

TÜRKİYE' DE SOSYAL DEVLET HARCAMALARININ GELİŞİMİ (1980 – 2006)

Hazırlayan: Yavuz DOĞAN

Danışman: Yrd. Doç. Dr. Özlem ÖZKIVRAK

Lisans Eğitim, Öğretim ve Sınav Yönetmeliği'nin Maliye Anabilim Dalı için
öngördüğü YÜKSEK LİSANS TEZİ olarak hazırlanmıştır.

Edirne
Trakya Üniversitesi
Sosyal Bilimler Enstitüsü
Eylül, 2008

Hazırlayan: Yavuz DOĞAN

Tezin Adı: Türkiye’ de Sosyal Devlet Harcamalarının Gelişimi (1980 – 2006)

ÖZET

Sosyal refah uygulamalarının kökenleri oldukça eskilere dayanmasına karşın, günümüzün gelişmiş batılı sosyal refah devletleri ancak 19. yüzyılın sonlarında ortaya çıkmaya başlamışlardır. 1. Dünya Savaşı, 1929 Buhranı ve 2. Dünya Savaşının getirdiği ekonomik ve toplumsal sorunlar, devletlerin toplum hayatını ilgilendiren olaylar karşısında seyirci kalamayacağını, gerektiğinde iktisaden güçsüzlerin lehine sosyal alana karışmasını mecbur kılmış; bu ise sonuçta 2. Dünya Savaşı sonrasında “sosyal devlet” ya da “refah devleti”nin hızla gelişmesine yol açmıştır.

1970’li yılların sonlarından itibaren dünyada meydana gelen ekonomik, sosyal, politik ve kültürel alandaki gelişmeler ise sosyal refah devletinin gelişimini sınırlandırmış ve zaman içinde sosyal refah devletinin geleceği hakkında tartışmalar gündeme gelmiştir. Bu çerçevede, özellikle 1980’li yıllarda klasik liberalizmin yeniden yükselişi ve giderek artan globalleşme sosyal refah devleti uygulamalarını, sosyal harcama ve bunların finansmanının yeniden değerlendirilmesini zorunlu kılmıştır.

Dünyadaki gelişmelere paralel olarak 1980’li yıllardan itibaren Türkiye’de de liberal ekonomi politikaları uygulamaya konmuş, dışa açık büyüme modeli kabul edilmiş ve piyasa ekonomisinin geliştirilmesi yönünde önemli adımlar atılmıştır. Bu açıdan söz konusu gelişmelerin Türkiye’de sosyal devlet uygulamaları ve harcamalarını nasıl etkilediği önemli araştırma konuları olarak karşımıza çıkmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Sosyal Devlet, Sosyal Harcamalar

Prepared by: Yavuz DOĞAN

The name of the Thesis: The Development of Social Government Spending in Turkey (1980-2006)

ABSTRACT

Despite the roots of the social welfare applications dates back to the very past, today's developed western social welfare states emerged hardly at the ends of 19 th century. The economic and social problems caused by the First World War, 1929 Depression, and the Second World War made the governments understand that they are not to be witness of the problems concerning the social life. Therefore, the governments had to interfere in the social field economically in favor of the powerless.

The economic, social, political and cultural developments occurred starting from the end of the 1970's restricted the development of social welfare governments; and arguments about the future of social welfare governments aroused in the course of time. In this context; especially the rise of classic liberalism in 1980's and the growing globalization has made the social welfare government applications, social spending, and the finance of these assessed again.

In parallel to the developments in the World, liberal economy policies has started to be executed, development model open to foreign outside has been accepted, and crucial steps has been taken concerning the development of market economy in Turkey since 1980's. That is why; how these mentioned developments affected the social government applications and spending in Turkey appears as a crucial argument in front of us.

Keywords: Social Government, Social Spending

İÇİNDEKİLER

Sayfa No:

ÖZET	i
ABSTRACT	ii
İÇİNDEKİLER	iii
TABLO LİSTESİ	vi
KISALTMALAR	vii
GİRİŞ	1
a. Problem.....	2
b. Amaç.....	2
c. Önem.....	3
d. Sınırlılıklar.....	3
e. Tanımlar.....	3
ARAŞTIRMA YÖNTEMİ	4
a. Araştırma Modeli.....	4
b. Verilerin Toplanması.....	4
c. Süre ve Olanaklar.....	4

BİRİNCİ BÖLÜM

1. SOSYAL DEVLET: KAVRAM, AMAÇLAR, ARAÇLAR, GELİŞİM ve MODELLER	5
1.1. Sosyal Devlet Kavramı.....	6
1.2. Sosyal Devletin Amaçları	9
1.2.1. Adil Gelir Dağılımı ve Yoksullukla Mücadele.....	9
1.2.2. Fırsat Eşitliği.....	10
1.2.3. Sosyal Güvenlik.....	11
1.2.4. Tam İstihdam Ve İşsizlikle Mücadele.....	14
1.2.5. Sosyal Denge Ve Barışı Sağlamak.....	15
1.2.6. Ekonomik Büyüme Ve Kalkınma.....	15
1.3. Sosyal Devletin Araçları	16

1.3.1. Geniş Anlamda Sosyal Politika Araçları.....	17
1.3.1.1. Kamu Harcamaları ve Vergileme.....	17
1.3.1.2. Regülasyon Ve Kontroller.....	19
1.3.1.3. Kamu İktisadi Teşebbüsleri.....	19
1.3.1.4. Planlama.....	20
1.3.1.5. Kamulaştırma ve Devletleştirme.....	21
1.3.2. Dar Anlamda Sosyal Politika Araçları.....	22
1.3.2.1. Sosyal Sigortalar.....	22
1.3.2.2. Sosyal Yardım.....	23
1.3.2.3. Sosyal Hizmet.....	23
1.3.2.4. Sosyal Tazmin	24
1.4. Sosyal Devlet Modelleri.....	24

İKİNCİ BÖLÜM

2. TÜRKİYE'DE SOSYAL DEVLET UYGULAMALARININ TARİHİ

GELİŞİMİ VE ANAYASALARDA SOSYAL DEVLET.....	28
2.1. Cumhuriyet Öncesi Dönem.....	28
2.2. Cumhuriyet Döneminde Anayasal ve Yasal Düzenlemeler.....	31
2.2.1. İzmir İktisat Kongresi.....	32
2.2.2. Anayasal ve Yasal Düzenlemeler.....	33
2.2.2.1. 1924 Anayasası.....	34
2.2.2.1.1. 3008 Sayılı İş Kanunu.....	38
2.2.2.1.2. 1936 – 1960 Dönemindeki Gelişmeler.....	41
2.2.2.2. 1961 Anayasası.....	44
2.2.2.3. 1982 Anayasası.....	50

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

3. TÜRKİYE'DE SOSYAL DEVLET SİSTEMİ VE SOSYAL DEVLET

HARCAMALARININ GELİŞİMİ.....	60
3.1. Türkiye'de Sosyal Devlet Sistemi.....	60

3.1.1. Türkiye’de Sosyal Güvenlik Sistemi İçerisindeki Primli-Rejim (Sosyal Sigortalar).....	61
3.1.2. Türkiye’de Sosyal Güvenlik Sistemi İçerisindeki Primsiz Rejim.....	63
3.1.2.1. Sosyal Yardımlar.....	63
3.1.2.1.1. Tazminat Karakteri Taşıyan Sosyal Yardımlar.....	64
3.1.2.1.2. Koruma Karakteri Taşıyan Sosyal Yardımlar.....	65
3.1.2.2. Sosyal Hizmetler.....	67
3.1.3. Türk Sağlık Sistemi.....	68
3.1.4. Türk Eğitim Sistemi.....	73
3.2. Türkiye’de Sosyal Devlet Harcamaları.....	78
3.2.1. 1980–2006 Döneminde Türkiye’de Sosyal Devlet Harcamalarının Gelişimi.....	78
3.2.2.1. Türkiye’de Sosyal Güvenlik Harcamalarının Gelişimi (1980–2006).....	81
3.2.2.2. Türkiye’de Sağlık Harcamalarının Gelişimi (1980–2006).....	83
3.2.2.3. Türkiye’de Eğitim Harcamalarının Gelişimi (1980–2006).....	87
SONUÇ.....	95
KAYNAKÇA.....	97

TABLO LİSTESİ

Sayfa No:

Tablo 1. Sosyal Güvenlik Kurumlarının Kapsadığı Nüfus.....	62
Tablo 2. Kuruluşlara Göre Hastane ve Yatak Sayıları.....	72
Tablo 3. Eğitim Kademelerine Göre Okul, Öğrenci ve Öğretmen Sayıları (2006–2007).....	77
Tablo 4. Seçilmiş OECD Ülkeleri Ve Türkiye’de Sosyal Koruma Harcamaları (2003).....	80
Tablo 5. Türkiye ve Seçilmiş Bazı OECD Ülkelerinde Yaşlılığa Yönelik, Sağlık Ve Diğer Sosyal Harcamalar, 2001–2003 (GSYİH’nın %’si).....	81
Tablo 6. Sosyal Güvenlik Kurumlarına Yapılan Bütçe Transferleri.....	82
Tablo 7. Yeşil Kart Verilen Kişi Sayısı ve Harcama Miktarları (1992–2006).....	83
Tablo 8. Yıllara Göre Sağlık Bakanlığı Bütçesinin Konsolide Devlet Bütçesine Oranı.....	85
Tablo 9. GSMH İçinde Sağlık Bakanlığı Bütçesinin Payı.....	86
Tablo 10. Milli Eğitim Bakanlığı Bütçesinin Konsolide Devlet Bütçesine Oranı ..	88
Tablo 11. Milli Eğitim Bakanlığı Bütçesinin GSMH’ya Oranı.....	90
Tablo 12. Yükseköğretime Ayrılan Bütçe Ödeneklerinin Yıllara Göre Değişimi.....	91
Tablo 13. Eğitim İçin Ayrılan Bütçe Ödeneklerinin Yıllara Göre Değişim.....	92
Tablo 14. OECD Ülkelerinde Eğitim Harcamalarının GSMH’ye Oranları (2003).....	93

KISALTMALAR

ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
A.Ş	: Anonim Şirketi
Bağ-Kur	: Esnaf ve Sanatkârlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu
bkz	: Bakınız
CHP	: Cumhuriyet Halk Partisi
DİT	: Devlet İktisadi Teşekkülleri
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı
GSMH	: Gayri Safi Milli Hasıla
GSYİH	: Gayri Safi Yurt İçi Hasıla
ILO	: Uluslararası Çalışma Örgütü
IMF	: Uluslararası Para Fonu
İİBK	: İşçi Bulma Kurumu
İŞKUR	: Türkiye İş Kurumu
İ.Ü	: İstanbul Üniversitesi
İ.Ü.S.B.E.	: İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü
KHK	: Kanun Hükmünde Kararname
KİT	: Kamu İktisadi Teşebbüsü
md.	: Madde
MEB	: Milli Eğitim Bakanlığı
OECD	: İktisadi İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı
OYAK	: Ordu Yardımlaşma Kurumu
ÖİK	: Özel İhtisas Komisyonu
R.G.	: Resmi Gazete
s.	: Sayılı/sayı
SDÜ	: Süleyman Demirel Üniversitesi
SHCEK	: Sosyal Hizmetler Çocuk Esirgeme Kurumu
SSK	: Sosyal Sigortalar Kurumu

SYDGM	: Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
T.C.	: Türkiye Cumhuriyeti
TÜHİS	: Türk Ağır Sanayi ve Hizmet Sektörü Kamu İşverenleri Sendikası
TÜSİAD	: Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği
UÜİBF	: Uludağ Üniversitesi İktisadi İdari Birimler Fakültesi
VGM	: Vakıflar Genel Müdürlüğü
YÖK	: Yükseköğretim Kurulu
YTL	: Yeni Türk Lirası

GİRİŞ

Sosyal refah uygulamaları oldukça eskilere dayanmaktadır. Batılı ülkelerde sosyal refah uygulamalarının İngiltere’de 1601 yılında Yoksullara Yardım Yasası ile başladığı kabul görmüştür ancak günümüzün gelişmiş batılı sosyal refah devletinin ortaya çıkışı 19. yüzyılın sonlarında mümkün olmuştur.

1929 Buhranı ve 1. Dünya Savaşının getirdiği ekonomik ve toplumsal sorunların yanı sıra oluşan teknik gelişmeler nedeniyle devletlerin toplum hayatını ilgilendiren olaylar karşısında seyirci kalamayacağını gerektiğinde iktisaden güçsüzlerin lehine sosyal alana karışmasını mecbur kılmasıyla “Sosyal Devlet” ve “Refah Devleti” kavramlarının oluştuğu görülmektedir. 1970’li yıllarda meydana gelen ekonomik, sosyal, politik ve kültürel alandaki gelişmeler sosyal refah devletinin hızla gelişmesine yol açmıştır. İlerleyen zamanda sosyal refah devleti uygulamaları ile ilgili reformlar ve yeni düzenlemelere gidilmiştir.

Zamanla sosyal refah devleti sosyal barışın sağlanması, gelir dağılımı, sağlık, eğitim, sosyal güvenlik, işe yerleştirme, iş kazaları, çalışma hayatının düzenlenmesi, sosyal konut işleri, bulaşıcı hastalıklara savaş ve çocukların korunması gibi benzer sosyal fonksiyonlar üstlenmiştir.

Sosyal devlet tüm bu sosyal fonksiyonları üstlenmesine karşın esas amacı; sosyal ve toplumsal bütünlüğü ve barışı sağlamak, ayırım gözetmeden her türlü sosyal statüde yer alan bireylere eşit imkân sağlanması, toplumu oluşturan bireylerin haysiyet ve kişiliğine uygun yaşam standartlarını oluşturulmasını sağlamak ve bireylerin hak ve özgürlüklerini diledikleri gibi kullanmalarına imkan sağlamak olmuştur.

Çalışmamızın ilk bölümde sosyal devlet kavramından, dünyadaki gelişiminden, geçirdiği süreçten; sosyal devlet bireylerin insan onuruna yaraşır bir hayat sürdürmeleri için araçlarını kullanarak ne gibi müdahalelerde bulunduğu ve sosyal devlet modelleri incelenmiştir.

İkinci bölümde Türkiye’de sosyal devlet kavramı, Cumhuriyet öncesi dönemden başlayarak geçirdiği evreler, 1924, 1961, 1982 Anayasalarımızda yer alan

hükümler ve bu hükümlere uygun şekilde gerçekleştirilen yasal hükümler çerçevesinde değerlendirilmeye çalışılmıştır.

Üçüncü bölümde ise Türkiye’de sosyal devletin özünü oluşturan sosyal güvenlik, sağlık ve eğitim sistemlerine incelenmiştir. Devletin 1980 yılı ile 2006 yılları arasındaki sosyal güvenlik, sağlık ve eğitim alanındaki yapmış olduğu harcamalar değerlendirilmiştir.

a. Problem

Sosyal Devlet terimi çağdaş devlet anlayışını dile getiren kavramlardan biridir. Sosyal Devlet anlayışının gelişimi ile birlikte, devletin görev ve sorumluluklarının arttığı ve giderek daha çok fonksiyon yüklediği diğer bir ifadeyle ekonomide müdahaleci ve aktif bir rol oynamaya başladığı görülmektedir. Bu doğrultuda devletin yapmış olduğu harcamalar da artmış ve kamu harcamaları için de sosyal devlet anlayışı çerçevesinde yapılan sosyal harcamalar olarak adlandırılan harcamalar önemli bir paya sahip olmuştur. Sosyal harcamaların artışı ile birlikte bunların finansmanı da temel bir sorun olarak ortaya çıktığı için, sosyal harcamaların kapsamı, gelişimi, amaçları ve sonuçlarının dikkatlice değerlendirilmesi gereği açıktır.

b. Amaç

Bu araştırmada; Türkiye’de sosyal devlet anlayışının ve harcamalarının 1980 sonrası dönemde gelişimini inceleyerek, 1980’li yıllardan beri izlenen liberal politikaların sosyal harcamalar üzerindeki etkisi incelenecektir.

- 1.Sosyal devlet nedir?
- 2.Türkiye’de sosyal devlet geçmişten günümüze nasıl gelişmiştir?
3. Türkiye’de sosyal devlet harcamalarının kapsamı ve gelişimi nasıl bir seyir izlemektedir?
4. Türkiye’de sosyal dengeyi sağlamada devlet harcamalarının rolü nedir?

c. Önem

Çalışmada sosyal devlet anlayışının ülkemizde nasıl uygulandığı ve Türkiye’de sosyal devlet harcamalarının gelişimi ele alınacaktır. Gelişmekte olan bir ülke konumundaki Türkiye’de milli gelir seviyesinin ve kamu gelirlerinin nispi yetersizliği bilinmektedir. Öte yandan sosyal devlet anlayışı ciddi anlamda sosyal harcamayı ve bunu karşılamak için önemli seviyede kamu geliri tahsisini gerektirmektedir. Ayrıca 1980 sonrası izlenen liberal politikalar devletin ekonomideki rolü ve payının ve böylece kamu harcamaları ve sosyal harcamaların sınırlandırılmasını öngörmektedir. Dolayısıyla Türkiye açısından sosyal devlet anlayışı ve harcamalarının 1980 sonrası gelişiminin incelenmesi ve Türkiye’de sosyal devlet anlayışının ve harcamalarının ne ölçüde başarılı olduğunun değerlendirilmesi büyük önem taşımaktadır.

d. Sınırlılıklar

Türkiye’de sosyal devlet anlayışının ve 1980 sonrası dönemde Türkiye’de sosyal harcamaların gelişiminin incelenmesi bu çalışmanın amacını oluşturmaktadır. Çalışmada teori ve uygulamaya yönelik gelişmeler ile harcamaların 1980-2006 dönemi gelişimi incelenecektir.

e. Tanımlar

Sosyal devlet anlayışı, “devletin sosyal barışı ve sosyal adaleti sağlamak amacıyla sosyal ve ekonomik hayata aktif müdahalesini gerekli ve meşru gören bir anlayış” olarak tanımlanmaktadır. Diğer bir ifadeyle sosyal devlet, herkese insan onuruna yaraşır asgarî bir hayat seviyesi sağlamayı amaçlayan bir devlet anlayışı olarak tanımlanabilir.

Anayasa Mahkemesinin 18.2.1985 gün ve E.84/9, K.85/4 sayılı kararında sosyal hukuk devleti açıklanmıştır. Buna göre: “Sosyal hukuk devleti, insan hak ve hürriyetlerine saygı gösteren, ferdin huzur ve refahını gerçekleştiren ve teminat altına alan, kişi ile toplum arasında denge kuran, emek ve sermaye ilişkilerini dengeli olarak düzenleyen, özel teşebbüsün güvenlik ve kararlılık içinde çalışmasını sağlayan, çalışanların insanca yaşamasını ve çalışma hayatının kararlılık içinde gelişmesi için sosyal, iktisadi ve mali tedbirler olarak çalışanları koruyan, işsizliği önleyici ve milli gelirin adalete uygun bir biçimde dağılmasını sağlayıcı tedbirleri

alan, adaletli bir hukuk düzeni kuran ve bunu devam ettirmeye kendini yükümlü sayan, hukuka bağlı, kararlılık içinde ve gerçekçi bir özgürlük rejimi uygulayan devlettir”

ARAŞTIRMA YÖNTEMİ

a. Araştırma Modeli

Bu araştırmada ikincil kaynak olan kütüphane araştırması yöntemi kullanılacaktır. Araştırma konusunun basılı kaynak taramasına daha uygun olması nedeniyle bu yöntem tercih edilmiştir. Araştırma yöntemi uygulanırken, Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, Maliye Bakanlığı, Başbakanlık Türkiye İstatistik Kurumu, Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı kaynak ve yayımları ile ilgili literatür taranacak, gündem takip edilecektir.

b. Verilerin Toplanması

Araştırma için gerekli verilerin toplanılmasında belgesel kaynak derlemesi yöntemi kullanılacaktır. Araştırma konusuyla ilgili her türlü kitap, makale, gazete yazısı, yasal belge, tutanak incelenecek ve internet kanalıyla sağlanan güncel belgelerle desteklenecektir.

c. Süre Ve Olanaklar

Araştırma 01.09.2007 tarihinde başlayacak ve 01.09.2008 tarihinde bitecek şekilde toplam 1 yıllık (12 aylık) sürede gerçekleştirilecektir. Bu süre içinde yapılacak işler aşağıda gösterilmiştir:

- Literatür taraması
- Veri analizi
- Yazım ve Yorumlar

BİRİNCİ BÖLÜM

1. SOSYAL DEVLET: KAVRAM, AMAÇLAR, ARAÇLAR, GELİŞİM ve MODELLER

Türkçe literatürde kullanılan “refah devleti”, “sosyal devlet” ya da “sosyal refah devleti” terimleri İngilizce “welfare state” sözcüğünün karşılığıdır. Bu çalışmada üç Türkçe terim de eş anlamlı olarak kullanılmaktadır. Sosyal refah uygulamaları 1601 yılında Yoksullara Yardım Yasası ile ilk kez İngiltere’de başlamıştır. Fakat günümüzün Batılı gelişmiş ülkeleriyle özdeşleşen modern anlamda sosyal refah devletinin ortaya çıkışı, 1. Dünya Savaşı, 1929 Buhranı ve ardından yaşanan 2. Dünya Savaşı sonrasında gelişmiş Batı toplumlarında ortaya çıkan ciddi ekonomik ve sosyal sorunlara dayalı olarak ancak 20. yüzyılda mümkün olmuştur¹. Dolayısıyla sosyal devlet kavramının çağdaş devlet anlayışını dile getiren yeni bir kavram olduğu görülmektedir². Sosyal devlet, tarihsel süreç içerisinde değişik aşamalardan geçerek değişimlere uğraması nedeniyle ayrıca dinamik bir kavramdır.

Sosyal Devlet müessesesinin doğuşu ile birlikte, devletin görev ve sorumluluklarının arttığı ve giderek daha çok fonksiyon yüklendiği diğer bir ifade ile toplum hayatında aktif bir rol oynamaya başladığı görülmektedir. Sosyal Devlet, jandarma ve gece bekçisi devlet tipinden tamamıyla ayrılarak, olayları sadece seyretmekle kalmayıp, bizzat olayları düzenleyici, topluma yeni şekiller verici önemli roller üstlenmiştir. Diğer bir deyişle tarihsel süreç içerisinde modern devlet, seyirci devlet olmaktan çıkmış, oyuna katılan, pluralist devlet ve toplum hayatında diğer organize gruplarla birlikte sahaya inerek oyuna karışan oyuncu devlet şeklini almıştır³.

Sosyal devlet esas itibarıyla, 20. yüzyılın ikinci yarısında liberal devletin kendi içinde ulaştığı bir aşamadır. Bu nedenle sosyal devlette, liberal devletin temel yapısı, bu kapsamda liberal devlete ilişkin temel siyasal ve ekonomik özellikler, hak, özgürlük, eşitlik ve mülkiyet anlayışı ile temel ilke ve kurumlar korunmuş, ancak

¹ Coşkun Can Aktan ve Özlem Özkıvrak, (2008): *Sosyal Refah Devleti*, Okutan Yayınları, İstanbul: s. 13.

² Nur Serter, (1994): *Devlet Görevlerindeki Gelişmelerin Sonucu Olarak Sosyal Devlet*, İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Yayınları, İstanbul: s. 31.

³ Serter, *a.g.e.*, s. 31–32.

gelişen ve değişen ekonomik ve sosyal koşullar ve doktrin alanındaki yeni görüşler de dikkate alınarak bazı değişiklikler yapılmıştır. Böylece sosyal devlet anlayışı, siyasal ve ekonomik yapısı, hak ve özgürlük, eşitlik ve mülkiyet anlayışı ile liberal devletin temel ilkelerini ve kurumlarını değiştirmeden koruyan, bunların yanısıra sosyal güvenliğin sağlanması, işsizliğin önlenmesi, emeğiyle yaşayanların korunması ve yaşam düzeylerinin yükseltilmesi yoluyla sosyal eşitsizlikleri giderme görevini üstlenen bir devlet anlayışı olarak karşımıza çıkmaktadır.⁴

Sosyal devletin amacı bireyin maddi ve manevi gelişmesini sağlamak ve bireye hizmet etmektir. Sosyal devlette birey, toplumun ve devletin kaynağı ve amacıdır ama devletin yapısı, sadece tek tek bireylerden oluşan bir yapı değildir. Sosyal devletin toplumsal yapısı liberal devlette olduğu gibi sadece birey değil, bireylerin oluşturdukları çeşitli sosyal ekonomik mesleki vs. kuruluşları da kapsayacak şekilde oluşmuştur. Böylece bireyler ve sosyal kuruluşlar toplumun ve devletin temelini oluşturmaktadır⁵.

1.1. Sosyal Devlet Kavramı

“Refah devleti (welfare state)” terimi, savaş zamanı Nazi Almanya ’sının “otoriter devlet (power state)” i ile savaş sonrası harap olan müttefik devletlerin yeniden inşaa edilmesi tutku ve ümidini ifade eden “refah devleti (welfare state)” ni birbirinden ayırmak için ilk kez Archbishop Temple tarafından İngiltere’de kullanılmıştır.⁶ Buna karşılık “Sosyal Devlet (Sozial Staat)” bir kavram olarak Anglo-Amerikan literatürünün içerisinde bulunmamış, daha ziyade Almanca Dili’nin hakim olduğu ülkelerin literatürlerinde yer almıştır⁷.

Türkçe literatürde de, sosyal devlet, refah devleti ya da sosyal refah devleti terimlerinin eşanlamlı olarak ve Almanca literatürdeki “Sozial Staat” ya da terimin İngilizce literatürdeki karşılığı olan “welfare state” veya “social welfare state” anlamında kullanıldığı görülmektedir.

⁴ Ayferi Göze, (1995): *Liberal Marxiste Faşist ve Sosyal Devlet*, Beta Basım, İstanbul: s. 97.

⁵ Göze, *a.g.e.*, s. 98.

⁶ Aktan ve Özkıvrak, *a.g.e.*, s. 16.

⁷ Serter, *a.g.e.*, s. 35-36.

İngiliz iktisatçılarından Asa Briggs 1961 tarihli kitabında refah devletini, amaç ve görevlerinden hareketle şöyle tanımlamaktadır⁸: “Sosyal devlet, kişilerin sahip oldukları mallara bakmadan vatandaşlarına geçinebilecekleri bir gelir sağlayarak bireysel ve toplumsal travmaları meydana getirebilecek işsizlik, hastalık, yaşlılık gibi toplumsal riskleri onarabilecek yapıya ulaştırmak amacıyla toplumdaki tüm sınıf ve zümreler için güvensizlik mecrasını küçülterek, dil, din, ırk ve statü ayrımı yapmaksızın sosyal hizmetleri en iyi ve doğru şekilde sunan devlettir. Tüm bu uygulamâ ve konuların bireysel olarak topluma indirgenmesinde başrol sahibi olan iktidar aynı zamanda bu sosyal hizmetlerin karşılanmasında piyasa güçlerinin işleyişlerini de göz önünde bulunduran ve bu piyasa güçlerinin yapısını ve işleyişini sosyal devlet anlayışına göre değiştirerek bunlar arasında bir denge oluşturacak şekilde politikalar düzenleyen sosyal devlettir.”

Refah devleti, “araçları” ya da sunduğu hizmetlere göre de tanımlanmakla birlikte refah devletinin araçları konusunda bir görüş birliği mevcut değildir⁹: “ILO tarafından kabul edilen minimum refah devleti araçları ya da hizmetleri, kişilere sağlanan tüm nakdi faydalar (sosyal sigorta ve sosyal yardım) ve kamu sağlık hizmetleridir. Wilensky, bu listenin genellikle eğitim, kişisel sosyal hizmetler ve konutu da kapsayacak şekilde genişletildiğini ileri sürmekte; Mishra, tam istihdam politikalarını; Titmuss, “mali refah” olarak isimlendirdiği vergi harcamalarını hatta işletmelerin kurum içi-mesleki refah programlarını; Gough ise, kişi ve firmaların, toplumdaki diğer kişilerin ve grupların yaşam koşullarını etkileyen özel faaliyetlerinin devletçe düzenlenmesini refah devletinin araçları arasında saymaktadır.”

Türkçe literatürde ise örneğin İlker Hasan Duman sosyal devleti su şekilde tanımlamaktadır: “Toplumunu oluşturan bireylerin haysiyet ve kişiliğine uygun yaşam standartlarını oluşturmakla görevli sosyal hizmetlerin adaletli dağıtım ve paylaşımını gerçekleştirendir. Sosyal kelimesi, devletin sosyal adalet unsuruna göre inşa edildiğini ve hukukun toplumsal bir sıfat üstlendiğini ifade eder. Sosyal adalet ise; toplumun tüm sınıf ve zümrelerinin ekonomik ve kültürel yaşam imkânlarından payına düşene sahip olması gerekeceği yolundaki sunum ve paylaşım ilkesidir.

⁸ Aktan ve Özkıvrak, *a.g.e.*, s. 17.

⁹ Aktan ve Özkıvrak, *a.g.e.*, s. 18-19.

Sosyal devlet, bireysel, toplumsal ve iktisadi vazifelerini yerine getirerek ulusal birliği, bütünlüğü ve barışı oluşturmak aynı zamanda pekiştirmek ile görevlidir. Sosyal devletin en önemli görevlerinden biri de siyasal, sosyal ve ekonomik demokrasiyi oluşturmak ve bu oluşumun devamlılığını sağlamaktır.”¹⁰.

Aysen Tokol da sosyal devleti şöyle tanımlamaktadır: “Sosyal devlet, ekonomik bakımdan güçsüz olanları korumaya yönelik bir dizi tedbirler alan, vatandaşlarının zorunlu olan maddi gereksinimlerini karşılamayı, insan haysiyetine yaraşır bir biçimde hayatlarını sürdürebilmeleri için sağlık, eğitim, konut, sosyal güvenlik ve sosyal yardım gibi görevlerin sunumunu üstlenen, toplumsal refahın ve sosyal barışın oluşturulması için iktisadi koşulların sınıflar arasında meydana getirebileceği olası dengesizlikleri ve adaletsizlikleri gidermeye yönelik önlemler alan devlettir”¹¹.

Nur Serter ise çalışmasında sosyal devletin geniş bir tanımına yer vermektedir: “Sosyal hak ve ödevler üstlenmiş, halkına insanca hayatlarını sürdürebilecekleri maddi, medeni ve kültürel gereksinimlerini karşılayacak sosyal imkânları sağlamayı ilke edinmiş, halkına asgari ihtiyaçlarını karşılayabilecek sistemi kurmuş, toplumsal adaleti sağlamak amacıyla hukuk sistemini, çağdaş hukuk sistemlerinin insan haklarına bakışı ve yaklaşımı doğrultusunda önlemler alarak adalet ilkesini toplumun bütün katmanlarına dağıtma görevi üstlenmiş, çağdaşlaşmış vergi ve para politikaları ile adaletli bir gelir dağılımının gerçekleşmesi için görev üstlenen, bakıma ve korunmaya ihtiyacı olan grup ve zümreleri gözeten, sosyal güvenlik uygulamaları ve istihdam politikalarına olumlu yönde rehberlik eden müessesedir. Refah devleti, bireylerin yaşamını asgari derecede sürdürebilmesi için eğitim, sağlık, mesken gibi birincil ihtiyaçların karşılanmasını temel kaide ve görev olarak üstlenmiş çağdaş bir yapıdır”¹².

Ali Nazım Sözer’e göre ise sosyal devlet, “toplumda yaşayan bireylerin refah seviyelerinden oluşan farklılıkları gidermeyi, bireylere ve ailelere mesleki eğitim, iş bulma, çalışma koşullarını düzeltme, sosyal güvenlik, sakatlara, yaşlılara, fakirlere

¹⁰ İlker Hasan Duman, (1997): *Sosyal Devlet*, İnkılâp Kitapevi, İstanbul: s. 13.

¹¹ Aysen Tokol, (1997): *Sosyal Politika*, Uludağ Üniversitesi Güçlendirme Vakfı Yayın No:20, Ceylan Matbaacılık, Bursa: s. 1-5.

¹² Serter, *a.g.e.*, s. 32-33.

yardım ederek kişilerin hayata başlangıç noktasındaki eşitsizliğini ortadan kaldırmayı amaçlayan, kişilere hak ve özgürlüklerinin yanında sosyal haklarda sunan, sunmuş olduğu sosyal hakları yasalarca güvence altına alan, bireyin ve toplumun gelişmesi için önündeki engelleri kaldırarak baskı altında ezilmiş bireyleri ve toplumları koruyan ve gözetten devlettir.”¹³

1.2. Sosyal Devletin Amaçları

Literatürde sosyal devletin amaçlarının neler olduğu konusunda farklı yaklaşımlar mevcuttur. Örneğin Göze’ye göre sosyal devletin amacı bireyler arasında tam anlamıyla ekonomik ve sosyal yönden eşitlik sağlamak değildir. Sosyal devletin esas amacı insanlar arasında şans ve olanak eşitliğini sağlayarak yasa önünde eşitliği daha etkili kılmaktır. Bunun için sosyal devlet güçsüzleri, kötü şanslıları koruyucu tedbirler almaya, sosyal ve ekonomik nedenlerin yarattığı eşitsizlikleri azaltmaya, zenginliklerin daha adil dağılımını sağlamaya, sosyal adaleti gerçekleştirmeğe, bireylerin insan onuruna yaraşır bir hayat sürmelerini sağlamaya çalışır¹⁴.

Aktan ve Özkıvrak ise, genel olarak sosyal devletin amaçlarını şu şekilde sıralamaktadır: Yoksullukla mücadele, adil gelir dağılımına ulaşma, tam istihdamı sağlama, ekonomik büyüme ve kalınmayı sağlama, sosyal adaleti sağlama, fırsat eşitliğini sağlama, sosyal koruma veya sosyal güvenlik sunma¹⁵. Bu kısımda sosyal devletin amaçlarını Aktan ve Özkıvrak (2008)’deki sınıflandırmaya dayalı olarak aşağıdaki şekilde açıklamaktayız.

1.2.1. Adil Gelir Dağılımı ve Yoksullukla Mücadele

İktisat literatüründe yer alan gelir dağılımı kavramı milli gelirin yeniden dağılımı ifade etmektedir. Yani gelir dağılımı, belirli bir dönem içinde bir ekonominin toplam gelirinin, ekonomi içindeki bireyler, gruplar ve üretim faktörleri arasında bölüşümü olarak tanımlanabilmektedir¹⁶.

¹³ Ali Nazım Sözer, (1994): *Türkiye’de Sosyal Hukuk: Sosyal Tazmin, Sosyal Yardım, Sosyal Hizmet, Sosyal Teşvik*, Türk Tarih Kurumu Basımevi, Ankara: s. 6–9.

¹⁴ Göze, a.g.e., s. 117.

¹⁵ Aktan ve Özkıvrak, a.g.e., s. 40–41.

¹⁶ Şevki Özbilen, (1998): *Maliye Politikası (Teori – İlkeler- Yöntemler ve Uygulama Sorunları)*, Ezgi Kitapevi Yayınları, Bursa: s.373.

Yoksulluk ise kişinin hayatını sürdürmesi için ihtiyaç duyduğu yiyecek ve giyeceklerden mahrum olma durumu olarak tanımlanmaktadır. Geniş anlamıyla yoksulluk, bireylerin beslenme, barınma, eğitim ve sağlık gibi temel gereksinimlerini karşılayamama veya kişinin temel ihtiyaçlarını karşılamasına rağmen tüm toplumun ulaştığı refah seviyesinden yoksun olma durumu olarak tanımlanabilmektedir¹⁷.

Yoksulluk, bir toplumun üretmiş olduğu toplumsal değerlerin azlığı ya da çokluğu ile değil, o değerlerin topluluğu oluşturan bireyler arasındaki eşitsiz dağılımı halinde söz konusu olmaktadır ve bu nedenle yoksulluk kavramı gelir dağılımının eşitsizliği halinin bir sonucu olarak kabul edilmiştir¹⁸.

