



**T.C.
SÜLEYMAN DEMİREL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE ANABİLİM DALI**

**1980 SONRASI DÖNEMDE TÜRKİYE’DE SOSYAL DEVLET
HARCAMALARININ DÖNÜŞÜMÜ VE YANSIMALARI**

Düriye TOPRAK

DOKTORA TEZİ

**I. TEZ DANIŞMANI
Doç. Dr. Serpil AĞCAKAYA**

**II. TEZ DANIŞMANI
Prof. Dr. Hüseyin GÜL**

ISPARTA, 2014



T.C.
SÜLEYMAN DEMİREL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

DOKTORA TEZ SAVUNMA
SINAV TUTANAĞI



Tez Savunması 1

Tarih:30/1/ 2014

Enstitü Yönetim Kurulunun / / tarih ve sayılı kararıyla oluşturulan jürimiz, Maliye Anabilim Dalı Bilim Dalını Seçiniz Bilim Dalı DOKTORA öğrencisi Düriye TOPRAK'ın "1980 Sonrası Dönemde Türkiye'de Sosyal Devlet Harcamalarının Dönüşümü ve Yansımaları" başlıklı tezini incelemek ve değerlendirmek üzere 30/1/2014 tarihinde saat 10:30'da toplanmış ve adayı tez savunmasına almıştır.

SDÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü Lisansüstü Yönetmeliğinin 39. Maddesi uyarınca adaya dakika süreyle tezle ilgili Ek'te sunulan sorular yöneltilmiştir. Yapılan değerlendirmeler sonunda adayın tezinin aşağıda belirtilen sebeplerle,

☒ **Tezin kabul edilmesine** (Öğrenci, varsa jüri tarafından gerekli görülen düzeltmeleri yaparak, tezinin onaylı son şeklini bir (1) ay içinde Enstitü'ye teslim etmelidir.)

☐ **Tezde düzeltme verilmesine** (Öğrenci, tezde gerekli görülen düzeltmeleri yaptıktan sonra altı (6) ay içinde savunmasını yineleyecektir.)

☐ **Tezin reddedilmesine** (Öğrenci yeni tez konusu belirleyecek)

***Tez adı değişikliği yapıldı/yapılmadı.**
oy birliği/oy çokluğu ile karar verilmiştir.

Gereği arz olunur.

Jüri	Adı Soyadı	İmza
Danışman	: Doç.Dr.Serpil AĞCAKAYA	
Üye	: Prof.Dr.Hüseyin GÜL	
Üye	: Prof.Dr.Mustafa SAKAL	
Üye	: Prof.Dr.İbrahim Attila ACAR	
Üye	: Doç.Dr.Ramazan ERDEM	

Ekler :

- 1) Tez Değerlendirme Jüri Raporları
- 2) Sınav soru tutanağı

SDÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü Lisansüstü Eğitim ve Öğretim Yönetmeliği; Madde 39 (3) Jüri üyeleri, söz konusu tezin kendilerine teslim edildiği tarihten itibaren en geç bir ay içinde, hazırladıkları raporlarla birlikte toplanarak öğrenciyi tez savunma sınavına alırlar. Tez savunma sınavının yeri ve tarihi EYK'nca belirlenir. Jüri aralarında bir başkan seçer. Tez savunma sınavı, tez çalışmasının sunulması ve bunu izleyen soru-cevap bölümünden oluşur. Tez savunma sınavı en az kırkbeş, en çok doksan dakikadır.

(4) Tez sınavının tamamlanmasından sonra jüri tez hakkında salt çoğunlukla kabul, ret veya düzeltme kararı verir. Bu karar, EABD Başkanlığınca tez sınavını izleyen üç gün içinde Enstitüye tutanakla bildirilir. Tezi reddedilen öğrenci yeni tez konusu sunmak zorundadır. Tezi hakkında düzeltme kararı verilen öğrenci en geç altı ay içinde gereğini yaparak tezini aynı jüri önünde yeniden savunur. Bu savunma sonunda da tezi kabul edilmeyen öğrenci yeni tez konusu sunmak zorundadır. Yeni tez konusu bu Yönetmeliğin 38 inci maddesinde yer alan esaslara göre belirlenir.

Enstitü Yönetim Kurulu Kararı	Tarih:	Karar No:
Bu form sınavdan sonra danışman tarafından düzenlenerek ilgili Anabilim Dalı Başkanlığı aracılığı ile 3 gün içinde Enstitüye teslim edilir.		



T.C.
SÜLEYMAN DEMİREL ÜNİVERSİTESİ
Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü



YEMİN METNİ

Doktora Tezi olarak sunduğum **“1980 Sonrası Dönemde Türkiye’de Sosyal Devlet Harcamalarının Dönüşümü ve Yansımaları”** adlı çalışmanın, tezin proje safhasından sonuçlanmasına kadar ki bütün süreçlerde bilimsel ahlak ve geleneklere aykırı düşecek bir yardıma başvurulmaksızın yazıldığını ve yararlandığım eserlerin Bibliyografya’da gösterilenlerden oluştuğunu, bunlara atıf yapılarak yararlanılmış olduğunu belirtir ve onurumla beyan ederim.

Düriye TOPRAK

ISPARTA, 30.01.2014

ÖZET

1980 SONRASI DÖNEMDE TÜRKİYE’DE SOSYAL DEVLET HARCAMALARININ DÖNÜŞÜMÜ VE YANSIMALARI

Düriye TOPRAK

Süleyman Demirel Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü,
Maliye Bölümü, Doktora Tezi, 674 Sayfa, Ocak 2014

**Danışmanlar: Doç. Dr. Serpil AĞCAKAYA
Prof. Dr. Hüseyin GÜL**

1980 sonrası dönemde sosyal refah anlayışına yöneltilen eleştirilerin yanında, küreselleşme ve yenedünya düzeniyle bütünleşmenin bir gereği olarak yeni liberal politikalar önem kazanmaya başlamıştır. Bu süreç, sosyal refah devletin dönüşümü ve yeniden yapılandırılmasında belirleyici rol oynamıştır. Devletin sosyal refahın sağlanmasında kendini nasıl konumlandığını karşılaştırmalı bir şekilde değerlendirmek için kullanılabilecek en sağlıklı gösterge, bu amaç için ayrılan kamu kaynaklarının büyüklüğü olmaktadır.

Bu çalışma, 1980’li yıllardan günümüze Türkiye’de devletin sosyal harcamalarının düzeyini ve niteliğini sorgulamayı, bu süreç içerisindeki dönüşümünün nedenlerini araştırmayı ve ekonomik ve sosyal açıdan ortaya çıkan yansımalarının belirlenmesini amaçlamaktadır. Bu kapsamda, çalışmanın ilk aşamasında konu ile ilgili literatür taraması yapılarak sosyal devlet anlayışının gelişimi ve dönüşümü ortaya konulmuş, ikinci aşamada bu anlayışın Türkiye’de nasıl bir süreç izlediği belirlenmeye çalışılmış, üçüncü aşamada Türkiye’deki kamusal sosyal harcamalar belirlenerek bu harcamaların düzeyi ve niteliği sorgulanmış ve son olarak bu dönüşüm içinde sosyal harcamaların Türkiye’deki sosyo-ekonomik yansımaları tespit edilmeye çalışılmıştır.

Yapılan değerlendirmeler ışığında, 1980 sonrası dönemde diğer ülkelerde olduğu gibi Türkiye’de de sosyal devlet anlayışının dönüşüme uğradığını söylemek mümkündür. Sosyal refah amacına yönelik kullanılan araçlardan birisi olan ve Türkiye’de eğitim, sağlık, sosyal güvenlik ve sosyal yardımlar çerçevesinde ele alınan kamu sosyal harcamaları ise, gelişmiş ülkelerle karşılaştırıldığında düşük seviyelerde kalmaktadır. Türkiye’de yeterli düzeyde olmayan bu harcamalar; yoksulluk, işsizlik, eğitim ve sağlık sorunlarının giderilmesi ile gelir dağılımının iyileştirilmesi gibi alanlarda yeterince etkin olamamaktadır.

Anahtar Kelimeler: Sosyal devlet, Sosyal harcamalar, Eğitim harcamaları, Sağlık harcamaları, Sosyal güvenlik harcamaları, Sosyal yardım harcamaları, Gelir dağılımı, Yoksulluk.

ABSTRACT

THE TRANSFORMATION AND REFLECTIONS OF SOCIAL STATE EXPENDITURES IN THE POST 1980 PERIOD IN TURKEY

Düriye TOPRAK

**Süleyman Demirel University, Institute Of Social Sciences,
Department of Public Finance, Ph. D. Thesis, 674 Pages, January 2014**

**Supervisors: Assoc. Prof. Serpil AĞCAKAYA
Prof. Hüseyin GÜL**

In addition to the criticism of social welfare concept in the post 1980 period, new liberal policies have started to gain importance as a necessity to become integrated with globalisation and new world order. This process has played a determining role in the transformation and reconfiguration of social welfare state. The healthiest indicator to be used for an assessment of how the state would position itself for the procurement social welfare is the magnitude of public funding budgeted for this purpose.

The study aims to examine the level and qualifications of the state social expenditures in Turkey till the 1980s, to investigate the causes of transformation in this process and to determine the economic and social reflections. In this context, in the first part of the study the literature is reviewed, the development and transformation of the understanding of social state is presented; in the second part, how this understanding has proceeded in Turkey is tried to be revealed; in the third part, by determining the public social expenditures in Turkey, the level and qualifications of these expenditures are examined and finally the socio-economic reflections of social expenditures in Turkey in this transformation process are tried to be determined.

In the light of assessments, it is possible to claim that the understanding of social state has transformed in the post 1980 period in Turkey like any other country. As one of the mediums utilised for social welfare, the level of public social expenditures that are treated in the context of education, health, social security and social aid in Turkey are low when compared with developed countries. These expenditures that are not sufficient in Turkey cannot be utilised enough for the removal of poverty, unemployment and the problems of education and health and for the rehabilitation of income distribution.

Keywords: Social state, Social expenditures, Education expenditures, Health expenditures, Social security spending, Social assistance, Income distribution, Poverty.

İÇİNDEKİLER

	Sayfa
ONAY SAYFASI	ii
YEMİN METNİ.....	iii
ÖZET.....	iv
ABSTRACT	v
İÇİNDEKİLER	vi
KISALTMALAR DİZİNİ.....	xii
TABLolar DİZİNİ	xvii
ŞEKİLLER DİZİNİ.....	xxii
ÖNSÖZ	xxiv
GİRİŞ	1
Araştırma Yöntemi	4
Araştırmanın Konusu ve Sorusu.....	5
Araştırmanın Önemi	6
Araştırmanın Amacı	7
Araştırmanın Kavramları, Değişkenleri ve Veri Kaynakları.....	7
Araştırmanın Sınırlılıkları	11
Araştırmanın Hipotezleri	12

BİRİNCİ BÖLÜM

SOSYAL DEVLET VE SOSYAL DEVLETİN TARİHSEL GELİŞİMİ

1. REFAH VE REFAH DEVLETİ (SOSYAL DEVLET) KAVRAMI	13
2. SOSYAL REFAH DEVLETİNİN TEMEL ÖZELLİKLERİ.....	18
2.1. Sosyal Devlette İktidar, Demokrasi ve Hukuk Anlayışı	19
2.2. Sosyal Devlette Hak ve Özgürlük Anlayışı.....	21
2.3. Sosyal Devlette Etkinlik, Eşitlik ve Adalet	25
2.3.1. Sosyal Refah Kapsamında Etkinlik ve Eşitlik Arayışları: Toplumsal Refahın Maksimizasyonu	29
2.3.1.1. Pigou Optimumu	31
2.3.1.2. Pareto Optimumu	32
2.4. Sosyal Devlet ve Ekonomik Düzen	35
3. SOSYAL REFAH DEVLETİNİN AMAÇLARI	40
4. SOSYAL REFAH DEVLETİNİN ARAÇLARI	43
4.1. Dar Anlamda Sosyal Politika Araçları	44

4.1.1. Sosyal Sigortalar	45
4.1.2. Sosyal Yardım	47
4.1.3. Sosyal Hizmet	49
4.1.4. Sosyal Tazmin ve Sosyal Teşvik	51
4.2. Geniş Anlamda Sosyal Politika Araçları.....	52
5. SOSYAL REFAH DEVLETİNİN SINIFLANDIRILMASI VE UYGULAMADA ORTAYA ÇIKAN FARKLI REFAH DEVLETİ MODELLERİ	53
5.1. Modern Refah Devleti-İskandinavya Modeli.....	59
5.2. Kurumsal Refah Devleti-Bismark Ülkeleri Modeli.....	61
5.3. Kalıntı Refah Devleti-Anglo-Sakson Ülkeleri Modeli.....	64
5.4. Tam Oluşmamış Refah Devleti-Güney Avrupa Latin Havzası Ülkeleri	65
6. SOSYAL DEVLETİN TARİHSEL GELİŞİMİ	67
6.1. Refah Devleti Öncesi: Sanayi Devrimi'ne Kadar Olan Dönem (1880 Öncesi)	68
6.2. Refah Devleti'nin Doğuşu: Sanayi Devrimi-II. Dünya Savaşı Arası Dönem (1880-1945)	70
6.3. Büyüme (Refah) Dönemi: Refah Devletinin “Altın Çağı” (1945-1975)	78
6.4. Refah Devletinin Krizi	82
6.4.1. Krizi Doğuran Faktörler (Krizin Kaynakları).....	84
6.5. Küreselleşme ve Refah Devleti	93
6.5.1. Küreselleşmenin Getirdiği Yeni Devlet Anlayışı	94
6.5.2. Refah Devletinin Dönüşümü ve Dönüşümü Gerektiren Nedenler	101
6.5.2.1. Refah Devletinin Dönüşümünü Gerektiren Nedenler	101
6.5.2.1.1. Devletçi-Merkeziyetçi Sosyalist Alternatifin Çöküşü.....	101
6.5.2.1.2. Liberalizmin Yeniden Yükselişi.....	102
6.5.2.1.3. Ekonominin Küreselleşmesi.....	104
6.5.2.1.4. Ulus Devletin ve Ulus Egemenliğin Zayıflaması.....	106
6.5.2.1.5. Sosyal Politikanın Niteliğinin Değişimi.....	108
6.5.2.2. Refah Devletinin Dönüşümü ve Yeniden Yapılandırılması	111

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE SOSYAL REFAH ANLAYIŞI VE SOSYAL DEVLETİN TARİHSEL GELİŞİMİ

1. OSMANLI İMPARATORLUĞU'NDA SOSYAL REFAH ANLAYIŞI	122
2. CUMHURİYET DÖNEMİNDE SOSYAL REFAH ANLAYIŞININ VE SOSYAL HAKLARIN GELİŞİMİ	129

2.1. 1923-1945 Döneminde Sosyal Refah Anlayışının ve Sosyal Hakların Gelişimi.....	129
2.2. 1945-1980 Döneminde Sosyal Refah Anlayışının ve Sosyal Hakların Gelişimi.....	135
2.3. Türkiye’de Sosyal Refah Anlayışında Dönüşüm: 1980 Sonrası Dönem	146
3. ANAYASALARDA SOSYAL DEVLET	167
3.1. 1924 Anayasası’nın Sosyal Normlar Açısından İncelenmesi.....	167
3.2. 1961 Anayasası’nın Sosyal Normlar Açısından İncelenmesi.....	169
3.3. 1982 Anayasası’nın Sosyal Normlar Açısından İncelenmesi.....	174
ÜÇÜNCÜ BÖLÜM	
ÜLKE ÖRNEKLERİ ÇERÇEVESİNDE SOSYAL DEVLET ANLAYIŞI VE UYGULAMALARI	
1. BİSMARK ÜLKELERİ MODELİ: ALMANYA ÖRNEĞİ	184
2. BEVERİDGE ÜLKELERİ MODELİ: İNGİLTERE ÖRNEĞİ.....	195
3. İSKANDİNAV ÜLKELERİ MODELİ: İSVEÇ ÖRNEĞİ	205
4. GÜNEY AVRUPA REFAH MODELİ: YUNANİSTAN ÖRNEĞİ	218
DÖRDÜNCÜ BÖLÜM	
1980 SONRASI DÖNEMDE TÜRKİYE’DE SOSYAL REFAH ANLAYIŞININ KAMU HARCAMALARI AÇISINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ VE SOSYAL HARCAMALARIN GELİŞİMİ	
1. SOSYAL HARCAMALARIN NİTELİĞİ, KAPSAMI, İŞLEVLERİ VE SOSYAL HARCAMALARA METODOLOJİK YAKLAŞIMLAR	238
1.1. Sosyal Harcamaların Niteliği ve Kapsamı	238
1.2. Sosyal Harcamaların İşlevleri	245
1.2.1. Sosyal Gereksinimleri Karşılama	245
1.2.2. Sosyal Sorunlara Çözüm Getirme	246
1.2.2.1. Sosyal Dışlanma, Yoksulluk ve İşsizliği Azaltma.....	247
1.2.2.2. Gelir Dağılımını İyileştirme.....	249
1.2.2.3. Ayrımcılıkları Ortadan Kaldırma ve Dezavantajlı Kesimleri Koruma	250
1.2.2.4. Toplumsal Barışı Sağlama ve Sosyal İçerme.....	252
1.3. Sosyal Harcamalar ve Sosyal Harcamalara Metodolojik Yaklaşımlar.....	253
1.4. Türkiye’de Sosyal Harcamalara Metodolojik Yaklaşımlar	261
2. TÜRKİYE’DE 1980 SONRASI SOSYAL REFAH ANLAYIŞININ KAMU HARCAMALARI AÇISINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ VE SOSYAL HARCAMALARIN GELİŞİMİ.....	264

2.1. Türkiye’de 1980 Sonrası Dönemde Sosyal Refah Anlayışı Açısından Kamu Harcamalarının Gelişimi.....	265
2.1.1. Türkiye’de Kamu Sosyal Harcamaların Kapsamı ve GSYH İçindeki Payı	284
2.1.2. Türkiye’de Kamu Sosyal Harcamaların Gelişimi ve OECD ile AB Ülkeleri Karşılaştırılması.....	296
BEŞİNCİ BÖLÜM	
TÜRKİYE’DE SOSYAL REFAH AMACINA YÖNELİK KULLANILAN KAMU HARCAMA ARAÇLARI VE YANSIMALARI	
1. TÜRKİYE’DE EĞİTİM: EĞİTİM HARCAMALARI VE YANSIMALARI ..	309
1.1. Türkiye’de Kamu Eğitim Harcamaları.....	313
1.1.1. Kaynak, Finansman ve Hizmet Sunumu Açısından Türkiye’de Eğitim Harcamaları	314
1.1.2. Milli Eğitim ve YÖK+Üniversite Harcamalarının GSYH ve Konsolide/ Merkezi Yönetim Bütçesi İçerisindeki Payları	318
1.2. Türkiye’de Kamu Eğitim Harcamalarının Diğer Kamu Harcamaları ve OECD Ülkeleri Eğitim Harcamalarıyla Karşılaştırılması	330
1.2.1. Türkiye’de Kamu Eğitim Harcamalarının Diğer Kamu Harcamalarıyla Karşılaştırılması	330
1.2.2. Kamu Eğitim Harcamalarının OECD Ülkeleri Eğitim Harcamalarıyla Karşılaştırılması	334
1.3. Türkiye’de Eğitimin Dönüşümü ve Yansımaları	339
1.3.1. Türkiye’de Eğitim Alanında Yaşanan Dönüşüm ve AB’ye Uyum	340
1.3.2. Eğitimde Eşitliğin Sağlanması: Eğitime Erişim Yönünden Yansımalar ...	352
1.3.2.1. Gelir Seviyesi ve Eğitime Katılım	367
1.3.2.2. Eğitim Düzeyine Göre Okuma-Yazma ve İşgücüne Katılım	369
1.3.3. Eğitimde Eşitliğin Sağlanması: Eğitimde Temel Becerilerin Edinilmesi ve Başarı Yönünden Yansımalar	372
1.3.3.1. Eğitimde Başarıda Sosyoekonomik Durumun, Bölgenin ve Cinsiyetin Rolü.....	376
1.3.4. Eğitimin Harcamalar Yönünden Yansımaları	380
1.3.4.1. Dezavantajlı Gruplar, Eğitim Politikaları ve Yoksulluk.....	392
1.3.4.2. Yoksullukla İlgili Eğitim Politikaları ve Uygulamaları.....	395
2. TÜRKİYE’DE SAĞLIK: SAĞLIK HARCAMALARI VE YANSIMALARI.	397
2.1. Sağlık Harcamalarının Finansmanı.....	401
2.1.1. Türkiye’de Sağlık Hizmetleri Finansman Yapısı	409
2.2. Dünyada ve Türkiye’de Sağlık Harcamaları.....	410

2.2.1. Dünyada Sağlık Harcamaları	411
2.2.2. Türkiye’de Sağlık Harcamaları.....	419
2.2.2.1. Türkiye’de Kamu Sağlık Harcamaları	426
2.2.2.1.1. Sağlık Bakanlığı Harcamaları	428
2.2.2.1.2. Sosyal Güvenlik Kurumu’nun Sağlık Harcamaları.....	430
2.3. Türkiye’de Sağlık Dönüşümü ve Yansımaları.....	434
2.3.1. Türkiye’de Sağlıkta Dönüşüm Programı: Genel Sağlık Sigortası Sistemi	449
2.3.2. Temel Sağlık Göstergeleri	454
2.3.3. Sağlık Durumu Belirleyicileri.....	457
2.3.4. Sağlık Hizmet Sunumu	459
3. TÜRKİYE’DE SOSYAL GÜVENLİK: SOSYAL GÜVENLİK	
HARCAMALARI VE YANSIMALARI	466
3.1. Sosyal Sigortaların Finansmanı ve Finansman Yöntemleri	467
3.2. Dünyada ve Türkiye’de Sosyal Güvenlik Harcamalarının Gelişimi	475
3.2.1. Türkiye’de Sosyal Güvenlik Sistemi ve Sosyal Güvenlik Harcamaları	480
3.2.1.1. Türkiye’de Sosyal Güvenlik Sistemi: Kurumsal Yapı, Kapsam ve Sağlanan Haklar	480
3.2.1.2. Türkiye’de Sosyal Güvenlik Kurumlarının Harcamaları.....	485
3.2.1.2.1. Emekli Sandığı	485
3.2.1.2.2. Sosyal Sigortalar Kurumu (SSK)	488
3.2.1.2.3. Bağ-Kur	493
3.2.1.2.4. Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK)	495
3.2.1.2.5. İşsizlik Sigortası Fonu Giderleri	504
3.3. Türkiye’de Sosyal Güvenlik Harcamalarının Dönüşümü ve Yansımaları	509
3.3.1. Sosyal Güvenlikte Finansman Açıklarını Gidermeye Yönelik Tedbirlerin Etkinliği Açısından Yansımalar	513
3.3.1.1. Prim Oranlarının Artırılması.....	515
3.3.1.2. Giderleri Azaltmaya Yönelik Tedbirler	519
3.3.1.3. Demografik Fırsat Penceresi ve İşgücüne Katılımın Artırılması.....	521
3.3.1.4. Kayıt Dışı Çalışmanın Azaltılması ve Aktif Sigortalıların Artırılması	530
4. TÜRKİYE’DE SOSYAL YARDIMLAR: KAMU SOSYAL YARDIM	
HARCAMALARI VE YANSIMALARI	534
4.1. Sosyal Yardımın Tanımı ve Nitelikleri.....	534
4.2. Türkiye’de Kamusal Sosyal Yardım Kuruluşları ve Harcamaları	535

4.2.1. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı.....	537
4.2.1.1. Emekli Sandığı (SGK- 2022 Sayılı Kanun Uyarınca Yapılan Ödemeler)	539
4.2.1.2. Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğü (SHÇEK).....	543
4.2.1.3. Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü (SYDGM)...	546
4.2.1.4. Vakıflar Genel Müdürlüğü.....	552
4.2.1.5. Sağlık Bakanlığı (Yeşil Kart Uygulaması)	554
4.2.2. Milli Eğitim Bakanlığı Tarafından Yürütülen Burslar ve Parasız Yatılılık Uygulaması ile Yurt-Kur Tarafından Yürütülen Burs Uygulaması	557
4.3. Türkiye’de Sosyal Yardım Harcamalarının Dönüşümü ve Yansımaları...	563
4.3.1. Gelir Dağılımı ve Yoksulluk Açısından Yansımalar.....	564
4.3.1.1. Gelir Eşitsizliğini Azaltıcı Müdahaleler	578
4.3.1.2. Vergilerin Gelir Dağılımına Etkisi.....	582
4.3.1.3. Sosyal Transferlerin Gelir Dağılımı ve Yoksulluk Üzerindeki Etkisi	584
4.3.2. İnsani Gelişme Endeksine Göre Yansımalar	593
SONUÇ.....	596
KAYNAKLAR	624
EKLER.....	667
Ek-1. Türkiye’de Sosyal Koruma Harcamaları (2006-2015), Bin Tl.....	667
ÖZGEÇMİŞ.....	673

KISALTMALAR DİZİNİ

A.g.ç.	Adı Geçen Çalışma
A.g.e.	Adı Geçen Eser
A.g.m.	Adı Geçen Makale
A.g.r.	Adı Geçen Rapor
A.g.t.	Adı Geçen Tez
A.Ü.	Ankara Üniversitesi
AB	Avrupa Birliği
ABD	Amerika Birleşik Devletleri
AÇEV	Anne Çocuk Eğitim Vakfı
ADNKS	Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi
AİPP	Aktif İş Gücü Piyasası Programları
AKP	Adalet ve Kalkınma Partisi
ANAP	Anavatan Partisi
AÖF	Açık Öğretim Fakültesi
AR-GE	Araştırma-Geliştirme
ASDEP	Aile Sosyal Destek Programı
ASPB	Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı
AT	Avrupa Topluluğu
Bağ-Kur	Esnaf ve Sanatkarlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu
BİT	Bilgi ve İletişim Teknolojileri
Bkz.	Bakınız
BM	Birleşmiş Milletler
BUT	Bütçe Uygulama Talimatı
CEDEFOP	European Centre for the Development of Vocational Training
ÇBYE	Çok Boyutlu Yoksulluk Endeksi
Çev.	Çeviren
ÇSGB	Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı
DB	Dünya Bankası
Der.	Derleyen
DİSK	Türkiye Devrimci İşçi Sendikaları Konfederasyonu
DPT	Devlet Planlama Teşkilatı

DSÖ/WHO	Dünya Sağlık Örgütü
DTÖ/WTO	Dünya Ticaret Örgütü
EARGED	Milli Eğitim Bakanlığı Eğitimi Araştırma ve Geliştirme Dairesi Başkanlığı
Ed.	Editör
ERG	Eğitim Reformu Girişimi
ES	Emekli Sandığı
ESKD	PISA Öğrenci Sosyoekonomik Düzey İndeksi
ESSPROS	Avrupa Bütünleştirilmiş Sosyal Koruma İstatistikleri
ETF	European Training Foundation
EUROSTAT	Avrupa İstatistiki Veri Tabanı
FATİH	Fırsatları Artırma ve Teknolojiyi İyileştirme Hareketi
GAP	Güneydoğu Anadolu Projesi
GARD	Solunum Yolu Hastalıklarına Karşı Küresel İttifak
GATT	Gümrük Tarifeleri ve Ticaret Genel Anlaşması
GFS	Government Finance Statistics
GSMH	Gayri Safi Milli Hasıla
GSS	Genel Sağlık Sigortası
GSYH	Gayri Safi Yurtiçi Hasıla
HİA	Hanehalkı İşgücü Anketi
ILO	Uluslararası Çalışma Örgütü
IMF	Uluslararası Para Fonu (International Money Fon)
IQWIG	Alman Kalite ve Verimlilik Enstitüsü
ITO	İstanbul Ticaret Odası
İ.Ü.	İstanbul Üniversitesi
İBBS	İstatistikî Bölge Birimleri Sınıflandırması
İGE	İnsani Gelişme Endeksi
İİBF	İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
İKMEP	İnsan Kaynaklarının Mesleki Eğitim Yoluyla Geliştirilmesi Projesi
İKMH	İş Kazaları ve Meslek Hastalıkları
İŞKUR	Türkiye İş Kurumu
KAGİDER	Türkiye Kadın Girişimciler Derneği
KDV	Katma Değer Vergisi

KHK	Kanun Hükmünde Kararname
KİT	Kamu İktisadi Teşebbüsü
KMS	Kamu Kurumları Merkezi Eleme Sınavı
KPSS	Kamu Personeli Seçme Sınavı
Md.	Madde
MEB	Milli Eğitim Bakanlığı
MR	Manyetik Rezonans
MVET	Maritime Vocational Education and Training
MYK	Mesleki Yeterlilik Kurumu
NATO	Kuzey Atlantik Antlaşması Örgütü
NHS	İngiltere Ulusal Sağlık Hizmetleri
OECD	Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü (Organisation for Economic Co-operation and Development)
OPEC	Petrol İhraç Eden Ülkeler Örgütü
OVMP	Orta Vadeli Mali Plan
OYAK	Ordu Yardımlaşma Kurumu
ÖDES	Özürlüler Destek Programı
ÖFG	Özel Finans Girişimi
ÖSS	Öğrenci Seçme Sınavı
ÖSYS	Öğrenci Seçme Yerleştirme Sınavı
ÖZİDA	Özürlüler İdaresi Başkanlığı
PASOK	Panhelenik Sosyalist Hareket
PESY	Yunanistan Bölgesel Sağlık Sistemi (Periferiaka Systimata Ygias)
PISA	The Programme for International Student Assessment
RTÜK	Radio Televizyon Üst Kurulu
S.	Sayfa
SB	Sağlık Bakanlığı
SBE	Sosyal Bilimler Enstitüsü
SDP	Sağlıkta Dönüşüm Programı
SETA	Siyaset, Ekonomi ve Toplum Araştırmaları Vakfı
SGB	Strateji Geliştirme Başkanlığı
SGK	Sosyal Güvenlik Kurumu
SHÇEK	Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu
SHI	Alman Sosyal Sağlık Sigortası

SOCX	OECD Sosyal Harcama Veritabanı
SODES	Sosyal Destek Programı
SOYBİS	Sosyal Yardım Bilgi Sistemi
SPF	Sosyal Politika Forumu
SPK	Sermaye Piyasası Kurulu
SRAP	Sosyal Riski Azaltma Projesi
SS.	Sayfa Sayısı
SSCB	Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği
SSGSS	Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası
SSK	Sosyal Sigortalar Kurumu
STK	Sivil Toplum Kuruluşları
SUT	Sağlık Uygulama Tebliği
SVET	Mesleki Eğitim ve Öğretim Sistemini Güçlendirme Projesi
SYDGM	Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü
SYDTF	Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu
SYDV	Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı
ŞNT	Şartlı Nakit Transferi
T.C.	Türkiye Cumhuriyeti
T.y.	Tarihi Yok
TALIS	Teaching and Learning International Survey
TBMM	Türkiye Büyük Millet Meclisi
TCDD	Türkiye Cumhuriyeti Devlet Demiryolları
TEPAV	Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı
TESEV	Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı
THY	Türk Hava Yolları
TIMSS	Uluslararası Matematik ve Fen Eğilimleri Araştırması
TİSK	Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu
TKİ	Türkiye Kömür İşletmeleri Kurumu
TL	Türk Lirası
TOKİ	Toplu Konut İdaresi
TTK	Türkiye Taş Kömürü Kurumu
TÜFE	Tüketici Fiyatları Endeksi
TÜİK	Türkiye İstatistik Kurumu
Türk-İş	Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu

TÜSES	Türkiye Sosyal Ekonomik Siyasal Araştırmalar Vakfı
TÜSİAD	Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği
UNDP	Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı
UNESCO	Birleşmiş Milletler Eğitim, Bilim ve Kültür Örgütü
UNICEF	Birleşmiş Milletler Çocuklara Yardım Fonu (United Nations International Children's Emergency Fund)
USD	Amerikan Doları
USH	Ulusal Sağlık Hizmetleri
Vb.	Ve benzeri
Vd.	Ve diğerleri
Vs.	Ve saire
YKİ	Yeni Kamu İşletmeciliği
YÖK	Yükseköğretim Kurumu
YURT-KUR	Yüksek Öğrenim Kredi ve Yurtlar Kurumu

TABLÖLAR DİZİNİ

Sayfa

Tablo 1.1. Sosyal Piyasa Ekonomisinin Sosyal Politika Önlemler Katalogu	39
Tablo 1.2. Esping–Andersen’in Refah Devletlerini Dekomüdfikasyon Derecelerine Göre Sınıflandırması.....	56
Tablo 1.3. Esping–Andersen’in Üç Tür Refah Kapitalizmi.....	57
Tablo 1.4. Refah Devletinin Temelleri	76
Tablo 1.5. Bazı Ülkelerde Ekonomik Göstergeler (1960-1975)(%).....	86
Tablo 1.6. Kamu Sosyal Harcamalarının GSYH İçindeki Payı, (%).....	88
Tablo 1.7. Bazı Ülkelerde Vergi Yüğü, 1960–1985	89
Tablo 1.8. Devletin Değişen Rolü.....	98
Tablo 4.1. Dünyada Sosyal Harcamalara Bakış	256
Tablo 4.2. SOCX VE ESSPROS Veri Tabanlarının Karşılaştırması.....	257
Tablo 4.3. Konsolide/Merkezi Yönetim Bütçesi Gelir-Giderleri (Bin TL) ve GSYH’ya Oranları (%)	269
Tablo 4.4. Ekonomik Ayrıma Göre Konsolide/Merkezi Yönetim Bütçesi Harcamalarının GSYH İçindeki Payı (%)	271
Tablo 4.5. Ekonomik Ayrıma Göre Konsolide/Merkezi Yönetim Bütçesi Harcamalarının Dağılımı (%)	273
Tablo 4.6. Program Bütçede Transfer Kalemlerinin Toplam Transfer Harcamaları İçindeki Payları (1983-2003) (%).....	279
Tablo 4.7. Merkezi Yönetim Bütçesinde Transfer Harcama Kalemleri (2004-2012) Milyon TL.....	282
Tablo 4.8. Hane Halkına Yapılan Transfer Harcamaları (2004-2012), Milyon TL.....	283
Tablo 4.9. Türkiye’de Sosyal Harcama Bileşenleri	289
Tablo 4.10. Yıllar İtibariyle Toplam Kamu Sosyal Harcamalarının GSYH İçindeki Payları.....	291
Tablo 4.11. Kamu Kesimi Sosyal Harcama İstatistikleri (GSYH’ya Oranlar, Yüzde).293	
Tablo 4.12. Sosyal Koruma Harcamalarının Sağlık, Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım Hizmetlerine Yönelik Dağılımları, GSYH %	300
Tablo 4.13. Türkiye’de Sağlık, Emeklilik ve Sosyal Yardım Harcamaları (%GSYH) 302	
Tablo 4.14. AB Ülkelerinde Sosyal Koruma Harcamaları, GSYH %	304
Tablo 4.15. Avrupa Ülkelerinin Sosyal Harcamalar Bakımından Sınıflandırılması	305
Tablo 4.16. OECD Ülkeleri Kamu Sosyal Harcamalarının GSYH’ya Oranı (%).....	306
Tablo 4.17. OECD Ülkelerinin Sosyal Harcamalar Bakımından Sınıflandırılması.....	307

Tablo 5.1. Kaynak, Finansman ve Hizmet Sunumu Açısından Türkiye’de Eğitim Harcamaları	316
Tablo 5.2. Türkiye Eğitim Harcamalarının Hizmet Sunucularına Göre Miktarı ve Dağılımı (2002)	317
Tablo 5.3. Finansman Kaynaklarına Göre Eğitim Harcamaları (2002).....	318
Tablo 5.4. Milli Eğitim Bakanlığı Harcamalarının GSYH ve Konsolide Bütçe İçindeki Payı	319
Tablo 5.5. YÖK ve Üniversiteler Bütçesi Eğitim Harcamalarının GSYH ve Konsolide Bütçe İçindeki Payı	323
Tablo 5.6. Toplam Eğitim Bütçesi Harcamalarının Konsolide/ Merkezi Yönetim Bütçesi İçindeki Payı	325
Tablo 5.7. Toplam Eğitim Bütçesi Harcamalarının GSYH İçindeki Payı	328
Tablo 5.8. İdari-Fonksiyonel Sınıflandırmaya Göre Kamu Harcamaları ve Toplam Kamu Harcamalarına Oranları (%), (1997-2006)	330
Tablo 5.9. Fonksiyonel Sınıflandırmaya Göre Bütçe Giderlerinin ve Faiz Giderlerinin Bütçe İçindeki Payları (%)	331
Tablo 5.10. Sektörler İtibariyle Kamu Sabit Sermaye Yatırımlarının Toplam Kamu Yatırımlarına Oranları (%) (Cari Fiyatlarla, Yüzde Dağılım).....	333
Tablo 5.11. Kaynağına Göre GSYH’nın Yüzdesi Olarak Eğitim Harcamaları, 1998-2010	335
Tablo 5.12. OECD Ülkelerinde Tüm Eğitim Düzeyleri İtibariyle Kamu ve Özel Sektör Harcamalarının Yüzde Dağılımı, 2009	337
Tablo 5.13. Öğretim Yılı ve Eğitim (8 Yıllık Zorunlu Eğitim) Seviyesine Göre Okullaşma Oranı (%).....	356
Tablo 5.14. Öğretim Yılı ve Eğitim (8 Yıllık Zorunlu Eğitim) Seviyesine Göre Cinsiyet Oranı (%).....	358
Tablo 5.15. İstatistiki Bölge Birimleri Sınıflaması 1.Düzey ve Eğitim Seviyesine Göre Okul, Şube, Öğretmen ve Derslik Başına Düşen Öğrenci Sayısı (2011/2012 Öğretim Yılı).....	362
Tablo 5.16. 25-64 Yaş Grubunda İşgücünün Eğitim Düzeyi İtibarıyla Görece Kazançları.....	368
Tablo 5.17. Okuryazar Olan ve Olmayanların Oranı (6 ve Daha Yukarı Yaştaki Nüfus %).....	370
Tablo 5.18. Eğitimle İlgili Demografik Göstergeler	371
Tablo 5.19. Eğitim Düzeyine Göre İşgücüne Katılma ve İşsizlik Oranı	372
Tablo 5.20. OECD Ülkelerinde Eğitim Düzeyleri İtibarıyla Kişi Başına Düşen Eğitim Harcamaları (ABD Doları, Satın Alma Gücü Paritesine Göre) (2006).....	386
Tablo 5.21. Özel Dershane ve Öğrenci Sayısı (2001-2011)	388

Tablo 5.22. Yüzde Yirmilik Gelir Gruplarına Göre Eğitim Harcamalarının Payı ve Miktarı	391
Tablo 5.23. Şartlı Eğitim Yardımları	395
Tablo 5.24. Kullanıcı Katkıları Mekanizmaları ve Tanımları.....	406
Tablo 5.25. Dünyada Bölge ve Gelir Grupları Sınıflandırmasına Göre Sağlık Harcama Oranları	412
Tablo 5.26. OECD Ülkelerinde Toplam Sağlık Harcamaları (GSYİH %) 1980-2011.	415
Tablo 5.27. OECD Ülkelerinde Kişi Başına Toplam Sağlık Harcaması (Total Expenditure On Health Per Capital- USD PPP), 1980-2011	417
Tablo 5.28. Yıllara Göre Kamu ve Özel Sağlık Harcamasının GSYH İçindeki Payı, (%), Türkiye-OECD	421
Tablo 5.29. Türkiye’de Bazı Temel Sağlık Harcaması Oranları (1990-2011)	424
Tablo 5.30. Kamu Sağlık Harcamalarının Ödeme Yapanlara Göre Dağılımı	427
Tablo 5.31. Kamu Sağlık Harcamalarının GSYH’ya Oranı %	428
Tablo 5.32. Konsolide/Merkezi Yönetim Bütçesi İçerisinde Sağlık Bakanlığı Bütçesi (Cari Fiyatlarla, Milyar TL)	429
Tablo 5.33. Sosyal Güvenlik Kurumunun(4/A,4/B,4/C) Toplam Sağlık Harcamaları (Milyon TL).....	431
Tablo 5.34. Yıllara Göre Yeşilkart Sağlık Harcamaları (Milyon TL)	433
Tablo 5.35. Sağlık Alanında Gelişmeler ve Hedefler	455
Tablo 5.36. Yıllar İtibariyle Kişi Başı Hekime ve Sağlık Hizmet Sunucularına Müracaat Sayısı	462
Tablo 5.37. Ülkeler İtibarıyla Sosyal Güvenlik Harcamaları (GSYH’nin Yüzdesi Olarak) (2005-2007).....	477
Tablo 5.38. OECD ülkelerinde Sosyal Harcamaların Geleceği (GSYH’nin Yüzdesi Olarak %2 Büyüme Varsayımına Göre).....	478
Tablo 5.39. Yıllar İtibarıyla Yaşlılık Aylığı Bağlanma Yaşları.....	485
Tablo 5.40. Emekli Sandığı Gelir ve Giderleri (Bin TL).....	488
Tablo 5.41. Sosyal Sigortalar Kurumunun Gelir ve Giderleri (Bin TL).....	493
Tablo 5.42. Bağ-Kur’un Gelir Giderleri (1972-2011) (Bin TL)	495
Tablo 5.43. Sosyal Güvenlik Kurumu’nun Gelir ve Gider Dengesi, Bin TL	496
Tablo 5.44. SGK Bütçe Transferleri ve GSYH'ya Oranı (%).....	497
Tablo 5.45. Türkiye’de Sosyal Güvenlik Katkıları ve Faiz Ödemelerinin GSYH ve Bütçeye Oranı (%)	498
Tablo 5.46. Sosyal Sigorta Programlarının Kapsadığı Nüfus	501
Tablo 5.47. İşsizlik Sigortası Fonu Gelir-Gider Dengesi (Milyon TL)	507
Tablo 5.48. İşsizlik Sigortası Fonu Gelir-Gider Dengesi (GSYH'ya Oran, Yüzde)	508

Tablo 5.49. İşsiz Sayısı ve İşsizlik Sigortası Alan Kişi Sayısı, (2006-2010).....	509
Tablo 5.50. Bazı AB Ülkelerinde İşçi ve İşveren Primlerinin Toplam Prim Tutarları İçindeki Payları.....	516
Tablo 5.51. Bazı AB Ülkelerinde Finansmana Katkı Oranları	517
Tablo 5.52. 5510 Sayılı Kanuna Göre Sigortalılar ve Sigorta Kollarına Göre Primler	518
Tablo 5.53. 5510 Sayılı Kanuna Göre Hesaplanan Aylıkların 4447 Sayılı Kanuna Göre Hesaplanan Aylıklara Oranı	520
Tablo 5.54. Temel İşgücü Piyasası Göstergelerinde Gelişmeler, 1990-2010, (Bin Kişi)	525
Tablo 5.55. İstihdamın Sektörel Dağılımı (%) (1990, 2005-2010).....	531
Tablo 5.56. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı SHÇEK, SYDGM ve ÖZİDA'nın “Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım” Harcamaları ve 2022 Sayılı Kanun Kapsamındaki Sosyal Yardım Ödemeleri, bin TL	538
Tablo 5.57. 2022 Sayılı Kanun’a Göre Yapılan Ödemeler ve Kişi Sayısı.....	542
Tablo 5.58. 2012 Ocak - Aralık Dönemi 2022 Sayılı Kanun Kapsamında Yapılan Ödemeler ve Fayda Sahibi Kişi Sayısı	543
Tablo 5.59. Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu Giderleri, Bin TL	548
Tablo 5.60. Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu Harcamaları, Bin TL	551
Tablo 5.61. Yıllar İtibarıyla Yeşil Kart Harcama Tutarı- Milyon TL.....	556
Tablo 5.62. Sosyal Yardım Hizmeti Veren Kuruluşların Sosyal Yardım Harcamaları	559
Tablo 5.63. Sosyal Hizmet Sunan Kamu Kuruluşlarının Sosyal Hizmet Harcamaları (Bin TL).....	561
Tablo 5.64. AB ülkeleri ve Türkiye'nin Gini Katsayıları – 2011	568
Tablo 5.65. Türkiye’de Yüzde 20’lik Gruplar İtibarıyla Gelir Dağılımı (%)	569
Tablo 5.66. 2011 Yılı AB Ülkeleri ve Türkiye’de Son Yüzde 20’lik Grup/ İlk Yüzde 20’lik Grubun Toplam Gelirden Aldığı Pay (P80/P20 Göstergesi)	569
Tablo 5.67. Türkiye’de Gelir Gruplarına Göre Gelir Dağılımı İstatistikleri (Kişisel Gelir Dağılımı) 1963-2011	570
Tablo 5.68. Türkiye’de Yoksulluk Riski (2010-2011)	573
Tablo 5.69. AB Ülkeleri ve Türkiye’de Yoksulluk Oranları – 2011 (Medyan Gelirin Yüzde 60’ı Sınırına Göre)	574
Tablo 5.70. Türkiye İçin Hesaplanan Gelire Dayalı Göreli Yoksulluk Sınırına Göre Bölgesel Yoksul Sayıları ve Yoksulluk Oranı (İBBS, 1. Düzey) (medyan gelirin yüzde 60’ı sınırına göre)	575
Tablo 5.71. AB Ülkeleri ve Türkiye’de 1990’larda Vergi ve Transferler Öncesi ve Sonrası Gelir Dağılımı Eşitsizliği.....	580

Tablo 5.72. Eşdeğer Hanehalkı Kullanılabilir Gelirine Göre Sıralı Yüzde 20'lik Gruplar ve Gelir Türlerine Göre Yıllık Gelirlerin Dağılımı (Yatay %), 2010-2011	587
Tablo 5.73. Eşdeğer Hanehalkı Kullanılabilir Gelirine Göre Sıralı Yüzde 20'lik Gruplar ve Gelir Türlerine Göre Yıllık Gelirlerin Dağılımı (Dikey %), 2010-2011	588
Tablo 5.74. Türkiye'nin İGE Eğilimleri (1980-2012)	594

ŞEKİLLER DİZİNİ

	Sayfa
Şekil 4.1. AB’de Sosyal Harcamaların Bileşenler Bazında Dağılımı (%).....	296
Şekil 4.2. AB’de Sosyal Koruma Harcamaları, GSYH %, 2010	297
Şekil 5.1. Türkiye’de Eğitim Harcamalarında İlköğretim, Genel Lise ve Mesleki- Teknik Liselerin Finansman Kaynak ve Oranları %.....	338
Şekil 5.2. Okulöncesi Eğitimde Okullaşma Oranları ve Öğrenci Sayıları, 1996-1997 ve 2011-2012.....	353
Şekil 5.3. Türkiye ve AB’de Temel Eğitime Erişim Düzeyi	366
Şekil 5.4. Türkiye ve AB’de Erken Okul Terkleri	366
Şekil 5.5. 2003-2012 Sınav Türlerine Göre Türkiye PISA Ortalamaları.....	373
Şekil 5.6. 2003-2012 Sınav Türlerine Göre Türkiye ve OECD Ortalamalarındaki Farklar	374
Şekil 5.7. Türkiye ve OECD Başarı Dilimlerine Göre Dağılım (2006-2012)	375
Şekil 5.8. PISA 2012’de Bölgelerin Ortalama Puanları.....	377
Şekil 5.9. PISA 2012’de Okul Türlerinin Ortalama Matematik Başarısı	378
Şekil 5.10. Türkiye’de Ortalama Öğrenci Performansı ve Sosyoekonomik Statü.....	379
Şekil 5.11. EKSD İndeksine Göre Ülkeler.....	380
Şekil 5.12. Kamu Eğitim Harcamalarının Gelişimi, (Milyon TL, 2012 Fiyatlarıyla).....	381
Şekil 5.13. Öğrenci Başına Yapılan Kamu Eğitim Harcamaları (TL, 2012 Fiyatlarıyla).....	384
Şekil 5.14. Özel Öğretim Kurumlarında Kayıtlı Öğrenci Sayısı, 2004-05, 2008-09, 2012-13	390
Şekil 5.15. Türkiye’de Yaş Gruplarına Göre Yoksulluk (Gıda ve Gıda Dışı) Oranı, 2003.....	393
Şekil 5.16. Hanehalkı Fertlerinin Eğitim Durumuna Göre Yoksulluk Oranları, 2009	394
Şekil 5.17. Dünya Sağlık Harcamaları Kompozisyonu 2007 (Dünya Sağlık Harcamaları 5,3 Trilyon ABD\$)	414
Şekil 5.18. OECD Ülkelerinde Toplam Sağlık Harcamaları-2011 (GSYİH %).....	416
Şekil 5.19. OECD Ülkelerinde Kişi Başı Toplam Sağlık Harcaması, Kamu ve Özel, SGP, ABD \$, 2011	418
Şekil 5.20. Yıllara Göre Kamu ve Özel Sağlık Harcamasının GSYH İçindeki Payı, (%), Türkiye	421
Şekil 5.21. Yıllık Büyüme (Bir Önceki Yıla Göre) 1999-2006(%)	422
Şekil 5.22. Türkiye’de 2012 Yılı Rakamları ile Kişi Başı Kamu ve Özel Sağlık Harcaması, Reel, TL	423

Şekil 5.23. OECD Ülkelerinde Finansman Türüne Göre Sağlık Harcamaları, 2011...	424
Şekil 5.24. Türkiye’de Yıllara Göre Cepten Yapılan Sağlık Harcamalarının Toplam Sağlık Harcamaları İçindeki Oranı %	425
Şekil 5.25. Türkiye’de Yıllara Göre Faiz Dışı Harcamalar ve Kamu Sağlık Harcamaları, Milyon TL	426
Şekil 5.26. Doğumda Beklenen Yaşam Süresi, 2011	456
Şekil 5.27. Bebek Ölüm Hızı (1000 Canlı Doğumda), 2011	456
Şekil 5.28. Her Gün Tütün Mamülleri Kullanan Kişilerin Cinsiyete Göre Dağılımı %....	458
Şekil 5.29. Yıllara ve Sektörlere Göre Hastane Sayısı, Türkiye, 2002-2012.....	460
Şekil 5.30. Yıllara ve Sektörlere Göre Hastane Yatağı Sayısı, Türkiye, 2002-2012 ...	460
Şekil 5.31. 10.000 Kişiye Düşen Hastane Yatağı Sayısının Uluslararası Karşılaştırması, 2011	461
Şekil 5.32. 100.000 Kişiye Düşen Toplam Hekim Sayısının Uluslararası Karşılaştırılması, 2011	464
Şekil 5.33. 100.000 Kişiye Düşen Toplam Hemşire ve Ebe Sayısının Uluslararası Karşılaştırılması, 2011	464
Şekil 5.34. Sağlık Hizmetinden Memnuniyet (%) 2012 ve Kişi Başı Kamu Sağlık Harcaması, (SGP ABD \$), 2011	465
Şekil 5.35. Türkiye’de Sigortalı İstatistikleri: Aktif Pasif Oranı (4/a, 4/b, 4/c).....	503
Şekil 5.36. Çeşitli Ülke ve Bölgelerde 15-64 Yaş Grubunda İşgücüne Katılma Oranı (2010).....	522
Şekil 5.37. OECD Ülkelerinde İstihdam ve İşsizlik Oranı (%)	526
Şekil 5.38. Tarım Dışı Sektörlerde, Yaş Grubu ve Cinsiyete Göre Kayıt Dışılık Oranı (%), 2010.....	533
Şekil 5.39. Ülke Gruplarında Gelir Eşitsizliği (1980–2015).....	565
Şekil 5.40. Bazı OECD Ülkelerinde Gini Katsayısı (%)	567
Şekil 5.41. Kişi Başına Gelir(\$)* ve Kişi Başına Gelir Artışı (%)**	571
Şekil 5.42. Kamu Transferleri ve Vergilerin Gelir Eşitsizliğini Azaltıcı Etkisi (%) ...	581
Şekil 5.43. Toplam Vergi Gelirleri/GSYH ve Gini Katsayısı, 2006.....	583

ÖNSÖZ

1980 sonrası dönemde Türkiye’de sosyal refah devleti anlayışı, diğer ülkelerde olduğu gibi bir dönüşüm süreci geçirmektedir. Bu dönüşümden etkilenen sosyal refah amacına yönelik alanlar sağlık, eğitim, sosyal güvenlik ve sosyal yardım alanları olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu çalışmada, Türkiye’de 1980 sonrası sosyal harcamalardaki değişiklikler; eğitim, sağlık, sosyal güvenlik ve sosyal yardım konuları üzerinden karşılaştırmalı olarak değerlendirilmiştir. Ayrıca bu değerlendirme yapılırken sosyal devlet uygulamaları açısından yaşanan dönüşüm ve bu dönüşümün sosyo-ekonomik etkileri de belirlenmeye çalışılmıştır. Böylelikle, literatürde bu yöndeki boşluğun kısmen de olsa doldurulması amaçlanmıştır.

Tez çalışmam boyunca bana yardımcı olan ve desteklerini benden esirgemeyerek bilgi ve deneyimleriyle bana yol gösteren danışman hocalarım sayın Doç. Dr. Serpil Ağcakaya ve sayın Prof. Dr. Hüseyin Gül’e, tez içeriğinin oluşturulmasında bana zaman ayırıp görüş ve fikirlerini benimle paylaşan değerli hocalarım Prof. Dr. İbrahim Attila Acar, Prof. Dr. Mustafa Sakal ve Doç. Dr. Ramazan Erdem’e göstermiş oldukları yakın ilgi, katkı ve yardımlarından dolayı sonsuz teşekkür ve şükranlarımı sunarım.

Tez çalışmam boyunca göstermiş oldukları ilgi ve anlayışlarından dolayı, bölüm başkanım Doç. Dr. Ali Yavuz’a, Maliye Bölümü’nün tüm değerli hocalarına ve çalışma arkadaşlarıma teşekkürü bir borç bilirim.

Son olarak, bu zahmetli süreçte beni yalnız bırakmayan, sıkıntılarıma ortak olan, maddi ve manevi desteklerini benden esirgemeyerek beni bugünlere getiren canım aileme ve desteklerini eksik etmeyen tüm dostlarıma sonsuz sevgi ve saygılarımı sunarım.

Düriye TOPRAK

Isparta, Ocak 2014

GİRİŞ

Refah devleti, esas itibariyle 18. yüzyılın sonlarına doğru ortaya çıkan Sanayi Devrimi'nin bir ürünüdür. 18. yüzyıla damgasını vuran ve makinelerin üretim sürecine girmesi, kitleyi üretimin başlaması ve ürünlerin çeşitlenmesine yol açan Sanayi Devrimi, ortaya çıkardığı teknolojik değişim ve yeniliklerle birlikte, bütün ekonomik, sosyal, politik ve kültürel yaşamı da köklü olarak değiştirmiştir.

Refah devletinin ortaya çıkışında, sanayileşmenin başlaması ve kapitalist üretim tarzına geçiş gibi ekonomik boyutlu değişimler; kentleşmenin ve ücretli çalışmanın artması gibi sosyal değişimler; işçi sınıfının siyasal bilinç kazanması gibi ideolojik değişimler ve nihayet mutlakiyetçi yönetimlerden demokratik yönetimlere geçiş gibi politik değişimler çok önemli bir rol oynamıştır. Özellikle sanayileşme ile birlikte; aile, hayır kurumları ve diğer yardım örgütleri gibi geleneksel sosyal yardım kurumları, kentlerde çalışanların iş kazaları ve sağlık bakımları gibi gereksinimlerinin karşılanmasında yetersiz kalmış ve bu durum, bu tür ihtiyaçları karşılayacak yeni kurumların ortaya çıkmasına sebep olmuştur. Bireyin mutlak özgürlüğünün, yani kişisel ve politik haklarının ön planda olduğu bu dönem, yaşanan sefalet ve çekilen sıkıntılar nedeniyle eleştirilere yol açmış, sosyal refah devletinin düşünsel ve maddi temelleri ortaya çıkmaya başlamıştır.

19. yüzyılın sonu ile 20. yüzyılın başlarında, başta Almanya ve İngiltere olmak üzere çeşitli sanayi ülkelerinde gözlenen yasal ve kurumsal gelişmelerle birlikte modern refah devletleri doğmaya başlamış, özellikle II. Dünya Savaşı sonrasında refah devleti kurumları ve uygulamaları açısından altın çağını yaşamıştır. II. Dünya Savaşı'ndan sonra, piyasa ekonomisinde devlete duyulan gereksinim çok geniş bir kesim tarafından benimsenmiş ve buna bağlı olarak devletin ekonomideki rolü artmıştır. Müdahaleci devlet anlayışı sonucunda, refah devletinin işlevleri gittikçe genişlemiştir. Bununla birlikte, sanayileşmenin beraberinde sosyal sorunlar getirmesi ve insana yaraşır yaşam ve çalışma koşullarının gerekliliği modern refah devletlerinin temellerini oluşturmuştur.

Sosyal politika önlemleri, zaman içinde toplumlardaki politik iktidarların tercihlerine göre, eğitim ve sağlıktan, kentleşme, çevre ve tüketicinin korunmasına, istihdam ve gelir dağılımından çalışma yaşamının düzenlenmesine kadar, çok yönlü

boyutlar içinde hızla gelişip zenginleşmiştir. Refah devleti anlayışı çerçevesinde, gelir, sağlık, eğitim, sosyal güvenlik, barınma ve istihdam gibi kavramlar temel vatandaşlık hakkı olarak görülerek, bu hakların karşılanması devletin yükümlülüğü olarak kabul edilmiştir.

20.yüzyılda yaygınlaşan sosyal refah devleti, 1970’li yıllarda meydana gelen ekonomik krizle birlikte tartışılmaya başlanmıştır. 1970’lerden sonraki dönemde refah devletinin krizine yol açan gelişmeler, refah devleti anlayışı ve refah devletinin sürdürülebilirliğine yönelik birtakım sorgulamalarla birlikte refah devletinin bazı fonksiyonlarında radikal reformları gündeme getirmiş ve refah devletinin yeniden yapılandırılması gereği üzerinde durulmuştur. Krizden çıkılamaması ve krize karşı uygulanan Keynesyen politikaların başarısızlığı, etkisini arttırmaya başlayan liberal düşüncenin, 1980’li yıllarla birlikte iktisat ve sosyal politikalar bağlamında uygulamaya konulmasını olanaklı kılmıştır.

Bu dönemde küreselleşme olarak adlandırılan ekonomik, sosyal, siyasal, kültürel ve teknolojik boyutlarda meydana gelen değişim süreci, yeni liberal refah anlayışı ile birlikte refah devletinin dönüşümü ve yeniden yapılanmasında belirleyici rol oynamıştır. Bu süreçte, devletin rolünün sınırlandırılması, piyasa-devlet ilişkilerinde serbest piyasa sisteminin temel alınması, kamu harcamalarının azaltılması ve böylece devlet müdahaleciliğinin ortadan kaldırılarak bireysel özgürlüğün garanti edilmesi amaçlanmıştır.

Küreselleşme süreci ve liberal düşüncenin önem kazanmasıyla birlikte, refah devletinin sosyal refah sağlayıcı işlevi zayıflama sürecine girmiştir. Bunun sonucunda, “refah karması” yani merkezi ve yerel yönetimlerin (kamu sektörü) yanında, sivil sektörün (aile, arkadaşlık, komşuluk), özel sektörün (piyasa ve şirketler) ve gönüllü sektörün (kar gütmeyen kuruluşlar) sosyal refah hizmetlerinin sunumunda birlikte görev alması üzerinde durulmaya başlanmıştır. Dolayısıyla devlet, sosyal refah sağlamada temel aktör olmayı sürdürse de, devletin görevinin niteliği değişmiş ve devlet hizmet üretmeyi değil, hizmetlerin düzenlenmesinden sorumlu olmayı ve hizmetlerin gerçekleştirilmesinde söz konusu kesimlere finansal destek sağlamayı yöntem olarak benimsemiştir.

Türkiye açısından da benzer bir süreç gerçekleşmiş ve devletin yeniden yapılandırılması çalışmaları 1980’li yıllarda başlamıştır. Bu yıllarla birlikte; mali ve ticari serbestleşme, özelleştirme programlarının yaygınlaştırılması, yabancı yatırımların desteklenmesi, devletin tekelci yetkilerinin kaldırılması, özel yatırımların teşviki ve kamu yatırımlarının sınırlandırılması gibi uygulamalar gündeme gelmiş ancak yeniden yapılandırma çalışmaları en somut karşılığını 2000’li yıllardan sonra bulmuştur. Bu değişimler, Türkiye’de kamu hizmeti kavramını etkilemekte ve sınırlı devlet anlayışı ile birlikte kamu hizmet anlayışı da değişmektedir. Bu değişimden etkilenen sosyal refah amacına yönelik alanlar sağlık, eğitim, sosyal güvenlik ve sosyal yardım alanları olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu alanlarda devletin rolünün nasıl konumlandığının belirlenmesi, refah alanlarının düzeylerinin ve gelişimlerinin incelenmesi için kamu sosyal harcamalarının tespiti önem arz etmektedir.

Bu çerçevede, “1980 Sonrası Dönemde Türkiye’de Sosyal Devlet Harcamalarının Dönüşümü ve Yansımaları” başlıklı çalışma; 1980’li yıllardan günümüze Türkiye’de devletin sosyal harcamalarının düzeyini ve niteliğini sorgulamayı, bunun günümüze kadar geçen süre içerisindeki dönüşümünün nedenlerini araştırmayı ve ekonomik ve sosyal açıdan ortaya çıkan yansımalarının belirlenmesini amaçlamıştır.

Çalışmanın birinci bölümünde, kavramsal çerçeve üzerinde durulmuş ve genel olarak sosyal devlet ile sosyal devletin tarihsel gelişimi hakkında bilgi verilmiştir. Bu doğrultuda, sosyal devlet (refah devleti) kavramı, sosyal refah devletinin temel özellikleri, amaçları ve araçları ele alınmış, uygulamada ortaya çıkan farklı refah devleti modellerine değinilmiştir. Ardından sosyal devletin oluşumu (tarihsel gelişimi) üzerinde durularak, küreselleşme ve refah devleti kapsamında küreselleşme sürecinde devletin değişen rolü, refah devletinin dönüşümü ve yeniden yapılandırılması konularına yer verilmiştir.

İkinci bölümde ise, öncelikle genel olarak Türkiye’de sosyal refah anlayışı ve sosyal devletin nasıl bir gelişim süreci geçirdiği hakkında bilgi verilmiştir. Bu noktada tarihsel gelişim süreci belli dönemlere ayrılmış ve bu dönemlerde gerçekleştirilen düzenlemeler üzerinde durulmuştur. 1980 sonrası dönem, Türkiye’de sosyal refah anlayışındaki dönüşüm bağlamında ele alınmıştır. İkinci bölüm, sosyal devlet

anlayışının yasal düzenlemeleri kapsamında 1924, 1961 ve 1982 anayasalarının sosyal normlar açısından incelenmesiyle son bulmuştur.

Çalışmanın üçüncü bölümünde, ülke örnekleri çerçevesinde ele alınan sosyal devlet anlayışı ve uygulamaları; refah devletlerini Bismark, Beveridge, İskandinav ülkeleri ve Güney Avrupa refah modeli kapsamında sınıflandırarak, bu sınıflandırmaya konu olabilecek ülke örnekleri incelenmiştir. İncelemeye konu olan ülkeler Almanya, İngiltere, İsveç ve Yunanistan olarak seçilmiştir.

Dördüncü bölümde ise, 1980 sonrası dönemde Türkiye’de sosyal refah anlayışı, kamu harcamaları açısından değerlendirilmiş ve sosyal harcamaların gelişimi incelenmiştir. Bu kapsamda; sosyal harcamaların niteliği, kapsamı, işlevleri ve sosyal harcamalara metodolojik yaklaşımların neler olduğu hakkında bilgi verilmiştir. Ardından, Türkiye’de 1980 sonrası dönemde sosyal refah anlayışı açısından kamu harcamalarının gelişimi bağlamında; kamu sosyal harcamalarının kapsamı ve GSYH içindeki yeri tespit edilerek OECD ve AB ülkeleri ile karşılaştırmalar yapılmıştır.

Son olarak beşinci bölümde, Türkiye’de sosyal refah amacına yönelik kullanılan kamu harcama araçlarına ve bunların yansımalarına yer verilmiştir. Bu kapsamda, sosyal refah sağlama amacına yönelik kamu harcamaları, eğitim, sağlık, sosyal güvenlik ve sosyal yardım harcamaları olarak ele alınıp incelenmiştir. Ardından, bu harcama kalemlerinin yansımalarının ve özellikle sosyo-ekonomik etkilerinin neler olabileceği tespit edilmeye çalışılmıştır. Yapılan sosyal harcamalar, yoksulluk, işsizlik, eğitim ve sağlık sorunlarının giderilmesinde ve gelir dağılımının iyileştirilmesinde önemli bir işleve sahipken; Türkiye’de bu işlevini yerine getirip getirmediği ve söz konusu harcamaların Türkiye’de yeterli düzeyde olup olmadığı harcama kalemleri bazında ele alınarak değerlendirilmiştir.

Çalışma, ulaşılan sonuçların ele alındığı ve genel bir değerlendirmenin yapıldığı sonuç bölümü ile sona ermiştir.

Araştırma Yöntemi

“1980 Sonrası Dönemde Türkiye’de Sosyal Devlet Harcamalarının Dönüşümü ve Yansımaları” başlıklı bu tezde, araştırmanın konusu ve sorusu, önemi, amacı, kapsamı, kavramsal çerçevesi, veri kaynakları ile sınırlılıkları ve hipotezleri aşağıda verilmektedir. Araştırma, literatür taraması ile ikincil veriler temelinde veri

çözümlemesine dayanmaktadır. Bu çerçevede, tezde ilk olarak, araştırma konusu ile ilgili literatür taraması yapılarak sosyal devlet anlayışının gelişimi ve dönüşümü ortaya konulmuştur. Daha sonra ise, bu değişim ve dönüşümün Türkiye’de nasıl bir seyir izlediği, belirli kamusal sosyal harcamalar temelinde, bu harcamaların düzeyi ve niteliği de sorgulanarak belirlenmeye çalışılmıştır. Son olarak bu dönüşüm içinde sosyal harcamaların Türkiye’deki sosyo-ekonomik yansımaları tespit edilmeye çalışılmıştır.

Araştırmanın Konusu ve Sorusu

Fransız Devrimi ve Sanayi Devrimi gibi iktisadi ve siyasi gelişmelerle birlikte, 19.yüzyılda modern devletlerin merkeziyetçi yapılanmaları ve sınıflararası çatışmaları uzlaştırma çabaları, devletin toplumsal alana ve özellikle ekonomiye müdahalelerini arttırarak sosyal devlet anlayışını doğurmuştur. 20.yüzyılda yaşanan savaşlar ve diğer siyasal ve ekonomik olaylar da bu süreci pekiştirmiştir. Keynesçi refah devleti döneminde, devletin kalkınmada öncü rol oynaması, gerekli altyapı yatırımlarını gerçekleştirmesi, tam istihdamı sağlayıcı ve çalışma ilişkilerini düzenleyici önlemleri alması, eğitim, sağlık, konut gibi temel kamu hizmetlerini sunması genel kabul görmüştür. Ancak 1970’lerin ekonomik kriziyle beraber devletin idari ve mali krizi de tartışılmaya başlanmıştır. 1980’den sonra ise Keynesçi refah anlayışına yöneltelen eleştirilerin yanında küreselleşme ve yeni dünya düzeniyle bütünleşmenin bir gereği olarak yeni liberal politikalar önem kazanmaya başlamıştır. Yeni liberal refah modelinde, piyasa-devlet ilişkilerinde rekabetçi serbest piyasa sisteminin temel alınması, devletin küçültülmesi, kamu harcamalarının azaltılması ve böylece devlet müdahaleciliğinin ortadan kaldırılarak bireysel özgürlüğün garanti edilmesi amaçlanmıştır.

Bu değişim doğrultusunda devletin rol ve fonksiyonları yeniden düzenlenmiş ve devletin müdahaleci değil, düzenleyici ve denetleyici işlevi ön plana çıkmıştır. 20. yüzyılın sonlarında küreselleşme ve post–endüstrileşmenin etkisiyle “refah devleti”nden “rekabet devleti”ne doğru başlayan dönüşüm, küresel ekonomik güçlerin de etkisiyle devletlerin sosyal politikalarını yeniden şekillendirme ihtiyacı duymasına yol açmıştır. Bu çerçevede, sosyal politikadaki merkeziyetçi yapıdan uzaklaşılması ve sosyal refah devleti hizmetlerinin yerel yönetimler, özel sektör ve kâr gütmeyen kuruluşlarca da üstlenilmesi, bu değişimin önemli bir göstergesi olmuştur.

Türkiye açısından da benzer bir süreç gerçekleşmiş ve devletin yeniden yapılandırılması çalışmaları 1980’li yıllarda başlamıştır. Bu değişimler, Türkiye’de kamu hizmeti kavramını etkilemekte ve sınırlı devlet anlayışı ile birlikte kamu hizmet anlayışı da değişmektedir. Bu değişimden etkilenen sosyal refah amacına yönelik alanlar sağlık, eğitim, sosyal güvenlik ve sosyal yardım alanları olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu alanlarda devletin kendini nasıl konumlandığının belirlenmesi, refah alanlarının düzeylerinin ve gelişimlerinin incelenmesi için kamu sosyal harcamalarının tespiti önem arz etmektedir.

Bu açıklamalar çerçevesinde çalışmada araştırma konusu; Türkiye’de sosyal devlet, sosyal devlet harcamaları ve sosyal devlet harcamalarının sosyoekonomik güvence sağlama düzeyinin diğer ülkelerle karşılaştırmalı olarak incelenmesinin yanı sıra, 1980 sonrası dönemden itibaren Türkiye’de sosyal devlet harcamalarında meydana gelen dönüşümün ve bu dönüşümün etkilerinin belirlenmeye çalışılmasıdır.

Çalışmada araştırma sorusu ise, “1980 sonrasında günümüze Türkiye’de sosyal devlet harcamaları nasıl bir değişim göstermiş ve etkileri ne olmuştur?” şeklinde belirlenmiştir.

Araştırmanın Önemi

1961’den bu yana anayasamızda “Sosyal Devlet” niteliği, Türkiye Cumhuriyeti’nin değişmez temel nitelikleri arasında yer almaktadır. Dolayısıyla, bütçelerde sosyal amaçlı kamu hizmetlerine ayrılan kaynakları izlemek, devletin sosyal devlet niteliğini ne ölçüde gerçekleştirmekte olduğunun bilinmesi açısından önem taşımaktadır.

Türkiye’de sosyal refah devletinin dönüşümü ve yeniden yapılandırılması çalışmaları 1980’li yıllarda başlamıştır. 1980’li yıllardan günümüze Türkiye’de sosyal devlet harcamalarında meydana gelen dönüşümün ve bu dönüşümün etkilerinin ortaya çıkarılmasının yanı sıra devletin sosyal refah alanındaki rolünün belirlenmesi için kamu sosyal harcamalarının tespiti önem arz etmektedir. Çalışmada, sosyal devlet harcamaları; eğitim, sağlık, sosyal güvenlik ve sosyal yardım konuları üzerinden çözümlenmeye ve karşılaştırılmaya çalışılmıştır. Bu çözümleme ve karşılaştırma, sosyal devlet ilkesi için belirlenen adil gelir düzeninin yaratılması, ekonomiye kamu yararı doğrultusunda müdahale edilmesi, kamu hizmetlerinden yararlanmada fırsat eşitliğinin

sağlanması, alt gelir grupları ve korunmaya muhtaç gruplara yönelik özel uygulamaların gerçekleştirilmesi gibi belirli ölçütlere göre yapılmıştır.

Sosyal devlet ilkesi için belirlenen bu ölçütlerin anlamı, kişilerin yaşamak için temel gereksinimlerini sürdürecek koşulların yaratılması ve iyileştirilmesi noktasında yoğunlaşmakta ve devletin, “vatandaşlarının sosyal durumlarını iyileştirme ve vatandaşlarına asgari yaşama düzeyi sağlama” amacının vazgeçilmez halkaları olmaktadır. Sosyal devlet, halkın refah düzeyini yükseltmeyi, gelir dağılımındaki dengesizlikleri ortadan kaldırmayı ve eğitim, sağlık, sosyal yardım ve sosyal güvenlik gibi temel haklardan herkesin hakça yararlanmasını sağlamayı amaçlamaktadır. Bu nedenle, sosyal devlet ilkesi açısından çözümlemeye ve karşılaştırmaya esas alınan eğitim, sağlık, sosyal yardım ve sosyal güvenlik alanları sosyal devlet idealine ulaşmada devletin katkı yapacağı temel alanlar olduğu için seçilmiştir.

Bu araştırmada, Türkiye’de 1980 sonrası sosyal harcamalardaki değişiklikler; eğitim, sağlık, sosyal güvenlik ve sosyal yardım konuları üzerinden karşılaştırmalı olarak değerlendirilmiştir. Ayrıca bu değerlendirme yapılırken sosyal devlet uygulamaları açısından yaşanan dönüşüm ve bu dönüşümün sosyo-ekonomik etkileri de belirlenmeye çalışılmıştır. Böylece, literatürde bu yöndeki boşluğun kısmen de olsa doldurulması amaçlanmıştır.

Araştırmanın Amacı

Araştırmanın amacı, 1980’li yıllardan günümüze Türkiye’de devletin sosyal harcamalarının düzeyini ve niteliğini sorgulamayı, bunun günümüze kadar geçen süre içerisindeki dönüşümünün nedenlerini araştırmayı ve ekonomik ve sosyal açıdan ortaya çıkan yansımalarının özellikle yoksulluğun azaltılarak sosyoekonomik güvencenin artırılmasına katkısının belirlenmesini amaçlamaktadır.

Araştırmanın Kavramları, Değişkenleri ve Veri Kaynakları

“Harcamalar” konusu, refah devleti ile ilgili çalışmalarda önemli bir gösterge olmaktadır. Refah devletinin temel amaçlarının vatandaşlara belirli bir düzeyde sosyal güvenlik, eğitim, sağlık, konut, refah hizmetleri ve asgari bir gelir sağlamak olduğu dikkate alındığında; sosyal refahın sağlanmasında devletin aldığı rol, bu alanlara ayrılan kaynaklar ölçüsünde belirlenmekte ve bu aşamada kamu sosyal harcamalarının tespiti önem arz etmektedir. Bu bağlamda çalışmada, kamusal sosyal harcamalar olarak ele

alınan eğitim, sağlık, sosyal güvenlik ve sosyal yardım harcamaları Türkiye kapsamında niceliksel ve niteliksel olarak incelenmiştir.

Sosyal harcamaların hesaplanmasında, 1980 yılı ve sonrası konsolide bütçe çerçevesinde ekonomik sınıflandırmaya göre transfer harcamaları ayrıştırılmaya ve sosyal transferlerin düzeyi ve gelişimi hesaplanmaya çalışılmıştır.

Bunun yanı sıra çalışmada, Türkiye’de 1980-2000 döneminde kamu kesimince gerçekleştirilen sosyal harcamalara ulaşmak için; konsolide bütçeden eğitim, sağlık, sosyal güvenlik ve diğer sosyal hizmetleri gerçekleştirmek için yapılmış olan sosyal harcama tutarı bulunmuştur. Bu doğrultuda; konsolide bütçe gerekçelerinde yer alan başlangıç ödeneklerinden hareketle; eğitim hizmetlerine ne kadar pay ayrıldığını bulabilmek için, Milli Eğitim Bakanlığı, Üniversiteler ve Y.Ö.K.’ün; sağlık hizmetlerine ayrılan payı bulabilmek için Sağlık Bakanlığı ve Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü’nün; sosyal güvenlik hizmetlerine ayrılan payı bulabilmek için Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı’nın; diğer sosyal hizmetler kapsamında ise, İmar ve İskan Bakanlığı, Vakıflar Genel Müdürlüğü, Diyanet İşleri Başkanlığı, Gençlik ve Spor Müdürlüğü, Kültür Bakanlığı, Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğü ve Çevre Bakanlığı adıyla var olan kurumların, harcamalarının toplanması suretiyle konsolide bütçe sosyal harcamalarına ulaşılmıştır. Bu harcama tutarına; yerel yönetim birimlerinin yaptığı sosyal transfer harcamaları, sosyal güvenlik kuruluşlarınca gerçekleştirilmiş olan harcamalar ve 1986 yılından itibaren Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Teşvik Fonu’ndan yapılan harcamalar eklenerek toplam sosyal harcama tutarına ulaşılmıştır.

2001 yılından sonra ise, sosyal harcama istatistikleri yıllık programlar ışığında eğitim sağlık ve sosyal koruma harcamalarından oluşmuştur. Eğitim ve sağlık harcamaları; konsolide ve katma bütçeli kuruluşlar (2006 yılından itibaren merkezi yönetim kapsamındaki kuruluşlar), bütçe dışı fonlar, KİT’ler, sosyal güvenlik kuruluşları, döner sermayeli kuruluşlar ve mahalli idarelerin harcamalarını içermektedir. Ayrıca, sosyal yardım mahiyetinde olan yeşil kart harcamaları sağlık harcamaları kapsamında değerlendirilmiştir. Sosyal koruma harcamaları içinde ise, merkezi yönetim kapsamındaki kuruluşların sosyal güvenlik ve sosyal yardıma ilişkin harcamaları, kömür yardımlarından dolayı TTK ve TKİ’ye aktarılan görev zararı

ödemeleri, SYDTF'nin sağlık ve eğitim dışı harcamaları ile SGK'nın faturalı ödemeler kaleminde yer alan primsiz ödemelere karşılık gelen harcamaları yer almaktadır.

Çalışmada ayrıca AB ve OECD ülkelerindeki sosyal harcamalarla karşılaştırma yapılabilmesi amacıyla 2006 yılı ve sonrası eğitim dışı kamu sosyal harcamalarının belirlenmesi yoluna gidilmiştir. Böylelikle, bu harcamalar kapsamında Türkiye'nin yeri tespit edilmeye çalışılmıştır.

2006 yılı ve sonrası sosyal harcamaların düzeyinin belirlenmesinde, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu ile oluşturulan Merkezi Yönetim kapsamındaki kamu idarelerinden fonksiyonel sınıflandırmaya göre kamu sosyal harcamaların hesaplanması önem arz etmektedir. Sosyal harcamaların tespit edilmesinde, bugün merkezi bütçede kullanılmakta olan fonksiyonel sınıflandırma kalemleri büyük kolaylık sağlamaktadır.

Çalışmada, sosyal koruma harcamalarının hesaplanmasında Avrupa Bütünleştirilmiş Sosyal Koruma İstatistikleri (ESSPROS) yöntemi yol gösterici olmuştur. ESSPROS metodolojisinde kamu sosyal koruma harcamalarının hesaplanmasında kamunun "Genel Devlet"e dahil olan kurumları hesaba katılmaktadır. Genel Devlet kurumları, 2003 yılında kabul edilen 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'nda ayrıntılı olarak belirtilmektedir. Buna göre, Genel Devlet; Merkezi Yönetim, Sosyal Güvenlik Kurumu, mahalli idareler, fonlar ve döner sermaye kuruluşları arasından sosyal koruma harcaması yapanlardan oluşmaktadır. Bu yöntemin en önemli tarafı, harcama kalemleri açısından ele alındığında; idari giderleri, diğer sosyal harcama birimlerine transferleri ve diğer harcamaları da hesaplama dahil etmesidir. Kanımızca, en önemli eksikliği ise eğitim harcamalarını sosyal koruma gerektiren alanlar içine dahil etmemesidir.

Eğitim harcamalarının kamu sosyal koruma harcamaları içinde düşünülmesi özellikle Türkiye gibi eğitime erişememenin yoksulluk ve sosyal dışlanma olgusu ile bir arada yaşandığı ülkeler için önemlidir. Çalışmada, diğer ülkelerle karşılaştırma açısından eğitim harcamaları sosyal koruma harcamaları hesabına dahil edilmemiş, ancak sosyal harcamalar kapsamında ayrı bir alt başlık olarak düzeyi ve yansımaları incelenmiştir. Zaten, çalışmanın esas amacı ESSPROS'a uygun sosyal koruma bütçesi hesabı yapmak değil, mümkün olduğu kadar ulaşılabilen verileri kullanarak ve sosyal

harcamaların alt kalemlerine yer vererek, bu harcamaların düzeyinin, niteliğinin ve yansımalarının belirlenmesi olmuştur.

Merkezi Yönetim kapsamındaki kamu idarelerinden fonksiyonel sınıflandırmaya göre “sosyal güvenlik ve sosyal yardım” ve “sağlık hizmetleri” harcamaları yapan idareler dikkate alınmıştır. Bunlara harcaması “sosyal güvenlik ve sosyal yardım” başlığı altında tasnif edilmeyen, fakir ailelere kömür yardımı ve SODES harcamaları gibi sosyal harcamalar da dahil edilmiştir.

Bu çalışmada Merkezi Yönetim kapsamındaki genel ve özel bütçeli idareler dışında, Sosyal Güvenlik Kurumu’nun, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu’nun ve İşsizlik Sigortası Fonu’nun harcamaları dikkate alınarak kamu sosyal harcamaları hesaplanmaya çalışılmıştır. Mahalli idarelerin sosyal koruma harcamalarının hesaplanmasının sağlıklı olmadığı ve toplam sosyal kamu harcamaları içerisinde oldukça düşük bir düzeye sahip olduğu gerekçeleriyle, mahalli idarelerin harcamaları çalışmaya dahil edilmemiştir.

Bütün bu veriler Maliye Bakanlığı, Kalkınma Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı, Milli Eğitim Bakanlığı, Sosyal Güvenlik Kurumu, Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü gibi kurumların yayınladıkları yıllık, rapor ve istatistiklerin yanında Hazine, TÜİK ve bütçe göstergelerinden elde edilmeye çalışılmıştır. Ayrıca yoksulluk oranı, işsizlik oranı, fert başına gelir düzeyi, nüfus içerisinde eğitilmiş olanların oranı gibi verilere de ulaşılmaya çalışılarak, sosyal devlet harcamalarının etkileri üzerinde daha somut çıkarımlar yapılması amaçlanmıştır. Bunun yanında, çalışmada ülke örnekleri bazında ulaşılabilen eğitim, sağlık sosyal güvenlik ve sosyal yardımlar gibi sosyal harcama verileri tespit edilerek, bu verilere ulaşılmasında OECD ve AB’nin raporları ve istatistiki göstergelerine başvurulmuştur. Konuyla doğrudan ya da dolaylı olarak ilgisi bulunan kitap, dergi, makale, gazete, akademik çalışma niteliğindeki tezler ve benzeri yazılı kaynakların taranmasının yanında, elektronik ortamda kaynak taraması yapılarak, araştırmaya kaynaklık edecek bilgilerin altyapısı oluşturulmaya çalışılmıştır.

Bu çalışmada yer alan sosyal harcama kalemlerinin gelişimi ve dağılımları ile ilgili yapılan değerlendirmeler, esas olarak akademik araştırmalar, planlar ve yıllık programlar, bütçe belgeleri ve idarelerin stratejik planları gibi makro belgelere dayalı olarak gerçekleştirilmiştir. Bu çalışma ile, kamunun sağladığı sosyal hizmetler

alanındaki gelişmeler, sosyal harcamaların niceliği konusunda bilgilerle desteklenmeye çalışılmıştır. Böylelikle, kamunun sosyal harcamalarının düzeyi ve niteliğinin sorgulanarak, uygulanan politika süreçlerinin ve yansımalarının tespit edilmesi amaçlanmıştır.

Araştırmanın Sınırlılıkları

Sosyal harcamaların kapsamını belirlemeye yönelik iki temel sorun bulunmaktadır. Bunlardan birincisi, “sosyal” kavramının sınırlarının belirlenmesinin zor olmasıdır. Diğer sorun ise, bir kamu harcamasının ne ölçüde ve nasıl bir sosyal nitelik taşıdığına yönelik kabullerin uzlaşma temelinde oluşturulamaması yani sosyal harcamaların neyi kapsayıp neyi kapsamadığı konusunda bir uzlaşmanın bulunmamasıdır. Sosyal harcamalara yönelik farklı uluslararası ölçütler bulunsada, bu ölçülerin gerekçelendirilmesi konusunda bazı ciddi sıkıntılar bulunmaktadır. Dolayısıyla, hangi kamu kurumu harcamalarının sosyal harcama olduğu konusunun tespitindeki güçlük araştırmanın sınırlılıklarından birini oluşturmaktadır.

Türkiye’de hem kamu hem özel kesimce yapılan toplam sosyal harcamaların tespitinin mümkün olmaması, sosyal harcamaların hesaplanmasında verilere ulaşmadaki zorluklar ve konu kapsamının genişliği araştırma konusunu sınırlandırmaya zorlamıştır. Bu bakımdan, sosyal harcamaların tespitinde sadece kamu tarafından gerçekleştirilen harcamalar dikkate alınmıştır. Bu harcamalar dikkate alınırken sosyal harcamaların kamu harcamaları içerisinde ayıklanması ve mükerrerliğin olmamasına özen gösterilmesi, çalışmanın zorluklarının bir diğerini oluşturmaktadır. Ayrıca; sosyal harcamaların değerlendirilmesi, karşılaştırılması ve etkilerinin belirlenmesi, kamu tarafından gerçekleştirilen eğitim, sağlık, sosyal güvenlik ve sosyal yardım kalemlerinin ayrı ayrı inceleme konusu yapılmasını gerektirmiştir.

Çalışmadaki teknik zorlukların başında internet ortamında yayımlanan verilerin kısıtlı olması gelmektedir. Ancak bu teknik zorluğun son yıllarda özellikle Merkezi Yönetim Bütçesi ile büyük oranda aşılabildiğini söylemek mümkündür. Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu ile çok yıllık bütçelemeye geçiş sürecinin gerçekleşmesi ve gelecek üç yıla ilişkin gelir ve gider tahminlerinin yer aldığı Orta Vadeli Mali Plan (OVMP)’ların hazırlanması verilere ulaşım ve izleme sürecini kolaylaştırmıştır.

Ancak, Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu ile getirilen bütçe sınıflandırma sisteminin değişmesiyle birlikte, giderlerin ekonomik tasnifi de değişmiştir. İdari fonksiyonel tasnif kaldırılmış, bunun yerine fonksiyonel sınıflandırma getirilmiştir. Bu nedenle değişiklikten önceki yılların harcamalarını bütçe içerisinde karşılaştırmak zorlaşmaktadır. Diğer bir sınırlılık ise, sosyal harcamaların tespitinde OECD verilerinde yaşanmaktadır. Türkiye'nin sosyal harcama verileri çoğu yıllar için OECD ve AB'nin istatistiki göstergelerinde yer almamakta ve bu durum Türkiye ile diğer ülkeler arasında karşılaştırma yapmayı güçleştirmektedir.

Araştırmanın Hipotezleri

1980'li yıllardan günümüze Türkiye'de devletin sosyal harcamalarının düzeyini ve niteliğini sorgulamayı, bunun günümüze kadar geçen süre içerisindeki dönüşümünün nedenlerini araştırmayı ve ekonomik ve sosyal açıdan ortaya çıkan yansımalarının özellikle yoksulluğun azaltılarak sosyoekonomik güvencenin artırılmasına katkısının belirlenmesini amaçlayan çalışmada, araştırmanın hipotezleri şu şekilde belirlenmiştir:

Hipotez 1:

1980 Sonrası dönemde, diğer ülkelerde olduğu gibi Türkiye'de de sosyal devlet anlayışı piyasacı yönde dönüşmüştür.

Hipotez 2:

Türkiye'de refah devletinin işlevselliğinde bir azalma olmamış fakat yeni bir "refah yönetim" modeli ortaya çıkmıştır.

Hipotez 3:

Türkiye'de eğitim, sağlık, sosyal güvenlik ve sosyal yardımlar çerçevesinde ele alınan sosyal devlet harcamaları kişi başına ve reel olarak artmıştır.

Hipotez 4:

Türkiye'de eğitim, sağlık, sosyal güvenlik ve sosyal yardımlar çerçevesinde ele alınan sosyal devlet harcamaları gelişmiş ülkeler ile karşılaştırıldığında düşüktür.

Hipotez 5:

Sosyal harcamalar yoksulluk, işsizlik, eğitim ve sağlık sorunlarının giderilmesi ile gelir dağılımının iyileştirilmesinde önemli bir işleve sahipken; Türkiye'de yeterli düzeyde olmayan sosyal harcamalar bu sorunların giderilmesinde fazla etkin olamamaktadır.

BİRİNCİ BÖLÜM

SOSYAL DEVLET VE SOSYAL DEVLETİN TARİHSEL GELİŞİMİ

1. REFAH VE REFAH DEVLETİ (SOSYAL DEVLET) KAVRAMI

Bolluk, varlık, rahatlık içinde yaşama ve gönenç anlamlarına gelen refah (welfare) terimi¹, uygulamada üç farklı anlamda kullanılmaktadır. İlk olarak refah, genellikle bireysel refahı ifade etmekte ve refah ekonomisinde söz konusu terim fayda anlamında da kullanılmaktadır. Buna göre refah, bireylerin istediği ve sahip olabildiği şeylere bağlı olmakta, tüketilen mal ve hizmetlere ve dolayısıyla gelir ya da satın alma gücüne dayanmaktadır. İkinci olarak refah, bireylere çocukluk, hastalık ve yaşlılık dönemlerini de kapsayan çok çeşitli koşullarda koruma sağlamak için sunulan hizmetleri ifade etmektedir. Refah devleti fikri, refahın bu anlamıyla ilişkili olmakla beraber, bu terim Avrupa Birliği'nde kullanılan sosyal koruma terimi ile de aynı şeyi ifade etmektedir. Son olarak, ABD'de refah terimi, özel olarak yoksul insanlara yapılan mali yardım anlamına gelmektedir. Ancak terim diğer ülkelerde bu son anlamında pek kullanılmamaktadır.²

Refah devleti (welfare state) kavramı, ilk kez 1880'lerde Bismark Almanya'sında işçiler için sosyal sigorta uygulamalarının getirilmesi ile ortaya çıkmış, 1920 tarihli Weimar anayasası ile de sosyal haklar anayasalarda yer almaya başlamıştır.³ Totaliterliğin sonradan yükselişi ile söz konusu bu terim, İngiltere'de savaş devletinin karşıtı olarak, savaş zamanında Nazi Almanya'sının "otoriter devleti" ile savaş sonrası müttefik devletlerin yeniden inşa edilmesi ümidini ifade eden "refah devleti"ni birbirinden ayırmak için ilk kez 1941 yılında Başpiskopos Temple tarafından telaffuz edilmiştir.⁴ Bazı yazarlar ise, terimin 1934'te Oxford'lu Alfred Zimmern tarafından kullanıldığını, fakat 1940'da yazdığı "Citizen and Churchman" adlı kitabıyla Temple

¹ <http://nedir.dictionarist.com/refah>, (02.04.2010)

² Paul Spicker, "Social Policy", An Introduction to Social Policy, <http://www2.rgu.ac.uk/publicpolicy/introduction/socpolf.htm>, (15.07.2010)

³ Gülay Akgül Yılmaz, *OECD Sosyal Devlet ve Sosyal Harcamalar*, Arıkan Yayıncılık, İstanbul, 2006, 3-4.

⁴ <http://www.canaktan.org/politika/refah-devleti/kavram.htm>, (15.07.2010), Akgül Yılmaz, *a.g.e.*, s. 4;

tarafından daha popüler hale getirildiğini belirtmektedirler.⁵ Ancak, bu terimin literatürde yaygınlaşması, 1942’de hazırlanan Beveridge Raporu ile gerçekleşmiştir.⁶

Refah devleti (welfare state) kavramı görece bir anlama sahiptir ve ekonomik, politik ve kültürel miras ve tarihsel gelişim dikkate alındığında, zamana ve farklı ülkelere göre değişik şekillerde yorumlanabilir. Refah devleti kavramı literatürde bazen refahın ideal modelini ifade etmek için, bazen de devletin sunduğu refahı ifade etmek için kullanılabilir.⁷ Nitekim refah devleti, teorik bir soyutlama yaparken kullanılabilen bir kavram olmasının yanında, uygulamada ülkeden ülkeye, dönemden döneme farklılık gösteren ve sosyal politika rejimlerine göre farklı refah devleti modelleri ile şekillenen bir kavram olarak karşımıza çıkmaktadır.⁸ Ülkemizde ise refah devleti kavramı, “welfare state”nin çevirisi olarak literatürde kullanılsa da, yine aynı anlamda sosyal devlet kavramı daha yaygın olarak kullanılmaktadır.

Tarih boyunca çeşitli şekillerde tanımlanan sosyal devletin⁹ (refah devleti) ne olduğu konusunda ortak bir tanım bulunmamaktadır. Tanımlar, refah devletine minimum sorumluluk verenden (gereksinimlerin sadece minimum düzeyde karşılanması, minimum standartların sağlanması), refah devletine geniş bir faaliyet alanı (eğitim, konut, kişisel sosyal hizmetler vs.) tanıyana doğru değişkenlik göstermektedir. Refah devletleri, ulus-devletlerin ekonomik, kültürel ve tarihsel geleneklerine göre

⁵ Süleyman Özdemir, *Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti*, İTO, Yayın No: 2007-57, İstanbul, 2007, s. 16.

⁶ Rodney Lowe, *The Welfare State In Britain Since 1945*, St.Martin’s Pres Newyork, 1993, s. 10-11; Ian Gough, “Refah Devleti”, (Çev.: Kamil Güngör), *New Palgrave Dictionary of Economics*, Vol.: 4, 2003, s.895, http://www.canaktan.org/politika/anti_leviathan/diger-yazilar/gungor-refah-devleti.pdf, (20.11.2010)

⁷ Akgül Yılmaz, *a.g.e.*, s. 5.

⁸ Tülay Arın, “Refah Devleti: Bir Analiz Çerçevesi”, *IX. Türkiye Maliye Sempozyumu, Türkiye’de Bütçe Harcamaları*, 6-8 Mayıs 1993, Silifke-Mersin, s. 91

⁹ “Refah devleti” ile Türkçe’de daha çok tercih edilen “sosyal devlet” terimleri esas itibariyle aynı kavram ve olguyu ifade etmektedir. İngilizce eserlerde sosyal devlet (social state) terimi yerine genel olarak refah devleti (welfare state) ya da sosyal refah devleti (social welfare state) terimleri kullanılmaktadır. Bu iki kavramın ortaya çıkış kökenine bakıldığında, sosyal devlet ve sosyal politika kavramlarının Kıta Avrupası ülkelerde, refah devleti ve refah politikası kavramlarının ise Kuzey Amerika ve bir kısım Avrupa ülkelerinde (Anglo-Sakson ülkeler) kullanıldığı görülmektedir. Bkz.: Nur Serter, *Devlet Görevlerindeki Gelişmelerin Sonucu Olarak Sosyal Devlet*, İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Yayını, İstanbul, 1994, s. 36. Bazı yazarlara göre ise, “sosyal devlet” ile “refah devleti” kavramları aynı anlamı ifade etmemekte, bu durum refah devleti kavramının, herkese çağdaş bir yaşam ve geçim düzeyi sağlayabilecek gelişmiş ülkeleri ifade ediyor olmasına bağlanmaktadır. Buna göre, her refah devleti aynı zamanda bir sosyal devlet olmakta, ancak her sosyal devlet bir refah devleti sayılmamaktadır. Sonuç itibariyle, bazı yazarlara göre her iki kavram da aynı şeyi ifade ederken, bazılarının göre ise, sosyal devlet kavramı, diğerini de kapsayan bir çerçeve kavram olarak belirtilmektedir. Bkz.: Ali Nazım Sözer, *Türkiye’de Sosyal Hukuk*, Ankara: Kamu-İş Yay., 1994, s. 7. Kavram kargaşasına yol açmamak için bu çalışmada söz konusu iki terim eş anlamlı olarak kullanılacaktır.

farklılıklar arz etmektedir.¹⁰ Örneğin, bu kavram günümüzde Amerika’da daha çok devlet kaynaklı emeklilik sistemi anlamında kullanılırken, İngiltere’de sosyal güvenlik, sağlık, eğitim gibi büyük harcama alanları yanında, sığınma evleri gibi küçük programları ve faydalananları da içine alan bir anlama sahip olmaktadır.¹¹

Sosyal refah devleti, “*klasik olarak genellikle vatandaşların sosyal durumlarıyla, refahlarıyla ilgilenen ve onlara asgari bir yaşama düzeyi sağlamayı ödev bilen devlet*” olarak tanımlanmıştır.¹² Sosyal devlet, “*fertlere yalnız klasik özgürlükleri sağlamakla yetinmeyip aynı zamanda, onların insan gibi yaşamaları için zorunlu olan, maddi gereksinimlerini karşılamalarını da kendisine ödev olarak benimseyen devlet*”tir.¹³ Bu alandaki birçok çalışmada kaynak olarak gösterilen Asa Briggs’e göre ise refah devleti; “*piyasa güçlerinin rolünü azaltmak amacıyla, bilinçli bir şekilde örgütlü kamu gücünün kullanıldığı bir devlet türüdür.*” Refah devletinin toplum üzerindeki etkisi üç şekilde gerçekleşmektedir: Birincisi, refah devleti bireylere ve ailelere, minimum bir düzeyde gelir garantisi sağlamaktadır. İkincisi, kişilere ve ailelere belirli sosyal risklerin (hastalık, yaşlılık, işsizlik vb.) üstesinden gelmelerinde destek olarak, onları bu gibi olası durumlar karşısında güvence altına almaktadır. Üçüncüsü ise, sosyal refah hizmetleri aracılığıyla, statü ve sınıf farkı gözetmeksizin tüm vatandaşlara en iyi yaşam standartlarını sunmaktadır.¹⁴

Diğer bir tanıma göre sosyal devlet; “*sosyal görev ve sorumluluklar üstlenmiş, halkına insan şeref ve haysiyetine yaraşır, maddi, medeni ve kültürel ihtiyaçları içeren asgari refah şartları sağlamayı hedef almış, sosyal adaleti sağlamak bakımından önlemler alan ve sosyal haklar bakımından eşitlik ilkesini toplumun tüm fertlerini kapsayacak şekilde uygulayan, izleyeceği ücret ve vergi politikaları ile adil gelir dağılımını gerçekleştirme görevini üstlenen, korunmaya muhtaç grup ve sınıfları gözetken, sosyal güvenlik ve istihdam politikalarına yön veren, eğitim, sağlık, mesken gibi toplumun asgari ihtiyaçlarını karşılamaya yönelik politikaları uygulayan, çalışma hayatını düzenleyici tedbirler alan çağdaş devlet anlayışı*” olarak tanımlanmaktadır.¹⁵

¹⁰ Süleyman Özdemir, “*Refah Devleti ve Üstlendiği Temel Görevler Üzerine Bir İnceleme*”, s. 1, http://www.sosyalsiyaset.net/documents/refah_devleti_ustlendigi_gorvlr.htm, (28.09.2010)

¹¹ Andrew Dilnot, “*Refah Devletinin Geleceği*”, (Çev: Zeynel Bakıcı), http://www.canaktan.org/politika/anti_leviathan/diger-yazilar/bakici-refah-devleti.pdf, (28.09.2010)

¹² Mümtaz Soysal, 100 Soruda Anayasanın Anlamı, 11.baskı, Gerçek Yayınevi, İstanbul, 1997, s. 229

¹³ Erol Alpar, Yönetimi Etkileyen Anayasal ve Diğer İlkeler, Askeri Yüksek İdare Mahkemesi, Dergi no: 13, http://www.msb.gov.tr/ayim/Ayim_makale_detay.asp?IDNO=35, (15.08.2013)

¹⁴ Asa Briggs, “*The Welfare State At Historical Perspective*”, *Archives Européennes de Sociologie*, 2 (2), pp.221-59, 1961’den aktaran; Gough, “*Refah Devleti*”, a.g.m, s.895.

¹⁵ Serter, a.g.e., s. 33

Yine refah devletini, “Modernite olarak nitelenen, aşağı yukarı son iki yüz yıllık tarihsel süreçteki ekonomik ve sosyal dönüşümler neticesinde şekillenen bir yönetim tarzı, devlet ve toplum arasında özel bir ilişki biçimi” olarak da tanımlamak mümkündür.¹⁶

Türkiye’de Anayasa Mahkemesi 1985 yılındaki bir kararında, “sosyal hukuk devleti”ni geniş kapsamlı bir şekilde şöyle ifade etmiştir: 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 yaşaması ve çalışma yaşamının kararlılık içinde gelişmesi için sosyal, iktisadi ve mali tedbirler alarak 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.”¹⁷

Görüldüğü üzere refah devleti kapsamının böylesine geniş bir anlam ifade etmesine rağmen, bu genişliğin sınırlarının neler olması gerektiği konusunda da tam bir fikir birliği bulunmamaktadır. ILO tarafından kabul edilen refah devleti araçları, kişilere sağlanan tüm nakdi faydalar (sosyal sigorta ve sosyal yardım), eğitim, konut ve kamu sağlık hizmetleri iken; Mishra, tam istihdam politikalarını, Titmuss “mali refah” olarak adlandırdığı vergi harcamalarını hatta işletmelerin kurum içi mesleki refah programlarını, Gough ise, kişi ve firmaların aynı zamanda toplumdaki diğer kişilerin ve grupların yaşam koşullarını etkileyen özel faaliyetlerin devletçe düzenlenmesini bile refah devletinin araçları arasında sayarak refah devletinin sınırlarını daha da genişletmiştir.¹⁸

Refah devleti için sosyal güvenlik, sosyal hizmetler ve sosyal yardımda bulunmak, vatandaşlarına tanıdığı bir lütuf değil, devletin görevi olmaktadır. Refah devleti, müdahaleci, düzenleyici ve geliri yeniden dağıtıcı bir devlettir. Müdahalecidir, çünkü piyasa başarısızlıkları üzerine harekete geçmekte ve doğan sorunların giderilmesine yönelik olarak önlemler alıp, düzenlemeler yapmaktadır. Düzenleyicidir,

¹⁶ Özdemir, *Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti*, s. 20

¹⁷ 18.02.1985 tarihli, E.84/9, K.85/4 sayılı Anayasa Mahkemesi Kararı, http://www.kararlar.anayasa.gov.tr/kararYeni.php?l=manage_karar&ref=show&action=karar&id=706&content=, (28.10.2011)

¹⁸ Coşkun C. Aktan, *Sosyal Devlet Kavramı*, <http://www.canaktan.org/politika/refah-devleti/kavram.htm>, (28.10.2010)

çünkü iş piyasalarındaki düşük ücretlerin işçileri sefaletе düşürmemesi için asgari bir ücret belirlemekte, sosyal güvenlik ve sosyal yardım hizmetlerini vb. yerine getirmektedir. Gelirin yeniden dağıtıcısıdır, çünkü vergi ve diğer politikalar ve transfer harcamalarıyla gelirin paylaşımına müdahalede bulunulmadığında, sınıflar arasında gelir dengesizliklerinin, dolayısıyla huzursuzlukların oluşacağını öngörmektedir.¹⁹

Görüldüğü üzere, refah devleti kavramı, genelde aynı amacı taşımakla birlikte farklı şekillerde tanımlanmıştır. Kavramların hemen hepsindeki ortak amaç, toplumda refah düzeyi itibariyle farklı durumda bulunanların bu farklılıklarını gidermek amacıyla, devletin sosyal politika önlemleri almasını ifade etmektedir. Yani, refah devleti, yapılan çeşitli düzenlemeler ve uygulamalarla, kötü ekonomik ve sosyal koşullar altında bulunan bireyleri korumayı amaçlamaktadır. Bu koruma, sosyal politikalar aracılığıyla gerçekleştirilmektedir.²⁰

Bütün bu açıklamalardan yola çıkarak, refah devletini kısaca, temel sosyal hizmetlerin sağlanması amacına yönelik devlet önlemleri (genellikle sağlık, eğitim, konut, gelirin korunması ve kişisel sosyal hizmetleri kapsamaktadır) olarak ifade etmek mümkündür. Refah devletinin amacı, zorunlu devlet mekanizmalarıyla çeşitli gruplar arasında gelirin yeniden dağıtılmasını ve bu amaçları gerçekleştirebilmek için yasal düzenlemelerin yapılmasını ve kurumların kurulmasını sağlamak olmaktadır. Refah devletinin görev alanına bakıldığında ise, her ülkenin kendi sosyal refah modeline göre çeşitli uygulamalarla karşılaştığı ve görev alanının oldukça geniş olduğu görülmektedir. Genellikle devlet bu kapsamda; ailenin, çocukların, gençlerin, kadınların, yaşlıların korunması, iş bulma, mesleki eğitim, çalışma koşullarının düzeltilmesi, sosyal güvenlik, yoksullara, sakatlara, yaşlılara yardım vs. gibi görevler üslenmektedir. Böylelikle devlet, vatandaşlarına tanıdığı bu sosyal haklarla, yaşam yarışına gerilerden başlayanlarla, yarışta varış noktasına kendi çabalarıyla ulaşamayacak olanların durumundaki eşitsizlikleri düzeltmeye çalışmaktadır.²¹

¹⁹ Özdemir, *Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti*, s. 21

²⁰ Özdemir, *Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti*, s. 21-22.

²¹ Özdemir, *Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti*, s. 21-22.

2. SOSYAL REFAH DEVLETİNİN TEMEL ÖZELLİKLERİ

Tarihsel çerçeveden bakarsak sosyal devletin liberal bir ortamda geliştiği, kaynaklarını bu ortamın belirsizliklerinden aldığı ve bu sistemin ekonomik temellerini kullandığı varsayımı altında, liberal devlette meydana gelmiş bir değişim olarak ele alabiliriz.²² Sosyal devlet, liberal felsefeyi hayata geçirmiş olan günümüzün gelişmiş devletlerinde ortaya çıkma eğilimi göstermiş ve bu durum refah devleti gelişiminin yönünü ve sınırlarını belirlemiştir. Sosyal devlet 20.yüzyılın ilk yarısında liberalizmin kendini devam ettirebilme çabalarının bir sonucu olarak karşımıza çıkmaktadır. Dolayısıyla, sosyal devlet anlayışında liberal felsefenin öngördüğü devlete ilişkin temel ilke ve kurumlar korunmakta ancak devlet anlayışında ve devletin görev ve sorumluluklarında değişiklikler yapılmaktadır.²³

Şöyle ki, sosyal devlet gerek siyasal ve sosyal ekonomik yapısı gerekse hak ve özgürlük, eşitlik ve mülkiyet anlayışı ile liberal devletin temel ilke ve kurumlarını korumuştur. Ancak gelişen ve değişen ekonomik ve sosyal koşulları ve doktrin alanındaki yeni görüşleri de dikkate alarak kendi yapısı içinde değişikliklere gitmiştir. Sosyal devlet, liberal devletin siyasal iktidar ve anlayışında yani iktidarın sahibinde ve kullanımında bir değişiklik yapmaz. Sosyal temsil sistemi ve iktidarın tüm ulusa ait olduğu ilkesi korunur ancak siyasal temsil sisteminin sosyal kuruluşların da temsil edilmelerini öngören bir temsil sistemi ile tamamlanmasını öngörür. Sosyal devlet liberal devletin hak ve özgürlükler ve eşitlik ilkesini korur ancak temel hak ve özgürlüklerin, sosyal ve ekonomik hak ve özgürlüklerle; hukuki ve siyasal eşitlik kuralının ise şans ve olanak eşitliği ilkesi ile tamamlanmasına çalışır. Sosyal devlet, liberal devletin sosyal yapısını yani bireyin, toplumun ve devletin kaynağı ve aynı zamanda amacı olduğu ilkesini korumakla birlikte bireylerin oluşturdukları çeşitli sosyal kuruluşları da göz ardı etmez. Toplumun bireylerden ve sosyal kuruluşlardan oluştuğu ilkesini kabul eder. Sosyal devlet liberal devletin özel mülkiyete, girişim ve ekonomik özgürlüğe dayanan ekonomik yapısını korur. Ancak ekonomik alandaki gelişmelerin zorunlu kıldığı kısıtlamaları ve devlet müdahalelerini öngörür.²⁴

Sosyal refah devletinin belli başlı özelliklerini şu şekilde açıklamak mümkündür:

²² Ayferi Göze, *Siyasal Düşünceler ve Yönetimler*, Beta Yayınları, İstanbul, 1987, s. 114.

²³ Coşkun Can Aktan ve Özlem Özkıvrak, *Sosyal Refah Devleti*, Okutan Yayınları, 1.Baskı, Nisan 2008, s. 19,20

²⁴ Göze, *a.g.e.*, s. 114.

2.1. Sosyal Devlette İktidar, Demokrasi ve Hukuk Anlayışı

Sosyal devletin siyasi rejimi liberal devletteki gibi demokrasidir ve refah sunumu demokrasi ile birlikte gelişmiştir. Böylece sosyal devlet, liberal devletin siyasi iktidar anlayışı, siyasi temsil, eşit ve genel oy hakkı, kuvvetler ayrılığı vb. kurumlarını korumaktadır. İktidarın sahibi halk olmakla birlikte, halkın halk için halk tarafından yönetimi esastır. Ayrıca sosyal devlet yeni görevler ve işlevler üstlenerek demokratik kuralların sosyal ve ekonomik hayatta da geçerli olmasına çalışmaktadır. Dolayısıyla sosyal devletin demokrasi anlayışı, sosyal demokrasi olarak belirtilebilir.²⁵

Siyasal açıdan sosyal devlet, siyasal demokrasinin sosyal ekonomik demokrasi ile tamamlanmasını öngörür. Ancak sosyal devletin sosyal ekonomik demokrasi konusunda getirdiği çözüm, liberal devletin ve Marksist sistemin getirdikleri çözümden farklıdır. Liberal bireyci devlet düşüncesinde ekonomik demokrasi, özgürlüklerin, serbest rekabet ilkesinin ve mülkiyet hakkının bulunduğu bir ortamda kendiliğinden gerçekleşecektir. Marksist düşünce ise, sosyal ekonomik demokrasinin gerçekleşme koşulunu kapitalist düzenin ve sosyal sınıfların ortadan kaldırılmasına bağlar. Sosyal devletin öngördüğü sosyal ekonomik demokrasi ise, liberal devlet yapısı içinde kendiliğinden gerçekleşmeyen demokrasiyi birtakım düzenlemelerle gerçekleştirmeye çalışır. Sosyal devlette genel ilke olarak özel mülkiyet varlığını sürdürür, ancak devletin ekonomik sosyal alana müdahalesi ile liberal ekonomi düzeninin yarattığı olumsuz sonuçlar ortadan kaldırılarak, devletin gözetim ve denetimi altında kapitalist düzen işler hale getirilmeye çalışılır. Bu sistemde, Marksist toplum düzeninden farklı olarak sosyal sınıflar ortadan kaldırılmaz, ancak çalışanların ve genel olarak ekonomik ve sosyal yönden güçsüz durumda bulunanların lehine sosyal adaleti sağlayacak önlemler oluşturur. Dolayısıyla sosyal devlet, liberal devletin siyasal demokrasi kurumlarını koruyarak, kendiliğinden gerçekleşmeyen sosyal ekonomik demokrasiyi devlet müdahalesi ile gerçekleştirmeyi amaçlar.²⁶ Sosyal güvenlik, eğitim, sağlık, konut politikaları gibi sosyal devletin temel politikaları, sosyal demokrasinin de gerekli unsurlarıdır. Bu açıdan sosyal devlet sosyal demokrasinin merkezinde yer almaktadır.²⁷

²⁵ <http://www.canaktan.org/politika/refah-devleti/ozellikler.htm>, (28.10.2010)

²⁶ Ayferi Göze, *Liberal Marksiste Faşist ve Sosyal Devlet*, 3. Baskı, İstanbul, Beta Basım Yayım Dağıtım, 1995, s. 139,140

²⁷ Julian Le Grand, "New Approaches To The Welfare State", *The Political Quarterly*, Volume 70, Special Issue1, 1999, s. 142.

Sosyal devlet aynı zamanda bir hukuk devletidir. Bu nedenle adaletli bir hukuk düzeni kurmak sosyal devletin temel görevidir. Demokratik bir hukuk devleti olan sosyal devletin her türlü karar ve eylemlerinin; siyasal, sosyal, ekonomik, kültürel vb. bütün alanlarda anayasa ve yasalarla belirlenmiş hukuk kuralları çerçevesinde, demokratik sürecin kural ve kurumlarına uygun şekilde gerçekleşmesi zorunludur.²⁸ Ayferi Göze'ye göre; *“sosyal-ekonomik demokrasi, bireyler arasında fırsat eşitliği yaratacak, belli bir hayat düzeni garanti edecek, bireyi yoksul, muhtaç durumdan kurtaracak, onun güven ve adalet içinde kişiliğinin gelişmesini sağlayacak bir sosyal ekonomik toplum düzenidir. Toplum açısından ise; bireylerin sosyal ekonomik gücün yani ekonomik iktidarın işleyişine katılmaları, ekonomik-sosyal hayata demokrasi yönetiminin uygulanmasıdır. Sosyal ekonomik ilişkiler ve düzen, bu ilişkiler ve düzen içinde yer alan bireylerin iradelerine tabi olacaktır.”*²⁹

Sosyal devlet anlayışına göre, bireysel politik hak ve özgürlüklerin (bireylere eşit ve genel oy hakkı, seçme ve seçilme, düşünce, inanç ve parti kurma ve partilere katılma gibi) tanınması, demokrasiyi tam anlamıyla gerçekleştirmek için yeterli olmayabilir.³⁰ Duman'a göre, *“Bir ülkede demokratik düzenin gerçek anlamıyla hakim olması için siyasal temsil, sosyal ve ekonomik olgu ve gerçekleri yansıtmalıdır. Eğer, tüm toplumsal sınıf, katman ve kümelerin siyasal temsilin oluşmasına etkin biçimde katılımı sağlanmazsa, devlet bu kesime yönelmez, görevler üstlenmez, görevlerini yerine getirmez.”*³¹ Eğer siyasi iktidar tüm toplumsal kesimleri aynı ölçüde ya da en azından pazarlık gücüne sahip olabilecekleri ölçüde kapsayabilirse; toplumun düşük gelirli, eğitim olanakları sınırlı ve sermayenin korunmasından mahrum emek gücü ile geçinen kesimleri, kendi ekonomik ve sosyal durumlarını iyileştirecek sosyal ve ekonomik politikaların uygulanmasını sağlayabilirler. İşte sosyal demokrasi bu doğrultuda, bireylerin sosyal ve ekonomik baskılardan kurtulması için onlara çeşitli sosyal ve ekonomik haklar sağlamayı hedeflemektedir. Politik hak ve özgürlükler bireyi nasıl siyasi iktidarın baskısına karşı koruyorsa, sosyal ve ekonomik haklar da bireyi sosyal ve ekonomik baskılara karşı koruyacak ve böylece her birey toplumda gerçek anlamda özgür ve eşit bir konuma kavuşmuş olacaktır.³²

²⁸ Aktan ve Özkıvrak, *a.g.e.*, s. 20

²⁹ Göze, *Liberal Marksiste..*, s. 23

³⁰ <http://www.canaktan.org/politika/refah-devleti/ozellikler.htm>, (28.10.2010)

³¹ İlker Hasan Duman, *Sosyal Devlet*, İstanbul, İnkılap Kitabevi, 1997, s. 23.

³² Aktan ve Özkıvrak, *a.g.e.*, s. 21-22.

2.2. Sosyal Devlette Hak ve Özgürlük Anlayışı

En genel haliyle özgürlük kavramı; bağlı ve bağımlı olmama, dış etkilere (etkenlerden) bağımsız olma, engellenmemiş ve zorlanmamış olma halini dile getirmektedir. Buna paralel başka bir tanım ise, insanın kendi kararlarını kendi istemine ve düşüncelerine göre belirleyebilmesi ve kendi seçimlerini kendi iradesi ile yapabilmesi olarak belirtilebilir.³³ Özgürlük üç temel unsuru içermektedir: i)psikolojiktir, buna göre insanlar tercihte bulunabilmeli, bir seçim yapabilmelidir. ii)negatiftir yani insanlar engellenmemelidir. iii)pozitiftir, buna göre insanlar faaliyette bulunabilmeli, harekete geçebilmelidir.³⁴

Klasik liberalizmde özgürlükler, “negatif özgürlükler”³⁵ ya da “doğal haklar” olarak tanımlanırlar. Böylelikle, bireylerin psikolojik ve negatif özgürlüklerini dolayısıyla bireylerin seçeneklere sahip olmasını ve engellenmemesini ifade ederler. Negatif özgürlükler, insanı soyut niteliğiyle ve evrensel anlamda değerlendirirler ve devletin bu alanda hiçbir şey yapmamasını, kişiye hiçbir müdahalede bulunmamasını gerektirirler.³⁶ Klasik liberallere göre özgürlük insan özünün bir parçası olan temel bir değer olarak görüldüğü gibi kişisel çıkarını maksimize etmeye çalışan bireyin amacına ulaşmasını sağlayacak en önemli araçlardan biridir ve kişinin tercih yapma ve sahip olduklarını dilediğinde kullanma özgürlüklerini içermektedir.³⁷

Sosyal liberalizmde ise pozitif özgürlük anlayışı benimsenerek, negatif özgürlük anlayışının yetersizliği, hatta pozitif özgürlüğün gerçekleşmediği durumlarda anlamsızlığı dile getirilmiştir.³⁸ Sosyal liberalizm veya sosyal demokrasinin temelinde yer alan ve “haklar” olarak da ifade edilen “pozitif özgürlükler”, bireyin harekete

³³ http://tr.wikipedia.org/wiki/%C3%96zg%C3%BCrl%C3%BCk#endnote_1, (10.10.2010); Daha fazla bilgi için Bkz. I. Berlin, *Four Essays On Liberty*, London And New York: Oxford University Press, 1969; J. S. Mill, *On Liberty*, der. E. Rapaport, Indiana: Hackettpub. Company, 1978; A. Gamble, *An Introduction To Modern Social And Political Thought*, London: Macmillan Education, 1981; J. Gray, *Post-Liberalism: Studies in Political Thought*, New York and London: Poutledge, 1993.

³⁴ <http://www2.rgu.ac.uk/publicpolicy/introduction/equalities.htm>, (10.10.2010)

³⁵ Isaiah Berlin’e göre negatif özgürlük, “bir bireyin ya da grubun başka bir kişi, grup ya da gücün müdahalelerinden uzak olarak hareket serbestisinin bulunduğu alan”dır. Negatif özgürlükte, düşünen, arzu eden bireyin özgürlüğünü kullanabilmesi için bireyin kendi kaderini kendisinin belirleyebilmesini ve kararlarını kendisinin verebilmesini yani özerk olmasını gerektirir. Pozitif anlamda özgürlük ise, “kişinin bir şeyi değil de, diğer şeyi yapmasını belirleyen etkinin ya da müdahalenin kaynağının ne ya da kim olduğuna” ilişkindir. Berlin, *a.g.e.*, s.121-122’den aktaran Songül Sallan Gül, *Sosyal Devlet Bitti, Yaşasın Piyasa!*, Etik Yayınları, İstanbul, 2004, s. 90.

³⁶ Aktan ve Özkıvrak, *a.g.e.*, s. 24.

³⁷ Sallan Gül, *Sosyal Devlet Bitti.*, *a.g.e.*, s. 27.

³⁸ Sallan Gül, *Sosyal Devlet Bitti.*, *a.g.e.*, s. 32.

geçebilmesi ya da faaliyette bulunabilmesine dayanırlar. Pozitif özgürlükler bireye, devletten bazı şeyleri “talep etme” hakkını vererek, devlete birtakım görevler yüklerler. Dolayısıyla, sosyal ve ekonomik haklar, pozitif özgürlükler olarak ifade edilirler.³⁹

Sosyal liberaller negatif içeriği olan hak ve özgürlük anlayışının, liberal toplumda genel kamu yararını sağlamak için yeterli olmadığını vurgularlar. Onlara göre, devlet herkesin piyasada yarıya eşit koşullarda başlanmasını sağlamalı, toplumda temel hak ve özgürlüklerini kullanamayacak durumda olanlara da belirli bir yaşam düzeyi yaratmak için fırsat eşitliği sunmalıdır. Sosyal liberalizmde, klasik liberalizmdeki soyut birey anlayışı reddedilerek, bireyin toplumsal ve ekonomik özellikleri ile toplumsal çevresine büyük önem verilmiştir. Mülk sahibi olmak ve parasal zenginlik gibi ekonomik ya da statü, eğitim, sosyal hiyerarşi ve benzeri kaynaklardan gelen sosyal gücün kişilerin özgürlüklerini etkilediği kabul edilmiştir.⁴⁰ Özgür bir toplumda insanın kendini geliştirmesi, fırsat eşitliğini ve sosyoekonomik hayata katılımını sağlaması, negatif özgürlüklerinden hakkaniyetli ve etkin bir şekilde yararlanabilmesi için pozitif özgürlüklerin ve bunu gerçekleştirecek devlet eylemlerinin gerekli olduğu savunulmuştur.⁴¹ Bu anlayış esasen eşitlik ve toplumsal adalet idealinin bir yansıması olarak, devletin yükümlülük alması ve piyasaya müdahalesi düşüncesine dayanmaktadır.⁴²

İnsanların sırf insan olma sıfatından dolayı kimi hak ve özgürlüklere sahip olduğu yönündeki düşüncenin temelleri 18.yüzyıla uzanmaktadır. İlk olarak birincil kuşak haklar, yani kişi özgürlükleri ve siyasi haklar; ardından ikinci kuşak haklar, yani sosyal, ekonomik ve kültürel haklar ve son olarak da dayanışma hakları olarak da adlandırılan üçüncü kuşak haklar gelişmiştir. Mülkiyet hakkı, yaşam hakkı, kişinin dokunulmazlığı, din ve vicdan özgürlüğü, seyahat özgürlüğü gibi kişisel hak ve özgürlükler, liberalizmin ve demokrasinin gelişmesine paralel olarak ilk yaygınlaşıp meşruluk kazanan, bildirgelerde ve anayasalarda yer alan hak ve özgürlüklerdir. Siyasal haklar ise, temelde seçme ve seçilme hakları çerçevesinde ve demokrasinin gelişimiyle

³⁹ Aktan ve Özkıvrak, *a.g.e.*, s. 24

⁴⁰ Sallan Gül, *Sosyal Devlet Bitti.., a.g.e.*, s. 32.

⁴¹ T. H. Marshall, *Sociology et the Cross Roads*, London, Heinemann, 1963, s. 74; J. Rawls, *Political Liberalism*, New York, Columbia University Press, 1993, s. 328-331; F. F. Piven ve R. A. Cloward, *The Breaking of the American Social Compact*, New York, the New Press, 1997, s. 217

⁴² J. K. Galbraith, *Good Society: The Humane Agenda*, Boston, Houghton Mifflin Company, 1996, s. 18-19

birlikte 20.yüzyılda yaygınlaşmaya başlamıştır.⁴³ Sosyal ve ekonomik haklar da, kişilerin mevcut sivil ve politik hak ve özgürlüklerini işlevsel kılmak, bu hak ve özgürlüklerin kullanılmasında sosyal ve ekonomik durumdan kaynaklanan kişiler arasındaki eşitsizlikleri ortadan kaldırmak amacıyla tanınmıştır.⁴⁴

Toplumsal kesimlerin ve işçi sınıfının talepleri çerçevesinde genel olarak batıda II. Dünya Savaşı sonrasında, Türkiye’de de 1960 sonrasında sosyal, kültürel ve ekonomik haklar kabul edilmiş, buna paralel olarak sosyal güvenlik anlayışı da gelişme göstermiştir. Böylece sosyal devlet anlayışı, liberalizm ile sosyal demokrat düşüncelerin sosyal liberalizmde başarılı bir biçimde eklenmesi süreci sonunda gelişmiş ve kurumsallaşmıştır. Bu gelişmelerde kuşkusuz 1917 Rus devriminin, 1929 Dünya ekonomik bunalımının, Avrupa’da yaşanan faşizm deneyimlerinin ve II. Dünya Savaşı’nın çok büyük ve belirleyici etkileri olmuştur.⁴⁵

Sosyal ve ekonomik hakların gelişiminde, işçi sınıfının ve genel olarak vatandaşların konumunun güçlendirilmesi ve sermayedarların sivil toplumu kontrol etme gücünün sınırlandırılması etkin olmakla birlikte⁴⁶ bu haklar sosyal liberalizmin hedeflediği eşitlikçi toplum modeli doğrultusunda, bir grubun diğer gruplar üzerindeki egemenliğini ve ekonomik yoksunluğu en aza indirmek amacını da taşımıştır. Kişisel ve siyasal hakların elde edilmesi ve yerleşmesine koşut olarak sosyal ve ekonomik hakların gelişmesinde, halk katılımının artması, siyasal iktidarların halka hesap vermelerinin açıkça istenir olması, hükümetlerin halkın ve örgütlü kesimlerin taleplerine kulak vermesi ya da bu talepleri uzlaştırma eğilimlerinin güçlenmesi, sosyal demokrasinin gelişmesi ve işçi sınıfının emek pazarındaki eşitsizliklerle örgütlenme hakkını kullanarak mücadele etmesi etkili olmuştur.⁴⁷

Devletin bireylere sosyal alanda tanıdığı hakları ifade eden sosyal haklar (pozitif özgürlükler), modern anayasalarda üç başlık altında toplanabilir:⁴⁸

⁴³ Hüseyin Gül ve Songül Sallan Gül, “Sosyal Devletten Çalışma Refahına Geçişte Sosyal Haklar ve Yoksullar”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt:40, Sayı3, Eylül 2007, ss. 1-30,s. 2

⁴⁴ Aktan ve Özkıvrak, *a.g.e.*, s. 25.

⁴⁵ Sallan Gül, *Sosyal Devlet Bitti.*, *a.g.e.*, s. 23.

⁴⁶ Rawls, *a.g.e.*, s. 327-328, F. F. Piven ve R.A. Cloward, *Regulating The Poor: The Functions Of Public Welfare*, New York, Vintage Books, 1993, s. 441-456; M. Walzer, *Spheres of Justice*, New York: Basic Boks, 1983, s. 100

⁴⁷ Gül ve Sallan Gül, *a.g.m.*, s. 4.

⁴⁸ Göze, *Liberal Marksiste.*, s. 103-107.

- a. **Beden ve ruh sağılığı içinde yaşama hakkı:** Herkesin beden ve ruh sağılığı içinde yaşama hakkı vardır. Devlet, vatandaşlarının beden ve ruh sağılığı içinde insanca yaşamasını sağlamakla yükümlüdür. Bu kapsamda devlet; anayı, çocukları, gençleri, yaşlıları, sakatları, çalışamayacak durumda olanları korumakla yükümlüdür. Herkesin sağılıklı meskenlerde barınma, yoksulluk ve gelecek korkusundan kurtulma hakkı dolayısıyla devletin sosyal güvenliği sağlama görevi vardır. Devlet kişinin bugününü, yarınını güven altına alacak, mesleki, fizyolojik ve sosyo-ekonomik riskten ötürü kazancı sürekli ya da geçici olarak kesilen kimselerin geçimini sağlayacak sistemler oluşturacaktır.
- b. **Kişinin fikri gelişmesiyle ilgili sosyal haklar:** Sosyal devlette herkesin eğitim ve öğrenim görme hakkı vardır yani fikri ve manevi değerlerini geliştirme hakkı vardır. Sosyal devlet de, yurttaşların manevi, fikri gelişmesinin koşullarını hazırlamakla görevlidir.
- c. **Çalışma hayatına ilişkin sosyal haklar:** Herkesin çalışma hakkı, çalışma özgürlüğü ve çalışma ödevi vardır. Sosyal devlette çalışma hakkı, yardım alma hakkının bir uzantısı olmaktan çıkmış ve çalışanların sahip olduğu haklardan biri haline getirilmiştir. Çalışma herkesin hakkıdır, çünkü çalışma herkesin ödevidir. Kişinin çalışma ödevi vardır, çünkü devletin yurttaşların çalışmasına ihtiyacı vardır; çalışma hakkı vardır çünkü kişi ancak çalışarak gerçek güvenliğine kavuşur ve maddi manevi gelişmesini gerçekleştirir. Ancak çalışma hakkı tanınması çalışanı yoksulluktan kurtarmak için yeterli olmayacak, bunun yanında çalışma hayatına ilişkin çeşitli düzenlemeler yapılması gerekecektir. Bu düzenlemeler ise esas olarak çalışma yaşı, yapılan işe uygun adaletli ücret elde edilmesi, kişilerin yaşına, cinsiyetine, gücüne uymayan işlerde çalıştırılmasına izin verilmemesi, dinlenme, ücretli haftalık ve yıllık izin hakkı, çalışma saatlerinin belirlenmesi, sendika kurma hakkı, toplu iş sözleşmesi yapma hakkı ve grev hakkı gibi düzenlemeleri kapsamaktadır.

Görüldüğü gibi sosyal hakların gelişimi, kişinin toplumsal ve ekonomik hayata tam olarak katılabilmesine, insan onuruna uygun ve ekonomik olarak güvenli bir yaşam sürebilmesine yönelik haklarla sağlanabilmiştir.⁴⁹ Böylelikle sosyal devlet, toplumda temel hak ve özgürlüklerini kullanamayacak durumda olanlara belirli bir yaşam düzeyi

⁴⁹ Marshall, *a.g.e.*, s. 74

sağlamak ve onların yaşam kalitesini geliştirmek amacıyla, fırsat eşitliğini yani herkesin piyasada yarışa eşit koşullarda başlamasını sağlamak istemiştir.⁵⁰ Liberal devletin hak, özgürlük ve eşitlik ilkesini korurken temel hak ve özgürlüklerin, sosyal ve ekonomik hak ve özgürlüklerle; hukuki ve siyasal eşitlik kuralının ise şans ve olanak eşitliği (fırsat eşitliği) ilkesi ile tamamlanmasına çalışmıştır.⁵¹ Vatandaşların temel haklarını etkin olarak kullanabilmeleri için, eğitimsizlik, yaşlılık, hastalık, sakatlık, özürlülük ve yoksulluk gibi engelleyici öğelerin kaldırılmasını sosyal devletten talep etmeleri, onların temel hakları olarak kabul edilmiştir. Birçok ülkede özellikle çalışma hakkı, işsizken sosyal koruma hakkı, sağlık ve eğitim gibi temel sosyal hizmetlere erişim hakkı vatandaşların yararlanabileceği temel haklar alanına girmiştir.⁵²

2.3. Sosyal Devlette Etkinlik, Eşitlik ve Adalet

Liberal devlette eşitlik anlayışı bireylerin doğal olarak eşit oldukları inancına dayanmakla birlikte özgürlüğün bir uzantısı ve gerekli bir sonucu olarak kabul edilmiştir. Tüm insanların içinde bulundukları sosyal ve ekonomik durumlar ne olursa olsun eşit saygıya hakları olduğu ve doğuştan özgür olan insanların yasa karşısında eşit oldukları savunulmuştur.⁵³ İnsanların yasa önünde eşit olması; hiç bir kişiye, aileye, zümreye veya sınıfa ayrıcalık tanınmamasını, hukuk kurallarının herkes için bağlayıcı olması ve hukukun aynı durumda olanlara aynı, farklı durumda olanlara farklı uygulanmasını gerektirmektedir.⁵⁴ Bu ilke Türk anayasalarında da yerini almıştır: *“herkes dil, ırk, cinsiyet, siyasi düşünce, felsefi inanç, din ve mezhep ayrımı gözetilmeksizin kanun önünde eşittir. Hiçbir kişiye, aileye, zümreye ve sınıfa imtiyaz tanınamaz.”*⁵⁵ *“Devlet organları ve idare makamları bütün işlemlerinde kanun önünde eşitlik ilkesine uygun olarak hareket etmek zorundadır.”*⁵⁶ Ancak yasa önünde eşitlik ilkesi, toplumun sosyal ekonomik yapısının ve her bireyin bu yapı içindeki yerinin bir sonucu olarak, ortaya çıkan sosyal ekonomik farklılıklarla ilgilenmemekte ve bireylerin sosyal ekonomik koşullardan doğan eşitsizliklerini ortadan kaldırmamaktadır. Bireylerin giriştikleri yaşama mücadelesinde ve başarı yarışında, mücadele ve yarış

⁵⁰ Gül ve Sallan Gül, *a.g.m.*, s. 3-4

⁵¹ Göze, *Siyasal Düşünceler...*, s. 114.

⁵² Gül ve Sallan Gül, *a.g.m.*, s. 3-4

⁵³ Göze, *Liberal Marksiste...*, s. 116-118

⁵⁴ Aktan ve Özkıvrak, *a.g.e.*, s. 30

⁵⁵ 1961 A.Y. mad.12.

⁵⁶ 1982 A.Y.mad.10.

koşullarının herkes için aynı olması gereklidir ama bu durum mücadelenin ve yarışın başlangıç noktasında sosyal ekonomik eşitsizlikleri gidermeye yeterli olmamaktadır (fırsat eşitsizliği). Adalet, başlangıç noktasından çok sonuçlarla ilgili olmaktadır. Fırsat eşitliği ise, eğitim ve sağlığa herkesin erişebilmesi, sınava herkesin girebilmesi, yarışa herkesin adil başlaması vb. ile ilgili bir durumdur.

İşte sosyal devlet, kişiler arasında sadece yasa önünde eşitlik değil, aynı zamanda şans ve olanak eşitliği de getirerek, yasa önünde eşitliği daha etkin kılmaya çalışmaktadır. Bunun için de güçsüzleri ve dezavantajlı grupları koruyucu tedbirlerle, sosyal ve ekonomik nedenlerin yarattığı eşitsizlikleri azaltmayı, zenginliklerin daha adil dağılımını ve sosyal adaleti gerçekleştirmeyi amaçlamaktadır.⁵⁷ Sosyal devlet, hem fırsat eşitliğini sağlayıcı (örneğin, eğitim harcamaları), hem de yoksula gelir transferi gibi toplumsal adaleti sağlayıcı görevler yerine getirmektedir.

Adalet kavramı ise, sosyal bilim disiplinlerinin birçoğunda temel kavramlardan bir tanesidir. Adalet üzerine tartışmaların tarihçesi Eski Yunan’a uzanmasına karşılık, kavramın anlamı halen tam olarak oturmamıştır. Adalet temelde yasalarla ilgili olmakla birlikte, yasaların ötesinde bir anlam taşımaktadır. Bu nedenle “adalet” kavramı (justice), “eşitlik” (equality), “hak etme” (desert) ve “hakkaniyet” (fairness) anlamında da kullanılabilmektedir.⁵⁸

“Sosyal adalet” (social justice), “bir devletin toplumdaki tüm bireylerin asgari bir yaşam düzeyine sahip olmasını sağladığı düzen” olarak tanımlanabilir. Her bireye asgari bir yaşam düzeyi ise ancak gelir ve servetin adil bir dağılımı ile sağlanabilir. Bu açıdan sosyal adalet, “bir toplumun üretiminin, üretime katkıda bulunanlar veya daha genel olarak o toplumun bireyleri arasında dağıtımında uygulanacağı varsayılan bir değer ölçüsü” olarak ifade edilebilir.⁵⁹ Bu konuda üç tür adalet anlayışından söz edilmektedir. Birincisi, temsilciliğini Nozic’in yaptığı ve devlet müdahalesine yer vermeyen “pür piyasa adaleti”dir. İkincisi, kendisini Hayek’in ifadelerinde bulan ve sınırlı devlet müdahalesine izin veren “piyasa adaleti”dir. Üçüncüsü ise, Rawls’ın ismiyle öne çıkan, büyük oranda devlet müdahalesine dayanan “dağıtıcı adalet” ya da “sosyal adalet” düşüncesidir.⁶⁰

⁵⁷ Göze, *Liberal Marksiste..*, s. 116-118

⁵⁸ Sallan Gül, *Sosyal Devlet Bitti.., a.g.e.*, s. 110; Özdemir, *Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti*, s. 70.

⁵⁹ Sözer, *a.g.e.*, s. 5

⁶⁰ Mahmut Bilen, “Piyasa Ekonomisinde Devletin Değişen Rolü”, İstanbul: İÜ SBE, (Yayınlanmamış Doktora Tezi), 2002, s. 111, Özdemir, *Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti*, s. 72., Adalet ve eşitlik anlayışı konusunda daha ayrıntılı bilgi için, Bkz. Sallan Gül, *Sosyal Devlet Bitti.., a.g.e.*, s. 110-124.

Sosyal adalet, 1990'ların ortalarından itibaren, tekrar politik tartışmalarda önemli bir konu haline gelmiştir. Bunun nedeni; son yirmi beş yıldır zengin ve yoksul arasındaki gelir farklılığının artmasının yanında küreselleşme, bireyselleşme ve demografik değişimler gibi bir takım nedenlerle, Kıta Avrupası refah devletlerinin büyük oranda bir yeniden yapılanma süreciyle karşı karşıya kalması ve bu durumun da sosyal adalet açısından tartışılıyor olmasıdır.⁶¹

Bazı yazarlara göre, piyasalar daha iyi refah yaratsalar da, onu eşit olmayan bir biçimde dağıtabilirler. Piyasa süreci sonucunda oluşan gelir ve refahın dağıtımı, toplumdaki adalet kavramına karşılık gelmeyebilir. Bu yüzden devlet, toplumun adaletle ilgili endişelerine uygun olarak, geliri, refahı ve diğer kaynakları dağıtmak isteyebilir. Bu açıdan serbest piyasa ekonomisi aleyhine, genelde bu sistemin ahlâki bir kaygısının olmadığı, yani sosyal adaleti ve eşitliği sağlayamadığı iddiaları vardır. Bu nedenle, zaman içerisinde devletin, ürettiği politikalar ve kamu kuruluşları aracılığıyla, toplumda üretilen mal ve hizmetlerin paylaşımına müdahale etmesi ve vatandaşlarına minimum bir refah düzeyini garanti etmesi gerektiği düşünülmüştür. Refah iktisatçıları, devletin temel görevinin mal ve hizmetlerin daha adil, eşitlikçi bir şekilde paylaşılmasını sağlamak olduğunu vurgulamışlar ve refah devletinin toplumsal adaleti sağlamak üzere, sosyoekonomik yaşama müdahale etmesi gerektiğini savunmuşlardır.⁶² Yeni liberallere göre ise; eşitlik ve adalet anlayışı, yasa önünde eşitliğin sağlandığı ve bunun anayasal olarak güvenceye alındığı özgürlük sisteminde gerçekleşebilir. Onlara göre, piyasadaki dağılımın eşitsiz olması, adil olmaması anlamını taşımamaktadır. Çünkü bu dağılım kişilerin çabalarının, fırsatları kullanma yeteneğinin, bireylerin katkılarının faydasının ya da değerinin ve tesadüflerin bir ürünüdür. Bu görüşe göre; eşitsizlik normal, hatta piyasa mekanizmasının bir gereği olarak görülür. Bireyler kendi olanaklarını nasıl kullanacaklarına kendileri karar verirler ve piyasanın sunduğu bilgileri en iyi okuyup karar veren de en büyük kazancı sağlamaktadır. Ayrıca piyasa, işleyişinin sonuçları önceden kestirilemeyen bir kurum olduğu için, bu doğal işleyişin ürünü olan eşitsizlik, bireylerin kendi tercihlerinin ve davranışlarının bir ürünü olabilmektedir.⁶³

⁶¹ Wolfgang Merkel, "Social Justice and the Three Worlds of Welfare Capitalism", http://journals.cambridge.org/download.php?file=%2FEUR%2FEUR43_01%2FS0003975602001029a.pdf&code=7fc63c47f4d3813b7005a5003ed21b36, (15.06.2010)

⁶² Özdemir, *Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti*, s. 72-73

⁶³ Sallan Gül, *Sosyal Devlet Bitti.., a.g.e.*, s. 126,127

Hayek’e göre toplumsal adaleti gerçekleştirmeyi hedefleyen sosyalistlerin ve sosyal demokratların çabaları, piyasanın ve onun doğal işleyişinin sonucu olan refah dağılımının dengesini bozmaktan ve istikrarsızlığa yol açmaktan başka bir sonuç yaratmamaktadır. Serbest piyasa sistemi içinde başarılı olanın gerçekleştirdiği zenginliğe el koyarak toplumun alt sınıflarına transfer etmek, yoksulluk kültürünü körüklemekte, özellikle sendikal hareketler gibi örgütlü grupların hareketlerini güçlendirmekte ve bu da kişisel özgürlükleri yok etmektedir.⁶⁴ Benzer olarak Friedman da piyasa sürecinde bireyin tercih özgürlüğünü kullanma ve rekabet etme ilkelerinin bir sonucu olarak ortaya çıkabilecek eşitsizliklerin, piyasada etkin çalışma ve verimliliği artırma anlayışının doğal bir sonucu olarak karşılanması gerektiğini ve adalet anlayışı içinde değerlendirilmesinin yanlış olduğunu vurgulamaktadır.⁶⁵

Özellikle kapitalist üretim süreçleri ve toplumların sürekli gelişim ve değişimleri sonucunda ortaya çıkan birtakım sosyal sorunları gidermeyi kendisine görev edinen sosyal refah devletinin, fonksiyonlarını yerine getirirken “sosyal adalet” kavramına büyük önem verdiği görülmektedir. Devlet, genelde vatandaşlarının, özelde ise çalışanlar, çiftçiler, küçük esnaf, korunmaya muhtaç kimseler (çocuk, kadın, yaşlı ve sakatlar) gibi bazı zayıf gruplar lehine çıkaracağı yasalar ve oluşturacağı kurumlarla bir sosyal denge kurmaya çalışmaktadır⁶⁶

Sonuç itibariyle, eşitlik kavramında olduğu gibi, hem adil gelir dağılımı hem de sosyal adalet hususundaki kabuller değer yargılarına dayanmaktadır. Bununla birlikte sosyal adalet kavramı; başta yasal eşitlik ve fırsat eşitliğinin sağlanması olmak üzere, toplumdaki yoksul, muhtaç ve düşkün kişilerin korunması, adaletli bir hukuk sistemi kurulması, tekelleşmenin önlenmesi, tam istihdamın sağlanması, sosyal güvenlik gibi devletin üstlendiği pek çok görev ve sorumluluğun bir yandan gerekçesini diğer yandan meşruiyetini açıklamada en önemli referans olmaktadır.⁶⁷

⁶⁴ Friedrich A. Hayek, *Kanun, Yasama Faaliyeti ve Özgürlük: Sosyal Adalet Serabı*, Cilt: II, (Çev.: Mustafa Erdoğan), İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yay., 1993, s. 126

⁶⁵ Sallan Gül, *Sosyal Devlet Bitti..*, a.g.e., s. 127

⁶⁶ Sözer, a.g.e., s. 6

⁶⁷ Aktan ve Özkıvrak, a.g.e., s. 32

2.3.1. Sosyal Refah Kapsamında Etkinlik ve Eşitlik Arayışları: Toplumsal Refahın Maksimizasyonu

Sosyal refah her toplumun en üst düzeydeki toplumsal amacıdır. Refah ekonomisi kapsamında, mutluluk ve iyilik olarak tanımlanan refahın toplumun bütünü açısından nasıl olması ve ne şekilde gerçekleşeceği sorusuna cevap aranır.⁶⁸ Genel olarak toplumsal refah, bir toplumu oluşturan bireylerin tatminlerinin toplamıdır ve iktisadi sistemin maksimize etmesi gereken, değişken bu toplam tatmin olmaktadır.⁶⁹

Refah iktisadı, alternatif ekonomik durumların sosyal arzu edilebilirliğini konu alan iktisat dalıdır. Refah iktisadının temelleri; piyasa ekonomisinin çok iyi başarması beklenen durumlarla, arzu edilen sonuçları üretmesi mümkün olmayan durumları ayırt etmeye yardımcı olmaktadır.⁷⁰ Bir başka tanıma göre refah ekonomisi, çeşitli ekonomi politikalarının toplumun refahı üzerindeki olası etkilerini inceleyen ekonomi dalıdır.⁷¹ Refah ekonomisi toplumun bütünüyle ilgili olması sebebiyle, bireysel davranışlara dayalı firma ya da tüketici ekonomisinden ayrılır. Çünkü bireysel davranışlara dayanan teori çoğu kez toplumun bütünü ile ilgili bir politikanın değerlendirilmesinde yetersiz kalmaktadır.⁷² Refah ekonomisinin amacı, toplumun verimli kaynaklarını kullanan iktisadi kurumların etkinliğini test etmektir.⁷³ Bir başka değerlendirmeye göre, refah devletin amaçlarından biri refah maksimizasyonunu gösterecek şartların belirlenmesi, bir diğeri ise pozitif ve normatif konuları, özellikle kaynakların etkin dağılımı ve gelir dağılımı ile ilgili konuları birbirinden ayırmasıdır.⁷⁴

A. Smith'e göre sosyal refah, birbirlerinden ayrı ve farklı özel çıkarları peşinde koşan bireylerin rekabetçi bir ortam içinde yaptıkları gönüllü mübadeleler sonucunda sağladıkları faydaların toplamı olmaktadır. Birey kendi özel çıkarını izlerken, çoğunlukla toplumun amacına da hizmet etmiş olur. Dolayısıyla refahını en iyi tanımlayacak olan bireyin kendisidir. Devlet örgütü içinde karar alma mevkiinde olan yöneticiler her ne kadar kamu çıkarı doğrultusunda politikalar izlediklerini ileri sürseler

⁶⁸ Kemal Çelebi, *Liberal Ekonomik Düşüncede Kamu Kesiminin Büyüklüğü Sorunu*, 2. Baskı, Emek Matbaası, Manisa, t.y., s. 29

⁶⁹ Orhan Türkay, *Mikro Ekonomi*, 2. Baskı, Adım Yayıncılık, Ankara, 1991, s. 308.

⁷⁰ Güneri Akalın, *Kamu Ekonomisi*, A.Ü S.B.F. Yayınları, İkinci Basım, Ankara 1986, s. 45.

⁷¹ Bilen, *a.g.t.*, s. 63

⁷² Tamer İşgüden, *Kamu Yatırımları Projelerinin Değerlendirilmesinde Fayda Maliyet Analizi*, Sermet Matbaası, İstanbul, 1980, s. 14

⁷³ Nurhayat Şireli, *Refah Ekonomisine Edgeworth, Pareto, Marshall ve Pigou'nun Katkıları*, İ.Ü. İktisat Fakültesi Maliye Araştırma Merkezi Konferansları, Otuzbeşinci Seri-1991-1992, İstanbul, 1993, s. 23

⁷⁴ Vural F. Savaş, *İktisadın Tarihi*, Liberal Düşünce Topluluğu Yayını, Ankara, 1997, s. 697

de, özel çıkarlar ile kamu çıkarlarının iç içe girmesi sıkça görülen bir durumdur. Bu yüzden Smith'e göre, toplumun ekonomik faaliyetlerinin organize edilmesi konusunda çok daha güvenilir olan rekabetçi ortam içindeki fiyat mekanizması yani piyasa ekonomisidir.

Piyasa ekonomisi içinde hangi malın kim tarafından üretileceğine tüketiciler karar verir. Bireylerin faydaları gereği değer biçtikleri bir mal için bedel ödemeye hazırdırlar. Kar peşinde koşan üreticiler ise bedelinin altında bir maliyetle o malı üretebileceklerini düşünüyorlarsa, bu durumda kar elde edeceklerinden üretimi gerçekleştireceklerdir. Rekabet içindeki firmaların tüketici tercihleri doğrultusunda karlarını artırabilmek için en ucuza üretme çabaları içinde olmaları ile birlikte ekonomik etkinliğe, diğer bir deyişle sosyal refaha ulaşılmış olur.⁷⁵ Dolayısıyla, maksimum ulusal refaha, ancak kişinin ekonomik faaliyetlerine bir ekonomi politikası çerçevesinde devletin müdahalesin olmadığı durumlarda ulaşılabilir. Smith, bu yaklaşımı ile rekabetçi piyasa ortamında pareto optimal durumun ortaya çıkacağına işaret etmiştir. Buna karşın, marjinal fayda yaklaşımını benimseyen eş tatmin kapasitesi analizini savunanlar ise, tam tersi taleple toplam faydanın maksimizasyonu için devletin ekonomiye müdahale etmesi gerektiğini belirtmişlerdir.⁷⁶

Refah ekonomisi kapsamında, hangi mal ve hizmetlerin nasıl, ne miktarda ve kimler için üretileceği şeklinde ortaya konulan sorulara etkinlik ve eşitlik kriterlerine göre cevap verilmeye çalışılmaktadır. Toplam refahın en üst düzeye çıkarılması ve bireyler arasında en adil bir şekilde dağıtılması toplumun en temel ekonomik ve sosyal sorunudur. Hem kaynak kullanımında etkinlik⁷⁷ hem de gelir dağılımında adalet sağlandığı zaman sosyal refah gerçekleştirilmiş olur. Ancak her ikisinin birlikte gerçekleşmesinin mümkün olup olmayacağı konusunda ciddi tartışmalar bulunmaktadır. Etkinlik ile eşitlik arasında bir dönüşüm ilişkisi olduğu kabul edilir. Bu ilişkiye göre etkinlik arttığında eşitlik azalmakta, eşitlik arttığında ise etkinlik azalmaktadır. Bu konuda, “adaleti sağlamak için etkinlikten vazgeçilebilir mi?”, “adalet için etkinlik ne ölçüde feda edilebilir?”, “etkinlik için adalet ne ölçüde göz ardı edilebilir?” gibi sorulara

⁷⁵ Çelebi, *a.g.e.*, s. 35

⁷⁶ Bilen, *a.g.t.*, s. 64

⁷⁷ Kaynak kullanımında etkinlik, bir toplumdaki mevcut kaynakların tamamının kullanılması (tam istihdam) ile maksimum faydanın sağlanmış olmasını ifade etmektedir.

farklı cevaplar verildiği görülmektedir. Dolayısıyla, sosyal refahın kapsamının belirlenmesinde farklı değer yargılarına dayanan yaklaşımlar bulunmaktadır.⁷⁸

2.3.1.1. Pigou Optimumu

Refah iktisadının temellerini atıp geliştiren A.C. Pigou olmuştur. Pigou'ya göre sosyal refah bireylerin refahlarının toplamından oluşur ve bireyin refahı sağladığı tatminin toplamıdır. Pigou'nun sosyal refah fonksiyonu toplumdaki tüm bireylerin faydaları toplamının maksimize edilmesini amaçlayan bir fonksiyondur.⁷⁹ Buna göre, sosyal refah şu şekilde belirtilebilir:

$$W=U^1 + U^2 + U^3 + \dots + U^n$$

Pigou optimumunun iki değer yargısı vardır. Bunlar⁸⁰;

- Bireyleri tercihleri doğrultusunda daha çok çalışmaya zorlamadan üretimi arttıran her durum sosyal refahı artırır.
- Üretim hacmini azaltmadan ve artışını etkilemeden, geliri düşük olanların durumlarının göreceli olarak iyileştirilmesi de sosyal refahı artırır.

Birinci değer yargısı ekonomik etkinlik ile ilgilidir. Ancak, maksimum toplam faydanın daha da artırılabilmesi için ekonomik büyümenin de gerekli olduğu vurgulanmakta, sosyal refah artışı, milli gelir (üretim hacmi) artışı ile özdeş tutulmaktadır. İkinci değer yargısı eşitlik ile ilgilidir. Pigou, üretim hacmini azaltmadan ve artışını etkilemeden sosyal refahın arttırılabileceğini savunmaktadır. Pigou'ya göre, *“benzer zevklere sahip zengin bir bireyden yoksul bir bireye yapılacak gelir aktarımı, daha az önemli ihtiyaçlar yerine daha önemli ihtiyaçların giderilmesini sağlayarak sosyal refahı artırır.”*⁸¹

Pigou'nun refah teorisine katkısı, piyasa arz ve talep eğrilerinin toplumsal masraf ve yararları tam olarak yansıtmadığı zaman ortaya çıkan dışsallıkların analizi ile ilgili çerçeveyi oluşturmasıdır. Pigou, piyasa sisteminin aksaklıklarını devlet müdahalesiyle gidermek suretiyle kapitalizmin devam ettirilmesini amaçlamıştır.

⁷⁸ Çelebi, a.g.e., s. 29-32

⁷⁹ Bazı yazarlarca, bireylerin elde ettikleri fayda ile refah arasında bir ilişkinin olamayacağı ve bunun bireylerarası bir karşılaştırılmada kullanılamayacağı savunulmuştur. Bkz. Armen A. Alchian, *Fayda Ölçümünün Anlamı*, Çev. Ali Çağlayan, *Devlet, Rekabet, Mülkiyet ve İktisat*, Haz. Ömer Demir, Adapazarı, Değişim Yayınları, 2000, ss. 61-99.

⁸⁰ A.C.Pigou, *Economics of Welfare*, London, MacMillan, 1920, s. 47'den aktaran Çelebi, a.g.e., s. 36

⁸¹ Çelebi, a.g.e., s. 36-37

Pigou'nun ortaya koyduğu bu teori, aynı zamanda A.Smith'in görünmez el doktrinine karşı oluşturulan ve sağlam dayanakları olan bir görüşü de temsil etmektedir.⁸²

Pigoucu sosyal refah teorisinin dayandığı bazı varsayımlar da bulunmaktadır. Bunlar;⁸³

- Bireylerin refahları kardinal olarak ölçülebilir.
- Her bir bireyin refahlarını ölçen birimler aynıdır.
- Bireylerin hepsinin zevkleri aynıdır.

Pigou, gelirin marjinal fayda eğrisinin bütün fertler için aynı olduğunu savunmuştur. Bu yargı ise Pigou'yu, faydanın ölçülebilir olduğunu kabul ederek daha eşit bir gelir paylaşımı ile toplumun refahının artacağı sonucuna götürmüştür.

Kardinalist yaklaşımın önemle üzerinde durdukları konu, gelir dağılımında adalet sorununun kaynak dağılımında etkinlik sorunundan daha az önemli olmadığı ve bu iki sorunun birbirinden ayıramayacağıdır. Dolayısıyla, adalet ve etkinlik sorunlarının birlikte ve yol gösterici bir biçimde ele alınması için faydanın ölçülebilir varsayımından hareket etmek gerekmektedir. Bu yaklaşımın savunucuları piyasa sistemine ve fiyat mekanizmasına pek güven duymazlar. Bu nedenle piyasa sistemini tamamlayıcı olarak devlet müdahalelerine gerek olduğuna inanmışlardır. Bu yaklaşımın gerisinde “telafi prensibi” yer almaktadır. Bu prensibe göre; eğer gelir dağılımında etkinliğin sağlandığı bir durumda, kaynak dağılımında etkinliği sağlamak için gerekli bir değişme, bir kişinin durumunu daha iyi, başka bir kişinin ise daha kötü yapıyorsa ve durumu daha iyi olan, durumu kötüleşenin zararını telafi ettikten sonra hala kazançlı çıkabiliyorsa, bu değişme arzu edilir bir değişme sayılacaktır. Böylece marjinal koşullar değişmeden daha yüksek bir refah düzeyine geçilebilecek demektir.⁸⁴

2.3.1.2. Pareto Optimumu

W. Pareto tarafından geliştirilen pareto optimumu kavram olarak, hiçbir bireyin refahının diğer bireylerin refahlarını azaltmadan arttırmanın mümkün olmadığı durum olarak tanımlanır.⁸⁵

Bir piyasada bireyler, üretim ve mübadele(tüketim) işlemlerini, hiç kimsenin zarar görmediği, ancak bazı bireylerin yararlandığı veya tatminlerini arttırdığı sürece

⁸² Savaş, *a.g.e.*, s. 694.

⁸³ Çelebi, *a.g.e.*, s. 37

⁸⁴ Bilin, *a.g.t.*, s. 66

⁸⁵ Çelebi, *a.g.e.*, s. 37

sürdürürler. Üretim ve mübadele(tüketim) faaliyeti bazılarının yararını veya tatminlerini arttırırken, diğer insanlardan en az bir kişinin tatmini azaltmayı gerekli görüyorsa, başlangıçtaki duruma “pareto optimal” adı verilir. Tersine, eğer bir kişinin faydası başka hiç kimsenin faydasını azaltmaksızın arttırabiliyorsa, böyle bir durum pareto-optimal olmayan bir dağılımdır.⁸⁶ Dolayısıyla, bu teori, bazı koşullar altında piyasa dengesinin pareto optimumu olduğunu göstermektedir. Yani dengeye ulaşıldığında herhangi bir bireyin refahını arttırmanın, en az bir diğerinin refahını azaltmaksızın olanaksız olması söz konusudur.⁸⁷

Pareto optimumu, bireylerarası fayda karşılaştırması yapılmasına ihtiyaç duyulmaksızın alternatif kaynak dağılımının sonuçlarının incelenmesine olanak tanıyan bir analiz aracıdır.⁸⁸ Pareto’nun refah anlayışına göre fayda, Pigou’nun bu konudaki anlayışının tersine sayısal olarak ölçülemez ve fertler arasında mukayese edilemez bir büyüklüktür.⁸⁹ Pareto’nun fayda analizi, kişilerin tatminlerinin heterojen olduğuna, toplanabilir ve ölçülebilir olmadığına dayanmaktadır.⁹⁰ Bu nedenle fayda, kardinal olarak değerlendirilemez, ordinal tahlile konu olabilir.⁹¹

Piyasa ekonomisinde pareto optimumun sağlanmış olması, refahın aynı zamanda bireyler arasında adil bir şekilde dağıtıldığını ifade etmemektedir. Toplumda bazı bireylerin bolluk içinde olması, bazı bireylerin yoksulluk içinde bulunması pareto optimumunun sağlanmadığını göstermez. Pareto optimumu sadece kaynak kullanımında ekonomik etkinliği optimumun yeterli koşulu saydığından, yoksulların çok sayıda olduğu bir toplumda eğer ekonomik etkinlik gerçekleştirilmiş ise sosyal refaha ulaşıldığını kabul eder. Pareto optimumuna göre, yoksulları daha yoksul hale getirmeden, zenginlerin refahında ortaya çıkan her artış sosyal refahta da bir artış olarak kabul edilmektedir.⁹²

Sosyal refahı bireyci bir yaklaşımla değerlendiren paretocu teori, belli değer yargılarına dayanmaktadır.⁹³ Bunlar;

⁸⁶ Bilen, *a.g.t.*, s. 67

⁸⁷ Çelebi, *a.g.e.*, s. 38

⁸⁸ Gareth D. Myles, *Public Economics*, Cambridge University Press, 1997, s. 51

⁸⁹ Bilen, *a.g.t.*, s. 67

⁹⁰ Gülten Kazgan, *İktisadi Düşünce ve Politik İktisadın Evrimi*, Bilgi Yayınevi, İstanbul, 1984, s. 157

⁹¹ Bilen, *a.g.t.*, s. 67

⁹² Çelebi, *a.g.e.*, s. 38

⁹³ Bazı yazarlara göre, paretonun refah iktisadı, dönemin ideolojisini oluşturan mantıksal pozitivizmden etkilenerek, üretimde ve tüketimde optimalite koşullarını ahlaki yönden tamamen nötr biçimde belirlemeye özen göstermiştir. Bu yazarların ifade ettiğine göre, pareto, ahlaki değerlerden arındırılmış nötr bir teori kurduğunu belirtmiştir. Bkz. Kazgan, *a.g.e.*, s.158; Savaş, *a.g.e.*, s.697; Bilen, *a.g.t.*, s.69.

- Toplumdaki tüm bireylerin refahları, sosyal refah fonksiyonu tarafından kavranmaktadır. W sosyal refahı, U^1, U^2, U^3 ve U^n toplumu oluşturan n kişinin refahını gösterdiğinde, $W = (U^1, U^2, U^3, \dots, U^n)$ olmaktadır. Pareto'nun refah anlayışı, toplumun refahını, bireylerin refahlarının artan bir fonksiyonu olarak kabul etmektedir. Mallar ve hizmetler bireylerin fayda düzeylerini doğrudan etkilediklerinden dolayı doğal olarak refah fonksiyonu ile ilişkili olmaktadır.⁹⁴
- Bir bireyin refahı konusundaki değerlendirmeyi en iyi bir şekilde yine o bireyin kendisi yapabilir. Dolayısıyla hiçbir birey kendi tercihlerini başka bireylere zorla kabul ettiremez.⁹⁵ Bu yargı ile eğer bir kimse X durumunu Y durumuna tercih ederse, o bireyin X durumunda daha iyi olduğu kabul edilmektedir.
- Yukarıda ifade edilen tercih sebebiyle eğer toplumda hiç kimsenin durumu kötüleşmeksizin bir kişinin durumu iyileşirse, X durumu Y durumuna tercih edilir. Burada kazanan kişinin kim olduğu önemli değildir.⁹⁶ Dolayısıyla, eğer kaynak dağılımındaki herhangi bir değişme, başka bireylerin refahını değiştirmeden en az bir bireyin refahını iyileştiriyorsa, bu değişiklik sosyal refahı artırır. Bu değer yargısı literatürde “paretocu ahlak değeri” olarak isimlendirilir. Böyle bir değer yargısı, refah ekonomisinin bireylerin refahlarının ordinal olarak ölçülmesindeki güçlükleri aşmasına ve özellikle de bireyler arası fayda karşılaştırmalarından (kardinal fayda) kaçınmasına olanak tanımaktadır.⁹⁷

Paretocu değer yargılarına göre tanımlanan sosyal refahın, tam rekabetin geçerli olduğu piyasada veri bir gelir dağılımı altında sağlanacağı kabul edilmekle birlikte şu dört koşulun varlığı aranmaktadır: Bilgili tüketicilerin olması, üretimde ölçeğe göre içsel ekonomilerin olmaması, üretim ve tüketimde dışsal ekonomilerin bulunmaması ve kamusal malların olmaması. Bunlar pareto optimumu gereklilik koşulları olarak kabul edilir. Bu koşullardan birisinin bulunmaması durumunda piyasa mekanizması zaafa uğradığından pareto optimuma ulaşılması mümkün olmaz.⁹⁸

⁹⁴ Çelebi, a.g.e., s. 38; Kotaro Suzumura, “Paretian Welfare Judgements and Bergsonian Social Choice”, *The Economic Journal*, Volume 109, Issue 455, April 1999, pp.204-220, p.204.

⁹⁵ Çelebi, a.g.e., s. 38

⁹⁶ Bilen, a.g.t., s. 68

⁹⁷ Çelebi, a.g.e., s. 39

⁹⁸ Çelebi, a.g.e., s. 39

Pareto'ya göre, belirli şartlar altında rekabetçi bir (piyasa) ekonomi otomatik olarak, merkezi bir yönlendirmeye ihtiyaç olmaksızın, kaynakları etkin bir şekilde tahsis eder. Üretici ve tüketiciler birbirlerine tam olarak rakipseler yani tam rekabet mevcut ise, belli koşullar altında pareto-etkin bir kaynak tahsisi ortaya çıkacaktır. Bu sonuç, A. Smith'in görünmez elinin bir yansımasıdır. Pareto teorisinde toplumsal refah maksimizasyonunun sağlanabilmesi diğer bir deyişle veri bir teknoloji ve gelir dağılımında piyasada pareto optimumuna ulaşılabilmesi; tüketimde etkinliğin, üretimde etkinliğin ve genel etkinliğin (eş zamanlı olarak üretim ve tüketimde aynı anda etkinlik) gerçekleştirilmesi ile mümkün olmaktadır. Bunlara pareto optimumunun yeterlilik koşulları denilmektedir. Faydanın ölçülemeyeceğini savunan ekonomistler, tüketim etkinliğini ve üretim etkinliğini sırasıyla, farksızlık eğrileri ve eş ürün eğrileri yardımıyla analiz etmişlerdir.⁹⁹

2.4. Sosyal Devlet ve Ekonomik Düzen

Sosyal devletin ekonomik düzeni piyasa ekonomisidir. Ancak, liberal devletin “serbest piyasa ekonomisi” sosyal devlette yerini “sosyal piyasa ekonomisine” bırakır. Sosyal devlette, böylece bireylerin temel ekonomik hak ve özgürlükleri olan özel mülkiyet hakkı, veraset hakkı, girişim ve sözleşme özgürlüğü korunmaktadır. Piyasa ekonomisinin temel kurumları yani özel mülkiyet, mübadele ve rekabet anayasa ve yasalarla güvence altına alınmıştır. Ancak, liberal devletten farklı olarak sosyal devlette belirli amaçların gerçekleştirilmesi için devlet anayasa ve yasalarla çizilen sınırlar içinde piyasanın işleyişine müdahale etmektedir.¹⁰⁰

Sosyal piyasa ekonomisi ilk olarak II. Dünya Savaşı sırasında Almanya'da ilk ekonomi bakanı olan Ludwig Erhard tarafından uygulanmıştır. Erhard, Alfred Müller-Armack'ın fikir alanında yaptığı katkılarla (Armack 1945 yılında Münster Deklarasyonu ile sosyal piyasa ekonomisinin yapı taşlarını ortaya koymuştur) 1948 yılından itibaren sosyal piyasa ekonomisine yönelik bir dizi reform başlatmıştır. 1948 yılında Erhard ve Armack tarafından “Sosyal Piyasa Ekonomisinin Kurulması İçin Koşullar” başlığı altında yapılan ortak açıklama ile sosyal piyasa ekonomisinin ana hatları ortaya konmuş ve Hamburg Deklarasyonu olarak anılan bu kararlar

⁹⁹ Çelebi, *a.g.e.*, s. 39; Bilen, *a.g.t.*, s. 69.

¹⁰⁰ Aktan ve Özkıvrak, *a.g.e.*, s. 28

doğrultusunda Para, Serbest Fiyat Politikası ve Rekabet Reformları gerçekleştirilmiştir.¹⁰¹

Alfred Müller-Armack tarafından formüle edilen sosyal piyasa ekonomisi, iki temel öğeye dayanır. Bunlar, başarı rekabeti ve sosyal dengelemedir. Klasiklerin serbest rekabet ve neo-klasiklerin tam rekabet kavramları yerine, sosyal piyasa ekonomisi başarı rekabetine dayanmaktadır. Rekabet, birden çok kişi veya birim arasında ortaya çıkan bir yarış olduğuna göre, yarış için taraflar sürekli birbirini etkileyerek, kendilerini başarmaya ve kazanmaya zorlamakta ve dolayısıyla başarmaya güdülenmektedirler. Başarmanın gereği olan çalışma ve çaba, rekabet sürecinin kaynağıdır. İşte bu nedenle ekonomik alandaki rekabet yarışı, başarı yarışı ve dolayısıyla başarı rekabeti olarak adlandırılır. Başarı rekabeti, sosyal piyasa ekonomisinin merkezi unsuru olurken; ekonomik sürecin toplumsal bir olgu olması, onun sosyal boyut içinde düzenlenmesini gerekli kılar. Çünkü; rekabet yarışı içindeki bireyler tek başına değil, toplumsal çevresiyle birlikte ve onunla sosyal etkileşim ilişkisi içindedir. Dolayısıyla, sosyal piyasa ekonomisinin ikinci unsuru sosyal dengeleme olmaktadır. Sosyal dengeleme, özel mülkiyetin varlık ve yaygınlaşmasının olduğu kadar, özgür çalışma imkânının ve özel girişimciliğin de ön koşuludur. Ayrıca sosyal dengelemenin olduğu bir ortamda, herkesin rekabet yarışına girme şansı gerçekleşir.

Müller-Armack'a göre, piyasa sistemi rekabet düzeni olarak korunmakta, rekabetin işlevleri piyasalara işlerlik kazandırmakta, ancak bu düzen sosyal açıdan dengelenmektedir. Sosyal Piyasa Ekonomisi için bu ikisi aynı derecede önemli olup, biri diğerinin ön koşuludur. Rekabetin getirdiği dinamizm ve verimlilik, sosyal dengelemeye fırsat yaratırken, sosyal dengeleme de, toplumda herkesi rekabet sürecine çekerek özgürlük, özel mülkiyet, özgür çalışma imkanı ve girişimcilik için fırsat yaratmaktadır. Sosyal piyasa ekonomisinde rekabet özgürlüğü ve sosyal dengeleme toplumsal açıdan bağdaştırılırken, bu durum aynı zamanda sosyal uzlaşma ve barışa hizmet etmektedir.¹⁰²

Sosyal piyasa ekonomisinin amacı piyasada özgürlük ve sosyal eşitlik ilkelerini bağdaştırmak, başka bir ifadeyle, bireysel özgürlük amacı ile insan davranışlarının

¹⁰¹ Aktan ve Özkıvrak, *a.g.e.*, s. 28

¹⁰² Hüsnü Erkan, *Sistem Sorununun Çözümünden Sorunların Çözümüne: Türkiye İçin Sosyal Piyasa Ekonomisi*, Konrad Adenauer Vakfı Yayını, Ankara 2001, <http://www.konrad.org.tr/index.php?id=387#b>, (05.01.2011)

sosyal bağlantıları arasında bir sentez bulmaktır. Bu ifadelerden anlaşıldığı üzere, sosyal piyasa ekonomisinin esasen iki temel boyutu bulunmaktadır. Birincisi ekonomik boyuttur: Sosyal piyasa ekonomisi, bir “ekonomik düzen” tipi ya da modeli olarak kabul edilmektedir. Bu ekonomik düzenin temel ilkeleri başında piyasa özgürlüğü ve rekabet gelmektedir. Sosyal piyasa ekonomisinin ikinci önemli boyutu “sosyallik” olarak belirtilmektedir. Müller-Armack’ın sosyal eşitlik ilkesi, sosyallik boyutu içinde düşünülen temel ilkelerden biridir.

Sosyal piyasa ekonomisinin temellerini bu iki boyutu esas alarak ortaya koymak gerekir. Nitekim sosyal piyasa ekonomisinin “ekonomik” boyutunun bilimsel temelleri Freiburg Okulu’nun ekonomik düzen teorisine dayalı olarak geliştirilmiştir. Sosyal piyasa ekonomisinin “sosyal” boyutu ise Hristiyan, Katolik, Protestan ve Lutheran sosyal etiğine dayalıdır. Özellikle Protestanlığın mesleki dayanışma, karşılıklı yardımlaşma ve iş ahlakı tesisi yönündeki düşünceleri sosyal piyasa ekonomisinin sosyal boyutunun oluşmasında etkili olmuştur.¹⁰³

Serbest piyasa ekonomisinden sosyal piyasa ekonomisine geçişle, “serbestlik” kavramı “sosyallik” kavramı ile ikame edilirken; piyasa ve rekabet süreci içindeki davranış serbestisi ortadan kalkmamakta, aksine sosyal piyasa ekonomisinde sosyallığın işlevi davranış serbestisini toplumda yaygınlaştırmak olmaktadır. Yani, sosyal piyasa ekonomisinde sosyal boyut, davranış serbestisini (özgürlüğünü) yalnızca sınırlı ve güçlü kesime değil, toplumda herkese genişletmek için devreye girmektedir. Böylece sosyal piyasa ekonomisi, rekabet özgürlüğünü herkese genişletecek araçlar içeren sosyal düzenlemelere, sosyal güvenlik önlemlerine başvurmaktadır.¹⁰⁴ Ayrıca, sosyal piyasa ekonomisi, piyasa ekonomisinin yararlarını, çeşitli sosyal hizmetler yoluyla gelir dağılımını değiştirmeyi amaç edinen bir sosyal politika ile uzlaştırmaya çalışmaktadır.¹⁰⁵ Dolayısıyla sosyallik, piyasada en düşük gelir grubunun yaşam

¹⁰³ Coşkun Can Aktan, “Freiburg İktisat Okulunun Öğretisi: Ekonomik Düzen Teorisi, Ekonomik Anayasa Hukuku, Sosyal Piyasa Ekonomisi”, içerisinde: Politik İktisat, İzmir: Anadolu Matbaası, 2000,

<http://www.yigitoglu.org/read/?art=4485&t=FREIBURG+%C4%B0KT%C4%B0SAT+ve+HUKUK+OKULU>, (05.01.2011)

¹⁰⁴ Hüsnü Erkan, *Sistem Sorununun Çözümünden Sorunların Çözümüne: Türkiye İçin Sosyal Piyasa Ekonomisi*, Konrad Adenauer Vakfı Yayını, Ankara 2001, <http://www.konrad.org.tr/index.php?id=387#b>, (05.01.2011)

¹⁰⁵ T. E. Chester, “Batı Almanya-Bir Sosyal Piyasa Ekonomisi”, (Çev.Mualla Öncel), *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt: 29, Sayı: 1, 1972, ss. 343-353, s. 347-348.

standartlarının iyileştirilmesini ve tüm toplum üyelerinin ekonomik ve sosyal sorunlara karşı korunmasına hizmet eden bir önemli bir unsur olarak da karşımıza çıkmaktadır.¹⁰⁶

Bu anlayış içinde sosyal piyasa ekonomisinde; ekonomi politikaları ile sosyal politikalar, ayrı ayrı değil; karşılıklı etkileşim ilişkisi içinde birlikte ele alınır. Sosyal politikalar diğer toplumsal sistemlerle uyumlulaştırılır ve bütünleştirilir. Bu nedenle sosyal piyasa ekonomisinin politika uygulamalarında temel ilke ve değerler olarak; özgürlük, adalet, barış, güvenlik ve refah ilkeleri sürekli gözetilir. Bunlar, en üst temel toplumsal amaçlar olarak ele alınır. Makroekonomik amaçlarla sosyal politika önlemler kataloğu bu üst amaçlardan türetilerek uygulamaya aktarılır. Sosyal piyasa ekonomisinin sosyal politikaya ilişkin önlemler kataloğunda şu unsurlar yer almaktadır: İşgücü istihdamının güvence altına alınması, İşgücünün korunması, İş güçlüklerine karşı sigorta güvencesi, Gelir dağılımının iyileştirilmesi, Aile yardımı, Sosyal yardım ve İşgücünün yönetime katılması.¹⁰⁷ (Tablo 1.1)

Sosyal piyasa ekonomisi taraftarlarına göre; ekonomik özgürlüğü en geniş biçimde tutmanın yolu, haksız ve yıkıcı rekabeti önlemekten geçmektedir. Bu yüzden, serbest piyasa ekonomisi, toplumda haksız ve yıkıcı rekabet yoluyla özgürlük alanının daralmasına yol açarken; sosyal piyasa ekonomisi, rekabet özgürlüğünün sınırlarını rekabet yasasıyla çizip, başarı rekabetini korurken toplam özgürlük alanını genişletmesine hizmet etmektedir.¹⁰⁸ Etkin rekabetin sağlanması için devletin rekabet hukukunu oluşturması, rekabeti teşvik etmesi ve haksız rekabeti önlemesi; parasal istikrarı ve fiyat istikrarını sağlaması, özel mülkiyet haklarını güvence altına alacak yasal düzenlemeler yapması ve özel mülkiyeti koruması, sosyal adalet, sosyal eşitlik ve sosyal güvenliği sağlayacak yasal ve kurumsal düzenlemeleri gerçekleştirmesi de önem arz etmektedir.¹⁰⁹

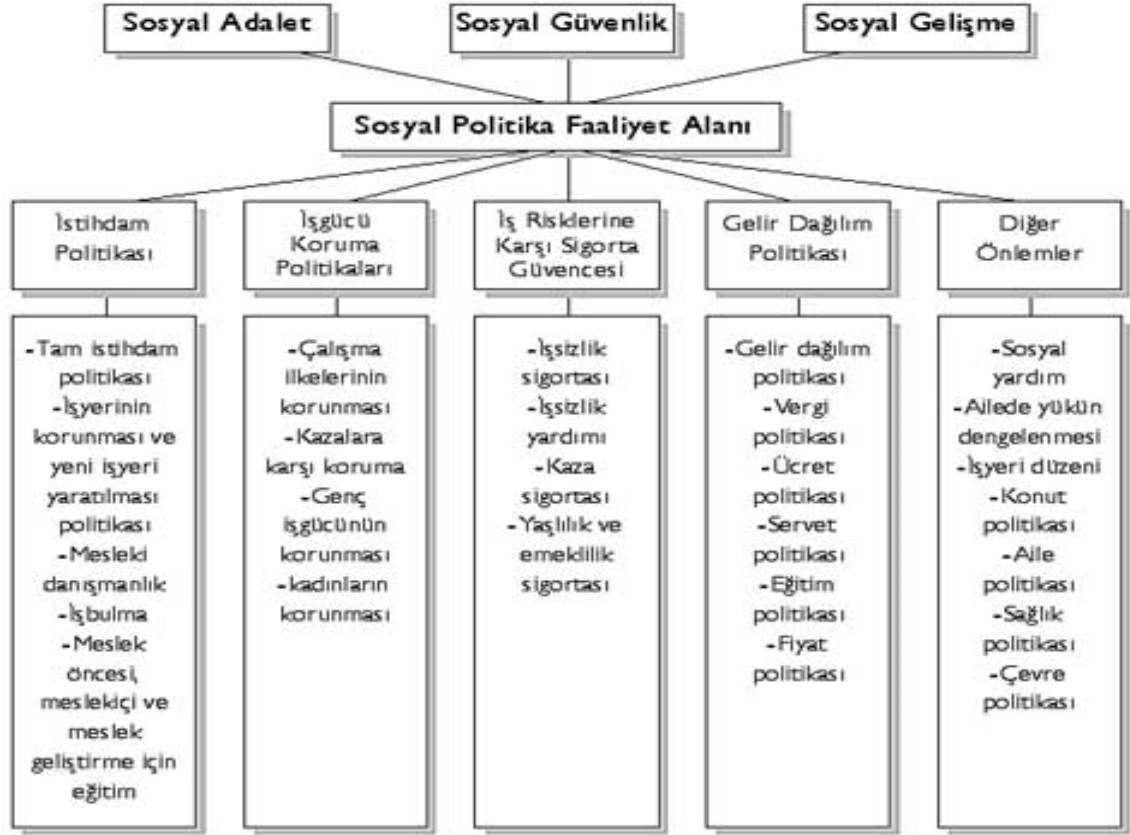
¹⁰⁶ Ahrens, Heinz; “*The Social Element in the Social Market Economy*”, in: (Ed) Winfried Jung, Social Market Economy, An Economicsystem For Developing Countries, 2nd Ed. Sankt Augustin, Academia Verlag Richarz, 1991, pp. 101-114, p.101’den aktaran Aktan ve Özkıvrak, *a.g.e.*, s. 29

¹⁰⁷ Hüsnü Erkan, *Sistem Sorununun Çözümünden Sorunların Çözümüne: Türkiye İçin Sosyal Piyasa Ekonomisi*, Konrad Adenauer Vakfı Yayını, Ankara 2001, <http://www.konrad.org.tr/index.php?id=387#b>, (05.01.2011)

¹⁰⁸ Hüsnü Erkan, *Sistem Sorununun Çözümünden Sorunların Çözümüne: Türkiye İçin Sosyal Piyasa Ekonomisi*, Konrad Adenauer Vakfı Yayını, Ankara 2001, <http://www.konrad.org.tr/index.php?id=387#b>, (05.01.2011)

¹⁰⁹ Aktan ve Özkıvrak, *a.g.e.*, s. 29

Tablo 1.1. Sosyal Piyasa Ekonomisinin Sosyal Politika Önlemler Katalogu



Kaynak: Hüsnü Erkan, *Sistem Sorununun Çözümünden Sorunların Çözümüne: Türkiye İçin Sosyal Piyasa Ekonomisi*, Konrad Adenauer Vakfı Yayını, Ankara 2001, <http://www.konrad.org.tr/index.php?id=387#b>, (05.01.2011)

Değinilen bu yapılanmanın oluşturulması için piyasa sisteminin, devletin bilinçli ve bilimsel politikalarıyla yönlendirilmesi gerekir. Sosyal piyasa ekonomisini getirecek kural ve kurumlar bütününün hukuk devleti anlayışı içinde, liberal özgürlüklerle sosyal dengelemeyi güvence altına alacak politikalar üretmesi gerekir. Liberalizm ve sosyalizmden farklı olarak sosyal piyasa ekonomisinde devletin aktif bir ekonomik sistem, rekabet, konjonktür ve sosyal politika izleme yükümlülüğü vardır. Verimlilik ve sosyal dengelemeyi bağdaştırırken toplumda ekonomik gücün de dengeli dağılımı önem kazanır. Devlet izlediği politikada, rekabet ve piyasa sistemine ters düşmeyen araçlarla aktif bir ekonomi ve toplum politikası oluşturur. Devlet, özel inisiyatif ve girişimciliği teşvik eder. Bu nedenle sosyal piyasa ekonomisinde, en az veya en küçük devlet tezi değil; daha etkin işleyen devlet düşüncesi önceliklidir. İşlevsel devlet, gereksiz yere büyütülemez, ancak işlevlerini etkin biçimde yerine getirebilecek güç ve genişlikte

olması gerekir. Böylelikle devlet, bireyin ve piyasanın etkinliğini sağlayan bir sosyal partner olmaktadır.¹¹⁰

İlk bakışta birbirine zıt unsurların çelişir biçimde yan yana getirilmesi gibi görünen sosyal piyasa ekonomisi yeni bir senteze ulaşma çabası sayılmalıdır.¹¹¹ Nitekim, Avrupa Birliği'nin amaçları arasında Nice Antlaşması'nda "açık piyasa ekonomisi" ve "yüksek istihdam" yer alırken; Avrupa Anayasası'nda "sosyal piyasa ekonomisi" ve "tam istihdam" yer almaktadır (md. I/3(3)). Birlik, tam istihdam ve toplumsal ilerleme hedefine sahip rekabet gücü yüksek bir sosyal piyasa ekonomisi¹¹², dengeli ekonomik büyümeye dayanan, sürdürülebilir şekilde Avrupa'nın kalkınmasını amaçlamaktadır. Ayrıca Anayasa'da yer alan birçok düzenlemede de bu amaca atıfta bulunmaktadır.¹¹³

3. SOSYAL REFAH DEVLETİNİN AMAÇLARI

Gelişmiş Batı ülkelerinde ortaya çıkan ve gittikçe gelişen refah devletlerinin, neo-liberal düşüncenin ön plana geçmesine kadar olan süreç içerisinde, vergileri ve harcamaları sürekli artırdığı, yoğun bir şekilde sosyal güvenlik, sağlık, eğitim, konut, transferler vb. gibi sosyal refah hizmetlerine yöneldiği görülmektedir. Bu harcamaların hepsinin amacı, dolaylı olarak sosyal adaleti gerçekleştirmektir.¹¹⁴ Sosyal devletin temel amaçlarından biri olan adil gelir dağılımı; toplumda kişilerin elde ettikleri gelirler arasında çok büyük uçurumların olmamasını, milli gelirin kişiler ve sınıflar arasında toplumsal gerginliklere yol açmayacak şekilde dağılmasını, dolayısıyla toplumca kabul edilebilir bir gelir paylaşımını ifade etmektedir. İşte sosyal devletten beklenen; kamu gelirlerini (özellikle artan oranlı vergiler) ve kamu harcamalarını (özellikle sosyal

¹¹⁰ Hüsnü Erkan, *Sistem Sorununun Çözümünden Sorunların Çözümüne: Türkiye İçin Sosyal Piyasa Ekonomisi*, Konrad Adenauer Vakfı Yayını, Ankara 2001, <http://www.konrad.org.tr/index.php?id=387#b>, (05.01.2011)

¹¹¹ Chester, *a.g.m.*, s. 347-348.

