve 1978'den itibaren diğer ders kitaplarına (Brewer ve deLeon, 1983), editörlü kitaplara (örneğin, May ve Wildavsky, 1978) ve editörlü kitap bölümlerine (örneğin, Nelson, 1978; Jenkins, 1978) kadar altı veya yedi aşamalı olarak devam etmiştir. G. D. Brewer ve P. deLeon 1983 yılındaki hacimli ve ileri düzey lisans veya daha doğrusu belki de lisansüstü ders kitabının bölümlerini ve tüm akışını tamamen --aşamalar sayısını beşe indirmek suretiyle-- süreç yaklaşımı üzerine kurgulamışlardır. Kraft ve Furlong (2018) son baskısında kamu politikası çözümleme teorilerini dört farklı ana kategoride ele almaktadır.

Laswell'in 1956'daki öncü eserinden Sabatier'in (1988) 1980'ler sonunda başlayan ve çeşitli yıllarda (Sabatier, 1991; 1999; Sabatier, 2007; Sabatier ve Jenkins-Smith, 1988; 1999; Sabatier ve Weible, 2014) devam eden kamu politikası sürecinde daha iyi teorik çerçeveler konusundaki çağrısı ve arayışlarına kadar geçen asgari ilk 30 yıllık dönem geçmiştir. Bu 30 yıllık dönemde Laswell'in aşamalar/süreç modeline ilave edilebilecek sadece dört alternatif çözümleme / analiz teorisi veya çerçevesi mevcut idi:

1) David Easton'un siyasal sistem teorisi;

2) Richard Hofferbert'in (1974) nedensellik hunisi;

3) Dawson ve Robinson'un 1963 yılında Amerika Birleşik Devletlerindeki 46 eyalette yaptıkları araştırmaya kadar, hata bazen geri götürülebilen (20 ve daha fazla gözlemlenmiş) karşılaştırmalı kamu politikası analizi (Large-N Comparative Public Policy Analysis);

4) John Kingdon'un 1983 yılında ilk ve 1999 yılında ikinci baskısı gerçekleştirilen kamu politikalarının gündeme gelişini de anlattığı *Agendas, Alternatives, and Public Policies* başlıklı kitabında ve başka birçok eserinde ve şekillenen çoklu akış modeli.

Bunlardan üçüncüsü olan karşılaştırmalı kamu politikası analizi veya çözümlemesi ile Hofferbert'in (1974) nedensellik hunisi yaklaşımı arasında bazı kuvvetli bağlantılar bulunmaktadır. Sabatier ve arkadaşları (Sabatier ve Jenkins-Smith, 1988; 1999) işbirlikçi savunu çerçevesini (Advocacy Coalition Framework, ACF) ile bunlara beşincisini eklemiş ve kendi çağrısının ürünü de ortaya koymuştur. Sabatier'in çabalarından sonra kamu politikasındaki açık ve yaygın kullanılan

çözümleme yaklaşımları artış göstermiştir. Gerçi Sabatier'e (1999) göre, başka bazı çözümleme modelleri ve yaklaşımları hatta bazı çerçeveler de mevcut olup yazar bu yaklaşımları öncülerine de yer vererek çok kısa ve derli toplu bir liste olarak sunmaktadır. Ancak bu diğer yaklaşım ve modellerin kamu politikası çözümleme teorileri arasındaki yeri oldukça baskın ve belirgin değildir; bu nedenle de editörlü kitaplarında teoriler arasında diğer olası öncü teorik çerçevelere yer vermemiştir.

Aşağıda süreç / aşamalar modelini ortaya çıktığı dönemde veya onun nispeten kısa süre ardından ortaya çıkan diğer modellerin tanımları ve Türkiye izdüşümleri süreç modelinin yeri ve durumunu daha iyi anlamak ve anlatmakla sınırlı bağlamda ve kısaca ele alınmaktadır.

David Easton (1957) tarafından şekillendirilen siyasal sistemler analizi yaklaşımının temel vurgusu şudur: Siyasal kurumlar, hükümetin attığı adımlar ve idarî faaliyetlerle ifade edilebilecek olan siyasal sistem, çevresinden doğan talepler doğrultusunda işler. Diğer bir deyişle, siyasal sistemin işleyişi, çevresinden yükselen taleplerin karşılanması sürecidir. Siyasal sistemi çevresiyle birlikte ele alan bu yaklaşım, alternatif politikalar arasından belli bir politikanın seçilmesi kararı kadar, bu kararın verildiği sosyal, ekonomik ve kültürel yapıyı da dikkatlice ele almaktadır (Kraft ve Furlong, 2012: 83).

Siyasal sistemler analizi yaklaşımı diğer kamu politikası çözümleme modellerinin çoğuna göre daha kapsamlı ve daha genel önermelerde bulunmaktadır (Çeliktürk, 2018) ve bu nedenle analizlerde tercih edilmelidir. Nitekim Türkiye'de Cemil Oktay (1983) ve Oktay'dan 35 yıl kadar sonra Tanzer Çeliktürk (2018) açıkça ve doyurucu biçimde David Easton'un sistem modelini tezden kitap ve doktora tezi formatında kapsamlı eserlerde doyurucu biçimde kullanmışlardır. Oktay'dan (1983) Çeliktürk'e (2018) arada geçen 35 yılda, daha ziyade uluslararası ilişkiler alanındaki başka yazarlar sistem modelini daha örtük biçimde genelde çeşitli kamu politikalarına yönelik olarak ve daha özelden de Türkiye'nin dış politikasına dair çözümlenelerde kullanmışlardır.

Hofferbert'in 1974 yılında yayımladığı *The Study of Public Policy* başlıklı telif kitabında kavramsal çerçevesi çizilen ve ilgili faktörlerin soldan sağa birbirlerini etkileme durumunu bir şekil yardımıyla görsel olarak gösteren *nedensellik hunisi yaklaşımı* (*causal model, causality*), politika yapım sürecindeki politika çıktılarını

bağımlı değişken olarak ele almasıyla ön plana çıkararak esaslı bir fark yaratmaktaydı. Hofferbert'in (1974) modelinin altyapısı, Dawson ve Robinson'un 1963 yılında Amerika Birleşik Devletlerindeki 46 eyalette yaptıkları alan araştırması sonucunda elde edilen, politika yapım sürecinde politik/siyasal değişkenlerin çevresel/dış değişkenlerden daha az etkili olduğu verisi ve bulgularına dayanmaktadır (Blomquist, 1999; 2007; Çeliktürk, 2018; Ergüder, 1981; Hofferbert, 1974; Hofferbert ve Ergüder, 1985; Özgür, 1998; Tosun ve Workman, 2018). Nedensellik hunisi yaklaşımı, politika yapım sürecini etkileyen olası faktörleri göreceli bir bütünlük içinde ele almaktadır. Söz konusu model; tarihî ve fiziksel özelliklerin belirlediği kapsamlı arka planın içeriği, politikayla ilintili vuku bulan dikkat çekici hadiseler, sosyo-ekonomik koşullar, toplumsal siyasal davranış biçimi, siyasal kurumların yapısı ve elitlerin tutum, tavır ve davranışlarından oluşan olası tüm faktörleri siyasal değişimin açıklanması için topluca kullanmaktadır. Tanzer Çeliktürk'ün (2018) çevirisiyle, Türkçeye "nedensellik hunisi modeli metaforu" (Hofferbert, 1974) olarak kazandırılmaya çalışılan Hofferbert'in (1974) kitap boyutunda eseriyle ortaya koyduğu kamu politikası çözümleme modeline göre kararları veren elitlerin tutum ve davranışlarını belirleyen (ana) faktörler, birbirlerinden bağımsız veya içiçe geçerek oluşan birikimin yarattığı etkiler bağlamında ele alınmaktadır. Hofferbert'in (1974) birbiriyle içiçe geçen (ana) faktörlerden kastı, nedensel model (causal model) olarak 1970'ler ve 1980'lerde Kuzey Amerika (Kanada ve ABD) literatüründe sosyal bilimlerde yaygın olarak kullanılan istatistiksel çözümlere de konu olan çok sayıda analiz bulunmaktadır. Hofferbert'in (1974) bu kitabı ve diğer bazı eserleri Ergüder (1981) kitap boyutundaki kamu politikası incelemesine ve başka eserlerine konu olduğu gibi Hofferbert bir yıl misafir öğretim üyesi olarak İstanbul'da kalmış ve ABD'deki tanışıklıkları vesilesiyle de Ergüder ile makaleler yayımlamıştır. Bunlar arasında bu tezin konusu açısından da faydalı gözükken ve Türkiye'ye odaklanan "The penetrability of policy systems in a developing context", *Journal of Public Policy* makalesi (Hofferbert ve Ergüder, 1985) irdelemeye ve hatırlamaya oldukça değer gözükmektedir. Hofferbert ve Ergüder (1985) bu ve diğer bazı çalışmalarıyla Türkiye ve o dönemki diğer gelişmekte olan ülkeler için siyasa sistemi üzerine kavram ve anlama çerçevesi geliştirmeye çalışmışlardır.

Sabatier (1991) ve Blomquist (1999; 2007), nedensellik hunisi modelinin farklı sektörlere ilişkin alınan kamu politikası kararlarının ülkeler arası veya eyaletler arası karşılaştırılmasında iyi bir çerçeve sunduğunu söylemektedir. Ancak karar verme

sürecinde elitlere fazlaca vurgu yapması, baskı gruplarını karar alma sürecinden dışlaması, politika yapım sürecinin temel oyuncularını olarak elitler ve siyasal kurumları olarak gören dışa kapalı “kara kutu” anlayışın benimsemesi Sabatier tarafından eleştirilmiştir. Hofferbert’in modelinde; tarihsel arka plan, sosyo-ekonomik koşullar ve toplumsal siyasî davranış biçiminin yarattığı enerji, siyasal kurumlar ve elitler eliyle *kara kutuya* aktarılmakta ve kamu politikası çıktıları üzerinde belirleyici role sahip olmaktadır (Çeliktürk, 2018).

Hofferbert’in nedensellik bağlantısı teorisi, farklı yönleri ve ele alış biçimleriyle, Türkiye’de sadece iki çalışmada kullanılmış olup karşılaştırmalı kamu politikası ise Blomquist’in (1999; 2007) Paul A. Sabatier’in editörlü kitabında ele alındığı haliyle ABD dışında tek kullanım denemesi Hofferbert’in çalışmasıyla birlikte Türkiye’dedir. Bu arada, Can Umut Çiner’in (2013) *Karşılaştırmalı Kamu Politikası* başlıklı editörlü kitap bölümünde istatistiksel analizlere dayalı ve Blomquist’in (1999; 2007) topladığı karşılaştırmalı kamu politikasından farklı, daha çok Fransız ekolüne, karşılaştırmalı hukuk bilimine yakın başka bir literatürü irdelemekte olduğu hatırlanmalıdır. 20 ve üzeri çok gözlemlili karşılaştırmalı kamu politikası analizini kapsamlı ve ileri istatistiksel analizler (çoklu regresyon analizi) kullanarak ABD eyaletleri temelinde ABD örneğinde analizler yapan Türk akademisyen (Özgür, 1998) de bulunmaktadır. Hüseyin Özgür (1998) doktora tezinde Amerikan eyaletlerinin kentsel katı atıkları bertaraf politikasını karşılaştırmalı kamu politikası analizi çerçevesinde kapsamlı ve derinlikli biçimde analiz etmiştir.

Dawson ve Robinson’un 1963 yılında Amerika Birleşik Devletlerindeki 46 eyalette yaptıkları araştırmaya kadar, hatta bazen daha da geri götürülebilen (20 ve daha fazla gözlemlili) karşılaştırmalı kamu politikası analizi veya daha doğrusu çözümlemesi (Large-N Comparative Public Policy Analysis) de öncü ve özellikle ABD’de bir dönem yaygın kullanılan bir yaklaşımı ifade etmektedir. Bu yaklaşıma dair Blomquist’in (1999; 2007) editörlü kitap bölümleri o tarihe kadar olan çalışmalar ve gelişme için kapsamlı bir toplama eseri olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu çalışmanın Türkiye’de tek açık izdüşümü Üstün Ergüder (1981) tarafından kitap boyutunda yayımlanan kapsamlı alan araştırmasında karşılık bulmuştur.

Bir kamu politikası çözümleme modeli olan çoklu akış modeli Kingdon (1984) tarafından çöp sepeti modelinden faydalanılarak geliştirilmiştir. Çoklu akış modeli temel olarak üç adet akışı kapsamaktadır: 1) Problemler, 2) politikalar ve 3) siyaset

(Kingdon, 2003). Siyaset akışı, problem ve politika akışlarının ardından çoklu akış modelinin üçüncü akışı olarak politika sürecinin çözümlenmesinde yer almaktadır. Milli kamuoyu, baskı gruplarının kampanyaları ve hukuksal iş hacmi siyaset akışının üç temel unsurunu oluşturmaktadır (Akdoğan ve Köse, 2011: 89). Problem akışı, çoklu akış modelinin ilk basamağı olup bu süreçte politika yapıcılar; göstergeler, dramatik gelişmeler ve uygulanan programlardan gelen geri bildirimler vasıtasıyla bilgi sahibi olmaktadır. Örneğin, hükümetin bütçe açığı, çevresel sorunlar, enflasyon ve artan sağlık maliyetleri gibi problemler kamuoyu ve hükümet için önemlidir (Zahariadis, 2007: 70). Bu nedenle, hükümet çeşitli alanlarda meydana gelen problemleri dikkate almak durumunda kalmaktadır. Çoklu akış modelindeki problem akışında; bürokratlar, akademisyenler, araştırmacılar tarafından geliştirilen düşüncelerden oluşur. Politika akışında ise bir çorba içinde karıştırılan fikirler birbirinden etkilenmektedir. Problemlere dair politika önerilerinin yoğun olduğu bir sistemde, bazı fikirler daha çok ön plana çıkmakta ve hükümet gündemini meşgul etmektedir (Zahariadis, 2007: 72; Akdoğan ve Köse, 2011: 87) diğerleri ise siyasal gündeme girmeden kamuoyu gündeminden düşmekte veya siyasal karar alıcılar konuya ve soruna ilgi göstermemektedirler.

Türkiye'nin sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıfları politikası sürecinde de politika akışında, diğer bazı politika akışlarına göre kısıtlı sayıda da olsa, bazı aktörler rol oynamaktadır. Fon Yönetimi, kaymakamlar, diğer bürokratlar, fondan yararlananlar, iktidar partisi, ilgili bakanlıklar, dolaylı olarak da kimi yardımların dağıtımında Dünya Bankası bu politikanın siyaset akışının oluşmasında önem arz eden aktörler arasında gözükmektedir. Özal da Türkiye'ye nihai dönüşü öncesinde bu uluslararası kurumun bir uzmanı idi. Turgut Özal'ın başbakanlığının ilk döneminde 1986 yılında siyaset akışı politika üretimine ve dolayısıyla 3294 sayılı ilgili Kanunun yasalaşmasına vesile olmuştur denebilir. Bu bağlamda, burada şimdilik kısaca belirtmek gerekirse, H. Necdet Özeroğlu (1989) ekonomik, sosyal ve siyasal boyutlarıyla SYDV'lerin 1980'lerin ikinci yarısında ortaya çıkışını ortaya koyarken Anavatan Partisinin 1983-1989 dönemini toplayıcı parti kavramı üzerinden irdeleyen Atıl Cem Çiçek (2018) ise partinin seçmenlere ve farklı siyasi eğilimleri kucaklama gayretini irdelemekte ve Özal'ın rolüne de yer vermektedir. Daha spesifik olarak Demirhan ve Kartal (2014) SYDTF nasıl ortaya çıkmıştır ve SYDV nasıl kurulmuştur sorularının cevaplarını --Özal'ın da etkilerini dikkate alarak-- derinlemesine incelemişlerdir; ancak Özal'ın bu politikadaki hızlı ve baskın rolünü Hasan Celal Güzel (2011) bir konuşmada satır arasında çok net

ve konunun birinci el aktif ve önemli taraflarından birisi olarak aktarmıştır. H. C. Güzel'in bu aktarımlarına bu tezin Üçüncü Bölümünde ilgili yerlerde daha detaylı olarak yer verilmektedir.

Sabatier'in 1999 yılında ilk baskısı yapılan editörlü kamu politikası süreçlerini zayıf teorik temellere dayalı hatta özellikle ABD ve Kanada dışında çok uzun yıllar hiçbir güçlü ve anlamlı bir teorik temele dayalı olmayan analizlerden ya da politikaları tanıtım tadında anlatımlardan kurtararak kapsamlı ve teorik temelli çözümleme / analiz modellerine, yaklaşımlarına ve çerçevelerine geçişin dönüm noktası olarak görülebilir. Laswell'in 1956'daki eserinden Sabatier'in 1999'daki editörlü kitabı veya biraz daha erken tarih vermek gerekirse Kingdon'un 1983'teki kitabı ile Sabatier'in 1988'deki makalesine kadar olan kamu politikası analizleri karar verme teorilerini merkeze alan, çözümleme konusunda ise kaygının genelde zayıf ve silik kaldığı yazılar ve araştırmalar olarak değerlendirilebilir. Alternatif kamu politikası çözümleme teori, model ve yaklaşımlarının üretilmesine rağmen süreç yaklaşımı popülaritesini ve kullanışlılığını yitirmemiştir; özellikle de bir kamu politikasındaki öncü ve kapsamlı ilk çalışmalar için kullanışlı ve anlaşılır eserlerin ortaya konmasında halen temel çerçevelerden birisini, hatta en temel çerçeveyi sunmaktadır (Kulaç ve Özgür, 2017).

Paul A. Sabatier'in (1991, 1999; 2007) süreç modeline karşı çıkışına rağmen bazen Jenkins-Smith ile birlikte bazen kendi başına 1980'li yıllardan itibaren sürekli olarak geliştirip olgunlaştırmaya / rafine etmeye çalıştığı kendi kamu politikası süreci teorisi olan işbirlikçi savunu çerçevesini (Advocacy Coalition Framework, ACF) alana bir katkı ve yeni teori ihtiyacını karşılayacak önemli adaylardan birisi olarak gösterebilmek için (Sabatier, 1999: 2; 2007: 3) süreç modelinden sıklıkla ve uzunca bahsetmek zorunda kalmıştır; bu durumun en iyi örneği de editörlü kitabının 1. Baskısında (Sabatier, 1999) Giriş bölümünde bulunmaktadır. Elbette süreç modeli de, aşağıda çok özlü biçimde verildiği üzere, Birinci Bölümde ise daha detaylı olarak ele alındığı üzere, kendi içinde hem kullanım, hem de aşama sayıları ve bu aşamaların isimlendirmeleri açısından gelişim ve farklılıklar göstermektedir ve Türkiye'de süreç modelini bariz şekilde kullanan diğer çalışmalardan farklı olarak bu tezde 1.4.1. nolu alt başlıkta aşamalar konusunda faydalı ve yol gösterici bir tartışma gerçekleştirilmektedir.

Türkiye'de kamu politikası alanına olan ilgi 2010'lu yıllarda artmasına rağmen, kamu politikası analizi çalışmalarının önemli bir kısmı, özellikle de 2010'lu yıllardan önce yapılanlar, dar bir çerçevede bir politikanın tanıtılması havasında ve içeriğinde sığ

kalmakta ve gerçek bir çözümlenme veya analiz örneği oluşturmamaktadır. Elbette gerek 2010'larda, gerek 2000'li yıllarda ve hatta az sayıda da olsa 2000'li yıllar öncesinde nitelikli, teorik arka planı olan ve doyurucu bir kamu politikası çözümlenme örneği olarak gösterilebilecek az sayıda çalışmalar bulunmaktadır. Türkiye'de kamu politikası çalışmalarında sıklıkla alanın terimlerini ve teorilerini kullanan çözümlenmeler 1981'den başlayan ve 2000'lerin sonuna kadar birkaç istisna dışında ancak 2010'lu yıllarda yapılmaya başlansa da halen çoğu kamu politikası eseri güçlü çözümlenme çerçevesi içermemekte veya rastgele ve sınırlı ölçüde teorik model, yaklaşım ve çerçevelerden beslenmektedir. Kamu politikası alanında Türkçe ve/veya Türkiye hakkında İngilizce dilinde makale, lisansüstü tez, telif ve ders kitaplarının azlığı, kamu politikası çözümlenmesini ilk defa gerçekleştirmek isteyen akademisyenler ile lisansüstü öğrenciler için önemli bir çekince ve zorluk oluşturmaktadır, yazılan eserlerin başta Kuzey Amerika olmak üzere liberal Batı demokrasilerindeki standartlardan hayli düşük kalmasına yol açmaktadır.

İngilizce dilinde, politics, policy ve polity şeklindeki üç sözcükten ilk ikisi yerine Türkçede Latince dil ailesinden geçtiği haliyle politika kullanılırken üçüncüsü için henüz herhangi bir karşılık üretilmiş ve yaygın kullanıma sunulmuş değildir. İngilizce dilindeki "politics" kelimesi yerine Türkçede siyaset ve politika sözcükleri yaygın olarak kullanılmakta olup bunların ortak anlamı devlet işlerini yürütme, ülkeyi yönetme, siyaset yapma, siyasetle uğraşma olarak tarif edilebilir.

Türkiye'de her ne kadar çok çeşitli kamusal sorun alanlarına yönelik politika analizleri veya çözümlenmeleri yapılmış olsa ve halen daha da artan sayıda böyle analizler iddiasında çalışmalar üretilmeye devam edilse de, adında politikası, siyasası, yöneltisi, policy veya politikaları, siyasaları ve hatta bazen siyaseti (örneğin, Türkiye'de çevre siyaseti için, Talu, 2004, yoksulluk siyaseti için, Doğan, 2008), rejimi (örneğin, orman rejimi için Gümüş, 2004b: 57-104) ve sistemi (örneğin, büyükşehir belediyesi sistemi için Özgür ve Yavuzçehre, 2016) gibi benzeri anlamalara gelebilecek kelimeler geçen bu çalışmaların çok önemli bir kısmında kamu politikası çözümlenmesi uluslararası literatürün kuramsal/teorik çerçevesinden ve kendine özgü kavram setleri ile jargonundan faydalanmaksızın (Kulaç, 2016) gerçekleştirilmiştir.

Ancak bunların içinde kuramsal literatürü kısmen dikkate alanlar veya analiz yaptığı alana özgü literatürle kendisini sınırlı tutanlar bulunmakta olup Gümüş'ün (2004a; 2004b) Ormancılık Politikası kitabı bunlar arasındadır. Aksi yönde kuramsal /

teorik arkaplanı ve alanın jargonunu kullanmada kuvvetli biçimde işleyen eserlere de, özellikle de süreç modelini kullananlara, bu tezin bu Giriş ve Birinci Bölümünde kısaca yer verilmekte, bazı öncü ve/veya daha doyurucu eserlere az daha genişçe tartışma alanı ayrılmaktadır. Bu anlamda ilerleyen başlıklarda da görüleceği gibi, artık Türkiye’de de kamu politikası süreç teorilerini eserin herhangi bir yerinde sunmanın ötesine geçip içinde olması gereken çeşitli uygun yerlerde sıklıkla yer veren çalışmalara rastlanmaktadır.

Ergüder (1981) tarafından bir alan araştırmasına dayalı olarak kitap formatında basılan “Türkiye’de Tarım Fiyat Destek Siyaseti ve Siyaset” başlıklı çalışmada; kamu politikası, politika yapım süreci, politika içeriği ve kamu politikası araştırmalarının değerlendirilmesi başlıkları işlenmektedir olup uluslararası teorik çerçeveyi ve kavramları güçlü şekilde anlatma ve analizin içerisinde kullanma bağlamında Ergüder’in araştırması Türkiye’de öncü bir politika çözümlemesi örneği sunmaktadır. Ne yazık ki, Ergüder’in çalışması, bazıları Akademik Google’da görülsede, arama motorlarında çıkmayanlar dahil edilse bile --hak ettiği değerin hayli altında-- oldukça az sayıda atıf almıştır. Ergüder’in bu eserine Turan (1989), Eder (2003), Kulaç (2016), Ekmen (2017: 3), Çeliktürk (2018) gibi birkaç örnek dışında atıf pek verilmemiştir. Öte yandan, Türkiye’de teorik çerçeveleri kullanarak yapılan ve orta/meso düzeydeki politikaları derinlemesine çözümleyen kamu politikası analizi konusundaki çalışmalar oldukça sınırlı sayıdadır.

Ergüder 1981’deki kitabından hemen bir yıl sonra Göymen 1982’deki basılı bildirisi ile Ergüder’i (1981-1982) öncü olmada takip etmekte olup Göymen’in aynı bildirisi daha sonra 1997 yılında kendi eserlerini derlediği kitabında da yer almaktadır. Kamu politikası çözümlemesinin uluslararası literatürü ve terminolojisini kullanmasa da Yücel Çağlar’ın (1979) *Türkiye’de Ormancılık Politikası (Dün)* başlıklı kapsamlı ve sıradışı anlatımı olan kitabı da kamu politikası analizinde öncüler arasında gösterilebilir; ancak Çağlar’ın kitabı ormancılık politikası alanı dışındaki konularda çok kullanışlı ve yol gösterici gözükmemekte, kendine özgü dinamiğiyle alan sınırlı kalmaktadır.

Süreç modeli Türk alan yazınında, meso veya mikro düzeyde somut bir kamu politikasına dair çözümlemenin ilk örneği olarak Korel Göymen (1982; 1997) tarafından alana kazandırılmıştır. Yerel Ölçekte Bir Kamu Siyaseti Uygulaması Olarak Batıkent Konut Projesi başlıklı bu eser Göymen’in 1997 yılında yayımlanan kendi yazılarını derlediği “Türkiye’de Kent Yönetimi” adlı kitabında da bir kez daha

tıpkıbasım şeklinde yer alsa da aslında orijinali 1980’li yıllarda (1982) bir bildiri olarak sunulup tam metni basılan bir sunuma dayanmaktadır. Göymen’in 1982 yılında *Türkiye Birinci Şehircilik Kongresinde* sunulup basılan bu öncü eseri de aynı başlığı (Yerel Ölçekte Bir Kamu Siyaseti Uygulaması Olarak Batıkent Konut Projesi) taşımakta olup bu kadar öncü olduğu Türkiye’nin kamu politikası analizi literatüründe sıklıkla gözden kaçmaktadır. Ergüder (1981), Göymen (1982), XIII. İskan ve Şehircilik Haftası Konferansları: Toplu Konut Sorunları ve Siyaseti (Geray, 1983) şeklinde kamu politikası çözümlemesinde öncü eserler sıralaması yapmak mümkün gözükmemektedir.

Türkiye’de kamu politikası alanına ilişkin akademik çalışmalar son yıllarda artmış ve çeşitli politika alanlarına dair önemli çözümler yapılmıştır. Tanzer Çeliktürk (2018) doktora tezinde farklı çözümler modelleri çerçevesinde Türkiye’de yapılan kamu politikası analiz çalışmalarını sistematik olarak özetlemiştir veya yer yer sadece liste halinde sunmuştur. Daha öncesinde Kulaç (2016), Tahtalıoğlu ve Özgür (2016) birden fazla teorik çerçeveyi kullanarak Türkiye’de spesifik meso düzey konularda kamu politikası çözümlemesi gerçekleştirmişlerdir. Onur Kulaç (2016) ile Elvettin Akman (2015) de kamu politikası alanında Türkiye’de gerçekleştirilen çalışmalara dair literatür bilgisi sunmaktadırlar.

Bu tez çalışmasında, Türkiye’nin sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıfları politikası çözümlenirken, süreç modeli ana/temel çerçeve olarak kullanılmakta; bu sayede sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıfları alanında açıklama kabiliyeti daha yüksek bir kamu politikası çözümlemesi gerçekleştirmek hedeflenmektedir.

Çalışmanın yol haritasının ve kapsamının belirlenmesinde Türkiye’de ve Dünyada önceki yıllarda yayımlanan hem kamu politikası çözümlemesine dair hem de sosyal ve yardımlaşma politikalarına dair çeşitli akademik çalışmalara yapılan atıflar önemli katkılar sunmaktadır. Örneğin, kamu politikalarının Türkiye’de nasıl gerçekleştirildiğine dair aktarımları nedeniyle Mete Yıldız ve Mehmet Zahid Sobacı’nın (2013) editörlü kitabı, Elvettin Akman ve Cenay Babaoğlu’nun (2018a; 2018b) iki ciltlik editörlü kitapları, Elvettin Akman’ın (2015) doktora tezi ve (2019) Kamu Politikası kitabı, Hüseyin Gül (2015) ve Yasama Dergisinde Cenay Babaoğlu’nun (2017) tek başına ve Mete Yıldız (2016) ile ortak makaleleri, Elvettin Akman’ın (2015; 2019) ve Özer Köseoğlu’nun (2013a) çeşitli makaleleri bu anlamda Türkiye özelinde oldukça yol gösterici bilgiler ve tartışmalar barındırmaktadır. Ancak bahsedilen editörlü kitaplarda mikro bir konu olan sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıfları doğal olarak

doğrudan yer almamış olsa da, daha makro konu olan sosyal politikaya dair birkaç editörlü kitap bölümünde (örneğin, Baştürk, 2013) kamu politikası çözümlemesi yapılmıştır.

Bedrettin Kesgin (2014) yaptığı çalışmanın araştırma kapsamını sosyal yardımlara dair politikalar oluştururken Mehmet Güneş'in (2012) makalesi ise yoksullukla mücadelede sosyal yardımların sürdürülebilirliğinin kamu politikası bağlamında analizine odaklanmaktadır.

Bu çerçevede değerlendirildiğinde, bu tez çalışmasının Türkiye'nin sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıfları politikasının Türkiye'nin sosyal politikaları içerisindeki yeri geniş bir perspektiften ve derinlikli olarak ele alınması amaçlanmakta, ancak bu yapılırken olabildiğince doğrudan vakıflara dair gelişmelere ve politikalara odaklanma niyeti akılda tutulmaktadır. Bu bağlamda ele alınan politikanın 3294 sayılı Kanunla uygulanmaya başlandığı 1986 yılından itibaren 32 yıllık dönem dönemdeki gelişmeler ve kendi içindeki farklılaşmaları ve dönüşümlerin politika analizi bilimi açısından ortaya konulması amaçlanmaktadır; 2018 ve 2019 yılları ise çözümlemenin dışında tutulmaktadır, ancak bu iki yılda yayımlanan eserler tezin yazımında kullanılmaktadır.

Türkiye'nin sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıfları (SYDV) politikaları ve bu politikaların uygulanmasında dair sosyoloji, çalışma ekonomisi, iktisat (Şenses, 1999; 2008; 2009), hukuk (Canbolat, 1993) gibi çeşitli disiplinler ve çalışma alanlarının penceresinden yapılan araştırmalar ve tartışmaların bir kısmı bu tez için zemin oluşturmakta ve kimi çok faydalı arkaplan bilgileri sunmaktadır. Öte yandan, Türkiye'nin sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıfları politikasına dair kamu politikası analizi alanının jargonunu ve çözümleme modellerinden birisi veya birkaçını doyurucu biçimde kullanan kamu politikası çözümlemesi örneklerine rastlanmamıştır. Yine de sosyoloji, çalışma ekonomisi ve tarih (Can, 2014; Özbek, 2002; 2008) gibi alanlarda yapılan bazı lisansüstü tez çalışmaları ve makaleler ile az sayıdaki kitap (Kesgin, 2012a; Özbek, 2002) ve rapor (örneğin, Devlet Denetleme Kurulu, 2009; Özbilgin ve Hatipoğlu, 1988), bu tez için kamu politikası bağlamında faydalı bilgiler ve kimi analizler barındırmaktadır ve/veya kamu politikası çözümlemesi alanının jargonunu, teorileri ve modellerini kullanmadan anlamlı politika analizleri veya tanıtımları yapmaktadırlar. Alanla ilgili diğer akademik çalışmaların bir kısmı tek bir

ilçedeki sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakfına odaklanmakta ya genel bilgiler vermektedir ve/veya belirli dönemlere odaklanmaktadırlar.

Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu (SYDTF) ve/veya Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları (SYDV) üzerine 1986 yılında 3294 sayılı Kanunun kabulünden sonra ilk yıllarda öncü olarak yayımlanan az sayıda eser bulunmakta olup bunların çoğunda kamu politikası analizi yönü bulunmasa da erken tarihli değerlendirmeler açısından bu eserler önem taşımaktadır. Bu öncü yayımları tarih sırasına göre belirtmek gerekirse; A. Akgündüz (1986/1987); S. Dilik (1987); M. Y. Özbilgin ve M. D. Hatipoğlu (1987; 1988); C. Özdemir (1989); A. Oğuz (1989); H. N. Özeroğlu (1989); E. Çengelci (1989; 1993); M. U. Saran (1990); M. Şahin (1990); T. Canbolat (1993) şeklinde sıralamak mümkündür. Bunlardan kaymakamlık tezi olan Özdemir'in (1989) ve TODAİE Uzmanlık Tezi olan Saran'ın (1990) çalışmalarına doğrudan ulaşılamamış; ancak kendilerine yapılan az sayıda atıf yoluyla içerikleri hakkında fikir sahibi olunabilmiştir. M. U. Saran'ın (1997) aynı konudaki başka bir makalesine ise ulaşılabilmektedir.

Türkiye'de 1980'li yılların ikinci yarısına göre, 1990'lı yıllarda SYDV ve SYDTF hakkındaki doğrudan akademik (örneğin, Çiçek, 1996; Kozak, 1994; Şenses, 1999), mesleki ve yarı akademik (örneğin, Dilik, 1987; Canbolat, 1993; Saran, 1997) çalışmalarda sayıca önemli bir gerileme yaşanmış gözükmektedir. Sosyal politikaya odaklanan bazı ders kitapları (örneğin, Sözer, 1994; 1997; Talas, 1992; Tokol, 1997) veya telif kitaplar içinde kimi bölümler veya alt başlıklarda konuya daha çok mevzuat yönüyle yer verilmiş olup bu tür eserlerind de sayısı çok değildir. Konu ancak 2000'li yılların ortalarına doğru literatür, yazarlar ve araştırmacılar tarafından tekrar önem kazanmıştır.

Sosyal yardımlara dair erken dönem eserleri arasındaki Ş. Koçyıldırım (1987) ve E. Çengelci'nin (1989; 1993) bahsi geçen eserleri ise genel olarak sosyal yardımlarla ilgili olsa da, bu çalışmaların 3294 sayılı Kanunla ve Kanundaki SYDTF ve SYDV ile doğrudan herhangi bir ilintisi bulunmamaktadır.

Sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıflarına dair bazı çalışmalar ise bu alandaki uygulamaları ve gelişmeleri farklı bakış açılarıyla veya farklı disiplinlerin pencerelerinden irdelemektedirler. Sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıflarına dair sosyolojik çözümlerinin yapıldığı çalışmalar da bulunmaktadır. Bu doğrultuda

değerlendirildiğinde, Türkiye'nin sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıfları politikasının çözümlenmesinde diğer akademik alanlardaki benzer çalışmalar da göz önünde bulundurulmaktadır. Sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıfları politikasının gündeme gelişi çok az eserde ele alınmış olup bunlar da prensip olarak kamu politikası çözümlenmesi perspektifinden olguyu ele almamışlardır, kaldı ki hukuki mevzuatı aktarmak veya biraz tartışmak kamu politikası çözümlenmesi için gerekli ama yeterli olmamaktadır. Kamu politikası analizi çalışmalarında hukuki mevzuat tartışmalarının TBMM Meclis Genel Gündem tartışmaları, taslak üzerinde TBMM daimi komisyonlarının değerlendirmeleri, kanun tasarı ve tekliflerinin genel ve madde gerekçelerine, mahkeme ve yüksek mahkeme kararlarına, varsa Anayasa Mahkemesi kararlarına ve hukukçuların çeşitli değerlendirmelerine de bakmak gerekmektedir.

Kamu politikası yapım sürecinin en önemli aşamalarından birisi de kanunlaştırma aşamasıdır. Söz konusu aşamada, Meclis Genel Kurulunda yapılan görüşmelerin irdelenmesi işlevsel çıktılar sunmaktadır. Türkiye'nin sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıfları politikasının çözümlenmesinde özellikle 3294 sayılı Kanunun yürürlüğe girdiği 1986 yılındaki TBMM tutanaklarının incelenmesi önemlidir. Bu nedenle, 1908 yılından günümüze tüm meclis tutanaklarının çevrimiçi erişime açılması, çalışmanın kanunlaştırma aşaması için büyük bir avantaj sağlamaktadır. Böylelikle, 3294 sayılı Kanunun tasarı görüşmelerinden ve diğer ilgili mevzuata ilişkin Meclis Genel Kurulu görüşmelerinden yararlanılmaktadır.

Giriş ve Sonuç hariç, üç bölümden oluşan bu tezin birinci bölümünde, tezin ilerleyen diğer bölümlerinin daha iyi anlaşılmasına yardımcı olacak şekilde, içerikte ve düzeyde kamu politikasına ilişkin kavramsal ve kuramsal bir altyapı ulusal ve uluslararası literatürden yararlanılarak oluşturulmakta ve Türkiye'de genelde kamu politikası çözümlenmesi gerçekleştirmek için ihtiyaç duyulan veri ve bilgi kaynaklarına dair kısa ve özgün bir tartışma yürütülmektedir. Bu bağlamda birinci bölümde kamu politikası ve kamu politikası çözümlenmesi alan yazınında yer alan ulusal ve özellikle uluslararası akademik eserler çerçevesinde; kamu politikasının ve kamu politikası çözümlenmesinin özellikle de süreç (kamu politikası döngüsü) modelinin çeşitli tanımlarına, gelişimine, aşamalarına, özelliklerine, kaynaklarına yer verilmektedir. Bu birinci bölümün son alt başlıklarında ise genel olarak Türkiye'de süreç modelinin Türkiye'de kamu politikalarının çözümlenmesine kullanımına dair literatür uzun vadeli bir perspektiften listelenmektedir. Süreç modelini kullanım noktasında tarihsel

bakımdan erken dönem/öncü örnekleri ile bu modeli daha doyurucu, isabetli, doğru ve birincil kaynaklara atıfla anlatan ve/veya kullanan çalışmalara daha genişçe yer verilmektedir. Süreç modelinin Türkiye’ye yansımalarına dair tartışmalardan sonra bu tezin ana konusu olan sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıfları (SYDV) ve/veya Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu (SYDTF) hakkında doğrudan ve doyurucu biçimde kamu politikası analizi yapan çalışmaya rastlanmasa da böyle bir çözümlenimin yapılması noktasında örtük, dolaylı ve kısmi biçimde konuya yer veren çalışmalar tanıtılmaktadır. Bu tanıtım çerçevesinde SYDTF ve SYDV sisteminin kurulmasından önceki sosyal yardımları konusunu derinlemesine ve doyurucu şekilde ele alan ve bir nevi kendi disiplinleri penceresinden kısmen kamu politikası analizi yapan hatta eserlerinin başlığında veya ana başlıklarında “politikası” veya “politikaları” sözcüklerine yer veren ve kimisi 1986 öncesi dönemi ele alan ve çoğu tarih alanından çalışmalar olan esere dair bir tanıtım da yapılmaktadır. Birinci bölümde, ayrıca, kamu politikası süreci ve döngüsü ile kamu politikası çözümlenme çalışmalarının ortaya çıkış ve gelişim süreci, Türkiye’de kamu politikalarına dair veri ve bilgi kaynakları özetle ve bu yüksek lisans tezinin amacı, kapsamı, sınırlılıkları ve bakış açısı dikkate alınarak irdelenmektedir. Birinci bölüm tezin tamamına kuramsal bir zemin oluşturmak amacıyla şekillendirilmiş olup bu amaçla, kamu politikası karar verme ve çözümlenme modeli olarak süreç modeli detaylı biçimde ele alınmaktadır. Böylece bu tezin üçüncü bölümü için önemli bir kuramsal ve kavramsal çerçeve ve altlık oluşturulmaktadır. Türkçe literatürdeki eksikliklerin varlığı halinde İngilizce dilindeki ulaşılabilir birinci el kaynakların kullanımı tercih edilmektedir.

Tezin ikinci bölümünde, Türkiye’nin sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıf sistemi ve bu sistemin 1980’lerin ortalarında ortaya çıkışı ile 2017 yılı sonuna kadarki gelişimi irdelenmektedir. Bu bağlamda, bu bölümde bizatihi 1986 yılında sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıflarının hızlıca ortaya çıkışı ve gelişimini daha iyi yorumlayabilmek için 1986 öncesi dönemde de sosyal yardımlaşma, hizmet ve dayanışma sistemi, kurumsal altyapısı ve politikalarının gelişimine dair özet bilgiler aktarılmaktadır. Böylelikle, çalışmanın üçüncü bölümünde yer alan politika çözümlenmesi için gerekli zemin oluşturulmaktadır. Başka bir deyişle, çalışmanın üçüncü bölümündeki analiz/çözümlenme aşamasında, Türkiye’nin sosyal yardımlaşma ve dayanışma politikasının iki ana dönemde karşılaştırılabilmesi için faydalı bir çerçeve oluşturulmaktadır. Öte yandan, Türkiye’nin sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıfları

ve bu vakıflar dışında aynı alandaki diğer kurumsal ve hukuki sistemlerin tarihsel gelişimi kamu politikasına dair ipuçları ve özellikleri ön plana çıkartılarak ele alınmaktadır. Ayrıca, Türkiye’de sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıflarının çeşitli sorunları ve mevcut durumu çok yönlü ve detaylı olarak incelenmekte, bu sayede sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıfları politikasının çözümlenmesi için önemli bir zemin ve arkaplan oluşturulmaktadır.

Çalışmanın üçüncü bölümünde, 1986 yılında yasalaşan 3294 sayılı Kanun öncesi dönem, 3294 sayılı Kanun dönemi (1986-2017) ayrımı kullanılarak Türkiye’nin sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıfları politikası süreç modelinin giderek daha çok kabul gören beş aşamalı çerçevesi kullanılarak gündeme geliş, formülasyon, kanunlaştırma, uygulama ve uygulamanın değerlendirilmesi aşamalarında çözümlenmektedir. Türkiye’nin sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıfları politikası “kamu politikası süreç modeli” çerçevesinde çözümlenirken tezin ikinci bölümünde yer alan sosyal yardımlaşma ve dayanışma sistemi ve vakıflarının tarihsel gelişimi ve özelliklerinden de istifade edilmektedir.

Türkiye’nin 1986 sonrası sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıfları politikası analiz edilirken, 1986 yılından itibaren yürürlükte olan 3294 sayılı Kanun dönemindeki politikalar 2002 yılı sonuna kadar olan ve 2002 yılı sonunda AK Parti iktidarının başlangıcından 2017 yılı sonuna kadar olanlar şeklinde iki alt dönemde irdelenmektedir. Ayrıca her iki dönemde alt başlıklar açılmaksızın, kendi içinde alt dönemler ve tarihsel sırada diğer politika gelişmeleri ayrımına giderek anlatım ve çözümlenmeler gerçekleştirilmektedir. Bu bağlamda, süreç modelinin her bir aşamasına dair ayrı alt başlıklardaki çözümlenmelerde, Türkiye’nin sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıflarının daha makro kamu politikası alanı olan sosyal politikalar içerisindeki yeri ve katkıları tartışılmaktadır. Ayrıca, sosyal yardımlaşma ve dayanışma politikalarının geliştirilmesi gereken yönlerine dair ipuçları bu Bölümde üstü örtük olarak ortaya konmaktadır.

Çalışmanın sonuç ve öneriler bölümünde önce sosyal yardımlaşma ve dayanışma politikasının Türkiye’nin kamu politikaları içerisindeki yeri ve özellikleri diğer bölümlerdeki bilgi ve analizler ışığında genel bir değerlendirmeye tabi tutulmaktadır. Bu Bölümün ikinci yarısında ise sosyal yardımlaşma ve dayanışma politikasının iyileştirilmesine yönelik politika düzeyi, kurumsal, uygulama ve akademik öneriler sistematik biçimde ortaya konmaktadır.

BİRİNCİ BÖLÜM

KAMU POLİTİKALARININ ÇÖZÜMLENMESİNDE

GELİŞMELER, KAVRAMSAL VE KURAMSAL YAKLAŞIMLAR

Kamu politikası süreci çeşitli aktörlerin, faktörlerin ulusal ve uluslararası gelişmelerin doğrudan ve dolaylı etkilerine açık bir döngü olup bu sürecin detaylı ve analitik olarak irdelenip çözümlenebilmesi için kamu politikasının özellikleri, teorileri, gelişimi, aktörleri, önceki çözümlene örnekleri ve elbette kamu politikası çözümlene modellerinin iyi bilinmesi gerekmektedir. Bu tezde seçilen kamu politikasının çözümlene modeli olarak beş aşamadan oluşan süreç modeli açıkça tercih edilmekte ve kullanılmaktadır.

Tezin üçüncü bölümüne de altlık ve arkaplan oluşturması planlanan tezin bu Birinci Bölümünde önce kamu politikasının ve kamu politikası çözümlenmesinin tanımları, akademik gelişimi, özellikleri, aşamaları, aktörleri ve süreç teorileri ele alınmaktadır. Bu bölümün ilerleyen alt başlıklarında, kamu politikası süreç, döngüsü, aşamaları ve süreç teorileri incelendikten sonra Türkiye’de kamu politikalarının çözümlenmesinde veri ve bilgi kaynaklarına dair orijinal/özgün bir tartışma ortaya konmaktadır. Kamu politikasında süreç modelinin aşama sayıları ve isimlendirmesine dair kısa bir tartışmadan sonra kamu politikasının çözümlenmesinde Türkiye’de sık kullanılan süreç modelinin aşamaları her bir aşaması tanıtılmaktadır. Türkiye’de süreç modelini kullanan akademik çalışmalar kısa bir literatür özetiyle tanıtılmaktadır. Kamu politikalarında rol oynayan aktörler hem uluslararası literatür, hem Türkiye’nin durumu dikkate alınarak; ancak bu tezin içeriği ve SYDV politikasının olası aktörleri bağlamında irdelenmekte ve hemen arkasından söz konusu aktörler okuyucuya tanıtılmaktadır. Bu bölümün sonunda SYDV politikasına dair teorik bir çerçeve olmaksızın ve siyasa biliminin veya kamu politikası çözümlenmesi çalışmalarının dışında kalan biçimde sınırlı da olsa politika çözümlene örnekleri gösteren çalışmalar ve alana katkıları da tanıtılmakta ve SYDV politikasına yönelik değerlendirmeler aktarılmaktadır. Böylece tezin ikinci ve özellikle de üçüncü bölümü için kamu politikası çözümlenmesi bağlamında gerekli bilgiler ve tartışmalar ulusal ve uluslararası literatür ışığında seçici ve odaklı olarak tartışılmaktadır.

1.1. KAMU POLİTİKALARININ ÇÖZÜMLENMESİ: TANIMLARI, GELİŞİMİ, ÖZELLİKLERİ, KAYNAKLARI VE KULLANIMI

Türkçede politika, siyasa, yönelti veya izlence sözcüğü karşılığı olarak kullanılan İngilizce dilindeki “policy” sözcüğünün anlamı bir konuda izlenen yöntem, takip edilen yol, hükümetin bir faaliyet alanına müdahalesi (Ergun, 2004; Kulaç, 2016) veya S. Kemal Kartal’ın deyimiyle “karışması” gibi anlamlara gelmekte (örneğin, Kartal, 2007a; 2007b; Akyüz, 2009) ve alan yazında en çok “politikası / politikaları” ifadesiyle biten veya bu sözcüklerden birisini içeren şekilde uzun süredir kullanılsa da, ayrıca “siyasa” veya “siyasası / siyasaları” (örneğin, Demir, 2011: 110-118; Ergun, 2004; Ergüder, 1981; Geray, 1983: 6-8; Göymen; 1982; 1997; Kartal, 2007: iii; Turan, 1989; Yenal, 1999) ya da “yönelti” kavramının eş anlamlısı (örneğin, Geray, 1999; 2007) olarak da kullanılmaktadır. Ancak kamu politikası ifadesinin ve çalışma alanının içinde geçen politika sözcüğü karşılığı olarak yönelti nadiren kullanılırken siyasa sözcüğü daha sık kullanılmakta, en çok da “politikası” ifadesiyle karşılaşılmakta olup arama yapılırken birden fazla politikayı veya o alandaki alt “politikaları” da yakalayabilmek için sözcüğü çoğulu ile de aramak ve kullanmak mümkün ve gerekli olabilmektedir.

Kamu politikası çalışmalarının çok önemli bir kısmı konu bazlı politika çözümlemesi (substantive policy analysis) konu bazlı çalışmalardan uzaklaşılması gerektiği konusundaki uluslararası entelektüel düşüncelere rağmen Türkiye’deki ABD kökenli analizlerde de halen tek bir konuya odaklanan çok sayıda çalışma bulunmaktadır. Bazen de, Guy B. Peters’in (1992) ders kitaplarında olduğu gibi, bir eserde birden fazla kamu politikası analiz edilmektedir; ancak John W. Kingdon’un (1984), Ripley ve Franklin’in (1986), Howlett ve Ramesh’in (2003) de aralarında olduğu bazı yazarlar makro, meso veya mikro düzeydeki bir kamu politikasını çözümlemek yerine kavramsal, entelektüel ve teorik gelişmelere ağırlık vermektedirler. Daha modern olduğu önerilen bu yaklaşımı etkin biçimde kullanabilmek için literatürün kamu politikası çözümlemesi çalışmalarının sayı ve doyuruculuk açısından yüksek seviyede olması gerekebilir.

İngilizce dilindeki policy sözcüğü karşılığı olarak Türkiye’de uzun yıllardır makro düzeydeki çeşitli kamu politikalarının tanıtım tadında analizine yönelik eserler yayımlanmış olup bunlarda çözümlemeye yönelik bazı ipuçları ve çabalar bulunsa da ilgili ana politikayı tanıtmak veya aktarmak genelde daha öne çıkmıştır. Bu

bağlamda, çevre politikası (Talu, 2004); sağlık politikası (Soyer, 2000), nüfus politikası (Güriz, 1975), maliye politikası (Türk, 1975; 2015); ormancılık politikası (Çağlar, 1979; Özdönmez ve diğerleri, 1996), tarım politikası (Şahinöz, 2001), spor politikası (Ekici, 2002), konut politikası (Çoban, 2012), iktisat politikası (Eğilmez ve Kumcu, 2005), kamu personel politikası (Acar ve Akman, 2019; Altunok, 2012), eğitim politikası şeklinde eserlere rastlanmaktadır.

Türkiye’de makro düzeyde kamu politikası çözümlemesi yapan eserlerden bir kısmında politika / politikası / politikaları sözcükleri yerine iktisat siyasası (Yenal, 1999), gibi örneklerde siyasa / siyasası / siyasaları ifadelerinin kullanıldığı çalışmalara rastlanmaktadır. İngilizcedeki policy / policies sözcüklerinin karşılığı olarak Türkiye’de günlük kullanıma yerleştiği haliyle ve Türkçedeki akademik çalışmalarda da en yaygın kullanım belirli bir kamusal konunun politikası / politikaları şeklinde olmaktadır.

Aynı minvalde meso düzey kamu politikaları/siyasaları için de alanın jargonunu ve literatürünü kullanan çeşitli politika analizi veya çözümlemelerine de Türkiye’den veya Türkiye’ye dair eserlere rastlanmaktadır. ABD ve Kanada başta olmak üzere liberal Batı demokrasilerinde olduğu gibi Türkiye’de de meso düzeydeki konuların/kamusal sorunların kamu politikası çözümlemesine akademik açıdan konu olması sevindirici bir gelişme olup meso düzey makro düzeye göre daha uygun bir analiz düzeyini sunmaktadır. Bu bağlamda tarım destek politikası (Ergüder, 1981), kentçi trafik tıkanıklığı sorunu ve politikası (Ertürk, 1997: 220-276), sosyal konut politikası (Akın, 2015), toplu ulaşım kullanımı teşvik politikaları (Yavuz, 2013), elektrik enerjisi piyasası (Tamzok, 2007), yurtdışı lisansüstü burs politikası (Kulaç, 2016), İller Bankasının / İlbank A.Ş.’nin yeniden yapılandırılması politikası (Çeliktürk, 2018); Avrupa Birliği ülkeleri ile karşılaştırmalı Türkiye’nin engelli spor politikası (Mumcu, 2018), siber güvenlik politikası (örneğin, Göçoğlu, 2018), çocuk işçiliği politikası (Ünlütürk Ulutaş ve Ulutaş, 2019) gibi örnekler dikkat çekmektedir.

Mikro veya meso-mikro düzey kesişimindeki konularda da az sayıda kamu politikası analizi bulunmakta olup tarih sırasına göre bazı örnekleri vermek ve kimi gözden kaçan eserleri de hatırlatmak gerekirse toplu konut (Geray, 1983), özel çevre koruma bölgeleri politikası (Özgür, 1994), yabancı doktor istihdamı politikası (Sezer ve Yıldız, 2009), kot taşıma işçiliğiyle mücadele (Yasin, 2009), Türkiye’de geçici köy koruculuğu (Arap ve Erat, 2015), obeziteyle mücadele politikası (Benk, 2018), 4616

sayılı Kanunla gelen Rahşan affi politikası (Kulaç ve Bulut, 2019) şeklinde kısa bir liste oluşturmak mümkün gözükmemektedir.

Yukarıdaki makro ve meso düzeydeki kamu politikası çalışmalarına dair atıflardan da anlaşılabilir olduğu üzere, Türkiye’de halen kamu politikası konusundaki çalışmaların çok büyük kısmı ana kamusal politika alanlarında (substantive policy) olmaktadır ve eserlerde, yukarıdaki atıf verilen eserlerin tam künyelerinde de görüleceği üzere, “...’nın/nin/un/ün politikası” ifadesi tercih edilmektedir: Maliye politikası, ekonomi politikası, eğitim politikası, sağlık politikası, kalkınma politikası gibi.

Birçok yabancı akademisyen kamu politikasını farklı şekillerde tanımlamışlardır. Eyestone’a (1971: 18) göre kamu politikası “bir devlet biriminin çevresiyle olan ilişkisidir”. Politika/Siyasa nedir? (What is policy?) diye bir başlık açsa da, kamu politikasını tanımlamakta zorlanan Charles O. Jones (1977: 5) ise kamusal sorunların çözümünde devletin/hükümetin çabaları olarak tanımlamaktadır. Peters’a (1993: 4-5) göre, kamu politikası vatandaşların yaşamlarına doğrudan veya dolaylı olarak etki eden devlet faaliyetlerinin tümünü kapsamakta olup devlet kurumları ve bazen onlar adına özel sektör kuruluşları da tarımdan sağlığa birçok kamu politikasının uygulayıcısıdır. Türkiye’de de meslek odaları, ticaret ve sanayi odaları ile borsalar da hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları olarak hem Devletin politikalarının uygulayıcısı ve takipçisidirler hem de kendileri ve özellikle de TOBB, TMMOB gibi üst kuruluşları yoluyla kendi faaliyet alanları için politikalar üretirler ve mevcut politikaları etkilemeye veya değiştirmeye ya da yepyeni politikalar üretilmesi için siyasal karar alıcılara etkide bulunmaya çalışırlar. Kitabın başından sonuna kamu politikası ve kamu politikası analizi alanındaki çok farklı kavramsal ve teorik gelişmeleri sistematize ederek ve karşılaştırarak iyi düşünülmüş özetler halinde okuyucuya sunma konusunda başarılı bir çaba gösteren Howlett ve Ramesh (2003: 5) ile onların kitabının en yeni baskısı olan Howlett, Perl ve Ramesh’e (2018) göre, en iyi bilinen ve en kısa kamu politikası tanımı Dye tarafından yapılmıştır. Dye (1972: 2; 2008: 1) kamu politikasını “hükümetin yapmayı seçtiği veya seçmediği her şey” şeklinde tanımlarken; öncü ders kitaplarından birisinin sahibi olan William Ieuan Jenkins (1978: 34) ise kamu politikasını basit idari çıktılardan daha da öte bir şey olarak düşünmekte / tasavvur etmekte olup politika düzeyi kararlarını diğer idari kararlardan ayırmaktadır. Bir başka öncü ders kitabı yazarı olan ve Giriş / Introduction başlıklı kitabı 2015’de beşinci baskıya ulaşan William N. Dunn (1981: 61; 2015: 1, 4-6) kamu politikasını “*kamu görevlileri ya da kurumları*

tarafından yapılan ve hiçbir şey yapmama kararları da dâhil, az ya da çok birbirleriyle ilişkili seçimler dizisidir” şeklinde ifade etmektedir. W. N. Dunn (2015: 1) ile Howlett ve Ramesh (2003: 5-8) ayrıca kendisinden önce gelen birçok tanıma da atıf vermektedir. Kamu politikası tanımlarının içeriklerinde yer alan unsurların ülkeden ülkeye, döneme, ortaya konulmak istenen eserin ders kitabı olup olmaması durumuna, tarifi oluşturanın disiplinine ve hayatı algılama biçimine göre önemli sayılabilecek değişiklikler gösterdiği söylenebilir ve yurtdışı eserlerden yapılan çeviriler Türkçeye ve Türkiye'nin durumuna aktarılırken siyasal sistem ve kültür başta olmak üzere çeşitli faktörlerden etkilenecek anlaşılmaz ve faydasız gözükabilir.

Ergun'a (2004: 303-304) göre, *“siyasa, benzer ve yinelenen durumlarda alınması gerekli önlemlerin takdir hakkı alanını daraltan genel bir ilke ya da kuraldır ve bir aktörün ya da bir aktör kümesinin davranışını belirtmek için kullanılmaktadır”*. Kamu politikasını tanımlamak yerine alandaki tanımlamalardan yola çıkarak kamu politikasını tanımlayan özellikleri liste halinde sunmayı tercih eden Türkiye'den (Göymen, 1982; 1997: 113-114; Yıldız ve Sobacı, 2013: 18) ve yurtdışından (Dunn, 2015: 5) çok sayıda yazar ve eser de bulunmaktadır.

Dunn (1981: 35) kamu politikası çözümlemesini *“politika problemlerini çözmek için siyasi ortamlarda kullanılabilecek politikalarla ilgili bilgilerin üretilmesi ve dönüştürülmesi için pek çok sorgu metodu ve argüman kullanılan uygulamalı bir sosyal bilim disiplini”* şeklinde ifade edilmektedir. Ayrıca kamu politikası çözümlemesi; hükümetin ne yaptığı, neden yaptığı, ilgili politikayla ne gibi farklılıkların meydana geleceği gibi soruların cevabının verildiği bir süreçtir. Politika çözümlemesiyle birlikte; siyasi kurumların politika üzerine olan etkileri ve hükümetin eğitim, sağlık, savunma, sivil haklar, çevre, vergi vb. alanlardaki yaptıkları ve yapmamayı tercih ettikleri ortaya konulmaktadır (Dye, 2008: 5).

Kamu politikası çözümlemesi süreçte rol oynayan aktörler arasındaki ilişkilerde ortaya çıkan geniş ve girift bağlantıları sistematik olarak ele alarak karmaşık yapıdaki sürecin daha kolay şekilde anlaşılmasını sağlamaktadır (DiGiammirano ve Trudeau, 2008). Kamu politikası çözümlemesi kamu politikalarının ele alınması açısından akademisyenler ve öğrenciler gibi ilgili kişileri teşvik ederek (Demir, 2011: 108), akademik bulgu ve ampirik çalışmalarla sürecin daha eksiksiz olarak anlaşılmasında rol oynamaktadır (Robins, 2009). Bu bağlamda, kamu politikası çözümlemesi analiz edilen

ilgili politikanın neden ve sonuçlarına dair titiz bir araştırma süreci gerektirmektedir (Kulaç, 2016).

Açıklama yapmaya ilaveten varolan spesifik bir kamu politikasına dair öneriler demeti ve bazen somut bir reçete sunan kamu politikası çözümlemesi meşakkatli bir uğraş olup tek kişi tarafından yapılan çözümler makro ve ultra makro konular yerine daha somut, dar ve meso veya mikro konulara odaklanmayı neredeyse zorunlu kılmaktadır. Ancak Türkiye deneyiminde, özellikle de 2010'lu yıllardan önceki eserlerde, kamu politikası analizi iddiasındaki birçok akademik ve yarı-akademik eser makro konulara odaklanmakta, sonuçta sıklıkla derinlikli çözümler yerine tanıtım tadında eksik ve teoriden uzak ürünler ve çalışmalar ortaya konabilmektedir.

Kamu politikasının sonuçları üzerinde çalışıldığında, politikaların bağımsız değişken, onların topluma olan siyasal, toplumsal, ekonomik ve kültürel etkileri ise bağımlı değişken olduğu belirtilmektedir. Kamu politikası çözümlemesinin sağlıklı olarak yapılabilmesi için toplumsal probleme ya da ihtiyaca yönelik net bir uzlaşma olması gerekmektedir. Dolayısıyla, problemin tanıma yönelik belirsiz olduğu durumlarda çözümler sunulması kolay olmamaktadır. Öte yandan, toplumda var olan olası değer çatışmalarında da politika çözümlemesi yapılmasının sınırlı olduğu, politika çözümlemesinin toplum için neyin değerli olduğunu belirlemesinin olanak dâhilinde olmadığı (Dye, 2008: 5-8) ifade edilmektedir.

Kamu politikası çözümlemesi çeşitli özellikleri ve becerileri bünyesinde birlikte bulundurmasından dolayı hem sanat hem de zanaattır. Kamu politikası çözümlemesinin, toplumsal problemlerin tanımlanması, tasvir edilmesi ve politika sonucunda mevcut duruma göre iyiye ya da kötüye mi gidişat olduğunun belirlemesinde hayal gücü, yaratıcılık gibi kavramların öne çıkmasından dolayı bir sanattır. Kamu politikası çözümlemesinde, aynı zamanda; İktisat, Siyaset Bilimi, Kamu Yönetimi, Sosyoloji, Hukuk, İstatistik gibi disiplinlere dair bilgilerin gerekli olmasından dolayı bir zanaat olduğu (Dye, 2008: 9) ifade edilmektedir. Kamu politikası çözümlenmesinde en başından itibaren Kamu Ekonomisi gibi çalışma alanlarının da önemli yeri bulunmaktadır.

Kamu politikası çözümleme süreci, sadece neden ve sonuç ilişkisinin ortaya konulması ve açıklanması değil aynı zamanda politikaya dair arka planda yer alan olguların detaylı olarak farklı bakış açılarıyla incelenmesidir. Kamu politikası sürecinde

olduğu gibi döngüsel bir çerçeve etrafında ilerleyen politika çözümlene sürecinde farklı düzeylerde kamu politikaları irdelenebilmektedir. Örneğin, bir ülkenin eğitim, ulaşım, sosyal hizmet, tarım, dış ilişkiler, sağlık, çevre ve maliye politikası gibi makro düzeyde bir kamu politikasının çözümlenmesi yapılabileceği gibi, yurtdışı lisansüstü burs politikasının ya da yabancı doktor istihdamı politikasının çözümlenmesi (Sezer ve Yıldız, 2009) gibi daha mikro boyutta kamu politikası çözümlenmeleri de yapılabilmektedir. Benzer biçimde; yükseköğretim politikası, genel sağlık sigortası politikası gibi meso düzeyde de kamu politikaları çözümlenebilir. Nitekim Shanahan ve arkadaşları (2013) ile Sabatier (1991) meso ve mikro düzeylerde politika çözümlenmelerinin ve mümkünse makro-meso-mikro düzeylerin tümünde birlikte çözümlene yapılmasının önemine kuvvetle vurgu yapmaktadırlar.

Politika çözümlenmesinde ilgili politikanın yapısı, aktörleri, büyüklüğü ve bunun gibi birçok faktöre bağlı olarak bir ya da birden fazla çözümlene modeli kullanılabilir. Örneğin genel olarak süreç modelinin kullanıldığı bir kamu politikası çözümlenmesinin her aşaması diğer karar verme ve çözümlene modelleri ile desteklenerek daha derinlemesine bir çözümlene yapılması sağlanabilir. Örneğin süreç modelinin ilk aşaması olan politikanın gündeme gelişinde; çoklu akış, kurumsal ve tarihsel model gibi çözümlene modellerinden de faydalanmak mümkündür ve hatta gereklidir. Özetle ifade etmek gerekirse, kamu politikası çözümlene sürecinde, sürece etki ettiği düşünülen tüm detaylar ele alınarak ve farklı karar verme ve çözümlene modelleri kullanarak daha kapsayıcı çalışmalar yapılması sağlanabilir. Bu doğrultuda aşağıda, bu ana başlık altında; süreç modeli gibi öncü kamu politikası çözümlene modelleri arasında yer alan siyasal sistem modeli, nedensellik hunisi ve karşılaştırmalı kamu politikası analizi yaklaşımlarına süreç modelinin tarihsel geçmişteki öncü yerini yaklaşık aynı dönemde varlık gösteren az sayıdaki diğer yaklaşım veya modellerin neler olduğunu ortaya koymak ve iyi kavramak adına çok kısaca yer verilmektedir.

Anderson'un (2014) tanımına göre, kamu politikası, bir sorunu çözmek ya da ihtiyaca cevap verebilmek için çeşitli kamu kurum ve kuruluşları tarafından yürütülen amaçlı hareket tarzıdır (Anderson, 2014: 7). Başka bir deyişle, kamu politikası farklı ya da benzer problemlere yönelik kamu yönetiminin hareket tarzı, yol haritası ve kırmızı çizgilerdir (Çalı, 2012: 4). Kamu politikası, prensip olarak, bireysel sorunlara yönelik olmayıp toplumsal sorunlara dair çözümlene yapılan bir alandır (Yıldız, 2011: 7). Belirli bir probleme çözüm sunma amaçlı bir eylem planı olan kamu politikası (Osman,

2002: 37), toplumsal gereksinimler doğrultusunda gündeme gelmektedir (Knoepfel vd., 2007; Akdoğan, 2011: 78).

Türkiye özelinde kamu politikası analizine bakıldığında, kanunlar, Cumhurbaşkanlığı kararnameleri, kanun hükmünde kararnameler gibi birincil, tüzük, bakanlar kurulu kararı, yönetmelik ve yönerge gibi çok çeşitli isimler ve etki derecelerine sahip ikincil hukuki düzenlemeler ile varolan politika düzenlemesinin daha sıkı ve/veya yaygın ya da titiz uygulanması gibi çıktılar da kamu politikasının uygulama ve anlayış farklarını ifade etmektedir.

Dye (1972; 2008) hükümetin toplumsal sorunlar karşısında eylemsiz kalmasını da bir kamu politikası kararı ve/veya eylemi ya da ürünü olarak görse de Anderson'a (2014: 9) göre, bir konu hükümet gündemine gelmemiş ve tartışılmamış ise hükümetin eylemsiz kalmasını bir kamu politikası olarak nitelendirmek doğru olmayacaktır. Bu bağlamda kıyıların işgali, gecekondu yapımı, seyyar satıcılık, korsan taksi, kaçak yeraltı su çekimi, merdivenaltı imalat, sigortasız işçi çalıştırma gibi konuların en azından belirli dönemlerde kimi hükümetlerin gündemlerine güçlü şekilde gelip beyanatlar ve tartışmalar olsa da güçlü, etkili ve kalıcı düzenlemeler yapılmamasını ve büyük ölçüde gözardı edilip göz yumulmasını Türkiye özelinde eylemsiz kamu politikası olarak kabul etmek yerinde görülebilir ve üzerinde detaylı çalışmayı gerektiren anlamlı örnekler oluşturabilir.

Kamu politikası bütün kurumlarıyla devletin plan, program ve stratejileridir (Çalı, 2012: 4). Hill'e (1997: 7) göre ise, kamu politikası tek bir karar değil, kararlar ve eylemler bütünüdür. Kamu politikası kararların verilmesi, yasa tasarı ve tekliflerinin parlamentodan geçirilmesi, uygulanması, uygulamaların değerlendirilmesi, uygulamaya tepkiler gibi birbirini tamamlayan, bazen de içiçe geçen faaliyetleri kapsayan bir süreç daha doğrusu bir döngüdür. Bazen bir kamu politikası alanında/konusunda önemli kararlar alınsa da onu hayata geçirecek eylemler hiçbir zaman gerçekleşmeyebilir veya çok gecikmeleri olarak gerekli adımlar atılmış olabilir; bu durumda ilgili kamu politikası kâğıt üzerinde kalmaktadır.

Birkland (2005: 11) kamu politikası çalışmalarının metodolojiye dayanmasından ve bilgiye olan katkısından dolayı bilimsel özellik taşıdığını ifade etmektedir. Kamu politikası ve kamu politikası analizi kavramları ve alt disiplinleri, Türkiye'de kamu yönetimi ve siyaset bilimi alanlarında uzun süre bakir bir çalışma iken, 2010'larda alana

ilgi hızlıca artmakta ve bu artan ilginin sonucu olarak çok sayıda lisansüstü tez üretilmektedir. Ancak Türkiye’de kamu politikası analizine yönelik ilgi genelde yeni teorik çerçevelerle yeterince ve güçlü şekilde desteklenebilmiş olmadığı iddia edilebilir.

Toplumsal ihtiyaçların çeşitli kamu politikası alanlarıyla ilgili olmasından dolayı kamu politikası çalışma sahası oldukça geniştir (Hogwood ve Gunn, 1984: 13; Yıldız ve Sobacı, 2013: 17; Kulaç, 2016); nitekim bu başlık altında yukarıdaki paragraflarda Türkiye’den kavramsal çerçeveye örnekler verirken bile çok farklı alanlardan kamu politikalarına ve politika analizine dair atıflar sunulmaktadır. Kamu yönetimi ve/veya yasama organı akla gelebilecek çok farklı kamusal alanlarda toplumsal sorunlara, taleplere ve ihtiyaçlara cevap verebilmek için aktif politika kararları almakta veya bazen eylemsizliği tercih ederek göz yummaktadır. Türkiye gibi ülkelerde oluşturulan kamu politikaları nadiren fırsatları değerlendirmeye yönelik olup daha çok biriken sorunları çözmeye veya hafifletmeye yönelik olmakta iken ekonomisi ve araştırma yönü daha gelişmiş ülkelerde o ülkenin önündeki fırsatları değerlendirip avantaj sağlamaya yönelik kamu politikaları da oluşturulabilmektedir. Alınan bu kararlar toplumun çoğu kesimini doğrudan ya da dolaylı şekilde etkilemektedir (Birkland, 2005: 20; Anderson, 2014: 1). Her ülkedeki tüm kamu politikaları, dolaylı ve zincirleme etkileri de dikkate alınır, çok geniş veya hatırı sayılır miktardaki geniş bir vatandaş kitlesine hitap etmekte, hatta bazen yurtdışından gelen öğrenciler, uluslararası şirketlerin temsilcilerini/çalışanlarını ve turistler gibi yabancı uyruklu kişileri, şirketleri ve sivil toplum örgütlerini de kapsamına almaktadır. Jenkins’in (1978: 34) da vurguladığı üzere, birel / tekil kararlardan ziyade çok sayıda benzer duruma yönelik ilkesel kararlar ve eylemlere yönelik olan kamu politikaları sıklıkla, kanunlar, kararnameler ve ikincil düzenlemelerden izlenebilirken birel / tekil kararlar kurumların ve alt birimlerin yönetim kurulları kararları arasına sıkışıp kalmaktadır ve bulunup izlenmesi çok daha zordur. Bu minvalde, kamu politikaları özel sektör işletmelerinin kurumsal politikalarından farklı olarak (Akdoğan, 2011: 77), çok sayıda ve hatta bazen ekonomi, dış politika, koruyucu sağlık, iç güvenlik ve maliye gibi kimi konularda neredeyse tüm vatandaşları etkilemekte ve kapsamakta (Peters, 1996: 4; Akdoğan, 2011: 77; Kulaç ve Çalhan, 2013: 207; Kulaç, 2016) hatta vatandaş olmayan kısa ve uzun vadeli yurtdışından çeşitli amaçlarla gelen kişileri ve onların kurumsal aidiyet duyduğu ilgili yapıları da etkilemektedir.

Anderson'a (2014: 7-9) göre, kamu politikası tesadüfî oluşumlardan ziyade hedefe yönelik eylemlerdir. Kamu politikasının özellikleri kamu politikası literatüründe (örneğin, Göymen; 1997: 16; Dunn, 2015: 5; Anderson, 1976: 3; 2014: 7-9, Yıldız ve Sobacı, 2013: 18; Akman, 2019: 31-32) farklı şekillerde listelenmek suretiyle tarif edilmiştir. Kamu politikası hukuki düzenlemelere dayanmakta ve kaynağını bu düzenlemelerden alsa (Akdoğan, 2011: 77; Anderson, 2014: 9) da hukuki düzenlemeler kamu politikası sürecinin hem çıktıları ya da ürünleri hem de politikaların izlenebileceği kaynakları oluşturmaktadır. Hukuki düzenlemeler bağlamında, kamu politikaları yasalarla / kanunlarla sınırlı olmayıp, Türkiye özelinde politikaların uygulanması için gerekli olan tüzük, bakanlar kurulu kararı, yönetmelik, yönerge, Bakanlık görüşü, sirküler gibi çok çeşitli alt kararları veya düzenlemeleri de içermektedir.

Hükümet dışındaki diğer kamu kurumları da kamu politikası sürecinde yer almaktadır. Kamu politikasının etkin yürütülmesi ve vatandaşların hayatlarına etki edebilmesi için kullanılan kaynakların başında kanunlar, maddi imkânlar, hizmetler ve vergiler yer almaktadır. Dunn (2015), Howlett ve Ramesh (2003), Birkland (2005) gibi ders kitabı yazarları da kamu politikasının araçları üzerinde durmaktadırlar. Peters (1993: 5-10) kanun (law), hizmetler (services), para (money), vergiler (taxes), diğer ekonomik araçlar, razı / ikna etme (gönlünü alma, suasion olarak sıralamakta ve her birini kısaca incelemektedir. Knoepfel ve arkadaşları (2007: 77-84) ise bir kamu politikasının kaynaklarını örgüt, konsensüs / uzlaşma, zaman, altyapı, güç ve siyasal destek olarak vermektedir. Öte yandan, Knoepfel ve arkadaşları (2007: 74-84) özellikle güvenlik ve savunma politikalarında öne çıkan fiziksel güç gibi başka kaynaklar da tanımlamaktadırlar. Hangi durumda, hangi politika aracının kullanılacağı örgüt geleneği, tecrübeler ve araçların etkinliğine bağlıdır (Peters, 1993: 10). Türkiye'de de kamu politikalarının kaynakları ve araçlarına spesifik olarak odaklanan az sayıda çalışma bulunmaktadır; nitekim Yasemin Kaya'nın (2013) "Çevre Politikası İlkeleri, Aktörleri ve Araçları: Söylemden Pratiğe Bir Süreç Analizi" başlıklı kitap bölümü araçlar konusunda iyi bir örnektir ve üstelik süreç modelini kullanmaktadır.

Kamu politikasının etkin ve verimli uygulanabilmesi açısından önem arz eden ve siyasal destekten zamana, altyapıdan personele kadar değişen çeşitli kaynakları ve etkileyen faktörleri bulunmaktadır. Söz konusu faktörler ve kaynaklar arasında kanun kaynağı ya da yasal/hukuki kaynak, politika aktörlerine yasal ve düzenleyici bir zemin hazırlanmasından dolayı önemlidir (Knoepfel vd., 2007: 65-66). Nitekim Türkiye'de

yapılan birçok kamu politikası çözümlenmesi çalışmasında da ve bu tezde de belirgin kanunların formüle edilmesi, kanunlaştırılması ve uygulanması merkeze alınmış ve kimi çalışmaların ana odak noktasını oluşturmuştur. Örneğin, Fethi Aytaç (1990) “Belediye Kanunu’nun Oluşumu, Uygulanması ve Değişiklikler” başlıklı basılı bildirisi başta olmak üzere bazı bildirimleriyle Türk Belediyeciliğinde 60. Yıl, Uluslararası Sempozyum 1580 sayılı mülga Belediye Kanununa, Onur Kulaç (2016) Türkiye’nin yurtdışı lisansüstü burs politikasını analiz ederken 1416 sayılı Kanuna, Türkiye Ormancılar Derneği düzenlediği “3116 Sayılı Orman Yasası ve Sonrası Sempozyumu” başlığı altında düzenlediği etkinlikle 3116 sayılı Kanuna spesifik ve derinlemesine biçimde odaklanmışlardır.

Ayrıca belirli bir alandaki veya dönemdeki kanunlaştırma faaliyetlerine veya belirli bir iktidarın/hükümetin kanunlaştırma (yasama) faaliyetlerine odaklanan araştırmalar da bulunmaktadır. Bu bağlamda, Mustafa Şentop’un (2005) “Tanzimat Dönemi Kanunlaştırma Faaliyetleri” başlıklı makalesi ilgi çekicidir. Elvettin Akman’ın (2015) Türkiye’de Kamu Politikası Ve Kanun Yapım Sürecinin Analizi başlıklı doktora tezi ise 2018 yılı öncesinde Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçiş öncesindeki kanun yapımını alan araştırması desteğiyle derinlemesine irdelemektedir.

1.2. KAMU POLİTİKASI: SÜRECİ, DÖNGÜSÜ, AŞAMALARI VE SÜREÇ TEORİLERİ

Kamu politikası bir süreç sonucunda meydana gelmekte ve toplumsal ihtiyaçlara çözüm sunmaktadır. Birkland’a göre (2005) söz konusu süreci net olarak ifade eden bir tanımlama bulunmamaktadır. Ayrıca sürecin son aşaması olan izleme ve değerlendirmeden tekrar başa dönülerek yeni kamu politikaları gündeme gelmekte veya mevcut olanlarda değişiklik talepleri gündem oluşturmaktadır.

Paul A. Sabatier (1999) *Theories of the Policy Process* başlıklı editörlü kitabının tamamını kamu politikası süreci teorilere ayırmıştır. Sabatier (1999) editörlü kitabının her baskısında (1999, 2007, 2014; 2018) dokuz teorinin konusunun uzman yazarlarında ele alınmasını sağlamıştır. Paul A. Sabatier Paul A. Sabatier editörlü kitaplarında kamu politikası sürecine ve bu sürecin analizinde kendisince öne çıkan teorik temellerine derinlikli bir yer ayırmış ve her teorik çerçeve o alanda güçlü birikimi olan farklı yazar/lar tarafından kaleme alınmıştır. Peter deLeon (1999) ise Sabatier’in editörlü

kitaplarının birinci baskısında süreç modelini, kitapta yer verilen sekiz teoriden birisi olarak, detaylı biçimde ele almaktadır.

Kamu politika süreci kamuyu ilgilendiren eylem ve kararların başlangıcından uygulanmasına ve uygulamanın değerlendirilmesine ve nadiren gerçekleşen politikanın ve ilgili kurumlarının sonlandırılmasına kadar gerçekleşen her aşamayı kapsamaktadır. Dış faktörlerin etkili olduğu (Hill, 1997: 2), dinamik ve birçok yönü bulunan kamu politikası süreci karmaşık bir işleyişe sahiptir (Dunn, 1981; Hill, 1997; Hill, 2005; Sabatier, 2007; Dye, 2008; Özer ve Ökmen, 2012); analizi veya çözümlenmesi kolay ve eksiksiz olamayıp her model / teori veya çerçevenin eksiklikleri ve bazı artıları bulunmaktadır. Süreç modeli herhangi bir ülkedeki bir kamu politikasının akademik amaçlı olarak ilk çözümlenmesinin yapılması için en uygun teorik çerçevelerden birisidir; hatta belki en uygundur. Nitekim Kraft ve Furlong'un (2012; 2018) vurgulu bir şekilde belirttiği üzere, süreç modeli farklı siyasal kültüre sahip ülkelerde kullanılabilmesi, yerel, ulusal ve uluslararası düzeydeki kamu politikalarını akademik olarak çözümlenmeye izin vermesi, aşamalardan sadece biri veya birkaçına odaklanmaya müsait olması ve en önemlisi diğer çözümlenme modelleriyle birlikte kullanılabilmesi açısından önceliklidir.

Kraft ve Furlong (2012, 2018) da ilk baskısından beşinci ve son baskı dahil kamu politikası analizi üzerine yazdıkları ders kitabının tüm baskılarında süreç modeline geniş yer vermişlerdir. Benzer şekilde Guy B. Peters de çeyrek asırdır çok sayıda baskı yapan kitabının tüm baskılarında süreç modelini kullanmıştır. Ayrıca Kulaç ve Özgür (2017) de süreç modelinin yukarıda belirtilen üstün yanlarına vurgu yaparak, Sabatier'in (1999) aksine, süreç modelinin halen geçerliliğini koruduğu ve dünyanın pek çok ülkesinde kullanımda olduğunu aktarmışlardır.

Tek bir karardan ziyade kararlar bütünü ve silsilesi olan kamu politikası sürecinin (Hill, 2005) akademik olarak çözümlenmesi politikaların içeriğinden ziyade nasıl yapıldığına (Dye, 2008: 56) odaklanmaktadır. Bu çerçevede, kamu politikası süreci siyasi temelli müzakere, pazarlık gibi unsurları barındırmaktadır (Özer ve Ökmen, 2012: 185). Politika sürecinde rol oynayan aktörler, kendi kişisel veya kurumsal çıkarlarının mücadelesine odaklanırsa toplumsal sorunlara nesnel çözüm alternatifini sunma veya bu alternatifleri sağlıklı şekilde tartışma sürecine katkı sunamazlar (Tamzok, 2007: 15). Bu durumda ihtiyaç duyulan önemli bir kamu politikasının ilk defa şekillenmesi veya ciddi düzeyde revize edilmesi hiç mümkün

olmayabilir veya politikanın tasarımı ve içeriği sorunlu ve eksiklikler taşıyan şekilde biçimlenmiş olabilir.

Politika çözümlemesinde işbirlikçi tarafgirlik modeli, süreçte yer alan koalisyon gruplarını detaylı ele alması ve derinlemesine bir değerlendirme yapması açısından önemlidir. Fakat ani gelişen olayların politika sürecine adapte edilmesi, değişimler ve sürecin anlaşılabilmesi açısından zaman alabilmektedir. Yine de, özellikle hızlı değişimlerin yaşanmadığı köklü kamu politikalarının çözümleme sürecinde, analistler tarafından gözden kaçırılmaması gereken bir model olduğu söylenebilir.

Aynı anda birçok siyasi çekişmelere ve kişisel çıkarlara konu olan, sosyal, ekonomik, uluslararası, mali, siyasal, demografik ve başka birçok gelişmelerden etkilenen ve karmaşık bir yapıya sahip olan kamu politikası sürecinin anlaşılması, doyurucu, ilgi çekici ve ikna edici bir çözümleme yoluyla (Sabatier, 1999; Kulaç, 2016) okuyucuya sunulması zahmetlidir, odaklanma gerektirmektedir ve zorluklar içermektedir. Bu nedenle, Türkiye’de, Avrupa’da ve Kuzey Amerika ülkelerinde kamu politikası süreci belirli aşamalara bölünerek (Rose, 1976, May ve Wildavsky, 1978; Hogwood ve Gunn, 1984; Peters, 1993; Howlett ve Ramesh, 2003: 11-17; Sapru, 2004; Jann ve Wegrich, 2007; Dye, 2008; Knill ve Tosun, 2012; Kulaç, 2016; Kulaç ve Özgür, 2017) ele alınmaktadır. Sabatier (1999; 2007) ile Weible ve Sabatier (2018) ise kamu politikası sürecine dair teorileri süreç modeli dışında ele almayı tercih ve tavsiye etmektedir. Aslında her bir kamu politikası süreci, günümüz modern anlayışı ve literatüründe bir döngüdür; çünkü her politikanın uygulanması ve değerlendirilmesi yeni politikalara veya mevcut politikada değişikliklere yol açmaktadır; hatta bazen politika uygulama aşamasında gelmeden yeni gündemler oluşabilmekte, politika aşamalarının herhangi birisi gündeme gelmiş aşamasına doğru döngüyü başlatabilmektedir. Çoğu alandaki kamu politikaları bitmeyen bir süreçtir; sadece döngünün gerçekleşme ve aşamaların geçiş hızları bazen bir politikadan diğerine çok farklı olabilmektedir.

Sabatier (1999, 2007), ilk iki baskısı kendi başına, 2014 ve 2018’deki diğer iki baskısı ise Weible ile ortak yapılan editörlü kitabının ilk iki baskısındaki oldukça özgün ve sıkı işlenmiş, bol atıflı giriş bölümlerindeki yazılarında kamu politikası çözümlemesinde ya da analizinde Laswell’den günümüze kadar gelen ve yoğun şekilde kullanılan ilk ve bir süre tek model olan süreç yaklaşımı ve ona alternatif olarak farklı zamanlarda değişik kaygıların öne çıkmasıyla geliştirilen çok çeşitli çerçevelere / modellere dair toparlama yaparken süreç modelinin bir savunucusu olarak hareket

etmemektedir. Sabatier (1999, 2007), süreç modelini kamu politikalarını analiz etmede teorik temeller açısından açıkça eksik görse de, süreç modeline bolca gönderme yapmadan editörlü kitabının Giriş bölümünü yazmamaktadır. Sabatier aslında süreç modelinin durumu ve teorik eksikliklerini dile getirmek suretiyle yeni gelişen modelleri/yaklaşımları haklı çıkarmaya, onların kitabında yer almasına zemin hazırlamaya çalışmaktadır. Sabatier editörlü kitaplarında (1999, 2007) yer verdiği kamu politikası süreci teorilerin her birini okuyucuya teorik temelleri kuvvetli şekilde aktarılmasını sağlamayı amaçlamaktadır.

Sabatier'in 1999, 2007, 2014 ve 2018 yıllarında dört baskı yapan --3. ve 4. Baskıları Weible ile ortak editörlü--. *Theories of the Policy Process* kitaplarının sadece 1. Baskısında süreç modeli ayrı bir bölüm olarak yer alabilmiştir. Bu Birinci Baskıda süreç yaklaşımını kapsamlı ve bol atıflı bir metinle toparlayan deLeon (1999) kendi kamu politikası ders kitabında da süreç yaklaşımını esas almaktadır. Lakin Sabatier (2007), Sabatier ve Weible (2014), Weible ve Sabatier (2018) *Theories of the Policy Process* editörlü kitaplarının bu daha yeni tarihli ve güncellenmiş diğer üç baskısında (2007, 2014, 2018) süreç modeline teoriler arasında ayrı bir bölüm ayırmamışlardır. Ancak *Theories of the Policy Process* editörlü kitaplarının süreç modeline açıkça ve bağımsız ayrı bir bölüm ayrılan (1999) ve ayrılmayan (2007, 2014, 2018) tüm baskılarının Giriş bölümlerinde süreç modeli hem açıkça hem de yer yer dolaylı olarak genişçe ve sıkı şekilde işlenmiş atıflarla önemli birer yer tutmaya devam etmektedir.

Kamu politikası sürecini aşamalar şeklinde incelenmek sürecin daha kolay anlaşılabilmesine katkı verir (Howlett ve Ramesh, 2003:12). Süreç modeline karşı çıkararak teorik ve gelecekte kullanım açısından diğer kamu politikası süreç teorilerine göre daha zayıf bulup bazı eleştiriler yöneltse de, Paul A. Sabatier (1999) editörlü kitabının ilk baskısında deLeon'a (1999) bu modele dair kapsamlı bir bölüm yazdırtmış, ancak sonraki 3 baskıda Sabatier (2007) ve iki baskısının ortağı Weible (Sabatier ve Weible, 2014; Weible ve Sabatier, 2018) süreç modeline ayrı bir bölüm tahsis etmese de, Sabatier (1999) ve deLeon (1999) süreç modelinin aşamalarının artık beşli sisteme oturduğunu kabul etmektedirler: Sabatier (1999) ve deLeon (1999) tarafından öngörülen bu tezde de kullanılan aşamalar; gündeme geliş, formüle ediliş, kanunlaştırma, uygulama ve değerlendirme şeklinde sıralanmaktadır. 1.3. başlığında ayrıca ve daha detaylı olarak ele alınacak bu beş aşama, aşağıda Türkiye özelinde kanunlaştırma aşamasının önemine binaen, 1) gündeme geliş ve formüle ediliş, 2) kanunlaştırma, 3)

uygulama ve değerlendirme şeklinde üçlü gruplandırmayla kısaca tanıtılmakta, diğer detaylar 1.3 başlığı ile 3. Bölümde her bir aşamanın incelenmesinden önce içeriğe uygun olarak detaylandırılmaktadır.

Gündeme geliş aşamasında, hükümet veya sadece ilgili bakanlık toplumsal ihtiyaçlar ve sorunlardan haberdar olmakta, söz konusu sorunlar hükümet tarafından önemsenip çözüm alternatifleri üretmek için harekete geçilince sorun kamuoyu ve/veya uzmanlar düzeyinden hükümet düzeyinde kurumsal gündeme taşınınca hükümet ve/veya ilgili bakanlık ya da özerk kamu kurum ve kuruluşu ilgili sorunlara yönelik çözümler sunmaya ve ihtiyaçları karşılamaya çalışmaktadır (Peters, 1996; deLeon, 1999; Jann ve Wegrich, 2007; Kulaç ve Özgür, 2007). Türkiye’de akademik ders kitabı amaçlı olarak gündeme geliş Akdoğan (2013), Demirel (2018), Akman (2019) konusu ele alındığı gibi bazen iletişim kökenli akademisyenler tarafından da konu ele alınabilmektedir. Gündeme geliş aşamasını formüle ediş ve kanunlaştırma aşamasından, genel olarak ve özellikle alternatif politika üretimi ve bunların güçlü şekilde siyasetçiler tarafından tartışılması açısından sıkıntılar nedeniyle Türkiye özelinde ayırt etmek zorluklar içerse de, erken dönem çalışmalara, Adnan Güriz’in (1975: 42-130, 243-274) Türkiye’de nüfus politikası üzerine eserini, Hüseyin Özgür’ün (1994: 87-102, 111-121) Türkiye’nin özel çevre koruma bölgeleri politikası konulu tezini örnek göstermek mümkündür. Türkiye özelinde, daha yakın tarihli kamu politikası analizi kökenli araştırmalar arasında ise Onur Kulaç’ın (2016: 113-138) Türkiye’nin lisansüstü yurtdışı burs politikasının gündeme geliş hikâyesi örnek ve doyurucu biçimde irdelenmektedir.

Formüle ediliş aşamasında ise, politika hedefleri ortaya konularak bir yol haritası çıkarılmakta ve etkin ve verimli bir politika üretebilmek amacıyla sürece dair daha detaylı planlar ve çalışmalar yapılmaktadır (Kulaç, 2016: 31). Türkiye’den, ders kitapları bölümleri dışında, formüle ediliş aşamasına odaklanan araştırma odaklı ve spesifik bir kamu politikasına odaklanan eser sayısı hayli sınırlı olmakla birlikte, bu aşamaya odaklanan bazı ilgi çekici araştırmalar ve araştırmacılar bulmak mümkündür. Örneğin Ergün İltar (1993) eserinin başlığının da çağrıştırdığı üzere, “Ormancılık Politikasının Formüle Edilmesi” konusunda kitap boyutunda ayrı bir eser vermiştir. Ayrı bir eser boyutunda olmasa da Tanzer Çeliktürk’ün (2018) İller Bankasının Yeniden Yapılandırılması üzerine doktora tezinde formülasyon kısmı genişçe ve doyurucu biçimde ele alınmaktadır. Gürhan Fişek (2007) “Sosyal Hizmet ve Yardımların, Çalışma Sosyal Güvenlik Bakanlığı Şemsiye Altında, Sosyal Güvenlik Uygulamaları ile

Bütünleşik Olarak Sunulması”na ilişkin yasa tasarısının formülasyon sürecini özel olarak ele almasa da, yasa tasarısındaki düzenlemelerin avantaj ve dezavantajlarını detaylı olarak tartışmaktadır (Fişek, 2007: 340-343).