Toplumda bireylerin sahip oldukları gelirler arasında büyük farklılıkların oluşmasını önleyerek adil gelir dağılımını sağlamak; yoksul kişilere çeşitli yollardan asgari bir gelir sağlayarak onları sosyal ve ekonomik risklerden korumak sosyal devletin amaçlarındandır. Sosyal devlet adil gelir dağılımı ve yoksullukla mücadele için kamu gelir ve kamu harcamalarını araç olarak kullanmaktadır. Sosyal devlet kamu gelir ve kamu harcamaları aracılığıyla toplumdaki zengin bireylerden fakirlere doğru geliri yeniden dağıtması ve gelir düzeyi arasındaki eşitsizliği ortadan kaldırma; milli gelirin adaletsizce dağıtılması neticesinde yoksul düşen bireyleri, güçsüzleri, düşkünleri, bakıma muhtaç olan çocukları koruma görevini üstlenmektedir¹⁹. Sosyal devlet kamu gelir ve kamu harcamaları yanında, düşük gelir gruplarının tükettiği bazı temel mal ve hizmetleri üreterek, bu çeşit mal ve hizmetleri bedelsiz ya da düşük bedelle düşük gelir gruplarına sunarak adil gelir dağılımı sağlama görevini yerine getirmektedir²⁰.

1.2.2. Fırsat Eşitliği

Sosyal devlet anlayışında bireyler dil, ırk, cinsiyet, din, inanç vb. sebeplerden ötürü ayırım gözetmeden yasalar önünde eşittir. Fakat sosyal ve ekonomik etkenler nedeniyle ortaya çıkan eşitsizlikleri yasa önündeki eşitliğin tek başına ortadan kaldırmaya yeterli olmadığı görülmektedir. Sosyal devlet, bireylerin yasa önünde

¹⁷ Yoksulluk Nedir ? <http://www.yoksulluklamucadele.org/icerik.php?id=1> E.T.12.06.2008

¹⁸ Devlet Planlama Teşkilatı, (2001): Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, *Gelir Dağılımının İyileştirilmesi Ve Yoksullukla Mücadele Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, DPT: 2599 - ÖİK: 610, Ankara: s. 103.

¹⁹ Aktan ve Özkıvrak, *a.g.e.*, s. 41-43.

²⁰ Osman Pehlivan, (2007): *Kamu Maliyesi*, Derya Kitapevi, Trabzon: s. 52.

eşitliğini sağlamanın yanında, sosyal ve ekonomik açıdan güçsüzleri koruyarak, fırsat eşitliği sağlamaya çalışmaktadır. Sosyal devlette amaç insanlar arasında şans ve olanak eşitliğini sağlayarak yasa önünde eşitliği daha etkili kılmaktır²¹.

Bireylerin, gelir düzeyleri ve yaşam standartlarının belli bir seviyeye ulaşmasında kişilerin almış oldukları eğitimin önemi yüksektir. Bunun için de sosyal devlet, fırsat eşitliğini sağlamak için bireylere eğitim ve öğretim hizmetlerinden yararlanabilmeleri için eğitimin zorunlu kademelerini bedelsiz kılmıştır. Ayrıca sosyal devlet yeterli ödeme gücü olmayan bireylere daha üst düzeylerde eğitim ve öğretim hizmetlerinden yararlanma imkanı da sunmaktadır. Eğitim hizmetlerinin piyasa tarafından sunulması halinde imkanı olmayan bireyler eğitim ve öğretim hizmetlerinden yoksun kalabilirler. Bu durumu önlemek ve bireylere fırsat eşitliği sağlamak hedefiyle her seviyede eğitim ve öğretim hizmetlerinin sağlanması sosyal devletin temel görevlerinden biri olarak kabul edilmektedir²².

1.2.3. Sosyal Güvenlik

Sosyal devlet anlayışının ortaya çıkmasında en etkili faktörlerden biri de sosyal güvenliğin sağlanmasıdır. Fakat 20. yüzyıla kadar kişilerin başlarına gelebilecek hastalık, yaşlılık, kaza, işsizlik vb. gibi olumsuzluklar bireylerin kendi sorumluluğundaydı. Bireyler gelecek kaygısı nedeniyle ve hayati riskleri karşılamak için birikim yapmak zorundaydılar. Daha sonra demokrasinin yayılması ve işçi kesiminin kötü çalışma koşullarına karşı örgütlenmesi, politik baskı oluşturmaları sonucunda sosyal güvenlik kavramı ve uygulamaları 20. yüzyıl başından itibaren gündeme gelmeye başlamıştır.

Sosyal güvenlik, kişilere yaşamları boyunca gelir düzeyleri ve yaptıkları iş ne olursa olsun toplumda karşılaştıkları sosyal risklerin olumsuz etkileri karşısında ekonomik güvence sağlama görevi üstlenmiş kurum ve kurumlar topluluğu olarak tanımlanabilir²³. Sosyal güvenlik, her insan için mutlak ve kaçınılmaz olan

²¹ Göze, a.g.e., s. 117.

²² Aktan ve Özkıvrak, a.g.e., s. 48.

²³ Kenan Tunçomağ, (1996): *Türkiye'nin Sosyal Güvenlik Sistemi ve Sorunlar*, İ.Ü. Hukuk Fakültesi Eğitim Öğretim ve Yardımlaşma Vakfı Yayını, İstanbul: s. 536.

tehlikelerin zararlarından koruyarak ferdi ve ailesini yoksulluğun ve muhtaçlığın pençesinden kurtarmayı ve yarın endişesinden uzak tutmayı amaç edinir²⁴.

Sosyal güvenliğin temel bir hak olduğu uluslararası düzeyde kabul görmüştür. Birleşmiş Milletler Genel Kurulunda kabul edilen İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi'nin 22. maddesinde "Herkesin, toplumun bir üyesi olarak, sosyal güvenliğe hakkı vardır. Ulusal çabalarla ve uluslararası işbirliği yoluyla ve her devletin örgütlenmesine ve kaynaklarına göre, herkes onur ve kişiliğinin serbestçe gelişimi için gerekli olan ekonomik, sosyal ve kültürel haklarının gerçekleştirilmesi hakkına sahiptir"²⁵ denilmiştir. Ayrıca bildirgenin 25. maddesinde "a) Herkesin, kendisi ve ailesinin sağlık ve refahı için beslenme, giyim, konut ve tıbbi bakım hakkı vardır. Herkes; işsizlik, hastalık, sakatlık, dulluk, yaşlılık ve kendi denetiminin dışındaki koşullardan doğan geçim sıkıntısı durumunda güvenlik hakkına sahiptir. b) Analar ve çocukların özel bakım ve yardım hakları vardır. Tüm çocuklar, evlilik içi ya da dışı doğmuş olmalarına bakılmaksızın, aynı toplumsal korumadan yararlanır"²⁶ demek suretiyle sosyal güvenlik hakkıyla ilgili daha ayrıntılı bir düzenleme yapılmıştır.

Avrupa Sosyal Şartı da sosyal güvenliği temel bir hak olarak görmüştür ve sözleşmenin 12. maddesine göre sözleşmeye imza atan devletler, bütün çalışanlar ve çalışanların bakmakla yükümlü olduğu kişilerin sosyal güvenlik hakkına sahip olduklarını; 13. maddeye göre yeterli kaynaklardan uzak bireylerin sosyal ve sağlık yardım hakkına sahip olduklarını²⁷ kabul etmişler ve bunların gereğini yerine getirmek için tedbirler almayı kabul etmişleridir. Böylece uluslararası antlaşmalar sosyal güvenlik hakkının temelini hazırlamışlardır.

Sosyal devlet, sosyal güvenlik ilkesiyle toplumda yoksul ve muhtaç kişilere yardım ederek onlara insan onuruna yaraşır asgari bir yaşam düzeyi sunmayı amaç

²⁴ Tuncay A.Can, (1988): *Sosyal Güvenlik Hukuku Dersleri*, Beta Yayın Dağıtım A.Ş., İstanbul: s. 3.

²⁵ TBMM İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu, İnsan Hakları Evrensel Beyanamesi, s. 206;

<http://www.tbmm.gov.tr/komisyon/insanhak/pdf01/203-208.pdf> E.T.: 16.8.2008.

²⁶ Muzaffer Sencer, (1996): *İnsan Hakları Ana Kuruluşlar ve Belgeler*, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları No: 214, Ankara: s. 65.

²⁷ http://www.avrupakonsevi.org.tr/antlasma/aas_35.htm E.T.: 27.8.2008.

edinmiştir²⁸. Sosyal devlet, sosyal sigorta sosyal yardım, sosyal tazmin ve çeşitli sosyal hizmet araçlarını kullanarak, tüm vatandaşlarını hayatın türlü olayları karşısında, aşırı muhtaçlığa düşmeden ve hürriyetinden fedakârlık ettirmeden insan onuruna yaraşır bir hayat düzeyi sağlayacak bir takım önlemler almaktadır²⁹. Bireylere yaşlılık, hastalık, kaza, sakatlık işsizlik gibi olabilecek olumsuzlara karşı güvence sağlar ve tüm olumsuzluklar karşısında vatandaşlarının güçlü olmasını sağlar. Bireylerin en azından minimum bir gelir düzeyine sahip olmasını sağlayarak, geleceğe umutla bakma imkânını verir³⁰.

Bir ülkenin gelişmişlik seviyesi, o ülkenin sosyal güvenlik alanının yanında sağlık alanındaki temel göstergeleriyle de ölçülür. Hem sağlıklı insanların oluşturduğu mutlu bir toplumda yaşamak, hem de somut kalkınma hedeflerini gerçekleştirebilmek için sağlıklı bireylere sahip olmak şarttır³¹. Toplumdaki bireylerin sağlıklı gelişmesi için sosyal devlet, sağlık hizmetlerini ucuz ve kolayca erişilebilecek şekilde tüm bireylere adil biçimde sunmayı hedeflemektedir.

Esas itibariyle sağlık hakkı uluslar üstü anlaşmalarda da, bireylerin tüm sağlık hizmetlerine ulaşmasını ve sağlık hizmetlerinden etkin bir şekilde yararlanmasını sağlayan ve yaşam hakkını bütünleyen doğal bir hak olarak görülmektedir. Sağlık hizmetleri ertelenebilir, yararlanmaktan vazgeçilebilir ya da yerine başkası konulabilir bir hizmet türü olmadığından, bu hizmetlere herhangi bir karşılık ve bedel ödemediği ulaşma ve yararlanma da bireylerin temel bir vatandaşlık hakkıdır³².

Birleşmiş Milletler Genel Kurulunca 1948'de kabul edilen İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi'nin 25.maddesi; "Herkesin kendisinin ve ailesinin sağlık ve refahı için beslenme, giyim, konut ve tıbbi bakım hakkı vardır. Herkes, işsizlik, hastalık, sakatlık, dulluk, yaşlılık ve kendi iradesi dışındaki koşullardan doğan geçim sıkıntısı durumunda güvenlik hakkına sahiptir. Anaların ve çocukların özel bakım ve yardım görme hakları vardır. Bütün çocuklar, evlilik içi veya evlilik dışı doğmuş olsunlar,

²⁸ Hasan Bülent Kantarcı, *Sosyal Devlet, Sosyal Güvenlik Ve Türkiye'de Zorunlu Askerlik Hizmeti*, Sosyal Bilimler Dergisi, s. 78-79. <http://sbe.balikesir.edu.tr/dergi/edergi/c6s10/makale/c6s10m5.pdf> E.T.: 12.06.2008

²⁹ Ali Seyyar, *Sosyal Güvenlik Nedir?* <http://www.sosyalisiyaset.com/documents/sg.htm> E.T.:12.06.2008

³⁰ Aktan ve Özkıvrak, *a.g.e.*, s. 47.

³¹ Sevgi Kurtulmuş, (1996): *Sağlık Ekonomisi*, Beta Yayınları, İstanbul: s. 1.

³² <http://www.saglikhakkı.org/amac.htm>, E.T.: 10.07.2008

aynı sosyal güvenceden yararlanırlar” diyerek en temel hak olan “yaşam hakkı” çerçevesinde sağlık hakkına yer vermiştir³³. Görüldüğü gibi sağlık hakkı ile sosyal güvenlik hakkı bir bütün olarak bir arada düzenlenmeye gidilmiştir.

1965'te yürürlüğe giren Avrupa Sosyal Şartı'nda ise, 11. maddede Sağlıkın Korunması Hakkı başlığı altında; “Taraflar sağlığın korunması hakkının etkin biçimde kullanılmasını sağlamak üzere, ya doğrudan veya kamusal veya özel örgütlerle işbirliği içinde, sağlığın bozulmasına yol açan nedenleri ortadan kaldırmayı; sağlığı geliştirmek ve sağlık konularında kişisel sorumluluğu artırmayı ve salgın hastalıklarla mücadele için gerekli önlemleri almayı taahhüt ederler” şeklinde bir düzenleme yapılmış ve sağlık hakkının korunması sağlanmıştır.

1.2.4. Tam İstihdam ve İşsizlikle Mücadele

Tam istihdam kavramı, bir ekonomide mevcut tüm üretim faktörlerinin üretime aktarılması, hiçbir faktörün atıl kalmaması şeklinde tanımlandığı gibi çalışmak isteği olan bireylerin ekonomide yer alması, iş bulup çalışması şeklinde de ifade edilmektedir³⁴.

Ekonomik hayatın işleyişinden ötürü her kişiye iş imkânı sağlanamamakta ve böylece iş gücünün belirli bir yüzdesi işsiz kalmaktadır. İşsizlik, çalışmak istediği halde ekonomik sebeplerden ötürü tam istihdamın sağlanamaması nedeniyle iş sahibi olamayan kesim olarak tanımlanmaktadır. Diğer bir tanıma göre işsizlik, çalışma gücünde ve iktidarında olan ve cari ve geçerli ücret haddinde çalışmaya razı olup da iş bulamayan işgücünün varlığıdır³⁵.

İşsizliği ortadan kaldırabilmek için bireylere geçimlerini sağlayacak bir iş imkânı sunmak sosyal devletin temel amaçlarından biridir. Kişiler hayatlarını sürdürebilmek için gelire ihtiyaç duymakta ve bu sebeple gelir getirici bir işte çalışmaları gerekmektedir. Sosyal devlet, bireylerin gelir sağlamak amacıyla bir iş sahibi olmaları için gerekli şartları oluşturmayı ve bireylere geçimlerini sağlayabilecek bir işte çalışma imkânı sunmayı üstlenmiştir. Böylece çalışanlar

³³ <http://www.hastahaklari.org/saglikhak-ic.htm> E.T.: 12.08.2008

³⁴ Zeynel Dinler, (2000): *İktisada Giriş*, Ekin Kitapevi Yayınları, Bursa: s. 418–419.

³⁵ İşsizlik Nedir, İşsizlik Oranı ve İstihdam İlişkisi, http://www.ekodialog.com/Konular/issizlik_istihdam.html E.T. 17.06.2008

devletten her hangi bir sosyal yardım almadan, geçimlerini idame ettirebileceklerdir. Böylece devlet, sosyal yardımları ihtiyaç sahiplerine daha etkin bir şekilde dağıtma olanağı kazanacaktır³⁶.

1.2.5. Sosyal Denge ve Barışı Sağlamak

Sosyal devlet, bireyler arasında sınıf, statü, din, mezhep vb. sebeplerden ötürü ayırım gözetmeden, tüm bireylerin yasalar önünde eşit olduğunu kabul eder ve sosyal adalet ve fırsat eşitliği sağlayarak ve yoksulluğu azaltıcı önlemler alarak sosyal denge ve barışı kurmayı hedefler.

Sosyal devlet sınıflar, standartlar ve gruplar arasındaki dengesizliği izleyeceği iyimser yollar ve yöntemlerle dengeye getirmeye özen göstermektedir³⁷. Toplumsal dengeyi ve barışı kurmak amacıyla sosyal devlet, haksızlığa uğrayanları ve güçsüzleri güçlüler karşısında koruyarak gerçek eşitliği ve dolayısıyla toplumsal dengeyi sağlamaya çalışır. Bir yandan da çalışan kesimin ülke yönetiminde ağırlık kazanması için gerekli önlemleri alır. İşçileri işverene karşı korur. Çalışanların siyasal, sosyal ve ekonomik haklarını ve örgütlenme olanaklarını geliştirerek, adil ücret ve adil çalışma koşulları, iş güvencesi, sendika kurma, toplu iş sözleşmesi ve grev yapma hakkını tanıyarak, çalışma risklerini işverene yükler, işçilerin yaşam düzeylerini yükseltip refahtan pay almalarını sağlayarak, gelirin adaletli dağılımını gerçekleştirerek emek-sermaye dengesini kurar. Kısaca her alanda denge kurarak, sosyal denge ve barışı sağlama amacına hizmet etmiş olur³⁸.

1.2.6. Ekonomik Büyüme ve Kalkınma

Ekonomik büyüme ve kalkınma kavramları çoğu zaman birbirine karıştırılan kavramlardır. Ekonomik büyüme, belirli bir dönemde, bir ülkede üretim kapasitesinin artması sonucu, üretim ve milli gelirin artması şeklinde tanımlanabileceği³⁹ gibi kişi başına düşen milli gelirin artışı şeklinde de tanımlanmaktadır⁴⁰.

³⁶ Aktan ve Özkıvrak, *a.g.e.*, s. 48-49.

³⁷ Serter, *a.g.e.*, s. 32.

³⁸ Duman, *a.g.e.*, s. 37.

³⁹ Dinler, *a.g.e.*, s. 511.

⁴⁰ Hakkı Düğür ve Murat Ali Dulupçu, (2001): *İktisada Giriş*, Graphis Yayınları, İstanbul: s. 478.

Ekonomik kalkınma ise, bir toplumun ekonomik, toplumsal ve siyasal alanda istenilen bir yaşam seviyesine ulaşması şeklinde tanımlanmaktadır⁴¹. Ekonomik kalkınma daha çok yapısal bir sonuç olarak yatırımların artması, üretim verimliliğinin yükselmesi şeklinde meydana gelmektedir. Ekonomik kalkınma için yapılan yatırımların ardındaki esas gaye genel olarak yaşam standartlarının yükseltilmesidir⁴².

Ekonomik büyüme ve kalkınma, tüm bireylerinin hayat standartlarının yükselmesini sağlamak için sosyal devletin amaçları arasında yer almaktadır. Sosyal devlet, ekonomik büyüme ve kalkınmanın gerçekleşmesi için yatırımları teşvik edici bir tutum izlemektedir. Ayrıca tam istihdam seviyesine ulaşılabilmesi için uygun koşulları sağlamaya ve iş gücünü geliştirerek sağlıklı ve verimli şekilde kullanmak için gerekli tedbirleri almaya yönelmektedir⁴³. Sosyal devlet ekonomiye müdahale ederek, üretim kapasitesinin artmasını ve bunun sonucunda milli gelir ve kişi başına düşen gelirin artmasını sağlayarak ekonomik büyüme ve kalkınmasını sağlamaya çalışmaktadır.

Sosyal devlet ekonomik büyüme ve kalkınma çabasıyla, kişilere en azından zorunlu ihtiyaçlarını kolayca karşılayabilme imkânı sunmayı, kişilerin gelir artışı ile birlikte daha iyi sağlık, eğitim, sosyal güvenlik hizmetlerinden yararlanmalarını sağlamayı hedeflemektedir⁴⁴.

1.3. Sosyal Devletin Araçları

Sosyal devlet, hedeflerine ulaşabilmek için çeşitli sosyal politika araçlarını kullanır. Sosyal politika kavramını tanımlanacak olursa “sosyal sorunları inceleyen ve bu sorunlara çözümler getiren bir araştırma alanıdır” denilebilir⁴⁵. Bu kavram aslında işçi sorunları sebebiyle oluşmuş ve dar anlamıyla da çalışanlar ve çalıştıranlar arasında meydana gelen menfaat çelişkilerini ortadan kaldıracak tedbirleri yani toplumdaki sınıf ayrıcalıklarına karşı dirlik ve düzeni korumaya yönelik politikaları

⁴¹ Düğer ve Dulupçu, *a.g.e.*, s. 486.

⁴² Emre Kongar, *Ekonomik Büyüme ve Kültürel Kalkınma*, http://www.kongar.org/makaleler/mak_mi.php E.T.: 17.06.2008

⁴³ Aktan ve Özkıvrak, *a.g.e.*, s. 51.

⁴⁴ Düğer ve Dulupçu, *a.g.e.*, s. 492.

⁴⁵ Aktan ve Özkıvrak, *a.g.e.*, s. 51–52.

içermektedir⁴⁶. Ayrıca ikinci dünya savaşından sonrada toplumda oluşan diğer sosyal grup ve sınıflarda sosyal politikanın alanına girerek sosyal politika kavramının genişlemesini sağlamıştır. Genişleyen bu kavram; toplumda meydana gelen tüm sınıfların ve grupların sağlık, eğitim, güvenlik, vergi gibi sorunlarını araştıran, inceleyen ve bu sorunlara karşı çözümler üreten daha büyük bir araştırma alanı haline gelmiştir⁴⁷.

Sosyal hedeflere ulaşmak için kullanılan sosyal politika araçları, ülkeden ülkeye ve benimsenen yaklaşımlar neticesinde farklılıklar göstermektedir. Refah devletinin araçları konusunda farklı bakış açıları ve kabuller olmakla beraber, refah devletinin temel özellikleri ve hedefleri de dikkate alındığında sosyal politika araçları Aktan ve Özkıvrak (2008)'deki sınıflandırmaya göre ikili bir ayırım içinde incelenebilir⁴⁸: *Geniş anlamda sosyal politika araçları*, devletin ekonomik hayata müdahalede kullandığı kamu politikası kapsamında yer alan tüm araçları kapsamaktadır. *Dar anlamda sosyal politika araçları* ise; başlıca sosyal sigortalar, sosyal teşvik, sosyal yardım, sosyal tazmin ve sosyal hizmetleri kapsamaktadır.

Aşağıda sosyal devletin sosyal politika araçları Aktan ve Özkıvrak (2008)'deki sınıflandırma esas alınarak daha ayrıntılı şekilde incelenmeye çalışılacaktır.

1.3.1. Geniş Anlamda Sosyal Politika Araçları

Geniş anlamda sosyal politika araçları kamu harcamaları ve vergileme, regülasyon ve kontroller, kamu iktisadi teşebbüsleri, planlama, kamulaştırma ve devletleştirmedir.

1.3.1.1. Kamu Harcamaları ve Vergileme

Sosyal devlet, kamu harcamaları ve vergilemeyi bir araç olarak kullanarak toplumsal refahı dengede tutmaya ve refah hizmetlerini sağlamaya çalışmaktadır. Sosyal devlet, belirli şartların altındaki kişi ve grupların sosyal ihtiyaçlarını karşılamaya yönelik kamu harcamaları yoluyla hizmetler sunmaktadır. Kamu

⁴⁶ Sözer, *a.g.e.*, s. 5.

⁴⁷ Aktan ve Özkıvrak, *a.g.e.*, s. 52.

⁴⁸ Aktan ve Özkıvrak, *a.g.e.*, s. 54–55.

harcamaları devletin reel harcamaları ve transfer harcamalarından oluşur. Sosyal devlette sosyal koruma amacına yönelik kamu harcamaları bireylere ihtiyaçlarını karşılamaları, mal ve hizmetleri satın almaları için para ödemeleri yani transfer harcaması şeklinde olabileceği gibi devletin kendisinin hizmeti reel kamu harcamaları vasıtası ile “aynı” olarak üretmesi ve bunu karşılıksız ya da düşük bir fiyattan sunması şeklinde de ortaya çıkmaktadır⁴⁹. Bunun yanında üretim, istihdam ve fiyatlar genel seviyesi de kamu harcamaları yoluyla etkilenmektedir. Kamu harcamalarının artmasıyla, bireylerin hayat standartları yükselmekte ve bireylerin gelecekleri güvence altına alınmaktadır⁵⁰.

Sosyal refah devletinin diğer bir politika aracı da vergilemedir. Sosyal devletin oluşumunda, gelişiminde ve sosyal hedeflere ulaşmada vergiler önemli bir faktör olmaktadır. Sosyal devlet anlayışında; vergilemenin fonksiyonları artmış ve vergileme önemli bir araç haline gelmiştir. Devlet artan görev ve harcamaları karşılayabilmek için daha çok gelire ihtiyaç duymuş ve vergileri arttırması gerekmiştir. Ayrıca vergilemenin yapısı itibariyle yani; yeniden dağıtıcı özelliği sayesinde, bilinçli karar ve etkinliklerle güçlendirilerek sosyal devletin hedeflerine ulaşmasını sağlamıştır⁵¹. Devlet, yüksek gelir gruplarından vergileme yoluyla elde ettiği gelirleri transfer harcamaları yoluyla muhtaç kesimlere aktarmak suretiyle gelir dağılımında eşitsizliğin hafifletilmesi yoluna gitmektedir⁵².

Artan oranlı gelir vergisi bu alanda büyük önem taşımaktadır. Neticede sosyal devlet vergilemeyi mali amaç dışında aynı zamanda gelir ve servet eşitsizlerini azaltmak için de kullanmaktadır. Özellikle bedelsiz ya da düşük fiyatla sunulan eğitim ve sağlık gibi kamu hizmetlerinden yararlanan kesimlerin toplumdaki düşük gelirli ve yoksul kişiler olması, buna karşın bunların finansmanının artan oranlı vergiler yoluyla daha ziyade toplumdaki yüksek gelirli kesimlerden sağlanması kamu harcamaları ve vergilerin yeniden dağıtıcı etkisini arttıracak ve adil gelir dağılımına ulaşmada, yoksullukla mücadelede etkili bir araç olacaktır.

⁴⁹ Aktan ve Özkıvrak, *a.g.e.*, s. 55.

⁵⁰ Pehlivan, *a.g.e.*, s. 70.

⁵¹ Aktan ve Özkıvrak, *a.g.e.*, s. 56-58.

⁵² Pehlivan, *a.g.e.*, s. 106.

1.3.1.2. Regülasyon ve Kontroller

Devlet, ulaşmaya çalıştığı amaçları gerçekleştirmek için belirli faaliyetleri düzenlemeye tabi tutabilir; mal ve faktör piyasalarında fiyat kontrolleri uygulayabilir. Bu çerçevede ekonomik regülasyon, devletin iktisadi amaçlarını gerçekleştirmeye yönelik müdahale ve düzenlemeleri şeklinde tanımlanmaktadır. Ekonomik regülasyon firmaların üretmiş oldukları mal veya hizmetlerin fiyatlarının devlet otoritesi tarafından belirlenmesi, miktarların ve malların kalitesi ile piyasaya giriş ve çıkış koşullarının devlet tarafından belli kurallar çerçevesinde gerçekleştirilmesidir⁵³. Ekonomik regülasyonların yanında devlet trafik, çevre kirliliği, iş yeri güvenliği, tüketicilerin sağlık ve güvenliği gibi konularda da regülasyonlara başvurmaktadır. Bu düzenlemeler “sosyal regülasyonlar” olarak adlandırılmaktadır⁵⁴.

Ayrıca sosyal devlette regülasyonların yanında bir de ekonomik kontroller vardır. Ekonomik kontroller sayesinde mal ve üretim faktörlerinin piyasada serbestçe oluşturulan fiyatlarına müdahale edilmiş olur. Ekonomik kontroller; mal ve hizmetlerin satış fiyatlarının kontrolü, ücret kontrolü, kira kontrolü, faiz kontrolü gibi uygulamalardır⁵⁵.

Regülasyon ve kontroller yoluyla devlet özette; piyasalarda serbestliğin sağlanmasını, özel girişimin rekabet koşulları içinde çalışabilmesini, serbest ve açık pazar ekonomisinin var olabilmesi ve sağlıklı işleyebilmesini ve sonuçta toplumun refahını arttırmayı hedefler⁵⁶.

1.3.1.3. Kamu İktisadi Teşebbüsleri

Kamu iktisadi teşebbüsleri (KİT); “bir kanun veya kanunun verdiği yetkiye dayanılarak, kamuca kurulan, pazarlanabilen yani kişisel mal ya da hizmet üreten, ürettiği malları ve hizmetleri piyasa koşullarına göre sunan, sosyal faydanın

⁵³ Coşkun Can Aktan ve Yusuf Tuğrul Karaaslan, (?)*Regülasyon Ekonomisi ve Kamusal Regülasyonlar Teorisi*, s.3, http://www.canaktan.org/ekonomi/kamu_maliyesi/kamu-ekonomisi/regulasyon-ekon.pdf E.T.:10.06.2008.

⁵⁴ Güneri Akalın, (2003): *Kitler ve Özelleştirilmeleri*, Gazi Kitapevi, Ankara: s. 244.

⁵⁵ Coşkun Can Aktan, (1993): *Kamu Ekonomisinden Piyasa Ekonomisine: Özelleştirme*, Takav Matbaası, Ankara, s. 54.

⁵⁶ Duman, a.g.e., s. 76.

maksimizasyonu amacına göre kaynak tahsisi yapılan, tüzel kişilikleri ve idari ve mali yönden özerk olan, mülkiyeti veya denetimi devlet elinde olması nedeniyle yönetiminde ve sermayesinde kamunun hakim olduğu kuruluşlarıdır⁵⁷. Devlet KİT aracılığıyla kamusal mal ve hizmet üreterek sosyal adaleti sağlamaya yönelik çaba içerisinde bulunmaktadır. KİT'ler öncelikli olarak sosyal amaçları gerçekleştirmek için kurulmuştur. Bu kuruluşlar tam istihdamı gerçekleştirme, milli geliri arttırmak ve gelir dağılımındaki adaletsizliği en aza indirmek gibi amaçlara öncelik vererek kar ve rekabet amaçlarını arka planda bırakmışlardır.

KİT üretmiş oldukları mal ve hizmetleri, fiyatlama politikaları vasıtasıyla özellikle zorunlu nitelikteki özel mal ve hizmetleri, sübvansede edilmiş bir fiyattan kişilere sunmakta ve böylece gelirin bu politika ile düşük gelirli kesimlere doğru yeniden dağıtılması mümkün olmaktadır. Diğer yandan devlet KİT aracılığıyla birçok bireye iş imkânı sunarak kamunun izlemeye çalıştığı ücret politikası, ülkenin genelinde ücret miktarları üzerinde belirleyici rol oynamaktadır⁵⁸.

1.3.1.4. Planlama

Planlama; var olan milli kaynakların en iyi şekilde kullanılmasını milli tasarrufun, yatırımların ve üretimlerin artmasını, fiyat istikrarını, tam istihdamı ve dış ödemelerde dengeyi kurmayı sağlar. Merkezi planlama bu açıdan sosyal devletin temel araçlardan birini oluşturmaktadır. Esas itibariyle sosyalist sistemin bir aracı olan merkezi planlama, kapitalist ülkelerde 2. Dünya Savaşı'nın ardından önem kazanmaya başlamış ve sosyal devletin temel araçlarından biri haline gelmiştir⁵⁹.

2. Dünya Savaşı sonrası kapitalist ülkeleri planlı ekonomiye yönelten nedenleri Göze şu şekilde belirtmektedir⁶⁰:

- Savaşan ülkeler, savaş sırasında çok büyük ölçüde zarar görmüş, yıkılmış, yakılmıştı ve en önemlisi üretim mekanizmaları zarar görmüştü. Savaşın ekonomiye vermiş olduğu zararın, mevcut kaynakların verimli kullanılması ve üretim mekanizmasının tekrar çalışabilir hale getirilmesi ile aşılabileceği,

⁵⁷ Akalın, *a.g.e.*, s. 4.

⁵⁸ Aktan ve Özkıvrak, *a.g.e.*, s. 61.

⁵⁹ Aktan ve Özkıvrak, *a.g.e.*, s. 61.

⁶⁰ Göze, *a.g.e.*, s. 131.

fakat bunun için de bir ekonomik plan dahilinde hareket etmek gerektiği kısa sürede anlaşılmıştı.

- Hangi tüketim mallarının üretimine ve hangi yatırımlara öncelik tanınacağı sorununun, sosyal kriterlere göre çözümlenmesi gerekmektedir ve bunun da devlet tarafından bir plan dahilinde yapılması mümkündür.
- Savaş sonrasında sosyal devletin görevlerinden biri de, tam çalışmayı sağlamak ve tam çalışmayı dengeli ve yüksek bir düzeyde korumak için, tüm üretim kaynaklarından azami derecede yararlanmasını sağlamak olarak belirlenmişti.

Sonuçta sosyal devlet, elindeki sınırlı kaynakları en iyi şekilde kullanarak, ekonomik istikrar sağlamak, sağlıklı ekonomik büyüme ve kalkınmayı gerçekleştirmek ve bu şekilde toplumsal refahı attırmak için planlamaya büyük önem ve yer vermiştir.

1.3.1.5. Kamulaştırma ve Devletleştirme

Özel mülkiyet hakkı sosyal devlette de bireyin hakkı olarak tanınmış ve yasalarla güvence altına alınıp korunmuştur. Fakat bu hak artık doğal, sınırsız ve mutlak bir hak özelliğine sahip değildir. Bu hak sosyal bir niteliğe sahip olup, kullanılış şekli kamuya aykırı olamaz ve bu yarar çerçevesinde sınırlı nisbi bir hak niteliğindedir. Hak sahibi, mülkünü kendisi yararına kullanma hakkına sahiptir, fakat gerektiği zaman mülkünü toplumun yararına, içinde yaşadığı toplumun ihtiyaçlarına uygun şekilde kullanmak zorundadır⁶¹. Devlet, kamulaştırma ve devletleştirme aracılığıyla, kamu yararının gerektirdiği durumlarda, karşılığı ödemek koşuluyla bireylerin bu hakkına son verebilmektedir.

Kamulaştırma, kamu yararının zorunlu kıldığı hallerde gerçek ya da özel hukuk tüzel kişilerinin sahip olduğu taşınmaz malların, devlet ve kamu tüzel kişilerin bedelinin ödenmesi şartıyla el konulmasıdır. Devletleştirme ise, kamu hizmeti niteliği taşıyan özel sektörün ekonomik kuruluşlarının, kamu yararının zorunlu kıldığı durumlarda kamu mülkiyetine geçirilmesidir.

⁶¹ Göze, *a.g.e.*, s. 120.

Devletin, temel hak ve özgürlükleri engelleyecek kamulaştırma ve devletleştirme işlemleri yürütmesi sosyal devlet anlayışıyla bağdaşmamaktadır. Kamulaştırma ve devletleştirme işleminin keyfi kullanılması, üretim araçları üzerindeki özel mülkiyete son verilmesi ve tümünün kamu mülkiyetine dönüştürülmesi, yerleşik anayasal düzen değiştirilerek başka bir düzene geçilmesi olasılıklarına karşı bir amaç değil sadece kamu yararının gerekli kıldığı hallerde kullanılacak bir araç olarak kabul edilmektedir. Kamulaştırma ve devletleştirme kamu yararının gerektirdiği durumlarda yapılır. Sosyal devlet için önemli bir araç olan kamulaştırmanın keyfi kullanılmaması için, anayasa ve yasalarda ayrıntılı düzenlemelere yer verilmiştir⁶². Türkiye’de de kamulaştırma işlemi, Anayasamızın 46. maddesinde düzenlemiş, Anayasamızın 47. maddesinde ise devletleştirme ile ilgili düzenlemelere yer verilmiştir.

1.3.2. Dar Anlamda Sosyal Politika Araçları

Sosyal sigorta, sosyal yardım, sosyal hizmet ve sosyal tazmin dar anlamda sosyal politika araçlarıdır.

1.3.2.1. Sosyal Sigortalar

Sosyal sigortalar sadece çalışan kesimi kapsamaktadır. Sosyal sigorta, “Devlet tarafından organize edilmiş, kendi kendine yönetim esasına göre işleyen, Kamu Hukuku karakterli, baskın olarak zorunluluk esasına dayanan, çalışan nüfusun büyük bir kısmını gelir elde etme yeteneğinin kaybı, ölüm ve işsizlik hallerine karşı koruyan, kendine özgü bir sigortadır”⁶³.

Sosyal sigortalarda sigorta tekniği uygulanmaktadır. Yani kişiler sosyal sigorta kurumunun edimlerinden, özel sigortada olduğu gibi, ödedikleri primin karşı edimi olarak yararlanırlar. Ancak, bu karşı edim, sosyal düşüncelerle, primin tam olarak karşılığını teşkil etmemektedir. Çünkü sosyal sigortada, özel sigortanın yanında sosyal tazmin ve sosyal yardım kurumlarının özellikleri de bulunmaktadır⁶⁴.

⁶² Duman, *a.g.e.*, s. 53.

⁶³ Sözer, *a.g.e.*, s. 27.