¹¹² Anayasa'da Birliğin amaçları arasında yer alan "Rekabet Gücü Yüksek Bir Sosyal Piyasa Ekonomisi" ifadesinin eleştirisi için Bkz: Yüksel Akkaya "AB Anayasası ve Kapitalizmi Tahkim Etmek" (22.01.2005), http://www.sendika.org/yazi.php?yazi_no=1617, (E.T. 26.06.2011); Meryem Koray, "Yaşlı Kıtada Fetret Devri" *Radikal Gazetesi*, 02.06.2005 s.11., <http://www.radikal.com.tr/haber.php?haberno=154533>, (E.T. 26.06.2011)

¹¹³ Aziz Çelik, "Avrupa Birliği Anayasası: Sosyal Haklar Açısından Kaçırılan Bir Fırsat", ss. 1-8, s. 3, http://www.kristalis.org.tr/aa_dokuman/AB%20Anayasasi%20iscisi%20Haklari%20Acisindan.pdf, (28.09.2010); Banu Uçkan, "Avrupa Anayasasının Genel Çerçevesi ve Sosyal Politikalara İlişkin Temel Düzenlemeleri", *Çalışma ve Toplum*, 2005/3, ss. 107-136, s. 116, <http://www.calismatoplum.org/sayi6/makale%203.pdf>, (26.06.2011)

¹¹⁴ Özdemir, *Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti*, s. 73

transferler) kullanarak toplumu oluşturan kişiler arasında zenginden fakire doğru geliri yeniden dağıtması ve servet ve gelirler arasındaki dengesizlikleri azaltmaya çalışması; milli gelirin adaletsiz dağılımı sonucunda yoksul düşen kişileri, güçsüzleri, düşkünleri, bakıma muhtaç çocukları korumasıdır. Bu amaç sosyal adaleti sağlamak şeklinde de ifade edilmektedir.¹¹⁵ Refah devleti bu şekilde; toplumda yoksulluğu azaltarak refahı arttırmayı, yaşam kalitesini yükseltmeyi ve gelir dağılımını düzeltmeyi amaç edinmiştir.¹¹⁶

Refah devletinin temel özelliği, serbest piyasa ekonomisinin tek başına ekonomik gelişmeyi sağlamada yeterli olmadığı ve bu nedenle devlet müdahalesinin gerekli olduğu görüşüdür. Bu yüzden devlet, toplumsal risklere karşı çalışanları sosyal sigorta sistemiyle, diğer toplumsal grupları da sosyal yardım programlarıyla sosyal güvenlik sistemi içine alarak koruma ve temel bir yaşam seviyesi sağlama görevini üstlenmiştir. Devlet, ekonomideki aşırı dalgalanmaların, yoksulluk ve işsizliğin artması gibi toplumsal açıdan yaratabileceği olumsuz sonuçları azaltmak ve kontrol edebilmek için para, vergi, harcama ve gelir transferi politikaları aracılığıyla etkin rol üstlenmiştir. Bu anlamıyla da refah devleti, II. Dünya Savaşı'nı izleyen yıllarda batı Avrupa ülkeleri başta olmak üzere, birçok ülkede yaygın biçimde uygulamaya konulmuş ve bu dönem Keynesci refah devleti anlayışının altın çağı olmuştur.

Keynesci ya da sosyal refah devleti, vatandaşların belirli bir yaşam seviyesinin altına düşmeden yaşayabilmeleri ve negatif ya da seçim haklarından tam olarak yararlanabilmeleri için sosyal ve ekonomik haklarla desteklenmesi temeli üzerine kurulmuştur. Kişilerin sosyal refah programlarından yararlanma hakkı, temel vatandaşlık hakları arasında kabul edilmiştir. Toplumsal birlik ve dayanışma kavramının, toplumun tüm bireylerinin ekonomik özgürlüklerinin artırılması, toplumsal eşitliğin ve adaletin gerçekleştirilmesiyle bağlantılı olduğu anlayışı benimsenmiştir.¹¹⁷

Dolayısıyla, sosyal devlet ilkesi devlete mevcut sosyal ve ekonomik düzene yeni bir şekil verme yetki ve görevini yüklemiştir. Sosyal devlet toplum içinde zayıf olan kesimleri himaye edici önlemler almaktadır. Sosyal devletin amacı, toplumun bütün üyelerine insan haysiyetine yaraşır bir hayat sürebileceği ekonomik ve sosyal ortamı hazırlamaktır. Sosyal devlet hukuki eşitliğin yanı sıra herkesin bu ilkeden fiilen

¹¹⁵ Aktan ve Özkıvrak, *a.g.e.*, s. 45

¹¹⁶ Bilen, *a.g.t.*, s. 112

¹¹⁷ Sallan Gül, *Sosyal Devlet Bitti...*, *a.g.e.*, s. 147-148

faydalanmasına imkan verecek şartları yaratmayı, herkesin hak ve eşitliklerden eşit olarak yararlanmasını önleyen engelleri ortadan kaldırmayı, takip ettiği ücret ve vergi politikası ile milli gelirin dağılımına yön verirken, herkesin milli gelirden adil bir pay almasını amaçlar. Aslında sosyal devlet toplum içindeki kuvvetler arasındaki huzursuzluk ve gerginlikleri gidererek toplumun bütünlüğünün teminine çalışır.¹¹⁸

Geniş anlamda sosyal refah, ekonomik ve sosyal risklere karşı kişiyi koruma amacı yanında; tam istihdamın sağlanması, konut edindirme ya da yerleştirme, mesleki ve genel eğitim, meslek seçmede yardım, ekonomide verimliliğin arttırılması ve sağlık hizmetlerinin sunulması yoluyla toplumun tüm üyelerinin refahının belirli bir seviyenin altına düşmesinin engellenmesi gibi alanları da kapsar.¹¹⁹

Avrupa sosyal devletlerinin öncelikle hedeflediği konular arasında; belirli bir sosyal güvenlik düzeyi, sağlık ve refah hizmetlerinden serbestçe yararlanma olanağı, belirli bir yaşa kadar eğitim olanağı, asgari bir gelir düzeyi ve konut yardımları yer almaktadır ve Avrupa sosyal devletleri bunları önemli ölçüde gerçekleştirmişlerdir. Ancak, ekonomik büyüme, zenginleşme, yeni ihtiyaç ve isteklerin ortaya çıkmasıyla birlikte refah devletinin başlangıçtaki hedeflerine yeni hedefler eklenmiştir ki bunlar; yoksulluğun ortadan kaldırılması, eşitsizliğin giderilmesi, sosyal bütünleşmenin sağlanması ve toplumsal katılımın yaygınlaştırılmasıdır.¹²⁰

Görüldüğü üzere sosyal devlet anlayışının hakim olduğu bir ülkede devletin; eşitsizliklerin giderilip sosyal adaletin sağlanmasından, sosyal güvenliği sağlamasına, eğitim, sağlık, konut gibi hizmetleri sunmasından yoksulluğun azaltılmasına kadar pek çok hizmeti yerine getirmesi gerekmektedir.¹²¹ Sosyal devlet bu görevlerini yerine getirirken asıl amaç; bölüşümde adaletin sağlanması, geniş kitlelerin yaşam düzeyinin yükseltilmesi ve böylece insan onurunun korunması olmaktadır.¹²² Sosyal devlet amaçlarını gerçekleştirmek için ise çeşitli sosyal politika araçlarına başvurmaktadır.

¹¹⁸ Murat Bakan, “Türkiye’de Sosyal Devlet ve Harcamalarının Seyri”, Marmara Üniversitesi S.B.E., (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), İstanbul, 2003, s. 12

¹¹⁹ Sallan Gül, *Sosyal Devlet Bitti..*, a.g.e., s.151

¹²⁰ Meryem Koray, *Avrupa Toplum Modeli*, İstanbul: TÜSES Yay., 2002, s.186

¹²¹ Akgül Yılmaz, a.g.e., s. 10

¹²² Özdemir, *Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti*, s. 74

4. SOSYAL REFAH DEVLETİNİN ARAÇLARI

Sosyal devletin amaçlarına ulaşmak için kullandığı sosyal politika araçları, hem ülkeden ülkeye hem de dönemler itibariyle farklılıklar göstermekle birlikte, literatürde bu konuda farklı yaklaşımlar mevcuttur. Örneğin, Titmuss'a göre sosyal politika araçları ikiye ayrılmaktadır: i) İlk olarak mali refah, devletin genel refah faaliyetleri kapsamında yer almakta ve mali refah sisteminde sosyal amaçlar, vergileme yoluyla gerçekleştirilmektedir. ii) Kurum-içi refah (mesleki refah ya da şirket refahı) ise, devlet faaliyetinden bağımsız şekilde geliştiği ölçüde genel refah faaliyetleri kapsamında yer almamakta ve firmanın istihdam ettiği işgücüne sağladığı çeşitli dolaysız faydaları (firmanın sağlık kliniği kurması ya da emekli maaşı bağlaması gibi.) ifade etmektedir. Gough da refah devletinin geniş anlamda iki temel aracı olduğunu kabul etmektedir. Gough'a göre, i) Vergi sistemi aracılığı ile refah hizmetleri doğrudan sağlanabilir ve ii) Kişi ve firmaların özel faaliyetleri sosyal refahı artırmak için devletçe düzenlenebilir. Düzenleme ya da regülasyon ise vergileme politikasını ve tüm sosyal mevzuatı kapsamaktadır.¹²³

Barr ise refah devletinin amaçlarına ulaşmak için kullandığı araçları geniş anlamda iki şekilde belirtmektedir¹²⁴:

- Sosyal sigorta ve katkı gerektirmeyen (primsiz) faydalar, devlet tarafından sağlanan nakdi faydalardır. Katkı gerektirmeyen primsiz faydalar, bir katkı ya da gelir testi söz konusu olmaksızın belirli bir olasılık temeline dayalı olarak elde edilen evrensel faydalar ve sosyal yardımlardan oluşmaktadır
- Devletçe sağlanan ayni faydalar ise eğitim, tıbbi bakım ve genel olarak düşkünlerin, ruhsal ve fiziksel açıdan sağlıklı olmayan kişilerin ve korunmaya muhtaç çocukların bakımını kapsayan geniş bir faaliyet alanını içermektedir.

Yukarıda belirtildiği gibi, refah devletinin araçları konusunda farklı yaklaşımlar mevcut olsa da, refah devletinin temel özellikleri ve amaçları göz önüne alındığında sosyal politika araçlarını genel olarak dar ve geniş anlamda incelemek mümkündür. Ancak çalışmamızın konusu itibariyle sadece dar anlamda sosyal politika araçları kapsamlı şekilde ele alınacaktır.

¹²³ Ian Gough, *The Political Economy Of The Welfare State (Critical Texts In Social Work and The Welfare State)*, London, Macmillan Press, 1979, s. 3-4.'dan aktaran Aktan ve Özkıvrak, *a.g.e.*, s. 52

¹²⁴ Nicholas Barr, *The Economics Of The Welfare State*, Second Edition, California: Stanford University Press, 1993, 7-8.'dan aktaran Aktan ve Özkıvrak, *a.g.e.*, s. 53

Dar anlamda sosyal politika araçları; özellikle sosyal devletin toplumdaki güçsüz, yoksul ve muhtaç durumda olan kişileri koruma, çalışanların durumunu iyileştirme ve kişilere gelecek güvencesi sağlama amaçları ile ilişkili olup; sosyal sigortalar, sosyal teşvik, sosyal yardım, sosyal tazmin ve sosyal hizmetleri kapsamaktadır.¹²⁵

4.1. Dar Anlamda Sosyal Politika Araçları

Sosyal güvenlik, modern ulusların kendi vatandaşlarını korumak için en önemli araçlarından biridir. Sosyal güvenlik ortaya çıkış itibarıyla ekonomik yönden güçsüzleri, insanca yaşamak için yeterli geliri olmayanları korumayı amaçlamıştır. Sosyal güvenlik bu amaçlarını iki yolla yerine getirmeye çalışır. Bunlardan birincisi, sosyal yardım ve hizmetler¹²⁶, ikincisi ise, sosyal sigortalardır.¹²⁷ Sosyal sigortalar yardım görecektir olanın maddi katkısıyla işlerken, sosyal yardımlar ve hizmetler, ilgilinin herhangi bir katkısı bulunmaksızın kısmen veya tamamen devlet bütçesinden sağlanır. Sosyal sigortalarda işçi ve işveren tarafından ödenen katkıların genelde yeterli olmamaları nedeniyle, bu hizmetin devletin yaptığı yardımlarla yürüdüğü bilinmektedir.¹²⁸

Dar anlamda sosyal politika araçları; sosyal sigorta, sosyal yardım, sosyal hizmet ve sosyal tazmin uygulamalarından oluşur. Sosyal sigortalar, ödenen prim karşılığı edime, sosyal tazmin kamunun sorumluluğundaki bir zarar karşılığı tazminata ilişkin olup, her ikisinde de amaç kişileri risk öncesi mevcut yaşam düzeyine yaklaştırmaktır. Sosyal yardım ve sosyal hizmet uygulamasında amaç, yoksul kişilerin zorunlu ihtiyaçlarını karşılamak ve böylece onlara minimum bir gelir sağlamak iken; sosyal teşvik uygulaması, minimum ve üstünde bir gelire sahip olan kişilerin refahını amaçlayan bir uygulamadır.¹²⁹

¹²⁵ Aktan ve Özkıvrak, *a.g.e.*, s. 54

¹²⁶ Sosyal yardımlar ve sosyal hizmetler, ilk kez Danimarka'da 1891 yılında kabul edilen yasayla, yaşlılara yönelik yaşlılık aylığı programı ile ortaya çıkmıştır. Sosyal yardım programları alanında Danimarka'yı diğer İskandinav ülkeleri, onları da İngilizce konuşan ülkeler daha da genişleyerek takip etmiştir.

¹²⁷ Modern anlamda sosyal sigortalar dünyada ilk kez Almanya'da 1881 tarihinde Başbakan Bismark ve İmparator I. Wilhelm tarafından kurulmuştur. Almanya'yı 1887 yılında Avusturya, 1891 yılında Macaristan, 1894 yılında Norveç ve Fransa, 1895 yılında Finlandiya, 1898 yılında İtalya, 1900 yılında İspanya, 1911 yılında İngiltere ve 1930'lardan sonra da sırayla Rusya, Japonya, ABD, Kanada ve diğer ülkeler takip etmiştir. Bilen, *a.g.t.*, s. 105

¹²⁸ Bilen, *a.g.t.*, s. 103,104

¹²⁹ Aktan ve Özkıvrak, *a.g.e.*, s. 63-64

Sözü geçen yöntemlerin ayrımında temel ölçüt sosyal gelirlerin sağlanış yöntem ve biçimleridir. Sosyal güvenliğin finansman biçimleri ise ikinci derecede bir ölçütü oluşturmaktadır. Bununla birlikte uygulamada şu ya da bu yöntemin seçilmiş olmasında, daha çok finansman sorunlarıyla ilgili düşünceler göz önünde bulundurulmuş olabilir. Yukarda değinilen yöntemlerden her biri diğerlerinin yerini doldurabilecek ve tek başına sosyal risklere karşı güvenliğı sağlayabilecek niteliktedir. Ancak bu yöntemlerin, genellikle uygulamada olduğu gibi, birbirini tamamlar biçimde birlikte kullanılması daha anlamlıdır.¹³⁰

4.1.1. Sosyal Sigortalar

Sosyal güvenlik tekniklerinin en gelişmiş ve yaygın olanını oluşturmaktadır. Bir ülkede çalışanların karşı karşıya kalabilecekleri belli sayıda sosyal riskleri zorunlu olarak işçi ve işverenlerinde katılmasıyla devlet tarafından kurulup örgütlenen fakat özerk yönetilen bir kurum tarafından karşılanmasına yönelik bir sigorta tekniğidir. İlgililerin maddi katkısı söz konusu olduğu için primli sosyal güvenlik sistemleri arasında sayılmaktadır.¹³¹

Başka bir tanıma göre ise sosyal sigorta¹³², “devletçe 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.”¹³³ Sosyal sigorta, belli mesleksen, fizyolojik, ekonomik ve sosyal riskleri karşılamak için, öngörülen önlemlerin giderlerine katkıda bulunmaktır. Sosyal sigortalar, asgari yaşam garantisi sağlamanın yanında, ulusal gelirin bir bölümünün yeniden dağıtımını da gerçekleştirirler.¹³⁴ Genel olarak işçi, işveren ve devlet tarafından finanse edilirler. En önemli özellikleri ilgililerin zorunlu katkısının olmasıdır. Katılımın zorunlu olması, belli sayıda riski kapsamayı açısından özel sigortalardan ayrılır.¹³⁵

¹³⁰ Sait Dilik, “Sosyal Yardımlar-İki Anlamli Bir Terim”, *SBF Dergisi*, Ankara: Ankara Üni. Yay., Cilt: 35, Sayı: 1, Ocak-Aralık 1980, s. 68.

¹³¹ Aysen Tokol, *Sosyal Politika*, 2. Baskı, Uludağ Üniversitesi Güçlendirme Vakfı Yayını, Bursa 2000, s. 152

¹³² Sosyal sigortaların dünyada ortak kabul görmüş dokuz ana kolu vardır: 1. Hastalık halinde sağlık yardımı, 2. Hastalık ödenekleri, 3. Analık, 4. Sakatlık, 5. Yaşlılık, 6. İş Kazası ve meslek hastalığı, 7. Ölüm, 8. Aile yardımları ve 9. İşsizlik sigortasıdır. Bilen, *a.g.t.*, s. 104

¹³³ Sözer, *a.g.e.*, s. 12.

¹³⁴ Cahit Talas, *Sosyal Politika*, Ankara, 1980, s.324-325; DPT, *Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Yayın No: DPT: 1556, Ankara, 1977, s. 25.

¹³⁵ Tokol, *a.g.e.*, s. 152,153

Sosyal sigorta, çalışırken katkı sağlayan ya da prim ödeyen insanların katkıları karşılığında çeşitli faydalar elde etmesine ve böylece onların gelir elde etme yeteneğinin kaybı, işsizlik, hastalık, sakatlık, ölüm gibi risklere karşı korunması prensibine dayanmaktadır. Sosyal sigorta, devletçe dizayn edilen, özerk ve çalışanların üyeliğinin zorunlu olduğu kamu sosyal sigorta kurumlarınca sunulmakla birlikte¹³⁶, belirli bir beklenmedik durum karşısında, bireylerin herhangi bir varlık testine ya da araştırmasına (means-test) tabi tutulmadan bir ödeneği almaya hak kazandığı sistemdir. Bu sistemde kişilere genel olarak önceden ödenen primler ya da katkılar ile işsizlik ya da belirli bir yaş sınırına ulaşma gibi belirli bir olasılığın gerçekleşmesi temeline dayalı olarak ödeme yapılır. Görüldüğü üzere, sosyal sigortada da, özel sigorta da olduğu gibi kişiler, ödedikleri primin karşılığı olarak fayda elde etmektedirler. Ancak sosyal sigorta, özel sigortadan farklı olarak sosyal tazmin ve sosyal yardım kurumlarının niteliklerini de taşıdığı için, kişilere sosyal sigorta kapsamında yapılan ödemeler, ödenen primin tam karşılığını teşkil etmemekte ve sosyal sigorta uygulamasında, işçi yanında işverenden de prim toplanmakta ve ayrıca devletin katkıları da bulunmaktadır.¹³⁷

Sosyal sigortalarda her sigortalıdan kişisel rizikosuna göre değil, gelir düzeyine göre prim alınmaktadır. Sosyal sigorta sistemi bir tür sigortalılar arası yeniden gelir dağılımına yol açarak, sosyal dengesizlikleri azaltmaktadır. Sosyal sigortalar başlıca şu ilkelere dayanır:¹³⁸

- Zorunluluk ilkesi: sosyal sigortalar sisteminin evrenselliğinin bir sonucu olarak, sosyal güvenlik programlarına katılım zorunludur.
- Sigortacılık ilkesi: sigortacılık tekniğinden yararlanılarak, sigortalılar arasında olası risklerin tüm gruplara dağıtılması ya da eşitlenmesi söz konusudur.
- Prim ödeme (kendi kendine yardım) ilkesi: her sigortalı kendi riskine uygun primi seçer ve öder. Dolayısıyla bu ilke çalışanların (işçi, memur ve diğerleri) primlerine uygulanmaktadır.
- Sigortalılar arasında yeniden gelir dağılımı: yüksek gelirli sigortalılardan diğer sigortalılara oranla ve bunlar yararına daha yüksek prim alınmaktadır.
- Finansmanına dışarıdan katkı ilkesi: işverenler ve çoğu kez devlet sosyal sigortaların finansmanına katkıda bulunmaktadır.

¹³⁶ Aktan ve Özkıvrak, *a.g.e.*, s. 64; Bent Greve, *Historical Dictionary Of The Welfare State*, London: The Scarecrow Press, 1998, s. 111

¹³⁷ Özdemir, *Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti*, s. 92-93; Aktan ve Özkıvrak, *a.g.e.*, s. 64; Bakan, *a.g.t.*, s.61.

¹³⁸ Sallan Gül, *Sosyal Devlet Bitti...*, *a.g.e.*, s. 154

Sosyal sigortaların gelişim tarihine bakıldığında, sosyal sigorta uygulamasının gelişmiş batı ülkelerinde sanayileşme ile birlikte ortaya çıktığı ve II.Dünya Savaşı'nı takip eden yıllarda hızla bütün dünyada yaygınlaşarak sosyal güvenliğin bir amaç olarak benimsendiği görülmektedir.¹³⁹

Sosyal güvenliğin ve refah devleti uygulamasının en önemli aracı olan “sosyal sigorta sisteminin” bütün dünyada belirli bir standarda kavuşması, bu sistemin Almanya’da (Bismark’ın çabaları sonucunda 1883–1889 yılları arasında hastalık, kaza, sakatlık ve yaşlılık sigorta dallarını kapsayan bir örgütlenmeye gidilmiştir) uygulanmasıyla başlamış,¹⁴⁰ daha sonra 1942 Beveridge Raporu, 10 Mayıs 1944 Philadelphia Bildirisi, 10 Aralık 1948 İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi (md. 23–25) ve çeşitli ILO sözleşmeleri ile evrensel bir nitelik kazanmıştır.¹⁴¹

Sosyal sigorta yoluyla sağlanan sosyal güvence, özellikle çalışan nüfusa yönelik bir sosyal refah devleti uygulamasıdır. Bu sistem, tüm nüfus kesimini değil, sadece çalışanları güvence kapsamına almaktadır. Bağımlı (işçiler ve memurlar) ve bağımsız (serbest meslek mensupları) çalışanların hepsi bu sistemde sosyal koruma altına alınmaktadır. Bu sistemde, sosyal sigorta kapsamına alınan riskler açısından en fazla pay ayrılan alanı ise, yaşlıların belirli bir çalışma yaşamı sonrasında elde etmeye hak kazandıkları emeklilik aylıkları oluşturmaktadır.¹⁴²

4.1.2. Sosyal Yardım

Sosyal yardım, *“mutlak yoksulluk içinde olup, temel ihtiyaçlarını karşılayamayan ve yaşamlarını en düşük düzeyde dahi sürdürmekte güçlük çeken kişi ve ailelere karşılıksız olarak sağlanan aynı ve nakdi yardımlar”* şeklinde tanımlanabilir. Bireyleri en kısa zamanda kendi kendine yeter hale getirme amacı taşıyan bu yardımlar, bir defaya mahsus veya sürekli olabilmenin yanında, resmi kuruluşlar veya kanunların verdiği yetkiye dayanarak yarı resmi ve gönüllü kuruluşlarca yerine getirilir.¹⁴³

¹³⁹ Turan Yazgan, *İktisatçılar İçin Sosyal Güvenlik*, İstanbul: Türk Dünyası Araştırmaları Vakfı Yayını, 1992, s. 93

¹⁴⁰ Pierre Rosanvallon, *Refah Devletin Krizi*, (Çev. Burcu Şahinli), Birinci Baskı, Dost Kitabevi, Ankara, 2004, s. 125-126; Özdemir, *Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti*, s. 92

¹⁴¹ Sallan Gül, *Sosyal Devlet Bitti.., a.g.e.*, s. 152.

¹⁴² Özdemir, *Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti*, s. 92-93.

¹⁴³ DPT, *Sosyal Hizmetler ve Yardımlar Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı, Ankara 2001, s. 14, 51; Sevda Taştekil, “Sosyal Hizmet Kavramı ve Sosyal Hizmetlerin Sosyal Güvenlik Sistemi İçindeki Yeri ve Önemi”, *İktisat ve Maliye*, Cilt:36, Sayı:11, Kasım 1989, s. 461.

Sosyal yardım, aynı ya da nakdi şekilde sağlanabilir. Bu yardımlar, sosyal sigortada olduğu gibi katkı ya da prim ödenmesini gerektirmeyen faydalardır ve devlet gelirlerinden karşılanmaktadır.¹⁴⁴ Sosyal yardım sağlanması, kişilerin muhtaç durumda bulunmasına bağlıdır.¹⁴⁵ Muhtaç olmanın ölçüsü, ilgili düzenlemelerde yer almıştır. Buna göre 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 hali”dir.¹⁴⁶ Başka bir tanıma göre muhtaçlık, “kendisinin ve bakmak zorunda olduğu kişilerin, yerel ölçülere göre geçimini, kendi kaynaklarıyla hiç ya da yeterli derecede sağlama durumunda olmayan ve geçim kaynaklarını başka bir taraftan, özellikle (nafaka ödeme yükümü taşıyan) akrabalarından elde edemeyen kişidir.”¹⁴⁷ Sosyal hizmetlerden yararlanmada böyle bir zorunluluk sözkonusu değilken, sosyal yardımlardan yararlanma muhtaçlık kriterine bağlanmıştır.¹⁴⁸

Sosyal yardımı hak etme kriterleri ülkeden ülkeye farklılık göstermekle birlikte genellikle diğer tür yardımların mümkün olmadığı durumlarda sözkonusu olabilmektedir. Bunun yanında, bu yardımların yapılabilmesi için varlık testinin¹⁴⁹ (means–test) uygulanması gerekebilmektedir. Birçok ülkede, sosyal yardım alanlar, genellikle işsizlik veya hastalık ödeneklerini ya da çeşitli emeklilik türlerini hak kazanma koşullarına sahip olmayan kişilerdir.¹⁵⁰

Sosyal yardımlarda izlenen amaç yardım görenin mümkün olan en kısa sürede yeniden çalışabilme, gelir sağlama ve böylece kendi geçimini sağlama olanağına kavuşturulmasıdır. Kişinin varlığını güvence altına alma ile onun yeniden çalışma ve gelir sağlama olanağına kavuşmasına yardımcı olma arasında bağ kurması sosyal yardım tedbirlerinin kendine özgü bir niteliğidir.¹⁵¹

“Sosyal yardım”, sosyal güvenlik sisteminin açıklarını kapatıcı bir önlem, sosyal güvenlik ağının en son parçasıdır. Diğer bir ifadeyle, sosyal sigortaların kapsamı dışında

¹⁴⁴ Aktan ve Özkıvrak, *a.g.e.*, s. 65

¹⁴⁵ Dilik, “Sosyal Yardımlar-İki Anlamlı Bir Terim”, s. 68.

¹⁴⁶ “Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Sosyal ve Ekonomik Destek Yönetmeliği”, md. 4, <http://www.sorgulatr.com/kanun-sorgula/20274.html>, (21.01.2013).

¹⁴⁷ Dilik, “Sosyal Yardımlar-İki Anlamlı Bir Terim”, s. 69

¹⁴⁸ DPT, *Sosyal Hizmetler ve Yardımlar Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, s. 2; Sallan Gül, *Sosyal Devlet Bitti..*, *a.g.e.*, s. 154.

¹⁴⁹ “Means–test” ya da “income–test”: Sosyal yardım programlarına başvuran kişilerin, kamu fonlarından yararlanıp yararlanamayacağını belirlemek üzere, bu kişilerin şahsi kaynaklarıyla alakalı resmi bir araştırmadır. Özdemir, *Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti*, s. 98

¹⁵⁰ Özdemir, *Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti*, s. 98

¹⁵¹ Dilik, “Sosyal Yardımlar-İki Anlamlı Bir Terim”, s. 70

bulunan ve yardıma muhtaç durumda bulunanlar, sosyal yardımlarla sosyal hukuk kapsamına alınmaktadır.¹⁵² Sosyal yardım ve sosyal hizmetler, Bismarkçı sosyal güvenlik sistemlerinde, yani sosyal sigorta yoluyla sosyal güvenliğin sağlandığı ülkelerde uygulanmaktadır. Buna göre, sosyal sigortanın kapsamı dışında kalmış ve korunma gereksinimi içerisinde bulunan kişilere sosyal yardım yapılmaktadır. Beveridge anlayışına dayalı sosyal güvenlik sistemlerinde ise, tüm vatandaşlara yönelik olarak sosyal güvenlik ve refah hizmeti sunulduğundan, ayrıca sosyal yardıma gereksinim kalmamaktadır.¹⁵³

Günümüzde sosyal yardımlar, başta kamusal örgütler, yardım kurumları ve vakıflar gibi yarı kamusal kuruluşlar olmak üzere, özel kuruluşlar ve gönüllü sivil toplum kuruluşları tarafından gerçekleştirilmektedir. Kamusal örgütlerce yapılan yardımların finansmanı vergilerden sağlanmaktadır. Diğer kuruluşlarca dağıtılan yardımların mali yükü ise, bu kuruluşlara aktarılan devlet yardımları, bireysel bağışlar ve üye katkılarıyla yürütülmektedir.¹⁵⁴

4.1.3. Sosyal Hizmet

Sosyal hizmet ve sosyal yardım kavramları, çoğu zaman birbiriyle karıştırılan hatta birbirlerinin yerlerine kullanılan kavramlardır. Bu konuda bir kısım uzmanlar, sosyal yardımı, sosyal güvenliğin bir aracı olarak kabul etmekteyken, diğer bir kısmı da sosyal yardımın, sosyal hizmetlerin bir uygulama alanı olduğunu iddia etmektedir.

Sosyal hizmet ve sosyal yardım kavramları, sosyal güvenlik sistemi içerisinde yer almaktadır. Sosyal güvenliğin sağlanmasında; sosyal sigortalar, sosyal hizmetler ve sosyal yardımlar, sosyal güvenliğin araçları olarak karşımıza çıkmaktadır. Sosyal sigortalar prime dayalı olarak hizmet verirken, sosyal hizmetler ve sosyal yardımlar prime dayalı değildir. Sağlanan yardımlar, muhtaç bireylere parasal yardım şeklinde olabildiği gibi, mal ve hizmet sunma şeklinde de olabilmektedir. Buna göre parasal olarak gerçekleştirilen yardımlar sosyal yardım, hizmet sunma şeklinde gerçekleştirilenler de sosyal hizmet olarak adlandırılmaktadır.¹⁵⁵

¹⁵² Özdemir, *Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti*, s. 96. Sosyal yardım kavramı, gelişimi ve özellikle 1980 sonrası Türkiye’de sosyal yardımların seyri ile ilgili olarak bkz.: Faruk Taşcı, “1980 Sonrası Türkiye’de Sosyal Yardımların Analizi” (Yayınlanmamış Yük. Lis. Tezi), İstanbul: İÜ SBE, 2007.

¹⁵³ Özdemir, *Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti*, s. 98

¹⁵⁴ Sallan Gül, *Sosyal Devlet Bitti.., a.g.e.*, s. 155; Dilik, “Sosyal Yardımlar-İki Anlamlı Bir Terim”, s. 68

¹⁵⁵ Ş. Eda Çiçek, *Türkiye’de Belediyelerin Sosyal Hizmet ve Sosyal Yardım Politikaları: Batı Akdeniz Örneği*, TBB, Ankara, Ağustos, 2012, s. 7-8.

Sosyal hizmetler, “kişi, grup ve toplulukların yapı ve şartlarından doğan ya da kendi denetimleri dışında meydana gelen bedeni, zihni ve ruhi eksikliği, fakirlik ve eşitsizliği gidermek veya azaltmak, toplumun değişen şartlarından doğan sosyal sorunları çözümlmek, insan kaynaklarını geliştirmek, hayat standartlarını iyileştirmek ve yükseltmek, fertlerin birbirleriyle ve sosyal çevresi ile uyum sağlamasını kolaylaştırmak maksadıyla insan şeref ve haysiyetine yaraşır eğitim, danışmanlık, bakım, tıbbi ve psiko-sosyal rehabilitasyon alanlarında devlet veya gönüllü-özel kuruluşlar tarafından sistemli bir şekilde ifa edilen hizmet programlarının bütünü”¹⁵⁶ olarak tanımlanabilir.

Sosyal güvenliğin, tehlikeye uğramış bireylere sunduğu koruma, esas itibariyle “gelir garantisi”dir. Ancak, bazı durumlarda gelir garantisinin yeterli olamadığı, özellikle, kendisine bakamayacak durumdaki muhtaç yaşlılar ve aile yaşamından yoksun çocukların durumunda, bunlara maddi destek yanında maddi olmayan bazı hizmetlerin de sunulması gerekli olmaktadır (ev ortamından mahrum çocukların koruyucu aile yanına, kendilerine bakacak durumda olmayan yaşlıların huzurevine yerleştirilmeleri gibi). İşte, bu noktada devreye sosyal hizmetler girmektedir.

Sosyal hizmetler de aynen sosyal yardımlarda olduğu gibi, yoksul kimselere yöneliktir ancak sosyal yardımların nakdi ağırlıklı iken, diğerinin hizmet ağırlıklı olduğu görülmektedir. Örneğin, “Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu” ve “Vakıflar Genel Müdürlüğü” bu amaçla kurulmuş kuruluşlardır. Ancak, sosyal hizmet ağırlıklı olsalar da, gereksinim sahibi kişilere sosyal yardımlarda bulunabilmektedirler.¹⁵⁷

Sosyal hizmetler esas olarak sosyal güvenlik, sosyal refah, sağlık, emeğin korunması, boş zamanların değerlendirilmesi, eğitim-öğretim ve konut alanlarına ilişkindir. Genel olarak toplumun beşeri kaynaklarının korunması ve geliştirilmesini hedefleyen bu hizmetler; yoksullukla mücadele ve insanların asgari bir yaşam seviyesine kavuşturulmaları amacına yönelik olup genellikle vergilerle finanse edilirler.¹⁵⁸

¹⁵⁶ Çiçek, a.g.e., s. 8. Beveridge sisteminin uygulandığı ülkelerde bu kavram daha farklı bir anlam taşımaktadır. “Sosyal hizmet” veya “sosyal refah hizmetleri”, tüm sosyal hukuk dallarını, yani tüm sosyal güvenceyi kapsayan bir kavramdır. Özdemir, *Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti*, s. 100 ve <http://www.canaktan.org/politika/refah-devleti/araclar.htm>, (05.06.2010)

¹⁵⁷ Özdemir, *Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti*, s. 100-101

¹⁵⁸ Aktan ve Özkıvrak, a.g.e., s. 66

Sosyal hizmetlerin, tipik özelliği, aileden topluluk ve devlete kadar uzanan bir grubun mensupları olarak bireylerle ilgilenmesidir. Sosyal hizmetler, ülkenin genel koşulları çerçevesinde bireylerin insana yaraşır bir biçimde varlıklarını sürdürebilecekleri ve ait oldukları grup ve toplumun bir üyesi olarak üzerlerine düşen görevleri yerine getirebilecekleri bir sosyal ortamı yaratma amacını taşırlar.¹⁵⁹

Sosyal hizmet programları modern toplumlarda oldukça yaygın olup, yöneldiği gruplar çok çeşitlidir. Sosyal hizmetin müdahale alanları; kadın, çocuk (korunmaya muhtaç çocuklar, sokakta çalışan veya sokakta yaşayan çocuklar, suçlu çocuklar...), yaşlı, özürlü, mülteci, sığınmacı, özel ihtiyaç grupları (HIV, Kanser, Lösemililer, alkol ve madde bağımlıları), evsizler, yoksullar vs. gibi oldukça geniş bir müdahale alanını içermektedir.¹⁶⁰

4.1.4. Sosyal Tazmin ve Sosyal Teşvik

Sosyal tazmin; devletin sorumluluğunda olan faaliyet ve işlemler nedeniyle zarara uğrayanların tazmin edilmesine yönelik bir sosyal politika aracıdır. Yasa ile önceden çeşitli risklerin karşılığı olarak belirlenen ve vergilerle finanse edilen faydalar, devletin sorumluluğunda olan faaliyet ve işlemler nedeniyle zarara uğrayan kişilere tazminat olarak ödenir. Burada amaç kişilere belirli bir hayat standardını sağlamak değil, uğranılan zararı karşılamak suretiyle ekonomik açıdan bir iyileştirme sağlamak olmaktadır. Sosyal tazminde, ilgili yasal düzenlemelerde öngörülen koşulların gerçekleşmesi kişiler için hak doğurucu nitelikte olup, bu özelliği ile sosyal tazmin sosyal sigortalara yakın gözükmektedir.¹⁶¹

“Sosyal Tazmin”¹⁶², tazminat özelliği bulunan bir yardım şeklidir. Ancak, sosyal yardımlar, tek taraflı olarak devletçe sağlanan bir yardım iken, sosyal tazmin, devletin

¹⁵⁹ Sait Dilik, “Sosyal Güvenlik ve Sosyal Hizmetler Arasındaki İlişkiler”, *SBF Dergisi*, Ankara: Ankara Üni. Yay., Cilt: 35, Ocak–Aralık 1980, s. 74.

¹⁶⁰ <http://www.sosyalhizmetuzmani.org/sosyalhizmetpolitika.htm>, (05.10.2010) Kapsamlı bir sosyal güvenlik sisteminde söz konusu olabilecek sosyal hizmet alanları için ayrıca bkz. Dilik, “Sosyal Güvenlik ve Sosyal Hizmetler Arasındaki İlişkiler”, s. 74–75.

¹⁶¹ Aktan ve Özkıvrak, *a.g.e.*, s. 66-67; Sözer, *a.g.e.*, s. 28-29.

¹⁶² Sosyal güvenlik yöntemleri ile ilgili olarak ülkelerarası terminolojide kavram kargaşalıkları yaşanmaktadır. Ülkelerin farklı iktisadî ve sosyal gelişmişliği, sosyal güvenlik yöntemlerinin boyutunu ve kavramsal içeriğini de etkilemektedir. Örneğin, “devletçe bakılma” kavramı yerine ülkemizde daha fazla “sosyal tazmin” deyiimi kullanılmaktadır. Çocuk parası ve çocuk bakımı parası gibi devletçe herkese, yani varlıklı ailelere de sağlanan maddî destekler bir refah devleti olan Almanya’da devletçe bakılma kapsamında değerlendirilirken, ülkemizde bunlara benzer devlet destekleri olmadığı gibi, belirli sosyal kesimlere yapılan benzer destekler de “sosyal teşvik” olarak tanımlanmaktadır. Ali Seyyar, “Sosyal Güvenlik Nedir?”, <http://www.sosyalsiyaset.net/documents/sg.htm>, (12.01.2012)

yapmak durumunda olduğu bir durumu ifade etmektedir. Örneğin, askerlerin, kamu görevlilerinin, aynı zamanda sivillerin bir kamu görevini yerine getirirken uğradıkları zararın devletçe telafi edildiği bir durumdur. Er ve erbaşlar ile bunların dul ve yetimlerine, harp ve vazife malulleri, şehitler ile bunların dul ve yetimlerine, muhtaç asker ailelerine, milli mücadele, Kore ve Kıbrıs Savaşları'na katılanlara aylık bağlanmakta, sağlık hizmeti sunulmaktadır.

“Sosyal teşvik” ise, sosyal güvenliğin ulaştığı son aşamayı ifade eder ve görece daha yenidir. Sosyal yardımda olduğu gibi, kişilere asgari bir yaşam düzeyi sağlamamanın ötesindedir ve klasik risklerin dışında kalan gereksinimlere cevap vermektedir. Örneğin, çocuk yardımı, kira yardımı, eğitim yardımı, mesleki geliştirme gibi devlet olanakları bunların başında gelmektedir. Bunların sağlanmasıdaki amaç, kişiye belli bir yaşam standardı garantisinden ziyade, kişinin yaşam standardını bulunduğu noktadan daha yukarıya çekmektir.¹⁶³

4.2. Geniş Anlamda Sosyal Politika Araçları

Geniş anlamda sosyal politika araçları, devletin ekonomik hayata müdahalede kullandığı kamu politikası kapsamında yer alan tüm araçları kapsamaktadır. Bunlar ise başlıca para ve kredi politikası, maliye politikası, dış ticaret politikası, regölasyon ve kontroller politikası ve KİT politikası araçlarından oluşmaktadır. Sosyal devlet, özellikle maliye politikası araçları olan bütçe, kamu gelirleri ve kamu harcamalarını kullanarak, ekonomik ve sosyal hayatı düzenlemeye ve amaçlarını gerçekteştirmeye çalışmaktadır. Bu bağlamda, bireylerin refahlarını etkileyen her türlü faaliyet sosyal politika olmakta ya da sosyal politikaya destek sağlamaktadır.

Dolayısıyla, geniş anlamda sosyal politika araçları, toplumun en genel anlamda refah düzeyini yükseltmek için devletin ekonomik büyümeden fiyat istikrarına, ödemeler bilançosu dengesinden etkin kaynak tahsisine tüm amaçlarını ifade etmektedir.¹⁶⁴

¹⁶³ Özdemir, *Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti*, s. 103-104.

¹⁶⁴ Aktan ve Özkıvrak, *a.g.e.*, s. 54-55

5. SOSYAL REFAH DEVLETİNİN SINIFLANDIRILMASI VE UYGULAMADA ORTAYA ÇIKAN FARKLI REFAH DEVLETİ MODELLERİ

Ulus devletlerin ekonomik, kültürel ve tarihsel geleneklerine göre farklı refah devleti yapılarının ortaya çıktığı ve refah devletlerinin uygulamada birbirinden farklı kriterlere dayalı olarak geliştiği görülmektedir. Dolayısıyla gelişmiş ülkeler, sosyal refah hizmetleri açısından, belirli nitelik ve kriterlere göre sınıflandırılmış ve farklı refah devleti kategorilerine ayrılmıştır.¹⁶⁵

Refah devletleri sınıflandırılırken, kaç tür refah rejimi olduğu, hangi ülkelerin hangi refah rejimi altında yer aldığı belirlenmeye çalışmış ve farklı ülkeler tarafından izlenen refah politikaları analiz edilerek, bu ülkeler rejim türlerine göre gruplandırılmıştır.¹⁶⁶ Ancak, ülkelerin sosyo-ekonomik yapısı zaman içerisinde farklılaştıkça, ülkelerin farklı gruplandırmalar içerisinde yer alabileceği de bilinmelidir.

Refah devleti konusundaki literatür incelendiği zaman, bugüne kadar refah devleti modellerini sınıflandırmaya yönelik çabalar sonucunda, farklı model sınıflandırmalarının ortaya çıkmış olduğu görülmektedir.¹⁶⁷

Literatüre bakıldığında, bu konudaki ilk çalışmalar¹⁶⁸, Wilensky ve Lebeaux'un 1958'de yazdığı ve refah devletlerini iki türe ayıran çalışmaya kadar götürülebilir. Bu iki araştırmacı, sosyal refah kurumlarına “kalıntı” (residual) ve “kurumsal” (institutional) bir bakış açısıyla yaklaşmışlardır. Kalıntı refah rejimi yaklaşımına göre, normalde refah sağlama gereken kurumlar olan aile ve piyasa bu işlevini yerine getiremediğinde, refah sağlama rolü devlete düşmektedir. Kurumsal refah rejimi yaklaşımına göre ise, normal olan devletin refah sağlama işlevi olup; bu işlev, modern sanayi toplumlarının en önde gelen görevidir.¹⁶⁹

¹⁶⁵ Abdülkerim Çalışkan, “Sosyal Refahın Sağlanmasında Devletin Etkinliği ve Türkiye Örneği”, (Yayınlanmamış Doktora Tezi), İzmir: Dokuz Eylül Üniversitesi SBE, 2001, s. 7.

¹⁶⁶ Alexander Hick, Lane Kenworthy, *Varieties of Welfare Capitalism*, LIST Working Paper Series, No: 316, New York: Syracuse University, August 2002, s. 1.

¹⁶⁷ Akgül Yılmaz, *a.g.e.*, s. 22.

¹⁶⁸ Bazı araştırmacılara göre, refah rejimi çalışmalarının kökeni, esas olarak Titmuss'un 1958'deki çalışmasına kadar götürülebilir. Bkz: Richard Titmuss, *Essays on the Welfare State*, London: Allen and Unwin Publ, 1958.

¹⁶⁹ Özdemir, *Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti*, s. 127

Bu konuda çalışan araştırmacıların çoğu, büyük ölçüde bu yaklaşımda öncülerini olan Titmuss¹⁷⁰'u takip ederek, refah devletlerini tipolojilerine göre ayırma geleneğini kabul etmişlerdir. Bu tipolojiye göre, refah devleti üç farklı tip içerisinde değerlendirilmiştir.¹⁷¹ Bunlardan ilki, sosyal demokratik veya kurumsal refah devleti; ikincisi korporatist Katolik refah devleti (Muhafazakar refah devleti modeli) ve son olarak üçüncüsü liberal veya kalıntı refah devleti modelidir. Esping-Andersen¹⁷² ve Kolberg gibi bu konuda bilinen isimlerin iddiası, bu farklı tip refah devletini belirleyen en önemli unsur, emek piyasasına giriş ve çıkışlara ilişkin tutumlar ve istihdam olgusudur.¹⁷³

Therborn'un ise var olan refah devletini sınıflandırırken kullandığı model iki boyutludur ki bunlar; belli bir refah devletinin sunduğu sosyal hakların düzeyi ile emek piyasası ve tam istihdama yaklaşımıdır. Bu iki boyuta bağlı olarak dörtlü bir sınıflandırmaya ulaşmaktadır. Ulaşılan bu dört kategori şunlardır:¹⁷⁴

- Güçlü müdahaleci refah devletleri: Sosyal hakların yüksek standartlarda olduğu ve tam istihdam kıstasının temel kıstas olduğu refah devletleridir. Örnekleri İsveç, Norveç, Avusturya ve kısmen Finlandiya'dır.
- Yumuşak telafi edici refah devletleri: Sosyal hakların standardı yüksektir ancak tam istihdam vaadine dayanmaz. Devlet istihdamın gerçekleşmediği durumlarda

¹⁷⁰ Richard Titmuss tarafından refah devletleri farklı bir yaklaşımla üçe ayrılmıştır. Bu ayrım, refah devletlerini “kalıntı refah modeli” (residual welfare), “endüstriyel başarı-performans modeli” (industrial achievement-performance), “kurumsal-yeniden bölüşümcü model” (institutional redistributive) olarak ele almaktadır. Kalıntı refah modeli, muhtaç durumdakilere temel yardım ya da hizmetler sağlamada, devletin piyasaya müdahale etme rolünü sınırlandırmakta, yalnızca yoksullar için minimal bir devlet yardımı öngörmektedir. Endüstriyel başarı modeli ise, daha ziyade sosyal sigorta ilkesine uygulanmaktadır; sosyal devletin sunduğu yararları, istihdama ve sigorta kurumlarına aidat ödemeye / katkıda bulunmaya bağlı kılmaktadır. Bireyler, sosyal refah hizmetlerinden yararlanabilmek için ekonomik olarak aktif çalışıyor olmalıdır. Kurumsal modelde ise, refah devleti, gereksinime bağlı olarak vatandaşlara evrensel hizmetler sağlamaktadır. Özdemir, *Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti*, s. 128, Şermin Marangoz, “Refah Devleti: Gelişimi, Oluşumu, Modelleri Ve Güncel Değişimler”, (Yayınlanmamış Yük. Lis. Tezi), İstanbul: İÜ SBE, 2001, s. 64-65, Daha ayrıntılı bilgi için bkz. Richard Titmuss, *Social Policy*, London: Allen and Unwin Publ., 1974, s. 30-31

¹⁷¹ Bilen, *a.g.t.*, s. 119

¹⁷² Esping-Andersen'in sosyal hakların kurumsallaşması ve temel ihtiyaçların piyasa dışına çıkarılması gibi ölçütlere dayalı olarak yaptığı sınıflandırmada refah devleti uygulamalarını; sosyal demokrat model, muhafazakar model ve liberal model olarak üçlü tasnife tabi tutmuştur. Gösta Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1990, s. 26-27., Esping-Andersen, refah rejimi sınıflandırmasını, Titmuss'un önceki dönemlerde yaptığı üç farklı refah modeline dayandırmaktadır. Titmuss, bu farklı modellerin sadece kısa bir şablonunu çıkarmış, Esping-Andersen ise, üç modelini, ulusal refah rejimlerini ve uluslararası farklılıkları açıklamak üzere kullanmıştır. Özdemir, *Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti*, s. 127.

¹⁷³ Bilen, *a.g.t.*, s. 119-120

¹⁷⁴ Göran Therborn, “Welfare State and Capitalist Markets”, *Acta Sociologica*, Vol.30/3-4, 1987, s. 237-254'den aktaran Marangoz, *a.g.t.*, s. 67-68.

telafi edici bir rol üstlenir. Belçika, Danimarka, Hollanda, belli yönleriyle Fransa, Batı Almanya, İrlanda ve İtalya örnek gösterilebilir.

- Tam istihdam odaklı küçük refah devletleri: Tam istihdam vaadi yüksektir ancak eksik istihdam koşullarında sağlanan sosyal hakların kapsamı oldukça dardır. Örnekleri, İsviçre ve Japonya'dır.
- Piyasa odaklı küçük refah devletleri: Tam istihdam ya da geniş sosyal haklardan ziyade muhtaçlık kıstası egemendir. Devlet emek gücünün piyasaya sunulmadığı, ya da sunulduğunda yeterli gelirin sağlanamadığı durumlarda son telafi edici merci olarak gündeme gelir. Kendini yeniden üretmenin gerekleri piyasanın konusudur ve birincil olarak piyasadan ya da aile vb. sosyal dayanışma ağları üzerinden karşılanması beklenir. Ülkelerden Avustralya, Kanada, ABD, İngiltere ve Yeni Zelanda örnek olarak verilebilir.

Refah devletleri ile ilgili araştırmalarda, bu devletleri ölçümlemede ve sınıflandırmada genelde “sosyal refah harcamaları” dikkate alınmıştır. Esping-Andersen, sosyal harcamaların düzeyinin verili bir refah devletinin karakterini anlamada güvenilir bir ölçüt olmadığını savunmaktadır.

Ona göre tüm harcamalar aynı etkiyi yaratmayacaklarından dolayı, yalnızca harcamalara odaklanan bir yaklaşım doğru kabul edilmemelidir.¹⁷⁵ Bu nedenle Esping-Andersen farklı refah devletlerince sağlanan dekomodifikasyon¹⁷⁶ düzeyine bağlı bir sınıflandırma önerir. Bu sınıflandırma, refah devleti hizmetlerinin sunum ölçüsünü ve belli bir sunum düzeyinin nasıl gerçekleştirildiğine bağlı özellikleri dikkate alan bir sınıflandırmadır (Tablo 1.2).

¹⁷⁵ Esping-Andersen, *a.g.e.*, s.19, Ona göre, düşük harcamalarda bulunan “eli sıkı devlet” ile büyük harcamalar yapan “cömert devlet” arasında açıkça belirgin bir çizgi yoktur. Hangi kaynaklar ve imkanların (yeniden) dağıtılabileceği ile ilgili şartlar ve koşulları düşünmek için harcama düzeylerinden daha öteye bakmak gereklidir. Bu yüzden, farklı türlerdeki refah devleti rejimlerine bakmak zorunludur. Bkz.: Christopher Pierson, “Contemporary Challenges to Welfare State Development”, *Political Studies*, 1998, Issue: XLVI, ss. 777–794, s. 778.’den aktaran Özdemir, *Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti*, s. 142.

¹⁷⁶ Dekomodifikasyon, “bireylerin ya da ailelerin piyasa katılımından bağımsız olarak sosyal açıdan kabul edilebilir bir yaşam standardını gerçekleştirebilme dereceleri” olarak tanımlanır. Esping-Andersen, *a.g.e.*, s. 37, Bazı çalışmalarda dekomodifikasyon kavramı yerine “meta niteliğini zayıflatma” veya “piyasa mekanizmasının emek gücünü metalaştıran eğilimlerini sınırlamak veya telafi etmek” kavramlarının da kullanıldığı görülmektedir. Bkz. Şermin Sarıca, “Farklı Refah Devleti Modellerinde Sosyal Harcamaların Niteliği: Emekgücünün Meta Niteliği Açısından Bir Değerlendirme”, (Yayınlanmamış Doktora Tezi), İstanbul: İÜ SBE, 2008.; Nadir Özbek, “Osmanlı’dan Günümüze Sosyal Devlet”, *Toplum ve Bilim*, Bahar 2002, s. 15.

Tablo 1.2. Esping–Andersen’in Refah Devletlerini Dekomodifikasyon Derecelerine Göre Sınıflandırması

Liberal Refah Devletleri	
Avustralya	13,0
Amerika	13,8
Yeni Zelanda	17,1
Kanada	22,0
İrlanda	23,3
İngiltere	23,4
Muhafazakar Refah Devletleri	
İtalya	24,1
Japonya	27,1
Fransa	27,5
Almanya	27,7
Finlandiya	29,2
İsviçre	29,8
Sosyal Demokrat Refah Devletleri	
Avusturya	31,1
Belçika	32,4
Hollanda	32,4
Danimarka	38,1
Norveç	38,3
İsveç	39,1

Kaynak: Gösta Esping–Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton–N.J.: Princeton University Press, 1990, s. 52; Özdemir, *Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti*, s. 144.

Yüksek bir dekomodifikasyon düzeyi olan refah devleti, yararlanmak isteyen, örneğin prim ödemesi gibi, belli koşulları yerine getirmesine bağlı olmadan hizmette bulunan bir devlettir. Bunun yanında, yararın düzeyi iyi bir yaşam standardını garanti etmeye yetecek düzeyde olmalı ve son olarak, refah devleti temel sosyal risklere (işsizlik, işgöremezlik, hastalık ve yaşlılık) karşı bir koruma sunmalıdır. Dolayısıyla, dekomodifikasyon, hem sunumun ölçüsünü (yararlanan nüfusun payı, yararların düzeyi ve kapsanan ihtiyaçların yelpazesi) hem de refah sunumunun gerçekleştiği yollarını (yararlanmanın koşulları) içeren karmaşık bir kıstas olarak belirtilebilecek bir kavramdır.¹⁷⁷

Dekomodifikasyonun minimal olduğu devletler, liberal, en yüksek olduğu ülkeler ise, sosyal demokrat refah devletlerdir. Liberal refah devleti, bireysel kendi kendine yardım ve piyasa kazançlarına müdahale etmemek için, bütün vatandaşlarına görece olarak düşük düz oranlı yararlar sunmakta, dolayısıyla, dekomodifikasyon

¹⁷⁷ Marangoz, *a.g.t.*, s. 68-69

düzeyi (sosyal gereksinimlerin, örneğin devlet gibi piyasa dışı kurumlar tarafından sağlanabilmesi) düşük bulunmaktadır. Muhafazakar refah devletleri ise orta düzeyde bir dekomüdfikasyon düzeyine sahiptir. Bu devletler, değişik mesleki ya da sosyal gruplara, büyük oranda istihdam ve katkıya dayalı geniş sosyal transfer ödemeleri sağlamaktadır. Son olarak, Sosyal Demokratik işçi hareketleri (diğer sosyal gruplarla, özellikle çiftçilerle birlikte), tüm vatandaşlara evrensel sosyal yararlar ve geniş kamu hizmetleri sağlayan evrensel İskandinav refah devletlerini doğurmuştur.¹⁷⁸

Esping–Andersen üç tür refah rejimi ayırımı yapmaktadır (Tablo 1.3). Bunlar; Liberal refah modeli (ABD, İngiltere), Muhafazakar veya Kıta Avrupası refah modeli (Fransa, Almanya, Belçika) ve Sosyal–demokratik veya İskandinav refah modeli (İsveç, Danimarka)’dır. Esping–Andersen’in üçlü rejim sınıflandırmasındaki ayırımın temeli, refah devletlerinin üzerine inşa edildiği farklı mantıkta yatmaktadır. Kuzey Avrupa ülkelerinde yaygın olan sosyal demokratik refah modeli (İskandinav modeli), sağlık vb.’yi piyasa ilişkilerinden bağımsız kılmaya çalışmaktadır. Evrensel bir hak talepleri sistemine dayanmaktadır. Kıta Avrupası’nın muhafazakar refah devleti sistemi ise, korporatist bir sistemdir; sosyal hakları piyasadan dekomüdfi etmemesine rağmen, yine de piyasanın sınırlı bir eleştirisini içermektedir (sosyal piyasa ekonomisi).

Tablo 1.3. Esping–Andersen’in Üç Tür Refah Kapitalizmi

Rejim	“Liberal”	“Muhafazakar”	“Sosyal Demokrat”
Önde gelen örnekleri	ABD, İngiltere	Almanya	İsveç
Felsefi Temeli	Klasik liberalizm	Muhafazakar sosyal politika	Sosyalizm / Marksizm
Dekomüdfikasyon ¹	Düşük	Orta	Yüksek
Sosyal haklar	Gereksinim temelli	Katkıya dayalı	Evrensel
Refah önlemleri	Karma hizmetler	Transfer ödemeleri	Kamu hizmetleri
Haklar	Düz oranlı ödenekler	Katkıya dayalı	Yeniden dağıtıcı
Sosyal Politika Sağlayan Kurumlar	Piyasa (kalıtsal)	Devlet (mesleki)	Devlet (evrensel)

Kaynak: Bernhard Ebbinghaus, Philip Manow, “Introduction: Studying Varieties of Welfare Capitalism”, *Comparing Welfare Capitalism: Social Policy and Political Economy in Europe, Japan and the USA*, London: Routledge, 2001, s. 8. & Rebecca A. Van Voorhis, “Different Types of Welfare States? A Methodological Deconstruction of Comparative Research”, *Journal of Sociology and Social Welfare*, Vol.: XXIX, No: 4, December 2002, s. 5.’den yararlanarak oluşturan Özdemir, *Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti*, s.132.

(1) Dekomüdfikasyon, bireylerin ya da ailelerin piyasa katılımından bağımsız olarak sosyal açıdan kabul edilebilir bir yaşam standardını gerçekleştirebilme dereceleri veya piyasa mekanizmasının metalaştıran eğilimlerini sınırlamak veya telafi etmek şeklinde tanımlanabilir.

¹⁷⁸ Özdemir, *Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti*, s. 133

Evrensel bir sistem yerine, sigorta sistemi ve varlık araştırmasına (means- test) dayalıdır. Piyasa risklerinden sistematik olarak korunmayı getirse dahi, hâlâ sosyal eşitsizlikler üretmeye eğilimlidir. Anglo-Amerikan demokrasilerinde geçerli olan liberal (veya piyasa merkezli) model ise, klasik yoksulluk yasalarının bir uzantısıdır ve basit anlamıyla piyasadan kaynaklanabilecek olumsuz etkilere tampon olmaya çalışmakta ve büyük oranda refahın özel olarak örgütlenmesine dayanmaktadır.¹⁷⁹

Leibried'e göre ise, kapsam bakımından refah devletleri, riskler ve gruplar bakımından kategorik veya evrensel olma kıstasına göre dört tipe ayrılabilir:¹⁸⁰

1. Parçalanmış refah devleti; bazı riskleri bazı gruplar için kategorik şekilde kapsar,
2. Kısmi refah devleti; bazı riskleri grupların önemli çoğunluğu için evrensel denilebilecek boyutta kapsar
3. Bölünmüş refah devleti; risklerin büyük çoğunluğunu bazı gruplar için grubun tümünü içerecek şekilde kapsar.
4. Kapsamlı refah devleti; risklerin büyük çoğunluğunu neredeyse bütün gruplar için kapsar ve evrensellik kıstası geçerlidir.

Bu modellerden sadece kapsamlı olan refah devleti modeli evrensellik özelliği dolayısıyla sosyal devlet olarak nitelendirilebilecek bir tür olarak değerlendirilmiştir.¹⁸¹

Bunun yanında Leibried, sosyal politika rejimleri temelinde sınıflandırdığı refah devleti tiplerini ise; Modern Refah Devleti-İskandinavya modeli, Kurumsal Refah Modeli-Bismarck Modeli, Kalıntı Refah Devleti-Anglo-Sakson Modeli ve Tam Oluşmamış Refah Devleti-Latin Havzası Modeli olmak üzere dört ayrı grupta toplamıştır.¹⁸²

Refah devletlerini sınıflandırmada kullanılan bir diğer yaygın ayırım, sosyal koruma sağlamada finansmanı kimin üstlendiğine göre devletleri üçe ayırmaktadır. Bunlar kısaca, her çalışanın sosyal refah hakkını, kendisinin ya da işverenin ödediği katkıya bağlı kılan “Bismarck Modeli” (Bismarckian Model); bir ülkenin tüm nüfusuna yönelik genel bir sigorta anlamına gelen “Beveridge Modeli” (Beveridgian Model) ile

¹⁷⁹ Özdemir, *Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti*, s. 131-133

¹⁸⁰ Arın, “Refah Devleti:..”, *a.g.m.*, s. 61-62

¹⁸¹ Akgül Yılmaz, *a.g.e.*, s. 23

¹⁸² Stephan Leibfried, “Towards a European Welfare State”, *New Perspectives on the Welfare State in Europe*, (Ed.: C. Jones), London: Routledge Press, 1993, ss. 133-156, s. 139-143, Leibried'in bu sınıflandırması temelde Esping-Andersen'inkine dayanmakta, onun refah kapitalizminin üç dünyası adını verdiği bir çerçeveye bir dördüncü dünya ekleyerek dört farklı sosyal politika rejimi ayırt etmekte ve bu çerçeveye de refah kapitalizminin dört dünyası olarak atıf yapmaktadır. Arın, *a.g.m.*, s.62

bu ikisinin karışımından oluşan “Karma Model” (Hybrid Model)’dir. Ayrıca, cinsiyete dayalı olarak refah devletlerini sınıflandıran çalışmalar da vardır. Jane Lewis, bazı Avrupa refah devletlerini karşılaştıran alternatif bir tipoloji inşa etmiştir. Bu tipoloji, “ekmeği kazanan erkek modeli” (male–breadwinner model) çevresinde çeşitli benzerliklere sahip bu ülkelerin sosyal politikalarının, cinsiyet ayrımına dayalı “ekmek kazanan erkek” ve “ev işleri yapan kadın” ayrımı etrafında yapılandığını ifade etmektedir. Lewis, bu tür refah rejimlerini üç başlık altında sınıflandırmaktadır: “güçlü”, “ılımlı” ve “zayıf” ekmeği kazanan erkek modeli. Bu sınıflandırmaya göre Lewis, kadınlara yönelik açık ayrımcılık biçimlerinin birçoğunun kaldırılmasına rağmen, İngiltere’yi güçlü bir “ekmeği kazanan erkek devleti” olarak görmektedir. Lewis’in sınıflandırmasında, Fransa, “ekmeği kazanan erkek devleti” anlamında ılımlı bir devlet olarak karakterize edilmiş, İsveç ise en zayıf erkek merkezli ülke olarak tespit edilmiştir. Benzer bir katkıyı Orloff’da geliştirmiştir. Orloff, mevcut sosyal politika önlemlerinin cinsiyet farkları açısından ele alınmasına daha fazla duyarlı olacak rejimleri öneren feminist anlayış ile mevcut temel anlayışı uzlaştırmanın yollarını aramaktadır.¹⁸³

5.1. Modern Refah Devleti-İskandinav Modeli¹⁸⁴

Refah devleti uygulamasının en önemli örnekleri İskandinav ülkeleri özellikle de İsveç’tir. Bu yüzden bu model uluslararası karşılaştırmalarda “Kurumsal yeniden dağıtıcı model” veya “İsveç modeli” olarak da bilinir.¹⁸⁵ İsveç modeli refah devletinin ideal şekli olarak nitelendirilir.¹⁸⁶ Modelin en belirgin özelliği tam istihdam vaadinin bulunması ve sosyal hakları üst düzeyde gerçekleştiriyor olmasıdır.¹⁸⁷

Bu modeli karakterize eden evrenselcilik ve piyasanın sınırlandırılmasıdır. Asgari ihtiyaçların karşılanmasına dayalı bir eşitlikten ziyade en yüksek standartlarda bir eşitliğin sağlanmasını hedefleyen bir refah devleti niteliğindedir. Yararlar kazanca bağlı olarak basamaklandırılmıştır, ancak bu evrensel desteği sağlamanın ve evrensel bir sigorta sistemine katılımın bir yolu olarak kabul edilir.

¹⁸³ Özdemir, *Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti*, s. 129-130

¹⁸⁴ Esping-Andersen’in sınıflandırmasındaki “Sosyal Demokrat Refah Rejimleri”, “Evrensel Refah Rejimleri” “İskandinav Modeli” ya da “Modern Refah Rejimleri” olarak da adlandırılmaktadır.

¹⁸⁵ Arın, *a.g.m.*, s. 62, Bilen, *a.g.t.*, s. 121

¹⁸⁶ <http://www2.rgu.ac.uk/publicpolicy/introduction/state.htm>, (18.10.2010)

¹⁸⁷ Akgül Yılmaz, *a.g.e.*, s. 24

Diğer rejim tiplerinden farklı olarak, devlet ikinci ya da sonuncu olarak devreye girecek bir kurum olarak görülmemekte, aksine devlet tüm vatandaşlarının sosyal haklarını sağlamanın temel bir aygıtı olarak görülmektedir.¹⁸⁸ Nitekim Therborn'un tam istihdam vaadi ve sosyal hakların yüksek ve düşük düzeylerde sunuluyor olmasına göre yaptığı sınıflandırma tablosunda, tam istihdam ve sosyal hakların yüksek düzeyde sunulması sebebiyle “güçlü müdahaleci refah devletler” kategorisinde belirttiği modeldir.¹⁸⁹ Bu modelde devlet tam istihdamın sağlanmasında baş aktördür, işveren hüviyetiyle hareket etmesi prensip olarak benimsenmiştir. Devletin bir taraftan emeği istihdam ederken, diğer taraftan da emeğin işgücü piyasasına girmesi ve işgücü piyasasından çıkmamasının sübvansiyonlarla sağlanması söz konusudur. Bu özelliğinden dolayı söz konusu modeli “kapsamlı refah devleti modeli” olarak da tanımlamak mümkündür.¹⁹⁰

“Sosyal demokrat refah rejimleri” olarak da adlandırılan bu refah rejim tipinde toplam istihdam ve kadın işçilerin emek piyasasına katılım oranı yüksektir. Yüksek vergi oranları söz konusudur. İşsizlik koşullarında ve yaşlılıkta yüksek bir gelir telafi düzeyi sağlayan cömert sosyal politika, aynı şekilde genç, hasta, özürlü ve yaşlı olanlara yönelik kapsayıcı sosyal hizmetler uygulanır. Ücret farklılıkları ve gelir eşitsizliği düşük bir düzeydedir.¹⁹¹

Modelin en belirgin özelliği herkese çalışma hakkını ve evrenselci istihdam toplumunu temel almasıdır. Bu açıdan bakıldığında da bu refah devleti tipi kapsamlı refah devleti olarak nitelendirilebilir. Bunu gerçekleştirmek için devletin sosyal politika önceliklerinin başında tam istihdam gelmektedir. Tam istihdam sağlamanın yolu olarak, ilk başvurulacak çare, devletin işveren yükümlülüğünü (özellikle kadınlar için) üstlenmesi ilkesi benimsenmiştir. Yani devlet istihdamı, tam istihdamı sağlamanın asıl yolu olarak görülmüştür. Kısacası, sosyal politikanın ve refah devleti uygulamalarının odağı işgücü piyasalarıdır.¹⁹²

Bu modelde herkese çalışma karşılığı gelir sağlama stratejisi hakim olduğu için, telafi edici gelir transferleri stratejisi belirgin öge değildir. Benzer şekilde temel gelir yani çalışsın çalışmasın herkese asgari bir gelir düzeyi sağlama, bu yolla toplumda

¹⁸⁸ Sarica, *a.g.t.*, s. 88

¹⁸⁹ Marangoz, *a.g.t.*, s. 67; Akgül Yılmaz, *a.g.e.*, s. 24

¹⁹⁰ Arın, *a.g.m.*, s. 63

¹⁹¹ Marangoz, *a.g.t.*, s. 101

¹⁹² Bakan, *a.g.t.*, s. 24

asgari bir gelir düzeyinde herkesi eşitleme stratejisi de modelde zayıf bir öge olarak kalmaktadır.¹⁹³ Ayrıca, yaşlılardan daha çok gençlere yönelik sosyal politika uygulamalarına önem veriyor olması, bu modeli diğer Avrupa ülkelerinden farklılaştırmaktadır.¹⁹⁴

İskandinavya modeli refah devleti anlayışı, hızlı ekonomik kalkınma, düşük işsizlik oranı ve özellikle kadınlar olmak üzere yüksek düzeyde işgücüne katılma oranı ile cömert refah devletinin başarılı bir kombinasyonu olarak uluslar arası üne sahiptir.¹⁹⁵ Tam istihdam politikası yanında, bu gruba dahil ülkelerde özellikle İsveç'te hem bütçenin hem de GSMH'nın diğer ülkelere göre çok önemli kısımları sosyal transferlere ayrılmaktadır.¹⁹⁶ Bu modelde karşılaşılan temel problem, bütçedeki maliyetleri yüksek olan refah devleti uygulamalarının yüksek sermaye hareketliliği koşulları ve artan siyasi vergi direnci altında finanse etme güçlüğüdür.¹⁹⁷

5.2. Kurumsal Refah Devleti-Bismark Ülkeleri Modeli¹⁹⁸

Avusturya, Fransa, Almanya, İtalya ve Belçika bu türe uygun düşecek refah sistemlerine sahiptir. Almanya, genelde bu türle ilgili değerlendirmelerde ele alınan temel örnektir.¹⁹⁹ Bu modelin üç temel özelliği bulunmaktadır. Bunlardan birincisi, sosyal refahın ekonomik gelişme ve büyümeyi gerçekleştirmek suretiyle sağlanacağını kabulüdür.²⁰⁰ Devlet tam istihdam vaadinde bulunmayıp, tam istihdamın ekonomik büyüme ile sağlanacağını kabul eder. Tam istihdamın gerçekleşmemesi durumunda telafi edici rol oynar ve bu sebeple işgücü piyasasına girememe ve işgücü piyasasından çıkışı sübvans eder. Bu modelde çalışma hakkı yerine çalışamayanlara sosyal güvenlik

¹⁹³ Bilen, *a.g.t.*, s. 122

¹⁹⁴ Gösta Esping-Andersen, "After the Golden Age? Welfare State Dilemmas in a Global Economy", *Welfare States in Transition: National Adaptations in Global Economies*, (Ed.: Gösta Esping-Andersen), London: Sage Publ., 1996, s. 1-31, s. 14

¹⁹⁵ Bilen, *a.g.t.*, s. 122, İskandinav ülkelerinin "Sosyal Demokrat Rejimleri", düşük ücret farklılıkları ve yüksek istihdam oranlarını, devletin hem transferler hem de sosyal hizmetlere dönük artan harcama düzeyleri pahasına koruyabilmektedirler. Bu rejimlere yönelik ikili tehdit ise, yüksek vergilendirme oranları ve yüksek ücret dışı emek maliyetleridir. Bunlar da milli sermaye arzını tehdit eden unsurlar olmaktadır. Marangoz, *a.g.t.*, s. 105

¹⁹⁶ Arın, *a.g.m.*, s. 63

¹⁹⁷ Marangoz, *a.g.t.*, s. 102

¹⁹⁸ Bu rejim tipi, "Muhafazakar-Korporatist Refah Rejimleri", "Sosyal Sigorta Modeli", "Kıta Avrupası Modeli", "Kurumsal Refah Rejimleri", "Bismark Ülkeleri Modeli", "Alman Modeli" ve daha yakın zamanlarda ise "Hristiyan Demokratik Rejimler" gibi birçok farklı adlar almaktadır. Özdemir, *Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti*, s. 137

¹⁹⁹ Özdemir, *Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti*, s. 137

²⁰⁰ <http://www2.rgu.ac.uk/publicpolicy/introduction/state.htm>, (18.10.2010)

hakkının sağlanması söz konusudur.²⁰¹ İkinci özelliği bu refah sisteminin korporatist²⁰² yapıda gelişmiş olmasıdır.²⁰³ Bu refah devletlerinin kökenleri çoğunlukla, sosyal politikayı işçi sınıfının kontrol dışına çıkması tehdidine karşı bir araç olarak kullanan demokrasi öncesi ya da otoriter rejimlerde (Almanya’da Bismark, Avusturya’da Taafe gibi).²⁰⁴ Üçüncü özelliği ise sosyal hizmetlerin sunumunun, subsidiarite ilkesine dayalı olarak gerçekleştirilmesinin benimsenmiş olmasıdır. Yani sosyal hizmetler, yerinden yönetim birimlerince gerçekleştirileceklerdir. Kurumsal refah devleti Therborn’un tam istihdam vaadi ve sosyal hakların yüksek ve düşük düzeylerde sunuluyor olmasına göre yaptığı sınıflandırma tablosunda “yumuşak telafi edici refah devletleri” kategorisine girer.²⁰⁵ Kıta Avrupası’nda, sigorta bazlı geliri telafi edici düzenlemeler söz konusu olduğundan, hizmetler esas itibarıyla katkıya dayalı finans sistemiyle yürütülmektedir.²⁰⁶ Bu şekilde işleyen sistemin finansmanı ise işçi ve işverenlerden alınan katkı payları ile genel vergilerce sağlanır.²⁰⁷ Yüksek katkı paylarının, işletmeleri istihdam yaratmaktan alıkoyduğu, işçilerin erken emekliliği için baskılar oluşturduğu ve yeni istihdam olanaklarının ortaya çıkmasını engellediği savunulmuştur. Mali yük oluşturması nedeniyle hem kamu sektöründe, hem de yüksek ücret yapıları nedeniyle özel sektörde artırılmayan istihdam olanakları, ücret maliyetlerini daha da yükselten pasif gelir koruma planları (işsizlik, hastalık, sakatlık ve erken emeklilik planları) dolayısıyla daha da düşmüştür.²⁰⁸

Kıta Avrupa ülkeleri olan Almanya, Fransa ve İtalya’da işgücü arzını azaltmaya yönelik asgari hayat standardını temin edecek bir sosyal güvenlik sistemi esas alınmıştır. Kurumsal refah devleti modelinin temel özelliği, güçlü bir iktisadi büyüme ve gelişme politikası izlemek, sosyal sorunları ise sosyal güvenlik yoluyla tazmin etme stratejisi benimsenmiştir. Sistem çalışma hakkı yerine, çalışılmayan durumlar için

²⁰¹ Akgül Yılmaz, *a.g.e.*, s. 25

²⁰² Bu rejim türü korporatisttir, çünkü en azından kökenlerine bakıldığında, bu haklar ve ayrıcalıkların sınıf ve statü bazında farklılıklar gösterdiği ve gelirin yeniden dağılımının marjinal olduğu görülmektedir. Bu devletler, bir yandan piyasanın önceliğini reddeden, diğer yandan devlet yardımı prensibi üzerine vurgu yapan ve sosyal refahın merkezi olarak ailenin önceliğini esas alan Hristiyan Demokratik (örneğin Katolik) doktrinler tarafından güçlü bir şekilde etkilenmişlerdir. Özdemir, *Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti*, s. 137

²⁰³ <http://www2.rgu.ac.uk/publicpolicy/introduction/state.htm>, (18.10.2010)

²⁰⁴ Marangoz, *a.g.t.*, s. 70

²⁰⁵ Marangoz, *a.g.t.*, s. 66, Akgül Yılmaz, *a.g.e.*, s. 26

²⁰⁶ Özdemir, *Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti*, s. 139

²⁰⁷ Akgül Yılmaz, *a.g.e.*, s. 26

²⁰⁸ Özdemir, *Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti*, s. 139-140

geçerli olan sosyal güvenlik hakkı üzerine kurulmuştur. Devlet, çeşitli nedenlerle gelir kaybına uğrayan bireylere, çözüm olarak yeni istihdam olanakları sunma yerine, çözümü tazmin ve telafi edici politikalarda aramaktadır. Bu bakımdan devlet politikasının esası, işgücü piyasasına girişi ve orada kalmayı teşvik eden bir strateji yerine, işgücü piyasasından çıkışı hatta piyasaya hiç girmemeyi teşvik eden bir strateji olmaktadır. Bu refah devleti tipinin kapsamlı refah devleti ile bölünmüş refah devleti arasında olduğu belirtilmektedir.²⁰⁹

Esping-Andersen'in refah rejimi sınıflandırmasına göre bu refah devleti tipi, "muhafazakar / korporatist refah rejimi" olarak adlandırılır. Muhafazakar/korporatist refah devletleri, piyasayla irtibatı anlamında daha az bağımlıdır, fakat vatandaşlarına sağladığı yararlar bakımından kademeli bir süreç söz konusudur ve yeniden dağıtıcı etkisi önemsiz bulunmaktadır.²¹⁰ Bu modelde piyasanın etkinliği ve mutlak metalaşma ile ilgili liberal ütopyanın hiçbir zaman tam olarak gerçekleşmediği düşünülür ve bu nedenle sosyal hakların kabul edilmesine karşı çıkılmaz. Özel sigorta ve çalışmaya bağlı refah asgari düzeydedir. Ancak sosyal haklara yapılan vurgu varolan sınıfsal desteğe bağlıdır ve statü farklılıkları ile bunun yeniden bölüşümcü etkileri önemsenmez. Birçok durumda, bu korporatist rejimler Kilise gelenekleri tarafından biçimlendirilmektedir. Kilise ile bu yakınlık, onların aileye karşı muhafazakar tutumlarını belirleme yanında (ataerkil geleneksel aile biçimini desteklemek üzere cinsiyet temelinde ayrımcı yararlar söz konusudur), sosyal politikaya olan bakış açılarında da belirleyici olmaktadır. Bu rejimlerde devlet ancak diğer ara kurumların özellikle Kilisenin sağlayamadığı refah biçimlerini destekler ve sunar, yani daha ziyade telafi edici bir kurum olarak devreye girer.²¹¹ Bu ülkelerdeki sosyal harcamalar, liberal refah devletlerdekinden önemli bir oranda daha fazladır ve gelir transferleri, erkek aile reislerinin gelir gereksinimlerini karşılamada yeterlidir. Kadının istihdamını (çocuklarına kreş hizmetleri sunarak) ve kadınlara iş sağlamayı kolaylaştıran sosyal hizmetler mütevazidir. Hem toplam istihdam düzeyi, hem de kadınların işgücüne katılım oranları düşüktür. Ücret farklılıkları ve gelir eşitsizlikleri düşük ya da orta düzeydedir.²¹²

²⁰⁹ Arın, *a.g.m.*, s. 63-64; Bakan, *a.g.t.*, s. 26; Bilen, *a.g.t.*, s. 124

²¹⁰ Özdemir, *Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti*, s. 137

²¹¹ Sarıca, *a.g.t.*, s. 87,88

²¹² Özdemir, *Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti*, s. 137,138; Marangoz, *a.g.t.*, s. 104

AB'nin çekirdeğindeki muhafazakar refah rejimleri, işgücü piyasasında daha yüksek oranda eşitlik sağlayabilmekte, ancak bunu kamu kesiminde ve özel kesimde istihdam azalması pahasına gerçekleştirebilmektedir. Ekonomik performansa dönük tehdit burada yüksek olup; artan sosyal transferler, yüksek sosyal sigorta primleri ve ücret hariç emek maliyetlerindeki artış ile geniş bir yeraltı ekonomisi en önemli tehditlerdir. Bunların hepsinin istihdam üzerinde daraltıcı etkisi olmaktadır.²¹³

5.3. Kalıntı Refah Devleti-Anglo-Sakson Ülkeleri Modeli²¹⁴

İngilizce konuşulan ülkeler, ABD, Kanada, Avustralya, Yeni Zelanda ve İngiltere bu modele girmektedir. Belli ölçülerde İsviçre de bu modele dahil edilebilir.²¹⁵ Bu modelin temeli, insanları işgücü piyasasına girmeye ve orada kalmaya zorlama stratejisidir. Devlet ne istihdam toplumunda olduğu gibi istihdam yaratıcı ne de bunun yokluğunda ilk başvurulacak telafi devletidir.²¹⁶ Devlet, refahın piyasada sunumunu cesaretlendirir (özel sigorta/çalışmaya bağlı refah).²¹⁷ Bu modelin hakim olduğu ülkelerde sosyal hakların tahsisi, evrensellik ilkesine göre değil, seçicilik temelinde tanımlanmıştır. Dolayısıyla, seçicilik sosyal politikanın birinci prensibidir. Bu, refah devletini telafi edici son merci haline getirmektedir. Seçicilik, hem risk türleri hem de kapsanacak gruplara ilişkindir. Devlet en son telafi edici olduğu için, en kötü durumda olanlara gelir transferi yapma stratejisi hakimdir. Gelir transferi yapılacak olanlar, olanak veya muhtaçlık testinden (means-test) geçirilerek tespit edilir. Bu nedenle seçiciliğin kıstasları tanımlanmıştır ve transferler ancak belli insan kategorilerine uygulanmaktadır. Sosyal koruma alanları ve korunacak gruplar seçici olarak ayrıldığı için bu haklar evrensel değil kategoriktir. Bu modelde refah devleti kurumsallaşmışlıktan uzak, bir kalıntı olarak örgütlenmiştir bu nedenle kapsam bakımından kısmi refah devletleri kapsamına girmektedirler.²¹⁸ Kısmiliğin kapsamı ve yarar düzeyleri ülkeden ülkeye değişmektedir. Bu gruba giren ülkelerin GSMH'sından sosyal harcamalara ayrılan pay, ABD'de ve Avustralya'da bütün diğer gelişmiş

²¹³ Marangoz, *a.g.t.*, s. 105,106

²¹⁴ Esping-Andersen'in sınıflandırmasındaki "Liberal Refah Rejimleri"; "Kalıntı Refah Rejimleri" ve "Anglo-Sakson Model" olarak da adlandırılmakta ve piyasa mantığı tarafından şekillenmektedir.

²¹⁵ Leibfried, *a.g.m.*, s. 141, Bilen, *a.g.t.*, s. 124; Marangoz, *a.g.t.*, s. 103, Özdemir'e göre, ABD, Kanada ve Avustralya bu türün önde gelen örnekleri olmakla birlikte, İngiltere ve Yeni Zelanda da bir dereceye kadar bu tür refah rejimine sahiptir. Özdemir, *Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti*, s. 134.

²¹⁶ Arın, *a.g.m.*, s. 64; Akgül Yılmaz, *a.g.e.*, s. 26

²¹⁷ Marangoz, *a.g.t.*, s. 70.

²¹⁸ Arın, *a.g.m.*, s. 64.; Akgül Yılmaz, *a.g.e.*, s. 26.

kapitalist ülkelere göre çok düşükken, Yeni Zelanda ve İngiltere’de ilk ve ikinci gruptaki bazı ülkelere bile daha yüksek düzeydedir. Yine Amerika’da şehirlerde büyük bir sorun olan evsizler problemini, kısmi refah devleti halini alan Avrupa ülkeleri önemli ölçüde aşmışlardır. Bu iki farklı bölgede ortaya çıkan farklı başarıların nedeni, aynı tarz refah devleti olarak değerlendirilen bu ülkelerin ortaya koydukları farklı refah politikalarıyla açıklanabilir.²¹⁹

Liberal refah rejimi kapsamındaki ülkelere, sosyal demokrat refah rejimi ülkelerinden farklı olarak, kamu sektörü istihdamının düşük, özel sektör istihdamının ise OECD ortalamasının üzerinde olduğu görülmektedir. Kadınların işgücüne katılım oranları görece olarak yüksektir. Vergi oranları düşük düzeylidir. Sınırlı refah devleti olanakları dolayısıyla da herhangi bir finansman krizi ile karşılaşmamaktadır. Sendikaların genel olarak güçsüzleştiği bu ülkelere, ücretler arasında orta ya da yüksek düzeyde farklılıklar, gelir dağılımında da adaletsizlik gözlenmektedir. Dolayısıyla, artan sosyal eşitsizlik ve yoksulluk problemleri (Avustralya ve İsviçre de daha az olmak üzere) liberal refah devletlerini karakterize etmektedir. Sınırlı ya da orta düzeyli sosyal refah harcamalarının sözkonusu olduğu liberal refah rejimlerinde, sosyal refah programlarının geliri telafi özelliği oldukça sınırlıdır (işsizlik ve yaşlılık durumlarında (İsviçre hariç) düşük veya orta seviyede bir gelir telafisi, genç, hasta, özürlü ve yaşlı olanlara yönelik düşük (İngiltere hariç) sosyal hizmet düzeyi söz konusudur) ve yalnızca minimum gelir garantisi sağlamaktadır.²²⁰

5.4. Tam Oluşmamış Refah Devleti-Güney Avrupa Latin Havzası Ülkeleri

Esping-Andersen’in üçlü tipolojisi, rejim türleri arasındaki karmaşıklığı önemsemediği ve aile ve diğer enformel bağların refah sunumunda önemli rol oynadığı Güney Avrupa refah devletlerini sınıflandırmaya dahil etmediği için, başta Leibfried olmak üzere bazı kişilerce eleştirilmiştir.²²¹ Temel üç sınıflandırma ile yetinmeyen araştırmacılar, Esping-Andersen’in analizinin boşluklarını doldurmaya çalışmışlardır.

²¹⁹ Bilen, *a.g.t.*, s. 125.

²²⁰ Marangoz, *a.g.t.*, s. 103., Anglo-Saxon geleneğin “Liberal Refah Devletleri”, bütçe harcamalarını kısıtlanması ve istihdam oranlarının korunması hedeflerine düşük ücretler ve yoksulluk pahasına ulaşabilmektedirler. Bu ülkelerdeki ekonomik performansa dönük baskın refah tehdidi, eşitsizlik ve onun sonuçları ile ilgili yaşanmaktadır. Talepte istikrarsızlık, eğitim seviyesinin kalitesinde düşüklük ve sosyal sermayenin gerilemesi temel sorunlardır. Marangoz, *a.g.t.*, s. 105

²²¹ Özdemir, *Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti*, s. 147, Sarıca, *a.g.t.*, s. 91, Castles ve Ferrare’de, “Güney Avrupa refah devletleri”nin, Kıta Avrupası refah rejimi başlığı altında ele alınmaması gerektiği üzerinde durmuşlardır. Özdemir, *Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti*, s. 149.

Bunlardan en önde geleni, Leibfried tarafından ortaya atılan dördüncü bir refah rejimi türüdür. Leibfried, Avrupa Birliği'nin güney kısmında "Latin Kuşağı Ülkeleri" olarak nitelendirdiği farklı bir refah devleti türünü saptamıştır. Leibfried, aslında, Esping-Andersen'in yapmış olduğu tasnife, Titmuss'un modelindeki dördüncü unsuru eklemenin uygun olacağını düşünmüştür. Bu unsur, Titmuss'un "tam oluşmamış refah devleti modeli"dir.²²²

Bu model, 1980'li yıllarda Avrupa Birliği'ne girmiş olan, Batı Avrupa'nın güney ülkelerinden İspanya, Portekiz, Yunanistan, bir ölçüde İtalya, diğerlerine göre daha az oranda Fransa ve İrlanda'yı içermektedir. Söz konusu ülkelerde anayasaların modern refah devleti yönünde güçlü kurallar içermesine karşılık yasal, kurumsal ve sosyal uygulamalar çok yetersizdir.²²³ Ancak, bunların Anayasa ve ilgili yasalarına bakıldığında, modern bir refah devletinde olması gereken bütün kurumsal gelişmelerin vaat edilmiş olduğu görülmektedir. Dolayısıyla bazı yazarlarca bu ülkeler, gerçek anlamda bir refah devleti olmaktan çok, "vaatler devleti", yahut da "kurumsallaşmış vaatler devleti" olarak adlandırılmıştır.²²⁴ Maurizio Ferrera'ya göre bu modelin temel özellikleri, parçalı gelir koruma sistemleri, gelişmemiş devlet kuruluşları yoluyla kısmen gerçekleşen ulusal sağlık sistemleri ve hizmet sunumudur. Bu ülkeler, uygulamada büyük oranda, geleneksel bir sistem olan aileye ve Katolik Kilisesi'nin sosyal desteğine dayanmaktadır.²²⁵ Bu modelde tarım kesiminin önemli ağırlığı vardır ve tam istihdam geleneği yoktur. Özellikle kadınların iş gücüne katılımı ve istihdam düzeyi düşüktür. Fiiliyatta işgücüne girişi zorlayan bir strateji uygulanması bakımından refah devletinin kalıntı olma özelliği bulunmaktadır. Refah devleti bazı riskler için bazı grupları gene bazı koşullarla kapsamaması bakımından "parçalanmış refah devleti" özellikleri taşımaktadır.²²⁶

Bu ülkelerin bir kısmında, çok sayıda politik vaatler, seçim sandığına endeksli parti politikaları ve zayıf bir devlet kapasitesi bir arada bulunduğundan, şimdiye kadar birtakım zorluklarla krizlerin üstesinden gelebilmiş Kuzey Avrupa ülkelerinden farklı olarak, bu özelliklerin daha şiddetli "mali krizleri" tetikleyebileceğine dair beklentiler

²²² Özdemir, *Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti*, s. 150

²²³ Marangoz, *a.g.t.*, s. 74

²²⁴ Koray, *a.g.e.*, s. 184; Özdemir, *Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti*, s. 151; Bu özelliklerinden dolayı Türkiye'nin de bu gruba dahil edilebileceği söylenmektedir. Özdemir, *Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti*, s. 151; Akgül Yılmaz, *a.g.e.*, s. 27.

²²⁵ Özdemir, *Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti*, s. 151

²²⁶ Arın, *a.g.m.*, s. 61-62; Marangoz, *a.g.t.*, s. 74; Bakan, *a.g.t.*, s. 28; Akgül Yılmaz, *a.g.e.*, s. 27.

mevcuttur.²²⁷ Güney Avrupa refah devletleri de, bazı muhafazakar Kıta Avrupası ülkeleri ile benzer problemleri yaşamakta ve bunun yanında kendine has özellikleri de barındırmaktadır. Bu ülkelerde kayıtdışı ekonomi geniştir ve ciddi etkinlik ve eşitlik sorunları doğurmaktadır. Kamu hizmetleri eşit olmayan bir biçimde dağıtılmakta ve bazı durumlarda yetersiz veya etkisiz kalmaktadır. Bu yanında bu ülkeler için temel problemlerden biri, demografik yapının gittikçe kötüleşmesidir. Çünkü, Güney Avrupa nüfusu (özellikle İtalya ve İspanya) dünyada en hızlı yaşlanan ülkelerin başındadır.²²⁸

6. SOSYAL DEVLETİN TARİHSEL GELİŞİMİ

Sosyal politika ve sosyal refah hizmetleri, insan merhametinin bir sonucu olarak ortaya çıkmış olup insanlık tarihinden beri vardır ancak refah devletlerinin ortaya çıkış nedenleri ve sonuçları üzerinde kesin bir yargıya varmak mümkün olmamakla birlikte, refah devleti düşüncesi ve uygulamasının temellerinin Batı medeniyeti ve coğrafyasında atıldığı kabul edilmektedir.²²⁹

Tarihsel açıdan bakıldığında, sosyal koruma ihtiyacı her dönemde var olmuş ve bir şekilde karşılanmaya çalışılmıştır. Yoksulluk Yasalarıyla başlayan sosyal refah önlemleri, daha sonraki dönemlerde yaşanan ekonomik ve sosyal gelişmelere paralel olarak genişlemiş, önceleri sanayileşme ile birlikte sadece işçi sınıfı merkezli bir anlayış hakimken, daha sonra tüm toplumu ilgilendiren ve gelirin yeniden dağılımı, sosyal güvenlik, eğitim, sağlık, konut, kişisel refah hizmetleri gibi alanlarda hizmet veren bir hale dönüşmüştür. Ancak, bugünkü anlamda bir refah devletinin ortaya çıkması, sanayileşme, demokratikleşme, sınıf kavgaları, insan hakları gibi 20. yüzyıla özgü gelişmelerin yaşanması ile mümkün olmuştur.²³⁰

Modern refah devletini ortaya çıkaran gelişmeler temelde dört dönemde incelenebilir: Birinci dönem (1880 öncesi), paternalist bir anlayışın hakim olduğu, yoksulluk yasalarının çıkartılmaya başlandığı Sanayi Devrimi öncesi yılları kapsamaktadır Bu dönemde, sorunların giderilmesinde ailelerin, gönüllü kuruluşların, hayırseverlik duygularıyla hareket eden kurumların, bireysel olarak sorumluluk duyan

²²⁷ Pierson, “*Contemporary Challenges to Welfare State Development*”, s. 780’den aktaran Özdemir, *Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti*, s. 151.

²²⁸ Özdemir, *Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti*, s. 151,152

²²⁹ Halis Yunus Ersöz, “Doğuşundan Günümüze Sosyal Politika Anlayışı ve Sosyal Politika Kurumlarının Değişen Rolü”, *İktisat Fakültesi Mecmuası*, Cilt: 53, Sayı: 2, 2003, s. 7.; Çalışkan, *a.g.t.*, s. 21

²³⁰ Meryem Koray, “Avrupa Refah Devleti: Anlamı, Boyutları ve Geleceği”, *Görüş Dergisi*, TÜSİAD Yay., Sayı: 57, Aralık 2003, s. 64–74, s. 67

işverenlerin ve devlet gelir transferlerinin var olduğu görülmektedir. İkinci dönem (1880–1945), 19. yüzyılda ortaya çıkan ve bütün dünyayı dönüştüren “sanayileşme” dönemi ile birlikte iki dünya savaşının yaşandığı dönemdir. Bu dönem aynı zamanda bir sosyal sigorta dönemidir. Çalışanlar, finansmanına zorunlu olarak katıldıkları sosyal sigorta kurumlarının koruması altındadır. Üçüncü dönem (1945–1975), refah dönemidir. Bu dönemde, gelirin devamlılığını sağlamak ve yaşam standartlarını yükseltmek amaçlanmış ve refah devletinin fonksiyon ve kurumları genişlemiştir. Son dönem (1975 sonrası) ise, sosyal refah devletinin kriziyle birlikte dönüşümün başladığı ve yeniden yapılandırma sürecine girildiği bir dönem olmuştur.²³¹

6.1. Refah Devleti Öncesi: Sanayi Devrimi’ne Kadar Olan Dönem (1880 Öncesi)

Bu dönemde devletler genel olarak adalet, savunma, düzeni sağlama görevini üstlenmişler ve sosyo-ekonomik yaşama müdahalede bulunmamışlardır. Devletlerin müdahalesi ulus-devletlerin oluşması ve sanayileşmenin doğuşu ile başlamıştır. Dolayısıyla bu dönemde yoksul, hasta, muhtaç vb. kişilere destek olma rolü; sivil sektör (aile ve toplum), dini ve gönüllü kurumlar, mesleki birlikler, karşılıklı yardımlaşma sandıkları vb. tarafından yerine getirilmiştir.²³²

Sosyal sorunlarla mücadelede çoğu Batı toplumlarında kilisenin merkezi bir rol üstlendiği görülmektedir. Özellikle Orta Çağ’da, kiliseler tarafından oluşturulan hayırsever kuruluşlar (hasta evleri, aşıevleri, manastırlar vb.), toplumda en temel yardım kuruluşları olmuşlardır.²³³ Bu dönemde, kilisenin temel rolü yanında 16.yy’dan itibaren devlet tarafından oluşturulan kurumların da sosyal problemlerle ilgilenmeye başladığı ve bu amaçla çeşitli dönemlerde Yoksulluk Yasaları çıkartıldığı görülmektedir.²³⁴ Bu anlamda hem yoksulluğun yaygınlaşmasından ve bireylerin ekonomik refahının sağlanmasından devletin sorumlu tutulduğu hem de yaşlı ve hasta olan yoksullara yardım yapılmasını amaçlayarak toplumdaki belirli gruplara destek sağlama niteliğine sahip ilk yasa, İngiltere’de 1601’de Kraliçe Elizabeth tarafından uygulamaya konulan

²³¹ Nusret Ekin, Yusuf Alper ve Tekin Akgeyik, *Türk Sosyal Güvenlik Sistemi’nde Arayışlar: Özelleştirme ve Yeniden Yapılanma*, İstanbul: İTO Yay., 1999, s. 30-31.

²³² Steven Pinch, *Worlds of Welfare: Understanding the Changing Geographies of Social Welfare Provision*, London: Routledge Press, 1997, s. 7.

²³³ Ali Güzel ve Ali Rıza Okur, *Sosyal Güvenlik Hukuku*, Beta Yayınları, 9. Baskı, İstanbul, 2003, s. 16-17.

²³⁴ Çalışkan, *a.g.t.*, s. 24.

“Yoksulluk Yasası” olmuştur.²³⁵ 1834 yılında ise yine İngiltere’de daha güçlü bir gelir araştırmasına dayanan ve serbest piyasa mekanizmasının etkilerini taşıyan yeni bir “Yoksulluk Yasası” yürürlüğe konulmuştur.²³⁶

İngiltere, 1601 ve 1834 Yasaları ile Batılı ülkelerde yoksullara yardım alanında öncü olduğu gibi, çalışma hayatında da ilk sosyal mevzuatın çıkarıldığı ülke olmuştur. İşçilere 1824 yılından itibaren örgütlenme hakkı tanınmıştır. Robert Owen’in çabaları ile 1801’den başlayarak çocukları kapsayan koruyucu sosyal mevzuatın oluşturulmasına girişilmiştir. 1840’tan sonra Fransa da bu alanda İngiltere’yi izlemeye başlamıştır.²³⁷ Yeni Zelanda, büyük ölçüde ihracata bağlı ekonomisi artan uluslararası rekabetle karşı karşıya kalınca ulusal etkinlik nedeniyle 1898’de primsiz emekli aylığı uygulamasına başlamıştır. İrlanda, Danimarka, Avusturya, Çekoslovakya ve Avustralya’da 1908’e kadar bazı sosyal yasalar kabul etmişlerdir. Günümüzün en ileri refah devletlerinden bir olarak kabul edilen İsveç’te eğitim 1842’den beri zorunlu olmuş, 20.yüzyılın başında devletin hastalık ve mesleki kaza sigortasına desteği yasalaşmış ve bu ülke 1913’te evrensel ve zorunlu yaşlı aylıkları sistemini ilk kuran ülke olmuştur. ABD’de ise, 20. yüzyıla kadar yoksullara kamu yardımı geniş ölçüde yerel yönetimlerin kendi yoksullara yardım kanunlarına göre sınırlı ölçüde sağlanmış, 1935’e kadar felaket zamanları hariç, sağlıklı-güçlü bir kişinin çalışmaksızın, kamu yardımı alarak hayatını sürdürebileceği düşünülmemiş ve hayırseverlik temeline dayanan kamu yardımı, yararlanımlar açısından genellikle sosyal açıdan onur kırıcı bir uygulama olarak kabul edilmiştir.²³⁸

²³⁵ Fatih Şahin, “Sosyal Hizmet Uzmanlarının Sosyal Refah Politikası Süreçlerine Katılımı”, (Yayınlanmamış Doktora Tezi), Ankara: Hacettepe Üniversitesi, SBE, 1999, s. 5; Greve, *a.g.e.*, s. 4-5.; Sallan Gül, *Sosyal Devlet Bitti..*, *a.g.e.*, s. 204.; <http://www.canaktan.org/politika/refah-devleti/dogusu-gelisim.htm>, (10.06.2010); 1601 tarihli yasa, sosyal yardımın temel çerçevesini çizmiştir. Bu yasa üç muhtaçlar sınıfı öngörmüştür: sakatlar, sakat olmayanlar ve çocuklar. Yardım Kilise toprakları temel alınarak belirlenmiş ve özel bir vergi yoluyla beslenmiştir. İhtiyaç duyan çocuklar ve sakatlar para yardımı görmüş, sakat olmayan yoksullara ise iş vererek yardım etme kuralı getirilmiştir. Sakat olmayan yoksulları bünyesinde toplayan workhouse’lar (çalışma evleri) bu bağlamda gelişmeye başlamıştır. Rosanvallon, *a.g.e.*, s. 120

²³⁶ 1834 tarihli yasa, büyük ölçüde Yoksullara Yardım Raporu’nun tavsiyelerini uygulamak amacıyla hazırlanmıştır. Bu rapor yoksullara yardımda üç prensibe dayalı yeni bir sistem ortaya koyuyordu: yardım alma koşullarının ağırlaştırılması ya da güçleştirilmesi, ıslahevi testi ve idari merkezîyetçilik. Kısaca, 1601 Yasası, onurlarını kırmadan sağlıklı yoksullara iş verme amacını taşıırken, 1834 Yasası ise, yardımları büyük ölçüde tatsız ve üstelik onur kırıcı bir niteliğe sahip kılarak, yardım taleplerini engellemeyi amaçlamıştır. Aktan ve Özkıvrak, *a.g.e.*, s.82

²³⁷ Cahit Talas, *Ekonomik Sistemler*, 5. Baskı, Ankara, İmge Kitabevi, 1999, s. 119

²³⁸ Aktan ve Özkıvrak, *a.g.e.*, s. 83

Görüldüğü üzere, diğer ülkelerde de İngiltere’de olduğu gibi yoksulluk yasaları aynı ideolojik bakış açısıyla yavaş yavaş ortaya çıkmıştır. Dolayısıyla, 16–18. yüzyıllar arasındaki döneme hakim olan düşünce yapısının, refah devletinin daha fazla gelişmesini engellediği ifade edilebilir. Merkantilizm, sosyal refah devletinin gelişimini durağanlaştırmış, Fizyokrasi anlayışının hakim olduğu dönemde ise, doğal düzene hiçbir olumlu ya da olumsuz müdahalede bulunulmamaya çalışılmıştır.

Ayrıca, refah devletlerinin doğuşuna ilişkin birçok refah devleti tezleri bulunmaktadır. Bunlardan birinci tez; refah devletini, sanayi toplumlarının gelişiminin doğurduğu gereksinimlerin bir sonucu olarak görmektedir (sanayileşme tezi). İkinci tez; refah devletinin ortaya çıkışıyla piyasa başarısızlıkları arasında bağlantı kuran bir yaklaşımı ele almaktadır (piyasa başarısızlığının refah devletini doğurduğu tezi). Üçüncü tez; refah devletinin gelişiminin altında modernizasyonun yattığını öne sürmektedir (modernleşme tezi) ve dördüncü tez; kapitalizmin sorunları, sınıf kavgaları ve ekonomik krizler nedeniyle, sistemin kendisini yenilemek istemesinin refah devletini ortaya çıkardığını ifade etmektedir (refah devletinin doğuşuna yönelik Marksist yaklaşım).²³⁹

6.2. Refah Devleti’nin Doğuşu: Sanayi Devrimi–II. Dünya Savaşı Arası Dönem (1880–1945)

18. yüzyıla damgasını vuran ve makinelerin üretim sürecine girmesi, kitlevi üretimin başlaması ve ürünlerin çeşitlenmesine yol açan Sanayi Devrimi, ortaya çıkardığı teknolojik değişim ve yeniliklerle birlikte, bütün ekonomik, sosyal, politik ve kültürel yaşamı da köklü olarak değiştirmiştir.²⁴⁰

Sanayi devrimi bir dizi teknolojik yeniliğin üretim alanında kullanılmasının ekonomik, sosyal, politik ve kültürel alanlara yansımaları kapsayan bir süreç olarak gerçekleşmiştir.²⁴¹ Sanayi toplumu, sanayi devrimini yaratan teknolojilerin, üretimde ve yeni ekonomik alanda artan ölçüde kullanılmasına ve yeni toplumsal yapıların doğmasına yol açmıştır.²⁴² Bu dönemde tarıma dayalı geleneksel toplumun ev ve küçük atölyelerdeki üretimi fabrikalara kayarken, kitle üretimi kentleşmeyi ve kent yapısını

²³⁹ Özdemir, *Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti*, s. 180-181

²⁴⁰ Nusret Ekin, *Endüstri İlişkileri*, 5. Basım, İstanbul: İ.Ü. İşletme Fakültesi Yay., 1989, s. 1-2.

²⁴¹ Mehmet Aktel, *Küreselleşme ve Türk Kamu Yönetimi*, Asil Yayıncılık, Ankara 2003, s. 24

²⁴² Hüsnü Erkan, *Bilgi Toplumu ve Ekonomik Gelişme*, 4. Baskı, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, Ankara, 1998, s. 4

değiştirmeye başlamıştır. Aileler geniş aileden çekirdek aileye dönüşürken, tarım toplumunun köylüleri serflikten kurtularak endüstri işçisi olmaya, toprak sahibi olan aristokratlar yerine, sermayenin sahibi olan burjuvazi, toplumun en saygın kesimi olarak ortaya çıkmaya başlamıştır.²⁴³ Dolayısıyla, sanayileşme ile birlikte, yeni sosyal sınıflar meydana gelmiştir (işçi ve işveren sınıfları).²⁴⁴

Bunun yanında sanayileşme, toplumun kurumsal yapısının yanında değer-norm ve davranış kalıplarını da değiştirmiş, geleneksel davranışlar giderek daha rasyonel (akılcı) davranışlara yerini bırakmaya başlamıştır.²⁴⁵ Dolayısıyla sanayileşme, sadece fabrikaların kurulması ve seri üretimin yapılması ile sınırlı olmamakta, insan yaşamının her alanına uzanan çok boyutlu bir olgu olarak karşımıza çıkmaktadır.²⁴⁶

1789 Fransız devrimi ile liberal düşünce önemini kanıtlamış ve aklın ve bireyin özgürleşmesi ulusal devletlerin ve ulusal egemenlik düşüncesinin temelini oluşturmuştur. 1870'lere doğru ise sadece ekonomik liberalizmin yetmeyeceği anlaşılmış ve özgürlük ve refahın toplumun tüm kesimlerine genişletilebilmesi için sosyal devlet/refah devleti kavramları gündeme getirilmiştir. Böylece, sosyal güvenlik ve refaha katılım, liberal özgürlüklerin toplumda daha çok yaygınlık kazanması için devreye girmiş ve bireysel kişiliğin gelişimi için asgari ön koşulları yaratan, bireysel özgürlükleri ve hakları genişleten bir sosyal devlet anlayışı ortaya çıkmaya başlamıştır.²⁴⁷

Refah devletinin ortaya çıkışında, sanayileşmenin başlaması ve kapitalist üretim tarzına geçiş gibi ekonomik boyutlu değişimler; kentleşmenin ve ücretli çalışmanın artması gibi sosyal değişimler; işçi sınıfının siyasal bilinç kazanması gibi ideolojik değişimler ve nihayet mutlakiyetçi yönetimlerden demokratik yönetimlere geçiş gibi politik değişimler çok önemli bir rol oynamıştır. Özellikle sanayileşme, eski dönemin sosyal kurumları olan aile, hayır kurumları ve diğer yardım örgütlerinin yetersiz kalmasına, bunların yerine bu tür gereksinimleri karşılayacak yeni kurumların doğuşuna yol açmıştır. Çünkü, geleneksel sosyal yardım kurumları, kentlerde yığılan çalışanların iş kazaları ve sağlık bakımları gibi gereksinimlerine cevap verememiştir. Bireyin mutlak özgürlüğünün, yani kişisel ve politik haklarının ön planda olduğu bu dönem, yaşanan

²⁴³ Aktel, *a.g.e.*, s. 26-27

²⁴⁴ Özdemir, *Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti*, s. 185

²⁴⁵ Aktel, *a.g.e.*, s. 26-27

²⁴⁶ Alvin Toffler, *Üçüncü Dalga*, Çev. A. Seden, 3. Baskı, Altın Kitaplar Yayınevi, İstanbul, 1996, 43.

²⁴⁷ Erkan, *Bilgi Toplumu ve Ekonomik Gelişme*, s. 6,7

sefalet ve çekilen sıkıntılar nedeniyle eleştirilere yol açmış, sosyal refah devletinin düşünsel ve maddi temelleri ortaya çıkmaya başlamıştır. Hukuk devleti Burjuva Devrimi'nin bir sonucu iken, sosyal refah devleti de Sanayi Devrimi'nin bir ürünü olmuştur. Sanayi Devrimi ve beraberinde getirdiği kentleşme süreci, geleneksel sosyal koruma kurumlarının etkinliklerini azaltmış; küçülen aile yapısıyla birlikte, aile bağları ve ailenin koruyucu görevi zayıflamış ve sanayi toplumlarında bu görev devlet tarafından yerine getirilmeye başlanmıştır.²⁴⁸

Refah devleti, 1870'li yıllardan itibaren şekillenmeye başlamıştır. Modern refah devleti yolunu açan sosyal politikanın ilk ögeleri Almanya'da ortaya çıkmıştır.²⁴⁹ İlk defa Almanya'da, 1880'lerin başında Bismark tarafından getirilen sosyal güvenlikle ilgili düzenlemeyle²⁵⁰, refah devletinin temelleri atılmıştır.

1880'li yıllarda Almanya'da gerçekleşen Bismarck reformları, sosyal sigortanın oluşturulmasını temel alan reformlar olmuştur. 1883 yılında hastalık²⁵¹, 1884 yılında iş kazası, 1889 yılında yaşlılık ve sakatlık sigortası²⁵² çıkarılmıştır. Bu sigorta kollarının kurulması ile Almanya bütün dünyaya öncülük etmiştir.²⁵³ Bu reformların yapılmasında Almanya'nın sanayileşmesi sonrasında doğan yeni risk biçimlerine karşı bir güvenceye sahip olmayan işçi hareketinin yükselişi ve bunun politik istikrara yönelik yaratabileceği tehdit endişesi de etkili olmuştur.²⁵⁴ Bu gelişmelerin etkisiyle bu sistem 1891 yılında Danimarka'da, 1898 yılında Yeni Zelanda'da kurulmuştur. İngiltere ise

²⁴⁸ Özdemir, *Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti*, s. 185-188

²⁴⁹ Almanya'da ilk adım iş kazaları konusunda atılmıştır. 1871'de bir yasayla iş kazalarında, kusurlu olmaları halinde, sanayicilere sınırlı ölçüde sorumluluk yüklenmiştir. Benzer yasalar İngiltere'de ancak 1897'de, Fransa'da ise 1898 'de ortaya çıkmıştır. Rosanvallon, *a.g.e.*, s. 125

²⁵⁰ 1881'de İmparatorluk hükümeti parlamentoya, patronların işçilerini iş kazalarına karşı devlet tarafından yönetilecek ve para yardımıyla bulunulacak bir İmparatorluk Kasası bünyesinde sigortalamalarını zorunlu kılan Reichstag tasarısını sunmuştur. Parlamento her ne kadar para yardımı ilkesini reddetmişse de zorunlu sigorta sistemi kabul edilmiştir. Rosanvallon, *a.g.e.*, s. 125

²⁵¹ Bu yasa hastalık sigortasını yıllık geliri 2000 markı geçmeyen sanayi işçileri için zorunlu hale getiriyordu. Bismarck özellikle ücretli işçi sınıfını hedeflemişti. Primlerin üçte ikisi ücretliler, üçte biri işverenlere yüklenmişti. Bu sosyal sigortalar, devlet kontrolü altında kendi kendini yöneten özerk kurumlar tarafından işletiliyordu. Yasal olarak üç biçim alan bu kurumlar; şirket sandıkları, mesleki sandıklar ve komünal sandıklardı. Bu yasa 1885 ve 1886'da tarım işçileri de dahil olmak üzere işçilerin büyük çoğunluğunu kapsayacak biçimde genişletilmiştir. Rosanvallon, *a.g.e.*, s. 125,126

²⁵² Bu yasa ilk kez zorunlu bir emeklilik sistemini kurumsallaştırmıştır. Sandıklar, yarısı işveren, yarısı işçi tarafından ödenen primlerle beslenmiştir. Rosanvallon, *a.g.e.*, s. 126

²⁵³ Ekin, Alper, Akgeyik, *a.g.e.*, s. 32.; Koray, "Avrupa Refah Devleti: Anlamı, Boyutları ve Geleceği", s. 67.; Rosanvallon, *a.g.e.*, s. 125

²⁵⁴ Marangoz, *a.g.t.*, s. 80.; Ayrıntılı bilgi için bkz. Peter Baldwin, *The Politics of Social Solidarity: Class Bases of the European Welfare State 1875–1975*, Cambridge: Cambridge University Press, 1990 ve Jens Alber, "Continuities and Changes in the Idea of the Welfare State", *Politics&Society*, Vol.26/4, 1988, ss. 451-468.

Almanya'nın ardından sosyal refah devletinin gelişimi açısından ikinci önemli ülke olmuştur. İngiltere'de 1908 yılında hastalık ve işsizliğe sosyal güvence olarak başlayan sistem, daha sonra "Beveridge Raporu"nun²⁵⁵ hazırlanması ve bunun 1946–1948 yılları arasındaki geniş kapsamlı uygulanması ile hem bu ülkede, hem de diğer refah devletlerinde yepyeni bir sosyal güvenlik sisteminin başlamasına neden olmuştur.²⁵⁶

İngiltere'de 1601 ve 1834 yıllarında çıkarılan "Yoksulluk Yasası" ile başlayan sosyal koruma süreci, 1880 yılında iş kazalarına tazminat yükümlülüğü getiren "İşverenlerin Sorumluluğu Yasası" ve 1897 yılında "İşçiler Tazminat Yasası" ile devam etmiş, 1906 yılında iş kazaları sigortası, 1908 yılında "Yaşlılık Aylığı Yasası", 1911 yılında "Ulusal Sigorta Yasası" (hastalık, işsizlik ve malullük sigortası), 1925 yılında "Dul, Yetim ve Yaşlılar Primli Aylık Yasası" ile gelişmiştir.²⁵⁷ Beveridge ve özellikle onun 1942'de hazırladığı rapor ise, II. Dünya Savaşı'ndan sonra çoğu refah devleti sistemlerinin temelini oluşturmuştur. Beveridge Raporu, üç ayaklı bir Ulusal Sigorta Sistemini öngörerek, işsizliği azaltmayı (tam istihdam), kapsamlı bir sağlık sistemi kurmayı (ulusal sağlık kurumu) ve asgari bir ücreti garanti etmeyi amaçlamış; işsizlik ve yoksullukla mücadele ile sosyal güvenlik önlemlerinin önemi üzerinde durmuştur.²⁵⁸ Bu rapor, sosyal risk ve devletin rolü hakkında yeni bir anlayış üzerine kuruludur. Sosyal güvenliğin amacı, gelir güvenliğini garanti altına alarak, insanı gereksinimden kurtarmaktır. Bireylerin düzenli gelirini tehdit eden her şey sosyal risk olarak görülür ki bunlar; hastalık, iş kazası, ölüm, yaşlılık, analık ve işsizliktir. Bu rejim, kısmi politikalardan kaynaklanan, kısmi ve sınırlı reformlar yerine, bütünsel ve tutarlı bir sistemin koyulmasını önerir.²⁵⁹

1914 yılında I. Dünya Savaşı'nın başlaması, savaşa katılan kapitalist ülkelerde hükümetlerin ekonomik ve sosyal hayata müdahalelerini arttırmış, savaş sonrasında da

²⁵⁵ İngiltere'de Sosyal Güvenlik Komisyonu'nun William Beveridge'in Başkanlığında hazırladığı rapor; hastalık, pislik, cehalet, işsizlik ve yoksulluğu mücadele edilmesi gereken beş büyük sorun olarak görüyor, mevcut sosyal düzenin iyileştirilmesini, tedbirlerin herkes için tekdüze olmasını ve herkesi kapsamaması gerektiğini ifade ediyordu. Aktan ve Özkıvrak, *a.g.e.*, s. 93

²⁵⁶ Andrew Dilnot, "Refah Devletinin Geleceği", (Çev: Zeynel Bakıcı), s.2-3, http://www.canaktan.org/politika/anti_leviathan/diger-yazilar/bakici-refah-devleti.pdf, (28.09.2010).; Özdemir, *Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti*, s. 182.

²⁵⁷ Sait Dilik; *Sosyal Güvenlik*, A. Ü. Basımevi, Ankara, 1992, s. 42-50; Özdemir, *Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti*, s. 193; Talas, *Sosyal Politika*, *a.g.e.*, s. 324; Nornan Barry, *Welfare*, Minneapolis: University Of Minnesota, 1990, s. 33; J. K. Galbraith, *Economics in Perspective: A Critical History*, Boston: Houghton Mifflin Company, 1987, s. 211; Milton Friedman and Rose Friedman, *Free To Choose*, New York, Avon Printing, 1980, s. 88-89

²⁵⁸ Rosanvallon, *a.g.e.*, s. 123; Greve, *a.g.e.*, s. 7.; Ekin, Alper, Akgeyik, *a.g.e.*, s. 33–34.

²⁵⁹ Rosanvallon, *a.g.e.*, s. 123

savaşın yol açtığı tahribatın giderilmesi ve savaş borçlarının ödenmesi gereği devlet müdahalelerinin ve savaş döneminde artan kamu harcamalarının azaltılmasını önlemiştir. Diğer yandan iki dünya savaşı arasındaki dönemde, Almanya’da ciddi bir hiper enflasyon dönemi yaşanmış, Rusya sosyalist düzene geçmiş, İtalya faşizmi benimsemiştir. Özetle dünyada pek çok ülkede söz konusu dönemde politik, ekonomik ve sosyal alanda önemli değişiklikler ortaya çıkmıştır.²⁶⁰

İki dünya savaşı arasındaki gelişmeler, Batı toplumlarında sosyalist partilerin güçlenmesi devletin müdahale alanını daha da genişletmiş ve serbest piyasa ekonomisine olan inanç yerini, denetim altına alınması gereken bir piyasa ekonomisi anlayışına bırakmıştır. Bu dönemde, devletin ekonomik olduğu kadar, sosyal güvenlik ve yardım politikaları ile kişileri koruma ve temel bir yaşam sağlama görevini üstlenmesi gerekliliği geniş kabul görmeye başlamış²⁶¹ ve Keynesyen politikalar güç kazanmıştır.

İngiltere’de, 1945 yılında İşçi Partisi tarafından 1948 yılında yürürlüğe girmek üzere üç temel alanda yasalaştırma yapıldığı görülmektedir. Bunlar; sosyal güvenlikle ilgili Beveridge Planı’nın uygulanması amacıyla hazırlanan 1946 tarihli Ulusal Sigorta Yasası (National Insurance Act), 1946 tarihli Ulusal Sağlık Hizmeti Yasası (National Health Service Act) ve Yoksulluk Yasası’nı yürürlükten kaldıran 1948 tarihli Ulusal Yardım Yasası (National Assistance Act) olmuştur.²⁶²

Amerikan sosyal refah programları da, 1929 Dünya Ekonomik Bunalımından sonra Başkan Roosevelt’in liderliğindeki geniş çaplı kamusal sosyal yardım programlarıyla (New Deal) başlatılmıştır.²⁶³ Bu programların temel amacı, kamusal yatırımları hızlandırmak, yoksullukla savaş ve ekonomik bunalımın yarattığı işsizlikle mücadele olmuştur. 1930’lu yıllarda Amerika’da sosyal güvenliğe ilişkin ilk kanunlar demiryolu işçileri, milli işçiler ve sosyal güvenlik kanunlarıdır.²⁶⁴ 1935 yılında kabul edilen “Sosyal Güvenlik Yasası” (Social Security Act) ile işsizlik ödeneği, sosyal

²⁶⁰ Aktan ve Özkıvrak, *a.g.e.*, s. 87

²⁶¹ Sallan Gül, *Sosyal Devlet Bitti...*, *a.g.e.*, s. 146

²⁶² Paul Spicker, “Social Policy in the UK”, *An Introduction to Social Policy*, <http://www2.rgu.ac.uk/publicpolicy/introduction/uk.htm>, (13.03.2011)

²⁶³ Roosevelt yönetimine gelinceye kadar ABD’de çalışma hayatına ilişkin bir sosyal politika mevcut olmamış, işçi-işveren ilişkileri daha çok özel ve kişisel sözleşmeler düzeyinde belirlenmiştir. Toplu iş sözleşmeciliği de işverenlerin sendikalara karşı olumsuz tutumları sonucu ancak 1935’ten sonra yasal gelişme olanaklarına kavuşmuştur. En az ücretin saptanması, sendika ve toplu sözleşme hakkı ve sosyal güvenlikle ilgili ilk önemli önlemler de 1935 yılında alınmıştır. Aktan ve Özkıvrak, *a.g.e.*, s.89

²⁶⁴ Sallan Gül, *Sosyal Devlet Bitti...*, *a.g.e.*, s.232

güvenlik sisteminin temelini teşkil etmiştir.²⁶⁵ Bu kanun ile, bir yandan sanayi işçilerinin ücret artışları, hastalık, yaşlılık halleri sosyal güvenlik kapsamı içinde güvenceye alınırken; diğer yandan yaşlılar, madenciler, maluller, körler, dul kadınlar ve işsizler toplumsal risklere karşı sosyal sigorta kapsamına dahil edilmişlerdir. Oluşturulan bu sistemin özelliklerinden biri, eyalet ve yerel yönetimlere önemli ölçülerde görev yüklenmesi ve programların yürütülmesinde bunların belli oranlarda katkıda bulunmalarıdır. Sadece yaşlılık ve sakatlık sigortası tamamıyla federal hükümetin sorumluluğunda olmuştur. Sistemin ikinci özelliği ise, kolektivist ya da sosyal vatandaşlık temeline dayandırılmış olması yani çalışma hakkı ve diğer sosyal ve vatandaşlık haklarının kabul edilmiş olmasıdır. 1946 tarihli Tam İstihdam Kanunu ile de devletin ekonomide önemli rol oynamasının yolu açılmış, 1950'lerden itibaren Keynesci refah devleti anlayışı yönünde temel değişiklikler ve kurumsallaşmalar başlamıştır. 1970'lerin sonlarına kadar da refah devleti anlayışı sosyal yardım programları yoluyla sürekli geliştirilmiş çeşitlenmiş ve sosyal güvenlik sisteminde belirleyici bir rol oynamıştır.²⁶⁶

İsveç refah devleti ise, 1930'lar ve sonrasında aktif işgücü piyasasını destekleme politikası, kamu istihdamı, toplu ücret pazarlıkları, açık bütçe uygulamaları ile ekonomi politikası alanında gösterdiği gelişmeyi sosyal politika alanında da göstermiştir. Bu dönemde diğer ülkelerde de bazı gelişmeler olduğu görülmektedir. Danimarka'da 1933 yılında Büyük Sosyal Reform (Great Social Reform), Yeni Zelanda'da 1938 Sosyal Güvenlik Yasası (Social Security Act), Kanada'da 1940'ta Federal İşsizlik Sigortası Yasası (Federal Unemployment Insurance Act) ile nihai şeklini alan federal işsizlik tazminatı programları bunlara örnek olarak verilebilir.²⁶⁷

Refah devletinin temellerinin ne zaman atıldığı ülkeler bazında aşağıdaki Tablo 1.4'de gösterilmektedir:

²⁶⁵ Özdemir, *Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti*, s. 196

²⁶⁶ Sallan Gül, *Sosyal Devlet Bitti..*, a.g.e., s. 232-236

²⁶⁷ Christopher Pierson, *Beyond the Welfare State: The New Political Economy of Welfare*, First Edition, Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press, 1991, s. 122-124 den aktaran Aktan ve Özkıvrak, a.g.e., s. 89-90

Tablo 1.4. Refah Devletinin Temelleri

Ülkeler İçin Başlangıç Yılı	Almanya	İngiltere	İsveç	Fransa	İtalya	ABD	Kanada
Sosyal Sigorta Alanları							
Hastalık Sigortası	1883	1911	1910	1939	1943	–	1971
İş Kazaları	1884	1906	1901	1946	1898	1930	1930
Yaşlılık Sigortası	1889	1908	1913	1910	1919	1935	1927
İşsizlik Sigortaları	1927	1911	1934	1967	1919	1935	1940
Aile Yardımları	1954	1945	1947	1932	1936	–	1944
Sağlık Sigortası/ Hizmetleri	1880	1948	1962	1945	1945	–	1972

Kaynak: Ian Gough, “Refah Devleti”, (Çev.: Kamil Güngör), New Palgrave Dictionary of Economics, Vol.: 4, 2003, s.895, http://www.canaktan.org/politika/anti_leviathan/diger-yazilar/gungor-refah-devleti.pdf, (20.11.2010).

1945-1975 yılları aralığında refah devleti en parlak dönemini yaşamış ve “Keynesyen Refah Devleti” olarak anılmıştır. Bu dönemde piyasa ekonomisinin başarısızlıklarını ortadan kaldırmayı amaçlayan ve devletin müdahalecilik sınırlarının fazlasıyla genişlediği, gelişmiş bir refah devleti sözkonusudur.²⁶⁸ Dolayısıyla, 1880’li yıllarda temelleri atılan refah devleti, 1930’lu yıllarda Amerika’da serbest piyasa ekonomisinin iflas etmesi dolayısıyla artan işsizlik ve yoksulluğun, diğer ülke ekonomilerine de sıçraması ile giderek genişlemeye başlamış ve 1970’lerin ortalarına kadar güçlenerek devam etmiştir.²⁶⁹

Refah devleti terimi günümüzdeki anlam ve içeriğini, 1929 Dünya ekonomik bunalımından sonra geliştirilen devletçi ya da Keynesçi politikaların bir ürünü olarak kazanmıştır. Keynes, piyasanın kendi haline bırakıldığında toplumsal kaynakların tam istihdamının denge durumuna ulaşamayacağı görüşünden hareket etmiştir. Eksik istihdam durumunda devletin müdahalesini önermiştir. İşte refah devleti bu amaca ulaşmak için toplam talebi yönlendirici, tam istihdamı sağlayıcı, ekonomik büyüme ve istikrarı koruyucu bir devlet anlayışını ifade etmektedir. “Keynesçi refah devleti” olarak da nitelendirilen bu devlet anlayışı, piyasanın başarısız olduğu alanlardaki üretim eksikliğini gidermek, piyasanın işleyişinden kaynaklanan eşitsizlikleri ve adaletsizlikleri yumuşatmak amacına yönelmiş ve bu amaçlara ulaşabilmek için para ve maliye (vergi, harcama ve gelir transferi) politikalarını kullanarak ekonomiye daha fazla müdahale edilmesi gereğini savunmuştur.²⁷⁰

²⁶⁸ Christopher Pierson, *Modern Devlet*, (Çev.: Dilek Hattatoğlu), İstanbul: Çiviyazıları, 2001, s. 192.

²⁶⁹ Özdemir, *Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti*, s. 182-183

²⁷⁰ Mircan Yıldız Tokatlıoğlu, *Küreselleşme ve Kamu Hizmetleri*, Alfa-Aktüel Yayınları, İstanbul, 2005, s. 33; P. Norman Barry, *Yeni Sağ*, Çev. Cevdet Akyan, Tisamat, Ankara, 1989, s. 3-13

Ancak, refah devletinin ortaya çıkışını sadece Keynesyen iktisat anlayışı ile açıklamak mümkün değildir. Bunda ekonomik, sosyal ve siyasal birçok faktör rol oynamıştır. Tarımsal üretimin ticarileşmesi, buna bağlı olarak geleneksel kırsal yapıların çözülmesi, modern sanayinin ortaya çıkması, kentleşme ve demografik değişimler ile kapitalist üretim ilişkilerinin yaygınlaşması bu faktörlerin başlıcaları olarak belirtilebilir.²⁷¹

Refah devletinin ortaya çıkmasında liberalizme karşı oluşan güvensizliğin büyük etkisi vardır. Çeşitli zamanlarda ortaya çıkan ekonomik bunalımlar, 1929 Krizi ve II. Dünya Savaşı gibi tüm dünyayı etkileyen olaylar liberal düşünceye karşı ortaya atılan eleştirilerin gözden geçirilmesine yol açmış ve bu durumun özellikle sosyal tabakalar üzerindeki olumsuz etkilerini ortadan kaldırabilmek amacıyla, devlet eliyle sosyal refah programlarının düzenlenmesi bir zorunluluk halini almıştır. Dolayısıyla bu konuda hem devlet ve hem de diğer sosyal taraflar arasında ortaya çıkan uzlaşma, refah devletinin oluşumunda çok önemli bir rol oynamıştır.²⁷²

Refah devleti anlayışının güçlenmesinin ve yaygınlaşmasının bir diğer nedeni de, II. Dünya Savaşı sonrası iki kutuplu hale gelen dünyada, “komünizm tehdidi” ve merkezi planlı rejimlerin sağladığı başarılar karşısında kapitalist dünyanın farklı sistem arayışı içine girmesi olmuştur. Çünkü, 19. yüzyıldan itibaren, hem toplumsal hem de siyasal alanda güçlenen işçi hareketlerini, sosyalizme kaymadan durdurabilmek, ancak sosyal demokratik Keynesyen refah devleti modeli ile mümkün olabilmektedir. Bazı yazarlarca refah devletinin kapitalist üretim sisteminin temel aktörleri olan emek-sermaye arasındaki çıkar uyumsuzluğunu törpülemek ve işçi sınıfını kontrol altında tutabilmek için, kapitalist sistemin ürettiği yeni bir yönetim tarzı olduğu da ifade edilmektedir. Böylelikle kapitalizmin vazgeçilmez ilkesi olan serbest piyasa-sınırsız sermaye hareketleri denetim altına alınarak, refah devleti anlayışına geçilmiş ve refah devleti politikalarıyla, sosyal sınıflar, gruplar arasındaki uyumsuzluklar ve sorunlar, barışçı yollarla çözülmek suretiyle olası bir sosyal devrimin önü alınmak istenmiştir.²⁷³

²⁷¹ Özbek, “Osmanlı’dan Günümüze..”, a.g.m, s. 9

²⁷² Gencay Şaylan, *Değişim, Küreselleşme ve Devletin Yeni İşlevi*, Ankara: İmge Kitabevi, 1994, s. 60

²⁷³ Serter, a.g.e., s. 32.; Güneri Akalın, *Türkiye’de Piyasa Ekonomisine Geçiş Süreci ve Ekonomik Kriz*, Ankara: TİSK Yay., 2002, s. 62., Gülten Kazgan, *Küreselleşme ve Ulus-Devlet: Yeni Ekonomik Düzen*, 2. bs., İstanbul: Bilgi Üniversitesi Yay., 2002, s. 30-31; Özbek, “Osmanlı’dan Günümüze..”, a.g.m., s. 14.; Meryem Koray, “Küreselleşmeye Eleştirel Bir Bakış ve Yeni bir Küresel Anlayışın ve Örgütlenmenin Kaçınılmazlığı”, *2000-2003 Petrol-İş Yıllığı*, İstanbul: Petrol-İş Yay., 2003, s. 72.

Akademik dünyada ise, savaş sonrası refah devletlerinin ortaya çıkış nedenleri ile ilgili çok sayıda görüş ortaya konmuştur. Bunlardan özellikle ikisi üzerinde çokça durulmaktadır. Bunlardan birincisi, refah devletinin, sermayeyle kavganın kesilmesi, sosyal barışın kurulması gayesine yönelik olarak örgütlü işgücünün kopardığı bir ödün olduğudur. İkincisi ise, refah devletinin, tam istihdam ve uzun yıllar boyunca süren eşit vatandaşlığa doğru bir evrimin tamamlanmasının sonucu olduğudur.²⁷⁴

6.3. Büyüme (Refah) Dönemi: Refah Devletinin “Altın Çağı” (1945–1975)

Modern refah devletlerinin kökenleri 19. yüzyılın sonları ile 20. yüzyılın başlarına dayanmakla birlikte, refah devleti bugün tartışılan şeklini büyük çapta ilk defa II. Dünya Savaşı sonrasında, yani 1950’ler ve 1960’larda kazanmıştır. Gerçekten, refah devletlerinin tam anlamıyla gelişimi, II. Dünya Savaşı sonrasında yaşanan “Altın Çağ”da (1945–1975 arası) mümkün olabilmektedir. Bu dönemde refah devleti harcamaları (özellikle sosyal harcamalar) önemli seviyelere ulaşmış, bunların finansman aracı olan vergi oranları artmış ve özellikle kamu sektöründe istihdam genişlemiştir.²⁷⁵

Bu anlamıyla refah devleti İkinci Dünya Savaşını izleyen yıllarda Batı Avrupa ülkeleri başta olmak üzere, birçok ülkede yaygın biçimde uygulamaya konulmuş ve bu dönem refah devletinin altın çağı olmuştur. Bu dönemde ekonomik istikrar ve refah (sosyal güvenlik ve sosyal yardım) programları evrensel bir nitelik kazanmış ve kurumsal temelleri daha da sağlamlaştırılmıştır.²⁷⁶

1929 tarihli Büyük Buhran’ın ardından yaşanan yaygın korumacılık ve II. Dünya Savaşı’nda dünya piyasalarının tamamen yıkılışı sonrasında, birçok ülkede ulusal paranın serbest bir şekilde konvertibilitesi yok olmuş, sermaye transferleri sıkı kontrole tabi tutulmuş ve iç finans piyasaları katı bir şekilde düzenlenmiştir. Hizmetler sektörü ve tarımın yanında, birçok ekonomik faaliyet, uluslararası rekabete karşı koruma altına alınmıştır.²⁷⁷

²⁷⁴ Özdemir, *Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti*, s. 190., Aslında, refah devletinin ortaya çıkışı, kapitalizm ile sosyalizm arasında bir üçüncü yol arayışı olarak da değerlendirilebilir. Ancak, bu arayış, esas itibarıyla kapitalizme son vermeyi değil; demokrasiyi kullanarak kapitalizmi sınırlama, düzenleme, denetleme ve refahı sosyalleştirmeyi öngörmektedir. Bülent Piyal, “Sosyal Güvenlik Reformu ve SSK Gerçeği”, *Sendikal Notlar*, Sayı: 6, Aralık 2000, s. 92’den aktaran Özdemir, *Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti*, s. 188-189.

²⁷⁵ Özdemir, *Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti*, s.201-212.

²⁷⁶ Tokathioğlu, *a.g.e.*, s. 33

²⁷⁷ Özdemir, *Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti*, s. 198,199

İkinci Dünya Savaşı'nın yarattığı kayıplar ve sıkıntılar, bunların ekonomik ve sosyal yaşamdaki sonuçları, ulusal düzeyde birey-devlet ilişkilerinin ve uluslar arası düzeyde de gelişmiş ve az gelişmiş (veya merkez-çevre) ilişkilerinin yeniden tanımlanmasını zorunlu kılmıştır. Bu müdahaleci dönem, ulus-devletlerin bağımsızlıklarının ya da ulusal kimliklerinin kabul ve ulus devletin temel ögesi olan vatandaş kavramının öne çıktığı bir dönem olmuştur. Bu bağlamda refah devleti, vatandaşların belli bir yaşam düzeyinin altına düşmeden yaşayabilmeleri ve seçim haklarından tam anlamıyla yararlanabilmeleri için sosyal ve ekonomik haklarla desteklenmesi üzerine kurulmuştur. Kişilerin sosyal refah programlarından yararlanma hakkı temel vatandaşlık hakları arasında kabul edilmiştir. Toplumsal birlik ve dayanışma kavramı ulus temelli refah devleti çerçevesinde vurgulanmış ve bunu toplumun tüm bireylerinin ekonomik özgürlüklerinin arttırılması, toplumsal eşitliğin ve adaletin gerçekleştirilmesiyle bağlantılı olduğu düşüncesi benimsenmiştir.²⁷⁸

II. Dünya Savaşı sonrası yıllarda ekonomilerin kapalı özelliğe sahip olduğu, ulus-devletlerin kendi ekonomik sınırlarını ve ulus-ötesi ekonomik ilişkilerini kontrol altında tutabildikleri görülmektedir. Bu dönemde, sınırlar üzerindeki kontrol gücü, ulusal çapta kurallar koyma gücüyle birleşmiştir. Vergiler artan oranlı hale getirilmiş, bu yolla kamu hizmetleri ve transferleri (gelirin yeniden dağıtımı) mümkün kılınmıştır. Ulusal sağlık sistemleri, herkese ücretsiz tıbbi bakım sağlar hale getirilmiş; ulusal sosyal yardım, işsizlik ödeneği, özürllülere yardım ve emeklilik sistemleri, ücret-dışı cömert gelirler sağlamaya başlamıştır. Bütün kapitalist demokrasiler tam istihdam, sosyal güvenlik ve eşitlikçi amaçlara yönelik politik eylemler içerisine girmişlerdir. Bu dönemde ailenin yapısı değişmiş, kadın istihdamı artmış, genel olarak istihdamın artmasıyla birlikte işsizlik de yükselmiş, işgücü giderek daha yaşlı hale gelmiş, vergiler yükselmiş, kamu harcamaları artmış, mali açıklar sürekli hale gelmiştir. Refah devletinin gelir ve harcamaları arttıkça ve eğitim, sağlık, konut, sosyal güvenlik, tam istihdam, gelir dağılımı gibi sosyal politika ve sosyal refah hizmetleri geliştikçe, refah devletinin kurumsallaşan bu hizmetleri, vatandaşlar tarafından “bir refah hakkı” olarak görülmeye başlanmış ve vatandaşların devletten beklentileri sürekli artmıştır.²⁷⁹

²⁷⁸ Tokathoğlu, a.g.e., s. 34

²⁷⁹ Fritz W. Scharpf, “The Viability of Advanced Welfare States in the International Economy: Vulnerabilities and Options”, *Max-Planck-Institute for the Studies of Societies (MPIfG) Working Paper No: 99/9*, ss. 1-39, s. 2-3.; Özdemir, *Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti*, s. 198-200

İkinci Dünya Savaşı sonrası yukarıda özellikleri belirtilen refah devleti uygulamalarıyla Fordist üretim yöntemlerinin birleşmesi “Fordist büyüme modeli”²⁸⁰ olarak adlandırılan yeni bir kapitalist birikim modeli ortaya çıkarmıştır.²⁸¹ İkinci Dünya Savaşını izleyen yıllardan 1970’lere kadar Keynesçi refah devleti döneminde uygulanan ve ulusal bir sanayi temeline dayalı olan bu model, Batı ülkeleri arasında karşılaştırmalı üstünlük ve yatay işbölümüne dayalı ilişkiler modernleşme ve bağımsız kalkınma tezleri etrafında geliştirilmiştir. Bu model yayınlattıkça gelişmiş ülkelerin yapısı birbirine benzemeye başlamış ve Keynesyen müdahaleci devlet anlayışı uluslararası bir nitelik kazanmıştır. Az gelişmiş ülkelerde kalkınmacı devlet modeli, çok uluslu finans kuruluşları tarafından kapitalist büyümenin ya da modernleşmenin bir gereği olarak sunulmuştur.²⁸²

Esas itibariyle sanayileşmiş ülkelerde yaşanan hem 1929 büyük depresyonu hem de diğer makro istikrarsızlıklar genel olarak kişilere gelir riskine karşı koruma sağlanması ihtiyacını doğurmuştur. II. Dünya Savaşının sona ermesini takip eden yıllarda sağlanan hızlı ekonomik büyüme ise bu ihtiyacın giderilmesini mümkün hale getirmiştir. Gerçekten savaş sonrası çoğu gelişmiş ülke yoksullukla mücadele ve temel ya da minimum gelir desteği sağlamaya yönelik sosyal refah programlarından kademe kademe geniş kapsamlı gelir desteği programlarına geçmiş ve vergilerle finanse edilen sağlık ve eğitim hizmetlerini daha da genişletmiştir. Bu dönemde işgücünün daha homojen nitelikte olması, tam istihdamın sağlanması, oldukça istikrarlı aile yapısı ve nüfusun geniş bir kısmının çalışma çağında olması refah devleti programlarının o

²⁸⁰ Jessop, fordist büyüme modelinin özelliklerini şu şekilde açıklar: 1. Emek ve üretim sürecinin özel bir teknik ve sosyal yapılanması: emek yoğun kitle üretimi ve tüketim, 2.Ekonomik büyümeyi ve tüketim artışını sürekli kılan makro-ekonomik politikalar(kapitalist birikim rejimi):ulus devlet içinde takip edilen devletçi/müdahaleci politikalarla üretimin ve verimliliğin arttırılması, böylece ücretlerin yükseltilebilmesi ve vergilerin ve sosyal harcamaların daha kolaylaşması, artan ücretlerin ve karların talebi arttırması ve bunun daha fazla yatırım, kapasite kullanımı ve büyümeyi geliştirmesi, 3.Ekonomik sistemin sosyal biçimi:işçi-işveren ilişkileri,örgütlü işçi, işçi örgütlenmesi için uygun ortam, büyük şirketlerde mülkiyetin ve kontrolün merkezin kontrolüne tabi yerel örgütlenme biçimleriyle ayrılmışlığı, devletin işgücünün yeniden üretiminin devamı için altyapıyı sağlayıcı harcamalarda bulunması ve işçi işveren ilişkilerinde arabuluculuk yapması,vs. , Bob Jessop, “The Transition To Post-Fordism and The Schumpeterian Workfare State”, *Towards A Post-Fordist Welfare State*, Der. R.Burrows ve B.Loader, New York: Routledge, 1994, s. 257-260’dan aktaran Sallan Gül, *Sosyal Devlet Bitti.., a.g.e., s. 149*

²⁸¹ Tokatlıoğlu, *a.g.e., s. 34*, Şahin’e göre, Fordizmin ayırt edici özelliklerinden biri, devletin bir denge sağlayıcı öge olarak ekonomiye müdahalesi, diğeri ise emeğin örgütlü işgücünün tanınmasına bağlı olarak emek ve sermaye arasında bir uzlaşma sağlamasıdır. Yeşim Edis Şahin, “Sosyal Devlet ve Yönetişimci Devletin Kamu Politikalarında Yaşanan Değişim: IV. ve IX. Kalkınma Planları Örnekleri”, *Toplum ve Demokrasi*, (Ed. Meryem Koray, Bediz Yılmaz), Yıl:3, Sayı:5, Ocak-Nisan 2009, ss. 57-73, s. 59.

²⁸² Sallan Gül, *Sosyal Devlet Bitti.., a.g.e., s. 149-150*

dönemin ihtiyaçlarına göre ayarlanmasını ve finansal açıdan uygulanabilir olmasını kolaylaştırmıştır.²⁸³

Bu dönemde refah devletinin gelişmesinde bazı uluslararası kuruluşların (BM, ILO ve AB gibi) ve uluslararası belgelerin de önemli katkıları olmuştur. 1941 tarihli “Atlantik Pakı”, 1944 tarihli “Philadelphia Bildirgesi”, 1948 tarihli “İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi”, ILO’nun başta 102 sayılı “Sosyal Güvenliğin Asgari Normları Sözleşmesi” olmak üzere çeşitli sözleşme ve tavsiyeler, “Avrupa Sosyal Şartı”, “Avrupa Sosyal Güvenlik Sözleşmesi” vs. gibi metinler bunlardan bazılarıdır.²⁸⁴

Genel olarak, refah programlarının ilk kez uygulanmaya başlanmasında olduğu gibi refah devleti uygulamalarının genişlemesinde de ülkeler arasında benzerlikler olduğu görülmektedir. Pierson, refah devleti nerede ortaya çıkarsa çıksın, refah programlarının kabul edilme ve genişleme düzeninin geniş ölçüde benzer olduğunu ileri sürmekte ve bu hususta üç kalıptan söz etmektedir: Birincisi, programlar açısından, iş gücünün endüstriyel kazalara karşı tazmini, genel olarak kabul edilen ilk önlemdir. Bunu hastalık ve sakatlık sigortası, yaşlılara aylık bağlanması ve son olarak işsizlik sigortası izlemektedir. İkinci olarak, kapsam açısından da belli kalıpların paylaşıldığı görülmektedir. Başlangıçta kapsam, özellikle stratejik endüstrilerde ya da madencilik gibi tehlikeli işlerde çalışan işçilerle sınırlı olmuştur. Daha sonra tüm endüstri işçileri, ardından tarım işçileri ve nihayet sigortalı işçilerin bağımlıları yasa kapsamına alınmıştır. Son aşamada ise, kendi işinde çalışanlar da kapsama alınmış ve en azından vatandaş olanlar arasında bir ayırım yapılmaksızın tüm topluma sosyal koruma sağlanmıştır. Üçüncü olarak, programların genişlemesi açısından da büyük ölçüde benzerlik vardır. Programların ilk uygulanmaya başlandığı dönemin hemen ardından ortaya çıkan genişlemeler daha kapsamlı olmuş ve katı seçilebilirlik koşullarını taşıyanlara daha yüksek faydalar sağlanması esasına dayanmıştır. Daha sonraki dönemlerde ortaya çıkan genişlemelerde ise seçilebilirlik koşullarının daha az sınırlayıcı şekilde uygulandığı ve 1950’lerin sonundan itibaren zaman içinde düz oranlı faydalardan gelire bağlı faydalara doğru dönüşüm olduğu görülmüştür. Ayrıca programların giderek isteğe bağlı olmaktan çıkıp zorunlu olması yönünde genel bir eğilim de söz konusudur.

²⁸³ Aktan ve Özkıvrak, *a.g.e.*, s. 93

²⁸⁴ Özdemir, *Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti*, s. 199, Ekin, Alper, Akgeyik, *a.g.e.*, s. 124–125, Sallan Gül, *Sosyal Devlet Bitti..*, *a.g.e.*, s. 152

1970’li yılların ortalarına kadar olan dönemde ortaya çıkan gelişmeler rakamlarla ifade edildiğinde de, savaş sonrası dönemde, Batılı kapitalist ülkelerde olağanüstü bir büyüme ve refah artışının sağlandığı, devletin ekonomiye yeni ve çeşitli araçlarla müdahalesi sonucu kamu kesiminin ekonomilerdeki payının hızla ve önemli ölçüde arttığı görülmektedir. Örneğin Batı Avrupa’da 1930’ların başında işgücünün yalnızca yaklaşık yarısı kaza, hastalık, sakatlık ve yaşlılığa karşı korunmaktaydı. Nadiren işgücünün beşte biri işsizlik sigortasına sahipti. 1970’lerin ortalarına gelindiğinde ise, işgücünün %90’ından fazlası yaşlılığa, sakatlığa ve hastalığa bağlı gelir kaybına karşı; %80’den fazlası kazalara karşı ve %60’ı ise işsizliğe karşı sigorta kapsamına alınmıştı.

OECD ülkelerinde genel olarak savaş sonrası dönemde kamu harcamalarının GSMH içindeki payının artışında en dinamik faktörün refah devleti uygulamaları olduğu görülmektedir. Tüm gelişmiş OECD ülkelerinde, İngiltere ve ABD hariç, 1970’lerin sonlarında sosyal harcamaların toplam harcamalar içindeki payı %50’yi aşmıştır. Örneğin, İngiltere’de GSMH’nın yüzdesi olarak sosyal harcamalar 1910’da %4’ten 1975’te %29’a çıkmıştır. Çoğu hükümetin, 1973’ten sonra bu artış eğilimini durdurmak ya da tersine çevirmeye yönelik girişimlerine karşın; sosyal harcamaların artış eğilimi 1980’lerin başında da sürmüştür. 1981’e kadar İsveç, Hollanda, Batı Almanya ve Danimarka’da sosyal harcamalar, GSMH’nın üçte birini aşmıştır. ABD’de GSMH’dan sosyal harcamalara ayrılan pay ise, 1890’da %2.4’ten 1981’de %20.2’ye yükselmiştir. Japonya’da bile sosyal bütçe 1890’da GSYH’nın %1.4’ü iken, 1985’te %16.2’ye ulaşmıştır.²⁸⁵

6.4. Refah Devletinın Krizi

Makro ekonomik krizlerin varlığı yanında uluslararası sermaye ve ürün piyasalarında yoğunlaşan rekabetin başladığı 1970’li ve 1980’li yıllar, refah devletinin krize girdiği yıllar olmuştur. Bretton-Woods sisteminin çöküşü ve 1970’li yılların başında petrol krizinin ortaya çıkmasıyla, sanayi ülkelerinin savaş sonrası dönemde yaşadığı Altın Çağ sona ermiştir.²⁸⁶

²⁸⁵ Pierson, *Beyond the Welfare State: The New Political Economy of Welfare*, s. 111-115, 128’den aktaran Aktan ve Özkıvrak, *a.g.e.*, s.94-96

²⁸⁶ Özdemir, *Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti*, s. 254-255

1929 krizinden sonra, devletin müdahaleci bir anlayışı benimseyerek ekonomik ve sosyal yaşama müdahalelerde bulunduğu ve bu müdahalelerin gittikçe genişlediği görülmektedir. Ancak 1970’li yıllarda yaşanan ve petrol fiyatlarını dörde katlayan Birinci ve İkinci Petrol Krizleri’nden sonra dünyanın birçok yerinde ekonomik resesyon ile birleşen yüksek düzeyli vergiler, refah devletinin sürdürülmesi ile ilgili tartışmalara yol açmış ve Keynesyen ekonomik politikalara ve refah devletine olan güven sarsılmıştır. 1973 ve 1979 yıllarında petrol fiyatlarındaki artıştan kaynaklanan bu bunalım, başta gelişmiş Avrupa ülkeleri olmak üzere bütün ülkeleri etkisi altına almış; ekonomik büyümenin yavaşladığı, enflasyonun arttığı, yüksek oranlarda yapısal işsizliğin doğduğu, kronik bütçe açıklarının yaşandığı, kamu harcamalarının yükseldiği ekonomik bir ortama yol açmıştır. Bunun sonucunda bu dönemde devletin ekonomik ve sosyal yaşama müdahalesinin kısıtlanarak küçültülmesi talepleri ve “Yeni Sağ” olarak adlandırılan neo-liberal politikalar gündeme gelmiştir.²⁸⁷ Ayrıca 1970’li yılların kriz ortamında sürdürülebilir bir ödemeler bilançosu konseptinin dayandığı dış borçlanma anlayışının sektöre uğraması, neo-liberal formüllerin popülerleşmesini sağlamış ve böylece küreselleşme süreci üstlendiği liberalleşme misyonunu ulusüstü aktörlerle de paylaşmaya başlamıştır.²⁸⁸

Kriz ve yeniden yapılanma döngüsü içinde işleyen kapitalist sistem 1970’lerin ortasında yaşadığı yapısal krizi aşmak için yeni bir sermaye birikimi rejimine geçmiştir. Bu süreçte, Fordizm’in kitlesel, üretim farklılaşması düşük, üretim süreci uzun ve hiyerarşik katı üretim yöntemlerinin yerini esnek üretim yöntemleri almaya başlamıştır. Sermayenin büyük bir hareketlilik ve esnekliğe eriştiği bu dönemde yeni birikim rejimi post-fordizm adı altında esneklik üzerinde yapılandırılmıştır.²⁸⁹

1980’lerin ortalarından sonra ise, uluslararası makroekonomik krizlerin etkisi azalmış, petrol fiyatları ve yüksek faiz oranları düşmeye başlamış, çoğu ülkede istihdam alanında artışlar yaşanmış ve I. Dünya Savaşı öncesinde mevcut olan mal, hizmet ve sermaye piyasalarının uluslararasılaşması düzeyine ulaşılmaya başlanmıştır. 1990’lı

²⁸⁷ Greve, *a.g.e.*, s. 8.; Ake E. Andersson, Björn Harsman, “Notes on the Historical Background of European Government”, *Government for the Future*, (Eds. : Ake E. Endersson, Björn Harsman, John M. Quigley), Amsterdam: Elsevier Publ., 1997, s. 31.; Akgül Yılmaz, *a.g.e.*, s. 16,17

²⁸⁸ Murat Ali Dulupçu, *Küresel Rekabet Gücü: Türkiye Üzerine Bir Değerlendirme*, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, 2001, s. 38

²⁸⁹ Şahin, “Sosyal Devlet ve Yönetişimci Devletin Kamu Politikalarında Yaşanan Değişim”, s. 60.

yılların başında da ulusal finans piyasaları üzerindeki kontroller kaldırılmış ve başta AT olmak üzere birçok ülke finans piyasalarını deregüle etmiştir.

GATT ve WTO toplantıları sonrasında varılan anlaşmalar, ulusal mal, hizmet ve yatırım piyasalarını koruyucu ihracat vergilerini ve maddi kısıtlamaları yavaş yavaş azaltmıştır.²⁹⁰ Avrupa’da da, Tek Pazar programı ile, ürün piyasalarının tam bütünleşmesini sınırlandıran engeller ortadan kaldırılmış, geniş bir alan uluslararası rekabete açılmıştır. Daha sonra gerçekleştirilen Parasal Birlik ile de para ve kur oranı politikaları ulusal hükümetlerin kontrolünden alınarak, sermaye mobilitesinin önündeki önemli bir engel kaldırılmış böylelikle firmaların Parasal Birlik alanı içinde kur dalgalanmalarını ya da tarife dışı engelleri düşünmeksizin istediği düşük maliyetli alanlara yatırım yapabilmesi kolaylaşmıştır.²⁹¹

Bu dönem sosyal ilişkileri de değiştirmiştir. Sosyal dayanışma ve vatandaş olmaktan kaynaklanan sosyal haklar düşüncesi etkisini yitirmeye başlamıştır.²⁹² Ayrıca, sosyal yapının değişmesinden kaynaklanan sorunlar oluşmuştur. Geleneksel aile yapısının bozulması ve tek ebeveynli ailelerin artışı ile birlikte nüfusun yaşlanması refah devletini krize götüren sosyal içerikli nedenler olarak belirtilebilir.²⁹³

6.4.1. Krizi Doğuran Faktörler (Krizin Kaynakları)

1970’li yıllarda yaşanan ekonomik krizin genel sebepleri; 1973 ve 1979 yıllarındaki petrol fiyatlarındaki hızlı artışlar, Keynesyen iktisadın yetersizliği ve refah devletinin ekonomideki payının haddinden fazla genişlemesi olarak belirtilebilir.²⁹⁴ Diğer taraftan nüfusun yaşlanması, aile yapısının değişmesi, yüksek düzeyde işsizlik, istihdamı olumsuz etkileyen yüksek vergi oranları gibi gelişmelerin yanında, cömert

²⁹⁰ Küreselleşme sürecinde mal ve hizmet ticaretindeki serbestleşme iki kanaldan gerçekleşmektedir: Birincisi GATT çerçevesinde tüm üye ülkeler arasında öngörülen tarife indirimlerinin ve diğer kısıtlamaların kaldırılması yoluyla olmaktadır. İkincisi ise, belli bir coğrafi bölgede yerleşik ve yakın ilişki içinde olan ülkeler arasındaki ticaret ve diğer ekonomik ilişkilerin serbestleştirilmesi şeklinde olmaktadır ki bu durumda söz konusu ülkeler arasında bir ekonomik bütünleşmenin/entegrasyonun varlığından bahsedilebilir. Halil Seyidoğlu, *Uluslararası İktisat, Teori, Politika ve Uygulama*, 11.Baskı, Güzem Yayınları, İstanbul, 1996, s. 187.

²⁹¹ Scharpf, “The Viability of Advanced Welfare State..”, s. 6.’dan aktaran Özdemir, *Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti*, s. 256.

²⁹² Harvey Lazar, Peter Stoyko, “The Future of the Welfare State”, *International Social Security Review*, Vol.: 51, March 1998, ss. 3-36, s. 30.

²⁹³ Özdemir, *Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti*, s. 292,296

²⁹⁴ Hans Keman, *The Waning of Solidarity? Securing Work and Income and Welfare Statism at Present*, Challenge to the Welfare State, Laternal and External Dynamics For Change, Ed. by.Henry Cavanna, Edward Elgar, 1998, s. 21.

sosyal refah devleti harcamaları ve artan devlet müdahaleleri rekabetçi global ekonomide refah devleti krizini kaçınılmaz kılmış bunun sonucunda refah devleti tartışılır hale gelmiştir.²⁹⁵

Krizi Doğuran Faktörlerden ilki Keynesyen ekonomi politikalarının başarısızlığı ve ekonomik anlayışta meydana gelen değişim olarak belirtilebilir. II. Dünya Savaşı ile 1973 yılları arasındaki dönemde hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkeler ekonomik açıdan olumlu gelişmeler sergilemişlerdir. Ancak, II. Dünya Savaşı'nı takip eden yıllardan farklı olarak, 1974'lerden itibaren bu olumlu havanın bozulduğu, göstergelerin olumsuzlaşmaya başladığı, devletlerin ekonomik durgunluk ortamıyla karşı karşıya kaldıkları gözlenmektedir.²⁹⁶ Bu durgunluktan sonra devletin büyümesi ve bütçe açıklarının artması işsizliği önleyememiş ve işsizlik artarken fiyatlardaki yükseliş de devam etmiştir. Bu dönemde iki haneli enflasyonun, II. Dünya Savaşından sonra yaşanan en yüksek işsizlik oranıyla beraber ortaya çıkması Keynesci kuram ve politikaları açmaza düşürmüştür.²⁹⁷ Vietnam Savaşı dolayısıyla ABD'nin dış açıklar vermeye başlaması²⁹⁸, Bretton Woods Para Sistemi'nin çökmesi, OPEC ülkelerinin petrol fiyatlarını dört kat artırması ve sonuçta dünya ekonomisinin stagflasyona girmesi ile yansıyan bunalım,²⁹⁹ hemen hemen dünyanın bütün ülkelerinde büyümenin yavaşlaması ve bu bağlamda imalat sanayi üretiminin daralması sonucunu getirmiştir.³⁰⁰

²⁹⁵ Şerife Türcan Özşuca, "Yapısal Uyum, Küresel Bütünleşme ve Refah Devleti", *İş Hukuku ve İktisat Dergisi*, (Prof. Dr. Kamil Turan'a Armağan), Ankara: Kamu-İş Yay., Cilt: 7, Sayı: 2, 2003, s. 228.; Marco Buti, Daniele Franco, Lucio R. Pench, "Reconciling The Welfare State With Sound Public Finance And High Employment", *The Welfare State in Europe*, ed. By. Marco Buti, Daniele Franco, Lucio R. Pench, UK: Edward Elgar, 1999, ss. 3-54, s. 13.

²⁹⁶ Özdemir, *Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti*, s. 262.

²⁹⁷ Şaylan, *a.g.e.*, s. 80

²⁹⁸ Özellikle Vietnam Savaşı süresince ABD'nin karşılıksız dolar basımı, doların uluslar arası konvertibilitesini işlemez hale getirerek Bretton Woods sisteminin çökmesine neden olmuştur. Dilek Yılmazcan ve Murat Çiftçi, *Refah Devletinin Kurumsallaşma Süreci ve Ülke Grupları İtibarıyla İncelemeler*, Marmara Üniversitesi Yayın No: 683, İstanbul, 2002, s. 47

²⁹⁹ Kazgan, *Küreselleşme ve Ulus-Devlet: Yeni Ekonomik Düzen*, s. 93; Türcan Özşuca, *a.g.m.*, s. 228; Murat Çiftçi, *Ampirik Bulgular Işığında Sosyal Devlet Kavramının Sosyo-Ekonomik Analizi*, İ.Ü. İktisat Fak., 1999, İstanbul, s. 66

³⁰⁰ Coşkun Can Aktan, *Çağdaş Liberal Düşüncede Politik İktisat*, İzmir: Takav Matbaası, 1994, s. 65.

Tablo 1.5. Bazı Ülkelerde Ekonomik Göstergeler (1960-1975)(%)

Ülkeler	GSMH Ortalama Büyüme(Reel Olarak)		Yıllık Ortalama Fiyat Artışı		Yıllık Ortalama İşsizlik Oranı	
	1960-70	1970-75	1960-70	1970-75	1960-70	1970-75
Toplam OECD	4,8	3,1	3,2	8,8		3,8
Danimarka	4,9	2,0	5,9	9,3	1,2	2,4
Fransa	5,6	3,8	4,0	8,8	1,5	3,1
Almanya	4,7	1,9	2,7	6,1	0,8	1,3
Yunanistan	7,7	5,2	2,1	12,5		2,3
İtalya	5,6	2,4	3,9	11,5	3,2	5,9
Hollanda	5,3	3,4	4,0	7,2	1,1	1,7
İspanya	7,5	5,5	6,1	12,5	1,5	2,4
İsveç	4,6	1,2	4,1	8,0	1,2	1,8
İngiltere	2,8	1,9	4,1	13,2	1,6	2,8
ABD	3,4	2,2	2,8	6,8	4,5	6,1
Ortalama	5,1	2,9	3,9	9,5	1,8	3,0

Kaynak: Vic George, “The Future of the Welfare State”, *European Welfare Policy*, (Eds.: Vic George, Peter Taylor–Gooby), New York: St. Martin’s Press, 1996, pp.1-30, p.4

Tablo 1.5’de belli başlı Avrupa ülkeleri ve ABD’nin ifade edilen dönemde büyüme, enflasyon ve işsizlik oranlarında meydana gelen değişimler yer almaktadır. Tabloya bakıldığında bu ülkelerde refah devleti krizi döneminde büyüme oranlarında düşme, enflasyon ve işsizlik oranlarında ise yükselme yaşandığı görülmektedir.

1970’lerin stagflasyonunun³⁰¹ (durgunluk içinde enflasyon ve yüksek işsizliğin bir arada görülmesi) enflasyon tarafı³⁰², 1980’lerin başındaki katı para politikaları ile giderilmiştir; fakat bu 1930’lardan beri görülmeyen yüksek bir işsizlik pahasına gerçekleştirilmiştir.³⁰³ Bununla birlikte, işsizlik de sonraki iyileşme döneminde

³⁰¹ Durgunluk anlamına gelen “stagnation” ile enflasyonun karşılığı olan “inflation” kelimelerinin birleşimiyle türetilen bir kavram olan “stagflasyon”, adının türetildiği iki kavramın birlikte gerçekleştiği, kullanılamayan üretim kapasitelerinin, işsizliğin ve yetersiz bir iktisadi büyümeyle yüksek bir fiyat artışının birlikte görüldüğü iktisadi durumları ifade etmek için kullanılan bir kavram olarak tanımlanmaktadır. Yılmazcan ve Çiftçi, *a.g.e.*, s. 44

³⁰² Stagflasyonun durgunluk boyutu; emek piyasasında yaşanan dönüşüm, marjinal tüketim eğiliminde yaşanan düşüş ve kaynak dağılımında etkinsizlik(soğuk savaş dönemi silahlanma süreci ve high-tec yatırımlarının yanında crowding-out etkisi) nedenleri ile açıklanırken; enflasyonist boyutu; arzın high-tec sektörüne kayışı ile kaynak dağılımında yaşanan etkinsizlik, ithal ikameci strateji ve tekelleşme eğiliminin etkisi, kamu harcamalarındaki artış ve dış ekonomik etkiler (petrol fiyatlarının artması)ile açıklanmaktadır. Yılmazcan ve Çiftçi, *a.g.e.*, s. 44

³⁰³ İşsizlik düzeyindeki bu hızlı artışın nedenleri arasında, emek piyasasının etkin bir şekilde çalışmaması olduğu ve bu etkinsizliğin en önemli sebebinin de işçi sendikalarının gücü ve sosyal ödenekler olduğu belirtilmektedir. Kemali Saybaşı, *İktisat, Siyaset, Devlet ve Türkiye*, İstanbul, Bağlam Yayıncılık, Haziran 1992, s. 81

yavaşlamış, ancak, Amerika’da olduğu gibi, bu yavaşlamanın meydana gelmesi de eşitsizliğin artması pahasına olmuştur.³⁰⁴

Krizi doğuran faktörlerin diğer bir nedeni refah devletinin genişlemesi ve kamu harcamalarında özellikle sosyal harcamalarda meydana gelen artışlardır. Özellikle İkinci Dünya Savaşı sonrası dönemde Keynes’in telafi edici bütçe yaklaşımının devletin genişlemesinde önemli bir faktör olduğu belirtilmiş, siyasi otoritenin müdahaleci bir yaklaşım içinde kamu harcamalarını genişleterek ekonomiyi sürekli yüksek büyüme ve tam istihdamda tutma görevi yüklenmesi devletin ekonomideki payının genişlemesine neden olmuştur.³⁰⁵

Sosyal devletin genişlemesi ve dolayısıyla sosyal harcamalardaki artış, söz konusu harcamaların finansmanı bakımından, Keynesyen politikaların da verdiği güçle, zaman içinde bütçe denkliliğinden uzaklaşılması, açık bütçe uygulamalarının yaygınlaşması, vergilerin arttırılması, açık finansman ve borçlanmaya sıkça başvurulması şeklinde bir dizi uygulamayla sonuçlanmıştır. Bu uygulamalar ise; makro planda enflasyon oranlarında artış, büyüme hızlarının düşmesi, işsizlik, yüksek faiz oranları gibi sorunlara yol açmıştır. Mikro planda ise özellikle artan vergi yükü çalışma gayretinin azalması, emek verimliliğinin düşmesi, tasarrufların azalması ve spekülasyon alanlara kayması, yatırımların azalması, kayıt dışı ekonominin genişlemesi gibi problemlerin temel kaynağı olmuştur. Diğer yandan artan emisyon hacminin doğal sonucu olan yüksek enflasyon ve sıkça başvurulmuş borçlanma sonucu artan faiz oranları da mikro planda yatırımların spekülasyon alanlara kayması, reel ekonominin daralması vb. olumsuz etkileri beraberinde getirmiştir.³⁰⁶ Dolayısıyla, sosyal harcamaların karşılanmasında yaşanan güçlüklerle birlikte bu harcamalar, artık bir “sosyal sermaye” yatırımı ya da sosyal yükümlülüğün karşılanması olarak değil; kaynakları heba eden, kaynakları üretici kesimden “üretici olmayan” kesime aktaran bir maliyet olarak

³⁰⁴ Özdemir, *Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti*, s. 262, Anglo-Saxson geleneğin “liberal refah devletleri”, bütçe harcamalarını kısıtlanması ve istihdam oranlarının korunması hedeflerine düşük ücretler ve yoksulluk pahasına ulaşabilmektedirler. Bu ülkelerdeki ekonomik performansa dönük baskın refah tehdidi, eşitsizlik ve onun sonuçları ile ilgili yaşanmaktadır. Talepte istikrarsızlık, eğitim seviyesinin kalitesinde düşüklük ve sosyal sermayenin gerilemesi temel sorunlardır. Marangoz, *a.g.t.*, s. 105

³⁰⁵ M. Kemal Aydın, “Ulusal Kalkınmacılıktan Küreselleşmeye”, *Bilgi*, 1999, Sayı:1, ss. 1-23, s. 27; Aktan, *Çağdaş Liberal Düşüncede Politik İktisat*, s. 1; Coşkun Can Aktan, “Reagonomics, Thatcherism ve Özal Ekonomisi”, *Banka ve Ekonomik Yorumlar Dergisi*, Ekim 1988, ss.47-55, s. 48.

³⁰⁶ Aktan ve Özkıvrak, *a.g.e.*, s.98

görülmeye başlanmıştır.³⁰⁷ Bunun yanında, refah devletinin kriziyle birlikte; yüksek kamu harcamaları, enflasyonun başlıca nedeni olarak kabul edilmiş, hatta önlenemeyen bu artışların savurganlığa yol açtığı ve halkın genel refahını yükseltmekten öte özel çıkar grupları için yapılan harcamalar olduğu savunulmuştur.³⁰⁸

Bu dönemde hemen hemen her ülkede, yaşlılık, malullük, ölüm, hastalık, analık ve iş kazaları-meslek hastalıkları sigortaları kurulmuş, daha gelişmiş ülkelerde ise bunların yanında, işsizlik sigortası ile aile yardımlarına da yer verilmiştir. Eğitim ve sağlık harcamaları artışının yanısıra, sosyal hizmetler de kapsam ve kalite olarak çok gelişmiştir. Bütün bunların neticesinde, özellikle gelişmiş dünyada toplam devlet harcamalarının GSMH'ye oranı, 1960'ların başlarından 1980'lerin başlarına kadar düzgün bir şekilde artmıştır. En büyük artış, OPEC kaynaklı olan krizlerin yaşandığı 1970'li yılların ortaları ve sonlarında görülmüştür. 1980'lerin ortalarına gelindiğinde, artışın yavaşladığı, 1989'da ortaya çıkan uluslararası bir kriz ile trendin yine yükselişe geçtiği görülmüştür.³⁰⁹

Aşağıdaki Tablo 1.6'da bu dönemde özellikle gelişmiş ülkelerde, hükümetlerin sosyal harcamalar için milli gelirden ayırdıkları payın sürekli büyüdüğü görülmektedir.

Tablo 1.6. Kamu Sosyal Harcamalarının GSYH İçindeki Payı, (%)

Ülkeler	1960	1975	1980	1990
ABD	7,3	14,5	13,4	14,6
Almanya	18,1	26,2	25,7	23,5
Danimarka	9,0	24,2	26,8	27,8
Fransa	13,4	17,7	22,5	26,5
Hollanda	11,7	29,6	28,3	28,8
İngiltere	10,2	15,6	16,4	22,3
İspanya	7,8	11,8	16,8	19,3
İsveç	10,8	21,2	25,9	33,1
İtalya	13,1	21,0	21,2	24,5
Yunanistan	7,1	8,6	11,1	20,9
Toplam OECD	10,1	18,1	19,6	21,5

Kaynak: George, *a.g.m.*, p. 5; Özdemir, *Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti*, s. 205.

³⁰⁷ Özdemir, *Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti*, s. 263.

³⁰⁸ Aktel, *a.g.e.*, s. 36, Aktan ve Özkıvrak, sosyal devletin yol açabileceği olumsuz etkileri (sosyal maliyetleri) şu şekilde belirtmiştir: Çalışma gayreti üzerindeki olumsuz etkiler, toplam tasarruflar üzerindeki olumsuz etkiler, ekonomi ve sosyal hakların kötüye kullanılması sorunu ve sosyal devlet harcamalarının finansmanı sorunu. Bkz. Aktan ve Özkıvrak, *a.g.e.*, s 97-98

³⁰⁹ Özdemir, *Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti*, s. 201-203

1945’lerden 1980’lere kadarki dönemde son derece gelişen ve genişleyen refah devleti zamanında, büyük harcamalar gerektiren sosyal refah önlemleri dolayısıyla vergilendirmede en yüksek noktalara ulaşılmıştır. Bu dönemde devlet, sosyal amaçlarla, sürekli olarak hem vergi gelirlerini çeşitlendirmiş, hem de vergi oranlarını artan oranlı hale getirmiştir.³¹⁰ Bu dönemde artan kamu harcamaları dolayısıyla pek çok ülkede vergi yükünde önemli artışlar ortaya çıkmıştır. Yüksek enflasyon ve yüksek vergi yükü yeni iktisadi sorunlar ortaya çıkarmış ve taxflasyon kavramı iktisat literatürüne girmiştir (Tablo 1.7).³¹¹

Tablo 1.7. Bazı Ülkelerde Vergi Yüğü, 1960–1985

	1960	1970	1978	1985
ABD	26,6	29,2	29,0	29,2
Almanya	31,3	32,9	37,9	37,8
Avustralya	23,5	24,5	27,3	30,3
Avusturya	30,5	35,7	41,4	42,5
Belçika	26,5	35,2	44,0	46,9
Danimarka	25,4	40,4	43,4	49,2
Finlandiya	27,7	31,6	35,3	37,3
Fransa	-	35,6	39,5	45,6
Hollanda	30,1	37,6	44,6	45,0
İngiltere	28,5	37,1	33,1	38,1
İrlanda	22,0	31,2	31,5	39,1
İspanya	-	17,2	22,9	28,8
İsveç	27,2	40,2	50,9	50,5
İsviçre	21,3	23,8	31,6	32,1
İtalya	34,0	24,2	27,1	34,7
Japonya	18,2	19,7	24,0	28,0
Kanada	24,2	31,3	30,8	33,1
Lüksemburg	-	30,2	43,7	42,8
Norveç	31,2	39,2	46,5	47,8
Portekiz	16,3	23,1	26,4	31,1
Yeni Zelanda	27,3	27,4	32,0	34,3
Yunanistan	-	24,3	27,9	35,1
TÜRKİYE	11,1	17,7	21,3	16,1
Ortalama	25,4	30,0	34,4	37,2

Kaynak: Coşkun Can Aktan, *Çağdaş Liberal Düşüncede Politik İktisat*, İzmir: Takav Matbaası, 1994, s.77; Özdemir, *Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti*, s. 211.

