

See discussions, stats, and author profiles for this publication at: <https://www.researchgate.net/publication/350530954>

# Sosyal Çalışma ve Sosyal Politika Yazıları

Chapter · December 2016

CITATIONS

0

READS

226

2 authors, including:



**Ercem Erkul**

Hacettepe University

9 PUBLICATIONS 23 CITATIONS

SEE PROFILE

Some of the authors of this publication are also working on these related projects:



Enerji Fiyatlarındaki Dalgalanmaların Sosyal Harcamalar Üzerine Etkisi: SHÇEK Özel Örneği [View project](#)

Sosyal alıřma  
ve  
Sosyal Politika Yazıları

Prof. Dr. İbrahim CILGA  
Arş. Gör. Ercem ERKUL  
Arş. Gör. Buğra YILDIRIM  
Arş. Gör. İlkay Başak ADIGÜZEL

## *Sosyal Çalışma ve Sosyal Politika Yazıları*

1. Baskı Aralık 2016, ANKARA

**Yayıncı Sertifika No:**

**ISBN:**

Editörler:

Prof. Dr. İbrahim CILGA

Arş. Gör. Ercem ERKUL

Arş. Gör. Buğra YILDIRIM

Arş. Gör. İlkay Başak ADIGÜZEL

Katkıda Bulunanlar:

İlkay Başak ADIGÜZEL, İbrahim CILGA, Nurullah ÇALIŞ,  
Betül ÇOLAK, Gözde DAĞDELEN, Türküler ERDOST, Ercem ERKUL, Fatma  
DEMİR ERKUL, Seval MEŞE BEKİROĞLU, Muradiye ORAL, Çağıl ÖNGEN,  
Buğra YILDIRIM

**Sayfa Tasarımı:** Yılmaz ODACI

**Kapak Tasarımı:** Burcu BAYIN

**Yayıncı:** Bellek Tanıtım Hizmetleri San. Tic. Ltd. Şti.

Bahçelievler Mh. Manzara Evleri Sitesi Küme Evleri

No: 14 Gölbaşı ANKARA

Tel: 0.312.446 72 79 (pbx) Faks: 0.312.446 72 79

**İnternet Adresi:** [www.artsnt.com.tr](http://www.artsnt.com.tr)

**E-posta:** [yayin@bellek.com.tr](mailto:yayin@bellek.com.tr)

**Baskı:** DuMat Ofset Matbaacılık San. Tic. Ltd. Şti.

Bahçekapı Mah. 2477. Sok. No: 6 Şaşmaz ANKARA

Tel: 0.312.278 82 00

## İçindekiler

Önsöz .....	v
Katkıda Bulunanlar.....	xi
Demokrasi Kültürü ve Sosyal Hizmet.....	1
Sosyal Çalışma ve Savunuculuk .....	15
Sosyal Çalışma Bilgisinin Pratiğe Dönüşümü: Kanıta Dayalı Uygulama.....	39
Eleştirel Düşünümsellik ve Sosyal Çalışma.....	47
Sosyal Sorunlar ve Sosyal Çalışma .....	61
Sosyal Hizmet Uygulamasında Standartlaşma .....	83
Nedensellik İlkesi Bağlamında Sosyal Çalışma: Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları Üzerine Bir İnceleme .....	103
Güncel Sosyal Politikalar, Sosyal Hizmet ve Sosyal Yardımlar “Eleştirel Bir Bakış”.....	115
Türkiye’de Sağlık Hizmetleri Kapsamında Tıbbi Sosyal Hizmet Uygulamaları .....	137
Sağlıkta Hizmet Dönüşümü Bünyesinde Harcamaların Hak Temeli.....	165
Enerji Fiyatlarındaki Dalgalanmaların Sosyal Harcamalar Üzerine Etkisi: SHÇEK Özel Örneği.....	181



# Enerji Fiyatlarındaki Dalgalanmaların Sosyal Harcamalar Üzerine Etkisi: SHÇEK Özel Örneği

**Ercem ERKUL\***

**Fatma DEMİR ERKUL\*\***

\* Hacettepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi  
Sosyal Hizmet Bölümü, Araştırma Görevlisi

\*\* Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi İşletme Anabilim Dalı,  
Doktora Öğrencisi

## **Giriş**

Enerji; ülkelerin, toplumsal kalkınmanın temin edilmesinde, istikrarlı bir yapıya kavuşmasında ve sürdürülebilir bir büyüme sağlanabilmesinde önemli bir role sahiptir. Kalkınmanın ve büyümenin sürdürülebilir olması için enerjinin her daim sağlanması gerekmektedir. Bu bağlamda, nüfusun geometrik ve gıdanın aritmetik arttığı bir dünya düzeninde, insanoğlunun zevkleri ve tercihleri genişlemiş ve derinleşmiş olmakla birlikte toplumlara dayatılmaya çalışılan tüketim odaklı bakış açısı ülkelerin ve toplumların enerjiye olan taleplerini artırma yoluna gitmesine neden olmuştur. Ancak enerji fiyatlarındaki belirsizlik durumu ve fosil yakıtların hızla tükenmesi ülkeler için sorun olmakta ayrıca günümüzde ve gelecekte ülkele-  
rin enerji taleplerinin artacağı ve fosil yakıtlara olan bağımlılığın devam edeceği tahmin edilmektedir (Erkul, 2012: 1). Sonuçta, birincil enerji kaynakların bir başka deyişle fosil yakıtların dünyamızda kıt oluşu, belli bölgelerde yoğunlaşması ve geçmiş yıllarda yaşanan enerji fiyatlarındaki aşırı dalgalanmalar tüm dünya ülkele-  
rinin finansal, yapısal ve sosyal sorunlarla karşı karşıya kalmasına neden olmuştur.

Özellikle finansal açıdan gelişmekte olan ülkeler söz konusu durumlardan yoğunlukla etkilenirken, akabinde bahsedilen durumlar sosyal sorunlar üzerinde etkisini daha fazla göstermiş olmakla birlikte ülkeleri finansal açıdan borç batağına sürüklemişlerdir.