Politika sürecinin kanunlaştırma aşaması, gündeme gelen ve şekillenen kanun tasarıları ya da tekliflerinin Meclise / TBMM’ye sunulmasıyla yasa haline getirilmesi faaliyeti (Kulaç, 2016) olup aslında kanunlaştırma TBMM Tutanak Dergisinin çevrimiçi erişime açıldığı yıllardan itibaren en kolay veriye ulaşılabilen ve kaleme alınabilecek süreç modeli aşaması olmasına rağmen Türkiye’deki kamu politikası çözümleme modelinde sıklıkla ihmal edilmektedir. 1.3.1 nolu aşamalar tartışmasına dair alt başlıkta dile getirilip örnekleri gösterildiği üzere, süreç modelini anlatan veya araştırmasında kullanan Türkiye’den birçok akademisyen (örneğin, Şengül, 2018; Akman, 2019; Çevik ve Demirci, 2015), kanunlaştırma aşamasını hiç ele almamakta veya başka bir aşamanın içerisine kaynaştırmakta, bazıları da karar verme aşaması olarak isimlendirdikleri bir aşama içerisinde kanunlaştırmayı sınırlı olarak ele almaktadırlar. Elbette Türkiye’deki yazarlar açısından Nuran Talu’nun (2004) TBMM’de Çevre Siyaseti başlıklı kitabı, Fethi Aytaç’ın (1990) 1580 sayılı Belediye Kanununa dair bildirisini ile Elvettin Akman (2015) kanun yapımının detaylarına dair derinlemesine doktora tezi, Onur Kulaç’ın (2016) Türkiye’nin yurtdışı lisansüstü bur politikası konulu doktora tezi ve (2018: 117-122) doktora tezinden editörlü kitap bölümü gibi kanunlaştırma aşamasına da odaklanan bazı istisnai eserler bulunmaktadır.

Politika sürecinin son aşamasını çoğu süreç modelinde kamu politikasının değerlendirilmesi oluştururken nadiren kamu politikalarının sonlandırılması (termination) aşaması da sürecin aşamaları arasında en sona ayrıca eklenebilmekte veya değerlendirme aşamasının bir parçası haline getirilebilmektedir. Değerlendirme aşamasında, kamu politikasının sonuçları hakkında bilgi edinilmekte ve sürecin başında istenilen hedeflere ne kadar ulaşıldığı tespit edilmekte (Hogwood ve Gunn, 1984; Dye, 2008) veya tespit edilmeye çalışılmaktadır. Değerlendirmeler kurum / politika içinden aktörler tarafından yapıldığı gibi düşünce kuruluşları, meslek odaları, danışmanlık kuruluşları, özel şirketler, menkul kıymetler borsası aracı kuruluşları, işçi ve işveren sendikaları ve akademisyenler gibi dışarıdan aktörler tarafından da gerçekleştirilebilmektedir. Türkiye özelinde kamu politikalarının değerlendirilmesine geniş bir yer ile kapsamlı ve derinlikli analizler ayıran eserler arasında sağlık politikası konusunda (Yıldırım ve Yıldırım, 2013: 363-378) gibi bazı eserler örnek verilebilir.

1.3. KAMU POLİTİKASI ÇÖZÜMLENMESİNDE SÜREÇ MODELİ (STAGES HEURISTICS)

Karmaşık yapıdaki kamu politikalarını ve politika süreçlerini akademik amaçlı çözümlemede oldukça yaygın olarak kullanılan süreç modeli, politikaların tüm veya bazı aşamalarını hatta bazen tek bir aşamasını sistematik olarak ele alarak anlaşılmasını ve anlatılmasını sağlamada öne çıkmaktadır ve bu tezde de ana teorik model olarak kullanılmaktadır. Politika süreç modelinin (stages heuristics) aşamaları (stages), farklı isimler ve sayılarda ve hatta sırada ortaya konmuştur. Örneğin Laswell (1956) süreç modelini haber alma, tanıma, formüle etme, talep etme, uygulama, sonlandırma ve değerlendirme şeklinde yedi aşamaya bölerek ifade etmiştir (Sabatier, 1999: 5; Weible, 2014: 7) ve ilginç ve hatalı bir şekilde sonlandırmayı değerlendirmeden önceki aşama olarak görmüştür. Jones (1970; 1984), Brewer (1974), Anderson (1975; 1979; 2014), Brewer ve deLeon (1983), Peters (1993; 2012) ders materyali niteliği de taşıyan kitap boyutundaki telif eserlerinde süreç modelini değişik isimlerde ve sayılarda aşamalara ayırarak yoğun biçimde kullanmışlardır. Ayrıca, Weible'ın (2014: 8) belirttiği/listelediği üzere, alanın önde gelen Parsons (1995), Kraft ve Furlong (2004; 2012); Hill (2012), Howlett, Ramesh ve Perl (2009); Peters (2012), Knill ve Tosun (2012) gibi kamu politikası ders kitabı yazarları da kamu politikası döngüsünü ana çerçeve olarak kullanmaktadırlar. Nitekim Kraft ve Furlong (2012: 78-103) sistem yaklaşımı, rasyonel seçim ve elit gibi beş klasik teorinin ardından politika süreci modeli (the policy process model) başlığı altında altı aşamalı politika döngüsü (policy cycle) kavramını kullanarak süreç yaklaşımını detaylı olarak incelemekte ve eserin merkezine almaktadır. Peters (1993; 2018) ve Kraft ve Furlong (2012) kamu politikasına dair her biri en az beş baskı yapan eserlerinin ikinci yarısında farklı konulardaki kamu politikalarını ABD özelinde çözümleme yoluna giderken Anderson (1975, 1979; 2014) ve Birkland (2005; 2016) örneklerini anlatımların aralarına küçük küçük serpiştirmeyi tercih etmişlerdir.

Süreç modelindeki aşamalara dair her bir sınıflandırma açık veya örtük olarak bilinçli ya da farkına varmadan ve bazen orijinal esere ulaşmadan aslında yukarıda atıf verilen bu öncü eserlere dayanmaktadır. Süreç veya kamu politikası döngüsünü belirli bir kamu politikasının çözümlenmesinde kullanan tüm eserler aslında 1956–1983 döneminde ortaya konan ve uzunca süre önce geliştirilen bu öncü aşamalar ve bu aşamaları anlatan ve/veya kullanan çalışmalar üzerine kurgulanmıştır: Bir başka deyişle,

bu kitapların ve editörlü kitap bölümlerinin çoğunu süreç modelinin aşamaları oluşturmaktadır.

1.3.1. Süreç Modelinde Aşamalar Tartışması

Kamu politikalarının çözümlenmesinde süreç (politika döngüsü / aşamalar) modelinin kullanımında araştırmacıya, konuya, bakış açısına, ihtiyaca, akademik birikime, disipline, incelenen ve eserin yayımlandığı döneme ve nihayet ülkeye bağlı olarak aşamaların sayısı, sırası ve isimlendirmesinde farklılıklar olmaktadır. Süreç modelinin gelişimi, aşamaları ve kullanımı konusunda bu tezin Giriş bölümünde de kısa bir tartışma yürütülerek okuyucu neden süreç modelinin bu tezde kullanımının tercih edildiği konusunda bilgilendirilmek istenmiştir. Süreç modeli tüm eleştirilere rağmen faydalı ve ilk kullanım için oldukça uygun, diğer çoğu çözümlenme modelleriyle birlikte çalışabilen ve alternatiflerin hayli çoğalmasına rağmen tanıtım ve çözümlenme anlamında kullanımı devam eden bir çerçevedir. Kulaç ve Özgür'ün (2017) makalesinde de buna dair argümanlar yer almaktadır.

Kamu politikası sürecini aşamalar halinde irdeleyerek çözümlenme teorilerinden birisi çerçevesinde irdelemek; birçok aktörün karmaşık ilişkiler içerisinde rol oynadığı bu sürecin daha basit şekilde de olsa anlaşılabilmesini ve okuyucuya aktarılmasını olanaklı kılmaktadır. Kamu politikalarının her bir aşamasının derinlemesine ve alanın terimlerini kullanarak incelemek, aktörler arasındaki ilişkilerin süreci nasıl etkilediğinin anlaşılması açısından faydalı ve gereklidir. Ancak, kamu politikalarının gerçek hayattaki işleyişinde farklı isimlerde adlandırılan aşamalar nadir olarak (dörtlü, beşli, altılı, yedili) süreç modellerinin öngördüğü sırada gerçekleşmektedir. Hatta politika sürecindeki bazı aşamalar birleşebilmekte ve sistematik bir sıralama olmamakta (Dye, 2008: 31) veya kimi sıralar atlanabilmekte ya da çok hızlı geçilebilmekte; bazen de uygulama aşamasındaki aksaklıklar görülerek baştaki formülasyon değiştirilerek hukuki mevzuat güncellenebilmektedir.

Kamu politikası çözümlenmelerinin halen geçerliğini ve yaygınlığını sürdüren ilk modeli Laswell (1956) tarafından yedi aşamalı olarak tanıtılan ve kamu politikası çalışmalarının önemli referans noktalarından birisi olan, 1970 ve 1980'lerde kamu politikası çalışmalarının yaygınlaşmasıyla farklı aşamaların formüle edilerek ele alındığı süreç modelidir. Çoğu kitap boyutunda inceleme veya ders kitabı olan süreç modeline dair önemli ve öncü eserleri ilk baskılarının yayımlanma tarihine göre sırayla belirtmek

gerekirse, Dye (1972; 2008), Anderson (1975; 1979; 2014), Jones (1973; 1979); Jenkins (1978), May ve Wildavsky (1978), Nelson (1978; 1984), Brewer ve deLeon (1983), B.G. Peters (1993; 2018), Sabatier (1999; 2007), deLeon (1999) İngilizce dilinde öne çıkan ve sıklıkla atıf alanlar olarak tarihteki yerini almışlardır. Bunlardan Anderson ile Jones'un kitapları lisans ders kitabı niteliğinde iken Brewer ve deLeon'un (1983) kitabı daha çok lisansüstü düzeye hitap eden ders kitabıdır. Sabatier'in kitapları ise editörlü ve doktora düzeyine hitap eden eserler olup editör sırası farklılaşarak ilki 1999'da sonuncusu 2018'de toplam dört baskı gerçekleştirilmiştir; ancak son baskılarda süreç modeline yer verilmemiştir. Howlett ve Ramesh (2003) Laswell'in aşamalarına dair eleştirileri bulunmakta olup Kraft ve Furlong (2012; 2018) ise eleştirileri daha sınırlı tutup avantajlarına daha fazla vurgu yapmaktadır.

Türkiye'deki akademisyenler de süreç modelinin akademik olarak tanıtımı ve anlatımına yönelik eserlerinde değişen sayılarda ve isimlendirmelerde aşamalara yer vermektedirler. Yıldız ve Sobacı (2013: 24-25) kamu politikası süreci başlığı altında 1) gündem oluşturma, 2) politikanın oluşturulması, 3) uygulama, 4) değerlendirme şeklinde dört aşama öngörmüş olup kanunlaştırma aşamasını atlamışlardır. Şengül (2018) genç akademisyenlere yazdırdığı bölümleri derlediği ders kitabında süreç modelinin aşamalarını, her biri ayrı birer bölüm olarak yazılmak üzere, gündem belirleme, karar alma, uygulama ve değerlendirme şeklinde dörde ayırarak okuyucuya sunmaktadır. Akman (2019) ders kitabı niteliğindeki eserinde kamu politikalarının sürecine dair 1) politika formüle etme aşaması; politikanın (problemin) tanımlanması, 2) gündem belirleme, 3) politikanın uygulanması, 4) değerlendirilmesi şeklinde dört aşamaya yer vermekle birlikte, "kamu politikası oluşturma sürecinde uygulama aşamasından önce kanunlaştırma aşaması gelmektedir; ancak kanunlaştırma aşaması yeni bir yönetim sistemine geçildiğinden ilerleyen dönemlerde çalışmada yer alacaktır" şeklinde bilinçli ve isabetli bir ifadeye yer vererek aşama sayısını beş olarak kabul etmektedir.

Türkiye'de süreç modelinin akademik araştırmasının bir kısmı veya ana omurgası olarak kullanan araştırmacıların aşama sayıları ve isimlendirmelerine dair şu örnekleri vermem mümkündür: Göymen (1982 / 1997: 115-142) aşamaları siyasa süreci (policy process), siyasa kabulü, siyasanın uygulanması, siyasanın izlenmesi ve değerlendirilmesi şeklinde dördü ana aşama üzerinden giderken siyasa süreci olarak

isimlendirdiği ilk aşamayı kendi içinde 1) sorunun tanımlanması ve 2) amaçların saptanması ve hedef kitlenin belirlenmesi şeklinde ikiye ayırmaktadır.

Cenay Babaoğlu (2017: 527) “Kamu Politikası Süreç Analiz Çerçevesi Çalışmaları” başlıklı tablosunda, süreç aşamasının fikir ve entelektüel babası kabul edilen Harold Laswell’in 1956 yılındaki klasik *the Decision Process* başlıklı eserinden 10 yıl kadar geriye giderek Herbert Simon’un (1997) *Administrative Behavior* kitabındaki üçlü aşamaya da atıf vermektedir. Babaoğlu (2017: 527) ilk baskıları 1947-1985 arasında yayımlanan yaklaşık 40 yıllık dönemdeki dokuz eserde kamu politikaları çözümlemesinde farklı yazarların aşamalarını özetle sunmaktadır.

Babaoğlu (2017) kamu politikası analizi alanındaki ilk ders kitaplarından birisi olan ve en az üç baskı yapan Jones’un (1970, 1977; 1984) eserlerini tablosuna almamıştır. Jones’un alandaki ismi çok öne çıkmasa da, üç baskı yapan ders kitabının öncü olma durumu açısından yer verilmesinde fayda gözükmektedir. Jones’un eserindeki aşamaları Brewer (1974) ve Anderson (1975) gibi başka yazarların ders kitaplarındaki aşamalarla karşılaştırmalı olarak ele almak uygun gözükmektedir. Süreç modelini yedi aşamada ele alan Jones (1970; 1977) ve altı aşamada irdeleyen Brewer (1974) arasında da bazı isimlendirme ve kategorileştirme farklılıkları bulunmaktadır. Söz konusu aşamalar Brewer (1974) tarafından, başlangıç, tahmin, seçim, uygulama, değerlendirme ve sonlandırma olarak belirtilmiştir. Brewer ve deLeon (1983), Brewer’in 1974 yılındaki eserinden yaklaşık 10 yıl sonra deLeon ile birlikte Brewer ve deLeon (1983) ders materyali niteliği de taşıyan kapsamlı kitap boyutundaki telif eserlerini tamamen aşamalar üzerine oturtmuş ama aşamaların sayısı ve isimlerinin literatürdeki gelişimi ve dönüşümü üzerine bir tartışma yürütmemişlerdir. Brewer’in 1983 yılındaki ders kitabında yazar ortağı deLeon (1999) daha sonra Paul A. Sabatier’in giderek hızla meşhur hale gelmekte olan editörlü kitabının ilk baskısında süreç yaklaşımını kapsamlı ve bol atıflı bir metinle toparlamıştır. Sabatier (1999) ve ortağı Weible editörlü kitap olan bu eserin sonraki (Sabatier, 2007; Sabatier ve Weible, 2014 ve Weible ve Sabatier, 2018) baskılarında süreç yaklaşımına ayrı bir bölüm olarak yer vermemiştir. Süreç yaklaşımına dair en son toparlayıcı çalışma Kulaç ve Özgür (2017) tarafından İngilizce dilinde bir makaleyle evrensel boyutta gerçekleştirilmiştir.

Anderson (1975, 1979; 2014) her ne kadar beş kamu politikası aşamasından bahsetse de, kendisinin de vurguladığı üzere, aslında kamu politikalarının formüle edilmesi aşamasına odaklanmaktadır. Jones (1970; 1977; 1984) kamu politikasında

süreç analizi aşamalarını gündeme geliş, politika alternatiflerin formüle edilişi, programların kanunlaştırılması, mali kaynak ayırma, programların uygulanması, program ve politikaların değerlendirilmesi, sonlandırma şeklinde ele almaktadır. Fakat Jones'un (1970; 1977) programların kanunlaştırılması, mali kaynak ayırma şeklindeki üçüncü ve dördüncü aşamaları kitabında ayrı bölümler olarak ele alınsa da içerik olarak tek aşamada birleştirilebilir; bu durumda Jones'un aşamaları da altıya düşmektedir. Günümüzde kamu politikası çözümlerinde kullanılan süreç modelinin genel olarak beş aşaması bulunmaktadır. Bu aşamalar; gündeme geliş, formüle ediliş, kanunlaştırma, uygulama ve değerlendirme şeklinde ifade edilmektedir (Sabatier, 2007: 6). Ancak Kraft ve Furlong (2012: 85-103) gibi halen altı aşama kullanan önemli ders kitapları bulunmakta olup Kraft ve Furlong (2012: 102-103) politika değişimini değerlendirmeden sonra altıncı ve son aşama olarak ayrıca ele almaktadırlar.

1.3.2. Gündeme Geliş Aşaması

Problemlerin veya nadiren fırsatların nasıl ortaya çıktığı ve gündeme oturduğu politika süreç modelinin ilk aşaması olan gündeme geliş aşamasında ele alınmaktadır. Problemlerin politika tasarılarına dönüştüğü ideolojik bir süreç olan gündeme geliş aşamasında (Hill, 1997: 115; Kingdon, 1984), problemler ve olası çözümler kamunun ve seçkinlerin ilgisini kazanmakta ya da kaybetmektedir (Birkland, 2005: 109). Gündeme gelme aşamasına dair Akdoğan (2013) ve Demirel (2018) bu aşamaya dair editörlü kitap bölümlerinde Türkiye özelinde konuyu sınırlı ölçüde tartışmışlardır.

Gündeme geliş aşamasında, çıkar grupları istedikleri sonuçların gerçekleşmesini sağlamak ve merkezdeki siyasal aktörlerin dikkatini çekebilecek güç ve etki için birbirleriyle yarışmaktadırlar. Fakat çok sayıda problemin aynı anda hükümet düzeyinde gündeme gelmesi olanak dâhilinde değildir (Peters, 1996: 45-50). Her toplumsal problemin bir önem ve yenilik derecesi ile hükümetler gözünde ilgi çekme düzeyi bulunmaktadır (Kulaç, 2016: 50). Söz konusu aşamada, özellikle gelişmiş ülkelerdeki toplumsal ihtiyaçlara yönelik taleplerin hükümete aktarılmasında STK'lar önemli rol üstlenmektedir.

Medya, gündeme geliş aşamasında önemli rol oynamaktadır. Birbirleriyle rekabet halinde olan ve güçlü olanın gündeme geliş aşamasında daha etkin olduğu çıkar gruplarının (Birkland, 2007: 65) dışında, gündemin nabzını tutan ve sorunları geniş kitlelerin okuma ve izlemesine sunan medya da süreçte söz sahibi olmaktadır (Kaptı,

2011: 26). Medya toplumsal bakımdan ehemmiyet arz etmeyen sorunları, yoğun şekilde yazılı ve görsel olarak ele alarak konunun hükümet gündemine gelmesine katkı verebilmektedir. Öyle ki, bazı konular sadece medya organlarında sıkça değerlendirilmesinden ötürü hükümetin dikkati çekebilmektedir. Böylelikle, medyanın gündem oluşturma sürecini yoğun ölçüde şekillendirdiği (Dye, 2008: 40-41) ifade edilmektedir. Silikozis hastalarına dair Uğur Dünder'ın araştırmacı gazetecilik televizyon programı bu anlamda medyanın gündeme gelme etkisi açısından sosyal yardımlar bağlamında bir örnek olarak verilebilir.

Kuş gribi, AIDS, terör, trafik kazaları, deprem ve petrol krizleri gibi acil nitelik taşıyan problemlerde hükümetlerin daha hızlı şekilde politika oluşturdukları görülmektedir (Knoepfel vd., 2007: 132-134). Bazı metaneli ve hükümetlerin bile pek el atmak istemediği konular aslında acil el atılması gereken hayati önemde konular olmasına rağmen gündeme gelmeleri, gündemde sağlıklı tartışılmaları ve hükümetlerin el atıp gerekli hukuki düzenlemeleri gerçekleştirmesi oldukça uzun zaman alabilmektedir. Bu bağlamda Barbara Nelson'un (1978; 1984) önce editörlü kitap bölümü ve sonra "Making an Issue of Child Abuse" başlığıyla bağımsız bir telif kitap olarak yayımladığı ABD'de çocuk tacizi sorununun işe yarar somut politika kararlarına hale dönüşmesi aciliyet durumuyla uyumsuz derecede uzun bir zaman dilimini gerektirmiştir. Nelson'un (1978; 1984) çocuk tacizi örneğindeki kadar olmasa da, Kanada'da yerel düzeyde ciddi düzeyde afet ve acil durum riski yaşanan bir kentte belediye yönetiminin sağlık bir acil durum yönetimi ve politikası geliştirmesindeki yavaşlık Henstra'nın (2010) makalesinde çok etkileyici biçimde aktarılmaktadır. Bu iki örnek aciliyetin her zaman hızlı ve en azından etkili politikalar geliştirilmesine vesile olmadığını göstermektedir.

Türkiye'deki kamu politikası sürecinin gündeme geliş aşamasında iktidar partisinin güçlü siyasetçileri, başbakanlar, bazı cumhurbaşkanları, işadamları dernekleri, ticaret ve sanayi odaları, STK'lar, medya, AB başta olmak üzere uluslararası kuruluş ve örgütler, Başbakan ve Cumhurbaşkanı danışmanları, TBMM'nin geçici inceleme komisyonları, Sayıştay, yüksek yargı gibi aktörler etkili olabilmektedir. AB üyelik sürecindeki Türkiye'de sağlıktan, sosyal yardımlara, iş sağlığı ve güvenliğinden kadının statüsüne, engellilerden yükseköğretime kadar Türkiye'de birçok kamu politikası alanında AB'nin bu çok çeşitli konu ve sorun alanlarının gündeme gelmesi, çözüm alternatiflerinin şekillenmesi ve tasarıların oluşturulup kanunlaştırılmasında etkileri

bulunmaktadır. Özellikle de 1990'lar sonu ve 2000'lerde daha özenli biçimde dikkate alınan veya alınmak durumunda kalan Türkiye'nin AB ilerleme raporları ve ayrıca Avrupa Konseyi, Uluslararası Para Fonu ve Dünya Bankası gibi uluslararası kuruluşların raporları ve bunlarla yapılan müzakereler çeşitli politika konularının ve hatta somut politika önerilerinin gündeme gelmesine yol açmaktadır. İlerleme raporları, Türkiye'deki bazı politikaların gündeme geliş aşamasında etkili olabilmekte veya Türkiye-AB ilişkilerinin daha sıcak ve iyi gittiği dönemlerde gündem ve formüle edilmiş aşamalarında belirgin roller oynayabilmekteydi. Baskı grupları ve medya da kendi menfaatlerini ve medya patronlarının ve ilişkili oldukları çeşitli aktörlerin çıkarlarını maksimize edebilmek amacıyla politika gündeminde bulunmaktadırlar. Bu tezde de Silikozis hastalığı örneğinde yer verildiği üzere, Türkiye medyası bazen bağımsız, tarafsız ve araştırmacı yönüyle haberler yapıp kamu politikalarının gündeme gelmesine etkili olabilmektedirler; ancak medyanın Türkiye'deki bu gücü sınırlıdır ve medya bu konularda genelde çok istekli gözükmemektedir.

1.3.3. Formüle Ediliş Aşaması

Kamu politikalarının çözümlenmesinde süreç modelinin formüle edilmiş aşaması, prensip olarak gündeme geliş ile kanunlaştırma arasındaki evre olarak yer almakta olup her zaman formüle edilmiş olarak isimlendirilmeyip tahmin etme (estimation) (örneğin, deLeon, 1999: 22) olarak tarif edilebilmektedir. Bu aşamada, kamu gündemine gelen, yani kamuoyunun dikkat ve ilgisini çeken problemlerle mücadele etmek ya da problemlere çözüm sunabilmek için politika alternatifleri geliştirilmektedir (Dye, 2008: 42). Ayrıca söz konusu aşamada, politika seçenekleri bir tane ya da az kalana kadar elenmekte ve politika yapıcılar nihai seçimlerini yapmaktadır (Howlett ve Ramesh, 2003: 23). Bazen fiiliyatta, özellikle de güçlü tek parti iktidarlarında ve/veya kamu politikası çözümlenmesine dair akademik eserlerde formüle edilmiş ile kanunlaştırma aşamalarının kaynaştığı, formüle edilmiş aşamasının hızı geçildiği veya iki aşamanın neredeyse beraber ele alındığı durumlara rastlanmaktadır. Başka bir deyişle, politika yapımı öncesi karar aşaması olan formülasyon sürecinde, politika alternatifleri kümesi oluşturulmakta ve son karar için çözümler kümesi daraltılmaktadır (Sidney, 2007: 79). Veysel Erat (2016) süreç modelini kullandığı Bir Kamu Politikasının Analizi: Türkiye'de Bilim başlıklı doktora tezinde formüle edilmiş ve karar almayı tek başlıkta irdelemek suretiyle politika çözümlenmesini dört aşamada gerçekleştirmiştir. Ayrıca Türkiye'nin 1986 yılındaki 3294 sayılı Kanuna dayalı olarak SYDV ve SYDTF

politikasının formüle ediliş ve kanunlaştırma aşamasının da, bu tezin üçüncü bölümündeki çözümleme kısmında 3.2 ve 3.3 nolu başlıklarda görüleceği üzere, Özal'ın acele ve kararlı talimatları ve ANAP'ın tek başına iktidarının da etkisiyle kaynaşarak hızlı şekilde ortaya çıkmıştır. Sosyal yardımlara dair güçlü alternatif politikalar geliştirilmeden sadece muhalefetin bazı itirazlarının dile getirilebildiği bu aşamada 3294 sayılı Kanun hızlıca kanunlaşmış ve uygulamaya aşamasına geçmiştir.

Turgay Ergun (2004) kamusal siyasaların niteliğini anlatırken “toplumsal-ekonomik koşullar” şeklinde ayrı bir başlık açarak isabetle dile getirdiği üzere, “*siyasaların oluşturulmasında ulusal güvenlik, ulusal ekonominin durumu, ülkenin kısa ve uzun dönemli çıkarları, uluslararası ilişkilerin durumu, gelir durumu, kamuoyunun yeni siyasalar konusundaki istemleri gibi pek çok etmen dikkate alınmak zorundadır*”.

Toplumsal problemlere cevap verebilmek adına çeşitli mekanizmaların geliştirildiği (Peters, 1996: 59) veya idealize edilmiş kamu politikası yapım sürecinin formüle ediliş aşamasında birçok aktör rol oynamaktadır. Türkiye özelinde kamu politikalarının formüle ediliş aşamasında etkin olan aktörleri; parlamento, hükümet, Cumhurbaşkanı ve Cumhurbaşkanlığı, kamu sektörü üst düzey bürokratları, siyasal partiler, muhalefet, baskı grupları, medya şeklinde ifade etmek mümkündür. Bunlara çevre, eğitim, tarım gibi bazı alanlarda şuraları, ekonomi gibi alanlarda Ekonomik ve Sosyal Yüksek Konsey gibi oluşumları da kolaylıklar dahil etmek olasıdır. “*Siyasal tercihler ile çeşitli çıkar kümelerinin istek ve baskıları bu siyasaları biçimlendirir*” (Ergun, 2004: 310). Dye'a (2008: 42) göre, politikalar hükümette, bürokraside, baskı grupları ofislerinde, düşünce kuruluşlarında, yasama komitelerinde, komisyonlarda ve özel veya geçici komisyon toplantılarında formüle edilmektedir.

Süreç modelinin bakış açısına göre kamu politikalarının formüle ediliş aşamasında, çoğunlukla, “*problemi ele alıştaki plan nedir, hedefler ve öncelikler nelerdir, hedefleri gerçekleştirmek için maliyet ve faydalar nelerdir, her bir alternatifte ne gibi olumlu ya da olumsuz dışsallık vardır*” gibi sorulara cevaplar aranmakta (Cochran ve Malone, 1999: 46) ve alternatif veya tamamlayıcı çözüm önerileri oluşturulmaktadır. Elbette politika yapıcılara iletilemeyen veya politika yapıcıların ilgisini çek(e)meyen alternatif politika önerileri ve formülasyonların işe yararlılığı ve pratiğe dökülme şansı ya hiç olmamakta ya da sınırlı kalmaktadır. Sözü edilen sorulara verilen cevaplar ve yürütülen tartışmalar neticesinde yapılan veya yapılması beklenen ve bazen de yapılmış gibi gözükten veya gösterilen detaylı değerlendirmelerin ardından

konu, gündemde kalmayı başarabilirse politika alternatifleri formüle edilmekte (Kulaç, 2016) ve birbirleriyle kanunlaşabilme açısından yarışmaya başlamaktadır. Bazen kamu politikalarıyla ilgili alternatifler üretildiği ve geniş kesimlerin dikkatini çekecek şekilde duyurulabildiği için gündemde kalması sağlanabilmekte ve böylece bu alternatiflerin ya da formülasyonların değerlendirilmesiyle meşruiyet kazanmış yeni politika çıktıları ortaya konulabilmektedir. Formüle edilen kamu politikası alternatifleri toplumsal problemlere gerçek çözümler üretebilme niteliğinde olmalı ve temel toplumsal değerlere ciddi aykırılıklar oluşturmamalıdır. Formüle edilen politikalar her zaman sorunlara dair değil bazen de fırsatlara dair olabilmektedir.

Politika süreç modelinin en işlevsel ve politika başarısı ile kamuoyunun ikna edilmesi açısından en kritik olabilecek aşamalarından birisi olarak kabul edilen formüle edilmiş aşaması daha işbirlikçi olarak yürütülürse, oluşturulacak politikalar halkın büyük bir kesimine fayda sağlayacak şekilde kanunlaşır (Kulaç, 2016) uygulanabilir; hata payı ve kısa zamanda eskime ihtimali azaltılabilir. Türkiye’de sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıfları politikalarının formüle edilmiş aşamasında, özellikle de 1986 yılındaki 3294 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanununun şekillenmesinde, alan yazınında ifade edilen aktörlerin hepsi aynı etkinlikle rol oynamadığı gibi birçok aktör ya hiçbir önemli rol oynamamış veya oynadıkları roller tespit edilememiştir. Özellikle 2002 sonrasında 2002-2017 döneminde AK Partinin tek başına iktidar olduğu parlamenter sistem döneminde, muhalefet partilerinin politika tasarıları üzerindeki etkileri oldukça zayıflamıştır. Hükümet dışı aktörler, özellikle sivil toplumun gelişiminin zayıf olduğu Türkiye gibi ülkelerde, gündeme geliş aşamasında başarı göstermiş olsalar bile, aynı başarı düzeyini, formüle edilmiş aşamasında gösteremeyebilir veya orijinal alternatifler üretmek yerine tepkisel, duygusal ve aceleci davranabilirler.

Onur Kulaç (2016) Türkiye’nin yurtdışı lisansüstü burs politikasına dair doktora tezinde, Tanzer Çeliktürk (2018) İller Bankasının yeniden yapılandırılması politikasını analiz ettiği doktora tezinde, Onur Kulaç ve C. Bulut (2019) Rahşan affi politikasına dair İngilizce dilindeki kitap bölümünde formüle edilmiş aşamasına genişçe yer ayırmıştır. Gündeme geliş aşaması bu çalışmalarda önemsiz olarak derinlemesine irdelenmiştir. Ayrıca, yukarıda bahsedildiği üzere, İltis (1993) ormancılık politikasında özel olarak formüle edilmiş aşamasına odaklanmıştır. Birleşmiş Milletler Bilim Kurulu üyeleri tarafından kaleme alınan ve 1968 yılında Türkçeye çevrilen kitabın adı formüle

ediliş başlığını taşısa da ulusal veya yerel düzeyde herhangi bir kamu politikasının formülasyonuna yönelik bir eser değildir. H. H. Can, İ. Gündüzöz ve K. Turgut (2010) tarafından editörlüğü yapılan *Köy Kanunu Çalıştayı*, halen yürürlükte olan 1924 yılındaki Köy Kanununun değiştirilmesi yönünde formüle edilmiş anlamında önemli sunum ve tartışmalara kaynaklık edip İçişleri Bakanlığı tarafından basılsa da yeni köy kanunu halen çıkarılmamıştır.

1.3.4. Kanunlaştırma Aşaması

Politika süreç modelinde, formüle edilmiş aşamasından sonra kanunlaştırma aşaması gelmektedir. Formüle edilmiş süreçte, politika yapımcılar tarafından seçilen politika önerisi kanunlaştırma sürecinde meşruiyet kazanarak kamu politikası haline gelmektedir. Ancak kanunlaştırma aşamasında, erkler arasındaki ilişkiler süreçte önemli rol oynamaktadır. Kanunlaştırma aşamasındaki erklerde ABD özelinde Kongre olarak da adlandırılan çift kanatlı Amerikan Parlamentosu önemli bir yer tutmaktadır.

Peter deLeon'a (1999: 26) göre, Steven Waldman (1996) *The Bill: How Legislation Really Becomes Law: A Case Study of the National Service Bill*, başlıklı kitabıyla ABD'de AmericaCorps kuruluşuna dair yasanın kanun haline gelişini derinlemesine anlatmakla kamu politikasının kanunlaştırma (legislation) aşamasına önemli bir katkıda bulunmaktadır. S. Waldman (1996). *The Bill: How Legislation Really Becomes Law: A Case Study of the National Service Bill* kitabıyla bu alanda ABD özelinde klasikleşmiş bir eser sunmaktadır. Barbara Sinclair (2016) *Unorthodox Lawmaking: New Legislative Processes in the US Congress* başlıklı kitabıyla ABD'de kanun yapmayı detaylı olarak ele almaktadır. Sabatier (1999) editörlü kitabının Giriş bölümünde kanunlaştırma aşaması için klasikleşmiş eserlerin listesini vermektedir.

Türkiye özelinde iki kanatlılık sadece 1961-1980 dönemi için geçerlidir ve bu tezin konusunu oluşturan geniş anlamda sosyal yardımlar bağlamında 1976 yılında 2022 sayılı yaşlılık maaşına dair kanuni düzenlemede iki Senato ve Meclis şeklindeki iki kanatlı Parlamentosunun varlığını hatırlamak gerekmektedir.

Politikanın kanunlaştırma aşamasında, iktidar ile muhalefet partileri, hatta çok az sayıda milletvekiline sahip küçük partiler arasında ciddi tartışmalar yaşanabilmekte, bir partinin önerisi kendi ideolojisine ve parti programına uyumlaştırma yönünde ve/veya günün şartlarına adapte etme şeklinde kimi değişikliklerle başka parti tarafından kanun haline dönüştürülebilmektedir. Özellikle koalisyon hükümetlerinde sıkı pazarlıklar

sonucunda politikalar kanunlaşabilmektedir. Siyasal partiler, oy kaygılarından dolayı kendi seçmen tabanlarının beklentilerine cevap verebilecek politikaların kanunlaşması için mücadele etmektedir. Bu süreçte; meclis üyeleri, yargı organları, bürokratik kuruluşlar ve ilgili gruplar önemli rol oynamaktadır.

Kanunlaştırma aşaması olmadan kamu politikası sürecinin sonraki aşamaları eksik ve anlamsız kalmaktadır veya hiç gerçekleşmemektedir ya da akademik çözümleme açısından ilgi çekici olmamaktadır. Zira bu aşamada iktidar ve muhalefet partileri, TBMM başkanı, parti grup başkanları ile varsa başkan, başbakan, başbakan ve bakan yardımcıları, cumhurbaşkanı gibi yürütmenin en üstündeki aktörler arasındaki uyum ve anlaşmazlıklar, siyasi manevralar, bazen pazarlıklar, toplumsal ihtiyaçlara çözüm sunabilecek politikaların kanunlaşmasına ve uygulanmasına destek veya engel olabilmektedir. Bir kamu politikası tasarısının kanunlaşması halinde de, bu önemli kamu politikası aktörleri arasındaki ilişkiler ve gerilimler, anlayış farkları içerik ve uygulanabilirlik ile toplumsal faydayı artırma gibi hususlar üzerinde etkili olabilmektedir.

Kamu politikası sürecinde kanunlaştırma aşamasından sonra doğal olarak, eğer kanunun veto edilmesi ve yargı kararıyla büyük ölçüde ya da tamamen iptal edilmesi gibi bir karar çıkmazsa, uygulama aşaması yer almaktadır. Kabul edilen politikanın nasıl uygulanacağı, hangi yöntemleri kullanılacağı önem arz eden uygulama aşamasında kamu personelinin mesleki bilgi ve deneyimi de (Kulaç ve Çalhan, 2013: 213) ile kurumsal altyapılar, medya ve kamuoyu desteği veya engeli, bürokrasinin hazırlık ve direnç düzeyi, teknolojik altyapı gibi çeşitli faktörler önemli roller oynamaktadır. Kanunlaştırma sürecinin tamamlanmasıyla birlikte toplumsal problemlere ya da ihtiyaçlara çözüm sunabilmek adına oluşturulan politikalar, zaman içerisinde etkinliğini kaybedebilir. Bu noktada, yeni bir kanunla gereksinim duyulan düzenlemeler yapılmaktadır.

Türkiye’de TBMM Tutanak Dergisinin internetten tam erişime açıldığı son yıllardan itibaren kanunlaştırma aşaması akademik kamu politikası çözümlemelerinde veri ve bilgiye en kolay ulaşılabilen aşama olmakla birlikte süreç modeli ve diğer kamu politikası çözümleme teorilerinin kullanıldığı akademik eserlerde en az üzerinde durulan veya sıklıkla tamamen atlanan aşama olması paradoksaldır. Üstelik TBMM Tutanak dergisinin müdürecatının bulunması araştırmayı kolaylaştırmaktadır (Yurddaş ve Karadağ, 2005). Dahası, TBMM Tutanaklar dergisinden yalnızca kanun metinlerine

değil, TBMM daimi, ana ve tali komisyonları raporları, varsa ardışık oy görüşleri, kanun önerilerinin genel ve madde gerekçeleri, varsa muhalefet ve iktidar partilerinin kanun tasarısı Mecliste görüşme aşamasındaki değişiklik önerileri ile hükümetin bu önerilere katılıp katılmama durumuna dair çok çeşitli ve kamu politikası çözümlemesini besleyen bilgilere de erişilmektedir.

1.3.5. Uygulama Aşaması

Süreç modelinin uygulama aşamasını Birkland (2005: 181) “yürürlüğe giren politikaların hükümet tarafından etkiye geçirilmesi” şeklinde tanımlarken Fitz, vd. (1994) ise politika hedeflerinin eyleme dönüştürülme süreci olarak ifade etmektedir. Uygulama aşaması yasama organı tarafından kanunlaştırılan politikaların yürütülmesi faaliyetlerini içermekte (Dye, 2008: 5) olup toplumsal ihtiyaçlar sonucunda gündeme gelen ve kanunlaşan politikaların konulan hedeflere ulaşması iyi uygulanmasına bağlıdır. Bir diğer ifadeyle, politikanın formülasyonu çok dikkatli ve sofistike şekilde gerçekleştirilmiş olsa bile benimsenen / kanunlaşan politika tercihinin etkin ve verimli şekilde uygulanmaması durumunda hedeflerden uzaklaşmaktadır (Edwards, 1980: 1). Bununla birlikte, toplumsal, ekonomik, teknolojik ve siyasi koşullar da kamu politikasının uygulanma aşamasını önemli ölçüde etkilemektedir (Howlett ve Ramesh, 2003: 156-157).

Halkın kamu politikasına olan desteği politikanın sorunsuz olarak uygulanabilmesi açısından büyük önem taşımaktadır (Ringquist, 1993; Peters, 1993; 2018; Anderson, 2014). Ayrıca, politika metninin açık ve anlaşılır bir dille yazılmış ve kolay anlaşılabilir olması da uygulama aşamasına olumlu etki etmektedir (Matland, 1995; Spillane vd., 2002; Birkland, 2005; Dye, 2008).

Kamu politikasının uygulama aşamasına dair Türkçe ve İngilizce alan yazınında 1) yukarıdan aşağı, 2) aşağıdan yukarıya ve 3) karma/sentez adlarıyla anılan üç model sıklıkla ele alınmaktadır. Aşağıdan yukarıya uygulama modelinde uygulamaya etki aşağıdan yukarıya doğru azalma eğilimi göstermekte ve kamu politikası süreci çözümlemesinde yerel düzeyde hizmet sunan aktörlerin hareketlerine odaklanılmaktadır (Sabatier, 1986: 23). Sorunlara yakın olan, uygulamaları yerinde gözlemleyebilen ve çoğu takdir yetkisine sahip olan sokak düzeyindeki bürokratlar halkın, özellikle de sosyo-ekonomik durumu zayıf olanların, ihtiyaç ve beklentilerini daha iyi anlayabilir. Bu nedenle, sokak düzeyindeki bürokratların karar ve davranışları uygulama çıktıklarına

ve başarısına önemli derecede etki edebilmektedir (Lipsky, 1980: 4-12). Türkiye’de SYDV sosyal yardım ve inceleme görevlisi ile çeşitli kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan sosyal hizmet uzmanları tipik sokak düzeyi bürokratu olarak düşünülebilir. Türkiye özelinde belediye zabıtası, toplum polisi, köy okulu öğretmeni, küçük yerleşimlerdeki imamlar, köy muhtarları, aile hekimleri, MEB okullarındaki psikolojik danışmanlar, rehberlik servisi görevlileri gibi kamu çalışanlarını da sokak düzeyi bürokrat olarak kabul etmek olasıdır.

Kamu politikalarının uygulanmasında yukarıdan aşağıya ve aşağıdan yukarıya uygulama modellerini karşılaştıran Pülzl ve Treib (2007: 90-94) yukarıdan aşağıya modelin; elitist/seçkin, hiyerarşilerin hâkim, politika sürecinin aşamalı olduğu ve araştırma stratejileri bakımından siyasi kararlardan uygulamalara gidildiği bir yapıda olduğunu düşünmektedir. Öte yandan, yine Pülzl ve Treib’e (2007: 90-94) göre, aşağıdan yukarıya uygulama modeli; katılımcı, politika süreci bakımından birleştirici yapıda olup, sorunları yerinden çözmeye dayanır, araştırma stratejilerinin bireysel bürokratlardan yönetsel ağlara doğru bir yol izler.

Kamu politikalarının uygulama aşamasında başvurulan üçüncü modelde ise iki uygulama modeli birlikte kullanılarak sentez oluşturulmakta (Birkland, 2005: 187), karma bir uygulama modeli ortaya konmaktadır. Kamu politikalarının uygulama aşamasının çözümlenmesi için politika sürecine etki eden olası tüm aktörler ve faktörlerin değerlendirilmesi beklenmekte (Kulaç, 2016), hem üst düzey hem de sokak düzeyindeki bürokratlara ve elbette uygulamayı kendi lehlerine etkilemeye çalışan yararlanıcılar / son kullanıcılar gibi diğer aktörlere de bakılması gerekmektedir. Uygulanan kamu politikasının türüne, araçlarına, medyanın haber yaptığı konulara ve nihayet yararlanıcıların tepki ve algılarına göre bazen üst, bazen orta ve bazen de alt seviyedeki aktörlere ağırlık verilmektedir. Kamu politikalarının uygulanmasını farklı aktörler ve çok çeşitli bilgi ve veri toplama ve analiz araçlarıyla çözümlenme konusunda başarılı bir örneği Blake (2013) ABD’de Medicaid sağlık yardımı programı üzerinden vermiştir. Kanunlaşan politikalar sözü edilen uygulama modelleri vasıtasıyla ele alınarak hizmet sunumu gerçekleştirilmektedir.

Bu bağlamda (Ripley ve Franklin, 1986), politika yapım aşamasında ortaya konulan hedeflerin başarılması için sıklıkla ihmal edilen uygulama aşamasına önem verilmelidir; ancak politikacılar ve bürokrasinin kendi penceresinden uygulama aşamasına önem vermemenin nedenleri olabileceği gibi başarılı bir uygulama ve

uygulamanın gözden geçirilip iyileştirmesinin önünde de, yukarıda bahsedilen engeller olabilir. Ayrıca kamu politikalarının uygulanmasında ortaya çıkabilecek fırsat ve sorunların önceden öngörülmesi, öngörülse bile doğru ve işe yarar önlemlerin alınması sıklıkla mümkün olamamaktadır. Dahası kamu politikalarının formüle ediliş ve uygulama aşamalarında olumlu ve olumsuz doğrudan ve dolaylı tüm dışsallıklarının hesaplanması ve hesaplanan dışsallıklarının önceliklendirilip insan hayatı, çevresel ve ekonomik boyutları başta olmak üzere çeşitli açılardan değerlendirilip karşılaştırılması da mümkün olamayabilir. Herbert Simon'un sınırlı rasyonalite kavramı, Elinor Ostrom'un (1999) ortak malların trajedisi (the common pool dilemma), Robert McNamara'nın karar verme modellerinde dile getirildiği üzere insanların elde zengin veriler ve sistematik karar verme model ve mekanizmalarının varlığına rağmen isabetsiz kararlar vermesi ve/veya uygulama ile kararların sağlıklı şekilde örtüşmeyip uygulamada çıkacak sorunlar ve uzun süre çözümsüz kalabilen konuların varlığı gibi başka sorunlar da kamu politikası açısından akla gelmektedir.

deLeon ve deLeon'a (2002) göre, uygulama aşamasını kamu politikası analizine dahil etmenin zorluğu, politika yapıcılarının genellikle orijinal emrin doğru şekilde anlaşılıp okunmasını belirlemek ve ardından görevi doğru şekilde uygulamak için mücadele etmeleridir. Robichau ve Lynn (2009) politikanın uygulanmasının devlet performansının incelenmesinde eksik bir bağlantı olduğunu ve daha iyi teorik desteklere ihtiyaç duyulduğunu iddia etmektedirler.

1.3.6. Değerlendirme ve Sonlandırma Aşaması

Kamu politikası sürecine dair her bir aşama için 1999 öncesi ABD kökenli klasikleri kısa ama etkili bir liste ile okuyucuya sunan Peter deLeon'a (1999: 22) göre, değerlendirme (evaluation) aşaması için Edward Suchman'ın (1967) *Evaluation Research* ile Richard Titmuss'un (1971) *The Gift Relationship* başlıklı telif kitapları klasik öncülerdir. DeLeon'un (1999) aynı kitap bölümünün başka yerlerinde atıf verdiği Frank Fischer'in (1995) *Evaluating Public Policy* kitabı da bu anlamda önemli bir eserdir. Howlett ve Ramesh'in (1995; 2003) kitabınının 5.-9. Bölümleri kapsayan ve kamu politikası sürecinin aşamalarına odaklanan III. Kısımındaki Policy Evaluation: Policy Analysis and Policy Learning başlıklı 9. Bölümü (Howlett ve Ramesh, 2003: 207-226) de bu anlamda önemli bir kaynaktır.

Laswell (1956) sonlandırma (termination) aşamasından sonra değerlendirme aşaması gelmesi eleştiri konusu yapılırsa da bazen gerçekten önce sonlandırmanın gerçekleşmesi ve sonlandırılan politikaya dair çeşitli çevrelerden sonradan değerlendirmeler yapılması olasılığı bulunmaktadır. Bazı yabancı kamu politikası akademisyenleri (Howlett ve Ramesh, 2003: 207-226) ise değerlendirme yerine ya değişim (change) şeklinde bir aşama öngörmekte veya değerlendirme ve değişimi birlikte ele almaktadırlar. Aslında neredeyse her kamu politikası, eğer sonlandırılmıyorsa, çeşitli aktörlerin uygulama başta olmak üzere tüm aşamalara yönelik yaptıkları değerlendirmeler ve başka ülke örnekleriyle karşılaştırmalar neticesinde önemli ve daha küçük değişikliklere konu olmaktadır. Ayrıca bir kamu politikası alanındaki gelişmeler veya değişimler ilgili olabilecek diğer kamu politikalarında da değişimleri veya çıkar gruplarının değişim taleplerini dile getirmelerini tetikleyebilmektedir.

Politika süreç modelinin genellikle son aşaması olarak kabul edilen, bazen sonlandırma (termination) ve/veya değişim (change) son aşama olarak alındığı için sondan bir önceki aşama olarak görülen değerlendirme aşamasında politikada konulan hedeflere ne derecede ulaşıldığı ve uygulamanın sorunlara veya taleplere karşı olan etkinliği irdelenmektedir (Kulaç, 2016). Başka bir deyişle, değerlendirme aşamasında ulusal program çerçevesinde politikanın hedefleri karşılamadaki genel başarısı ölçülmektedir (Dye, 2008: 332). Politikanın başarısının ölçümü ve/veya çok çeşitli aktörlerden gelen değişim talep, değerlendirme ve şikâyetler sonucunda politika az veya çok değişikliğe uğrayabilir, tamamen ortadan kaldırılabilir veya çağrışım ve etkileşim yaptığı diğer komşu veya ilintili alanlarda benzer ya da tamamlayıcı yeni politikaların oluşturulmasına yol açabilir. Bu konuda ilginç bir örnek ise bir politika oluşturulurken daha en baştan bir sonlandırma tarihi belirleyerek politikanın o tarihte neredeyse otomatik olarak ortadan kaldırılması şeklinde olup buna literatürde günbatımı düzenlemesi (sunset legislation) denmektedir. Günbatımı düzenlemesinin en tipik ve meşhur örneklerinden birisi belirli bir süre (15 yıllığına) kurulan Tennessee Valley Authority (TVA, Tenessi Vadisi Kalkınma Ajansının / Otoritesinin) süre dolunca varlığına son verilmesi şeklindeydi, ancak Ajans yasa yapıcıların bu otoritenin varlığının faydalı olacağına ikna edince sonlandırılmadı. Türkiye’de Silikozis hastaları için verilen kısa süreli başvuru hakkı, 2018 yılındaki imar barışı için başvurma hakkının

sürekli olması, yükseköğretim öğrencileri için çıkarılan afların süreleri olması günbatımı düzenlemesi benzeri ve uygulamayı sınırlandıran örnekler arasında yer almaktadır.

Bu bağlamda, politika sonuçları detaylı şekilde izlendikten sonra politika çıktı ve sonuçları değerlendirilmektedir (Dunn, 1981: 339). Edward Suchman (1968) *Evaluative Research* eserinde kamu politikalarının değerlendirilmesi konusunda kapsamlı bir çerçeve sunmaktadır. Politika sürecinde harcanan çabanın değerlendirildiği ve politika uygulamasının örgütsel metotlar kullanılarak performans, etkinlik, verimlilik bazlı ölçüldüğü (Howlett ve Ramesh, 2003; Peters, 1993; 2018) söz konusu aşamanın, bilinçli ya da bilinçsiz olarak toplum üzerine olan etkileri incelenmektedir (Dye, 2008: 55).

Kamu politikasının süreç modeli çerçevesinde değerlendirilebilmesi için belirli bir süre geçmesi gerekmektedir. Örneğin, Sabatier (2007: 3) bir kamu politikasının değerlendirilebilmesi için 10-15 yıl süre geçmesi gerektiğini vurgulamaktadır. Dolayısıyla, politikanın üzerinden belirli bir süre geçtikten sonra politikayı daha sağlıklı ve sağlıklı biçimde çözümlenmek mümkün olmaktadır. Jann ve Wegrich (2007: 53-54) değerlendirme aşamasının son aşama olarak görülmemesi gerektiğini, değerlendirme sonucunda sürecin yeniden başlamasının ihtimal dâhilinde olduğunu, ayrıca, değerlendirme sürecinde sadece 1-2 aşama değil tüm sürecin çözümlendiğini ifade etmektedirler. Geçerli politikaların kanunlaştırma ve uygulama başta olmak üzere çeşitli aşamaların değerlendirilmesi yeni sorunları ortaya koyabilmekte (Dye, 2008: 55; Anderson, 2014: 5), politikanın eksik yönlerinin giderilmesine veya komşu alanlarda benzer veya çağrışım yapan diğer politikaların oluşturulmasına imkân sunmaktadır. Akademik amaçlı değerlendirmelerde ise politika sürecinin tüm aşamalarına veya uygulama dışındaki diğer herhangi bir aşamaya da odaklanmak mümkün ve hatta gereklidir; ancak politika yapıcı siyasetçilere veya uygulayıcılara destek olmak amaçlı değerlendirmeler daha çok uygulamaya ve belki biraz da kanunlaştırmaya yönelik olabilmektedir.

Kamu sektöründe hedeflerin belirlenmesi ve belirlenen hedeflere sadık kalınarak uygulamanın sürdürülmesi özel sektörle kıyaslandığında daha zordur. Dolayısıyla, siyasal bir süreç sonucu ortaya konulan kamu sektörü politikalarının değerlendirilmesi kolay olmamaktadır (Peters, 1993: 171). Kamu sektöründeki politikaların gerçek nedenlerini, siyasal mülahazaları, farklı çıkar gruplarının çelişen taleplerini tam olarak bilmek ve analiz etmek sıklıkla mümkün olmamaktadır. Politika değerlendirme aşamasında hedeflerin net olarak belirlenmesi önemli olup politikaya ve politika

değerlendirmeye dair net hedeflerin konulmadığı durumlarda değerlendirme zor ve sorunlu olacaktır.

Chambers, Wedel ve Rodwell (1992) *Evaluating Social Programs* başlıklı telif kitaplarında ABD özelinde sosyal programların kamu politikası ve diğer bağlamlarda değerlendirilmesini derinlemesine irdelemektedirler. Chambers, Wedel ve Rodwell'in (1992) söylem ve çerçevesi aşırı Amerikancı ve biraz eskimiş olsa da halen sosyal programların değerlendirilmesine dair kimi faydalı ipuçları sunmaktadır. Kamu politikası sürecinde yedili aşama çerçevesi ile sonlandırma aşamasını ilk öneren Harold D. Laswell olmuştur.

May ve Wildavsky (1984) editörlü kitabının son iki bölümünü tamamen kamu politikalarını sonlandırmaya (termination) ayırmışlardır. Sonlandırma Brewer ve deLeon (1983) ile Hogwood ve Gunn (1984) tarafından da kamu politikası sürecinin aşamaları arasında önerilmiş ve kullanılmış olup Brewer ve deLeon'un altılı aşamasının sonuncusu olarak sonlandırma bu iki yazarın üst düzey telif ders kitabında daha belirgindir; çünkü az sayıdaki (altı) ana aşamadan birisi olarak anlatılmıştır. Hogwood ve Gunn (1984) ise on aşamalı süreç modelinin son aşamasına başarı ve sonlandırma adını vermişler, ondan önceki aşamayı da gözden geçirme olarak tarif etmişlerdir. Süreç yaklaşımının aşamaları konusunda, doğrudan süreç modeline odaklanan çalışmalar açısından elbette en doyurucu toparlayıcı eserlerden birisi deLeon (1999) iken bir diğeri süreci bir döngü olarak ele alan Jann ve Wegrich (2007) ve nihayet Kulaç ve Özgür (2017) içerisindeki tartışmalara da ayrıca bakılabilir. Doğrudan süreç yaklaşımına odaklanmasa da Babaoğlu (2017) makalesinde ve Çeliktürk (2018) doktora tezindeki ilgili tartışmalara ve kısımlara da bakmak faydalı olacaktır. deLeon'un çalışması dönemsel olarak 20 yıl geride kaldığı için bir miktar eskimiştir. 1999'daki editörlü kitabında deLeon'un bölümüyle süreç yaklaşımına yer veren Sabatier (1999) ise *The Theories of the Policy Process* başlıklı editörlü kitaplarının tüm baskılarında süreç yaklaşımına az sayıda sayfada ama çarpıcı biçimde eleştirel temelde yer vermekte ve kimi çok faydalı birinci el kaynaklara toparlayıcı atıflar vermektedir.

Süreç modeline göre herhangi bir kamu politikasını akademik çözümleme amaçlı olarak değerlendirme aşamasında, sürecin ilk aşamasından sonuna kadar başarılı veya sancılı şekilde ilerleyen politika detaylı ve çok yönlü olarak hatırlanmakta ve niyet edilen ile gerçekleşene arasında farkın olup olmadığı da ele alınmaktadır. Bu aşamada, çeşitli sayısal modeller kullanılabilen ve hem politikadan doğrudan etkilenen

kesimle hem de politikayı tasarlayanlarla saha çalışmaları yapılmakta ve/veya politika yapımcıların niyetleri TBMM Tutanak Dergisi, medya ve çeşitli akademik/yarı-akademik etkinliklerdeki konuşma ve bildirilerden izlenmektedir. Söz konusu saha çalışmalarında, ilgili politikanın yapım ve/veya uygulanmasında kritik roller üstlenen bireylerin yürütülen politikayla ilgili görüşlerine anket ve/veya mülakat yöntemleriyle başvurularak önemli veriler elde edilmektedir. Bu bağlamda, politikanın zayıf ve güçlü yönleri tespit edilerek geri bildirimler yapılmaktadır.

Vakıflara dair politika süreç modeline göre çözümlenmek istenildiğinde, değerlendirme aşamasında politikaya dair sayısal verilere düşünce kuruluşları raporları, kalkınma planları ve şura raporlarından ulaşılamamakta; ancak hükümet programları, ilgili bakanların açıklamaları, Sayıştay raporları, yıllık faaliyet raporları ve az sayıdaki Devlet Denetleme Kurulu raporları ve diğer çeşitli veri ve bilgi kaynakları sayısal raporlara ve spesifik birinci el bilgilere dayalı çözümlenme yapmada kullanılmaktadır. Bu anlamda SYDV politikasının kanunlaştırma başta olmak üzere, gündeme geliş ve formüle edilmiş aşamaları için TBMM Tutanak Dergisi ve TBMM kanun tasarıları ve daimi komisyon raporları da çok önemli birinci el bir veri ve bilgi kaynağı konumundadır.

1.4. KAMU POLİTİKALARINDA ROL OYNAYAN AKTÖRLER

Türkiye’de ve başka ülkelerde kamu politikası aktörlerinde farklılıklar olup her bir ülkenin siyasal sistemi ve rejimi, siyasal kültürü ve birikimi, sosyo-ekonomik düzeyi gibi unsurlar da bu farklılıklara neden olmaktadır. Ayrıca bakanlıkların yapısı, isimlendirilmesi, kapsamı, taşra teşkilatı (olup olmadığı) gibi unsurlar ile Parlatmentonun tek veya iki kanatlı olması, federal veya üniter devlet yapısı, başkanlık veya parlamenter sisteme sahip olması gibi hususlar ile yüksek mahkeme / Anayasa Mahkemesi olup olmadığı da aktörlerle ve kamu politikalarıyla doğrudan ilişkilidir. Aynı minvalde Sayıştay, ombudsman olup olmadığı, uzmanlaşmış birden fazla Sayıştay ve/veya ombudsman olup olmadığı, ombudsmana kimlerin hangi koşullarda başvurabildiği, yüksek mahkemelerin görev, yetki ve oluşumu da hem aktörleri hem de aktörlerin kamu politikalarındaki rollerini ve yerlerini belirlemede etkili olmaktadır. Napolyonist Kara / Kıta Avrupası sistemine karşılık Anglo-Sakson kültürü Almond ve Verba’nın (1963; 1989) *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations* ve *the Civil Culture Revisited: Political Attitudes and Democracy in Five*

Nations (Almond ve Verba, 2015) kitaplarında bahsettiği siyasal kültür tipolojileri ile aktörler ve kamu politikalarındaki rolleri arasında da bağlantı kurmak mümkündür.

Kamu politikalarının karmaşık sürecinde (Sabatier, 1999: 3-4), kamunun sorun yaşadığı çeşitli, makro, meso/orta, meso-mikro ve mikro düzeylerdeki çeşitli konularda politikaların gündeme gelmesi, alternatiflerin oluşturulması, kararlarının alınması (kanunlaştırma), uygulanması ve değişimi veya sonlandırılması aşamalarında yerel, varsa bölgesel, ulusal, uluslararası ve hatta türünün tek örneği olan AB özelinde olduğu üzere ulusal, uluslararası ve ulus-üstü düzeylerde çok çeşitli aktörler karmaşık roller oynamaktadırlar.

Alan yazında kamu politika sürecinde rol oynayan aktörler resmi ve sivil aktörler olarak sınıflandırılabilir (Birkland, 2005; Knoepfel vd., 2007; 2018; Eroğlu, 2013; Yıldız ve Sobacı, 2013). Kamu bürokrasisi, parlamento ve yargı organlarını kamu politikasının resmi aktörleri olarak görmek mümkün olduğu gibi resmi aktörleri benzer biçimde ama farklı sözcük veya ifadelerle yasama, yürütme ve yargı erkleri (Birkland, 2005: 39; Dye, 2008; Yıldız, 2011) olarak da tasnif etmek mümkündür. Ayrıca, Dünya Bankası (DB, World Bank, WB), Dünya Ticaret Örgütü, Avrupa Birliği (AB), Uluslararası Para Fonu (International Monetary Fund, IMF), güçlü uluslararası düşünce kuruluşları ile Birleşmiş Milletler (BM, United Nations, UN) ve UNICEF ya da UNESCO gibi BM'nin alt kuruluşları çok sayıda ülkede rol oynasa da, az gelişmiş ülkelerde ulusal politikaların şekillenmesinde daha güçlü roller oynamakta olup bu aktörlere dair daha kapsamlı tartışma bu alt bölümün ilerleyen sayfalarında yer almaktadır. Küreselleşmeyle birlikte, devletlerin üye oldukları daha birçok uluslararası aktör ve diğer devlet dışı üyelere sahip uluslararası aktörler de kamu politikalarının yapımı ve/veya uygulanmasında roller oynarlar; ancak bu rolleri bir kamu politikasını akademik bağlamda çözümlenmeye çalışan çoğu araştırmacının eksiksiz olarak tespit etmesi oldukça güçtür. Günümüzde birçok kamu politikası devletlerin üye oldukları veya üyelik sürecinde oldukları uluslararası ve ulus-üstü örgütlerin hatta bazen Amnesty International, Sınır Tanımayan Doktorlar, Green Peace gibi karşı oldukları ve muhatap kabul etmek istemedikleri sivil kökenli uluslararası aktörlerin/oluşumların etkisi altında kalmaktadır.

1.4.1. Kamu Politikasının Aktörleri

Kamu politikası çözümlemesi çalışmaları genel olarak bireylere kamu politikası ve devlet işleyişi hakkında bilgiler ve analizler sunmakta (Anderson, 2014); politikaların neden ve sonuçlarının toplum ya da bir başka bakış açısından ulusal ve uluslararası kamuoyu tarafından daha iyi çözümlenebilmesine imkân tanımaktadır (Yılmaz, 2010: 53). Kamu politikası çözümlemesi, politika sürecini daha kolay şekilde anlamak amacıyla bu alanda eğitim gören lisansüstü öğrenciler ile eğitimlerinin bir kısmını bu alanda tamamlayan akademisyenler tarafından da çalışılmaktadır (Yıldız ve Sobacı, 2013). Ayrıca, politika sürecinde rol oynayan atanmış ve seçilmiş yöneticiler ile varsa onların danışmanları da kamu politikası analizi çalışmaları yapmaktadırlar (Birkland, 2005: 21-22). Pratik ve akademik amaçlı kamu politikası çözümlenmeleri sayesinde, hükümetlerin güvenlik, eğitim, çevre, uluslararası ilişkiler, savunma, sağlık, maliye ve ekonomi, sosyal hizmetler ve yardımlar, spor, kültür, turizm ve daha birçok farklı kamusal alanda neler yaptığı ve yapmadığı anlaşılabilir (Dye, 2008: 5).

Kamu politikalarında en önde gelen ve neredeyse her konuda fikir beyan etmek ve gerekli görürse düzenleme yapmak durumunda kalan ana aktörler hükümetler, yürütmenin en üst liderleri ve parlamentodur. Bunların dışında siyasi partilerin de kamu politikalarının gündeme gelmesi, kanunlaştırılması, uygulanması ve değerlendirilmesi ve nadiren gerçekleşen politika sonlandırılmasında çok önemli rolleri bulunmaktadır. Ayrıca siyasal karar alıcıları etkilemek isteyen çok sayıda resmi ve gayriresmi dernek, vakıf, sendika, sendika üst kuruluşu, konfederasyon, işadamı kuruluşları, parti, merkez, düşünce kuruluşu, inisiyatif, işbirliği, kooperatif, birlikler, meslek odaları, ticaret ve sanayi odaları, yazılı ve görsel basın, sosyal medya ve diğer sivil oluşumlar ve aktörler bulunmakta; hatta farklı statü ve örgütlenme biçimine sahip aktörler biraraya gelerek politika ağbağları oluşturmak suretiyle ortak hareket etmektedirler. Bazı toplumlarda ve ülkelerde, özellikle liberal Batı demokrasilerinde, bu çeşitli sivil oluşumlar ve aktörler çoğu kamu politikasının süreçleri üzerinde çok etkili olabilmektedirler.

Kamu politikası sürecinin birçok aşamasında, resmi aktörler kamu kurum ve kuruluşlarının çalışanlarını ifade etmek amacıyla da kullanılabilir (Knoepfel vd., 2007: 48). Kamu politikalarının yapım ve özellikle uygulama sürecinde rol oynayan resmi aktörlerin arasında kamu bürokrasisinin önemli bir yeri bulunmaktadır (Egeberg, 1995; Sakal, 1998: 223). Kamu politikasının gündeme geliş aşamasından uygulama ve hatta bazı politika konuları için çeşitli değerlendirmelerin yapılması aşamasına kadar,

daha ziyade kamu politikası uygulanma sürecinde, kamu bürokrasisi önemli etkilere sahiptir. Bunun yanısıra, üst düzey bürokratlar veya mühendis kökenli teknokratlar dışında alan yazınında “sokak düzeyindeki bürokratlar” olarak ifade edilen ve vatandaşla sıklıkla yüzyüze gelen memur / uzman statüsündeki kimi kamu çalışanları da kamu politikalarının uygulanması sürecinde yer almakta (Lipsky, 1980; 2010; Meyers ve Vorsanger, 2007; Kulaç, 2016) ve rolleri önemsenmektedir. Kamu görevlilerinin politikaları uygulanmadaki bilgi ve görgüleri ile yaklaşımları ve kendilerine imkan tanıdıysa inisiyatif alma biçim ve dereceleri de onları aktör olarak önemli bir konuma getirebilmektedir; ki sosyal hizmetler alanındaki tüm saha çalışanlarını bu kategoride düşünmek mümkündür.

“Sokak düzeyindeki bürokratlar” ifadesi ABD’li Siyaset Bilimci Martin Lipsky’nin (1980; 2010) “Street-Level Bureaucracy: The Dilemmas of the Individual in Public Service” adlı eserinde yer alan “street level bureaucrats” ifadesinin Türkçe karşılığı olarak kullanılmıştır. Sokak düzeyindeki bürokratlara örnek olarak; öğretmenler, polisler, itfaiye erleri, sosyal hizmet uzmanları, sosyal yardım çalışanları gibi halkla doğrudan iletişimde olan meslek grupları verilebilir. Lipsky’nin meşhur tanımına yapılan sokak düzeyindeki bürokratlar çevirisine “sokak düzeyi bürokratları” alternatif bir çeviri olarak önerilebilir (Kulaç, 2016).

Kamu politika sürecinde rol oynayan ana resmi aktör olarak parlamento veya yasama erki, ulusal düzeyde toplumsal problemler, ihtiyaçlar veya fırsatlar sonucu kamuoyuna ve hükümet gündemine gelen konuların, hükümet ve/veya muhalefet tarafından kanun önerisi (teklifi ya da tasarısı) şeklinde görüşüldüğü ve yasal düzenlemelerin yapıldığı tek kurumdur. Bu bağlamda, parlamentoda söz konusu problemlere ve fırsatlara ilişkin kanun teklifleri ve tasarıları kabul edilmekte ya da reddedilmektedir (Akman, 2015; Altuğ, 2003: 4-5; Biçer ve Yılmaz, 2009; Tataroğlu, 2006: 99). Parlamento, halkın seçtiği vekillerden oluşmakta ve çeşitli toplumsal kesimler temsil edilmektedir (Yıldız ve Sobacı, 2013: 20). Aynı zamanda Cumhurbaşkanı ve Anayasa Mahkemesi de sırasıyla kanunların veto edilmesi ve kısmen ya da tamamen iptal edilmesi yetkileriyle süreçte önemli rol oynayan resmi aktörlerdendir.

Türkiye’de 2018 yılından itibaren Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine tam olarak geçişle birlikte bir kısmı sadece parlamenter hükümet sisteminde bulunan bir kısmı ise her iki hükümet sisteminde ortak olan yönetmelikten daha üstün kanun, KHK,

Bakanlar Kurulu kararı, üçlü kararname, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi, tüzük ve benzeri ana hukuki düzenlemelerin varlığı-yokluğu veya oluşturulması hususunda oldukça ciddi değişiklikler gerçekleşmiştir. Ancak 2019 itibariyle henüz çözümlenmesi yapılan politikaların çoğu başbakanlık kurumunun bulunduğu parlamento içinden hükümetin çıktığı 2018 yılında uygulaması başlayan Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi döneminde oluşturulduğundan her iki hükümet sisteminin de anlatılmasına ihtiyaç bulursa da, bu tez özelinde parlamenter sistemi anlamak ve anlatmak açıkça öne çıkmaktadır.

Parlamenter sistemde, tek veya iki kanatlı da olsa, parlamentoda iktidar partisine veya birden fazla parti iktidarı paylaşıyorsa bu paylaşımındaki koalisyon partilerine mensup milletvekili sayısının baskın düzeyde çoğunlukta olması durumunda yürütme organı politikaları belirleme sürecinde güçlü bir yetkiye sahip olmakta ve politikaların kanunlaştırılma süreci daha hızlı olmaktadır (Kulaç, 2016: 15-16).

Türkiye Cumhuriyetinde Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine 2018 yılında geçiş öncesi 1982-2018 yıllarını kapsayan dönemde yürürlükte olan parlamenter sistemde Parlamentonun hükümeti denetleme yetkisi bulunmakta ve bu yetki Türkiye özelinde 1982 Anayasasının 87. Maddesinde ifade edilmekteydi. Siyasal bir nitelik taşıyan söz konusu denetim, Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) tarafından Anayasanın 98., 99. ve 100. Maddelerinde belirtildiği üzere soru, meclis araştırması, genel görüşme, gensoru ve meclis soruşturması yollarıyla yapılmakta idi. Aslında, bu tezin kanunlaştırmaya ilişkin başlıklarında da kısmen aktarıldığı üzere muhalefetin hükümet üzerindeki denetleyici ve hatırlatıcı etkisi TBMM gündemine gelen kanun önerilerinin ana ve tali daimi komisyonlarda görüşülmesi sırasında da ortaya çıkmaktaydı. Ayrıca her yıl TBMM’de bütçe ve kesin hesap kanununun görüşülmesi ile varsa geçici TBMM komisyonları da, çok dile getirilmese de, hükümetin ve iktidar partisinin / partilerinin denetimi açısından önemli fırsatlar tanıyabilmektedir.

Kamu politikası sürecinde diğer politika aktörleri tarafından ortaya konulan ve uygulanan politikaları, kanunlara ve Anayasaya uygunluğu açısından yargı erki denetleme yetkisine sahiptir (Anderson, 1997). Türkiye’de Anayasa Mahkemesi, Danıştay, Bölge İdare ve İdare Mahkemeleri politika sürecinde rol oynayan yargısal aktörler (Gülener, 2011) iken ABD’de Yüce Mahkeme (Supreme Court) bu rolü üstlenmektedir. Parlamentonun kabul ettiği yasalar ve hükümetin çıkardığı kararnameler üst yargı kuruluşları tarafından iptal edildiği takdirde yürürlüğe girememekte (Dye,

2008: 73) veya devam eden yürürlüğü durdurulmaktadır. Elbette parlamenter sistemde kanunları Cumhurbaşkanı da veto edebilmektedir ve bazı dönemlerde örnekleri bulunmaktadır. Haziran 2018’de Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçişle birlikte, Cumhurbaşkanlığı Külliyesindeki politika kurulları ve ofisleri yeni kamu politikası aktörleri arasında hızlıca yerini almıştır (Akman, 2019).

Bazı kamu politikalarının hazırlık, uygulama ve değerlendirme süreçlerinde idari bürokrasiye ilaveten askeri bürokrasi de rol oynamaktadır. Nitekim Türkiye özelinde Milli Güvenlik Kurulu (MGK) birçok kamu politikasının, özellikle de güvenlik politikalarında, karar verme aşamasında etkili olmaktadır (Eryılmaz, 2015: 148-149).

Türkiye’nin sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıfları politikasının yapım ve uygulanmasında resmi aktörler önemli roller oynamaktadırlar. Bu politikanın ağırlıklı kısmını oluşturan birçok aşamasında, ABD’li Siyaset Bilimci Martin Lipsky’nin ortaya attığı üzere üst düzey bürokratlardan sosyal hizmet uzmanı ve mahalle/toplum polisi ile öğretmenler gibi çeşitli sokak düzeyindeki bürokratlara kadar resmi aktörler yer almaktadır. Özellikle sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıflarının il ve ilçelerdeki çalışanları işlerin görülmesinde görevler üstlenmektedir.

Kamu politikası sürecinde, resmi aktörler kadar sivil aktörler de rol oynamaktadır. Sivil aktörler; 1) siyasi partiler, 2) bireyler (seçmenler, vatandaşlar), 3) baskı grupları-sivil toplum kuruluşları ve 4) medya olarak sınıflandırılabilir. Politika sürecinin çeşitli aşamalarına katılımları, siyasi partiler haricinde, resmi aktörlerde olduğu gibi özel olarak yasalarla düzenlenmediği için bu aktörlere sivil aktörler denmektedir (Birkland, 2005: 79). Bu tanım bağlamında, düşünce kuruluşları, dernekler ve vakıflar gibi başka aktör gruplarının da ayrıca ve açıkça baskı grupları kümesinden ayrıştırılmak suretiyle ele alınması suretiyle daha fazla aktör çeşidinin sınıflandırmaya dahil edilmesi de mümkündür.

Kapani (2014: 212) baskı gruplarını “*ortak menfaatler etrafında birleşen ve bunları gerçekleştirmek için siyasal otoriteler üzerinde etki yapmaya çalışan örgütlenmiş gruplar*” şeklinde tanımlarken; Meynaud’a (1975: 5) göre, baskı grupları “*kamu makamlarının kararlarını herhangi bir toplum kategorisinin çıkarlarına ya da düşüncelerine uygun hale sokmak için girişilen savaşlardır.*” İşçi ve işveren sendikaları, dernekler, vakıflar, sektörel işbirlikleri, kooperatifler, oluşumlar, inisiyatifler, düşünce kuruluşları, merkezler gibi değişik isimler ve statüler altında toplanabilecek Sivil

Toplum Kuruluşları (STK) veya baskı grupları da kamu politikası sürecinde önemli görevler üstlenebilmektedir; ancak bu durum hem siyasetin işleyişine hem de baskı gruplarının çeşitli özelliklerine göre ciddi ölçüde değişebilmektedir. Yoksulluk, insan hakları, çevresel tahribat ve toplumsal, ekonomik, siyasal gelişmelere dair birçok konuda STK'ların rolü yüksek düzeyde (Brown vd., 2000: 8) olabilmekte iken sosyal yardımlar konusunda Türkiye özelinde, bu tezin üçüncü bölümünde daha detaylı aktarıldığı üzere, STK'ların güçlü etkisinden bahsetmek pek mümkün değildir; en azından STK'lar sosyal yardımlara dair kamu politikasının uygulanması aşamasında kadar seslerini pek duyuramamışlar ve alternatifler üret(e)memişlerdir. Kamu politikalarını etkileme konusunda doğrudan ve güçlü birer istek duymasalar da, neredeyse tüm STK'lar baskı grupları olarak da nitelendirilebilir (Babaoğlu, 2013). Ancak meslek odaları, ticaret borsaları, ticaret ve sanayi odalarını değişen amaçlara göre STK ile hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşu olarak görmek arasında farklı değerlendirmeler yaşanabilmektedir.

Liberal Batı demokrasileri dışındaki diğer ülkelerde, siyasal katılımın sınırlı ve yüzeysel olması ve toplum bilincinin zayıf olmasından dolayı baskı gruplarının kamu politika sürecine etkisi sınırlı kalırken (Sakal, 1998: 218), liberal Batı demokrasilerinde kamu politikalarının şekillendirilmesi ve uygulanması ile değerlendirilmesinde baskı grupları çok önemli etkilere sahip olabilmektedirler. Çoğulcu siyasal sistemlerde katılımcı demokrasinin önemli araçlarından birisi olan baskı grupları siyasal katılımın ve çok sesliliğin önemli unsurlarındadır (Mülazımoğlu, 2018: 41), aynı zamanda kamu politikası süreçlerinin aktif katılımcı aktörleri olarak politikaların çeşitli aşamalarına katkıda bulunmaktadır.

Politika sürecinde rol oynayan ve ortak menfaatler altında toplanan baskı gruplarını işveren birlikleri (ticaret odaları, sanayi odaları, işveren sendikaları, büyük şirketler, holdingler), işçi / çalışan kuruluşları (sendikalar, sendika federasyonları) ve tarım sektörü (çiftçi birlikleri, tarım kooperatifleri) (Çağlar, 1997: 282-283; Kapani, 2014: 217-218) şeklinde sınıflandırmak mümkündür. Brown ve arkadaşlarına (2000: 7) göreyse, yardım kuruluşları, kiliseler, hemşeri örgütlenmeleri, aile ve öğretmen kuruluşları, birlikler, dernek ve vakıflar, sivil oluşumlar gibi geniş bir yelpazedeki diğer kuruluşlar da baskı grupları içerisindedirler. Sendikalar gibi benzer amaçtaki diğer baskı grupları ulusal ve bazen uluslararası konfederasyonlar çatısı altında birleşerek toplumsal hareketlenme oluşturabilmektedir. Hem işçi ve hem de işveren sendikaları Türkiye'de

ve başka ülkelerde üst çatı konfederasyonları kurmaktadır ve bu konfederasyonlarla irtibatlı kimi merkez, enstitü ve düşünce kuruluşları kendilerini ilgilendiren konulardaki kamu politikalarında çok etkili olabilmektedir. Bu tür faaliyetler sonucunda politika süreci etkilenmekte ve birtakım kazanımlar elde edilirken nadiren de olsa toplumun geniş kesimleri için faydalı bir politika değişikliğinin hukuki süreçleri tamamlanamayıp engellenebilmektedir. Sadece baskı gruplarında yer alan bireyler değil, aynı zamanda herhangi bir grupta veya siyasi partiyle açık ve kuvvetli bağı olmayan ve sürece katkı sunmayan sessiz bireyler de söz konusu kazanımlardan faydalanmakta veya kayıplardan etkilenmekte olup Birkland (2005) sessiz bireylere “free riders” demektedir.

Kimi siyasi partilerin parti programlarında ve parti içi seminer çalışmalarında baskı gruplarının düşüncelerine de yer verilmektedir. İktidar partileri ise politika önerilerini parlamentoya sunarken bazen baskı gruplarının da görüşüne başvurabilmektedir (Öztürk, 2013: 271); ancak tam tersine hükümetlerin kimi politika tasarımlarını muhalif gördükleri baskı gruplarından veya muhalefet partileriyle yakın ilişki içerisindeki düşünce kuruluşları başta olmak üzere sivil toplum örgütlerinden son ana kadar bilinçli şekilde gizlemeleri de söz konusu olabilmektedir.

Kamu politikası sürecinde resmi, uluslararası aktörlerin yanısıra bir sivil aktör grubu olarak düşünce kuruluşları da bazı kamu politikası alanlarında / konularında politika yapımcıları ve uygulayıcıları etkilemek suretiyle önem rol oynamaktadır. (Howlett ve Ramesh, 2013). Türkiye’de hükümetler düşünce kuruluşlarından faydalanmak ve bu kuruluşlarını desteklemek için yeterli bütçe ayırmamaktadır (Karabulut, 2010: 101-102). Düşünce kuruluşları gelirlerini, bakanlıklar, yerel yönetimler, şirketler ve uluslararası kuruluşlar için hazırladıkları projeler çerçevesinde sağlamaktadır (Yıldız vd., 2013: 199); ancak vakıf ve devlet üniversitelerinin araştırma ve uygulama merkezlerine bağlı az sayıdaki düşünce kuruluşu daha bağımsız çalışma ve araştırma faaliyeti yürütebilmektedirler. Sosyal politikalar çalışma grubu ve önce yıllık konferanslar sonra da dergiye dönüşmüştür.

Gelişmiş ülkelerde, resmi aktörler kadar sivil aktörler de politika süreçlerine ve güçlü bir demokratik yapının tesis edilmesine katkı vermektedirler. Dolayısıyla, politika sürecinde bireysel olarak etkin katılıma sahip olamayan çoğu seçmen siyasi partiler, baskı grupları ve özellikle de düşünce kuruluşları aracılığıyla daha fazla ve etkili biçimde yer alma şansına sahip olabilirler. Öte yandan, gelişmekte olan ülkelerde ise sivil aktörlerin politika sürecindeki rolü, resmi ve uluslararası aktörlerle

karşılaştırıldığında daha azdır. Düşünce kuruluşlarının sayıca az, baskı gruplarının da siyasal otoritenin etkisi aldığı kaldığı ülkelerde, resmi ve uluslararası aktörler politika sürecinin şekillendirilmesinde önemli görevler üstlenebilmekte ve/veya iktidardaki siyasi partiye yakın hatta onun güdümünde faaliyet gösteren düşünce kuruluşları ile diğer sivil toplum kuruluşları kamu politikalarının yapım, uygulama ve değerlendirilmesinde ciddi ancak eleştiriye ve alternatif politika tasarımlarına kapalı şekilde rol oynayabilmektedirler.

Özetle söylemek gerekirse, kamu politikalarını ulus-altı, ulusal, uluslararası ve ulus-üstü düzeylerdeki çok çeşitli resmi ve sivil aktörler ve bireyler etkilemektedir. Kamu politikası sürecinde ulusal düzeydeki resmi ve sivil aktörlere ilaveten çeşitli devletlerarası uluslararası ve Avrupa Birliği gibi nadir ulus-üstü aktörler ile devlet dışı sivil aktörleri biraraya getiren diğer uluslararası aktörler de rol oynamaktadır. Küreselleşme ve neo-liberal politikalarla birlikte zayıflama sürecindeki ulus-devlet anlayışının bir sonucu olarak, uluslararası ve ulus-üstü kuruluşlar ve örgütler gelişmekte olan ülkelerin, hatta gelişmiş ülkelerin, iç ve dış politikalarında doğrudan ve dolaylı olarak etkili olmaktadır veya en azından bunun için çaba göstermektedirler. Uluslararası ve ulus-üstü aktörler, ekonomi politikaları, dış politika ve güvenlik politikası gibi birçok kamu politikası alanında (Eroğlu, 2013: 149; Sobacı, 2014: 92-94) doğrudan ve dolaylı çok çeşitli ve önemli roller oynamaktadır ve sadece iyi uygulamalar değil iyiniyetli olmayan ve/veya kamu politikasının transfer edildiği ülkenin koşullarına uygun olmayan veya onu uluslararası kuruluşlara ve kimi ülkelere bağımlı hale getirecek uygulamaların aktarılmasına da bu aktörler bilinçli olarak aracı olabilirler.

Dünya Bankası (WB), Uluslararası Para Fonu (IMF) ve Dünya Ticaret Örgütü (WTO) gibi uluslararası kuruluşlar politikaların yapım sürecinde yer almaktadır (Yıldız, 2011; Eroğlu, 2013). Birleşmiş Milletler (BM / UN) ve Arap Birliği gibi çeşitli uluslararası kuruluşlar yanında Dünyanın bugün için ulus-üstü veya ulus-üstü olma yolunda en çok mesafe kat eden örgütü olarak Avrupa Birliği (AB) üye, aday ve adaylık statüsü verilebilecek ülkeler ile özel anlaşmaları bulunan İsviçre ile Norveç gibi diğer ülkeler ve hatta ayrılma sürecindeki Birleşik Krallık / İngiltere gibi ülkelerin ulusal politikaları üzerinde doğrudan ve dolaylı çok güçlü etkilere sahip olup sıklıkla Brüksel bürokrasisinden şikâyetler de ilgili ülkeler tarafından dile getirilmektedir.

Maastricht Zirvesi ve Avrupa Topluluklarından AB'ye dönüşümle özellikle de Lizbon süreciyle AB uluslararası olmanın ötesine geçerek ulus-üstü olma düzeyine

evrilmiştir. 2005 yılında AB ile tam üyelik müzakerelerine başlayan Türkiye'deki kamu politikası süreci bazı gerilimler ve duraklamalara konu olsa da, AB tam üyelik hedefi doğrultusunda AB kriterlerine uyumlu olarak şekillenmekte ve bu doğrultuda düzenlemeler yapılmaktadır (Özer, 2009: 104). Türkiye'de bazı kamu politikalarının oluşturulması, fonlanması ve uygulanmasında IMF, Dünya Bankası, BM, Avrupa Yatırım Bankası, Körfez ülkelerinin yatırım fonları ve en üst siyasi liderleri ile diğer çeşitli uluslararası kuruluşlar önemli rol oynamaktadırlar. Aynı zamanda, sözü edilen uluslararası kuruluşlar çoğunlukla projeler vasıtasıyla kamu politikası sürecine müdahil olmaktadır.

Sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıfları açısından uluslararası aktörlerin rolü sınırlı ve büyük ölçüde dolaylıdır. Bu bağlamda özellikle IMF ile yapılan stand-by anlaşmaları ve IMF politikalarının Türkiye'de her türlü sosyal yardım politikaları üzerinde rol oynadığı söylenebilir. Öte yandan AB Türkiye üzerinde genel olarak sosyal güvenlik politikaları ve sınırlı ölçüde de sosyal yardım politikaları üzerinde etkilidir. Literatürde Türkiye'nin sosyal yardım politikalarını şekillendirmede AB etkisine değinme konusunda Şahin Taşğın ve Özel (2011) gibi birkaç eser dışında doyurucu ve açık biçimde yer verildiğine pek rastlanmamaktadır.

Medya, kamuoyunun sahip olduğu düşünce ve değerleri değiştirebilmekte; toplumsal problemlerle ilgili herhangi bir görüşü olmayan kimi bireylere bile tavsiye niteliğinde yönlendirmelerde bulunabilmekte (Dye, 2008: 42) bazen de kamuoyunun dikkatini hükümet için metaneli bir konudan uzaklaştırıcı yönde çeldirici ve dikkati başka konulara toplayan güdümlü haberlere imza atabilmektedir. Medyanın sahip olduğu gücü tarafsız şekilde kullanırsa çoğulcu demokrasi anlayışının tesis edilmesine ve toplumdaki her kesim düşüncenin siyasal iktidara aktarılmasına önemli katkılar sağlayabilir. Fakat gelişmekte olan ülkelerde, gelişmiş ülkelerdeki gibi medya kuruluşları yeterince yansız tavır sergilememektedirler. Kimi medya kuruluşları, toplumun geniş kesimlerini ilgilendiren hassas konularda, kendi düşüncelerini ve/veya kendilerini örtük ya da açıkça destekleyen siyasi güç sahiplerinin taleplerini çoğunluğun düşüncesiymiş gibi kamuoyuna lanse edebilmektedir (Dye, 2008: 42). Aynı zamanda, toplum için önemli olmayan konular medya tarafından çok önemliymiş gibi gösterilebilirken, toplum için değeri yüksek konular da önemsizlenerek gündeme getirilmemekte veya önemsiz hale getirilip gündemden düşürülebilmektedir (Howlett ve Ramesh, 2013). Medyanın Türkiye'de tarafsız olarak politika sürecini şekillendirdiği

söylenemez, çünkü çoğu medya grubu, siyasi partilerle ve/veya çıkar grupları ve işadamlarıyla işbirliği yapmakta ve yayınlarıyla toplumu yanlış veya eksik yönlendirmektedir. Öte yandan, medya, toplumu olumsuz etkileyen konulara duyarlılık kazandırmak için haberleri, konukları, haber içerikleri ve konuyu ele alış biçimiyle politika yapıcılara baskı yaparak kamu politikası sürecine olumlu katkılarda da bulunabilmektedirler. Medya kuruluşları ayrıca, hükümet çalışmaları hakkında toplumu bilgilendirmekte ve zayıf baskı gruplarının da kamuoyunda kendilerine yer bulması için demokratik bir platform oluşturabilmektedirler (Birkland, 2005: 89-91).

Politika sürecinde etki eden diğer bir aktör ise seçmenler ve vatandaşlar / hemşehriler olarak bireylerdir. Günümüz modern toplumunda doğrudan demokrasinin işletilebilmesi pek olanak dâhilinde değildir, bazı az nüfuslu İsviçre kantonlarında ve ABD'nin ilk 13 eyaleti olan New England bölgesindeki kimi kasabalarda örneklerine halen rastlanmaktadır. Bu nedenle, halkın kendini yönetecek temsilcileri seçmesine dayanan temsili demokrasilerde, seçilmişler halka hesap vermek durumundadır (Öztekin, 2003: 64); fakat dört-beş yılda bir yapılan seçimler yoluyla siyasal iktidarı yeterince sıklık ve detayda denetlemesi mümkün olmamaktadır. Müzakereci ve doğrudan demokrasi örnekleri dışında, temsili demokrasilerde, bireylerin kamu politikası sürecine aktif olarak müdahil olmaları sınırlı düzeyde gerçekleşmekte (Howlett ve Ramesh, 1995: 59, Howlett ve Ramesh, 2003: 63) ve doğrudan katılım ancak seçim dönemlerinde olmaktadır. Ancak Kraft ve Furlong (2012: 61-63) seçmenler olarak bireyleri, kamuoyunu ve tekil bireysel aktörleri kamu politikalarının yapımı açısından önemsemektedir. Öte yandan, İsviçre kantonları, bazı Amerikan şehirleri ve eyaletleri gibi doğrudan demokrasi uygulamalarının halen görüldüğü yerlerde bireyler kimi kamu politikalarının hem yapım hem de uygulama sürecine doğrudan katılmaktadır (Anderson, 1997). Ayrıca, hızlı internet ve akıllı cihazların yaygınlaşmasıyla mobil oylama ve katılım uygulamaları da bireylerin kamu politikasına demokratik ve seçim dönemleri dışında da elektronik demokrasiyi gerçekleştirmeye yönelik mobil uygulamalarla anlık katılımını olanaklı kılmaktadır. Bu olanaklar Yeni Zelanda ve Kanada gibi yerlerde daha yoğun kullanılmaktadır.

Normal zamanlarda politika sürecine katılımcı olmayan bireyler, yerel düzeyde eğitim ve güvenlikle ilgili ihtiyaçlara devletin kayıtsız kalması durumunda harekete geçmektedirler (Birkland, 2005: 79-80). Kamu politikalarının gündeme gelmesi, yapımı, uygulanması ve değerlendirilmesi (geri bildirimlerde bulunulması) süreçlerinde

düşünce kuruluşu direktörü, dernek/vakıf ve sendika yöneticisi/sözcüsü, bakan ve başbakan, müsteşar ve genel müdür, öğretim üyesi ve araştırmacı gazeteci gibi önceki ve/veya aktif görevleri nedeniyle belirli bir kamu politikası alanıyla ilgili hale gelen kimi bireyler de kendi kişisel merak, ilgi ve kaygılarını bu birikimlerine ekleyerek politika yapım sürecine ciddi katkılar sunmaktadır. Bireylerin kamu politikası sürecine etkileri diğer sivil aktörlere kıyasla daha düşük seviyede olsa da, politikaların sonuç ve çıktılarında doğrudan etkilenen bireylerin bu süreçteki katılımı, sunulan hizmetlerin toplumsal ihtiyaçları gidermede bazen etkin olabilmektedirler. Bu bağlamda Turgut Özal'ın ve çevresindeki birkaç çevre duyarlılığı yüksek gazetecinin Türkiye'nin özel çevre koruma bölgeleri politikasının ortaya çıkışına etkileri (Özgür, 1994: 116-117) ile ABD'de çocuk tacizine karşı mücadelede öne çıkan ve yakınları bu suçtan zarar gören birkaç ebeveyn bireyin kamu politikası çözümlemesi bağlamında (Nelson, 1978: 23-41; 1984) detaylı ve derinlemesine ele alınışı Türkiye ve yurtdışından bireylerin kamu politikasının çeşitli aşamalarındaki baskın ve belirgin rollerine örnekler olarak verilebilir.

1.4.2. Türkiye’de Kamu Politikalarının Çözümlemesinde Aktör Sorunsalı

Türkiye’de kamu politikalarının çözümlemesine dair eserlerde aktörler nadiren ayrı bir başlıkta ve sistematik biçimde ele alınmakta, sıklıkla eksik ve örtük bir şekilde çözümlemenin parçası haline getirilmektedir. Yine de kamu politikası çözümlemelerinde aktör tartışmasına yer veren çalışmalara rastlanmakta olup bir kısmı bu konuda bilinçli ve titiz bir sınıflandırma ve analiz çabasına girmişlerdir.

Maksud Emre Mülazımoğlu (2018) “Kamu Politikasında Aktörler” başlıklı editörlü kitap bölümünü, eserin başlığından da anlaşılacağı üzere, doğrudan aktörlere ayırmıştır. Onur Kulaç (2016) doktora tezinde aktörlerden genişçe bahsetmektedir. Tanzer Çeliktürk (2018) doktora tezinde aktörleri irdelemektedir. Hava Tahtalıoğlu ve Hüseyin Özgür (2016) makalesinde aktörlere ayrı bir başlık ayırmışlardır.