1970’lerde ve 1980’lerin başlarında Avrupa sosyal politikalarından olan emeklilik, sağlık, eğitim sistemi, işsizlik yardımları, emek piyasası regülasyonu, yaşlı, yoksul ve engellilere sağlanan haklar vb. yüksek düzeyde vergilerin uygulamaya

³¹⁰ Pierson, *Modern Devlet*, s. 74; Özdemir, *Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti*, s. 208.

³¹¹ Aktan, *Çağdaş Liberal Düşüncede Politik İktisat*, s. 77.

konulmasını gerekli kılmış ve bu durum vergi yükünü arttırıcı baskılar yapmıştır.³¹² Vergi matrahları enflasyondan biraz hızlı genişlerken, refah hizmetlerinin maliyetlerinin enflasyondan daha hızlı artış göstermesi, refah devletlerini bütçesel bir baskı ile karşı karşıya getirmiş ve vergi yükü artan kamu harcamalarına paralel olarak artış göstermiştir.³¹³ Nitekim, 1970’li yılların ortalarından itibaren meydana gelen düşük ekonomik büyümenin nedenleri arasında, birçok faktörün yanısıra yüksek vergilerin özel yatırım harcamalarını azaltıcı bir etki meydana getirdiği (crowding-out effect³¹⁴), ekonomide produktivite oranını düşürdüğü ve sonuçta işsizliği arttırıcı etkide bulunduğu ileri sürülmektedir.³¹⁵

Refah devletini krize götüren bir başka neden ise refah hizmetlerine olan talebin artmasıdır. Yüksek işsizlik, nüfusun yaşlanması, hasta ve özürlü vb. kişilerden oluşan grupların büyümesi, birçok Avrupa ülkesinde ortalama emeklilik yaşının düşmesine bağlı olarak yaşam boyu transfer ödemelerine duyulan ihtiyacın artması, tek başına yaşayan ebeveynlerin artması gibi sebepler refah devletine olan talebi arttırmıştır. İşsizliğin tehlikeli bir artış eğilimine girdiği ve vasıflı ve vasıfsız emek kesimleri arasında iş fırsatlarının dengeli dağılmadığı bir ortamda gelirin yeniden dağılımı daha önemli hale gelmiştir.³¹⁶

Çok şiddetli olmayan durgunluk dönemlerinde, devletlerin, yoksullara yönelik harcamalarında büyük bir kesintiye gitmeden bu sıkıntıyı atlarmaya çalıştığı, ancak, mali krizin süresi uzadıkça, para yardımlarında herhangi bir kesinti söz konusu değilse de, devletlerin, çok geniş bir yelpazeye yayılmış olan sosyal programlara (çocuk bakımı, iş eğitimi, düşük gelirli ailelerin çalışma gayretlerini desteklemek üzere dizayn edilen ulaşım olanakları vb.) ayırdığı bütçede kesintiye gitmeye başladığı görülmektedir. Diğer yandan, refah devletinin küçültülmesi gerektiği yönündeki tartışmalar yanında,

³¹² Bilen, *a.g.t.*, s. 133, Özdemir, *Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti*, s. 275

³¹³ Dennis J. Snower, “Refah Devletin Geleceği”, (Çev.: Şebnem Sayılğan), *Maliye Yazıları*, Sayı: 51, Nisan–Haziran 1996, ss. 69-91, s. 74

³¹⁴ Bu dönemde kamu harcamalarının tahvil piyasalarından borçlanma suretiyle finansmanı neticesinde, özel sektörün kullanılabilir yabancı kaynak miktarının sınırlandırılmasına yol açarak faiz oranlarının artışına sebep olduğu ve böylece kamu harcamalarının özel kesim yatırımları üzerinde dışlama etkisine (crowding-out) sahip olduğu görüşü yaygınlık kazanmıştır. Yılmazcan ve Çiftçi, *a.g.e.*, s. 47

³¹⁵ Aktan, *Çağdaş Liberal Düşüncede Politik İktisat*, s. 75-79.

³¹⁶ George, *a.g.m.*, p. 10; J. Michael Orszag and Dennis J. Snower, “Expanding the Welfare System: A Proposal for Reform”, *the Welfare State in Europe*, ed. By. Marco Buti, Daniele Franco, Lucio R. Pench, UK: Edward Elgar, 1999, pp.116-135, p.21; Peter Taylor–Gooby, “The Silver Age of the Welfare State: Perspectives on Resilience”, *Journal of Social Policy*, Volume: 31, Issue: 04, October, 2002, pp.597-621.

vatandaşların devletten beklentilerinin azalmadığı da bir gerçektir. Vatandaşlar, halen refah devletini sosyal adaletin temel uygulayıcısı olarak görmekte, dolayısıyla ondan beklentilerini de sürdürmektedir.³¹⁷

Krizin kaynağını oluşturan diğer bir neden iş piyasalarının yapısal değişimidir. Petrol Krizinden sonra yaşanan stagflasyon, işletme örgütlenmelerinin yapısında değişikliklere yol açmıştır. Talep piyasalarındaki daralma ve yoğun teknolojilerin ekonominin kilit sektörlerinde uygulanması, eski teknolojik Taylorist paradigmayı iflas ettirmiştir. Bunun sonucunda sosyal refah devleti; ürün yeniliklerine göre daha fazla işlem yenilikleri, daha fazla tasarruf, daha esnek çıktı ilkelerine bağlı yeni arayışlar içinde daha fazla işsiz kitlesi ile karşı karşıya kalmıştır. Bu durum devlet müdahalesinin ekonomik büyümeyi güvence altına alacağı, işsizliği azaltacağı ve toplumsal refahı yaygınlaştıracığı tezini çürütmüştür.³¹⁸

1975’lerden sonraki bu dönemin en bariz özelliği, birçok gelişmiş refah devletinde işsizliğin yükselişe geçişi ve yapısal bir nitelik kazanmasıdır. İkinci olarak, çalışanlar arasında (yüksek vasıflılar ile vasıfsızlar ve az vasıflılar arasında) ücret farkları çok büyük oranda açılmıştır. Üçüncü olarak, teknolojiye yaşanan gelişmelerin üretim alanına yansımaları neticesinde işin yapısı değişmiş ve standart olmayan esnek çalışma biçimleri yaygınlaşmaya başlamıştır. Son olarak ise, çalışanların kendi kendine dayanışmalarının ve yardımlaşmalarının bir ifadesi olan sendikacılık güç kaybetmeye başlamıştır.³¹⁹

Yine özellikle 20. yüzyılın sonlarından itibaren toplumların sosyal yapıları hızla değişmeye başlamış ve bu durum da büyük sorunlara yol açarak refah devleti krizinin ortaya çıkmasındaki etkenlerden biri olmuştur. Yeni dönemde geleneksel aile yapısı bozulmuştur. Bunun göstergesi olarak, boşanma oranları artmış, tek ebeveynli aileler ve 18 yaşından küçük anneler çoğalmıştır.³²⁰ Demografik yapı değişmiştir. Doğum oranları düşmüş, yaşam süreleri uzamış, yaşlı nüfus çoğalmış ve bağımlılık oranı artmıştır. Bununla birlikte ekonomik koşullar da değişim göstermiştir. Örneğin, büyüme hızları düşmüş, profesyonelleşme ve kadınların işgücüne katılımı artış göstermiştir.³²¹

³¹⁷ Özdemir, *Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti*, s. 281-282

³¹⁸ Aydın Başbuğ, “Liberal Siyaset ve Sosyal Devlet”, *Yeni Türkiye: Liberalizm Özel Sayısı*, Ankara, 1999, Yıl: 5, Sayı: 25, ss. 264-271, s. 265

³¹⁹ Özdemir, *Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti*, s. 283

³²⁰ Bilen, *a.g.t.*, s. 255–256. Özellikle çocukların bakımı refah devletince üstlenilmiş ve bu durum refah devleti harcamalarının hacmini genişlemesinde bir etken olmuştur.

³²¹ Esping-Andersen, “After the Golden Age? Welfare State Dilemmas in a Global Economy”, s. 6–7.

Son yıllarda doğum oranlarının düşmesi, ortalama ömrün ve yaşam ümidinin uzaması, sağlık alanındaki gelişmeler, kentleşme ve sanayileşmenin yaygınlaşması ve bazı sosyo-ekonomik faktörler (genel refah düzeyinin yükselmesi vb.) nedeniyle, başta gelişmiş sanayi ülkeleri olmak üzere bütün dünya ülkelerinde yaşlı nüfusun artmaya başladığı görülmektedir.³²² Nüfusun yaşlanmasıyla birlikte, yaşlılara yönelik sosyal güvenlik faaliyetlerinden yararlananların sayısı artmakta ve bu durum refah devleti harcamalarını arttırmaktadır. Dolayısıyla, genelde boşanmaların artması ve yalnız başına yaşayan ebeveynlerin oranlarının yükselmesi dolayısıyla suçlamalara maruz kalan sosyal güvenlik sistemlerinin, demografik yapıdaki değişimler nedeniyle krize girmesi kaçınılmaz olmuştur.³²³ Sonuçta, kamu harcamalarındaki artış ve borçlanma, demografik gelişmeler sonucu ortaya çıkan yaşlı nüfus sorunu, yüksek vergi ve primlerin yatırımları olumsuz etkilemesi, işsizlik sigortası gibi tartışılan konular sosyal devlet aleyhindeki görüşleri arttırmıştır.³²⁴

Aynı dönemde, Keynesyen stratejileri tehdit eden uluslararası ekonomi politik gelişmeler de sözkonusu olmuştur. Modern dünya ekonomisi daha fazla uluslararasılaşmış ve esnekleşmiştir. Uluslararası şirketlerin sayıları ve güçleri artmaya başlamış ve ulus-devletler, ülkelerine yatırım sermayesi çekebilmek amacıyla, kendilerini bu çokuluslu şirketlere çekici kılmaya çalışmışlardır. Bunların yanında, mali kurumlar da gitgide daha küresel hale gelmiş, uluslararası kredi piyasaları genişlemiş, bilişim teknolojisindeki gelişmeler, sermayenin dünya üzerindeki dolaşım miktarını inanılmaz boyutlarda arttırmıştır. Uluslararası ekonomi politik açısından dikkat çekici diğer bir gelişme ise, sermayenin uluslararasılaşması karşısında uluslararası hareketliliğe uyum sağlayamayan örgütlü işgücünün zayıflaması, bunun karşısında sermayenin güç kazanması olmuştur. Bu yeni dönemde, deregülasyon, rekabetgücü ve kârlılık en önemli değerler haline gelmiştir. Hükümetler, refahın genel maksimizasyonunun sağlanmasını arka plana iterek, hem özel sektörde hem de kamu sektöründe, girişimin, yenilenmenin ve kârlılığın teşvik edilmesine önem vermişlerdir.³²⁵

³²² Tuncay Güloğlu, “Genel Olarak ve Türkiye’de Yaşlı Nüfusun Sosyal Güvenliği”, (Yayınlanmamış Doktora Tezi), İstanbul: İÜ, SBE, 1998, s. 12-13.

³²³ John Myles, Jill Quadagno, “Political Theories of the Welfare State”, *Social Service Review*, March 2002, s. 51; Özdemir, *Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti*, s. 295-296

³²⁴ Kadir Koçdemir, “Küresel Rekabet ve Sosyal Devlet”, *Türk İdare Dergisi*, Ankara 1998, Yıl: 70, Sayı: 420, ss. 135-161, s. 147-148

³²⁵ Pierson, *Modern Devlet*, s. 195-200.

Sonuç olarak, krizden çıkmak için, yeni bir politik ve ekonomik felsefenin benimsenmeye başladığı, öncülüğünü ise Reagan dönemi ABD'si ile Thatcher dönemi İngiltere'sinin yaptığı görülmüştür. Bu yeni düzen, serbest piyasa–özelleştirme–küreselleşmeyi öngörmektedir. Yeni ekonomik düzenin amacı, bütün ülkelerin, serbest piyasa ilkesini benimseyerek tek bir pazar oluşturmak üzere dünya pazarıyla bütünleşmesi ve mal-hizmet-sermaye-işgücü hareketlerinin tam serbestleşmesiyle küreselleşmenin gerçekleştirilmesidir.³²⁶

6.5. Küreselleşme ve Refah Devleti

Küreselleşme sürecinin refah devletine olası etkisi temel olarak iki farklı bakış açısıyla ifade edilmektedir. Birinci görüş sahipleri, yeni dönemde bir paradigma kaymasının yaşandığını, “refah devleti”nden “rekabet devleti”ne doğru dönüşümün başladığını öne sürmektedirler. Dolayısıyla bunlara göre, bundan sonra izlenmesi gereken sosyal politikalar, iş piyasalarında esnekliğe izin vermeli ve uluslararası rekabet piyasalarının gereklerine göre şekillenmelidir. Ekonomik büyümeyi sürdürebilmek için, sosyal maliyetler azaltılmalı, çalışma koşulları ve sosyal haklar daha esnek hale getirilmelidir. Bunlara göre, ILO'nun yüksek sosyal standartları, özellikle gelişmiş ülkeler üzerinde büyük olumsuzluklara neden olmuştur.³²⁷ Bu görüş, “etkinlik hipotezi” (efficiency hypothesis) olarak da adlandırılmaktadır. Buna göre, refah devleti ve artan vergi sistemleri, son yıllarda küreselleşme tarafından minimize edilmeye çalışılmaktadır. Büyük Buhran'dan 1970'lere kadar, devletin yeniden dağıtım kapasitesini artırmak mümkün olabilmiştir (çünkü bu dönemde uluslar arası ekonomi henüz bugünkü şekliyle ortaya çıkmamıştır). Ancak, küresel piyasalar çağında, etkinlik ile refah arasındaki değiş-tokuş çok sert bir şekilde gerçekleşmektedir. Devletlerin, piyasa taleplerine karşı boyun eğmekten başka bir çaresi yoktur.

Ancak diğer görüşe göre, iddia edilenlerin aksine, küreselleşmenin bugüne kadar, refah devletleri üzerinde ciddiye alınabilecek olumsuz bir etkisi olmamıştır. Refah politikalarında bazı kısıtlamalara ve piyasa merkezli çözümlere doğru yönelinmiş olursa da, bu tür politikalar açısından henüz ciddi anlamda bir geriye gidişin görülmediği ifade edilmektedir. İstatistikler de, refah devletlerinin varlıklarını koruduklarını ifade etmektedir. Bunlar, küreselleşme süreçlerinin, devletin kamu

³²⁶ Özdemir, *Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti*, s. 263.

³²⁷ Özdemir, *Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti*, s. 229.

refahına yönelik faaliyetlerini önemli derecede değiştirdiği fikrine karşıdırlar. Bu görüş ise “tazmin hipotezi” olarak adlandırılır. Bu fikri savunanlar, uluslararasılaşmaya karşı refah çabalarının genişlediğini ve küreselleşmenin, uluslararası piyasaların bütünleşmesinden kaynaklanan güvensizlik ve eşitsizlikleri tazmin etmek amacıyla devletlerin refah çabalarını artırmasına dahi yol açtığını savunmaktadırlar.³²⁸

İletişim ve ulaşım alanlarında ortaya çıkan gelişmeler, sosyo-ekonomik ve kültürel sorunlar, dünya görüşlerinin birbirine yaklaşması, toplumların birbiriyle olan ilişkilerini önemli ölçüde artırmıştır. Bu bağlamda devletin sisteme dolaylı ya da dolaysız katılımı en çok tartışılan konulardan biri olmuştur. Bu tartışmaların odak noktasında, devletin sosyoekonomik sisteme müdahalesinin küreselleşmeyle birlikte ortaya çıkan yeni sistemde nasıl bir yapılanma geçireceği ve bundan sonra refah devletinin niteliklerinin ve sosyal işlevlerinin ne olacağı yer almaktadır.³²⁹

6.5.1. Küreselleşmenin Getirdiği Yeni Devlet Anlayışı

Günümüz dünyasının temel niteliğini yansıtan küreselleşme olgusu, ekonomik, siyasal, sosyal ve kültürel alanda son dönemlerde yaşanan hızlı bütünleşme ve benzeşme sürecini ifade etmektedir.³³⁰ Kısaca, dünyanın tek bir mekan olarak algılanabilecek ölçüde sıkışıp küçülmesi anlamına gelen bir süreci tanımlayan kreselleřme³³¹, ekonomik, siyasal, sosyal ve kültürel değerlerin ve bu değerler çerçevesinde oluşmuş birikimlerin ulusal sınırların dışına taşarak dünya geneline yayılması olarak³³² değerlendirilmektedir.

Küreselleşme ile ulaşım ve iletişim maliyetlerinin azalması yanında mallar, hizmetler, sermaye, bilgi ve insanların sınırları aşmasının önündeki engellerin kaldırılması amaçlanmıştır. Yine küreselleşmeyle birlikte, mevcut kurumların yanı sıra sınırlar arasında çalışacak yeni kurumlar yaratılmıştır. Yalnızca sermaye ve malları

³²⁸ Geoffrey Garret, Deborah Mitchell, “Globalization, Government Spending and Taxation in the OECD”, *European Journal of Political Research*, Issue: 39, 2001, s. 145’den aktaran zdemir, *Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti*, s. 230-231.

³²⁹ Abdülkadir şenkal, *Küreselleşme Sürecinde Sosyal Politika*, 2. Baskı, Alfa Yayınları, İstanbul, Ekim 2007, s. 190-191

³³⁰ H. Ömer Köse, “Küreselleşme Sürecinde Devletin Yapısal ve İşlevsel Dönüşümü”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı:49, Nisan-Haziran 2003, s. 3.

³³¹ Hasan Tutar, *Küreselleşme Sürecinde İşletme Yönetimi*, Hayat Yayıncılık, İstanbul 2000, s. 18.

³³² Bekir Parlak, “Küreselleşme Sürecinde Modern Ulus-Devlet ve Kamu Yönetimi”, İçinde *ağdaş Kamu Yönetimi I* (Ed. Muhittin Acar, Hüseyin zgr), Nobel Yayıncılık, Ankara 2003, s. 353.

değil teknolojiyi de sınırlar arasında dolaştıran uluslararası kuruluşlar küreselleşmeye büyük bir güç sağlamıştır.³³³

Küreselleşme süreci, 1980’li yılların sonunda İkinci Dünya Savaşı’ndan sonra kurulan dengeleri sarsan Doğu Bloku ülkelerindeki çözümlerle hızlanmıştır. Nitekim, İkinci Dünya Savaşı sonrasında oluşturulan yoğun sermaye birikimi ve tekelci düzenlemeye dayalı sistem yetmişli yıllardaki krizle birlikte ciddi bir sarsıntı geçirmiştir.³³⁴ Böylelikle, 20.yüzyılda yaygınlaşan sosyal devlet ya da refah devleti 1970’li yıllarda başlayan ekonomik krizle birlikte tartışılır duruma gelmiştir.³³⁵ Krizden çıkışın gerçekleşmemesi ve krize karşı uygulanan geleneksel Keynesyen reçetelerin başarısızlığı, düşünce alanında güçlenmeye başlayan liberal düşüncenin, seksenli yıllarla birlikte ABD’de Reagan ve İngiltere’de Thatcher’ın yönetime gelmeleriyle birlikte, iktisat ve sosyal politikalar bağlamında uygulamaya konulmasını olanaklı kılmıştır.³³⁶ Devletin küçültülmesi, özelleştirme, deregülasyon gibi kavramların gündeme gelmesi ve kapitalizmin bu kavramlar çerçevesinde yeniden yapılanma süreci içine girmesi böyle bir ortamda gerçekleşmiştir.³³⁷

Küreselleşme kavramının yükselişi, 1980’lerden beri dışa açılma politikalarının uygulanmasıyla ivme kazanan uluslararasılaşma sürecine, dünya çapında mali piyasaların ve sermaye hareketlerinin serbestleşmeye başlamasına ve yeni liberal programın dünyaya yayılmasına denk düşmektedir.³³⁸ Yeni liberal refah modelinde, piyasa-devlet ilişkilerinde serbest piyasa sisteminin temel alınması, devletin küçültülmesi, kamu harcamalarının azaltılması ve böylece devlet müdahaleciliğinin ortadan kaldırılarak bireysel özgürlüğün garanti edilmesi amaçlanmıştır.³³⁹

Liberalleşme ve dışa açılma programlarının gündeme geldiği 1980’li yıllar; gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde kaynakların etkin dağılımını sağlamaya yönelik çabaların arttığı bir dönem olmuştur. Bu kapsamda, yeni mali kurumlar ortaya çıkmıştır. Böylece, dünyadaki dengelerin yeniden yapılanması şeklinde kendini gösteren düzen

³³³ Joseph E. Stiglitz, *Küreselleşme-Büyük Hayal Kırıklığı*, (Çev: Arzu Taşçıoğlu, Deniz Vural), Plan B Yayıncılık, İstanbul, 2002, s. 31.

³³⁴ Meliha Ener ve Esra Demircan, “Küreselleşme Sürecinde Yeni Devlet Anlayışı ve Türkiye”, *Yönetim Bilimleri Dergisi*, Cilt: 4, Sayı: 2, yıl:2006, s. 203,204.

³³⁵ Nihat Bulut, “Küreselleşme: Sosyal Devletin Sonu mu?”, *A.Ü. Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt: 52, Sayı:2, 2003, s. 180,181.

³³⁶ Sinan Sönmez, *Dünya Ekonomisinde Dönüşüm*, İmge Kitabevi, Ankara, 1998, s. 511.

³³⁷ Bulut, *a.g.m.*, s. 180-181.

³³⁸ Bulut, *a.g.m.*, s. 184-189.

³³⁹ Sallan Gül, *Sosyal Devlet Bitti...*, *a.g.e.*, s. 303.

arayışları ve liberalleşme eğilimleri küresel dünya düzeninin oluşmasına yol açmıştır. Bu düzen, küresel ekonomi olgusunu ortaya çıkarmış³⁴⁰ ve bu oluşum ulusal ekonomilerin dünya ekonomisiyle serbestlik temelinde bütünleşme sürecini gündeme getirmiştir.³⁴¹ Ekonomik küreselleşme mekanizması ticaretin küreselleşmesi, sermayenin mobilitesinin hızla artması ve enformasyon maliyetinin teknolojik yeniliklerle düşmesiyle şekillenmiş ve küreselleşen dünyada ülkelerarası karşılıklı bağımlılık ekonomik açıdan ve birçok yönden artmıştır. Diğer yandan, küresel ölçekte serbest rekabet, yaratıcı ve girişimci insan kaynaklarını özgür kılmış ve teknolojik ilerlemeyi hızlandırmıştır. Ekonomik küreselleşmenin temel unsurları aynı zamanda yeni ekonomik düzenin ve bu düzende yer alan devlet anlayışının da temelini oluşturması bakımından önemli olmuştur.³⁴²

Küreselleşme ister bir olgu, ister bir süreç olarak ele alınsın devlet üzerinde çok önemli etkilere yol açmış ve devletin yapısal ve işlevsel görünümünde ciddi düzeyde değişmelere neden olmuştur. Küreselleşmenin modern devletin niteliğinde yol açtığı büyük çaptaki değişimleri şu şekilde özetlemek mümkündür:³⁴³

- Bunlardan ilki, ulusötesi yönetim örgütlerinin (IMF, Dünya Bankası, Dünya Ticaret Örgütü vb.) kararlarının ve yönetsel kurallarının ulus devletler üzerinde, onların yönetim sistemlerini etkileyen yaptırımlar halini almasıdır.
- İkincisi, modern devletler içindeki sınır içi ve sınır ötesi konuları ele alırken ve küresel çevre ve çevresel sürdürülebilirlik gibi genel çıkarlara ilişkin konularda işbirliği arayışına girerken, birbirlerine karşılıklı bağımlılıklarının derecesi artmıştır.
- Üçüncüsü, küreselleşmeyle ortaya çıkan değişimin, devletlerin bilgi çağı avantajlarını kazanarak yönetim ve yönetimin hemen tüm işlevlerini hem ülke içi hem de uluslararası düzeylerde daha da geliştirmelerini sağlaması yönündeki etkisidir.
- Dördüncü değişim, küreselleşme güçlerinin etkisiyle hükümetin rolü özel girişime uygun koşullar sağlamaya dönük biçimde yön değiştirmektedir. Kamu yönetiminden beklenen işlev, küresel düzeydeki şirketlerin ve onların yerli

³⁴⁰ Ener ve Demircan, “Küreselleşme Sürecinde Yeni Devlet Anlayışı ve Türkiye”, s. 204.

³⁴¹ Aktel, *a.g.e.*, s. 58.

³⁴² Ener ve Demircan, “Küreselleşme Sürecinde Yeni Devlet Anlayışı ve Türkiye”, s. 205.

³⁴³ Ali Farazmand, “Küreselleşme ve Kamu Yönetimi”, (Çev. Sevilay Kaygalak), *Mülkiye Dergisi*, Cilt:XXV, Sayı:229, 1999, s. 258, 259.

ortaklıklarının her türlü ekonomik nitelikli eylemlerini rahatça gerçekleştirebilecekleri yasal ve kurumsal zemini oluşturmak ve bunu korumaktır.

- Küreselleşmenin modern devletin niteliğinde yaptığı bir diğer değişim ise, yönetsel devletin refah devletinden girişimci devlete dönüşmesi olmuştur.

Küreselleşme süreci çerçevesinde; eski dönemlere nazaran farklı, fakat etkin bir devlet anlayışı benimsenmiştir. Buna göre, küreselleşme sürecinde devletin başlıca üç önemli görevi bulunmaktadır. Bunlar;³⁴⁴

- Küreselleşme sürecinde ülkelerin teknolojik ve insan gücü altyapılarını yenilemeleri ve geliştirmelerinin büyük önem kazanması ile ortaya çıkan, devletin teknolojik altyapı ve insan sermayesi oluşumu çerçevesindeki stratejik görevi,
- Devletin piyasaları, özellikle banka sistemini ve mali sektörü denetleme ve düzenleme işlevi ile birlikte, piyasaları düzenleyici ve rekabeti arttırıcı işlevi,
- Devletin sosyal politikalar bağlamında gerçekleştirmesi gereken görevleri ile birlikte bölüşüm alanındaki rolüdür.

Küreselleşme ile dünya, 21. yüzyıla liberal değerlerin yükselişte olduğu bir siyasal ve düşünsel ortamda girmiştir. Diğer birçok kurum gibi devletin de tanım ve içeriği yavaş yavaş değişmiş ve devlet kurumu dünya ölçeğinde ve ülke sınırları içerisinde yapı ve işlev bakımından yenilenmiştir. Bu bağlamda, ülke sınırları içinde ekonomiye doğrudan müdahalede bulunan bir devlet yerine; kurumsal ve yasal altyapı düzenlemesi yapan, sivil toplum taleplerine göre yenilenen bir devlet anlayışı ön plana çıkmıştır. Ekonomik, siyasal, kültürel ve toplumsal alanlarda mutlak hakim *ulus devlet anlayışı*, yerini ulusüstü değer ve ilkelerle kayıtlı *sınırlı-egemen devlet* anlayışına bırakmıştır.³⁴⁵

Devletin ekonomideki değişen rolü, içinde bulunulan durumda ve geçmiş zamanda uygulanan ekonomi politikası kararlarının bir sonucu olarak görülmelidir. Söz konusu mevcut rol, büyük oranda veya kısmen tarihsel gelişmelerle şekillenir. Örneğin, birçok sanayileşmiş ülkede, devletin rolü büyük dünya krizi, savaşlar ve siyasi

³⁴⁴ DPT, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı: *Küreselleşme, Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Yayın No: DPT: 2544-ÖİK: 560, Ankara 2000, s. 5,6.

³⁴⁵ Ener ve Demircan, “Küreselleşme Sürecinde Yeni Devlet Anlayışı ve Türkiye”, s. 209.

tehditlerden etkilenmiştir. Çoğu gelişmekte olan ülkede devletin rolü aynı zamanda bu ülkelerin yabancı dış güçlerin sömürgesi olmalarından da etkilenmiştir.³⁴⁶

Devletin mali alandaki rol ve fonksiyonlarında belirleyici olan en önemli etken, devletin bu rolünün yeniden sorgulanmasına neden olan küreselleşme olgusudur. Küreselleşme sürecinin getirmiş olduğu yeni devlet anlayışı ile; devletin üretici rolü sınırlı bir boyutta kalmış, koruyucu ve düzenleyici rolü ise yeniden şekil bulmuştur. Bu bağlamda, koruyucu ve düzenleyici devletin ulusal savunma, yoksullukla mücadele, çevrenin korunması gibi alanlar yanında üstlendiği yeni görev; piyasadaki aksaklıkları ve piyasa sürecindeki adaletsizlikleri önleyici şekilde ve küreselleşmenin getirdiği sıkıntılara karşı gerekli hukuki altyapıyı oluşturmak olarak ifade edilebilmektedir.³⁴⁷

Tablo 1.8. Devletin Değişen Rolü

Devletin Rolü	İşlevi
Ekonomik Rolü	Sınırlı Devlet / Düzenleyici Devlet
Sosyal Rolü	Gelir Dağılımında Adaletin Sağlanması Çevrenin Korunması Yoksullukla Mücadele
Siyasal Rolü	Küresel Tehditlerle Mücadele / Küresel Barışın Korunması Ulus Devlet Anlayışının Aşınması İle Ortaya Çıkabilecek Bağımlılıkların Siyasi ve Mali Egemenliği Zedelememesi İçin Alınması Gereken Önlemler ve Bu Bağlamda Siyasi – Mali Egemenliğin Korunması
Hukuki Rolü	Piyasa Mekanizmasının İşleyişinde Hukuki Altyapının Oluşturulması Ekonomik, Sosyal ve Siyasal Rollerin Düzenlenmesinde Gerekli Hukuki Altyapının Oluşturulması

Kaynak: Meliha Ener ve Esra Demircan, “Küreselleşme Sürecinde Değişen Devlet Anlayışından Kamu Hizmetlerinin Dönüşümüne: Sağlık Hizmetlerinde Piyasa Mekanizmaları”, *S.D.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt:13, Sayı:1, Yıl:2008, s.61.

Tablo 1.8’den görüleceği üzere; küreselleşme sürecinin getirmiş olduğu yeni ekonomik düzende devletin de çeşitli alanlardaki rollerine ilişkin değişimler ortaya çıkmıştır. Küreselleşme süreci ile birlikte dünya, 21. yüzyıla yeni ekonomi anlayışını içeren düzenin benimsendiği bir ortamda girmiştir. Bilgi ve iletişimin ön plana çıktığı bu süreç dünya ülkelerinde ekonomik ve toplumsal yaşamı çok yönlü olarak etkilemiş ve bu etkileşim yeni devlet düzenini ortaya çıkarmıştır. Bu değişim doğrultusunda günümüz dünyasında devlet kavramına farklı işlev ve görevler yüklenmeye başlamış ve

³⁴⁶ Vito Tanzi, “The Changing Role Of The State In The Economy: A Historical Perspective”, *IMF Working Paper/97/114*, 1997, p.17.

³⁴⁷ Dilek Dileyici, “Devletin Mali Alandaki Rol ve Fonksiyonlarındaki Değişim”, İçinde *Kamu Maliyesinde Çağdaş Yaklaşımlar* (Ed. Coşkun Can Aktan-Dilek Dileyici-İstiklal Y. Vural), Birinci Baskı, Seçkin Yayınları, Ankara 2004, s. 33.

öncelikle devletin ekonomik rolü yeniden düzenlenmiştir. Devlet ile iktisadi yaşam arasındaki ilişki devletin müdahaleci olma işlevini değil, düzenleyici ve denetleyici olma işlevini ön plana çıkarmaya başlamıştır.³⁴⁸

Devletin içinde bulunduğu bu değişim süreci doğal olarak en fazla devletin esas işlev mekanizması ve yürütme gücü olan kamu yönetimini etkilemektedir. Kamu yönetimi, küreselleşme sürecinde gerçekten de çok önemli değişimlere sahne olmakta ve günümüzün farklılaşan koşullarına ve yeni gereksinmelerine uyma çabaları içinde görülmektedir. Yönetime katılma, demokratik yönetim, yerelleşme, yönetişim, optimal hizmet sunumu, performans yönetimi, profesyonel yönetim gibi ifade edilen yeni kavramların ve temelde işletme yönetimi alanında yerleşen yeni yönetim tekniklerinin kamu yönetiminin yapısal ve işlevsel süreçlerine dahil edilme girişimleri, pek çok devletin siyasi ve yönetsel gündeminin üst sıralarında bulunmaktadır.³⁴⁹

1980’ler birçok alanda olduğu gibi kamu yönetimi alanında da bir değişim ve dönüşüm sürecinin yaşandığı yıllardır. Bu süreçte geleneksel yönetim anlayışı³⁵⁰ kamu yönetimi alanında görülen sorunların kaynağı olarak görülüp eleştirilmiş ve bir paradigma değişikliğini gündeme getirmiştir. Paradigma değişikliği sonucunda gayri şahsi, katı, kuralcı, hiyerarşik, merkeziyetçi, baskıcı özelliklere sahip geleneksel Weberyen bürokrasi anlayışı terk edilmiştir. Onun yerine; esnek, ademi merkeziyetçi, girişimci, yönetimde katılıma açık, piyasa tabanlı yeni kamu yönetimi anlayışı benimsenmiştir. Kamu yönetiminde hizmetlerde etkinlik, ekonomiklik, verimlilik, müşteri odaklılık, sorumluluk, kalite, performans, şeffaflık, hesap verebilirlik gibi değerleri savunan yeni kamu yönetimi anlayışı³⁵¹, personel yönetimi kavramı yerine insan kaynakları yönetimi kavramını getirmekte ve esnek ve performans odaklı bir insan kaynakları yönetimi öngörmektedir.³⁵²

³⁴⁸ Meliha Ener ve Esra Demircan, “Küreselleşme Sürecinde Değişen Devlet Anlayışından Kamu Hizmetlerinin Dönüşümüne: Sağlık Hizmetlerinde Piyasa Mekanizmaları”, *S.D.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt:13, Sayı:1, Yıl:2008, s.61.

³⁴⁹ Parlak, *a.g.m.*, s. 347-348

³⁵⁰ Merkeziyetçilik, katı hiyerarşi, aşırı kurallara bağlılık ve ağır işleyen bürokrasi kamu yönetimlerinin bu dönemde hakim özellikleri olmuş ve devletin aşırı şekilde büyümesi devleti kırtasiyecilik, verimsizlik ve hantallık gibi suçlamaların hedefi haline getirmiştir. Bilal Eryılmaz, *Kamu Yönetimi*, Erkam Matbaası, İstanbul, 2000, s. 22

³⁵¹ Veysel Bilgiç, “Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı”, İçinde *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar*, (Ed. Asım Balcı, Ahmet Nohutçu, N. Kemal Öztürk, Bayram Coşkun), Seçkin Yayıncılık, Ankara 2003, s. 27, 35.

³⁵² Uğur Ömürgönülşen, “Kamu Sektörünün Yönetimi Sorununa Yeni Bir Yaklaşım: Yeni Kamu İşletmeciliği”, İçinde *Çağdaş Kamu Yönetimi I* (Ed. Muhittin Acar, Hüseyin Özgür), Nobel Yayıncılık, Ankara 2003, s. 23.

Küreselleşme süreci ile birlikte yeni ekonomi anlayışını³⁵³ içeren düzenin uluslararası plandaki yapı taşları da döşenmeye başlanmış ve yeni düzende serbest piyasa ekonomisinin uluslararası düzeyde geçerli kılınması çabasına girilmiştir. Bu bağlamda, korumacı politikalara ve devlet müdahalesine sanayi, ticaret, bankacılık ve mali sektörlerde son verilmesi ve mevcut kamu işletmelerinin hızla özelleştirme ve tasfiye yoluyla elden çıkarılması, sosyal güvenlik harcamalarının azaltılarak bireysel çözümlerin yaygınlaştırılması, mal-hizmet-sermaye hareketlerinin önündeki tüm engellerin kaldırılarak tam serbestliğin sağlanması ve böylece kaynak dağılımının etkinlikle gerçekleştirilmesi amaçlanmıştır.³⁵⁴

Dünyadaki yeni değişim dinamikleri çerçevesinde devletin rolüne ilişkin bazı değişimler öngörülmektedir. Bunlar,³⁵⁵

- Devletin tüm sektörlerde piyasaya giriş önündeki engelleri ve regülasyonları azaltması (deregülasyon),
- Mal ve faktör piyasalarında devlet müdahalelerinin mümkün olduğu ölçüde liberalize edilmesi (liberalizasyon),
- Devletin görev ve fonksiyonlarının mümkün olduğu ölçüde özel sektöre devredilmesi,
- Evrensel Hukuk Devleti anlayışının kurumsallaştırılması,
- Yerel nitelikli hizmetlerin halka en yakın yönetim birimi olan yerel yönetimlere devredilerek, adem-i merkeziyetçi bir yapının benimsenmesi ve yerel demokrasinin güçlenmesi (yerelleştirme),
- Şeffaf devlet anlayışı,
- Bilgi çağında devletin bilim ve teknoloji alanında önemli roller üstlenmesi,
- Sürdürülebilir kalkınma ve sürdürülebilir yaşam için devletin doğanın ve çevrenin korunması anlamında uygun roller edinmesi,
- Devletin sosyal alandaki rolü ve görevlerinin yeniden değerlendirilmesi,

³⁵³ Yeni ekonomi; ekonominin kurallarında, fonksiyonlarında ve yapısındaki niteliksel ve niceliksel dönüşümü ifade eden, temelinde bilgi ve fikir olan; siber bağlantıların, ekonomik çoğaltanların ve sınırsız ulus ötesi faaliyetlerin yarattığı ekonomi olarak tanımlanabilir. Yeni ekonomiyi niteleyen özellikler arasında; endüstriyel ve mesleki yaşamda değişim, dinamizm ve rekabete dayalı girişimcilik, hızlı bir şekilde küreselleşme ile enformasyon teknolojisindeki fırsatlar yer almaktadır. Esra Demircan, “Küreselleşme Sürecinde Yeni Devlet Anlayışının Bütçe Politikalarına Yansıması: Türkiye Örneği”, İçinde: *Kamu Maliyesine Yeni Bakış* (Ed. Nihat Falay, Mehmet Şahin, Ahmet Kesik), Seçkin Yayıncılık, Ankara 2006, s. 32; Hasan Aykın, “Yeni Ekonomide Devletin Yönü: E-Devlet”, *Maliye Dergisi*, Sayı:141, Yıl:2002, s. 5.

³⁵⁴ Ener ve Demircan, “Küreselleşme Sürecinde Yeni Devlet Anlayışı ve Türkiye”, s. 208.

³⁵⁵ Ener ve Demircan, “Küreselleşme Sürecinde Yeni Devlet Anlayışı ve Türkiye”, s. 210.

- Devlet yönetiminde toplam kalite anlayışına yer verilmesi,
- Katılımcı devlet anlayışının benimsenmesi,
- Devletin ekonomik alanda ekonomik büyüme, kalkınma ve istikrarı sağlayacak şekilde güç ve yetkilerinin düzenlenmesi olarak belirtilebilir.

6.5.2. Refah Devletin Dönüşümü ve Dönüşümü Gerektiren Nedenler

1970’li yılların sonlarından itibaren yaşanan gelişmeler, refah devletin ekonomik, politik ve ideolojik çerçevesini önemli bir şekilde değiştirmiştir. Bunların başında sosyalist alternatifin çöküşü, liberal felsefenin yükselişi, ekonominin küreselleşmesi, ulus–devletin görece düşüşü ve sosyal politikanın niteliğinin değişimi gelmektedir.

6.5.2.1. Refah Devletin Dönüşümünü Gerektiren Nedenler

6.5.2.1.1. Devletçi-Merkeziyetçi Sosyalist Alternatifin Çöküşü

İşgücü hareketi çatısı altında gelişen sosyalist vizyon ve ideoloji, sosyal reform açısından bir motor görevi görmüştür. 1880’lerin başlarından itibaren sosyalist hareket ve sosyalist fikirler, yaklaşık bir yüzyıl boyunca çok büyük bir gelişme yaşatmıştır. Sosyalist görüşler ve Bolşevik İhtilal sonrası oluşan SSCB (Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği), Batı’da da yeni bir toplum yapılanmasına neden olmuştur. I. Dünya Savaşı yılları boyunca Batı kapitalizminin yaşadığı ekonomik ve politik krizler, Büyük Depresyon ile doruğa ulaşmış, kitlesel işsizliğe bir türlü çare bulunamaması ve sol alternatifin büyüyen gücü, tam istihdama dayalı refah devletin genel kabul görmesini sağlamıştır. Yine, II. Dünya Savaşı’ndan sonra da bir sosyal haklar seti olarak kurumsallaşan sosyal koruma sistemi, sosyalizmin gölgesinde gelişmiştir. Bu yıllarda refah devletin genel kabul görmesi ve sosyal harcamalardaki artış; dışarıda bir sosyalist dünyanın ve içeride de sosyalist işçi hareketlerinin varlığı vb. gibi bir dizi faktörün neticesinde gerçekleşmiştir. Bu faktörler, 1970’lere kadar Batı’lı ülkeleri, sosyalizme doğru bir gidişatın gerçekleşebileceği endişesine düşürmüş ve bu tehlike karşısında gelişen tam istihdama dayalı refah devleti, laissez-faire kapitalizmi ile devlet sosyalizmi arasında “orta bir yol” olarak ortaya çıkmıştır.

1980’lerin başından itibaren ise, sosyalizm korkusu giderek azalmış, sosyalist alternatifin çöküşü³⁵⁶ ve işgücü hareketinden kaynaklanan herhangi bir ciddi iç tehdidin yok oluşu, klasik kapitalizmin serbest piyasa ekonomisi, deregülasyon ve özelleştirme talepleriyle geri gelmesini mümkün hale getirmiştir.³⁵⁷ 1989’da Berlin duvarının yıkılmasıyla başlayan ve Sovyetler Birliği’nin dağılması ile süren sosyalist ekonomilerin dağılma ve piyasa ekonomisine geçiş sürecine girmeleri ile birlikte, kapitalist sistem tek seçenek ekonomik sistem olarak var olmuş³⁵⁸ ve bu durum kapitalizmin dünyaya yayılma sürecini hızlandıran bir etki oluşturmuştur.³⁵⁹ Çin’in siyasal sistemini koruyarak ekonomisini dünya pazarlarına ve özellikle yabancı sermayeye açması da bu gelişmelere destek sağlar bir görünüm yaratmıştır. Dolayısıyla, iki kutuplu dünya sisteminin çökmesinin küreselleşmeye siyasal bir dayanak sağladığı söylenebilir.³⁶⁰

Sonuç itibarıyla, piyasa ekonomisi küreselleşmenin de yardımıyla dünyada egemen bir doktrin olarak ortaya çıkmış ve bu durum refah devletlerini etkilemiştir. Refah devletleri de, büyük ölçüde rekabete dayalı yeni dünya düzeninde küçülme ve yeniden yapılanma gereği duymuşlardır.³⁶¹

6.5.2.1.2. Liberalizmin Yeniden Yükselişi

Yeni liberalizm, liberalizmin 1870’lerden 1970’lere kadar olan süreç içindeki (özellikle 1930-1970 dönemi arasındaki), gelişiminin bir eleştirisi ve kendi alternatiflerini ortaya koymaya çalışan bir “yeni” biçimdir. 1970’lerin sonlarından günümüze kadar olan dönemde de egemen ideoloji olma özelliğini korumaktadır.³⁶² 1980’lerin başında ABD’de Reagan ve İngiltere’de Thatcher döneminde uygulanan neoliberal ekonomik politikalar (arz yanlı politikalar), devletin ekonomideki rolünü daraltmayı ve ekonomiye serbest piyasa mantığının yerleştirilmesini hedeflemiş ve küreselleşme süreci de “yeni sağ” ya da “neo-liberalizm” diye adlandırılan iktisat

³⁵⁶ 1980’li yılların sonunda komünist rejimlerin çökmesiyle iki kutuplu dünyanın ortadan kalkması, tarihin muhtemel seyri ile ilgili yeni yaklaşımları ortaya çıkmasına neden olmuştur. Liberal kapitalizmin zaferi olarak görülen bu gelişme, tarihin sonunun geldiği konusundaki tartışmaların da ortaya atılmasına neden olmuştur. Bu dönemde Francis Fukuyama “Tarihin Sonu ve Son İnsan” isimli çalışmasıyla bu konudaki tartışmaları başlatan ilk kişi olmuştur. Şenkal, *a.g.e.*, s. 182

³⁵⁷ Özdemir, *Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti*, s. 234-235

³⁵⁸ Tokathoğlu, *a.g.e.*, s. 57

³⁵⁹ Emre Kongar, *Küresel Terör ve Türkiye*, 2. Baskı, Remzi Kitabevi, İstanbul, 2001, s. 19

³⁶⁰ Tokathoğlu, *a.g.e.*, s. 57

³⁶¹ Akalın, *Türkiye’de Piyasa Ekonomisine Geçiş Süreci ve Ekonomik Kriz*, s. 48

³⁶² Sallan Gül, *Sosyal Devlet Bitti...*, *a.g.e.*, s. 34

politikalarının yaygınlaştırılmasına olanak sağlamıştır.³⁶³ Yeni liberalizm, literatürde çoğu kez “yeni sağ” terimiyle örtüşen bir anlamda kullanılmaktadır.³⁶⁴ “Yeni Sağ” olarak ifade edilen düşünce akımı, 19. yüzyılda birbirine rakip olan liberalizm ile muhafazakarlığın, 20. yüzyılın sonlarında yeni bir şekle girerek (neo-liberalizm ve neo-konservatizm) ortak bir zeminde buluşmasını ifade etmektedir.³⁶⁵

Yeni liberalizm ve yeni muhafazakarlık teorik olarak birbirine zıt olan beş temel ilke etrafında şekillenmektedir. Yeni liberalizm, birey, seçim özgürlüğü, piyasa toplumu, bırakınız yapsınlar ve sınırlı devlet ilkelerine dayanırken; yeni muhafazakarlık, güçlü hükümet, toplumsal otoriterlik, hiyerarşi, itaat, milliyetçilik gibi değerlere dayanmaktadır. Her iki düşünce akımının uzlaştığı üç temel nokta ise; özel mülkiyeti koruma ihtiyacı ve özel girişimciliğe olan bağlılık, eşitsiz ve hiyerarşik bir toplumsal yapı gerçekliğinin kabulü ve belirli politikaları gerçekleştirmek için güçlü ve politik bir devlete olan ihtiyaçtır. Dolayısıyla bu iki akım; serbest piyasa sisteminin geliştirilmesi, bireysel özgürlük ve ahlakın canlandırılması ve kamusal düzen ve otoritenin kurulması temelinde bir uzlaşmayı paylaşmaktadırlar.³⁶⁶

Yeni muhafazakarlık anlayışının refah devletine karşı çıkış nedeni, gittikçe büyüyen ve bürokratikleşen müdahaleci devlet yapısının, bireyin devlete bağımlılığını artırdığı ve bunun sonucu olarak da, (muhafazakarlığın temel inancı olan) aile ve kilise gibi yardım kurumlarının somut ve soyut olarak zayıflatıldığıdır. Piyasa ekonomisi açısından değerlendirildiğinde, muhafazakarlığın liberalizmden çok da farklı olmadığı görülmektedir. Aralarındaki temel fark, muhafazakarların devlete veya ilahi güce itaat, dayanışma, piyasada oluşan fiyata adalet kaygısıyla müdahale (adil fiyat), geleneğe ve mevcut kurumlara sahip çıkma gibi noktalarda farklı bir çizgi izliyor olmasıdır.³⁶⁷

Ancak, her iki düşünce akımı da, temel ilke olarak piyasa ekonomisini benimsemekte, refah devletine ve onun ideolojik temellerine karşı tavır almaktadır.³⁶⁸ Refah devletine karşı tavır alınmasının altında; eşitlik, adalet ve güvenlik gibi kaygılarla doğal düzenin bozulduğu, bazı kişi ve grupların kayırıldığı, refah devletinin harcamaları

³⁶³ Tokathioğlu, a.g.e., s. 55

³⁶⁴ Sallan Gül, *Sosyal Devlet Bitti..*, a.g.e., s.85

³⁶⁵ Özdemir, *Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti*, s. 236-237, Sallan Gül, *Sosyal Devlet Bitti..*, a.g.e., s. 88

³⁶⁶ Sallan Gül, *Sosyal Devlet Bitti..*, a.g.e., s. 86

³⁶⁷ Özdemir, *Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti*, s. 235, 236. ; Paul Spicker, “The Politics of Welfare”, *An Introduction to Social Policy*, ss. 1-5, s.3, <http://www2.rgu.ac.uk/publicpolicy/introduction/politics.htm>, (13.03.2011).

³⁶⁸ Bilen, a.g.t., s. 154-155, Sallan Gül, *Sosyal Devlet Bitti..*, a.g.e., s. 86

artırdığı, vergileri yükselttiği, devlet yapısını büyüttüğü, piyasayı zayıflattığı ve özgürlüğü azalttığı gibi düşüncelerin yer alması yatmaktadır.³⁶⁹ Dolayısıyla neoliberalizm doğası gereği refah devleti anlayışını tahrip etmeye ve fonksiyonlarını küçültmeye çalışmaktadır.³⁷⁰ Bunun yanında küreselleşmenin, ekonomik bir olgu olduğu kadar, gerçekte politik ve ideolojik bir olgu olduğu ve küreselleşmenin, neo-liberal kapitalizmin dünya çapındaki hegemonyasını genişletme ve pekiştirmesine yardım eden bir süreç olduğu öne sürülmektedir. G7 ülkeleri toplantıları, IMF, OECD, Dünya Bankası ve WTO gibi örgütler bu süreçte önemli bir rol oynamaktadır. Çünkü bu uluslararası kuruluşların hepsi, doğrudan veya dolaylı olarak, deregülasyon, dönüşüm, ekonomik faaliyetlerin özelleştirilmesi, devletin küçültülmesi ve sosyal korumanın azaltılmasını desteklemektedir.³⁷¹

6.5.2.1.3. Ekonominin Küreselleşmesi

Küreselleşmenin üzerinde en çok konuşulan boyutu, ekonomik küreselleşmedir. Ekonomik açıdan bakıldığında küreselleşmeyi, ulusal ekonomilerin dünya ekonomisi ile serbestlik temelinde bütünleşmesi olarak ele almak mümkündür.³⁷² Ekonomik küreselleşme, sınırlararası ekonomik ilişkilerde ulusal kontrolü ortadan kaldıran ve dolayısıyla ulusal üreticileri dünya çapında rekabetle karşı karşıya bırakan sermaye, mal ve hizmet piyasalarının dünya çapında bütünleşmesi olarak ifade edilebilir.³⁷³ Dolayısıyla ekonomik küreselleşme; ulaşım ve haberleşme alanında meydana gelen teknolojik gelişmeler sayesinde ekonomilerin bütünleşmelerini, tek Pazar oluşturmalarını, dünyada ticaretin, üretimin, sermaye hareketleri ve teknolojinin rekabette geniş açılımlar sağlamasıyla, ürün ve faktör piyasalarının liberalleşerek bütünleşmesini doğurmaktadır.³⁷⁴

³⁶⁹ Özdemir, *Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti*, s. 238-239

³⁷⁰ Sinan Sönmez, “Özelleştirme ve Yapısal Uyum”, *Emek Platformu Emek Politikaları Sempozyumu*, 24-25 Mart 2001, Ankara, ss. 77-99, s. 89, Koray’a göre, liberalizmin amacı refah, refah devletini tamamıyla ortadan kaldırmak değildir. Refah devleti uygulamaları ve hizmetlerinin yalnızca devlet eliyle değil de, aile ve özel sektör (kar güden ya da gütmeyen kuruluşlar) tarafından gönüllü bir şekilde gerçekleştirilmesi ve böylelikle sosyal sorumluluğun paylaştırılması istenmektedir. Koray, “Avrupa Refah Devleti: Anlamı, Boyutları ve Geleceği”, s. 73.

³⁷¹ Ramesh Mishra, *Globalization and the Welfare State*, Massachusetts: Edward Elgar Publ. Lmt., 1999, s. 3,8.; Özdemir, *Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti*, s. 238

³⁷² Aktel, *a.g.e.*, s. 58

³⁷³ Özdemir, *Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti*, s. 239

³⁷⁴ Aktel, *a.g.e.*, s. 58-59

Temelde neo-liberalizm politikaları tarafından şekillendirilen bu kavram, sosyalizmin çöküşü ve piyasa ekonomisine alternatif herhangi bir sistemin bulunmayışı ile birlikte serbest piyasa ideolojisinin dünyadaki hegemonyasını hızlandıran bir süreç olarak karşımıza çıkmaktadır.³⁷⁵ “Ekonomik küreselleşme”³⁷⁶ başlıca iki yönlüdür. Birincisi, “üretimin küreselleşmesi” (üretimin ve sermayenin; maliyetler, piyasalar, vergiler, uygun işgücü, politik güven gibi açılardan avantajlı kabul edilen yerlere kaydırılması), ikincisi ise, “finans alanının küreselleşmesi”dir (para, kredi ve menkul kıymetler işlemleri artık büyük ölçüde devletler tarafından düzenlenmemektedir).³⁷⁷ Bunun yanında ekonomik küreselleşme üretim, finans, ticaret ve sermaye alanında serbestlik getirirken aynı zamanda dünya çapında ekonomik örgütlenmelerin hız kazanmasını ve çok uluslu şirketlerin faaliyetlerinin yayılmasını da beraberinde getirmiştir.³⁷⁸

Ekonomik küreselleşme, 1970’lerden itibaren refah devleti politikalarının değişen karakterini anlamamıza yarayan önemli bir etken olmuştur. Bütün devletler, 1974 yılında ABD’nin liderliğinde, II. Dünya Savaşı sonrasında Bretton Woods Anlaşması’yla getirilen sermaye kontrolü sistemini büyük oranda terketmiştir. 1950 ve 1960’larda gelişmiş zengin demokrasilerde, ülkelerarası sermaye akışı ortalama olarak kabaca GSMH’nin %5’i civarındayken, 1990’ların ortasına gelindiğinde bu oran %50’yi geçmiştir.³⁷⁹ Dolayısıyla, küreselleşme, her an ülkeden kaçabilecek bir sermaye doğurarak, devlete ve işgücüne karşı sermayenin pazarlık gücünü kuvvetlendirmiştir.³⁸⁰ Bunun sonucunda, yüksek vergiler ve cömert sosyal güvenlik harcamalarından kaçınacak politikalar izlenmeye başlanmıştır.³⁸¹ 1980’lerde Keynezyen talep yönetimine dayalı ekonomik politikalar önemini kaybederken, neo-liberal ekonomik politikaların önemi artmaya başlamıştır. 1990’ların başına gelindiğinde, birçok ülkede sermaye kontrolleri ortadan kaldırılmış, döviz kurları sabitleştirilmiş, para ve sermaye dolaşımı

³⁷⁵ Mishra, *a.g.e.*, s. ix.

³⁷⁶ Masca, ekonominin küreselleşmesini üretim, finans, ticaret ve işgücü çerçevesinde incelerken; Tokatlıoğlu ise, küreselleşmeyi ticaret, finansal ve sermayenin küreselleşmesi boyutuyla incelemiştir. Bkz. Tokatlıoğlu, *a.g.e.*, s. 60-73; Mahmut Masca, “Küreselleşmenin Ekonomik Yönden Analizi”, *Yönetim ve Ekonomi, Celal Bayar Üniversitesi, İİBF Dergisi*, Sayı:4, Manisa 1998, ss. 357-376.

³⁷⁷ Pierson, *Modern Devlet*, s. 276; İsmail Gökal, “Globalleşme”, *Dış Ticaret Dergisi*, Dış Ticaret Müsteşarlığı Matbaası, Ankara, 1997, Yıl: 2, Sayı:7, ss. 25-33, s. 26

³⁷⁸ Aktel, *a.g.e.*, s. 59

³⁷⁹ Özdemir, *Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti*, s. 222

³⁸⁰ Mishra, *a.g.e.*, s. 6.

³⁸¹ Myles-Quadagno, *a.g.m.*, s. 43.

serbestleşmiş, çokuluslu şirketler ve onların dünya ticareti içindeki payı sürekli bir gelişme göstermiştir.³⁸²

Bununla birlikte ekonominin küreselleşmesi ile birlikte, artan küresel rekabet ortamının sosyal standartlar üzerinde baskı oluşturduğu iddia edilmektedir. Buna göre, faaliyetlerini, daha düşük ücret ve çalışma koşullarına sahip bölgelere taşıyarak “sosyal damping” vasıtasıyla maliyet-rekabetine ve kârlılığın artmasına yol açan neo-liberalizm, daha az sosyal koruma ve daha düşük vergilere dayalı bir sistem olma özelliğine yol açarak; ücretlerde, çalışma koşullarında ve sosyal harcamalarda aşağıya doğru bir düşüşe neden olabilmektedir.³⁸³

6.5.2.1.4. Ulus Devletin ve Ulus Egemenliğin Zayıflaması

Küreselleşme süreci ile birlikte devlet yapısında bir değişimin ortaya çıktığı, modern devletin temel yapılarının parçalandığı, artan şekilde ulus-devletlerin ekonomik sınırlarının bulanıklaştığı, ulus-devletin gerileme içine girdiği ve çok ciddi ölçüde güç kaybettiği ileri sürülmektedir. Bu görüşü savunanlara göre, sermayenin dünya üzerindeki hareket serbestisinin, çokuluslu şirketlerin ve ulus-ötesi mal ve hizmetlerin artması, ekonomik örgütlenme ve faaliyetler için üs olan devleti gittikçe marjinalleştirmektedir.³⁸⁴ Küreselleşme ile birlikte hükümetlerin artık iç ekonomilerini daha önceki gibi yönetemeyecekleri aşıkardır, çünkü bütün ekonomiler uluslararası ekonomiyi biçimlendiren güçlerin açık bir şekilde etkisi altındadırlar. Piyasaların giderek daha fazla küreselleşmesi, ulus-ötesi üretimin büyümesi, sermayenin hareketliliğinin artması, yeni bilgi teknolojilerinin küresel çapta yaygınlaşması ile birlikte, devletlerin piyasalar karşısında güç kaybına uğradığı bir dünya ekonomisi ortaya çıkmaktadır.³⁸⁵ Bu gelişmeler gerek ulus devletin nitelik ve yapısını, gerekse yerleşik dünya düzeninin işleyiş ve biçimlenmesini kökten ve hem niceliksel hem de niteliksel bir biçimde değişimlere uğratan bir temel işlev görmektedirler.³⁸⁶ Diğer

³⁸² Mishra, *a.g.e.*, s. 4-5. Bununla birlikte, unutulmamalıdır ki, GATT ve WTO’nun liberal sistemleri dahilinde bile, devletler sınır kontrol olanaklarını henüz kaybetmemiştir ve dünya çapında ticaret özgürlüğü hâlâ büyük çaplı tarifeler, kotalar, “gönüllü” kısıtlamalar ve tarife dışı bariyerler tarafından sınırlandırılmaktadır. Fritz W. Scharpf, “Economic Integration, Democracy and the Welfare State”, *Max Planck Institute for the Studies of Societies, Working Paper No: 96/2*, July 1996, (Çevrimiçi): <http://www.mpifg.de/pu/workpap/wp96-2/wp96-2.html>, (26.01.2013)

³⁸³ Özdemir, *Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti*, s. 242

³⁸⁴ Özdemir, *Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti*, s. 244

³⁸⁵ Pierson, *Modern Devlet*, s. 266

³⁸⁶ Köse, *a.g.m.*, s. 24.

görüşü savunanlara göre ise, devletin yapısında görülen bu ciddi değişimler, devletin yok olması anlamına gelmemekte hatta bu durum devlete yeni görevler yüklemektedir.³⁸⁷

Uluslararasıda yaşanan gelişmeler, ulus devletin tek belirleyici olma unsurunu zayıflatmış, birçok yeni aktörün devreye girmesini doğurmuştur. Ulus üstü aktörler olarak adlandırılan ve küreselleşme sürecinde etkin olarak yer alan bu örgütlenmeler, ekonomik liberalizasyonun gerçekleşmesi için uğraşır gözükseler de ülkelerden istedikleri uluslararası yükümlülükler, ulusal devletin egemenlik hatta demokratik yapılanmalarını da etkiler hale gelmiştir.³⁸⁸ Egemenlik, iç ve dış boyutu ile ekonomik olarak karşılıklı bağımlılık ve küresel işbirliği ağları sonucunda değişime uğramıştır. Egemenliğin dış boyutundaki değişim, uluslararası sistemde devletlerarası ilişkilere işaret ederken, iç boyut kamu ve özel sektör arasındaki ilişkilerin değişimine, devlet ve sivil toplum arasındaki yakınlaşmaya işaret etmiştir. Küreselleşme piyasaları bütünleştirirken, siyaseti parçalamış, kamu politikalarının oluşumundaki ulusal yönetimlerin etkisini azaltmıştır.³⁸⁹

Dünyada bir yandan küreselleşme süreci yaşanırken, diğer yandan yerelleşme eğilimlerinin güçlendiği görülmektedir. İlk bakışta birbiri ile çelişir gözüken bu iki yönlü gelişme süreci bağlamında küreselleşme eğilimi, geleneksel ulus devlet kavramını ve ulus devletler arasındaki uluslararası ilişkilerin yapısını dönüştürmekte; buna karşılık yerelleşme süreci ise küreselleşme eğiliminin kendi bünyesinde taşıdığı tekdüze ve merkeziyetçi yapılanmaya karşı tarihsel, kültürel ve fiziksel yerel kimlikleri yeniden üreterek ve birbirine eklemleyerek daha insani ve yaşanabilir bir dünyanın oluşturulmasına katkıda bulunmaktadır. Ancak birbiri ile çelişir gözüken bu iki sürecin birbirini besleyen tek bir projenin unsurları olduğu söylenebilir.

Klasik anlamda yerelleşme (desantralizasyon), ulus devlet bütünü içinde merkezi yönetimden yerel yönetimlere doğru yetki, görev ve kaynak aktarımını ifade eder; bu anlamda yerelleştirme, yerel yönetimlerin ulus devlet bütünü içinde merkezi yönetime oranla güçlendirilmesidir. Günümüzde ise yerelleştirme, merkezi yönetimin elindeki planlama, karar verme, kaynak oluşturma ve bunları yürütme gibi yönetsel yetkilerin taşra kuruluşlarına, yerel yönetimlere, yarı özerk kurumlara, meslek kuruluşlarına,

³⁸⁷ Pierson, *Modern Devlet*, s. 295-296.

³⁸⁸ Aktel, a.g.e, s. 156

³⁸⁹ Aktel, a.g.e., s. 156

gönüllü örgütlere (vakıflar, dernekler gibi) ve şirketlere aktarılması olarak kabul edilmektedir. Yetki genişliği, özelleştirme ve sivilleşme kavramları, modern anlamdaki yerelleştirme teriminin çeşitli uygulamalarıdır.³⁹⁰

Artık ulus-devletlerin otorite ve yetkilerinden bir kısmının ya “ulus-altı” (yerel yönetimler, gönüllü kuruluşlar ve diğer sivil toplum örgütleri) ya da “ulus-ötesi” (IMF, Dünya Bankası ve DTÖ gibi) düzeydeki kurumlara devrettiği gözlenmektedir.³⁹¹

Ulus-devletlerin kendi başlarına hareket etme yetenekleri, ulusal sınırlar dışında oluşan gelişmelerce sınırlandırılrsa da, ulus devletler hem içeride hem de uluslararası alanda hala en belirleyici aktörlerdir. Küreselleşme süreciyle devletlerin işlevlerinde değişiklikler meydana gelse de bu durum ulus devletin yok olduğu anlamına gelmemekte ancak farklılaştığını ve geliştiğini göstermektedir.³⁹²

Ulus-devletlerin, dolayısıyla bunların bir işlevi olan sosyal refah hizmetlerinin, 1980’li yılların başında yeni sağ ile birlikte zayıflamaya ve yıpratılmaya başladığı görülmektedir. Bunun sonucunda sorunların çoğunun çözümünü devlete bırakan bir görüşten, sorunu devletin kendisi olarak gören bir anlayışa doğru kayılmakta ve piyasa ekonomisinin fayda ve faziletlerini öne çıkartılırken, devletin üstlendiği birtakım ekonomik ve sosyal görevlerin yanlışlığı ortaya koyulmaktadır. Sonuçta, bunların hepsi, ulus-devletlerin güçsüzleştirilmesi, küçültülmesi, yetkilerinin ve sorumluluklarının kısıtlanmasını gündeme getirmekte ve küreselleşme, neo-liberalizm, ekonomilerin uluslararasılaşması, ulus-devletin zayıflaması vb. gibi unsurlar, refahın adil dağılımı üzerinde olumsuz bir rol oynayarak sosyal adalet ve sosyal politika anlayışında ulaşılan gelişmelerde bir durağanlık ve geriye gidişe yol açmaktadır.³⁹³

6.5.2.1.5. Sosyal Politikanın Niteliğinin Değişimi

20. yüzyılın sonlarında küreselleşme ve post-endüstrileşmenin etkisiyle “refah devleti”nden “rekabet devleti”ne doğru bir dönüşüm başlamış ve devletler küresel

³⁹⁰ Köse, *a.g.m.*, s. 25,26

³⁹¹ Özdemir, *Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti*, s. 245; Köse, *a.g.m.*, s. 24, Ulus-devletlerin güçlerini ve yetkilerini yerel yönetimlerle, sivil toplum örgütleriyle ve ulus-üstü kuruluşlarla paylaşmaya başlaması, “yönetim” kavramının yerine yeni bir kavramın, “yönetişim” (governance) kavramının geçmesine yol açmıştır., Özdemir, *Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti*, s. 246

³⁹² Maurizio Ferrera, Anton Hemerijck, Martin Rhodes, “Recasting European Welfare States for the 21st Century”, *European Review*, (Special Issue on “The Future of the Welfare State”), (Ed. Stephan Leibfried), 2000, s. 427.

³⁹³ Kazgan, *Küreselleşme ve Ulus-Devlet: Yeni Ekonomik Düzen*, s.33-39.; Özdemir, *Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti*, s. 244-245.

ekonomik güçlerin de yönlendirmesi doğrultusunda sosyal politikalarını yeniden şekillendirmek zorunda kalmışlardır.³⁹⁴ Bunun sonucunda ekonomik küreselleşmenin ulus– devletleri politik özerklikten (sosyal politikayı biçimlendirme yeteneğinden) yoksun bırakıp bırakmayacağı, eğer bırakacaksa, bunun sosyal koruma sistemleri açısından sonuçlarının neler olacağı ve ülkelerin uluslararası piyasalarda birbirleriyle rekabet ederlerken, küreselleşmenin sosyal standartlarda aşağı doğru bir yarıya yol açıp açmayacağı soruları gündeme gelmeye başlamıştır.³⁹⁵ Burada önemli olan küreselleşme ve sosyal politika arasındaki ilişkinin niteliği ve boyutları konusunda kendini göstermektedir. Çünkü dünyanın birçok ülkesinde küreselleşmenin ortaya çıkardığı ekonomik ve sosyal nitelikli sorunlarla baş etme ve bu sorunların giderilmesine yönelik faaliyetler sosyal politikanın yeni misyonu olarak gözükmemektedir.³⁹⁶

Sosyal politika³⁹⁷, toplumu oluşturan bireylerin sosyal ihtiyaçlarını karşılamaya yönelik faaliyetlerde bulunan disiplinler arası bir bilim dalıdır. Dar anlamda sosyal politika, “çıkarları uyuşmayan sınıflar arasında tırmanan çatışmaları önleyerek toplumsal uyumu garanti altına almak” olarak tanımlanabilir. Amaç olarak önceleri sanayileşme ve kentleşme nedeniyle ortaya çıkan tehlikelere (iş kazaları) ve sefalete (yoksulluk, işsizlik, hastalık veya yaşlılık) karşı işçileri korumayı ve gerekli önlemler almayı amaç edinen sosyal politika kavramının, zamanla kapsamı ve uygulama alanı genişlemiştir.³⁹⁸ İşçi sınıfı ve burjuva sınıfı gibi basit bir ayrımın bugünkü karmaşık toplumsal yapıyı açıklayamaması ve çok farklı toplumsal grupların/kesimlerin ihtiyaçlarının da karşılanması gereksinimi sosyal politikaların niteliğinin değişmesine ve gelişmesine yol açmıştır.

Günümüzde sosyal politikanın temel konuları; yoksulluğa ve işsizliğe karşı mücadele, asgari bir geçim düzeyinin sağlanması, sosyal güvenlik sistemi ve sosyal yardımlar, eğitim, sağlık, konut politikaları gibi uygulamalardır.³⁹⁹ Dolayısıyla, sosyal politikaların hedef kitlesi çok çeşitlenmiştir. Bu politikalar, daha önceleri işçiler ve aileleri temelinde ele alınırken, günümüzde kadın, çocuk, gençler, yaşlılar, vatansızlar,

³⁹⁴ Pierson, “Contemporary Challenges to Welfare State Development”, s. 785, 787.

³⁹⁵ Özdemir, *Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti*, s. 249

³⁹⁶ Şenkal, *a.g.e.*, s. 187

³⁹⁷ Sosyal politika uzun yıllar ampirik bir şekilde ele alınmış ve daha ziyade hümanist ve ahlaki değer yargılarına dayandırılmıştır. Sosyal politika bilimsel anlamda ilk kez 1870’lerde Bismarck yönetimindeki Almanya’da uygulamaya konulmuş ve özellikle II. Dünya Savaşı’nı takip eden yıllarda bilimsel yayınların ve araştırmaların konusunu oluşturmuştur. Şenkal, *a.g.e.*, s. 27

³⁹⁸ Şenkal, *a.g.e.*, s. 26

³⁹⁹ Şenkal, *a.g.e.*, s. 276; Tokol, *a.g.e.*, s. 7.

etnik gruplar vb. çok farklı toplumsal gruplara, farklı politika seçenekleriyle hizmet üretmek durumundadır.

1970'lerden sonra sosyal politika anlayışının bir başka açıdan da değiştiği görülmektedir. Değişimin en önemli özelliği, sosyal politikadaki merkeziyetçi yapıdan uzaklaşılmasıdır. Sosyal refah devleti hizmetlerinin yerel yönetimlere, özel sektöre ve kâr gütmeyen kuruluşlara doğru yayılması, bu değişimin en önemli göstergesidir. Bundan böyle, yalnızca devletin sosyal politika sağladığı merkeziyetçi ve tekdüze sosyal politika anlayışının geçerliliğini yitirdiği görülmektedir.⁴⁰⁰

Sosyal politika sosyal ihtiyaçları karşılama ve yaşam standartlarını artırma anlamında tarihsel olarak gözden geçirilirken, hedefleri maliyet analizi ve verimlilik karşılığı altında sınıflandırılmaktadır. Küreselleşme süreciyle birlikte devam eden neoliberal tartışmalar, sosyal harcamaların ekonomiye zarar verdiği ve küresel rekabetin sosyal harcamalarda azaltmayı gerektirdiği konusunda yoğunluk kazanmıştır. Ekonomik alanda üzerinde durulan nokta, sosyal hizmetlerin ticarileştirilmesi ve piyasalaştırılmasının kabul edilmesi gerektiği yönündedir.⁴⁰¹

Buna karşılık olarak, küreselleşme sürecinin, geniş halk kitlelerini daha fazla yoksullukla karşı karşıya getirdiği, gelir dağılımının daha da bozulmasına ve sosyal yapıda dalgalanmalara yol açtığı eleştirileri de gündeme taşınmaktadır. Bu görüşü savunanlar; daha eşit bir refah dağılımı, işsizliğin azaltılması ve küreselleşmenin olumsuz etkilerinin ortadan kaldırılması için oluşan yeni ekonomik yapının yeniden gözden geçirilmesini talep etmektedirler.⁴⁰² Bunu savunanlara göre, neoliberal ekonomik politikalarla birlikte kamu harcamalarının sağlık ve eğitimi de kapsayacak şekilde kısılması, devletin küçültülmesi ve sosyal politikaların serbest piyasa kuralları doğrultusunda düzenlenmesi benimsenmiştir. Bu süreçte emeğin verimlilik düzeyi düşük alanlara kayması, istihdamda daralma ve iç göç artışının yaşanmasına yol açmış ve bu durum da yoksulluğun artışıyla sonuçlanmıştır. Güçlü bir ekonominin sosyal politikaları gereksiz kılacağı anlayışı yaygınlık kazanmıştır. Sosyal sorunlar bir yatırım değil, devlet gideri olarak düşünülmüş, sosyal gelişme kavramı sosyal harcamaları arttırdığından, sosyal harcamaların azaltılmasına çalışılmıştır. Dolayısıyla sosyal politika önemli ölçüde ihmal edilmiştir.⁴⁰³

⁴⁰⁰ Özdemir, *Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti*, s. 252

⁴⁰¹ Şenkal, *a.g.e.*, s. 254

⁴⁰² DPT, *Sosyal Hizmetler ve Yardımlar Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, s. 9–10.

⁴⁰³ Şenkal, *a.g.e.*, s. 151

Özdemir'e göre, sosyal politikalar, ekonominin önünde bir engel olarak değil, aksine üretken bir faktör olarak görülmelidir. Sanayileşmiş ülkelerde, devletin önemli bir ekonomik aktör olduğu görülmektedir. Devlet, özellikle yeniden dağıtım politikalarının sorumluluğunu üstlenmiştir. Bunun nedeni, piyasanın, yoksullara yönelik minimum gelir koruma sistemlerini ya da sağlık ve işsizlik sigortası gibi bazı güvenceleri sağlayamamasıdır (piyasa başarısızlıkları teorisi). Sosyal politikalar, piyasa yetersizlikleri ortaya çıkmadan onları önlemeye çalışırlar. Sosyal politikaların olmadığı durumda, bunun en açık sonucu “yoksulluk” olarak gözlenmektedir. Bu tür yeniden dağıtım fonksiyonu dışında, sosyal politikalar aynı zamanda ekonomi üzerinde de pozitif bir etkiye sahip olmaktadır. Maliyetleri genelde kısa dönemli iken, faydaları uzun dönemde görülen sosyal politikalar, insana ve sosyal sermayeye yatırım yapmakta dolayısıyla işgücünün verimliliğini ve kalitesini geliştirdiği için daha yüksek ekonomik etkinlik elde edilmesine yol açarak otomatik bir dengeleyici olarak görev yapmaktadırlar.⁴⁰⁴

6.5.2.2. Refah Devletin Dönüşümü ve Yeniden Yapılandırılması

1970'lerden sonraki dönemde refah devletin bunalımına yol açan gelişmeler, refah devleti anlayışı ve refah devletin sürdürülebilirliğine yönelik birtakım sorgulamalarla birlikte refah devletin bazı fonksiyonlarında radikal reformları gündeme getirmiş ve refah devletin yeniden yapılandırılması gereği üzerinde durulmuştur.⁴⁰⁵ Bu reformlardan en önemlisi sosyal güvenlik alanındadır. Aktüaryel dengelerin bozulması ve küresel rekabet ortamında sosyal güvenliğe bütçeden ayrılan payların artık ulaşabileceği en üst sınıra varmış olması, reform gereğinin birçok kesim tarafından kabul edilmesini sağlamış ve reformla ilgili olarak daha çok sosyal sigorta programlarının yönetiminde devletin rolü, finansman sorunları, kazanılmış hakların durumu ve kamu emeklilik programlarının özelleştirilmesi gibi konular tartışılmıştır.⁴⁰⁶

Bu süreçte yeni liberal refah anlayışı, refah devletin dönüşümü ve yeniden yapılanmasında belirleyici rol oynamıştır. Yeni liberal refah modeli, bir yandan aileyi,

⁴⁰⁴ Özdemir, *Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti*, s. 251

⁴⁰⁵ Lazar-Stoyko, *a.g.m.*, s. 30., Peter Taylor-Gooby, “Zor Zamanlarda Sosyal Devleti Desteklemek: Hesabı Kim Ödeyecek?”, (Çev.: Şenay Gökbayrak), *Çalışma Ortamı*, Sayı:62, Mayıs-Haziran 2002, http://calismaortami.fisek.org.tr/wp-content/uploads/calisma_ortami62.pdf, (29.03.2011).

⁴⁰⁶ Özdemir, *Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti*, s. 312-313, Ancak, her bir refah sisteminin kendine özgü sorunları olsa da bu sorunların çözümünde her bir ülkenin kendi koşullarına uygun çözümler üretmesi önem arz etmektedir.

geleneksel ve gönüllü kuruluşları sosyal güvenlik kurumlarının temeli olarak görmekte, bireylerin piyasa sistemi içinde çalışarak kendi geleceklerinin sorumluluğunu almaları gerektiğini ileri sürmekte, birey ve gönüllülük temelinde rekabetçi bir sosyal sigorta sistemini savunmakta ve serbest piyasanın üstünlüğüne olan inancı yeniden kurmaya çalışmaktadır. Diğer yandan ise, sosyal yardımların en aza indirilmesini ve onların evrensel, herkesi kapsayan bir hak olma özelliğinden vazgeçilmesini istemektedir.⁴⁰⁷

Refah devletinin düştüğü krizden çıkmak için giriştiği reform çabaları⁴⁰⁸ ve yeniden yapılanma uğraşlarının hepsi, kamu refah harcamalarının azaltılmasının sağlanmasına yönelik olmuştur. Bu amaçla, sosyal refah kurumları hem kurum olarak, hem de sağladığı hizmetler açısından reorganize edilmeye çalışılmakta, refah devletinin bazı fonksiyonlarının ya yerel yönetimlere kaydırılması, ya devlet-kâr gütmeyen kuruluşlar işbirliğinin gerçekleştirilmesi ya da devletin bu tür sosyal işlevlerinin özelleştirilerek bu hizmetlerin sunumunun piyasaya bırakılması planlanmaktadır.

Başlangıçta, merkezi devlet, sosyal görevlerini yerel yönetimlerle paylaşarak sorumluluklarını hafifletme yolunu seçmiş, hatta İsveç gibi kimi ülkelerde, yerel yönetimler bu alanda merkezi hükümetten daha yüksek bir paya sahip olmuştur. Ancak sonuç olarak yerel yönetimlerin de devlet aygıtının bir parçası olması, aynı verimsizlik ve etkinsizliğin bu tür yönetim şekli için de geçerli olması, bu işlevlerin daha farklı bir yolla yerine getirilmesi arayışını doğurmuştur. Bu anlamda, kâr gütmeyen kuruluşlar, hem toplumun tepkisini çekmemek, hem de özelleştirme öncesine bir hazırlık olarak en uygun sosyal refah sağlayıcılar olarak düşünülmüş ve bazı ülkelerde sosyal hizmetlerin sunulması bu kuruluşlar aracılığıyla sağlanmaya çalışılmıştır. Genel olarak devletin desteğini arkasına alan bu kurumların, kendi olanaklarını da ekleyerek, sosyal hizmetleri daha etkin ve verimli bir şekilde gerçekleştirmeye çalışacakları düşünülmüştür. Bu kurumlar yüksek bir düzeyde sosyal hizmet sağlama görevine devam ederken, son yıllarda, özellikle İngiltere ve ABD'nin öncülüğünde başlatılan özelleştirme akımının sosyal güvenlik ve sosyal refah hizmetlerinin de özelleştirilmesini kapsamıyla, piyasanın bu konudaki fonksiyonunun artmaya başladığı ve devletin sosyo-ekonomik

⁴⁰⁷ Sallan Gül, *Sosyal Devlet Bitti...*, a.g.e., s. 198-199

⁴⁰⁸ Sallan Gül'e göre, refah devleti krizinin, apolitik siyasal bir ortamda, sınırlı ve biçimsel bir demokrasi içinde ama serbest piyasa ekonomisi ve otoriter devlet formülü etrafında, devletin görevlerinin yeni liberal doğrultuda yeniden yapılandırılmasıyla aşılması öngörülmektedir. Dolayısıyla devletin ekonomiye ve piyasaya müdahale alanı oldukça daraltılmaktadır. Sallan Gül, *Sosyal Devlet Bitti...*, a.g.e., s. 199

yaşama müdahalesine ilişkin değişen yaklaşımı ile birlikte, özel sektörün sosyal refah sağlayıcı kurumlar olarak boy göstermeye başladıkları görülmüştür. Dünya Bankası, OECD, IMF gibi devletlerarası kuruluşların da tavsiyeleri ve teşvikleriyle, özel sektör birçok ülkede sosyal hizmetler alanında etkinliğini artırmaya başlamıştır. Yeni dönemde, devlete biçilen yeni rol, yalnızca sağlanacak hizmetlerin yasal çerçevesini belirlemek ile sınırlı kalmıştır.⁴⁰⁹

Yeni liberal refah modelinde, piyasa-devlet ilişkilerinde serbest piyasa sisteminin temel alınması, devletin küçültülmesi, kamu harcamalarının azaltılması ve böylece devlet müdahaleciliğinin ortadan kaldırılarak bireysel özgürlüğün garanti edilmesi amaçlanmıştır. Bu doğrultuda, devleti küçültmek için kamu personelinin azaltılması, tam istihdamdan vazgeçilmesi, sözleşmeli ve esnek çalışma yöntemlerinin yaygınlaştırılması ve özelleştirme gibi politikalarla kamunun yeniden yapılandırılması hedeflenmiştir. Refah devletinin tam istihdam, artan oranlı vergileme ve sosyal refah programlarıyla siyasal ve ekonomik dengeleri sermaye aleyhine bozduğu savunulmuş ve bu doğrultuda ekonomideki düzenlemelerin gevşetilmesi (deregülasyon), kamu harcamalarının özellikle sosyal harcamaların kısıtlanması, sıkı para ve bütçe politikalarını uygulanması ve özelleştirme programlarının yaygınlaştırılması önerilmiştir.⁴¹⁰

Ancak, bütün bu gelişmelere rağmen, sosyal harcamaların büyük oranda azaltıldığı ya da tamamen durdurulduğunu iddia etmek mümkün değildir. Refah harcamalarında radikal bir tasfiye başlamamış, yapılacak reformların maliyeti ve doğabilecek olumsuz tepkiler, radikal bir uygulama yerine daha ılımlı politikalara yer verilerek (reform programlarında emeklilik yaşlarının yükseltilmesi, aile yardımlarının kapsamının daraltılması gibi) reformların zamana yayılmasına yol açmıştır.⁴¹¹ Zira refah devletinin küçültülmesi konusunda fazla bir yol katedilemediği, refah devletin halen çoğu refah hizmetini sunmayı sürdürdüğü ve sosyal harcamaların büyük oranda azaltılamadığı dikkate alınırsa bugün için yaşanan durum, refah devletinin yeni koşullara uyum sağlamak üzere bir dönüşüm geçirmesi olarak ifade edilebilir.⁴¹² Bu

⁴⁰⁹ Özdemir, *Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti*, s. 314-315; Şahin, “Sosyal Devlet ve Yönetişimci Devletin Kamu Politikalarında Yaşanan Değişim”, s. 60-62

⁴¹⁰ Sallan Gül, *Sosyal Devlet Bitti..*, a.g.e., s. 199, Marangoz, a.g.t., s. 304-305

⁴¹¹ Abdülhalim Çelik, *Küreselleşme Sürecinde Sosyal Güvenlik Sistemlerinin Dönüşümü ve Türkiye*, Ankara: Kamu-İş Yayınları, 2002, s. 40.

⁴¹² Özbek, “Osmanlı’dan Günümüze..”, a.g.m., s. 28.

bağlamda, hizmet sunum biçimlerinin farklılaşması, devlet hizmetlerinde tekelin kaldırılarak rekabete açılması, piyasa ilkelerinin kamu hizmet sunumunda kabul edilmesi, hizmetlerin bölünerek ticarileştirilmesi ve fiyatlandırılması gibi dönüşümlerin ortaya çıktığı görülmektedir.

Yeniden yapılanma çerçevesinde öncelikle kamu refah harcamalarının (sosyal refah hizmetlerinin) kısılmasına ve sosyal refah kurumlarının reformuna yönelik arayışlara gidilmiştir.⁴¹³ Bu arayışlara gidilmesinde artan maliyetlerin artan vergilerle karşılanamaması ve petrol şokuyla gelen ekonomik kriz ile birlikte, piyasalaşma ve özelleştirme çerçevesinde giderek önemi artan yeni sağ ideoloji ve değişen dünyaya uyum sağlama hususunda refah devletleri üzerinde oluşan baskılar büyük rol oynamıştır.⁴¹⁴ Ayrıca, 1980’lerden itibaren, sosyal sigortalar, gelirin yeniden dağıtımı, eğitim, sağlık gibi birçok alanda yaşanan sorunlarla birlikte, kamu sosyal harcamalarının büyük ölçüde yükselmesi ve refah programlarından yararlanan kişilerin giderek artması devletin yükünü arttırmış⁴¹⁵ ve hükümetler üzerindeki bütçe açıklarını ve borçları kapatmak ve vergileri düşürmek şeklindeki baskılar, düşük sosyal harcamalar şeklinde kendini göstermiştir.⁴¹⁶ Bu amaçla, emeklilik koşullarını zorlaştırma, emeklilik ve sosyal güvenlik yardımlarını kısıma, işsizlik ve sağlık yardımlarında kesintiye gitme, sosyal güvenlik, sağlıkta ve eğitimde özelleştirmeyi teşvik etme gibi uygulamalar gündeme gelmiştir.⁴¹⁷

Sosyal harcamalardaki artışın frenlenmesi amacıyla başlatılan girişimlerde, en belirgin başarı emeklilik sisteminde yapılan reformlar olmuştur. Yapılan projeksiyonlarda, çok yakın bir zamanda emeklilik programlarının işlemez hale geleceği anlaşıncı, 1980’li yıllardan itibaren birçok ülkede bu alanda reform çalışmaları başlatılmıştır. Bu doğrultuda, emeklilik sistemi ile ilgili harcamaları kontrol altında tutabilmek için emeklilik yaşı yükseltilmiş, primler artırılmış, emekliye, geliri ile emeklilik aylığı arasındaki ilişkiye göre ödeme yapılmış, özel sektörün bu alana girmesi sağlanmıştır.

⁴¹³ Özdemir, *Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti*, s. 315-321.

⁴¹⁴ Jochen Clasen, Wim van Oorschot, “Changing Principles in European Social Security”, Paper Presented at the 2nd COST 15 *Conference on Welfare Reforms* for the 21st Century, Oslo, 5–6 April 2002, s. 3.

⁴¹⁵ Sofo Ferraz Nunes, “The Limits of the Welfare State”, *International Advance in Economic Research*, Vol.: 2, Issue: 4, November 1996, pp. 434–444, p. 438.

⁴¹⁶ Mishra, *a.g.e.*, s. 46.

⁴¹⁷ Ekin, Alper, Akgeyik, *a.g.e.*, s. 19, 25, 43.

İşsizler, yalnız yaşayan anneler gibi geniş sayıdaki sosyal refah hizmeti alıcılarına yönelik reformlar da, harcamaları kısma arayışlarının diğer bir konusunu oluşturmaktadır. Bu tür hizmetlerin gerçekten hak edenlere verilmesi amaçlandığından, katı bir gelir araştırması yöntemi giderek yaygınlaşmış ve bu grupların hizmetlerden yararlanabilme kriterleri ağırlaştırılarak, bu yolla yararlanan kişi sayısı düşürülmeye çalışılmıştır.⁴¹⁸ Bireylere yönelik sosyal yardımlar da sağlığı yerinde olan kişiler için çalışma koşuluna bağlanarak (workfare state) refah bağımlılığının azaltılması hedeflenmiştir.⁴¹⁹

Bunun yanında, sosyal refah harcamalarının azaltılmasına yönelik olarak çeşitli yöntemler önerilmiştir. Bunlardan en önemlileri; refah devletin sunduğu hizmetlerin kalite ve standartlarının düşürülerek uzun vadede harcamaların azaltılması, özel sektörün sosyal refah hizmeti sunumundaki rolünün artırılması ve bu tür hizmetlerin özel sektörden sağlanmaya teşviki, kamuda çalışanların ücretlerinin özel sektör ücretlerine oranla düşük tutulması ve kamu kesimindeki istihdam kapasitesinin düşürülmesi, hastanelerde sunulan sağlık hizmetlerinin kapsamının daraltılması gibi yöntemlerdir.⁴²⁰

Refah devletin yeniden yapılanması çerçevesinde yaşanan diğer bir önemli dönüşüm, devletin üzerindeki sosyal sorumlulukların azaltılmasına yönelik olarak ortaya çıkmaktadır. Küreselleşme ve neoliberalizmle birlikte refah devleti üzerinde tartışmaların başlaması, devletin üstlendiği sosyal görevlerin bir kısmının devlet yanında başka kurumlara kaydırılmasına ve refah hizmetlerinin sunumu açısından yeni yönelimlerin doğmasına yol açmıştır.⁴²¹ Bu yönelimlerden birincisi, her ne kadar yönetim aygıtının bir parçası olsa da, merkezi yönetime nazaran daha etkin ve verimli olan yerel yönetimlerin, sosyal refah hizmetlerinin sunumunda artan oranda öne çıkmaya başlamasıdır. İkinci yönelim, refahı daha yerel düzeye, hiyerarşik ve bürokratik olmayan kendi kendine yönetim biçimlerinin (kâr gütmeyen kuruluşlar) sosyal refah hizmetlerinin yerine getirilmesinde giderek artan ölçüde rol üstlenmeye başlamasıdır. Üçüncüsü ise, devlet müdahalesini sınırlama amacına dönük olarak refah devletin sosyal görevlerinin piyasalara kaydırılmasıdır (sosyal refah kurumlarının özelleştirilmesi).⁴²²

⁴¹⁸ Özdemir, *Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti*, s. 316,317

⁴¹⁹ Mishra, *a.g.e.*, s. 47, Özdemir, *Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti*, s. 323

⁴²⁰ Bilen, *a.g.t.*, s. 277, 282-283.

⁴²¹ Koray, “Avrupa Refah Devleti: Anlamı, Boyutları ve Geleceği”, s. 73.

⁴²² Özdemir, *Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti*, s. 324

Uzun zaman boyunca refah devleti tek başına sosyal refah sağlayıcı olarak işlev görmüş ve devletin bu işlevi, küreselleşmenin gerçekleşmesi ve liberal felsefenin önem kazanmasıyla birlikte zayıflama sürecine girmiştir. Bunun sonucunda, “refah karması” yani sosyal refah hizmetlerinin sunumunda merkezi ve yerel yönetimlerin (kamu sektörü) yanında, sivil sektörün (aile, komşuluk, arkadaşlık), özel sektörün (piyasa ve şirketler), gönüllü sektörün⁴²³ (vakıf, dernek gibi kar gütmeyen kuruluşlar) birlikte görev yapması üzerinde durulmaya başlanmıştır.⁴²⁴ Dolayısıyla devlet, sosyal refah sağlamada temel aktör olmayı sürdürse de devletin görevinin niteliği değişmiş ve devlet hizmet üretmek yerine, bu hizmetlerin gerçekleştirilmesinde bu kesimlere finansal destek sağlamayı ve hizmetlerin düzenlenmesinden sorumlu olmayı yöntem olarak benimsemiştir.⁴²⁵

Sosyal refah hizmetlerinin yerine getirilmesi bağlamında sivil ve özel sektörün daha etkin rol almasına paralel olarak, son zamanlarda ortaya çıkan yeni bir kavram vardır. Kamu, sivil ve özel kesim arasındaki işbirliğini vurgulayan “quasi–market” (piyasa–benzeri) kavramı; kamu, kar gütmeyen kuruluşlar ile piyasaları birlikte kavrayan bir kavramdır.

Quasi–market, genel olarak bir mal ya da hizmetin ne tam anlamıyla özel, ne de tam anlamıyla kamu tarafından sağlanmadığı bir piyasa yapısını ifade etmektedir. Bu piyasa, mal ve hizmetleri sağlarken, unsurlardan bir kısmını “normal” bir piyasadan alan ve bunları kamu sektörü müdahalesiyle birleştiren bir sistemdir. Burada önemli olan, finansman ile hizmetin sunumunun birbirinden ayrılmasıdır. Devlet, finansmanı sağlamaya devam ederken, sunumu ise “piyasa–benzeri” terimiyle ifade edilen piyasa oluşumları yerine getirmektedir. 1990’lardan itibaren, sağlık, eğitim, konut ve sosyal güvenlik gibi sosyal refah hizmeti alanlarında quasi–marketlerin hızla yaygınlaştığı ve piyasa ve devlet arasındaki ilişkide devletin piyasa arasındaki çizginin, devletten piyasaya doğru kaydığı görülmektedir. Kavram, 1980’lerden sonra İngiltere’de başlayan “refah devletin özelleştirilmesi” uygulamalarından sonra yoğun olarak kullanılmaya başlanmıştır.

⁴²³ Bu sektör, “Kâr gütmeyen kuruluşlar”, “sivil toplum kuruluşları”, “üçüncü sektör”, “hükümet–dışı kuruluşlar”, “hayırsever yardım kuruluşları” gibi adlarla da ifade edilmektedir. Gönüllü kuruluşlar, küçük yerel derneklerden, çok geniş ve profesyonel kuruluşlara kadar son derece farklı gruplardan oluşmakta ve genellikle yasal hizmetlerin sunulmasında devleti (merkez ve yerel yönetimleri) tamamlayıcı olarak görev yapmaktadırlar. Özdemir, *Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti*, s. 357

⁴²⁴ Hasan Hüseyin Çevik, “Kamu Hizmetlerinin Üretilmesinde ve Sunulmasında Sosyal Refah Çoğulculuğu”, *Türk İdare Dergisi*, Mart 1998, Sayı: 418, ss. 109-122, s. 109–111.

⁴²⁵ Özdemir, *Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti*, s. 345

Yine, bu tür piyasanın serbest piyasadan bir diğer farkı, tedarikçilerin kâr dürtüsüne sahip olmalarının gerekli olmadığıdır. Müşteriler de her zaman için paraya sahip değildir, bunun yerine kuponlara ve işlem haklarına sahiptir. Piyasa benzeri yapıların gelişimi, devlet müdahalesi olasılığını bütünüyle azaltmaksızın, devlet monopolünü kırmanın bir yolu olarak görülmektedir.⁴²⁶

*“Bunlar ‘piyasa’dır, çünkü monopolistik kamu hizmet sağlayıcıları, rekabet edebilen bağımsız sunucularla yer değiştirir. ‘Benzeri’dir, çünkü geleneksel piyasalardan (...) farklıdır. Farklılıklar hem arz hem de talep boyutundadır. Arz boyutunda (...) (geleneksel piyasalardan farklı olarak) sunucular ille de kârlarını maksimize etmek hedefinde olmadıkları gibi; özel mülkiyete ait olmak durumunda da değillerdir. (...) Talep boyutunda, tüketicinin alımgücü (para yerine) (...) belli bir hizmetin satın alınması için kullanıcıya ya da devletin merkezi bir birimine tahsis edilmiş bir bütçe ya da ‘senet’ (kupon) biçimini alabilir.”*⁴²⁷

Ancak çalışmalar halen “piyasa–benzeri”den ziyade, “devlet–benzeri” bir sürecin ağırlıkta olduğunu, devlet ile piyasa arasındaki çizgide, devlete daha yakın bir durumun söz konusu olduğunu söylemektedir. Refah devletinin yapısında ciddi bir değişim gözlenmemiş, örneğin, İngiltere’nin 1978’deki toplam refah harcamalarının GSYH’ya oranı, 1996’da da değişmemiştir. (sırasıyla %23 ve %22,8).⁴²⁸

Çok geniş kapsamlı olan ve süreklilik arzetmesi gereken bu hizmetlerin sunumunda, devlet gücünün bile yetersiz kaldığı göz önüne alınırsa, bu tür sosyal içerikli hizmetleri tamamen piyasaya ve diğer kurumlara terk etmek bazı yazarlarca uygun bir çözüm olarak kabul edilmemektedir.⁴²⁹ Devletin bu kurumlarla ortak hareket etmesi en uygun çözüm gibi gözükmektedir. Çünkü, tarih boyunca sosyal refahın sunumunda devletin piyasa ve toplumla daima iç içe olduğu bir gerçektir. Dolayısıyla, bu ilişkilerin günümüzde yeniden düzenlenmesi, devletin bu hizmetlerden çekilmesi olarak değil, karma bir refah ekonomisinin yeniden inşa edilmesi çerçevesinde yorumlanabilir.⁴³⁰

⁴²⁶ Özdemir, *Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti*, s. 367-368

⁴²⁷ Julian Le Grand and Will Bartlett, *Quasi-Markets and Social Policy*, London, The MacMillan Press Ltd., 1993, s. 10’dan aktaran Marangoz, *a.g.t.*, s. 116

⁴²⁸ Marangoz, *a.g.t.*, s. 117. Marangoz’a göre, bu göstergeler, politikaların transfer harcamalarının azaltılmasından ziyade, transfer edilen kesimde bir değişim yaratılması yönünde olduğunu göstermektedir. Devlet, refah hizmetlerinin sunumunda özelleştirmeler yoluyla özel kesime kaynak aktarımını hızlandırmış ve doğrudanlaştırmıştır. Marangoz, *a.g.t.*, s. 117.

⁴²⁹ Serter, *a.g.e.*, s. 40; Marangoz, *a.g.t.*, s. 112; Pierson, *Beyond the Welfare State: The New Political Economy of Welfare*, s. 202.

⁴³⁰ Pierson, *Modern Devlet*, s. 310-312.

Bütün politik ve akademik kaynaklarda, son yıllarda, kapitalist gelişmiş toplumların, kendilerini bir anlamda “refah devletinin ötesine” taşıyan sosyal ve politik bir dönüşüm süreci geçirmekte oldukları iddiası, artan oranda desteklenmektedir. Refah devletlerinin dönüşümüne yönelik benzeri tespitlerin en göze çarpanları şu şekilde sıralanabilir:⁴³¹

Birinci tespite göre; uzun dönemde refah devleti, sağlıklı bir piyasa ekonomisi ile bağdaşamaz. II. Dünya Savaşı sonrasında yaşanan istisnai ekonomik büyüme koşulları, refah devletinin genişlemesine izin vermiştir. Ancak, politik sağ açısından, değişen uluslararası ekonomik koşullar altında ekonomik büyümeyi sürdürebilmek, refah devletinin, ciddi anlamda ekonomiden elini çekmesiyle mümkün olabilecektir. İkinci tespit, refah devletinin geçmişte yaşanan gelişmesini, modern kapitalist toplumların evriminin bir ayrılmaz parçası olarak görmekte ve refah devletinin artık ulaşacağı en son sınıra kadar büyüdüğünü ileri sürmektedir. Dolayısıyla, refah devleti daha fazla büyümeyecek, büyük çapta bir küçülme görülme de gittikçe küçülecektir. Üçüncü tespite göre ise; uluslararası ekonomi politikte meydana gelen değişimler, uzun zaman boyunca ulusal refah devletleri lehine kamuoyunda oluşan desteğe zarar vermektedir. Ulus–devletlerin, ulusal işgücü hareketlerinin ve yerel sermayenin gücü, daha fazla uluslararasılaşma ve modern dünya ekonomisinin deregülasyonu ile birlikte kaybolmaktadır. Keynezyen Refah Devleti, bu yeni uluslararası ekonomi politik ile bağdaşmamaktadır. Dördüncü tespit; II. Dünya Savaşı sonrası refah devletinin, sermaye ve örgütlü işgücü arasında bir “tarihsel uzlaşy” temsil ettiğini ileri sürmektedir. Bir zamanlar refah devleti politikaları hem sermaye hem de işgücüne hizmet ederken, şimdilerde bu uzlaşının kırılmasıyla birlikte büyük oranda her ikisine de itici gelmekte ve ona olan destek gittikçe azalmaktadır. Beşinci tespit ise; refah devletinin, belirli bir sosyal ve ekonomik gelişim düzeyinde, belirli refah hizmetlerinin sağlanmasında uygun bir araç olarak görev yaptığına, ancak yeni ekonomik koşulların, bu tür refah önlemlerini giderek gereksiz kıldığına işaret etmektedir. Dikkat çekici bir şekilde, Batı sanayi ekonomilerinde genişleyen tüketici tercihi, devletin sunduğu refaha karşı bir memnuniyetsizlik, piyasa tarafından sağlanan refah hizmetlerinde ise artış doğurmuştur. Devlet de, yeni dönemde piyasa, kâr gütmeyen kuruluşlar ve sivil toplum ile birlikte hareket etmeyi yeğlemektedir.

⁴³¹ Özdemir, *Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti*, s. 257-258

Aktan ve Özkıvrak'a göre, ileri sürülen tezler ne olursa olsun, refah devletinin 1980'ler öncesinden farklı bir konumda olduğu ve esas itibariyle tüm ülkelerde nicel anlamda olmasa da en azından kapsam açısından bir gerileme sürecine girdiği açıktır. Şöyle ki, tüm gelişmiş refah devletlerinde refah devleti uygulamalarının ve genel olarak devletin ekonomiye yönelik müdahalelerinin istenmeyen maliyetleri ve refah programlarının finansman sorunları artık ihmal edilemeyecek bir seviyeye gelmiş, böylece refah programlarının yeniden yapılandırılması yönünde talepler önem kazanmıştır. Bu ise bütün ülkelerde refah uygulamalarının maliyetlerinin azaltılması, finansman sorunlarının çözülmesi ve sonuçta refah programlarının etkin bir biçimde sunulması amacıyla önemli adımlar atılmasına yol açmıştır.⁴³²

Öte yandan, birçok yazar tarafından da, gerçekte refah devleti krizinin bulunmadığı, sadece mevcut ideolojilere bir uyum süreci yaşandığı öne sürülmektedir. Refah devletinin, Sanayi Çağı'nın yeni gereksinimlerine bir yanıt olarak ortaya çıktığı ve eski gereksinimlerin bir kısmı hâlâ var oldukça ve yeni gereksinimler de ortaya çıktıkça, gelişmesini sürdürmeye devam edeceği öngörülmektedir. Bunlara göre, artan meşruluk krizine, finansal krizlere ve süregelen tartışmalara rağmen, belki de sürpriz sayılabilecek şekilde, refah devleti görev ve fonksiyonlarında ve de hacminde çok fazla bir küçülme söz konusu olmamıştır. Devletin birçok faaliyete katkısı ve onların finansörlüğünü üstlenmesi hâlâ devam etmektedir. Dolayısıyla, refah devletinin altının oyulmakta olduğuna dair sayısız belirtilere ve refah devletinin küçülmesi sürecinin birçok ülkede gözlemlenebilmesine rağmen, refah devleti hâlâ birçok toplum için yapıtaş olarak görülmekte ve bu şekilde fonksiyon görmeye devam etmektedir.⁴³³

⁴³² Aktan ve Özkıvrak, *a.g.e.*, s. 102

⁴³³ Özdemir, *Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti*, s. 258

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE SOSYAL REFAH ANLAYIŞI VE SOSYAL DEVLETİN TARİHSEL GELİŞİMİ

Türkiye’de sosyal refah anlayışının ve bu bağlamla ilişkili olarak devletin evrimi için, XIX. yüzyıldan başlayan geniş bir tarihsel çevreyi inceleme konusu yapmak mümkündür. XIX. yüzyıl Osmanlı İmparatorluğu’nun dünya kapitalist sistemiyle eklemlenme sürecine girdiği, azgelişmişliğin kurumsallaştırıldığı bir yüzyıl olmuştur. Bu yüzyıldaki gelişmelerle Osmanlı İmparatorluğu, kapitalist sisteme kendi iç dinamiklerine dayanmayan bir süreçle katılmıştır. Aynı yüzyıl, Osmanlı İmparatorluğu’nda modern devletin oluşum içine girdiği bir döneme de denk düşmüş; devletin yeniden yapılandırılması, geleneksel sosyal refah anlayışında kimi dönüşümleri beraberinde getirmiştir. Bununla birlikte, XIX. yüzyıl boyunca ve XX. yüzyılın başında sanayileşmenin izlediği seyir, sosyal güvenlik sistemine doğru bir yönelime izin vermemiş; çünkü her şeyden önce, böyle bir sürecin sürükleyici gücü olacak işçi sınıfı oluşumu söz konusu olamamıştır.⁴³⁴ Dolayısıyla, Osmanlı İmparatorluğu’ndaki sosyal güvenlik uygulamaları ve gelişimi “doğal” ve “geleneksel” kurumlardan modern sosyal güvenlik uygulamalarına doğru bir evrimleşme geçirmiştir. Avrupa’nın bugünkü anlamda sosyal güvenlik sistemlerinin oluşabilmesi, ancak sanayi devriminin gerçekleşmesi ve işçi sınıfının çıkmasıyla mümkün olabilmişken; Osmanlı İmparatorluğu’nda, sanayileşme sürecine girilmemesinden dolayı sosyal korumayı talep eden bir işçi sınıfı oluşmamış, aile yapısının koruyucu bir birim olma işlevini sürdürmesiyle sınırlı ve dağınık halde bulunan sosyal koruma önlemleri gerçek bir sosyal güvenlik sistemine dönüşememiştir.⁴³⁵

Sanayi devrimi, kapitülasyon rejimiyle birlikte Osmanlı İmparatorluğu’nun çöküşüne zemin hazırlamıştır. 18. yüzyılın sonlarından itibaren yerli sanayi yeni üretim tekniklerine ayak uyduramamış; korunmadan yoksun zanaat, küçük sanatlar ve atölye

⁴³⁴ Uğur Kara, *Sosyal Devletin Yükselişi ve Düşüşü*, Türkiye ve Ortadoğu Vakfı, Özgür Üniversite Kitaplığı: 52, Maki Basın Yayın, 1. Baskı, Ekim 2004, s. 212; Ersin Kaya “Yoksullukla Mücadelede Avrupa’nın ve Türkiye’nin Sosyal Yardım Modeli”, *Başbakanlık Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü Sosyal Yardım Uzmanlık Tezi*, Ankara, Haziran 2009, s. 59.

⁴³⁵ Cemal Hüseyin Güvercin, “Sosyal Güvenlik Kavramı ve Türkiye’de Sosyal Güvenliğin Tarihçesi”, *Ankara Üniversitesi Tıp Fakültesi Mecmuası*, Ankara, 2004, Cilt: 57, Sayı:2, s. 91.

üreticiliği Avrupa'nın yeni tekniğine, makinelerine ve ürettikleri mallara karşı rekabet edememiş ve kapitülasyonların sonuna kadar yabancı mallar Osmanlı pazarında egemen hale gelmiştir.⁴³⁶ 19. yüzyıl boyunca Osmanlı tarımsal üretiminin uluslararası ticaret aracılığıyla dünya ekonomisine eklemlenmiş olması, dünya piyasasındaki çevrimsel dalgalanmalardan hızlı ve yıkıcı bir şekilde etkilenmesini kolaylaştırmıştır. Her ne kadar sosyal sorun Avrupa örneğinde olduğu gibi bir “işçi sorunu” olmasa da; 19. yüzyıl Osmanlı toplumunda da ticari kapitalizmin gelişmişliği ve dünya ekonomisiyle eklemlenmiş bir üretim yapısının varlığı, devlet müdahalesinin konusu ve bu müdahalenin meşruiyetini sağlayan bir olgu olarak sosyal alanın oluşmasının koşullarını yaratmıştır. Dolayısıyla Osmanlı devleti bu dönemde bir yandan nüfusun üretken potansiyelini arttırma kaygısı yaşarken, diğer yandan da çevrimsel ve doğal krizlere⁴³⁷ karşı kalıcı ve kurumsal biçimler dahilinde olmasa da gittikçe artan oranda yeni bir koruyucu refah sistemi geliştirmek durumunda kalmıştır.⁴³⁸ Sosyal güvenlik sistemlerinin gelişimi ise, ancak Türkiye Cumhuriyeti'nin kurulmasıyla gerçekleşmiştir. Osmanlı İmparatorluğu döneminde dinsel, aile içi ve meslek içi dayanışma modelleriyle ortaya çıkan sosyal güvenlik anlayışı, Cumhuriyet'in kurulmasının ardından özellikle de İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra daha çağdaş ve kurumsal bir nitelik kazanmıştır. Bu dönemde gündeme gelen “refah devleti” anlayışı, özellikle sosyal güvenlik alanında atılan adımlar ile yaşama geçirilmeye başlanmıştır.⁴³⁹

Osmanlı ve Türkiye tarihi açısından bakıldığında, 19.yüzyılın ikinci çeyreğinden 20. yüzyılın ortalarına kadar uzanan süreçte devletin sosyal alana nüfuzunun gittikçe arttığı görülmektedir. Özbek, kabaca 1850-1950 tarihleri arasını kapsayan dönemi, modern sosyal devletin oluşum evresi olarak ele almıştır. Devletin sosyal alana müdahalesinin çalışma hayatı, sendikalaşma, işçi sigortaları ve sosyal güvenlik eksenli bir rotaya oturması ise ancak İkinci Dünya Savaşı sonrasında mümkün olabilmektedir.

⁴³⁶ Cahit Talas, *Türkiye'nin Açıklamalı Sosyal Politika Tarihi*, Bilgi Yayınevi, Ankara, 1992, s. 36.; Batı Avrupa da sanayi devrimiyle çöken küçük sanatlarda çalışan usta ve kalfalar endüstrileşmenin ortaya çıkardığı yeni üretim biçiminde fabrikaların nitelikli işçilerini oluştururken; Osmanlı'da esnaflar bu geçişi gerçekleştirmeyi başaramamışlar ve sanayinin Batı ile rekabet edemeyecek düzeyde az gelişmişliği karşısında işsiz kalmışlardır. Meryem Koray, *Sosyal Politika*, Ezgi Kitabevi, Bursa, 2000, s. 99.

⁴³⁷ Kötü hava koşulları, kötü hasat gibi durumlar tohumluk ve yemeklik zahire miktarını azaltmakta ve böylece bir sonraki yılın üretim düzeyleri ciddi ölçüde düşmekte ve nihai olarak kıtlık durumu oluşmaktadır. Özellikle 19.yüzyılın son çeyreğinde büyük kıtlıkların Osmanlı tarımı üzerinde yıkıcı etkileri olmuştur. Özbek, “Osmanlıdan Günümüze..”, s. 14,15

⁴³⁸ Özbek, “Osmanlıdan Günümüze..”, *a.g.m.*, s. 15

⁴³⁹ Kaya (2009), *a.g.t.*, s. 59.

Özbek'e göre, bir yönetim tarzı olarak modern sosyal devletin oluşumunu bir dizi ekonomik, sosyal ve siyasal dönüşüm bağlamında ele almak gerekmektedir. Bu dönüşümler ana hatlarıyla; tarımsal üretimin ticarileşmesi ve buna bağlı olarak kırsal yapıların çözülmesi, modern sanayinin ortaya çıkışı, kentleşme ve demografik dönüşümler ve kapitalist üretim ilişkilerinin yaygınlaşması olarak belirtilebilir. Bu çerçevede sosyal devleti, modernite olarak nitelediğimiz aşağı yukarı son iki yüz yıllık tarihsel süreçteki ekonomik ve sosyal dönüşümler neticesinde şekillenen bir yönetim tarzı, devlet ve toplum arasında özel bir ilişki biçimi olarak tanımlamak mümkündür.⁴⁴⁰

Devletin dönüşümü ve sosyal devlet anlayışının geleceğini konu alan çözümlemelerde, Türkiye'nin kapitalist sistemin çevresinde yer aldığı hususu önem arz etmektedir. Devletin dönüşümünde, ülkeye özgü siyasal, toplumsal, hukuksal süreçler belirleyici değişkenler olmakla birlikte, bir dünya sistemi olarak kapitalizmin salınanları, merkez-çevre ilişkilerinin aldığı biçimler, Türkiye'deki tarihsel seyri koşullayan genel bir çerçeve oluşturmaktadır.⁴⁴¹

1. OSMANLI İMPARATORLUĞU'NDA SOSYAL REFAH ANLAYIŞI

Osmanlı İmparatorluğu'nda geleneksel kurumlar eliyle yürütülen sosyal koruma işlevi çerçevesinde devletin etkin bir rol almadığı bir başka ifadeyle, sosyal alana müdahale ederek refah sağlama sorumluluğunu üstlenmediği görülmektedir. Osmanlı İmparatorluğu döneminde bireylerin sosyal ve mesleki risklere karşı geleceklerini güvenceye almalarında üç toplumsal kurum rol oynamıştır. Bunlar; aile, meslek kuruluşları ve vakıflardır. Temel üretim biçimi tarım olan ve savaş ekonomisine dayanan imparatorlukta; aile ve geleneksel akrabalık ilişkileri, toplumsal yardımlaşma ve dayanışma ilişkilerinin temelini oluşturmuştur. Aile kurumun yanında, dinsel nitelikte olan zekat uygulaması, toplumda ihtiyaç içinde olanlara ve yoksullara yardım yapılmasını dini ve ahlaki bir sorumluluk haline getirmiştir.⁴⁴² Her türlü risk karşısında sığınılan başlıca yer olan ailenin yanında, esnafların meslek kuruluşu olan loncalar,

⁴⁴⁰ Özbek, "Osmanlıdan Günümüze..", s. 9,19-20.

⁴⁴¹ Kara(2004), *a.g.e.*, s. 212

⁴⁴² Sallan Gül, *Sosyal Devlet Bitti..*, *a.g.e.*, s. 261; Kaya(2009), *a.g.t.*, s. 60; İmparatorlukta sosyal yardımlar daha çok dinsel kural ve geleneklere dayanıyordu. Örneğin İslam dininin gerektirdiği zekat, fitre, adaklar, kurban ve kefaretle, diğer bağış ve sadakalar şeklinde dar gelirli ve muhtaçlara yapılan yardımlar, yüksek gelirli ve düşük gelirliye doğru gelirin belirli çapta yeniden dağılımını sağlıyordu. Sait Dilik, *Türkiye'de Sosyal Sigortalar-İktisadi Açısından Bir Tahlil Denemesi*, Ankara Üniversitesi SBF Yayınları no:31, Ankara 1971, s. 9; Kaya (2009), *a.g.t.*, s. 60

kurdukları yardımlaşma sandıklarıyla malullük, yaşlılık, hastalık ve ölüm gibi durumlarda mensuplarına yardımlarda bulunan oluşumlar olmuşlardır.⁴⁴³ Eğitim, sağlık, bayındırlık, imar, şehircilik gibi hizmetlerin yanı sıra sosyal yardım ve dayanışma, sosyal güvenlik ve istihdamı arttırıcı fonksiyonlar vakıflar tarafından yerine getirilmiştir.⁴⁴⁴ Vakıflar; yoksullara yemek temini, yolculuk edenlerin barınmaları için kervansaraylarda kalma olanağı, hac yolunda parasız kalanlara konaklama ve maddi yardım, dul ve yetimlerin geçimlerinde maddi destek, yaşlı, kimsesiz ve çocukların barındırılması ve temel ihtiyaçlarının karşılanması gibi bir çok işlevi üstlenmişlerdir. Osmanlı döneminde tamamen dini bir görünüm kazanmış olan vakıflar, günümüzdeki devletçe bakılma ilkesini kısmen yerine getirmişlerdir.⁴⁴⁵ Dolayısıyla, bu dönemde sosyal adaletin, fırsat eşitliğinin, dengeli gelir ve servet dağılımının temin edilmesi açısından vakıfların çok önemli bir işleve sahip oldukları görülmektedir.⁴⁴⁶ Vakıflarla birlikte, hastaneler ve bazı büyük kentlerdeki güçsüz ve yetim yurtları ile Kızılay gibi kuruluşlar, muhtaçlara, hastalık ve geçim sıkıntısı içinde olanlara yardım etmişlerdir.⁴⁴⁷ Ayrıca, Bursa, Edirne ve İstanbul gibi imparatorluk merkezi olmuş kentlerde, vakıf gelirleriyle desteklenen girişimlerle oluşturulan sosyal kurumlar da sosyal yardım işlevini yerine getirmişlerdir.⁴⁴⁸

19. yüzyılın başlarından itibaren imparatorluğun modernleşme çabalarıyla sosyal devlet anlayışının etkileri görülmeye başlanmış, kamu sağlığına ve eğitime ilişkin düzenlemelerle; sosyal refah sisteminin kurumsallaşması yönündeki ilk adımlar atılmıştır.⁴⁴⁹ Modern devletin oluşum sürecine girdiği II. Mahmut ve Tanzimat dönemlerindeki reformlarla sosyal refah sorunu karşısında devlet, geleneksel konumundan uzaklaşmaya başlamış ve bu doğrultuda yeni bir yaklaşımın

⁴⁴³ Cahit Talas, *Sosyal Ekonomi*, Sevinç Matbaası, Ankara, 1979, s. 374; Cahit Talas, *Toplumsal Ekonomi ve Çalışma Ekonomisi*, İmge Kitabevi, Ankara, 1997, s. 455; Dilik, *Türkiye’de Sosyal Sigortalar*, s. 4-10.; Kara(2004), *a.g.e.*, s. 213.

⁴⁴⁴ Yusuf Halaçoğlu, “Osmanlı Devlet Teşkilatı”, *Doğuştan Günümüze Büyük İslam Tarihi*, C. II, İstanbul, 1993, s. 439; İsmail Mansur Özdemir, “Küreselleşme Sürecinde Türkiye’de Sosyal Devlet ve Sosyal Hizmetler”, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Sosyoloji Anabilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi, Konya 2008, s. 112-113.

⁴⁴⁵ Songül Sallan Gül, “Yeni Sağ Sosyal Güvenlik Anlayışının Tarihsel Bağlantıları: İngiltere ve Türkiye Örnekleri”, *Ankara Üniversitesi Dil ve Tarih-Coğrafya Fakültesi Dergisi*, 40, 3-4, Ankara, 2000, ss. 51-66, s. 59-60; Dilik, *Sosyal Güvenlik*, s. 34-38.

⁴⁴⁶ Mehmet Said Doğan, *Sosyal Tarih Açısından Osmanlılarda Sosyal Güvenlik Kurumları*, Sakarya Üniversitesi Yayınları, Sakarya, 1999, s. 80-81.

⁴⁴⁷ Sallan Gül, *Sosyal Devlet Bitti..*, *a.g.e.*, s. 261

⁴⁴⁸ Özbek, “Osmanlıdan Günümüze..”, s. 10.

⁴⁴⁹ Sallan Gül, *Sosyal Devlet Bitti..*, *a.g.e.*, s.262; Özbek, “Osmanlıdan Günümüze..”, s. 13; Tefik Çavdar, *Türkiye’de Liberalizm (1860-1990)*, İmge Yayınları, Ankara, 1992, s. 10.

benimsenmekte olduğunun önemli işaretleri verilmiştir.⁴⁵⁰ Bu reformlarla 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 nizamnameyle düzenlenmesi, ilköğretimin yaygınlaştırılması çabaları, kız ve erkek çocuklar için memleket çapında ıslahhanelerin ve sanayi mekteplerinin kurulması, modern polis teşkilatının oluşturulması ve kent yoksullarının denetim altında tutulmasına yönelik nizamnamelerin gündeme getirilmesi gibi hukuksal ve kurumsal düzenleme ve uygulamalar gerçekleştirilmiştir.⁴⁵¹

Tanzimat dönemi boyunca sosyal güvenlik açısından görülen en önemli gelişme, vakıfların 19. yüzyıl boyunca işlevlerini yitirmeleri, imkanlarının devletin eline geçmesi ve geleneksel formda işleyen sosyal sistemin çözülmesidir.⁴⁵² Osmanlı Devleti'nde sosyal hayatın en önemli kurumu olan vakıf müessesesi Tanzimat'la birlikte merkezi idarenin denetimi altına alınmıştır. Bu kurumun denetim ve gözetim işlerini yürütmek amacıyla 1826 yılında Evkaf Hümayun Nezareti kurulmuştur.⁴⁵³

Osmanlı'da sosyal güvenlik sisteminin önemli oluşumlarından biri olan lonca sistemi ise çok uzun süre varlığını sürdürmüştür. Ancak 19.yüzyılda sanayi devriminin etkileri ve Avrupa'nın makineleşmesi ile birlikte artan rekabet gücü, devleti iktisadi açıdan iyice etkisi altına almıştır. Kapitülasyonların olumsuz etkisinin yanında, çok az da olsa yurtiçinde yer yer makineli üretimin başlaması sonucu, bu durumla rekabet edemeyen küçük sanayi iyice çökmüştür. Sonuçta esnaf loncaları ve bunların kurmuş oldukları yardımlaşma sandıkları etkisini yitirerek 19. yüzyıl sonunda tamamen ortadan kalkmışlardır.⁴⁵⁴

Tanzimat döneminde çalışanların sosyal güvencelerinin ve yardımların sağlanması çeşitli sandıklar aracılığıyla gerçekleştirilmeye çalışılmış ve çalışanların risklere karşı güvenceye alınması konusunda sınırlı adımlar atılabilmektedir. İşçilerin çalışma koşullarının düzenlenmesi ve iş güvenliklerinin sağlanmasına ilişkin ilk

⁴⁵⁰ Kara(2004), *a.g.e.*, s. 213; Özbek, "Osmanlıdan Günümüze..", s. 13

⁴⁵¹ Özbek, "Osmanlıdan Günümüze..", s. 13

⁴⁵² Nadir Özbek, *Osmanlı İmparatorluğu'nda Sosyal Devlet: Siyaset, İktidar ve Meşruiyet (1876–1914)*, İletişim Yayınları, İstanbul, 2002, s. 25; Özdemir, *a.g.t.*, s. 114.

⁴⁵³ Mustafa Alkan, "Tanzimat'tan Sonra Vakıfların İdaresinde Yeniden Yapılanmaya Dair Bir Örnek: Adana Evkaf Müdürlüğü", *OTAM (Ankara Üniversitesi Osmanlı Tarihi Araştırma ve Uygulama Merkezi Dergisi)*, Ankara, 2006, Sayı: 19, ss. 13-31, s. 15.

⁴⁵⁴ Dilik, *Türkiye'de Sosyal Sigortalar*, s. 9

çalışmalar madencilik alanında olmuştur. Çalışma koşulları çok ağır olan madencilerin sıklıkla göçük altında kalmaları, ağır çalışma şartları ve düşük ücret gibi olumsuz koşulları düzeltilmeye çalışılmıştır.⁴⁵⁵ Buna ilişkin ilk düzenleme 1865'te Dilaver Paşa Ereğli Kömür Havzasında yapılmış ve "Ereğli Madeni Hümayun Nizâmnamesi" çıkarılmıştır. Madenlerde çalışan işçilerin korunması ve güvenliğine ilişkin bazı düzenlemelerin yanı sıra, işçilere yer temin edilmesi, vardiyeli çalışılması, işçi ücretlerinin düzenlenmesi, hastalandıkları zaman sağlık yardımlarının işveren tarafından karşılanması kararlaştırılmıştır. Madencilere ilişkin ikinci düzenleme, 1869'da çıkarılan Maden Nizâmnâmesi olmuştur. Bu Nizâmnâme, bir adım daha ileri giderek iş kazalarından doğan yaralanma veya ölüm durumunda, işverenin yargı organlarınca saptanacak tazminatı ödemesini hükme bağlamış; işçi haklarının korunması ve işçi güvenliğinin sağlanması konusunda daha ayrıntılı tedbirlerin alınması kararlaştırılmıştır.⁴⁵⁶ İlk işçi örgütlenmesi 1871 yılında işçilere sosyal yardım ilkesiyle kurulmuş olan "Ameleperver Cemiyeti" olmuştur.⁴⁵⁷ 1877'de çıkarılan Mecelle⁴⁵⁸ ile, işçi yararına hükümler konulmamış ve işçi-işveren ilişkileri hukuki ilkeler çerçevesinde bireyci esaslara bağlanmıştır.⁴⁵⁹

Modernleşme/batılılaşma sürecinin hız kazanması, hukuksal alanda da köklü dönüşümlerin yaşanmasına zemin hazırlamıştır. 19. yüzyıl sonlarına doğru ilk anayasa oluşturulmuş, yavaş ve aşamalı biçimde de olsa haklar sistemi gelişmeye başlamıştır. 1876'da hazırlanan ilk anayasada sosyal haklar henüz ilgi alanına girmemiştir. Ancak, hukuk sisteminin ve devletin yapısının genel değişimi artık sosyal hakların gelişimi için

⁴⁵⁵ Sallan Gül, Sosyal Devlet Bitti..., *a.g.e.*, s. 262-263

⁴⁵⁶ Sallan Gül, Sosyal Devlet Bitti..., *a.g.e.*, 263; Talas, Sosyal Ekonomi, *a.g.e.*, s. 375; Dilik, *Türkiye'de Sosyal Sigortalar*, s.11.

⁴⁵⁷ Güngör Özcan, "Türkiye'de Kamu Harcamalarının Sosyal Refah Devleti Anlayışı Açısından Değerlendirilmesi", Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Anabilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi, 2009, s. 74

⁴⁵⁸ Mecelle, 1868-1878 yılları arasında Ahmet Cevdet Paşa başkanlığındaki bir komisyon tarafından derlenen İslami özel hukuk (medeni hukuk) kuralları kodeksidir. Osmanlı İmparatorluğu'nun son yarım yüzyılında şer'i mahkemelerde hukuki dayanak olarak kullanılan Mecelle, Tanzimat Fermanı ile açılan dönemin en önemli kanunu ve Osmanlı modernleşmesinin en önemli anıtlarından biridir. Mecelle kendi çağında İslam fıkıh geleneği üzerinde inşa edildiği halde, maddeler halinde düzenlenmiş analitik ve pozitif bir hukuk sistemi oluşturma çabası olarak da ifade edilmektedir. <http://tr.wikipedia.org/wiki/Mecelle>, (15.02.2011) Ayrıca Mecelle, bu dönemde çalışma ilişkilerini düzenleyici ilk yasa olarak kabul edilmektedir. Serter, *a.g.e.*, s. 115. Ancak mecelle, liberal esaslar getirmiş olmakla birlikte, işçiyi küçülten ve eski kölelik anlayışını andıran bir görünüm sergilemiştir. Mecelle, iş bağıntısını insanın kiraya verilmesi, işçiyi de nefsinin kiraya veren kişi olarak tanımlamıştır. Dilik, *Türkiye'de Sosyal Sigortalar*, s. 14. ve Sait Dilik, "Atatürk Döneminde Sosyal Politika", *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, Cilt 40, Sayı 1, 1985, s. 93.

⁴⁵⁹ Sallan Gül, Sosyal Devlet Bitti..., *a.g.e.*, s. 263.; Dilik, *Türkiye'de Sosyal Sigortalar*, s.14.

daha geniş bir çerçeve sunmaktadır.⁴⁶⁰ Bunun yanında, 1876 Anayasası ekonomik ve sosyal haklar konusunda ciddi bir düzenleme getirmemekle birlikte, devletin maddi sonuçlu edimini gerektiren bir sosyal hak olarak, ilköğretimin zorunlu olmasını düzenleyen maddesi önem arz etmektedir.⁴⁶¹

Bu dönemde sosyal güvenlik alanında yeni oluşmaya başlayan alanlardan biri de özel sigortacılıktır. Türkiye’de ilk sigorta şirketleri, yabancılar tarafından Tanzimat döneminde kurulmuş ancak oldukça sınırlı sayılarda kalmıştır. İlk sigorta şirketi İngilizler tarafından 1872 yılında kurulmuş, 1889’da sigorta şirketi sayısı onbeşe yükselmiştir. İlk Türk sigorta şirketi ise 1893 yılında kurulan “Osmanlı Umum Sigorta Şirketi” dir. 1914’ten sonra ise sigorta alanında kapitülasyonlardan kurtulma çabalarıyla birlikte ulusal sigortacılık sektörünün daha fazla geliştirilmesi amaçlanmıştır.⁴⁶²

Bu düzenlemelerin dışında, kamu çalışanlarını belirli risklere karşı koruyan resmi ve özel birtakım emeklilik ve yardımlaşma sandıklarının kurulması diğer gelişmeler olarak karşımıza çıkmaktadır. Osmanlı ordusunun modernleştirilmesi sürecinde askerlerin emeklilik ve aylık durumlarının düzenlenmesi için 1866 yılında kurulan Askeri Tekaüt Sandığı, sivil memurlar için 1881 yılında kurulan Sivil Memurlar Tekaüt Sandığı, 1890 tarihli Seyri Sefain Tekaüt Sandığı, 1909 tarihli Askeri ve Mülki Tekaüt Sandıkları, Tersanei Amirenin işçi ve memurları için emeklilik ve malullük sandığı, 1910 tarihli Hicaz demiryolu memur ve müstahdemlerine hastalık, kaza halleri için bir yardım sandığı ve savaşın son yıllarında İttihat ve Terakki’nin öncülüğünde, bir dizi şirkette çalışanların sosyal yardımlardan yararlanabilmeleri amacıyla hizmet eden 1917 tarihli Şirketi Hayriye Tekaüt Sandıkları kurulmuştur.⁴⁶³

Özellikle 19. yüzyıl sonu ve 20. yüzyıl başını kapsayan II. Abdülhamit döneminde, devletin modern bir sosyal devlet olma yönünde geliştirdiği uygulamalar yoğunlaşmıştır. Yüzyıllar boyu dinsel ve geleneksel kalıplar içinde özellikle de vakıflar aracılığıyla yürütülen yardım ve hayırseverlik faaliyetlerinin ötesinde bu dönemde modern anlamda sosyal yardım programlarının ve kurumlarının oluşmaya başladığı

⁴⁶⁰ Bülent Kara, “Sosyal Haklar ve Özel Olarak Korunması Gereken Kişiler”, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Doktora Tezi, Isparta, 2008, s. 33-34.

⁴⁶¹ Cahit Talas, “Sosyal Haklar ve Türk Anayasalarında Sosyal Hakların Evrimi”, *TOADEİ İnsan Hakları Yıllığı*, 1981–82, Yıl: 3–4., 1983, s. 53.

⁴⁶² Türkiye Sigorta Birliği, “Türkiye’de Sigortacılık”, <http://www.tsb.org.tr/turkiyede-sigortacilik.aspx?pageID=439>, (10.11.2012); Sallan Gül, *Sosyal Devlet Bitti..*, a.g.e., s. 263-264.

⁴⁶³ Kara, 2004, a.g.e., s. 215; Sallan Gül, *Sosyal Devlet Bitti..*, a.g.e., s. 263; Dilik, *Türkiye’de Sosyal Sigortalar*, s. 16.; Güvercin, a.g.m., s. 91; Güzel ve Okur, a.g.e., s. 29.

görülmektedir. Batıyla bütünleşme süreci, nüfus artışı, savaşların getirdiği yoksulluklar ve göç hareketleri, sanayileşme çabalarının yoğunlaşmasıyla oluşan emekçi kitlelerin artan ihtiyaçları vb. daha önceki kurumlar ve kalıpların yetemeyeceği kapsamda sosyal problemleri gündeme getirdiği için yeni sosyal politika düzenlemeleri de giderek kaçınılmaz hale gelmiştir. Yoksulların korunması alanı giderek merkezi devletin faaliyet ve yetki alanına girmeye başlamıştır.⁴⁶⁴ Örneğin bu dönemde yoksullara devlet tarafından ödenen “*muhtacin maaşı*” gibi uygulamalara rastlanmaktadır. Bu uygulama ile devlet, yoksullara belli bir yönetmelik dâhilinde olmamakla birlikte maaş bağlama yükümlülüğü altına girmiştir.⁴⁶⁵

II. Abdülhamit döneminde sosyal refah alanında modern kurumsallaşmaya hız kazandırılmış, 1896'da Darülaceze⁴⁶⁶ (Yoksullar Evi), 1899 yılından itibaren modern bir çocuk hastanesi olarak yoksul kadın ve çocuklara hizmet vermeye başlayan Hamidiye Etfal Hastane-i Âlisi, 1902 yılında üç yüz yetime barınma ve eğitim imkanı sağlayan Darül-Hayr-ı Âlî hizmete girmiştir.⁴⁶⁷ II. Meşrutiyet döneminde Darüleytamlar (yetimhaneler)⁴⁶⁸, Osmanlı Hilal-i Ahmer Cemiyeti (Kızılay) gibi kurumlar da sosyal refah alanında önemli işleve sahip olmuşlardır.⁴⁶⁹ II. Meşrutiyet döneminin çalışma yaşamıyla ilgili düzenlemeleri de, çalışanların örgütlenmesi ve grev gibi konulara dönemin bakışını yansıtmaktadır. 1908 yılında tüm imparatorluğu saran grev dalgasının ardından meclis gündemine gelen işçi-işveren ilişkilerine dair ilk yasal düzenleme bu dönemde gerçekleşmiştir. 1909 tarihli “Tatil-i Eşgal Kanunu” çalışma ilişkileri tarihimizde, toplu iş ilişkileri konusunda dolaysız bir biçimde düzenlemeler yapan ilk kanundur.⁴⁷⁰ 1909 Tatili Eşgal Kanunu (İşlerin Durdurulması Yasası) ile grev özgürlüğünün fiili kullanımını zorlaştıran ya da engelleyen düzenlemelerin yanı sıra, kamu hizmeti gören kurumlarda çalışanların sendika kurma hakları ellerinden alınmıştır.⁴⁷¹

⁴⁶⁴ Kara (2008), *a.g.t.*, s. 35

⁴⁶⁵ Özbek, *Osmanlı İmparatorluğu'nda...*, *a.g.e.*, s. 53.

⁴⁶⁶ Darülaceze, 1985'te dilencilik yasak edilirken çalışamayacak durumda olan fakir ve kimsesizlerin korunması için kurulmuştur. Dilik, *Türkiye'de Sosyal Sigortalar*, s. 10

⁴⁶⁷ Kara, 2004, *a.g.e.*, s. 214

⁴⁶⁸ Darüleytamlar, İkinci meşrutiyet devrinde şehit çocuklarının yetiştirilmesi amacıyla kurulmuştur. Dilik, *Türkiye'de Sosyal Sigortalar*, s. 10.

⁴⁶⁹ Özbek, *Osmanlı İmparatorluğu'nda...*, *a.g.e.*, s. 295, Dilik, *Türkiye'de Sosyal Sigortalar*, s. 10

⁴⁷⁰ Kara (2008), *a.g.t.*, s. 36

⁴⁷¹ Talas, *Türkiye'nin Açıklamalı...*, *a.g.e.*, s. 42.

I. Dünya Savaşı döneminde Osmanlı İmparatorluğu, Almanya'nın müttefiki olarak savaşa girmiş ve savaşın kaybedilmesiyle birlikte, ülke ekonomisi daha da kötü duruma düşmüştür. Sosyal güvenlik açısından savaş yıllarında çok fazla bir gelişme yaşanmamıştır.⁴⁷²

Milli mücadele yılları içinde ilan edilen ilk anayasa 1921 tarihli Teşkilatı Esasiye Kanunu olmuştur. 1921 Anayasası hazırlanışı ve kabul ediliş özellikleri bakımından Osmanlı-Türk Anayasacılığının ilk örneğidir.⁴⁷³ Hak ve özgürlükler konusunda ileri bir nitelik taşımayan 1921 Anayasası'nda yasama, yürütme ve yargı erklerine ilişkin düzenlemeler ile yetinilmiştir. Bir savaş ortamında ortaya çıktığı göz önüne alınırsa bu durum doğal kabul edilmelidir.⁴⁷⁴

Anayasa düzeyinde olmasa bile, Kurtuluş Savaşı yıllarında sosyal haklara dair bazı düzenlemeler yapılmıştır. Bu anlamda, Zonguldak havzasındaki kömür işçilerine dair düzenlemeler bir anlamda Cumhuriyetin ilk sosyal hak düzenlemeleri sayılabilir.

1921 tarihinde çıkartılan 114 sayılı, “Zonguldak ve Ereğli Havza-i Fahmiyesinde Mevcut Kömür Tozlarının Amele Menafi-i Umumiyesine Olarak Furuhtuna Dair Kanun” ve 151 sayılı “Ereğli Havza-i Fahmiyesi Maden Amelesinin Hukukuna Müteallik Kanun” ile en zor çalışma koşullarına sahip olan maden işçileri yararına bazı sosyal politika düzenlemeleri gerçekleştirilmiştir.⁴⁷⁵ Ereğli Havza-i Fahmiyesi Maden Amelesinin Hukukuna Müteallik Kanun bazı yazarlara göre ilk iş yasası kabul edilmektedir.⁴⁷⁶

28 Nisan 1921 tarihli 114 sayılı yasayla, söz konusu bölgede kömürlerden arta kalan kömür tozlarının satılması ve elde edilen gelirin işçilerin ihtiyaçlarına ayrılması kabul edilmiştir. 10 Eylül 1921 tarihli 151 sayılı yasa ise, İhtiyat ve Teavün Sandığı adıyla yardımlaşma sandıkları kurulması ve bunların Amale Birliği içinde birleştirilmesini öngörmektedir.⁴⁷⁷ Ayrıca söz konusu yasa, çalışma saatlerini düzenlemekte, çocukların madenlerde çalıştırılmalarını yasaklamakta ve maden işçileri

⁴⁷² Sallan Gül, *Sosyal Devlet Bitti..*, a.g.e., s. 263

⁴⁷³ Bülent Tanör, *Osmanlı Türk Anayasal Gelişmeleri: 1789–1980*, 2. Baskı, İstanbul: Der Yayınları, 1995, s. 207; Ergun Özbudun, *1921 Anayasası*, Ankara: Atatürk Araştırma Merkezi Yayınları, 1992, s. 2.

⁴⁷⁴ Nadir Özbek, *Cumhuriyet Türkiye'sinde Sosyal Güvenlik ve Sosyal Politikalar*, 1.Baskı, İstanbul: Tarih Vakfı-Emeklilik Gözetim Merkezi, 2006, s. 90.

⁴⁷⁵ Kara, 2004, a.g.e., s. 215, Dilik, “Atatürk Döneminde Sosyal Politika”, s. 94–96; Dilik, *Türkiye’de Sosyal Sigortalar*, s. 17-20.

⁴⁷⁶ Tokol, a.g.e., s. 14.

⁴⁷⁷ Kara, 2004, a.g.e., s. 215-216

için sosyal güvenlik düzenlemeleri getirmektedir.⁴⁷⁸ Bu kanunla Ereğli kömür bölgesinde işveren işçi ilişkileri düzenlenmiş ve emek sermayeye karşı korunmuştur. Kanun zorla çalıştırmayı yasaklamış, çalışma süresi, asgari ücretler, en küçük işe alınma yaşı ve işçi eğitimi konularında emek yararına hükümler getirmiştir.⁴⁷⁹

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 görmüştür.⁴⁸⁰ Kısaca, Osmanlı İmparatorluğu döneminde, 18. yüzyıl sonuna kadar sosyal güvenlik anlayışı daha çok geleneksel dayanışma ilişkileri çerçevesinde değerlendirilmiş, aile, meslek örgütleri ve vakıflar etkin rol oynamışlardır. 19.yüzyıla birlikte modern sosyal güvenlik kurumlarının temelleri atılmış, çalışanlara ilişkin sandıklar kurulmuş ve çalışma yaşamı tüzüklerle düzenlenmeye çalışılmıştır.⁴⁸¹

2. CUMHURİYET DÖNEMİNDE SOSYAL REFAH ANLAYIŞININ VE SOSYAL HAKLARIN GELİŞİMİ

2.1. 1923-1945 Döneminde Sosyal Refah Anlayışının ve Sosyal Hakların Gelişimi

Cumhuriyetin kurulduğu 29 Ekim 1923 yılından II. Dünya Savaşı'na kadar olan dönemde, Tanzimat ve Meşrutiyet dönemlerinin çalışma yaşamını düzenleyen tüzükler geçerliliğini korumuş ve çok az sayıda yeni düzenlemeler yapılmıştır. Cumhuriyetin ilk yıllarında izlenen ekonomi politikaların temel amacı ulusal kalkınmanın her alanda sağlanması olmuştur.⁴⁸² Bu tek parti döneminde (1923-1945) izlenen ekonomik kalkınma modelini Boratav, uygulanan ekonomik politikalar bakımından üç döneme ayırarak incelemekte; 1923-1929 dönemini devlet eliyle dışa açık büyüme, 1930-1932 dönemini devletçilik ve 1933-1939 yılları arasındaki dönemi ise devletçilik-himayecilik dönemi olarak tanımlamaktadır.⁴⁸³

⁴⁷⁸ Kara (2008), *a.g.t.*, s. 38

⁴⁷⁹ Dilik, *Türkiye'de Sosyal Sigortalar*, s. 18

⁴⁸⁰ Özbek, "Osmanlıdan Günümüze..", *a.g.m.*, s. 18

⁴⁸¹ Sallan Gül, *Sosyal Devlet Bitti..*, *a.g.e.*, s. 264

⁴⁸² Sallan Gül, *Sosyal Devlet Bitti..*, *a.g.e.*, s. 264

⁴⁸³ Korkut Boratav, *Türkiye İktisat Tarihi, 1908-2007*, İmge Kitabevi, 13. Baskı, Eylül 2009, s. 49-79.

Cumhuriyetin ilk yıllarını içeren 1923-1929 döneminde sanayileşme liberal bir anlayış çerçevesinde özel kesim girişimlerine bırakılmıştır. Dolayısıyla bu dönem liberal ekonomi politikalarının uygulandığı veya ağırlık verildiği dışa açık, dengesiz kalkınma politikası dönemi olarak değerlendirilebilir.⁴⁸⁴ Bu dönemde, devletin ekonomideki öncülüğü ile serbest piyasa sisteminin birlikte geliştirilmesi üzerinde durulmuş, 1923 yılı Şubat ayında gerçekleştirilen İzmir İktisat Kongresi'nde bu amaçlar daha da somutlaştırılmıştır. Ekonomik liberalleşmenin önündeki engellerin kaldırılması, yerli sermayenin kurulması, özel girişimciliğe öncelik verilmesi ve ulusal sanayinin geliştirilmesi için koruyucu bir gümrük politikasının izlenilmesi gerekliliği benimsenmiştir.⁴⁸⁵ İzmir İktisat Kongresi'nde kabul edilen iktisadi esaslar, ana çizgileriyle temennilerden ibaret olmasına rağmen, bu dönemin başlangıcında egemen olan iktisadi felsefeyi ve görüşleri temsil etmesi bakımından önem taşımaktadır.⁴⁸⁶

Türkiye İktisat Kongresi, ülkenin ekonomik politikasını tayin amacıyla faaliyete girişmiş ve sanayileşmeyi teşvik edecek, kredi imkânlarını sağlayacak, gerekli vasıflı eleman eğitime imkân verecek ve ulaşım sorunlarını hafifletecek bazı tavsiyeler getirmiştir. Hükümet bu kararların ışığında faaliyetlerini yoğunlaştırmış ve Kongrede alınan kararlar 1923-1933 döneminde Türkiye'ye liberal bir politikanın hâkim olmasını sağlamıştır.⁴⁸⁷

Türkiye İktisat Kongresi devletin sosyal politik uygulamalar açısından önceliklerini belirlediği ilk önemli adımdır. Hemen başlangıcında, bundan böyle amele yerine işçi sözcüğünün kullanılması benimsenmiştir. Ardından sırasıyla çalışma koşulları, sosyal güvenlik, sendikalarla alakalı önemli kararlar alınmıştır.⁴⁸⁸ İşçi grubunun kongrede temsil edilmiş olması çalışma şartları ile ilgili önemli bazı kararların alınmasına yardımcı olmuştur. Kongre kararlarında çalışma süreleri önemli bir yer tutmaktadır. Tarım kesimi dışındaki kesimlerde günlük çalışma süresi 8 saat olarak kabul edilmiştir. Maden ocaklarında çalışma süresi, işin niteliği ve zorluğu itibarıyla 6 saat olarak belirlenmiştir. Çalışma yaşı ile alakalı olarak 12 yaş saptanmış ve çocukların

⁴⁸⁴ Adem Üzümcü, "Türkiye Ekonomisinde Büyüme ve Kalkınma Dinamikleri: 1923-2007", içinde: *Türkiye'nin Ekonomi-Politiği 1923-2007*, Ed. Mehmet Dikkaya, Deniz Özyakışır, Adem Üzümcü, Orion Kitabevi, 2008, ss. 281-313, s. 291.

⁴⁸⁵ Mete Tunçay, "Siyasi Tarih (1908-1980)", *Türkiye Tarihi 4, Bugünkü Türkiye 1960-1980*, Der. S. Akşin, Cem Yayınları, İstanbul, 1997, s. 283-284; Sallan Gül, *Sosyal Devlet Bitti...*, a.g.e., s. 265.

⁴⁸⁶ Boratav (2009), a.g.e., s. 45-46.

⁴⁸⁷ Özdemir, a.g.t., s. 129.

⁴⁸⁸ Talas, *Türkiye'nin Açıklamalı...*, s. 92; Özdemir, a.g.t., s. 129

korunmasına yönelik bazı kararlar alınmıştır. Kadın işçiliği ile ilgili önemli kararlar alınmıştır. Kadınların maden ocaklarında çalıştırılmaması, bütün işyerlerinde sürekli işçi olarak çalışan kadınlara doğumdan önce ve sonra toplam sekiz hafta ve her ay üç gün izin verilmesi ve bu süreler içinde de ücretlerin ödenmesi önerilmiştir. Kongrede en önemli kararlardan bir tanesi asgari ücret konusunda olmuş ve asgari ücret saptamasının ülkenin geçim durumuna bağlı olarak her üç ayda bir hesaplanması karara bağlanmıştır. İşçi ücretlerinin her ay ve her yerde para olarak ödenmesi karara bağlanmıştır. Bunun dışında haftalık izinler, resmi tatiller ve hafta tatillerinde ücret ödenmesi, hastalık izni, yıllık ücretli izin, emeklilik hakları, iş teftişi, işçi çocukların eğitimi gibi pek çok konu karara bağlanmıştır.⁴⁸⁹ Türkiye İktisat Kongresi'nde alınan kararlar devletin sosyal politika önceliklerini belirlemesi açısından oldukça önemlidir. Fakat bu alınan kararların yasalarda yer alabilmesi ve sağlıklı bir şekilde uygulanabilmesi için oldukça uzun bir süreye ihtiyaç duyulmuştur. İktisat kongresiyle başlayan sosyal ve iktisadi reform süreci bir dizi önemli kararın alınmasıyla da devam etmiştir. 1925 yılında işçilere hafta tatili öngören Hafta Tatili Kanunu çıkarılmıştır. Bu yasa daha sonra çeşitli değişikliklere uğramıştır. Bunu 1926 yılında "Türk Medeni Kanunu'nun" kabulü izlemiştir. Söz konusu kanunun "Borçlar Hukuku" alanındaki 112. ve 332. maddeler, sosyal güvenlikle ilgili önemli hükümler getirmiştir.⁴⁹⁰

1923-1929 yıllarının "dışa açık", özel sektörü esas alan ekonomi politikası, 1929 Dünya Ekonomik Krizi'yle yerini devletçi-korumacı politikalara bırakmıştır. 1929 Dünya Ekonomik Krizi'nin olumsuz etkileri, bir yandan izlenen liberal ekonomi politikalarının sanayileşme ve kalkınma açısından uygun olup olmadığının sorgulanmasına yol açarken; diğer yandan bunalımın olumsuz etkilerinin merkezi planlı SSCB'de hissedilmemesi ve liberal sistemin iflas ettiği düşüncesi, Keynesyen makro ekonomik yaklaşımları ve devlet müdahaleciliğini ön plana çıkarmıştır.⁴⁹¹ Kriz koşullarında ihraç gelirlerindeki daralma, yaygın tüketim mallarının ithalini zorlaştırmış ve zorunlu olarak bu malların iç piyasada üretimine ağırlık verilmiştir. Devletçi-korumacı politikalarla devlet; yatırımcı, işletmecisi ve denetleyici bir unsur olarak iktisadi hayatın gelişiminde ve işleyişinde büyük ölçüde söz sahibi olmuştur. Bu önemli değişimin sonucu olarak, 1930-1939 yılları boyunca ortalama büyüme hızı yükselmiş ve

⁴⁸⁹ Talas, *Türkiye'nin Açıklamalı..*, a.g.e., s. 92-100; Özdemir, a.g.t., s. 129.

⁴⁹⁰ Serter, a.g.e., s. 120; Özdemir, a.g.t., s. 129-130.

⁴⁹¹ Osman Demir, *Ekonomide Devlet*, SPK Yayınları, Yayın No:71, Ankara, 1997, s. 51.

dışa bağımlılığın göstergesi olan dış ticaret açığı ortadan kalkmıştır. Dış ticaret dengesinin gerçekleşmesinde ithalatın yaklaşık yarı yarıya azaltılması etkili olmuştur.⁴⁹² Büyük krizin yarattığı şokun ve toplumsal gerginliklerin aşılmasında sanayileşmeye dönük hızlı büyüme çözüm olarak görülmüş ve bu büyüme dönemi, geniş istihdam olanakları yaratmıştır. Devletçi politikaların etkisiyle özel kesimde yaratılan yeni iş olanakları da eklendiğinde, devletçi sanayileşmenin ve iktisadi devlet teşekküllerinin toplam istihdam üzerinde çok büyük etkisinden söz edilebilecektir; özellikle iktisadi devlet teşekkülleri işçi istihdamı üzerinde yarattığı etkilerle, Türkiye'de modern anlamda bir işçi sınıfının doğuş ve oluşumunun gerçekleştiği kuruluşlar olmuştur. Bununla birlikte, bu yıllarda devlet politikası sanayileşmeyi esas almış, yeniden dağıtım önlemlerine yönelinmemiş ve hatta sanayileşmenin yükü öncelikle köylüler, ikinci olarak da işçi sınıfı tarafından paylaşılmıştır.⁴⁹³

Bu dönemde, Cumhuriyetin sistemli ilk anayasası 1924 tarihinde kabul edilmiştir. 1924 Anayasasının ekonomik ve sosyal hakları net bir biçimde içerdiğini söylemek zordur. Ancak, 1924 Anayasasında devletin sosyal görev ve sorumluluklarını belirleyen açık hükümler bulunmamakla birlikte, Anayasanın 80. ve 87. maddelerinde eğitim ve öğretimin parasız yapılması konusunda kanuni düzenlemeler yapılmıştır.⁴⁹⁴

II. Dünya Savaşı öncesi dönemde ulus devleti kurumsallaştırma doğrultusunda, eğitim ve sağlığa verilen önem sosyal refah alanıyla ilgili önemli bir gelişmedir.⁴⁹⁵ Sosyal devlet alanındaki en önemli gelişme 1926 yılında eğitim alanında yaşanmıştır. Yeni kurulan devletin bir ulus devlet bilincine sahip olması ve Cumhuriyetin gerekliliklerini ve modernleşmeyi anlayabilmesi için eğitime önem verilmiş ve her kademedeki eğitim parasız hale getirilmiştir.⁴⁹⁶ Ayrıca, Çocuk Esirgeme Kurumu ve Türkiye Kızılay Cemiyeti gibi oluşumlar devlet aygıtının dolaylı uzantıları olarak sosyal yardım alanında çok önemli görevler üstlenmişlerdir.⁴⁹⁷

⁴⁹² Boratav (2009), *a.g.e.*, s. 59-73.

⁴⁹³ Kara, 2004, *a.g.e.*, s. 218

⁴⁹⁴ Kara (2008), *a.g.t.*, s. 39-40; Ahmet Makal, *Türkiye’de Tek Partili Dönemde Çalışma İlişkileri: 1920-1946*, 1.Baskı, Ankara: İmge Kitabevi, 1999, s. 330.; Hasan Bülent Kantarcı, “Sosyal Devlet, Sosyal Güvenlik ve Türkiye’de Zorunlu Askerlik Hizmeti”, *Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt 6, Sayı 10, Aralık 2003, s. 76.

⁴⁹⁵ Kara, 2004, *a.g.e.*, s. 218.

⁴⁹⁶ Sallan Gül, *Sosyal Devlet Bitti..*, *a.g.e.*, s. 265

⁴⁹⁷ Özbek, “Osmanlıdan Günümüze..”, *a.g.m.*, s. 22.

1921 yılında madencilerin durumunu düzenleyen bir kanun çıkarılmıştır. 1924 yılında da bir Büyük Millet Meclisi kararı ile Ereğli'de maden işçilerine tanınan hakların tüm maden işçilerine de tanınması kararlaştırılmıştır.⁴⁹⁸

Bununla beraber kuruluş sürecinde anayasal düzeyde sosyal hakların gelişmişliğinden söz edilemese de, yeni devletin karşılaştığı sorunlar, yasalar yoluyla bir takım sosyal hak düzenlemeleri yapılmasını ve bir dizi sosyal politika uygulamasının yaşama geçirilmesini zorunlu kılmıştır. Cumhuriyetin kuruluş aşamasındaki önemli bir sosyal politika alanı sağlıktır. Uzun yıllar süren savaşların getirdiği insani yıkım, nüfus azalması, sağlık sorunları nedeniyle var olan nüfusun da üretken kapasitesinin son derece sınırlı olması erken cumhuriyet rejiminin baş etmesi gereken en önemli meselelerden biri olarak sağlık alanını öne çıkarmıştır. 1930 yılında çıkartılan “Umumi Hıfzıssıhha Yasası” ile halk sağlığı alanında önemli ve kapsamlı sosyal politika düzenlemeleri yapılmıştır. Yasa o yıllarda yaygın olarak görülen salgın hastalıkların önlenmesi ve çocuk sağlığı gibi konularda devlete sorumluluk yüklemiştir. Yasa aracılığıyla sosyal alan geniş bir çerçevede tanımlanmış ve devlete bu geniş alana müdahale yetkisi veren hukuki bir zemin oluşturulmuştur. Çocuk işçilerin korunmasıyla ilgili en kapsamlı düzenleme de bu yasa ile getirilmiştir. Buna göre 12 yaşından küçük çocukların fabrika ve madenlerde istihdamı; 12 ile 16 yaş arasındaki çocukların günde sekiz saatten fazla ve gece çalıştırılmaları yasaklanmaktadır.⁴⁹⁹

Aynı zamanda sosyal güvenlik alanında da önemli bir yer tutan ve emekli aylıklarını düzenleyen bu kanunla; emekli, dul ve yetim aylıklarının hazineden ödenmesini öngören bütçe sistemine geçilmiştir. Ancak, kanunun kapsam alanı dar tutulmuş, devlet memurları içinde genel ve katma bütçede çalışan memurlar yararlandırılmıştır. Ayrıca bu kanunla memur ve emekli sandıkları tek kanunda birleştirilmiştir. Prim sistemi terk edilerek, subay ve sivil devlet memurları, dul ve yetimler için bir sandık oluşturulmuş, bu sandığın gelirlerini devlet bütçesi ile karşılama yoluna gidilmiştir. Bu kanun işçi sağlığının korunması ve bazı tedavi giderlerinin karşılanmasını amaçlaması bakımından da önemli olmuştur.⁵⁰⁰ Ancak, uygulamaları

⁴⁹⁸ Sallan Gül, *Sosyal Devlet Bitti..*, a.g.e., s. 265

⁴⁹⁹ Kara (2008), *a.g.t.*, s. 40; Dilik, *Türkiye’de Sosyal Sigortalar*, s. 23; Koray, *Sosyal Politika*, s. 100; Ahmet Makal, *Ameleden İşçiye (Erken Cumhuriyet Dönemi Emek Tarihi Çalışmaları)*, 1.Baskı, İstanbul: İletişim Yayınları, 2007, s. 331.

⁵⁰⁰ Talas, *Sosyal Politika*, a.g.e, s. 378; DPT, *Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı*, s. 29; Sallan Gül, *Sosyal Devlet Bitti..*, a.g.e., s. 266.

denetleyecek bir teftiş mekanizmasının yasada öngörülmemiş olmasından dolayı, uygulamalar geniş ölçüde aksamış ve yasa hükümleri bütünü ile yerine getirilememiştir.⁵⁰¹

Türkiye’de çalışanların haklarına ve çalışma koşullarının düzenlenmesine yönelik ilk genel iş kanunu niteliğini taşıyan yasa (3008 sayılı İş Kanunu) ise 1936 yılında kabul edilmiştir. Kanun dönemin koşulları altında çalışma ilişkilerini bütünsel olarak düzenleme amacına yönelik ilk yasa olması ve bunu sistematik bir yapı içinde gerçekleştirmesi bakımından önem taşımaktadır.⁵⁰² Bu yasanın hazırlanmasında Türkiye’nin Uluslararası Çalışma Örgütü’ne üyeliğinin etkisi görülmektedir.⁵⁰³ Bu yasayla, sosyal sigortaların kurulması ile ilgili ilk genel ilkeler saptanarak bu konuda düzenleme yapma yetkisi hükümetlere bırakılmıştır.⁵⁰⁴ 3008 sayılı İş Kanunu ile işçi ve işverenler arasındaki ilişkilerin düzenlenmesi, çalışma koşullarının iyileştirilmesi, işçi hakları ve işçi sağlığının korunması amaçlanmıştır. Kanunla Türkiye’de ilk kez modern sosyal sigortaların kuruluşu öngörülmüştür. Kanun; kurulacak sigorta kolları, bunları yürütecek organ, kuruluşun şekli (dereceli olacağı), öncelik sırası, ilk kurulacak sigorta kollarının tarihi, sosyal sigortalara girişin zorunlu olacağı, sosyal sigortaların kapsam ve uygulama alanı hakkında genel ilke ve esaslar belirlemiştir.⁵⁰⁵ İşverenler, işyerinin ve işçilerin sağlık ve güvenlik koşullarını sağlamakla yükümlü tutulmuşlardır.⁵⁰⁶ Bu kanunla çalışma saatleri resmi olarak sekiz saat ile sınırlandırılmış⁵⁰⁷ ancak uygulamada bu kurala fazla uyulmamıştır. 1930’lu yıllarda Avrupa’da yaşanan faşizm uygulamalarının yarattığı politik ve toplumsal istikrarsızlıklardan endişelenen devlet, çalışma yaşamında da yeni ve katı düzenlemelere gitmiştir. Bu amaçla 1933 yılında Türk Ceza Kanunu’nun 201. maddesi değiştirilerek, işçilerin toplu olarak işi terk

⁵⁰¹ Talas, *Türkiye’nin Açıklamalı.., a.g.e.,* s. 88-89; Dilik, *Türkiye’de Sosyal Sigortalar*, s. 23.

⁵⁰² Makal, 1999, s. 355.

⁵⁰³ Serter, *a.g.e.,* s. 124.; Türkiye 1931 yılında Milletler Cemiyeti’ne üye olmakla Uluslararası Çalışma Teşkilatı’na da üye olmuştur. Bu teşkilatın etkisi ile ve gelişen sanayi sonucu iş mevzuatı oluşturulması zorunluluk olarak görülmeye başlanmıştır. Faruk Andaç, *Sosyal Politika Açısından Türk İş Hukuku Uygulaması*, Ankara: Yargı Yayınevi, 2001, s. 16.

⁵⁰⁴ Sallan Gül, *Sosyal Devlet Bitti.., a.g.e.,* s. 266; Talas, *Sosyal Ekonomi, a.g.e.,* s. 379-380; Kara, 2004, *a.g.e.,* s. 219.

⁵⁰⁵ Dilik, “Atatürk Döneminde Sosyal Politika”, s. 98; Dilik, *Türkiye’de Sosyal Sigortalar*, s. 24; Kara (2008), *a.g.t.,* s. 41-42.

⁵⁰⁶ Mesut Gülmez, *Türkiye’de Çalışma İlişkileri (1936 Öncesi)*, Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları No: 204, Sevinç Matbaası, Ankara, 1983, s. 263.

⁵⁰⁷ Çavdar, 1992, *a.g.e.,* s. 202.

etmeleri ve işverenin de işçileri toplu olarak işten çıkarması yasaklanmıştır.⁵⁰⁸ Grev ve lokavt yasakları devam ederken, sendikalar konusunda bir gelişme yaşanmamış⁵⁰⁹, işçi sigortaları konusu ise II. Dünya Savaşı sonuna kadar gündeme gelmemiştir.⁵¹⁰

Yasanın öngördüğü sosyal güvenlik hakkının uygulamada karşılığını bulabilmesi, ancak II. Dünya Savaşı sonrası döneme kalmıştır. Savaş sonrası dönemde sosyal güvenlik sisteminin kuruluşuna ve giderek gelişmesine tanık olunacaktır. Sosyal refah konusuyla ilgili olarak, II. Dünya Savaşı sonuna kadarki evreyi kapsayan son gelişme, topraksız ve az topraklı çiftçilere toprak dağıtımını öngören “Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu” olmuştur.⁵¹¹ 1945 yılında çıkarılan “Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu” doğrudan olmasa bile, sosyal güvenlik alanında kabul edilebilecek önemli bir gelişmedir. 1945’te yapılan toprak reformu ile büyük toprak sahiplerinin siyasi gücünün kırılması, mülkiyet üretimini artıracak şekilde yeniden düzenlenmesi amaçlanmıştır.⁵¹²

2.2. 1945-1980 Döneminde Sosyal Refah Anlayışının ve Sosyal Hakların Gelişimi

Türkiye’de 1945-1980 arasındaki politik ve ekonomik olaylar genellikle iki döneme ayrılarak incelenmektedir. 1945-1960 arasındaki dönem çok partili hayata ve serbest piyasa ekonomisine geçiş dönemi olarak ele alınmakta; 1960-1980 arasındaki dönem ise, planlı ekonomi dönemi olarak ifade edilmektedir.⁵¹³ Sosyal güvenliğin gelişimi açısından konuya bakıldığında ise, 1945 sonrasında yaşanan kurumsallaşma sürecinin 1970’lerin sonuna kadar devam ettiği görülmektedir. Planlı ekonomi dönemine geçiş ile birlikte toplumsal gelir dağılımı politikaların varlığı, sosyal sigorta sisteminin gelişmesinde destekleyici bir rol oynamıştır.⁵¹⁴

1945 sonrası dönem, siyasal ve ekonomik gelişmenin farklı bir boyut kazandığı yıllar olmuştur. Türkiye’nin 1946 yılında çok partili yaşama geçişi, sosyal refah anlayışında yaklaşım değişikliğini zorunlu kılan önemli bir değişkenin siyasal alanda ortaya çıkmasını sağlamıştır. “Seçmen kitlesi” olarak beliren bu değişken, en azından seçimden seçime gerçekleşen siyasal etkinlikleriyle, bu sürece dahil olmakta ve popülist

⁵⁰⁸ Taner Timur, *Türk Devrimi ve Sonrası*, İmge Yayınları, Ankara, 1993, s. 91; Sallan Gül, *Sosyal Devlet Bitti...*, a.g.e., s. 266.

⁵⁰⁹ Gülmez, a.g.e., s. 264.

⁵¹⁰ Sallan Gül, *Sosyal Devlet Bitti...*, a.g.e., s. 266.

⁵¹¹ Kara, 2004, a.g.e., s. 219.

⁵¹² Sallan Gül, *Sosyal Devlet Bitti...*, a.g.e., s. 268.

⁵¹³ Sallan Gül, *Sosyal Devlet Bitti...*, a.g.e., s. 266; ayrıntılı bilgi için bkz. Korkut Boratav, *Türkiye İktisat Tarihi, 1908-2007*, İmge Kitabevi, 13. Baskı, Eylül 2009, s. 93-144.

⁵¹⁴ Sallan Gül, *Sosyal Devlet Bitti...*, a.g.e., s. 266, 267

nitelemesiyle anılacak politikaları⁵¹⁵ gündeme getirmektedir.⁵¹⁶ Öte yandan, söz konusu yeni evre, kapitalizmin uzun bir genişleme döneminin başladığı yıllardır. Kapitalist sistem ABD’de 1940’ta başlamış bulunan, Avrupa ve Japonya’da 1948’de başlayacak olan bir genişleme sürecine girmiştir. Genişleyici uzun dalga, merkez-çevre ilişkilerinde yeni bir uluslararası işbölümünü beraberinde getirecektir. Merkez ülkeler 1930’lı yılların ABD’sindeki New Deal⁵¹⁷ örneğinde olduğu gibi içe kapanma dönemini geride bırakmış, çevre ülkelerin yeni bir uluslararası eklemlemeye zorlanacağı yıllar başlamıştır.⁵¹⁸ Uzun süreli bir genişleme dönemine giren kapitalist dünya ekonomisinin merkezlerinde yeniden serbest ticaret doktrini egemen olmuş, sermaye hareketlerine konan engeller hafiflemiş ve Amerikan kaynaklı yatırımlar, dış yardım ve krediler, bu genişleme sürecinin kritik araçlarını oluşturmuştur.⁵¹⁹

İkinci Dünya Savaşı sonrasında dünya ekonomi-politiğinde başlayan yeni süreç Türkiye’yi de önemli ölçüde etkilemiştir. Türkiye ekonomisi 1946’dan itibaren yeni bir sürece girmiştir. 1946 yılı Türkiye için tek parti iktidarından çok partili parlamenter rejime geçiş yılı olmasının yanında, yeni iktisat politikalarının oluşmasında da belirleyici bir dönemin başlangıcı olmuştur.⁵²⁰

⁵¹⁵ Özbudun’a göre bunun nedeni Tanzimat’tan tek parti döneminin sonuna kadar Türkiye’ye egemen olan politik elitin niteliğinde aranmalıdır. Çok partili hayata geçiş yılları olan 1946-1950’lilerde politik elitin birleşiminde devrimci değişiklikler meydana gelmiştir. Bürokratik kökenli merkeziyetçi kadroların yerine, taşra tüccarları ve serbest meslek sahiplerinden oluşan daha az devletçi ve merkeziyetçi, yerel ihtiyaçların tatminine önem veren bir politik elit gelmiştir. Çok partili hayata geçiş dönemi bürokrasi-elit karşıtlığı olarak değerlendirilmiştir. Bir başka ifadeyle bu durum, elitçilik karşısında popülizmin galip gelmesi olarak görülmüştür. Köker’e göre ise, az gelişmiş ülkelerde ortaya çıkan popülist düşünce akımlarıyla toplumsal-politik hareketler, toplumsal ilerlemeyi özellikle de ekonomik kalkınmayı amaçlamışlardır. Popülizm, gelişmiş toplumların tüm özelliklerine sahip olmak ve özellikle ekonomik kalkınmayla eşanlamda görülmüştür. Ergun Özbudun, “Türk Siyasal Sisteminde Değişim ve Süreklilik Unsurları”, *Türkiye Günlüğü*, 25, Kış Gündemi, 1993’den ve Levent Köker, *Demokrasi Üzerine Yazılar*, İmge Yayınları, Ankara, 1992’den aktaran Sallan Gül, *Sosyal Devlet Bitti.., a.g.e.*, s. 267.

⁵¹⁶ Kara, 2004, *a.g.e.*, s. 219.

⁵¹⁷ Büyük Bunalım adı verilen ve 1929 yılından itibaren bütün dünyayı etkisi altına alan ekonomik krizin sürdüğü 1932 yılında, ABD’de yapılan başkanlık seçimini F. D. Roosevelt kazanmıştır. Başkan Roosevelt’in ABD ekonomisini bunalımdan çıkarmak için uygulamaya koyduğu ekonomik, sosyal ve siyasal nitelikli önlemlerin tümüne “New Deal” (Yeni Görüş) adı verilmektedir. Başkan Roosevelt’in “New Deal” dönemi ekonomik ve sosyal yönden çöken liberal kapitalizmi, yeniden işler hale getirmek için ekonominin işleyişine devletin en geniş ve sistematik şekilde müdahale ettiği dönemdir. Uygulanan “New Deal” politikası ABD’de olduğu kadar Batı Avrupa ülkelerinde de yeni düşünce ve politikaların ortaya çıkmasına neden olmuştur. <http://www.turkcebilgi.org/ekonomi/dunya-ekonomisi/new-deal-yeni-gorus-3364.html>, (28.10.2012)

⁵¹⁸ Kara, 2004, *a.g.e.*, s. 220

⁵¹⁹ Boratav (2009), *a.g.e.*, s. 96

⁵²⁰ Mehmet Dikkaya ve Deniz Özyakışır, “Türkiye Ekonomisinde Yeni Arayışlar: 1946-1960 Dönemi”, içinde: *Türkiye’nin Ekonomi-Politiği 1923-2007*, Ed. Mehmet Dikkaya, Deniz Özyakışır, Adem Üzümcü, Orion Kitabevi, 2008, ss. 105-122, s. 106.

Türkiye’de 1946 yılına iktisadi bakımdan da bir dönüm noktası niteliği kazandıran özellik, on altı yıldır kesintisiz olarak izlenen kapalı, korumacı, dış dengeye dayalı ve içe dönük iktisat politikalarının adım adım gevşetildiği, ithalatın serbestleştirilerek büyük ölçüde artırıldığı, dış açıkların kronikleşmeye başladığı, dolayısıyla dış yardım, kredi ve yabancı sermaye yatırımlarıyla ayakta duran bir ekonomik yapının yerleşmesi olmuştur. 1946-1953 döneminde, serbestleşmeye yönelen bir dış ticaret rejiminin sonucu olarak, iç pazara dayalı bir sanayileşme programı değil, dış pazarlara dönük ve tarıma, madencilığe ve altyapı yatırımlarına ve inşaat sektörüne öncelik veren bir kalkınma anlayışı benimsenmiştir.⁵²¹

1946 sonrası dönem Türkiye ekonomisinde yeni arayışların hız kazandığı bir dönemi işaret ettiği gibi, ulusal ekonominin uluslararası ekonomiyle eklemlenme süreci olarak da değerlendirilebilir. Bu bağlamda savaş sonrası ortaya çıkan ekonomik düzenin bir parçası olmak isteyen Türkiye çeşitli organizasyon, örgüt ve kurumlara üye olmuştur.⁵²² Yeni bir uluslararası ekonomik sistemin inşası için toplanan Bretton Woods konferansına katılan Türkiye, bu konferansta kurulması kararlaştırılan Uluslar Arası Para Fonu (IMF) ve Uluslar Arası İmar ve Kalkınma Bankası (Dünya Bankası) gibi iki önemli kuruluşa üye olmuştur. Ayrıca Türkiye 1947’den itibaren Truman doktrini⁵²³ kapsamında askeri yardım ve 1948’den sonra da Marshall yardım programından⁵²⁴ mali yardım almıştır.⁵²⁵

Bu yardımlar, bir yandan Türkiye’nin dünya sistemi ile bütünleşmesini sağlarken, serbest piyasa sistemini güçlendirmeye çalışmasında etkili olmuştur. Marshall

⁵²¹ Boratav (2009), *a.g.e.*, s. 94, 99-100; Ramazan Taş, “Türk Mali Sisteminin Uzun Dönem (1923-1980) Gelişiminin Yapısal ve Oransal Analiz Yöntemleriyle Değerlendirilmesi”, *A.Ü. SBF Dergisi*, Ankara, 1995, Cilt:50, ss. 355-382, s. 367.

⁵²² Dikkaya ve Özyakışır, *a.g.m.*, s. 110.

⁵²³ Truman doktrini, 1947 yılında Amerika Birleşik Devletleri Başkanı H.Truman tarafından, Sovyet tehdidine karşı hazırlanmış plandır. Truman Doktrini, Amerika Birleşik Devletleri'nin uluslararası politikasının değiştiğini ve Sovyet karşıtlığının bu yeni politikada temel esas olduğunu ilan etmiştir. Bu doktrin ile Amerika Birleşik Devletleri "komünizm tehdidi" altındaki devletlere mali ve askeri yardım yapacağını açıklamıştır. http://tr.wikipedia.org/wiki/Truman_Doktrini, (21.08.2011). 1947-1949 döneminde, Truman Doktrini'nde yer alan askeri malzeme yardımı da dahil olmak üzere, Türkiye'ye verilen Amerikan yardımının tutarı 152.5 Milyon \$ olarak gerçekleşmiştir. Bkz. Barış Ertem, “Türkiye-ABD İlişkilerinde Truman Doktrini ve Marshall Planı”, *Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Balıkesir, Haziran 2009, Cilt 12, Sayı 21, ss. 377-397, s. 390.

⁵²⁴ Marshall Planı II. Dünya Savaşı sonrasında 1947 yılında önerilen ve 1948-1951 yılları arasında yürürlüğe konan ABD kaynaklı bir ekonomik yardım paketidir. Aralarında Türkiye'nin de bulunduğu 16 ülke, bu plan uyarınca ABD'den ekonomik kalkınma yardımı almıştır. http://tr.wikipedia.org/wiki/Marshall_Plan%C4%B1, (21.08.2011).

⁵²⁵ Dikkaya ve Özyakışır, *a.g.m.*, s. 110; Hüseyin Şahin, *Türkiye Ekonomisi*, Ezgi Kitabevi, Bursa, 9. Baskı, 2007, s. 89.

yardımları kapsamında 1950’lerde toplam 15 bin traktör tarımsal üretimde kullanılmaya başlanmış, tarımda modernizasyon sağlanmış ve köylünün kalkındırılması amaçlanmıştır. Ekonomik alanda, Marshall yardımlarını Uluslararası Para Fonu (IMF) ile Dünya Bankası’nın destek kredileri izlemiştir.⁵²⁶ Bütün bu gelişmeler, Türkiye’yi Batı modeli, özel girişimci, liberal ve serbest rekabete önem veren bir iktisat modeline yaklaştırmıştır.⁵²⁷ Dolayısıyla, ekonomik ilişkilerde kapitalist ülkelere yönelen ve giderek kapitalist dünya sistemi ile bütünleşen bir ekonomi anlayışı benimsenmeye başlanmıştır.⁵²⁸

1945-1950 yılları sosyal güvenlik sisteminin hızla biçimlendirildiği yıllar olmuştur. Bunun başlıca nedenleri arasında Türkiye’nin sanayileşme sürecinde işgücünün statü dağılımında meydana gelen değişimler ve ücretlilerin payının artması, kırdan kente iç göç ve aile yapısındaki değişikliklerin doğurduğu sorunlar sayılabilir. Çok partili siyasal yaşama geçiş ve partiler arası rekabetin kitlelerin iktisadi ve sosyal durumlarına olan duyarlılığının artması yanında, özellikle Batı Avrupa’da İkinci Dünya Savaşı sonrası dönemde yaygınlaşan sosyal güvenlik akımı da Türkiye’de sosyal güvenlik alanındaki gelişmeler ve kurumsallaşma üzerinde etkili olmuştur.⁵²⁹ Böylelikle Türkiye, İkinci Dünya Savaşı’ndan sonraki dönemde dünyada sosyal güvenlik alanında ortaya çıkan gelişmelere ayak uydurmaya çalışmıştır. 10 Aralık 1948 tarihli “İnsan Hakları Evrensel Bildirisi” 6 Nisan 1949’da Bakanlar Kurulu’na kabul edilmiş; 7 Nisan 1948 tarihli Dünya Sağlık Örgütü Anayasası, 9 Haziran 1949 tarih ve 5062 sayılı yasa ile onaylamış ve Türkiye Dünya Sağlık Örgütü üyesi olmuştur. Bu sözleşmeler Türkiye’ye sağlık ve sosyal güvenlik alanlarında yükümlülükler getirmiştir.⁵³⁰

Türkiye’de sosyal güvence sistemi alanında ilk özgün düzenlemeler 1945 yılında gerçekleştirilmiştir. Cumhuriyetin kurulmasıyla birlikte bazı kanunlarla, işçilerin karşılaştıkları kimi riskler önlenmeye çalışılmışsa da, ilk sosyal sigorta kanunları 1945 yılında çıkarılarak 1946 yılında uygulanmaya konmuştur.⁵³¹ 1945’te sosyal güvenlik sistemini yürütmek üzere Çalışma Bakanlığı kurulmuş, aynı yıl “İş ve İşçi Bulma

⁵²⁶ Çağlar Keyder, *Türkiye’de Devlet ve Sınıflar*, Çev. S. Tekay, İstanbul: Verso, 1987, s. 99; Sallan Gül, *Sosyal Devlet Bitti..*, a.g.e., s. 268-269; Çavdar (1992), a.g.e., s. 226.

⁵²⁷ Nazif Kuyucuklu, *Türkiye İktisadi*, Beta Yayınları, İstanbul, 1986, s. 195.

⁵²⁸ Tunçay, 1997, a.g.e., s. 265.

⁵²⁹ Pınar Günel, “Avrupa Birliği’nin Sosyal Politikası Çerçevesinde Güney Avrupa Sosyal Devlet Modeli ve Türkiye”, Başbakanlık Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü, Sosyal Yardım Uzmanlık Tezi, Ankara, Mayıs 2009, s. 99.

⁵³⁰ Güvercin, a.g.m., s. 92.; Kara (2008), a.g.t., s. 42-43.

⁵³¹ Talas, *Sosyal Politika*, a.g.e., s. 378; DPT, *Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı*, s. 29-30.

Kurumu” ile “İşçi Sigortaları Kurumları” da oluşturulmuştur.⁵³² 1946 yılında, “İş Kazaları, Meslek Hastalıkları ve Analık Sigortası Kanunu” yürürlüğe girmiş ve bu kanun ile işçilerin çalışma koşullarında görülen aksaklıklarının giderilmesi amaçlanmıştır. İşçinin sendikaya üye olması ya da başka nedenlerle işten çıkarılması gibi durumlarda tazminat alması bir hak olarak kabul edilmiş, işten çıkarılmaları önlemek amacıyla “kıdem tazminatı” adı altında bir önleyici tedbir alınmıştır. Böylece 1945 yılı işçilerin sosyal sigorta sisteminin gelişmesinde ve kurumsallaşmasında önemli adımların atıldığı bir yıl olmuştur.⁵³³ Ancak yeni sosyal düzenlemeler, işsizlik sigortasını ve başta aile ve çocuk yardımları olmak üzere yoksulluğu önlemeye yönelik önlemleri içermemiştir. 1950’li yıllardan itibaren artan köyden kente göç oranlarının ortaya çıkardığı aile ve akrabalık bağlarının kuvvetli oluşu ve bireylerin sosyal korumalarının aileler tarafından sağlanması ile yoksulluk ve sosyal dışlanma oranlarının günümüze kadar daha az hissedilir düzeylerde olmasını sağlamıştır.⁵³⁴

Türkiye’de, işsizlik, 1950’li yıllardan başlayarak, liberal ekonomik dönüşümün hız kazanmasıyla, açık bir sorun haline gelmiştir. Özellikle hızlı kentleşme süreciyle birlikte, iş arayanların sayısı hızla artmıştır. Ayrıca, 1960’lı yıllarda tarımda teknolojik üretimin yaygınlaşması, toprak ve üretim ilişkilerini dönüştürmüş ve Türkiye’de büyük kentlere ve yurt dışına yönelen bir işçi göçü hareketini başlatmıştır. Almanya başta olmak üzere birçok Avrupa ülkesine sanayiye ve inşaat sektörlerinde çalıştırılmak üzere büyük bir işgücü göçü gerçekleşmiştir. 1960’lı yılların ikinci yarısından başlayarak 1970’li yılların ortalarına kadar süren yurt dışı işçi göçü, işsizlik sorununun çözümünde kısmen yardımcı olmuştur. Avrupa ülkelerine işçi göçünü izleyen yıllarda Türkiye’ye büyük döviz transferleri sağlanmış ve bu, ekonomiyi olumlu etkilemiştir.⁵³⁵ Ancak 1973 Krizinin yol açtığı ekonomik durgunlukla birlikte yurt dışına işçi gidişlerinin durmasına bağlı olarak hızlı bir işsizlik artışı gündeme gelmiştir.⁵³⁶ Bu dönemde hazırlanan kalkınma planlarında, işsizlik sorununun çözümü, ekonominin büyümenin bir sonucu ya

⁵³² Cahit Talas, “Çalışma Hakkı ve Türkiye’deki Durumu”, *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, Ankara, 1991, Cilt:16, s. 414.

