

**T.C.**  
**MUŞ ALPARSLAN ÜNİVERSİTESİ**  
**SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**  
**SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI**

**Yusuf MUYAN**

**SOSYAL DEVLET VE TÜRKİYE'DE SOSYAL DEVLET**  
**UYGULAMALARININ İNCELENMESİ**

**YÜKSEK LİSANS TEZİ**

**MUŞ-2016**



**T.C.**  
**MUŞ ALPARSLAN ÜNİVERSİTESİ**  
**SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**  
**SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI**

**Yusuf MUYAN**

**SOSYAL DEVLET VE TÜRKİYE'DE SOSYAL DEVLET**  
**UYGULAMALARININ İNCELENMESİ**

**YÜKSEK LİSANS TEZİ**

**TEZ YÖNETİCİSİ**  
**Prof. Dr. Bayram COŞKUN**

**MUŞ-2016**

## SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜNE

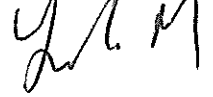
Muş Alparslan Üniversitesi Lisansüstü Eğitim-Öğretim Yönetmeliğine göre hazırlamış olduğum “Sosyal Devlet Ve Türkiye’de Sosyal Devlet Uygulamalarının İncelenmesi” adlı tezin tamamen kendi çalışmam olduğunu ve her alıntıya kaynak gösterdiğimi taahhüt eder, tezimin kâğıt ve elektronik kopyalarının Muş Alparslan Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü arşivlerinde aşağıda belirttiğim koşullarda saklanmasına izin verdiğimi onaylarım.

Lisansüstü Eğitim-Öğretim yönetmeliğinin ilgili maddeleri uyarınca gereğinin yapılmasını arz ederim.

- Tezimin/Raporumun tamamı her yerden erişime açılabilir.
- Tezim/Raporum sadece Muş Alparslan Üniversitesi yerleşkelerinden erişime açılabilir.
- Tezimin/Raporumun 3 yıl süreyle erişime açılmasını istemiyorum. Bu sürenin sonunda uzatma için başvuruda bulunmadığım takdirde, tezimin/raporumun tamamı her yerden erişime açılabilir.

12.08.2016

Yusuf MUYAN



## TEZ KABUL TUTANAĞI

### SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜNE

Prof. Dr. Bayram COŞKUN danışmanlığında, Yusuf MUYAN tarafından hazırlanan bu çalışma 12/08/2016 tarihinde aşağıdaki jüri tarafından Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı'nda Yüksek Lisans Tezi olarak kabul edilmiştir.

**Başkan:** Prof. Dr. Bayram COŞKUN

İmza: 

**Jüri Üyesi:** Prof. Dr. Abdullah KIRAN

İmza: 

**Jüri Üyesi:** Doç. Dr. A. Menaf TURAN

İmza: 

Yukarıdaki imzalar adı geçen öğretim üyelerine aittir.

12/08/2016

Doç. Dr. Serdar SEVEN

Enstitü Müdürü

## İÇİNDEKİLER

İÇİNDEKİLER .....	I
ÖZET .....	IV
ABSTRACT.....	V
KISALTMALAR VE SİMGELER DİZİNİ .....	VI
ÖNSÖZ.....	VIII
GİRİŞ .....	1

## BİRİNCİ BÖLÜM

### SOSYAL DEVLET ANLAYIŞI

<b>1.1. SOSYAL DEVLETİN ANLAMİ .....</b>	<b>3</b>
1.1.1. Sosyal Devletin Benzer Kavramlardan Ayırt Edilmesi.....	3
1.1.1.1. Sosyal Devlet ve Refah Devleti.....	3
1.1.1.2. Sosyal Devlet ve Sosyalist Devlet.....	4
1.1.1.3. Sosyal Devlet ve Hukuk Devleti .....	7
<b>1.2. SOSYAL DEVLETİN YAPI TAŞLARI .....</b>	<b>8</b>
1.2.1. Sosyal Yapısı .....	8
1.2.2. Hak ve Özgürlükleri .....	9
1.2.3. Ekonomik Yapısı .....	10
1.2.4. Eşitlik Anlayışı .....	13
1.2.5. Mülkiyet Hakkı.....	14
<b>1.3. DEVLETİN SOSYAL DEVLET ANLAYIŞINA YÖNELİMİ .....</b>	<b>16</b>
1.3.1. Sosyal Harcamalarda Artış .....	16
1.3.2. Kamu Hizmetlerinde Genişleme .....	18
1.3.3. Sosyal ve Ekonomik Hakların Bireyin Refahına Yansımaları .....	19
1.3.3.1. Sosyal Güvenlik Hakkı .....	19
1.3.3.2. Çalışma Hakkı.....	21
1.3.3.3. Sağlık Hakkı.....	22

1.3.3.4. Eğitim Hakkı .....	23
1.3.3.5. Konut ve Barınma Hakkı.....	24

## İKİNCİ BÖLÜM

### SOSYAL DEVLETİN TARİHSEL ARKA PLANI VE SOSYAL DEVLETİN DOĞUŞU

<b>2.1. SOSYAL DEVLETEN ÖNCEKİ DÖNEM.....</b>	<b>26</b>
2.1.1. Feodal Dönem ve Feodalitenin Çöküşü.....	29
2.1.2. Klasik Liberalizmin Doğuşu.....	31
2.1.3. Ticari Faaliyetlerin Gelişmesi ve Burjuva Sınıfının Etkinliğinin Artması....	32
2.1.4. Sanayi Devrimi ve İşçi Sınıfın Güçlenmesi .....	33
2.1.5. I. Dünya Savaşı ve Sosyal Devlete Geçiş Dönemi.....	35
2.1.6. 1929 Dünya Ekonomik Krizi.....	38
2.1.7. Keynesci İktisada Doğru Yönelim .....	40
2.1.8. Fordizm Akımının Yükselişi Ve Düşüşü.....	41

## III. BÖLÜM

### SOSYAL DEVLET VE TÜRKİYE'DE SOSYAL DEVLET UYGULAMALARI

<b>3.1. OSMANLI'DA SOSYAL DEVLET.....</b>	<b>45</b>
<b>3.2. TÜRKİYE'DE SOSYAL DEVLET.....</b>	<b>47</b>
3.2.1. 1921-1924 Dönemi.....	48
3.2.2. Tek Parti Döneminde Sosyal Devlet .....	48
3.2.3. 1946-1960 Döneminde Sosyal Devlet.....	50
3.2.4. 1960-1980 Döneminde Sosyal Devlet.....	53
3.2.5. 1980 Sonrası Sosyal Refah Devleti ve 1982 Anayasasına Sosyal Devletin Yansımaları.....	56
3.2.6. 2002'den Sonra Türkiye'de Sosyal Devlet Uygulamaları.....	59
3.2.7. Türk Sosyal Güvenlik Sisteminin Bugünü .....	61
3.2.7.1. Kurumsal Yapısı .....	61
3.2.7.2. Sosyal Güvenlik Kurumu'nun Finansmanı.....	62
3.2.7.3. Türk Sosyal Güvenlik Sisteminin Sorunları .....	62

3.2.8. Türkiye'de Sosyal Belediyecilik .....	63
3.2.8.1. Türkiye'de Sosyal Belediyeciliğin Tarihsel Gelişimi .....	63
3.2.8.2. Türkiye'de Sosyal Belediyecilik Uygulamaları .....	65
3.2.8.3. Türkiye'de Sosyal Belediyecilik Alanında Yaşanan Temel Sorunlar ve Çözüm Önerileri .....	66
3.2.9. Türkiye'de Sosyal Devlet Uygulamalarının Sosyal Politika Bağlamında Değerlendirilmesi .....	69
3.2.9.1. Kadınlara Yönelik Sosyal Politikalar .....	69
3.2.9.2. Gençlere Yönelik Sosyal Politikalar .....	73
3.2.9.3. Engellilere Yönelik Sosyal Politikalar .....	76
3.2.9.4. Çocuklara Yönelik Sosyal Politikalar .....	81
3.2.9.5. Eski Hükümlülere Yönelik Sosyal Politikalar .....	84
3.2.9.6. Yaşlılara Yönelik Sosyal Politikalar .....	89
<b>SONUÇ VE DEĞERLENDİRME .....</b>	<b>93</b>
<b>KAYNAKÇA .....</b>	<b>97</b>
<b>ÖZGEÇMİŞ .....</b>	<b>106</b>



## ÖZET

### YÜKSEK LİSANS TEZİ

#### SOSYAL DEVLET VE TÜRKİYE'DE SOSYAL DEVLET UYGULAMALARININ İNCELENMESİ

Yusuf MUYAN

Tez Danışmanı: Prof. Dr. Bayram COŞKUN

2016, 106 sayfa

Sosyal devlet anlayışı liberal devlet anlayışının kendi içinde gerçekleşme çabasından ortaya çıkan ve sosyal hakların gelişmeye başlamasıyla ortaya çıkmıştır. İngiliz yoksul yasalarının oluşturulması, klasik liberalizmin ortaya çıkışı, Avrupa'da feodalitenin çöküşü ile birlikte burjuva sınıfının ticari faaliyetlerini arttırması, sanayi devrimi ile birlikte işçi sınıfının güçlenmesi gibi gelişmeler sosyal hakların anayasalara yerleşmesini sağlamıştır. 1929 Dünya Ekonomik Krizinden sonra tüm Dünya'yı etkisi altına alan Keynesci iktisat öğretisi, sosyal hakların gelişmesine ve dezavantajlı gruplarında bu haklardan yararlanmasına olanak vermiştir.

Bu çalışmanın amacı sosyal devlet anlayışının gelişimini ortaya çıkaran nedenler ile birlikte tarihsel perspektif içinde sosyal hakların gelişimine etki eden faktörlerin irdelenmesi ve bu faktörlerin Türkiye'ye yansımaları ele alınmaktadır.

Türkiye'de sosyal devlet anlayışının sosyal politika açısından önemi ve dezavantajlı gruplar olan gençler, çalışan çocuklar, engelli, yaşlı ve eski hükümlülere yönelik sosyal politikalar incelenerek anayasal çerçevede ele alınan uygulamaların toplum içindeki sosyal hakları da irdelenmiştir.

**Anahtar Kelimeler:** Sosyal Devlet, Türkiye'de Sosyal Devlet, Sosyal Politika.

**ABSTRACT**  
**MASTER'S THESIS**  
**THE SOCIAL STATE AND THE EXAMINATION OF THE PRACTICES OF**  
**THE SOCIAL STATE**  
**Yusuf MUYAN**  
**Advisor: Professor Bayram COŞKUN**  
**2016, page 106**

The concept of a social state is the result of a liberal state endeavouring to actualize itself and improve the social rights; thus it has appeared and come into sight. Certain events have helped social rights to take their place in the constitution among which we can mention the formation of Poor Laws, the emergence of the Classical Liberalism, the increase in the commercial activities of the bourgeois after the decline of the feudality and the working class which gained power following the Industrial Revolution.

The doctrine of Keynesian economics, which had a worldwide influence after the Great Depression of 1929, ensured the improvement of social rights and helped the disadvantaged groups to benefit from these rights.

The aim of this study is to examine thoroughly the factors that caused the concept of a social state to emerge and understand them in their context within a historical perspective and finally to refer to the repercussions in Turkey.

We have also dealt with the importance of the mentioned concept for the social policies through examining the disadvantaged groups such as the teenagers, working children, the disabled, the old and ex-convicts. While doing this we have not ignored to refer to the constitution and implementation, i.e, the theory and practice.

**Key Words:** Social State, Socia State In Turkey, Social Policies

## KISALTMALAR VE SİMGELER DİZİNİ

AB	:	Avrupa Birliği
ABD	:	Amerika Birleşik Devletleri
AP	:	Adalet Partisi
BAĞ-KUR	:	Esnaş ve Sanatkârlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Kurumu
BM	:	Birleşmiş Milletler
BYKP	:	Beş Yıllık Kalkınma Planı
CEDAW	:	Kadına Karşı Her Türlü Ayrımcılığın Yok Edilmesi Sözleşmesi
DB	:	Dünya Bankası
DP	:	Demokrat Parti
DPT	:	Devlet Planlama Teşkilatı
Fak-Fuk-Fon	:	Fakir Fukara Fonu
GSMH	:	Gayri Safi Milli Hasıla
GSS	:	Genel Sağlık Sigortası
GSYİH	:	Gayri Safi Yurtiçi Hasıla
ILO	:	Uluslararası Çalışma Örgütü
İŞKUR	:	Türkiye İş Kurumu
KHK	:	Kanun Hükmünde Kararname
KİT	:	Kamu İktisadi Teşebbüsleri
M	:	Madde
OECD	:	Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü
SGK	:	Sosyal Güvenlik Kurumu
SHÇEKK	:	Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu
SSK	:	Sosyal Sigortalar Kurumu
SYDV	:	Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı

SYGM	:	Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü
SYDGM	:	Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü
T.C	:	Türkiye Cumhuriyeti
TBMM	:	Türkiye Büyük Millet Meclisi
TODAİE	:	Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü
TÜİK	:	Türkiye İstatistik Enstitüsü

## ÖNSÖZ

Bu tez çalışmasında sosyal devletin tarihsel gelişimi ve Türkiye’de sosyal devlet anlayışının doğuşunu, gelişimini ve kat ettiği aşamaları dönemlere ayırarak incelenmiştir. Batı ülkelerinde sosyal devlet anlayışı tarihsel perspektif ve sosyal hakların gelişimi ile ortaya çıkmıştır. Sanayi devrimi ile birlikte işçi sınıfının güçlenmesi, işçi sınıfına yönelik sosyal hakların uygulama biçimde anayasalarda yer alması, sosyal devlet anlayışının batı ülkelerinde gelişmesini sağlamıştır.

Türkiye’de sosyal devletin gelişimi, batı ülkelerinin sosyal devlet temellendirmesinden sonra ortaya çıkmıştır. Sosyal devlet anlayışı Türkiye’de 1961 Anayasası’nda olduğu gibi 1982 Anayasası’nda da sosyal bir hukuk devleti olduğu vurgusu yapılmıştır. Türkiye’de sosyal devlet anlayışı yapılan sosyal politikalarla güçlendirilmek istenmiştir. Özellikle dezavantajlı olarak atfedilen engelli, yaşlı, çocuk işçileri, işsiz gençler, kadınlar ve eski hükümlüler üzerine yoğunlaşmıştır. Yapılan bu çalışmada sosyal politikalar irdelenerek anayasal çerçevede açıklanmaya çalışılmıştır.

Çalışmam esnasında değerli fikir ve görüşleriyle çalışmama ışık tutan saygı değer danışman hocam, Prof. Dr. Bayram COŞKUN’a, uzman görüşlerinden faydalandığım Doç. Dr. Murat AKTAŞ’a, Doç. Dr. Ömer Faruk ALTUNÇ’a, tez dönemim boyunca yanımda bulunan Arş. Gör. Fethullah ÇİFTÇİ’ye ve akademik hayatımda ilerlemem için her zaman manevi desteğini esirgemeyen Erhan ÖZCAN’a sonsuz teşekkürlerimi sunarım.

Son olarak araştırma boyunca maddi manevi desteklerini esirgemeyen değerli aileme annem ve babama ayrıca teşekkür ederim.

**Muş-2016**

**Yusuf MUYAN**

## GİRİŞ

Sosyal devlet anlayışı XX. yüzyılın en önemli gelişmelerinden biridir. XX. yüzyılda iki dünya savaşı geçiren batı ülkeleri, yeni arayışlar içine girmiş ve yeni yeni uygulamaları hayata geçirerek sosyal devlet anlayışına yönelmişlerdir. Özellikle 1929 Dünya Ekonomik Krizi, gelişmiş ülkelerin sosyal anlamda reformlar yapmalarını sağlamıştır. Keynesci ekonomik sistemin önem kazanmasıyla birlikte sosyal devlet anlayışı, 1929'dan sonra gelişme göstermiş ve 1974-1975 petrol krizine kadar geçen süre de ise altın çağını yaşamıştır.

Liberal devlet anlayışının kendi içinde kendini gerçekleştirme çabası sosyal devlet anlayışı ile mümkün olmuştur. Serbest piyasa ekonomisinin yanında sosyal hakların da gelişmeye başlaması sosyal devlete geçiş ile olmuştur.

Sosyal devlet kavramı, gelişmiş ülkelere göre az gelişmiş ülkelerde sadece hedef olarak kalmıştır. Gelişmiş ülkelerde farklı model ve uygulamalar ile sosyal devlet uygulamaları uygulanmıştır. Sosyal devlet anlayışının kurumsallaşması ve genişlemesi geniş bir tarihsel perspektif içermektedir. Bu perspektif ele alındığı zaman ise kapitalist modellerinde göz ardı edilmemesi gerekmektedir. Sosyal devlet anlayışı irdelendiği zaman, Keynesci iktisat yaklaşımı ve Fordist üretim modeli ana hatlar olarak göze çarpmaktadır.

Türkiye'de sosyal devlet anlayışı Osmanlı ile birlikte ele alınması gerekmektedir. Osmanlı döneminde din ve geleneğe bağlı olarak sistematik olmamakla birlikte sosyal devlet anlayışı halk içinde gelişme göstermiştir. Tüm dünyada olduğu gibi Osmanlı'da da XIX. yüzyıldan sonra sosyal devlet anlayışına ilişkin uygulamalara geçilmiştir.

Türkiye'de sosyal devlet anlayışı Cumhuriyet döneminde savaştan yeni çıktığı için pek başarılı olmamıştır. 1929 Dünya Ekonomik Krizi'nin dalgası tüm dünyada olduğu gibi Türkiye'yi de etkilemiştir. Türkiye'de hükümet değişiklikleriyle beraber anayasa değişiklikleri yapılan sosyal politikaların değişimine neden olmaktadır. Tek parti döneminde ülke savaştan çıktığı için genellikle devletçilik modeli uygulanmıştır. 1945 yılından sonra çok partili sisteme geçiş ile birlikte özellikle 1950 yılından sonra

sosyal politikalara hız verilmiş ve Türkiye’de sosyal devlet anlayışı da yavaş yavaş gelişmeye başlamıştır.

Bu çalışmanın ilk bölümünde sosyal devletin tanımlanması ve diğer devlet modelleri ile karşılaştırılması ele alınmıştır. Sosyal devletin ana yapısının yer aldığı birinci bölümde sosyal devletin sağlamış olduğu sosyal haklara da değinilmektedir.

Çalışmanın ikinci bölümünde ise tarihsel perspektif ile sosyal devletin geçmişi ve doğuşu irdelenmektedir. Klasik liberal anlayışın doğuşu, feodalitenin çöküşü, burjuva sınıfını güçlenmesi ve ticari faaliyetlerin gelişmesi, sanayi devrimi ile birlikte fabrikaların kurulması ve üretimin artması, bununla beraber işçi sınıfının güçlenmesi ve devletin sosyal haklarla ilgili uygulamalara geçmesi ele alınmaktadır. Sosyal devletin doğuşunu hızlandıran bu gelişmelerle birlikte I. Dünya Savaşı ve 1929 Ekonomik Krizi, Keynesci iktisat modeline yönelim sosyal devletin gelişimini hızlandırmıştır.

Çalışmanın son bölümünde de sosyal devletin Türkiye uygulamaları incelenmektedir. Türkiye’de sosyal devletin doğuşu, gelişimi ve dönüşümü dönem dönem ele alınmaktadır. Osmanlı’dan başlayan sosyal devlet anlayışı 1921-1924 dönemi, daha sonra tek parti dönemindeki uygulamalar, 1961 anayasasına kadar uzanan sosyal devlet uygulamaları, 1961’den sonra anayasa ile birlikte somut uygulamaların görülmesi söz konusu olmuştur.

## BİRİNCİ BÖLÜM

### SOSYAL DEVLET ANLAYIŞI

#### 1.1. SOSYAL DEVLETİN ANLAMI

Toplumunu bir arada tutan sosyal sözleşmenin bir gereği olan sosyal devlet, kolayca tanımlanabilecek nitelikte bir kavram değildir. Sosyal devlet kavramının açıklanabilmesi için sosyal devlet ile ilgili belli başlı kavramların anlaşılması gerekmektedir. Sosyal devlet ve refah devleti, sosyalist devlet ve hukuk devleti gibi bir takım kavramların arasındaki bağlantının ifade edilmesi, sosyal devleti daha anlaşılır bir hale getirmektedir (Gümüş, 2010: 166).

##### 1.1.1. Sosyal Devletin Benzer Kavramlardan Ayırt Edilmesi

Sosyal devlet ile refah devleti arasındaki bağlantıya ilişkin en temel husus; her iki kavramın, aynı anlamı taşıyıp taşımadığı noktasında toplanmaktadır. Bu konu hakkında, her iki kavramın aynı anlama geldiği ve bu kavramların birbirinden farklı olduğu yönünde iki farklı görüş ileri sürülmektedir.

##### 1.1.1.1. Sosyal Devlet ve Refah Devleti

Sosyal devlet ile refah devleti arasındaki en önemli bağlantı; sosyal devlet ile refah devletinin anlam bakımından farklılık gösterip göstermediği hususunda olmuştur. Bu konu hakkında birçok doktrin ortaya atılmakla birlikte sosyal devlet ve refah devletinin aynı anlama geldiğini ileri süren doktrinlerin yanında bu iki kavramın farklı olduğunu ileri süren düşünceler de görülmektedir.

Sosyal devlet ile refah devletinin farklı anlamlara geldiğini öne süren görüşler, kendi içerisinde çeşitlilik arz etmektedirler. Örneğin Huber'e göre; refah devleti, eşitsizlikleri önlemek için sosyal yararların yeniden dağıtımını yönünde yapılan denkleştirme önlemlerinin bütünü ifade etmektedir. Sosyal devlet ise, sosyal reformlardan oluşan devlettir. Ancak sosyal reform, sadece devletin yardımlarını ifade eden sosyal yardım devleti değildir. Sosyal devlet, geleneksel devlet ile sanayileşme döneminin sınıflaşmış toplumu arasındaki zıtlığı sosyal uzlaşma ile gidermeye çalışan ve bu hususta bütün tedbirleri alan devlettir (Gümüş, 2010: 166-167).



Refah devletini, sosyal devletten daha kapsamlı sosyal yardımlar sunan bir yapılanma olarak değerlendiren Luhmann'a göre; refah devleti, ileri derecede sanayileşmiş ülkelerde ortaya çıkmış ve gelişmiştir. Luhman, refah devletini; sanayileşmenin ortaya çıkardığı olumsuz sonuçları, sosyal yardım türü tedbirlerle gidermeye çalışan bir sosyal devlet olarak değerlendirilmesinin yetersiz bir yaklaşım olacağını öne sürmüştür. Refah devleti içerisinde sosyal yardım, önemli bir husustur. Fakat refah kavramı, sosyal yardımlardan ve mağduriyetlerin giderilmesinden daha geniş anlama gelmektedir (Gümüş, 2010: 134).

Buna karşılık sosyal devlet ile refah devletinin aynı anlama geldiğini öne süren görüşlere göre ise; Batı toplumlarında ifade edilen (Welfare State) refah devleti kavramı, sosyal devletten farklı bir anlam taşımamaktadır (Kapani, 1982: 356). Esas itibarıyla söz konusu ayrımın tarihsel bir temeli bulunmaktadır. Nitekim Almanya'da Weimar Cumhuriyeti döneminde devletin üstlendiği sorumlulukların fazlalığını ifade etmek amacıyla olumsuz anlamda kullanılan **Wohlfahrstaat** (Refah Devleti) terimi, daha sonraki yıllarda yerini, devletin sosyal yönünü ifade etmek için kullanılan **Sozialstaat** (Sosyal Devlet) kavramına bırakmıştır (Gümüş, 2010: 167).

Nitekim İngiliz uygulamasında, Welfare State (refah devleti) terimi tercih edilmekte ve ilk ortaya çıktığı andan itibaren olumlu anlam taşımaktadır. Aynı olguyu dile getirmek amacıyla Türk hukukunda, sosyal devlet başta olmak üzere refah devleti ya da sosyal refah devleti kavramları kullanılmaktadır. Kanımızca her üç ifade de aynı kurumsal yapı ve anlayışa karşılık gelmektedir. Esas itibarıyla Alman öğretisindeki farklılık; tarihsel nedenlere dayanmakta, refah devletinin iyi bir üne sahip olmamasından dolayı sosyal devlet tabiri tercih edilmektedir (Kara, 2006: 22-23).

### 1.1.1.2. Sosyal Devlet ve Sosyalist Devlet

Sosyal devlet ile sosyalist devletin aynı anlama gelip gelmediği hususunda da birçok tartışma bulunmaktadır. Bu çerçevede, her iki kavramın aynı anlama geldiğini ve birbirinden farklı olduğunu öne süren iki farklı görüş bulunmaktadır.

Sosyal devlet ile sosyalist devletin aynı anlama geldiğini öne süren düşünceler genel olarak; sosyal devleti, Marksist sosyalizmden farklı olarak sosyalizmin gelişmesinde tarihsel bir aşama olarak değerlendirmektedir (Kapani, 1982: 355)

Nitekim Wigforss; sosyal devleti, sosyalizme giden yolda sadece bir istasyon olarak ele almaktadır (Güriz, 1998: 162). Bunlara göre, sosyal devlet sosyalizmin bir uzantısı olarak gören bir anlayış söz konusu olmaktadır.

Bu yaklaşımlarda, sosyalizme yüklenen anlamın önemli bir rolü bulunduğu ifade edilmektedir. Bu çerçevede Lord Attle tarafından ortaya atılan düşünce sosyalizme; sosyal adalet ilkelerinin, toplumun ekonomik örgütlenmesine uygulanması anlamı yüklenmesi durumunda, böyle bir sonucun doğması kaçınılmaz olarak ortaya çıkmaktadır (Talas, 1977: 44).

Yaygın düşünce olarak, sosyal devlet ile sosyalist devlet birbirinden farklı anlamlar taşımaktadır. Bu düşüncede sosyal devlet özü itibarıyla, kapitalizm ve sosyalizm arasında -üçüncül ya da -orta yol olarak değerlendirilmektedir (Öktem, 1997: 286). üçüncül ya da orta yol anlamındaki sosyal devlet ile iş gücünün ihtiyacı olan kapitalist üretimin yıkıcı gücü sınırlandırılmakta ve sermayenin ihtiyacı olan sosyal barış ve politik istikrar gerçekleştirilmektedir. Böylelikle liberal devletin pasif tutumu ve sosyalist devletin baskıcı zorlamaları giderilerek, farklı toplumsal kesimlerin uzlaşısına dayanan bir yapılanma kurulmaktadır (Göze, 1976: 36-37).

Sosyal devlet; liberal düşüncenin yetersizliklerini ve faşizm ya da bolşevizm içinde gelişen sosyalist devlet anlayışını engellemek amacıyla, liberal devletin temel değerlerinin korunması suretiyle oluşturulmuş bir yapılanmadır. Bu itibarla sosyal devlet, liberal devletin bir aşaması olarak değerlendirilmektedir (Göze, 1976: 36-37).

İlk olarak mülkiyet hakkı bağlamında, sosyal devlet ile sosyalist devlet arasında üretim araçlarına sahiplik açısından önemli bir fark bulunmaktadır. Nitekim sosyalist devlette; sosyal devletten farklı olarak, üretim araçları üzerinde kolektif mülkiyet söz konusu olup; bütün üretim araçlarının mülkiyeti, devlete aittir (Kapani, 1982: 355). Oysa sosyal devlette; liberal ekonomik düzenin oluşturduğu olumsuz sonuçları, ortadan kaldırılabilmesi ve sosyal adaletin sağlanabilmesi amacıyla kamu mülkiyetine yer verilmekle beraber; üretim araçları da dâhil olmak üzere, özel mülkiyet geniş ölçüde tanınmaktadır. Ancak sosyal devlet anlayışında; özel mülkiyet, liberal düzende olduğu gibi mutlak bir nitelik taşımayıp, kamu yararı amacıyla sınırlandırılabilir (Kapani, 1982: 355; Göze, 2013: 36-37).

İkinci olarak çoğulcu demokrasiye sahip olup olmama bakımından sosyalist devletlerde tek partinin egemenliğine dayalı çoğunlukçu bir siyasal yapılanma bulunmakta iken; sosyal devletlerde, siyasal çoğulculuğa dayanan bir yapı söz konusu olmaktadır (Kapani, 1982: 355-356). Diğer taraftan komünizmde ve sosyalizmde, sosyal devlet anlayışından farklı olarak devrimci nitelik öngörülmekte ve söz konusu devrimin silahlı mücadeleyi de kapsayabileceği kabul edilmektedir. Sosyal devlette ise; devrimlerle toplumsal gelişmenin durdurulması yerine, halkın oylarıyla işbaşına gelinerek toplumsal gelişmenin ilerletilmesi hedeflenmektedir. Nitekim sosyalist devletin halk için, halka rağmen sloganının yerini, sosyal devlet anlayışında halk için, halkla beraber sloganı almıştır (Çeçen, 2009:131-134). Buradan hareketle sosyal devletin, demokrasinin gelişimine önemli ölçüde katkıda bulunduğu hakkında yorumlar yapılmaktadır (Şaylan, 2003: 103).

Üçüncü olarak sınıflar arası ilişkiler hususundaki farklılık çerçevesinde sosyalist devlet; komünizme geçişte bir aşama olmasının yanı sıra, sınıfsız bir toplumu arzulamaktadır. Oysa sosyal devlet; sosyal sınıfların ortadan kaldırılmasını değil; sınıflar arasında sosyal ve ekonomik dengeyi sağlamak ve iktidarın belli bir sınıfın elinde toplanmak suretiyle totaliter sosyalist bir rejimin oluşmasını engellemeyi amaçlamaktadır (Göze, 2013: 36-37). Sosyal devlet II. Dünya Savaşı'nın akabinde devlet ile toplum arasındaki sermayenin ve iş gücünün arasındaki bağlantıları uzlaşmacı bir zemin olarak ortaya çıkmaktadır

Sürekli bir sınıf çatışması ihtimalini bünyesinde barındıran sosyal devlet yapılanmasında; söz konusu çatışma, sürekli bir tatmin ve uzlaşma ile bastırılmaktadır. Sosyal devlet açısından önemli olan husus, sosyal çatışmanın sosyal temas ve sosyal sınıflar arasında denge kurulmak suretiyle önlenmesidir. Ancak sosyal devletin uzlaştırmacı ve dengeleyici yönü, sınıflı toplumdaki temel çelişkileri ortadan kaldırdığı ve sosyal bütünleşmeyi sağladığı şeklinde yorumlanmamalıdır (Tanör, 1978: 91).

Sosyal devlet sınıf çatışmalarının ihtimalini bünyesinde barındıran bir yapılanma olmakla birlikte tatmin ve uzlaşmanın da bir ürünüdür. Sosyal devlet anlayışı sosyal çatışmanın sosyal temas ve sosyal sınıflar arasında denge kurması açısından da önem arz etmektedir (Tanör, 1978: 91). Tüm bunlara rağmen sosyal devletin uzlaştırmacı ve

dengeyi sağlayan yönü, sosyal bütünleşmeyi sağladığı şekilde yorumlanmamaktadır (Gümüş, 2010: 173).

### **1.1.1.3. Sosyal Devlet ve Hukuk Devleti**

Hukuk devleti ile sosyal devlet arasında önemli bir bağlantı bulunmaktadır. Birçok anayasa tarafından sosyal devlet aynı zamanda hukuk devleti olarak karşımıza çıkmakta ve bu iki kavram arasındaki bağlantıları ve zıtlıkları ortaya koyarsak sosyal devlet ile hukuk devleti arasındaki farklılıklar da oraya çıkmaktadır (Gümüş, 2010: 173).

Hukuk devleti devletin kurumlarını kanuna uygun davranmakla bağlı kılan ve böylelikle bireyleri, devlet otoritesine karşı daha etkin biçimde koruyan ve kollayan bir sistemi ifade etmektedir. Buna göre hukuk devletinde, bireyin güvenliği ve bireyin haklar karşısında devletin sınırlandığı kurumsal bir takım ilkelerin var olduğu görülmektedir (Yazıcı, 2005: 77). Bu ilkeler; bireylerin kanunun karşısında hukuk öznesi olarak kabul edilmesi, bireysel özgürlüklerin tanınması ve bunların yargının gücüyle korunması, hukuki eşitlik, bağımsız olan yargı, kanunilik ilkesi ve yasamanın yetkilerinin hukuken düzenlenmesi olarak özetlenmektedir (Gümüş, 2010: 174).

Hukuk devletinin hedefi; devlet karşısında, bireyin haklarının korunmasıdır. Birey haklarının korunması ise, insan onurunun korunması temel amacını taşımaktadır. Sosyal devlet ile hukuk devletinde ortak olan husus da bu noktadadır. Nitekim sosyal devleti tanımlama gayretlerinde değinileceği üzere; endüstri toplumunun olumsuz şartları altında gelişen sosyal devletin başlıca amacı da; insan onurunun korunması ve bu doğrultuda, bireylere insan onuruna yaraşır asgari yaşam standartlarının sağlanmasıdır. Kısaca; hukuk devletinin de sosyal devletin de amacı, insan onurunu korumaktır. Bu nedenle her iki kavram da aynı amaca yönelik olarak karşımıza çıkmaktadır (Bulut, 2009: 4).

Hukuk devleti ve sosyal devlet arasındaki çelişkileri değerlendirecek olursak; hukuk devleti hak ve özgürlükler çerçevesinde kendini gösterirken, sosyal devlet ise toplumun refahını gözetken ve insan onuruna yaraşır hayat standartlarını sağlama amacını taşımaktadır (Gören, 2000: 21).

Hukuk devleti ile sosyal devlet arasındaki çelişkiler içinde eşitlik anlayışında da farklılıklar görünmektedir. Hukuk devletinde, şekli olarak ele alınan eşitlik anlayışı, kanun önünde eşitlik olarak algılanmakta; sosyal devletin eşitlik anlayışı ise, bireylerin içinde buldukları sosyal şartlar ve durumlar dikkate alınarak anlaşılmaktadır. Buna göre hukuk devletinin temel amacı, kişileri devlete karşı korumak olurken; sosyal devletin amacı, korunmaya muhtaç geniş toplum kitlelerinin devlet tarafından korunması olmaktadır (Gümüş, 2010: 175-176).

Hukuk devleti ve sosyal devlet arasındaki farklılıklar, bu iki kavramın birbirleriyle çelişmesine sebebiyet vermektedir. Bu çelişkiler genellikle hak ve özgürlükler çerçevesinde yoğunlaşmaktadır.

Bu çerçevede ülkemizde de; 1961 ve 1982 Anayasa'larının 2. maddelerinde ve 1982 Anayasası'nın 5. maddesinde sosyal hukuk devleti denilmek suretiyle, sosyal devlet ve hukuk devleti birlikte ele alınmış ve bu tarz bir çözüm yolu benimsenmiştir. Söz konusu düzenlemelerde dikkat çeken nokta; hukuk devleti ile sosyal devlet birleştirilerek, sosyal hukuk devleti ibaresine bir bütün olarak yer verilmiş olmasıdır. Nitekim her iki anayasada yer alan düzenlemelerde söz konusu birleşme, basit bir toplama işlemi değildir. Eğer Anayasalarımız da böyle bir anlayış benimsenmiş olsaydı, her iki kavrama birbirinden bağımsız olarak yer verilmiş olması gerekirdi. Hâlbuki 1982 Anayasası'nın 2. maddesi, "sosyal hukuk devleti" şeklinde her iki kavramı bir bütün olarak birleştirmiştir. Anayasa Mahkemesi de vermiş olduğu kararlarda her iki kavramın bir bütün olduğunu öne sürmektedir (Gümüş, 2010: 178).

## **1.2. SOSYAL DEVLETİN YAPI TAŞLARI**

### **1.2.1. Sosyal Yapısı**

Sosyal devlet, liberal devlet anlayışının yirminci yüzyılın ikinci yarısında kendi içinde gerçekleştirdiği bir aşamasıdır. Bu nedenle liberal devletin temel yapısı korunmakla birlikte, bu yapıda gerekli ve zorunlu değişiklikler yapılmıştır. Sosyal devlet gerek siyasal ve siyasal-ekonomik yapısı gerek hak ve özgürlük, eşitlik ve mülkiyet anlayışı ile liberal devletin temel ilkelerini ve kurumlarını korumuştur. Sosyal devlet, liberal devletin siyasal iktidar anlayışında, yani iktidar sahibine ve iktidarın kullanış biçiminde değişiklik yapmamıştır. Sosyal devlet, liberal devletin sosyal

yapısını, yani bireyin toplumun ve devletin kaynağı ve aynı zamanda amacı olduğu ilkesini korur; ancak sosyal devlet bireylerin oluşturdukları çeşitli kurumları göz ardı etmediği gibi toplumun bireylerden ve sosyal kuruluşlardan oluştuğu gerçeğini kabul etmektedir. Sosyal devlet, liberal devletin ekonomik yapısında bulunan özel mülkiyet, girişim özgürlüğünü, ekonomik özgürlüğünü korumaktadır (Göze, 2011: 203-204).

Sosyal devlette, toplum yapısı liberal devlette olduğu gibi sadece bireylerle sınırlı olmayıp, bununla beraber bireylerin oluşturdukları çeşitli sosyal ekonomik, mesleki vs. kuruluşlardan oluştuğu kabul edilmektedir (Göze, 2011: 204).

Sosyal devletin amacı olan insan, belli bir sosyal- ekonomik ortamda yaşayan insanlardır, çeşitli sosyal bağlantıları olan bir varlıktır, sıkıntıları, mutlulukları ile belli zamanda belli bir ortamda yaşayan bir insandır. Somut bir kavramdır ve bu insan artık toplumda yalnız başına değil; ekonomik, sosyal, siyasal çeşitli kuruluşlar içinde yer alarak ve onlara bağlı olarak yaşar ayrıca bu kuruluşlarda hukukun güvencesi altındadır. Sosyal devlet sistemini benimsemiş modern anayasalarda bu konuda hükümler yer almaktadır. Örneğin, 1946 Fransız, 1949 Federal Alman, 1947 İtalyan ve 1961 ve 1982 anayasalarımızda olduğu gibi, aile devletin temeli sayılmış, dernek kurma, sendika kurma siyasal parti kurma özgürlükleri kabul edilmiştir (Göze, 2013: 206).

### **1.2.2. Hak ve Özgürlükleri**

Sosyal devlet 1789 Fransız Devriminin getirmiş olduğu geleneksellik, bireysellik, doğal temel hak ve özgürlükler diye adlandırılabilen hak ve özgürlük sistemini kabul etmiştir. Bu hak ve özgürlüklerin yanı sıra sosyo-ekonomik hak ve özgürlüklere de yer vermiştir. Sosyal devlette hak ve özgürlüklerin yanı sıra sosyal ve ekonomik hak ve özgürlüklerin tanınması sosyal devletin zorunluluk olarak kabul edilmiştir (Göze, 2015: 415).