Hüseyin Özgür (1993) yüksek lisans tezinde Özel Çevre Koruma Kurumu Başkanlığını Türkiye’nin özel çevre koruma bölgeleri politikasında aktör olarak yerini sorgulamaktadır.

Tuğba Eroğlu (2013) Türkiye’de Kamu Politikası Oluşturulmasında Uluslararası Aktörlerin Rolü” başlıklı editörlü kitap bölümünde sadece uluslararası aktörler Türkiye özelinde kamu politikalarının şekillendirilmesinde nasıl ve hangi rolleri oynamakta

olduğuna örnekler vermekte ve tartışma yürütmektedir. Eroğlu (2013) uluslararası aktörlerin Türkiye'nin kamu politikalarındaki rollerini politika oluşturulmasıyla sınırlandırmış olup incelemesini uluslararası kuruluşları teker teker ele almak suretiyle gerçekleştirmektedir.

Mete Yıldız ve arkadaşları (2013) düşünce kuruluşlarının dünyanın önde gelen liberal batı demokrasilerinde ve Türkiye'deki gelişimi ve kamu politikası aktörü olarak yeri ve rollerine odaklanmışlardır. Aynı kitapta H. Tuğba Eroğlu (2013) uluslararası aktörlerin rolüne bakmaktadır. Hayriye Sağır ve H. Tuğba Eroğlu (2012) Enerji Piyasası Düzenleme Kurumunu enerji politikaları bağlamında aktör olarak genişçe irdelemektedirler.

Elvettin Akman (2015) doktora tezinde çok sayıda aktör yerine kamu politikalarının kanunlaştırma aşaması öncesinde Başbakanlık Kanunlar ve Kararlar Dairesinin rolüne ciddi ölçüde odaklanmıştır.

Elvettin Akman (2019) "Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Kamu Politikası Aktörleri" başlıklı makalesinde Haziran 2018 sonrası dönemde yeni aktör olarak Cumhurbaşkanlığı Külliyesindeki politika kurullarını ve ofisleri irdelemektedir.

Nuran Talu (2004) TBMM'de Çevre Siyaseti başlıklı kitapta, içeriden bir uzman olmanın da verdiği birikimle, TBMM'nin çevre politikasındaki tutumu ve rolüne detaylı bir şekilde kanun tasarı ve teklifleri üzerinden geniş bir zaman dilimini dikkate alarak yer vermektedir.

1.4.3. Sosyal Yardımlaşma Ve Dayanışma Vakıfları Politikasının Aktörleri

Haziran 2018'deki Cumhurbaşkanı ve milletvekili seçimlerine kadar Cumhuriyet tarihi boyunca, diğer kamu politikalarında olduğu gibi, en önemli aktör hep Parlamento olmuştur. 1976 yılındaki 2022 sayılı 65 yaşını doldurmuş muhtaç ve kimsesiz kişiler ile belirli kategorilerde engellilere aylık bağlanmasını düzenleyen spesifik ve dar konulu Kanundan 1986 yılındaki Kanuna ve 2004 yılındaki Bakanlık düzenlemesine kadar tüm kanunlar TBMM'den geçerek kanunlaşmış olup buna dair bilgiler tezin bir sonraki bölümünde detaylı olarak ele alınmaktadır. Elbette 1976 yılında T.B.M.M millet meclisi ve Senato şeklinde iki kanatlı iken 1982 Anayasasıyla tek kanatlı hale gelmiş, zaman içerisinde milletvekili sayıları bazı Anayasa değişiklikleriyle peyderpey arttırılmış, Meclis İç Tüzüğünde değişiklikler olmuş, muhalefet partisinin veya partilerinin kanun yapım sürecindeki etkinlikleri farklılaşmıştır. Yine de T.B.M.M ile onun daimi

komisyonları kamu politikalarının oluşturulması ve izlenmesinde en önemli aktörlerdir; bu durum Haziran 2018’de Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçilmesiyle Cumhurbaşkanlığı ve oradaki kurul ve komisyonlara doğru TBMM’den yetki geçişiyle bir ölçüde değişmiştir. 1986 yılındaki 3294 sayılı Kanunun çıkarılması sürecinde TBMM’de hararetli tartışmalar gerçekleşmiştir. Mayıs 1983’teki 2828 sayılı Sosyal Hizmetler Kanununda olduğu gibi bazı kanunların görüşülüp yasalaşması ise askeri darbe dönemleri gibi Parlamentonun aktif olarak bulunmadığı ara dönemlerde gerçekleşmiştir.

Türkiye’de 1986-2017 döneminde sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıfları politikasının aktörleri arasında öncelikli olarak TBMM, cumhurbaşkanı ve cumhurbaşkanlığı, yürütme erki içinde kurumlar ve bürokratlar gibi resmi aktörlerin kuvvetli ve öncü etkileri bulunmaktadır. Ancak Türkiye’nin sosyal yardımlaşma ve dayanışma politikasında bireysel aktörlerin (örneğin, Turgut Özal, Hasan Celal Güzel, Uğur Dündar, Dr. Zeki Kılıçaslan), sınırlı etkileri olsa da, bazı sivil toplum kuruluşları, düşünce kuruluşları, düşünce kuruluşu benzeri araştırma merkezleri ve forumları ile özel sektör şirketleri, Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonları (TİSK) ve onların üst kuruluşlarının da çeşitli rolleri bulunmakta olup bu roller ikinci ve üçüncü bölümde daha detaylı olarak ortaya konmaktadır.

Sağlık-Sen Stratejik Araştırma Merkezi Enstitüsü, 24-25 Ekim 2015 tarihinde, Türkiye’de sosyal hizmet ve sosyal yardım kavramıyla ilgili bütün kurum ve kuruluşları ve bilimler çevreleri bir araya getirerek Sosyal Politika Çalıştayı gerçekleştirilmiştir. Sağlık-Sen Genel Başkanı ve SASAM Enstitü Başkanı Metin Memiş sunuş konuşmasında sosyal politika geliştirme süreçlerine katılımı önemsediklerini, Sağlık-Sen olarak, “Nasıl Bir ASPB?” sorusundan yola çıkarak ve Bakanlığın uyguladığı politikaları takip ederek, tespit öneri ve eleştiriler geliştirerek bir rapor hazırlandığını aktarmıştır (Memiş, 2016: 1-2). SASAM (2016) Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı Çalışanları Sosyo-Demografik Durum Belirleme ve Tükenmişlik Araştırması gibi inceleme ve tespit çalışmaları da ortaya koymuştur. Metin Memiş, sunuş konuşmasında politika yapım süreçlerine katılımı önemsediklerini, yapıcı ve çözüm odaklı eleştirel kimlikle hareket ederek üretim ve yönetim süreçlerine güçlü bir paylaş olma hedefiyle çalıştıklarını söylemiştir. Böylelikle sosyal politikada aktör olarak aktif yer alma çabasında olan SASAM dolaylı olarak sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıfları politikasına aktör olarak kabul edilebilir.

Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu sosyal güvenlik reformu kapsamında gündeme gelmesiyle, sosyal güvenlik alanını düzenleyen dört yasa tasarısını değerlendirmek amacıyla 2005 yılında “Sosyal Güvenlik Yasa Tasarılarının Değerlendirilmesi Semineri”ni düzenleyerek politika yapım sürecine aktif katılım sağlamış hatta bu konuda her bir yasa tasarısına ilişkin görüş ve önerilerini detaylı olarak bildirmişlerdir (Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu, 2005). Türkiye Kooperatif ve Büro İşçileri Sendikası (Koop-İş Sendikası) çok etkili olmasa da, SYDV çalışanlarına ilişkin toplu iş sözleşmelerine ilişkin son yıllardaki katılımdan dolayı sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıfları politikasının aktörü olarak değerlendirilebilir.

Türkiye’de düşünce kuruluşu olarak bulunan Siyaset, Ekonomi ve Toplum Araştırmaları Vakfı (SETA) sosyal yardım ve dayanışma politikasının aktörü olarak değerlendirilebilir. SETA, sosyal yardım ve dayanışma (vakfi) politikalarıyla ilgili akademik eserler, (örneğin, Karagöl ve Dama, 2015), araştırmalar (örneğin, sosyal politikada uygulayıcı aktöler olarak belediyeler, 2019) ve analizler (örneğin, yoksulluk döngüsünden çıkış, 2018) ortaya koyarak kamu politikasında aktör olarak faaliyet göstermektedir (<https://www.setav.org/>).

Düşünce kuruluşuna benzeyen fakat daha çok sivil toplum kuruluşu olarak kabul edilebilecek ARI Katılım ve Gelişim Vakfı ARI Hareketi (2006) bünyesinde faaliyet göstermektedir. ARI Hareketi sosyal yardım ve dayanışma ve sosyal hizmet politikalarının ikincil, dolaylı ve sınırlı aktörleri arasında sayılabilir. ARI Hareketi (2006) özellikle Avrupa Birliği Sosyal Politikası ile AB üye ülkelerinde yaşayan vatandaşların sosyal hakları konusunda Türkiye’de bilgi oluşturma sürecine katkı vermek ve bu konuda farkındalık oluşturmayı amaç edinmiştir

Yoksullara Yardım ve Eğitim Vakfı (YOYAV) 1995 yılında “Sosyal Dengenin Sağlanmasında Yardımlaşma ve Dayanışmanın Yeri Semineri”inde bürokrat, akademisyen, araştırmacı-yazar, Danıştay üyesi ve Yargıtay hâkimi gibi farklı kesimlerden katılımcıları biraraya getirerek sosyal yardımlaşma ve dayanışma politikalarına katkı sunmaya çalışmıştır (Ateş, 1996).

Sosyal Hizmet Araştırma, Belgeleme, Eğitim Merkezi (SABEM) ve Silikozis hastalarına sosyal yardım özelinde Sakatlar Derneği gibi başka bazı sivil

örgütlenmelerin daha Türkiye'nin sosyal yardımlar politikasında etkilerinden bahsetmek mümkün gözükmemektedir.

Sosyal politikada önemli aktörlerden birisi de Boğaziçi Üniversitesi Sosyal Politika Forumu olup bu aktör akademik kökenlidir ancak çeşitli diğer ilgili aktörlerle işbirlikleri bulunmaktadır. Sosyal yardım ve dayanışma, sosyal hizmet ve sosyal güvenlik alanlarında pek çok akademik çalışma, rapor (Buğra ve Keyder, 2016; 2018; Yılmaz ve Yakut-Çakar, 2008) ve proje (örneğin, Eşi Vefat Etmiş Kadınlar İçin Bir Nakit Sosyal Yardım Programı Geliştirilmesine Yönelik Araştırma Projesi) bu Forum çatısı altında ortaya konmuştur.

1.5. TÜRKİYE'DE SÜREÇ YAKLAŞIMIYLA KAMU POLİTİKASI ÇÖZÜMLEMESİ YAPAN LİTERATÜRÜN ANALİZİ

Türk alan yazınındaki kamu politikası analizini içeren çalışmalar ancak 2000'lerden sonra sayısal olarak artış göstermeye başlamıştır. Bunların ağırlıklı kısmı teorik perspektifleri içeren çeviri / derleme nitelikli çalışmalardan oluşmaktadır. Çeviri / derleme nitelikli eserlerden ilki Saybaşı'nın (1999) derlemesini yaptığı farklı kamu politikası analiz yaklaşımlarının ve karar verme modellerinin çevirilerinin yer aldığı kitaptır. Çeviri eserler hâricinde uluslararası alanyazındaki farklı yaklaşımların içgörülerinden yararlanılarak teorik perspektifleri ve denemeleri içeren çeşitli çalışmalara da rastlanılmaktadır.

Süreç yaklaşımını kullanarak kamu politikası çözümlemesi yapan çalışmalar Türkiye'de iki kez detaylı ve uzunca birer liste halinde okuyucunun istifadesine sistematik olarak sunulmuş olup bazı makaleler ve tezlerde de daha az doyurucu ve daha kısa listeler yer almıştır. Bu listelerden ilkinin Onur Kulaç (2016) ikincisini ise Tanzer Çeliktürk (2018) doktora tezinde sunmuştur. Ayrıca Kulaç ve Çalhan'ın (2013) makalesinde, Acar'ın (2013) ve Akman'ın (2015) doktora tezlerinde de süreç modelini kullanarak yapılan çalışmalar listelenmektedir. Tezlerin bazılarının ancak erişime açılması ve kimi eserlerin daha yeni tarihli olarak yayımlanması nedeniyle bahsi geçen listelerin güncellenmesi ve ayrıca listeleme ötesine giderek sınırlı da olsa tartışma ve karşılaştırma yapılmasında fayda gözükmemektedir.

Süreç modeli Türk alan yazınında, meso veya mikro düzeyde somut bir kamu politikasına dair çözümlemenin ilk örneği olarak Korel Göymen (1982; 1997) tarafından alana kazandırılmıştır. Yerel Ölçekte Bir Kamu Siyaseti Uygulaması Olarak

Batıkent Konut Projesi başlıklı bu eser Göymen'in 1997 yılında yayımlanan kendi yazılarını derlediği "Türkiye'de Kent Yönetimi" adlı kitabında da bir kez daha tıpkıbasım şeklinde yer alsa da aslında orijinali 1980'li yıllarda (1982) bir bildiri olarak sunulup tam metni basılan bir sunuma dayanmaktadır. Göymen'in 1982 yılında *Türkiye Birinci Şehircilik Kongresinde* sunulup basılan bu öncü eseri de aynı başlığı (Yerel Ölçekte Bir Kamu Siyaseti Uygulaması Olarak Batıkent Konut Projesi) taşımakta olup bu kadar öncü olduğu Türkiye'nin kamu politikası analizi literatüründe sıklıkla gözden kaçmaktadır.

Kayıkçı'nın (2003) "Bir Kamu Politikası Süreci Analizi: 1980 Sonrası Türkiye'de Tütün Politikası", başlığı süreç modeline hatta kamu politikası çözümlemesine dair hiçbir çağrışım yapmayan Demirci'nin (2004) "Planlamada Uygulama Anlayışına Eleştirel Bir Yaklaşım: Dikmen Vadisi Projesi Örneği" başlıklı doktora tezi; politika yerine siyaset sözcüğünü çoğul formda siyasaları olarak kullanmayı tercih eden Yıldız'ın (2006) "Kamu Siyasaları Açısından Cep Telefonu Teknolojisi ve Mobil Devlet" başlıklı makalesi; Tamzok'un (2007) "Kamu Politikası Analizi: Elektrik Enerjisi Sektörü", Semiz'in (2009) "Bir Kamu Politikası Analizi: Türkiye'de Korsanla Mücadele Odaklı Fikri Haklar Politikası", Yılmaz'ın (2010) "Kamu Politikası Yaklaşımı Çerçevesinde Türkiye'de Kamu Hizmeti Yayıncılığının Analizi (1960–2006)", Çalı'nın (2012) "Aile İçi Şiddet: Bir Kamu Politikası Analizi" başlıklı makalesi; daha önce tütün politikası (2003) üzerine de çözümleme yapan Kayıkçı'nın (2013) "Türkiye'de Kentsel Dönüşüm Politikası Analizi" başlıklı makalesi adlı eserler 2003–2013 arasındaki yaklaşık 10 yılda süreç modelini kamu politikası çözümlemesinde daha doyurucu biçimde kullanan az sayıdaki çalışma arasında öne çıkmaktadır. Bu çalışmalar arasında Kayıkçı'nın (2003), Tamzok'un (2007), Semiz'in (2009), Yılmaz'ın (2010), Çalı'nın (2012), Kayıkçı'nın (2013) eserlerinde analizi sözcüğü kullanılmış olup bu döneme dair zikredilen eserler arasında çözümleme sözcüğünü tercih eden bulunmamaktadır.

Kulaç ve Çalhan'ın (2013) "Bir Kamu Politikası Süreci Analizi: Milli Eğitim Bakanlığı ve Yükseköğretim Kurulu Yurtdışı Lisansüstü Bursları" başlıklı makalesi ise kamu politikası çözümlenmesinde yeni bir süreci başlatmıştır. Onur Kulaç 2013'deki ortak makalesinden birkaç yıl sonra 2016 yılında yine Türkiye'nin Yurtdışı Lisansüstü Burs Politikası alanında doktora tezini (Kulaç, 2016), diğer çözümleme modellerinden

de yararlanmakla birlikte, süreç modelinin kapsamlı anlatımı, tartışması ve kullanımı yoluyla tamamlamıştır.

Acar ve Okcu'nun (2015) "Gov.Tr'den Com.Tr'ye Bir Kamu Politikası Analizi Örneği: 2000 Yılı Sonrası Değişen Posta Hizmet Politikaları", Tahtalıoğlu ve Özgür'ün (2016) "Türkiye'de Kalkınma Ajansları Politikasının Çözümlemesi: Süreç Analizi (Aşamalar Yaklaşımı)" gibi çalışmalarda da süreç modeli kamu politikası çözümlemesinde kullanılmıştır. Acar ve Okcu (2015) Acar'ın 2013 yılındaki doktora tezinden beslenen bir makaleyi yayımlamışlar olup bu eserde de süreç modeli çözümleme çerçevesi açısından ana teorik bakış açısını oluşturmaktadır. Ayrıca çok güncel bir çalışma olarak Acar ve Akman (2019) bir makalesi de süreç modelini kullanmaktadır.

Türkiye'de spesifik bir kamu politikasının çözümlemesini yapmaksızın çeşitli kamu politikalarının çözümleme çerçeve veya modelleri/teorileri tanıtan ve/veya tartışan akademik çalışmalara da rastlanmaktadır. Bu bağlamda, teorik perspektifleri içeren çalışmaların önde gelen örnekleri arasında; Gökhan Orhan'ın (2007) "Kamu Politikalarıyla İlgili Sorunlar Nasıl Çözülür? Disiplinlerarası Bir Yaklaşım Olarak Kamu Politikaları Analizi ve Getirdiği Açılımlar" başlıklı kitap bölümü; Çelik ve Çorbacıoğlu'nun (2008) "Multiple Approaches in Public Policy Analysis: A Critique of Positivist Approach" başlıklı makalesi; Akdoğan'ın (2011) "Türkiye'de Kamu Politikası Disiplininin Tarihsel İzleri" başlıklı kitap bölümü; Köseoğlu'nun (2013) "Meslek, Sanat ve Disiplin Olarak Kamu Politikası: Türkiye'ye İzdüşümleri" başlıklı makalesi; Bayırbağ'ın (2013) "Kamu Politikası Analizi İçin Bir Çerçeve Önerisi" başlıklı kitap bölümü, Altunok ve Gedikkaya (2016) "Kamu Politikası Öğretim ve Öğretim Araçları Olarak Sözlük ve Ansiklopediler Üzerine İçerik Analizi" başlıklı makalesi öne çıkmaktadır.

Türkiye'de kamu politikası analizi çalışma alanında süreç modeline daha sınırlı ve/veya daha dolaylı yer veren çalışmalar da bulunmaktadır. Babaoğlu'nun (2017) "Kamu Politikası Analizine Yönelik Kavramsal ve Kuramsal Bir Çerçeve" başlıklı makalesi ise Türkiye'de süreç modelini ele alıp tartışma konusunda özgün bir yerde durmaktadır. Babaoğlu kuramsal yaklaşımlara yer verirken süreç modeline ciddi bir yer ayırmakta ve daha önce bahsedilen özgün bir tablo yoluyla alana, bazı eksiklikleri olsa da, önemli bir katkı sunmakta, eski tarihli öncü ve önemli eserlerdeki durumu akıcı bir dille aktarmaktadır.

Çeviri ve teorik içeriğe sahip eserlerle birlikte farklı alanlardaki kamu politikalarına dair çözümlenmelerin de yapıldığı görülürken bu çalışmalarda ağırlıklı olarak süreç analizi modeli tercih edilmiştir. Türkiye’de süreç modelini esas alan gerçekleştirilen kamu politikası analizi çalışmaları açısından Göymen’in (1982) “Yerel Ölçekte Bir Kamu Siyaseti Olarak Batıkent Konut Projesi” başlıklı basılı bildirisi ve aynı bildirinin (Göymen, 1997) aynı başlıklı tıpkıbasım derleme kitap bölümü 2000’li yıllar öncesinde tamamlanan öncü örnekler olarak verilebilir. Selahattin Sağıroğlu’nun (1983) Mart 1982’de gerçekleştirilen Toplu Konut Sorunları ve Siyaseti temalı XIII. İskan ve Şehircilik Haftası Konferanslarında sunduğu “Toplu Konut Yasası” başlıklı basılı bildirisi ile aynı etkinlikte Cevat Geray’ın (1983) açılış konuşması ile Ruşen Keleş’in de tek bir (aynı) yasayı (2487 sayılı Toplu Konut Kanunu, 10.7.1981 tarihli Resmi Gazete) siyaset analizi açısından inceleme açısından gözden kaçan ilginç ve öncü örnekleri oluşturmaktadır; ancak Geray’ın (1983), Sağıroğlu’nun (1983) ve Keleş’in (1983) eseri açıkça süreç modeline yer vermemiş, fakat her birinde örtük olarak süreç modeline kısmen uyan birer anlatım kurgulamıştır. Güriz’in (1975) nüfus politikası üzerine kitap boyutundaki eseri de örtük bir süreç modeli kullanımı örneği olarak görülebilir.

Yukarıdaki listeye ilham kaynağı olan Tanzer Çeliktürk’ün (2018) doktora tezinde yer yer burada yer verilenden daha süreç modeline dair daha fazla eser yer almakta ise de Çeliktürk’ün tezinde hiç yer almayan (örneğin Güriz, 1975) eserler burada listelenmiştir. Ayrıca Çeliktürk’ün tezinden farklı olarak bazı süreç modeli eserleri bu tezde kimi öne çıkan özellikleri nedeniyel listelenmek yerine bir paragraf olarak irdelenmiştir. Çeliktürk (2018) süreç modeli hâricinde “kurumsal modeli”, “grup modelini”, “Easton’ın (1957) siyasal sistemler analizi modelini” ve “Kingdon’un (1995) çoklu akış modelini”, “Sabatier ve Jenkins-Smith’in (1988) komüniter yaklaşımını” kullanan çalışmalara da yer verdiği ayrı listeler sunmaktadır.

1.6. TÜRKİYE’DE SOSYAL YARDIMLAŞMAYA DAİR POLİTİKALARIN ÇÖZÜMLENMESİ LİTERATÜRÜ ANALİZİ

Neslihan Can (2014: IV-VI) doktora tezinin Önsöz kısmında 1923-1950 dönemi başta olmak üzere Osmanlı Devleti son döneminde sosyal devlet anlayışına dair nitelikli çalışmaları ve araştırmacıları literatür analizi yoluyla tanıtmakta olup bu bağlamda ilk değindiği isim Nadir Özbek’tir. Son yıllarda sosyal yardımlar ve devletin sosyal niteliğiyle ilgili olarak dikkate değer çalışmalara bakıldığında, Nadir Özbek tarafından

kaleme alınan kitap ve makaleler ilk olarak karşımıza çıkmaktadır. Nadir Özbek tarafından hazırlanan doktora tezinin 2002 Türkçe basımı olan “Osmanlı İmparatorluğu’nda Sosyal Devlet, Siyaset İktidar ve Meşruiyet 1876-1914” adlı kitap ilk akla gelen akademik eser olmaktadır. Yazar eserinde II. Abdülhamid ve II. Meşrutiyet dönemlerini ayrı ayrı ele alarak Osmanlı tarihçiliğinde sosyal devlet, refah rejimi, sosyal yardım, hayır işleri, yardım dernekleri, yardım ya da bağış kampanyaları ve yoksulluk gibi konuları kavramsal bir perspektifle detaylı şekilde incelemiştir. Neslihan Can’a (2014: IV-V) göre, ağırlıklı olarak iktidarı merkeze alan sosyolojik bir yaklaşımla yazılmış olan Özbek’in (2002) eseri, birçok sosyal politika çalışmalarında incelenmeyen konulara ağırlık / yer vermesi, konularını siyaset, iktidar ve meşruiyet meselelerini de kapsayacak şekilde ele alması sayesinde önemli bir boşluğu doldurmaktadır. Geleneksel Osmanlı sosyal yardım kurumları içerisinde en önemlilerinden biri olan vakıflar üzerinde yeterince durmaması eleştirilebilirse de, devlet ve iktidar odaklı yaklaşımı, yoksullar ve onlara yapılan yardımların detaylarını tahlil ederek vermesi çalışmanın önemli bir eksikliği giderdiğini göstermektedir. Diğer yandan Nadir Özbek’in kitabında yer almayan fakat çeşitli bilimsel dergilerde yayımlanan sosyal yardım grupları ve hayır kurumları konusunda yazdığı makaleleri kitabın önemli açığını kapatarak eseri tamamlamıştır (Can, 2014: V).

Diğer bir önemli akademik çalışma Safiye Kıranlar’ın 2005 yılında İstanbul Üniversitesi Atatürk İlkeleri ve İnkılâp Tarihi Enstitüsünde tamamladığı “Savaş Yıllarında Türkiye’de Sosyal Yardım Faaliyetleri (1914–1923)” adlı doktora tez çalışması ve bu tezden 2013 yılında yayımlanan telif kitabıdır. Detaylı bir inceleme niteliğinde arşiv belgelerine dayalı olarak yapılan bu titiz çalışma Kıranlar (2005), incelediği dönemle ilgili sosyal yardım faaliyetleri konusunda önemli bilgiler vermektedir. İttihat ve Terakki Partisi’nin sosyal yardım faaliyetleri konusunda kapsamlı ve İkinci Abdülhamid dönemiyle karşılaştırmalı açıklamalar yapması çalışmayı önemli hale getirmiştir. Diğer yandan savaşın getirdiği yıkıntılar ve yoksulluğu çok iyi şekilde betimleyerek sosyal yardımın ne kadar önemli olduğunun ön plana çıkarılması çalışmanın önemini daha da arttırmıştır. Ancak yazarın, araştırmasında resmi ve gayri resmi sosyal yardım kurumlarının tam ayrımını yapmamış olması, devletin kurumsal anlamda yaptıkları faaliyetlerin yeterince anlaşılmasını engellemiştir. Ayrıca sosyal yardım faaliyetleriyle nereye varılmak istendiği açık ve net değildir. Bu özelliğiyle araştırma, bir şeyi ispatlamaktan çok, bilgi ve belge özelliği

taşımaktadır. Bütün bunlara rağmen araştırmının titiz ve sosyal yardımlar konusunda detaylı bilgi ve belgeler sunması, araştırmalarda başvurulacak önemli bir eser özelliği katmıştır.

Sosyal tarih araştırmaları içerisinde sosyal yardım çalışmalarını incelemeye başladığımız dönemde tamamlanan bir diğer akademik çalışma Yaşar Baytal tarafından hazırlanan “Atatürk Döneminde Sosyal Yardım Faaliyetleri 1923-1938” adlı doktora tezi olmuştur. Tezini 2012 yılında kitap haline dönüştüren Baytal, sosyal politikaların devletçilik olgusuna götürüp götürmediği üzerinde durmakta ve sosyal yardım (içtima-i muavenet) faaliyetleri hakkındaki çalışmalara değinmektedir. Atatürk döneminde henüz şekillenme de sosyal devletçiliğin varlığını sorgulamakta ve yeni Türkiye Cumhuriyeti’nde sosyal yardımların bizi sosyal devletçiliğe götürüp götürmediğini ortaya çıkartmak çalışmanın temel amacını oluşturmaktadır. Eserde kullanılan temel kaynak, Başbakanlık Devlet Arşivleri Genel Müdürlüğü’nden elde edilen arşiv belgeleri olmuştur. Bu anlamda tez başlıklarının büyük oranda belge kataloglarındaki anahtar kelimelerden alınarak konuların bu alt başlıklarda işlenmesi çalışmaya özgünlük katmaktadır. Arşiv belgelerinin gösterdiği üzere, yıllarca savaşımlardan dolayı mağdur olan halk, devletin koruması altına alınarak sosyal ve ekonomik ihtiyaçları karşılanmaya çalışılmış, mağduriyetleri büyük ölçüde giderilmiştir (aktaran, Can, 2014: V-VI).

Denizcan Kutlu (2014; 2015) basılı doktora tezinde Türkiye’de sosyal yardım rejiminin Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri programı ve disiplini üzerinden çözümlenmesini gerçekleştirmektedir. SYDV’ler üzerinden detaylı bir alan araştırması yapan Kutlu, özellikle uygulama aşamasının değerlendirmesini bir kamu politikası çözümlenmesi niteliğinde ortaya koymaktadır.

Ekrem Güngör (2017) *Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıflarının Politikaları ve Politikaların Etkinliği* başlıklı Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalında tamamlanan Yüksek Lisans Tezinin 2. Bölümüne “Sosyal Yardımlaşma Ve Dayanışma Vakıfları Ve Politikaları” başlığını uygun görmüştür. Güngör (2017) tezinde ayrıca SYD Vakıfları aracılığıyla yürütülen sosyal ve proje destekli yardımların, yardım alan hanelerin yaşamlarında ne tür değişimler meydana getirdiği, yapılan yardımların fayda sahipleri üzerindeki etkinliğinin ne olduğu, SYD Vakıflarının politikalarının ne kadar başarılı olduğu, vakıf politikalarının etkinliğinin artırılması için neler yapılması gerektiğini saha araştırması yoluyla incelemek suretiyle SYDV politikasının uygulama ve değerlendirme aşamalarına dair ipuçları sunmaktadır.

Sibel Yılmaz (2006) *Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıflarının Yoksullukla Savaşım Politikaları İçindeki Yeri (Eskişehir Örneği* başlıklı tezinde Yoksullukla Savaşım Yönelik Politikalar, Yoksullukla Savaşım Politikaları İçinde Ekonomi Politikalarının Yeri Ve İşlevi, Yoksullukla Savaşım Politikaları İçinde Sosyal Politikaların Yeri Ve İşlevi, Türkiye’de Yoksulluk Ve Yoksullukla Savaşım Yönelik Sosyal Politikalar, Kuramsal Yaklaşımların Çalışmadaki Yeri şeklinde SYDV alanında kamu politikasıyla oldukça ilgili başlıklara yer vermiştir. Yılmaz (2006) Türkiye’de yoksullukla savaşıma yönelik dolaysız yaklaşımlar ve uygulamalar arasında 1986 yılında 3294 sayılı Kanunla kurulan Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu ve Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıflarının çok önemli yeri olduğuna vurgu yapmaktadır. Yılmaz (2006) Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıflarının hukuki, idari ve finansal yapıları ile sosyal yardım faaliyetleri incelemekte ve bu inceleme sonucunda söz konusu vakıfların yoksullukla savaşım politikaları içindeki yerinin belirlenmesine ve yaşadıkları sorunlara ilişkin çözüm önerileri sunmaktadır.

Politika çözümlemesinde, çeşitli alanlarda uygulanan politikalar farklı modeller vasıtasıyla derinlemesine ele alınarak kapsayıcı birtakım sonuçlara ulaşmak istenilmektedir. Daha önceki bölümlerde de ifade edildiği gibi, politika çözümlemesi için tek bir modelin analistlere istenilen düzeyde veriler sunabilmesi her zaman mümkün değildir. Bu bağlamda çalışmada, bu bölüm içinde önceki başlıklarda değinilen politika analiz modelleri “Türkiye’nin Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları Politikası”nı çözümlemek için kullanılmaktadır. Çalışmanın üçüncü bölümünde politika süreç modeli çerçevesinde “Türkiye’nin Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları Politikası” aşamalara bölünerek çözümlenmektedir. Fakat süreç modelinin beş aşamasını oluşturan gündeme geliş, formüle ediliş, kanunlaştırma, formüle ediliş ve değerlendirme aşamalarında gerekli görüldüğü ya da işlevsel olması durumunda Tahtalıoğlu ve Özgür (2016)’ün de yaptığı gibi diğer karar verme ve çözümleme modellerine yer verilmektedir. Şahin Taşğın ve Özel (2011) de SYDV vakıflarına dair kamu politikası analizi gerçekleştirmektedirler.

1.7. TÜRKİYE’DE KAMU POLİTİKALARININ ÇÖZÜMLENMESİNDE VERİ VE BİLGİ KAYNAKLARI

Kamu politikalarının çözümlenmesinde güdülen amaç, dönem, kullanılan analiz modeli/modelleri, çözümleyicinin disipliner birikimi, çözümleme yapılan kamu politikasının hangi aşamasının veya aşamalarının analize tabi tutulduğu ile konunun

mikro-meso-makro olması ve diğer özellikleri gibi faktörler ihtiyaç duyulan veri ve bilgi kaynaklarını farklılaştırmaktadır. Yine de, bazı veri ve bilgi kaynakları, günümüz Türkiye’inde yapılacak kamu politikalarının veri ve bilgi kaynakları açısından neredeyse evrensellik ve asgari gereklilik gösterir. Örneğin, TBMM Tutanak Dergisinden Cumhuriyet tarihi boyunca görüşülen tüm kanun teklif ve tasarıları ile değişiklik önerilerinin Genel Kurul tutanakları, yayımlanan kanunun metni, kanunun genel gerekçesi ve kanunun madde gerekçelerine erişilebilmekte olup bazı araştırmacılar (örneğin, Talu, 2004; Özgür, 2008; Arslan, 2016; Kulaç, 2016, Göçoğlu, 2018) bu arşivden geniş ölçüde yararlanmışlardır. Ayrıca TBMM Tutanak Dergisinde bazen kanun önerisi, ilgili daimi komisyonların komisyon kararları, partisi veya şahsı adına söz alan parlamenterlerin (1963–1980 arası dönemde milletvekillerine ilaveten senatörlerin) Genel Kurul görüşmelerindeki konuşmaları, Genel Kurul görüşmelerinde hükümetin tutumu, kanunun taslak metni gibi diğer bilgilere de ulaşılabilir. Ayrıca bir kanunun uygulanması hakkında muhalefet partileri milletvekillerinin verdiği soru önerileri de bu kapsamda değerlendirilebilir. Dolayısıyla Parlamento, bir kamu politikasının kanunlaştırma aşaması başta olmak üzere tüm aşamaları için önemli bir aktördür. Elbette Haziran 2018’de Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçişle birlikte Cumhurbaşkanlığında alınan kararlar da kamu politikası çözümlemesi açısından dikkatle izlenmelidir ve kimi politikalarda bu kararların TBMM’den daha öncelikli olarak irdelenmesi gerekebilir.

TBMM Tutanak Dergisi kalın ciltler halinde basılı olarak TBMM kütüphanesinde önemli bir yer kaplamakta ve tarih sırasına göre dizili olarak arşivlenmektedir. TBMM Tutanak Dergisinin önce son yıllara ilişkin birkaç yıldır da tüm arşivinin çevrimiçi erişime açılması Türkiye’de TBMM gündemine gelen ve kanun önerisi bulunan kamu politikalarının analizi açısından önemli bir bilgi kaynağı haline gelmiştir. Nitekim 1986 yılında yasalaşan 3294 sayılı Kanunun TBMM Tutanak Dergisindeki tartışması takip eden iki günde toplam 87 sayfa tutmaktadır.

Türkiye’de kamu politikalarını çözümlemenin önemli veri ve bilgi kaynaklarından birisi kanunların genel gerekçesi ve madde gerekçeleri ile varsa bu gerekçelerin o şekilde yazılmasına zemin hazırlayan şuralar, Kanun teklif ve tasarı metinleri ile bunların genel ve madde gerekçeleridir iddiasında bulunmak mümkündür. Ancak, Türkiye’de bu kaynaklara kamu politikası analizi çalışmalarında başvurulması yeterince sık ve doyurucu olamamıştır. Yine de çeşitli kamusal sorunlara ilişkin

Türkiye’de gerçekleştirilmiş kamu politikası analizinde bu kaynakları kullanarak çözümlenmeler yapan eserler (örneğin, Güriz, 1975; Talu, 2004; Özgür, 2012; Arslan, 2016; Kulaç, 2016; Yüceyılmaz, 2016; Çeliktürk, 2018) bulunmakta olup ayrıca Akman (2015) da bu kaynakların önemine işaret etmektedir. Türkiye’de çevre, eğitim, ulaşım/ulaştırma, enerji ve aile gibi çok çeşitli alanlarda nispeten düzenli ve sık şuralar gerçekleştirilirken şehircilik gibi kimi alanlardaki şuralar çok daha seyrek ve düzensiz olmakla birlikte hacimli çıktılarının oluşmasına vesile olmuştur. Enerji gibi kimi şuraların kapsamlı esas raporlarına da kolayca ulaşılabılırken ulaşım gibi bazılarının ise sadece özet raporlarına erişilebilmekte, yine de önemli veri ve bilgiler bu özet raporlardan elde edilebilmektedir.

Tarih anabilim dalı ve/veya tarihsel perspektiften yapılan kamu politikası çözümlenmelerinde Osmanlı ve Cumhuriyet dönemine dair Türkiye’de ve yurtdışındaki arşivler çok önemli veri ve bilgi kaynağı haline gelmekte, hatta ana kaynağı oluşturmaktadır. Bu bağlamda, Cumhuriyetin ilk yıllarındaki spesifik bir politikayı ele alan ve Başbakanlık Cumhuriyet Arşivini (BCA) ve dönemin Resmi Gazete sayılarını yoğun biçimde kullanan Mehmet Benli’nin (2014) “*Türkiye Cumhuriyeti’nde Ormancılık Politikaları (1923–1946)*” başlıklı hacimli yüksek lisans tezi iyi bir örnek teşkil etmektedir.

Bu tezin çerçevesi ve konusu açısından şuralara bakıldığında, sosyal yardımlaşma ve dayanışma alanında bakılabilecek en uygun ve yakın konulu şura Aile Şurası’dır. Nitekim T.C. Aile ve Sosyal Araştırmalar Genel Müdürlüğü tarafından gerçekleştirilip basımı yapılan *IV. Aile Şurasında* sunulup basılan Ahmet Gül’ün (2004) “*Sosyal Yardım Olgusu ve Sosyal Yardım Hizmetlerinin Gelişim Tarihi*” başlıklı bildirisi bu duruma bir örnek teşkil etmektedir olup Şura kararlarını kullanmaktadır. Türkiye özelinde, şuralar ve strateji belgeleri çevre, şehircilik, ulaştırma, turizm ve spor, bağımlılıkla mücadele, gıda güvenliği gibi bazı makro politika alanlarında şuralar ve strateji belgeleri ile Avrupa Birliğine uyum amacıyla hazırlanan belgeler kamu politikasının şekillenmesinden uygulanmasına ve uygulanmanın değerlendirilmesine daha yoğun kullanılırken, milli eğitim alanında yapılan şuraların düzenli ve sık olmasına rağmen şuraların değeri ve etkisi azalmış olup sosyal yardımlar gibi alanlarda ise doğrudan şuralar bulunmamakta, ancak en yakın konu başlıklarından birisi olarak Aile Şuralarında bazı sınırlı görüşler ve kararlar yer bulabilmektedir.

Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) ve Haziran 2011 sonrasında Kalkınma Bakanlığı tarafından hazırlatılıp basılan kalkınma planları ve kalkınma planlarına altlık oluşturan Özel İhtisas Komisyonu Raporları da kimi kamu politikası alanlarında önemli birer veri ve bilgi kaynağıdır. Hilal Yüceyılmaz (2016) doktora tezinde kalkınma planları ve özel ihtisas komisyonu raporlarında genel olarak kamu sektöründe personel temini ve norm kadro özel olarak yerel yönetim personeli konusunda detaylı ve doyurucu şekilde bakmanın güzel bir örneğini vermektedir.

DDK raporları SYDV politikasına dair önemli ve birinci el değerlendirme bilgileri içermektedir ve kimi yayınlarda atıf vererek kimi yayınlarda ise açıkça atıf vermeden (örneğin, Kesgin, 2014) DDK raporları uzun uzadıya kullanılmıştır. Tezin sonlarına doğru ancak fark edilebilen şekilde, aslında DDK Raporları da TBMM Geçici Araştırma Komisyonu raporu ve çalışmalarından büyük ölçüde etkilenmiş gözükmektedir.

Turgut Özal'ın SYDV ve SYDTF hakkındaki birinci el aktarmasız ve samimi düşüncelerine, sürpriz bir şekilde, Ali Pıtırılı'nın (1993) Turgut Özal'ın vefatının hemen ardından Türk İdare Dergisinde yayımladığı makalenin içerisinde Özal'ın (1990) 75. Dönem Kaymakamlara yaptığı konuşmanın birebir sunulan metninden ulaşılmıştır. Bu bağlamda, Türkiye'de kamu politikalarına dair kimi birinci el bilgilere ve verilere ulaşma ciddi çabaların yanında şans faktörüne de bağlı olabilmektedir. Turgut Özal'ın Fak-Fuk-Fon söylemi, muhalefet partilerinin daha önce MSP tarafından 1970'lerin ikinci yarısında böyle bir yardım ve dayanışma sistemi kurmaya yönelik gündemleri önemli bir bilgi kaynağı görünümündedir. Partilerin söylemlerini izleyebilmek için onlara yakın basılı ve görsel medya kuruluşlarındaki haberler ve köşe yazıları da kamu politikası çözümlemesi açısından izlenmelidir.

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE SOSYAL YARDIM VE DAYANIŞMA OLGUSUNUN GELİŞİMİ

Çalışmanın bu bölümünde; Osmanlı Devleti döneminde ve Cumhuriyet tarihi boyunca sosyal yardımlaşma ve dayanışma alanında öne çıkan gelişmeler, politika tercihleri, hukuki düzenlemeler, kurumsal yapılar ve bunların sonuçları olgu düzeyinde özetle irdelenmektedir. Buna ek olarak, bu bölümde, Türkiye’deki sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıfları sistemi, bu vakıflara ilişkin mali kaynakların ve ilgili kurumların tarihsel gelişimi ile sorunlarına da yer verilmektedir. Daha da somut olarak, Türkiye’de özellikle sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıfları (SYDV’ler) ve bu vakıfların ana gelirlerini oluşturan spesifik olarak Sosyal Yardımlaşma Ve Dayanışmayı Teşvik Fonu (SYDTF) bağlamındaki politikalara yer verilmektedir. Böylelikle, SYDV politikasının çözümlenmesinin yapıldığı tezin üçüncü bölümü için de işlevsel bir arka plan oluşturulması, üçüncü bölümdeki çözümlenmelerin daha iyi anlaşılmasına destek olunması da amaçlanmaktadır.

İnsanların toplu olarak yaşamaya başlamasından itibaren yardımlaşma ve dayanışma olgusu var olmuştur. Zamanla devletleşme ve örgütsel / kurumsal yapıların oluşmasıyla toplumda dezavantajlı kesimlerin var olması bu yardımlaşma ve dayanışma olgusunun gelişmesine katkı sağlarken, toplumsal yardımlaşma ve dayanışma duygusu modern devletlerin görevi haline gelmeye başlamıştır. İnsan toplulukları kalabalıklaşıp kentleştikçe yoksulluk daha çok görünür hale gelmiştir. Çeşitli sebeplerle kendisini ve ailesini geçindiremeyecek ve/veya bakıma muhtaç duruma gelen insanların yoksulluk problemlerini çözmek ve asgari geçim düzeyine ulaştırmak için sosyal yardımlar gerekli hale gelmiş ve devletlerce sunulmaya başlanmıştır. Karataş’ın (1999: 42) da isabetle tarif ettiği üzerine modern anlamda sosyal yardım, sanayileşme sürecinde özellikle gelirin yeniden dağıtım aşamasında işlevsellik kazanan bir vasıta olarak yıllardır varlığını sürdürmektedir. Sosyal yardım kavramı; muhtaç durumda olan kişilere belirli kriterler ölçüsünde maddi veya maddi olmayan, aynı veya nakdi yardımların sağlanması anlamına gelmektedir (Taşçı, 2008: 129). Sosyal yardımların en önemli özelliği, muhtaçlık kriterine bağlı olarak yoksullara yapılmasıdır (Ceren, 2017: 14). Sosyal yardımlar, sosyal politikaları belirleme sorumluluğu taşıyan kamu yönetimi, siyasetçiler ve diğer politika aktörleri için öncelikle sosyal güvenlik sisteminin açıklarını kapatıcı ve tamamlayıcı bir kavram olarak algılandığından, öncelikle sosyal güvenlik

kurumlarının dışında kalan ve muhtaç olan kişilere yönelik tasarlanmaktadır (Koray, 2000: 275). Kendi veya yakınlarının (aile, akraba, komşu, arkadaş vb.) imkânları çerçevesinde geçimini yeterince sağlayamayan insanlara veya ailelere devlet kurum ve kuruluşları ya da devlet eliyle kurulan vakıflar tarafından kamusal yardımlar sosyal devlet ilkesinin gereği olarak yapılmaktadır. TBMM, hükümet ve diğer kamu politikası aktörleri tarafından sosyal yardımlaşma ve dayanışma alanında kamusal politikalar üretilir, bu hizmetleri sunacak kurumsal yapılar ortaya konulur ve yasal mevzuatları düzenlenir ve ilgili personel istihdam edilir. Bu kurumsal yapılar her zaman kamu kurum ve kuruluşları olarak ortaya çıkabileceği gibi vakıflar, hayır kurumları, dernekler ve diğer sivil oluşumlar olarak da faaliyet gösteriyor olabilir.

Türk tarihinde önemli bir yer tutan vakıflar çok çeşitli konularda ve türde uygulama alanı bulmuş olup vakıf konusu ayrı bir araştırma alanıdır. Bu alanda birçok yazılı kaynak bulunmaktadır. Bahaeddin Yediyıldız ve arkadaşları (1999) tarafından yapılan araştırma ve bunun sonucu ortaya konan Osmanlı Araştırmaları Veri Bankası adlı detaylı bir literatür niteliğinde olan çalışma vakıflar hakkında araştırma yapmak isteyen araştırmacılar için değerli bir kaynaktır. Bu tezde ise sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıfları politikasının çözümlenmesi için vakıf kavramını detaylı olarak ele almadan, vakfın kavramsal tanımlamasına ve hukuki mahiyetine yer vermektedir. Bu tezin ana konusunu oluşturan sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıflarının hukuki mahiyetini ve Türkiye Cumhuriyeti yönetim sistemi içindeki özgün yapısını ve etkilerini anlayabilmek ve SYDV politikasının çözümlemesini yapabilmek için vakıf kavramının ve kurumlarının, özellikle devlet eliyle kurulan vakıfların kısaca tanımlanması ve gelişiminin irdelenmesinde fayda bulunmaktadır.

Vakıf, Türk tarihinin sosyal, kültürel ve ekonomik hayatında önemli yer rol oynayan olan, dini, hukuki ve sosyal bir müessesedir (Yediyıldız, 1999: 17). İslam geleneğinin de köklü bir kurumu olan vakıflar Osmanlı Devletinden buyana pek çok kamusal ve sosyal hizmeti sunmuştur ve sunmaktadır. Sosyal yardımlaşma ve dayanışma, eğitim, sağlık, ulaştırma, bayındırlık, şehircilik ve belediye hizmetleri, askerlik ve talim (spor) ve dini hizmetler (Kozak, 1985: 20-28) gibi birçok alanda faaliyet göstermişler ve özellikle Osmanlı Devleti döneminde devletin sunması gereken pek çok kamusal faaliyeti yerine getirmişlerdir. Sosyal yardım faaliyeti olarak ise aşevi, misafir evi, yaşlılara kıyafet temin edilmesi, dükkan açmak isteyenlere yardım edilmesi, ihtiyacı olanlara ödünç para verilmesi, hapiste olanlara yiyecek verilmesi, halka ve

çocuklara meyve yedirilmesi gibi çok çeşitli alanlarda vakıflar rol almaktadır (Kozak, 1985: 28; Ateş, 1996: 48). Vakıf, insanlarla beraber mevcut olan karşılıklı dayanışma ve başkalarına iyilik yapma duygusunu, hukuki statüye kavuşturan ve ona süreklilik kavramını sağlayan, tüzel kişiliğe sahip hukuki ve sosyal bir müessesedir (Akbulut, 2007: 63). Hukuki bir müessese olmakla birlikte vakıf, sosyal dayanışma ve karşılıklı yardımlaşma esasına dayanan medeni bir müessesedir (Akgündüz, 1987: 235). Sosyal yardım ve hizmet faaliyetinden ziyade, kişilere genel olarak bir yardım sağlanması söz konusu olmaksızın sadece toplumsal dayanışmayı güçlendirmeye yönelik vakıflar da vardır, örneğin; düğün ziyaretlerine mutfak eşyası sağlanması, halkın deniz kenarında vakit geçirmesi için mesire yerlerinin hazırlanması gibi amaçlara yönelik vakıflar bunlar arasında sayılabilir (Kozak, 1985: 29). *“Bir kişi mülkiyetine sahip olduğu menkul ve gayrimenkul mallardan bir kısmını veya bunların tamamını, Allah’ın rızasını kazanma niyetiyle, halkın herhangi bir ihtiyacını gidermek üzere dini, hayri ve içtimai bir gayeye müebbeden tahsis ederse, malını vakfetmiş yani vakıf müessesesi kurmuş olur”* (Yediyıldız, 1999: 17). Bir malın kamu hizmetine tahsis edilmesiyle vakıf kurumu sosyal içerik kazanmaktadır. Bu bağlamda kamuya yönelik faaliyet gösteren, kamunun ihtiyaç duyduğu hizmetleri yerine getirmeyi hedefleyen ve bu kamusal hizmetlerden yararlananların insanlar olmasından dolayı vakıflar, toplumla arasındaki ilişkisi nedeniyle sosyal özellik kazanmaktadır (Ertem, 2011: 26). Bu özellik bütün vakıf tanımlarının ortak özelliği niteliğindedir. Bununla birlikte, vakfın temelinde toplumsal hizmet sunmak ve İslam dininden kaynaklanan hayır etme motivasyonu da yer almaktadır.

Türk Medeni Kanununa göre vakıf; gerçek veya tüzel kişilerin yeterli mal ve hakları belirli ve sürekli bir amaca özgülemeleri ile oluşan tüzel kişiliğe sahip mal topluluklarıdır (M.K. md. 101). Vakıf kurumunun gerçekleşmesi veya bir vakfın oluştuğundan bahsedebilmek için bazı asgari şartların yerine gelmesi gerekmektedir. Buna göre Türk hukukunda bir vakıf kurulabilmesi için gerçek ve/veya tüzel kişiler tarafından belirli ve sürekli bir amaca bağlı olarak vakfedilen malların, kişisel mülkiyetten çıkarılarak öngörülen amaç için hapsedilmesi veya alıkonulması ve bu yönde kullanılması gerekmektedir. Böylece, vakfedilen varlıklar üzerindeki tasarruf hakkı sürekli ve belirli bir amaca özgülenmek üzere bireysel veya kurumsal mülkiyetten ve tasarruftan vakıf tüzel kişiliğine geçmektedir.

Osmanlı ve Cumhuriyetin ilk yıllarında, toplumun ihtiyaç duyduğu sosyal yardım ve sosyal güvenlik hizmetlerinin önemli bir kısmını vakıflar yerine getirmiştir. Bu anlamda vakıflar geleneksel sosyal yardım ve sosyal güvenlik kurumlarından birisidir. Vakıf müessesesi sosyal yardım ve güvenlik kurumlarının en gelişmiş, en kapsamlısı ve en sistematik olanı (Kozak 1994: 34) olarak değerlendirilmektedir. Tarihimizde oldukça önemli yer tutan vakıflar günümüzde eskiden olduğu gibi ön planda görünmemektedir. Saran (1997: 427), Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıflarının unutulmaya yüz tutan bu geleneğin yeniden canlanmasını sağlayacak güçlü ve etkin birer uygulama aracı olduğunu ifade etmekte olup Ahmet Akgündüz (1987) de, devletin kurduğu vakıflar olarak SYDV'leri eski ve yeni hukukumuzda benzer devlet vakıfları ile de karşılaştırarak savunmaktadır. Tarihimizde bu denli köklü yer etmiş olan vakıf müessesesi, Cumhuriyetin ilk yıllarında yeterince etkin şekilde kamusal alanda var olamamıştır. Turgut Özal'ın ve I. Özal Hükümetinin siyasal tercihleri ve politikaları etrafında 1986 yılında şekillenen 3294 sayılı Kanunla birlikte bu kez bizzat devlet tarafından sosyal yardım ve dayanışma alanında --hukuken olmasa da-- fiilen bir kamu kurumu niteliğinde olan Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları kurulmuştur. 3294 sayılı Kanunun mali kaynaklarını kullanmak üzere sahadaki uygulayıcıları olarak kurulan SYDV'ler sayesinde genel olarak vakıflar özel olarak devlet eliyle kurulan vakıflar müessesesi tekrar canlandırılmıştır. Elbette SYDV şeklinde hayat bulan bu anlayış ve uygulama bu 2. ve özellikle takip eden 3. Bölümde daha derinlemesine aktarıldığı üzere ciddi ölçüde eleştiriler ve takdir de toplamıştır.

Sosyal yardımlaşma ve dayanışma olgusunun ve özellikle bu alandaki farklı statülerdeki ve çeşitli amaçlarla kurulan vakıfların ve/veya sosyal politika ya da varsa daha spesifik olarak sosyal yardımların Osmanlı Devleti ve Türkiye'deki gelişimi açısından akademik yazında çeşitli dönemleme örneklerine rastlanmaktadır. Bu dönemleme çabalarından öne çıkan ve bu teze yol gösterici olanlar dönemlemeler aşağıda kısaca değerlendirilmektedir.

Yener Şişman (2017) Türkiye'de ve Osmanlı Devletinde sosyal politikanın gelişimini hayırseverlik üzerinden irdelediği çalışmasında “2. Cumhuriyet Öncesi Dönem ve Sosyal Politikalar” ile “3. Cumhuriyet Dönemi ve Sosyal Politikalar” şeklindeki ana başlıkları kullanarak ikili bir ayrıma gittikten sonra Osmanlı Devleti Dönemini kendi içinde “2.1. Tanzimat'a dek Geçen Dönem” ile “2.2. Tanzimat ve Meşrutiyet Dönemi” başlıklarıyla kendi içinde iki döneme ayırarak incelemiştir. Şişman

(2017) Cumhuriyet dönemi sosyal politikalarını “1920-1935 Dönemi”, “1936-1945 Dönemi”, “1946-1959 Dönemi”, “1960-1979 Dönemi”, “1980-2001 Dönemi”, 2002 ve Sonrası Dönem şeklinde altı alt döneme ayırarak genellikle yirmişer yıllık dönemler halinde incelemektedir.

Ahmet Tunç (2013) Türk Kamu Yönetiminde Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıflarının Etkinliği: TRB1 Bölgesi başlıklı doktora tezinde sosyal yardımları, 1) Cumhuriyet Öncesi Dönemde Sosyal Yardımlar ve Vakıflar ile 2) Cumhuriyet Dönemi Sosyal Yardım Uygulamaları şeklinde gruplandırmıştır. Tunç’un vakıfları Cumhuriyet Öncesi Dönemi Sosyal Yardımlar ve Vakıflar, Türk Kavimlerinde Sosyal Yardım Uygulamaları ile İslamiyet ve Türk Medeniyetlerinde Sosyal Yardım Uygulamaları olarak çok eski dönemleri ele alarak değindiği görülmektedir. Tunç (2013) Cumhuriyet Dönemi Sosyal Yardım Uygulamaları başlığını da kendi içinde 1923-1945 Dönemi Sosyal Yardımlar, 1945-1960 dönemi Sosyal Yardımlar, 1960-1980 Dönemi Sosyal Yardımlar, 1980-2000 Dönemi Sosyal Yardımlar, 2000-2010 Dönemi Sosyal Yardımlar, 2010 ve Sonrası Sosyal Yardımlar şeklinde dönemlere ayırarak detaylı bir incelemelerde bulunmuştur.

Bedrettin Keskin (2014) kitap çalışmasında sosyal yardım politikalarını, 1) Sosyal yardım arka planı: Osmanlı’da Sosyal Yardım, 2) Cumhuriyet’ten Yakın Tarihe Kadar Sosyal Yardımlar, 3) Sosyal Yardımların Günümüze Yansımaları şeklinde üç ana dönemde irdelemektedir. Yazar 2. ana dönemi de kendi içinde 2.1. Cumhuriyet’in ilk yılları ve 2.2. İkinci Dünya Savaşı Sonrası Dönem şeklinde iki alt döneme ayırmıştır.

Bedrettin Kesgin (2013) “Kamu Sosyal Sorumluluğunda Sosyal Hizmet” adlı kitap çalışmasının ikinci bölümünde ise sosyal hizmetleri 1) Osmanlı’dan Günümüze Merkezi Yönetim ve Sosyal Hizmet ve 2) Cumhuriyet Döneminde Merkezi Yönetim ve Sosyal Hizmet olmak üzere iki dönemde incelemiştir. Kesgin’in kitabının 2. başlığında tezimizin konusunu oluşturan Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıflarının yapısı, işleyişi ve faaliyetler ve uygulamasına ilişkin bir politika analizi ve değerlendirmede bulunmadan bilgi niteliğinde anlatımlarda bulunmaktadır.

Meryem Koray (2018) Türkiye’nin sosyal politikalarını detaylı olarak incelediği “Sosyal Politika” adlı kitabının 2018 yılındaki 5. Baskısının üçüncü bölümünde sosyal politikayı dört aşamada incelemiş olup bunlar: 1) Osmanlı Dönemi 2) Cumhuriyetin Başlangıcı 3) 1960-1980 Dönemi 4) 1980 Sonrası Dönem olarak sıralamaktadır. Koray

özetle ilk iki dönemde çok sınırlı olmak üzere ilk düzenlemelerin olduğu ve devlet eliyle kalkınma dönemi olduğu, üçüncü aşamada sosyal devlet anlayışının anayasal olarak kabulü ve ithal ikameci politikaların etkili olduğu, son bölümde ise sosyal politikada yasal düzenlemeler açısından önemli değişikliklerin öne çıktığı dönem olarak işlenmektedir. Fakat Koray (2018) sosyal politikaları dönemlere ayırarak ele aldığı bu kitap bölümünde sosyal yardımlardan değil, sosyal hak olarak daha çok sendikal faaliyetlerden ve sosyal güvenlikten bahsetmiştir.

Aşağıda 2.1.-2.4 alt başlıkları arasında yer alan ve birisi Osmanlı dönemine özgülünen 2017 yılı sonuna kadar olan dönemde Osmanlı Devletinde ve Türkiye Cumhuriyetinde sosyal yardımlaşma ve dayanışma olgusu ve özellikle de bu olgunun gelişiminde devletin rolü ve yerine dair tartışmalar dönemsel bazda kısaca sunulmaktadır. Bu tezde yapılan dönemlemede ise, tezin konusunu oluşturan SYDV'lerin Osmanlı Devleti döneminde sosyal yardım ve dayanışmayı yerine getiren vakıf geleneğinin bir yansıması olmasından dolayı Osmanlı Döneminden başlanmıştır. Cumhuriyet Dönemi, sosyal yardım ve dayanışma olgusuna yönelik algı, devlet organizasyonu, kurumsallık açısından yeni bir dönem olarak ele alınmıştır. Türkiye Cumhuriyeti'nin sosyal yardım ve dayanışma politikası temeli ise 1970'li yılların ortalarından itibaren yeni bir boyut kazanmaya başlamış ve 1980'lerden sonra dünyada ve Türkiye'de etkili olan ekonomik ve siyasi düşünceyle şekillenmiştir. Nitekim bu tezin konusunu oluşturan SYDV'lerin 1986 yılında 3294 sayılı SYDTK ile kurulmasıyla yeni bir döneme geçilmiştir. Bu anlamda 1986 yılı sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıfları politikasının asıl başlangıç noktasını oluşturmaktadır. Bu politikanın çözümlenmesi açısından 2002 yılı sonuna doğru AK Parti iktidarı dönemini sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıfları politikasının yeniden şekillendirilmekte olduğu aşama olarak kabul etmekteyiz. Tezin 2017 yılına kadar olan süreci ele alması ise, ülkede parlamenter sistemden cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçiş sürecinin başlangıcı olması bakımından anlamlıdır. Bu dönemleme çerçevesinde bu ikinci bölümde ilgili kamu politikalarının oluşumu, gelişimi ve varsa sonlandırılmasına dair ipuçlarının sağlanmasına özen gösterilmektedir.

2.1. OSMANLI DEVLETİ DÖNEMİNDE SOSYAL YARDIMLAŞMA VE DAYANIŞMA OLGUSUNUN GELİŞİMİ

Sosyal yardımlar, insan topluluklarının birlikte yaşamaya başlamasıyla birlikte anılmaya başlanmıştır. Önceleri aile içi, yakın komşu, akraba ve diğer kesimlere yönelik

başlayan yardımlar, zamanla kurumsal kimlik kazanmıştır. Toplumların büyümesi ve şekillenmesiyle birlikte bu yükümlülükler en büyük örgütsel yapı olan devletin önemli ödevlerinden birisi haline gelmiştir (Tunç, 2013: 53). Çeşitli sosyal yardım aktörleri arasında devletin sosyal niteliğinden dolayı, sosyal yardım sisteminin en organize ve kurumsal yönünü oluşturması ve sosyal yardım kuruluş ve işleyişini düzenlemesi, koruması güçlendirmesi ve denetlemesi beklenmektedir (Taşçı, 2008).

Osmanlı Devletinde, sosyal yardımlar yerel-dini cemaatlerce yerine getirilmiş, sosyal yardım uygulamaları gönüllü girişim niteliğinde görülmüştür. Sosyal güvenlik ise büyük ölçüde vakıf ve yerel ilişkiler ağı içerisinde yürütülmüştür (Kesgin, 2012b: 114-115). Osmanlı'da vakıflar, muhtaç insanların ihtiyaçlarına yönelerek temel gıdadan barınmaya, sağlığa, kimsesiz yaşlı ve çocukların barınma ve yaşamsal ihtiyaçlarını karşılamaya kadar pek çok hizmeti sunmuştur (Kesgin, 2012b: 63). Tanzimat dönemine kadar olan süreçte devlet, vakıf kurumlarının sosyal alandaki risklere karşı özerk olarak çalışmalarını desteklemiştir. Bununla birlikte, sosyal alana katkı veren faaliyetlerin yerine getirilmesi için vakıflara devlet hazinesinden doğrudan kaynak aktarılmamıştır. Osmanlı Devletinde vakıf kuranların özellikle büyük vakıf külliyelerini tesis edenlerin başında hükümdar ve yakın çevresi, şehzadeler, valide sultanlar ve sultan hanımlar gelmekte, ikinci sırada ise en büyük idareci sınıf (sadrzamlar, beylerbeyi, zeamet ve has sahipleri) yer almaktaydı (Ülken, 1971: 32, aktaran Öztürk, 1999: 39). Vakıf kurumları devlet gelirlerinden ziyade padişah ve eşlerinin, devlet yönetiminde yer alan görevlilerin kişisel bütçe ve mal varlıklarıyla desteklemekteydi. Özellikle eğitim ve sağlığa dair hizmet kurumlarıyla doğrudan düşük gelir grupları veya fiziki veya sosyal bir tehlikeye maruz kalmış kesimlere yönelik sosyal yardım ve sosyal güvenlik kuruluşlarının neredeyse tamamının, sultan ve vezirler tarafından yaptırıldığı (Öztürk, 1999: 40) bilinmektedir. Osmanlı Devletinin refah sistemi içinde vakıfların yanında aile ve akrabalık ilişkileri, cemaat tipi dayanışmalar, lonca sandıkları, ahilik ve esnaf sandıkları gibi mesleki dayanışmalar; hayırseverlik, lütuf ve bağışlar gibi dini temelli ve mahalle dayanışması gibi yardımlaşma ilişkileri (Kılıç, 2004: 243; Barnes, 1987: 62-74) yer almıştır. Vakıflar, üst tabakadan alt tabakaya doğrudan servet transfer eden bir kurum olmasa da üst tabakanın servetini onların mülkiyetinden çıkararak toplumsallaştırılmasına ve elden ele nemalarının alt tabakalara gelir ve hizmet olarak yayılmasına imkân veren bir sistemdir (Yüksel, 1983: 151, aktaran Öztürk, 1999: 39). Bu anlamda sosyal bir müessese olan vakıfların hizmetleri ve dini temelli yapılan zekât,

fitre, sadaka ve kurban kesme gibi yardımlar sosyal yardımların ve zenginliğin toplumdaki varlıklı kesimden yoksul kesime doğru hareket ederek gelirin yeniden ve görelî olarak adil dağılımının sağlanmasında ve dengelenmesinde katkı sağladığı söylenebilir. Fakat Osmanlı Devletinde vakıf, lonca gibi teşkilatların İslam dininden kaynaklanan yardımlara göre sosyal yardımlaşma ve dayanışma alanında daha etkin rol oynadığı söylenebilir. Özellikle vakıf sistemi, varlıklı ve yönetici konumunda olan kişilerin hayır yapmasını teşvik etmiş, vakıf hizmetleriyle birçok sosyal içerikli hizmet topluma sunulmuştur (Kesgin, 2013: 64). Osmanlı Devletinde bazı vakıflar devlet bütçesinin dışında sivil katılımlı, halkın sosyal yardımlaşma ve dayanışma düşüncesi etrafında şekillenen sosyal politika kurumları olmuşlardır.

Osmanlı Devletinin sosyal hizmet geleneğinin oluşmasında vakıflar önemli işleve sahiptir. Öyle ki, devlet tarafından sağlanması gereken eğitim, sağlık, sosyal hizmet, çevre, altyapı gibi birçok kamusal faaliyeti bu vakıflar yürütmüştür. Osmanlı Devletinde sosyal yardım ve hayır içerikli yardımların finansmanı konusu önemli ölçüde vakıf yoluyla gerçekleştirilmiştir (Özbek, 2006: 64-65). Böylece Devletin bütçesinden hiç para çıkmadan sosyal yardım ve hizmet faaliyetleri gerçekleştirilmiştir (Dağ, 2014: 5) ve diğer alanlardaki birçok kamusal ihtiyaç karşılanmıştır. Bu açıdan değerlendirildiğinde, Osmanlı Devletinde günümüz sosyal devlet giderlerine benzer düzenli bir sosyal yardım bütçesinin ayrılmadığı da söylenebilir. Osmanlı Devleti, her ne kadar sosyal sorunlarla ilgili alanlarda aktif ve güçlü biçimde yer almasa da, vakıflar, külliye ve imaretler sosyal sorunların hafifletilmesine yönelik önemli katkılar sağlamıştır (Barnes, 2007: 62-74). Osmanlı Devleti vakıflar ve diğer üçüncü sektör kurumlarını denetleme ve çalışmalarını destekleme konusunda politika uygulamak suretiyle sosyal yardımlara ve vakıfların hizmet götürdüğü diğer alanlara dolaylı destek sağlamıştır.

Osmanlı Devleti birçok ırk, din ve dil barındıran çok uluslu karmaşık bir toplumsal yapıya sahip idi. Osmanlı'da sosyal yardımlaşma ve dayanışmayı sağlamak amacıyla kurulan vakıflar, imarethaneler, tabhaneler (dinlenme yeri), bimarhaneler (günümüz tıp fakültesi ve hastanesine karşılık gelen sosyal hizmet kurumları) ve diğer hayır kurumlarından toplumun çeşitli kesimleri eşit sayılabilecek şekilde faydalanmıştır. Çok uluslu toplumsal yapıya sahip olan Osmanlı'da vakıf hizmetleri dil, din, ırk farkı gözetmeksizin gerçekleştirilmiştir (Dağ, 2014: 5). Osmanlı'da vakıflar yaptıkları hizmetlerle toplumda sosyal bütünleşme düzeyini artırıp sosyal çatışmayı azaltmakta ve

sosyal ilişkileri düzenleyerek sosyal yardımlaşma ve dayanışma ağını güçlendiren (Taşkesen, 2017: 63) etkiler gösteren kurumsal ve sosyal yapılar içinde önemli yer tutmaktaydı. Osmanlı Devleti dönemine ilaveten, Cumhuriyetin başlangıç yıllarında da sosyal yardımların eşit şekilde dağıtıldığını savunan ve buna dair örnekler veren yazarlar (örneğin, Baytal, 2009; 2012) da bulunmaktadır.

1868 yılında Osmanlı Mecruhuni Askeri Muavenet Cemiyeti adıyla Kızılay kurulmuştur. Savaş dönemlerinde asker ve sivil halkın bakımı ve korunması için çaba göstermiş, doğal felaketlerde haklın barınma ve gıda gibi temel ihtiyaçlarını karşılayarak sosyal yardım hizmeti vermiştir (Şişman, 2017). Kızılay özellikle savaş dönemlerinde cephede de cephe gerisinde de sağlık, tedavi ve yardım vb. hizmetleri vermeye başlamıştır (Altan, 2008: 68). Yardım baloları, sergiler ve konferanslar düzenleyerek toplumsal dayanışma ve yardımlaşmada etkili olan dernek (Tepekaya ve Kaplan, 2003: 148), yoksullara yönelik faaliyetler de gerçekleştirmiştir (Buğra, 2018: 136).

Sosyal hizmet ilk kez 1808 yılında Sened-i İttifak'ta yer almıştır, bir bakıma padişah ile ayanın ve hükümetin yetkilerini düzenleyen belgenin 7. Maddesinde "*yoksulların ve Müslüman olmayan halkın gözetilmeleri ve korunmaları asıldır*" hükmüne yer verilmiştir (Kesgin, 2014: 163). Bu anlamda ileri düzey uygulama alanları olmasa da sosyal devlet olmanın ilk adımları gündeme gelmiştir.

Osmanlı Devletinde iç ve dış güvenlik gibi konularda devlet gücüne ihtiyaç duyulan hizmetler doğrudan devlet tarafından sağlanırken eğitim, sağlık, ulaşım, çevre, çeşitli altyapı hizmetleri sosyal yardım ve sosyal hizmetler gibi birçok toplumsal hizmet vakıflar vasıtasıyla sağlanmıştır. Öztürk'e (1999: 35) göre de, Osmanlı yönetim anlayışında devletin görevi, adaleti sağlamak, halkın can ve mal güvenliğini temin etmek ve insanların istedikleri gibi inanma ve kendini geliştirme fırsatını sağlamaktan ibarettir. Bunun dışında kalan ve bir toplumun gelişmişlik ve refah düzeyini gösteren eğitim, kültür, sağlık ve sosyal hizmet faaliyetlerini gerçekleştirme görevinin sivil toplum kuruluşlarına bırakıldığını ifade ederek vakıfları işaret etmektedir. Sosyal hizmet faaliyetlerini yerine getirmek için kurulan vakıflarda muhtaçlara aylık bağlanmış, eğitim çağındaki öksüz ve yetim çocukların giyim ihtiyacı karşılanmış, dul ve yetimler evlendirilmiş, kimsesiz şehit eşleri çocuklarıyla birlikte barındırılmıştır (Sarpaşan, 2008: 65).

Sokaklarda yaşayanlar için Darülaceze, şehit çocukları için darüleytamlar ve babası olmayan, maddi olanakları yetersiz çocukların eğitimi amacıyla çaba gösteren Darüşşafaka da bu dönemde önemli hizmetlerde bulunmuştur (Zengin vd., 2012: 136). Darülaceze'nin kurulması ve Darüşşafaka'nın bakım ve tamiri için yapılan harcamalar Abdülhamit'in en önemli hayır işleri arasında gösterilmektedir (Özbek, 2002: 23). Bu dönemin kurumlarında --Kızılay ve Darülaceze örneklerinden de anlaşılacağı üzere-- elit bürokrasi söz ve kamu kaynakları ve bağışlar içiçe geçmiştir (Metin, 2011: 186).

II. Abdülhamit 1882 yılında ağır geçen kış koşullarında yoksullara kömür dağıtmıştır. Borç içinde olmalarından dolayı hapiste olan mahkûmlara yardım yapılması da Abdülhamit dönemindeki bir başka sosyal yardım ve dayanışma uygulaması örneğidir (Keskin, 2014: 161; Özbek, 2001; 2002; 2005: 171-172). II. Abdülhamit tarafından ilk kez sağır, dilsiz ve kör çocuklar için okul kurulduğu (Demirci Akyol, 2013), böylece engellilerin eğitiminin kamusal politikalara konu olduğu görülür. Fakat Nadir Özbek (2002: 171) ise Padişahın yoksullara yaptığı yardımlar bütün olarak değerlendirildiğinde, bu yardımların refah devleti işlevlerini ikame ederek bir bakıma “gölge refah devlet” etkisi yarattığını ifade etmektedir. Osmanlı Devleti zamanında kurumsal anlamda devlet tarafından birebir düzenlenen ve finanse edilen kurumlar var olmasa da, padişahlar ve eşleri, üst düzey yönetici ve bürokratlar gibi aktörler tarafından sosyal yardımlaşma ve dayanışmanın desteklendiği söylenebilir. Meşrutiyet Döneminde ise sosyal politika açısından sivil girişimlerin dikkat çekici şekilde arttığı görülmektedir. Bu sivil girişimler arasında Osmanlı Fukaraperver Cemiyeti'nin önemli bir yeri vardır; Cemiyet, İstanbul'un birçok mahallesinde şubeler açmayı planlamış; fakat Balkan Savaşları ve dönemin siyasi durumundan da kaynaklanan sebeplerle 1913 yılında Cemiyet kendisini fesih etmiştir. Bağlı şubeler ise bağımsız fukaraperver cemiyetleri olarak çalışmalarına devam etmiştir. Bu cemiyetler yarı resmi yardım ve bağış cemiyetleri olarak kabul edilebilir (Özbek, 2006: 62-63). Bu cemiyetlerin İstanbul'un mahallelerinde şubeler şeklinde örgütlenme çabası ve cemiyet yönetimine katılan üyelerin durumu bakımından onların günümüz sosyal yardımlaşma ve dayanışma ağına ve vakıflarına benzerlik göstermekte oldukları söylenebilir. Osmanlı Devletinin sosyal yardım ve dayanışma politikalarına karşı farklı görüşler ortaya çıkmaktadır. Özellikle vakıf sisteminin varlığından dolayı Osmanlı devletini refah devleti olarak nitelendirirken kimi tarihçiler ise vakıfları Osmanlı sivil toplumunun izdüşümü olarak göstermişlerdir (Özbek, 2002: 25).

2.2. 1923–1986 DÖNEMİNDE SOSYAL YARDIMLAŞMA VE DAYANIŞMA OLGUSUNUN GELİŞİMİ

Cumhuriyet dönemine kadar sosyal yardım ve dayanışma olgusu aile, akrabalık, dini temeller üzerine dayanan yardımlar ve mesleki dayanışmayla sağlanan yardımlar şeklinde devam etmiştir. Cumhuriyet döneminde uzunca bir süre modern devlet olarak kurumsal bir sosyal yardım şekli ortaya çıkmamış olup ilk ve önemli anlayış değişikliği 1961 Anayasasıyla başlamıştır. Cumhuriyetin ilk yıllarında ağır savaş şartlarından çıkan ülkede, güçlü bir ekonominin olmayışı, devletin sosyal hizmetlere harcayacak yeterli bütçesinin olmaması gibi sebeplerle ekonomik ve sosyolojik problemlere ilgi çok düşük düzeyde olmuştur. Gough'a (2018: 239) göre, 1923'ten sonra da uzun süre, Türkiye Cumhuriyeti tarafından ortaya konan batılılaşma ve modernleşme programına rağmen, yoksullara yönelik yardımlar daha çok yerel idareler ve İslam dini temelli kurumların çalışma sahası içinde kalmıştır. 1924 Anayasası'nda ise sosyal alanda önemli ve dikkat çekici düzenlemelere yer verilmemiştir (Kesgin, 2013: 116). Erken Cumhuriyet döneminin gönüllülük anlayışı etkisiyle sosyal yardım ve dayanışma olgusu uzun yıllar bu minvalde ilerlemiştir (Karagöl ve Dama, 2015: 15).

Yaşar Baytal (2009) Atatürk Döneminde Sosyal Yardım Faaliyetleri (1923–1938) başlıklı doktora tezinde Cumhuriyetin başlangıç yıllarındaki 16 yıllık bir dönemi detaylı olarak irdelemektedir. Baytal'a (2009) göre, Cumhuriyetin ilk yıllarında, yeni bir ulus inşasını ve ulus devlet bütünleşmesini sağlayan en önemli unsurun sosyal politika olduğu bilirse de, sosyal politikayı yerine getirecek teşkilat yapısının olmamıştır. Yine Baytal'a (2009) göre, yıllar süren savaş nedeniyle bütçenin askeri harcamalara yönlendirilmesi gibi sebeplerle erken dönem Türkiye Cumhuriyeti Devleti sosyal politikayı tam anlamıyla gerçekleştirecek ekonomik ve siyasi güce sahip olamamıştır. Baytal (2009) ayrıca, bütün imkânsızlıklara ve devletin Savaştan yeni çıkmış olmasına rağmen, sosyal yardımlar, devletin asli vazifesi olarak görüldüğünü, bu anlayış çerçevesinde sosyal yardımlarla ilgili var olan kuruluşların modernleştirildiğini ve halkın ihtiyaçlarının öncelik sırasına göre karşılanmaya çalışıldığını ifade etmektedir. Devletin kurumsal yardım anlayışının ilk meyveleri asıl olarak 1930 yılından sonra alınmaya başlanmıştır (Baytal, 2009: 20). Savaş koşullarından çıkan ve devletleşme çabası içerisinde temel hukuk sistemini, kurumsal yapısını oluşturmaya çalışan Cumhuriyette sosyal yardım ve dayanışma elbette en çok ihtiyaç duyulan düzenleme alanlarından birisi olsa da, içerisinde bulunan ekonomik ve mali durumda, 1920'ler ve

1930'lar Türkiye'sinde kapsamlı sosyal yardımlar öncelikli politika alanı olamamıştır. Sosyal yardımlara dair esas düzenlemeler daha çok 1961 Anayasası, 1976 yılındaki 2022 sayılı Kanun ile afetler dolayısıyla oluşan yaraları sarmak için çok farklı yıllarda çıkarılan yasalarla kısmen ivme kazanmıştır. Yine de 1923'den 1986 yılına kadar geçen sürede, hukuki düzenleme açısından sosyal yardımlar noktasında önemli başlangıçlar sayılacak mevzuat çalışmalarını aşağıda kısaca özetlemekte fayda bulunmaktadır.

1926 yılında çıkarılan Medeni Kanunla ailenin muhtaç üyesine yardım, nafaka mükellefiyeti çerçevesinde aile içi sorumluluğun gereği sayılmıştır. 1930 tarihli 1593 sayılı Umumi Hıfzıssıhha Kanunu ile yoksulları gözetmek için birçok kuruma yer verilmiş, bu Yasa yoksulların ücretsiz sağlık hizmeti almasının yolunu açmıştır (Kesgin, 2014: 168). 1930 yılındaki 1580 sayılı Belediye Kanununda belediyelere; yoksullara yardım etmek, barınacak yerler sağlamak, kimsesiz çocuklar için yurtlar açmak, sosyal yardım sandıkları kurmak ve asker ailelerine yardım gibi yerel yönetim birimlerince sağlanan sınırlı bazı sosyal yardım görevleri verilmiştir (Kesgin, 2012b: 123). 1970'li yıllardan sonra gelişen toplumsal belediyeçilik anlayışıyla yerel yönetimlerde bir takım sosyal yardım faaliyetleri gündeme gelmeye başlasa da bu faaliyetler kapsayıcı ve doyurucu biçime ulaşmamıştır.

1868 yılında savaş dönemlerinde yaralı askerlere yardım etmek, cephede ve cephe gerisinde ordunun sağlık teşkilatını güçlendirmek amacıyla Osmanlı Mecruhuni Askeri Muavenet Cemiyeti (Osmanlı Hilal-i Ahmet Cemiyeti) kurulmuştur. Savaş yılları bittiğinde ise ordunun sağlık teşkilatına katkı yapmanın yanı sıra afet yönetimi, salgın hastalıklarla mücadele ve halk sağlığı gibi oldukça geniş alanda faaliyet yürüten bir teşkilat haline gelmiştir (Özbek, 2002: 307, 321). 1923 yılında Türkiye Hilal-i Ahmer Cemiyeti adıyla Dahiliye Vekaletine bağlanmıştır. Osmanlı Devletinden devir alınan önemli yardım kurumlarından birisi olan Türk Hilal-i Ahmer Cemiyeti, 1935 yılında Atatürk'ün önerisiyle Türk Kızılayı adını almıştır (Baytal, 2009: 72; Baytal, 2012: 78). Türk Kızılayı özellikle savaş zamanlarında ve sonrasında yapılan sağlık ve yaş yardımaları, afetlerde yapılan yardımlar ve mesken yardımları gibi faaliyetleriyle sosyal yardımlaşma ve dayanışmayı Osmanlı'dan günümüze devam ettiren köklü oluşumların başında gelmektedir. Türk Kızılayı sosyal yardımlaşma ve dayanışmanın sistemli hale gelmesine büyük katkı sağlamıştır. Kızılay Derneği'nin yan işlevleri arasında yoksullukla mücadele de yer almıştır (Sallan Gül, 2002: 112). Örneğin Kıranlar (2013: 236), savaş yıllarında İzmir Hilal-i Ahmer Cemiyetinin yoksulların yakacak

ihtiyacını karşılamaya çalıştığını, bedava kömür temin ettiğini ya da az da olsa para vermeye gücü olanlara cüzi bir karşılıkla kömür sattığını aktarmaktadır.

6 Mayıs 1917 tarihinde, savaş zamanında anne babasız kalmış ve korunmaya muhtaç çocukların himayesini sağlamak için Himaye-i Etfal Cemiyeti kurulmuştur. Cemiyet, 1917’de Üsküdar, Beyoğlu, Haliç, Kadıköy, Bakırköy gibi İstanbul’un çeşitli semtlerinde ile Samsun ve İzmit’te, 1918 yılında Konya ve Yeniköy’de, 1920 yılında ise Kırklareli şubelerini açarak faaliyet alanını ve hizmet ağını daha da genişletmiştir (Baytal, 2012: 109). İstanbul Himaye-i Etfal Cemiyeti faaliyetini sürdürürken, 1921 yılında, Dr. Fuad Umay’ın önderliğinde Büyük Millet Meclisinin bazı üyeleri ve bazı aydınların girişimiyle Ankara’da yeni bir Himaye-i Etfal Cemiyeti kurulmuştur (Fişek, 2007: 335; Baytal, 2012: 109; Kıranlar, 2013: 262). Bu durumda İstanbul ve Ankara merkezinde iki cemiyetin bulunması çift başlı bir görünüme sebep olmuştur. Ankara Himaye-i Etfal Cemiyetinin kurulması ve etkin bir şekilde teşkilatlanmasıyla İstanbul Himaye-i Etfal Cemiyeti de Ankara’daki Cemiyetin şubesi olarak faaliyetine devam etmiştir. Mustafa Kemal Atatürk’ün himayesinde tüm ülke çapında örgütlenerek, anne ve çocuklara yönelik yardım hizmetlerini genişleterek sürdürmüştür. “1934 yılında ise *Çocuk Esirgeme Kurumu* adını alarak varlığı günümüze kadar devam eden ender sosyal yardım kurumlarından biri olmuştur” (Baytal, 2009: 98-99; Baytal, 2012: 109-110). Bu kurum sadece kimsesiz çocukları sahiplenmek amacıyla değil, kapsamlı bir çocuk sosyal politikasının aracı olarak tasarlanmış ve 1982 yılında devlet bünyesinde yapılandırılarak “Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu” adını alana dek 61 yıl hizmet veren bir sivil toplum örgütüdür (Acar, 2005: 2, aktaran Fişek, 2007: 335).

Sosyal korunmaya ve sosyal alana vurgunun arttığı 1960’lı yılların başında bu durum 1961 Anayasasıyla tescillenmiştir (Kesgin, 2012b: 117). 1961 Anayasası, Türkiye’de sosyal güvenlik açısından yeni bir dönemin başlangıcı olmuştur (Arıöz Bozkuş, 2009: 58; Demirhan ve Kartal, 2014: 261; Gerek, 2002; Sözer, 1997: 126). Zira Cumhuriyetin kabulünden sonraki dönemde sosyal yardımlaşma ve dayanışma Türkiye Cumhuriyeti Anayasalarından ilk olarak 1961 Anayasasında ifadesini bulmuştur. 1961 Anayasasının “Başlangıç Hükümleri”nde Türkiye Cumhuriyeti Devleti “*İnsan hak ve hürriyetlerini, millî dayanışmayı, sosyal adâleti, ferdin ve toplumun huzur ve refahını gerçekleştirmeyi ve teminat altına almayı mümkün kılacak demokratik hukuk devletini bütün hukukî ve sosyal temelleriyle kurmak*”la yükümlü kılınmıştır. Anayasanın 10 uncu maddesinde “*devletin ... insanın maddî ve manevî varlığının gelişmesi için gerekli*

şartları hazırlayacağı”; 48 inci maddesinde ise “Herkesin; sosyal güvenlik hakkına sahip olduğu ve bu hakkı sağlamak için sosyal sigortalar ve sosyal yardım teşkilatı kurmak ve kurdurmanın Devletin ödevleri arasında bulunduğu” hüküm altına alınarak, herkesin sosyal güvenlik hakkına sahip olduğu kabul edilmiş ve bu hakkı sağlamak için sosyal sigortalar ve sosyal yardım teşkilatını kurmak ve kurdurmak da devletin görevleri arasında öngörülmüştür. Nitekim daha önceden hukuki düzenlemeleri bulunana fakat kurumsal yapısı ve anayasal düzenleme içinde yer almayan kurumsal yapılar oluşturulmuştur. Bu minvalde, 08.06.1949 tarihinde kabul edilen 01.01.1950 tarihinde yürürlüğe giren 5434 sayılı Emekli Sandığı Kanunu çerçevesinde Emekli Sandığı Kurumu, 17.07.1964 tarihinde kabul edilen ve 01.03.1965 tarihinde yürürlüğe giren 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunuyla Sosyal Sigortalar Kurumu (SSK), 02.09.1971 tarihli 1479 sayılı Bağ-Kur Kanunuyla Esnaf Sanatkarlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu (Bağ-Kur) kurulmuştur (Sallan Gül, 2006: 273-275). Böylelikle anayasal güvence altına alınan sosyal güvenlik haklarında, kurumsal yapılar oluşturularak somut adımlar atılmış ve sosyal güvenlik politikalarında önemli ilerleme kaydedilmiştir.

1961 Anayasası sosyal haklara ve sosyal güvenlik hakkına ilk defa açıkça anayasal bir nitelik kazandırması (Gerek, 2002: 76) açısından oldukça önemlidir. Böylece 1961 Anayasası, Devletin sosyal niteliğinin anayasal anlamda belirtilmesi ve buna uygun olarak “sosyal haklar”ın anayasal anlamda garanti altına alınması ve genel olarak sosyal güvenlik alanında açılımlar yaratması yanında, sosyal yardımlaşma ve dayanışma alanında da önemli bir niteliğe haizdir. Sosyal hizmet ve yardım uygulamaları devletin görevi olarak kabul edilmiştir. Fakat 1961 Anayasası’nın 53. maddesinde “devlet ... iktisadi ve sosyal amaçlara ulaşma ödevlerini, ancak iktisadi ve mali kaynaklarının yeterliliği ölçüsünde yerine getirir” hükmüne yer verilmiştir. Böylelikle yetersiz kaynaklara sahip olan devletten beklenecek hizmetlere bir sınırlama getirilmiş ve Anayasa’nın 53. maddesindeki hükümlerle, sosyal hakların gerçekleşmesinde siyasal iktidara takdir yetkisi tanınmıştır. Bir diğer ifadeyle, devletin vatandaşlara refahlı yaşam sağlaması bir hak olarak kabul edilmemiş; devletin olanakları ölçüsünde vatandaşlarına refah sağlayacağı anlayışı benimsenmiştir (Kesgin, 2013: 119; Koray, 2018: 161; Sallan Gül, 2002: 113).

Medeni Kanunda küçüklerin ve anne babası olmayan çocukların korunmasıyla ilgili hükümler yer almış ve bu konuda önemli bir adım olmuştur; fakat, bu konudaki

problemlerin çözümünde yeterli olmadığından 1949 yılında 5387 sayılı Korunmaya Muhtaç Çocuklar Hakkındaki Kanun çıkarılmıştır. 5387 sayılı Kanunun da yetersiz olduğunun anlaşılması sonucu 1957 yılında 6972 sayılı Korunmaya Muhtaç Çocuklar Hakkındaki Kanun çıkarılmış ve 5387 sayılı Kanun yürürlükten kaldırılmıştır. Bu Kanun muhtaç, anne babası olmayan, tehlike altında bulunan çocukların reşit oluncaya kadar devlet tarafından koruma altında olması ve eğitimlerinin ve gelişimlerinin sağlanmasını hüküm altına almıştır (Zevkliler, 1968: 174-175).

1959 yılında 7355 sayılı Sosyal Hizmetler Enstitüsü Kurulmasına Dair Kanun çıkarılmış olup, 1961 yılında Sosyal Hizmetler Akademisinin kurulmasıyla sosyal hizmet alanında çalışacak uzmanların eğitimine başlanmıştır.

1959'da çıkarılan 7269 sayılı “Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanun” Cumhuriyet döneminde kendisinden önce çıkarılmış olan bütün kanunları tek bir Kanun altında toplamış (Aydın, 2014: 50; Yavaş, 2005: 126) bulunmaktadır. İçeriği itibariyle, Kanun afet öncesi ve sonrası süreçlere değinmiş; fakat önceliği genel olarak afet gerçekleşikten sonra acil müdahale ve yeniden inşa süreçlerine ayırmıştır.

Sağlık ve Sosyal Yardımlar Bakanlığına bağlı Sosyal Hizmetler Genel Müdürlüğü 1963 yılında kurulmuştur. Bununla birlikte söz konusu Genel Müdürlük muhtaçlara doğrudan sosyal transfer yapmayıp kendilerine müracaat eden yoksulları ise gönüllü kuruluşlara sevk etmişlerdir (Kesgin, 2014: 155). 1983 yılında 2828 sayılı Sosyal Hizmetler Kanunu ile korunmaya, bakıma ve yardıma muhtaç aile, çocuk, özürlü ve diğer kişilere götürülen sosyal hizmetler ve hizmetleri yürütmek üzere kurulan teşkilatın kuruluş, yetki ve sorumluluklar ile faaliyet ve gelirlerine dair esas ve usuller düzenlenmiştir.

1923–1986 döneminde Türkiye’de sosyal politika açısından en önemli düzenlemelerden birisi 1976 yılında yürürlüğe giren 2022 sayılı “65 Yaşını Doldurmuş, Muhtaç, Güçsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması Hakkında Kanun”dur (Öktem ve Erdoğan, 2018: 5). Zira bu Kanun Türkiye’de doğrudan kamu sektörü tarafından finanse edilen, kapsamı belirgin ve bu anlamda çağdaş nitelikli ilk sosyal yardım düzenlemesi olarak kabul edilmektedir. Aile ve akrabalık ilişkileri içerisinde gerçekleşen geleneksel yardımlaşma modelinin ihtiyaçları gidermede yetersiz kalması, devlet tarafından sosyal politikaların üretilmesini ve uygulanmasını zorunlu

hale getirmiştir. Bu düşüncelerle 1983 yılında Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu (SHÇEK) kurulmuş, dağıntık durumda bulunan kamu sosyal hizmet uygulamalarının tek çatı altında toplanmasına çalışılarak muhtaç çocuk, yaşlı ve engellilere yönelik hizmet verilmeye başlanmıştır (Şişman, 2017: 16). 28 yıl boyunca hizmetlerine devam eden kurum daha sonra 2011 yılında 633 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameyle kapatılmış ve görevleri T.C. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığına devredilmiştir (Yay, 2015: 22).

1983 yılı sonrasında çeşitli plan metinleri ve yürütme programlarındaki sosyal adaletçilik ilkeleri arasında yer tutan, ekonomik gelişmenin hızlandırılması, sosyal dengenin iyileştirilmesi, gruplar arasındaki gelir farklılıklarının azaltılması, belediyeler arasındaki gelişmişlik farkının en aza indirilmesi, fakirliğin kaldırılarak refahın yaygınlaştırılması amaç ve politikası çerçevesinde (Gerekçe Raporundaki deyişimiyle, Türkiye'deki) kuruluşların el uzatamadığı [olayları] önlemek, fakir fukaranın elinden tutmak, onu kimsesizlik ve sefilliğin ızdırabından kurtarmak ve bu suretle sosyal yardımlaşmayı teşvik etmek için, Başbakanlığa bağlı, Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası nezdinde, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu kurulmasını öngören, aynı adlı yasa tasarısı hazırlanmıştır (aktaran, Saran, 1997: 427-428).