⁵³³ Sallan Gül, *Sosyal Devlet Bitti..*, a.g.e., s. 268.

⁵³⁴ Günel, a.g.t., s. 99-100; Ayşe Buğra, *Kapitalizm, Yoksulluk ve Türkiye’de Sosyal Politika*, İletişim Yayınları, İstanbul, 2008, s. 161,167.

⁵³⁵ Sallan Gül, *Sosyal Devlet Bitti..*, a.g.e., s. 271

⁵³⁶ İsmail Bircan, *Beşinci Plan Öncesinde İstihdam Yaklaşımları 1963-1984*, Devlet Planlama Teşkilatı Yayını, 1987, s. 97.

da türevi şeklinde algılanmış⁵³⁷; iç göçlerle yoğunlaşan işçileşme süreci ise sosyal güvenlik kapsamına dahil edilmesi gereken bir kitle ortaya çıkarmıştır.⁵³⁸

1949 yılında ise yaşlılık sigortası kurulmuş ve 1950’de uygulamaya konmuştur (5417 sayılı İhtiyarlık Sigortası Kanunu). Bu sigorta kolu, çeşitli değişme ve gelişmelerden sonra 1957 yılında kabul edilecek Maluliyet İhtiyarlık ve Ölüm Sigortaları Kanunu ile maluliyet, yaşlılık ve ölüm sigortası niteliğini kazanmıştır. 1950 yılında 5502 sayılı Hastalık ve Analık Sigortası Kanunu kabul edilerek 1951’de yürürlüğe girmiştir.⁵³⁹ Bütün bu sigorta türleri gerek içerikleri gerekse kapsadığı kesimler bakımından sürekli gelişim göstermiştir. Ayrıca, Yaşlılık Sigortası Kanunu ile sigorta koluna ait primlerin yüzde 20’sinin ipotek karşılığı olmak üzere işçi konutlarının yapımında kullanılabileceği esası kabul edilmiştir. Böylece sigorta kanunu çerçevesinde işçilerin konut ihtiyaçlarının karşılanması da bir kamu sosyal güvenlik hizmeti olarak kabul edilmiştir.⁵⁴⁰

Bunun yanında, 1949 tarihli 5434 sayılı Emekli Sandığı Kanunu ile memurların emeklilik ve malullük durumları düzenlenmiş⁵⁴¹ ve böylece kamu kesiminde daimi kadroda çalışanlar, düzenli bir sosyal güvenlik rejimine kavuşturulmuştur. İşçi örgütlülüğü açısından önemli gelişme ise, sınıf esasına dayalı dernek kurmayı yasaklayan 1938 tarihli 3512 sayılı Cemiyetler Kanunu’nun ilgili hükmünün 1946’da kaldırılması ve nihayet 1947 yılında 5018 sayılı İşçi ve İşveren Sendikaları ve Sendika Birlikleri Hakkında Kanun’un çıkarılmış olmasıdır.⁵⁴² Ancak sendikal hakların ciddi bir yasal ve yargısal güvenceden yoksun bulunuşu, her yana çekilebilir bir “siyasetle uğraşma yasağı”, kanunların izin verdiği toplu sözleşme hakkının kullanılabilmesini sağlayacak yasal güvence ve yaptırım yollarının öngörülmemiş olması ve grev hakkının yasaklanması 1960’a kadarki dönemin özellikleri olmaya devam etmiştir.⁵⁴³

Ayrıca, 1957’de sosyal güvenlik uygulamalarından olan devletçe bakılma ilkesinin bir gereği olarak 6972 sayılı “Korunmaya Muhtaç Çocuklar Hakkındaki Kanun”⁵⁴⁴ ile; ana ve babasız, ana ve babası belli olmayan, ana ve babası tarafından terk

⁵³⁷ Yakup Kepenek, *Türkiye Ekonomisi*, Verso Yayınları, Ankara, 1990, s. 397.

⁵³⁸ Sallan Gül, *Sosyal Devlet Bitti..*, a.g.e., s. 272

⁵³⁹ Talas, *Sosyal Ekonomi*, a.g.e., s. 382; Dilik, *Türkiye’de Sosyal Sigortalar*, s. 30-34.

⁵⁴⁰ Keyder, 1987, a.g.e., s. 99 ve Sallan Gül, *Sosyal Devlet Bitti..*, a.g.e., s. 269.

⁵⁴¹ Güzel ve Okur, a.g.e., s. 419.

⁵⁴² Özcan, a.g.t., s. 81.

⁵⁴³ Kara, 2004, a.g.e., s. 221

⁵⁴⁴ Bu kanun 1983 yılında 2828 sayılı Kanun ile yürürlükten kaldırılmıştır.

edilen veya ana ve babası tarafından ihmal edilen çocuklar koruma altına alınmış ve sorumluluğu Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı ile Milli Eğitim Bakanlığı'na verilmiştir. Bu kanunla, bakıma muhtaç çocuklar, Sağlık Sosyal Yardım Bakanlığı ile Milli Eğitim Bakanlıklarının denetimindeki yetiştirme yurtlarında barınma olanağına kavuşmuş ve böylece kamu sosyal güvenlik kapsamı içine alınmışlardır.⁵⁴⁵

Bunların yanı sıra, Türkiye'de 1960'lara kadar sosyal refah anlayışı çerçevesinde genel olarak çalışma yaşamını düzenleyen kanunlar çıkarılmıştır. Bunlar; İş Mahkemeleri Kanunu (1950), İşçilere Hafta Tatili ve Genel Tatilde Ücret Ödenmesi Hakkında Kanun (1951), Basın Mesleğinde Çalışanlarla Çalıştıranlar Arasındaki Münasebetlerin Tanzimi Hakkında Kanun (1952), Deniz İş Hukuku (1954) ve Yıllık Ücretli İzin Kanunu olarak belirtilebilir.⁵⁴⁶

27 Mayıs 1960 tarihinde ülke yönetimine el konulduğunda ekonomi 1958 bunalımından çıkmış ancak 1950'lerin sonunda yaşanan mali ve dış ödeme dengesizliklerinden kaynaklanan piyasa olumsuzlukları iktisadi plan konusunu gündeme taşımıştır.⁵⁴⁷ 1960 öncesinde hazırlanan sanayi planları, tüm ekonomiyi kapsamayan, sadece kamu yatırımlarını rasyonel ve programlı bir şekilde disiplin altına almayı amaçlayan planlar olmuşlardır. Ayrıca, bu planlar, doğrudan doğruya plan hazırlığı ile görevli kuruluşlar tarafından hazırlanmamış, kabul ve uygulama şekilleri de belirli usullere bağlanmamıştı. Dolayısıyla, bu nedenlerden dolayı 1960 öncesi dönem “planlı dönem” olarak kabul edilmemektedir. 1960'lar ise, planlama çerçevesinde ithal ikameci sanayileşme stratejisinin temel hedefleri doğrultusunda kısmen başarılı sayılabilecek uygulamaların yaşandığı yıllar olmuştur.⁵⁴⁸ Bu dönemde I. Beş Yıllık Kalkınma Planı (1963-1967), II. Beş Yıllık Kalkınma Planı (1968-1972) ve III. Beş Yıllık Kalkınma Planı (1973-1977) hazırlanmış⁵⁴⁹ ve bu planlarda sosyal güvenliğin geliştirilmesi ve yaygınlaştırılması amaçlanmıştır.⁵⁵⁰ Sosyal güvenlik, sosyal sigortalar ve sosyal yardım hizmetlerinden oluşan bir sistem olarak kabul edilmiş ve alanın genişletilmesi, işsizlik

⁵⁴⁵ Z. Selçuk Maruflu, *Sosyal Refah Devleti Hedefi ve Sosyal Güvenlik Sistemi*, Devlet Planlama Teşkilatı Yayını, 1978, s. 97-99; Sallan Gül, *Sosyal Devlet Bitti.., a.g.e.*, s. 269-270.

⁵⁴⁶ Nusret Ekin, “Türkiye’de Endüstri İlişkilerinin Gelişimi ve 1936 İş Kanunu”, ss.33-51, s.44, <http://www.journals.istanbul.edu.tr/tr/index.php/sosyalsiyaset/article/viewFile/13373/12596>, (27.08.2013)

⁵⁴⁷ Oktay Yenal, *Cumhuriyetin İktisat Tarihi*, Türkiye Sınai Kalkınma Bankası Yayını, 2001, s. 121

⁵⁴⁸ Adnan Erdal ve Önder Dilek, “Kamu Müdahaleciliğinin Yeni Evresi ve Planlı Ekonomi:1960-1980 Dönemi”, içinde: *Türkiye'nin Ekonomi-Politiği 1923-2007*, Ed. Mehmet Dikkaya, Deniz Özyakışır, Adem Üzümcü, Orion Kitabevi, 2008, ss. 123-138, s. 125-126

⁵⁴⁹ <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/plan.asp>, (21.08.2013)

⁵⁵⁰ Maruflu, *a.g.e.*, s. 23-33.

sigortasının da kanunlaştırılması için gerekli önlemlerin alınması kararlaştırılmıştır. Ancak, işsizlik sigortası düşüncesi ve sistemi uygulamaya konulamamıştır.⁵⁵¹ Kalkınma planları, istihdam sorununa da kayıtsız kalmamıştır. İlk iki planda ekonomik gelişmenin doğal bir sonucu olarak işsizliğin kendiliğinden çözümleneceği anlayışı benimsenmiş olsa da, üçüncü planda istihdam sorununa ilişkin çözüm önerilerine yer verildiği görülmektedir.⁵⁵² Ayrıca Türkiye’de sosyal yardım ve refah hizmetlerinin çok çeşitli kuruluşlar tarafından ve koordinasyonsuz bir şekilde yürütüldüğü, bu faaliyetlerin programlı olarak yürütülmesini sağlayacak sosyal hizmetler kurumunun henüz kurulmadığı ve sosyal yardım ve refah hizmetlerini tek elde toplayarak malî, idarî, personel ve hizmet standardı yönünden bütünleşmeyi sağlayacak olan kanunî düzenlemelerin gerçekleştirilemediği III. Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda belirtilmiştir.⁵⁵³

1961’de yeni bir anayasa hazırlanmıştır. 1961 Anayasası dönemi, Türkiye’de sosyal devlet anlayışının benimsendiği bir dönem olmuştur.⁵⁵⁴ 1961 Anayasası’nda sosyal güvenlik ve sağlık kavramları birer hak olarak tanımlanmış ve bu hakların sağlanmasının devletin görevi olduğu kabul edilmiştir. Bu bakımdan, 1961 Anayasası Türkiye’deki sosyal güvenlik alanı için yeni bir dönemin başlangıcı olarak da kabul edilebilir. Bu dönemde çıkarılan 5 Ocak 1961 tarihli 224 Sayılı Sağlık Hizmetlerinin Sosyalleştirilmesi Yasası sosyal güvenlik alanında atılan önemli bir adım olmuştur. Bu yasa bütün sağlık hizmetlerinin finansmanının genel bütçeden karşılanmasını ve sağlık hizmetlerinin, yasal süreci izleyen herkese ücretsiz olarak verilmesini öngörmektedir. Yasaya göre “sosyalleştirme” uygulaması tüm illerde tamamlandığında, aynı zamanda herkesi içine alan bir sosyal sağlık güvencesi modeli de ortaya çıkmış olacaktır. 12 Eylül 1978’deki Alma-Ata Konferansı’nda aralarında Türkiye’nin de bulunduğu Dünya Sağlık Örgütü üyesi 134 ülke, “2000 Yılına Kadar Herkese Sağlık” sloganıyla birlikte, kendi halklarını sosyal güvenlik kapsamına almayı da kabul etmişlerdir. Oysa bu süreç ülkemizde daha 1961’den itibaren başlatılmış ve 1978 Alma-Ata Konferansı’nda alınan kararlar bu sürecin önemine vurgu yapmıştır. Ancak, “sosyalleştirme” uygulaması, 1984’te tüm yurttaki birçok aksaklıklarıyla birlikte tamamlanmış görünse de yasadaki belirtilen çoğu hedeflere ulaşamamıştır.⁵⁵⁵

⁵⁵¹ Sallan Gül, *Sosyal Devlet Bitti..*, a.g.e., s. 270; İşsizlik Sigortası 2000 yılında sisteme dahil edilmiştir.

⁵⁵² Bircan, a.g.e., s. 84-93.

⁵⁵³ DPT, *Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı 1973-1977*, DPT Yayınları, Ankara, 1973, s. 807.

⁵⁵⁴ Kara, 2004, a.g.e., s. 226.

⁵⁵⁵ Kaya (2009), a.g.t., s. 63-64; Güvercin, a.g.m., s. 92.

1961 Anayasasının 5. maddesinde devletin niteliklerinin arasında “sosyal devlet” ilkesi yer almış, bunu gerçekleştirmek için Anayasanın 41. maddesinde kalkınma planlarının hazırlanması devletin görevlerinden sayılmıştır. Ayrıca, ekonomik kalkınmanın sağlanmasının bir devlet kuruluşu öncülüğünde yapılması için 129. madde ile Devlet Planlama Teşkilatı’nın kurulması öngörülmüştür. Kalkınma planlarında ekonomik kalkınmanın gerçekleştirilmesi ve sosyal güvenliğin yaygınlaştırılması, sosyal adaletin bir gereği olduğu düşüncesi vurgulanmıştır. 1961 Anayasasıyla beraber, işçilerin çalışma koşullarının ve ücretlerinin belirlenmesinde de önemli adımlar atılmış, sendika kurma hakkı tanınmış, asgari ücret tespiti uygulamasına geçilmiştir.⁵⁵⁶ Anayasal güvenceye kavuşan sendikal haklar, işçi sınıfının reel gelirinde zaman içinde sürekli artışları güvence altına almıştır.⁵⁵⁷ Yine bu dönemde kalkınma planı uygulamasına geçilmiş, hızlı sermaye birikimi ve sanayileşme yolu ile mili geliri arttırmak hedeflenmiştir.⁵⁵⁸

1963-1967 yıllarını kapsayan ve perspektif bir plan niteliği taşıyan I. Beş Yıllık Kalkınma Planı dönemi boyunca ülkemizde sosyal güvenlik alanında üç kurum faaliyet göstermiştir. Bunlar; İşçi Sigortaları Kurumu, T.C. Emekli Sandığı ve Ordu Yardımlaşma Kurumu’dur. Bu dönemde İşçi Sigortaları Kurumu sosyal güvenlik çalışmalarını en geniş anlamıyla uygulayan kurum niteliğindedir ve sosyal güvenlik hareketinin çekirdeğini meydana getirmektedir. Bu dönemde kurumun çalışmaları 1936 tarihli İş Kanunu ile tespit edilen ilkelere göre yürütülmüştür. Bu ilkelere göre, İşçi Sigortaları Kurumu, iş kazaları, meslek hastalıkları, ihtiyarlık, işten kalma, hastalık risklerini sigortalamıştır. I. Plan döneminde 1964 yılında çıkarılan Sosyal Sigortalar Kanunu ile İşçi Sigortaları Kurumunun adı Sosyal Sigortalar olarak değiştirilmiştir. Böylece İşçi Sigortaları Kurumunun belli bir sınıf için kurulmuş olma görüntüsünün ortadan kaldırılmasına yönelik bir adım atılmıştır. Bu aynı zamanda sosyal güvenliğin toplumun tüm gruplarını kapsaması yönünde atılan bir adım olmuştur.⁵⁵⁹

1964 tarihli 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu (SSK) ile sosyal sigortalar hakkındaki dağınık olan mevzuat tek yasada birleştirilmiş, sosyal sigortaların kapsamı

⁵⁵⁶ Sallan Gül, *Sosyal Devlet Bitti.., a.g.e.*, s. 270

⁵⁵⁷ Kara, 2004, *a.g.e.*, s. 225

⁵⁵⁸ A. Aydın Çeçen, A. Suut Doğruel ve Fatma Doğruel, *Türkiye’de Ekonomik Büyüme Yapısal Dönüşüm ve Kriz*, Ege Yayınları, 3. Baskı, İstanbul, 1996, s. 4.

⁵⁵⁹ Mehmet Alagöz ve Sinem Yapar, “Kalkınma Planları Çerçevesinde Türkiye’de Sosyal Güvenlik Sorunu”, http://www.sosyalbil.selcuk.edu.tr/sos_mak/makaleler/Mehmet%20Alag%C3%B6z%20-%20Sinem%20Yapar/439-450.pdf, 21.11.2013, s. 441

geniştirilmiş, sağlanan menfaatlerde artış ve genişlemeler ve bunlar için aranan şartlarda sigortalılar lehine değişiklikler yapılmıştır.⁵⁶⁰ SSK'nın işçi ve işverenlerin ödedikleri aidatlarla finanse edilmesi esası kabul edilmiştir. Devletin doğrudan üstlendiği bir katkı payı olmamakla birlikte, çoğu kez hükümetler sigorta primlerinin tahsilinden doğan açıkları kapatma ve programa genel vergi gelirlerinden kaynak aktarma konusunda sorumluluk almışlardır. Primlerin oranlarının her sigorta kolu için ayrı hesaplanması ve iş kazaları ile meslek hastalıklarının primlerinin işverenden tahsil edilmesi esası kabul edilmiştir.⁵⁶¹ Başlangıçta sadece işçilerin sosyal güvenliklerini sağlamaya yönelik olarak kurulan SSK zamanla geniş kapsamlı bir sigorta kuruluşu olmuştur. 1969 yılında 1186 sayılı kanunla Cumhuriyet Senatosu üyeleri, avukatlar da kapsam alanına dahil edilmişlerdir⁵⁶²

Sosyal güvenlik açısından diğer önemli bir gelişme, Esnaf ve Sanatkarlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigorta Kurumu'nun (Bağ-Kur) kurulması⁵⁶³ ve ülkemizde geniş bir kesimi oluşturan bağımsız çalışanların sosyal güvenlik kapsamına alınması olmuştur. Böylelikle; bağımsız çalışanlara, yaşlılık, malullük, ölüm ve sağlık sigortası gibi sosyal güvenlik hakları kazandırılmıştır.⁵⁶⁴

Yine bu dönemde Uluslararası Çalışma Örgütü'nün (ILO) 1952 tarihli 102 sayılı “Sosyal Güvenliğin Asgari Normlarına İlişkin Sözleşmesi” 29 Temmuz 1971 tarih ve 1451 sayılı kanun ile onaylanmış, Bakanlar Kurulu'nun 1 Nisan 1974 tarih ve 7/7964 sayılı kararnamesi ile yürürlüğe girmiştir. Bu önemli sözleşme sosyal güvenlik kavramının çağdaş tanımında da belirleyici role sahip olmuştur. Sözleşmede dokuz risk sayılmıştır. Bu riskler; hastalık, analık, sakatlık, yaşlılık, işsizlik, iş kazası, meslek hastalığı, ölüm ve aile yükleridir.⁵⁶⁵

⁵⁶⁰ Dilik, *Türkiye’de Sosyal Sigortalar*, s. 45-50; Kara, 2004, *a.g.e.*, s. 226; Ahmet Makal, “Cumhuriyet’ten 21. Yüzyıla Türkiye’de Çalışma İlişkileri”, (Haz.) Berrin Ceylan-Ataman, *Cahit Talas Anısına: Güncel Sosyal Politika Tartışmaları*, Yayın No: 595, Sosyal Politika Araştırma ve Uygulama Merkezi, Ankara, 2007, ss. 511-539, s. 525.

⁵⁶¹ Sallan Gül, *Sosyal Devlet Bitti..*, *a.g.e.*, s. 271

⁵⁶² Talas, *Sosyal Poitika*, *a.g.e.*, s. 392; DPT, 1977, s. 49-52, 130-131; Sallan Gül, *Sosyal Devlet Bitti..*, *a.g.e.*, s. 272.

⁵⁶³ Bağ-Kur, 1.10.1972’de Bakanlar Kurulu’nun 12.6.1972 gün ve 7/4532 Sayılı kararı ile uygulamaya konmuştur.

⁵⁶⁴ Sami Güven, *Türkiye’de Sosyal Planlama*, Ezgi Kitabevi Yayınları, 1.Baskı, Bursa, 1995, s. 162.

⁵⁶⁵ Kaya (2009), *a.g.t.*, s. 64.

Emekli Sandığı, Bağ-Kur, Sosyal Sigortalar ve özel sandıklar⁵⁶⁶ birlikte dikkate alındığında; 1975 yılında toplam nüfusun %39,7 sinin, 1980 yılında ise %46,5 inin sosyal güvenlik sistemine dahil olduğu görülmektedir. Sağlık hizmetleri bakımından ise, 1975 yılında nüfusun %31,6 si, 1980 yılında ise %36,3'ü koruma kapsamında bulunmuştur.⁵⁶⁷

Kamu sigortacılığının dışında Türkiye’de devlet aynı zamanda özel sigortacılığı ve özellikle hayat sigortacılığını da teşvik etmiştir. Sosyal sigortacılık alanında 1950’li yıllardan beri geliştirilmeye çalışılan özel sigortacılık, ülkenin ekonomik koşulları, geleneksel ve dinsel değerlerin etkisi altındaki kültürel yapı nedeniyle alternatif bir sosyal güvenlik kurumsallaşması özelliği taşımamıştır. Dolayısıyla, özel sigortacılık sektörü çok fazla gelişmemiş, sigorta şirketleri ve sigortalıların sayısı oldukça düşük düzeylerde kalmıştır. Dolayısıyla, Türkiye’de kamu sigortacılık sistemiyle karşılaştırıldığında, özel sigortacılık sektörü bireylere sosyal güvence sağlama işlevini gerçekleştirmede çok yeterli olmamıştır.⁵⁶⁸

Türkiye sosyal devlet sisteminde, sosyal güvenlik sisteminin ikinci ayağı olan, sigorta sisteminden bağımsız sosyal yardım alanı da fazla gelişmemiştir. Bu alanda 1977’de uygulamaya konulan 2022 sayılı Kanun uyarınca 65 yaşını doldurmuş muhtaç, güçsüz, kimsesiz ve sakat Türk vatandaşlarına aylık bağlanması ve devlet hastanelerinden ücretsiz yararlanma hakkı tanınmıştır. Sosyal hizmetler alanı ise, muhtaç çocuklara ve yaşlılara dönük hizmetler şeklinde gelişmiştir. Yarı kamusal niteliğiyle Türkiye Kızılay Derneği, ilaç ve tedavi yardımı, giyim ve para yardımı ve beslenme yardımı şeklinde yardım faaliyetlerinde bulunmuş; gönüllü bir kuruluş olan Türkiye Yardım Sevenler Derneği⁵⁶⁹ de gıda ve yemek yardımı, eşya ve giyim yardımı ile ilaç yardımları alanında faaliyet göstermiştir. Türkiye’de sosyal güvenliğin gelişiminde yarı kamusal ve özel yardım ve sigorta kuruluşlarının da etkileri olmakla birlikte, temelde kamu sosyal sigortalar kurumları ve kamu sosyal güvenlik hizmetleri daha fazla rol üstlenmişlerdir.⁵⁷⁰

⁵⁶⁶ Türkiye’de, bankalar, sigorta ve reasürans şirketleri, borsalar, odalar ve bunların birliklerine ait sandıklar da, sosyal güvenlik kuruluşları olarak faaliyet göstermiştir. Dilik, *Sosyal Güvenlik*, s.10-11.

⁵⁶⁷ DPT, *Ekonomik ve Sosyal Göstergeler 1950-2003*, Devlet Planlama Teşkilatı Yayını, 2004, s. 154.

⁵⁶⁸ Sallan Gül, *Sosyal Devlet Bitti..*, a.g.e., s. 275

⁵⁶⁹ 1928’de kurulan “Himaye-i Etfal Yoksul Kadın Yardım Derneği”, bugün faaliyetlerini Türkiye Yardım Sevenler Derneği adı altında sürdürmektedir.

⁵⁷⁰ Sallan Gül, *Sosyal Devlet Bitti..*, a.g.e., s. 279-280; Kara(2004), a.g.e., s. 228; Maruflu, a.g.e., s. 113-114.

Türkiye’de sağlık hizmeti, evrensel bir nitelikten çok sosyal sigorta kapsamına dahil olanlarla bakmakla yükümlü olduklarını kapsamıştır. Bunun yanında, sağlık harcamalarının ulusal gelirden aldığı pay çok sınırlı düzeyde kalmıştır. 1975 itibariyle sağlık harcamalarının gayri safi yurt içi hasılaya oranı %3.5 iken, OECD ortalaması %6.7 olarak gerçekleşmiştir. Sağlık harcamalarında ise %49 olan kamu kesiminin payı, %77.6 olan OECD ortalamasının çok gerisinde kalmıştır.⁵⁷¹

Türkiye’de 1960’lara kadar konut sorunu doğrudan bir devlet politikası olarak gündeme gelmemiştir. Konut yapımının finansmanı için 1926 yılından itibaren Emlak Bankası faaliyet göstermiş olsa da, adı geçen kurum amacına yönelik faaliyet göstermemiştir.⁵⁷² 1950’lerden itibaren ise, Sosyal Sigortalar Kurumu sigortalılarına konut kooperatifleri çerçevesinde kredi vermeye başlamış, aynı yolu 1979’dan itibaren Bağ-Kur izlemiş, ayrıca Ordu Yardımlaşma Kurumu da üyelerine konut kredisi vermiştir; ne var ki, sosyal güvenlik kuruluşlarının, yapımına katkıda bulunduğu konut sayısı toplam konut üretiminin küçük bir bölümünü oluşturmuştur.⁵⁷³ Bunun yanında 1930 tarihli Belediye Kanunu, belediyelere konut yapma, satma ya da kiralama ve kira sınırlama görevlerini bırakmışsa da, 1970’lere kadar belediyeler konut sorunuyla ilgilenmemişlerdir.⁵⁷⁴ Hızlı kentleşmeyle birlikte konut açığı, gecekondulaşma sürecini otaya çıkarmıştır. Konut sorunu, bu sürece devletin tepkisiz kalması, imar afları ve giderek gecekonduların yasal statüye kavuşturulmasıyla çözümlenmeye çalışılmıştır.⁵⁷⁵

2.3. Türkiye’de Sosyal Refah Anlayışında Dönüşüm: 1980 Sonrası Dönem

1970’li yıllarda ekonomik alanda dört önemli gelişme yaşanmıştır. İlki, 1973 yılında tüm dünyada yaşanan petrol krizi ülkemizi de olumsuz etkilemiş, petrol fiyatlarının artması döviz bunalımına neden olmuştur. İkincisi, 1973 yılında Kıbrıs’taki olumsuz gelişmeler karşısında Ecevit hükümeti 1974 yılında Kıbrıs’ın kuzeyini işgal etmiş ve Amerika başta olmak üzere bir çok Avrupa ülkesi Türkiye’ye karşı ambargo uygulaması başlatmıştır. Ayrıca bu dönemde dış yardımlar da kesilmiştir. Üçüncüsü, 1973 petrol krizinden sonra Avrupa’nın Türkiye’den talep ettiği göçmen işçi talebi

⁵⁷¹ Oğuz Oyan, *Türkiye Ekonomisi Nereden Nereye?*, İkinci Basım, İmaj Yayıncılık, Ankara, 1998, s. 209-210.

⁵⁷² Sallan Gül, *Sosyal Devlet Bitti..*, a.g.e., s. 278; Ruşen Keleş, “Konut Politikalarımız”, *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, Ankara, Ocak-Haziran 1989, C. XLIV, s. 1-2, ss. 63-98, s. 69.

⁵⁷³ Kara, 2004, a.g.e., s. 229.

⁵⁷⁴ Sallan Gül, *Sosyal Devlet Bitti..*, a.g.e., s. 278.

⁵⁷⁵ Keleş, a.g.m., s. 87-90.

1977'nin sonlarına kadar azalmış ve Türk işçilerinden gelen döviz transferi düşmüştür. Dördüncüsü ise, 1975-1978 yıllarında Milliyetçi Cephe Hükümetleri döneminde uluslar arası ödemeleri gerçekleştirmek için Eurodolar piyasasından kısa vadeli ve yüksek faizli borçlar alınmasıdır. Bu borçlar ülkenin ekonomik durumunu daha da kötüye götürmüştür. Ayrıca, 1975-1978 döneminde Türk sanayicileri Avrupa bankalarından devlet garantili borçlar almışlar ve ödeyememişlerdir. 1978 yılında borçların ödenme zamanı geldiğinde ülkede yaşanan döviz krizi IMF ile Türk hükümeti arasında yeni bir anlaşmanın yapılmasına yol açmıştır.⁵⁷⁶ Türkiye'de 1978 yılında IMF'nin istikrar paketinin uygulanmaya konması sürecinde ekonomide yaşanan olumsuzluklar aynı zamanda ekonomik yeniden yapılanma için uygun bir dönem olmuştur. Türkiye'de 1980'li yıllarla birlikte yeni liberal politikalar uygulanmaya başlanmıştır.⁵⁷⁷ Dolayısıyla, bu politikalar 1970'lerin sonlarındaki ekonomik ve politik olaylarla ve 1980 askeri darbesi sonrasında⁵⁷⁸ izlenen bir dizi politikanın ürünü olarak gelişmiştir.⁵⁷⁹

Türkiye'de yeni liberal politikalar, 1980 yılında askeri iktidar döneminde başlatılmış ve Özal iktidarları döneminde ekonomik ve toplumsal yapının dönüştürülmesinde temel alınmıştır. Sonraki yıllarda da kurulan koalisyon iktidarları ve ekonomik kriz dönemlerinde bu politikalar uygulanmaya devam edilmiş; ancak, dış borç krizi nedeniyle IMF kontrollü ve destekli olarak yürütülmüştür. Böylelikle, sosyal devlet anlayışının sınırlandırılması ve serbest piyasa temelli dışa açık büyüme modelinin egemen kılınması amaçlanmıştır.⁵⁸⁰

Yeni liberal refah modelinde, piyasa-devlet ilişkilerinde serbest piyasa sisteminin temel alınması, devletin küçültülmesi, kamu harcamalarının azaltılması ve böylece devlet müdahaleciliğinin ortadan kaldırılarak bireysel özgürlüğün garanti edilmesi hedeflenmiştir. Kapitalizmin motor gücünün rekabetçi piyasa sisteminde özgürce yarışan girişimciler olduğu ve küreselleşen dünyada artan rekabet karşısında, sosyal refah harcamaları ve devletin ekonomiye müdahalelerinin sermayenin yükünü artırdığı ve ekonomik özgürlükleri engeller hale getirdiği iddia edilmiştir. Bu nedenle,

⁵⁷⁶ Feroz Ahmad, *Modern Türkiye'nin Oluşumu*, Çev. Y. Alagon, Sarmal Yayınevi, İstanbul, 1995, s. 20; Keyder, 1987, a.g.e., s. 55; Sallan Gül, *Sosyal Devlet Bitti...*, a.g.e., s. 280-281.

⁵⁷⁷ Sallan Gül, *Sosyal Devlet Bitti...*, a.g.e., s. 281.

⁵⁷⁸ Bu dönemin oluşturduğu apolitik, yani toplumsal muhalefetin susturulduğu, sendikaların ve meslek odalarının kapatıldığı ortam, yeni liberal politikaların uygulanması için gerekli zemini sağlamıştır. Sallan Gül, *Sosyal Devlet Bitti...*, a.g.e., s. 286.

⁵⁷⁹ Sallan Gül, *Sosyal Devlet Bitti...*, a.g.e., s. 281.; Keyder, 1987, a.g.e., s. 177.

⁵⁸⁰ Sallan Gül, *Sosyal Devlet Bitti...*, a.g.e., s. 303

ekonomik refahın sağlanmasında devletin geri çekilmesi, hizmet alanlarının rekabete açılması, düzenlemelerin azaltılarak serbest piyasanın egemen kılınması amaçlanmıştır.⁵⁸¹

Yeni liberal modelde, Keynesçi refah devletine karşı çıkılmakla birlikte, amaçlanan refah devletinin tamamen ortadan kaldırılması değil, bu alanın piyasalaştırılması, yani refah pastasından piyasanın daha fazla pay almasının sağlanması olmuştur. “Hak temelli ve devlet merkezli” refah anlayışından, “piyasa, gönüllülük, çalışma ve hak eden yoksul merkezli” refah anlayışına geçiş hedeflenmiştir. Refahın temelde toplumsal değil, bireysel bir sorumluluk olduğu, bireyin kendisinin ve ailesinin sorumluluğunu üstlenmesi gerektiği ve bunun da çalışmaya dayandığı anlayışı yaygınlaştırılmıştır. Bunun sonucunda aile ve diğer geleneksel yardım kurumları, özellikle dinsel ve yerel topluluklar güçlendirilmiş, sosyal yardımlarda gönüllük temelli sivil toplumculuğun gerekliliği üzerinde durulmuştur.⁵⁸²

Türkiye, 1974-1975 Dünya Ekonomik Krizi koşullarında, içe dönük ekonomik modelini, kısa dönemli borçlanma kanallarını sonuna kadar zorlayarak sürdürmüş ve krizi 1977 yılına dek erteleyebilmiştir. 1977 yılında kendini gösteren ekonomik kriz karşısında, IMF modelinin öğeleri olan, ücretlerin geriletilmesi, tarımsal desteklemenin durdurulması ve toplam talebin parasal önlemlerle daraltılması gibi unsurları içeren önlemlere başvurulmuştur.⁵⁸³ IMF ve ABD hükümeti yardımları yeni bir döneme girmiş ve artık Türkiye'nin serbest piyasa ekonomisini benimsemesi ve ithal ikameci kalkınma modelini terk etmesi gereğine işaret edilmiştir.

⁵⁸¹ Sallan Gül, *Sosyal Devlet Bitti..*, a.g.e., s. 303

⁵⁸² Sallan Gül, *Sosyal Devlet Bitti..*, a.g.e., s. 305-307; Yalçın Akdoğan, “Muhafazakar Demokrasinin Anlamı ve Önemi: Yeni Siyaset Tarzı Arayışları”, *Radikal Gazetesi*, 08.10.2003, <http://www.radikal.com.tr/haber.php?haberno=91377>, (12.11.2012); Refah devletinin bunalımına yönelik çözüm arayışları olarak, bir yandan kamu harcamalarını azaltmak ve mevcut sosyal refah kurumlarını ve programlarını reforma tabi tutmak yoluna gidilirken, bir yandan da devletin üzerindeki sosyal sorumlulukların diğer bazı kesimlere aktarılarak hafifletilmesi düşüncesi uygulamaya geçirilmeye çalışılmıştır. Sosyal görevler önce “yerel yönetimlere”, sonra “kar gütmeyen kuruluşlara”, daha sonra da “piyasalara” bırakılmaya başlanmıştır. Süleyman Özdemir, “Başlangıcından Günümüze Refah Devletlerinde Sosyal Harcamaların Analizi”, *Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi*, Sayı: 50, 2005, ss. 153-204, s. 194; Süleyman Özdemir, “Kar Gütmeyen Kuruluşlar (KGK) ve Sosyal Refahın Sağlanmasında Artan Rolü”, *Sosyal Siyaset Kürsüsü*, http://www.sosyalsiyaset.net/documents/kar_gutmeyen_kuruluslar.htm, (12.11.2012)

⁵⁸³ Boratav (2009), a.g.e., s. 140-143; Fikret Başkaya, *Devletçilikten 24 Ocak Kararlarına: Türkiye Ekonomisinde İki Bunalım Dönemi*, İkinci Basım, Maki Basım Yayım, Ankara, 2004, s. 182-188.

1980’li yılların başlarında Türkiye’nin uluslararası ilişkilerde önem kazanması⁵⁸⁴ ve uluslararası sermayenin akışının Türkiye’ye yönelmesi, izlenen yeni liberal ekonomik politikaların bir ödülü olmuştur. Ekonomik bunalımın yoğunlaştığı 1977-78 yıllarında alınan istikrar önlemlerinin yetersiz kalması üzerine hükümet, 12 Eylül askeri darbesinin ardından 24 Ocak 1980’den başlayarak yeni bir ekonomik politika uygulamaya koymuştur.⁵⁸⁵

24 Ocak Kararları, 1970’li yıllarda IMF’nin dış tıkanma koşulları altında bunalan pek çok azgelişmiş ülkeye önerdiği standart istikrar politikası paketi ile daha ziyade Dünya Bankası tarafından geliştirilen tipik bir yapısal uyum programının tüm bilinen unsurlarını içermiştir. İhracatın bir ulusal öncelik haline getirilmesi, fiyat kontrollerinin ve temel malların çoğundaki sübvansiyonların kaldırılması ve iç talebin daraltılmasına dönük makro-politikalar, 24 Ocak kararları ile ekonomiye damgasını vuracak olan iktisat politikaları yönelişinin temel unsurları olmuştur.⁵⁸⁶

24 Ocak kararlarını önceki istikrar önlemlerinden ayıran unsur, ekonomiyi dışa açma, içe dönük olarak kurulmuş sanayi yapısını dışa dönük bir yapıya dönüştürme amacı olarak belirtilebilir.⁵⁸⁷ Üretimi artırmak ve iç tüketimin kısılması sonucu daha fazla ihraç edilebilir ürün ortaya çıkarmak suretiyle, ihracatın artırılması hedeflenmiştir.⁵⁸⁸ İç talebin kısılmasında, daraltıcı para ve maliye politikalarından ziyade, emek aleyhtarı gelir politikalarına öncelik verilmesi, bu politika paketinin kendine has özelliğini oluşturmuştur.⁵⁸⁹ Böylelikle, 1970’lerin ithal ikameci sanayileşme ve birikim modeli, 1980’den itibaren yerini, dışa açık büyüme, dünya ile ve özellikle AB ile ekonomik bütünleşme hedefine ve yeni liberal piyasacı uygulamalara bırakmıştır. Bu modelin işleyebilmesi için Türkiye’nin yeni bir kapitalist birikim

⁵⁸⁴ İran’daki 1978/79 devrimi ve Afganistan’a Sovyet müdahalesi Türkiye’nin “stratejik değerini” arttırmıştır. İran ve Afganistan’daki gelişmeler, Türkiye’yi ABD’ye daha da yakınlaşmaya yöneltmiş, 1980-1983 arasında bu çizgi sürdürülmüştür. Özellikle Sovyetlerin Afganistan’ı işgali, ABD ile ilişkilerin geliştirilmesini sağlarken, iç güvenlik bu dönemde pekiştirilmiştir. Ayrıca, bu dönemde, Türkiye, Yunanistan’ın NATO’ya geri dönme isteğine karşı çıkmamış, Türkiye’nin bu olumlu tutumu, ABD ile olan ilişkileri daha da geliştirmiştir. Türkiye 1987’den itibaren Avrupa Birliği ile olan ilişkilerini de yakınlaştırmak istemiş ancak, Türkiye’nin Nisan 1987’de yaptığı Ortak Pazar’a erken üyelik başvurusu geri çevrilmiştir. Bu olumsuz gelişme ise Türkiye’yi Washington’a dönmeye zorlamıştır. Bülent Tanör, “Siyasi Tarih, 1980-1995”, *Türkiye Tarihi 5, 1980-2003*, Der. S. Akşın, Cem Yayınları, İstanbul, 2005, s. 107-111; Ahmad, 1995, *a.g.e.*, s. 288, 314.; Sallan Gül, *Sosyal Devlet Bitti...*, *a.g.e.*, s. 282.

⁵⁸⁵ Sallan Gül, *Sosyal Devlet Bitti...*, *a.g.e.*, s. 282.

⁵⁸⁶ Kara, 2004, *a.g.e.*, s. 230-231.; Boratav (2009), *a.g.e.*, s. 148-149.

⁵⁸⁷ Başkaya, *Devletçilikten...*, s. 244.

⁵⁸⁸ Başkaya, *Devletçilikten...*, s. 189.

⁵⁸⁹ Boratav (2009), *a.g.e.*, s. 149.

stratejisi izlemesi ve bunun içinde iç üretim maliyetlerini düşürmesi, yani ücretlerin düşük düzeylerde tutulması⁵⁹⁰ ve para politikaları izlemesi gerekmiştir. İthalatta korunma oranları düşürülerek yerli üretim adım adım dış rekabete açılmış, yabancı sermayenin girişini kolaylaştırmak için yeni kanunlar çıkarılmış ve kamu kesiminin ekonomideki yerinin küçültülmesi amaçlanmıştır. İhracat ve ihracata yönelik sanayileşme teşvik edilmiştir.⁵⁹¹

Türkiye’de sosyal devlet anlayışının sorgulama konusu yapılması ve sosyal refah sorunu karşısında yaklaşım değişikliği, kapitalizmin ikinci yapısal krizi sonrasına, Türkiye’nin dışa dönük kalkınma stratejisine geçtiği döneme denk düşmektedir. 24 Ocak kararları, sosyal refah anlayışının ve devletin sosyo-ekonomik konumunun başkalaşımıyla ilgili olarak dönüm noktası olmuştur.⁵⁹²

1983 yılında iktidara gelen yeni hükümet bir yandan dışa dönük büyüme stratejisinin gereklerini yerine getirirken, diğer yandan neo-liberal iktisat anlayışının benimsenmesiyle arz yanlı politikalara ağırlık vermiştir. Kamu kesiminin ekonomideki yerinin küçültülmesi, kamu harcamalarının azaltılması, arz yanlı vergi politikası, dönemin başlıca hedeflerinden olmuştur.⁵⁹³

Yeni liberal toplum modelinde, politik sürecin ya da devletin rolünün sınırlandırılmasındaki temel amaç, yine devlet karşısında piyasanın güçlendirilmesidir. Bu doğrultuda devleti küçültmek için kamu personelinin azaltılması, tam istihdamdan vazgeçilmesi, sözleşmeli ve esnek-zamanlı çalışma yöntemlerinin yaygınlaştırılması ve özelleştirme gibi politikalarla kamunun yeniden yapılandırılması amaçlanmıştır.⁵⁹⁴ Özelleştirmeye salt kamu iktisadi teşebbüslerinin satışı bağlamında bakıldığında, bu konudaki gelişmeler ancak 1980’li yılların ikinci yarısında gündeme gelmiş ve bu anlamda ilk özelleştirme ancak 1988 yılında gerçekleşmiştir. Ancak, 1980’li yıllar özelleştirmeye hazırlık yapıldığı yıllar olmuştur. 1981-82 döneminde Dünya Bankası yapısal uyum kredilerinin etkisi altında kamu sanayi yatırım programının önemli ölçüde budanması ve kamu kesiminin imalat sanayi yatırımlarından hızla çekilmesi, 1984-86

⁵⁹⁰ Bu amacı gerçekleştirebilmek için işçilerin sendikal hakları sınırlandırılmış ve gerçek gelir düzeyleri düşürülmüştür. 1980 askeri darbesiyle birlikte DİSK kapatılmış, Türk-İş’in de greve gitmesi yasaklanmıştır. 1982 Anayasasında da *sendikal haklar* kısıtlanmış, toplu iş sözleşme yapma hakkı işçi sendikalarına verilmiş ve sendikalaşmayı güçleştiren iş kolu esasına göre sendika kurma hakkı tanınmıştır. Sallan Gül, *Sosyal Devlet Bitti...*, a.g.e., s. 282-283.

⁵⁹¹ Sallan Gül, *Sosyal Devlet Bitti...*, a.g.e., s. 282-283; Kepenek, 1990, s. 381.

⁵⁹² Kara, 2004, a.g.e., s. 231.

⁵⁹³ Kara, 2004, a.g.e., s. 236.

⁵⁹⁴ Sallan Gül, *Sosyal Devlet Bitti...*, a.g.e., s. 304.

döneminde kimi kamu altyapı tesislerine ilişkin gelir ortaklığı senetlerinin halka satışı ve 1985'te çay ve tütünde devlet tekelinin kaldırılması gibi adımlar atılmıştır; ayrıca, sağlık ve eğitim sektörlerinde de özel kesim giderek ağırlığını artırmaya başlamış, kimi kamu kuruluşlarının yemek, temizlik gibi hizmet alanlarının da yer yer özel kesime devredilmeye başlandığı gözlenmiştir.⁵⁹⁵

14 Ağustos 1999 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanan 4446 sayılı yasayla Anayasanın üç maddesinde, sosyal devlet ilkesi açısından önemli olan bazı eklemeler ve değişiklikler gerçekleşmiştir.⁵⁹⁶ 47. maddenin “Devletleştirme” olan başlığı “Devletleştirme ve Özelleştirme” şeklinde değiştirilmiş ve maddeye eklenen bir fıkıyla özelleştirme ilk kez açık bir anayasal dayanak kazanmıştır. Maddeye eklenen diğer fıkra, “Devlet, kamu iktisadî teşebbüsleri ve diğer kamu tüzelkişileri tarafından yürütülen yatırım ve hizmetlerden hangilerinin özel hukuk sözleşmeleri ile gerçek veya tüzel kişilere yaptırılabilceği veya devredilebileceği kanunla belirlenir.” hükmünü getirmiştir. Böylece, bir kamu hizmetinin kurulması ve belli bir süre işletilmesi ya da kurulmuş bulunan bir kamu hizmetinin işletilmesi işlerini özel kesime bırakan ve taraflarından birinin doğal olarak “idare” olacağı sözleşmeler “özel hukuk” sözleşmesi olarak tanımlanmak suretiyle, sözleşmelerin denetlenmesi veya bunlara ilişkin anlaşmazlıkların görülmesi idari yargının alanından çıkarılmıştır. 125. maddenin 1. fıkrasına “Kamu hizmetleri ile ilgili imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerinde bunlardan doğan uyuşmazlıkların millî veya milletlerarası tahkim yoluyla çözülmesi öngörülebilir. Milletlerarası tahkime ancak yabancılık unsuru taşıyan uyuşmazlıklar için gidilebilir.” hükmü eklenmiştir. Böylece, kamu hizmeti imtiyaz şartlaşma ve sözleşmeleri⁵⁹⁷ için milletlerarası tahkimi de içeren bir tahkim yolu açılmıştır. Nihayet, 155. maddenin 2. fıkrasında yapılan değişiklikle Danıştay'ın kamu hizmetleri ile ilgili imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerini “inceleme yetkisi”, “görüş bildirme” şeklinde değiştirilmiştir.

Anayasa değişikliklerini takiben çıkarılan 21.01.2000 tarih ve 4501 sayılı “Kamu Hizmetleri ile İlgili İmtiyaz Şartlaşma ve Sözleşmelerinden Doğan Uyuşmazlıklarda Tahkim Yoluna Başvurulması Halinde Uyulması Gereken İlkeler

⁵⁹⁵ Kara, 2004, *a.g.e.*, s. 237; Fikret Şenses, “Özelleştirme Yasası Işığında Özelleştirme, Kamu Girişimciliği ve Sanayileşme”, *Birikim Dergisi*, S. 70: 28-36, Şubat 1995, s. 30.

⁵⁹⁶ Kara, 2004, *a.g.e.*, s. 241-242.

⁵⁹⁷ “İmtiyaz, idarenin bir özel kişi ile yaptığı sözleşme uyarınca belli bir kamu hizmetinin masrafları, kar ve zararı özel kişiye ait olmak üzere, özel bir kişice kurulması ve/veya işletilmesi usulüdür. Bu usulde, İdareye imtiyaz veren, hizmeti gören özel kişiye ise imtiyaz sahibi veya imtiyazcı denmektedir” Metin Günday, *İdare Hukuku*, Sekizinci Basım, İmaj Yayınevi, Ankara, 2003, s. 309.

Dair Kanun” ile 21.06.2001 tarih ve 4686 sayılı “Milletlerarası Tahkim Kanunu” “yabancılık unsuru”nu genişleterek düzenlemek suretiyle milletlerarası tahkim olanağını güçlendirmiştir. 20.12.1999 tarih ve 4493 sayılı “Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yaptırılması Hakkında Kanunun Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun” ile, bir yandan, kamu hizmetini üstlenen özel kesime kamu hizmeti imtiyaz sözleşmelerine göre daha geniş olanaklar sunan yap-işlet-devret modelinin kapsadığı hizmetler genişletilmiş, diğer yandan da “*İdare ile sermaye şirketi veya yabancı şirket arasında yapılacak sözleşme, özel hukuk hükümlerine tabidir.*” hükmü getirilmiştir. 4446 sayılı yasa ile yapılan Anayasa değişiklikleri ve bu doğrultuda 4493 sayılı yasanın öngördüğü düzenlemelerle, aslında kamu hizmeti imtiyaz sözleşmelerine konu olabilecek hizmetlerin hemen hemen tümüne yakınının özel hukuk sözleşmeleri ile özel kişilere gördürülmesine olanak tanınmıştır. Bu gibi kamu hizmetlerinin özel kişilere gördürülmesine ilişkin sözleşmelerden doğacak uyuşmazlıkların da adli yargı mercilerince çözümleneceği doğal olup, bu gibi sözleşmelere tahkim koşulunun konulması da mümkün kılınmıştır.⁵⁹⁸

Söz konusu anayasal ve yasal değişikliklerin yaşamsal önemi, kamu hizmetlerinin özel kesime gördürüldüğü durumlarda, “kamu yararı” ölçütünün iyice silikleştirilmiş olmasıdır; çünkü tahkimi de içeren özel hukuk işleyişi içinde kamu yararı denetiminin yapılabilmesine olanak bulunmamaktadır. Bunun yanında sermayenin önündeki engelleri veya onların hareketlerini yavaşlatan hukuksal mekanizmaları da ortadan kaldırmak amacının taşındığını da söylemek mümkündür.⁵⁹⁹

Türkiye’de 1980’li ve 1990’lı yıllar boyunca genişleyen kayıt dışı ekonomi, taşeron uygulaması, yarım zamanlı ve kısa süreli çalışma biçimlerinin, eve iş verme gibi yöntemlerin yaygınlaşması, istihdam üzerindeki vergi ve benzeri kesintilerin ağırlığı gibi etkenlerle de, çalışanların sosyal güvenlik sisteminin dışına sürüklenme eğilimi güçlenmiştir.⁶⁰⁰

Özal döneminde, sosyal güvenlik ve sosyal adalet politikası, serbest piyasa sistemi içinde girişimciliğin ve ferdi tasarrufların teşvik edilmesi şeklinde karşımıza çıkmaktadır.⁶⁰¹ 1980 yılında SSK prim ödeme oranlarında yapılan bir değişiklikle işverenler lehine uygulamalar yapılmıştır. Sigorta primleri yükseltilmiş ve bu artış

⁵⁹⁸ Kara, 2004, *a.g.e.*, s. 242; Günday, *a.g.e.*, s. 325.

⁵⁹⁹ Kara, 2004, *a.g.e.*, s. 242-243.

⁶⁰⁰ Kara, 2004, *a.g.e.*, s. 238; Oyan, 1998, *a.g.e.*, s. 233-244.

⁶⁰¹ Sallan Gül, *Sosyal Devlet Bitti..*, *a.g.e.*, s. 284.

büyük ölçüde işçilerin ödedikleri primlere yansımıştır. 1970’li yıllar boyunca sigorta primlerinin yüzde 58’i işçiden, yüzde 42’si de işverenden alınırken, 1980’de prim tahsil oranı değiştirilerek işçilerin ödedikleri oran yüzde 63’e çıkarılmıştır. Bu uygulama, 1980’li yıllar boyunca devam ettirilmiştir. Emekli Sandığı’na bağlı olarak çalışanların katkılarında da çalışan aleyhine gelişmeler yaşanmıştır. 1980’de çalışanın sigorta katkısı yüzde 12 iken, 1983-1989 arasında yüzde 13 ve 1990’da da yüzde 14’e yükseltilmiş, işveren olan devletin katkısı ise yüzde 20’de sabit kalmıştır.⁶⁰²

Böylece, sosyal sigorta sistemi içinde işverenler, prim ve katkılarda işçi payları artırılarak kayırılırken, vergi politikaları yoluyla da bu destek daha da güçlendirilmiştir. Bu dönem içinde vergi yükünün dağılımı hızla değişmiş, sermaye gelirleri üzerindeki vergi yükü hızla azalmıştır.⁶⁰³ Bu değişim, gelir vergisi ve kurumlar vergisi yasalarında yapılan değişiklikler ile dolaysız vergilerden dolaylı vergilere doğru geçiş yoluyla gerçekleşmiştir.⁶⁰⁴ 1984 yılında çıkarılan vergi kanunu ile sermayenin vergi yükü hafifletilmiş, gelir vergisinde önemli bir denetim aracı olan servet beyannamesi bildirimi kaldırılmış ve 1985 yılı başında katma değer vergisinin kabulüyle Türkiye vergi sistemi, giderek artan ölçülerde ücretlilerin ve tüketicilerin katkılarına dayanır bir hal almıştır. Bu durum gelir dağılımında adaleti olumsuz yönde etkilemiştir.⁶⁰⁵

Özal hükümeti döneminde, sosyal güvenlik alanının önemli bir boyutu olan sigorta sisteminde bir dizi değişiklik başlatılmıştır. İlk olarak, sigorta sisteminin aşırı bürokratik yapısı hafifletilmiş, yönetim masraflarının azaltılması, prim oranlarının enflasyona endekslenmesi ve tahsil edilmesindeki güçlüklerin giderilmesi hedeflenmiştir. Bu amaçla, 1983 yılında 2977 sayılı Yetki Kanunu çerçevesinde SSK, Bağ-Kur ve Emekli Sandığı’nda bürokratik işlemler azaltılmıştır. İkinci olarak, 1985 yılında artan enflasyona paralel olarak 3203 sayılı kanunla SSK prim tahsilâtını artırma ve gecikme

⁶⁰² İlyas Çelikoğlu, *Avrupa Topluluğu Ülkelerinde ve Türkiye’de Sosyal Güvenlik Harcamaları*, DPT, Sosyal Planlama Genel Müdürlüğü, Ankara, 1993, s. 25.; Sallan Gül, *Sosyal Devlet Bitti.., a.g.e., s. 285.*

⁶⁰³ 1980 sonrası Türkiye’de kamu harcamalarının azaltılması ile arz yanlı vergi politikası temel politikalar olarak karşımıza çıkmaktadır. Ancak, “vergi oranlarındaki azalış vergi hasılatını arttırır” öngörüsü, denetimsizlik nedeniyle ve kayıt dışı ekonominin varlığı dolayısıyla bu politikadan istenilen verimin alınamaması sonucunu doğurmuştur. Özcan, *a.g.t., s. 85.*

⁶⁰⁴ Kara, 2004, *a.g.e., s. 236*; Türkiye’de 1990’lı yıllar ve 2000’lerin başı itibarıyla da dolaylı vergilerin toplam vergi içindeki payı artış göstermiştir; 1996’da %60.6’ya ulaşan söz konusu oran Nisan 2002’de %68.6 düzeyinde olmuştur. Bkz. Mustafa Sönmez, *100 Göstergede Kriz ve Yoksullaşma*, İletişim Yayınları, İstanbul, 2002, s. 56.

⁶⁰⁵ Sallan Gül, *Sosyal Devlet Bitti.., a.g.e., s. 285.*; Şevket Pamuk, “24 Ocak Sonrasında Sınıflar ve Gelir Dağılımı”, *Onbirinci Tez Dergisi*, S. 2: 87-101, Şubat 1986, s. 97-98; Boratav (2009), *a.g.e., s. 154.*

zamlarını günün şartlarına uygun hale getirme esasları belirlenmiştir.⁶⁰⁶ Üçüncü olarak, sosyal güvenlik alanında girişimci sınıfın desteklenmesi ve sigorta sistemi içindeki haklarını genişletilmesine yönelik yeni bir kanun hazırlanmıştır. 1970’lerde kendi hesabına çalışanları sigorta kapsamına almak amacıyla çıkarılan Bağ-Kur düzenlemesinde yaşlılık, sakatlık ve ölüm riskleri sigorta kapsamında sayılırken, sağlık sigortası dahil edilmemişti. 1985 yılında çıkarılan 3235 sayılı kanunla Bağ-Kur iştirakçilerine sağlık yardımlarından yararlanma hakkı tanınmıştır.⁶⁰⁷ Böylece küçük girişimciler için önemli bir adım atılmıştır. Bu kanun aslında Özal’ın “orta direk”⁶⁰⁸ olarak adlandırdığı grup içinde kabul ettiği esnaf, sosyal güvenlik sistemi içinde önemli bir hak elde etmiştir. Ancak, orta direğin bu kazanımına karşın, I. Özal Hükümeti döneminde (1983-1987), izlenen yeni liberal ekonomik politikalar sonucu, özellikle ücretlilerin gelir düzeyinde yüzde 20’lik bir gerileme yaşanmıştır. Yeni liberal politikalar çerçevesinde gelir dağılımı modeli; düşük ücret, vergi ve sosyal harcama politikalarıyla, orta ve alt sınıflar aleyhine gelişmiştir. Dünya Bankası raporlarına göre bu dönemde Türkiye, gelir dağılımı en kötü yedi ülke arasında yer almıştır.⁶⁰⁹

Bu dönemde kamu sektöründe çalışanların sayısının azaltılması amaçlanmış ancak 1987 seçimleri öncesinde izlenen popülist ve pragmatist politikalar ile birlikte işe yerleştirme kamu kesiminde yoğunlaşmış ve kamu harcamaları yükselmiştir. 1983’te bütçe harcamalarının GSMH içindeki oranı yüzde 17,9 iken, 1987’de yüzde 18,6 olmuş, 1988’de yüzde 20,8’e yükselmiş ve 1990 yılında yüzde 22,4’e ulaşmıştır. Böylelikle yeni liberal politikaların tam tersi bir biçimde bütçe harcamaları sürekli hale gelmeye başlamıştır.⁶¹⁰

Türkiye’de sosyal güvenlik sistemi içinde SSK bünyesinde sigorta kapsamında olan işçilere yönelik olarak doğrudan bir devlet katkısı bulunmamaktadır. Ancak, sigorta kurumlarının prim tahsilâtlarından kaynaklanan açıklarını devlet kapatmaktadır. Bu durum devlete büyük bir mali külfet getirmektedir. İşverenlerin sigortasız işçi

⁶⁰⁶ Sallan Gül, *Sosyal Devlet Bitti...*, a.g.e., s. 286

⁶⁰⁷ Emel Danişoğlu, *Sosyal Güvenlik, Sosyal Hizmet ve Yardımlar Konusunda Mevzuattaki Gelişmeler (1983-1986)*, DPT, Sosyal Planlama Komisyonu, Ankara, 1986, s. 2-3.; Sallan Gül, *Sosyal Devlet Bitti...*, a.g.e., s. 286

⁶⁰⁸ Özal, işçi, memur, esnaf, çiftçi ve emekliyi içeren bir grubu ifade etmektedir. Bkz. Nuran Dağlı ve Belma Aktürk (Haz.), *Hükümetler ve Programları 1980-1987*, III.Cilt, T.B.M.M. Kütüphanesi ve Tercüme Müdürlüğü Yayın No: 12, Ankara, 1988, s. 31.

⁶⁰⁹ Sallan Gül, *Sosyal Devlet Bitti...*, a.g.e., s. 286; Ahmad, 1995, a.g.e., s. 285; Keyder, 1987, a.g.e., s. 177.

⁶¹⁰ Sallan Gül, *Sosyal Devlet Bitti...*, a.g.e., s. 286-287.

çalıştırmaları ve çalışanların primlerini zamanında ödememeleri sosyal güvenlik sisteminin temel sorunlarını oluşturmuştur. Sigortasız işçi çalıştırma konusunda devletin etkin bir çalışması olmamıştır. Aynı sorun Bağ-Kur'lular için de geçerliliğini korumuş, primler zamanında tahsil edilememiştir. Bu nedenle, SSK ve Bağ-Kur mali sıkıntılara girmiş, açıkları devlet tarafından finanse edilmiş ve bu kuruluşların üyelerine hizmet veren sağlık kuruluşlarının kalitesi giderek düşmüştür. Ancak, bu dönemde tüm bu sorunlar karşısında etkin bir politika geliştirilememiştir.⁶¹¹

Özal döneminde, sosyal sigorta sisteminde yaşanan finansman sıkıntılarının yanı sıra, sigortalı işçilerin sendikalaşma oranlarında gerileme ya da sendikasızlaştırma dönemi yaşanmıştır. 1982 Anayasasında, sendikal çalışmalara ve emek piyasasına getirilen kısıtlayıcı hükümler, uygulanan ücret politikalarıyla da desteklenmiştir. Bu çerçevede, DİSK kapatılmış, birçok sendika binasına el konulmuş, sendikal hakların çoğu yasaklanmış ya da işlevsizleştirilmiştir.⁶¹²

1980 askeri müdahalesiyle, toplu pazarlık ve toplu iş sözleşmesi dönemi, 1983 yılının sonuna kadar askıya alınmıştır. Ücretlerin, öteki çalışma koşullarının özgür görüşme ve anlaşmalarla belirlenmesi ya da oluşturulması yerine zorunlu tahkim sistemine geçilmiştir. Bu olay da ücretlerin zaten var olan yüksek enflasyon karşısında reel değerinin kaybolması sonucunu doğurmuştur.⁶¹³ Memur maaşlarında, emekli ikramiyeleri ve kıdem tazminatlarında, tarıma dönük destekleme politikalarında da büyük boyutlu reel ve göreceli gerilemeler gerçekleşmiştir.⁶¹⁴

1984 yılında çıkarılan ve kamu görevlilerini kapsayan 233 sayılı kanun hükmünde kararname ile “sözleşmeli personel” uygulaması düzenlenmiştir. Bu Kararname ile kamu kesiminde yeni bir statü oluşturulmuş ve özelleştirmenin önündeki engeller kaldırılmaya çalışılmıştır. Ancak, memurların sosyal güvencelerinden ve

⁶¹¹ Sallan Gül, *Sosyal Devlet Bitti...*, a.g.e., s. 287-288; Çelikoğlu, a.g.e., s. 26.

⁶¹² Sallan Gül, *Sosyal Devlet Bitti...*, a.g.e., s. 289; 1980'de SSK'lı işçi sayısı 2 milyon 204 bin iken, sendikalı işçi sayısı 5 milyon 721 bin olmuştur. 1984 yılına gelindiğinde ise SSK lı işçi sayısı 2 milyon 317 bine çıkarken, sendikalı işçi sayısı 1 milyon 247 bine düşmüştür. 1986 yılında SSK'lı işçi sayısı 3 milyon 38'e çıkarken, sendikalı işçi sayısı 1 milyon 937 bine yükselmiştir. 1990 yılında ise, sigortalı işçi sayısı 3 milyon 495 bin 87'ye ulaşırken, sendikalı işçi sayısı 1 milyon 921 bin 441 e düşmüştür. Sallan Gül, *Sosyal Devlet Bitti...*, a.g.e., s. 289.

⁶¹³ Reel ücretler 1988 yılında, 1983'ün (tüketici fiyatlarına göre %18, toptan fiyatlara göre %7 oranında) altına düşmüştür. Boratav (2009), a.g.e., s. 152.

⁶¹⁴ Talas, *Türkiye'nin Açıklamalı...*, a.g.e., s. 238; Boratav (2009), a.g.e., s. 151; Kara, 2004, a.g.e., s. 235

işçilerin de grev ve toplu sözleşme haklarından yoksun olmaları eleştirilere konu olmuştur.⁶¹⁵

Bu dönemde, serbest piyasa sigortacılık anlayışı desteklenmeye çalışılmıştır. 1985 yılında hayat sigortacılığı alanında yeni uygulamalar başlatılmış ve 7397 sayılı “Sigorta Murakabe Kanun’unda düzenleme yapılmıştır. Kamu sektöründe işçi ve memur olarak çalışanların özel sigortacılık içinde yer almaları sağlanmaya çalışılmıştır. Bu amaçla, 1986 yılında yürürlüğe giren vergi düzenlemeleri ile, hayat sigortası için ödenen primlerde daha geniş bir vergi muafiyeti uygulaması getirilmiştir. Ancak, bu dönemde Türkiye’de özel sigortacılık alanı gelişmiş bir sigortacılık türü olamamıştır.⁶¹⁶

Eğitim alanında ise, ilk uygulama 1980 yılında “Yüksek Öğretim Kurumu”nun (YÖK) kurulması olmuştur. Özal döneminde ilk özel üniversite YÖK başkanı olan İhsan Doğramacı tarafından Bilkent Üniversitesi adıyla açılmış ve yükseköğretim, giderek büyüyen özel sektöre hizmet edecek şekilde yeniden örgütlenmiştir. Genç bir nüfusa sahip olan Türkiye’de eğitim gören öğrenci sayısı sürekli artmaktadır. Eğitime ayrılan pay ise, 1980-1989 yılları arasında azalma göstermiştir.⁶¹⁷ 1989 yılından itibaren eğitim bütçesi artmaya başlamış ve yükselme eğilimi 1990’lı yıllarda da sürmüştür. Türkiye’de toplam bütçe içinde eğitim harcaması, 1983’te %13.1, 1988’de %12.6, 1989’da %15.8, 1999’da %12.2, 2000’de %10.1 ve 2002’de %11.4 düzeylerinde gerçekleşmiştir.⁶¹⁸ Özellikle 1989’dan itibaren zaman zaman gözle görülür artışlar yaşanmakla birlikte, yirmi yılın genel eğilimi azalış yönünde olmuştur. Diğer yandan, özel sektör, eğitim alanında desteklenmiş ve her kademede özel okul sayısı artmıştır.⁶¹⁹

Sağlık alanına bakıldığında ise, sağlığın gerek bütçe içinde, gerekse GSMH içinde en düşük paya sahip olduğu görülmektedir. Özal, 1983-1987 hükümet programını açıklarken sağlık sektöründe iyileştirmeler yapacağını belirtmiş ve aşağıdaki açıklamalarda bulunmuştur:

⁶¹⁵ Kararnamenin 2. maddesinde sözleşmeli personel; “sözleşme ile teşebbüste çalıştırılan, işçi ve memur olmayan personel” olarak tanımlanmıştır. Yine Kararnamenin 41. maddesinde, sözleşmeli personelin toplu iş sözleşmeleri kapsamına alınamayacağı ve toplu iş sözleşmeleriyle kazanılan haklardan yararlanamayacakları belirtilmektedir. Uygulamanın teşvik edilme sürecinde sözleşmeli personele memur ücretlerinin iki katı ücret ödenmiştir. Statü değiştirme eğilimi 1988 yılına kadar sözleşmeli personel yönünde olurken, 1990 yılından itibaren eğilim tersine dönmüş ve memur statüsüne geçen kamu çalışanlarının sayısı artmıştır. Sallan Gül, *Sosyal Devlet Bitti.., a.g.e.,* s. 289.

⁶¹⁶ Sallan Gül, *Sosyal Devlet Bitti.., a.g.e.,* s. 290.

⁶¹⁷ Kepenek, 1990, s. 220.

⁶¹⁸ DPT, *Ekonomik ve Sosyal Göstergeler 1950-2003*, DPT Yayını, 2004, s. 165.

⁶¹⁹ Sallan Gül, *Sosyal Devlet Bitti.., a.g.e.,* s. 293; Kara, 2004, *a.g.e.,* s. 238.

*“Sosyal Sigortalar Kurumu ile üniversite hastaneleri arasında işbirliği sağlanacak, birbirlerini takviye eden bir anlayışla çalışmalar sürdürülecek; Devlet ve Sigorta Hastanelerinin yükünü hafifletmek ve daha iyi hizmet verebilmelerini temin etmek için, bu kuruluşlar dışında çalışan doktor ve sağlık personelinin belirli esaslar dahilinden faydalanılacaktır. Devletin yapacağı hizmet ve faaliyetlere ek olarak, özel sağlık kuruluşların kurulması teşvik edilecektir.”*⁶²⁰

1980 yılında bütçeden sağlığa ayrılan pay yüzde 4,2 iken, 1983 yılında 2,7’ye düşmüş ve 1983-1988 yılları arasında bu pay yüzde 2-3 arasında değişmiştir. Bu pay, 1989’da %3,8, 1999’da %2,8, 2000’de %2,3 ve 2003’te %2,5 düzeylerinde gerçekleşmiştir.⁶²¹ Buna karşın, bu yıllar arasında sosyal güvenlik şemsiyesi içinde sağlık hizmetlerinden yararlanan sigortalı ve bağımlıların sayısı ise artmaya devam etmiştir. Sağlık alanında kamu yatırımları azalırken, özel sektör yatırımcılığı artmış ve özel sağlık sektörünün gelişmesi desteklenmiştir. Sağlık alanında kamu fonlarının çeşitli biçimlerde özel sektöre aktarılması şeklinde bir özelleştirme süreci yaşanmıştır.⁶²² Böylelikle, sağlık sektörü Türkiye’de yeni liberal politikalardan en çok etkilenen ve özel sektörünün en çok geliştiği alanlardan biri olmuştur.⁶²³

1980 sonrasında konut sorunu ise, 1984 yılından itibaren, özellikle de Kalkınma Planları çerçevesinde desteklenmesi gereken yatırım alanlarından biri olarak ele alınmıştır. Devlet, çoğu kez konut üretimine doğrudan katılmamış, konut kredileri ve vergi muafiyetleri yoluyla bu alanı desteklemiştir. Bu amaçla, Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planında (1984-1989) konut sorunu iki grupta ele alınmıştır. İlk grup, konut yatırımlarında özel sektörün ve orta ve üst gelir gruplarında yer alan kişilerin konut kredileri yoluyla desteklenmesini içermiştir. Bu amaçla 1984 yılında bütçe dışı kaynaklarla bir Toplu Konut Fonu oluşturulmuş ve konut kesiminde özelleştirme politikaları benimsenmiştir. 2982 sayılı kanun ile özel sektör, 1984-1988 tarihleri arasında yeni konut yapımının teşviki için, devlet ve yerel yönetim vergilerinden muaf tutulmuştur.

İkinci grup, dar gelirlilerin konut sorununun gecekondulaşmaya göz yumulması şeklindeki çözümüne dayanmaktadır. Konut açığının kapatılmasında geçmişte olduğu

⁶²⁰ Bkz. Dağlı ve Aktürk, 1988, *a.g.e.*, s. 60.

⁶²¹ DPT, *Ekonomik ve Sosyal Göstergeler*, *a.g.e.*, s. 160.

⁶²² Ata Soyer, “Türkiye’de Sağlıkta Özelleştirme”, *Birikim Dergisi*, Şubat 1995, S. 70: 40-53, s. 41-44.

⁶²³ Sallan Gül, *Sosyal Devlet Bitti..*, *a.g.e.*, s. 294

gibi, gecekondular önemli bir işlev üstlenmeye devam etmiştir.⁶²⁴ Bu dönemde, bir yandan dar gelirli mülkiyet sahibi olma yönünde desteklenmiş, diğer yandan da, oy depoları olarak görülen büyük bir kitlenin konut sorunu kendiliğinden çözüme bırakılmıştır. Dar gelirli konut sorununu, belediyelerce arsa tahsis yöntemiyle çözüleceği ileri sürülmüştür.⁶²⁵ Bu politikalar çerçevesinde 1985 yılından itibaren sabit sermaye yatırımları içinde konut yatırımlarında yükselme görülmüştür. Konut yatırımlarının GSMH içindeki payı, 1984 yılında toplam yüzde 7.4 iken, özel sektörün payı yüzde 2.7 olarak gerçekleşmiştir. 1985'te aynı oran yüzde 8.4'e yükselmiş ve özel sektörün payı da artarak 3.5'e çıkmıştır. 1986'da ise bu oran yüzde 9.6'ya çıkmış ve özel sektör payı da yüzde 3.5 olarak sabit kalmıştır.⁶²⁶

1987 genel seçimleri öncesinde izlenen politikalarla, çoğunluğu gecekondularda ya da kentin varoşlarında yaşayan seçmen grubu, orta sınıf olarak nitelendirilmiş ve onlara yönelik bir seçim stratejisi izlenerek, toplu konut kapsamına bu grup da dahil edilmiştir. 1984-1986 yılları arasında orta ve üst gelir gruplarına yönelik konut kredisi veren Toplu Konut Fonu, işçilere ve devlet memurlarına yönelik yeni bir program başlatmıştır.⁶²⁷ Dar gelirli konut kredileri bakımından daha önce sigortalılarına konut kredisi veren Bağ-Kur, 1986 yılından itibaren kredileri kesmiştir. SSK ise, 1980-1988 yılları arasında sigortalılarından 70 bin kişiye, OYAK 40 bin kişiye konut kredisi vermiştir. Ayrıca, 1986 yılında çıkarılan 3320 sayılı kanun ile kamu ve özel sektör işverenleri, çalışanlarının konut sorunlarının çözümüne katkıda bulunmakla sorumlu tutulmuşlardır. Ancak, bu tür kredi ya da işveren katkıları çok düşük miktarlarda kalmıştır. Konut kredisine başvuracak kişilerin gelir düzeylerinin düşük olması nedeniyle geri ödeme güvencesinden yoksun olmaları, yüksek enflasyon, gelir dağılımındaki adaletsizlik⁶²⁸ gibi etkenler, yapısal ve makroekonomik önlemler alınmadıkça bu tür konut politikalarının şansını azaltmıştır.⁶²⁹

⁶²⁴ Keleş, *a.g.m.*, s. 65.

⁶²⁵ Sallan Gül, *Sosyal Devlet Bitti..*, *a.g.e.*, 294-295.

⁶²⁶ TÜSİAD, *1987 Yılına Girerken Türk Ekonomisi*, TÜSİAD, İstanbul, 1987, s. 8.; Çavdar'a göre, bu dönemde ihaleler yoluyla bazı firmalar kayırlmıştır. Hatta konut sorununun çözümü için kurulan Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı binası bile özel sektörden kiralanmıştır. Bkz. Çavdar, 1992, *a.g.e.*, s. 231.

⁶²⁷ Sallan Gül, *Sosyal Devlet Bitti..*, *a.g.e.*, s. 296.; Keleş, *a.g.m.*, s. 83. Kredi başvurularında SSK'lıların en az 1,800 gün (beş yıl) ve devlet memurlarının da en az 10 yıl çalışmaları koşulu aranmıştır. Bkz. Keleş, *a.g.m.*, s. 84.

⁶²⁸ 1988 yılında nüfusun yüzde 20'si GSMH'nin yüzde 57'sini alırken, geri kalan yüzde 80'lik grup gelirin yüzde 43'ünü paylaşmıştır. Keleş, *a.g.m.*, s. 85.

⁶²⁹ Sallan Gül, *Sosyal Devlet Bitti..*, *a.g.e.*, s. 296.

Türkiye’de sosyal güvenlik ile sosyal yardım ve hizmetler, önemli sosyal politika alanlarıdır. 1982 Anayasası’nı izleyen yılların başından itibaren kamu kesiminde çalışan sivil ve askeri personele yönelik tazminat niteliğindeki ödemeler, 1983 yılında sosyal yardım hizmetlerini tek çatı altında toplamayı amaçlayan “Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu-SHÇEK”in yeniden düzenlenmesi bu alandaki önemli gelişmelerdir. 1983 yılında yürürlüğe giren 2925 sayılı “Tarımda Kendi Adına ve Hesabına Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kanunu” ve 2926 sayılı “Tarım İşçileri Sosyal Sigortalar Kanunu” tarım kesiminde çalışanlara da sosyal güvenlik sağlamayı hedeflemiştir. 7 Kasım 1980’de, 1968 tarihli Avrupa Güvenlik Kodu’nun onaylanması, 1965 tarihli Avrupa Sosyal Güvenlik Şartı’nın 14 Ekim 1989’da onaylanarak 24 Aralık 1989’da yürürlüğe girmesi sosyal güvenlikle ilgili olarak bu dönemdeki önemli gelişmelerdir.⁶³⁰

1980 sonrasında, bu alandaki ilk düzenlemeler yine Özal döneminde 1983 ve 1984 yıllarında çıkarılan bir dizi yönetmeliklerle gerçekleştirilmiştir. 1983 tarihli 2828 sayılı kanunla tüm sosyal yardımlar tek elde toplanmıştır. SHÇEK önce Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı’na bağlanmış; 1989 yılında ise, 356 sayılı kanun hükmünde kararname ile Başbakanlığa bağlanmıştır. Ayrıca, 1983 yılında sosyal güvenlik kurumlarından hiçbir geliri olmayan ve muhtaç durumda olanlara aylık bağlanmasına ilişkin 1976’da çıkarılan 2022 sayılı kanunda da değişiklikler yapılmıştır. Bu kanunla “muhtaçlığın ispatlanması” yönünde şartlar getirilmiştir. Yerel belediye ve muhtarlardan alınacak belgelerle muhtaçlığın yerel düzeyde belirlenmesi kararlaştırılmış ve denetimi de ilgili kuruluşların taşra birimlerine bırakılmıştır.⁶³¹ 1992 yılında yapılan bir değişiklikle de muhtaçlığın il veya ilçe idare heyetlerinden alınacak belgeyle kanıtlanması koşulu getirilmiştir.⁶³² Başladığı dönemde söz konusu yardım, asgari ücretin yaklaşık yarısı düzeyinde iken, sonraki yıllarda yardım miktarları yeterli düzeyde arttırılmamıştır. 2022 sayılı Kanun kapsamındaki yaşlı yoksulların sayısı artarken, yaşlılara verilen aylıkların oranı, 1987 yılı sonunda asgari ücretin yüzde 8’ine kadar düşmüştür.⁶³³

⁶³⁰ Kaya (2009), *a.g.t.*, s. 64-65.

⁶³¹ Sallan Gül, *Sosyal Devlet Bitti...*, *a.g.e.*, s. 297.

⁶³² Güzel ve Okur, *a.g.e.*, s. 587.

⁶³³ Sallan Gül, *Sosyal Devlet Bitti...*, *a.g.e.*, s. 297.

1980 sonrası dönemde, “vergi iadesi”, kamu çalışanları için çok cüz’i miktarlarda olan “çalışmayan eşe yönelik aile yardımı” ve “çocuk yardımı” programı gibi uygulamalar da söz konusu olmuştur.⁶³⁴

Sosyal yardımlara bütçe içinde ayrılan pay 1980-1989 yılları arasında yüzde 0,5-0,6 arasında değişmiştir. Bu alanda iyileştirmeye 1986 yılı sonunda, genel seçimler öncesinde gidilmiş ve bütçe dışı kaynakla finanse edilen yeni bir sisteme geçilmiştir. 1986 yılı sonunda çıkarılan ve sosyal yardım alanındaki önemli gelişmelerden biri olan 3294 sayılı “Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu”⁶³⁵ ile; muhtaç durumda bulunan vatandaşlara yardım etmek, sosyal adaleti pekiştirici tedbirler almak, adil bir gelir dağılımı sağlamak ve sosyal yardımlaşma ve dayanışmayı güçlendirmek amaçlanmıştır. Bunun için Başbakanlığa bağlı “Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu”⁶³⁶ kurulmuştur. Ancak fon sistemi bütçe dışı para-kaynak kullanmanın bir yolu olarak görülmüş ve hükümet harcamalarını meclis ya da bürokratik denetim dışında bırakması açısından eleştirilere maruz kalmıştır.⁶³⁷

Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu’nun faaliyetleri, kurulduğu 1986 yılından 2004 yılı sonuna kadar, Başbakanlık bünyesinde faaliyet gösteren bir “Genel Sekreterlik” tarafından yürütülmüştür. 01.12.2004 tarihli ve 5263 sayılı Kanunla Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü kurulmuştur.

Genel Müdürlük, taşradaki sosyal yardım faaliyetlerini ülke genelinde tüm il ve ilçe bazında oluşturulmuş toplam 973 adet Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı (SYDV) aracılığıyla gerçekleştirmektedir. Söz konusu Vakıflar, 3294 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu’nun amacına uygun çalışmalar yapmak

⁶³⁴ Sallan Gül, *Sosyal Devlet Bitti...*, a.g.e., s. 292; Kara, 2004, a.g.e., s. 240; Boratav’a göre, “ücretliye vergi iadesi”, “fak-fuk-fon (fakir fukara fonu)” gibi uygulamalar, kentli yoksul kitlelerin sorunlarının çözümünü işgücü piyasasının dışına taşıyan yenilikler olarak da adlandırılabilir. Bkz. Boratav (2009), a.g.e., s. 153.

⁶³⁵ 14.06.1986/19134, Resmi Gazete.

⁶³⁶ Fon kısaca Fak-Fuk-Fon olarak da adlandırılmıştır. 1980’li yıllarla birlikte, kamu gelirlerine fon gelirleri de eklenmiş ve Özal döneminde fon gelirleri diğer bütçe gelirlerinden çok büyük oranlarda artış göstermiştir. 1985 yılı bütçesinde genel bütçe gelirleri bir önceki yıla göre yüzde 55.5 artarken, vergi gelirleri yüzde 44. 9 artmış, fon gelirleri ise yüzde 126 oranında artış göstermiştir. Bkz. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, 1985 Yılı Mali Bütçe Gerekçesi, 1985, s. 11.

⁶³⁷ Sallan Gül, *Sosyal Devlet Bitti...*, a.g.e., s. 297-298. Fon gelirlerinin önemli bir kısmının amaç dışında kullanıldığına dair bkz. Fikret Başkaya ve Ömer Leventoğlu, *Rant ve Savaş Kışkacında Türkiye Ekonomisi*, Özgür Üniversite Kitaplığı No:19, Güncel Sorunlar Dizisi 12, Öteki Yayınevi, Ankara, 1998; Songül Sallan Gül, “Türkiye’de Yoksulluk ve Yoksullukla Mücadelenin Sosyolojik Boyutları: Göreliden Mutlak Yoksulluğa”, *Yoksulluk, Şiddet ve İnsan Hakları*, Der. Yasemin Özdek, TODAİE, İnsan Hakları Araştırma ve Derleme Merkezi, Ankara, 2002; Korkut Boratav, *Türkiye’de Sosyal Sınıflar ve Bölüşüm*, Gerçek Yayınevi, İstanbul, 1991, s. 117.

ve ihtiyaç sahibi kimselere yardım yapmakla görevlendirilmişlerdir. Bu kapsamda anılan yasanın 7nci maddesi uyarınca, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonunda toplanan kaynağın ülke çapında ihtiyaç sahibi vatandaşlara nakdi ve aynı olarak dağıtılması Vakıflar tarafından yapılmaktadır. Vakıfların yürütme organı olan Mütevelli Heyetlerinin yönetim modeli esasına göre kamu görevlileri, yerel yönetim temsilcileri, STK temsilcileri ve hayırsever vatandaşlardan oluşmaktadır. Vakıfların kurulu bulunduğu yerin Mülki İdare Amirleri Vakfın tabi başkanı olup, Mütevelli Heyeti illerde; Belediye Başkanı, Defterdar, İl Milli Eğitim Müdürü, İl Sağlık Müdürü, İl Tarım Müdürü, İl Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Müdürü ve İl Müftüsünden oluşmaktadır. İlçelerde ise; Belediye Başkanı, Mal Müdürü, İlçe Milli Eğitim Müdürü, Sağlık Bakanlığının İlçe Üst Görevlisi varsa İlçe Tarım Müdürü ve İlçe Müftüsü Vakfın Mütevelli Heyetini teşkil etmektedir. Ayrıca gerek il gerekse ilçelerde her faaliyet dönemi için; Köy ve Mahalle Muhtarlarının kendi aralarından seçecekleri birer muhtar üye, ilde/ilçede kurulu ve 3294 sayılı Kanunda belirtilen amaçlara uygun faaliyette bulunan Sivil Toplum Kuruluş yöneticilerinin kendi aralarından seçecekleri temsilci (ilde 2, ilçede 1 temsilci) ve hayırsever vatandaşlar arasından İl Genel Meclisinin seçeceği iki kişi Vakıfların Mütevelli Heyetinde görev almaktadır. SYDGM'nin SYD Vakıfları eliyle yürüttüğü sosyal yardımlar eğitimden sağlığa, gıda yardımından yakacak yardımına kadar pek çok alanı kapsamaktadır. Ayrıca, ihtiyaç sahibi vatandaşların kendi ayakları üzerinde durması amacıyla yönelik olarak sosyal proje destekleri de bu kurum tarafından verilmektedir. Bu projeler, hayvancılık, istihdam eğitimi, geçici istihdam, iş yeri açma ve tarım gibi pek çok alandan oluşmaktadır. Vakıfların cari harcamaları ile ekonomik ve sosyal yoksunluk içinde bulunan vatandaşlarımızın temel ihtiyaçlarının yerinde karşılanmasına dair çeşitli sosyal yardımların yapılması amacıyla il/ilçe SYD Vakıflarına, Fon'dan her ay periyodik olarak kaynak aktarılmaktadır.⁶³⁸

1992 yılında 3816 sayılı “ödeme gücü olmayan vatandaşların tedavi giderlerinin yeşil kart verilerek devlet tarafından karşılanması hakkında kanun” ile, genel sağlık sigortası yürürlüğe girene kadar muhtaç vatandaşların sağlık giderlerinin devlet tarafından karşılanması esası kabul edilmiştir. Kanun, “ödeme gücü olmayan vatandaş” kavramını, “hiçbir sosyal güvenlik kurumunun güvencesi altında bulunmayan ve bu

⁶³⁸ Kaya (2009), *a.g.t.*, s. 71-72; SYDGM, *Stratejik Plan 2009- 2013*, İsmat Matbaacılık, Ankara, 2008, s. 41-47.

Kanunun öngördüğü usul ve esaslar çerçevesinde belirlenecek aylık geliri veya aile içindeki gelir payı 1475 sayılı İş Kanununa göre belirlenen asgari ücretin vergi ve sosyal primi dışındaki miktarının 1/3'ünden az olan"lar şeklinde tanımlamış; böylece "yoksulluk" kavramına belli bir tanım çerçevesi oluşturmuştur.⁶³⁹

AKP hükümeti döneminde ise, "Kamu Yönetimi Reformu" adıyla önemli bir girişim söz konusu olmuştur. Kamu yönetiminin yeniden yapılanmasında, daha katılımcı, daha saydam, daha hesap verebilir ve insan hak ve özgürlüklerine saygılı bir kamu yönetimi ile; kamu hizmetlerinin adil, etkili ve verimli, süratli, kaliteli sunumunun amaçlandığı açıklanmıştır.⁶⁴⁰ Kamu yönetimi reformuna bir omurga sağlamak üzere biçimlendirildiği anlaşılan "Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı"nın⁶⁴¹ kilit gösterge konumundaki hükümleri, sosyal devlet anlayışını yakından ilgilendiren düzenlemeler içermektedir. Tasarının 5. maddesinin 1.bendine göre, "*Kamu kurum ve kuruluşları, kanunlarla kendilerine açıkça görev olarak verilmeyen ve kuruluşun amacıyla doğrudan ilgili olmayan alanlarda işletme kuramaz, mal ve hizmet üretimi yapamaz, bu amaçla personel, bina, araç, gereç ve kaynak tahsis edemez.*" Bu hükmün, hizmet üretimini kamu kurum ve kuruluşları için istisnai bir duruma dönüştürme amacı taşıdığını söylemek mümkündür. Söz konusu hükmü 11. madde tamamlamaktadır; bu maddeye göre, "*...merkezi idare ile mahalli idareler, kendilerine ait hizmetlerden kanunlarda öngörülenleri, ilgileri itibariyle üniversitelere, noterlere, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarına, hizmet birliklerine, özel sektöre ve alanında uzmanlaşmış sivil toplum örgütlerine gördürebilirler.*" Böylece, kamu kurum ve kuruluşları için istisnaya dönüştürülen kamu hizmetleri alanından, temelde piyasa lehine olmak üzere feragat edilmek istendiği sonucu çıkarılabilmektedir.⁶⁴²

Bu süreç, kamu hizmetlerini ticarileştiren ve kamu hizmetini "devletin asli fonksiyonları"na çekme amacı taşıyan bir anlayış ortaya koymaktadır. Öte yandan, aynı yasa tasarısıyla kamuda "kadro şartına bağlı olmaksızın sözleşmeli statüde istihdam" türü ön plana çıkarılmakta, ayrıca "memurlar ve diğer kamu görevlileri" için performans

⁶³⁹ Günal, *a.g.t.*, s. 102; Ayşe Buğra, "Türkiye'de Sağ ve Sosyal Politika", *Toplum ve Bilim Dergisi*, 2006, Sayı: 106, ss. 43-67.

⁶⁴⁰ T.C. Başbakanlık, *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma 1: Değişimin Yönetimi için Yönetimde Değişim*, 2003, s. 137-138.

⁶⁴¹ Söz konusu tasarı, 15.07.2004 tarihinde "Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun" adıyla kabul edilmiş, ancak cumhurbaşkanı, 5227 sayılı söz konusu yasayı yirmi iki maddesi tekrar görüşülmek üzere 03.08.2004 tarihinde meclise iade etmiştir.

⁶⁴² Kara, 2004, *a.g.e.*, s. 243-244.

ölçütlerine göre değerlendirilme hükmüne bağlanmaktadır (m.46). Böylelikle esnek istihdama⁶⁴³ kamuda da ağırlık verilmek istendiği görülmektedir. Dolayısıyla, sosyal devlet anlayışından uzaklaşma sürecinin sürdüğü ve yeni muhafazakar bir sosyal refah anlayışından yana duruş sergilendiği söylenebilir.⁶⁴⁴

Bu kanun tasarısı yasalaşmamıştır. Ancak, kanunun öngördüğü düzenlemeler daha sonra başta yerel yönetimler ve bölgesel kalkınma idareleri ve ajansları ile ilgili düzenlemeler olmak üzere diğer yasalarla hayata geçirilmiştir.

Türkiye, 1999 yılında AB'ye aday ülke statüsü kazanmasından ve sonrasında müzakere sürecine girmesinden bu yana, her alanda olduğu gibi sosyal politika alanında da uyum politikalarını devreye sokmuş ve AB'yle ilişkileri sosyal politika alanında ciddi bir zihniyet değişikliğini de gündeme getirmiştir. İlk değişim, sosyal güvenlik alanında bütüncül bir sistemin getirilmesi sürecinde yaşanmıştır. Öncelikle, kayıt dışı ekonominin etkisiyle birlikte, buralarda çalışan geniş bir kesimin sosyal güvenlik olanağından yoksun kalması ve bunun nedenlerinden biri olarak denetim eksikliği sürecin en önemli sorunlarından biri haline gelmiştir. Bu sorunları hafifletmek/ortadan kaldırmak, sosyal güvenlik sisteminin dengelerini kurmak ve kurumsal etkinliği sağlamak amacıyla bir dizi yasalaştırma ve organizasyon çabasına girilmiştir. Bu sürecin ilk aşaması, 1999 yılında çıkarılan 4447 sayılı Kanun olmuştur. Bu kanunla, prim oranlarının ve prim ödenecek gün sayısının artırılması, emeklilik yaşının yükseltilmesi gibi kısa vadede sistemin gelirlerini artırmaya, buna karşılık giderlerini azaltmaya yönelik düzenlemeler getirilmiştir. Yasanın 2000 yılında yürürlüğe giren ve Türk sosyal güvenlik sisteminin önemli bir eksikliğini gideren işsizlik sigortasıyla ilgili hükümleri ise bizatihi olumlu bir gelişme olmakla birlikte, yararlanma koşullarının ağırlığı ve sağlanan ödeneklerin sınırlılığı düşünüldüğünde, ancak bir başlangıç olarak değerlendirilebilir. Türkiye'de işsizliğin ulaşmış olduğu boyutlar, kuşkusuz bu hükümlerin uygulanma koşullarını da olumsuz yönde etkilemiştir.⁶⁴⁵ 21 Ocak 1946 tarih ve 4837 sayılı Kanunla istihdam hizmetleri vermekle görevli bir kamu kurumu olarak Çalışma Bakanlığı'na bağlı olarak kurulan İş ve İşçi Bulma Kurumu ise, önce 31.10.2000 tarih ve 617 sayılı KHK, daha sonra 5.7.2003 tarih ve 4904 sayılı Kanunla

⁶⁴³ 10.06.2003 tarih ve 4857 sayılı yeni İş Kanunu'yla "esnek istihdam" yolunda önemli adımlar atılmış bulunmaktadır.

⁶⁴⁴ Kara, 2004, *a.g.e.*, s. 244-245.

⁶⁴⁵ Günal, *a.g.t.*, s. 103-104; Makal, 2007, *a.g.m.*, s. 534-535.

Türkiye İş Kurumu (İŞKUR) adıyla faaliyetlerine devam etmiştir. İŞKUR'un bir sosyal sigorta kurumu olarak kabul edilmesi, aktif istihdam piyasasının düzenlenmesi ile ilgili görevlerinin yanı sıra 4447 sayılı Kanunla hayata geçirilen işsizlik sigortasının yürütülmesinden sorumlu olmasındandır.⁶⁴⁶

Reform sürecinin ikinci aşaması ise orta ve uzun vadeli önlemleri içermektedir. Bunların ilki 2001 yılında yürürlüğe giren Bireysel Emeklilik Tasarruf ve Yatırım Sistemi Kanunu ile getirilen bireysel emeklilik sistemidir. Gönüllü katılımı esas alan ve çalışmaya bağlı olmayan sistemin amacı, bireylere yaşlılıklarında ek gelir sağlamak ve ekonomiye uzun vadeli kaynak sağlayarak istihdamı artırmak olarak ifade edilmiştir. Sosyal güvenlik konusundaki yeni oluşum sürecinin en önemli ve nihai iki adımı ise 2006 yılında atılmıştır. Çıkarılan iki yasa ile farklı çalışma statülerinde bulunan ve bugüne kadar değişik sosyal güvenlik kurumlarının kapsamına giren kişilerin durumu, gerek kurumlar gerekse sağlanan hizmetler açısından norm ve standart birliği sağlayacak bir çerçevede yeniden düzenlenmektedir. Bu bağlamda bir taraftan 20 Mayıs 2006 tarihinde yürürlüğe giren 5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu ile Sosyal Sigortalar Kurumu, Emekli Sandığı ve Bağ-Kur kurumsal anlamda Sosyal Güvenlik Kurumu tüzel kişiliği ve tek çatı altında birleştirilmiştir. Diğer taraftan 31 Mayıs 2006 tarihine kabul edilen 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ile sosyal güvenlik mevzuatı yeniden yapılandırılarak uyumlaştırılmaya çalışılmış, bu çerçevede sigortalıların emekliliğe hak kazanma koşulları yeniden düzenlenmiştir.⁶⁴⁷

AB'nin özellikle sosyal yardım ve hizmetler açısından önem kazanan “yoksulluk ve sosyal dışlanma ile mücadele” misyonu çerçevesinde ve küresel ve ulusal gelişmelerin de etkisiyle, “yoksulluk”, Türkiye'nin de sıcak gündem maddelerinden biri haline gelmiştir. Bu bağlamda, Avrupa Birliği'ne uyum sürecinin bir parçası olarak Türkiye, bir Sosyal İçerme Belgesi (Joint Inclusion Memorandum) hazırlamaya başlamıştır. Bu belgenin hazırlık sürecinin Türkiye'deki sosyal politikaya en önemli katkısı, yoksulluğu bütün boyutlarıyla görünür kılmak olmuştur. Bir yandan dışlanmanın boyutları ortaya çıkarken, bir yandan da sosyal içermeye yönelik politikalar oluşturulmaya başlanmıştır.⁶⁴⁸ Ayrıca, 2000'li yıllarda AB'nin etkisiyle de sosyal

⁶⁴⁶ Yusuf Alper, Çağaçan Değer, Serdar Sayan, *2050'ye Doğru Nüfusbilim ve Yönetim: Sosyal Güvenlik (Emeklilik) Sistemine Bakış*, TÜSİAD, Yayın no: TÜSİAD-T/2012-11/535, Kasım 2012, s. 54-55.

⁶⁴⁷ Günal, *a.g.t.*, s. 103-104; Makal, 2007, *a.g.m.*, s. 534-535.

⁶⁴⁸ Günal, *a.g.t.*, s. 104; Buğra, *Kapitalizm, Yoksulluk ve Türkiye'de Sosyal Politika*, s. 221.

politika yeni bir çehre kazanmıştır. Özellikle, 2001 krizinin su yüzüne çıkardığı yeni yoksulluk gerçeğine bağlı olarak devletin yoksullukla mücadelede, ekonomik gelişmeye ve istihdam yaratmaya yönelik iktisadi önlemler dışında, ciddi bir rol oynaması gerektiğinin tartışılmaz bir biçimde gündeme geldiği dönemde, özellikle 2002 yılından itibaren devletin sosyal yardım konusunda ciddi bir rol oynaması gerektiğinin farkına varılmasından kaynaklanan farklı bir tür yaklaşım yer almaya başlamıştır. Dolayısıyla, Türkiye'nin formel sosyal güvenlik sisteminin bütün vatandaşları kapsayacak biçimde dönüştürülmesi gereğini gündeme getiren yeni bir sosyal politika anlayışı da ortaya çıkmıştır.⁶⁴⁹

Primsiz ödemeler olarak adlandırılan sosyal yardım ve hizmetlerin yürütülmesi ile ilgili olarak faaliyet gösteren çok sayıda kurum 3.6.2011 tarih ve 633 sayılı KHK ile oluşturulan Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı⁶⁵⁰ (ASPB) ile yeniden yapılandırılma sürecine girmiştir. Türkiye'de sosyal hizmetler ve yardımlara ilişkin politika ve stratejiler geliştirmek ve uygulamakla görevlendirilen bakanlık daha önce çeşitli bakanlıklara bağlı olarak faaliyet gösteren sosyal yardım ve hizmet kuruluşlarını bünyesine almıştır. Sosyal yardımlar ve hizmetler, bakanlık bünyesinde birer genel müdürlük olarak teşkilatlanan; Aile ve Toplum Hizmetleri Genel Müdürlüğü, Çocuk Hizmetleri Genel Müdürlüğü, Kadının Statüsü Genel Müdürlüğü, Özürlü ve Yaşlı Hizmetleri Genel Müdürlüğü, Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü tarafından yerine getirilecektir. Bu yapılanma içinde en radikal değişiklikler, Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu'nun faaliyetlerine son verilerek iki ayrı genel müdürlük olarak bakanlık bünyesi içinde teşkilatlanması ve Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu'nun yerine Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü'nün oluşturulması ile gerçekleştirilmiştir. Benzer şekilde Özürlüler İdaresi Başkanlığı'nın da faaliyetlerine son verilerek bakanlık bünyesi içinde bu amaçla faaliyet gösteren Özürlü ve Yaşlı Hizmetler Genel Müdürlüğü oluşturulmuştur.⁶⁵¹

Ayrıca, AKP hükümeti döneminde, eğitim ve sağlık alanlarında da önemli reformlar gerçekleştirilmiştir. Ancak bu reformlar, çalışmanın ilgili bölümünde (beşinci bölüm) ayrıca ele alındığından dolayı burada yer verilmemiştir.

⁶⁴⁹ Günel, *a.g.t.*, s. 104-105;

⁶⁵⁰ 3.6.2011 tarih ve 633 sayılı KHK ile oluşturulan Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı bütün sosyal yardım ve hizmetlerden sorumlu kamu birimi olarak görevlendirilmiştir.

⁶⁵¹ Alper, *Değer ve Sayan, a.g.e.*, s. 55.

Bütün bu olumlu gelişmelere rağmen, Türkiye'nin sosyal politikasının, özellikle sosyal yardım ve hizmet ayağının daha birçok reforma ihtiyacı vardır. Bu durum iç ve dış olmak üzere iki etmenle açıklanabilir. İç etkenler, işsizlik oranının yüksekliği, kayıt dışı ekonominin ağırlığı, kişi başına gelir/ücret düzeyinin düşüklüğü ve gelir dağılımındaki eşitsizlik; dış etkenler ise AB'nin konuya ilişkin reform istekleridir. Bilhassa 2001 ve 2003 Katılım Ortaklığı Belgeleri ve 1998 yılından beri yayımlanan ilerleme raporları sosyal haklar alanında son derece detaylı eleştiri ve önerilere yer vermektedir. AB İlerleme Raporlarında, Türkiye'nin sosyo-ekonomik durumuna ilişkin gözlemler ve bu gözlemler ışığında, Türkiye'den sosyal politika alanına ilişkin yapması istenen düzenlemeler şu şekilde belirtilebilir:⁶⁵²

- Tüm düzeylerde özgür ve sahici bir sosyal diyalogun şartlarını oluşturmak için bir öncelik olarak daha fazla ilerleme sağlanmalıdır.
- Çocuk işçiliği, özellikle devam eden ekonomik bunalımda, yaygınlığını korumakta ve önemli bir endişe konusu olmaya devam etmektedir.
- Kadınlar ve erkekler için eşit muamele alanında, Türkiye, müktesebat ile uyumlaştırma çabalarını arttırmalıdır.
- Antlaşma'nın 136'ncı maddesinde öngörüldüğü gibi, sosyal dışlanmaya karşı mücadele, AB sosyal politikasının bir parçasıdır. Lizbon ve Nice AB Konseylerinde kararlaştırıldığı gibi, sosyal dışlanmayla mücadele politikaları, AB düzeyinde ortaklaşa kabul edilen amaçları ulusal eylem planlarıyla birleştirmektedir. Sosyal içermenin geliştirilmesini öngören Birlik hedefleri ulusal politikalara dahil edilmelidir.
- Sosyal güvenlik ağını güçlendirirken, sosyal güvenlik sistemi reformunu mali anlamda sürdürülebilir kılmak üzere sağlamlaştırmak suretiyle, sosyal korunma daha da geliştirilmelidir.

⁶⁵² Günal, *a.g.t.*, s. 106.

3. ANAYASALARDA SOSYAL DEVLET

3.1. 1924 Anayasası'nın Sosyal Normlar Açısından İncelenmesi

Cumhuriyetin sistemli ilk anayasası 1924 tarihinde kabul edilmiştir. 1924 Anayasası, dönemin de etkisi ile doğal hukuk öğretisinin etkisi altında hazırlanmış bir anayasadır. Dolayısıyla, bu anayasada sosyal hak ve özgürlüklere yer verilmemiştir.⁶⁵³ 18. yüzyılda geliştirilen ve 1789 Fransız İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirisi ile somut ifadesini bulan doğal hukuk ile doğal hak ve ferdiyetçiliğin 1924 Anayasası'na da yansımış olduğu görülmektedir.⁶⁵⁴ Tanör'e göre, temel ruhu itibariyle hak ve özgürlüklerin felsefi kökeni ile sınırları konusunda doğal hukukçu, liberal (özgürlükçü) ve bireyci (ferdiyetçi) bir yaklaşımın egemen olduğu 1924 Anayasası'nda, devlet felsefesi sosyal değil, liberal ve bireyci olup, kişinin kendi yaşamını yine kendisinin düzeltmesi gerektiği inancına dayalıdır.⁶⁵⁵

Anayasa, hemen hemen kişi haklarının tamamına yer vermiştir. Kişi dokunulmazlığı, vicdan, düşünce, söz, yayım, seyahat, toplantı, dernek kurma (m. 70), hayat hakkı (m.71), tutuklama ve yakalamanın kanuniliği (m. 72), işkence, eziyet, müsadere ve angarya yasağı (m. 73), kanunda belirtilen istisnalar dışında el koyma ve kamulaştırma yasağı (m. 74), dini ve felsefi görüş, düşünce ve inançlarından dolayı kişinin kınanmaması, (m. 75), kanun çerçevesinde dini ayin ve törenler düzenleyebilme (m. 75), konut dokunulmazlığı (m. 71 ve 76), sansür yasağı (m. 77), seferberlik, sıkıyönetim ya da salgın hastalık halleri dışında seyahat hürriyetine engel olunmaması (m. 78), haberleşmenin gizliliği hakkı (m. 81), kanuni yargı yolu (m. 83).

Anayasa siyasi hakların bir kısmına da yer vermiştir. Her ne kadar bu alanda eksiklikler olsa da, hak kategorisi olarak bu grup haklar da anayasal listede yer almaktadır. Seçme - seçilme hakkı (m. 10, 11), dilekçe hakkı (m. 82), vatandaşlık hakkı (m. 88), vergi ödevi ve verginin kanuniliği ilkesi (m. 84, 85), kamu hizmetlerine girme hakkı (m. 92).⁶⁵⁶

Anayasa, Mülkiyet hakkı (m. 70), çalışma ve sözleşme yapma hürriyeti (m. 70, 79), ortaklık kurma hakkı (m. 70) gibi, bugün ekonomik haklar kataloğunda yer verilen

⁶⁵³ Orhan Aldıkaçtı, *Anayasa Hukukumuzun Gelişmesi ve 1961 Anayasası*, 3. Baskı, İstanbul, 1978, s. 64.

⁶⁵⁴ Münci Kapani, *Kamu Hürriyetleri*, 5. Baskı, Ankara: Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, 1976, s. 103.

⁶⁵⁵ Tanör, 1995, s. 258.

⁶⁵⁶ <http://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa24.htm>, (16.11.2010)

bazı hak ve hürriyetleri de saymıştır. Ancak devlete bu alanda herhangi bir pozitif edim yüklenmemiştir. Dolayısıyla, 1924 Anayasası'nın benimsediği devlet anlayışının, müdahaleci ve düzenleyici olmadığı, Anayasa'nın öngördüğü devlet felsefesinin ise, sosyal değil, liberal ve bireyci olduğu görülmektedir.⁶⁵⁷

1924 Anayasası'nda, sosyal güvenlik, grev, sendika, toplu iş sözleşmesi, sağlığın korunması gibi sosyal haklara hiç yer verilmediği görülmektedir. Anayasa'nın yapıldığı dönemde, savaştan yeni çıkmış bir ülke olarak ekonomik ve mali imkânları kısıtlılığı⁶⁵⁸, sosyal hakların klasik haklar kadar yaygın olmaması⁶⁵⁹ ve sosyal haklarla ilgili bir sınıf mücadelesinin söz konusu olmaması bu durumun nedenleri arasında sayılabilir.⁶⁶⁰

1924 Anayasası'nda devletin sosyal görev ve sorumluluklarını belirleyen açık hükümler bulunmamakla birlikte Anayasanın 80. ve 87. maddelerinde eğitim ve öğretimin parasız yapılması konusunda kanuni düzenlemeler yapılmıştır. Anayasa'da yer alan haklar arasında ekonomik ve sosyal hak olarak nitelendirilebilecek belki de tek hak, 87. maddede yer alan parasız ilköğretim hakkı ve zorunluluğudur.⁶⁶¹ Kimi değişikliklerle 1960'a kadar yürürlükte kalan bu anayasanın sosyal boyutu konusunda farklı yaklaşımlar vardır. Talas Anayasa'nın 2. maddesinde yer alan; halkçılık, devletçilik ve devrimcilik ilkelerini devletin niteliğini sosyal devlete doğru götüren üç ilke olarak değerlendirmektedir. Talas'a göre, örneğin halkçılık ilkesi devletin köylünün, özellikle de topraksız köylünün yanında yer almasını sağlayarak böyle bir işlev görmektedir. Anayasa'da geçen sözleşme, çalışma, toplanma ve dernek kurma hakları da, sosyal politika açısından önemli adımlardır ve bunlar "sosyal adalete yönelen çalışmaların sağlıklı araçlarıdır".⁶⁶²

Kara (2004) ise, 1937 yılında Anayasada yapılan bazı değişikliklerin sosyal refah sorunuyla dolaylı ilişkisinden söz etmektedir. Devletçilik ilkesinin uygulama alanında karşılık bulması, resmi ekonomi politikası olarak benimsenmesinin sosyal refah konusuyla ilgili bazı sonuçları söz konusudur. Bu politikayla devlet, hizmet ve mal üretiminde etkin bir özne olarak ekonomi alanına sokulmuştur. Halkçılık ilkesinin

⁶⁵⁷ Kara(2008), *a.g.t.*, s. 127; Tanör, 1995, s. 258.

⁶⁵⁸ Mustafa Erdoğan, *Modern Türkiye'de Anayasalar ve Siyasi Hayat*. Siyasal Kitabevi, Ankara, 1997, s. 63; Server Tanilli, *Devlet ve Demokrasi - Anayasa Hukukuna Giriş*, 3. Baskı, Say Yayınları, İstanbul 1988, s. 173.

⁶⁵⁹ Kapani, *a.g.e.*, s. 109.

⁶⁶⁰ Kara(2008), *a.g.t.*, s. 128

⁶⁶¹ Kantarcı, *a.g.m.*, s. 76.; Makal, 1999, s. 330.

⁶⁶² Talas, *Türkiye'nin Açıklamalı.., a.g.e.*, s. 64-65.

ise, ulus devletin kurumsallaştırılması sürecinde bir işlev üstlendiğini belirtmek gerekir. Bu ilke, tek parti döneminde sosyal soruna yaklaşımda egemen olan “sınıfsız kaynaşmış toplum” perspektifiyle birlikte değerlendirilmelidir. Bu açıdan bakıldığında halkçılık ilkesinin, ulus devleti kurumsallaştırma ve toplumu kaynaştırma amaçlarının güdümünde, sosyal refah alanına ilişkin kimi düzenlemelerde etkisinden söz edilebilir. Örneğin, 1930’lu ve 1940’lı yılların sanayileşme sürecinde, iktisadi devlet teşekkülleri çalışanlarına göreli olarak yüksek ücretler ve değişik sosyal olanakların sağlanmasında, döneme egemen olan paternalist halkçılık anlayışının etkilerinden söz edilebilmektedir; bununla birlikte, sosyal refah sorunuyla belirli ölçüde ilişkisinden söz edilebilecek olan halkçılık ve devletçilik ilkelerine, sosyal hakların gelişimine ve sosyal devletin oluşumuna doğrudan temel olabilecek bir açıklayıcılık atfetmek mümkün görünmemektedir.⁶⁶³

1937 değişiklikleriyle Anayasaya dahil edilen ve sosyal refah sorunuyla ilişkisinin kurulabileceği diğer bir husus, toprak reformuna ilişkindir. 74. maddeye eklenen fıkra, “*Çiftçiyi toprak sahibi yapmak ve ormanları Devlet tarafından idare etmek için istimlâk olunacak arazi ve ormanların istimlâk bedelleri ve bu bedellerin tediyesi sureti, mahsus kanunlarla tâyin olunur.*” hükmünü öngörmüştür. Toprak reformuna anayasal bir temel sağladığının ileri sürülebileceği bu hükme karşın, toprak reformu gerçekleşme zemini bulamamıştır.⁶⁶⁴

3.2. 1961 Anayasası’nın Sosyal Normlar Açısından İncelenmesi

Cumhuriyet tarihinde sosyal hakların gelişmesiyle ilgili en önemli dönüşüm 1961 Anayasası ile yaşanmıştır. 1961 Anayasası, temel hak ve özgürlüklere, 1924 Anayasasına oranla hem daha geniş, hem daha güvenceli bir yer vermiştir. Gerçekten 1961 Anayasasının en ileri yanlarından birisi de, klasik kişi hak ve özgürlükleri ile siyasal hakları genişletip güçlendirmesinin yanı sıra, sosyal hakları da düzenleyen ilk anayasa olmasıdır.⁶⁶⁵

27 Mayıs 1960 ihtilalinden sonra kurucu meclis tarafından hazırlanan⁶⁶⁶ 1961 Anayasasının 2.maddesinde, sosyal devlet ilkesi Cumhuriyetin nitelikleri arasında

⁶⁶³ Kara, 2004, *a.g.e.*, s. 216,217

⁶⁶⁴ Kara, 2004, *a.g.e.*, s. 217

⁶⁶⁵ Kara, 2008, *a.g.t.*, s. 128.

⁶⁶⁶ Sezer Ayan, “Siyasi Yapılanma Sürecinde 1961 ve 1982 Anayasası”, *C.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, Cilt 8, Sayı 2, 2007, s. 3.

sayılmıştır (m. 2). Bu maddeye göre, “*Türkiye Cumhuriyeti, insan haklarına ve başlangıçta belirtilen temel ilkelere dayanan, millî demokratik, lâik ve sosyal bir hukuk devletidir.*”⁶⁶⁷ Bu maddede ilk kez devletin nitelikleri içinde sosyal bir hukuk devleti sayılmış ve yine ilgili maddede insan haklarına dayanan ve demokratik denilerek sosyal devlet normu güçlendirilmiştir. Bu maddedeki sosyal devlet vurgusu devletin ekonomik hayata müdahale etmesinin ana kaynağı olmuş ve devleti yetkilendirmiştir.⁶⁶⁸

1961 Anayasasından sonra Anayasa Mahkemesi kurulmuş ve aldığı kararlarla sosyal devleti tanımlamaya çalışmıştır. Anayasa Mahkemesinin kararlarında sosyal devlet; sosyal refahı, sosyal güvenliği ve adaleti sağlayan devlet olarak tanımlanmıştır.⁶⁶⁹

Sosyal devlet ilkesi açısından 1961 Anayasasındaki gerekçesi, Türkiye Cumhuriyeti’nin sosyal bir devlet olduğu ve sosyal adalet ilkesine dayandığıdır.⁶⁷⁰ Sosyal devlet “*fertlere yalnız klasik hürriyetleri sağlamakla yetinmeyip, aynı zamanda onların insan gibi yaşamaları için zaruri olan maddi ihtiyaçlarının karşılanmasını kendisine vazife edinen devlettir*” biçiminde ifade edilmiştir.⁶⁷¹ Bunun yanında sosyal adalet ilkesine de yer verilmiştir. (başlangıç/5, m. 10/2 ve 41/1). 1924 Anayasası’nın aksine 1961 Anayasası sadece klasik hak ve özgürlükleri belirtmekle yetinmeyerek devletin sosyal bir hukuk devleti olduğunu da hüküm altına almıştır. Böylelikle devletin, sosyal adaleti sağlama yükümlülüğü 1961 Anayasası’nda güvence altına alınmıştır.⁶⁷²

1961 Anayasasında; halkçılık, devletçilik ve inkılâpçılık ilkelerine yer verilmemiş ve milli devlet, sosyal devlet ve hukuk devleti ifadeleri benimsenmiştir. Kuvvetler ayrılığı ilk kez benimsenmiştir. İşçilere ve kamu görevlilerine sendika kurma hakkı ile önceden izin almaksızın herkese dernek kurma hakkı tanınmıştır. Sosyal hak ve ödevler ilk defa sistematik olarak düzenlenmiştir. 1961 Anayasası insan haklarına dayalı devlet ilkesini benimsemiş, temel haklar genişletilmiş ve güçlendirilmiştir. Yasama organının haklar konusunda düzenleme yaparken sınırlı olacağı, hakların ve

⁶⁶⁷ <http://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa61.htm>, (22.02.2013)

⁶⁶⁸ Özcan, a.g.t., s. 92.

⁶⁶⁹ Zafer Üskül, “Anayasa Mahkemesi Kararlarında Sosyal Devlet Kavramı”, *Eskişehir İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Dergisi*, Cilt: 14, 1978, s. 242.; Alpar, a.g.ç.

⁶⁷⁰ M. Nihad Ay, *Cumhuriyet Türkiye’si’nde Sosyal Devletin Gelişmesi*, Ege Üniversitesi Matbaası, İzmir, 1993, s. 273.

⁶⁷¹ Mustafa Şentop, “Anayasa ve Sosyal Devlet”, Sosyal Politikalar Derneği, <http://www.sosyalpolitikalar.org/makaleler/sosyal-devlet/140-anayasa-ve-sosyal-devlet>, (23.01.2013)

⁶⁷² Aldıkaçtı, a.g.e., s. 204.

özgürlüklerin kanunla anayasanın özüne uygun sınırlandırılabilceğı ve bununla birlikte hakkın özüne dokunulmayacağı benimsenmiştir. Dolayısıyla, 1961 Anayasası'nın en özgürlükçü anayasa olduğı kabul edilmektedir.⁶⁷³

1961 Anayasasında birinci bölümde temel hak ve özgürlüklere ilişkin genel hükümler, ikinci bölümde kişilerin hak ve ödevleri, üçüncü bölümde sosyal ve iktisadi haklar ve ödevler, dördüncü bölümde siyasi haklar ve ödevler düzenlenmiştir.⁶⁷⁴

Anayasanın üçüncü bölümünü oluşturan “sosyal ve iktisadi haklar ve ödevler” başlığı altında çalışmamızla ilgili olan sosyal kuralların⁶⁷⁵ düzenlendiğı görülmektedir.⁶⁷⁶ Bu düzenlemeler, devlete belirli alanlarda yetki ve ödev yükleyen düzenlemeleri de kapsamıştır: Ailenin korunmasına dönük 35. madde, toprak mülkiyetini düzenleyen 37. madde, kamulaştırmayı düzenleyen 38. ve devletleştirmeyi düzenleyen 39. maddeler, özel teşebbüslerin sosyal amaçlara uygun yürümesine ilişkin hüküm içeren 40. madde, ücrette adaletin sağlanmasını öngören 45. madde, “sağlık hakkı” başlığını taşıyan ve esasen sağlık alanında devlete ödev yükleyen 49. madde⁶⁷⁷, öğrenimi düzenleyen 50. madde, kooperatifçiliğın geliştirilmesini öngören 51. madde, tarımın ve çiftçinin korunmasını hüküm altına alan 52. madde ve kalkınma planları⁶⁷⁸ yapmayı devlete ödev sayan 41. maddenin 2. fıkrası bu alanda değerlendirilebilecek sosyal kurallardır. Bunun yanında, 42. maddede çalışma hakkı, 44. maddede dinlenme hakkı, 46. maddede sendika kurma, 47. maddede toplu sözleşme ve grev ve 48. maddede de sosyal güvenlik hakkı düzenlenmiştir.⁶⁷⁹

1961 Anayasasının 48. maddesine göre, “*Herkes, sosyal güvenlik hakkına sahiptir. Bu hakkı sağlamak için sosyal sigortalar ve sosyal yardım teşkilatı kurmak ve kurdurmak devletin ödevlerindendir.*” diyerek sosyal güvenlik alanında net bir anayasal güvence sağlamıştır. Söz konusu madde çağdaş bir anlayışı yansıtmaktadır. İnsan

⁶⁷³ Hasan Petek, *Hukuk*, Yargı Yayınevi, Ankara, 2009, s. 26-27.

⁶⁷⁴ Kemal Gözler, *Anayasa Hukukuna Giriş*, Bursa, Ekin Kitapevi, 2004, s. 187.

⁶⁷⁵ Sosyal haklar kavramı, kişi açısından ele alındığında ekonomik ve sosyal yönden güçsüz olanların korunması ve toplumsal eşitlik için tanınan haklar olarak ifade edilebilir. Göze, *Liberal, Marxiste...*, s.158.

⁶⁷⁶ <http://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa61.htm>, (22.02.2013)

⁶⁷⁷ 5 Ocak 1961 tarih 224 Sayılı Sağlık Hizmetlerinin Sosyalleştirilmesi Yasası bu alanda önemli bir adım olmuştur. Bu yasa ile bütün sağlık hizmetlerinin finansmanının genel bütçeden karşılanması ve sağlık hizmetlerinin, yasal süreci izleyen herkese ücretsiz olarak verilmesini öngörmektedir.

⁶⁷⁸ Devlet Planlama Teşkilatı (Günümüzdeki adıyla Kalkınma Bakanlığı), 1960 yılında kurulmuş ve ekonomide hazırladığı beşer yıllık planlarla önemli işlevler üstlenmiştir.

⁶⁷⁹ <http://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa61.htm>, (22.02.2013); Kara, 2004, *a.g.e.*, s. 222-223; Bülent Tanör, *Anayasa Hukukunda Sosyal Haklar*, May Yayınları, İstanbul, 1978, s. 194-195.

Hakları Evrensel Bildirgesi'nin 22. maddesinde yer alan “*her insan sosyal güvenlik hakkına sahiptir.*” biçimindeki ilkeyi aynen kabul ederek tekrarlamaktadır. Böylece sosyal güvenlik toplumun tüm bireyleri için temel bir hak olarak benimsenmiş olmakta ve 1961 Anayasası ile ilk defa anayasal güvence altına alınmaktadır.⁶⁸⁰ Yine bir başka önemli sosyal hak olan çalışma ilişkilerine ilişkin sosyal haklar da bu Anayasa ile ciddi gelişme kaydetmiştir. Toplu sözleşme ve grev hakları ilk kez anayasal düzeyde tanınarak toplu iş ilişkileri alanında çok büyük bir adım atılmıştır.⁶⁸¹

Görüldüğü gibi, sendika kurma⁶⁸², toplu sözleşme ve grev şeklindeki sosyal hakların anayasada yer alması ve yasal düzeyde tanınmış olması önemli yeniliklerdir. Geliştirilen sosyal normların ve özellikle sosyal hakların açıkça bir düzenleme konusu yapılması, sosyal devletin gerçekleşmesinin anayasal araçları olarak görülebilir. Bunun yanında, 1961 Anayasası, 1924 Anayasası'ndan farklı olarak, kanunların anayasaya uygunluğunu denetleyecek bir anayasa yargısı öngörmüş ve sosyal normları yaptırıma kavuşturmuştur.⁶⁸³

1961 Anayasası, sosyal güvenlik bakımından özel olarak korunmaya muhtaç olanlar için ayrı bir madde öngörmemiştir. Bununla birlikte sosyal haklarla ilgili çeşitli maddelerde sahip oldukları özellikler ve konumlarından dolayı bazı kişi grupları hakkında özel hükümlere yer verilmiştir. Örneğin, ailenin korunması başlıklı 35. maddede, devlet ve diğer kamu tüzel kişileri, ananın ve çocuğun korunması için gerekli tedbirleri almakla yükümlü kılınmıştır. Keza çalışma şartlarını düzenleyen 43. madde, çocukların, gençlerin ve kadınların çalışma şartları bakımından özel olarak korunmasını öngörmüştür. Bu maddenin gereğini yerine getirmek için kanunlar kabul edilmiş, tüzük ve yönetmelikler çıkarılmıştır.⁶⁸⁴

⁶⁸⁰ 1961 Anayasası döneminde ilk önce çalışanların sosyal güvenlikleri temin edilme yoluna gidilmiştir. İşçiler ve kamu görevlileri dışında kalanların sosyal güvenlik tedbirlerinden yararlanmaları çok sınırlı bir düzeyde ve ancak Anayasanın son yıllarında mümkün olabilmektedir. Servet Armağan, *Temel Haklar ve Ödevler*, İstanbul: Fakülteler Matbaası, 1980, s. 79-80.

⁶⁸¹ Kara(2008), *a.g.t.*, s. 45.

⁶⁸² Sendika hakkı, Anayasanın ilk şeklinde “çalışanlar (memurlar) ve işçiler” ifadesiyle memurları kapsasa da, 1971'deki anayasa değişiklikleriyle “çalışanlar (memurlar) ve işçiler” ifadesi yerine “işçiler ve işverenler” ifadesi getirilmiş (md.46); böylelikle sendika kurma hakkının kapsamı daraltılmış, ayrıca kanunun sendika kurma hakkına devletin ülkesi ve milletiyle bütünlüğünün, milli güvenliğin, kamu düzeninin ve genel ahlakın korunması maksadıyla sınırlar koyabileceği (md.46) hükme bağlanmıştır. Bkz. <http://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa61.htm>, (22.02.2013) Böylelikle, Anayasa değişiklikleri ile devlet memurlarının sendika kurma hakkı ortadan kaldırılmıştır. Kemal Gözler, *Türk Anayasaları*, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa, 1999. s. 189.

⁶⁸³ Kara, 2004, *a.g.e.*, s. 223.

⁶⁸⁴ Armağan, 1980, s. 71; Kara (2008), *a.g.t.*, s. 130.

Ayrıca, “Devlet, kişinin temel hak ve hürriyetlerini, fert huzuru, sosyal adalet ve hukuk devleti ilkeleriyle bağdaşamayacak surette sınırlayan siyasî, iktisadî ve sosyal bütün engelleri kaldırır, insanın maddî ve manevî varlığının gelişmesi için gerekli şartları hazırlar.” şeklindeki 10. madde 2. fıkra hükmü; “İktisadî ve sosyal hayat, adalete, tam çalışma esasına ve herkes için insanlık haysiyetine yaraşır bir yaşayış seviyesi sağlanması amacıyla göre düzenlenir.” şeklindeki 41. madde 1. fıkra hükmü ve “İktisadî, sosyal ve kültürel kalkınmayı demokratik yollarla gerçekleştirmek; bu maksatla, millî tasarrufu arttırmak, yatırımları toplum yararının gerektirdiği önceliklere yöneltmek ve kalkınma planlarını yapmak devletin ödevidir.” şeklindeki 41. madde 2. fıkra hükmü, devlet organlarınca uyulması gerekli bir çerçeve çizen, program kuralları niteliğinde olup, sosyal devlet olmanın yükümlülüklerini de belirtmektedir.⁶⁸⁵ Bunun yanında, başlangıç bölümünde “insan hak ve hürriyetlerini, millî dayanışmayı, sosyal adaleti, ferdin ve toplumun huzur ve refahını gerçekleştirmeyi ve teminat altına almayı mümkün kılacak demokratik hukuk devletini bütün hukukî ve sosyal temelleriyle kurmak” şeklinde ifade edilen amacın da program kural niteliğinde sayılabileceği kaydedilmiştir.⁶⁸⁶

“Devletin iktisadî ve sosyal ödevlerinin sınırı” başlığını taşıyan 53. maddesinde ise, “Devlet, bu bölümde belirtilen iktisadî ve sosyal amaçlara ulaşma ödevini, ancak iktisadî gelişme ile malî kaynaklarının yeterliği ölçüsünde yerine getirir.” hükmü yer almaktadır. Dolayısıyla, sosyal devletin gerçekleştirilebilirliği, iktisadi gelişme ve mali kaynakların yeterliliği ölçütleriyle sınırlanmış görünmektedir. Ancak, öğretide böyle bir sınırlamanın devletin sosyal ve ekonomik ödevleri yerine getirmekten kaçınmasına neden olamayacağı ve sınırlamanın ödevlerin yerine getiriliş ölçüsünü belirleyebileceği görüşü genel kabul görmüştür.⁶⁸⁷

1961 Anayasası ile tanınan sosyal hakların yaşama geçirilmesi daha sonraki birçok yasal düzenleme ve yeni kurumlarla olmuştur. 1961 Anayasası’nı izleyen dönemde, işçilerin sosyal sigortalılıklarını düzenleyen dağınık ve dar kapsamlı yasal düzenlemeler bir araya getirilip Sosyal Sigortalar Kurumu oluşturulmuş, tarım kesimi

⁶⁸⁵ Kantarcı, *a.g.m.*, s. 77.; Serter, *a.g.e.*, s. 132.

⁶⁸⁶ Kara, 2004, *a.g.e.*, s. 222-223; Tanör, 1978, s. 193; Ergun Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, 12. Baskı, Yetkin Yayınları, Ankara, 2011, s. 126.

⁶⁸⁷ Soysal, *a.g.e.*, s.160; Kapani, *a.g.e.*, s. 117-118; Kara, 2004, *a.g.e.*, s. 224; Özbudun, 2011, s. 126.

işçileriyle serbest çalışanları sosyal güvenlik kapsamına alan yasal ve kurumsal düzenlemeler yapılmıştır.⁶⁸⁸

3.3. 1982 Anayasası'nın Sosyal Normlar Açısından İncelenmesi

12 Eylül 1980 askeri müdahalesi sonrasında hazırlanmış olan 1982 Anayasası, 07.11.1982 tarihinde kabul edilmiş ve Resmi Gazetede 09.11.1982 yılında yayınlanarak yürürlüğe girmiştir.

1982 Anayasası katı bir anayasa olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu özellik anayasanın hükümlerinin değiştirilmesindeki zorluktan kaynaklanmaktadır. Anayasanın bir diğer özelliği daha az katılımcı demokrasiye sahip yürütmeyi güçlendiren, bu anlamda temel hak ve özgürlüklerin kısıtlanmasını kolaylaştıran hükümlere sahip olmasıdır.⁶⁸⁹

1982 Anayasası'nın 2. maddesinde, 1961 Anayasası'nda olduğu gibi, sosyal devlet ilkesi Cumhuriyetin nitelikleri arasında sayılmış, Türkiye Cumhuriyeti'nin sosyal bir hukuk devleti⁶⁹⁰ olduğu belirtilmiştir. 1982 Anayasası'nın 4. maddesinde, “*sosyal devlet*” ilkesinin de aralarında bulunduğu Cumhuriyetin niteliklerinin değiştirilemeyeceği ve değiştirilmesinin teklif edilemeyeceğini hükme bağlamıştır. Ayrıca Anayasada, “*eşitlik ve adalet*” (başlangıç / 6), “*vatandaşların nimet ve külfetlerde ve millet hayatının her türlü tecellisinde ortaklığı*” (başlangıç / 7) gibi ölçütler de yer almaktadır.⁶⁹¹

Anayasa'nın 5. maddesinde devletin amaç ve görevleri; “*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 maddi ve manevi varlığının gelişmesi için gerekli şartları hazırlamaya çalışmak*” şeklinde tarif edilmiştir.⁶⁹²

⁶⁸⁸ Ercan Turan, “Sosyal Güvenlik Hakkı”, *Kamu İş Dergisi*, Cilt 7, Sayı 3, 2003, s. 7.; A. Can Tuncay, *Sosyal Güvenlik Hukuku Dersleri*, Beta Yayıncılık, İstanbul, 2000, s. 102.

⁶⁸⁹ Petek, *a.g.e.*, s. 30.; Özcan, *a.g.t.*, s. 101.

⁶⁹⁰ Anayasa Mahkemesi ise sosyal hukuk devletini şu şekilde açıklamıştır: “Güçsüzleri güçlüler karşısında koruyarak gerçek eşitliği yani sosyal adaleti ve toplumsal dengeyi sağlamakla yükümlü devlet. Çağdaş devlet anlayışı sosyal hukuk devletinin, tüm kurumlarıyla Anayasa'nın özüne ve ruhuna uygun biçimde kurulmasını gerekli kılar. Hukuk devletinin amaç edindiği kişinin korunması, toplumda sosyal güvenliğin ve sosyal adaletin sağlanması yoluyla gerçekleştirebilir.” Bkz. E. 1988/19, K 1988/33

⁶⁹¹ Kemal Gözler, *Türkiye Cumhuriyeti Anayasası*, Ekin Yayınevi, Bursa, 2011, s. 2-3.

⁶⁹² Gözler, “T.C. Anayasası”, s. 4.

Sosyal devletin amaçlarından gelirin adaletli dağılımında vergi politikası, maliye politikası içinde araç olarak önemli bir yere sahip olmaktadır. 1982 Anayasası'nın 2., 10. ve 73. maddeleri vergi konusunda hükümler ifade etmektedir.⁶⁹³ Anayasa'nın 2. maddesinde devlet vergi yükünü adaletli dağılımını sağlamakla görevli sosyal bir hukuk devletidir. Anayasa'nın 10. maddesinde kanun önünde eşitlik ilkesi, vergi açısından da geçerli olmaktadır. Anayasa'nın 73. maddesi vergi ödevi başlığını taşımaktadır. Anayasa'nın 73. maddesinin 2. bendinde yer alan, *“vergi yükünün adaletli ve dengeli dağılımının, maliye politikasının sosyal amacı olduğu”* hükmü de sosyal devlet anlayışı açısından ele alınabilecek diğer bir hükümdür.

1982 Anayasası'nda, 1961 Anayasası'nın 41. maddesinde ifade edilen *“iktisadî ve sosyal hayat, adalete, tam çalıştırma esasına ve herkes için insanlık haysiyetine yaraşır bir yaşayış seviyesi sağlanması amacına göre düzenlenir”* hükmüne ve 1961 Anayasası'nın *“ücrette adalet sağlanması”* kenar başlıklı 45. maddesinde yer alan *“İnsanlık haysiyetine yaraşır bir yaşayış seviyesi”* ölçütüne 1982 Anayasası'nda yer verilmemiştir.

1982 Anayasası'nın planlama anlayışında, 1961 Anayasası'na göre sosyal boyutun geri planda kaldığı, daha çok yeni ekonomik yönelişlere önem verildiği görülmektedir. Bu bağlamda Anayasa'nın 166. maddesinde *“fiyatlarda istikrar ve dış ödemelerde denge sağlama”* amaçları yer almaktadır. Dolayısıyla, 1982 Anayasası'nın planlama anlayışının liberal bir ekonomik politika ile daha kolay bağdaşabilecek nitelikte olduğu söylenebilir.⁶⁹⁴

1982 Anayasası'nda, 3.10.2001 tarih ve 4709/17. madde ile 41. maddede değişiklik yapılmış ve ailenin korunması hakkında şu hüküm getirilmiştir: *“Aile, Türk toplumunun temelidir ve eşler arasında eşitliğe dayanır. Devlet, ailenin huzur ve refahı ile özellikle ananın ve çocukların korunması ve aile planlamasının öğretimi ile uygulanmasını sağlamak için gerekli tedbirleri alır, teşkilâtı kurar.”* 1982 Anayasası uygulamasında 4320 sayılı Ailenin Korunmasına Dair Kanun kabul edilerek bu konuda oldukça önemli bir adım atılmıştır.⁶⁹⁵

⁶⁹³ Nurettin Bilici, *Vergi Hukuku*, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2008, s. 37.; Mehmet Tosuner, Zeynep Arıkan, *Vergi Usul Hukuku*, Maliye Bölümü Masaüstü Yayıncılık, İzmir, 2003, s. 12.

⁶⁹⁴ Kara, 2004, *a.g.e.*, s. 233; Özbudun, 2011, s. 110.

⁶⁹⁵ Özcan, *a.g.t.*, s. 103.

2010 yılında yapılan Anayasa değişikliği ile, Ailenin Korunması başlıklı 41. maddenin başlığı “Ailenin Korunması ve Çocuk Hakları” şeklinde değiştirilmiş, maddenin sonuna iki fıkra olarak “*Her çocuk, korunma ve bakımdan yararlanma, yüksek yararına açıkça aykırı olmadıkça, ana ve babasıyla kişisel ve doğrudan ilişki kurma ve sürdürme hakkına sahiptir.*” ve “*Devlet, her türlü istismara ve şiddete karşı çocukları koruyucu tedbirleri alır.*” hükümleri eklenmiştir.⁶⁹⁶

1982 Anayasası’nın 42. maddesinde eğitim ve öğrenim hakkı ve ödevi konusunda ise şu hükümler yer almaktadır:⁶⁹⁷ “*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. İlköğretim kız ve erkek bütün vatandaşlar için zorunludur ve Devlet okullarında parasızdır. Özel ilk ve orta dereceli okulların bağlı olduğu esaslar, Devlet okulları ile erişilmek istenen seviyeye uygun olarak, kanunla düzenlenir. Devlet, maddi 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. Eğitim ve öğretim kurumlarında sadece eğitim, öğretim, araştırma ve inceleme ile ilgili faaliyetler yürütülür. Bu faaliyetler her ne suretle olursa olsun engellenemez. Türkçeden başka hiçbir dil, eğitim ve öğretim kurumlarında Türk vatandaşlarına ana dilleri olarak okutulamaz ve öğretilmez. Eğitim ve öğretim kurumlarında okutulacak yabancı diller ile yabancı dille eğitim ve öğretim yapan okulların tabi olacağı esaslar kanunla düzenlenir. Milletlerarası antlaşma hükümleri saklıdır.*”

Anayasa’nın 43. ve 47. maddeleri arası kamu yararının korunmasına ilişkin hükümleri içermektedir. Bunlardan kıyılardan yararlanma, çiftçinin topraklandırılması, tarımsal faaliyetlerin desteklenmesi, toprağın veriminin artırılması, kamulaştırma ve devletleştirme gibi ödevler devlete anayasal sorumluluk yüklemektedir.

1982 Anayasası, çiftçinin topraklandırılması, iskân projelerinin gerçekleştirilmesi, yeni ormanların yetiştirilmesi gibi, sosyal amaçların ön plana çıktığı kamulaştırmalarda, 1961 Anayasası’na göre daha sınırlı bir taksitlendirme süresi öngörmüştür; ayrıca, taksitlendirilen kısım için kamu alacakları için öngörülen en yüksek faizin uygulanacağı hükme bağlanmıştır (m. 46/4).

⁶⁹⁶ <http://www.sosyalbilgiler.gen.tr/2010-anayasa-degisikligi-maddeleri/>, (07.10.2013)

⁶⁹⁷ Gözler, *T.C. Anayasası, a.g.e.*, s. 23-24.

1961 Anayasası'nda, Çalışma Hakkı ve Ödevi 42. maddede açıklanmıştır. Buna göre, *“Çalışma herkesin hakkı ve ödevidir. 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. Angarya yasaktır. Memleket ihtiyaçlarının zorunlu kıldığı alanlarda vatandaşlık ödevi niteliği alan beden veya fikir çalışmalarının şekil ve şartları, demokratik esaslara uygun olarak kanunla düzenlenir.”* denilmektedir.

1982 Anayasası'nın 49. maddesine göre de; çalışma, herkesin hakkı ve ödevidir. 3.10.2001 tarih ve 4709/19 ile bu maddede değişiklik yapılmıştır. Buna göre *“Devlet, 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 alır.”*

1961 Anayasası'nda *“Devlet (...) işsizliği önleyici tedbirleri alır”* denildiği halde, 1982 Anayasası'nda, devletin sorumluluğu *“işsizliği önlemeye elverişli ekonomik bir ortam yaratmakla”* sınırlandırılmıştır. Yine, çalışma hakkı ve ödeviyle ilgili 1961 Anayasası düzenlemesinde yer alan, *“çalışanların insanca yaşaması”, “çalışma hayatının kararlılık içinde gelişmesi için, sosyal iktisadi ve malî tedbirlerle çalışanları korumak”* ifadeleri 1982 Anayasası'nda yer almamaktadır.⁶⁹⁸

1982 Anayasası'nın 50. maddesine göre ise, *“kimse, yaşına, cinsiyetine ve gücüne uymayan işlerde çalıştırılmaz. Küçükler ve kadınlar ile bedenî ve ruhî yetersizliği olanlar çalışma şartları bakımından özel olarak korunurlar. Dinlenmek, çalışanların hakkıdır.”* hükmüne yer verilmiştir.

Bunun yanında, 1982 Anayasası, sendika, toplu sözleşme ve grev hakları gibi, çalışanların toplu olarak kullandığı haklar konusunda, 1961 Anayasası'ndan farklı olarak, ayrıntılı düzenlemeler öngörmüş ve bu hakları büyük ölçüde daraltmıştır. 1982 Anayasası'nın 51. maddesinde, sendika hakkı çalışanlardan sadece işçilere tanınmış,⁶⁹⁹ 52. maddesinde ise, sendikal faaliyetin hareket alanını sınırlayan ölçütler getirilmiştir (m. 52).⁷⁰⁰

⁶⁹⁸ Alpaslan Işıklı, “İşsizlik ve Çalışma Hakkı”, *Yol-İş Dergisi*, Sayı 93, http://www.yol-is.org.tr/yayinlar/makale_goster.php?makalekod=542, (25.02.2011).; Duman, a.g.e., s. 143-144.

⁶⁹⁹ Bu durum 3.10.2001 tarih ve 4709 sayılı yasayla değiştirilmiş ve sendika hakkı bütün çalışanları kapsayacak şekilde genişletilmiştir. 2010 yılında yapılan Anayasa değişikliği ile de, Anayasa'nın Sendika Kurma Hakkı başlıklı 51. maddesinin “aynı zamanda ve aynı iş kolunda birden fazla sendikaya üye olmayı yasaklayan” 4. fıkrası kaldırılmıştır.

⁷⁰⁰ Söz konusu 52. madde, 23.07.1995 ve 4121 sayılı yasayla kaldırılmıştır.

1982 Anayasası ile mesleki amaçlara yönelmiş ve toplu pazarlık etkinliği ile varlık gösteren bir sendikacılık anlayışı benimsenmekle birlikte, sendikaların baskı grubu olma niteliği daraltılmaya çalışılmıştır.⁷⁰¹

Toplu sözleşme hakkını kanunla düzenleme şartına bağlamayan 1961 Anayasası'ndan farklı olarak, 1982 Anayasası kanunla düzenlemeyi hükme bağladığı gibi, aynı dönem için birden fazla toplu iş sözleşmesi yapılamayacağı ve uygulanamayacağı hükmünü getirmiştir (m. 53). Grev⁷⁰² hakkı da sınırlamaya uğramıştır. 1982 Anayasası'nın düzenlemesinde grev hakkı, yalnız toplu iş sözleşmesinin yapılması sırasında çıkan uyuşmazlık durumları ile sınırlandığı, böylece hak grevi göz ardı edildiği, çeşitli grev türleri yasaklandığı, grevlerin yasaklanabileceği veya ertelenebileceği hükme bağlanıp bu hallerde Yüksek Hakem Kurulu'na gitme zorunluluğu öngörüldüğünden ötürü, grev hakkı bakımından son derece *katı bir yol* benimsenmiştir.⁷⁰³

Ancak, 2010 yılında yapılan Anayasa değişikliği ile Toplu İş Sözleşmesi Hakkı başlıklı 53. Maddenin başlığı “Toplu İş Sözleşmesi ve Toplu Sözleşme Hakkı” şeklinde değiştirilmiş, maddenin 3. ve “*Aynı işyerinde, aynı dönem için, birden fazla toplu iş sözleşmesi yapmayı ve uygulamayı*” yasaklayan 4. fıkraları kaldırılmıştır. Kaldırılan fıkraların yerine; “*Memurlar ve diğer kamu görevlileri, toplu sözleşme yapma hakkına sahiptirler*”. “*Toplu sözleşme yapılması sırasında uyuşmazlık çıkması halinde taraflar Kamu Görevlileri Hakem Kuruluna başvurabilir. Kamu Görevlileri Hakem Kurulu kararları kesindir ve toplu sözleşme hükmündedir*”. “*Toplu sözleşme hakkının kapsamı, istisnaları, toplu sözleşmeden yararlanacaklar, toplu sözleşmenin yapılma şekli, usulü ve yürürlüğü, toplu sözleşme hükümlerinin emeklilere yansıtılması, Kamu Görevlileri Hakem Kurulunun teşkili, çalışma usul ve esasları ile diğer hususlar kanunla düzenlenir.*” fıkraları getirilmiştir. Bu fıkralarla memurlar ve kamu görevlilerine toplu sözleşme hakkı getirilmiş, uyuşmazlık durumları için Kamu Görevlileri Hakem Kurulu kurulmuştur.

Aynı zamanda, 2010 yılında yapılan Anayasa değişikliği ile, Grev Hakkı ve Lokavt başlıklı 54. maddenin “*Grev esnasında greve katılan işçilerin ve sendikanın*

⁷⁰¹ Koray, *Sosyal Politika*, s. 108.

⁷⁰² Grev; işçilerin, “topluya çalışmayarak” işyerinde faaliyeti “durdurmak” veya işin niteliğine göre önemli ölçüde “aksatmak” amacıyla aralarında anlaşarak ya da bir işçi kuruluşunun aynı amaçla topluca çalışmamaları için verdiği karara uyarak “iş bırakmalarıdır”. Duman, *a.g.e.*, s. 163.

⁷⁰³ Kara, 2004, *a.g.e.*, s. 234; Talas, *Türkiye'nin Açıklamalı...*, *a.g.e.*, s. 239-240.

*kasıtlı veya kusurlu hareketleri sonucu, grev uygulanan işyerinde sebep oldukları maddî zarardan sendika sorumludur.” fıkrası ve “Siyasî amaçlı grev ve lokavt, dayanışma grev ve lokavtı, genel grev ve lokavt, işyeri işgali, işi yavaşlatma, verim düşürme ve diğer direnişler yapılamaz.” fıkrası kaldırılmıştır.*⁷⁰⁴

1982 Anayasasının 55. maddesine göre; “*Ücret emeğin karşılığıdır. Devlet, çalışanların yaptıkları işe uygun adaletli bir ücret elde etmeleri ve diğer sosyal yardımlardan yararlanmaları için gerekli tedbirleri alır.*” İlgili maddede 3.10.2001 tarih ve 4709/21 madde ile değişik yapılmış ve “*asgarî ücretin tespitinde çalışanların geçim şartları ile ülkenin ekonomik durumu da göz önünde bulundurulur*” ibaresi eklenmiştir. Bu eklenen son madde ile asgari ücretin anayasal temeli oluşturulmuştur.

1982 Anayasası’nın 56. maddesinde; “*herkes, sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkına sahiptir. Çevreyi geliştirmek, çevre sağlığını korumak ve çevre kirlenmesini önlemek devletin ve vatandaşların ödevidir.*” Devlet, bu görevini kamu ve özel kesimlerdeki sağlık ve sosyal kurumlarından yararlanarak, onları denetleyerek yerine getirir. Çevre ile ilgili uygulamada 09.03.1983 tarih ve 2782 sayılı Çevre Kanunu’nun 1.maddesinin amaç başlığında ve 13.maddesinde de, havada, suda, toprakta kalıcı özellik gösteren ve ekolojik dengeyi bozan kimyasal maddelerin üretimi, ithal, taşıma, depolama ve kullanımında çevre koruma esasları dikkate alınır. 07.02.1993 tarihinde çıkarılan ve 23.06.1997 tarihinde de değişikliğe uğrayan, “Çevre Etki Değerlendirmesi Yönetmeliği” de, zararlar meydana gelmeden alınması gereken tedbirlerden bahsetmektedir.⁷⁰⁵

1961 Anayasası’nın, devleti, “*herkesin beden ve ruh sağlığı içinde yaşayabilmesini ve tıbbî bakım görmesini sağlamakla ödevli*” kılan hükmü (m. 49) yerine 1982 Anayasası, “*Devlet, herkesin hayatını, beden ve ruh sağlığı içinde sürdürmesini sağlamak; insan ve madde gücünde tasarruf ve verimi artırarak, işbirliğini gerçekleştirmek amacıyla sağlık kuruluşlarını tek elden planlayıp hizmet vermesini düzenler.*” hükmüne yer vermiştir (m. 56/3). Aynı maddenin son fıkrasında ise, sağlık hizmetlerinin yaygın bir şekilde yerine getirilmesi için kanunla *genel sağlık sigortasının kurulabileceği* şeklinde oldukça ılımlı bir ifade yer almıştır. (m. 5 6/5).

Devletin iktisadi ve sosyal ödevlerinin sınırını belirten 1961 Anayasası’nın 53. maddesine karşılık gelen, 1982 Anayasası 65. madde hükmü, “mali kaynakların

⁷⁰⁴ <http://www.sosyalbilgiler.gen.tr/2010-anayasa-degisikligi-maddeleri/>, (07.10.2013)

⁷⁰⁵ Özcan, a.g.t., s. 109.

yeterliliği” ölçütünü korumuş, ancak “iktisadi gelişme” ölçütünü “ekonomik istikrar” ölçütüyle ikame etmiştir. Buna göre, “Devlet, sosyal ve ekonomik alanlarda Anayasa ile belirlenen görevlerini, ekonomik istikrarın korunmasını gözeterek, malî kaynaklarının yeterliliği ölçüsünde yerine getirir.”⁷⁰⁶ Önemli gibi görünen bu tercihin, 1960’lı ve 1970’li yılların kalkınmacı paradigmasının terk edilip enflasyonla mücadele önceliğine odaklı istikrar politikalarının benimsenmesinin bir anayasal yansıması olduğu ileri sürülebilir. Diğer yandan, sınırının belirlenmesinin hayli güç olduğu “ekonomik istikrar” ölçütünün sosyal yükümlülüklerden kaçınılmasında, “ekonomik gelişme” ölçütüne göre daha güçlü bir sığınak oluşturduğu söylenebilir.⁷⁰⁷ Dolayısıyla, 1982 Anayasası genel olarak incelendiğinde, sosyal devlet açısından 1961 Anayasası’na göre daha dar bir kapsama sahip olduğunu söylemek mümkündür.

Konut Hakkı 1961 Anayasası’nda yer almayıp 1982 Anayasası’nda yer almıştır. 1982 Anayasası’nın 57. maddesinde; “Devlet, şehirlerin özelliklerini ve çevre şartlarını gözetken bir planlama çerçevesinde, konut ihtiyacını karşılayacak tedbirleri alır, ayrıca toplu konut teşebbüslerini destekler.” Bu anayasa maddesi ışığında konut hakkının sosyal hukuk açısından önemi vurgulanmaktadır.⁷⁰⁸ Bununla birlikte uygulamada Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı bünyesinde yapılan konutlarla, dar gelirliilere konut sahibi olma hakkı verilmektedir. Önceleri genel bütçe içinde yer alan TOKİ 2006 yılından itibaren özel bütçe kapsamına alınmış ve toplu konut fonu 2001 yılında kaldırılmıştır.⁷⁰⁹

1982 Anayasasının 58. maddesinde, “Devlet, gençleri alkol düşkünlüğünden, uyuşturucu maddelerden, suçluluk, kumar ve benzeri kötü alışkanlıklardan ve cehaletten korumak için gerekli tedbirleri alır.” denilmektedir. Devlet uygulamada Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu ile sosyal koruma görevini yerine getirmeye çalışmaktadır.

⁷⁰⁶ Bu madde, 03.10.2001 tarih ve 4709 sayılı yasayla değiştirilmiş ve “ekonomik istikrar” ölçütü kaldırılmıştır. Maddenin son hali “Devlet, sosyal ve ekonomik alanlarda Anayasa ile belirlenen görevlerini, bu görevlerin amaçlarına uygun öncelikleri gözeterek malî kaynaklarının yeterliliği ölçüsünde yerine getirir” şeklindedir; ayrıca maddenin “Sosyal ve ekonomik hakların sınırı” şeklindeki kenar başlığı, 1961 Anayasası’ndaki tercihe geri dönülerek, “Devletin iktisadî ve sosyal ödevlerinin sınırları” biçiminde değiştirilmiştir. Son haliyle maddenin, önceki düzenlenişine göre daha ılımlı bir içeriğe kavuşmuş olduğunu söylemek mümkündür.

⁷⁰⁷ Kara, 2004, *a.g.e.*, s. 235.

⁷⁰⁸ Duman, *a.g.e.*, s. 92-93.

⁷⁰⁹ Özcan, *a.g.t.*, s. 110.

1982 Anayasasının 59. maddesinde, “Devlet, her yaştaki Türk vatandaşlarının beden ve ruh sağlığını geliştirecek tedbirleri alır, sporun kitlelere yayılmasını teşvik eder ve devlet başarılı sporcuyu korur.” denilerek spor teşvik edilmeye çalışılmıştır.

Bireylerin, toplumsal yaşamdan kaynaklanan risklerden korunmasını amaçlayan sosyal güvenlik hakkı, Anayasa’nın 60. maddesinde düzenlenmiştir. 1982 Anayasası’nın 60. maddesinde “Herkes, sosyal güvenlik hakkına sahiptir. Devlet, bu güvenliği sağlayacak gerekli tedbirleri alır ve teşkilatı kurar.” denilerek Emekli Sandığı, Bağ-Kur ve Sosyal Sigortalar Kurumu’nun faaliyetleri anayasal temele oturtulmuş ve daha sonra bu üç temel kuruluş Sosyal Güvenlik Kurumu adı altında birleştirilmiştir.

Anayasa riskli grupların sosyal güvenlik haklarını, “Sosyal Güvenlik Bakımından Özel Olarak Korunması Gerekenler” başlığı altında düzenlemiştir. 1982 Anayasasının 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.” denilmektedir. 1961 Anayasasında sayılmamakla birlikte, 1982 Anayasasında bu madde ile özel olarak korunması gereken kişilerin sayıldığı görülmektedir.

1982 Anayasasının 62. maddesine göre, “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.” hükmü yer almaktadır.

Anayasa Mahkemesi kararlarında da belirtildiği gibi, sosyal güvenlik, bireylere, gelirene bakılmaksızın belirli sosyal riskler karşısında ekonomik güvence sağlanmasını ve bazı zararlara uğrama olasılığına karşı korunmasını, bireylerin bu sosyal zararların tehlikeleri karşısında ekonomik yönden güçlendirilmesini gerektirmekte olup sosyal güvenlik hakkı bu amaçla tanınmıştır.⁷¹⁰ Anayasa Mahkemesi tarafından da belirtildiği üzere, sosyal güvenlik hakkının tanınması, bireylerin sosyal durumu ile ilgilenen ve

⁷¹⁰ Kara (2008), a.g.t., s. 136.; Bkz. AYM, E: 1990/28, K: 1991/11, T: 16.10.1991; E: 2006/111, K: 2006/112, T: 30.12.2006.

insanlık onuruna yaraşır asgari yaşam standartlarını sağlayan sosyal devlet ilkesinin gereği ve zorunlu bir sonucudur. Ayrıca, sosyal güvenlik hakkının tanınmasının amacı, bireylere yaşlılık, hastalık, kaza, ölüm ve sakatlık gibi sosyal riskler karşısında asgari ölçüde bir yaşam düzeyi sağlamak olup, doğrudan yaşama hakkı ile ilişkilidir.⁷¹¹

1982 Anayasası'nın aşağıdaki hükümleri de sosyal devlet ilkesi açısından değerlendirilebilir. 1982 Anayasası'nın 63. maddesine göre, *“Devlet, tarih, kültür ve tabiat varlıklarının ve değerlerinin korunmasını sağlar, bu amaçla destekleyici ve teşvik edici tedbirleri alır.”* denilmektedir. 1982 Anayasası'nın 64. maddesine göre ise, *“Devlet, sanat faaliyetlerini ve sanatçıyı korur. Sanat eserlerinin ve sanatçının korunması, değerlendirilmesi, desteklenmesi ve sanat sevgisinin yayılması için gereken tedbirleri alır.”* denilmektedir. Uygulamada sanatçıların 506 sayılı SSK Kanunu'na tabi olmaları ve 23 Ocak 1986 tarih ve 3257 sayılı sinema ve müzik sanatını destekleme fonu, bu anayasa maddesinin yansıması olarak karşımıza çıkmaktadır. Bununla birlikte yine sanatçılar açısından SSK'ya tabi olma durumları Sosyal Güvenlik Kurumu'na tabi olma şeklinde değişmiştir.

Yine 1982 Anayasası'nın 171. maddesine göre, *“Devlet, millî ekonominin yararlarını dikkate alarak, öncelikle üretimin artırılmasını ve tüketicinin korunmasını amaçlayan kooperatifçiliğin gelişmesini sağlayacak tedbirleri alır.”* 1982 Anayasası'nın 172. maddesine göre, *“Devlet, tüketicileri koruyucu ve aydınlatıcı tedbirler alır, tüketicilerin kendilerini koruyucu girişimlerini teşvik eder.”* 1982 Anayasasının 173. maddesine göre ise, *“Devlet, esnaf ve sanatkârı koruyucu ve destekleyici tedbirleri alır.”*

Sonuç itibarıyla, 1982 Anayasası da 1961 Anayasası gibi ilkesel olarak özünde ve söyleminde bir sosyal devlet inşa etmiştir. Ancak sosyal devletin yaşama geçirilmesinde ciddi ekonomik sıkıntılar ve siyasal müdahaleler etkili olmuştur. Sosyal devlet ilkesinin, 1982 Anayasası'nda benimsenmesi ilke olarak olumlu ise de, bu ilkenin yaşama geçirilmesinde 1961 Anayasası'na kıyasla 1982 Anayasası'nın daha kısıtlayıcı olduğu gözlenmektedir. Her şeyden önce, sosyal politika uygulamaları yönünden etken olacak olan baskı gruplarının oluşumu açısından, 1982 Anayasası'nın bazı kısıtlayıcı hükümler getirdiği görülmektedir.⁷¹²

⁷¹¹ Kara (2008), *a.g.t.*, s. 136-137.; Bkz. AYM, E: 1988/19, K: 1988/33, T: 11.12.1988; E: 1996/17, K: 1996/38, T: 9.8.1997.

⁷¹² Koray, *Sosyal Politika*, s. 109.

Türkiye’de devletin sosyal niteliğinin yeterince gelişmemesinin ve uyguladığı sosyal politikaların yetersiz kalmasının arka planında; kuşkusuz modern Türkiye’nin örnek aldığı Batılı toplumların önemli tarihsel ve toplumsal deneyimlerini yaşamamış olması, geç endüstrileşme, sermaye yetersizliği, sermaye ve teknoloji açısından dışa bağımlılık kadar, siyasal yaşamdaki güçlü ideolojik baskının ve vesayetin de etkisi olmuştur. Ayrıca devletin baskın bir karakter oynaması ve sivil toplumsal alanın gelişmemesi de bu süreci doğrudan etkilemiştir.⁷¹³

⁷¹³ Ali Seyyar, “Türkiye’de Sosyal Devlet Olgusu”, *Sosyal Politikalar Dergisi*, Güz, İstanbul, 2006, Sayı:1, s. 36-38; Özdemir, *a.g.t.*, s. 140.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

ÜLKE ÖRNEKLERİ ÇERÇEVESİNDE SOSYAL DEVLET ANLAYIŞI VE UYGULAMALARI

Ulus devletlerin ekonomik, kültürel ve tarihsel geleneklerine göre farklı refah devletleri ortaya çıkmıştır. Yapılan sınıflandırmalarda gelişmiş ülkeler, sosyal refah hizmetleri açısından, belirli nitelik ve kriterlere göre sınıflandırılmış ve farklı refah devleti kategorilerine ayrılmıştır.⁷¹⁴

Dünyada sosyal refah devleti anlayışı ve gelişimi incelendiğinde; genel kabul görmüş olan modeller ve ülkeler karşımıza çıkmaktadır. Bu açıdan çalışmada; Bismarck yani Alman modelini temsilen Almanya, Beveridge sistemini temsilen İngiltere, İskandinav modelini temsilen İsveç ve Latin Havzası Ülkeleri modelini diğer bir deyişle Güney Avrupa refah modelini temsilen Yunanistan, ülke örnekleri olarak seçilmiş ve incelenmiştir.

1. BİSMARK ÜLKELERİ MODELİ: ALMANYA ÖRNEĞİ

Almanya modeli, dünyada ilk kez sosyal sigorta sistemini kuran ve zorunlu koruma sistemlerini kurumsallaştıran ilk sistem olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu model, çalışma esasına göre oluşturulmuş olup, sosyal sigortalar en önemli sosyal güvence aracı olarak kabul edilmektedir. Sistemin finansmanı ise işçi ve işveren katkıları ile devlet yardımlarından sağlanmaktadır. Dolayısıyla bu model sigorta merkezli olup, özellikle sistemin finansmanında vergiler değil sigorta primleri önemli yer tutmaktadır.⁷¹⁵

Modelde üç temel nitelik bulunmakta olup; bunlardan birincisi, toplumsal refah ve tam istihdam amacının ekonomik gelişme ve büyüme ile sağlanabilecek olmasıdır. Bununla birlikte, sosyal refah için çalışamayanlara sosyal güvenlik hakkı sağlanmasına önem verilmektedir.⁷¹⁶ İkinci özellik, Bismark tarafından geliştirilen korporatist yapıdaki Alman Refah Sistemidir. Korporatizm, halkın farklı kesimlerinin, temsilcileri

⁷¹⁴ Çalışkan, *a.g.t.*, s. 7.

⁷¹⁵ Mishra, *a.g.e.*, s. 80-84.

⁷¹⁶ Tülay Arın, “Türkiye’de Sosyal Güvenlik Fonlarının Açıkları: Liberal Sosyal Güvenlik Rejiminin Çelişkileri ve İflası”, *10. Türkiye Maliye Sempozyumu, Kamu Kesimi Finansmanı*, Adana: Çukurova Üniversitesi İİBF Maliye Bölümü Yayını, 1994, s. 63.

aracılığıyla karar alma sürecine katılmaları esasına dayanmakta olup temsilciler, devletle aynı masada uygulanacak politikalar hakkında söz sahibi olmaktadır. Neyin ne kadar üretileceği, işçilere ne kadar ücret ödeneceği, sosyal güvenlik gibi konular birlikte karara bağlanmaktadır.⁷¹⁷ Üçüncü özellik ise, sosyal hizmetlerin sunumunda yerinden yönetim (subsidiarite) ilkesinin geçerliliği olup yerinden yönetim organlarınca sosyal hizmetlerin gerçekleştirilmesidir. Bu sistemde finansman olarak, işçi ve işverenlerin katkı payları ve vergiler yer almaktadır.⁷¹⁸

Gerçek anlamda sosyal refah uygulamaları, Bismarck dönemi Almanya’asında 18.yy’ın son çeyreğinde ortaya atılmıştır. 1880 yasalaşmasından önce de Almanya’da sosyal güvenlik uygulamaları kısmi olarak bulunmuştur. 1776’da çıkartılan *Revidiente Klevish Markische* isimli yasa ile maden işçileri, askerlikten ve vergiden muaf tutulmuş, çalışma saatleri sekiz saat olarak düzenlemiş, işçilerin çalışma hakları sigortalı ve sabit bir gelir garanti edilmiştir. Bunun yanında 1839’da Prusya hükümeti tarafından kabul edilen “Fabrikalarda Çalışan Gençlerin İstihdamı İle İlgili Düzenleme” ile çocuk ve genç emeğinin istihdamı üzerine bazı sınırlamalar getirilmiş ve 1848 devriminden sonra Almanya’nın çoğu şehir ve kasabalarında hastalığa karşı zorunlu sigorta fonları oluşturulmuştur.⁷¹⁹

Sosyal güvenlik alanında diğer ülkelerde olduğu gibi, Almanya’da da ilk adım iş kazaları konusunda atılmıştır. 1871 yılında henüz kurulmuş olan İmparatorluk sırasında, bir yasayla iş kazalarında, kusurlu olmaları halinde, sanayicilere sınırlı ölçüde sorumluluk yüklenmiştir. 1881 yılında imparatorluk hükümeti Parlamento’ya, patronların işçilerin iş kazalarına karşı, devlet tarafından yönetilecek ve para yardımıyla bulunulacak bir İmparatorluk Kasası bünyesinde sigortalımlarını zorunlu kılan Reichstag tasarısını sunmuştur. Parlamento her ne kadar para yardımı ilkesini reddetmişse de zorunlu sigorta sistemi kabul edilmiştir.⁷²⁰

1883-1889 yılları arası üç büyük yasa kabul edilmiştir. Bunlar, Hastalık Sigortası Yasası, İş Kazaları Yasası ve Yaşlılık-Malullük Yasasıdır.

⁷¹⁷ Özcan, *a.g.t.*, s. 44; Serdar Kaya, “Küreselleşme: Korporatizm”, <http://www.derinsular.com/makaleler/2007/01/kuresellesme-1-korporatizm.php>, (02.05.2013).

⁷¹⁸ Akgül Yılmaz, *a.g.e.*, s. 25-26.

⁷¹⁹ Jürgen Tumpke, *Bismarck’s Social Legislation: A Genuine Breakthrough?*, In Mommsen, Wolfgang J. (ed.): *The Emergence of the Welfare State in Britain and Germany*, Croom Helm, London, 1981, s. 71-83.

⁷²⁰ Ferhat Akyüz, “Sosyal Yardımdan Sosyal Sigortaya: Bismarckyan ve İngiltere Sosyal Güvenlik Sistemlerinin Tarihsel Dönüşümü”, *Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi*, Sayı 1/5, 2008, s. 66.

Bunlardan ilki, 15 Haziran 1883 tarihli “Hastalık Sigortası Yasası”, hastalık sigortasını yıllık geliri 2000 markı geçmeyen sanayi işçileri için zorunlu hale getirmiştir. Böylelikle, ücretli işçi sınıfı hedeflenmiştir. Primlerin üçte ikisi ücretlilere, üçte biri işverenlere yüklenmiştir. Bu sosyal sigortalar, devlet kontrolü altında kendi kendini yöneten özerk kurumlar tarafından işletilmiştir. Bu kurumlar yasal olarak üç biçim almıştır. Bunlar; şirket sandıkları, mesleki sandıklar ve komünal sandıklardır (bu sandıklar fırın işçileri, zanaat işçileri vb. gibi tek başına çalışan ve dağınık işçileri bir arada toplamak için oluşturulmuştur). Patronlar bu kurumların oluşturduğu konseyde sandalyelerin üçte birini oluşturuyorsa da (katkılarıyla orantılı olarak), işçiler çoğunlukta olmuşlar ve dolayısıyla işçi sınıfı kolektif bir malvarlığının yöneticisi durumunda bulunmuşlardır. Alman sosyal demokrasi tarihinin temel deneyimi de bu olmuştur.⁷²¹ Hastalık Sigortası Yasası’yla primlerin bir bölümü olan komünal sandıklara bağlı ücretli işçilerin günlük kazancının %1,5 ile %2’si, diğer sandıklara bağlı ücretli işçiler içinse günlük kazancın %3 ile %4,5’i olarak belirlenmiştir. Hastalık durumunda ödenen yardım ise kazanca bağlı olmuştur. Bu yasa, 1885 ve 1886 yılında tarım işçileri de dahil olmak üzere işçilerin büyük çoğunluğunu kapsayacak biçimde genişletilmiştir.

İkincisi, 1884 tarihli “İş Kazaları Yasası” 1881 yılında üzerinde karar verilen ilkeleri hayata geçirmiştir. Patronlar zorunlu olarak korporasyon sandıklarına aidat ödeyerek iş kazalarının neden olduğu kalıcı hasarları karşılamak zorunda kalmışlardır. Üçüncüsü olan 1889 tarihli “Yaşlılık–Malullük Sigortası Yasası” ilk kez zorunlu bir emeklilik sistemini kurumsallaştırmıştır. Sandıklar, yarısı işveren yarısı işçi tarafından ödenen primle beslenmiştir. Bu üç yasa, türünün ilk tarihsel örneği olan 1911 tarihli Sosyal Sigortalar Kanunu tarafından birleştirilerek kanunlaştırılmış ve genişletilmiştir.⁷²²

İşsizlik Sigortası ilk defa 1927 yılında uygulanmışken, bugünkü 1969 tarihli zorunlu İşsizlik Sigortası sistemi işsizlik yardımı ile birlikte uygulanmaktadır. İşsizlik Sigortası kapsamı dar olup sadece işçi ve müstahdemler kapsama dahildir. Bu sigorta hizmetlerini federal çalışma dairesi üstlenmiştir. İşsizlik sigortası ile amaçlanan aslında

⁷²¹ Kaya (2009), *a.g.t.*, s. 46; Türkiye Sağlık Yönetimi Girişimcileri Derneği, Almanya Sağlık Sistemi (Germany of Health System), <http://saglikyonetimi.wordpress.com/2012/03/03/almanya-saglik-sistemi-germany-of-health-system/>, (12.10.2013)

⁷²² Süleyman Ulutürk ve Kutlu Dane, “Kapitalist Devletin Dönüşümü, Metalaşma ve Sosyal Güvenlik Reformu: Ülke Örnekleri ve Reformun Geleceği”, s. 2, *Karaburun Bilim Kongresi Tebliği*, 4-7 Eylül 2008, <http://www.kongrekaraburun.org>, (24.03.2010); Kaya (2009), *a.g.t.*, s. 47.

çalışmayanlara sosyal güvenliğin sağlanması olmuştur.⁷²³ Almanya’da işsizlerin maddi yardım desteğine hakları vardır. Son üç yıl içinde toplam en az on iki ay süreyle, yasayla öngörölmüş işsizlik sigortası kasasına prim ödemiş olan herkes, işsiz kalınması durumunda işsizlik parası almaya hak kazanmaktadır.⁷²⁴

Almanya’da sosyal yardımlar, kişiler için bir hak teşkil etmektedir. Sosyal yardımlardan yararlanmak için talep şart olmamakla birlikte, edimler re’sen de sunulabilmektedir. Edimler için her eyalet bünyesinde bir Sosyal Yardım İdaresi kurulmuş, bunlar da bölge bazında örgütlenmişlerdir. Gerekli giderler eyaletlerin bütçesinden karşılanmaktadır.⁷²⁵ Almanya, 1961 yılında tüm yardımlar için yasal hak teşkil eden genel bir sosyal yardım şeması oluşturmuştur (Sozialhilfe) ve sosyal yardım şemaları tüm ölkelerde bütöncöl refah yapısının üzerine inşa edilen yan bir kurum olarak rol oynamaktadırlar.⁷²⁶ Böylelikle sosyal koruma ağı, vergilerden karşılanan sosyal yardımlarla tamamlanmaktadır. Bu sayede, yaşlılıkta veya sürekli işsizlik durumunda “taban ödeme güvencesi” ve geçimi sağlamak üzere veya belli ihtiyaçlar için yapılan devlet yardımı insanların sosyal güvenliğini sağlamaktadır.⁷²⁷ Sosyal yardımın üç temel koşulu bulunmaktadır. Bunlar zor durumda bulunmak, kendine yetememek ve başkasından yardım alamamaktır. Sosyal yardım, sosyal teşvikin tamamlayıcı bir unsuru olup ilgili kişilerin, rehabilitasyon ile topluma kazandırılıp statülerinin yükselmesini sağlamaktadır.

Sosyal tazmin ise; savaş mağdurları, askerlik ve/veya sivil hizmet sırasında yaralananlar, zorunlu aşılama sonucu zarar görenler ve suç mağdurlarını kapsamaktadır. Bu kişilerin gereksinimlerini karşılayacak hizmetler gözetim dairelerince sağlanmaktadır. İlgili kişiler girdikleri kategoriye göre yetkili kuruma başvurumaktadırlar. Tedavi ve rehabilitasyon hizmetleri, hastalık sigortası kurumunca sağlanmaktadır. Korunan kişiye ve eş ile çocuğuna korunan kişinin durumuna göre aylık bağlanmaktadır. Riske maruz kalanın vefatı sebebiyle geriye kalanlara aylık

⁷²³ Arın, “Türkiye’de Sosyal..” *a.g.m.*, s. 62-64; Özcan, *a.g.t.*, s. 61.

⁷²⁴ “İşsizlik Sigortası”, http://www.tatsachen-ueber-deutschland.de/tr/toplum/inhaltsseiten/glossary08.html?type=1&no_cache=1, (11.01.2013)

⁷²⁵ <http://www.bmas.de/DE/Startseite/start.html>, (11.01.2013)

⁷²⁶ Selim Coşkun ve Samet Güneş, “Dünyadaki Gelişmeler Çerçevesinde Ölkemizdeki Sosyal Yardımları İyileştirme Çalışmalarının Değerlendirmesi”, ss. 1-20, s. 4. http://www.sosyalyardimlar.gov.tr/upload/sosyalyardimlar.gov.tr/mce/2008-2010/birimler/strateji/yayinlar/sosyal_yardimlari_iyilestirme_cabaları.pdf, (11.01.2013)

⁷²⁷ “Sosyal Yardım”, http://www.tatsachen-ueber-deutschland.de/tr/toplum/inhaltsseiten/glossary08.html?type=1&no_cache=1, (11.01.2013)

bağlanırken defin ve ölüm parası verilmekte olup, aylık; eş, çocuk ve ebeveynlere ödenmektedir.⁷²⁸

Almanya’da sosyal teşvik genel olarak, istihdamı teşvik kapsamında; işe aracılık, mesleki danışma, mesleki eğitimin teşviki, iş kurma yardımı ve mesleki rehabilitasyon olarak, aileyi teşvik kapsamında ise çocuk parası, yetiştirme parası olarak, yine sosyal teşvik kapsamında ise gençliği teşvik, sakatları teşvik ve konut parası şeklinde gerçekleşmektedir.⁷²⁹ Özürllüler çalışma atölyesi ise özürllülerin mesleki rehabilitasyonlarını sağlayan ve onları koruyan bir kurum olarak faaliyet göstermektedir.⁷³⁰ Dolayısıyla, Almanya’da sosyal güvenlik sistemi kapsayıcı ve ayrıntılı bir yapıya sahiptir. Gayri safi yurtiçi hasılanın yaklaşık yüzde 28’i kamunun sosyal giderlerine ayrılmaktadır. Bu oran ABD’de aynı alana yaklaşık yüzde 15 şeklindedir. Ancak, devlet sosyal güvenlik sisteminde emeklilik konusunda ciddi değişiklikler düşünmektedir. Bu sebeple özel emeklilik konusunda ciddi vergi muafiyetleri vergi indirimleri gündeme gelmektedir. Böylece kamusal emeklilik sistemlerinin yükü azaltılmak ve özel emeklilik teşvik edilmek istenmektedir.⁷³¹

Bu reform önerilerinin en somut örneği Almanya’da uygulanmaya başlanan “Gündem 2010 Programı”dır. Bu program sosyal güvenlik sisteminde ve istihdam politikalarında sürdürülebilir başarıyı hedeflemiştir. Özellikle yaşlanan nüfus Almanya’nın sosyal güvenlik sisteminin mali yapısında önemli bozulmalara yol açmıştır. Esneklik ve bireysel sorumluluğun artması şeklinde iki önemli temel taşı barındıran bu reform kapsamında yaşlıların bakım sigortalarının özelleştirilmesi ve istihdam politikalarında daha fazla esneklik öngörmektedir. Ayrıca Gündem 2010’da işsizlere sağlanan işsizlik ödeneklerinin yeniden düzenlenmesi konusunda işsizlerin işsizlik ödeneğinden yararlanma süresinin işsiz kaldıkları tarihten itibaren geçen 12 ay ile sınırlandırılmıştır. Ancak 55 yaşını doldurmuş çalışanlar, işsiz kalmaları halinde 18 ay boyunca işsizlik ödeneğinden yararlanabilecektir. Eski sistemde işsizlik ödeneğinden

⁷²⁸ Ali Nazım Sözer, *Sosyal Devlet Uygulamaları*, Türkiye İşçi Emeklileri Cemiyeti, İzmir, 1997, s. 27-29.

⁷²⁹ Sözer, *Sosyal Devlet Uygulamaları*, a.g.e., s. 33-45; Özcan, a.g.t., s. 62.

⁷³⁰ Ali Seyyar, “Almanya’da Mesleki Eğitim ve İstihdam Kurumu Olarak Özürllüler Çalışma Atölyesi”, http://www.sosyalsiyaset.net/documents/almanyada_mesleki_egitim.htm, (20.01.2013)

⁷³¹ Deniz GÖKÇE, “Almanya’nın Ajandası”, 02.01.2004, <http://arsiv.aksam.com.tr/arsiv/aksam/2004/01/02/yazarlar/yazarlar30.html>, (22.09.2012)

32 ay boyunca yararlanma söz konusu iken, yeni sistemde zaman açısından önemli bir kısıtlama bulunmaktadır.⁷³²

Almanya'daki bir diğer reform ise, sosyal sigortalar arasında denge, mesleki hazırlık planları ve özel emeklilik sigortası olmak üzere içinde üç ayaklı düşüncenin olduğu bir içerikle 2001'de yapılmıştır. Herkes için zorunlu bir özel sigorta planlanmasına rağmen gelen büyük eleştiriler nedeniyle değiştirilerek gönüllü yapılmıştır. Katkılarda artışı sınırlamak amacıyla ulusal sigorta programı faydaları, 2030 yılına kadar kademeli olarak azaltılacak ve emeklilik kapsamının yeterli bir miktarını garanti etmek amacıyla devlet tamamlayıcı emekliliği veya özel emeklilik planlarını teşvik edecektir.

2001 yılında yapılan bu reformla hükümetin niyeti emeklilik sigortasında birinci ayağın ağırlığını mesleki emeklilik lehine azaltmak olarak göze çarpmaktadır. Yeni oluşturulmaya başlanan mesleki emeklilik planları ise kollektif planlar şeklinde düşünülmekte, yani daha önce sadece işverenlerin ödediği primler artık işveren ve işçiler arasında paylaştırılacak; ancak bunun karşılığında emeklilik planları toplu pazarlığın konusu olacak ve güçlü sendikaların bulunduğu iş kollarında mesleki planlar yarı-zorunlu bir nitelik kazanacaktır.⁷³³

Sağlık açısından bakıldığında, Almanya modern sağlık sistemi geçmişinin 1883 yılına dayandığı görülmektedir. 1883 yılında çıkarılan kanunla, sağlık sigortası ülke genelinde belli işlerde çalışanlar için zorunlu hale getirilmiştir. Daha sonra sağlık sigortası diğer meslek kollarına da yayılmıştır. Böylece Almanya, ulusal sosyal güvenlik sistemi geliştiren ve sosyal adalet anlayışını uygulayan ilk ülke olmuştur. Yukarıda belirtildiği gibi, Bismarck modeli olarak bilinen bu sistem, zamanla iş kazaları ve sakatlıkları (1884), yaşlılık ve özürlülük durumları (1889), işsizlik (1927) ve uzun dönemli bakım (1994) gibi hizmetleri kapsayacak şekilde genişletilmiştir. Sosyal sigortanın önemi ve yapısal devamlılığı, geçmişten günümüze Alman sağlık sisteminin temel özelliklerinden birini oluşturmuştur.⁷³⁴

⁷³² Oğul Zengingönül, Sosyal Politika-Esnek Çalışma Biçimleri Paradoksunda Avrupa Birliği Örneği, Dokuz Eylül Üniversitesi, *Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, İzmir, 2003, Cilt:5, Sayı: 4, ss. 157-171, s. 166-167.; Kitapçı, a.g.t., s. 76.

⁷³³ Kitapçı, a.g.t., s. 76-77.