Petrol İhraç Eden Ülkeler Örgütü (*OPEC*)'nün petrol arzını kısımasıyla 1973 yılında I. Petrol Krizi yaşanmış ve bu süreçte petrolün tükenebilirliği de ilk kez gündeme gelmiştir. Buna ek olarak ekonomik krizlerin en derin etkileri gelişmekte olan ülkeler tarafından da hissedilmiştir. Bunun sonucunda küresel boyutta patlak

veren petrol krizleri ve ekonomik krizler, Türkiye devletini finansal açıdan sıkıntıya sokmuş ve devletin kısıtıldığı harcama kalemlerinden biri olan sosyal harcamalar ön plana çıkmıştır (Koyuncu ve Şenses, 2004: 28-35). Ayrıca, 2009 yılında Rusya ile Ukrayna arasındaki doğalgaz fiyat anlaşmazlığından dolayı 20 gün süren enerji krizi, Avrupa'nın birçok ülkesini etkilemiştir (Hurriyet, 2009)<sup>12</sup>. Son yıllarda İngiltere'de yapılan bir araştırmada enerji fiyatlarındaki çeşitliliğin (*yelpazenin*) dezavantajlı grupları (*özellikle yaşlılar ve çocuklar*) etkilediği de gözlenmiştir (Lorenc ve diğ: 2013: 895). Son tahlilde, fosil yakıtların dünyada kıt oluşu, enerji kaynaklarının belli başlı bölgelerde toplanması ve enerji fiyatlarındaki dalgalanmalar; politika yapıcılar tarafından uygun ve gerekli önlemler alınmadığı takdirde özellikle dezavantajlı grupları olumsuz yönde etkilediği görülmüştür. Bu doğrultuda Hills (2012) Birleşik Krallık' ta Enerji Yoksulluğu Strateji kitapçığını sunmuştur.

Büyük savaşlar, enerji krizleri, ticaret ve sanayideki teknolojik ve yapısal değişimler, kentlerdeki nüfus değişimleri vb. durumlar neticesinde, toplumların geçmişten günümüze kadar getirdiği yardımlaşma ve dayanışma mekanizmalarına binaen sosyal hizmetler ve yardım alanları devletin öncülüğünde bir kamu görevi olarak sunulmuştur. Özellikle II. Dünya Savaşı sonrası, Avrupa'nın bir yıkım halinde olması, refah devleti anlayışının oluşmasına neden olmuştur. Bu aşamada, refah devleti bağlamında sosyal hizmetler ve yardımlar bir kamu görevi olarak ve vatandaşlar tarafından sosyal bir hak olarak görülmeye başlanmıştır (DDK, 2009: 2).

İnsanların onurlu bir şekilde yaşaması ve insanların sosyal haklara sahip olması, sosyal devlet ile yakından ilişkilidir. Bu bağlamda, sosyal devletin eğitim, gelirin yeniden dağıtımı, sağlık, sosyal güvenlik ve sosyal refah hizmetleri olmak üzere beş başlık altında geniş bir görev alanı bulunmaktadır (Özdemir, 2004: 598). Sosyal devlet, sosyal hizmet ve yardımlar ile ilgili kendine düşen görevleri yerine getirirken, maliyetlerin hesaplanması veya Maliye Bakanlığı bütçesinden ayrılan payın durumu bir devletin sosyal devlet olarak adlandırılması için bize birtakım ipuçları verebilir (Topuz, 2009: 117). Böylelikle sosyal devletin ilgili beş alanda yapacağı harcamaların niceliksel boyutu, devlet ile ilgili bir bakış açısı sunabilir. Ancak yapılan harcamaların niceliksel boyutundan ziyade, sosyal yardımların ve hizmetlerin ilgili nüfusa ulaşip ulaşmadığı da önemli göstergeler arasında bir yer tutmaktadır. İlgili yardım ve hizmetler nüfusta bir iyileşme sağlamıyorsa, sosyal devletin rolü tartışılmalı bir durum haline gelebilir. Tüm bu gelişmelere rağmen, yıllar itibariyle özellikle II. Dünya Savaşı'ndan günümüze kadar, ülkelerin artan enerji bağımlılığı, 1999 Asya Krizi, 2007 ABD Mortgage Krizi ve günümüzde ise

---

<sup>12</sup> <http://www.hurriyet.com.tr/ekonomi/10815380.asp> adresinden alınmıştır. Erişim Tarihi: 18.02.2015

Avrupa’da yaşanan Euro bölgesi krizleri, tüm dünya ülkelerini ekonomik, politik ve sosyal olarak etkilemiş, sorunların çıkmasına neden olmuş ve en fazla da dezavantajlı grupların etkilenmesine yol açtığını ve açmaya devam edeceği görülebilir.

Bir bakıma ekonomik krizler ve enerji krizleri, devletlerin refah ve sosyal politikaları benimsemesine ve uygulama yoluna gitmesine önyak olmasına rağmen, ülke politikalarının sürdürülebilirliğine sekte vurduğu aşikârdır. Bu bağlamda, özellikle 1971 yılında yaşanan I. Petrol Krizi sonucunda sosyal refah devleti modelini uygulayan, özellikle İskandinav ülkeleri sosyal ve kamu harcamalarını kısma (*azaltma*) yoluna gitmişlerdir ancak (Buğra ve Keyder, 2009: 77), Norveç devletinin ağır maliyet sorunlarıyla yüz yüze kalmasına rağmen bu sorunu petrol ihracatı ile aştığı söylenebilir.

Yıllar itibariyle ülkelerin artan enerji bağımlılığı, Avrupa, Asya ve Amerika kıtasında büyük ekonomik, politik ve sosyal sorunlara neden olmakla birlikte meydana gelen ekonomik krizlerin sosyal refah devleti modelini uygulayan ülkelerde özellikle de İsveç devletinin sosyal ve kamu harcamalarını azaltıcı politika izlemesi ile sonuçlandığı gözlemlenmiştir. Bu durum karşısında İsveç’te sosyal hizmetlerin âdem-i merkezîyetçi bir yapıya bürünmeye ve özelleşmeye başlamıştır. (Buğra ve Keyder, 2009: 75-78).

Bu kapsamda, çalışmanın I. kısımda krizlerin devletlere ait sosyal harcamaları nasıl etkilediği tartışılmıştır. II. kısımda Türkiye’de sosyal korumayı sağlayan Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu (SHÇEK)’nin rolü anlatılmıştır. III. kısımda araştırmada kullanılan yöntem ile ilgili bilgi verilmiş ve IV. kısımda araştırma bulgularına yer verilmiştir. Son olarak V. kısımda ise bulgular analiz sonuçları çerçevesinde incelenmiştir.

## **2. Krizlerin Devletlere Nitel Maliyetleri**

Ekonomik krizler kapitalist sistemin bir sorunu olarak görülmeyle birlikte krizlerden en çok dezavantajlı grupların korunması amacıyla devletlerin sosyal politikalarına önem vermeleri gerekmektedir.