2.3. 1986–2002 DÖNEMİNDE SOSYAL YARDIMLAŞMA VE DAYANIŞMA OLGUSUNUN GELİŞİMİ

1986 yılında halk arasında yaygın olarak kullanılan adıyla Fak-Fuk-Fon (Fakir Fukara Fonu) kurulmuştur. Turgut Özal tarafından 3294 sayılı Kanunla fakru zaruret içinde ve muhtaç durumda bulunan kişilere yardım etmek, sosyal adaleti pekiştirici önlemler olarak gelir dağılımını adil bir hale getirmek, sosyal yardımlaşma ve dayanışmayı teşvik etmek amacıyla Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu ile SYDTF kurulmuştur. Fonun kaynaklarını muhtaç vatandaşlara dağıtmak amacıyla da her il ve ilçede Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları kurulmuştur. Bu Kanunla ilk defa bu kadar geniş kapsamlı bir sosyal yardım faaliyeti uygulanmaya başlanmıştır. Uygulama yoksullukla mücadelede devletin doğrudan bir biçimde ve aktif şekilde rol almaya başlaması bakımından önemlidir (Demirhan ve Kartal, 2014: 261).

1992 yılında, hiçbir sosyal güvencesi bulunmayan ve aylık geliri asgari ücretin 1/3'ünden düşük olan vatandaşlara sağlık hizmeti vermek üzere Yeşil Kart Sistemi başlatılmıştır (Tunç, 2013: 91). Bu amaçla 3816 sayılı Ödeme Gücü Olmayan

Vatandaşların Tedavi Giderlerinin Yeşil Kart Verilerek Devlet Tarafından Karşılanması Hakkındaki Kanun 1992 yılında yürürlüğe girmiştir (Yay, 2015: 21). Yeşil Kart uygulaması bir yönüyle sosyal güvenlik diğer yönüyle de sosyal yardım politikasının parçası olmuştur ve Genel Sağlık Sigortası Sistemine geçişe kadar olan sürede sağlık hizmetine ihtiyaç duyan ödeme güclüğü çeken vatandaşlar için önemli bir çözüm olmuştur.

1980 sonrası dönemde, özellikle 1990'lı yılların ortalarında muhtaçlık içinde olan insanların ilk ve en kolay ulaşabileceği mecralardan biri olan belediyeler ön plana çıkmıştır. Yerel yönetimlerin sosyal yardım faaliyetlerinin bu dönemde öne çıktığı görülmekte ve il ve ilçe belediyeleri, başta gıda ve temel tüketim maddeleri ve yakacak olmak üzere çeşitli yardım faaliyetlerinde bulunmuşlardır (Kutlu, 2015: 153). Özellikle büyükşehir belediyelerinde sosyal yardım ve dayanışma olgusu, belediye imkânları ve toplumcu belediyeçilik anlayışıyla daha ileri boyutlara götürülmüştür (Kesgin, 2012b: 131). 1970'li yılların başında ortaya çıkan ve sonlarında daha da geliştirilen toplumcu belediyeçilik anlayışı (Güler, 2009: 125; Kesgin, 2012a: 123; Yıldırım, 2013: 127) sosyal belediyeçilikte önemli adım olduktan sonra 1990'lı yılların ortalarından sonra tamamıyla klasik bir olguya dönüşmeye başlamıştır. Belediyelerin sosyal politika alanına artan görev ve yetkileri 5393 sayılı Belediye Kanununda birçok maddede açıkça ya da dolaylı olarak belirtilmiştir. Örneğin, Kanunun 14. Maddesinde sosyal politikaya ilişkin sosyal yardım ve görevi açıkça zikredilmiştir. Buna göre belediyeler kadın ve çocuklar için koruma evleri açma, işsizliği önlemek ve istihdamı artırmaya yönelik işgücü oluşturma ve vatandaşlara meslek ve beceri kazandırmak için faaliyetlerde bulunmak, eğitimi desteklemek gibi birçok alanda görevler yüklenmiştir. 77. Maddede ise şu hüküm yer almaktadır:

“Belediye, sağlık, eğitim, spor, çevre, sosyal, hizmet ve yardım, kütüphane, park, trafik ve kültür hizmetleriyle yaşlılara, kadın ve çocuklara, engellilere, yoksul ve düşkünlere yönelik hizmetlerin yapılmasında beldede dayanışma ve katılımı sağlamak, hizmetlerde etkinlik, tasarruf ve verimliliği artırmak amacıyla gönüllü kişilerin katılımına yönelik program uygular.”

Buna göre, belediyeler sosyal politikadaki etkin görevlerinin yanında gönüllü katılımı da ekleyerek sosyal yardım ve hizmet faaliyetlerinin yanında toplumsal dayanışmayı da sağlayacaktır (Aydın, 2008: 117-119). Belediyelerin sosyal yardım ve dayanışma faaliyetleri tezimizin kapsamında olmasa da Türkiye’de sosyal yardım ve dayanışma olgusunun gelişimi açısından değinilmiştir.

Yeşil Kart uygulamasına benzer bir uygulama da 1998 yılında 4341 sayılı Muhtaç Erbaş ve Erlerin Ailelerinin Ücretsiz Tedavisi Hakkında Kanunun çıkarılması olmuştur. Böylece vatan hizmetini yerine getiren askerlerin muhtaç durumdaki ailelerinin ücretsiz sağlık hizmeti alması ve tedavilerinin tedavi giderlerinin devlet tarafından karşılanması sağlanmıştır.

Tezin üçüncü bölümünde de anlatıldığı ve irdelendiği üzere bu dönemde, dönemin ekonomik, siyasal yapısından dolayı çok güçlü ve göze çarpan sosyal yardımlaşma ve dayanışma politikaları ortaya koyulmamıştır. Sosyal yardımlaşma ve dayanışma anlamında dönemin en önemli gelişmesi olan ve günümüze kadar varlığını sürdüren 3294 sayılı Kanuna bağlı kurulan Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu ve Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları aşağıdaki bölümlerle detaylı olarak ele alınmaktadır.

2.4. 2002–2017 DÖNEMİNDE SOSYAL YARDIMLAŞMA VE DAYANIŞMA OLGUSUNUN GELİŞİMİ

Kamu politikalarının ortaya çıkmasında toplumda yaşanan ekonomik ve sosyal olaylar, doğal afetler, siyasi krizler gibi toplumun tamamını veya büyük bir kısmını etkileyen olaylar rol oynamaktadır. Bu anlamda sosyal yardımların gelişimine bakıldığında 1999 yılında meydana gelen ve toplumu hem ekonomik hem sosyal olarak derinden etkileyen Marmara Depremi ve 2001 yılında meydana gelen ekonomik kriz bireylerin ve ülkenin sosyo-ekonomik koşullarında önemli değişiklikler yaşanmasına sebep olmuştur. Bu dönemde yoksulluk en önemli sorunlardan birisi haline geldiğinden yoksullukla mücadele kapsamında yeni politikaların ortaya konması ve sosyal yardım faaliyetlerinin tür, nicelik ve etkinliği bakımından yeniden ele alınması gerekli hale gelmiştir (DDK Raporu, 2009: 10).

Kasım 2002 Genel Seçimlerinde AK Partinin tek başına iktidara gelmesi Türkiye'nin sosyal yardımlaşma ve dayanışma politikalarında yeni bir dönemi başlatmıştır. AK Parti sosyal yardımlaşma ve dayanışma mekanizmalarını ve araçlarını hem iç hem de dış kaynaklarla çeşitlendirmiş ve sayıca yararlananların da gerek toplam insan sayısı gerekse toplam nüfusa oranı itibarıyla genişletmiştir.

Krizin yoksul aileler üzerindeki ekonomik etkisini azaltmak ve yoksullukla mücadele eden kamu kurumlarının kurumsal kapasitelerini geliştirmek üzere beş yıl ödemesiz 15 yılda geri ödeme koşuluna bağlı olarak Dünya Bankasından 500 milyon

Amerikan Doları tutarında kredi alınmış ve Devletin de mali katkılarıyla 2002 yılında Sosyal Riski Azaltma Projesi başlatılmıştır. Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu ise bu Projenin uygulayıcı kuruluşu olmuştur (Çulha Zabcı, 2003: 217; Çulha Zabcı, 2009: 99).

Çulha Zabcı (2003, 2009) Sosyal Riski Azaltma Projesinin Dünya Bankası tarafından dört amacı gerçekleştirmek üzere ortaya konduğunu aktarmaktadır. Bunlardan ilki sosyal riski hafifletme amacına yönelik olarak krizden etkilenen yoksullara doğrudan gelir desteği sağlamaktır. İkincisi, sosyal risk yönetimini sağlamak amacıyla yoksullara sosyal hizmet ve yardım götürecektir olan devlet kurumlarının sosyal kapasitesini artırmaktır. Üçüncü, sosyal riski azaltmanın yanında engellemek amacıyla temel sağlık ve eğitim hizmetlerinde kullanılma şartına bağlı kalınarak, nüfusun en yoksul %8'ini hedefleyen temel bir sosyal yardım sistemi uygulamak ve son olarak yoksullar için gelir ve istihdam yaratıcı fırsatları artırarak sosyal riski azaltma bu Projenin amaçları arasındaydı. Bu Proje 31 Mart 2007 tarihi itibarıyla sona erse de, bu tarihten itibaren SYDV'ler tarafından şartlı sağlık ve eğitim yardımı uygulaması devam ettirilmektedir.

1 Aralık 2004 tarihinde 5263 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü Teşkilât ve Görevleri Hakkında Kanun kabul edilmiştir. 5263 sayılı Kanun Genel Müdürlüğün kurulması, teşkilatı, görev ve yetkilerine ilişkin usul ve esasları düzenlemektedir. Kanunda Fon Kurulunun oluşumu ve görevleri de 5. Maddede düzenlenmektedir (TBMM, 2004: <https://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5263.html>) Böylece 1986 yılından itibaren yürürlükte olan ve sosyal yardımlaşma ve dayanışma faaliyetlerini sürdüren SYDTF Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğüne bağlanarak daha kurumsal bir yapıya kavuşturulmuştur. Bu yeni yapılanma, sosyal yardımların dağılımında etkinliği sağlayacak aynı zamanda bu faaliyetlerinde uygulamasında ve işleyişinde meydana çıkacak sorunların çözüme kavuşturacak mercii durumundadır (Karagöl ve Dama, 2015: 16).

1990'lı yıllardan itibaren yoksul vatandaşlara yönelik birtakım sosyal yardım faaliyetlerini yerine getirmeye başlayan belediyelere (Aile ve Sosyal Araştırmalar Genel Müdürlüğü, 2010: 42), 13.07.2005 tarihinde yürürlüğe giren 5393 sayılı Belediye Kanunuyla, belediye sınırları içerisinde sosyal hizmet ve yardım hizmetlerini yapma veya yaptırma görevi verilmiştir (Tunç, 2013: 91). Sosyal politikada etkin olan belediyeler ise bu anlamda en çok gıda, giyim ve yakacak yardımı şeklindeki aynı

yardımlar ve evlenme yardımı, eğitim bursu gibi nakdi yardımlar vasıtasıyla bu görevi yerine getirmektedir (Aydın, 2008: 152-153). 2005 yılında nüfusu 50 binin üzerinde olan 206 belediye üzerinde, belediyelerin sosyal politika performanslarını ölçmeye yönelik bir araştırma gerçekleştirilmiştir. Buna göre, yeni yasal düzenlemelerle belediyelere verilen sosyal politika görevlerinin ne ölçüde uygulandığı ortaya konmaya çalışılmıştır (Aydın, 2008).

16.05.2006 tarihinde yürürlüğe giren 5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu ile Yeşil Kart görevi Sosyal Güvenlik Kurumuna verilmiş, Sosyal Güvenlik Kurumu 01.01.2012 tarihinde Yeşil Kart uygulamasından Genel Sağlık Sigortası (GSS) uygulamasına geçmiştir (Tunç, 2013: 91). Bu tarihten itibaren Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları da GSS primlerinin belirlenmesinde görevlendirilmiştir. Hiçbir sosyal güvenlik şemsiyesi altında bulunmayıp sağlık hizmetine ihtiyaç duyan ve ödeme gücü olmayan vatandaşlar Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıflarına başvurarak GSS kapsamında sağlık hizmetlerinden yararlanmayı talep ederek prim seviyesinin belirlenmesi işlemlerinden sonra sağlık hizmetine ulaşmaktadırlar. GSS işlemlerinin prim belirleme işlemi Vakıflarca yapılırken provizyon işlemleri ise Sosyal Güvenlik Kurumu tarafından yapılmaktadır.

633 sayılı KHK ile 29.06.2011 tarihinde Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı kurulmuş ve daha önce Devlet Bakanlığından icracı bakanlığa geçilerek sosyal politikaya atfedilen önem artmıştır. Bakanlığın kurulmasıyla birlikte sosyal yardım ve dayanışma s Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğünün Sorumluluğuna bırakılmıştır (Kutlu, 2015: 150). Bir kamusal hizmetin tek kurumda mı çok kurumda mı yürütülmesi daha iyidir sorunsalı, bu birleştirmeden üç yıl kadar önce Uğur Emek ve Muhittin Acar (2008) tarafından Yolsuzlukla Mücadelede konusunda derinlemesine tartışılmış ve orada da “Kurumsal Tekelcilik Mi, Çoğulculuk Mu?” sorusu sorulmuştur. Ayrıca Haziran 2011’de sadece aile ve sosyal politikalar konusunda değil, tüm diğer alanlardaki devlet bakanlıklarının KHK’lar yoluyla icracı bakanlıklara dönüştürüldüğü ve bakanlıklar konusunda, Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) yerine Kalkınma Bakanlığı kurulması gibi önemli değişikliklerin de yapıldığı bu bilgiyi sağlıklı yorumlamak açısından hatırlanmalıdır.

633 sayılı Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname uyarınca Sosyal Güvenlik Kurumu Primsiz Ödemeler Genel Müdürlüğü Kanun Hükmünde Kararnamenin yürürlüğe girdiği tarihte

kapatılmış, iş ve işlemlerle 2022 sayılı Kanun kapsamında yapılan sosyal yardımlar Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğüne aktarılmıştır (Yay, 2015: 23-24). Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığının kurulması sosyal yardım alanında faaliyet gösteren birçok kurumun tek çatı altında toplanması ve faaliyetlerinin düzenlenmesi, yetki alanlarının belirlenmesi açısından oldukça önemli bir gelişmedir. 02/07/2018 tarihli ve 703 sayılı KHK md. 3'le, bu fıkradaki "Bakanlık" ibaresi "Çalışma, Sosyal Hizmetler ve Aile Bakanlığı" şeklinde değiştirilmiştir (<https://kms.kaysis.gov.tr/Home/Goster/30120>). Tarihsel sürece bakıldığında, 2000'li yıllardan sonra Türkiye'de sosyal yardımların bir rejim niteliği kazandığı, sosyal yardımlara dayalı sosyal politika programının yükselişe geçtiği görülmektedir (Kutlu, 2015: 167).

2.5. SOSYAL YARDIMLAŞMA VE DAYANIŞMAYI TEŞVİK FONU

1982 Anayasasının ikinci maddesinde Türkiye Cumhuriyeti'nin sosyal bir hukuk devleti olduğu hüküm altına alınmıştır. Buna göre, Devletin temel amaç ve görevleri arasında vatandaşların ve toplumun refah ve mutluluk ve güvenliğini sağlayacak gerekli tedbirleri almak, vatandaşların maddi ve manevi varlığını korumak ve geliştirmek için gerekli şartları sağlamak olduğu anayasal güvence altına alınmıştır. 1982 Anayasasına göre her Türk vatandaşı Anayasa'daki temel hak ve özgürlüklerden eşit ve sosyal adalet ilkesi gereklerine göre yararlanarak onurlu bir hayat sürme hak ve yetisine sahiptir (Yiğit, 2011: 30-31).

29.05.1986 tarihinde Türkiye Büyük Millet Meclisinde kabul edilen 14.06.1986 tarih ve 19134 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 3294 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu sayesinde sosyal devlet ilkesinin yerine getirilmesini sağlayacak kurumsal temel oluşturmuştur (Oğuz, 1989: 71). Bu Kanunla T.C. Merkez Bankası nezdinde Başbakanlığa bağlı olarak Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu kurulmuştur (Arıöz Bozkuş, 2009: 60; Yıldırım, 2010b: 12). Saygılı (2002: 76)'ya göre, SYDTF muhtaç durumda bulunan ve sosyal güvenceye sahip olamayan bütün ihtiyaç sahiplerine ilişkin devletin sosyal devlet olmaktan gelen bütün sorumluluklarını yerine getirmektedir.

Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Teşvik Fonunun amacı şu şekilde açıklanmaktadır (3294 sayılı Kanun, Md. 1): "*Fakru zaruret içinde ve muhtaç durumda bulunan vatandaşlarla gerektiğinde her ne suretle olursa olsun Türkiye'ye kabul edilmiş veya gelmiş olan kişilere yardım etmek, sosyal adaleti pekiştirici tedbirler*

olarak gelir dağılımının tevzi edilmesini sağlamak, sosyal yardımlaşma ve dayanışmayı teşvik etmektir.” Fakru zaruret içinde ve muhtaç durumda bulunan, kanunla kurulu sosyal güvenlik kuruluşlarına tabi olmayan ve bu kuruluşlardan aylık ve gelir almayan vatandaşlar ile geçici olarak küçük bir yardım veya eğitim öğretim imkânı sağlanması halinde topluma faydalı hale getirilecek, üretken duruma geçebilecek kişiler bu Kanun kapsamındadır (3294 sayılı Kanun, Md. 2).

Kanunun dördüncü maddesinde, öngörülen hizmetlerin gerçekleştirilmesi amacıyla Cumhurbaşkanınca görevlendirilen Cumhurbaşkanı yardımcısına veya bakana bağlı T.C. Merkez Bankası nezdinde Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonunun kurulması hüküm altına alınmıştır.

3294 sayılı Sosyal Yardımlaşma Ve Dayanışma Teşvik Kanununun dördüncü ve Fon Yönetmeliğinin beşinci maddesinde Fonun gelirleri şu şekilde sıralanmaktadır:

- Kanun ve kararnamelerle kurulu bulunan ve kurulacak olan fonlardan Cumhurbaşkanı kararıyla %10’a kadar aktarılacak olan tutardan,
- Bütçeye konulacak ödenekten,
- Trafik para cezaları hasılatının yarısından,
- Radyo ve Televizyon Üst Kurulu reklam gelirleri hasılatından aktarılacak %15’lik tutardan,
- Her nevi bağış ve yardım ile diğer gelirler.

Ayrıca 4842 sayılı Kanunun 38 inci maddesinde de gelir ve kurumlar vergisi tahsilat toplamının %2,8’inin Fona aktarılacağı hükmü yer almaktadır (SYGM, 2006 Yılı Faaliyet Raporu, 2007: 113).

Fonun Kanunda belirtilen gelir kalemlerinde zaman içinde değişiklikler olmuştur. Örneğin 1989 yılında yapılan bir değişiklikle daha önce Fon’un gelir kalemleri içerisinde yer alan orman emvali satış hâsılatından alınan pay ile petrol ürünlerinin satışlarından alınan paylar kaldırılarak bu gelirlerinden elde edilecek miktar göz ardı edilmiştir. Daha sonraki dönemde, 1998 yılında 4397 sayılı RTÜK Yasasında yapılan değişiklikle ise daha önce TRT reklam gelirlerinden Fon’a aktarılan %30’luk miktar yerine, RTÜK reklam gelirleri hâsılatının %15’inin Fona aktarılmasına karar verilmiştir. 2003 yılında yapılan bir diğer değişiklikle daha önce gelir ve kurumlar vergisi mükelleflerinden alınmakta olan ilave bir yüzde yerine bu tarihten itibaren bu iki verginin tahsilât toplamı üzerinden %2,8’i Fon’a aktarılmaya başlanmıştır.

Burada en önemli Fon gelirinin trafik para cezaları olduğu görülmektedir. Kartal ve Demirhan’a (2011: 138) göre, trafik para cezalarına bağımlı yardım kalemi ilginç olup, daha fazla gelir için daha fazla trafik kuralı ihlali gibi ironik bir durumu da içinde

barındırmaktadır. Diğer taraftan, Türkiye’de çok fazla trafik kuralı ihlali olmaktadır; fakat yeterli denetim ve yaptırım uygulanmadığı da görülmektedir. Bununla birlikte, birçok farklı gelir kaleminden beslenerek bütçe dışında kaynak önemli miktarda kaynak oluşturan SYDTF, amacı dışında kullanılmakla sık sık eleştirilmiştir. Özellikle 1990’lı yıllarda SYDTF kaynaklarından bütçeye farklı oranlarda kaynak aktarılmış olup örneğin, 1994 ve 1995 yılında %78 seviyesinde olan aktarmalar, 1996 yılı itibariyle %40 oranındadır (Saygılı, 2002: 77).

SYDTF kaynaklarıyla yoksul vatandaşlara yönelik yardımlar yapılmakta, eğitim, sağlık, konut gibi alanında yardım faaliyetlerini yerine getirmek üzere ilgili kamu kurumlarına (örneğin, ücretsiz ders kitabı desteği için MEB’e, sosyal konut projeleri için TOKİ’ye) kaynak transferleri gerçekleştirilmektedir. Bu harca lar içinde en yüksek paya sahip olan periyodik transferler kalemi SYDV’lere, ilgili SYDV’nin potansiyelini oluşturan kriterler ölçeğinde düzenli olarak aktarılmaktadır (Yentürk, 2018: 59). SYDTF kaynaklarının nasıl kullanılacağını karar veren organı ise SYDTF Kuruludur. Fon Kurulu Cumhurbaşkanının görevlendireceği bir Devlet Bakanının başkanlığında, Başbakanlık Müsteşarı, Sağlık Bakanlığı Müsteşarı, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürü ve Vakıflar Genel Müdüründen oluşmaktadır. Fon Kurulunun görevleri 5263 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğünün Teşkilat ve Görevleri Hakkındaki Kanunun beşinci maddesinde sayılmıştır. Buna göre, Fon Kurulunun görevleri şöyle sıralanmaktadır:

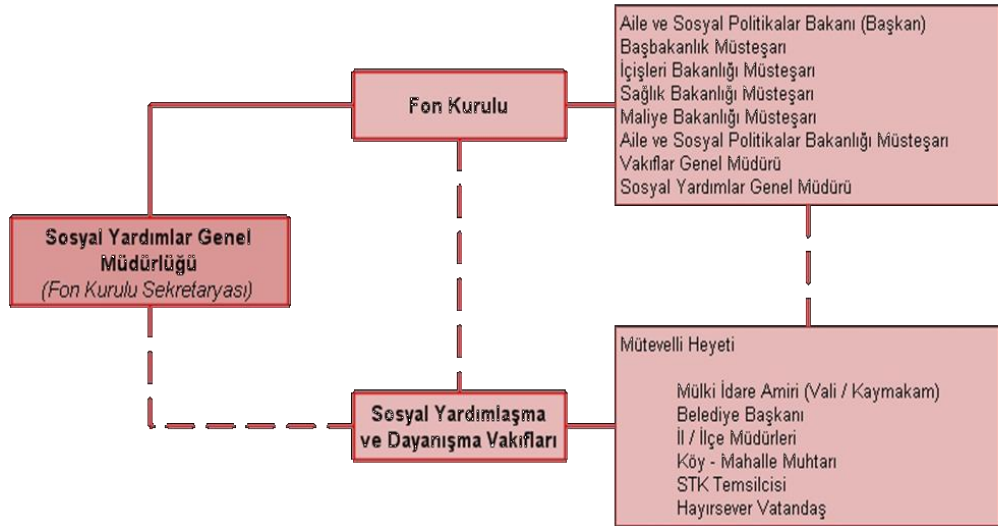
- Fon’da toplanan kaynakların nasıl kullanılacağını belirlemek,
- Gerektiğinde Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğüne yetki devretmek,
- Vakıflardan ve diğer kurum ve kuruluşlardan gelen sosyal yardım taleplerini değerlendirip Genel Müdürlüğe öneride bulunmak,
- Toplumda dayanışma ve paylaşma bilincini geliştirmek ve desteklemek üzere bilimsel, sosyal ve kültürel programlar ve projeler önermek, hazırlanan projelere destek sağlamak.

3294 sayılı SYDTF Kanununun altıncı maddesinde Fonun denetiminin Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulunca yapılacağı belirtilmiştir. Daha sonra kurum kaldırıldığından denetim Sayıştay’a geçmiştir.

SYDT Fonunun karar organı Fon Kurulu iken yürütme görevini Kanunun ilk yıllarından itibaren Başbakanlığa SYDTF Sekreterliği yerine getirmekte idi. 2004 yılında daha kurumsal bir kimlikle SYDGM yürütme görevini üstlenmiştir. 2011 yılında

ASPB kurulmasıyla birlikte, SYDGM bakanlık bünyesinde SYGM adını almış ve SYDTF sekretaryasını yürütmektedir.

1986 yılında 3294 sayılı Kanunun yürürlüğe girmesiyle birlikte ülkemizde sosyal yardım faaliyetleri belli bir programa ve kanuna bağlı, sürekli ve kapsamlı hale gelmiştir.



Şekil 1: Fon Kurulu

3294 sayılı Kanuna bağlı olarak kurulan ve bu tezin konusunu oluşturan SYDV'leri Fon Kurulundan ve Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğünden bağımsız açıklamak mümkün değildir. Yukarıdaki şekilde Fon Kurulu, Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü ve SYDV bağlantısı gösterilmektedir.

2.6. SOSYAL YARDIMLAŞMA VE DAYANIŞMA VAKIFLARI AÇISINDAN VAKIFLAR GENEL MÜDÜRLÜĞÜ

Türk devlet geleneği içinde Selçuklu ve Osmanlı Devletlerinden itibaren önemli bir yere sahip olan vakıflar; din, eğitim, bilim, kültür, sanat, sağlık, çevre, şehircilik ve sosyal hizmetler gibi birçok alanda faaliyet göstermiş ve çoğu zaman kamusal hizmetleri yerinde getirmişlerdir. Osmanlı Devleti zamanından itibaren hukuki temele dayanan ekonomik ve sosyal bir yapı haline gelerek kurumsallaşmıştır. Bu kurumsallaşmayla birlikte zamanla farklı şekillerde idare edilmeye başlanmışlardır.

08.06.1984 tarihinde çıkarılan 227 sayılı Vakıflar Genel Müdürlüğü'nün Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnameyle Başbakanlığa bağlı

tüzel kişiliğe sahip ve katma bütçeli Vakıflar Genel Müdürlüğünün (VGM); kuruluş, teşkilat ve görevlerine dair esaslar düzenlenmiştir. Vakıflar Genel Müdürlüğünün yapısına ilişkin esaslar 20.02.2008 tarihli 5737 sayılı Vakıflar Kanunuyla belirlenmiştir. 15.07.2018 tarihli ve 30479 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili, Kurum ve Kuruluşlar ile Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’nin 693. maddesiyle Kültür ve Turizm Bakanlığına bağlı ve özel bütçeli Vakıflar Genel Müdürlüğünün görevleri yeniden düzenlenerek son hali verilmiştir. Buna göre Vakıflar Genel Müdürlüğünün bu tezin konusunu oluşturan SYDV’leri ilgilendiren bazı görevleri şöyledir:

- Mazbut vakıfların vakfiyelerinde veya vakfiye yerine geçen hüccet, berat, ferman gibi belgelerinde yazılı, Hayri, sosyal, kültürel ve ekonomik şart ve hizmetleri yerine getirmek.
- Genel Müdürlüğe ve Mazbut Vakıflara ait paralarla işletmeler kurma, kurulmuş şirketlere iştirak etme, bunların sermaye artışlarına karar vermek.
- Mülhak, cemaat ve yeni vakıflarla esnaf vakıflarının denetimini yapmak.
- Vakıflarla ilgili konularda araştırma, geliştirme, eğitim, kültür ve yayın faaliyetlerinde bulunmak, ulusal ve uluslararası koordinasyonu sağlamak.
- İlgili mevzuatlarla Genel Müdürlüğe verilen görevleri yerine getirmektir.

Türkiye’de sosyal yardımlar denildiğinde toplumda yaygın olarak bilenen sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıfları gelse de, VGM tarafından yerine getirilen ve halen getirilmekte olan yardımlar da vardır. 3-9 Aralık 1984 tarihinde 2.ci Vakıf Haftasında dönemin Vakıflar Genel Müdürü Galip Yiğitgüden yaptığı açılış konuşmasında vakıfların, çeşitli yerlerde açılan imaret ve aşevlerinde yoksullara günde bir öğün sıcak yemek vermek, yaşlı, malul ve kimsesiz olanlara muhtaçlık maaşı vermek ve para yardımı yapmak, yoksul öğrencilere burs verilmek gibi yardım faaliyetlerini yerine getirdiğini (Yiğitgüden, 1985: 9) aktarmıştır. Kozak (1985: 74) vakıflar tarafından yapılan yardım ve hizmetlerin şahsın elinden iane ve sadaka gibi değil, kurumsal bir yapı olan ve mülkiyeti Allah’a (topluma) adanmış vakıf tüzel kişiliği tarafından yapılmasının psikolojik boyutuna işaret etmektedir. Buna göre muhtaç ve yoksul kişiler rencide olmadan ve aldığı yardımı kişiselleştirmeden rahatlıkla vakıf yardım ve hizmetlerinden yararlanarak ihtiyacını gidermektedir.

Her il ve ilçe kurulduğunda, o ilde ve ilçede sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıfları Medeni Kanun hükümlerine göre kurulmakta ve her biri ayrı ayrı olarak Vakıflar Genel Müdürlüğünün denetimi altında faaliyet göstermektedir. Fakat VGM sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıfları politikasının tek ve öncelikli aktörü değildir.

2.7. SOSYAL YARDIMLAŞMA VE DAYANIŞMA VAKIFLARI AÇISINDAN SOSYAL YARDIMLAŞMA VE DAYANIŞMA GENEL MÜDÜRLÜĞÜ İLE AİLE, ÇALIŞMA VE SOSYAL GÜVENLİK BAKANLIĞI

Türkiye'nin Anayasa'dan aldığı sosyal bir hukuk devleti olma dayanağıyla birlikte 1986 yılında, Devletin sosyal yardımlaşma ve dayanışma politikasının yansıması olan SYDTF ve bu kaynağa bağımlı olarak kurulan SYDV'ler uzun yıllar boyunca profesyonel olamayan bir kurumsal yapıyla hizmet sunmaya çalışmışlardır. 2000'li yıllarla birlikte ülkede başlayan siyasi ve ekonomik değişim, sosyal yardım algısı, talebi ve sunumundaki değişimleri de birlikte getirmiştir. Tezin ilerleyen bölümlerinde detaylı olarak ele alınacak olan kurumsallaşma ihtiyacı da bu değişimle birlikte kaçınılmaz hale gelmiştir. 1986 yılından itibaren Başbakanlık bünyesindeki SYDTF Sekreteryasının yürüttüğü faaliyetlerin daha etkin ve profesyonel şekilde yerine getirilmesi ve daha kurumsal bir yapının oluşturulması amacıyla 01 Aralık 2004 tarihinde 5263 sayılı Kanunla Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü (SYDGM) kurulmuş olup bu Kurum SYDTF için yürütme organı görevini sürdürmektedir. Bu Kurumun bazı görev ve yetkileri şöyle sayılmıştır:

- 3294 sayılı SYDTF Kanununun amaçlarını gerçekleştirmek ve uygulanmasını sağlamak için gerekli idari ve mali tedbirleri almak.
- Fonun gelirlerini zamanında toplamak, toplanan gelirlerin yerinde, zamanında ve ihtiyaçlara göre kullanılmasını sağlamak.
- Vakıfların harcamaları ile iş ve işlemlerini araştırmak, incelemek, izlemek ve denetlemek, görülen aksaklıklara dair gerekli tedbirleri almak, vakıfların çalışma usul ve esasları ile sosyal yardım programları kriterlerini belirlemek.
- Kanunda verilen diğer görevleri yerine getirmek (SYDGM, 2006: 10; 2011; ASPB, 2011; 2013; 2014; 2015; 2016).

Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğünün iç denetimi iç denetçiler, dış denetimi ise Sayıştay tarafından yapılmaktadır (Demirhan ve Kartal, 2011: 142). SYDGM kurulana kadar Fonun yürütme faaliyetlerini yerine getiren Başbakanlığa bağlı Genel Sekreterlik Başbakanlıkta çalışan ve diğer Bakanlıklardan görevlendirilen geçici personellerden oluşmaktadır. Genel Müdürlüğün kurulmasıyla Fon faaliyetlerinin yürütülmesi için uzmanlaşmaya dayalı bir teşkilat yapısı oluşturulmuştur. Bu anlamda Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğünün kurulması 3294 sayılı Kanundan sonra sosyal yardım politikası alanında en önemli ikinci kurumsal gelişme olması bakımından önemli bir adım olmuştur. Aynı zamanda, kuruluşuyla birlikte yıllık stratejik plan, performans raporları ve faaliyet raporlarını kamuoyuna sunarak sosyal

yardım ve dayanışma alanında gerçekleşen ve planlanan kamu politikaları kamuoyuna sunan SYDGM, sosyal yardımlaşma ve dayanışma alanında yapılacak olan kamu politikası analizine de ışık tutacak politika belgelerinin ortaya konmasına önemli oranda katkı yapmıştır.

8 Haziran 2011 tarihinde 933 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı kurulmuş ve sosyal yardım alanında faaliyet gösteren neredeyse bütün kurumlar tek çatı altında birleştirilmiştir. SYDGM de Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığına bağlanarak Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü adını almıştır. Bakanlık bünyesinde faaliyetlerini sürdüren SYGM ile il ve ilçelerde kurulu bulunana SYDV arasında doğrudan hukuki ve organik bir bağ olmasa da fiilen güçlü bir bağlantı ve vesayet denetimi bulunmaktadır. Sosyal yardımlaşma ve dayanışma, kamu sosyal politikaları ve sosyal hizmetler alanında yapılan birçok araştırma ve raporda (DDK, 2009; Fişek, 2007; Özaydın, 2016; TBMM, 2004) ortaya konan ve öneri geliştirilen alanlardan birisi de sosyal yardım ve hizmet kurumlarının dağılımının tespiti ve bu kurumların tek çatı altında birleştirilmesidir. ASPB'nin kurulması sosyal yardım ve hizmet alanındaki kurumsal dağılımın tamamen olmasa da büyük oranda tek çatı altında birleştirilmesi anlamında önemlidir. Bu amaca yönelik olan ikinci adım ise sosyal güvenlik ile sosyal yardım ve sosyal hizmetlerin iki farklı bakanlıkça yürütülen faaliyetlerinin tek bakanlık altında birleştirilmesi olmuştur.

9 Temmuz 2018'de 30473 sayılı 3. mükerrer Resmî Gazete'de yayımlanan 703 sayılı KHK ile Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı ve Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının görev alanına giren tüm faaliyetler Çalışma, Sosyal Hizmetler ve Aile Bakanlığında birleştirilmiştir. 10 Temmuz 2018'de 30474 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında 1 No'lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Çalışma, Sosyal Hizmetler ve Aile Bakanlığının görev ve yetkileri, teşkilat yapısı ve hizmet birimleri düzenlenmiştir. 04 Ağustos 2018 tarihinde Resmî Gazete'de yayımlanan 15 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Bakanlığın adı "Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı" (AÇSHB) olarak değiştirilmiştir (AÇSHB, 2018: 6).

AÇSHB içerisinde Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü, aslında doğrudan bir hiyerarşik bağlantı olmasa da, ilçelerdeki Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları üzerinde vesayet denetimi yürütmektedir. AÇSPB'ye bağlı sosyal

yardımlardan sorumlu genel müdürlük olarak SYGM'nin yukarıda sayılan görevlerine ek olarak özellikle SYDV'lere ilişkin şu görevleri vardır:

- Sosyal yardım ve yoksullukla mücadele alanında ulusal düzeyde uygulanacak politikaları ve stratejileri belirlemek, belirlenen politika ve stratejileri uygulamak, izlemek ve değerlendirmek,
- Sosyal yardımlar bilgi sistemiyle ilgili iş ve işlemleri yürütmek,
- Sosyal yardımların hak kazanılmasında ve GSS işlemlerinde uygulanacak gelir tespiti işlemlerinin usul ve esaslarını belirlemek, bu testleri SYDV iş birliği içinde uygulamak (AÇSPB, 2018: 21) olarak sıralanmıştır.

2.8. 3294 SAYILI KANUNA TABİ SOSYAL YARDIMLAŞMA VE DAYANIŞMA VAKIFLARININ (SYDV) YAPISI, İŞLEYİŞİ, PERSONELİ, GELİR GİDERLERİ, FAALİYETLERİ, BİLGİ SİSTEMLERİ VE DENETİMİ

Sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıfları, 3294 sayılı SYDTF Kanununun amacına uygun çalışmalarını yapmak, vatandaşlara ihtiyacı olan ayni ve nakdi yardımları en kısa sürede ulaştırmak ve sorunlara en hızlı ve etkili çözümleri sunmak için her il ve ilçede kurulmuştur. Fon kaynaklarını kullanarak Devletin sosyal yardımlaşma ve dayanışma ile yoksullukla mücadele politikalarını uygulamak üzere özel hukuk tüzel kişiliğine haiz vakıf statüsünde kurulan SYDV'ler klasik kamu kurumu görüntüsünden farklı bir organizasyon yapısına sahiptirler.

“Sosyal Yardımlaşma Ve Dayanışma Vakıflarının kuruluşu ve tescili için özel hükümler getirilmemiş olduğundan, kuruluş ve tescilde Medeni Kanunun vakıfların kuruluş ve tescili için öngörülen hükümleri geçerlidir. Mahallin en büyük mülki idare amirinin Asliye Hukuk Mahkemesi'ne vakfın tescili için yaptığı başvurunun ardından Asliye Hukuk Mahkemesi nezdinde tutulan özel sicile tescille Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı tüzel kişilik kazanmış olur. Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları Medeni Kanundaki kuruluş prosedüründen ayrı olarak, özel bir kanunla kurulmuş ve yönetim bu kanunda belirtilmiştir. Buna göre vakıf (vakfeden kuruluş) devletin bizzat kendisidir. ...” (Haspolatlı, t.y.: 11).

Oğuz'a göre, sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıfları, Vakıflar Kanunundaki kuruluş şekillerinden ayrı olarak oluşturulmuş ve hukukumuzda özel bir yeri vardır, ayrıca bir kamu kuruluşu niteliğindedir (Oğuz, 1989: 75). Vakıflar Medeni Kanun hükümlerince kurulan özel hukuk tüzel kişiliğine haiz bir kurum olsa da yerine getirdiği faaliyetler, kullandığı kaynağın kamu kaynağından oluşan bir Fondan sağlanması, mütevellî heyeti üyelerinin önemli kısmının kamu görevlilerinden oluşması anlamında kamu kurumu niteliklerini taşımaktadır. Diğer taraftan mütevellî heyetinde görev alan kamu kurumu dışından üyelerin de var olması, çalışan personelin istihdam şekli bakımından diğer kamu kurullarından ayrılan özel bir yapıya sahiptir. Bu bağlamda vakıfları Türk idari yönetimi içinde bir kategoriye yerleştirmek zordur.

Her il ve ilçede kurulu olan sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıflarının mütevellî heyeti doğal (atanmış kamu görevlileri) ve seçilmiş üyelerden oluşur. Mülkî idare amirleri vakfın tabii başkanıdır. İllerde belediye başkanı, defterdar, il millî eğitim müdürü, il sağlık müdürü, il tarım müdürü, il sosyal hizmetler ve çocuk esirgeme kurumu müdürü ve il müftüsü; ilçelerde belediye başkanı, mal müdürü, ilçe millî eğitim müdürü, Sağlık Bakanlığının ilçe üst görevlisi, varsa ilçe tarım müdürü ve ilçe müftüsü her bir SYDV il veya ilçe vakfının mütevellî heyetinin doğal üyelerini oluşturur. Kimi ilçelerde sosyal hizmet faaliyetlerini yürütmek üzere sosyal hizmet merkezleri bulunuyor olsa da sosyal hizmet merkezi müdürleri ilçe vakıf mütevellî heyetlerine üye olarak tanımlanmamıştır. Bununla birlikte Vakıf mütevellî heyetlerinin seçimlik her faaliyet döneminde seçimle gelen üyeleri de vardır. Seçilmiş üyeler şu şekilde sıralanmaktadır: il dahilindeki köy ve mahalle muhtarlarının valinin çağrısı üzerine yapacağı toplantıya katılanların salt çoğunluğuyla kendi aralarından seçecekleri birer muhtar üyeyle ilde kurulan ve bu Kanunda belirtilen amaçlara yönelik faaliyette bulunan sivil toplum kuruluşlarının yöneticilerinin kendi aralarından seçecekleri iki temsilci ve hayırsever vatandaşlar arasından il genel meclisinin seçeceği iki kişi; ilçe dahilindeki köy ve mahalle muhtarlarının kaymakamın çağrısı üzerine yapacağı toplantıya katılanların salt çoğunluğu ile kendi aralarından seçecekleri birer üye ile ilçede kurulu ve bu Kanunda belirtilen amaçlara yönelik faaliyette bulunan sivil toplum kuruluşlarının yöneticilerinin kendi aralarından seçecekleri bir temsilci ve hayırsever vatandaşlar arasından il genel meclisinin seçeceği iki kişi olarak belirlenir. İl veya ilçede bu Kanunda belirtilen amaçlara yönelik faaliyette bulunan sivil toplum kuruluşu olmaması halinde, hayırsever vatandaşlar arasından il genel meclisinin seçeceği üçüncü bir kişi daha mütevellî heyetinde görev yapar (3294 sayılı Kanun, Md: 7).

Büyükşehir belediyesi bulunan illerde, hayırsever vatandaşlar arasından seçilecek iki üye; il sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıfları için doğrudan vali tarafından, ilçe sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıfları içinse kaymakamın teklifi üzerine vali tarafından belirlenir. Ayrıca, il veya ilçede bu Kanunda belirlenen amaçlara yönelik faaliyette bulunan sivil toplum kuruluşu bulunmaması hâlinde il sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıfları için doğrudan vali tarafından, ilçe sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıfları için ise kaymakamın teklifi üzerine vali tarafından üçüncü bir kişi daha belirlenir. İl veya ilçe sınırları içerisinde köy bulunmaması hâlinde, köy muhtarı yerine bir mahalle muhtarı daha mütevellî heyetinde görev yapar. İlde vali,

bir vali yardımcısını başkan vekili olarak; büyükşehir belediye başkanı, genel sekreteri veya genel sekreter yardımcısını; il belediye başkanı da bir belediye başkan yardımcısını toplantılarda kendisini temsil etmek üzere görevlendirebilir (3294 sayılı Kanun, Md: 7). İlçelerde ise belediye başkanı vakıf mütevelli heyetinde kendisini temsil etmesi için herhangi birini görevlendiremez. Bu durum belediye başkanlarının siyasi konumundan ve iş yoğunluğu gibi sebeplerle toplantılara katılımlarının az olmasını ve temsil edilmeme sorununu ortaya çıkarmaktadır. Vakıf mütevelli heyeti çoğunlukla toplanır ve çoğunlukla karar alır. Oyların eşit olması halinde vakıf başkanının oyu iki oy olarak değerlendirilir.

Vakıf mütevelli heyeti 3294 sayılı Kanunun amaçlarını yerine getirmek amacıyla gereken iş ve işlemleri yapmaya ve kararları almaya yetkili ve görevlidir, diğer bir ifadeyle vakfın yönetim ve temsil yetkisine sahip organdır (Oğuz, 1989: 82). Vakıf mütevelli heyetinin vakfın bulunduğu il veya ilçedeki kurumlarda görevli yöneticilerden ve hakla iç içe olan muhtar ve hayırsever vatandaşlar gibi üyelerden oluşması verilecek olan hizmetlerin yerel aktörlerle belirlenmesi ve sorunların bütün ilgili kurumlar tarafından dikkate alınması bakımından oldukça önemlidir. Muhtarlar vasıtasıyla sosyal yardıma muhtaç fakat sosyal yardım talebinde bulunmamış veya yardım alma konusunda yeterli bilgi ve yönlendirmeye sahip olmayan vatandaşlar hızlı bir şekilde tespit edilir. Söz konusu kişilerin varsa eğitim, sağlık gibi konulardaki problemleri ve hizmet alımında karşılaştıkları aksaklıkları da vakıf mütevelli heyeti gündeminde ilgili kuruma bildirilerek her türlü sorunun tespiti ve giderilmesi mümkün olmaktadır. Vakıf mütevelli heyeti vakıfların karar organı olup her tür yardım faaliyeti mütevelli heyetince alınan kararlar doğrultusunda vakıf çalışanları tarafından yürütülmektedir. Her il ve ilçede kurulan ve o il/ilçe sınırları içinde yaşayan vatandaşlara hizmet sunumu bakımından sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıfları ve vakıf mütevelli heyeti yerellik ilkesini yerine getirirken mütevelli heyetinin oluşumu açısından da iyi bir yönetim örneği olarak gösterilebilir. Mütevelli heyetinin yapısı ve üyelerin oluşumu itibarıyla temsil yeteneği yüksel ve uzmanlaşmaya dayalı, her alana müdahale olanağı yüksek bir organizasyon görünümündedir.

2.8.1. Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıflarının Yapısı ve İşleyişi

3294 sayılı Kanunun uygulanmasını sağlamak amacıyla her il ve ilçede kurulan sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıfları, başkanı kaymakam/vali olmak üzere mütevelli heyetiyle mütevelli heyetine bağlı olarak çalışan vakıf personelinden oluşur.

SYDV'lere özümlenen personel kadroları ise şöyledir: Vakıf müdürü, sosyal inceleme görevlisi, büro görevlisi ve yardımcı hizmet görevlisi unvanlarını içermektedir. Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı personeline ilişkin iş ve işlemler SYDTF Kurulu kararıyla belirlenen esaslar çerçevesinde, Vakıf Mütevelli Heyetince yürütülmektedir. SYDV personeli ise mütevelli heyeti adına vakfın iş ve işlemlerini yürütmekle görevlidir. Bu personelin görevleri ise vatandaşla görüşme yapmak, vatandaşların başvurusunu sağlamak ve büro işlemleri yapmak, başvuruda bulunan vatandaşlar hakkında araştırma yapmak, hane ziyaretinde bulunmak, başvuruları muhtaçlık ölçütlerine göre değerlendirerek raporları hazırlamak ve vakıf mütevelli heyetine sunmak, mütevelli heyetinin verdiği kararları uygulamak ve yardım dağıtımını sağlamaktır. Vakıf personelleri 4857 sayılı İş Kanununa tabi olarak çalışan sözleşmeli çalışanlardır. Vakıf personelinin çalışma şartları ve ücretleri mütevelli heyetince belirlenmektedir. Kendi aralarında bir bağ bulunmayan vakıfların personel istihdam ve ücretleri kendi mütevelli heyeti tarafından karara bağlamaktadır, bu bakımdan her il ve ilçede aynı işi yapan personeller farklı şartlarda ve farklı ücretler çalışmaktaydı. Fakat bu farkları ortadan kaldırmak ve belli bir standart oluşturmak için SYDTF Kurulu tarafından 2006 yılında düzenleme yapılmış ve SYDV Personelinin Norm Kadro Standartları, Nitelikleri, Özlük Hakları ve Çalışma Şartlarına İlişkin Esasları belirlemiştir. Bu düzenleme ile her il/ilçenin derecesi dikkate alınarak, tavan/tabana ücret skalasına göre personel maaşlarını belirleme yetkisi mütevelli heyetinin takdirine bırakılmıştır. Nitekim Aile, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının resmi internet sayfasında aynen şu ifadeler yer almaktadır:

“Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları özel hukuk tüzel kişiliğine sahip kuruluşlar olup, Vakıflarda personelle ilgili işlemler personelin işvereni olan mütevelli heyetince, İş Kanunu hükümleri ve 622 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 34. maddesi gereğince SYDTF Kurulunun 16.02.2012 tarihli 2012/1 sayılı Kararıyla yürürlüğe konulan Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı Personeli Norm Kadro Standartları, Nitelikleri, Özlük Hakları ve Çalışma Şartlarına İlişkin Esaslar çerçevesinde belirlenen genel kriterlere göre yürütülmektedir”.

SYDV'lerde Sosyal Yardım ve İnceleme Görevlisi ve Büro Görevlisi unvanında çalışacak personel için ise KPSS şartı getirilmiştir. Çalışan personelin KPSS puanı ve Mütevelli heyetince yapılan sözlü sınav sonucu işe alınması resmen olmasa da fiilen kamu personeli niteliğinde olduğunu göstermektedir.

Sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıflarının geliri ise 3294 sayılı SYDTF Kanunun sekizinci maddesinde şu şekilde belirtilmiştir: SYDTF'ndan aktarılacak miktar, her nevi zekât, fitre, kurban derileri ve bağırsak yardımları, işletme ve

iştiraklerden elde edilecek gelirler ve diğer gelirlerdir. Vakıflar her türlü menkul ve gayrimenkul satın alabilir ve işletebilir, aynı zamanda amacı doğrultusunda kullanmak üzere bağış da kabul edebilir. 7 Aralık 2004 tarih ve 5272 sayılı mülga Kanunla ve 5005 yılındaki 5393 sayılı yürürlükteki Belediye Kanunla, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıflarının gelirleri arasından “mahalli idare bütçelerinden %2 ayrılacak pay” kalemi çıkarılmaktadır. 1986 yılından itibaren bu vakıfların temel gelir kalemlerinden birini ortadan kaldıran bu değişiklik, 2004 yılı sonrasında vakıfları gelir açısından daha fazla Fona bağlı hale getirmektedir (Öztürk, 2009: 100-101). Her vakıf kendi il veya ilçe nüfusuna paralel ve gelişmişlik düzeyine ters orantılı şekilde Fondan her ay periyodik pay almaktadır. Bu bağlamda gelişmiş düzeyi batı illerine göre daha düşük seviyede olan ve nüfus yoğunluğu fazla olan Doğu illerinin Fondan daha yüksek miktarda pay aldığını söylenebilir.

2.8.2. Sosyal Yardımlaşma Ve Dayanışma Vakıflarının Faaliyetleri (Genel Olarak)

Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları, Fonun gelirlerinden elde edilen kaynağı kullanarak her il ve ilçede ayni ve nakdi yardım faaliyetlerinde bulunur. Bu vakıfların gerçekleştirdiği yardım faaliyetleri yoksullukla mücadele edilmesi, gelir dağılımında adaletin sağlanması ve kaynakların etkin şekilde dağıtımının sağlanması ve sosyal risklerin azaltılması anlamında devletin önemli bir sosyal politika aracıdır.

Sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıflarına yardım için başvuruda bulunan kişilerin o yardım türündeki yardım alma şartlarını sağlaması gerekir. Bunun için ilk ölçüt müracaatçının muhtaç ve sosyal güvenlik kurumlarından gelir elde etmiyor olması gerekmektedir. Fakat yapılan değişiklikle sosyal güvenceye sahip fakat geliri muhtaçlık sınırının altında kalan ailelere vakıf mütevelli heyetinin kararı ile yardım verilebilir. Muhtaçlık kriteri ise her altı ayda bir asgari ücrete oranla değişmektedir. Muhtaçlık sınırı brüt asgari ücretin asgari geçim indirimi çıkarıldıktan sonraki 1/3 tutarının altında kalan kısımdır. Bunun yanında her yardım türü için gereken özel şartların da yerine getirilmesi gerekmektedir. Müracaatçıların bu kriterleri sağlayıp sağlamadığı vakıf bürosunda alınan başvurudan sonra vakıfta çalışan sosyal yardım ve inceleme görevlileri tarafından Bütünleşik Sosyal Yardım Bilgi Sistemi üzerinden yapılan merkezi sorgular ve hane ziyaretlerinde edinilen bilgiler doğrultusunda belirlenir ve mütevelli heyetine sunmak üzere raporlanır.

2.8.3. Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfının Yardım Faaliyetleri

Anayasada belirtilen sosyal devlet olma ilkesinin gereği olarak devlet, yoksul vatandaşlarının asgari yaşam şartlarını sağlamakla yükümlüdür. Bu bağlamda yoksullukla mücadele önemli bir sosyal politika aracı olmuştur. Ülkemizde devletin yoksullukla mücadele politikasının en önemli uygulayıcı kurumları arasında önemli yeri bulunan sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıfları aracılığıyla yardım faaliyetleri yürütülmektedir. Bu yardımlar çeşitli konulardaki aile destekleri, eğitim, sağlık, istihdam gibi alanları kapsamaktadır.

2.8.3.1. Aile Desteği Yardımları

Gıda yardımları, yardıma muhtaç ailelere yapılan gıda paketi gibi aynı olarak yapılan yardımlar ve gıda çeki veya gıda maddesi almasını sağlayacak nakdi yardım şeklinde verilen yardımlardır. İhtiyaç sahibi ailelerin gıda, giyim vb. temel ihtiyaçlarının karşılanması amacıyla, her yıl alınan Fon Kurulu kararıyla her iki dini bayram öncesi SYD Vakıflarına (Merkez nüfusu olmayan büyükşehir vakıfları hariç) birer periyodik pay tutarında kaynak aktarılmaktadır.

Vakıfların periyodik paylarından aktarılan tutarlarla birlikte 2018 yılında 768.033 hane için toplam 350,78 milyon TL kaynak kullanılmıştır (AÇSHB, 2018: 140). Yakacak yardımları, kış mevsiminde yoksul ailelerin ısınmasını sağlamak amacıyla verilen aynı kömür yardımıdır. 2003 yılı itibariyle Türkiye Kömür İşletmeleri Kurumundan sağlanan kömür SYDV'ler tarafından belirlenen ihtiyaç sahibi ailelere ulaştırılmaktadır. Kömürün illere kadar ulaştırılması Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı tarafından sağlanırken, dağıtımı ise Valilik sorumluluğunda SYDV'ler tarafından gerçekleştirilir. Kömür yardımlarının miktarı en az 500 kg olmak üzere vakıflarının nüfusuna ve ihtiyaç sahibi vatandaş sayısına göre mütevellî heyeti tarafından belirlenir.

2018 yılında yakacak yardımlarının ihtiyaç sahibi ailelere ulaştırılması ve nakliye hamaliye gibi giderlerin karşılanması amacıyla SYDT Fonundan 29.217.640-TL kaynak SYDV'lere aktarılmıştır. Kömür yardımları yaklaşık 16 yıldan beri ülkemizde her sene düzenli olarak yoksul vatandaşlara ulaştırılmaktadır. Fakat doğalgaz kullanımının yaygın olduğu şehir merkezleri ile odun kullanımının gelenek olduğu kimi dağlık bölgelerdeki yerleşimlerde işlevsel olmadığı da düşünülebilir. Bu durumda olan yerlerle ilgili yakacak yardımından ziyade 2019 yılı itibariyle uygulanmaya başlanan

düzenli yardımlardan faydalanan ailelere sağlanan elektrik desteği benzeri doğalgaz fatura desteğinin sağlanması daha yerinde bir uygulama olabilir.

Barınma yardımları, barınma ihtiyacını karşılayamayan ve yeterli yaşam standardını sağlayamayan, sağlıksız ortamlarda yaşamaya mecbur kalan muhtaç ailelerin kira giderleri, eşya ihtiyacı, ev yapım ve onarımına ilişkin yardımlardır. Ev yapım ve onarımına ilişkin yardımların periyodik payı aşan tutarları Fon Kurulundan talep edilmektedir.

BSYBS üzerinden edinilen istatistiklere göre 2018 yılında bütün barınma yardımları kapsamında 23.105 hane için toplam 83,66 milyon TL yardım yapılmıştır. İnsanın en temel ihtiyaçlarından biri olan barınma ihtiyacının karşılanması için yapılan bu yardımlar karşılıksız olarak yapılmakta ve ihtiyaç sahibi kişilerin barınma olanaklarının iyileştirilmesi, tamir ve tadilatının yapılması, eksik ve yetersiz eşyalarının karşılanması, kira desteği sağlanması ile toplumda dezavantajlı ve risk grubu içinde bulunan eşi vefat etmiş kadınlar, engelliler ve yaşlılar için betonarme/prefabrik ev yapılmasını kapsamaktadır. Bunun yanında, AÇSHB ve Toplu Konut İdaresi (TOKİ) işbirliğiyle kredi kullanılarak yapılan “Sosyal Konut Projesi” (Akın, 2015) ile de yoksul vatandaşların konut problemi çözülmeye çalışılmaktadır. Barınma yardımları kapsamında olan Sosyal Konut Projesi bu tezin SYGM projeler başlığında değerlendirilmektedir.

Eşi Vefat Etmiş Kadınlara Yönelik Yardım Programı 2011 yılında Boğaziçi Üniversitesi ile birlikte geliştirilen projeye neticesinde 2012 yılından itibaren SYDV'ler tarafından başvurular alınmakta ve bütün işlemleri BSYBS üzerinden sağlanmaktadır. Bu kapsamda evlilik birliği içerisindeyken eşini kaybetmiş ve muhtaç durumdaki kadınlara aylık 275 TL olmak üzere aylık periyodlar halinde 550 TL olarak ödenen düzenli bir yardım türüdür. Bu ödemeler söz konusu kişilerin yardım almaya gerekli şartları taşıdığı sürece ödenmeye devam eder.

Öksüz ve Yetim Yardımları 3294 sayılı Kanun kapsamında olup anne veya babasını kaybetmiş 18 yaşından küçük çocuklara aylık 100 TL olmak üzere iki aylık periyodlar halinde 200 TL olarak düzenli sosyal yardımlardır. Muhtaç durumda olan çocuklar yardım için gerekli şartları taşıdığı sürece 18 yaşına kadar bu yardımdan yararlanmaya devam ederler.

Muhtaç asker ailesi yardımı, vatani görevini yerine getirmekte olan vatandaşların muhtaç durumda ve sosyal güvenceye sahip olmayan ailelerine askerlik süresi boyunca sağlanan nakdi destektir. Asker kişi bekâr ise ve ailesinin herhangi bir sosyal güvence kaydı bulunmuyorsa ailesi yardım programından faydalanır, evli ise ve eşinin herhangi bir sosyal güvence kaydı bulunmuyorsa eşi bu yardım programından faydalanır. Başvurusu alınan asker yakınının bilgileri BSYBS üzerinden araştırılır ve hane ziyareti gerçekleştirilir. BSYBS üzerinden Milli Güvenlik Bakanlığınca sağlanan askerlik bilgisi durumundan sonra müteveli heyetince yardım kabul edilerek başlatılır. Aylık 250 TL olmak üzere iki aylık periyodlar halinde 500 TL olarak ödenir. Bu yardım türü düzenli bir yardım olmakla birlikte askerlik süresi ile sınırlandırılmıştır.

Muhtaç asker çocuğu yardımı 3294 sayılı Kanun kapsamında muhtaç durumda olan ve babası askerlik görevini yerine getirmekte olan 18 yaşından küçük çocuklara aylık 100 TL olmak üzere iki aylık periyodlarla 200 TL olarak ödenen düzenli fakat askerlik süresiyle sınırlandırılmış yardımlardır.

2.8.3.2. Eğitim Yardımları

Yoksullukla mücadele kapsamında öncelikli olarak desteklenmesi gereken kesim beşeri sermayedir. Bu anlamda sosyal yardım politikalarında eğitime yapılacak destekler ayrıca öneme sahiptir. Eğitim yardımlarının tamamına bakıldığında SYDTF kullanılarak yapılan eğitim yardımlarının payı 2002 yılında %23 iken, 2016 yılında %29 olmuştur (Sargın, 2017: 57). AÇSHB'nın 2018 Faaliyet Raporunda SYDTF kapsamında yardım programlarına aktarılan kaynaklar içerisinde eğitim yardımlarının payı 2018 yılı itibariyle yaklaşık %36 olarak gerçekleştiği belirtilmektedir (AÇSHB, 2018: 143). Rakamlara bakıldığında eğitim yardımların sosyal yardım politikası olarak daha çok önemsendiği ve her yıl daha fazla kaynak aktarıldığı görülmektedir.

Eğitim materyali yardımı, 3294 sayılı Kanun kapsamında olan ihtiyaç sahibi ailelerin eğitim gören çocuklarının giysi, ayakkabı, kırtasiye malzemesi gibi temel okul ihtiyaçlarının karşılanması için verilen nakdi yardımları kapsamaktadır. Vakıfların periyodik paylarından 2018 yılı içerisinde toplam 39.481 hanede yaşayan 58.946 öğrenci için 11,86 milyon TL kaynak kullanılmıştır (AÇSHB, 2018: 143).

Şartlı eğitim yardımları, yoksul ve yoksulluk riski altındaki ailelerin çocuklarının okula devamını sağlamak ve eğitim hizmetinden yoksun kalmaması amacıyla Dünya Bankası işbirliğiyle 2003 yılında Sosyal Riski Azaltma Projesi (SRAP) kapsamında ülkemiz gündemine giren şartlı eğitim yardımı nakdi bir sosyal yardım

programıdır. SRAP'ın 2007 yılında sona ermesi ile birlikte uygulaması Fon kaynakları ile devam ettirilmiş, 2009 yılındaki çalışmalarla BSYBS'ye entegre yardım portalı oluşturulmuş ve günümüze kadar halen aktif bir şekilde işletilen bir yardım türüdür. İlkokul birinci sınıftan lise son sınıfa kadar olan fayda sahibi öğrencilerin BSYBS üzerinden Milli Eğitim Bakanlığı işbirliği ile sağlanan okula devam bilgilerine göre ödemeler PTT üzerinden anne adına gerçekleştirilir. Bu bağlamda ödemelerin annelerin adına olması, harcama ve tasarruf yetkisinin anneye verilmesi, kadınların aile içinde ve toplumsal hayatta konum güçlendirilmesi açısından önemli bir adımdır.

Öğle yemeği yardımı, 1999 yılında eğitim politikalarında ortaya çıkan dönüşümle temel eğitimde beş yıldan sekiz yıllık temel eğitime geçilmiştir ve bu kapsamda taşınmalı eğitim başlamıştır. Taşıma eğitime katılan yoksul öğrencilerin öğle yemeği yardımları 2003-2004 öğretim yılından itibaren kaynağı SYDTF'den olmak üzere il ve ilçe Milli Eğitim Müdürlükleri vasıtasıyla yürütülmektedir.

Ücretsiz Ders Kitabı Yardımı, 2003-2004 öğretim yılından itibaren SYDTF'den aktarılmak üzere MEB tarafından ilköğretim öğrencilerine kitapları ücretsiz verilmektedir. Bu doğrultuda kullanılacak kaynak doğrudan MEB'e aktarılmaktadır. SYDTF kapsamında yapılan yardımlarda genel olarak belirli kriterler aranmakta yardımdan yararlanacak olan kişilerin 3294 sayılı Kanun kapsamında olması beklenmektedir, fakat ücretsiz ders kitabı yardımında ihtiyaç sahibi olsun ya da olmasın ülke genelindeki bütün öğrenciler yararlanmaktadır.

Öğrenci taşıma, barınma ve iaae yardımları, taşınmalı sistem dışında kalan muhtaç durumdaki ilköğretim ve ortaöğretim öğrencilerinin ulaşım ve barınma gibi ihtiyaçlarının karşılanması için SYDV'ler tarafından verilen desteklerdir. Bu kapsamda vakıfların periyodik paylarından yıl içinde yaptıkları yardımlara bakıldığında 2018 yılında toplam 1.939 hane için 1.119.133 TL kaynak kullanılmıştır (AÇSHB, 2018: 145). Engelli öğrencilerin ücretsiz taşınması SYGM, Engelli ve Yaşlı Hizmetleri Genel Müdürlüğü ve MEB koordinasyonu ile yürütülen program ile özel eğitime ihtiyaç duyan engelli çocukların okullarına ücretsiz olarak ulaşması sağlanmaktadır. 2004-2005 eğitim ve öğretim yılında yalnızca zihinsel ve otistik engelli çocukları kapsayan yardım programı 2005-2006 eğitim öğretim yılından itibaren bütün engelli gruplarını (zihinsel, görme, işitme, ortopedik, otistik ve özel eğitim sınıfları dahil) kapsayacak şekilde düzenlenmiştir.

Yurt yapım projeleri 1986 yılında SYDT Kanunuyla ile SYDV'lerin kurulmasıyla birlikte SYDV'lerin talepleri doğrultusunda SYDTF kaynaklarından öğrencilerin barınma ihtiyaçlarının karşılanması amacıyla yurtlar inşa edilmektedir.

Tablo 1: Desteklenen Yurt Yapım Projelerinin Yıllara Göre Dağılımı

Yıl	Desteklenen Proje Sayısı
2017	19
2018	5
Toplam	24

Kaynak: AÇSHB, 2018 Faaliyet Raporu

Yükseköğrenim bursları 1989 yılından itibaren SYDTF kaynaklarından maddi imkânsızlık içinde bulunan yükseköğretim öğrencilerine 9 ay süreyle ve başarılı olmak şartıyla karşılıksız verilen burs 5102 sayılı Kanunda yapılan düzenlemeyle 2003-2004 yılından itibaren Yüksek Öğrenim Kredi ve Yurtlar Kurumuna devredilmiştir. 2018 yılı itibariyle aylık burs miktarı aylık 470 TL'dir.

2.8.3.3. Sağlık Yardımları

Şartlı Sağlık Yardımları yukarıda bahsedilen ve Dünya Bankası işbirliğinde gerçekleştirilen SRAP ile yardım programları arasına giren ve şartlı eğitim yardımı gibi halen devam etmekte olan yardım programıdır. Yoksul kesimdeki ailelerin 0-6 yaş çocuklarının düzenli olarak sağlık kontrolünün sağlanması şartı ile muhtaç durumdaki sosyal güvenceden yoksun hamile kadınların doğumlarını hastanede gerçekleştirmesi amacıyla düzenli sağlık kontrollerinin yapılması şartıyla anneye ödenen yardımlardır. Yardım şartlarını sağlayan başvuru sahibinin müracaatı müteveli heyetince kabul edildikten sonra BSYBS üzerinden Sağlık Bakanlığında edinilen sağlık kontrolü bilgilerine göre ödeme yapılmaktadır. Bu yardımlar PTT üzerinden hak sahiplerinin T.C Kimlik numaralarına ödenmektedir.

Tablo 2: Şartlı Sağlık (Çocuk) Yardımlarının Yıllara Göre Dağılımı

Yıl	Aktarılan Kaynak (Milyon TL)	Kişi Sayısı
2017	378,20	1.236.721
2018	382,23	1.225.402

Kaynak: AÇSHB, 2018 Faaliyet Raporu

Tablo 2'de görüldüğü üzere çocuklara yönelik şartlı sağlık yardımlarından yararlananların sayısı 2010'lu yılların sonlarında 1 milyon 200 bin sınırını aşarak önemli sayılabilecek bir düzeye ulaşmıştır.

Tablo 3: Şartlı Sağlık (Gebelik) Yardımının Yıllara Göre Dağılımı

Yıl	Aktarılan Kaynak (Milyon TL)	Kişi Sayısı
2017	17,05	111.519
2018	16,23	100.570

Kaynak: AÇSHB, 2018 Faaliyet Raporu

Kronik Hastalıklara Yönelik Yardım Programı 09.03.2017 tarih ve 2017/2 sayılı Fon Kurulu kararıyla SYDTF kaynaklarıyla finanse edilen psiko-sosyal ve mali kayıp yaşayan Tüberküloz ve SSPE Hastalarına Yönelik Düzenli Nakdi Yardım Programı kapsamında Halk Sağlığı Yönetim Sisteminden BSYBS'ye hastalık bilgisi gelen Tüberküloz ve SSPE hastalarına aylık olarak ödenen yardımı ifade etmektedir. Sağlık birimleri tarafından tüberküloz hastalarından tıbbi öz bakımını gerçekleştiremediği ya da ev koşullarının iyileştirilmesi gerektiği tespit edilenlere aylık ek ödeme yapılır. Başvurular ilgili il/ilçe SYDV'ler tarafından alınıp değerlendirilmektedir. Şubat 2018 ile Aralık 2018 arasındaki bir yıllık süreçte 2.576 kişi için toplam 19.914.302 TL ödeme yapılmıştır (AÇSHB, 2018: 146). Bu yardım türünün uygulamaya başlanmasıyla birlikte muhtaç durumdaki kronik hastaların tedavilerini aksatmadan sürdürmeleri sağlanmaya çalışılmaktadır.

Tedavi destek yardımları/katılım payı ödemeleri genel sağlık sigortası kapsamında olup da sağlık problemi yaşayan ve tedavi olmakta güçlük çeken muhtaç kişilere yapılan nakdi destekler ile katılım paylarının ödenmesine ilişkin desteklerdir. 2018 yılı itibariyle 2.403.391 TL tedavi destek yardımı, 31.777.502 TL katılım payı ödemesi olmak üzere toplam 34.180.893 TL ödeme yapılmıştır (AÇSPB, 2018: 146). Yardım başvuru ve değerlendirme işlemleri SYDV'ler tarafından yapılmakla birlikte bu yardım türünün kaynağı Fon kaynaklarından değil genel bütçeden sağlanmaktadır.

Genel Sağlık Sigortası (GSS) Gelir Tespiti Ve Prim Desteği Gelir Tespiti, Tescil ve İzleme Sürecine İlişkin Usul ve Esaslar Hakkındaki Yönetmelik çerçevesinde GSS Gelir Tespiti işlemleri 01.01.2012 tarihi itibariyle SYDV'ler tarafından BSYBS üzerinden gerçekleştirilmektedir. Genel Sağlık Sigortası kapsamında olup da vakfa başvuruda bulunan kişilerin BSYBS üzerinden merkezi veri tabanlarından üzerine kayıtlı mal varlığı ve gelir bilgileri edinilerek değerlendirilir, aynı zamanda SYİG tarafından hane ziyaretleri gerçekleştirilerek mahallinde sosyo-ekonomik bilgiler toplanır. SYDV Mütevelli Heyeti toplanan bilgiler doğrultusunda hanelerin aylık ortalama gelirlerini aşağıdaki tablo doğrultusunda belirlemektedir. Mütevelli Heyeti

tarafından alınan kararlar BSYBS üzerinden SGK'ya iletilmektedir. Bildirim, tescil, tebligat ve prim tahsilat işlemleri SGK tarafından yapılmaktadır.

Tablo 4: Hanelerin Aylık Gelir Durumu

Gelir Kodu	Kişi Başı Aylık Gelir Durumu	Gelir Aralığı (TL) 2018 Yılı Ocak-Aralık
G0	Brüt asgari ücretin 1/3 ünün altında ise	0-676,49
G1	Brüt asgari ücretin 1/3 ünden fazla ise	676,5-∞

Kaynak: AÇSHB, 2018 Faaliyet Raporu

Hanede aylık kişi başına ortalama gelir brüt asgari ücretin 1/3'ünün altında ise sağlık GSS primi devlet tarafından ödenerek söz konusu ailenin sağlıktan ücretsiz yararlanması sağlanır. GSS prim desteği genel bütçeden karşılanmaktadır. Hanenin aylık kişi başına düşen ortalama geliri brüt asgari ücretin 1/3'ünden fazla ise söz konusu kişiler primlerini kendisi ödeyerek sağlık hizmetlerinden yararlanır.

2.8.3.4. Özel Amaçlı Yardımlar

Aşevi yardımları, işsizliğin ve yoksulluğun belirgin olarak yaşandığı yerlerde, gıda ihtiyacını sağlamakta zorlanan yaşlı, engelli, kimsesiz ve evinde yemeğini yapamayacak durumda olan kişilerin günlük sıcak yemek ihtiyacını karşılamak amacıyla SYDV'ler bünyesinde faaliyet göstermektedirler. Aşevi yardımı kapsamında 2018 yılında Fon'dan 75 SYDV'ye 33.282.131 TL kaynak işletme giderlerini karşılamak amacıyla aktarılmış olup 35 bin kişiye hizmet verilmiştir.

Afet Acil Durum Yardımları, umumi hayatı etkileyen deprem, sel, yangın gibi doğal afetler nedeniyle mağdur olan vatandaşların gıda, giyim, barınma gibi acil ve temel ihtiyaçlarının karşılanması için SYDV'lere periyodik pay aktararak gerçekleştirilen yardımlardır. Bu kapsamda 2018 yılı içerisinde Fon'dan 11.082.082 TL kaynak vakıflara aktarılmıştır (AÇSHB, 2018: 150).

Terör Zararı Yardımları, terör olaylarından etkilenen fakir ve muhtaç durumda bulunan kişilerin acil gıda, giyim, yol, eğitim ve barınma gibi ihtiyaçları kapsamında yapılan yardımlardır. Bu yardım kapsamında 2018 yılında 62.038.987 TL kaynak aktarılmıştır (AÇSHB, 2018: 150)

Yabancılarla Yönelik Sosyal Uyum Yardımı, Avrupa Birliği tarafından finanse edilen Birleşmiş Milletler (BM) Dünya Gıda Programı (WFP), Türk Kızılayı ve AÇSHB arasında oluşturulan ortaklıkla geçici barınma merkezi dışında ikamet eden ve muhtaçlık, hanede sosyal güvence olmaması ve belirlenen demografik kriterlerden en az

birine uyması şartını sağlayan Suriyeliler ile diğer yabancılar için uygulanan yardım programıdır. Bu kapsamda söz konusu yabancılar ikamet ettikleri yerdeki ilgili SYDV'lere başvuruda bulunur. SYİG tarafından BSYBS üzerinden merkezi incelemesi yapılır ve mahallinde hane ziyareti gerçekleştirilerek bilgiler toplanır, BSYBS'ye girilen bilgiler doğrultusunda demografik kriterleri sağladığı kontrol edilen haneler için mütevellî heyetince yardım kararı verilir. Kızılay ile BSYBS üzerinden bilgi paylaşımının sağlanmasıyla birlikte söz konusu ailelerin yardım ödemeleri Kızılay tarafından AB kaynaklarıyla gerçekleştirilir. Bu yardım türünde devletin sosyal yardım politikalarındaki hem ulusal hem uluslararası aktörlerin etkinliği görülmektedir.

Tablo 5: Yabancılar Yönelik Sosyal Uyum Yardımı Programı

Yıl	Aktarılan Kaynak (Milyon TL)	Hak Sahibi	Fayda Sahibi
2017	1.067	199.336	1.175.254
2018	2.117	261.303	1.519.591

Kaynak: AÇSHB, 2018 Faaliyet Raporu

Yabancılar Yönelik Şartlı Eğitim Yardımı Programı, AB tarafından finanse edilen ve Birleşmiş Milletler Çocuklara Yardım Fonu (UNICEF), Türk Kızılayı, MEB ve AÇSHB arasında oluşturulan ortaklıkla uygulanan yardım programıdır. Geçici barınma merkezleri dışında yaşayan, muhtaç, hanede sosyal güvence bulunmayan ve okulların açık olduğu dönemlerde 1 ayda 4 günden fazla (%80) devamsızlık yapmayan, MEB'de geçici eğitim merkezlerinde okuyan Suriyeli ve diğer tüm yabancı çocuklar faydalanmaktadır. Başvuru ve değerlendirme işlemleri SYDV'ler tarafından gerçekleştirilmektedir.

Tablo 6: Yabancılar Yönelik Şartlı Eğitim Yardımı Programı

Yıl	Aktarılan Kaynak (Milyon TL)	Hak Sahibi	Fayda Sahibi
2017	32	92.024	167.442
2018	175	173.073	323.418

Kaynak: AÇSHB, 2018 Faaliyet Raporu

2.8.3.5. Yaşlı ve Engelli Yardımları

1976 yılında sosyal yardım politikası alanında ilk düzenli ve kapsamlı adım olarak değerlendirilen 2022 sayılı Kanuna bağlı yaşlı ve engelli ve engelli yakınlarının düzenli ve nakdi yardım almalarına ilişkin yardımlardır. Söz konusu muhtaç, sosyal güvenceden yoksun ve herhangi bir sosyal güvenlik kuruluşundan geliri olmayan yaşlı, engelli ya da engelli yakını ile Silikozis hastaları ilgili SYDV'lere başvuruda bulunarak bu aylık türlerinden yararlanma talebini oluştururlar. Yalnızca Silikozis hastalarından 25.01.2011 tarihinden itibaren yeni başvuru alınmamaktadır. SYDV'ler tarafından

alınan başvurular BSYBS üzerinden alınarak veri tabanından edinilen bilgiler ve hane ziyareti sırasında değerlendirilen sosyo-ekonomik bilgiler ışığında hazırlanarak müteveli heyetince değerlendirilir. Hanede kişi başına düşen aylık gelirin muhtaçlık sınırının altında olduğu tespit edilen hanelerin başvurusu müteveli heyetince kabul edilerek BSYBS üzerinden SYGM'ye bildirilir. Yardımı kabul durumunda olan kişilerin ödemeleri her ay düzenli ve peşin olarak genel bütçeden ödenir. Söz konusu kişilerin bilgileri her yıl hane ziyareti yapmak ve BSYBS üzerinden merkezi sorgulamalarını yapmak suretiyle güncellenir ve yardımın kabul durumunun devamına ya da reddine müteveli heyetince karar verilir. Bu Kanun kapsamında alınan aylıklar ve 2018 yılındaki kaynak tutarı ile yararlanıcı sayıları aşağıdaki tabloda gösterilmektedir.

Tablo 7: 2022 Kanun Sayılı Kapsamındaki Aylıklar

Aylık Türü	Aylık Tutar	Kişi Sayısı	Aktarılan Kaynak
Yaşlı (65 Yaş ve Üzeri) Aylığı	543,27	709.590	2.900.132.244,19
Engelli (%70 ve Üzeri) Aylığı	650,52	287.726	1.681.672.021,59
Engelli (%49-%69) Aylığı	433,68	341.825	1.341.209.183,61
Engelli Yakını Aylığı (18 Yaş Altı)	433,68	93.003	345.555.525,44
Silikozis (%15-%34)	937,07	168	1.771.611,25
Silikozis (%15-%54)	1.070,94		
Silikozis (%55 ve Üzeri)	1.193,30		
Toplam		1.412.857	6.270.340.586,00

Kaynak: AÇSHB, 2018 Faaliyet Raporu

2.8.3.6. Proje Destekleri Ve İstihdam Yardımları

SYDV'lerin yardım faaliyetlerinin yanında proje destekleri de vardır. SYDV tarafından 3294 sayılı Kanun kapsamında yoksul ve muhtaç kişilerin topluma entegre olası ve ekonomik olarak üretken duruma geçmesi, sürekli bir gelire ve asgari yaşam düzeyine ulaşmaları için gelir getirici projeler, istihdam amaçlı eğitim projeleri, iş birliğine dayalı sosyal yardım ve sosyal hizmet projeleri desteklenmektedir. 2001 yılına kadar olan süreçte yalnızca yardım faaliyetleri ile yoksulluğa müdahalede bulunmaya çalışan vakıflar 2001 yılından sonra Dünya Bankası ile gerçekleştirilen anlaşma sonucu gelir getirici ve istihdama yönelik projeleri de desteklemeye başlamıştır. Bu anlamdaki girişimlerden birisi Kırsal Alanda Sosyal Destek Projesi kapsamında yoksul ailelere hayvancılık projesi yapılmasıdır. Halen gelir getirici mesleki bilgi ve beceri gerektiren iş kollarında belge sahibi, sosyal güvencesi olmayan kişilere faizsiz kredi vererek iş kurması sağlanmakta ve bir taraftan istihdam sağlanırken diğer taraftan yoksullukla mücadele kapsamında kalıcı çözümler denenmektedir.

Gelir Getirici Proje Destekleri, 3294 sayılı Kanun kapsamında bulunan muhtaç kişilerin ve hanelerinin geçimini sağlayacak şekilde mesleki teknik ve beceriye dayalı, bulunduğu yerin şartlarına uygun pazarlama ve tüketim imkânına sahip projeler ile sürekli gelir ve istihdam sağlamaya yönelik projelerdir. Bitkisel-hayvansal üretim, tarımsal ürün işleme, kuaförlük, terzilik, lokantacılık, tornacılık, doğalgaz-sıhhi tesisatçılık gibi projelere destek verilmektedir. SYD Vakıflarınca incelenen ve mütevelli heyeti tarafından kabul edilen projeler BSYHS üzerinden Genel Müdürlüğe gönderilerek Fon Kuruluna sunulur, Fon Kurulu tarafından onaylandığı takdirde projenin gerçekleşmesi için ilgili vakfa kaynak aktarımı gerçekleşir. Bu projeler 2 yıl ödemesiz, kalan 3 yıl eşit taksitlerle ödenen beş yıllık faizsiz kredi şeklindedir.

Kırsal Alanda Sosyal Destek Projesi (KASDEP) 16.08.2003 tarihinde Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, Ziraat Bankası ve Fonun bağlı olduğu Devlet Bakanlığı arasında imzalanan ve 5 yıllık bir dönemi kapsayan protokol ile 2003 yılı Ekim ayında uygulanmasına başlanan projenin temel amacı, kırsal alanda yaşayan ve ekonomik yoksunluk içinde bulunan üreticilerin en uygun organizasyonlarla gelir düzeyinin yükseltilmesi, istihdam yaratılması, ürünlerin yerinde değerlendirilmesi ve pazarlanmasında gerekli desteğin verilmesi ve kırsal alanda göçün önlenmesidir (SYGM, 2006: 62). SYDV'ler tarafından belirlenen ve proje kapsamında büyükbaş hayvancılık, seracılık ve koyunculuk gibi tarımsal faaliyetlerde bulunmak isteyen vatandaşlar kooperatif şeklinde il tarım teşkilatı tarafından organize edilerek projeden faydalanmaları sağlanmıştır. Fayda sahipleri proje bedelini faizsiz olarak birinci ve ikinci yılı ödemesiz olmak üzere toplam beş yıl içinde üç eşit taksitle ödemekle sorumlu olup borçlanma ve ödemelerin takibi ise Ziraat Bankalarının ilgili şubeleri kanalıyla gerçekleştirilmektedir (SYGM, 2006: 63).

Sosyal Yardım ve Hizmet Projeleri dezavantajlı grupların dışlanma riskinin azaltılması, sosyal adaletin sağlanmasına katkı sağlanması, sokakta çalışan/yaşayan çocuklara, engellilere, yaşlılara, korunmasız kadın ve erkeklere işsiz ve genç ve yoksullara sağlanan düşük maliyetli sosyal hizmetlerin yaygınlaştırılması amacıyla geri ödemesiz projelerdir. Bu kapsamda desteklenen proje konuları; engellilere yönelik projeler, sokak çocuklarının rehabilitasyonu, yaşlı ve hasta kişilerin evde bakımı ve sosyal market projeleridir (SYGM, 2011: 44-45).

İstihdam Eğitimleri Projeleri yoksul kadınlar ve işsiz gençler gibi toplumda dezavantajlı ve dışlanma riski altında bulunan bireylere yönelik düzenlenecek kısa süreli

kurslarla söz konusu kişilere mesleki ve teknik beceri kazandırılarak bu kişilerin daha nitelikli hale getirilmesi, daha iyi nitelikte işler bularak çalışma hayatına kazandırılmaları amaçlanmaktadır. Böylelikle yoksullukla mücadele kapsamında sosyal yardıma bağımlı hale gelen kitleler yerine istihdama katılan ve üretken hale gelen sosyal yardım yararlanıcıların oluşturulmasının yolu açılmaktadır.

İstihdam yardımları, sosyal yardım istihdam bağlantısını güçlendirmek ve sosyal yardımlardan yararlanan kişilerin istihdam piyasasına girişini teşvik etmek amacıyla işverene sağlanacak sigorta prim desteğine ilişkin usul ve esasları düzenleyen Yönetmelik kapsamında 2018 yılında çalışabilir durumda olan yaklaşık 1.840.000 sosyal yardım yararlanıcısından 244.531 kişi SYDV'ler tarafından BSYBS üzerinden İŞKUR'a kaydedilmiştir. Bu kişilerden 14.084 kişi açık işlere ve uzun vadeli sigortalılık da içeren programlara yerleştirilmiştir; 4.493 kişi mesleki eğitime ve diğer aktif iş programlarına yönlendirilmiş, 20.890 kişiye ise danışmanlık hizmeti verilmiştir (AÇSHB, 2018: 152). Bu vatandaşların işe yerleştirmek üzere yönlendirilme ve işe başlamaları durumunda işe yönlendirme ve işe başlama yardımı adı altında nakdi yardım yapılır ve söz konusu aileye bir süre daha sosyal yardım vermeye devam edilir. Böylece yardıma muhtaç insanlar iş gücüne katılarak istihdam edilir ve geçimini sağlamasına katkıda bulunulur. Tarım ve sanayinin gelişmiş olduğu bölgelerde istihdam olanakları gelişmiş olduğundan istihdam teşviki SYDV'lerce sıkça işletilen bir yardım sistemi olmakla birlikte istihdam olanaklarının çık kısıtlı olduğu yerlerde vatandaşlar istihdam için yönlendirilse dahi kendi yerleşim yerlerinden uzaklaşmamak için çalışmaya olumlu yaklaşmamakta ve sosyal yardıma bağımlı kalmayı tercih etmektedir.

2.8.3.7. Sosyal Konut Projeleri

Sosyal Konut Projeleri (TOKİ) Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı ve Toplu Konut İdaresi Başkanlığı (TOKİ) işbirliğiyle yürütülen Sosyal Konut Projesinde 3294 sayılı Kanun kapsamında bulunan sosyal güvenceden yoksun fakir ve muhtaç durumdaki vatandaşlara yönelik geri ödemeli olarak sosyal konut yapımı hedeflenmektedir (AÇSHB, 2018: 141; Akın, 2015). Proje barınma gibi temel bir ihtiyacını karşılamakta zorlanan düşük gelir grubundaki muhtaç vatandaşların barınma ihtiyaçlarının çözülmesini sağlamak amacıyla amaçlanmaktadır.

Tablo 8: 2018 Yılında İllere Göre Teslimi Gerçekleşen Konut Sayısı

İl / İlçe	Projedeki Toplam Konut Sayısı
Adıyaman / Besni	472
Çanakkale / Ezine (Mahmudiye)	48
Amasya / Suluova	127
Toplam	647

Kaynak: AÇSPB 2018 Faaliyet Raporu

2.8.4. Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıflarının Kullandığı Bilgi Sistemleri

Teknolojik faaliyetlerin gelişmesi ve dijital çağa geçilmesiyle birlikte devletin sunduğu hizmetlerde de çağa ayak uydurmak kaçınılmaz olmuştur. Son çeyrek yüzyılda giderek artan şekilde E-Devlet uygulamaları kullanılmaktadır. Bu anlamda hızlı ve etkin hizmet sunumunda etkili bir faktör olarak bilişim ve bilgi sistemleri önem kazanmaktadır. 2009 yılında SYGM tarafından yürütülen altı aylık bir çalışmayla sosyal yardım başvurusu yapan vatandaşların muhtaçlıklarını ve kişisel verilerini merkezi veri tabanlarından temin ve tespit etme ve mükerrer yardımların önlenmesine yönelik olarak kurumlar arası online veri paylaşımını sağlamak amacıyla Sosyal Yardım Bilgi Sistemi (SOYBİS) geliştirilmiştir. Böylece SYGM sosyal yardım başvurularında kullanılmak üzere 2018 yılı sonu itibariyle 16 kurumdan 52 ayrı sorgulama yapılarak destekleyici belgelerin toplanmasını sağlayan bir bilişim alt yapısına kavuşmuştur (BSYBS Raporu, 2017: 15) Bu sistem vakıflara başvuruda bulunan vatandaşların başvuru için gerekli belgelerin tek tek ibraz edilmesi zorunluluğunu ortadan kaldırarak, bireyler muhtaçlıklarını ispatlama külfetinden kurtarılmıştır (Çoğurcu, 2010: 26), vakıflardaki iş yükü azaltılmış ve vakıf çalışanlarının hane ziyaretlerinde bulunmaları için daha çok zaman ayrılmış, farklı kurumlarca verilen mükerrer yardımların önüne geçilmiştir.

İnternet Üzerinden Ses Ağı Projesi (VOIP) ile SYGM ve ülke genelindeki bütün SYDV'lerin ortak bir sistem üzerinden birbirleri ile iletişimin sağlanması ve aynı ağ üzerinden internet bağlantılarını kullanması, böylece vakıflardaki bütün bilgisayarların SYGM tarafından görülmesini sağlamaktadır. SYGM iletişim ağı tamamen mevcut internet altyapısını kullanarak ücretsiz hale getirilmiş ve ülke genelinde dahili bir iç santral gibi kullanılmaya başlanmıştır. Bu uygulamayla BSYS altyapısı için sadece ağa bağlı bilgisayarlar yoluyla kullanılabilen önemli bir unsur sunulmuştur. Bu ağda tanımlı olmayan bir bilgisayarla sisteme erişim engellenmiştir. Aynı zamanda söz konusu

bilgisayarlarda bir problem olduğunda merkezi olarak uzaktan erişim sağlanarak sorunun hızlı şekilde çözülmesi de sağlanmaktadır.

Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı tarafından hazırlanan ve Yüksek Planlama Kurulunca kabul edilen ve Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren *Bilgi Toplumu Stratejisi Eylem Planında* (2006-2010 dönemi) “Bütünleşik Sosyal Yardım Hizmetleri” Projesine yer verilmiş ve Proje sahibi kuruluş olarak Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü seçilmiştir. Projenin amacı:

- Devlet tarafından verilen tüm sosyal yardımların tek çatı altında toplanması,
- Sosyal yardımlarla ilgili veri tabanlarının entegre edilerek hane halkı yaklaşımının geliştirilmesi,
- Çeşitli sosyal yardım başvurularının elektronik kanallardan yapılabilmesi,
- Özürlüler veri tabanı da dahil olmak üzere veri tabanları arasında bilgi paylaşımı ve etkin denetimin sağlanması,
- Sosyal yardım bilgilerinin bütüncül bir şekilde yönetilmesi ile sosyal yardım kararlarının etkinleşmesi ve daha adil kaynak dağıtımının sağlanması,
- Vatandaşlara sosyal yardımlarla ilgili tüm bilgilerin tek noktadan ulaştırılması, sosyal yardım konusunda etkin yönlendirmenin yapılabilmesinin sağlanması,
- Oluşturulacak karar destek sistemiyle sosyal güvenlik politikalarının desteklenmesi olarak öngörülmüştür (SYGM, 2011: 96-97).

Bütünleşik Sosyal Yardım Bilgi Sistemi, yoksul ve muhtaç kişilerin sosyal yardım başvurularının alınması, hane dosyalarının oluşturulması, kişisel veriler ile sosyo-ekonomik bilgileri ile servet unsurlarının merkezi veri tabanlarından sorgulanması, hanenin sosyo-ekonomik durumuna yönelik mahallinde yapılan sosyal incelemeyle ilgili raporların tutulması, muhtaçlık kararlarının verilmesini amaçlamaktadır. Bu bütünleşik bilgi sistemi yardım ödemelerine ilişkin banka talimatlarının verilmesi ve gerçekleştirilen tüm ödemelere yönelik otomatik muhasebeleştirme işlemlerinin tamamının elektronik ortamda yürütüldüğü, vatandaşların yaptığı başvuruların e-Devlet üzerinden görüntüleyebildiği hem kamuya hem vatandaşlara hizmet veren bir bilgi ve bilişim sistemidir. 2010 yılında ASPB ve Türkiye Bilimsel Teknolojik Araştırma Müdürlüğü ile imzalanan anlaşma sonucu

geliştirilen bu sistem 22 farklı kurumdan gelen bütünleştiren ve 112 web tabanlı hizmeti kolaylıkla erişilebilen tek bir portal üzerinden sunmaktadır (BSYS Raporu, 2017: 12).