⁷³⁴ Reinhard Busse and Annette Riesberg, *Health Care Systems in Transition: Germany*, WHO Regional Office for Europe on behalf of the European Observatory on Health Systems and Policies, Copenhagen, 2004, p.12-13; İlker Belek, *Sağlığın Politik Ekonomisi Sosyal Devletin Çöküşü*, Yazılama Yayınevi, Üçüncü Baskı, İstanbul, 2009, s. 232.

Alman sağlık sisteminin temel bir özelliği, karar verme sürecinin eyaletler, federal hükümet ve yasal sivil toplum kuruluşları arasında paylaşılmış olmasıdır. Sağlık sisteminde hükümetler geleneksel olarak hizmet alıcı ve hizmet sağlayıcıların kendi kendini düzenleyen örgütlerine yetki aktarmaktadır.⁷³⁵ Sağlık sistemi desantralize bir özellik taşımaktadır ve zorunlu sigorta, hastalık fonları ve hekim birlikleri sistemin önemli taraflarını oluşturmaktadır. Bu korporatist yapılar gerek hizmetin sunumundan gerekse de finansmanından sorumludurlar.⁷³⁶

Alman sosyal sağlık sigortası (SHI) sistemi, dünyanın önde gelen sağlık sistemlerinden biridir. Sistem işveren ve çalışanların katkıları ile finanse edilmekte ve kar amacı gütmeyen hastalık fonları tarafından yönetilmektedir. Finansman işgücü piyasasına bağlı olmakla birlikte, Almanya'da neredeyse sigortanın evrensel bir kapsayıcılığı söz konusudur.⁷³⁷ SHI, üyelerine koruyucu sağlık hizmetleri, ayakta ve yatarak hastane bakımı, doktor hizmetleri, ruh sağlığı hizmetleri, diş bakımı hizmetleri, reçeteli ilaçlar, rehabilitasyon hizmetleri ve hastalık izni tazminatı gibi hizmetler sunmaktadır.⁷³⁸

Almanya'da sağlık hizmetlerinin üretimi ve finansmanı birbirinden ayrılmıştır. Federal ve bölge düzeyinde faaliyet gösteren hastalık fonları, hizmetin satın alıcısı durumundadır. Bu fonlar; özerk, kar amacı gütmeyen, devlet tarafından düzenlenen hükümet dışı örgütlerdir.⁷³⁹ Almanya'da hastalık fonları, işçilerin ve patronların ödediği primlerden oluşmaktadır. Yerel hastalık fonları, endüstriyel fonlar, kırsal fonlar, denizci fonları, madenci fonları, mavi ve beyaz yakalıların fonları, zanaatkarların fonları gibi fon türleri bulunmaktadır. Fonlar üyelerine çeşitli hizmetler tanınmaktadır. Koruyucu sağlık hizmetleri, sağlık taramasına yönelik hizmetler, hastalık tedavileri, ayakta tedavi hizmetleri, diş bakımı ve ilaçlar, hastalık durumunda nakil hizmetleri fonların hizmetleri arasında yer almaktadır.⁷⁴⁰ Hastalık fonları prim oranlarını kendileri belirlemektedir. Çalışanların gelirinin %15'i prim olarak kesilmektedir. Bu miktarın %8'i işçiden

⁷³⁵ Busse ve Riesberg, *a.g.e.*, s. 29.

⁷³⁶ Belek, *a.g.e.*, s. 236.

⁷³⁷ P.M. Carrera, K. K. Siemens and J. Bridges, "Health Care Financing Reforms in Germany: The Case for Rethinking the Evolutionary Approach to Reforms", *Journal of Health Politics, Policy and Law*, Vol. 33, No. 5, pp. 979-1005, 2008, p.979-980.

⁷³⁸ Reinhard Busse, "The health System in Germany", *Eurohealth*, Vol 14, No 1, pp. 5-6, 2008, p.5.

⁷³⁹ Belek, *a.g.e.*, s. 244

⁷⁴⁰ Dilek Memişoğlu, "Sağlık Hizmetlerinde Yaşanan Dönüşüm ve Etkileri: Batı Akdeniz Bölgesi İl Merkezleri Örneği", Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı, (Yayımlanmamış Doktora Tezi), Isparta, 2011, s. 167-168.

kesilirken, %7’lik kesim de işverenden kesilmektedir. Bakmakla yükümlü olunanlar da bu kapsamda yer almaktadır. Uzun süreli işsizler için 2004 yılından beri hükümet tarafından kişi başı sabit prim ödemesi yapılmaktadır. Aylık geliri 400 Euro’nun altında bulunan işçilerin primlerinin tamamı ise patronları tarafından ödenmektedir. Bu oran tüm fonlarda %11’lik bir orana karşılık gelmektedir.⁷⁴¹

Almanya’da kamu sigortaları yanında özel sigortalar da faaliyet göstermektedir ve nüfusun yaklaşık %10’una hizmet vermektedir. Sosyal sağlık sigortası ve özel sağlık sigortası arasında belki de en önemli fark, prim hesaplama yöntemidir. Almanya’da sosyal sağlık sigortacıları prim ücretlerini sağlık riskine göre değil, sigortalının gelire göre belirlemektedir. Gelire dayalı primler, zenginden fakire gelirin yeniden dağılımını sağlayarak gelir dayanışmasına yol açmaktadır. Daha da önemlisi primler sağlık durumuna dayalı olmadığı için risk paylaşımı söz konusudur. Ayrıca çalışmayan eş ve çocuklar için ücretsiz kapsayıcılık vardır. Bu da dayanışmanın bir diğer boyutunu oluşturmaktadır. Buna karşılık özel sağlık sigortasında primler riske göre belirlenmektedir ve bireyler bireysel riske göre prim ödemektedir. Yaşlılar ve kronik hastalar gibi sağlık riski fazla olan insanlar, yüksek prim ödemektedir. Gençler ve sağlıklılar gibi sağlık riski az olan insanlar ise düşük primler ödemektedir. Bu nedenle özel sağlık sigortası ne risk paylaşımında ne de gelir dayanışmasında bulunmaktadır. Ayrıca eşler ve çocuklar gibi her bir aile üyesi ayrı sigortalanmak zorundadır.⁷⁴²

Özel sağlık sigortası devlet tarafından düzenlenmektedir. Böylece sigortalananların yaşa bağlı olarak artan primlerle karşılaşması ve gelirlerinde düşme olması durumunda ödeyebileceklerinden fazla prim alınması önlenmektedir.⁷⁴³ Özel sigortadan yararlanan bireyler hizmetten yararlandıkları anda hizmetin bedelini öderler. Daha sonra ödedikleri bedelin bir kısmını özel sigorta şirketinden geri alırlar. Bu uygulama ise özel sigortacılık maliyetinin, zorunlu sigortacılığa göre daha pahalı olmasına neden olmaktadır.⁷⁴⁴

Almanya sağlık sisteminde hastalar ayakta tedavi hizmetlerinde diledikleri hekimi seçmekte özgürdür. Ancak 2004 yılında hastalık fonlarından, üyelerine “aile

⁷⁴¹ Belek, *a.g.e.*, s. 245

⁷⁴² Stefan Greß, “Private Health Insurance in Germany: Consequences of a Dual System”, *Healthcare Policy*, Vol 3, No 2, pp. 29-37, 2007, p.32.

⁷⁴³ Busse, *a.g.m.*, s. 5.

⁷⁴⁴ Belek, *a.g.e.*, s. 249

hekimliğı modeline” kayıt yaptırma seçeneğini önermeleri istenmiştir. Bunun yanında bireyler istedikleri hastaneyi seçme özgürlüğüne de sahiptir.

Alman sağlık sisteminde artan sağlık harcamaları ve sağlık maliyetleri bu konuda önlem alınması ihtiyacını da beraberinde getirmiştir.⁷⁴⁵ Dolayısıyla sağlık sisteminde gerçekleştirilen reformların büyük çoğunluğu maliyet kontrolü üzerine odaklanmıştır. Almanya’da Sosyal Sağlık Sigortasına (SHI) yönelik finansman reformları; talep yönlü reformlar, arz yönlü reformlar, ilaç harcama reformları ve tercih temelli reformlar şeklinde gelişmiştir.⁷⁴⁶ Talep yönlü reformlar, bireylerin hiçbir ücret ödemeden yararlandığı sağlık hizmetleri kullanımını azaltmaya yönelik reformlardır. Bunlar katkı payı ve kullanıcı ücretlerini (ilaçlarda katkı payının yeniden düzenlenmesi, ayaktan tedavilerde 10 Euro alınması, yatarak tedavilerin katkı payında artışa gidilmesi), faydaların rasyonelleştirilmesini (rehabilitasyon programlarında kısıtlamaya gidilmesi) ve yatan hasta için karma bir ödeme sistemine geçilmesini (hastaneye geri ödemelerin günlük ücretlendirme temelli sistemden karma sisteme geçirilmesi) kapsamaktadır. Arz yönlü reformlar, Almanya’da takip edilen diğer reform önlemlerinden biri olmuştur. İçeriğinde ise doktorlar için bütçeye üst limit getirilmesi (Physicians’ budget cap), ayaktan tedavi hizmetleri veren doktorlar için morbidite tabanlı tazminata geçiş, hekim arzının kontrolü (yeni uygulamaların yapılabileceği alanlarda kısıtlamaya gidilmesi, 68 yaş üzerindeki doktorların emekli olmaya zorlanması, tıp fakültelerine alınan öğrencilerin sayısının azaltılması), tanı temelli grup (Diagnosis-related group-DRG) ödeme sistemi (başvuru başına sabit fiyattan geri ödeme yapılması) gibi önlemler bulunmaktadır. İlaç harcamalarına yönelik reformlar arz yönlü reformlar yanında, Alman SHI sisteminde sürekli takip edilmiştir. Böylece SHI, ilaçlar ve tıbbi cihazlar için daha kısıtlı bir Pazar haline gelmiştir. İlaç harcama reformları; referans fiyatlandırma sistemi (referans fiyatlı ilaçlar için zorunlu sabit reçete ücreti alınması, referans ilaçların fiyatlarında düşüşe gidilmesi), ilaç fiyatlarında indirim (ilaç fiyatlarında zorunlu indirim, üreticiler ve toptancılar için indirimlerin

⁷⁴⁵ Maliyetlerdeki hızlı artışı sınırlamak için 1977 yılında “Sağlık Sigortası Maliyet Sınırlaması Yasası” kabul edilmiştir. Bu yasayla maliyet artışıyla gelir artışın denkleştirilmesi amaçlanmıştır. 1990’larda da maliyet sınırlamaya yönelik bir dizi yasa daha kabul edilmiştir. 1996 ve 1997 yıllarında ise, cepten ödemeleri arttıran yasalar çıkarılmıştır. Koruyucu ve rehabilite edici hizmetler, gençlerin dış sağlığı hizmetleri sınırlanmıştır. 1998 sonrasındaki sosyal demokrat-yeşiller hükümeti üç reform üzerinde odaklanmıştır. Öncelikle bütün sektörlerde ciddi maliyet sınırlaması önlemleri alınmıştır. Hastanelerde tanı temelli gruplara göre ödeme sistemine geçilmiştir. İşletmelere daha geniş hareket alanı tanınarak hizmet satın alınımında esneklik sağlanmış ve özel sektörün alanı genişletilmiştir. Belek, *a.g.e.*, s. 235-236.

⁷⁴⁶ Carrera vd., *a.g.m.*, s. 988-995.

tanıtılması) ve “aut idem” düzenlemelerini (hekimlerin reçetelerinde eczacılar tarafından hazırlanan daha düşük fiyatlı ilaçların zorunlu ikame edilmesi) içermektedir. Son olarak tercih temelli reformlar ise, SHI sisteminde tercih mekanizmasının önemini öne çıkaran politikaları ifade etmektedir. AB’nin ayaktan bakım geri ödemeleri, hastalık fonu seçimi ile ilgili olarak risk yapısının belirlenmesi ve sağlık teknolojisi değerlendirmeleri gibi bileşenlerden oluşmaktadır.⁷⁴⁷

Almanya’da artan sağlık harcamalarının ekonomi üzerindeki olumsuz etkilerini azaltmak amacıyla 1993 ve 1994 yıllarında iki yasa çıkarılmıştır. Bu yasalarla hizmetin fiyatına ve hizmet paketinin kapsamına göre maliyet paylaşımı sistemi getirilmiştir. 1997 yılında ise, dış tedavilerinin bir kısmı yararlanım paketi kapsamında çıkarılmış ve maliyet paylaşımı kapsamına dahil edilmiştir. Tüm bunlar cepten yapılan harcamaların artmasına neden olmuştur.⁷⁴⁸

2000 yılında sağlık sisteminde önemli bir düzenlemeye gidilmiştir. Zorunlu Sağlık Sigortası Reformu Yasası ile geri ödemelerde yeni bir uygulama getirilmiş ve Tanı Temelli Gruplar isminde yeni bir sisteme geçilmiştir. Yasa ile sistemin ülke geneline yayılması ve rekabetin artırılması amaçlanmıştır. Ayrıca 2002 yılında Hastalık Yönetimi Programları (Disease Management Programs) uygulaması başlatılmıştır. Bununla şeker hastalığı, meme kanseri, kalp damar hastalığı, kronik akciğer hastalığı gibi kronik hastalıkların hastalık fonu kapsamına alınması hedeflenmiştir.⁷⁴⁹ 2004 yılından itibaren de hastanelerde maliyetlere bir sınırlama getirmek amacıyla vaka başına ödeme, tanı temelli grup ödemesi ve işlem başına ödeme gibi uygulamalara gidilmiştir.⁷⁵⁰ Yine maliyet paylaşımı kapsamında 2004 yılında, yetişkin hastaların doktor ve dış hekimine gitmelerinde katkı payı uygulaması getirilmiş ve her seferinde 10 Euro alınması kararlaştırılmıştır. Dış protezleri için de hastalar masraflara ortak olmuştur. Bu uygulama sonucunda cepten ödemeler 2005 yılında toplam sağlık harcamalarının %13.8’i düzeyine ulaşmış ve hekimlere başvurularda %5’lik bir azalma gerçekleşmiştir. Maliyet paylaşımı genellikle hane gelirinin en fazla yıllık %2’si ile sınırlı tutulurken, 18 yaşına kadar olan çocuklar maliyet paylaşımından muaf tutulmuştur.⁷⁵¹

⁷⁴⁷ Memişoğlu, *a.g.t.*, s. 170-171.

⁷⁴⁸ Belek, *a.g.e.*, s. 247-248.

⁷⁴⁹ Busse, *a.g.m.*, s. 6; Belek, *a.g.e.*, s. 253

⁷⁵⁰ Belek, *a.g.e.*, s. 251

⁷⁵¹ Belek, *a.g.e.*, s. 248

Ocak 2009'da yürürlüğe giren Sağlık Reformu ile de herkesin özel veya resmi bir sağlık sigortasına kaydolması zorunlu tutulmuş, aksi durumda ödenmesi gereken primlerin sigortalıya ceza olarak yansıtılması kararlaştırılmıştır.

Harcamaları azaltmak için yapılan reformlar yanında sağlık sisteminin kalite ve verimliliğini artırmak için de çeşitli düzenlemeler gerçekleştirilmiştir. Bu doğrultuda, tüm hizmet sağlayıcılar için kalite yönetim sistemi kurmak amacıyla, yapısal kalite gerekliliği öngörülmüştür. Ayrıca hekimler için sürekli tıp eğitimi yükümlülüğü getirilmiş, ilaçlar ve işlemlerde sağlık teknolojisinin değerlendirilmesi için 2004 yılında Kalite ve Verimlilik Enstitüsü (IQWiG) kurulmuştur. Kaliteyi artırma çabaları yanında doğrudan verimliliği artırmaya yönelik önlemler de alınmıştır. 2004 yılından itibaren jenerik ilaçlar dahil tüm ilaçlar, referans fiyatlara konu olmuştur. 2008 yılından başlayarak IQWiG, ilaç fiyatlarını üzerine yazmak suretiyle ilaçların maliyet etkinliğini sağlamayı amaçlamıştır.⁷⁵²

Alman sağlık sistemi diğer endüstrileşmiş ülkelere göre sağlık hizmetlerini daha pahalıya üretmektedir. Sağlık harcamalarının ulusal gelir içindeki payı 1975-1990 arasında hemen hemen sabit kaldıysa da (yüzde 8,7 oranında) daha sonraki dönemde artarak diğer ülkeleri geride bırakmıştır. Bunun önemli bir nedeni Doğu ile birleşme, bir diğer nedeni de finansmanın sigortacılıkla sağlanmasıdır. Sağlık harcamaları içinde kamunun payı ise 1980 sonrasında itibaren genellikle sabit kalmış ve yüzde 76-78 oranlarında seyretmiştir. Ulusal gelirdeki payı ise yüzde 10'un üzerindedir.

2005 yılı verilerine göre, bütçenin yüzde 17,6'sı sağlık için kullanılmaktadır. Özel harcamaların yarıdan çoğu cepten yapılmaktadır. Kalanı özel sigortacılığa aittir. Özel sağlık harcamasının toplamdaki payı yüzde 23,1'dir ve toplam sağlık harcamalarının yüzde 13,1'i cepten harcama biçimindedir. Bu oran son yıllarda yükselmektedir. Yükseliş, maliyet paylaşımı önlemleri çerçevesinde getirilen katkı paylarıyla ilişkin olmaktadır.⁷⁵³

⁷⁵² Memişoğlu, *a.g.t.*, s. 172.

⁷⁵³ Belek, *a.g.e.*, s. 257-258.

2. BEVERIDGE ÜLKELERİ MODELİ: İNGİLTERE ÖRNEĞİ

Sosyal yardımın sistematik olarak ilk kez düzenlendiği ülke İngiltere olmuştur. 17. yüzyıldan başlayarak bir dizi yoksulluk yasaları (poor laws) sosyal yardımları düzenlemiş ve örgütlemiştir.⁷⁵⁴

Kraliçe Elizabeth'in iktidarında hayata geçirilen 1601 tarihli yasa (old poor laws-eski yoksulluk yasası) sosyal yardımın temel çerçevesini çizmiştir. Bu kanunla, yoksullara en düşük ücretin üzerinde olmayacak şekilde bir yardım sağlama konusunda kamusal sorumluluk benimsenmiş ve bu konuda “*perish*” adı verilen yerel yönetim birimleri sorumlu tutulmuşlardır. Yoksulluk kanunu yoksulları üçe ayırmıştır. İlk grupta, yoksulluğu, toplumca kabul edilen sakat, kör, elinde olmayan sebeple işsiz kalanlar gibi haklı nedenlere dayananlar yer almıştır. Bu gruptakilere barınacak (huzur evi gibi) ve yiyecek yardımının yapılması öngörülmüştür. İkinci gruba, herhangi bir sakatlığı olmayan ve çalışabilecek durumda olan yoksullar dahil edilmişlerdir. Bunların kamusal işlerde, gerekiyorsa zor kullanarak çalıştırılması, aksi takdirde cezalandırılmaları kabul edilmiştir. Son grupta yer alan yoksullar ise, kimsesiz çocuklardan oluşmuştur. Bunlara yetimhanelerde barınma ve eğitim olanaklarının sunulması kararlaştırılmıştır.⁷⁵⁵

Eski Yoksulluk Yasaları, yardım faaliyetini yerel ölçekte düzenlemiştir. Yoksul yardımının yerel düzeyde örgütlenmesi ve imparatorluk ölçeğinde genel bir standarttan yoksun olması, Eski Yoksulluk Yasalarının en belirgin özelliklerini oluşturmuştur. Her kilise, kendi yetki alanında (parish'te) gücü kuvveti yerinde mülksüzleri çalıştırmak, bir yoksul evi işletmek, öksüz ve bakıma muhtaç çocukların çıraklık eğitimi üstlenmek, yaşlılarla bedensel özürhanelerin bakımını yapmak ve cenazelerini kaldırmakla yükümlü tutulmuştur. Bu faaliyetlerin masrafları kiliseye ait olmakla birlikte, yerel ve zorunlu vergilerden karşılanmıştır.⁷⁵⁶

“1601 Elizabeth Yoksulluk Kanunu”, iki yüzyıldan fazla yürürlükte kalmıştır. Ancak, Sanayi Devriminin, kente yoğun göçün, artan işçi hareketliliğinin ve ekonomik

⁷⁵⁴ Ferhat Akyüz, “Sosyal Yardımdan Sosyal Sigortaya: Bismarckyan ve İngiltere Sosyal Güvenlik Sistemlerinin Tarihsel Dönüşümü”, *Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi*, Sayı 1/5, 2008, s. 59.

⁷⁵⁵ Sallan Gül, *Sosyal Devlet Bitti...a.g.e.*, s. 204; Howard Jacob Karger ve David Stoesz, *American Social Welfare Policy: A Structural Approach*, New York: Longman, 1990, p.32-33.

⁷⁵⁶ Karl Polanyi, *Büyük Dönüşüm: Çağımızın Siyasal ve Ekonomik Kökenleri*, Çev. Ayşe Buğra, Alan Yayıncılık, İstanbul, 1986, s. 104; Gertrude Himmelfarb, *The Idea of Poverty: England in the Early Industrial Age*, Faber and Faber, London, 1984, p.25.

dalgalanmaların bir sonucu olarak bu kanun ciddi eleştiriler almaya başlamıştır. 1834'te çıkarılan yeni kanun ile “bırakınız yapsınlar” ekonomi anlayışı daha da pekiştirilmiş, yardımlardan yararlanma koşulları ağırlaştırılmıştır.⁷⁵⁷ 1834 tarihli “Yoksulluk Yasası Islah Kanunu”(Poor Law Amendment Act) toprağa bağlılık ve ikamet ilkesini ortadan kaldırmıştır. Yardımları coğrafi olarak birleştiren daha merkezi bir sistem ortaya koymakla birlikte aynı zamanda bu sistemi çok daha seçici hale getirmiştir. Yardım gören yoksulların durumu, işçilerin durumundan çok daha az avantajlı olmak zorunda kalmıştır. Yaşlı ve hastalar dışında, çalışabilir durumda olanlara kesinlikle en düşük işçi ücretinin altında yardım sağlanması kararlaştırılmıştır. Çalışabilir durumdaki yoksullara, çalışma evleri (workhouses) ya da ıslah evleri denilen yerlerde asgari ücretin altında olmak şartıyla iş olanağı sağlanması öngörülmüştür.⁷⁵⁸

20. yüzyılın başında ise durum değişmeye başlamıştır. İşçi Partisi'nin (Labour Party) doğuşuyla birlikte işçi hareketi parlamento düzeyinde etkin bir güç haline gelmiştir. 1908'de Yaşlılara Yardım Yasası kabul edilmiştir. Düşkün yaşlılar için bir yurt sistemi kurulmuş, yaşlılık aylığı uygulamasına geçilmiştir. Bu kanunla genel vergi gelirlerinden ödenmek üzere, prim ödeme koşulu aranmaksızın, önceden hiç yoksulluk ödemelerinden yararlanmamış yaşlılara bir ek gelir olanağı sağlanmıştır.⁷⁵⁹

Asıl yenilik 1911'de hastalık ve işsizlik sigortalarının hayata geçirilmesi olmuştur. 1911'de çıkarılan “Ulusal Sağlık Sigortası Kanunu” (*National Insurance Act*) ile daha sağlıklı ve verimli bir işgücü yaratılması amaçlanmıştır. Bu kanun sadece çalışanları kapsamış, işverenin ücretli hastalık iznini karşılaması ve ücretsiz olarak hastane ve ilaç olanaklarını sağlaması kabul edilmiştir.⁷⁶⁰

1911 yılında oluşturulan işsizlik sigortası ise, daha çok yerel düzeyde ve işverenden alınan primlerle finanse edilmiştir. Devlet tarafından yönetilen ve zorunlu olan bu sigorta, sakatlık riskini de kapsamış ve İngiltere'de bir “welfare state” kurulmasının ilk işareti olarak kabul edilmiştir.⁷⁶¹ İşsizlik sigortası ödemeleri, işçiler arasında gönüllü işsizliğe ya da tembelliğe yol açmamak ve işverenleri endişelendirmemek için çok düşük düzeylerde tutulmuştur. Ayrıca, belirli sektörlerde

⁷⁵⁷ Sallan Gül, *Sosyal Devlet Bitti...*, a.g.e., s. 204.

⁷⁵⁸ Sallan Gül, *Sosyal Devlet Bitti...*, a.g.e., s. 204-205; Kaya (2009), a.g.t., s. 39

⁷⁵⁹ Dilik, *Sosyal Güvenlik*, s. 42-50; Galbraith, *Economics in Perspective...*, s.210-211; Talas Sosyal Politika, a.g.e., s. 324; Friedman and Friedman, a.g.e., s. 88-89.

⁷⁶⁰ Sallan Gül, *Sosyal Devlet Bitti...*, a.g.e., s. 206

⁷⁶¹ Kaya (2009), a.g.t., s. 40

görelî olarak iyi eğitilmiş ve deneyimli çalışanlara yönelik olarak uygulanmıştır. Yine de bu yıllarda devlet, belirli sektörlerde ve sınırlı olarak bazı hukuksal düzenlemelerle asgari ücret uygulamasını başlatmış, vergi sisteminde de artan oranlı vergi düzenlemesine geçilmiştir.⁷⁶² Bu yasa, 1934’de yeni “işsizlik kanunu” ile kapsam olarak daha da genişletilmiştir. 1925’te ayrıca dullar ve yetimler için bir ödenek sistemi oluşturulmuştur.⁷⁶³

İngiltere’de refah devletinin gelişmesi ve kurumsallaşması özellikle 1940-1970’li yıllar arasında Beveridge raporu doğrultusunda gerçekleşmiştir. Özellikle II. Dünya Savaşı sonrasında, 1940-1948 yılları arasında sosyal güvenlik sisteminin kurumsallaşmasında çok önemli adımlar atılmıştır. Beveridge Raporu, 1942 yılında William Beveridge’in başkanlığında toplanan bir komite tarafından hazırlanmış ve bu rapor “Sosyal Sigorta ve İlgili Hizmetler” (*Social Insurance and Allied Services*) adıyla İngiliz hükûmetine sunulmuştur.⁷⁶⁴

Raporda biçimlenen sosyal güvenlik modeli aşağıdaki gibi belirtilebilir:⁷⁶⁵

- Tam istihdamın sağlanması
- Ulusal sigorta sisteminin geniş kapsama sahip olması, yoksulluk, evlilik, hamilelik, ölüm gibi konuları içermesi
- Ulusal sigorta sisteminin aksaklıklarını gidermek üzere ulusal yardım sisteminin etkinleştirilmesi
- Tüm yurttaşları kapsayacak şekilde aile yardımlarının, sağlık ve eğitim hizmetlerinin geliştirilmesi.

Yukarıda belirtildiği gibi, bu raporda; evrensel aile yardımlarının, evrensel sosyal sigortanın ve emekli aylığı ödemelerinin, kapsamlı ve evrensel sağlık hizmetlerinin sunulması ve tam istihdamın sağlanması öngörülmüştür.⁷⁶⁶ Bu önerilerle herkese asgari bir gelirin sağlanması ve belirli bir yaşam seviyesine ulaştırılması amaçlanmış, yönetimde etkinliğin ve uygulamada birliğin sağlanabilmesi için merkezi bir örgütlenmenin kurulması önerilmiştir.

⁷⁶² Sallan Gül, *Sosyal Devlet Bitti...a.g.e.*, s. 206; Barr, *a.g.e.*, s.20; J. Roy Hay, *The Origins of the Liberal Welfare Reforms 1906-1914*, London: Macmillan, 1975, p.50-51

⁷⁶³ Rosanvallon, *a.g.e.*, s. 122; Sallan Gül, *Sosyal Devlet Bitti...a.g.e.*, s. 207-208.

⁷⁶⁴ Sallan Gül, *Sosyal Devlet Bitti...a.g.e.*, s. 209; Kaya (2009), *a.g.t.*, s. 41

⁷⁶⁵ “Social Insurance and Allied Services: Report by Sir William Beveridge”, <http://www.sochealth.co.uk/public-health-and-wellbeing/beveridge-report/>, (01.03.2012).

⁷⁶⁶ Roche’ye göre, Beveridge raporu sosyal haklar kavramını geliştirmiştir. Sosyal vatandaşlık hakları, işsizlik, sakatlık, emeklilik ve sağlık alanlarının yanı sıra, ilk ve orta eğitimi de kapsamıştır. Maurice Roche, *Rethinking Citizenship: Welfare, Ideology and Change in Modern Society*, Cambridge: Polity Pres, 1992, p.25

İzleyen dönemde kamusal nitelikli bazı hizmet alanları devletleştirilmiştir. Refah devleti anlayışı doğrultusunda eğitim hakkı, temel vatandaşlık haklarından biri olarak kabul edilmiştir. Bu doğrultuda eğitim hakkından vatandaşların yararlanabilmesi için, 1944 yılında Eğitim Yasası (Education Act) çıkarılmıştır. Bu kanun ile birlikte, ilk ve orta öğretimi de içine alacak şekilde bedava ve zorunlu bir eğitim sistemi oluşturulmuştur.⁷⁶⁷

Sigorta alanında ilk olarak, Beveridge Raporu doğrultusunda 1946 yılında “Ulusal Sigorta Kanunu” (*the National Insurance Act*) yayınlanmıştır. Bu kanunla; işsizlik, annelik, hastalık, dul ve yetim, emeklilik, ölüm durumlarında çalışanlara ve ailelerine ve iş kazaları durumunda da çalışanlara yardım yapılması kabul edilmiştir.⁷⁶⁸

Sosyal güvenlik kapsamında herkese ücretsiz sağlık ve rehabilitasyon hizmetleri sunulması kararlaştırılmıştır. Bu husus 1945 tarihli “Ulusal Sağlık Hizmetleri Kanunu” ile düzenlenmiştir. Bu yasa ile birlikte, tüm hastaneler ulusal hükümete bağlanmış (National Health Services), doktorlar aylıklı çalışma düzenine geçirilmiş ve sistemin genel olarak genel bütçe gelirleri ile yürütülmesi esası benimsenmiştir.⁷⁶⁹ 1948 yılında “Ulusal Sağlık Kanunu” çıkarılarak işçiler sağlık sigortası kapsamına alınmışlardır.⁷⁷⁰

1948 yılında çıkarılan Ulusal Yardım Yasası ile sigorta sisteminin eksikliklerinin giderilmesi amaçlanmıştır. Bu yasa ile birlikte sosyal sigorta sisteminin yanısıra sosyal yardım sistemi eklenmiştir. Bu sistemi koordine etmek üzere de Ulusal Yardım Komitesi kurulmuştur. Gelir desteği, emeklilik aylığı, işsizlik yardımı öngörülen destekler olup, bu desteklerin verilmesi sisteme katkı esasına dayanmamaktadır. Evrensel olmakla beraber, sosyal yardımdan yararlanabilmek için kişilerin ya da ailelerin gelirlerinin belirli bir düzeyin altında olduklarını kanıtlama koşulu getirilmiştir.⁷⁷¹

Diğer taraftan 1945 yılında çıkartılan Aile Yardımları Yasası ile ikinci çocuktan itibaren her çocuk için tüm ailelere belirli oranda yardım yapılmasını ve tüm çocuklar için gelir vergisi indirimi uygulamasını getirmiştir. 1975 tarihli “Çocuk Yardımı Kanunu” ile de aile yardımı kaldırılıp, yerine tüm çocukları hesaba katan ve haftalık

⁷⁶⁷ Sallan Gül, *Sosyal Devlet Bitti...a.g.e.*, s. 209

⁷⁶⁸ Barr, *a.g.e.*, s. 33.

⁷⁶⁹ Özcan, *a.g.t.*, s. 64.

⁷⁷⁰ Sallan Gül, *Sosyal Devlet Bitti...a.g.e.*, s. 213.

⁷⁷¹ Tony Byrne and Colin Padfield, “Social Services”, Fourt Edition, Oxford:Made Simple, 1990, p.45; Sallan Gül, *Sosyal Devlet Bitti...a.g.e.*, s. 214

nakit olarak ödenen çocuk yardımı uygulamasını öngörmüştür. Bunun yanı sıra, tek ebeveynli ailelere de ek yardım olanağı getirilmiştir.⁷⁷²

İngiltere’de 1975 sonrası dönem sosyal devlet anlayışında değişikliklerin görülmeye başlandığı dönem olmuştur. 1979 yılında Muhafazakâr Partinin iktidara gelişi ile birlikte yeni liberal politikalar doğrultusunda piyasa mekanizmanın gelişmesine ağırlık verilmiştir. Ekonominin serbest piyasa ilkelerine göre yeniden yapılandırılması, para politikalarının uygulanması, kamunun küçültülmesi, kamu işletmelerinin özelleştirilmesi, sosyal yardım programlarına ayrılan bütçe paylarında kesintiler yapılması ve genel olarak kamu harcamalarının azaltılması amaçlanmıştır.

Toplumsal refahın sağlanması bireysel bir sorumluk olarak görülmüşse de, devletin bu alanda doğrudan üretim sunması yerine bunu finanse etmesi, ancak hizmetin piyasadan temin edilmesi anlayışı yaygınlaştırılmaya çalışılmıştır. Enflasyonun düşürülmesi için, tam istihdam politikaları terkedilmiş ve refah devleti üzerindeki uzlaşma sona ermiştir. Devlet-piyasa ilişkilerinde devlet lehine olan denge, piyasa yönüne döndürülmek için özelleştirme çalışmalarına hız verilmiştir. Kamu işletmelerinde yapılan özelleştirmeler sonucu, bu kuruluşlarda çalışanların sayılarında oldukça önemli miktarlarda azalma olmuştur. Özelleştirme uygulamalarının ilk dört yılında işsizlik oranı yüzde 13.2’ye yükselerek son yirmi senenin en yüksek seviyesine ulaşmıştır. Birçok kamu hizmetinin sunulmasında harç ya da belirli bir fiyat ödenmesi uygulamasına geçilmiş, bazı alanlarda ise kupon (voucher) uygulaması başlatılmıştır.⁷⁷³ İşçi sendikalarının gücünün kırılması ve sermayenin güçlendirilmesi amaçlanmıştır. Vergi politikalarında ücretlerin yükü artmış, sosyal güvenlik programlarının sunumunda, evrensellikten, seçiciliğe doğru bir gidiş yaşanmıştır. 1980’lerde düşük ücret ödenen hizmetler sektöründe, yarı zamanlı (part-time) işler artmış ve sosyal güvenliği zayıf serbest meslek alanlarında görece olarak kadınların sayıları artış göstermiştir. İşsiz gençlere yardımlar azaltılmış ve 18 yaşından küçük olanların, işsizlik sigortasından yararlanabilmeleri için mesleki eğitim programlarına katılmaları zorunluluğu getirilmiştir. 1985 yılında hazırlanan yeni bir düzenleme ile emekli aylığı

⁷⁷² John Clarke, Mary Mangan, “Restructuring Welfare: The British Welfare Regime in the 1980s” *Comparing Welfare States: Britain in International Context*, Editors: Allan Cochrane ve John Clarke, Sage Publications, London, 1995, s. 26; Sallan Gül, *Sosyal Devlet Bitti...a.g.e.*, s. 214; Özcan, *a.g.t.*, s. 64.

⁷⁷³ Bu uygulama, devletin eğitim, gıda ve konut gibi alanlarda, yoksul ya da ihtiyaç içinde olanların ihtiyaçlarının bir kısmını piyasada karşılamalarına yönelik olarak verdiği ve parasal karşılığı olan kuponlardan oluşmuştur. Sallan Gül, *Sosyal Devlet Bitti...a.g.e.*, s. 216

uygulamalarında üst gelir gruplarından alt gelir gruplarına gelir transferi olanaklı kılınmaya çalışılmıştır. Yüksek gelirliyle daha yüksek oran uygulanması getirilmiş, bu amaçla artan oranlı katkı ilkesi kabul edilmiştir.⁷⁷⁴

Refah devletine yaklaşım, devlet-piyasa ilişkilerine ve devletin ekonomideki rolüne bakış açısından yeni liberal bir dönüşüm söz konusu olsa da; Thatcher hükümetleri dönemlerinde devletin küçültülmesi ve kamu harcamalarının azaltılması iddialarına karşın, sosyal güvenlik harcamalarında artış gerçekleşmiştir. 1980-1990 yılları arasında toplam sosyal güvenlik harcamalarında yüzde 18.4'lük bir artış gerçekleşmiştir. Bu dönemde, sosyal harcamaların kamu harcamaları içindeki payı da yüzde 54,1'den yüzde 57'ye yükselmiştir.⁷⁷⁵

İngiltere'de sosyal refah sistemi araçları primli ve primsiz sistem olarak ele alındığında; primli sistem kapsamında temel olarak halk sigortası ve bağımlı çalışanlar ek yaşlılık sigortası bulunduğu görülmektedir. Halk sigortasında edim olarak hastalık ödeneği, sakatların aylığı, analık ödeneği, iş kazası ve meslek hastalığı edimleri, yaşlılık aylığı, dul kadın edimleri ve işsizlik ödeneği bulunmaktadır.

Devlet memurları için ayrı sosyal güvenlik rejimi bulunmayıp onlar da halk sigortası kapsamında yer almaktadır. Primli sistem tüm nüfusa gelir güvencesi sağlamaya yönelik olup içinde klasik sosyal risklere karşı para edimi bulundurmaktadır. Ayrıca her bir risk için ayrı ayrı prim ödeme bulunmayıp tek bir prim ödenmektedir. Ek sigorta hakkı sadece işçilere tanınmakla birlikte bağımsız çalışanlar bu haktan yararlanamamaktadırlar.⁷⁷⁶

Primsiz sistem, tamamen karşılıksız olarak vergilerle finanse edilmektedir.⁷⁷⁷ Primsiz sistem kapsamında sosyal tazmin nitelikli edimler olan savaş aylığı, sosyal yardım edimleri kapsamında yoksul aylığı, özel ihtiyaçlar parası, sakat aylıkları, yaşlılık aylığı ve çocuk yardımları yer almaktadır. Sosyal hizmetler niteliğinde sağlık hizmetleri ile sosyal teşvik kapsamında aile kredisi, öğrenci bursu, sakat çalışmasına teşvik ve konut parası yardımları bulunmaktadır.⁷⁷⁸ Çocuk ve sakatlık yardımlarının toplam sosyal yardımlar içerisindeki oranı %18'dir. İngiltere'de, yine, düşük gelirli ailelerin çocuklarına süt yardımı yapılmaktadır. Bu yardım, 7 yaşına kadar ücretsiz ve 7 yaşından

⁷⁷⁴ Sallan Gül, *Sosyal Devlet Bitti...a.g.e.*, s. 215-217, 219.

⁷⁷⁵ Sallan Gül, *Sosyal Devlet Bitti...a.g.e.*, s. 216-217.

⁷⁷⁶ Özcan, *a.g.t.*, s. 66

⁷⁷⁷ Sözer, *Sosyal Devlet Uygulamaları*, s. 69.

⁷⁷⁸ Özcan, *a.g.t.*, s. 66

büyükler için de sınırlıdır. Yine okul çocukları için ücretsiz öğle yemeği ve mesafeye göre ücretsiz ulaşım hizmetleri sağlanmaktadır.⁷⁷⁹

Primsiz (means-tested) yardımlar, geliri ve tasarrufları belli bir miktarın altındaki kişilere ödenmektedir. Toplam yardım harcamalarının %35'i primsiz yardımlara ayrılmıştır. Yoksul aylığı daimi olarak İngiltere'de ikamet eden, çalışma gücüne sahip ve iş aramakta olan muhtaçlara yöneliktir. Yetkili kurum, aylığa ilişkin koşulları değerlendirerek takdir hakkını kullanmaktadır. Ancak, anılan koşullar gerçekleştiğinde yoksul kişi için bir hakkın varlığı kabul edilmektedir. Yapılacak ödeme; yaş, medeni durum ve çocuk sahibi olup olmamaya göre değişmekte olup, anılan durumların her biri için ayrı miktarlarda belirlenmiştir.

Yoksulluk aylığı sürekli ihtiyaç hali için düşünülmüştür. Özel ihtiyaçlar parası ise, düzenli gelir ile karşılanması mümkün olmayan normal dışı harcamayı gerektiren durumlar içindir. Bu amaçla kurulmuş özel bir fon vardır. İngiltere'de ikamet eden ve 18 yaşını doldurmuş, geliri belirli bir düzeyi aşamayan kişiler, tek başlarına karşılayamayacakları münferit bir ihtiyaç ortaya çıktığında, talepte bulunmaktadır. Yerel yönetimler bütçelerinin bir kısmını sosyal fona tahsis etmek zorundadırlar. Fondan örneğin taşınma, ölüm, analık gibi gerekçelerle para talebinde bulunabilmek mümkündür.⁷⁸⁰

Sakatlık hali, sakatlık dereceleri, bakıma muhtaç (gece ve/veya gündüz), yaş ve medeni durum dikkate alınarak kişilere aylık bağlanmaktadır. İngiltere'de ağır engelli kategorisinde aylık almakta olan bir kişiye bakanlara da Devlet tarafından onların işgücü piyasasına katılamamaktan doğan kaybını telafi amacıyla aylık bağlanmaktadır. Bu aylığın ödenmesi, bakım işinin düzenli olması, yani, haftada en az 35 saat mesai yapıyor olması koşuluna bağlanmaktadır.

Çocuklara ilişkin ödemeler çocuk parası ve vasi aylığıdır. Son 52 haftalık ikamet süresi içinde en az 182 gün İngiltere'de ikamet eden ebeveynler 16 yaşını (eğitim durumunda 19 yaşını) doldurmamış ve tam gün eğitimde bulunan çocuklarının her biri için haftalık ödemeye hak kazanmaktadır. Çeşitli nedenlerle ebeveynlerinin velayeti altında bulunmayan çocuklar için tayin edilen vasilere, bakımı aile içinde gerçekleştirilmesi koşuluyla vasi aylığı bağlanmaktadır.

⁷⁷⁹ Kaya (2009), *a.g.t.*, s. 44

⁷⁸⁰ Kaya (2009), *a.g.t.*, s. 43-44; <https://www.gov.uk/government/topics/welfare>, (20.12.2012)

Yaşlılık aylığı ise, halk sigortası kapsamında, prim ödeyerek aylık almaya hak kazanamamış kişilere devlet tarafından bağlamaktadır. Bu aylık, talep sırasında ve önceki 20 yıl içinde en az 10 yıl İngiltere’de ikamet etmiş ve emeklilik (kadınlarda 60, erkeklerde 65) yaşına ulaşmış kişilere ödenmektedir.⁷⁸¹

Sağlık hizmetleri açısından bakıldığında ise, İngiltere’de sağlık sisteminin temelini Ulusal Sağlık Hizmeti (National Health Service-NHS)’ne dayandığı görülmektedir. NHS’nin temelleri 1911’de Lloyd George döneminde kabul edilen Ulusal Sigorta Yasası ile atılmıştır. Sanayileşme sürecinde “işçi sınıfının kazanımları” sonucu meydana gelen küçük işçi sigortaları ve dostluk dernekleri bu yasanın çıkmasında rol oynamışlardır.⁷⁸² Zaman içinde işçilerin yanında diğer çalışanlar ve çalışamayanlar da kapsama alınmış ve tüm sağlık sorunlarını kapsayan genel bir sağlık sigortası oluşturulmuştur.⁷⁸³

NHS, 1946 yılında kabul edilen NHS Kanunu’nu takiben 1948 yılında yürürlüğe girmiştir. İkinci Dünya Savaşı sonrasında İngiltere’de sağlık hizmetlerinin finansmanı ve sunumu konusunda büyük önem taşıyan Kanun, tüm nüfusun ücretsiz olarak yararlanabileceği kapsamlı bir sağlık hizmeti için, devletin ortak sorumluluğunu ortaya koymuştur. Bu yaklaşım, erişimde eşitlik temeline dayanmış ve sistemde kullanıcı katkılarına yer verilmemiştir.⁷⁸⁴

Beveridge sistemi olarak da bilinen İngiliz sağlık sisteminde, devlet ülkede yaşayan herkese NHS aracılığıyla sağlık hizmeti sunmakla yükümlü kılınmıştır. NHS’nin finansmanı önemli oranda genel vergilerle sağlanmaktadır. Vatandaşlar, NHS hizmetlerini kullandıkları sırada herhangi bir ödeme yapmamaktadır. NHS’nin yaklaşık %80’i genel vergilerle karşılanmaktadır. Yaklaşık %13’ü de ulusal sigorta aracılığıyla finanse edilmektedir. Ancak NHS’den yararlanmak sigorta ödemesi şartına bağlı değildir. Dolayısıyla NHS tarafından yapılan harcamaların yaklaşık %93’ü kamusal kaynaklar tarafından karşılanmaktadır.⁷⁸⁵ Bütüncül bir bakış açısıyla oluşturulan ve nüfusun tamamını kapsayan NHS altında, hastanecilik ve uzmanlık hizmetleri; diş, göz,

⁷⁸¹ <https://www.gov.uk/government/topics/welfare>, (20.12.2012); Kaya (2009), *a.g.t.*, s. 44

⁷⁸² Gazanfer Aksakoğlu, “İngiltere Sağlık Sistemi”, *Toplum ve Hekim*, Cilt 9, Sayı 64-65, Kasım 1994-Şubat 1995, ss. 96-100.

⁷⁸³ Gazanfer Aksakoğlu ve Hatice Giray, “Birleşik Krallık’ta Ulusal Sağlık Hizmetinin Öyküsü”, *Toplum ve Hekim*, 2006, Cilt 21, Sayı 5-6, ss. 335-343, s. 336.

⁷⁸⁴ World Bank, *Health Care Systems in Transition, United Kingdom*, European Observatory on Health Care Systems, 1999, p.5.

⁷⁸⁵ Belek, *a.g.e.*, s. 221.

eczacılık ve aile hekimliği hizmetleri; kişisel sağlık hizmetleri (cankurtaran, veri toplama ve kayıt, aile planlaması, sağlık ocakları, evde hasta bakımı, evde hemşirelik ve ebellek, anne ve çocuk sağlığı, bağışıklama ve aşılama, diğer koruyucu ve bakım hizmetleri) ve okul sağlığı hizmetleri bulunmaktadır.⁷⁸⁶

1979 yılında Margaret Thatcher yönetimindeki Muhafazakâr Partinin iktidara gelmesi, NHS tarihinde önemli bir gelişme olmuştur. Muhafazakâr Parti İngiltere'deki ekonomik sıkıntıların nedenini kamu harcamalarına ve devlet müdahalesine bağlamış ve önemli bir özelleştirme çalışmasına girişmiştir. NHS'ye yönelik erken özelleştirme politikalarına rağmen, özelleştirmeler temizlik, çamaşır ve yemekhane gibi yardımcı hizmetlerin ihale yöntemiyle özel sektöre gördürülmesiyle sınırlı kalmıştır. Ancak Hükümetin özel sektörün uygulamadaki üstünlüğüne yönelik inancı, yönetimde önemli düzenlemelerin gerçekleştirilmesine yol açmıştır. Hükümetin özel sektöre yönelik güçlü inancına rağmen, NHS 1980'ler boyunca önemli örgütsel değişimlerden etkilenmemiştir. Hükümet, kamuoyu yoklamalarında yaygın destek alan sektöre yönelik gerçekleştirmeyi düşündüğü radikal program hakkında temkinli olmuştur. Bu durum 1991 yılında gerçekleştirilen reformlara kadar devam etmiştir.

1991 yılında kabul edilen yasa ile NHS'de önemli değişiklikler gerçekleştirilmiş ve sağlık sektöründe bir iç pazar (internal market) ya da yarı pazar (quasi-market) yapılanması oluşturulmuştur. Bu doğrultuda 1991 yılında hastanecilik hizmetlerinde temel değişiklikler gerçekleştirilmiştir. Sağlık hizmetlerinin finansmanı yine vergilere dayandırılmış, ancak NHS'nin yönetsel ve örgütsel yapısı değiştirilmiş ve hizmet üreten ve finansman sağlayan kuruluşlar birbirinden ayrılmıştır. Hizmet alıcıları olarak sağlık otoriteleri belirlenirken hizmetin sunumu ise, NHS hastane işletmelerine (Trust) bırakılmıştır. Hastane işletmelerinin birbirleriyle rekabet halinde, alıcılara hizmet sunması öngörülmüştür.⁷⁸⁷

1997 yılından sonra sağlık alanında ön plana çıkan uygulamalardan biri de Özel Finans Girişimi (ÖFG) adı verilen mekanizma olmuştur. Bir tür kamu-özel ortaklığı olan ÖFG, kamu sağlık hizmetlerinin özelleştirilmesi ve deregülasyonu düşüncesi sonrasında ortaya çıkmıştır. Sağlık kuruluşları ile ilgili hizmetlerin temin edilmesinde, tasarım, inşaat, işletme ve varlık altyapısının finansmanı konularında, kamu

⁷⁸⁶ Aksakoğlu ve Giray, *a.g.m.*, s. 337.

⁷⁸⁷ Memişoğlu, *ag.t.*, s. 154; World Bank, "Health Care Systems in Transition, United Kingdom", *a.g.r.*, p.7-8.

yönetiminden özel bir örgüte otorite transferini içermektedir. ÖFG ile özel şirket “imtiyaz sahibi” projeyi finanse etmekte, bakım ve faaliyetleri için tam sorumluluğa sahip olmaktadır. Günümüzde İngiltere’de NHS, özel finans girişimi uygulamalarının başında gelmektedir. 1997 yılı ile Kasım 2008 tarihleri arasında 139’un üzerinde hastane binası projesinin onaylanması ile NHS tarihindeki en büyük hastane programı başlatılmıştır.⁷⁸⁸

NHS İngiltere’de halen uygulanmaktadır ve sağlık kurumlarından herhangi bir ücret ödemeksizin yararlanılmaktadır. Hastanelerde gerçekleştirilen işlemler için bir bedel ödenmemekte, harcamalar büyük oranda vergiler yoluyla genel bütçeden finanse edilmeye devam etmektedir. Sağlık hizmetleri için genel sigorta sistemi oluşturmak veya prim ödemek, dolayısıyla ikinci kez vergilendirilmek söz konusu değildir. Tetkik, ameliyat, protez, evde bakım gibi sağlık hizmetleri NHS kapsamında bulunmaktadır. İlaç ödemeleri ise NHS kapsamı dışındadır ve hamileler, çocuklar, öğrenciler ve işsizler dışındaki bireyler, ilaç ücretlerinin önemli bir kısmını ceplerinden karşılamaktadırlar.⁷⁸⁹

İngiltere’de tüm nüfusu kapsayan NHS yanında, sağlık hizmetlerinin sunumunda özel sigortacılık uygulamalarına da yer verilmektedir. Devletin sağlık hizmetlerini ücretsiz sunumunun zorlaştığı gerekçesiyle özel sigorta şirketleri kurulmuş ve halk özel sigortacılığa yönlendirilmiştir. Ancak bu oran yaklaşık %10’larda kalmıştır.⁷⁹⁰

İngiltere’de sağlık hizmetlerinin finansmanında, kamunun belirgin bir üstünlüğü vardır. 2002 yılı verilerine göre toplam sağlık harcamalarının %83’ü kamu kaynakları tarafından karşılanmaktadır. Gayri safi yurtiçi hâsıla içinde kamunun ve özel sektörün sağlık harcamaları sırasıyla %6.4 ve %1.3 oranındadır. Kişi başına düşen sağlık harcaması ise 2.160 dolar ile 2.348 dolar olan Avrupa ortalamasının altında yer almaktadır.⁷⁹¹

⁷⁸⁸ Anneloes Blanken, Geert Dewulf and Mirjam Bult-Spiering, “The Private Finance Initiative in the English Health Sector”, *In the Capital Investment For Health Case Studies From Europe*, (Ed. B. Rechel, J. Erskine, B. Dowdeswell, S. Wright, M. McKee), Observatory Studies Series No 18, World Health Organization, pp.123-141, 2009., p.123-125.

⁷⁸⁹ Memişoğlu, *a.g.t.*, s. 155

⁷⁹⁰ Ayşegül Mutlu ve A.Kadir Işık, *Sağlık Ekonomisine Giriş*, Ekin Kitabevi Yayınları, 2. Basım, Bursa, 2005, s. 314.

⁷⁹¹ World Health Organization, *Highlights on Health in the United Kingdom 2004*, Copenhagen, 2006, p.32-33.

3. İSKANDINAV ÜLKELERİ MODELİ: İSVEÇ ÖRNEĞİ

İsveç'te sanayileşme ancak 19.yy'ın sonlarına doğru başlamış ve hızla gelişmiştir. Sosyal sorunların gittikçe artması ve yoksulluk sorunun 1880'li yıllarda İsveç'teki sosyal politika tartışmalarının gündeme gelmesi ise, dönemde Bismarck Almanya'sında yürütülmeye başlanan sosyal politikalarla gerçekleşmiştir.⁷⁹² Bu süreçten sonra, İsveç yavaş yavaş sosyal sigorta sistemini kurmaya başlamış ve bu yönde atılan ilk adım, 1891 tarihinde gönüllü hastalık sigortasına devletçe yapılan katkılardan oluşmuştur. 1901 yılında iş kazası sigortası çıkarılmıştır. Bunu, devlet tarafından 1913 yılındaki zorunlu emeklilik sisteminin kurulması ve 1914'de ihtiyaç soruşturmasına dayalı olarak mahalli işsizlik yardımının verilmesi izlemiştir. Böylelikle, İsveç refah devletinin kurulmasına yönelik ana unsurlar oluşturulmuştur.⁷⁹³ Bugün takip ettiği sosyal politikalarla dünyada sosyal eşitliğin lideri olarak anılan İsveç refah devletinde; vatandaşlık ekseninde vergi ödeme ve kazanç oranı esas alınarak çalışan nüfusa verilen sosyal yardımlar ile ülke genelinde herkese sağlanan sağlık ve sosyal hizmetler bulunmaktadır.⁷⁹⁴ Bu yardımların ve hizmetlerin oluşturulması İkinci Dünya Savaşı sonrasında, 1960'lı yıllara rastlamaktadır. Ancak, Esping Andersen'e göre asıl İsveç modelinin hayata geçmesi, 1970'lerde ve 1980'lerde aktif emek piyasası politikaları, sosyal hizmetlerdeki genişleme ve cinsiyet eşitliğine geçişle birlikte söz konusu olmuştur.⁷⁹⁵

İsveç modelinin en belirgin özelliği, tam istihdam amacının ideale yakın olması ve sosyal hakları üst düzeyde gerçekleştiriyor olmasıdır.⁷⁹⁶ Bu modelde, devlet müdahaleci kimliği ile tam istihdam amacına odaklanmaktadır. Modern İskandinav refah politikalarının tüm dönemlerinde ücretli iş ve yüksek istihdam seviyesine özel bir önem verilmiştir. Bu yüzden model "çalışma merkezli toplum" modeli olarak da nitelendirilmektedir. Model çalışma hakkını merkeze alarak refah politikalarını buna göre düzenlemektedir.⁷⁹⁷ Ücretli işlerde yüksek oranlı katılımın sağlanmasının yanında,

⁷⁹² Urban Lundberg and Klas Amark, "Social Rights and Social Security: The Swedish Welfare State, 1900–2000", *Scandinavian Journal of History*, Vol. 26, 2001, pp.157-176, p.157.

⁷⁹³ Lundberg and Amark, *a.g.m.*, s. 158-159.

⁷⁹⁴ Virpi Timonen, "Earning Welfare Citizenship: Welfare State Reform in Finland and Sweden, pp. 29-51, in Peter Taylor Goodby (Ed.), *Welfare States Under Pressure*, Sage Publications, 2001, p.29.; Kaya (2009), *a.g.t.*, s. 53.

⁷⁹⁵ Gosta Esping-Andersen, "Altın Çağ Sonrası? Küresel Bir Ekonomide Refah Devleti İnkilemleri", içinde Sosyal Politika Yazıları, der. A. Buğra, Ç. Keyder, İletişim Yayınları, 2006, İstanbul, s. 73-74.

⁷⁹⁶ Arın, "Türkiye'de Sosyal.", *a.g.m.*, s. 63.

⁷⁹⁷ Meryem Koray, *Avrupa Toplum Modeli? Nereden Nereye*, Basisen Eğitim ve Kültür Yayınları, İstanbul, 2002, s. 182.

hem parasal yardımların hem de hizmetlerin finansmanı için yeterli vergi gelirlerinin sağlanmasına çalışılır. Aynı şekilde verimliliği artırmanın ve verimli kapasite kullanımının kaynakların etkili kullanılmasına bağlı olduğu kabul görmektedir.⁷⁹⁸ Ayrıca, emeğin korunması için çeşitli sübvansiyonlar da kullanılmakta ve işgücü piyasasından emeğin kaçışı önlenmeye çalışılmaktadır. Bununla birlikte, bu model, herkese çalışma hakkı tanınması ve evrenselci istihdam toplumunun amaçlanması açısından kapsamlı refah devleti modeli olarak da adlandırılmaktadır.⁷⁹⁹ İskandinav refah modelinin temelinde yatan ilke şudur; koşulları yerine getiren tüm vatandaşlara çalışma ya da aile durumuna bakılmaksızın yardım yapılmaktadır. Sistem herkesi kapsar, geneldir ve yardımlar bireylere verilir. Öyle ki evli kadınlar eşlerinden bağımsız haklara sahiptir. Hastalık ve işsizlik sigortasından faydalanma hakkı, sendika üyeliği ve katkı payı ödemeye bağlıdır. Bununla birlikte, mali yük hala devlet tarafından karşılanmakta ve genel vergilerden finansman sağlanmakla birlikte tahsil edilen katılım payları ana finansman şeklini oluşturmamaktadır. İskandinav ülkelerinde devlet refah kazançlarının tüm vatandaşlar tarafından elde edilebilir olmasını finanse ve organize etmek için, diğer Avrupa ülkelerinden daha fazla sisteme dâhil olmaktadır. Bu nedenden dolayı refah modeline vergi sistemi, hem geniş tabanlı vergilendirme hem de yüksek vergi yükü ile eşlik edilmektedir. İskandinav refah modelinde sağlanan refah yardımları İngiliz Beveridge modeliyle karşılaştırıldığında daha cömert, vergi sistemiyle iç içe geçmiş bir sistem olduğu için daha çok mevcut durumu devam ettirmeyi hedefleyen Bismarck modeline göre ise daha fazla yeniden dağıtımcıdır.⁸⁰⁰

1930'lardan, 1960'lara doğru İsveç, kimi zaman karma ekonomi olarak adlandırılan, hem özel mülkiyetin ve hem de devlet kontrolünün öğelerini kapsayan yeni bir sosyal refah devleti geliştirmiştir.⁸⁰¹ Kapitalizm bünyesinde en gelişmiş ve en

⁷⁹⁸ Hakan Johansson and Bjorn Hvinden, "New Welfare States- New Forms of Citizenship?", November 2003, <http://www.sfi.dk/graphics/ESPAnet/papers/hvindenjohansson.prn.pdf>, (10.04.2012)

⁷⁹⁹ Özcan, *a.g.t.*, s. 44

⁸⁰⁰ Abdulkadir Şenkal, Doğa Başar Sariopek, "Avrupa Birliği'nin Karşılaştırmalı Refah Modelleri ve Sosyal Politikada Devletin Değişen Rolü", *Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi* Kocaeli, 2007, C.2, S.14 ss. 146-175, s. 158

⁸⁰¹ İskandinav modeli genel olarak, devletin tüm bireylere beşikten mezara kadar yardımları bizzat sunan, finanse eden ve düzenleyen baskın rolüne dayanmaktadır. Güçlü ve iyi organize olmuş Sosyal Demokrasi, emek hareketinin bir başarısı olduğu ve kapitalizm ile komünizm arasında bir orta ya da üçüncü yol olduğu varsayılmaktadır. Şenkal ve Sariopek, *a.g.m.*, s. 161.; Aynı şekilde Childs'e göre, dünyanın en cömert refah devletlerinden birine sahip olan İsveç, sosyalizm ve kapitalizm arasındaki "Orta Yol"u icat eden ülkedir. Bkz. Marquis William Childs, *Sweden: The Middle Way*, Yale U.P. 1936.

geniş refah devleti biçimine sahip bir ülke olarak betimlenen⁸⁰² İsveç örneğinin yetkin bir sosyal devlet profili çizmesinde, çalışanların %80'i aşan bir oranda sendikalaşmış olmasının⁸⁰³ önemi yadsınamaz. Bunun yanı sıra, İsveç'te sosyal devlet anlayışı doğrultusunda devlete ödev yükleyen bir anayasal sosyal norm da dikkati çekmektedir. İsveç Anayasası'nın dört bileşeninden biri olan Hükümet Yasası'nın (The Instrument of Government) "Anayasanın Temel İlkeleri" başlığını taşıyan birinci bölümünün ikinci maddesi, çalışma hakkının, konut ve eğitimin güvence altına alınmasının ve sosyal bakım ve sosyal güvenliğin geliştirilmesinin kamu yönetiminin sorumluluğunda olduğunu hükme bağlamıştır.⁸⁰⁴

İskandinavya modelinde, herkese görece yüksek hayat standardının istihdam sayesinde sağlanması esas alınmış olup, evrensel ve kazanca bağlı gelir transferlerinin istihdam politikasında belirecek aksamalarda devreye sokulması planlanmıştır.⁸⁰⁵ Bu doğrultuda İsveç'te, aktif iş piyasası politikası olarak anılan uygulamalarla, tam istihdam sürdürülmeye çalışılmıştır. Bu politika, 1940'lı yıllarda yapılandırılan İş Piyasası Komitesi eliyle yürütülmüştür. İş Piyasası Komitesi'nin yürüttüğü başlıca faaliyetler, İş ve İşçi Bulma Kurumlarını yönetme, işçileri eğitme, geri ve az gelişmiş bölgelerde kurulmakta olan yeni şirketleri destekleme gibi faaliyetlerden oluşmaktadır. Komite, düzenlediği eğitim programları ile işçilere, eğitim süresince eğitim yardımı, aile geçindirme yardımı, kira yardımı gibi destekleme yardımları yapmaktadır.⁸⁰⁶

İskandinavya modeli, pasif önlemler (işsizlik tazminatı gibi) üzerinde değil, aktif önlemler üzerinde yoğunlaşmaktadır. Bu durum modeli kıta Avrupası refah devletlerinden ayırmakta ve bu önlemlerin uygulanmasında İsveç'i İskandinavya ülkeleri arasında öne çıkarmaktadır. İsveç'te aktif iş piyasası politikası çerçevesindeki harcamalar, OECD ülkeleri arasında en yüksek düzeyde bulunmaktadır. İsveç hükümetlerinin tam istihdam taahhüdünü finanse etmek üzere, sanayinin desteklenmesi ve aktif iş piyasası politikaları yoluyla büyük kamu açıkları verdiği kaydedilmiştir. Öte yandan, zaman zaman veya mevsimsel olarak ortaya çıkan olumsuz istihdam

⁸⁰² Norman Ginsburg, "Sweden: The Social-Democratic Case", *Comparing Welfare States: Britain in International Context*, Ed.: Allan Cochrane ve John Clarke, London, Sage Publications, 1995, pp. 173-203, p. 173.

⁸⁰³ Ginsburg, *a.g.m.*, s. 182.

⁸⁰⁴ Kara, 2004, *a.g.e.*, s. 204.

⁸⁰⁵ Timonen, *a.g.m.*, s. 48.

⁸⁰⁶ Kara, 2004, *a.g.e.*, s. 205; Ömer Kudret Tan, *İsveç Sendikalizmi ve Toplu Sözleşme Düzeni*, İstanbul: İstanbul Reklam Yayınları, 1976, s. 9, 19.

gelişmelerine karşı devlet, geçici çalışma sahaları ve hizmetlerle işsizlere iş yaratma çabasında olmuş, konjonktür dalgalanmalarındaki olumsuz devrelerde harcatılmak üzere, şirketlere önceden yatırım rezervi ayırma zorunluluğu getirilmiştir.⁸⁰⁷

İskandinav sosyal politikasındaki en bariz eğilim, önceliklerin, geleneksel tam istihdam ortamında sadece marjinal devlet müdahalesine ihtiyaç duyacağı öngörölmüş gruplar olan, gençler ve yetişkinler lehine kaymasıdır. Bir anlamda sosyal politika, yeni bir hayat akışı tanımı yapmaktadır ki, bu tanım, aile ve istihdamdaki dönüşümün, insanların aktif, yetişkin hayat akışlarında yeni riskler ve ihtiyaçlar yarattığı bilgisine dayanmaktadır. Yetişkinleri yeniden eğitim politikaları ve hayat boyu öğrenmenin yaygınlaşması, coğrafi ve mesleki hareketliliği artırıcı programlar ile ebeveynlik izni, bu çerçevede değerlendirilmelidir. Ayrıca, tek ebeveynli hane gibi yeni aile tiplerinin ekonomik refahını garanti altına alma çabaları da bunu yansıtmaktadır. İskandinavya, Avrupa ülkeleri arasında sosyal harcama eğilimlerinin yaşlılardan çok gençlerin menfaatine geliştiği tek ülke grubudur. Dolayısıyla, burada ortaya çıkmakta olan “sosyal yatırım” yaklaşımının bir dışavurumu görölmektedir. Ancak, bunun uzun vadede uygulanabilirliği henüz belli değildir. Öncelikle, evrensel eşitlikçilik ilkesi ile nüfus yapısındaki artan heterojenlik arasında bir çelişki mevcuttur. Daha ayrıcalıklı sosyal tabakanın özel (ve temelde bireysel) emeklilik programları ya da hizmetler yoluyla refah devletinden koptuğuna dair belirtiler vardır. Dolayısıyla, refah programlarını sürekli geliştirme konusundaki başarısızlıklar, uzun vadede bu grupların toplu halde sistemden çıkışına yol açacak, bu da refah devleti kurumlarına zarar verecektir. Sorun, refah programlarını sürekli geliştirmek için gerekli mali kapasitenin olmayışıdır. İskandinav sosyal politikasındaki ikinci ve belki de daha ciddi tehdit, tam istihdamın çöküşünden kaynaklanmaktadır. Kamu sektörü istihdamının sınırlarına ulaşmıştır, bu da herhangi bir istihdam stratejisinin mutlaka özel sektördeki hizmetlere dayanması gerektiği anlama gelmektedir. Yatırım teşvikleri ve ücret farklılıkları sorunu bu noktada devreye girmektedir. Amerikan tipi düşük-ücret stratejisi daha çok iş imkânı yaratabilir ancak refah devleti yapısını ciddi anlamda zayıflatacaktır.⁸⁰⁸

Sanayisizleşmiş ve çoğunlukla vasıfsız kitlelerle, İskandinavlar yeniden öğretim ve iş yaratma, Amerikalılar ücret erozyonu yoluyla başa çıkabilmişken, kıta Avrupası

⁸⁰⁷ Kara, 2004, *a.g.e.*, s. 205-206.

⁸⁰⁸ Esping-Andersen, , “*Altın Çağ Sonrası? Küresel Bir Ekonomide Refah Devleti İkilemleri*”, s. 77-78.; Bazı yazarlara göre, temel olumsuz etki, insanları daha fazla çalışmaktan ve yeni vasıflar edinmekten alıkoyan eşitlikçi ücret yapısından ve marjinal vergilerden kaynaklanmaktadır. Bkz. A.B. Atkinson ve G.V. Mogensen, *Welfare and Work Incentives*, Oxford: Clarendon Press, 1993.

lkeleri bu grupların özellikle erken emeklilikle sistemden çıkışlarını teşvik etme yoluna gitmiştir. İskandinavya’da bir başka strateji, refah devleti kaynaklarını pasif gelir desteğinden istihdam ve aile teşvikine kaydırarak aktarmayı içermektedir. Kamu istihdamında büyümenin yaşandığı dönem artık sona ermiştir ve politika bunu yerine eğitim ve hareketlilik ve ücret teşvikleri gibi aktif emek piyasası önlemlerine yönlendirilmiştir.⁸⁰⁹

İsveç’te sosyal yardım programlarının ve sosyal sigorta sistemi gelişimi, 1930’lu yıllara dayanmaktadır. 1930’lu yıllarda gerçekleşen reformlarla resmi kliniklerde ücretsiz doğum hizmeti, geniş aileler için özel kamusal konut düzenlemeleri, kira indirimleri, çocuklu ailelere vergi indirimleri, evlilik kredileri, yalnız anneler için geçim garantisi ve anneler için istihdam koruması kabul edilmiştir. 1948’de çocuk vergi indiriminin yerine geçmek üzere, genel çocuk yardımı kabul edilmiştir. 1948 yılında bütün İsveç yurttaşlarını ve uzun süre ikamet etmiş yabancıları kapsayan temel standart yaşlılık aylığı uygulamasına geçilmiştir. 1980 yılı itibariyle yaşlı nüfus içindeki yoksulluk oranı, İngiltere’de %18,1, Almanya’da %9,3 iken, İsveç’te %1 düzeyinde gerçekleşmiştir. Çalışanları kapsayan emeklilik sigortası ise 1959’da düzenlenmiştir.⁸¹⁰ İşsizlik sigortası sistemi ise, %20’si işçiler, %20’si işverenler ve %60’ı devletçe karşılanmak üzere İş Piyasası Komitesi’nce denetlenen kuruluşla yürütülmüş, 1974’te sigortası olmayanlar için altı süreyle ödenebilen cüz’i bir işsizlik yardımı ngrlmş ve her iki işsizlik ödemesi de belirli bir süre çalışma şartına bağlanmıştır.⁸¹¹

1990 yılında kabul edilen düzenlemelerle hastalık izninde yapılan ödemelerin ücrete oranı ilk üç gün için %90’dan %65’e sonraki günler için %80’e düşürülmüştür. İsveç sosyal güvenlik sisteminde esaslı denebilecek değışiklikler söz konusu olmuştur. Emeklilik sigortasında prim yılları artırılmış ve daha önemlisi ödenen primlerle alınacak aylıkların miktarı arasındaki bağı güçlendirilmiştir. Bu gelişmeyle, yapılacak ödemeleri yapılan katkılardan görece bağımsız olarak bir hak sorunu biçiminde kavrayan İsveç geleneğinden uzaklaşmıştır. Eski sistemde koşulsuz olarak tüm yaşlılara verilen yaş aylığı, emeklilik sigortası olmayanlara veya çok düşük düzeyde olanlara verilir hale dönüştürülmüştür. Böylece, genel nitelikli yaşlılık aylığı prensibi terk edilmiştir. Öte yandan İngiltere’de olduğı gibi, hastalık ödemelerinin ilk iki haftasının doğırudan

⁸⁰⁹ Esping-Andersen, “*Altın Çağ Sonrası? Küresel Bir Ekonomide Refah Devleti İkilemleri*”, s. 83, 95.

⁸¹⁰ Kara, 2004, *a.g.e.*, s. 207; Ginsburg, *a.g.m.*, s. 179.

⁸¹¹ Kara, 2004, *a.g.e.*, s. 207; Ginsburg, *a.g.m.*, s. 184; Timonen, *a.g.m.*, s. 44; Tan, *a.g.e.*, s. 21

işverence ödenmesi esası benimsenmiştir. İşsizlik ödemelerinde beş günlük bir bekleme dönemi öngörülmüş ve ödemelerin değeri azaltılmıştır. Ebeveyn izinlerinde yapılan ödemeler de aşağı çekilmiştir. Belediyelerin sosyal yardım programlarında zorlaştırıcı koşullar dayatabilmeleri mümkün hale getirilmiş, sosyal yardıma başvuranların aktif biçimde iş arıyor olmaları veya bir eğitim programına katılmaları gerekli görülmüştür.⁸¹²

İsveç refah devletinin karakteristiklerinden biri, çalışanlar arasında ücret farklarını azaltma yönelimi olmuştur. “Eşit işe eşit ücret” prensibine dayanan “dayanışmacı” ücret politikasının benimsenmesiyle, düşük ücretli istihdamın engellenmesi ve emeğin daha verimli alanlara kaydırılması amaçlanmıştır. Bu durum, sendikaların işverenlerle ulusal, merkezi düzeyde toplu pazarlıklarıyla gerçekleştirilmiştir.⁸¹³

İsveç’te sosyal hizmetlerin yönlendirdiği stratejiyle ortaya çıkan düşük vasıflı ancak iyi maaşlı işlerin oranı yüksektir. Aslında, vasıfsız hizmet işlerinin genel payının Danimarka ve İsveç’te, ABD’den daha yüksek olduğu görülmektedir.⁸¹⁴ Bu durum, hizmet sektöründe -ister kamu sektörü ister özel sektör (ABD’de olduğu gibi) tarafından yürütülüyor olsun- kitlesel işsizlik ya da kitlesel, optimal olmayan istihdam arasında istenmeyen bir seçim gereğine neden olmaktadır. Tabii ki, refah açısından bakıldığında arada büyük bir fark mevcuttur çünkü İskandinav refah istihdamı oldukça iyi ücret ve sosyal güvenlik sağlamaktadır. Ancak burada sistemin gittikçe görünür hale gelen, büyük kamu sektörü emek piyasasının getirdiği artan vergi yükü dikkati çekmektedir. Sistem ancak yüksek verimlilik artışlarıyla sürdürülebilmektedir. Verimliliğin ya da özel sektör yatırımlarının yavaşladığı zamanlarda ağır maliyet sorunları ortaya çıkmaktadır. Kamunun iş yaratması ve/veya gelir desteği sağlamasına yönelik baskıların artmasının yanında mali kapasitenin azalması ülkenin önemli bir sorunudur. Sadece Norveç, petrol gelirleri sayesinde bu sorundan kaçınabilmiştir. İsveç’te ise, politika yapımcılar ve sendikacılar artık ücret esnekliği ve önemli sosyal destek kesintilerinden kaçınamamaktadırlar.⁸¹⁵

⁸¹² Kara, 2004, *a.g.e.*, s. 208-209.

⁸¹³ Mishra, *a.g.e.*, s. 76; Ginsburg, *a.g.m.*, s. 182; Pierson, *Beyond the Welfare State: The New Political Economy of Welfare*, s. 118.

⁸¹⁴ Bkz. Gosta Esping-Andersen, *Changing Classes*, Londra: Sage, 1993.

⁸¹⁵ Esping-Andersen, , “*Altın Çağ Sonrası? Küresel Bir Ekonomide Refah Devleti İkilemleri*”, s. 75-76; Şenkal ve Saripek, *a.g.m.*, s. 157-159.

İsveç'te ikinci ayak emeklilik programı (gelire bağlı ikinci ayak emeklilik) radikal biçimde yeniden elden geçirilmiştir. Emeklilik için katkı yılları artırılmış ve daha da önemlisi emeklilere yapılan ödemeler katkılarla daha ilişkili hale getirilmiştir. Bu durum, İsveç'in emeklilere yapılan ödemeleri katkılardan görece bağımsız bir hak meselesi olarak dağıtma geleneğinden uzaklaştığını göstermektedir. Ayrıca, (artan işsizliğe rağmen) çalışma üzerine güçlü bir vurgu yapılmaktadır. Dolayısıyla, İsveç işsizlik sigortasında iş ve eğitim gereklilikleri büyük ölçüde güçlendirilmiştir.

İsveç'te, 1988'de başlayıp 1990'ların başında devam eden köklü vergi formuyla marjinal vergi oranları belirgin biçimde aşağı çekilirken, katma değer vergisi gibi dolaylı vergiler genişletilmiş ve oranları artırılmıştır. Vergilendirmedeki bu değişiklikler, vergi sonrası gelir dağılımını daha eşitsiz yapma eğilimi göstermiştir.⁸¹⁶ Bunun yanı sıra, İsveç'te hizmet dağıtımının adem-i merkezileşmesi ve özelleştirilmesine doğru bir kayma söz konusudur.⁸¹⁷

İlk olarak 1990 yılında Finlandiya'da, ikinci olarak da 1992 yılında İsveç'te meydana gelen ekonomik krizlerden sonra, bu iki ülke sosyal yardımları ve refah programlarını kısmak ve bazı hizmetleri sınırlandırmak zorunda kalmışlardır. Ancak, İskandinav ülkelerinde hala sosyal harcamalar diğer OECD ülkelerinden daha yüksektir.⁸¹⁸

İskandinav ülkesinde refah ve sosyal politika ideolojisine dair tartışmaların son yıllarda aynı doğrultuda değiştiği görülmektedir. Genel olarak, refah tartışmalarını en çok özelleştirme, sivil toplum örgütlerinin rolünü arttırma, kamu sektörü ile sivil toplum arasında yeni ortaklıkların kurulması gibi dış kaynaklı konular etkilemektedir. Refah yardımlarının genişletilmesine yönelik çok az tartışma yapılmakla birlikte bu konudaki en önemli istisna aktif emek piyasası politikalarıdır. Hatta Sosyal Demokrat hareket içinde dahi hizmetten faydalananların katkısı ve bazı hizmetlerin özelleştirilmesi

⁸¹⁶ Mishra, *a.g.e.*, s. 77; Kara, 2004, *a.g.e.*, s. 208.

⁸¹⁷ Esping-Andersen'e göre, bunu neo-liberal bir piyasalaşma stratejisi olarak görmek doğru değildir. Tüm tedarikçiler, merkezî şekilde tanımlanmış, sıkı normlara bağlıdır ve bu yeni yönelim, verimliliğe ulaşmak ve hizmetlerin farklı müşteri taleplerine uyacak çeşitlilikte olmasını sağlamak amacını taşımaktadır. Burada, daha heterojen "sanayi sonrası" ihtiyaç yapısının, sosyal demokrasiyi geleneksel evrenselciliğinden ayırmaya zorladığı görülmektedir. Bkz. Esping-Andersen, "*Altın Çağ Sonrası? Küresel Bir Ekonomide Refah Devleti İkilemleri*", s. 76; Stephens'e göre de, bu reformlar refah devletinin temel ilkelerinden paradigmatik bir kopuşu değil, marjinal bir düzenlemeyi ifade etmektedir. Bkz. John D. Stephens, "The Scandinavian Welfare States: Achievements, Crisis and Prospects", G. Esping-Andersen (der.) *Welfare States in Transition: National Adaptations in Global Economies* içinde, Londra: Sage Publications, pp.32-65, 1996.

⁸¹⁸ Şenkal ve Saripek, *a.g.m.*, s. 157-158.

konuları tartışılmaktadır. Dolayısıyla, ideolojik düzeyde refah yardımlarının farklı sektörlerce sunulmasına yönelik olarak refah çoğulculuğu olarak nitelendirilen tartışmalar konusunda bir dönüşüm yaşandığını söylemek mümkündür.⁸¹⁹

Kamu hizmetlerinin sunumunda da önemli değişiklikler göze çarpmaktadır. Eğitimde kupon sistemine geçilerek, özel okulların önü açılmış, çocuk bakımında özel sektör uygulamalarına geçilmiş ve aile hekimliği uygulamasıyla özel sektör seçeneği oluşturulmuştur.⁸²⁰

Bunun yanında, İsveç ekonomisinin dışa açılmasının en önemli etkisi tam istihdam politikalarından vazgeçmesi olmuştur. 1980'lerin sonuna kadar işsizlik oranı yüzde 2'nin altında iken, 1993'te yüzde 9,5'e yükselmiştir. Bu gelişmelerin etkisi sosyal güvenlik alanında da hissedilmiş, sosyal güvenlik haklarında kesinti yapılmaya başlanmıştır.⁸²¹ Bu noktada, küreselleşme sürecinin sermayenin serbest dolaşımının istihdam üzerindeki etkileri gözlenmektedir. Buna göre, ekonomilerin daha açık gelmesinin İsveç'te ilk ve en görülebilir belirtisi tam istihdamın son bulması olmuştur.⁸²² İsveç sermayesinde düşük ücret bölgelerine doğru bir yönelim söz konusudur ve bu süreç sendikaların göreceli konumunu zayıflatmıştır. Sermayenin emek karşısında güçlenmesi, merkezi toplu pazarlığın sonunu getirmiştir. Merkezi toplu pazarlığın sonu, sermayenin ücret esnekliği önceliği, ücret farklılıklarının artmasını kolaylaştırmaktadır.⁸²³

Sağlık açısından bakıldığında ise, 18.yüzyılın sonlarından itibaren İsveç'te sağlık hizmetlerinin kamunun sorumluluğunda olduğu görülmektedir. 1862 yılında il konsülleri (county council) oluşturulmuş ve bu yönetim birimlerine kendi bölgelerinden vergi toplama yetkisi verilmiştir. Sağlık hizmeti de il konsüllerinin en temel görevleri arasına girmiştir. Bu gelişme İsveç'in bugünkü ileri derecede desantralize sağlık sisteminin temellerini oluşturmuştur. 1928 yılında il konsülleri bütün hastanecilik hizmetlerinin üretiminin yasal sorumlusu olmuşlardır. 1930'larda il konsülleri hastane hizmetleri dışındaki bir dizi hizmeti de (ebe ve hemşirelik hizmetleri, ana ve çocuk

⁸¹⁹ Peter Abrahamson, *The Scandinavian Model of Welfare, Comparing Social Welfare Systems in Nordic Europe and France*, pp.31-60, 1999, p.31, <https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10224/3574/abrahamson.pdf>, 25.05.2013.

⁸²⁰ John D. Stephens, "The Scandinavia Welfare States: Achievements, Crisis, and Prospects", *Welfare States in Transition National Adaptations in Global Economies*, Ed.: Gosta Esping-Andersen, London: Sage Publications, 1996, ss. 32-65, s. 47-48.

⁸²¹ Şenkal ve Saripek, *a.g.m.*, s. 170.

⁸²² Mishra, *a.g.e.*, s. 75.

⁸²³ Kara, 2004, *a.g.e.*, s. 209-210.

sağlığı bakımı ve çocukların diş sağlığı hizmetleri gibi) sunmaya başlamışlardır. 1948’de bütün ayaktan bakım hizmetlerinin, 1951’de uzun süreli bakım hizmetlerinin, 1967’de diş sağlığı hizmetlerinin üretimi tümüyle il konsüllerine bırakılmıştır. 1946 yılında kabul edilen ve 1955 yılında uygulamaya konulan Ulusal Sağlık Sigortası Yasası (National Health Insurance Act) ile, sağlık hizmetleri evrensel düzeyde kapsamıştır.

İsveç Sosyal Sigorta Kurumu değişik sigorta dallarını yöneten otorite olup; hastalık, analık, emeklilik sigortaları, doğrudan gelir desteği, çocuk ve ev yardımı ödemeleri bu kapsamda yer almaktadır. İsveç’te sağlık sistemi üç düzeyde organize edilmiştir. Bunlar, ulusal, bölgesel ve yerel düzeylerdir. Bölgesel düzeyde il konsülleri ulusal hükümetle birlikte sağlık sisteminin temelini oluşturur. Sağlık bakımındaki genel sorumluk ulusal düzeyde Sağlık ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı’ndadır. Ülkedeki bütün eczaneler İsveç Ulusal Eczaneler Birliği’nindir. (National Corporation of Swedish Pharmacies) Böylece ilaç dağıtımı tamamen ulusallaştırılmıştır.

1960-70’lerde İsveç sağlık sistemi daha çok hastanecilik hizmetleri üzerine oturtulmuştur. 1971’de ilaç dağıtım endüstrisi ulusallaştırılmıştır. 1980’lerin başında üniversite hastanelerinin mülkiyeti il konsüllerine devredilmiş olup, 1980’lerden beri bağışıklama hizmetleri de il konsüllerince gerçekleştirilmektedir.⁸²⁴

1980’lerden beri İsveç sağlık sisteminde maliyet sınırlamasını merkeze alan reform süreci başlatılmıştır. Reformları uyarayan, nüfusun yaşlanmasına bağlı olarak sağlık hizmeti kullanımının artması ve üretken nüfustaki azalmadır. 1970’lerde hekimler yalnızca maaşla ücretlendirilirken hizmetteki üretkenliğin düştüğü fark edilmiş, sağlık harcamaları da hızla artmıştır. Hastalar açısından bekleme süreleri önemli bir sorun olarak ortaya çıkmıştır. Bir yandan da ülkenin ekonomisi diğer merkez kapitalist ülkelerde olduğu gibi daralmaya başlamıştır. Bütün bunlar sağlık sistemindeki reform arayışlarını uyarmış ve sağlık sisteminde bir dizi değişiklik gerçekleştirilmiştir. Bunun üzerine, 1982’de il konsülleri sağlık hizmetlerinin bütün sorumluluğunu üstlenmişlerdir. 1985’te Dagmar reformu ile kamu ve özel sektörde üretilen ayaktan tedavi edici hizmetlerin finansman sorumluluğu, bu üreticilerin bölge sosyal sigorta ofisleriyle anlaşma yapmaları koşuluyla, il konsüllerine devredilmiştir. Böylelikle, özel hekimler üzerinde il konsüllerinin denetim kurması amaçlamıştır. 1992’deki Adel reformu; uzun süreli hasta bakımı, yetim ve muhtaç ile yaşlılara sunulan sosyal hizmetlerin sorumluluğunu belediyelere vermiş, böylelikle, hastaneler üzerindeki yükler

⁸²⁴ Belek, *a.g.e.*, s. 261-263.

azaltılmaya ve maliyetler düşürülmeye çalışılmıştır. Bu reform ile uzun süreli hasta bakımı, evlere ve hemşire evlerine yönlendirilmiştir.

1992’de hastanelerdeki cerrahi hizmetler için bekleme süreleri en fazla üç ayla sınırlandırılmış, daha uzun süreler beklemek durumunda kalan hastalara başka hastaneleri seçme hakkı tanınmıştır. 1993’te ilaçlara referans fiyatlandırma sistemi getirilmiş, 1999 yılında dış sağlığı hizmetleri için kullanıcı ödentisi alınması yeniden düzenlenmiştir. Şu anda dış sağlığı hizmetleri masraflarının yüzde 60’ı hastalar tarafından ödenmektedir.

1990’larda il konsülleri hizmet finansmanı ile üretimini ayırmaya yönelmişler, il konsülleri finansör kurum işlevini üstlenmişler ve hizmet üreten sağlık kurumlarından sözleşme ile hizmet satın almaya başlamışlardır. Böylelikle, üretici kurumlar arasında rekabet yaratmak amaçlanmıştır. 1994 yılına kadar konsüllerin 14’ü ayrı bir satın alıcı kurum oluşturmuştur. Bu yeni yönelime genel olarak Planlanmış Piyasa (Planned Market) adı verilmektedir. Sistem içinde hastalara daha fazla oranda hekim seçme hakkı tanınmaktadır. Bununla birlikte aynı yıl Aile Hekimliği Yasası çıkarılmıştır.

Bugün maliyet sınırlaması ve sorumlulukları paylaşan farklı düzeyler arasındaki koordinasyonun geliştirilmesi İsveç sağlık sisteminin önemli sorunlarıdır. İsveç sağlık sisteminin bu denli desantralize olması önemli yönetim, koordinasyon ve kaynak sağlama sorunları ortaya çıkarmaktadır. Desantralizasyonun optimum derecesi bugün tartışılan önemli konulardan birisini oluşturmaktadır. Kaynakların ihtiyacı olan bölgelere, ikinci basamaktan birinci basamağa aktarımında yavaşlık bulunmaktadır. Bütün bunlar iller ve bölgeler arasında eşitsizliklere neden olmaktadır. Konsül sayısının azaltılmasından, sorumlulukların yeniden merkezi hükümete devredilmesine kadar bir dizi değişiklik tartışılmaktadır.⁸²⁵

İsveç uzun süreli bakıma başka ülkelerden daha çok önem vermekte ve ulusal gelirinin yüzde 2,9’unu bu alana ayırmaktadır (diğer Avrupa ülkelerinin iki katı). Yaşlı bakımının tıbbi değil, sosyal bir sorun olduğu yaklaşımı benimsenmektedir. Yaşlı bakımı belediyelerin işlettiği bakım evlerinde ya da hemşire evlerinde verilmektedir. Yaşlıların bakımı kadınlar çalıştığı için sorun oluşturmaktadır. Dolayısıyla, uzun süreli bakıma verilen önem, politik tercihlerle ilgili olduğu kadar kadınların yüksek istihdam oranıyla da ilişkilidir.

⁸²⁵ Belek, *a.g.e.*, s. 264-267.

Refah politikaları, kadınların ekonomik özgürlükleri açısından başarılı olmuştur. Küçük çocukların %50'sini kapsayan kamu gündüz bakımı ve doğum ve ebeveyn izinleri için tahsis edilen cömert destekler ile birlikte Danimarka ve İsveç'te, kadınların (küçük çocukları olanlar dahil) işgücüne katılım oranları 80'ler civarında gerçekleşerek Avrupa'nın geri kalanındaki yetişkin erkeklerinkinden daha yüksek bir değere ulaşmıştır. Bu stratejinin sonuçları hem olumlu hem de olumsuz olmuştur.

Olumlu tarafta, kadınlara hem kariyer hem de çocuk sahibi olma şansı verilmiştir.⁸²⁶ Vasıfsız işçiler, iyi gelirli istihdam içerisinde masedilebilmiştir. Aynı zamanda eşitlik açısından bakıldığında; kadınlar ile erkeklerin kazançlarındaki ve hayat döngüsü davranışlarındaki farklar hızla azalmaktadır. İki kazançlı, çifte kariyerli haneler oluşmuştur ve başka yerlerle karşılaştırıldığında aile reisinin kadın olduğu aileler arasındaki yoksulluk oranı neredeyse yok denecek kadar düşüktür.

Azami istihdam seviyeleri, daha yüksek vergi geliri ve daha düşük bağımlılık oranları ile desteklenmektedir.⁸²⁷ Olumsuz tarafta ise, kadınların kamu sektöründeki (genellikle yarı zamanlı), erkeklerin ise özel sektördeki işlerde yoğunlaştığı aşırı bir cinsiyet ayrımcılığı gözlenmektedir. Bu durum kısmen, kadınların daha esnek kamu istihdamı koşullarını tercih etmesi ile açıklanabilir; ancak daha çok, kadın istihdamına bağlı olarak ortaya çıkan yüksek sosyal maliyetler, işe devamsızlık oranları ve üretimdeki kesilmeler nedeniyle, özel sektör işverenin erkek işçileri tercih etmesine bağlıdır. İsveç'te işe devamsızlık oranları oldukça yüksektir.⁸²⁸

İsveç'te sağlık sisteminin verimliliğini artırmak için ödeme biçimleri değiştirilmektedir. Bunun için, hizmetin üretimi ile finansmanı ayrılmakta ve hastanelerde vaka başı, tanı temelli ödeme sistemlerine geçilmektedir. Hükümet, özel ve kamu sektörlerinin ilişkisi konusunda net stratejilere sahip değildir. Korkulan şey, özel hastanelerin geliri yüksek ve riski düşük gruplara yöneleceği ve koruyucu sağlık hizmetlerinin ikinci plana itileceği yönündedir.

Finansman mekanizmasının çok parçalı yapısı bazı zorluklar oluşturmaktadır. Örneğin çocuk nüfusunun azalması ve yaşlı nüfusun artışı, kaynakların eğitimden

⁸²⁶ Şenkal ve Saripek, *a.g.m.*, s. 160.

⁸²⁷ Yeniden eğitim, rehabilitasyon ve işe yeniden yerleştirme gibi aktif emek piyasası politikalar ile birleştiğinde bu strateji, genç ve yaşlı işçiler arasında yüksek istihdam oranlarını sağlama konusunda da şu ana dek başarılı olabilmıştır. 60-64 yaş grubundaki erkeklerin faaliyet oranları ABD'de %54, Almanya'da 32. Hollanda da %15 iken, Danimarka ve İsveç'te 64 civarındadır.

⁸²⁸ Esping-Andersen, , "Altın Çağ Sonrası? Küresel Bir Ekonomide Refah Devleti İkilemleri", s. 74-75.

sağlığa aktarılmasını hem olanaklı hem de gerekli kılmaktadır. Ancak eğitim ve sağlık sistemlerinin farklı düzeylerdeki hükümetlerin kontrolünde bulunması bunu zorlaştırmaktadır. Benzer bir güçlük kaynakların hastanecilik sektöründen kurumsal yaşlı bakımına yönlendirilmesinde de söz konusudur.⁸²⁹

Sağlık hizmetleri önemli oranda vergilerle finanse edilmektedir. Vergiler de önemli oranda il konsüllerinin topladığı gelir vergileridir. Belediyeler de vergi toplamaktadır. İl konsül harcamalarının yüzde 77'si sağlık hizmetlerine (yüzde 55'i ileri derecede uzmanlaşmış bölge ve il hastanelerine, yüzde 15'i birinci basamak sağlık hizmetlerine, yüzde 4'ü dış sağlığı hizmetlerine olmak üzere) yapılır. Kalan kısım ise diğer hizmetlere (sosyal refah, kültür ve kamu ulaşımı) ayrılır. Diğer önemli finansman kaynağı devlet tahsisatıdır. Bunun da önemli kısmı devletin doğrudan konsüllere ayırdığı kaynak şeklindedir, az bir kısmı da sosyal sigorta sistemi aracılığıyla aktarılır. Bunların dışında da sosyal sigorta sisteminin doğrudan yaptığı tahsisat, özel harcamalar (cepten harcama, hizmeti kullanım anında yapılan sabit bir miktar ödeme şekillerinde olmak üzere) ve özel sigorta harcamaları da vardır. Dış sağlığı ve ilaç harcamaları sigorta kurumunca desteklenmektedir.

Sosyal sigorta sistemi merkezileştirilmiştir ve üçüncü önemli finansman mekanizmasıdır. Bu sistemde üyelik zorunlu olmakla birlikte, hastalıklardan kaynaklanan gelir kayıplarını, ilaç masraflarını, dış sağlığı hizmetlerini ve ayaktan tedavi edici hizmetleri karşılar. Sigorta ayrıca belli bir üst sınırın üzerindeki sağlık harcamalarını da finanse eder. Sigortanın ayaktan hasta bakımı için yaptığı ödeme miktarı ölüm ve hastalık hızlarına göre belirlenir. Sağlık sigortasının yüzde 80'i patronların katkılarıyla, kalan yüzde 20'si merkezi hükümetten gelen transferlerle karşılanır. Herkesin gereksinimi kadar hizmetten yararlanması ilkesi kabul edilmiştir. Ancak maliyetlerin hızlı artışı nedeniyle, maliyet sınırlayıcı stratejiler geliştirmeye başlanmıştır. Örneğin, bazı hastanelerde suni gebelik ve mamografi hizmetlerinin ücretleri hastanın kendisinden alınmaktadır.

1991 yılından beri il konsülleri ayaktan tedavi edici hizmetlerin fiyatını belirlemektedir. 16 yaşından küçükler için ise hastane bakımı parasızdır. Birinci basamak kliniklerinde sağlık kontrolleri, bağışıklama hizmetleri, doğum öncesi bakım parasızdır. Dış sağlığı hizmetleri 19 yaşına kadar parasızdır. Yetişkinler için yılda 700

⁸²⁹ Belek, *a.g.e.*, s. 268-269.

Kronu aşan masrafları karşılayan bir diş sağlığı sigortası vardır. Ancak kamunun finanse ettiği hizmetlerin çoğu için maliyet paylaşımı söz konusudur. Hastalar birinci basamaktaki hekime her muayene oluşlarında 100-150 Kron, uzman muayeneleri ya da acil servislere başvuruda her seferinde 200-300 Kron, hastane yatışlarında ise her gün için 80 Kron öderler. Ayaktan yazılan ilaçlar için yılda 900 Kron'a kadar olan harcamaların tümünü kendileri karşılarlar. Yıllık harcama miktarı bunun üzerine çıktığında, cepten yapılan ödemenin miktarına bağlı olarak, değişik oranlarda (%50-90 arasında) geri ödeme alırlar. Sistemdeki cepten ödemelerin toplam harcamalardaki oranı, 1990 yılında yaklaşık yüzde 10 iken, 2005 yılında yaklaşık yüzde 14'e yükselmiştir.

Kamu hizmetleri için cepten yapılacak harcamaların üst sınırı belirlenmiştir. Buna göre sağlık hizmeti için yılda en fazla 900 Kron (100 Euro) ve ayaktan yazılan ilaçlar için de 1800 Kron (200 Euro) cepten ödeme yapılabilir. Bunun üzerindeki miktar geri ödemeye alınır. İlaç harcamasının geri alınabilmesi için ilacın, hükümetin hazırladığı ilaç listesinde yer alması gerekmektedir. Çocuklar ise maliyet paylaşımının dışındadır.

Diş sağlığı hizmetleri için yıllık cepten ödeme miktarı 100 Euro'yu geçemez. Pahalı diş sağlığı hizmetleri için 65 yaş üzerindeki koruyan yüksek maliyet koruma programı bulunmaktadır. Buna göre de yıllık cepten ödeme miktarı 850 Euro'yu geçememektedir. Nüfusun yüzde 2,5'u ise, destekleyici anlamda özel sigorta yaptırmıştır.

İsveç'te sağlık harcamasının milli gelir içindeki oranı 1970 yılında %7,1 iken, 1980'de, %9,4'e yükselmiş, 1990'da %8,6'ya düşmüş ve 2005 yılında %9,2 olarak gerçekleşmiştir. Kamunun payı 1980'de yüzde 92,5 iken, 2005'de yüzde 81,7'ye düşmüştür. Bu haliyle İsveç'te sağlık harcamaları hem mutlak anlamda hem de ulusal gelirdeki oran olarak Batı Avrupa ortalamasının altında kalmıştır. Kamunun toplam içindeki payında ise azalma vardır. Özel harcamaların toplamdaki payı 1986'da yüzde 9,5 iken, 1996'da yüzde 15,7'ye ve 2005'te de yüzde 18,3'e yükselmiştir. Son yıllarda ilaç harcamaları belirgin biçimde artmıştır. Öte yandan yatırım harcamalarının toplamdaki oranı 1980'lerden beri azalmaktadır Bu durumda maliyet sınırlayıcı önlemlerin daha çok yatırımlar üzerinde etkili olduğu söylenebilir.⁸³⁰

⁸³⁰ Belek, *a.g.e.*, s. 274-282.

4. GÜNEY AVRUPA REFAH MODELİ: YUNANİSTAN ÖRNEĞİ

1975 yılında Avrupa Topluluğu (AT)'na üyelik süreci başlayan ve 1981 yılında da Avrupa Topluluğu (AT)'nın üyelerinden biri olmaya hak kazanan Yunanistan, 1974 yılında, 1967 yılından beri ülkeyi dikta ile yöneten Albaylar Cuntası'ndan kurtulmuştur. 1970'li yıllarda Yunanistan, "Güney Avrupa Sosyal Devlet Modeli"⁸³¹⁻⁸³² nin politik kültürünü yansıtan toplumsal bir yapıya sahip olmuştur.

"Güney Avrupa Sosyal Devlet Modeli"nin en belirgin özelliğinin piyasa-devlet-aile üçlü kurumu çerçevesinde aile ve akraba ilişkilerinin sıkı ve etkin olması olduğu konusunda bir ön kabul bulunmaktadır. "Aile" neredeyse tek başına bu modelin taşıyıcı unsuru olmakta; modern ve geleneksel olan hemen hemen tüm sosyal sorunlarda (işsizlik, yoksulluk, sosyal dışlanma, muhtaç durumdakilerin -yaşlı, çocuk, engelli-korunması) enformel sektör düzeyinde devletin sosyal politika alanındaki yükünü hafifletmektedir. Bu modelin sosyal politika uygulamalarının kendine has bir diğer önemli özelliği, sosyal koruma ağının çok parçalı ve yetersiz olmasıdır. Özellikle, sosyal sigorta ve primsiz ödemeler konusundaki ikili ayırım, sosyal yardım ve hizmetlerin aile, hayır kurumları ve dini kuruluşlarca pre-modern bir anlayışla yoğun

⁸³¹ Latin Havzası Ülkeleri (Tam Oluşmamış Refah Devleti) olarak da tanımlanan "Güney Avrupa Sosyal Devlet Modeli", 1980'li yıllarda Avrupa Birliği'ne girmiş, Batı Avrupa'nın güney ülkelerinden İspanya, Portekiz ve Yunanistan'da (bir ölçüde İtalya ve diğerlerine göre daha az oranda Fransa da bu kategoriye sokulur) yoğun olarak görülmekte olan bir model olarak kabul görmektedir. Genel olarak bakıldığında, Portekiz, İspanya, İtalya ve Yunanistan'da, sosyal refah hakkı verilmediği; emek piyasasına girmek ve kalmak bakımından Anglo Sakson Model ile benzerlikler taşıdığı; buna ilaveten, emek piyasasının yapısının önemli ölçüde tarıma dayalı olduğu görülmektedir. Aynı zamanda bu ülkelerde, İskandinav ülkelerinde olduğu gibi tam istihdam geleneği de yoktur. Bu ülkelerde bazı kısmi sosyal güvenlik sistemleri mevcuttur ve bunlara dahil olanlar için temel gelir kaynağıdır. Refah devleti bazı riskler için bazı grupları gene bazı koşullarla kapsamı bakımından "parçalanmış refah devleti" özellikleri taşımaktadır. Anayasalarda modern refah devleti doğrultusunda vaatler olmakla beraber, refah devletinin kurumsal yapısı da sosyal koşulları da çok yetersizdir. Bkz. Akgül Yılmaz, *a.g.e.*, s. 27.

⁸³² Bazı çalışmalarda Türkiye'de bu gruba dahil edilmektedir. Türkiye'nin sosyal politikasına söz konusu gelişim çerçevesinde baktığımız zaman, "Güney Avrupa Sosyal Devlet Modeli"ne sosyal güvenlik – özellikle kamu çalışanları başta olmak üzere- çalışan kesimin sigorta sistemi içinde yer alması ile primli ödemelerde yüksek düzeyli koruma, sosyal yardım ve hizmetlerde ise dağınık, çok parçalı, aile merkezli ve sosyal güvenliğe göre sistematize edilmemiş bir hizmetler seti çerçevesinde benzerlik gösterildiği söylenebilir. Türkiye'nin, İspanya, Portekiz ve Yunanistan gibi diğer Batılı Avrupa ülkelerine nazaran geç modernleşme süreci yaşamış olması, kayıt dışı ekonominin kontrol altına alınamaması vb. birçok konuda da söz konusu diğer üç ülkeye yakın bir sosyo-ekonomik yapısı olduğu niceliksel olarak da gözlenebilir. Bkz. Günel, *a.g.t.*, s. 98-99. Ancak, Türkiye, sosyal politika rejimine dayalı olarak yapılan sınıflandırmada yer alan modellerden söz konusu modele yakın özellikler taşısa da, bazı yazarlara göre, Türkiye'de sosyal yardım ve hizmetlere ayrılan kaynakların oranının bu grupta yer alan ülkelerdekine çok gerisinde olması tam olarak bu gruba dahil edilmesini güçleştirmektedir. Bkz. Ayşe Buğra ve Çağlar Keyder, *New Poverty and the Changing Welfare Regime of Turkey* (Yeni Yoksulluk ve Türkiye'nin Değişen Refah Rejimi)", UNDP, 2003.

olarak yapılması, sosyal yardım miktarlarının azlığı, ulusal sosyal korumanın mevcut olmaması ve koruma ağındaki boşluk ve dağınıklık bu ağı yapısını belirlemektedir. Bunların dışında politik kültürün ve işgücü sektörünün Batılı ülkelerden farklı olması da söz konusu diğer iki belirleyici özelliği biçimlendiren ve etkileyen diğer unsurlar olarak dikkat çekmektedir. Kayıt dışı ekonominin yaygın olduğu bu ülkelerde, işsizlik, gelir durumu, çalışan oranı, ekonomik girdi ve çıktılar vb. birçok değerin belirlenememesi, ülkenin sosyoekonomik yapısının tam olarak değerlendirilememesine neden olmaktadır. Bunun sonucu olarak, sosyal koruma ağının bütün yurttaşları kapsamaması ve evrensel ilkelere göre yapılandırılması mümkün olmamaktadır. Ayrıca devletin “patrimonyal” şekilde algılanışı ve iç içe geçmiş hami-hamilik edilen ağlarının varlığı Güney Avrupa siyasi sistemlerinin yapısal özelliklerini oluşturmaktadır ve şüphesiz, refah devleti kurumlarının gelişimini ve devletin işleyiş şeklini etkilemektedir. Model içinde yer alan başlıca ülkeler İspanya, Yunanistan ve Portekiz’dir.⁸³³

Yunanistan’da, İspanya ve Portekiz’e benzer bir şekilde, politikada kliantalistik öğeler yaygın olmuş, devlet-toplum arasında tam bir ayrışma sağlanamamış ve toplumdan ziyade cemaat ilişkileri sosyo-ekonomik yapıyı belirlemiştir. Dolayısıyla, Yunan sosyal politika sistemini belirleyen öğeleri, modern öncesi toplumsal yapının varlığı, aile ve akraba ilişkilerinin sağlam olması, kliantalizm⁸³⁴, din öğesinin egemen

⁸³³ Pınar Günal, “Avrupa Birliği’nin Güney Avrupa Sosyal Devlet Modeline Etkisi: İspanya Örneği”, Yardım ve Dayanışma, *Başbakanlık Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü*, Yıl: 1 Cilt:1 Sayı:1, ss. 81-97, Ocak-Haziran 2010, s. 82-83.; Güney Avrupa Sosyal Devlet Modeli’ne ilişkin ayrıntılı bilgi ve tartışmalar için bkz. G. Francis Castles and Maurizio Ferrera, “Home Ownership and the Welfare State: Is Southern Europe Different”, *South European Society & Politics*, Volume: 1, Number: 2, pp. 163-185, 1996, p.163- 185; Maurizio Ferrera, “Sosyal Avrupa’da ‘Güney Avrupa Refah Modeli’”, (Der.) Ayşe Buğra ve Çağlar Keyder, *Sosyal Politika Yazıları*, (Çev. Burcu Yakut-Çakar ve Utku Barış Balaban), İletişim Yayınları, İstanbul, 2006; Ian Gough, “Güney Avrupa’da Sosyal Yardım”, (Der.) Ayşe Buğra ve Çağlar Keyder, *Sosyal Politika Yazıları*, (Çev. Burcu Yakut-Çakar ve Utku Barış Balaban), İletişim Yayınları, İstanbul, 2006; M. Ana Guillen and Santiago Alvarez, “Globalization and the Southern Welfare States”, (Ed.) Robert Sykes, Bruno Palier and Pauline M. Prior, *Globalization and European Welfare States*, Palgrave, New York, pp. 103-126, 2001; Çağlar Keyder, *Memalik-i Osmaniye’den Avrupa Birliği’ne*, İletişim Yayınları, İstanbul, 2007; Claude Martin, “Social Welfare and the Family in Southern Europe”, *South European Society & Politics*, Volume: 1, Number: 3, pp. 23-41, 1996; Enzo Mingione, “Güney Avrupa Refah Modeli ve Yoksulluk ve Sosyal Dışlanmaya Karşı Mücadele”, (Der.) Ayşe Buğra ve Çağlar Keyder, *Sosyal Politika Yazıları*, (Çev. Burcu Yakut-Çakar ve Utku Barış Balaban), İletişim Yayınları, İstanbul, 2006.

⁸³⁴ Patrimonyal Klientalizm ile kastedilen iktidar uygulamalarının hukuksal bir çerçeveden ziyade liderin şahsi tasarrufları olarak şekillendiği bir siyasal bağlam içinde yerel ve sektörel elitlere ve kısmen de olsa onlar aracılığıyla halka, siyasal sadakati karşılığında devlet olanaklarının belli biçimlerde dağıtılmasıdır. Diğer bir ifadeyle, klientalizm ile kast edilen ise en genel anlamda “ayrıcılık ya da olanak edinme karşılığında oy ya da sadakatin sunulmasıdır. Hakan Güneş, “Başkanlık, Parlamentarizm ve Yerel Ağlar: Özbek ve Kırgız Siyasal Sistemlerinin Yeniden Düzenlenmesi”, *İ.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, No:45., Ekim 2011, ss. 23-43., s. 26. Patrimonyalizm ve

oluşu, devlet-toplum ayrımının belirsiz sınırları ve etnosentrizm⁸³⁵ olarak belirtmek mümkündür.⁸³⁶

1970’li yıllarda Yunanistan’ın ekonomik yapısı, az gelişmiş bir ülke görünümündedir. Bu yönüyle Yunanistan, henüz sanayileşmesini tamamlayamamış, ekonomik yeterlilik düzeyine ulaşamamış bir tarım toplumu olarak ifade edilebilir. Tarım sektöründeki çalışan sayısı işgücü piyasasının yüzde 30’larına denk düşerken, ihraç ürünleri içinde de tarımsal ürünler de ön plana yer almıştır.⁸³⁷ 1950’lerde %30 olarak tahmin edilen işsizlik 1955-70 yılları arasında bir milyona yakın Yunanlının (İspanya ve Portekiz gibi güney Avrupa ülkelerinde de görüldüğü üzere) Batı’ya göç etmesiyle azalma eğilimi gösterirken, bu işçilerin ailelerine gönderdiği paralar dönemin refah devletinde görülen boşlukları doldurmaya yardım etmiş; ancak aynı zamanda bu işçilerin dönüşü kendi hesabına çalışan nüfusun sayısını da artırmıştır (Bugün hala Yunanistan, kendi hesabına çalışan oranında tüm AB ülkeleri içinde en yüksek değere sahiptir)⁸³⁸ Kırsal nüfusun yoğunluğu, dışarıya işçi göçünün ve işsizliğin yüksek olması ve kendi hesabına çalışanların kırsal nüfus ile birlikte çalışan nüfus profilinin büyük kısmını oluşturması, Yunanistan’ın Batılı ülkelere göre ziyade gelişmekte olan ülkeler kategorisinde görülmesine neden olmuştur.⁸³⁹

AT üyeliği öncesi genel olarak Yunan sosyal politika sistemine göz atıldığında, sistemin, yoksulluk ve sosyal dışlanma gibi sigorta edilemez sosyal risklerle baş etme mekanizmaları çok sınırlı olan, asıl vurguyu prim katkılı sosyal sigorta nakit

Klientalizm ile ilgili ayrıntılı bilgi için bkz.: Simon Schwartzman, “Back to Weber: Corporatism and Patrimonialism in the Seventies”, James M. Malloy (der.), *Authoritarianism and Corporatism in Latin America*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1976, s. 89-106.; Derick W. Brinkerhoff ve Arthur A. Goldsmith “Clientelism, Patrimonialism and Democratic Governance: An Overview and Framework for Assessment and Programming”, Aralık 2002, http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/Pnacr426.pdf, (26.11.2012)

⁸³⁵ Etnosentrizm kişinin kendi kültürünü ve yaşam tarzını diğer insanlarınkine kıyasla daha üstün bulma eğilimini ifade etmektedir. Başka toplumları, bir toplumun kendine özgü kültürel varsayımlarından ya da yanlılığından yola çıkarak incelemeyi ve bu çerçevede yargılarda bulunmayı anlatan bir terim olan etnosentrizmin, bir şeyin başka toplumlardaki yapıma biçiminin, aynı şeyin kendi toplumunda yapıma biçiminden daha geri olduğunu varsaydığı belirtilmektedir. Esin Aysen, Ali Yaylı ve Engin Helvacı, “Üniversitelerin Marka Kişiliği Algısının Belirlenmesi Üzerine Bir Araştırma”, *İşletme Araştırmaları Dergisi*, cilt:4, sayı:4, 2012, ss. 182-204, s. 188.

⁸³⁶ Günel, *a.g.t.*, s. 67-68. Ayrıntılı bilgi için bkz. Nikolaus Wenturis, “Political Culture”, (Ed.) Panos Kazakos and P.C. Ioakimidis, *Greece and EC Membership Evaluated*, Pinter Publishers, London, pp. 225-237, 1994.

⁸³⁷ S. Iacovos Tsalicoglou, *Negotiating for Entry: The Accession of Greece to the European Community*, Dartmouth, Aldershot, 1995, p.103.

⁸³⁸ Haris Symeonidou, “Social Protection in Contemporary Greece”, *South European Society & Politics*, Volume: 1, Number: 3, pp. 67-86, 1996, p.71.

⁸³⁹ Günel, *a.g.t.*, s. 68.

desteklerine (özellikle de emeklilik) yapan, öte yandan sosyal hizmetlerin gelişiminin henüz ilk safhalarda bulunduğu bir sistem; diğer bir ifadeyle “Güney Avrupa Sosyal Devlet Modeli”nin tipik bir örneği olduğu dikkati çekmektedir.⁸⁴⁰ Yıllar geçtikçe azalsa da, Yunanistan’ın söz konusu özelliği tamamen kaybolmamıştır. Bu yıllardaki Yunan sosyal devlet yapısı İspanya ve Portekiz ile kıyaslandığında Avrupa Sosyal Modeli’nin standartlarına en uzak yapıyı içermiştir.⁸⁴¹

1960’lı yıllara kadar sosyal güvenlik ve sosyal yardım alanında etkin ve ulusal bir sistem geliştiremeyen Yunanistan’ın sağlık ve sosyal güvenlik sistemi sadece işe bağlı sigorta aracılığı ile sağlanmış, sosyal hizmet alanı ise oldukça geri planda kalmıştır. Dini ve hayır kurumlarının denetimi altında olan sosyal yardım ve hizmetler, ancak anlık krizlere karşı (deprem, göç hareketleri, çatışma, sel vb.), kısa süreli ve sistemsiz yapılmıştır. 1960 yılında yetim, tek ebeveynli, özürlü, risk altında ya da yoksul çocuklara yardım götürmeyi amaçlayan “Korunmasız Çocuklar Programı” yasalaşmıştır. Program asıl olarak tarım hasadındaki düşüşten etkilenerek yoksullaşanlara ve iç savaş mağdurlarına yardım etmekte; sonrasında da eski SSCB, Doğu Avrupa ve Akdeniz’in diğer bölgelerinden vatanlarına geri dönen Yunanlılara yardım sağlamaktadır.⁸⁴²

Yunanistan’ın Avrupa Topluluğu’na üyeliği, ülkenin sosyal politika sistemini bazı açılardan olumlu etkilemiştir. Göçmen işçilerin sosyal korumasında ulusal sosyal güvenlik sisteminin koordine edilmesi ve AB yapısal fonlarının sistemi finanse ediyor olması bu anlamda önem arz etmektedir. Özellikle, yapısal fonlar, ekonomik ve sosyal göstergelerin iyileşmesini sağlarken, iş piyasası ve kırsal kalkınma politikalarında olumlu sonuçlar doğurmuştur.⁸⁴³ Dolayısıyla, Yunanistan’ın AT üyeliği ile birlikte Avrupa standartlarına ulaşma isteği, siyasi, ekonomik ve kültürel sahalarda olduğu gibi, Avrupa standartlarından son derece uzak olan sosyal politika sistemini de olumlu yönde etkilemiş, halkın diğer Avrupalıların sahip olduğu gelir ve sosyal koruma düzeyine

⁸⁴⁰ M. Ana Guillen ve Manos Matsaganis, “ “Sosyal Damping” Hipotezini Güney Avrupa’da Sınamak: Son Yirmi Yılda Yunanistan ve İspanya’daki Refah Politikaları”, (Der.) Ayşe Buğra ve Çağlar Keyder, *Sosyal Politika Yazıları*, (Çev. Burcu Yakut-Çakar ve Utku Barış Balaban), İletişim Yayınları, İstanbul, 2006, s. 290.

⁸⁴¹ Günel, *a.g.t.*, s. 68.

⁸⁴² Gough, “*Güney Avrupa’da Sosyal Yardım*”, *a.g.m.*, s. 238.

⁸⁴³ Aris Sissouras and Gabriel Amitsis, “Social Security Policy”, (Ed.) Panos Kazakos and P.C. Ioakimidis, *Greece and EC Membership Evaluated*, Pinter Publishers, London, pp. 248-259, 1994, p.248-255.

yönelik taleplerini meşrulaştırmış ve 1974'ten sonra Yunanistan'da refah devletinin gelişimi hız kazanmıştır.⁸⁴⁴

1975 Anayasası'nda sosyal sigorta hakkı garanti altına alınmıştır. Bu hak 1981 yılından sonra Yunan topraklarında çalışan her birey için genişletilirken, 1990'da ise eve bağlı ve yarı-zamanlı çalışanlar da sosyal koruma ağı içine dahil edilmiştir. Dolayısıyla bugün resmi verilere göre çalışan nüfusun hepsi sosyal güvenlik çatısı altında bulunmaktadır. Ancak, bütün yurttaşlar için genel bir sosyal güvence programı Yunanistan'da hala mevcut değildir.⁸⁴⁵

1980'lerin başlarında, Yunanistan'da sosyal koruma harcamalarının GSMH içindeki payı, %17'nin altında olmuş ve Avrupa Topluluğu'nda çoktan üyelik statüsüne geçmiş ya da yakın zamanda geçecek 12 ülkede, yani "AT-12" grubunda bu rakam %24'ün üzerinde gerçekleşmiştir. Giriş döneminin ilk yıllarında aynı zamanda dünya ekonomisini etkisi altına alan neoliberal politikalar ve sosyal devletin küçülmesi gerektiğine yönelik taleplerin aksine, Yunanistan'da, "Avrupalılaşıma" ülküsü içinde olan tüm sosyal aktörler arasında yüksek sosyal koruma standartlarının yasal bir amacı ifade ettiği konusunda bir fikir birliği bulunmuştur.⁸⁴⁶

Yunanistan'ın AT'a üye olması ile birlikte, İspanya ve Portekiz'in aksine ekonomi politikalarında rastlanan sosyalizasyonun popülist bir sosyal dampinge neden olduğu görülmektedir. 1980-1990 yılları arasında, Yunanistan'ın tam üyeliğinin ardından gelen 10 yıl içinde, Topluluğa üye ülkelerde gözlenen devletin ekonomik faaliyetlerindeki rolünün azalması eğiliminin tersine, Yunanistan'da devletin etkinliği artırılmıştır. Bu çerçevede, halihazırda ağırlıklı olan kamu sektörünün rolünün genişletilmesi doğrultusundaki karar, 1980'li yılların ilk yarısında izlenen ekonomik programın temel unsurunu oluşturmuştur. Söz konusu dönemde, ekonominin üretken potansiyeli azalmış; buna paralel olarak, iç talepte gözlenen artış ve verimlilikte gözlenen düşüş sonucunda, yüksek enflasyon, mali istikrarsızlık ve bütçe dengesinde ciddi sorunlar ortaya çıkmıştır.⁸⁴⁷ Özellikle 1981 yılında iktidara gelen PASOK Partisi'nin AT'nin fonlarını ve yardımlarını bürokratik kurumlara ve ödemelere ayırması ve 1980'li yılların ortalarına kadar popülist bir ekonomi politikası

⁸⁴⁴ Symeonidou, *a.g.m.*, s. 71; Guillen ve Matsaganis, *a.g.m.*, s. 289-315.

⁸⁴⁵ Günal, *a.g.t.*, s. 70; Gough, "Güney Avrupa'da Sosyal Yardım", *a.g.m.*, s. 239.

⁸⁴⁶ Guillen ve Matsaganis, *a.g.m.*, s. 316.

⁸⁴⁷ Günal, *a.g.t.*, s. 71; Sema Özkuten, *İspanya, Portekiz ve Yunanistan Ekonomileri*, Başbakanlık Dış Ticaret Müsteşarlığı, Ankara, 1995, s. 49.

uygulayarak, AT'nin beklediği ekonomik gelişmeyi bir türlü sağlayamaması sosyal politika sisteminin ödemeler dengesini olumlu bir seyre soksa da, sonrasında hayata geçirmesi konusunda Avrupa Topluluğu (sonrasında Avrupa Birliği)'nin ekonomi alanındaki baskıları Yunanistan'ı diğer söz konusu ülkelerden farklılaştırmıştır. Bu bağlamda, Yunanistan'da vatandaşların geliri artarken, kurumsal ve pratik düzeyde sosyal politika sisteminde “Avrupalılaşma” konusunda yerinde sayan bir tablo oluşmuştur. Ancak, 1986 yılında Simitis'in ulusal ekonomiden sorumlu bakan olduktan sonra, bütçe açıklarını kontrol etmek ile enflasyonu düşürmek için istikrar programını yürürlüğe koyması ve ortalama reel ücretleri 1980 yılındaki seviyelerine düşürmesiyle sosyal koruma sisteminde reformasyon çalışmaları hız kazanabilmiştir. Yunan ekonomisinin temel yapısal sorunlarının aşılması doğrultusunda, işgücüne ilişkin mevzuatta değişiklikler yapılmış ve yatırımların geliştirilmesi doğrultusunda çaba harcanmıştır. Bu kapsamda, sosyal güvenlik sistemine ilişkin ilk reform 1990 yılı sonlarında başlatılmış ve 1991 tarihinde resmi bir istikrar ve yapısal reform programı kabul edilmiştir. Bu bağlamda, Yunanistan'ın sosyal politikasının “Avrupalılaşması” için yaşanan 1974'teki ilk dalga zayıf kalmış; ikinci dalgayı başlatan gelişme ise 1996 yılında Simitis Hükümeti'nin iş başına geçmesiyle yaşanmıştır. Dolayısıyla, Yunanistan'daki sosyal refah rejiminin Avrupa Sosyal Modeli'ne yaklaşmaya başladığı yılların 1996'dan itibaren başladığını söyleyebiliriz.⁸⁴⁸ Bu tarihten sonra, “Sosyal benzeşme” terimi Yunanistan'ın Avrupa Para Birliği'ne giriş kriterlerini sağlama çabasını ifade eden “ekonomik benzeşme”nin tamamlayıcısı olarak ortaya konmuştur.⁸⁴⁹ 1996 yılında Avrupa Para Birliği'ne giriş hükümetin en önemli amacı haline gelmiş ve asgari emekli maaşı alanlar için gelire bağlı yardım yürürlüğe konmuştur. Bunu 1998 yılında göçmen işçilerin yasallaştırılması izlemiştir. Sosyal sigorta mini reformu kanunlaştırılmış ve “evde bakım” pilot programı genişletilirken, Ulusal Sosyal Bakım Örgütü kurulmuştur. 1990'ların sonunda Yunan refah devleti 20 yıl öncekinden oldukça farklı bir konuma gelmiş; sosyal koruma harcamaları artarken, bunları içeren programların kapsamı da genişletilmiştir.⁸⁵⁰

⁸⁴⁸ Günel, *a.g.t.*, s. 71-72

⁸⁴⁹ Güney Avrupa refah devletleri henüz kıtanın kuzeyindekilerle tam olarak benzeşmemiştir; ancak bu iki grup arasındaki mesafe dikkate değer şekilde kapanmaktadır. Daha ileri derecede sosyal benzeşmenin gerçekleşmesi, ekonomik benzeşmeye ve AB'nin sosyal politikasının üye ülkelere sosyal politika uygulamalarında yaptırım seviyesinin yükselmesine bağlı görünmektedir. Günel, *a.g.t.*, s. 65.

⁸⁵⁰ Guillen ve Matsagonis, *a.g.m.*, s. 319-320.

1980-92 yılları arasında sosyal koruma harcamalarında AB ülkeleri arasında bir yükseliş olmasına rağmen, söz konusu alanda en büyük artış Yunanistan gibi düşük koruma oranlarına sahip ülkelerde gözlenmiştir. Ancak buna rağmen, Yunanistan hala (diğer güney Avrupa ülkelerinde olduğu gibi) diğer üye ülkelere göre en az sağlık, çocuk, işsizlik ve yaşlılık harcamaları yapan ülke konumundadır. Yunanistan'da da Portekiz'de olduğu gibi refah devleti uygulamaları merkezi bir yapıya sahiptir. Sağlık, sosyal güvenlik ve sosyal koruma alanlarındaki politika ve uygulamalar merkezi yönetim tarafından gerçekleştirilmektedir.⁸⁵¹

Güney Avrupa Refah Devletleri, gelir desteği sistemlerinde mesleki gruplar paralelinde yüksek kurumsal parçalılığa sahipken, sağlık sistemlerinde ise evrenselci bir niteliğe sahiptir. Bu bileşim, Güney Refah Devletleri'nin kendine has özelliğidir. İspanyol, Portekiz ve Yunan anayasalarında sağlık hizmeti tüm vatandaşlar için hak olarak açıkça belirtilmiştir. Ancak hiçbir Güney Avrupa sağlık sistemi, İngiliz ve İskandinav sağlık hizmetlerinin ana prensibi olan vergiyle finanse edilme özelliğini taşımamaktadır. İspanya, Portekiz ve Yunanistan primlerden vergilere topyekûn geçişi henüz sağlayamamıştır. Sağlık hizmetlerine erişim ve bakım hizmetleri konusunda varolan mesleki farklılıklar (özellikle Portekiz ve Yunanistan'da), büyük bölgesel eşitsizlikler ve finansmanın karışık yapısı, Güney Avrupa'daki genel evrenselci retoriğe ve bu çerçevedeki çabalara rağmen, sağlık hizmet imkânlarının yapısında oldukça yaygın dağıtım çarpıklıkları yaratmaktadır. Güney Avrupa sağlık sisteminin başka bir belirgin niteliği, kamu ve özel hizmetlerin karışımından oluşmasıdır.⁸⁵²

Yunan sağlık sistemi kamu niteliği taşıyan karma bir yapıya sahiptir. Sistemin yapısal özellikleri Alman Bismarck modelini örnek alırken; işlevsel, örgütsel ve finansman özellikleri İngiliz Beveridge modelini izlemektedir.⁸⁵³ Yunanistan'ın sağlık sisteminde de, özel sektör ve kamu sektörü bu alanda hizmet vermekte ve ikili bir yapı arz etmektedir. Her iki sektör de sosyal güvenlik kurumlarından gelen vergilerle (Sağlık Sigorta Fonu) finanse edilmektedir.⁸⁵⁴ Ancak, Yunan sağlık sistemi evrensel üyelik, tek tip yapı ve uygulamalara dayanan ulusal sağlık modeline diğer Güney Avrupa refah sistemlerine göre daha uzaktır. Yunanistan'ın ulusal bir hizmetle donatıldığı düşünülse

⁸⁵¹ Symeonidou, *a.g.m.*, s. 67-69

⁸⁵² Günel, *a.g.t.*, s. 52; Ferrera, "Sosyal Avrupa'da 'Güney Avrupa Refah Modeli'", s. 208.

⁸⁵³ Theodoula Adamakidou, Athena Kalokerinou, "New health policies on Primary Health Care in Greece", *Health Science Journal*, Volume 4, Issue 1, pp:15-23, 2010, p.17

⁸⁵⁴ Symeonidou, *a.g.m.*, s. 71.

de, aslında sosyal bakıma erişim hala işe bağlı sigortalar aracılığıyla gerçekleşir; hiçbir sigortaya dahil olmayan vatandaşlar ise bakım hizmetini kamu yardım ağı çerçevesinde alabilmektedir.⁸⁵⁵

Yunanistan'da 1981'de iktidara gelen PASOK Hükümeti, 1983 yılında Ulusal Sağlık Hizmetleri (USH) Sistemi'ni kuran 1397 sayılı Kanunu kabul etmiş; bu kanunla Yunanistan sağlık sisteminde gerçekleştirilen en önemli yasal düzenlemelerden biri gerçekleştirilmiştir.⁸⁵⁶ Bu kanunla; sigorta kapsamının evrenselliği, vatandaşların sağlık hizmetlerine erişiminde eşitlik sağlanması, USH'nin tüm aşamalarının geliştirilmesi, yatırımların nitelik ve nicelik olarak artırılması ve kamu sektöründe insan kaynaklarının geliştirilmesi gibi konular üzerinde durulmuştur.⁸⁵⁷

USH ile tüm yurttaşlara eşit şekilde sağlık hizmeti sunulması, sağlık hizmetlerinin finansman ve sunumunda eşitliğin sağlanması, birinci basamak sağlık hizmetlerinin geliştirilmesi, hizmet sunumunda kamu-özel yeni bir karma yapının oluşturulması, planlama sürecinde desentralizasyonun gerçekleştirilmesi, yönetimde ve halk katılımında iyileştirmeler kaydedilmesi ve sağlık personeli için ödeme yöntemlerinin saptanması amaçlanmıştır. Bunların yanı sıra, kentler yanında kırsal alanlarda da sağlık merkezi kurulması desteklenmiş, bu faaliyetleri gerçekleştirmeye yönelik pratisyen hekimler ve diğer sağlık çalışanları yerleştirilmiştir.⁸⁵⁸ USH'ye geçilmesi ile birlikte, sigorta kuruluşları arasında koordinasyonsuzluğa neden olan parçalı fon yapısının üstesinden gelinebileceği ve Kuzey ve Batı Avrupa'dakine benzer şekilde, daha eşitlikçi bir refah devleti oluşturulması inancı güçlenmiştir. Ancak Ulusal Sağlık Hizmetleri Sistemi'nin uygulanması sonucu kamu sağlık harcamaları yükselmiş ve bütçe açığı artış göstermiştir.⁸⁵⁹

1983 reformları, sadece finansman yoluyla değil, aynı zamanda kamu sektörünün genişletilmesi ve özel sektörün küçültülmesi yoluyla da hakkaniyeti artırmayı amaçlarken⁸⁶⁰; 1990 yılında iktidara gelen muhafazakâr hükümet büyük bir kamu açığı, hızla artan kamu borcu, yüksek enflasyon ve ekonomik durgunlukla karşı

⁸⁵⁵ Pınar Günel, "Sosyal Yardımlarda Ülke Örneği: Yunanistan'da Sosyal Devletin Gelişimi ve Sosyal Yardımlar", *Dayanışma Dergisi*, Yıl: 2, Sayı: 6, Ankara, 2010, ss. 81-86, s. 84.

⁸⁵⁶ World Health Organization, "Health Care Systems in Transition: Greece" World Health Organization Regional Office for Europe, Copenhagen, 1996, p.4.

⁸⁵⁷ Adamakidou ve Kalokerinou, *a.g.m.*, s. 17.

⁸⁵⁸ World Health Organization, "Health Care Systems. .", s. 5.

⁸⁵⁹ Memişoğlu, *a.g.t.*, s. 173.

⁸⁶⁰ Konstantina Davaki and Elias Mossialos, "Plus ça Change: Health Sector Reforms in Greece", *Journal of Health Politics, Policy and Law*, Vol: 30, Issue:1-2, February-April 2005, pp.143-168, p.164.

karşıya kalmıştır. Bunun üzerine Avrupa Komisyonu tarafından bir ekonomik istikrar programı teklif edilmiş ve hükümet Maastricht Antlaşması'nın mali disiplin önlemlerini almak zorunda kalmıştır. Bu koşullar USH'den özel sektör lehine uzaklaşmayı kolaylaştırmıştır. 1992 tarihinde muhafazakâr hükümet tarafından kabul edilen 2071 sayılı Yasa ile doktorlara kamu hastanelerinde ve özel hastanelerde yarı zamanlı çalışma hakkı tanınmıştır. Ayrıca, ilaçlar için ek ödeme getirilmiş ve sigorta fonlarına özel klinikler ve tanı merkezleri ile sözleşme imzalama yetkisi verilmiştir. Bunun yanında birinci basamak sağlık merkezlerinin özerk olması ve bölge sağlık bütçesi tarafından finanse edilmesi öngörülmüştür. Belli hizmet kalitesi şartlarını taşımak kaydıyla, özel kar amaçlı hastane ve kliniklerin kurulmasına müsaade edilmiş, hastaların seçme özgürlüğü vurgulanmıştır. Özel sigorta primleri için vergi indirimi getirilmiş ve hastanelere günlük geri ödeme oranları artırılmıştır. Hastalık fonlarının artan açıklarına dikkat çekilmiş, fakat finansman, kaynakların dengesiz dağılımı ve artan maliyetler gibi konular fazla dikkate alınmamıştır.⁸⁶¹

1993'te tekrar iktidara gelen PASOK hükümeti, 1992 yılında muhafazakârlar tarafından geçirilen düzenlemelerin birçoğunu yürürlükten kaldırmış, sağlık alanında düzenleme çalışmaları da devam etmiştir. 1996'da politik değişiklikler nedeniyle reform planı tekrar gözden geçirilmiş ve plan daha az radikal ve daha fazla pragmatik bir şekilde güncellenmiştir. Sonrasında, USH'nin yeniden düzenlenmesi ve yeni bir örgütsel yapıya kavuşturulması, sağlık hizmetlerinin yerelleştirilmesi ve bölgesel sağlık birimlerinin kurulması, finans kaynaklarının verimli hale getirilmesi, belli kriterler temelinde bölgesel küresel bütçeler ile kaynakların tahsis edilmesi, bölgesel kamu sağlığı merkezlerinin ve laboratuvarlarının kurulması ve kamu sağlığının bir bütün olarak iyileştirilmesi, global bütçeler aracılığıyla sağlık hizmetleri finansmanının değiştirilmesi, bölüm veya vaka başına maliyet hesaplaması yapılması, bakım kalitesi ve kalite güvencesi konuları üzerinde odaklanılması, Ulusal Kalite Kontrol Merkezinin kurulması gibi noktalar üzerinde durulmuştur.⁸⁶² Ancak, 1997 yılında uygulamaya koyulan sağlık reformu, birinci basamaktaki sorunları çözmekte ve sosyal sigorta fonlarının finansman sorunu gidermede yetersiz kalmıştır. Ayrıca reform, doktorlara

⁸⁶¹ Memişoğlu, *a.g.t.*, s. 173-174; World Health Organization, “*Health Care Systems. .*”, s. 6.; Maria Petmesidou and Ana M. Guillén, “‘Southern-style’ National Health Services? Recent Reforms and Trends in Spain and Greece”, *Social Policy & Administration*, Volume 42, Issue 2, pp. 106–124, April 2008, p.110.

⁸⁶² World Health Organization, “*Health Care Systems. .*”, s. 61-63.

yaygın olarak yapılan ve hasta memnuniyetsizliğinin en büyük nedeni olan gayri resmi ödemelere karşı da çözüm üretememiştir.⁸⁶³

2001 yılında ise, 2889 sayılı Kanunla Ulusal Sağlık Sistemi'ni yeniden düzenlenmek için öngörülen reform paketi yasalaşmıştır. Kanunda sağlık hizmetlerinde verimlilik amacına yönelik olarak genişletilmiş bir yerinden yönetim uygulaması ve buna yönelik olarak da 17 tane Bölgesel Sağlık Sistemi (Periferiaka Systimata Ygias-PESY) kurulması öngörülmüştür. Aynı zamanda, birinci basamak sağlık kurumları ve hastaneler, profesyonel yöneticilerin idare ettiği yerinden yönetim birimleri haline getirilmiştir. Her PESY, bir işletme planı yapmakla ve kaynakları verimli kullanmaya yönelik olarak öncelikler belirlemekle görevli kılınmıştır.⁸⁶⁴ Aynı zamanda bu kanunla, bir kamu kuruluşu olan ve büyük sosyal sigorta fonlarının finansal olarak yönetiminden sorumlu bulunan ODIPY'ler (Organismos Diahirisis Poron Ygias) kurulmuştur. ODIPY, müşteriler için bölgesel sağlık sistemlerinden (PESY) ve özel sağlık sektöründen kalite ve maliyet kriterlerine göre hizmet alıcısı konumunda bulunmuştur. 2889 sayılı Kanunla birlikte, kentsel sağlık merkezleri kurulması suretiyle kentsel alanlarda Birinci Basamak Sağlık sistemlerinin oluşturulması ve aile hekimliği sisteminin kurulması kararlaştırılmıştır. Mevcut sosyal sigorta fonu poliklinikleri ve belediye kliniklerinin yeniden düzenlenmesi ile kentsel sağlık merkezlerinin şekillendirilmesi öngörülmüştür.⁸⁶⁵

2004 yılında iktidara gelen Muhafazakâr Hükümet döneminde de sağlık reformuna yönelik çeşitli düzenlemeler gerçekleştirilmiştir.⁸⁶⁶ 2005 yılında çıkarılan 3389 sayılı Yasayla sağlık sektöründe özel finans girişiminin önü açılmıştır. Bu uygulama ile sağlık sektörü altyapısına yönelik olarak özel finansmanın artırılması amaçlanmıştır. Ancak sağlık alanında yapılan düzenlemelere rağmen, genel olarak eşitlik, verimlilik ve maliyet kontrolü gibi konular hala olumlu sonuçlar vermemektedir.⁸⁶⁷

Günümüzde Yunan sağlık sistemi sağlık hizmetlerinin finansmanında ve sunumunda hem kamu sektörü hem de özel sektörün faaliyet gösterdiği karma bir

⁸⁶³ Memişoğlu, *a.g.t.*, s. 174.

⁸⁶⁴ Memişoğlu, *a.g.t.*, s. 175.

⁸⁶⁵ Yannis Tountas, Panagiota Karnaki, Elpida Pavi, Reforming the Reform: the Greek National Health System in transition, *Health Policy*, Volume 62, Issue 1, October 2002, pp.15-29, p.23-24.

⁸⁶⁶ Adamakidou ve Kalokerinou, *a.g.m.*, s. 17.

⁸⁶⁷ Petmesidou ve Guillen, *a.g.m.*, s. 111.

sisteme sahiptir. Yunan USH, mesleğe dayalı sağlık sigortası sistemi ve özel sağlık sigortası ile nüfusu kapsamaktadır. Uygulamada USH evrensel kapsama alanı sağlamakta ve sadece hastane ve birinci basamak sağlık hizmetlerini sunmaktadır. Yaklaşık olarak otuz sosyal sağlık sigortası, Yunan nüfusunun yaklaşık %95'ine fon sağlamaktadır. Nüfusun yaklaşık %80'ini kapsayan üç tane büyük fon sistemi vardır. Bunlar; mavi ve beyaz yakalı çalışanları kapsayan Sosyal Sigorta Kurumu, tarım işçilerini kapsayan Tarım Sigortası Kurumu ve küçük işyerleri ve tüccarları kapsayan Serbest Meslek için Sosyal Sigortalar Kurumu'dur. Bankada çalışanlar, kamu hizmetlerinde görev yapanlar ve bazı serbest meslekte çalışanların oluşturduğu, nüfusun %10'luk kesimi de bazı ayrı fonlar tarafından kapsanmaktadır. Tarım Sigortası Kurumu ağırlıklı olarak genel vergilerle finanse edilirken, diğer sigorta fonları işçi ve işveren katkıları ile finanse edilmektedir. Sistemin parçalı yapısı, fonlar tarafından önerilen farklı düzey ve kalite avantajlarına neden olmaktadır.⁸⁶⁸

Sağlık hizmetlerinin sunumu ise üç basamakta gerçekleştirilmektedir. İlki birinci basamak sağlık hizmetleridir. Birinci basamak sağlık hizmetleri USH tarafından sunulmaktadır ve yaklaşık 180 sağlık merkezi ile kırsal nüfusa koruyucu, tedavi edici ve rehabilite edici sağlık hizmetleri verilmektedir. Kentsel nüfus için de kamu hastanelerinin polikliniklerinde hizmet sunulmaktadır. İkincisi ise, ikinci ve üçüncü basamak sağlık hizmetleridir. İkinci basamak sağlık hizmetleri kamu ve özel hastane poliklinikleri ve özel hekimler tarafından, aynı zamanda birinci basamak sağlık hizmetleri de verilerek sunulmaktadır. Üçüncüsü ise hastane-sağlık merkezleridir. Hastane-sağlık merkezleri küçük adalar üzerinde veya anakaraya uzak alanlarda bulunan, nüfusu 20 bini geçmeyen yerlerde hizmet veren, küçük ölçekli hastanelerdir. Hastane-sağlık merkezlerinden birinci ve ikinci basamak hastanelerinin sorumluluğunu üstlenmesi ve aynı zamanda koruyucu hekimlik görevini yerine getirmesi beklenmektedir.

Sağlık harcamaları açısından bakıldığında Yunanistan AB ortalamasının üzerinde yer almaktadır. AB ülkelerinde ortalama olarak sağlık harcamaları GSYH'nin %9,1'ine karşılık gelirken, bu oran Yunanistan'da %9,5 oranındadır. Yunanistan'da sağlık harcamalarında 1970'lerden sonra belirgin bir artış yaşanmaya başlamış ve bu artış devam etmiştir. 1980'lerde ve 1990'ların başında kamu harcamalarını azaltmak

⁸⁶⁸ Memişoğlu, *a.g.t.*, s. 176,177; Davaki ve Mossialos, *a.g.m.*, s. 148.

amacıyla ne Sosyalist ne de Muhafazakâr hükümetler tarafından ciddi bir girişimde bulunulmamıştır. 1990-2000 döneminde ise, özel sağlık sektörü sağlık alanında daha fazla yer almış, buna paralel olarak özel sağlık harcamalarında bir artış gözlenmiştir. Verilere göre AB ülkeleri arasında özel sağlık harcamalarının en yüksek olduğu ülke Yunanistan'dır. Özel sağlık harcamalarının toplam sağlık harcamalarındaki payı AB ortalamasında yaklaşık %25 iken, Yunanistan'da %45 civarlarındadır.⁸⁶⁹

Refah sistemleri incelenirken, sosyal yardım ve hizmet uygulamaları da önem arz eden bir konu olarak karşımıza çıkmaktadır. Güney Avrupa refah sistemine sahip ülkelerdeki sosyal yardım ve hizmet uygulamalarına bakıldığında, genel olarak şu özelliklere sahip oldukları görülmektedir:⁸⁷⁰

- **Ulusal gelir güvencesi ağı yoktur:** Sosyal refah kanununun kodifikasyonu ve kanuna bağlı, asgari yaşam seviyesini tanımlamaya yönelik, üzerinde uzlaşmış standartlar mevcut değildir.
- **Gruba-özü ulusal yardım programlarının varlığı:** Yaşlı ve özürlüler için ulusal sosyal sigorta sistemine bağlı emeklilik destekleri mevcuttur. Çoğunda, yetimler ya da korunmaya muhtaç çocuklar için ihtiyaç tespitine dayalı olmayan programlar vardır. Diğer kategorik yardımlar tüm bölgede çeşitlilik göstermektedir.
- **Koordinasyon eksikliği ve parçalılık:** Farklı programlar, farklı devlet bakanlıkları ya da kurumlar tarafından yönetildiği için parçalı ve koordinasyondan yoksun uygulamalar vardır.
- **Ademi merkeziyetçi ve düzensiz temel programlar:** Genel yardım programları bölgesel ya da yereldir; yerel yetkililer geniş bir takdir hakkına sahiptir.
- **İkamete dayalı yardım şartı:** Yardım programlarında ülke topraklarında belli süre içinde ikamet koşulları aranır.
- **Sosyal yardımın sosyal güvenlik içinde az yer tutması:** Sosyal yardım alan hanelerdeki kişilerin sayısı tüm ülkelerde düşüktür.
- **Düşük yardım miktarları:** Yardım miktarları, Avrupa ortalamasının oldukça altındadır.

⁸⁶⁹ Memişoğlu, *a.g.t.*, s. 177-178.

⁸⁷⁰ Gough, "*Güney Avrupa'da Sosyal Yardım*", *a.g.m.*, s. 239-244; Günel, "*Sosyal Yardımlarda..*", *a.g.m.*, s. 83.

- **Yaygın Yoksulluk:** Bu ülkelerde yoksulluk oranları diğer tüm üye ülkelerdekinden daha yüksektir.

Güney Avrupa refah sistemine sahip ülkelerden biri olan Yunanistan’da sosyal yardım sınırlıdır ve bir bütün olarak değerlendirildiğinde sosyal güvenlik sistemi içinde küçük bir yere sahiptir. Yakın zamana kadar “sosyal yardım” terimi, depremzedeler ya da mülteciler gibi gruplar için acil toptan koruma programlarına işaret etmiştir. Anlık krizlere karşı daha sürekli bazı kategorik yardım programları geliştirilmiştir, ancak bunların hepsi ihtiyaç tespitine dayalı değildir. Bunlardan ilki, daha önce de belirtildiği üzere, 1960 yılında yasalaşan, yetim, tek ebeveynli, özürlü, risk altında ya da yoksul çocuklara yardım götürmeyi amaçlayan “Korunmasız Çocuklar Programı”dır. 1982 yılında yasalaşmasına rağmen yaşlı ve özürlü grupları, diğer Güney Avrupa ülkelerinin aksine öncelikli olarak kategorik bir programla güvence altına alınan gruplar olmamışlardır. Genel güvence ağı programı Yunanistan’da mevcut değildir.⁸⁷¹

Sosyal yardım hakkı, Yunan Anayasası’nda doğrudan garanti altına alınmamıştır. Ancak, 21. maddenin 3. paragrafında; “*Devlet vatandaşların sağlığını korur ve ihtiyaç içindeki yaşlı, genç ve muhtaçların korunması için özel ölçütler geliştirir*” denmektedir. Yunanistan’da ne genel bir sosyal yardım ağı ne de ihtiyaç içindeki her birey için kategorik yardım programları mevcuttur. Kamu refah politikaları yerelde Sosyal Yardım Müdürlükleri; ulusal düzeyde ise Sosyal Yardımlaşma Genel Sekreterliği tarafından yürütülmektedir. Bu kurumlarda nakit yardımlar ve sosyal hizmetler sunulmaktadır. Güney Avrupa ülkeleri içinde asgari gelir programı olmayan tek ülke de Yunanistan’dır. AB’nin asgari gelir programı uygulamasına yönelik tavsiyelerine rağmen bu alanda bir gelişme sağlanamamıştır.⁸⁷²

Yunan emeklilik sistemi, emeklilere, engelli işçilere ve ailelerine destek sağlamaktadır. Ödemeler, işçi, işveren ve devlet tarafından finanse edilirken, devlet katkısı düşüktür. Ayrıca yararlanıcılara yapılan ödemelerin miktarı çok düşük olduğu gibi, en düşük ödeme miktarı yoksulluk sınırının altındadır. Yunanistan’ın kesin sınırlarla belirlenmiş bir aile politikası ise hiçbir zaman olmamıştır. Buna rağmen, istihdam, sosyal güvenlik, sosyal sigorta ve sosyal politikanın diğer alanlarında yapılan

⁸⁷¹ Gough, “Güney Avrupa’da Sosyal Yardım”, a.g.m., s. 238-239.

⁸⁷² Sissouras ve Amitsis, a.g.m., s. 255-257.

yasal düzenlemeler, aileleri kapsayan ve merkeze yerleştiren bir özelliğe sahiptir.⁸⁷³ Ancak spesifik olarak aileye yönelik desteklere bakıldığında zaman, bu desteklerin Portekiz’le birlikte AB ülkeleri ile karşılaştırıldığında en düşük düzey ve miktarda olduğu görülmektedir. Ayrıca, yine, İspanya ile birlikte, bu alanda en düşük sosyal koruma harcamasına sahip ülke Yunanistan’dır.⁸⁷⁴

Nakit desteği (özellikle emeklilik), Güney Avrupa refah sistemlerinde önemli bir rol oynamaktadır. Diğer “Bismarkçı” ve “korporatist” ülkelerde olduğu gibi, Güney Avrupa’daki gelir desteği de işteki statüye dayandırılmıştır ve kurumsal parçalılık derecesi de oldukça yüksektir. Özel sektör çalışanları, kamu çalışanları ve kendi hesabına çalışanlar için yaygın olarak, katkı ve emeklilik desteği bakımından düzenleme farklılıkları içeren programlar vardır. Bu bağlamda üç ülke içinde en parçalı yapının Yunanistan’da olduğu söylenebilir. Gelir desteği söz konusu olduğunda Yunanistan (İtalya ve Fransa ile birlikte), parçalı ve konformist refah devleti modelinin belki de en uç örneğini oluşturmaktadır.

Güney Avrupa ülkelerinde, bir yanda, “garanti” altına alınan (ya da alınmış) bir grup “hiper-korunan” fayda sahibi vardır. En tipik örnekleri, kamu çalışanları, beyaz yakalı işçiler ve orta ve büyük ölçekli özel sektörde iş güvenliği içeren tam kontratla çalışan işçilerdir. Bu kategori içindekiler, kısa vade riskler için (hastalık, doğum, geçici ya da kısmi işsizlik vb.) cömert sosyal destek ödentilerinden yararlanabilme konumunda olurlar, ayrıca emekli olduklarında yüksek emekli maaşı alırlar. Öte yanda ise çok sayıda, koruma altına alınmamış, sadece nadiren yetersiz gelir desteği alan ve şiddetli maddi sıkıntı çeken işçi ve vatandaşlar vardır. En tipik örnekleri, iş güvenliği olmadan “zayıf” sektörlerde (küçük işletmeler, geleneksel hizmetler ya da tarım vb.) düzensiz çalışan işçiler, enformel ekonomide çalışanlar ve uzun süreli işsiz bireylerdir. Sosyal korumadaki bu ikili yapı, Güney Avrupa gelir desteği sistemlerini sadece kapsama alanı geniş, evrensel hak temelli hayli homojen Kuzey Avrupa sistemlerinden değil, “düşük” ve “yüksek” koruma arasındaki uçurumun daha az olduğu diğer korporatist Kıta Avrupası sistemlerinden de ayırmaktadır.⁸⁷⁵

⁸⁷³ Yunanistan’daki aile yapısı, Güney Avrupa aile modeli ile benzerlik göstermektedir. Dolayısıyla, yoksulluk ve sosyal dışlanma verileri diğer Avrupa ülkelerine nazaran gerçek değerlerinden daha düşük bir görünümde bulunmaktadır. Symeonidou, *a.g.m.*, s. 80-82.

⁸⁷⁴ Symeonidou, *a.g.m.*, s. 74-76, 77.

⁸⁷⁵ Ferrera, “*Sosyal Avrupa’da ‘Güney Avrupa Refah Modeli’*”, s. 198-204; Günel, *a.g.t.*, s. 51.

Yunanistan'ın da dahil olduğu, Güney Avrupa refah devletleri, benzer özellikler ve benzer çıkış noktalarının yanı sıra, gelişmeyle bağlantılı iç ve dış kaynaklı benzer zorlukları da paylaşmaktadır. Dışsal zorluklar, Avrupa'nın ekonomik ve parasal birliği sürecinden ve daha da genel olarak dünya ekonomisinin gittikçe küresel bir ekonomi haline gelmesinden kaynaklanmaktadır. Eşit derecede etki eden iç zorluklar da "kemer sıkma politikaları"na yöneltile baskılarda bulunmaktadır. Ekonomik büyümenin yavaşlaması ve yüksek seviyedeki işsizlik, gelirleri azaltmakta ve sosyal bütçe üzerine ağır sorumluluklar yüklemektedir. Nüfusun yaşlanması, sağlık hizmeti ve emeklilik sektörleri üzerinde artan bir talep yaratmaktadır. Ayrıca, ailenin refah devleti sistemindeki onarıcı rolü zamanla azalma eğilimi izlemekte ve yeni küresel ve ulusal gelişmeler sonucunda zedelenme tehlikesi göstermektedir.⁸⁷⁶ Bir diğer iç zorluk ise göçtür. Güneyli ülkeler son yıllarda dışa göç verir olmaktan çıkıp, göç alır duruma gelmişlerdir. Bu göç hareketleri devlet ya da gönüllü kuruluşlar üzerinde yeni bir talep baskısı oluşturmaktadır. Ancak, bu baskının daha sistematik bir devlet desteği yaratma potansiyeli asgari düzeydedir. Kamusal tartışma daha çok, ırk, vatandaşlık ve göçmen hakları konularına odaklanmıştır.⁸⁷⁷ Bahsedilen iç ve dış etkenler dışında, ayrıca, ülkelerin kendilerine has özellikleri ve sosyal koruma ağları da AB'ye sosyal politika alanında entegre olma konusunda etki etmektedir. Örneğin, Portekiz ve Yunanistan'daki ulusal sağlık hizmetlerinde ve reformlarda kısa sürede büyük gelişme kaydedilse de eğitim sistemleri hala tam gelişmiş ülkeler seviyesinde değildir.⁸⁷⁸

Yunanistan, İspanya ve Portekiz'e göre; sosyal yardım, destek ve sosyal içerme programları açısından daha geri bir noktada durmaktadır. Dini kurumların (Kilise) ve gönüllü kuruluşların sosyal koruma ağı içindeki rolleri ise -devletin sosyal koruma ağının yeterince etkin olmaması nedeniyle- hala oldukça etkindir. Özellikle ailelere yönelik yardım ve destekler konusunda kilisenin yaygın uygulamaları bulunmaktadır. Ayrıca kilise dışında "Helenik Kızıl Haç" kurumu da özellikle bağımlı yaşlı insanların bakımında çeşitli programlar uygulamaktadır. Bunların haricinde yetimler için çocuk köyleri oluşturan özel kuruluşlar da bulunmaktadır.⁸⁷⁹

⁸⁷⁶ Ferrera, "Sosyal Avrupa'da 'Güney Avrupa Refah Modeli'", s. 223-225.

⁸⁷⁷ Gough, "Güney Avrupa'da Sosyal Yardım", a.g.m., s. 250- 254.

⁸⁷⁸ Martin Rhodes, "Southern European Welfare States: Identity, Problems and Prospects for Reform", *South European Society & Politics*, Volume: 1, Number: 3, pp. 1-22, 1996, p.11.

⁸⁷⁹ Günel, a.g.t., s. 76.

Yunanistan’da yoksulluk sınırı ölçülürken, kişi başına düşen milli gelirin yarısından az gelire sahip haneler kıstas kabul edilmektedir. Ancak bu kesime yönelik yardımların miktarı hem çok düşük hem de ihtiyaçları karşılamaktan uzaktır. Asgari gelir desteği Yunanistan’da mevcut bulunmadığından, var olan yoksulluk destekleri (engelliler dışında) varlık testine tabi tutulmaktadır. Herhangi bir sosyal güvencesi olmayanlar ise “sosyal koruma belgeleri” verildikten sonra “sigortasız insanlar” broşürü ile neşredilmektedir. Yunanistan’da sosyal dışlanmanın artışının en ciddi sebeplerinden biri de bu uygulamadır.⁸⁸⁰ Diğer AB üyesi ülkelerle kıyaslandığında transferler sonrası yoksulluk oranları Güney Avrupa ülkelerinde çok daha fazladır.⁸⁸¹

Yunanistan’da kategorik yardımlar neredeyse bütün yoksul gruplara (korunmasız çocuklar, tek ebeveynli aileler, yaşlılar, düşkünler ve geniş aileler) uygulanırken, işsizlere yönelik böyle bir hak düzenlenmemiştir ve işsizler kategorik asgari gelir yardımlarından yararlanamamaktadır.⁸⁸²

Yunanistan’ın en önemli sorunlarından biri olan kayıt dışı çalışan göçmenler, çok düşük ücretlerle kötü koşullarda çalışmaktadırlar. İşsizlik, resmi verilere göre 1983’te %5,3 iken bu oran 1994 yılında %8,4’e yükselmiş ve yıllar itibariyle artış göstermiştir. Ancak işsizlerin ve kayıt dışı göçmenlerin sayısının gün geçtikçe arttığı Yunanistan’da etkin bir işsizlik koruması olmadığı gibi, uzun zamanlı işsizliğe yönelik daha etkin ve faydalı destek koşullarının hayata geçirilmesine de ihtiyaç bulunmaktadır. Özellikle 1990’lı yıllardan itibaren (Doğu Bloku’nun yıkılması ile birlikte) eski Doğu Bloku ülkelerinden Yunanistan topraklarına akın eden çok sayıda yabancı işçi yüksek işsizlik ve ekonomik durgunluğa rağmen hem kötü koşullarda, sigortasız ve herhangi bir sosyal destekten yoksun bir şekilde çalışmakta; hem de Yunanistan üzerinden diğer Avrupa ülkelerine göç etmektedirler. Bu işçilerin serbest dolaşımı da hem AB için sorun teşkil etmekte, hem de kayıt dışı ekonominin de etkisiyle Yunanistan’ın sosyal politikasını evrensel değerlere göre yeniden yapılandırmasını engellemektedir.⁸⁸³

2009 yılının Ekim ayında Yunanistan’da gerçekleşen genel seçimlerin ardından iktidara gelen yeni hükümetin 2008 ve 2009 yıllarına ilişkin mali verileri önemli

⁸⁸⁰ Symeonidou, *a.g.m.*, s. 79; Günal, *a.g.t.*, s. 75.

⁸⁸¹ A. Jose Pereirinha, “Welfare States and Anti-Poverty Regimes: The Case of Portugal”, *South European Society & Politics*, Volume: 1, Number: 3, pp. 198-218, 1996, p.202.

⁸⁸² Sissouras ve Amitsis, *a.g.m.*, s. 259.

⁸⁸³ Günal, *a.g.t.*, s. 74-76; Çağlar Keyder, *Memalik-i Osmaniye’den Avrupa Birliği’ne*, İletişim Yayınları, İstanbul, 2007, s. 134; Castles and Ferrera, “Home Ownership and the Welfare State..”, p.178-180.

biçimde revize etmesiyle başlayan sürecin sonunda, Yunanistan'ın bütçe açığının GSYH'nin %13,6'sına, borç stokunun ise GSYH'nin %115,1'ine ulaştığı anlaşılmıştır. Yunanistan'da beliren ekonomik kriz, tüm dünyanın gözünün bu ülkeye çevrilmesine neden olmuş ve Avrupa Birliği (AB) başta olmak üzere uluslararası arenada önemli dersleri ve çıkarımları beraberinde getirmiştir. Dolayısıyla, Yunanistan'da 2009 yılının sonbaharında seçimle işbaşına gelen yeni hükümetin mali verilerin çarpıtıldığını açıklaması ile Yunanistan ekonomik krizi tescillenmiştir. Bu olay, bir yandan Yunanistan halkının tepkilerini dile getirdikleri zaman zaman şiddet içerikli toplumsal olayların fitilini ateşlemiş, diğer yandan ise alınacak tedbirlere ilişkin olarak Yunanistan hükümeti, AB ve IMF arasında geçen yoğun bir diplomasi trafiğini beraberinde getirmiştir. Yunanistan'da ortaya çıkan ekonomik kriz yüksek bütçe açığı ve borç düzeyi açısından tanımlanmaktadır. Bu önemli sapmalar, temelde devletin gelir ve harcama dengesini kuramamış olmasından ve yapısal yetersizliklerinden kaynaklanmaktadır. Yunanistan hükümeti tarafından krizden çıkmak için başlatılan ilk çabaların piyasaları yatıştıramayacağı anlaşıncı Avro Bölgesi ekonomi ve maliye bakanları, IMF'nin de katkısıyla 110 milyar avroya ulaşan Yunanistan'ı kurtarma paketini 2010 yılının Mayıs ayında kabul etmişlerdir.⁸⁸⁴ Şu anda Yunanistan, iki paket halinde 240 milyar avro (321 milyar dolar) borçlanmış durumdadır. Kurtarma paketlerinde Yunanistan'a tasarruf tedbirleri ve ekonominin yeniden yapılandırılması şart koşulmuştur.⁸⁸⁵

Buna göre, hükümetin kriz politikasında yer alan uygulamaların genel olarak; kamu hizmetlerinin kesilmesi, kamu çalışanlarının sayılarının ve ücretlerinin düşürülmesi, emekli maaşlarının ve sosyal güvenlik sisteminin büyük oranda törpülenmesi, kıdem tazminatı veya işsizlik sigortasının azaltılması gibi uygulamalardan oluşması planlanmıştır. Ücretlerde ve emeklilik maaşlarında kesinti yapılması, emeklilik yaşının 65'ten 67'ye çıkarılması ve vergi artışları da yine verilen kredilerin koşulları arasında yer almaktadır.⁸⁸⁶

⁸⁸⁴ Yaşar Köse ve Hakan Karabacak, "Yunanistan Ekonomik Krizi: Nedenleri, Etkileri ve Alınan Tedbirlere İlişkin Bir Değerlendirme", *Maliye Dergisi*, Sayı 160, Ocak -Haziran 2011, ss. 289-306, s. 304

⁸⁸⁵ BBC Türkçe, "Olli Rehn: Yunanistan için yeni paket şart değil", 21.08.2013, http://www.bbc.co.uk/turkce/haberler/2013/08/130821_yunanistan_kriz.shtml, (21.08.2013)

⁸⁸⁶ KESK, "Yunanistan'da Direniş Büyüyor!", *08 Kasım 2012*, <http://www.kesk.org.tr/content/yunanistanda-direni%C5%9F-b%C3%BCy%C3%BCyor>, (21.08.2013)

Krizin nihai etkisi, ürettiği işsizlik ve yoksulluk ile halkın refahını günden güne düşürmesi olmuştur. Yunanistan İstatistik Enstitüsü verilerine göre, halkın yüzde 20'si yoksulluk sınırında⁸⁸⁷ yaşamakta ve çok sayıda hane bu sınırın da altına düşme tehlikesiyle karşı karşıya bulunmaktadır. Yunanistan'da 2012 yılı Mayıs ayındaki işsizlik oranı yüzde 23,1'e ulaşmıştır. İşsizlik, Mayıs'ta geçen yılın aynı ayına göre 311 bin 41 kişi artarken, toplam işsiz sayısı en son hesaplamalara göre 1 milyon 147 bin 372 kişi olmuştur. Krizden en çok etkilenen kesim ise gençlerdir. 25 yaş altı işsizlik yüzde 54,9'a ulaşmış durumdadır. Kriz öncesi 2009 yılı Mayıs ayında ülkede işsizlik oranının yüzde 9,1 seviyelerinde olması, kriz ile birlikte dayatılan paketlerin işsizliği yaklaşık 3 kat arttırdığını ortaya çıkarmaktadır.⁸⁸⁸

Krizden çıkış için hazırlanan Yunanistan ekonomik programı, güvenin, mali istikrarın ve rekabetçiliğin tekrar sağlanmasını ve finansal sektörün istikrarının güvence altına alınmasını amaçlamaktadır. Krizden çıkmak üzere tüm mali, finansal ve yapısal politikaların kullanılması öngörülmüştür. Mali yardım paketi çerçevesinde alınacak önlemler, temelde harcamaların kısılmasına, gelirlerin artırılmasına ve yapısal mali reformların üstlenilmesine yönelik olmuştur.⁸⁸⁹

Bu durumun sosyal alanda önemli yansımaları görülmektedir. Ücret kesintileri vatandaşlar açısından önemli bir sorundur. Yunanistan'da kamu kesintileri eğitimin de aralarında olduğu kamu hizmetlerini ciddi oranda etkilemektedir. Yunanistan'daki öğretim kurumlarında çalışan yaklaşık 18 bin öğretmenin işi kesintiye maruz kalmış, çoğu meslek okulu kapatılmış ve binlerce öğretmen açığa alınmıştır. Avrupa Komisyonu'na göre Yunanistan'da, krizden önce de Avrupa çapında düşük seviyelere sahip olan eğitim harcamaları, 2008'den bu yana Gayri Safi Milli Hasıla'nın yaklaşık yüzde 4'ü seviyesinde seyretmiştir.⁸⁹⁰ Krizden sonra, ülkede gönüllülük esasına dayalı çalışmaların öne çıktığı görülmektedir. "Gıda tasarrufu ile hayat kurtarın" sloganıyla yola çıkan özel girişimler, bu yönde yardım çalışmaları yürütürken, kurumsal sosyal sorumluluk kavramının ön plana çıktığı ve toplumdan aldığını topluma geri verme anlayışıyla hareket eden şirketlerin sayısının giderek arttığı görülmektedir.⁸⁹¹

⁸⁸⁷ Yoksulluk sınırının kişi başına yıllık 6 bin 480 avroya tekabül ettiği belirtilmektedir.

⁸⁸⁸ KESK, "Yunanistan'da Direniş Büyüyor!", *08 Kasım 2012*, <http://www.kesk.org.tr/content/yunanistanda-direni%C5%9F-b%C3%BCy%C3%BCyor>, (21.08.2013)

⁸⁸⁹ Köse ve Karabacak, *a.g.m.*, s. 304.

⁸⁹⁰ Giorgos Christides, "Yunanistan'da kriz: İşgal edilen okullar", http://www.bbc.co.uk/turkce/haberler/2013/10/131001_yunanistan_isgalokullari.shtml, (21.08.2013)

⁸⁹¹ <http://www.batitrakya.org/bati-trakya/bati-trakya-haber/yunanistanda-kriz-derinlesirken-toplum-da-degisiyor.html>, (21.08.2013)

Yunanistan, diğer Güney Avrupa ülkeleri olan İspanya ve Portekiz ile karşılaştırıldığında, sosyal politika uygulamaları ve AB'nin bu alana etkisi açısından, AB sosyal politikasından ve sosyal devlet modelinden en uzak ve “Güney Avrupa Sosyal Devlet Modeli”ne en yakın ülke konumundadır. Bunun nedenleri arasında, Yunanistan'ın diğer iki ülkeden sosyo-ekonomik yapısı bakımından daha az gelişmiş olması, AB fonlarından etkin bir şekilde yararlanmaması ve özellikle ekonomik sıkıntıların artması ve yoğun göç alması ile birlikte sosyal yardım ve hizmet uygulamalarının hala ikinci planda tutulması gösterilebilir. 1970'li yılların ortalarından günümüze AB sosyal politikası çerçevesinde Yunanistan'ın sosyal politika uygulamalarındaki değişimin oldukça yavaş ve yetersiz gerçekleşmiştir. Sosyal güvenlik alanında evrensel ölçütlere ulaşılmaya çalışılsa da sosyal yardım ve hizmet alanındaki gelişme neredeyse yok denecek kadar azdır. Son yıllarda özellikle yaşlı ve çocuk bakımı konusunda ilerleme kaydedilmesine rağmen, hala bir asgari gelir uygulaması ve ulusal düzeyde işsizlere yönelik etkin bir sosyal koruma programı olmaması, yabancı işçilerin durumu konusunun belirsizliğini koruması ve yoksulluk ve sosyal dışlanmaya yönelik genel politikalar geliştirememiş olması Yunanistan sosyal politikasındaki AB etkisinin zayıf kaldığını göstermektedir. Ancak bazı araştırmacılar;⁸⁹² sosyal güvenlik alanının, AB'nin Yunanistan'a kazandırdığı alanlardan biri olduğunu kabul etmekte ve Yunanistan'daki sosyal politikanın gelişmiş ülkeler seviyesine çıkabilmesi için tek baskı unsurunun AB olduğunu düşünmektedirler.⁸⁹³

⁸⁹² Bkz. Panos Kazakos and P.C Ioakimidis (Ed.), *Greece and EC Membership Evaluated*, Pinter Publishers, London, 1994; Haris Symeonidou, “Social Protection in Contemporary Greece”, *South European Society & Politics*, Volume: 1, Number: 3, pp. 67-86, 1996; Ferrera, “Sosyal Avrupa’da ‘Güney Avrupa Refah Modeli’”, *a.g.m.*

⁸⁹³ Günel, *a.g.t.*, s. 76,77

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

1980 SONRASI DÖNEMDE TÜRKİYE’DE SOSYAL REFAH ANLAYIŞININ KAMU HARCAMALARI AÇISINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ VE SOSYAL HARCAMALARIN GELİŞİMİ

1961’den bu yana anayasamızda “Sosyal Devlet” niteliği, Türkiye Cumhuriyeti’nin değişmez temel niteliklerinden sayılmaktadır.⁸⁹⁴ Dolayısıyla, bütçelerde sosyal amaçlı kamu hizmetlerine ayrılan kaynakları izlemek, devletin sosyal devlet niteliğini ne ölçüde gerçekleştirmekte olduğunun bilinmesi açısından önemlidir. Bunun yanında, sosyal devlet ve sosyal harcamalar açısından Türkiye ile AB ülkeleri arasında ciddi bir mesafe bulunmaktadır. Bu farkı öncelikle saydam, doğrulanabilir göstergelerle ölçüp anlamak, sonra da hangi kaynaklarla ve nasıl bu açığın kapanacağını değerlendirmek önem arz etmektedir.

Küreselleşme sürecinde ulusal ekonomilerde rekabet gücünün bir dayanağı da ulusal işgücü piyasaları ve sosyal politikalaradır.⁸⁹⁵ İşgücü piyasaları, küresel mal ve hizmet piyasaları ile derinden etkileşirken, dengeleri kurabilecek her tür küresel işgücü hareketi ise denetim altındadır. Dolayısıyla, ekonomi politikası yönünde hareket alanı azalan ulus devletler için sosyal politika giderek önemli bir politik işlev haline gelmektedir.

Türkiye’de kamu bütçeleri için, sosyal güvenlik sistemindeki kronik nakit açığını karşılayan transferler büyük bir yük olarak görülmektedir. Bu açık kapatılmaya çalışılırken, öncelik bekleyen diğer sosyal harcama kalemlerinin göz ardı edilmemesi toplumun pek çok kesimi için önem arz etmektedir. Ülkemizde yoksullara yönelik sosyal politika araçları konusunda da önemli dönüşümler yaşanmaktadır. Kamu bütçesi dışında da olsa devlet eliyle merkezden yönetilen Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu,⁸⁹⁶ 2004’ten bu yana tek başına her yıl Merkezi Yönetim bütçesinin %1’i civarında kaynak harcamaktadır. Bütün bu nedenler, sosyal harcamaların incelenmesini önemli hale getirmektedir.

⁸⁹⁴ Bkz. 1961 Anayasası Madde 2, <http://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa61.htm>, (20.01.2013); 1982 Anayasası Madde 2, http://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa_2011.pdf, (20.01.2013).

⁸⁹⁵ Dünya Ekonomik Forumu’nun yayınladığı 2012-2013 Küresel Rekabet Raporu’nda kullanılan küresel rekabet gücü indeksinin 12 bileşeninden üçü (Sağlık ve Temel Eğitim, Yüksek Eğitim ve Öğretim, İşgücü Piyasasının Etkenliği) doğrudan sosyal politikanın konusudur. <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-report-2012-2013/#>, (20.01.2013).

⁸⁹⁶ Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı’na aktarılmıştır.

1. SOSYAL HARCAMALARIN NİTELİĞİ, KAPSAMI, İŞLEVLERİ VE SOSYAL HARCAMALARA METODOLOJİK YAKLAŞIMLAR

1.1. Sosyal Harcamaların Niteliği ve Kapsamı

Hangi kamu harcamalarının “sosyal harcama” niteliği taşıdığı, hangilerinin ise taşımadığı konusunda üzerinde geniş bir uzlaşmaya varılmış ölçütler bulunmamaktadır. Bugüne kadar genel kabul görececek ölçütlerin oluşturulamamış olması, bunun ne kadar zorlu bir çaba gerektirdiğini göstermektedir. Bu ölçütlerin oluşturulmasında teknik ve teorik değerlendirmeler büyük önem taşımakla birlikte, tanım üzerinde genel mutabakat sağlanması için yeterli değildir. Bu ölçütler üzerinde toplumsal ve politik mutabakatın sağlanması da gerekmektedir.

Sosyal harcama kavramına açıklık kazandırabilmek için ilk olarak “sosyal” ve “sosyal politika” kavramlarının ne anlama geldiğinden yola çıkmak anlamlı görünmektedir. Büyük Larousse ansiklopedisi sosyal kelimesini, “Bir bireyle topluluğun diğer üyeleri arasındaki ilişkileri ilgilendiren şey” olarak tanımlamaktadır. Sosyal konular sosyoloji başta olmak üzere beşeri bilimler alanındaki birçok disiplini yakından ilgilendirmekle birlikte, özellikle bilimler sistemi içinde ortaya çıkışı yakın tarihlere rastlayan sosyal politika disiplininin konusudur. Sanayi devrimi sonrasında çalışanların yoğun bir kitle oluşturmaya başlaması, yeni çalışma şartlarının doğurduğu fizyolojik ve mesleki riskler ile kentleşme sürecinin sosyal yaşam şartları, toplumsal risklerin kamusal idaresi olarak da ifade edilebilen⁸⁹⁷ sosyal politikaların alt yapısını oluşturmuştur.⁸⁹⁸

Sosyal politika, toplumu oluşturan bireylerin sosyal ihtiyaçlarını karşılama amacına yönelik faaliyetlerde bulunan disiplinler arası bir bilim dalıdır.⁸⁹⁹ Bir başka tanıma göre sosyal politika, toplumu meydana getiren sosyal sınıfların, sosyal hareketleri, tezatları ve mücadeleleri karşısında devleti ve dayandığı hukuk düzenini ayakta tutmaya yönelik bir bilim dalı olarak ifade edilebilir.⁹⁰⁰

⁸⁹⁷ Gösta Esping-Andersen, “Toplumsal Riskler ve Refah Devletleri”, Ayşe Buğra ve Çağlar Keyder (der.), *Sosyal Politika Yazıları*, Burcu Yakut Çakar ve Utku Barış Balaban (çev.). İstanbul: İletişim, 2006, ss. 33–54, s. 39.

⁸⁹⁸ Mustafa Erdoğan, Ethem Yenigün, *Türkiye’de Sosyal Bütçe-Nasıl Yapılıyor? Nasıl İzlenir?*, Ed. Ahmet Buldam, Tesev Yayınları, Ekim 2008, s. 6-7.

⁸⁹⁹ Şenkal, *a.g.e.*, s. 26.

⁹⁰⁰ Orhan Tuna, Nevzat Yalçınbaş, *Sosyal Siyaset*, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1999, s. 29.

Sosyal politika, Sanayi Devrimini yaşayan Batı Avrupa Ülkelerinde özellikle 19. yüzyılın ikinci yarısından sonra oluşan “işçi sorunu”nu çözmek amacıyla ortaya çıkmıştır. Dar kapsamlı olarak tanımlanan bu sosyal politika anlayışının, işçi sınıfı ile burjuvazi arasındaki sosyal sınıf çelişkilerini azaltmak, işçileri hızlı bir sanayileşmenin beraberinde getirdiği tehlikelere ve sosyal risklere karşı korumak ve işçilerin çalışma ve yaşam koşullarını iyileştirmek gibi hedefleri vardır. Sosyal güvenlik düzenlemeleri, başlarda yalnızca endüstrileşmiş ülkelerde gündeme gelmiş ve bu düzenlemeler daha çok iş kazaları, meslek hastalıkları ve hastalık sigortalarına yönelik olmuştur. Bu dar kapsamlı sosyal güvenlik anlayışının çerçevesini genişletme yolundaki ilk ciddi adımlar Almanya’da atılmıştır.⁹⁰¹ 1870’li yıllarda bu ülkede sosyal sigorta kurumlarının oluşturulmaya başlanması ise “bir başlangıç, bir deneyim kazanma dönemi” olarak tanımlanmıştır.⁹⁰²

Geniş kapsamlı sosyal politika anlayışı ise, toplumun bütün sınıf ve zümreleri arasındaki tezat ve mücadeleleri ortadan kaldırmayı hedef edinmekte⁹⁰³ ve ekonomik olayların toplum yaşamı üzerindeki bütün etkilerini konu almaktadır. Dolayısıyla, toplumdaki tüm sınıfların ve grupların refahları ve sosyal durumlarıyla ilgilenen ve bunlar arasındaki refah düzeyi ayrımlarını azaltmaya yönelik bir “toplum politikası” anlayışı esas alınmaktadır. Dar kapsamdaki anlayışın ötesinde bu anlayışta sosyal sorun, sağlık, eğitim, konut, çevre, yerleşim sorunları, personel sorunları ve demokratikleşmeyi de içerecek şekilde geniş bir çerçeve, anlam ve içeriğe sahip olmasıdır. Yoksullukla mücadele bu tür sosyal politikanın en tipik örneklerinden birisini oluşturmaktadır.⁹⁰⁴

Geniş kapsamlı sosyal politika anlayışı 1930’lu yıllarda gündeme gelmiştir.⁹⁰⁵ Geniş kapsamlı sosyal politikaların gündeme gelmesinde 1929 yılında Amerika Birleşik Devletleri’nde (ABD) başlayıp oradan dünyaya yayılan ekonomik bunalımın önemli etkisi olmuştur. Çünkü; bu bunalım, büyük bir işsizlik ve sefaletle yol açarak ortaya çıkan durumun bireysel değil, sosyal bir sorun olduğu algısını yaygınlaştırmıştır.

⁹⁰¹ Erdoğan ve Yenigün, *a.g.e.*, s. 6-7

⁹⁰² Meryem Koray, *Sosyal Politika*, 2. Baskı, İmge Yayınevi, İstanbul, 2005, s. 85.

⁹⁰³ Şenkal, *a.g.e.*, s. 26-27

⁹⁰⁴ Erdoğan ve Yenigün, *a.g.e.*, s. 8; Sami Güven, *Sosyal Politikanın Temelleri*, 2. Baskı, Bursa: Ezgi Kitabevi, 1997, s. 10-11.

⁹⁰⁵ Toplumsal riskler önceki dönemlerde özellikle aileler tarafından karşılanmaya çalışılmış, devlet toplumdaki en yoksul kesime yönelik olarak bazı sosyal politikaları üstlenmekle yetinmiştir. Esping-Andersen, “Toplumsal Riskler ve Refah Devletleri”, s. 34.

Diğer yandan, liberal iktisadi anlayışı benimseyenlerin beklentilerinin aksine yaşanan büyük bunalımdan piyasa mekanizmasına müdahale edilmeden çıkılamamıştır. Dolayısıyla bu durum, sosyal politikaları benimsemeyen liberal anlayışın 1930’lu yıllarda gözden düşmesine ve hakimiyetinin sarsılmasına neden olmuştur. Bu dönemde Keynes’in devletin piyasayı düzenleyici ve talep yaratıcı işlevleri olduğuna dikkat çekmesi ve krizden çıkış yollarını araması, Keynes’in iktisat anlayışının giderek geniş bir kabul görmeye başlamasına ve Keynesçi Refah Devleti modelinin yavaş yavaş ortaya çıkmasına yol açmıştır.⁹⁰⁶ Refah devleti anlayışının temel çıkış noktası, serbest piyasa ekonomisinin tek başına sosyal refahı sağlamada yeterli olmadığı ve bu nedenle devlet müdahalesinin gerekli olduğu görüşü olmuştur.⁹⁰⁷

1930 ve 1940’lı yıllarda özellikle Keynes ve Beveridge tarafından dile getirilen bu anlayışın benimsendiği ülkelerde toplumsal risklere karşı devlet, çalışan ve emeklileri sosyal sigorta sistemi yoluyla, diğer toplumsal grupları da sosyal yardım programları aracılığıyla sosyal güvenlik sistemi içine alarak koruma ve asgari düzeyde bir yaşam seviyesi sağlama görevini üstlenmiştir.