⁶⁴ Sözer, *a.g.e.*, s. 26.

İşçi ve işverenden toplanan primlerin yanında bazen ayrıca devletin katkıları yine çalışanlara dönmek üzere, bir fonda toplanır. Bu fon sosyal sigorta kurumu olarak adlandırılan bağımsız bir kuruluşun idaresi altında bulunmaktadır. Sosyal sigorta sistemi kurmak ve işletmek devletin görevi ve yetkisinde olup bu sorumluluk özelleştirme yoluyla özel sektöre devredilemez. Sosyal sigorta kaza, iş kazası, hastalık, meslek hastalığı, hamilelik gibi iş göremezlik hallerinin yanında işsizlik ve ölüm risklerine karşı çalışanlara koruma sağlamaktadır⁶⁵.

1.3.2.2. Sosyal Yardım

Sosyal yardımlar muhtaç durumda olan yoksul kişilere ve ailelere yardım etmektedir. Sosyal yardımlar, sosyal sigorta sisteminin eksikliklerini tamamlamak için düzenlenmiştir. Sosyal yardımlardan yararlanmak için genellikle gelir testinden geçme şartı öngörülmüştür.

Yoksul olarak doğan veya sonradan yoksulluğa düşen kişileri sosyal devlet kendi haline bırakmaz, gereken yardım devlet tarafından yapılır. Devlet tarafından sağlanan sosyal yardımlar muhtaçlık ilkesine göre yapılmaktadır. Muhtaçlık “kendisi, eşini ve bakmakla yükümlü olduğu çocuklarını, anne ve babasını bulunduğu mahallin hayat şartlarına göre asgari seviyede geçindirmeye yetecek geliri, malı veya kazancı bulunmama” halidir⁶⁶.

Sosyal yardımlar devlet bütçesinden finanse edilmekte ve gerekli görülen muhtaç ve yoksul kişi ve ailelere yapılmaktadır.

1.3.2.3. Sosyal Hizmet

Sosyal hizmetlerin içeriği sosyal yardımlar ve sosyal sigortaları da kapsayacak biçimde geniştir. Buna göre, sosyal hizmetler, kişi, grup ve toplulukların yapı ve çevre şartlarından doğan ya da kendi denetimleri dışında oluşan yoksulluk ve eşitsizlikleri gidermek, toplumun değişen şartlarından doğan sorunları çözümlenmek,

⁶⁵ Sözer, *a.g.e.*, s. 26–27.

⁶⁶ Sözer, *a.g.e.*, s. 29.

insan kaynaklarını geliştirmek, kişi, aile ve toplum refahını sağlamak amacıyla düzenlenen hizmet programlarını kapsamaktadır⁶⁷.

Sosyal hizmetler devlet bütçesinden finanse edilir. Sosyal yardımlar genel olarak parasal faydaları ifade ederken, sosyal hizmetlerde kişilere sunulan hizmetler aracılığı ile fayda sağlanmaktadır.

1.3.2.4. Sosyal Tazmin

Sosyal yardımlar tek taraflı olarak sağlanan bir devlet olanağı olarak değerlendirilirken, sosyal tazmin kamunun sorumluluğunda olan bir olaya dayanmaktadır. Yani sosyal tazmin devletin sorumluluğunda olan faaliyet ve işlemler nedeniyle zarara uğrayanların zararını ödemeye yönelik bir sosyal politika aracıdır. Sosyal tazmin bir suçtan dolayı zarar gören kişilerin mağduriyetlerini gidermekte, mağdurların zararlarını tazmin etmektedir. Böylece sosyal tazminde, bireylere belirli standartlarda bir hayat düzeyi sağlanması yerine bireylerin uğradıkları zararı karşılayarak bir nevi iyileştirme sağlanması amaç olarak kabul edilmiştir⁶⁸.

Sosyal tazmin vergilerle finanse edilmektedir. İlgili düzenlemelerde öngörülen koşulların gerçekleşmesiyle kişiler için hak doğurucu bir nitelik taşımaktadır⁶⁹.

1.4. Sosyal Devlet Modelleri

Refah devleti uygulamaları, dünyanın çeşitli ülkelerinde her ülkenin kendi değişik özellikleri dolayısıyla birbirinden farklı gerçekleştiği gibi, bir ülkede dahi zamanla ihtiyaçların değişmesi sebebiyle, dönemden döneme de farklılıklar göstermektedir⁷⁰.

Sosyal devlet modelleri açısından da bir çeşitlilik göze çarpmaktadır. Araştırmacılar ülkeler tarafından izlenen refah uygulamalarını analiz ederek, devletleri gruplara ayırarak, sosyal devlet türlerini ya da modellerini açıklama yoluna

⁶⁷ Can, *a.g.e.*, s. 59.

⁶⁸ Sözer, *a.g.e.*, s. 28.

⁶⁹ Sözer, *a.g.e.*, s. 29.

⁷⁰ Gülay Akgül Yılmaz, (2006): *OECD Ülkeleri ve Türkiye'de Sosyal Devlet ve Sosyal Harcamalar*, Arıkan Basın Yayın, İstanbul: s. 21.

gitmişlerdir. Devletleri bir sınıflandırma içerisine almada bazı esaslar göz önüne alınmaktadır. Bu esaslar; sosyal hizmetlerin düzeyi ve yapısı, sosyal himayenin ağırlıklı hedef kitlesi, gelir transferlerinin düzeyi ve niteliği, sosyal sigortalar sistemi, istihdam yapısı gibi ölçütlerdir⁷¹. Bu esaslar çerçevesinde oluşturulan bir kategoride yer alan devletlerin sosyal devlet anlayışı bakımından bir tarihsel sürekliliğe sahip olduklarından söz etmek mümkün değildir.

Literatür incelendiği zaman, gerçekten bugüne kadar refah devletlerini sınıflandırmaya yönelik çabalar sonucunda farklı sınıflandırmaların ortaya çıkmış olduğu görülmektedir⁷². Refah devleti rejimlerinin sınıflandırılmasına yönelik ilk girişim Titmuss'dan gelmiştir. Titmuss refah devleti modellerini üç başlık altında incelemiştir:

-Piyasa İkametine Dayalı Sosyal Refah Devleti Modeli: Bu modelde Titmuss, bir bireyin ihtiyaçlarının esas olarak “doğal” iki kanaldan karşılanabileceğini belirtmiştir. Bireyin refahını karşılayan bu iki kanal da piyasa ve ailedir⁷³. Sosyal refah kurumları sadece piyasa ve ailelerin refah sağlama işlevini yerine getirmesinin mümkün olmadığı durumlarda ve geçici olarak müdahalede bulunur. Bu model daha çok Anglo-Sakson ülkelerde hakimdir. Modelin daha çok fakirlere ve geçimini sağlayamayacak olanlara yönelik bir güvenlik ağını ifade ettiği kabul edilir⁷⁴.

-Endüstriyel Başarı-performans Modeli: Bu modelde sosyal refah kurumları, piyasa ekonomisini destekleyici olarak önemli bir role sahiptir⁷⁵. Sosyal refah kurumları ekonomide, işgücünün kapasitesini iyileştirerek işverenlere yardımcı olurlar ve üretim düşük olduğu zaman talebi teşvik ederek ekonomide bir regülatör ya da düzenleyici olarak rol oynarlar. Esasen ekonomik etkinlik temel hedef olduğu için, sosyal ihtiyaçların ve sosyal faydanın nitelik, çalışma performansı ve verimlilik kriterleri temel alınmaktadır⁷⁶.

⁷¹ Uğur Kara, (2004): *Sosyal Devletin Yükselişi ve Düşüşü*, Maki Basın Yayın, Ankara: s. 172.

⁷² Yılmaz, *a.g.e.*, s. 22.

⁷³ Şermin Marangoz, (2001): *Refah Devleti: Gelişimi, Oluşumu, Modelleri ve Güncel Değişimler*, İ.Ü.S.B.E., İstanbul: s. 64. (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi)

⁷⁴ Aktan ve Özkıvrak, 2008: 67.

⁷⁵ Marangoz, *a.g.e.*, s. 64.

⁷⁶ Aktan ve Özkıvrak, *a.g.e.*, s. 68.

-Kurumsal Yeniden Dağıtıcı Model: Bu model piyasanın dışında “ihtiyaç” temelinde evrensel bir sunum sağlamayı esas edinmiştir. Kurumsal model, tatmin edici ve sağlıklı bir yaşam standardı sürdürülmesi için bireylere ve gruplara yardımcı olmak üzere organize olmuş sosyal hizmetler sistemine sahiptir⁷⁷. Kurumsal sistemde ihtiyaç sosyal hayatın normal bir parçası olarak görülür ve sadece fakirler için değil, herkese refah sağlama esası kabul edilir. Böylece sosyal refah toplumsal açıdan bütünleştirici bir kurum olarak kabul edilir ve sosyal refah hizmetleri tüm toplumu kapsayacak şekilde sunulur⁷⁸.

Esping-Andersen ise sosyal hakların kurumsallaşması ve emek piyasasına giriş ve çıkışlara ilişkin verileri ve istihdamı dikkate alarak refah devleti modellerini üçe ayırarak sınıflandırmıştır. Esping-Andersen’in sınıflandırmasına göre refah devleti modelleri şöyledir⁷⁹:

-Liberal Refah Devleti Modeli: İngiltere, ABD, Kanada, İrlanda, Avustralya Liberal Refah Devleti modelinin örnekleridir. Sosyal devlet anlayışı piyasanın mantığı tarafından belirlenir⁸⁰. Liberal refah devletlerinin, merkezi doğrudan müdahaleye az eğilimli olduğu bu sistemde, piyasaya asgari düzeyde müdahale edilmeye çalışıldığı, müdahaleyle piyasa güçlerinin ve özel sektör faaliyetlerinin olumsuz sonuçlarını telafi etmenin amaçlandığı belirtilmiştir. Özel sektörün istihdamı kamu sektörünün istihdamına göre yüksektir. Kadın işçilerin iş gücüne katılımı yüksektir. Vergi oranları düşüktür. Gelir adaletsizliği görülmektedir. Sosyal harcamalar sınırlıdır. Liberal sistemde, sosyal yardımlar temel olarak, düşük gelirli, genellikle çalışan sınıf mensupları, devlete bağımlılardan oluşan alıcıların gereksinimini karşılar⁸¹.

-Muhafazakâr Refah Devleti Modeli: Almanya, İtalya, Avusturya, Fransa Muhafazakar Refah Devleti modeli içinde değerlendirilmektedir. Model Kilise tarafından biçimlendirilmiştir. Devlet ve aileye ağırlık verilir. Geleneksel ailenin çözemediği sorunlarda devlet müdahale eder, fakat devlet müdahalesi mevcut toplumsal eşitsizlikleri azaltmaya veya belli bir düzeyde eşitlik sağlamaya yönelik

⁷⁷ Marangoz., *a.g.e.*, s. 65.

⁷⁸ Aktan ve Özkıvrak, *a.g.e.*, s. 68.

⁷⁹ Aktan ve Özkıvrak, *a.g.e.*, s. 69.

⁸⁰ Marangoz, *a.g.e.*, s. 70.

⁸¹ Kara, *a.g.e.*, s. 174.

değildir⁸². Bir yardımdan yararlanabilmek için kişinin kendisinin veya ailesinin kaynaklarıyla asgari ihtiyaçları karşılayamayacak durumda olması gerekir; dolayısıyla, aile bireylerinin birbirine karşı sorumluluğu esası söz konusudur. Toplam istihdam oldukça düşük seviyededir. Emek piyasasına kadınların katılımı düşüktür. Uygulanan vergi politikaları çalışan anneleri cezalandırıcı niteliktedir. Aile yardımları anneliği teşvik edici yöndedir. Özel sigorta ve çalışmaya bağlı refah asgari düzeydedir⁸³. Organik ve hiyerarşik yapıyı koruyan, aile, kilise ve mesleğe dayalı bir refah anlayışını destekleyen ve gerektiğinde onları tamamlayan ama onların yerini almayan refah devletidir⁸⁴.

-Sosyal Demokrat Refah Devleti Modeli: İsveç, Norveç, Finlandiya, Danimarka, genel olarak İskandinavya ülkeleri, Sosyal Demokrat model içinde değerlendirilmektedir. Bu modelin temel özellikleri evrensellik ve müdahaleci-aktif devlet anlayışıdır⁸⁵. Asgari ihtiyaçların karşılanmasına dayalı bir eşitlikten ziyade en yüksek standartlarda bir eşitliğin sağlanmasını hedefleyen bir refah devleti prensibine dayanmaktadır. Sağlanan faydalar, gelire bağlı olarak basamaklandırılmıştır, bu evrensel desteği sağlamanın ve evrensel bir sigorta sistemine katılımın bir yolu olarak görülür⁸⁶. Diğer rejimlerden farklı olarak ilk başvurulacak merci devlettir. Devlet tüm yurttaşlarına sosyal güvenlik sağlama sözü vermiş, ayrıca tam istihdamı gerçekleştirmeyi hedeflediği vaadinde bulunmuştur. Çünkü sağlam ve evrensel bir refah devletini sürdürmenin yol açtığı muazzam maliyeti karşılamının, en iyi şekilde ve belki de ancak insanların çoğunluğunun çalışması ve az sayıda kişinin sosyal transferlerle yaşadığı koşullarla başarılabilceği düşüncesini kabul etmektedir⁸⁷.

⁸² Tülay Arın, (1996): Türkiye'de Sosyal Güvenlik Fonlarının Açıkları: Liberal Sosyal Güvenlik Rejiminin Çelişkileri ve İflası, X.Türkiye Maliye Sempozyumu, Kamu Kesimi Finansmanı, 14-17 Mayıs Kemer 1994, İ.U.,İ.F.M.A.M. Yayınları, s.278.

⁸³ Marangoz, *a.g.e.*, s. 70.

⁸⁴ Meryem Koray, (2002): *Avrupa Toplum Modeli-Nereden, Nereye*, Tüses Yayınları, s. 27

⁸⁵ Aktan ve Özkıvrak, *a.g.e.*, s. 70.

⁸⁶ Marangoz, *a.g.e.*, s. 71.

⁸⁷ Aktan ve Özkıvrak, *a.g.e.*, s. 70.

İKİNCİ BÖLÜM

2. TÜRKİYE'DE SOSYAL DEVLET UYGULAMALARININ TARİHİ GELİŞİMİ VE ANAYASALARDA SOSYAL DEVLET

Bu bölümde Türkiye'de sosyal devlet uygulamalarının tarihi gelişimi açıklanmaktadır. Bu amaçla Cumhuriyet öncesi dönemde sosyal devlet uygulamaları kısaca özetlenerek, daha sonra Cumhuriyet döneminde sosyal devletin gelişimi, anayasalarda yer alan hükümler ve bunlara dayalı olarak çıkarılan yasalar çerçevesinde incelenmektedir.

2.1. Cumhuriyet Öncesi Dönem

Osmanlı İmparatorluğu'nda sosyal koruma, geleneksel kurumlar eliyle yürütülmüştür. Aile, meslek örgütleri ve dinsel temele dayalı hayır kurumları sosyal koruma görevini üstlenen kurumlar olmuştur. Her türlü risk karşısında sığınılan meslek kuruluşları kurdukları yardımlaşma sandıklarıyla malullük, yaşlılık, hastalık ve ölüm gibi durumlarda mensuplarına yardımlarda bulunan oluşumlardır. Bazı kamu ihtiyaçlarını karşılayan ve muhtaçlara yardım işlerini üstlenmiş olan vakıflar da geleneksel sosyal korumanın bir diğer bileşeni olmuştur⁸⁸.

19. yüzyıl Osmanlı tarihine bakıldığında özellikle II. Mahmud döneminden itibaren kamu sağlığının, örneğin çiçek hastalığına karşı aşılama kampanyalarının ve karantina teşkilatı oluşturulmasının devletin gündemine girmiş olduğu görülmektedir. II. Mahmud (1808–1839) ve Tanzimat dönemlerindeki sosyal devletle ilişkili düzenleme ve uygulamalar şu şekilde belirtilebilir: Sağlık alanında karantina teşkilatının oluşturulması, aşılama, ebelik eğitimi gibi koruyucu uygulamaların yerleşmesi, ülke çapında devlet hastanelerinin açılması, aile alanında dul ve yetim maaşlarının düzenlenmesi, yetim çocukların vasilik sorununun devlet tarafından nizamname ile düzenlenmesi, ilk eğitimin yaygınlaştırılması çabaları, kız ve erkek çocuklar için memleket çapında ıslahanelerin ve sanayi mekteplerinin kurulması; intisap nezareti yerine modern polis teşkilatının oluşturulma ve ceza kanununun kabul edilmesi dahil ilgili kanunî düzenlemelerin yapılması, kent

⁸⁸ Cahit Talas, (1972): *Sosyal Ekonomi*, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, Anlara: s. 589–591.

yoksullarının denetim altında tutulmasına yönelik nizamnamelerin gündeme getirilmesi, dahili ve harici pasaport sisteminin yürürlüğe konulması, görece düzenli nüfus sayımlarının yapılması gibi bir dizi hukuki ve kurumsal düzenleme ve uygulamalar, sosyal devlet mefhumunun yeni bir yönetim tarzı olarak bütün boyutlarıyla Osmanlı toplumunda şekillenmeye başladığının açık işaretleridir⁸⁹.

Vatandaşlık olgusu, bireylerin her türlü iktisadi, sosyal ve doğal risk unsurları karşısında korunması doğrultusundaki uygulamaların tamamını içerecek şekilde kavramsallaştırıldığında, II. Abdülhamit döneminde (1876–1908) özellikle ilk eğitim olanaklarının kasaba ve köyler düzeyine kadar ulaştırılmış olması ve birçok vilayet merkezinde devlet hastanelerinin açılmış olması bu açıdan son derece önemli görünmektedir. Aynı dönemde sosyal yardım alanında da merkezi devletin gittikçe artan oranda varlık göstermekte olduğunu görüyoruz⁹⁰. Özetle II. Abdülhamid dönemi, sosyal alanın ayrı bir zemin olarak belirmesi ve bu çerçevede sosyal vatandaşlık olgusunun genişlediği bir dönem olmuştur.

II. Meşrutiyet'in ilanı, sosyal politikayı da etkilemiş ve yön vermiştir. II. Meşrutiyet'in ilanı ile ortaya çıkan nisbi özgürlük havası içinde, siyasi faktörlerin etkinliğini daha fazla arttırarak, ağır çalışma koşullarına tepkiyle birleşen ve sayıları 35'e varan kanunsuz grev hareketi görülmüş, işçi hareketlerinin daha etkin bir hale gelmesinde ve grevlerin oluşmasında siyasi nitelikte işçi derneklerinin rolü büyük olmuştur⁹¹.

II. Meşrutiyet sonrası yoğunlaşan grevlere karşı dönemin İttihat ve Terakki iktidarı yabancı sermayenin de baskısı ile 1908 tarihinde "Tatil-i Eşgal Kanunu"nu çıkarmıştır. Kanun ile hükümetten izin ve ruhsat alarak kurulan ve kamuya hizmet sunan kuruluşlarda sendika kurulması yasaklanmış ve ayrıca çalışma hayatında işçi ve işveren arasında çıkan uyuşmazlıkların çözümüne dair uzlaştırıcı esaslara ver verilmiştir. Tatili Eşgal Kanununun kabulünün ardından 1909 tarihinde Cemiyetler Kanunu kabul edilmiştir. Cemiyetler Kanunu, kamu hizmeti veren kuruluşlar dışında

⁸⁹ Nadir Özbek, (2002): *Osmanlı'dan Günümüze Türkiye'de Sosyal Devlet*, Toplum ve Bilim Dergisi, Birikim Yayınları, No:92, İstanbul: s. 13.

⁹⁰ Özbek, a.g.e., s. 16.

⁹¹ Nusret Ekin, (1979): *Endüstri İlişkileri*, İstanbul Üniversitesi Yayınları, İstanbul: s. 227.

kalan çalışan işçilerin örgütlenme hakkının hukuki çerçevesinin belirlenmesi ve örgütlenmeye yönelmelerinde önemli bir unsur olmuştur⁹².

Ayrıca çalışanları belirli risklere karşı korumak amacıyla resmi ve özel yardımlaşma sandıkları kurulmuştur. 1909 yılında kurulan “Tersane-i Amireye Mensup İşçi Vesairesin Tekatüdiyeleri Hakkında Nizamname” adlı kanunla kurulmuş olan sandıklar çalışanları yaşlılık ve malullük gibi risklere karşı koruyacak ilk sosyal güvenlik kurumunu teşkil etmektedir. Sosyal güvenlik konusunun dışında devlet eğitim alanında da müdahalelerde bulunmuştur. 8 Ekim 1913’de çıkarılan kanun ile 7 ile 16 yaş arasındaki çocukların eğitiminin devamlılığı sağlanmak istenmiş fakat arzulanan eğitim seferberliği sağlanamamıştır. Bu kanun devletin, eğitim konusunda üstlendiği sorumluluğu belirtmesi açısından önem taşımaktadır⁹³.

Devletin sosyal alana müdahalesinde belirgin artışın görüldüğü I. Dünya Savaşı yıllarına dek oluşturulmuş refah sisteminde devletin rolü asli olmaktan çok, toplumdan gelen girişimleri tamamlayıcı nitelikte olmuştur. Merkezi devlet ve yerel yönetimler, genel olarak fukaraperver cemiyetleri olarak isimlendirilen hayır cemiyetleri aracılığıyla oluşacak sosyal yardım sistemini destekleyici bir işlev görmüştür⁹⁴.

Cumhuriyet öncesi dönemde tarıma dayalı bir ekonomi hakimdi. Fakat bu tarımsal yapı da gittikçe kötüleşmekteydi. Ayrıca Avrupa’daki sanayileşme hareketinin çok gerisinde kalınmıştı. Devlet 1913 yılında “Teşviki Sanayi Kanun-u Muvakkatı” yürürlüğe koyarak sanayileşmeye yönelmek istemiş fakat sermaye ve girişimci yetersizliği yüzünden sanayileşme engellenmiştir⁹⁵. Ülkede dışa bağımlı ve küçük atölyelere, el sanatlarına dayalı bir sanayi hakimdi. Sonuçta tüm bu gelişmeler ve en önemlisi sanayileşme hareketinin gerisinde kalınması ile birlikte Osmanlı’da bir işçi sınıfı da ortaya çıkamamıştır.

⁹² Aysen Tokol, (2005): *Türk Endüstri İlişkileri Sistemi*, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara: s. 13–15.

⁹³ Serter, *a.g.e.*, s. 117.

⁹⁴ Özbek, *a.g.e.*, s. 18.

⁹⁵ Hüseyin Şahin, (1995): *Türkiye Ekonomisi: Tarihsel Gelişimi- Bugünkü Durumu*, Ezgi Kitapevi, Bursa: s. 12–13.

2.2. Cumhuriyet Döneminde Anayasal ve Yasal Düzenlemeler

23.4.1920 tarihinde Ankara’da, “Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM)” kurulmuştur. Cumhuriyetin ilanına kadar ki dönemde Ankara hükümeti özellikle çalışma koşullarını içeren bazı yasa düzenleme çalışmalarında bulunmuştur. Fakat bu yasal çalışmalar ülkede çalışan tüm işçileri kapsayacak ve onların çalışma şartlarını düzenleyecek bir yasanın çıkarılması şeklinde gerçekleşmemiştir. Bunun yerine her iş alanı ve bölgesi için o bölgenin şartlarını içeren ayrı yasalar hazırlanması yoluna gidilmiştir⁹⁶.

Yasa çalışmalarının bir sonucu olarak 28.5.1921 tarihinde işçilerin yaşam koşullarını iyileştirmek amacıyla dört maddeden oluşan, “Zonguldak ve Ereğli Havza-i Fahmiyesinde Mevcut Kömür Tozlarının Amele Menafii Umumiyesine olarak Füsühtuna Dair Kanun” çıkarılmıştır. Kanun ile Zonguldak ve Ereğli kömür bölgesinde üretim esnasında ortaya çıkan kömür tozlarının İşçi İdare Heyeti tarafından İktisat Bakanlığı’nın gözetimi altında açık arttırma yoluyla satılarak, bedelinin Ziraat Bankası’na yatırılması ve işçiler yararına kullanılması öngörülmüştür. Ayrıca 10.09.1921 tarihinde “Ereğli Havza-i Fahmiyesi Maden Amelesinin Hukukuna Müteallik Kanunu” ile Ereğli Havzasında çalışan maden işçilerinin haklarını koruyucu hükümler getirilmiş, işçilerin çalışma koşullarının düzenlenmesi ve sosyal güvenlikleri için bir teşkilât kurulması öngörülmüştür⁹⁷. 151 sayılı “Ereğli Havza-i Fahmiyesi Maden Amelesinin Hukukuna Müteallik Kanun”un 4. maddesi gereğince ve 22.7.1923 tarihinde çıkarılan bir yönetmelikle işçilerin iş kazaları ve meslek hastalıkları ile hastalık tehlikelerine karşı sosyal güvenliklerinin sağlanması amacıyla oluşturulan ihtiyat ve teavün sandıklarının bir araya gelmesiyle ülkemizin ilk sosyal güvenlik kuruluşu olan Amele Birliği kurulmuştur. İlerleyen yıllarda Amele Birliği, mensuplarına ilave garanti sağlayan tamamlayıcı bir sosyal güvenlik müessesesine dönüşmüştür. Amele Birliğinin gelirleri üyelerden kesilen primler, fon gelirleri, devletin yapacağı yardımlar ve bağışlardan oluşmaktaydı. Mensuplarına geçici iş göremezlik ödeneği verilmesi, öğrenim, cenaze ve iş kazası

⁹⁶ Serter, *a.g.e.*, s. 117.

⁹⁷ Tokol, *Türk Endüstri İlişkileri Sistemi*, s. 19.

yardımları yapılması, konut edindirme ve konut onarım kredisi verilmesi gibi konularda sosyal güvenlik hizmetleri sunmaktaydı⁹⁸.

151 sayılı kanun çalışanların sosyal güvenliğini sağlamanın yanında, çalışanların günlük çalışma süresini 8 saat ile sınırlamış ve 18 yaşından küçüklerin maden ocaklarında çalıştırılmalarını yasaklamıştır⁹⁹. Kanun'un diğer bir özelliği ise, primli sosyal sigorta sistemine uygun olarak, işçiden ve işverenden %1'den aşağı olmamak üzere sosyal sigorta primi kesilmesi ve işçilere zorunlu sağlık yardım yapılmasını öngörmesiydi¹⁰⁰. 151 Sayılı kanun, bölgesel bir kanun olması ve yetersiz olmasına rağmen Türkiye'de ilk sosyal güvenlik belgelerinden biri olması yönünden önem taşımaktadır.

2.2.1. İzmir İktisat Kongresi

Cumhuriyetin ilanından sonra ekonomik alanda en önemli olay İzmir'de 17 Şubat – 4 Mart 1923 tarihinde Türkiye İktisat Kongresi'nin toplanmasıdır. Kongrenin açılış konuşmasını yaparken M. Kemal "Türkiye Cumhuriyeti iktisat devleti olacaktır. İktisadiyet demek, her şey demektir" diyerek ekonominin bir ülke için ne kadar önemli olduğunu vurgulamıştır. İzmir İktisat Kongresi, Türkiye'nin ekonomik gelişmesini sağlamak amacıyla izlenmesi gereken yolları tespit etmiş, ayrıca işçi kesimine taleplerini ilk defa derli toplu biçimde dile getirmeleri için ortam hazırlamıştır¹⁰¹.

Kongreye çiftçi, tüccar, sanayici ve işçi kesiminden olmak üzere ülke çapından 1135 delege katılmıştır. Kongreye katılan sınıfların sorunlarının çözümü, ekonomik programların belirlenmesi, sanayileşmenin teşvik edilmesi, nitelikli iş gücünün yaratılması gibi konularda kararlar alınmıştı ve bu kararlar ekonomik kalkınma çabası içinde çok önemli kararlardı. Hükümet bu kararların ışığında faaliyetlerini yoğunlaştırmış ve Kongrede alınan kararlar 1923–1933 döneminde Türkiye'de liberal bir politikanın hakim olmasını, özel girişim eliyle sanayileşmeye

⁹⁸ TÜSİAD, (2004): *Türk Emeklilik Sisteminde Reform Mevcut Durum ve Alternatif Stratejiler*, Yayın No: TÜSİAD-T/2004-11/382, İstanbul: s. 39.

⁹⁹ Tokol, *Türk Endüstri İlişkileri Sistemi*, s. 19.

¹⁰⁰ Zahir Gönencan, (1990): *Atatürk ve Sosyal Güvenlik*, Atatürk Araştırma Merkezi Dergisi, Sayı: 19, Cilt:7, <http://www.atam.gov.tr/index.php?Page=Print&DergiicerikNo=826&Yer=Dergiicerik> E.T.:16.7.2008

¹⁰¹ Tokol, *Türk Endüstri İlişkileri Sistemi*, s. 21.

gidilmesi politikasının benimsenmesini sağlamıştır¹⁰². Tabii ki özel kesim yalnız bırakılmayacak, devlet tarafından desteklenecek, korunacaktı. Böylece, ülkenin kalkınmasına devletin bizzat katılması yerine, vatandaşların her türlü iktisadi teşebbüsüne ve gayretine destek olması esası kabul edilmiştir. Cumhuriyet'in ilk on yılında sanayileşmenin hız kazanması ve kalkınma için yabancı sermaye ülkeye çağrılmıştır. Yabancı sermayeye sıcak bakanların yanında ülkenin bu kötü hale gelmesinde yabancıları sorumlu tutarak yabancı sermayeyi istemeyen görüşler de vardı¹⁰³.

Kongreye katılan gruplardan ticaret grubunun istekleri 134 madde, çiftçi grubunun istekleri 96 madde, sanayi grubunun istekleri 24 maddeden oluşmuş ve sunulan isteklerin çoğu kabul edilmiştir. İşçi grubunun istekleri ise 34 madde halinde belirtilmiş, isteklerin büyük bölümü kabul edilmişse de işçilerin ücretleri ve çalışma koşullarının iyileştirilmesi ile ilgili isteklerine diğer gruplar karşı çıkmıştır¹⁰⁴.

Kongreye işçi sınıfı tarafından sunulan raporda işçilerin bir sınıf olarak kabul görmesi, işçilere grev ve sendikal hakların verilmesi isteminde bulunulmuştur. Bu isteklerin işçi kesimince belirtilmesi ve kongrede temsil edilmiş olmaları çalışma şartları ile ilgili önemli bazı kararların alınmasına yardımcı olmuştur. Bu kapsamda, çalışanlara amele yerine işçi denmesi, sağlık hizmetlerinin geliştirilmesi, sendika kurma hakkının tanınması, çalışma müddetlerinin 8 saat olarak kabulü, gece çalışmasının düzenlenmesi, çocukların çalışma yaşı, doğum ve hamilelik izinleri, asgari ücret, hafta tatili, resmi ve hafta tatillerinde ücret ödenmesi, hastalık izni, yıllık ücretli izin, emeklilik hakları, iş teftişi, işçi çocuklarının eğitimi ile ilgili konular¹⁰⁵ çeşitli esaslara bağlanmıştır. Ancak alınan bu kararların yasalaşması ve uygulanması uzun bir süre almıştır.

2.2.2. Anayasal ve Yasal Düzenlemeler

Bu başlık altında 1924 Anayasası, 1961 Anayasası ve 1982 Anayasası ele alınacaktır.

¹⁰² Serter, *a.g.e.*, s. 119.

¹⁰³ Fevzi Demir, (2006): *Atatürk Dönemi Çalışma Hayatımız*, TÜHİS İş Hukuku ve İktisat Dergisi, Cilt: 20, Sayı:4-5 ,Kasım 2006/Şubat 2007, s. 2, <http://iibf.kou.edu.tr/ceko/armaganlar/nusretekin/4/03.pdf> E.T.: 19.7.2008

¹⁰⁴ Tokol, *Türk Endüstri İlişkileri Sistemi*, s. 22-23.

¹⁰⁵ Ekin, *a.g.e.*, s. 230.

2.2.2.1. 1924 Anayasası

Cumhuriyetin ilanından sonra Türkiye Devleti'nin ilk Anayasası olan 1924 Anayasası devletin görevleri konusunda oldukça sınırlı hükümler içermiştir. 1924 Anayasasında her ne kadar Hukuk devleti ilkesi belirtilmemiş olmasına rağmen, kapsamı ve özü itibariyle tam bir "hukuk devleti" Anayasası olarak nitelendirilebilir¹⁰⁶.

1924 Anayasasında kişi hak ve özgürlükleri ile ilgili düzenlemeler yapılmış ve Anayasanın beşinci bölümünde "Türklerin Kamu Hakları" başlığı adı altında kişi hak ve özgürlükleri ele alınmıştır. 1924 Anayasası, klasik temel hak ve özgürlüklere 20 maddelik yer ayırmıştır.

Anayasada temel hak ve özgürlüklerin yanında ekonomik ve sosyal haklara da yer verilmiş; toplanma ve dernek kurma hakkı tanınmıştır. İşçiler ve işveren bu haklardan faydalanmak suretiyle toplantı düzenleme ve dernek kurma imkanını elde etmişlerdir. Diğer yandan bu hükümler 1909 tarihli Tatil-i Eşgal Kanununun kamu hizmetlerinde çalışan işçilerin sendika kurma ve grev yapmaları hususundaki yasaklarını ortadan kaldırmıştır¹⁰⁷.

1924 Anayasanın 80. maddesi "Hükümetin gözetimi ve denetlemesi altında ve kanun çerçevesinde her türlü öğretim serbesttir" ve 87. maddesi "Kadın, erkek bütün Türkler ilköğretimden geçmek ödevindedirler. İlköğretim Devlet okullarında parasızdır" demektedir. Böylece eğitim ve öğretimle ilgili hükümlerde, devletin bu konudaki gözetim ve denetim görevi ile ilköğretimin zorunluluğu ve parasız yapılması hususları belirlenmiştir¹⁰⁸.

1924 Anayasası 37 yıl yürürlükte kalmış ve 1937 ve 1945 yıllarında iki kez olmak üzere değişikliğe uğramıştır.

Ülkenin ekonomik kalkınmasının tamamlanmasında liberal bir yaklaşıma sahip olunmasına rağmen, 5 Şubat 1937 yılında C.H.P.'nin 6 oku 1924 Anayasasına konmuştur. Böylece 2. maddeye göre "Türkiye Devleti Cumhuriyetçi, Milliyetçi,

¹⁰⁶ Serter, *a.g.e.*, s. 119.

¹⁰⁷ Serter, *a.g.e.*, s. 119.

¹⁰⁸ Serter, *a.g.e.*, s. 120.

Halkçı, Devletçi Laik ve Devrimcidir. Devlet dili Türkçedir. Başkent Ankara'dır" şeklinde bir değişiklik yapılmıştır. Devletçilik ilkesi böylece Anayasada yer almasına rağmen Türkiye 1980'e kadar dönem dönem daha liberal iktisat politikası ile kalkınmanın yollarını aramıştır¹⁰⁹. Sonuçta 1980 yılından itibaren liberal ekonomi politikaları ekonomik kalkınmada yeniden hakim hale gelmiştir.

1924 Anayasası her ne kadar liberal bir anlayışı benimseyen ve sosyal devlet anlayışına uzak bir belge olmuşsa da, 1924 Anayasası dönemi uygulamada, çıkarılan sosyal içerikli kanunlar ve ekonomik hayat bakımından sosyal devletin oluşmaya başladığı bir dönem olmuştur¹¹⁰. Bu dönemde başa gelen hükümetler, iktidarları süresince çıkarmış oldukları yasalarda sosyal haklar, sosyal güvenlik, çalışma şartlarının iyileştirilmesi ve halk sağlığı gibi konular üzerine yoğunlaşmışlardır.

Anayasanın kabulünden hemen sonra, aynı yıl içinde çalışma hayatı ile ilgili hükümleri de içeren 2 Ocak 1924 tarih ve 394 sayılı "Hafta Tatili Kanunu" kabul edilmiştir¹¹¹. Hafta Tatili Kanunu ile resmi dairelerde, genel, özel, ticari ve sınıfl nitelikteki kurumlarda hizmetli ve işçilerin haftada altı günden fazla çalıştırılması yasaklanmıştır. Nüfusu on binden fazla şehirlerde, sanayi ve hizmet alanlarında faaliyet gösteren kuruluşların haftada bir gün tatil yapmaları zorunlu kılınmıştır. Kanun, tatil gününü cuma olmak üzere belirtmiş ve 24 saatten az olmamak üzere tatil süresi ile ilgili zorunluluk getirmiştir¹¹².