Birçok kişisel bilginin tek bir portaldan sağlanıyor olması güvenlik sorununu ortaya çıkarmıştır. BSYS veri güvenliğini sağlamak için iki faktörlü bir kimlik denetim prosedürü kullanılmaktadır. Kullanıcılara sisteme giriş için tek kullanımlık şifre üreten bir anahtar verilmektedir. Her kullanıcı kendi spesifik görev ve yetkileri dahilinde sistemin farklı bir bölümüne erişebilmektedir. Bu sistem yetkisiz kullanıcıların sisteme girişini önlemekte ve ASPB'nin kullanımları izlemesine olanak tanımaktadır. Sistemde yapılan tüm sorgulamalar bir barkod ile kaydedilmekte ve bu barkod sorgulanan, bilginin kim tarafından ve ne zaman sorgulandığını belirtmektedir. Sistemde yapılan bütün işlemler bir veri tabanında kaydedilmekte ve izlenmektedir (BSYS, 2017: 45). Böylece kişisel verilerin yetkisiz kişiler tarafından görüntülenmesi ve kötü amaçla kullanılmasının önlemesine çalışılmıştır. Bu uygulamayla yardıma muhtaç vatandaşlar diğer kurumları tek tek dolaşarak elde etmesi gereken belgeleri toplama zahmetinden kurtulmuş ve hizmetlerin daha hızlı şekilde yerine getirilmesi sağlanmıştır. Aynı zamanda vakıflarca tutulan muhasebe daha önceden manuel şekilde ya da her vakıfta kendi imkânları ve seçtikleri herhangi bir muhasebe programı üzerinden yapılırken BSYS uygulamasıyla ödemeler ve tutulan muhasebe kayıtları daha düzenli ve bütün vakıflarda tek bir uygulama haline gelmiştir. Geçmişte tamamen kâğıda dayalı olarak yapılan sosyal yardım başvuruları için bürokrasinin azaltılması amacıyla 2005 yılında valilik/kaymakamlıklar bünyesinde tek adımda hizmet ofisleri oluşturulmuş; fakat memurların gerekli belgeleri ilgili kurumlardan toplaması yine de zaman almakta ve hizmetlerin hızlı ve etkili sunumu sekteye uğratmaktadır. BSYS ile bürokrasi azaltılmış, doğru bilgi ve belgelere ulaşım kolaymış ve hizmet sunum kalitesi artırılmıştır. Bütünleşik Sosyal Yardım Sistemine entegre edilen kurumlar ve bu kurumlardan sağlanan bilgiler aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo 9: BSYBS Entegre Edilen Kurumlar

Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü Şartlı Eğitim ve Sağlık Yardımı Gelir Getirici Proje Bilgileri Sosyal Yardım Bilgileri (YBB) Gelir Testi Sonuçları Evde Bakım Aylığı Çocuk Hizmetleri Genel Müdürlüğü Ayni/Nakdi Yardım Vakıflar Genel Müdürlüğü Muhtaçlık Aylığı Kuru Gıda Yardımı	İçişleri Bakanlığı Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğü Onaylı Hane Kaydı Örneği Hane Kaydı Örneği Kişi Kaydı Örneği Vukuat Bilgisi Adres Bilgisi İller İdaresi Genel Müdürlüğü Terör Zararı Tazminatı Bilgi İşlem Daire Başkanlığı Geçici Köy Korucusu Maaş Bilgileri
Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Sosyal Güvenlik Kurumu Sosyal Güvenlik Bilgileri Sağlık Provizyon ve Hak Sahipliği Bilgileri	Maliye Bakanlığı Gelir İdaresi Başkanlığı Mükellefiyet Durumu Taahhüt Sahipliği
Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü Gayrimenkul Sahipliği	Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı Çiftçi Kayıt Sistemi Sorgulamaları
Milli Eğitim Bakanlığı Okula Devam Bilgileri Sınıf Geçme Bilgileri Yüksek Öğretim Kredi ve Yurtlar Kurumu GM Burs Kredi Bilgileri	Türkiye İş Kurumu (İŞKUR) İŞKUR Kaydı İşsizlik Sigortası Ödeneği Kısa Süreli Çalışma Ödeneği İş Kaybı Tazminatı İstihdam Faaliyet Sonucu
Milli Savunma Bakanlığı Askerlik Hizmet Durumu Engelli Vatandaşların Askerlik Hizmet Durumu	Sağlık Bakanlığı Aile Hekimliği Bilgi Sistemi Sağlık Kontrolü Bilgileri
Adalet Bakanlığı (Çalışmalar Devam Ediyor) Ulusal Yargı Ağı Bilişim Sistemi Nafaka Bilgileri	

Kaynak: Türkiye'nin Bütünleşik Sosyal Yardım Sistemi Raporu, 2017: 16-17.

SYDGM tarafından hayata geçirilen Alo Sosyal Yardım Hattı Projesiyle birlikte vatandaşların sosyal yardım bilgilerine ilişkin ilk ağızdan profesyonel bir şekilde bilgilendirilerek yönlendirilmesi ve sosyal yardım ve proje uygulamaları konusunda doğru bilgiye hızlı şekilde erişimi sağlanmaktadır (Çoğurcu, 2010: 29). Bu bağlamda sosyal yardım konusunda bilgiye ihtiyaç duyan vatandaşlar 144'ü arayarak hızlı bilgiye ulaşmaktadır. Çağrı merkezlerinden ALO 144 Sosyal Yardım Hattı aracılığıyla SYDV'ler tarafından yürütülen şartlı eğitim/sağlık yardımları, yakacak ve gıda yardımları, 2022 sayılı Kanuna bağlı aylıklar, eşi vefat etmiş kadınlara yönelik yardımlar, barınma yardımı vb. yardımlar ile proje destekleri hakkında yapılan her türlü talep, öneri, şikâyetler alınarak kişilere başvurusu hakkında bilgi verilir ve ilgili il/ilçe SYD vakfına yönlendirilir (AÇSHB, 2018: 239).

Sosyal Yardım Yararlanıcılarının Belirlenmesine Yönelik Puanlama Formülünün Geliştirilmesi Projesi, Sosyal yardım yararlanıcılarının belirlenmesinde kullanılacak puanlama formülünün uygulamaya konulmasıyla birlikte sosyal yardım uygulamalarında temel problem olarak görülen sağlıklı işleyen bir ortak veri tabanı

eksikliği ve sosyal yardım alacakların tespitinde objektif kriterlerin eksikliği konularına çözüm getirilmesi ve kurumsal bir sosyal yardım altyapısı oluşturulması hedeflenmiştir.

Yardıma ihtiyaç duyan kişilerin başvuruları sonucu başvuru sahibine ilişkin sosyal güvenlik sorguları tamamlanarak sosyal yardım ve inceleme görevlileri tarafından mahallinde hane ziyareti gerçekleştirilir ve hane hakkında sosyal inceleme raporu hazırlanır. Sosyal inceleme raporları mütevelli heyetinin başvuru hakkında alacağı kararı şekillendirmektedir. Fakat mütevelli heyetini yol gösterici ve belki yönlendirici bilgi ve belgeleri hazırlamakla görevli olan her vakfın personel kapasitesi ve kaynakları farklılık göstermektedir. Aynı zamanda çalışan personelin yoksulluk algısı ve değerlendirme şekillerinde farklılıklar bulunmaktadır. Bunun sonucunda her vakıfta farklı uygulamalar ve kararlar ortaya çıkmaktadır. Bu nedenle, vakıf mütevelli heyetlerinin vereceği karara dayanak teşkil edecek, Türkiye genelinde uygulanabilir, fayda sahiplerini objektif biçimde tespit etmeye yönelik, yöresel farklılıkları (kır-kent ayrımını), sosyoekonomik gelişmişlik düzeyini ve yardım kategorilerini gözeten, sağlıklı ve nesnel ölçütlerle işleyen bir tespit mekanizmasına ihtiyaç duyulmuştur (SYGM, 2011: 101).

SYGM başvuru sahiplerinin profillerinden, 2012 yılında gerçekleştirilen kapsamlı saha çalışmalarından ve hane ziyareti bilgilerinden elde edilen bilgi ve verileri kullanarak formüller geliştirilmiştir. Bu formüller ile BSYS’de başvuru sahiplerinin yoksulluk puanları otomatik olarak hesaplanacaktır (BSYS, 2017: 63). BSYS üzerinden edinilen bilgiler ve sosyal yardım ve inceleme görevlilerinin sahadaki hane ziyaretleri sırasında edindiği bilgiler ile ortaya koyulan puanlama formülü vakıfların her birinde farklılık gösteren yardım kriterlerinin netleşmesi ve mütevelli heyetine karar vermede dayanak olması anlamında önemlidir.

2.8.5. Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıflarının Denetimi

Vakıfların denetimi ise, hesap yönünden Vakıflar Genel Müdürlüğüne; vakıf başkanının mülki idari amirlerinden olmasından dolayı ise idari yönden İçişleri Bakanlığınca yapılmaktadır. Ayrıca, 5263 sayılı Kanunla vakıfların harcamalarını, iş ve işlemlerini araştırmak ve incelemek, izlemek ve denetlemek görev ve yetkisi Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü’ne de verilmiştir (SYDGM, 2009: 10). 5263 sayılı Kanunla vakıfların harcamalarını, iş ve işlemlerini araştırmak ve incelemek, izlemek ve denetlemek görev ve yetkisi Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğüne de

verilmiştir. SYGM, vakıfların yürüttükleri yardım programları ile proje uygulamalarının yerindenlik yönünden denetimini Aile Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı uzman ve uzman yardımcıları aracılığıyla yerine getirmektedir (SYGM, 2011: 35).

Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları her biri ayrı özel hukuk tüzel kişiliğine sahip olarak kurulmuştur. Devletin sosyal yardım ve dayanışma politikalarının uygulayıcı kurumlarından biri olarak kamusal alanda faaliyette bulunsalar da kamu tüzel kişisi olarak tanınmamıştır. Bu nedenle SYDV'ler ile Fon ve SYGM doğrudan bir hiyerarşi ve bağ bulunmadığı belirtilmektedir. Vakıflar bağımsız organları vasıtasıyla çalışmalarını sürdürmektedir. Bununla birlikte 1 Aralık 2004 tarihinde yürürlüğe giren 5263 sayılı Kanunun 3. Maddesinin c bendinde yapılan değişiklikle Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğüne vakıfların iş ve işlemlerini inceleme, izleme ve denetleme görevi verilmiştir. Bu nedenle Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğüne vakıflar üzerinde bir tür vesayet denetiminden söz edilmesi kaçınılmaz hale gelmiştir. (Demirhan ve Kartal, 2011: 142).

Vakıfların farklı kuruluş ve yapısından dolayı tek bir denetim mekanizmasının olmadığı, birden fazla kurum tarafından denetlendiği görülmektedir. Farklı kurumlar tarafından doğrudan ya da dolaylı olarak denetlenmektedir. Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları diğer vakıflar gibi 25.7.1970 tarih ve 7/1066 sayılı Vakıflar Hakkındaki Tüzük Hükümlerine göre, Vakıflar Genel Müdürlüğü Teftiş Kurulunun doğrudan denetimine tabidir. Vakıflar Genel Müdürlüğünce yapılan denetim vakıf iş ve işlemleriyle ilgili konulan kapsamaktadır. Bununla birlikte vali/kaymakam başta olmak üzere, vakıf mütevelli heyetinde devlet memuru olan üyeler çoğunluk olarak görev almaktadır. Vakıf mütevelli heyetinin memur üyeleri, vakıftaki görevleriyle ilgili olarak işledikleri suçlardan dolayı, genel hükümlere göre mi, yoksa memuriyet hukukuna göre mi yargılanacakları sorunu gündeme gelmektedir. Bununla birlikte gelen bir sorun da Vakıf Mütevelli heyetinde yer alan memurların kendi istekleriyle bu görevde olmadıkları, kanunda emredildiği için bu görevi üstlendikleridir (Saran, 1997: 439). Oğuz'a (1989: 91-92) göre ise vakıfların denetimine ilişkin şu üç görüş ortaya çıkmaktadır:

- 1) SYDV'ler, Vakıflar Genel Müdürlüğüne denetimine tabidir. Bu denetlemeler ilgili kanun ve tüzüğe göre yapılacağından, Vakıflar Genel Müdürlüğü, Medeni Kanuna göre çıkarılan Vakıflar Tüzüğündeki yetkileri kullanabilecektir. Yani vakıf hesap ve işlemleri dışında, idare organlarının faaliyetlerini de denetleyebilecektir. 2) Bu vakıfların, vakıf müfettişlerince teftişi Medeni Kanuna göre çıkarılan Tüzüğe göre sadece vakfın faaliyet ve işleyişine uygun olup olmadığı hususlarıyla sınırlı

kalacak; başkan ve üyeleri hakkında icraatlarından dolayı soruşturma (cezai ve inzibati) bu memurların asli görevlerinden dolayı tabi olduğu hükümlere göre yapılacaktır. 3) SYDV'ler üzerinde Vakıflar Genel Müdürlüğünün asliye hukuk mahkemesine görüş bildirme veya talepte bulunma şeklinde bir denetimin kullanılmasının mümkün olmadığıdır.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE'NİN SOSYAL YARDIMLAŞMA VE DAYANIŞMA VAKIFLARI POLİTİKASININ SÜREÇ MODELİ ÇERÇEVESİNDE ANALİZİ

Türkiye'nin sosyal politika uygulamalarında sosyal yardım ve dayanışma alanını düzenleyen 3294 sayılı Kanun ve bu kanuna bağlı olarak kurulan ve mali kaynağı oluşturan SYDTF ile ülke genelinde bu mali kaynağın kullanılmasını sağlayan uygulayıcı kurum SYDV'ler 1986 yılından itibaren kesintisiz faaliyetini sürdürmektedir. Fakat kurulduğu yıllardan günümüze kadar akademisyenler tarafından kamu politikası ve kamu politikası çözümlemesi perspektifinden dikkat çeken bir çalışma alanı olmamıştır. Halbuki hem SYDV'lerin ülke genelinde yerel düzeyde örgütlenme yapısı, yönetimi, işleyişi ve uygulama alanı hem de sosyal politika alanını düzenleyen devlet kurumlarıyla (AÇSPB ve SYGM) ilişkisi incelenmeye değerdir.

Kamuya yönelik karar ve politikalara bir bütün olarak kamu politikası denir. Kamu politikaları çeşitli güç kümelerinin bir araya gelip oluşturduğu etkiler sonucu meydana gelmektedir (Lindblom, 1979). Politik etkileşimler kararların aktığı, programların formüle edildiği ve uygulandığı, organizasyonlar arası bağılıkların ve etkileşimlerin yer aldığı bir ağ içerisinde meydana gelmektedir (Akman, 2019: 93). Kamu politikası süreci, kamu yönetimindeki hizmet programlarının yapılması ve bu programların uygulanmasını ve değerlendirmeler sonucu alınacak derslerle yeniden oluşturulmasını ifade eder (Parlak, 2011: 426-427). Kamu politikası süreci; yasama, çıkar grupları, hükümet birimleri, araştırmacılar, gazeteciler gibi birçok aktörün yer aldığı ve her aktörün farklı değerlerinin, çıkarlarının, algılarının ve politika tercihlerinin olduğu bir süreçtir (Sabatier, 1999: 2-4; 2007: 3; Weible, 2014a: 4-9). Kraft ve Furlong (2012: 85) ise kamu politikası sürecini ve analizini farklı ülkelerde ve siyasal sistemlerdeki kamu politikalarının her bir aşamasındaki etkili olan aktörler arasındaki ilişkileri genel hatlarıyla tasvir etmek olarak tanımlamakta ve bunun için politika döngüsü de denen aşamalar modelini bazı eksikliklerine rağmen eserin merkezine almaktadır.

Toplumsal ve siyasal bir faaliyet olarak nitelendirilen kamu politikası çözümlemesi (Bardach, 2005: xiii), politika çıktılarının ve etkilerinin detaylı olarak ele alınabilmesi açısından önem taşımaktadır. Kamu politikası (süreci) çözümlemesinin tanımları ve atıfları eksik, ancak Birkland, Dye, Anderson, Peters, Howlett ve Ramesh

gibi eserlerde buna dair tanımlar bulunmaktadır. Ayrıca Peters (1996; 2018) tüm baskılarda, kitabının ilk kısmında sunduğu teorik, entelektüel ve kavramsal çerçeveler ışığında kitabının ikinci kısmını ABD’de çeşitli makro politikaları analiz etmeye ayırmıştır.

Türkiye örneğinde ise Yıldız ve Sobacı (2013) örneğiyle başladığı kabul edilebilecek ve en son Kulaç, Akman ve Babaoğlu (2019) tarafından editörlüğü yapılan “*Public Policy in Turkey Past, Present and Future*” adlı kitapta farklı alanlarda çok sayıda kamu politikası çözümleme örneği sunulmaktadır. Babaoğlu ve Akman (2018a, 2018b) tarafından editörlüğü yapılan iki kitapla Türkiye’de çok farklı politika alanlarındaki, kimisi tanıtımlık tadında kalan, analizler ve/veya çözümleme çabaları toplu olarak sunulmaktadır. Yıldız ve Sobacı’nın (2013) editörlü kitabının ilk kısmında Türkiye özelinde farklı konularda kamu politikaları ele alınmadan önce, kanunlaştırma, uygulama ve değerlendirme aşamaları gibi bazı süreçlerde eksiklikler olsa da, kamu politikasıyla ilgili bilgi veren birçok ayrı bölüm de yer almaktadır. Ayrıca Yasama Dergisinin 2010’lu yılların ortalarında kamu politikasına dair yayımladığı çok sayıda makale (örneğin, Dilekci, 2016; Gül, 2015) ve bir özel sayı ile kamu politikası alanında analizler yapmak isteyenlere eksiklikler olsa da Türkçe dilinde bazı imkânlar sunmaktadır. Yine de, Türkiye özelinde Türkçe veya İngilizce dilinde kamu politikalarının nasıl çözümleneceğine dair, uluslararası literatür ışığında, politika çözümlemesi için derli toplu hiçbir eserin olmadığı, sadece Yıldız ve Sobacı (2013), Babaoğlu ve Akman (2018a; 2018b), Bayırbağ (2013), Gül (2015), Kulaç, Akman ve Babaoğlu (2019) bazı ipuçları bulunmakta, kimi faydalı bilgilere de dolaylı ve örtük olarak yapılan daha doyurucu çözümlenmelerden yola çıkarak ulaşılabilmektedir. Bu bağlamda, tarih sırasına göre gidilecek olursa, Kayıkçı (2003), Tamzok (2007), Acar (2013), Arap ve Erat (2015), Tahtaloğlu ve Özgür (2016), Kulaç (2016; 2018), Akman (2018), Çeliktürk (2018), Demir ve Kurt (2018) Akman ve Acar (2019) gibi eserlerdeki çözümlenmelerin Türkiye’nin kamu politikalarının, makro düzey yerine özellikle de meso veya meso-mikro düzeylerde analizi açısından uygun örnekler ve çerçeveler sunduğu söylenebilir.

Çeşitli toplumsal, ekonomik ve coğrafi faktörler ile düzenli ve/veya beklenmeyen olayların etkisi altında siyaseti etkilemek isteyen çok farklı aktörlerin varlığı ve birbirleriyle etkileşimleri kamu politikası sürecinin karmaşık bir yapıya bürünmesine neden olmaktadır. Kamu politikalarının bu karmaşık sürecini anlama, ders

çıkarma, hata ve eksikliklerini daha kolay ve sağlıklı biçimde ortaya koyabilmek için teorilere ihtiyaç bulunmaktadır (Weible, 2014a: 3; Weible, 2014b: 391-393). Aslında kamu politikalarının çözümlenmesinde teorik çerçevelere olan ihtiyacı etkili biçimde ilk dile getirenlerden birisi Robert H. Salisbury (1968) olmuştur; ancak düşünür/yazar kendisi bir teori geliştirmemiştir. Kamu politikası sürecini aşamalara ayırarak incelemek politikayı anlamak ve çözümlmek açısından kolaylık sağlamaktadır. Bu nedenle, kamu politikası çözümlme yöntemlerinden ve en öncü teorilerinden birisi olan süreç modeli ve politika döngüsü politikayı beş ve yedi arasında değişen sayılarda çeşitli aşamalara bölmek suretiyle daha sistematik bir çözümlme imkânı sunmaktadır.

Süreç modeli her ne kadar ilk olarak Laswell (1956) tarafından yedi aşamalı olarak ortaya konulsa da, yirmi yıl kadar sonra, Laswell'in Yale Üniversitesinden öğrencisi olan Garry D. Brewer (1974) aşamaları altıya indirmiştir (Brewer, 1974; DeLeon, 1999: 20-21; Weible, 2014a: 7-8). Garry D. Brewer'in 1974 yılında Policy Sciences Dergisindeki editöryal takdim yazısında kısaca ortaya koyduğu altı aşama küçük bir değişiklikle Brewer ve deLeon'un (1983) kitabının baştan sona ana omurgasını oluşturmuştur. Zaten Brewer ve deLeon (1983: 21-22) kitabın Giriş (Introduction) bölümünde 1973 yılından itibaren bu kitap üzerinde çalıştıklarını ve bazı bölümlerini 8-10 yıl önce taslak olarak yazdıklarını ifade etmektedirler. Brewer'in (1974) öncü editöryal makalesi ile Brewer ve deLeon'un ortak telif kitabı (1983) aşamaları arasındaki temel fark Brewer ilk aşamaya başla(t)ma/icat (initiation/invention) derken ortak kitapta sadece başla(t)ma (initiation) demeleridir.

Charles O. Jones'un 1970 yılındaki aşamalar temelli *An Introduction to the Study of Public Policy* başlıklı (sonradan 1975 ve 1979 yıllarında iki baskı daha yapan) ders kitabından itibaren süreç / aşamalar / politika döngüsü modeliyle yapılan kamu politikası çözümlmesi çalışmalarında yaygın olarak beş temel aşama kullanılmaktadır (Sabatier, 1999: 6; 2007: 6; Weible, 2014: 8-9, Kulaç ve Özgür, 2016). Bu aşamalar; tezin birinci bölümünde de ifade edildiği üzere, gündeme geliş, formüle ediliş, kanunlaştırma, uygulama ve değerlendirme olarak sıralanabilmektedir.

Diğer yandan, tek bir aşamaya odaklanan çalışmalar da bulunmakta olup buna dair yurtdışı kökenli Sabatier (1999), deLeon (1999), Weible (2014a: 8-9) tarafından yapılmış listeler bulmak mümkündür. Kamu politikası döngüsüne dair anlatıları şu çalışmalarda da detaylı şekilde bulmak mümkündür: Weible (2014a: 7), Laswell (1956;

1965), Jones (1970, 1977, 1984) Jann ve Wegrich (2007), Howlett, Perl ve Ramesh (2009), Weible (2014a: 8), Wilson (2019: 48-vd.).

Çalışmanın bu bölümünde, meso-mikro düzey spesifik ve Türkiye'ye özgü özel bir kamu politikası alanı ve konusu olan Türkiye'nin sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıfları politikası Harold Laswell tarafından 1950'lerde ortaya atılan ve 1970'lerde Charles O. Jones (1970; 1977; 1984) tarafından bugünkü haline dönüştürülmesine dair başlangıç yapılan, ilk / öncü analizler için uygun bir teorik çerçeve olan süreç modeli esas alınarak 1986–2017 yılları arasındaki yaklaşık 30 yıllık bir dönem esas alınarak çözümlenmektedir. Bu kamu politikasının çözümlenmesinde ilk ana kapsamlı hukuki düzenleme 29.05.1986 tarihinde Parlamentodan geçen ve 14.06.1986 tarihinde 19134 sayılı Resmi Gazetede (<http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/19134.pdf>) yayımlanarak yürürlüğe giren 3294 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunudur. 3294'ü tamamlayıcı veya anlamaya yardımcı diğer hukuki düzenlemeler (örneğin, Kanunun 5. ve 8/c Maddesine göre çıkarılan yönetmelikler) de çözümlenmenin önemli birer parçasıdır. Nitekim bu bölümde ilgili kamu politikasının her bir ana aşaması iki alt başlığa bölünmektedir. 1986 yılında kanunlaşan 3294 sayılı Kanunun 2002 yılındaki AK Parti iktidarına kadar olan dönemi ve 2002 ve sonrası AK Parti döneminde 2017 yılı sonuna kadarki çeşitli diğer ana düzenlemeler (örneğin, 5263 ve 5502 sayılı Kanunlar ve 633 sayılı KHK) benzer bir sistematiğe irdelenmektedir.

Aşağıda, bu bölümde, Türkiye'nin sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıfları politikasının çözümlenmesine ilişkin politika sürecinin tüm aşamalarının --beş aşama temelinde-- her biri birer alt başlık olarak ele alınmaktadır. Her bir alt başlıkta da, tarih sırasına göre gidilerek; 3294 sayılı Kanun dönemindeki (1986-2017) politika gelişmeleri kendi içinde 1986-2002 ve 2002-2017 şeklinde iki ana döneme ve alt başlığa ayrılarak irdelenmektedir. Bu ikili dönemselleştirmeyi belirleyen kriter 2002 yılı sonundan itibaren AK Partinin tek başına iktidar olmasıdır; rastlantısal biçimde her iki dönem de yaklaşık 16'şar yıllık bir zaman dilimini içermektedir. 1986 yılı öncesi sosyal yardımlaşma ve dayanışmaya dair kamu politikası gelişmelerinin çözümlenmesi bu ana dönemdeki (1986-2017) politikaları çözümlenmeye yardımcı olacak şekilde özet ve satır aralarında yer bulmaktadır. 1986 yılındaki 3294 sayılı Kanun öncesindeki sosyal yardımlaşma ve dayanışmaya dair Türkiye'de yaşanan gelişmeler İkinci Bölümde daha geniş olarak ve kendi başına anlamlı ve gerekli bir bölüm aynı zamanda bu Üçüncü Bölümde arkaplan bilgisi oluşturacak şekilde irdelenmektedir.

Sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıflarının hukuki, kurumsal ve yardımlar temelindeki gelişimleri yer yer tarihsel süreç açısından birbiriyle içiçe geçmektedir; biri sonlanmadan diğeri başlamaktadır; hatta önemli bir gelişmeden diğesine geçişte tarih bazlı ayırım yapmak bazen çok zorlaşmaktadır. Benzer bir sorun da, sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıflarına dair politikanın çeşitli aşamalarının başlangıç ve bitiş yıllarını ve bunu etkileyen faktörleri belirlemede yaşanmaktadır. Türkiye'nin kamu yönetimi sistemini etkileyen teknolojik gelişmeler, ortak veritabanı kullanımının yaygınlaşması, artan kurumlararası işbirliği, siyasi beklenti ve hesaplar ile seçim dinamikleri, siyasi aktörlerin sosyal yardımlaşma ve dayanışmaya ve bu konudaki hizmetlerin giderek artan bir kısmını yürüten il ve ilçe vakıflarına yaklaşımları da ilgili kamu politikasının aşamalarının birbiri içine giren girift bir hale dönüşmesine yol açmaktadır. Sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıfları politikasında hangi aktörün politika içerisindeki hangi başlıkta veya spesifik konuda daha doğrudan etkili olduğunu tespit etmek kolay değildir. Tezin savunulma yılı olan 2019 yılındaki ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçilen 2018 yılındaki ilgili kamu politika gelişmeleri prensip olarak bilinçli bir şekilde çözümlenmeye dahil edilmemiştir; ancak 2018 ve 2019 yıllarındaki raporlar, akademik kaynaklar ve diğeri veri ve bilgi sistemlerinden yararlanılmaktadır.

3.1. SOSYAL YARDIMLAŞMA VE DAYANIŞMA VAKIFLARI POLİTİKASININ GÜNDEME GELİŞ AŞAMASI

Kamu politikası oluşturmada süreç modelinin ilk aşaması gündeme geliş aşamasıdır. Belirli bir kamu politikası konusunun belirli bir kamu politikası aktörü açısından ne kadar önemli ya da öncelikli olduğunun incelenmesine gündem belirleme adı verilmektedir (Akdoğan, 2013: 211). Gündem belirleme aşamasında kamuoyunun ilgisini çeken, taraflarca müzakere edilmesi gereken, toplumun önemsendiği ve öncelikli olarak değer verdiği olaylar ve konularla ilgilenilmektedir (Demirel, 2018: 19). Gündeme gelme süreci var olan toplum sorunlarının siyasal sorun veya çözümlenmesi önem kazanmış güncel politika sorunları haline getirilmesi sürecini kapsamaktadır (Ergüder, 1981: 23). Bu tanımdan yola çıkarak kamu politikası gündemini oluşturan, toplumun bir kısmını veya büyük bir kısmını ilgilendiren kamu politikası konusu ve bu konuyla ilgilenen ve gündeme getiren STK, baskı ve çıkar grupları, siyasetçiler, bireyler gibi aktörler bulunmaktadır. Kamu politikasının bu değişkenlere ve aktörlere bağlı olarak gündeme gelmektedir. Buna ek olarak, medyanın ilgili konu üzerinde durması, çıkar gruplarının ve diğeri politika aktörlerinin de konuyla yakından ilgilenmesi

gündeme geliş sürecinin başladığının birer göstergesidir (Kraft ve Furlong, 2012: 93). Gündem belirleme bir konunun problem olarak algılanması ve ortaya çıkması, farklı alternatifler göz önünde bulundurularak problemin tanımlanması ve bu alternatifler doğrultusunda devletin alacağı kararlar ve harekete geçiş süreçlerini kapsamaktadır (Akgül ve Kaptı, 2010: 80). Akman'a (2019: 106) göre, bu süreçler birbirini tamamlayan lego parçaları gibidir. Kamunun ya da seçkinlerin dikkatini çeken ve önemli varsayılarak gündeme gelen konular zamanla gündemden düşebilir ya da önemsiz görülebilmektedir.

Cobb ve Elder sistematik gündem ve kurumsal ya da hükümet gündemi olmak üzere iki temel tip sistem tanımlamışlardır (aktaran Akman, 2019: 107). Sistematik gündem belirli bir problemin çözümü için medya, çıkar ve baskı gruplarının bir araya gelmeleriyle başlamaktadır. Söz konusu tarafların bir araya gelmesiyle problem tanımlanır, problemin çözümüne yönelik öneriler ortaya konur ve geniş toplum kesimleri etki altına alınmaya çalışılır. Kurumsal / hükümet gündemi ise bir toplum ve politik sisteme getirilen ve tartışılan tüm fikir ve alternatifleri içeren en genel gündem seviyesidir (Demirel, 2018: 24). Kurumsal ve kamu gündemi olmak üzere iki farklı gündem çeşidi bulunmaktadır. Konunun tartışıldığı gündeme kamu gündemi, eylem için gündem oluşmasına da kurumsal gündem denilmektedir Howlett ve Ramesh (2003: 135-135). Bir konunun, sorunun veya fırsatın politika yapıcılar tarafından ele alınarak problemler, potansiyel çözümler ve olanaklar çerçevesinde tartışılması durumunda, gündeme geliş sürecinden söz edilebilir.

Gündeme gelen bir konu zamanla gündemden düşebilir ya da politika yapıcıların dikkati başka bir konuya odaklanabilir. Gündeme gelme ihtimali bulunan birçok konu olmasına rağmen hükümetler sadece bir bölümünü kurumsal gündeme taşımaktadır (Howlett ve Ramesh, 2003: 132-133). Peters'a (1993: 49) göre, toplumdaki gerçek veya potansiyel bazı çıkarlar ve sorunlar konusunda bireyler örgütlenme veya varolan örgütlü yapılara katılma yoluna gitmezler; çünkü örgütlenme sayesinde elde edecekleri politika kazançlarının çok düşük olacağını düşünürler. Türkiye'de sosyal yardımlar bu örgütsüz talepler ve sorunlara örnek olarak gösterilebilir. Diğer yandan, Peters (1996: 54) toplumun büyük bir bölümünü ilgilendiren; fakat söz konusu vatandaş veya çıkar gruplarına etkisi sınırlı olan problemlerin ya da kamu politikası konularının gündeme daha zor gelebileceğini dile getirmektedir.

James Anderson'un (1997: 106-107) karar vermeme (nondecisions) ve James J. Gosling'in (2004) agenda denial (gündem inkârı veya gündemi/sorunu dışlama) gibi kavramlarla dile getirdikleri kamu politikalarının başlangıç aşamalarındaki sorunsal 1976'daki 222 sayılı Kanun, muhalefetteki CHP'nin 1973 ve 1977 seçimlerinde CHP'li belediyelerce geliştirilmeye çalışılan Toplumcu / Sosyal Belediyecilik sistematik gündeme gelse de, bazı sebeplerle kamusal gündeme gelememiştir. Her ne kadar ulusal düzeyde hukuki düzenlemelere konu olma bağlamında kamusal gündeme taşınamayan Toplumcu / Sosyal Belediyecilik birçok CHP'li belediye ve istisna olarak Fatsa Belediyesi örneğinde yerel düzeyde uygulanmıştır. Aynı zamanda CHP'nin 1973 yılındaki "Ak Günlere" isimli seçim bildirgesinde, 1976 yılındaki 222 sayılı Kanundan önce, sosyal güvenceye sahip olmayan ve belirli bir yaşın üzerinde olan muhtaç kişilere maaş ödenmesi gündeme getirilmiştir (CHP Seçim Bildirgesi, 1973). Ayrıca 1977'de Milli Selamet Partisinin ortaya attığı ve Milli Gazeteye de haber olan ve eski ANAP'lı bakan ve milletvekili Vatandaş Partisi kuran Vural Arıkan tarafından 1986 yılında 3294 sayılı Kanun görüşülürken böyle bir fonun (SYDTF) benzerini 10 yıl önce dile getirildiğini aktarmıştır. Bu durum terör, anarşi, askeri darbe, kötü siyasi ve ekonomik koşullar gibi nedenlerle bir karar vermeme ve gündeme almama durumunu hatırlatmaktadır.

Bir kamu politikası çözümlenmesinde gündeme geliş aşaması ele alınırken, daha önceki dönemlerde meydana gelen ilgili gelişmelerin göz önünde bulundurulması önemlidir. Örneğin Türkiye'nin sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıfları politikası çözümlenirken, gündeme geliş aşaması Turgut Özal Başbakanlığındaki 1. ANAP / Özal Hükümeti döneminde olsa da, 1986'dan çok önceki yıllara, hatta Osmanlı Devleti dönemine giden ilgili kimi uygulamalar bulunmaktadır. Zira toplumların farklı dönemlerde de olsa ihtiyaç duydukları politikalar ve bu politikaların kamu gündemine gelme nedenlerinde ortak noktalar bulunabilmektedir. Bu çerçevede, çalışmada Türkiye'nin sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıfları politikasının nasıl gündeme geldiği irdelenirken Osmanlı Devleti dönemindeki ve Türkiye Cumhuriyetinin 1986 öncesi yıllarındaki Kurtuluş Savaşı ve İkinci Dünya Savaşı, afetler, yoksulluk ve göçler gibi nedenlerle sosyal yardımlaşma ve dayanışmaya dair ilgili politika gelişmelerine de yer verilmektedir.

Gündeme geliş süreci, politika yapıcılarının spesifik önceliklerine bağlı olarak şekillenmektedir (Macrea ve Wilde, 1985: 232). Gündem oluşturma, problemler ve

alternatif çözümlerin kamuoyu ve seçkinler nezdinde önem kazanıp kaybettiği bir süreçtir (Birkland, 2005: 109-110; Birkland, 2007: 63; Demir, 2011: 111). 1980’li yılların ortalarından itibaren Turgut Özal önemli bir kamu politikası aktörüdür (Heper ve Keyman, 1998; Kazdağlı, 2003). Akdoğan’ın (2013: 211) verdiği örneğe göre, Turgut Özal’ın eşinin yöneticiliğini yaptığı ve kamuoyunda “Papatyalar” olarak bilinen “Türk Kadınlarını Koruma ve Tanıtma Vakfı” ile Vehbi Koç’un öncülüğünde kurulan “Türkiye Aile Sağlığı ve Planlaması Vakfı”, Türkiye’nin nüfus artış hızını azaltmak için faaliyetler yürütmüştür. Dönemin hükümeti de bu konuyu önemli bularak gündeme almış ve 1983 yılında Nüfus Planlaması Kanunu çıkarılmıştır. Bu örnekten yola çıkarak gündem belirlemede STK’ler, elitlerin bireysel tercih ve düşünceleri ve siyasi iktidar birlikte etkili olmuştur.

Bir kamu politikasının çözümlenmesi için gündeme geliş aşamasında konuyla ilgili şuralar, çalıştaylar ve araştırma komisyonlarınca ortaya konan rapor ve çalışmalar, brifingler, uluslararası anlaşmalar, AB Katılım Ortaklığı Belgeleri, yazılı ve görsel basın ile sosyal medyadaki haberler ve tartışmalar, ilgili bakan ve müşteşarların açıklamaları, bakanlar kurulu kararları, bazen de Anayasa Mahkemesi kararları ile ikincil düzenlemeler incelenmelidir. Bu inceleme bazen bu belge ve tartışmalara açık ve yaygın bir şekilde yansırken bazen de araştırmacının gündeme dair ipuçlarını satır aralarında araması gerekebilir. Fakat SYDV politikasının çözümlenmesinde gündeme geliş aşamasında bu tür belgelerin eksikliği dikkati çekmekte ve bu tezin bazı zorluklarını ortaya çıkarmaktadır çünkü gündeme geliş aşamasına dair birçok bilgi ve ipucu dolaylı kaynaklarda ve satır aralarında yer almıştır ve bu durumu aşağıda aktarma çabası görülebilir.

3.1.1. Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları Politikasının Çözümlemesi Açısından 1986–2002 Döneminde 3294 sayılı Kanunun Gündeme Geliş Aşaması

1970’lerin ortaları ve sonlarına doğru dünya genelinde ve Türkiye’de cereyan eden ekonomik gelişmeler ve küreselleşme ile neo-liberalleşmenin ve diğer dinamiklerin etkisiyle kırsaldan büyük şehirlere başlayan yoğun göçler hızlanmıştır. Bu gelişmelerin sonucu olarak işsizlik artarken, her geçen gün geçim sıkıntısı ve çeşitli sosyal yardımlara ihtiyaç da artmaktadır ve gelir dağılımı dengesinde bozulmalara yol açan durum sonucunda sosyal politikalara önem verilmesi Türkiye için de elzem bir konu haline gelmiştir.

Kamu politikası sürecinin gündeme geliş aşamasında, tezin birinci bölümünde de yer verildiği üzere, çeşitli aktörler rol oynamaktadır. Bu aktörler, resmi, sivil ve uluslararası aktörler olmak üzere önce üç ana gruba ayrılmaktadır. Cumhurbaşkanı, başbakan, TBMM, yargı organları, bürokratlar resmi aktörler; STK, düşünce kuruluşları, çıkar grupları, odalar ve dernekler, sendikalar, medya ve bireyler ise sivil aktörlerin örnekleri olarak sıralanabilir.

Bir aktör olan bireylerin sınırlı düzeyde de olsa politika sürecine müdahil oldukları (Howlett ve Ramesh, 2003: 65; Özgür, 1994) ve ilgilendikleri konulara ilişkin düşüncelerini ifade etme özgürlüklerinin ve seyrek biçimde de olsa politikanın şekillenmesi ve uygulanmasında etkili olma ihtimalleri bulunmaktadır. Hatta başbakanlar, topluma mal olmuş eski başbakanlar ve bakanlar, aktif görevdeki bakanlar, müsteşarlar gibi bireylerin politikaya dair söylemlerinin etkisinin yıllarca süreceği ve gelecek politikaların şekillenmesine de olumlu veya olumsuz katkı sunacağı beklenmelidir.

Türkiye'nin sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıfları politikasının hukuki dayanağının çok büyük bir kısmını 1986 yılında kabul edilen 3294 sayılı Kanun oluşturmaktadır. 2019 yılı itibariyle halen (33 yıldır) yürürlükte olan 3294 sayılı Kanunun gündeme geliş aşamasında; dönemin toplumsal ihtiyaçları, uluslararası ilişkiler, AB'ye tam üyelik başvurusu düşüncesi, hükümet programları, Turgut Özal'ın siyasi ve ekonomik tercihleri, 1980'lerdeki Parlatentonun yapısı ve milletvekili dağılımı, TBMM'deki ilgili daimi komisyonların çalışmaları gibi çok çeşitli faktörler etkili olmuştur. Doğan (2008) da benzer şekilde, 1980 sonrası SYDTF'nin kurulmasını sağlayan ortamın özelliklerini ekonomik, siyasi ve uluslararası konjonktür gibi sebepler üzerinden ele almaktadır.

Bu aktörlere, faktörlere ve belgelere dair bilgiler ve tartışmaların en büyük kısmı TBMM Tutanak Dergisi ile kanun teklif ve tasarılarının incelenmesi sonucu çözümlenebilir ve nitekim bu tezde de TBMM Tutanak Dergisi önemi bir veri ve bilgi kaynağı olarak kullanılmıştır. Türk İdare Dergisinde de dönemin kaymakam ve mülkiye başmüfettişi gibi mülki idare amirleri (Özbilgin ve Hatipoğlu, 1987; 1988) tarafından kaleme alınan öncü çalışmaların incelenmesi de SYDV politikasının çözümlenmesine yol göstermektedir. Bunun yanı sıra, 1986 yılı öncesinde çeşitli nedenlerle Osmanlı Devleti son döneminden beri geliştirilen çeşitli sorunlar, reformlar ve düzenlemeler de

3294 sayılı Kanunun gündeme geliş sürecini hızlandıran, olgunlaştıran ve etkileyen diğer faktörlerdir. 2022 sayılı Kanun bu anlamda önemli bir yere sahip gözükmektedir.

Turgut Özal'ın geleneksel bürokrasi ve mali kaynak yönetimi sistemi dışında kamusal hizmetleri yürütme konusundaki tercihleri ve kararlı istemi sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıflarına da yansımıştır. Özal'ın hızlı ve pragmatik olma, bürokrasiyi aşma, geleneksel bürokratik yapılara güvenmeme (bureaucratic bushing) ve doğrudan inisiyatif alıp kendi başına harekete geçme konusundaki anlayışı THY yönetiminden (daha fazla bilgi için bakınız: Kozlu, 2019), ekonomik politikanın belirlenmesi ve ekonomik önceliklerin yönetiminden (daha fazla bilgi için bakınız: Heper ve Keyman, 1998: 266-267; Kazdağlı, 2003) toplu konut politikasına (Çoban, 2012) dışişlerinden, ihracatı teşvike, milli savunma sistemlerinden altyapıya yönelik yatırım kararları alınmasına, otoyollardan ve sosyal yardımlara kadar çok çeşitli alanlarda güçlü yansımalara sahiptir.

12 Eylül 1980 sonrası 1983 yılının son aylarında çok partili siyasi hayata tekrar geçme çabaları içerisinde o yılların az sayıdaki siyasi parti liderlerinden birisi olan Turgut Özal ve partisi ANAP seçim programında ve siyasi söylemlerinde iktisadi gelişmenin hızlandırılması, sosyal dengenin iyileştirilmesi, fertlerin kabiliyet ve çalışmalarına göre gelişme isteklerinin teşvik edilmesi, gruplar ve bölgeler arasındaki gelir dağılımı farklılıklarının pratik ölçüler içinde azaltılması, fakirliğin kaldırılarak refahın yaygınlaştırılması gibi hem ekonomik hem sosyal boyutları olan birçok alandan bahsetmektedir. 1983 yılındaki ilk versiyonu 5 bölüm ve 35 madden oluşan Anavatan Partisi Programının dördüncü bölümü “sosyal politika” başlığını taşımakta ve 11 maddeden oluşmakta olduğuna göre sosyal politika ANAP'ın Parti Programında önemli bir yer tutmaktaydı denebilir. “Devlet” başlığını taşıyan 2. Maddede ANAP “sosyal adalet, sosyal güvenlik ve sosyal yardımın düzenlenmesi ve sağlanması, sosyal hizmet ve faaliyetlerin tanzim, teşvik ve yönlendirilmesi ve gereğinde doğrudan yapılması devletin başlıca görevleri arasındadır” ifadesine yer vermiştir. Sosyal Politika başlıklı Üçüncü Bölümdeki Sosyal Politikanın Esasları şeklinde ifade edilen 19. Maddenin bir kısmında ise aynen şunlar ifade edilmekteydi:

“Sosyal gelişmenin sürekliliği ve gerekli kaynakların artan bir şekilde temini, iktisadi gelişme ile yakından ilgilidir. Bu itibarla sosyal ve iktisadi gelişme arasındaki ahengin ve dengenin korunması önemlidir. Hedef olarak sosyal adaletin, fırsat eşitliğinin sağlanması, refahın yaygınlaştırılması sosyal politikamızın temel unsurlarını meydana getirir.”

ANAP'ın Parti Programında (1983) Sosyal Kalkınmada Devletin Rolü başlıklı takip eden 20. Maddenin ikinci paragrafında ise “*çiftçi, küçük esnaf ve sanatkâr, işçi, memur, emekli, dul ve yetimler ile kimsesizlerin sosyal güvenliğe kavuşturulmaları, ...*” şeklindeki ifadeyle 1976 yılındaki 2022 sayılı Kanunun ötesinde bir kapsama alanında sosyal hizmet ve sosyal yardım faaliyetlerinin sunulması istemine dair politika ipuçları verilmiştir. ANAP Parti Programı (1983, md. 20) ile 1. ANAP Hükümeti döneminde 1986 yılında yasalaşan 3294 sayılı Kanunun Amaç başlıklı 1. ve Kapsam başlıklı 2. Maddesinde ortaya konan kapsam, farklı ifadeler içerse de aslında özü itibariyle hayli benzerdir. ANAP Parti Programında 20. Maddesinin devamı şu şekilde kaleme alınmış ve vatandaşlarla paylaşılmıştır:

Devletin sosyal güvenlik ve sosyal yardım politikası ve uygulama esasları ölçülü, çalışmamayı teşvik edici değil, muhtaçların korunmalarına, gelişmelerine yararlı hale gelmelerine yönelik olmalıdır.

Devlet gönüllü sosyal dayanışmayı, bilhassa geleneksel sosyal dayanışma esaslarını ve kuruluşlarını, toplumumuzun temelini teşkil eden aile sistemi içinde sevgi, şevkat ve saygıdan kaynaklanan tabii sosyal dayanışmayı idame ve teşvik edecek tedbirleri almalıdır.

ANAP'ın Parti Programı Turgut Özal'ın ve partisinin sorunlara yaklaşımı onların iktisadi gelişme politikalarının esasını teşkil etmektedir. Daha sonra hazırlanan seçim beyannamelerinde de ANAP Parti Programıyla uyumlu hükümet söylemleriyle çalışmalara devam edilmiştir. Bu söylemlerle birlikte, 1983 yılı Kasım ayında çoğunluğun oyunu alarak tek başına iktidara gelen 1. Özal Hükümeti Programının sosyal adaletçi bir hükümet olduğu Meclis kürsüsünden de ifade edilmiştir. Özal'ın iktidara gelmesiyle birlikte yeni fonlar kurma yoluyla başta ekonomik ve siyasi konular olmak üzere birçok alana yönelik düzenlemeler ve mali müdahaleler yapılmıştır. 1987 yılındaki baskın genel seçimlerden bir yıl kadar önce, 23.05.1986 tarihli TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu Raporu hazırlanarak Meclise sosyal yardım alanını düzenleyen bir fon kurulmasını öneren yasa teklifi sunulmuştur (TBMM Tutanak Dergisi, 1986).

Kanuna dair yasa teklifinin gündeme gelişini anlatan ve ulaşılabilen çok az kaynak olsa da, sosyal yardım ve dayanışma politikasının öncü aktörü olan ve dönemin Cumhurbaşkanı Turgut Özal'ın 08.06.1990 tarihinde 75. Dönem Kaymakamlık Kursunun sona ermesi sebebiyle katıldığı programda kaymakam adaylarına yönelik yaptığı konuşma bize önemli ipuçları vermektedir. Başbakanlığı döneminde birçok yurt seyahatinde vatandaşların kendisine ulaşip dertlerini anlattığını ya da cebine bir mektup koyduklarını, bu mektupların çok büyük kısmının yardım talep eden, iş talep eden mektuplar olduğunu söylemiştir. Bu taleplerin karşılanması için valilere, kaymakamlara

talimat verdiğini fakat vali, kaymakam veya belediye başkanlarının yardım taleplerini karşılayacak imkânlarının olmadığını söylemiştir (Özal, 1993). Buradan hareketle, Kanunun nasıl gündeme geldiği anlaşılmaktadır.

Turgut Özal'ın fakirliği ortadan kaldıracak sihirli formül olarak gündeme getirdiği Fakir Fukara Fonu (Fak-Fuk-Fon, Fon) kapsamlı bir sosyal yardım politikası olarak ortaya çıksa da, muhalefet tarafından bu Fon ve Özal “*bir hamlede sosyal uçurumları atlayan, uçan, fakirlik canavarını dize getiren, pembe kaftanlı bir Kafdağı Kahramanı*” olarak lanse etme (TBMM Tutanak Dergisi, 1986) çabası nedeniyle eleştiri konusu edilmiştir. Bu Fonun ancak bir seçim fonu olabileceği muhalefet milletvekilleri tarafından iddia edilse de, bu formül ve anlayış 29.05.1986 tarihinde, sadece bir haftada, TBMM'den geçerek kanunlaşmış ve 3294 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Teşvik Fonu (SYDTF) Kanunu adını almıştır. SYDTF ve SYDTF Kanunu zaman içerisinde değişik tarihlerde bazı değişikliklere uğrasa da, Kasım 2019 itibariyle, halen yürürlüktedir.

3294 sayılı Kanunun gündeme gelmesinden 10 yıl öncesi sosyal yardım sosyal güvenlik alanında doğrudan devlet tarafından tasarlanıp uygulanan 2022 sayılı Kanunun uygulaması başlamıştır. 2022 sayılı Kanunun gündeme gelmesi ise 1973 yılına dayanmaktadır. 1973 yılında CHP'nin “*Ak Günlere*” başlığıyla yayımladığı seçim bildirgesi kitapçığının sosyal düzen ana başlığı altında, sosyal güvenlik başlığında yapılacak atılımlarda ilk madde “herhangi bir sosyal güvenlik kurumuna bağlı olmayan ve belli bir yaşın üstündeki bütün dar gelirlilere yaşlılık aylığı bağlanacaktır” ifadesi yer almaktadır (CHP Seçim Bildirgesi, 1973: 130). Buradan hareketle kısa süre önce gündeme gelip formüle edilen bu düzenleme Devlet tarafından doğrudan finanse edilen ve 10.07.1976 tarihinde yürürlüğe giren 2022 sayılı “65 Yaşını Doldurmuş, Muhtaç, Güçsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması Hakkında Kanun” düzenli ve sürekli olarak gündeme getirilen ilk, kapsamlı, kanun düzeyindeki, sadece ve doğrudan bu amaca odaklanan sosyal yardım ve dayanışma politikaları ve mevzuatından birisidir veya ilkidir. 2022 sayılı bu Kanuna göre, 1) 65 yaşını doldurmuş yaşlılar, 2) engelli yetişkin ve çocuklar, 3) 2011 yılında Kanunda yapılan değişiklikle Silikosiz hastalarının muhtaç durumda ve sosyal güvenceden yoksun olanlarına sınırlı bir sürede başvurmaları halinde maaş bağlanmaktadır. Silikosiz hastalarının gündeme gelmesi ve 2022 sayılı Kanun kapsamına alınması bu tezdeki tarihsel sıralamayı takip etmek açısından 3.1.2. başlığında aşağıda ele alınmaktadır.

3294 sayılı Kanunun gündeme gelmesi ve sonrasında uygulanmasındaki tartışmalar 2022 sayılı Kanunun kapsamının genişletilmesi gibi hususların tekrar tekrar gündeme gelmesine vesile olmuştur. Meclisteki görüşmeler sırasında yeni bir sosyal yardım ve dayanışma mekanizması olarak vakıfları kurmak yerine 2022 sayılı Kanuna bağlı aylıkların miktarını artırarak düzenleme yapılması gerektiği konuşulmuş ve bu şekilde aynı amaca erişilebileceği iddia edilmiştir. Fakat yeni düzenlemeyi gündeme getiren ANAP ve hükümet temsilcileri 2022 sayılı Kanunun sınırları belli olan katsayı oranında artan ve başvuru esasına dayanan bir yapıda olduğu söylenmiş, yeni kurulacak vakıflar sayesinde kurumlara başvuramayacak durumda olan muhtaç kişilerin de tespit edilebileceğini ve devlet eliyle kurulan özel hukuka tabi vakıfların sosyal yardımları ulaştırmayı kolaylaştıran esnek bir yapı sunduğunu belirtmekteydiler. Bunun yanında, 2022 sayılı Kanun merkeziyetçi bir yapıdadır ve kaynağı tamamen bütçeden kaynaklanmakla birlikte yalnızca nakdi yardım sağlamaktadır. Oysa yeni kurulacak vakıfların, mahallinde bulunarak en az bürokrasiyle, yalnızca nakdi yardımla sınırlı olmadan, her tür sosyal yardım faaliyetini yerine getirebileceği şeklinde bir savunu ortaya konmuştur. Aynı zamanda bu vakıfların sadece fon kaynaklarına bağlı olmayacakları, vatandaşların bağışlarıyla devlet ve milletin birlikte yardım yapmasını sağlayacağı şeklinde ilave avantajlara da sahip olacağı savunulmuştur (TBMM Tutanak Dergisi, 1986).

Prof. Dr. H. Fehim Üçışık 20.04.2006 tarihli Bizim Gazete'deki Vatandaş Geliri başlıklı yazısında, sosyal yardımların aileye yardım şeklinde olmasını ilk defa 1983 yılında, Beş Yıllık Kalkınma Planının Hazırlıkları sırasında Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu üyesi olarak sundukları yazılı görüş açıklamasında gündeme getirdiklerini, bu önerinin ise *“yaşlı ve muhtaç yardım uygulaması, muhtaç ailelere yardım şekline dönüştürülmelidir”* şeklinde olduğunu (Üçışık, 2013: 11) yazmıştır. Buradan hareketle, 1976 yılında devlet tarafından ilk kapsamlı sosyal yardım düzenlemesi olarak ortaya konan 2022 sayılı Kanunun, toplumun sosyal yardıma ihtiyaç duyan bütün kesimlerini kapsamadığı, sosyal yardım ihtiyacı alanındaki boşluğu tam olarak dolduramadığı ve nihayetinde dönemin sosyo-ekonomik konjonktüründen kaynaklanan artan sosyal yardım ihtiyacından dolayı alternatif politika önerilerinin gündeme geldiği söylenebilir.

1986 yılında 3294 sayılı Kanunun Meclis görüşmeleri sırasında, Vatandaş Partisini kurarak 1983 yılı sonundaki seçimlerde ANAP milletvekili olup sonra 1980'ler

ortasında ANAP'tan ayrılan muhalefet milletvekili ve parti başkanı Vural Arıkan, Başbakan Turgut Özal'ın fon kanunu önerisini yeni getirdiğini söylemesi üzerine bunun yeni bir fikir olmadığını, bu fikrin Türkiye'de 1977 seçimleri sırasında Milli Selamet Partisinden Fehim Adak tarafından radyoda yaptığı konuşmada gündeme getirildiğini söylemiştir. Vatandaş Partisi kurucularından Vural Arıkan, ayrıca, 31 Mayıs 1977 tarihinde yayımlanan Milli Gazetede “*Güçsüzlere, bazı ihtiyaç gruplarına muayyen miktarda gelir sağlamak üzere bütçeye fon koyacağız*” ifadesinin olduğunu hatırlatmıştır (TBMM Tutanak Dergisi, 1986).

Kamu politikalarının gündeme gelmesinde birçok faktör etkili olmaktadır. Bu faktörler zamanla değişiklik gösterebilir ya da gündeme gelme aşamasında dikkat çekmeyen bir problem sonradan belirgin hale gelerek ilgili politikaların yeniden gündeme gelmesine sebep olabilir. Örneğin, ülkemizde yaşayan / göç eden yabancılara yönelik yardımlar, Kanunun kabulünden kısa bir süre sonra 1989 yılında Afganistan ve Bulgaristan'dan ülkemize yönelen göçler (Sallan Gül, 2002: 113) sonucunda Kanunun yeniden gündeme gelmesine neden olmuştur.

3.1.2. Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları Politikasının Çözümlemesi Açısından 2002–2017 Döneminde Çeşitli Hukuki Düzenlemelerin Gündeme Gelişi

1986 yılında 3294 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanununa bağlı olarak kurulan ve Türkiye'nin her il ve ilçesine sosyal yardım faaliyetlerinin ulaşmasını sağlayan SYDV'ler 1986'dan AK Parti iktidarına kadar 16 yıl boyunca ilgili Kanuna bağlı ve özel hukuk tüzel kişiliğine haiz olarak faaliyet göstermişlerdir. SYDV'ler 3294'e ilave çeşitli düzenlemelerle birlikte 2019 yılı sonu itibariyle halen kapsamı genişlemiş şekilde sosyal yardım faaliyetlerine devam etmektedirler. Bu tezin yukarıdaki ikinci bölümünde de detaylı biçimde anlatıldığı üzere, her bir SYDV, gelirleri çok büyük ölçüde, SYDTF tarafından karşılanan mali imkânlarla sosyal yardım ve dayanışmanın uygulayıcısı birer aracı kurum niteliğinde faaliyet göstermektedir. SYDV'lerin tüzel kişiliğe sahip olmasına rağmen bağlı bulunduğu Fonun 2019 yılı itibariyle doğrudan halen tüzel kişiliği bulunmamakta; ancak 2004 yılında Fonu idare eden tüzel kişiliğe sahip bir genel müdürlük oluşturulmuştur. Oysa il özel idarelerinin kapanmasından sonra valiliklerde kurulan Yatırım İzleme Koordinasyon Merkezleri iki yıl gibi kısa süre içinde tüzel kişilik kazanmıştır (Akman ve Kalender, 2018). Bu yapı içerisindeki sosyal yardım ve dayanışma olgusunun daha kurumsal ve tartışmasız yapılanma içerisinde bulunması gerektiği ihtiyacı doğmuştur.

Bu bağlamda 2004 yılında Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Başkanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkındaki Kanun tasarısı gündeme gelmiştir. Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Başkanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkındaki Kanun Tasarısının madde ve genel gerekçesinde ülkemizde sosyal yardım ve dayanışma kapsamının ve yararlanıcı sayılarının oldukça büyük olduğu, bu kapsamdaki bir faaliyetin daha örgütlü, programlı, etkin ve disiplinli bir yapıyla gerçekleştirilmesi gereği ifade edilmiştir. Aynı zamanda tüm ülke genelinde örgütlenmiş ve binlerce çalışanı olan, her biri kendi müteveli heyetince yönetilen SYDV'lerin iş ve işlemlerinin düzenlenmesi, uygulamada birliğin sağlanması ve gerekli denetimlerin sağlıklı şekilde yapılması bakımından düzenleyici ve üst bir kurumun gerekliliği iktidar partisi temsilcileri tarafından da Meclis gündeminde ifade edilmiştir. Özellikle vakıfların denetimi konusunda mevcut yetkili kurumların (hesap yönünden Vakıflar Genel Müdürlüğü, idari yönden ise Mülkiye Müfettişlerinin) yetersiz kaldığı, yeni kurulacak genel müdürlük vasıtasıyla daha etkin bir denetim mekanizmasının oluşacağı savunulmuştur (TBMM Tutanak Dergisi, 2004). Mevcut kurumların yetersiz kaldığı ifade edilse de Kanunun yürürlüğe girdiği ilk yıllarda vakıfların denetimine ilişkin detaylı çalışmalar ortaya konmuştur (Saran, 1990; Oğuz, 1989; Özbilgin ve Hatipoğlu, 1987; 1988; Özdemir, 1989). Özellikle mülkiye müfettişleri olan Özbilgin ve Hatipoğlu'nun (1987; 1988) "*Mülki Amirlerinin Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıflarına İlişkin İcraatlarının Değerlendirilmesi ve Denetlenmesi*" adlı Rapor ve makalede vakıfların denetimine ilişkin o yıllarda akla gelebilecek bütün detayları ele alınmaktadır. Bu eserler SYDV politikasıyla ilişkili birçok alandan aktörlerin görüşlerine başvurmaları bakımından bir kamu politikası çözümlemesi niteliği taşımaktadırlar.

Tezin ikinci bölümünde de bahsedildiği üzere, hukuki yapısı ve idari yönden özgün bir kurum olan SYDV'lerin organik bağının ve alt-üst ilişkisinin bulunmadığı belirtilen Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü ile fiilen güçlü bağları vardır. Nitekim pratikte SYDV'lerin Genel Müdürlük tarafından vesayet denetimi altına alındığı görülmektedir.

2000'li yıllardan sonra makro düzey sosyal yardım ve sosyal hizmet alanında ve bu alanın meso veya bazı açılardan meso-mikro düzey yansıması olan sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıfları politikasında yeni politikaların gündeme gelmesinde Türkiye'nin Avrupa Birliğine tam üyelik süreci de etkilidir. Buna göre,

AB'nin Ortak İçerme Belgesi ve Ulusal Planı sosyal yardım ve hizmetler yoksulluk ve sosyal dışlanmayla mücadele stratejisi kapsamında önemli araçlar olarak görülmektedir (Şahin Taşğın ve Özel, 2011: 178). Sosyal politika genel perspektiften bakıldığında ise, Avrupa Sosyal Şartında da büyük önem atfedilen sosyal dışlanmaya karşı, 2022 sayılı Kanuna istinaden ödenen maaşlar ile bu tezin ana konularından birisini oluşturan 3294 sayılı Kanun bu alanda atılmış adımlardan öne çıkanlardır (Kutal, 2000: 68). Birçok Güney Avrupa ülkesinde olduğu gibi yürürlükteki sosyal programları geliştirme konusundaki baskılar, Sosyal Dışlanmayla Mücadele Yönündeki Ulusal Politikaları Gözlemlene ve Yeterli Kaynaklarla İlgili 1992 yılı Konsey Takviyesi gibi belgelerde de görüldüğü üzere, AB'den gelmiştir (Gough, 2018: 233). Böylelikle Türkiye'nin AB'ye tam üyelik sürecinin 1990'lı yılların sonlarında hızlanmasıyla ülkemiz kamu politikalarında rol oynamaya başlayan ulus-üstü kamu politikası aktörü olarak AB, sosyal yardım politikası ekseninde SYDV politikasını gündeme getiren ve bu politikaya yön veren etkili aktörlerden biri olarak karşımıza çıkmaktadır.

1990'larda yaşanan ekonomik ve siyasi istikrarsızlıklar, kırdan kente artan göç dalgası, hızlı ve çarpık kentleşme sonucu yoksulluğun daha görünür hale gelmesi, 1999 yılında yaşanan Büyük Marmara Depremi ve 2001 yılında yaşanan ekonomik krizle birlikte sosyal yardımlaşma ve dayanışma alanına duyulan ihtiyaç bir kez daha güçlü biçimde gündeme gelmiştir. AK Parti'nin 2002 yılında iktidara gelmesinden itibaren sosyal yardım politikaları alanında bazı dönüşümlere gidilmektedir. 1986-2002 yılları arasında SYDTF ve SYDV'ler vasıtasıyla fakru zaruret içinde bulunan muhtaç bireylere aynı ve nakdi yardımlarla sosyal yardım ve dayanışma faaliyetleri yerine getirilmiştir. Döneme hakim olan sosyo-ekonomik durum sonucu muhtaç vatandaşların bazılarının geçici bazılarının ise daimi ihtiyaçlarına birer çözüm olarak görülen ve sık sık eleştirilen bu sosyal yardım anlayışından daha çok istihdam olanağının yaratılması, muhtaç vatandaşlara iş olanakları ve kendi kendini geçindirme potansiyelini oluşturmaya yönelik eğitim ve projelerin oluşturulması gerektiği anlayışı savunulmuştur (TBMM Tutanak Dergisi, 2004). Bu anlayış çerçevesinde 2000'li yıllardan itibaren proje odaklı sosyal yardımların başlatılması, sosyal yardım tür ve niteliğinin çeşitlenmesi, ilçe sayısının artması gibi sosyal yardım politikalarını etkileyen gelişmelerin gündeme gelmesiyle bu çalışmaları yürütecek uzman personelin ve uygulayıcı kurumun eksikliği tekrar ortaya çıkmıştır. Daha önce de bahsi geçen, sosyal yardımlaşma ve dayanışma faaliyetlerinin amacına uygun şekilde yürütülmesi amacıyla kurulan Fon'da kurumsal

bir yapı, tüzel kişilik ve gerekli sürekli ve asli personel bulunmamaktaydı. Fakat bu Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Başkanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkındaki Kanun Tasarısının gündeme gelmesi muhalefet tarafından eleştirilmiş, bu Tasarının hiçbir yenilik getirmediği, yalnızca bürokrasinin arttırıldığı ve gecikmiş bir kurumsal kimliğin oluşturulduğu savunulmuştur (TBMM Tutanak Dergisi, 2004).

Dağınık ve yeterince kurumsallaşamamış yapılarıyla sosyal yardımların tek bir kurum veya kuruluş çatısı altında toplanması, koordinasyonun sağlanması ve kurumlararası kopukluğun giderilmesi için ilgili kurumların tek çatı altında birleştirilmesi Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planında önerilmiştir. Kurumsal yapıya dair bu öneri, öncesinde Avrupa Birliği Müktesebatında yer almış ve AK Parti iktidarının Acil Eylem Planında da vaat edilmiştir.

2009 yılında Devlet Denetleme Kurulunun sosyal yardımlar ve hizmetler ve bu hizmetleri veren kurumsal yapılar üzerine yaptığı Araştırma ve İnceleme Raporunda, sosyal yardımların ve hizmetlerin yapısının çok dağınık olduğu tespit edilmiş ve bu dağınık ve düzensiz yapının giderilmesi için yeni bir model de önerilmiştir (DDK, 2009: 19):

“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 kurulması, illerde 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 Büroları'nın kurulması”.

DDK'nın Sosyal Hizmetler ve Yardımlar Bakanlığı (SHYB) kurulması önerisi çerçevesinde; merkezde kurulacak bakanlık çatısı altında, Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğü, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü, Yüksek Öğretim Kredi ve Yurtlar Kurumu Müdürlüğü, Sosyal Güvenlik Kurumu'nun 65 Yaş ve Engelli Maaşları Uygulama Birimleri (Primsiz Ödemeler Genel Müdürlüğü), Özürlüler İdaresi Başkanlığı, Kadının Statüsü Genel Müdürlüğü, Aile ve Sosyal Araştırmalar Genel Müdürlüğü, Sağlık Bakanlığı içerisinde yer alan Yeşil Kart Uygulama Birimleri birleştirilmelidir. Aynı zamanda DDK'ye göre, her ilde Bakanlığa bağlı olarak kurulacak olan İl Sosyal Hizmetler ve Yardımlar Müdürlüğü sosyal yardım ve hizmet alanında faaliyette bulunan kurumların birleştirilmesiyle oluşturulmalıdır. Bu kurumlar SHÇEK il ve ilçe müdürlükleri ve sosyal hizmet kuruluşları, il ve ilçe

SYDV'leri, kaymakamlıkların tek adımda hizmet büroları, Yeşil Kart büroları, 65 Yaş ve Engelli Maaşı büroları, Vakıflar Genel Müdürlüğü aşevleridir (DDK, 2009: 23).

DDK'nın Araştırma ve İnceleme Raporunda ilerleyen zamanlarda ülkenin sosyal yardımlaşma ve dayanışma politikalarına yön verecek kimi etkili öneriler gündeme getirilmiştir. Bunlardan bir kısmı uygulama fırsatı bulsa da, bir kısmı yalnızca bir öneri niteliğinde kalmıştır. DDK Raporu açısından, öncelikle bütün sosyal yardım faaliyetlerinin kayıt altına alınmasını sağlayacak ve bu bilgilerin sürekli güncel durumda tutulmasını sağlayacak şu şekilde bir kanun çıkarılmalıdır:

“‘Sosyal Hizmetler ve Yardımlar Kütüğü’ adı altında kurulması önerilen Sosyal Hizmetler ve Yardımlar Bakanlığına bağlı bir bilgi sistemi oluşturulmalıdır. Sosyal yardımlar alanında dağınık halde bulunan çok fazla ve çeşitliliğe sahip mevzuatın bir arada toplanmasını öngören ‘Sosyal Hizmetler ve Yardımlar Temel Kanunu’”.

Gündeme gelen diğer bir öneri Fonla ilgili olup buna göre SYDTF'nun gelirlerinin hatırı sayılır kısmı vergi gelirlerinden oluşmaktadır. Bu gelirlerin fon adı altında ayrı bir hesaba aktarılması ve bu hesaptan tekrar dağıtılmasının bir faydasının olmadığı görülmektedir. Bu sebepten dolayı Fon kaldırılmalı, Fon geliri olarak öngörülenlerin bütçeye gelir kaydedilerek tahsiline devam edilmelidir (DDK, 2009: 25; Doğan, 2008).

Sosyal yardım ve hizmetler alanındaki dağınıklığın giderilmesi için 60. Hükümet Programında “*sosyal güvenlik, sosyal yardım ve sosyal hizmet şemsiyesi bir organizasyonla tüm vatandaşları kapsayacak, sistemdeki dağınıklık, mükerrerlikler ve veri eksikliği giderilecektir*” hedefine yer verilmiştir. Bununla birlikte, 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 (DDK, 2009: 46) yer almıştır.

Süleyman Demirel'in 1970'lerde Başbakanlık yaptığı yıllardaki popülist yaklaşımlarla başlayıp Turgut Özal'lı ve takip eden siyasi iktidarlar dönemlerinde sosyal yardım ve dayanışma politikalarına dair söylemler, programlar, fonlar ve uygulamalarındaki düzensizlik, plansızlık ve yasal dayanağın zayıf olması, politikanın siyasetin ve seçim kazanma heveslerinin ötesine geçip verimli şekilde yürütülmesi önünde engeller oluşturmuştur. AK Parti iktidarının ilerleyen dönemlerinde, 2010'lu yılların başlarında, Bütünleşik Sosyal Yardım Bilgi Sisteminin, ilgili yazılımların ve veritabanlarının getirilmesine kadar da sistematik, detaylı, teftiş ve denetime uygun

kayıt tutma ile hak sahiplerini profesyonelce belirleme konusunda sorunlar devam etmiştir. Elbette sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıfları üzerinden yaşlılar, engelliler, yeni göçmenler ve afetlerden zarar gören yoksullar gibi kesimlere verilen yardımların dağıtımını uygulamalarında olası hataları veya ideal olandan küçük sapmaları görmezden gelmek ve politikanın başarısızlığı olarak değerlendirmemek gerekiyor olabilir.

Türkiye'nin sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıfları politikasının 3294 sayılı Kanunla somut olarak başladığı söylenebilir. Sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıfları politikasının doyurucu, katılımcı ve demokratik tartışmalar ve hazırlıklar neticesinde başladığı ise söylenemez; tersine basına Fak-Fuk-Fon olarak yansıyan uygulama ve politika muhalefet partileri ve milletvekilleri tarafından dönemin Başbakanı Turgut Özal'ın seçim yatırımı ve oy satın alma çabaları olarak gündeme getirildiği düşünülmektedir.

3.2. SOSYAL YARDIMLAŞMA VE DAYANIŞMA VAKIFLARI POLİTİKASININ FORMÜLE EDİLİŞ AŞAMASI

Formüle ediliş, problem olarak tanımlanan ve gündemi oluşturulan politikaların karar verilmesinden önceki aşamadır. Gündeme gelen konu hakkında birçok politika seçeneği göz önünde bulundurulur ve bunlardan en işlevsel olanına karar verilerek ilgili konudaki politika şekillendirilmeye çalışılır. Formüle ediliş kamu politikası oluşturulması gereken problemlerin çözümü için yöntem belirleme aşamasıdır. Formüle ediliş aşamasında ilgili politika aktörleri vasıtasıyla kamusal gündeme taşınabilen konulara / sorunlara yönelik çeşitli politika alternatifleri geliştirilmektedir. Bu alternatiflerin bazıları çok sayıda ve detaylı olabilirken düşünce kuruluşları ve kamu politikasına dair alternatif üretme kapasite ve istekleri kuvvetli sivil toplum örgütleri ve güçlü sendikaların pek olmadığı parlamenter sistemlerdeki tek parti iktidarlarında ise gerçek alternatifler üretilmeden tek bir politika tasarımının hukuki süreçlerden geçmesi için çabalar gösterilmektedir.

Tanzer Çeliktürk (2018), Grindle ve Thomas'a (1989; 1991a; 1991b) dayandırarak, az gelişmiş ülkelerde politika yapımının liberal Batı demokrasilerine göre ciddi ölçüde farklılıklar gösterdiğini iddia etmekte ve incelediği İller Bankasının yeniden yapılandırılması hakkında politikaların formüle edilişi açısından Grindle ve Thomas'ın (1989; 1991a; 1991b) eserlerindeki söylem ve yaklaşımlardan istifade

etmektedir. Formüle edilmiş aşamasında ilgili kurum, kuruluş ve bireyler tarafından probleme ilişkin alternatif çözüm yolları ve yöntemler önerilir. Bazı kamusal problemler sistematik olarak proje ve çözüm formülleri üretmeyi gerektirirken bazıları gelişigüzel ve doğrudan çözülmektedir. Kimi zaman teknik bilgi ve birikimi gerektiren kimi zaman da teorik ve politik bilgi ve deneyim gerektiren formüle edilmiş aşaması birçok farklı etkileşimi ortaya koyan bir süreci (Akgül ve Kaptı, 2010: 82) ifade etmektedir. Elbette her iki bilgi ve deneyim türünü de güçlü bir şekilde barındıran kamu politikası sorunlarına dair formüle edilmiş aşamaları da olabilir.

Formüle edilmiş aşaması, politikanın kanunlaştırılmasından önceki son aşama olmasından dolayı daha etkin ve verimli bir yol izlenerek, toplumsal ihtiyaçlar doğrultusunda çalışmalar yapılmaktadır veya yapılması gerekmektedir. Sidney'e (2007: 79) göre, politikanın formüle edilmiş aşamasında, politikaya dair alternatifler kümesi geliştirilerek, nihai karar süreci için daha net ve sınırlandırılmış politika çözümleri sunulmaktadır. Bu sayede, bazı politika seçeneklerinin elenerek azaltılması sağlanarak, politika yapıcılarının seçimlerini yapmaları için daha uygun zemin hazırlanmaktadır (Howlett ve Ramesh, 2003: 23). Politika formülasyonu, hükümet bürokrasileri içinde, çıkar gruplarının ofislerinde, meclis komite odalarında, özel komisyonların toplantılarında, düşünce kuruluşlarının mekanlarında gerçekleşmektedir ve detaylar genellikle ilgili kurumların çalışanları tarafından oluşturulmaktadır (Dye, 2002: 40-41). Formülasyon süreci politika gündemi oluşturma sürecinden farklı olarak daha çok toplumun gözü önünde tezahür etmektedir.

Kamu politikası yapım sürecinde, toplumda yer alan ihtiyaçların giderilmesi ya da kamu gündemine gelen problemlere çözüm sunulması hedeflenir. Bu nedenle politikaların formüle edilmiş aşamasında, politika alternatifleri geliştirilerek söz konusu problemler sona erdirilmekte veya hafifletilebilmektedir (Dye, 2008: 42).

Simon'un (1972; 1995) sınırlı rasyonalite ve Etzioni ile Wildavsky'nin el yordamına karar verme yaklaşımlarına göre alternatifler arasında en doğru olanı bulup seçmek oldukça zor, ızdırablı, neredeyse imkânsız ve arzu edilmeyen bir süreç ve çaba gerektiriyor olabilir. Bununla birlikte politika yapıcıları gündeme gelen problem ve fırsat hakkında her zaman pozitif ve aktif bir eylem yapmayı kararlaştırmayabilir, gündemdeki sorunu kendi kaderine terk edebilirler (Akman, 2019: 102). Politika oluşturma çabaları her zaman bir yasanın veya hukuki düzenlemenin kabulüyle sonuçlanmaz ya da yönetimler her zaman yasayı çıkarmayı mecliste başaramaz veya

başarmak istemez (Çevik ve Demirci, 2012: 57). Diğer bir ifadeyle kamu politikası hükümetin yapmayı ya da yapmamayı tercih ettiği her şeyi (Dye, 2008: 1) kapsamaktadır.

Kamu politikası yapım sürecinin en önemli aşamalarından birisi olan formüle ediliş aşamasında, etkin ve verimli bir politika oluşturulabilmesi için tüm alternatifler veya sıklıkla çok sayıda alternatif değerlendirilir. Hatta varsa önceki dönemlerdeki benzer uygulamalar da dikkate alınarak, ihtiyaçlara uygun politikaların hayata geçirilmesi amaçlanır.

Politika formüle ediliş sürecinde doğrudan ya da dolaylı olarak çeşitli resmi, sivil, uluslararası ve ulus-üstü aktörler rol oynamaktadır. Bunlara hükümet organları, belli bir politik alanda çalışan ve öneri geliştiren geçici (*adhokratik*) organizasyonlar, çıkar grupları, ana muhalefet partisi (Akman, 2019: 102-103) ve diğer siyasi partiler ile milletvekilleri, 1961-1980 dönemi için senatörler, kamu bürokrasisi gibi aktörler örnek olarak gösterilebilir. Kamu politikasının en önemli yazılı programı veya çıktısı kabul edilen kanunların çıkarılması için hükümet tarafından yasa tasarısı hazırlanır ya da milletvekilleri tarafından kanun teklifi sunulur (Demirci ve Çevik, 2008: 58). Bu yüzden kamu politikası oluşturulmasında ve formüle edilmesi aşamasında hükümet ve hükümeti temsil eden bürokratlarla siyasi partiler en etkili kamu politikası aktörleri olarak gösterilebilir. Türkiye’de uluslararası aktörlerin ve Dünyanın tek ulus-üstü aktörü olan AB’nin de politikaların formüle ediliş aşamalarına bazen çok güçlü bazen de sınırlı etkileri olmaktadır. Örneğin, her yıl AB tarafından farklı politika alanlarında yayımlanan Türkiye ilerleme raporlarında çeşitli konularda atılması gereken adımlara da yer verilmektedir. Bu nedenle, oluşturulacak politikalar şekillendirilirken, AB tarafından sunulan raporlar ve Türkiye’nin AB’ye tam üyelik sürecindeki katılım ortaklığı belgesi ve ilerleme raporları ile karşılıklı açıklamalar da bazı politika alanlarında önemlidir. Günümüzde artık bir ulus-üstü aktör olan AB’nin Türkiye’deki kimi politikaların gündeme geliş ve formüle ediliş aşamaları dahil politika yapım ve uygulama sürecinde doğrudan veya dolaylı biçimde etkileri devam etmektedir.

Kamu politikalarının formüle ediliş aşamasında önemli aktörlerden birisi de medyadır. Kamusal gündemde belirlenip tanımlanan politik sorunlarla ilgili çözümlerin formüle edildiği süreçte medya desteğini alan hükümet ya da siyasi partilerin işi kolaylaşmaktadır.

3.2.1. Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları Politikasının Çözümlemesi Açısından 1986–2002 Döneminde 3294 sayılı Kanunun Formüle Ediliş Aşaması

1986 yılında kabul edilen ve halen yürürlükte olan 3294 sayılı Kanunla muhtaç durumda bulunan ve dezavantajlı vatandaşların yoksullukla ilgili sorunlarına çeşitli çözümler sunulmakta ve Anayasadan kaynaklanan sosyal devlet olma ilkesinin gereğinin yerine getirilmesine katkı sağlanmaktadır. Formüle ediliş aşamasında, çeşitli alternatiflerin ortaya konulabilmesi ve etkin bir kanun taslağı hazırlanabilmesi için önceki uygulamalardan yararlanılması önemlidir. Bu nedenle, 3294 sayılı Kanunun nasıl formüle edildiğinin anlaşılabilmesi için benzer politikalara dair kanunların ve erişilebilirse kanun önerilerinin incelenmesi faydalı olmaktadır. Böylece, 3294 sayılı Kanuna dair taslak tasarı oluşturulurken önceki kanun önerileri ve hazırlıklarından ne ölçüde faydalandığı ya da neden bu Kanuna ihtiyaç duyulduğunun tespiti de kısmen mümkün olabilir veya kolaylaşabilir. Bu bağlamda dönemin Başbakanlık Müsteşarı Hasan Celal Güzel'in (2011) o döneme dair bazı samimi paylaşımları da önemli ipuçları sunmaktadır ve bu başlık altında ileride ayrıca aktarılmaktadır. 3294 sayılı Kanundan 10 yıl önce 1976 yılında yasalaşan 2022 sayılı Kanuna bakılarak da 3294'ün formüle edilişi daha iyi çözümlenebilir.

Türkiye Cumhuriyeti tarihinin sosyal yardım alanında ilk kapsamlı ve en önemli gelişmesi olarak kaydedilen 2022 sayılı Kanun 1976 yılında kabul edilmiştir. Cumhuriyet Halk Partisinin, ANAP dönemindeki 3294 sayılı Kanundan 10 yıl önce ve hatta ondan daha kapsamlı bazı hususlar içeren önermelerine rağmen ülkenin 1970'lerdeki siyasal ve ekonomik durumu bunun o tarihlerde gerçekleşmesine izin vermemiştir (Öktem ve Erdoğan, 2018: 5). 2022 sayılı Kanunun formüle edilişinde 1961 Anayasasının sosyal devlet olmaya dair hükümleri önemli bir arkaplan oluşturuyor gözükmektedir (Arıöz Bozkuş, 2009: 58; Demirhan ve Kartal, 2014: 261; Gerek, 2002; Sözer, 1997: 126).

Kamu politikası sürecinde aşamalar içiçe geçmiş durumda olabilir. 1986 yılında mülkiye müfettişleri Özbilgin ve Hatipoğlu'nun (1987; 1988) "Mülki İdare Amirlerinin Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıflarına İlişkin İcraatlarının Değerlendirilmesi ve Denetlenmesi" konulu Araştırma Raporunun hazırlanması sırasında görüşlerine başvurulmuş çeşitli aktörler arasındaki MEB eski Müsteşarı ve dönemin Milli Eğitim Vakfı Genel Müdürü Bahir Sorguç (1987: 99) 3294 sayılı Kanunun hazırlanmasının aceleyle getirildiğini ve hukuki boyutlarının yeterince tartışılmadığını ifade etmektedir.

Nitekim 3294 sayılı Kanunun formülasyonu sürecine dair tartışmalar kanunlaşma aşamasında, TBMM görüşmeleri sırasında, tezahür etmiştir.

TBMM'deki görüşmeler sırasında 3294 sayılı Kanunun formüle edilmiş aşamasında daha önceden uygulamaya konulan 2022 sayılı Kanuna dair muhalefet tarafından karşılaştırması yapılmış, muhtaç kimselere yönelik düzenleme olan söz konusu Kanun varken yeni bir düzenlemeye ne kadar ihtiyaç duyulduğu tartışılmıştır. 2022 sayılı Kanuna göre maktu olan ve katsayılar arttıkça artabilen belirli sınırlar içerisinde maaş bağlanması hükmü vardır. Fakat 3294 sayılı Kanunla devamlılık arz eden ve belirli sınırlar içinde olan bir maaş bağlanması söz konusu değildir. İktidar partisi ANAP ve I. Özal Hükümeti ise sosyal yardımların 3294 sayılı Kanun çevresinde yeniden formüle edilmesinin dayanaklarını sıralamıştır. Buna göre, iktidar 2022 sayılı Kanunu daha merkezîyetçi ve yardımlar konusunda hayli kısıtlı bir Kanun olarak görmekteydi. 3294'e dair tasarıyla yeni ortaya konan bu formülde ülke genelinde her il ve ilçede örgütlenen, 2022 sayılı Kanundaki gibi başvuru esasına dayanmayan, her vatandaşa ulaşma ve çok çeşitli yardım faaliyetlerinde bulunma kapasitesine sahip esnek bir yapı olarak değerlendirmekteydi. 2022 sayılı Kanuna bağlı maaşlar doğrudan bütçe kaynaklarıyla sağlanmaktaydı. Fakat 3294 sayılı Kanunda yardımların kaynağı olarak yalnızca Fon gelirleriyle yetinilmemesi amaçlanmıştır. Bu tasarı ayrıca vatandaşların ayni ve nakdi yardımlarının da vakıflar aracılığıyla toplanmasıyla devletin ve milletin birlikte yardım yapmasını sağlama beklentisi umudu içinde formüle edilmiştir. Daha önce de bahsedildiği üzere, 2022 sayılı Kanun merkezîyetçi bir Kanun olduğundan 3294 sayılı Kanunla kurulacak vakıflara marifetiyle tamamen mahallinde ve birtakım bürokratik engelleri kısaltarak daha kısa süre içerisinde sorunları giderme, yaraya merhem olma amacı ve fonksiyonu yüklenmeye çalışılmıştır. Bununla birlikte, 2022 sayılı Kanun yalnızca nakdi yardım öngörürken, 3294 sayılı Kanun ayni ve nakdi yardımları birlikte sağlama imkânı getirmektedir (TBMM Tutanak Dergisi, 1986). Bu anlamda 3294 sayılı Kanunun formülasyonu sürecinde 2022 sayılı Kanun da irdelenmiş ve daha detaylı ve kapsamlı bir uygulama sağlayacak yeni bir kanun hazırlanmak istenmiştir.

Anavatan Partisi Programı 1983'deki ifadeler formüle edilmiş temellerinden birisini oluşturmuştur; yaklaşan 1987 erken / baskın seçimlerine olası hazırlık süreci 3294 sayılı Kanunun arkasındaki nedenlerden birisidir. Turgut Özal başbakanlığı dönemindeki yurt gezileri sırasında kendisine ulaşan yardım taleplerini karşılamak

üzere mülki idare amirlerine talimat verdiğini; fakat, vali ve kaymakamların maddi imkanlarının olmadığını görmüştür. Bu durum sonunda sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıfları fikri ortaya çıkmış ve “*meşhur sosyal dayanıştirma ve geliştirme fonlarını*” ortaya koymuştur. Memleketin gelişmesinde güçsüz insanların payı olduğunu, o payı veren ülkelerin ileri gideceğini söylemiş ve bu payı vermenin yollarından birinin de devletin bunu temin etmesi olduğunu söylemiştir. Vakıf sisteminin bu yüzden kurulduğunu ve başkanlarının vali ve kaymakamlar olduğunu (Özal, 1993) söylemiştir.

1986 yılındaki 3294 sayılı SYDTF Kanununun 7. Maddesinde kurulması öngörülen SYDV’lerin formüle edilmesinde Turgut Özal’ın ani ve keskin reformlar gerçekleştirmedeki aceleci tavrının etkili olduğu söylenebilir. Nitekim Turgut Özal’ın dönemin Başbakanlık Müsteşarı olan Hasan Celal Güzel 2011 yılında bir konferansındaki konuşmasında dönemin aceleci politikalarından bahsederek 3294 sayılı Kanunun nasıl gündeme geldiğini örnek vermiştir. Turgut Özal’ı bakanların bile takip edemediğini zaman zaman yapılanlara dair brifing verdiklerini söyleyerek Kanunun bir ay gibi çok kısa bir süre içinde gündeme gelerek formüle edildiğini, kanunlaşp uygulamaya başlandığını şöyle aktarmıştır (Güzel, 2011: 9):

“... bazen gelir, şöyle bir kanun tasarısı düşünüyorum, şöyle mekanizma kuralım demişti. Mesela herkesin Fak Fuk Fon diye söylediği sosyal yardımlaşma ve dayanışma teşvik fonunu o söylemişti. Peki dedim. Ana bazı notları kaydettim. Sonra kanun haline getirdik, çıkardık. Yönetmeliğini çıkardık, teşkilatı kurduk, çalıştırmaya başladık. Bu söylediğim bir ay içinde gerçekleşmişti ...”

1986 yılında 3294 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanununda öngörülen sosyal yardım ve dayanışma kurumları birbirini tamamlayan ikili bir yapıda Fon ve SYDV’ler olarak formüle edilmiştir. Sosyal yardımların Fon ve SYDV’ler olarak formüle edilmesi sosyal devlet anlayışından uzaklaşıp piyasa temelli devlet görüşünün benimsendiği dönemde, daha önce benzerine rastlanmayan bir yapılanma kurulmasını sağlamıştır. Fakat Fonun kuruluş amacı yalnızca Kanunda belirtilen amaçlarla sınırlı değildir; sosyal riskleri azaltmak için (alt ve üst gelir grubundaki insanlar arasındaki mesafenin açılmaması, ortadirek olarak tabir edilen kesimin yok edilmemesi, sosyal patlamaların önlenmesi) eski hantal resmi kurumlardan farklı olarak yeni sosyal fonlar devreye sokulmuştur (Kalağan, 2009: 267). Bu anlamda, sosyal yardımlaşma ve dayanışmanın ve bu sistemin yürütmek üzere oluşturulan vakıfların fona dayalı olarak formüle edilmesi Türk kamu bürokratik kültürüne post-bürokratik bir yapılandırma da kazandırmıştır (Kalağan, 2009: 268).

Fon olarak formüle edilen bu yeni kurumun ülke genelinde faaliyetlerini yürütmek üzere yine hukuken kamu kurumu niteliğinde görülmeyen, Türk Kamu Yönetiminde farklı bir konuma getirilen, sosyal yardımlaşma ve dayanışmanın geleneksel kurumlarından birisi olan vakıflar uygun görülmüştür. Diğer bir ifadeyle, Fon, Türkiye'nin dört bir yanında kurulan vakıflar aracılığıyla yoksullara aynı ve nakdi (düzenli ve süreli) yardım ulaştırmak için tasarlanmıştır (Öktem ve Erdoğan, 2018: 5). Devletin sosyal yardımların uygulama aşamasında devlet yapılanması içindeki il ve ilçe müdürlükleri değil de vakıf sistemini tercih etmesi, vakıfların bağış toplayarak ve kendi gelirlerini oluşturarak sivil toplumu da harekete geçirmesi ve devlet üzerindeki yükü azaltma düşüncesi olabilir (Dodurka, 2014: 18).

Turgut Özal ve ekibinin tasarladığı reformları hızla uygulamaya koymak için kamu ekonomisinin klasik anlayışı dışında başka birçok konuda olduğu gibi sosyal yardımlaşma ve dayanışmayı sağlamak ve artırmak için de yeni bir yöntem ve işleyişe başvurmuştur. Bu amaçlarla genel bütçe sistemi dışında çeşitli fonlar ortaya çıkmıştır. Fon sistemi geleneksel bütçe sistemine göre daha hızlı ve esnek olduğundan tercih edilmiştir. Bu dönemin fon uygulamaları Turgut Özal'ın sorunlara pragmatik yaklaşımının bir örneği olarak kabul edilebilir (Kazdağlı, 2003: 465-466). 3294 sayılı Kanunun gündeme gelmesinde ve kaynakların ve uygulamanın gerçekleştirilmesinin fon ve vakıflar temeli üzerine formüle edilmesinde Turgut Özal'ın en etkili aktör olduğu söylenebilir.

3.2.2. 2002-2017 Döneminde Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıflarına Dair Çeşitli Politikaların Formüle Ediliş Aşaması

Sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıflarına dair 3294 sayılı Kanun 1986 yılından itibaren yürürlükte olsa da, 2002 yılından itibaren diğer ilgili kanunlar ve ikincil mevzuatta kimi değişiklik önerileri gündeme gelmiştir. Bu önerilerin bir kısmı, --2004 yılındaki Primsiz Ödemeler Yasa Tasarısı gibi-- taslak ve tartışma düzeyinde kalırken bir kısmı --2005 yılındaki Sosyal Güvenlik Kurumu Yasa Tasarısı gibi-- kanunlaşmış veya hukuki süreçleri tamamlanmıştır. Ayrıca çeşitli yeni veya revize edilen yönetmelik ve diğer düzeylerdeki ikincil mevzuat da bulunmaktadır. Bu alt bölümde gerek sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıflarının işleyişine gerekse bu vakıfların yardım dağıtırken uyguladığı kriterler ve anlayışa dair mevzuata yansıyan veya yansımak üzere tartışılan hukuki metinler formüle ediliş aşaması açısından çözümlenmektedir.

Türkiye'nin sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıfları politikasının gelişim süreci incelendiğinde, 1986-2002 döneminde ilgili politikanın nadiren güncellendiği (örneğin 1989'daki kapsam genişlemesi), 2002-2017 döneminde ise güncellemenin sıklaştığı görülmektedir.

1980'li yılların ortalarına doğru formüle edilen ve 1986 yılında kanunlaşarak hemen uygulanmasına başlanan sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıflarına dair politika 1990'lı yıllarda tekdüze şekilde, dönemin siyasi ve ekonomik yapısından dolayı, çok önemli gelişme ve değişikliğe uğramadan devam etmiştir. Diğer bir ifadeyle, vakıfların 1980'li ve 1990'lı yıllarda önemli işlevleri bulunmamaktadır (Urhan ve Urhan, 2015: 244). 2000'li yıllarda ülke gündeminde yaşanan doğal afet ve getirdiği sorunlar, ekonomik kriz ve siyasi iktidarda yaşanan değişim, AB ile ilişkilerin olumlu ivme kazanması gibi nedenlerin etkisiyle sosyal yardımlaşma ve dayanışma politikası ve uygulamalarında AK Parti Hükümetleri tarafından yeni formül arayışları başlamıştır. Bu yıllarda hem uluslararası aktörlerin sosyal yardımlaşma ve dayanışma politikasına yön vermesi ve katkıda bulunması, hem o yıllardaki yeni siyasi iktidarın (AK Parti) tercihleri ve programı sonucunda daha sistemli ve kurumsal bir yapının formüle edilmesi ihtiyacı duyulmuş hem de çeşitli akademik, mesleki ve kurumsal kaynaklar ve çevrelerdeki uzmanlar tarafından tespit edilen eksikliklerin çoğunun giderilmesi için çeşitli kurumsal ve mevzuat düzenlemelerine başvurulmuş veya başvurulması düşünülerek bazı hazırlıklar yapılmıştır.