1929 yılında yaşanan Büyük Buhran’ın sonucu, hem Amerika Birleşik Devletleri (ABD) hem de dünya ülkeleri için tam bir felaket olmuştur. Bu felaketin özellikle dezavantajlı gruplar üzerinde yıkıcı bir etkisi görülmüştür. Bu aşamada, devletler liberalizm ve kapitalizmi sorgulamaya başlamıştır. Söz konusu durum devletleri bir çıkış yolu aramaya itmiştir. Bu bağlamda ABD’li iktisatçı John Maynard Keynes tüm dünya ekonomileri için reçeteyi sunmuş ve gerekli koşulların olduğu durumlarda ekonomik sistem üzerinde devletin müdahalesinin olması gerektiğini söylemiştir (Aktaş, 2006: 4). Böylelikle bir taraftan devletlere sosyal refah ve sosyal devlet ideolojilerini benimsemelerini önermiştir. Ayrıca ekonomik



krizden çıkılabilmesi için sadece ekonomik çıktıların dikkate alınmaması gerektiğini söylerken diğer taraftan sosyal ve politik çıktıların da önemsenmesi gerektiğini savunmuştur (Topuz, 2009: 118).

Sosyal devlet modeli olarak, ilk defa Latin Amerika ülkelerinde boy gösteren “Ulusal Gelişmeci Devlet” modeli ile krizlerin etkisini hafifletmek ve dezavantajlı grupları korumak amaçlanmıştır. Batı Avrupa’da ise ulaşılmaz bir amaç olarak görülen ve eleştirilere hedef olan refah devleti modeli ortaya atılmıştır. Refah devleti modelinin ilk uygulayıcıları İskandinav ülkeleri olmuştur. Ancak refah devleti modelinin ünü, 1973 yılında yaşanan I. Petrol Krizi ile sönmüş ve refah devleti modelini uygulayan ülkeler kamu harcamalarını ve sosyal harcamaları kısmak zorunda kalmışlardır (Şenkal, 2011: 149). Bu bağlamda ekonomik krizler veya enerji krizleri, gelişmekte olan ülkelerin ekonomilerinde yarattığı olumsuz etkiler nedeniyle, söz konusu devletlerin küçülme yoluna gidilmesinin gerekli olduğu anlaşılmıştır. Böylece devletlerin sosyal devlet söylemi anlayışından vazgeçtiği ve sosyal devlet anlayışının sadece adının var olduğu, işleyişinde de bir sürü sorunların olduğu ortaya çıkmıştır (Koray, 2008: 164-198). 1980’lerin başlarında ekonomik krizlerle yeniden şekillenen yapısal düzenleme programları, sosyal politika sorunlarını ileri boyutlara taşımıştır. Bu aşamada sosyal politika sorunları topluma görülmemiş bir şekilde yüksek sosyal maliyetler yüklemiştir. Bu doğrultuda devletin sosyal kalkınma konusundaki bütünleştirici rolü terk edilip; bu rol yerini döviz kuru, vergi politikası ve fon piyasaları tarafından kurulan finans piyasalarına bırakmış ve piyasada kazanan ve kaybedenlerin ortaya çıkmasına yol açmıştır (Şenkal, 2011: 149-150).

Burada özellikle vurgulanması gereken nokta, gelişmiş ülkelerin temel sosyal standartları sağlama ve sosyal politikanın öneminin kavranması yolunda bir kamu refleksinin oluşturulmasıdır. Özellikle sağlık ve emeklilik alanında güçlü sosyal programlar ortaya konulmuştur. Bu sosyal politikaları finanse etmede vergilerin hayati bir rol oynadığı göze çarpmaktadır. Söz konusu durumun sürdürülebilirliği için bir vergi uyumunun sağlanmasının esas alınması gerekliliği ortaya çıkmıştır (Mishra, 1999: 120-121). Ancak, I. Petrol Krizi’nin ardından Keynesçi politikaların etkisiyle sosyal refah devletlerinin sarsılması sonucunda sosyal refah devletlerinin vergi gelirlerinin düşmesi ve kamu harcamalarının sorun yaratacak bir şekilde artış göstermiş olması kamu bütçelerinin daha önce görülmemiş bir şekilde açık vermesine neden olmuştur (Gökbunar ve diğ., 2008: 167).

Söz konusu gelişmeler, enerjinin dünya ülkelerinin ekonomik ve sosyal açıdan ne kadar önem arz ettiğini bir kez daha ortaya çıkarmıştır. Böylelikle ülkeler enerjiye ilişkin yeni düzenlemeler ve iyileştirmeler yapmak amacıyla genel bir enerji haritası ortaya koymuşlardır. Her ne kadar ülkelerin amaçları arasında enerji,

ekonomik büyüme hedefi olsa da toplumsal kalkınmanın inşasında önemli bir etken olarak düşünülebilir. Bir bakıma Avrupa Birliği ülkeleri politikalarının merkezine daha fazla büyüme hedefinden ziyade toplumsal kalkınmayı ve toplumsal refahı sağlayacak politikaları koymuştur. Bu politikalardan bir tanesi de, enerji fiyatlarındaki dalgalanmalardan dezavantajlı grupların korunmasıdır. Ancak günümüz dünyasında, enerjiye özellikle elektrik enerjisine, birçok bireyin ulaşamadığı söylenebilir. Bu bağlamda (IEA, 2011: 3), enerjinin dünyada ulaşılabilirliği ile ilgili genel bir değerlendirmede aşağıdaki gibidir:

- Yaklaşık 1.3 milyar insan elektriğe ulaşmamaktadır,
- Yaklaşık 2.7 milyar insan yemek yapmak ve ısınmak için biyokütle (*biomass*) yakıtlara gereksinim duymaktadır,
- Son olarak 2030 yılına gelindiğinde halen yaklaşık 1 milyar insanın elektriğe ulaşamayacağı tahmin edilmektedir.

Yapılan değerlendirmede dünya nüfusunun azımsanamayacak bir kısmının halen enerjiye ulaşamadığı görülmektedir. Bu aşamada bazı Kıta Avrupa ülkelerinin, hızlı bir şekilde gelişen ve önemli bir sorun haline gelen yakıt yoksulluğunun neden olduğu sorunları ortadan kaldırmaya yönelik, özellikle de sosyal politikada, ciddi adımlar attığı gözlenmektedir (Bouzarovski ve diğ., 2012: 78). Böylece söz konusu ülkelerin bir araya gelip oluşturduğu Avrupa Yakıt Yoksulluğu ve Enerji Etkinliği (*European Fuel Poverty and Energy Efficiency - EPEE*)'nin hedeflerinden biri, enerji yoksulluğundan kaynaklanan insanların psikolojik ve fizyolojik sorunlarının çözülerek konut kalitesinin artırılmasıdır. Akabinde Belçika'da, Fransa'da, İtalya'da, İspanya'da 3'er ve Birleşik Krallık'ta 4 olmak üzere toplamda 16 atölye çalışması yapılmıştır. Bu atölye çalışmalarının hedefleri arasında; sosyal politikayla yakın ilişkisi olan yakıt yoksulluğu çekenlere sosyal yardımların yapılması, yakıttan yararlanabilmeleri için bu kişilere çek verilmesi bulunmaktadır (EPEE, 2009: 2).