Birinci Dünya Savaşı'ndan önce ve özellikle de İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra uluslar genel bir gerçeği kabul etmişlerdir. Bu gerçek şu şekilde ifade edilmektedir, *“Mutluluğu bir toplumun hayatını gerçekleştirebilmesi için klasik özgürlüklerin tanınması hak ve özgürlük kapsamında yeterli düzeyde değildir. İktisadi alanda zayıf ve tabii durumda olan geniş halk tabakalarının yaşamak için zaruri olan ihtiyaçları yerine getirilmedikçe Bu insanlar insan gibi yaşama şartlarına sahip olmadıkça Amerikan ve*

*Fransız hakları beyannamelerinden bu yana demokratik hayatta bayrak haline gelmiş olan klasik özgürlükler kağıt üstünde kalmaya mahkûmdur” (Göze, 2013: 208).*

Tüm bunlar ele alındığında İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi’nde kabul edilen sosyal haklarla ilgili hükümler dünya üzerindeki tüm anayasa metinlerinde yerini almış ve bütün anayasalarda yer alan insanın özgürlük ve onurunun gerçek zaferi olarak karşılanan hukuk kuralları haline gelmiştir (Göze, 2015: 415).

Türkiye’de 1982 anayasasının devletin temel amaç ve görevlerini belirleyen 5. maddesinin gerekçesinde de aynı görüşlere yer verilmektedir. *“Devlet bireyin hayat mücadelesini kolaylaştıracaktır bireyin insan onuruna uygun bir ortamda yaşamasını gerçekleştirecektir bu sosyal devletin görevidir. Sosyal devlet bazılarının yanlış olarak sandıkları ya da kasıtlı olarak tarif ettikleri gibi Sosyalist devletle ilişkisi olmayan bir devlet modelidir. Sosyal devlet ve insan ve bu sınırlar içerisinde bireyin hak ve özgürlüklerinin kullanılmasını sağlayan engelleri ortadan kaldırmak devletin Başlıca görevleri arasındadır”* ifadesi yer almaktadır (Göze, 2013: 209).

Sosyal devlet kendi bireylerine yalnızca klasik özgürlükleri sağlamakla yetinmeyip bununla beraber onların insan gibi yaşamaları için zaruri olan maddi ihtiyaçlarını karşılamalarını da kendisine vazife edinen bir devlet modelidir. Sosyal devlet, modern anayasa, asgari geçim şartlarından, sağlık şartlarından, öğrenim imkânlarından ve barınma yardımından yoksun bir kişinin gerçek anlamda özgür olamayacağını kabul eden hukuk ve siyaset bilimine devlet görüşüne uygun olarak bireylere ve vatandaşlara sosyal bir takım haklar tanıyan devlet modelidir. Tüm toplumsal sınıflara eşit mesafede yaklaşan ve günümüzün devleti ‘Refah Devleti’ ekonomik yönden zayıf olan kişileri özellikle de başkalarına muhtaç olan işçi ve müstahdemleri her türlü dar gelirlileri ve yoksul kimseleri himaye etmekle görevlidir (Göze, 1976: 112).

### **1.2.3. Ekonomik Yapısı**

Ekonomik yönden sosyal devlet, ekonomiye müdahalelerde bulunan devlet olarak tanımlayabiliriz; ancak devletin ekonomik alana müdahalesi sosyal devlete özgü bir durumda değildir. Hemen her dönemde ve tüm devletler sistemlerinde iktidarların belli amaçla bazen dar bazen geniş biçimde ekonomik hayata müdahale ettikleri

görülmektedir. Bu bakımdan sosyal devletin ekonomik yönden diğersistemleri içinde ve karşısında yerini belirlerken sosyal devleti ekonomiye müdahale eden devlet olarak tanımlamak doğru olmakla birlikte yeterli derecede açıklayıcı olmamaktadır. Sosyal devletteki müdahaleleri diğer devlet sistemlerindeki müdahalelerden ayıran özellikler şunlardır;

Sosyal devlet, değişik ekonomik sistemler arasında kapitalist ekonomi düzeni içinde yer alır. Sosyal devlette özel mülkiyet, miras hakkı ve özellikle bireylerin üretim araçları üzerinde özel mülkiyet hakkı korunmaktadır. Sosyal devlet bireylere çalışma özgürlüğü ve dileyene dilediği işi ve mesleği seçme özgürlüğü tanınmış, özel teşebbüsün varlığı da yasal güvence altına alınmıştır. Sosyal devlette liberal ekonomi sisteminin temel ilkeleri korunmakla birlikte devletin bu alanlara müdahalesi öngörülmüştür. Sosyal devlette özel teşebbüs varlığını sürdürmekle birlikte; devlet bir yandan kamu hizmeti verecek işletmeleri kurup işletirken diğer yandan özel teşebbüsü denetim ve gözetim altında tutmaktadır. Üretim araçları üzerinde özel mülkiyet söz konusudur; ancak bu mülkiyet hakkı kamu yararına aykırı olarak kullanılamaz ve devlet zenginliklerin dağılımını etkileyici, herkesin mülkiyet hakkından yararlanabilmesi için belli önlemler almakta ve çalışma alanında da devlet çeşitli müdahaleleri ile bu alanı düzenleyerek denetlemelere de yer açmaktadır. Sosyal devlet özel teşebbüsü desteklemekle birlikte özel teşebbüsü hukuki düzenlemelerle kendine bir nevi bağımlı hale getirmiştir. (Göze, 2013: 254).

XIX. yüzyılda liberal devlette iktidarların ekonomik hayata müdahalelerinin ilk şekli gümrük tarifeleri ile gerçekleştirilen korumacılık politikalarıyla ortaya çıkmıştır. İktidarların gümrük tarifeleri ile bazı sanayi sektörlerini korumalarındaki başlıca amaç geliştirmekte olan ulusal sanayiye dış rekabete karşı güçlendirmektedir. Korumacı politika bu koruma sayesinde ulusal sanayinin ürettiği malların fiyatlarını yüksek tutabilmiş ve sanayicilerin sağladıkları fazla kazançları kolayca başka yatırım alanlarına yöneltmiştir. Ne var ki gümrük koruma gerçekleştikten geçtikten sonra da bu koruyucu önlemler kaldırılamamıştır. Aksine gümrük korumalarına ek olarak mali korumalarla da gerek sanayi sektöründe üreticilerin mevcut durumlarının gerek bazı sosyal ekonomik koşulların sürekliliğinin sağlanması yoluna gidilmektedir (Göze, 1976: 115).



XIX. yüzyıldan bu yana gelişen sosyal ekonomik koşullar liberal devletin ekonomik hayata sosyal amaçlarla müdahalelerini zorunlu kılmış ve bu müdahaleler her zaman ufak bir azınlığın çıkarlarını korumak için yapılmamıştır. Devlet liberal ekonominin gelişmesi sonucu ortaya çıkan bazı durumlardan zarar gören geniş bir kitleyi korumak, onlara yardım etmek için harekete geçmek zorunda bırakılmıştır. Bu durum liberal ekonominin öngördüğü devlet anlayışının gelişen ekonomik sosyal koşulların yarattığı yeni ihtiyaçlara cevap veremediğini devletin görevinin ne olduğunun yeni baştan saptanması, değerlendirilmesi ve tamamlanması gerektiğini de ortaya koymaktadır (Göze, 2015: 433).

Sosyal devlet, devlet müdahaleciliğinin uğradığı nitel dönüşümün sonucu olarak ekonomik ve sosyal alana geniş kesimlerin yaşam standartlarında iyileşme yaratacak şekilde müdahale etmeye başlamıştır. Sosyal devletin sosyal müdahaleciliği her şeyden önce bireylerin ekonomik güvenliğini sağlamaya yönelmiştir. Bunun uygulama alanındaki karşılığı bireyleri iş sahibi kılma, istihdam edilenlere yeterli ücret sağlama ve bireyleri sosyal güvenlik şemsiyesi altına almayı içermektedir (Kara, 2006: 29).

Ekonomik güvenliğini sağlamaya dönük sosyal devlet müdahaleciliği, sosyal devletin ulusal geliri yeniden dağıtıcı özelliğine işaret etmektedir. Kuşkusuz kapitalist ekonominin temel esaslarına zarar vermeyen ve sınırlı bir yeniden dağıtım olarak düşünülmelidir. Bu özelliği ile sosyal devlet yalnızca çalışanlara değil ekonomik yönden güçsüz durumda bulunan herkese belirli bir yaşam düzeyi sağlama sorumluluğunu üstlenmiş durumdadır. Sosyal devlet anlayışının dayandığı kamu refahı düşüncesinin onurlu ve nezih bir yaşamın, devletin tüm üyelerine onların müşterek servete olan katkılarına bakılmaksızın her zaman bir hak olarak sağlanması gerektiğini öngördüğü belirtilmektedir (Öktem, 1999: 68). Bu bakımdan kamu refahı düşüncesinin onurlu bir yaşam hakkını ekonomik performanstan ziyade bir siyasal yurttaşlık meselesi haline getirdiği vurgulanmaktadır (Öktem, 1999: 68).

Sosyal devlet ulusal geliri dağıtırken özellikle vergi politikasına önem vermektedir. Sosyal devletin vergilendirmeyi sosyal dengeyi sağlamak ve sosyal sınıflar ve katmanları arasındaki gerginlikleri azaltmak amacıyla kullandığı toplumsal adaleti gerçekleştirilmede yararlandığı zengin'den daha çok vergi alarak gelir ve servet

arasındaki farkları makul bir düzeye indirilmeye amaçladığı savunulmaktadır (Duman, 1997: 58).

Vergilendirme yetkisi ile sosyal devlet ilkesini ilişkilendirirsek, sosyal devlet ilkesinin vergilendirme yetkisinin sınırlayıcı ve bu yetkiye yön gösterici olmak üzere iki yönlü etkisine dikkat çekmektedir. Buna göre; sosyal devlet ilkesi açısından vergi adaletinin bir yönü, ödeme gücüne göre vergilendirme, diğer yönü de, vergilendirme yoluyla servetin ve gelirin adil dağılımının gerçekleştirilmesine ve fırsat eşitliğinin sağlanmasına çalışılmasıdır (Çağan, 1982: 192). Buna göre; sosyal devlet, vergilerin dağılımını adil gelire ve ödeme gücüne göre sınıflandırmaktadır.

Sonuç itibariyle sosyal devletin ekonomik yapısı müdahaleci ve bireylerinin fırsat eşitliğini koruyan, bununla beraber fertlerin ekonomik özgürlüklerine saygı duyan bir sistem şeklinde karşımıza çıkmaktadır.

#### **1.2.4. Eşitlik Anlayışı**

Sosyal devlette eşitlik anlayışı, liberal bireyci devletin eşitlik anlayışından farklıdır. Bilindiği gibi liberal devletin eşitlik anlayışı, bireylerin doğal olarak eşit oldukları inancına dayanmaktadır. Birey bir insan olarak nasıl özgür doğuyorsa aynı biçimde eşit olarak dünyaya gelir. Eşitlik özgürlüğün bir uzantısı ve gerekli bir sonucudur. Liberal devlet anlayışı, insanlar yasa önünde özgürdür ve insanlar eşit doğar, özgür ve eşit yaşarlar ilkesi eşitliğinde tıpkı özgürlük gibi insanın doğasından ayrılmayan bir özellik olduğunu açıklar. İçinde buldukları sosyal ve ekonomik durumlar ne olursa olsun, tüm insanların eşit saygı hakları olduğu ve doğuştan özgür olan insanların yasa karşısında eşit oldukları kabul edilmektedir. Böylece liberal devlet anlayışında bireyler, toplum düzeninin insanlar arasında yarattığı yapay ayrımlara karşı korunmak isteniyordu. Bireyler arasında yapay olarak ayrımlar yapılmasına yol açan yasaların yarattığı eşitsizlikleri ortadan kaldırma amacı güdülmektedir (Göze, 2013: 237).

Eşitlik anlayışı anayasalarımızda şu şekilde yer almaktadır.

*“Herkes dil, ırk, cinsiyet, siyasi düşünce, felsefi inanç, din ve mezhep ayrımı gözetilmeksizin kanun önünde eşittir.”* Hiçbir kişiye, aileye, zümreye ve sınıfa imtiyaz tanınmaz (1961 AY: mad. 12). *“Devlet organları ve idare makamları bütün*

*işlemlerinde kanun önünde eşitlik ilkesine uygun olarak hareket etmek zorundadır”* (1982 AY: mad. 10).

Yasalar önünde eşitlik anlayışı toplumun sosyal ekonomik yapısının ve her bireyin bu yapı içinde işgal ettiği yerin bir sonucu olarak ortaya çıkan sosyal ekonomik farklılıklarla ilgilenmemekte ve sosyal ekonomik durumların yarattığı eşitsizlikler karşısında bireylerin yeteneklerini ve şanslarını iyi değerlendirerek eşitlik sağlanacağına inanılmaktadır. Yasal engeller ortadan kaldırılmadıkça bireyler arasında eşitlik sağlanmayacaktır. Bu engeller kaldırıldıktan sonra bireyler arasındaki eşitlik sağlanmış olacaktır. Bireyler yasa önünde eşittirler, fakat liberal devlet anlayışında hiçbir zaman yasa, bireyler arasında sosyal ekonomik koşulları eşit yapmak için, onlara eşit olanaklar tanımak için kullanılabilecek bir araç değildir. Liberal devlet düşüncesinde eşitlik, özgürlüğe bağlı olarak sağlam bir temel üzerine oturtulmaktadır (Göze, 2013: 238).

### **1.2.5. Mülkiyet Hakkı**

1789 liberal devlet anlayışında doğal hak olarak kabul edilen mülkiyet hakkı, sosyal devlet sisteminde ekonomik sosyal hak niteliği almıştır. Fransız Devrimi'nden sonra siyasal toplumların amaçlarının insanların doğal haklarının korunması olduğu yayımlanırken, mülkiyet hakkının da özgürlük, güvenlik gibi insanın doğal haklardan biri olduğu açıklanmıştı. Mülkiyet ve özgürlük gibi tüm topluma ve bu arada devlete karşı da ileri sürülebilecek bir hak olarak ortaya çıkmıştır. Bireyin hak ve özgürlüklerinin sınırı, diğer bireylerin hak ve özgürlüklerinin sınırıdır. Yani birey kendi özgürlük sınırlarını aşmadıkça ve başkasının özgürlüğüne müdahale etmedikçe özgürdür. Birey hak ve özgürlüklerini dilediği gibi kullanabilir, doğal olarak insan olması nedeniyle sahip olduğu bu hak ve özgürlükler için devlet de bunlara saygılı olmak zorundadır (Göze, 1976: 147).

Liberal Devlet anlayışından farklı olan sosyal devlet sisteminde mülkiyet hakkı doğal hak olma niteliğini kaybetmiştir. Liberal devlet düzeni içinde, özgürlüklerin kötüye kullanılabileceği ortaya çıkmıştır. Bireyin başkalarının hak ve özgürlüklerinin sınırlarına müdahil olmadan bazı koşullar altında başkalarına ve tüm topluma zarar verebileceği görülmüştür. Tüm bunlar sosyal devlette mülkiyet hakkının kullanılması ve sınırlanması koşulunu ortaya çıkarmıştır (Fer, 1975: 18).

Göze'ye göre; sosyal devlette mülkiyet insan tarafından sömürülmesini engellemek için iki çözüm yolu bulunur. Bunlardan ilki, mülkiyet hakkının sahibini değiştirmek olarak düşünülebilir, ikinci ve alternatif olarak da hakkın sahibini değil mahiyetini değiştirmek denenebilirdi. Mademki bireylerin mülkiyet hakkı ve özellikle de üretim araçları üzerindeki mülkiyet bir baskı ve sömürü aracı olarak kullanılabilirdi, o zaman yapılacak birinci iş onu bireyin elinden alarak devlete yani tüm ulusu temsil edecek kuruluşa devretmek olabilirdi. Ancak bu yol umulanı elde etmek için çok da etkili değildi. Zira mülkiyet hakkı mutlak niteliği ile yine birilerinin elinde olacak, devlet mekanizması içinde örgütlenmiş bu sahipler eliyle kötüye kullanılacaktır (Göze, 1976: 147).

Mülkiyet hakkının bir baskı aracı olmasını önleyebilmek için düşünülen ikinci çözüm ise, bu hakkın sahibini değil de mahiyetini değiştirerek, ona bir sosyal hak, sosyal fonksiyon niteliğini tanımaktadır. Yani mülkiyet hakkının kullanılması, bu hak sahibine yüklenen bir takım yükümlülüklerle sınırlandırılmış olacaktır. Bu yükümlülükler mülk sahibini zorunlu olarak toplumun sosyal ve ekonomik ihtiyaçlarına hizmet eden bir kişi durumuna sokacaktır. Mülkiyetin sahibi elinde bulunan bu hakkını belirli bir yönde kullanabilecektir. Fakat elinde bulununan bu yükümlülüğünü gerektiği zaman yerine getirmese devlet ona yol gösterecek, onu yükümlülüğünü yerine getirmesi için zorlayacak ve hatta bazı şartlar oluşursa mülkiyet sahibinin mülküne el koyabilecektir (Göze, 1976: 150).

Mülkiyet hakkının kamu yararı amacıyla mülk hakkının aleyhine sınırlandırılması ile ilgili bir diğer durum da mülkün kamulaştırılmasıdır. Kamu yararına aykırı olarak kullanılan mülkiyet hakkını engellemek için idareye belli yetkiler tanınmıştır. Bu yetkilerden en önemlisi ise kamulaştırma. Kamulaştırma söz konusu olursa, kamu yararı ile bireylerin özel çıkarları karşı karşıya gelir. Bu çıkar çatışmasında devlet kamu yararını gözeterek kamulaştırmaya gider. Yani bu gibi durumlarda kamu yararına üstünlük tanınmaktadır. Kamu yararının gerçekleştirilmesi için bireyin özel çıkarı feda edilmekte, mülkiyet hakkı toplum yararına sınırlandırılmakta veya tamamen ortadan kaldırılmaktadır. Ancak, mülkiyet hakkının toplum yararına sınırlandırılması veya ortadan kaldırılması nedeniyle de birey bir kayıpla karşı karşıya kalmakta, mülk hakkının kamu yararı nedeniyle katlanmak zorunda olduğu fedakârlık, bireye mülkiyet hakkının

karşılığı ödenmek suretiyle denkleştirilmektedir (Günday, 2002: 209; Göze, 1976: 153-154).

Sonuç itibariyle sosyal devlet anlayışında mülkiyet tamamen mülk sahibinin yani bireyin elinde değildir. Mülk sahibi, mülk hakkını dilediği gibi kullanamaz. Fakat belli noktalarda toplum yararına uygun olarak kullanmak zorundadır. Bireyin mülkiyet hakkı korunması ve saygı gösterilmesi zorunlu bir hak olmasına karşın, bu hak devlet yararına kullanılmadığı takdirde bu hakka devlet tarafından el konulmaktadır.

### **1.3. DEVLETİN SOSYAL DEVLET ANLAYIŞINA YÖNELİMİ**

#### **1.3.1. Sosyal Harcamalarda Artış**

Sosyal devlet uygulamasında, sosyal harcamaların artmasının temelinde bireylerin refahını arttırma amacı güden harcamalar yer alır. Bu harcamalar devlet anlayışında oluşan değişimleri etkilemekte, ayrıca hak ve özgürlük anlayışında meydana gelen değişimlerin etkisiyle de artış göstermektedir. Esas çerçevede devlet anlayışında, sosyal devlet yönünde meydana gelen değişimle birlikte; kamu hizmetlerinin genişletilmesi, tam istihdamı sağlama amacının benimsenmesi ve toplumun belli bir refah seviyesine ulaştırılması gibi uygulamalara gidilmesi belirtilen durumun nedeni olarak görülmektedir. Ayrıca bu süreçte sosyal ve ekonomik haklarda meydana gelen genişlemenin yansımaları da devletlere önemli maliyetler getirmektedir (Gümüş, 2011: 218).

Sosyal devletin; sosyal amaçlarla yüklendiği maliyetleri ifade eden sosyal harcamaların GSYİH'ya oranı, sosyal devletin altın çağı olarak ifade edilen 1945-1975 arası dönemde önemli bir artış kaydetmiştir. Esas itibariyle sosyal devleti kurumsallaştırma yönündeki iradenin bir yansıması olan sosyal harcamalardaki artış, büyüme oranları tarafından da önemli ölçüde desteklenmiştir. Nitekim sosyal devletin etkisini en yüksek düzeyde hissettirdiği bu döneme sosyal devletin altın çağı denilmektedir. Bu dönemde dünyanın pek çok ülkesinde hızlı ve sürdürülebilir bir ekonomik büyüme süreci yaşanmıştır. Bu çerçevede en önemli sanayileşmiş ülkelerin ortalama yıllık büyüme oranları; 1950'li yıllarda %4,4, 1960-1973 arası dönemde de %5,5 olarak gerçekleşmiştir. Bu dönemde büyüme oranlarındaki hızlı artışa paralel

olarak pek çok ülkede sosyal programlar genişletilmiş, refah artmış ve böylelikle sosyal devletin genişlemesi için gereken kaynak sağlanmıştır (Gümüş, 2011: 219).

Bu döneme ABD, Avrupa ve OECD ülkelerinin sosyal harcamalarında önemli artışlar söz konusu olmuştur. Esas itibariyle 1900'lü yıllarda; pek çok Batı devletinin sosyal amaçlarla yapmış olduğu harcamalar, GSYİH' sının %3'ünü geçmemiştir. Ancak I. Dünya Savaşı'ndan itibaren sosyal harcamalarda meydana gelen artışlar, 1940'lı yıllardan sonra önemli oranda artmıştır. Örneğin; Batı devletlerinde 1940'larda sosyal harcamaların GSYİH'ya oranı ortalama yıllık %5 civarında iken, bu rakam 1950'lerde %10-%20 arasına, 1970'lerde ise %25'i ile %35'i arasında bir rakama ulaşmıştır. İngiltere, Fransa, Batı Almanya, İtalya, Japonya, Kanada ve ABD'den oluşan 7 büyük OECD ülkesinin sosyal harcamalarının GSYİH'ye oranı 1960 yılında ortalama %12,3 iken; bu rakam 1975 yılında %21,9 olmuştur (Gümüş, 2011: 219).

Sosyal devletin altın çağı olarak adlandırılan bu dönemde sosyal harcamalarda meydana gelen artış; yüksek büyüme hızlarının oluşturduğu kaynakların yanı sıra, yürürlüğe konulan yüksek miktardaki vergilerle finanse edilmiştir. Vergilerin önemli oranda artmasına neden olan bu süreç 1970'li yılların ortasında yaşanan büyüme hızlarının düşmesi ve ekonominin durgunlaşmasına kadar herhangi bir problem teşkil etmemiştir. Ancak 1940'lı yıllardan itibaren sosyal harcamalardaki artışa bağlı olarak önemli ölçüde gelişen sosyal devletin 1970'li yılların ortaları ya da 1980'li yılların başlangıcından itibaren artan sosyal harcamaları finansmanda zorlandığı görülmüş ve sosyal harcamaları azaltma yönünde ortaya çıkan uygulamalar, sosyal devletin zayıflama sürecine girdiği şeklinde değerlendirilmiştir (Pierson, 2000: 94).

Sonuç itibariyle; sosyal harcamalar ile sosyal devletin gelişimi arasında mutlak olmamakla beraber önemli bir bağlantı bulunduğu ifade edilebilir. Hatta bu bağlantıdan yola çıkarak; Pierson sosyal devletin başlangıcının, sosyal harcamaların GSYİH' nin %3 ya da %5 gibi belli oranlara ulaşılmasıyla mümkün olabileceğini savunmuştur (Gümüş, 2011: 220).

Aliefendioğlu ise, sosyal devletin sorumluluklarının belirsiz ve soyut hükümlerle değil, kamu harcamalarının belli oranının sosyal amaçlı harcamalara ayrılacağına

somut ve belirli hükümlerle ifade edilmesi gerektiğini öne sürmüştür (Aliefendioğlu, 1982: 887).

### **1.3.2. Kamu Hizmetlerinde Genişleme**

Sosyal devletin altın çağı olarak adlandırılan bu dönemde kamu hizmetlerinde gelişme görülmesi devletin kurumsallaşmasını ve üst düzeyde gelişim sağlamasını, devletin güvenlik, adalet ve maliye alanına ilişkin üstlendiği klasik işlevlerine ek olarak, sosyal devleti doğuran dinamiklerin de etkisiyle başka birtakım işlevler de yüklendiği görülmüştür. Bu bağlamda devletin tarihsel süreç içerisinde yaşadığı dönüşümün bir yansıması olarak özellikle XX. yy.'ın ikinci yarısından itibaren kurumsallaşan sosyal devlet, çeşitli kamu hizmetlerinin sağlanması hususunda önemli görevler yüklenmiştir. Sosyal devlet, bireylerin insan onuruna yaraşır hayat standartlarına ulaşması amacıyla sosyal ve ekonomik hakların sağlanması ve sosyal adaletin gerçekleştirilmesi amacıyla çeşitli ödevler üstlenmiş, bu nedenle devletin aktif olarak kamu hizmeti sunması gerekmiştir. Bu doğrultuda devletin sosyal amaçlarla sunmuş olduğu kamu hizmetleri, sosyal ve ekonomik haklar ile sosyal adaletin gerçekleştirilmesi suretiyle, temelde insan onuruna yaraşır hayat standartlarını temin etmeye hizmet etmiştir (Şaylan, 2003: 293; Bulut, 2003: 173).

Devletin insan onuruna yaraşır asgari hayat standartlarını sağlamak amacıyla sosyal alana ilişkin yürüttüğü faaliyetlerin başında; bireylerin sağlık, eğitim ve sosyal güvenlik gibi temel ihtiyaçlarını gidermek gelmiştir (Koray, 2005: 108). Devlet, sosyal devlet niteliği kazanmasıyla birlikte üstlendiği bu sorumlulukları, kamu hizmetleri aracılığıyla yerine getirmeye çalışmış ve kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi, sosyal devletin temel görevi olarak ortaya çıkmıştır. Bu yaklaşımın sonucu olarak kamu hizmetlerinde önemli bir genişleme süreci meydana gelmiştir (Ruhi, 2003: 225; Bulut, 1999: 37).

Sosyal devletin genişleme dönemine paralel olarak sınırları sürekli biçimde genişleyen devletin sorumlulukları, kamu hizmetlerinin devasa boyutlara ulaşmasına neden olmuştur. Başlangıçta sadece devlet ya da devlet teşebbüsleri tarafından yerine getirilen kamu hizmetleri, ilerleyen süreçte özel teşebbüsler tarafından da yerine getirilmiştir (Ruhi, 2003: 225; Bulut, 1999: 37). Ancak sosyal devletin gelişimini ifade eden altın çağ süresince; kamu hizmetleri, çok büyük oranda doğrudan devlet

kuruluşları tarafından gerçekleştirilmiştir. Kamu hizmetlerinin çok büyük boyutlara ulaşması ve doğrudan devlet tarafından sağlanması; sosyal harcamaların artırmanın yanı sıra, devletin ekonomideki rolünün hızla genişlemesine neden olmuştur. Örneğin OECD ülkelerinde; devletin GSYİH'deki ortalama payı 1960'da %27 iken, 1988'de %42'ye çıkarak, 1,5 kat yükselmiştir. Aynı dönemde toplam istihdamda hükümetlerin payı 1/3 oranında artarak %12den %18'e çıkmıştır. Aynı zamanda kamu hizmetlerinin çok büyük boyutlara ulaşması ve doğrudan devlet tarafından sağlanması, ekstra maliyetlere yol açan bürokrasinin genişlemesine de neden olmuştur. Altın çağ olarak adlandırılan dönemin sona ermesinden itibaren ise, kamu hizmetlerinin sınırlandırılması, özel sektör tarafından sunulması, bürokrasinin ortadan kaldırılarak kamu yönetiminin daha verimli hale getirilmesi gibi sosyal devletin verimsizliğine yol açan hususların reforma tabi tutulması yönünde önemli bir gerileme süreci başlamıştır (Gümüş, 2011: 222).

### **1.3.3. Sosyal ve Ekonomik Hakların Bireyin Refahına Yansımaları**

#### **1.3.3.1. Sosyal Güvenlik Hakkı**

Sosyal güvenlik hakkı; sosyal devletin bir gereği olarak, bireylere insan onuruna yaraşan asgari hayat standartlarını sağlayan ve bireyler arasında adil gelir dağılımını sağlama amacı güden bir araç niteliği taşımaktadır. Sosyal devlet sosyal güvenlik hakkı ile bireylere geleceğe güven içinde bakabilme ve bireylerin hem maddi hem de manevi varlığını geliştirmektedir (Bulut, 2009: 145-146).

Sosyal güvenlik hakkı ile hastalık, yaşlılık, engellilik, işsizlik gibi nedenlerle geçim araçlarını kendi kusuru olmaksızın kaybetmiş olanlara ya da çocukluk, dulluk ve yaşlılık gibi nedenlerle korunmaya muhtaç durumda olanlara, asgari geçim standartlarının sağlanması ve vatandaşların bu gibi sosyal riskler karşısında gelecek endişesinden korunması hedeflenmektedir (Özbudun, 1995: 105).

Sosyal güvenlik hakkı, sosyal riskleri engellemek için sosyal sigortalar ve sosyal yardımlar olmak üzere iki temel araca dayandırılmaktadır. Bu temel araçlardan ilki sosyal sigortalar; özel sigortalardan farklı olarak karlılığı amaç edinmeyen, bunun yerine bireylere asgari hayat standartlarını ve ulusal gelirden adil bir pay sunmayı hedefleyen, bu hedefi de kuşaklar arası dayanışmayla gerçekleştirmeye çalışan bir nitelik arz etmektedir. Bu niteliğinin gereği olarak sosyal sigortalar; üstlendiği sosyal



riskler ölçüsünde değil, bireylerin ödeme gücü nispetinde alınan primlerle finanse edilmektedir. Ancak sigortalılar tarafından ödenen primler, genellikle sağlanan hizmetleri finanse etmeye yetmediği için devletin önemli bir katkıda bulunması söz konusu olmaktadır. Ayrıca sosyal sigortalara katılım, özel sigortalardan farklı olarak zorunlu nitelik taşımaktadır (Gül, 2006: 153-154; Gümüş, 2011: 248-249). Bu temel araçlardan ikincisi sosyal yardımlar ile ülkedeki korunmaya muhtaç bütün kitlelere, ihtiyaç temelinde asgari hayat standartları sağlanmaya çalışılmaktadır. Böylelikle prim ödeme gücüne sahip bulunmayan ve bu nedenle sosyal sigorta sistemi dışında kalan yoksul ve korunmaya muhtaç kimselere de insan onuruna yaraşır asgari hayat standartları sağlanmış olmaktadır. Böylelikle sosyal yardımlar, sosyal sigortalıyı tamamlayıcısı olarak ifade edilmektedir. Farklı şekillerde karşımıza çıkan sosyal yardım türleri; çalışanların gelir kayıplarını gidermek ve gider artışlarını karşılamak, yoksul ve muhtaçlara ek gelir sağlamak, muhtaçlara devlet tarafından bakım sağlanması gibi biçimlerde kendini gösterebilmektedir. Sosyal güvenlik hakkının her iki aracı da dikkate alındığında, bireyin refahı açısından ne denli önemli olduğu dikkat çekmektedir. Bu açıdan sosyal devletin en temel gereği olan sosyal ve ekonomik haklar içerisinde, en çok sosyal güvenlik hakkı üzerinde durulması da bu durumun bir göstergesi olarak ifade edilmektedir (Gümüş, 2011: 248-250).

Türkiye’de II. Dünya Savaşı sonrasında sosyal güvenlik alanında önemli gelişmeler meydana gelmiştir. Sosyal devlet anlayışı çerçevesinde ülkemizde 1945 yılında sosyal güvenlik sisteminin yönetilmesi için “*Çalışma Bakanlığı*” kurulmuştur. Akabinde ilk olarak 1946 yılında işçi sigortalı kurumları kanunları çerçevesinde iş kazaları, meslek hastalıkları ve analık sigortası tanınmıştır. 1949 yılında çıkarılan Emekli Sandığı Kanunu ile daimi kadro da çalışan devlet memuru ve hizmetlilerin sosyal güvenlik hakları yeniden düzenlenmiştir. 1950 yılında yaşlılık sigortası kanunu ile yaşlılık sigortası kurulmuş, ardından da 1951 yılında işçiler için hastalık sigortası uygulamaya konulmuştur. 1957 yılında çıkarılan Korunmaya Muhtaç Çocuklar Hakkındaki Kanun ile ana ve babasız, ana veya babası belli olmayan, ana veya babası tarafından terk edilmiş ya da ana veya babası tarafından ihmal edilen çocuklar koruma altına alınmıştır (Gül, 2006: 266; Kara 2005: 220).

1960 askeri darbesinin ardından yapılan 1961 Anayasası, sosyal güvenlik hakkının gelişimi açısından önemli bir dönüm noktasını oluşturmuştur. Anayasamızda ilk kez 1961 Anayasası ile sosyal ve ekonomik haklar başlığı altında düzenlenen sosyal güvenlik hakkı, yine bu 1961 Anayasası ile kurulan Anayasa Mahkemesi'yle önemli bir güvenceye kavuşmuştur. Anayasa Mahkemesi vermiş olduğu kararlarla, sosyal güvenlik hakkının geniş bir biçimde anlaşılmasına önemli bir katkı sağlamıştır. Bu bağlamda Anayasa Mahkemesi'nin sosyal güvenlik hakkına ilişkin vermiş olduğu ilk kararlarda; sosyal güvenlik hakkını sınırlı bir biçimde yorumlandığı, ancak doktrin tarafından yöneltilen haklı eleştirilerin de etkisiyle kısa sürede bu yaklaşımdan geri döndüğü görülmüştür. Nitekim Anayasa Mahkemesi daha sonraki kararlarında, sosyal güvenlik hakkını geniş yorumlama yönünde istikrarlı bir eğilim sergilemiştir (Gümüş, 2011: 264).

### **1.3.3.2. Çalışma Hakkı**

Sosyal devlet kapsamında, bireyin refahının sağlanabilmesi için gereken en temel haklardan biri de çalışma hakkıdır. Bu anlamda çalışma hakkı, insan onurunun ve kişinin maddi ve manevi varlığının korunabilmesinin en önemli gereklerindedir. Nitekim işsiz ve geliri olmayan kimselerin insan onuruna yaraşır bir hayat seviyesine ulaşabilmeleri ve maddi ve manevi varlıklarını koruyup, geliştirebilmeleri mümkün değildir. Dolayısıyla, bireyler için diğer temel hak ve hürriyetleri anlamsız kılacak işsizliğin ortadan kaldırılması ve temel bir hak olan çalışma hakkının tanınması gerekmektedir. Böylelikle bireylerin, başkalarının yardım ve sadakasını beklemek durumunda kalmaksızın, geleceğe daha güvenli bir biçimde bakabilmeleri sağlanmış olacaktır (Göze, 1976: 142-143).

Ülkemizde çalışma hakkı ile ilgili temel esaslar İtalya Anayasası'na benzer biçimde oluşturulmuş ve daha sonraki dönemlerde ise geliştirilmiştir.

1961 Anayasası'nın iktisadî ve sosyal hayatın düzeni başlığını taşıyan 4. kısmında düzenlenen 41. maddesinde; iktisadî ve sosyal hayatın, adalete, tam çalışma esasına ve herkes için insanlık haysiyetine yaraşır bir yaşayış seviyesi sağlanması amacıyla düzenleneceği ifade edilmiştir. 5. kısımdaki çalışma ile ilgili hükümlerde ise; 42. maddede çalışmanın herkesin hak ve ödevi olduğunu ve devletin, çalışanların insanca yaşaması ve çalışma hayatının kararlılık içinde gelişmesi için sosyal, iktisadî ve

malî tedbirlerle çalışanları koruması, çalışmayı desteklemesi, işsizliği önleyici tedbirleri alması gerektiği ve angaryanın yasak olduğu dile getirilmiştir. Çalışma şartlarını düzenleyen 43. maddede ise, kimsenin, yaşına, gücüne ve cinsiyetine uygun olmayan işlerde çalıştırılmayacağı ve çocuk, genç ve kadınların, çalışma şartları bakımından özel olarak korunacağından söz edilmiştir. Dinlenme hakkını düzenleyen 44. madde ise, her çalışanın bu hakka sahip olduğunu ve ücretli hafta ve bayram tatili ile ücretli yıllık izin hakkının kanunla düzenleneceği hükmüne yer vermiştir. 1961 Anayasası tarafından çalışma hakkına ilişkin olarak yer verilen son bir husus ise, ücrette adaletin sağlanmasıdır. 45. madde tarafından düzenlenen bu hükme göre; devlet, çalışanların yaptıkları işe uygun ve insanlık haysiyetine yaraşır bir yaşayış seviyesi sağlamalarına elverişli ve adaletli bir ücret elde etmeleri için gerekli tedbirleri alma yükümlülüğü altına alınmıştır. Ayrıca bu dönemde anayasal düzenlemelerin gereği olarak; Anayasa Mahkemesi de çalışma hakkını geniş bir biçimde yorumlamıştır (Gümüş, 2011: 269).

Çalışma hakkının geliştirilmesinde ana esas insandır. İnsan onuruna yaraşır bir hayat seviyesine ulaşabilmek ve maddi ve manevi varlıklarını koruyup, geliştirebilmek amacıyla çalışma hakkı geliştirilmek istenmiştir.

### **1.3.3.3. Sağlık Hakkı**

Ülkemizde ise, 1961 Anayasası'nın 49. maddesi ile ilk kez anayasal seviyede düzenlenen sağlık hakkı ile devlete, herkesin beden ve ruh sağlığı içinde yaşayabilmesini ve tıbbî bakım görmesini sağlama ödevi yüklenmiştir. Anayasa hükmünde son derece bağlayıcı bir ifade tarzıyla düzenlenen sağlık hakkı, uygulamada arzulanan seviyede sağlanamamıştır. Bu çerçevede ülkemiz açısından 1961 Anayasası'nın yürürlükte olduğu süreç, sağlık hakkının gerçekleştirilmesi bakımından devasa harcamaların yapıldığı ve sağlık hakkının insan onuruna yaraşır standartlarda sunulması için gerekli imkânların sağlandığı bir dönem olamamıştır. Örneğin 1975 yılında sağlık harcamalarının GSYİH'ye oranı OECD ortalaması %6,7 iken, ülkemizde bu oran %3,5 olarak gerçekleşmiştir. Aynı yıl için toplam sağlık harcamaları içerisindeki kamu sağlık harcamalarının payı; OECD ülkelerinde ortalama %77,6 olarak gerçekleşirken, ülkemizde bu oran %49 seviyesinde gerçekleşerek liberal sosyal devlet modelleri düzeyinde kalmıştır (Kara, 2013: 228-229).