En önemli eksikliklerden birisi 1986 yılından itibaren kurumsal bir kimliği ve kendisine ait uzmanlaşmış personeli olmayan SYDTF ile bu Fona bağlı çalışan fakat tüzel kişiliğe sahip olmakla birlikte birbirleri arasında bağlantı bulunmayan ve hukuken bir kamu kurumu da sayılmayan vakıfların muğlak durumudur.

Bu eksikliğin giderilmesi için SYDTF ve bağlı bulunan vakıfların iş ve işlemlerini düzenlemek, bu kurumlarda çalışacak personelin sağlanması ve çalışma şartlarının belirlenmesini sağlayacak, her biri ayrı tüzel kişiliğe sahip, mütevellî heyetlerince yönetilen ve çok belirli olmayan kriterlere göre çalışan SYDV'lerin yardım dağıtım kriterlerini daha belirgin kılmak ve uygulamada birliği sağlamak için bir çatı kurum formüle edilmiştir. Bu minvalde 2004 yılında 5263 sayılı Kanunla Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü kurulmuştur. Genel Müdürlüğün kurulmasıyla birlikte birçok sosyal yardım ve dayanışma politikası bu kurum

bünyesinde formüle edilmiş, kimisi uygulamaya konulmuş kimisi uygulama alanı bulamamıştır.

“Örneğin, sosyal güvenlik reformu kapsamında AKP'nin Aralık 2004'de kamuoyuna açıkladığı dört yasanın arasında yer alan ve sosyal yardımları tek bir düzenlemeye kavuşturması beklenen ‘Primsiz Ödemeler Yasa Tasarısı’ daha sonra geri çekilmiş ve diğer üç yasa çıkarılmasına rağmen Primsiz Ödemeler Yasası tekrar gündeme getirilmemişti” (Çelik, 2010: 75).

2004-2011 yılları arasında yaklaşık 7 yıl boyunca ayrı bir kurum olarak faaliyet gösteren Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü daha bütüncül bir kuruma ihtiyaç duyulmasıyla 2011 yılında kurulan Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığına bağlı Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü olarak faaliyetlerine devam etmektedir. Böylelikle sosyal yardımlaşma ve dayanışma politikalarına doğrudan yön veren üst kuruluş olarak ilgili Bakanlığın kurulması sosyal politikayı ilgilendiren birçok alanın tek çatı altında toplanmasına uygun olarak formüle edilmiştir. Ancak Hacımahmutoğlu'nun (2009) isabetle sıraladığı üzere, temel amacı sosyal yardım ve hizmetler olmayan Sağlık Bakanlığı ve Milli Eğitim Bakanlığı ile yerel yönetimler, VGM, Yurt-Kur gibi diğer kamu kurum ve kuruluşları sosyal yardım faaliyetlerinin bir kısmını kendi başlarına bir kısmını ise ASPB ile ilişkili olarak sürdürmektedirler.

AK Parti'nin 2001 yılı Parti Programında sosyal güvenlik hizmetlerinin bütçenin önemli bir kısmını kullandığı ve bu hizmetleri veren kurumların çeşitli bakanlıklar bünyesinde hizmet vermekte olduğu belirtilmekteydi. Sosyal güvenlik, sosyal hizmet ve sosyal yardım politikalarını içeren bütün bu alt sektörler tek bir bakanlığın çatısı altında toplanarak bütüncül / toparlanmış bir sosyal güvenlik bütçesi oluşturulmalıdır. Aynı zamanda dağınık halde sosyal politika hizmetlerini sunan kurumlar tek bir bakanlık çatısı altında toplanarak bu kurumların ortak yönetimiyle norm ve standart birliğinin sağlanması, aktüeryal dengenin sağlanması için gerekli tedbirlerin alınacağı (AK Parti Programı, 2001: 72-84) belirtilmektedir. 2002 Kasım ayında iktidara gelen AK Parti Hükümeti'nin Parti Programında sözü edilen formülasyonu 2004 yılında Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğünü kurarak ilk aşama olarak hayata geçirdiği söylenebilir. 2011 yılında ise Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'nın kurulmasıyla SYDGM bu Bakanlık bünyesinde Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü adıyla faaliyetlerine devam etmektedir. Bakanlığın kurulması birçok sosyal hizmet ve sosyal yardım faaliyetinin tek çatı altında toplanması anlamına gelmektedir. Son olarak ise 2018 yılında Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı ile Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı birleştirilerek Aile, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı kurulmuş, böylece

bütün sosyal güvenlik, sosyal hizmet ve sosyal yardım faaliyetleri tek bir çatı altında toplanması amacı gerçeğe dönmüştür. Bahsedilen bu kamu politikası formülasyonu çerçevesinde tasarlanan tek bir bakanlık, kısmen 2011 yılında ve neredeyse tam olarak ise 2018 yılında yerine getirilmiş olsa da, tek bir sosyal güvenlik bütçesi bulunmamaktadır. Çünkü SYDV'ler üzerinden uygulanan yardım türlerinin çoğunun kaynağını halen SYDTF oluşturmaktadır; sosyal güvenlik, 2022 sayılı Kanunda öngörülen maaşlar, GSS prim desteği gibi birçok hizmetin mali kaynağı ise genel bütçeden karşılanmaktadır. Bunun yanında yabancılara yönelik sosyal uyum yardımının kaynağı ise ulus-üstü bir aktör olan AB tarafından finanse edilmektedir. 2002'den itibaren iktidarda olan AK Partinin, Parti Programından yola çıkarak hem siyasi parti olarak siyasi bir aktör, hem yürütme erki olduğundan resmi bir aktör olarak sosyal yardımlaşma ve dayanışma politikasına etkili yön verdiği sonucuna varılabilir.

Bütün bu formülasyon süreçlerinde vakıf adı altında kurulan ve özel hukuk tüzel kişiliğine sahip olan, hukuken bir devlet kurumu sayılmayan, fiilen devlet işlerini birebir yerine getiren fakat bağlı bulunduğu Genel Müdürlük ve Bakanlıkla organik bir bağı olmasa da vesayet denetimi altında olan SYDV'lerin statüsüyle ilgili düzenleme gündeme gelmemiştir. Bazen SYDV'lerin işleyişine dair 3294 sayılı Kanunda değişiklik yapılması teklif edilse de (örneğin, Kayseri Milletvekili Mustafa Elitaş'ın 2006 yılında SYDV'lerin mütevelli heyeti toplantılarında belediye başkanlarının belediye başkan yardımcıları tarafından vekâlet edilmesine dair değişiklik teklifi ve buna dair 15.06.2006 tarih, 2/775 Esas ve 46 Karar Numaralı İçişleri Komisyon Raporu) bu gündemde kalarak düzenleme haline gelememiştir. SYDV'lerin kurumsal yapısı ve durumu ile bu kurumsal durumun bir sonucu olarak değerlendirilebilecek olan personel sistemi halen tartışmalı bir konumdadır ve sık sık eleştirilmektedir.

Medya ve sivil aktörler de kimi zaman sosyal yardım ve dayanışma politikalarının gündeme gelmesinde ve formüle edilmesinde etkili olmuştur. Uğur DüNDAR'ın 2007 yılında Arena Programında ve köşe yazılarında Silikozis hastalarıyla ilgili politika formüle edişeye dair örtük önerisi (<https://www.sozcu.com.tr>) şöyledir: Sosyal Güvenlik Kurumunun hastalığa yakalanan bu insanlardan haberi olmaması ve *“sigortasız çalıştırılan işçilerin hiçbir sosyal hakka sahip bulunmamaları”*.

Hürriyet Gazetesinde Karasu ve Aksu (2009) tarafından haberleştirilen Kumluca İşçileri Dayanışma Komitesi adındaki bir sivil toplum örgütüne dayandırılan habere göre Silikozis hastalarının Mart 2009'da durumu halen iyileşmemiştir. Öte

yandan, Oğuz Karadeniz'in Hürriyet Gazetesinden aktardığı haberinden üç yıl sonraki makalesinde de şu önemli tespitler yer almaktadır:

Yıllarca kot taşlama işinde çalışıp, Silikosiz hastalığına yakalanan işçiler sürekli iş göremezlik geliri talep etmesine karşın, sigortasız çalışma, meslek hastalığının tespitindeki güçlükler vb. nedenlerle sosyal sigorta edimlerine hak kazanamamışlardır. Belirtilen durum, meslek hastalığı dolayısıyla mağdur olan çalışanların hak taleplerine yol açmıştır. 2022 sayılı Yasa'da yapılan düzenleme ile belirtilen kesimin vergilerle finanse edilen sosyal yardımlara hak kazanabilmesine olanak sağlanabilmiştir. Düzenlemenin Yasa'nın yürürlüğe girdiği tarihten itibaren üç ayla sınırlı olması, muhtemelen kendilerinin Silikosiz hastası dahi olduklarını bilmemeleri, uygulamadan yararlanan sayısının sadece 153 kişi (SGK, 2011) ile sınırlı kalmasına neden olmuştur (Karadeniz, 2012: 57).

İstanbul Üniversitesi Tıp Fakültesi Göğüs Hastalıkları Anabilim Dalı Öğretim üyesi Prof. Dr. Zeki Kılıçaslan'ı da Silikozis hastalarına dair yaptığı açıklamalar nedeniyle bu politikanın şekillenmesinde önemli aktörlerden birisi olarak görmek mümkündür.

Türkiye Sakatlar Derneğinin (tarihsiz), "Kot taşlama işçileri destek bekliyor" başlıklı haberine (<http://www.tsd.org.tr>) göre, "Bu maddenin yayımı tarihinden itibaren 3 aylık süre içerisinde talepte bulunan ve sosyal güvenlik mevzuatına tabi olarak çalışmayan, sosyal güvenlik kurumlarından ya da yabancı bir ülke sosyal güvenlik kurumundan her ne ad altında olursa olsun herhangi bir gelir veya aylık almayan ve Silikozis hastalığı nedeniyle meslekte kazanma gücünü en az %15 kaybettiğine Sosyal Güvenlik Kurumu Sağlık Kurulunca meslek hastalıkları tespit hükümleri çerçevesinde karar verilen kişilere, bu maddede belirtilen şartları sağlamaları halinde aşağıda belirtilen esaslara göre Sosyal Güvenlik Kurumunca aylık bağlanır." Buna göre, 2022 sayılı Kanuna 6111 sayılı Kanun, m. 67 ile eklenen Geçici 2. Maddesi (Karadeniz, 2012: 51) yukarıdaki şekilde formüle edilerek düzenleme eklenmiştir.

Kamuoyunun ve/veya kamu politikası aktörlerinin dikkatini çekerek gündeme gelen, gündeme gelmesiyle politika alternatifleri üzerinde düşünülen ve bu problemlerle ilgili çözüm yollarına karar verilmesiyle bunlar arasında en doğru / iyi olanına meşruiyet kazandırılarak herkes tarafından kabul edilmesi ve hukuken bağlayıcı nitelik kazandırılması süreci başlamaktadır. AK Parti döneminde sıcak gündem maddesi oluşturan sosyal yardım sistemi, anlayışı, politiakları ve uygualmalarına dair bazı konuların 1973'den bazılarının da 1986 yılından itibaren tartışılıyor olması meşruluklarını ve yapılacak kurumsal yenilik çabalarının kabulü ile meşrutiyetini arttıran faktörler olarak görülmesi mümkündür.

3.3. SOSYAL YARDIMLAŞMA VE DAYANIŞMA VAKIFLARI POLİTİKASININ KANUNLAŞTIRMA AŞAMASI

Kamu politikası yapımı ve döngüsü, öncelikli politikaların belirlenmesini, bunların oluşturulmasını; işlevsel hale gelen kanunların parlamentoda kabul edilerek uygulamaya koyulmasını içeren bir süreçtir (Akman, 2019: 100). Çeşitli politika seçeneklerinin kanunlaşması için öncelikle hükümet ve yasamanın politika gündemine girmesi gerekir (Akman, 2015: 257). Kamu politikası yapım sürecinde, kamusal gündeme gelen konular üzerine detaylı çalışmalar yapılmakta ve politikanın formüle edilmiş aşaması tamamlanmaktadır. Siyasi partilerin seçim beyannameleri, parti programlarıyla hükümet programları, kalkınma planları, bakanlıkların şura kararlarıyla master planları gibi politika belgeleri kanunların hazırlanmasına kaynaklık etmektedir (Akman, 2015: 257). Çeşitli alternatiflerin göz önünde bulundurulduğu ve bu çerçevede politikaların şekillendirildiği politika yapım sürecinde, kanunlaştırma aşaması büyük önem taşımaktadır. Kraft ve Furlong'a (2012: 95-98) göre, kanunlaştırma, politika yapıcılar tarafından alınan kararlara yasal bir güç kazandırılması ya da politikaya ilişkin faaliyetlerin meşruiyet kazanmasıdır. Politika yapıcıların, kamuoyundaki hâkim düşünceden bağımsız şekilde kanunlaştırma aşamasına yön vermesinin kolay olmadığı ifade edilmektedir. Tüm toplumu ilgilendiren karar alma aşamasının sonucunda verilecek kararların, toplum için en uygun karar olması beklenmektedir (Günel, 2018: 52). Bu süreçte problemlerin çözümüne ilişkin öngörülen yöntemin hukuki dayanağının oluşturulması amaçlanmaktadır.

Türkiye özelinde, iktidardaki siyasi parti ya da partiler ile cumhurbaşkanı arasında siyasi görüş farklılıklarının belirgin olduğu dönemlerde, toplumsal problemlere çözüm sunabilecek tasarıların kanunlaşma ihtimali azalmaktaydı, bu özellikle 1970'li yıllarda karşılaşılan önemli siyasi ve politika yapımı sorunlarından birisiydi. Öte yandan, benzer veya aynı siyasi tutuma sahip cumhurbaşkanı ve iktidar partisi olduğunda, kanun tasarıları sorunsuz ve hızlı şekilde kanunlaşabilmektedir. Sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıfları ile bu vakıfların kullandıkları fonların 1980'li yıllardaki yasalaşma süreci de, tezin ikinci ve üçüncü bölümlerinde detaylı şekilde ele alındığı üzere, oldukça hızlı gerçekleşmiştir. Sözü edilen süreçte kanun tasarıları ya da teklifleri kamu politikalarının oluşturulmasında işlevsel bir öneme sahiptir. Anayasanın 88. Maddesi ile TBMM İç Tüzüğü'nün 73. ve 74. Maddelerinde kanun tasarısı ve teklifine dair düzenlenmeler yer almaktaydı; 2018 yılında

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçişle birlikte kanun yapma konusundaki bu düzenlemeler ciddi ölçüde değişikliğe uğramıştır. Ancak bu tezde 2018 yılından önceki parlamenter sistem ve başbakanlık kurumunun yer aldığı 32 yıllık dönemdeki politikalar analiz edildiğinden eski sisteme dair bilgiler verilmesi ve tartışılması bir ihtiyaçtır. Bu bağlamda, Anayasanın Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi öncesindeki 88. Maddesine göre Kanun teklif etmeye Bakanlar Kurulu ve milletvekilleri yetkili idi. Kanun tasarı ve tekliflerinin Türkiye Büyük Millet Meclisinde görüşülme usul ve esasları İçtüzükle düzenlenir. Haziran 2018 öncesinde, TBMM İç Tüzüğü'nün 73. Maddesine göre, Hükümetçe hazırlanan kanun tasarıları (önerileri) bütün bakanlarca imzalanmış olarak ve gerekçesiyle birlikte Meclis Başkanlığına sunulurdu. Kanun önerisinin genel gerekçesinde tasarının tümü ve maddeleri hakkında bilgiler, kaldırılması veya eklenmesi istenilen hükümlerin neler olduğu ve neden kaldırılması, değiştirilmesi veya eklenmesi gerekli görüldüğü açıkça gösterilmesi hem gerekliydi hem de Türkiye Cumhuriyeti Devletinin bir geleneği olarak uzun süredir kullanılmaktaydı. TBMM Başkanı, gelen tasarıları ilgili daimi komisyonlara ana ve tali komisyon/lar olarak doğrudan doğruya havale eder ve bunu TBMM Tutanak Dergisine ve ilan tahtasına yazdırırdı. Bu havaleye bir milletvekili itiraz etmek isterse oturumun başında söz alır ve itirazını dillendirirdi.

Haziran 2018 öncesi dönemde, TBMM İçtüzüğü'nün 74. Maddesine göre milletvekillerce verilen kanun tekliflerinde (önerilerinde) bir veya daha çok imza bulunabilirdi ve çok farklı sayılarda imzayla sunulan kanun teklifleri olmuştu. Kanun teklifleri de, kanun tasarıları gibi, genel gerekçesiyle ve madde gerekçeleriyle birlikte Meclis Başkanlığına verilirdi. Komisyonlar, şartlarına uymayan kanun tekliflerini, sahiplerine tamamlatmaya yetkili oldukları gibi Kanun teklifinin dili ve diğer mevzuatla ilişkisi, Anayasa'ya uyumu gibi çeşitli açılardan metinde iyileştirmeler yaparlardı. Kanun teklifleri, Meclis Başkanlığınca Başkanlığın ilgili gördüğü komisyonlara doğrudan doğruya havale edilirdi, bu komisyonlardan birisi asli / ana komisyon olurken diğerleri tali / ikincil komisyonlar olurdu. Bazen komisyonlar arasında asli ve tali komisyon olma konusunda, tali komisyonların asli komisyon olma isteğiyle anlaşmazlık çıkardı. Ayrıca komisyon üyeleri karşıt ve/veya ardışık oylarına dair gerekçelerini de komisyon raporlarına yazılı olarak ekletme imkânına sahiptiler; örneğin 2005 yılındaki Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu Tasarısında ilgili komisyon raporlarında çok sayıda ardışık oya dair milletvekili görüşleri yer almaktaydı.

2018 yılında uygulanmaya başlanan Cumhurbaşkanlığı Hükümet sistemi öncesinde, Türkiye’de kanun önerilerinin TBMM’de kanunlaştırma sürecinde, kanun tasarısı ya da teklifi, ya da ortak ismiyle kanun önerisi, TBMM Başkanlığı tarafından ilgili komisyona gönderilmekteydi. İlgili ana ve tali daimi komisyondan raporların gelmesi ve TBMM Genel Kurulunda maddelerin görüşülmesinden sonra tasarı veya teklifin (önerinin) görüşmesi ve ardından oylaması yapılmakta ve kabul edilmesi durumunda cumhurbaşkanına incelemesi ve uygun görmesi halinde yayımlaması için gönderilmekteydi. Cumhurbaşkanı 15 günlük süre içerisinde tasarımı veya teklifi kabul ederse Başbakanlığa yayımlanması için gönderilmekteydi. Diğer yandan, cumhurbaşkanı tasarı ya da teklifi kısmen veya 1982 Anayasası öncesi dönemde tamamen veto etmesi halinde Meclise geri gönderme yetkisine sahipti. Bu yetki Ahmet Necdet Sezer ve Süleyman Demirel gibi bazı Cumhurbaşkanları tarafından daha yoğun kullanılırken veto yetkisini hiç kullanmayan Cumhurbaşkanları da olmuştur. Meclisten geri gelen teklif ya da tasarımı (öneriyi) hiçbir değişiklik yapmadan kabul etmesi durumunda cumhurbaşkanı önüne gelen kanunu kabul etmek durumundaydı. Fakat Meclis tarafından geri gönderilen, kısmen veto edilen kanunda küçük değişiklikler bile yapılırsa cumhurbaşkanının kanun numarası almış tasarımı ya da teklifi Meclise yine geri gönderme yetkisi bulunmaktaydı. Cumhurbaşkanı tarafından kabul edilen tasarı ya da teklifler Resmi Gazetede yayımlandıktan sonra kanunlaşır ve ivedilikle veya kanunun yürürlük maddesinde öngörülen tarih veya değişen tarihlerde yürürlüğe girerdi. Bu anlatımlar Haziran 2018 öncesinde kanunlaşma sürecini tamamlayan veya TBMM Genel Kurulunda görüşülen kanun tasarımı ve teklifleri için anlam taşımakta olup 1986 yılında yasalaşan 3294 sayılı Kanun da bu süreç ve işleyişe tabiydi. Tezin kapsadığı dönemde kanunlaşan bazı bakanlıkların kurulması gibi diğer tasarılar da bu süreçten geçmişti.

Türkiye’de kanunlaştırma aşamasının temelini oluşturan kanun tasarımı ve teklifine ilişkin detaylara tezin birinci bölümünde yer verilmektedir. Bu bağlamda, 1982 Anayasasının, 2017 yılındaki Anayasa değişiklikleri öncesinde, 88. Maddesi ile TBMM İç Tüzüğü’nün 73. ve 74. Maddelerinde, daha önce de ifade edildiği üzere, kanun tasarımı ve teklifine ilişkin yasal düzenlemeler bulunmakta idi. TBMM’nin, ilgili komisyonlarının, Parlamentelerin (1982 Anayasasında milletvekillerinin) Cumhurbaşkanlığının ve geçmişte Başbakanlığın rol oynadığı süreç sonucunda kanunlaştırma aşaması tamamlanmaktaydı (Çeliktürk, 2018).

Türkiye’de kamu politikası yapım sürecine dahil olan aktörler meclis üyeleri, yargı organları, bürokratik kuruluşlar ve ilgili diğer çok çeşitli gruplardır (Akgül ve Kaptı, 2010: 82). Öte yandan, Kraft ve Furlong (2004: 87; 2018) politika formüle edilmiş aşamasının teknik ve siyasi etkenlerin etkisi altında olduğu; kanunlaştırma aşamasında ise genel olarak siyasi etkenlerin rol oynadığı ifade etmektedir. Bu nedenle, parlamentolarda temsil edilen siyasal partilerin kanunlaştırma aşaması üzerinde olumlu ya da olumsuz etkileri olmakta ve bazı politika önerileri kanunlaşmamakta ya da ciddi ölçülerde değiştirilerek ve uzun tartışmalar sonucunda kanunlaştırılmaktadır.

Siyasiler her zaman kendi güç ve iktidarına odaklı hareket ettiklerinden zaman zaman çıkar / baskı gruplarıyla çatışmalar söz konusu olabilmektedir. Öyle ki, formüle edilmiş aşaması işlevsel şekilde tamamlansa bile, siyasal düşünce ayrılıklarından ve başka siyasal hesaplardan dolayı meydana gelen komisyon ve meclis tartışmaları sonucunda politika önerisi kanunlaşp yürürlüğe giremeyebilmektedir. Yürürlüğe girmesi durumunda toplumsal ihtiyaçlara ve sorunlara çözüm sunabilecek bir öneri, siyasal etmenlerin etkisiyle rafa kaldırılabilen veya doğrudan ve dolaylı, beklenen ve/veya beklenmeyen ciddi olumsuz sonuçlara yol açabilecek bir öneri muhalif görüşlerin ve baskıların etkisiyle kanunlaşmadan formüle edilmiş veya kanunlaştırma aşamasında sonlandırılarak zarar azaltılabilmektedir. Bununla birlikte, kanunlaştırma aşaması yalnızca kanun üretme mekanizması olarak düşünülmemelidir. Bu aşama kanun, yönetmelik, genelge, ilke kararları gibi herhangi bir kamu otoritesinin uygulamaya yönelik verdiği her türlü ilkesel kararları ve tercihleri içermektedir (Akgül ve Kaptı, 2010: 82).

Kamu politikalarını kanunlaştırma sürecinde, politika yapımcılar tarafından yapılan ve/veya yaptırılan kamuoyu yoklamaları işlevsel veriler sunmaktadır. Nitekim politikaya ilişkin çıkar gruplarının düşüncelerinin öğrenilmesi ve bu yönde bir yol izlenmesi kamuoyu yoklamaları vasıtasıyla mümkün kılınmaktadır. Çıkar ve baskı gruplarının (bu gruplar hakkında daha fazla bilgi için bakınız: Kapani, 2014: 211-228) kanunlaştırma aşamasına olan desteği veya muhalif tutumları politikanın başarılı olmasına ya da başarısızlıkla sonuçlanmasına neden olabilir.

Kamu politikalarının kanunlaştırılması aşamasında, çeşitli politika önerilerinin meşruiyet kazanması durumunda tesis edilecek düzenlemeler toplumun çoğu kesimini doğrudan ya da dolaylı olarak etkilemektedir. Bu bağlamda, bazı kesimler söz konusu politikanın kendileri için olumsuz sonuçlar doğuracağını düşünmekte ve kendilerini

dezavantajlı grup olarak görmektedir. Hatta yürürlüğe giren politikanın, programın ya da projenin söz konusu grup üzerinde hiçbir olumsuz etkisinin olmaması durumunda dahi, grup üyelerinin daha fazla vergi ödeme durumunda kalacakları endişesinde oldukları (Peters, 1996: 77; 2018) ifade edilmektedir. Bu nedenle, kamu politikalarının kanunlaştırma aşamasında etik çözümlenmelerin yapılması işlevseldir ve gereklidir. Böylelikle, yürürlüğe girecek olan politikaların seçiminde adalet ve eşitlik ilkelerinin daha sağlıklı şekilde temel alınması sağlanmaktadır. Buna ek olarak, üzerinde çalışılan politika taslaklarının bireylerin özgürlüklerini ve onurlarını nasıl etkileyeceğinin tespiti (Kraft ve Furlong, 2004; 2018) de önemli bir husustur.

TBMM Tutanak Dergisinde geçen İnsanları tembelliğe itmesi ve sadaka kültürü oluşturması yönündeki etik ve toplumsal sorunu dair muhalefetin söylemleri nedeniyle bu olgunun kanunlaştırma aşamasında değerlendirilmesi gerekli ve anlamlı görülmektedir. Kanunda ve ANAP Parti Programında da bu tehlikeye yer verilmişti. Elif Doğan (2008) tezinde bahsettiği asgari gelir desteği konusuyla, Buğra ve Keyder (2016) Vatandaşlık Gelirine Doğru başlıklı eserlerinde vurguladığı vatandaşlık geliri söylemiyle bu tehlikeyi işaret etmişlerdir.

Türkiye'nin sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıflarının kanunlaştırma aşamasının incelenmesi, diğer aşamalarda olduğu üzere, kısaca 3294 sayılı Kanun öncesi dönemi ele almakla başlatılmaktadır. Daha sonra ise 3294 sayılı Kanunun yürürlüğe girmesi için yapılan Meclis görüşmeleri irdelenmektedir. 2004 yılında yürürlüğe giren 5263 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğünün kurulmasına ilişkin Kanunla sosyal yardımlaşma ve dayanışma alanında sağlanmaya çalışılan kurumsallaşma çabaları ve diğer ilgili mevzuat kanunlaşma aşaması kapsamında aşağıda detaylıca irdelenmektedir.

3.3.1. Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları Politikasının Çözümlemesi Açısından 1986–2002 Döneminde 3294 sayılı Kanunun Kanunlaştırma Aşaması

3294 sayılı Kanun 33 yıldan buyana Türkiye'de sosyal yardım ve dayanışma alanındaki birçok gelişmeyi düzenleyen nispeten köklü bir Kanundur. Bu Kanunla birlikte onlarca yıldır yoksul ve yardıma muhtaç kişilerin ihtiyaçları karşılanmakta olup birçok kişi eğitim, sağlık, barınma ve proje destekleri gibi yardımlardan yararlanmış ve yararlanmaktadır. Giderek kapsamı genişleyen şekilde uygulaması devam eden sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıfları yardımlarına yön veren en temel düzenleme

3294 sayılı Kanundur. Bu bağlamda incelemeye değer ikincil düzenlemeler arasında 17.7.1986 tarihinde Resmi Gazetenin 19167 sayılı nüshasında yayımlanan Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu Yönetmeliği (SYDTF Yönetmeliği, 1986) sayılabilir.

Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu Tasarısı ile Tasarının genel ve madde gerekçelerine dair 02.05.1986 tarihli Bakanlar Kurulu Kararı 16.05.1986 tarihinde TBMM'ye gönderilmiştir. 16.05.1986 tarihli bu Tasarı TBMM tarafından Sosyal İşler Komisyonuna gitmeden Plan ve Bütçe Komisyonununun 22.05.1986 tarihinde yaptığı 57. birleşimde ilgili hükümet temsilcilerinin de katılımıyla incelenmiş ve görüşülmüştür. Sosyal yardım ve dayanışma politikasının ülke genelini kapsayan ve sosyal güvenlik kurumlarının el uzatmadığı vatandaşlara uzanan, fakru zaruret içinde bulunan insanlara tarihimizin en güzel yardımlaşma ve dayanışma örneklerinden birisi olan vakıflar aracılığıyla gerçekleştirilecek olması Komisyonca olumlu bulunmuştur. Tasarının Amaç, Kapsam ve Kuruluş başlıklı 1., 2. ve 3. maddeleri aynen kabul edilmiştir. Fonun Gelirleri başlıklı 4. Maddesi bazı düzenlemeler yapılarak kabul edilmiştir. Fonun çalışma usul ve esaslarını düzenleyen 5. maddesi aynen kabul edilirken, denetimini düzenleyen 6. madde redaksiyona tabi tutularak sehven yapılan hata düzeltilmek suretiyle kabul edilmiştir. Vakıflara ilişkin 7. maddenin 4. fıkrası mütevellî heyeti üyesi seçileceklerin tespitinde en fazla yardım yapanlar şeklindeki düzenlemenin bazı sakıncaları olabileceği düşüncesiyle değiştirilmiş, ilçe ve illerde valinin seçeceği üç kişi şeklinde yeni bir düzenleme getirilmiştir. Vakfın gelirlerine dair 8. maddenin a bendi redaksiyona tabi tutularak sehven yapılan hata düzeltilmiş, c bedinde 'bağış' ibaresinden sonra 'vatandaşlarca bağışlanacak kurban derileri' ibaresi eklenmiştir. Muafiyetleri kapsayan 9. maddenin son fıkrası "*Fona ve vakfa yapılacak bağış ve yardımlar her türlü vergi, resim ve harçtan muaftır*" şeklinde yeniden düzenlenmiştir. Yürütme ve yürürlükle ilgili 10. ve 11. maddeler Komisyonca aynen kabul edilmiştir. Ayrıca Tasarının başlığı redaksiyona tabi tutularak Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Teşvik Fonu Tasarısı olarak değiştirilmiştir. Kanunun geneli ve maddeleriyle ilgili dönemin milletvekillerinin ve hükümetin görüşleri aşağıda sunulmakta ve kanunlaştırma aşamasına uygun şekilde tartışılmaktadır.

Kahramanmaraş milletvekili M. Turan Bayezit Devletin vatandaşlara yardım etme amacını desteklediğini belirtse de, bu Tasarının esas amacının iktidar partisinin politik hedeflerini gerçekleştirmeye yönelik olduğu iddiasıyla, Türk Hava Kurumu'nun

gelir kaynaklarının tümünün Fona aktararak bu Kurumun kapanmasına yol açacağı düşüncesiyle muhalif olmuştur.

Diyarbakır milletvekili Şeymus Bahçeci ve Tokat milletvekili Enver Özcan ise Sosyal İşler Komisyonuna gitmeden doğrudan Plan ve Bütçe Komisyonuna getirilen bu Tasarının sosyal bir tarafının olmadığı, sadece “akçeli” tarafının olduğu, “akçe derleme” ve “fon” oluşturma tasarısının temelinde hiçbir genel ve objektif ölçü bulunmadığı, salt keyfi ve siyasi kullanım amacına yönelik bir tasarı olduğu gerekçesiyle karşı çıkmışlardır.

Plan ve Bütçe Komisyonu tarafından kabul edilen Tasarı 23.05.1986 tarihinde TBMM Başkanlığına Genel Kurulda görüşülmek ve oylanmak üzere sunulmuştur. 28.05.1986 tarihinde Meclis Genel Kurulunda Sosyal Yardımlaşmayı ve Dayanışma Teşvik Kanunu Tasarısı görüşülmeye başlanmıştır. Aşağıda maddeler sırası itibariyle süreç kamu politikası çözümlemesi bağlamında irdelenmektedir.

3294 sayılı Kanunun Tasarısında fakru zaruret içinde muhtaç durumda bulunan vatandaşlara yardım etmek ve sosyal adaleti pekiştirici tedbirler olarak gelir dağılımının adilane şekilde tevzi edilmesini sağlamak, sosyal yardımlaşmayı ve dayanışmayı teşvik etmek olarak 1. maddesinde belirtilen amacına dair bazı milletvekilleri eleştirilerde bulunmuştur. Ülkede enflasyon önlenemez boyutlarda iken, bu Kanun Tasarısıyla sosyal yardımlar yoluyla gelir dağılımında adaletin sağlanmasının çok büyük ve gerçekçi olmayan bir iddia olduğunu savunmuşlardır. Hükümetin uyguladığı ekonomik model sonrası enflasyonun artarak insanların alım gücünün azaldığı, ortadirek olarak adlandırılan kesimin ise hızlıca küçüldüğü, ortaya konmaya çalışılan Tasarının bu durumun tescili nitelikte bir belge olduğu iddia edilmiştir. Bu eleştirilerle birlikte 1. madde kabul edilmiştir (TBMM Tutanak Dergisi, 1986).

Kanun Tasarısının 2. maddesinde bu düzenlemenin kimleri kapsayacağı düzenlenmiştir. Buna göre, fakru zaruret içinde ve muhtaç durumda bulunan, kanunla kurulu sosyal güvenlik kuruluşlarına tabi olmayan ve bu kuruluşlardan aylık ve gelir almayan (2022 sayılı Kanuna göre aylık alan kişiler dahil) vatandaşlar ile geçici olarak küçük bir yardım veya eğitim-öğretim imkanı sağlanması halinde topluma faydalı hale getirilecek, üretken duruma geçirilebilecek kişiler bu Kanun kapsamı içindedir. Kanunun kapsamına dair görüşmeler sırasında muhalefet milletvekilleri daha önceden düşünülmüş ve uygulanmakta olan 2022 sayılı Kanunun üçer aylık ödeme miktarlarını

artırmak yerine yeniden başka bir uygulamanın gündeme gelmesini eleştirmiştir. Ayrıca sosyal yardım ve dayanışma alanında Darüşşafaka, Kızılay gibi kurumlar varken neden böyle bir uygulamaya ihtiyaç duyulduğu konusunda tereddütlerini bildirerek Tasarının tekrar görüşülmesi için Komisyona gönderilmesi gerektiğini söylemişlerdir.

Hür Demokrat Parti (HDP) Grubu adına söz alan Trabzon milletvekili Osman Bahadır, Fondan aktarılacak ve vakıflarda toplanacak olan parayla fakru zaruret içinde bulunan orta direğin altındaki grup ile küçük bir destekle üretim yaratacak kişiler olmak üzere iki gruba yardım yapılacağını, böylece üretim ve istihdama katkı sağlanacağını belirtmiştir. Yapıcı bazı eleştirilerde bulunsa da, Osman Bahadır bu yardım faaliyetlerinin vakıf örgütlenmesiyle yapılmasını eleştirmiş, Anayasanın ve Medeni Kanunun bu tür vakıf kurmaya engel teşkil ettiğini beyan etmiştir. Osman Bahadır Tasarıyı, kurulacak olan vakıfların daha önce örneğine rastlanmamış, şahsına münhasır bir yapıda olup bu vakıfların partizanca çalışacağı ve siyasi yapılanma örneği oldukları şeklindeki ifadelerle eleştirmiştir.

Kanun Tasarısında ikinci maddede sözü edilen kapsamın birinci maddede ortaya konan amacı kısıtladığı, fakru zaruret içinde bulunan muhtaç insanların sorunlarının yalnızca ayni ve nakdi yardımlarla çözülmesinin mümkün olmadığı, sosyal hizmete de ihtiyaç duyulduğu, bu ihtiyacı gidermek için vakıf yapılanmasından ziyade hali hazırda kurulu bulunan Sosyal Hizmet Kurumu ve Çocuk Esirgeme Kurumunun imkânlarının genişletilmesi gerektiği de muhalefet milletvekilleri tarafından belirtilmiştir. Vakıfları devlet kurumu değil, dini karakter taşıyan müesseseler olarak gören muhalefetin kimi milletvekillerine göre devlet vakıf kurmamalı, ancak teşvik etmelidir tartışmaları etrafında oylanan 2. madde aynen kabul edilmiştir (TBMM Tutanak Dergisi, 1986).

Kanun Tasarısının 3. maddesiyle Başbakanlığa bağlı ve T.C. Merkez Bankası nezdinde Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Teşvik Fonu kurulmuştur. Bu maddeye istinaden muhalefet tarafından Fonun Başbakanlığa değil Sağlık ve Sosyal Hizmet Bakanlığına bağlanması önergesi verilse de madde aynen kabul edilmiştir (TBMM Tutanak Dergisi, 1986).

Kanun Tasarısının 4. maddesinde Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Teşvik Fonunun gelirleri sayılmıştır. Buna göre fonun gelirleri;

- a) “Kanun ve kararnamelerle kurulu bulunan ve kurulacak olan fonlardan Bakanlar Kurulu kararıyla %10’a kadar aktarılacak miktardan,
- b) Bütçeye konulacak ödeneklerden,

- c) Orman emvali satış hasılatından aktarılabak %5'lik miktardan,
- d) Trafik para cezası hasılatının yarısından,
- e) Yıllık beyanname veren Gelir ve Kurumlar Vergisine ilave olarak ödeyecekleri %1'lik miktardan,
- f) TRT reklam gelirlerinden aktarılabak %30'luk miktardan
- g) Petrol ürünlerinin satışlarından her kilogram için kesilecek 1'er liradan (bu miktarı 5 katına kadar artırmaya Bakanlar Kurulu yetkilidir),
- h) Her nevi bağış ve yardımlardan,
- i) Diğer gelirlerden" oluşmaktadır.

Kanun Tasarısının 4. Maddesi üzerine söz alan milletvekili Türkan Turgut Arıkan, Tasarıda Fonun gelirlerinin sayıldığını ifade etmiş; fakat giderlerinin belirtilmemesini bir eksiklik olarak eleştirmiştir. Türkan Turgut Arıkan, kurulan fonların amacı doğrultusunda kullanılmadığını, daha önce kurulan Petrol Arama ve Petrolle İlgili Faaliyetleri Düzenleme Fonunda 1984 ve 1985 yıllarında toplanan milyarlarca liranın Destekleme ve Fiyat İstikrar Fonuna aktarıldığını iddia etmiş ve bununla ilgili sayısal verileri paylaşmıştır. Muhalefet milletvekili Türkan Turgut Arıkan, petrolle ilgili herhangi bir çalışmanın yapılmadığını ve bu fonların birbiri arasında devir daim yaptığını da söyleyip Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonunda toplanan kaynağın amacına uygun kullanılıp kullanılmayacağını sormuştur.

Milletvekili Ömer Kuşhan, her il ve ilçede vakıflar kurarak bu Fonu dağıtmak yerine Türkiye'nin birçok ilinde örgütlenmiş halde bulunan Kızılay, Emekli Sandığı, Türk Hava Kurumu, Çocuk Esirgeme Kurumu ile Sosyal Sigortalar Kurumu ve Bağ-Kur ile Atatürk'ün talimat ve himayesinde kurulmuş olan ve 67 ilde örgütlenmiş bulunan Yardımseverler Derneği gibi kurumların varlığından bahsetmiştir. İstismara müsait olmayan böylesine kurumlar varken, yeniden vakıflar kurarak istismar kapılarını açmanın uygun olmadığını, Fon kaynaklarını bu kurumlara aktararak faaliyette bulunmanın daha doğru olduğu görüşünü ifade etmiştir.

Tasarının 4. Maddesi (e) bendinde sözü edilen Gelir ve Kurumlar Vergisine ilave olarak ödenecek %1'lik tutar vergi yükünü artırdığından eleştirilmiş ve bununla ilgili değişiklik önergesi verilmiştir. Yıllık beyanname veren Gelir ve Kurumlar Vergisi mükelleflerinin, hesaplanan gelir ve kurumlar vergisine ilave olarak ödeyecekleri yüzde birlik miktardan (mükelleflerce bu miktar vergi uygulamasında gider yazılmaz) şeklinde olan değişiklik önergesi Plan ve Bütçe Komisyonunca kabul edilmiş ve (e) bendi değiştirilerek 4. madde kabul edilmiştir (TBMM Tutanak Dergisi, 1986).

Kanun Tasarısının 5. Maddesinde Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonunun çalışma usul ve esasları ile toplanacak kaynakların sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıflarına dağıtım esaslarının yönetmelikle belirleneceği hüküm altına alınmıştır. Bu maddede Fon kaynağının vakıflara dağıtım esasının belirlendiğini; fakat bu kaynağın vakıflara aktarıldıktan sonra nasıl kullanılacağına dair herhangi bir yönetmeliğe atıfta bulunmadığı, bu konuda noksanlık olduğu belirtilmiştir. Ayrıca bu Yönetmeliğin hangi bakanlık tarafından yapılacağı belli olmadığından dolayı konunun muallakta kaldığı ifade edilmiştir.

İstanbul milletvekili Reşit Ülker bu Yasa Tasarısının ihtiyacı karşılayacağını; fakat bugüne kadar ortaya konan sosyal ve ekonomik politikaların halkı muhtaç hale düşürdüğünü söylemiştir. Reşit Ülker öncelikle vakıfların kuruluşunu düzenleyen 7. Maddenin önce görüşülmesi gerektiğini, burada usul hatası olduğunu ifade etmiştir. Bu maddeyle ilgili bir diğer eleştiri de neden tüzük değil de yönetmeliğin tercih edildiğiyle ilgili olmuştur. Bu konuda hükümet temsilcileri tüzüğün hazırlanmasının zaman aldığını, yönetmeliğin ise daha pratik bir çözüm olduğunu savunmuşlardır. 5. Madde üzerinde herhangi bir önerge verilmemiş ve madde olduğu gibi kabul edilmiştir (TBMM Tutanak Dergisi, 1986).

Kanun Tasarısının 6. Maddesinde Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonunun denetiminin Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulunca yapılacağı düzenlenmiştir. Bu madde üzerine söz alan Kars milletvekili Ömer Kuşhan, görüşülmekte olan Kanun Tasarısıyla kurulması önerilen Fonun kullanımının Başbakanlığa ait olacağından, denetiminin Başbakanlığa bağlı çalışan bir kuruma verilmesinin doğru olmadığını savunmuştur. Kendisine bağlı bir kuruluş veya bir daire Başbakanlığı veya ona doğrudan bağlı bir kurum veya kuruluşu denetleyemez. Üstelik Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurumu kamu iktisadi teşebbüslerini denetlemek üzere kurulmuş olup Kurumun taşra teşkilatı da bulunmamaktadır. Ömer Kuşhan'ın bu konudaki önerisi Devletin bütün harcamalarını denetlemek üzere kurulan ve taşrada görev alabilecek yeterli uzman personeli bulunan Sayıştay Başkanlığına denetim yetkisinin verilmesidir. Trabzon milletvekili Osman Bahadır da Fonun denetiminin Başbakanlık Yüksek Denetleme Kuruluna verilmesini eleştirmiş, bu Kurulun Fonu denetleme yetkisinin olmadığını, aynı zamanda bu denetimin sadece Fon'la sınırlı kalacağını, her il ve ilçede kurulacak olan vakıfları denetleme yetkisinin de bulunmadığını ifade etmiştir. Fonun denetiminin Sayıştay Başkanlığına verilmesiyle

ilgili önerge oylanmış; fakat kabul edilmemiştir. Böylelikle 6. Madde aynen kabul edilerek yasalaşmıştır (TBMM, Tutanak Dergisi, 1986).

3394 sayılı Kanununun TBMM’de tartışılan Tasarısının 7. Maddesi vakıfların kurulmasıyla ilgili idi. Bu madde şöyledir:

“Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonunda toplanan kaynağın ülke çapında ihtiyaç sahibi vatandaşlara nakdi ve ayni olarak da dağıtılması ve bu Kanunun amacına uygun faaliyette ve çalışmalarda bulunmak üzere her il ve ilçede Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı kurulur. Mülki idare amirleri vakfın tabii başkanı olup, illerde belediye başkanı, emniyet müdürü, defterdar, milli eğitim gençlik ve spor il müdürü, sağlık ve sosyal yardım il müdürü ve müftü; ilçelerde belediye başkanı, ilçe emniyet üst görevlisi, mal müdürü, milli eğitim gençlik ve spor ilçe müdürü, Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığının ilçe üst görevlisi ve müftü vakfın mütevelli heyetidir. Vakıf senetleri mahallin en üst mülki idare amiri tarafından Medeni Kanun hükümlerine göre tescil edilir. Her faaliyet dönemi için il ve ilçede hayırsever vatandaşlar arasından valinin seçeceği üçer kişi mütevelli heyetinde görev alır”.

Muhalefet tarafından devlet eliyle vakıf kurmanın Anayasaya aykırı olduğu, vakfedenin devlet olmayacağı gerekçesiyle 7. Maddenin Tasarıdan çıkarılması önerilse de, Kanundan kısa süre sonra tarihçi Ahmet Akgündüz (1987) tarafından sunulan bir bildiri de, tarihimizde devlet eliyle kurulan vakıfların bolca olduğu ve etkili çalıştıkları şeklinde karşı bir görüş üzerinden kurulan vakıflar savunulmuştur. Aynı zamanda kurulacak olan bu vakıfların mütevelli heyetlerinin yapısından dolayı da siyasi mahiyette olduğu ve hükümetin siyasi amaçlarına hizmet edeceği gerekçesiyle eleştirilmiş olsa da, bu konuda muhalefet tarafından verilen önerge reddedilerek 7. Madde kabul edilmiştir (TBMM Tutanak Dergisi, 1986). Uzun tartışmalar sonucu Tasarının ilk 7 maddesi Meclis Genel Kurulunca kabul edilmiş ve kalan maddeler ertesi gün görüşülmek üzere saat 02.33’te birleşim kapatılmıştır.

29.05.1986 tarihinde Kanun Tasarısının 8. Maddesiyle görüşmelere devam edilmiştir. Bu Maddede vakıfların gelirleri sayılmış olup buna göre sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakfının gelirleri;

“Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Teşvik Fonundan aktarılacak miktardan, Mahalli idare bütçelerinden %2 oranında ayrılacak paydan (köyler hariç), Her nevi fitre, zekat, bağış (Vatandaşlarca bağışlanacak kurban derileri dahil), teberru ve yardımlardan, İşletme ve iştiraklerden elde edilecek gelirlerden, Diğer gelirlerden” oluşmaktadır.

Kanun Tasarısının 8. Maddesine istinaden SHP Grubu adına söz alan Kahramanmaraş SHP milletvekili M. Turan Beyazıt Fonun denetimiyle ilgili eleştirilerini tekrarlamıştır. Aynı zamanda vakıfların denetim mekanizmasının Maddede

ve Gerekçede bildirilmesi gerektiğini, vakıfların denetiminin iktidar sözcülerinin açıklamalarından Vakıflar Genel Müdürlüğüne yapılacağını anladıklarını belirtmiştir. Fakat kurulacak olan vakıfların Vakıflar Kanuna göre sayılan vakıf türlerinden (mazbut vakıflar ve mülhak vakıflar) birisi olmadığını, hukuk sistemimizde daha önce bir örneği olmayan türde bir vakfin ortaya çıktığını, bu nedenle Vakıflar Genel Müdürlüğüne denetlenemeyeceğini savunmuştur (TBMM Tutanak Dergisi, 1986). Nitekim Kanunun kabulünden hemen sonra mülkiye başmüfettişleri olan Özbilgin ve Hatipoğlu (1987; 1988) İçleri Bakanlığı başta olmak üzere çeşitli kamu kurumu ve kuruluşlarının yeni kurulan SYDV'lere dair kapsamlı bir inceleme ve araştırma raporu ve makalesi hazırlamışlardır. Kanun Tasarısının görüşmeleri sırasında sık sık tartışılan vakıfların denetimi, Kanunun yürürlüğe girmesi ve vakıfların faaliyetlerine başlamasından kısa zaman sonra, kendilerinin de kaymakamlık ve valilik görevlerinden dolayı mülkiye müfettişlerinin dikkatini çektiği ve bu konu üzerinde detaylı araştırma yapma gereği duydukları söylemek yanlış olmayacaktır.

Muhalefet tarafından 8. Maddenin (c) bendinde sayılan gelirlerin Türk Hava Kuruma ait olduğunu, bu Kurumun gelirlerinden yoksun bırakılarak yok edilmeye çalışıldığını iddia ederek bu konuyla ilgili değişiklik önergelerinin olduğunu beyan edilmiştir. Türk Hava Kurumu bu gelirleri toplar ve Kızılay, Çocuk Esirgeme Kurumu ve Diyanet Vakfı arasında taksim eder şeklinde bir düzenleme vardır. Muhalefet tarafından en çok eleştirilen konu da bu noktada olmuştur.

8. Madde üzerine üç önerge verilmiştir. Bunlardan ilki 8. Maddenin (c) bendinin şu şekilde yeniden yazılması şeklindedir: “*Her nevi fitre zekat, kurban derileri ve bağışsak yardımlarından, (bu bende göre elde edilecek nakdi ve aynı gelirlerin toplanması ve Türk Hava Kurumu, Türkiye Kızılay Derneği, Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu, Diyanet Vakfı ile Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları arasında paylaşılması bir yönetmelikle düzenlenir)*”. Bu önerge Hükümet ve Komisyon tarafından da kabul edilmiştir. İkinci önerge 8. Maddenin (c) bendinin “2860 sayılı Yardım Toplama Kanununa istinaden Türk Hava Kurumu tarafından toplanan her nevi fitre, zekat ve vatandaşlarca bağışlanan kurban derilerinden masraflar çıktıktan sonra Türk Hava Kurumu hissesine düşen net gelirin yüzde beş oranında ayrılacak paydan” şeklinde değiştirilmesiyle ilgilidir. Bu önerge ise kabul edilmemiştir. Bir başka önergede 8. Maddenin (c) bendinin “*bağış, teberru ve yardımlardan*” ve “*her nevi teberru ve yardımlardan*” şeklinde değiştirilmesi önerilmiş; fakat bu önerge de

kabul görmemiştir. Bu tartışmalar sonrasında 8. Madde oylanarak kabul edilmiştir (TBMM Tutanak Dergisi, 1986).

Kanun Tasarısının 8. Maddesinden sonra vakıfların gelirlerinin bir tüzükle belirlenmesine dair yeni bir madde önerisi verilmiştir; fakat bu öneri de kabul edilmemiştir (TBMM Tutanak Dergisi, 1986). Görüldüğü üzere, üst üste birkaç maddede verilen değişiklik önerileri ANAP liderliğindeki 1. Özal Hükümeti tarafından kabul edilmemiş ve muhalefetin değişiklik talepleri karşılanmamıştır. Elbette yukarıda ve aşağıda görüldüğü üzere, kabul edilen değişiklik önerilerinin çoğu iktidar milletvekillerinden çok azı muhalefetten gelmiştir; oysa değişiklik önerilerinin çoğunu muhalefet vermiştir. Böylece metin bir miktar iyileştirilse de, bu tezin 3.5 değerlendirme aşaması alt başlığı ile sonuç ve değerlendirme bölümünde akademik ve profesyonel literatür ışığında tartışıldığı üzere birçok sorunun çözümü çok sonraki yıllarda gerçekleştirilebilmiş ve halen de çözüm bekleyen sorunlar olduğu görülmektedir.

3294 sayılı Kanuna dair Tasarının 9. Maddesinde vakıfların muafiyetleri düzenlemiştir. Buna göre, sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıfları; Kurumlar Vergisinden (iktisadi işletmeleri hariç), yapılacak bağış ve yardımlardan dolayı Veraset ve İntikal Vergisinden, yapacakları her türlü muameleler dolayısıyla Damga Vergisinden muaf olacaktır. Fona ve vakıflara yapılacak bağış ve yardımlar her türlü vergi, resim ve harçtan muaftır.

9. maddeyle ilgili iki önerge verilmiştir. İlk önerge 9. Maddenin son fıkrasının “*Fona ve vakıflara ve Fondan ve vakıflardan yapılacak bağışlar ve yardımlar her türlü resim, harç ve vergiden muaftır*” şeklinde yeniden yazılması yönünde olup önerge oylanarak kabul edilmemiştir. İkinci önerge ise 9. Maddenin son fıkrasına, “*bu bağış ve yardımlar Kurumlar ve Gelir Vergisi matrahından indirilebilir*” cümlesinin ilave edilmesidir. Bu önergeye Komisyon üyeleri katılmamış; fakat Hükümet katılmıştır, önerge oylanarak kabul edilmiş ve 9. Madde bu değişikliklerle birlikte kabul edilmiştir (TBMM Tutanak Dergisi, 1986).

Kanun Tasarısının 9. maddesinden sonra 2022 sayılı Kanuna göre ödenen maaşların 60 gösterge rakamının 300’e çıkarılmasına ilişkin yeni madde önerisi verilmiş; fakat önerge kabul edilmemiştir. Bir diğer yeni madde teklifi 23 Haziran 1983 tarihli ve 2860 sayılı Yardım Toplama Kanununun beşinci bölümünde yer alan 21., 22. ve 23. maddeleri ile altıncı bölümünün yer alan 29. Maddenin ikinci fıkrasının

yürürlükten kaldırılmasına ilişkindir. Bu yeni madde teklifine muhalefet konunun ilgisiz olması ve başka bir kanun maddesinin 3294 sayılı Kanunun görüşülmesi esnasında yürürlükten kaldırılmasının usule de aykırı olduğu gerekçesiyle karşı çıkmıştır. Fakat iktidar partisi ANAP milletvekilleri tarafından usule aykırı olmadığı ve Meclis İç Tüzüğü'nün 88. Maddesine göre yeni madde teklifinde sakınca bulunmadığı belirtilmiştir. ANAP Grubu adına söz alan Lütfullah Kayalar, bu önerenin gerekçesini daha önceki önergelerle kabul edilen her nevi fitre, zekat, kurban derileri ve bağırsak yardımlarından (bu bende göre elde edilecek nakdi ve aynı gelirlerin toplanması ve Türk Hava Kurumu, Türkiye Kızılay Derneği, Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu, Diyanet Vakfı ile Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları arasında paylaşılması usul ve esasları bir yönetmelikle düzenlenir) hükmü kabul edildiğinden, bu yeni teklifle ilerde doğması muhtemel olan karışıklıkları önlemek için şimdiden alınan bir önlem olarak açıklamıştır. Usul tartışmaları etrafında oylanan önerge kabul edilerek 10. Madde olarak Kanun Tasarısına eklenmiştir (TBMM Tutanak Dergisi, 1986).

4. maddenin (e) bendi 1986 yılı kazançları uygulanması ve mahalli idarelerin vakıflara aktaracakları %2'lik miktar için bütçeden aktarma yapar şeklinde geçici maddeler de kabul edilmiştir. Kanunun yayımlandığı tarihte yürürlüğe gireceğini belirten 11. Madde ve Kanunu Bakanlar Kurulunun yürüteceğini hüküm altına alan 12. Madde üzerine söz alan kimse olmamış ve maddeler aynen kabul edilmiştir (TBMM Tutanak Dergisi, 1986). Böylece 12 maddelik bu Kanun Tasarısının kanunlaştırmasının TBMM tarafındaki süreç tamamlanmıştır.

Kanun Tasarısının maddeleri tek tek görüşüldükten sonra, iktidar ve muhalefet milletvekilleri oylarının rengini belli etmek için söz alsalar da, bu konuşmalar karşılıklı sataşma ve tartışmalarından öteye pek gidememiştir. İki gün süren görüşmeler neticesinde 3294 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu Tasarısı 200 kabul, 106 ret, 3 çekimser ve 2 geçersiz oy dağılımıyla 29.05.1986 tarihinde kabul edilmiştir. Türkiye'nin sosyal yardımlaşma ve dayanışma alanındaki 1986 yılına kadarki en kapsamlı hukuki düzenlemesinin TBMM kısmındaki kanunlaşma aşaması tamamlanmış, Cumhurbaşkanının da onaylamasıyla 3294 sayılı Kanun ivedilikle 14.06.1986 tarihinde Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Oldukça hızlı gündeme gelip kısa bir sürede formüle edilen Fon Kanunu bir hafta gibi kısa bir sürede kanunlaşarak yürürlüğe girmiştir. Bu kadar kısa bir sürecin ürünü olan bu Kanunun zamanla eksiklikleri ve yetersizlikleri fark edilmiştir ve çeşitli

yıllardaki değişikliklerle ek maddeler eklenmiştir. Fark edilen bazı eksiklikler ise tamamlanmadan Kanunun uygulaması devam ettirilmiştir. Örneğin 30.07.1997 tarihinde 572 sayılı KHK ile Kanunun 5. Maddesine eklenen fıkrayla engellilere yönelik destek hizmetlerinin usul ve esaslarının yönetmelikle düzenleneceği belirtilmiş, ancak bu konuda yönetmelik çıkartılmamıştır (TBMM Araştırma Komisyonu Raporu, 2004).

3.3.2. 2002-2017 Döneminde Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Politikalarının Kanunlaştırma Aşaması

1986 yılında kanunlaşarak yürürlüğe giren 3294 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunuyla Türkiye’de sosyal yardım ve dayanışmanın yasal dayanağı oluşturulmuş ve yeni şekillendirilen bu sistem ve anlayış ülke genelinde il ve ilçeler düzeyinde vakıflar vasıtasıyla uygulamaya konmuştur. Bu anlayış SYDV’ler vasıtasıyla ülke genelinde yerel düzeyde uygulama alanı bulmuştur. Genel bütçenin dışında kamusal bir kaynak niteliğinde olan SYDTF, Başbakanlığa bağlı SYDTF sekreterliğince idari hizmetlerini yürüten, Fon Kurulunca idare olunan bir yapıda uzun yıllar varlığını devam ettirmiştir. 3294 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanununun kabulü ve yürürlüğe girmesiyle birlikte, Türkiye’nin sosyal yardım politikaları yeni bir boyut kazanmış; fakat kurumsallaşamamış ve tüzel kişilik kazanmamış yapı zamanla yeni hukuki düzenlemelerin getirilmesini gerekli kılmıştır. Bu eksiklikleri tamamlamak amacıyla 01.12.2004 tarihinde Meclis Genel Kurulu gündemine Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Kurumu Başkanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Tasarısı getirilmiş ve kanunlaştırmak üzere aynı gün görüşülmüş olup bu Tasarı daha sonra 5263 sayılı 2004 yılında Resmi Gazetede yayımlanarak kanunlaşmıştır.

Kanun Tasarısı üzerine AK Parti Grubu adına söz alan Gümüşhane milletvekili Sabri Varan, bu Tasarıyla 1986 yılından itibaren sosyal yardım ve dayanışma alanını düzenleyen 3294 sayılı Kanunun ve bu Kanuna bağlı olarak kurulan on sekiz yıldır yardımların dağıtımını yapan sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıflarının faaliyetlerinin denetlenmesi ve kullanılan kaynağın etkinliğinin artırılmasının sağlanacağını söyleyerek Tasarının kanunlaşması için milletvekillerinin desteğini istemiştir.

Kanun Tasarısı üzerine CHP Grubu adına söz alan Kocaeli milletvekili İzzet Çetin ise bu Tasarının yeni bir şey getirmediğini, yalnızca 3294 sayılı Kanunun

gecikmiş, geç kalmış olan bürokrasisinin kurumsal kimliğini oluşturmaktan başka bir şey içermediğini söyleyerek eleştirmiştir. Hükümetin iane ve sadaka verircesine yardım yapma politikasının doğru olmadığını, yeni istihdam olanaklarının yaratılarak üretimin artırılması, eğitimin desteklenerek yoksulluğun aşılması gerektiğini vurgulamıştır. Her ne kadar gecikmiş ve çelişkileri olan bir yasa tasarısı olsa da, bu çelişkilerin giderilmesi ve Devletin halkın sosyal ihtiyaçlarına hizmet edebilir duruma gelmesi için destek vereceklerini açıklayarak yapıcı bir tutum izlemiştir.

Hükümetin ve Bakanlığının görüşlerini aktarmak üzere Devlet Bakanı Beşir Atalay söz almış ve Hükümetin en makro ekonomik politikalarda bile sosyal politikaya yansımalarının neler olabileceğini düşünüp değerlendirmesini yaptıklarını aktarmıştır. Daha önceki yıllarda bütçe imkânlarının kısıtlı olduğu kimi zorunlu ihtiyaç hallerinde Fonun kaynakları bütçeye aktarılmış; fakat kendi hükümetleri döneminde Fondan bütçeye aktarma olmadığını, aksine 2003-2004 bütçelerinde ilk defa Fonu güçlendirmek için bütçeden Fona ödenek konulduğunu söylemiştir. Daha önceki Meclis tartışmalarında Fon kaynaklarının amacı dışında kullanılacağı iddia edilmişti; bu iddiaların bazı dönemlerde gerçekleştiği görülmektedir. Bakan Beşir Atalay AK Partinin iktidara gelmesiyle Fondan kullanılan keyfi ve amacı dışındaki harcamaların önüne geçilmesi için gereken her şeyin yapıldığını, Hükümetin vatandaşları pasif alıcı durumunda bırakan politikadan uzaklaşarak üretken ve katılımcı duruma getiren projeler üretmek üzere yeni bir sosyal politika belirlediğini beyan etmiştir. Bakan Beşir Atalay, yürütülen sosyal yardım politikalarının daha verimli hale getirilmesi için bu Tasarıyı gündeme getirdiklerini ifade etmiştir. Bu söylemini de Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu Sekreterliğinin sanal bir kurum olduğunu, bu birimin, personelinin ve unvanlarının yasal bir dayanağının olmadığından çok verimli çalışmadığı gerekçeleriyle açıklamıştır. Hükümetin amacını daha planlı, verimli ve uzmanlaşmaya dayalı bir sosyal yardım [ve dayanışma] politikasının yürütülmesi için gerekli yasal ve kurumsal yapının düzenlenmesi olduğunu açıklamıştır (TBMM Tutanak Dergisi, 2004).

Şahsı adına konuşan AK Parti Trabzon milletvekili ve konu hakkında giderek bilgili ve önemli bir aktör haline gelen Cevdet Erdöl de 1986 yılından itibaren halka hizmet eden bu kurumun varlığına rağmen teşkilat kanununun olmadığından ve bu eksiliğin giderilmesi için atılan adımların öneminden bahsetmiştir.

Şahsı adına söz alan Doğru Yol Partisi (DYP) Denizli milletvekili Ümmet Kandoğan da Tasarının gündeme gelerek bir kanunla ve sabit bir kadroyla sosyal yardım hizmetinin sunulmasını olumlu bir gelişme olarak değerlendirmiştir. Fakat kendisinin de yıllarca görev yaptığı ilçelerde Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı Başkanlığı görevini yerine getirdiğini belirttikten sonra, bazı yardımların ve projelerin ilk defa AK Parti Hükümeti tarafından yapılıyor gibi lanse edilmesini eleştirmiş ve 1998-2001 yılları arasında Kaymakamlık görevinde bulunduğu Ünye ilçesindeki faaliyetlerinden örnekler vererek durumu açıklamaya çalışmıştır (TBMM Tutanak Dergisi, 2004).

Tasarının Meclis Genel Kurulunda tümünün oylamaya sunulması ve kabul edilmesiyle birlikte maddelerin görüşülmesine başlanmıştır.

Kanun Tasarısının Birinci Maddesinde Kanunun amacı “29.05.1986 tarihli ve 3294 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanununun uygulanmasını sağlamak üzere Başbakanlığa bağlı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğünün kurulması, teşkilatı, görev ve yetkilerine ilişkin usul esasları düzenlemek” olarak belirtilmiştir.

Birinci maddenin görüşülmesiyle ilgili AK Parti Grubu adına söz alan Uşak milletvekili Alim Tunç kendi hükümetleri döneminde sosyal yardımların hızla arttığını ifade etmiş, bu alana ayrılan kaynağın önceki yıllara göre artışını sayısal örneklerle anlatmış ve muhalefetin eleştirilerine cevap vermiştir.

CHP Grubu adına söz alan İzmir milletvekili Enver Öktem ise konuşmasına Hükümetin genel politikalarını eleştirerek başlamıştır. Enver Öktem’e göre Hükümet, görüşülmekte olan Tasarıyla yoksulluğun çok yüksek boyutlara ulaştığını, sosyal güvenlik sisteminin çöktüğünü ortaya koymakla birlikte büyük bir sadaka kurumunu ortaya çıkarmıştır. Tasarının gerekçesinde Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonunun tüzel kişiliği bulunmadığından hareketle bir politika aktörü olan Dünya Bankasının aktardığı kredi desteği için karşısında kurumsal bir muhatap bulma ihtiyacını vurgulamıştır. Enver Öktem Dünya Bankasından sadaka şeklinde destek beklemek yerine istihdam artırma ve işsizliğin önlenmesi gerektiğini belirterek sosyal devletin esas anlamının yok sayılarak sadaka kurumlarının oluşturulduğu sosyal devletçilik yapılmaya çalışıldığı konusunda iktidar partisini ve Hükümeti şiddetli şekilde eleştirmiştir. Enver Öktem sosyal yardım sisteminin çağdaş şekilde

oluşturulması gerektiğini aynı zamanda yoksulluğun sürekli değil geçici olduğunun da göz ardı edilmemesi gerektiğini söylemiştir. Fakat, Enver Öktem'e göre, Hükümetin politikalarına bakıldığında, yoksulluğun sürekli hale getirildiği, bu yüzden kurumsallaşma gereği duyulduğu, hatta bu konuda sosyal hizmet uzmanlığı mesleğini icat edildiğini iddia ederek, yoksulluğa yapılacak en büyük yardımın ise yoksulluğun ortadan kaldırılması olacağını vurgulamıştır. Eleştiriler ve destekler etrafında oylanan birinci madde aynen kabul edilmiştir (TBMM Tutanak Dergisi, 2004).

Kanunda geçen genel müdürlük, genel müdür, fon, fon kurulu ve vakfın tanımlandığı ikinci madde üzerine söz talebi olmamış, madde aynen kabul edilmiş ve birleşime ara verilmiştir.

Kanun Tasarısının üçüncü maddesi Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğünün görev ve yetkilerini şöyle düzenlemektedir:

“3294 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanununun amaçlarını gerçekleştirmek ve uygulamasını sağlamak için gerekli idari ve mali tedbirleri almak.

Fonun gelirlerini zamanında toplamak, toplanan gelirlerin yerinde, zamanında ve ihtiyaca göre kullanılmasını sağlamak.

Vakıfların harcamalarını, iş ve işlemlerini araştırmak ve incelemek, izlemek ve denetlemek, görülen aksaklıklarla ilgili tedbirleri almak, vakıfların çalışma usul ve esasları ile sosyal yardım kriterlerini belirlemek.

Genel Müdürlüğün görev alanıyla ilgili olarak araştırma ve etüt yapmak, proje hazırlamak ve uygulamak, bu konuda kamu kurum ve kuruluşlarından, üniversitelerden, yerli ve yabancı gerçek ve tüzel kişilerden, sivil toplum örgütlerinden destek almak, ortak projeler hazırlamak, gerektiğinde bunlarla sözleşmeler yapmak, hazırlanan projelere destek vermek, bu kurum ve kuruluşlardan proje uygulama, denetleme, danışmanlık ve değerlendirme konularında hizmet almak.

Kanunlarla verilen diğer işleri yapmak”.

Madde üzerine CHP Grubu adına söz alan Aydın milletvekili M. Mesut Özakcan Türkiye’de sosyal hizmet yapılanmasının Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu, Aile Araştırma Kurumu, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Teşvik Fonu, Özürlüler İdaresi Başkanlığı gibi birçok idari teşkilatla bölündüğünün bu Tasarıyla oluşturulacak olan Kurumun da bu dağılımı artırmaktan, hizmet tekrarı ve israftan ileri gitmeyeceğini öne sürmüştür. M. Mesut Özakcan bu konuda yapılması gerekenin sosyal yardım ve hizmet alanındaki bütün ilgili kurum ve kuruluşların tek çatı altında toplanarak daha etkili ve verimli hizmet vermesinin sağlanması olacağını söylemiştir. Madde üzerine başka söz isteyen olmamış ve üçüncü madde oylanarak aynen kabul edilmiştir (TBMM Tutanak Dergisi, 2004).

Genel müdürlük, birimlerini ve teşkilatını düzenleyen 4. Madde üzerine CHP Grubu adına Enis Tütüncü söz almıştır. Enis Tütüncü görüşülmekte olan bu Yasa Tasarısının hükümetin ve iktidarın iddia ettiği gibi sosyal yardım ve hizmet alanındaki boşluğu doldurmayacağını, Türkiye’de sosyal devletçiliğin sosyal güvenlik ve sosyal yardım şeklinde ikiye ayrılmış durumda olduğunu, sosyal yardımların primsiz ödemeler olarak sosyal güvenlik sistemi içinde düzenlenerek daha çağdaş ve ulusal bir model oluşturulması gerektiğini söylemiştir. Sosyal güvenlik alanıyla ilgili beş yasal düzenleme ve üç ayrı kurumun olduğunu, sosyal yardım alanının ise systemsizlik içinde olduğunu, bu kurumların tek bir model içinde toplanmasının daha etkin ve verimli hizmetlerin sunulmasını sağlayacağını ifade etmiştir. Bu Tasarı ile sosyal yardım ve hizmet programlarını birleştirecek ortak bir yapı oluşturma fırsatının da kaçırıldığını ifade etmiştir. Dördüncü madde oylanarak teşkilat yapısını açıklayan ekli cetveliyle birlikte aynen kabul edilmiştir (TBMM Tutanak Dergisi, 2004).

Fon Kurulunun oluşumu ve görevlerini düzenleyen beşinci madde üzerine söz isteyen ve soru soran milletvekili olmamış, madde oylanarak aynen kabul edilmiştir.

Kanun Tasarısının altıncı maddesi Genel Müdür ve görevleriyle ilgilidir. Madde üzerine AK Parti Grubu adına Kocaeli milletvekili Nevzat Doğan söz almıştır. Nevzat Doğan 1986 yılında çok iyi niyetlerle kurulan Fonun bu güne kadar halka hizmet götürdüğünü fakat bir tüzel kişiliğinin oluşmadığını, kendi hükümetlerine kadar olan dönemde ise Fon kaynaklarının başka yerlere aktararak zaman zaman suistimal edildiğini söylemiştir. Nevzat Doğan bu tasarıyla tüzel kişiliği dahi olmayan bu yapıya kurumsal bir kimlik ve uzman personeller kazandırılacağını iddia etmiştir. Madde üzerine başka söz isteyen olmamış ve oylanarak aynen kabul edilmiştir (TBMM Tutanak Dergisi, 2004).

Kanun Tasarısının 7. Maddesi Genel Müdür Yardımcısı, görev ve yetkilerini düzenlemektedir. CHP grubu adına konuşan Samsun milletvekili Haluk Koç yardım yapılan kişilerin, o yardımı yapan kurumlara ve kurumların arkasındaki kişilere minnet duymasına engel olunarak bunun sosyal ve ekonomik bir hak olarak yapılması gerektiğini ifade etmiştir. Bu anlamda iktidar partisini de sosyal yardımları kendi parti hizmeti olarak sunmakla suçlamış ve eleştirmiştir. 7. Maddenin de görüşmeleri tamamlanarak aynen kabul edilmiştir (TBMM Tutanak Dergisi, 2004).

Genel Müdürlüğün ana hizmet birimleri ve görevlerini düzenleyen 8. Madde, Genel Müdürlüğün ana danışma biriminin Hukuk Müşavirliği olduğunu hüküm altına alan 9. Madde, Genel Müdürlüğün yardımcı hizmet birimleri ve görevlerini düzenleyen 10. Madde ve yöneticilerin sorumluluk ve yetki devrini düzenleyen 11. Madde üzerine söz isteyen veya soru soran iktidar veya muhalefet milletvekili olmadığından bu dört madde doğrudan oylanarak aynen kabul edilmiştir.

Tasarının 12. Maddesinde Genel Müdürlükte çalışacak Sosyal Yardım Uzman ve Uzman Yardımcılığı kadrosuyla ilgili düzenlemeler yer almaktadır. Maddenin (a) fıkrasında “*Genel Müdürlüğün görev alanına giren konularda eğitim veren en az dört yıllık yüksek öğretim kurumlarından veya bunlara denkliği kabul edilen yurt dışındaki yüksek öğretim kurumlarından mezun olmak*” ifadesi yer almaktadır. Bu fıkra ile ilgili Gaziantep milletvekili Mahmut Durdu tarafından değişiklik önergesi verilmiştir. Buna göre (a) bendinin “*Genel Müdürlüğün görev alanına giren konularda eğitim veren en az dört yıllık yüksek öğretim kurumlarının Sosyal Hizmetler, Psikoloji, Psikolojik Danışmanlık ve Rehberlik ve Sosyoloji bölümlerinden veya buna denkliği kabul edilen yurtdışındaki yükseköğretim kurumlarından mezun olmak*” şeklinde değiştirilmesi teklif edilmiştir. Değişiklik önerisi Plan ve Bütçe Komisyonu ve Hükümet tarafından katılan taraf olmamıştır. Kanun Tasarısı oylanarak aynen kabul edilmiştir (TBMM Tutanak Dergisi, 2004).

Kanun Tasarısının atamalarla ilgili olan 13. Maddesi, başka kurumlardan personel görevlendirmeye ilgili olan 14. Maddesi, kadrolarla ilgili olan 15. Maddesi, 657 sayılı Devlet Memurluğu Kanununa bazı eklemelerin yapıldığı 16. Maddesi, yeni kurulacak Genel Müdürlükle ilgili kanunlarda düzenleme ve eklemelerin yapıldığı 17. ve 18. Maddeleri üzerine söz isteyen milletvekili olmaması üzerine ilgili maddeler oylanarak aynen kabul edilmiştir.

3294 sayılı Kanunun kanunlaşma aşamasında anlatıldığı üzere vakıf mütevelli heyetinde muhtar üyeler bulunmamaktadır. Bu Yasa Tasarısının 19. Maddesinde vakıf mütevelli heyeti üyelerine her faaliyet döneminde il merkezindeki mahalle muhtarlarının valinin çağrısı üzerine yapacağı toplantıya katılanların salt çoğunluğuyla kendi aralarından seçeceği iki üye ile ilde kurulu ve bu Kanunda bulunan amaçlara yönelik faaliyette bulunan sivil toplum kuruluşlarının yöneticileri arasından il genel meclisi tarafından belirlenecek iki ve hayırsever vatandaşlar arasından il genel meclisinin belirleyeceği iki temsilciyle; ilçe merkezindeki mahalle muhtarlarından

kaymakamın çağrısı üzerine yapacağı toplantıya katılanların salt çoğunluğu ile kendi aralarından belirleyecekleri iki üye ile ilçede kurulu bulunan ve bu Kanunda belirtilen amaçlara yönelik faaliyette bulunan sivil toplum kuruluşlarının yöneticileri arasından il genel meclisi tarafından belirlenecek bir temsilci ve hayırsever vatandaşlar arasından il genel meclisinin belirleyeceği iki kişi müteveli heyetinde görev alacağı düzenlenmiştir. Tasarı üzerine CHP Grubu adına söz alan Kocaeli milletvekili İzzet Çetin, “hayırsever vatandaş” ifadesinin muğlak olduğunu, tasarıdan çıkarılmasının daha yerinde olacağını düşündüklerini beyan etmiştir ve bu maddeyle ilgili bir değişiklik önergesi verdiklerini söylemiştir. Verilen değişiklik önergesinde 3294 sayılı Kanunun 7. Maddesini değiştiren ikinci fıkra olarak değiştirilmektedir:

“Ayrıca her faaliyet dönemi için, il dahilindeki köy ve mahalle muhtarlarının valinin çağrısı üzerine yapacağı toplantıya katılanların salt çoğunluğuyla kendi aralarından seçecekleri birer muhtar üye ile ilde kurulan ve bu Kanunda belirtilen amaçlara yönelik faaliyette bulunan sivil toplum kuruluşlarının yöneticilerinin kendi aralarından seçecekleri iki temsilci ve hayırsever vatandaşlar arasından il genel meclisinin seçeceği iki kişi; ilçe dahilindeki köy ve mahalle muhtarlarının kaymakamın çağrısı üzerine yapacağı toplantıya katılanların salt çoğunluğuyla kendi aralarından seçecekleri birer muhtar üye ile ilçede kurulan ve bu Kanunda belirtilen amaçlara yönelik faaliyette bulunan sivil toplum kuruluşlarının yöneticilerinin kendi aralarından seçecekleri bir temsilci ve hayırsever vatandaşlar arasından il genel meclisinin seçeceği iki kişi müteveli heyetinde görev alır”

Böylelikle mahalle muhtarlarının yanında köy muhtarları da müteveli heyetince görev alacaktır. Önerge ve madde oylanarak kabul edilmiştir (TBMM Tutanak Dergisi, 2004).

Kanun Tasarısının 20. Maddesi ile 3294 sayılı Kanunun vergilerle ilgili olan c bendinde değişiklik yapılmış, yine teftiş ve denetleme giderleriyle ilgili olan d bendi eklenmiştir.

Geçici maddeler ve kanunun yürürlüğüyle ilgili olan maddelerin de kabulüyle birlikte on sekiz yıl boyunca Başbakanlığa bağlı bir sekretarya ve geçici personeller vasıtasıyla sosyal yardım ve dayanışma faaliyetlerini yürütmeye çalışan Sosyal yardımlaşma ve Dayanışma Teşvik Fonu kurumsal bir yapı altına girmiştir.

Bir kamu politikası gündeme gelerek formülasyon süreci tamamlanmış olsa bile kimi zaman kanunlaşma aşamasını tamamlayarak gündemden düşebilir ve uygulanma fırsatı bulamaz. Örneğin 1990’lı yılların sonu ile 2000’li yılların başında gündeme gelen sosyal güvenlik reformu tasarıları ve fikirleri ancak 2008 yılında tamamlanabilmiştir. Reform sürecinde çeşitli politika aktörlerinin (sendika temsilcileri, akademisyenler, politika yapımcılar ve uzmanlar) katılımının sağlandığı bir çalışma grubunda reform

paketi geliştirilmeye çalışılmıştır. Sosyal güvenlik reformu, “Bireysel Emeklilik Tasarruf ve Yatırım Sistemi Kanunu”, “Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu”, “Sosyal Güvenlik Kurumu Yasası” Ve “Primsiz Ödemeler Yasası” olmak üzere temelde dört yargı paketinden oluşmaktadır (Akkeyik, 2011: 202; Çelik, 2010: 75; Saraç, 2006: 337). İlk üç Tasarı süreç içinde kanunlaşma aşamasını tamamlayarak uygulanma fırsatı bulmasına karşın sosyal yardım ve hizmetlerle ilgili alanı kapsayan “Primsiz Ödemeler Yasası” tasarı olarak kalmış ve bir daha gündeme alınmamıştır (Kutlu: 2015: 150).

SYDTF ve Fona bağlı bulunan SYDV’lerin dışında çok sayıda sosyal yardım ve hizmet kuruluşu bulunmasından dolayı daha kapsamlı bir çatı kurum ve bu alana yönelik politika ve düzenlemelerin yapılması için icracı bir bakanlığın kurulması gündeme gelmiştir. Böylelikle 06.04.2011 tarihli 6223 sayılı yetki Kanunu çerçevesinde 03.06.2011 tarihinde 633 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameyle Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı kurulmuştur. Bakanlığın kurulmasıyla Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü, Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü adı altında bakanlığa bağlı müdürlük haline gelmiştir. ASPB’nin kurulması sosyal yardımlaşma ve dayanışma alanındaki kurumsal belirsizlik, sosyal yardım ve hizmet alanındaki dağınıklık gibi problemlere çözüm arayışı olarak değerlendirilebilir. Nitekim Bakanlığın kurulmasıyla 2828 sayılı Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumunun tüm görev ve yetkileri ile 3294 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanununun uygulanmasına ilişkin görevleri kurulan yeni bakanlığa devredilmiştir (Tuncay ve Ekmekçi, 2012).

10 Temmuz 2018’de 30474 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında 1 No’lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Çalışma, Sosyal Hizmetler ve Aile Bakanlığının görev ve yetkileri, teşkilat yapısı ve hizmet birimleri düzenlenmiştir. 29 Temmuz 2018’de 30473 sayılı 3. mükerrer Resmî Gazete’de yayımlanan 703 sayılı KHK ile Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı ve Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının görev alanına giren tüm faaliyetler Çalışma, Sosyal Hizmetler ve Aile Bakanlığı altında birleştirilmiştir. 04 Ağustos 2018 tarihinde Resmî Gazete’de yayımlanan 15 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Bakanlığın adı “Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı” (AÇSPB) olarak değiştirilmiştir (AÇSHB, 2018: 6). Böylelikle hem sosyal yardımlaşma ve dayanışma ve sosyal hizmet hem de sosyal güvenlik alanını kapsayan ve ülkenin sosyal politika alanına yön veren geniş kapsamlı bir kurum haline gelmiştir. Bakanlık sosyal yardımlaşma ve dayanışma

alanında ilgili yönetmelik ve genelgelerle kanunlar çerçevesinde ihtiyaç duyulan alanları ikincil düzenlemelerle desteklemektedir.

3.4. SOSYAL YARDIMLAŞMA VE DAYANIŞMA POLİTİKASININ UYGULAMA AŞAMASI

Uygulama aşaması, kamu politikası çözümleme modellerinden süreç modelinin dördüncü, nadiren beşinci, aşamasıdır. Bu aşama, belirli bir gündem sonrası formüle edilen ve kanunlaşarak meşruiyetini kazanan politikaların başarıya ulaşmasında doğrudan etkili olan aşamadır. Uygulama aşaması kanunlaşarak meşruiyet kazanan kamu politikalarının hayata geçirilme sürecini ifade etmektedir.

Dunn (2017), politika uygulamasını, politika eylemlerinin yürütümünü ve yönetimini kapsayan süreç olarak tanımlamaktadır. Uygulama aşamasında, seçilen ve mevzuatı oluşturulan veya esaslı biçimde değiştirilen politikalar düşünce aşamasından eylem aşamasına dönüşmektedir (Howlett ve Ramesh, 2003: 153). Genel olarak bir yasa ya da KHK, tüzük gibi başka bir hukuki düzenlemeyle belirlenen veya yeniden şekillendirilen kamu politikalarının (Demirci ve Çevik, 2012: 60) uygulama aşamasına geçildiğinde tam olarak gerçekleşmesi için gerekli olduğu düşünülen faaliyetler yürütülmektedir. Kabul edilen ve mevzuatta karşılığı oluşturulan kamu politikalarının uygulamaya sokulmasında neyin yapıldığına odaklanılmaktadır (Anderson, 1996: 39-41; Akman, 2019: 110). Çeşitli aktörlerin etkisiyle uygulanan politikalar sayesinde kamusal sorunların çözümü ve/veya ihtiyaçların karşılanması hedeflenmektedir; fakat ortaya konulan ve uygulanan politikalar ihtiyaçlara her zaman beklenen ölçüde cevap vermeyebilmektedir. Tasarımının kalitesi ve gerçekçiliğine, mevzuattaki boşluklara veya çelişkilere ve/veya uygulayıcı kurumun yetkinliği ve konumuna, politikadan etkilenenlerin tepkileri ve kabullenme durumuna, ulusal ve uluslararası arenadaki sosyo-ekonomik ve siyasal gelişmelere, üst yönetimlerin sahiplenmesine ve uygun teknolojilerin varlığına ve nüfusun yapısındaki değişimlere kadar çok çeşitli faktörler politikaların başarıyla uygulanmasında etkilidir. Her ne kadar politikaların işlevsel olarak şekillendirilmesi büyük önem taşısa da, etkin ve verimli uygulanmayan politikalar belirlenen hedeflere ulaşmayı sağlayamamaktadır (Edwards III, 1980: 1). Edwards III (1980: 134) idari olarak sorumlulukların parçalanmasının kamu politikası üzerindeki etkilerini tartışmış olup ona göre bu etkiler olumlu veya olumsuz olabilmektedir. Acar ve Emek'e (2008) göre, yolsuzlukla mücadele örneğinde yetki ve

sorumlulukların tek elde toplanması faydalı değil mahsurlu ve rekabeti arttırıcı sonuçlar vermektedir.

Uygulama aşaması politika yapıcılar tarafından başlatılır ve politikanın muhatabı / yararlanıcısı olan toplumun ihtiyaç ve isteklerini bilen uygulayıcılar tarafından şekillendirilir (Çetinkaya İstikbal, 2018: 63). Uygulama aşaması politika yapıcılar tarafından amaçlandığı gibi olmayabilir, uygulama sorunları nedeniyle uygulayıcılar başarısız olabilir (Akman, 2019: 113). Politika uygulamasının başarısı politika aktörleri ve uygulayıcılar arasındaki uyum ve organizasyona da bağlıdır. Politika uygulayıcıların olumsuz tepkileri ve eylemleri başarısız politika çıktılarına sebep olabilir. Dolayısıyla, çok çeşitli politika uygulayıcıların alanla ilgili bilgi ve tecrübeleri, politikanın başarılı şekilde uygulanması açısından büyük önem taşımaktadır (Peters, 1993: 84-91). Guy B. Peters (1993; 2018) kamu politikalarının uygulanmasının başarısında kurumsal yapıların önemine de işaret etmektedir ve ABD özelinde kamu politikalarını uygulayan örgütsel yapıları genel olarak sistematize edip irdelemektedir. Martin Lipsky (1980; 2010) *Street-Level Democracy* isimli klasik kitabında sokak seviyesi bürokratlar konusundaki meşhur eseriyle SYDV çalışanlarını, özellikle de sosyal yardım ve inceleme görevlilerini de, kapsayabilecek, vatandaşlarla doğrudan yüzyüze olan çalışanların durumunu anlamak ve analiz etmek için uygun olabilecek evrensel bir tanımlama ve çerçeve sunmaktadır.

Kamu politikası uygulaması, ulusal düzeyde yasama organından yerel düzeyde yerel yönetimlerin meclislerinden geçerek hukuki geçerlik kazanan politikaları yürütmek amacıyla tasarlanan tüm faaliyetleri içerir. Bu faaliyetler, yeni örgütlerin kurulmasını ya da mevcut örgütlere yeni sorumluluklar ile gerekirse yeni birimler atanmasını da kapsar. Örgütler veya tüzel kişiliğe sahip kurum ve kuruluşlar politikaların uygulanmasını sağlamak amacıyla yasaları işlevsel kural ve yönetmeliklere dönüştürür (Tamzok, 2007: 24). Öte yandan, bazı durumlarda uygulama ne kadar özenli gerçekleştirilirse gerçekleştirilse, politikanın şekillendirilmesi aşamasında çözüm üretmek için harekete geçilen problemin nedenlerinin eksik veya hatalı anlaşılması ve/veya probleme dair sunulan çözüm önerilerinin eksik kalması halinde politika uygulaması başarısız olmaktadır (Hogwood ve Gunn, 1993: 240).

Süreç modelinin uygulama aşamasında, birtakım uygulama modelleri yer almaktadır. Bu modeller; yukarıdan aşağıya, aşağıdan yukarıya ve karma / sentez model olarak sıralanmakta olup sözü edilen modellere tezin birinci bölümünde yer

verilmektedir. Bu sayede süreç modelinin son aşaması olan değerlendirme aşaması için işlevsel bir altyapı oluşturulması hedeflenmektedir.

3.4.1. Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları Politikasının Çözümlemesi Açısından 3294 sayılı Kanunun Uygulanması Aşaması

Sosyal yardımlaşma ve dayanışma olgusuna yönelik düzenlemeler ve araçlar düzenli ve en kapsamlı şekliyle 1980’li yılların sonuna doğru uygulanmaya başlansa da Osmanlı Devleti’nden günümüze toplumda kimi zaman aile çevresi, komşuluk ve akrabalık ilişkileri içinde kimi zaman da toplumsal geleneğimizde var olagelen vakıflar gibi kurumlarca uygulanmıştır. Özellikle vakıflar, Osmanlı Devleti’nin sosyal hizmet geleneğinin şekillenmesinde büyük rol üstlenmiş, devletin sunması gereken birçok sosyal yardım faaliyetini ve kamusal yönü olan diğer birçok hizmetleri sunmuşlardır. Böylece Devletin bütçesinden kaynak harcanmadan sosyal yardım ve dayanışma bazen güçlü bazen kısmen de olsa sağlanmıştır (Dağ, 2004: 5). Osmanlı Devleti döneminde sosyal yardım ve dayanışma faaliyetlerinde bulunmak için kurulan çeşitli vakıflarda muhtaçlara aylık bağlanmış, eğitim çağındaki öksüz ve yetim çocuklar giydirilmiş, dul ve yetimler evlendirilmiş, kimsesiz şehit eşleri çocuklarıyla birlikte barındırılmıştır (Sarpaşan, 2008: 65).

Cumhuriyet tarihiyle birlikte Osmanlı Devleti zamanından miras kalan Kızılay ve Darülaceze gibi kurumlara yeni kurulan Çocuk Esirgeme Kurumu (Şahin Taşgın ve Özel, 2011: 179) gibi başka kurum ve kuruluşların eklenmesiyle ve çeşitli yeni hukuki düzenlemelerle sosyal yardım ve dayanışma faaliyetleri çeşitlenerek uygulanır hale gelmiştir. Tezin ikinci bölümünde de bahsedildiği üzere, sosyal haklar anlamında önemli bir gelişme 1961 Anayasasıyla gerçekleşmiştir. Bu bağlamda sosyal haklar 1961 yılında Anayasal güvence altına alınmış ve sosyal yardım ve hizmet faaliyetleri devletin asli görevleri olarak belirtilmiştir. 1973 yılında ilk defa gündeme gelen “sosyal güvenceden yoksun, belirli bir yaşın üzerindeki muhtaç bütün vatandaşlara maaş ödenmesi” düşüncesi, 1976 yılında 2022 sayılı “65 Yaşını Doldurmuş Muhtaç, Güçsüz, Kimsesiz Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması Hakkında Kanun” adını alarak meşruiyet kazanmış ve 1977 yılında yürürlüğe girerek uygulaması başlatılmıştır. Böylece Türkiye’de ilk defa kapsamlı ve düzenli bir sosyal yardım uygulamasına geçilmiştir.

1986 yılında ise 3294 sayılı Kanunun kabulüyle birlikte 2017 yılına kadar 32 yıldır kesintisiz devam eden daha kapsamlı ve kapsamı sürekli değişen bir sosyal yardım ve dayanışma politikasının uygulaması başlamıştır. Bir kamu politikasının uygulama aşamasında yeni kurumsal yapıların oluşturulması gerekebilir. Nitekim 29.05.1986 tarihinde 3294 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanununun yürürlüğe girmesiyle birlikte, Kanunun 7. Maddesinde öngörüldüğü üzere, her il ve ilçede Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları kurulmuştur. Vakıf statüsünde oluşturulan bu örgütler Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Teşvik Fonundan kaynak aktarılmak suretiyle yardım faaliyetlerine başlamıştır. 2019 yılı itibariyle sayıları 1002 olan ve binlerce çalışanı bünyesinde barındıran Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları çoğu zaman eleştirilen yapısıyla birlikte zamanla kapsamı genişlemiş, hedef kitlesi her geçen gün artmış, yasal dayanağı güçlenmiş ve alt yapısı gelişmiş bir şekilde hizmet vermeye devam etmektedir.

Sosyal güvenlikten yoksun, muhtaç durumda bulunan ya da çalışma gücünü kaybetmiş; gıda, yakacak, giyim, barınma gibi temel yaşamsal ihtiyaçlarını sağlamakta zorlanan, doğal afetlerden zarar görmüş veya eğitim, sağlık gibi hizmetlere ulaşmakta zorlanan kişilere ve ailelerine yardımda bulunmak amacıyla SYDV'ler 3294 sayılı Kanunun yasalaşması akabinde kurulmuş ve ülke genelinde her il/ilçede sosyal yardım faaliyetlerine başlamışlardır. 1986-2000 yılları arasında Kanunda öngörüldüğü şekilde muhtaç ailelere yardım faaliyetlerinde bulunan vakıflar, 1999 Marmara Depremi ve 2001 yılındaki ekonomik krizin de etkisiyle daha çok ihtiyaç duyulur hale gelmiş ve Fon'un kaynak ihtiyacı da artış göstermiştir.