Bir bakıma yakıt yoksulluğu Kıta Avrupası'nda yeni ortaya çıkan bir sorundur. Bu ve bundan kaynaklı sorunları çözmek için projeler ve atölye çalışmaları düzenlenmekte ve kamunun yakıt yoksulluğu ile ilgili strateji ve politikalar ürettiği görülmektedir. Yakıt yoksulluğunun en fazla dezavantajlı grupları özellikle yaşlıları ve çocukları etkilediği gözlenmiştir.

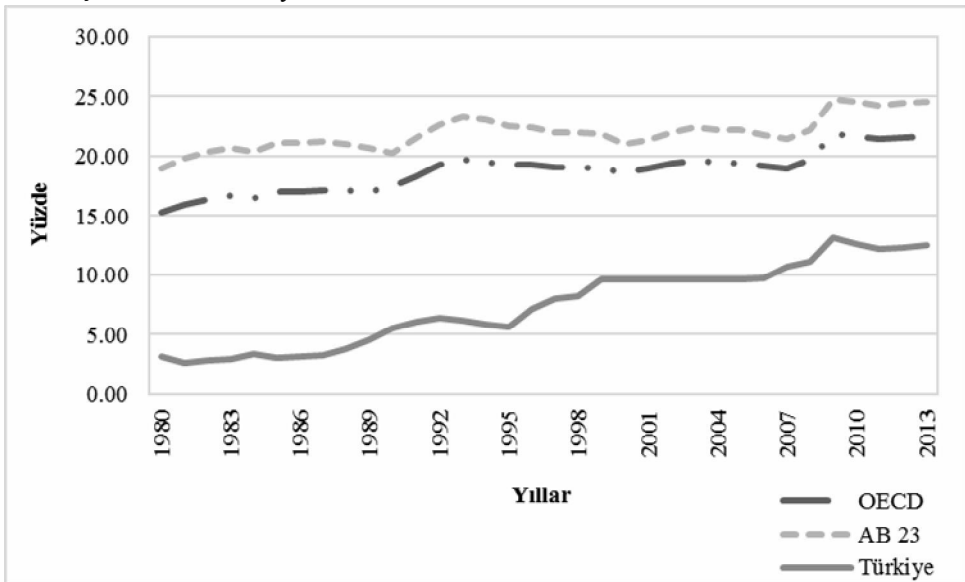
Milenyum hedefleri arasında da yerini alan yakıt yoksulluğunun giderilmesi ve bu aşamada modern enerji hizmetlerinin tüm insanlara ulaştırılması amaçlanmaktadır. Aslında bir bakıma insan sağlığını tehlikeye atan ve sağlık sorunlarının oluşmasına neden olan kömürün ve biokütle yakıt kullanımının en aza indirgenmesi hedeflenmektedir. Çünkü bu tür yakıtlar kamu sağlığına tehdit oluşturmaktadır.

Özellikle çocukların bu durumdan fazlaca etkilendikleri görülmüştür (Sovacool, 2012: 272).

Afrika’da modern enerjinin tüm insanlar tarafından erişilebilir olması için toplumsal cinsiyet eşitliğinin sağlanması ve gelir eşitsizliğinin azaltılması yönünde çalışmalar da yapılmaya başlanmıştır. Afrika kıtasında yakıt yoksulluğu daha derin ruhsal, fizyolojik ve psikolojik etkiler bırakmaktadır. Söz konusu durum, kadınların yemek pişirmek için kalitesiz yakıtları kullanması ve mutfaklarda uzun süre zaman geçirmesi özellikle kadınlarda ve çocuklarda astım, bronşit gibi hastalıklara sebep olmakla birlikte çocukların sık sık hastalanmasına ve eğitimlerine ara vermesine de neden olmaktadır. Aynı zamanda yakıt yoksulluğu kadınların iş gücüne katılımını engelleyen bir süreç olarak da göze çarpmaktadır. Bu bağlamda enerjinin sağlanması durumunda iyi sağlık hizmetleri, iyi eğitim hizmetleri ve modern ışıklandırma hizmetlerinin sunulması planlanmaktadır. Ayrıca, kentlerde gelişmiş olan bu hizmetlerin kırlarda yaşayan insanlar için de erişilebilir olması amaçlanmaktadır (EEP, 2013: 13-15).

Buna ek olarak Afrika’da çocuklara yönelik yapılan sağlık harcamalarının artırılması ve çocukların kendi evlerinin ısınması için yakıt toplamaya gitmesi yerine okulların teşvik edilmesi hedeflenmektedir. Bu bağlamda, modern enerji ile birlikte çocukların göz hastalık riskleri aza indirgenmiş olacak ve ders çalışma kapasiteleri ve arzuları artacaktır (WHO, 2006: 13).

**Şekil 1.** Kamu Sosyal Harcamaları



**Kaynak:** OECD verilerinden derlenmiştir (2015).

Söz konusu durum Şekil 1'deki Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü (*Organisation for Economic Co-operation and Development-OECD*), AB-23 ve Türkiye'nin 1980-2013 yılları itibariyle kamu sosyal harcamaların Gayri Safi Yurt İçi Hâsıla (*GSYİH*) içindeki oranı hesaplanarak hazırlanmıştır. Gelişmekte olan ülke kategorisindeki Türkiye, AB-23<sup>13</sup> ülkeleri ile OECD ülkelerinin kamu sosyal harcamalarına ilişkin grafikte Türkiye'nin söz konusu ülke gruplarına göre kamu sosyal harcamalarına olan payının oldukça azdır. Bununla birlikte özellikle son yıllarda Türkiye bu ülke grupları ile aynı yönde paralel bir ilerleme sergilediği görülmektedir. Kamu sosyal harcamalarında hem Türkiye'de hem de diğer ülke gruplarında sürekli iniş çıkışlar yaşandığı göze çarpmakta olup özellikle ekonomik olarak sıkıntılı olan dönemlerde OECD, AB-23 ve Türkiye'nin aynı doğrultuda tepkiler verdiği söylenebilir. Ayrıca kamu sosyal harcamaları genel anlamda OECD, AB-23 ülkeleri ve Türkiye'de 1980 yılı itibariyle artış eğiliminde olduğu görülebilir. Aynı zamanda OECD ile AB-23 ülkelerine ilişkin kamu sosyal harcamaları aynı paralelde ilerlemekle birlikte kamu sosyal harcamalarındaki değişimlerin düşük bantta hareket etmekte olduğu gözlenirken Türkiye'nin kamu sosyal harcamalarındaki değişimler yüksek bant aralığında seyretmektedir. Ek olarak Türkiye ile AB-23 ve OECD arasındaki kamu sosyal harcamalarındaki farkın özellikle 2000'li yıllardan itibaren giderek azaldığı gözlenebilir. Ancak 2009 yılından sonra küresel krizin etkisiyle kamu harcamalarının kısılmasının<sup>14</sup> bir sonucu olarak sosyal harcamalar da azalma eğilimine geçmektedir.