İkinci Dünya Savaşı’nın ardından savaş yaralarının sarılmaya başlanması, birçok Avrupa ülkesinde emekten yana olan partilerin iktidara gelmesi ve kâr oranlarının artmaya başlaması, yalnız sosyal güvenlikle değil, sosyal devletten ve geniş kapsamda sosyal politikalardan söz edilmeye başlanmasına olanak tanımıştır. Bu durum geniş anlamda sosyal politika uygulamaları için zemin hazırlamış ve böylece sosyal devlet anlayışı, savaş sonrası yıllarda giderek güçlenip yaygınlaşmıştır.⁹⁰⁸

Türkiye’de ise sosyal politika geniş kapsamlı olarak tanımlanma eğilimindedir. Türkiye’de DPT’nin hazırladığı ve 2007-2013 yıllarını kapsayan IX. Kalkınma Planı’nda, sosyal politika çerçevesinde eğitim sisteminin geliştirilmesi ve uluslararası uygulamalarda görülmesi de kültürün korunması ve geliştirilmesi alanları sosyal politikalar içinde değerlendirilmektedir.

Kalkınma Planı döneminde ekonomik büyümenin ve sosyal kalkınmanın istikrarlı bir yapıda sürdürülmesi ve plan vizyonunun gerçekleşmesi yolunda oluşturulan stratejik amaçlardan biri beşeri gelişme ve sosyal dayanışmanın güçlendirilmesidir.

⁹⁰⁶ Erdoğan ve Yenigün, *a.g.e.*, s. 8.

⁹⁰⁷ Sallan Gül, *Sosyal Devlet Bitti..*, *a.g.e.*, s. 147.

⁹⁰⁸ Erdoğan ve Yenigün, *a.g.e.*, s. 8; Şenkal, *a.g.e.*, s. 41-43.

Buna göre, IX. Kalkınma Planı sosyal politika alanının çerçevesini şu şekilde çizmektedir:⁹⁰⁹

Beşeri Gelişme ve Sosyal Dayanışmanın Güçlendirilmesi:

- Eğitim Sisteminin Geliştirilmesi
- Sağlık Sisteminin Etkinleştirilmesi
- Gelir Dağılımının İyileştirilmesi, Sosyal İçerme ve Yoksullukla Mücadele
- Sosyal Güvenlik Sisteminin Etkinliğinin Arttırılması
- Kültürün Korunması, Geliştirilmesi ve Toplumsal Diyalogun Güçlendirilmesi

Kamu harcamalarının sosyalliğinin nerede başlayıp nerede bittiğini belirleyecek objektif ölçütler bulunmaması nedeniyle, hangi harcamaların sosyal harcama olarak kabul edileceğine ilişkin yapılan kabuller belirleyici olmaktadır. Gelişmişlik düzeylerinde ve sosyokültürel yapılarındaki farklılıklar nedeniyle bu kabuller, gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler için farklıdır. Örneğin; altyapı sorunlarını tümüyle çözmüş ve ortaya çıkabilecek sorunlara kolay alternatif çözümler üretebilecek bir ülke açısından, temiz su gibi yaşamsal öneme sahip gereksinimler bile piyasada kolayca fiyatı oluşan bir meta olarak değerlendirilebilir. Böyle bir ülkede Sular İdaresi gibi bir kurumun faaliyetlerinin sosyal olarak değerlendirilmemesi önemli sakıncalar da doğurmayabilir. Ancak halkının tamamının temiz suya ulaşamadığı ve bu nedenle ciddi sağlık sorunlarının yaşanabildiği bir ülkede, sağladığı hizmet karşılığında bir bedel alıyor olsa bile, böyle bir kurumun bütün vatandaşların temiz suya ulaşmasına olanak sağlaması, sosyal bir nitelik taşır. Aynı şekilde, ortalama olarak yüksek bir eğitim düzeyine ulaşmış bir ülkede özellikle yüksek öğretim için yapılan harcamaların sosyal harcama olarak görülmemesi çok fazla sakınca taşımaz. Ancak, Türkiye gibi hem nicel hem de nitel açıdan ciddi eğitim sorunları olan ülkelere, eğitimi öncelikli bir sosyal harcama alanı olarak değerlendirmek bir gereklilik olarak karşımıza çıkmaktadır.⁹¹⁰

Sosyal harcamalar, yalnızca sosyal adaletin sağlanması ve sosyal refahın artması amacına hizmet etmekle kalmamakta, bu harcamalar aynı zamanda bir toplumda beşeri ve sosyal sermayenin artmasına da olanak sağlamaktadır.

⁹⁰⁹ DPT, *IX. Kalkınma Planı 2007-2013*, Ankara, 2007, <http://www.sgb.adalet.gov.tr/bilgibankasi/pdf/9.kalkinmaplani.pdf>, (19.11.2013)

⁹¹⁰ Erdoğan ve Yenigün, *a.g.e.*, s. 9.

Beşeri ve sosyal sermayenin iktisadi kalkınma ve büyüme üzerinde olumlu etkileri bulunmakta⁹¹¹; iktisadi kalkınma ve büyüme ise, sosyal harcamaların en önemli amaçlarından birisi olan sosyal refahı artırmaya hizmet etme potansiyeli taşımaktadır.

Beşeri sermaye ile ekonomik büyüme arasındaki ilişki, modern kalkınma literatürünün önemli tartışma konularından biridir. Gelir yaratıcı ekonomik faaliyetlere katkı sağlayan bireylerdeki bilgi, beceri ve benzer nitelikler olarak tanımlanan beşeri sermaye, insana yapılan yatırımlarla artmakta ve üretim sürecinin vazgeçilmez bir girdisi olmaktadır.⁹¹² 1980’li yılların sonlarından itibaren beşeri sermayeye dayalı olarak ortaya atılan içsel büyüme teorileriyle, iyi eğitilmiş ve nitelikli işgücü olarak ele alınan beşeri sermaye, ekonomik büyümenin motoru olarak genel kabul görmeye başlamıştır.⁹¹³ Artık son yıllarda içsel büyüme teorileri kapsamında beşeri ve sosyal sermaye kavramlarının gündeme gelmesiyle, sermaye faktörünün fiziki bir değer içermesi kadar, fiziki olmayan değerleri de içine alabilen çok daha geniş kapsamlı bir üretim faktörü olduğu bilinmektedir.⁹¹⁴ Çünkü sanayileşmiş toplumların gelişmişliğini sadece fiziki sermaye birikimiyle ve az gelişmiş toplumların gelişmemelerini de

⁹¹¹ Bu konuda ayrıntılı bilgi için bakınız; Burton A. Weisbrod, “Education and Investment In Human Capital”, *The Journal Of Political Economy*, Vol.70, No.5, Part.2: Investment in Human Beings, October 1962, pp.106-123; Theodore W. Schultz, “Investment in Human Capital”, *The American Economic Review*, Vol.51, No:1,1-17, March 1961; Gary Becker, *Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis with Special Reference to Education*, New York: Columbia University Press, 1975; J. Coleman, “Social Capital in the Creation of Human Capital”, *American Journal of Sociology* 94, ss. 95-120, 1988; Robert D. Putnam, “Bowling Alone: America’s Declining Social Capital”, *Journal of Democracy*, Vol. 6. No. 1, January, ss. 65-78, 1995; J.Teachman, K. Paasch ve K. Carver, “Social Capital and the Generation of Human Capital”, *Social Forces*, Vol. 75, No. 4, ss. 1-17, 1997; R.J. Langhammer, “Visualizing Human Capital in Economic Development: Introductory Overview of a Detective Story”, J. L.H. Tan (der.), *Human Capital Formation as an Engine of Growth: The East Asian Experience* içinde, Institute of Southeast Asian Studies, Singapore, 1999; Walter W. McMahon, *Education and Development: Measuring the Social Benefits*, Oxford: Oxford University Press, 1999; N. Lin, *Social Capital - A Theory of Social Structure and Action*, Cambridge: Cambridge University Press, 2001; J. Heliwell, *The Contribution of Human and Social Capital to Sustained Economic Growth*, in The Contribution of Human and Social Capital to Sustained Economic Growth and Well-Being, International Symposium Report edited by the OECD and HRDC, 2001; M. Dakhli ve D. De Clercq, *Human Capital, Social Capital, and Innovation: A Multi-Country Study*, Vlerick Leuven Gent Management School Working Paper Series 2003-18, 2003; John Field, *Sosyal Sermaye*, (Çev.) Bahar Bilgen ve Bayram Şen, İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2006; Maria Semitiel Garcia, *Social Capital, Networks, and Economic Development An Analysis of Regional Productive Systems*, Cheltenham: Edward Elgar, 2008.

⁹¹² Erol Çakmak ve Sevdâ Gümüş, “Türkiye’de Beşeri Sermaye ve Ekonomik Büyüme: Ekonometrik Bir Analiz (1960-2002)”, *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, e 60-1, ss. 59-72, s. 60.

⁹¹³ Daria V. Nesterova, Klara Z. Sabirianova, “Investment in Human Capital Under Economic Transformation in Russia”, *EERC Working Paper Series*, December, 99/ 04, 1998, p.5

⁹¹⁴ Murat Yülek, “İçsel Büyüme Teorileri Gelişmekte Olan Ülkeler ve Kamu Politikaları Üzerine”, *Hazine Dergisi*, No: 6, ss. 1-15, s. 9.

yalnızca fiziki sermaye yetersizliği ile açıklamak mümkün değildir. Bu nedenle yeni içsel büyüme teorilerinde ekonomik gelişmeye ve büyümeye doğrudan veya dolaylı olarak katkıda bulunan, her türlü maddi ve maddi olmayan; politik, örgütsel, çevresel, entelektüel, kültürel, beşeri, bilimsel, teknolojik ve sosyal unsurlar sermaye olarak kabul edilmektedir.⁹¹⁵ Bir toplumda beşeri ve sosyal sermaye artırmaya yönelik harcamaların getirisini kesin olarak hesap etmek mümkün olmasa da, bu getirinin yapılan harcamaların önemli ölçüde üzerinde olacağı söylenebilir. Dolayısıyla, beşeri ve sosyal sermayenin artmasına hizmet edecek harcamaların ekonomik bir rasyonalitesi de bulunmaktadır.⁹¹⁶

Bir kamu harcamasının sosyal niteliğini belirlemede yararlanılabilecek bir diğer ölçüt, harcama yapılan mal ve hizmetten yararlanılması esnasında ve sonrasında topluma taşan fayda ve maliyetlerin düzeyidir. Dışsallık olarak da ifade edilen bu durum, toplumun belirli bir üyesi tarafından yapılan üretim veya tüketim faaliyeti sonucu ortaya çıkan fayda ve maliyetlerin toplumun diğer üyelerine de “taşması” olarak belirtilebilir.⁹¹⁷ Dışsallık nedeniyle ortaya çıkan dış fayda ya da maliyet, üretilen veya tüketilen malın piyasa fiyatına girmemekte bu durum etkin kaynak dağılımının gerçekleşmesini engellediği için devlet müdahalesini gerekli kılmaktadır.⁹¹⁸ Çünkü kişilerin meydana getirdikleri negatif dışsallıkların bütün maliyetini taşımamaları, bu faaliyetleri aşırı ölçüde yapabilmelerine yol açabilmektedir. Aynı şekilde bireylerin pozitif dışsallık meydana getiren faaliyetlerin bütün faydalarını tatmamaları da bu faaliyetleri az yapmalarına neden olabilmektedir.⁹¹⁹ Bu nedenle, devlet dışsallıkların söz konusu olduğu üretim faaliyetlerine toplum yararını dikkate alarak müdahale etmekte ve bu amaçla olumlu dışsallıkları arttırmaya, olumsuz dışsallıkları ise önlemeye çalışmaktadır.⁹²⁰

Dışsallık, bir mal ya da hizmetin ne ölçüde sosyal bir nitelik taşıdığına ilişkin çok önemli bir ölçüttür. Başta eğitim ve sağlık olmak buna benzer birçok hizmet bu niteliği ile sosyal harcama olarak kabul edilebilir. Toplumdaki herkesin okuma yazmayı

⁹¹⁵ Mehmet Karagül ve Mahmut Masca, “Sosyal Sermaye Üzerine Bir İnceleme”, *Ekonomik ve Sosyal Araştırmalar Dergisi*, Bahar 2005, 1:37-52, s. 38; Metin Berber, *İktisadi Büyüme ve Kalkınma*, Derya Kitabevi, Trabzon, 2004, s. 139.

⁹¹⁶ Erdoğan ve Yenigün, *a.g.e.*, s. 10

⁹¹⁷ Erdoğan ve Yenigün, *a.g.e.*, s. 11-12

⁹¹⁸ Osman Pehlivan, *Kamu Maliyesi*, Murathan Yayınevi, Trabzon, 2012, s. 45

⁹¹⁹ Abdurrahman Akdoğan, *Kamu Maliyesi*, Gazi Kitabevi, 14.baskı, Eylül 2011, s. 55

⁹²⁰ Pehlivan, *a.g.e.*, s. 45.

ve ilk yardımda ne yapılması gerektiğini öğrenmesi, prensip olarak toplumdaki herkese yarar sağlamaktadır. Benzer şekilde, bir kimsenin salgın bir hastalığa karşı yaptırmış olduğu aşı, yalnızca kendisini korumakla kalmamakta, salgın hastalığın yayılma olasılığını azalttığı için bu durum, bütün topluma yarar sağlamaktadır. Diğer taraftan, bir fabrikanın şehrin içme suyunu ve çevreyi kirlettiği bir durumda, toplumsal açıdan bir dış maliyet söz konusudur ve bu durum olumsuz bir dışsallık olarak karşımıza çıkmaktadır.⁹²¹ Dışsallığın yaygın olması, bir başka deyişle toplum üyelerinin çoğunu etkilemiş olması durumunda etkin kaynak dağılımını sağlayabilmek amacıyla devlet, ya üretimi üzerine almakta, ya üretim faaliyetlerini düzenlemekte ve denetlemekte, ya da vergi ve sübvansiyon mekanizmaları ile özel ve sosyal değerleri uyuşturmaya çalışmaktadır.

Kolektif (kamusal) harcamalarda olduğu gibi, sosyal harcamaların sosyal faydası, özel faydalarından ağır basmaktadır ve öncelikli işlevleri diğer kamu harcamalarında olduğu gibi kolektif gereksinimleri karşılamaktır. Bununla birlikte, tam kolektif niteliğe sahip harcamalar ile sosyal harcamalar, özellikle toplum refahını ve günlük sosyal yaşamı ne ölçüde ve ne şekilde etkiledikleri noktasında birbirlerinden ayrılırlar. Sosyal harcamalar, bir mahallede yeşil alan oluşturulması ve çocuk parkı yapılmasında olduğu gibi toplumsal refahı ve günlük sosyal yaşamı tam kolektif niteliğe sahip harcamalardan çok daha doğrudan ve yoğun bir şekilde etkiler.

Birçok durumda sosyal harcamaların etkileri dolaylı bir şekilde gerçekleşir, ancak bu harcamaların sosyal yaşam üzerindeki etkileri çoğu zaman bireyler tarafından tam kolektif niteliğe sahip olan harcamalardan çok daha doğrudan ve belirgin bir şekilde hissedilir. Fırsat eşitliği çerçevesinde halkın kolayca yararlanabileceği bir spor tesisinin kurulması veya işsizler için piyasada talep gören bazı mesleki becerileri kazandırmaya yönelik kursların düzenlenmesi bu konuda örnek olarak gösterilebilir.⁹²²

Yukarıdaki açıklamalar doğrultusunda bir kamu harcamasının sosyal harcama olarak değerlendirmesinde göz önüne alınan ilk ölçüt, yapılan kamu harcamasının yol açtığı dışsallık düzeyidir. İkinci ölçüt, erdemli mal ya da hizmet sunumuyla ilişkili olup olmadığıdır. Erdemli mal ve hizmet (merit goods) özelliği taşıyan harcamalar bütün

⁹²¹ Erdoğan ve Yenigün, a.g.e, s. 11; Akdoğan, a.g.e., s. 55-57

⁹²² Mustafa Erdoğan, *Sosyal Harcamaların Kapsamı ve Türkiye’de Sosyal Bütçe, İçinde, Kamu Bütçesinde Yeni Yaklaşımlar* (Ed. Figen Altuğ, Ahmet Kesik, Murat Şeker), Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2013, s. 58.

toplumu ilgilendirir, dolayısıyla da bu tür harcamalar sosyal bir niteliğe sahiptir. Yetimler, gaziler, çalışamayacak durumda olanlar ve yoksullara yönelik yapılan kamu harcamaları bu kapsamda değerlendirilebilir. Üçüncü ölçüt ise, söz konusu kamu harcamasından yararlanan kesimin genişliği olmaktadır.⁹²³

1.2. Sosyal Harcamaların İşlevleri

Sosyal refah devletinin görev alanı oldukça geniştir ve her bir ülkenin kendi sosyal refah modeline göre çeşitli uygulamalarla karşılanmaktadır. Ancak, refah devletinin görevleri temel olarak sosyal güvenlik, eğitim, sağlık, gelirin yeniden dağıtımı ve sosyal refah hizmetleri konularında yoğunlaşmaktadır.

Devlet, izlediği politikalarla, ailelerin, çocukların, gençlerin, kadınların, yaşlıların korunması; yoksullara, sakatlara, yaşlılara yardım; iş bulma, mesleki eğitim, çalışma koşullarının düzeltilmesi; sosyal güvenlik, eğitim, sağlık, gelir dağılımının iyileştirilmesi, yoksullukla mücadele gibi birçok görev üstlenmektedir. Böylece devlet, vatandaşlarına tanıdığı bu sosyal haklarla, yaşam yarışına gerilerden başlayanlarla, yarışta varış noktasına kendi çabalarıyla ulaşamayacak olanların durumundaki eşitsizlikleri düzeltmeye çalışmaktadır.⁹²⁴

Sosyal harcamaların sosyal gereksinimleri karşılamak ve sosyal sorunlara çözüm getirmek şeklinde iki temel işlevi olduğu söylenebilir.

1.2.1. Sosyal Gereksinimleri Karşılama

1948 yılında Birleşmiş Milletler’ce kabul edilen İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi sosyal gereksinimler konusunda bilgiler vermektedir. Bu bildirmede sosyal gereksinimler ve haklara ilişkin konular özellikle 1 – 3 ile 22 – 27. maddeler arasında ele alınmaktadır. İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi’nin 1 – 3. maddeleri, insanların “yaşam”, “özgürlük” ve “eşitlik” gibi en temel haklarına ilişkindir.⁹²⁵ Bu üç haktan özellikle ilk ikisi tam kolektif bir nitelik taşımakta ve dolayısıyla da her ülkede devletin öncelikli görevi içerisinde yer almaktadır. Bu üç hak arasında en tartışmalı olan eşitliğe dair olmaktadır. Ancak herkesin yasalar önünde ve fırsat açısından eşit olması gerektiği

⁹²³ Erdoğan ve Yenigün, a.g.e., s. 12

⁹²⁴ Mehmet Yılmaz, *Sosyal Devlet Anlayışı Çerçevesinde Sosyal Harcamalarının OECD ve Türkiye’de Karşılaştırılmalı Analizi*, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, (Yüksek Lisans Tezi), İstanbul 2010, s. 8.

⁹²⁵ <http://www.tbmm.gov.tr/komisyon/insanhaklari/pdf01/203-208.pdf>, (10.01.2013)

konusunda geniş bir mutabakat bulunmaktadır. Bu tür eşitliği sağlamaya yönelik olarak gerçekleştirilen harcamaların da sosyal harcamalar olarak kabul edilmesi konusunda belli bir uzlaşmanın söz konusu olduğu söylenebilir.⁹²⁶

İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi'nin 22 – 27. maddeleri, insanların bir toplum içinde yaşamaktan kaynaklanan haklarına ilişkindir. Örneğin 22. maddede, *“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.”* denilmektedir.⁹²⁷

Bu maddede, bireylerin vatandaşı oldukları ülkenin kaynakları gözönüne alınarak ortaya konacak ulusal çabalar ve uluslararası işbirliği yoluyla bu haklarından yararlanabileceklerine işaret edilmektedir. Takip eden maddelerde her insanın *“çalışmaya”, “dinlenmeye”, “eğlenmeye”, “sağlıklı yaşamaya”, “eğitim görmeye”, “geçim olanaklarından iradesi dışında yoksun kalması durumunda sosyal güvenceye”* ve *“toplumun kültürel yaşamına serbestçe katılmaya”* hakkı olduğu ifade edilmektedir.⁹²⁸ Dolayısıyla, bu hakların sağlanmasında en önemli rolü, kolektif yaşamın bir gereği olarak ortaya çıkan devlet üstlendiği için, bu tür hakları sağlamaya yönelik yapılan harcamalar da sosyal harcama olarak değerlendirilebilmektedir.⁹²⁹

1.2.2. Sosyal Sorunlara Çözüm Getirme

Sosyal politikanın konusunu oluşturan sorunların temel olarak dört alanda yer aldıklarını söylemek mümkündür. Bunlar hastalık, yaşlılık, işsizlik gibi durumlarda bireyi desteklemeye yönelik sosyal güvenlik önlemleri, yoksulluk ve sosyal dışlanma, yaygın eğitim ve çalışma yaşamının düzenlenmesidir.⁹³⁰

⁹²⁶ Erdoğan ve Yenigün, a.g.e., s. 21-22

⁹²⁷ <http://www.tbmm.gov.tr/komisyon/insanhaklari/pdf01/203-208.pdf>, (10.01.2013)

⁹²⁸ Bakınız, <http://www.tbmm.gov.tr/komisyon/insanhaklari/pdf01/203-208.pdf>, (10.01.2013)

⁹²⁹ Erdoğan ve Yenigün, a.g.e., s. 21-22

⁹³⁰ Ayşe Buğra ve Çağlar Keyder, “Önsöz”, içinde *Sosyal Politika Yazıları* (Der. Ayşe Buğra ve Çağlar Keyder), 3. Baskı, İletişim Yayınları, İstanbul 2008, ss. 7-17, s. 9.

1.2.2.1. Sosyal Dışlanma, Yoksulluk ve İşsizliği Azaltma

Yoksulluk genel olarak, insanların gıda, sağlık, barınma gibi temel ihtiyaçlarını karşılayamama durumu olarak tanımlanabilir.⁹³¹ Yoksulluk ile dışlanma arasında çok yakın bir ilişki vardır.

Sosyal dışlanma, sivil, politik, ekonomik ve sosyal vatandaşlık haklarından mahrum olma ya da mahrum edilme durumu olarak tanımlanmakta; bireyin sosyal bütünleşmesini sağlayan sistemlerden yoksun olmasıyla açıklanmaktadır.⁹³² Diğer bir ifadeyle sosyal dışlanma, kişilerin yoksulluk, temel eğitim/becerilerden mahrumiyet ya da ayrımcılık dolayısıyla toplumun dışına itilmeleri ve toplumsal hayata dilediklerince katılımlarının engellenmesi sürecine karşılık gelmektedir. Bu durum bu kesimin bir yandan emek piyasalarına, gelir getirici faaliyetlere, eğitim ve öğretim imkanlarına ulaşımında zorluklar yaşamasını getirirken, diğer yandan da toplumsal ve çevresel ağlar ve etkinlikler kurmasında engeller oluşturmaktadır. Bu kesimin elindeki güç oldukça sınırlı olup, karar alma süreçlerine katılımı sınırlı gerçekleşmektedir. Dolayısıyla da bu kesim genelde kendini güçsüz ve günlük yaşamını etkileyecek kararların alımında kontrolü elinde tutmaktan aciz hissetmektedir.⁹³³

Sosyal dışlanma; yoksulluk, işsizlik, sosyal koruma, eşitsizlik, olumsuz farklılık, ayrımcılık gibi temel sosyal politika konularını kapsaması ve bunlarla ilişkili olması itibariyle ekonomik, sosyal, siyasal tartışmaların ve kamu müdahalelerinin en önemli kavramı haline gelmiştir.

Bu özelliklerinden dolayı sosyal dışlanma; toplumdaki dezavantajlı kesimleri içermektedir. Bu kesimler yetersiz kaynaklara sahip olmalarından dolayı asgari yaşam standartlarının dışında kalmaktadır. Bu bağlamda; işsizler, eğitimsizler ya da az eğitimliler, engelliler, madde bağımlıları, evsizler, yaşlılar, kadınlar, çocuklar, yoksul bireyler, kronik hasta ve sakat olan bireyler, dul ve yetimler, göç edenler vs. sosyal dışlanma kapsamında değerlendirilebilirler.⁹³⁴ Dolayısıyla, sürekli olarak bir gelirden,

⁹³¹ Asuman Altay, “Yoksulluk Sadece Devletin Sorunu mu? Kamu Harcamaları Açısından Bir Değerlendirme”, *Sosyo-Ekonomi*, Yıl:1, Sayı:2, 2005-2, ss. 155-178, s. 158.

⁹³² A.Walker and C. Walker, *Britain Divided: The Growth of Social Exclusion in The 1980s and 1990s*, London, Child Poverty Action Group, 1997, p.8.

⁹³³ Fikret Adaman, Çağlar Keyder, *Türkiye’de Büyük Kentlerin Gecekondu ve Çöküntü Mahallelerinde Yaşanan ve Yoksulluk Sosyal Dışlanma*, Avrupa Komisyonu Sosyal İçerme Belgesi (Joint Inclusion Memorandum) Sürecine Katkı Raporu, http://www.hic-mena.org/documents/study_turkey_tr.pdf, (16.02.2013), s. 6

⁹³⁴ Murat Şeker, *Yerel Yönetimlerde Sosyal Bütçeyi İzleme Raporu*, Tesev Yayınları, Mart 2011, s. 18

bir işten ve asgari sosyal hizmetlerden (sağlık, eğitim, güvenlik, konut, beslenme, vs.) yoksun olan kişiler önce yurttaşlıktan, sonra da insanlıktan dışlanma tehlikesiyle karşı karşıya kalmaktadırlar. Çünkü “sürekli yoksulluk” koşulları gayri insani koşullar olarak ortaya çıkmaktadır.⁹³⁵

Sosyal bir sorun olan yoksullaşma toplumsal patlamalara ve parçalanmalara zemin hazırlamakta; boşanmalarda artış, çocuk ve yaşlıların terk edilmesi, suçta yükseliş ve toplumun temeli olan aile dayanışmasında çözülme şeklinde somutlaşma eğilimi taşımaktadır.⁹³⁶ Yoksullukla mücadele alanında önemli bir yer tutan ihtiyaç tespitine dayalı yardımlar, Türkiye’de GSYH’nin yüzde 0,5’ini oluşturmaktadır. Bu oran AB-15 için yüzde 2,8, Yunanistan için yüzde 2, Portekiz ve İspanya için yüzde 2,5’tir.⁹³⁷ Ortaya konan bu veriler, Türkiye’de yoksulluğun azaltılmasının büyük önem taşıdığını açık bir şekilde ortaya koymaktadır. Yoksullar yaşamlarını sürdürebilmek için çoğu kez enformel iş sektörlerine yönelmekte ve bu arada yoksul ailelerin erken yaşlardaki çocukları bile çalışmak durumunda kalabilmektedir. Ancak bilindiği gibi bu şekilde yoksulluk problemi çözülemediği gibi, bir dizi başka sosyal sorunlar ortaya çıkmaktadır. Yoksulluğun azaltılmasının en kalıcı yolunun, ülkede işsizliği azaltacak şekilde yeni iş alanlarının açılması olduğu söylenebilir. Aslında işsizliğin azaltılması yalnızca yoksulluğun azaltılması anlamına gelmemekte; iş sahibi olan kişinin sosyolojik ve psikolojik gereksinimleri de bir ölçüde karşılanmış olmaktadır. İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi’nin 23. maddesinde “çalışma hakkı” ele alınmıştır. Bu maddede her insanın çalışmaya, mesleğini serbestçe seçmeye, adil ve elverişli çalışma koşullarına ve işsizliğe karşı korunmaya hakkı olduğu ifade edilmektedir.

Türkiye’de işsizlik oranları özellikle genç nüfusta olmak üzere çok yüksek seviyelerdedir. Bu durum gerçekleşen büyümenin istihdam artırıcı yeni yatırımlar yoluyla olmadığını ve ülkede istihdam artırıcı yatırımların yeteri düzeyde artırılması için ciddi bir çaba içine girilmesi gerektiğini ortaya koymaktadır.⁹³⁸

⁹³⁵ Abdullah Karatay, Sosyal Yardım ve Medeniyet, *Radikal Gazetesi*, 15.03.2007, (E.T.11.08.2011)

⁹³⁶ Erdoğan ve Yenigün, *a.g.e.*, s. 23

⁹³⁷ Ayşe Buğra, Sinem Adar, *Türkiye’nin Sosyal Koruma Harcamalarının Karşılaştırmalı Analizi*, Boğaziçi Üniversitesi Sosyal Politika Forumu, Nisan 2007, s. 4-5.

⁹³⁸ Erdoğan ve Yenigün, *a.g.e.*, s. 23

1.2.2.2. Gelir Dağılımını İyileştirme

Gelir dağılımı, bir ekonomide yaratılan kaynakların üretim faktörleri arasında gerçekleşen dağılımdır. Milli gelirden üretim faaliyetine katılanların dengeli ve adil bir pay almaları ise gelir dağılımında adalet olarak tanımlanmaktadır. Gelir dağılımı denildiğinde genellikle “kişisel gelir dağılımı” anlaşılmaktadır. Milli gelirin toplumu oluşturan bireyler arasında nasıl dağıldığı, diğer bir deyişle bireylerin toplam milli gelirden ne oranda pay aldıkları kişisel gelir dağılımı hesaplamaları ile bulunmaktadır. “Fonksiyonel gelir dağılımı” ise milli gelirin üretim faktörleri (emek, sermaye, müteşebbis, toprak) arasındaki dağılımıdır. Gerek kişisel ve gerekse fonksiyonel gelir dağılımı hem az gelişmiş ülkelerin hem de gelişmiş ülkelerin en önemli sorunlarından birisidir.

Bir kısım iktisatçılar (özellikle Keynesyen iktisatçılar), gelir dağılımı sorununun piyasa ekonomisi içerisinde kendiliğinden çözüme kavuşturulamaması nedeniyle devletin ekonomiye müdahalesinin gerekli olduğu görüşünü savunmaktadırlar. Keynesyencilere göre, devlet yeniden dağıtım politikası adı verilen bir mekanizma ile adil bir gelir ve servet dağılımını gerçekleştirme fonksiyonunu üstlenebilir. Yeniden dağılım, bir ülkede milli gelirin bir kısmını, vergi ve diğer cebri tasarruf araçları ile topluma yeniden vermek şeklinde ifade edilebilir. Yeniden dağılıma aynı zamanda “ikincil dağılım” adı da verilmektedir.

Yeniden dağılım politikasında, adil bir gelir dağılımını gerçekleştirmek için bazı araçlardan yararlanılmaktadır ki bunun en etkin aracı maliye politikasıdır. Gelir ve servet dağılımındaki eşitsizlikleri gidermek yönünden maliye politikasının araçları ise; vergi, kamu harcamaları ve kamu kredisi olmaktadır. Kamu harcamaları alanında; eğitim, sağlık gibi sosyal nitelikli mal ve hizmetlerin sunulması, yoksullara yönelik sosyal yardım programları uygulanması, sosyal güvenlik harcamaları, toplu konut hizmetleri ile yoksulların desteklenmesi vs. gibi politikalarla devlet, gelir dağılımında eşitliği dengelemeye ve yoksulluk sorununu çözmeye çalışmaktadır.⁹³⁹ Özellikle İkinci Dünya Savaşı sonrasında refah devleti yaklaşımının gündeme gelmesiyle birlikte demokratik toplumlarda, gelir dağılımının bozulmaması veya bozulmuş olması durumunda düzeltilmesi için kurumsal bazı düzenlemeler gerçekleştirilmiştir. Devletin

⁹³⁹ Coşkun Can Aktan, “Bir Piyasa Başarısızlığı Nedeni Olarak “Gelir Dağılımında Adaletsizlik ve Yoksulluk” Sorunu: Kamu Ekonomisinin Rolü ve Kamu Politikası Araçları”, Ed.Coşkun Can Aktan, *Yoksullukla Mücadele Stratejileri*, Ankara: Hak-İş Konfederasyonu Yayınları, 2002 ss. 1-22.

gelir dağılımını düzeltmek ve yoksulluğu önlemek amacıyla kullandığı en önemli araç sosyal harcamalar olmaktadır.⁹⁴⁰ Eğitim, sağlık gibi tüketiminden vazgeçilemeyecek sosyal harcamalara yapılan devlet katkısı, özellikle düşük gelirli bireylerin reel gelirlerini artırmakta, bu da gelir dağılımını iyileştirici bir etkide bulunmaktadır.⁹⁴¹

Gelir dağılımı üzerinde etkili olan sosyal politikalar; zenginliklerin yaygınlaştırılmasına yönelik politikalar, vergi ve parasal düzenlemeler yoluyla gerçekleşen gelir aktarımları ve sosyal hizmetler olarak ortaya çıkmaktadır.⁹⁴²

Gelir dağılımının düzeltilmesinde toplumun ortalama eğitim düzey ve kalitesinin yükseltilmesinin çok önemli bir rolü vardır. Aynı şekilde ülkede yatırımların artırılarak yeni iş alanlarının açılması, işsizliği azaltmak yoluyla gelir dağılımının iyileşmesine katkıda bulunabilir. Yapılan yatırımların emek-yoğun mu, teknoloji-yoğun mu olduğuna göre bu etki farklılaşsa da, bir ülkede özellikle uygulanan eğitim, sağlık, istihdam ve vergi politikalarının gelir dağılımı üzerinde çok önemli etkileri olacağı açıktır.⁹⁴³

1.2.2.3. Ayrımcılıkları Ortadan Kaldırma ve Dezavantajlı Kesimleri Koruma

İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi'ne göre, “*Bütün insanlar, hakları ve onurları ile eşit ve özgür olarak doğarlar.*”(md.1) ve “*Herkes, ırk, renk, cins, dil, din, siyasi veya diğer bir inanç, ulusal ya da toplumsal köken, servet, doğuş ya da herhangi başka bir durumdan dolayı ayrıma uğramadan, bu bildiride ilan olunan hak ve özgürlüklerden yararlanma hakkına sahiptir.*” (md.2). Aynı şekilde T.C. Anayasası'nın 10. maddesinde, “*Herkes, dil, ırk, renk, cinsiyet, siyasi düşünce, felsefi inanç, din, mezhep ve benzeri sebeplerle ayırım gözetilmeksizin kanun önünde eşittir. ...Hiçbir kişiye, aileye, zümreye veya sınıfa imtiyaz tanınamaz.*” denilmektedir. Dolayısıyla, yoksulluğa ve sosyal dışlanmaya maruz kalan veya risk altında olan birey ve grupların ekonomik ve sosyal hayata aktif katılımlarının artırılması ve yaşam kalitelerinin yükseltilerek toplumsal dayanışma ve bütünleşmenin sağlanmasının sosyal yaşamı düzenleyen en önemli kurum olan devletin temel amaçlarından birisi olduğu söylenebilir.

⁹⁴⁰ Hülya Kirmanoğlu, *Kamu Ekonomisi Analizi*, İstanbul: Beta, 2007, s. 205, 207.

⁹⁴¹ Ayşe Mutlu, “Eğitim ve Sağlık Hizmetlerinin Desantralizasyonu”, Ayşe Güner ve Serdar Yılmaz (der.). *Mali Yerelleşme: Teori ve Uygulama Üzerine Yazılar*, İstanbul: Güncel Yayıncılık, 2006, ss. 30-58, s. 30.

⁹⁴² Koray, 2005, s. 276-277.

⁹⁴³ Erdoğan ve Yenigün, *a.g.e.*, s. 24

Sosyal harcamaların en önemli özelliği toplumdaki dezavantajlı kesime yönelik olmasıdır. Bir harcamanın sosyal harcama olarak nitelendirilebilmesi için; eşitlik, gelir dağılımı, yoksulluk, istihdam ve sosyal içerme kriterleri gözetilerek düzenlenmesi ve bu düzenlemeyle toplumdaki dezavantajlı kesimlerin (kadınlar, çocuklar, gençler, işsizler, yaşlılar ve engelliler gibi) olumlu yönde etkilenmesi gereklidir.⁹⁴⁴

Her toplumda dezavantajlı kesimler farklılıklar gösterse de, birçok toplumda özellikle engelliler, sokak çocukları, yetimler, kimsesizler, yoksullar, kadınlar, yaşlılar ve azınlıklar toplumdaki diğer kesimlere göre dezavantajlı durumdadırlar. Toplumdaki dezavantajlı kesimleri korumak ve onların toplumsal yaşama tam ve eşit koşullarda katılımını sağlamak sosyal devletin görevidir. Çocuklara, kadınlara ve diğer dezavantajlı kesimlere yönelik şiddetin önlenmesi ve insan hakları konusunda toplum bilincini geliştirmeye yönelik kampanya ve eğitim programlarının düzenlenmesi, aile içi şiddeti önlemek amacı ile ana-baba ve çocuk eğitim programlarının düzenlenmesi, şiddete zemin hazırlayan koşulların ortadan kaldırılması ve şiddete maruz kalanların başvuracağı danışma ve sığınma evlerinin sayısının artırılarak gerekli personel ve teknik donanımın sağlanması, bu konuda yapılabileceklerden bazılarıdır.⁹⁴⁵

Dezavantajlı kesimlerin toplumsal yaşama tam ve eşit koşullarda katılımını sağlamak için gerçekleştirilebilecek faaliyetler çok geniş bir yelpaze oluşturmaktadır. Engelliler için engelli asansörler yapılması, sokak çocukları için aş evleri kurulması, kimsesizler için yuva veya yaşlılar için darülaceze kurulması gibi yapılan hizmetler sosyal nitelik özelliği taşıdığı için sosyal harcama niteliğindedir.⁹⁴⁶ Bütçedeki eğitim, sağlık, sosyal güvenlik ve sosyal yardım harcamalarının; eşitlik, gelir dağılımı, yoksulluk, istihdam ve sosyal içerme kriterlerinin gözetilerek düzenlenmesini ve bu düzenlemeyle toplumdaki dezavantajlı kesimlerin olumlu yönde etkilenmesinin amaçlanması sosyal harcama politikaları açısından önemlidir.⁹⁴⁷

Aynı şekilde; sokak çocuklarının sokakta yaşama alışkanlıklarının nedenlerinin tespit edilmesi ve bu nedenlerin ortadan kaldırılması, birbirinden çok farklı bir dizi faaliyeti gerektirebilir. Çocukların fiziki ve psikolojik açıdan sağlıklı ve eğitilmiş bireyler olarak topluma kazandırılması için gereken faaliyetlerden bazıları eğitim, beceri

⁹⁴⁴ Şeker, *a.g.e.*, s. 15

⁹⁴⁵ Erdoğan ve Yenigün, *a.g.e.*, s. 24-25

⁹⁴⁶ Yılmaz, “*Sosyal Devlet Anlayışı..*”, *a.g.t.*, s. 18

⁹⁴⁷ Şeker, *a.g.e.*, s. 22

geliştirme, yönlendirme, kalacak yer ve belli bir yaşın üzerinde olanlara iş olanağı sağlama şeklinde olabilir. Sosyal dışlanma ile etkin bir şekilde mücadele etmenin ve toplumdaki dezavantajlı grupları toplumla bütünleştirmenin belki de en iyi yolu, ülkenin istihdam olanaklarını artırmaktır.⁹⁴⁸

1.2.2.4. Toplumsal Barışı Sağlama ve Sosyal İçerme

Sosyal içerme, yoksulluk ve sosyal dışlanma riski altındaki kişilerin ekonomik, sosyal ve kültürel hayata tam katılımları ve yaşadıkları toplumda normal olarak kabul edilen hayat ve refah standartlarına kavuşmaları için gerekli olan fırsatları kazanmalarını sağlayacak olan bir süreçtir. Sosyal içerme kavramı, sosyal dışlanmaya uğramış, toplumsal hayata katılımında güçlük çeken bireylerin, eğitim, mesleki eğitim, sağlık ve ulaşım hizmetlerinden yararlanmasını, istihdama dahil olmasını, mal ve hizmetlere erişmesini, konut edinmesini, kültürel faaliyetlere katılmasını vb. konuları ifade etmek için kullanılmaktadır.⁹⁴⁹

Günümüzde özellikle Avrupa ülkelerinde kamu politikalarının oluşturulmasında ve uygulanmasında sosyal içerme, temel hedeflerden biri olarak benimsenmektedir. Ancak bu hedefe ulaşmada sadece kamu kurumlarının değil, kamu kurumlarının yanında bireylerin, sivil toplumun diğer aktörlerinin gönüllü faaliyetlere katılmasına ve özel sektörün de böyle aktiviteleri desteklemesine elverişli ortamın yaratılmasının gerekliliği kabul edilmiştir. Ayrıca, kamu politikalarının etkisini artırmak için toplumda sosyal dışlanma, ayrımcılık ve dezavantajlı gruplar ile ilgili hassasiyetin ve farkındalığın artırılması da önemli olmaktadır.⁹⁵⁰

AB Sosyal Dışlanma ile Mücadele Stratejisi çerçevesinde Ortak Sosyal İçerme ve Koruma Belgesinin (JIM) ilgili tüm tarafların katkılarıyla hazırlanması ve bu alana ilişkin faaliyetlerin yürütülmesi, ilgili tüm tarafların aktif katılımının ve koordinasyonunun sağlanması amaçlanmaktadır. Sosyal dışlanma ile mücadele stratejisi

⁹⁴⁸ Erdoğan ve Yenigün, *a.g.e.*, s. 25

⁹⁴⁹ Ersin Kavi ve Serdar Altun, “Sosyal İçerme Açısından Eski Hükümlülerin Girişimciliğe Yönlendirilmesi ve Denetimli Serbestlik Faaliyetleri”, *Uluslararası II. Trakya Bölgesi Kalkınma - Girişimcilik Sempozyumu*, ss.449-461, s.451.; Social Exclusion and the EU’s Social Inclusion Agenda, 2007, <http://siteresources.worldbank.org/INTECONEVAL/Resources/SocialExclusionReviewDraft.pdf>, (23.08.2013)

⁹⁵⁰ Dünyada Gönüllülüğün Durumu Raporu 2011, Sosyal İçerme Gücü Olarak Gönüllülük, 5. Bölüm, s.52, s.105, http://www.unv.org/fileadmin/docdb/pdf/2011/SWVR/Turkish/SWVR2011_%5BTur%5D_full_%5B08%5D_ch5.pdf, (23.08.2013); http://www.ctp-bg.org/pdf/ctp_vizyon_program.pdf, (23.08.2013)

temel olarak toplumdaki özel itina gösterilmesi gereken kişileri (işsizler, eğitimsizler veya yeterli eğitim alamayanlar, evsizler, özürlüler, madde bağımlıları, kadınlar, çocuklar, yaşlılar vb.) kapsamakta ve bu grupları projeler vasıtasıyla topluma entegre etmeyi hedeflemektedir. Bu kapsamda sosyal dışlanma ile mücadele stratejisi, istihdam, gelir dağılımı ve parasal yoksulluk, eğitim, konut, sağlık ve ulaşım politikaları, emeklilik sistemi dâhil olmak üzere sosyal güvenlik sistemi, sosyal hizmet ve sosyal yardım politikaları gibi başlıkları ele almaktadır.⁹⁵¹

Bir sosyal varlık olan insanın, hangi sebepten olursa olsun, toplumdan uzaklaşması veya uzaklaştırılması, toplumsal olarak sosyal parçalanmaya neden olmaktadır. Toplumda barış sağlanamadığı sürece anarşizm, terörizm, ahlâksızlık, iktisadî kriz gibi her türlü buhran ve sosyal felaketler oluşabilmektedir. Dolayısıyla, toplumsal düzen ve huzur açısından bu kadar önem taşıyan sosyal barışın temini, toplumların geleceği açısından büyük önem taşımaktadır. Sosyal barışın kalıcılığını sağlamak için, bir taraftan sosyal barışı tehdit eden menfi unsurları bilmenin ötesinde bunlarla mücadele etmek, diğer taraftan da sosyal barışın güçlendirilmesini sağlayan müspet unsurları da (devletçe-toplumca) teşvik etmek gerekmektedir. Bundan dolayı devlet, sosyal içerme (bütünleştirme-kaynaştırma) programları ile sosyal dışlanmaya karşı politikalar geliştirmektedir. Hem gelir düzeyleri toplum ortalamasının çok altında olan, hem de etnik veya dinî kökenleri, toplumsal cinsiyetleri, eğitim durumları, fiziksel veya zihinsel engelleri dolayısıyla topluma eşit vatandaşlar olarak katılmakta zorluk çeken insanların içinde bulundukları gayri insanî durumun, kurumsal (kanunî) düzenlemeler ve sosyal politikalarla iyileştirilmesi önem arz etmektedir.⁹⁵²

1.3. Sosyal Harcamalar ve Sosyal Harcamalara Metodolojik Yaklaşımlar

Sosyal harcama kavramı akademik literatürde ve günlük yaşamda sıkça kullanılan bir kavram olmasına karşın, üzerinde mutabık kalınmış genel kabul görmüş bir tanımı yapılamayan bir kavramdır. Gerek sosyal harcama kavramına bakış açısından gerekse ülkeden ülkeye ya da toplumdan topluma kaynaklanan farklılıklar açısından, sosyal harcamanın tanımının yapılmasında güçlüklerle karşılaşmaktadır. Örneğin, eğitim harcamaları kimi çalışmalarda ve uluslar arası göstergelerde bir sosyal harcama

⁹⁵¹ <http://www.csgb.gov.tr/csgbPortal/abk.portal?page=baskanlik&id=6>, (23.08.2013).

⁹⁵² Ali Seyyar, “Bir Ülkede Sosyal Barış Nasıl Temin Edilir?”, *Değirmen Edebiyat ve Düşünce Dergisi*, <http://www.degirmendergisi.com/makale.php?isl=oku&id=31>, (08.10.2013)

olarak kabul edilirken, kiminde ise sosyal harcama dışında tutulmuştur. Ya da sokakların aydınlatılması gibi bir hizmet, henüz altyapı sistemi yerleşmemiş ve bu alanda sorunlar yaşayan bir ülke için bir sosyal harcama olarak düşünülürken, bu tür altyapı sistemlerinde hiçbir sorun yaşanmayan ve bahsi geçen alanlarda eşit bir şekilde kaynak dağılımının olduğu ülkelerde sosyal harcamanın dışında bırakılmaktadır.⁹⁵³ Ancak, yukarıdaki bilgilerin ışığında, sosyal harcamalar bireyden çok toplumsal faydayı ön planda tutan, toplumun çıkarlarını göz önünde bulundurarak, hem dışsalılığı olan hem de devletin üstlendiği sosyal devlet rolünün gereği olarak yapması gereken harcamalar olarak tanımlanabilir.⁹⁵⁴

Sosyal harcamalar, yoksulluğu azaltmada kullanılan araçlardan biridir. Esas itibarıyla sosyal harcamalar, kişileri belirli risklere karşı korumak veya bu risklerin olumsuz etkilerini azaltmak amacıyla karşılığında cari bir hizmet beklemeden yapılan primli, primsiz, ayni ve nakdi ödemelerdir.⁹⁵⁵

“Harcamalar” konusu, refah devleti ile ilgili çalışmalarda önemli bir göstergedir. Refah devletinin temel amaçlarının vatandaşlara belirli bir düzeyde sosyal güvenlik, refah hizmetleri, sağlık, eğitim, konut ve asgari bir gelir sağlamak olduğu dikkate alındığında; refah devletlerinin gelişimlerinin incelenmesi ve sınıflandırmasının yapılmasında, “genel kamu harcamalarının” ve “sosyal kamu harcamalarının” tespiti önem arz etmektedir. “Sosyal harcamalar” kavramı ile belirtilmek istenen, genel olarak sosyal güvenlik hizmetlerine (yaşlılık sigortası, sağlık sigortası ve işsizlik sigortası gibi sosyal güvenlik kurumlarınca sağlanan hizmetler) ve sosyal hizmetlere (eğitim, sağlık, konut edindirme hizmetleri, sosyal yardımlar vs.) ayrılan harcamaların toplamıdır.⁹⁵⁶

OECD, “sosyal harcamaları” (social expenditure) şu şekilde tarif etmektedir: *“Kamu ve özel kurumların, aile ve bireylere yönelik olan ve onların refahlarını kötü bir şekilde etkileyen koşullar ortaya çıkması durumunda, onlara destek olmak amacıyla sağlanan yararlar ve verilen finansal katkılardır.”* Bu şekilde sağlanan yararlar ve finansal katkılar, ya belli bir mal ve hizmetin satın alınmasını karşılayacak şekilde doğrudan para verilmesi şeklinde olur, ya da kişisel sözleşme veya transfer şeklinde olur. Bu tür yararlar, ayni ya da nakdi (mal ve hizmet sağlanması) olabilir. Kamu sosyal

⁹⁵³ Şeker, *a.g.e.*, s. 17

⁹⁵⁴ Yılmaz, “Sosyal Devlet Anlayışı..”, *a.g.t.*, s. 4

⁹⁵⁵ Sırma Demir Şeker, *Türkiye’de Sosyal Transferlerin Yoksulluk Üzerindeki Etkileri*, DPT-Uzmanlık Tezleri, Ankara 2008, s. 3

⁹⁵⁶ Özdemir, “Başlangıcından Günümüze..”, *a.g.m.*, s. 154.

yararları, nakit yardımları, sosyal hizmetleri (sağlık bakımı dahil) ve vergi indirimlerini içermektedir.⁹⁵⁷ Kamu (merkezi ve yerel) ve özel arasındaki tek farklılık, finansal akımların kim tarafından gerçekleştirildiği ile ilgilidir. Örneğin, zorunlu hastalık yardımı, eğer işçi ve işveren katkıları ile bir sigorta fonunda toplanırsa, kamu yardımı olarak düşünülmekte, ancak, işverenlerce doğrudan işçilere ödenirse özel yardım olarak kabul edilmektedir. Devletin kendi çalışanlarına sağladığı sosyal yararlar da kamu alanı içerisinde kalmaktadır. Devlet tarafından sağlanmayan tüm sosyal yararlar, özel kesimin gerçekleştirdiği yararlardır. Özel sosyal harcamalar da ikiye ayrılmaktadır. Birinci grupta, “zorunlu özel sosyal yararlar” (mandatory private social benefits) yer alır ki, devlet bu tür koruma önlemlerinin alınmasını zorunlu tutmaktadır. Diğeri ise, “gönüllü özel sosyal yararlar”dır (voluntary private social benefits). Gönüllü yardımlar, kamu önlemlerinin görece düşük olduğu ABD, Kanada ve Güney Kore gibi ülkelerde görülmektedir.⁹⁵⁸

Kamu sosyal harcamalarının karşılaştırmalı bir perspektiften incelemesine yardımcı olacak üç ana metodoloji vardır: OECD’nin kullanmakta olduğu SOCX, EUROSTAT (Avrupa İstatistiki Veri Tabanı)’ın kullandığı ESSPROS, ve ILO yöntemi.⁹⁵⁹ Bu metodolojilerin arasındaki ana fark; sosyal riskin tanımı, sosyal korumanın toplumun hangi kesimine ve nasıl sağlandığı, nüfusun tamamını mı kapsadığı yoksa sadece belli bir kesime yönelik olarak mı geliştirildiği gibi konuları nasıl teorize ettikleri noktasında ortaya çıkmaktadır. Bu bağlamda, SOCX ve ESSPROS metodolojileri arasındaki fark oldukça marjinal kalmaktadır. Her iki metodoloji de, yaşlılık, sağlık, işsizlik, hastalık ve özürllülük yardımları ile malullük yardımları, konut ve aile yardımları kategorilerinde veri derlemektedir. Ancak, bu kategoriler arasında içerik ve kapsam açısından bir takım farklar bulunmaktadır (Bkz. Tablo 4.1).

⁹⁵⁷ OECD, *The Social Expenditure Database: An Interpretive Guide*, SOCX 1980-2003, OECD 2007, p.6.

⁹⁵⁸ Özdemir, “Başlangıcından Günümüze..”, a.g.m., s. 197.

⁹⁵⁹ OECD, *The Social Expenditure..... a.g.r.*, p.6.

Tablo 4.1. Dünyada Sosyal Harcamalara Bakış

ESSPROS (EUROSTAT)	- Hastalık/Sağlık - Engellilik - Yaşlılık - Malullük - Aile/Çocuk - İşsizlik - Konut - Sosyal Dışlanma	SOCX (OECD)	- Yaşlılık - Malullük - Engellilik - Sağlık - Aile - Aktif işgücü programları - İşsizlik - Konut - Diğer sosyal politika alanları	SPERS (ILO)	- Sağlık - Hastalık - Engellilik - Malullük - İş kazası - Yaşlılık - Aile ve Çocuk - İşsizlik ve işgücü piyasası politikası - İşgücü piyasası programları - Konut - Sosyal yardım ve diğerleri - Temel Eğitim - Gıda ve Beslenme

Kaynak: ILO, <http://www.ilo.org/public/english/protection/secsoc/areas/stat/spers.htm>, (11.01.2013)
 OECD, http://stats.oecd.org/OECDStatDownloadFiles/OECDSOCX2007InterpretativeGuide_En.pdf, (11.01.2013)
 EUROSTAT, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Social_protection_statistics, (11.01.2013)

İki metodoloji arasında öne çıkan en önemli farklardan bir tanesi Aktif İş Gücü Piyasası Programları (AİPP) için yapılan harcamaların hesaplamalara dahil edilip edilmediği ile ilgilidir. SOCX, AİPP'yi başlı başına bir kategori olarak değerlendirirken, bu tip programlar ESSPROS'ta yer almamaktadır. Bu tür harcamalar, toplam kamu sosyal harcamalarının çok küçük bir kısmını oluştursa da, sosyal politikada yaşanan gelişmeler bağlamında giderek daha önemli bir kalem haline gelmektedir. SOCX ve ESSPROS arasındaki bir diğer ayrım, idari ve diğer giderlerle ilgilidir. SOCX, bu tip giderleri hesaplara dahil etmezken, ESSPROS sosyal harcamaların bir parçası olarak kabul etmektedir. ILO tarafından kullanılan metodolojinin diğer metodolojilerden temel farkı, aslında bir yaklaşım farkıdır. ILO metodolojisinde, sosyal harcamaların özellikle refah rejimleri gelişmemiş ülkeler için eğitim harcamaları ve temel gıda maddelerine verilen sübvansiyonlar gibi kalemleri de kapsayacak biçimde genişletilmesi gerektiği varsayılmaktadır.⁹⁶⁰

Görüldüğü üzere, SOCX ve ESSPROS metodolojileri kamu eğitim harcamalarını sosyal harcama hesaplarına dâhil etmeyerek, yoksulluğun nesilden nesile

⁹⁶⁰ Buğra ve Adar, *a.g.e.*, s. 16-18

aktarılmasını önleyici bir rol oynayan eğitimin önemini göz ardı etmektedir. ILO’da ise temel eğitim alanı sosyal harcama kapsamında değerlendirilmektedir. Özellikle Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerde eğitim harcamaları beşeri ve sosyal sermayenin artmasına neden olmakta ve bu harcamaların sosyal harcamaları dışında tutulmaması gerekmektedir.⁹⁶¹

Eğitim harcamalarının kamu sosyal harcamaları içine dahil edilip edilmemesi, özellikle gelişmiş refah devletleri ile refah rejimlerinin fazla gelişmemiş olduğu ülkeler arasındaki sosyal farklara ışık tutması açısından önemli bir tartışmadır. İlk gruba dahil ülkeler için (ki bunlar çoğunlukla OECD ve AB üyesi ülkelerdir), eğitimin bireyi belirli risk durumlarına karşı korumaktan farklı bir işlevi olduğu için hesaplamalara dahil edilmemesi kabul edilebilir bir durumdur. Ancak, refah rejimlerinin gelişmediği pek çok ülke için, eğitim hizmetlerine erişememe durumunun, yoksulluğun ve sosyal dışlanmanın nesilden nesile aktarılmasına yol açması kaçınılmazdır. Bunun yanı sıra, bu ülkelerde okul, bir eğitim kurumu olmanın ötesinde, çocuk yoksulluğunun farklı tezahürlerinin teşhis edilmesine ve bunlarla mücadele edilmesine zemin oluşturabilecek bir “sosyal bir refah alanı” işlevi görebilmektedir.⁹⁶²

Tablo 4.2. SOCX VE ESSPROS Veri Tabanlarının Karşılaştırması

OECD Kategorizasyonu	ESSPROS-Sosyal Yardım Kategorileri	Sorunlar
Yaşlılık+Çalışamaz durumda olanlara yönelik (yaşlılara yönelik hizmetler)	Yaşlılık	
Çalışamaz durumdaki yönelik yardımlar (özürlülere yönelik maddi yardım +iş kazaları ve hastalık+ özürlülere yönelik hizmetler)	Özürlülük	İş kazaları ve hastalık kategorisi, ESSPROS’ta açıkça tanımlanmamıştır.
Sağlık+ Çalışamaz durumda olanlara yönelik yapılan yardımlar (hastalık)	Hastalık/Sağlık	OECD, hastalık ve sağlık istatistiklerini ayrı ayrı vermektedir.
Malullük	Malullük	
Aile	Aile/Çocuk	
İşsizlik	İşsizlik	Kapsam ve tanımdan kaynaklanan farklar mevcuttur.
Konut	Konut	
Diğer öngörülemez risk durumları	Sosyal dışlanma	Kapsamdan kaynaklanan birtakım farklar mevcuttur.
İşgücünü aktifleştirmeye yönelik programlar		ESSPROS’ta ayrı bir kategori olarak yer almamaktadır.
Sosyal harcamalar idari giderleri kapsamaz.	Sosyal harcamalar idari giderleri kapsar.	

Kaynak: Buğra ve Adar, *a.g.e.*, s.46.

⁹⁶¹ Şeker, *a.g.e.*, s. 19; Erdoğan (2013), *a.g.e.*, s. 63.

⁹⁶² Buğra ve Adar, *a.g.e.*, s. 16-18

OECD, sosyal harcamalarla ilgili olarak her yıl düzenli istatistikler yayınlamaktadır. Bu amaçla, “Sosyal Harcama Veritabanı” (OECD Social Expenditure Database) oluşturulmuştur. Bu tür sosyal harcamaların şu şekilde tasnif edildiği görülmektedir: Yaşlılara para yardımı (old-age cash benefits), özürllülere para yardımı (disability cash benefits), iş kazası ve hastalıkları yardımı (occupational injury and disease), hastalık yardımı (sickness benefits), yaşlı ve özürllülere yönelik hizmetler (services for the elderly and disabled), dul ve yetimlere yardım (survivors), aile hizmetleri (family services), aktif iş piyasası politikaları (active labour market policies), işsizlik tazminatı (unemployment compensation), konut yardımı (housing benefits), kamu sağlık harcamaları (public health expenditures) ve düşük gelirliilere sağlanan para yardımları gibi diğer durumlarda yapılan ödemeler (Tablo 4.2).⁹⁶³

Sosyal koruma fonksiyonları kavramı üzerine kurulu ve ortak bir metodolojisi olan ESSPROS ise, AB ülkelerinin sosyal harcamalarını karşılaştırmak için kullanılan bir araçtır.⁹⁶⁴ Eurostat’a göre sosyal koruma harcamaları; kişileri ve hanehalklarını belirli risklerden korumak ve bu risklerin gerçekleştiği durumlarda ihtiyacı karşılamak amacıyla, ayni veya nakdi transferlerden, yönetim maliyetlerinden ve diğer sosyal korumayı içeren çeşitli harcamalardan oluşur. Sosyal koruma harcamaları; hastalık/sağlık, engellilik, yaşlılık, aile (ebeveyn sorumlulukları), dul ve yetim (bir eş veya ebeveyn kaybı), işsizlik, konut ve sosyal dışlanma kategorilerinden oluşmaktadır (Tablo 4.2).⁹⁶⁵

Bu sisteme göre sosyal harcamalar, kişileri ve hanehalklarını belirli risklerden korumak ve bu risklerin gerçekleştiği durumlarda ihtiyacı karşılamak amacıyla, kamu veya özel kurum ve kuruluşlar tarafından yapılan tüm müdahaleler olarak tanımlanmaktadır. Bu müdahaleler, eşanlı karşılıklı ödemeleri ve bireysel anlaşmaları⁹⁶⁶ kapsamamaktadır.⁹⁶⁷

⁹⁶³ OECD, *The Social Expenditure..... a.g.r.*, p.12-15.

⁹⁶⁴ EUROSTAT, *Europe in Figures-Eurostat Yearbook, 2006-2007*, European Commission, 2007, p.125.

⁹⁶⁵ http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Social_protection_statistics, (10.02.2013)

⁹⁶⁶ Eşanlı karşılıklı ödemeler, herhangi bir transfer elde edilirken, bu transferin karşılığında o anda bir ödeme yapılmaması anlamına gelmektedir. Örneğin, emekli aylıklarının primleri emekli aylığı alınmadan önce ödenmektedir. Bireysel anlaşmalar ise, yapılan transferlerin kişiye özel durumlar için olmaması anlamındadır. Örneğin, bireysel hayat sigortası sosyal harcama içinde değerlendirilmez. Demir Şeker, *a.g.t.*, s. 68.

⁹⁶⁷ EUROSTAT, *ESSPROS Manual*, European Commission, 1996, p.12.

Söz konusu riskler/ihtiyaçlar aşağıdaki şekilde sınıflandırılmıştır:⁹⁶⁸

- **Sağlık harcamaları:** Sağlık harcamaları kapsamında; geçici olarak çalışma gücünü kaybedenlerin kazançlarının bir kısmının veya tamamının tazmin edilmesi ve kişilerin tıbbi bakım tutarları yer almaktadır. Kişilerin tıbbi bakımları kapsamında, kişilerin yataklı ve ayaktan tedavi giderleri ile ilaç masrafları bulunmaktadır. Ücretli hastalık izni ödemeleri de bu kapsamdadır.
- **Yaşlılık ödemeleri:** Yaşlılık ödemeleri kapsamında nakdi olarak; işgücü piyasasında çalışıp belli bir yaşı doldurduktan sonra emekli olanlar için ödenen aylıklar, belirli bir yaştan üzerindeki gelirini artırıcı destekler, iş koşullarından dolayı belirli bir yaşı doldurmadan emekli olanlara ödenen aylıklar (erken emeklilik ödemeleri), emekliliği hak etmiş çalışanlardan kısmi olarak çalışmaya devam edenlere çalışmadıkları süre için ödenen aylıklar, emeklilere sağlık dışındaki diğer bakım masrafları için yapılan ödemeler, düzenliliği olmayan bir defaya mahsus toplu para şeklinde yapılan ödemeler yer almaktadır. Bu bileşen kapsamında aynı olarak ise; yaşlı fertlere sağlanan barınma yardımları (huzurevi gibi), yaşlı fertlerin günlük işlerini yerine getirmesine yönelik yardımlar ile yaşlıların toplumsal hayata katılımını artıran hizmetlere yönelik ödemeler bulunmaktadır.
- **Dul-yetimler için ödemeler:** Dul-yetim ödemeleri kapsamında nakdi olarak; dul-yetimlere yapılan düzenli ödemeler, dul-yetimlere yapılan toplu para şeklindeki ölüm yardımları ile dul-yetimlere yapılan diğer düzenli veya bir defaya mahsus ödemeler yer almaktadır. Cenaze masraflarının karşılanması ve diğer benzeri aynı yardımlar da bu kapsamdadır.
- **Özürlülere yönelik ödemeler:** Özürlülere yönelik ödemeler kapsamında nakdi olarak; sosyal sigorta kapsamındaki malullük aylığı, sosyal yardım kapsamındaki özürlü aylığı, belirli bir yaşı doldurmadan çalışma gücü kaybı nedeniyle işgücü piyasasından ayrılanlara yapılan erken emeklilik ödemeleri, yardıma muhtaç özürlü ferde, sağlık bakımı dışındaki diğer bakım masrafları için yapılan ödemeler, özürlü ferdin ekonomik hayata uyumunu sağlamak amacıyla verilen mesleki eğitim süresince yapılan ödemeler yer almaktadır. Bu ödemeler düzenli veya bir defaya mahsus olabilmektedir. Aynı olarak ise; özürlü

⁹⁶⁸ Demir Şeker, *a.g.t.*, s. 68-70.

ferde sağlanan barınma yardımları, özürlü ferdin günlük işlerini yerine getirmesine yönelik yardımlar, mesleki ve sosyal rehabilitasyon hizmetleri ve özürlü ferdin sosyal yaşama katılımını artıracak diğer hizmetler bu bileşen kapsamında yer almaktadır. Burada bahsi geçen özürlülük, doğuştan veya sonradan olan özürlülüğü kapsamaktadır. Sağlıkla ilgili tüm harcamalar, bu bileşenin değil, sağlık bileşeninin altında değerlendirilmektedir.

- **Aile yardımları:** Aile yardımları tek kişilik hanehalkı hariç, aileleri destekleyen ödemeleri kapsar. Bu harcamalar genel olarak, çocukların yetiştirilmesini kolaylaştırmayı amaçlar. Bu kapsamda nakdi olarak; doğum izninde ödenen maaş, çocuğunu yetiştirmek için işine tam/kısmi ara veren anne/babaya yapılan yardımlar, çocuğun yetiştirilmesine yönelik masrafları karşılamak için aileye yapılan yardımlar, çocuğun doğumu nedeniyle bir defaya mahsus verilen yardım ve diğer nakdi yardımlar yer almaktadır. Okul öncesi çocuklara yapılan bakım yardımı, çocuk ve ailenin barınma ihtiyaçlarının karşılanması, çocuğa ya da ona evde bakarlara yapılan mal/hizmet yardımı ve diğer ayni yardımlar ise bu bileşen kapsamındaki ayni yardımlardır.
- **İşsizlik ödemeleri:** İşsizlik ödemeleri nakdi olarak; işsizlik yardımlarını, kısmi işsizlik yardımlarını, erken emeklilik ödemelerini (işgücü piyasasındaki daralma nedeniyle fertlerin standart emeklilik yaşından önce emekli edilmesi sonucunda bu kişilere yapılan ödemeleri), işgücü yetiştirmeye yönelik verilen mesleki eğitim harçlığını, işten çıkarma tazminatını ve diğer nakdi yardımları içermektedir. İşsizlere veya işini kaybetme riski olanlara verilen mesleki eğitimler, işe yerleştirme ve iş arama hizmetleri, işsizlerin iş bulmaları için yerleşim yeri veya meslek değiştirmeleri konusunda yapılan teşvikler ise, bu kapsamdaki ayni ödemelerdir.
- **Konut yardımları:** Konut yardımları kapsamında, yoksullara yapılan konut yardımları ve kira yardımı gibi destekler bulunmaktadır. Bu destekler genellikle, yaşlılık ve dul-yetim aylıkları ile birlikte ödenmektedir. Ancak, ödenen söz konusu miktarlar ayrı bir bileşen olarak gruplandırılmıştır.
- **Sosyal içerme harcamaları:** Sosyal içerme harcamaları kapsamında, yetersiz gelire sahip olan fertlere düzenli olarak yapılan gelir desteği, yoksul fertlere yapılan bir defaya mahsus ödemeler, yoksul fertlere yapılan ayni yardımlar (giyim, gıda, barınma gibi) ile alkol ve madde bağımlılarına yönelik rehabilitasyon hizmetleri bulunmaktadır.

Tüm bu bileşenler kapsamındaki harcamalar içinde, kişilerin gelir düzeyleri dikkate alınarak yapılan ödemelerin yanısıra, kişilerin gelir düzeyleri dikkate alınmayarak yapılan ödemeler de vardır. Aslında, söz konusu sosyal harcamalar, kazanca bağlı, sabit oranlı ve gelire bağlı olmak üzere üç tip transferi kapsamaktadır. Kazanca bağlı transferler, harcamadan yararlanan kişilerin geliri/kazancı ile artan transferlerdir. Sabit oranlı harcamalar, kişinin geliri veya ödemiş olduğu primden bağımsız olarak belirli bir amaca veya kitleye yönelik harcamaları içerir. Gelire bağlı harcamalar ise, yararlanıcının gelirine bağlı olarak veya gelirinin kamu otoritelerince belirlenen belli bir sınırın altına düşmesi durumunda verilmektedir. Dolayısıyla, kazanca bağlı harcamalardan yüksek gelir grupları daha fazla yararlanırken, sabit oranlı harcamalardan tüm gelir grupları aynı oranda yararlanmakta, gelire bağlı harcamalardan ise düşük gelir grupları daha fazla yararlanmaktadır.⁹⁶⁹

1.4. Türkiye’de Sosyal Harcamalara Metodolojik Yaklaşımlar

Bütün toplumu çok yakından ilgilendirdiği halde Türkiye’de sosyal politika, dolayısıyla da sosyal harcama konusunun hak ettiği ilgiyi gördüğünü söylemek zordur. Türkiye’de sosyal harcamalara ilişkin oldukça sınırlı düzeyde bilimsel çalışma bulunması, bu durumun bir yansıması olarak düşünülebilir. Bununla birlikte, son yıllarda, belki de Türkiye’nin AB üyelik sürecindeki gelişmelerle bağlantılı olarak, sosyal politika ve sosyal harcama konularında yapılan çalışmalarda belli bir canlılık gözlenmektedir.⁹⁷⁰

Bu bağlamda Türkiye’de son yıllarda sosyal harcamaların nasıl ölçülebileceğine yönelik yöntem ve hesaplama teknikleri geliştirmeye çalışan bazı önemli çalışmalar bulunmaktadır. Bunlardan birisi Gülay Akgül Yılmaz’ın 2006 yılında yayımlanan “OECD Ülkeleri ve Türkiye’de Sosyal Devlet ve Sosyal Harcamalar”⁹⁷¹ isimli çalışmasıdır. Teorik ağırlıklı olmakla birlikte bu çalışmada, ekonomik sınıflandırmaya göre Türkiye’de 1930 yılından 2005 yılına kadarki sürede sosyal harcamalara Konsolide Bütçe’den ayrılan paylar hesaplanmaya çalışılmış ve Türkiye ve OECD ülkelerinde sosyal harcamaların nasıl bir seyir izlediği, bir fikir verebilecek ölçüde ortaya konulabilmiştir. Bu çalışmada sosyal harcamalar;

⁹⁶⁹ Demir Şeker, *a.g.t.*, s. 70.

⁹⁷⁰ Erdoğan ve Yenigün, *a.g.e.*, s. 3

⁹⁷¹ Bkz. Gülay Akgül Yılmaz, *OECD Ülkeleri ve Türkiye’de Sosyal Devlet ve Sosyal Harcamalar*, Arıkan Yayıncılık, İstanbul, 2006.

- Eğitim harcamaları,
- Sağlık harcamaları,
- Sosyal güvenlik harcamaları ve
- Diğer sosyal hizmetler başlıkları altında incelemeye tabi tutulmuştur.

Yakın tarihli bir diğer çalışma ise, Ayşe Buğra ve Sinem Adar'ın Boğaziçi Üniversitesi Sosyal Politika Forumu bünyesinde hazırladığı ve 2007 yılı Nisan ayında yayımlanan “Türkiye’nin Kamu Sosyal Koruma Harcamalarının Karşılaştırmalı Analizi”⁹⁷² isimli rapordur. Bu raporda, sosyal koruma harcamalarına ilişkin hem uluslararası karşılaştırmalara yer verilmiş hem de Türkiye’nin sosyal koruma harcamaları 2001-2004 yılları için derlenerek hesaplanmıştır. Çalışmada Türkiye’de sosyal koruma harcamaları;

- SSK
- Bağ-Kur,
- Emekli Sandığı,
- Yaşlılık,
- Engellilik,
- Malullük,
- İŞKUR,
- Merkezi Bütçe Sağlık Harcamaları,
- SHÇEK,
- SYDGM,
- Vakıflar Genel Müdürlüğü harcamaları hesaplanarak incelenmiştir.

Bu rapor, başka ülkelerle karşılaştırıldığında Türkiye’de sosyal harcamaların ne kadar yetersiz olduğunu belirgin bir şekilde ortaya koymakta ve bu alandaki bazı problemlerin kaynağına ışık tutmaktadır. Buğra ve Adar’ın 2004 yılı verilerine dayanarak yaptıkları hesaplamalara göre, Türkiye’de “sosyal koruma” harcamaları, gayri safi yurtiçi hasılanın (GSYH) yüzde 12,5’i düzeyindedir. Aynı oran AB-15’de yüzde 27,6, Yunanistan’da yüzde 26,0, Portekiz’de yüzde 24,9 ve İspanya’da yüzde 20,0’dır.

⁹⁷² Bkz. Ayşe Buğra, Sinem Adar, *Türkiye’nin Sosyal Koruma Harcamalarının Karşılaştırmalı Analizi*, Boğaziçi Üniversitesi Sosyal Politika Forumu, Nisan 2007.

Bu konudaki bir diğer çalışma ise Bilgi Üniversitesi STK Çalışmaları bünyesinde hazırlanan Bütçe İzleme Dizisi kapsamında “Sosyal Koruma Harcamalarını İzleme Kılavuzu 2009-2010-2011”⁹⁷³ Bu çalışmada Türkiye’de sosyal koruma harcamaları;

- Merkezi Yönetim Sosyal Koruma Harcamaları
- Merkezi Yönetim Sağlık Harcamaları
- Sosyal Güvenlik Kurumu'nun Harcamaları
- İşsizlik Sigortası Fonu'nun Harcamaları
- Sosyal Yardım ve Dayanışmayı Teşvik Fonu'nun Harcamaları
- SHÇEK Özürlü Bakım Hizmetleri Dairesi Başkanlığı harcamaları hesaplanarak incelenmiştir.

Bu konuda hesaplama tekniğinin geliştirilmesine yönelik olmayan daha çok teorik düzeyde tartışmaların yer aldığı bir başka kaynak ise TESEV İyi Yönetişim Programı yayınlarından “Türkiye’de Sosyal Bütçe – Nasıl Yapılıyor? Nasıl İzlenir?”⁹⁷⁴ kitabıdır. Bu kitapta hangi harcamaların sosyal harcama olarak kabul edilmesine ilişkin açıklamalara ve Türkiye’de sosyal bütçenin gelişimine yer verilmektedir. Çalışmada Türkiye’de sosyal harcamalar ve sosyal bütçe;

- Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım Hizmetleri
- Sağlık Hizmetleri
- Eğitim Hizmetleri
- Çevre Koruma Hizmetleri
- Dinlenme, Kültür ve Din Hizmetleri
- İskân ve Toplum Refahı Hizmetleri
- Diğer Sosyal Hizmetler başlıkları altında incelenmiştir.

⁹⁷³ Bkz.Nurhan Yentürk, *Sosyal Koruma Harcamalarını İzleme Kılavuzu 2009-2010-2011*, İstanbul Bilgi Üniversitesi, STK Çalışmaları - Eğitim Kitapları Bütçe İzleme Dizisi No 3, İstanbul, Şubat 2009, (Çevrimiçi) <http://stk.bilgi.edu.tr/docs/SOKRAPORson.pdf>, (21.08.2012)

⁹⁷⁴ Bkz. Mustafa Erdoğan, Ethem Yenigün, *Türkiye’de Sosyal Bütçe-Nasıl Yapılıyor?Nasıl İzlenir?*, Ed.Ahmet Buldam, Tesev Yayınları, Ekim 2008. Adı geçen çalışmanın devamı olma niteliği taşıyan bir diğer çalışma, Erdoğan tarafından kaleme alınan “Sosyal Harcamaların Kapsamı ve Türkiye’de Sosyal Bütçe” isimli çalışmadır. Bu çalışmada öncekinden farklı olarak, sosyal harcamaların diğer kamu harcamalarından ayırt etmeyi sağlayacak ölçütlerin gerekçeleri ortaya konularak netleştirilmesine yer verilmiş ve bu harcamalar kendi içinde dar, geniş ve genişletilmiş olmak üzere üçlü bir ayrıma tabi tutulmuştur. Ayrıntılı bilgi için Bkz. Mustafa Erdoğan, “Sosyal Harcamaların Kapsamı ve Türkiye’de Sosyal Bütçe”, İçinde, *Kamu Bütçesinde Yeni Yaklaşımlar* (Ed.Figen Altuğ, Ahmet Kesik, Murat Şeker), Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2013.

Bu konuda Kalkınma Bakanlığı (DPT)'nin kamu kesimi sosyal harcama istatistikleri⁹⁷⁵ de mevcuttur. 2001 yılından itibaren bu alanda veri üreten Kalkınma Bakanlığı (DPT), kamu kesimi sosyal harcamalarını;

- Eğitim,
- Sağlık ve
- Sosyal koruma başlıkları altında hesaplayarak sunmaktadır.

Eğitim, sağlık ve sosyal koruma başlıkları altında sınıflandıran kamu kesiminin sosyal harcamaları arasındaki dağılım incelendiğinde ise, sosyal koruma başlığı altındaki harcamaların diğer harcamalara göre bütçeden daha fazla pay aldığı gözlenmektedir. Bu çalışmalar incelendiğinde, bir kamu harcamasının sosyal harcama olarak kabul edilebilmesi için genellikle kullanılan ölçütlerin başında, yapılan kamu harcaması ile sağlanan pozitif sosyal dışsallıkların geldiği gözlenmektedir. Yapılan kamu harcamasının, toplumdaki dezavantajlı kesimler gibi toplumun sadece belli bir kesimini kapsamaması sosyal harcamaların bir başka ölçütü olarak kabul edilebilir. Kamu harcamasından faydalanan kesimin genişliği de yapılan harcamaya sosyal niteliğini kazandıran bir ölçüttür. Bu noktada beşeri ve sosyal sermayenin gelişimine destek veren harcamalar da sosyal harcama kapsamında değerlendirilmelidir.⁹⁷⁶

2. TÜRKİYE'DE 1980 SONRASI SOSYAL REFAH ANLAYIŞININ KAMU HARCAMALARI AÇISINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ VE SOSYAL HARCAMALARIN GELİŞİMİ

Ülkemizde, sosyal refah amacına ulaşmada kullanılan araçlardan bir tanesi de kamu harcamalarıdır. Sosyal refahın ve adil gelir dağılımının sağlanması açısından önemli olan kamusal harcamalar kısaca, kamusal hizmetler için yapılan giderler⁹⁷⁷ olarak da tanımlanabilmektedir. Kamu harcamaları içinde, sosyal refah amacına yönelik sosyal harcamalar genel olarak, eğitim ve sağlık gibi kalkınma carileri harcamalarının yanında, sosyal güvenlik ve diğer sosyal harcamalardır. Diğer sosyal harcamalar, sosyal korumaya yönelik harcamalar olup sosyal yardım, öğrenci bursları ve doğrudan gelir desteği gibi sosyal refah seviyesinin yükselmesini sağlamaya yönelik harcamalar olmaktadır.⁹⁷⁸

⁹⁷⁵ Bkz. DPT, <http://www.dpt.gov.tr/DPT.portal>, (10.02.2013)

⁹⁷⁶ Şeker, *a.g.e.*, s. 22

⁹⁷⁷ Fevzi Devrim, *Kamu Maliyesine Giriş*, 3. Baskı, Anadolu Matbaacılık, İzmir, 1998, s. 104-105.

⁹⁷⁸ Sezai Temelli, "Türkiye'de Sosyal Harcamaların Gelişimi", *Eğitim Bilim Toplum*, Eğitim-Sen Yayınları, Ankara, Sayı 4, 2003, s. 39.; Özcan, *a.g.t.*, s. 115.

2.1. Türkiye’de 1980 Sonrası Dönemde Sosyal Refah Anlayışı Açısından Kamu Harcamalarının Gelişimi

1970’lerin ikinci yarısında Dünya’da başlayan ve daha sonra artarak devam eden ekonomik gelişmeler, Türkiye’ye de yansımış ve Türkiye’de yapısal dönüşümler içeren istikrar paketinin uygulanmasını gerekli kılmıştır. Bununla birlikte bu dönemde küreselleşme ve neo-liberal politikaların etkisiyle ekonomik istikrarsızlığın önlenmesinde müdahaleci devletten vazgeçilip devleti küçültme fikri⁹⁷⁹, kamu harcamalarının kısılması gerekliliğini de gündeme getirmiştir.

1980 sonrası dönemde, 1970’li yıllarda devletin çok fazla büyüdüğü yolundaki görüşler çerçevesinde kamu sektörünün ekonomideki payının azaltılması ve özel sektörün ekonomide gelişimin öncüsü olması hedeflenmiştir. Bu amaçla uygulamaya konulan 24 Ocak 1980 istikrar tedbirleri ile sübvansiyonların kısılması, kamu sektörünün küçültülmesi ve piyasa ekonomisine işerlik kazandırılmasını hedefleyen politikalar, vergi kanunlarındaki önemli değişikliklerle birlikte bütçe üzerinde çeşitli etkiler oluşturulmuştur.⁹⁸⁰

Ülkemizde 1980 yılı hem ekonomik hem de siyasal açıdan önemli bir yıl olmuştur. 1980 döneminde, ülkeye hakim olan siyasi istikrarsızlığın 12 Eylül 1980 yılında yapılan askeri müdahale ile giderilmesi amaçlanmıştır. Buna paralel olarak 24 Ocak İstikrar Önlemleri de tepkisiz bir ortamda daha kolay ve önerilere uygun bir uygulama şansına sahip olmuştur.

Türkiye’de dışa açılma ve serbest piyasa ekonomisini oluşturmayı amaçlayan 24 Ocak Önlemleri ülke ekonomisi için liberalizasyon sürecini başlatmıştır. 1960 yılından beri uygulanan ithal ikameci sanayileşme politikası yerini, ihracat ağırlıklı sanayileşme politikasına bırakmıştır. Bu dönemde, ithalat libere edilmiş ve o güne kadar ithali yasak olan birçok malın ithaline serbestlik kazandırılmış, Türk Parasını Koruma Kanunu değiştirilmiştir. Bu anlayış çerçevesinde, piyasalara doğrudan müdahalede bulunan ve 1974-75 yıllarında oluşturulmuş olan Fiyat Kontrol Komitesi’de kaldırılmıştır.⁹⁸¹ Böylelikle fiyatların idari kararlarla belirlenmesi, ilgili Komitenin kaldırılmasıyla açılırken, KİT’lerin temel mal ve hizmetler dışındaki ürün fiyatlarının da serbestçe

⁹⁷⁹ Akgül Yılmaz, *a.g.e.*, s. 69-70

⁹⁸⁰ Ahmet Özen, *Türkiye’de Transfer Harcamalarının Bütçe Açıkları Üzerindeki Etkisi*, DEÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), 2002, İzmir, s. 82

⁹⁸¹ Asuman Altay, Mustafa Sakal, “Maliye Politikasının Kurumsal Sorunları”, *11. Türkiye Maliye Sempozyumu*, Dokuz Eylül Üniversitesi, Salamis Bay - Gazi Magosa, KKTC, 1995, s. 284.

belirlenmesi yoluna gidilmiştir. Ayrıca tarım ürünlerinin destekleme kapsamının daraltılması ve bu ürünlerin fiyatlarının piyasa koşullarında belirlenmesi öngörülmüştür.⁹⁸² 1983 yılından itibaren KİT fiyatları politik olarak belirlenmeye başlanmış ve bu süreç özellikle 1988 sonrası dönemde daha belirgin bir hale gelmiştir. Dolayısıyla, bu döneme bazı iktisatçılar “popülizme kayış dönemi” adını vermişlerdir.⁹⁸³

Uygulamaya konulan 24 Ocak Kararları; bir yandan yüzde yüzü aşan enflasyonun kontrolünü, ülkede mevcut kıtlık ve karaborsanın önlenmesi gibi süreç politikalarını, diğer yandan da piyasa mekanizmasının etkin işleyebilmesi için gerekli düzenlemelerin yapılması ve devletin küçültülmesi gibi ekonomik sistemle ilgili amaçları ön plana çıkarmıştır.⁹⁸⁴

1980’li yıllarda kurulmaya çalışılan serbest piyasa ekonomisinin devlet eliyle oluşturulması sebeplerinden biri de; Cumhuriyetin ilânından beri belirli aralıklarla devletin sermaye birikimine katkıda bulunma gayretlerinin başarısızlıkla sonuçlanmasıdır. Bu yüzden, 1980’li yıllarda piyasa ekonomisine geçişin en önemli şartı olan sermaye birikimini, dolaylı ya da dolaysız olarak sağlayabilecek sektörün yine kamu sektörü olduğu tartışmasız kabul edilmektedir. Nitelikleri gereği, atılımcı, özgürlükçü, çağ açıcı bir sermayedar grubu (burjuvazi bürokrasisi) tesis edilemediği için, Türkiye’de piyasa ekonomisi batı modellerinin aksine, piyasadaki girişimci güçlerle değil, devlet tercihiyle ve eliyle yapılmıştır. Böylelikle, gerek liberalleşme gerekse sermaye oluşumu yolundaki yaratıcı üretici kapasite devlet müdahalesi ile gerçekleştirilmeye çalışılmıştır.

Uzun yıllar yeniden-bölüşümcülük görevini yerine getiren devlet tarafından korunmaya alınmış (gümrük duvarları, ithalat yasakları, kotalar vb. uygulamalarla) girişimci sınıf serbest piyasa ekonomisine geçiş sürecinde biçimsel değişime uğrayarak, bu sefer de serbest piyasa koşullarına uyum için devletten yardım beklemiştir. Ayrıca yeniden bölüşümcü devletin alternatifi olarak 19. yüzyıl liberal piyasa düzenine benzer bir serbest piyasa düzeni oluşturma gayretleri, sözü edilen süreçte gerekli kurumsal

⁹⁸² Üzeyir Aydın, “Bilgi Çağında Türkiye Ekonomisinin Dışsal ve İçsel Dinamikleri”, *Uludağ Üniversitesi II.Ulusal Genç Bilim İnsanları Sempozyumu*, Bursa, 23-24 Kasım 2006, ss. 281-300, s. 294

⁹⁸³ Korkut Boratav, *İktisat Tarihi (1981-2002) Bugünkü Türkiye 5, 1980-2003*, Cem Yayınevi, İstanbul, 2005, s. 195.

⁹⁸⁴ Üzeyir Aydın, “Türkiye’de 1980 Sonrası Dönemde Yaşanan Ekonomik Krizlerin Analizi”, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Sosyal Bilimler Enstitüsü, DEÜ, 2003, s. 60.

(hukuki, siyasal, ekonomik) reformlar yapılamadığı için devlet eliyle oluşturulan yeni sermayedar kesimin ekonomiden büyük kaynaklar transfer etmesine yol açmıştır. Piyasayı düzenleyecek/kontrol edecek mekanizmalar geciktiği için ortaya çıkan hukuki ve kurumsal boşluklar kamu kesiminden büyük ve haksız kazanç transferlerine neden olmuştur.⁹⁸⁵

1980 sonrası döneme bakıldığında uygulanan maliye politikaları dört başlık altında değerlendirilebilir:⁹⁸⁶ (i) arz iktisadı doğrultusunda uygulamaya konulan ve sermaye gelirlerini vergisel teşviklerle kayırmaya yönelik olan “gönüllü tasarruf politikası”, (ii) mali yükleri yeniden dağıtmayı hedefleyen vergi yükü kaydırma politikaları, (iii) kaynak tahsislerini yapısal uyum programı doğrultusunda yönlendirmeye dönük mali teşvik ve kamu harcamaları politikası, (iv) kamu sosyal harcamalarını kısma ve sosyal hizmet üretimini belirli ölçülerde piyasaya aktarmaya yönelik politikalar. Bu dönemde özellikle bölgesel dengesizliklerin giderilmesi, sanayinin uluslararası rekabete açılması, ekonomik büyüme ve kalkınmanın sağlanmasında üretim, yatırım ve ihracata destek olunması gibi amaçlarla maliye politikası araçlarından teşvik tedbirleri olarak yararlanılmıştır. Ancak söz konusu amaçların sağlanabilmesi için uygulanan teşvik politikaları ve mevzuatını serbest piyasa mekanizması koşullarına uygun oluşturulma çabalarının pek yeterli olmadığı dönem içindeki uygulama sonuçlarından görülmüştür.

Getirilen teşvik tedbirlerinin istikrar paketinin öncelikli tercihine uygun olarak ekonomiye olumlu katkılar yaptığı söylenebilir. Bu sayede tarıma dayalı üretim; sanayi malı üretimine ve dolayısıyla sanayi malı ihracatına kaymış, yatırımlarda bir canlanma olmuş, özellikle bölgesel dengesizliklerin giderilmesi için kalkınma bölgeleri seçilerek derecelendirilmiş ve bunlara uygun yatırım teşvikleri getirilmiştir. Ayrıca, ekonomik büyüme olumlu yönde olmuş ve Cumhuriyet tarihinde ilk defa ödemeler dengesi fazla vermiştir. Sözü edilen bu olumlu gelişmelerin yanında; teşviklerin kullandırılmasında veya kullanılmasında yanlışlar ve suiistimaller ortaya çıkmıştır. Özellikle ihracatı ve yatırımları arttırma yönlü teşvikler usulüne uygun yapılmamış, hayali ihracat veya hayali yatırımlarla bazı kişilerin devletten büyük miktarlarda haksız gelir elde etmelerine yol açmıştır. Böylece devlet eliyle oluşturulmaya çalışılan “Serbest Piyasa Ekonomisi” yine devlet tarafından belki de farkında olmayarak, bir “Rant-dağıtım”

⁹⁸⁵ Altay ve Sakal, a.g.m, s. 285-286.

⁹⁸⁶ Oğuz Oyan, *Türkiye’de Maliye Politikaları, Türkiye Ekonomisi*, Türkiye Ekonomi Kurumu, Ankara, 1992, s. 130.

(istisna, muafiyet, teşvik, vergi iadesi, vergi affı, ucuz krediler, ihaleler vb.) mekanizmasına dönüşmüştür. Bu nedenle 1980’lerin Türkiye’inde üretim kapasitesinin ve beşeri sermayenin geliştirilebilmesi için yeterli destek sağlanamamış uygulama sonuçları toplumsal refahı olumsuz etkilemiştir. Bu sorunlar artarak 1990’ların başında ülke ekonomisini büyük bir yatırımsızlık ve verimsizlik sorunu ile karşı karşıya getirmiştir. Başlangıçta iyi niyetli olduğu düşünülebilecek uygulamalar, ne yazık ki yüksek enflasyon oranları, yüksek işsizlik seviyesi, kişi başına düşen milli gelirin azalması, yatırımların dolayısıyla üretimin azalması şeklindeki sorunları giderememiş ve bunların 1990’lı yıllara taşınmasına yol açmıştır.⁹⁸⁷

Yüksek enflasyon, KİT’lerin-sosyal güvenlik kurumlarının ve mahalli idarelerin açıkları, bütçe dışı fonlar, özelleşme faaliyetleri ve seçim ekonomisinin etkileri de 1980 sonrası kamu harcamalarını etkileyen faktörler olarak karşımıza çıkmaktadır.⁹⁸⁸ 1980’li yılların kamu harcamaları politikası, kamu tüketiminin azalması ilkesinin benimsendiği, kamu borçlarının tedricen azalmasına ve bütçe açıklarının kapatılabilmesine hizmet edecek bir harcama politikasıdır. Bu uygulanan bütçe politikaları 1980 istikrar tedbirleri hedeflerine uygun olarak sosyal yardımlarla, eğitim, sağlık, ulaştırma ve iç güvenlikle ilgili cari gider ihtiyaçlarının karşılanması ile israfın önlenmesine ve personel artışlarının asgaride tutulmasına çalışılan bir politikadır. Ancak tüm harcamaları kısıcı tedbirler önerilmesine ve büyük bir kısmının uygulanmasına rağmen kamu harcamaları gerek artan nüfus, gerekse devletin kalkınma çabasındaki aktif rolüne uygun olarak sürekli artan ve giderek büyüyen bir seyir izlemiştir.⁹⁸⁹ Dolayısıyla, 1980’li yıllarda devlet harcamalarının kısılması gerektiği yolundaki kuramsal, siyasal ve ideolojik mücadeleler ve uygulamalar devlet harcamalarının tarihsel artış trendini azaltmak yerine arttırmıştır.⁹⁹⁰

Kamu ekonomik kesiminin bir bütün olarak milli ekonomideki yeri gelir ve harcamalarının GSYH’ya oranlarından izlenebilir. Buna göre, 1980 sonrası döneminde kamu kesiminin boyutlarının küçültülemediği görülmektedir (Tablo 4.3). Kamu

⁹⁸⁷ Altay ve Sakal, *a.g.m.*, s. 287.

⁹⁸⁸ Serpil Ağcakaya, “Ülkemizde Konsolide Bütçe Harcamalarının Gelişimi (1980-2000)”, *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Sayı 10, 2003, ss. 215-226, s. 222-224.

⁹⁸⁹ Koray Başol ve Güler Başol, “Bütçe Uygulamalarında Yapılan Değişiklikler ve Bütçe Politikalarına Etkileri”, *A.Ü. S.B.F. Dergisi*, Haziran-Aralık 1992, C. 47, S.:3 ss. 57-82, s. 61.

⁹⁹⁰ Mustafa Sakal, “Türkiye’de Mali Disiplinsizliğin Yapısal Temelleri”, *S. D.Ü. İ.İ.B.F. Dergisi*, Yıl: 2002, Cilt: 7, Sayı:1, ss. 175-198, 2002, s. 183.

harcamaları kamu gelirlerinden daha hızlı arttığından, kamu harcamalarıyla kamu gelirleri arasındaki dengesizlik giderek büyümüştür.

Tablo 4.3. Konsolide/Merkezi Yönetim Bütçesi Gelir-Giderleri (Bin TL) ve GSYH'ya Oranları (%)

YILLAR	BÜTÇE GİDERLERİ (HARCAMA)	BÜTÇE GELİRLERİ (TAHSİLAT)	BÜTÇE DENGESİ	GSYH	HARCAMA /GSYH	GELİRLER /GSYH	BÜTÇE DENESİ /GSYH
1975	120	119	-1	906	13,24	13,11	-0,14
1976	162	158	-4	1.152	14,09	13,75	-0,34
1977	248	236	-12	1.474	16,85	16,02	-0,83
1978	362	338	-24	2.194	16,48	15,39	-1,09
1979	633	573	-60	3.832	16,52	14,95	-1,57
1980	1.148	988	-160	7.031	16,32	14,05	-2,27
1981	1.633	1.537	-98	10.621	15,37	14,47	-0,91
1982	1.765	1.622	-143	14.104	12,51	11,50	-1,01
1983	2.915	2.696	-219	18.693	15,59	14,42	-1,17
1984	4.278	3.770	-508	29.570	14,47	12,75	-1,72
1985	6.493	5.980	-513	47.177	13,76	12,68	-1,09
1986	8.311	7.157	-1.158	68.663	12,10	10,42	-1,69
1987	12.791	10.445	-2.346	100.445	12,73	10,40	-2,34
1988	21.446	17.587	-3.859	173.709	12,35	10,12	-2,22
1989	38.871	31.369	-7.503	305.579	12,72	10,27	-2,46
1990	68.354	56.573	-11.782	528.369	12,94	10,71	-2,23
1991	132.401	99.084	-33.317	847.032	15,63	11,70	-3,93
1992	225.398	178.070	-47.328	1.469.755	15,34	12,12	-3,22
1993	490.438	357.333	-133.105	2.664.116	18,41	13,41	-5,00
1994	902.454	751.615	-150.839	5.200.119	17,35	14,45	-2,90
1995	1.724.194	1.409.250	-314.944	10.434.647	16,52	13,51	-3,02
1996	3.961.308	2.727.958	-1.233.350	19.857.343	19,95	13,74	-6,21
1997	8.050.252	5.815.099	-2.235.153	38.762.506	20,77	15,00	-5,77
1998	15.614.441	11.811.065	-3.803.376	70.203.147	22,24	16,82	-5,42
1999	28.084.685	18.933.065	-9.151.620	104.595.916	26,85	18,10	-8,75
2000	46.705.029	33.440.143	-13.264.886	166.658.021	28,02	20,07	-7,96
2001	80.579.065	51.542.970	-29.036.095	240.224.083	33,54	21,46	-12,09
2002	115.682.350	75.592.324	-40.090.026	350.476.089	33,01	21,57	-11,44
2003	140.454.842	100.250.427	-40.204.415	454.780.659	30,88	22,04	-8,84
2004	141.020.859	110.720.859	-30.300.000	559.033.026	25,23	19,81	-5,42
2005	146.097.573	137.980.944	-8.116.629	648.931.712	22,51	21,26	-1,25
2006	178.126.033	173.483.430	-4.642.603	758.390.785	23,49	22,88	-0,61
2007	204.067.683	190.359.773	-13.707.910	843.178.421	24,20	22,58	-1,63
2008	227.030.562	209.598.472	-17.432.090	950.534.251	23,88	22,05	-1,83
2009	268.219.185	215.458.341	-52.760.844	952.558.579	28,16	22,62	-5,54
2010	294.358.724	254.277.435	-40.081.289	1.098.799.348	26,79	23,14	-3,65
2011	314.606.792	296.823.602	-17.783.190	1.297.713.210	24,24	22,87	-1,37
2012	360.491.300	331.700.350	-28.790.950	1.416.816.801	25,44	23,41	-2,03

Kaynak: www.bumko.gov.tr, (21.10.2013)

Kamu harcamalarının artışında hem dünyada hem de Türkiye’de yaşanan ekonomik istikrarsızlıkların büyük etkisi bulunmaktadır. Ülkemiz 1994’te Körfez Krizinin, 1998’de Rusya ve Uzakdoğu’daki gelişmelerin ve 1999 yılında Brezilya’da yaşanan ekonomik krizin etkilerini derin bir biçimde hissetmiştir. Gelir gider dengesinin açılmasında seçim ekonomisinin etkilerini de gözden kaçırmamak gerekmektedir. 1983, 1987, 1991, 1995, 1999, 2002 ve 2007 yıllarında yapılan seçimler, kamu harcamalarını artırtıcı etkide bulunmuştur.

Bunun yanında Türkiye’de yaşanan 1994, 2000 ve 2001 krizlerinin harcamalarda yol açtığı etki, tabloda görüldüğü gibi bütçedeki gelir-gider farkının GSYH’ya oranına da yansımış bulunmaktadır. 1994 krizinin akabinde 5 Nisan kararlarıyla uygulanan istikrar tedbirleri, 1999 yılında uygulanan Enflasyonu Düşürme Programı ve 2003 yılında uygulanan Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı ile kamu harcamalarının azaltılması ve mali disiplinin sağlanması amaçlanmıştır. Dolayısıyla bu istikrar tedbirleriyle gelir-gider dengesinde iyileşmeler görülse de siyasi ve ekonomik istikrarsızlık dönemlerinde harcamaların yükseldiği göze çarpmaktadır.

Tablo 4.3’de görüldüğü gibi gelir gider farkının GSYH’ya oranının en yüksek olduğu yıl, 12,09 oranıyla 2001 ekonomik kriz yılı olmuştur. Yine 2008 yılında 1,8 olan bütçe açığının GSYH’ya oranı, 2009 krizinde 5,5’e yükselmiştir.

Küresel krizin etkisiyle 2009 yılında yüzde 5,5 seviyelerine çıkan bütçe açığının GSYH’ya oranı, takip eden yıllarda azalarak 2010 yılında yüzde 3,6’ya, 2011 yılında ise yüzde 1,4’e kadar gerilemiştir.⁹⁹¹

⁹⁹¹ Maliye Bakanlığı, *2013 Yılı Bütçe Gerekçesi*, Ekim 2012, Ankara, s. 3.

Tablo 4.4. Ekonomik Ayrıma Göre Konsolide/Merkezi Yönetim Bütçesi Harcamalarının GSYH İçindeki Payı (%)

YILLAR	1975	1980	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
HARCAMALAR													
Cari	6,4	7	4,4	6,7	7,8	8,5	8,3	7,1	6,2	6,5	7,2	7,4	8,8
Personel	4,7	4,9	2,7	5,4	6,5	7,1	7	5,7	4,8	4,9	5,3	5,5	6,6
Diğer Cari	1,7	2,2	1,7	1,3	1,3	1,4	1,3	1,4	1,4	1,6	1,8	1,9	2,1
Yatırım	2,5	2,6	2,2	1,3	1,4	1,3	1,4	1	0,9	1,2	1,5	1,4	1,5
Transfer	3,5	5,7	4,6	4,7	6,2	5,3	8,5	9,2	9,3	12,2	11,9	13,4	16,6
Faiz Ödemeleri	0,4	0,4	1,4	2,6	2,8	2,7	4,4	5,7	5,5	7,5	5,9	8,8	10,2
İç Faiz Ödemeleri	0,3	0,3	0,5	1,8	2	2,1	3,5	4,5	4,6	6,7	5,1	8	9,4
Dış Faiz Ödemeleri	0,1	0,1	0,9	0,8	0,8	0,7	0,9	1,3	1	0,8	0,8	0,8	0,9
KİT'lere Transfer	1,2	2,9	0,4	0,2	1,4	0,6	1	0,4	0,4	0,3	0,3	0,2	0,4
Vergi İadeleri	0,2	0,1	1,5	0,7	0,8	0,7	0,8	0,6	0,6	0,5	0,6	0,8	1,1
Sosyal Güvenlik	0,1	0,6	0,4	0,2	0,2	0,3	0,5	0,8	1	1,7	2	2	2,6
Diğer Transferler	1,7	1,6	0,8	0,9	1	1	1,9	1,7	1,7	2,2	3,1	1,6	2,2
YILLAR	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010		
HARCAMALAR													
Cari	8,2	8,5	8,7	8,5	8	7,5	7,8	8	8	9,2	8,8		
Personel	6	6,3	6,6	6,6	6,5	6,1	6	6,2	6,1	7	6,7		
Diğer Cari	2,2	2,2	2,1	1,8	1,5	1,4	1,8	1,9	1,9	2,2	2,1		
Yatırım	1,7	2	2,4	1,6	1,4	1,4	1,5	1,5	1,8	2	2,3		
Transfer	18,4	23,3	22,3	20,8	17,6	15,2	13,9	14,5	13,8	16,6	14,8		
Faiz Ödemeleri	12,3	17,1	14,8	12,9	10,1	7	6,1	5,8	5,3	5,6	4,4		
İç Faiz Ödemeleri	11,3	15,6	13,4	11,6	9	6,1	5,2	5	4,7	4,9	3,8		
Dış Faiz Ödemeleri	1	1,5	1,4	1,3	1,1	1	0,9	0,8	0,6	0,7	0,5		
KİT'lere Transfer	0,5	0,5	0,6	0,4	0,2	0,2	0,6	0,3	0,4	0,6	0,7		
Vergi İadeleri	1	1,2	1,6	1,8	1,7	1,6	1,5	1,9	1,8	1,9	1,7		
Sosyal Güvenlik	2	2,1	3,2	3,5	3,4	3,6	3,3	4	3,7	5,5	5		
Diğer Transferler	2,6	2,4	2,1	2,2	2,1	2,7	2,4	2,6	2,6	3	3,1		

Kaynak: <http://www.kalkinma.gov.tr/Pages/EkonomikSosyalGostergeler.aspx>, (10.08.2013)

Türkiye’de 1980 sonrası dönemde kamu açıklarının enflasyonist finansmanı, enflasyon hızını artırırken, yüksek enflasyon da kamu harcamalarındaki artışı hızlandırmış ve daha büyük kamu açıklarına yol açmıştır. İç ve dış borçlanma sonucu oluşan faiz ödemeleri de bütçenin giderek büyüyen sabit bir gider kalemi haline gelmiştir. Özellikle yüksek faizli, kısa vadeli iç borçlanmanın bütçeye getirdiği faiz yükü, bütçe harcamalarının kontrolünde en büyük güçlüklerden birisi olmuştur.⁹⁹²

1980 sonrası dönemde konsolide bütçe harcamalarının GSYH içindeki payları ekonomik ayrıma göre Tablo 4.4’den incelendiğinde, cari harcamaların GSYH içindeki

⁹⁹² Ağcakaya, a.g.m., s. 219-220

payının uygulanan istikrar programlarına bağılı olarak dalgalandığı, ilk on yılda azalma eğilimi gösterdiği, 1991-1993 döneminde yükseldikten sonra tekrar azalma eğilimine girdiğı ve 1999 yılından sonra yükselerek %8-%8,5 oranlarında seyrettiğı ve 2009 yılında %9,2 oranıyla en üst düzeyine ulaştığı görölmektedir.

1975 yılından sonra %5-5,5 seviyelerinde seyreden ve cari harcamaların en büyük kalemi olan personel harcamalarının GSYH içindeki payı 1980'lerden sonra azalmaya başlamıştır. 1985'te %2,7'ye düşen bu oran, 1990'larda tekrar yükseliş göstermiştir. Personel harcamalarının GSYH'ya oranı 1992 yılında %7,1'e yükselmiş, 2000'li yıllar ve sonrasında %6-6,5 oranlarında seyretmiştir.

1980 yılında GSYH'ya oranı %2,6 olan yatırım harcamaları, 1990 yılından sonra azalma göstermiş, bu oran 1995'te %0,9'a düşmüş ve son yıllarda %2 civarında seyretmiştir. Hem ekonomik ayrıma göre konsolide bütçe harcamalarının dağılımı içinde hem de GSYH'ya oran olarak en yüksek bütçe harcaması transfer harcamaları olarak görölmektedir. Transfer harcamaları içinde 1980 sonrası en yüksek harcama kalemi ise faiz ödemeleri olmuştur. Faiz ödemelerinin GSYH'ya oranı 1980'de %0,4 iken, 1990'da bu oran %2,6'ya yükselmiş, 2001 kriz yılında ise %17,1 ile en yüksek değere ulaşmıştır. Bu rakam 2004 yılından sonra azalma eğilimine girmiş, 2010 yılında ise %4,4 oranına düşmüştür.

1980'li yıllarda %0,5 oranlarında seyreden sosyal güvenlik transferlerinin GSYH'ya oranı, 2000 yılında %2'ye yükselmiş, 2010 yılında ise %5 oranında gerçekleşmiştir.

Tablo 4.5. Ekonomik Ayrıma Göre Konsolide/Merkezi Yönetim Bütçesi Harcamalarının Dağılımı (%)

Yıllar	Harcamalar	Cari	Yatırım	Transfer					
				Faiz Ödemeleri		KİT'lere Transfer	Vergi İadeleri	Sosyal Güvenlik	Diğer Transferler
				İç Faiz	Dış Faiz				
1975	100	51,7	19,8	2,1	0,9	9,9	1,5	0,8	13,3
1976	100	47,0	22,1	1,8	0,8	9,0	2,0	2,5	14,8
1977	100	44,2	22,9	1,5	0,7	9,1	1,3	3,0	17,3
1978	100	45,4	20,4	1,5	0,7	7,8	1,0	4,8	18,3
1979	100	44,1	16,4	2,2	0,8	17,9	0,6	3,4	14,6
1980	100	45,9	17,2	2,1	0,9	18,8	0,5	4,1	10,6
1981	100	42,1	20,2	2,7	2,2	12,6	2,1	3,7	14,3
1982 (1)	100	45,0	20,8	2,1	2,3	14,0	0,0	4,2	10,5
1983	100	40,9	18,1	3,1	5,0	11,7	7,2	4,4	9,7
1984	100	39,4	18,3	4,7	7,0	7,4	10,1	3,3	9,9
1985	100	39,4	19,4	4,7	8,0	3,4	13,7	4,0	7,5
1986	100	37,4	19,9	7,9	8,4	1,7	13,7	3,5	7,6
1987	100	38,2	15,6	9,9	7,9	3,8	13,0	3,3	8,2
1988	100	37,5	12,9	15,0	8,7	4,8	10,0	3,6	7,5
1989	100	46,8	10,2	13,4	8,3	3,2	7,5	3,7	6,9
1990	100	52,8	10,1	14,3	6,5	1,9	5,3	1,8	7,3
1991	100	50,5	9,0	13,0	5,5	9,4	5,0	1,2	6,4
1992	100	56,1	8,6	13,8	4,4	3,7	4,9	1,8	6,8
1993	100	45,6	7,5	19,1	4,9	5,3	4,4	2,8	10,3
1994	100	41,1	5,6	26,0	7,3	2,3	3,5	4,4	9,8
1995	100	37,7	5,4	27,8	5,9	2,7	3,7	6,3	10,6
1996	100	32,6	6,0	33,7	4,3	1,3	2,7	8,5	10,9
1997	100	34,8	7,4	24,8	3,8	1,5	3,1	9,5	15,1
1998	100	33,2	6,4	36,1	3,5	1,0	3,5	9,0	7,4
1999	100	32,6	5,6	35,0	3,2	1,5	4,1	9,8	8,3
2000	100	28,9	5,9	40,0	3,5	1,9	3,5	7,1	9,2
2001 (2)	100	25,1	5,9	46,2	4,4	1,4	3,6	6,3	7,1
2002	100	26,1	7,2	39,9	4,3	1,9	4,8	9,6	6,2
2003	100	27,4	5,1	37,5	4,2	1,3	5,9	11,3	7,1
2004	100	29,7	5,1	33,4	4,2	0,9	6,3	12,5	7,9
2005	100	31,2	5,9	25,1	4,1	0,9	6,6	14,9	11,3
2006	100	33,6	6,6	22,4	3,8	2,6	6,6	14,1	10,3
2007	100	33,4	6,3	20,9	3,2	1,3	7,8	16,5	10,7
2008	100	33,8	7,6	20,0	2,6	1,7	7,7	15,7	10,9
2009	100	33,0	7,1	17,7	2,4	2,1	6,8	19,9	11,0
2010	100	34,1	9,0	14,7	2,1	2,7	6,5	19,2	11,8

Kaynak: <http://www.kalkinma.gov.tr/Pages/EkonomikSosyalGostergeler.aspx>

(1) 1982 yılı 10 aylıktır.

(2) Konsolide bütçe dengesinde, 2001 yılında bütçeden sosyal güvenlik kuruluşlarına nakit olarak ödenen ve bütçeden mahsup edilecek ödenek hesabına kaydedilen 950 milyon TL 2002 yılı transfer harcamalarında yer almaktadır.

Not: 2006 yılından sonra Merkezi Yönetim Bütçesi tanımına geçilmiştir.

Not: 2004 yılından sonra geçmiş yıllar verileri ile mukayese edilebilmesi için Analitik Bütçe Sınıflandırmasına göre düzenlenmemiştir. Özel gider indirimi ödemeleri, asgari geçim indirimi ve gelirden ayrılan paylar harihtir.

Tablo 4.5’de görüldüğü gibi, konsolide bütçe harcamaları içinde en yüksek harcama kalemleri, cari ve transfer harcamalarına aittir. Cari harcamalar içinde personel harcamaları en büyük paya sahiptir. Cari harcamalar, 1990’lı yılların başında önemli artışlar göstermiştir. Bu artışların en önemli sebebi gerçekleştirilen personel reformu ile

ilgilidir. Bu reform çerçevesinde maaş ve ücretlerde enflasyonun üzerinde artış sağlanması amaçlanmıştır.⁹⁹³

İdari yapılanmadaki değişiklikler, kamu hizmetlerindeki gelişmeler gibi nedenlerle personel sayısı giderek artmış; 1990 yılında 1.709.159 olan konsolide bütçe memur, işçi ve sözleşmeli personel kadro sayısı 2000 yılında 2.210.702 ve 2003 yılında da 2.222.242'ye yükselmiştir.⁹⁹⁴ 2012 yılında ise genel ve özel bütçeli idarelerin kamu sektöründeki istihdam sayıları ise 2.555.321 olmuştur.⁹⁹⁵

Konsolide bütçeye dahil personel sayısındaki artmaya rağmen personel harcamalarındaki görece azalma, kamu sektöründeki maaş ve ücretlerin 1990'ların sonlarından itibaren baskı altına alındığının bir göstergesi olarak kabul edilebilir.⁹⁹⁶ Bununla birlikte, kamu görevlileri eliyle gördürülmesi gereken bazı kamu hizmetlerinin "hizmet satın alınması" şekline dönüştüğünü de gözden uzak tutmamak gerekmektedir.⁹⁹⁷

Yatırım harcamaları ise, gelecek dönemlere kalan varlıklara yapılan harcamalardır. Yatırım harcamalarının etkisi kısa dönemde görülmesine de, ülke ekonomisi üzerinde kalıcı ve uzun dönemli etkiler bırakmaktadır.⁹⁹⁸ Yatırım harcamalarının konsolide bütçe içindeki payı 1980'li yılların başında %20 civarında iken, bu oran 1980'li yılların sonlarında azalma eğilimine girmiştir. Özellikle 1990 yılından sonra azalma gösteren yatırımların payı 2003 ve 2004 yıllarında %5 düzeyine gerilemiştir. Bu gerilemede, yaşanan mali krizler ve gittikçe artan bütçe açıklarının sonucu olarak kamuda uygulanan tasarruf politikaları ve yatırım harcamalarında kısıntıya gidilmesi önemli olmuştur. Genellikle yatırım harcamaları, konjonktüre göre değişkenliği yüksek olan harcamalar olmaları nedeniyle bütçe kısıntılarında ilk önce kısıntıya uğrayan harcamalardır. Dolayısıyla transfer harcamalarında görülen artış yatırım harcamalarında azalışlara sebep olabilmektedir. Kamu yatırımlarının 1990'lı yıllardan itibaren artırılmaması, bunun da ötesinde yıllık artış oranlarının azaltılması,

⁹⁹³ Ahmet Özen, *Türkiye'de Transfer Harcamalarının Bütçe Açıkları Üzerindeki Etkisi*, DEÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, 2002, İzmir, s. 84-85.

⁹⁹⁴ Maliye Bakanlığı, *2004 Bütçe Gerekçesi*, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, 2003, s. 125.

⁹⁹⁵ Maliye Bakanlığı, *2013 Yılı Bütçe Gerekçesi*, Ekim 2012, Ankara, s. 221

⁹⁹⁶ Mustafa Sakal, *Türkiye'de Mali Disiplin Sorunu: Kamu Açıkları ve Borçlanmanın Sürdürülebilirliği*, Gazi Kitabevi, Ankara, 2003, 91

⁹⁹⁷ Ahmet Şahin, "1980 Sonrası Harcama Politikaları", *XVI. Türkiye Maliye Sempozyumu: Türkiye'de 1980 Sonrası Mali Politikalar*, 28-31 Mayıs 2001, Antalya/Türkiye, Celal Bayar Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümü, Manisa, 2002, s. 27

⁹⁹⁸ Süleyman Ulutürk, *Türkiye'de Planlı Dönemde Kamu Harcamalarının Gelişimi ve Devletin Ekonomideki Rolü*, Akçağ Basım Yayım Dağıtım, Ankara, 1998, s. 165

ekonomide kamu kesimini küçültme politikalarının bir sonucu olarak da değerlendirilebilmektedir.⁹⁹⁹

Bunun yanı sıra kamu yatırımlarında, mevcut proje stokunun büyüklüğü, ayrılan kaynakların yetersizliği, proje seçiminde teknik, ekonomik ve sosyal kriterlere ve önceliklere yeterince uyulmaması gibi birtakım sorunlar da söz konusu olmaktadır.¹⁰⁰⁰

Konsolide bütçe harcamalarını büyüten belli başlı bazı nedenler bulunmaktadır. Bunlar, genel ve katma bütçeli idare sayısındaki artış, personel harcamalarının büyümesine neden olan konut edindirme yardımı ve tasarruf teşvik uygulaması, KDV'nin yürürlüğe girmesiyle 1984 yılından itibaren uygulamaya başlanan ücretlilere vergi iadesi uygulaması, fonların bütçe kapsamına alınması, personel ve borç faizi giderlerindeki gelişmelerdir.¹⁰⁰¹ Fon harcamaları ilk defa 1993 mali yılı bütçesine dahil edilmiştir. 1993 yılı cari, harcamalarında bir azalma, buna karşın transfer harcamalarında artış gözlenmiştir.¹⁰⁰²

Bütçe harcamaları incelendiğinde üç önemli sonuç dikkati çekmektedir. Bunlardan birincisi cari harcamalar genelde bir azalış eğilimindedir. Bütçenin devamlı büyüdüğü göz önüne alındığında, bu durum cari harcamaların miktar olarak arttığını, ancak bu artış hızının bütçe artış hızından az olduğunu göstermektedir. İkincisi, yatırım harcamaları 1987 yılından itibaren genelde azalmaktadır. Çünkü siyasi irade için yatırım harcamalarında kısıntı yapmak, diğer harcama türlerine göre daha kolay olmaktadır. Ancak, 2005 yılından sonra az da olsa yükselme eğilimi görülmektedir. Üçüncü olarak, transfer harcamaları 1985'ten itibaren hızla artmakta ve 1988'de bütçenin yarısı transfer harcamalarına ayrılmaktadır.¹⁰⁰³ Transfer harcamalarının 1987 yılından itibaren konsolide bütçe içinde ilk sırada yer almasında faiz ödemelerinin önemli etkisi bulunmaktadır. İç borçlanma faiz harcamalarında en büyük paya sahip olmuştur. Faiz ödemelerindeki artış yatırımların kısılmasına da sebep olmuştur. Borç faizlerinin yanında, sosyal güvenlik kuruluşlarının 1994 ekonomik krizinden sonra açık vermeye

⁹⁹⁹ Yakup Kepenek, Nurhan Yentürk, *Türkiye Ekonomisi*, 11.Baskı, Remzi Kitabevi, İstanbul, 2000, s. 314; Hakan Özbaran, "Türkiye'de Kamu Harcamalarının Son Beş Yılına Harcama Türlerine Göre İncelenmesi", *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 53, s. 115-138, s. 121.

¹⁰⁰⁰ DPT, *8. Beş Yıllık Kalkınma Planı*, Ankara, 2001, s. 31.

¹⁰⁰¹ Erdoğan Öner, *Kamu Kesimi Gelir-Harcama ve Borçlanma Gereği: Genel Bir Değerlendirme (1975-1993)*, Ankara 1994, s. 8-9; Ahmet Özen, *Türkiye'de Transfer Harcamalarının Bütçe Açıkları Üzerindeki Etkisi*, DEÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, 2002, İzmir, s. 84.

¹⁰⁰² Haldun Darıcı, "1993 Yılı Bütçe Uygulama Sonuçları ve Değerlendirilmesi", *Maliye Dergisi*, sayı:118, Ocak-Nisan 1995, s. 4-6.

¹⁰⁰³ Özen, a.g.t., s. 84

başlamaları ve bu açıkların giderilmesi için bütçeden transfer yapılması da transfer harcamalarının artışında diğer bir etken olarak ortaya çıkmıştır. Ayrıca, Konut Edindirme Yardımı ve Tasarruf Teşvik Uygulaması, ücretlilere vergi iadesi uygulaması ve fonların önemli bir kısmının 1993 yılında bütçe içine alınması transfer harcamalarının diğer önemli kalemlerini oluşturmuştur.¹⁰⁰⁴

Transfer harcamaları, milli gelir üzerinde doğrudan etkisi bulunmayan ve devletin karşılıksız yaptığı harcamalardır.¹⁰⁰⁵ Transfer harcamaları özellikle 20. yüzyılın ortalarından itibaren geniş uygulama alanı bulmuştur. Özellikle gelişmiş ülkeler işsizlik yardımı, eğitim yardımı, yaşlılık yardımı gibi sosyal transferler ile toplumsal hayat standartlarını yükseltmeyi amaçlamışlardır. Bu çerçevede gelişmiş ülkelerin pek çoğunda sosyal transferler kamu harcamaları içinde önemli oranlara yükselmiştir.

Gelişmekte olan ülkelerde ise transfer harcamaları özellikle sübvansiyonlar şeklinde kalkınma amaçlı olarak uygulanmakta ve gelişmekte olan ülkelerin genelinde büyüme ve kalkınmayı gerçekleştirme amacıyla yoğun bir borçlanma politikasına gidilmektedir. Bu yüzden gelişmekte olan ülkelerin çoğunda borç faizleri önemli oranlara ulaşmıştır. Bu durum gelişmekte olan ülkelerde de transfer harcamalarının oranını yükseltmiştir. Ancak, gelişmekte olan ülkelerde transfer harcamalarının önemi sübvansiyonlar ve borç faizlerinin büyüklüğünden meydana gelirken, gelişmiş ülkelerin genelinde ise sosyal transferlerin büyüklüğünden ortaya çıkmaktadır.¹⁰⁰⁶ Bunun yanı sıra, gelişmiş ülkelerde demografik yapının değişimi de özellikle sosyal transfer harcamalarının artışında etkili bir faktör olmaktadır. Nüfus artış hızında düşme ve nüfusun yaşlanması, yaşlılara yönelik hizmetlerin artışını ortaya çıkarmakta bu durum transfer harcamalarını arttırmaktadır.¹⁰⁰⁷

Yapılan transfer harcamaları, gelirin veya bir diğer ifade ile reel satın alma gücünün piyasadaki aktörler arasında el değiştirmesine neden olmaktadır. Bu tür harcamalar ile kamu sektöründen diğer sektörler satın alma gücü aktarılmış olmaktadır.¹⁰⁰⁸

¹⁰⁰⁴ Özen, a.g.t.,s. 82-83

¹⁰⁰⁵ A.C. Pigou, *A Study In Public Finance*, Third Edition, Macmillan and Co.Ltd., 1947, p.19.

¹⁰⁰⁶ Metin Meriç, "Gelişmiş ve Gelişmekte Olan Ülkelerde Transfer Harcamalarının Gelişimi", *SDÜ İİBF Dergisi*, Yıl.2003, Cilt:8, Sayı:2, ss. 171-191, s. 171-172.

¹⁰⁰⁷ Richard A. Musgrave ve Peggy B. Musgrave, *Public Finance In Theory and Practice*, McGraw-Hill Book Company: Singapore, 1989,s. 125-126

¹⁰⁰⁸ İsmail Türk, *Maliye Politikası*, Turhan Kitabevi, Güncelleştirilmiş 13. Baskı, Ankara, 1999, ss. 33.

Transfer harcamaları genel anlamda düşünüldüğünde reel bir harcamadır. Çünkü transfer yapılan kesim milli ekonomide yeni satın alma gücü oluşturmakta ve böylece milli ekonomiye reel olarak katkı sağlamaktadır. Transfer harcamaları, devletin hiçbir üretim faktörü kullanmadan sadece milli gelirin yerini değiştirip, dolayısıyla vergi olarak sağladığı kaynakların kişilere ve gruplara dağıtılmasından ibarettir. Devlet bu ödemeler karşılığında doğrudan ve dolaylı olarak üretim faktörü elde etmediği için, bu harcamalarla üretim faaliyetine doğrudan etki etmemekte, etki dolaylı bir şekilde gerçekleşmektedir. Transfer harcamalarından yararlananların elde ettikleri bu gelirleri tüketime yöneltmeleri halinde milli gelirde artış meydana gelmektedir. Dolayısıyla iktisadi transferler üretimi doğrudan destekleyici iken, sosyal transferler tüketimi destekleyici harcamalar olmaktadır.¹⁰⁰⁹

Transfer harcamaları 2004 yılına kadar program bütçe çerçevesinde; kurumlara katılma ve sermaye teşkilleri, iktisadi transferler ve yardımlar, mali transferler, sosyal transferler, borç faizleri, diğer borç ödemeleri, kamulaştırma ve bina satın alımları, diğerleri adı altında bir ayrıma tabi tutulmuştur.¹⁰¹⁰ Bunlardan sosyal refaha doğrudan olumlu etkide bulunan sosyal transferlerin kapsamına giren önemli harcama kalemleri ise şunlardır: T.C. Emekli Sandığı'na yapılacak ödemeler, emekli sandığı dışında kalan emekli, dul ve yetimlere özel kanunları gereğince yapılacak aylık ödemeleri, yurt içi ve yurt dışı öğrenim bursları, parasız yatılı öğrencilerin pansiyon giderleri, dernek, birlik, sandık, kurum, sendika, vakıf ve benzeri teşekküllere yapılacak ödemeler, devlet memurları yiyecek yardımı yönetmeliğine göre yapılacak giderler, Türk kültür varlığını koruma ve tanıtma giderleri, dış ülkelerde siyasi tanıtma giderleri vb.¹⁰¹¹

Ülkemizde program bütçe sistemindeki sınıflandırma kod yapısı sorunları, uygulama sorunları, altyapı sorunları gibi nedenlerle¹⁰¹² terk edilerek, 2004 yılı ile birlikte Analitik Bütçe Sınıflandırılmasına geçilmiştir. Analitik bütçe sınıflandırmasında harcamalar; finansman tipi, fonksiyonel, kurumsal ve ekonomik ayrıma göre kodlanmıştır.

¹⁰⁰⁹ Özen, a.g.t., s. 4-5

¹⁰¹⁰ Ahmet Özen, "Türkiye'de Transfer Harcamalarının Gelişimi ve Ekonomik Etkilerinin Değerlendirilmesi", *DEÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 2003, C.5, S.:1, s. 207.

¹⁰¹¹ Hikmet Uluğbay, *Bütçe Harcamalarının Eleştirisel Analizi*, Türk Harb-İş Sendikası, Ankara, 1995, s. 51-61

¹⁰¹² Kamil Tüğen, *Devlet Bütçesi*, Başsaray Matbaası, İzmir, 2006, s. 170

Analitik Bütçe Sisteminde transfer harcamaları ekonomik sınıflandırma grubunda yer almış ve ekonomik sınıflandırma ile birlikte, devletin görev ve fonksiyonlarını yerine getirirken yürüttüğü faaliyetlerin, milli ekonomiye, piyasalara ve gelir dağılımına etkilerinin planlanması, izlenmesi ve değerlendirilmesi hedeflenmiştir.¹⁰¹³

Genel olarak analitik sınıflamada transfer harcamaları Faiz Giderleri, Cari Transferler, Sermaye Transferleri şeklinde ayırım yapılmıştır. Bunlardan cari transferler içinde; Görev Zararları, Hazine Yardımları, Kar Amacı Gütmeyen Kuruluşlara Yapılan Transferler, Hane Halkına Yapılan Transferler, Yurtdışına Yapılan Transferler şeklinde yer almaktadır.

Sosyal transferler açısından özellikle analitik sınıflandırmada cari transferler içinde yer alan hane halkı transferleri sosyal refah niteliği taşımaktadır. Hane halkına yapılan transferler genel olarak, Burslar ve Harçlıklar, Eğitim Amaçlı Diğer Transferler, Sağlık Amaçlı Transferler, Yiyecek Amaçlı Transferler, Barınma Amaçlı Transferler, Tarımsal Amaçlı Transferler, Sosyal Amaçlı Transferler, Diğer Sosyal Amaçlı Transferler olarak sınıflandırılmaktadır.

Bununla birlikte sosyal transfer olarak sosyal güvenlik kurumlarından hane halkına yapılan ödemeler de sosyal transfer olarak değerlendirilebilmektedir.¹⁰¹⁴

¹⁰¹³ <http://www.bumko.gov.tr/Eklenti/612,abstanitim2007pdf.pdf?0>, (23.02.2012)

¹⁰¹⁴ Maliye Bakanlığı, www.bumko.gov.tr, (19.08.2012); Yılmaz, “*Sosyal Devlet Anlayışı..*”, *a.g.t.*, s. 134.

Tablo 4.6. Program Bütçede Transfer Kalemlerinin Toplam Transfer Harcamaları İçindeki Payları (1983-2003) (%)

Transfer Türü	Kurum. Katılma Payı ve Sermaye Teşkilleri	İktisadi Transfer ve Yardım	Mali Transfer	Sosyal Transfer	Borç Faiz Ödeme	Diğer Borç Ödeme	Kamulaştırma ve Bina Alımları	Diğer
1983	%32,3	%4,8	%6,9	%12	%16,8	%22,8	%3,8	%0,6
1984	%18,3	%3,6	%8	%9	%27,2	%28,9	%3,9	%1,1
1985	%6,9	%4,1	%4,2	%11,4	%27,2	%41,8	%3,6	%0,8
1986	%2,8	%4,3	%4,6	%9,7	%38,1	%37,2	%2,5	%0,8
1987	%7,2	%5,2	%3,9	%8,9	%38,6	%32,7	%2,5	%1
1988	%8,8	%4,9	%3,5	%8,5	%47,7	%23,9	%1,4	%0,9
1989	%7,9	%3,4	%3,5	%9,8	%50,3	%22,9	%0,9	%1,3
1990	%6,7	%4,4	%3,9	%6,9	%55,8	%18,8	%2,2	%1,7
1991	%21,8	%5,4	%4,3	%4,9	%45,5	%15,1	%1,5	%1,5
1992	%12,4	%2,6	%2,7	%7,5	%51,4	%18,7	%1,3	%3,4
1993	%10,2	%3,8	%1,6	%6,2	%51,2	%10,5	%0,7	%15,8
1994	%4,7	%3,2	%1,4	%8,3	%62,3	%7,5	%0,3	%12,3
1995	%5,2	%3,2	%2,7	%12,8	%59,3	%7,8	%0,2	%8,8
1996	%2,7	%4,5	%1,9	%14,8	%61,8	%5,1	%0,2	%8,6
1997	%6,5	%7,8	%1,9	%17,7	%49,2	%6,2	%0,5	%10,2
1998	%1,8	%2,7	%0,9	%17,1	%66,1	%6,3	%0,3	%4,9
1999	%2,9	%2,4	%0,9	%17	%61,7	%7,4	%0,3	%7,4
2000	%3,5	%2,5	%1,6	%11,9	%66,7	%5,9	%0,3	%7,6
2001	%2,7	%3,3	%0,6	%10	%73,7	%5,9	%0,1	%3,7
2002	%1,8	%4,3	%1	%15,7	%66,7	%8,8	%0,3	%1,4
2003	%0,9	%4,7	%1,4	%18,5	%61,8	%10,9	%0,2	%1,6

Kaynak: T.C. Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü 1983-2003 Kamu Hesapları Bülteni

Tablo 4.6’da görüldüğü üzere, iktisadi transferlerin toplam transfer harcamaları içindeki payı 1984 yılında %3,6 olarak gerçekleşirken, 1991 yılında %5,4’e, 1997 yılında %7,8’e ulaşmıştır. Daha sonraki yıllarda ise bu oran azalan bir seyir izlemiş ve 2003 yılında %4,7’ye kadar düşmüştür. İktisadi transferler içinde en önemlileri arasında KİT’lere yapılan görev zararı ödemeleri gösterilebilir.

Mali transferler ise, 1984 yılında %8’lik bir pay alırken yıllar itibariyle azalan bir seyir izlemiştir. Mali transferlerin özellikle seçim ekonomisi şeklinde seçim dönemlerinde yükseldiği görülmektedir.

Kamulaştırma ve bina satın alımlarında ise 1984 yılında %4'lük bir oran gerçekleşmişken yıllar itibariyle azalan bir seyir izleyerek 1991 yılında %1,5'e, 1997 yılında %0,5'e düşmüş ve bu oran 2003 yılında %0,2'lik bir harcama payı almıştır.

Tablo 4.6'da görüldüğü üzere, kamulaştırma ve bina satın alımlarının toplam transfer harcamaları içindeki payı oldukça düşüktür. Bu durum, 1980 sonrası dönemde Türkiye'de izlenen liberalleşme politikaları çerçevesinde devletin ekonomik hayata müdahalesinin ve etkinliğinin mümkün olduğunca düşük tutulmak istenmesiyle açıklanabilir.

Bir diğer kalem olan kurumlara katılma payı ve sermaye teşkilleri açısından 1980 sonrası döneme baktığımızda 1983'de %32,3 olan pay 1990'de %6,7'ye kadar azalış gösterirken 1991'de tekrar yükselerek %21,8 olmuş ve bu tarihten 2003 yılına kadar sürekli azalış eğilimi göstererek 2003'de %0,9'a kadar gerilemiştir. Kurumlara katılma payları ve sermaye teşkilleri, KİT'lere, döner sermayeli kuruluşlara ve iştiraklere katılma payları şeklinde çeşitli uygulama alanları bulmaktadır. Bu uygulama ile amaçlanan bu kuruluşların sermayelerinin daha güçlü ve etkili olmasının sağlanmasıdır. Kurumlara katılma payları ve sermaye teşkillerinin toplam transferler içindeki payı, 1984 yılında %32,3 gibi yüksek bir seviye taşıırken, 1990 yılına kadar azalan bir seyir izlemiş ve %6,7 olarak gerçekleşmiş, 1991 yılında da %21,8 gibi yüksek bir orana çıkmıştır. Ancak, oran bu tarihten itibaren azalan bir seyir izlemiş ve 1996 yılında %2,7'ye kadar düşmüştür. 1997 yılında ise tekrar yükselerek %6,5'e çıkan oran, 2003'de %0,9'a kadar gerilemiştir. Bu oranın gittikçe azalmasına neden olarak KİT'lerin büyük oranda özelleştirilme sürecinde olması gösterilebilir.

Sosyal transferler ise, sosyal refahı sağlamada kullanılan en önemli kalemdir. Sosyal güvenlik kurumlarına yapılan transferler en önemli sosyal transfer kalemini oluşturmaktadır. Özellikle 2006 yılında sosyal güvenlik kurumu ile tek çatı altında toplanana kadar SSK, Bağ-Kur ve Emekli Sandığı'na özellikle 1995 yılından sonra mali yapılarının bozulması dolayısıyla konsolide bütçeden aktarılan pay giderek büyümüştür. Özellikle Emekli Sandığı'na yapılan transfer kalemleri içinde devletin işveren katkısı da önemli rol oynamaktadır. Bilindiği üzere 1994 yılına kadar Konsolide Bütçeden sadece Emekli Sandığı'na transfer yapılırken 1994'de Sosyal Sigortalar Kurumu ve 1995'den itibaren ise Bağ-Kur'a da bütçeden fon aktarılmaya başlanmıştır. Böylelikle kurumların açıkları bu şekilde transfer harcamalarıyla kapatılmaya çalışılmıştır.

Dolayısıyla, 1994 yılından itibaren özellikle sosyal güvenlik kurumlarının artan açıklarının konsolide bütçeden yapılan transferler ile kapatılmasından dolayı sosyal transferlerin toplam bütçe harcamalarına oranı artarak 1997 yılında %17,7'e ulaşmıştır. 2000 yılında sosyal transferlerde önemli bir azalış olmuştur. Bunun nedeni SSK'da prim tahsilat tutarının yüksek meblağlı olmasıdır. 2000-2001 yıllardaki düşüşten sonra 2001 krizinin de etkisiyle tekrar sosyal transferler artış göstermiştir. Bu artışta, 2002 yılı itibariyle işsizlik sigortası uygulaması çerçevesinde işsiz kalan ve belirli kriterlere uyan kişilere nakdi transfer uygulamasına geçilmesinin de payı bulunmaktadır.¹⁰¹⁵

Ülkemizde, yıllar itibariyle genelde borç faizleri artmakla birlikte, diğer transfer harcamaları bazı yıllarda artarken bazı yıllarda ise azalma göstermiştir. Dolayısıyla, borç faiz harcamalarının konjonktüre karşı esnek olmadığını yani katı bir yapı teşkil ettiğini, borç faizlerinin dışındaki tüm transferlerin ise konjonktüre karşı daha uyumlu olduğunu ifade edilebilir.¹⁰¹⁶

Transfer kalemleri içindeki en büyük pay borç faizlerine aittir. Bu durum bir yandan ülke ekonomisinin istikrarsız yapısını ortaya koyarken, diğer yandan iç borç ve borçların sürdürülebilirliğinin zorluğunu da gözler önüne sermektedir. Türkiye'de 1990 sonrası dönemde yaşanan ağır borç yükü ekonomik krizlerin bir sebebi olduğu kadar, ekonomik krizlerin sonucunu da oluşturmuştur. Türkiye'de ekonomik krizlere yol açan yapısal faktörler; artan kamu kesimi açıkları, sürdürülemez iç borç dinamiği ve başta kamu bankaları olmak üzere mali sistemdeki sağlıksız yapılaşma olmuştur.¹⁰¹⁷

1986'dan sonra devlet borçlarının faiz dışında kalan anapara ödemeleri bütçe dışına çıkarılmıştır. Bu şekilde bir uygulama bile bütçenin transfer harcamaları kalemindeki artışı engelleyememiştir. Çünkü borç faizleri giderek artmış ve konsolide bütçe neredeyse borç faizlerini ödemek için kullanılmıştır.¹⁰¹⁸ Devlet harcamalarındaki artış, yüksek faizle borçlanma, borcu ve faizi ödemek için tekrar borçlanma gibi bir kısır döngü oluşturmuştur.¹⁰¹⁹

¹⁰¹⁵ Özcan, *a.g.t.*, s. 139-140; Özen, *a.g.m.*, s. 214

¹⁰¹⁶ Özen, *a.g.m.*, s. 216

¹⁰¹⁷ Düriye Toprak, *1990 Sonrası Dönemde Türkiye'de Borç-Kriz İlişkisi ve 2001 Krizi Üzerine Bir İnceleme*, Süleyman Demirel Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Anabilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi, Isparta 2006, s. 153-155

¹⁰¹⁸ Rukiye Taşkesti, *Türkiye'de Kamu Transfer Harcamalarının Ekonomi İçindeki Yeri ve Önemi:1995-2005*, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İktisat Ana Bilim Dalı, Ankara 2006, s.62; Özen, *a.g.m.*, s. 212

¹⁰¹⁹ Toprak, *a.g.t.*, s. 153

Tablo 4.7’de görüldüğü üzere bu dönemde toplam transfer harcamaları içinde en yüksek paya sahip olan tür borç faizleridir. Borç faizlerinin 1984 yılındaki toplam transfer harcamaları içindeki payı %27,2 iken, bu oran 1991 yılında %45,5’e ulaşmıştır. Bu tarihten itibaren bu oran yüksek bir seyir izlemekle beraber 1994 kriz yılında %62,3, 2001 kriz yılında %73,7’ye ulaşmıştır. Diğer bir önemli transfer harcaması türü olan sosyal transferler ise 1984 yılında %9’luk bir orana sahipken, 1991 yılında %4,9’a kadar gerilemiştir.

Tablo 4.7. Merkezi Yönetim Bütçesinde Transfer Harcama Kalemleri (2004-2012)
Milyon TL

Harcama Kalemleri/Yıllar	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2004-2012 Yüzde Değişim %
A-Faiz Giderleri	56.488	45.680	45.963	48.753	50.661	53.201	48.299	42.232	48.416	-14,3
B-Cari Transferler	27.683	35.223	49.851	63.292	70.360	91.976	101.857	110.499	129.477	3,7
Görev Zararları	3.760	4.111	7.245	8.641	9.606	16.489	16.468	20.071	22.062	4,9
Hazine Yardımları	18.781	24.504	21.739	29.033	31.203	44.600	47.153	44.021	52.028	1,8
Kâr Amacı Gütmeyen Kuruluşlara Yapılan Transferler	247	242	185	682	444	844	1.084	1.392	926	2,7
Hane Halkına Yapılan Transferler	4.531	5.975	5.916	7.237	8.235	7.829	9.875	12.821	18.785	3,1
Yurt Dışına Yapılan Transferler	363	391	620	507	616	722	969	1.151	1.296	2,6
Gelirden Ayrılan Paylar			14.145	17.192	20.256	21.492	26.308	31.043	34.380	1,4
C-Sermaye Transferleri	437	1.546	2.637	3.542	3.174	4.319	6.773	6.739	6.006	12,7

Kaynak: www.muhasabat.gov.tr, (18.06.2013)

2004 yılından itibaren transfer harcamaları analitik bütçe sınıflamasına göre faiz giderleri, cari transferler ve sermaye transferleri olarak üçlü bir ayrıma tabi tutulmuştur. 2004 yılından 2012 yılına kadar faiz giderleri %14,3 oranında azalırken, en fazla artış %12,7 oranında sermaye transferlerinde gerçekleşmiştir. Bu yıllar aralığında cari transferler içerisinde yer alan hanehalkına yapılan transferlerdeki artış oranı ise %3,1’dir (Tablo 4.7).

Tablo 4.7’de görüldüğü üzere 2004 yılında faiz giderleri toplam transferlerin yüzde 50’si iken, cari transferlerin payı yüzde 25, hanehalkına yapılan transferlerin payı ise yüzde 4’tür. 2012 yılında ise faiz giderlerinin payı toplam transferlerin yüzde 15’e

düşerken, cari transferlerin payı yüzde 41'e yükselmiş ve hanehalkına yapılan transferlerin payı ise yüzde 6 olarak gerçekleşmiştir.

Sosyal transferler içindeki sosyal refahı doğrudan ilgilendiren hane halkına yapılan transferlerin, transfer harcamaları arasında çok önemli bir paya sahip olmadığı görülmektedir. Faiz giderleri ise hane halkına yapılan transferlere göre çok daha fazla paya sahip olmuştur. Ancak son yıllarda faiz giderlerindeki azalmayı ve cari transferlerdeki artışı göz ardı etmemek gerekir.

Tablo 4.8. Hane Halkına Yapılan Transfer Harcamaları (2004-2012), Milyon TL

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2004-2012 Yüzde Değişim %
Burslar ve Harçlıklar	100	120	378	503	580	708	923	1.378	1.739	16,4
Eğitim Amaçlı Diğer Transferler	137	169	266	313	328	355	421	437	721	4,3
Sağlık Amaçlı Transferler	65	70	46	49	54	58	58	60	60	-0,07
Yiyecek Amaçlı Transferler	29	32	96	119	128	143	180	259	336	10,6
Barınma Amaçlı Transferler	6	8	10	11	11	12	16	22	36	5,0
Tarımsal Amaçlı Transferler	3.084	3.707	4.784	5.555	5.811	4.495	5.817	6.962	7.557	1,4
Sosyal Amaçlı Transferler	728	1.308	26	67	442	1.027	1.610	2.255	2.935	3,0
Ekonomik/ Mali Amaçlı Transferler				188	223	172	180	381	396	1,1
Hane Halkına Yapılan Diğer Transferler	383	561	309	430	659	859	670	1.066	5.005	12,1

Kaynak: www.muhasabat.gov.tr, (18.06.2013)

Tablo 4.8'deki hane halkına yapılan transfer harcamaları incelendiğinde, en fazla harcamanın tarımsal amaçlı transferlere diğer bir deyişle kırsal alana yapıldığı görülmektedir. Dolayısıyla devlet, sosyal devlet olmanın bir gereği olarak sadece yoksul kesime değil, tüm vatandaşlarına (zengin ya da yoksul toprak sahibi olan herkese) tarımsal amaçlı destekte bulunmaktadır.

2004-2012 yılları arasındaki yüzde değişimlere bakıldığında ise; sağlık amaçlı transferler hariç, tüm kalemlerin artış içinde olduğu görülmektedir. En büyük artış, burslar ve harçlıklar, yiyecek amaçlı transferler ve hanehalkına yapılan diğer transferlere ayrılmıştır.

2.1.1. Türkiye’de Kamu Sosyal Harcamaların Kapsamı ve GSYH İçindeki Payı

Sosyal amaçlı transfer harcamaları, daha çok toplumda gelir dağılımını sağlamak amacıyla, devletin ihtiyaç sahibi kesimlere karşılıksız olarak yaptığı harcamalardır. Bu tür harcamalar ile devlet öncelikli olarak sosyal amaç gütmekte ve bu sayede toplumda sosyal dengeyi sağlamayı amaçlamaktadır. Devlet daha uzun vadede ise, bu transfer politikası ile birlikte, toplam talebin arttırılmasını ve milli ekonomide yeni kaynak oluşumunu hedeflemektedir.¹⁰²⁰

Türkiye’de sosyal harcama alanındaki en önemli harcama kalemleri, aşağıdaki biçimde gösterilebilir:¹⁰²¹

a. Sağlık harcamaları:

- Herhangi bir sosyal güvenlik kuruluşuna kayıtlı olanlar sağlık sigortasından yararlanabilmektedir.
- İş kazası veya meslek hastalığı sonucu geçici işgöremezlik aylığı ödenmektedir.
- Herhangi bir sosyal güvenlik kuruluşuna kayıtlı olmayan muhtaç vatandaşlar için 3816 sayılı Kanun ile düzenlenen yeşil kart sistemi mevcuttur. Ancak, 5510 sayılı “Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu”nun geçici 12.nci maddesi gereği, 3816 sayılı “Ödeme Gücü Olmayan Vatandaşların Tedavi Giderlerinin Yeşil Kart Verilerek Devlet Tarafından Karşılanması Hakkında Kanun” kapsamında yeşil kart verilenler, 1/1/2012 tarihi itibarıyla genel sağlık sigortalısı sayılacaktır.

b. Yaşlılık ödemeleri:

- Belli bir yaşa ulaşması nedeniyle çalışma gücü azalan sigortalıya iş hayatından çekilerek yaşamını sürdürme ve dinlenme olanağını sağlamak amacıyla emekli aylığı bağlanmaktadır.
- Emekli olan memurlara bir defaya mahsus emekli ikramiyesi ödemesi yapılır. Gerekli şartları taşıyorsa işçilere de kıdem tazminatı ödemesi yapılır.
- T.C. Emekli Sandığı tarafından 2022 sayılı “65 Yaşım Doldurmuş Muhtaç, Güçsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması Hakkında Kanun” gereğince 65 yaş ve üzeren muhtaç kişilere, 1585 gösterge rakamının memur maaşlarına uygulanan katsayı ile çarpımından bulunacak tutar kadar aylık bağlanmaktadır.

¹⁰²⁰ Özen, a.g.t., s. 9-10

¹⁰²¹ Demir Şeker, a.g.t., s. 79-84.

- T.C. Emekli Sandığı ve SHÇEK bünyesindeki huzurevleri ve yaşlı bakım ve rehabilitasyon merkezlerinde yaşlılara yönelik hizmetler bulunmaktadır.
- Toplu taşımada yaşlılar için yapılan indirimler gibi yaşlılara yönelik diğer hizmetler de mevcuttur.

c. Dul-yetimlere yönelik ödemeler:

- T.C. Emekli Sandığı iştirakçileri için dul-yetim aylığı adı altında, Bağ-Kur ve SSK sigortalıları için ölüm aylığı adı altında, iştirakçinin ölümü, ilgili Kanunlarda sayılan hallerden birine giriyorsa, ölüm tarihinde aylığa hakkı olan dul ve yetimlerine (eş, çocuklar, anne ve baba) dul-yetim aylığı bağlanmaktadır.
- Bağ-Kur sigortalılarının ölümü halinde, dul ve yetimleri toptan ödeme¹⁰²² ile cenaze ödeneğinden; SSK sigortalılarının ölümü halinde, eş ve çocukları, ölüm toptan ödemesi, evlenme ve cenaze ödeneği ile sosyal yardım zammından; T.C. Emekli Sandığı iştirakçilerinin ölümü halinde ise, eş ve çocukları, ölüm yardımı ile evlenme yardımından yararlanmaktadır.
- 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu’nun yürürlüğe girmesi ile dul-yetimlere yönelik yukarıda sayılan ödemeler 5510 sayılı Kanun’da öngörüldüğü şekilde gerçekleştirilecektir.

d. Özürlülere yönelik ödemeler:

- Çalışma gücünü kısmen veya tamamen yitiren sigortalıya maddi destek sağlamak için, sigorta kuruluşları tarafından malullük aylığı ödenmektedir.
- SSK sigortalıları için, malullük aylığı almakta olan sigortalıların çalışma gücünün artması ihtimali varsa, kendi mesleklerinde veya yeni bir meslekte çalışmalarını sağlamak amacıyla, Kurum tarafından tıbbi bakım ve mesleki eğitime tabi tutulmaları olanaklıdır.
- SSK’ya tabi sigortalı çalışıp malûl olan sigortalılara, sosyal yardım zammı verilebilmekte, yol parası ve zorunlu giderleri karşılanabilmektedir.
- 2022 sayılı “65 Yaşını Doldurmuş Muhtaç, Güçsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması Hakkında Kanun” uyarınca özürlülere özürlülük derecelerine göre aylık bağlanmaktadır.
- 5378 sayılı Kanun uyarınca, görme, ortopedik, işitme, dil-konuşma, ses bozukluğu, zihinsel ve ruhsal özürlü çocuklardan özel eğitim değerlendirme

¹⁰²² Ölen sigortalının hak sahiplerine ölüm aylığı bağlanamaması durumunda, ölen sigortalının ödemiş olduğu primler hak sahiplerine toptan olarak geri verilir.

kurulları tarafından, özel eğitim ve rehabilitasyon merkezlerine devam etmeleri uygun görülenlerin eğitim giderleri Devlet tarafından karşılanmaktadır.

- 5378 sayılı Kanunun 22. maddesi ile özürünün sahip olduğu bir Emlak vergisinden istisna tutulması hükme bağlanmıştır.
- 5378 sayılı Kanunun 30. maddesi uyarınca, sosyal güvencesi bulunmayan bakıma muhtaç özürliülerden ailesini kaybetmiş olanlar ile ailesi ekonomik veya sosyal yoksunluk içinde bulunanlara evlerinde veya SHÇEK tesislerinde bakım hizmeti verilmektedir. SHÇEK dışında bakılanların iki aylık net asgari ücret tutarına kadar olan masrafları SHÇEK tarafından karşılanmaktadır.
- 5378 sayılı Kanunun 32. maddesiyle, 3065 sayılı Katma Değer Vergisi Kanununda değişiklik yapılarak; özürliülerin eğitimleri, meslekleri, günlük yaşamları için özel olarak üretilmiş her türlü araç-gereç ve özel bilgisayar programları katma değer vergisinden istisna tutulmuştur.
- Harp malulü¹⁰²³ askerse bir üst rütbeden, sivil ise bulunduğu veya bulunabileceği derecenin bir üst derecesi üzerinden vazife-harp malullüğü aylığı bağlanır. Harp malulleri kamu vasıtalarında muvazzaf olduğu ordu mensupları gibi indirimli ücret öderler, çocuklardan biri her yıl başarılı olmak koşuluyla devlete ait yatılı ortaöğretim kurumlarında parasız okutturulur, yaşamak için gerekli çabayı göstermekten yoksun ve kimsesiz olanlar, Harp Malulleri Yurdunda parasız barındırılır.
- Milli mücadeleye iştirak eden ve bu sebeple kendilerine İstiklal Madalyası verilmiş bulunan Türk vatandaşları ile 1950 yılında Türk Tugayının Kore'ye ayak bastığı Ekim ayında başlamak ve 1953 yılı Pan-Munjon Ateşkes Anlaşmasına kadar Kore'de fiilen savaşa katılmış olan Türk Vatandaşlarına ve 1974 yılı Temmuz ayında 1 inci ve Ağustos ayında 2.nci Barış Harekatı'na Kıbrıs'ta fiilen görev alarak katılmış olan Türk vatandaşlarına, hayatta bulundukları sürece, vatani hizmet tertibinden 5750 gösterge rakamının her yıl Bütçe Kanunu ile tespit edilen memur maaş katsayısı ile çarpılmasından

¹⁰²³ 5434 sayılı T.C. Emekli Sandığı Kanunu'nun 64. maddesine göre; vazife malüllüğü hali, savaşta, ateş altında, savaş bölgelerindeki hareket ve hizmet sırasında, harbe hazırlık döneminde, düşman silahlarının etkisiyle, askeri iç tedip veya sınır hareketleri sırasında, görevli olarak uçuş sırasında, görevli olarak denizaltı gemisinde veya dalgıç kıtasında bulunduğu sırada TBMM kararıyla veya milletlerarası anlaşmalar gereğince Türk Kuvvetlerine bağlı, asker veya sivil personelin, yurt içinde veya yurt dışında meydana çıkmışsa harp malüllüğü söz konusudur.

bulunacak miktarda aylık bağlanır. Yukarıda belirtilenlerden herhangi bir sosyal güvenlik kurumundan gelir veya aylık bağlanmadığı gibi, zorunlu olarak sosyal güvenlik kurumlarından birine tâbi olmayı gerektiren bir işte de çalışmadığını belgelemek suretiyle yazılı talepte bulunan hak sahiplerinin aylıkları ise yazılı taleplerinin SGK Başkanlığının kayıtlarına geçtiği tarihi takip eden aydan geçerli olmak üzere ve bu durumları devam ettiği müddetçe 16 yaşından büyük işçiler için uygulanan 30 günlük net asgarî ücret tutarı (dul eşler için bu tutarın %75'i) esas alınarak ödenir.

- 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'nun yürürlüğe girmesi ile özörlölere yönelik yukarıda sayılan sosyal sigorta kapsamındaki hizmetler, 5510 sayılı Kanun'da düzenlendiği şekilde uygulanmaya başlanacaktır.

e. Aile yardımları:

- 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu'nun 49. maddesi uyarınca sigortalı sayılan kadına analık sigortası kapsamında geçici iş göremezlik ödeneği verilmektedir.
- 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu'nun 46. maddesi uyarınca gebelik ve doğum para yardımı ile Sosyal Sigortalar Kanunu'nun 47. maddesi uyarınca, sigortalı kadına veya sigortalı olmayan karısının doğum yapması dolayısıyla sigortalı erkeğe, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı (ÇSGB) tarafından onanacak tarife göre her çocuk için emzirme yardımı yapılır. 657 sayılı Kanun'un 207. maddesi gereğince, Devlet memurlarından çocuğu dünyaya gelenlere doğum yardımı ödeneği verilir.
- T.C. Emekli Sandığı iştirakçilerinden evli bulunanlara aile yardımı ödeneği verilir. Bu yardım, memurun çalışmayan eşi ve çocukları için öngörölmüştür. Memurun ikiden fazla çocuğu varsa, yardım sadece iki çocuk için verilir.
- 4857 sayılı İş Kanunu 74. maddesi uyarınca kadın işçilerin doğumdan önce sekiz ve doğumdan sonra sekiz hafta olmak üzere toplam on altı haftalık süre için çalıştırılmamaları esastır. Yine aynı maddede, kadın işçilere bir yaşından küçük çocuklarını emzirmeleri için günde toplam bir buçuk saat süt izni verilir.

f. İşsizlik ödemeleri:

- 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu'nun 48. maddesi uyarınca, sigortalı işsizlere, bu Kanun'da belirtilen esas ve usuller çerçevesinde, işsizlik ödeneği,

hastalık ve analık sigortası primleri ödemesi yapılırken, yeni bir iş bulma ve meslek geliştirme, edindirme ve yetiştirme eğitimi hizmetleri sağlanır.

- 4857 sayılı İş Kanunu'nun 14. maddesi uyarınca, bu Kanun'a tabi işçilerin hizmet akitlerinin bu Kanun'da belirtilen bir takım sebepler dışında feshedilmesi veya kadının evlendiği tarihten itibaren bir yıl içerisinde kendi arzusu ile sona erdirmesi veya işçinin ölümü sebebiyle son bulması hallerinde işçiye (geride kalanlarına) kıdem tazminatı ödenir.
- Aktif işgücü piyasası programları kapsamında, kişinin beceri düzeyinin geliştirip, istihdam edilebilirliğini artırarak daha iyi bir iş bulabilmesi veya daha fazla kazanabilmesine yönelik faaliyetler yer almaktadır. Söz konusu programlar; istihdam hizmetleri ve idaresini, işgücü piyasası stajını, gençlere yönelik özel programları, özürliülerin istihdamına yönelik önlemleri ve sübvans edilmiş istihdam programlarını kapsamaktadır.
- 26 Mayıs 2008 tarihinde Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren 5763 sayılı İş Kanunu ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile daha önce sadece sigortalı işsizlerin yararlandığı; iş bulma, danışmanlık hizmetleri, mesleki eğitim, işgücü uyum ve toplum yararına çalışma hizmetlerinden genel olarak Türkiye İş Kurumu'na (İŞKUR) kayıt yaptıran tüm işsizlerin yararlanmasına imkan sağlanmaktadır.
- 26 Mayıs 2008 tarihinde Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren 5763 sayılı İş Kanunu ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile işsizlik ödeneği miktarının hesaplanmasında asgari ücretin neti değil brütünün baz alınacağı hüküm altına alınmakta ve böylelikle sigortalı işsizlerin halen almakta oldukları işsizlik ödeneğinde yaklaşık yüzde 40 oranında artış sağlanmaktadır.

g. Diğer Harcamalar

Bu kapsamda, yukarıdaki bileşenler içinde yer almayan ancak sosyal harcama niteliği taşıyan harcamalar bulunmaktadır. Bunlar arasında;

- Eğitim Harcamaları (Merkezi yönetim bütçesi, döner sermayeler, bütçe dışı fonlar ve mahalli idarelerin eğitim harcamaları),
- SYDTF tarafından yapılan yardımlar,
- SHÇEK tarafından yapılan yardımlar,

- Vakıflar Genel Müdürlüğü tarafından yapılan yardım ve hizmetler,
- Doğrudan gelir desteği kapsamındaki ödemeler,
- Konut yardımları,
- Milli Eğitim Bakanlığı (MEB) tarafından muhtaç öğrencilere verilen burslar,
- Sosyal belediyeceilik harcamaları yer almaktadır.

Sonuç olarak, Türkiye’de sosyal harcamaları sınıflandıracak olursak aşağıdaki Tablo 4.9 oluşmaktadır:

Tablo 4.9. Türkiye’de Sosyal Harcama Bileşenleri

Primli Sistem	Primsiz Sistem		
	Sosyal Hizmet	Sosyal Yardım	Diğer
<i>Yaşlılık ödemeleri</i> ▪ Emekli aylıkları ▪ Emekli ikramiyeleri <i>Dul-yetim ödemeleri</i> ▪ Dul-yetim aylığı ▪ Dul-yetimler için toptan ödeme, cenaze ödeneği yapılan evlenme yardımı <i>Aile yardımları</i> ▪ Analık sigortası kapsamında verilen geçici işgöremezlik ödeneği ▪ Gebelik, doğum ve emzirme yardımı ▪ Aile yardım ödeneği <i>İşsizlik ödemeleri</i> ▪ İşsizlik ödeneği ▪ İşsizlere yönelik diğer ayni ödemeler ▪ Kıdem tazminatı ödemeleri <i>Sağlık Yardımları</i> ▪ Sağlık sigortası hizmetleri ▪ Malullük aylığı ▪ Geçici ve sürekli işgöremezlik ödeneği ▪ Malullük aylığı alanlar için yapılan diğer ayni ödemeler	<i>Yaşlılık ödemeleri</i> ▪ Huzurevleri ve yaşlı bakım ve rehabilitasyon merkezlerindeki hizmetler, <i>Özürlülere yönelik ödemeler</i> ▪ 5378 sayılı Kanun uyarınca, özürlü çocukların özel eğitim giderlerinin karşılanması, ▪ 5378 sayılı Kanun uyarınca özürlünün sahip olduğu bir evin Emlak vergisinden istisna tutulması, ▪ 5378 sayılı Kanun gereğince sosyal güvencesi bulunmayan, bakıma muhtaç özürlülerden ailesini kaybetmiş olanlar ile ailesi ekonomik veya sosyal yoksunluk içinde bulunanlara verilen bakım hizmeti, ▪ 5378 sayılı Kanun uyarınca, özürlülerin eğitimleri, meslekleri, günlük yaşamları için özel olarak üretilmiş her türlü araç-gereç ve özel bilgisayar programlarının katma değer vergisinden istisna tutulması	<i>Yaşlılık ödemeleri</i> ▪ 2022 sayılı Kanun gereğince 65 yaş ve üzeri muhtaç kişilere yapılan ödemeler, <i>Özürlülere yönelik Ödemeler</i> ▪ 2022 sayılı Kanun uyarınca özürlülere bağlanan aylıklar, <i>Sağlık Yardımları</i> ▪ Herhangi bir sosyal güvenlik kuruluşuna kayıtlı olmayan muhtaç vatandaşlar için 3816 sayılı Kanun ile düzenlenen yeşil kart ödemeleri, <i>Diğer harcamalar</i> ▪ SYDGM tarafından yapılan yardımlar ▪ SHÇEK tarafından yapılan yardımlar ▪ Vakıflar Genel Müdürlüğü tarafından yapılan yardımlar ▪ MEB tarafından muhtaç öğrencilere verilen burslar	<i>Özürlülere yönelik ödemeler</i> ▪ 5434 sayılı Kanun gereğince ödenen vazife-harp malullüğü aylığı ▪ 1005 sayılı Kanun uyarınca yapılan ödemeler <i>Aktif İşgücü Piyasası Programları çerçevesinde yapılan ödemeler</i> <i>Doğrudan gelir desteği kapsamındaki ödemeler</i> <i>Eğitim Harcamaları</i> <i>Sosyal Belediyecilik Harcamaları</i>

Kaynak: Demir Şeker, a.g.t., s.85’den yararlanarak tarafımızca oluşturulmuştur.

Çalışmada, Türkiye’de kamu sosyal harcamaları tespit edilmeye çalışılmıştır. Bu kapsamda, Türkiye’de 1980-2000 döneminde kamu kesimince gerçekleştirilen sosyal harcamalara ulaşmak için; konsolide bütçeden eğitim, sağlık, sosyal güvenlik ve diğer sosyal hizmetleri gerçekleştirmek için yapılmış olan sosyal harcama tutarına¹⁰²⁴; yerel yönetim birimlerinin yaptığı sosyal transfer harcamaları, sosyal güvenlik kuruluşlarınca gerçekleştirilmiş olan harcamalar ve 1986 yılından itibaren Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Teşvik Fonu’ndan yapılan harcamalar eklenerek toplam sosyal harcama tutarına ulaşılmıştır.

2001 yılından sonra ise, sosyal harcama istatistikleri yıllık programlar ışığında eğitim sağlık ve sosyal koruma harcamalarından oluşmuştur. Eğitim ve sağlık harcamaları; konsolide ve katma bütçeli kuruluşlar (2006 yılından itibaren merkezi yönetim kapsamındaki kuruluşlar), bütçe dışı fonlar, KİT’ler, sosyal güvenlik kuruluşları, döner sermayeli kuruluşlar ve mahalli idarelerin harcamalarını içermektedir. Ayrıca, sosyal yardım mahiyetinde olan yeşil kart harcamaları sağlık harcamaları kapsamında değerlendirilmiştir. Sosyal koruma harcamaları içinde ise, SGK tarafından ödenen emekli maaşları, işsizlik sigortası ödemeleri ile sosyal yardım, primsiz ödemeler (SYDTF giderleri) ve doğrudan gelir desteği ödemeleri yer almaktadır.

Aşağıdaki Tablo 4.10’da, 1980 sonrası yıllar itibariyle toplam kamu sosyal harcamalarının GSYH içindeki payları gösterilmektedir.

¹⁰²⁴ Bu doğrultuda; konsolide bütçe gerekçelerinde yer alan başlangıç ödeneklerinden hareketle; eğitim hizmetlerine ne kadar pay ayrıldığını bulabilmek için, Milli Eğitim Bakanlığı, Üniversiteler ve Y.Ö.K.’ün; sağlık hizmetlerine ayrılan payı bulabilmek için Sağlık Bakanlığı ve Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü’nün; sosyal güvenlik hizmetlerine ayrılan payı bulabilmek için Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı’nın; diğer sosyal hizmetler kapsamında ise, İmar ve İskan Bakanlığı (günümüzde Çevre ve Şehircilik Bakanlığı), Vakıflar Genel Müdürlüğü, Diyanet İşleri Başkanlığı, Gençlik ve Spor Müdürlüğü, Kültür Bakanlığı, Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğü ve Çevre Bakanlığı adıyla var olan kurumların, harcamalarının toplanması suretiyle konsolide bütçe sosyal harcamalarına ulaşılmıştır.

Tablo 4.10. Yıllar İtibariyle Toplam Kamu Sosyal Harcamalarının GSYH İçindeki Payları

Yıllar	Toplam Sosyal Harcamalar (Bin TL)	GSYH (Cari fiyatlarla, Bin TL)	Toplam Sosyal Harcamalar/ GSYH (%)
1980	318,6	7.031,2	4,5
1981	517,9	10.620,9	4,8
1982	676,2	14.104,1	4,8
1983	972,7	18.692,8	5,2
1984	1.429,5	29.569,6	4,8
1985	1.752,6	47.176,9	3,7
1986	2.791,1	68.663,2	4,1
1987	4.530,0	100.444,6	4,5
1988	8.249,5	173.709,5	4,7
1989	15.907,2	305.579,3	5,2
1990	34.603,2	528.369,4	6,5
1991	61.438,9	847.031,9	7,3
1992	115.833,5	1.469.755,1	7,9
1993	208.633,4	2.664.115,9	7,8
1994	395.278,2	5.200.118,5	7,6
1995	727.401,9	10.434.646,6	6,9
1996	1.410.179,3	19.857.342,6	7,1
1997	3.126.729,6	38.762.506,0	8,1
1998	6.375.749,7	70.203.147,2	9,1
1999	11.564.041,7	104.595.915,5	11,1
2000	17.622.016,7	166.658.021,5	10,6
2001	28.826.889,9	240.224.083,1	12
2002	47.314.272,0	350.476.089,5	13,5
2003	65.033.634,0	454.780.659,4	14,3
2004	78.264.623,6	559.033.025,9	14
2005	92.148.303,0	648.931.711,8	14,2
2006	108.449.882,0	758.390.785,2	14,3
2007	123.104.050,0	843.178.421,4	14,6
2008	142.580.137,6	950.534.250,7	15,0
2009	164.792.634,1	952.558.578,8	17,3
2010	187.894.688,5	1.098.799.348,0	17,1
2011	218.074.416,7	1.298.062.004,0	16,8
2012	249.178.336,0	1.415.786.000,0	17,6

Kaynak: Gülay Akgül Yılmaz, *Sosyal Devlet ve Sosyal Harcamalar*, Arıkan Basımevi, İstanbul, 2006, Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü, Kamu Hesapları Yıllığı 2005, DPT *Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013) 2009 Yılı Programı*, Kalkınma Bakanlığı *Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013) 2013 Yılı Programı*.

Yukarıdaki tabloda yer alan bulgular, Türkiye’de sosyal harcamaların 1980 yılından günümüze kadar geçen süreçte kimi dönemler itibarıyla gerilemeler olsa da genel olarak artış trendi içinde olduğunu göstermektedir.

1983 yılında sosyal harcamaların GSYH'ya oranının %5,2'ye yükseldiği ancak 1985 yılında bu oranın %3,7'ye gerilediği görülmektedir. Bu gerilemede, 1983 yılında tekrar çok partili döneme geçişin ardından, liberal anlayışa dayalı ekonomi politikalarına işlerlik kazandırma çabasının etkili olduğu söylenebilir. 1985 yılından 1992 yılına kadar sürekli artış trendi gösteren sosyal harcamaların GSYH'ya oranı, 1992 yılında %7,9 olarak gerçekleşmiş ve 1992 yılından 1995 yılına kadar 1994 krizinin etkisiyle azalma göstermiştir. Söz konusu oran, 1995 yılından günümüze, 2001 kriz arifesi olan 2000 yılındaki gerileme hariç tutulursa sürekli artış içinde olmuştur. Kriz yılı olan 2009'da %17,3'e yükselen sosyal harcamaların GSYH'ya oranı, 2012 yılında %17,6 olarak gerçekleşmiştir. Bu durum son yıllarda sosyal harcamalara verilen önemin bir göstergesi olarak kabul edilebilir.

Sonuç itibariyle, 1980 yılında %4,5 olan kamu sosyal harcamalarının, 2012 yılında %17,5'e yükseldiği görülmektedir. Bu durum sosyal devletin küçülmediğini aksine büyüdüğünü göstermektedir. Ancak, Türkiye'de 1980 sonrası kamu sosyal harcamalarının GSYH açısından değerlendirilmesinde gelişmiş ülkelere göre payların düşük kaldığını ve sosyal refah açısından bu oranların yeterli olmadığını söylemek mümkündür. Bununla birlikte ülkemiz gibi gelişmekte olan ülkelerde yıllar itibariyle eğitim, sağlık gibi bir takım sosyal refah harcamalarına yeterli kaynak ayıramamanın en önemli sebeplerinden birinin de yüksek düzeydeki kamu borç stoku olduğunu gözden kaçırmamak gerekir.¹⁰²⁵

Türkiye'de kamu kesimi sosyal harcamalarının GSYH'ya oranları; eğitim, sağlık ve sosyal koruma şeklinde sınıflandırmaya tabi tutularak aşağıdaki Tablo 4.11 ışığında değerlendirilmektedir.

¹⁰²⁵ Birol Kovancılar, Mustafa Miynat ve Sibel Bursalıoğlu, *Kamu Maliyesinde Küresel Değişimler*, Gazi Kitabevi, Ankara, 2007, s. 28.

Tablo 4.11. Kamu Kesimi Sosyal Harcama İstatistikleri (GSYH'ya Oranlar, Yüzde)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013 (1)	2014 (2)
Eğitim (3)	3,1	3,5	3,3	3,1	3,0	3,1	3,2	3,4	3,9	4,0	4,0	4,2	4,4	4,5
Sağlık (3)	3,2	3,7	3,8	3,9	3,9	4,1	4,0	4,3	5,0	4,6	4,4	4,4	4,5	4,4
Sosyal Koruma	5,7	6,3	7,2	7,0	7,3	7,1	7,4	7,3	8,4	8,5	8,5	9,0	9,4	9,5
Emk. Aylıkları ve Diğer Harcama (4)	5,3	5,6	6,4	6,3	6,5	6,4	6,7	6,6	7,5	7,6	7,5	7,9	8,3	8,4
Sos. Yardım ve Primsiz Ödemeler(5)	0,2	0,2	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4	0,5	0,7	0,7	0,8	0,9	1,0	1,0
Doğrudan Gelir Desteği Ödemeleri	0,2	0,4	0,5	0,4	0,4	0,4	0,3	0,2	0,1	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1
TOPLAM	12,0	13,5	14,3	14,0	14,2	14,3	14,6	15,0	17,3	17,1	16,8	17,6	18,3	18,4

Kaynak: DPT Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013) 2009 Yılı Programı, Kalkınma Bakanlığı Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013) 2013 Yılı Programı, Kalkınma Bakanlığı Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013) 2014 Yılı Programı.

1. Gerçekleşme tahmini
2. Program
3. Konsolide ve katma bütçeli kuruluşlar (2006 yılından itibaren merkezi yönetim kapsamındaki kuruluşlar), bütçe dışı fonlar, KİT'ler, sosyal güvenlik kuruluşları, döner sermayeli kuruluşlar ve mahalli idarelerin harcamalarını içermektedir. Ayrıca, sosyal yardım mahiyetinde olan yeşil kart harcamaları sağlık harcamaları kapsamında değerlendirilmiştir.
4. Sosyal güvenlik kuruluşlarınca ödenen emekli aylıklarının (ek ödeme hariç) yanı sıra, bu kuruluşların diğer giderlerini ve İşsizlik Sigortası Fonunun GAP kapsamındaki yatırımlar öncelikli olmak üzere ekonomik kalkınma ve sosyal gelişmeye yönelik altyapı yatırımlarının finansmanında kullanılmak üzere merkezi yönetim bütçesine aktardığı tutarlar dışındaki giderlerini içermektedir. İşsizlik Sigortası Fonu'na yapılan devlet katkısını içermemektedir.
5. Konsolide ve katma bütçeli kuruluşların (2006 yılından itibaren merkezi yönetim kapsamındaki kuruluşlar) harcamaları, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonunun sağlık ve eğitim dışı harcamaları ile merkezi yönetim bütçesinin faturalı ödemeler kaleminde yer alan primsiz ödemeler kapsamındaki harcamaları içermektedir. Prim ödeme gücü olmayanların GSS primleri dahil edilmemiştir.

Yukarıdaki Tablo 4.11'de Kalkınma Bakanlığı tarafından yayınlanan yıllık programlarda yer alan sosyal harcama istatistikleri görülmektedir. Sosyal harcama istatistikleri, eğitim sağlık ve sosyal koruma harcamalarından oluşmaktadır.

Yıllık programlarda, eğitim harcamaları kapsamında merkezi yönetim bütçesi, döner sermayeler, bütçe dışı fonlar ve mahalli idarelerin eğitim harcamaları yer almaktadır. Merkezi yönetim bütçesinin eğitim harcamaları hesaplanırken fonksiyonel sınıflandırmadaki eğitim harcamaları dikkate alınmaktadır. Ancak 2010 yılı öncesinde eğitim hizmeti veren devlet memurlarının kurumları tarafından karşılanan sağlık

giderleri, eğitim harcamalarına dâhil edilmezken sağlık harcaması kapsamında yer almaktadır. Döner sermayeli işletmelerin harcamaları hesaplanırken Milli Eğitim Bakanlığı, üniversiteler ve 2006 yılına kadar Yurt-Kur'un eğitimle ilgili harcamaları dikkate alınmaktadır. Fonların eğitim harcamalarında Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonunun (SYDTF) eğitim harcamaları esas alınmaktadır.

Sağlık harcamalarında merkezi yönetim bütçesi, döner sermayeler, bütçe dışı fonlar, sosyal güvenlik kuruluşları, mahalli idareler ve KİT'lerin sağlık harcamaları yer almaktadır. Merkezi yönetim bütçesi sağlık harcamalarında Sağlık Bakanlığı bütçesinin tamamı (yeşil kart harcamaları dâhil) dikkate alınmaktadır. Diğer merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki kuruluşlar ve mahalli idarelerin sağlık harcamalarında sağlık fonksiyonunda yer alan tutarlar ile personelleri için kurumları tarafından yapılan sağlık giderleri esas alınmaktadır. Mahalli idarelerin sağlık harcamalarında mükerrerlik olmaması amacıyla Sağlık Bakanlığı tarafından aktarılan tutarlar kullanılarak il özel idareleri tarafından yapılan yatırımlar dikkate alınmamaktadır. Sağlık Bakanlığı'nın yatırımlarına Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ile TOKİ'ye aktarılan tutarlar dâhil edilmektedir. SGK sağlık harcamaları hesaplanırken, sağlık hizmeti sunucularına yapılan ödemeler ile sağlık hizmeti sunucularınca tahsil edilen katılım payları dikkate alınmaktadır.

Sosyal koruma harcamalarında merkezi yönetim kapsamındaki kuruluşlar, bütçe dışı fonlar, sosyal güvenlik kuruluşları, İşsizlik Sigortası Fonunun harcamaları yer almaktadır. Sosyal koruma harcamaları, aşağıda belirtilen 3 alt başlıkta izlenmektedir:

- a. Emekli Aylıkları ve Diğer Ödemeler: SGK tarafından ödenen emekli aylıklarını (ek ödeme hariç), SGK'nın diğer giderlerini (faturalı ödemeler ve sağlık harcamaları hariç) ve İşsizlik Sigortası Fonunun GAP kapsamında merkezi yönetim bütçesine aktardığı tutarlar dışındaki giderlerini içermektedir.
- b. Sosyal Yardım ve Primsiz Ödemeler: Merkezi yönetim kapsamındaki kuruluşların sosyal güvenlik ve sosyal yardıma ilişkin harcamaları (sosyal güvenlik kuruluşları ile İşsizlik Sigortası Fonuna yapılan transferler hariç), kömür yardımlarından dolayı TTK ve TKİ'ye aktarılan görev zararı ödemeleri, SYDTF'nin sağlık ve eğitim dışı harcamaları ile SGK'nın faturalı ödemeler kaleminde yer alan primsiz ödemelere karşılık gelen harcamaları içermektedir.

- c. Doğrudan Gelir Desteği Ödemeleri: Tarımsal destekler içinde yer alan doğrudan gelir desteği ödemelerini içermektedir.

Eğitim, sağlık ve sosyal koruma harcamalarını içeren sosyal harcamaların GSYH'ya oranının 2012 yılındaki yüzde 17,6 seviyesinden 2013 yılında yüzde 18,3 seviyesine yükselmesi beklenmektedir. Söz konusu artışta özellikle sosyal koruma harcamalarındaki yükselme belirleyici olmuştur. Emekli aylıklarına yönelik intibak düzenlemesi ve beklenenden yüksek gerçekleşen TÜFE değişim oranlarının emekli aylıklarına yansıtılması sosyal koruma harcamalarını artırmıştır.¹⁰²⁶

2012 ve 2013 yıllarında gerek merkezi yönetim bütçesinden karşılanan özellikle özörlülere yönelik harcamaların artması, gerekse Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu'ndan karşılanan sosyal yardım harcamalarının artması sonucu sosyal yardım ve primsiz ödemelerin GSYH içindeki oranının yükselmesi beklenmektedir. Her ne kadar sosyal koruma harcamalarında artışlar yaşansa da sosyal dışlanma, yoksulluk ve gelir dağılımı dengesizliği gibi sorunlar bu alanda öne çıkmaktadır. Son dönemde eğitim harcamalarının GSYH'ya oranında artışlar yaşanmasına rağmen; okullaşma oranının düşüklüğü ve bölgeler arası farklılıklar gibi erişim sorunları, fiziki altyapı yetersizlikleri, müfredatın güncellenmesi, öğretmen niteliklerinin geliştirilmesi ve eğitim materyallerinin müfredatla uyumunu içeren kalite sorunları da önemini korumaktadır.