Daha sonraki dönemlerde sağlık hakkı ile ilgili gelişmeler bu dönemde olduğu kadar artış göstermemekle beraber 80'li yıllarda sağlık hakkı ile düzenlemelere ayrılan kamu harcamaları çok az bir düzeyde olmuştur (Gümüş, 2011: 273).

#### **1.3.3.4. Eğitim Hakkı**

Eğitim hakkı, bireylerin en temel haklarından biridir. Bu hak şu şekilde ifade edilmektedir: “Bireyin insan onuruna yaraşır hayat standartlarında yaşaması ve kendi maddi ve manevi varlığını koruyup geliştirebilmesi için en temel haklardan biridir.” Eğitim hakkı sadece bireylerle sınırlı olmayan, toplum hayatına da olumlu ve önemli etkileri söz konusudur. Eğitim hakkı bireye ve topluma yaptığı olumlu katkısı nedeniyle kamu görevi olarak ele alınmaktadır. Sosyal devlette eğitim hakkı bir kamu hizmeti olarak sunulmaktadır (Uluğ, 2000: 430).

Bir kamu hizmeti olarak eğitim hakkı II. Dünya Savaşı öncesinde parasız ilköğretim kurumlarının devlet tarafından kurulması, desteklenmesi ve düzenlenmesi olarak ele alınmaktadır. Eğitim hakkında kamu hizmeti olarak genişleme ise II. Dünya Savaşı sonrasında olmuştur. Sosyal devlet anlayışındaki kurumsallaşma II. Dünya Savaşı sonrasında pek çok devleti etkilemiştir; bu devletler, bireylerin maddi ve manevi varlıklarını koruyup geliştirebilmeleri için sosyal ve ekonomik alanda önemli sorumluluklar üstlenmişlerdir. Bununla beraber devletlerin üstlendikleri en önemli sorumluluklardan biri ise eğitim imkânlarının bireylere en geniş seviyede sağlanması ve bireylerin maddi ve manevi varlıklarını geliştirmeleri için devlet tarafından olanaklar sağladığı da karşımıza çıkmaktadır (Göze, 2011: 184).

Türkiye’de ilk olarak 1961 Anayasası’nda sistematik bir biçimde düzenlenen eğitim hakkı, daha önceki anayasalarda sınırlı bir şekilde düzenlemiştir. 1924 Anayasası’nın 80. maddesinde eğitim hakkı: “Hükümetin gözetimi ve denetlemesi altında ve kanun çerçevesinde her türlü öğretim serbest olduğuna ve 87. maddesinde; kadın ve erkek bütün Türklerin ilköğretimden geçmekle ödevli olduğuna ve ilköğretimin devlet okullarında parasız olacağı” şeklinde ifade edilmiştir. 1961 Anayasası’nda öğrenimin sağlanması başlığı altında bulunan 50. maddede yer alan eğitim hakkı ile devletin başta gelen ödevlerinden biri halkın öğrenim ve eğitim ihtiyaçlarını sağlama olduğu ifade edilmiştir. İlköğrenimin cinsiyet ayrımı gözetilmeksizin kız ve erkek bütün vatandaşlar için zorunlu ve devlet okullarında parasız olduğu, maddi imkânları yetersiz olan başarılı öğrencilerin, en yüksek öğrenim

derecelerine kadar yükselmelerini sağlama amacıyla burslar ve başka yollarla gerekli yardımları yapması gerektiği, bunlarla beraber, durumları nedeniyle özel eğitime ihtiyacı olanları, topluma yararlı kılacak tedbirleri almakla yükümlü olduğu esasları 1961 Anayasası'nda düzenlenmiştir. 1961 Anayasası'nın eğitim hakkı ile ilgili 50. maddesinde yer alan bu düzenlemeler; devlete önemli yükümlülükler yüklemiştir. Bu yükümlülüklerin ekonomik gelişme ile mali kaynaklarının yeterliliği ölçüsüne bağlanamayacağı ifade edilmiştir. Bu yoruma göre 50. maddesinde; Anayasa hükmünde yer alan öğrenim ve eğitim ihtiyaçlarının karşılanmasının devletin başta gelen ödevlerinden biri olduğuna ilişkin düzenlemesinden kaynaklandığı ifade edilmiştir (Göze, 2011: 184; Göze 2013: 141).

Tüm dünyada olduğu gibi Türkiye'de de II. Dünya Savaşı sonrası sosyal devlet anlayışında oluşan değişim ve gelişim, tüm kamu hizmetlerinde olduğu gibi eğitim hakkına da yansımıştır. Belli yasal düzenlemeler yapılırken çeşitli problemlerle karşı karşıya kalınmıştır. Buna örnek olarak, 1980 yılında yapılan araştırmalarda Türkiye nüfusunun %32,5'lük kesimi okuma yazma bilmemektedir. Bu durum eğitime ayrılan kaynakların yetersiz olduğunu göz önüne sermektedir. 1970 ile 1980 yılları arasında Milli Eğitim Bakanlığı ve üniversiteler için eğitime yapılan harcamaların GSMH'ye oranı %2 ile %3 arasında değişmektedir (Gül, 2006: 277; Gümüş, 2011: 275).

#### **1.3.3.5. Konut ve Barınma Hakkı**

İlk olarak II. Dünya Savaşı sonrasında, İngiltere'de konut ve barınma hakkına ilişkin önemli genişlemeler yaşanmıştır. Bu çerçevede merkezi idare tarafından doğrudan doğruya konut üretiminde bulunulmamış; ancak bu görev, yerel yönetimler tarafından gerçekleştirilmiştir. Ayrıca devlet, konut kooperatifleri ve özel şirketler tarafından gerçekleştirilen konut üretimini desteklemiş ve bunların yanı sıra yoksullara kira yardımları sunmuştur (Gül, 2006: 215).

Ülkemizde bu dönemde yetersiz olarak sunulan konut hakkı, bireylerin insan onuruyla bağdaşmayan plansız ve altyapısı oluşturulmamış biçimde gelişen gecekondualarda yaşamaya mahkûm olmasına neden olmuştur. 1950'li yıllardan itibaren bireylerin konut hakkını gerçekleştirmek amacıyla çeşitli girişimlerde bulunulmuştur. Bu çerçevede Sosyal Sigortalar Kurumu, BAĞ-KUR, Ordu Yardımlaşma Kurumu gibi

kuruluşlar üyelerine konut kredisi imkânı sunmasına karşın, bu imkânlar oldukça sınırlı kalmıştır (Gül, 2006: 278).

1960 sonrasında ise; 1961 Anayasası ile birlikte konut hakkı, anayasal temelde düzenlenmiştir. Bu çerçevede 1961 Anayasası ise; konut hakkını, sağlık hakkı başlığı altında 49. maddesinde düzenlemiştir. 49. madde; devlet, yoksul aileler veya dar gelirli ailelerin sağlık şartlarına uygun konut ihtiyaçlarının karşılanması hususunda gerekli tedbirleri alma yükümlülüğü altında olduğunu ifade etmektedir (Gümüş, 2011: 278). 1961 Anayasası konutla ilgili olarak getirmiş olduğu hükümler, hakkın kime verileceğini vurgulaması ve bunun devlet tarafından yapılacağı hususu dikkat çekmektedir (Kaboğlu, 1995: 161). Ancak 1961 Anayasası'nın ihtiyaç sahibi vatandaşların konut ihtiyacını gidermeye yönelik devlete yüklediği bu sorumluluklar, ekonomik yetersizlikler nedeniyle uygulamaya aktarılamamıştır. Bu dönemde çeşitli belediyelerin sınırlı uygulamaları dışında konut sorunu çözülememiş ve köyden kente göçle birlikte önemli bir gecekondulaşma yaşanmıştır (Gül, 2006: 278).

## İKİNCİ BÖLÜM

### SOSYAL DEVLETİN TARİHSEL ARKA PLANI VE SOSYAL DEVLETİN DOĞUŞU

#### 2.1. SOSYAL DEVLETEN ÖNCEKİ DÖNEM

İlk çağlarda Antik Yunan ve Roma'da, sosyal devlet yapısı bulunmamasının yanında sosyal adaleti sağlamaya yönelik politikalarda görülmemektedir. Bu dönemde özel mülkiyet anlayışına önem verildiği görülmektedir (Talas, 1997: 55).

İlk çağlardan günümüze kadar varlığını devam ettiren devlet, durağan bir yapıya sahip olmamakta ve sürekli bir değişim içinde bulunmaktadır. Bu çerçevede devlet ideolojik hareketlere ve farklı tarihsel şartlara göre değişebilmektedir. Sosyal devlet sistemi de bu çerçevede ortaya çıkmış bir sistemdir. Sosyal devletin ortaya çıkışını tarihsel olarak incelediğimizde ilk çağlarda Antik Yunan ve Roma'da, devletin sosyal bir yapısı bulunmadığı ve sosyal adaleti sağlamaya yönelik politikaların da olmadığı görülmektedir. Ortaçağa baktığımızda ise, Hıristiyanlığın etkisiyle sosyal devlete yönelik ilk uygulamalara rastlanılmaktadır. Ancak bu uygulamalar batı toplumlarında bu döneme hakim olan feodal düzenin serflik, kölelik uygulamaları ve serflerin, insan onuruna yakışmayan şartlarda çalıştırılmasıyla birlikte süreklilik arz etmemiştir. Sonraki süreçte bu olumsuz şartlara dayanamayan selfler kentlere göç etmişler ve kentlerde ekonomik hayatın ciddi anlamda canlanmasında etkili olmuşlardır. Avrupa'da XII. ve XIII. yy'da kentlerde yaşanan bu canlanma ve beraberinde getirdiği büyük ekonomik dönüşüm, para ekonomisinin ortaya çıkmasına ve kentlerde burjuvazi(kentsoylu) adı verilen sınıfın gelişmesine neden olmuştur (Gümüş, 2010: 3-4).

Ortaçağ ise, sosyal devlete ilişkin belirtilerin ilk ortaya çıkmaya başladığı dönem olarak karşımıza çıkmaktadır. Ortaçağ düşüncesinde; etkili olan din, devlet ve toplum hayatında egemen olmaktadır. Nitekim ortaçağda batı toplumlarında Hıristiyanlık dini egemen iken, doğu toplumlarında da başta İslamiyet olmak üzere çeşitli dinlerin egemen olduğu görülmektedir (Şenel, 1995: 207). Batı toplumlarında etkili olan Hıristiyanlık başta sosyal adaleti sağlayan bir unsur olarak karşımıza çıkmaktayken daha sonra din adamları tarafından yozlaştırılan Hıristiyanlık Batı toplumlarını karanlık bir döneme

sürüklemiştir. Oysa aynı dönemde İslam toplumları, İslamiyetin getirdiği uygar düşünce sayesinde, Ortaçağ'ın karanlık yapısından daha farklı bir gelişme çizgisi ortaya koymuşlardır (Şenel, 1995: 208).

Böyle bir gelişmenin yaşanmasındaki en önemli etken; İslam dininde kilise gibi bir ruhban sınıfının olmaması, çalışan halkın haklarına verilen değer ve yoksul kimselere yapılması gereken sosyal yardımların; zekât adı altında, İslam'ın beş şartından biri olarak zorunlu kılınması ve toplanan zekâtların dağıtımının devlet tarafından gerçekleştirilmesi olarak karşımıza çıkmaktadır.

Batıt ise, İslam toplumlarından farklı olmak üzere; başlangıçta hâkim olan feodal yapı bir müddet sonra son bulmuştur. Ardından burjuvazi ve siyasi birliğini kurmuş kralların birlikte hâkimiyetleri söz konusu olmuştur. Sonraki dönemlerde burjuvazi, mutlak monarşiler karşısında girdiği güç mücadelesinden galip olarak ayrılmış ve ardından yaşanan Sanayi Devrimi'yle de gücünü daha da arttırarak, sistemin kendi çıkarları çerçevesinde işlemlerini sağlamıştır. Tüm bu aşamalar emekçi kesimin zarar görmesine ve daha da yıpranmasına yol açmıştır.

Bu dönemden itibaren ekonomik anlamda güçlenmeye başlayan burjuvazi, kilise, feodal bey ve henüz siyasi birliğini sağlayamamış krallardan oluşan güç odakları karşısında kendi çıkarlarını karşılayan bir düşünce oluşturmaya çalışmış ve bu çerçevede burjuvazinin çıkarlarına hizmet eden liberalizmin temel esasları ortaya çıkmıştır. Temel amacı kendisiyle özdeşleşmiş liberal düşünce çerçevesinde ekonomik ve siyasal bütünleşmeyi sağlamak olan burjuvazi, bu doğrultuda ilk olarak dağınık bir yapı arz eden feodalitenin ortadan kaldırılmasına çalışmıştır. Bu doğrultuda mutlak monarşilerle iş birliği yapan burjuvazi, mutlak monarşik devletlerin kurulmasını sağlamıştır. Sonrasında mutlak monarşilerle de çıkarları uyuşmayan burjuvazi liberal düşüncenin de önemli katkısıyla eşitlik, özgürlük fikirleri aracılığıyla mutlak monarşilerin sınırlandırılması gerekliliğini ortaya koymuştur. Siyasi iktidarın halktan kaynaklandığını, halkın aristokratlar ile eşit haklara sahip olması gerektiğini ve özgürlüğün herkesin hakkı olduğunu savunan ve ortaya koyduğu fikirlerle geniş halk kesimlerinin desteğini alan burjuvazi, 1789 yılında Fransız Devrimi'ni gerçekleştirerek halkın kısıtlıda olsa temsili vasıtasıyla monarşinin sınırlandırılması ve negatif hakların (kişisel ve siyasal) garanti altına alınmasında önemli kazanımlar elde etmiştir. Feodalite



ve mutlak monarşilere karşı verdiği mücadeleden bu şekilde galip çıkan burjuvazi, Fransız Devrimi'nin ardından sosyal ve ekonomik alanda gerçekleştirilen Sanayi Devrimi ve bu devrimle birlikte üretim teknolojilerinde kaydedilen önemli gelişmelerle hâkimiyetini çok ileri noktalara götürmüştür (Gümüş, 2010: 6). Burjuvazi, bu hâkimiyetini kendisiyle özdeşleşen liberal düşünce çerçevesinde feodal düzenin yerine geçen kapitalist düzende sürdürmeye devam etmiştir.

Burjuvazinin desteklediği liberal düşüncenin XVII. yy.'da ortaya çıkması, temelde feodalizmin çöküşü, ticaretin gelişmesi ve sanayileşmenin yaygınlaşmasının oluşturduğu sosyal ekonomik ve siyasal değişim süreçlerinin bir sonucu olmuştur. Genel itibariyle bireyi esas alan, bütün kurum ve kuralları bireyi temellendirerek açıklamaya çalışan bunun yanı sıra bireylerin siyasal, ekonomik hak ve hürriyetlerini güvence altına almaya çalışan ve devletin piyasa ekonomisinin işleyişine müdahale etmeksizin ekonomideki rolünün en aza indirilmesini savunan liberalizm, yaşanan siyasi, sosyal ve ekonomik süreçler içerisinde çeşitli boyutlarıyla gelişimini sürdürmüştür (Gül, 2006: 22-23).

Sosyal devletin ortaya çıkışında etkili olan liberalizmin gelişimi ile ilgili farklı sınıflandırmalar olmakla birlikte liberalizm genel olarak üç ayrı aşamada incelenmektedir. Bunlar; klasik liberalizm, neo-liberalizm ve sosyal liberalizm şeklinde karşımıza çıkmaktadır. Klasik liberalizmin, XIX. yy. sonlarına doğru önemi yitirmektedir. Bu dönemde kapitalist üretim süreci birçok olumsuz gelişmeyi beraberinde getirmiştir. Bu gelişmelerle birlikte XIX. yy. sonlarına doğru yaşanan ekonomik kriz, klasik liberalizmin öngördüğü devlet müdahalesinden uzak piyasa koşullarının, yani devlet-piyasa ilişkilerinin sorgulanmasını gerekli kılmıştır. Bu gelişmeler sonrasında piyasa koşullarından vazgeçmeden de devlet müdahalesinin gerekli olduğunu kabul eden, sosyal liberalizm dönemi gündeme gelmiştir (Yüksel, 2007: 284). Sosyal liberalizmle klasik liberalizmin eksiklikleri giderilmeye çalışılmıştır. Sanayi Devrimi ve 1929 Dünya Ekonomik Krizi gibi gelişmelerin meydana getirdiği olumsuzlukların giderilmesinde devlet müdahalelerini içeren sosyal liberalizm etkili olmuş ve giderek güçlenerek sosyal devletin ortaya çıkmasını sağlamıştır. Sosyal devletin kapsamlı ve sistematik bir şekilde ortaya çıkması ise II. Dünya Savaşı'ndan

sonrasında gerçekleşmiştir. Ancak buraya gelinceye dek birçok gelişme ve birçok mücadele de bu dönemin temelini oluşturmuştur.

### 2.1.1. Feodal Dönem ve Feodalitenin Çöküşü

Feodalite, Roma İmparatorluğu'nun ikiye ayrılmasıyla Avrupa'ya hakim olan düşünce akımıdır. Feodal sistem ile birlikte din siyasi egemenliğin önüne geçerek merkezi krallıkları zayıflatarak derebeyleri güçlü hale getirmektedir.

Feodal düzenin ortaya çıkmasında en önemli etken Batı Roma İmparatorluğu'nda kendini var eden köleci düzenin bir sonucu olarak ortaya çıkmıştır. Bu nedenle feodal düzen tüm dünya tarafından kabul edilen evrensel bir düzen değil de, sadece batı toplumlarına özgü olan bir düzen olarak kabul edilmektedir. Bu düzen kölelerin özgürlüğüne dayandırılmamakta, başka biçim ve yönleriyle kölelerin yeni bir egemenliğin altına girmesine dayalı olarak açıklanmaktadır. Mülkiyet hukuku ise köleci düzene göre daha gelişkin yeni bir evresini oluşturmaktadır. Bu düzende sınıfsal bir ayırım olmakla beraber üretim araçları ve mülkiyeti elinde bulunduran toprak sahibi derebeyleri ile mülkiyet hakkı yok denecek kadar az olan köylü sınıfı bulunmaktadır. İki sınıftan oluşan bu düzen sadece batı toplumlarında etkisini göstermektedir (Aydoğan, 2006: 32).

Feodalite, Avrupa'da merkezi krallıkların yok olduğu karışıklıkların ve güvensizliklerin arttığı hatta neredeyse yok olduğu ticaretin kentlerde durma noktasına geldiği köy yaşamının kent yaşamını önemli ölçüde geçtiği ve kent yaşamının önemini yitirdiği bir ortamda ortaya çıkmıştır. Feodalite ile birlikte zengin toprak sahibi derebeylerin toplum yapısını elinde bulundurması ile Avrupa'da yeni bir toplumsal yapı oluşmuştur. Feodal toplumun genel özelliklerini ise şu şekilde sıralamak mümkündür

1. Üretim tarzı.
2. Hiyerarşik bir toplumsal tabakalar düzeni.
3. Bir kültür ya da dünya görüşü veya değerler kümesidir (Ülger, 2010: 4).

Ülgere göre; Feodalizm, *“sosyal bir olgu olarak doğal yapısına IX. ve X. yüzyıllarda ulaşmıştır. Diğer medeniyetler tarafından ekonomik gelişim süreci içerisinde kesin bir sahne içinde yer almamıştır. Özel bir şekilde ekonomi, kişisel hizmet*

*ve toprak yapısı içerisinde inşa edilmiş politik bir sistem olarak Batı'da şekil almaya başlamıştır. İçerik olarak böyle bir yapıya sahip olan feodal sistem, son dönemlerde geniş malikâne görüntüsünden miras kalan mülk ya da büyük malikâneler şeklinde gelişme göstererek yeniden bir oluşum sürecine giren eski bir sistem olarak yerleşmiş ve yavaş yavaş feodalizmin kendine özgü feodal beylik modeli halini almıştır. Bu modelde mülk merkezi toplumsal konumunu, birkaç şato ve köy nüfusunun senyörün otoritesi altında grupladığı senyörlüğe bıraktı. Senyör, askeri komuta güçlerini, kişisel statüleri tam bir hukuki bağımlılıktan giderek yarı özgür hatta tam özgür hale gelen köylü nüfus üzerindeki sivil yetkisi ve ekonomik liderliği ile birleştirdi. Feodalizm, gerçekte bölgeselleştirme zaferini temsil etmekteydi. Feodalleşme, iki önemli unsur ile tamamlanmakta ve düzeltilmekteydi. Birincisi X.-XIV. yüzyıllar arasındaki yeni kent gelişimi idi. Şehirler, feodal sistemin yanı sıra hiç olmadığı kadar geniş bir ticaret ağına bağlıydı. Nüfusları da feodal dünyanın vassal senyör unsurları dışında duran yeni bir sosyal kategoriden oluşuyordu. Bunlar, kendi değer yargılarını geliştiren şehir sakinleriydi. Yani burjuvalardı. Kökleri özgürlük, özerklik ve hem kar hem de okullarda yeni bilgi arayışına dayanıyordu” (Ülger, 2010: 5).*

Avrupa'daki Feodal düzen, alttan üste bağılıklar, üstten alta himaye sistemi ile kurulmuş, piramide benzer hiyerarşik bir düzendir (Şenel, 1982: 271). Aynı zamanda siyasi, hukuki, iktisadi ve sosyal bir düzen olan feodal düzende devlet birliği mevcut değildi. Feodalitenin siyasi açıdan getirdiği en büyük özellik devlet iktidarının parçalanmış olması ve halkın doğrudan doğruya devlete değil, toprak sahibi olan senyörlere tabi durumda olmalarıdır (Sarıca, 1993: 41). Aslında Ortaçağ düzeninde, otorite tek olarak gözükmeye rağmen (İmparator, Kilise), bu otorite total ve mutlak değildir. Bu tek otoritenin altında birçok otorite birimi vardır. Otoritenin meşruiyeti ise tanrısal buyruklarla ya da “kilise doktrini” ile açıklanabilir. Dolayısı ile “ideolojik” bir totaliteden bahsetmek mümkündür. Bu totalite altında liberalizmin doğuşuna imkan yoktur, buna ek olarak Liberalizm'in itici gücü olan burjuvazi (ticaret sınıfı) de bu dönemde çok zayıftır (Yurdusev, 1993: 104).

Bu durumda feodal düzenin çöküşü olmadan liberalizmin doğuşu mümkün görünmemektedir. Feodal düzenin çöküşünü hızlandıran etmenler aslında liberalizme duyulan ihtiyaçlar çerçevesinde mümkün olmaktadır. Feodalitenin çöküşü XII. yüzyılda

yapılan haclı seferleri ve daha sonra din tekelden kurtulabilmenin mümkün olduğunu gösteren Rönesans'la birlikte feodalite zayıflamaya başlamıştır. Burjuva sınıfının güçlenmesi ile birlikte Ortaçağ Avrupa'sında derebeyliklerin yıkılması ve ulus devletlerin ortaya çıkması kilise egemenliğine son vermiştir. Bu otorite boşluğunu doldurmak için merkezi krallıklar ve ulus devletleri güçlenmeye başlamıştır.

### 2.1.2. Klasik Liberalizmin Doğuşu

Batı düşünce tarihinde dönüm noktalarından biri liberalizm akımıdır. Bireyciliğin oluşmasında en önemli toplumsal etkenler, Avrupa'da din savaşları, XVI. ve XVII. yüzyıllarda modern bilimin yükselişi ve feodalizmden kapitalizme geçiş süreci bu yıllarda yaşanmaktadır (Örs, 2010: 54).

Ortaçağ toplumu, bireyi merkezine alan liberalizmin kolayca uç verebileceği bir toplum değil, bireyin hak ve görevlerinin içinde yaşadığı sıkı hiyerarşik düzen tarafından belirlendiği soya (asalet) dayalı statü toplumuydu. Böylesine kapalı ve otoriter bir düzen ister istemez itaate ve düzene boyun eğişe değer verir, bireysel özgürlüğe yer vermez (Örs, 2010: 55)

Klasik liberalizm, XVII. yüzyıl İngiltere'sindeki siyasal, sosyal ve ekonomik gelişmelerin bir yansıması olarak incelendiğinde belli tutarlılıklar silsilesinin sonucu olarak değerlendirilebilen bir düşünce olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu şekilde ele alındığında "özgün" bir düşünce geleneği olarak kabul edilebilecek olan liberalizm, "modern çağları" şekillendiren insan hakları, özerklik, sivil toplum, yerel demokrasi ve eşitlik gibi konuların siyaset felsefesinin konusu olabilmesi adına önemli bir işlevi yerine getirmiştir (aktaran; Çelik ve Usta, 2010: 123).

Liberalizm, basitçe, "*özgürlükçü bir sosyal, siyasal, ekonomik sistemi*" ifade eden bir kavram olduğu söylenebilir. Nitekim doğuş ve gelişme süreci boyunca liberalizmin ilk ve en temel talebi, özgürlüğün bütün dallarıyla kazanılması ve korunması olmuştur (Yayla, 2000: 158).

Liberal düşüncelerin yeşermesi ile Avrupa'da ticaretin ve kentleşmenin adım adım gelişmesi ve yeni bir orta sınıfın doğuşu arasında ilişki vardır. Venedik ve Hollanda Cumhuriyet'lerinin hoşgörülü ve ticarete dayalı rejimleri, çağdaş liberalizmin ilk habercileri sayılmaktadır. Bu gelişmeler sonucunda Ortaçağ sistemi de ilk başta

ulusal önderlerin (kralların) hırslarına ve genişleyen sanayi ve ticaretin gereklerine uygun olarak değişmeye başladı ve merkantilist politika ve düzenlemelerin ortaya çıkmasına yol açmıştır. Merkantilizm, ekonomiye devlet müdahalesi olarak bilinmektedir; ancak devlet müdahalesi giderek daha fazla yerleşik çıkarılara hizmet etmeye ve girişimciliği engellemeye başladıkça yeni gelişmekte olan orta sınıfın direnişi ile karşılaşmaktadır. Bu direnme önce evrensel kiliseye karşı sonrada mutlak monarkların yönetimindeki merkantilist devletlere karşı bir devrim biçimini almaktadır. Kiliseye karşı direniş ilkin Protestan Reformasyonu'nda ve Kalvinist tarikatların vicdan özgürlüğü mücadelesinde; ikinci ise İngiltere ve Fransa'yı XVII. ve XVIII. yüzyıllarda sarsan büyük devrimlerde (1688 görkemli devrimi, bir yüzyıl sonraki Fransız devrimi ve Amerikan bağımsızlığı) yansıtmaktadır. Klasik liberalizm işte bu büyük çatışmaların bir ürünü olarak ortaya çıkmaktadır (Örs, 2010: 56).

### **2.1.3. Ticari Faaliyetlerin Gelişmesi ve Burjuva Sınıfının Etkinliğinin Artması**

Ekonomik gücü toprağa değil; kentlerdeki mal üretimine ve ticaretine dayanan burjuvazi, kentlerde ticaretin gelişimiyle birlikte tarıma dayalı kapalı ekonomik sistemde önemli ekonomik avantajlara sahip olan soylu sınıfın elinden bu avantajlarını almıştır. Esas olarak kentlerdeki ticari gelişme ile birlikte önemli ekonomik avantajları ele geçiren burjuvazi, zamanla gücünü daha da arttırmış ve kendi ihtiyaçları çerçevesinde, kendi ideolojisi olarak adlandırabileceğimiz liberalizmin ortaya çıkmasını sağlamıştır. Bu yönüyle; burjuvazi, feodal düzenden liberal değerler üzerine kurulu kapitalist sisteme geçilmesinde taşıyıcı rolü üstlenmiştir. Bunun sonucu olarak klasik liberal devletin ortaya çıkması ve gelişiminde üstlendiği taşıyıcı işlevler, burjuva sınıfını çok daha önemli hale getirmiştir (Bulut, 2003: 55).

Burjuvazinin liberal değerlerin ortaya çıkmasında üstlendiği öncü rol, öncelikle kendi çıkarlarını koruma ve geliştirme çabalarının bir ürünüdür. Burjuvazinin korumaya ve geliştirmeye çabaladığı temel amacı ise, sermaye birikiminin sağlanmasıdır (Wallerstein, 2000: 70).

Sermaye birikimi ile birlikte ticari faaliyetlerin artması ve burjuvazinin güçlenmesi liberal ekonomik sistemin güçlenmesine neden olmuştur. Klasik liberal

anlayış daha sonraki dönemlerde sanayi devriminin ortaya çıkması ve işçi sınıfının güçlenmesini sağlamıştır.

#### 2.1.4. Sanayi Devrimi ve İşçi Sınıfın Güçlenmesi

Sanayi devrimi ilk olarak İngiltere’de 1750-1850 yılları arasında gelişen sanayi ile birlikte ortaya çıkmıştır. Bunun akabinde Fransa ve Batı Avrupa’ya oradan da ABD’ye yayılmıştır. Sanayi Devrimi ile birlikte ülkelerin dış ticareti, gelişmiş ve bu ülkelerde sermaye birikimlerine katkı sağlamıştır. Bunun yanı sıra teknik icatlar ve ekonomik buluşların etkisiyle üretime makine girmiş ve tüm bunların sonucunda da bir devrim gerçekleşmiştir. Bu devrim ile birlikte ticaretle uğraşan burjuvazi kesim iktidar sahibi olmuş ve liberal ekonomik sistem kendini gerçekleştirmiştir Adam Smith’in “*laissez faire (bırakınız yapınlar)*” sözü ekonomiye yerleşmiştir (Çetin, 2002: 88).

Ekonomik düşüncenin altyapısı ve tarihsel dönüşümlerin etkisi ekonomik ve sosyal alandaki çeşitli dönüşümler Sanayi Devrimi’nin gerçekleşmesine katkı sağlamıştır. Sanayi Devrimi’nin gerçekleşmesinde en önemli etkenler şu şekilde sıralanabilir. Sanayi Devrimi’ni yaşayan ülkelerde nüfus patlaması, tarımsal alanda aşırı üretimin yapılması, köyden kente göç, işgücü yatay akımı ve bununla beraber ucuzlayan emek, uluslararası ticaret artması, faizlerle fiyatların ucuzlaması ve yatırımların hızlı bir şekilde uygulamaya konulması, ulaşım ve pazarlama altyapılarının oluşturulması gibi nedenler Sanayi Devrimini ortaya çıkarmıştır (Çetin, 2002: 88-89).

İngiltere’de ortaya çıkan ve dalga dalga diğer Avrupa ülkelerine yayılan Sanayi Devrimi uluslararası rekabet ortamını doğurmuş, bu rekabet ortamı da Sanayi Devrimi’nden etkilenen ülkeler için yeni sömürge yerleri ve savaşları beraberinde getirmiştir. Bu yeni savaşlar yeni ekonomik değişmelere, yeni iç savaşlara, yeni devrimlere ve anayasal hareketlere yol açmıştır (Çetin, 2002: 88-89).

Deane göre Sanayi devrimi, “*Batı uygarlığında 18. ve 19. yüzyıllar boyunca sanayi kapitalizminin doğması, yerleşmesi ve sosyo-ekonomik bir geçişini sağlayan köklü dönüşümleri içerir. Avrupa’da 1780 ile 1840 yılları arasında İngiltere’de yaşanan dönüşüm Sanayi Devrimi olarak literatüre geçmiştir. 19. yüzyılın ikinci yarısından başlayarak Dünya’ya yayılan ve ilkin Almanya, ABD ve Fransa başta olmak üzere Batı uygarlığı sanayi devrimi çağını yaşamıştır.*

*Deane Sanayi devriminin temel özelliklerini şöyle sıralamaktadır.*

*a) Modern bilim ve uygulamalı bilginin pazar için üretim sürecine geçiş ve sistematik olarak uygulanması.*

*b) İktisadî faaliyetin, aile içi veya yerel kullanımdan ülke çapında ve uluslararası pazarlar için üretime doğru bir uzmanlaşmaya yönelmesi.*

*c) Nüfusun kırsal bölgelerden kentlere göç etmesi.*

*d) Tipik üretim biriminin genişlemesi; aile içi üretimden, artan uzmanlaşmanın yol açtığı birden çok paydaşlara dayalı hâle gelmesi. Manifaktür üretim biçiminden fabrika sistemine geçilmesi.*

*e) İşgücünün temel mallar üretiminden mamul mallar ve hizmetler üretimine kayması, Sermaye malları üretiminin başlaması.*

*f) Sermayenin emeğin yerini alması veya onu tamamlayıcı olarak daha yaygın ve yoğun şekilde kullanılması.*

*g) Sermaye mülkiyetinin veya sermaye ile olan ilişkinin belirlediği yeni toplumsal ve meslekî sınıfların ortaya çıkması.*

*Sanayi Devrimi'nde sermaye birikiminin emeğin yerini alması gibi gelişmeler köylerin boşalmasına ve kent nüfus oranının artmasına neden olmuştur. Bu gelişmeler Avrupa'dan tüm Dünya'ya yayılarak teknolojik gelişmeye ve yeni bir dünya düzenine geçişte önemli bir rol üstlenmiştir. Aslında Sanayi Devriminin en önemli sonucu Dünya'yı globalleşmesi olarak karşımıza çıkmaktadır" (Deane, 1988: 1-2).*

İngiltere'de XVII. yüzyılın sonlarında başlayan Sanayi Devrimi daha sonraki dönemlerde Fransa'da ortaya çıkan ve tüm dünyayı etkisi altına alan Fransız Devrimi ile politik ve toplumsal bir kimlik kazanmıştır (Aydınlı, 2004: 17).

Fransız Devrimi, yenilikçi demokrasi anlayışı ile işçi hareketi arasındaki yakın ilişkiyi de gözler önüne sermiştir. Fransız Devrimi klasik ve çağdaş demokrasiye yön veren bazı temel kurum ve kavramların ortaya çıkışını sağlamıştır.

1848 yılındaki devrimin hızlı yayılışına bazı kesimler tarafından radikal burjuvazinin temsilcileri kaynaklık etse de yeni doğmakta olan Babeuf'un şahsında temsil olunan işçi hareketinin devrimci yönelimlerinin de etkili olduğu iddia edilmektedir. Ancak 1848 yılında Avrupa'da mutlak krallıkların yıkılması ve cumhuriyet rejiminin yeniden ilanı ile sonuçlanan devrimde işçi hareketinin katkıları açıkça gözlenebilir. 1848 Devrimi ve bu devrimin ortaya çıkardığı anayasa hem seçme seçilme hakkını tüm yurttaşlara genel olarak vermiş hem de bugünkü sosyal devlet anlayışının dayandığı bazı temel ilkeleri ilk defa hükme bağlamıştır. Bu anayasayı ortaya çıkaran devrim hareketinin gerisindeki unsurlardan biri de Louis Blanc'in öncülük ettiği Fransız İşçi Hareketi'nin olduğu ifade edilmektedir (Işıklı, 2003: 55-56).

### **2.1.5. I. Dünya Savaşı ve Sosyal Devlete Geçiş Dönemi**

Sosyal devletin kurumsal manada ortaya çıkması II. Dünya Savaşı'ndan sonra mümkün olabilmıştır. Fakat sosyal devletin kurumsallaşmasına kadar yaşanan süreçte ortaya çıkan çeşitli dinamikler, sosyal devlet yönündeki gelişmelere önemli katkı sağlamıştır. Bu bağlamda sözü edilen dinamiklerden biri de I. Dünya Savaşı sonrasında yaşanan gelişmelerdir. Bu çerçevede I. Dünya savaşı sonrasında sosyal devlet yönünde ortaya çıkan gelişmeler nedeniyle; 1920-1975 arası dönemi, sosyal devletin büyüme dönemi olarak kabul edilmektedir. Nitekim I. Dünya Savaşı sonrasında başlayan bu süreçte; kapitalist toplum, sosyal devletin temel unsurlarını bünyesine dâhil etmeye başlamış ve söz konusu süreç, 1970'lerin ortasına kadar devam etmiştir (Gümüş, 2010: 99-100).

I. Dünya Savaşı sonrasında, sosyal devletin ilk yansımaları 1917 Meksika Anayasası'nda görülmektedir. Bu anayasa sosyal boyutu itibariyle oldukça kapsamlı biçimde düzenlenmiştir. Esas olarak sosyal boyutu, 1910 yıllarından başlanarak I. Dünya Savaşı sonrasına kadar uzanan devrimci mücadelelere ve özellikle toprak ve özgürlük için mücadele veren köylü hareketlerinin etkisine borçlu olan bu anayasa; sosyal devletin sağlanması amacıyla toprak reformu ile sosyal ve ekonomik haklara geniş ölçüde yer vermektedir. Sosyal ve ekonomik haklara kapsamlı biçimde yer vermesinin yanı sıra; klasik hakları da ihmal etmeyen bu anayasa ile çeşitli sosyal ve ekonomik haklar Meksika Anayasası'nda şu şekilde düzenlenmiştir.



1-Çalışan kadın ve çocukların korunması ve çalışma şartlarının düzenlenmesi (md. 123, II, III, V).

2-Dinlenme hakkı (md. 123)

3-Asgarî ücret (md. 123, VI, VIII)

4-İşverenler tarafından işçilere sağlık şartlarına uygun konut sağlanması (md. 123, XI)

5-Sendika hürriyeti ve grev hakkı (md. 123, XVIII)

6- İşçi sigortaları ile üretim ve tüketim kooperatifleri tarafından korunma ve yardım (md. 123, XXX). Ayrıca anayasa ile tanınmış bu haklar hususunda sadece devlete değil, aynı zamanda kişi ve kuruluşlara da önemli ödevler yüklemektedir (Göze, 1976: 139).

I. Dünya Savaşı sonrasında 1917 Meksika Anayasasına oranla çok daha ileri bir sosyal karakter taşıyan 1919 Weimar Anayasası da sosyal devlet açısından oldukça önemli hususlara yer vermektedir. I. Dünya Savaşı'nın ardından kabul edilen anayasanın ortaya çıkışında, 1917 Sovyet Devrimi sonrasında emekçi kesimlerinin sosyal ve siyasi mücadelesinin dozunu arttırması etkili olmuştur. Nitekim hazırlanma süreci, sosyalist bir devrim girişiminin bastırılmasına denk gelen bu anayasanın ortaya çıkışında, işçi sınıfının etkili olduğu görülmektedir. Bu bağlamda 1919 Weimar Anayasası'nda sosyal devlete ilişkin önemli esaslara yer verildikten sonra işçi sınıfının devrimci talepleri engellenmeye çalışılmıştır. Ayrıca Weimar Cumhuriyeti'nin bağımsız ve güçlü bir orta sınıfa dayanma arzusu da; yeni anayasanın, orta sınıfların sosyal ve ekonomik ihtiyaçlarını karşılayan sosyal devlete ilişkin önemli esaslara yer vermesine olanak sağlamaktadır. Dolayısıyla bu Anayasa'nın hazırlanmasında, çok çeşitli etkilerin rol oynadığı görülmektedir. Tüm bunlar Weimar Anayasası'nın, birbirinden farklı üç temel eğilimin kesişmesiyle ortaya çıktığı ifade edilmektedir. Buna göre ilk temel eğilim; yenilgiye uğrasa dahi işçi sınıfının devrimci mücadelesinin etkisi, ikinci temel eğilim, işçi sınıfının mücadelecî tavrı karşısında egemen sınıfların kendini koruma isteği, üçüncü temel eğilim ise, orta sınıfların sosyal ve ekonomik alanda korunması düşüncesi hakim olmaktadır (Tanör, 1978: 160-161).