Bahsedilen durumlar çerçevesinde, Briggs (1961) yaptığı çalışmada sosyal devletin örgütlü bir kamu gücünü kullanarak piyasa mekanizmasını etkili bir biçimde yönlendirmesi için en az üç alanda harekete geçilmesi gerektiğini savunmuştur. İlki, bireylerin ve ailenin gelir durumuna bakılmaksızın asgari bir geçim düzeyinin sağlanması, ikincisi bireyler ve aileler için güven ortamının sağlanmasına yönelik gerekli önlemlerin alınması ve sonuncusu dil, din, sınıf ve cinsiyet ayrımı gözetmeksizin tüm bireylere en iyi şekilde hizmet sağlanması gerektiğidir (Briggs, 1961: 268). Briggs (1961)'in çalışmasında bahsedilen mekanizmayı Türkiye'de en

<sup>13</sup> AB-23; Avusturya, Belçika, Çek Cumhuriyeti, Danimarka, Estonya, Finlandiya, Fransa, Almanya, Yunanistan, Macaristan, İzlanda, İrlanda, İtalya, Lüksemburg, Hollanda, Norveç, Polonya, Portekiz, Slovakya, Slovenya, İspanya, İsveç ve Birleşik Krallık'tan oluşmaktadır.

<sup>14</sup> 2009'da %13.2 iken 2013'de %12.3 olmuştur (OECD, 2014 Social Expenditure). Erişim Tarihi: 11.07.2015

önemli kurumlarından biri olan 1983-2011 döneminde SHÇEK üstlenmiş ve SHÇEK politikalarıyla sosyal hizmetlere yön vermiştir.

## 2. Sosyal Devleti Sağlamada SHÇEK'in Oynadığı Rol

Birbiriyle benzerlik gösteren çeşitli sosyal yardım ve hizmetler, tarihsel süreç boyunca tüm toplumlarda geleneklere, dinlere ve kültürel değerlere ve toplumsal koşullara göre şekillenmiştir. Sosyal hizmetler, devlet içerisinde kurumsal bir kimliğe kavuşmadan önce dini kurumlar (*imaretler, kiliseler, vakıflar vb.*), meslek örgütleri (*loncalar, yardımlaşma sandıkları vb.*) ve diğer gönüllü kuruluşlar aracılığıyla yoksulların, kimsesizlerin ve muhtaçların korunması ve ihtiyaçlarının giderilmesine yönelik uygulamalardır (DDK, 2009: 1-2).

Osmanlı döneminde kurulan vakıflar yoksulların, dulların ve yetimlerin gereksinimlerini karşılamada etkin rol oynamışlardır. Ayrıca vakıfların yanı sıra zanaatkarlar ve küçük esnaflar tarafından da fütüvvetler kurulmuştur. Başlangıçta dinsel temellere dayalı olarak kurulan fütüvvetlere, daha sonraları Müslüman olmayanlar da üye olarak, bu kurumlar laikleşmiş ve lonca adını almışlardır (Kut, 1983: 1).

Osmanlı'dan Cumhuriyet'e geçerken, bu dönemde açılan kurumlardan bazıları varlığını güçlendirerek korunmuş bazıları da Darüleytamlar (1914-1926)<sup>15</sup> gibi değişen koşullar nedeniyle tarihe mal olurken, Osmanlı'dan Cumhuriyet'e miras kalan ve varlığını hala korumakta olan kurumlara örnek olarak Himaye-i Etfal Cemiyeti<sup>16</sup> (1921) (*sonradan isim değiştirerek 1935 yılında Çocuk Esirgeme Kurumu olmuştur*) ve Hilal-i Ahmer Cemiyeti (1868) (*sonradan isim değiştirerek 1947 yılında Kızılay olmuştur*) örnek gösterilebilir (Çavuşoğlu, 2001; Çengelci, 1996; Çengelci 1998; Karal Aygün ve Uluğtekin, 2000; akt.: Karataş ve Erkan: 112). Ayrıca Darülaceze<sup>17</sup> (1896) de günümüze kadar etkinliği sürdüren, din, ırk ve milliyet ayrımı gözetmeyen kurumlarımızdandır (Karataş ve Erkan, 2005: 112). Os-

---

<sup>15</sup> Kısaca yetimhane, yetimler evi ya da öksüzler yurdu, daha geniş bir ifadeyle ülkenin kimsesiz ve çaresiz çocuklarını meslek hayatına hazırlamak amacıyla devlet tarafından açılmış şefkat ve terbiye kurumlarıdır Ayrıntılı bilgi A.Rıza Erkan/Dr. Gönül Erkan "Darüleytamlar" makalesinden bulabilirsiniz.

<sup>16</sup> Atatürk'ün emri ile Dr. Fuat Umay ve arkadaşları tarafından, Kurtuluş Savaşı sırasında, cephe gerisinde baka-cak kimse olmayan çocuklara ve şehitlerin çocuklarına bakmak için kurulmuştur.

<sup>17</sup> Amacı, dilenciliğin önlenmesi ve İstanbul'da yaşanan yoğun göçler sonrası ortaya çıkan, başıboş gezen çocuk, özürlü ve yaşlılara hizmet götürmesidir. Ayrıntılı bilgi için Turgay Çavuşoğlu ve Jale Çetinkaya'nın "Darülaceze ve Sosyal Hizmetler" makalesine bakabilirsiniz.

manlı'da başka kurumlar ve değişik sosyal yardım sunan kişiler vardır. Bunlara Tabhane<sup>18</sup>, Dullar Evi<sup>19</sup> ve Külhanbeyleri<sup>20</sup> örnek verilebilir.