Hafta Tatili Kanunu'nun ardından çalışma ilişkileri üzerinde önemli etkisi olan Medeni Kanun 1926 yılında yasalaşmıştır¹¹³.

İşçi ve işveren ilişkileri ile ilgili kuralların yer aldığı genel nitelikli yasa ise 8.5.1926 tarih 366 sayılı Borçlar Kanunu'dur. Borçlar Kanunu'nun 313'ten 354'e kadar olan maddelerinde hizmet sözleşmesine ait hükümler yer almaktadır. Borçlar Kanununun 332. maddesinde "iş sahibi, akdın hususi halleri ve işin mahiyeti noktasından hakkaniyet dairesinde kendisinden istenilebileceği derecede çalışmak

¹⁰⁹ Serter, *a.g.e.*, s. 120.

¹¹⁰ Murat Özler, (1995): *Türkiye'de Anayasa ve Yasa Düzeyinde Sosyal Devletin Gelişimi(1921-1983)*, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Siyaset ve Sosyal Bilimler Anabilim, İstanbul: s. 78. (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi)

¹¹¹ Serter, *a.g.e.*, s. 120.

¹¹² Tokol, *Türk Endüstri İlişkileri Sistemi*, s. 31.

¹¹³ Ekin, *a.g.e.*, s. 230.

dolayısıyla maruz kaldığı-tehlikelere karşı icap eden tedbirleri ittihaza, münasip ve sıhhi çalışma mahalleri ile işçi birlikte ikamet etmekte ise sıhhi yatacak bir yer tedarikine mecburdur” denilmektedir¹¹⁴. Böylece 332. maddeyle işverenin, işçilerin sağlığının korunması ve iş kazalarının önlenmesi için bazı önlemler alması zorunlu kılınmıştır.

Halkın sağlığının korunması ve bulaşıcı hastalıklarla mücadele edilmesi yönünde 6 Mayıs 1930 tarihli 1593 sayılı “Umumi Hıfzıssıhha Kanunu” kabul edilmiştir. Umumi Hıfzıssıhha Kanunu’nun 7. Bölümü sosyal yardımlar ve çalışanların korunması yönünde hükümler taşımaktadır. Kanun işçi sağlığının korunması ve çalışma şartlarına ilişkin ilk müdahalelerde bulunması yönünden önem taşımaktadır. Çalışma yaşı, çalışma saatleri, kadınların çalışma şartlarına ilişkin hükümler Umumi Hıfzıssıhha Kanunu ile kesinlik kazanmış bulunmaktadır¹¹⁵.

6.5.1930 tarihli Umumi Hıfzıssıhha Kanunu’nun 173. ile 180. maddeleri arasındaki bölümde çocuk ve kadınların çalıştırılmaları ile ilgili kurallar yer almıştır. Kanun, 12 yaşından küçük çocukların fabrika ve imalathane gibi her türlü işte çalıştırılmasını yasaklamış, 12-16 yaş arasındaki çocukların günde en fazla 8 saat çalıştırılmalarını öngörerek çalışma yaşı ve çalışma süreleri ile ilgili hükümler belirtilmiştir. 12-16 yaş arasındaki çocukların gece çalıştırılmalarını yasaklayan kanun, 18 yaşın altındaki çocukların bar, dans salonu, hamam gibi yerlerde çalışmalarını engellemiştir. Bütün işçilerin gece işlerinde ayrıca yeraltında çalışan işçilerin de 8 saatten fazla çalıştırılmalarını yasaklamıştır¹¹⁶.

Aynı Kanununun 180. maddesinde “Devamlı olarak en az elli işçi çalıştıran bütün iş sahipleri, işçilerinin sıhhi ahvaline bakmak üzere, bir veya mütaaddit tabibin sıhhi murakabesini temine ve hastalarını tedaviye mecburdur. Büyük müessesatta veya kaza ihtimali çok olan işlerde tabip daimi olarak iş mahallerinde yahut civarında bulunur. Hastanesi olmayan mahallerde veya şehirler ve kasabalar haricinde bulunan yerlerdeki iş müesseseleri bir hasta odası ve ilk yardım vasıtalarını ihzar ederler. Yüzden beş yüze kadar daimi amelesi olan müesseseler bir revir mahalli ve beş yüzden yukarı amelesi olanlar yüz kişiye bir yatak hesabıyla hastane

¹¹⁴ 818 s. Borçlar Kanunu md. 332., R.G.S.: 366, 8.5.1926

¹¹⁵ Serter, *a.g.e.*, s. 120.

¹¹⁶ Tokol, *Türk Endüstri İlişkileri Sistemi*, s. 36.

açmağa mecburdurlar¹¹⁷” denilerek belirli sayıda işçi çalıştıran işverenlerin, işçi sağlığı ve güvenliği için belirli standartları taşıyan sağlık birimleri yaptırması öngörülmüştür.

Umumi Hıfzıssıhha Kanunu'nun getirdiği bu koruyucu hükümler çalışma şartlarının düzenlenmesinde atılan en önemli adım olarak kabul edilmektedir¹¹⁸. Ancak, yasalarda öngörülmüş kuralların uygulanmasını denetleyecek bir denetim mekanizmasının olmamasından ötürü kurallar kâğıt üstünde kalmaktan ileri gidememiş, istenilen sonuca ulaşamamıştır.

Diğer yandan 1929 buhranının etkisiyle ülkede işsizlik artmıştır. Bu dönemde işsizliğe karşı getirilen en önemli önlemlerden biri, 1932 yılı Haziran ayında yürürlüğe giren “Türkiye’de ecnebi tebâası tarafından yapılması memnu olan sanatlar” hakkındaki kanun olmuştur. Bu kanun ile eczacılık ve baytarlık esaslı sanatlar sayılarak, şoförlük ve kapıcılık amme emniyeti ile ilgili olduğu ileri sürülerek, hamallık gibi işlerin de amme hizmeti olduğu gerekçesiyle yalnızca Türk vatandaşları tarafından icrasına izin verilmiştir. Ayrıca bunların dışında kalan “az sermaye ile az mümareşe”ye ihtiyaç gösteren bir seri sanat ve meslek dalı ile çalgıcılık, fotoğrafçılık, simsarlık, elbise, kasket ve kundura imalatçılığı, inşaat, demir ve ahşap sanayi işçilikleri, alelumum amelelik vb. gibi işlerin de Türk vatandaşlarınca görülmesi zorunluluğu getirilmiştir¹¹⁹. Bu kanun ile yabancıların ülkemizdeki meslekleri istismar etmelerinin engellenmesi ve Türk vatandaşlarının yabancı esnaf ve sanatkârlarla rekabet edebilecek düzeye gelmeleri hedeflenmiştir.

Sonuç olarak, 1936 yılına kadar çalışanların çalışma şartlarının iyileştirilmesi, çalışanlara bazı sosyal hakların sağlanması için yapılan çalışmaların yeterli düzeyde olduğu söylenemez. Örneğin, bu dönemde çıkarılan kanunlar işçilere örgütlenerek sendika kurma ve sendikal faaliyetlerde bulunmaları için yeterli imkân sunmamışlardır. Yaşanan gelişmelerin sonucunda 1936 yılında 3008 sayılı iş kanunu çıkarılmış ve bu kanunda alınmış olunan kararlar ülkenin iktisadi hayatında önemli bir yere sahip olmuştur.

¹¹⁷ 1593 sayılı Umumi Hıfzıssıhha Kanunu md.180., R.G.S.: 1489, 6.5.1930

¹¹⁸ Serter, *a.g.e.*, s. 122.

¹¹⁹ Serter, *a.g.e.*, s. 123–124.

2.2.2.1.1. 3008 Sayılı İş Kanunu

1924–1932 yılları arası ülkede iş yasası çıkarmak için hazırlıklar yapılmış; 1924, 1928 ve 1932 yıllarında iş yasa taslakları hazırlanmış, ancak bunlar kamuoyunda ve TBMM’nde tartışılmalarına rağmen yasalaşmamıştır.

Türkiye devleti 1932 yılında Milletlerarası Çalışma Teşkilâtına üye olmuş ve dolayısıyla bu kuruluşun statüsünü kabul etmiştir. Milletlerarası Çalışma Teşkilâtı Türkiye’yi bir iş kanunu hazırlamakla yükümlü tutmuş ve hükümet bu yükümlülüğü yerine getirmek üzere yeni bir iş kanunu tasarısı hazırlamıştır¹²⁰. Böylece Türkiye’nin 3008 sayılı ilk İş Kanunu, 8 Haziran 1936 günü TBMM’de kabul edilmiş ve kabulünden bir yıl sonra 15 Haziran 1937 günü yürürlüğe girmiştir.

Gittikçe artan işçi ve hizmetli sayısı karşısında devlet bir yandan işçi ile işveren arasındaki çalışma ilişkilerinin uyum sağlayacak biçimde düzenlenmesine, öte yandan kalkınmayı engelleyecek bir sınıf kavgasının çıkmaması için uyuşmazlıkların çözümlenmesine müdahale etmeyi ulusal çıkarlarına uygun bulunmuş, bu nedenle grev ve lokavt yasaklanmıştır¹²¹.

Grev ve lokavt yasağının kanunda yer alması, iş uyuşmazlıklarını zorunlu uzlaştırma ve tahkim sistemine bağlamış, böylece sendikaların bulunmadığı bir ortamda çalışma koşullarının belirlenmesi, yasalara ve işverenin iradesine bırakılmıştır¹²². Sonuçta 1936 tarihli İş Kanunu, bazı hükümleriyle oldukça ileri standartlar getiren, zamanın koşullarına göre modern ve sistematik bir yasa olmasına karşın, işçi ve işveren ilişkilerinde baskıcı bir görüş yansıtması ve sendikacılık, grev ve lokavtı yasaklayan hükümleri nedeniyle sorunların çözümünde yetersiz kalmıştır¹²³.

Bireysel iş ilişkileri bakımından önemli hükümler getiren Kanun, uygulama alanını dar tutmuştur. Özellikleri nedeniyle günde en az on işçi çalıştırma ihtiyacı duyan işyerleri kanun kapsamına alınmış, deniz ve hava taşımacılığı, tarım sektörü, aile üyelerince evde yapılan işlerin tamamı kapsam dışı bırakılmıştır. Kanun’da işçi

¹²⁰ Serter, *a.g.e.*, s. 124.

¹²¹ Nuri Çelik, (1988): *İş Hukuku Dersleri*, Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş., İstanbul: s. 11.

¹²² Necdet Serin, (1979): *Eğitim Ekonomisi*, Ankara Üniversitesi Eğitim Fakültesi Yayınları No:77, Sevinç Matbaası, Ankara: s. 234.

¹²³ Serin, *a.g.e.*, s. 234.

kavramının tanımı yapılmış, ancak fikir işçileri kavram dışında tutulmuştur. Sürekli ve süreksiz iş ayrımı yapılmış ve bir yıl veya daha uzun süreli iş sözleşmelerinin yazılı yapılması zorunluluğu getirilmiştir. Bunun yanında kıdem tazminatı, ücretler, hamile kadınların izin süreleri ve çalışma süreleri ile ilgili konularda da düzenlenme yapılmıştır¹²⁴.

Ayrıca işçilerin sağlık ve güvenliği ile ilgili hükümler getirilmiş, işveren işletmede işçilerin sağlığını korumak ve iş güvenliğini sağlamak için gerekli önlemleri almak ve bu konudaki şartları ve tertibatı noksansız bulundurmakla yükümlü tutulmuştur. İş kazaları ile meslek hastalıkları, analık, yaşlılık, işten kalma, hastalık, ölüm hallerine karşı yapılacak sosyal yardımları düzenleme ve yönetim görevini ise devlet üstlenmiştir. Devlet bu üstlenimini yerine getirmek için kanunun yürürlüğe girmesinde bir yıl sonra İşçi Sigorta İdaresini kurmayı kararlaştırmıştır. İşçilerin işyerlerine alınmalarıyla kendiliğinden sigortalı olmaları ilkesi benimsenerek zorunlu sigortalılık sistemi getirilmiştir¹²⁵.

3008 sayılı İş Kanunu iş ilişkileri bakımından dönemin koşullarını da dikkate alarak, koruyucu ve düzenleyici nitelikte bir çalışma ortamı oluşturmuştur. Kanun iş ilişkileri bakımından önemli hükümler getirmesine rağmen, Kanunun uygulama alanının ondan fazla işçi çalıştıran işyerleri ve bedenen çalışan işçiler ile sınırlandırılması, Kanunun en önemli eksikliğini oluşturmuştur¹²⁶. Böylece, Kanunun işçi grupları arasında bir ayrım yaptığı, tüm çalışanları kapsama ve koruma altına almak gibi bir amaç taşımadığı görülmektedir.

3008 sayılı yasa tüm eksikliklerine ve noksanlarına rağmen, ülkemizde 30 yıllık zaman içinde çalışma ilişkilerinin düzenlenmesinde temel olmuştur. Dönemin koşulları dikkate alındığında bu yasanın oluşturulması ve uygulanmaya çalışılması ülke için önemli bir adımdır. Kanun, sosyal sigortaların kuruluşunu öngörerek sosyal sigortalar sisteminin esaslarını belirlemesi, ayrıca çalışma hayatının düzenleyici

¹²⁴ Tokol, *Türk Endüstri İlişkileri Sistemi*, s. 33–34.

¹²⁵ Tokol, *Türk Endüstri İlişkileri Sistemi*, s. 34–35.

¹²⁶ Tokol, *Türk Endüstri İlişkileri Sistemi*, s. 35.

nitelikteki ilk ciddi girişimi olması nedeniyle önem arz etmektedir. 1936 tarih ve 3008 sayılı İş Kanununun başlıca özelliklerini şöyle sıralamak mümkündür¹²⁷:

— Türk çalışma mevzuatı teşkilatlı bir işçi hareketinin baskısı altında doğmamıştır.

— Türk kanun koyucusu başından sonuna kadar pratik zaruret noktasından hareket etmiş, teorilere ve ideolojilere yer vermemiştir.

— Çalışma mevzuatı son derece yüksek bir kavrayış ve maharetle hazırlanmıştır.

— Türkiye’de her tarafta devlet müdahalesine bel bağlamak hususunda çok kuvvetli bir temayül ve kendi kendine yardım veya kendi kendine güvenme hissini aşılması hususunda ise pek az bir istek içermiştir.

— Üstelik kamuoyu çalışma meselelerinin mahiyet ve önemi hakkında halâ yanlış bilgi sahibidir.

— Türk kamuoyu, başka ülkelerdeki denemeler bir yana, aynı konuda ülke içindeki tecrübelerden bile pek az bilgi sahibidir.

— 3008 sayılı Kanun Batı ülkelerindeki sosyal mevzuatın aksine bir kod, bir bütün olarak çıkmış, küçük ve perakende kanunlardan oluşan bir deneme karakterine sahip bulunmamıştır.

— Kanun koyucu pratik bir yol tutmuş, mümkün olanın yapılması yolunu tercih etmiştir.

— Bu kanunla tek taraflı bir tanzim rejimi kabul edilmiştir. Yani grev ve lokavt yasakları konulmuş, buna karşı kollektif uyuşmazlıkların devletin telif vasıtaları ile (cebri tahkim) halledilmesi prensibi kabul edilmiştir.

— İstihdam şartları bakımından imkanların elverdiği ölçüde Batı ülkelerindeki normlara yer verilmiştir.

— Sonuç olarak bu kanun, sanayileşme hareketine ve emek piyasalarındaki gelişmelere paralel olarak çıkarılmış, ciddi sosyal sakıncalara yol açabilecek bir gecikmeden kaçınılmıştır.

¹²⁷ Serter, *a.g.e.*, s. 126–127.

3008 sayılı İş Kanunu çok olumsuz koşullar altında yürürlüğe girmiş ve sınırlı süre uygulanma olanağı bulabilmiştir. II. Dünya Savaşının getirdiği olağanüstü koşullarda 18.1.1940 tarihinde yürürlüğe konulan 3780 sayılı Milli Koruma Kanunu, hükümete o dönemin zorunlu kıldığı olağanüstü yetkiler vermiştir. II. Dünya Savaşı sırasında çıkarılan Milli Koruma Kanunu 3008 sayılı İş Kanunu'nun sosyal hükümlerinin çoğunu askıya almış ve ilerleyen yıllarda da kanunun bazı hükümleri Milli Koruma Kanunu dışındaki nedenlerle uygulama olanağı bulamamıştır¹²⁸.

2.2.2.1.2. 1936 – 1960 Dönemindeki Gelişmeler

II. Dünya Savaşı sonrasında devlet emek piyasasını ve işçi-işveren ilişkilerini düzenleyici nitelikte bazı kanunlar çıkartmaya ve bazı müesseseler kurmaya devam etmiştir. Bu dönemde, 1938 yılında “Sınâî Müesseselerde ve Maden Ocaklarında Mesleki Kurslar Açılmasına Dair Kanun” kabul edilmiş ve çalışma hayatının düzenlenmesi için de 1946 yılında Çalışma Bakanlığı müessesesi kurulmuştur.¹²⁹

Çalışma Bakanlığı; çalışma hayatının düzenlenmesi, çalışanların refah seviyelerinin yükseltilmesi, çalışanlarla çalıştıranlar arasındaki ilişkilerin ülke yararına düzenlenmesi, ülkedeki çalışma gücünün genel refahı arttırmak amacıyla verimli kılınması, tam istihdam ve sosyal güvenlik sağlanması gibi görevleri üstlenmekte olup ayrıca bu görevler bakanlığın kuruluş ve görevleri hakkındaki kanunda yer almaktadır.¹³⁰

27.06.1945 tarihinde kabul edilen 4772 sayılı “İş Kazalarıyla, Meslek Hastalıkları ve Analık Sigortaları Kanunu” sosyal sigorta kollarıyla ilgili ilk yasal düzenlemedir. 09.07.1945 tarih 4792 sayılı İşçi Sigortaları Kurumu Kanunu'nun 01.01.1946 tarihinde yürürlüğe girmesiyle İşçi Sigortaları Kurumu doğmuştur¹³¹. 17.7.1964 tarihinde kabul edilen 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu 01.03.1965 tarihinde yürürlüğe girmesiyle “İşçi Sigortaları Kurumu”, “Sosyal Sigortalar Kurumu” adını almıştır. Sosyal Sigortalar Kanunu sadece işçi kesimini sosyal güvenlik kapsamına almış iken 1952 tarih 5953 sayılı Basın İş Kanunu ile

¹²⁸ Ahmet Makal, (1999): *Türkiye’de Tek Partili Dönemde Çalışma İlişkileri: 1920-1946*, İmge Kitapevi, Ankara: 408-409.

¹²⁹ Serter, *a.g.e.*, s. 128.

¹³⁰ Serter, *a.g.e.*, s. 128.

¹³¹ Can, *a.g.e.*, s. 85-86.

gazeteciler, 1954 tarih 6379 sayılı Deniz İş Kanunu ile de deniz ulaştırma işçileri sosyal sigorta kapsamına alınmışlardır.

İşçiler, İş Kanunu çerçevesinde korunurken, İşçi Sigortaları Kurumu oluşturulmasıyla sosyal güvenlik tehlikelerine karşı da korunmaya başlanmıştır. Bu çerçevede 27.6.1945 tarihli 4772 sayılı Kanun ile “İş Kazaları, Meslek Hastalıkları ve Analık Sigortası” kabul edilmiş, kanun ile iş kazası meslek hastalığı ve analık hallerinde tedavi edici tıbbi olanaklardan parasız olarak yararlanılması sağlanmış, işçinin sürekli iş görmezlik durumuna düşmesi halinde sürekli iş görmezlik geliri, analık halinde teşhis, doğum ve doğum sonrası tıbbi destekler yanında maktu ödemelere de yapılması öngörülmüştür¹³².

İşçi Sigortaları Kurumu'nun ardından 21.01.1946 yılında “İşçi ve İşçi Bulma Kurumu” ile 1951 yılında “İş Mahkemeleri” kurulmuştur. 1946 tarihli 4837 sayılı Kanunla kurulan ve bir istihdam kurumu olan İş ve İşçi Bulma Kurumu (İİBK), ilk defa 618 sayılı KHK ile bir sosyal sigorta kuruluşu olarak kabul görmüştür. 4447 sayılı Kanunla getirilen işsizlik sigortasının uygulanmasından sorumlu kurum olarak görevlendirilmiş, ardından da görevlerini daha etkin olarak yerine getirebilmesi amacıyla 4.10.2000 tarih ve 617 sayılı KHK ile İİBK Türkiye İş Kurumu (İŞKUR) olarak yeniden yapılandırılmıştır. 618 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu oluşturulması ile ilgili KHK ile İŞKUR, SSK ve Bağ-Kur gibi Sosyal Güvenlik Kurumu'nun ilgili bir kuruluşu olarak kabul edilmiştir. Sosyal Güvenlik Kurumu'nun kuruluşu olmasıyla İŞKUR, istihdam piyasası ile ilgili diğer görevleri yanında işsizlik sigortasının uygulanmasından sorumlu bir sosyal sigorta kurumu fonksiyonu da görmeye başlamıştır. 5 Temmuz 2003 tarih ve 4904 sayılı Kanununla da İŞKUR Türk sosyal güvenlik sistemi içinde bir sosyal sigorta kurumu gibi yer almıştır¹³³.

Sosyal güvenlik kurumları kurulurken 1946 yılında Cemiyetler Kanunu'nda değişiklik yapılmış, sınıf esasına göre cemiyet kurma yasağı kaldırılmıştır. Yapılan değişikliklerle, sendikacılık hareketine geçiş sağlanmış ve 20.02.1947 tarihinde “İşçi ve İşveren Sendikaları ve Sendika Birlikleri Hakkında Kanun” kabul edilmiştir. Kanun ile çalışanların kendi sorunlarını çözebilmek için örgüt kurabilmelerine

¹³² Tokol, *Türk Endüstri İlişkileri Sistemi*, s. 49.

¹³³ TÜSİAD, *a.g.e.*, s. 34.

olanak sağlanmıştır. Sendikalar Kanunu, çalışanların kendi örgütlerini kurmaya yönelik faaliyetlerinin ilk yasal başlangıcını teşkil etmektedir¹³⁴.

2.6.1949 tarihli 5417 sayılı Kanun ile “İhtiyarlık Sigortası” kurulmuş, bu sigorta 4.2.1957 tarihinde kabul edilen “6900 sayılı Maluliyet İhtiyarlık ve Ölüm Sigortaları Kanunu” ile genişletilmiş ve böylece malul ve yaşlılara aylık bağlanarak sosyal güvenliğe kavuşturulmaları amaçlanmıştır. 4.1.1950 yılında da Hastalık ve Analık Sigortası kurulmuştur¹³⁵. Bunu takiben, 1951 yılında işçilere yönelik “Hafta Tatili ve Genel Tatilde Ücret Ödenmesi Hakkında Kanun”, 1952 yılında “Basın Mesleğinde Çalışanlarla Çalıştıranlar Arasındaki Münasebetlerin Tanzimi Hakkında Kanun”, 1954 yılında “Öğle Dinlenmesi Kanunu”, “Deniz İş Kanunu” ve 1960 yılında “Yıllık Ücretli izin Kanunu” çıkarılmıştır.

01.01.1950 tarihinde yürürlüğe giren 08.06.1949 tarih ve 5434 sayılı T.C. Emekli Sandığı Kanunu ile kamu kesiminde çalışan devlet memurlarının sosyal güvenliğini sağlayan T.C. Emekli Sandığı kurulmuştur. Bağımlı çalışanlardan işçiler, ancak 17.7.1964’de, 506 sayılı Kanun ile dağılık düzenlemelerden kurtularak düzenli bir sosyal güvenlik rejimine kavuşmuşlardı. T.C. Emekli Sandığı ile kamu kesiminde daimi kadrolarda çalışanlar düzenli sosyal güvenlik rejimine kavuşan ilk gruptur¹³⁶.

Emekli Sandığı’nın iştirakçileri devlet memurlarıdır. Ayrıca devlet memurlarının emeklilik işlemleri Emekli Sandığı tarafından yürütülmektedir. Emekli Sandığı 5434 sayılı Kanun’da belirtilen görevlerin yanında şeref aylığı alanların, Vatan-ı Hizmet Tertibinden aylık alanların ve 2022 sayılı Kanun’a göre aylık alan muhtaç ve güçsüzlerin işlemlerini yürütmektedir. Emekli sandığı prim ödeyen iştirakçilerin sosyal güvenliğini sağlamanın yanında primsiz rejim ile ilgili görevler de üstlenmiştir. Emekli Sandığı sadece emekli, malül, dul ve yetim olan iştirakçilerine sağlık yardımı sağlamaktadır. Emekli Sandığına tabi olanlar analık, iş

¹³⁴ Ekin, *a.g.e.*, s. 236.

¹³⁵ Tokol, *Türk Endüstri İlişkileri Sistemi*, s. 49.

¹³⁶ Ali Güzel, Ali Rıza Okur, Nurşen Canikoğlu, (2008): *Sosyal Güvenlik Hukuku*, Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş., 11. Bası, İstanbul: s. 573.

kazası ve meslek hastalıklarında Emekli Sandığı değil, çalıştıkları kurum tarafından korunurlar ve yardım alırlar¹³⁷.

Çalışma hayatına ilişkin çıkarılan yasalar oldukça sınırlıdır; fakat bir önceki dönemin boşluklarını doldurur niteliktedir. Bu yasalar, Cumhuriyetten 1960'a kadar gelişen devlet müdahalesinin, devletin artan görev ve sorumluluklarının 1961 Anayasası ile başlatılan Sosyal devlet uygulamasına uygun bir zemin hazırlamışlardır¹³⁸.

2.2.2.2. 1961 Anayasası

27 Mayıs 1960 askeri harekâtı sonrası hazırlanarak 9 Temmuz 1961'de kabul edilen 1961 Anayasası, 1924 Anayasası'nı yürürlükten kaldırmıştır.

Uluslararası kurallar dikkate alınarak hazırlanan 1961 Anayasası ayrıntılı düzenlemeler yapmaktan kaçınmış, ayrıntıların düzenlenmesini ilgili kanunlar aracılığıyla yerine getirme çabası içine girmiştir. 1961 Anayasası geçmiş dönemde ortaya çıkan sorunları giderme amacıyla hazırlanmıştır¹³⁹.

Türkiye'de sosyal devlet kavramı ilk kez 1961 Anayasasında yer almıştır. 1961 Anayasasında sosyal devlet ilkesi Cumhuriyetin nitelikleri arasında sayılmış, sosyal devletin nitelikleri belirtilmiş ve sosyal hak ve ödevler, Anayasa kapsamında ilk defa sistematik olarak düzenlenmiştir.

1961 Anayasasının Genel Esaslar kısmının 2. maddesi "Cumhuriyetin Nitelikleri" başlığı altında "Türkiye Cumhuriyeti, insan haklarına ve başlangıçta belirtilen temel ilkelere dayanan, milli, demokratik, laik ve sosyal bir hukuk devletidir" ibaresi ile sosyal devlet anlayışının benimsediğini açıkça dile getirmektedir. Anayasanın başlangıç kısmında ise, insan hak ve hürriyetlerini, milli dayanışmayı, sosyal adaleti, ferdin ve toplumun huzur ve refahını gerçekleştirmeyi ve teminat altına almayı mümkün kılacak demokratik hukuk devletinin bütün hukuki

¹³⁷ Müjdat Şakar, (1998): *Sosyal Sigortalar Uygulaması*, Beta Yayınevi, İstanbul: s. 60.

¹³⁸ Serter, *a.g.e.*, s. 131.

¹³⁹ Tokol, *Türk Endüstri İlişkileri Sistemi*, s. 75.

ve sosyal temelleriyle kurulmasında, Anayasada yer alan sosyal prensiplerin etkili olduğu ifade edilmektedir¹⁴⁰.

1961 Anayasası Sosyal Devlet ilkesi doğrultusunda çalışma hayatına yönelik düzenlemelerin yapılmasında devlete önemli görevler yüklemiş, sosyal haklarla ilgili bölümünde uluslararası normlar ışığında son derece çağdaş haklara yer verilmiştir¹⁴¹. Tüm maddeleri ile sosyal devlet anlayışını destekler nitelikte olan 1961 Anayasası, Türkiye’de ilk defa Sosyal Hukuk rejimini kuran bir anayasa olarak kabul edilebilir¹⁴².

1961 Anayasasının Temel Hakların Niteliği ve Korunması başlığı adı altındaki 10. maddesi şöyledir: “Devlet, kişinin temel hak ve hürriyetlerini, fert huzuru, sosyal adâlet ve hukuk devleti ilkeleriyle bağdaşamayacak surette sınırlayan siyasî, iktisadî ve sosyal bütün engelleri kaldırır; insanın maddî ve mânevî varlığının gelişmesi için gerekli şartları hazırlar.” 1961 Anayasasının İktisadî ve Sosyal Hayatın Düzeni başlığı altındaki 41. maddenin 1. fıkrasında “İktisadî ve sosyal hayat, adalete, tam çalışma esasına ve herkes için insanlık haysiyetine yaraşır bir yaşayış seviyesi sağlanması amacıyla düzenlenir.” denmektedir. Yine 41. maddenin 2. fıkrası ise şu şekildedir: “İktisadî, sosyal ve kültürel kalkınmayı demokratik yollarla gerçekleştirmek; bu maksatla, millî tasarrufu artırmak, yatırımları toplum yararının gerektirdiği önceliklere yöneltmek ve kalkınma planlarını yapmak Devletin ödevidir.” Bu hükümlerle devletin sosyal sorumluluğu ve bu kapsamda uyması gereken kurallar ortaya konmuş, devletin sosyal amacı belirtilmiştir.

Çalışma hakkı ve ödevi başlığını taşıyan 42. maddede çalışma herkesin hakkı ve ödevi olarak kabul edilmiş ve şöyle dile getirilmiştir, “Devlet, çalışanların insanca yaşaması ve çalışma hayatının kararlılık içinde gelişmesi için, sosyal, iktisadî ve malî tedbirlerle çalışanları korur ve çalışmayı destekler; işsizliği önleyici tedbirleri alır.” 43. madde de çalışma şartlarıyla ilgili olarak “Kimse, yaşına, gücüne ve cinsiyetine uygun olmayan bir işte çalıştırılmaz.”denilerek çocuk, genç ve kadınların çalışma şartları düzenlenmiştir. 44. maddede ise “Her çalışan dinlenme hakkına sahiptir” denilmiştir. 45. maddede “Devlet, çalışanların, yaptıkları işe uygun ve insanlık

¹⁴⁰ Serter, *a.g.e.*, s. 131.

¹⁴¹ Tokol, *Türk Endüstri İlişkileri Sistemi*, s. 75-76.

¹⁴² Serter, *a.g.e.*, s. 131.

haysiyetine yaraşır bir yaşayış seviyesi sağlamalarına elverişli adaletli bir ücret elde etmeleri için gerekli tedbirleri alır.” denilerek çalışanların ücretlendirilmesinde adaletin sağlanması için gerekli tedbirlerin alınmasında devletin sorumluluğu belirtilmiştir.

Sendika, toplu sözleşme ve grev hakkı ilk defa 1961 Anayasasıyla güvence altına alınmış ve bu haklar belirli bir kesime, işçi grubuna değil tüm çalışan kesime tanınmıştır¹⁴³.

Sendika kurma hakkına ilişkin Anayasanın 46. maddesi; “Çalışanlar ve işçiler izin almaksızın, sendikalar ve sendika birlikleri kurma, bunlara serbestçe üye olma ve üyelikten ayrılma hakkına sahiptirler.” ifadesine yer vermiş ancak 20.9.1971 tarih ve 1488 sayılı Kanunla yapılan değişiklik sonucu ilgili madde şu şekle dönüşmüştür: “İşçiler ve işverenler, önceden izin almaksızın, sendikalar ve sendika birlikleri kurma, bunlara serbestçe üye olma ve üyelikten ayrılma hakkına sahiptirler. Bu hakların kullanılmasında uygulanacak şekil ve usûller kanunla gösterilir. Kanun, devletin ülkesi ve milletiyle bütünlüğünün, millî güvenliğinin, kamu düzeninin ve genel ahlâkın korunması maksadıyla sınırlar koyabilir.” Değişikliğe uğramadan önce “çalışanlar” ibaresi kullanılırken değişiklikten sonra “işçiler” ibaresi kullanılmış ve işçi niteliği taşımayan kişilerin, memurların sendika kurma hakları elinden alınmış, bu hak sadece işçi kesimine ait bir hale getirilmiştir¹⁴⁴. İşçi niteliği taşımayan grupların haklarının ise kanunla düzenlenmesi öngörülmüştür.

Diğer yandan, Anayasanın 47. maddesi toplu sözleşme ve grev hakkına yer vermiştir: “İşçiler, işverenlerle olan münasebetlerinde, iktisadî ve sosyal durumlarını korumak veya düzeltmek amacıyla toplu sözleşme ve grev haklarına sahiptirler.”

Anayasanın 48. maddesi ise sosyal güvenliği konu alarak herkesin sosyal güvenlik hakkına sahip olduğunu belirtmiştir. “Bu hakkı sağlamak için sosyal sigortalar ve sosyal yardım teşkilatı kurmak ve kurdurmak Devletin ödevlerindedir.” diyerek devletin; sosyal devlet olması nedeniyle kendisine verilen bir takım yetkiler yanında bir takım görevler de üstlenmek zorunda olduğunu vurgulamıştır.

¹⁴³ Tokol, *Türk Endüstri İlişkileri Sistemi*, s. 76.

¹⁴⁴ Serter, *a.g.e.*, s. 132.

Anayasanın 49. maddesi ise, “Devlet, herkesin beden ve ruh sağlığı içinde yaşayabilmesini ve tıbbî bakım görmesini sağlamakla ödevlidir.” diyerek toplumdaki dar gelirli ve yoksul insanların sağlık şartlarına uygun yaşaması yönünde tedbir almanın yine devletin görevleri arasında olduğunu belirtmiştir.

Anayasanın 50. maddesi “Halkın öğrenim ve eğitim ihtiyaçlarını sağlama Devletin başta gelen ödevlerindedir.” diyerek devlete bu alanda da önemli bir görev vermiştir. Ayrıca; kız ve erkek öğrenciler gibi bir ayırım yapılmaksızın tüm vatandaşlara ilköğretim zorunlu tutulmuştur. Devlet okullarının vermiş olduğu eğitimin parasız olduğu ayrıca belirtilmiştir. Devlet; ailelerinin geliri düşük olduğu için okuyamayan öğrencilere öğrenimlerinin devamı için burslar vermeyi veya gerekli yardımı yapmayı taahhüt etmektedir. Akıl veya bedensel engelli vatandaşlarını topluma kazandırmak için de devlet özel eğitim imkânlarını sağlayacaktır.

Anayasanın Kooperatifçiliği geliştirme başlığı altındaki 51. maddesine göre “Devlet, kooperatifçiliğin gelişmesini sağlayacak tedbirleri alır”. Buna göre küçük üreticilerin birlikte organize olarak güçlenmesini sağlayıcı tedbirler alınması devletin görevi olarak belirtilmiştir¹⁴⁵.

Anayasanın 52. maddesi “Devlet, halkın gereği gibi beslenmesini, tarımsal üretimin toplumun yararına uygun olarak artırılmasını sağlamak, toprağın kaybolmasını önlemek, tarım ürünlerini ve tarımla uğraşanların emeğini değerlendirmek için gereken tedbirleri alır” ifadesi ile tarımın ve çiftçinin korunması için devletin tarımsal alanda gerçekleşen faaliyetleri destekleyici hizmet sunması gereğini belirtmektedir¹⁴⁶.

Devletin tüm bu sosyal politikaları uygulamak için maddi imkânlar ihtiyacı duyacağı açıktır. 1961 Anayasası, devletin sosyal görevlerini belirlerken bu görevlerin gerektireceği mali imkânların sağlanamaması ihtimalini de hesaba katmış¹⁴⁷ ve 53. maddesinde “Devlet, bu bölümde belirtilen iktisadî ve sosyal amaçlara ulaşma ödevlerini, ancak iktisadî gelişme ile malî kaynaklarının yeterliği

¹⁴⁵ Yılmaz, *a.g.e.*, s. 52.