Sosyal haklara geniş ölçekte yer veren Weimar Anayasası; getirdiği düzenlemelerle sağlık, çalışma, eğitim hakları ile aile ve meslek gruplarına yönelik sosyal hakları güvence altına almanın yanında, çalışma hayatında işçilere de söz hakkı tanımış ve orta sınıfın korunması gibi esasları benimsemiştir. Ayrıca bu anayasa ile mülkiyet hakkı mutlak bir hak olma niteliğinden arındırılmakta ve sahibine çeşitli yükümlülükler yükler hale dönüştürülmektedir (Bulut, 2003: 177).

Bu dönemde Türkiye’de ise, henüz anayasal seviyede düzenlemelere rastlanmamaktadır. Nitekim ülkemizde savaş sonrası dönemde ilk olarak benimsenen 1921 Anayasası, milli mücadele ve sonrasında kurulan yeni düzeni sağlamlaştırma gayretleri nedeniyle sosyal devlete ilişkin esaslara yer verilmemektedir. Akabinde ilan edilen 1924 Anayasası ise; bu hususu sosyal devlet ya da sosyal ve ekonomik haklar ibarelerine yer vermeksizin, çok sınırlı biçimde düzenlemiştir. 1924 Anayasası’nın özgürlük anlayışı 1789 Fransız İnsan ve Vatandaşlık Hakları Bildirgesi’nde olduğu gibi klasik liberal bir yaklaşımla ele alınmaktadır. Bu bağlamda 1924 Anayasası’nın söz konusu hükmüne göre, başkasına zarar vermeyecek her tür davranışta bulunabilmek özgürlüktür. Böyle bir anlayışın sosyal adalet düşüncesiyle bağdaştırılamayacağı iddia edilmektedir (Akın, 1980: 310). Ancak 1924 Anayasası, bazı sosyal ve ekonomik haklara, sosyal ve ekonomik haklar başlığı olmaksızın yer vermektedir. Bu çerçevede 1924 Anayasası’nın 70. maddesinde çalışma hakkını, 79. maddesinde çalışma hürriyetinin sınırlarını ve 87. maddesinde ise, eğitim hakkına ilköğretimin parasız ve zorunlu olduğu anayasamızda yer almaktadır. Ayrıca ilerleyen süreçte de 1924 Anayasası’nda çeşitli değişiklikler yapılmıştır. Bu çerçevede sosyal devletin oluşumuna ve sosyal ve ekonomik hakların gelişimine doğrudan katkı sağlamamakla beraber, 1924 Anayasası’na, 1937 yılında devletçilik ilkesi eklenmektedir. Devletçilik ilkesi gereği kurulan KİT’lerde, geniş kitlelere yüksek ücret ve sosyal imkânlar sunan istihdam sağlanmış, bu durumun sosyal devletin gelişimine dolaylı katkıları olmuştur. Özellikle bu kuruluşlarda istihdam edilen geniş kitleler, Türkiye’de işçi sınıfının oluşumunu sağlamıştır. Ayrıca 1924 Anayasası’nda 1937 yılında yapılan diğer bir değişiklikle; anayasanın 74. maddesine çiftçiyi toprak sahibi yapmayı amaçlayan bir fıkra eklenmiş, tüm bunlar Türkiye’de sosyal amaçların dikkate alındığının bir göstergesi olarak karşımıza çıkmaktadır (Kara, 2004: 218).

Esasında 1924 Anayasası'nın yürürlükte olduğu dönemde; sosyal ve ekonomik haklara anayasal seviyede yer verilmemiş olması; bu hakların herhangi bir düzenlemeye konu olmadığı anlamına gelmez. Sözü edilen dönemde; pek çok devletin anayasasında sosyal ve ekonomik haklara yer verilmemesine karşın, sınırlı da olsa bu haklar tanınarak güvence altına alınmaya çalışılmıştır. Bu çerçevede örneğin; 1936 tarihli *İş Kanunu* ile sosyal güvenlik hakları tanınmış, 1945 tarihli diğer bir kanun ile iş kazaları, meslek hastalıkları ve analık sigortası düzenlenmiştir. Ayrıca 1951 yılında çıkarılan bir başka kanun ile hafta tatili ve genel tatil günlerinde ücret ödenmesi esası, ardından ise, 1960 yılında yıllık ücretli tatil hakkı kabul edilmiştir (Algan, 2007: 248).

### **2.1.6. 1929 Dünya Ekonomik Krizi**

Dünya ekonomisini elinde tutan ülkelerde çok büyük ekonomik krizler yaratan 1929 Dünya Ekonomik Buhranı, ekonomik anlamda finansal sektörleri bağlamış ve kısa bir süre içinde de reel sektöre sıçramıştır (Duman, 2011: 50).

1929 yılında başlayan Dünya Ekonomik Krizi, ekonomistlerin görüşlerine göre dünya tarihinin en önemli ekonomik krizi olarak kabul edilmektedir. I. Dünya Savaşı sonrasında dünya ekonomisine kısmen de olsa etkinlik kazanan Amerika Birleşik Devletleri, I. Dünya Savaşı süresince önemli oranda altın biriktirmiştir. ABD'de biriken sermaye Florida eyaletinde başta olmak üzere gayrimenkule ve toprak alımına yönelmiştir. Ancak toprak üzerinde spekülasyonların sona ermesi üzerine toprak fiyatlarında düşüş yaşanmış, topraktan çıkan sermaye New York Borsası'na yönelmiştir. Hisse senedi fiyatlarında aşırı yükselme gerçekleşmesi ile hisse denedi fiyatlarının gerçeklerden kopması, Federal Rezerv Bankası'nın, spekülatif artışı durdurmak için 1929 yılının yaz aylarında faiz oranlarını %7 den %15'e yükseltmesine neden olmuştur. Borsa hisse senetleri zirve noktasında iken, hisse sahipleri hisselerini satmaya yönelmiştir. Bu da New York Borsasının çöküşüne neden olmuştur. New York Borsasının çöküşünü bankaların çöküşü izlemiştir. New York Borsası'ndaki bu sert düşüşle birlikte ABD ekonomisi krizin derin etkisini yaşamaya başlamıştır. Bununla da sınırlı kalmayan kriz, diğer ülkelere de sıçramış ve bu ülkelerde de yayılmıştır. 1929 Dünya Ekonomik Krizi nedeniyle dünya borsaları değer kaybetme sürecine girmiş, bankalarda iflaslar yaşanmış, toplam tüketim ve yatırımlarda hızlı düşüşler meydana gelmiştir (Açıkgöz ve Özkan: 2009).

Görüldüğü gibi, bu çöküş aniden ortaya çıkmamıştır. Sebepleri I. Dünya Savaşı ve onun ortaya çıkarmış olduğu güvensizlik ortamına kadar uzanmaktadır. Bu savaşın sebep olduğu ekonomik çöküntü ve tahribatın yanı sıra savaşan devletler, ekonomik güçlerinin birkaç katı borçlanmak zorunda da kalmışlardır. Kriz sonucunda, uluslararası ticarete büyük bir gerileme olmuştur. Bu durumun bir sonucu olarak da dünya ticareti 1929–1933 döneminde yaklaşık üç kat gerilemiştir (Ezer, 2010: 429).

İktisatçıların genel kanısına göre kapitalist sistemin XX. yüzyılda yaşadığı en büyük kriz olarak nitelendirilen 1929 Dünya Ekonomik Buhranı, iki dünya savaşı arasında başta gelişmiş ülkeler olmak üzere dünya ekonomilerini derinden etkilemiştir. Bu krizin etkisiyle dünya ticaretinde hacim ve değer kayıpları yaşanmıştır. Bu hacim ve değer kayıpları ise şu şekilde ifade edilmektedir. Dünya ekonomileri hacim olarak 1/3, değer olarak ise 2/3 oranında azalmıştır. ABD başta olmak üzere birçok ülkede sanayi kuruluşu, banka ve işletme iflas etmiştir. Bu dönemde dünya ekonomilerinde korumacı politikalar etkili olmuştur. 1929 Dünya Ekonomik Buhranı sonrası Keynesyen politikalar gündeme gelmiştir. Ekonomik krizin merkezi ABD’de ve krizden en çok etkilenen bölgelerden biri olan Avrupa’da devlet tarafından; likidite sağlama, batan bankaları kurtarma ve vergi indirimleriyle piyasayı canlandırma şeklinde bir dizi önlem yürürlüğe konulmuştur (Işık ve Duman, 201: 258).

Liberal anlayışa güvenin sarsılmasının ardından, sanayileşmiş ve liberalizmi benimsemiş ABD, Fransa, İtalya, İspanya, Kanada ve Avustralya gibi ülkeler, bireysel hareket ederek krizle mücadele etmeye çalışmışlardır. Bu ülkelerin hemen hepsinin yöneldiği ortak çözüm ise, liberal politikalardan vazgeçerek önceden doğru bulunmadıkları korumacı politikalara yönelmek olmuştur. Bu durum; kendi ülkesini kurtarma çabası içinde olan ülkelerde krizin daha da derinleşmesi ve ülkelerin ciddi bir ekonomik darboğazla mücadele etmesine neden olmuştur (Talas, 1993: 3).

Liberal anlayışa olan güvenin sarsılması ve 1929 Ekonomik Krizi’nin derinleşmesi ülkeleri sosyal devlet anlayışını benimsemeye zorlamıştır. Klasik liberal ekonomiden vazgeçilmesi ve devlet eliyle ekonomiye yön verilmesi bu dönemde ortaya çıkmaktadır.

Kriz sonrası dönemde her ülkenin bireysel çözüm yaklaşımı, özü itibariyle bir dünya sistemi olan kapitalizmin dünya çapında işleyişinde problemler meydana getirmiştir. 1930'lu yıllarda, kapitalizmin hiyerarşik yapısı ve iş bölümü ilişkisi içerisinde ortaya çıkabilecek küresel problemlere karşı karar alabilecek uluslar üstü merkezi kurumların yer alması, söz konusu problemleri daha da derinleştirmiştir. Esas itibariyle bu dönemde eksikliği hissedilen uluslar üstü merkezi kurumlar, yaşanan acı tecrübeler dolayısıyla II. Dünya Savaşı sonrasında hayata geçirilmiştir (Şaylan, 2003: 89-90).

### 2.1.7. Keynesci İktisada Doğru Yönelim

1929 Dünya Ekonomik Krizi'ni izleyen süreçte, gelişmiş ülkelerin ekonomilerinde şiddetli çökmeler ve aşırı işsizlik oluşması, gelişmiş ülkeleri klasik ekonomik sistemden vazgeçmeye, bu yaklaşıma karşı çıkan talep yanlı Keynesyen yaklaşıma yakınlaştırmıştır. Klasik ekonomistlerin öne sürdüğü say kanunu yani *"Ekonominin kendinden dengeye geleceği, tam istihdamın otomatik olarak sağlanacağı"* görüşünü reddeden ve Say yasasının geçerli olmadığını belirten Keynes, yatırımların ve tasarrufların eşitliğinin de her zaman gerçekleşmediğini ileri sürmüştür. Keynes, kuramında iktisadi faaliyet düzeyini beş değişkene bağlamaktadır. *"Ekonomik sistemin işleyişinde belirtilen bu değişkenler; milli gelir, istihdam, tüketim, yatırım ve faiz oranlarıdır"* (Çapraz, 2001: 20).

Ulusoy Keynes iktisadi kuramını şu şekilde açıklamaktadır. *"Keynes'in çıkış noktası, ekonomide toplam istihdam ve milli gelir düzeyini belirleyen efektif taleptir. Efektif talep, girişimcilerin belli bir üretim düzeyinde öngördükleri tüketim ve yatırım harcamalarının toplamından oluşan, başka bir ifadeyle, cari işlemler düzeyinde talep edilecek olan tüketim ve yatırım mallarının toplamıdır. Keynesyen yaklaşımda, istihdam seviyesinin efektif talebe, efektif talebin de tüketim ve yatırım harcamalarına bağlı olduğu, eksik istihdamda denge oluşmasının nedeninin eksik efektif talep olduğu ifade edilmiştir. Keynes, ekonomide iradi işsizliğin yanında gayri iradi işsizliğin de var olduğunu belirtmiş ve klasiklerin, ücret emeğin marjinal hasılasına eşittir görüşünü, istihdam düzeyini emeğin veriminin reel ücreti de efektif talebin belirlediği görüşüyle eleştirmiştir. Keynes, klasiklerin piyasa ve fiyat mekanizmasına bağladıkları denge koşulunu milli gelirdeki değişmelere dayandırmaktadır. Klasik yaklaşımda ekonominin*

*itici gücü arz yönliken, Keynes'te milli gelir düzeyi ve milli gelirle doğru orantılı olan istihdam düzeyi, yatırım ve tüketim harcamalarından oluşan toplam talebe bağlıdır. Tüketim harcamaları tüketim eğilimine, yatırım harcamaları da sermayenin etkinliği ve faiz oranlarına bağlıdır. Keynes'e göre, sermayenin marjinal verimliğindeki değişim, yatırımcıların gelecekle ilgili kararlarını, bu kararlar da efektif talep ve faiz oranlarını belirlemektedir. Eğer faiz oranları sermayenin marjinal verimliğinden büyükse, sermayeye gereksinim ve buna bağlı olarak da yatırım oranlarında bir düşüş yaşanır” (Ulusoy, 2007: 50-52).*

Klasik ekonomi teorisinde para arzı ve para talebi fiyat seviyesini belirlemektedir. Paranın miktar teorisine göre para arzındaki değişimler fiyat düzeyiyle doğru orantılıdır. Bunun nedeni paranın dolaşım hızının sabit olarak varsayılmasıdır. Keynes para konusunda klasiklere yaptığı ilk eleştiri paranın dolaşım hızının sabit olmadığı konusundadır. Keynes'e göre para arzı artıkça paranın dolaşım hızı da düşmektedir. Keynesin ikinci önemli eleştirisi ise para talebinin amaçlarına ilişkindir. Keynes, *“Paranın ihtiyat, mübadele ve spekülasyon amaçlı olarak talep edilebileceği ve klasik teorinin aksine para talebinin faiz oranlarından etkilenebileceğini belirtmektedir”* (Yıldırım ve Doğan, 2005: 141).

### **2.1.8. Fordizm Akımının Yükselişi Ve Düşüşü**

Fordizm'i, *“1929 Dünya krizi ve İkinci Dünya Savaşı'nın ardından, 1950'li yıllara kadar biçimlenen kapitalist formasyonlar olarak tanımlamak mümkündür. Bu birikim rejimi, ABD hegemonyası altında gelişen ve sürdürülen savaş sonrasının özgün koşullarında kurulmuştur. Fordist akımı 1960'larda doruk noktasına ulaşmış ve 1970'lerde dünya çapında yaşanan yeni bir krizle sonuçlanmıştır”* (Hirsch, 1991: 15).

Fordizm'in tarihsel gelişim süreci içinde Fordist birikimin temelini iki kuram oluşturur. Emek ve ücret bağı Fordizm'in ana kaynağıdır. Fordizm'in kurumsal formları arasında, kapitalist üretimde artığa el koyma biçimlerini yansıtmaları açısından, özel bir yeri vardır. Fordizm'i tarihsel çerçeve de çeşitli biçimlere ayırmak mümkündür. (Boyer, 2001: 38).

Fordist birikim rejiminin sürdürülebilirliğini sağlayan düzenleme biçimleri, II. Dünya Savaşı sonrasında sosyal devletin altın çağının şekillenmesinde hayati bir yere

sahip olmuştur. Bunlar arasında, “*Sendikaların desteklenmesi, minimum ücret düzeyinin belirlenmesi ve ulusal verimlilikteki artışları ücret artışlarına bağlamaya dayalı, işçi ile işveren arasındaki toplu sözleşme anlaşmalarını kapsayan bir sosyal mevzuatın oluşumu sayılabilir*” (Lipietz, 1992: 7).

Devlet, sınıf çatışmalarının önüne geçerek, Fordist ekonomik büyüme döngüsünün sürdürülebilmesi için bir takım önlemler alarak mevzuatın sosyal anlamda kurumsallaşmasını sağlamış ve bu kurumsallaşma, Fordist ekonomik birikim anlayışına uygun olarak, efektif talebin devamlılığını sağlamıştır (Jessop, 1996: 253). Boyer’e göre; “*Fordizm’de Emek yönetiminin kurumsallaşmasının, gelir eşitsizliğinin azaltılması, teknik değişimin kabulü, ücret oluşumunun tahmin edilebilirliği ve yaşam standardının gelişimi sebebiyle, toplumsal barış üzerinde pozitif etkilere sahip olduğu düşünülmüştür.*” Bundan dolayı muhafazakar hükümetler bile konuya genel anlamda, bu dönüşümlerin uyulması gereken gerçekler olduğu yönünde bakılmıştır (Boyer, 1996: 5).

Öte yandan bu dönemde sosyal güvenlik alanında hastalık, emeklilik ve işsizlik gibi durumlar da dahil olmak üzere tüm nüfusun tüketici pozisyonunu sürdürebilmesine olanak tanıyan, gelişmiş bir sosyal güvenlik sisteminin devlet tarafından sağlanması ve bu amaçla yapılan sosyal transfer harcamaları bu döneme damgasını vurmuştur. (Lipietz, 1992: 7). Tüm bu harcamalar bireylerin satın alma gücüne katkı sağlamış, bu da toplam talep ve buna bağlı olarak gelirlerin kısa dönemli istikrarına önemli bir rol oynamıştır (Glyn vd., 1990: 60). Sosyal devletin altın çağın hegemonya açısından gücü olarak ABD bu sistemin biçimlenmesinde önemli bir role sahipti. “*Uluslararası para sistemini stabilize etme amacına yönelik olarak 1944 yılında oluşturulan Bretton Woods sistemi ile pratikte dolara bağlanan ulusal paralar, ABD’nin uluslararası ilişkilerde üstünlüğünü belirliyordu. Bu gücün kaynağında yatan unsur, Fordist birikime ve onun temelini oluşturan emek sürecine ilişkin, en iyi örnek olarak, sergilediği yüksek performanstı. Amerikan malları uluslararası piyasada, temeli yüksek verimliliğe dayalı olan rekabetçi bir pozisyona sahipti. Bunun doğal sonucu olarak, dolar bütün ülkeler tarafından uluslararası ödeme aracı olarak kabul edilmiştir*” (Lipietz, 1992: 9). Ulusal düzeyde hükümetler altına bağlı olmadan, para yaratabilmek için uğraş vermiş ve bu da reel gelirlerin büyüme koşullarını belli ölçüde kolaylaştırmıştır. Tüm bunlar

enflasyonun gelir dağılımı hedefinden sonra geldiği Fordist birikim rejimi koşullarında ılımlı bir enflasyonun oluşmasını sağlamıştır. “Emek piyasasındaki merkezileşme eğilimleri ve toplu sözleşmeler, üretim piyasalarındaki yapısal değişimlerle büyük bir benzerlik arz etmektedir. ABD dışındaki bütün sanayileşmiş büyük ekonomilerde özellikle 1960’ların ikinci yarısında, yurtiçi üretimdeki yoğunlaşma dikkate değer bir artış sergilemiştir. Bunun paralelinde oluşan monopol piyasa yapıları, fiyat oluşumunda belirleyici olmuştur. Özellikle sanayi mallarının fiyatları, kısa dönemde talep değişimlerine göreceli olarak duyarsız bir şekilde, maliyetlerine belli bir mark-up eklenerek belirlenmiştir” (Glyn vd., 1990: 52-63).

Kapitalizm’in altın çağını yaşarken Keynesyen Sosyal Devleti’nin başarısı, II. Dünya Savaşı sonrası Fordist birikimine dayanıyordu. Fordizm’in genişleme göstermesi, sosyal devlet açısından sosyal harcamaları finanse etmek ve devlete vergi gelirleri kazandırmak gibi önemli birikimleri sağlamıştır. Bunun yanı sıra emek ve sermaye arasında sınıflar arasındaki uzlaşma ortamını da maddi temeller üzerinde oluşturmuştur. Başka bir ifadeyle Keynesyen Sosyal Devlet ve Fordist birikim arasında, karşılıklı birbirini destekleyen bir ilişkinin olduğu söylenebilir. Fordist birikim Keynesyen Sosyal Devleti genişleme koşullarını güvenceye alırken, Keynesyen Sosyal Devleti de Fordist birikimin genişleme koşullarının oluşumunu güvence altına almıştır (Jessop, 1996: 256).

Sosyal devlet, Keynesyen politikalar ve Fordizm aynı dönemde ortaya çıkmış ve bu dönemde en önemli üç unsur olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu üç temel öğretiy birbirinden etkilenmekten öte birbirinin içine girip gelişmiştir. Sosyal devletin kamu gücünün piyasaya etki etmesi sosyal devleti vatandaşına sosyal yardım olanakları sunmaya yönlendirmiştir. Tüm bunların sonucu olarak kamu harcamaları artmış kamu kuruluşları büyümüş ve genişlemiştir. (Aydınlı, 2004: 17).

II. Dünya Savaşı’ndan sonra Keynes Ekonomi Modeli dünya ekonomisine yön vermiştir. Dünya tarihindeki en büyük krizle karşılaşmış ve buna önlem olarak da Keynesyen iktisadi öğretisi yol gösterici olmuştur. 1970’li yılların başlarında yeni bir krizin ortaya çıkması ile birlikte ekonomik büyüme yavaşlamış, işverenler çok sayıda işçi isten çıkarmış, küresel üretimi besleyen toplam talep daralmış, özel sektördeki verimlilik ve kar oranları düşmüş, bunlara bağlı olarak da tüm dünyada enflasyon



oranları da artmıştır. Bu değişime ayak uyduramayan Fordizm birikimi zayıflamış ve post-Fordizm ortaya çıkmıştır. Üretim faaliyetleri 1970'li yılların ikinci yarısında tüm ülkelerde önemli oranda düşme gösterirken fiyat artışları ve işsizlik düzeyinde de artışlar yaşanmıştır (Erdoğan ve Ak, 2003: 5; Aydın, 2004: 18).

1970'li yıllarda dünyada meydana gelen petrol krizleri ve ortaya çıkardığı olumsuzluklar ekonomi politikalarında köklü değişikliklere neden olmuş ve Keynesyen ekonomi politikaları ve sosyal devlet uygulamalarının yerine "*Neoliberal politikalar*" yönelim başlamıştır (Erdoğan ve Ak, 2003: 3).

Stagflasyon olarak adlandırılan enflasyon ile durgunluğun bir arada yaşandığı bu durum Keynesyen ekonomisinde işlenmeyen bir durumdur. Stagflasyon ile ülkelerin büyüme oranları düşmüş, işsizlik oranları artmış; öte yandan da fiyatlar yükselişe geçmiştir (Erdoğan ve Ak, 2003: 5).

Kamu ekonomisinin genişlemesi ile ülke ekonomisinin büyümesi arasında nasıl bir ilişki olduğu konusu her zaman tartışmaya açılmıştır. Devletin ekonomik ve sosyal hayata müdahalesi irdelenmiş ve Keynesyen politika yerini devletin ekonomik ve sosyal hayata müdahalesinin azaltıldığı liberal politikalara dönüş yaşanmıştır. Sosyal harcamalara kısıtlama getirilmiş, ücretler tam istihdamı sağlamak amacıyla aşağıya çekilmiş, tam istihdam ve iktisadi büyümenin sağlanması için serbest piyasa mekanizmasının tam istihdama yönelimi için neo-liberal politikalar uygulanmaya başlanmıştır. Olumsuz etki yaratmalarına rağmen neo-liberal politikaların uygulamaya konduğu sosyal devletin çözüldüğü bir süreç yaşanmaya başlanmıştır (Akyıldız, 1999: 92-93).

### III. BÖLÜM

#### SOSYAL DEVLET VE TÜRKİYE'DE SOSYAL DEVLET UYGULAMALARI

##### 3.1. OSMANLI'DA SOSYAL DEVLET

Osmanlı İmparatorluğu'nda bireylerin sosyal ve mesleki risklere karşı geleceklerini güvence altına almaları için üç toplumsal kuram söz konusu olmaktadır. Bunlar aile, meslek kuruluşları ve vakıflardır. Bu sürece devlet etkin olarak rol almamaktadır. Başka bir ifade ile devlet sosyal alana müdahale ederek refah sağlama sorumluluğunu üstlenmemektedir. Temel üretim biçimi tarım olan ve savaş ekonomisine dayanan imparatorlukta, aile ve geleneksel akrabalık ilişkileri, toplumsal yardımlaşma ve dayanışma ilişkilerinin temelini oluşturmaktadır. Basit tekniklere ve aile emeğine dayalı olarak yapılan tarımsal üretim, geleneksel geniş aile ilişkilerinin getirmiş olduğu organik bağlarla birlikte geleneksel dayanışma kurumları sosyal güvenliğin sağlanmasında önemli rol üstlenmektedir (Gül, 2006: 261).

Aile kurumunun yanında, dinsel nitelikte olan zekat uygulaması, toplumda ihtiyaç içinde olanlara ve yoksullara yardım yapılmasını dini ve ahlaki bir sorumluluk haline getirmektedir. Zenginlerin, dini ve vicdani görevleri olarak yoksullara yardım etmeleri gerektiği düşüncesi, özellikle dini bayramlar, dinsel tören ve değerlerle desteklenmiş; ancak bu tür yardımlar sınırlı düzeyde kalmıştır. Osmanlı'da yoksullara yardım konusunda en önemli rolü vakıflar üstlenmektedir. Vakıflar; yoksullara yemek te'mini, yolculara barınmak için kervansaraylarda kalma imkanı, hac yolunda parasız kalanlara konaklama ve maddi yardım, dul ve yetimlerin geçimlerini sağlayabilmek için maddi destek, yaşlı kimsesiz ve çocukların barındırılması ve bu vatandaşların temel ihtiyaçlarının karşılanması gibi bir çok işlevi üstlenmektedirler (Çelebi, 1977: 24; Dillik, 1992: 34-38).

Osmanlı'da vakıflarla birlikte, hastaneler ve bazı büyük kentlerdeki güçsüz ve yetim yurtları ile Kızılay gibi kuruluşlar, muhtaçlara, hastalık ve geçim sıkıntısı içinde olanlara yardım etmişlerdir. Bununla birlikte Bursa, Edirne ve İstanbul gibi Osmanlı'nın merkezi olmuş kentlerde, vakıf gelirleriyle desteklenen girişimlerle oluşturulan sosyal kurumlarda da yoksullara yönelik sosyal yardımlarda yapılmaktadır (Özbek, 2002: 10).

XIX. yüzyılın başlarından itibaren imparatorluğun modernleşme çabalarıyla birlikte sosyal devlet anlayışının da tohumları atılmıştır. Kamu sağlığına ve eğitimine ilişkin düzenlemelerle; sosyal refah sisteminin kurumsallaşması yönündeki ilk adımlar atılmıştır. Sağlık alanında karantina uygulamaları başlatılmış, karantina teşkilatının oluşturulması, aşılama, ebelik gibi koruyucu sağlık anlayışına yönelik ilk tedbirler alınmış ve ülke genelinde devlet hastanelerinin açılması kararlaştırılmıştır. Ayrıca, temel eğitimin yaygınlaştırılması için gerekli düzenleme ve uygulamalarla modern sosyal devlet oluşturmaya başlanılmıştır (Özbek, 2002: 12-13).

Sosyal güvenlik sisteminin kurumsallaşması doğrultusunda ise, Osmanlı ordusunun modernleştirilmesi sürecinde askerlerin emeklilik ve aylık durumlarının düzenlenmesi için 1806 yılında 'Askeri Tekaüt Sandığı' kurulmuştur. Fakat bu alanda 1830 yılına kadar bir gelişme görülmemiştir. Osmanlı'da sosyal güvenliğin modern anlamda kurumlaşma göstermesi Tanzimat Dönemi'nde olmuştur (Gül, 2006: 262).

Tanzimat Dönemi'nde, 1839 yılında ilan edilen fermanla yönetim ve hukuk alanlarında ilk liberal reformlar yapılmıştır. Padişahın kendi egemenlik hakkını sınırlamasının yanı sıra, kişinin malı, canı ve onurunu koruma hakkına sahip olmasının yanında yasal düzenlemelerle gerçekleştirilmesi gereği de dile getirilmiştir (Çavdar, 1992: 10). Tüm bunlar yapılmasına karşın sosyal güvenlik anlamında ilerlemeler daha sonraki yıllarda kendini göstermiştir (Gül, 2006: 262).

Osmanlı'da çalışma alanında da birçok yenilik yine Tanzimat Dönemi'nden sonra gerçekleştirilmiştir. İşçilerin ağır şartlarda çalışması ve bu birçok madencinin göçük altında kalması neticesinde 1865 yılında '*Ereğli Madeni Hümayun Nizamnamesi*' adı altında bir genelge yayınlanmıştır. Bu genelge kanun niteliği taşımamasına rağmen işçiler üzerinde uygulamaya konulmuştur (Çelebi, 1977: 29).

Kamuda çalışanlara ilişkin ilk önemli gelişme 1880 yılından sonra gerçekleştirilmiştir. Bu tarihten sonra kamu kuruluşlarında görev yapan çalışanların bir bölümü sosyal güvenlik kapsamına alınmıştır. Sosyal güvenliğe sahip olan kamu çalışanları emekli olduktan sonra emekli aylığı almaları söz konusu olmuştur. Bu amaçla ilk olarak İstanbul'daki sivil memurlar için 1881 yılında 'Sivil Memurlar Tekaüt

Sandığı' kurulmuş, işçi ve diğer memurlar için ise benzer sandıkların kurulması 1890 yılında olmuştur (Dillik, 1992: 144).

I. Dünya Savaşı döneminde Osmanlı İmparatorluğu, Almanya'nın müttefiki olarak savaşa girmiş ve savaşın kaybedilmesi ile birlikte ülke ekonomisi çökmüş ve sosyal güvenlik anlamında bir gelişme görülmemiştir. Bunun yanı sıra İttihat ve Terakki'nin öncülüğünde kurulan bir dizi şirkette çalışanların sosyal yardımlardan yararlanabilmeleri için 1917'de '*Şirketi Hayriye Tekaiüt Sandıkları*' kurulmuştur (Çelebi, 1977: 30).

Osmanlı'da ilk şirketleri yabancılar tarafından Tanzimat Dönemi'nde kurulmuş; ama oldukça sınırlı sayılarda kalmıştır. İlk sigorta şirketi İngilizler tarafından 1872 yılında kurulmuştur. 1886 yılında İstanbul'da meydana gelen Hoca Paşa ve Kumkapı yangınları ile Beyoğlu yangını ağır zararlar vermiş ve özel sigorta şirketlerinin yaygınlaşmasında etkili olmuştur. 1889 yılında Osmanlı'daki sigorta şirketleri on beşe yükselmiştir. İlk Türk sigorta şirketi 1893 yılında 'Osmanlı Umum Sigorta Şirketi' adıyla kurulmuştur (Akmüt, 1991: 117; Yörük, 1989: 47).

Kısaca Osmanlı İmparatorluğu döneminde, 18. yüzyıl sonuna kadar, sosyal güvenlik anlayışı daha çok geleneksel ilişkileri çerçevesinde değerlendirilmiş, aile meslek örgütleri ve vakıflar etkin rol oynamışlardır. 19. yüzyıla birlikte modern sosyal güvenlik kurumlarının temelleri atılmış, çalışanlara ilişkin sandıklar kurulmuş ve çalışma yaşamı tüzüklerle düzenlenmeye çalışılmıştır (Gül, 2006: 264).

### **3.2. TÜRKİYE'DE SOSYAL DEVLET**

Türkiye'de sosyal politikaların tarihsel gelişimi beş ana bölümde incelenebilir. Bunlar; 1921-1924 dönemi, tek parti dönemi, 1945-1960 dönemi, Özal dönemi ve sosyal refah devleti, 2002'den sonra sosyal refah devleti dönemleridir. Bu dönemlerde ekonomik, siyasi ve sosyo-kültürel koşullar Türkiye'de sosyal politika uygulamalarının yetersiz kalmasına neden olmuştur. Tüm bu uygulamalar günümüzde de yeterli seviyeye ulaşamamıştır.

### 3.2.1. 1921-1924 Dönemi

Sosyal politika bağlamında bu dönemde gerçekleşen en önemli gelişme 1923 yılında İzmir İktisat Kongresi'dir.

Cumhuriyetin kurulduğu 29 Ekim 1923 yılından II. Dünya Savaşı'na kadar olan dönemde, Tanzimat ve Meşrutiyet dönemlerinde çalışma yaşamını düzenleyen tüzükler geçerliliğini korumuş ve çok az sayıda yeni düzenlemeler yapılmıştır. Cumhuriyetin ilk yıllarında izlenen ekonomik politikaların temel amacı ulusal kalkınmanın her alanında sağlanmasıdır. 1920'lerde giderek yaygınlaşan Keynes'in görüşleri yeni kurulmuş olan Türkiye'de de tanınmaya başlanmıştır. 1922 yılında Fethi Okyar, Keynes'in çalışmalarını Türkçeye çevirmiş ve tanıtmıştır (Çavdar, 1992 :199; Tuncay, 1997: 283-284).

Devletin ekonomideki öncülüğü ile serbest piyasa sisteminin birlikte geliştirilmesi amaçlanmıştır. 1923 yılı şubat ayında gerçekleştirilen İzmir İktisat Kongresi'nde bu amaçlar daha da somutlaştırılmıştır. Ekonomik liberalleşmenin önündeki engellerin kaldırılması, yeni sermayenin kurulması, özel girişimciliğe öncelik verilmesi ve ulusal sermayenin geliştirilmesi için koruyucu bir gümrük politikasının izlenilmesi gerekliliği benimsenmiştir (Tuncay, 1997: 283-284).

Yeni kurulmuş olan cumhuriyeti, kapitalist üretim biçimi temelinde bir ulus devlet inşa etmek, ulusal sanayiye geliştirmek ve hızlı bir kalkınma ile batı uygarlığın düzeyine ulaşmak için, çalışma yaşamının düzenlenmesi ve sürekliliğin sağlanması konusunda sıkı tedbirler alınmıştır. Tek istisnai düzenleme madencilere yönelik olarak geliştirilmiş ve 1921 yılında madencilerin durumunu düzenleyen bir kanun çıkarılmıştır. 1924 yılında da bir meclis kararı ile Ereğli'de maden İşçilerine tanınan hakların tüm maden işçilerine de tanınması kararlaştırılmıştır (Gül, 2006: 265).

### 3.2.2. Tek Parti Döneminde Sosyal Devlet

Cumhuriyetin kuruluşundan sonra ülkede sosyal politika anlamında Keynesci bir model benimsenmek istenmiştir. Özellikle 1926-1930 yılları arasında sanayileşme çabalarına önem verilmiş ama bunun yükünü çeken köylülere ve işçilere yönelik herhangi bir iyileştirici gelişme ya da sosyal güvenlik önlemi alınmamıştır.(Timur,1993: 90).

Köylüler ve yoksullar geleneksel yardım ve dayanışma kurumların bırakılmışlardı. Sosyal devlet yönündeki en önemli gelişme ise 1926 yılında eğitim alanında yaşanmıştır. Yeni kurulan devletin bir ulus devlet bilincine sahip olması ve cumhuriyetin gerekliliklerine ve modernleşmeyi anlayabilmesi için eğitime önem verilmiş ve eğitim parasız hale getirilmiştir (Gül, 2006: 265).

Sosyal güvenlik alanında Cumhuriyet döneminin ilk kanunlarından biri, emekli aylıklarını düzenleyen ve 1683 sayılı ve 1930 tarihli 'Umumi Hıvzısıhha Kanunu'dur. Bu kanunla emekli dul ve yetim aylıklarını hazineden ödenmesini öngören bütçe sistemine geçilmiştir. Ancak kanunun kapsam alanı dar tutulmuş devlet memurları içinde genel ve katma bütçede çalışan memurlar yararlandırılmıştır. Ayrıca bu kanun neticesinde memur ve emekli sandıkları tek kanuna birleştirilmiştir. Prim sisteminden vazgeçilmiş, askeri ve sivil devlet memurları, dul ve yetimler için bir sandık oluşturulmuş, bu sandığın gelirlerini devlet bütçesi ile karşılama yoluna gidilmiştir. Bu kanun ile birlikte işçi sağlığının korunması ve bazı tedavi giderlerinin karşılanması amaçlanmıştır (Talas,1980: 378; DPT, 1977: 29).

Bu dönemde sanayileşmenin aksamadan gerçekleşebilmesi için çalışma yaşamında katı tedbirler alınmıştır. Sanayileşme sürecinde benimsenen temel ilke, iş güvenliği ve sosyal yardımların geliştirilmesi olarak değil de, işin sürekliliğinin sağlanması olmuş, korporatist ve sınıfsız toplum anlayışı içinde çalışma hayatı düzenlenmiştir (Köker, 1992; Özbek, 2002).

1930'lu yıllarda Avrupa'da yaşanan faşizm uygulamalarının yarattığı politik ve toplumsal istikrarsızlıktan etkilenen devlet, çalışma yaşamında da yeni ve katı düzenlemelere gitmiştir. Bu amaçla 1933 yılında Türk Ceza Kanunu'nun 201. Maddesi değiştirilerek, işçilerin toplu olarak işi terk etmeleri ve işverenin işçileri toplu olarak işten çıkarması yasaklanmıştır (Timur, 1993: 91).

Türkiye'de çalışanların haklarına ve çalışma koşullarının düzenlenmesinde en önemli adım 1936 tarihinde çıkarılmış olan '*1. İş Kanunu*' olmuştur. Bu kanunla sosyal sigortaların kurulması ile ilgili olarak ilk genel ilkeler belirlenmiş ve bu konuda düzenleme yapma yetkisi hükümetlere bırakılmıştır. Bu kanunla çalışma saatleri resmi olarak sekiz saat olarak sınırlandırılmıştır (Çavdar, 1992: 202; Talas, 1980).

### 3.2.3. 1946-1960 Döneminde Sosyal Devlet

Çok partili hayata geçiş dönemi olan 1945-1950'li yıllarda sadece politik alanda değil, ekonomik alanın serbestleşmesi konusunda da önemli adımlar atılmıştır. Devletçi ekonomi uygulamalar, yerini liberal piyasa sistemine bırakmaya başlamış ve sosyal güvenlik sisteminin kurulmasında batı ülkelere paralel gelişmeler yaşanmıştır. Türkiye'de sosyal güvenlik alanında ilk özgün düzenleme 1945 yılında gerçekleştirilmiştir. Cumhuriyetin kurulmasıyla birlikte bazı kanunlarla, işçilerin karşılaştıkları bazı riskler önlenmeye çalışılmışsa da, ilk sosyal sigorta kanunları 1945 yılında çıkarılarak 1946 yılında uygulanmaya konmuştur (Talas, 1980: 378; DPT, 1977: 29-30).