SHÇEK'e gelene kadar Türkiye Cumhuriyeti'ndeki sosyal hizmetleri sunan kuruluşlara bakıldığında, sosyal korunmanın sağlanması ve I. Dünya Savaşı'nın yaralarını sarmak amacıyla 30 Haziran 1921 tarihinde Ankara'da Himaye-i Etfal Cemiyeti kurulmuş ve 1935 yılında söz konusu cemiyet Türkiye Çocuk Esirgeme Kurumu ismini almıştır. 1963 yılında 225 sayılı Kanun ile Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı merkez teşkilatı bünyesinde Sosyal Hizmetler Genel Müdürlüğü ve 27 Mayıs 1983 tarihinde yayınlanan 2828 sayılı SHÇEK Kanunu ile Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğü kurulmuş ve Sosyal Hizmetler Genel Müdürlüğü lağvedilmiştir. Sonrasında SHÇEK yerine 2011 yılında 633 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname gereği Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı (ASPB) kurulmuştur.

Sosyal hizmetler temelinde 1961 Anayasası ile demokratik devlet, hukuk devleti ve sosyal devlet ilkeleri benimsenmiş özellikle de bu anayasa ile beraber sosyal devlet ilkesi yer almıştır (Tanör, 1999: 392). Sosyal devlet ile ilgili kavramlar, 1982 Anayasası'nda 1961 Anayasası'na göre daha kapsamlı hale gelmiştir. 1982 Anayasası'nda sosyal devlet ilkesinin kapsamı genişlemiş, herkesin sosyal güvenlik hakkına sahip olduğu (*malul ve gaziler, yaşlılar, engelliler ve korumaya muhtaç çocuklar*) ve sosyal güvenliği sağlamada devletin gerekli tedbirleri alması gerektiğine yer verilmiştir (Kantarci, 2003: 81).

SHÇEK'in amacı; yardıma, bakıma veya korunmaya muhtaç çocuk, kadın, aile, genç, özürlü ve yaşlılara sürekli bakım ve koruma hizmetlerini 24 saat yatılı ve gündüzlü olarak hizmet vermeyi kapsamaktaydı. Aynı zamanda evlat edindirme, gençlik, aile ve yaşlı danışma merkezleri, koruyucu aile, vb. gibi eğitici, önleyici ve koruyucu çalışmaları yürütmekteydi.

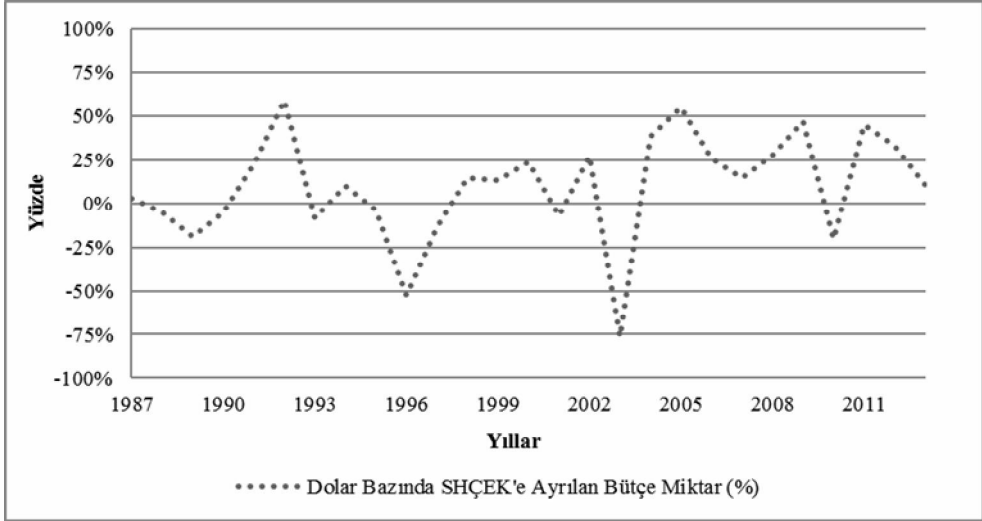
---

<sup>18</sup> Osmanlı döneminde güç bulma evi (dinlenme evi) anlamına gelen kurumdur. Bu kurumda yoksul, hasta, yorgun, iş arayan, aç kalmış vb. kimseler barınmakta idi. Ayrıntılı bilgi için Prof. Dr. Gönül Erkan'ın "Tabhane" makalesine bakınız.

<sup>19</sup> Merhum Hacı Saffet Bey tarafından Bursa'da 1916 tarihinde kurulmuş bir vakıftır.

<sup>20</sup> Külhanbeyliğin Osmanlı İmparatorluğu döneminde İstanbul'da kimsesiz, yersiz, yurtsuz çocuklara hizmet veren, kendine özgü yapısı, töreleri ve işleyişi olan örgütlenmiş bir topluluk olduğu görülmektedir. için A.Rıza Erkan/Dr. Gönül Erkan "Külhanbeyleri" makalesinden bulabilirsiniz.

**Şekil 2.** 1987-2011 Dönemine İlişkin Amerikan Doları bazında Türkiye Cumhuriyeti Genel Bütçesinden SHÇEK'e Ayrılan Miktarın Yüzsedel Gösterimi



**Kaynak:** BUMKO ve Merkez Bankası verilerinden derlenmiştir.

Şekil 2’de 1987-2011 dönemine ilişkin Türkiye Cumhuriyeti genel bütçesinden SHÇEK’e ayrılan Amerikan Doları bazında bütçenin yüzsedel gösterimi verilmiştir. Özellikle kriz yıllarında (1999, 2001 ve 2008) sırasıyla SHÇEK’e ayrılan bütçe bir önceki yıla göre %11, %34 ve %13 artmıştır. 1999, 2001 ve 2008 yılında yaşanan dış ülke kaynaklı ekonomik ve enerji krizlerinin, Türkiye’de sosyal harcamaları artırdığı yönünde bir görüşe sahip olabiliriz. Bununla birlikte yıllara göre ayrılan bütçenin istikrarlı bir eğilim seyretmediği gözlenmekle birlikte iniş ve çıkışlar arasındaki bant aralığının yüksek olması da ilgi çekicidir.