Geçmiş yıllarda daha fazla kişinin kapsam altına alınması ile erişimin kolaylaşmasına bağlı olarak sağlık hizmetlerinden yararlanma talebinin giderek artması ve sağlık teminat paketinin genişlemesi gibi nedenlerle artan sağlık harcamalarının milli gelir içindeki oranı, son yıllarda hayata geçirilen global bütçe uygulaması neticesinde 2012 yılında yüzde 4,4 seviyesinde gerçekleşmiştir. Yıllık programlarda belirtildiği üzere, sağlık hizmetlerinin etkinliğinin artırılması amacıyla ödün verilmeksizin sağlık harcamalarındaki gereksiz kullanımı önlemek üzere alınan tedbirlerle beraber 2013 ve 2014 yıllarında da sağlık harcamalarının GSYH içindeki oranını koruması öngörülmektedir.¹⁰²⁷

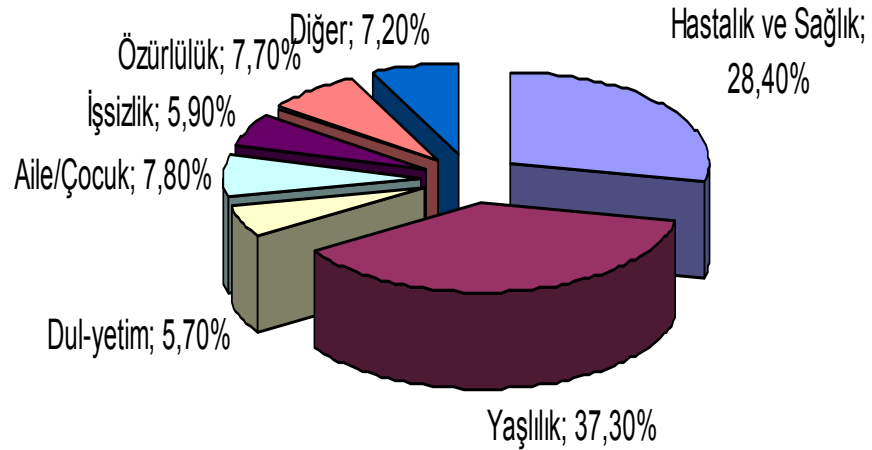
¹⁰²⁶ 2014 Yılı Programı, 25 Ekim 2013 Tarihli ve 28802 Sayılı Resmi Gazetede Yayımlanan Bakanlar Kurulu Kararı Eki, s. 52.

¹⁰²⁷ 2013 Yılı Programı, 18 Ekim 2012 Tarihli ve 28445 Sayılı Resmi Gazete'de Yayımlanan Bakanlar Kurulu Kararı Eki, s. 252-253

2.1.2. Türkiye’de Kamu Sosyal Harcamaların Gelişimi ve OECD ile AB Ülkeleri Karşılaştırılması

AB ülkelerinde sosyal harcamaların yapısı incelendiğinde; sosyal koruma harcamalarının en büyük bölümünü yaşlılık ödemeleri ile dul-yetim ödemelerinin oluşturduğu görülmektedir. Bu ödemeler, toplam sosyal harcamaların %43’ünü ve GSYH’nın %12’sini oluşturmaktadır.

İrlanda, Macaristan, Lüksemburg ve Finlandiya’da yaşlılık ve ölüm ödemelerinin payı toplam sosyal harcamalar içinde daha düşükken, İtalya, Polonya, Yunanistan ve Malta’da toplam sosyal harcamaların yaklaşık yarısı söz konusu ödemelere gitmektedir. Yaşlılık ve ölüm ödemelerinin %90’ından fazlası ise emekli aylığından oluşmaktadır.¹⁰²⁸



Şekil 4.1. AB’de Sosyal Harcamaların Bileşenler Bazında Dağılımı (%)

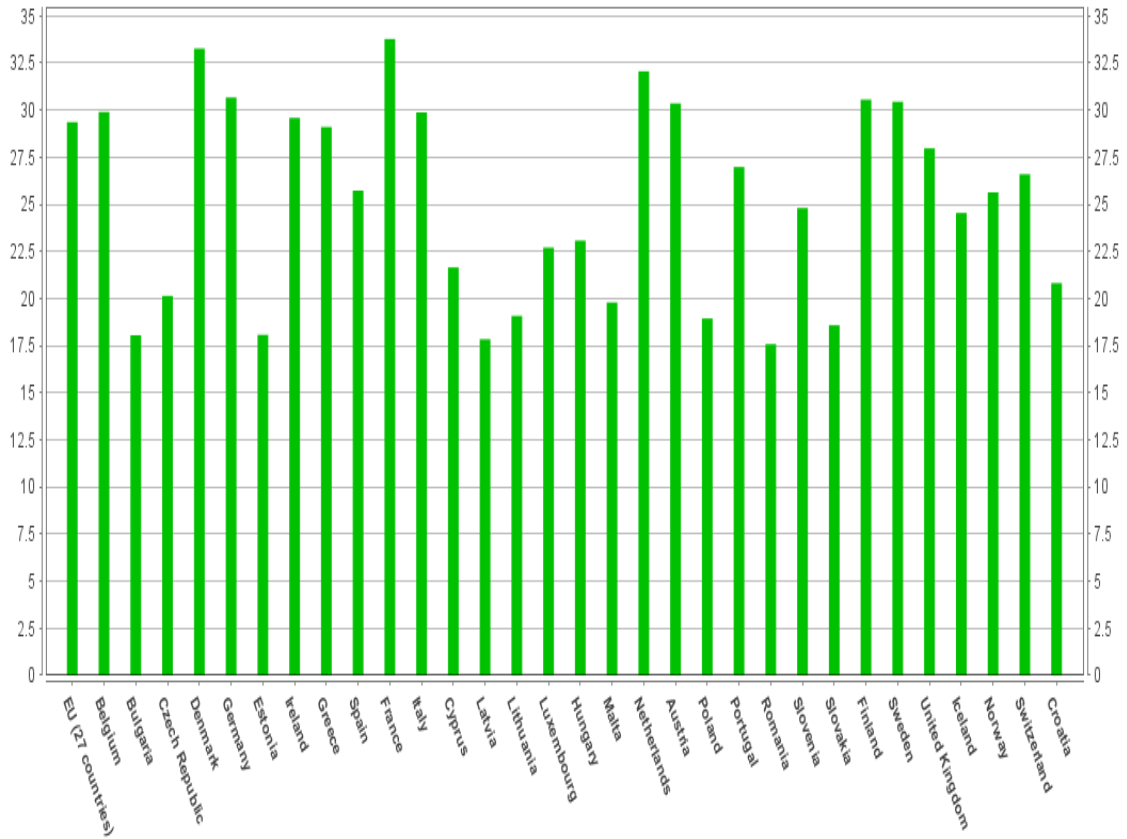
Kaynak: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>, (28.08.2012)

Sosyal harcamalar içinde ikinci büyük bileşen hastalık ve sağlık ödemeleridir. Bu ödemeler toplam sosyal harcamaların %28’ini, GSYH’nın ise yaklaşık %7,5’ini oluşturmaktadır. Aile ve özürlülük yardımları ise toplam sosyal harcamalar içinde yaklaşık %8’er paya sahiptirler. Sosyal harcamalar içinde en düşük paylar, konut ve diğer harcama bileşenlerine aittir (Şekil 4.1).

¹⁰²⁸ European Commission, “Joint Report on Social Protection and Social Inclusion”, 2005, 36-37,

AB ülkelerinde sosyal koruma harcamalarının %67'si nakdi harcamalardan oluşturmaktadır. Nakdi harcamaların yaklaşık üçte ikisi yaşlılık ve ölüm aylıklarıdır. Aynı ödemelerin en büyük bölümü (%75'i) ise rehabilitasyon hizmetleri, yatan ve ayakta tedavi gören hastalara yönelik hizmetler gibi sağlık hizmetlerinden meydana gelmektedir.

Düşük gelir gruplarının daha fazla yararlanabildiği gelire bağlı transferler toplam sosyal transferlerin onda birini oluşturmaktadır. Özellikle aile yardımları ve konut yardımları bu türden yardımlardır. Bu tür transferler özellikle İrlanda'da yaygın olup, toplam sosyal harcamalarının dörtte birini ve GSYH'larının %4,3'ünü oluşturmaktadır. Letonya, İsveç ve Danimarka'da ise bu tür transferler oldukça düşük düzeydedir.¹⁰²⁹



Şekil 4.2. AB'de Sosyal Koruma Harcamaları, GSYH %, 2010

Kaynak: EUROSTAT

¹⁰²⁹ Demir Şeker, a.g.t., s. 72,73

Sosyal harcamalar, 2010 yılında AB’de GSYH’nın %29,3’üne denk gelmektedir. Danimarka, Fransa, Hollanda ve Almanya sosyal koruma harcamalarının GSYH içindeki payının en yüksek olduğu ülkeler iken; Romanya, Letonya, Bulgaristan ve Estonya’da sosyal koruma harcamalarının GSYH içindeki payı oldukça düşüktür. Sosyal koruma harcamalarının GSYH içindeki payının en yüksek olduğu ülke %33,7 ile Fransa iken; en düşük olduğu ülkeler yaklaşık %17,5 oranı ile Letonya ve Romanya’dır (Şekil 4.2).

AB ve OECD hesaplamalarına göre sosyal harcama verilerine eğitim harcamaları dahil edilmemektedir. Dolayısıyla Türkiye’de sosyal harcamaların AB ve OECD ülkeleri ile karşılaştırılmasında, eğitim harcamaları dahil edilmeden hesaplanan sosyal koruma harcamalarının belirlenmesi gerekmektedir.

Bu amaçla çalışmada, Merkezi Yönetim kapsamındaki genel ve özel bütçeli idareler yanında, Sosyal Güvenlik Kurumu’nun, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu’nun ve İşsizlik Sigortası Fonu’nun harcamaları içinden sosyal koruma harcamaları ayıklanmış ve böylelikle uluslar arası karşılaştırma yapılabilecek sosyal harcama verilerine ulaşılmaya çalışılmıştır.

Ekteki Tablo-1’de görüleceği gibi, Türkiye’de sosyal güvenlik, sağlık, sosyal hizmetler ve sosyal yardımları içine alan sosyal koruma harcamalarının GSYH’ya oranı 2006-2008 yılları arasında yüzde 11,5 civarından, kriz yılı olan 2009’da yüzde 13,49’a yükselmiş ve daha önceki tüm yıllardan daha yüksek bir gerçekleşme göstermiştir. Söz konusu oran, 2010 yılında yüzde 13; 2011 yılında yüzde 12,79; 2012 yılında yüzde 13,28 seviyelerinde gerçekleşmiştir. 2013 yılında ise yüzde 13,51 oranında gerçekleşmesi tahmin edilmektedir. Ancak 2014 ve 2015 yılları için küçük bir düşüş planlandığı görülmektedir. (Bkz. Ek-Tablo 1).

2011 yılı dahil olmak üzere, SHÇEK, SYDGM ve ÖZİDA’nın fonksiyonel sınıflandırmaya göre sosyal yardım harcaması bulunmaktadır. 2012 itibariyle kanunda sayılan idareler kapatılarak bütçeleri Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı’na aktarılmıştır. Aktarılan bu kurumların 2011 yılındaki toplam harcamaları 3,6 milyar TL’dir. Ayrıca yine 2012 yılında 2022 sayılı kanun ile yapılan muhtaçlık ödemeleri de SGK’dan Bakanlığın bünyesine aktarılmıştır. Bu harcama da 2011 yılında 2,9 milyar TL civarındadır. Bakanlığın bünyesine katılan bir diğer harcama da iptal edilen ve harcamaları sağlık bakanlığı bütçesinden yapılan yeşil kart yerine ödeme gücü

olmayanların primlerinin devlet tarafından SGK'ya yatırılabilmesi için gerekli olan 4 milyar TL'lik kaynaktır. Dolayısıyla 2012 yılında bakanlık bünyesine alınan kurumların harcamaların toplamı 10,5 milyar TL olmaktadır. Bakanlığın 2012 yılında gerçekleştirmiş harcaması ise 11 milyar TL'dir. Bir başka deyişle 2012 yılında bakanlığa yeni politikalar için ek bir kaynak sağlanmamıştır. (Bkz. Ek-Tablo 1).

Bakanlığa 2013 yılı ödeneği olarak 14,4 milyar ayrılmıştır. Dolayısıyla 3,4 milyar TL bir artış öngörülmüştür. Bakanlığın 2013 ödenek cetvelinden, bu artışın, yaklaşık 500 milyon TL özörlölere yönelik hizmetler, 500 milyon TL SYDTF için kaynak, 1 milyar TL ödeme gücü olmayanların devlet primi, 500 milyon TL İl müdürlüklerine ayrılan kaynak olarak planlandığı göz önüne alındığında, bu artışların olumlu olduğunu söylemek mümkündür. Ancak Türkiye'deki sosyal koruma sisteminin en eksik halkalarından birisi olan, dünyada yaygın olarak uygulanan vergilerden sağlanan düzenli gelir desteği için 2013 ve sonraki yıllar için bu konuda ayrılan ya da ayrılması planlanan bir kaynak olmadığı görölmektedir.¹⁰³⁰

Özellikle 2011 yılından sonra, seçime katılan tüm siyasi partilerin yoksullukla mücadele konusunda gelir desteği, aile sigortası vb. politikaları gündeme getirmiş olmalarına rağmen, hiç kayıtlı işçi olarak çalışmamış ve çalışma ümidi olmayan, sosyal dışlanmış kimselere yapılan yardımlarda bir artış düşünölmemesi ya da bu artışın 2014 yılından sonrasına ertelenmesi, sosyal koruma harcamaları açısından olumsuz bir öngörü olmaya devam etmektedir.¹⁰³¹

Sosyal harcamaların alt kalemlerini kurumlar açısından incelemek yerine 1) sağlık 2) sigorta ve emeklilik ödemeleri 3) sosyal hizmetler ve sosyal yardımlar olarak üç alt kaleme ayırarak incelemek daha anlamlı sonuçlar verecektir. (Tablo 4.12).

¹⁰³⁰ Nurhan Yentürk, *STK'lar için Sosyal Koruma Harcamalarını İzleme Kılavuzu*, İstanbul Bilgi Üniversitesi, İstanbul, 2012, s. 37

¹⁰³¹ Yentürk, 2012, s. 37

Tablo 4.12. Sosyal Koruma Harcamalarının Sağlık, Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım Hizmetlerine Yönelik Dağılımları, GSYH %

YILLAR	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
1-SAĞLIK HARCAMALARI	4,07	4,22	4,44	5,13	4,6	4,38	4,4	4,37	4,21	4,07
SGK SAĞLIK HARCAMALARI (Kamu Personeli, Ödeme Gücü Olmayanlar ve SGK Diğer Harcamaların %30'u dahil)	2,85	2,88	3,08	3,49	3,14	2,95	3,27	3,22	3,09	2,97
Ödeme Gücü Olmayanların GSS Primi							0,29	0,33	0,31	0,3
SAĞLIK MERKEZİ YÖNETİM (Yeşil Kart Dahil)	1,22	1,34	1,36	1,65	1,46	1,43	1,14	1,15	1,12	1,1
Yeşil Kart Harcamaları	0,38	0,46	0,42	0,58	0,45	0,4				
2- SİGORTA VE EMEKLİLİK ÖDEMELERİ	6,42	6,73	6,62	7,59	7,63	7,52	7,96	8,18	8,12	8,02
İŞSİZLİK SİGORTASI FONU	0,05	0,05	0,07	0,19	0,13	0,12	0,18	0,17	0,17	0,18
SGK SİGORTA ÖDEMELERİ (SGK diğer harcamaların %70'i dahil)	6,37	6,68	6,56	7,4	7,49	7,4	7,77	8,01	7,94	7,85
3- SOSYAL HİZMET VE SOSYAL YARDIM	0,5	0,52	0,56	0,77	0,77	0,89	0,92	0,96	1,01	1,01
SOSYAL HİZMET VE SOSYAL YARDIM MERKEZİ YÖNETİM	0,14	0,16	0,2	0,27	0,35	0,47	0,71	0,7	0,74	0,75
SGK 2022 SAYILI KANUN ÖDEMELERİ (2012'den itibaren Merkezi Hükümet içinde)	0,18	0,2	0,18	0,25	0,23	0,22				
SYDTF	0,18	0,17	0,19	0,25	0,18	0,2	0,22	0,27	0,26	0,26
TOPLAM (1+2+3)	11	11,47	11,63	13,49	13	12,79	13,28	13,51	13,34	13,11

Kaynak: <https://portal.muhasabat.gov.tr/>, <http://www.bumko.gov.tr/>, <http://stk.bilgi.edu.tr/>, <http://www.sodes.gov.tr/SODES.portal>, SYDGM Faaliyet Raporları, Kalkınma Bakanlığı Yıllık Programları, Maliye Bakanlığı Bütçe Gerekçeleri, Kalkınma Bakanlığı Kamu Yatırım Programları, GAP İdaresi İnsani ve Sosyal Gelişme Genel Koordinatörlüğü Faaliyet Raporları.

Not-1: Ek-Tablo 1'den yararlanarak oluşturulmuştur.

Not-2: 2013 yılı kanunlaşan verileri, 2014 ve 2015 yılları ise bütçe öngörülerini ifade etmektedir.

2012 yılı için sigorta ve emeklilik ödemelerinin GSYH'ya oranının yüzde 7,96; sağlık harcamalarının GSYH'ya oranının yüzde 4,36 civarında gerçekleştiği görülmektedir. Sosyal hizmet ve sosyal yardımlara yapılan harcamalar ise, 2010 yılında GSYH'nın yüzde 0,77'si iken 2011 yılında yüzde 0,89'a yükselmiştir. Van depremi dolayısıyla gerçekleştirilen hizmet ve yardımların bu artışta etkili olduğu söylenebilir. Sosyal hizmet ve sosyal yardımlara yapılan harcamalar 2012 yılında yükselerek GSYH'nın 0,92'si olarak gerçekleşmiştir. 2012 yılındaki artışta ise Suriyeli mültecilere

yönelik yapılan insani yardım harcamalarının büyük rolü olmuştur.¹⁰³² Bu orana, sağlık harcamalarının içinde yer alan ödeme gücü olmayanların genel sağlık sigortası primlerinin oranı olan yüzde 0,29 eklendiğinde, özellikle yoksullar için yapılan harcamaların GSYH'ya oranı, 2012 yılı için yüzde 1,21 civarında olmaktadır (Tablo 4.12).

Tablo 4.12'de görüldüğü üzere, Sağlık Bakanlığı, genel ve özel bütçeli idarelerin tüm sağlık harcamaları ve Sosyal Güvenlik Kurumu'nun (SGK) prim ödeyenlere yönelik yaptığı sağlık harcamalarının toplamının GSYH'ya oranı, bir tek kriz yılı olan 2009 yılında yüzde 5'in üzerine çıkabilmiştir. 2010 yılı ve sonrasında ise, sistemli bir azalma planlandığı görülmektedir.

Kalkınma Bakanlığı (2012'ye kadar DPT) tarafından yayınlanan yıllık programlar ve orta vadeli programlarda yer alan sağlık politikalarına göre, gereksiz kullanımları önleyici ve diğer etkinlik artırıcı tedbirlere bağlı olarak, toplam sağlık harcamalarının düşmesi beklenmektedir. Hastanelerde etkinlik artışı hedeflerinin verilen hizmetin kalitesini düşürmeyecek şekilde yapılmasının yanısıra, Türkiye'nin sağlık için ayırdığı kaynağı sistemli olarak artırması ve etkinlik artışı dolayısıyla oluşan tasarrufun yine sağlık bütçesi içinde kalması önem arz etmektedir. Çünkü, Dünya Sağlık Örgütü verilerine göre Türkiye'nin kişi başına sağlık harcaması Avrupa'da en son sırada yer almaktadır. Ayrıca, Türkiye'de sağlık harcamalarının koruyucu hizmetler ve tedavi hizmetleri arasındaki dağılımı arasında büyük fark bulunmaktadır. Dolayısıyla koruyucu hizmetlere yapılacak harcamalarda da artışa ihtiyaç vardır.¹⁰³³

Tablo 4.12'de görüldüğü gibi, 2012 yılında sağlık harcamaları yüzde 4,44 oranında gerçekleşmiş olup, bunun yüzde 3,27'si SGK tarafından yapılan ilaç ve tedavi harcamalarıdır. Geri kalan yüzde 1,17'si ise Sağlık Bakanlığı, Kamu Hastaneleri Kurumu ve Halk Sağlığı Kurumu tarafından yapılan sağlık harcaması olmaktadır. Bu yüzde 1,17'lik oranın, yüzde 60'ının tedavi ve ilaç hizmetlerine, yüzde 40'ının ise koruyucu hizmetlere ayrıldığı kabul edilirse, 2012 yılı için toplam kamu sağlık harcamalarının %89'unun ilaç ve tedavi hizmetlerine ve sadece yüzde 11'inin koruyucu hizmetlere ayrıldığı hesaplanabilmektedir. Bu dağılım, koruyucu sağlık hizmetlerine ayrılan payın arttırılması gerekliliğine işaret etmektedir. Koruyucu sağlık hizmetlerinin

¹⁰³² Merkezi yönetim kapsamındaki idareler içinde Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı'nın 2011 ve 2012 yılı Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım harcamalarında çok önemli artışlar gerçekleşmiştir. Bkz.Ek-Tablo 1.

¹⁰³³ Yentürk 2012, *a.g.e.*, s. 38

ihmal edilmesi ve harcamalarının kısılması, daha yüksek maliyetli olan tedavi hizmetlerine yönelik harcamaları artırmaktadır.

Bu alanda karşılaştırma yapılabilecek önemli bir çalışma, Kalkınma Bakanlığı tarafından yayınlanan yıllık programlarda “Sosyal Koruma Harcamalarının Gelişimi” başlığı atında verilen ve kamu tarafından gerçekleştirilen sağlık, emeklilik ve sosyal yardım ödemeleri toplamının GSYH’ya oranlarıdır.¹⁰³⁴

Tablo 4.13. Türkiye’de Sağlık, Emeklilik ve Sosyal Yardım Harcamaları (%GSYH)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013 (1)
Sağlık (2)	2,5	2,6	3,2	3,7	3,8	3,9	3,9	4,1	4,0	4,3	5,0	4,6	4,4	4,4	4,5
Emekli Aylıkları ve Diğer Harcamalar(3)	5,2	4,7	5,3	5,6	6,4	6,3	6,5	6,4	6,7	6,6	7,6	7,6	7,5	7,9	8,3
Sosyal Yardım ve Primsiz Ödemeler (4)	0,4	0,3	0,2	0,2	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4	0,6	0,7	0,8	0,9	1,0
Doğrudan Gelir Desteği Ödemeleri	0,0	0,0	0,2	0,4	0,5	0,4	0,4	0,4	0,3	0,2	0,1	0,2	0,2	0,2	0,1
Toplam sağlık, emeklilik ve sosyal yardım	8,1	7,6	8,9	9,9	11	10,9	11,2	11,3	11,4	11,5	13,2	13,1	12,9	13,4	13,9

Kaynak: DPT Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013) 2007 Yılı Programı, DPT Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013) 2009 Yılı Programı, Kalkınma Bakanlığı Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013) 2013 Yılı Programı, Kalkınma Bakanlığı Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013) 2014 Yılı Programı.

(1) Gerçekleşme tahmini

(2) Merkezi yönetim kapsamındaki kuruluşlar, bütçe dışı fonlar, KİT’ler, sosyal güvenlik kuruluşları, döner sermayeli kuruluşlar ve mahalli idarelerin harcamalarını içermektedir. Ayrıca, sosyal yardım mahiyetinde olan yeşil kart harcamaları sağlık harcamaları kapsamında değerlendirilmiştir.

(3) Sosyal güvenlik kuruluşlarınca ödenen emekli aylıklarının yanı sıra, bu kuruluşların diğer giderlerini ve İşsizlik Sigortası Fonu’nun giderlerini içermektedir.

(4) Merkezi yönetim kapsamındaki kuruluşlar, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu’nun sağlık ve eğitim dışı harcamaları ile 2022 kapsamındaki harcamaları içermektedir.

Türkiye’de sosyal harcamaların en büyük bölümü, AB’de olduğu gibi emekli aylıklarına ve sağlık harcamalarına ayrılmaktadır. Türkiye’de 2012 yılı için sağlık harcamalarının toplam sosyal harcamalar içindeki payı yaklaşık %33 iken, emekli

¹⁰³⁴ Tablo 4.13’de görülen toplam sağlık, emeklilik ve sosyal yardım ödemelerinin GSYH’ya oranları ile Tablo 4.12’de hesapladığımız sosyal koruma harcamalarının GSYH’ya oranları uyuşmaktadır. Ancak, verilerde küçük farklılıklar bulunmaktadır. Bunun nedenleri; Tablo 4.12’de, SYDTF harcamalarının tümü sosyal yardım amaçlı olarak değerlendirilmiştir. Yıllık programlarda ise, SYDTF harcamalarını içinden sağlık amaçlı olanlar ayrılarak sağlık harcamalarının içine dahil edilmiştir. Bunun yanı sıra, yıllık programlarda verilen sağlık harcamalarının içerisinde mahalli idarelerin sağlık harcamaları da bulunmaktadır. Yıllık programlarda sosyal harcamaların içinde yer alan tarımda doğrudan gelir desteği ödemeleri sektörel bir kalkınma hedefine ulaşmak üzere yapılan bir transfer olarak kabul edilip, Tablo 4.12’de sosyal koruma harcamaları hesabına katılmamıştır. Ancak, sonuç itibarıyla hem Tablo 4.12 hem de Tablo 4.13’de hesaplanan, emeklilik ve sigorta ödemeleri dışında kalan sosyal yardım harcamalarının sosyal koruma harcamaları içindeki payının, çok düşük düzeyde kaldığı gözlenmektedir.

aylıkları ve diğer harcamaların payı %59 olarak gerçekleşmiştir. Emekli aylıkları ve diğer harcamalar; sosyal güvenlik kuruluşlarınca ödenen emekli aylıklarının yanı sıra, bu kuruluşların diğer giderlerini ve İşsizlik Sigortası Fonu'nun giderlerini içermektedir. Sosyal yardım ve primsiz ödemeler ise, merkezi yönetim kapsamındaki kuruluşlar, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu'nun sağlık ve eğitim dışı harcamaları ile 2022 kapsamındaki harcamaları içermektedir. 2012 yılı itibariyle, sosyal yardım ve primsiz ödemelerin toplam sosyal harcamalar içindeki payı %6,7 iken, doğrudan gelir desteği ödemelerine yaklaşık %1,5 pay ayrılmaktadır (Tablo 4.13).

Dolayısıyla, Türkiye'de gelire bağlı transferlerin toplam sosyal harcamalar içindeki oranı, AB ülkeleri ile karşılaştırıldığında düşük düzeyde kalmaktadır. Türkiye'de gelire bağlı transferler toplam sosyal transferlerin yüzde 7'sini, AB'de ise yüzde 10'unu oluşturmaktadır. Gelire bağlı transferlerin GSYH içindeki payı ise, AB'de yaklaşık yüzde 3 iken, Türkiye'de yüzde 1,3 civarındadır. Geriye kalan transferler ise, gelir durumundan bağımsız olarak verilmektedir. Türkiye'de, sosyal koruma harcamalarının yüzde 65'i nakdi harcamalardan oluşmaktadır. Geriye kalan harcamalar aynı olarak yapılmaktadır. Nakdi ödemelerin yüzde 92,3'ü, yaşlılık ve ölüm aylıklarından oluşmaktadır. Aynı ödemelerin en büyük bölümünü (yüzde 96,5) ise, sağlık hizmetleri oluşturmaktadır. Geriye kalan aynı ödemeler ise, genellikle sosyal hizmet ve yardım kapsamında yapılmaktadır.¹⁰³⁵

¹⁰³⁵ Demir Şeker, *a.g.t.*, s. 87-88

Tablo 4.14. AB Ülkelerinde Sosyal Koruma Harcamaları, GSYH %

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	1998-2010 Değişim %
AB (27ülke)		:	:	:	:	:	:	27,0	26,6	26,0	26,7	29,6	29,3	
AB (17ülke)		:	26,6	26,7	27,3	27,7	27,6	27,6	27,3	26,8	27,5	30,4	30,3	13,9
Belçika	26,5	26,3	25,4	26,3	26,6	27,3	27,4	27,3	27,0	26,8	28,1	30,4	29,9	12,8
Bulgaristan	:	:	:	:	:	:	:	15,0	14,2	14,1	15,4	17,2	18,0	20,0
Çek Cumhuriyeti	17,9	18,6	18,8	18,6	19,3	19,4	18,6	18,3	17,9	18,0	18,0	20,3	20,1	12,2
Danimarka	30,0	29,8	28,8	29,2	29,6	30,8	30,7	30,2	29,2	28,7	29,4	33,2	33,2	10,6
Almanya	29,0	29,5	29,7	29,7	30,4	30,8	30,1	30,0	28,9	27,8	28,0	31,4	30,6	5,5
Estonya	:	15,3	13,8	12,9	12,6	12,5	12,9	12,5	12,1	12,1	14,9	19,3	18,0	17,6
İrlanda	15,2	14,5	13,7	14,7	17,1	17,6	17,9	18,0	18,3	18,8	22,2	27,4	29,5	94,0
Yunanistan	21,6	22,7	23,4	24,2	23,9	23,4	23,6	24,8	24,7	24,7	26,2	28,0	29,1	34,7
İspanya	20,1	19,7	20,0	19,7	20,0	20,2	20,3	20,5	20,5	20,6	22,1	25,2	25,7	27,8
Fransa	30,1	29,9	29,4	29,6	30,4	31,0	31,3	31,5	31,2	30,9	31,2	33,6	33,7	11,9
İtalya	24,4	24,6	24,5	24,8	25,1	25,6	25,8	26,2	26,5	26,6	27,7	29,8	29,8	22,1
Kıbrıs	:	:	14,8	14,9	16,2	18,4	18,1	18,3	18,5	18,1	19,4	21,1	21,6	45,9
Letonya	15,6	17,1	15,6	14,7	14,2	14,0	13,1	12,8	12,6	11,2	12,7	16,9	17,8	14,1
Litvanya	15,0	:	15,7	14,7	14,0	13,5	13,3	13,2	13,3	14,3	16,0	21,2	19,0	26,6
Lüksemburg	21,1	20,4	19,5	20,8	21,5	22,1	22,2	21,7	20,4	19,3	21,3	23,9	22,7	7,5
Macaristan	:	20,6	19,9	19,4	20,4	21,3	20,7	21,8	22,4	22,6	22,8	23,4	23,0	11,6
Malta	17,9	17,8	16,5	17,4	17,5	17,9	18,5	18,4	18,3	17,9	18,4	19,9	19,7	10,0
Hollanda	27,8	27,0	26,3	26,4	27,5	28,2	28,3	27,8	28,8	28,3	28,4	31,5	32,0	15,1
Avusturya	28,3	28,8	28,3	28,6	28,9	29,4	29,0	28,7	28,2	27,7	28,4	30,6	30,3	7,0
Polonya	:	:	19,6	20,9	21,1	21,0	20,0	19,7	19,3	18,1	18,5	19,1	18,9	-3,5
Portekiz	20,1	20,5	20,8	21,8	22,7	23,2	23,8	24,4	24,5	23,8	24,3	26,9	26,9	33,8
Romanya	:	:	13,0	12,7	13,5	13,0	12,8	13,4	12,8	13,5	14,2	17,0	17,5	34,6
Slovenya	23,9	23,9	24,1	24,3	24,3	23,6	23,2	23,0	22,6	21,2	21,3	24,1	24,7	3,3
Slovakya	20,0	20,1	19,3	18,9	19,0	18,3	17,2	16,4	16,3	16,0	16,0	18,7	18,5	-7,5
Finlandiya	27,1	26,3	25,0	25,0	25,6	26,6	26,6	26,6	26,4	25,3	26,1	30,4	30,5	12,5
İsveç	31,1	30,7	29,8	30,4	31,2	32,2	31,5	31,1	30,3	29,2	29,5	31,9	30,4	-2,2
Birleşik Krallık	26,2	25,7	26,4	26,8	25,8	25,8	25,9	26,0	25,9	25,0	26,1	28,9	27,9	6,4
İzlanda	18,2	18,8	19,2	19,4	21,2	22,9	22,6	21,6	21,2	21,4	21,9	25,3	24,5	34,6
Norveç	26,9	26,9	24,3	25,4	25,9	27,2	25,7	23,6	22,3	22,5	22,0	26,1	25,6	-4,8
İsviçre	25,0	25,0	24,6	25,2	26,2	27,5	27,1	27,1	25,8	25,1	24,7	26,8	26,5	6,0
Hırvatistan	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	18,7	20,7	20,8	11,2
Türkiye	6,9	8,1	7,6	8,9	9,9	11	10,9	11,2	11,3	11,4	11,5	13,2	13,1	89,8

Kaynak: EUROSTAT**Not:** EUROSTAT'ta Türkiye'ye ait veriler yer almamaktadır. Türkiye'ye ait veriler, ülkeler arası karşılaştırma yapmak amacıyla tarafımızca eklenmiş verilerdir.

Türkiye'de sağlık, emeklilik ve sosyal yardım harcamalarından oluşan sosyal harcamaların GSYH'ya oranı 1998 yılında %6,9 olarak gerçekleşirken, 2010 yılında bu oran %13,1 düzeyinde gerçekleşmiştir. 2010 yılı için AB-27'de sosyal harcamaların GSYH'ya oranı %29,3 iken, Türkiye'de bu oran %13,1'dir (Tablo 4.14). Bunun yanı sıra, daha fazla sosyal harcama yapan AB-27'de, daha az harcama yapan Türkiye'ye

göre yoksulluk oranları daha düşüktür. Türkiye’de GSYH’ya oran olarak sosyal harcamaya yakın tutarda harcama yapan ülkeler; Letonya, Estonya, Bulgaristan, Romanya’dır. Bu ülkelerde sosyal koruma harcamalarının GSYH’ya oranları Estonya, Bulgaristan’da %18, Letonya ve Romanya’da yaklaşık %17,5 olarak gerçekleşmiştir.

Türkiye’nin sosyal koruma harcamaları her ne kadar AB ülkelerinden düşükse de, 1998-2010 yılları aralığında Türkiye sosyal koruma harcamalarını en fazla arttıran ülkelerden biri olmuştur. İrlanda ve Türkiye bu yıllar aralığında sosyal harcamalarını yaklaşık yüzde yüz arttırmıştır. (Tablo 4.14)

Tablo 4.15. Avrupa Ülkelerinin Sosyal Harcamalar Bakımından Sınıflandırılması

Sosyal Harcama Oranı %	Sosyal Refah Devleti Özelliği	AB Ülkeler
%30 Üstü	Çok Güçlü	Danimarka, Almanya, Fransa, Hollanda, Avusturya, Finlandiya, İsveç
%30-%25	Güçlü	Belçika, İrlanda, Yunanistan, İspanya, İtalya, Portekiz, İsviçre, Norveç, İngiltere
%25-%20	Orta Güçte	Çek Cumhuriyeti, Kıbrıs, Lüksemburg, Macaristan, Slovenya, İzlanda, Hırvatistan
%20-%15	Zayıf	Bulgaristan, Estonya, Letonya, Litvanya, Malta, Polonya, Romanya, Slovakya
%15 Altı	Yetersiz	Türkiye

Kaynak: Tablo 4.14’e dayanılarak tarafımızca oluşturulmuştur.

Türkiye’deki bu veriler AB ülkelerindeki sosyal harcamalarla karşılaştırıldığında, Türkiye’nin en son sırada yer aldığı görülmektedir. Yukarıdaki tabloda görüldüğü gibi Türkiye, AB ülkeleri arasında yetersiz sosyal devlet niteliği taşıyan tek ülkedir (Tablo 4.15). Tabloda yer alan ülkelerin kişi başına milli gelirleri ve ekonomik gelişmeleri dikkate alındığında Türkiye’nin sosyal koruma harcamalarının, belirli bir süre içerisinde, en azından Bulgaristan’ın üzerine çıkması hedefi konulabilir.¹⁰³⁶

Bir ikinci uluslararası kaynak OECD SOCX (sosyal harcamalar) veri tabanıdır. Daha güncel verileri ve Türkiye ile AB dışı gelişmekte olan ülkeleri de içerdiği için OECD SOCX veri tabanına dayanarak da karşılaştırma yapmak yol gösterici olacaktır.

¹⁰³⁶ Dünya Bankası, World Development Indicators’a göre Bulgaristan’ın satın alma gücü paritesine göre 2010 yılı kişi başına geliri 13.892 dolar, Romanya’nın 14.810 dolar, Türkiye’nin 15.965 dolardır. <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.PP.CD>, (25.01.2013)

Tablo 4.16. OECD Ülkeleri Kamu Sosyal Harcamalarının GSYH'ya Oranı (%)

Kamu Sosyal Harcamaları %GSYH	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2009	2010	2011	2012	2013	1980- 2013 Değişim %
Avustralya	10,3	12,2	13,2	16,2	17,3	16,5	17,8	17,9	18,2	18,8	19,5	89,3
Avusturya	22,4	23,7	23,8	26,5	26,6	27,1	29,1	28,9	27,9	27,9	28,3	26,3
Belçika	23,5	26,0	24,9	26,2	25,3	26,5	29,7	29,5	29,7	30,5	30,7	30,6
Kanada	13,7	17,0	18,1	18,9	16,5	16,9	19,2	18,7	18,1	18,1	18,2	32,8
Şili	..	..	9,9	11,1	12,8	10,1	11,3	10,8	10,4	10,2	..	3,0
Çek Cumhuriyeti	..	..	15,3	17,4	19,1	18,7	20,7	20,8	20,8	20,9	21,8	42,4
Danimarka	24,8	23,2	25,1	28,9	26,4	27,7	30,2	30,6	30,6	30,8	30,8	24,1
Estonya	..	..	..	..	13,9	13,1	20,0	20,0	18,2	17,6	17,7	27,3
Finlandiya	18,1	22,4	24,1	30,7	24,2	26,2	29,4	29,5	29,2	29,9	30,5	68,5
Fransa	20,8	26,0	25,1	29,3	28,6	30,1	32,1	32,4	32,0	32,5	33,0	58,6
Almanya	22,1	22,5	21,7	26,6	26,6	27,3	27,8	27,1	25,9	25,9	26,2	18,5
Yunanistan	10,3	16,1	16,6	17,5	19,3	21,1	23,9	23,3	24,4	24,1	21,9	112,6
Macaristan	..	..	..	..	20,7	22,5	23,9	22,9	21,9	21,6	21,6	4,3
İzlanda	..	..	13,7	15,2	15,2	16,3	18,5	17,9	18,1	17,6	17,2	25,5
İrlanda	16,5	21,1	17,3	18,1	13,4	16,0	23,6	23,7	23,3	22,4	21,6	30,9
İsrail	..	..	..	17,4	17,2	16,3	16,0	16,0	15,8	15,8	15,8	-9,1
İtalya	18,0	20,8	19,9	19,8	23,1	24,9	27,8	27,8	27,5	28,0	28,4	57,7
Japonya	10,3	11,1	11,1	14,1	16,3	18,5	22,2	22,3	..	..	..	116,5
Kore	..	..	2,8	3,2	4,8	6,5	9,6	9,2	9,1	9,3	..	232,1
Lüksemburg	20,6	20,2	19,1	20,8	20,9	22,8	23,6	23,0	22,6	23,2	23,4	13,5
Meksika	..	1,7	3,3	4,3	5,3	6,9	8,2	8,0	7,7	7,4	..	335,2
Hollanda	24,8	25,3	25,6	23,8	19,8	20,7	23,2	23,4	23,4	24,0	24,3	-2,0
Yeni Zelanda	17,0	17,6	21,5	18,6	19,0	18,1	21,2	21,3	21,4	22,0	22,4	31,7
Norveç	16,9	17,8	22,3	23,4	21,3	21,6	23,3	22,9	22,4	22,3	22,9	35,5
Polonya	..	..	14,9	22,6	20,5	21,0	21,5	21,8	20,5	20,6	20,9	40,2
Portekiz	9,9	10,1	12,5	16,5	18,9	23,0	25,6	25,4	25,0	25,0	26,4	166,6
Slovak Cumhuriyeti	..	..	..	18,8	17,9	16,3	18,7	19,1	18,1	18,3	17,9	-4,7
Slovenya	..	..	..	..	21,8	21,1	22,6	23,6	23,7	23,7	23,8	9,1
İspanya	15,5	17,8	19,9	21,4	20,2	21,1	26,0	26,7	26,4	26,8	27,4	76,7
İsveç	27,1	29,5	30,2	32,0	28,4	29,1	29,8	28,3	27,6	28,1	28,6	5,5
İsviçre	13,8	14,7	13,5	17,5	17,8	20,2	..	20,6	19,5	18,8	19,1	38,4
Türkiye	3,2	3,1	5,7	5,6	..	9,9	12,8	..	..	..	13,9	334,3
Birleşik Krallık	16,5	19,4	16,7	19,9	18,6	20,5	24,1	23,8	23,5	23,9	23,8	44,2
ABD	13,2	13,2	13,6	15,5	14,5	16,0	19,2	19,8	19,6	19,7	20,0	51,5
OECD-Total	15,5	17,2	17,6	19,5	18,9	19,7	22,1	22,1	21,7	21,8	21,9	41,2

Kaynak: OECD

Not: Türkiye'nin 2009 yılından sonraki verileri OECD istatistiklerinde yer almamaktadır. Türkiye'nin 2013 yılı verisi, Kalkınma Bakanlığı'nın hesapladığı sosyal harcama istatistiklerinden alınıp tarafımızca eklenmiştir.

OECD ülkeleri açısından bakıldığında, Türkiye'de sosyal harcamaların düşüklüğü tekrar göze çarpmaktadır. Ancak, 1980-2013 yılları arasında sosyal harcamalarda pozitif yönde en yüksek değişim Türkiye ve Meksika'da meydana gelmiştir. Tablo 4.16'da 1980-2013 yılları arasındaki yüzde değişime bakıldığında,

Türkiye ve Meksika'nın kamu sosyal harcamalarını yüzde 300'ün üzerinde arttırdıkları görülmektedir. Kore'de bu değişim yüzde 200'ün üzerinde, Yunanistan, Japonya ve Portekiz'de ise yüzde 100'ün üzerinde gerçekleşmiştir.

Yukarıdaki Tablo 4.16'ya göre, Türkiye'de kamu sosyal harcamalarının GSYH'ya oranı 2009 yılında %12,8 olarak belirlenmiştir.¹⁰³⁷ Kamu sosyal harcamalarının GSYH'ya oranı, OECD ülkelerinde 2012 yılı için %21,8 iken, hesaplamalarımıza göre Türkiye'de bu oran %13,4 olarak gerçekleşmiştir. 2013 yılı için ise söz konusu oran OECD ülkelerinde %21,9; Türkiye'de ise %13,9 olarak tahmin edilmiştir.

Tablo 4.17. OECD Ülkelerinin Sosyal Harcamalar Bakımından Sınıflandırılması

Sosyal Harcama Oranı %	Sosyal Refah Devleti Özelliği	OECD Ülkeler
%25 Üstü	Güçlü	Belçika, Danimarka, Finlandiya, Fransa, Almanya, İtalya, Portekiz, İspanya, İsveç, Avusturya
%25- %20	Orta Güçte	İngiltere, Slovenya, Norveç, Polonya, Yeni Zelanda, Hollanda, Lüksemburg, Japonya, İrlanda, Macaristan, Yunanistan, Çek Cumhuriyeti,
%20- %15	Zayıf	Avustralya, Kanada, Estonya, İzlanda, İsrail, Slovak Cumhuriyeti, İsviçre, ABD
%15 Altı	Yetersiz	Türkiye, Şili, Meksika, Kore

Kaynak: Tablo 4.16'ya dayanılarak tarafımızca oluşturulmuştur.

Tablo 4.17'de yer alan verilerle karşılaştırıldığında, yaşanan artışlara rağmen, Türkiye'nin sosyal koruma harcamalarının gerek Güney ve Doğu Avrupa ülkelerine göre ve diğer OECD ülkelerine göre düşük olduğu anlaşılmaktadır. Tablodan görüldüğü üzere Türkiye, sosyal harcamalar açısından yapılan sınıflandırmada, OECD ülkeleri arasında yetersiz sosyal devlet ülkeleri arasındadır. Türkiye, sosyal harcamaların GSYH'ya oranı açısından sadece Şili, Meksika ve Kore'den daha yüksek sosyal harcama oranına sahip ülke konumundadır.

Türkiye'nin onayladığı uluslararası sözleşmelerden bazıları sosyal yardımlar ve sosyal hizmetler alanındaki uluslararası yükümlülüklerinin hukuki temelini oluşturmaktadır. Bu alanda onaylanmış olan başlıca sözleşmeler, Birleşmiş Milletler

¹⁰³⁷ Söz konusu oran yıllık programlarda %13,2 olarak gösterilmektedir. Bkz. Kalkınma Bakanlığı Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013) 2014 Yılı Programı.

Ekonomik Sosyal Kültürel Haklar Sözleşmesi ve Avrupa Sosyal Şartı'dır. Avrupa Sosyal Şartı Türkiye tarafından 1964 yılında imzalanmış ve 7 Ağustos 1989 tarihinde Bakanlar Kurulu Kararı ile onaylanmıştır. Gözden Geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartı ise, 9 Nisan 2007 tarihinde Bakanlar Kurulu tarafından onaylanarak yürürlüğe girmiştir. Avrupa Sosyal Şartı'nın uygulanmasını denetlemekle görevli Avrupa Sosyal Haklar Komitesi, çeşitli yıllarda Türkiye'ye ilişkin olarak yazılmış gözlem sonuçları raporlarında istatistiki veri eksikliğinden, yardımların bir hak olarak düzenlenmemiş olmasına, yürürlükteki sosyal yardım ve hizmetlerin yeterli olmamasından kurumlararası koordinasyon eksikliğine, sosyal açıdan hizmete ihtiyaç duyanların ihmal edildiğinden yoksulluk ve sosyal dışlanmayla mücadelede ulusal bir stratejinin eksikliğine kadar çeşitli eleştirilere yer vermektedir.¹⁰³⁸ Sosyal koruma harcamalarının GSYH'ya oranının düşük olmasının yanı sıra, Türkiye'nin sosyal koruma hizmetlerinin içeriği ve kapsamı bakımından önemli eksiklikleri olduğu vurgulanmaktadır.

¹⁰³⁸ Yentürk (2012),*a.g.e.*, s. 41

BEŞİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE SOSYAL REFAH AMACINA YÖNELİK KULLANILAN KAMU HARCAMA ARAÇLARI VE YANSIMALARI

Çalışmada Türkiye’de sosyal refah amacına yönelik kullanılan kamu harcama araçları; eğitim harcamaları, sağlık harcamaları, sosyal güvenlik harcamaları ve sosyal yardım harcamaları başlıkları altında incelenecek ve yansımaları analiz edilmeye çalışılacaktır.

1. TÜRKİYE’DE EĞİTİM: EĞİTİM HARCAMALARI VE YANSIMALARI

Eğitim; bireyin ve toplumun gelişmesini sağlayan, ekonomik kalkınmayı destekleyen, kültürel değerleri koruyup geliştirerek gelecek nesillere aktarılmasını sağlayan ertelenemez ve vazgeçilemez çok önemli bir süreçtir. Bunun içindir ki, bir ülkenin eğitim sistemi, o ülkenin kendisini nasıl tanımladığının ve kendisine nasıl bir gelecek hazırladığının en önemli göstergesidir.¹⁰³⁹

Eğitim yarı kamusal¹⁰⁴⁰ bir maldır. Malların hem piyasa hem de kamusal özellik göstermesi, içinde bulunulan konjonktürün özelliğine göre geçişkenliğe sahip bir yapı sergilediğini göstermektedir. Eğitim hizmetlerinin de içinde bulunduğu yarı kamusal mal ve hizmetlerden fayda elde edenler yararlanma karşılığında belli bir bedel ödeyebilmektedirler. Ödenecek bedel malın piyasa fiyatı değil, siyasi otorite tarafından belirlenen bir değerdir. Bu değer, marjinal maliyetin altında da yer alabilmektedir.¹⁰⁴¹

¹⁰³⁹ Erkan Karaarslan, “Kamu Kesimi Eğitim Harcamalarının Analizi”, *Maliye Dergisi*, Sayı 149, Mayıs-Aralık 2005, ss. 36-73, s. 36.

¹⁰⁴⁰ Yarı kamusal mallar, hem kamusal hem de özel mal özelliği gösteren mallardır. Faydanın bir kısmı topluma (dışsallık) bir kısmı da hizmetten yararlanan kişiye ait olmaktadır. Finansman biçimi kamu ve özel (karma finansman)’dır. Bu mal ve hizmetler, parçalar halinde bölünebilir, fiyatlandırılabilir ve pazarlanabilirler. Bu mal ve hizmetlere örnek olarak eğitim ve sağlık hizmetleri gösterilebilir. Yarı kamusal mal ve hizmetler, nitelikleri itibarıyla piyasa tarafından üretilebilir. Ancak, bu malların toplum açısından taşıdığı önem, toplumsal faydası, en önemlisi de yeterince üretilmedikleri durumlarda ortaya çıkacak maliyetler, piyasanın yanında devletin de üretimde bulunmasına neden olmaktadır. Akdoğan, *a.g.e.*, s. 46-48; Karaarslan, *a.g.m.*, s. 40.

¹⁰⁴¹ Halil Nadaroğlu, *Kamu Maliyesi Teorisi*, İstanbul: Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş., 1999, s. 41.; Niyazi Özker ve Çağrı Esener, “Türkiye’de Bir Kamu Harcaması Olgusu Olarak Eğitim Harcamaları: Örnek Ülkeler İle Yakın Dönem Karşılaştırma” *Mevzuat Dergisi*, Sayı: 142, 2009, <http://www.mevzuatdergisi.com/2009/10a/02.htm>, 15.08.2012.

Yarı kamusal mal ve hizmet olan eğitim faaliyetleri sonucunda yaratılan faydalardan, bireyler yararlanmakla beraber toplumsal yarar da sağlanmaktadır. Bireyleri hizmetin yararından mahrum bırakmak mümkün olmamakla beraber, bu hizmetin etkin olarak yerine getirilmemesi halinde de toplumsal maliyetler artmaktadır.¹⁰⁴² Eğitim, insan üzerine yapılan bir yatırım olduğundan diğer yatırımlardan daha farklıdır.¹⁰⁴³ Eğitimin faydası hem kişisel, hem de dışsal şekilde yayılması sonucu toplumsaldır.¹⁰⁴⁴

Eğitim hizmetlerinin, hizmetten doğrudan yararlanan bireye yönelik özel faydaları bulunurken, hizmetin yaydığı dışsallıklar aracılığı ile de toplumun tamamına yönelik bölünemeyen faydaları da mevcuttur. Eğitim hizmetlerinden yararlanmanın kişiler üzerindeki ilk ve en önemli özel faydası kişisel gelir artışına olan katkısıdır. Bu katkı; daha fazla eğitim almış bireylerin daha az veya hiç eğitim almamış bireylere göre daha fazla gelir elde etmesi ile oluşan mali kazanç olarak da ifade edilebilir.¹⁰⁴⁵ Eğitimin topluma yönelik faydaları ise bu hizmetin sunumu veya tüketiminin neden olduğu dışsallıklar¹⁰⁴⁶ olmaktadır.

Eğitimin yaydığı faydalar sadece bireysel ekonomik birimler ile sınırlı kalmamakta, gerek kişisel gelir gerekse ulusal gelirin arttırılması yolu ile toplumun tamamına yayılan ekonomik etkiler oluşturmaktadır. Eğitim, iş gücüne iş bulma fırsatları karşısında esneklik sağlamakta, bilim ve teknolojiye araştırmayı özendirici kurumsal çerçeveyi kurmakta, vergi ile finanse edilen sosyal hizmetlere yönelik talebi azaltacak olan yasalara uyumlu davranış biçimlerini geliştirip sosyal refah hizmetleri için sorumluluk duygusunu desteklemektedir. Eğitim, daha bilgili seçmenler ve yetenekli politik liderler yetiştirerek politik istikrarı beslemekte, ortak kültürel mirasın

¹⁰⁴² Karaarslan, a.g.m., s. 37

¹⁰⁴³ Kenan Bulutoğlu, *Kamu Ekonomisine Giriş*, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1988, s. 304.

¹⁰⁴⁴ Buchanan, J. M. (1999), *The Demand and Supply of Public Goods -Library of Economics and Liberty*, IN: Indianapolis, p.35-36

¹⁰⁴⁵ Burton A. Weisbrod, "Education and Investment In Human Capital", *The Journal Of Political Economy*, Vol. 70, No.5, Part.2: Investment in Human Beings, October 1962, pp.106-123, p.108; Kişisel gelir ile bireylerin kendilerine yaptıkları yatırımlar arasındaki ilişkiyi açıklayan "Beşeri Sermaye Teorisi, daha fazla eğitim sonucunda kişisel gelirin artacağı tezini savunmuştur. Bkz. Schultz, T.W., "Investment In Human Capital", *The American Economic Review*, Volume: LI, March 1961, pp.1-17.

¹⁰⁴⁶ Dışsallık kavramı genel olarak, bir ekonomik birimin faaliyetleri sonucunda diğer ekonomik birim ve birimler üzerinde dolaylı olarak ortaya çıkardığı olumlu veya olumsuz etkileri ifade etmektedir. Dışsallık, negatif ve pozitif dışsallık olarak ikiye ayrılmaktadır. Bir ekonomik birimin üretim veya tüketim faaliyeti sonucunda başka bir ekonomik birimin fayda fonksiyonuna olumlu etkide bulunmasına pozitif, diğer birimin fayda fonksiyonuna olumsuzuz etki yapmasına negatif dışsallık denilmektedir.

kuşaktan kuşağa geçmesini sağlamakta ve bireylerin zihinsel ufuklarını genişleterek işgücünün boş zamanını daha iyi değerlendirmesine katkıda bulunmaktadır.¹⁰⁴⁷

Bunun yanında eğitimin neden olduğu dışsallıkların; siyasal karar alma mekanizmasının daha etkin işlemlerini sağlaması, vergi yükümlülerinin vergi yüklerinin zamanla düşmesi, suç işleme oranının düşmesi, sağlık hizmetlerinin maliyetini düşürücü etkisinin olması ve kültür-sanata pozitif etkisi bulunmaktadır.¹⁰⁴⁸

Hızlı değişim ve gelişim sürecinde, dünyada birçok ülke ve toplumda, bilgi ve bilgi üretimi kalkınmanın odak noktasını oluşturmaktadır. Bilim ve teknolojiye hızlı değişimler toplumları bilgi üretme ve bilgiyi kullanma konularında daha duyarlı yapmakta ve eğitimi herkes için hayat boyu devam eden bir süreç haline getirmektedir.¹⁰⁴⁹ Son yıllarda ülkemizde kalkınma ve değişim süreci ile ortaya çıkan gelişmeler, toplumumuzun sosyal, kültürel, ekonomik ve siyasal sistemlerini olduğu kadar eğitim sistemimizi de etkilemeye devam etmektedir. Öte yandan eğitime olan talebin hızla artması nedeniyle giderek artan öğrenci sayıları ve birim maliyetlerdeki artışlar sınırlı kaynakların etkili bir biçimde kullanılmasını gündeme getirmiştir. Kuşkusuz eğitimimizde bugün yaygın bir biçimde yaşanan sorunların çözülebilmesi, büyük ölçüde eğitime yeterli kaynak ayrılması ve bu kaynakların etkili bir biçimde kullanılması ile mümkündür.¹⁰⁵⁰

Türkiye Cumhuriyeti, kuruluşundan bu yana eğitimin hemen her alanında çok önemli gelişmeler sağlamış olmakla beraber, OECD ve AB ülkeleriyle karşılaştırıldığında, eğitimin çeşitli alanlarında daha büyük gelişmeler sağlamak durumunda olduğu görülmektedir. 1990'lı yıllardan itibaren, özellikle gelişmiş ülkelerdeki eğilimler, eğitim sistemlerinin hayat boyu öğrenme yaklaşımıyla yeniden düzenlenmesi ve bu alandaki gelişmelere süreklilik kazandırılması şeklindedir. Bu eğilimlerin bir sonucu olarak son beş yıllık kalkınma planlarında Türk eğitim sisteminin hayat boyu öğrenme yaklaşımıyla yeniden düzenlenmesi öngörülmüş; böylelikle yatay

¹⁰⁴⁷ Mark Blaug, *An Introduction to The Economics of Education*, Penguin Books Ltd Middlesex, England, 1972, s. 108.

¹⁰⁴⁸ Orhan Şener, "Eğitim Ekonomisinin Temel İlkeleri", *III. Türkiye Maliye Eğitimi Sempozyumu*, s. 5-22, Gebze Nisan 1987, Azar Matbaacılık, İstanbul, s. 14-15; Özgür Baykal, *1980 Sonrası Türkiye'de Kamusal Eğitim Harcamalarının Analizi (1980-2003)*, Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Anabilim Dalı, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Adana 2006, s. 19-21.

¹⁰⁴⁹ Yusuf Cerit, "Bilgi Toplumu ve Bilgi Üretiminde Yükselen Değer: Eğitim," *Milli Eğitim Dergisi*, Milli Eğitim Bakanlığı Yayınları, Sayı: 135, Ankara, 1997, s. 64.

¹⁰⁵⁰ Mesut Cemil Gülcan, *Kamu Harcamaları İçinde Eğitim ve Sağlık Harcamalarının Yeri, Ekonomik Etkileri ve Türkiye Uygulaması*, Kırıkkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İktisat Anabilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi, Kırıkkale 2008, s. 40.

ve dikey geçişlerin kolaylaştırılması, yetişkinlerin öğrenmesini özendirme, kızların okula devamını sağlama, gönüllülerin eğitime katkısını teşvik, eğitime daha fazla kaynak ayırma gibi hayat boyu öğrenmenin ilkeleriyle örtüşen önemli gelişmeler sağlanması amaçlanmıştır. 2000’li yıllara kadar kaynak yetersizliği sorunların çözümünün önündeki en önemli engel olarak görülmüş, kıt kaynaklarla daha çok insana eğitim verme çabası, kaliteyi olumsuz yönde etkilemiştir. Kalitesi tartışılır olsa da ilköğretimi hedef kitlenin tamamına ulaştırma çabalarında da gelişmiş ülkelerden geride kaldığımız görülmektedir. Eğitimin nitelik ve niceliğindeki sınırlılıklar sebebiyle, Türkiye’nin eğitime yaptığı harcamalardan özellikle ekonomik kalkınması için beklenen faydayı tam olarak sağladığı söylenemez.

Türk eğitim sisteminin gelişmeyi hızlandırma işlevini daha iyi yerine getirebilmesi için uygun şartların giderek arttığına dikkat çekmek gerekmektedir. Hızlı nüfus artışının eğitim üzerinde oluşturduğu baskı azalmaktadır, önceki yıllarla kıyaslandığında eğitime daha fazla kamu kaynağı ayrılmaktadır, bireylerin eğitim talepleri yükselmektedir, eğitime yapılan gönüllü bağışlar artmaktadır. Bu olumlu gelişmeler ışığında Türkiye, önceliklerini doğru belirleyip etkili kaynak kullanımını sağladığı taktirde, AB’ye tam üyelik sürecinde genç nüfusunu kendisine rekabet üstünlüğü sağlayacak yeterliliklere kavuşturma başarısını gösterebilecektir.

AB’nin ise eğitim konusunda yüksek standartlara ulaşma hedefleri mevcuttur. Bu bağlamda AB, Lizbon Stratejilerini oluşturmuş olup üye ülkeleri belirlenen hedeflere ulaşılması için gerekli adımları atmaya çağırmaktadır. Sözü edilen hedefler; kişi başına yapılan eğitim harcamaların yükseltilmesi, okulu erken (lise mezuniyetinden önce) terkin azaltılması, hepsi internet bağlantısına sahip eğitim kurumlarının herkesin faydalanabileceği öğrenme merkezleri haline getirilmesi, dijital okur-yazarlığın geliştirilmesi, öğrenci ve öğretmenlerin Birlik çapındaki değişim programlarından daha fazla yararlanması, kazanılmış bilgi ve becerilerin değerlendirilmesi şeklinde belirtilebilir.

Türk eğitiminin kendisinden beklenen işlevleri tam olarak yerine getirebilmesi için, eğitim fırsat ve imkânlarının herkes için erişilebilir kılınması ve kaliteli eğitim fırsat ve imkânlarının yaygınlaştırılması önemli unsurlar haline gelmektedir. Belirlenen hedeflere ulaşılabilmesi için ise, Türk eğitim sistemi ve yönetiminin geliştirilmesi amacıyla yapılacak düzenlemelerin gerçekleştirilmesi, eğitime ilişkin düzenlemelerin

toplumun tüm kesimlerinin katkısına ve katılımına açık bir yaklaşımla şekillendirilmesi, kamu kaynaklarından eğitime ayrılan kaynakların çeşitlendirilerek artırılması ve özel kesim ile gönüllü kişi, kurum ve kuruluşların eğitime yatırım yapmalarının veya destek sağlamalarının teşvik edilmesi büyük önem arz etmektedir.¹⁰⁵¹

1.1. Türkiye’de Kamu Eğitim Harcamaları

Eğitimin ekonomik yönü ilk kez Smith, Maltus ve Ricardo gibi düşünürlerce nitelikli insan gücü ile üretim arasındaki ilişkinin vurgulanmasıyla ortaya çıkmıştır. Ancak tam anlamı ile eğitimin ekonomik etkilerinin incelenmesi, beşeri sermayenin öneminin vurgulanması ve eğitim ekonomisinin gelişimi 1960’lı yılların başında oluşmuştur. Bu yıllarda yapılan çalışmalarda eğitimin kişisel gelir artışına, işgücünün verimliliğine, ekonomik kalkınma ve büyüme sürecine etkisi incelenerek, eğitimin beşeri sermayenin niteliğini arttıran en önemli faktörlerin başında geldiği vurgulanmıştır. Eğitim ekonomisindeki bu gelişmeler özellikle ekonomik kalkınma çabası içerisinde olan azgelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin eğitime olan ilgilerini daha da arttırmıştır. Fakat bu ülkelerde yaşanan hızlı nüfus artışı bir yandan eğitime olan talebi arttırırken, diğer yandan kaynakların sınırlı olması ve aynı hızda arttırılamaması hizmetin etkin şekilde sunulmasını engellemiştir.¹⁰⁵²

Devletin mal varlığından kamu yararına ve bir kamusal ihtiyaç için, belli yöntemlere göre harcama yapılması, kamu harcaması olarak tanımlanmaktadır.¹⁰⁵³ Bu tanımlamaya göre, bir eğitim harcamasının kamusal nitelik taşıması için öncelikle kamu kaynaklı olması, daha sonra ise kamu yararı amacıyla yapılmış olması gerekir. Buna göre, devletin merkezi yönetim teşkilatı ve yerel idareler ile kamusal niteliğe haiz tüm kurum ve kuruluşların eğitim hizmeti sunmak amacıyla yaptıkları giderler kamusal nitelik taşıyan eğitim harcamalarıdır.¹⁰⁵⁴

Kamu eğitim harcamaları, kamu sektörü tarafından gerçekleştirilen en önemli sosyal harcamalardandır. Birçok gelişmiş ülkenin bütçesi incelendiğinde, büyüklük olarak, eğitim harcamalarının üst sıralarda yer aldığı görülür. Bunun nedeni, eğitim

¹⁰⁵¹ DPT, 9.Kalkınma Planı 2007-2013, Eğitim: Okul Öncesi, İlk ve Orta Öğretim, *Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Ankara 2009, s. 7-8

¹⁰⁵² Baykal, *a.g.t.*, s. 1.

¹⁰⁵³ Aytaç Eker, *Kamu Maliyesi*, Birleşik Matbaacılık, İzmir, 2005, s. 54.

¹⁰⁵⁴ Önder Çalcalı, “Türkiye’de 1990 Sonrası Kamu Harcamaları İçerisinde Eğitim Harcamalarının Yeri ve Önemi (1990-2007)”, Gaziosmanpaşa Üniversitesi SBE, Yüksek Lisans Tezi, Tokat 2009, s. 78.

faaliyetinin diğer alanların temel yapısını ve iktisadi büyüme ile kalkınmanın belirleyici unsurunu oluşturmaktadır.¹⁰⁵⁵

Bu kısımda öncelikle, Türkiye’de eğitim harcamaları kaynak, finansman ve hizmet sunumu ile harcama türleri açısından ele alınmış; Türkiye’de kamu eğitim harcamaları kapsamında MEB ve YÖK + Üniversiteler bütçelerinin, kamu bütçesi ve GSYH içindeki yeri miktarlar ve oranlar bakımından incelenmiştir. Daha sonra, Türkiye’de kamu eğitim harcamalarının diğer kamu harcamaları ve OECD ülkeleri eğitim harcamalarıyla miktar, oran ve etkinlik bakımından karşılaştırılması yapılmıştır.

1.1.1. Kaynak, Finansman ve Hizmet Sunumu Açısından Türkiye’de Eğitim Harcamaları

Türkiye’de eğitim hizmetleri büyük ölçüde kamu eğitim kurumları tarafından sunulmaktadır ve finansmanı da aynı ölçüde merkezi yönetim bütçesinden karşılanmaktadır.

Bütçe türleri itibarıyla baktığımızda, esas olarak konsolide bütçe/merkezi yönetim bütçesi, bütçe dışı fonlar (3418 sayılı Eğitim, Gençlik, Spor ve Sağlık Hizmetleri vergisi gibi özel hesaplar dahil olmak üzere), döner sermayeler eğitime kaynak sağlayan bütçe türleridir. Kurumsal düzeyde ise bu bütçe türlerinden birden fazlasını kullanarak öne çıkan kamu kurumları ise Milli Eğitim Bakanlığı ve Üniversitelerdir. Bu iki kurum, sektörün kaynak yapısı içinde yer alan bütçeleri (genel bütçe, katma bütçe, fon, döner sermaye gibi¹⁰⁵⁶) kullanarak eğitim hizmetinin sunumunu kendi örgütlenme yapısı içinde yerine getirmektedirler. Örneğin; Milli Eğitim Bakanlığı genel bütçe kapsamında bir kuruluş olmasına rağmen bütçe kaynakları yanında; döner sermaye kaynaklarını, fonları ve uluslar arası proje kredilerini de yoğun bir şekilde kullanmaktadır. Yine Milli Eğitim Bakanlığı, vakıf ve dernek gibi kurumsal

¹⁰⁵⁵ Karaarslan, *a.g.m.*, s. 43

¹⁰⁵⁶ 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu bütçe sisteminde önemli düzenlemeler getirmiştir. Merkezi Yönetim Bütçesi; genel bütçeli idareler, özel bütçeli idareler ve düzenleyici ve denetleyici kurumlar bütçesinden oluşmaktadır. Söz konusu düzenlemelerle, katma bütçe kaldırılmıştır. Katma bütçeli kurumlar “özel bütçeli kurum” olarak yeniden düzenlenmiştir. Üniversite ve Y.Ö.K. bütçeleri, özel bütçe kapsamında yer almaktadır. Bütçe dışı fonlar (Savuma Sanayi Destekleme Fonu, Sosyal Dayanışma ve Yardımlaşmayı Teşvik Fonu ve Özelleştirme Fonu) ile döner sermayeli kuruluşlar da (bunlar ilk sermayesi kamu kesimince verilen genel ve özel bütçeli idarelere bağlı 1421 adet işletmedir.) merkezi yönetim içinde kabul edilmektedir. Düriye Toprak, 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu’nun 24 Ocak 1980 Kararları Işığında Değerlendirilmesi, *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Y. 2008, C.13, S. 2, ss. 313-333., s. 326-327; Mahfi Eğilmez, Türkiye’de Kamu Mali Sistemi, 24.07.2012, <http://www.mahfiegilmez.com/2012/07/turkiyede-kamu-mali-sistemi.html>, (25.05.2013)

yapıları oluşturmak suretiyle kamu kaynaklarının yetersiz kaldığı noktalarda veya harcama esnekliğine ihtiyaç duyduğu alanlarda bu şekilde yaratılan kaynaklardan da faydalanmaktadır.

Benzer şekilde üniversitelerde özel bütçe yanında, yoğun bir şekilde döner sermaye gelirlerini, fon gelirlerini, öğrenci sosyal hizmetler fonu kaynaklarını ve ayni-nakdi uluslararası proje kredilerini kullanmaktadır. Üniversiteler; bütçe, döner sermaye ve fon kaynakları dışında vakıf ve dernekler aracılığıyla da kaynak yaratmakta ve kullanmaktadır.¹⁰⁵⁷ Özel üniversiteler (vakıf üniversiteleri) açısından bakıldığında ise; belirli kriterlere dayalı olarak sınırlı ölçüde kamu desteği almalarına karşın, tam bir mali özerkliğe sahiptirler ve gelirlerinin önemli bir bölümünü öğrencilerden aldıkları öğrenim ücretlerinden elde etmektedirler.¹⁰⁵⁸

MEB ve üniversitelerin yanında, eğitime gerek kaynak gerek finansman sağlama, gerekse hizmeti sunma olmak üzere Maliye Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı, Emniyet Genel Müdürlüğü, Gençlik ve Spor Genel Müdürlüğü, Sosyal Yardımlaşmayı ve Dayanışmayı Teşvik Fonu, İl Özel İdareleri ve Belediyeler gibi kamu kurumları da bulunmaktadır.

Ülkemizde eğitim finansmanında başvurulacak kaynaklar ayrıntılı olarak şu şekilde ele alınabilir:¹⁰⁵⁹

- Genel bütçeden ayrılan paylar,
- Eğitime katkı payı (İlköğretim, 4306 sayılı Yasa gereğince),
- Öğrenci katkı payı (Yükseköğretim, 2547 sayılı Yasa gereğince),
- Çıraklık ve Mesleki-Teknik Eğitimi Geliştirme ve Yaygınlaştırma Fonu gelirlerinden ayrılan paylar (3308 sayılı Yasa gereğince),
- Eğitim, gençlik, spor hizmetleri vergisi (3418 sayılı Yasa gereğince),
- Döner sermaye işletmelerinden sağlanan gelirler,
- Dernek gelirleri (okul yaptırma, öğrenci koruma dernekleri vb),
- İl özel idareleri bütçesinden ayrılan paylar,

¹⁰⁵⁷ H. Hakan Yılmaz, *İstikrar Programlarında Mali Uyumda Kalite Sorunu: 2000 Sonrası Dönem Türkiye Deneyimi*, Tepav Yayını, Nisan 2007, s. 182-183

¹⁰⁵⁸ MEB, *Türk Eğitim Sisteminin Örgütlenmesi*, 2011, s. 68-69

¹⁰⁵⁹ Gonca Güngör ve Alper Göksu, "Türkiye'de Eğitimin Finansmanı ve Ülkelerarası Bir Karşılaştırma", *Yönetim ve Ekonomi*, Yıl: 2013, Cilt: 20, Sayı: 1, Celal Bayar Üniversitesi İ.İ.B.F. Manisa, ss. 59-72, s. 65-66.; Gökhan Tuzcu, "Eğitimde Vizyon 2023 ve Avrupa Birliği' ne Giriş Süreci", 2006, s. 163, <http://portal.ted.org.tr/yayinlar/EgitimdeVizyon2023veAvrupaBirligineGirisSureci.PDF>, 25.02.2013; Hakan Koç, "Eğitim Sisteminin Finansmanı", *Gazi Üniversitesi Endüstriyel Sanatlar Eğitim Fakültesi Dergisi*, Sayı: 20, ss. 39-50, 2007, s. 48.

- Halk (kişi ve kuruluşlar) katkıları-bağışlar,
- Dış ülke ve kuruluşlardan sağlanan krediler, burslar ve bağışlar,
- YÖK, YURT-KUR özel bütçeli kuruluşlar olup, MEB bütçesi dışında kalmaktadır.

Tablo 5.1. Kaynak, Finansman ve Hizmet Sunumu Açısından Türkiye’de Eğitim Harcamaları

Kaynak Sağlayanlar	Finansman Sağlayanlar	Hizmeti Sunanlar
I. Kamu Fonları • Merkezi yönetim • Yerel yönetimler • Diğer kamu	I. Genel Yönetim A. Merkezi Yönetim • Milli Eğitim Bak. • Üniversiteler • Döner Sermayeler • Diğer Bakanlıklar ve fonlar gibi A. Yerel Yönetimler • Belediyeler • İl Özel İdareleri C. Diğer • Sosyal Güv. Kur. gibi	I. Okul Öncesi Eğitim Kur.
		A. Kamu
		B. Özel
		II. İlköğretim Kurumları
		A. Kamu
II. Özel Fonlar • Hanehalkları • Özel kurumlar • Vakıf, fon ve demek gibi kar amacı olmayan kurumlar	II. Özel Sektör • Vakıf, Fonlar • Özel Kurumlar • Hanehalklarının kendi bütçesi (ceplerinden yapılan)	B. Özel
		III. Ortaöğretim Kur.
		A. Kamu
		B. Özel
		IV. Üniversiteler
III. Uluslararası Kaynaklar		A. Kamu
		B. Özel
		V. Yaygın Eğitim
		A. Kamu
		B. Özel
		VI. Özel Eğitim Okulları
		A. Kamu
		B. Özel

Kaynak: H. Hakan Yılmaz, *İstikrar Programlarında Mali Uyumda Kalite Sorunu: 2000 Sonrası Dönem Türkiye Deneyimi*, Tepav Yayını, Nisan 2007, s.185

Tablo 5.1’de görüleceği üzere, eğitim hizmetlerine kaynak sağlayan kuruluşlar üçe ayrılmıştır: (1) Merkezi yönetimi ve mahalli idareleri kapsayacak şekilde kamu kaynakları, (2) vakıflar ve şirketler gibi özel tüzel kişilikler ile hanehalklarını kapsayacak şekilde özel kaynaklar ve (3) uluslararası kaynaklar. Tüm bu kaynaklar tarafından gerçekleştirilen eğitim harcamaları hakkında aynı anda veri sağlayan son veri toplama çalışması, Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) tarafından 2002’de gerçekleştirilen Eğitim Harcamaları Anketi’dir.

Eğitim harcamalarının ayrıntılı hesaplanabilmesi için, Türkiye İstatistik Kurumu tarafından Devlet Planlama Teşkilatı işbirliği ile 2003 yılında ilk kez referans yılı 2002 olmak üzere “Türkiye Eğitim Harcamaları Araştırması” gerçekleştirilmiştir. Bu araştırma ile; toplam eğitim harcaması; eğitim seviyelerine göre öğrenci başına düşen eğitim harcamaları; eğitim harcamalarının GSYH içindeki oranı; hanehalkı, vakıf, dernek, hayır kurumları, özel şirket, şahıs, firmalar, kar amacı gütmeyen organizasyonların, bakanlık ve kurumların eğitime yaptıkları katkının hesaplanması; AB uyum çalışmaları kapsamında ulusal plan gereği eğitim konusunda karşılaştırılabilir veri üretilmesi amaçlanmıştır.¹⁰⁶⁰ 2002 yılında yapılan araştırmanın sonuçlarına göre ortaya çıkan veriler çalışmada yol gösterici olması açısından ele alınmıştır.

Tablo 5.2. Türkiye Eğitim Harcamalarının Hizmet Sunucularına Göre Miktarı ve Dağılımı (2002)

Hizmet Sunucuları-	Harcama Miktarı (TL.)	(%)
Toplam	20.155.207.669	100,00
Örgün Eğitim	18.682.430.396	92,69
Yaygın Eğitim	373.953.093	1,86
Hizmet içi	43.971.612	0,22
Borç Hizmetleri	105.067.038	0,52
Özel Dershaneler	623.191.660	3,09
AR-GE Harcamaları	49.182.221	0,24
Lise Mezunu Olup Üniversiteye Hazırlananlar	277.411.649	1,38

Kaynak: www.tuik.gov.tr, (21.06.2012)

Not: -Örgün eğitime açıköğretim (açıkköğretim, açıklise, AÖF) dahildir.

-Türkiye’de 2002 yılında kapsamlı bir eğitim harcaması araştırması yapılmıştır. Burada kullanılan harcama ve finansman verileri bu çalışma sonucunda hazırlanan Türkiye Eğitim Harcaması Matrisi, 2002’ye dayanmaktadır.

Hizmet sunucuları açısından bakıldığında harcamalarda en büyük pay, örgün öğretime aittir. Özel dershaneler ise %3’lük payla ikinci sırada gelmektedir.

¹⁰⁶⁰ TÜİK, Türkiye İstatistik Yıllığı 2010, s. 121

Tablo 5.3. Finansman Kaynaklarına Göre Eğitim Harcamaları (2002)

Finansman Kaynağı	TL	%	%
Merkezi hükümet	12.990.838.403	64,45	100,00
Milli Eğitim Bakanlığı	8.043.014.606	39,91	61,91
Yüksek Öğretim Kurulu	6.265.881	0,03	0,05
Diğer Bakanlık ve Kuruluşlar	1.021.062.515	5,07	7,86
Üniversiteler	3.920.495.401	19,45	30,18
Kamu	3.708.807.911	18,40	
Vakıf	211.687.490	1,05	
Yerel idareler	141.042.193	0,70	100,00
Belediyeler	13.426.825	0,07	9,52
İl özel idareleri	127.615.368	0,63	90,48
Özel kaynaklar	7.004.371.069	34,75	100,00
Özel ve tüzel kişi ve kuruluşlar	313.006.081	1,55	4,47
Hanehalkı	6.620.064.983	32,85	94,51
Eğitim kurumları	71.300.005	0,35	1,02
Uluslararası kaynaklar	18.956.004	0,09	
Toplam	20.155.207.669	100,00	

Kaynak: MEB, Türk Eğitim Sisteminin Örgütlenmesi, 2011, s.72

Not: Türkiye’de 2002 yılında kapsamlı bir eğitim harcaması araştırması yapılmıştır. Burada kullanılan harcama ve finansman verileri bu çalışma sonucunda hazırlanan Türkiye Eğitim Harcaması Matrisi, 2002’ye dayanmaktadır.

Finansman kaynağına göre eğitim harcamalarında ise, en büyük pay %64,45 oranıyla merkezi hükümete aittir. Özel kaynakların payı %34,75 iken, yerel idareler ve uluslar arası kaynakların payı ise düşük düzeyde kalmaktadır (Tablo 5.3).

1.1.2. Milli Eğitim ve YÖK+Üniversite Harcamalarının GSYH ve Konsolide/ Merkezi Yönetim Bütçesi İçerisindeki Payları

Ülkedeki mali kaynaklardan eğitime ne kadar pay ayrılacağı önemli bir karardır. Eğitim hizmetinin toplumun tüm kesimine istenilen ve etkin bir düzeyde sunulabilmesi, eğitimin niteliğinin artırılması, eğitim bütçesinin, ülke bütçesinden aldığı payla yakından ilişkilidir. Konsolide bütçeden MEB, YÖK ve üniversitelerin aldıkları paylar ne kadar artarsa, toplumun eğitim gereksinimi de o ölçüde karşılanmış olacak ve dolayısıyla bu durum ülkenin ekonomik kalkınma ve büyüme sürecine olumlu yönde katkıda bulunacaktır.

Tablo 5.4. Milli Eğitim Bakanlığının Harcamalarının GSYH ve Konsolide Bütçe İçindeki Payı

Yıllar	MEB Bütçesi		MEB Bütçesinin konsolide bütçe içindeki payı		MEB Bütçesinin GSYH içindeki payı	
	Başlangıç Ödeneği	Harcama	Başlangıç Ödeneği	Harcama	Başlangıç Ödeneği	Harcama
1980	88,2	121,1	12,1	11,2	1,3	1,7
1981	147,2	155,4	9,8	10,3	1,4	1,5
1982	187,6	178,9	10,7	11,2	1,3	1,3
1983	286,6	259,5	11,3	9,9	1,5	1,4
1984	340,1	364,8	10,5	9,6	1,2	1,2
1985	465,9	506,2	9,3	9,4	1,0	1,0
1986	618,5	717,7	8,5	8,6	0,9	1,0
1987	928,6	1.189,3	8,4	9,3	0,9	1,2
1988	1.797,3	2.043,0	8,6	9,5	1,0	1,2
1989	2.967,0	4.711,2	9,0	12,1	1,0	1,5
1990	8.506,5	9.988,2	13,2	14,6	1,6	1,9
1991	13.850,1	17.532,9	13,7	13,2	1,6	2,0
1992	30.357,2	34.523,8	14,6	15,3	2,0	2,3
1993	57.506,4	62.725,1	14,4	12,8	2,2	2,4
1994	93.067,9	89.695,1	11,3	9,9	1,8	1,7
1995	135.572,4	152.612,4	10,1	8,8	1,3	1,5
1996	257.603,1	308.668,7	7,2	7,7	1,3	1,6
1997	510.063,6	680.610,3	8,0	8,4	1,3	1,8
1998	1.243.108,0	1.435.674,5	8,4	9,2	1,8	2,0
1999	2.131.808,5	2.481.260,6	7,8	8,8	2,0	2,4
2000	3.350.300,0	3.460.791,9	7,2	7,4	2,0	2,0
2001	4.046.305,6	5.145.076,3	8,3	6,4	1,7	2,1
2002	7.460.991,0	8.043.014,6	7,6	6,9	2,1	2,3
2003	10.179.997,0	10.582.870,7	7,2	7,5	2,2	2,3
2004	12.854.642,0	13.015.949,6	8,2	9,2	2,3	2,3
2005	14.882.259,5	14.862.506,9	9,5	10,1	2,3	2,3
2006	16.568.146,0	17.677.049,0	9,5	9,9	2,2	2,3
2007	21.355.634,0	21.289.051,0	10,4	10,4	2,5	2,5
2008	22.915.565,0	24.193.693,0	10,3	10,7	2,4	2,5
2009	27.446.778,0	27.973.065,0	10,6	10,4	2,9	2,9
2010	28.237.412,0	30.413.334,0	9,8	10,3	2,6	2,8
2011	34.112.163,0	35.318.624,0	10,9	11,2	2,6	2,7

Kaynak: <http://www.bumko.gov.tr/>

Eğitim harcamalarının konsolide bütçe içerisindeki yeri Tablo 5.4'deki verilerle incelenebilir. Genel ve yerel seçimler, seçimlerde iktidara gelen parti veya partilerin ekonomik programları ve uygulamaları kamu harcamalarının gelişimi ve dağılımı ile yakından ilgilidir. Dolayısıyla, çalışmadaki rasyo analizi ülkenin siyasi ve ekonomik yapısı ile ilişkilendirilerek yapılabilir. Tablonun başlangıç yılı olarak 1980'in seçilme nedeni, bu yılın Cumhuriyet tarihindeki çok partili siyasi sistemin, 2.kez askeri darbe ile sonlandırıldığı ve yine Cumhuriyet tarihinin en büyük ekonomik programının açıklandığı ve uygulanmaya konulduğu yıl olmasıdır.

Rasyo analizine tabii tutulan yaklaşık 32 yıllık dönem içinde, 1983-1991 yılları, tek partili hükümetlerin yönetimde olduğu ve bu anlamda siyasi istikrarın sağlandığı; 1992-2002 yılları arası ise, sürekli koalisyon hükümetlerinin işbaşında olduğu için geniş anlamda siyasi istikrarın sağlanamadığı dönemler olarak tanımlanabilir.¹⁰⁶¹ 2003'ten sonra ise tek parti iktidarı ile yine siyasi istikrarın olduğu bir döneme girilmiştir.

Siyasi partilerin iktidara gelmek için gösterdikleri çaba toplumsal refahı gözetmeyi gerektirmektedir. Siyasi istikrarın sağlanması, kamu harcamalarının arz ve talep arasında doğru bir bağ kurulmasına olanak sağlamaktadır. Kurulan bu bağ ile kamu harcamaları, ülkeye zamanında ve yeterli düzeyde sunulabilmektedir. Ayrıca siyasi iktidarlarca uygulanan ekonomik politikalarda kamu harcamalarının gelişimi ve kompozisyonunda çok önemli role sahiptir. Örneğin; liberal ekonominin değerlerini benimseyen iktidarlara, sosyal devlet ilkelerini ön planda tutan hükümetlerin bütçelerinin kompozisyonu farklı olmaktadır.

Milli Eğitim harcamalarının, kamu bütçesinden aldığı pay, 1980 yılında yaklaşık yüzde 12 düzeyinde pay alırken, 1983 yılı ve sonrasında yüzde 9 düzeylerine gerilemiştir. Bu gerilemede en önemli etken 24 Ocak kararları olarak bilinen ekonomik istikrar programının devreye sokulması ve özellikle personel ücretleri üzerinde baskının arttığı bir döneme girilmesidir. 1989 ve 1990 yıllarında, milli eğitim harcamalarının konsolide bütçe içindeki payı, incelenen dönemdeki en yüksek değerlerinden birine, yüzde 12,1 ve yüzde 14,6 seviyesine ulaşmıştır. Bu yükselişin nedenlerinden biri 1989 seçimleri olarak gösterilebilir.

1990 ve 1992 yıllarında konsolide bütçe içinde milli eğitimin payı sırasıyla yüzde 14,6 ve yüzde 15,3 olarak gerçekleşmiştir. Siyasetin istikrarlı ortamında kamu harcamaları daha doğru ve yeterli düzeyde belirlenebilmekte ve sunulmaktadır. Bu anlamda kamu harcamalarındaki istikrar, vatandaşın daha iyi eğitim almasına, sağlık hizmetlerinden daha iyi yararlanmasına ve ülkenin insan gücü kaynağının kalkınma sürecinde daha efektif kullanılmasına olanak sağlamaktadır. Siyasi anlamda istikrarlı sayılabilen bu dönemde eğitim harcamalarının payı artmış ve en yüksek düzeyine ulaşmıştır.

1989 yılında Mili Eğitim harcamalarında başlayan yükseliş 1994 yılına kadar sürmüştür. 1994 yılında Milli Eğitim harcamalarının payı 9,9 olarak gerçekleşmiştir. Bu

¹⁰⁶¹ Mehmet Can Yılmaz, “Siyasi İstikrarın Kamu Harcamalarına Etkisi ve Analizi”, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Maliye Anabilim Dalı, (Yüksek Lisans Tezi), Ankara, 2003, s. 116.

düşüşe yol açan sebepler, 1994 krizi ve sonrasında uygulanan ekonomik istikrar programının etkisidir. Bilindiği gibi istikrar programlarının en belirgin özelliği maaş ve ücretlerin baskı altına alınması ve dondurulmasıdır.¹⁰⁶² Bu yıldan sonra konsolide bütçe içerisinde düşmeye devam eden milli eğitim harcamalarının konsolide bütçe içerisindeki payı sekiz yıllık zorunlu eğitimin başlangıç yılı olan 1998 deki reformun etkisine bağlanabilecek bir artışla yüzde 9,2 seviyesine ulaşmasına karşın, bu yıldan itibaren yine düşüş trendine girmiştir. Bu payın düşüş trendine girmesinde 2000 ve 2001 yıllarında yaşanan krizlerin ve IMF ile yapılan ekonomik istikrar programının etkisi vardır. 2005 yılı ve sonrasında ise Milli Eğitim harcamalarının konsolide bütçe içerisindeki payının %10-11 seviyelerinde gerçekleştiği görülmektedir.

2002 yılına kadar, çeşitli tarihlerdeki ekonomik krizlerin de etkisiyle, Türkiye’de MEB’e milli ekonomiden ayrılan pay zaman zaman düşmüş ve zaman zaman yükselmiştir. Ancak belirli bir bant aralığında seyretmiştir. Bu tarihten sonra kurulan yeni hükümetin eğitime bakış açısıyla ve kısmen de olsa sağlanan ekonomik istikrarın etkisiyle, milli ekonomiden MEB’e ayrılan pay giderek artmıştır.¹⁰⁶³

Milli eğitim harcamalarının GSYH’ya oranı ise 1980’lerde %1’lerden 1990’da %2’lere ve 1993’te %2,4’e ulaşmıştır. 1994-1998 aralığında tekrar %2 düzeyinin altına düşmüştür. 1998 yılında sekiz yıllık temel eğitime geçilmesi ve artan harcamaların etkisiyle bu oran 1998 yılından sonra %2 seviyesinin üzerinde seyretmiştir.

Orta Vadeli Mali Plan (OVMP) 2013-2015 ile Milli Eğitim Bakanlığı (MEB) bütçesinin merkezi bütçe içindeki payının ve Gayrı Safi Yurtiçi Hasıla’ya (GSYH) oranının artması planlanmaktadır. MEB bütçesinin GSYH içindeki payının 2012’deki %2,7’lik düzeyinden 2013’te %3’e ve 2014’te %3,1’e yükseltilmesi öngörülmektedir. MEB bütçesinin merkezi bütçe içindeki payının üç sene için yaklaşık iki yüzde puan yükselerek 2015’te %14,2’ye ulaşması hedeflenmektedir.

OVMP ile öngörülen artışlar olumlu olsa da, öğrenci sayısında yaşanan kayda değer değişim nedeniyle yeterli değildir. Şöyle ki, 6287 sayılı İlköğretim ve Eğitim Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun sonucunda 2012-2013 öğretim yılında öğrenci sayısı önemli bir artış göstermiştir. 66-68 ay yaş grubundaki 300 bini aşkın öğrenci ilköğretime giriş yaparken ortaöğretimin zorunlu olması ile eski sistemde ortaöğretime devam etmeyeceği öngörülen 180 bin dolayında ek öğrenci

¹⁰⁶² Ahmet Fazıl Özsoylu, *Türkiye’de Kamu Sektörü*, Nobel Kitap Evi, Adana.2006, s. 19.

¹⁰⁶³ Çalcalı, a.g.t.,s. 102

ortaöğretime geçiş yapmıştır. 2011-2012 öğretim yılında 1 ve 9. sınıflarda 2,5 milyonu aşkın öğrencinin bulunduğu dikkate alındığında 1 ve 9. sınıflarda devlet okullarında öğrenci nüfusunda 2012-2013 öğretim yılında %20'ye yakın bir artış beklenmektedir. Ayrıca, 2012-2013 öğretim yılında 6287 sayılı İlköğretim ve Eğitim Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile zorunlu eğitimin 12 seneye çıkarılmasıyla birlikte, ortaöğretimde okulu terk eden öğrencilerin sistem içinde tutulmasına dönük çaba harcanacağı öngörülebilir. Bu kapsamda, kaynakların okulların yaklaşık olarak ek 400 bin çocuğa ev sahipliği edeceği düşünülerek planlanması önem arz etmektedir.¹⁰⁶⁴

MEB'in hedefi 2013-2014 eğitim-öğretim yılında, 48-60 ay yaş grubu için okulöncesi eğitimde %100 okullulaşmanın sağlanmasıdır. Bu, kamu eğitim hizmetlerinin eriştiği öğrenci nüfusunu daha da artıracak bir durum olmaktadır. Dolayısıyla MEB, 2013-2014 öğretim yılında 2011-2012 öğretim yılıyla karşılaştırıldığında ek olarak yaklaşık 3 milyon öğrenciye hizmet vermeyi planlamaktadır. Bunların yanında, 6287 sayılı İlköğretim ve Eğitim Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un eğitimin kalitesinde gerilemeye neden olmadan uygulanabilmesi için derslik sayısında kayda değer bir artış gereklidir.¹⁰⁶⁵

Öğrenci nüfusundaki mevcut ve öngörülen genişleme dikkate alınırsa, OVMP 2013-2015 ile MEB bütçesinde öngörülen artış en iyimser tahminle ancak öğrenci başına yapılan yatırım dışı reel harcamaları sabit tutmaya yeterli olabilir. İlk ve ortaokullarda, sınıf mevcutları ortalama 31 öğrenci olarak varsayıldığında toplam 31.415, liselerde ise sınıf mevcutları ortalama 34 öğrenci olarak temel alındığında toplam 69.413 ek dersliğe gereksinim olduğu tahmin edilmektedir. MEB İnşaat ve Emlak Grup Başkanlığı'na göre, ilk ve ortaokullarda bir dersliğin maliyeti yaklaşık olarak 175 bin, liselerde ise 200 bin TL'dir. Bu hesaplama sadece derslik yapımı için MEB bütçesinin 18,6 milyar TL'ye gereksinimi olduğunu ortaya koymaktadır. Ayrıca, eğitimin kalitesinden fedakarlık yapılmaması için ortaöğretimde 110 bin 800 öğretmene gereksinim olduğu öngörülmektedir. TEPAV sadece 2012-2013 öğretim yılı için ek

¹⁰⁶⁴ Eğitim Reformu Girişimi, "Milli Eğitim Bakanlığı Bütçesinde Öngörülen Artış, Eğitim Sisteminin Geçirdiği Dönüşüme ve Kaliteli Eğitimin Gereklerine Ne Ölçüde Yanıt Veriyor?", *ERG Politika Notu*, 06.11.2012..

¹⁰⁶⁵ Eğitim Reformu Girişimi, "Milli Eğitim Bakanlığı Bütçesinde..", *a.g.r.*

öğretmen maliyetini 2,1 milyar TL olarak tahmin etmiştir.¹⁰⁶⁶ Bu gereksinimlere ek olarak, okulöncesinde hem erişimin hem de kalitenin önceliklendirilmesi ve okulöncesi eğitim için ayrılan kamu kaynaklarının hızla artırılması da önem arz etmektedir.¹⁰⁶⁷

Tablo 5.5. YÖK ve Üniversiteler Bütçesi Eğitim Harcamalarının GSYH ve Konsolide Bütçe İçindeki Payı

Yıllar	YÖK+Üniversiteler Bütçesi		YÖK+Üniversiteler Bütçesinin konsolide/merkezi yönetim bütçesi içindeki payı		YÖK+Üniversiteler Bütçesinin GSYH içindeki payı	
	Başlangıç Ödeneği	Harcama	Başlangıç Ödeneği	Harcama	Başlangıç Ödeneği	Harcama
1980	29	32	4,0	3,0	0,4	0,5
1981	47	38	3,1	2,5	0,4	0,4
1982	55	48	3,1	3,0	0,4	0,3
1983	96	82	3,8	3,1	0,5	0,4
1984	118	112	3,7	3,0	0,4	0,4
1985	150	168	3,0	3,1	0,3	0,4
1986	221	243	3,0	2,9	0,3	0,4
1987	322	384	2,9	3,0	0,3	0,4
1988	615	607	2,9	2,8	0,4	0,3
1989	1.051	1.308	3,2	3,4	0,3	0,4
1990	2.505	2.855	3,9	4,2	0,5	0,5
1991	4.291	5.340	4,2	4,0	0,5	0,6
1992	8.997	9.858	4,3	4,3	0,6	0,7
1993	15.118	18.437	3,7	3,8	0,6	0,7
1994	28.772	31.001	3,4	3,4	0,6	0,6
1995	44.549	58.189	3,3	3,4	0,4	0,6
1996	90.316	127.065	2,5	3,2	0,5	0,6
1997	192.565	280.295	3,0	3,5	0,5	0,7
1998	392.426	497.801	2,7	3,2	0,6	0,7
1999	666.575	830.848	2,4	3,0	0,6	0,8
2000	1.043.268	1.256.307	2,2	2,7	0,6	0,8
2001	1.357.195	1.875.366	2,8	2,3	0,6	0,8
2002	2.495.968	3.108.077	2,5	2,7	0,7	0,9
2003	3.346.669	3.888.366	2,3	2,8	0,7	0,9
2004	3.689.757	4.414.669	2,4	3,1	0,7	0,8
2005	5.183.923	4.989.366	3,3	3,4	0,8	0,8
2006	5.846.822	5.528.213	3,4	3,1	0,8	0,7
2007	6.586.692	6.509.816	3,2	3,2	0,8	0,8
2008	7.318.286	7.369.320	3,3	3,3	0,8	0,8
2009	8.772.720	8.988.856	3,4	3,4	0,9	0,9
2010	9.355.457	10.389.319	3,3	3,5	0,9	0,9
2011	11.503.928	13.147.184	3,7	4,2	0,9	1,0

Kaynak: Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü, Kamu Hesapları Yıllığı 2005;
<http://www.bumko.gov.tr/>

¹⁰⁶⁶ Bkz. http://www.tepav.org.tr/upload/files/1332855167-4.Yeni_Milli_Egitim_Kanun_Tasarisi_Butcesi_Nicelik_mi_Nitelik_mi.pdf,

¹⁰⁶⁷ Eğitim Reformu Girişimi, “*Milli Eğitim Bakanlığı Bütçesinde..*”, a.g.r.

Tablo 5.5’de görüldüğü gibi YÖK+Üniversiteler bütçesinin konsolide bütçe içindeki payı 1980-1990 yılları arasında %3 oranında seyretmiştir. 1992 yılında 22 devlet üniversitesinin kurulmasıyla bu oran %4,3 seviyesine yükselmiştir. 2000-2003 yılları arasında krizinde etkisiyle %2’lere düşen YÖK+Üniversiteler bütçesinin konsolide bütçe içindeki payı, 2004 yılından sonra tekrar %3 düzeyine ulaşmış ve daha sonraki yıllarda %3-3,5 seviyelerinde seyretmiştir. 2011 yılında ise bu oran %4,2 olarak gerçekleşmiştir. Bu yükselişte yeni kurulan üniversitelerin payı bulunmaktadır. Türkiye’de 2006 yılında 15 tane, 2007 yılında 25 tane, 2008-2011 yılları arasında ise 10 tane olmak üzere; 2006-2011 yılları arasında toplam 50 yeni devlet üniversitesi kurulmuştur. Bu yeni kurulan üniversitelerin giderek büyüyeceği ve buna bağlı olarak finansman ihtiyaçlarının giderek artacağı bir gerçektir.¹⁰⁶⁸

YÖK+Üniversiteler bütçesinin GSYH içindeki payı ise çok düşük düzeylerde kalmıştır. 1980 yılından bu yana bu oran binde 5 ile binde 9 seviyesinde seyretmiştir. 2011 yılında ise bu oran %1 olarak gerçekleşmiştir.

¹⁰⁶⁸ Türkiye’de 2012 itibarıyla 168 üniversite vardır. Bunlardan 103’ü devlet üniversitesi, 65’i vakıf üniversitesidir. Ayrıca, 7 tane vakıf meslek yüksekokulu ve 13 tane diğer yükseköğretim kurumu mevcuttur. <http://www.yok.gov.tr/content/view/527/>, (25.09.2012)

Tablo 5.6. Toplam Eğitim Bütçesi Harcamalarının Konsolide/ Merkezi Yönetim Bütçesi İçindeki Payı

Yıllar	Konsolide/Merkezi Yönetim Bütçesi (1)	MEB Bütçesi Harcama (2)	YÖK+ Üniversite Bütçeleri Harcama Toplamı (3)	Toplam Kamu Eğitim Bütçesi(2+3)	Toplam Kamu Eğitim Bütçesinin Konsolide Bütçe/Merkezi Yönetim Bütçesine Oranı (2+3/1)
1980	1.148	121,1	32	153,1	13,3
1981	1.633	155,4	38	193,4	11,8
1982	1.765	178,9	48	226,9	12,9
1983	2.915	259,5	82	341,5	11,7
1984	4.078	364,8	112	476,8	11,7
1985	5.987	506,2	168	674,2	11,3
1986	8.311	717,7	243	960,7	11,6
1987	12.779	1.189,3	384	1.573,3	12,3
1988	21.446	2.043,0	607	2.650,0	12,4
1989	38.871	4.711,2	1.308	6.019,2	15,5
1990	68.355	9.988,2	2.855	12.843,2	18,8
1991	132.401	17.532,9	5.340	22.872,9	17,3
1992	225.398	34.523,8	9.858	44.381,8	19,7
1993	490.438	62.725,1	18.437	81.162,1	16,5
1994	902.454	89.695,1	31.001	120.696,1	13,4
1995	1.724.194	152.612,4	58.189	210.801,4	12,2
1996	3.961.308	308.668,7	127.065	435.733,7	11
1997	8.050.252	680.610,3	280.295	960.905,3	11,9
1998	15.614.441	1.435.674,5	497.801	1.933.475,5	12,4
1999	28.084.685	2.481.260,6	830.848	3.312.108,6	11
2000	46.705.029	3.460.791,9	1.256.307	4.717.098,9	10,1
2001	80.579.065	5.145.076,3	1.875.366	7.020.442,3	8,7
2002	115.682.350	8.043.014,6	3.108.077	11.151.091,6	9,6
2003	140.454.842	10.582.870,7	3.888.366	14.471.236,7	10,3
2004	141.020.859	13.015.949,6	4.414.669	17.430.618,6	12,4
2005	146.097.674	14.862.506,9	4.989.366	19.851.872,9	13,6
2006	178.126.033	17.677.049,0	5.528.213	23.205.262,0	13
2007	204.067.683	21.289.051,0	6.509.816	27.798.867,0	13,6
2008	227.030.562	24.193.693,0	7.369.320	31.563.013,0	13,9
2009	268.219.185	27.973.065,0	8.988.856	36.961.921,0	13,8
2010	294.358.724	30.413.334,0	10.389.319	40.802.653,0	13,9
2011	313.301.823	35.318.624,0	13.147.184	48.465.808,0	15,5

Kaynak: Tablo 5.11 ve 5.12'ye dayanılarak oluşturulmuştur.

Toplam eğitim bütçesi harcamalarının konsolide bütçe/merkezi yönetim bütçesi¹⁰⁶⁹ içerisindeki yeri Tablo 5.6'da görülmektedir. Toplam eğitim harcamalarının

¹⁰⁶⁹ Kamu bütçesinin, Konsolide Bütçe/Merkezi Yönetim bütçesi olarak adlandırılmasının sebebi; 2004 yılında 5018 sayılı kanun ile Türk Bütçe Sisteminde önemli yeniliklere gidilmesidir. Bu tarihten önce kullanılan konsolide bütçe kavramı ile, bu tarihten sonra kullanılan merkezi yönetim bütçesi kavramlarının beraber vurgulanmak ve birlikte kullanılmak istenmesidir.

kamu bütçesinden aldığı pay, 1980 yılında yaklaşık yüzde 13 iken; bu oran 1989 yılına kadar düşüş göstermiştir. Bu gerilemede en önemli etken 24 Ocak kararları olarak bilinen ekonomik istikrar programının devreye sokulması olarak görülebilir. Analize tabi tutulan dönem boyunca en yüksek oranlar, 1990-1993 yılları aralığında gerçekleşmiştir. 1989 seçimlerinin yanı sıra yeni kurulan üniversitelerin de etkisiyle, 1990'da yaklaşık %19 olarak gerçekleşen toplam eğitim bütçesinin kamu bütçesi içindeki oranı; 1991 ve 1992'de sırasıyla %17,3 ve %19,7 olarak gerçekleşmiştir. Siyasi anlamda istikrarlı sayılabilen bu dönemde eğitim harcamalarının payı artmış ve en yüksek düzeyine ulaşmıştır.

Türkiye'de 1994, 2000 ve 2001 yıllarında yaşanan krizler ve sonrasında uygulanan ekonomik istikrar programlarının etkisi ile 2005 yılına kadar toplam eğitim harcamalarının konsolide bütçe içerisindeki oranı düşüş göstermiş ve tekrar eski düzeyini yakalayamamıştır. 2005 yılı toplam eğitim bütçesi başlangıç ödeneğinin konsolide bütçe içerisindeki oranı %12,9 iken; toplam eğitim bütçesi harcamalarının konsolide bütçe içerisindeki oranı %13,6 olarak gerçekleşmiştir. Daha sonraki yıllarda bu oran artmaya devam etmiş ve 2011 yılında toplam harcamalarının konsolide bütçe içerisindeki oranı %15,5 olarak gerçekleşmiştir.

Türkiye'de 2002 yılından beri devam eden tek parti hükümeti ile oluşan siyasi istikrar ortamı ve hayata geçirilen icraatlarla eğitim bütçesinin payı artış göstermektedir. 2002 yılında 7,5 milyar TL olan MEB bütçesi, 2011 yılında 34 milyar TL'ye çıkmıştır. 2003-2011 yılları arasında 160.000 derslik inşa edilmiştir. 2002 yılından sonra okullara 750 bin bilgisayar tahsis edilmiştir. 2003-2004 eğitim-öğretim yılından itibaren ücretsiz ders kitapları verilmeye başlamıştır. İlk ve orta öğretimde 747 yurt, 920 adet spor salonu ve 6146 adet okul kütüphanesi hizmete açılmıştır. 2002 de 76 üniversite mevcut iken, bu sayı 2011'de 165'e yükselmiştir. 2002 de 2,5 milyar TL olan devlet üniversiteleri bütçeleri, 2011 de 11,5 milyar TL'ye çıkarılmıştır. Bütün bu gelişmeler 2002 yılı ve sonrasında eğitim bütçesinin artışına katkıda bulunan gelişmeler olmuştur. Bunların yanında, 2003 yılında 12 TL olan ortaöğretim bursu, 2011 yılında 100 TL ye çıkarılmıştır. Geliri yeterli olmayan ailelerin ilk ve orta öğretimdeki çocuklarının adına annelerinin hesabına para yatırılmaktadır. Bu kapsamda, ilköğretime devam eden erkek öğrenciler için aylık 30 TL, kız öğrenciler için aylık 35 TL, ortaöğretime devam eden erkek öğrenciler için aylık 45 TL, kız öğrenciler için aylık 55 TL ödenmektedir. İlk ve

orta öğretimdeki 9,5 milyon öğrenciye, bu güne kadar toplam bir milyar 700 milyon TL eğitim yardımı yapılmıştır. Özürlüler Yasası ile birlikte zrllere ücretsiz okullarına taşınma imkanı sağlanmıştır. 2004 yılından bu yana eğitim gören 97 bin zrl ğrenci okullarına taşınmış ve eğitim gören zrl sayısı 10 kat artmıştır. 2002 yılında 494 milyon TL olan Yurt-Kur bütçesi, 2011 yılında yaklaşık 3,5 milyar TL'ye çıkarılmıştır. 2002 yılında 45 TL olan yüksek öğrenim kredisi, 240 TL'ye yükseltilmiştir. Ana-kız okuldayız ve haydi kızlar okula kampanyaları düzenlenmiştir.¹⁰⁷⁰ Bütün bu düzenlemeler, eğitimin gelişimi ve yayılması açısından olumlu gelişmeler olarak karşımıza çıkmaktadır.

Kamu eğitim harcamaları genellikle, milli hasılanın ve bütçenin büyümesine paralel olarak, her yıl bir önceki yıla göre daha büyük olmaktadır. Türkiye gibi yıllarca yüksek enflasyonun hüküm sürdüğü ülkelerde ise bu rakam artışları, enflasyonun da etkisiyle oldukça yüksek olmuştur. Buna göre, harcamalara ait sayısal verilerin bazen yeterli olmadığını, bu sayıların birbirlerine oranlanması suretiyle elde edilecek oranların daha sağlıklı sonuçlar içerdiğini söylemek mümkündür.¹⁰⁷¹

2002 yılından itibaren açıklanan enflasyon rakamlarının, önceki yıllara göre giderek düştüğü dikkate alındıđında¹⁰⁷², son yıllarda GSYH reel anlamda ciddi büyüme kaydetmiştir.¹⁰⁷³ 2001 yılında GSYH 240 milyar TL iken, 2011 yılında 1 trilyon 298 milyar TL'ye yükselmiştir. Merkezi Yönetim–Konsolide Bt, 2001 yılında 80 milyar TL iken, 2011 yılında 313 milyar TL'ye yükselmiştir. Benzer şekilde, kamunun eğitime ayırdığı toplam bt, 2001 yılında yaklaşık 5,5 milyar TL iken, 2011 yılında bu rakam 45,5 milyar TL'ye yükselmiştir. Bu rakamlardaki artışlar aynı zamanda milli ekonominin büyümesine bağlı olan artışlardır.

¹⁰⁷⁰ <http://www.akparti.org.tr/icraat.pdf>, (20.11.2012)

¹⁰⁷¹ Çalcalı, *a.g.t.*, 2009: 96

¹⁰⁷² Türkiye, son dokuz yılda enflasyon oranlarında belirgin bir azalmanın yanı sıra, enflasyonla mücadelede büyük mesafe göstermiştir. Uygulanan sıkı para ve maliye politikalarının bir sonucu olarak 2004 yılında enflasyon tek haneli rakamlara inmiştir. Tüketicici Fiyat Endeksi (TÜFE) ile hesaplanan Türkiye'nin enflasyon oranı, 1993-2002 dönemindeki ortalama %70,4'den, 2010 yılında son 41 yılın en düşük değeri olan %6,4'e düşmüştür. Ancak TÜFE oranı 2011 yılında %10,45 olarak gerçekleşmiştir. <http://www.hazine.org.tr/tr/index.php/ekonomi/enflasyon>, (20.10.2012)

¹⁰⁷³ 2011 yılında Türkiye 772,298 milyar dolar GSYH'sı ile 30 OECD lkesi arasında 16. büyük ekonomi haline gelmiştir. 2010 yılı gayri safi yurtiçi hasıla değeri cari fiyatlarla %17,8'lik artışla 1.294.893 milyon TL, sabit fiyatlarla %8,5'luk artışla 114.874 milyon TL olmuştur. Türkiye 2011 yılında %8,5'luk büyüme ile Dünyada Çin'den sonra ikinci ülke olmuştur. 2011 yılında kişi başına gayri safi yurtiçi hasıla değeri cari fiyatlarla 17.510 TL, ABD doları cinsinden 10.444 dolar olarak hesaplanmıştır. <http://www.hazine.org.tr/tr/index.php/ekonomi/ueretim-ve-bueyueme>, (20.10.2012)

Tablo 5.7. Toplam Eğitim Bütçesi Harcamalarının GSYH İçindeki Payı

Yıllar	(1) GSYH (Cari fiyatlarla, Bin TL)	(1a) 1998 Fiyatlarıyla GSYH (%)	(2) MEB Bütçesi Harcama (Bin TL)	(3) YÖK+Üniversite Bütçeleri Harcama Toplamı (Bin TL)	(4) (2+3) Toplam Kamu Eğitim Bütçesi (Bin TL)	(4/1) Toplam Kamu Eğitim Bütçesinin GSYH'ya Oranı
1980	7.031,2	-2,4	121,1	32	153,1	2,2
1981	10.620,9	4,9	155,4	38	193,4	1,8
1982	14.104,1	3,6	178,9	48	226,9	1,6
1983	18.692,8	5,0	259,5	82	341,5	1,8
1984	29.569,6	6,7	364,8	112	476,8	1,6
1985	47.176,9	4,2	506,2	168	674,2	1,4
1986	68.663,2	7,0	717,7	243	960,7	1,4
1987	100.444,6	9,5	1.189,3	384	1.573,3	1,6
1988	173.709,5	2,1	2.043,0	607	2.650,0	1,5
1989	305.579,3	0,3	4.711,2	1.308	6.019,2	2
1990	528.369,4	9,3	9.988,2	2.855	12.843,2	2,4
1991	847.031,9	0,9	17.532,9	5.340	22.872,9	2,7
1992	1.469.755,1	6,0	34.523,8	9.858	44.381,8	3
1993	2.664.115,9	8,0	62.725,1	18.437	81.162,1	3
1994	5.200.118,5	-5,5	89.695,1	31.001	120.696,1	2,3
1995	10.434.646,6	7,2	152.612,4	58.189	210.801,4	2
1996	19.857.342,6	7,0	308.668,7	127.065	435.733,7	2,2
1997	38.762.506,0	7,5	680.610,3	280.295	960.905,3	2,5
1998	70.203.147,2	3,1	1.435.674,5	497.801	1.933.475,5	2,8
1999	104.595.915,5	-3,4	2.481.260,6	830.848	3.312.108,6	3,2
2000	166.658.021,5	6,8	3.460.791,9	1.256.307	4.717.098,9	2,8
2001	240.224.083,1	-5,7	5.145.076,3	1.875.366	7.020.442,3	2,9
2002	350.476.089,5	6,2	8.043.014,6	3.108.077	11.151.091,6	3,2
2003	454.780.659,4	5,3	10.582.870,7	3.888.366	14.471.236,7	3,2
2004	559.033.025,9	9,4	13.015.949,6	4.414.669	17.430.618,6	3,1
2005	648.931.711,8	8,4	14.862.506,9	4.989.366	19.851.872,9	3
2006	758.390.785,2	6,9	17.677.049,0	5.528.213	23.205.262,0	3
2007	843.178.421,4	4,7	21.289.051,0	6.509.816	27.798.867,0	3,3
2008	950.534.250,7	0,7	24.193.693,0	7.369.320	31.563.013,0	3,3
2009	952.558.578,8	-4,8	27.973.065,0	8.988.856	36.961.921,0	3,9
2010	1.098.799.348,0	9,2	30.413.334,0	10.389.319	40.802.653,0	3,7
2011	1.298.062.004,0	8,5	35.318.624,0	13.147.184	48.465.808,0	3,7

Kaynak: Tablo 5.11 ve 5.12'ye dayanılarak oluşturulmuştur.

Harcama kalemlerinin GSYH'ya oranlanması, toplumun ilgili dönemde yarattığı katma değerden ne kadar pay aldığını göstermektedir. Tablo 5.7'de görüldüğü gibi, incelenen dönem içerisinde MEB, YÖK ve Üniversitelerin toplam eğitim harcamalarının GSYH'ya oranı ortalama yüzde 2,64 olarak gerçekleşmiştir. Bu oranın en düşük olduğu yıllar yüzde 1,4 oranları ile 1985 ve 1986 yılları; en yüksek düzeyine ulaştığı yıl ise yüzde 3,9 oranıyla 2009 yılıdır.

Tablo 5.7'deki (1a)'nın incelenmesinde 1998 Fiyatlarıyla GSYH'daki yüzde değişimler görülmektedir. Görüleceği gibi, GSYH'daki daralmaların eğitim harcamalarına yansıdığı gözlemlenmektedir. Daralma dönemlerinde eğitim harcamalarının payının azalması, ilk kısılan harcama kalemlerinden birinin eğitim olduğunu göstermektedir.

Siyasi istikrar ile eğitim harcamaları arasında pozitif bir ilişki vardır. Ayrıca, seçimlerin kamu harcamalarını artırıcı yönde etki yaptığını söylemek yanlış olmayacaktır. Nitekim seçimlerin yapıldığı yıllar olan 1983, 1987, 1991, 1995, 1999, 2002, 2007 ve 2011 yıllarının genelinde, daha önceki yıllara göre eğitim harcamalarının GSYH'dan aldığı paylarda artışlar olduğu göze çarpmaktadır.

Ekonomik istikrar programlarının uygulandığı 1994,2000 ve 2001 yıllarından sonra kamu harcamalarındaki azaltma yönlü politikalardan eğitim harcamaları da nasibini almıştır. Örneğin 1993 yılında eğitim harcamaları / GSYH oranı %3 iken; bu oran 1994'te %2,3'e, devam eden ilk iki yılda bu oran sırasıyla %2 ve %2,2 düzeylerine gerilemiştir. Benzer şekilde 1999'da %3,2 olan eğitim harcamalarının GSYH'ya oranı, ekonomik istikrar programının uygulamaya konulduğu 2000 yılında %2,8 ve 2001 yılında %2,9 düzeyinde gerçekleşmiştir.

Özellikle 1990'lı yıllardan sonra kamu sektörünün büyüklüğünde ciddi artışlar olmuştur. Oysa Türkiye ekonomisinde milat kabul edilen 24 Ocak 1980 yılı ekonomik istikrar programında alınan kararda; kamu sektörünün ekonomideki ağırlığının azaltılması ve piyasa ekonomisine geçiş hedeflenmiştir. Ancak tabloda görüleceği üzere, 1981 yılında eğitim harcamalarının GSYH'ya oranının %1,8'den 2011 yılına gelindiğinde %3,7'ye ulaşması kamu sektörünün küçülmediği aksine büyüdüğünün bir göstergesi olmaktadır.

Daha önce de belirtildiği gibi, bütçeden ve GSYH'dan eğitime ayrılan pay son yıllarda artmıştır. Türkiye gibi gelişmeye müsait bir ülkede, bu oranların son yıllarda artmasına rağmen, eğitim gibi çok önem arz eden bir alan için yeterli olduğunu söylemek güçtür. Çünkü Türkiye çok yüksek miktarda genç nüfusa sahip ve uzun yıllar bu potansiyelini korumaya müsait bir ülkedir. Son yıllardaki artışlar, eğitim adına olumlu gelişmelerdir ve bu ivme artarak devam etmelidir.

1.2. Türkiye’de Kamu Eğitim Harcamalarının Diğer Kamu Harcamaları ve OECD Ülkeleri Eğitim Harcamalarıyla Karşılaştırılması

1.2.1. Türkiye’de Kamu Eğitim Harcamalarının Diğer Kamu Harcamalarıyla Karşılaştırılması

Türkiye’de kamunun eğitim hizmeti sunmak için yaptığı harcamaları, diğer harcamalarıyla karşılaştırmak, kamunun eğitime bakışını ve verdiği önemi anlamaya yardımcı olacaktır. Aşağıdaki tabloda, Türkiye’de kamunun yapmış olduğu harcamaların fonksiyonel sınıflandırmaya göre dağılımı ve bunların yıllar içinde toplam kamu harcamalarına oranlarının değişimi verilmiştir.

Analitik bütçe sınıflandırmasına 2004 yılı başından itibaren geçilmesi nedeniyle, GFS standartları ile uyumlu fonksiyonel sınıflandırmaya göre konsolide bütçe giderlerine ilişkin veriler 2004 yılından itibaren üretilebilmektedir. Eski sınıflandırma bazında ise, idari fonksiyonel ayrıma göre bütçe giderlerinin dağılımı 2006 yılına kadar incelenebilmektedir.

Tablo 5.8. İdari-Fonksiyonel Sınıflandırmaya Göre Kamu Harcamaları ve Toplam Kamu Harcamalarına Oranları (%), (1997-2006)

HİZMETLER	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Genel Hizm.	30,6	22,2	25,1	21,3	18,7	23,3	21,6	15,7	15,2	22,2
Savunma	10,9	10,4	10,1	9,5	7,9	8,1	7,7	8,2	8,7	8,0
Adalet-Emn.	3,9	3,6	3,4	3,0	2,8	3,1	3,2	3,7	4,1	4,0
Tarım Orman	3,0	2,4	2,6	2,6	2,2	2,1	2,2	2,5	5,1	3,8
Su İşleri	3,2	2,4	2,3	2,3	1,9	2,0	2,1	2,1	2,5	2,1
Karayolları	2,4	2,0	1,8	1,8	2,4	2,4	2,0	2,4	3,0	3,1
Bayındırlık	1,0	0,8	0,6	1,9	1,1	0,8	0,6	0,7	0,6	0,5
Ulaştırma	0,3	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,3
Madencilik	0,3	0,1	0,1	0,3	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,3
Eğitim	11,9	12,4	11,8	10,1	8,7	9,6	10,3	12,4	13,6	13,0
Sağlık	3,2	3,0	2,9	2,4	2,3	2,6	2,6	3,2	4,7	4,8
Kült. Turzim	0,5	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,5	0,4
Sosyal Hizm.	0,6	0,5	0,5	0,4	0,4	0,5	5,2	8,4	10,5	8,3
Borç Faizleri	29,3	39,6	38,2	43,8	51,0	44,8	41,7	40,1	31,3	25,8
TOPLAM	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Kaynak: Maliye Bakanlığı, 2008 Yılı Bütçe Gerekçesi, Ekim 2007, Ankara, s.32.

Eski sınıflandırma bazında, idari-fonksiyonel ayrıma göre bütçe giderlerinin dağılımı incelendiğinde, en büyük payın sırasıyla borç faizleri, genel hizmetler, eğitim hizmetleri, savunma hizmetleri ve sosyal hizmetlere ait olduğu görülmektedir. Özellikle sosyal hizmetlerin payı 2003 yılından sonra artış göstermiştir. 2002 yılında % 0,5 olan

sosyal hizmetlerin toplam kamu harcamaları içerisindeki payı, 2003 yılında on kat artarak %5,2'ye ve 2005 yılında %10,5'e yükselmiştir (Tablo 5.8).

Tablo 5.8 incelendiğinde, yıllar itibariyle toplam kamu harcamaları içerisinde genel hizmetler için yapılan harcama ve borç faizlerinin en yüksek oranlara sahip olduğu görülmektedir. Fakat özellikle borç faizlerinin oranı gittikçe düşmektedir. Örneğin, borç faizlerine toplam kamu harcamasından 2002 yılında %44,8 pay ayrılırken, bu oran 2006 yılında 25,8'e düşmüştür. Bu azalma dikkate değer bir azalmadır.

Sağlık harcamalarının toplam kamu harcamaları içerisindeki payı ise, 1997 yılından 2002 yılına kadar azalma göstermiş ve özellikle 2003 yılından sonra Sağlıkta Dönüşüm Programı ile birlikte artış eğiliminde olmuştur.

Çalışmanın konusunu oluşturan eğitim harcamaları incelendiğinde, 2000 yılında eğitim hizmeti için yapılan harcamaların toplam kamu harcamalarına oranının %10,1 iken, 2001 kriz yılında %8,7'ye düştüğü görülmektedir. Bu durum, krizle birlikte ilk kesinti yapılacak alanın eğitim olduğunu göstermektedir. Kriz yılından sonra, eğitim harcamalarının, toplam kamu harcamalarına oranı artış içinde olmuş ve 2006 yılında bu oran %13 olarak gerçekleşmiştir. Ancak Türkiye'nin eğitim çağındaki nüfusu dikkate alındığında, bu oranların yetersiz kaldığı söylenebilir.

Tablo 5.9. Fonksiyonel Sınıflandırmaya Göre Bütçe Giderlerinin ve Faiz Giderlerinin Bütçe İçindeki Payları (%)

Hizmetler	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013 Bütçe
Genel kamu hizmetleri	39,5	37,2	36,2	32,9	30,4	29,2	29,1	30,0
Savunma hizmetleri	6,5	5,8	5,7	5,4	5,1	5,1	5,1	5,1
Kamu düzeni ve güvenlik hizmetleri	5,9	6,1	6,2	6,1	6,4	7,2	7,3	7,1
Ekonomik işler ve hizmetler	11,9	11,6	12,8	12,3	14	14	13,9	12,7
Çevre koruma hizmetleri	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,1	0,1
İskan ve toplum refahı hizmetleri	2,2	2,3	1,7	1,4	2,2	1,5	1,5	1,5
Sağlık hizmetleri	5,2	5,5	5,7	5,8	5,5	5,9	4,3	4,5
Dinlenme kültür ve din hizmetleri	1,6	1,6	1,7	1,7	1,8	2,1	2,1	1,9
Eğitim hizmetleri	12,5	12,6	13,4	13,3	14,1	15,4	15,7	15,7
Sosyal güvenlik ve sosyal yardım hizmetleri	14,7	17,1	16,6	20,9	20,3	19,3	21,0	21,4
Toplam	100	100	100	100	100	100	100	100
Faiz Giderleri	25,8	23,9	22,3	19,8	16,4	13,4	13,4	13,1

Kaynak: Maliye Bakanlığı, 2014 Yılı Bütçe Gerekçesi, Ekim 2013, Ankara, s.12-14

Analitik bütçe sınıflandırmasına göre yapılan fonksiyonel sınıflandırmaya göre, 2006 sonrası bütçe giderlerinin dağılımı incelendiğinde, en büyük payların sırasıyla

genel kamu hizmetleri, sosyal güvenlik ve sosyal yardım hizmetleri ile eğitim hizmetlerinde yoğunlaştığı görülmektedir.

2006–2010 yılları aralığında, eğitim hizmetleri bütçeden %12,5-13 oranlarında pay almaktadır. Ancak 2010 yılı ve sonrasında eğitim hizmetlerinin payının arttığı görülmektedir (Tablo 5.9). Eğitim hizmetlerinin bütçe içindeki payı 2006 yılından 2013 yılına yüzde 25’lik artışla %15,7’ye ulaşmıştır. Sağlık hizmetlerinin payı, 2006 yılından 2011 yılına kadar %5,5-6 oranlarında seyretmiş ancak son iki yıl düşme eğilimi göstermiştir. 2006 yılında %5,2 olan eğitim hizmetlerinin bütçe içindeki payı, %14’lük bir düşüşle 2013 yılında %4,5’e gerilemiştir. Sosyal güvenlik ve sosyal yardım hizmetleri ise, 2006-2013 yılları aralığında %50 artış göstererek bütçe içindeki payını en fazla arttıran gider kalemi olmuştur. Yıllar itibariyle savunma harcamalarındaki azalma da dikkat çekicidir.

Fonksiyonel sınıflandırma dışına olan ancak karşılaştırma amacıyla tabloya dahil edilen faiz giderlerinin payı ise yıllar itibariyle azalma göstermiştir. 2001 yılında %51’e yükselen bu oran, 2006 yılında %25,8’e gerilemiş ve yaklaşık yüzde 50 azalış ile 2013 bütçesinde %13,1 olarak gerçekleşmiştir.

Tablo 5.10’da kamunun sektörler itibariyle sabit sermaye yatırımları görülmektedir:

Tablo 5.10. Sektörler İtibariyle Kamu Sabit Sermaye Yatırımlarının Toplam Kamu Yatırımlarına Oranları (%) (Cari Fiyatlarla, Yüzde Dağılım)

	1965	1970	1975	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
TARIM	20,7	13,5	9,2	7,9	10,2	10,3	9,8	9,6	7,0	6,8	8,7	9,1
MADENCİLİK	9,7	5,0	5,8	7,6	9,7	8,6	8,8	9,1	9,8	6,7	4,1	4,5
İMALAT	10,9	19,8	27,2	26,3	21,9	18,9	15,8	14,0	12,6	9,8	6,5	5,9
ENERJİ	11,3	17,2	12,3	21,3	22,1	24,7	25,4	24,0	22,0	24,3	22,9	26,9
ULAŞTIRMA	20,3	21,1	24,7	20,8	19,7	21,3	23,5	25,0	28,0	29,3	33,9	29,7
TURİZM	0,7	1,3	0,6	0,5	0,5	0,5	0,6	0,9	0,9	1,8	1,7	1,5
KONUT	3,0	4,5	2,6	2,4	2,4	1,4	1,8	2,6	2,6	2,0	1,6	1,8
EĞİTİM	12,3	8,1	6,5	4,1	4,2	4,5	4,5	3,7	4,2	3,7	4,8	5,6
SAĞLIK	3,5	2,5	2,1	1,8	2,0	2,0	1,6	1,5	1,2	1,2	1,6	1,8
DİĞER HİZMETLER	7,6	6,8	8,8	7,2	7,2	7,9	8,1	9,6	11,6	14,2	14,3	13,2
TOPLAM	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
TARIM	10,3	9,6	11,1	8,9	9,6	10,2	11,7	10,2	10,8	8,1	8,4	8,7
MADENCİLİK	3,2	3,4	3,5	3,4	2,5	2,6	2,1	1,5	1,6	1,5	1,5	1,2
İMALAT	4,5	4,5	5,0	5,4	3,2	3,1	5,7	4,1	2,5	2,7	2,6	2,9
ENERJİ	29,8	21,7	16,8	14,5	12,0	11,6	12,9	12,9	12,4	16,8	15,4	15,2
ULAŞTIRMA	30,1	34,0	36,6	36,5	42,6	38,4	30,2	34,7	34,8	34,1	36,9	35,2
TURİZM	1,1	1,2	1,5	1,6	1,7	1,9	2,4	1,3	0,6	0,5	0,5	0,5
KONUT	1,8	4,0	2,2	2,6	1,2	1,7	1,5	1,7	1,2	1,1	1,3	0,8
EĞİTİM	6,2	6,9	7,1	8,4	9,2	7,4	8,3	9,2	12,4	10,6	11,8	11,9
SAĞLIK	2,2	2,8	2,6	3,2	3,8	4,8	4,9	4,1	4,8	4,7	3,8	4,5
DİĞER HİZMETLER	10,8	11,9	13,6	15,4	14,3	18,4	20,2	20,2	18,9	20,0	17,9	19,2
TOPLAM	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012(1)
TARIM	10,1	9,2	7,9	9,2	8,0	7,0	8,9	8,6	12,8	9,8	9,1	10,2
MADENCİLİK	1,4	0,7	1,0	1,5	1,5	2,0	2,0	1,7	2,1	1,9	2,5	2,6
İMALAT	4,0	3,2	2,6	2,7	1,7	2,1	1,0	0,9	1,1	0,8	0,7	1,1
ENERJİ	15,1	20,8	16,7	13,4	12,3	10,2	10,3	9,2	9,5	6,5	5,6	5,9
ULAŞTIRMA	30,1	27,4	27,2	33,7	34,4	33,4	29,1	37,7	30,0	43,7	43,0	39,2
TURİZM	0,5	0,8	0,8	0,7	0,5	0,4	0,4	0,4	0,3	0,5	0,6	0,7
KONUT	0,9	0,8	1,0	1,0	1,7	1,4	1,6	1,5	1,6	1,5	1,7	1,5
EĞİTİM	12,2	12,3	14,2	13,5	11,5	11,4	12,2	9,9	12,3	10,4	11,6	13,5
SAĞLIK	4,9	5,1	5,7	5,0	5,8	5,9	6,7	5,6	6,8	4,8	4,8	5,2
DİĞER HİZMETLER	20,9	19,7	23,0	19,4	22,7	26,3	27,8	24,7	23,5	20,2	20,4	20,2
TOPLAM	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Kaynak: Kalkınma Bakanlığı

(1) Gerçekleşme tahmini

Tablo 5.10'a bakıldığında, kamu sabit sermaye yatırımları içerisinde en büyük harcamanın ulaştırma alanında yapıldığı görülmektedir. Yeni karayolu yapımı, mevcutlarının ıslahı ve hızlı tren projeleri ile devletin son yıllarda bu alandaki yoğun faaliyetleri bu sonuca etki etmiştir. Tarım sektörüne yapılan yatırımlar yıllar itibariyle giderek azalmıştır. 1991 yılında tarım sektörünün payı %11,1 iken bu oran 2006 yılında %7'ye düşmüştür. Bu devletin giderek tarım sektöründen elini çektiğini göstermektedir. Enerji sektörünün payı 1989'da %29,8 ve 2002 yılında %20,8 ile en yüksek değerlere ulaşırken, sonraki yıllarda giderek azalmış ve 2012 yılında %5,9'a gerilemiştir. Bu çalışmanın esas konusunu teşkil eden kamu eğitim yatırımlarına bakıldığında; toplam kamu yatırımları içerisinde eğitim yatırımlarının %7-14 arasında değiştiği görülmektedir. 2003 yılında en yüksek orana ulaşan eğitim yatırımları, daha sonraki yıllarda giderek düşük seviyede seyretse de, son yıllarda artış eğilimine girmiştir. Gelecek için insana yatırım niteliği taşıyan eğitime, devletin yaptığı yatırım miktarlarının yeterli olmadığı söylenebilir.

1.2.2. Kamu Eğitim Harcamalarının OECD Ülkeleri Eğitim Harcamalarıyla Karşılaştırılması

Toplam eğitim harcamalarının GSYH'ye oranı bugün birçok ülkede %5-6 arasında değişen oranlardadır. Bu oran OECD ülke ortalamasında yaklaşık %6 (2010 yılı için %6,3) iken; bazı OECD ülkelerinde %8'lere kadar çıkmakta, yine bazı ülkelerde ise %4'lere kadar düşmektedir. Toplam eğitim harcamalarının GSYH'ye oranı Danimarka, İzlanda, İsrail, Kore, Yeni Zelanda ve ABD'de %7'yi aşarken; Çek Cumhuriyeti, Macaristan ve İtalya'da %5'in altındadır (Tablo 5.11).¹⁰⁷⁴ OECD ülkeleri genelinde baktığımızda, eğitim harcamalarında ortalamanın üstüne çıkan ülkelerde, (Finlandiya, İsveç, Belçika gibi ülkeler bu eğilimin dışında kalmakla birlikte) bu büyüklüğü belirleyen faktörlerin başında kamu dışı aktörlerin yaptığı harcamaların geldiği görülmektedir. Finlandiya, İsveç gibi ülkelerde kamu dışı kesimin payı %1-3'lere kadar düşerken ABD, Kore, Japonya gibi ülkelerde bu pay %30'ların üzerine çıkmaktadır.¹⁰⁷⁵

¹⁰⁷⁴ 2000 ve 2009 yılları arasında, hemen hemen tüm ülkelerde eğitim düzeyleri için gerçekleşen harcamalar GSYH'dan daha hızlı bir artış göstermiş ancak ekonomik krizin yaşandığı 2008 ve 2009 yıllarında GSYH oranları düşerken, eğitimin tüm kademelerinde harcamalar yükselmiştir.

¹⁰⁷⁵ Ahmet Kesik ve Hakan Yılmaz, "Yüksek Öğretimde Yönetsel Yapı ve Mali Konular: Türkiye'de Yüksek Öğretimde Yönetsel Etkinliği Artırmaya Yönelik Bir Model Önerisi", *Maliye Dergisi*, Sayı 158, Ocak-Haziran 2010, s. 128

Tablo 5.11. Kaynağına Göre GSYH'nın Yüzdesi Olarak Eğitim Harcamaları, 1998-2010

Yıllar	1998			2010		
Ülkeler	Kamu* %	Özel %	Toplam %	Kamu* %	Özel %	Toplam %
Avustralya	4,3	1,1	5,5	4,6	1,5	6,1
Belçika	5,0	m	5,0	6,4	0,2	6,6
Kanada	5,5	0,7	6,2	5,0	1,6	6,6
Şili	3,5	2,6	6,2	3,9	2,5	6,4
Çek Cumhuriyeti	4,1	0,6	4,7	4,1	0,6	4,7
Danimarka	6,8	0,4	7,2	7,6	0,4	8,0
Finlandiya	5,7	m	5,7	6,4	0,1	6,5
Fransa	5,9	0,4	6,2	5,8	0,5	6,3
Almanya	4,4	1,2	5,5	4,5	0,8	5,3
Macaristan	4,5	0,6	5,0	4,6	m	4,6
İzlanda	6,5	0,3	6,9	7,0	0,7	7,7
İrlanda	4,3	0,4	4,7	6,0	0,5	6,4
İsrail	7,9	1,7	9,6	5,9	1,5	7,4
İtalya	4,8	0,2	5,0	4,3	0,4	4,7
Japonya	3,6	1,2	4,7	3,6	1,5	5,1
Kore	4,1	3,0	7,0	4,8	2,8	7,6
Meksika	4,1	0,6	4,7	5,1	1,1	6,2
Hollanda	4,5	0,1	4,6	5,4	0,9	6,3
Yeni Zelanda	6,0	m	6,0	6,0	1,3	7,3
Norveç	6,8	0,1	6,9	7,5	m	7,5
İspanya	4,4	0,9	5,3	4,8	0,8	5,6
İsveç	6,6	0,2	6,8	6,3	0,2	6,5
İsviçre	5,4	0,5	5,9	5,2	m	5,2
Türkiye**	2,9	0,5	3,5	3,8	2,0	5,8
İngiltere	4,6	0,3	4,9	5,9	0,6	6,5
ABD	4,8	1,6	6,4	5,1	2,2	7,3
OECD Ortalama	5,0	0,6	5,6	5,4	0,9	6,3
OECD Toplam	4,6	1,1	5,7	5,0	1,5	6,5

Kaynak: OECD Education at a Glance, 2001; OECD Education at a Glance, 2013; Eğitim İzleme Raporu 2010; Eğitim İzleme Raporu 2012.

* Uluslararası kaynaklardan eğitim kurumlarına yapılan doğrudan ödemeleri ve eğitim kurumları için hane halklarına yapılan kamu desteklerini de içerir.

** Türkiye için 2010 yılı verileri OECD istatistiklerinde yer almamaktadır. Türkiye için 2010 yılı kamu eğitim harcaması/GSYH verileri tarafımızca hesaplanarak, özel eğitim harcaması/GSYH verileri ise Eğitim İzleme Raporları'ndan yararlanarak tabloya eklenmiştir.

Tablo 5.11'de 1998-2010 yılları için OECD ülkelerinin kaynağına göre eğitim harcamalarının GSYH içindeki payları görülmektedir. OECD toplamında kamu

kesiminin GSYH içindeki payı 1998 yılında %4,6 iken, 2010 yılında %5,0'dır. 2010 yılında, kamu kesiminin payının yüksek olduğu ülkeler, Danimarka, İzlanda, Finlandiya, Norveç, İsveç, Belçika ve İrlanda olarak görülmektedir. Bu ülkelerde kamu harcamaları GSYH'larının %6-7 sini oluşturmaktadır. Özel kesimin payının yüksek olduğu ülkeler ise Kore, Şili, Japonya, Avustralya, Kanada, İsrail, Yeni Zelanda, Türkiye ve ABD'dir. Bu ülkeler arasında özel kesimin payı %1,3 ile %3,1 arasında değişmektedir ve OECD ortalaması %0,9 olarak gerçekleşmiştir.

1998-2010 yılları aralığında toplam eğitim harcamalarının GSYH içindeki oranını %30'un üzerinde arttıran ülkeler; Türkiye, İngiltere, Hollanda, Meksika, İrlanda ve Belçika olmuştur. Bu yıllar aralığında İsrail toplam eğitim harcamalarının GSYH içindeki payını yaklaşık yüzde 20, İsviçre ise yüzde 10 oranında azaltmıştır. Buna karşın İsrail, hem kamu hem de özel ayırımında OECD ortalaması üzerinde paya sahip bulunmaktadır.

1998-2010 yılları karşılaştırıldığında, OECD ülkeleri içinde toplam eğitim harcamalarının GSYH içindeki payını en çok arttıran ülke Türkiye olmuştur. Türkiye'de toplam eğitim harcamalarının GSYH içindeki oranı 1998 yılında %3,5 iken^{1076 1077}, 2010 yılında %66 artış göstererek %5,8'e yükselmiştir. Türkiye'de 2010 yılı için kamu eğitim harcamalarının GSYH'ya oranı, hesaplamalarımıza göre yaklaşık %4 oranında gerçekleşmiştir. Bu oran OECD toplamı olan %5,0 oranından düşüktür. Türkiye'de 2010 yılı için özel eğitim harcamalarının GSYH'ya oranı ise, %2 olup, OECD toplamı olan %1,5 oranından yüksek düzeyde gerçekleşmiştir.

¹⁰⁷⁶ 2002 yılında Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) ve Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) işbirliği ile gerçekleştirilen "Türkiye Eğitim Harcamaları Araştırması"na kadar, Milli Eğitim Bakanlığı (MEB) tarafından hesaplanan Türkiye eğitim harcamasının kapsamını, Yükseköğretim Kurulu (YÖK), MEB ve resmi üniversitelerin genel bütçeleri oluşturmakta olup; eğitim harcamalarının içerisinde yer alan, bakanlık ve kurumlar, yerel idareler, hanehalkları, vakıf, dernek, hayır kurumları, özel şirket, şahıs, firmalar ile kar amacı gütmeyen organizasyonların eğitim harcamaları derlenmemiş ve Türkiye eğitim harcaması göstergeleri, Birleşmiş Milletler Eğitim Bilim ve Kültür Örgütü (UNESCO), OECD ve Avrupa Birliği İstatistik Ofisi (EUROSTAT)'nin ortak kullandıkları UOE veri tabanı modüllerinde belirtilen bilgilerin tamamını karşılamamıştır. TÜİK, Türkiye Eğitim Harcamaları Araştırması, 2002, s. VIII

¹⁰⁷⁷ TÜİK'in 2002 yılı için yaptığı "Eğitim Harcamaları Araştırması" sonuçlarına göre Türkiye'deki kamu eğitim harcamalarının GSYH'ya oranı %4,8 iken, özel eğitim harcamalarının GSYH'ya oranı %2,5 ve toplam eğitim harcamalarının GSYH'ya oranı %7,3 olarak gerçekleşmiştir. Bu oranlar çoğu OECD ülkesinden yüksek düzeydedir. OECD'nin eğitimle ilgili 2005 raporuna göre ise, Türkiye'deki kamu eğitim harcamalarının GSYH'ya oranı 2002 yılı için %3,4 iken, özel eğitim harcamalarının GSYH'ya oranı %0,4 ve toplam eğitim harcamalarının GSYH'ya oranı %3,8 olarak gerçekleşmiştir. Tahminlerimize göre bu durum OECD verilerinin hesaplama yönteminden kaynaklanan nedenlerle, yüksek öğretim dışındaki kısmın Türkiye için veri standardizasyonundan kaynaklanan nedenlerle eksik hesaplanmasından ve özel kesim verilerinin sağlıklı toplanamamasından kaynaklanmaktadır.

Tablo 5.12. OECD Ülkelerinde Tüm Eğitim Düzeyleri İtibariyle Kamu ve Özel Sektör Harcamalarının Yüzde Dağılımı, 2009

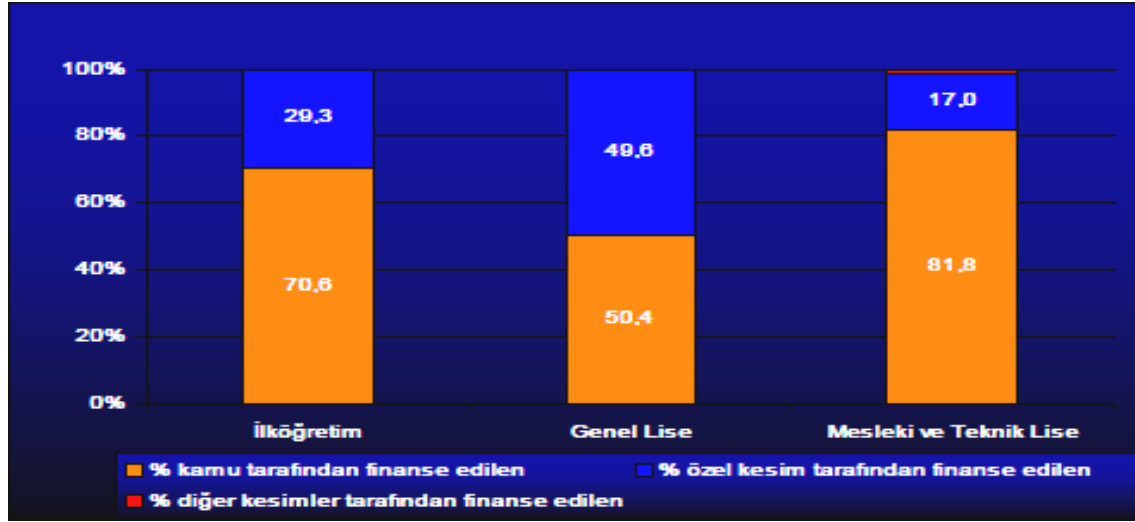
Ülkeler	Kamu Kaynakları	Özel Kaynaklar	Ülkeler	Kamu Kaynakları	Özel Kaynaklar
Avustralya	73,2	26,8	Yeni Zelenda	82,6	17,4
Avusturya	91,4	8,6	Norveç	m	m
Belçika	94,3	5,7	Polonya	86,7	13,3
Kanada	78,6	21,4	Portekiz	93,5	6,5
Şili	58,9	41,1	Slovak Cumhuriyeti	83,9	16,1
Çek Cumhuriyeti	88	12	Slovenya	88,5	11,5
Danimarka	95,8	4,2	İspanya	87,1	12,9
Estonya	94,2	5,8	İsveç	97,4	2,6
Finlandiya	97,6	2,4	İsviçre	m	m
Fransa	90,2	9,8	İngiltere	68,9	31,1
Almanya	85	15	ABD	72	28
Macaristan	m	m	OECD Ortalama	84	16
İzlanda	90,8	9,2	EU 21 Ortalama	89,5	10,5
İrlanda	94,2	5,8	Arjantin	85,7	14,3
İsrail	79,2	20,8	Brezilya	m	m
İtalya	90,7	9,3	Hindistan	m	m
Japonya	68,1	31,9	Endonezya	m	m
Kore	60	40	Rusya	84,8	15,2
Meksika	78,8	21,2	Güney Afrika	m	m
Hollanda	83,7	16,3	G20 Ortalama	m	m

Kaynak: OECD Education at a Glance 2012

2009 yılında OECD ülkelerinde toplam eğitim harcamalarının %84'ü kamu kaynaklıdır. Türkiye eğitim harcamaları açısından toplamda OECD düzeyine yaklaşmakla birlikte harcamaların kamu ve özel harcamalar ayırımına bakıldığında belirgin bir farklılaşma görülmektedir (Tablo 5.12). Türkiye'yi OECD ortalamasına yakınlılaştıran özel sektör eğitim harcamalarının (özellikle hanelerin cepten yaptığı harcamaların) büyüklüğü olmaktadır. 2002 yılında yapılan eğitim harcamaları araştırmasına göre, toplam eğitim harcamalarının yaklaşık %65'i kamu kaynaklarından %35'i ise özel kaynaklardan karşılanmaktadır.

Türkiye'de toplam özel sektör ve kamu kesimi dahil olmak üzere eğitim harcamalarının yüzde 89,5'i kamu okullarına gitmektedir. Geri kalan yüzde 10,5 ise özel okullar ile vakıf üniversitelerinde kullanılmaktadır. Eğitime ayrılan toplam kaynağın eğitim düzeyleri itibarıyla en büyük payı olan yüzde 43'ü ilköğretime gitmektedir. Bu kaynağın yüzde 95'i kamu ilköğretim okullarında kullanılmaktadır. Genel Liseler ve mesleki eğitim veren orta öğretim kurumlarına sırasıyla kaynağın yüzde 12 ve yüzde 8'i gitmektedir. Genel liselere giden kaynağın yaklaşık yüzde 92'si

kamu genel liselerinde kullanılırken, mesleki eğitim veren orta öğretim kurumlarında ise kaynağın hemen hemen tamamı kamu okullarına gitmektedir. Çeşitli düzeylerde hizmet sunan dershaneler kullanılan kaynağın yüzde 4,2'sini almaktadır.¹⁰⁷⁸



Şekil 5.1. Türkiye’de Eğitim Harcamalarında İlköğretim, Genel Lise ve Mesleki-Teknik Liselerin Finansman Kaynak ve Oranları %

Kaynak: “How Much Does Turkey Spend on Education”, background paper for World Bank ESS-December 2005, p.27.

Özel harcamalar kamu ilköğretim okullarında yapılan harcamaların yaklaşık dörtte birini finanse etmektedir. Oransal olarak kamu genel liselerin harcamaları içinde özel harcamaların payı ise daha yüksek çıkmaktadır. Mesleki eğitim veren ortaöğretim kurumlarında ise harcamaların önemli bir kısmı kamu kaynakları tarafından finanse edilmektedir (Şekil 5.1).¹⁰⁷⁹

Yükseköğretim harcamalarına bakıldığında ise, bugün gelişmiş ülkelerde toplam eğitim harcamalarının yaklaşık dörtte biri yüksek öğretime gitmektedir. Geri kalan %75’i ise yüksek öğretim dışındaki eğitim düzeyleri tarafından kullanılmaktadır. OECD ülkelerinde ortalama olarak yüksek öğretime ayrılan kaynağın GSYH’ye oranı %1,2 civarında olmakla birlikte ülkeler arasındaki sapma toplam eğitim harcamalarına göre oldukça yüksek oranda çıkmaktadır. ABD, Kore, Kanada gibi ülkeler, ortalama oranın

¹⁰⁷⁸ H.Hakan Yılmaz, *İlköğretim ve Ortaöğretimde Eşitlik: Türkiye’de Eğitim Harcamalarına Bu Çerçevede Bakış*, Dünya Bankası, DPT, Türkiye Eğitim Sektörü Çalışması Konferansı, Ankara, 17 Mart 2006.

¹⁰⁷⁹ Yılmaz, *İlköğretim ve Ortaöğretimde...*, a.g.e.

yaklaşık bir katı üzerinde sayılacak düzeyde harcama büyüklüğüne sahiptir. Üniversitelere yönelik eğitim harcamalarında, özel harcamaların payı beklendiği şekilde yüksek çıkmakla birlikte, bu oranın ülkeler arasında farklılaşmış olması, uygulanan politikaların farklılık göstermesi açısından önemlidir.¹⁰⁸⁰ Bununla birlikte Türkiye, diğer eğitim düzeylerine göre görece olarak yüksek öğretime fazla kaynak ayıran ülkeler grubu arasındadır. Türkiye’de ise yüksek öğretim için ayrılan eğitim amaçlı kamu kaynağının GSYH’ye oranı son 10 yılda %0,8-1 arasında değişmektedir. Bu oran 2011 yılında %1 olarak gerçekleşmiştir ve yaklaşık OECD ortalaması düzeyindedir.

1.3. Türkiye’de Eğitimin Dönüşümü ve Yansımaları

Eğitim, hem kendi içinde bir insan hakkıdır, hem de diğer insan haklarının gerçekleşmesi için vazgeçilemez bir araçtır. Güçlendirici bir hak olarak eğitim, ekonomik ve sosyal olarak toplum dışına itilmiş yetişkin ve çocukların kendilerini yoksulluktan kurtarabilecekleri ve içinde bulundukları topluma tam olarak katılmalarını sağlayacak yolları elde edecekleri temel araçtır. Eğitimin kadının güçlendirilmesinde, çocukların sömürücü ve tehlikeli işçilikten ve cinsel istismardan korunmasında, insan hakları ve demokrasinin geliştirilmesinde, çevrenin korunmasında ve nüfus artışının kontrol edilmesinde hayati bir rolü vardır. Eğitim, devletlerin gerçekleştirebileceği en iyi maddi yatırım olarak kabul edilmesinin yanı sıra, iyi eğitilmiş, aydınlanmış, özgürce ve engin düşünen aktif bir zihin insan yaşamının en değerli ödülllerinden biri olmaktadır.¹⁰⁸¹

Eğitim kaynaklarına ve eğitim hizmetlerine hiçbir ayırım yapılmaksızın eşit ölçüde ulaşılabilmesi ve bunlardan yararlanılması olarak tanımlanabilen eğitimde fırsat eşitliği¹⁰⁸²; bireylerin yaşam kalitesinin arttırılması, sosyal eşitliğin güçlendirilmesi, demokrasinin geliştirilmesi ve kamunun sosyal ve ekonomik maliyetlerinin azaltılması bakımından çok önemli katkıları olan bir kavramdır.

¹⁰⁸⁰ Yılmaz ve Kesik, *a.g.m.*, s. 129-130.

¹⁰⁸¹ Birleşmiş Milletler Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Komitesi’nin 13 No’lu Genel Yorumu: Eğitim Hakkı (*United Nations Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment No. 13: The Right to Education*), E/C.12/1999/10, http://insanhaklarimerkezi.bilgi.edu.tr/Books/khuku/egitim_hakki/egitim_hakki_eskhk_13_no_lu_genel_yorumu/egitim_hakki.pdf, 22.08.2011; <http://www.ihop.org.tr/dosya/ESKHK/ESKHKG13.doc>; 22.08.2011.

¹⁰⁸² Mahmut Tezcan, *Eğitim Sosyolojisi*, AÜ, Ankara, 1997, s. 94.

Eğitimde fırsat eşitliğinin sağlanması, eğitimde ‘adalet’ ve ‘içerme’ boyutlarının geliştirilmesi ile mümkün olmaktadır.¹⁰⁸³ Eğitimde adaletin sağlanması, genel anlamda cinsiyet ve sosyo-ekonomik koşullar gibi kişisel ve sosyal durumların eğitimdeki başarıya bir engel oluşturmaması gerektiğini ifade ederken; eğitimde içermenin sağlanması, günümüz toplumunun gerekli kıldığı asgari düzeydeki yeterliklerin ve becerilerin toplumun tüm kesimlerine kazandırılması gerektiğini ifade etmektedir.¹⁰⁸⁴

Eğitimde eşitlik açısından herkesin temel beceri ve yetkinlikleri edinmesinin garanti altına alınması önemlidir. Herkes İçin Eğitim Dünya Bildirgesi¹⁰⁸⁵ “temel eğitim ihtiyaçlarını”; “insanların yaşamlarını sürdürebilmek ve kapasitelerini geliştirebilmek, onurlu bir şekilde yaşamak ve çalışmak, kalkınmaya katkıda bulunabilmek ve hayat kalitesini artırmak, bilinçli kararlar verebilmek ve öğrenmeye devam edebilmek için gerek duyacağı öğrenme araçları (okuma yazma, sözlü ifade, sayı sayma ve problem çözme gibi) ve temel öğrenim içeriği (bilgi, yetenekler, değerler ve tavırlar gibi)” şeklinde tanımlamıştır (1. madde).¹⁰⁸⁶ Ortaöğretim çağındaki tüm yurttaşların temel beceri ve yetkinliklere sahip olması Türkiye’nin eğitim vizyonunda yer alması gereken bir hedef olmalıdır. Bu sebeple, kamu iradesi ve kaynaklarının bu hedefin gerçekleştirilmesi için harekete geçirilmesi ve kamu politikalarının bu hedefin önünde yer alan toplumsal cinsiyet eşitsizliği ile sosyoekonomik ve bölgesel farklılıklardan kaynaklanabilecek tüm engelleri kaldırmayı amaçlaması önemlidir. İlköğretimin temel eğitimde tarif edilen bilgi ve becerilerin kazanılmasında çok önemli olduğu kabul edilmektedir. Nitekim 1997 yılında gerçekleştirilen Temel Eğitim Reformu ile ülkemizde zorunlu olan ilköğretimin 8 yıla çıkarılmış olması, eğitimde eşitsizliklerin azaltılmasına katkıda bulunmuştur. Ancak bu reformun hedeflerine tam olarak ulaşması ilköğretimde %100 erişim ve mezuniyetin sağlanmasıyla gerçekleşecektir.

1.3.1. Türkiye’de Eğitim Alanında Yaşanan Dönüşüm ve AB’ye Uyum

Dünyada 1980’li yıllarda eğitime ayrılan kaynaklardaki azalma eğilimleri 1990’lı yıllarda tersine dönmeye başlamıştır. Yeni eğilimin oluşmasında eğitimde

¹⁰⁸³ OECD, *No More Failures: Ten Steps to Equity In Education*, Paris, 2007, s. 29.

¹⁰⁸⁴ Serdar Polat, “Türkiye’de Eğitim Politikalarının Fırsat Eşitsizliği Üzerindeki Etkileri”, *DPT Uzmanlık Tezleri*, Ankara, 2009, s. 11

¹⁰⁸⁵ Herkes İçin Eğitim Dünya Bildirgesi, Herkes İçin Eğitim Konferansı’nda 155 hükümet delegasyonu tarafından 1990 yılında Jomtien, Tayland’da kabul edilmiştir.

¹⁰⁸⁶ http://www.unesco.org/education/pdf/JOMTIE_E.PDF, 22.08.2011.

“hayat boyu öğrenme” yaklaşımının önemli rol oynadığı söylenebilir. Nitekim 1990’lı yılların başından itibaren, birçok ülkenin eğitim sistemlerini hayat boyu öğrenme yaklaşımıyla yeniden yapılandırmak için harekete geçtikleri ve yasal düzenlemeleri gerçekleştirdikleri görülmektedir.

Hayat boyu öğrenme yaklaşımı çerçevesinde eğitimde tarafların rollerinin yeniden tanımlanması ve tarafların sürece katkı ve katılımlarının sağlanması gerekmektedir. Öğrenciler, öğretmenler, okul yönetimleri, aile, sivil toplum kuruluşları ve devlet; eğitimin tarafları olarak kabul edilmektedir. Bu çerçevede devletin eğitimdeki görev ve sorumlulukları; politika üretme, yöneltme, sorumluluk belirleme, eğitim piyasasını oluşturma gibi konularda yoğunlaşmaktadır. Yeni yaklaşımlar ve politikalar oluşturulurken, taraflar arasındaki görev dağılımı, karar mekanizmaları ve eğitim finansmanının bölüşümü gibi hususların yeniden düzenlenmesi önerilmektedir. Etkili ve kaliteli bir eğitimin tam anlamıyla gerçekleştirilebilmesinde tarafların gönüllü olarak görev almaları ve katkı verebilmeleri için sürekli bilgilendirme, yetki-sorumluluk verme ve iknanın büyük önem taşıyacağına inanılmaktadır. Birçok ülkede yaşanan devletin tekel konumu, eğitimde yaşanan kalite, etkinlik ve verimlilik sorunlarının en önemli sebepleri olarak gösterilmektedir. Devletin eğitimdeki rolünün düzenleyicilik, yol göstericilik, araştırma-geliştirme, yerel-ulusal-uluslararası karşılaştırma ve makro düzeyde politikalar belirleme çerçevesinde oluşabileceğinin altı çizilmektedir.¹⁰⁸⁷

Hayat boyu öğrenmenin amaç ve stratejik hedeflerindeki öncelikler ve ağırlıklar ülkelere göre farklılık göstermekle beraber, birbiriyle ilişkili altı hedefi bulunmaktadır ki bunlar; yüksek kalitede erken çocukluk eğitimine ulaşımı yaygınlaştırma, ilk ve ortaöğretimde temel öğrenmeyi yeniden canlandırma, okuldan iş hayatına geçişte mevcut sorunların üstesinden gelebilme, yetişkinlerin öğrenmesini özendirme, sistemi daha tutarlı hale getirme, eğitim sisteminin kaynaklarını ve varlıklarını yenilemedir.¹⁰⁸⁸

Avrupa Birliği içerisinde eğitim ve öğretim politikaları temel olarak ulusal düzeyde belirlenmektedir. Bu çerçevede AB, ortak hedeflere ulaşabilmesi için üye ülkeler arasındaki işbirliğini güçlendirmek ve teşvik etmek amacıyla destekleyici bir rol üstlenmektedir. Söz konusu politika, ilgili eylem planları ve programlarla

¹⁰⁸⁷ OECD, *Lifelong Learning For All*, Paris 1996, p. 18-19

¹⁰⁸⁸ DPT, 9. Kalkınma Planı 2007-2013, *Eğitim: Okul Öncesi, İlk ve Orta Öğretim, Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Ankara 2009, s. 11-12

güçlendirilmekte; özel ağ yapılanmaları ve görüş alışverişi platformlarıyla desteklenmektedir. Eğitimde AB'nin uzun vadeli stratejik amaçları şöyle sıralanabilir;

- Hayat boyu öğrenme ve hareketliliğin teşvik edilmesi,
- Eğitim ve öğrenimin kalite ve etkinliğinin sağlanması,
- Eşitlik, sosyal uyum ve aktif vatandaşlığın desteklenmesi,
- Yaratıcılık ve yenilikçiliğin, girişimciliğin eğitimin her aşamasında güçlendirilmesi.¹⁰⁸⁹

23-24 Mart 2000 tarihlerinde Lizbon'da özel bir toplantı düzenleyen AB Konseyi, 2010 yılında AB'nin dünyada dinamizmi ve rekabet gücü en yüksek bilgi toplumu olma hedefini sağlayacak ekonomik ve sosyal reformları gerçekleştirme kararı almıştır. "Lizbon Stratejileri" olarak tanımlanan bu hedefler, ulusal boyutta ve AB düzeyindeki eğitim politika ve uygulamalarıyla yakından ilişkilidir. Bu hedefe ulaşmak için izlenecek genel strateji aşağıdaki hususları içermektedir:

- Bilgi toplumu ve AR-GE için daha iyi politikaların yanı sıra, rekabet gücü ve yenilikçilik için yapısal değişim sürecini hızlandırarak ve iç pazarı bütünleştirerek bilgi temelli bir ekonomiye ve topluma geçişi hazırlamak;
- Avrupa toplum modelini modernleştirmek, bireye yatırım yapmak ve toplumsal dışlanmaya karşı mücadele etmek;
- Uygun bir makro ekonomik politika bileşimi uygulayarak sağlıklı bir ekonomik görünüm ve olumlu büyüme bakış açılarını sürdürmek.

Üye ülkelerin Lizbon Stratejileri kapsamında kaydettikleri gelişmeler, her yıl Avrupa Konseyinin ilkbaharda yaptığı toplantıda değerlendirilmektedir. Halen bu hedeflere ulaşılmasında geç kalınmış olması, Avrupa'da eleştiri ve endişe konusu olmuştur. Avrupa Konseyi bu çerçevede Konsey'i, Komisyon'u ve anayasal hükümleri doğrultusunda Üye Ülkeler'i, aşağıdaki hedeflere ulaşmak için yetki alanları içinde gerekli adımları atmaya çağırmaktadır:

- İnsan kaynaklarına kişi başına yapılan yatırımda önemli bir yıllık artış sağlanmalıdır;
- Yalnızca ilkokul (6 yıl) öğretim düzeyinde öğrenim görmüş olup halihazırda daha ileri düzeyde öğrenim ya da meslek eğitimi görmemiş 18-24 yaş arası kişilerin sayısında azalma sağlanmalıdır.

¹⁰⁸⁹ MEB SGB, *Türk Eğitim Sisteminin Örgütlenmesi*, Aralık 2011, s. 276

- Hepsi internet bağlantısına sahip okullar ve meslekî eğitim merkezleri, pek çok farklı hedef gruba seslenmek için en uygun yöntemleri kullanan, herkese açık, çok amaçlı yerel öğrenim merkezlerine dönüştürülmelidir; okullar, meslekî eğitim merkezleri, işletmeler ve araştırma kuruluşları arasında, karşılıklı olarak yarar sağlayacakları öğrenim ortaklıkları kurulmalıdır;
- Yapılacak bir Avrupa çerçevesi, hayat boyu öğrenim yoluyla kazandırılacak yeni temel becerileri tanımlamalı (BİT becerileri, yabancı diller, teknoloji kültürü, girişimcilik ve toplumsal beceriler); Birlik çapında dijital okur-yazarlığı geliştirmek amacıyla, temel BİT becerileri için merkezden yürütülmeyen bir belgelendirme düzeni içinde bir Avrupa diploması sağlanmalıdır;
- Gerek engelleri ortadan kaldırarak mevcut Topluluk programlarının (Socrates, Leonardo, Gençlik) en iyi şekilde kullanılması, gerek meslekî eğitim sürelerinin ve yeterlilik belgelerinin tanınmasında daha fazla şeffaflık sağlanması yoluyla, öğrenciler ve öğretmenler ile meslek eğitimi konusunda araştırma yapanların hareketliliğini artırma yolları tanımlanmalıdır; bunun yanında öğretmenlerin hareket serbestliğinin önündeki engelleri kaldırmak ve yüksek nitelikli öğretmenliği teşvik etmek için adımlar atılmalıdır,
- Edinilmiş bilginin değerlendirilmesine yardımcı olacak hareketliliği kolaylaştırmak amacıyla, özgeçmişler için hem genel eğitim ve meslek eğitimi kurumları hem de işverenler tarafından gönüllülük temelinde kullanılacak ortak bir Avrupa şablonu geliştirilmelidir.¹⁰⁹⁰

Bologna Bildirgesi ile AB, üye ülkelerin yükseköğretimde kalite güvence sistemi oluşturmalarına yönelik genel esasları belirlemiş ve bu konuda önemli mesafeler alınmıştır. Meslek eğitimine ilişkin ulusal yeterliliklerin genel çerçevesinin oluşturulmasına yönelik çalışmalar da başlatılmıştır. Bazı ülkeler (Danimarka, Hong Kong, vb.) kalite güvence sistemlerini eğitimin tümünü kapsayacak biçimde oluşturmuşlardır. Genel eğilimin her tür ve kademedeki eğitim için kalite güvence sistemi oluşturulması yönünde olduğu söylenebilir.

OECD ve AB düzeyinde oluşturulan politikalar ve geliştirilen stratejiler doğrultusunda, eğitimdeki eğilimler aşağıdaki şekilde özetlenebilir:

¹⁰⁹⁰ TÜSİAD, “23-24 Mart 2000 İstihdam, Ekonomik Reformlar ve Toplumsal Uzlaşma”, *Lizbon Avrupa Konseyi AB Başkanlar Konseyi Belgesi*, İstanbul, 2003, s. 18,19

- Eğitim sistemleri, serbest piyasa ekonomisi içerisinde uluslararası rekabete açık bir bilgi toplumunun ihtiyaçlarına cevap verecek şekilde ve “hayat boyu öğrenme” yaklaşımıyla yeniden yapılandırılmaktadır.
- Eğitimin ekonomik, sosyal ve kültürel alanda yaşanan gelişme ve değişmelere daha duyarlı olması beklenmektedir.
- Eğitimde tarafların (öğrenciler, öğretmenler, okul yönetimleri, aile, sivil toplum kuruluşları, devlet) rolleri yeniden belirlenmekte; bu bağlamda devletin eğitimdeki görev ve sorumlulukları; politika üretme, yöneltme, sorumluluk belirleme gibi konularda ve değişik düzeylerde ele alınmaktadır.
- Eğitim arz ve talebinin belirlenmesinde uluslararası ölçütlerin kullanılması zorunluluk haline gelmektedir. Bu bağlamda verilen belgelerin diğer ülkelerde geçerliliğinin sağlanması ve birden fazla yabancı dil öğretimi önem kazanmaktadır.
- Eğitim, öğrenci merkezli olarak yeniden tasarlanmaktadır.
- Bireylere daha fazla seçme ve girişim fırsatı tanınmaktadır, bu bağlamda eğitim tür ve kademeleri arasındaki yatay ve dikey geçişler kolaylaştırılmaktadır.
- Örgün eğitim ile yaygın eğitim, genel eğitim ile meslekî eğitim birbirine yakınlaşmakta, bu eğitim türleri arasındaki geçişleri zorlaştıran engeller kaldırılmaktadır.
- Okul-iş hayatı işbirliği tüm eğitim tür ve kademelerini kapsayacak biçimde güçlendirilmektedir. Bu bağlamda eğitim sistemleri okuldan iş hayatına geçişi düzenlemenin yanında iş hayatından okula geri dönüşü teşvik eden yapıya kavuşturulmaktadır.
- Eğitim personelinin (öğretmen, okul yöneticisi, öğretmen olmayan diğer personel) niteliğinin yükseltilmesine yönelik çabalar yoğunlaşmaktadır.
- Eğitimde yeni teknolojilerin kullanımı hızla yaygınlaşmaktadır.
- Eğitimde dış değerlendirme önem kazanmaktadır.
- Eğitimde kalite güvence sisteminin oluşturma çabaları hızlanmaktadır.
- Eğitime ayrılan kaynak artmakta, ayrıca eğitim için kamu kaynaklarının tek başına yeterli olmayacağı kabul edilmektedir.
- Herkesin hayat boyu öğrenme fırsatlarına erişimi kolaylaştırılmaktadır.

- Bireyselleştirilmiş öğretme ve öğrenme yollarının kullanımı yaygınlaşmaktadır.¹⁰⁹¹

Türkiye'nin AB'ye katılım süreciyle ilgili olarak, müzakerelerin başlamasından önce 1998'den itibaren hazırlanan ilerleme raporlarında (2006'ya değin); Türkiye'nin eğitim sisteminin genelde AB sistemiyle uyumlu olduğu; fakat eğitim imkanları ve eğitime erişim konusunda Türkiye ile AB arasında çarpıcı farklılıklar bulunduğu belirtilmiş; her yıl izlenen gelişmelerin sınırlı düzeyde olduğu vurgulanmıştır. Raporlarda şu sorunlardan ve gelişmelerden söz edilmektedir:

- Türkiye'nin eğitim hizmeti, dersler, eğitim personeli ve genel personel açısından AB standartlarının gerisinde olduğu,
- Toplumun yoksul ve yıpranmış kesimlerindeki eğitim açığı ile kızların eğitimi ile ilgili gelişmeler,
- Zorunlu eğitimin beş yıldan sekiz yıla çıkarılması ve 12 yıllık zorunlu eğitim hedefi,
- Okul öncesi zorunlu eğitimi gerçekleştirme çabaları,
- Ortaöğretime ilişkin plan ve hedeflerin gözden geçirilmesi ve ortaöğretimin yükseköğretime baskısının hafifletilmesi,
- Yükseköğretim sisteminin merkezi yapısı ve özerklik eksikliği; Genel Kurmay Başkanlığının YÖK'teki temsiliyetinin kaldırılması,
- Özel eğitime muhtaç çocukların eğitim ihtiyacının karşılanmasındaki eksiklikler,
- Yaşam boyu öğrenmeye katılımın düşüklüğü,
- Türkiye'nin AB eğitim programlarına (Sokrates, Leonardo Da Vinci ve Gençlik) katılımının sağlanması için bir Ulusal Ajans kurulması; Ajansın kuruluşu ve çalışmaları,
- Eğitim yönetiminin yerelleştirilmesi,
- Mesleki eğitim sistemine ilişkin reform çalışmaları,
- İş piyasası ile eğitim arasındaki bağların güçlendirilmesi,
- Göçmen işçilerin çocuklarının eğitimine ilişkin direktifin iç hukuka aktarılması,
- Türkçe dışındaki dillerde eğitime ilişkin yasak ve bu yasağın kaldırılması.

¹⁰⁹¹ DPT, 9. Kalkınma Planı 2007-2013, *Eğitim: Okul Öncesi, İlk ve Orta Öğretim, Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Ankara, 2009, s. 13-14

Avrupa Konseyi tarafından 2003 yılında kabul edilen Katılım Ortaklığı Belgesi'nde de; genel olarak eğitim düzeyinin yükseltilmesi gereğinden; AB eğitim programlarıyla ilgili olarak Ulusal Ajansın görevinden ve Türkçe dışındaki dillerde eğitime erişimin sağlanmasından bahsedilmektedir.

Türkiye'nin 2003 yılında açıklamış olduğu ulusal raporun "Eğitim, Öğretim ve Gençlik" başlıklı bölümünde ise; göçmen işçi çocuklarının eğitimiyle ilgili yönetmeliğin çıkarıldığı; mesleki eğitimle ilgili Avrupa Konseyi kararına uyum sağlanmasına yönelik yasal düzenlemelerin yapılmış olduğu; Türkçe dışındaki dil ve lehçelerin öğrenilmesiyle ilgili yasal düzenlemelerin yapılmış olduğu; Sokrates, Gençlik ve Leonardo da Vinci programlarının Türkiye'de uygulanmasının sağlanmış olduğu ve Ulusal Ajans'ın (AB Eğitim ve Gençlik Programları Merkezi, DPT bünyesinde bir daire başkanlığı) kurulmuş olduğu belirtilmektedir.

Ülkemiz tarafından 1 Aralık 2004 tarihinde imzalanan ve 23 Şubat 2006 tarih ve 5463 sayılı Kanunla onaylanması uygun bulunan ve 2006/11158 sayılı Bakanlar Kurulu Kararınca onaylanan "Avrupa Bölgesinde Yükseköğretim ile ilgili Belgelerin Tanınmasına ilişkin Avrupa Konseyi/UNESCO ortak Sözleşmesi" (Lizbon Tanınma Sözleşmesi), 1 Mart 2007 tarihi itibarı ile ülkemizde yürürlüğe girmiştir.¹⁰⁹²

Türkiye, eğitim ve kültür alanlarında Birliğin politikalarının hedef ve önceliklerini paylaşmakta olup fasıl kapsamında yapılan çalışmalar aşağıda sıralanmıştır;

- Müktesebat uyum alanlarından biri olan, göçmen işçilerin okul çağındaki çocuklarının eğitimi ile ilgili Direktife uyum sağlamak amacıyla 2002 yılında "Göçmen İşçi Çocuklarının Eğitimine İlişkin Yönetmeliği" kabul edilmiştir.
- Birlik Programları tüm üye ülkelerin katılımının zorunlu olduğu faaliyetler bütünüdür. Bu fasıl kapsamındaki Eğitim ve Kültür konularındaki Birlik Programlarına katılım sağlanması esastır. Bu çerçevede, aday ülke olarak Türkiye de AB ile entegrasyonu güçlendiren söz konusu programlara katılım sağlamaktadır.
- 2002 yılında Hayatboyu Öğrenme ve Gençlik Programlarının yürütülmesi için AB Eğitim ve Gençlik Programları Merkezi (Ulusal Ajans) kurulmuştur. Türkiye, şu ana kadar 170 binden fazla kişinin yararlandığı ve yaklaşık 300

¹⁰⁹² Eurydice, Türk Eğitim Sisteminin Örgütlenmesi 2010/2011, *European Commission*, s. 285-286

milyon Avro hibenin dağıtıldığı Hayatboyu Öğrenme ve Gençlik Programlarına 2004 yılından bu yana etkin şekilde katılım sağlamaktadır.

- Türkiye, özellikle Hayatboyu Öğrenme ve Gençlik Programları, yükseköğretim Bologna süreci, ilköğretimde cinsiyet farkının giderilmesinde, okullaşma oranının artırılması alanlarında önemli ilerleme kaydetmiştir.
- Eğitim alanında yatırımların artması ile birlikte okullaşma oranı ve eğitime katılım artmış olup, 2012 - 2013 eğitim öğretim yılı için hedefler “okul öncesi eğitim için %50; ilk ve orta öğretim için ise %100” olarak belirlenmiştir. Ayrıca, özel öğretime gereksinim duyan çocuklara yatırım ve eğitimde teknoloji altyapısına yatırımlar başta olmak üzere eğitime ayrılan yatırımlarda dikkat çekici bir artış yapılmıştır.
- 2006 yılında kurulan Mesleki Yeterlilik Kurumu (MYK), mesleki standartları temel alarak, teknik ve meslekî alanlarda ulusal yeterliliklerin esaslarını belirleme denetim, ölçme ve değerlendirme, belgelendirme ve sertifikalandırma çalışmalarını sürdürmektedir. MYK, çeşitli STK’lar ve özel sektör ile işbirliği içerisinde Meslek Standartları Geliştirme, Mesleki Bilgi ve Beceri Sınav ve Belgelendirme Merkezlerini kurma çalışmalarını koordine etmektedir.
- Türkiye, 2010-2013 yıllarını kapsayan Hayat Boyu Öğrenme Stratejisini Haziran 2009’da Eylem Planını ise Şubat 2010’da kabul etmiştir. Bu strateji ilgili kamu kurumları, sivil toplum kuruluşları, üniversiteler ve yerel yönetimlerin etkin işbirliği içinde çalışacağı ve dezavantajlı grupları, kız çocuklarını ve eğitime ulaşmak isteyen tüm yetişkinleri içine alan geniş kapsamlı bir stratejidir.
- Yükseköğretim alanında ise yükseköğretimde kalitenin artırılmasını hedefleyen Bologna Sürecine Türkiye 2001 yılında katılmıştır.

Eğitim ve öğretim alanında Avrupa işbirliğinin temellerini atan ve ortak hedeflere dayandırılmış ilk somut çerçeve olan ve Avrupa Birliği Konseyi tarafından Mart 2002’de Barselona’da Lizbon Stratejileri bağlamında ortaya konulan “Eğitim ve Öğretim 2010” çalışma programından sonra, güncellenmiş bir eğitim ve öğretimde Avrupa işbirliği stratejik çerçevesi olarak “Eğitim ve Öğretim 2020” ortaya konulmuştur. 2020’ye kadar sürececek dönemde, eğitim ve öğretimde Avrupa işbirliği, eğitim ve öğretim sistemlerini bir bütün olarak hayat boyu öğrenim perspektifine oturtan ve stratejik bir çerçeve oluşturan Eğitim ve Öğretim 2020, dört stratejik amaç ortaya koymuştur:

1. Hayat boyu öğrenmeyi ve hareketliliği gerçekleştirmek;
2. Eğitim ve öğretim sistemlerinin kalitesini ve etkinliğini artırmak;
3. Eşitliği, sosyal uyumu ve aktif vatandaşlığı teşvik etmek;
4. Eğitimin her seviyesinde girişimcilik dâhil, yaratıcılık ve yenilikçiliğe (inovasyon) yönelik çabaları artırmak.

Bu amaçlar doğrultusunda, 2020 yılına kadar üye ülkelerin bu alanlarda işbirliğini geliştirmesi önerilmektedir. Eğitim Öğretim 2020 ile ortaya konulan hedefler Türkiye'nin de AB'ye uyum çerçevesinde hedefleri olmaktadır. Eğitim Öğretim 2010 Çalışma Programı Koordinasyon Grubunun ve bazı alt grupların çalışmalarına aktif olarak katılan Türkiye, Eğitim Öğretim 2020'nin de çalışmalarına katılmakta ve Avrupa temel ölçütlerini dikkate alan çalışmalarını sürdürmektedir.

Türkiye'de eğitim öncelikli bir reform alanı olarak kabul edilmektedir. Reform çalışmalarının uzun vadeli amaçları; enformasyon toplumuna dönüşüm ve toplumun yaşam kalitesinin artırılmasıdır. Bu uzun vadeli hedeflere ulaşmak için izlenen politikalar; güncel bir eğitim programı hazırlanması, öğretmen yetiştirme ve öğretmen kalitesinin iyileştirilmesi, bilgi ve iletişim teknolojisi altyapısının oluşturulması, fiziksel kapasitenin, tesislerin ve eğitime katılımın iyileştirilmesidir. Bu politikalar doğrultusunda Türkiye'nin eğitim reformuyla ilgili hedefleri şöyle ifade edilebilir:

- Okul öncesi eğitimin yaygınlaştırılması.
- Mesleki eğitim ile işgücü piyasaları arasındaki bağlantının güçlendirilmesi.
- Mesleki standartlara ilişkin bir mesleki yeterlik sisteminin geliştirilmesi.
- Ortaöğretimde program temelinde çeşitlilik sağlanması.
- Bilgi ve iletişim teknolojisi kullanımının yaygınlaştırılması.
- Uzmanlık, özerklik ve akademik özgürlük yoluyla rekabet edebilir bir yükseköğretim sisteminin gerçekleştirilmesi.¹⁰⁹³

Türkiye'nin eğitimle ilgili reform çalışmalarının amacına ulaşması yolunda AB katılım sürecinin olumlu etkisi olacağı kabul edilmektedir. AB'ye katılım müzakerelerinde, uyumla ilgili olarak; Türkiye'nin nüfus yapısının AB'den farklı olduğu vurgulanmış (0-14 yaş grubu nüfus Türkiye'de %28,4, AB'de %15,7) ve Türkiye'de son yıllarda eğitim alanındaki temel gelişmelerinden bahsedilmiştir. Bu gelişmeler şunlardır:

¹⁰⁹³ MEB SGB, *Türk Eğitim Sisteminin Örgütlenmesi*, Aralık 2011, s. 276-278

- 1997-1998 eğitim-öğretim yılında zorunlu ilköğretimin süresinin 5 yıldan 8 yıla çıkarılması.¹⁰⁹⁴
- Eğitime yapılan kamu harcamalarının toplam kamu bütçesi içindeki payının son yıllarda artış göstermesi.
- “Eğitime %100 Destek” ve “Haydi Kızlar Okula” kampanyalarıyla okullaşma oranlarında artış sağlanması.
- Mesleki ve teknik eğitimde AB ile uyum çalışmaları (SVET Projesi, MVET projesi, IKMEP, Türkiye’de Hayat Boyu Öğrenmenin Desteklenmesi Projesi ve CEDEFOP-ETF ile işbirliği).
- Mesleki ortaöğretimin kalitesiyle ilgili çalışmalar [Meslekî ve teknik ortaöğretimin kalitesi, okul-işletme işbirliğine dayalı ikili öğretime daha fazla vurgu yapılarak artırılmış ve eğitimle istihdam arasında daha fazla bağlantı sağlanmıştır (4702 Sayılı Kanun)].
- Hayat Boyu Öğrenme ve Gençlik programlarına aktif katılım.
- 2001’den bu yana Bologna sürecine aktif katılım.
- BIT sınıfları ve eğitimde bilgi ve iletişim teknolojisinin kullanılması¹⁰⁹⁵.
- Yeni ilköğretim programının uygulamaya konulması.
- Okul terk oranının azalması.