Bu kanunlar; iş kazaları, meslek hastalıkları ve analık sigortasını içeren bir sigorta programında işçilere iş güvencesi sağlamayı amaçlamıştır. Tüm bu gelişmeler işçi sigortaları kurumu kanunları çerçevesinde düzenlenmiştir (Gül, 2006: 268).

Ülkemizde II. Dünya Savaşı sonrasında 1946 yılında iç ve dış faktörlerin etkisi ile çok partili sisteme geçilmiştir. 1945-1960 yılları arasında liberal dışa açık ekonomik politikaya dönüşüm başlamış, 1950 yılında da bu dönüşüm tamamlanmıştır. Ancak 1954 yılından itibaren ekonomik nedenlerle bu politikadan uzaklaşma eğilimi başlamıştır. Bu durumun ortaya çıkmasında; özel sektöre dayalı sanayinin genişleyen talebi karşılayamaması ile dönemin siyasi ve sosyal koşulları önemli rol oynamıştır. 1954 yılından sonra Kamu İktisadi Teşebbüsleri'nin sermayeleri artırılmış yeni Kamu İktisadi Teşebbüsleri kurulmuş, kamu sektörünün nitel ve nicel olarak genişletilmesi yoluna gidilmiştir. Böylece devlet işveren konumunu bu dönemin sonuna kadar sürdürmüştür (Tokol, 2000: 16).

1945-1960 yılları arasında siyasi ve ekonomik yapıda ortaya çıkan bu gelişmeler sonucunda devlet tarafından işçileri koruyucu kurumsal ve hukuki düzenlemeler yapılmıştır. Kurumsal alanda ilk olarak "*İşçi Sigortaları Kurumu*" kurulmuştur. 1946 yılında kabul edilen kanunlarla "*İş ve İşçi Bulma Kurumu*" ile Çalışma Bakanlığı kurulmuştur. Sosyal güvenlik ile ilgili çeşitli kanunlar çıkarılmış, iş mahkemeleri kurulmuş "*Basın ve Deniz İş Kanunları*" çıkarılmıştır. 1951 yılında çıkarılan bir yönetmelikle asgari ücretin belirlenmesine ve uygulanmasına başlanmıştır (Tokol, 2000: 16).

1945 yılında çıkarılan '*Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu*' da doğrudan olmasa bile sosyal güvenlik alanında kabul edilebilecek önemli bir diğer gelişme olmuştur. 20. yüzyıla bir dizi savaş ve yeni bir politik ve ekonomik değişimle giren Türkiye'de tarımda çalışan köylülerin sosyal güvenlikleri sürekli ihmal edilmiştir. II. Dünya Savaşı döneminde Türkiye savaşa girmemekle birlikte, her an savaşa hazır bir ordu beslemiş ve savaşın yükü ağırlıklı olarak tarım kesimine atılmıştır. Ağır vergiler ve ilkel tarım teknikleriyle sağlanan üretim köylülerin sürekli yoksullaşmasına neden olmuştur. Bunun yanı sıra savaşın bitmesinden sonra yaklaşık bir milyon asker terhis edilmiştir (Keyder, 1987: 98).

Dünya sisteminde yeni hakimiyetini kurmuş olan ABD, Avrupa için kalkınma programları hazırlanmış ve 1947 yılından itibaren Türkiye bu programlara dahil edilmiştir. Bu yardımlar, Türkiye'nin dünya sistemi ile bütünleşmesini sağlarken, serbest piyasa sistemini güçlendirmeye çalışmasında etkili olmuştur. Marshall yardımları kapsamında 1950'lerde toplam 15 bin traktör tarımsal üretimde kullanılmaya başlanmış, tarımda modernizasyon sağlanmış ve köylünün kalkındırılması amaçlanmıştır (Keyder, 1987: 99).

Ekonomik alanda Marshall yardımlarını IMF ile Dünya Bankası'nın destek kredileri izlemiştir. Diğer yandan da, ekonomik ilişkilerde kapitalist ülkelere yönelen ve giderek kapitalist dünya sistemi ile bütünleşen bir ekonomi anlayışını benimsemiştir (Tuncay, 1997: 265).

Böylece kapitalist ekonomik büyüme amacı taşıyan Keynesçi politikalar Türkiye'de de uygulanmaya başlanmıştır (Çavdar, 1992: 226; Eroğul, 1989: 179).

BM'ye girme ve ILO bünyesinde tam delegasyonla temsil edilme arzusu ve çok partili hayata geçiş sonucu oluşan baskı siyasi iktidarın işçilerden kuvvetli bir baskı gelmeden örgütlenmeye izin vermesine neden olmuştur. Tüm bunların sonucunda 5.06.1946 tarihli "*Cemiyetler Kanunu*" ile yeni düzenleme yapılmış sınıf esasına göre cemiyet kurma yasağı kaldırılmıştır. 20.02.1947 tarihinde de "*5018 Sayılı İşçi Ve İşveren Sendikaları ve Sendika Birlikleri Hakkındaki Kanun*" kabul edilmiştir. Kanun sendikaya üye olma ve önceden izin almaksızın sendika kurma hakkı öngörülmüştür. Ancak kanun sendika kurma ve sendikaya üye olma hakkını sadece 3008 sayılı İş



Kanunu'nda tanımı yapılan işçi ve işverenlere tanımıştır (Tokol,2000: 16; Tokol, 2012: 495).

İş kanunundaki bu tanımın esas alınması sendika üye sayısını önemli ölçüde azaltmış sendikaların faaliyetleri ve 5018 sayılı kanunun uygulama şeklini gösteren talimat ile gelirleri sınırlandırılmıştır. Kanun sendikaların bir taraftan idari makamlar tarafından dernekler gibi diğer taraftan çalışma bakanlığınca sıkı bir biçimde denetlenmesini öngörmüştür. Kanun önemli bir aşamayı oluşturmakta birlikte birçok maddesi ile devletin kısıklığı örgütlenme hakkı tanıma arzusunda olduğunu, işçi- işveren ilişkilerini elinde tutmak istediğini açıkça ortaya koymuştur (Tokol, 2000: 16; Tokol, 2012: 49-59).

1950'lerde çalışanlara yönelik sosyal sigortacılık alanında yeni düzenlemeler ülkemizde ilk olarak, CHP iktidarının son yıllarında yapılmış ve 1950 yılının ilk günlerinde uygulamaya konmuştur. 5434 sayılı kanunla '*Emekli Sandığı Kurumu Kanunu*' çıkarılmış, memurların aylık emeklilikleri düzenlenmiştir. 1950 yılında yapılan genel seçimleri AP kazanmış ve CHP'nin başlattığı sosyal güvenlik reformları AP tarafından devam ettirilmiştir. 1950'lerde bir yandan, tarımda çalışan çiftçilerin refahlarını artırmaya yönelik uygulamalara gidilmiş, diğer yandan da işçi sigortacılığında yeni haklar elde edilmiştir. 1950 yılında işçiler için hastalık sigortası kanunları hazırlanmış ve 1951'de uygulanmaya konularak, zamanla tüm yurt çapına yayılmıştır (Dilik, 1992: 50; Talas, 1980: 379-382). Bu dönemin ikinci yarısında ise yaşlılar ile ilgili düzenlemeler yapılmış ve "*Yaşlılık Sigortası Kanunu*" adı altında yürürlüğe girmiştir. Bu kanunun kapsamı 1957 yılında değişmiş; yaşlılık, sakatlık ve ölüm sigortalarını da kapsamı alanına almıştır (Kayder, 1987: 99; Gül, 2006: 269).

Tüm bunların yanı sıra sosyal güvenlik alanında da 1957 yılında yeni yeni düzenlenmeler getirilmiştir. Bu dönemde 2828 sayılı kanunla '*Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğü*' kurulmuştur. Yine bu dönemde yürürlüğe giren 6972 sayılı kanunla, anasız, babasız ya da terk edilmiş ya da ihmal edilmiş, korunmaya muhtaç çocukların bakım evlerinde ya da koruyucu aile yanında bakımlarının sağlanması kararlaştırılmıştır. Bu kanunla, bakıma muhtaç çocuklar, Sağlık Sosyal Yardım Bakımlığı ile Milli Eğitim Bakanlıklarının denetimindeki

yetiştirme yurtlarında barınma olanağına kavuşmuş ve böylece kamu sosyal güvenlik kapsamı içine alınmışlardır (Gül, 2006: 269-270).

#### 3.2.4. 1960-1980 Döneminde Sosyal Devlet

1961 Anayasası sosyal kurallara verdiği geniş haklarla dikkati çekmektedir. Bu kurallar; temel ilkeler, program kurallar devlete yetki veren ya da ödev yükleyen kurallar ve sosyal hakları şeklinde tanımlanmıştır. Anayasa, her şeyden önce sosyal devlet ilkesi cumhuriyetin nitelikleri arasında saymış bulunmaktadır (m.2); Sosyal adalet ilkesine de kendi içinde barındırmıştır. Anayasanın başlangıcında 5 m. 10/2 ve 41/1 maddeleri anayasada sosyal devlet ilkesinin barındırıldığına kanıtıdır. Devlet kişinin temel hak ve hürriyetlerini fert huzuru, sosyal adalet ve hukuk devleti ilkeleriyle bağdaşmayacak surette sınırlayan siyasi, iktisadi ve sosyal bütün engelleri kaldırır. İnsanın maddi ve manevi varlığının gelişmesi için gerekli şartları hazırlar şeklindeki 10. madde 2. fıkra hükmü iktisadi ve sosyal hayat, adaletli tam çalışma esasına herkes için insanlık haysiyetine yaraşır bir yaşayış seviyesi sağlanması amacına göre düzenlenir. Anayasanın 41. madde 1. fıkra hükmü ve iktisadi sosyal ve kültürel kalkınmayı demokratik yollarla gerçekleştirmek; bu maksatla, milli tasarrufu arttırmak, yatırımları toplum yararına göre öncelikleri belirlemek, tüm bu direktifleri içeren 41. madde 2. fıkra hükmü devlet organlarınca uyulması gereken bir çerçeve çizen program niteliğindedir. Bunun yanı sıra 1961 anayasasının başlangıç bölümünde “*insan hak ve hürriyetlerini, milli dayanışmayı, sosyal adaleti, ferdin ve toplumun huzur ve refahının gerçekleştirmeyi ve teminat altına almayı mümkün kılacak demokratik hukuk devletini bütün hukuki ve sosyal temelleriyle kurmak*” şeklinde ifade edilen amacın da program kural niteliğinde sayılabileceği kaydedilmiştir (Tanör, 1978: 189-194).

1961 Anayasası, kişilere doğrudan isteme hakları tanımayan, fakat devlete belirli alanlarda yetki ve ödev yükleyen düzenlemeleri de kapsamına almıştır. Bunlar şu şekildedir: ailenin korunması yönelik 35. madde, toprak mülkiyetini düzenleyen 37. madde, kamulaştırmayı düzenleyen 38. ve devletleştirmeyi düzenleyen 39. maddeler, özel teşebbüslerin sosyal amaçlara uygun yürütülmesine ilişkin hüküm içeren 40. madde, ücrette adaletin sağlanmasını öngören 45. madde, sağlık alanında devlete ödev yükleyen 49. madde, eğitim ve öğretimi düzenleyen 50. madde, kooperatifçiliği geliştirilmesini öngören 51. madde, tarımın ve çiftçinin korunmasını hüküm altına alan

52. madde ve kalkınma planları yapmayı devlete bir ödev olarak yükleyen 41. maddenin 2. fıkrası söz konusu kategorilerde değerlendirilmektedir (Tanör, 1978: 194-195).

1961 Anayasası'nın sosyal devlet ilkesi cumhuriyetin nitelikleri arasında saymış olması önemli bir yenilik olmuştur. Geliştirilen sosyal normları ve özellikle sosyal hakların açıkça bir düzenleme konusu yapılmasını sosyal devletin gerçekleşmesinin anayasal araçları saymak mümkündür. Ayrıca 1961 Anayasası 1924 Anayasası'ndan farklı olarak kanunların anayasaya uygunluğunu denetleyecek bir anayasa yargısı öngörerek sosyal normları yaptırıma kavuşturmuş bulunmaktadır (Kara, 2013: 253).

1961 Anayasasıyla beraber, işçilerin çalışma koşullarının ve ücretlerinin belirlenmesinde de önemli adımlar atılmış, işçilere sendika kurma hakkı tanınmış, asgari ücret tespiti uygulamasına geçilmiştir (Çavdar, 1992; Sezen: 2000). Darbe sonrası ilk seçimlerde AP ile CHP koalisyonu kurulmuş ve bu dönemde işçi hakları konusunda önemli adımlar atılmış, sendikalar etkinliklerini artırmışlardır. Yine bu dönemde kalkınma planları uygulamasına geçilmiş ve I. Beş Yıllık Kalkınma Planı'ndan (1963-1967) itibaren sosyal güvenlik, sosyal sigortalar ve sosyal yardım hizmetlerinde oluşan bir sistem olarak kabul edilmiş ve alanın genişletilmesi, işsizlik sigortalarının da kanunlaştırılması için gerekli önlemlerin alınması kararlaştırılmıştır (Dilik, 1988a; Talas, 1980: 383-385; DPT, 1977: 25).

1965 yılında değişik kanunlar 506 sayılı *Sosyal Sigortalar Kanunu*'nda birleştirilmişlerdir. SSK'nın işçi ve işverenlerin ödedikleri aidatlara finanse edilmesi esası kabul edilmiştir. Devletin doğrudan üstlendiği bir katkı payı olmamakla birlikte, çoğu kez hükümetler sigorta primlerinin tahsilinden doğan açıkları kapatma ve programa genel vergi gelirlerinden kaynak aktarma konusunda sorumluluk almışlardır. Primlerin oranlarının her sigorta kolu için ayrı hesaplanması ve iş kazaları ile meslek hastalıklarının primlerinin işverenden tahsil edilmesi esas alınmıştır (Gül, 2006: 273).

Türkiye'de işsizlik 1950'li yıllardan başlayarak, liberal ekonomik dönüşümün hız kazanmasıyla, açık bir sorun haline gelmiştir. Özellikle hızlı kentleşme süreciyle birlikte, iş arayanların sayısı hızla artmıştır. Ayrıca, 1960'lı yıllarda tarımda teknolojik üretimin yaygınlaşması, toprak ve üretim ilişkilerini dönüştürmüş ve Türkiye'de kentlere ve yurt dışına yönelen bir işçi göçü hareketi başlatmıştır. İşçi göçü sürecinde

büyük kentlere; İstanbul, İzmir, Adana gibi göç hareketi yoğun olarak yaşanmıştır. Aynı yıllar Almanya başta olmak üzere bir çok Avrupa ülkesine sanayide ve inşaat sektöründe çalıştırılmak üzere büyük bir iş gücü göçü gerçekleşmiştir. Kalkınma planlarında, işsizlik sorununun çözümü, ekonomik gelişmenin bir türevi biçiminde algılanmıştır (Kepenek, 1990: 397).

1960'lı yılların ikinci yarısında başlayarak 1970'li yılların ortalarına kadar süren yurt dışı işçi göçü, işsizlik sorununun çözümünde kısmen yardımcı olmuştur. Ancak, ekonomi 1973 petrol şokuyla uğraşmak zorunda kalırken, bir süre Avrupa'da Türk işçisi talebi sona ermiş ve ekonomik kriz giderek artmıştır (Ahmad, 1995: 246). 1976 yılından sonra işçi göçü tekrar yoğunlaşmış ve sayısı 1977'de 760 bine ulaşmış ve sonraki yıllarda da artış göstermeye devam etmiştir. Bu göçlerin %60'ı Almanya'ya olmuştur. Avrupa ülkelerine işçi göçünü izleyen yıllarda Türkiye'ye büyük döviz transferleri sağlanmış ve bu ekonomiyi olumlu etkilemiştir. İç göçler ise özellikle yoğun işçileşme sürecini başlatmış ve sosyal güvenlik kapsamına dahil edilmesi gereken bir kitleyi de beraberinde getirmiştir. Emekli Sandığı'na bağlı memurların sayısı 1963'te 443 bin 874 iken, aynı yıl SSK'lı işçilerin sayısı 710 bin 820'ye kadar ulaşmıştır. Başlangıçta sadece işçilerin sosyal güvenliklerini sağlamaya yönelik olarak kurulan SSK, zamanla geniş kapsamlı bir sigorta kuruluşu olmuştur. 1969 yılında 1186 sayılı kanunla Cumhuriyet Senatosu üyeleri, avukatlar da kapsam alanına dahil edilmişlerdir (Talas, 1980: 392-392; DPT, 1977: 49-52,130-131).

1972 yılında da bağımsız olarak çalışanlar sosyal sigorta sistemi kapsamına alınmışlardır. Bağımsız çalışanların, sakatlık, yaşlılık ve ölüm risklerini karşılamak üzere 'Bağ-Kur' sandığı kurulmuştur. Ayrıca, 1973 yılında kabul edilen 1479 ve 2926 sayılı kanunlarla tarımda kendi adına ve hesabına çalışanlar da Bağ-Kur içinde sigorta sisteminde yararlandırılmışlardır (Gül, 2006: 273-274).

Çalışma hakkının temel haklardan biri olarak kabul edildiği ve yaygınlaştırıldığı yıllar 1960 ve 1970'ler olmuştur. Bu yıllarda tam istihdam konusunda önemli aşamalar kaydedilmiştir. Ama istihdam politikaları bilinçli bir keynescilik anlayışını değil aşırı politikleştirilmiş bir sürecin ürünü olarak karşımıza çıkmaktadır. Öte yandan, istihdam

konusunda toplumun ve işverenin üstlenemediği yükümlülükler de artmıştır (Gül, 2006: 273-274).

1970'lerin ortalarına gelindiğinde, özellikle Sosyal Sigortalar ve Bağ-Kur kapsamında olanların sayılarının artmasına karşı, kurumlar ve programlar arasındaki uyumsuzluklar belirli biçimde ortaya çıkmıştır. Bu nedenle 1974 yılında sosyal güvenlik politikalarında eşgüdüm sağlamak amacıyla “*Sosyal Güvenlik Bakanlığı*” kurulmuştur. 4951 sayılı kanunla Sosyal Sigortalar Kurumu, Bağkur ve Amele Birlikleri bu bakanlığa bağlanmıştır. Tüm bu gelişmeler sonucunda Türkiye’de 1978 yılında sigorta sistemine dahil olanların sayısı, toplam aktif sigortalılarda 4 milyon 346 bine ve bunların bağımlıları da dahil edildiğinde 19 milyon 207 bin kişiye ulaşmıştır. Böylece toplam nüfusun %44.74’ü sigorta kapsamında yer almıştır(Gül, 2006: 273-274).

### **3.2.5. 1980 Sonrası Sosyal Refah Devleti ve 1982 Anayasasına Sosyal Devletin Yansımaları**

1980 sonrası sosyal politikada değişim yaşanmış, bu değişimde izlenmeye başlayan neo-liberal ekonomi politikası temel belirleyicilerden biri olmuştur. Kamu kesimine yaklaşım açısından ekonomik politika, ekonomide genel olarak kamu kesiminin, özelde KİT’lerin etkinliğini ve yerini azaltmak, yeni yasal düzenlemelerle kamu kesimine geçmişten farklı işlevler yüklemek, özel kesimin daha hızlı gelişmesini sağlamak amacını taşımıştır (Tokol, 2000: 2-22).

Bunun yanı sıra 12 Eylül 1980 askeri hareketi sosyal politikayı etkilemiş, sendika ve konfederasyonların bir bölümünün işlevleri durdurulmuş ve bu dönemde grev ve lokavt yasaklanmıştır. 7.11.1982 tarihinde yürürlüğe giren 1982 Anayasası endüstri ilişkileri ile ilgili düzenlemeler bakımından 1961 Anayasası’ndan farklı özellikler göstermiştir. 1961 Anayasası işçi işveren arasındaki ilişkilerde işçi tarafına ağırlık koyarak biçimsel eşitlik düşüncesinden uzaklaşırken, 1982 Anayasası koruma ilkesi yerine düzenleme ilkesini ön plana çıkarmıştır (Tokol, 2000:2-22; Kara, 2013: 261-264).

1961 Anayasası’nda olduğu gibi anayasanın 2. maddesinde sosyal devlet ilkesini kabul eden anayasa; 5. maddesinde devlete bu ilke doğrultusunda görevler vermiştir. Temel Hak ve Ödevler dışında anayasanın Ekonomik ve Sosyal Haklar bölümünde

çeşitli düzenlemelere yer verilmiştir. Anayasada zorla çalıştırma yasağı, dernek kurma hürriyeti, çalışma ve sözleşme hürriyeti, çalışma hakkı ve ödevi, çalışma şartları ve dinlenme hakkı, ücrette adalet sağlanması, sağlık, çevre, konut, gençlik ve spor, sosyal güvenlik, eğitim ve öğretim hakkı, yabancı ülkelerde çalışan Türk vatandaşları, sendika kurma hakkı, toplu iş sözleşmesi, grev ve lokavtla ilgili düzenlemelere de yer verilmiştir (Tokol, 2000:2-22).

Sendika kurma hakkı ile grev ve lokavt hakkında önemli sınırlamalar getiren anayasa, sendikaların görevlerini büyük ölçüde sınırlandırmıştır. Anayasada kamu görevlilerinin sendikalaşması ile ilgili düzenleme yapılmamış, bu konu hakkında daha sonraki dönemlerde önemli tartışmaların açılmasına neden olmuştur (Tokol, 2000:2-22).

1982 Anayasası'nda 1961 Anayasası'nın 41. maddesinde yer alan "*İktisadi ve sosyal hayat, adalete, tam çalıştırma esasına ve herkes için insanlık hassasiyetine yaraşır bir yaşayış seviyesi sağlanması amacıyla göre düzenlenir*" ifadesi yer almamaktadır. Bununla beraber yine 1961 Anayasası'nda sosyal devlet ile ilgili şu ifadelerde; "*ücrete dayalı adalet sağlanması ve insanlık haysiyetine yaraşır bir yaşayış seviyesi*" yer almamaktadır (Kara; 2013: 264).

1961 Anayasası'nda yer alan bazı kanunlar 1982 Anayasası'nda da yer almış fakat birçok hüküm değiştirilerek yeni anayasadaki yerini korumuştur.

1961 Anayasası'nın 49. maddesinde devleti, herkesin beden ve ruh sağlığı içinde yaşayabilmesini, tıbbi bakım görmesini sağlamakla ödevli kılan hükmü yerine 1982 Anayasası şöyle bir ibare getirmiştir: "Devlet herkesin hayatını beden ve ruh sağlığını sürdürebilmesini sağlamak amacıyla insan ve madde gücünde tasarruf ve verimi arttırarak işbirliğini gerçekleştirmek amacıyla sağlık kuruluşlarını tek elden planlayıp hizmet vermesini düzenler" olarak ele almış ve 49. maddenin yerine 56. maddenin üçüncü fıkrası olarak değiştirmiştir. Bu kanunda daha sonraki dönemlerde Türkiye'de Genel Sağlık Sigortası'nın kurulabileceği ifade edilmiştir (Kara, 2013:267).

Devletin İktisadi ve sosyal ödevlerinin sınırını belirten 1961 Anayasası'nın 53. maddesine karşılık gelen 1982 Anayasası 65. madde hükmü mali kaynaklarının yeterliliği bunların ölçüsünü korumuş ancak iktisadi gelişme ölçüsünü ekonomik istikrar

ölçüsüyle ifade etmiştir. Buna göre “Devlet sosyal ve ekonomik alanlarda anayasa ile belirlenen görevlerini ekonomik istikrarın korunmasını gözeterek mali kaynaklarının yeterliliği ölçüsünde yerine getirir” ifadesine yer vermiştir(Kara, 2013:267).

Daha önceki dönemlerde 1960 ve 1970 yıllarında kalkınmacı bir politika anlayışı güden devlet 1980’li yıllardan sonra enflasyonla mücadele önceliğine odaklı istikrar politikalarının benimsenmesinin bir anayasal yansıması olduğu ileri sürülmektedir. Öte yandan sınırının belirlenmesinin hayli güç olduğu ‘ekonomik istikrar’ ölçüsünün sosyal yükümlülüklerden kaçınılmasında ‘ekonomik gelişme’ ölçütüne göre daha güçlü bir sığınak yarattığı kabul edilmektedir (Kara, 2013:267).

1983 tarihinde yapılan değişiklikle muhtaçlığın ispatlanması yönünde şartlar getirilmiş sosyal yardım alanında önemli bir gelişme olarak 65 yaşını doldurmuş muhtaç güçsüz sakat ve Türk vatandaşlarına yardım uygulamasına geçilmiştir. Buna göre belediye ve muhtarlardan alınacak belgelerle muhtaçlığın yerel düzeyde belirlenmesi kararlaştırılıp denetimi ile ilgili kuruluşlar taşra teşkilatına bırakılmıştır. Yine 1992 tarihinde yapılan bir değişiklikle muhtaçlığın il ve ilçe idare heyetlerinden alınacak belge ile kanıtlanması koşulu getirilmiştir. Yaşlılara verilen aylık oranı ise 1987 yılı sonunda asgari ücretin %8’ine tekabül edeceği kararlaştırılmıştır (Gül, 2006: 273-274; Kara, 2013:276).

1986 yılında 3294 sayılı *Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Teşvik Kanunu* çıkarılmış ve Başbakanlığa bağlı olarak *Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu* kurulması öngörülmüştür. Bu yasa ile birlikte fakir ve muhtaç durumda olup kanunla kurulu Sosyal Güvenlik kuruluşlarından gelir ve aylık almayanlar, küçük bir yardım eğitim ve öğretim imkanı sağlanarak topluma yararlı ve üretken duruma getirilebilecek kişileri kapsamıştır (Kara, 2013:276).

1980 sonrası dönemde sosyal hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu bunun yanında Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Teşvik Fonu bünyesinde yapılan harcamalar ön plana çıkmıştır. Devlet bir yandan doğrudan sosyal yardım harcamalarını artırırken diğer yandan da sosyal yardımlaşmayı ve dayanışmayı teşvik edici uygulamalarla oluşan mali külfeti mümkün olduğu ölçüde topluma aktarma çabası içerisine girmiştir (Kara, 2013:276).

1992 yılında 3816 sayılı ödeme gücü olmayan vatandaşların tedavi giderlerinin yeşil kart verilerek devlet tarafından karşılanması hakkında kanun ile genel sağlık sigortası yürürlüğe girene kadar muhtaç vatandaşlara sağlık giderlerinin devlet tarafından karşılanması esası kabul edilmiştir. Bu tür uygulamalar sosyal refah alanındaki dönüşüm yönünü etkileyen esasen bu yönde de çelişmeyen gelişmeler olmuştur(Kara, 2013:276).

Liberal ekonomi ile birlikte yeni muhafazakâr politikalara tepkinin sonucu olarak 1989-1993 aralarında ölçüm ilişkileri emek gelirleri lehine dönüşüm göstermiş fakat bu tarihten sonra yaşanan ekonomik krizlerle bölüşüm ilişkileri yeniden geniş toplum kesimleri aleyhine bulma sürecine girmiştir (Boratov, 2003: 175-198).

Yine bu dönemlerde özelleştirme süreci devletçilik politikasının yerini almış ve 13 Ağustos 1999'da kabul edilen 14 Ağustos 1999 günü Resmi Gazete'de yayımlanan 4446 sayılı yasayla Anayasa'nın 3. maddesinde sosyal devlet ilkesi açısından önemi görmezden gelinemeyecek eklemeler ve değişiklikler gerçekleşmiştir. 47. maddenin 'devletleştirme' olan başlığı 'devletleştirme ve özelleştirme' olarak değiştirilmiştir. Bununla beraber bu tarihte Anayasamıza özelleştirme ibaresine ilk defa yer verilmiştir (Kara, 2013:276-277).

### **3.2.6. 2002'den Sonra Türkiye'de Sosyal Devlet Uygulamaları**

3 Kasım 2002 seçimleriyle tek başına iktidara gelen Adalet ve Kalkınma Partisi (Ak Parti) döneminde kamu hizmetleri, kamu istihdamı gibi konular gündeme getirilmiş ve bu konularda önemli gelişmeler de yaşanmıştır. Ak Parti döneminde sosyal refah ile ilgili muhafazakar ideoloji çerçevesinde gelişmeler yaşanmaya başlanmıştır. Ak Parti muhafazakar demokrasi kavramsallaşmasıyla politikalarına berraklık ve şeffaflık kazandırmaya çalışmıştır (Kara, 2013: 277-278)

Ak Parti daha sonraki dönemlerde bu muhafazakar ilkeler doğrultusunda 'Kamu Yönetimi Reformu' adı altında yeni bir girişimi gündeme taşımıştır. Kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması, daha katılımcı, daha saydam, daha hesap verilebilir ve insan hak ve özgürlüklerine saygılı bir kamu yönetimi ile; kamu hizmetlerinin adil, etkili ve



verimli, hızlı kaliteli sunumunun amaçlandığı ifade edilmiştir (Başbakanlık, 2003: 137-138).

*Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı*'nın sosyal devlet bağlamında değerlendirilmesi ile ilgili husus şu şekilde ifade edilmektedir. 29.03.2003 tarihli ve 1/731 esas numaralı tasarının 5. maddesinin 1. bendine göre, “*Kamu kurum ve kuruluşları, kanunlarla kendilerine açıkça görev olarak verilmeyen ve kuruluşun amacıyla doğrudan ilgili olmayan alanlarda işletme kuramaz, mal ve hizmet üretimi yapamaz, bu amaçla personel, bina, araç, gereç ve kaynak tahsil edemez.*” İfadesi yer almaktadır (Kara, 2013: 279).

2004 yılından sonra kamu kesiminde iş güvencesiz esnek çalıştırma yönelimi belirgin hatlarla çizilmiştir. Özelleştirme sonucunda işsiz kalanların diğer kamu kurum ve kuruluşlarında 657 sayılı kanunun 4-C maddesinde düzenlenen geçici personel statüsü ile istihdam edilmesi yoluna gidilmesi, eğitim ve sağlık kuruluşlarında başta olmak üzere, sözleşmeli veya geçici personel statülerinde istihdama ağırlık verilmesi bu dönemde en önemli gelişmeler olarak algılanmaktadır (Kara, 2013: 280).

2006 yılında sosyal güvenlik alanında yeni düzenlemeler yapılmış, *Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu* 2008 tarihli 5754 sayılı kanunla değişiklik yapılmış ve 28. maddesinin 2. fıkrasında emeklilik yaşı kadınlar için 58, erkeler için 60 yaş ve 9000 pirim günü ödeme şeklinde değiştirilmiş olup işçiler içinse 7200 pirim gün sayısı olarak kabul edilmiştir. 2036 yılından başlamak üzere 2048 yılına kadar emeklilik yaşlarında kademeli bir artış öngörülmüş ve nihai olarak 2048 yılından itibaren kadın ve erkek emeklilik yaşı 65 olarak tayin edilmiştir (Kara, 2013: 281-282).

1980'lerin sonundan itibaren 1990 ve özellikle de 2000'li yıllarda başta olmak üzere 1982 Anayasası'nın 2821 ve 2822 sayılı kanunlarında *İş ve Sosyal Güvenlik ile İlgili Kanun* ve Çalışma Hayatı ile İlgili kanunlarda değişiklikler yapılmıştır. 22.05.2003 tarihli “4857 sayılı *İş Kanunu*” iş konusunda esneklik açısından önem arz edecek yenilikler getirmiş kadınlar ve engelliler ile ilgili çeşitli düzenlemeler yapmıştır. 1.07.2012 tarihinde “6098 sayılı *Borçlar Kanunu*” yürürlüğe girmiş, 20.06.2012 tarihli 6331 sayılı *İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu* ile iş sağlığı ve güvenliği alanında önemli düzenlemeler yapılmıştır. 18.10.2012 tarihinde 2821 ve 2822 sayılı kanunların yerine

“6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu” kabul edilmiştir. 25.06.2003 tarihinde İş ve İşçi Bulma Kurumu 4904 sayılı “*Türkiye İş Kurumu Kanunu*” adı altında yeniden yapılandırılmıştır. 3.06.2011 tarihinde Bakanlar Kurulunun Kararı ve 633 sayılı KHK ile “*Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı*” kurulmuştur (Tokol, 2015: 72-73).

Bazı alanlarda sağlanan olumlu gelişmelere rağmen ülkemizde kronik hale gelen sosyal sorunların geçmişte olduğu gibi günümüzde de etkin ve kapsamlı yapılamadığından, yapılmak istenen sosyal politikalar küreselleşmeden dolayı olumsuz olarak etkilenmektedir (Tokol, 2015: 73).

### **3.2.7. Türk Sosyal Güvenlik Sisteminin Bugünü**

#### **3.2.7.1. Kurumsal Yapısı**

2006 yılında 5502 sayılı kanun ile SSK, Bağ-Kur ve Emekli Sandığı gibi uygulamalara son verilerek Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK) oluşturulmuştur. Bu kurum Türk sosyal güvenlik sisteminin temel kurumu haline gelmiştir. Sosyal Güvenlik Kurumu tüm çalışanların sosyal sigorta işlemlerinin yanı sıra bütün nüfusu kapsayan genel sağlık sigorta uygulamasını da kendi eliyle yürütmektedir (Alper, 2015: 235).

Aktif istihdam politikalarının yanında işsizlik sigortasını uygulamakla görevlendirilen İŞKUR, SGK’dan sonra Türk sosyal güvenlik sisteminin ikinci büyük sosyal sigorta kuruluşu fonksiyonunu görmektedir.

Türkiye’de 2003 yılında başlatılan sosyal güvenlik reform çalışmaları sosyal sigorta sistemini tamamen değiştirme amacını planlanmıştır. Bu reformlarla; Türk sosyal güvenlik sisteminde kurumsal yapının tekelleşmesi, genel sağlık sigortasının oluşturulması, emeklilik rejimlerinin birleştirilmesi ve bütün sosyal yardımlar ve sosyal hizmetlerin tek elden yürütülmesini amaçlayan yeni bir yapılanma amaçlanmıştır. Bu bağlamda 2006 yılında başlayan hukuki düzenleme çalışmaları 2008 yılını ekim ayında yürürlüğe giren 5510 sayılı kanun ile büyük ölçüde tamamlanmıştır. Bu çerçevede 2006 yılında yürürlüğe giren “5510 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK) Kanunu” ile SSK, Bağ-Kur ve Emekli Sandığı’nın kurumsal yapıları tek elde toplanmış ve yönetimin tekelleşmesi yapılandırılmıştır (Alper, 2015: 234).

### 3.2.7.2. Sosyal Güvenlik Kurumu'nun Finansmanı

Sosyal sigorta sistemi sigortalı, işveren ve devlet tarafından ödenen primlerle finansmanı sağlanmaktadır. Sigortalılar, kısa ve uzun vadeli sigorta kolları, genel sağlık sigortası ve işsizlik sigortası için toplamda %15; işverenler aynı sigorta kolları için toplamda %23.5 prim öderken; devlet de işsizlik sigortası için %1 prim ödeyerek ve Genel Sağlık Sigortası (GSS) ile uzun vadeli sigorta kolları için tahsil edilen primlerin 1/4'ü oranında katkıda bulunarak sosyal güvenlik kurumunun finansmanına katkı sağlamaktadır. Türk sosyal sigorta sisteminde ödenen tüm primler dikkate alındığında toplamda %40'a varan prim ödemeleri ile yüksek oranlı prim tahsil edilen ülkeler arasında yer almaktadır (Alper, 2015: 237).

Kurumlar arasında Türkiye'nin en yüksek bütçesini kullanan kamu kurumu olarak Sosyal Güvenlik Kurumu başta yer almaktadır. Kalkınma Bakanlığı'nın 2015 yılı verilerine göre Sosyal Güvenlik Kurumu'nun bütçe gelirleri 198 milyar TL iken giderleri ise 217 milyar TL olacağı öngörülmüştür (Kalkınma Bakanlığı, 2015: 66).

### 3.2.7.3. Türk Sosyal Güvenlik Sisteminin Sorunları

Türk sosyal güvenlik sisteminde yapılan hukuki düzenlemeler ve değişiklikler sosyal güvenlik alanında sorunların hepsini giderememiş ve bazı değişiklik ve düzenlemeler beraberinde yeni sorunların doğmasına neden olmuştur. Bunlardan bazıları şu şekildedir:

- 5510 sayılı Kanun, Genel Sağlık Sigortası (GSS) norm ve standart birliğini sağlaması bakımından olumlu gelişmeler sağlamasına karşın aylıklarda seviyesi bakımından farklılıklar devam etmektedir. Emekli sandığı sigortalıları, yaşlılık aylıkları ile Bağ-Kur yaşlılık emekliği arasındaki fark giderilmemiştir. Tüm çalışanların tek çatı altına alınmak istendiği bir düzenlemede aylık farklılıklarının oluşması düzenlemenin yetersiz kaldığının bir göstergesidir.
- Sosyal güvenlik sisteminde Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'nın 65 yaşı geçen yaşlılara ödenen aylık, 2016 yılı Ocak ayı itibarıyla 200 TL'dir. Yoksulluk sınırının 392,49 TL, genel sağlık sigortasından prim ödemedi muafiyet alt sınırının asgari ücretin üçte biri (Ocak 2016 için 549 TL) olduğu dikkate alınırsa bu ödenen miktarların ne derece düşük olduğu ortaya çıkmaktadır. Buna bağlı olarak engelli, engelli yakını aylığı ve evde bakım

aylığı ise 65 yaş aylığının 2 ve 3 katıdır (http://www.sgk.com.tr/Content.aspx?cid=19,erişim tarihi: 12.05.2016).

- 2008 yılı kapsamlı sosyal güvenlik düzenlemeleri yapılması ve kurumsal yapı ile sosyal sigorta mevzuatı tek bir çatı altında toplanmak istenmesine rağmen, mevzuat alanında sık sık yapılan değişiklikler mevzuatı karmaşık hale getirmiştir. 23.04.2015 tarihli 6645 sayılı kanun ile birlikte 5502 sayılı *Sosyal Güvelik Kurumu Kanunu*'nda 18; 5510 sayılı *Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu*'nda ise 29 defa değişiklik yapılmıştır. Bu değişiklikler mevzuatın karmaşık hale gelmesine ve takip edilmesinin zorlaşacağını göstermektedir (Alper, 2015: 244).