Sonuç olarak SHÇEK sosyal hizmetler ve sosyal yardımlar anlamında, Osmanlı’nın son dönemi (1917) ve Türkiye’de yakın döneme kadar (2011) yoksulluk ve diğer sosyoekonomik sorun ve ihtiyaçlarla mücadele etmekle birlikte hizmet ve yardımların niteliği, kapsamı, yöntemi, kurumsal yapısı ve finansmanı bakımından zaman içerisinde farklılık göstermiştir. Özellikle Türkiye yardım ve hizmetlerin finansmanını sağlamaya çalışırken, ekonomik krizlerin ve enerji krizlerinin baş gösterdiği yıllarda zorluk çekmiştir. Türkiye’nin sosyal devlet olmasından dolayı bu hizmetleri karşılamak için birçok fedakârlıkta bulunduğu gözlenmektedir. Bununla birlikte Türkiye’nin fosil yakıtlar bağlamında dışa bağımlı bir ülke olması dış piyasalarda oluşan petrol fiyatlarındaki dalgalanmaların Türkiye’nin ekonomik, politik ve sosyal durumunu oldukça etkilemektedir.

### 3. Yöntem

Bu çalışmada Brent Petrol Fiyatının, SHÇEK'e genel bütçeden ayrılan pay üzerinde etkisinin olup olmadığını araştırmak için basit doğrusal regresyon analizi yapılmıştır. Basit doğrusal regresyon analizinde bağımlı değişken olarak ( $Y$ ) SHÇEK'e genel bütçeden ilk ayrılan tutarı (*Amerikan Doları*), bağımsız değişken olarak ( $X$ ) ise Brent Petrol Fiyatı (*Amerikan Doları*) belirlenmiştir. Bu doğrultuda analize ilişkin sonuçlar bulgular başlığı altında değerlendirilmiştir. Analizdeki veriler BUMKO<sup>21</sup>, BP Dünya Enerji İstatistiksel Değerlendirme Raporu 2015<sup>22</sup> ve Merkez Bankası<sup>23</sup>ndan alınmıştır. Bu bağlamda SHÇEK'e genel bütçeden bir başka deyişle BUMKO'dan ayrılan TL cinsinden tutarı döviz kuru dalgalanmalarından arındırmak amacıyla analize tabi tutulan yıllar Merkez Bankası'nın dönem sonu yıllık döviz kuru kullanılarak hesaplanmıştır.

### 4. Bulgular

$Y = \hat{\beta}_1 + \hat{\beta}_2 X + e$  ile gösterilen regresyon denkleminin En Küçük Kareler Yöntemi ile %95 anlamlılık düzeyinde 2001-2011 dönem aralığında tahmin edilmesi sonucunda Eviews 7.2 programından elde edilen sonuçlar itibari ile otokorelasyon katsayısı ( $\rho$ ) 1.294 olarak elde edilmiş olup otokorelasyonun olmadığı bölgede yer almaktadır.

Bağımlı değişken ( $Y$ ) **SHÇEK'e genel bütçeden ayrılan tutar** (*Amerikan Doları*) ve bağımsız değişken ( $X$ ) ise **Brent Petrol Fiyatı** (*Amerikan Doları*) şeklinde oluşturulan modelin anlamlılığını sınamak için,

$H_0$  : Model anlamlı değildir.

$H_1$  : Model anlamlıdır.

hipotezi ile sınanması ve p değeri (0.003)<0.05 olduğundan dolayı  $H_0$  hipotezi ret edilir. Bu doğrultuda kurulan modelin anlamlı olduğu söylenebilir. Akabinde Brent Petrol Fiyatı'nda meydana gelen değişimin SHÇEK'e genel bütçeden ayrılan tutarda değişiklik yaratıp yaratmayacağına da aşağıdaki hipotez sınanarak karar verilir.

<sup>21</sup> <http://www.bumko.gov.tr/> Erişim tarihi 05.10.2015

<sup>22</sup> <http://www.bp.com/en/> Erişim tarihi 05.10.2015

<sup>23</sup> <https://www.turkiye.gov.tr/doviz-kurlari> Erişim tarihi 05.10.2015



$$H_0 : \beta_2 = 0$$

$$H_1 : \beta_2 \neq 0$$

$\hat{\beta}_2$  için  $H_0 : \beta_2 = 0$  hipotezini testi için p değeri (0.0031) < 0.05 olduğundan yokluk hipotezi  $H_0$  red edilir.  $\hat{\beta}_2$  'nin %5 düzeyinde **anlamlı** olduğu görülmektedir. Aynı zamanda, sabit katsayısı olan  $\hat{\beta}_1$  'in de p değeri (0.2138) < 0.05 koşulunu sağlamamış olması  $\hat{\beta}_1$  'in de % 5 düzeyinde **anlamlı** olduğunu göstermemektedir.

Çalışmada  $R^2$  değeri yaklaşık 0.641 çıkmıştır ve petrol fiyatlarının SHÇEK'e genel bütçeden ayrılan miktarına ilişkin modeli açıklama gücünün %64 olduğunu söylemektedir. Sonuç olarak çalışmadaki model aşağıdaki şekilde ifade edilir.

$$\hat{Y} = 15987882 X$$

Bu doğrultuda petrol fiyatlarında meydana gelecek bir birimlik artış, SHÇEK'e genel bütçeden ayrılan miktarda yaklaşık 15987882 Amerikan Doları kadar bir artış sağlayacaktır.

## Sonuç

Sosyal korunmayı veya sosyal korunmanın maliyetini etkileyen birçok mikro ve makro değişkenler bulunmaktadır. Bu değişkenler hem iç kaynaklı (*iç göç, demografik yaşlanma vb.*) hem de dış kaynaklı (*enerji fiyatlarındaki dalgalanmalar, dış ekonomik krizler vb.*) olabilmektedir. Enerji fiyatlarındaki dalgalanmalar ülkele- rin bütçelerinde maliyet oluşturmakta, bu maliyetler sosyal korunmaya ayrılan payı düşürebilmekte ve en fazlada dezavantajlı grupları etkileyecektir.

Bu çalışmanın amacı, 2001-2011 dönemine ilişkin enerji fiyatlarındaki en önemli parametrelerden biri olan petrol fiyatları dalgalanmaları ile Türkiye'de sosyal korunmanın sağlanmasında en önemli kurumlardan biri olan SHÇEK'e Türkiye Cumhuriyeti genel bütçesinden ayrılan bütçe payı arasındaki ilişkinin ortaya çıkarılmasıdır. Sonuçta, petrol fiyatlarındaki değişim ile SHÇEK'e ayrılan bütçe arasında bir ilişkinin olduğu ve bu ilişkide fiyatlardaki bir birimlik artışın SHÇEK'e ayrılan payda artış sağladığı görülmektedir. Aynı zamanda kriz dönemlerinde SHÇEK'e ayrılan bütçede artış olduğu da belirlenmiştir. Yapılan regresyon modelinden elde edilen bulgular ışığında, SHÇEK'e kamu bütçesinden ayrılan payın enerji fiyatlarından etkilendiği ortaya konulmuştur.