¹⁴⁶ Yılmaz, *a.g.e.*, s. 53.

¹⁴⁷ Serter, *a.g.e.*, s. 133.

ölçüsünde yerine getirir” diyerek, hükümetlere sözü edilen görevleri mali imkânların elverdiği ölçüde yerine getirmeleri konusunda imkân tanımış ve sosyal görevlerin yerine getirilmesi konusunda esneklik kazandırmıştır¹⁴⁸. Maddi bir sınırlamanın; devletin sosyal ve ekonomik ödevleri yerine getirmekten kaçınmasına sebep olamayacağı, maddi sınırlamanın ödevlerin yerine getiriliş ölçüsünü belirleyebileceği bir unsur olarak görünmektedir¹⁴⁹.

1961 Anayasası sonrası dönemde 1961 Anayasasının belirlediği sosyal devlet ilkesine uygun düşecek şekilde yasalar çıkarılmış; yasama, yürütme organları ve çalışma hayatına ilişkin çıkarılan yasalar sosyal devlet ilkesiyle çelişmeyecek şekilde hazırlanmışlardır. Bu dönemde çalışma hayatı ile ilgili yasalarda köklü atılımlar yapıldığı görülmektedir¹⁵⁰.

24.7.1963 tarihinde 274 sayılı Sendikalar Kanunu kabul edilmiştir. Kanun işçi ve işverenin sendika kurmasına ve gelişmelerine olanak tanımıştır. 274 sayılı Sendikalar Kanunu'nun kabulü ile sendika hürriyeti yasağının ortadan kalkmasının ardından, aynı tarihte 275 sayılı “Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt Kanunu” yürürlüğe girmiş, sendikaların toplu pazarlık imkânlarının ve demokratik mücadele vasıtalarının başında yer alan grev ve lokavt hakkı ilk defa kanunla düzenlenmiştir. Kanun ile işçi ve işveren ilişkilerinin tarafların pazarlıktaki güçlerine dayalı olarak toplu pazarlık sistemi içinde yürütülmesi hükme bağlanmıştır¹⁵¹. 1970 yılında 274 sayılı kanunda değişiklik yapılmak istenmiş fakat bu değişiklik kabul edilmemiştir¹⁵².

Kamu görevlilerine sendika kurma ve örgütlenme hakkı ise 17.6.1965 yılında düzenlenen Devlet Personeli Sendikalar Kanun ile kabul edilmiştir. Kanunun amacı ve kapsamı nedeniyle kamu görevlilerinin sendikacılığını kısıtlayıcı hükümler ile sınırlamalar getirmiştir.

Milli Savunma Bakanlığına bağlı olarak ve Türk Silahlı Kuvvetleri mensuplarına sosyal yardımları sağlamak amacıyla 3.1.1961 tarih ve 205 sayılı

¹⁴⁸ Yılmaz, *a.g.e.*, s. 53.

¹⁴⁹ Kara, *a.g.e.*, s. 224.

¹⁵⁰ Serter, *a.g.e.*, s. 134.

¹⁵¹ Tokol, *Türk Endüstri İlişkileri Sistemi*, s. 79-81.

¹⁵² Serter, *a.g.e.*, s. 134.

“Ordu Yardımlaşma Kurumu Kanunu” ile OYAK kurulmuştur. Kurumun gelirleri, Türk Silahlı Kuvvetleri mensuplarından kesilen primler ile sahip olduğu iktisadi kıymetlerin işletilmesinden elde edilen gelirlerden oluşmaktadır. Türk Silahlı Kuvvetleri mensuplarına emeklilik, malullük ve ölüm yardımları yapma yanında konut ve evlenme kredisi de vermektedir¹⁵³.

Bu dönemde devlet çalışma hayatını düzenleyici Sosyal Sigortalar Kanunu ve İş Kanunu gibi başka önemli kanunlar da çıkarmıştır. 1945 yılında 4792 sayılı kanun ile kurulmuş olan İşçi Sigortaları Kurumu'nun adı 01.03.1964'de yürürlüğe giren 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu ile Sosyal Sigortalar Kurumu olarak değiştirilmiştir. Sosyal güvenlik hizmetlerinin genişletilmesi ve yaygınlaştırılması amacını taşıyan 506 sayılı Kanun ile 1964 yılına kadar dağınık halde bulunan sosyal sigortalar mevzuatı bir araya toplanmıştır¹⁵⁴. 3008 sayılı İş Kanunu hizmetler kesiminde çalışan memur statüsündeki fikir işçilerini kapsam dışında bıraktığı için, bu grupta bulunanların sosyal güvenlik garantilerini sağlamak amacıyla 506 sayılı Kanunun yayımlandığı tarihe kadar geçen sürede, bankalar, sigorta şirketleri, ticaret ve sanayi odaları ve borsaları ile bunların teşkil ettikleri birlikler kendi mensupları için özel emeklilik sandıkları oluşturmuşlardır. 506 sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesiyle vakıf statüsündeki sandıkların da kapsanması gerekiyordu ancak Kanun, bu Sandıkların özelliklerini dikkate alarak, 506 sayılı Kanunla sağlanan haklara paralellik sağlayacak düzenlemeleri yapmaları ve vakıf statüsü kazanmaları şartıyla varlıklarını sürdürmelerine imkân tanımıştır. Sandıklar, mensuplarına 506 sayılı Kanunda sağlanan bütün hakları sağlamanın yanında mensuplarına diğer sosyal güvenlik kurumlarına geçiş ve sosyal güvenlikle ilgili hizmet birleştirmesi ve borçlanması gibi hükümlerden de faydalanma imkânı sunmaktadırlar. Kurum veya kuruluşların faaliyetlerine son verilmesi, sandıkların da faaliyetlerinin sona ermesi anlamına gelmektedir¹⁵⁵.

1936 tarihli 3008 sayılı İş Kanunu'nun yetersizliği üzerine 1967 yılında 931 sayılı İş Kanunu kabul edilmiştir. Kanun beden ve fikir işçisi ayrımını ortadan kaldırmış, kıdem tazminatı ilk defa bir madde içinde düzenlenerek işçi yararına

¹⁵³ TÜSİAD, *a.g.e.*, s. 38-39.

¹⁵⁴ Can, *a.g.e.*, s. 79.

¹⁵⁵ TÜSİAD, *a.g.e.*, s. 35.

genişletilmiş ve işyerlerinde sakat ve eski hükümlülerin istihdam edilmesi zorunlu hale getirilmiştir¹⁵⁶. Ancak 931 sayılı İş Kanunu usul hataları yüzünden 12.5.1970 tarihinde iptal edilmiş, bunun üzerine 28.08.1971 tarihinde 1475 sayılı İş Kanunu ile yeni düzenlemeler yürürlüğe girmiştir¹⁵⁷. 1475 sayılı İş Kanunu'nun üzerinde bazı değişiklikler yapılmış fakat 931 sayılı İş Kanununun hükümleri aynen benimsenmiştir¹⁵⁸.

Bağımsız çalışanların sosyal güvenliğini sağlamak amacıyla 02.09.1971 tarih ve 1479 sayılı "Esnaf ve Sanatkârlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu Kanunu" ile Bağ-Kur kurulmuştur. Esnaf ve Sanatkârlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu esnaf, sanatkâr ve diğer bağımsız çalışanların sosyal güvenliğini sağlamaktadır¹⁵⁹.

Devlet sosyal güvenlik hizmetlerini genişletmek amacıyla 10.7.1976 tarihinde 2022 sayılı "65 Yaşını Doldurmuş Muhtaç, Güçsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması Hakkında Kanunu" çıkarmıştır¹⁶⁰. Hemen ardından 20.06.1977 tarihinde 2089 sayılı "Çıracak, Kalfa ve Ustalık Kanunu" çıkarılmıştır.

Görüldüğü gibi bu dönemde Anayasanın sosyal devlet anlayışını yansıtan ve devletin sosyal alandaki düzenleyici ve denetleyici rolüne uygun kanunlar hazırlanmış ve uygulamaya konmuştur.

2.2.2.3. 1982 Anayasası

12 Eylül 1980 askeri harekâtı sonrası yeni Anayasa hazırlığı içine girilmiş ve 18.10.1982 tarihinde Türkiye Cumhuriyeti'nin yeni anayasası yürürlüğe girmiştir¹⁶¹.

1982 Anayasası'nda da tıpkı 1961 Anayasası'nda olduğu gibi Türkiye Cumhuriyeti Devleti'nin sosyal bir devlet olduğu vurgulanmış ve sosyal devlet ilkesi Cumhuriyetin nitelikleri arasında sayılmıştır¹⁶². Anayasanın 2. maddesinde "Türkiye Cumhuriyeti, toplumun huzuru, millî dayanışma ve adalet anlayışı içinde, insan

¹⁵⁶ Tokol, *Türk Endüstri İlişkileri Sistemi*, s. 91.

¹⁵⁷ Güzel v.d., *a.g.e.*, s. 633

¹⁵⁸ Tokol, *Türk Endüstri İlişkileri Sistemi*, s. 91

¹⁵⁹ Güzel v.d., *a.g.e.*, s. 633.

¹⁶⁰ Serter, *a.g.e.*, s. 135.

¹⁶¹ Serter, *a.g.e.*, s. 153.

¹⁶² Kara, *a.g.e.*, s. 232.

haklarına saygılı, Atatürk milliyetçiliğine bağlı, başlangıçta belirtilen temel ilkelere dayanan, demokratik, lâik ve sosyal bir hukuk Devletidir.” denilerek sosyal devlet ilkesi vurgulanmıştır.

1982 Anayasasının 5. maddesi, “Türk Milletinin bağımsızlığını ve bütünlüğünü, ülkenin bölünmezliğini, Cumhuriyeti ve demokrasiyi korumak, kişilerin ve toplumun refah, huzur ve mutluluğunu sağlamak; kişinin temel hak ve hürriyetlerini, sosyal hukuk devleti ve adalet ilkeleriyle bağdaşmayacak surette sınırlayan siyasal, ekonomik ve sosyal engelleri kaldırmaya, insanın maddî ve manevî varlığının gelişmesi için gerekli şartları hazırlamaya çalışmaktır.” ifadesiyle devletin ödevlerini ve amaçlarını ortaya koyması bakımından cumhuriyet rejimi ile sosyal hukuk devleti anlayışının ne kadar iç içe olduğunu göstermektedir.

1982 Anayasasının Sosyal ve Ekonomik Haklar ve Ödevler başlıklı 3. Bölümü, benimsenen “sosyal devlet” ilkesi ışığında devletin sosyal ve ekonomik görev ve sorumluluklarına açıklık getirmektedir.¹⁶³

Ailenin Korunması başlığı altında 41. maddede devletin, ailenin huzur ve refahı ile özellikle ananın ve çocukların korunması ve aile planlamasının öğretimi ile uygulanmasını sağlamak için gerekli tedbirleri alacağı belirtilmiştir.

1982 Anayasası, devletin vatandaşlarına eğitim ve öğrenim hizmetlerini sağlamasını temel bir görev olarak görmüş ve 42. maddesinde bu hususu açıkça belirtmiştir: “Kimse, eğitim ve öğrenim hakkından yoksun bırakılamaz. Eğitim ve öğretim, Atatürk ilkeleri ve inkılâpları doğrultusunda, çağdaş bilim ve eğitim esaslarına göre, Devletin gözetim ve denetimi altında yapılır. Bu esaslara aykırı eğitim ve öğretim yerleri açılmaz. İlköğretim, kız ve erkek bütün vatandaşlar için zorunludur ve Devlet okullarında parasızdır. Devlet, maddî imkânlardan yoksun başarılı öğrencilerin, öğrenimlerini sürdürebilmeleri amacı ile burslar ve başka yollarla gerekli yardımları yapar. Devlet, durumları sebebiyle özel eğitime ihtiyacı olanları topluma yararlı kılacak tedbirleri alır.”

¹⁶³ Serter, *a.g.e.*, s. 153.

Böylece devletin, “sosyal devlet” anlayışının gereği olarak, eğitimin planlanmasından uygulamasına kadar sorumlu ve görevli olduğu açıkça belirtilmiş olmaktadır¹⁶⁴.

Anayasanın 44. maddesi “Devlet, toprağın verimli olarak işletilmesini korumak ve geliştirmek, erozyonla kaybedilmesini önlemek ve topraksız olan veya yeter toprağı bulunmayan çiftçilikle uğraşan köylüye toprak sağlamak amacıyla gerekli tedbirleri alır” hükmü ile tarımın ve çiftçinin korunmasında devletin ekonomik ve sosyal alanda üstlendiği sorumluluğu ifade etmektedir.

Sosyal devlet anlayışının bir sonucu olan devletin çalışma hayatı ile ilgili görev ve sorumlulukları da yine 1982 Anayasasında açıkça belirtilmiştir. 1982 Anayasası 49. maddesi ile çalışmayı herkesin hakkı ve ödevi saymış, devletin çalışanların hayat seviyesini yükseltmek, çalışma hayatını geliştirmek için çalışanları ve işsizleri korumak, çalışmayı desteklemek, işsizliği önlemeye elverişli ekonomik bir ortam yaratmak ve çalışma barışını sağlamak için gerekli tedbirleri alacağını belirtmiştir.

Anayasanın 50. maddesi ile çalışanlara dinlenme, izin ve tatil hakları sağlanmış; ayrıca kimsenin, yaşına, cinsiyetine ve gücüne uymayan işlerde çalıştırılmayacağı, küçükler ve kadınlar ile bedenî ve ruhî yetersizliği olanların çalışma şartları bakımından özel olarak korunacağı ifade edilmiştir.

Anayasanın 55. maddesi ise “Devlet, çalışanların yaptıkları işe uygun adaletli bir ücret elde etmeleri ve diğer sosyal yardımlardan yararlanmaları için gerekli tedbirleri alır.” diyerek devletin çalışanların adil ücret elde etmesi ve sosyal haklardan yararlanması konusundaki sorumluluğunu düzenlemiştir.

Anayasanın 57. maddesinde konut hakkından bahsedilmektedir: “Devlet, şehirlerin özelliklerini ve çevre şartlarını gözeterek bir planlama çerçevesinde, konut ihtiyacını karşılayacak tedbirleri alır, ayrıca toplu konut teşebbüslerini destekler.”

Devlet sağlık, çevre korunması ve gençlerin korunması konularında da görev ve sorumluluklar yüklenmiştir. Anayasanın 56. ve 58. maddelerinde buna yer

¹⁶⁴ Serter, *a.g.e.*, s. 154.

verilmiştir. Çevre sağlığını koruma ve çevre kirliliğinin önlenmesinde devletin ve vatandaşların ödevi denilerek, sorumluluğu paylaşmıştır. 58. maddede “Devlet, gençleri alkol düşkünlüğünden, uyuşturucu maddelerden, suçluluk, kumar ve benzeri kötü alışkanlıklardan ve cehaletten korumak için gerekli tedbirleri alır.” denmektedir.

1982 Anayasasının 60. ve 61. maddeleri sosyal güvenlik haklarına ayrılmıştır. 60. maddede “Herkes, sosyal güvenlik hakkına sahiptir” denilerek herkese bu hak sunulmuş; ayrıca devletin bu konuda gerekli tedbirleri alacağı belirtilmiştir. Böylece devlet, sosyal güvenliği sağlama yükümlülüğü taşımaktadır. Ayrıca 1982 Anayasası'nın 61. maddesinde “Devlet, harp ve vazife şehitlerinin dul ve yetimleriyle, malûl ve gazileri korur ve toplumda kendilerine yaraşır bir hayat seviyesi sağlar. Devlet, sakatların korunmalarını ve toplum hayatına intibaklarını sağlayıcı tedbirleri alır. Yaşlılar, devletçe korunur. Yaşlılara devlet yardımı ve sağlanacak diğer haklar ve kolaylıklar kanunla düzenlenir. Devlet, korunmaya muhtaç çocukların topluma kazandırılması için her türlü tedbiri alır. Bu amaçlarla gerekli teşkilat ve tesisleri kurar veya kurdurur.” denmektedir.

Anayasanın 62. maddesinde yer alan “Devlet, yabancı ülkelerde çalışan Türk vatandaşlarının aile birliğinin, çocuklarının eğitiminin, kültürel ihtiyaçlarının ve sosyal güvenliklerinin sağlanması, anavatanla bağlarının korunması ve yurda dönüşlerinde yardımcı olunması için gereken tedbirleri alır.” ifadesi ile devlet yabancı ülkelerde çalışan Türk vatandaşlarının ve ailelerinin sosyal güvenlik bakımından korunması için gerekli tedbirleri alma ödevini üstlenmiştir.

1982 Anayasası'nda, işçiler ve işverenler tarafından ayrı ayrı kurulacak olan sendikaların amacı belirtilmiştir. 1982 Anayasasının 51. maddesinde “Çalışanlar ve işverenler, üyelerinin çalışma ilişkilerinde, ekonomik ve sosyal hak ve menfaatlerini korumak ve geliştirmek için önceden izin almaksızın sendikalar ve üst kuruluşlar kurma, bunlara serbestçe üye olma ve üyelikten serbestçe çekilme haklarına sahiptir. Hiç kimse bir sendikaya üye olmaya ya da üyelikten ayrılmaya zorlanamaz.” denilmektedir.

Anayasanın 52. maddesinde ise sendikaların genel sınırlamalara ek olarak siyasi amaç gütmeleri, siyasi faaliyette bulunmaları, siyasi partilerden destek

almaları ve destek vermeleri, derneklerle kamu kurumu niteliğindeki meslek örgütleri ile vakıflarla birlikte ortak hareket etmeleri yasaklanmıştır¹⁶⁵.

Anayasanın 53. maddesi “İşçiler ve işverenler, karşılıklı olarak ekonomik ve sosyal durumlarını ve çalışma şartlarını düzenlemek amacıyla toplu iş sözleşmesi yapma hakkına sahiptirler.” diyerek, toplu iş sözleşmesi hakkını taraflara vermiştir. Yine Anayasanın 53. maddesinde, aynı işyerinde, aynı dönem için, birden fazla toplu iş sözleşmesi yapılamayacağı ve uygulanamayacağı da belirtilmiştir.

1982 Anayasasının 54. maddesi ise “Toplu iş sözleşmesinin yapılması sırasında, uyuşmazlık çıkması halinde işçiler grev hakkına sahiptirler. Bu hakkın kullanılmasının ve işverenin lokavta başvurmasının usul ve şartları ile kapsam ve istisnaları kanunla düzenlenir.” diyerek grev ve lokavtı anayasal bir hak olarak görmüştür. Aynı maddenin devamında grev ve lokavta ilişkin bazı sınırlama ve yasaklamalar getirilmiş, grev ve lokavtın kanunlara aykırı, toplum zararına ve millî serveti tahrip edecek şekilde yapılması ve planlanması yasaklanmıştır. Bu yasak ve sınırlamaların getirilmesi 12 Eylül 1980 öncesi dönemde yaşanan yasa dışı eylemler ve uzayan grevlerin getirisiidir.

Genel olarak 1892 Anayasası'nın sosyal hukuk devleti ilkesi uyarınca hazırlanmış bir anayasa olduğu açıktır. Ancak Anayasanın 65. maddesinde “Devlet, sosyal ve ekonomik alanlarda Anayasa ile belirlenen görevlerini, bu görevlerin amaçlarına uygun öncelikleri gözeterek malî kaynaklarının yeterliliği ölçüsünde yerine getirir.” ifadesine yer verilmesi, hükümetlere bu konuda yine bir esneklik tanıdığını göstermektedir. Devletin üstlendiği tüm görev ve sorumlulukların mali gücünün artması ile gerçekleştirilebileceği, diğer bir ifade ile maddi imkânların devletin sosyal ve ekonomik hayatı düzenlemesine sınır koyduğu belirtilmektedir.¹⁶⁶ Sosyal politika tedbirleri almayan veya bu yöndeki çalışmalarda pek başarılı olamayan hükümetler için peşin bir gerekçe olabilecek nitelikteki bu hüküm, Anayasa da mevcut sosyal hukuk karakterli düzenlemeleri etkinsizleştiren bir düzenleme niteliğini taşımaktadır.

¹⁶⁵ Tokol, *Türk Endüstri İlişkileri Sistemi*, s. 149.

¹⁶⁶ Serter, *a.g.e.*, s. 154.

1982 Anayasasının ardından 1983 yılında 2821 sayılı Sendikalar Kanunu ile yine aynı tarihte 2822 sayılı Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt Kanunu kabul edilmiştir. Bu kanunlar 274 ve 275 sayılı Kanunlara göre ayrıntılı hükümler içermişlerdir.

2821 sayılı Sendikalar Kanunu aynı işkolunda birden fazla sendika kurulmasına olanak tanımış, sendikaların tüzüklerinde belirtmek ve genel kurul kararı olması koşuluyla şube açmalarına izin vermiştir. Sendikaları sınırlayıcı düzenlemelere de yer veren Kanun, sendikaların işkolu esasına göre Türkiye çapında faaliyette bulunmak amacıyla kurulmalarını öngörmüş, meslek ve işyeri sendikalarını yasaklamış, sendika kuruluş esaslarını ayrıntılı olarak düzenlemiştir¹⁶⁷.

2822 sayılı Kanun ise grev hakkının kullanılmasını zorlaştırılmıştır. Kanun ile bir işyerinde aynı dönem için birden fazla toplu sözleşme yapılması yasaklanmış, yapılan bir toplu iş sözleşmesinin aynı işkolunda birden çok işyerini kapsayabileceği ve uygulanabileceği belirtilmiştir. Toplu sözleşmelerin süresi bir yıl ile üç yıl arası olarak belirlenmiştir¹⁶⁸.

2821 sayılı Sendikalar Kanunu ile 2822 sayılı Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt Kanununda sonraki yıllarda çıkarılan kanunlarla çeşitli değişiklikler yapılmıştır.

1989 sonrası dönemde işten çıkarmaların artması nedeniyle Türkiye “Hizmet İlişkisine İşveren Tarafından Son Verilmesi Hakkında 158 sayılı Sözleşme”yi, “3999 sayılı Kanun” ile 1994 yılında onaylamış, sözleşmeye uyum sağlamak ve iş güvencesinin oluşturulması amacıyla kanuni düzenlemelerin yapılması zorunlu hale gelmiştir¹⁶⁹. Sözleşmenin onaylanmasından uzun süre sonra 09.08.2002 tarihinde “4773 sayılı İş Kanunu, Sendikalar Kanunu ve Basın Mesleğinde Çalışanlarla Çalıştıranlar Arasındaki Münasebetlerin Tanzimi Hakkında Kanun’da Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun” kabul edilmiştir¹⁷⁰.

¹⁶⁷ Tokol, *Türk Endüstri İlişkileri Sistemi*, s. 151.

¹⁶⁸ Tokol, *Türk Endüstri İlişkileri Sistemi*, s. 156.

¹⁶⁹ Tokol, *Türk Endüstri İlişkileri Sistemi*, s. 188–189.

¹⁷⁰ Çelik, *a.g.e.*, s. 196.

Çeşitli zamanlarda yapılan düzenlemeler ile sosyal sigortaların kapsadığı grup ve alanlar genişletilmiş, farklı iş kolları sosyal güvenlik kapsamına alınmıştır. Tarım kesiminde mevsimlik çalışan kesim 17.10.1983 tarih ve 2925 sayılı “Tarım işçileri Sosyal Sigortalar Kanunu” ile kendi hesabına çalışan çiftçi kesimi de 17.10.1983 tarih ve 2926 sayılı “Tarımda Kendi Adına ve Hesabına Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kanunu” ile sosyal güvenlik kapsamına alınmıştır. Sosyal güvenlik sistemini yeniden yapılandırmak amacıyla yapılan çalışmalar kapsamında 8.9.1999 tarihinde 4447 sayılı “İşsizlik Sigortası Kanunu” çıkarılmıştır.

7 Nisan 2001 tarih ve 4632 sayılı “Bireysel Emeklilik Tasarruf ve Yatırım Sistemi Kanunu” ile sistemin temel işleyiş esaslarının belirlenmesinin ardından, 10 Temmuz 2001 tarih ve 4697 sayılı Kanunla da sistemin başarılı olması için zorunlu olarak görülen teşvik edici unsurlar taşıyan çeşitli vergi avantajları ile ilgili düzenlemeler yapılmıştır. Bireysel emeklilik sistemi ile kamu sosyal güvenlik programlarının kapsamında olan kişilerin, yaşlılıklarında daha yüksek bir gelir garantisine sahip olmalarını sağlamak için kişisel tasarruflarını değerlendirebilecekleri bir fon sistemi oluşturmak amaç edinilmiştir¹⁷¹.

1971 yılında yürürlüğe giren 1475 sayılı İş Kanunu otuz yılı aşkın süre boyunca yürürlükte kalmış, ancak geçen zamanla çalışma hayatındaki gereksinimleri karşılayamayacak duruma gelmiştir. Bunun üzerine dönemin ihtiyaçlarına cevap vermek amacıyla 22.5.2003 tarihinde “4857 sayılı İş Kanunu” kabul edilmiştir. Kanun, genel hükümler, iş sözleşmesi türleri ve feshi, ücret ve ücrete ilişkin düzenlemeler, işin düzenlenmesi, iş sağlığı ve güvenliği, çalışma hayatının denetimi ve iş teftişi ile idari ceza hükümlerini düzenlemek amacıyla yönelik olarak hazırlanmıştır¹⁷².

Son olarak, ülkemizdeki sosyal güvenlik sisteminin sorunları ve bu alandaki son gelişmeleri incelediğimizde, Türkiye’de diğer ülkelerde mevcut nüfusun yaşlanması gibi nüfus kökenli sorunların pek olmadığı, aksine örneğin ülkemizde genç nüfusun fazla olduğu görülmektedir. Ülkemizde esas itibarıyla sosyal güvenlik sisteminde mevcut kurumsal dengesizlik ve yetersizliklerden dolayı sorunlarla

¹⁷¹ TÜSİAD, *a.g.e.*, s. 40.

¹⁷² Tokol, *Türk Endüstri İlişkileri Sistemi*, s. 190.

karşılaşmaktadır. Ülkemizdeki sosyal güvenlik sisteminin yetersizlikleri ve karşılaştığı sorunlar şunlardır¹⁷³:

- Emekli sayısının çalışan sigortalı sayısına oranı olarak tanımlanan sistem bağımlılık oranının yüksekliği,
- İşgücüne katılım oranının düşüklüğü ve kayıtdışı istihdamın yüksekliği,
- Prim tahsilat oranının düşüklüğü,
- Prime esas kazanç sınırlarının düşüklüğü,
- Erken yaşta emeklilik uygulamaları,
- Primi alınmadan yapılan sigorta ödemeleri,
- Borçlanma kanunları,
- Uzayan ortalama ömür nedeniyle artan aylık ödemeleri ve sağlık yardımları,
- Prim gelirleri ile ödenen aylıklar arasındaki ilişkinin zayıflığı,
- Ödenmeyen primlerin gecikme cezalarına uygulanan aflar,
- İdari ve kurumsal yetersizlikler.

Türkiye’de sosyal güvenlik ihtiyaçlarının karşılanması için gerekli finansman, sosyal sigorta sistemi kapsamında işverenler ve işçilerin ücretleri üzerinden alınan primlerle sağlanmaktadır. Primsiz sistemin finansmanı ise vergi gelirlerine dayanmaktadır. Bununla birlikte sosyal güvenlik kuruluşlarının mali yapılarının hızla bozulması 80’li yıllarda öz kaynaklarını tüketmelerine neden olmuş ve 2000’li yıllara gelindiğinde finansman açıkları katlanarak artmıştır. Sonuçta son dönemlerde devlet sosyal güvenlik sisteminin finansman açıklarını kapamak için sosyal güvenlik kurumlarına önemli fonlar aktarmak zorunda kalmış; SSK, Bağ-Kur ve Emekli

¹⁷³ *Sosyal Güvenlik Sisteminde Reform, Sosyal Güvenlik Sisteminde Reform Nedir-Niçin Gereklidir?*
http://www.legalisplatform.net/ozel_dosyalar/Sosyal%20G%C3%BCvenlik%20Sisteminde%20Ref
[orm.pdf](http://www.legalisplatform.net/ozel_dosyalar/Sosyal%20G%C3%BCvenlik%20Sisteminde%20Ref) E.T.:16.7.2008

Sandığı'nın finansman açıkları vergiler ya da Hazine borçlanması yolu ile finanse edilmiştir.

Bu sorunları çözmek, çağdaş bir sosyal güvenlik hizmeti yürütmek ve sosyal güvenlik kurumlarını tek bir çatı altında toplamak amacıyla girişilen Sosyal Güvenlik Reformu kapsamında 20.5.2006 tarih ve 5502 sayılı "Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu" çıkarılmış ve "Sosyal Güvenlik Kurumu" kurularak SSK, Emekli Sandığı ve Bağ-Kur tek çatı altında toplanmıştır. Daha sonra ise 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu çıkarılmış, ancak bu kanunun bazı hükümleri ve sonuçta yürürlüğe girmesi konusunda pek çok sorun yaşanmıştır.

Sosyal güvenlik reformuyla, sigorta hak ve yükümlülükleri bakımından norm ve standart birliğin sağlanması, tüm vatandaşlarımıza eşit ve adil hizmet sunulmasını sağlayacak genel sağlık sigortası rejiminin oluşturulması ve yoksulluğa karşı daha etkin koruma sağlamak suretiyle adil, kolay erişilebilir mali açıdan sürdürülebilir bir sosyal güvenlik sistemine ulaşılması amaç edinilmiştir. Bu çerçevede 2006 yılında uygulanmaya başlanan sosyal güvenlik reformu dört ana unsurdan oluşmaktadır¹⁷⁴:

- Birinci unsur; yeni kurumsal yapının oluşturulmasıdır. 5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu ile Sosyal Sigortalar Kurumu, Emekli Sandığı ve Bağ-Kur tek çatı altında birleştirilmiştir.
- İkinci unsur; sigorta hak ve yükümlülüklerinin eşitlendiği, mali olarak sürdürülebilir tek bir emeklilik sigortası sisteminin kurulmasıdır.
- Üçüncü unsur; nüfusun tamamına eşit, kolay ulaşılabilir ve kaliteli sağlık hizmeti sunumunu hedefleyen genel sağlık sigortası sisteminin oluşturulmasıdır.
- Dördüncü unsur ise, dağınık bir halde yürütülen sosyal yardımların merkezi olarak izlenebildiği, objektif yararlanma ölçütlerine dayalı bir sosyal yardımlar sisteminin oluşturulması ve halen farklı kurum ve kuruluşlarca yürütülmekte olan primsiz ödemelerin toplulaştırılmasıdır. Bu amaçla teşkilatlanma içinde Primsiz Ödemeler Genel Müdürlüğü oluşturulmuştur.

¹⁷⁴ T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, (2008): *Sosyal Güvenlik Reformu*, Ankara.

Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu ile yapılan sosyal güvenlik reformuyla, tüm vatandaşlar sağlık güvencesi kapsamına alınmış, sosyal güvenlik kapsamına alınan kişilere aynı sağlık hizmetinin sunulması amacı ile farklı uygulamalara son verilmiş, koruyucu sağlık hizmetlerinin kapsamı arttırılmış, 18 yaş altı çocukların sigorta imkanlarından yararlanması için anne veya babanın prim ödeme şartı olmaksızın sağlık hizmetlerinden yararlanması sağlanmış ve sağlık hizmetinde farklı fiyat uygulamalarına son verilmiştir¹⁷⁵.

¹⁷⁵ T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, 2008.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

3. TÜRKİYE'DE SOSYAL DEVLET SİSTEMİ VE SOSYAL DEVLET HARCAMALARININ GELİŞİMİ

Bu bölümde Türkiye'de 1923 yılından günümüze Anayasalarımızda yer alan hükümler ve bu hükümlere uygun şekilde gerçekleştirilen yasal düzenlemelere bağlı sosyal devlet uygulamaları ve sosyal devlet sistemi ya da refah devleti rejimi hakkında açıklamalara yer verilmektedir. Bu bağlamda çalışmada sosyal devletin özünü oluşturan sosyal güvenlik (sosyal sigorta, sosyal yardım, sosyal hizmetler, sosyal tazmin ve sağlık) ve eğitim sistemleri incelenmekte ve daha sonra sosyal harcamaların 1980-2006 dönemi gelişimi ele alınmaktadır. Ayrıca Türkiye'de sosyal harcamaların düzeyi, kapsamı ve gelişimini daha iyi ortaya koyabilmek için, Türkiye'de ve diğer OECD ülkelerindeki sosyal harcama rakamlarına da karşılaştırmalı olarak yer verilmektedir.

3.1. Türkiye'de Sosyal Devlet Sistemi

Türkiye'de sosyal devlet sistemi ya da rejimi, esas itibariyle devletçe her kademedede ücretsiz olarak sağlanan eğitim, hizmeti istihdam edilenlere ya da çalışanlara yönelik sosyal sigorta hizmetleri (sağlık ve emekli aylıkları) ve daha sınırlı bir düzeyde sosyal yardım ve sosyal hizmetleri kapsamaktadır¹⁷⁶. Böylece Türkiye'de sosyal devlet rejimi esas itibariyle eğitim ve sosyal güvenlik sisteminden oluşmaktadır.

Türk sosyal güvenlik sisteminin esası, bir yanda primli rejimler olarak da bilinen ve ilgilinin (çalışanın) katkısıyla işleyen sosyal sigortalar (sağlık ve emekli aylıkları) ile devlet tarafından finanse edilen kamu sosyal güvenlik harcamaları (sosyal yardım ve sosyal hizmetler) üzerine kurulmuştur¹⁷⁷.

Türk refah devleti rejimi esas itibariyle sosyal koruma sağlanmasında ailenin merkezi bir rol üstlendiği bir sistem özelliği taşımaktadır. Bununla birlikte, ailenin

¹⁷⁶ Ayşe Buğra and Çağlar Keyder, (2006): *Turkish Welfare Regime in Transformation*, Journal of European Social Policy, p.213.

¹⁷⁷ TÜSİAD, (1997): *Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Yeniden Yapılanma*, Yayın No: TÜSİAD-T/97 - 10/217, İstanbul: s. 71.

yanında devlet de tarihsel olarak istihdam olanağı sağlamak ve temel sosyal hizmetleri sunmak suretiyle sosyal güvenlik alanında önemli bir rol oynamıştır¹⁷⁸.

3.1.1. Türkiye’de Sosyal Güvenlik Sistemi İçerisindeki Primli – Rejim (Sosyal Sigortalar)

Türk sosyal güvenlik sisteminin ana özelliği, yönetim biçimleri, sağladıkları yardımlar, standartları ve bağlı kişileri birbirinden farklı çok sayıda kurum ve kuruluştan meydana geliyor olmasıdır. Türk sosyal güvenlik sisteminin bir diğer özelliği ise, bireylere ek sosyal güvenlik olanağı sağlayan özel kurumları saymazsak hukuk sistemimize göre bir kişinin aynı anda ancak bir sosyal sigorta kurumuna tâbi olması esasının benimsenmesidir¹⁷⁹.

Türkiye’de temel sigorta kurumları SSK, Bağ-Kur, Emekli Sandığı, İş ve İşçi Bulma Kurumu ve vakıf statüsündeki sandıklardan oluşmaktadır. SSK ve Bağ-Kur finansman açısından primli sistem esasına dayanırken, Emekli Sandığı kesintiler, karşılıklar ve hazine yardımı ile finansman sağlamaktadır¹⁸⁰. Daha önce de belirtildiği gibi, 5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu ile Sosyal Sigortalar Kurumu, Emekli Sandığı ve Bağ-Kur tek çatı altında birleştirilmiştir.

SSK, 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu ile bir hizmet sözleşmesine dayanarak hem özel hem de kamu sektöründe bir veya birkaç işveren tarafından çalıştırılan işçilere iş kazaları ve meslek hastalıkları sigortası, hastalık sigortası, analık sigortası, malullük sigortası, yaşlılık sigortası, ölüm sigortası ve işsizlik sigortası adı altında sigorta hizmetleri sunmaktadır¹⁸¹.

1949 yılında kabul edilen 5434 sayılı kanun ile genel ve katma bütçeli dairelerden aylık alanların yanında, daha önce özel kanunlarla kurulmuş sandıklara bağlı olanlar T.C. Emekli Sandığı kapsamına almıştır¹⁸². 5434 sayılı Emekli Sandığı Kanunu ile Emekli Sandığından emekli ve malullük aylığı alanlar ve bunların

¹⁷⁸ Bugra ve Keyder, *a.g.e.*, s. 212.