### **3.2.8. Türkiye'de Sosyal Belediyecilik**

#### **3.2.8.1. Türkiye'de Sosyal Belediyeciliğin Tarihsel Gelişimi**

Sosyal belediyecilik, “mahalli idareye sosyal alanlarda planlama ve düzenleme işlevi yükleyen; bu çerçevede kamu harcamalarını konut, sağlık, eğitim ve çevrenin korunması alanlarını kapsayacak şekilde sosyal amaca kanalize eden; işsiz ve kimsesizlere yardım yapılması, sosyal dayanışma ve entegrasyonun tesis edilmesi ile sosyo-kültürel faaliyet ve çalışmaların gerçekleştirilebilmesi için gerekli olan alt yapı ve yatırımların yapılması için bilinçli politikalar üretmesini öngören; bireyler ve toplumsal kesimler arasında zayıflayan sosyal güvenlik ve adalet mefhumunu güçlendirmeye yönelik olarak mahalli idarelere sosyalleştirme ve sosyal kontrol işlevini yükleyen bir model olarak tanımlanmaktadır” (Kaya ve Şentürk, 2007: 37-38).

Türkiye'de II. Dünya Savaşı sonrası 1950'li yıllarda hızlanan kentleşme süreci ile birlikte kentler nüfusça kalabalıklaşmış, belediyelerin öncelikleri sosyal politikalardan daha çok, temel kentsel altyapı hizmetlerinin karşılanmasına yönelmiştir. 1950'li yıllardan itibaren, başta 1930 tarihli *Belediye Kanunu* olmak üzere çeşitli yasalarla belediyelere verilmiş olan birçok sosyal içerikli görev, kaynak yetersizliği ve ilgisizlik gibi sebeplerle merkezi yönetimler tarafından yerine getirilmiştir (Keleş, 2008:41).

Sosyal belediyecilik uygulamalarının yerel yönetimlerde kısmen kurumsallaşmaya ve yaygınlaşmaya başlaması sosyal devlet anlayışın zirve noktasında olduğu 1970'li yıllarda başlamıştır. 1970'li yıllarda belediyeler birlikler, kooperatifler, şirketler ile katılımı arttırarak ve sivil toplum kuruluşları ile sendika ve meslek

örgütlerini de yönetime katarak yeni belediyeçilik uygulamalarını hayata geçirmiştir (Keskin, 2008: 97).

1990'lı yıllarda ise bu uygulamalar sosyal politika ve sosyal belediyeçilik anlayışında hız bir ilerleme meydana gelmiştir. Daha önceki dönemlere oranla gelirleri artan bazı belediyeler, bir yandan eğitim seviyesi yükselen ve kentsel ve sosyal hizmet talebi büyüyen ve çeşitlenen nüfusun, diğer yandan da göçle kente gelen ve giderek yoksullaşan kentli kitlelerin ihtiyaçlarını karşılamak için sosyal hizmet merkezli politikalara daha çok yer vermişlerdir. Geçmiş dönemlerden fakir, kimsesiz, özürlü ve yaşlı kimselere aşevlerinde sıcak yemek, yiyecek, giyecek verilmesi biçiminde belediyeler tarafından devralınan sosyal yardımlar, 1990'lı yıllardan sonra hem tür, nitelik ve kapsam bakımından artış göstermiş, hem de farklı belediye birimleri tarafından sağlanır hale gelmiştir. Özellikle dezavantajlı grupları koruyan ve kollayan belediyeler, engelliler için özürlü merkezleri, huzurevi, kadın ve çocuklar için kadın ve çocuk sığınma ev ve merkezleri, yaşlı ve hastalar için hastane, poliklinik ve sağlık merkezlerinin kurulması gençler için ise kapsamlı meslek ve beceri kazandırma kurslarının düzenlenmesi birçok belediyenin temel hizmetleri arasına girmiştir (Ersöz, 2006:148-149).

Desantralizasyon/yerelleşme anlayışının etkisi ile özellikle 1994 sonrasında yerel yönetimler, yerel kalkınmadan istihdama, yoksullukla mücadeleye kadar yeniden inisiyatif almaya ve bu inisiyatifi kullanmaya başlamışlardır. Kalkınma çabaları, önceleri merkezi hükümet çerçevesinde düşünülürken, 1994'lü yıllardan sonra özellikle belediyeler yerel kalkınma projelerini hayata geçirmişlerdir (Keskin, 2008:102). Öncelikle büyükşehir ve büyükşehir ilçe belediyelerinde başlatılan ve hız kazanan sosyal belediyeçilik uygulamaları günümüze kadar varlığını sürdürmüştür.

Artan yerelleşme taleplerine paralel olarak son yıllarda Türkiye'de çok sayıda yasal düzenleme yapılmıştır. 2004 yılında *Büyükşehir Belediyesi Kanunu*, 2005 yılındaki *Belediye Kanunu*, *İl Özel İdaresi Kanunu*, *Mahalli İdare Birlikleri Kanunu*, 2008 yılında *İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanunlar* yerelleşme adına çıkarılan kanunların başında yer almaktadır. Bu yasalar mevcut beklentilere paralel olarak yerel yönetimlere ve özellikle belediyelere yeni anlamlar ve görevler yüklemiştir. Günümüzde belediyelerin sosyal nitelikli görevlerinin temel dayanağını oluşturan 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi ve

5393 sayılı Belediye Kanunları sosyal yerelleşmeye ilişkin temel hükümleri içermektedir.

### 3.2.8.2. Türkiye'de Sosyal Belediyecilik Uygulamaları

Sosyal belediyecilik uygulamaları, artık günümüzde belediye hizmetleri içinde en temel hizmet kalemlerinden biri olarak görülmektedir. Bu hizmetler, özellikle kentte tutunamayan ve kent nüfusunun azımsanmayacak bir kesimini oluşturan dar gelirli aileler ve yoksullar için yaşamsal bir öneme sahiptir. Onlar için en çabuk ulaşabileceği kamu kurumu olarak belediyelerin ve hizmet olarak da sosyal içerikli hizmetlerin anlamı yadsınamayacak derecede büyüktür (Keskin, 2008: 103).

Türkiye'de sosyal belediyecilik hizmetlerinin sunulduğu kesimler daha çok yoksul vatandaşlar, dar gelirliler ve dezavantajlı gruplar olarak nitelendirilen engelliler, çocuklar, yaşlılar, kadınlar ve gençler olmaktadır. Belediyelerin yoksul, dar gelirli ve dezavantajlı gruplara yönelik sunmuş olduğu hizmetler ise şu şekilde sıralanmaktadır; sağlık ve sosyal hizmetler, sosyal hizmetler, sağlık işleri, kültür ve sosyal işler, eğitim ve kültür işleri vb. adlar altında yoksul ve dar gelirli vatandaşlara hizmet sunma amacı gütmektedir.

Ateş'e göre; Türkiye'de sosyal belediyeciliğin yansımaları ve Belediyelerce sunulan başlıca sosyal hizmetlerin dezavantajlı gruplara yansımaları şu şekildedir

- ✓ **Çocuklara yönelik olarak;** eğitime katkıda bulunulması, yeterli beslenmeye yönelik katkı sağlanması, sokak çocuklarının rehabilitasyonu için çalışmalar yapılması, kreş hizmetleri, koruyucu sağlık hizmetleri ve çeşitli sosyal-kültürel faaliyetler gerçekleştirilmesi,
- ✓ **Gençlere yönelik olarak;** kötü alışkanlıklar ve madde bağımlılığının önlenmesi, meslek edindirme yardımı, eğitim yardımı, iş edindirme çalışmaları, gençlik merkezleri kurulması, eğlence ve spor alanları yapılması, çeşitli sosyal-kültürel faaliyetler gerçekleştirilmesi,
- ✓ **Yaşlılara yönelik olarak;** kurum bakımı, sağlık yardımı, teknik malzeme sağlanması ve ihtiyaca yönelik mekansal düzenlemeler, gıda, giyim, yakacak ve ulaşım hizmetlerinden yararlanmaya yönelik ayni ve nakdi yardımlar, çeşitli sosyal-kültürel faaliyetler gerçekleştirilmesi,
- ✓ **Engellilere yönelik olarak;** fizik tedavi ve rehabilitasyon merkezlerinde tedavi ve bakım hizmetleri, günlük yaşamı kolaylaştırmaya yönelik mekansal

düzenlemeler, teknik malzeme yardımı, gıda, giyim, yakacak ve ulaşım hizmetlerinden yararlanmaya yönelik ayni ve nakdi yardımlar, meslek ve iş edindirme kursları, çeşitli sosyal-kültürel faaliyetler,

- ✓ *Yetişkinlere ve muhtaç ailelere yönelik olarak;* ayni ve nakdi yardımlar, fakir ve çok çocuklu aileleri desteklemeye yönelik yardımlar, aile eğitim merkezleri yapımı gibi hizmetler sunulmaktadır (Ateş, 2009: 93).

### **3.2.8.3. Türkiye'de Sosyal Belediyecilik Alanında Yaşanan Temel Sorunlar ve Çözüm Önerileri**

Türkiye'de *Büyükşehir Belediye Kanunu* ile birlikte büyükşehir belediyeleri sosyal belediyecilik niteliğindeki uygulamaları bir yandan belde halkının sosyal refahını artırırken diğer yandan da sosyal adaletin tesisini sağlamak ve kentin kalkınmasına önemli katkılar sağlamaktadır.

Bununla beraber sosyal belediyecilik alanında birçok sorunun olduğu da yadsınamaz bir gerçek olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu sorunlar şu şekilde ifade edilebilir.

Sosyal politika, gelişmiş batı ülkelerinde sosyal ve ekonomik gelişmeyle birlikte ortaya çıkan ve devletin, sendikaların, sivil toplum örgütlerinin ve benzeri oluşumların ortak çabalarıyla biçimlenen bir tedbirler bütünü ifade ederken, az gelişmiş veya gelişmekte olan ülkelerde bu tedbirler, devlet henüz sosyal ve ekonomik gelişmesini tamamlamadığından dolayı, sosyal politikalar kamu yönetimleri veya yerel yönetimler tarafından belirlenip uygulanmasıyla konulmaktadır. Bu durum Türkiye için de gelişmekte olan ülkelerle eş değerdir (Seyyar, 2008: 37).

Türkiye'de yasalarla sosyal nitelikli hizmetler ile ilgili belediyelere geniş yetki ve görevler verilmişse de, sosyal belediyecilik uygulamaları gelişmiş ülkelere oranla istenen düzeyde değildir. Pek çok yerel kamu yöneticisi sosyal politikaların önemini, sosyal barışa ve sosyal kalkınmaya sağladığı katkıyı anlamakta zorlanmakta ve bu hizmetleri çoğu kez yetersiz mali olanaklara rağmen yürütülen gereksiz harcamalar olarak görmektedir (Keleş, 2008: 109). Bazı belediyeler kendilerini sosyal politika aktörü olarak görmedikleri ve sosyal politika uygulamalarını merkezi yönetimin görevi saydıkları için, daha çok sosyal harcamalara yol açmayan, kısa vadeli ve mevsimlik

projelere yönelmektedirler. Yine bu belediyeler siyasi rant elde edebilmek için sosyal hizmet projelerinin yerine kısa vadeli yardımlar olan öğrenci bursları, yoksul vatandaşlara kömür ve erzak yardımı yapmayı tercih edinmişler. (Seyyar, 2008: 37).

Sosyal belediyecilik alanında yürütülen en önemli faaliyetlerden biri ,sosyal doku (tarama) çalışmalarıdır. Kentte yaşayan insanların envanterini (gelir, yaş, sağlık ve kültür bilgileri vb.) çıkarmaya yönelik olarak yapılan bu çalışmalar belediyelerin gerçekleştireceği fiziki ve sosyal yatırımlar için yol gösterici olmaktadır. Sosyal belediyecilik anlamında gerçek ihtiyaç sahiplerinin tespitinde de sosyal doku çalışmaları bu yatırımların vatandaş odaklı olması açısından önemli bir rol oynamaktadır (Keleş, 2008:110). Bu çalışmaların sonucunda maddi yardıma gerçekten ihtiyacı olup da kent yönetimlerinden yardım isteyemeyen ailelere de ulaşma olanağı sağlanmaktadır. Bir çok belediyede bu uygulamalarda aksaklık yaşandığı için hangi ailenin ne gibi yardıma ihtiyacı olduğu anlaşılammakta ve hizmetler istenilen düzeye ulaşmamaktadır (Orhan, 2007: 58).

Sosyal belediyecilik uygulamalarının herhangi bir kurala bağlı olmaması ve denetimlerin etkin yapılmaması, hizmetlerin daha çok kayırmacılık ve akrabalık ilişkisi niteliğinde sürdürülmesi sonucu sosyal belediyecilik anlayışının yetersiz kalmasına neden olmaktadır. Tarafsızlık/nesnellik, açıklık/şeffaflık gibi evrensel ilkelerin yerini öznellik, partizanlık, tarafgirlik, kayırmacılık, keyfilik gibi uygulamalar alabilmektedir. Belediye yönetimleri partizanca uygulamalarla, kendilerini iktidara getiren seçmenleri diğer seçmenlerden ayırarak bir tür vefa borcunu öderken, diğer yandan da yeni seçim döneminde de belli oyları garanti etmeyi planlayabilmektedirler. Akraba, hemşehri, siyasal yakınlık, eş-dost ilişkileri gözetilerek yapılan sosyal nitelikli hizmetler belediyeyi bir kamu kurumu olmaktan çıkaracak, küçük grup veya sadece kendi seçmenine hizmet veren bir kulüp düzeyine indirecektir (Keskin, 2008:148-150). Tüm bunlar sosyal belediyeciliğin sosyal anlamda sadece kendi yandaşlarına hizmet vermekten öteye geçmeyen bir anlayışın doğmasına neden olmaktadır.

Sosyal belediyecilikte sosyal hizmetler alanında belediyeler ile merkezi yönetim birimleri arasında görev ve yetki paylaşımı ve bu faaliyetlerin koordinasyonunda kurumsallaşma olmadığından sosyal hizmet anlamında karmaşaların yaşandığı göze çarpmaktadır. Hizmet alanlarının açık bir şekilde tespit edilmemesi kurumların ve



kişilerin görev ve sorumluluk alanlarında çakışmalara neden olabilmektedir (Keskin, 2008: 146). Sosyal politikalar alanında çok fazla yetkili ve görevli birimin bulunması bir hizmet yarışını sağlayabileceği gibi bunun aksine sosyal sorumluluğu bir diğer aktöre yükleme sonucunu da doğurabilmektedir. Ayrıca bu durum kaynak israfına yol açmakta, sunulan hizmetlerin etkisini de sınırlandırmaktadır. Bununla beraber bazen de çok başlıktan dolayı farklı muhtaçlık kriterleri benimsenebilmekte ihtiyaç sahiplerine farklı kurumlarca farklı miktarlarda destek sağlanmaktadır. Bu gibi durumlardan dolayı hizmetlerin yerine ulaşmaması ve hizmetlerin ihtiyaç sahiplerine değil de muhtaç olmayan vatandaşlara ulaştırılması söz konusu olabilmektedir. Bu olumsuzlukların giderilmesi için sosyal belediyecilikte çok başlılık kaldırılmalı, yerel kamu yöneticilerinin görev, yetki ve sorumlulukları yeniden gözden geçirilmeli ve faaliyetler arasında koordinasyon sağlanmalıdır (Seyyar, 2008: 37-40).

Sosyal belediyeciliğin gerçekleştirilmesi ve bununla beraber yerel sosyal kalkınmanın sağlanabilmesi için belediye yönetimlerinin yeterli mali kaynaklara kavuşturulması önem arz etmektedir. Bu açıdan merkezden yerele doğru görev ve yetki aktarımının mali kaynaklarla da desteklenmesi gerekmektedir. 2008 yılında çıkarılan yasa hükmüne göre, yerel yönetimlerin genel bütçe vergi gelirleri toplamı içinden alacakları pay miktarı toplam %6.5'dir. Bu durum yerel yönetimleri hem mali güç bakımından sınırlamakta, hem de merkezi yönetime olan bağımlılığını artırmaktadır.

Sosyal yardım içerikli belediyecilik hizmetleri kentte yaşayan dar gelirliler ve yoksullar için yaşamsal bir değer taşımakla birlikte, bu hizmetlerin geçici ve acil bir çözüm aracı olarak görülmesi gerekmektedir. Daha çok diğer sosyal hizmetler ve özellikle de istihdamı arttırıcı nitelikte olan hizmetler sosyal belediyecilikte tercih edilmesi gereken bir unsurdur. Aksi takdirde yardıma sosyal yardımlar süreklilik arz ederse yardımlara alıştırmış bir kesimin doğmasına sebep olacak ve bu da bu kesimlerin yoksulluk tuzağına düşeceği de yadsınamaz bir gerçek olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu nedenle yardımlar alanlar kısa vadeli olmalı, orta ve uzun vadede yoksullara daha çok kalkındırma ve istihdam sağlama amaçlı uygulamalara öncelik verilmelidir (Keskin, 2008:156). Parasal yardımlar, işgücü niteliğine sahip yoksullara belirli sosyo-kültürel şartlara (mesleki eğitim alma, okuma yazma kurslarına katılma, çocuğunu okula gönderme vb. gibi) bağlı ve kişinin ekonomik bağımsızlığa kavuşması durumunda da kısmi geri ödemeli olarak yapılmalıdır. Çalışmaya gücü yetmeyen

yoksul, engelli, malul ve yaşlılara ise sosyal yardımlar şartsız olarak verilmelidir. Teşvik amaçlı olarak da, yoksul girişimciler için mikro-finans projeleri geliştirilmeli, ayrıca kendi işini kurmak isteyenlere parasal destek yerine işletme için gerekli makine ekipmanı ve temel malzeme yardımı yapılmalıdır (Seyyar, 2008: 42-43).

Türk kamu yönetiminin temel sorunlarından olan bürokratik işlemlerin çokluğu, sosyal belediyeçilik hizmetlerinde de ortaya çıkabilmektedir. İhtiyaç sahibi kesimlerin bilgi kaynaklarının yetersizliği ve bürokratik sistemi gereği kadar bilmemeleri, onların sosyal yardım ve diğer sosyal hizmetlere ulaşmalarını güçleştirebilir. Artan bürokratik işlemler söz konusu kesimlerin sosyal belediyeçilik sisteminden dışlanmalarına neden olabilir. Alt gelir gruplarının eğitim durumları ve iletişim bilgileri hizmet sunanlarla teması engelleyebilir. Bu yüzden, sosyal hizmet ve yardım uygulamalarında bürokratik süreçlerin mümkün olduğu ölçüde azaltılması ve alt gelir gruplarının mevcut prosedürler ve hakları konusunda bilgilendirilmeleri gerekmektedir (Keskin, 2008:157).

### **3.2.9. Türkiye’de Sosyal Devlet Uygulamalarının Sosyal Politika Bağlamında Değerlendirilmesi**

#### **3.2.9.1. Kadınlara Yönelik Sosyal Politikalar**

Sosyal devletin sosyal politikası, her şeyden önce ekonomik bakımdan güçsüz sınıfları oluşturan insanlara daha sağlıklı, daha elverişli, daha adil bir yaşam ve çalışma koşulları sağlamaya dönüktür. Kadın bu sınıfın en önemli örneğidir.

Kişi açısından ele alındığında sosyal haklar kavramı, ekonomik ve sosyal yönden korunmaya muhtaç ve güçsüz durumda olanların korunması, asgari bir yaşam standardına kavuşabilmesi için, devletten birtakım edimlerde bulunması talebi olarak ifade edilebilir. Çalışma hakkı, eğitim hakkı, sağlık hakkı sosyal devletin kişiye sağlaması gereken haklardandır (Sağlam, 2011: 16).

Dünyanın bütün bölgelerinde halen sosyal, ekonomik, yasal ve siyasal haklar açısından toplumsal cinsiyet eşitsizlikleri mevcuttur. Bu eşitsizliklerin varlığı, toplumsal cinsiyet indeksleri geliştirilerek somut olarak da saptanmıştır. Kadınlar, eğitim, iş, toprak ve sermaye gibi kaynaklara sahiplikte ya da aile reisliği, toprak sahipliği, mülkleri yönetme, iş kurma ve yürütme gibi konularda da erkeklerle eşit değildir. Ayrımcılığa yol açan geleneksel yaklaşımlar ve erken evlilik gibi sebeplerle, kız

çocuklarının eğitime ulaşabilmeleri de özellikle kırsal alanlarda erkeklere oranla daha zordur (Hacımuratoğlu, 2010: 34).

Osmanlı İmparatorluğu'nun gerileme döneminde kadınların statülerinde de gerileme görülmeye başlanmış ve Tanzimat Dönemine kadar da kadınların haklarını kısıtlayan fermanlar birbirini izlemiştir. 1839 tarihinde ilan edilen Tanzimat Fermanı ile birlikte yeni ve farklı bir medeniyet oluşumuna giren Osmanlı Devleti sosyal, siyasal ve pek çok alanda değişiklikler yapmaya başlamıştır. Bu geçiş sürecinde aile kavramında yer alan kadın da bu değişim ve yeniliklerden faydalanma imkânına kavuşmuştur. Osmanlı'daki bu değişimler, II. Meşrutiyet ile gündeme gelmiştir. Bu dönemden itibaren kadının ev içindeki sınırlı yaşantısı değişmeye başlamış ve yeni bir kadın imgesi oluşmaya başlamıştır. II. Meşrutiyet Dönemi'nde kadın hakları konusunda başlayan istekler uzun yıllar devam etmesine rağmen kadınlar için istenen birçok hak Cumhuriyet'in ilanından sonra gerçekleştirilmiştir. Cumhuriyet'in ilk yıllarında kadınların durumunu değiştiren ilk önemli gelişme Medeni Kanunu'nun kabulü ile olmuştur. Bu kanunla; tek eşlilik, boşanma hakkının kadına da tanınması, çocukların velayeti, miras ve mal tasarrufu gibi konularda kadın erkek eşitliği sağlanırken, kadının eğitim hakkından erkeklerle beraber ve eşit olarak yararlanması, toplumsal hayata katılması, çalışma hakkının genişletilmesi, idari görevlere getirilmesi seçme ve seçilme hakkının tanınması ile kılık ve kıyafet alanlarındaki düzenlemeler ve yine bu dönemde kadınlar lehine yapılan önemli değişiklikler ve gelişmeler olmuştur. Tarihsel süreç içerisinde; kadının toplumsal yaşamında Tanzimat'la birlikte başlayan ve özellikle de II. Meşrutiyet döneminde haklar konusunda yaşanan değişim hareketi, Cumhuriyet döneminde kadınlara verilen haklara adeta zemin hazırlamıştır. Cumhuriyet'in kuruluşuyla, toplumsal ekonomik ve siyasal açıdan olduğu gibi, kadın hakları açısından da birçok köklü değişikliğin gündeme getirildiği ve uygulandığı bir süreç başlamıştır (Ağlı, 2015; 13)

Tarihsel süreç içerisinde kadın haklarının varlığı ve kullanımları arasında, toplumsal, hukuksal ve siyasal alanlardaki eşitsizlikler boyut değiştirmektedir. Ancak, eğitim alanında tüm dünyada yaşanan hızlı gelişmelere rağmen, dünyanın pek çok bölgesinde kadınların eğitimi konusu hala önemli bir sorun olarak ortaya çıkmaktadır. Ülkelerin temel eğitimi yaygınlaştırma çabalarına rağmen, özellikle gelişmekte olan

ülkelerde kadınlar erkeklerden daha az eğitilmekte, yaşam standartlarını yükseltecek, sosyal ve ekonomik değişikliklere uyum sağlamalarına yardımcı olabilecek bilgi ve deneyimlere erişememektedirler.

Ayrıca kadın emeği sürdürülebilir kalkınmanın önemli bir unsuru olarak kabul edilmekle birlikte, kadınların işgücüne katılımlarında önemli sorunlarla karşılaşabilmektedirler. Bazı kanunların eşitlikçi yapılara kavuşmalarına rağmen, kadının niteliksel gelişimini ve işgücü piyasasına girişini sağlayacak gerekli mekanizmaların oluşmaması bu sorunların derinleşmesindeki önemli nedenlerden biridir ve Türkiye’de olduğu gibi birçok gelişmekte olan ülkede kadın istihdamı temel sorun alanlarından biri olarak varlığını sürdürmektedir.

Türkiye’de kadınların üretimde ve çalışma yaşamında yer alma pratikleri genel olarak kadınları kayıt dışı sektöre hapseden bir yol izlemiştir. Son yıllarda iyice yaygınlaşan küresel neo-Liberal politikalar sonucunda ise, kadınların büyük çoğunluğu, bu süreci ekonomik olarak yoksullaşma, dışlanma ve kayıt dışı sektörlerde serbest ticaret bölgelerinde ucuz ve güvencesiz koşullarda çalışma biçiminde yaşamaktadırlar. Türkiye’de kadınların çalışma yaşamına katılımları gittikçe düşen bir trend izlemektedir. OECD 2005 verilerine göre de, Türkiye’de kadının istihdam oranı %24.7 civarındadır. Bu oran 1955’te %72, 1989’da 35.1, 1999’da %29.7 iken 2005 yılına gelindiğinde daha da gerilemiştir. Bu durum, kadınların resmi işgücü piyasasına katılımında sürekli bir düşüş olduğunu göstermektedir. Kadınların işgücüne katılımındaki azalmanın çeşitli sebepleri vardır. Birçok kadın, işgücü piyasasına erişimlerine engel olan düşük eğitim seviyesine sahiptir. Ayrıca, kadınların kayıt üzerinde elde ettikleri hakları talep edebilmeleri için, belli derecede ekonomik bağımsızlığa sahip olmaları gerekir, fakat giderek daha çok kadının işgücü piyasasından uzaklaşmasıyla, bu bağımsızlığın gerçekleşmesi zor görünmektedir. Bunun yanı sıra, kadınların işgücü piyasasında karşılaştığı ayrımcılık bir sorun olmaya devam etmekte ve ataerkil bir toplumun kalıplaşmış önyargılarını hala açığa vurmaktadır (Hacımuratoğlu, 2010: 65)

İşgücünün önemli bir göstergesi olan işgücüne katılma oranı, 2013 Hane Halkı İşgücü Araştırması sonuçlarına göre Türkiye genelinde %50,8, kadınlarda %30,8, erkeklerde ise %71,5 oldu. Eğitim durumuna göre işgücüne katılım oranı

incelendiğinde, kadınların eğitim seviyesi yükseldikçe işgücüne daha fazla katıldıkları görülmüştür. Okur-yazar olmayan kadınların işgücüne katılım oranı %17,4, lise altı eğitilmiş kadınların işgücüne katılım oranı %26,3, lise mezunu kadınların işgücüne katılım oranı %32,1, mesleki veya teknik lise mezunu kadınların işgücüne katılım oranı %39,3 iken yükseköğretim mezunu kadınların işgücüne katılım oranı %72,2 oldu (TÜİK, 2015).

Türkiye’de ayrımcılığın önlenmesi ve kadın erkek eşitliğinin sağlanması için uluslararası düzenlemeler çerçevesinde, iç hukuk alanında, kadınların çalışma hayatını doğrudan ilgilendiren önemli düzenlemeler ve değişiklikler yapılmıştır. Bunlar; BM’nin “Kadınlara Karşı Her Türü Ayrımcılığın Önlenmesi Sözleşmesi (CEDAW)” Türkiye’de kadına yönelik çekincelerin yok edilmesi için 1999 yılında yapılan düzenlemelerle bu çekinceler tamamen kaldırılmıştır. Türkiye daha sonra 2002 yılında CEDAW ek İhtiyari Protokolü’nü de onaylamıştır. Türkiye gebe ve emziren kadınlarla ilgili AB’nin *Hamile, Loğusa ve Emziren Çalışanların İş Sağlığı ve Güvenliğini Geliştirmeyi Teşvik Eden Önlemlerin Getirilmesi* ili ilgili düzenlemeyi de kabul etmiştir (Yılmaz, 2015: 331).

Türkiye’de çalışanlara kadınlara yönelik olarak 2004 yılında 5237 sayılı *Türk Ceza Kanunu*’nda düzenleme yapılmış 2002 yılında 4721 sayılı *Medeni Kanun* ve 1982 Anayasası’nda ekonomik ve sosyal hakların yanı sıra cinsiyet eşitliği ilkesi de benimsenmiştir. Kadınların çalışma hayatı ile ilgili düzenlemeler yapılırken medeni kanun da yapılan değişikliklerle aile reisi kavramı kaldırılmış ve eşler arasında eşit mal paylaşımı ilkesi getirilmiştir. 2003 yılında yürürlüğe giren 4857 sayılı *İş Kanunu* hazırlanırken AB’e uyum sürecindeki direktifler dikkate alınmış ve belli düzenlemeler yapılmıştır. Bu düzenlemelerde kadın işçileri cinsiyete dayalı ayrımcılığa karşı önlemlerin alınması ve çalışma hayatında eşitlik prensibi gözetilmiştir (Dedeoğlu, 2009: 42).

Türkiye’de kadın istihdamı ve sosyal politikalar yapıldığında gözetilmesi gereken hususların başında toplumsal yapının ve kültürel geleneklerin değiştirilmesi gerektiği hususu önem arz etmektedir. Bu sebeple kadınlarla ilgili yapılan düzenlemelerin kısa vadede etkili bir çözüm üretmesi beklenmemelidir.

### 3.2.9.2. Gençlere Yönelik Sosyal Politikalar

Uluslararası kuruluşlar, genç işsizliğine yönelik ulusal stratejiler oluşturulmasında tüm paydaşların katkı sağlaması gerektiğini vurguluyor. Örneğin BM, Dünya Bankası (DB) ve Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO)'nün ortaklığıyla bir "Gençlik İstihdam Ağı" kurulmuştur. Bu konuda önemli adımlar atan ve ortak çıkarları bulunan kuruluşlar ortak bir paydada buluşmuş oldu.

Avrupa'da 1990'lı yıllarda ortaya çıkan emek piyasası problemlerini azaltmayı amaçlayan aktif iş piyasası tedbirleri alınmıştır. Bu tedbirlerin başında ise Avrupa İstihdam Strateji'si gelmektedir. Bu tedbir ve düzenlemeler şunlardır: Girişimciliğin özendirilmesi, iş kurmanın kolaylaştırılması, risk sermayesinin sağlanması, vergi kolaylıklarının sağlanması, istihdam edilebilirliğin artırılması, işsizlik ile mücadele edilmesi, okuldan işe geçişin kolaylaştırılması, pasif önlemlerden aktif önlemlere geçilmesi, uyum kapasitesinin artırılması, iş organizasyonunun modern hale getirilmesi, eşitliğin sağlanması, çalışma ve aile yaşamının bağdaştırılması ve aktif yaşama uyum sağlanmasını gibi önemli başlıklardan oluşturmaktadır (Sanal, 2013: 1-2).

Avrupa Birliği ülkelerinde genç işsizlik oranlarını düşürmek ve gençlere vasıf kazandırmak ile ilgili kurum ve kuruluşları eğitim bağı olarak ve gençlerin meslek deneyimlerini dikkate alarak belli çalışmalar yapılmıştır. Eğitim bağlantılı olanlar arasında ikinci şans ve akşam okulları, okuldan ayrılmış olanlara ise okullarını tamamlayıcı bir program uygulanmaktadır. Bu programlarda genellikle mesleki pratik, formel ve informal öğrenme yöntemi uygulanmaktadır. (Yentürk ve Başlevent, 2007: 16).

Türkiye'de gençlere yönelik sosyal politikalar hazırlanırken, öncelikli olarak gençlerin demografik eğilimleri vurgulanmaktadır. Bunun nedeni gençlerin günümüzdeki ve gelecekteki nüfus yapısının gençlere ilişkin sosyal politikalara temel oluşturmasıdır. 2014 yılında adres sitemine dayalı nüfus kayıt sistemine göre Türkiye'de 15-24 yaş arasında 12 milyon 782 bin genç yaşamaktadır. TÜİK tarafından yapılan araştırmalara göre 2023 yılında 84 milyon 247 bin 88 kişi olacağı öngörülmektedir (TÜİK,2015).

Türk eğitim sistemi genç istihdamı yaratmada karşılaştığı en önemli sorunlardan biri iş dünyası ile eğitim kurumları arasındaki bilgi eksikliklerinden kaynaklanan eşgüdümsüzlük sorunudur. Bu konu, Dünya Bankası'nın "Yüksek Öğrenim Politika Çalışması: Türkiye'de Yüksek Öğretim için Stratejik Yönelimler" adlı raporunda üzerinde önemle durulan konuların başında gelmiştir. Bu rapora göre, Türkiye'de özel sektörün yükseköğretim konusunda çok az bilgi sahibi olmasının yanı sıra, yükseköğretim kurumları da özel sektör hakkında çok az bilgiye sahip olması üzerinde durulmuştur. Bu olumsuz durum, yüksek öğretim kurumları ile özel sektör arasındaki ortaklıklarının gerçekleşmesinin çok zor olduğu, stajyer yetişme olanaklarının kısıtlı olduğu ve ekonominin yerelleşmesi bakımından bağları en güçlü olması gereken meslek yüksek okulları da dahil olmak üzere tüm yüksek öğretim kurumlarının, ders programlarını ve ders müfredatlarını bölgesel ihtiyaçları göz önünde bulundurmadan oluşturmalarına neden olmaktadır (Murat ve Şahin, 2011: 115).

Tüm bu sorunlar yükseköğretim kurumları ile işgücü piyasaları arasındaki eşgüdümsüzlüğü önemli göstergeler ışığında daha da kabul edilebilir bir hale sokmaktadır. Bu göstergelerden en önemlileri arasında, üniversiteye giriş sınavı öncesinde yükseköğretim kurulu tarafından belirlenen değişik programlara alınacak öğrenci kontenjanlarının ve bu kontenjanların yıllar itibariyle sadece marjinal değişikliklere uğramış statik bir yapıya sahip olması yükseköğretime geçiş için zorluklar yaratması, gençler için dezavantajlara neden olmaktadır. Bu dezavantajlar ortadan kaldırılmadıkça gençlerimizin istihdamı ve eğitimi aksamaktadır. (Murat ve Şahin, 2011: 115).

Türkiye'de gençlerin eğitim ve istihdamı alanında birçok sorunu olmasına rağmen gençlerle ilgili doğrudan bir yasal düzenleme bulunmamaktadır. 4857 sayılı *İş Kanunu*, gençleri sadece işin düzenlenmesi ile iş sağlığı ve güvenliği çerçevesinde konu etmektedir. Ülkemizde gençlerle ilgili ilk olarak 2008 yılında teşvik amaçlı bir hukuki düzenleme getirilmiştir. Bu düzenlemede gençlere teşvik edici ve gençleri koruyucu önlemlere yer verilmiştir. Bu önlemler şu şekilde sıralanmaktadır: Gençlere yönelik aktif işgücü programlarının arttırılmasını, mesleki eğitim faaliyetlerinin genişletilmesini, lise ve lise üstü eğitim almış gençlerin stajyer olarak istihdam edilmesinin kolaylaştırılmasını kapsamaktadır. Ayrıca bu düzenleme ile 18-29 yaş arası

gençlere ait Sosyal Güvenlik Kurumu işveren priminin beş yıl boyunca kademeli olarak İşsizlik Sigorta Fonu'ndan karşılanması öngörülmüştür (Emirgöl, 2015: 419).

2011 yılında genel müdürlük düzeyinde kurulan ve daha sonra Bakanlık statüsü alan 'Gençlik ve Spor Bakanlığı' gençlerin eğitimi hariç tüm sorunları ile ilgilenen tek kurum olarak karşımıza çıkmaktadır. İlgili bakanlığın, 638 sayılı Gençlik ve Spor Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'de yer alan birincil görevi: "*Gençliğin kişisel ve sosyal gelişimini destekleyici politikaları tespit etmek, farklı genç grupların ihtiyaçlarını da dikkate alarak gençlerin kendi potansiyellerini gerçekleştirebilmelerine imkan sağlamak, gençlerin karar alma ve uygulama süreçleri ile ilgili sosyal hayatın her alanında etkin katılımını sağlayıcı öneriler geliştirmek ve yapılan bu faaliyetleri yürütmek, ilgili kurumların gençlerle ilgili politikalarında koordinasyon ve iş birliği sağlamak*" şeklinde belirtilmiştir (Emirgöl, 2015: 420).

Türkiye'de gençlik politikalarına bütüncül bir yaklaşımla hazırlanan ilk ulusal belge olma niteliğini taşıyan 'Ulusal Gençlik ve Spor Politikası' yine 2011 yılında gündeme alınmıştır. Bu belgede gençlerle ilgili şu ifadeler yer almaktadır. "gençlerin eğitimi ve hayat boyu öğrenme, gençlerin istihdamı, girişimcilik ve mesleki eğitimleri; dezavantajlı gençler için, demokratik katılım ve yurttaşlık bilinci, ayrıca serbest zamanların değerlendirilmesi" yer almaktadır (Emirgöl, 2015: 420-421).

2004 yılından itibaren AB'nin eğitim ve gençlik programlarına katılım sağlayan ülkemizde özellikle İŞKUR, AB ile işbirliği içerisinde gençlerin emek piyasasına katılımlarını arttırıcı ve kendi yeteneklerini geliştirici programları yürütmektedir. Türkiye İş Kurumu 4904 Sayılı Kanun ile istihdamın yaygınlaştırılmasını, geliştirilmesini, korunmasını ve işsizliğin önüne geçilmesi faaliyetlerine yardımcı olmak, işsizlik sigortası hizmetlerini yürütmek üzere 25.06.2003 tarihinde kurulmuştur. 02.11.2011 tarihinde yayınlanan ve yürürlüğe giren 665 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Çalışma ve İş Kurumu İl Müdürlüğü olarak hizmet vermeye devam etmektedir. Kurum, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın ilgili kuruluşu olup, özel hukuk hükümlerine tabi, tüzel kişiliğe haiz, idarî ve malî bakımdan özerk bir kamu kurumudur (İŞKUR, 2016).



Bireylerin kişisel yetenekleri ile mesleklerin ve işlerin gerektirdiği nitelik ve şartları karşılaştırarak, gençlerin isteğine ve niteliğine en uygun mesleği seçmesi, seçtiği meslekle ilgili eğitim olanaklarından yararlanması, işe yerleştirilmesi, işe uyumunun sağlanması ile ilgili sorunların çözümüne sistemli olarak yardım edilmesini sağlayan hizmetlerdir. Bu amaçla; İŞKUR müdürlükleri bu hizmetleri vermek üzere isteyenlere bireysel gençleri grup görüşmeleri ve işyeri ziyaretleri yapmaktadır (Çetinkaya, 2008: 118).

AB desteği ile hazırlanan programlar arasında 2002 yılından beri DPT bünyesinde ulusal ajans görevini yerine getirmek için kurulmuş olan “Avrupa Birliği Eğitim ve Çocuk Programları Dairesi” yer almaktadır. Bu dairenin temel amacı Avrupa Birliği olmak üzere diğer ülkeler ve uluslararası kuruluşlarla, eğitim ve gençlik alanında mali destek, öğrenme hareketlilik fırsatlarını sağlayan programların yürütülmesi ve yenilerinin hayata geçirilmesidir. Ayrıca Türkiye 2006 yılında BM ve ILO tarafından oluşturulan Gençlik İstihdam Ağı’na dahil olmuştur. Bu girişim ile Ulusal Gençlik İstihdamı Eylem Planı hazırlama yükümlülüğü altına girmiştir (İŞKUR, 2011).