Devlet; sosyal harcamaları sağlayabilmesi için gerekli finansmanı sağlamak, hizmete talep edenlere ulaşmak ve toplumdaki tüm dezavantajlı grupları kapsayacak biçimde aynı, nakdi, psikolojik vb. yardımları ulaştırmakla yükümlüdür. Ancak

ekonomik kriz ve enerji krizi dönemlerinde bu finansmanı sağlaması zorlaşmaktadır. Türkiye özel örneğinde,

- Fosil yakıtlara aşırı bağımlı olması,
- Kriz zamanlarında ekonominin aşırı etkilenmesi,
- Devletin güvenilir ve geçerli bir sosyal politikasının hala olmaması,
- Devletin yardımları sağlama konusunda tek yönlü bir politika izlemesi,

iç ve dış piyasalarda oluşacak kriz ortamlarında güçlü bir Türkiye izlenimi vermediği düşünülebilir. Bulgular ilginçtir ki, dış piyasalarda Brent petrol fiyatındaki herhangi bir yukarı yönlü değişim, SHÇEK'in bütçeden aldığı miktarı olumlu yönde etkilemektedir. Bu bağlamda Türkiye devletinin, dış piyasa odaklı enerji fiyatlarındaki bir artışın, toplumda bir sosyal bozulmaya gideceğini öngörüp sosyal harcamalardaki payını artırdığı söylenebilir. Buna ek olarak yakıt yoksulluğu ile ilgili politikalar oluşturulmalı ve programlar hazırlanmalıdır. Bu da sosyal devletin temel görevlerinden biri olarak karşımıza çıkmaktadır.

## Kaynaklar

- Aktaş, E. (2006), "Globalisation, Poverty and Genetically Modified Agricultural Product", MPRA Paper No. 8657, posted 07 May 2008 / 22:06, <http://mpra.ub.uni-muenchen.de/8657/> (Erişim Tarihi: 15.01.2014).
- Bouzarovski, S., Petrova, S., ve Sarlamanov, R. (2012). Energy Poverty Policies in The EU: A Critical Perspective. *Energy Policy*, 49, 76-82.
- Briggs, A. (1961). The Welfare State At Historical Perspective. *Archives Européennes de Sociologie*. 2 (2), 221-259.
- Buğra, A., ve Keyder, Ç. (2011). *Sosyal Politika Yazıları*. İstanbul: İletişim Yayınları.
- EPP. (2013). Energy and Environment Partnership with Southern and East Africa Phase II. Helsinki, Ministry for Foreign Affairs of Finland Unit for Southern Africa.
- EPEE. (2009). European Fuel Poverty and Energy Efficiency Project. Alpheis, France.
- Erkan, G. (2001). Bursa'da Bir Dullarevi. Prof. Dr. Nihal Turan'a Armağan: Sosyal Hizmette Yeni Yaklaşımlar, V. Duyan ve A.M. Aktaş (Eds.). Ankara. H.Ü. Sosyal Hizmetler Yüksekokulu.
- Erkan, G. (2001). Külhanbeyleri. İnsani Gelişme ve Sosyal Hizmet: Prof. Dr. Nesrin Koşar'a Armağan, K. Karataş (Yay. Haz.). Ankara. H.Ü. Sosyal Hizmetler Yüksekokulu.
- Erkan, G. (2005). Tabhane. *Toplum ve Sosyal Hizmet*.16(2), 53-56.
- Çengelci, E. (1996). Cumhuriyet Türkiye'sinde Sosyal Hizmetlerin Örgütlenmesi. Ankara.
- Çengelci, E. (1998). Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu. Ankara.
- Gökbunar, R., Özdemir, H., ve Alparslan, U. (2011). Küreselleşme Kısıracındaki Refah Devletinde Sosyal Refah Harcamaları. *Doğuş Üniversitesi Dergisi*, 9(2), 158-173.
- IEA. (2011). World Energy Outlook 2011. IEA.
- Kantarıcı, H. B. (2003). Sosyal Devlet, Sosyal Güvenlik ve Türkiye'de Zorunlu Askerlik Hizmeti. 6(10), 75-85.
- Karal Akgün, S. ve Uluğtekin, M. (2000). Hilal-i Ahmer'den Kızılay'a. Ankara: Kızılay.
- Karataş, K. ve Erkan G. (2005). Türkiye'de Sosyal Hizmet Eğitiminin Tarihçesi. Sosyal Hizmet Sempozyumu 2002: Sosyal Hizmet Eğitiminde Yeni Yaklaşımlar. 18-19 Ekim 2002, Ü. Onat (Yay. Haz.) Ankara. H.Ü. Sosyal Hizmetler Yüksekokulu.
- Koray, M. (2008). Sosyal Politika. Ankara: İmge Kitapevi.

- Koyuncu, M. ve Şenses, F. (2004). Kısa Dönem Krizlerin Sosyoekonomik Etkileri: Türkiye, Endonezya ve Arjantin Deneyimleri. ERC Working Papers in Economics, No:04/13.
- Lorenc, A., L. Pedro, B. Badesha, C. Dize, I. Fernow, ve L. Dias. 2013. Tackling Fuel Poverty through Facilitating Energy Tariff Switching: A Participatory Action Research Study in Vulnerable Groups. *Public Health*, 127(10), 894–901.
- Mishra, R. (1999). Towards a Global Social Policy. Globalization and the Welfare State. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing.
- Özdemir, S. (2004). Refah Devleti ve Üstlendiği Temel Görevler Üzerine Bir İnceleme. Alpay Hekimler (Ed.), AB-Türkiye ve Endüstri İlişkileri. İstanbul: Beta Basım Yayım, 589-639.
- Sovacool, B. K. (2012). The Political Economy of Energy Poverty: A Review of Key Challenges. *Energy for Sustainable Development*. 16(3), 272-282.
- Şenkal, A. (2011). Küreselleşme Sürecinde Sosyal Politika. İstanbul: ALFA Basım Yayım Dağıtım.
- T.C. Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu. (2009). Araştırma ve İnceleme Raporu-29. Ankara: Devlet Denetleme Kurulu.
- Tanör, B. (1999). Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri. İstanbul: Yapı Kredi Kültür Sanat Yayıncılık.
- Topuz, S.K. (2009). Türkiye’de Sosyal Devlet Harcamalarının Genel Eğilimi: 2001–2009 Yılları Arasında Yapılan Eğitim, Sağlık ve Sosyal Koruma Harcamaları. *Alternatif Politika*, 1(1),115-136.
- WHO. (2006). *Fuel for Life: Household Energy and Health*. Geneva: World Health Organization.