¹⁷⁹ Can, *a.g.e.*, s. 36.

¹⁸⁰ Cemal Hüseyin Güvercin, (2004): *Sosyal Güvenlik Kavramı ve Türkiye’de Sosyal Güvenliğin Tarihiçesi*, Ankara Üniversitesi Tıp Fakültesi Mecmuası Cilt:57, Sayı:2, s. 93.

¹⁸¹ Güzel v.d., *a.g.e.*, s. 99.

¹⁸² Meryem Koray, (2000): *Sosyal Politika*, Ezgi Yayınları, Bursa: s. 269.

bakmakla yükümlü oldukları aile fertleri ile dul ve yetim aylığı alanların hastalanmaları halinde muayene ve tedavi hizmetleri karşılanmaktadır¹⁸³.

Bağ-Kur, 14 Eylül 1971 tarihli 1479 sayılı yasayla, sosyal sigortalar dışında kalan ve bir işverene bağlı olmadan, kendi adına ve hesabına çalışan, sigortalı ve hak sahiplerini çalışma hayatlarının sona erdiği tarihteki sosyal ve ekonomik tehlikelere karşı korumayı hedef alan uzun vadeli sigorta kollarından malullük, yaşlılık ve ölüm sigortası hizmetleri sunmaktadır¹⁸⁴.

Tablo 1’de sözü geçen sosyal güvenlik kurumlarının kapsadığı nüfus sunulmaktadır. Sosyal güvenlik kapsamına alınan nüfusun büyük kısmına SSK kapsamında sosyal güvenlik hizmeti sunulduğu görülmektedir. Tablodaki veriler değerlendirildiğinde geçen yıllar itibariyle Türkiye’de nüfusun önemli bir kısmının sosyal güvenlik şemsiyesine girmiş olduğu anlaşılmaktadır.

Tablo 1. Sosyal Güvenlik Kurumlarının Kapsadığı Nüfus

Kuruluşlar	2002	2003	2004	2005	2006
Emekli Sandığı	5.886.671	6.023.610	6.110.921	6.194.417	6.303.978
Sosyal Sigortalar Kurumu	22.993.730	24.610.697	26.774.763	29.447.871	34.055.868
Bağ-Kur	10.832.989	11.051.955	11.266.245	11.035.587	11.254.935
Özel Sandıklar	174.923	153.013	153.662	154.590	154.590
Genel Toplam	39.888.313	41.839.275	44.302.591	46.832.465	51.769.371

Kaynak: http://www.ssk.gov.tr/sgk/doc/istatistik/sgk_bulten2006_26.pdf E.T.:16.8.2008’ de yer alan tablodaki veriler kullanılarak hazırlanmıştır.

Hiçbir sosyal sigorta kurumunun güvencesi altında olmayan ve sağlık giderlerini karşılayamayacak durumda olan bireyler ise daha sonra açıklanacağı üzere Yeşil Kart uygulamasından yararlanmaktadırlar¹⁸⁵. Yeşil Kart uygulamasından yararlananlar sosyal güvenlik kurumlarına prim ödemezler, yeşil kart uygulaması primsiz bir uygulamadır.

Türk sosyal güvenlik rejimi içinde, sosyal yardım ve hizmetlerin dışında zorunlu sigorta kapsamında olanlar için daha yüksek bir sosyal güvenlik garantisi

¹⁸³ Güzel v.d., *a.g.e.*, s. 573.

¹⁸⁴ Güzel v.d., *a.g.e.*, s. 633-634.

¹⁸⁵ Güvercin, *a.g.e.*, s. 93.

sağlamak amacıyla çeşitli tamamlayıcı sosyal güvenlik kurumları da mevcuttur. Bunlar; daha önce açıklanan Ordu Yardımlaşma Kurumu, Amele Birliği, Özel Sigortalar, Bireysel Emeklilik Sistemi gibi tamamlayıcı sosyal güvenlik müesseseleridir.

3.1.2. Türkiye’de Sosyal Güvenlik Sistemi İçerisindeki Primsiz Rejim

Primsiz rejimler olarak da adlandırılan kamu sosyal güvenlik harcamaları, faydalananın finansmanına katılmadığı, finansman ihtiyacının merkezi veya mahalli idareler bütçesinden karşılandığı sosyal güvenlik uygulamalarıdır. Türk sosyal güvenlik sistemi içinde kamu sosyal güvenlik harcamaları sosyal sigortaların boşluklarını doldurmaya çalışmaktadır¹⁸⁶. Faydalananların katkısının bulunmadığı primsiz rejim sistemi sosyal yardım ve sosyal hizmetlerden oluşmaktadır. Sosyal yardımlar ve hizmetler, kendi ellerinde olmayan sebepler nedeniyle yoksul ve bakıma muhtaç duruma düşen bireylere veya kesimlere insanlık onuruna yaraşır asgari bir yaşam düzeyi sunmak ve çevreye uyumlarını sağlamak için devletin bütçesinden direkt olarak kamu kaynaklarından ayrılacak bir fondan ve gönüllü özel kuruluşlarca oluşturulan fonlardan sosyal ve ekonomik yardım ve hizmetler sunulmasını amaçlarlar.

3.1.2.1. Sosyal Yardımlar

Primsiz sistem içinde yer alan sosyal yardımlar, kavram olarak kamu sosyal yardımlarını ifade etmektedir. Bu anlamda sosyal yardımlar, toplumun kendi ellerinde olmayan nedenlerle yoksul ve muhtaç duruma düşen bireylerine ve dar gelirlilere insanlık onuruna yaraşır asgari bir hayat düzeyi sağlama amacıyla devlet tarafından nakdi yardım yapılması esasına dayanır¹⁸⁷. Sosyal yardım alan vatandaşlar bu yardımın karşılığında her hangi bir yükümlülük altına girmezler. Sosyal yardımlar muhtaçlık şartına bağlı olarak ihtiyacı olan kesimlere sunulmaktadır.

¹⁸⁶ TÜSİAD, *Türk Emeklilik Sisteminde Reform Mevcut Durum ve Alternatif Stratejiler*, s. 35.

¹⁸⁷ Can, *a.g.e.*, s. 48.

3.1.2.1.1. Tazminat Karakteri Taşıyan Sosyal Yardımlar

Tazminat karakteri taşıyan sosyal yardımlar, kamu hizmetinde bulunan ya da kamu yararına çalışırken zarara uğrayan bireylere doğrudan doğruya devlet bütçesinden yapılan parasal yardımlardır¹⁸⁸. Anayasanın 61. maddesine göre devlet bu tür sosyal yardımlar ile korunmaya muhtaç çocukların topluma kazandırılmasını, yaşlıları, sakatları, harp ve vazife şehitleri, dul ve yetimleri, malûl ve gazileri korur ve toplumda kendilerine yaraşır bir hayat sürdürmelerini sağlar.

Muhtaç Asker Ailelerine Yardım: 11.08.1941 tarihli 4109 sayılı kanun ile muhtaç asker ailelerini korumaya altına alınmaya çalışılmıştır. Bu kanun ile barış ve savaş zamanında 45 günden fazla müddetle askerlik hizmetinde bulunanların muhtaç ailelerine yardım yapılması öngörülmüştür. Bu yardımdan ilgilinin usul ve fîruu, karısı, kız veya erkek kardeşleri yararlanır. Bu kişilerin geçimlerinin askere giden tarafından sağlanıyor olması ve geçimlerini sağlayacak başka imkânlarının bulunmaması gerekir. Yardım askerlik süresince olacaktır. Yardım miktarı asker ailelerinin buldukları yerde en az geçim imkânı sağlayacak ölçüde olacak, şehir ve kasabalarda belediye meclislerince, köylerde ise ihtiyar heyetlerince belirlenip uygulanacaktır¹⁸⁹.

Vatan Hizmetinde Bulunmuş İstiklâl Madalyası Sahiplerine Yardım: 24.02.1968 tarih 1005 sayılı kanuna göre Milli mücadeleye iştirak eden ve bu sebeple kendilerine İstiklâl Madalyası almış olanlarla, 1950–1953 yılları arasında Kore savaşlarına fiilen katılmış Türk vatandaşlarına ve 1974 yılında gerçekleştirilen 1. ve 2. Kıbrıs Barış Harekâtına Kıbrıs'ta fiilen görev alarak katılmış olan Türk Vatandaşlarına hayatta buldukları sürece, vatani hizmet tertibinden 4000 gösterge rakamının her yıl Bütçe Kanunu ile tespit edilen memur maaş katsayısı ile çarpılarak bulunacak miktarda aylık bağlanması öngörülmektedir. Hak sahibinin ölümü halinde bu aylık hak sahibinin eşine %75 oranında bağlanır¹⁹⁰.

¹⁸⁸ Can, a.g.e., s. 48.

¹⁸⁹ 4109 s. Asker Ailelerinden Muhtaç Olanlara Yardım Hakkında Kanun md. 1. 2. ila 3., R.G.S.: 4887, 15.8.1941

¹⁹⁰ 1005 s. İstiklâl Madalyası Verilmiş Bulunanlara Vatani Hizmet Tertibinden Şeref Aylığı Bağlanması Hakkında Kanun md.1., R.G.S.: 12835, 24.2.1968

Görevleri Nedeni ile Yaralanan Yahut Ölen Bazı Kamu Görevlilerine Yardım: 3.11.1980 tarihli 2330 sayılı Nakdi Tazminat ve Aylık Bağlanması Hakkında Kanun; barışta güven ve asayişini korumak, kaçakçılığı önlemek, takip etmek ve araştırmakla görevli olanların bu görevlerinden dolayı ya da görevleri sona ermiş olsa bile yaptıkları hizmet nedeniyle derhal veya bu yüzden maruz kaldıkları yaralanma veya hastalık sonucu ölmeleri veya sakat kalmaları halinde ödenecek nakdi tazminatı ve aylık bağlanılmasını öngörmektedir¹⁹¹. Jandarma Genel Komutanlığı, Emniyet Genel Müdürlüğü ve Sahil Güvenlik Komutanlığı personeli, Silahlı Kuvvetler mensupları, Milli İstihbarat Teşkilatı mensupları, çarşı, mahalle ve kır bekçileri, orman memurları ve personeli ile gümrük muhafaza memurları, Cumhuriyet savcı ve yardımcılılarıyla askeri savcı ve yardımcılıarı 2330 sayılı kanun kapsamına alınmış; ayrıca yaptıkları görevler veya yardımlar sebebiyle saldırıya maruz kalan eş, füru, ana, baba ve kardeşleri de Kanun kapsamına alınmıştır¹⁹².

Yabancı Ülkelerde Türk Kültürüne Hizmet Eden Öğretmenlere Yardım: 16.12.1960 tarihli 168 sayılı kanun, yabancı ülkelerde Türk kültürüne hizmet eden Türk asıllı ve yabancı uyruklu öğretmenlerin görevinden ayrılışları halinde kendilerine, ölümleri halinde eş ve çocuklarına kanun hükümlerine göre sosyal yardım amacını güder¹⁹³.

Bu kişiler hangi ülkede hizmet gördüklerine ve Türk uyruklu olup olmadıklarına bakılmaksızın Dışişleri Bakanlığı bütçesindeki özel bir fondan yardım almaktadırlar¹⁹⁴.

3.1.2.1.2. Koruma Karakteri Taşıyan Sosyal Yardımlar

Koruma karakteri taşıyan sosyal yardımlar, sosyal hizmet şeklinde olabileceği gibi sosyal yardım şeklinde de olabilmektedir. Yürürlükteki mevzuata göre, sakat ve

¹⁹¹ 2330 s. Nakdi Tazminat ve Aylık Bağlanması Hakkında Kanun md.1., R.G.S.: 17152, 6.11.1980

¹⁹² 2330 s. Nakdi Tazminat ve Aylık Bağlanması Hakkında Kanun md.2.

¹⁹³ 168 s. Yabancı Memleketlerde Türk Asıllı ve Yabancı Uyruklu Öğretmenlere Sosyal Yardım Yapılması Hakkında Kanun md.1. R.G.S.:10688, 23.12.1960

¹⁹⁴ Can, a.g.e., s. 52.

muhtaç çocukların korunmasını sadece sosyal hizmetler sağlarken, yaşlıların korunmasını hem sosyal yardım hem de sosyal hizmet kurumları sağlamaktadır¹⁹⁵.

65 Yaşını Doldurmuş, Muhtaç, Güçsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanmasını Öngören Kanun: 01.07.1976 tarih ve 2022 sayılı kanun ile 65 yaşını doldurmuş, kendisine kanunen bakmakla mükellef kimsesi bulunmayan, sosyal güvenlik kuruluşlarının herhangi birisinden her ne nam altında olursa olsun bir gelir veya aylık hakkından yararlanmayan, nafaka bağlanmamış veya bağlanması mümkün olmayan, mahkeme kararıyla veya doğrudan doğruya kanunla bağlanmış herhangi bir devamlı gelire sahip bulunmayan ve muhtaçlığını İl veya İlçe İdare Heyetlerinden alacakları belgelerle kanıtlayan Türk Vatandaşlarına hayatta buldukları sürece, 300 gösterge rakamının her yıl bütçe kanunu ile tespit edilecek katsayı ile çarpımından bulunacak tutarda aylık bağlanması sağlanmıştır¹⁹⁶. Aylıklar hak sahiplerine Emekli Sandığı aracılığı ile ödenmektedir.

Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu Kanunu: 29.05.1986 tarih ve 3294 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve dayanışmayı Teşvik Kanunu ile Başbakanlığa bağlı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu kurulmuştur. Oluşturulan bu fon ile fakrî zaruret içinde ve muhtaç durumda bulunan, kanunla kurulu sosyal güvenlik kuruluşlarına tabi olmayan ve bu kuruluşlardan aylık ve gelir almayan vatandaşlar ile geçici olarak küçük bir yardım veya eğitim ve öğretim imkânı sağlanması halinde topluma faydalı hale getirilecek, üretken duruma geçirilebilecek kişilere yardım edilmesi, sosyal adaleti pekiştirici tedbirler olarak gelir dağılımının adilane bir şekilde tevzi edilmesinin sağlanması, sosyal yardımlaşma ve dayanışmanın teşvik edilmesi amaçlanmaktadır¹⁹⁷.

Vakıfların yaptığı yardımlar arasında, giyecek ve gıda yardımları, ilaç ve tedavi giderlerinin karşılanması, burs verilmesi, yurt ve huzurevi yaptırılması gibi yardımlar yanında kaynakların en yaygın olarak kullanıldığı durumlar ise deprem, su baskını, yangın gibi tabii afetler olmaktadır. İl ve ilçelerde oluşturulan Sosyal

¹⁹⁵ Can, *a.g.e.*, s. 53.

¹⁹⁶ 2022 s. 65 Yaşını Doldurmuş Muhtaç, Güçsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması Hakkında Kanun md.1., R.G.S.: 15642, 10.07.1976

¹⁹⁷ 3294 s. Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu Kanunu md.1. ve md.2., R.G.S.: 19134, 14.06.1986

Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Vakıfları vasıtasıyla oluşturulan fonlar ihtiyaç sahiplerine ulaştırılmaktadır¹⁹⁸.

3.1.2.2. Sosyal Hizmetler

Sosyal hizmet kavramı kamu tarafından muhtaçlara yönelik hizmet biçimindeki sosyal yardımları içeren bir kavramdır. Sosyal hizmetler, toplumun kendi ellerinde olmayan nedenlerle yoksul ve muhtaç duruma düşen ya da bedenen veya ruhen bir eksikliğe uğrayan bireylerine ülkenin genel şartları çerçevesinde insana yaraşır, çevreleri ile uyumlu bir hayat sürdürebilmeleri için maddi ve manevi, ekonomik ve sosyal ihtiyaçlarının giderilmesine yönelik, devlet ve gönüllü özel kuruluşlar tarafından sunulan hizmetlere denir¹⁹⁹.

Ülkemizde 2828 sayılı Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Kanunu "Sosyal Hizmetleri"; kişi ve ailelerin kendi bünye ve çevre şartlarından doğan veya kontrolleri dışında oluşan maddi, manevi ve sosyal yoksunluklarının giderilmesine ve ihtiyaçlarının karşılanmasına, sosyal sorunlarının önlenmesi ve çözümlenmesine yardımcı olunmasını ve hayat standartlarının iyileştirilmesi ve yükseltilmesini amaçlayan sistemli ve programlı hizmetler bütünü olarak tanımlanmaktadır²⁰⁰.

Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu: Korunmaya, bakıma veya yardıma muhtaç aile, çocuk, özürlü, yaşlı ve diğer kişilere sosyal hizmetler sunmak ve bu hizmetleri yürütmek için 24.05.1983 tarih ve 2828 sayılı Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Kanunu ile Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu kurulmuştur.

Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Kanunu ile sosyal hizmetleri yürüten kurumlar arasındaki dağınıklık giderilmiş ve bu alanla ilgili mevzuat birleştirilerek hizmetler tek çatı altında toplanmıştır²⁰¹.

¹⁹⁸ TÜSİAD, *Türk Emeklilik Sisteminde Reform Mevcut Durum ve Alternatif Stratejiler*, s. 37.

¹⁹⁹ Can, *a.g.e.*, s. 59.

²⁰⁰ 2828 s. Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Kanunu md.3.a., R.G.S.: 18059, 27.05.1983

²⁰¹ TÜSİAD, *Türk Emeklilik Sisteminde Reform Mevcut Durum ve Alternatif Stratejiler*, s. 37.

Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumunun amacı, beden, ruh ve ahlak gelişimleri veya şahsi güvenlikleri tehlikede olan korunmaya muhtaç çocuklar ile doğuştan veya sonradan herhangi bir hastalık veya kaza sonucu bedensel, zihinsel, ruhsal, duygusal ve sosyal yeteneklerini kaybetmeleri nedeniyle normal yaşamın gereklerine uyum sağlayamayan, korunmaya, bakım ve rehabilitasyona ya da danışmanlık ve destek hizmetlerine ihtiyacı olan özürülülerin, ekonomik ve sosyal yönden yoksul, korunmaya, bakıma ve yardıma muhtaç olan yaşlıların, maddi, manevi ve sosyal yoksunluklarının giderilmesi, ihtiyaçlarının karşılanması, sosyal sorunlarının önlenmesi ve çözümlenmesine yardımcı olunması, hayat standartlarının iyileştirilmesidir²⁰².

2828 sayılı Kanun ile Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumunun sosyal hizmetleri yürütecek organları “Sosyal Hizmetler Danışma Kurulu” ve “Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu” olarak belirlenmiştir²⁰³. Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu sosyal hizmetleri yürütecek kuruluşları kurmak, kuruluşlar arasındaki koordinasyonu sağlamak ve kuruluşları denetlemekle görevli bir kurumdur.

Kurum sosyal hizmetlerini, çocuk yuvaları, yetiştirme yurtları, kreş ve gündüz bakımevleri, huzurevleri, bakım ve rehabilitasyon merkezleri, çocuk ve gençlik merkezleri, kadın veya erkek konukevleri, toplum veya aile danışma merkezleri gibi kuruluşlarla sağlamaktadır.

3.1.3. Türk Sağlık Sistemi

Türkiye’de sosyal devlet ilkesinin gereği sağlık hizmetleri, adalet, güvenlik ve eğitim hizmetleri gibi devlet ve organları tarafından sunulması gereken kamusal bir görev olarak görülmektedir. Sağlık hizmetleri Anayasa ile güvence altına alınmıştır. Devlet, halk sağlığı için sağlık hizmetlerini gerçekleştirmektedir. Sağlık koşullarının iyileştirilmesi, sağlığı bozacak faktörlerin yok edilmesine yönelik

²⁰² Hüseyin Akyıldız, (2004): *Sosyal Güvenlik Hukuku*, Süleyman Demirel Üniversitesi Yayın No:43, SDÜ Basımevi, Isparta: s. 179.

²⁰³ TÜSİAD, *Türk Emeklilik Sisteminde Reform Mevcut Durum ve Alternatif Stratejiler*, s. 37.

koruyucu sağlık hizmetleri ve tedavi edici sağlık hizmetlerinin etkin bir şekilde verilmesi ve sürdürülmesinde devlet önemli bir rol üstlenmiştir²⁰⁴.

5.1.1961 tarihli 224 sayılı Sağlık Hizmetlerinin Sosyalleştirilmesi Hakkında Kanun sağlık hizmetlerini: “İnsan sağlığına zarar veren çeşitli faktörlerin yok edilmesi ve bu faktörlerin tesirinden korunması, hastalığın tedavi edilmesi, bedeni ve ruhi kabiliyet ve melekeleri azalmış olanların işe alıştırılması için yapılan tıbbi faaliyetler” şeklinde tanımlamıştır²⁰⁵. 224 sayılı Kanun ile devlet, sağlık hizmetlerini ülke çapına yaymayı amaçlamıştır.

Bu alandaki önemli düzenlemelerden biri de 1987 yılında kabul edilen 3359 sayılı “Sağlık Hizmetleri Temel Kanunu” olmuştur. Ardından hiçbir sosyal güvenlik kurumu kapsamında olmayanların tedavi giderlerini karşılamak için 03.07.1992 tarihinde 3816 sayılı “Ödeme Gücü Olmayan Vatandaşların Tedavi Giderlerinin Yeşil Kart Verilerek Devlet tarafından Karşlanması Hakkında Kanun” kabul edilmiştir²⁰⁶.

13.08.1992 tarihli 3816 sayılı Kanun ile hiçbir sosyal güvenlik kurumunun güvencesi altında bulunmayan, Türkiye’de ikamet eden, Kanun ve bu Yönetmelik ile öngörülen usul ve esaslar çerçevesinde belirlenecek aylık geliri veya hane içindeki gelir payı 4857 sayılı İş Kanununa göre tespit edilen asgari ücretin, eşi gelir getirici bir işte çalışmayan, evli ve bir çocuklu bir mükellefin ödemesi gereken en düşük gelir vergisi ve sosyal sigorta primi düşüldükten sonra geriye kalan miktarının 1/3’ünden az olan Türk vatandaşlarının tedavi giderleri Yeşil Kart verilerek Devlet tarafından karşılanmaktadır²⁰⁷. Ancak Yeşil Kart uygulaması bu kişilerin ilaç masraflarını kapsamamaktadır. Resmi rakamlara göre nüfusun sadece küçük bir yüzdesi bu sağlık hizmetinden yararlanmaktadır. Ancak Buğra ve Keyder (2006)’nın belirttiği üzere, hane halkı anketinin sonuçları nüfusun üçte birinden fazlasının sağlık sigortası kapsamı dışında kaldığını ve sağlık giderlerini kendilerinin ödemek zorunda olduğunu göstermektedir. Bu kategori kayıtlı sektörde yer almayan çiftçiler ve işçiler

²⁰⁴ Emine Orhaner, (2006): *Türkiye’de Sağlık Hizmetleri Finansmanı ve Genel Sağlık Sigortası*, Ticaret ve Turizm Eğitim Fakültesi Dergisi, Yıl: 2006, Sayı: 1, s. 4.

²⁰⁵ 224 s. Sağlık Hizmetlerinin Sosyalleştirilmesi Hakkında Kanun md.2., R.G.S.: 10705, 12.1.1961

²⁰⁶ TÜSİAD, *Türk Emeklilik Sisteminde Reform Mevcut Durum ve Alternatif Stratejiler*, s. 38.

²⁰⁷ 3816 s. Ödeme Gücü Olmayan Vatandaşların Tedavi Giderlerinin Yeşil Kart Verilerek Devlet Tarafından Karşlanması Hakkında Kanun md.2., R.G.S.: 21273, 3.7.1992

ile kendi işinde çalışan ve primlerini ödemeyenleri, ayrıca yoksul olduğunu kanıtlayamadığı için Yeşil Kart alamayanları kapsar. Son dönemde yaklaşık 10-11 milyon kişi Yeşil Kart programından yararlanmaktadır²⁰⁸.

Türkiye’de sağlık sektörü oldukça karmaşık bir yapıya sahiptir. Türkiye’de sağlık hizmetleri, birbirinden ayrı faaliyet gösteren muhtelif kuruluşlar tarafından sunulmaktadır. Resmi, yarı resmi ve özel kuruluşlar sağlık hizmetleri sunmaktadırlar. Hizmet kapasitesi açısından, Sağlık Bakanlığı, Sosyal Sigortalar Kurumu, Milli Savunma Bakanlığı ve Üniversite hastaneleri hizmetin esas üreticileri olup, bu kurum ve kuruluşlara ilave olarak Kamu İktisadi Teşebbüsleri, Belediyeler, Diğer Bakanlıklar, Dernekler ve özel kesim de az da olsa hizmet üretmektedirler²⁰⁹.

Türkiye’de sunulan sağlık hizmetlerinin yarısından fazlası Sağlık Bakanlığına bağlı kuruluşlarca yerine getirilmektedir. Türkiye’de sağlık hizmetlerinin büyük bir bölümü Sağlık Bakanlığının yanı sıra Üniversite Hastaneleri ve SSK hastahaneleri tarafından verilmekte, bunları Milli Savunma Bakanlığı izlemektedir²¹⁰.

Sağlık Bakanlığı “Sıhhiye ve Muaveneti İçtimaiye Vekâleti” adı altında 15.5.1920 tarih ve 3 Sayılı yasayla kurulmuştur²¹¹. 24.04.1930 tarihinde kabul edilen, 06.05.1930 tarih ve 1489 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 1593 sayılı "Umumi Hıfzıssıhha Kanunu" ile ülkemizin sağlık hizmetlerini yürütme görevi Sağlık Bakanlığına verilmiştir. İlerleyen yıllarda zamanın gereksinimlerini karşılayacak şekilde çıkarılan kanunlar ile Sağlık Bakanlığı Teşkilatı genişletilmiştir.

Sağlık Bakanlığı, Türk Sağlık Sisteminin örgütsel yapısı içinde ülkenin sağlık politikasını saptayan, yönetim ve denetim sorumluluğu en üst düzeyde olan kuruluştur. Sağlık Bakanlığı geniş bir fiziki alt yapı ağı ile yurt düzeyinde ayakta ve yataklı teşhis ve tedavi hizmeti vermektedir. Sağlık hizmetlerinin sunulması için modern ihtisas hastaneleri, il ve ilçe seviyesindeki devlet hastaneleri ile kamu sağlığı

²⁰⁸ Buğra ve Keyder, *a.g.e.*, s. 215.

²⁰⁹ Savaş Yıldırım, (1994): *Sağlık Hizmetlerinde Harcama ve Maliyet Analizi*, T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, Sosyal Sektörler ve Koordinasyon Genel Müdürlüğü, Yayın No: DPT: 2350, s. 24.

²¹⁰ Kerem Karabulut, (1998), *Türkiye’de Sağlık Sektörü Sağlık Harcamaları Bir Uygulama*, Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İktisad Anabilim Dalı, Erzurum: s.57. (Yayınlanmamış Doktora Tezi)

²¹¹ Karabulut, *a.g.e.*, s. 57.

merkezleri gibi hizmet birimleri işletmektedir²¹². Sağlık Bakanlığı ayakta ve yataklı tedavi hizmetlerinin yanı sıra hastaneler, klinikler, sağlık ocakları ve dispanserlerden oluşan ulusal sağlık örgütü ile koruyucu hekimlik hizmetlerini vermekte olup, ayrıca kendisine bağlı okullarda hemşire, ebe ve teknisyenlerin eğitimini sağlamayı da üstlenmiştir²¹³.

Sağlık Bakanlığı, genellikle koruyucu ve tedavi edici sağlık hizmetlerini yürütmek, sağlık personeli yetiştirmek, hizmet öncesi ve hizmet içi eğitim yapmak, sağlık kurumları kurmak ve işletmek, diğer kamu kuruluşları ile özel kesime sağlık kurumları kurma ve işletme izni ve bunları denetlemek, ilaç fiyatlarını düzenlemek, ilaç üretimini ve eczaneleri denetlemekle yükümlüdür²¹⁴.

Üniversite hastaneleri (Tıp Fakülteleri), kamu hizmetinde araştırma yapmak, sağlık personeli yetiştirmek için eğitim vermek ve sağlık hizmetlerinin doğrudan toplumun kullanımına sunmak gibi görevleri yerine getirmektedirler. Ülkemizdeki üniversite hastanelerinin akademisyenler vasıtasıyla ileri tıp yeniliklerini takip etmesi ve yeni buluşları ortaya çıkarması beklenirken, bunlar yoğun poliklinik hizmeti sunmakta ve sıradan hastalarla ilgilenmektedirler²¹⁵. Hasta sevk sisteminin en üst noktasında yer alan üniversite hastaneleri seçilmiş vakaları kabul etmesi gerekirken, günlük hizmetlere bakmakta ve uygulamalı tıp eğitimini gerektiği gibi yerine getirememektedirler²¹⁶. Üniversite hastaneleri Mediko-Sosyal Merkezleri aracılığıyla öğrencilere de sağlık hizmeti sunmaktadırlar.

Türkiye’de Sağlık harcamaları genel bütçe yoluyla, Bağ-Kur, SSK ve Emekli Sandığı üyelerinin aylık gelirlerinden kesilen sosyal güvenlik katkıları yoluyla ve özel sağlık kurumlarında özel muayenehane olan hastaların doğrudan ödemeleri yoluyla finanse edilmektedir.

Türkiye’de temelde vergi gelirleriyle finanse edilen genel bütçe, kamunun vatandaşlarına sağladığı sağlık hizmetlerinin temel finansman kaynağıdır. Türkiye’deki sağlık politikalarını belirleyen ve en büyük sağlık hizmetleri sunucusu

²¹² Yıldırım, *a.g.e.*, s. 25.

²¹³ Karabulut, *a.g.e.*, s. 57.

²¹⁴ Türkiye İstatistik Kurumu, (2008): *Türkiye İstatistik Yıllığı 2007*, Ankara: s. 78.

²¹⁵ Karabulut, *a.g.e.*, s. 59.

²¹⁶ Yıldırım, *a.g.e.*, s. 28.

olan Sağlık Bakanlığının gerçekleştirdiği harcamaların büyük kısmı devlet tarafından genel bütçeden finanse edilmektedir²¹⁷. Sağlık Bakanlığı hastanelerinin bütçeleri kapsamındaki harcamalarının %35 ile %40'ı genel bütçeden karşılanmaktadır.

Tablo 2. Kuruluşlara Göre Hastane ve Yatak Sayıları

Kuruluşlar	2003		2004	
	Hastane Sayısı	Yatak Sayısı	Hastane Sayısı	Yatak Sayısı
Sağlık bakanlığı	668	91.202	708	93.702
Milli Savunma Bakanlığı	42	15.900	42	15.900
SSK	121	29.157	148	33.897
KİT	8	1.474	8	1.474
Diğer Bakanlıklar	10	1.045	10	680
Tıp Fakülteleri	50	26.162	50	27.200
Belediyeler	9	1.389	9	1.389
Yabancılar	3	338	3	338
Azınlıklar	5	934	5	934
Dernekler	18	1.372	18	1.577
Özel	246	11.824	248	12.500
Toplam	1.172	180.797	1.249	189.591

Kaynak: Sağlık Bakanlığı, Devlet Planlama Teşkilatı

Tablo 2’de sağlık kuruluşlarının hastane ve yatak sayıları verilmektedir. Buna göre hastane ve yatak kapasitesi bakımından ilk sırada Sağlık Bakanlığı yer almaktadır. SSK ve Tıp Fakülteleri hastane ve yatak kapasitesi ile Sağlık Bakanlığının ardında yer almaktadırlar. Tabloda görüldüğü gibi özel kesimin hastane ve yatak sayısı kamu kesimine göre oldukça düşüktür. Hastane ve yatak sayısında kamu kesiminin ağırlığı bulunmaktadır.

Genel bütçe dışında Bağ-Kur, SSK ve Emekli Sandığı gibi sosyal güvenlik kapsamı altında bulunan kişilerin ücretlerinden yapmış oldukları sosyal güvenlik kesintileri de sağlık hizmetlerinin finansmanı için kaynak oluşturmaktadır. Sosyal güvenlik kesintisi çalışan ve işverenden yapılmakta olup, çalışanların bakmakla yükümlü olduğu kişiler için ayrıca bir kesinti yapılmamaktadır.

Özel finansman yoluyla karşılanan sağlık harcamaları bireylerin kendi gelirlerinden yaptıkları ödemeler ve özel sağlık sigortası primleri ile karşılanmaktadır. Türkiye’de özel sağlık sigortası uygulamasına 1990’lı yıllarda izin

²¹⁷ Cemil Serhat Akın, (2007): *Sağlık Ve Sağlık Harcamalarının Ekonomik Büyüme Üzerine Etkisi: Türkiye’de Sağlık Sektörü Ve Harcamaları*, Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İktisat Anabilim Dalı, Adana: s.44-45. (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi)

verilmiştir. Özel sigortaların yanında bireyler satın aldıkları sağlık hizmetlerinin tamamını ya da bir kısmını kendileri karşılamak durumunda kalabilmektedir. İnsanların kendi gelirleriyle gerçekleştirdiği sağlık harcamaları cepten ödemeler olarak adlandırılmaktadır. Bireylerin yaptığı ödemeler, kurumlara yapılan doğrudan ödemeler ile özel hekim ve gönüllü sağlık sigortalarına ödenen primler şeklinde olabileceği gibi ilaçlara yapılan ödemeler şeklinde de olabilir²¹⁸.

3.1.4. Türk Eğitim Sistemi

Anayasamıza göre eğitim bireyin temel hakkıdır ve ayırım gözetmeksizin toplumun her kesimine, nitelikli parasız eğitim sunmak devletin temel görevlerinden biridir. Türkiye'de devlet adına eğitim hizmetlerinin sunumundan Millî Eğitim Bakanlığı sorumludur.

Türk Eğitim Sisteminin bugünkü yapısı başta Anayasa hükümleri olmak üzere, Millî Eğitim Bakanlığının Teşkilât ve Görevleri Hakkında Kanun, Millî Eğitim Temel Kanunu, eğitim sistemini düzenleyen diğer kanunlar, eğitimin tür ve kademelerini ve işleyişe dönük esasları düzenleyen diğer mevzuat, temel politika belgesi niteliğinde olan Kalkınma Planları, Hükümet Programları ve Millî Eğitim Şûra Kararlarına dayalı olarak ortaya çıkmıştır²¹⁹.

24.06.1973 tarih ve 1739 sayılı Millî Eğitim Temel Kanunu ile Türk Millî Eğitim Sisteminin genel çerçevesi belirlenmiştir. 1739 sayılı Kanun ile belirlenmiş olan Millî Eğitim Sistemi, örgün ve yaygın eğitim olmak üzere iki temel eğitim sisteminden oluşmaktadır.

Örgün eğitim, belirli yaş grubundaki ve aynı seviyedeki bireylere, amaca göre hazırlanmış programlarla, okul çatısı altında düzenli olarak yapılan eğitimidir. Örgün eğitim, okulöncesi, ilköğretim, ortaöğretim ve yükseköğretim kurumlarını kapsamaktadır.

²¹⁸ Akın, *a.g.e.*, s. 47-48.

²¹⁹ Millî Eğitim Bakanlığı, (2005): *İktisadî İşbirliği ve Gelişme Teşkilâtı (OECD) Türkiye Temel Eğitim Politikası İncelemesi Ön Rapor*, Haziran 2005, Ankara: s. 17.
http://digm.meb.gov.tr/uaorgutler/OECD/OECD_onrapor_TRMart06.pdf E.T.:25.6.2008

Türkiye’de okul öncesi eğitim; ilköğretim çağına gelmemiş olan çocukların eğitimine yönelik olup isteğe bağlıdır ve 36–72 ay arasındaki çocukların eğitimini kapsamaktadır. Okul öncesi eğitim kurumları, bağımsız anaokulları olarak kurulabildikleri gibi, kız meslek liselerine bağlı uygulama sınıfları ile diğer öğretim kurumlarına bağlı ana sınıfları olarak da kurulabilmektedir²²⁰.