### **3.2.9.3. Engellilere Yönelik Sosyal Politikalar**

Türkiye’de geçmişten bu yana engelliler konusunda bilgi ve veri eksikliği yaşandığı konusu her zaman gündeme getirilmiştir. Bu eksikliklerin giderilmesi amacıyla Türkiye İstatistik Kurumu ve Özürlüler İdaresi Başkanlığı tarafından yapılan 2002 Özürlüler Araştırması sonuçlarına göre, “*ülkemizdeki toplam nüfusun % 12,29’unu özürlü vatandaşlar oluşturmaktadır. Yaklaşık 8,4 milyon özürlüyü ifade eden toplam özürlü vatandaşların % 9,7’si süregelen (kronik) hastalığı olanlar; %1,25’i ortopedik, % 0,48’i zihinsel, % 0,38’i dil ve konuşma, % 0,37’si işitme, %0,6’sı görme özürlü bireylerden oluşmaktadır*” (Seyyar, 2011: 355).

Yapılan araştırmalara göre Türkiye’de engellilik türleri şu şekildedir; görme engelliler, konuşma engelliler, işitme engelliler, ortopedik engelliler, sürekli hastalığı olanlar, zihinsel engelliler, klinik bakıma ihtiyaç duyanlar, duygusal, sosyal ve ruhsal sorunu olanlar şeklinde sıralanmaktadır. Bu araştırmalarda engelliliğin nedenleri ise doğum öncesi nedenler, doğum anına ait nedenler ve doğum sonrası nedenler olarak tespit edilmiştir. Araştırmadaki bazı bulgulara göre engellilik, öncelikle bir sağlık sorunu olarak ortaya çıkmakta, sağlık sistemindeki eksiklikler, ülkenin gelişmişlik

düzeıı, vatandaşların kaliteli sağlık hizmetleri almalarına engel olmaktadır. Bilgi eksikliği, sağlık hizmetlerinin ulaşılabilirliği, tıbbi yetersizlikler ve benzeri nedenler, engellinin yeterli, kaliteli, zamanında ve sürekli bir şekilde sağlık hizmeti almalarını engellemektedir (Özgökçeler, 2015: 271).

Dünyada olduğu gibi ülkemizde de engellilere yönelik gelişmeler 1980 yılından sonra hız kazanmıştır. Ancak Türkiye’de engellilere yönelik düzenlemeleri Osmanlı İmparatorluğu dönemine kadar götürmek mümkündür. Osmanlı İmparatorluğu döneminde engellilerin yeteneklerine göre uygun işlerde çalıştırıldıkları ve yaşlılar evinde koruma altına alındıkları kaydedilmektedir (ÖZİDA, 2007: 29). Öte yandan örf, adet, geleneklerimiz ve halkın dayanışma duygusu engellilere verilen hizmetlere dayanak teşkil etmiştir. Uzun bir geçmişi olan vakıf, lonca ve hayratlarımız geleneksel kurumlar olarak bu alanda önemli görev üstlenmişlerdir (Seyyar, 2011: 356).

Türkiye’de engellilere yönelik sosyal politikaların geçmişi tarihsel anlamda çok eskilere dayanmamaktadır. 1950’li yıllarda tıbbi bakım önem kazanmış, bunun yanı sıra sosyal amaçlı kurulmuş vakıflar engellilere yönelik faaliyet göstermiştir. 1951 yılından itibaren özel eğitim uygulanmaya başlanmış, 1960’lı yıllarda özellikle eğitim gören görme engelliler tarafından örgütlenme ve hak arama arayışları başlatılmıştır. 1961 Anayasası’nda sosyal devlet anlayışı çerçevesinde engellilerin üretken hale getirilmeleri ve özel eğitim ile ilgili düzenlemeler yapılmış, *İlköğretim ve Eğitim Kanunu*’na özel eğitimle ilgili hükümler konmuş, kanuna dayanılarak bir yönetmelik çıkarılmıştır. Ayrıca bu dönemde engelliler için açılan rehabilitasyonlar ele alınmıştır (Tokol, 2013: 86).

1980’li yıllarda dünyada olduğu gibi Türkiye’de de engellilere yönelik gelişmeler hız kazanmaya başlamıştır. Bu dönemden itibaren hükümetler tarafından engellilerin sorunlarının farkına varılarak, engellilerin korunması, bakılması, sosyal güvenlik kapsamında yer almalarının sağlanması, istihdam gibi konularda düzenlemeler yapılmaya başlanmıştır. Engellilere yönelik hizmetlerin koordinasyonu ve izlenmesini sağlamak amacıyla 1981 yılında “Sakatları Koruma Milli Koordinasyon Kurulu” oluşturulmuştur. 1982 Anayasası’nda da engelli kişilerin hakları güvence altına alınmıştır. 1990’lı yıllarda engellilerin sosyal hayatta yer almalarının ve eğitimlerinin sağlanması üzerinde durulmaya başlanmıştır. Özürlülük konusu Beş Yıllık Kalkınma

Planları'nda (BYKP) “*Sosyal Hizmet ve Yardımlar*” başlığı altında, özel ilgi grupları içinde yer almıştır (Özgökçeler, 2015: 275).

Türkiye, engellilere yönelik sosyal politikaların geçmişine bakıldığında batı dünyasında uygulamaya konulan sosyal politikalardan yaklaşık 20-30 sene gecikmeli olarak başlatabilmiştir. Türkiye’de 1976 yılında çıkarılan 2022 Sayılı Kanun, dezavantajlı gruplara, işsiz engellileri ve 65 yaş üzerindeki yaşlılara yönelik gelir elde edilmesi için yeni uygulama olarak karşımıza çıkmaktadır. Fakat engelli ve yaşlıların buradan elde ettikleri gelir, sosyal ihtiyaçları karşılamaktan çok uzaktır. Batı dünyasında sosyal devlet anlayışı ile oluşturulan kurumsal yapılar engelli sorunlarına çözüm bulmuşken Türkiye, özürllülere yönelik sosyal politikaları belirlemek üzere Başbakanlığa bağlı Özürllüler İdaresi Başkanlığı’na 1997 yılında kavuşabilmiştir. Türkiye’de batılı ülkelerden geride seyreden bu süreç 1990’lı yılların son dönemlerinde hareketlenmeye başlamıştır. Milli politikaların temel esaslarının somut olarak belirlenmesine yardımcı olacak Özürllüler Yüksek Kurulu da bir nevi devletin insiyatifi ile oluşturulmuştur. Özürllülük bilinci ve örgütlü hareket de bu süreçten sonra hız kazanmıştır.

Türkiye’de ilk kez 1999 yılında gerçekleştirilen I. Özürllüler Şurası’nın temel kararları arasında *Özürllüler Kanunu*’nun çıkarılması yer almıştır. İlk kanun taslağına bakıldığında içeriğinin medikal modele daha yakın olduğu anlaşılacaktır. Özürllülere yönelik yasal hakların belirlenmesi ile ilgili taleplerin yeni yeni ortaya çıkması ile Türkiye’de özürllülüğe yönelik sosyal politikaların şekillenmesi de mümkün olmuştur. 2005 yılında gerçekleştirilen II. Özürllüler Şurası ise, “*Özürllüler ve Yerel Yönetimler*” ana temasıyla *Özürllüler Kanunu*’nun çıkmasını hızlandırdığı gibi, merkezi ve yerel yönetimlerin özürllülere yönelik sosyal politikaların temel esaslarının belirlenmesine de yardımcı olmuştur (Seyyar, 2011: 356-357).

2005 yılında kabul edilen “*5378 Sayılı Özürllüler Kanunu*” ile birlikte özürllüler açısından yeni bir döneme girilmiştir. Bu Kanun ile birlikte, engelli bireylerle ilgili veri tabanının oluşturulması, engelliliğın önlenmesi ve erken tanılanmasına yönelik programların daha etkin ve yaygın hale getirilmesi, hizmetlere ulaşılabilirliğı sağlanması, özel eğitimde okullaşma oranının %10’a yükseltilmesi, rehabilitasyon hizmetlerinde dünya standartlarına ulaşılabilmesi, sosyal güvencesi olmayan ailelere

yönelik sosyal yardım hizmetlerinin geliştirilmesi ve bölgelerarası eşitsizliğin giderilmesi hedeflenmiştir. Uzun vadede ise uygulanabilir bir sosyal plan oluşturulması öngörülmüştür (Özgökçeler, 2015: 276-277).

*Özürlüler Kanunu*, özürlüler konusunu ilk kez, sosyal politika kapsamında değerlendirmiş ve böylece önemli bir paradigma değişimine yol açmıştır. Bu paradigma değişimi, kanunî düzenlemeleriyle genel olarak sosyal model anlayışına dayanan Avrupa Birliği'nin özürlüler politikalarına benzemektedir. Bu kanun sayesinde Türkiye'de de, özürüllüğü engellilik ile eş tutup yetersizliğe indirgeyerek, bireysel biyolojik bozukluklar olarak ele alan "medikal model" yerine hukukî, fizikî, meslekî ve sosyo-kültürel engelleri ortadan kaldıran bir "sosyal model" ortaya çıkmıştır. Ayrımcılık yapmama, fırsat eşitliği ve sosyal hayatın bütün kademelerine tam katılım gibi ilkeler, kanunun temel açımlarındandır. Sosyal model anlayışına göre, özürüllük bir hastalık değil sosyal bir realite ve bir insanlık durumudur. Sosyal modelde, hayata tam olarak katılımda güçlük çeken bir özürüllü, engelli durumundadır. *Özürlüler Kanunu*, özürüllü dostu sosyal politika enstrümanlarıyla bütün özürüllü grupların temel ihtiyaçlarına uygun çözüm sunmaktadır. Mesela özürüllü işgücüne yönelik emek piyasasına dönük aktif istihdam politikaları, emek piyasasında çalıştırılmaları zor olanlar için korumalı işyerleri, bakıma muhtaç özürüllülere dönük kurumda veya evde sosyal bakım güvence sistemi, sosyal güvencesi olmayanlara dönük engelli maaşı gibi uygulamalar kanun kapsamında yer almaktadır (Seyyar, 2011: 357-358).

22.5.2003 tarih ve 4857 sayılı *İş Kanunu*'nda özürüllülerin istihdamı ile ilgili olarak 30. maddede düzenleme yapılmıştır. 15.5.2008 tarih ve 5763 sayılı *İş Kanunu ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkındaki Kanun* ile 4857 sayılı *İş Kanunu*'nun özürüllülerin istihdamı ile ilgili 30. maddesi başlık ve içerik olarak değiştirilmiştir. Halen 30. maddeye göre elli veya daha fazla işçi çalıştıran özel sektör işyerlerinde %3, kamu işyerlerinde %4 özürüllü çalıştırılması zorunludur. Maddeye göre işverenler çalıştırmak zorunda oldukları özürüllüleri Türkiye İş Kurumu (İŞKUR) aracılığıyla sağlayacaklardır. İşverenlerin özürüllü çalıştırmalarını teşvik etmek amacıyla 30. maddede özürüllü istihdam eden işyerlerine yönelik özel teşviklere yer verilmiştir. Ayrıca bu maddede sakatlanmak suretiyle işten ayrılmış olan işçilerle kanunda öngörülen koşulların gerçekleşmesi halinde, işverenin yeniden iş sözleşmesi yapma zorunluluğu ile ilgili bir düzenleme

bulunmakta, yer altı ve su altı işlerinde özürlü çalıştırılması yasaklanmaktadır. Kanununun 101. Maddesine göre ise belirtilen oranda özürlü çalıştırmayan işverenlere idari para cezası verilmektedir (Tokol, 2013: 87).

Özürlülerin sosyal güvenlik hizmetlerinden yararlanma düzeylerine bakıldığında Türkiye’de (2002) % 60.2’sinin yani 5 milyon engellinin sosyal güvenlik hizmetlerinden faydalandığı görülmektedir. Çalışan ve çalışmayan engellilerin sosyal güvenliği, engelli dostu sosyal politikaların bir parçasıdır. Türkiye’de özürlü grubuna giren yani % 40 ve daha fazla sakatlığa sahip olup da çalışan özürsümler, kamu veya özel sektöre göre, ya Emekli Sandığı ya da Sosyal Sigortalar sistemi kapsamında sosyal güvenliklerine kavuşurlar. Çalışan özürsümler, diğer sosyal sigortalılardan farklı olarak, hiçbir yaşa bağlı olmaksızın 15 yıllık sigortalılık süresi ve 3.600 çalışma gün sayısı ile SSK’dan emekli olup, yaşlılık-emeklilik-sakatlık aylığı almaya hak kazanırlar. Özürsümler işçiler, bağlı oldukları vergi dairesine hizmet belgesi ile müracaat ederek, vergi indiriminden de yararlanmışlardır. Böylece, daha fazla gelir sahibi olmaktadırlar.

Çalışmayan engellilerin sosyal güvenliği ise, “*Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu*” çerçevesinde faaliyet gösteren Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıflar’ı aracılığının yanında “*Altmış Beş (65) Yaşını Doldurmuş Muhtaç, Gücsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması Hakkında Kanun*” çerçevesinde bağlanan aylıklarla sağlanmaktadır. Yoksul engellilere dönük ödemeleri üç kategoride değerlendirebiliriz:

**1.) Engelli Aylığı:** 65 yaşından küçük, 18 yaşından büyük olup, engel oranı %40 ile %69 arasında olan, gelir veya aylığı olmayan, herhangi bir işe yerleştirilmemiş olan, her türlü gelirleri ile Medeni Kanuna göre nafaka yükümlüsü yakınlarından sağladığı nafaka miktarının aylık ortalaması, muhtaçlık sınırının altında olan kimselere, 2022 sayılı kanununun 1. maddesinde belirlenecek aylık tutarının % 200’ü tutarında ödenen aylıktır. 1 Ocak 2016 tarihinden itibaren bu miktar 340,33 TL’dir.

**2.) Ağır Derecede Engelli Olanlar İçin Engelli Aylığı:** 18 yaşından büyük olup, başkasının yardımı olmaksızın hayatını devam ettiremeyecek şekilde özürsümler (asgari %70), gelir veya aylığı olmayan, herhangi bir işe yerleştirilmemiş olan, her türlü gelirleri ile Medeni Kanuna göre nafaka yükümlüsü yakınlarından sağladığı nafaka

miktarının aylık ortalaması, muhtaçlık sınırının altında olan kimselere, 2022 sayılı Kanunun 1. maddesinde belirlenecek aylık tutarının % 300'ü tutarında ödenen aylıktır. 1 Ocak 2016 tarihinden itibaren bu miktar 489 TL'dir.

**3.) Engelli Yakını Aylığı:** Herhangi bir sosyal güvenlik kurumundan bir gelir veya aylığı olmayan, her türlü gelirleri ile Medeni Kanuna göre nafaka yükümlüsü yakınlarından sağladığı veya sağlayabileceği nafaka miktarının aylık ortalaması, muhtaçlık sınırının altında olan kimselere, kanunen bakmakla mükellef olduğu 18 yaşını tamamlamamış özürli yakının bakımını fiilen gerçekleştirmek kaydıyla, muhtaçlık sınırının %200'ü tutarında ödenen aylıktır. 1 Ocak 2016 tarihinden itibaren bu miktar 340,33 TL'dir.

Bir kamu politikası olarak ülkemizde engelli politikaları geniş devlet ölçeğinde önemli bir aşama kaydedildiği görülmektedir. Aile Sosyal Politikalar Bakanlığı'nın 2013 yılı faaliyet raporu incelendiğinde "Ayrımcılıkla mücadele, erişilebilirlik, istihdam ve sosyal güvenlik, eğitim, rehabilitasyon ve sosyal hayata katılım ve bakım hizmetleri başlıkları ön plana çıkmaktadır (<http://sgb.aile.gov.tr>, erişim tarihi:17.05.2016).

Engelliler politikasında temel bakış açısı; eğitim sağlık, istihdam, sosyal güvenlik ve toplumsal hayata tam katılım gibi temel sorun alanlarında; engellilerin de fırsat eşitliğinden yararlanması gereken bir grup olarak algılanması ve kabul edilmesi için politikalar üzerinde yoğunlaşmıştır. Engellilerin ayrımcılıktan uzak, engelli kapasitelerini genişletmek, yaşam standartlarını iyileştirmek, toplumsal gelişmelerden pay almak ve ikincil bir kişiye bağımlılıklarını azaltmak için ve tüm bunlardan yararlanmalarını sağlamak amacı bu politikaların temel amaçları olmuştur (Gökmen, 2007:1099).

#### **3.2.9.4. Çocuklara Yönelik Sosyal Politikalar**

Çocuklar, toplumların temel taşları olarak kabul edilmektedir. Bir ülkenin veya bir ulusun geleceğini şekillendiren en önemli unsurlarıdır. Kısaca çocuklar, geleceğin Türkiye'sini şekillendirecek büyüklerdir. Bu bakımdan, çocukların sorunları, bir devletin geleceğinin sorunları demektir. Bir devlet, geleceğini teminat altına almak istiyorsa, çocuklara önem vermeli ve onlara yönelik beşeri ve sosyal sermaye yatırımlara gerekli oranda tahsisat yapmalıdır. Ülke bütçesinden çocuklara ayrılan pay

çocuk eğitimi ve gelişimi önem arz edecek kadar yeterli derecede olmalıdır (Özeren, 2004: 164-172).

Çocukların istihdam edildikleri yerler arasında en kalıcı zarar getiren yerler kuşkusuz sokaklardır. Araştırmalara göre sokakta çalışan çocukların yetişkinler tarafından istismar edilmeleri, sokağın fiziki şartları ve tehlikeleri göz önüne alındığında sokaklar, çocuklara ilişkin korkuları arttırmaktadır. Çocuk yaşta ve henüz oyun çağındaki çocukların kendilerini sokaklarda ve yetişkin rolünde çalışır halde bulmaları, çocukların benlik kavramlarını da olumsuz etkilemektedir (Özeren, 2004: 164-172).

Dünyada olduğu gibi Türkiye’de de çocuk hakları üzerinde çalışmalar yapılmış ve çocuk işçiliğinin durdurulması ve düzenlenmesi konusu üzerinde birçok düzenleme yapılmıştır. “2005 yılında 5395 sayılı Çocuk Koruma Kanunu’na göre çocuk haklarının temel ilkeleri şu şekilde belirlenmiştir.

- Çocuk ve ailesinin herhangi bir nedenle ayrımcılığa tâbi tutulmaması,
- Çocuk ve ailesi bilgilendirilmek suretiyle karar sürecine katılmalarının sağlanması,
- Çocuğun, ailesinin, ilgililerin, kamu kurumlarının ve sivil toplum kuruluşlarının işbirliği içinde çalışmaları,
- İnsan haklarına dayalı, adil, etkili ve süratli bir usul izlenmesi,
- Soruşturma ve kovuşturma sürecinde çocuğun durumuna uygun özel ihtimam gösterilmesi,
- Kararların alınmasında ve uygulanmasında, çocuğun yaşına ve gelişimine uygun eğitimini ve öğrenimini, kişiliğini ve toplumsal sorumluluğunu geliştirmesinin desteklenmesi,
- Çocuklar hakkında özgürlüğü kısıtlayıcı tedbirler ile hapis cezasına en son çare olarak başvurulması,
- Tedbir kararı verilirken kurumda bakını ve kurumda tutmanın son çare olarak görülmesi, kararların verilmesinde ve uygulanmasında toplumsal sorumluluğun paylaşılmasının sağlanması,
- Çocukların bakılıp gözetildiği, tedbir kararlarının uygulandığı kurumlarda yetişkinlerden ayrı tutulmaları,

- *Çocuklar hakkında yürütülen işlemlerde, yargılama ve kararların yerine getirilmesinde kimliğinin başkaları tarafından belirlenememesine yönelik önlemler alınması.*
- *Çocuğun yaşama, gelişme, korunma ve katılım haklarının güvence altına alınması,*
- *Çocuğun yarar ve esenliğinin gözetilmesi” (Seyyar, 2011: 407-437). Bu düzenlemeler çerçevesinde de Türkiye’de bazı çekinceler haricinde 1995 yılında 22184 sayılı kanunla ülkemize de kazandırılmıştır.*

Türkiye’de çocuklarla ilgili ilk düzenleme 1921 yılında 151 sayılı Kanun ile yapılmıştır. Çocuklarla ilgili bir diğer düzenleme ise 1936 tarihli 3308 sayılı *İş Kanunu* çalışma hayatı ile ilgili çocuklara belli düzenlemeler getirmiştir. II. Dünya Savaşı sırasında ise çocuklarla ilgili düzenlemelere geniş şekilde yer verilmiştir. Bu düzenlemeler çocuk işçiliğini teşvik edici uygulamalar olduğu için bu dönemde çocuk işçiliğinde önemli bir artış gözlemlenmiştir (Özeren, 2004: 166-167).

1961 Anayasası’nda çocukların çalışma koşullara özel olarak korunmakla beraber, 1982 Anayasası’nda çocuklarla ilgili birçok düzenlemeye yer verilmiştir.

Özeren’e göre Türkiye’de çalışan çocuklarla ilgili mevzuat oldukça dağınıktır. Bu dağınıklığın sebebi ise çocuklarla ilgili çok sayıda kanun ve yönetmelik bulunmasıdır (Özeren, 2004: 36). Bu yönetmelik ve kanun şu şekilde sıralanmaktadır. 4857 sayılı *İş Kanunu*, 1593 sayılı *Hıfzıssıhha Kanunu*, 3308 sayılı *Meslek Eğitim Kanunu*, 222 sayılı *İlk Öğretim ve Eğitim Kanunu*, 5237 sayılı *Türk Ceza Kanunu*, 5510 sayılı *Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu* gibi birçok kanun ve mevzuat bulunmaktadır (Yıldırım, 2008: 65).

Türkiye’de çocuk iş gücü ile ilgili en ayrıntılı düzenleme 4857 sayılı *İş Kanunu*’nda yer almaktadır. *İş Kanunu*’nun 71. maddesinde çalıştırılma yaşı on beş olarak kabul edilmiştir. Fakat on dört yaşını tamamlamış çocukların zorunlu ilköğretim çağını tamamlamış, zihinsel, bedensel, ahlaki ve sosyal gelişimlerine etki etmeyen ayrıca eğitimlerine devam eden çocukların eğitimlerine engel teşkil etmeyecek şekilde hafif işlerde çalıştırılabilir şeklinde belirtilmektedir. 4.4.2015 tarihinde yapılan değişiklikle on dört yaşını tamamlamış çocukların yazılı sözleşme yapmak ve izin



almak şartı ile kültür, sanat ve reklam gibi faaliyetlerde çalıştırılabilecekleri ifade edilmiştir. Bu kanunda çocukları korumak için belli koruyucu düzenlemelerde yapılmıştır. Bu düzenlemeler arasında çocukların maden ve kanalizasyon gibi yer ve su altında çalıştırılmaları, sanayi gibi ağır işlerde ise gece çalıştırılmaları yasaklanmıştır. Ayrıca ücretli yıllık izinleri ise 20 günden az olmaması gibi düzenlemelere yer verilmiştir (Tokol, 2012: 181).

Gülçubuk'a göre; Türkiye'de çocuk işçiliğinin en kötü şekilleri üç başlık altında toplanmaktadır. Bunlar; mevsimsel tarım işlerindeki çocuk işçiliği, küçük ve orta boy işletmelerde tehlikeli koşullardaki çocuk işçiliği ve son olarak da sokaklardaki çocuk işçiliğidir (Gülçubuk, 2012: 79).

Yapılan bu düzenlemeler çocuk işçiliğinin önüne geçmek veya çocuk işçiliğini asgari düzeye indirmek için yapılmasına karşın yeterli olarak görünmemektedir.

### **3.2.9.5. Eski Hükümlülere Yönelik Sosyal Politikalar**

Eski hükümlüler işlemiş oldukları suç nedeniyle toplum tarafından dışlanmaktadır. Eski hükümlülerin istihdamda karşılaşacakları zorluklar ve iş bulamamaları nedeniyle hayatlarını devam ettirecek gelirden mahrum olmaları gibi nedenler eski hükümlülerin tekrardan suç işleyip hapse girmelerine neden olmaktadır. Mesleki eğitime sahip olmayan ve iş bulma imkanı bulunmayan eski hükümlülerin önemli bir oranının tahliyeyi takip eden kısa süreler içinde yeniden suç işleyerek Ceza İnfaz Kurumu'na geri döndüklerini de ortaya koyan bir çok araştırma söz konusudur (Koçak ve Altun, 2010: 102-103).

Eski hükümlüler, işlemiş oldukları suç ve hüküm giymiş olmaları nedeniyle çalışıp gelir elde edebilecekleri bir iş bulmakta ve bulmuş oldukları işleri ellerinde tutmakta zorluk çekmektedir (Bedük, 2002: 21). Bu kişilerin eski hükümlülük dışında, sosyal ve hukuki nitelikte başka engelleri de bulunmaktadır. Eski hükümlülerin içinde buldukları bu koşullar, hem toplumsal hem de çalışma hayatı içinde yer alıp sosyal hayata uyum sağlamalarını da engellemektedir.

Eski hükümlülerin, sosyal konumları incelendiğinde; genel olarak, eğitim düzeyleri düşük, aile yapıları ve sosyal ilişkileri düzensiz, sosyo-ekonomik düzeylerinin de yetersiz kişilerden oluştuğu görülmektedir (Aytaç, 2015: 488).

Eski hükümlülerinin çalışma hayatında korunmasını üç temel başlıkta alabiliriz, bu aşamalar birbirini takip eden ve başarılı bir şekilde uygulandığı zaman birbirini etkileyen aşamalar olarak karşımıza çıkmaktadır.

İlk aşama “*İstihdam öncesi koruma*” hükümlü ceza evinde duygusal, düşünsel, sosyal ve mesleki yönden eğitilmeli, rehabilite edilmelidir. Bu aşamada infaz kurumlarına önemli ölçüde görevler düşmektedir. Bireylerin duygu, düşünce ve davranışlarının iyileştirilmesi, kişiliklerinin geliştirilmesi ve toplumsal hayata uyumu sağlamak amacıyla rehabilite çalışmalarının yapılması gerekmektedir.

Öte yandan belli bir becerisi olmayan hükümlülere beceri kazandırabilmek ve meslek edinmelerini sağlamak üzere mesleki rehabilitasyon çalışmaları yapılmalıdır (Aytaç, 2015:445).

İkinci aşamada “*eski hükümlünün işe girerken korunması*” esasıdır. Eski hükümlüler işe girerken diğer kişilerle rekabet etmede karşılaşacakları eşitsizliğin giderilmesi için bazı özel yöntemlerle korunabilirler. Eski hükümlüler kendi işlerini kurup, bağımsız çalışmaya yönlendirilebilirler. Diğer bir ifade ile; girişimciliğin özendirilmesi söz konusu olabilir. Ancak bu kişilerin özellikleri, nitelikleri, bilgi eksiklikleri ve bağımsız çalışmanın koşulları nedeniyle bu yöndeki uygulamalardan yararlanabilmeleri oldukça güçtür. Bu nedenle bu kişilere eğitim ve mesleki danışmanlık hizmetlerinin verilmesi devam ettirilebilir. Diğer taraftan eski hükümlülerin çalışma hayatında bağımlı statü altında yer almak amacıyla, devlet özel sektöre örnek olarak kamu iş yerlerinde eski hükümlü çalıştırma oranını yüksek tutabilir. Bu nedenle kanunlarda bazı düzenlemelerin yapılması esastır. Ayrıca bazı meslekler (belediyeye ait gişeler, santraller, danışma bankoları) eski hükümlülerin yapacakları işler olarak ayrılabilir. Meslek atölyelerinde, korumalı iş yerlerinde eski hükümlü istihdamı teşvik edilebilir (Aytaç, 2015: 445).

Üçüncü aşama ise “*eski hükümlünün işe yerleştikten sonra korunmasıdır*”. Bu aşama eski hükümlünün elde ettiği işi yitirmemesi için gereken bazı zorlaştırıcı önlemleri içerir. Bu aşamada iş ilişkileri ve çalışma hayatı, eski hükümlünün lehine özel olarak düzenlenmelidir. İş sözleşmesinin haksız feshedilmesi halinde işverenlere ağır cezai yaptırımlar uygulanmalı, eski hükümlüler çalışma hayatında başta ücret olmak

üzere bazı ayrımcılıklara karşı korunmalıdır. Bu konuda sendikalara da görevler düşmektedir. Bu üç koruma alanı birlikte uygulanabilirse eski hükümlülerin istihdam edilebilmeleri mümkün olabilecek böylece eski hükümlülere yönelik sosyal politikalar da işlerlik kazanabilecektir (Aytaç, 2015: 445).

Türkiye’de eski hükümlülerin istihdam edilerek korunmalarına yönelik sosyal politikaların geçmişi çok eskilere dayanmamaktadır. Eski hükümlüler ile ilgili tarihsel sürece bakıldığında; 1961 Anayasası’nda, eski hükümlülere yönelik doğrudan bir düzenleme bulunmamaktadır. Ancak 1961 Anayasası’nın tüm vatandaşlarının korunma, topluma katılma, istihdam, çalışma ortamında korunma, eğitim ve toplumla bütünleşme haklarını garanti altına aldığı görülmektedir. 1982 Anayasası’nın 49/1. maddesinde de, çalışma herkesin hak ve ödevidir. Devlet, çalışanların hayat seviyesini yükseltmek, çalışma hayatını geliştirmek için çalışanları korumak, çalışmayı desteklemek ve işsizliği önlemeye elverişli bir ortam yaratmak için gerekli tedbirleri alır. Şeklinde bir düzenleme bulunmaktadır (Manav: 2006: 141). Bu madde de yer alan “*çalışma herkesin hakkıdır*” ibaresi toplumun diğer kesimleri kapsadığı gibi eski hükümlüler içine almaktadır.

Türkiye’de eski hükümlü çalıştırma yükümlüğü 20.04.1967 tarih ve 854 sayılı *Deniz İş Kanunu* ile getirilmiştir. 28.07.1967 tarihinde kabul edilen 931 sayılı *İş Kanunu*’nda eski hükümlü çalıştırma yükümlülüğü ile ilgili düzenleme yapılmış ancak kanun Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir. 25.8. 1971 tarih ve 1475 sayılı *İş Kanunu*, 931 sayılı *İş Kanunu*’ndaki düzenlemelerin birçoğunu aynen benimsemiştir (Seyyar, 2000: 2).

1475 sayılı *İş Kanunu*’nun 25. Maddesi, eski hükümlülerin istihdamına yönelik olarak “*kota uygulaması*” konusunda bir düzenlemeye yer vermiştir. Kanun, eski hükümlülerin işe alma usul ve esaslarının belirlenmesi için bir yönetmeliğin hazırlanmasını öngörmüştür. 1972 yılında da “*Sakat ve Eski Hükümlülerin Çalıştırılması Hakkında Yönetmelik*”in yürürlüğe girmesiyle kota sistemi uygulanabilir hale gelmiştir(Aytaç, 2015: 452).

Eski hükümlülerin istihdamına ilişkin düzenleme 1983 ve 1998 yıllarında iki defa değişikliğe uğramıştır. Kanun’un ilk düzenlenmesinde: “Sakat ve eski hükümlü

çalıştırma başlığı altında işverenler, 100 işçiye kadar işçi çalıştıran iş yerlerinde her tam 50 işçiye karşılık bir eski hükümlü (mad.25/a) ve işçi sayısının 100'den fazlası için her 100 işçiye karşılık 2 eski hükümlü işçi (25/b) çalıştırmak zorundadır.” olarak uygulamaya konulmuştur. 1983 yılında 2869 sayılı kanunla getirilen “*Çalıştırma Zorunluluğu*” başlıklı düzenlemede ise işverenler, 50 veya daha fazla işçi çalıştırdıkları iş yerlerinde, %2 oranında eski hükümlüyü (mad.25/b) mesleklerine uygun bir işte çalıştırmakla yükümlü tutulmuşlardır. Bu iki düzenleme arasında eski hükümlü istihdamında yüzdeler oranlarda fark bulunmamakla birlikte ifade biçimi ve madde başlığı farklı olarak karşımıza çıkmaktadır. Daha sonra yani 1998 yılında çıkarılan 4382 sayılı Kanun ile eski hükümlü işçi istihdamında yeni bir düzenlemeye gidilmiştir. Bu düzenleme ile oran değiştirilmiş, işverenler, 50 veya daha fazla işçi çalıştıran işyerlerinde %3 oranında eski hükümlüyü uygun bir işte çalıştırmakla yükümlü tutulmuşlardır. Ayrıca işverenlerin fazladan çalıştıracakları eski hükümlüler için işveren sigorta prim payının %50'sinin hazine tarafından karşılanması öngörülmüştür. Ancak işverenlere getirilen bu destek uygulamada başarılı olmamıştır (Aytaç, 2015: 453).

2003 yılında kabul edilen 4857 sayılı *İş Kanununun* 30. Maddesinde, eski hükümlülerin istihdamı ile ilgili yeni düzenlemelere yer verilmiştir. Kanunu'nun kabul edildiği tarih itibari ile 30. maddenin başlığı “*Özürlü, eski hükümlü ve terör mağduru çalıştırma zorunluluğu*” adını taşımaktadır. İlgili madde işverenleri; 50 veya daha fazla işçi çalıştırdıkları işyerlerinde özürlü işe eski hükümlü ile 3713 sayılı Terörle Mücadele Kanunu'nun ek 1/b uyarınca istihdamı zorunlu olan terör mağduru işçiyi meslek, beden ve ruhi durumlarına uygun işlerde çalıştırmakla yükümlü tutmuştur. Bu kanunda; işverenlerin hangi oranda özürlü, eski hükümlü ve terör mağduru işçi istihdam edeceklerinin, her yılın ocak ayı başından itibaren yürürlüğe girecek şekilde Bakanlar Kurulu tarafından belirleneceği belirtilmiştir. Söz konusu dönemde bu grup işçi için uygulanan kota sisteminde bu kapsamda çalıştırılacak işçilerin miktarının o iş yerindeki toplam işçi sayısının oranının %6 olması öngörülmüştür. Özürlüler için belirlenecek oranın, toplam oranın yarısından az olamayacağı hükmü gereği, eski hükümlülerin oranı %1 ile %2 arasında değişebilecek şekilde bu oranların işverenlerin tercihine bırakılması işverenlerinde bu düzenleme ile ilgili inisiyatif kullanmaları sağlanmıştır. Yapılan araştırmalarda ise bu oranın % 1 olduğu tespit edilmiştir (Özkaya, Özbilgin ve Şengül, 2008: 366).

2008 yılında 5763 sayılı kanun ile *İş Kanununun* 30. maddesi büyük ölçüde değişikliklere gidilmiştir. 2008 yılında yapılan yeni düzenleme ile ilgili maddenin başlığı “Özürlü ve Eski Hükümlü çalıştırma zorunluluğu” olarak değiştirilmiştir. Kamu sektörü ve özel sektör işverenleri farklı yükümlülüklerle tabii tutulmuştur. Düzenleme ile 50 veya daha fazla işçi çalıştıran özel sektöre ait işyerlerinde eski hükümlü ve terör mağduru çalıştırma zorunluluğu tamamen kaldırılmış olmakla beraber, kamu işyerlerinde %2 eski hükümlüyü meslek, beden ve ruhi durumlarına uygun işlerde çalıştırma uygulaması korunmuştur. Bu zorunluluğa uymayanlara bir taraftan idari para cezası yaptırımları öngörülürken, tahsil edilecek idari para cezalarının, özürlü ve eski hükümlülerin mesleki eğitimi, mesleki rehabilitasyonu, kendi işini kurmaları gibi projelerde kullanılmasına ilişkin düzenleme devam etmiştir (Aytaç, 2015: 453).

2012 yılında 6353 sayılı tanımlı 79. maddesi ile; *İş Kanunu*'nun 30. Maddesinin 1. fıkrasındaki, 50 veya daha fazla işçi çalıştıran kamu iş yerlerinin %2 eski hükümlü işçi çalıştırma yükümlüğü, %2 eski hükümlü veya terörle mücadelede malul sayılmayacak şekilde yararlananları; meslek, beden ve ruhi durumlarına uygun işlerde çalıştırma yükümlülüğü şeklinde değiştirilmiştir. Bu düzenleme ile %2'lik eski hükümlü kontenjanının sadece eski hükümlüler için değil terör eylemleri nedeniyle malul sayılmayacak şekilde yararlananlar ile birlikte kullanılması esası belirlenmiştir. 2014 yılında 6518 sayılı kanun ile de işverenlerin çalıştırmakla yükümlü oldukları bu gruptaki işçilerin işe yerleştirilmeleri sürecinde Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'nın görüşünün alınması hükmü getirilmiştir (Aytaç, 2015: 454-455).

20.12.2005 tarihli 5402 sayılı kanun ile de ülke genelinde kurulacak birimler aracılığı ile suça itilen çocuk, şüpheli, sanık ve hükümlülerle, suç mağdurlarına psikolojik, sosyal, eğitim, sağlık, barınma ve ekonomik, içerikli yardımların yapılması amaçlanmıştır. Bu çerçevede de eski hükümlülerin tekrar suç işlemelerini önlemek ve topluma kazandırılmalarını sağlamak üzere üniversiteler, kurumlar ve sivil toplum örgütleri ile işbirliği ve eşgüdüm içerisinde çalışılması hedeflenmiştir (Galeri, 2010: 35).

Eski hükümlüler ile ilgili sosyal düzenlemeler genellikle istihdam konusu üzerinde yoğunlaşmıştır. Eski hükümlülerin istihdamını ülkemizde yoğun olarak

İŞKUR üstlenmiştir. Mesleki eğitimleri ve işe yerleştirme İŞKUR üzerinden yapılmaktadır (Bedük, 2010: 26).

Sonuç olarak Ülkemizde eski hükümlülerin istihdamı ile ilgili mevzuatlar henüz yeterli değildir. 4857 sayılı İş Kanununda yapılan son değişiklikle özel sektörün eski hükümlü çalıştırma zorunluluğunun kaldırılması zor olan eski hükümlülerin istihdamını daha da zorlaştırmıştır. Mevzuatın yetersizliği yanında eski hükümlülerin işe yerleştirilmeleri ile yetkili tek kurum olan İŞKUR'un verilerine göre kuruma başvuran ve işe yerleştirilen eski hükümlü sayısı da son derece sınırlıdır. İŞKUR'un hükümlülere ve eski hükümlülere yönelik işgücü yetiştirme kursları da günümüzde yetersiz kalmaktadır (Aytaç, 2015: 258-261).