Sosyal politikasını ortadirek olarak tabir ettiği kesime göre şekillendiren Turgut Özal, gelir dağılımı yapısal reformlarla düzenlemek yerine fon kurarak popülist bir politikayı tercih etmiştir (Uluç, 2014: 123). Sosyal yardım ve dayanışmayı teşvik için kurulan Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Teşvik Fonu kanunlaştırma aşamasında fon olarak yapılandırılması bakımından oldukça eleştirilmiş ve bu fon yapılanmasının amacına uygun kullanılmayacağı muhalefet tarafından iddia edilmiştir. Buna örnek olarak, daha önce dar gelirli ailelere konut yapımı için kimi ithal mallardan ve turistik gezilerden vergiler alınarak Toplu Konut Fonuna aktarıldığı; fakat bu Fonun amacına ulaşmadığı iddia edilmektedir (Uluç, 2014: 123). Bu ve benzeri örnekler ışığında, sosyal yardımlaşma ve dayanışmanın ana gelir kaynağının fon ve uygulasının vakıflar olarak yapılandırılmasına şüpheyle yaklaşanlar olmuştur. Bu anlamda 2004 yılında Sosyal

Yardım ve Dayanışma Genel Müdürlüğünün kurulmasını düzenleyen 5263 sayılı Kanunun TBMM Genel Kurulundaki görüşmeleri sırasında söz konusu Fondan önceki senelerde başka yerlere kaynak aktarıldığı söylenmiş ve iktidar partisi tarafından da bu söylemler doğrulanmıştır. Bu anlamda Fonun kanunlaşma aşamasında çoğu siyasetçi bazısı akademisyen ve basın mensubunun iddia ettikleri kimi olumsuzlukların uygulama aşamasında gerçekleştiği söylenebilir.

SYDTF'ye bağlı olarak kurulan ve Fondan aktarılan kaynakları kullanmak suretiyle ülke genelinde ve yerel düzeyde sosyal yardım faaliyetlerinin uygulayıcısı olan SYDV'ler ihtiyaç sahibi ailelerin nakit, ayni ve nakdi olarak gıda, yakacak ihtiyaçlarını karşılamış, sağlıklı yaşam koşullarını sağlayamayan ailelerin gerek ev yapımını gerekse ev tadilatlarını ve eşya ihtiyaçlarını gidererek barınma yardımlarında bulunmaktadır. Üniversite öğrenimini gören öğrencilere burs verilmesi, tedavi ihtiyacı olan kişilerin Yeşil Kart uygulamasıyla sağlık ihtiyaçlarının giderilmesi sağlanmıştır.

1992 yılı itibarıyla muhtaç kesimin sağlığı için başlatılan Yeşil Kart uygulaması Türkiye'de sosyal yardım uygulamaları içinde önemli bir paya sahiptir. Yeşil Kartın uygulamaya başlaması ve 2012 yılında Genel Sağlık Sigortası uygulamasına kadar geçen 20 yıllık süreçte yararlanıcı sayısı her geçen gün artmıştır. Kapsamda daraltma yapılmadan, yararlanıcı sayısının artması bu uygulamaya aktarılan kaynağın da sürekli artması gerektiği anlamına gelmektedir (Karagöl ve Dama, 2015: 16).

1989 yılından itibaren yüksek öğrenim öğrencilerine dokuz ay süreyle karşılıksız olarak verilen burslar Fon kaynaklarından karşılanmıştır. Yükseköğrenim Kredi ve Yurtlar Kurumunun kurulmasıyla birlikte yükseköğrenim öğrencilerine verilen burs ve kredilerle ilgili iş ve işlemlerin mali kaynağı SYDTF'dan karşılanmak üzere bu desteklerin gerçekleştirilmesi ilgili Kurumun uygulama alanına bırakılmıştır. Bu sosyal hizmet alanında SYDV'lerin görev ve sorumluluğu sonra ermiştir.

1997 yılında eğitim politikalarında meydana gelen değişimle birlikte sekiz yıllık temel eğitim kapsamında uygulanmaya başlanan ve okulların bulunduğu merkezlerde eğitim gören taşımali öğrencilerin öğle yemeğinin karşılanması için taşımali sistem öğle yemeği yardımı uygulanmıştır. Bu amaca yönelik olarak SYDV'ler tarafından aşevi faaliyetlerinde de bulunulmuştur.

1990'lı yıllarda ülkenin içinde bulunduğu ekonomik, sosyal ve siyasi durum birçok politika alanını etkilediği gibi sosyal yardımlaşma ve dayanışmanın uygulama

alanına da etkilemiştir. Ülkede baş göstermeye başlayan ekonomik kriz, siyasi çalkantılar, güvenoyu alarak kurulamayan hükümetler, koalisyon hükümetlerinin politika üretmez durumda olması, terör olayları gibi siyasi ve güvenlik konularında ortaya çıkan problemler neticesinde 1986 yılında kanunlaşarak yürürlüğe giren ve mevzuatı uygulamak üzere SYDV'ler belirli ölçüler içinde sosyal yardımlaşma ve dayanışmayı sağlamıştır. Bu dönemde mevzuatta ve uygulamada önemli ölçüde ilerleme ve değişiklik olmamıştır. Bununla birlikte SYDV'ler faaliyetlerine öngörülen mevzuat gereğince kesintisiz bir şekilde devam etmiştir.

2002 yılına kadar olan sosyal yardım uygulamaları; dağınık, kuralları ve denetimi zayıf ve kısıtlı bir yapıda gerçekleştirilmiştir. Aynı zamanda sosyal yardımlar yoksulluğu önlemek ve sosyal eşitsizlikleri engellemek anlamında da eksik kalırken sosyal yardımlara ihtiyaç duyanların sayısı ise sürekli olarak artma eğiliminde olmuştur. Buna karşın, milli gelirin büyük bir kısmını dış borçların faiz ödemelerine aktaran ülkenin ekonomik olarak dip noktada olması, sosyal yardımların önemsenmesini, çeşitlenmesini ve etkin uygulanmasını geciktirmiştir (Karagöl ve Dama, 2015: 7-8).

3.4.2. 2002-2017 Döneminde Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları Politikalarının Uygulanması

2002 yılı sonrasında ekonomide meydana gelen iyileşme sosyal yardımlar konusunda karar verici ve uygulayıcıların hareket alanını genişletmiştir. Bu dönemde nicelik, nitelik ve zihniyet bakımından yapısal bir dönüşüm yaşanmaya başlamıştır. Nitelik ve nicelik olarak genişleyen sosyal yardım politikalarının uygulanmaya başlanması toplumun dezavantajlı kesiminde bulunan yararlanıcıların ülkenin ekonomik ve sosyal yapısına katılımını da kolaylaştırmıştır (Karagöl ve Dama, 2015: 8).

2002 Kasım ayında AK Parti'nin iktidara gelmesi, yaşanan afet ve ekonomik krizin etkileri sosyal yardım ve dayanışma politikalarının yeniden şekillenmesinde ve yeni uygulama alanlarının oluşmasında etkili olmuştur. 2004 yılında Dünya Bankası işbirliğiyle Sosyal Riski Azaltma Projesi kapsamında krizin yoksul aileler üzerinde etkisini azaltmak, yoksullukla mücadele eden ve hizmet veren kamu kurumlarının kapasitelerini artırmak üzere 15 yılda geri ödeme koşuluna bağlı olarak 500 Milyon Amerikan Doları kredi alınmıştır (Çulha Zabcı, 2003: 217; Çulha Zabcı, 2009: 99; Yılmaz, Aksanyar ve Güler, 2018: 604). Alınan bu kredi SYDTF tarafından SYDV'ler vasıtasıyla Projenin amacı kapsamında kullanılmıştır.

SRAP ile birlikte gündeme gelen ve uygulanmaya başlanan şartlı sağlık ve eğitim yardımları, düzenli fakat belirli şartlara bağlanan nakdi birer sosyal yardım programlarıdır. Buna göre okul çağına gelmiş muhtaç ailelerin çocuklarına ilkokuldan liseye kadar olan eğitim dönemlerinde okula belirli devam etmeleri koşuluna bağlı olarak öncelikli olarak anneleri adına nakdi ödeme yapılmaktadır. Aynı zamanda 0-6 yaş grubu içindeki muhtaç ailelerin çocukları için belirli dönemlere sağlık kontrollerini ilgili sağlık kuruluşundan yaptırmaları ve hamile kadınların hamilelikleri sürecinde sağlık kontrollerini aksatmadan yaptırmaları koşuluna bağlı olarak, yine öncelikli olarak anneye olmak üzere nakdi yardım yapılmaktadır. 2003 yılı itibariyle SRAP kapsamında uygulanmaya başlanan bu yardım programı 2007 yılında SRAP tamamlanmış olsa yaklaşık on beş yıldır uygulanmaya devam eden düzenli bir nakdi yardım türüdür. Bu yardım türünde Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü, Milli Eğitim Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı ile Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları koordinasyonu sağlanmaktadır. Belirli süreçlerden geçerek uluslararası kamu politikası aktörü olan Dünya Bankası işbirliğinde ortaya konan bu kamu politikası birçok farklı kurumsal aktörün bir araya gelerek koordinasyonlu şekilde uygulama aşamasını gerçekleştirdiği görülmektedir.

Sosyal Riski Azaltma Projesinin uygulama aşamasında Türkiye'nin sosyal yardım ve dayanışma alanında eksikliklerin olduğu daha gözle görünür hale gelmiştir. Bu anlamda 1986 yılında 3294 sayılı Kanunla Başbakanlığa bağlı bir sekretarya olarak kurulan SYDTF'nun tüzel kişiliğinin olmaması Proje'nin ortaklarından Dünya Bankası karşısında da eksiklik olarak ortaya çıkmıştır. Bu durum proje ortağı olarak uluslararası aktör konumunda olan Dünya Bankasının, karşında tüzel kişiliğe sahip ve devleti temsil eden kurum niteliğinde olan muhatap bulamaması anlamına gelmektedir. Uygulamada ortaya çıkan bu eksiklik düşüncesiyle 2004 yılında 3294 sayılı Kanunun uygulanması amacıyla 5263 sayılı Kanunla Başbakanlığa bağlı olarak Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü kurulmuş ve SYDTF bu Genel Müdürlüğe bağlanmıştır. Bu Genel Müdürlüğün oluşmasında uluslararası bir kamu politikası aktörü olarak Dünya Bankasından söz edilebilir. Sosyal yardım politikalarında Dünya Bankasının etkisi Türkiye ile sınırlı kalmamış, başta Latin Amerika ülkeleri olmak üzere çok farklı ülkelerde etkili olmuştur (Carlos, 1996; Urhan ve Urhan, 2015; Çulha Zabcı, 2003; 2009; Şenses, 2008; 2009).

Bu dönemde sunulan sosyal yardım hizmetlerinde çeşitlilik, nicelik ve nitelik olarak meydana gelen artış dikkat çekmektedir. Bu çeşitliğin örneklerinden birisi 2003 yılında başlatılan Kırsal Alanda Sosyal Destek Projesidir (KASDEP). KASDEP ile tarımsal üretim yapabilmek için yeterli kaynağa sahip olmayan ve tarımsal üretim (süt sığırcılığı, koyunculuk, seracılık) yaparak gelir elde etmek isteyen vatandaşların bir kooperatif bünyesinde toplanmaları sağlanacaktır. Kurulan kooperatife uygulanan proje bedeli faizsiz olarak iki yıl ödemesiz, sonraki altı yıl eşit taksitler şeklinde olmak üzere toplamda sekiz yılda ödettirilecektir. Projeden yararlanacak fayda sahipleri ilgili SYDV'ler tarafından belirlenirken, kooperatif olarak koordine edilmesi il tarım teşkilatı tarafından yapılacak, borçlanma ödemelerin takibini ise Ziraat Bankasının ilgili şubeleri gerçekleştirecektir (SYGM, 2010: 24). Projenin teknik değerlendirilmesi (uygun iklim özellikleri, mera alanlarının yeterliliği, arazi şartlarının uygunluğu, vb.) ise Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı tarafından yapılmaktadır. Proje kapsamında 2010 yılında 167 kooperatif programa alınmıştır. 2003 yılında uygulanmaya başlanan KASDEP, 10.06.2010/4 sayılı Fon Kurulu kararıyla 2010 yılı itibariyle sona erdirilmiştir. Projenin başlangıcından 2011 yılında son kez kaynak aktarılmasına kadar geçen sürede toplam 942.990.944,79-TL gibi ciddi bir kaynak aktarımı gerçekleştirilmiştir (SYGM, 2011: 74-76; ASPB, 2011: 113).

2002-2017 yılları arasında KASDEP dışında muhtaç durumdaki kişilerin kentsel alanlarda iş kurmaya yönelik projeleri ile kırsal alanda yöre şartlarına uygun alanlarda üretim faaliyetlerini gerçekleştirmeye yönelik gelir getirici projelerinin desteklenmesine önem verilmiştir. Bu bağlamda bitkisel tarımsal üretim ile mesleki bilgi ve beceri gerektiren terzilik, kuaförlük, lokantacılık, tornacılık, doğalgaz tesisatçılığı, sıhhi tesisatçılık gibi alanlarda projeler SYDTF ve SYDV'ler tarafından desteklenmektedir. SYDT Fonundan projelere destek sağlanması Fonun kuruluş amacına uygun ve her yönden isabetli (Üçışık, 2013: 51) bir politika olarak değerlendirilmektedir. Proje kapsamında başvurular arasından fayda sahiplerini belirlemek ilgili SYDV'ler tarafından gerçekleştirilmektedir. Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü ise belirli dönemlerde Fon Kurulu kararlarına istinaden proje alımlarını durdurabilmektedir. Örneğin besi sığırcılığı ve kanatlı hayvan yetiştiriciliğine ilişkin projeler artık desteklenmemektedir (SYGM, 2011: 76). Gelir getirici projeler için kır ve kent ayrımı olmaksızın en fazla 15.000 Türk Lirası tutarında destek verilmektedir (ASPB, 2011:

114). SYDTF kaynaklarıyla SYDV'ler tarafından sağlanan diğer proje destekleri şöyledir (SYGM, 2011):

- Sosyal dışlanma riski altında bulunan engelli, kimsesiz çocuklar, hasta ve bakıma muhtaç yaşlılara yönelik Sosyal Hizmet Projeleri.
- Gelir getirici, eğitim içerikli ve sosyal hizmet projelerinin birlikte uygulanmasını sağlayacak Toplumsal Kalkınma Projeleri.
- Geçinme gücü çeken çalışma yaşındaki muhtaç kişilerin sosyal yardımlara bağımlı kalmalarını önlemek ve istihdama katılımını ve çalışmayı teşvik etmek amacıyla Geçici İstihdam Projeleri.

Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü ile Toplu Konut İdaresi Başkanlığı arasında imzalanan “Sosyal Konut” Yapım Protokolüyle; 3294 sayılı Kanun kapsamında olan muhtaç ve sosyal güvenceden yoksun vatandaşların barınma ihtiyaçlarını karşılamak üzere geri ödemeli olarak konut yapılması amacıyla TOKİ-Sosyal Konut Projesi uygulanmaktadır (SYDGM, 2010: 27; Akın, 2015).

Bu dönemde sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıflarının yardım, iş kurma/proje faaliyetlerini vatandaşlara duyurmak amacıyla; sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıflarından ayni ve nakdi yardım olarak geçimini sağlarken küçük kredilerle kendi işlerini kuran ailelerin yardımlardan vazgeçerek istihdama katılmalarını konu alan televizyon programı yayımlanmıştır. Genel Müdürlük ve TRT işbirliğinde 26.09.2006 tarihinde yayına başlayan bu program kısa süre yayında kalmıştır (SYDGM, 2006: 48). Devletin ürettiği sosyal yardım politikalarının uygulamasının tanıtılması için resmi bir aktör olan SYDGM ile medya aktörü olan TRT'nin işbirliğini politika uygulama aşamasında etkili olduğu görülmektedir.

SYDV'ler periyodik olarak buldukları il ve ilçenin nüfuslarına ters orantılı olarak aldıkları paylarla ekonomik ve sosyal yoksunluk içinde bulunan vatandaşların barınma (eşya, tadilat, vb.), gıda, giyim, yakacak, sağlık ve eğitim gibi zorunlu ve temel ihtiyaçlarının karşılanması amacını kurulduğu yıllardan itibaren kesintisiz olarak sürdürmektedir. Periyodik olarak aktarılan payların kullanım inisiyatifi vakıf mütevelli heyetlerindedir. Tezin ikinci bölümünde detaylı olarak anlatılan vakıf mütevelli heyeti ve üyeleri sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıfları politikasının yerel düzeyde uygulanmasında önemli rol oynamaktadırlar. Lipsky (1980; 2010) işaret ettiği sokak düzeyi bürokratlar olarak nitelendirilebilecek olan mütevelli heyeti üyeleri ve vakıf personelleri SYDV politikasının uygulanmasını sağlayan aktörlerdir. Böylelikle ihtiyaç

sahibi vatandaşlar değişik alanlardaki yardım ihtiyaçlarını bürokratik süreçlerle vakit kaybetmeden ve mahallinde hızlı şekilde gidermektedir.

Fon kaynaklarından karşılanan ve SYDV'lerin faaliyet alanında bulunan bazı yardım faaliyetleri zamanla ilgili kurumlara devredilerek SYDV'lerin faaliyet alanından çıkarak uygulaması devam ettirilmiştir. Örneğin, 1989 yılında yükseköğrenim öğrencilerine ödenmeye başlanan burslar işlemlerin tek elden yürütülmesi amacıyla 5102 sayılı Kanunda yapılan düzenlemeyle 2003-2004 eğitim öğretim yılından itibaren Yüksek Öğretim Kredi ve Yurtlar Kurumuna devredilmiştir. 1997 yılında başlanan taşınmalı sistem öğle yemeği yardımlarını içeren uygulama ise 2003-2004 eğitim öğretim yılından itibaren kaynağı Fondan aktarılmak üzere il/ilçe Milli Eğitim Müdürlüklerine devredilmiştir. Böylelikle sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıflarının bu konulardaki doğrudan faaliyetleri sona ermiştir.

2006-2010 dönemi Bilgi Toplumu Stratejisi Eylem Planında yer alan "Bütünleşik Sosyal Yardım Bilgi Sistemleri" eylemi kapsamında TÜBİTAK işbirliğinde sosyal yardım alanında sağlıklı işleyen ortak bir veri tabanı meydana getirilerek kurumsal bir sosyal yardım sisteminin altyapısının oluşturulması amaçlanmıştır. TÜBİTAK ile SYDGM arasında Projenin birlikte yürütülmesi için 02.12.2008 tarihinde ön protokol hazırlanmıştır. 16.01.2009 tarihinde Devlet Bakanı ve Başbakan Yardımcısı Prof. Dr. Nazım Ekren, Devlet Bakanı ve Başbakan Yardımcısı Hayati Yazıcı ve Devlet Bakanı Prof. Dr. Mehmet Aydın tarafından Projenin TÜBİTAK ile işbirliği içerisinde yapılmasına ilişkin niyet protokolü imzalanmıştır. 11.05.2010 tarihinde 'Bütünleşik Sosyal Yardım Hizmetleri Projesi Sözleşmesi' taraflarca imzalanmıştır (SYDGM, 2010: 98).

Proje kapsamında birçok kurumla işbirliği yapılarak ve tek bir portaldan bilgi sağlanarak sosyal yardım bilgilerinin bütüncül bir şekilde yönetilmesi, sosyal yardım alanında etkin yönlendirmenin yapılması, kaynakların etkin ve verimli kullanılması hedeflenmektedir. Bu kapsamda işbirliği yapılan kurumlar şunlardır:

- İçişleri Bakanlığı Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğü
- Sosyal Güvenlik Kurumu
- Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü
- Milli Eğitim Bakanlığı Eğitim Teknolojileri Genel Müdürlüğü
- Sağlık Bakanlığı
- Emniyet Genel Müdürlüğü

- Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü
- Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğü
- Vakıflar Genel Müdürlüğü
- Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu
- PTT, Ziraat Bankası, Vakıfbank ve Halkbank.

Böylelikle sosyal yardımlaşma ve dayanışma politikalarının söz konusu Proje kapsamında uygulama aşamasında da birçok kurumsal aktörün rol aldığı, çok farklı paydaşlarca politikaların yürütüldüğü görülmektedir.

17.07.2009 tarihinde imzalanan sözleşme ve iş tanımı çerçevesinde Boğaziçi Üniversitesi Sosyal Politika Forumu ve SYDGM Sosyal Yardım Uzmanları ile birlikte “Eşi Vefat Etmiş Kadınlara İçin Bir Nakit Sosyal Yardım Programı Geliştirilmesine Yönelik Araştırma Projesi” gerçekleştirilmiştir. 3294 sayılı Kanun kapsamındaki kadınlara yönelik olarak yerel düzeyde SYDV’ler tarafından veya diğer yardım kuruluşlarınca yapılan ayni ve nakdi yardımların belirli standartlara ulaştırılması, bu türdeki yardımların sağlanması ve düzenli gelir ihtiyacınının karşılanması amacıyla nakit bir sosyal yardım programı oluşturmak hedeflenmiştir. Bu Proje SYDGM tarafından hazırlanarak Devlet Planlama Teşkilatına sunulmuş, DPT tarafından 2009 yılı Yatırım Programına alınmıştır (SYDGM, 2010: 108-109). Proje sonucunda 2012 yılından itibaren başvurular alınmaya başlanmış ve bütün işlemler BSYBS üzerinden tamamlanarak uygulanmaya başlanmıştır. 2018 yılı itibariyle aylık 275 TL olmak üzere iki ayda bir 550 TL ödeme yapılmaktadır. Bu Projenin uygulama alanı daha sonra genişletilmiş ve anne ya da babası vefat etmiş çocuklara yönelik nakdi yardım programınının uygulamasına başlanmıştır.

Eşi vefat etmiş kadınlara yönelik yapılacak yardımlara ilişkin ortaya koyulan bu projede resmi bir kurum olarak Boğaziçi Üniversitesi ve SYDGM resmi aktörler olarak kamu politikası oluşturulmasında etkili olmuştur. Fakat bu aktörlerden Boğaziçi Üniversitesi Sosyal Politika Forumu içinde sivil katılımcıların da olabilmesinden dolayı yarı resmi bir kamu politikası aktörü olarak da nitelendirilebilir.

Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğünün kurulmasıyla SYDTF’nun gelirinin zamanında toplanması, toplanan gelirlerin ihtiyaçlar ölçüsünde kullandırılmasıyla birlikte her il ve ilçede kurulu bulunan ve kendi mütevelli heyetlerince idare edilen SYDV’lerin harcamalarını, iş ve işlemlerini araştırılması, incelenerek ve takip edilerek yardım kriterlerinin belirlenmesi sağlanmıştır. Böylelikle

daha önce hizmet ölçütlerinde çok belirgin kriterler bulunmayan SYDV'lerin belirli kriterler ölçüsünde hizmet vermesi ve uygulama birliğinin oluşması sağlanmıştır. Bu anlamda diğer önemli gelişme ise, kanunlaştırma aşamasında anlatıldığı üzere, 5263 sayılı Kanunla birlikte vakıfların mütevelli heyeti üyelerinde yapılan değişikliktir. Buna göre daha önce mütevelli heyetinde bulunmayan mahalle / köy muhtarlarından oluşan üyeler ve bu Kanunun amacına uygun faaliyetlerde bulunan sivil toplum kuruluşlarından gelen temsilciler yeni uygulamayla birlikte vakıf mütevelli heyeti üyesi olarak görev alacaklardır. Böylelikle daha çok sivil katılım öngörülmüş, yeni üyeler vasıtasıyla daha çok kişiye ulaşılması hedeflenmiştir. Bu anlamda vakıfların bu denli katılımcı ve yerinden hizmet standartlarına uygun şekilde oluşturulması kamu Yönetimi açısından da güzel bir yönetim ve yerellik örneği olarak gösterilebilir.

3.5. SOSYAL YARDIMLAŞMA VE DAYANIŞMA VAKIFLARI POLİTİKASININ DEĞERLENDİRME AŞAMASI

Dinamik ve sürekli devam eden bir çember olduğunu düşünülebilecek kamu politikası sürecinde bir sorunun çözümü veya bir fırsatın değerlendirilmesi için oluşturulan bir politika uygulamaya konduğunda süreç devam etmekte ve zamanla tüm süreci değerlendirme ihtiyacı belirlemektedir. Her bir kamu politikasının sonuçlarının izlenmek ve soruna çözüm olup olmadığı gözlemek, uygulamanın etkin şekilde yürütülüp yürütülmediği değerlendirmek, bu uygulamaların beklenmedik sonuçlara ya da dışsallıklara yol açıp açmadığı incelenmek kamu politikalarına dair değerlendirmelerin ana aşamalarını ve eylemlerini oluşturmaktadır. Beklenmeyen sonuçlar ortaya çıktığında ise politika sürecinde başa dönülebilmekte (Kavak, 2016: 42) ve yeni politikalar oluşturulmakta veya mevcutlar revize edilmektedir.

Kamu politikalarında değerlendirme, en geniş anlamıyla, analitik ve usule yönelik bir gereklilik olarak tanımlanabilir (Demir, 2011: 116). Süreç modelinin son aşaması olan değerlendirme aşamasında uygulanan politikaların nasıl sonuçlar doğurduğu ortaya konmaktadır (Peters, 1996: 171). Kamu politikalarının değerlendirilmesi, politika uygulamalarının; çıktıları, sonuçları, sosyal alanda yarattığı olumlu ve olumsuz etkileri gibi bazı sistematik yönleri ve yöntemlerle derinlemesine analizler yardımıyla yapılması (Genç, 2018: 75) kamu politikası çözümlemesi açısından daha değerli olmaktadır. Kamu politikalarının çıktı ve sonuçlarının detaylı şekilde irdelendiği değerlendirme aşamasında (Dunn, 1981: 339), uygulanan politikaların topluma bilinçli veya bilinçsiz etkilerine (Dye, 2008: 55) kadar planlanan ve

planlanmayan, doğrudan ve dolaylı, odaklanılan ve diğer politikalar üzerindeki etkileri ve sonuçlarına da bakılması gerekmektedir. Böylelikle, politika ve programların belirlenen hedef ve amaçlara ulaşip ulaşmadığı irdelenmektedir (Kraft ve Furlong, 2012: 101). Buna ek olarak, politika etkilerinin açığa çıkarıldığı bir süreç olan değerlendirme aşamasında, politika hedeflerine ulaşmada engel teşkil eden etkenlerin ortadan kaldırılması veya hafifletilmesi için uygulanabilecek stratejiler planlanıp (Howlett ve Ramesh, 2003: 169) varsa olumlu dışsallıkların elde edilmesine dair öneriler geliştirilmektedir.

Politika değerlendirilmesi üç farklı aşamada gerçekleştirilebilir. Bu aşamalardan ilki, uygulama öncesi, ikincisi devam eden değerlendirme ve üçüncüsü ise uygulama sonrası değerlendirmedir. Uygulama sonrası politika değerlendirme aşamasında hükümetin ortaya koyduğu politikaların hedeflerle örtüşme düzeyi belirlenmektedir (Akman, 2019: 113). Kamu politikalarının değerlendirilmesi yalnızca uygulanan politikalar, programlar ve projeler sonunda değil, bunların uygulanması esnasında da yapılarak politika, proje, durum, tehdit ve fırsatların belirlenip verilecek tepkilerin hesaplanması ve böylece sürecin tamamının başarısı için esas olacak itici güçlerden birisinin analize dahil edilmesi aşaması olarak görülebilir (Genç, 2018: 76). Örneğin uygulama öncesi değerlendirme aşaması, kararlar verilmeden önce planlanan politika ve eylemlerin etki ve sonuçlarını öngörmeyi ve önceden değerlendirmeyi amaçlar. Eğer alternatif politikalar olursa uygulama öncesi değerlendirme alternatif politika tercihleri arasında analitik olarak daha saydam, daha öngörülebilir ve siyasi olarak daha tartışılabilir olanı seçmeye olanak tanır (Demir, 2011: 116) ve ileride yapılacak hataların azaltılmasına ve politika başarısının arttırılmasına olanak verir.

Bir politikanın etkili olduğunun değerlendirilebilmesi için, ölçülebilir sonuçlar ortaya konması gerekir (Demir, 2011: 116). Kamu politikası çözümlenmesi sürecinde, değerlendirme aşaması sonrasında mevcut politikalara ilişkin yeni problemler ortaya konulabilmektedir (Dye, 2008: 55; Anderson, 2014: 5). Değerlendirme aşamasında politikanın istenen veya istenmeyen sonuçları ortaya çıkarılabilmektedir (Demir, 2011: 116) ve bizatihi açıkça yapılacak bir değerlendirme politika yapıcı ve uygulayıcıları harekete geçirebilir. Dolayısıyla problem, fırsat ve çözümlerinin yeniden düşünüldüğü değerlendirme aşamasından, gündeme geliş aşamasına en başa dönüş olabilir (Howlett ve Ramesh, 1995: 168) ki, bu da politika analizi ve çözümlenmesinin bir döngü olduğuna işaret eder. Benzer biçimde, Jann ve Wegrich (2007: 53-54) kamu politikası

çözümlemelerinde değerlendirme aşamasınındaki iç ve dış değerlendirmeler sonucunda politika döngüsünün başa dönebildiğini ve ilk aşamadan itibaren sürecin yeniden başlatılabildiğini vurgularlar.

Hükümetler ve siyasetçiler ile onların siyasi danışmanları politikaların değerlendirmesini akademisyenler ve bilimsel amaçlı hareket eden lisansüstü öğrencilerden farklı amaçlar ve araçlarla yaparlar. Bunlar sözlü ve yazılı raporlar, üst düzey bürokrat ve uzmanların politikaları yürütmekle sorumlu kurumlara gerçekleştirdiği yerinde ziyaretler, devlet kurumlarının kendi oluşturdukları çıktılar olan program ölçümleri (örneğin sosyal yardımların yararlanıcı sayısı, sosyal yardım kapsamında olanlardan istihdam edilebilir durumda olanların sayısı, vb.), elde edilen bulguların olması gereken standartlarla karşılaştırılması (örneğin bir sosyal yardım ve inceleme görevlisinin ilgilenmesi gereken vaka sayısı) şeklinde olabilir. Ayrıca ilgili politikayla ilgili vatandaşlardan gelen şikâyetleri de değerlendirme olarak (Demir, 2011: 117) görmek mümkündür; hatta vatandaşların talep ve şikâyetleri demokratik toplumlarda giderek önemli birer değerlendirme unsuru veya aracı olarak önem kazanmaktadır.

N. Tamzok (2007), H. Altunok (2012); R. Arslan (2016), V. Göçoğlu (2018) ve T. Çeliktürk (2018) doktora tezlerinde çok sayıda kurumsal, sivil toplum örgütü, uluslararası kuruluş, çeşitli çıkar grupları ve akademik çevreler tarafından yapılan değerlendirmeler bulunmaktadır. Oysa SYDTF ve SYDV'ler için bu tarz değerlendirmeler tek bir eserde toplu olarak veya ayırık da olsa doğrudan ve doyurucu olarak çok az bulunmakta, medyanın etkisi de sınırlı kalmakta ve öncü birçok köşe yazısına erişim sorunları yaşanmaktadır. Yine de birkaç bürokrat değerlendirmesi (örneğin, Saran, 1990; Özbilgin ve Hatipoğlu, 1987; 1988), uzmanlık tezi (İncedal, 2013), lisansüstü tezi (örneğin, Güven, 2011; İncedal, 2018; Öztürk, 2009; Saygı Doğru, 2016; Yay, 2014; Yılmaz, 2006) bulunmaktadır. Ancak bunlardan çok azı dışında (örneğin, İncedal, 2018), bu eserlerin çoğunda doyurucu biçimde ve/veya doğrudan kamu politikası çözümlemesi amaçlı olarak kapsamlı değerlendirmeler yer almamaktadır.

3.5.1. Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları Politikasının Çözümlemesi Açısından 1986–2002 Dönemindeki Uygulamaların Değerlendirilmesi

Türkiye'nin sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıfları politikası uygulamalarının değerlendirilebilmesi için ilk olarak Cumhuriyet öncesi Osmanlı dönemi kısaca ele alınmaktadır. Tezin ikinci bölümünde de bahsedildiği üzere Osmanlı Devleti zamanında sosyal yardımlaşma ve dayanışma, prensip olarak, devlet kanalıyla değil, devlet yönetimi dışında olan ve kendi kaynaklarını kullanan vakıflar tarafından gerçekleştirilmiştir. Böylelikle Osmanlı Devleti son döneminden 1976 yılında yasalaşan 2022 sayılı Kanuna kadar Cumhuriyet döneminde aslında kamusal bir hizmet olan sosyal yardımlar aile çevresi, akrabalık ve cemaat ilişkileri, lonca teşkilatı, ahilik, sandıklar, mahalle ve komşuluk ilişkileri gibi meslek örgütleri ve vakıflar aracılığıyla kamu sektörünün dışındaki aktörler tarafından verilmiştir. Cumhuriyet Döneminde de ülkenin içinde bulunduğu ekonomik ve kurumsal yetersizlik içerisinde az da olsa sosyal yardım ve dayanışma hizmeti verecek bazı kurumlar oluşturulmasına ve sosyal yardım ve hizmetlere ilişkin düzenlemeler gerçekleştirilmeye çalışılsa da bu çabalar çok önemli seviyelere ulaşamamıştır. Türkiye'de sosyal politikaların en temel özelliği kısmiliğidir. Tarihsel sürece bakıldığında, Türkiye'de sosyal politika uygulamaları genelde çalışma hayatının sorunları olarak algılanarak ele alınmış ve bunun dışındaki gruplara ilişkin sosyal yardımlar kısıtlı kalmıştır (Baştürk, 2013: 404). Bu anlamda en kapsamlı yasal düzenleme olarak değerlendirilen olan 1976 yılında kabul edilen 2022 sayılı Kanundan sonra 1986 yılında 3294 sayılı Kanunla kurulan Fon ve SYDV'ler ülkemizin sosyal yardımlaşma ve dayanışma politikalarının değerlendirilmesi konusunda başlangıçtır. 1986 yılında 3294 sayılı Kanunun kabulüyle birlikte her il ve ilçede SYDV'ler kurulmuş ve yardım faaliyetlerine başlamıştır.

3294 sayılı Kanun ve bu Kanunun 7. Maddesi uyarınca kurulan SYDV'lerin faaliyete geçmesi hızlı bir sürecin ürünüdür. Bu hızlı sürecin devamında vakıf uygulamasına dair ilk analizi 1987 ve 1988 yıllarında mülkiye başmüfettişleri M. Yücel Özbilgin ile M. Doğan Hatipoğlu yapmıştır. İncelemenin konusunu ise “*Sosyal Yardımlaşma Ve Dayanışma Vakıflarının Tabii Başkanı Olan Mülki İdare Amirlerinin, Vakıf Faaliyetleriyle İlgili İcraatlarının Değerlendirilmesi, Denetlenmesi Ve Bu Konularda Yapılacak Soruşturmalarda Yetkili Mercinin Kim Olacağı*”dır. Vakıf başkanlarıyla mütevelli heyetinin atanmış ve seçilmiş üyelerinin bu görevleriyle ilgili herhangi bir suç işlemesi halinde Memurun Muhakematı Hakkındaki Kanuna tabi olup

olmayacakları detaylı olarak incelemişlerdir (Özbilgin ve Hatipoğlu, 1987: 75-119; 1988: 279-328). Devlet tarafından vakfedilerek kurulan yeni sistem alışılmış kurumsal yapıların dışında olduğundan, uygulamasının başlamasıyla bu kurumsal yapının getirdiği çelişkiler sonucunda bu incelemenin gerekli görüldüğü söylenebilir. Bir kamu politikasının değerlendirilmesi için 10 ile 15 yıl arasında sürenin geçmiş olması gerektiği (Sabatier, 2007: 3) belirtilse de, Kanunun hemen akabinde yapılan İnceleme Raporu sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıfları politikasının çözümlenmesi açısından önemli bir analiz kaynağıdır. Nitekim inceleme sırasında konuyla ilgili bütün birincil ve ikincil mevzuat belgelerine (Anayasa, Kanunlar, KHK'ler, tüzükler, yönetmelikler, genelgeler, meclis tutanakları) yer verilmiştir. Bununla birlikte konuyla ilgili Vakıflar Genel Müdürlüğü yetkilileriyle, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Teşvik Fonu yetkilileriyle, Yargıtay ve Danıştay yetkilileriyle, Hukuk ve Siyasal Bilgiler Fakültelerinden bazı akademisyenlerle, Devlet Planlama Teşkilatı yetkilileri, 3294 sayılı Kanunun hazırlanmasında görev alanlar ve bazı vakıf yöneticileriyle söyleşi ve görüşmeler yapılmıştır. Buradan hareketle, sözü edilen Raporun hazırlanmasında sosyal yardımlaşma ve dayanışma politikasında etkili olabilecek birçok aktörün görüşleri alınmak suretiyle farklı ve değerli bir çalışma ortaya konmuştur.

Kamu politikası süreci bakımından oldukça hızlı şekilde ülke gündemine gelen ve kısa sürede kanunlaşarak uygulanmasına başlanan sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıfları politikasını daha anlaşılır kılmak ve yeni kurumsal yapıyı tanıtmak amacıyla Ahmet Akgündüz 1-7 Aralık 1986 tarihinde IV. Vakıflar Haftasında “*Eski ve Yeni Hukukumuzda Vakıflar*” adlı bir bildiri sunmuştur. Bildiri başlığı genel bir tanımlamayı işaret etse de, sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıflarının kurumsal yapısıyla diğer vakıflardan farklı görünen özelliklerine karşı; vakfeden, vakfın konusu, amacı ve şartları açısından sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıflarını analiz etmiştir (Akgündüz, 1987).

1980’li yıllarda dünyada, çoğu ülkede ve Türkiye’de tezahür eden küreselleşme olgusu ve getirdiği ekonomik sonuçlar birçok ülkede olduğu gibi Türkiye’de 1990’lı yıllarda büyük değişimlere yol açmıştır. Küreselleşmenin getirdiği ekonomik değişimler iç politikada da siyasi aktörlerin popülist politikalara yönelmesine yol açmıştır. Aynı zamanda sınır komşudaki Körfez Savaşı, ülke içindeki terör olayları iç ve dış güvenlik sorunlarını ortaya çıkarmış; Turgut Özal’ın ani vefatı iktidar değişimine ve politika üretmez duruma gelen koalisyon hükümetleri siyasi istikrarsızlığa yol açmıştır. Bunun

yanında ülke gündemini meşgul eden yüksek enflasyon rakamları ve 28 Şubat süreci gibi sosyal ve siyasal olaylar yaşanmıştır. Toplumunu olumsuz etkileyen bu olaylar ve çeşitli ekonomik nedenler sosyal yardımlaşma ve dayanışma olgusunu daha önemli hale getirmiştir. Fakat ekonomik, siyasi ve toplumsal karmaşanın yaşandığı bu ortamda SYDV'ler tekdüze faaliyetlerine devam etmişler ve önemli ölçüde gelişme göstermemişlerdir. Özellikle Kanunun görüşmeleri sırasında eleştirilen Fonun amacı dışında kullanılmasına çok uygun bir yapıda olmasına dair endişeler sık sık dile getirilmiştir. Dönemin ekonomik zorlukları ve tercihleri çerçevesinde bu eleştirinin doğruluk payının olduğu 2004 yılında yeni kurumsal yapısı düzenleyecek olan 5263 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanunun Mecliste görüşülmesi sırasındaki ifadelerden de anlaşılmaktadır.

1980–2000 arasındaki yirmi yıllık dönemde sağlık politikasını iktidarlar temelinde 1) MGK Dönemi, 2) ANAP Dönemi, 3) DYP-SHP (CHP) Koalisyon Dönemi ve 4) Koalisyon Hükümetleri Dönemi şeklinde dört başlıkta irdeleyen Soyer (2000: 260-261) ANAP Dönemine dair yaptığı sekiz ana tespitten birisini SYDTK'na ayırmıştır. Genelde ANAP'ın sağlık ve sosyal hizmet, özelde SYDTK'na oldukça eleştirel bir yaklaşımda olan Soyer (2000: 260) bu bağlamda şunları ifade etmektedir: “ANAP Döneminin ‘*alamet-i farikası*’, *çağdaş sosyal devlet anlayışı yerine ortaçağın iane modelini geçiren*” SYDTK'dır. Bu Kanunla oluşturulan Fon'un ve SYDV'lerin amacını da kendi dilinde farklı yorumlayan Soyer (2000: 260) Siyaset Biliminin de sahasına girerek değerlendirmelerini şöyle sürdürmüştür:

“... bu vakıflar ‘fakir ve muhtaç’ kişilere yardım etmeyi amaçlamıştır. Ancak, işin aslı şöyle özetlenebilir: 1980 sonrası uygulanan ‘istikrar programları’, toplumda bölüşüm ilişkilerini bozmuş, sosyal harcamalar düşmüş, toplumda tepkiler oluşmuştur. Bu tepkileri azaltmak amacı ile maliyeti düşük, reklamı bol bir girişimdir, bu [K]kanun. yerel güçlerin devreye sokulması suretiyle ANAP'ın yerel güç odakları ile bütünleşmesi ve ‘partileşme’si de sağlanmıştır.”

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planının Gelir Dağılımının İyileştirilmesi ve Yoksullukla Mücadele Özel İhtisas Komisyonu Raporunda, sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıfları ile Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumuyla ilgili tespitlere yer verilmiş ve bu tespitlerden yola çıkarak Türkiye'nin sosyal yardım ve hizmet politikalarına ilişkin öneriler sunulmuştur (DPT, 2000: 88-90):

- Öncelikli olarak sosyal yardım ve hizmetlerin Türkiye’de ulusal düzeyde planlanması için “Ulusal Sosyal Hizmetler Kanunu” oluşturulmalıdır.
- Sosyal yardım hizmetlerinin etkin yürütülebilmesi için Türkiye’de yoksulluğun boyutları belirlenmelidir.

- Kaynakların etkin kullanılması ve israfının önlenmesi için gerçek ihtiyaç sahiplerinin belirlenmesi için çalışmalar yapılmalıdır.
- Yardıma ihtiyaç duyarak başvuruda bulunan kişiler öncelikle iş bulma kurumlarına ve meslek edindirmeye ilgili programlara yönlendirilerek nitelikli iş gücüne katılmaları teşvik edilmelidir.
- 2022 sayılı Kanuna istinaden yapılan başvurularda muhtaçlığın ispatı için gereken bürokratik süreç en aza indirilmeli ve irade beyanının esas alınmasına yönelik önlemler alınmalıdır.

1986–2002 döneminde SYDV'ler kendi kurumsal yapıları içinde faaliyet göstermiş, yardım faaliyetleri bakımından bir üst kuruluşun denetiminden çoğu zaman yoksun durumda olmuşlardır. Aynı zamanda alt yapı yetersizliği, teknolojik yetersizlik, çalışan personelin sosyal yardım ve hizmet konusundaki yetersizliği bu kurumların yeterli düzeyde ve profesyonel anlamda faaliyet gösterememesinin önemli sebeplerdendir. Çalışan personelin işe alımını ve çalışma koşullarını her vakfın kendi mütevellî heyeti belirlediğinden uygulamada çok büyük farklılıklar ortaya konmuştur. Aynı zamanda bu dönemde altyapı yetersizliğinden vakıfların iş ve işlemleri hakkında yeterli kayıt tutulamamış, faaliyetleri düzenleyen bir üst kurumun olmamasından dolayı da ülke genelinde faaliyet raporu ve envanter çalışmaları gibi politika analizine yönelik bilgi ve belgeler oldukça eksik kalmıştır. Bu dönem hem ülkenin içinde bulunduğu sosyal, siyasal ve ekonomik durumun etkisi, hem vakıflardaki kurumsal ve teknolojik yetersizliklerin sonucu olarak sosyal yardımlaşma ve dayanışma faaliyetleri açısından oldukça verimsiz geçen yıllar olmuştur.

3.5.2. Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları Politikasının Çözümlemesi Açısından 2002-2017 Dönemindeki Uygulamaların Değerlendirilmesi

2002-2017 dönemi sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıfları politikasını söz konusu tarih aralığında kesintisiz iktidarda bulunan Ak Parti'nin sosyal politika algısı olarak da değerlendirmeye almak mümkündür. Bu dönemde sosyal yardımların kurumsal yapısı itibariyle en belirgin özelliği, Sosyal Güvenlik Kurumunun dışında, yürütmenin etkisine açık, nispi bir özerkliğe sahip vakıf tipi örgütlenmiş olmasıdır (Urhan ve Urhan, 2015: 243). 1986 yılından itibaren sosyal yardım ve dayanışma vakıfları şeklindeki örgütlenme üzerinde, 2002 yılından itibaren, AK Partinin tek başına iktidarı döneminde; politika aktörleri, politikanın yasal dayanakları ve kurumsal formülasyonu, ihtiyaç sahiplerine sunulan yardımların nitelik ve niceliği, sosyal yardım alan yararlanıcı sayıları, kullanılan veri ve bilgi kaynakları, personel sistemi bağlamında

önemli değişiklikler yaşanmıştır. Türkiye’de bugün uygulanmakta olan sosyal yardım politikalarının temellerinin bu dönemde atıldığı söylenebilir (Dodurka, 2014: 2).

Kamu politikasını analizinde değerlendirme aşamasında, ilgili politikanın değerlendirildiği faaliyet raporları, resmi, özel, uluslararası ve ulus-üstü kuruluşların araştırma ve denetleme raporları, stratejik planlar, akademik araştırma ve değerlendirme çalışmaları gibi belgelere başvurmak gerekmektedir. Sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıflarının değerlendirme aşamasında 2004 yılında TBMM’de çok sayıda milletvekilinin önerisiyle “*Kamu Vakıfları İle Kamu Bünyesinde Kurulu Dernek ve Yardımlaşma Konusunun Araştırılarak, Bu Oluşumlardan Kaynaklanan Sorunların Çözümü İçin Alınması Gereken Önlemlerin Belirlenmesi* ” amacını taşıyan meclis araştırma komisyonu raporu hazırlanmıştır. Bu araştırma sonucunda Türkiye’nin sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıfları her yönüyle ele alınmış ve detaylı bulgular ortaya konmuştur. Tarihsel açıdan değerlendirildiğinde bu çalışmanın 2004 yılında yapılması, akabinde SYDTF’ye kurumsal kimlik kazandırmak ve vakıfların faaliyet ve çalışmalarında yeknesaklık sağlamak amacıyla SYDGM’nin kurulmasını işaret ettiğini söylemek yanlış olmayacaktır.

Cumhurbaşkanlığının 04.09.2008 tarih ve 393 sayılı Kararıyla Türkiye’de sosyal yardımlar ve sosyal hizmetler alanındaki yasal ve kurumsal yapının incelenmesi, aile, çocuk, özür, yaşlı ve diğer kişilere götürülen sosyal yardım ve hizmetlerin genel olarak değerlendirilmesi, bu hizmetlerin düzenli ve verimli şekilde yürütülmesinin ve geliştirilmesinin sağlanması amacıyla alınması gereken tedbirlerin tespiti ve buna yönelik çalışmaların yapılması amacıyla Devlet Denetleme Kurumu görevlendirildi. 2009 yılında DDK uzmanları tarafından ortaya konulan rapor kapsamında Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü ve Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıflarının hukuki ve kurumsal yapıları ile faaliyetleri incelenmiş ve daha sonraki politikalara yön verecek önemli bulgular elde edilmiştir. Sosyal yardımlaşma ve dayanışma alanında en çok eleştirilen konulardan birisi sosyal yardımların devletin genel bütçesi dışında kalan bir Fon aracılığıyla dağıtılması ve bu dağıtımın vakıf gibi devlet teşkilatı dışında bir yapılanmayla sağlanmasıdır.

DDK Raporunun ise 2004 yılında yapılan TBMM Araştırma Komisyonuna dayandığı söylenebilir. TBMM Araştırma Komisyonunda vakıflar üzerine yapılan incelemelerde de önemli bulgulara ulaşılmış ve değerlendirmeler yapılmıştır:

“Fiziksel mekanlarının mevcut ihtiyaçları karşılayamadığı, uzman personel sayısının yetersiz kaldığı, vakıf çalışanlarının özlük haklarına ilişkin sorunlar bulunduğu, kısıtlı imkanlarla yürütülmeye çalışılan hizmetlerin istenilen kaliteye ulaştırılmadığı, vakıflar arasında farklı yöntem ve uygulamalar yapıldığı, vakıflar arasında işbirliği ve koordinasyonun yeterli ölçüde sağlanmadığı, vakıfların gerçekleştirdiği hizmetlerin ve çalışmaların halka anlatılmadığı ve tanıtılmadığı, muhasebeleştirme ve kayıt sisteminde yetersiz olduğu” tespit edilmiştir.

Bunun yanında “3294 sayılı Kanunun amaç ve kapsam maddelerinde konunun oldukça genel hatlarıyla ele alındığı ve uygulayıcılara çok geniş bir hareket imkanı tanındığı, bu durumun ise kontrol mekanizmalarını zorlaştırdığı ve keyfi uygulamalara imkan veren sonuçlar doğurduğu” ifade edilmiştir. 3294 sayılı Kanunun 1986 yılında ve 5263 sayılı Kanunun 2004 yılında TBMM Genel Kurulunda görüşülmesi sırasında çokça eleştirilen vakıfların müteveli heyetlerinin oluşumuna ve üyelerine ilişkin olarak bazı problemler ortaya konmuş olup buna göre şu sonuçlara ulaşılmıştır:

“Vakıf müteveli heyetinde aynı kişilerin uzun yıllar görev yaptıkları, bu durumu kazanılmış hak olarak gördükleri ve kişilerin değiştirilmesi sorunlara yol açtığı, ayrıca genelde işi yoğun olan kişilerin seçilmesi sonucu toplantılara katılımın istenen düzeyde olmadığı, SYDV’nin kamu görevlisi olan müteveli heyet üyelerinin sicil amirleri olan vali ve kaymakamın görüşleri dışında fikir beyan etmekte zorlanmaları nedeniyle müteveli heyet kararlarının, genellikle heyetin değil, vali ya da kaymakamın istek ve görüşleri yönünde ilerlediği”, “mülki idare amirlerinin iş yükünün fazla olması nedeniyle vakıf faaliyetleriyle yeterince ilgilenmediği veya vakıfların sadece serbest harcama yapma aracı olarak görüldüğü”, “belediye başkanlarının, müteveli heyet üyesi 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 kararlarının görüşlere yansıtılmadığı”

Araştırma Komisyonu Raporunda SYDV’lerin personeli, çalışma biçimi ve faaliyetlerine ilişkin şu tespitler yapılmıştır: Kimi vakıfların gönderilen payları tam olarak kullandığı ancak birçok vakfın bu payı tam olarak kullanmadığı, vadeli hesaplarda para tutulduğu, muhtaçlık tespitinde yeterli hassasiyetin gösterilmediği, mahallinde araştırma yapılmadığı ve belirli dönemlerde bu tespitlerin güncellenmediği, bazı vakıfların ihtiyacı dışında personel olarak vakıf hizmetleri dışında istihdam edildiği (TBMM Araştırma Komisyonu, 2004).

Tezin önceki bölümlerinde de anlatıldığı üzere, 2002 yılında AK Parti’nin iktidarı ve dönemin sosyo-ekonomik durumu nedeniyle sosyal yardımlaşma ve dayanışma politikalarında önemli değişikliklere gidilmesi kaçınılmaz hale gelmiştir. Bunların başında gelen ise muhtaç durumdaki vatandaşların kendilerini ve ailelerini geçindirmek, kendi kendine yeterli olma kapasitesini geliştirerek istihdamı artırmak, üretime katkı sağlamak, sürdürülebilir gelir elde etmelerini sağlamak ve nihayetinde

gelir dağılımında dengenin sağlanmasına katkı yaparak yoksullukla mücadele etmek amacıyla oluşturulacak projelerdir. Bu projeler kapsamında muhtaç ailelere mesleki bilgi ve beceri gerektiren işlerde ve tarımsal faaliyetlerde geri ödemeli krediler sağlanmıştır. Fakat bu konuda yapılan inceleme konusunda bu amaca yönelik binlerce proje finanse edildiği, projelerin yeterli fizibilite ve etüt yapılmadan hayata geçirildiği, bu nedenle %95'inin devam ettirilemediği ve atıl kaldığı, çok büyük meblağlarda verilen düşük faizli kredilerin geri dönüşümlerinin sağlanamadığı tespit edilmiştir (TBMM Araştırma Raporu, 2004; DDK Raporu, 2009). Meclis Araştırma Komisyonu Raporunda da vali ve kaymakamların popülist yaklaşımları sonucu başlatılan bu uygulamalardan yeterince verim elde edilemediğinden, bu sistemin bütçeye ve ülke ekonomisine ciddi miktarda yük getirdiğinden bahsedilmektedir.

2002 sonrası dönemde yıllık süreçte sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıflarının uygulamalarında nitelik ve nicelik bakımından önemli bir ilerleme olduğu söylenebilir. İlk defa kapsamlı ve devlet tarafından sunulan bir hizmet olarak 1976 yılında 222 sayılı Kanunla uygulaması başlayan, 1986 yılında sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıflarının kurumsal olarak işlemeye başlamasıyla devam eden 2002 yılına kadarki süreçte sosyal yardımlar, yaşlı ve engelli maaşları ve aile yardımlarıyla (gıda, eğitim, sağlık) sınırlı kalmıştır. 2003-2004 yıllarında aşevi yardımları, yakacak yardımları, şartlı eğitim yardımları, öğle yemeği yardımları, öğrenci taşıma barınma ve iaşe yardımları, şartlı sağlık yardımları, engelli ihtiyaç yardımları, kırsal alanda sosyal destek projesi uygulamaları başlatılmıştır. 2005-2006 yıllarında engelli öğrencilerin ücretsiz taşınması ve barınma yardımları uygulamaları başlatılmıştır. 2007-2008 yıllarında afet acil durum yardımları, istihdam eğitimi projeleri, gelir getirici projeler, geçici istihdam projeleri uygulamaları başlatılmıştır. 2009-2011 yıllarında sosyal konut projesi, yurt yapım projeleri, Silikozis hastalarına yapılan ödemeler uygulaması başlatılmıştır. 2012-2013 yıllarında; eşi vefat etmiş kadınlara yönelik yardımlar, GSS prim ödemeleri, muhtaç asker ailesine yapılan yardımlar başlatılmıştır. 2014-2015 yıllarında katılım payı ödemeleri, muhtaç asker çocuğu yardımı, öksüz ve yetim yardımı, terör zararı yardımlarının uygulaması başlatılmıştır. 2016-2017 yıllarında sosyal uyum yardımı ile yabancılara yönelik şartlı eğitim yardımı uygulaması başlatılmıştır. 2018-2019 yıllarında ise çoklu doğum yardımı, kronik hastalık yardımı, kronik hastalara elektrik desteği ve elektrik tüketim desteği yardımlarının uygulamasına başlanmıştır.

TBMM Araştırma Komisyonu, kurumsal yapı olarak SYDV'lerin hukuki altyapısı itibariyle gerçekte özel hukuk tüzel kişisi olmasına rağmen, amacı, gelirlerinin temin edilme yöntemleri ve yöneticileri açısından değerlendirildiğinde bunların, geleneksel vakıf anlayışının dışında adeta bir kamu kuruluşu görüntüsü verdikleri sonucuna varmıştır (DDK, 2009). SYDV'lere ilişkin tüzel kişilik ve kamu kurumu tartışmalarına ışık tutacak bir kamu politikası çözümlemesinin belgesi de yüksek yargı kararlarıdır. SYDV'lerin kimliğine ilişkin Yargıtay 9. Hukuk Dairesinin 24.01.2018 tarih ve Esas No. 2015/20565 ile 2018/1153 Karar No.lu kararında görüşler ve değerlendirmeler bulunmaktadır. Bu Yargıtay Kararına göre ortaya konan bulgular şu şekildedir:

“Genel olarak vakıflar (gönüllük ve rıza aranırken) vakıf senedi veya vasiyetle kurulurken, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları yasa ve devlet eliyle kurulmuştur.”

“Vakıflarda, vakfın amacı, yöntemi ve mallarının değiştirilmesi belirli prosedürlere uyarak mahkeme kararıyla gerçekleştirilirken, SYDV'lerde amaç, yönetim ve kuruluş mallarının değiştirilmesi TBMM tarafından yasa ile yapılmaktadır.”

“Türk Medeni Kanununun 101 ve devamı maddeleri ile 5737 sayılı Vakıflar Kanunu'nda düzenlenen özel hukuk tüzel kişileridir. Ancak Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıflarının özel hukuk tüzel kişiliği olsa bile yasadan alınan yetki ile kurulduğu, devlete bağlı olduğu ve kamusal yetki ve ayrıcalıklardan yararlandığı anlaşılmaktadır.”

“Vakfın özel hukuk tüzel kişiliğine sahip olması kamu kuruluşu olmasını ortadan kaldırmamaktadır.”

“Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıflarının kamuya bağlı ve kamu yetkilerini kullanan, sermayesi devlet tarafından karşılanan bir kuruluş olduğunun kabulü gerekmektedir.”

Sonuç olarak, Yargıtay kararından da anlaşılacağı üzere, SYDV'ler özel hukuk tüzel kişiliğine sahip olan kurumlar olsa da kamu kurumu olarak kabul edilmelidir.

Devlet Denetleme Kurumunun Raporunda (2009) 2022 sayılı Kanuna bağlı alınan maaşlarla ilgili tespitlerinde ise şu şekilde özetlenmektedir:

Bu aylıkların valiliklere / kaymakamlıklara bağlı mal müdürlükleri tarafından bağlanmaktadır. Bu kurumlarda sosyal yardım alanında uzman personelin bulunmaması --diğer işlemlerinin yanında 2022 sayılı Kanunla ilgili iş ve işleri yürüttükleri-- aynı zamanda tek adımda hizmet bürolarının olmamasından kaynaklı olarak başvuruda bulunan vatandaşların diğer bütün ilgili kurumları tek tek dolaşarak belge toplamaktadır. Başvuruların alınmasıyla birlikte maaş bağlanma işlemlerinin çok zaman almakta olduğu, kimi zaman aylarca maaşın bağlanması beklendiği tespit edilmiştir ve bu konuda eksiklikler ortaya konmuştur. Aynı zamanda bir kez aylık bağlandıktan sonra aylık alanların durumunu mahallinde izleyen bir birimin

bulunmaması ve usulsüzlüklerin ancak şikayet halinde tespit edilebildiği de ortaya konmuştur (DDK, 2009).

Nitekim 2012 yılı itibariyle 2022 sayılı Kanuna bağlı maaşların iş ve işlemlerini gerçekleştirme görevi SYDV'lere verilmiştir. Böylece ikamet ettiği il / ilçedeki SYDV'lere başvuruda bulunan vatandaşlar en geç bir ay içinde başvurularının sonucunu almaktadır. Bununla birlikte maaş bağlananların her yıl vakıf çalışanları tarafından hane ziyaretleri gerçekleştirilerek muhtaçlık ve aile durumları güncellenmekte ve daha önce sağlanamayan denetim sağlanmaktadır. 2022 sayılı Kanuna istinaden maaş almakta olup da maaş alma şartları ortadan kalkan vatandaşlar tespit edilerek haksız ödemelerin önüne geçilmektedir.

DDK'nın (2009) sosyal yardım ve hizmetler ve bu hizmetleri sunan kurumlarla ilgili ortaya koyduğu Rapor bu tezin konusunu oluşturan sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıfları politikasının akademik anmaçlı olarak çözümlenmesinde ve 2009 yılından sonra ortaya konan sosyal yardım ve dayanışma politikalarının oluşmasında öncü ve önemli bir belge niteliğindedir. Bununla birlikte, 2004 yılından itibaren SYDGM yıllık faaliyet raporları, 2011 yılı itibariyle Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığının yıllık faaliyet raporları, stratejik planları, performans belgeleri sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıfları politikalarının analizine ışık tutmaktadır.

Haziran-Aralık 2018'de Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğünün yardım ve proje faaliyetlerini değerlendirmek ve Genel Müdürlük faaliyetlerinin yoksulluk üzerindeki etkilerini analiz etmek amacıyla "Etki Analizi Araştırması" yapılmıştır. Çalıştay, SYDGM çalışanları, Araştırma kapsamında yer alan Ankara'daki SYDV çalışanları, ilgili Kamu Kurum ve Kuruluşları, uluslararası örgüt temsilcileri, STK'lar ve akademisyenlerden oluşan yaklaşık yüz kişilik bir katılımcı topluluğuyla gerçekleştirilmiştir. Bu araştırma çalışmaları sonucunda yoksullukla mücadelede proje ve sosyal yardım desteklerinin rolü, mevcut sosyal yardım proje desteklerinin geliştirilmesine ilişkin görüş ve önerilerden birebir SYDV'lerle ilişkili olanlar sıralanmaktadır:

“SYD Vakıflarında çalışan personelin gerek nitelik gerekse nicelik anlamında kalitesi ve sayısı artırılmalı. Buna paralel olarak Vakıf personelinin mesleki becerilerinin geliştirilmesi için bu alanda eğitici çalışmalar yapılmalı ve geliştirilmelidir.

SYD Vakıflarının koordinasyon, rehberlik ve yönlendirme işlevleri güçlendirilmelidir.

SYD Vakıflarının karar verme mekanizmalarının esnekliği, bu esnekliğin hızlı karar verebilme özelliği göz önünde bulundurularak muhafaza edilmelidir.

Vakıf binaları hükümet konaklarından bağımsız olarak müstakil yerlere taşınmalıdır.

SYD Vakıfları arasındaki başarılı uygulamaların paylaşımında eylem araştırması yapılmalı, vakıfların başarılı yardım ve proje destek uygulamalarını içeren deneyimleri sistematize edilerek paylaşılmalıdır.

Sosyoloji bölümü mezunlarına bir sertifika programı uygulanarak SYD Vakıflarında görev alabilmeleri sağlanmalıdır.

SYD Vakıfları ile SYDGM arasında iletişimi sağlayacak içerisinde Vakıf elemanlarının da bulunduğu iletişim biriminin kurulması gerektiği ifade edilmiş; bu konuda Çağrı Merkezi benzeri bir yapılanmaya gidilebileceği değerlendirilmiştir.”

Sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıfları politikasının çözümlenmesinde akademisyen ve bu politikayla ilgili kişilerin lisansütu tezleri, kitap ve makale çalışmaları; ilgili bakanlık ve/veya genel müdürlüklerin, sivil toplum kuruluşları ve politika alanında faaliyet gösteren baskı ve çıkar gruplarının rapor, analiz, araştırma ve akademik yayınları da önemli yer tutmaktadır.

Tunç, 2015 yılında yayımlanan “Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı Açısından Sosyal Yardım Yönetimine Yönelik Bir Değerlendirme” adlı makalesinde Türkiye’de sosyal yardımların temelde yürütüldüğü kurum olan SYGM’nin görevini yerine getirirken bunu ne kadar etkin şekilde yerine getirdiğini, SYGM tarafından hazırlanan raporlar, DDK ve diğer bazı kurumların raporları çerçevesinde 2007-2009 yıllarını kapsayan zaman diliminde SYGM tarafından belirlenen stratejik hedefler değerlendirmiş ve karşılaştırmalı analizini yapmıştır (Tunç, 2015: 191). Bu bağlamda Genel Müdürlüğün Stratejik amaçları ve Etki Analizi Raporundaki anket sonuçları, DDK’nin araştırma raporundaki bulgularla karşılaştırılarak bir değerlendirme yapılmalıdır. Bu değerlendirmelere yönelik çarpıcı örneklerden birisi SYDGM’nin 2011 yılı Performans Programındaki “sosyal yardım faaliyetlerini ve proje uygulamalarını incelemek, izlemek, denetlemek” olarak belirtilen stratejik amacın öngördüklerine karşın DDK’nin ilgili bölümünde şu sonuca (Tunç, 2015: 200) yer verilmektedir:

“Fon ve Vakıflar kurulduğundan bu güne kadar kırsal kesimde istihdam artırmak, yöre haklına 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 ettirilemediği ve atıl kaldığı, çok büyük meblağlarda verilen düşük faizli kredilerin geri dönüşümlerinin sağlanamadığı.”

Tunç, 2010 yılındaki SYDGM’nin Performans Programında yer alan “Sosyal yardım alanında nitelikli personel yetiştirmek ve hizmet kalitesini yükseltmek” gibi önemli bir amacın tespit edildiğini, fakat bunun gerçekleşme düzeyinin yapılan denetimlerde ortaya çıktığını ifade etmektedir. Buna göre, DDK Raporunda şu tespitleri ortaya koymuştur (DDK, 2009; Tunç, 2015: 202).

“Fiziksel mekanların mevcut ihtiyaçları karşılayamadığı, uzman personel sayısının yetersiz kaldığı, vakıf çalışanlarının özlük haklarına ilişkin sorunların bulunduğu, kısıtlı imkanlarla yürütülmeye çalışılan hizmetlerin istenilen kaliteye ulaştırılmadığı, vakıflar arasında farklı yöntemler ve uygulamaların yapıldığı, vakıflar arasında işbirliği ve koordinasyonun yeterince sağlanamadığı, vakıfların gerçekleştirdiği hizmetlerin ve çalışmaların yeterince hakla anlatılmadığı, muhasebeleştirme ve kayıt sisteminde yetersizlikler olduğu ve vakıfların ihtiyacı dışında personel alınarak vakıf hizmetleri dışındaki alanlarda istihdam edildiği (bekçi, şoför, bahçıvan, kapıcı, sekreter, resmi dairelerde ve okullarda hizmetli, vb.)”

Taşçı (2010), Türkiye'nin Kamusal Sosyal Yardım Anlayışı (1980-2007) Üzerine Bir Analiz adlı çalışmasında Türkiye'nin sosyal yardımlaşma ve dayanışma sistemini genel olarak anlatmakta ve 1980-2007 yılları arasındaki süreci ele alarak sosyal yardımlaşma ve dayanışma politikalarının seyrinde üç temel özelliğini işaret etmektedir. Buna göre 1980'lerden günümüze gelen süreçte merkezi kuruluşlar tarafından yapılan sosyal yardımların, kimi zaman az, kimi zaman çok; bazen az ve düzensiz, dağınık ve sistemsiz; bazen ise disiplinli ve sistemli işlemesi söz konusu olmaktadır. Bu kamusal sosyal yardımların dalgalanma özelliğini ortaya koymaktadır. Bununla birlikte, 1980'lerden itibaren kamusal sosyal yardımlarda dalgalanmalar söz konusu olsa da bu yardımlar devamlılık göstermektedir. Böylelikle sosyal yardımların süreklilik özelliği ortaya çıkmaktadır. Son olarak, sosyal yardımlar zaman içinde gerek yasal gerekse pratik düzenlemelere tabi tutulmuşlardır ve değişim ekseninde işlemektedirler (Taşçı, 2010: 146). Çalışmada Türkiye'nin sosyal yardımlaşma ve dayanışma politikalarını dalgalanma, süreklilik ve değişim özelliklerini ortaya konarak analiz edilmektedir.

Kesgin, “*Kamu Sosyal Politikalarında Sosyal Yardım*” adlı kitabının üçüncü bölümünde Türkiye’de Kamunun Sosyal Yardım Politikalarını ele almıştır. Söz konusu kitap bölümünde Türkiye’nin sosyal yardımlaşma ve dayanışma olgusunun tarihsel süreçteki gelişimi anlatıldıktan sonra mevcut kurumsal yapı tanıtılmıştır, yerel politikalar içerisinde sosyal yardımın yeri tanımlanmaya çalışılmıştır. Doyurucu şekilde sosyal yardımlaşma ve dayanışma politikasının çözümlenmesi niteliğine ulaşamayan çalışmada yalnızca durum analiziyle yetinilmiş ve konuya ilişkin önerilerde bulunulmamıştır (Kesgin, 2014).

Berra Zeynep Dodurka, 2014 yılındaki “*Türkiye’de Merkezi Devlet Eliyle Yapılan Sosyal Yardımlar- Çalışma Raporu*” adlı çalışmasında, Türkiye’nin sosyal yardım sistemini kurumsal olarak açıkladıktan sonra sosyal yardım sistemindeki problemleri şu başlıklar altında sıralayarak değerlendirmektedir: SYDV’lerin yapısı ve

devlet örgütlenmesi içindeki kurumsal belirsizliğine ilişkin problemler, nitelikli personel eksikliği, sosyal yardım programlarındaki parçalı yapı, sosyal yardım programlarının yararlanıcılarının belirlenmesiyle ilgili problemlerdir. Dodurka, sosyal yardımlarda bütünlüklü bir politika önerisi olarak ise asgari nakit gelir desteğine işaret etmektedir (Dodurka, 2014)

Ceren, “*Sosyal Yardımların Yönetilmesi: Kahramanmaraş Örneği*” adlı doktora tezinde; Türkiye’nin sosyal yardım sistemi ve işleyişini Kahramanmaraş ilinde faaliyet gösteren sivil toplum kuruluşları, bazı ilçe sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıfları ve belediyelerin sosyal yardım faaliyetleriyle ilgili araştırma yaparak incelemektedir. Bu incelemeye yönelik STK temsilcileri, sosyal yardım çalışanları ve sosyal yardım yararlanıcılarıyla anket ve mülakatlar yapılmıştır. Bu çalışma sonucunda Kahramanmaraş ili özelinde sosyal yardımların işleyişi çözümlenmeye çalışılarak (Ceren, 2017) alana katkı yapılmıştır.

Camkurt, “*Yaşlılık Ve Yaşlıların Sosyal Güvenlik Kapsamında 65 Yaş Maaşı Bağlanması İşlemleri*” adlı çalışmasında; yaşlılık ve yoksulluk kavramları üzerinde durmuş, 2022 sayılı Kanun kapsamında bağlanan 65 yaş maaşının usul ve esaslarını detaylı olarak anlatarak kılavuz niteliğinde bir çalışma ortaya koymuştur (Camkurt, 2014). Fakat bu çalışmada 65 yaş aylığına ilişkin iş ve işlemler oldukça detaylı olarak anlatılsa da aynı Kanuna bağlı olarak verilen engelli maaşı ve engelli yakını maaşına hiç değinilmemiş olması eksiklik olarak görülmektedir.

Neşe Şahin Taşgın ve Hüseyin Özel (2011) “*Türkiye’de Sosyal Hizmetlerin Dönüşümü*” isimli makalelerinde, Türkiye’de sosyal yardım ve sosyal hizmetlerin gelişimini ve mevcut durumunu ortaya koymakta, sosyal politika alanında yaşanmakta olan dönüşümü SYDTF ile Sosyal Hizmet ve Çocuk Esirgeme Kurumu üzerinden eleştirel şekilde değerlendirme yaparak anlatmaktadırlar. Bu çalışma, kamu politikası analizi jargonunu kullanmasa da, konunun ele alınışı, konuya ilişkin politika belgelerine yer verilmesi, ulus-üstü bir aktör olan Avrupa Birliği’nin Türkiye’deki sosyal yardım ve hizmet politikasını nasıl etkilediğini incelenmesi bakımından bir kamu politikası çözümlemesi niteliği göstermektedir (Şahin Taşgın ve Özel, 2011).

AK Parti döneminde sosyal politika aktörlerinin değişimi yönünde güçlü bir eğilim olduğu sosyal yardım alanında devlet-piyasa-aile üçgenine sivil toplum kuruluşlarını katmaya yönelik güçlü bir anlayış ve yapılanma olduğu

değerlendirilmektedir (Urhan ve Urhan, 2015: 245). Bu bağlamda vakıf mütevelli heyeti üyelerine STK temsilcileri ve mahalle muhtarlarının katılımı bu değerlendirmeyi güçlendirmektedir. Bununla birlikte Türkiye’de sosyal yardımların ve sosyal hizmetlerin sunumunda ve bu hizmetlerin niteliğinde 2000’li yıllardan sonra meydana gelen artış sebebiyle daha fazla gündeme gelme ve tartışılma sebeplerinin iç dinamik ve ihtiyaçlardan kaynaklanmaktan ziyade, IMF ve Dünya Bankasının yoksulluğa bakış açısı ve Türkiye’nin AB’ye üyelik süreci ile AB mali yardımlarından faydalanma istemi daha çok etkili olduğu da (Şahin Taşgın ve Özel, 2011) savunulmaktadır.

Tezin birinci bölümünde de bahsedildiği üzere, SASAM tarafından yapılan Sosyal Hizmet ve Sosyal Yardımlar Çalıştayında hazırlanan analiz raporunda sosyal hizmet ve sosyal yardım politikalarına ilişkin on bir farklı başlıkta tespitler yapılarak bu tespitlere ilişkin çözümler sunulmuştur. Söz konusu raporda spesifik olarak sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıflarından bahsetmese de konunun ASPB üzerinden bütüncül bir şekilde ele alınışı ve bu alana dair sosyal politikanın çözümlenmesi bakımından SYDV politikasıyla da ilişkili görünmektedir. Çalıştaydaki bazı tespitler ve öneriler şöyle özetlenebilir (SASAM, 2016: 14-28): Sosyal yardım ve sosyal hizmet ile sosyal güvenlik alanında çok sayıda kurum ve mevzuat vardır. Bu mevzuat azaltılmalı, özellikle sosyal güvenlik alanındakiler sosyal güvenlik kanunu ya da sosyal sigortalar ve sosyal yardımlar kanunu şeklinde iki kanunda toparlanmalıdır. Yardımların dağıtım konusunda aile yardımı esas alınmalı, yalnızca zorunlu durumlarda bireye yardım yapılmalıdır. Sosyal yardımların artırılmasına değil, yoksulluğun önlenmesine önem verilmeli, sosyal yardıma muhtaç aile sayısı azaltılmalıdır. Fon yardımlarının sosyal yardımlaşma ve dayanışma ihtiyacını yeterince karşılayabilmesi için sağlık ve eğitim alanındaki gerekli uygulamalar dışında bazı değişiklikler yapılarak emek ve emekli gelirleri İnsan Hakları Evrensel Bildirgesinde öngörülen şekle dönüştürülmelidir. 65 yaş maaşları ise başka yardıma ihtiyaç kalmayacak şekilde yeniden düzenlenmelidir.

SASAM’ın aynı Çalıştayı etrafında Türkiye’de ve yurt dışında bir önemli çalışmaya imza atan akademisyen Prof. Dr. Sema Kut ile “Türkiye’nin Sosyal Politika Serüveni” başlıklı söyleşi gerçekleştirilmiştir. Türkiye’de sosyal politika aktörleri, sosyal politikada yer alan kurumsal aktörler sosyal politika oluşturma süreci gibi başlıkları olan söyleşide kamu sosyal politikası analizine ışık tutacak nitelikte tespit ve bilgilere yer verilmediği net bir şekilde görülmektedir (Kut, 2016: 31-56).

SONUÇ VE ÖNERİLER

Kamu politikası, kamuoyunu ilgilendiren, tepkisine neden olan veya toplumsal yaşantının ihtiyaçları ve kalabalık kesimler için oluşacak fırsatlar doğrultusunda kamu politikası aktörlerince ortaya konulan yasal uygulamalardır. Kamu politikası çözümlemesi ise, bu uygulamaların nasıl gündeme geldiğini, politika alternatiflerinin neler olduğunu, bu alternatiflerin yasal çıktılarını ve uygulama aşamasında beklentilerin ne ölçüde karşılandığını çözümlenmek ister. Bu çözümlenin yapılabilmesi için kamu politikasına pek çok farklı açıdan yaklaşan modeller ortaya konmuştur. Politika yapımında elitlerin tercihleri, karar vericilerin karar aşamasında hangi etkenlere bağlı olarak karar verdiği, çevresel koşullar ve sosyo-ekonomik etkenler, uluslararası gelişmeler gibi birçok aktör ve faktör göz önüne alınarak kamu politikasının karmaşık ve çok yönlü yapısı çözümlenebilir.

Yoksulluk her dönemde ülkelerin önemli sorunlarından birisi olmuştur. Devletler bu sosyal ve ekonomik problemin çözümü için farklı uygulamalar tercih etmiş ve etmektedirler. Osmanlı Devletinde yoksullukla mücadele kapsamında devlet kaynaklarından aktif şekilde müdahalelerde bulunulmasa da toplumsal yapının getirdiği aile, akrabalık, komşuluk ve cemaat ilişkileri ve mesleki örgütler (lonca ve ahilik teşkilatları gibi) içinde minimal ölçekte sosyal yardımlaşma ve dayanışma sağlanmıştır. Kurumsal olarak ise sosyal yardımlaşma ve dayanışmayı, güçlü bir geçmişe ve geleneğe sahip olan vakıflar sağlamıştır. Bu dönemde devlet bütçesinden doğrudan vakıflara kaynak aktarılmasa da devlet yöneticileri ve eşleri bazı gelirlerini ya da mal varlıklarını vakfederek sosyal yardımlaşma ve dayanışmayı teşvik etmişlerdir. Vakıflar birçok kamusal ve sosyal hizmeti sunmada adeta bir devlet kurumu gibi hareket etmiştir. Bu anlamda Osmanlı Devletinde günümüz sosyal devletlerinde olduğu gibi devlet bütçesinden sosyal yardım giderlerinin ayrılmadığı görülmektedir. Osmanlı Devletinde vakıflar devlet bütçesinin dışında sivil katılımı, haklı sosyal yardımlaşma ve dayanışma düşüncesi etrafında şekillenen sosyal politika kurumlarıdır. Bu bağlamda Osmanlı Devletinin kamu politikası olarak sosyal yardımlaşma ve dayanışma politikalarında resmi aktör olarak devletten daha çok bireysel aktörlerin rol oynadığı söylenmelidir.

Sosyal hizmetle ilgili yoksulların ve Müslüman olmayan halkın korunup gözetilmesinin esas olması ilk kez 1808 yılındaki Sened-i İttifakta ifade edilmiştir. II. Abdülhamit döneminde de sosyal hizmete yönelik kısıtlı da olsa faaliyetlerde

bulunulmuştur. Fakat Osmanlı Devletinin tarihsel süreci incelendiğinde Devletin, toplumdaki sosyal hizmetler ve diğer sosyal alanlara yönelik ihtiyaçlarla sosyal yardımlaşma ve dayanışmayı idari devlet yapısı içinde bulunan bir kurumla karşılamadığı görülmektedir.

Birinci Dünya Savaşının yaşandığı yıllarda ise sosyal yardım alanında en aktif rol alan kurumlardan birisi 1868 yılında Mecruhuni Askeri Muavenet Cemiyeti adıyla kurulan daha sonraki süreçlerde adı Hilal-i Ahmer Cemiyeti olan Cumhuriyet Döneminin Kızılay'ıdır. Bu kurum, kuruluşundan itibaren savaş yıllarında cephede ve gerisinde sağlık ve tedavi yardımlarında bulunmuş, doğal afetlerde halkın gıda, barınma gibi ihtiyaçlarını karşılamıştır. Diğer bir ifadeyle, Kızılay'ın öncelikli görevi yoksullukla mücadele olmasa da yan işlev olarak yoksullukla mücadelede etkili olduğu da söylenebilir. Kızılay kurulduğu tarihten günümüze sosyal yardım alanına hizmette bulunmuş olsa da kurumsal olarak devletin birincil / öncül sosyal politika aracı olarak gösterilemez.

Cumhuriyetin ilk yıllarında ağır savaş koşullarından çıkmış olan ülkenin siyasal, ekonomik ve sosyal durumunun elverişsizliğinden dolayı sosyal yardım ve dayanışma faaliyetlerinde ileri düzeyde gelişmeler yaşanmamıştır. Her ne kadar ülkede genel yoksulluk ve birçok olumsuzluk hakim olsa da modern devletin temellerinin de atıldığı bu dönemde sosyal yardımlar devletin asli görevi olarak görülmüştür. Bu anlamda 1926 yılında Medeni Kanunda ailenin yoksul üyesine nafaka mükellefiyeti getirilmiş, kurumların modernleştirilmesi için çalışılmıştır.

1930 yılındaki 1593 sayılı Umumi Hıfzıssıhha Kanunuyla yoksul vatandaşların sağlık yardımlarından yararlanması sağlanmış, aynı yılda 1580 sayılı Belediyeler Kanununda da asker ailelerine yardım gibi sınırlı da olsa sosyal yardım uygulamalarına yer verilmiştir. 1934 yılında Çocuk Esirgeme Kurumu kurulmuş ve varlığı günümüze kadar devam eden bir kurumsal yapı oluşturulmuştur. Cumhuriyetin ilk yıllarında imkânlar ölçüsünde sınırlı da olsa sosyal yardım ve dayanışmayla ilgili kurumlar oluşturulmaya çalışılmış fakat genel bir çerçeve ve kurumsal sosyal yardım ağı oluşturulamamıştır.

Türkiye sosyal haklar ve sosyal güvenlikle ilgili hakların ilk defa anayasal bir nitelik kazanması 1961 Anayasasıyla gerçekleşmiştir. 1961 Anayasasının sosyal hakları anayasal güvence altına alması ve sosyal güvenceyle ilgili açılımlarda bulunması, sosyal

yardımlaşma ve dayanışmanın ve sosyal yardım ve hizmet faaliyetlerinin devletin görevleri olarak kabul edilmesi önemli bir niteliğe sahiptir. Sosyal politika alanında çalışan birçok akademisyenin (örneğin: Kesgin, 2012a: 119; Koray, 2018: 161; Sallan Gül, 2002: 113) de ifade ettiği üzere aslında 1961 Anayasası döneminde devletin vatandaşlara refahlı yaşam sağlaması bir hak olarak kabul edilmemiş; devletin olanakları ölçüsünde vatandaşlarına refah sağlayacağı anlayışı geçerli olmuştur.

Bununla birlikte, afetlerle ilgili yapılacak yardımlara dair ve muhtaç çocukların korunmasına yönelik sosyal hizmet alanlarını düzenleyen mevzuat çalışmaları yapılmış ve kanunlaşmış olsa da bu çalışmalar kapsamlı olmayıp belirli bir alanı düzenleyen yapıdadır. Bu anlamda sosyal yardım ve dayanışma politikası alanında en önemli ve ilk kapsamlı düzenleme 1976 yılında yürürlüğe giren 2022 sayılı 65 Yaşını Doldurmuş, Muhtaç, Güçsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması Hakkında Kanun olmuştur. Bu Kanunun kapsamında olan vatandaşlara doğrudan devlet bütçesinden finanse edilerek yapılacak düzenli yardım kapsamı belirgin çağdaş nitelikli ilk sosyal yardım faaliyeti olarak değerlendirilebilir. Devlet bütçesinden karşılanan sınırları belirgin ve tekrarlayan bir ödeme sistemine dayalı bir düzenleme niteliğinde olsa da, 2022 sayılı Kanun toplumun bütün sosyal yardıma muhtaç kesimlerini kapsamadığı için dar kapsamlı bir sosyal politika çıktısı olarak değerlendirilebilir.

1970'lerin sonundan başlayarak 1980'li yıllarda dünyada sosyal refah devletlerinden kopuş başlamış ve neo-liberal ekonominin hâkim olduğu ekonomik düzene eğilim artmıştır. Dünyadaki gelişmelere eş zamanlı olarak ülkemizin içinde bulunduğu ekonomik ve siyasi değişim ve buna adapte olma eğilimi yoğun ve nitelikli işgücü imkânları olmaksızın gerçekleşen göç olayları ile hızlı ve çarpık kentleşme sonucunda toplumsal yapıdaki değişim ve gelişmeler sosyal yardımlaşma ve dayanışma politikalarına da yön vermektedir. Nitekim 1982 Anayasasının 2. Maddesinde Türkiye Cumhuriyeti'nin sosyal bir hukuk devleti olduğu ifade edilmektedir. Sosyal devlet olmanın gereği olarak devletin vatandaşlarına karşı görevleri anayasal güvence altına alınmıştır.

1983 yılında iktidara gelen Turgut Özal'ın popülist yaklaşımları, pragmatik ve hızlı hareket etme özelliğiyle esnek ve kolay kullanıma sahip bütçe dışı kaynaklar olan fonlara verdiği önem sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıflarının yasal dayanağını oluşturan 3294 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanununun gündeme gelmesinde etkili olmuştur.

1986 yılında Turgut Özal'ın fakirliği ortadan kaldırma, orta direği güçlendirme söylemleriyle gündeme getirdiği Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu - halk arasında bilinen adıyla Fak-Fuk-Fon (Fakir Fukara Fonu)- dönemin gazetelerinde “Özal'ın son buluşu” olarak haber konusu olmuştur. Bu gazete haberlerinde Özal'ın oluşturacağı fonla 3 yıl içinde ülkedeki fakirliği ortadan kaldıracağını iddia etmekte, muhalefet ise bunun ancak bir “seçim fonu” olabileceğini konusunda Özal'ın politikasını ve vaadini eleştirmektedir.

Kamu politikası çözümlemesi bakımından sürecin analiz edilmesinde dönemin Başbakan Müsteşarı Hasan Celal Güzel'in 2011 yılında bir yaptığı konuşma birinci ağızdan çok önemli ipuçları vermektedir. Hasan Celala Güzel'in aktardığına göre Turgut Özal Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonunu ve uygulayıcısı olarak vakıfları fikir olarak kendisine iletmiş, fakat siyasi kaygılardan dolayı aceleci davranmaları gerektiğini ifade etmiştir. Hızlı hareket edilmesi ise yalnızca tezimizin konusunu oluşturan fon kanunu ve vakıflarla ilgili değil, dönemin siyasi özelliğinden kaynaklanmaktadır. Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu ve sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıfları fikrinin gündeme gelmesi, formülasyonu ve kanunlaşarak uygulamaya başlanması bir ay gibi kısa bir sürecin ürünüdür. Bu anlamda kamu politikası çözümlemesi yaparken politika süreci aşamalarının içiçe geçmiş ve kısa bir sürece tabi olması, politika aktörlerinin tam katılımının olmayışı bazı zorlukları karşımıza çıkarmıştır.

1986 yılında 3294 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Teşvik Kanunu TBMM Genel Kurulunda görüşülmüş, bir hafta gibi kısa bir sürede kanunlaşarak yürürlüğe girmiştir. Bu kanunla birlikte sosyal devlet ilkesinin yerine getirilmesini sağlayacak yasal ve kurumsal temel oluşturulmuştur. Fakat Kanunun görüşülmesi sırasında yapılan konuşmalardan ve önceki aşamalarından anlaşıldığı üzere Kanunun formüle edilmesinin zayıf kaldığı görülmektedir. Örneğin, Kanunun formüle edilmiş aşamasında düşünülemeyen, ülkemizde yaşayan veya çeşitli sebeplerle ülkemize göç eden yabancılara yönelik yardımlarla ilgi formülasyon ve kanunlaştırma aşamasındaki eksiklik politikanın uygulama aşamasında ortaya çıkmıştır. Şöyle ki, Kanunun kabulünden kısa bir süre sonra 1989 yılında Afganistan ve Bulgaristan'dan ülkemize yönelen göçler (Sallan Gül, 2002: 113) sonucunda Kanun metnine “... *her ne suretle olursa olsun Türkiye'ye kabul edilmiş veya gelmiş olan kişilere yardım etmek* ...” ifadesi eklenerek tekrar formüle edilmesi gerekmiştir.

1986 yılında kabul edilen 3294 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu, “*Fakru zaruret içinde ve muhtaç durumda bulunan vatandaşlarla gerektiğinde her ne suretle olursa olsun ülkemize kabul edilmiş veya gelmiş olan yabancılara yardım etmek, sosyal adaleti pekiştirici tedbirler alarak gelir dağılımında adaleti tevzi etmek, sosyal yardımlaşma ve dayanışmayı teşvik etmek*” amacını taşımaktadır. Bu amacı gerçekleştirmek için her il ve ilçede Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıflarının (SYDV) kurulması öngörülmüştür. Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonunun (SYDTF) kaynaklarının kullanımını ve devlet eliyle yapılan merkezi yardımların vatandaşlara ulaşmasını sağlayan uygulayıcı kurum olarak vakıf örgütlenmesi tercih edilmiştir. SYDV’ler, özel bir kanunla bizzat devlet tarafından kurulan ancak özel hukuk tüzel kişiliğine sahip, klasik devlet ve genel bütçe yapılanması dışında, devletin sosyal yardım politikasının giderek daha önemli bir kısmını yürüten kuruluşlardır. Klasik devlet kurumları yerine vakfın tercih edilmesinin sebeplerinden birisi, vakıfların Fondan aktarılan kaynaklar dışında Kanunda öngörüldüğü şekilde kendi gelirlerini de sağlayabilme avantajı ve sivil toplum kuruluşlarını sosyal yardım sürecine dahil etme ihtimaline dair düşünce olabilir. Fakat uygulama aşamasında vakıfların kaynağının neredeyse tamamının Fon kaynaklarından oluştuğu, sivil toplum kuruluşlarının ve vatandaşların sürece mali açıdan çok sınırlı ölçüde dahil oldukları söylenebilir. Bütçenin, genel bütçe dışında fon olarak düzenlenmesi ve esnek bir yapıda olması, vakıf mütevelli heyetlerinin yerel aktörlerden oluşması, bürokrasinin azaltılması gibi nedenler ANAP Döneminin devlete ve sosyal yardım ve dayanışma politikasına yaklaşımını göstermesi açısından önemlidir. Bu vakıflar, sosyal yardımların merkezi hükümet politikası haline geldiğini de göstermektedir.

1990’lı yıllarda vakıflar, Kanunda öngörüldüğü üzere, faaliyetlerine devam etmiş, devlet adına muhtaç vatandaşlara ulaşarak yardımların dağıtılmasını sağlamıştır. Fakat 1990’lı yıllar sosyal yardımlaşma ve dayanışma politikalarının geliştirilmesi ve uygulanması açısından çok verimli geçen yıllar olmamıştır. Özellikle Fon kaynaklarından genel bütçeye yapılan aktarmalar, Fonun amacının dışında kullanılması bakımından eleştirilere sebep olmuştur. Ekonomik krizlerin başlaması, ülkede tezahür eden terör olayları ve çalkantılı siyasi yaşam, koalisyon hükümetleri, yalnızca sosyal yardımlaşma ve dayanışma alanında değil diğer kamu politikası alanlarında da politika aktörlerinin önünde engel teşkil etmiştir. Bu anlamda 1990’lı yıllar SYDV’lerin

faaliyetlerinin kısıtlı kaldığı ve yeni düzenlemelerin çok az gerçekleştiği verimsiz yıllar olarak değerlendirilebilir.

Kamu politikasının sürecinde özellikle de gündeme gelmesinde doğal afetler, ekonomik ve sosyal olaylar, uluslararası gelişmeler gibi birçok faktör etkili olmaktadır. 1999 Büyük Marmara Depremi ve sonrasında 2001 yılında yaşanan ekonomik kriz ve AK Parti'nin tek başına iktidara gelmesi ülkede sosyal yardımlaşma ve dayanışma politikalarındaki dönüşümlerin ve yeniliklerin de başlangıcı olmuştur. Bu dönemdeki hem siyasi hem sosyo-ekonomik dönüşüm tezimizde olduğu gibi birçok akademik çalışmanın dönemselsel ayrımında başlangıç noktası olmuştur. Birçok çalışmada 2000'li yıllar öncesi ve sonrası olarak dönemselsel ayrım vurgulanarak sosyal yardımlaşma ve dayanışma politikaları ele alınmıştır. Yaşanan ekonomik kriz sonucu artan işsizlik ve yoksulluk sorunları siyasi aktörlerin sosyal yardımlaşma ve dayanışma politikalarının istihdam ve iş edindirmeye yönelik projelere daha çok ağırlık vermesini sağlamıştır. Bir diğer görüşe göre ise bu dönemde Türkiye-AB ilişkilerinin ivme kazanması bu değişim sürecini beraberinde getirmiştir. Bu anlamda sosyal yardım ve hizmet sağlayan kurumların kurumsal kapasitelerinin geliştirilmesi, muhtaç aile çocuklarının eğitim ve sağlık hizmetini almasını sağlamak amaçlarını içinde barındıran bir anlaşma ile Dünya Bankasıyla iş birliği yapılmış ve Sosyal Riski Azaltma Projesi (SRAP) adı verilen ortak bir proje uygulanmıştır. Projenin uygulanması aşamasında, sosyal yardımlaşma ve dayanışma politikasını düzenleyen mevzuata göre faaliyet gösteren kurumsal yapının yetersizliği görülmüştür. Başbakanlığa bağlı tüzel kişiliği bulunmayan bir sekreteryaya olarak çalışan SYDTF diğer kurumlardan geçici görevlendirilen personeller aracılığıyla hizmet vermeye çalışmaktaydı. Bu minvalde SYDTF'yi kurumsal bir kimlik kazandırmak ve sosyal yardımlaşma ve dayanışma faaliyetlerini uzmanlaşmış personeller tarafından sunulmasını sağlamak amacıyla 2004 yılında 5263 sayılı Kanunla Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü kurulmuştur. SYDGM'nin kurulmasıyla birlikte yaklaşık 18 yıldır kendi mütevellî heyetlerinin kararları doğrultusunda esnek bir şekilde Fon kaynaklarını idare eden, her il ve ilçede farklı uygulamaların tezahür ettiği SYDV'lerin iş ve işlemleri düzenlenmiş, muhtaçlık kriterleri belirlenerek ülke genelinde uygulama birliğinin sağlanması hedeflenmiştir. Bununla birlikte SYDV'ler SYDGM tarafından vesayet denetimi altına alınmıştır.