İlköğretim kurumları sekiz yıllık okullardan oluşur. İlköğretim kademesi 5 yıllık ilkokul ve 3 yıllık ortaokullardan oluşmakta ve 6–14 yaş grubundaki çocukların eğitim-öğretimi kapsamaktadır. İlköğretimin amacı; her Türk çocuğunun iyi bir vatandaş olabilmesi için, gerekli temel bilgi, beceri, davranış ve alışkanlık kazanmasını, millî ahlâk anlayışına uygun olarak yetişmesini, ilgi, istidat ve kabiliyetleri doğrultusunda hayata ve bir üst öğrenime hazırlanma olanağı sağlamaktır²²¹. İlköğretim, kız ve erkek bütün vatandaşlar için zorunlu kılınmıştır ayrıca ilköğretim devlet okullarında parasız sunulmaktadır.

Ortaöğretim, ilköğretim üzerine öğrenim veren 15–18 yaş grubunun eğitimini kapsamaktadır. Türkiye’de ortaöğretim; esas itibarıyla genel ortaöğretim ve meslekî ve teknik ortaöğretim olmak üzere iki bölümden oluşmaktadır. Kamu orta öğretim hizmetleri, ağırlıklı olarak okul modeli çerçevesinde örgütlenmiş olan genel, meslekî ve teknik liselerde bedelsiz olarak sunulmaktadır²²².

Ülkemizde genel ortaöğretim sistemi; Genel Liseler, Anadolu Liseleri, Fen Liseleri, Sosyal Bilimler Liseleri, Anadolu Öğretmen Liseleri, Spor Liseleri, Anadolu Güzel Sanatlar Liseleri ve çok programlı liseleri kapsamaktadır. Bu liselerin amacı; öğrencileri ortaöğretim seviyesinde asgari genel kültüre sahip, toplumun sorunlarını tanıyan, ülkenin ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmasına katkıda bulunan insanlar olarak yetiştirmek ve yükseköğretime hazırlamaktır²²³.

Meslekî ve teknik ortaöğretim kurumları ise Erkek Teknik Öğretim Okulları, Kız Teknik Öğretim Okulları, Ticaret ve Turizm Öğretimi Okulları ve Din Öğretimi Okulları, Sağlık Meslek Liseleri, Tarım Meslek Liseleri, Adalet Meslek Liseleri,

²²⁰ Türk Millî Eğitim Sistemi, <http://munster.meb.gov.tr/mesistemi.htm> E.T.:26.6.2008

²²¹ Milli Eğitim Bakanlığı, *a.g.e.*, s. 22.

²²² Özlem Özkıvrak, (1996): *Türkiye’de Eğitim Hizmetlerinin Üretim Sorunu*, Trakya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Edirne: s. 79. (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi).

²²³ http://www.meb.gov.tr/duyurular/duyurular2006/takvim/egitim_sistemi.html E.T.:15.8.2008

Tapu ve Kadastro Meslek Lisesinden oluşmaktadır. Meslekî ve teknik orta öğretim okulları; ülkemiz endüstrisinin gereksinim duyduğu iş alanlarına orta kademe teknik insan gücü yetiştiren ve öğrencileri yükseköğretime hazırlayan kurumlardır²²⁴.

Ayrıca orta öğrenim alanında 1986 yılında örgün ve yaygın eğitim kurumlarının sanayi ve hizmet sektörü ile yakın işbirliğine dayanan bir sistemin oluşturulması amacı ile 3308 sayılı Çıraklık ve Meslek Eğitimi Kanunu çıkarılmıştır. Söz konusu kanun gereğince erkek teknik öğretim, kız teknik öğretim ve ticaret turizm öğretim okullarında 1986–1987 öğretim yılından itibaren “Okul ve İşletmelerde Meslek Eğitimi” uygulamalarına başlanmıştır²²⁵.

Yüksek öğretim, orta öğretime dayalı en az iki yıllık yüksek öğretim veren, lisans ve lisansüstü düzeylerde nitelikli insan gücü yetiştiren ve bilimsel araştırma alanlarının istediği elemanları yetiştiren eğitim kurumlarının tümünü kapsamaktadır. Yüksek öğretim kurumları üniversite, fakülte, enstitü, yüksek okul, konservatuar, meslek yüksek okulu ile uygulama ve araştırma merkezlerinden oluşmaktadır²²⁶.

1982 yılına kadar merkezi yönetime dayalı yönetilen ve denetlenen yüksek öğretim kurumları 1982 Anayasasının 130. maddesi ile Yüksek Öğretim Kurulu'nun (YÖK) genel yönetim ve denetimine bağlanmıştır. Anayasamızın 131. maddesine göre; YÖK, Türkiye’de yüksek öğretim kurumlarının öğretimini planlamak, düzenlemek, yönetmek, denetlemek; eğitim, öğretim ve araştırma etkinliklerini yönlendirmek; aynı kurumların yasada belirtilen amaç ve ilkeler doğrultusunda oluşturulmasını, geliştirilmesini ve üniversiteler için ayrılmış kaynakların etkili bir biçimde kullanılmasını sağlamak, öğretim elemanlarının yetiştirilmesi için gerekenleri yapmakla görevli kuruluştur.

Ülkemizde yaygın eğitim ise örgün eğitim yanında veya dışında düzenlenen eğitim faaliyetlerinin tümünü kapsar. Yaygın eğitim, yetişkinlere okuma-yazma öğretmek, temel bilgiler vermek, en son devam ettikleri öğrenim kademesinde edindikleri bilgi ve kabiliyetlerini geliştirmek ve hayatlarını kazanmalarını sağlayacak yeni imkânlar kazandırmak amacıyla verilen okul dışı eğitim hizmetidir.

²²⁴ Milli Eğitim Bakanlığı, *a.g.e.*, s. 24.

²²⁵ Özkıvrak, *a.g.e.*, s. 80.

²²⁶ Milli Eğitim Bakanlığı, *a.g.e.*, s. 29.

Yaygın eğitimin özel amacı, millî eğitimin genel amaçlarına ve temel ilkelerine uygun olarak, örgün eğitim sistemine hiç girmemiş olan veya herhangi bir kademesinde bulunan, ya da bu kademedен çıkmış yurttaşlara örgün eğitimin yanında veya dışında; eğitim hizmetlerinin sunmaktır²²⁷. Halk eğitimi, çıraklık eğitimi ve uzaktan eğitim yoluyla yaygın eğitim hizmetleri gerçekleştirilmektedir.

Örgün eğitim kurumları dışında düzenlenen halk eğitim faaliyetleri büyük ağırlıkla ülke genelindeki halk eğitimi merkezlerinde yerine getirilmektedir. Bu merkezlerde, her yaş ve eğitim düzeyindeki insanımıza yönelik olarak; okuma-yazma kursları, meslek kursları, sosyal kültürel kurslar, sosyal kültürel uygulama hizmetleri verilmektedir. Çıraklık eğitimi ise ilköğretimi bitirip bir üst öğretime gitmeyen veya gidemeyen ya da çeşitli nedenlerle örgün eğitimin dışında kalmış orta öğrenim çağındaki çocuklara ve gençlere eğitim sunmaktadır. Halk eğitim ve çıraklık eğitimlerin yanında Türk vatandaşlarına, eğitimde fırsat eşitliği sağlamak, ilk, orta ve yüksek öğretim kurumlarında verilen eğitimi desteklemek ve hayat boyu eğitim ilkesini hayata geçirebilmek amacıyla uzaktan eğitim hizmetleri verilmektedir²²⁸.

Ülkemizde ilköğretim kademesini tamamlamakla beraber çeşitli nedenlerle örgün eğitim kurumlarına devam edemeyen orta öğretim çağındaki gençler ve bu çağda iken lise eğitimi görememiş kişilere istediği yer ve zamanda eğitimini devam ettirme imkânı sunma amacı ile 1992-1993 Eğitim Öğretim yılında Açık Öğretim Lisesi kurulmuştur.

Eğitimin başlıca finansman kaynakları; devlet bütçesinden ayrılan kaynaklar, il özel idareleri bütçelerinden ayrılan kaynaklar, 18.08.1997 tarih ve 4306 sayılı Kanun gereğince sağlanan eğitime katkı payı gelirleri; dış ülke ve kuruluşlardan sağlanan krediler, kişi ve kuruluşların eğitime katkı ve bağışları; sivil toplum kuruluşları ve Okul Aile Birlikleri gelirleridir²²⁹.

Türkiye’de ilköğretim ve orta öğretim hizmetleri devlet okullarında bedelsiz olarak sunulmakta, eğitim hizmetlerinin finansmanı için devlet bütçesinden (genel

²²⁷ Milli Eğitim Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, (2007): *2006 yılı Faaliyet Raporu*, Ankara: s. 16. <http://sgb.meb.gov.tr/ickontrol/MEB%20FAAL%C4%B0YET%20RAPORU%202006.pdf> E.T.:2.7.2008

²²⁸ Milli Eğitim Bakanlığı, 2005: 32-33.

²²⁹ Milli Eğitim Bakanlığı, 2005: 40.

bütçeden) tahsis edilen fonlar Milli Eğitim Bakanlığı hesabına aktarılmaktadır. Fonların harcama birimlerine dağıtılması ve eğitim hizmetleri için kullanılmakla yetkili birim Milli Eğitim Bakanlığıdır²³⁰.

Türkiye’de yüksek öğretim kurumları içinde genel olarak devlet tarafından kurulan üniversiteler ağırlıktadır. Kamu üniversiteleri prensipte masraflarını kendi gelirleriyle karşılayan, özerk kurumlardır. Ancak üniversitelerin öz gelirleri çok yetersiz bir düzeyde olduğundan kendi harcamalarını karşılayamamakta, bu nedenle ağırlıklı olarak devlet bütçesinden aktarılan kamu fonlarına ihtiyaç duymaktadırlar.

Tablo 3. Eğitim Kademelerine Göre Okul, Öğrenci ve Öğretmen Sayıları (2006–2007)

EĞİTİM KADEMELERİ		OKUL / KURUM	ÖĞRENCİ SAYISI			ÖĞRETMEN SAYISI
			Toplam	Erkek	Kız	
OKUL ÖNCESİ EĞİTİM		3.222	640.849	334.252	306.597	10.016
	Okul Öncesi (Resmi)	1.267	580.336	302.224	278.112	4.580
	Okul Öncesi (Özel)	1.955	60.513	32.028	28.485	5.436
İLKÖĞRETİM		34.656	10.846.930	5.684.609	5.162.321	402.829
	İlköğretim(Resmi)	33.898	10.346.509	5.408.525	4.937.984	381.354
	İlköğretim(Özel)	757	213.071	116.099	96.972	21.475
	Açık İlköğretim	1	287.350	159.985	127.365	-
ORTAÖĞRETİM		7.934	3.386.717	1.917.189	1.469.528	187.665
	Ortaöğretim(Resmi)	7.216	2.946.363	1.663.955	1.282.408	174.748
	Ortaöğretim(Özel)	717	86.458	47.180	39.278	12.917
	Açıköğretim Lisesi	1	353.896	206.054	147.842	-
Genel Ortaöğretim Toplamı		3.690	2.142.218	1.156.418	985.800	103.389
	Genel Ortaöğretim (Resmi)	2.993	1.775.244	942.561	832.683	90.716
	Genel Ortaöğretim(Özel)	696	85.547.	46.509	39.038	12.673
	Açıköğretim Lisesi	1	281.427	167.348	114.079	-
Mesleki ve Teknik Ortaöğretim Toplamı		4.244	1.244.499	760.771.	483.728	84.276
	Mesleki ve Teknik Lise (Resmi)	4.223	1.171.119	721.394	449.725	84.032
	Mesleki ve Teknik Lise(Özel)	21	911	671	240	244
	Açıköğretim Lisesi	-	72.469	38.706	33.763	-
YAYGIN EĞİTİM		10.576	4.508.564	2.545.004	1.963.560	79.370
	Resmi	1.833	2.141.389	1.043.308	1.098.081	10.190
	Özel	8.743	2.367.175	1.501.696	865.479	69.180
YÜKSEKÖĞRETİM		93	2.155.170	1.231.445	923.725	82.250
GENEL TOPLAM		56.481	21.538.230	11.712.499	9.825.731	762.130

Kaynak: <http://munster.meb.gov.tr/mesistemi.htm> E.T.:26.6.2008

²³⁰ Özkıvrak, 1996: 81-82.

3.2. Türkiye’de Sosyal Devlet Harcamaları

Aşağıda Türkiye’de sosyal devlet harcamalarının 1980 sonrası dönemde gelişimi incelenmektedir. Bilindiği gibi, 1980’li yıllardan günümüze Türkiye’de liberal politikalar izlenmektedir. Bununla birlikte, Anayasamızda sosyal devlet ilkesi kabul edilmiş ve Türk devleti vatandaşlarına çağdaş ekonomik ve sosyal haklar tanımıştır. Böylece 1980’lerden günümüze bir yandan piyasa ekonomisine ağırlık verilmesi ve kamu harcamalarının azaltılması, diğer yandan bireylere tanınan ekonomik ve sosyal hakların gereğinin yerine getirilmesi ve bu doğrultuda kamu sosyal harcamalarının arttırılması gerekmektedir. Bu ortamda acaba Türkiye’de sosyal devlet harcamaları nasıl bir gelişme göstermiştir? Türkiye’de sosyal harcamaların gelişimi ile diğer ülkelerdeki gelişme trendleri arasında benzerlik olmuş mudur? Aşağıda bu sorulara yanıtlar aranacaktır.

3.2.1. 1980–2006 Döneminde Türkiye’de Sosyal Devlet Harcamalarının Gelişimi

Bu kısımda Türkiye’de 1980 ile 2006 yılları arasında devlet tarafından yapılan sosyal harcamaların nasıl bir seyir izlediği görülmektedir. Bu çalışmada veri bulmadaki güçlükler nedeni ile Türkiye’de sosyal harcamaların gelişimini izlerken devlet bütçesinden yapılan sosyal güvenlik harcamaları, sağlık harcamaları ve eğitim harcamalarını esas almaktayız.

Öncelikle OECD ülkeleri ile karşılaştırmalı olarak ve mevcut OECD verilerine dayalı olarak Türkiye’de genel kamu sosyal devlet harcamalarının gelişimine bakmak faydalı görülmektedir. OECD’nin tanımına göre sosyal harcamalar sağlık, yaşlılara yönelik harcamalar (emekli aylıkları), aile desteği, konut, işsizlik yardımları, aktif işgücü piyasası politikaları, vb. sosyal harcama türlerini kapsamaktadır. OECD’nin sosyal harcama tanımı ve buna ilişkin veriler eğitim harcamalarını içermemektedir. Bu nedenle Türkiye’de eğitim harcamalarının OECD ülkeleri ile karşılaştırmalı olarak gelişimini gösteren verilere çalışmamızın ilgili kısmında ayrıca yer verilmektedir.

Diğer yandan, Ayşe Buğra ve Sinem Adar’ın yakın tarihli bir çalışmalarında da belirttikleri gibi, Türkiye’ye ilişkin uluslararası karşılaştırmalarda kullanılabilecek

mevcut resmi kamu sosyal harcama verileri çok güvenilir değildir²³¹. OECD tarafından sağlanan sosyal harcama istatistikleri 1999 yılı sonrasında Türkiye'ye ilişkin verileri kapsamamakta olup, benzer şekilde EUROSTAT'ın verileri de Türkiye'yi içermemektedir. Buğra ve Adar (2008) Türkiye'nin sosyal harcamalarına ilişkin olarak OECD verileri ve Boğaziçi Üniversitesi Sosyal Politika Forumu tarafından derlenen verileri kullanmaktadır. Adı geçen çalışmada sunulan bazı tablo ve yorumlara bu kısımda özetle yer verilecektir²³².

Buğra ve Adar (2008)'den aktarılan ve yazarların düzenledikleri Tablo 4 bize 2003 yılına ilişkin bir karşılaştırma sağlamaktadır. Görüldüğü gibi, Türkiye'de kamu sosyal harcamalarının 2003 yılında da GSYİH içindeki payı (%11,6) hem OECD ortalamasının (%20,7) hem de gelişmiş AB üyesi ülkelerin rakamlarının oldukça altındadır. Sadece Türkiye'den ekonomik açıdan daha gelişmiş olan Meksika ve Kore gibi ülkelere kıyasla daha yüksektir. Meksika'da söz konusu oran %6,8 ve Kore'de ise %5,7'dir. Yine Buğra ve Adar (2008)'den aktarılan ve yazarların düzenledikleri Tablo 5'te sunulan 2001-2003 dönemine ait yıllık verilere dayalı kamu sosyal harcamalarının yapısına baktığımızda, Buğra ve Adar (2008)'in de belirttiği gibi, Türkiye'de yaşlılara yönelik harcamalar ve sağlık harcamalarının GSYİH içindeki payları OECD ortalaması ve çoğu ülkenin rakamlarından çok farklı değildir. Hatta, Mexico ve Kore'nin rakamlarından çok daha yüksektir. Gerçekten örneğin 2003'te yaşlılara yönelik sosyal harcamaların GSYİH' daki payı Türkiye'de % 5,5 olup, ABD ile aynı seviyededir. Bu oran OECD geneli için %6,9'dur. Sağlık harcamalarının GSYİH' daki payı Türkiye'de % 4,8 olup, çoğu ülkenin rakamından ve OECD ortalamasından (%5,9) düşüktür ancak yine çok büyük bir fark bulunmamaktadır. Diğer yandan yaşlılara yönelik sosyal harcamaların GSYİH'daki payı Meksika'da % 1,0 ve Kore'de %1,2'dir. Sağlık harcamaların GSYİH'daki payı ise Meksika'da % 2,8 ve Kore'de 2,9'dur. Ancak aile desteği, konut, işsizlik yardımları, aktif işgücü piyasası politikaları, vb. sosyal harcama türlerini kapsayan diğer harcama kategorilerine baktığımızda, Türkiye'de bu alandaki kamu sosyal harcamalarının çok düşük, neredeyse yok denecek bir seviyede olduğunu

²³¹ Ayşe Buğra and Sinem Adar, (2008): *Social Policy Change In Countries Without Mature Welfare States: The Case Of Turkey*, Yayın Aşamasında: New Perspectives on Turkey, special issue on social exclusion, N.38.Spring 2008. <http://www.aueb.gr/deos/seminars/Bugra29-3-07.doc>

²³² Buğra ve Adar, 2008.

görmekteyiz. Bu harcamaların GSYİH'daki payı 2003 yılında Türkiye'de %1,3, Meksika'da %3,1 ve Kore'de %1,6 iken, OECD ortalaması % 7,9'dur.

Tablo 4. Seçilmiş OECD Ülkeleri ve Türkiye'de Sosyal Koruma Harcamaları (2003)

GSYİH'nin %'si	2003
OECD ortalaması	20.7
Yunanistan	21.3
Portekiz	23.5
İspanya	20.3
Türkiye	11.6*
Çek Cumhuriyeti	21.1
Slovak Cumhuriyeti	17.3
İsveç	31.3
ABD	16.2
Kore	5.7
Meksika	6.8

* Rakam GSYİH'nin yüzdesi olarak idari maliyetler dışındaki sosyal koruma harcamalarını ifade etmektedir.
Kaynak: Buğra ve Adar (2008)

Buğra ve Adar'ın (2008) belirttiği gibi, "Türkiye'nin mevcut sosyal koruma sistemi kamu görevlilerine ve formal-kayıtlı sektördeki işçilere emekli aylığı ve sağlık hizmeti sunan ve katılımın zorunlu olduğu iki ayrı sosyal sigorta kurumu ile 2. Dünya Savaşı sonrası uygulamaya konmuştur. 1970'lerde kendi işinde çalışanları sosyal sigorta kapsamına almak için katılımın isteğe bağlı olduğu bir üçüncü kurum kurulmuştur. Sistem, eşitliğe dayanmayan, korporatist bir yapı taşımaktadır. Küçük çiftçilerden oluşan geniş bir tarım kesiminin mevcut olduğu ve kayıt dışı istihdamın yaygın olduğu bir ortamda bu sistem, doğal olarak nüfusun geniş bir kısmının sosyal sigorta kapsamı dışında kalmasına yol açmıştır. Böylece, bu kısımda sunulan sosyal harcama rakamları büyük ölçüde formal sektörde çalışanlara yönelik emekli aylığı ve sağlık harcamalarını işaret eder. Formal sosyal güvenlik sistemi dışında kalanların karşı karşıya buldukları sosyo-ekonomik güvensizlik sorunlarına ilişkin sosyal politika tedbirlerinin yetersizliği ise sosyal yardım ve hizmetlere ilişkin harcama verilerinden açıkça görülmektedir."

Tablo 5. Türkiye ve Seçilmiş Bazı OECD Ülkelerinde Yaşlılığa Yönelik, Sağlık Ve Diğer Sosyal Harcamaların Gelişimi, 2001–2003 (GSYIH'nın %'si)

	Yaşlılığa Yönelik			Sağlık			Diğer Harcama Kategorileri		
	2001	2002	2003	2001	2002	2003	2001	2002	2003
OECD ortalaması	6.7	6.8	6.9	5.6	5.8	5.9	7.4	7.7	7.9
Yunanistan	12.0	11.6	11.5	5.5	5.0	5.0	4.8	4.7	4.7
Portekiz	7.7	8.3	8.8	6.6	6.6	6.7	6.7	7.3	8.0
İspanya	8.0	7.9	7.9	5.2	5.2	5.2	7.0	7.1	7.2
Türkiye	5.0	5.0	5.5	4.3	4.3	4.8	1.1**	1.2**	1.3**
Çek Cumhuriyeti Republic	7.8	7.9	7.8	6.3	6.5	6.8	6.4	6.6	6.6
Slovak Cumhuriyeti	6.6	6.6	6.4	5.0	5.1	5.2	6.3	6.3	5.7
İsveç	9.4	9.5	10.1	6.7	7.0	7.1	13.2	13.9	14.0
ABD	5.2	5.4	5.5	6.2	6.6	6.7	3.7	4.0	4.0
Kore	1.1	1.1	1.2	2.9	2.8	2.9	1.5	1.5	1.6
Meksika	0.7	0.8	1.0	2.7	2.7	2.8	2.5	2.8	3.1

* "Diğer harcama kategorileri" Türkiye için sosyal güvenlik kurumlarının emekli aylığı ödemeleri dışında kalan harcamaları, işsizlik sigortası ödemelerini ve SYDGM (Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Geliştirme Merkezi), SHCEK (Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu), VGM (Vakıflar Genel Müdürlüğü) tarafından yapılan harcamaları kapsar. SSK ve Emekli Sandığı için mevcut veriler, emekli aylığı ve diğer ödemelerin birbirinden ayrılmasına olanak tanır. Ancak bu olanak Bag-Kur için mevcut değildir, Bag-Kur'un rakamları SSK için hesaplanan oranlar kullanılarak yazarlarca tahmin edilmiştir. SYDGM, SHCEK ve VGM tarafından yapılan harcamalar idari maliyetleri kapsar. Ayrıca mevcut güncel verilere dayalı olarak Aktif İşgücü Piyasası Politikasına ilişkin harcamaları yıllık olarak idari ve diğer maliyetlerden ayırtmak mümkün değildir.

Kaynak: Buğra ve Adar (2008).

3.2.2.1. Türkiye'de Sosyal Güvenlik Harcamalarının Gelişimi (1980–2006)

Türkiye'de sosyal güvenlik sisteminin temel unsurunu oluşturan sosyal sigortalar sisteminin finansmanı daha önce belirtildiği gibi esas itibarıyla işçi ve işverenlerin ödediği primlere dayanmaktadır. 1990'lara kadar genel olarak devletin sosyal sigorta fonlarına katkısı, kamu görevlileri için Emekli Sandığı'na yapılanlar dışında sınırlı olmuştur. Bununla birlikte, son dönemlerde sosyal sigorta kurumlarının artan açıklarının kapatılması amacı ile devlet kaynaklarından bu kurumlara önemli transferler yapıldığı bilinmektedir. Böylece Türkiye'de sosyal güvenlik harcamalarının seyrini incelemek için primli rejimin üç ana unsurunu olan Sosyal sigortalar kurumu, T.C Emekli Sandığı, BAĞ- KUR yani Esnaf ve

Sanatkârlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumlarına 1990'ların ortalarından itibaren bütçeden aktarılan kaynakları inceleyebiliriz.

Tablo 6'da sosyal güvenlik kurumlarının GSMH içindeki payı sunulmaktadır. Tablo 6'dan görüleceği üzere sosyal güvenlik kurumlarına her geçen yıl bütçeden daha fazla kaynak tahsisi yapılmıştır. Yaşanan krizler sonrası bütçeden aktarılan kaynaklar her geçen yıla göre artmıştır. Sosyal güvenlik kurumlarına aktarılan kaynakların GSMH'ya oranının da geçen yıllar boyunca sürekli bir artış gösterdiği görülmektedir. Sosyal güvenlik kurumlarına aktarılan kaynakların GSMH'ya oranı, 1994 yılında %1,0 ile en düşük seviyede olmuş, en yüksek oran ise %4,8 olarak 2005 yılında gerçekleşmiştir. 2006 yılında ise bu oran hafif bir gerileme kaydederek %4,0 olmuştur.

Tablo 6. Sosyal Güvenlik Kurumlarına Yapılan Bütçe Transferleri

YILLAR	SSK (YTL)	Bağ- Kur(YTL)	Emekli Sandığı (YTL)	TOPLAM (YTL)	GSMH İÇİNDEKİ ORANI (%)
1994	14.480	4.530	20.000	39.010	1,0
1995	59.200	8.000	41.000	108.200	1,4
1996	146.000	70.100	119.200	335.300	2,2
1997	337.000	123.000	280.000	740.000	2,5
1998	451.000	435.000	610.000	1.496.000	2,8
1999	1.105.000	796.145	1.035.000	2.936.145	3,8
2000	400.000	1.051.460	1.775.000	3.226.460	2,6
2001	1.108.000	1.740.000	2.675.000	5.523.000	3,1
2002	2.386.000	2.622.000	4.676.000	9.684.000	3,5
2003	4.809.000	4.930.000	6.145.000	15.884.000	4,5
2004	5.757.000	5.273.000	7.800.000	18.830.000	4,4
2005	7.507.000	6.926.000	8.889.000	23.322.000	4,8
2006	8.527.000	4.330.000	10.035.000	22.892.000	4,0

Kaynak: T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı

Tablo 7'de ise yeşil kart verilen kişi sayısı ve harcama miktarları sunulmaktadır. Tablo 7'den görüleceği üzere, yeşil kart uygulaması için 1992 ile 1997 yılları arasında verilen bütçe ödeneklerinin harcamaları neredeyse karşıladığı görülmektedir. 1997 yılından sonra ise 1999, 2001 ve 2002 yıllarında verilen ödeneklerin 3 katı, 2000 yılında ise 2 katı harcama yapılması dikkat çekmektedir. Bu dönemlerdeki harcama artışlarında 1999 yılında ekonomide yaşanan gerileme ile

2000 ve 2001 yıllarında yaşanan ciddi ekonomik krizlerin etkili olduğu söylenebilir. Gerçekten daha sonraki yıllarda ekonominin de düzelmesi ile birlikte verilen ödenekler ile harcama miktarları yine birbirine yakın seyretmeye başlamıştır. Örneğin 2006 yılında 2.192.000.TL ödenek verilmiş, 2.579.000.TL harcama yapılmıştır. Sonuçta, 14 yıl içerisinde bir yandan programdan yararlanan kişi sayısı artarken diğer yandan 2006 yılı sonu itibariyle toplam 7.238.921,5 Milyar TL harcama yapılmıştır.

Tablo 7. Yeşil Kart Verilen Kişi Sayısı ve Harcama Miktarları (1992–2006)

Yıllar	Başvuran Kişi Sayısı	Yeşil Kart Verilen Kişi Sayısı	Verilen Ödenek (Milyar TL)	Harcanan Miktar (Milyar TL)
1992/93	2.971.722	2.211.341	1.170	745,9
1994	1.498.213	1.460.111	1.400	2.046,9
1995	1.507.504	1.325.276	3.800	5.977,3
1996	970.889	716.338	7.500	9.695,3
1997	1.298.526	953.912	20.000	23.242,4
1998	1.345.953	1.093.465	30.000	53.580,0
1999	1.352.148	961.186	36.970	111.880,3
2000	1.610.828	1.404.677	90.000	167.091,9
2001	1.674.706	1.372.419	103.425	304.436,4
2002	2.137.520	1.502.452	160.000	545.764,7
2003	1.311.728	294.921	648.300	740.887,9
2004	176.024	122.461	678.600	938.418,6
2005	---	10.811.554	1.701.00	1.756.154,4
2006*	---	12.550.892	2.192.000	2.579.000,0
TOPLAM	18.022.969	12.550.892	5.674.165	7.238.921,5

Kaynak : Sağlık Bakanlığı, (2004): Sağlık İstatistikleri 2003, Araştırma Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığı

*2006 yılı Yeşil Kart sayısı SB THGM, gönderilen ödenek ve harcama miktarı SB Strateji Geliştirme Başkanlığı Döner Sermayeli İşletmeler Uygulama Daire Başkanlığı, Muhasebet Genel Müdürlüğü.

3.2.2.2. Türkiye’de Sağlık Harcamalarının Gelişimi (1980–2006)

Türkiye Cumhuriyeti'nin sağlık politikasını yürütmek, sağlık hizmetlerini yerine getirmekle görevli olan birim Sağlık Bakanlığı'dır. Sağlık Bakanlığı, başta devlet memuru ve emeklileri olmak üzere aile bireylerine, ayrıca sosyal sağlık güvencesi kapsamı içindeki bireylere koruyucu sağlık hizmetleri yanında, birinci ve ikinci basamak sağlık hizmetleri sunan en önemli kamu kurumudur.²³³

²³³ Mehmet Tokat, (?): *Türkiye Sağlık Harcamaları ve Finansmanı 1992–1996*, Sağlık Bakanlığı, s. 10,

Tablo 8'de yıllara göre sağlık bakanlığı bütçesinin konsolide devlet bütçesine oranı ve Tablo 9'da ise GSMH içinde sağlık bakanlığı bütçesinin payı sunulmaktadır.

Tablo 8'den görüleceği gibi Sağlık Bakanlığı bütçesinin konsolide devlet bütçesine oranı 1980 yılında %4,13 düzeyinde iken, 1981 yılında %3,55 olarak gerçekleşmiş ve 1981 yılından başlayarak 1990 yılına kadar düşük bir seyir izlemiştir. 1982 yılında %2,77 olarak gerçekleşirken aşağı yöndeki ivme 1983 yılı ile bir toparlanmaya girmiş, 1983 yılında %2,89 seviyesine, 1984 yılında ise %3,05 seviyesine ulaşmıştır. 1980 sonrası serbest piyasa ekonomisine ağırlık veren liberal politikaların bir sonucu olarak, özellikle bu politikaların hız kazandığı 1985 yılından itibaren oranın düştüğü görülmektedir. Gerçekten söz konusu oran 1985 yılında 1980 ile 1990 yılları arasındaki en düşük seviyesine gerilemiştir. 1989 yılında %2,73 olan oran, 1990 yılında ani bir artış ile %4.09 olarak gerçekleşmiştir. 1990 yılı ile başlayan bu artış 1991 yılında %4.38 ile devam etmiştir. İncelediğimiz bu dönemde, 1992 yılında %4.69 ile tepe noktasına ulaşmıştır. 1995 yılına kadar olan 3 yıllık arada düşüşler yaşanmış, 1996 yılında ise ciddi bir düşüş yaşanarak oran %2.75 seviyesine inmiştir. 1997 yılında %3.21 seviyesine ulaşarak bir toparlanma yaşanmışsa da takip eden yıllarda yine düşüş trendi içerisine girerek, 2000 yılında %2.26 ile dibe vurmuştur. 2001 yılında %2.64 ile yükselişe geçmiş fakat yukarı yöndeki bu trend uzun sürmemiş, oran 2002 yılında %2.39 olarak gerçekleşmiştir. 2002 yılındaki bu aşağı yöndeki inişi saymazsak 2000 yılından 2006 yılına kadar devam eden bir artış trendinden bahsetmek mümkündür. Örneğin 2005 yılında %3.50 olan söz konusu oran 2006 yılı itibariyle %4.27 olarak gerçekleşmiştir.

Tablo 8. Yıllara Göre Sağlık Bakanlığı Bütçesinin Konsolide Devlet Bütçesine Oranı

Yıllar	Konsolide Bütçe (YTL)	Sağlık Bakanlığı Bütçesi (YTL)	Sağlık Bakanlığı Bütçesinin Konsolide Bütçeye Oranı (%)
1980	770.040	31.822	4,13
1981	1.558.723	55.431	3,55
1982	1.804.708	50.098	2,77
1983	2.600.000	75.226	2,89
1984	3.285.000	100.106	3,05
1985	5.542.182	137.462	2,48
1986	7.254.111	193.763	2,67
1987	11.050.686	304.420	2,75
1988	20.881.923	564.990	2,71
1989	32.933.446	898.995	2,73
1990	64.400.354	2.633.217	4,09
1991	101.265.180	4.433.762	4,38
1992	208.545.328	9.783.005	4,69
1993	400.710.000	18.073.981	4,51
1994	826.396.307	30.463.327	3,69
1995	1.341.972.053	48.741.551	3,63
1996	3.568.506.822	98.064.401	2,75
1997	6.361.685.500	204.499.276	3,21
1998	14.789.474.800	390.961.701	2,64
1999	27.266.600.000	663.123.501	2,43
2000	46.827.360.000	1.059.855.001	2,26
2001	48.519.490.000	1.280.660.000	2,64
2002	98.131.000.000	2.345.447.691	2,39
2003	147.230.170.000	3.570.054.000	2,42
2004	150.658.129.000	4.787.751.000	3,18
2005	156.088.874.910	5.462.974.750	3,50
2006	174.958.100.699	7.477.471.000	4,27

Kaynak: T.C. Sağlık Bakanlığı ve T.C. Maliye Bakanlığı verilerinden oluşturulmuştur.

Tablo 9. GSMH İçinde Sağlık Bakanlığı Bütçesinin Payı

Yıllar	GSMH (YTL)	Sağlık Bakanlığı Bütçesi (YTL)	Sağlık Bakanlığı Bütçesinin GSMH'ya Oranı (%)
1980	5.303.010	31.822	0,60
1981	8.022.745	55.431	0,69
1982	10.611.859	50.098	0,47
1983	13.933.008	75.226	0,54
1984	22.167.740	100.106	0,45
1985	35.350.318	137.462	0,39
1986	51.184.759	193.763	0,38
1987	75.019.388	304.420	0,41
1988	129.175.104	564.990	0,44
1989	230.396.937	898.995	0,39
1990	397.177.547	2.633.217	0,66
1991	634.392.841	4.433.762	0,70
1992	1.103.604.909	9.783.005	0,89
1993	1.997.322.597	18.073.981	0,90
1994	3.887.902.917	30.463.327	0,78
1995	7.854.887.167	48.741.551	0,62
1996	14.978.067.283	98.064.401	0,65
1997	29.393.262.147	204.499.276	0,69
1998	53.518.331.580.	390.961.701	0,73
1999	78.282.966.809	663.123.501	0,88
2000	125.596.128.755	1.059.855.001	0,84
2001	176.483.953.021	1.280.660.000	0,73
2002	275.032.365.953	2.345.447.691	0,85
2003	356.680.888.222	3.570.054.000	1,01
2004	428.932.343.026	4.787.751.000	1,11
2005	486.401.032.274	5.462.974.750	1,12
2006	575.783.962.136	7.477.471.000	1,30

Kaynak: T.C. Sağlık Bakanlığı ve T.C. Maliye Bakanlığı verilerinden oluşturulmuştur.

Tablo 9'dan görüleceği üzere, Sağlık Bakanlığı bütçesinin GSMH içindeki payı yıllar itibariyle artışlar göstermekle birlikte, ancak 2003 yılından itibaren

%1,0'ın üstüne çıkmış, bu yıldan itibaren az da olsa sürekli artarak 2006 yılında %1,30 seviyesine ulaşmıştır.

3.2.2.3. Türkiye'de Eğitim Harcamalarının Gelişimi (1980–2006)

Türkiye'de merkezi idarenin yanında yerel idari birimler de eğitim hizmeti sunmaktadır. Merkezi idare adına eğitim hizmetleri Milli Eğitim Bakanlığı tarafından sunulmaktadır. Merkezi idarenin diğer birimleri ve yerel idari birimler tarafından yapılan eğitim harcamaları genel harcamalar içinde çok küçük bir miktar olarak kalmaktadır. Bu nedenle bu kısımda eğitim harcamalarının gelişimi, M.E.B. ve Y.Ö.K.'ün harcamaları açısından ele alınmaktadır.