### **3.2.9.6. Yaşlılara Yönelik Sosyal Politikalar**

Kavram olarak yaşlılık, sanayi devrimi ve bunun getirmiş olduğu kentleşme ile birlikte sosyal politika bağlamında tartışılmaya başlanmıştır. Aile yapısının geleneksellikten uzaklaşmaya başlaması, yaşlıların sosyal hayat içindeki bakım ve gözetimi önem arz etmiştir. Bu nedenle sosyal politika bağlamında 20. yüzyılın başlarından başlayarak yaşlılar ile ilgili sosyal politikalar devletin en önemli unsurlarından birini oluşturmuştur (Walker ve Maltby, 2008: 511).

Yaşlılığın getirmiş olduğu olumsuzlukların belirlenmesi ve bu olumsuzlukların giderilmesi için sosyal politika açısından belli uygulamalar yapılmıştır. Yaşlıların sağlık sorunlarının yanı sıra ekonomik ve sosyal sorunlarında giderilmesi için de birçok çalışma yapılmıştır. Demokrasinin gelişmesine bağlı olarak sosyal devlet ilkesini benimseyen ülkelerde bu uygulamalara sıkça rastlanmaktadır (Altan, 2009: 274 - 275).

Yaşlılığın belirlenmesindeki en önemli ölçüt biyolojik yaş ölçütü olmuştur. 65 yaş ve üstü bireyler yaşlı olarak nitelendirilmektedir (Çeylan ve Ataman, 2000: 12). Yaş sınırının belirlenmesinden sonra yaşlılarla ilgili sosyal politikaların en önemli hedefi geliri dar ve çalışabilir yaşlılara istihdam alanı sağlamak ve yaşlıların ayrımcılığa tabi tutulmadan çalışma hayatında istihdam edilmesine yönelik uygulamalar olarak ifade edilmektedir. Yaşlılara yönelik sosyal güvelik hizmetleri ise yaşlıların emekli aylıkları ile ilgili düzenlemeler, bakıma muhtaç yaşlılar için ise bakım, gözetim, sosyal hizmet ve

sağlık yardımlarından etkili bir şekilde faydalanmalarını sağlamak amacı gütmektedir (Altan, 2009: 281 - 284).

Yaşlılara dönük sosyal politika uygulamasının en yaygın olanı yaşlılık (emeklilik) sigortasıdır. Yaşlılık sigortası, “yaşın ilerlemesi gibi nedenlerden dolayı, fiziki gücünü kaybeden, çalışma hayatında eskisi gibi verimlilik arz etmeyen ve bundan dolayı gelir ve kazanç kaybına uğrama tehlikesi ile karşı karşıya gelebilen kişilerin, bu sosyal risklerini karşılama ve bu riskleri en aza indirmek için emekli aylığı bağlama amacıyla yaşlılara yönelik bir sosyal sigorta olarak adlandırılmaktadır (Seyyar, 2005: 84).

Türkiye’de yaşlılara yönelik sosyal politikalar yetersiz olmasına karşın 1982 Anayasası’nın eşitlik ilkesi ile ilgili 10. maddesinde yaşlılara yönelik pozitif ayrımcılığa yer verilmiştir. Bu maddeye göre, “Çocuklar, yaşlılar ve engelliler gibi özel olarak korunmaya muhtaç olan kişiler için alınacak tedbirler eşitlik ilkesine aykırı sayılamaz” ibaresi yer almaktadır. Ayrıca 1982 Anayasası’nın 61. maddesinde yer alan “*Yaşlılar devletçe korunur. Yaşlılara devlet yardımı ve sağlanacak diğer haklar ve kolaylıklar kanunla düzenlenir. Bu amaçla gerekli teşkilat ve tesisleri kurar veya kurdurur.*” İfade yaşlıların devlet tarafından korunduğunun bir göstergesi olarak karşımıza çıkmaktadır (Bağdoğan, 2015: 436).

Türkiye’de yaşlılar ile ilgili sosyal politika bağlamında iki hizmet önem arz etmektedir. Bunlardan birincisi sosyal güvenlik hizmetleridir. Yaşlılara yönelik sosyal güvenlik hizmetleri 5510 sayılı *Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu*’na göre 1 nisan 2008 tarihinden sonra ilk defa sigortalı olanlar için yaşlılık aylığına hak kazanabilmesi için ön görülen yaş, kadınlar için 58, erkekler için 58 olarak belirlenmiştir. Bunula beraber ilerleyen yıllarda emeklilik yaşı kademeli olarak yükseltilecek ve 2048 yılında kadın ve erkek farkı olmaksızın emeklilik yaşı 65 olacaktır (Alper, 2013: 250).

Yaşlılara yönelik sosyal politikalarından ikincisi ise kurumsal evde bakım ve gözetim hizmetleridir. Ülkemizde kurumsal bakım ve gözetim hizmetleri inanç ve geleneğe bağlı olmakla beraber kurumsal yapısı 11. yüzyılda kurulan ve bugünkü huzurevlerinin karşılığı olan “*Darul-reha’lara*” kadar uzanmaktadır (Arpacı, 2005: 125).

Ülkemizde evde bakım ve gözetim hizmetleri Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı tarafından yürütülmektedir. 2828 sayılı *Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Kanunu* (SHÇEKK) 1983 yılında dağılık olan yardım kurumlarını bir çatı altına toplamıştır (Arpacı, 2005: 125).

3.6.2011 tarih ve 633 sayılı KHK ile Türkiye’de primsiz ödemeler olarak da adlandırılan bütün sosyal yardım ve hizmetlerle ilgili yeni bir yapılanmaya gidilmiş, bu yapılanma sonucunda oluşturulan Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, Türkiye’deki tüm sosyal yardım ve hizmetlerle ilgili kurumları bünyesine almıştır. Bu bağlamda oluşturulan “*Engelli ve Yaşlı Hizmetleri Genel Müdürlüğü*” yaşlılara ve engellilere yönelik uygulamalara örnek teşkil etmektedir (<http://eyh.aile.gov.tr>, erişim tarihi: 15.05.2016).

Türkiye’de yaşlı bakım hizmetleri, Huzurevleri ile Huzurevi Yaşlı Bakım ve Rehabilitasyon Merkezleri aracılığıyla yerine getirilmektedir. Yaşlılara yönelik sosyal politikaların iyileştirilmesi ve çabaların başlatılması için yönetmelikler çıkarılmıştır.

- Huzurevleri ile Huzurevi Yaşlı Bakım ve Rehabilitasyon Merkezleri yönetmeliği,
- Yaşlı Hizmet Merkezlerinde Sunulacak Gündüzlü Bakım İle Evde Bakım Hizmetleri Hakkında Yönetmeliği
- Özel Huzurevleri ile Huzur Evi Yaşlı Bakım Merkezleri Yönetmeliği,
- Kamu Kurum ve Kuruluşları Bünyesinde Açılacak Huzurevlerinin Kuruluş ve İşleyiş Esasları Hakkındaki Yönetmelik

Bakım hizmetleri 4 ana yönetmelikle yürütülmektedir (<http://eyh.aile.gov.tr>, erişim tarihi: 15.05.2016).

Huzurevi ile Huzurevi Yaşlı Bakım ve Rehabilitasyon Merkezleri’nde yaşlılara yönelik yapılan hizmetlerde barınma, psikolojik ve sosyal destek, sağlık, sosyal ilişkileri geliştirme, beslenme, temizlik, boş zaman değerlendirme, sosyal faaliyetler ve diğer sosyal hizmetler yer almaktadır (Bağdoğan, 2015: 436).

Türkiye’de akıl ve ruh sağlığı yerinde olan, tıbbi bakıma ihtiyacı olmayan ve herhangi bir özrü bulunmayan yaşlının bakımı ile ilgili olarak hane halkının tek başına



veya diğer destek unsurlarına rağmen yetersiz kaldığı durumlarda yaşlılara evde bakım sağlanmaktadır. Yaşlı ve engellilere yapılan evde bakım yardımı 15 Mayıs 2016 tarihi itibariyle 888,17 TL'dir. Ülkemizde 2022 sayılı kanun ile yapılan sosyal yardımlar, bu kapsamda yer almaktadır. Ayrıca SYDGM ile 1986 yılında yürürlüğe giren 3294 sayılı *SYDT Kanunu* kapsamındaki "*fakr-ü zaruret*" içindeki yaşlılar da (2022 sayılı Kanun'a göre aylık alanlar da dâhil) SYD Vakıflarından yardım almaktadır. 6704 sayılı 65 yaşını doldurmuş muhtaç, güçsüz ve kimsesiz Türk vatandaşlarına aylık bağlanması hakkında yeni bir düzenleme yapılmıştır. 26 Nisan 2016 tarihli bu düzenlemede yaşlı aylığı bağlanması için kişinin ve eşinin mal varlığı göz önünde bulundurulması hususu dikkate alınacaktır. Yaşlı kişilerin sadece kendisine ve eşine ait her türlü gelirlerin toplamı ikiye bölünmek suretiyle kişi başına düşen aylık ortalama gelir tutarı asgari ücretin 1/3'ünden az olanlar yaşlılık aylığı alabilir olarak değiştirilmiştir. 1 Ocak 2016 tarihinden itibaren ise yaşlılık aylığı 217 TL olarak belirlenmiştir (<http://eyh.aile.gov.tr>, Erişim tarihi: 15.05.2016).

## SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Sosyal devlet anlayışı herkesin eğitim, sağlık, barınma ve çalışma hakkı hizmetlerinden yararlanabilmesini amaçlayan ve işsizlik ve yoksulluğun önüne geçilmesi için uygulama ve düzenlemelerin zirve noktasına çıktığı bir anlayış olarak karşımıza çıkmaktadır.

Sosyal devlet anlayışının amacı, bireylerin veya ailelerin insan onuruna yaraşır bir hayat standartına ulaşmasını sağlamaktır. Bu nedenle yapılan uygulamalar bireylerin ekonomik refahını arttırmak amacını da taşımaktadır. Sosyal devletin ekonomik yönden en önemli özelliği ise klasik liberal anlayıştan farklı olarak devlet müdahalesinin ekonomiye yön vermesi gerektiğidir. Keynes ekonomik öğretisi sosyal devlet anlayışının yükselmesini sağlamış ve buna bağlı olarak gelişen Fordizm akımı da Keynes ekonomik öğretisinin gelişmesine yardımcı olmuştur.

Tarihsel süreç olarak ele alındığında ise yoksulluk sorununun devletin ilgi alanına girmesi ve modern devletin oluşum sürecinde oluşmaya ve gelişmeye başlayan bir anlayış olarak ele alınmaktadır. Bu süreçte ilk somut örnekler İngiliz yoksul yasaları ve akabinde XIX. yüzyılda ortaya çıkan sosyal politikalar sosyal devlet anlayışının temellerini oluşturmaktadır. Avrupa'da feodal sistemin çökmesi klasik liberal anlayışın doğuşu sosyal devlet filizlenmesini sağlamıştır. Burjuva sınıfının güçlenip ticari anlamda güçlenmesi ise sosyal devletin gelişmesine olumlu katkı sağlamıştır.

Feodal anlayışın çöküşünü hazırlayan gelişmelerin yaşanması teknik ve coğrafi gelişmeler, aydınlanma çağının yaşanması, burjuva sınıfının ortaya çıkışı, feodal düzenden kapitalist düzene geçiş, krallıklarla beraber ulusal devletlerin doğması, derebeyliklerin yıkılması, sanayi devriminin tohumlarının atılması yeni bir dönemi başlatmıştır. Feodal düzen yıkılıp yerine klasik liberal anlayış üretim sistemi değiştirmiş toplumsal ve ekonomik ilişkilerde devrim yaşanmış, işçi ve işveren gibi önemli iki kavram ortaya çıkmıştır. 1789 yılında Fransa'da yaşanan devrim siyasal ve sosyal hayatı etkileyecek büyük değişimler meydana getirmiştir. Sanayi devriminin XVIII. yy.'da İngiltere'de ortaya çıkması yeni gelişmelerin yaşanmasını sağlamıştır. Sanayi devrimi ile güç kazanan liberalizm çalışan sınıf için olumsuz sonuçlar doğuran düzenlemeleri beraberinde getirmiştir. Sanayinin ortaya çıkardığı işçi sınıfı büyümüştür. İşçiler kötü

şartlarda düşük ücretlerle çalıştırılmıştır. Sanayi devrimi Fordist üretim biçiminin ortaya çıkmasına uygun zemin hazırlamıştır.

Sosyal hakların Anayasalara yerleşmesi ile sosyal politikalar oluşturulmuş ve sosyal devlet yükselen bir ivme kazanmıştır. Özellikle 1929 Dünya Ekonomik Krizi ile birlikte kapitalizmin aşırı üretim eğilimi belirgin biçimde ortaya çıkmış ve liberal iktisadi düşüncenin değiştirilmesi fikri daha da hız kazanmıştır. Bu değişim sosyal devletin liberal devletin içinde yoğrulmasıyla oluşacağı kanısına varılmıştır. Keynesçi iktisat modelinin talep yönlü üretim öğretisi sosyal devletin öncüsü olmuştur.

Sosyal devlet anlayışı 1929 Dünya Ekonomik Krizi ile gelişmeye başlamış ve 1974-1975 dünya petrol krizine kadar geçen sürede Altın Çağını yaşamıştır.

Türkiye’de sosyal devlet anlayışının başlangıcı ise Osmanlı imparatorluğuna kadar dayanmaktadır. Osmanlı imparatorluğu döneminde 16. Yüzyılda kapitülasyonların başlangıcı ve 19. yüzyıldan itibaren imparatorluğun varlığını devam ettirmek için askeri ve yönetim alanında başlatılan bir takım reformlar sosyal devlet anlayışına doğru yönelime sebebiyet vermektedir. Bu dönemde, birçok Avrupa devletleri gibi Osmanlı’da da modernleşme anlamında atılan sosyal güvenlik kurumlarının tohumları atılmıştır (Gül, 2006: 259-260).

Türkiye’de sosyal devletin gelişimi cumhuriyet döneminde daha da belirgin hale gelmektedir. Bu dönemde sanayileşme ve kalkınma amaçlanmış daha sonra serbest piyasa ekonomi sistemi denenmiş; fakat başarılı olunamamıştır. Bu yüzden 1930’lu yıllarda devletçi kalkınma modeli izlenmiştir (Gül, 2006: 260).

1945-1960 dönemleri arasında liberal ekonomiye geçiş programı denenmesi, sosyal devlet açısından önem arz etmektedir. 1960-1980 döneminde yapılan sosyal güvenlik reformları ve 1980 sonrası Özalizm olarak adlandırılan dönemde de liberal ekonomiden vazgeçilmemiş ve özelleştirme ile beraber sosyal politikalara da ağırlık verilmiştir. Özellikle 1986 yılında kurulan ve “fak-fuk-fon” olarak adlandırılan Fakir Fukara Fonu sosyal devlet açısından önemli bir adım olarak görülmektedir. 3294 sayılı kanun gereği ülke içerisindeki fakr-u zaruret içinde olana vatandaşlara doğrudan nakdi ve aynı yardımlar yapılması ise şuan ki ismi ile Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları sosyal devlet anlayışının bir göstergesi olmuştur. 2002 sonrası Adalet ve

Kalkınma Partisinin tek başına iktidara gelmesi reformların tek elde toplanmasını sağlamış ve yeni yeni sosyal güvenlik reformları oluşturulmuştur.

Türkiye’de dezavantajlı gruplarla ilgili mevzuatlar yeterli olmadığından sosyal devlet anlayışına yönelimde de bazı eksiklikler gözlenmektedir. Örneğin; eski hükümlülerin istihdamı ile ilgili mevzuatlar henüz yeterli değildir. 4857 sayılı İş Kanununda yapılan son değişiklikle özel sektörün eski hükümlü çalıştırma zorunluluğunun kaldırılması zor olan eski hükümlülerin istihdamını daha da zorlaştırmıştır. Mevzuatın yetersizliği yanında eski hükümlülerin işe yerleştirilmeleri ile yetkili tek kurum olan İŞKUR’un verilerine göre kuruma başvuran ve işe yerleştirilen eski hükümlü sayısı da son derece sınırlıdır. İŞKUR’un hükümlülere ve eski hükümlülere yönelik işgücü yetiştirme kursları da günümüzde yetersiz kalmaktadır.

Türkiye’de sosyal devlet anlayışının bir göstergesi olan sosyal belediyecilik anlayışında da aksaklıklar göze çarpmaktadır. Türkiye’de Bazı belediyeler kendilerini sosyal politika aktörü olarak görmedikleri ve sosyal politika uygulamalarını merkezi yönetimin görevi saydıkları için, daha çok sosyal harcamalara yol açmayan, kısa vadeli ve mevsimlik projelere yönelmektedirler. Yine bu belediyeler siyasi rant elde edebilmek için sosyal hizmet projelerinin yerine kısa vadeli yardımlar olan öğrenci bursları, yoksul vatandaşlara kömür ve erzak yardımı yapmayı tercih edinmişler. Sosyal belediyecilik anlayışında en önemli konulardan biri sosyal doku çalışmasıdır. Türkiye’de yerel yönetimler tarafından yapılan sosyal doku çalışmaları uzman kişiler tarafından yapılmadığı için sosyal doku yapılan çalışmalarının yetersiz olduğu gözlemlenmektedir.

Türk kamu yönetiminin temel sorunlarından olan bürokratik işlemlerin çokluğu, sosyal belediyecilik hizmetlerinde de ortaya çıkabilmektedir. İhtiyaç sahibi kesimlerin bilgi kaynaklarının yetersizliği ve bürokratik sistemi gereği kadar bilmemeleri, onların sosyal yardım ve diğer sosyal hizmetlere ulaşmalarını güçleştirebilir. Artan bürokratik işlemler söz konusu kesimlerin sosyal belediyecilik sisteminden dışlanmalarına neden olabilir. Alt gelir gruplarının eğitim durumları ve iletişim bilgileri hizmet sunanlarla teması engelleyebilir. Bu yüzden, sosyal hizmet ve yardım uygulamalarında bürokratik süreçlerin mümkün olduğu ölçüde azaltılması ve alt gelir gruplarının mevcut prosedürler ve hakları konusunda bilgilendirilmeleri gerekmektedir.

Sonuç olarak Türkiye’de sosyal devlet anlayışında yaşanan gelişmeler dönem dönem artmıştır. Sosyal devletin bir aracı olan sosyal politikalar, Türkiye’de genellikle dezavantajlı grupların etrafında toplanmıştır. Türkiye’nin sosyal bir hukuk devleti olduğu gerçeği sosyal politikalar açısından güçlü bir devlet olduğu kanısını uyandırmamalıdır. Yapılan sosyal politikalar yeterli olmamakla birlikte tarihsel perspektif içinde değerlendirildiği zaman ise değişen hükümetler ve askeri vesayetler sosyal politikaların uygulanma noktasında sıkıntı yaşandığı gerçeğini de değerştirmemektedir.

## KAYNAKÇA

- Abdülkadir, Ş. (2005). “Küreselleşme Sürecinde Sosyal Politika”. Alfa Basım Yayım Dağıtım.
- Açıkgöz, Ö. ve Özkan, B. (2012). 1929 “Dünya Ekonomik Buhranı ve Türkiye Ekonomisine Etkileri”. *Mevzuat Dergisi*, yıl 2012, sayı 136.
- Ağlı E. (2016). “Cumhuriyetten Günümüze Türk Kadınının Eğitim”, Sosyal Ve Siyasal Hayata Katılımları Üzerine Bir Çalışma, Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi Eğitim Bilimleri Enstitüsü. <http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=18619>, (Erişim tarihi 17.05.2016).
- Akın İ, Akad M. (1973) “Cumhuriyetin Ellinci Yılında Temel Hak ve Özgürlükler”, 50. Yıl Armağanı, İÜHF Yayınları, İstanbul
- Akın, İ. (1980). “Kamu Hukuku”, İstanbul: İÜHF Yayınları.
- Akın, İ. ve Akad, M. (1973). “Cumhuriyetin Ellinci Yılında Temel Hak ve Özgürlükler”, 50. Yıl Armağanı, İstanbul: İÜHF Yayınları.
- Akmüt, A. (1991). “Hayat Sigortacılığı”, Ankara: Sorun Yayın.
- Akyıldız, H. (2006). “İktisadi ve Siyasal Dönüşümlerin Sosyo-Psikolojik Dinamiği”, İzmir: Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Cilt No 8, Sayı 4.
- Algan, B. (2007). “Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Hakların Korunması”, Ankara: Seçkin Yayınları,
- Aliefendioğlu, Y. (1982). “Anayasalarda Sosyal ve Ekonomik Haklar”, *Adalet Dergisi*, Sayı. 5.
- Alper, Y. (2013). “Türk Sosyal Güvenlik Sistemi Sosyal Sigortalar Hukuku”, Bursa: Dora Basım Yayın.
- Altan, Ö. Z. (2004) “Sosyal Politika Dersleri”, Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayınları.

- Arpacı, F. (2005). "Farklı Boyutlarıyla Yaşlılık", Ankara: Türk İşçi Emeklileri Derneği Yayınları,
- Ateş, H. (2009). "Sosyal Belediyecilik", Çerçeve Dergisi,
- Aydınlı, H. İ. (2004). "Sosyo-Ekonomik Dönüşüm Süreci (Post-Fordizm) ve Sanayi Ötesi Yaklaşımlar", Kamu-İş Dergisi, Cilt No 7, Sayı 4, <http://www.kamu-is.org.tr/pdf/743a.pdf> (Erişim tarihi 30.03.2016)
- Aydoğan, M. (2006) "Batı ve Doğu Uygarlıkları Antik Çağ'dan Küreselleşmeye Yönetim Gelenekleri ve Türkler(2)", İzmir: Umay Yayınları, (Araştırma),
- Balkır, Z.G (2009). "Türk Anayasa Yargısında Sosyal Hakların Korunması", Kocaeli: Kocaeli Üniversitesi Yayınları
- Bedük, M.N. (2002). "Türk İş Hukukunda Eski Hükümlü İstihdamı Çimento İşveren Dergisi" Kasım Cilt 19. Sayı: 6.
- Boratov, K. (2003). "Türkiye İktisat Tarihi 1908-2002", Yedinci Basım, Ankara: İmge Yayınevi.
- Boyer, R. (1996). "The Changing Status of Industrial Relations In A More Interdependent World", paper presented at the Conference Advancing Theory in Labour Law and Industrial Relations in a Global Context", Amsterdam, ss. 1-33.
- Boyer, R. Saillard, Y. (2001). "A Summary of Régulation Theory", Regulation Theory: The State of Art içinde (der. Robert Boyer), Routledge, London, ss. 36-44.
- Bulut, N. (2003). "Feodaliteden Küreselleşmeye Ekonomik İktidar Siyasal İktidar İlişkisi", (Feodaliteden Küreselleşmeye) Ankara: Seçkin Yayınları,
- Bulut, N. (2003). "Küreselleşme Sosyal Devletin Sonu mu?" Ankara: AÜHFD, Cilt. 52, sayı: 2
- Bulut, N. (2009). "Sosyal Devletin Düşünsel Temelleri ve Çağdaş Sosyal Devlet Anlayışı", <http://archiv.jura.uni-saarland.de/turkish/NBulut2.html>. (Sosyal Devletin Düşünsel Temelleri), (Erişim Tarihi: 28.02.2016)

- Ceylan-Ataman, B. (2000) “İşgücü Piyasası ve İstihdam Politikalarının Temel Prensipleri”, Ankara: A.Ü. S.B.F Yayınları.
- Çapraz, N. (2001). “Ekonomik Bunalımların Dünya’da ve Türkiye’de Yansımaları”, İstanbul: İstanbul Der Yayınları.
- Çavdar, T. (1992). “Türkiye’de Liberalizm (1980-1990)”, Ankara: İmge Yayınları
- Çelebi, N. (1977). “Türk Düşüncesinde Sosyal Yardım Fikri”, Basılmamış Çalışma
- Çelik, F., & Usta, S. (2010). Klasik Liberalizmde " Özgürlük" ve Liberalizmin Yerel Yönetimlere Bakışı/" Freedom" In Classical Liberalism and Liberalism's View on Local Authorities. *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, (24), 121.
- Çetin. H. (2001). “Liberalizmin Temel İlkeleri, C.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi”, Cilt 2, Sayı 1, Sivas: Cumhuriyet Üniversitesi, İ.İ.B.F. Kamu Yönetimi.
- Deane, P. (1988). “İlk Sanayi İlkılabı. Çev. Güran”, T. Ankara: Türk Tarih Kurumu Yayınları.
- Dillik, S. (1992). “Sosyal Güvenlik”, Ankara: A.Ü. Basımevi.
- Dobb M. (2001). “Kapitalizmin Dünü ve Bugünü”, 4. Baskı, İstanbul: İletişim Yayınları.
- Dobb, M. (1981). “Kapitalizm Sosyalizm Azgelişmiş Ülkeler Ve İktisadi Kalkınma”, Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları S: 464, 100. Doğum Yılında Atatürk'e Armağan Dizisi:7, Çeviren Doç. Dr. Mehmet Selik.
- DPT. (1977). “Sosyal Güvenlik Komisyon Raporu”, Ankara: Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Raporu
- Duman, E. (2008). “1929 Ekonomik Buhranı ve 2008 Küresel Krizi'nin Karşılaştırılması”, Karaman: T.C. Karamanoğlu Mehmet Bey Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Krizlerin Anatomisi



- Durdu Z. (2009). "Modern Devletin Dönüşümünde Bir Ara Dönem: Sosyal Refah Devleti, Muğla: Muğla Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi". Sayı:22 <http://www.siyasaliletisim.org/pdf/moderndevlet.pdf> (Erişim tarihi:15.02.2016)
- Elçin, A, B. (2012). "Küreselleşmenin Tarihçesi", Ankara
- Erdoğan, E. ve Ak, M. Z. (2003)"Neo-Liberal Ekonomik Dönüşüm ve Sendikalar,"Kamu-İş Dergisi, Cilt No 7, Sayı 2, <http://www.kamuis.org.tr/pdf/7237.pdf>. (Erişim tarihi: 30.12.2015).
- Eroğul, C. (1989). "Demokrat Parti, Tarihi Ve İdeolojisi (1968)", Ankara: İmge Yayınevi
- Ersöz, H. Y. (2006). "5272 Sayılı Yasa Öncesinde Türkiye'de Belediyeler, Sosyal Siyaset Konferansları", İstanbul.
- Ezer F. (2010). "Dünya Ekonomik Krizi'nin Türkiye'ye Etkileri Effects Of 1929 World Economic Crisis On Turkey Elazığ: Fırat Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi Fırat University Journal of Social Science" Cilt: 20, Sayı: 1.
- Glyn, A. Hughes, A. Lıpietz, A. ve Singh, A. (1990), "The Rise and Fall of Golden Age", The Golden Age of Capitalism Reinterpreting the Postwar Experience içinde (der. Stephen Marglin, Juliet Schor), Clarendon Press, Oxford, ss. 39–125.
- Göze, A. (1976). "Sosyal Devlet Sistemi", İstanbul: İÜHF Yayınları
- Göze, A. (2013). "Liberal Marxiste Faşist Nasyonal Sosyalist Ve Sosyal Devlet", İstanbul: Beta Yayınevi.
- Göze, A. (2015). "Siyasi Düşünceler ve Yönetimler", İstanbul: Beta Yayınevi.
- Gül, S.S. (2006). "Sosyal Devlet Bitti Yaşamın Piyasa! Yeni Liberalizm ve Muhafazakarlık Kısılcacında Refah Devleti", Ankara: Ebabil Yayınları,
- Gümüş T. (2010). "Sosyal Devlet Anlayışının Gelişimi ve Dönüşümü", İstanbul: On İki Levha Yayınları.

- Hacımuratoğlu, T. B. (2010). “Türkiye’de Kadın Yoksulluğu”, T.C. Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Çalışma Ekonomisi Ana Bilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi,
- Hirsch, J. (1991). “Fordism and Post-Fordism: The Present Social Crisis and its Consequences”, Post Fordism and Social Form-A Marxist Debate on the Post-Fordist State içinde (der. Werner Bonefeld, John Holloway), Palgrave, London, ss. 8–35.
- <http://eyh.aile.gov.tr>, (Erişim tarihi: 15.05.2016)
- <http://www.sgk.com.tr/Content.aspx?cid=19> (Erişim Tarihi: 15.04.2016).
- Işıklı, A. (2005). “Sendikacılık ve Siyaset”, , Ankara: Matbaa Yayınları
- Jessop, B. (1996). “Post-Fordism and the State”, Post-Fordism: A Reader içinde (der. Ash Amin), Blackwell Publisher, Oxford, ss. 251–279.
- Kaboğlu, İ (1996). “Yerleşme Özgürlüğü ve Konut Hakkı, İnsan Hakları Yıllığı (Muzaffer Sencer’e Armağan)”, c. 17-18, Ankara 1995-1996. (Yerleşme Özgürlüğü ve Konut Hakkı)
- Kalkınma Bakanlığı (2014). “Onuncu Kalkınma Planı 2015 Programı” (2014-2018).
- Kapani, M. (1982). “Sosyal Bir Devletin Belirgin Özellikleri ve Ekonomik ve Sosyal Alanlardaki Başlıca Ödevleri, Çağdaş Anayasalarda Ekonomik ve Sosyal Haklar ve Ödevler”, İstanbul: İstanbul İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Yayınları.
- Kara, U. (2013). “Sosyal Devletin Yükselişi Ve Düşüşü”, 2. Baskı, Adana: Karahan Kitapevi
- Kaya, E. ve Şentürk, Hulusi. (2007). “Muhafazakâr Demokraside Yerel Yönetim Vizyonu”, İstanbul: Plato Danışmanlık.
- Kaya, M. (2009). “Küreselleşme Yaklaşımları”, Diyarbakır: Dicle Üniversitesi Ziya Gökalp Eğitim Fakültesi Dergisi.
- Keleş, S. (2008), “Türkiye’de Sosyal Belediyecilik Uygulamaları ve Ankara Büyükşehir Belediyesi Örneği”, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Afyon Kocatepe Üniversitesi SBE, Afyonkarahisar.

- Kepenek, Y. (1990). "Türkiye Ekonomisi", Ankara: Verso Yayınları
- Keskin, B. (2008), "Yoksulluğa Yerel Müdahale Sosyal Belediyecilik Karşılaştırmasında Eminönü ve Beşiktaş Belediyeleri Örnekleri", İstanbul: Yayınlanmamış Doktora Tezi, Marmara Üniversitesi SBE.
- Keyder, Ç. (1987)."Türkiye'de Devlet Ve Sınıflar", Çev. S. Tekay, İstanbul: Verso
- Koçak, O ve Altun S. (2010). "Ceza Ve İnfaz Kurumlarındaki Mesleki Eğitim Faaliyetlerinin Hükümlü İstihdamına Katkıları", Çalışma İlişkileri Dergisi Cilt: 1 Sayı:1
- Köker, L. (1992). "Demokrasi Üzerine Yazılar", Ankara: İmge Yayınları,
- Köse, Ö.(2003). "Küreselleşme Sürecinde Devletin Yapısal ve İşlevsel Dönüşümü", Sayıştay Dergisi, Sayı 49.
- Kürkçü, D.D. (2013). "The Turkish Online Journal of Design, Art and Communication" - TOJDAC April 2013 Volume 3 Issue 2, Küreselleşme Kavramı Ve Küreselleşmeye Yönelik Yaklaşımlar İstanbul Kültür Üniversitesi, Sanat ve Tasarım Fakültesi.
- Lenin, V. İ. (1979). "Emperyalizm Kapitalizmin En Yüksek Aşaması", Eriş Yayınları, Yedinci Baskı.
- Lipietz, A. (1992)."Towards a New Economic Order: Post-Fordism, Ecologyand Democracy (Çev. M. Slater)", Oxford UniversityPress, New York.
- Lordoğlu K. (1996). "Kapitalizm", İstanbul: BDS Yayınları.
- Manav, A. E. (2006) "İşverenin Özürlü, Eski Hükümlü ve Terör Mağduru Çalıştırma Zorunluluğu", Ankara: Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi Cilt: X Sayı: 1-2 ss: 137-169.
- Onur, A, O. (2010) "Türk Hukukunda Sosyal Devlet İlkesi", Yayınlanmış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul: Maltepe Üniversitesi
- Örs, H. B. (2010) "19. Yüzyıldan 20. Yüzyıla Modern Siyasal İdeolojiler". 4. Baskı, İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.

- Özbek, N. (2002). “Osmanlıdan Günümü Sosyal Devlet, Toplum ve Bilim”, Sayı: 92, Bahar,7-32
- Özbudun, E. (1995). “Türk Anayasa Hukuku”, Ankara: Yetkin Yayınları
- Özdemir, S. (2007). “Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti”. İstanbul: İstanbul Ticaret Odası.
- Özeren, E.E. (2004) . “İş Hukukunda Çalışan Çocuk”, TBB Dergisi, sayı 52. Ss:162-172.
- Özkaya, M. O. Özbilgin, M ve Şengül, C. M. (2008). “Türkiye’de Farklılıkların Yönetimi: Türk ve Yabancı Ortaklı Şirketler Örnekleri”, Konya: Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Sayı 19 ss: 359-374.
- Sağlam Ö. (2011). “Sosyal Devlet Ve İnsan Hakları” Maltepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İnsan Hakları Ana Bilim Dalı İnsan Hakları Programı Yüksek Lisans Tezi
- Sanal, E. (2013). “Aktif İstihdam Politikaları”, Toprak İşveren Sendikası(99).
- Sarıca, M. (1993). “Siyasi Düşünce Tarihi”, İstanbul: Gerçek Yayınevi,
- Seyyar, A. (2005). “Sosyal Güvenlik Terimleri”, İstanbul: Papatya Yayıncılık
- Seyyar, A. (2008), “Yerel Siyasetin Gelişiminde Sosyal Politikaların Önemi”, Yerel Siyaset Dergisi, Sayı: 25,
- Seyyar, A. (2009). “Uluslararası Boyutuyla Özürlü Kota Sistemi”, Kamu İş Dergisi, Cilt 6 Sayı: 1 ss: 1-13
- Şaylan, G. (2003). “Değişim, Küreselleşme ve Devletin Yeni İşlevi”, Ankara: imge Kitabevi
- Şenel, A. (1982). “Siyasal Düşünceler Tarihi”, Ankara:S.B.F Yayını.
- Şenel, A. (1995). “Siyasal Düşünceler Tarihi, (Tarih Öncesinde ilkçağda Ortaçağda ve Yeniçağda Toplum ve Siyasal Düşünüş)”, Ankara: Bilim ve Sanat Yayınları..
- Şenkal, A. (2005). “Küreselleşme Çağında Sosyal Politika”, İstanbul: Alfa Yayınları

- Şentop, M. (2006), "Anayasa ve Sosyal Devlet", Sosyal Politikalar Dergisi,
- Talas, C. (1980) "Sosyal Politika", Ankara
- Talas, C. (1993). "Liberalciliğin Geri Dönüşü ve Sonrası", Ankara: Amme İdaresi Dergisi, Cilt. 26, sayı: 3,
- Talas, Cahit. (1991). "Öğretilerde Sosyal Devlet, İnsan Hakları Yıllığı", c. 13, Ankara.
- Tanör, B. (1978). "Anayasa Hukukunda Sosyal Haklar", İstanbul: May Yayınları.
- Timur, B. (1997). "Türk Devrimi ve Sonrası", Ankara: İmge Yayınları
- Tokol, A. (2000) "Sosyal Politika", Bursa: Vipaş A.Ş, 2. Baskı
- Tokol, A. (2012). "Özel Korunması Gereken Gruplar(Dezavantajlı Gruplar) Sosyal Politika (ed. A.İ. Oral ve Y. Şişman)" Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayını.
- Tokol, A. (2012). "Türk Endüstri İlişkileri Sistemi", Bursa: Dora Yayınevi, 3. Baskı
- Torun, İ. (2002). "Kapitalizmin Zorunlu Şartı "Protestan Ahlâk" Sivas: C.Ü. İktisadi Ve İdari Bilimler Dergisi", Cilt 3, Sayı 2,
- Tuncay, M. (1997). "Siyasi Tarih (1908-1980)", Türkiye Tarihi 5, 1980-1995, Der. S. Akşin, İstanbul: Cem Yayınları
- Uluğ, F. (2000). "Eğitim Hakkının Kullanım Sorunu, Türkiye'de insan Hakları", Yay. Haz, Oya Çitçi, Ankara: TODAİE İnsan Hakları Araştırma ve Derleme Merkezi Yayını.
- Ulusoy, A. (2007). "Maliye Politikası". Trabzon: Üç yol Kitabevi.
- Uygun, O. (2003). "Küreselleşme ve Değişen Egemenlik Anlayışının Sosyal HaklaraEtkisi", Anayasa Mahkemesi Yayınları.
- Ülgen, P. (2010) "Ortaçağ Avrupasında Feodal Sisteme Genel Bir Bakış" Mukaddime Dergisi Sayı 1.
- Walker, A. ve Maltby, T. (2008) "Yaşlılar" Pete Alcock vd. (der.), Sosyal Politika: Kuramlar ve Uygulamalar (çev. Osman Tezgel) içinde, Ankara: Siyasal Kitabevi, 511-520

- Wallerstein, I. (2000). "Bildiğimiz Dünyanın Sonu", Çev. Tuncay Birkan, İstanbul: Metis Yayınları,
- Yayla, A. (2000)," Liberal Bakışlar", Liberte Yayınları, Ankara: Siyasal Kitabevi
- Yentürk, N ve Başlevent, C. (2007). "Türkiye' de Genç İşsizliği", İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Gençlik Çalışmaları Birimi.
- Yıldırım, H. O (2008). "Dünyada ve Türkiye'de Çocuk İşçiliği ve Özel Bir Örnek Olarak İstanbul İlinde Otomotiv Küçük Sanayinde Çalışan Çocuk İşçi Ve Çıraklar", Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul: Kadir Has Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü
- Yıldırım, K. ve Karaman, D. (2005). "Makroekonomi". Eskişehir: Eğitim, Sağlık ve Bilimsel Çalışmalar Vakfı.
- Yörük, E. M. (1989). "Türkiye'de Sigortacılık Sektörü", Ankara: Türkiye İş Bankası Yayınları
- Yurdusev, A. N. (1993). "Liberalizmin Türkiye Atağı", Türkiye Günlüğü.
- Yüksel, F. (2007). "Sosyal Devletin Dönüşüm Sürecinde Yerel Yönetimlerin Yeni İşlevler", AÜSBF Dergisi.

## ÖZGEÇMİŞ

Yusuf MUYAN Muş Merkeze bağı Sungu Beldesinde 08.09.1986 tarihinde doğdu. İlk ve ortaöğrenimini Sungu beldesinde tamamladı. Daha sonra Bursa Uludağ Üniversitesi Kamu Yönetimi bölümünü kazandı. 2011 yılında Bursa Uludağ Üniversitesinden mezun oldu. 2014 yılında Muş Valiliği Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı Müdürlüğünde Sosyal Yardım ve İnceleme Görevlisi olarak görevine başladı. Halen bu görevde devam etmektedir.