Özel hukuk tüzel kişiliğine sahip ve birbirleriyle organik bir bağı bulunmayan, 3294 sayılı Kanunun sonucu olan SYDV'leri yeni kurulan SYDGM'den bağımsız ele

almak mümkün değildir. Kanunun öngördüğü Fondan kaynağını sağlayan SYDV'lerin ülke genelinde işlemlerini düzenleyen ve Fonun kurumsal kimliğe bürünmüş hali olan SYDGM birleştirici ve düzenleyici bir çatı kurum görüntüsündedir.

Sosyal yardımlaşma ve dayanışma politikalarının şekillenmesinde SYDGM'nin düzenleyici ve uzmanlığa dayalı kadrolarla formüle edilmesinin etkisi büyüktür. Özellikle 2008–2011 yılları arasında birçok projeye imza atılmıştır. Bunlar arasında tüm Türkiye'de sosyal yardımlaşma ve dayanışma ağının ortak veritabanı üzerinden bilgi akışını ve bilgi toplanmasını sağlayacak BSYBS ve SOYBİS gibi e-devlet uygulamaları önemlidir. Bu sistemlerin kullanılmaya başlanmasıyla birlikte kurumsal anlamda büyük ilerlemeler sağlanarak vakıf çalışanları için doğru araştırma ve tespitlerin yapılması kolaylaştırılmış, vatandaşlar içinse önemli ölçüde bürokrasinin önüne geçilmiştir. Özellikle uygulama aşamasında e-devlet uygulamaları sayesinde ortalama 3 ile 15 gün süren başvurusu süreci 5 dakika gibi bir süreye düşürülmüştür. BSYBS'nin formüle edilmesiyle SYDGM ve SYDV'ler tarafından uygulanma aşaması başarılı şekilde ilerlemiştir.

Birçok araştırma raporunda ve akademik çalışmada dile getirilen sosyal yardımlaşma ve hizmet kurumlarının dağınık yapısının tespiti ve bu kurumsal dağınıklığın giderilmesi için önerilen tek bir kurumsal çatı fikri 2011 yılında gerçekleşmeye yaklaşmıştır. 2011 yılında 633 sayılı KHK ile Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığının kurulmasına karar verilmiştir. Böylelikle sosyal yardım ve dayanışma ile sosyal hizmet politikaları için icracı bir Bakanlık kurulmuş ve birçok sosyal yardım ve hizmet kurumu bu çatı kurumun yönetimi altına girmiştir. SYDGM de sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü adını alarak Bakanlık bünyesinde faaliyetlerine başlamıştır.

2017 yılında ASPB ve Dünya Bankası tarafından hazırlanan raporla BSYBS'nin değerlendirmesi yapılmış ve söz konusu rapor diğer ülkelerle de paylaşmak amacıyla Türkçe, İngilizce, İspanyolca ve Rusça olmak üzere dört dilde hazırlanmıştır. Bu çalışma kamu politikasının analizi açısından önemli bir belge niteliğindedir. Bununla birlikte Boğaziçi Üniversitesi işbirliğinde geliştirilen Eşi Vefat Eden Kadınlara Yardım yapılmasına ilişkin projenin formüle edilerek vakıflar tarafından uygulanması, İŞKUR ile gerçekleştirilen istihdama yönelik proje ve bu uygulamaların devam etmesi kamu politikasına katılan aktörlerin çeşitliğini göstermektedir.

Bu tez çalışmasında kamu politikası çözümlenmesi süreç modeli çerçevesinde, Türkiye'nin sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıfları politikalarının aşamaları ele alınarak incelemiştir. Bu inceleme ve değerlendirmelerden elde edilen bulgular sonucu şu pratik, politik ve akademik önerilerde bulunulabilir:

Daha önceki ifadelerde balık tutmayı öğretme amacına yönelik uygulanan kimi proje faaliyetlerinin tam anlamıyla amacına ulaşamadığı ilgili raporlarda tespit edilmiştir. Sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıflarının yardım faaliyetleri anı kurtarmaya ve yoksulluğu ötelemeye yönelik olmaktan daha çok yoksulluğu azaltmak ve engellemeye yönelik nitelikte olacak şekilde yeniden düzenlenebilir. Sosyal yardım-istihdam bağlantısı daha güçlü kurulmalı, yardıma bağımlı kitleler yerine beşeri sermayeyi destekleyen politikalar gündeme getirilerek uygulanmalıdır.

Her il ve ilçede kendi mütevelli heyetlerince idare olunan sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıflarında zaman zaman farklı uygulamaların tezahür ettiği görülmektedir. Özellikle 2022 sayılı Kanun kapsamında ödenen maaşlarla ilgili mevzuat hükümleri kesin olsa da farklı vakıflarda çok çeşitli değerlendirme yöntemlerinin olduğunu ve değişik yorumlamaların yapıldığı görülmektedir. Bu anlamda mütevelli heyetlerinin karar verme standartları yasal bir hüküm altına alınmalıdır.

Sosyal yardım yararlanıcılarının objektif kriterlere göre belirlenmesi ve ortak karar verme standardını oluşturmak için uygulamaya konulan Sosyal Yardım Yararlanıcılarının Belirlenmesine Yönelik Puanlama Formülünün Geliştirilmesi Projesi'nin etkinliği ölçülmelidir. Bu anlamda mütevelli heyetlerinin karar verme sürecinde BSYBS üzerinde hanelerin muhtaçlık puanlamasını dikkate alarak mı yoksa kendi görüşleri etrafında mı kararlarını şekillendirdiği ve puanlama sisteminden yararlanmışlarsa bunun ne ölçüde olduğu tespit edilmelidir.

Vakıf mütevelli heyeti üyelerinin özellikle de kurum amirlerinin vakıf çalışanlarının işvereni konumunda olması pratikte bazı problemleri ortaya çıkarabilmektedir. Vakıf çalışanlarının belirsiz süreli sözleşmeli işçiler olduğunu da düşünerek iş kaygılarının oluşması da muhtemeldir. Bu nedenle vakıf çalışanlarının işçi ve işveren durumunun düzenlenmesi gerekir.

Vakıflarda, özellikle sosyal yardım ve inceleme görevlisi pozisyonunda çalışmakta olan birçok personelin mezuniyet durumlarının çok farklı alanlarda (eğitim fakültesi, mühendislik fakültesi, iktisadi ve idari bilimler fakültesi, fen edebiyat

fakültesi, ilahiyat fakültesi vb.) olduğu bilinmektedir. Vakıflarca çalışacak personelin nitelikleri hakkında detaylı bir düzenleme yapılarak mesleki eğitim alanların çalıştırılması veya mevcut personelin bu doğrultuda eğitilmesi sağlanmalıdır. Yapılan işin mahiyeti gereği vakıflarda çalışan personelin sosyal yardım ve dayanışma alanında yeterli eğitimi almış olması gerekmektedir. Personellere bu amaca yönelik iletişim becerilerinin geliştirilmesi ve sosyo-psikolojik çözümlere yapabilmesine yönelik eğitimler verilmelidir. Türkiye genelinde 1002 vakıfta çalışan yaklaşık 10.000 personelin yer değiştirme fırsatı bulunmamaktadır. Yer değiştirmek isteyen personelin bağlı bulunduğu vakıftan istifa ederek ve çoğu zaman bazı sosyal haklarından feragat ederek başka bir vakfa geçici mümkün olmaktadır. Vakıf çalışanların çalışma standartları tekrar düzenlenmeli ve daha eşitlikçi şekilde iyileştirilmelidir.

Her biri ayrı özel hukuk tüzel kişisi olan sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıfları 3294 sayılı Kanuna istinaden Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Teşvik Fonuna bağımlı olarak kamusal gelirlerden finanse edilen fon kaynaklarını kullanan, Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığına bağlı Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğün vesayet denetimi altında faaliyet gösteren ve Vakıflar Genel Müdürlüğünce denetlenen bir kuruluştur. SYDV'ler "vakıf" adı altında kurulduğu için hukuken devlet kamu kurumu niteliğinde değildir. Fakat vakıflar, 1961 ve 1982 Anayasalarında Devletin asli görevi olan sosyal yardımlaşma ve dayanışmayı sağlamak amacıyla bizzat devletin kaynaklarıyla, hükümet ve çeşitli kamu politikası aktörlerince ortaya konan sosyal politikalar çerçevesinde faaliyette bulunmaktadır. Kuruluşundan itibaren tartışma konusu olan vakıfların Türk yönetim sistemi içindeki kurumsal kimliği net olarak belirlenerek bu konudaki muğlaklık sona erdirilmelidir.

SYDV'leri konusunu farklı bakış açılarından ele alan lisansüstü ve doktora tezleri olsa da, akademik olarak da Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıflarının kurumsal yapısı incelenmeli ve kamu yönetimi organizasyonu içerisindeki yeri belirlenmelidir.

1950-1985 dönemini ele alan ve detaylı inceleyen akademik çalışmaların eksikliği dikkat çekmektedir. Bu dönemin sosyal yardımlaşma ve dayanışma faaliyetlerini detaylı olarak ele alan akademik çalışmalar yapılmalıdır.

Akademisyenler tarafından dünyanın farklı ülkelerdeki sosyal yardım faaliyetlerinin hangi kanallarla sunulduğu ve politika süreçlerinin nasıl işlediği analiz

edilerek Türkiye örneğiyle karşılaştırması yapılmalıdır. Bu bağlamda Haddow'un (2002) Kanada çalışması bir başlangıç oluşturabilir; çünkü yerel sosyal güvenliğe SYDV benzeri yerel düzeydeki kurumsal yapılara da değinerek ilgili uygulamaları kamu politikası perspektifinden değerlendirmektedir. Bu çalışmalar sonunda sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıfları politikasının uygulama ve değerlendirilmesi için faydalanılabilecek uygulama örnekleri tespit edilmelidir.

Sosyal yardımlaşma ve dayanışma alanında faaliyet gösteren diğer kurumların ve yerel yönetimlerin sosyal yardım ve hizmet politikalarının kamu politikası çözümlene modelleri çerçevesinde analiz edilmesi de faydalı olacaktır.

Bu tezde kamu politikası çözümlene modellerinden süreç modeli esas alınarak sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıfları politikasının çözümlenmesi çalışılmıştır. Fakat kamu politikası çözümlenmesi için tek bir çözümlene modeli yeterli olmayabilir. Çoklu akış modeli, nedensellik hunisi modeli, kurumsal yaklaşım ve sistem yaklaşımı gibi çeşitli kamu politikası çözümlene modelleri ışığında birden fazla model kullanılarak derinlemesine bir analiz yapılarak işlevsel olarak kullanımı sağlanmalıdır.

KAYNAKÇA

- Acar, O. K. (2013). *Yeni Kamu Yönetimi Paradigması Çerçevesinde Bir Örnek Olay Olarak 2000 Sonrası Posta Telgraf (PTT A.Ş.) Teşkilatı ve Hizmetleri*, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Süleyman Demirel Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Isparta.
- Acar, O. K. ve Okçu, M. (2015). “Gov.Tr’den Com.Tr’ye Bir Kamu Politikası Analizi Örneği: 2000 Yılı Sonrası Değişen Posta Hizmet Politikaları”, *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt 20, Sayı 4, s. 25-41.
- Acar, O. K., Akman, E. (2019). “Türkiye’de Kamu Personel Politikalarının Süreç Modeli Çerçevesinde Analizi”, *Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 11(27), s. 203-217.
- Aile ve Sosyal Araştırmalar, (2010). *Sosyal Yardım Algısı Ve Yoksulluk Kültürü*, Komisyon
- Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, (2011). *Faaliyet Raporu*
- Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, (2013). *Faaliyet Raporu*
- Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, (2015). *Faaliyet Raporu*
- Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, (2016). *Faaliyet Raporu*
- Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, (2018). *Stratejik Planı*
- Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, (2017). *Bütünleşik Sosyal Yardım Bilgi Sistemi Raporu*
- Akbulut, İ. (2007). “Vakıf Kurumu, Mahiyeti ve Tarihi Gelişimi”, *Vakıflar Dergisi*, Sayı 30, s. 61-72 <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/203000#page=62>²
- Akdoğan, A. A. (2011). “Türkiye’de Kamu Politikası Disiplinin Tarihsel İzleri”, F. Kartal (Editör), *Türkiye’de Kamu Yönetimi ve Kamu Politikaları*, Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü, Ankara, s. 75-98.

² Google Akademik ve diğer akademik arama sayfaları ile akademik veritabanlarında doğrudan ve arama yapılarak bulunamayan ve ancak ilgili dergilerin internet sayfalarında spesifik olarak o sayıya gitmek suretiyle bulunan ve erişim sağlanan eserlerin internet adresleri kaynakça künyelerinde verilmektedir.

- Akdoğan, A. A. (2013). “Gündem Belirleme”, M. Yıldız ve Z. Sobacı (Editörler), *Kamu Politikası Kuram ve Uygulama*, Adres Yayınevi, Ankara, s. 220-227.
- Akdoğan, H. ve Köse, Y. (2011). “Kamu Politikası Sürecinde Çoklu Akış Modeli”, A. Kaptı (Editör), *Kamu Politika Süreci: Teorik Perspektifler*, Seçkin, Ankara, s. 85-113.
- Akgül, A. ve Kaptı, A. (2010). *Türkiye'nin Uyuşturucu ile Mücadele Politikası: Politika Süreç Analizi. Yerelden Küresele Sınırşan Suçlar*. S. Özeren, M. A. Sözer, O. Ö Demir (Editörler), Polis Akademisi Yayınları, Ankara.
- Akgündüz, A. (1987). “Eski ve Yeni Hukukumuzda Devletin Kurduğu Vakıflar”, *IV. Vakıf Haftası, 1-7 Aralık 1986 Seminer Bildirileri*, Vakıflar Genel Müdürlüğü, Ankara, s. 235-242.
- Akın, R. (2015). *Türkiye'de Sosyal Politika ve Sosyal Konut Politikası*, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Trakya Üniversitesi, Edirne.
- Akkeyik, T. (2011). “2000'li Yıllarda Türkiye'de Sosyal Politikanın Dönüşümü: Değişim ve Reform Eğilimleri”, *Hak İş Uluslararası Emek Ve Toplum Dergisi*, 8 (21), s. 23-51.
- Akman, Ç., Kalender, M. (2018). Yerelde Yeni Bir Merkezi Yönetim Birimi: Yatırım İzleme Ve Koordinasyon Başkanlığı, *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 73(4), 1025-1056.
- Akman, E. (2015). *Türkiye'de Kamu Politikası ve Kanun Yapım Sürecinin Analizi*, Yayımlanmamış Doktora Tezi, Süleyman Demirel Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Isparta.
- Akman, E. (2019). *Kamu Politikası*, Nobel, Ankara.
- Akyüz, Ü. (2009). “Siyaset ve Ahlak”, *Yasama Dergisi*, Sayı 11, s. 93-129.
- Almond, G. A., Verba, S. (2015). *The Civic Culture: Political Attitudes And Democracy In Five Nations*, Princeton university press.
- Almond, G., Verba, S. (1963). *The Civic Culture, Political Attitudes and Democracy in Five Nations*.
- Alper, Y. (2015). *Türk Sosyal Güvenlik Sistemi ve Sosyal Sigortalar Hukuku*, Dora, Bursa.

- Altan, Ö. Z. (2008). *Sosyal Politika, İkinci Baskı*, Anadolu Üniversitesi, Açıköğretim Fakültesi, Eskişehir.
- Altuğ, Y. (2003). *Parlamento Hukuku*, Çağlayan Kitabevi, İstanbul.
- Altunok, H. (2012). *Türkiye'de Kamu Personel Reformu Politikası Analizi*, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Gazi Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Altunok, H., Gedikkaya, F. G. (2016). “Kamu Politikası Öğrenim ve Öğretim Araçları Olarak Sözlük ve Ansiklopediler Üzerine İçerik Analizi”, *Akademik Yaklaşımlar Dergisi*, Cilt 7, Sayı 2, s. 53-68.
- Anderson, J. E. (1975). *Public Policy-making*, Prager, Holt, New York.
- Anderson, J. E. (1979). *Public Policymaking: An Introduction, 2nd Edition*, Holt, Rinehart and Winston, New York.
- Anderson, J. E. (1997). *Public Policymaking: An Introduction, 5th Edition*, Holt, Rinehart and Winston, New York.
- Anderson, J. E. (2014). *Public Policymaking: An Introduction, 8th Edition*, Cengage Learning, Stamford, Connecticut.
- Arap, İ. ve Erat, V. (2015). “Bir Kamu Politikasının Analizi: Türkiye’de Geçici Köy Koruculuğu”, *Mülkiye Dergisi*, Cilt 39, No. 4, s. 73-108.
- ARI Hareketi (2006). *Avrupa Birliği Sosyal Politikası ve Sosyal Haklar*, ARI Hareketi, İstanbul.
- Arıöz Bozkuş, A. (2009). *Genel Esaslarıyla Türk Hukuku’nda Vakıf Müessesesi ve Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları*, Sosyal Yardım Uzmanlık Tezi, T.C. Başbakanlık Sosyal Yardımlaşma Ve Dayanışma Genel Müdürlüğü, Ankara.
- Arslan, R. (2016). *Süreç Analizi Çerçevesinde Türkiye’de Büyükşehir Belediyesi Kurma ve Genişletme Politikası*, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Pamukkale Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Denizli.
- Ateş, İ. (1996). *Dayanışma Deyince Akla Gelen Düşünce*, Yoksullara Yardım ve Eğitim Vakfı Kültür Yayınları: 5, Ankara.

- Aydın, M. (2008). *Sosyal Politika ve Yerel Yönetimler*, Yedirenk, İstanbul.
- Aydiner, T. (2014). *Doğal Afet Yönetişimi: Türkiye'de Doğal Afet Yönetimi Uygulamalarının Tarihsel Bağlamda Değerlendirilmesi*, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Pamukkale Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Siyaset Bilimi Kamu Yönetimi Programı, Denizli.
- Aytaç, F. (1990). "Belediye Kanunu'nun Oluşumu, Uygulanması ve Değişiklikler", *Türk Belediyeciliğinde 60. Yıl, Uluslararası Sempozyum, Bildiri ve Tartışmalar*, Ankara, 23-24 Kasım 1990, Ankara: Ankara Büyükşehir Belediyesi Metropol A.Ş. ve IULA-EMME, s. 86-106.
- Babaoğlu, C. (2013). "Kamu Politikası Sürecinde Sivil Toplum Kuruluşlarının Rolü", M. Yıldız ve Z. Sobacı (Editörler), *Kamu Politikası Kuram ve Uygulama*, Adres Yayınevi, Ankara, s. 166-187.
- Babaoğlu, C. (2017). *Kamu Politikası Analizine Yönelik Kavramsal ve Kuramsal Bir Çerçeve*. Yönetim Bilimleri Dergisi, 15(30), 511-532.
- Babaoğlu, C. (2018). "Türkiye'de Engelli Politikaları", C. Babaoğlu ve E. Akman (Editörler), *Kamu Politikası Analizi: Türkiye Uygulamaları*, Gazi Kitabevi, Ankara, 22. Bölüm, s. 619-651.
- Babaoğlu, C. ve Akman, E. (2018c). "Kamu Politikası Analizi Disiplini ve Türkiye'de Gelişim Süreci", Babaoğlu, C. ve Akman, E. (Editörler) (2018). *Kamu Politikası Analizi: Türkiye Uygulamaları*, Gazi Kitabevi, Ankara, 1. Bölüm, s. 1-11.
- Babaoğlu, C. ve Akman, E. (Editörler) (2018). *Kamu Politikası Analizi: Türkiye Uygulamaları*, Gazi Kitabevi, Ankara.
- Babaoğlu, C. ve Akman, E. (Editörler) (2018). *Yerel ve Kentsel Politikalar*, Gazi Kitabevi, Ankara.
- Bardach, E. (2005). *A Practical Guide for Policy Analysis*, CQ Press a Division of SAGE Publications, Washington D.C.
- Barnes, J. R. (1987). *An Introduction to Religious Foundations in the Ottoman Empire, Second Impression*, E. J. Brill, Leiden, Holland.
- Başbakanlık, T.C. (1986). *Gelişen Türkiye, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu*, Ankara.

- Baştürk, Ş. (2013). “Kamu Politikası Olarak Sosyal Politika”, M. Yıldız ve M. Z. Sobacı (Editörler), *Kamu Politikası: Kuram ve Uygulama*, Adres Yayınevi, Ankara, Bölüm 17, s. 386-421.
- Bayırbağ, M. K. (2013). Kamu Politikası Analizi için Bir Çerçeve Önerisi, M. Yıldız ve M. Z. Sobacı (Editörler), *Kamu Politikası Kuram ve Uygulama*, Adres Yayınları, Ankara, Bölüm 2, s.44-65.
- Baytal, Y. (2009). *Atatürk Dönemi Sosyal Yardım Faaliyetleri (1923-1938)*, Yayımlanmamış Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi Türk İnkılap Tarihi Enstitüsü, Ankara.
- Baytal, Y. (2012). *Atatürk Dönemi Sosyal Yardım Faaliyetleri (1923-1938)*, Semih Ofset Matbaacılık, Ankara
- Benk, S. (2018). *Obiziteyle Mücadelede Kamu Politikaları*, Bursa: Ekin.
- Biçer, M. ve Yılmaz, H. H. (2009). “Parlamentonun Kamu Politikası Oluşturma ve Planlama Sürecindeki Konumunun Yeni Kamu Mali Yönetim Sistemi Çerçevesinde Değerlendirilmesi”, *Yasama Dergisi*, Sayı 13, s. 45-84.
- Birkland, T. A. (2005). *An Introduction to the Policy Process: Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making*, 2nd Edition, M. E. Sharpe, New York.
- Birkland, T. A. (2007). “Agenda Setting in Public Policy”, F. Fischer, G. J. Miller, M.S. Sidney (Editors), *Handbook of Public Policy Analysis, Theory, Politics, and Methods*, CRC Press, Boca Raton, Florida, p. 63-78.
- Birkland, T. A. (2016). *An Introduction to the Policy Process: Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making, Fourth Edition*, Routledge, Taylor and Francis Group, New York and London.
- Blomquist, W. (1999). “The Policy Process and Large-N Comparative Studies”, P. A. Sabatier (Editor), *Theories of the Policy Process*, Westview Press, Boulder, Colorado, Chapter 8, p. 201-230.
- Blomquist, W. (2007). “The Policy Process and Large-N Comparative Studies”, P. A. Sabatier (Editor), *Theories of the Policy Process, Second Edition*, Westview Press, Boulder, Colorado, Chapter 9, p. 261-289.

- Brewer, G. D. (1974). "The Policy Sciences Emerge: To Nurture and Structure a Discipline", *Policy Sciences*, Vol. 5, No. 3, p. 239-244.
- Brewer, G. D., and deLeon, P. (1983). *The Foundations of Policy Analysis*, Brooks, Cole, Monterey, California.
- Brown, L. D., Khagram, S., Moore, M. H., and Frumkin, P. (2000). *Globalization, NGOs and Multi-Sectoral Relations*, The Hauser Center for Nonprofit Organizations and the Kennedy School of Government, Harvard University.
- Buğra, A. (2018). *Kapitalizm, Yoksulluk ve Türkiye'de Sosyal Politika, 9. Baskı*, İletişim Yayınları, İstanbul.
- Buğra, A. ve Keyder, Ç. (Derleyenler) (2016). *Bir Temel Hak Olarak Vatandaşlık Gelirine Doğru*, İstanbul: İletişim Yayınları.
- Camkurt, M. Z. (2014). "Yaşlılık Ve Yaşlıların Sosyal Güvenliği Kapsamında 65 Yaş Aylığı Bağlanması İşlemleri", *Kamu-İş: İş Hukuku ve İktisat Dergisi*, Cilt 13, Sayı 3/2014. <http://www.kamu-is.org.tr/pdf/1334.pdf>
- Can, H. H., Gündüzöz, İ., Turgut, K. (2010). *Köy Kanunu Çalıştayı*, İçişleri Bakanlığı, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, Ankara.
- Can, N. (2014). *Atatürk Ve İnönü Dönemi Sosyal Yardım Politikalarının Karşılaştırmalı Bir Analizi (1923-1950)*, Yayımlanmamış Doktora Tezi, Marmara Üniversitesi, Türkiyat Araştırmaları Enstitüsü, Türk Tarih Anabilim Dalı, Cumhuriyet Tarihi Bilim Dalı, İstanbul.
- Canbolat, T. (1993). "Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu", *Çimento İşveren Dergisi*, Cilt 7, Sayı 1, Ocak, s. 3-15. http://www.ceis.org.tr/dergi/ocak1993/makale_1.pdf
- Carlos, V. (1996). "Neoliberal Social Policy Managing Poverty (somehow)", *NACLA Report on the Americas*, Vol. 29, No. 6, p. 16-25.
- Chambers, D. E., Wedel, K. R., and Rodwell, M. K. (1992). *Evaluating Social Programs*, Allyn and Bacon, Boston, London and Toronto.
- CHP (1973). "Ak Günlere" Seçim Bildirgesi, CHP.
- Cılga, İ. (2002). "Yoksulluğu 'Sosyal Riski Azaltma Projesi' İle Önlemek Yerine 'Avrupa Sosyal ve Kentsel Şartları' İle Planlama Eylemine Yönelmek", *8 Kasım*

Dünya Şehircilik Günü 26. Kolokiyumu: Yoksulluk, Kent Yoksulluğu ve Planlama, Ankara: TMMOB Şehir Plancıları Odası, s. 101-103.

Cochran, C. L., and Malone, E. F. (1999). *Public Policy: Perspectives and Choices*, McGraw-Hill, Boston.

Çağlar, Ş. (1997). “Baskı Gruplarının Siyasal İktidar Üzerindeki Etkileri”, *İstanbul Üniversitesi İletişim Fakültesi Dergisi*, Sayı: 6, s. 279-295.

Çağlar, Y. (1979). *Türkiye’de Ormanlık Politikası (Dün)*, Çağ Matbaası, Ankara.

Çalı, H. H. (2012). “Aile İçi Şiddet: Bir Kamu Politikası Analizi”, *Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt 16, Sayı 2, s. 1-25.

Çelik, A. (2010). “Muhafazakar Sosyal Politika Yönelimi: Hak Yerine Yardım – Yükümlülük Yerine Hayırseverlik”, *İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, Sayı 42, s. 63-81.

Çelik, S., Çorbacıoğlu, S. (2008). Multiple Approaches In Public Policy Analysis: A Critique Of Positivist Approach, *Sosyal Bilimler Dergisi/Journal of Social Sciences*, 32(1).

Çeliktürk, T. (2018). *1985-2017 Dönemi İller Bankası Reorganizasyon Politikalarının Tamamlayıcı Analiz Yaklaşımı Çerçevesinde Çözümlemesi*, Yayımlanmamış Doktora Tezi, Pamukkale Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Denizli.

Çengelci, E. (1989). “Türk Sosyal Yardım Sistemine Genel Bir Bakış”, *Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Dergisi*, Cilt 1, Sayı 1, s.

Çengelci, E. (1993). “Sosyal Refahın Gerçekleşmesinde Sosyal Yardımların Rol ve Önemi”, *Hacettepe Üniversitesi Sosyal Hizmetler Yüksekokulu Dergisi*, Cilt 11, Sayı 1-2-3, s. 9-34. <http://fs.hacettepe.edu.tr/tsh/Dergiler/1993-123.pdf>.

Çetinkaya İstikbal, N. I. (2018). “Kamu Politikalarında Uygulama”, R. Şengül (Editör), *Kamu Politikası*, Umuttepe, Kocaeli, Beşinci Bölüm, s. 63-74.

Çevik, H. H. ve Demirci, S. (2012). *Kamu Politikası: Kavramlar, Aktörler, Süreç, Modeller, Analiz, Karar Verme*, İkinci Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara.

- Çevik, H. H. ve Demirci, S. (2015). *Kamu Politikası: Kavramlar, Aktörler, Süreç, Modeller, Analiz, Karar Verme*, Güncellenmiş 3. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- Çiçek, A. C. (2018). “Türk Siyasal Hayatında ‘Toplayıcı’ Bir Parti Olarak Anavatan Partisi (1983-1989)”, *MCBÜ Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt 16, Sayı 4, Aralık, s. 73-98.
- Çiçek, H. (1996). *Türkiye’de Vakıf Müessesesinin Sosyo-Ekonomik Fonksiyonları (İzmir İli Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları Üzerine Bir Araştırma)*, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Anabilim Dalı, İzmir.
- Çiner, C. U. (2013). “Karşılaştırmalı kamu politikası”, M. Yıldız ve M. Z. Sobacı (Editörler), *Kamu Politikası Kuram ve Uygulama*, Adres Yayınevi, Ankara, Bölüm 14, s.286-306
- Çoban, A. N. (2012). “Cumhuriyetin İlanından Günümüze Konut Politikası”, *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, Cilt 67, Sayı 3, s. 75-108.
- Çoğurcu, C. (2010). “Stratejik Planlama, Stratejik Yönetim ve Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğünde Sosyal Yardım Politikalarına Yönelik Gerçekleştirilen Projeler”, *Yardım ve Dayanışma Dergisi*, Yıl 1, Sayı 2, s. 7-32.
- Çulha Zabcı, F. (2003). “Sosyal Riski Azaltma Projesi: Yoksulluğu Azaltmak mı, Zengini Yoksuldan Korumak mı?”, *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, Cilt 58, No. 1, s.
- Çulha Zabcı, F. (2009). *Dünya Bankası Yanılsamalar ve Gerçekler*, Yordam Kitap.
- DDK (Devlet Denetleme Kurulu) (2009). *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 Araştırma ve İnceleme Raporu*, DDK, Ankara.
- deLeon, P. (1999). “The Stages Approach to the Policy Process: What Has It Done? Where Is It Going”, P. A. Sabatier (Editors), *Theories of the Policy Process, 1st Edition*, Westview Press, Boulder, Colorado, p. 19-32.

- deLeon, P., and deLeon, L. (2002). "Whatever Happened to Policy Implementation? An Alternative Approach", *Journal of Public Administration Research and Theory (JPART)*, No. 4, p. 467-492. <https://academic.oup.com/jpart/article-abstract/12/4/467/996637>
- Demir, F. (2011). "Kamu Politikası ve Politika Analizi Çalışmalarının Teorik Çerçevesi", *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Sayı: 30, s. 107-120.
- Demirci Akyol, E. (2013). Sultan II. Abdülhamid Döneminde Sosyal Politika Uygulamaları, *Sosyal Politika Çalışmaları Dergisi*, Cilt 7, Sayı 31, s. 33-47.
- Demirci, M. (2004). *Kent Planlamada Uygulama Anlayışına Eleştirel Bir Yaklaşım Dikmen Vadisi Projesi Örneği*, Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Demirci, S. ve Çevik, H. H. (2008). "Kamu Politikası Analizi ve Karar Verme", A. Balcı, A. Nohutçu, N. K. Öztürk, B. Coşkun (Editörler), *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar, İkinci Basım*, Seçkin, Ankara, s. 203-221.
- Demirel, D. (2018). "Kamu Politikasında Gündem Belirleme", R. Şengül (Editör), *Kamu Politikası*, Umuttepe, Kocaeli, İkinci Bölüm, s. 18-32.
- Demirhan, Y. ve Kartal, N. (2011). "Yoksullukla Mücadelede Türkiye Deneyimi: Sosyal Yardımlaşma Ve Dayanışma Teşvik Fonu", M. Kardaş (Baş Editör), *Uluslararası Yoksullukla Mücadele Sempozyumu: Deneyimler Yeni Fikirler Bildiri Kitabı, 2. Baskı*, Ankara, s. 135-150.
- Demirhan, Y. ve Kartal, N. (2014). "1980 Sonrası Yoksullukla Mücadelenin Başlıca Aracı Olarak Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu'nun Kuruluş ve Varlık Nedenlerine İlişkin Bazı Tespitler", *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Sayı 42, Ekim, s. 257-268.
- DiGiammirano, F., and Trudeau, L. (2008). "Virtual Networks: An Opportunity for Government", *The Public Manager*, Vol. 37, No. 1, p. 5-11.
- Dilik, S. (1987). "Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu", *Çimento İşveren Dergisi*, Cilt 1, Sayı 2, Mart, s. 8-19. https://www.ceis.org.tr/dergi/mart1987/makele_2.pdf

- Dodurka, B. Z. (2014). Türkiye’de Merkezi Devlet Eliyle Yapılan Sosyal Yardımlar-Çalışma Raporu. *Boğaziçi Üniversitesi Sosyal Politika Forumu* (http://www.spf.boun.edu.tr/docs/faaliyet_raporlari/Sosyal_Yardim_Raporu_-_Aralik_2014.pdf) (SET 16.10. 2015).
- Doğan, E. (2008). *Gelişmekte Olan Ülkelerde Yoksulluk Siyaseti: Türkiye Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu Örneği*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Siyaset Bilimi Anabilim Dalı, Ankara.
- DPT (2000). *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005)*, DPT, Ankara.
- DPT ÖİK (2001). *Gelir Dağılımının İyileştirilmesi ve Yoksullukla Mücadele Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, DPT, Yayın No: 2599, Ankara.
- Dunn, W. N. (1981). *Public Policy Analysis: An Introduction*, Prentice Hall, Englewood Cliffs, New Jersey.
- Dunn, W. N. (2015). *Public Policy Analysis, Fifth Edition*, Pearson Education, Inc., Boston.
- Dunn, W. N. (2017). *Public Policy Analysis: An Integrated Approach, 6th Edition*, Routledge, A Taylor and Francis Group, New York.
- Dye, T. R. (1972). *Understanding Public Policy*, Prentice Hall, Englewood Cliffs, New Jersey.
- Dye, T. R. (2002). *Understanding Public Policy*, Prentice Hall, Upper Saddle River, New Jersey.
- Dye, T. R. (2008). *Understanding Public Policy, 12th Edition*, Prentice Hall, Upper Saddle River, New Jersey.
- Easton, D. (1957). “An Approach to the Analysis of Policy Streams”, *World Politics*, Vol. 9, p. 383-400.
- Eder, M. (2003). “Political Economy of Agricultural Liberalization in Turkey”, A. Insel (Editor), *La Turquie et le développement*, Editions L’Harmattan, p. 211-245.
- Edwards III, G. C. (1980). *Implementing Public Policy*, Congressional Quarterly Press, Washington, D.C.

- Egeberg, M. (1995). "Bureaucrats as Public Policy-Makers and Their Self-Interests". *Journal of Theoretical Politics*, Vol. 7, No. 2, p. 157-167.
- Eğilmez, M. ve Kumcu, E. (2005). *Ekonomi Politikası: Teori ve Türkiye Uygulaması*, Sekizinci Basım, Ankara: Remzi Kitabevi.
- Ekici, S. (2002). *Türkiye'de Spor Federasyonlarını Oluşturan Fahri Çalışanların Spor Politikalarının Oluşumu ve Uygulamalarına Yaklaşımları*, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Gazi Üniversitesi, Sağlık Bilimleri Enstitüsü, Ankara.
- Ekmen, N. (2017). *1990'lı Yıllardan İtibaren Türk Tarım Politikasının Gelişimi Ve Avrupa Birliği'nin Ortak Tarım Politikasına (OTP) Uyumu*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Pamukkale Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Denizli.
- Emek, U. ve Acar, M. (2008). "Yolsuzlukla Mücadelede Bir Temel Soru (N): Kurumsal Tekelcilik Mi, Çoğulculuk Mu?", *İktisat İşletme ve Finans*, Cilt 23, Sayı 270, s. 64-89.
- Erat, V. (2016). *Bir Kamu Politikasının Analizi: Türkiye'de Bilim*, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Ankara.
- Ergun, T. (2004). *Kamu Yönetimi: Kuram, Siyasa, Uygulama*, Ankara: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü.
- Ergüder, Ü. (1981). *Türkiye'de Tarım Fiyat Destek Siyaseti ve Siyaset*, Boğaziçi Üniversitesi İdari Bilimler Fakültesi, İstanbul.
- Eroğlu, T. (2013). "Türkiye'de Kamu Politikası Oluşturulmasında Uluslararası Aktörlerin Rolü", M. Yıldız ve Z. Sobacı (Editörler), *Kamu Politikası Kuram ve Uygulama*, Adres Yayınevi, Ankara, Bölüm 7, s. 130-147.
- Ertem, A. (2011). Osmanlıdan Günümüze Vakıflar, *Vakıflar Dergisi*, 36 25-66.
- Ertürk, H. (1997). *Kent Ekonomisi*, Genişletilmiş 2. Baskı, Bursa: Ekin.
- Eryılmaz, B. (2015). *Kamu Yönetimi: Gözden Geçirilmiş ve Güncellenmiş 8. Baskı*, Umuttepe, Kocaeli.
- Etzioni, A. (1967). "Mixed Scanning: A Third Approach to Decision Making", *Public Administration Review*, Vol. 27, No. 5, p. 385-392.

- Eyestone, R. (1971). *The Threads of Public Policy: A Study in Policy Leadership*, Bobbs-Merrill, Indianapolis.
- Fischer, F. (1995). *Evaluating Public Policy*, Wadsworth Publishing Company.
- Fişek, G. (2007). “Sosyal Hizmet Ve Sosyal Yardımların Sosyal Politika Araçları İçindeki Yeri (“Genel”i “Yerel”e İndirmek”, *Güncel Sosyal Politika Tartışmaları (Cahit Talas Anısına)*, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi, Ankara, s. 333-350.
- Fitz, J., Haplin, D., and Power, S. (1994). “Implementation Research and Education Policy: Practice and Prospects”, *British Journal of Educational Studies*, Vol. 42, p. 53-69.
- Genç, E. (2018). “Kamu Politikasında Değerlendirme”, R. Şengül (Editör), *Kamu Politikası*, Umuttepe, Kocaeli, Altıncı Bölüm, s. 75-96.
- Geray, C. (1983). “SBF Dekanı Prof.Dr. Cevat Geray’ın XIII. İskan ve Şehircilik Haftası Konferanslarını Açış Konuşması”, *XIII. İskan ve Şehircilik Haftası Konferansları: Toplu Konut Sorunları ve Siyaseti*, Ankara Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi, Ankara, s. 3-6.
- Geray, C. (1999). “2000’li Yılların Eşiğinde Toplumsal Konut, Arsa ve Kentsel Gelişme Yöneltilerimize Toplu Bakış” *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 32, Sayı 4, s. 85-116.
- Gerek, N. (2002). *Sosyal Güvenlik Hukuku (2. Baskı)*, Eskişehir Anadolu Üniversitesi Yayınları, No: 1178, Eskişehir.
- Gosling, J. J. (2004). *Understanding, Informing and Appraising Public Policy*, Pearson, Longman, New York.
- Gough, I. (2018). “Güney Avrupa’da Sosyal Yardım”, A. Buğra ve Ç. Keyder (Derleyenler), *Sosyal Politika Yazıları*, B. Yakut-Çakar ve U.B. Balaban (Çevirenler), İstanbul: İletişim Yayınları, s. 231-260.
- Göçoğlu, V. (2018). *Türkiye'nin Siber Güvenlik Politikalarının Kamu Politikası Analizi Çerçevesinde Değerlendirilmesi*, Yayımlanmamış Doktora Tezi, Hacettepe Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Ankara.

- Göymen, K. (1982). “Yerel Ölçekte Bir Kamu Siyaseti Uygulaması Olarak Batıkent Konut Projesi”, *Türkiye Birinci Şehircilik Kongresi, 2. Kitap*, ODTÜ Yayını, Ankara, s. 107-140.
- Göymen, K. (1997). “Yerel Ölçekte Bir Kamu Siyaseti Uygulaması Olarak Batıkent Konut Projesi”, Korel Göymen (Derleyen:), *Türkiye’de Kent Yönetimi*, Boyut Yayın Grubu, İstanbul, s. 113-142.
- Grindle, M. S., and Thomas, J. W. (1989). “Policy Makers, Policy Choices, and Policy Outcomes: The Political Economy of Reform in Developing Countries”, *Policy Sciences*, Vol. 22, p. 213-248.
- Grindle, M. S., and Thomas, J. W. (1991b). “Implementing Reform: Arenas, Stakes and Resources”, *Public Policy Choices and Policy Changes*, M. S. Grindle and J. W. Thomas (Editors), Johns Hopkins University Press, Baltimore, p. 121-150.
- Grindle, M. S., and Thomas, J. W. (Editors) (1991a). *Policy Makers, Policy Choices, and Policy Outcomes: The Political Economy of Reform in Developing Countries*, Johns Hopkins University Press, Baltimore.
- Gül, A. (2004). “Sosyal Yardım Olgusu ve Sosyal Yardım Hizmetlerinin Gelişim Tarihi”, IV. Aile Şurası Bildirileri, Ankara.
- Gül, H. (2015). “Kamu Politikası Analizi, Yöntemleri ve Teknikleri”, *Yasama Dergisi*, Cilt 29, Sayı 5, s. 5-31.
- Gülener, S. (2011). “Yargı Bağımsızlığını Güçlendirici Bir Mekanizma Olarak Yargısal Hesap Verebilirlik ve Türk Yargı Sistemi”, *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt 15, Sayı 2, s. 215-252.
- Güler, M. (2009). “Toplumcu Belediyeciliğin Doğuş Koşulları Üzerine”, İ. Kamalak ve H. Gül (Derleyenler), *Yerel Yönetimlerde Sosyal Demokrasi: Toplumcu Belediyecilik. Teorik Yaklaşımlar, Türkiye Uygulamaları*, SODEV Kitaplığı adına Kalkedon Yayıncılık, İstanbul, s. 125-158.
- Gümüş, C. (2004a). *Ormanlık Politikası, Cilt 1*, Karadeniz Teknik Üniversitesi (KTÜ), KTÜ Yayın No: 216, Trabzon.
- Gümüş, C. (2004b). *Ormanlık Politikası, Cilt 2 (Ormanlıkla İlgili Düzenlemeler)*, Karadeniz Teknik Üniversitesi (KTÜ), Trabzon.

- Günel, C. N. (2018). “Kamu Politikasında Karar Alma”, R. Şengül (Editör), *Kamu Politikası*, Umuttepe, Kocaeli, Dördüncü Bölüm, s. 51-62.
- Güneş, M. (2012). “Yoksullukla Mücadelede Sosyal Yardımların Bir Kamu Yönetimi Politikası Olarak Sürdürülebilirliği”, *Selçuk Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi (SÜ İİBF) Sosyal Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, Cilt 12, Sayı 24, s. 149-184.
- Güngör, E. (2017). *Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıflarının Politikaları ve Politikaların Etkinliği*, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, İstanbul.
- Güriz, A. (1975). *Türkiye’de Nüfus Politikası ve Hukuk Düzeni*, Türkiye Kalkınma Vakfı, Ankara.
- Güzel, H. C. (2011). “Hasan Celal Güzel’in Konuşması”, *Turgut Özal Sempozyumu*, Ankara.
- Hacımahmutoğlu, H. (2009). *Türkiye’deki Sosyal Yardım Sisteminin Değerlendirilmesi*, Basılı DPT Uzmanlık Tezi, Yayın No: 2803, Ankara.
- Haddow, R. (2002). “Municipal Social Security in Canada”, E. P. Fowler and D. Siegel (Editors), *Urban Policy Issues: Canadian Perspectives, Second Edition*, Oxford University Press, USA, p. 90-107.
- Haspolatlı, E. (t.y.). *Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları Üzerine Bir İnceleme*, İnsani ve Sosyal Araştırmalar Merkezi, Rapor.
- Henstra, D. (2010). “Explaining Local Policy Choices: A Multiple Streams Analysis of Municipal Emergency Management”, *Canadian Public Administration*, Vol. 53, No. 2, p. 241-258.
- Heper, M., and Keyman, E. F. (1998). “Double-Faced State: Political Patronage and the Consolidation of Democracy in Turkey”, *Middle Eastern Studies*, Vol. 34, No. 4, p. 259-277.
- Hill, M. (1997). *The Policy Process in the Modern State, 3rd Edition*, Prentice Hall / Harvester Wheatsheaf, Hemel Hempstead Hertfordshire.

- Hill, M. (2005). *The Public Policy Process, 4th Edition*, Pearson Education Limited, Harlow Essex.
- Hofferbert, R. I., and Erguder, U. (1985). "The Penetrability of Policy Systems in a Developing Context", *Journal of Public Policy*, Vol. 5, No. 1, p. 87-105.
- Hogwood, B. W., and Gunn, L. A. (1984). *Policy Analysis for the Real World*, Oxford University Press, New York.
- Howlett, M., and Ramesh, M. (1995). *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems [First Edition]*, Oxford University Press, Oxford, Ontario, Canada.
- Howlett, M., and Ramesh, M. (2003). *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems, Second Edition*, Oxford University Press, Oxford, Ontario, Canada.
- Howlett, M., Perl, A., and Ramesh, M. (2009). *Policy Cycles and Policy Subsystems, Third Edition*, Oxford University Press,
- İlter, E. (1993). *Ormançılık Politikasının Formüle Edilmesi*, Bolu: Yazarın kendi baskısı.
- İncedal, S. (2013). *Türkiye'de Yoksulluğun Boyutları: Mücadele Politikaları ve Müdahale Araçları*, Yayınlanmamış Aile ve Sosyal Politikalar Uzmanlık Tezi, Aile Ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü, Ankara.
- İncedal, S. (2018). *Türk Sosyal Yardım Sisteminin Hukuki ve Kurumsal Bakımdan Değerlendirilmesi*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Hacettepe Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Jann, W., and Wegrich, K. (2007). "Theories of the Policy Cycle", F. Fischer, G. J. Miller, M.S. Sidney (Editors), *Handbook of Public Policy Analysis, Theory, Politics, and Methods*, CRC Press, Boca Raton, Florida, p. 43-62.
- Jenkins, W. I. (1978). *Policy Analysis: A Political and Organisational Perspective*, London: Martin Robertson.
- Jenkins, W. I. (1978). *Policy Analysis: A Political and Organizational Perspective*, St Martin's Press, New York.
- Jones, C. (1970). *An Introduction to the Study of Public Policy*, Wadsworth Publishing Company, Belmont, California.

- Jones, C. (1977). *An Introduction to the Study of Public Policy, 2nd Edition*, Duxbury Press, North Scituate, Massachusetts.
- Kalağan, G. (2009). *Türkiye'de 1980 Sonrası Bürokratik Dönüşüm: Sosyal Yardımlaşma Ve Dayanışma Genel Müdürlüğü (SYDGM) Örneği*, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Süleyman Demirel Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Isparta.
- Kapani, M. (2014). *Politika Bilimine Giriş, 36. Baskı*, Bilgi Yayınevi, Ankara.
- Kaptı, A. (2011). *Kamu Politika Sürecinde Klasik Yaklaşım Modeli. Kamu Politika Süreci: Teorik Perspektifler*, Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- Karabulut, B. (2010). "Dünyada ve Türkiye'de Think Tank Kuruluşları: Karşılaştırmalı Bir Analiz", *Gazi Akademik Bakış Dergisi*, Cilt 4, Sayı 7, s. 91-104.
- Karadeniz, O. (2012). "Dünya'da ve Türkiye'de İş Kazaları ve Meslek Hastalıkları ve Sosyal Koruma Yetersizliği", *Çalışma ve Toplum*, Sayı 34 (2012/3), s. (NOT: indirilebilir)
- Karagöl, E. T., ve Dama, N. (2015). Geçmişten Günümüze Sosyal Yardımlar, *SETA*, Kasım 2015, Sayı 139, s 1-25, Ankara.
- Karasu, C. ve Usta, G. (2009) "Kumlama İşçileri Dayanışma Komitesi", İstanbul, *Hürriyet Gazetesi*, 13.03.2009. <http://www.hurriyet.com.tr/kelebek/silikozis-hastalari-icin-dayanisma-gecesi-11194064>
- Karataş, K. (1999). "Sosyal Refah: Kavramsal Boyutu Gelişimi ve Nitelikleri", *Yaşam Boyu Sosyal Hizmet*, s. 33-43.
- Kartal, S. K. (2007a). "Önsöz", H. Erkul ve L. Gökdemir (Editörler), *Türkiye'de Cumhuriyetin Kuruluşundan Günümüze Uygulanan Kamu Politikaları -I*, Detay Yayıncılık, Ankara, s. iii.
- Kartal, S. K. (2007b). "Kamu Politikası Nedir?", H. Erkul ve L. Gökdemir (Editörler), *Türkiye'de Cumhuriyetin Kuruluşundan Günümüze Uygulanan Kamu Politikaları - I*, Detay Yayıncılık, Ankara, s. 1-8.
- Kavak, K. (2016). *Kamu Politikalarının Oluşturulmasında ve Uygulanmasında Dış Etkiler: Enerji Sektörü Örneği*, Gazi Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara.

- Kaya, Y. (2013). “Çevre Politikası İlkeleri, Aktörleri ve Araçları: Söylemden Pratiğe Bir Süreç Analizi”, M. Yıldız ve M. Z. Sobacı (Editörler), *Kamu Politikası: Kuram ve Uygulama*, Adres Yayınları, Ankara, Bölüm 19, s. 466-497.
- Kayıkcı, S. (2003). “Bir Kamu Politikası Süreci Analizi: 1980 Sonrası Türkiye’de Tütün Politikası”, *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Gelişme ve Toplum Araştırmaları Merkezi*, Sayı 63, s. 2-25.
- Kayıkcı, S. (2013). Türkiye’de Kentsel Dönüşüm Politikası Analizi, *Bilgi Sosyal Bilimler Dergisi*, (1), 62-94.
- Kazdağlı, H. (2003). “Turgut Özal’ın İktisadi Reformları”, İ. Sezal (Editör), *Kim Bu Özal?: Siyaset, İktisat, Zihniyet*, 2. Baskı, Boyut Yayıncılık, İstanbul, s. 443-470.
- Keleş, R. (1983). “Toplu Konut, Konut Kooperatifleri ve Devlet”, *XIII. İskan ve Şehircilik Haftası Konferansları: Toplu Konut Sorunları ve Siyasası*, Ankara Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi, Ankara, s. 11-32.
- Kesgin, B. (2012a). “Sosyal politikanın en önemli kurumu: Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı”, *İnsan Hakları Yıllığı*, Sayı 30, s. 41-54.
- Kesgin, B. (2012b). *Yoksulluğa Yerel Müdahale, Sosyal Belediyecilik: Muhafazakar ve Sosyal Demokrat Perspektiften*, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa.
- Kesgin, B. (2013). *Kamu Sorumluluğunda Sosyal Hizmet*, İstanbul: Açılım Kitap
- Kesgin, B. (2014). *Kamu Sosyal Politikalarında Sosyal Yardım*, 2. Baskı, İstanbul: Açılım Kitap.
- Kıranlar, S. (2013). *Savaş Yıllarında Türkiye’de Sosyal Yardım Faaliyetleri (1914–1923)*, Yayımlanmış Doktora Tezi, İstanbul Üniversitesi Atatürk İlkeleri ve İnkılâp Tarihi Enstitüsü, İstanbul.
- Kingdon, J. W. (1984). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, Harper Collins, Michigan.
- Kingdon, J. W. (2003). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, 2nd Edition, Longman, New York.
- Knill, C., and Tosun, J. (2012). *Public Policy: A New Introduction*, Macmillan International Higher Education.

- Knoepfel, P., Larrue, C., Varone, F., and Hill, M. (2007). *Public Policy Analysis*, The Policy Press, Bristol.
- Koçyıldırım, Ş. (1987). *Sosyal Yardımlaşma Ve Dayanışma Faaliyetleri İle Sosyal Refah Hizmetlerine Halkın Katılım Eğilimleri*, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Hacettepe Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Koray, M. (2007). “Sosyal Politikanın Anlamı ve İşlevini Tartışmak”, *Çalışma ve Toplum Dergisi*, Sayı 15, s. 19-55.
- Koray, M. (2018). *Sosyal Politika*, Beşinci Baskı, İmge Kitabevi, Ankara.
- Kozak, İ. E. (1985). *Bir Sosyal Siyaset Müessesesi Olarak Vakıf: Tarihte Gördüğü ve Günümüzde Görebileceği İşlevler Açısından Bir Tahlil Denemesi*, (Vol. 39) Akabe Yayın Ticaret ve Sanayi AŞ.
- Kozak, İ. E. (1994). *Bir Sosyal Siyaset Müessesesi Olarak Vakıf: Tarihte Gördüğü ve Günümüzde Görebileceği İşlevler Açısından Bir Tahlil Denemesi*, Sakarya Üniversitesi Matbaası.
- Kozlu, C. (2019). *Bulutların Üstüne Tırmanırken: THY, Bir Dönüşüm Öyküsü*, 14. Baskı, Remzi Kitabevi, İstanbul.
- Köseoğlu, Ö. (2013a). “Meslek, Sanat ve Disiplin Olarak Kamu Politikası: Türkiye’ye İzdüşümleri”, *Bilgi Dergisi*, No. 26, s. 4-36.
- Köseoğlu, Ö. (2013b). “Kamu Politikası Sürecine Karar Verme Modelleri”, M. Yıldız ve M. Z. Sobacı (Editörler), *Kamu Politikası Kuram ve Uygulama*, Adres Yayınevi, Ankara, s. 244-264.
- Kraft, E. M., and Furlong, S. R. (2004). *Public Policy: Politics, Analysis and Alternatives*, CQ Press, Washington D.C.
- Kraft, E. M., and Furlong, S. R. (2012). *Public Policy: Politics, Analysis and Alternatives, Fourth Edition*, Sage on behalf of CQ Press, Los Angeles.
- Kraft, E. M., and Furlong, S. R. (2018). *Public Policy: Politics, Analysis and Alternatives, Sixth Edition*, Sage on behalf of CQ Press, Los Angeles.
- Kulaç, O, Özgür, H. (2017). “An Overview of the Stages (Heuristics) Model as a Public Policy Analysis Framework”, *European Scientific Journal*, 13 (12), p. 144-157.

- Kulaç, O. (2016). *Bir Kamu Politikası Çözümlemesi: Türkiye'nin Yurtdışı Lisansüstü Burs Politikası*, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Pamukkale Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Denizli.
- Kulaç, O. ve Çalhan, H. S. (2013). “Bir Kamu Politikası Süreci Analizi: Milli Eğitim Bakanlığı ve Yükseköğretim Kurulu Yurtdışı Lisansüstü Bursları”, *Dicle Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Sayı 10, s. 205-225.
- Kulaç, O., Akman, E., Babaoğlu, C. (Editors) (2019). *Public Policy Analysis in Turkey: Past, Present and Future*, Berlin: Peter Lang GmbH Internationaler Verlag der Wissenschaften.
- Kulaç, O., and Bulut, C. (2019). “An Analysis of Turkey’s Amnesty Policy: The Case of Law No. 4616 (Rahşan Amnesty)”, O. Kulaç, E. Akman, C. Babaoğlu (Editors), *Public Policy Analysis in Turkey: Past, Present and Future*, Berlin: Peter Lang GmbH Internationaler Verlag der Wissenschaften, Chapter 1, p. 17-32.
- Kutal, M. (1974). “Türkiye’de Sosyal Güvenlik ve Başlıca Sorunları”, *İstanbul Üniversitesi'nin Fındıkoğlu Armağanı*, İstanbul.
- Kutal, M. (2000). “Türkiye-Avrupa Birliği İlişkilerinin Sosyal Boyutu”, *Prof. Dr. Nusret Ekin'e Armağan*, TÜHİS, Ankara, s. 55-70.
- Kutlu, D. (2014). *Türkiye’de Sosyal Yardım Rejiminin Oluşumu*, Basılı Doktora Tezi (Kutlu, 2015: RotaBene), Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Kutlu, D. (2015). *Türkiye’de Sosyal Yardım Rejiminin Oluşumu: Birikim, Denetim, Disiplin*, Basılı Doktora Tezi, RotaBene, Ankara.
- Laswell, H. D. (1956). *The Decision Process*, Bureau of Governmental Research, University of Maryland, College Park, Maryland.
- Lindblom, C. E. (1979). “Still Muddling, Not Yet Through”, *Public Administration Review*, Vol. 39, No. 6, p. 517-526.
- Lipsky, M. (1980). *Dilemmas of the Individual in Public Services*, Russell Sage Foundation, New York.

- Lipsky, M. (2010). *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services, 30th Anniversary Expanded Edition*, Russell Sage Foundation, New York.
- March, J. G., and Olsen, J. P. (1984). "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life", *The American Political Science Review*, Vol. 78, No. 3, p. 734-749.
- Matland, D. E. (1995). "Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation", *Journal of Public Administration Research and Theory: JPART*, Vol. 5, p. 145-174.
- Metin, O. (2011). "Sosyal Politika Açısından AKP Dönemi: Sosyal Yardım Alanında Yaşananlar", *Çalışma ve Toplum*, Sayı 28, s. 179-200.
- Meyers, M. K., and Vorsanger, S. (2007). "Street-level Bureaucrats and the Implementation of Public Policy", *The Handbook of Public Administration*, p. 153-163.
- Meynaud, J. (1975). *Politikada Baskı Grupları*, S. Tiryakioğlu (Çev.), Varlık Yayınevi, İstanbul.
- Mumcu, H. E. (2018). *Engelli Spor Politikaları (Avrupa Birliği Ülkeleri ile Türkiye Karşılaştırması)*, Ankara: Akademisyen Kitabevi.
- Mülazımoğlu, M. E. (2018). "Kamu Politikasında Aktörler", R. Şengül (Editör), *Kamu Politikası*, Umuttepe, Kocaeli, Üçüncü Bölüm, s. 33-50.
- Nalbant, M. (2010). *Yoksullukla Mücadelede Sosyal Riski Azaltma Projesi: Sivas Örneği*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Cumhuriyet Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Sivas.
- Nelson, B. J. (1978). "Setting the Public Agenda: The Case of Child Abuse", V. J. May, and B. A. Wildavsky (Editors), *The Policy Cycle*, Sage Yearbooks in Politics and Public Policy, Beverly Hills, California and London, p. 17-41.
- Nelson, B. J. (1984). *Making an Issue of Child Abuse: Political Agenda Setting for Social Problems*, University of Chicago Press, Chicago.
- Oğuz, A. (1989). "Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları", *Türk İdare Dergisi*, Yıl 61, Sayı 384, s. 71-100.

- Oktaý, C. (1983). *Yükselen İstemler Karşısında Türk Siyasal Sistemi ve Kamu Bürokrasisi*, İstanbul Üniversitesi, Siyasal Bilimler Fakültesi, İstanbul.
- Orhan, G. (2007). Kamu Politikalarıyla İlgili Sorunlar Nasıl Çözülür? Disiplinler Arası Bir Yaklaşım Olarak Kamu Politikaları Analizi ve Getirdiği Açılımlar, *Kamu Yönetimi: Yöntem ve Sorunlar*, Nobel, 287-304.
- Osman, F. A. (2002). "Public Policy Making: Theories and Implications in the Developing World", *Asian Affairs*, Vol. 2, No. 3, p. 37-52.
- Öktem, K. G., and Erdogan, C. (2019). "Between welfare state and (state-organised) charity", *International Journal of Sociology and Social Policy*, ahead-of-print. <https://doi.org/10.1108/IJSSP-11-2018-0217>
- Özal, T. (1990). Cumhurbaşkanı Turgut Özal'ın 8.6.1990 tarihinde 75. Dönem Kaymakamlık Kursu Konuşması, İçişleri Bakanlığı Konferans Salonu, Ankara; aktaran, Pıtırılı, A. (1993). "8. Cumhurbaşkanı Turgut ÖZAL'I Uğurlarken", *Türk İdare Dergisi*, Yıl 65, Sayı 399, Haziran, s. 2-7.
- Özbek, N. (2001). *The Politics of Welfare: Philanthropy, Voluntarism and Legitimacy in the Ottoman Empire, 1876-1914*, Published (in Turkish, Özbek, 2002) Ph.D. Dissertation, Binghamton University (State University of New York, SUNY), Department of History, Binghamton, New York.
- Özbek, N. (2002). "Osmanlı'dan Günümüze Türkiye'de Sosyal Devlet", *Toplum ve Bilim*, Sayı 92, Bahar 2002, Küreselleşme, Sosyal Politika ve Adalet, s. 7-33.
- Özbek, N. (2002). *Osmanlı İmparatorluğu'nda Sosyal Devlet: Siyaset, İktidar ve Meşruiyet 1876 - 1914*, İstanbul: İletişim.
- Özbek, N. (2006). *Cumhuriyet Türkiye'sinde Sosyal Güvenlik ve Sosyal Politikalar*, İstanbul: Emeklilik Gözetim Merkezi ve Tarih Vakfı.
- Özbek, N. (2008). *Osmanlı İmparatorluğu'nda Sosyal Devlet: Siyaset, İktidar ve Meşruiyet 1876 - 1914, İkinci Baskı*, İstanbul: İletişim.
- Özbilgin, M. Y. ve Hatipoğlu, M. D. (1987). "Mülki İdare Amirlerinin Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıflarına İlişkin İcraatlarının Değerlendirilmesi ve Denetlemesi", *Türk İdare Dergisi*, Yıl 59, Sayı 376, Eylül, s. 75-119.

- Özbilgin, M. Y. ve Hatipoğlu, M. D. (1988). “Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıflarının Tabii Başkanı Olan Mülki İdare Amirlerinin Vakıf Faaliyetleri İle İlgili İcraatlarının Değerlendirilmesi, Denetlenmesi ve Bu Konularda Yapılacak Soruşturmalarda Yetkili Mercii Kim Olacağı”, *Mülkiye Müfettişleri'nin 1986-1987 Kış Dönemi İnceleme – Araştırma Raporları*, İçişleri Bakanlığı, Ankara, s. 279-327.
- Özdemir, C. (1989). *3294 Sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu ve Uygulaması*, Yayınlanmamış Kaymakamlık Tezi, İçişleri Bakanlığı, Ankara.
- Özdönmez, M., İstanbullu, T., Akesen, A. ve Ekizoğlu, A. (1996). *Ormancılık Politikası*, İstanbul: İstanbul Üniversitesi, Orman Fakültesi Yayın No. 401, İstanbul Üniversitesi Yayın No. 3968, İstanbul.
- Özer, B. ve Baştan, S. (2012). “Modernite Postmodernite Süreçlerinde Kamu Yönetimi: Siyasa Yapım Süreçlerinin İletişim Motifleri ve Demokratikleşme Üzerine Kuramsal Bir Tartışma”, *Uluslararası Alanya İşletme Fakültesi Dergisi*, Cilt 4, Sayı 1, s. 39-52.
- Özer, M. A. (2009). “Avrupa Birliğine Tam Üyeliğin Eşiğinde Türkiye”, *Celal Bayar Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Yönetim ve Ekonomi Dergisi*, Cilt 16, Sayı 1, s. 89-105.
- Özeroğlu, H. N. (1989). “Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları”, *Mülkiyeliler Birliği [Mülkiye] Dergisi*, Sayı 109, Temmuz, s. 62-67.
<http://mulkiyederigi.org/issue/viewIssue/5000000535/5000000127>
- Özgür, H. (1994). *Türkiye'nin Özel Çevre Koruma Bölgeleri Politikası ve Foça Örneği*, Basılı Yüksek Lisans Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi, Çevre Araştırma ve Uygulama Merkezi (ÇEVMER), İzmir.
- Özgür, H. (1998). *A Comparative State Study of Reducing Land-Based Municipal Solid Waste Storage: Determinants, Policies, and Frameworks*, Unpublished Ph.D. Dissertation, The University of Texas at Arlington, School of Urban and Public Affairs, Ph.D. in Urban and Public Affairs, Texas.
- Özgür, H. (2008). “Denizli Kentsel Alanının Yönetiminde Söylemden Eyleme Bütünşehir Belediyesi Tasavvurları: Ali Aygören Teklifi (2001), Denizli'ye Özel Kanun Teklifi (2003) ve Belediye Kanununun 11. Maddesi (2006)”, F. N. Genç,

- A. Yılmaz ve H. Özgür (Editörler), *Dönüşen Kentler ve Değişen Yerel Yönetimler*, Gazi Kitabevi, Ankara, s. 239-298.
- Özgür, H. ve Savaş Yavuzçehre, P (2016). “Türkiye’nin Büyükşehir Belediyesi Sistemi: 1982-2015”, *Çankırı Karatekin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt 7, Sayı 1, p. 903-926.
- Öztekin, A. (2003). *Siyaset Bilimine Giriş: Toplum, Devlet, Parlamento, Hükümet Kamu Yönetimi, Dördüncü Baskı*, Siyasal Kitabevi, Ankara.
- Öztürk, M. (2013). “Sendikal Demokrasinin Örgütlü Hareketler Açısından Önemi”, *Süleyman Demirel Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt 18, Sayı 2, s. 269-285.
- Öztürk, N. (1999). “Sosyal Siyaset Açısından Osmanlı Dönemi Vakıfları”, *Osmanlı, Cilt V*, Yeni Türkiye Yayınları, Ankara, s. 34-43.
- Öztürk, Y. (2009). *Sosyal Devlet Bağlamında Sosyal Yardımlaşma Ve Dayanışma Vakıflarının Rolü*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Cumhuriyet Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Çalışma Ekonomisi Ve Endüstri İlişkileri Anabilim Dalı, Sivas.
- Parlak, B. (2011). *Kamu Yönetimi Sözlüğü*, MKM Yayıncılık, Bursa.
- Peters, G. B. (1991). *American Public Policy: Promise and Performance, First Edition*, Washington D.C.: CQ Press.
- Peters, G. B. (1993). *American Public Policy: Promise and Performance, Third Edition*, Washington D.C.: CQ Press.
- Peters, G. B. (1996). *American Public Policy: Promise and Performance, 4th Edition*, CQ Press, Washington DC.
- Peters, G. B. (2012). *American Public Policy: Promise and Performance, 9th Edition*, CQ Press, Washington DC.
- Peters, G. B. (2018). *American Public Policy: Promise and Performance, 11th Edition*, CQ Press, Washington DC.
- Pıtırılı, A. (1993). “8. Cumhurbaşkanı Turgut ÖZAL’ı Uğurlarken”, *Türk İdare Dergisi*, Yıl 65, Sayı 399, Haziran, s. 1-7.

- Pülzl, H., and Treib, O. (2007). "Implementing Public Policy", Fischer, F., Miller, G. J., Sidney, M.S. (Editors), *Handbook of Public Policy Analysis, Theory, Politics, and Methods*, CRC Press, Boca Raton, Florida, p. 89-107.
- Ringquist, E. J. (1993). "Does Regulation Matter? Evaluating the Effects of State Air Pollution Control Programs", *The Journal of Politics*, Vol. 55, No. 4, p. 1022-1045.
- Ripley, R. B., and Franklin, G. A. (1986). *Policy Implementation and Bureaucracy, 2nd Edition*, The Dorsey Press, Chicago.
- Robins, P. (2009). "Public Policy Making in Turkey: Faltering Attempts to Generate a National Drugs Policy", *Policy and Politics*, Vol. 37, No. 2, p. 289-306.
- Rose, R. (1976). *The Dynamics of Public Policy*, Sage Publications, London.
- Sabatier, P. A. (1986). "Top-down and Bottom-up Approaches to Implementation Research", *Journal of Public Policy*, Vol. 6, No. 1, p. 21-48.
- Sabatier, P. A. (1991). "Toward Better Theories of the Policy Process", *PS: Political Science and Politics*, Vol. 24, No. 2, p. 147-156.
- Sabatier, P. A. (2007). *The Theories of the Policy Process, 2nd Edition*, Westview Press, Boulder, Colorado.
- Sabatier, P. A., and Jenkins-Smith, H. (1988). "An Advocacy Coalition Model of Policy Change and the Role of Policy Orientated Learning Therein", *Policy Sciences*, Vol. 21, p. 129-168.
- Sabatier, P. A., and Jenkins-Smith, H. (1999). "The Advocacy Coalition Framework: An Assessment", P. A. Sabatier (Editor), *Theories of the Policy Process*, Westview Press, Boulder, Colorado, p. 117-166.
- Sabatier, P. A., and Weible, C. M. (2007). "The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications", P. A. Sabatier, (Editor), *The Theories of the Policy Process, 2nd Edition*, Westview Press, Boulder, Colorado, p. 189-220.
- Sağıroğlu, S. (1983). "Toplu Konut Yasası", *XIII. İskan ve Şehircilik Haftası Konferansları: Toplu Konut Sorunları ve Siyaseti*, Ankara Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi, Ankara, s. 51-75.

- Sakal, M. (1998). “Siyasal Karar Alma Sürecinde Yer Alan Aktörler ve Roller”, *Dokuz Eylül Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt 13, Sayı 1, s. 211-230.
- Salisbury, R. H. (1968). “The Analysis of Public Policy: A Search for Theories and Roles”, A. Ranney (Editor), *Political Science and Public Policy*, Markham Publishing Company, Chicago, p. 151-175.
- Sallan Gül, S. (2002). “Türkiye’de Yoksulluk ve Yoksullukla Mücadelenin Sosyolojik Boyutları: Göreliden Mutlak Yoksulluğa”, Y. Özdek (Editör), *Yoksulluk, Şiddet ve İnsan Hakları*, 6-7 Aralık 2001, Yoksulluk, Şiddet ve İnsan Hakları Konferansı (Bildiriler Kitabı), TODAİE, Ankara: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü, s. 107-118.
- Sallan Gül, S. (2006). *Sosyal Devlet Bitti, Yaşasın Piyasa: Yeni Liberalizm Ve Muhafazakarlık Kısılcığında Refah Devleti*, Ebabil Yayıncılık, Ankara.
- Sapru, R. K. (2004). *Public Policy: Formulation, Implementation and Evaluation*, Sterling, New Delhi.
- Saraç, C. (2006). “Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası, Primsiz Ödemeler ve Sosyal Güvenlik Kurumu Kanun Tasarılarına İlişkin Genel Bir Değerlendirme”, *Dokuz Eylül Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt 8, Sayı 1, s. 325-342.
- Saran, M. U. (1990). *Vakıf Statüsünün İşlev ve Gereklere Açısından Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları*, TODAİE Uzmanlık Tezi, Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü, Ankara.
- Saran, M. U. (1997). “Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu ve Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları”, *Vakıflar Dergisi*, Sayı: XXVI, s. 428-440.
- Sarpaşan, C. (2008). *Devletin Sivil Toplum Yaklaşımı Çerçevesinden Devlet-Sivil Toplum İlişkisi*, Yayımlanmamış Yeterlilik Tezi, İçişleri Bakanlığı Dernekler Dairesi Başkanlığı, Ankara.
- SASAM (2016). *Türkiye’de Sosyal Hizmet ve Sosyal Yardım Politikaları*, Ankara, SASAM.

- Saybaşı, K. (1999). *Siyaset Biliminde Temel Yaklaşımlar*, Doruk Yayınlarında 1. Baskı (2. Baskı), Doruk Yayınları, Ankara.
- Saygı Doğru, E., (2016). *Eskişehirde Sosyal Yardım Sisteminin Yoksulların Ve SYDV Gözüyle Değerlendirilmesi*, Hacettepe Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Sosyal Hizmet Anabilim Dalı, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara.
- Saygılı, M. K. (2002). *Türkiye’de Kamu Fonu Uygulaması*, Yayınlanmamış Uzmanlık Tezi, DPT, Yıllık Programlar ve Konjonktür Değerlendirme Genel Müdürlüğü, Yayın No: DPT, 2631.
- Semiz, Ö. (2009). “Bir Kamu Politikası Analizi: Türkiye’de Korsanla Mücadele Odaklı Fikri Haklar Politikası”, *Ankara Barosu Fikri Mülkiyet ve Rekabet Hukuku Dergisi*, Cilt 4, Sayı 9, s. 9-40.
- Sezer, M. S. ve Yıldız, M. (2009). “Türkiye’de Bir Kamu Politikası Sorunu Olarak Yabancı Doktor İstihdamı: Avustralya, Birleşik Krallık ve Kanada Örnekleri”, *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt 11, Sayı 3, s. 43-78.
- Shanahan, E. A., Jones, M. D., McBeth, M. K., Lane, R. R. (2013). “An Angel on the Wind: How Heroic Policy Narratives Shape Policy Realities”, *Policy Studies Journal*, Vol. 41, No. 3, p. 453-483.
- Sidney, M. S. (2007). “Policy Formulation: Design and Tools”, F. Fischer, G. J. Miller, M. S. Sidney (Editors), *Handbook of Public Policy Analysis, Theory, Politics, and Methods*, CRC Press, Boca Raton, Florida, p. 79-87.
- Simon, H. A. (1972). “Theories of Bounded Rationality”, C. B. McGuire, and R. Radner (Editors), *Decision and Organization*, North-Holland Publishing Company, Holland, p. 161-176.
- Simon, H. A. (1995). “Rationality in Political Behavior”, *Political Psychology*, Vol. 16, No. 1, p. 45-61.
- Simon, H. A. (1997). *Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administration Organization*, 4th Edition, The New Press, New York.
- Sinclair, B. (2016). *Unorthodox Lawmaking: New Legislative Processes in the US Congress*, CQ Press, Washington D.C.

- Sobacı, M. Z. (2014). *İdari Reform ve Politika Transferi: Yeni Kamu İşletmeciliğinin Yayılışı, 2. Basım*, Bursa: Dora.
- Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü (SYGM). (t.y). *Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları (SYDV)*, SYDV, Ankara.
- Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü, (2006). *Faaliyet Raporu*
- Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü, (2010). *Faaliyet Raporu*
- Soyer, A. (2000). “1980 Sonrası Sağlıkta Neler Oldu?”, *Toplum ve Hekim*, Cilt 15, Sayı 4, s. 259-264.
- Sözer, A. N. (1994). *Türkiye’de Sosyal Hukuk*, Kamu İş, Ankara.
- Sözer, A. N. (1997). *Sosyal Devlet Uygulamaları*, Cemiyet Yayınları, No: 8., İzmir.
- Spillane, J. P., Reiser, B. J., and Reimer, T. (2002). “Policy Implementation and Cognition: Reframing and Refocusing Implementation Research”, *Review of Educational Research*, Vol. 72, No. 3, p. 387-431.
- Suchman, E. (1968). *Evaluative Research: Principles and Practice in Public Service and Social Action Progr.* Russell Sage Foundation.
- Şahin, M. (1990). *Vakıf Kurumunun Sosyal Hizmetleri Üzerine Bir Araştırma*, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.
- Şahinöz, A. (2001). *Neolitik’ten Günümüze Tarım, Ekonomi ve Politikaları*, Turhan Kitabevi, Ankara.
- Şengül, R. (2018). “Kamu Politikasında Kavramsal Çerçeve”, R. Şengül (Editör), *Kamu Politikası*, Umuttepe, Kocaeli, Birinci Bölüm, s. 7-18.
- Şenses, F. (1999). “Yoksullukla Mücadele ve Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu”, *ODTÜ Gelişme Dergisi*, Cilt 26, Sayı 3-4, s. 427-451.
- Şenses, F. (2008). “Missing links in poverty analysis in the age of neoliberal globalization: Some lessons from Turkey”, *New Perspectives on Turkey*, No. 38, p. 61-81.
- Şenses, F. (2009). *Küreselleşmenin Öteki Yüzü: Yoksulluk, 5. Baskı*, İletişim Yayınları, İstanbul.

- Şentop, M. (2005). “Tanzimat Dönemi Kanunlaştırma Faaliyetleri”, *Türkiye Araştırmaları Literatür Dergisi (TALD), Türk Hukuk Tarihi, C. 3, sy. 5, s. 671.*
- Şişman, Y. (2017). “Türkiye’de Sosyal Politikanın Dünü, Bugünü: Hayırseverliğin Kurumsallaşması mı? Gelişim mi?”, *Optimum: Ekonomi ve Yönetim Bilimleri Dergisi, Cilt 4, Sayı 2, s. 1-22.*
- T.B.M.M.(1986).*Tutanak Dergisi, 28.05.1986*
- T.B.M.M.(1986).*Tutanak Dergisi, 29.05.1986*
- T.B.M.M. (2004).*Tutanak Dergisi, 01.12.2004*
- T.B.M.M. (2004). *Denizli Milletvekili Mehmet U. Neşşar ve 26 Milletvekili ile İstanbul Milletvekili Azmi Ateş ve 100 Milletvekilinin Kamu Vakıfları ile Kamu Bünyesinde Kurulu Dernek ve Yardımlaşma Konusunun Araştırılarak, Bu Oluşumlardan Kaynaklanan Sorunların Çözümü İçin Alınması Gereken Önlemlerin Belirlenmesi Amacıyla, Anayasanın 98 inci, İçtüzüğü’nün 104 ve 105 inci Maddeleri Uyarınca Birer Meclis Araştırması Açılmasına İlişkin Önergeleri ve (10/12, 28) Esas Numaralı Meclis Araştırması Komisyonu Raporu, TBMM, Dönem: 22, Yasama Yılı: 3, (S. Sayısı: 699), Ankara. <https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss699m.htm>*
- Tahtalıoğlu, H. ve Özgür, H. (2016). “Türkiye’de Kalkınma Ajansları Politikasının Çözümlemesi: Süreç Analizi (Aşamalar Yaklaşımı)”, *Ömer Halisdemir Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Cilt 9, Sayı 3, s. 161-184.*
- Talas, C. (1992). *Türkiye’nin Açıklamalı Sosyal Politika Tarihi*, Bilgi Yayınevi, Ankara.
- Talu, N. (2004). *TBMM’de Çevre Siyaseti*, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara:
- Tamzok, N. (2007). *Kamu Politikası Analizi: Elektrik Enerjisi Sektörü*, Yayımlanmamış Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Taşcı, F. (2010). “Türkiye’nin Kamusal Sosyal Yardım Anlayışı (1980-2007) Üzerine Bir Analiz”, *Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi, (55), s. 127-149.*
- Taşcı, F. (2008). “Sosyal Yardım Yapma(ma) Gerekçeleri Üzerine Yaklaşımlar”, *Kamu-İş: İş Hukuku ve İktisat Dergisi, Cilt 9, Sayı 4, s. 2-20. <http://www.kamu-is.org.tr/pdf/946.pdf>*

- Taşğın, N. Ş. ve Özel, H. (2011). “Türkiye’de Sosyal Hizmetlerin Dönüşümü”, *Toplum ve Sosyal Hizmet*, Cilt 22, Sayı 2, s. 175-190.
- Taşkesen, M. Ö. (2017). “Osmanlı Döneminde Sosyal Refah Sistemi Olarak Vakıflar”, *İş ve Hayat Dergisi*, Sayı 5, s. 57-66.
- Tataroğlu, M. (2006). “Parlamentar ve Başkanlık Sistemlerinde Siyasi İktidar ve Bürokrasi İlişkileri ve Türkiye Açısından Bir Değerlendirme”, *Celal Bayar Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Yönetim ve Ekonomi Dergisi*, Cilt 13, Sayı 1, s. 97-119.
- Tepekaya, M. ve Kaplan, L. (2003). “Hilâl-i Ahmer Hanımlar Merkezi’nin Kuruluşu Ve Faaliyetleri (1877-1923)”, *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Sayı 10, s. 147-202.
- Titmuss, R. (1971) *The Gift Relationship*, Pantheon Books of Random House, New York.
- Tokol, A. (1997). *Sosyal Politika, 4. Baskı*, Uludağ Üniversitesi Güçlendirme Vakfı Yayınları, Bursa.
- Tosun, J., and Workman, S. (2018). “Moving Forward and Climbing Upward: Advancing Policy Process Research”, C. M. Weible and P. A. Sabatier (Editors), *Theories of the Policy Process, Fourth Edition*, India, Chapter 9, p. 329-362.
- Tosun, J., and Workman, S. (2018). “Struggle and Triumph in Fusing Policy Process and Comparative Research”, C. M. Weible and P. A. Sabatier (Editors), *Theories of the Policy Process, Fourth Edition*, India, p. 329-362.
- Tuncay, A. C., Ekmekçi, Ö. (2012). *Sosyal Güvenlik Hukuku’nun Esasları*, İstanbul: Beta Yayınevi, 15.
- Tunç, A. (2013). *Türk Kamu Yönetiminde Sosyal Yardımlaşma Ve Dayanışma Vakıflarının Etkinliği: TRBİ Bölgesinde Bir Araştırma*, Yayımlanmamış Doktora Tezi, İnönü Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Malatya.
- Tunç, A. (2015). *Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı Açısından “Sosyal Yardım Yönetimine” Yönelik Bir Değerlendirme*, Akademik Araştırmalar ve Çalışmalar Dergisi (AKAD), 7(13).

- Tunç, G. (2008). Bir Kamu Siyaseti Olarak Su Temin ve Dağıtım: Ankara Örneği, *Mülkiye Dergisi*, 32(261), 187-212.
- Turan, İ. (1989). *Kırsal Kalkınma Sürecinde Köyler, Köy Örgütleri ve Devlet*, İstanbul Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi, İstanbul.
- Türk, İ. (2015). *Maliye Politikası: Amaçlar, Araçlar ve Çağdaş Bütçe Teorileri*, 26. Bası, Ankara: Turhan Kitabevi.
- Türkiye Sakatlar Derneğinin (Tarihsiz). *Kot Taşlama İşçileri Destek Bekliyor*, <http://www.tsd.org.tr/kot-taslama-iscileri-destek-bekliyor-6584>
- Uluç, A. V. (2014). “Liberal-Muhafazakar Siyaset ve Turgut Özal’ın Siyasi Düşüncesi”, *Yönetim Bilimleri Dergisi*, Cilt 12, Sayı 23, s. 107-140.
- Urhan, G. ve Urhan, B. (2015). “AKP döneminde sosyal yardım”, M. Koray ve A. Çelik (Editörler), *Himmet-Fıtrat-Piyasa: AKP Döneminde Sosyal Politika*, İstanbul: İletişim Yayınları, s. 229-258.
- Üçışık, H., Fehim. (2013). *Sosyal Yardımlarda Sorunlar ve Çözüm Önerileri*, Ötüken Neşriyat.
- Ülken, H. Z. (1971). “Vakıf Sistemi ve Türk Şehirciliği”, *Vakıflar Dergisi*, Sayı 9, s. 13-37, aktaran Öztürk, N. (1999). “Sosyal Siyaset Açısından Osmanlı Dönemi Vakıfları”, *Osmanlı, Cilt V*, Yeni Türkiye Yayınları, Ankara, s. 34-43.
- Ünlütürk Ulutaş, Ç., Ulutaş, T. F. (2019). “Türkiye’nin Çocuk İşçiliği Politikası: Kamu Politikası Süreç Analizi”, *Çalışma ve Toplum: Ekonomi ve Hukuk Dergisi*, Sayı 63, 2019/4, s. 2565-2584. <http://www.calismatoplum.org/sayi63/ulutas.pdf>
- Waldman, S. (1996). *The Bill: How Legislation Really Becomes Law: A Case Study of the National Service Bill*, Penguin Group.
- Weible, C. M. (2005). “Beliefs and Perceived Influence in a Natural Resource conflict: An Advocacy Coalition Framework Approach to Policy Networks”, *Political Research Quarterly*, Vol. 58, p. 461-475.
- Weible, C. M. (2014a). “Introducing the Scope and Focus of Policy Process Research and Theory”, P. A. Sabatier, and C. M. Weible (Editors), *Theories of the Policy Process*, Westview Press, A Member of the Perseus Books Group, Boulder, Colorado, p. 3-21.

- Weible, C. M. (2014b). "Advancing Policy Process Research", P. A. Sabatier, and C. M. Weible, (Editors), *Theories of the Policy Process*, Westview Press, A Member of the Perseus Books Group, Boulder, Colorado, p. 391-407.
- Weible, C. M., and Sabatier, P. A. (2007). "A Guide to the Advocacy Coalition Framework", F. Fischer, G. J. Miller, M.S. Sidney (Editors.), *Handbook of Public Policy Analysis, Theory, Politics, and Methods*, CRC Press, Boca Raton, Florida, p. 123-136.
- Weible, C. M., and Sabatier, P. A. (Editors) (2018). *Theories of the Policy Process, Fourth Edition*, Westview Press, A Member of the Perseus Books Group, Special India Edition, India.
- Wilson, C. A. (2019). *Public Policy: Continuity and Change, Third Edition*, Waveland Press, Inc., Long Grove, Illinois.
- Yasin, N. Y. (2009). *Mavi Beyaza Dönerken: Kot Kumlama İşçilerinde Bir Meslek Hastalığı Olarak Silikozis*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Üniversitesi Sağlık Bilimleri Enstitüsü, İstanbul.
- Yavuz, Ü. (1999). *Atatürk İmparatorluktan Milli Devlete*, Türk Tarih Kurumu, Ankara.
- Yay, S. (2014). *Sosyal Refah Devletinde Sosyal Yardımlar: Türkiye’de Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Maliye Anabilim Dalı, İzmir.
- Yay, S. (2015). "1980’den Günümüze Türkiye’de Sosyal Yardım Alanındaki Gelişmeler ve Sosyal Yardım ve Dayanışmayı Teşvik Fonu", *Ekonomi Bilimleri Dergisi*, Cilt 7, No 1, s. 18-33.
- Yediyıldız, B. (1999). "Osmanlılar Döneminde Türk Vakıfları Ya da Türk Hayrat Sistemi", *Osmanlı, Cilt V*, Yeni Türkiye Yayınları, Ankara, s. 17-33.
- Yenal, O. (1999). *İktisat Siyaseti Üzerine İncelemeler*, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, İstanbul.
- Yentürk, N., (2018). *Sosyal Yardımlardan Güvenliğe Türkiye’nin Kamu Harcamaları (2006-2017)*, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.

- Yıldırım, A. (2010a). “Başlarken”, *Yardım ve Dayanışma Dergisi*, Cilt 1, Sayı 1, Ocak-Haziran, s. 7-8.
- Yıldırım, A. (2010b). “Türkiye’de Yoksullukla Mücadele ve Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü”, *Yardım ve Dayanışma Dergisi*, Cilt 1, Sayı 1, Ocak-Haziran, s. 9-16.
- Yıldırım, S. (2013). *Türkiye’de Toplumcu Belediyecilik, 1973-1980*, Çankaya Belediyesi, Ankara.
- Yıldırım, H. H., Yıldırım, T. (2011). *Avrupa Birliği Sağlık Politikaları ve Türkiye*, Sağlık Sen Yayınları, s.363-378
- Yıldız, M. (2006). “Kamu Siyasaları Açısından Cep Telefonu Teknolojisi ve Mobil Devlet”, *Hacettepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 24 (1), s. 241-263.
- Yıldız, M. (2011). *Kamu Politikası Ders Notları*, Türkiye Bilimler Akademisi Açık Erişim Ders Kaynağı Projesi, <http://www.acikders.org.tr>.
- Yıldız, M. ve Sobacı, M. Z. (2013). “Kamu Politikası ve Kamu Politikası Analizi: Genel Bir Çerçeve”, M. Yıldız ve M. Z. Sobacı (Editörler), *Kamu Politikası: Kuram ve Uygulama*, Adres Yayınevi, Ankara, s. 16-42.
- Yıldız, M., Çelik, D., Arslan, N., Çiftçi, L., Eldemir, S., Sinangül, S. (2013). “Kamu Politikalarında Düşünce kuruluşlarının Rolü”, Yıldız, M. ve Sobacı, Z. (Editörler), *Kamu Politikası: Kuram ve Uygulama*, Adres Yayınevi, Ankara, s. 188-208.
- Yılmaz, A. (2009). *Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıflarının Yoksullukla Mücadelede Etkisi, Hilvan Örneği*, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Kırıkkale Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kırıkkale.
- Yılmaz, A., Aksanyar, Y., Güler, T. (2018). Sosyal Yardım Olgusu ve Türkiye’de Şartlı Sosyal Yardım Uygulamaları. *Ekev Akademi Dergisi*, Yıl: 22, Sayı: 73, s. 595-612.
- Yılmaz, S. (2006). *Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıflarının Yoksullukla Savaşım Politikaları İçindeki Yeri (Eskişehir Örneği)*, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Anadolu Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Anabilim Dalı, Eskişehir.

- Yılmaz, V. E. (2010). *Kamu Politikası Yaklaşımı Çerçevesinde Türkiye’de Kamu Hizmeti Yayıncılığının Analizi (1960-2006)*, Basılmamış Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Yılmaz, V., Yakut-Çakar, B. (2008). *Türkiye’de Merkezi Devlet Üzerinden Yürütülen Sosyal Yardımlar Üzerine Bilgi Notu*, Boğaziçi Üniversitesi Sosyal Politika Forumu, İstanbul.
- Yiğit, G. (2011). *Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları*, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Maltepe Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Özel Hukuk Ana Bilim Dalı, İstanbul.
- Yiğitgüden, G. (1985). *Türk-İslam Kültüründe Vakıf Kavramı ve Sosyal Yaşantımızdaki Yeri*, Vakıflar Genel Müdürlüğü Yayınları, Renk Ofset Matbaacılık, Ankara
- Yurddaş, R. ve Karadağ, C. (2008). “Tutanak Dergisi Münderecatı”, *Yasama Dergisi*, Sayı 10, Eylül-Ekim-Kasım-Aralık, s. 108-119
- Yüceyılmaz, H. (2016). *Yerel Yönetimlerde Personel Temini Ve Norm Kadro Uygulaması: Aydın İli Örneği*, Yayımlanmamış Doktora Tezi, Pamukkale Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Denizli.
- Yüksel, H. (1998). “XVI. Yüzyıl Osmanlı Vakıfları”, *Halil İnalçık Hatıra Sayısı*, Eren Yayınları, aktaran Öztürk, N. (1999). “Sosyal Siyaset Açısından Osmanlı Dönemi Vakıfları”, *Osmanlı, Cilt V*, Yeni Türkiye Yayınları, Ankara, s. 34-43.
- Zahariadis, N. (2007). “The Multiple Streams Framework: Structure, Limitations, Prospects”, P. A. Sabatier (Editor), *Theories of the Policy Process, 2nd Edition*, Westview Press, Boulder, Colorado, p. 65-92.
- Zengin, E., Şahin, A., Özcan, S. (2012). “Türkiye’de Sosyal Yardım Uygulamaları”, *Yönetim ve Ekonomi, Celal Bayar Üniversitesi İ.İ.B.F.*, Cilt 19, Sayı 2, s. 133-142.

Kanunlar ve İnternet Kaynakları

1998 yılında 4341 sayılı Muhtaç Erbaş ve Erlerin Ailelerinin Ücretsiz Tedavisi
Hakkında Kanunun

<http://www.tbmm.gov.tr>

<http://www.tsd.org.tr/kot-taslama-iscileri-destek-bekliyor-6584>

<https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d17/c029/tbmm17029111.pdf>,
s.503-5 Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Teşvik Kanunu Tasarısı ve Plan ve Bütçe
Komisyonu Raporu (11772) (S. Sayısı: 454) (1)

<https://www.setav.org/>

24/5/1983 Tarih ve 2828 Sayılı Sosyal Hizmetler Kanunu (Bülent Ulusu Hükümeti
dönemi)

(1976) “Kimsesiz ve Yardıma Muhtaç Yaşlılar İle Sakatlara Yardım Yapılması
Hakkındaki 2022 Sayılı Kanun”, Resmi Gazete. 15749; 31.10.

(1983) “Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Kanunu (2828 S.K.), Resmi
Gazete. 18059; 27.5.

(1986) "Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu (3294 S.K.), Resmi
Gazete. 19134; 29.5.

(28.9.1986) “Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Ayni ve Nakdi Yardım
Yönetmeliği”, Resmi Gazete. 19235.

2004 yılında 5263 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü Teşkilât
Ve Görevleri Hakkında Kanun <https://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5263.html>

Plan ve Bütçe Komisyonu Raporu (U/772) (B. 'Sayısı: 454) 17:40, 40:48,58: Öl
<https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d17/c030/tbmm17030112.pdf>

ÖZ GEÇMİŞ

KİMLİK BİLGİLERİ

Adı Soyadı : Şerife Yatkın
Doğum Yeri : Acıpayam
Doğum Tarihi : 1988
E-posta : yatkın88@hotmail.com

EĞİTİM BİLGİLERİ

Lise : Acıpayam Anadolu Lisesi (2002-2006)
Lisans : Pamukkale Üniversitesi, İİBF, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü (2006-2010)
: Pardubice Üniversitesi, Ekonomi ve Yönetim Bilimi Fakültesi, Çekya, Erasmus Programı Öğrencisi (2008-2009)

Yabancı Dil, Düzeyi : İngilizce, Orta

İŞ DENEYİMİ

:
Pamukkale Üniversitesi İİBF Dekanlık, Kısmi Zamanlı Öğrenci (2011)
Çivril Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı, Sosyal Yardım ve İnceleme Görevlisi (2012-2017)
Acıpayam Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı, Sosyal Yardım ve İnceleme Görevlisi (2017-)

ARAŞTIRMA ALANLARI:

Sosyal Yardım ve Hizmetler, Kamu Politikası, Kamu Politikası Çözümlemesi