Eğitim harcamaların gelişimini izleyebilmek için M.E.B. ve Y.Ö.K. bütçelerinin Konsolide bütçeye ve GSMH'ya oranlarına bakmak faydalı görülmektedir.

İlk olarak, Tablo 10'dan görülebileceği gibi, 1980'li yıllarda M.E.B bütçesinin konsolide bütçeden aldığı payın istikrarsız bir eğilim gösterdiği, yıllar itibariyle yükselişler ve azalışların olduğu dikkati çekmektedir. M.E.B bütçesinin Konsolide Bütçe'den aldığı pay 1980–1984 döneminde yıllık yaklaşık %10 ile % 13 arasında değişmiş, ancak 1980 sonrası serbest piyasa ekonomisine ağırlık veren liberal politikaların bir sonucu olarak, özellikle bu politikaların hız kazandığı 1985 yılından itibaren keskin bir düşüş yaşanmış ve 1985 yılından 1989 yılına kadar söz konusu oran yıllık %8,5 civarında gerçekleşmiştir. 1989 yılında ise oran tekrar yükselişe geçmiş, 1991 yılında %14,75 ile en üst seviyeye ulaşmıştır. Bununla birlikte 1993 yılından itibaren yeniden bir düşme eğilimi ortaya çıkmış ve 1996 yılında oran %7,22'ye gerilemiştir. 1997 yılında %8,01 olarak ölçülen oran 1998 yılında %8,40 seviyesine ulaşmıştır. 1999 – 2000 yıllarında ülkenin ekonomik dar boğaza girmesiyle 2000 yılında %7,15'e kadar düşmüşse de hemen ardından 2001 yılında %8,34 olarak ölçülmüştür. Türkiye'de 2000–2001 yıllarında yaşanan ekonomik krizlerin etkisi ile 2002–2003 yıllarında aşağı yönde bir hareket izleyerek 2003 yılı itibariyle %6,91 seviyesi ile 1980–2006 yılları arasında en alt seviyeye vurmuştur. 2004–2005 yıllarında ekonominin de düzelmesi ile yine yükselme eğilimine geçmiş ve 2006 yılı itibariyle %9,50 olarak gerçekleşmiştir.

Tablo 10. Milli Eğitim Bakanlığı Bütçesinin Konsolide Devlet Bütçesi İçindeki Payı

Yıllar	Konsolide Bütçe (YTL)	M.E.B. Bütçesi (YTL)	M.E.B. Bütçesinin Konsolide Bütçeye Oranı (%)
1980	770.040	88.255	11,46
1981	1.558.723	147.262	12,70
1982	1.804.708	187.657	10,39
1983	2.600.000	286.619	11,02
1984	3.285.000	341.555	10,39
1985	5.542.182	465.982	8,41
1986	7.254.111	618.523	8,53
1987	11.050.686	928.604	8,40
1988	20.881.923	1.797.372	8,61
1989	32.933.446	2.967.077	9,01
1990	64.400.354	8.506.541	13,21
1991	101.265.180	14.943.536	14,75
1992	208.545.328	30.357.203	14,56
1993	400.710.000	57.506.445	14,35
1994	826.396.307	93.580.500	11,32
1995	1.341.972.053	135.572.400	10,11
1996	3.568.506.822	257.603.140	7,22
1997	6.361.685.500	510.063.600	8,01
1998	14.789.474.800	1.243.108.000	8,40
1999	27.266.600.000	2.131.808.500	7,82
2000	46.827.360.000	3.350.330.000	7,15
2001	48.519.490.000	4.046.305.625	8,34
2002	98.131.000.000	7.460.991.000	7,60
2003	147.230.170.000	10.179.997.000	6,91
2004	150.658.129.000	12.854.642.000	8,53
2005	156.088.874.910	14.882.259.500	9,53
2006	174.958.100.699	16.568.145.500	9,50

Kaynak: Milli Eğitim Bakanlığı ve Maliye Bakanlığı

M.E.B. bütçesinin, GSMH içindeki payına baktığımızda, Tablo 11'den görüldüğü üzere, söz konusu oran 1980 yılı itibariyle %1,66 olarak gerçekleşmiş,

1983 yılında %2,5'e yükseldikten sonra düşme eğilimine girmiş ve 1989 yılında %1,28 olmuştur. 1990 yılından itibaren M.E.B. bütçesinin GSMH'dan aldığı pay yeniden artmaya başlamış, 1993 yılında %2,87'ye çıkmıştır. 1994 yılında yaşanan ekonomik krizle birlikte Milli Eğitim Bakanlığı'nın GSMH'dan aldığı pay yine azalmaya başlamış ve izleyen üç yıl boyunca söz konusu oran %1,70 civarında gerçekleşmiştir. Daha sonra bu oran artmaya başlayarak 2005 yılında %3,06 ile 1980–2006 döneminin en yüksek değerine ulaşmıştır.

Tablo 11. Milli Eğitim Bakanlığı Bütçesinin GSMH'ya Oranı

Yıllar	GSMH (YTL)	M.E. B. Bütçesi (YTL)	M.E. B. Bütçesinin GSMH'ya Oranı(%)
1980	5.303.010	88.255	1,66
1981	8.022.745	147.262	1,83
1982	10.611.859	187.657	1,76
1983	13.933.008	286.619	2,05
1984	22.167.740	341.555	1,54
1985	35.350.318	465.982	1,31
1986	51.184.759	618.523	1,20
1987	75.019.388	928.604	1,23
1988	129.175.104	1.797.372	1,39
1989	230.396.937	2.967.077	1,28
1990	397.177.547	8.506.541	2,14
1991	634.392.841	14.943.536	2,35
1992	1.103.604.909	30.357.203	2,75
1993	1.997.322.597	57.506.445	2,87
1994	3.887.902.917	93.580.500	2,40
1995	7.854.887.167	135.572.400	1,72
1996	14.978.067.283	257.603.140	1,71
1997	29.393.262.147	510.063.600	1,73
1998	53.518.331.580.	1.243.108.000	2,32
1999	78.282.966.809	2.131.808.500	2,72
2000	125.596.128.755	3.350.330.000	2,66
2001	176.483.953.021	4.046.305.625	2,29
2002	275.032.365.953	7.460.991.000	2,71
2003	356.680.888.222	10.179.997.000	2,85
2004	428.932.343.026	12.854.642.000	3,00
2005	486.401.032.274	14.882.259.500	3,06
2006	575.783.962.136	16.568.145.500	2,88

Kaynak: Milli Eğitim Bakanlığı ve Maliye Bakanlığı

Devletin toplam eğitim harcamalarına ulaşılması için MEB'nin yapmış olduğu eğitim harcamaları yanında YÖK bütçesinin de incelenmesi gereklidir. Tablo 12'de Yükseköğretim Kurumunun bütçesinin, 1981–2006 döneminde toplam eğitim

bütçesi (MEB ve YÖK bütçelerinin toplamı), konsolide bütçe ve GSMH içindeki payları sunulmaktadır.

Tablo 12. Yükseköğretime Ayrılan Bütçe Ödeneklerinin Yıllara Göre Değişimi

Yıllar	Yüksek öğretim Bütçesinin		
	Toplam Eğitim Bütçesi İçindeki Payı (%)	Toplam Bütçe İçindeki Payı (%)	GSMH İçindeki Payı (%)
1981	24,0	3,1	0,58
1982	22,6	3,1	0,52
1983	24,9	3,8	0,69
1984	25,7	3,7	0,53
1985	24,6	3,0	0,42
1986	26,5	3,0	0,42
1987	25,7	2,9	0,42
1988	25,5	2,9	0,47
1989	26,2	3,2	0,45
1990	24,8	3,9	0,56
1991	25,3	4,2	0,69
1992	23,1	4,3	0,84
1993	21,4	4,1	0,90
1994	25,0	3,8	1,10
1995	25,0	3,2	0,90
1996	26,4	2,6	0,80
1997	28,4	3,1	0,80
1998	25,4	2,9	0,86
1999	24,1	2,8	0,84
2000	23,9	2,2	0,84
2001	25,3	2,8	0,89
2002	25,1	2,5	0,89
2003	24,7	2,3	0,94
2004	23,2	2,6	0,93
2005	26,0	3,4	1,09
2006	18,1	2,2	0,68

Kaynak: Milli Eğitim Bakanlığı

Yükseköğretim bütçesinin toplam eğitim bütçesi içindeki payı genel olarak %20-25 civarında gerçekleşmiş, 1997 yılında %28,4 ile tavan yapmıştır. Konsolide bütçe içerisindeki pay ise genel olarak %2,2 ile %3,9 arasında değişiklik göstermiştir. Sadece 1991, 1992 ve 1993 yıllarında %4'ün üzerine çıkabilmiş, 1992 yılında %4,3 ile en yüksek seviyesine ulaşmıştır. Yükseköğretim bütçesinin yıllar

itibariyle GSMH içerisinde ki payına gelince, söz konusu oran 1994 yılında %1,10 ve 2005 yılında %1,09 olarak gerçekleşmiş, ancak diğer yıllarda %1.0'i aşamamıştır.

Tablo 13'te M.E.B. ve Yükseköğretim Kurumunun bütçe büyüklükleri, toplam eğitim bütçesi ve toplam eğitim bütçesinin konsolide bütçe ve GSMH içindeki payları topluca sunulmaktadır.

Tablo 13. Eğitim İçin Ayrılan Bütçe Ödeneklerinin Yıllara Göre Değişimi

YILLAR	M.E. B. Bütçesi (YTL)	YÖK Bütçesi (YTL)	Toplam Eğitim Bütçesi (YTL)	Toplam Eğitim Bütçesinin	
				Genel Bütçe Payı (%)	GSMH Payı (%)
1980	88,2	-	88,2	11,4	1,66
1981	147,3	46,5	193,8	12,9	2,42
1982	187,2	54,8	242,0	13,8	2,28
1983	287,7	95,5	383,2	15,2	2,75
1984	341,6	118,2	459,8	14,2	2,07
1985	466,0	151,7	617,7	12,3	1,74
1986	618,5	222,5	841,0	11,6	1,64
1987	928,6	320,6	1.249,2	11,3	1,67
1988	1.794,4	613,9	2.408,3	11,6	1,87
1989	2.967,1	1.050,7	4.017,8	12,2	1,74
1990	8.506,5	2.803,6	11.310,1	17,1	2,77
1991	13.850,2	4.696,0	18.546,2	17,9	2,90
1992	30.357,2	9.122,9	39.480,1	18,9	3,57
1993	57.546,4	15.695,5	73.241,9	22,0	3,72
1994	93.580,5	31.182,8	124.763,3	15,1	3,21
1995	135.572,4	45.232,8	180.805,2	13,5	2,30
1996	257.601,1	92.172,8	349.773,9	9,8	2,37
1997	510.063,6	202.352,4	712.416,0	11,2	2,81
1998	1.243.108,0	422.656,9	1.665.764,9	11,3	3,39
1999	2.130.308,5	676.899,8	2.807.208,3	11,7	3,50
2000	3.350.330,0	1.054.610,7	4.404.940,7	9,3	3,52
2001	4.046.305,6	1.372.910,5	5.419.216,1	11,2	3,53
2002	7.460.991,0	2.495.967,7	9.956.958,7	10,1	3,54
2003	10.179.997,0	3.346.669,0	13.526.666,0	9,2	3,81
2004	12.854.642,0	3.894.070,7	16.748.713,6	11,1	3,99
2005	14.882.259,5	5.218.467,0	20.100.726,5	12,9	4,18
2006	17.677.053,4	3.904.894,0	21.581.947,4	12,3	3,75

(*) 2005 Mali Yılı Bütçeleri ödenek miktarları YTL olarak yazılmıştır.

Not: Katma Bütçeden yükseköğretim öğretime ayrılan ödenek 4.292.767.000 YTL olup, 2005 yılında 2547 sayılı Kanunun 46, 58, ek 25, ek 26, ek 27 nci maddeleri ile 3843 sayılı Kanunun 7 nci maddesi uyarınca tahsil edilen tutarları, yükseköğretim kurumları bütçelerine 925.700.000 YTL gelir kaydedilmesi sebebiyle üniversite bütçeleri 5.218.467.000 YTL'ye ulaşmıştır.

Kaynak: Milli Eğitim Bakanlığı ve Maliye Bakanlığı.

Gerek M.E. B. gerekse YÖK'ün ve buna bağlı olarak sonuçta toplam eğitim bütçesinin mutlak rakam olarak yıllar itibariyle sürekli artış gösterdiği görülmektedir. Fakat toplam eğitim bütçesinin, genel bütçe ve GSMH'dan almış oldukları paylar yıllar itibariyle incelendiğinde durum değişmektedir. 1981 yılında toplam eğitim harcamalarının bütçe içindeki payı %12,9'dur. 1984 yılına kadar yukarı yönde seyreden oranlar, bu yıldan itibaren 1990 yılına kadar genel olarak aşağı yönde bir ivme kazanmış ve ancak 1990'ların başında yeniden artmaya başlamıştır. Bu iyileşmenin sonucunda toplam eğitim bütçesinin genel bütçeye oranı 1993 yılında %22,0 ile incelenen dönemin en yüksek seviyesine ulaşmıştır. Bununla birlikte bu yıldan sonra söz konusu oran düşmüş, dönem sonuna kadar yaklaşık %9 ile %13 arasında değerler almıştır. Toplam eğitim bütçesinin GSMH'dan almış olduğu pay ise 1980-1995 döneminde %1,66 ile %3,72 arasında dalgalanmış, 1995 yılından 2006 yılına kadar ise sürekli artmıştır. 2005 yılında %4,1 ile en yüksek seviyesine ulaşan söz konusu oran, 2006 yılında %3,75'e düşmüştür.

Son olarak OECD ülkeleri ile karşılaştırmalı olarak Türkiye'de kamu eğitim harcamalarının durumuna bakmakta fayda görülmektedir. OECD ülkelerinde, milli kaynakların önemli bir bölümünün eğitime aktarıldığı bilinmektedir.

Tablo 14. OECD Ülkelerinde Eğitim Harcamalarının GSMH'ye Oranları (%) (2003 Yılı)

Avustralya	4,53	Kore	4,79
Avusturya	5,56	Lüksemburg	3,64
Belçika	5,97	Meksika	5,12
Kanada	4,88	Hollanda	4,51
Çek Cumhuriyeti	4,21	Yeni Zelanda	5,53
Danimarka	6,28	Norveç	6,12
Finlandiya	5,74	Polonya	5,56
Fransa	5,61	Portekiz	5,77
Almanya	4,28	İspanya	4,33
Yunanistan	3,82	İsveç	6,25
Macaristan	4,61	İsviçre	5,43
İrlanda	4,14	Türkiye	3,46
İtalya	4,87	İngiltere	4,66
Japonya	3,50	USA	5,08

Kaynak: OECD (2004), <http://www.oecd.org/dataoecd/57/63/35317215.pdf> E.T.:5.09.2008

Yukarıdaki tabloda, bazı OECD ülkelerinde kamusal eğitim harcamalarının GSMH ya oranları verilmektedir. Diğer ülkelerle Türkiye karşılaştırıldığında çıkan ilk sonuç, Türkiye'nin ulusal gelirden eğitime diğer ülkelerle kıyaslandığında yeterli kaynak ayırmadığıdır. Tablodan görüleceği gibi 2003 yılı için ulusal gelirden, eğitime en fazla kaynak ayıran ülke yüzde 6,25'lik oranla İsveç olup, en düşük oran ise yüzde 3,46 lık oran ile ülkemize aittir. OECD ortalaması ise yüzde 4,6 dır.

Devlet bütçelerinden eğitime ayrılan paya gelince; OECD ülkelerinde eğitime ortalama %12,9 oranında pay ayrılırken, Türkiye'de 2006 yılı bütçesine göre yüzde %9.50 oranında pay ayrılmaktadır. Genel bütçe açısından eğitime ayrılması gereken rakamı hesapladığımızda 22 milyar 489 milyon 858 bin YTL olmalıdır.²³⁴

Eğitime yapılan harcamalar, ekonomik büyümeyi hızlandırmanın yanı sıra, üretimi artırmakta, kişisel ve sosyal gelişmeye katkı yaparak sosyal sınıflar arasındaki derin uçurumları ortadan kaldırmaktadır.²³⁵ Oysa Türkiye'de eğitim harcamalarının GSMH ve devlet bütçesi içindeki payı, OECD ortalamasının altında kalmaktadır. Aradaki fark çok büyük olmasa bile nüfus yapısı açısından ele alındığında, Türkiye'nin genç nüfus yapısı karşısında eğitim harcamalarının çok düşük kaldığı açıktır.

²³⁴ <http://www.turkegitimsen.org.tr/modules.php?name=News&file=article&sid=106>

²³⁵ YÖK, (2005): *Türk Yükseköğretiminin Bugünkü Durumu*, Ankara: s. 120.

SONUÇ

1980’li yıllardan itibaren giderek hız kazanan globalleşme ve piyasa ekonomisinin yeniden yükselişi ile birlikte, dünyada sosyal devletin küçülmesi ve sosyal harcamalarda bir azalış trendinin yakalanması beklentileri hakim olmuştur. Ancak yapılan ampirik araştırmalar, genel olarak dünyada yeniden yükselen liberalizm ve globalleşmenin bir sonucu olarak sosyal harcamalarda beklenildiği gibi, ya da beklenen ölçüde, bir düşüşün olmadığını göstermektedir²³⁶. Gelişmiş ülkelerde kamu kesimi sosyal harcamalarının GSYİH içindeki payında sürekli bir düşüş olmadığı gibi, gelişmiş bir refah devletine sahip olmayan gelişmekte olan ülkelerde ise sosyal politika giderek büyük önem kazanmaya başlamıştır.

Daha önce belirtildiği gibi, Türk refah devleti rejimi esas itibariyle sosyal koruma sağlanmasında ailenin merkezi bir rol üstlendiği bir sistem özelliği taşımakla birlikte, ailenin yanında devlet de tarihsel olarak istihdam olanağı sağlamak ve temel hizmetleri sunmak suretiyle sosyal güvenlik alanında önemli bir rol oynamıştır. 1980 sonrası dönemde ise izlenen liberal politikalar, devletin ekonomik ve sosyal hayattaki rolünün sınırlandırılması ve kamu harcamalarının azaltılması gereğini doğurmuştur. Ancak 1980 sonrası dönemde de devlet ekonomik ve sosyal hayatta önemini korumuş, kamu harcamalarında da istenen ölçüde bir azalış meydana gelmemiştir. Diğer yandan kamu gelirleri alanında ise mevcut yetersizlikler devam etmiş böylece bütçe açıkları ve devlet borçları giderek artmıştır.

Özellikle 1990’lar boyunca kamu harcamalarının neredeyse yarısı devlet borçlarının faiz ödemelerine tahsis edilmiş, sonuçta kamu sektörü üzerindeki finansal baskılar artmıştır. Yaşanan ciddi ekonomik krizler Türkiye’nin sık sık IMF’e mali destek için başvurmasına yol açmış, bu ise IMF’in Türk ekonomisini sıkı bir biçimde izlemesi ve borç vermek için kamu harcamalarının azaltılması, mali disiplinin sağlanması gibi bazı koşullar ileri sürmesine neden olmuştur. Doğal olarak bu ortamda kamu harcamalarında artışa yol açacak bir sosyal reformun yapılması, kamu sosyal harcamalarının önemli ölçüde artırılması mümkün olamazdı. Tam tersine devletin tüm görev ve sorumluluklarının dikkatlice gözden geçirilmesi ve sonuçta kamu harcamalarının disiplin altına alınması gerekmektedir.

²³⁶ Buğra ve Adar, 2008.

Sonuçta, genel olarak kamu sosyal harcamalarında 1980-2006 döneminde bir artış eğilimi gözlenmekle birlikte, artışlar sınırlı düzeyde olmuş, kamu sosyal harcamaları genel olarak gelişmiş OECD ülkelerindeki düzeylerin ve OECD ortalamasının arkasında kalmıştır. Bunun nedeni ise izlenen liberal politikardan daha fazla mali disiplinin sağlanamaması olarak görülmektedir.

Diğer yandan, daha önce belirtildiği gibi, Türk sosyal güvenlik sisteminin esası, bir yanda primli rejimler olarak da bilinen ve ilgilinin (çalışanın) katkısıyla işleyen sosyal sigortalar (sağlık ve emekli aylıkları) ile devlet tarafından finanse edilen kamu sosyal güvenlik harcamaları (sosyal yardım ve sosyal hizmetler) üzerine kurulmuştur. Bununla birlikte, son dönemlere kadar mevcut olan sistem ciddi sorunlara yol açmıştır. Şöyle ki, sadece çalışanlara ya da istihdam edilenlere ve bunların bağımlılarına yönelik olan sosyal sigorta sistemi, kayıtdışı istihdamın ve ücretsiz çalışan aile işçilerinin yaygın olduğu Türkiye’de nüfusun büyük kesiminin sosyal koruma dışında kalmasına neden olmuştur. Bunun yanında sosyal yardımların da sınırlı bir seviyede olması sosyal güvenlik alanında ciddi boşlukların ortaya çıkmasına yol açmıştır.

1990'lara kadar genel olarak daha önce belirtildiği gibi devletin sosyal sigorta fonlarına katkısı, kamu görevlileri için Emekli Sandığı'na yapılanlar dışında sınırlı olmuştur. Ancak özellikle 1990'lı yılların ortalarından itibaren sosyal sigorta kurumlarının artan açıklarının (bu açıklar 2006 yılında örneğin GSYİH'nın %6'sına ulaşmıştır) kapatılması nedeniyle devlet bütçesinden yapılan transferler, zaten kırılgan olan mali denge üzerine ciddi bir yük eklemiştir. Bu ise 2000'li yılların ortasında bir sosyal güvenlik reformunu gündeme getirmiştir. Bu koşullar altında yapılan sosyal güvenlik reformu ile, daha önce de belirtildiği gibi, bir yandan sistemin aksaklık ve boşluklarının azaltılması hedeflenirken, diğer yandan devletin üzerindeki sosyal güvenlik kuruluşlarının açıklarından kaynaklanan mali yükün hafifletilmesi hedeflenmiştir.

KAYNAKÇA

(Kitaplar ve Makaleler)

Akalın, Güneri (2003): *Kitler ve Özelleştirilmeleri*, Ankara: Gazi Kitapevi.

Akın, Cemil Serhat (2007): *Sağlık Ve Sağlık Harcamalarının Ekonomik Büyüme Üzerine Etkisi: Türkiye’de Sağlık Sektörü Ve Harcamaları*, Adana: Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İktisat Anabilim Dalı, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi)

Aktan, Coşkun Can (1993): *Kamu Ekonomisinden Piyasa Ekonomisine: Özelleştirme*, Ankara: Takav Matbaası.

Aktan, Coşkun Can ve Özkıvrak, Özlem (2008): *Sosyal Refah Devleti*, İstanbul: Okutan Yayınları.

Akyıldız, Hüseyin (2004): *Sosyal Güvenlik Hukuku*, Isparta: Süleyman Demirel Üniversitesi Yayın No:43,SDÜ Basımevi.

Arın, Tülay (1996): Türkiye’de Sosyal Güvenlik Fonlarının Açıkları: Liberal Sosyal Güvenlik Rejiminin Çelişkileri ve İflası, X.Türkiye Maliye Sempozyumu, Kamu Kesimi Finansmanı, 14-17 Mayıs Kemer 1994, I,U.,I.F.M.A.M. Yayınları.

Buğra, Ayşe and Keyder, Çağlar (2006): *Turkish Welfare Regime in Transformation*, Journal of European Social Policy, 16:211-228.

Buğra, Ayşe and Adar, Sinem (2008): *Social Policy Change In Countries Without Mature Welfare States: The Case Of Turkey*, Yayın Aşamasında: New Perspectives on Turkey, special issue on social exclusion, N.38.Spring 2008.
<http://www.aueb.gr/deos/seminars/Bugra29-3-07.doc>

Can, Tuncay A. (1988): *Sosyal Güvenlik Hukuku Dersleri*, İstanbul: Beta Yayın Dağıtım A.Ş.,Yenilenmiş 4. Bası.

Çelik, Nuri (1988): *İş Hukuku Dersleri*, İstanbul: Beta Basım Yayın Dağıtım A.Ş., 9. Bası.

Devlet Planlama Teşkilatı (2001): *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Gelir Dağılımının İyileştirilmesi Ve Yoksullukla Mücadele Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Ankara: DPT: 2599 - ÖİK: 610.

Dinler, Zeynel (2000): *İktisada Giriş*, Bursa: Ekin Kitapevi Yayınları, Gözden Geçirilmiş Altıncı Basım.

Duman, İlker Hasan (1997): *Sosyal Devlet*, İstanbul: İnkılâp Kitapevi.

Düğer, Hakkı ve Dulupçu, Murat Ali (2001): *İktisada Giriş*, İstanbul: Graphis Yayınları, İkinci Basım.

Ekin, Nusret (1979): *Endüstri İlişkileri*, İstanbul: İstanbul Üniversitesi Yayınları.

Göze, Ayferi (1995): *Liberal Marxiste Faşist ve Sosyal Devlet*, İstanbul: Beta Basım.

Güvercin, Cemal Hüseyin (2004): *Sosyal Güvenlik Kavramı ve Türkiye’de Sosyal Güvenliğin Tarihçesi*, Ankara Üniversitesi Tıp Fakültesi Mecmuası Cilt:57,sayı:2

Güzel, Ali ve Okur, Ali Rıza ve Canikoğlu, Nurşen (2008): *Sosyal Güvenlik Hukuku*, İstanbul: Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş., 11. Bası.

Kara, Uğur (2004): *Sosyal Devletin Yükselişi ve Düşüşü*, Ankara: Maki Basın Yayın.

Karabulut, Kerem (1998): *Türkiye’de Sağlık Sektörü Sağlık Harcamaları Bir Uygulama*, Erzurum: Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İktisad Anabilim Dalı, (Yayınlanmamış Doktora Tezi)

Koray, Meryem (2002): *Avrupa Toplum Modeli-Nereden, Nereye*, Tüses Yayınları.

Koray, Meryem (2000): *Sosyal Politika*, Bursa: Ezgi Yayınları.

Kurtulmuş, Sevgi (1996): *Sağlık Ekonomisi*, İstanbul: Beta Yayınları.

Makal, Ahmet (1999): *Türkiye’de Tek Partili Dönemde Çalışma İlişkileri: 1920–1946*, Ankara: İmge Kitapevi.

Marangoz, Şermin (2001): *Refah Devleti: Gelişimi, Oluşumu, Modelleri ve Güncel Değişimler*, İstanbul: İ.Ü.S.B.E., (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi).

Orhaner, Emine (2006): *Türkiye’de Sağlık Hizmetleri Finansmanı ve Genel Sağlık Sigortası*, Ticaret ve Turizm Eğitim Fakültesi Dergisi Yıl: 2006, Sayı: 1.

Özbek, Nadir (2002): *Osmanlı’dan Günümüze Türkiye’de Sosyal Devlet*, İstanbul: Toplum ve Bilim Dergisi, Birikim Yayınları, No: 92.

Özbilen, Şevki (1998): *Maliye Politikası (Teori – İlkeler- Yöntemler ve Uygulama Sorunları)*, Bursa: Ezgi Kitapevi Yayınları, 1.Baskı.

Özkıvrak, Özlem (1996): *Türkiye’de Eğitim Hizmetlerinin Üretim Sorunu*, Edirne: Trakya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi).

Özler, Murat (1995): *Türkiye’de Anayasa ve Yasa Düzeyinde Sosyal Devletin Gelişimi (1921–1983)*, İstanbul: İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Siyaset ve Sosyal Bilimler Anabilim Dalı, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi).

Pehlivan, Osman (2007): *Kamu Maliyesi*, Trabzon: Derya Kitapevi, Trabzon.

Sencer, Muzaffer (1996): *İnsan Hakları Ana Kuruluşlar ve Belgeler*, Ankara: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları No:214.

Serin, Necdet (1979): *Eğitim Ekonomisi*, Ankara: Sevinç Matbaası, Ankara Üniversitesi Eğitim Fakültesi Yayınları No:77.

Serter, Nur (1994): *Devlet Görevlerindeki Gelişmelerin Sonucu Olarak Sosyal Devlet*, İstanbul: İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Yayınları.

Sözer, Ali Nazım (1994): *Türkiye’de Sosyal Hukuk: Sosyal Tazmin, Sosyal Yardım, Sosyal Hizmet, Sosyal Teşvik*, Ankara: Türk Tarih Kurumu Basımevi.

Şahin, Hüseyin (1995): *Türkiye Ekonomisi: Tarihsel Gelişimi- Bugünkü Durumu*, Bursa: Ezgi Kitapevi, 3. Baskı.

Şakar, Müjdat (1998): *Sosyal Sigortalar Uygulaması*, İstanbul: Beta Yayınevi, Yenilenmiş ve Genişletilmiş 4. Bası.

Talas, Cahit (1972): *Sosyal Ekonomi*, Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları.

T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, (2008): *Sosyal Güvenlik Reformu*, Ankara.

Tokol, Aysen (1997): *Sosyal Politika*, Bursa: Uludağ Üniversitesi Güçlendirme Vakfı Yayın No:20, UÜİİBF İşletme İktisadi ve Muhasebe Araştırma Uygulama Merkezi Yayın No: 20, Ceylan Matbaacılık, 2. Baskı.

Tokol, Aysen (2005): *Türk Endüstri İlişkileri Sistemi*, Ankara: Nobel Yayın Dağıtım, Genişletilmiş 2.Baskı.

Tunçomağ, Kenan (1996): Türkiye'nin *Sosyal Güvenlik Sistemi ve Sorunlar*, Halid Kemal Elbir'e Armağan, İstanbul: İ.Ü. Hukuk Fakültesi Eğitim Öğretim ve Yardımlaşma Vakfı Yayını.

Türkiye İstatistik Kurumu, (2008): *Türkiye İstatistik Yıllığı 2007*, Ankara.

TÜSİAD, (1997): *Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Yeniden Yapılanma*, İstanbul: Yayın No: TÜSİAD-T/97 – 10/217.

TÜSİAD, (2004): *Türk Emeklilik Sisteminde Reform Mevcut Durum ve Alternatif Stratejiler*, İstanbul: Yayın No: TÜSİAD-T/2004–11/382.

Yıldırım, Savaş (1994): *Sağlık Hizmetlerinde Harcama ve Maliyet Analizi*, T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, Sosyal Sektörler ve Koordinasyon Genel Müdürlüğü, Yayın No: DPT: 2350.

Yılmaz, Gülay Akgül (2006): *OECD Ülkeleri ve Türkiye'de Sosyal Devlet ve Sosyal Harcamalar*, İstanbul: Arıkan Basın Yayın, 1. Basım.

YÖK (2005): *Türk Yükseköğretiminin Bugünkü Durumu*, Ankara.

(İnternet Kaynakları)

- <http://www.atam.gov.tr/index.php?Page=Print&DergiIcerikNo=826&Yer=DergiIcerik>
E.T.:16.7.2008
- http://www.avrupakonseyi.org.tr/antlasma/aas_35.htm E.T.: 27.8.2008
- <http://www.calisma.gov.tr/> E.T.:08.7.2008
- http://www.canaktan.org/ekonomi/kamu_maliyesi/kamu-ekonomisi/regulasyon-ekon.pdf
E.T.:10.06.2008
- <http://www.dpt.gov.tr/> E.T.: 26.8.2008
- http://www.ekodialog.com/Konular/issizlik_istihdam.html E.T. 17.06.2008
- <http://www.hastahaklari.org/saglikhak-ic.htm> E.T.: 12.08.2008
- <http://www.hm.saglik.gov.tr/pdf/kitaplar/turkiyesaglikharcamalari.pdf> E.T.: 12.8.2008
- http://www.legalisplatform.net/ozel_dosyalar/Sosyal%20G%C3%BCvenlik%20Sisteminde%20Reform.pdf
E.T.:16.7.2008
- <http://iibf.kou.edu.tr/ceko/armaganlar/nusretekin/4/03.pdf> ET.: 19.7.2008
- http://www.kongar.org/makaleler/mak_mi.php E.T.: 17.06.2008
- <http://www.maliye.gov.tr/> E.T.:27.08.2008
- <http://www.meb.gov.tr/> E.T.:18.7.2008
- <http://munster.meb.gov.tr/mesistemi.htm> E.T.:26.6.2008
- http://www.meb.gov.tr/duyurular/duyurular2006/takvim/egitim_sistemi.html
E.T.:15.8.2008
- http://digm.meb.gov.tr/uaorgutler/OECD/OECD_onrapor_TRMart06.pdf E.T.:25.6.2008
- <http://www.oecd.org/dataoecd/57/63/35317215.pdf> E.T.:5.09.2008
- <http://www.saglik.gov.tr/TR/Default.aspx?F6E10F8892433CFFAAF6AA849816B2EF4376734BED947CDE>
E.T.: 26.8.2008
- <http://www.saglikhakki.org/amac.htm>, E.T.: 10.07.2008
- <http://sbe.balikesir.edu.tr/dergi/edergi/c6s10/makale/c6s10m5.pdf> E.T.: 12.06.2008
- <http://sgb.meb.gov.tr/ickontrol/MEB%20FAAL%C4%B0YET%20RAPORU%202006.pdf>
E.T.:2.7.2008

<http://www.sosyalsiyaset.com/documents/sg.htm> E.T.:12.06.2008

http://www.ssk.gov.tr/sgk/doc/istatistik/sgk_bulten2006_26.pdf E.T.:16.8.2008

<http://www.tbmm.gov.tr/komisyon/insanhak/pdf01/203-208.pdf> E.T.: 16.8.2008

<http://www.turkegitimsen.org.tr/modules.php?name=News&file=article&sid=106>
E.T.:28.8.2008

<http://www.yoksulluklamucadele.org/icerik.php?id=1> E.T.12.06.2008

(Mevzuat Metinleri)

1924 tarihli Anayasası

1961 tarihli Anayasa

1982 tarihli Anayasa

1.07.1976 tarih ve 2022 sayılı 65 Yaşını Doldurmuş Muhtaç, Güçsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşlarına Aylı Bağlanması Hakkında Kanun, *R.G.S.: 15642, 10.07.1976*

3.11.1980 tarih ve 2330 sayılı Nakdi Tazminat ve Aylı Bağlanması Hakkında Kanun, *R.G.S.: 17152, 6.11.1980*

24.02.1968 tarih ve 1005 sayılı İstiklal Madalyası Verilmiş Bulunanlara Vatani Hizmet Tertibinden Şeref Aylığı Bağlanması Hakkında Kanun, *R.G.S.: 12835, 24.2.1968*

11.08.1941 tarih ve 4109 sayılı Asker Ailelerinden Muhtaç Olanlara Yardım Hakkında Kanun, *R.G.S.: 4887, 15.8.1941*

5.01.1961 tarih ve 224 sayılı Sağlık Hizmetlerinin Sosyalleştirilmesi Hakkında Kanun, *R.G.S.: 10705, 12.1.1961*

22.4.1926 tarih ve 818 sayılı Borçlar Kanunu, *R.G.S.: 366, 8.5.1926*

24.4.1930 tarih ve 1593 sayılı Umumi Hıfzıssıhha Kanunu, *R.G.S.: 1489, 6.5.1930*

16.12.1960 tarih ve 168 sayılı Yabancı Memleketlerde Türk Asıllı ve Yabancı Uyruklu Öğretmenlere Sosyal Yardım Yapılması Hakkında Kanun md.1. *R.G.S.:10688, 23.12.1960*

16.12.1960 tarih ve 168 sayılı Yabancı Memleketlerde Türk Asıllı ve Yabancı Uyruklu Öğretmenlere Sosyal Yardım Yapılması Hakkında Kanun md.1. *R.G.S.:10688, 23.12.1960*

18.06.1992 tarih ve 3816 sayılı Ödeme Gücü Olmayan Vatandaşların Tedavi Giderlerinin Yeşil Kart Verilerek Devlet Tarafından Karşlanması Hakkında Kanun,

R.G.S.: 21273, 3.7.1992

24.05.1983 tarih ve 2828 sayılı Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Kanunu, *R.G.S.: 18059, 27.05.1983*

29.05.1986 tarih ve 3294 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu, *R.G.S.: 19134, 14.06.1986*