¹⁰⁹⁴ Zorunlu eğitimin (ilköğretimin) süresini 8 yıla çıkaran ve uygulanması için çeşitli yaptırımlar getiren yasa, 18.8.1997 tarihli 4306 sayılı Kanundur. Yasayla ayrıca, 488 sayılı Damga Vergisi Kanunu, 492 sayılı Harçlar Kanunu, 6802 sayılı Gider Vergileri Kanunu’nun ilgili maddeleri değiştirilerek bu yasaların belli maddeleri gereği toplanan vergi ve harçların %25’i, 31.12.2010 tarihine kadar sekiz yıllık kesintisiz ilköğretim hizmetlerinde kullanılmak üzere Milli Eğitim Bakanlığı payı (eğitime katkı payı) olarak ayrılmıştır (Geçici madde-1).

¹⁰⁹⁵ e-Dönüşüm Türkiye kapsamında 2011-2014 yılları arasında 40 bin okul ve 620 bin derslikte teknoloji donanımları kurulması amaçlayan FATİH Projesi 2011 yılında ivme kazanmıştır. Projeye ilişkin önemli bir gelişme 2011 genel seçimleri sürecinde kamuoyuyla paylaşılmış; her öğrenciye bir tablet dağıtılacağı ifade edilmiştir. 6-8 milyar TL’lik bütçesiyle, Bakanlık’a ayrılan bütçe ile kıyaslandığında, FATİH Projesi kamu harcamaları içerisinde önemli bir yere sahiptir. Derslerde bilgi teknolojileri kullanımı için projenin hizmetiçi eğitim ayağında 680 bin öğretmene eğitim verilmesi planlanmıştır. Ancak, şu ana kadar verilen eğitimler uygulamadan uzak, çoğunlukla teorik hatta sadece projenin tanıtımı ve örnek ders anlatımıyla sınırlı kalmıştır. FATİH Projesi’ne ilişkin iki temel riskten bahsedilmektedir: Bunlardan ilki, tablet ve etkileşimli tahtanın ön plana çıkarılmasıyla, öğretmen eğitimi ve içerik ayağının zayıf kalması ve projenin bir teknoloji yatırımından öteye gidememesidir. İkinci olarak, tüm bu yatırımların Türkiye’de öğrenme süreçlerinin amacına ulaşmasına herhangi bir katkı sunacağı da belirsizliğini korumaktadır. Şubat 2012’de 17 ilde, 52 pilot okulda başlayan uygulamalarda, donanımların öğretmen eğitimlerine zamanında yetiştirilememesi, dolayısıyla eğitimlerin önemli ölçüde teorik düzeyde gerçekleştirilmesi; tablete uygun içeriğin sınırlı kalması; etkileşimli tahta ve tabletin teknik sınırlamaları vb. unsurlar, planlama ile uygulama arasında kopukluk olabileceği ve önümüzdeki süreçte bu zorlukların daha yaygın şekilde karşımıza çıkabileceği endişesiyle eleştirilmektedir. Eğitim İzleme Raporu 2011, *Eğitim Reformu Girişimi*, Aralık 2012, s. 33-34

- Ortaöğretimin süresinin 3 yıldan 4 yıla çıkarılması.
- Dil öğretiminde Avrupa kaynaklarının kullanılması (İlk ve ortaöğretimdeki dil öğretiminde, ders saatleri dikkate alınarak Yabancı Diller Avrupa Ortak Çerçevesi benimsenmiştir.)
- Özel eğitime ihtiyacı olan çocuklara daha fazla mali destek sağlanması.
- Kızların okullaşma oranlarındaki artış.
- Tüm okulların 2006 itibarıyla İnternet’e bağlanması.
- Öğretmenlik mesleğinin yeterlikleri üzerindeki çalışmalar ve yeni kariyer sisteminin uygulanmaya konması.
- İş gereksinimlerine uygun mesleki eğitim standartları.
- Yükseköğretimde okullaşma oranlarında artış.
- Uluslararası indekslerde yer alan Türkiye menşeli yayın sayısında belirgin artış.
- Yükseköğretimde öğrenci temsiliyetinde ilerleme. (20 Eylül 2005 tarih ve 25942 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren “Yükseköğretim Kurumları Öğrenci Konseyleri ile Yükseköğretim Kurumları Ulusal Öğrenci Konseyi Yönetmeliği”ni takiben, Aralık 2005 yılında gerçekleştirilen yükseköğretim kurumları öğrenci konseyleri toplantısında yapılan seçimle, Türkiye’nin ulusal öğrenci konseyi kurulmuştur. Konsey, çalışmalarına devam etmektedir).
- YÖK’te stratejik gelişme komisyonu kurulması (Komisyon çalışmalarını tamamlamıştır; Komisyon hazırladığı “Türkiye’nin Yükseköğretim Stratejisi” raporunu 2006’da tamamlamış; ilgili paydaşların görüşlerini aldıktan sonra nihai hale gelen rapor 2007 başında yayımlanmıştır.)

Aynı metinde iyileştirilme gereksinimi duyulan alanlar olarak ise şunlar belirtilmiştir:

- Mesleki eğitim ile işgücü piyasaları arasındaki bağlantı.
- Eğitimin kalitesi.
- Okullaşma oranlarındaki bölgesel ve cinsiyete dayalı farklılıklar.
- Yükseköğretim sisteminin aşırı merkezi yapısı; yükseköğretimde yönetsel ve mali özerklik ve hesap verebilirlik.¹⁰⁹⁶

Bunların yanında eğitim alanında Türkiye’de son yıllarda önemli bazı düzenlemeler gerçekleştirilmiştir. Eğitim sisteminin en büyük paydaşı ve düzenleyicisi

¹⁰⁹⁶ DPT, 9. Kalkınma Planı 2007-2013, *Eğitim: Okul Öncesi, İlk ve Orta Öğretim, Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Ankara 2009, s. 14-15; MEB SGB, *Türk Eğitim Sisteminin Örgütlenmesi*, Aralık 2011, s. 278-279

konumundaki MEB'in 652 sayılı KHK ile yeniden yapılandırılması 2011 yılının en önemli gelişmelerinden olmuştur. Millî Eğitim Bakanlığı'nın yeniden yapılandırılması amacıyla; Bakanlar Kurulu'nca 25/8/2011 tarihinde kararlaştırılmış olan 652 sayılı KHK ile; bakanlık teşkilatlanmasında, hizmet birimlerinde ve Talim ve Terbiye Kurulu gibi çeşitli organların iç yapılarında bazı düzenlemelere gidilmiştir.¹⁰⁹⁷

Eğitim alanında yeniden yapılanma sürecinde ortaya çıkan önemli bir gelişme de, 30/3/2012 tarihli ve 6287 sayılı “İlköğretim ve Eğitim Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” dur. Bu kanun ile birlikte zorunlu eğitim 8 yıldan 12 yıla çıkarılmıştır.¹⁰⁹⁸ Düzenlemeyle getirilen bir başka yenilik ise eğitimin kademelere bölünmesidir. Birinci kademe 4 yıl süreli ilkokul, ikinci kademe 4 yıl süreli ortaokul ve üçüncü kademe 4 yıl süreli lise olarak yapılandırılmıştır. Yapılan değişiklik ile mecburi ilköğretim çağı 6 - 13 yaş grubundaki çocukları kapsamaktadır. Bu çağ çocuğun 5 yaşını bitirdiği yılın Eylül ayı sonunda başlamakta, 13 yaşını bitirip 14 yaşına girdiği yılın öğretim yılı sonunda bitmektedir.

Yeni düzenleme ile ilköğretim birinci sınıfa o eğitim öğretim yılı için 30 Eylül itibariyle 66. ayını dolduranlar kayıt olacaktır. Daha önceki uygulamada ise o yılın 31 Aralık tarihi itibariyle 72. ayını dolduranlar kayıt olmaktaydı. Okul öncesi eğitime başlama yaşında herhangi bir değişiklik yapılmamıştır. Yeni sistem gerçekleştirilmeden önce 37 – 72 ay arasındaki çocuklar okul öncesi eğitime gidebiliyorlardı. Şimdi de yine 36 ayını tamamlamış çocuklar okul öncesi eğitime başlayabileceklerdir. Ancak zorunlu temel eğitime başlama yaşı değişmiş olduğundan üst sınırdaki bir değişiklik söz konusudur. Buna göre, 30 Eylül 2012 tarihi itibariyle 37-66 ay arasındaki çocukların anaokulunda veya uygulama sınıflarında, 48-66 ay arasındaki çocukların ise anasınıflarında okul öncesi eğitim almaları sağlanacaktır.

Bu değişikliklerle halen uygulanmakta olan 8 yıllık kesintisiz zorunlu eğitim yerine, 12 yıllık zorunlu kademeli eğitim getirilerek 12 yıllık süre üç kademeye ayrılmıştır. Birinci kademe 4 yıl süreli ilkokul (1. 2. 3. ve 4. sınıf), ikinci kademe 4 yıl süreli ortaokul (5. 6. 7. ve 8. sınıf) ve üçüncü kademe 4 yıl süreli lise (9. 10. 11. ve 12. sınıf) olarak düzenlenmiştir. Yeni düzenleme ile ilkokul, ortaokul ve liseler bağımsız

¹⁰⁹⁷ MEB SGB, *Türk Eğitim Sisteminin Örgütlenmesi*, Aralık 2011, s. 28-30

¹⁰⁹⁸ Zorunlu eğitim süresinin 12 yıla çıkarılmasıyla birlikte, kademeler arasında diploma düzenlenmeden ortaöğretimin bitiminde diploma verilmesi ilkesi getirilmiştir. Ömer Dinçer, MEB, 2013 Yılı Bütçe Sunuşu, TBMM Genel Kurulu, 16 Aralık 2012, s. 3

(fizikî olarak) oluşturulabileceği gibi, imkân ve şartların elverişli olmadığı yerlerde ortaokulların ilkokullarla ya da liselerle birlikte oluşturulmasına da fırsat verilmektedir.

Milli Eğitim Bakanlığı tarafından kamuoyunda 4+4+4 olarak bilinen ve zorunlu eğitimi 12 yıla çıkaran Kanun ile, eğitim sisteminde başlayan yeni dönemin iki temel amacından birinin toplumun ortalama eğitim süresini yükseltmek, diğerinin ise eğitim sisteminin bireylerin ilgi, ihtiyaç ve yeteneklerinin gerektirdiği yönlendirmeyi mümkün kılacak şekilde düzenlenmesi olduğu belirtilmiştir.¹⁰⁹⁹ Eğitim sistemini köklü biçimde değiştiren 6287 sayılı İlköğretim ve Eğitim Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, ilköğretime başlama yaşı, ilköğretim okullarının dönüştürülmesi, ortaokul düzeyinde açılacak okul türleri, programlar ve seçmeli dersler ile ortaöğretimin zorunlu olması gibi birçok alanda değişiklikler getirmiştir.

1.3.2. Eğitimde Eşitliğin Sağlanması: Eğitime Erişim Yönünden Yansımalar

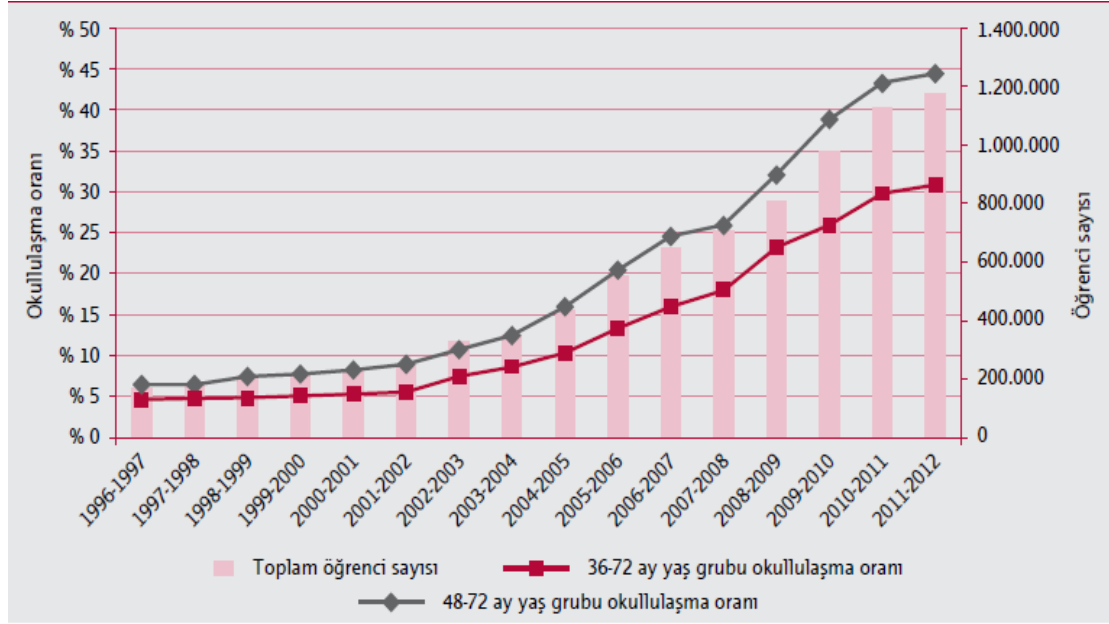
Türkiye’de özellikle son yıllarda eğitimin kalitesinin ve eğitime erişimin genişletilmesi kapsamında eğitime ayrılan kaynakların artırılması, fiziksel altyapının iyileştirilmesi, ilköğretim müfredatının yenilenmesi, okullaşma oranlarının artması başta olmak üzere eğitim sisteminde kapsamlı bir değişim yaşanmıştır. Ancak, yaşanan bu değişim süreci, eğitimde fırsat eşitliğini sağlama konusunda yeterince başarılı olamamıştır. Türkiye’de eğitim sisteminde eşitsizlik sorunu devam etmektedir.

Okulöncesi eğitimin yaygınlaştırılması son yıllarda MEB tarafından politika önceliği olarak benimsenmiştir. 2008-2009 eğitim-öğretim yılının sonunda yayımlanan genelge ile 32 ilde 60-72 ay yaş grubu için “%100 erişim pilot uygulaması” başlatılması ile 2010-2011 döneminde 25 il ve son olarak 2011-2012 döneminde 14 il eklenerek pilot uygulama kapsamındaki il sayısının 71’e çıkartılması bu yönde atılmış önemli adımlardır.¹¹⁰⁰ Ayrıca, AB mali desteği ve UNICEF teknik desteğiyle 2009 yılında “MEB kurumlarının, kamu kurum ve kuruluşlarının, belediyelerin ve STK’ların kapasitesini arttırmak ve toplum temelli modeller ve ortaklıklar geliştirmek yoluyla dezavantajlı çocuklar ve aileleri için nitelikli gündüz bakım ve okulöncesi eğitim hizmetleri oluşturmak ve geliştirmek” amacıyla başlatılan Okul Öncesi Eğitimin

¹⁰⁹⁹ 28261 sayılı Resmi Gazete, 30/3/2012 tarihli ve 6287 sayılı “İlköğretim ve Eğitim Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun; 12 Yıl Temel Eğitim Soru-Cevaplar, Milli Eğitim Bakanlığı, Ankara, 2012.

¹¹⁰⁰ 2011 yılında pilot uygulama kapsamına alınan iller: Adana, Ankara, Bursa, Diyarbakır, Erzurum, Iğdır, İzmir, Kahramanmaraş, Kastamonu, Kayseri, Konya, Ordu, Tekirdağ, Zonguldak

Güçlendirilmesi Projesi, bu alanda diğer önemli bir girişimdir. Hükümetin okulöncesi eğitimde okullaşma hedeflerinin 48-72 ay yaş grubu için 2011-2012’de %50, 2013-2014’te ise %70 olduğu göz önüne alındığında, bu gelişmelerle birlikte okulöncesi eğitime katılımı kayda değer artış beklenebilir.¹¹⁰¹



Şekil 5.2. Okulöncesi Eğitimde Okullaşma Oranları ve Öğrenci Sayıları, 1996-1997 ve 2011-2012

Kaynak: MEB, Milli Eğitim İstatistikleri, <http://sgb.meb.gov.tr/istatistik/>, (15.08.2012)

2011-2012 MEB verilerine göre okulöncesinde net okullaşma oranı 36-72 ay yaş grubunda %30,9’a, 48-72 ay yaş grubundaysa %44’e yükselmiştir. Şekil 5.2’de görüldüğü gibi, okulöncesi eğitime katılım 36-72 ve 48-72 ay yaş gruplarında yıllar içerisinde kayda değer artış göstermiştir; artış oranlarında yıllar arasında belirgin farklılıklar olmakla birlikte son yıllarda artış hızı daha yüksektir.

2011-2012 döneminde, geçtiğimiz yıllarda okulöncesi eğitime erişimi artırma çalışmalarında öncelik tanınan 60-72 ay yaş grubu için net okullaşmada çok olumlu bir gelişme gerçekleşmemiştir. Bu dönemde %100 erişim kapsamına alınan il sayısı daha da artırılmış, ancak net okullaşma oranı %65,69’a gerilemiştir. Ayrıca, 2010-2011 verilerine göre 60-72 ay yaş grubunda %50’nin altında okullaşma oranlarına sahip olan ve bu açıdan en dezavantajlı durumda bulunan yedi il (Hakkari, %28,2; Ağrı,

¹¹⁰¹ *Eğitim İzleme Raporu 2011, a.g.e., s. 61-62*

%31,3; Gaziantep, %42,2; Şırnak, %42,8; İstanbul, %44,0; Mardin, %46,1; Batman, %48,5) %100 erişim pilot uygulaması dışında bırakılmaya devam edilmiştir. 60-72 ay yaş grubu için net okullulaşma oranının en yüksek olduğu Mersin, Kütahya ve Hatay sırasıyla %97,88; %97,72 ve %96,48 oranlarına sahipken, Şırnak, Ağrı ve Hakkari’de bu oranlar sırasıyla %43,95; %34,11 ve %30,67’dir.¹¹⁰²

Okulöncesi eğitime katılımında 36-72 ve 48-72 ay yaş gruplarında artış yaşanmış olsa da, artış hızının yavaşlamış olması ve 60-72 ay yaş grubunun okullulaşma oranlarında görülen düşüş, okulöncesi eğitimi yaygınlaştırma çalışmalarının ivme kaybettiğine ilişkin bir izlenim oluşturabilmektedir. Okullaşma oranlarındaki mevcut artış hızının, Ocak 2008’de yayımlanan 60. Hükümet Eylem Planı’nda ve Ocak 2010’da açıklanan MEB Stratejik Plan 2010-2014’te yer alan hedeflere erişimi olası kılıp kılmayacağı sorgulanmalı,¹¹⁰³ artış hızının yavaşlamasına karşı müdahaleler tasarlanmalıdır. Bölgeler ve iller arası farklılıkları dikkate alarak geliştirilen ve okulöncesi eğitim hizmetlerinin çeşitliliğini ve kalitesini artırmaya yönelik uygulamalar bu yönde atılacak olumlu adımlar olabilir. Okulöncesi eğitime katılımı yaygınlaştırma çalışmalarının dezavantajlı illeri ve grupları önceliklendirecek biçimde yeniden kurgulanmasının toplumsal adalet açısından önemli getirileri olabilir. Kaliteli okulöncesi eğitim, sosyoekonomik kökenden kaynaklanan eşitsizliklerin giderilmesinde son derece önemli rol oynayabilir. Okulöncesinde %100 erişim pilot uygulamasının kapsamı genişletilmiş olsa dahi, sunulan eğitimin kalitesini değerlendirmeye yönelik çalışmalara da gereksinim bulunmaktadır.¹¹⁰⁴

Bunun yanı sıra, kamuya ait okulöncesi eğitim kurumlarında yerel düzeyde belirlenen miktarlarda ailelerden katkı payı alınmakta; bu katkı payları 20 TL ile 200 TL arasında değişmektedir. Bu durum okulöncesi eğitime en çok gereksinim duyan çocukların eğitime katılımını güçleştirmektedir. Dört kişilik bir aile için yoksulluk sınırının 700 TL olduğu göz önünde bulundurulduğunda, okulöncesi eğitimin aileler üzerindeki mali yükünün özellikle gelir düzeyi düşük aileleri okulöncesi eğitimden dışlayabileceği söylenebilir. 2012-2013 eğitim-öğretim yılında okulöncesi çağıdaki çocukların %14’ünün velilerinin isteği doğrultusunda ilköğretime kaydolmasını,

¹¹⁰² *Eğitim İzleme Raporu 2011, a.g.e., s. 61-62*

¹¹⁰³ Başbakanlık, 2008; MEB SGB, 2009. Ayrıca, 6287 sayılı yasayı takiben hazırladığı 2012/20 sayılı genelgede Bakanlık 48-60 ay yaş grubu için 2013 yılı sonuna dek %100 okullulaşma hedefini açıklamıştır.

¹¹⁰⁴ *Eğitim İzleme Raporu 2011, a.g.e., s. 65-66*

ilköğretimin ücretsiz olması, okulöncesi eğitimin ise ücretli olması ile ilişkilendirmek yanlış olmayacaktır. Bununla birlikte, 56 ülkede gerçekleştirilen bir çalışma yaş, cinsiyet ve yerleşim yeri gibi etmenlerden bağımsız olarak gelir düzeyi düşük bir aileden gelmenin ve/veya eğitim düzeyi düşük bir anneye sahip olmanın erişime ilişkin en temel belirleyici etkenler olduğunu ortaya koymuştur. Türkiye’de gelir düzeyi düşük ailelerin çocuk sayısı gelir düzeyi yüksek ailelerden ortalama dört çocuk daha fazladır. Gelir düzeyi yüksek ailelerin ise çocuklarından en az birini anaokuluna kaydettirme olasılığı gelir düzeyi düşük ailelere kıyasla 60 kat daha fazladır.¹¹⁰⁵

48-60 ay yaş grubu okullulaşma oranında meydana gelen artışlar, “4+4+4” düzenlemesinin de etkilediği önemli bir gelişmedir. Ancak, okullulaşma hedeflerinin tutturulabilmesi için siyasal iradenin ve özellikle kamu yatırımlarının artması önem arz etmektedir. Bugün okulöncesi eğitime ayrılan kamu kaynaklarının GSYH’nin %0,1’ine denk geldiği tahmin edilmektedir. OECD ülkelerinde ortalama %0,4 olan bu oran için, Dünya Bankası’nın Türkiye’ye önerisi %0,23’tür. Ayrıca, Türkiye okulöncesi eğitim ücretli olduğu halde, halen ailelere herhangi bir desteğin sağlanmadığı Avrupa’daki tek ülkedir. Ailelerin okulöncesi eğitim için gelir düzeyi, çocuk sayısı gibi göstergeler dikkate alınarak maddi olarak desteklenmesi önemlidir. Bu bağlamda, 2012 yılında gündeme gelen Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı (ASPB), AÇEV (Anne Çocuk Eğitim Vakfı) ve KAGİDER’in (Türkiye Kadın Girişimciler Derneği) üzerinde çalıştığı Çalışan Kadına Kreş Yardımı Projesi¹¹⁰⁶ önemlidir.¹¹⁰⁷

¹¹⁰⁵ *Eğitim İzleme Raporu 2012, a.g.e., s. 55.*

¹¹⁰⁶ Çalışan Kadına Kreş Yardımı Projesi, 2012 yılında gündeme gelen okulöncesi eğitime destek mekanizmalarından biridir. Asıl amacı kadın istihdamını artırmak olan proje, çalışan annelere 0-5 yaş arasındaki çocuklarını okulöncesi eğitime yollamaları şartıyla kreş desteği vermeyi planlamaktadır. ASPB tarafından SOYBİS (Sosyal Yardım Bilgi Sistemi) ile gelir düzeyi belirlenen ve neticesinde projeden yararlanmasına karar kılınan kadınlar için doğrudan okulöncesi eğitim kurumlarına ödenecek yaklaşık 300 TL aylık destek söz konusudur. Ayrıca projenin ileri aşamalarında kadın kooperatifleri aracılığıyla her mahalleye kreş kurulması öngörülmektedir.

¹¹⁰⁷ *Eğitim İzleme Raporu 2012, a.g.e., s. 55-56.*

Tablo 5.13. Öğretim Yılı ve Eğitim (8 Yıllık Zorunlu Eğitim) Seviyesine Göre Okullaşma Oranı (%)

Öğretim Yılı Educational Year	Yaş - Age	Okul Öncesi ⁽¹⁾⁽²⁾⁽³⁾ Pre Primary Education ⁽¹⁾⁽²⁾⁽³⁾			Okullaşma Oranı Schooling Ratio	İlköğretim ⁽¹⁾ Primary Education ⁽¹⁾			Ortaöğretim Secondary Education			Yükseköğretim Higher Education		
		Toplam Total	Erkek Males	Kadın Females		Toplam Total	Erkek Males	Kadın Females	Toplam Total	Erkek Males	Kadın Females	Toplam Total	Erkek Males	Kadın Females
1997/'98 ⁽²⁾	3-5 Yaş	-	-	-	Brüt - Gross	89,51	96,26	82,43	52,79	60,20	44,97	19,52	22,92	15,95
	4-5 Yaş	-	-	-	Net - Net	84,74	90,25	78,97	37,87	41,39	34,16	10,25	11,28	9,17
1998/'99 ⁽²⁾	3-5 Yaş	-	-	-	Brüt - Gross	94,31	100,72	87,60	57,15	64,89	48,99	21,67	25,47	17,68
	4-5 Yaş	-	-	-	Net - Net	89,26	94,48	83,79	38,87	42,34	35,22	10,76	11,81	9,67
1999/'00 ⁽²⁾	3-5 Yaş	-	-	-	Brüt - Gross	97,52	103,31	91,47	58,84	67,10	50,15	21,05	24,55	17,42
	4-5 Yaş	-	-	-	Net - Net	93,54	98,41	88,45	40,38	44,05	36,52	11,62	12,68	10,52
2000/'01 ⁽²⁾	3-5 Yaş	-	-	-	Brüt - Gross	100,93	106,32	95,31	60,97	69,67	51,84	22,25	25,55	18,79
	4-5 Yaş	-	-	-	Net - Net	95,28	99,58	90,79	43,95	48,49	39,18	12,27	13,12	11,38
2001/'02 ⁽²⁾	3-5 Yaş	-	-	-	Brüt - Gross	99,45	104,19	94,51	67,89	76,94	58,38	23,37	26,59	19,99
	4-5 Yaş	-	-	-	Net - Net	92,40	96,20	88,45	48,11	53,01	42,97	12,98	13,75	12,17
2002/'03 ⁽²⁾	3-5 Yaş	-	-	-	Brüt - Gross	96,49	100,89	91,91	80,76	93,36	67,52	27,12	31,00	23,04
	4-5 Yaş	-	-	-	Net - Net	90,98	94,49	87,34	50,57	55,72	45,16	14,65	15,73	13,53
2003/'04 ⁽²⁾	3-5 Yaş	-	-	-	Brüt - Gross	96,30	100,31	92,14	80,97	90,71	70,76	28,15	32,23	23,88
	4-5 Yaş	-	-	-	Net - Net	90,21	93,41	86,89	53,37	58,01	48,50	15,31	16,62	13,93
2004/'05 ⁽²⁾	3-5 Yaş	-	-	-	Brüt - Gross	95,74	99,48	91,85	80,90	90,29	71,08	30,61	34,79	26,63
	4-5 Yaş	-	-	-	Net - Net	89,66	92,58	86,63	54,87	59,05	50,51	16,60	18,03	15,10
2005/'06 ⁽²⁾	3-5 Yaş	-	-	-	Brüt - Gross	95,59	98,83	92,24	85,18	95,07	74,88	34,46	38,78	29,94
	4-5 Yaş	-	-	-	Net - Net	89,77	92,29	87,16	56,63	61,13	51,95	18,85	20,22	17,41
2006/'07 ⁽²⁾	3-5 Yaş	-	-	-	Brüt - Gross	96,34	99,21	93,37	86,64	96,24	76,66	36,59	41,07	31,89
	4-5 Yaş	-	-	-	Net - Net	90,13	92,25	87,93	56,51	60,71	52,16	20,14	21,56	18,66
2007/'08 ⁽³⁾	3-5 Yaş	-	-	-	Brüt - Gross	104,54	106,41	102,57	87,55	94,04	80,70	38,19	42,62	33,56
	4-5 Yaş	-	-	-	Net - Net	97,37	98,53	96,14	58,56	61,17	55,81	21,06	22,37	19,69
2008/'09 ⁽³⁾	3-5 Yaş	-	-	-	Brüt - Gross	103,84	104,91	102,71	76,62	80,96	72,05	44,27	49,05	39,28
	4-5 Yaş	-	-	-	Net - Net	96,49	96,99	95,97	58,52	60,63	56,30	27,69	29,40	25,92
2009/'10 ⁽³⁾	3-5 Yaş	26,92	27,34	26,48	Brüt - Gross	106,48	107,05	105,88	84,19	89,14	78,97	53,43	58,14	48,48
	4-5 Yaş	38,55	39,17	37,91	Net - Net	98,17	98,47	97,84	64,95	67,55	62,21	30,42	31,24	29,55
2010/'11 ⁽³⁾⁽⁴⁾	3-5 Yaş	29,85	30,25	29,43	Brüt - Gross	107,58	107,36	107,81	89,70	94,42	84,73	58,45	62,65	54,04
	4-5 Yaş	43,10	43,70	42,47	Net - Net	98,41	98,59	98,22	66,07	68,17	63,86	33,06	33,44	32,65
2011/'12 ⁽³⁾⁽⁴⁾	3-5 Yaş	30,87	31,23	30,49	Brüt - Gross	108,42	108,21	108,65	92,56	95,68	89,26	-	-	-
	4-5 Yaş	44,04	44,56	43,50	Net - Net	98,67	98,77	98,56	67,37	68,53	66,14	-	-	-
	5 Yaş	65,69	66,20	65,16										

Kaynak: Milli Eğitim İstatistikleri, Örgün Eğitim, 2011-2012, s.1

(1) 18.08.1997 tarih ve 4306 sayılı yasa ile 1997/'98 öğretim yılından itibaren 8 yıllık kesintisiz zorunlu eğitime geçilmiştir.

(2) 2000/'01-2005/'06 öğretim yılları arasında okullaşma oranı 2000 Genel Nüfus Sayımı sonuçlarına göre yapılan nüfus projeksiyonlarına göre hesaplanmıştır.

(3) 2007-2008 öğretim yılından itibaren okullaşma oranları Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi, Nüfus Sayımı sonuçlarına göre hesaplanmıştır.

(4) 6-13 yaş grubu için "Ayarlanmış İlköğretim Net Okullaşma Oranı" %99,30 olup, erkekler için %99,37 ve kızlar için %99,23 olarak hesaplanmıştır. Bu oran zorunlu eğitim çağında ve 6-13 yaş grubunda olup da ilköğretime devam eden 9.991.502 öğrenci ve ortaöğretime devam eden 64.274 öğrenci toplamının 6-13 yaş grubu nüfusuna oranıdır.

(5) Okul öncesi okullaşma oranları 3-5, 4-5 ve 5 yaşların net okullaşma oranlarıdır.

Türkiye’de 1997-2012 arası net okullaşma oranları incelendiğinde, ilköğretime erişimin hala %100’e ulaştırılamamış olmasına rağmen, Temel Eğitim Reformu’ndan bu yana hayata geçirilen politika ve uygulamalarla ilköğretime erişim oranının yükseltilmesinde kayda değer bir ilerleme sağlandığı gözlemlenmektedir (Tablo 5.13). 1997-98 öğretim yılında %84,7 olan net okullulaşma oranı, 2011-12 öğretim yılında %98,7’ye kadar yükseltilebilmiştir. Kız ve erkek öğrenciler açısından okullulaşma oranlarında büyük farklar bulunmaması oldukça olumdur. 2007–2008 verilerine göre, ilköğretim çağındaki 442.625 çocuk, diğer bir deyişle her 100 çocuktan 4’ü eğitim sistemine kayıtlı değilken; 2011-2012 verilerine göre, ilköğretim çağındaki 142.731 çocuk yani her 100 çocuktan yaklaşık 1’i eğitim sistemine kayıtlı değildir. Dolayısıyla bu durum önemli bir iyileşme olarak görülmektedir.

Ortaöğretimde ise, 1997-98 öğretim yılında %37,8 olan net okullulaşma oranı 2011-12 öğretim yılında %67,4’e yükselmiştir (Tablo 5.13). İlk ve ortaöğretime erişimde ilerlemeden bahsetmek mümkündür. Ancak, iller arası ve cinsiyet temelli eşitsizlikler halen ortaöğretime erişimde başlıca sorun alanları arasındadır. 2011-2012 eğitim-öğretim yılında ortaöğretimde net okullulaşma oranı %67,37’ye yükselmiş olsa da iller arası eşitsizlikler sürmektedir. Örneğin, net okullulaşma oranının en yüksek olduğu Bilecik, Bolu ve Rize sırasıyla %90,75; %90,28 ve %89,72 oranlarına sahipken; okullulaşma oranları Şanlıurfa, Muş ve Ağrı’da sırasıyla %37,77; %33,91 ve %32,13’e düşmektedir.¹¹⁰⁸ Ortaöğretime katılımında cinsiyet eşitliği açısından ilerlemeden bahsedilebilir; kadınlar için okullulaşma oranı %63,86’dan %66,14’e yükselmiş ve genel ortalamaya yaklaşmıştır. Kadınların lehine bu eğilim iller düzeyinde de büyük ölçüde geçerlidir. Ancak, farkın yeterli hızda kapanmadığı ve pek çok ilde kadın ve erkek okullulaşma oranlarındaki farkın oldukça yüksek olduğu saptanmıştır. Bu açıdan, ortaöğretimde okullaşma oranının %100’e ulaştırılması eğitimde eşitliğin sağlanması açısından önem arz etmektedir. Yükseköğretim açısından bakıldığında ise, net okullulaşma oranları 1997-98 öğretim yılında %19,5 ve 2011-12 öğretim yılında %33 olarak gerçekleşmiştir.

¹¹⁰⁸ Ortaöğretimde en düşük okullulaşma oranına sahip il %26,71 ile Van’dır. İlde 2010-2011’de %34,38 olan orandaki büyük düşüşün Ekim 2012 depremiyle ilişkili olduğu tahmin edilmektedir. Ancak depremden önceki oranlara göre de Van ortaöğretimde okullulaşma açısından en dezavantajlı iller arasındadır. Eğitim İzleme Raporu 2011, *a.g.e.*, s. 66.

Tablo 5.14. Öğretim Yılı ve Eğitim (8 Yıllık Zorunlu Eğitim) Seviyesine Göre Cinsiyet Oranı (%)

Öğretim yılı Educational year	Cinsiyet Oranı ⁽¹⁾ - Sex Ratio ⁽¹⁾		
	İlköğretim ⁽²⁾ Primary Education ⁽²⁾	Ortaöğretim Secondary Education	Yükseköğretim Higher Education
1997/'98	85,63	74,70	69,58
1998/'99	86,97	75,50	69,44
1999/'00	88,54	74,74	70,96
2000/'01	89,64	74,41	73,56
2001/'02	90,71	75,87	75,17
2002/'03	91,10	72,32	74,33
2003/'04	91,86	78,01	74,09
2004/'05	92,33	78,72	74,66
2005/'06	93,33	78,76	77,20
2006/'07	94,11	79,65	77,65
2007/'08	96,39	85,81	78,74
2008/'09	97,91	88,99	80,08
2009/'10	98,91	88,59	83,38
2010/'11	100,42	89,74	86,24
2011/'12	100,41	93,29	-

Kaynak: Milli Eğitim İstatistikleri, Örgün Eğitim, 2011-2012, s.10

(1) Cinsiyet oranı; belirli bir öğretim yılında ilgili öğretim türünün kız çocuk brüt okullaşma oranının, aynı öğretim yılında ilgili öğretim türünün erkek çocuk brüt okullaşma oranına olan göreceli büyüklüğünü göstermektedir. İki farklı göstergenin (brüt okullaşma oranlarının) birbirine oranlanmasıyla yapılan hesaplamaların 100 ile çarpılmasıdır. MEB İstatistikleri, 2011-2012, s. xv.

(2) 18.08.1997 tarih ve 4306 sayılı yasa ile 1997/'98 öğretim yılından itibaren 8 yıllık kesintisiz zorunlu eğitime geçilmiştir.

Yukarıdaki Tablo 5.14'den görüldüğü gibi, özellikle ilköğretimde 1997-1998 eğitim-öğretim yılında %85 olan cinsiyet oranı son iki yılda %100'e ulaşmıştır. Bu iyileşmede 1997-1998 öğretim yılından itibaren 8 yıllık kesintisiz zorunlu eğitime geçilmesinin önemli payı vardır.

2011-2012 eğitim öğretim yılında bu oran ortaöğretimde %93,2 olarak gerçekleşmiştir. Ortaöğretimde de cinsiyet eşitliğinin sağlanması önemli bir sorundur ve bu oranın %100'e ulaştırılması önem arz etmektedir. 12 yıllık (4+4+4 sistemi) kesintisiz zorunlu eğitime geçişle birlikte önümüzdeki yıllarda bu oranın %100 hedefine ulaşacağı tahmin edilmektedir.

Bakış vd. (2009)'nın¹¹⁰⁹ yaptıkları bir çalışma, ilköğretime erişim önündeki engelleri ortaya koymaktadır. Bu çalışmaya göre, ilköğretime katılımda toplumsal cinsiyet eşitliği halen sağlanamamıştır: Kız çocuklarının eğitime katılım olasılığı oranı, erkek çocuklarının eğitime katılım olasılığı oranından %21 daha düşüktür. Bunun yanında, 2003 Hanehalkı Bütçe Anketi verilerine göre, Türkiye’de 23 yaş üstü nüfusun eğitim durumu incelendiğinde, cinsiyetler arasında kadınların aleyhine bir durum olduğu görülmektedir. Erkeklerin %19,8’i liseden, %9,4’ü yüksekokul ve üstü okullardan mezunken, kadınlarda bu oranlar sırasıyla %11,9 ve %5,5’e düşmektedir. Buna paralel olarak, ilköğretimde kızların eğitimi önünde engel oluşturan birçok faktör, erkek çocuklarının eğitimi üzerinde belirleyici değildir. Örneğin, Güneydoğu Anadolu’da bulunma ya da annenin hanede tek ebeveyn olması gibi kızların eğitime katılım olasılığını olumsuz biçimde etkileyen faktörler, erkeklerin katılımı üzerinde belirleyici değildir. Bu da eğitimde toplumsal cinsiyet eşitliğinin sağlanamadığı yönündeki birçok bulguyu pekiştirmektedir. Ebeveynlerin eğitimsiz olması, kız çocuklarının eğitimi önündeki en büyük engellerden biri olarak ortaya çıkmaktadır. Babasının ya da annesinin eğitim düzeyi 1 yıl daha fazla olan kız çocuklarının eğitime katılım olasılığı oranı %3 daha yüksektir. Ebeveynlerin eğitimi, erkek çocuklarının eğitime katılım olasılığı üzerinde belirleyici değildir. Ebeveynlerin eğitimsizliğinin kız çocuklarının eğitime erişimi önünde engel oluşturması, eşitsizliklerin yeniden üretilmemesi için kamunun müdahalesini gerekli kılmaktadır.

Yine bu çalışmanın sonuçlarına göre, annenin tek ebeveyn olduğu hanelerde, kız çocuklarının eğitime katılım olasılığı oranı %38 daha düşüktür. Annenin evde tek ebeveyn olması, eşin ölümü veya ayrılık sonucunda ortaya çıkan ve yoksulluk riskini artıran bir olgudur. Yoksulluk riskinin yanında, kız çocuklarının ev işlerinde yardımcı olmak üzere evde tutulması ve hanede baba olmamasını neden göstererek annenin kız çocuğunu okula göndermekten çekinmesi de katılım olasılığını azaltan etmenlerdir. Bunun yanında, gelirinin yarısından fazlası tarımdan gelen hanelerde, kız çocuklarının eğitime katılım olasılığı oranı %19 daha düşüktür. Kırsal kesimde bulunan bu hanelerin çoğu için eğitim kurumlarına ulaşmak önemli bir sorun teşkil etmektedir. Bu faktörün

¹¹⁰⁹ Ozan Bakış, Haluk Levent, Ahmet İnel ve Sezgin Polat, “Türkiye’de Eğitime Erişimin Belirleyicileri, Türkiye’de Eğitimde Eşitliğin Geliştirilmesi İçin Verilere Dayalı Savunu Projesi Araştırma Raporu”, Şubat 2009, <http://erg.sabanciuniv.edu/sites/erg.sabanciuniv.edu/files/GSURapor.pdf>, (20.02.2012)

yalnızca kız çocuklarında belirleyici olması ise, erkek çocukları için bir ölçüde aşılabilen sorunların kız çocukları için aşılmadığını, böylelikle toplumsal cinsiyet eşitsizliğinin eğitim yoluyla yeniden üretildiğini göstermektedir. Dolayısıyla, kırsal alana yönelik olarak gerçekleştirilen taşınabilir eğitim ve yatılı ilköğretim bölge okulu uygulamalarında toplumsal cinsiyet eşitliğinin göz önünde bulundurulması önem arz etmektedir.¹¹¹⁰

Polat (2009)'ın yaptığı diğer bir çalışma da mecburi öğretime devam etmeyen çocukların büyük bölümünü kızların oluşturduğunu ortaya koymuştur. İlköğretime devam etmeyen çocuklar içinde erkeklerin oranı %41 iken, kızların oranı %59 olarak gerçekleşmiştir.¹¹¹¹

Ülkemizde, toplumsal cinsiyet eşitsizliğinin ilköğretim ortamına yansımalarının azaltılması yönünde yapılan çalışmalar ağırlıkla aile ve toplum odaklı olarak tasarlanmıştır. Bu çalışmalardan kamuoyu tarafından en yaygın olarak bilineni “Haydi Kızlar Okula” kampanyası olmuştur. Kampanya, net okullulaşma oranı ve eğitimde kız çocuk oranının en düşük olduğu on ilde 2003 yılında başlatılmış ve zaman içinde tüm illeri kapsayacak biçimde genişletilmiştir. Kampanya kapsamında gerçekleştirilen kamuoyu bilinçlendirmesi, tespit ve ikna çalışmaları sonucunda, ilköğretim çağına olup okula devam etmeyen 273.447 kız çocuğu saptanmış ve yaklaşık %80'inin okula devam etmesi sağlanmıştır. Eğitim ortamında toplumsal cinsiyet eşitliğinin sağlanması yönündeki diğer çalışmalar daha çok sivil toplum kuruluşları tarafından sağlanan ve kız çocuklarını hedef alan eğitim bursları olmuştur.

Toplumsal cinsiyet eşitsizliğinin eğitim alanında ortadan kaldırılması için kampanya niteliğindeki tespit ve ikna çalışmaları, kız çocuklarını hedef alan burslar yeterli olamayacaktır. Okul ortamında ve öğrenme süreçlerinde toplumsal cinsiyet eşitsizliğine yol açan yapısal ve uygulamaya ilişkin engellerin giderilmesi yönünde kapsamlı bir bakış açısı gereklidir. Bu bağlamda atılabilecek adımlar arasında aşağıdakiler sayılabilir:¹¹¹²

- Toplumsal cinsiyet duyarlılığının, eğitimcilerin, hizmetiçi eğitim programlarının ve eğitimde yönetim ve teftişin hedefleri arasında bulunması,

¹¹¹⁰ ERG (Eğitim Reformu Girişimi), Eğitimde Eşitlik Politika Analizi ve Önerileri, *ERG Raporları*, Şubat 2009, s. 11-12; Eğitim İzleme Raporu 2007, Eğitim Reformu Girişimi, *ERG Raporları*, Mart 2008, s. 40-41

¹¹¹¹ Polat, a.g.t., s. 37

¹¹¹² *Eğitim İzleme Raporu* 2007, a.g.e, s. 39-40

- Ders kitaplarındaki cinsiyetçi öğelerin kaldırılması yönünde kapsamlı bir tarama çalışması yapılması, ders kitapları hazırlayan uzmanlara yönelik toplumsal cinsiyet eşitliği konulu eğitim programları düzenlenmesi,
- MEB merkez ve taşra teşkilatında ve eğitim kurumlarında yöneticilik kademelerinde cinsiyet eşitliğinin sağlanması için etkin politikalar geliştirilmesi,
- Nüfusa kayıtlı olmayan ebeveynlerin çocuklarının, hastane dışındaki doğumlar da dahil olmak üzere, doğumlarından kısa bir süre içinde nüfus kaydı altına alınmalarını sağlayacak kolaylaştırıcı mekanizmaların geliştirilmesi ve uygulanması,
- SRAP kapsamında uygulanan ŞNT'nin, ilköğretimin ikinci kademesindeki ve ortaöğretimdeki kız çocuklarının lehine daha da artırılması, ŞNT eğitim yardımlarından yararlanmaya hak kazanabilecek ancak şu anda yararlanmayan ailelere erişilmesi, projenin kız çocuklarının lehine düzenlemelerinin yararlanıcılar tarafından daha yaygın şekilde bilinmesinin sağlanması,
- MEB burslarından kız çocuklarının daha fazla yararlanması için kota uygulamasının gerçekleştirilmesi.¹¹¹³

¹¹¹³ *Eğitim İzleme Raporu 2007, a.g.e., s. 39-40*

Tablo 5.15. İstatistiki Bölge Birimleri Sınıflaması 1.Düzey ve Eğitim Seviyesine Göre Okul, Şube, Öğretmen ve Derslik Başına Düşen Öğrenci Sayısı (2011/2012 Öğretim Yılı)

İBBS - 1. Düzey SR - Level 1		Ortaöğretim ⁽¹⁾ - Secondary Education ⁽¹⁾															
		İlköğretim ⁽²⁾ Primary Education ⁽²⁾				Ortaöğretim Toplamı Secondary Education Total				Genel Ortaöğretim General Secondary Education				Mesleki ve teknik Vocational and technical Secondary Education			
		Okul School	Şube Division	Öğret- men ⁽²⁾ Teac- her ⁽²⁾	Derslik Classroom	Okul School	Şube Division	Öğret- men ⁽²⁾ Teac- her ⁽²⁾	Derslik Classroom	Okul School	Şube Division	Öğret- men ⁽²⁾ Teac- her ⁽²⁾	Derslik Classroom	Okul School	Şube Division	Öğret- men ⁽²⁾ Teac- her ⁽²⁾	Derslik Classroom
TR	Türkiye Turkey	323	25	20	30	395	26	16	31	476	26	16	28	333	26	16	35
TR1	İstanbul Istanbul	1 021	32	26	44	570	29	20	38	588	28	18	32	550	31	22	48
TR2	Batı Marmara West Marmara	285	23	17	22	292	22	14	26	380	22	13	22	244	22	15	31
TR3	Ege Aegean	305	23	17	24	341	24	14	28	403	23	14	24	301	25	15	34
TR4	Doğu Marmara East Marmara	427	25	19	28	382	25	16	31	458	24	15	25	339	26	16	37
TR5	Batı Anadolu West Anatolia	431	25	18	31	404	25	15	32	516	26	15	30	323	25	14	35
TR6	Akdeniz Mediterranean	355	25	19	30	439	26	16	33	513	26	16	30	372	26	16	38
TR7	Orta Anadolu Central Anatolia	239	21	17	22	306	26	15	26	346	22	15	24	275	30	14	28
TR8	Batı Karadeniz West Black Sea	202	20	16	22	296	24	14	26	357	22	13	22	259	26	14	30
TR9	Doğu Karadeniz East Black Sea	247	20	16	21	294	22	14	24	332	22	13	22	271	22	14	26
TRA	Kuzeydoğu Anadolu Northeast Anatolia	154	18	20	26	319	25	17	28	378	25	17	26	263	25	16	30
TRB	Orta Doğu Anadolu Centraleast Anatolia	200	21	21	31	358	27	16	30	429	25	16	29	292	32	15	32
TRC	Güneydoğu Anadolu Southeast Anatolia	304	27	27	43	531	31	22	40	708	32	24	42	353	30	19	35

Kaynak: Milli Eğitim İstatistikleri, Örgün Eğitim, 2011-2012, s.18.

(1) Açık ilköğretim ve açıköğretim lisesi öğrencisi kapsamamıştır.

(2) Toplam öğretmen, kadrolu öğretmenleri kapsar.

Tablo 5.15’de görüldüğü gibi, Türkiye’de 2011-2012 öğretim yılında ilköğretimde öğretmen başına düşen öğrenci sayısı 20 iken, ortaöğretimde 16’dır.

İstanbul’da bu rakamlar ilköğretimde 26, ortaöğretimde 20 seviyesinde iken; Güneydoğu Anadolu’da ilköğretimde 27 ve ortaöğretimde 22 düzeyinde gerçekleşmiştir.

Türkiye’de öğretmen başına düşen öğrenci sayısı zaman içinde incelendiğinde, genel ortaöğretimde 1997- 1998 öğretim yılında 17 olan öğretmen başına düşen öğrenci sayısı 2011-2012 öğretim yılında 16’ya düşmüştür. İlköğretimde ise öğretmen başına düşen öğrenci sayısı 1997- 1998’de 30 iken 2011-2012’de 20 düzeyindedir. İlköğretimde öğretmen başına düşen öğrenci sayısındaki düşüş özellikle İstanbul ve Türkiye’nin doğusunda yoğunlaşmıştır. 1997-2011 arası bu değişim, öğretmen başına düşen öğrenci sayıları bakımından farklar hala mevcut olmakla birlikte, bölgelerin zaman içinde birbirine yaklaştığına işaret etmektedir.

Bu değişimin nasıl ve neden gerçekleştiğinin cevabı, 1997 ve 2002 arasındaki bazı temel politika değişikliklerine yatmaktadır. 1997-1998 eğitim-öğretim yılında sekiz yıllık zorunlu eğitime geçilmesi özellikle kırsal kesimde okullulaşma oranlarının hızla yükselmesine ve ilköğretimde öğrenci nüfusunun büyük ölçüde artmasına neden olmuştur. Bu değişikliğe paralel olarak derslik sayısı ve öğretmen istihdamı önemli ölçüde artmıştır. 1996-1997 döneminde ilkokul ve ortaokulda 199 bin olan toplam derslik sayısı 2002-2003 yılında ilköğretim okullarında 280 bine ulaşmıştır. Benzer biçimde aynı tarih aralığında, ilk ve ortaokullarda hizmet veren öğretmen sayısı 287 binden 390 bine çıkmıştır.¹¹¹⁴ Dolayısıyla, öğretmen nüfusu öğrenci nüfusundan daha hızlı biçimde artmakla kalmamış; öğretmen nüfusunun bölgesel dağılımı da daha eşitlikçi bir görünüm kazanmıştır.¹¹¹⁵

Bu dönüşüm temelde 1999’da uygulamaya konan Milli Eğitim Bakanlığına Bağlı Okul ve Kurumların Yönetici ve Öğretmenlerinin Norm Kadrolarına ilişkin Yönetmelik ile ilişkilidir. Bu yönetmelikle, okullara atanacak öğretmen sayısı ilköğretim kurumlarının sınıf öğretmenleri için sınıf ve şube sayısı ve branş öğretmenleri için haftalık toplam ders yükü ile ilişkilendirilerek her okula atanacak öğretmen sayısı için nesnel bir ölçüt sağlanmıştır. Son olarak, önce 2001’de Kamu Kurumları için Merkezi Eleme Sınavı’nın (KMS) ve 2002’de KPSS’nin uygulamaya konulması ile öğretmen adayları okullardaki norm kadrolarla nesnel bir ölçüt yolu ile ilişkilendirilmiştir. Böylece, öğretmen atamaları politik baskı ve müdahalelerin

¹¹¹⁴ *Eğitim İzleme Raporu 2011, a.g.e., s. 84*

¹¹¹⁵ TÜİK, Bölgesel İstatistikler, <http://tuikapp.tuik.gov.tr/Bolgesel/menuAction.do>, (20.11.2012)

etkisinden önemli ölçüde sıyrılmıştır.¹¹¹⁶ Bunun yanında, bölgeler arasında öğretmen başına düşen öğrenci sayısının daha eşitlikçi bir görünüm kazanmasıyla birlikte, öğrencilerin başarısında da artış gözlemlenmektedir. Öğretmen başına düşen öğrenci sayısının gerilemesiyle birlikte, öğrencilerin hem TIMSS hem PISA cetvelinde başarıları yükselmiştir.¹¹¹⁷

Eğitim İzleme Raporu 2011'e göre; OECD ülkeleri ile karşılaştırıldığında Türkiye'de hem ilk hem ortaöğretimde öğretmen başına düşen öğrenci sayısı oldukça yüksek bir düzeydedir. Ayrıca, özel okullarda öğretmen başına düşen öğrenci sayısı devlet okullarına oranla çok daha düşüktür. 2009 verilerine göre, yaklaşık 700 bin öğretmenin görev yaptığı resmi kurumlarda öğretmen başına düşen öğrenci sayısı ilköğretimde 22, ortaöğretimde ise 21'dir. 50 bin dolayında öğretmene sahip özel kurumlarda ise öğretmen başına düşen öğrenci sayısı ilköğretimde 9, ortaöğretimde 7'dir. Öğretmenlerin 610 bini şehirlerde, 140 bini köylerde görev yapmaktadır. İlköğretimde öğretmen başına şehirde 22, köylerde ise 18 öğrenci düşerken, ortaöğretimde bu oran şehirde 20, köyde ise 14'tür. 2009 verilerine göre OECD ülkelerinde öğretmen başına ilköğretimde ortalama 16, ortaöğretimde ise 14 öğrenci düşmektedir.¹¹¹⁸

Bunun yanında devlet okullarında görev yapan öğretmenlerin mesleki gelişim ihtiyacının nitelikli eğitimlerle karşılanması, Türkiye eğitim sistemi için halen önceliğini korumaktadır. Türkiye'deki devlet okullarının çoğunda öğretmenler mesleğe hazırlayıcı resmi bir eğitimden yararlanmamaktadır. Benzer biçimde, MEB'in merkezden organize ettiği hizmetiçi eğitim etkinliklerine katılmayan pek çok öğretmen mevcuttur. Öte yandan, söz konusu eğitimlerin nitelikleri de tartışmalıdır. Öğretmenlerin mesleki statüsü ve çalışma koşulları, Ulusal Öğretmen Stratejisi Çalıştayı'nda üzerinde yeteri kadar durulmayan ancak gözden kaçırılmaması gereken önemli sorun alanları olarak belirtilmektedir. Hem mevcut öğretmenlerin mesleki statüsü ve çalışma koşulları hem de eğitim fakültesi mezunu bireylerin atama beklentileri 2011'de sıkça kamuoyu gündemine gelmiş ve özellikle son dönemde, MEB ve öğretmenler arasında gerilimin arttığı gözlemlenmiştir. Öğretmenlerin mesleklerinin itibarsızlaştırıldığı, öğretmen adaylarının ise MEB'in kadro açmak yerine ücretli

¹¹¹⁶ *Eğitim İzleme Raporu 2011, a.g.e.,s. 84-85*

¹¹¹⁷ OECD, *PISA 2009 Results: Learning Trends: Changes in Student Performance Since 2000 (Cilt V)*, Paris: OECD, 2010.

¹¹¹⁸ *Eğitim İzleme Raporu 2011, a.g.e.,s. 83*

öğretmen çalıştırmayı¹¹¹⁹ tercih ettiği iddiaları Bakanlık üzerinde ciddi bir baskı oluşturmuştur. Diğer yandan, öğretmen niteliğinin devlet okullarında ve özel okullarda farklılaştığını bazı çalışmalarda ortaya koyulmaktadır. TALIS 2008 çalışmasına göre devlet okullarının %54'ünde nitelikli öğretmen eksikliği eğitim-öğretimin çok aksamasına neden olurken, özel okullarda bu oran sadece %14 düzeyinde gerçekleşmiştir. Bir başka deyişle, nitelikli öğretmen sorunu öncelikli olarak devlet okullarında karşılaşılan bir sorun olarak karşımıza çıkmaktadır.¹¹²⁰

Türkiye'de ilköğretimde derslik başına düşen öğrenci sayısı ise, 2011-2012 öğretim yılında 30 seviyesinde gerçekleşirken; genel ortaöğretimde 28 seviyesinde gerçekleşmiştir. Geçmiş yıllara göre eğitim kademelerinde hem genel olarak hem de bölgeler bazında önemli iyileşmeler mevcuttur. Ancak bazı bölgelerde derslik ihtiyacı devam etmektedir. İstanbul ve Güneydoğu Anadolu derslik ihtiyacının yüksek olduğu yerler olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu bağlamda, derslik yapımının ihtiyaç açısından öncelikli bölgelere yönlendirilmesi çok önemlidir. Bakanlık tarafından hayata geçirilen e-yatırım projesiyle il, ilçe ve okullara göre yatırım ihtiyacının sürekli olarak izlenebilmesi de önemli bir adım olmuştur.¹¹²¹

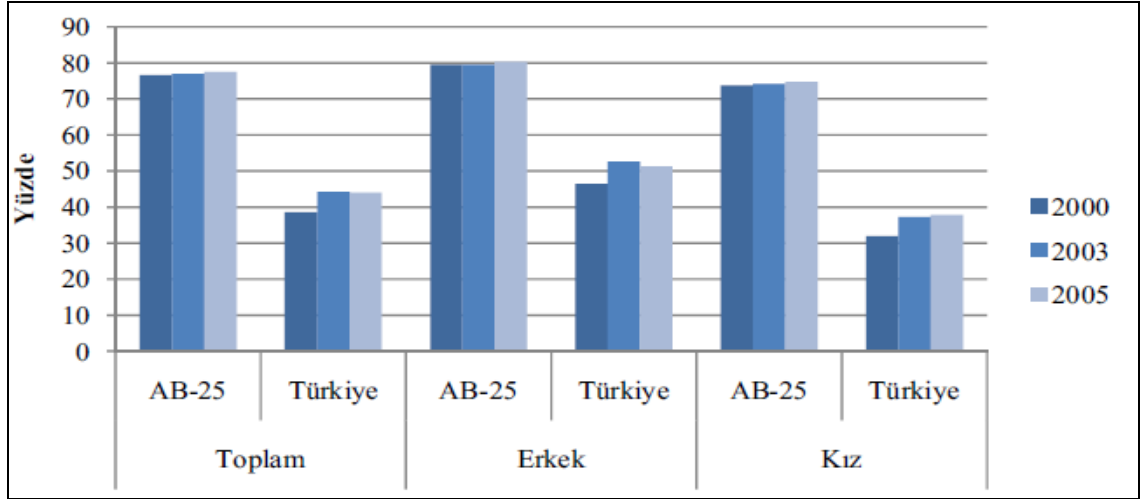
Lizbon Stratejisi kapsamında 18-24 yaş grubunda olanların yüzde 85'inin temel eğitimi tamamlaması ve 20-24 yaş grubunda erken terk oranının yüzde 10 olması hedeflenmektedir. Aşağıdaki Şekil 5.3 ve 5.4'de görüldüğü üzere, Türkiye iki hedefin de oldukça gerisinde kalmaktadır. Türkiye'de genç nüfusun beceri düzeyinin yetersiz olması başta kadınlar olmak üzere onların işgücü piyasasına giriş imkânlarını kısıtlamaktadır. Dolayısıyla, Türkiye'de temel eğitimi tamamlayanların oranının düşük ve ortaöğretileri tamamlamadan eğitim sisteminin dışına çıkanların oranının yüksek olması eğitimde fırsat eşitsizliğinin diğer bir alanını oluşturmaktadır.¹¹²²

¹¹¹⁹ Ulusal basına yansıyan resmi açıklamalara göre 2011-2012 öğretim yılında 50 bin 150 ücretli öğretmen devlet okullarında işe alınmıştır.

¹¹²⁰ *Eğitim İzleme Raporu 2011, a.g.e., s. 93-94*

¹¹²¹ *Eğitim İzleme Raporu 2008, a.g.e., s. 64*

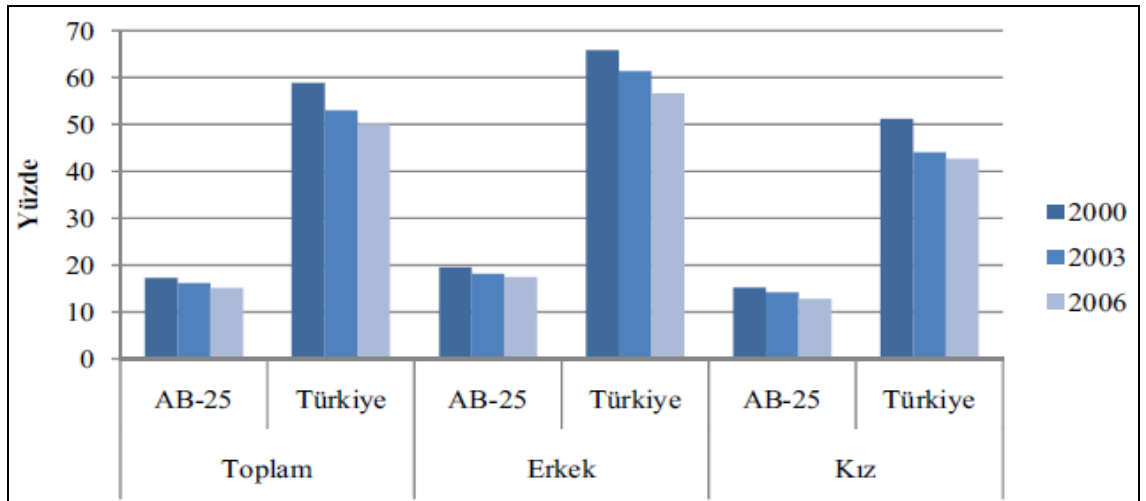
¹¹²² Polat, a.g.t., s. 47



Şekil 5.3. Türkiye ve AB’de Temel Eğitime Erişim Düzeyi

Kaynak: EUROSTAT

Not: 20-24 yaş grubundaki nüfus içinde en az ortaöğretim almış kişilerin oranı



Şekil 5.4. Türkiye ve AB’de Erken Okul Terkleri

Kaynak: EUROSTAT

Not: 18-24 yaş grubundaki nüfus içinde en üst düzey olarak temel eğitim almış ve eğitime devam etmeyen kişilerin oranı

Yapılan araştırmalar, ilköğretimden diplomasız ayrılmaların büyük bir kısmının, çocuğun bireysel seçimine bağlı olmayan sosyoekonomik ve kültürel nedenlerden kaynaklandığını ortaya koymuştur. Hanede fert başına düşen gelirin artması, oturulan evin kira olmaması gibi etmenler, ekonomik etmenler olarak öne çıkmaktadır. Çocuğun

bir işte çalışması da okulu terk olasılığını artırmaktadır.¹¹²³ Dolayısıyla, ilköğretimin başarıyla bitirilmesinin önünde de sosyoekonomik özelliklerden kaynaklanan engeller bulunmaktadır.¹¹²⁴

1.3.2.1. Gelir Seviyesi ve Eğitime Katılım

Hanenin gelir seviyesi ile çocukların eğitime katılımı arasındaki ilişki incelendiğinde, genel anlamda gelir yoksulu hanelerin çocuklarını zorunlu eğitimin ardından eğitime devam ettirmekte zorlandıkları görülmektedir. Bu konuda yapılan bir çalışmada¹¹²⁵ Türkiye’de düşük gelirli olanların düşük, yüksek gelirli olanların ise yüksek eğitim aldıklarına işaret edilmektedir. Örneğin, en yüksek yüzde 20’lik gelir diliminin yarısı en az lise mezunu iken, en alt yüzde 20’lik dilimde lise mezunlarının oranı yüzde 5’e kadar düşebilmektedir. Bu durumun ortaya çıkmasındaki en büyük etken ise, düşük gelirli ailelerin çocuklarının zorunlu eğitimin ardından ya işgücü piyasasına girmek durumunda ya da ev içi iş bölümünde sorumluluk almak zorunda kalmaları olmaktadır. Düşük gelirli ailelerin çocuklarının büyük çoğunluğunun zorunlu eğitimin ardından eğitimden çekilmek durumunda kalmaları, bu çocukların yüksek eğitim alarak iyi koşullarda istihdam edilme olanaklarını da ortadan kaldırmaktadır. Eğitim sisteminin toplumda gelire bağlı katmanlaşmayı derinleştiren yapısı, toplumsal cinsiyet temelli eşitsizlikleri de pekiştirmektedir. Eğitime erişimin gelirin bir fonksiyonu olduğu durumda, eğer aile kısıtlı bütçesini bir çocuğun eğitime kullanabilecek durumda ise erkek çocukların eğitimi sürdürmesini kız çocuklara tercih edebilmektedir. Bu durum ise özellikle kız çocuklarının zorunlu ilköğretimden, ortaöğretime geçişlerinin önünde engel teşkil etmektedir.¹¹²⁶

ERG’nin hazırladığı, “*Eğitimde Eşitlik Politika Analizi ve Öneriler*” raporuna göre; Türkiye’de eğitimin mevcut yapısı sosyoekonomik ve toplumsal cinsiyet eşitsizlikleri güçlendirmektedir. Gelir açısından en önemli farkı yaratan yükseköğretime çoğunlukla sosyoekonomik olarak daha avantajlı ailelerin çocukları erişebilmektedir. Kamu, okul öncesi, ilk ve ortaöğretimde sosyoekonomik kökenden kaynaklanan

¹¹²³ Fatoş, Gökşen, Zeynep Cemalcılar ve C.Fuat Gürlel, *Türkiye’de İlköğretim Okullarında Okulu Terk ve İzlenmesi ile Önlenmesine Yönelik Politikalar*, AÇEV, ERG, KADER. İstanbul, 2008, s.47-48.

¹¹²⁴ ERG, *Eğitimde Eşitlik Politika Analizi ve Önerileri*, a.g.e., s. 13.

¹¹²⁵ Bu konuda yapılan bir çalışma için bkz. Bakış vd., *Türkiye’de Eğitime Erişimin Belirleyicileri*, a.g.r., ss.1-28.

¹¹²⁶ Boğaziçi Üniversitesi Sosyal Politika Forumu (SPF), *Türkiye’de Eşitsizlikler: Kalıcı Eşitsizliklere Genel Bir Bakış*, (Proje yöneticisi: Ayşen Candaş), Haziran 2010, s. 121

eşitsizlikleri telafi edebilecek nitelikte kaliteli eğitimi yaygınlaştıramamıştır. Bu durumun sonuçlarını, raporun savunduğu eğitimde eşitlik ilkesinin unsurları açısından değerlendirmek gerekirse:

- Birincisi, tüm yurttaşların ilköğretim sonunda temel becerilere sahip olamaması dolayısıyla bireyler, hayata “geriden” başlamakta ve sosyal dışlanma riskiyle karşı karşıya kalmaktadır.
- İkincisi, üst eğitim kademelerindeki kalite farklılıkları ve arz-talep dengesizliği içinde, sosyoekonomik durumları daha iyi olan çocuklar özel okullara giderek, dersane veya özel derslerden yararlanarak bu olanaklara sahip olmayan yaşlılarının önüne geçmektedir. Bu da, toplumda gelir dahil birçok eşitsizliğin yeniden üretilmesine ve kemikleşmesine yol açmaktadır.¹¹²⁷

Eğitimin yansıması, eğitim düzeyine göre oluşan getirilerde de gözlemlenebilmektedir. Eğitime talebin çok güçlü olduğu Türkiye’de bireyler tarafından eğitime daha fazla kaynak ayırmak refah düzeylerini ve toplumsal statülerini yükseltmek için belli başlı bir gereklilik olarak görülmektedir. Araştırmalara göre, gözlemlenen tüm değişkenler kontrol edildiğinde, Türkiye’de ilköğretim derecesi sahibi olanlar olmayanlara oranla ortalamada %47, lise mezunu olanlar sadece ilköğretim derecesine sahip olanlara oranla %29 ve üniversite derecesine sahip olanlar sadece lise derecesine sahip olanlara oranla %61 daha fazla gelir elde etmektedir. Benzer biçimde, temel istatistiksel verilerin analizi, lise üstü eğitim düzeyine sahip bireylerin lise derecesine sahip bireylere göre işsizlik olasılığının %25 daha düşük olduğuna işaret etmektedir.¹¹²⁸

Tablo 5.16. 25-64 Yaş Grubunda İşgücünün Eğitim Düzeyi İtibarıyla Görece Kazançları

		Ortaöğretim Altı Mezunlar	Yükseköğretim Mezunları
Türkiye	Erkek	72	153
	Kadın	43	154
	Toplam	69	149
OECD	Erkek	79	156
	Kadın	75	153
	Toplam	78	152

Kaynak: OECD, Education at a Glance 2009.

Not: Ortaöğretim mezunlarının kazançları 100 olarak alınmıştır.

¹¹²⁷ ERG, *Eğitimde Eşitlik Politika Analizi ve Öneriler*, a.g.e., s. 23.

¹¹²⁸ Eğitim İzleme Raporu 2011, a.g.e., s. 35-36.

Farklı eğitim düzeyinde çalışanların gelirleri ülkeler itibarıyla farklılaşmaktadır. Tüm ülkelerde çalışanların eğitim düzeyi yükseldikçe gelirleri de artmaktadır. Tablo 5.16'dan görüldüğü üzere, Türkiye'de OECD'den farklı olarak, çalışanların eğitim düzeylerinin artması ile gelirlerine olan marjinal etkisi farklı oranlarda gerçekleşmektedir. Örneğin, Türkiye'de çalışanların eğitim düzeyi arttıkça gelir düzeyleri de sırasıyla 69, 100 ve 149 birim olarak gerçekleşmektedir. Eğitim düzeyinin artmasının gelire marjinal etkisi ise sırasıyla 31 ve 49 birim olmaktadır.

OECD'de ise gelir düzeyindeki söz konusu marjinal etkiler sırasıyla 22 ve 52 birim olarak gerçekleşmektedir. Dolayısıyla, Türkiye'de ortaöğretim mezunu olmanın, eğitim düzeyinin ortaöğretimin altında kalmasına göre gelire yaptığı marjinal etki OECD'den daha fazladır. Yükseköğretim mezuniyetinin ortaöğretim mezuniyetine göre gelirden yaptığı marjinal artış ise OECD'de daha fazladır. Bu nedenle, Türkiye'de ortaöğretim mezunu olmanın çalışanlar açısından marjinal faydasının halen daha yüksek olduğu söylenebilir. Söz konusu etki Türkiye'de kadınlar için daha belirgindir.¹¹²⁹

Eğitimin olumlu etkileri sadece bireye sağladığı ekonomik getiri ile sınırlı değildir. Eğitimin çıktıları diğer bir deyişle eğitimin sosyal faydaları, sağlıktan demokratik katılıma, suçtan çevre bilincine kadar pek çok farklı alanda hem toplumlara hem bireylere katkı sağlamaktadır. Ancak bireylerin, eğitime ayırabilecekleri kaynaklar ve kaliteli eğitime erişim olanakları açısından farklılaşmaları ve ortaya çıkan eşitsizlikler herkesin eğitimden tam anlamıyla yararlanmasının önünde ciddi bir engel oluşturabilmektedir.¹¹³⁰

1.3.2.2. Eğitim Düzeyine Göre Okuma-Yazma ve İşgücüne Katılım

6 ve daha yukarı yaştaki nüfus içinde okuryazar olan ve olmayanların oranı Tablo 5.17'da yer almaktadır. Buna göre, Türkiye'de yıllar itibarıyla okur-yazar oranında artış görülmektedir. 1980 yılında kadınlarda %55, erkeklerde %80 olan okuryazar oranı 2011 yılında kadınlarda %92 ve erkeklerde %98'e yükselmiştir (Tablo 5.17). Bu önemli iyileşmeye karşın okuryazar nüfusta %100 seviyesine erişebilmek önemli bir hedef olmalıdır. Bunun yanında okuryazar olmayan nüfusta cinsiyet eşitsizliği devam etmektedir.

¹¹²⁹ Polat, *a.g.t.*, s. 22.

¹¹³⁰ Eğitim İzleme Raporu 2011, *a.g.e.*, s. 35-36.; Fatih Türkmen, "Eğitimin Ekonomik ve Sosyal Faydaları ve Türkiye'de Eğitim ve Ekonomik Büyüme İlişkisi", *DPT Uzmanlık Tezi*, Ankara, 2002, s. 45.; Daha ayrıntılı bilgi için bkz. Figen Ereş, "Eğitimin Sosyal Faydaları: Türkiye-AB Karşılaştırması", *Milli Eğitim Dergisi*, Sayı 167, Yıl:33, 2005, ss.320-339.

Tablo 5.17. Okuryazar Olan ve Olmayanların Oranı (6 ve Daha Yukarı Yaştaki Nüfus %)

Yıllar	Okur-yazar olmayan oranı		Okur-yazar oranı	
	Kadın	Erkek	Kadın	Erkek
1935	90,2	70,7	9,8	29,3
1940 (1)	87,1	63,8	12,9	36,2
1945 (2)	83,2	56,3	16,8	43,7
1950 (3)	80,6	54,5	19,4	45,5
1955	74,4	44,1	25,6	55,9
1960	75,2	46,4	24,8	53,6
1965	67,2	35,9	32,8	64,1
1970	58,2	29,7	41,8	70,3
1975	49,5	23,8	50,5	76,2
1980	45,3	20	54,7	80
1985	31,8	13,5	68,2	86,5
1990	28	11,2	72	88,8
2000	19,4	6,1	80,6	93,9
2010	9,9	2,2	90,1	97,8
2011	8,0	1,7	91,9	98,3

Kaynak: DPT Sosyal Göstergeleri; İstatistiklerle Türkiye 2011; İstatistiklerle Kadın 2011

Türkiye’de eğitim durumu hızlı bir iyileşme gösterse de, 25 yaş ve üstü grubun eğitim düzeyi düşük düzeyde kalmaktadır. 2000 yılında 25 yaş üstü nüfusun yüzde 71,8’i ilkokul mezunu, okur-yazar veya okuma-yazma bilmeyenlerden oluşmaktadır. (Yüzde 17,2’si okuma-yazma bilmemektedir, yüzde 6,4’ü okuma-yazma bildiği halde bir okul bitirmemiştir ve yüzde 47,8’i ise sadece ilkokul mezunudur.)¹¹³¹ 2011 yılında ise 25 yaş üstü nüfusun yüzde 88,9’u okuma-yazma bilenlerden ve yüzde 6,9’u okuma-yazma bilmeyenlerden oluşmaktadır.¹¹³²

OECD rakamlarına göre, Türkiye’de 25-64 yaş aralığını kapsayan yetişkin nüfusun %31’i en az ortaöğretim mezunudur. Bu oran OECD ortalamasında %74’tür.¹¹³³ Türkiye’de eğitim durumu ortaöğretimin altında eğitim seviyesine sahip olan yetişkin nüfusun oranı %69 iken, bu oran OECD ortalamasında %26’dır. Yetişkin nüfus içinde eğitim durumu üniversite olanların oranı ise Türkiye’de %13 ve OECD ortalamasında %30 olarak gerçekleşmektedir.¹¹³⁴

¹¹³¹ Can Fuat Gürlesel, “Türkiye’nin Kapısındaki Fırsat: 2025’e Doğru Nüfus, Eğitim ve Yeni Açılımlar”, *Eğitim Reformu Girişimi (ERG) Raporları*, 2. Baskı, Ocak 2008, s. 50

¹¹³² Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi (ADNKS) Sonuçlarından hesaplanmıştır. <http://tuikapp.tuik.gov.tr/adnksdagitapp/adnks.zul>, (20.02.2012)

¹¹³³ OECD, *Education at a Glance 2012*, s. 35

¹¹³⁴ OECD, *Education at a Glance 2012*, s. 38

Tablo 5.18. Eğitimle İlgili Demografik Göstergeler

Yıllar	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Yetişkin okur-yazarlık oranı (15+ yaş) (%)	85,3	85,9	86,3	86,4	86,3	87,5	88,3	87,4	88,1	88,1	88,1	88,1	85,79	85,79	86,15
Erkek	93,9	94,4	94,6	94,5	94,5	95,3	95,7	95,3	96	96	96	96,7	97	97	97,1
Kadın	76,9	77,6	78,1	78,3	78,2	79,9	81,1	79,6	80,3	80,4	80,4	86,9	87,8	87,8	88,1

Kaynak: MEB SGB, *Türk Eğitim Sisteminin Örgütlenmesi*, Aralık 2011,s.22; TÜİK Nüfus ve Kalkınma Göstergeleri

Yetişkin okur-yazarlık oranının gösterildiği Tablo 5.18’de yer alan verilere göre, 15 yaş üstü okuryazarlık oranı 1997 yılında %85 iken, 2011 yılında %86 olarak gerçekleşmiştir. 1997 yılından 2011 yılına erkeklerdeki okur-yazarlık oranı 3 puan artış gösterirken, kadınlardaki okur-yazarlık oranı 11 puan artış göstermiştir. Bu cinsiyet eşitliği açısından da önemli bir gelişmedir. Ancak cinsiyet temelinde incelendiğinde, kadın ve erkek nüfusun okuryazarlık durumu arasında ciddi fark devam etmektedir. 2011 yılı itibariyle yetişkin okuryazarlık oranı kadınlarda %88 iken, erkeklerde %97 olarak görülmektedir.

Konuya eğitim durumuna göre işgücüne katılma açısından bakıldığında, aşağıdaki tablodan görüleceği üzere, Ekim 2012 tarihi itibariyle Türkiye’de işgücüne katılım oranı %51’dir. Bu oran erkeklerde %71,9 iken, kadınlarda %30,7 olarak gerçekleşmiştir.

Türkiye’de 2012 yılı itibariyle işgücüne katılma oranı en düşük %20,2 oranıyla okur-yazar olmayan grupta gerçekleşmektedir. İşgücüne katılma oranının en yüksek olduğu eğitim seviyesi ise 80,3 ile yükseköğretimdir (Tablo 5.19).

Tablo 5.19. Eğitim Düzeyine Göre İşgücüne Katılma ve İşsizlik Oranı

	Toplam				Erkek				Kadın			
	2011 Ekim		2012 Ekim		2011 Ekim		2012 Ekim		2011 Ekim		2012 Ekim	
	İş gücüne katılma oranı (%)	İşsizlik Oranı (%)	İş gücüne katılma oranı (%)	İşsizlik Oranı (%)	İş gücüne katılma oranı (%)	İşsizlik Oranı (%)	İş gücüne katılma oranı (%)	İşsizlik Oranı (%)	İş gücüne katılma oranı (%)	İşsizlik Oranı (%)	İş gücüne katılma oranı (%)	İşsizlik Oranı (%)
	50,0	9,1	51,0	9,1	71,7	8,4	71,9	7,9	29,0	10,8	30,7	11,6
Okur-yazar olmayanlar	21,7	4,0	20,2	3,4	39,9	9,4	34,0	7,6	18,0	1,5	17,4	1,7
Lise altı eğitilmişler	47,8	8,4	48,7	8,0	70,0	8,6	70,1	8,0	25,1	8,0	26,8	8,0
Lise	51,0	11,9	52,9	12,4	68,9	9,0	69,9	9,2	29,1	20,3	31,8	21,2
Mesleki veya teknik lise	64,4	10,6	63,8	10,4	80,2	7,2	79,7	7,4	38,5	22,3	37,7	20,9
Yüksek öğretim	79,2	10,4	80,3	11,1	85,2	8,0	85,9	7,4	70,7	14,4	72,6	17,2

Kaynak: TÜİK, *Hanehalkı İşgücü Araştırması*, Ekim 2012

1.3.3. Eğitimde Eşitliğin Sağlanması: Eğitimde Temel Becerilerin Edinilmesi ve Başarı Yönünden Yansımalar

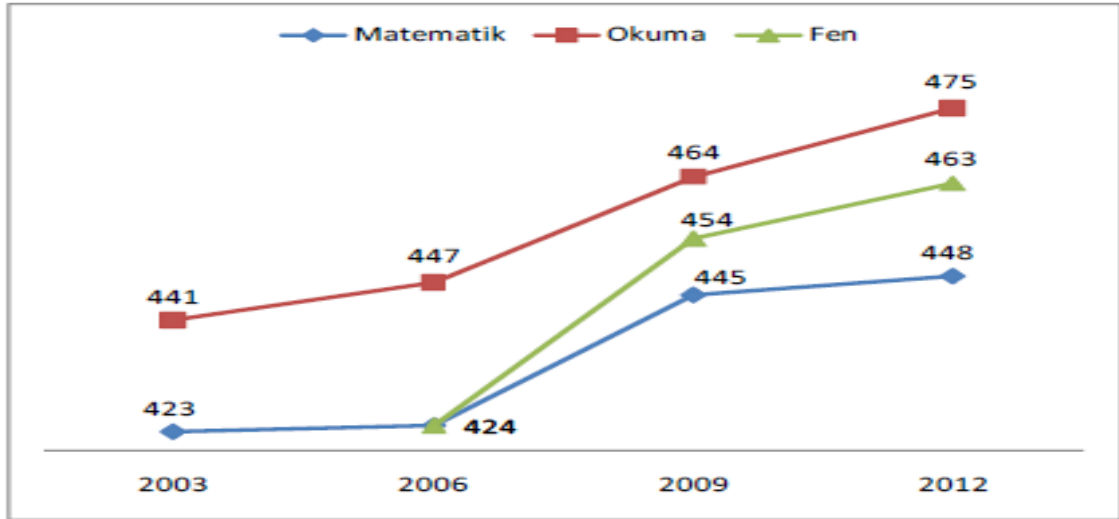
Uluslararası Öğrenci Değerlendirme Programı PISA (Programme for International Student Assessment), OECD tarafından düzenlenen dünyanın en kapsamlı eğitim araştırmalarından biri olup, uluslararası platformda ülkelerin eğitim performanslarının karşılaştırılmasında yaygın olarak kullanılmaktadır. PISA sınavları ile farklı ülkelerdeki 15 yaşındaki öğrencilerin fen bilimleri, matematik ve okuma alanlarındaki beceri seviyeleri ölçülmekte ve karşılaştırılmaktadır. Bu sınavlarla, öğrencilerin kitabi bilgilerinin seviyesi yanında sahip oldukları bilgileri gerçek hayatta kullanabilme kapasiteleri ve özellikle problem çözme becerileri ölçülmeye çalışılmaktadır. Bunun yanında, öğrencilere, velilere ve okul yönetimine uygulanan anketlerle de başarının ya da başarısızlığın altında yatan nedenler analiz edilebilmektedir.¹¹³⁵

PISA testlerinin her birinde “Düzey 2”, toplumsal hayata aktif katılımı sağlayacak asgari becerilerin kazanılmış olduğunu gösteren düzey olarak belirlenmektedir. Öğrencilerin okudukları bir parçada açıkça ifade edilen cümleleri

¹¹³⁵ Bengisu Özenç, Selin Arslanhan, “PISA 2009 Sonuçlarına İlişkin Bir Değerlendirme”, *TEPAV Değerlendirme Notu*, Aralık 2010, ss. 1-6. PISA sınavları; 2003 yılında 30’u OECD üyesi, toplam 40 ülkede uygulanmıştır. 2006 yılında programa 17 yeni ülke eklenmiş ve ülke sayısı 57’ye yükselmiştir. 2009 yılında uygulanan sınava dahil olan ülke sayısı ise 65 olmuştur. PISA 2012 uygulamasına aynı şekilde, 34’ü OECD üyesi olmak üzere toplam 65 ülke katılmıştır. Türkiye PISA’ya söz konusu dört yılda sırasıyla 4855, 4942, 4996 ve 4848 öğrenci ile katılmıştır.

anlamaları ve düşük seviyede çıkarımlar yapabilmeleri, bilim ve teknolojiyle ilgili hayatlarında karşılarına çıkabilecek durumlarla baş edebilmeleri ve açıkça ifade edilmiş matematiksel problemleri çözebilmeleri için okuma, fen ve matematik testlerinde “Düzey 2”ye erişebilmiş olmaları gerekmektedir. Oysa PISA 2006 sonuçlarına göre, Türkiye’de 15 yaşında eğitime devam eden gençlerden okuma testinde %32,2’si, fen testinde %46,6’sı, matematik testinde ise %52,1’i temel yeterlilik düzeylerine ulaşamamıştır.¹¹³⁶

Türkiye PISA programına 2003 yılından itibaren düzenli olarak katılmaktadır. Yayınlanan 2012 PISA sonuçlarına göre Türkiye, önceki araştırmalara kıyasla PISA puanı ortalamalarını önemli oranlarda arttırmıştır (Şekil 5.5). Ancak bu artış miktarları Türkiye’yi, en azından OECD ortalaması civarına taşıyacak düzeye henüz ulaşmamıştır. 65 ülkenin katıldığı PISA 2012’de Türkiye, matematik alanında 44., fen bilimleri alanında 43. ve okuma alanında 42. sırada yer almıştır.¹¹³⁷



Şekil 5.5. 2003-2012 Sınav Türlerine Göre Türkiye PISA Ortalamaları

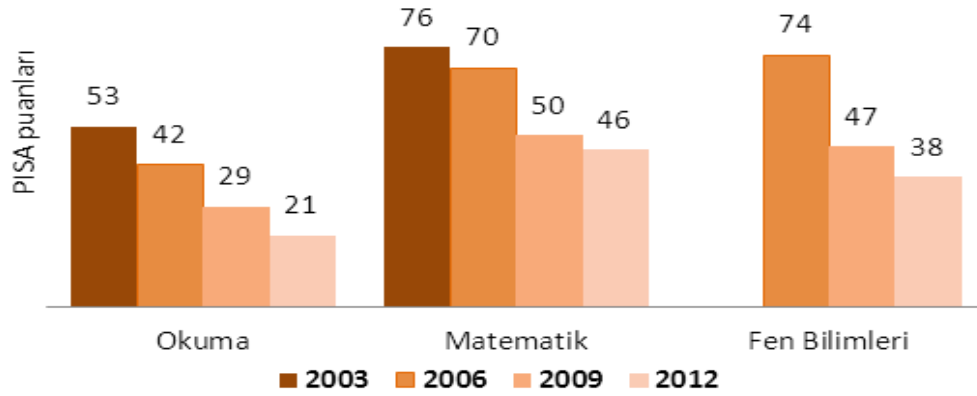
Kaynak: OECD, PISA 2012

2012 PISA sonuçlarına göre, Türkiye’de en yüksek artış (39 puan) fen bilimleri alanında meydana gelmiştir (Şekil 5.5). Ülke bazında gerçekleşen bu performans iyileşmesi Türkiye’nin OECD ülkeleri ortalamasının gerisinde kalmasına engel

¹¹³⁶ ERG, *Eğitimde Eşitlik Politika Analizi ve Önerileri*, a.g.e., s. 13

¹¹³⁷ Milli Eğitim Bakanlığı, PISA 2012 Ulusal Ön Raporu, Yenilik ve Eğitim Teknolojileri Genel Müdürlüğü, Ankara 2013, s.12.

olamamıştır. Şekil 5.19’da görüldüğü üzere, 2012 PISA puanları matematik alanında 46, fen bilimleri alanında 38 ve okuma alanında 21 puan OECD ortalamasının altındadır. Bununla birlikte, 2003-2012 yılları arasında Türkiye ile OECD ortalamasının arasındaki farkın kademeli olarak azaldığı gözlenmektedir.¹¹³⁸ (Şekil 5.6)



Şekil 5.6. 2003-2012 Sınav Türlerine Göre Türkiye ve OECD Ortalamalarındaki Farklar

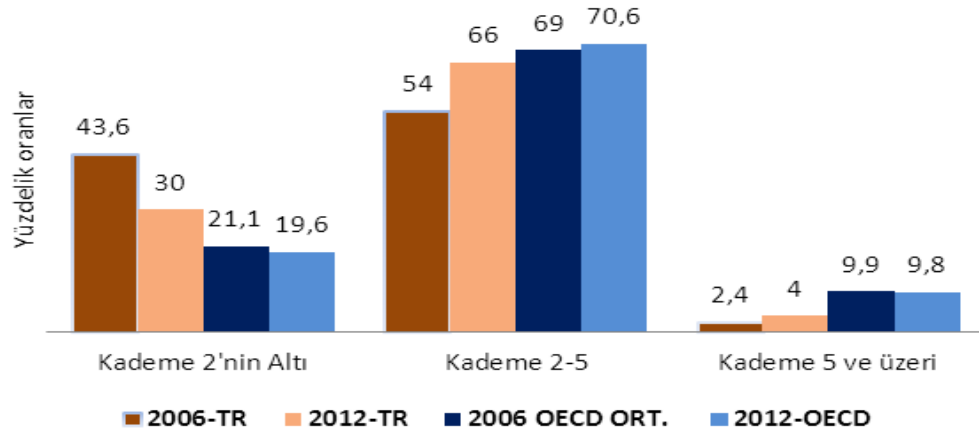
Kaynak: Seyfettin Gürsel ve Mine Durmaz, “Eğitim Kalitesinde Yüksek Ama Yetersiz Artış”, *Betam Araştırma Notu*, 14/161, 22 Ocak 2014, s.2.

Not: Pozitif değerler Türkiye PISA puanlarının OECD ortalamalarından düşük olduğunu göstermektedir.

Türkiye’de yüksek performanslı öğrencilerin toplam içindeki payları 2006’dan 2012’ye yüzde 2,4’ten yüzde 4’e yükselmiştir. Bu oranlar yüzde 9,8 olan OECD ortalamasına göre çok düşük kalmaktadır. Düşük performanslı öğrenci grubunun payı ise yüzde 43,6’dan yüzde 30’a gerilemiş ancak yine de OECD ortalamasının (yüzde 19,6) çok üzerinde kalmıştır. Gelecekteki işgücünün ana gövdesini oluşturacak olan orta dilimlerdeki (ikinci, üçüncü ve dördüncü kademedeki) öğrencilerin payındaki artış ise dikkat çekicidir. Bu pay 2006’da yüzde 54’ten, 2012’de yüzde 66’ya yükselerek OECD ortalaması olan yüzde 70,6’yı hemen hemen yakalamıştır¹¹³⁹ (Şekil 5.7).

¹¹³⁸ Seyfettin Gürsel ve Mine Durmaz, “Eğitim Kalitesinde Yüksek Ama Yetersiz Artış”, *Betam Araştırma Notu*, 14/161, 22 Ocak 2014, s.2.

¹¹³⁹ Gürsel ve Durmaz, *a.g.m.*, s.3.



Şekil 5.7. Türkiye ve OECD Başarı Dilimlerine Göre Dağılım (2006-2012)

Kaynak: Gürsel ve Durmaz, *a.g.m.*, s.4.

Türkiye 2006-2012 yılları arasında PISA puanlarında 34 OECD ülkesi içinde en hızlı iyileşmeyi sağlayan ülke olmuştur. PISA sonuçlarında görülen kısmi gelişmeyi, Türkiye’de son yıllarda ivme kazanan eğitim harcamalarının olumlu bir sonucu olarak değerlendirmek mümkündür.

Özellikle kız çocuklarının okula devamının sağlanmasına yönelik olarak yürütülen projeler, ücretsiz ders kitabı temini ve ilköğretim ve ortaöğretimde burs alan öğrenci sayılarının artırılması gibi maddi destekler okullaşma oranlarının yükselmesine önemli katkılar sağlamıştır. Okullaşma oranının artırılmasına yönelik uygulanan politikalar dışında okullardaki derslik sayısı artırılarak derslik başına düşen öğrenci sayısının azalması sağlanmıştır. Ayrıca örgün ve yaygın eğitimde yer alan müfredat programları, kademeli olarak değiştirilmiş, yeniden hazırlanarak uygulamaya konmuştur. Bu kapsamda birçok dersin öğretim programı yenilenmiştir. Dolayısıyla, Türkiye’nin PISA sonuçlarında gösterdiği iyileşmede bu uygulamaların etkisi görülmektedir. Ancak son altı yılda Türkiye’nin eğitim performansının artması ve OECD ortalamalarıyla farkın azaltılması, Türkiye’nin OECD ülkeleri arasında daha üst sıralara çıkması için yeterli olmamıştır.¹¹⁴⁰ Türkiye’nin OECD üyesi gelişmiş ülkelerle

¹¹⁴⁰ Uluslararası bir değerlendirme olan Uluslararası Matematik ve Fen Eğilimleri Araştırması (TIMSS) 2011’den çıkan önemli bulgulardan biri, Türkiye’de hem 4 hem de 8. sınıf düzeyinde öğrencilerin dörtte bire yakınının temel düzeyde yeterliklere dahi sahip olmadıkları yönündedir. Bu durum eğitimde kalite eksikliğinin bir göstergesidir. TIMSS 2011 sonuçlarına göre, Türkiye’de öğrenciler diğer katılımcı ülkelere oranla ileri yeterlik düzeyinde çok iyi ya da temel düzeyin altında çok kötü performans göstermeye eğilimlidir. Dağılımın iki uçta bu kadar toplanmış olması ve özellikle temel düzeyin altında kalan öğrenci oranının yüksekliği eğitim sisteminde eşitsizliğin ne denli önemli bir sorun olduğuna işaret etmektedir.

arasındaki eğitim kalitesi farkını azaltabilmesi için daha fazla çaba göstermesi gerekmekte ve kapsamlı bir eğitim reformuna ihtiyacı devam etmektedir. Gerek okullaşma oranlarının artırılmasına gerekse eğitimin içeriğine yönelik uygulanan politikaların, Türkiye'nin ihtiyaçları odağında geliştirilerek sürdürülmesi, önümüzdeki dönemde Türkiye'nin dünya sıralamasında daha yüksek seviyelere çıkabilmesi açısından büyük önem taşımaktadır.¹¹⁴¹

1.3.3.1. Eğitimde Başarıda Sosyoekonomik Durumun, Bölgenin ve Cinsiyetin Rolü

Sosyoekonomik durum, ortaöğretim düzeyinde yalnızca eğitime erişim üzerinde değil, eğitimde başarı üzerinde de belirleyici etkiler yaratmaktadır. PISA 2006 sonuçları üzerinde Dinçer ve Kolaşın (2009)¹¹⁴² tarafından gerçekleştirilen regresyon analizleri ebeveynlerin eğitim ve istihdam durumunun PISA kapsamında gerçekleştirilen okuma, fen ve matematik testleri sonuçları üzerinde etkili olduğu sonucuna ulaşmıştır. Babası en az lise mezunu olan çocukların, PISA sonuçları 6 ila 13 puan daha yüksektir. Annenin eğitimi ise, regresyon testlerinde belirleyici çıkmamıştır. Ebeveynlerin istihdam durumunun, çocuğun başarısında ebeveynlerin eğitim durumuna göre daha büyük etki yarattığı söylenebilir. Babası çalışmakta olan çocuklar, 10 ila 14 puan daha fazla almaktadır. Annenin eğitim durumu anlamlı etki yaratmasa da istihdam durumu, en az babanın istihdam durumu kadar etkili olabilmektedir. İstihdamın eğitimden daha etkili olması, hane gelirinin önemli bir belirleyici olduğunu düşündürmektedir. Hanelerde bilgisayar bulunması, eğitimde başarıyla ilişkili bulunmuştur. Hanesinde bilgisayar olan çocukların test sonuçları 11 ila 17 puan daha yüksek çıkmaktadır. Hanede bilgisayar bulundurmanın önemli bir etkiye sahip olması, eğitimde başarıda sosyoekonomik durumun belirleyiciliğini göstermekte ve eşitlik açısından kaygı yaratmaktadır.¹¹⁴³

Türkiye'de öğrencilerin matematik, okuma ve fen PISA puanlarındaki varyansların (farklılıkların) yaklaşık %10'u bölge farklılığından kaynaklanmaktadır. PISA testi sonuçlarına göre Türkiye'de bölge ortalamaları incelendiğinde genel olarak doğu bölgelerinin ortalamasının daha düşük olduğu görülmektedir.¹¹⁴⁴ (Şekil 5.8).

¹¹⁴¹ Özenç ve Arslanhan, a.g.m., s.1-6.

¹¹⁴² M. Alper Dinçer ve Gökçe Uysal Kolaşın, "Türkiye'de Öğrenci Başarısında Eşitsizliğin Belirleyicileri", *Türkiye'de Eğitimde Eşitliğin Geliştirilmesi İçin Verilere Dayalı Savunu Projesi Araştırma Raporu*, Şubat 2009, <http://erg.sabanciuniv.edu/sites/erg.sabanciuniv.edu/files/BETAMRapor.pdf>, (26.01.2013)

¹¹⁴³ ERG, Eğitimde Eşitlik Politika Analizi ve Önerileri, a.g.e., s. 16-17

¹¹⁴⁴ Milli Eğitim Bakanlığı, *PISA 2012.*, s.16-17.

	Ortadoğu Anadolu	Güneydoğu Anadolu	Batı Karadeniz	Kuzeydoğu Anadolu	Doğu Karadeniz	Akdeniz	İstanbul	Batı Anadolu	Ege	Orta Anadolu	Doğu Marmara	Batı Marmara
■ Fen	423	412	456	449	465	462	468	478	475	479	488	492
■ Okuma	434	423	461	459	478	473	486	486	493	503	494	490
■ Matematik	395	397	428	437	443	446	456	460	465	471	473	479

Şekil 5.8. PISA 2012’de Bölgelerin Ortalama Puanları

Kaynak: Milli Eğitim Bakanlığı, *PISA 2012 Ulusal Ön Raporu*, Yenilik ve Eğitim Teknolojileri Genel Müdürlüğü, Ankara 2013, s.16.

Örgün ortaöğretimde genel ve mesleki programların payına ilişkin son on yılda gözlemlenen eğilimler, 2011-2012 döneminde de sürmüştür. Akademik seçicilik¹¹⁴⁵ uygulayan liselere (Anadolu, fen, sosyal bilimler, Anadolu öğretmen, Anadolu güzel sanatlar, güzel sanatlar, spor) devam eden öğrencilerin oranı, bir önceki yıla göre yükselmeye devam etmiş ve %21,4’ten %23,5’e ulaşmıştır. Genel liselere devam eden öğrencilerin örgün ortaöğretimdeki tüm öğrencilere oranıysa hızlı düşüşüne devam ederek %29’dan %25’e gerilemiştir. İmam-hatip liselerine devam eden öğrencilerin oranı ise düzenli artışını sürdürmüş ve %5,9’dan %7’ye ulaşmıştır.

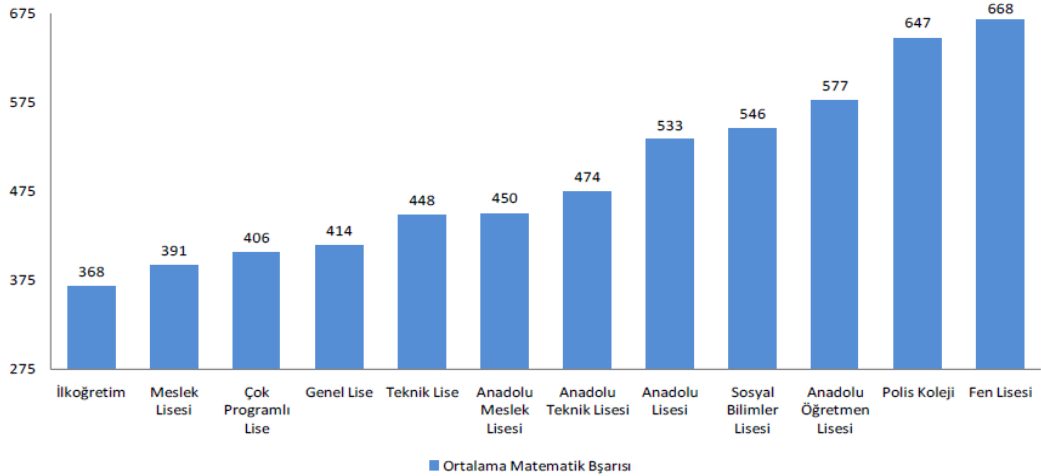
Örgün mesleki ve teknik ortaöğretimin önemli bölümünü oluşturan, Mesleki ve Teknik Eğitim Genel Müdürlüğü’ne bağlı kurumlara devam eden öğrencilerin bütün içindeki oranı sınırlı bir artış göstermiş olmakla birlikte, mesleki ve teknik eğitimin örgün ortaöğretimdeki ağırlığı düzenli artışını sürdürerek %46,3’ten %48’e çıkmıştır. Bu tabloya açıköğretim de dahil edildiğinde, meslekli ve teknik eğitim alan öğrencilerin tüm ortaöğretim öğrencileri içindeki payı %44 olmaktadır. Türkiye’de çeşitli üst politika belgelerinde ortaöğretimde mesleki ve teknik eğitimin payının artırılmasına ilişkin hedefler yer almaktadır. Ancak, “meslek eğitiminde hedefin nicelik değil nitelik artışı” olması gerektiği önemli bir konudur. Dolayısıyla, özel olarak mesleki ve teknik eğitim, genel olarak ortaöğretimde atılacak adımlar, yüzdesel bir hedeften ziyade, eşitlikçi bir eğitim sistemi ile gençlerin bireysel gelişiminin ve toplumsal yaşama etkin katılımlarının sağlanması ekseninde kurgulanmalı ve değerlendirilmelidir.¹¹⁴⁶

¹¹⁴⁵ Akademik seçicilik, öğrencilerin akademik becerilerine göre farklı okul ve /veya program türlerine yönlendirilmesine ilişkin uygulamalar olarak tanımlanmaktadır. Polat, a.g.t., s. 60.

¹¹⁴⁶ *Eğitim İzleme Raporu 2011*, a.g.e., s. 114-116.

Ortaöğretimden yükseköğretime geçiş verileri, ortaöğretimde okul türünün çok belirleyici olduğunu göstermektedir. 2011 yılında üniversite sınavına giren son sınıf öğrencileri arasında bir lisans programına girme olasılığı en yüksek olan gruplar sosyal bilimler lisesi, Anadolu liseleri, fen liseleri ve öğretmen liselerinde okuyan öğrencilerdir. 2011 ÖSYS sonuçlarına göre, son sınıfta okuyan Anadolu lisesi öğrencilerinin %62'si bir lisans programına yerleştirilirken, bu oran genel liselerde %20'ye, meslek liselerinde %6'ya kadar düşmektedir.¹¹⁴⁷ İlköğretimi bitiren bir bireyin hangi ortaöğretim okulunda okuyacağı üniversiteye girme şansını ve dolayısıyla yaşamdaki gelir kazanma potansiyelini belirlemektedir.

Türkiye’de farklı türdeki okulların ortalama matematik başarı puanları incelendiğinde, geçmiş yıllarda olduğu gibi okullar arasındaki ciddi farklılıkların hala sürdüğü görülmektedir (Şekil 5.9).



Şekil 5.9. PISA 2012’de Okul Türlerinin Ortalama Matematik Başarısı

Kaynak: Milli Eğitim Bakanlığı, *PISA 2012..*, s.17.

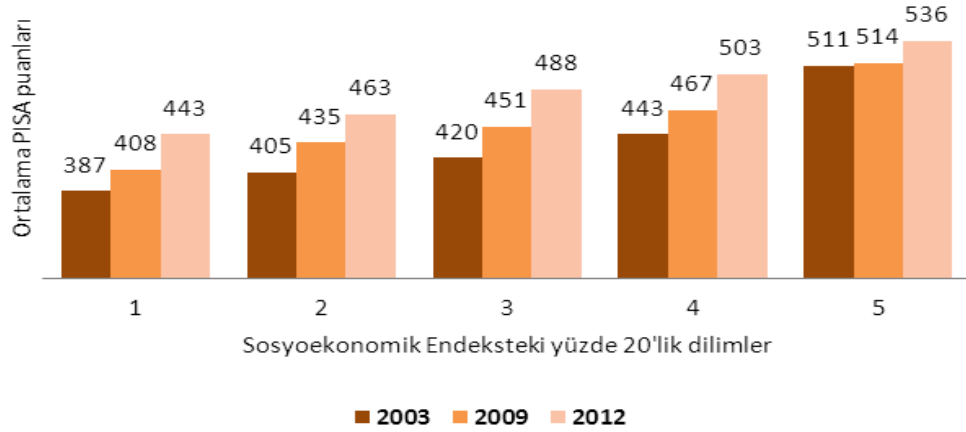
Türkiye’de öğrencilerin başarı farklılıkları büyük oranda okullar arasındaki kalite farklılıklarından kaynaklanmaktadır. Okullararası farklılıktan kaynaklanan varyans oranı, OECD ortalamasında %37 iken, bu oran Türkiye’de %62 olarak gerçekleşmiştir.¹¹⁴⁸

Sosyoekonomik statüye göre öğrencilerin ortalama performansı ayrıştırıldığında ise, tüm sosyoekonomik gruplardaki öğrencilerin ortalama PISA puanlarının 2003’e

¹¹⁴⁷ Milli Eğitim İstatistikleri, *Örgün Eğitim 2011-2012*, s. 16

¹¹⁴⁸ Milli Eğitim Bakanlığı, *PISA 2012..*, s.17.

kıyasla arttığı görülmektedir.¹¹⁴⁹ En yüksek artış (86 puan) en düşük sosyoekonomik statüye sahip öğrenci grubunda meydana gelmiştir. En yüksek statüye sahip öğrenci grubundaki artış ise 25 puanla sınırlı kalmıştır (Şekil 5.10).



Şekil 5.10. Türkiye’de Ortalama Öğrenci Performansı ve Sosyoekonomik Statü

Kaynak: Gürsel ve Durmaz, *a.g.m.*, s.4.

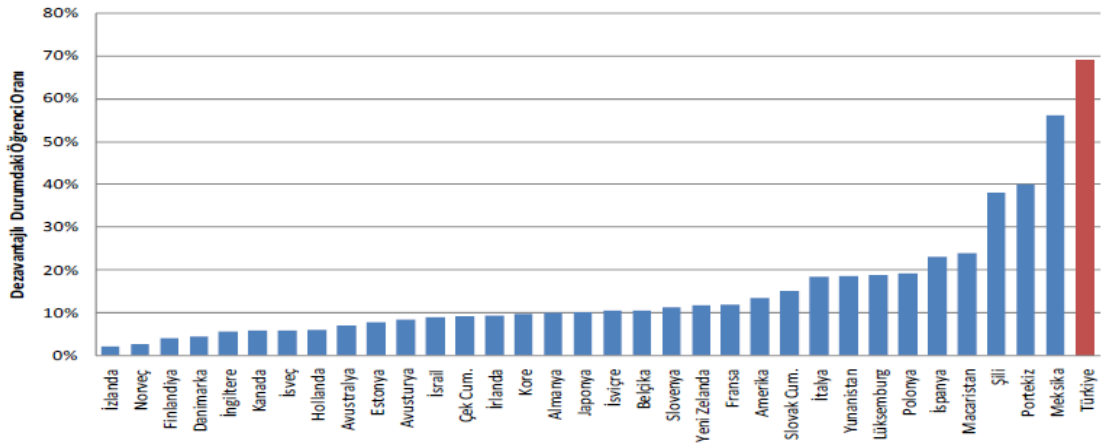
Türkiye’nin 2003 yılından itibaren gösterdiği performans iyileşmesinde düşük sosyoekonomik statüdeki öğrencilerin puan artışı önemli paya sahiptir. Yoksun ve başarılı öğrenci oranındaki artışa bakıldığında Türkiye’de 2003’e kıyasla düşük sosyoekonomik durumdaki öğrencilere başarılarını artırma yönünde genel olarak daha fazla imkân sağlanmış olduğu görülmektedir. Bu açıdan 2003’te OECD ortalamasının altında olan Türkiye, 2012’de OECD ortalamasını geçmiştir. Özellikle kız öğrenciler açısından bu oranın %2’den %8’e çıkması düşük sosyoekonomik durumdaki kız öğrencilere görece daha fazla imkân sağlanmış olduğunu göstermektedir.¹¹⁵⁰

Bu gelişme sosyoekonomik statüler arasındaki eşitsizliği azaltsa da seviye farkı halen çok yüksektir. 2003’te en düşük statü ile en yüksek statü arasında 124 olan puan farkı, 2012’de 93 puana gerilemiştir (Şekil 5.10). Diğer bir ifadeyle, 2012 yılında halen en düşük statü grubundaki öğrenciler en yüksek statü grubundaki yaşlılarına göre yaklaşık 2 öğretim yılı geridedirler.

¹¹⁴⁹ Sosyoekonomik statü PISA ekonomik, sosyal ve kültürel endeksine (ESCS) göre tanımlanmıştır. PISA veri setinde geliri doğrudan ölçen bir değişken olmadığı için sosyoekonomik statü ölçütü olarak ESCS endeksi aile ve ev koşullarıyla ilgili mevcut değişkenler kullanılarak hesaplanmaktadır. ESCS endeksinin bileşenleri anne veya babanın eğitim seviyesi (hangisi yüksekse), anne veya babanın mesleği (hangisi yüksekse) ve evde çocuğun başarısını etkileyebilecek ayrı oda, bilgisayar gibi çeşitli donanımların varlığıdır. Gürsel ve Durmaz, *a.g.m.*, s.4.

¹¹⁵⁰ Milli Eğitim Bakanlığı, *PISA 2012.*, s.23.

PISA’da anketlerle toplanan, öğrencilerin ekonomik, sosyal ve kültürel yaşantılarıyla ilgili bilgilerden yola çıkarak öğrencilerin sosyoekonomik düzeyini gösteren indeks puanı (ESKD puanı) hesaplanmaktadır. -4 ile +4 arasında değerler alan bu ESKD puanının -1’in altında kalması, söz konusu öğrencinin ekonomik, sosyal veya kültürel açıdan çeşitli yoksunlukları olduğu anlamına gelmektedir. Türkiye’de ESKD indeksi -1’in altında olan öğrenci oranı yaklaşık %69’dur.¹¹⁵¹



Şekil 5.11. ESKD İndeksine Göre Ülkeler

Kaynak: Milli Eğitim Bakanlığı, PISA 2012., s.21.

Türkiye’de düşük sosyoekonomik bir altyapıdan gelen öğrencilerin oranının %69 civarında olduğu görülmektedir (Şekil 5.11). Öğrencilerin sosyoekonomik durumlarıyla PISA testlerinde gösterdikleri performans arasında pozitif yönde ve önemli bir ilişki olduğu bulgusundan hareket edildiğinde, öğrencilerin başarılarının artmasında sadece öğrencilere sunulan öğretimin kalitesinin değil, aynı zamanda ülkenin toplumsal kalkınmışlık düzeyinin de gelişmesine bağlı olduğu görülmektedir.¹¹⁵²

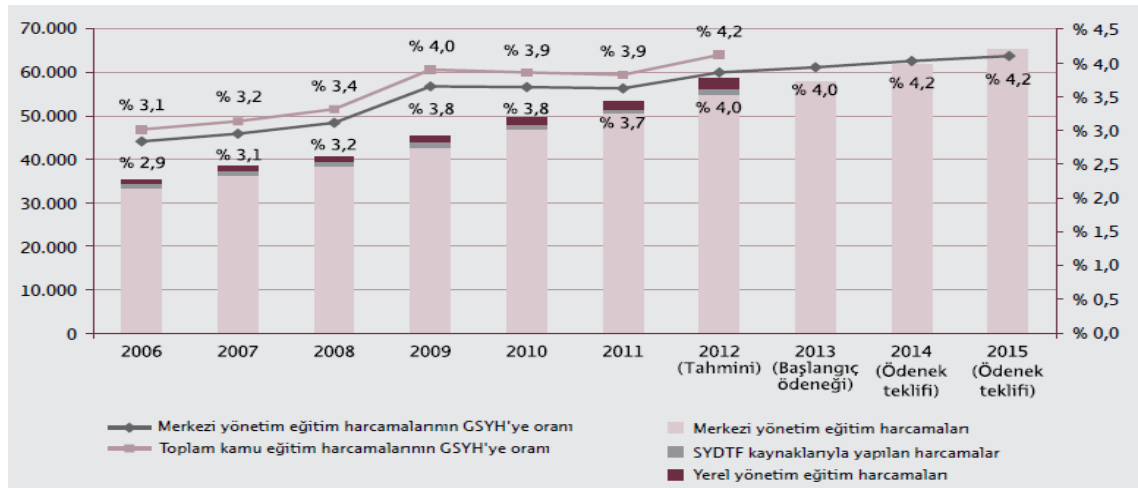
1.3.4. Eğitimin Harcamalar Yönünden Yansımaları

Eğitim hizmeti belli bir maliyet gerektirse de, kişiler için genellikle kısa dönemde, toplum için ise genellikle uzun dönemde getirileri söz konusudur. Ancak, eğitim hizmeti dünyanın hiçbir ülkesinde ekonomik maliyeti baz alınarak

¹¹⁵¹ Milli Eğitim Bakanlığı, PISA 2012., s.21.

¹¹⁵² Milli Eğitim Bakanlığı, PISA 2012., s.7.

sunulmamaktadır. Gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde uygulanan eğitimdeki finansal politikalar, belirgin farklılıklar içermektedir. Eğitimde gelişmiş bazı ülkelerde kamusal finansman ağırlıklı bir yer tutarken; bazı ülkelerde ise özel finansmanın yüksekliği dikkati çekmektedir.¹¹⁵³ Türkiye’de özel kaynaklı harcamaların toplam ne olduğuna dair kesin bir veri olmamakla birlikte, Devlet İstatistik Enstitüsü “2002 Yılı Türkiye Eğitim Harcamaları Araştırması” sonuçlarına göre, özel kaynaklı harcamalar dahil edildiğinde Türkiye’de eğitime yapılan toplam harcamanın, GSYH’nın %6-7’sini bulduğu tahmin edilmektedir. Ancak kamu tarafından gerçekleştirilen eğitim harcamaları, gelişmiş ülkelerle karşılaştırıldığında düşük düzeyde kalmaktadır. Aşağıdaki Şekil 5.12’de Türkiye’deki toplam kamu eğitim harcamaları sunulmuştur.



Şekil 5.12. Kamu Eğitim Harcamalarının Gelişimi, (Milyon TL, 2012 Fiyatlarıyla)

Kaynak: Eğitim Reformu Girişimi Eğitim İzleme Raporu, 2012; Maliye Bakanlığı, 2012; Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü, 2012; Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Yönetim Bütçe İstatistikleri verileri.

Not: Yükseköğretim harcamaları da kamu harcamalarına dahildir.

¹¹⁵³ Koç “Eğitim Sisteminin Finansmanı”, *a.g.m.*, s.39. Eğitim finansmanı ile ilgili en önemli göstergelerden biri, harcamaların ne kadarının kamu kaynaklarından ne kadarının özel kaynaklardan karşılandığıdır. 2002 yılı verileri incelenerek yapılan bir analize göre ülkemizde eğitim harcamalarının %35-37’si özel kaynaklar tarafından karşılanmaktadır. Bkz. Dünya Bankası, *Turkey Education Sector Study, Report no: 32450-TU*, Washington, DC: The World Bank, 2005. OECD ülkelerinde ise toplam eğitim harcamalarının yaklaşık %12’sinin özel kaynaklar tarafından karşılandığı belirtilmektedir. Bkz. Eğitim İzleme Raporu 2008, Eğitim Reformu Girişimi, Haziran 2009, s. 20.; 2009 verilerine göre ise bu oran OECD ortalamasında %16’dır. Ülkemizde kamu kaynaklarının eğitim harcamaları içindeki payının nispeten az olması eğitimde eşitlik ilkesi açısından risk oluşturabilir. Bkz. ERG (Eğitim Reformu Girişimi), *Eğitimde Eşitlik: Politika Analizi ve Öneriler*, İstanbul: ERG, 2009.

Şekil 5.12'ye göre Türkiye, 2009'da yaşanan ekonomik krizden 2012 yılına kadar kamu eğitim harcamalarının GSYH'ye oranını yaklaşık %4'e sabitlediği görülmektedir. Kamu eğitim harcamaları sabit fiyatlarla artsa da, GSYH'deki büyümeyle birlikte harcamaların GSYH'ye oranı artmamaktadır. Diğer bir deyişle 2012 yılına kadar Türkiye'de, ülkenin zenginleşmesiyle birlikte kamu eğitim harcamalarına milli gelirden artan bir pay ayırma yönünde bir tercih yapılmamıştır. Ancak, Türkiye'de reel kamu eğitim harcamalarının yükseliş eğilimini sürdürdüğü görülmektedir. 2011'de (2012 fiyat düzeyiyle) 54,7 milyar TL olarak gerçekleşen toplam kamu eğitim harcamaları, 2012 yılında (tahminen) 60,2 milyar TL olarak gerçekleşmiştir. Diğer bir deyişle, kamu eğitim harcamalarında %10 civarında bir artış gerçekleşmiştir. Bu artışın gerçekleşmesinde, Fırsatları Artırma ve Teknolojiyi İyileştirme Hareketi (FATİH) Projesi için yapılan harcamaların, “4+4+4” düzenlemesinin gerektirdiği değişiklikler için yapılan harcamaların ve yeni öğretmen alımlarının etkili olduğunu söylemek mümkündür.¹¹⁵⁴

Reel harcamadaki artışın ve 2012 yılında GSYH'deki büyümenin %3 düzeyinde kalmış olmasının etkisiyle, kamu eğitim harcamalarının GSYH içindeki payı da %3,9'dan %4,2'ye kadar yükselmiştir. Kamu eğitim harcamaları OECD normu olarak sayılabilecek %5 düzeyinden ve UNESCO'nun geliştirmekte olan ülkelere önerdiği %6 düzeyinden¹¹⁵⁵ düşük olan Türkiye için bu artış, olumlu bir adımdır. Daha da önemlisi, Hükümet ve Maliye Bakanlığı uzun yıllardır ilk kez, kamu eğitim harcamalarının GSYH'ye oranını önümüzdeki yıllarda düşürmek yerine artırmak yönünde bir planlama yapmıştır. Orta Vadeli Mali Plan (OVMP) 2013-2015'e göre merkezi yönetim eğitim harcamalarının GSYH içindeki oranı 2014 ve 2015'te %4,2 olarak gerçekleşecektir. Bu durumda, toplam kamu eğitim harcamalarının GSYH'ye oranının da 2015'te %4,5 düzeyine çıkacağı öngörülebilir.¹¹⁵⁶

Kamuoyunda “4+4+4” olarak bilinen 6287 sayılı yasal düzenlemeyle birlikte, kamu eğitim harcamalarında ve harcamaların GSYH'ye oranında herhangi bir azalma beklenmemektedir. Çünkü “4+4+4” düzenlemesi hem ilköğretime başlama yaşını erkene çektiği için, hem ilköğretimi 4+4 olarak kademelendirerek okulların yapısında

¹¹⁵⁴ ERG, 2012, s. 46.

¹¹⁵⁵ Unesco, ayrıca kamudan eğitime ayrılan payın en az %20 olmasını önermektedir. UNESCO (United Nations Education, Scientific and Cultural Organization), *Tenth meeting of the High-Level Group on Education for All (EFA)*, Jomtien Thailand, 22-24 Mach 2011, p.3.

¹¹⁵⁶ ERG, 2012, s. 46.

değişiklik gerektirdiği ve ortaöğretimi zorunlu hale getirdiği için yatırım ve öğretmen maliyetlerinde artışa yol açabilir. Bu konuda hem ERG hem de TEPAV, yasal düzenlemenin oldukça maliyetli olacağı sonucuna varmışlardır. ERG, ilköğretimi kademelendirmenin ek 65 bin derslik, ortaöğretimi zorunlu hale getirmenin ek 50 bin derslik ihtiyacı yaratacağını ve “4+4+4”ün sadece yatırım maliyetinin 35 milyar TL olacağını belirtmiş; TEPAV ise, eğitimde kalitenin artırılması için derslik başına 24 öğrenci hedefini göz önüne alarak yaptığı hesaplamalarda, ilköğretime erken başlangıç için 40 bin, ortaöğretimi zorunlu hale getirmek için 147 bin dersliğe gereksinim olacağını ve öğretmen maliyetiyle birlikte “4+4+4”ün maliyetinin 36 milyar TL dolayında olacağını ifade etmiştir. Hemen ve tamamen olmasa da bu harcamaların yıllara yayılmış bir biçimde gerçekleşmesi, kamu eğitim harcamalarında artışa neden olacaktır. 6287 sayılı yasal düzenlemenin uygulanması aşamasında ilköğretime başlama yaşının yalnızca 3 ay erkene alınması, bu değişiklik için gereken ek derslik sayısını önemli ölçüde azaltsa da, ilköğretimin kademeli ve ortaöğretimin zorunlu hale gelmesi, kamu eğitim harcamalarının ciddi biçimde artmasını gerektirir. Aksi takdirde bu durum, önümüzdeki yıllar içinde, ortaöğretimin dört yıla çıkarılmasının yarattığı sonuca benzer biçimde, özellikle ortaöğretimde öğrenci başına düşen kamu eğitim harcamalarının azalmasına yol açabilir. Halihazırda yoğun kalite sorunlarına sahip olan ortaöğretim sistemi, bu sorunların ağırlaşması riskiyle karşı karşıya kalabilir.¹¹⁵⁷

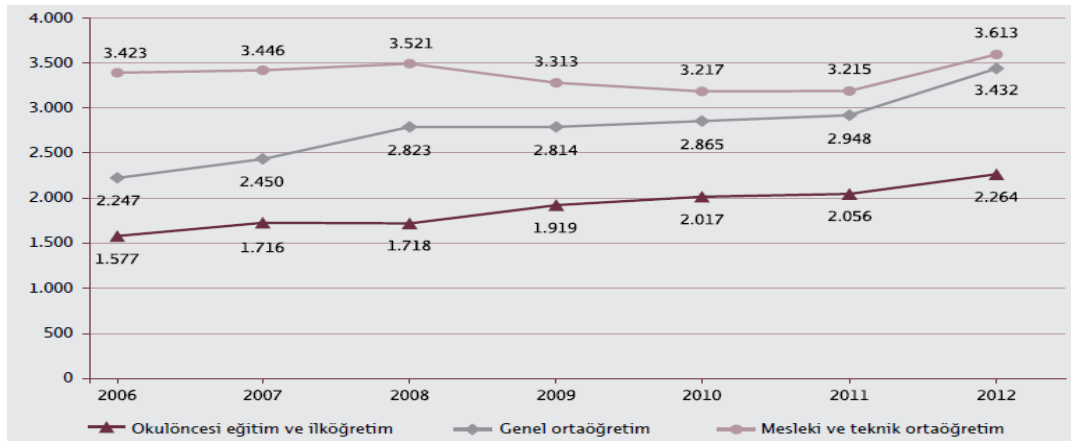
Bunun yanında, Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı (TEPAV) tarafından gerçekleştirilen bütçe izleme çalışmaları da 2008 yılına kadar, Hükümet’in mali açıdan eğitim hizmetlerini önceliklendirmedeğini göstermektedir. Eğitim, sağlık, sosyal güvenlik ve sosyal koruma harcamalarından oluşan kamu sosyal harcamaları içinde eğitim hizmetlerinin payı 2009 yılı öncesine kadar azalma göstermiştir. Eğitim hizmetlerinin kamu sosyal harcamaları içindeki payı, 1999’dan 2008’e %30’dan %23’e kadar düşmüştür. Aynı dönemde sağlık hizmetlerine ayrılan payın arttığı gözlemlenmektedir. TEPAV, sağlık harcamalarındaki artışın kompozisyonunu da, koruyucu sağlık hizmetleri yerine tedavi edici sağlık hizmetlerine ayrılan kamu

¹¹⁵⁷ ERG, TBMM Genel Kurulu’nda görüşülmeye başlanan “İlköğretim ve Eğitim Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Teklifi” hakkında değerlendirme, İstanbul: Eğitim Reformu Girişimi. Haziran 2012, http://erg.sabanciuniv.edu/sites/erg.sabanciuniv.edu/files/ERG.GerekceliDegerlendirme.4_4_4.YasaTeklifi.pdf; (20.01.2013); Özenç, B. ve Arslanhan Memiş, S. , Yeni Milli Eğitim Kanun Tasarısı Bütçesi: Nicelik Mi, Nitelik Mi?, Ankara: TEPAV, Haziran 2012, http://www.tepav.org.tr/upload/files/1332855167-4.Yeni_Milli_Egitim_Kanun_Tasarisi_Butcesi_Nicelik_mi__Nitelik_mi.pdf, (20.01.2013); Eğitim İzleme Raporu 2011, *a.g.e.*, s. 56.

kaynakları hızla arttığı için, maliyet etkin bulmamıştır. Diğer bir deyişle, Hükümet'in sosyal harcamalarındaki artış, sağlık hizmetlerinin karşılanmasında kullanılmış ve eğitim hizmetlerine öncelik verilmemiştir.¹¹⁵⁸

Kamu eğitim harcamalarının miktar olarak artıp GSYH'ye oran olarak artmaması, artan öğrenci sayılarıyla birlikte değerlendirildiğinde, eğitimde ortaya çıkan gereksinimlerin karşılanması ve kaliteyi artırma önünde bir engel oluşturabilmektedir. Bu olasılıkla ilgili daha sağlıklı bir değerlendirme için, öğrenci başına düşen harcamaların gelişimini incelemek gerekmektedir.¹¹⁵⁹

Kamu eğitim harcamalarının toplamının artmasına paralel olarak, tüm kademelerde öğrenci başına kamu harcamalarının da arttığı gözlemlenmektedir. Özellikle genel ortaöğretim kademesinde, resmi ve örgün eğitim kurumlarındaki öğrenci başına harcama %16 artarak 3.400 TL civarına yükselmiştir. Mesleki ve teknik ortaöğretimde öğrenci başına 3.600 TL, okulöncesi ve ilköğretimde de öğrenci başına 2.300 TL civarında harcama yapılmaktadır (Şekil 5.13).



Şekil 5.13. Öğrenci Başına Yapılan Kamu Eğitim Harcamaları (TL, 2012 Fiyatlarıyla)

Kaynak: Eğitim Reformu Girişimi, 2012; Maliye Bakanlığı, 2012; Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü, 2012; Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Yönetim Bütçe İstatistikleri verileri.

Öğrenci başına yapılan kamu eğitim harcamalarında, özellikle mesleki ve teknik ortaöğretimde, 2008-2011 yılları arasında, artan öğrenci sayılarıyla birlikte sabit hale

¹¹⁵⁸ TEPAV (Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı), Mali İzleme Raporu: 2009 Yılı Mayıs-Haziran Ayları Bütçe Sonuçları, Haziran 2010, http://www.tepav.org.tr/tur/admin/dosyabul/upload/2009_TEPAV_Mali_Izleme_Mayis_Haziran_Raporu.pdf, (12.11.2012)

¹¹⁵⁹ Eğitim İzleme Raporu 2008, *a.g.e.*, s. 22

gelen, hatta düşen öğrenci başına harcamalar dikkat çekicidir. Ortaöğretimin dört yıla çıkması, bu kademedeki öğrenci sayısının hızla artması ve Türkiye’de kamu eğitim finansmanı ile ilgili düzenlemelerin öğrenci temelli değil, merkez teşkilat içinde ödenekleri kullanan birimler (genel müdürlükler) temel alınarak dağıtılması nedeniyle, bu yıllar arasında artan toplam eğitim harcamalarına rağmen, öğrenci başına harcamaların sabit kaldığı veya azaldığı söylenebilir.¹¹⁶⁰ Diğer bir deyişle kaynaklar, hizmetten yararlanan birey sayısına göre değil, ödeneği alan merkezi ya da yerel birim temel alınarak hesaplanmakta, öğrenci sayısındaki ani değişimler ödeneklere ve dolayısıyla öğrenci başına harcama miktarına yansımamaktadır. Kamu harcamalarının etkili ve eşitlikçi bir biçimde gerçekleşmesi için, ödeneklerin değişen öğrenci sayılarını ve öğrencilerin sosyoekonomik farklılıklarından kaynaklanan gereksinimlerini göz önüne alarak dağıtılması önem arz etmektedir.¹¹⁶¹ Öğrenci başına harcamaların düşmesi, eğitimde kalite açısından çeşitli zorluklar yaratabilir. Bu bakımdan, okullulaşma oranlarının artmasına yönelik olumlu çabalar, öğrenci başına harcamanın düşmemesini sağlayacak finansman planlarıyla desteklenmelidir.¹¹⁶² Tablo 5.20’de ise, Türkiye’nin de içinde bulunduğu çeşitli ülkelerde eğitim düzeyleri itibarıyla kişi başına düşen eğitim harcamaları gösterilmektedir.

¹¹⁶⁰ Eğitim İzleme Raporu 2011, *a.g.e.*, s. 57

¹¹⁶¹ Eğitim İzleme Raporu 2008, *a.g.e.*, s. 23; Bu politikanın sonuçları, öğrenci başına düşen merkezi yönetim harcamasının iller arasında gösterdiği değişkenlikte de ortaya çıkmaktadır öğrenci başına düşen merkezi yönetim harcamalarında düşük öğrenci sayısına sahip illerin avantajlı, yüksek öğrenci sayısına sahip illerden özellikle İstanbul’un, Güneydoğu Anadolu’da bulunan illerin ve kısmen Marmara Bölgesi’nde bulunan illerin dezavantajlı olduğu göze çarpmaktadır. Nüfus artış hızı yüksek doğurganlık ve/veya göç nedeniyle yüksek olan bu illerde, öğrenci başına harcamaların düşük olması, eğitimde eşitlik ilkesiyle çelişmektedir. Bu durum, bu illerin diğer göstergelerde de ortaya çıkan dezavantajlı konumunu perçinleyecektir. Bu açıdan, MEB’in eğitim hizmetlerine ayrılan kaynakları eğitimde eşitlik ilkesinin gerektirdiği biçimde dağıtmayı sağlayacak süreçleri oluşturması önem arz etmektedir. Eğitim İzleme Raporu 2009, *a.g.e.*, s. 42.

¹¹⁶² Eğitim İzleme Raporu 2010, *a.g.e.*, s. 44

Tablo 5.20. OECD Ülkelerinde Eğitim Düzeyleri İtibarıyla Kişi Başına Düşen Eğitim Harcamaları (ABD Doları, Satın Alma Gücü Paritesine Göre) (2006)

	İlköğretim	Ortaöğretim	Yükseköğretim (Ar-Ge Faaliyetleri Hariç)	Toplam
OECD ülkeleri				
Avustralya	6.311	8.700	9.982	8.678
Avusturya	8.516	10.577	10.541	10.895
Belçika	7.072	8.601	8.496	8.827
Kanada (1),(2)	-	7.774	-	-
Çek Cumhuriyeti	3.217	5.307	6.464	5.174
Danimarka	8.798	9.662	-	10.395
Finlandiya	5.899	7.533	7.951	8.048
Fransa	5.482	9.303	8.016	8.428
Almanya	5.362	7.548	7.996	7.925
Macaristan(2)	4.599	3.978	4.843	4.588
İzlanda	9.299	8.493	-	8.823
İrlanda	6.337	8.991	8.407	8.092
İtalya(2)	7.716	8.495	5.628	8.263
Japonya	6.989	8.305	-	8.872
Kore	4.935	7.261	7.517	6.811
Lüksemburg(2)	13.676	18.144	-	-
Meksika	2.003	2.165	5.393	2.460
Hollanda	6.425	9.516	9.717	9.330
Yeni Zelanda	4.952	6.043	8.010	6.222
Norveç	9.486	11.435	10.730	11.487
Polonya(2)	3.770	3.411	4.468	3.868
Portekiz(2)	5.138	6.846	7.208	6.624
Slovak Cumhuriyeti	3.221	2.963	5.324	3.485
İspanya	5.970	7.955	7.845	7.819
İsveç	7.699	8.496	8.855	9.523
İsviçre(2)	8.793	13.268	12.783	12.667
Türkiye(2)	1.130	1.834	4.648	1.614
İngiltere	7.732	8.763	9.714	9.309
ABD	9.709	10.821	22.384	13.447
OECD ORTALAMA	6.437	8.006	8.455	7.840
OECD TOPLAM	6.517	7.966	13.163	8.857
EU19 ORTALAMA	6.479	8.116	7.592	7.682
Ortak Ülkeler				
Brezilya (2)	1.566	1.538	10.067	1.811
Şili(3)	2.088	2.090	-	2.849
Estonya	3.675	4.360	-	4.126
İsrail	4.923	5.858	-	6.293
Rusya Federasyonu(2)	-	2.399	3.948	2.761
Slovenya	-	7.759	6.762	7.869

Kaynak: OECD Education at a Glance 2009.

- 1.2005 yılı referans alınmıştır.
- 2.Yalnızca kamu kurumlarının harcamalarını içerir.
3. 2007 yılı referans alınmıştır.

Türkiye için en son verilerin yer aldığı OECD (2009) verilerine göre, 2006 yılı itibariyle ilköğretim düzeyinde Türkiye’de öğrenci başına kamu kaynaklarından yapılan harcama 1,130 dolar iken, (bazı ülkeler için özel harcamalar dahil) öğrenci başına yapılan harcamanın OECD ülkeleri ortalaması 6,437 dolardır. Bir başka ifadeyle, Türkiye’de ilköğretim düzeyinde kamu kaynaklı öğrenci başına harcama, OECD ortalamasının beşte biri kadardır. Ortaöğretim düzeyinde ise, Türkiye’de kamu kaynaklarından öğrenci başına yapılan harcama 1,834 dolar iken, (bazı ülkeler için özel harcamalar dahil) öğrenci başına yapılan harcamaların OECD ülkeleri ortalaması 8,000 dolardır. Yani, Türkiye’nin yaptığı harcama, OECD ülkeleri ortalamasının yaklaşık dörtte biridir. Türkiye, ilköğretim ve ortaöğretimde öğrenci başına yapılan harcamalarda OECD ülkeleri arasında sonuncudur. Yükseköğretim düzeyinde ise, Türkiye’de kamu kaynaklarından öğrenci başına yapılan harcama 4,648 dolar iken, (bazı ülkeler için özel harcamalar dahil) öğrenci başına yapılan harcamaların OECD ülkeleri ortalaması 8,455 dolar olmaktadır. Dolayısıyla, Türkiye’nin yaptığı harcama, OECD ülkeleri ortalamasının yaklaşık yarısı olmaktadır.

Türkiye’de yükseköğretim kademesinde öğrenci başına kamu harcamasının diğer kademelere oranla oldukça yüksek olduğu görülmektedir. OECD ülkeleriyle karşılaştırıldığında bu fark daha açık biçimde ortaya çıkmaktadır. Aslında, kamu kaynaklarının dağılımında üniversite öncesindeki eğitim kademelerine öncelik verilmesi¹¹⁶³ hem kamu yararı hem de sosyal adalet açısından önemlidir.¹¹⁶⁴

Kamu teşebbüsleri ve özel şirketler son yıllarda eğitime desteklerini artırmışlardır. Bu tahminlere ve son yıllardaki eğilimlere göre, eğitim harcamalarının OECD ortalamasına yaklaştığı söylenebilir. Bununla birlikte, özel harcamaların toplam harcama içerisindeki oranının bu derece yüksek olmasının, eğitim sistemindeki mevcut eşitsizliği artırdığı yönünde kuşku bulunmamaktadır. Özel harcamaların daha çok özel dersanelere yapıldığı ve fırsat eşitliğini zedelediği düşünülmektedir.¹¹⁶⁵

¹¹⁶³ Polat’a göre, eğitime ayrılan kaynakların verimli kullanılması kapsamında, bu kaynakların toplumun belirli kesimlerine yönlendirilmesi ile bu kesimlerin ortalamanın üzerinde bir süre eğitim sisteminde kalması ve ortalamanın üzerinde bir kalitede eğitim alması anlayışının gözden geçirilmesi gerekmektedir. Eğitimde verimliliğin sağlanması bu anlayışla bağdaşmamaktadır. Ülkelerin eğitim düzeyinden ziyade eğitimin niteliğinin ekonomik büyümeye katkısı çok daha fazladır. Dolayısıyla, toplumun tüm kesimlerine temel kademelerde kaliteli bir eğitim sağlanmadan, yükseköğretimde erişimin kamu harcamalarıyla artırılması politikası tartışılması gereken bir konudur. Polat, *a.g.t.*, s. 22.

¹¹⁶⁴ *Eğitim İzleme Raporu 2008*, *a.g.e.*, s. 23.; Yılmaz, *İstikrar Programlarında...*, *a.g.e.*, s. 196-198.

¹¹⁶⁵ Bekir S. Gür ve Zafer Çelik, “Türkiye’de Milli Eğitim Sistemi- Yapısal Sorunlar ve Öneriler”, *SETA (Siyaset, Ekonomi ve Toplum Araştırmaları Vakfı) Rapor*, No:1 Ekim 2009, s. 33.

Yükseköğretimdeki arz-talep dengesizliği nedeniyle ortaöğretimden yükseköğretime geçişin çok rekabetçi hale gelmesi ve bu rekabetçi ortamda başarmak isteyen bireylerin üniversite sınavlarındaki başarılarını artırmak amacıyla dershanelere gitmesi ya da özel derslere başvurması; hem ortaöğretim düzeyinde öğrenmenin odağını öğretim programları ve temel yetkinliklerden üniversite sınavlarına kaydırmakta hem de dershanelere talebi artırmaktadır.¹¹⁶⁶

Hane halklarının kendi bütçelerinden yaptıkları eğitim harcamalarının önemli bir bölümünü akademik seçicilik uygulayan ortaöğretim kurumlarına giriş, yüksekokul ve üniversiteye giriş sınavlarına hazırlık kurslarına yapılan harcamalar oluşturmakta ve bu harcamalar en üst gelir grupları için çoğunlukla hem dershane hem de özel ders masraflarını kapsarken, orta gelir grupları için ise genellikle dershanelere yapılan harcamaları içermektedir.¹¹⁶⁷

Tablo 5.21. Özel Dershane ve Öğrenci Sayısı (2001-2011)

	2001-02	2002-03	2003-04	2004-05	2005-06	2006-07	2007-08	2008-09	2009-10	2010-11	2011-12
ÖZEL DERSHANE ÖĞRENCİ SAYISI	588.837	606.522	668.673	784.565	925.299	1.071.827	1.122.861	1.178.943	1.174.860	1.234.738	1.219.472
ÖZEL DERSHANE SAYISI	2.002	2.122	2.568	2.984	3.570	3.986	4.031	4.262	4.193	4.099	3.961

Kaynak: *Eğitim İzleme Raporu 2011*, a.g.e., s.185.

Yukarıdaki Tablo 5.21’de görülebileceği gibi, özel dershane sayısı yıllar içerisinde artış göstermektedir. Milli Eğitim Bakanlığı’na göre, 2011-2012 eğitim-öğretim döneminde 3.961 özel dershane toplam 1.219.472 öğrenciye para karşılığı eğitim vermiştir.

Öğrencileri akademik seçicilik uygulayan ortaöğretim kurumlarına giriş sınavları ile yüksekokul ve üniversiteye giriş sınavlarına hazırlayan dershaneler, iyi yetişmiş öğretmenleri kendilerine çekerek ve sınavın tek amaç haline gelmesinde ve okul devamsızlığının artmasında rol oynayarak, örgün eğitimin kalitesizleşmesine ve içeriksizleşmesine yol açtığı gerekçesiyle eleştirilmektedir. Eğitimde Eşitlik Politika Analizi ve Önerileri Raporu’na göre, üniversite eğitimi toplumsal hareketlilik açısından

¹¹⁶⁶ ERG, Eğitimde Eşitlik Politika Analizi ve Önerileri, a.g.e., s. 20-21

¹¹⁶⁷ Aysit Tansel, Fatma Bircan, *Private Supplementary Tutoring in Turkey: Recent Evidence on Its Various Aspects*, IZA Discussion Paper No. 3471, Institute for the Study of Labor, Bonn, 2008, s. 30.

bu kadar belirleyici olduğu ve erişim bu kadar rekabetçi olduğu sürece, ailenin geliri yükseköğretime erişim için belirleyici olmaya devam edecek, bu da eğitimde eşitsizliklerin ortadan kaldırılmasını engelleyecektir.¹¹⁶⁸

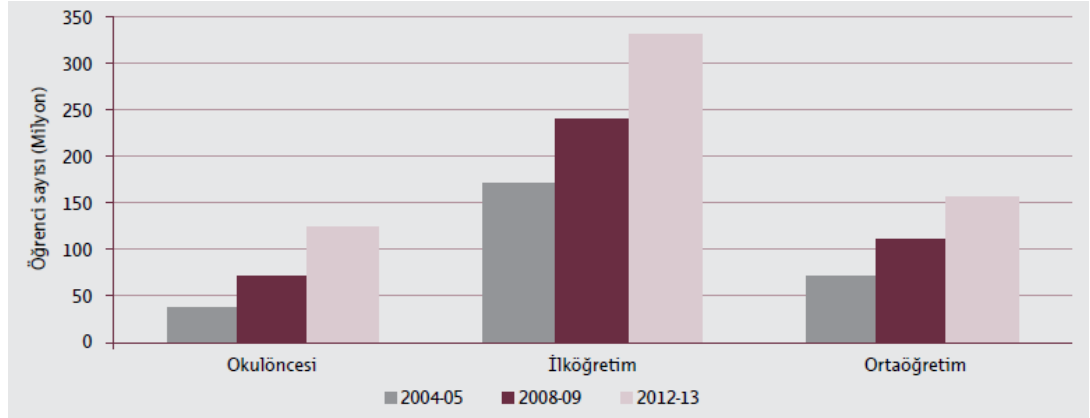
Bakış ve arkadaşlarına göre, özel eğitim harcamalarından en büyük payı alan üniversite sınavları için hazırlık dershanelerinin varlığı “fiili özelleştirme” anlamına gelmekte ve dolayısıyla bu dershanelerin sayısındaki ve öğrenci kapasitesindeki artış eğitimde özelleştirmenin boyutlarının genişlediğine işaret etmektedir. Bu çalışmaya göre, bu özelleştirme bir yandan eğitim alanında hane halklarının kaynaklarının israf edilmesine yol açarken, bir yandan da cepten eğitim harcaması yapabilenler ile yapamayanlar arasında var olan gelir temelli eşitsizliği eğitim alanına doğrudan yansıtmakta ve bu eşitsizliğin eğitimle kazanılan beceriler ve toplumsal statü üzerinden pekişmesini beraberinde getirmektedir.¹¹⁶⁹

SETA’nın raporuna göre ise, “*dershanelerin fırsat eşitsizliği doğurduğundan bahsetmekten ziyade, zaten var olan eşitsizliklerin dershaneler yoluyla aşılmasından da bahsedilebilir. Dershaneler ücretsiz olmadıkları için, herkese hizmet sunmamaktadırlar. Bununla birlikte, yaygın olmaları ve özellikle özel okullara ve derslere kıyasla ucuz olmaları, dershaneleri yoksul ve orta gelirli kesim için bir umut kapısı kılmaktadır. Yoksul kesimin nitelikli liselere erişiminin sınırlı olduğu düşünüldüğünde, lise yoluyla ve özel eğitim sunulamayan yükseköğretime erişim fırsatının kısmen de olsa dershaneler yoluyla sunulduğu söylenebilir. Liseler benzer kalitede eğitim ve fırsat eşitliği sunmadığı sürece, bu tür alternatiflerin, halkın büyük çoğunluğu için cazip olmaya devam edecekleri kesindir.*”¹¹⁷⁰

¹¹⁶⁸ ERG, *Eğitimde Eşitlik Politika Analizi ve Önerileri*, a.g.e., s. 21

¹¹⁶⁹ Bakış vd., *Türkiye’de Eğitime Erişimin Belirleyicileri*, a.g.r., s.9; Boğaziçi Üniversitesi Sosyal Politika Forumu (SPF), a.g.e., s. 141.

¹¹⁷⁰ Gür ve Çelik, a.g.r., s. 33.



Şekil 5.14. Özel Öğretim Kurumlarında Kayıtlı Öğrenci Sayısı, 2004-05, 2008-09, 2012-13

Kaynak: MEB, Milli Eğitim İstatistikleri, <http://sgb.meb.gov.tr/www/resmi-istatistikler/icerik/64>

Özel öğretim kurumlarına kayıtlı öğrencilerin sistem içindeki payı da her eğitim düzeyinde yıllar içinde yükselmektedir (Şekil 5.14). 2004-2005 ve 2012-2013 eğitim-öğretim yılları arasında özel öğretim kurumlarına kayıtlı öğrencilerin sistem içindeki payı okulöncesinde %8,75'ten %11,57'ye, ilköğretimde %1,63'ten %3,07'ye ve ortaöğretimde %2,34'ten %3,94'e yükselmiştir. Bunun doğal sonucu olarak özel öğretim kurumlarına kayıtlı öğrenci sayısı hızla yükselmiştir.¹¹⁷¹

Özel öğretim kurumlarında kayıtlı öğrencilerin sistem içindeki payının yükselmesi de Türkiye'de son yıllarda gerçekleşen ekonomik kalkınma ile ilişkili görünmektedir. Nitekim özel öğretim kurumlarının ücretlerinin görece olarak yüksek olduğu bölgelerde özel öğretim kurumlarına kayıtlı öğrencilerin sistem içindeki payı yüksekken, ücretlerin görece olarak düşük olduğu bölgelerde özel öğretim kurumlarına kayıtlı öğrencilerin sistem içindeki payı da düşüktür. Bu durum, hanehalklarının görece gelir düzeyleri yükseldikçe ve bu yolla özel okul ücretlerini karşılamaları mümkün oldukça özel öğretim kurumlarının arzının yükseldiğine işaret etmektedir. Eğer Türkiye'de ekonomik kalkınma Hükümet'in 2023 hedefleri ile uyumlu biçimde gerçekleşecek olursa özel öğretim kurumlarında kayıtlı bulunan öğrencilerin sistem içindeki payının hızla yükselmeye devam etmesi en olası senaryo olarak belirmektedir.

Bu gelişmelerle uyumlu olarak temel politika belgeleri de özel öğretime kayıtlı öğrenci sayısının yükseltilmesini ana amaçları arasında sıralamaktadır. Orta Vadeli Plan

¹¹⁷¹ *Eğitim İzleme Raporu, 2012, s. 82.*

2013-2015 eğitimin her düzeyinde alternatif finansman modellerin geliştirilmesinin ve özel sektörün eğitim yatırımlarının kalite odaklı bir anlayışla teşvik edilmesinin planlandığını belirtmektedir. MEB 2010-2014 Stratejik Planı da özel öğretim kurumlarına kayıtlı öğrencilerin payının %5'e yükseltilmesinin hedeflendiğini belirtmektedir.¹¹⁷²

Özel harcamaların toplam eğitim harcamaları içindeki payının yüksek olmasının eğitimde eşitlik açısından sorun oluşturabilmesinin nedenlerinden biri de, bu harcamaların payının ve miktarının gelir grupları arasında büyük ölçüde farklılaşmasıdır. En zengin %20'lik kesim toplam gelirinin %8'ini eğitim, sağlık ve kültür hizmetlerine harcarken, en yoksul %20'lik kesim ancak %3'ünü bu hizmetler için kullanabilmektedir. En zengin %20'lik kesimin yaptığı eğitim harcamaları, en yoksul %20'lik kesimin eğitim harcamalarının 21 katından fazladır (Tablo 5.22). En zengin dilimin toplam gelirinin en yoksul dilimin toplam gelirinin 10 katı olduğu hesaba katıldığında, bu farkın eğitim harcamalarında daha da artması eşitsizliklerin yeniden yaratılması olasılığını güçlendirmektedir.¹¹⁷³

Tablo 5.22. Yüzde Yirmilik Gelir Gruplarına Göre Eğitim Harcamalarının Payı ve Miktarı

GELİR GRUBU	EĞİTİM, SAĞLIK VE KÜLTÜR HİZMETLERİNE BÜTÇELERİNDEN AYIRDIKLARI PAY (%)	EĞİTİM HARCAMALARININ MİKTARI (1. % 20 = 1)
1. % 20	2,94	1,00
2. % 20	4,11	4,49
3. % 20	4,99	5,92
4. % 20	6,23	8,45
5. % 20	8,07	21,37

Kaynak: ERG, Eğitimde Eşitlik Politika Analizi ve Önerileri, a.g.e., s.26

Harcamalar açısından bütün bu göstergelerin ışığında;

- Eğitime ayrılan kamu kaynaklarının reel olarak arttığı, ancak GSYH'ye oranının durağan biçimde seyrettiği,
- Öğrenci başına harcama miktarlarının genel olarak arttığı,

¹¹⁷² *Eğitim İzleme Raporu, 2012, s. 83.*

¹¹⁷³ *ERG, Eğitimde Eşitlik Politika Analizi ve Önerileri, a.g.e., s. 25*

- Okullulaşma oranlarının hızla arttığı okul öncesi ve ortaöğretim kademelerinde artışın kaliteden ödün verilmeden sürdürülebilmesi için kritik bir dönemece girildiği,
- Eğitim harcamalarının etkili ve eşitliği güçlendirecek biçimde dağıtılması için, değişen öğrenci sayılarının dikkate alınması gerektiği söylenebilir.

Türkiye’de eğitimin daha kaliteli hale getirilmesi için, artan harcamaların eğitimin çıktıları üzerindeki etkisinin çok yönlü bir biçimde değerlendirilmesi ve bu değerlendirmelerle eşgüdümlü olarak eğitim harcamalarının GSYH’ye oranının kademeli biçimde artırılması gerekmektedir.¹¹⁷⁴

1.3.4.1. Dezavantajlı Gruplar, Eğitim Politikaları ve Yoksulluk

Öğrencinin, eğitim sisteminde kalmasını ve bu sistem içinde başarılı olmasını olumsuz etkileyen unsurlar arasında: (i) çocuğun toplumsal yapı içinde bulunduğu konum ya da sahip olduğu özelliklerden kaynaklanan dezavantajları, (ii) çocuğun içinde bulunduğu geçici bir durum sonucu ortaya çıkan zorluklar ve (iii) çocuğun sahip olduğu fiziksel ve zihinsel engeller bulunmaktadır.¹¹⁷⁵

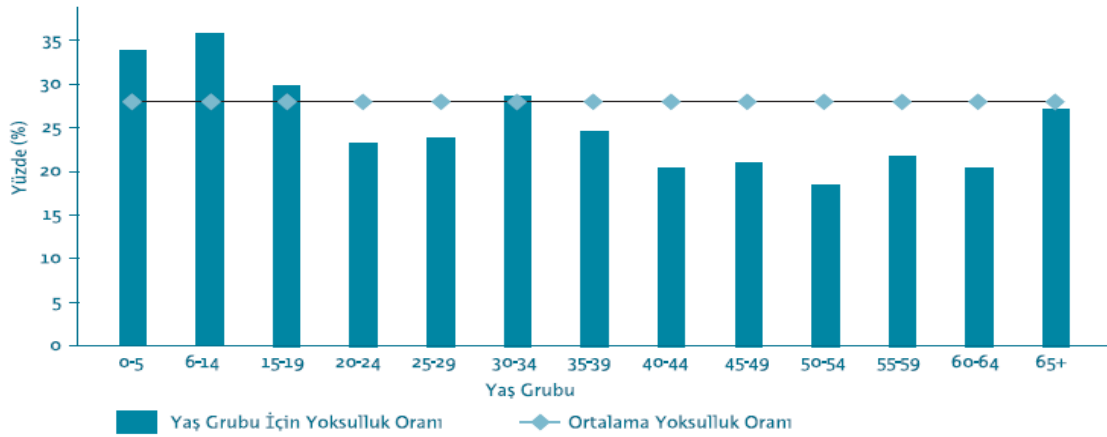
Özellikle ilköğretim çağında olup da okula devam etmeyen çocukların dağılımı açısından;

- Okul dışında kalan çocukların yaklaşık üçte ikisinin kız çocuğu olduğu,
- Kırsal kesimde oranların kentsel kesimden daha yüksek olduğu,
- Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgeleri’ndeki çocukların okuldan yoksun kalma olasılığının diğer bölgelerdeki çocuklara göre daha yüksek olduğu,
- Çalışan çocukların, özürlü çocukların, kentlerin yoksul semtlerindeki çocukların ve göçer çocukların okuldan yoksun kalma olasılığının diğer çocuklarıkinden daha yüksek olduğu görülmektedir.¹¹⁷⁶

¹¹⁷⁴ *Eğitim İzleme Raporu 2008, a.g.e., s. 23*

¹¹⁷⁵ *Eğitim İzleme Raporu 2007, a.g.e., s. 31*

¹¹⁷⁶ Yüksel Kavak ve Hüseyin Ergen, “Türkiye’de İlköğretime Katılım ve Okula Gidemeyen Çocuklar”, *Milli Eğitim*, 173, Kış 2007, ss.8-25, s.22.; *Eğitim İzleme Raporu 2007, a.g.e.,s. 32*



Şekil 5.15. Türkiye’de Yaş Gruplarına Göre Yoksulluk (Gıda ve Gıda Dışı) Oranı, 2003

Kaynak: UNICEF, Çocuk Yoksulluğunun Önlenmesi Bilgilendirme Notu 2006, Aralık 2007, http://www.unicef.org/turkey/pc/_cp28.html, (28.06.2012)

6-14 yaş grubundaki çocukların yoksulluk oranı yaklaşık olarak %35 olup, diğer tüm yaş gruplarına ait oranlardan daha yüksektir (Şekil 5.15).¹¹⁷⁷ Bir diğer deyişle, ilköğretim çağındaki her üç çocuktan biri yoksul bir hanede yaşamaktadır. 0-6 yaş grubu için de benzer bir oran söz konusudur. Her iki yaş grubu için de kentsel ve kırsal alanlardaki oranlar önemli derecede farklılaşmaktadır. Örneğin, 0-6 yaş grubunda olup kentsel alanda yaşayan çocukların yaklaşık %20’si yoksulluk sınırının altında iken bu oran kırsal alanda yaşayan çocuklar için %40’ı aşmaktadır Yoksulluğun coğrafi bölgeler arasındaki dağılımında da önemli farklılaşmalar vardır.¹¹⁷⁸

Yoksulluk deneyimi, kaliteli eğitime erişim konusunda belirleyici bir etmendir. Hanehalkı anketlerinden gelen verilere göre, ilköğretim çağındaki çocukların %35’i, ilköğretim çağında olup okula devam etmeyen çocukların ise %53’ü yoksuldur.¹¹⁷⁹ Dünya Bankası tarafından yapılan tahminlere göre Türkiye’de ilköğretim düzeyindeki bir öğrencinin toplam maliyetinin yaklaşık dörtte biri aileler tarafından karşılanmaktadır. Hanelerin eğitime ayırdıkları toplam bütçenin ise üçte biri ilköğretim kademesi için harcanmaktadır.¹¹⁸⁰

¹¹⁷⁷ UNICEF, *Çocuk Yoksulluğunun Önlenmesi Bilgilendirme Notu 2006*, http://www.unicef.org/turkey/pc/_cp28.html, (28.06.2012)

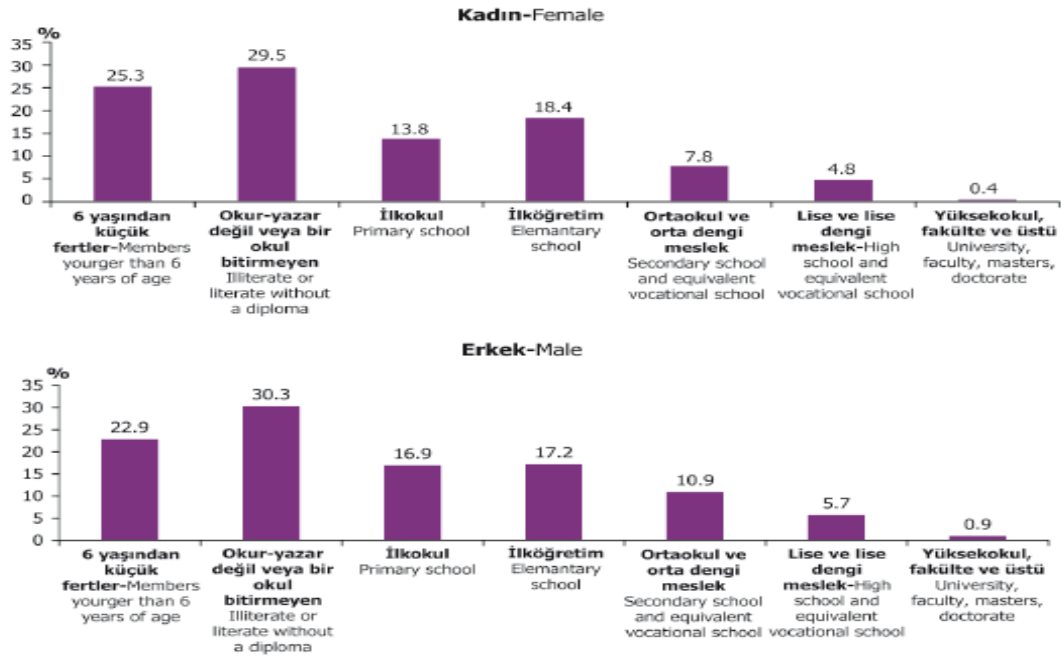
¹¹⁷⁸ *Eğitim İzleme Raporu 2007*, a.g.e., s. 32-33

¹¹⁷⁹ Cem Mete, “*Education Finance and Equity in Turkey*”, Turkey-Educaton Sector Study, Report No:32450-TU, the World Bank, December 2005, pp.99-106.

¹¹⁸⁰ Dünya Bankası, *Turkey Public Expenditure Review* (Report No. 36764-TR), Washington, DC: Dünya Bankası, 2006.

Ortaöğretim düzeyinde yoksullukla erişim arasındaki ilişkiye hanehalkı anketlerinden gelen veriler üzerinden bakıldığında, erişimi belirleyen etmenler arasında, ailenin gelir durumunun istatistiki olarak anlamlı ve güçlü bir etken olarak yer aldığı görülmektedir.¹¹⁸¹ Yoksulluğun eğitime devam ve okulda başarı üzerindeki etkilerinin bir kısmı dolaylıdır. Dolaylı etkilerin önemli bir bölümü, yoksulluğun öğrencinin sağlığı üzerindeki sonuçlarından kaynaklanmaktadır. Yetersiz beslenme ve tekrarlanan hastalıklar, öğrencinin okula düzenli devamını ve öğrenme sürecini olumsuz etkilemektedir. Üçte biri yoksul hanelerde yaşayan ilköğretim çağındaki çocuklar için yetersiz ve yanlış beslenme yaygın bir sorundur.¹¹⁸²

2009 yılında yoksulluk oranı kadınlarda %19, erkeklerde %17,1 oranında gerçekleşmiştir. Kırsal yerleşim yerlerinde her iki cinsiyette de yoksulluk oranları yükselirken, kentsel yerlerde yoksulluk oranları düşmektedir. Eğitim durumu yükseldikçe yoksul olma riski azalmaktadır. 2009 yılında okuryazar olmayan veya bir okul bitirmeyen kadınlarda yoksulluk oranı %29,5, erkeklerde %30,3 iken, fakülte ve üstü mezuniyete sahip kadınlarda bu oran %0,4, erkeklerde %0,9'dur (Şekil 5.16).



Şekil 5.16. Hanehalkı Fertlerinin Eğitim Durumuna Göre Yoksulluk Oranları, 2009

Kaynak: TÜİK, İstatistiklerle Kadın, 2011, s.26

¹¹⁸¹ Mete, a.g.r., pp.99-106.

¹¹⁸² Eğitim İzleme Raporu 2007, a.g.e., s. 34

1.3.4.2. Yoksullukla İlgili Eğitim Politikaları ve Uygulamaları

Yoksulluğun öğrencinin eğitime devamı ve okuldaki başarısı üzerindeki olumsuz etkisini azaltmak amacıyla son on yılda başlatılan veya sürdürülen çalışmalara bakıldığında: (1) Yoksul ailelere eğitim amacıyla aktarılan nakdi yardımlar ile (2) Eğitimin aile üzerindeki maddi yükünü azaltmaya yönelik politikalar ön plana çıkmaktadır.

Başbakanlık Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu (SYDTF) tarafından MEB ile işbirliği içinde yürütülen Sosyal Riski Azaltma Projesi (SRAP) kapsamında yer alan Şartlı Nakit Transferi (ŞNT) Eğitim Yardımları 2003 yılında başlatılmıştır.

Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonundan karşılanan şartlı eğitim yardımıyla 2003 yılından 2012 yılı sonuna kadar, ilk ve ortaöğretimdeki 14.998.570 çocuğumuzun annelerine 2.518 milyon TL ödeme yapılmıştır (Tablo 5.23).

Tablo 5.23. Şartlı Eğitim Yardımları

YIL	AKTARILAN KAYNAK (Milyon TL)	ÖĞRENCİ SAYISI
2003	1,59	59.206
2004	66,76	697.307
2005	180,13	1.266.331
2006	240,27	1.563.253
2007	225,34	1.757.187
2008	293,58	1.951.420
2009	345,05	2.066.869
2010	267,11	2.172.750
2011	397,50	1.446.437
2012	501,49	2.017.810
Toplam	2.518,80	14.998.570

Kaynak: Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü

Not: Öğrenci sayıları ait olduğu yıl sonu itibarıyla sistemdeki aktif fayda sahibi öğrenci sayısını göstermektedir.

İlköğretimdeki kız çocukları için 25 TL, erkek çocuklar için 20 TL, ortaöğretimdeki kız çocukları için 45 TL, erkek çocukları için 35 TL aylık ödenmekte iken, 23.12.2010 tarihinden itibaren ilköğretimdeki kız öğrenciler için 35 TL, erkek öğrenciler için 30 TL, ortaöğretimdeki kız çocukları için 55 TL, erkek çocukları için 45 TL aylık ödenmektedir.¹¹⁸³

¹¹⁸³ Dinçer, a.g.e., s. 8

ŞNT'nin yanı sıra MEB tarafından bazı öğrencilere burs verilmektedir. İlköğretim ve ortaöğretim öğrencilerine verilen aylık yurt içi burs ücreti 2002 yılında öğrenci başına 12,63 TL iken, 2012 yılında 121,71 TL'ye yükseltilmiştir. Böylece 2002 yılına göre %864'lük artış sağlanmıştır. 2012-2013 yılında ise bursun 140 TL olması öngörülmektedir. İlk ve orta öğretimde burs alan öğrenci sayısı 2002 yılında yaklaşık 95 bin iken, 2012 yılında 250 bin öğrenciye burs verilmesi planlanmış, ancak Aralık ayı itibariyle 254 bin öğrenciye burs verilmiştir. Yatılı öğrenciler için ise, öğrenci başına günlük ödenen yemek ve yatak bedelleri 2002 yılında 1,42 TL iken 2012 yılında 7,20 TL'ye çıkarılmıştır.¹¹⁸⁴

İlk ve ortaöğretimde devlet bursundan yararlanan öğrencilerin %15'i SHÇEK Kanunu kapsamındadır, %10'unun oturduğu yerde ilköğretim okulu bulunmamaktadır, %25'i öğretmen çocuklarıdır, %50'si ise sınavlarda başarı gösteren sosyo-ekonomik açıdan dezavantajlı öğrencilerdir.¹¹⁸⁵ MEB tarafından verilen bursların yanı sıra sivil toplum kuruluşları da farklı miktarlarda ve farklı hedef gruplarına yönelik burs olanakları sağlamaktadır.

Bunun yanında, taşınalı ilköğretim uygulaması çerçevesinde, öğrencileri nitelikli bir eğitim öğretim hizmetine kavuşturmak amacıyla taşınan öğrenci sayısı 1997-1998 eğitim öğretim yılında 281.833 iken, 2012-2013 eğitim öğretim yılında 810.048'e yükseltilmiştir. Taşınalı eğitim faaliyetlerinin devamlılığının sağlanması amacıyla 2013 yılı bütçemizde 600 milyon TL ödenek öngörülmüştür. Taşınalı ilköğretim uygulaması kapsamındaki öğrencilere öğle yemeği verilmekte olup, giderleri Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonundan karşılanmaktadır. Bu amaçla 2013 yılı bütçesinde 260 milyon TL kaynak tahsisi yapılmıştır. Taşınalı ortaöğretim uygulaması 2010 yılında başlamış olup, 2011-2012 eğitim öğretim yılında, 9.sınıf öğrencilerinin yanı sıra 10.sınıf öğrencileri de uygulama kapsamına alınmıştır. 2011-2012 eğitim öğretim yılında, 78 ilde 71.291 kız, 88.513 erkek olmak üzere toplam 159.804 ortaöğretim öğrencisi taşınalı eğitim uygulamasından yararlanmıştır.¹¹⁸⁶

Sosyo-ekonomik bakımdan dezavantajlı öğrencilerin eğitime erişimini sağlamak amacıyla yapılan önemli bir diğer uygulama ders kitaplarının ücretsiz dağıtımıdır. Eğitimde fırsat ve imkân eşitliğine yönelik olarak yürütülen Ücretsiz Ders Kitabı

¹¹⁸⁴ Dinçer, a.g.e., s. 9

¹¹⁸⁵ *Eğitim İzleme Raporu 2007*, a.g.e., s. 35.

¹¹⁸⁶ Dinçer, a.g.e., s. 10-12.

Temini Projesi kapsamında, 2003 yılında ilköğretimde 81.834.281 adet kitap dağıtılmış, bu kitaplar için 157.523.013 TL ödeme yapılmıştır. İlk kez 2006 yılında ortaöğretim öğrencileri de kapsama alınarak, 142.307.609 adet kitap dağıtılmış ve bu kitaplar için 267.583.942 TL ödenmiştir. 2012 yılında ise toplam 205.650.716 adet kitap dağıtılmış, bu kitaplar için toplam 325.045.117 TL ödenmiştir. 2003 yılından 2012 yılına kadar toplam 1.544.254.646 adet kitap dağıtılmış, toplam 2.618.962.925 TL ödeme yapılmıştır. Bu amaçla, 2013 yılı bütçesine ilköğretim için 275 milyon TL, ortaöğretim için 182 milyon TL kaynak tahsis edilmiştir.¹¹⁸⁷ Ailelere maddi yük getirdiği tartışılan okul üniformalarının kaldırılmasıyla ilgili olarak da, Bakanlık 2013-2014 eğitim öğretim yılından başlamak üzere okullarda “serbest kıyafet” uygulamasını başlatacağını açıklamıştır.¹¹⁸⁸

Yoksulluğun, sağlık üzerindeki etkileri nedeniyle de öğrencinin okula devamını ve okuldaki başarısını engellediği düşünüldüğünde, okul ortamlarında beslenme ve sağlıkla ilgili çalışmalar da bu bağlamda önem kazanmaktadır. Okul ortamlarındaki sağlıkla ilgili çalışmaların önemli bir bölümü 2005 yılından itibaren MEB ve Sağlık Bakanlığı arasında imzalanan protokol ile Sağlık Bakanlığı’na devredilmiştir. Sağlık Bakanlığı tarafından yürütülmekte olan aşı kampanyaları, sağlık taramaları ve diğer bilinçlendirme çalışmaları, salgın hastalıkların engellenmesi için önemli olmakla birlikte öğrencilerin sağlıklı gelişimleri için daha bütüncül bir yaklaşımın hayata geçirilmesi önemlidir. Bu bağlamda, özellikle yoksulluğun yaygın olduğu bölgelerde hizmet veren okullarda bilinçli beslenme ve mikrobeyin takviyesi programları sürdürülmesi öğrencilerin sağlıklı gelişimi için önemlidir. Son yıllarda uygulanan ve öğrencilerin günlük gıdalarındaki besin değerini artırmaya yönelik okullarda süt dağıtımı ya da öğle yemeği sağlama çalışmaları, bütüncül bir tasarım, düzenli ve etkin bir uygulamayla daha da güçlendirilebilir.¹¹⁸⁹

2. TÜRKİYE’DE SAĞLIK: SAĞLIK HARCAMALARI VE YANSIMALARI

Genel olarak sağlık, hasta ya da sakat olmama durumu olarak tanımlanmaktadır. Ancak, en geçerli tanım Dünya Sağlık Örgütü’nün (DSÖ-WHO) kuruluş anayasasında kullanılan sağlık tanımıdır. Dünya Sağlık Örgütü’nün 1948’deki tanımına göre “sağlık

¹¹⁸⁷ Dinçer, *a.g.e.*, s. 15-16

¹¹⁸⁸ Dinçer, *a.g.e.*, s. 5

¹¹⁸⁹ *Eğitim İzleme Raporu 2007*, *a.g.e.*, s. 35

yalnızca hastalık ya da sakatlığın olmayışı değil, bedence, ruhça ve sosyal yönden tam iyilik (refah) durumudur” denilmektedir.¹¹⁹⁰

İnsanların en büyük hazinesi olan sağlığın elde edilmesi korunması ve devamlılığının sağlanması amacıyla, sağlıkla ilgili mal ve hizmet üreten bütün kurum ve kuruluşların oluşturduğu yapıya genel olarak sağlık sektörü denilmektedir. Sağlık sektörü tarafından sağlık odaklı gerçekleştirilen tüm faaliyetler ise sağlık hizmetleri olarak tanımlanmaktadır. Kişileri ve toplumları hastalıklardan korumak, hastaları tedavi etmek ve tam olarak iyileşmeyip sakat kalanları rehabilite etmek için yapılan bütün hizmetler sağlık hizmetleri kapsamında ele alınmaktadır. Yapılan bu hizmetlerin amacı toplumun tümü açısından olumsuz olan hastalık durumunu önlemek ve daha sağlıklı ve üretken bir toplum elde etmektir.¹¹⁹¹ Sağlık hizmetleri genel olarak; insan sağlığının korunması, gerektiğinde tedavileri ve esenlendirilmesi (rehabilitasyonu) için yapılan çalışmaların tümünü ifade etmektedir.¹¹⁹²

Sağlık ve sağlık hizmetleri diğer mal ve hizmetlerden ayrı olarak bir takım özelliklere sahiptir. Sağlık hizmetleri belirli bir kesime hitap etmeyip bütün insanları kapsamaktadır. Sağlık hizmetlerinin faaliyet alanları temel olarak toplumun sağlık koşullarını iyileştirmek ve geliştirmektir. Bu nedenle de sağlık hizmetleri toplumsal bir özellik taşımaktadır.¹¹⁹³ Sağlık hizmetleri çoğu kez kar amaçlı olmayıp sosyal amaçlıdır. Dolayısıyla maliyet, fayda ve karlılık gibi piyasa ekonomisinin temel kavramları sağlık sektöründe farklı bir anlam kazanmaktadır.¹¹⁹⁴

Sağlık hizmetleri yarı kamusal mal ve dışsalılık¹¹⁹⁵ özelliklerine sahip hizmetlerdir. Salgın hastalıklar, çevre sağlığını tehdit eden, kirliliğe yol açan ve sağlığa zarar veren gelişmeler vb. gibi zararlı dışsallıklar nedeniyle devlet tarafından sağlık hizmetleri sunumu üstlenilebilir. Zorunlu aşılama, karantina, halk sağlığını koruyucu

¹¹⁹⁰ Sağlık Bakanlığı, *Temel Sağlık Hizmetleri Genel Müdürlüğü, Sağlığın Teşviki ve Geliştirilmesi Sözlüğü*, Ankara, Nisan 2011, s. 1.

¹¹⁹¹ Cemil Serhat Akın, “Sağlık ve Sağlık Harcamalarının Ekonomik Büyüme Üzerine Etkisi: Türkiye’de Sağlık Sektörü ve Harcamaları”, Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İktisat Anabilim Dalı, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), 2007, s. 6.

¹¹⁹² Recep Akdur, *Sağlık Sektörü Temel Kavramlar Türkiye ve Avrupa Birliği’nde Durum ve Türkiye’nin Birliğe Uyum*, Ankara, 2003, s: 12.

¹¹⁹³ Ahmet Saltık, “Sağlık Ekonomisinde Yeni Kavramlar”, *Toplum ve Hekim*, Temmuz-Ağustos, Cilt 10, Sayı 68, 1995, s. 38.

¹¹⁹⁴ Haluk Özseri, “Sağlık ve Sigorta”, *Sigorta Dünyası Dergisi*, Sayı 472, İstanbul, Nisan, 2000, s. 21-22.; Abdülkadir Işık ve diğerleri, *Sağlık Ekonomisinin Kapsamı ve Tarihsel Gelişimi*, Ankara, 1997, s. 31-34.

¹¹⁹⁵ Dışsallık, genel olarak bir ekonomik faaliyetin diğer ekonomik birim veya faaliyetler üzerinde dolaylı yoldan ortaya çıkardığı olumlu veya olumsuz etkiler olarak tanımlanmaktadır.

hizmetler, genel sağlık taramaları vb. bu kapsamda sayılabilir.¹¹⁹⁶ Bunun yanında, sağlık hizmetlerinin yarı kamusal mal olması, bu hizmetlerin kişilere özel fayda sağlamasından, hem de topluma dışsal fayda yaymasından kaynaklanmaktadır. Birey muayene veya tedavi olarak sağlık hizmetlerinin tüketiminden özel bir fayda sağlarken, toplum içinde sağlıklı bireylerin artması topluma da sosyal bir fayda sağlamaktadır. Özel mal ve tam kamusal mal ve hizmetlerin özelliklerin birlikte göstermesi sonucu, bu mal ve hizmetlere “karma mallar” da denilmektedir. Bu tür kamusal mal ve hizmetler bölünebilir veya pazarlanabilir özellikleri nedeniyle özel mala benzerken, birlikte tüketim olanağı vermesi ve yoğun dışsal ekonomiler yayması nedeniyle, tam kamusal mal niteliği de taşımaktadırlar.¹¹⁹⁷

Sağlık hizmetleri erdemli (merit) mal olma özelliğine sahiptir. Bunun yanında, sağlık hizmetlerinin talebi belirsizdir. Sağlık talebinin ne zaman ortaya çıkacağını tahmin etmek oldukça güçtür. Bu durum sağlık piyasasında sağlık hizmetlerinin arz edenler ve talep edenler açısından sorun oluşturmaktadır. Talep edecek olan tüketicinin ortaya çıkacak hastalık durumu için belirli bir miktar kaynağı önceden ayırması gerekirken, arz edenler açısından ise, üretim düzeyinin belirlenmesi konusunda bir belirsizlik vardır. Bunu çözüm için sağlık sigortası sistemi getirilmiştir. Sigorta, talepteki belirsizliği çözerek sağlık hizmeti açısından pazar koşullarını garanti altına almaktadır.¹¹⁹⁸ Sağlık hizmetlerinde talebi, hizmeti kullanan yani örneğin tedavi edici hizmetlerde hasta belirlememektedir. Sağlık hizmeti türemiş taleptir. Sağlık hizmetinin gerek olduğu durumlarda bu hizmetlerin kapsamını ve boyutunu hizmetini tıp bilimi doğrultusunda hizmeti sunan kişiler belirlemektedir. Bu durum bilgi asimetrisi ile açıklanır.¹¹⁹⁹

Sağlık hizmetlerinin bir diğer özelliği, sağlık hizmetlerinde ikame edilememe ve ertelenemezlik özellikleridir. Herhangi bir sağlık hizmetinin başka bir sağlık hizmeti ile ikamesi mümkün değildir. Buna sağlık hizmetlerinin “ikame edilemezlik” ilkesi denilmektedir.¹²⁰⁰ Ayrıca sağlık hizmetleri niteliği gereği diğer mal ve hizmetlerin, kişilerin ekonomik ve diğer nedenlerle söz konusu olan taleplerini ertelemeleri gibi

¹¹⁹⁶ Asuman Altay, “Sağlık Hizmetlerinin Sunumunda Yeni Açılımlar ve Türkiye Açısından Değerlendirilmesi”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı:64, 2007, ss. 33-58, s. 39.

¹¹⁹⁷ Orhan Şener, *Kamu Ekonomisi*, Beta Yayınları, İstanbul, 1996, s. 57.

¹¹⁹⁸ Belek, *a.g.e.*, s.150.

¹¹⁹⁹ Abdülkadir Işık, “Sağlık Ekonomisi, Finansmanı ve Ekonometrik Bir Analiz Çerçevesi”, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, (Yayınlanmamış Doktora Tezi), İstanbul, 1998, s. 65.

¹²⁰⁰ Saltık, *a.g.m.*, s. 38

geciktirmeleri mümkün değildir. Sağlık hizmetlerine ihtiyaç olması durumunda bu alınması gereken hizmetin yerini başka bir hizmetle doldurma şansı yoktur. Sağlık hizmetleri piyasasını diğer mal ve hizmet piyasalarından ayrılan en önemli özelliklerden biri de budur. Diğer mal ve hizmetleri ikame edebilirken, sağlık hizmetleri ortaya çıkan sağlık problemine göre belirlendiğinden ikame edilememektedir.¹²⁰¹

Sağlık hizmetlerinin sunulması sonucunda ortaya çıkan değerın parasal olarak ölçülmesi mümkün değildir. Sağlık hizmetlerinin çıktıları çok uzun vadede görülmeye devam edebilir. Sağlık hizmetlerinin verilmesini takiben bireylerin ve toplumun sağlık düzeyi yükselir. Sağlıklı bir toplumun çalışma süresi üretkenliği ve verimliliği artar. Tüm bu sonuçların parasal bir değer olarak ifade edilmesi imkansızdır. Sağlık alanında yapılan harcamalarla geri kazanılan, korunan ya da geliştirilen sağlık hizmetleri bir yatırım olmaktadır.¹²⁰²

Sağlık hizmetlerinin sunumunda kullanılan teknolojinin satın alınmasının pahalı olması ve sunulan hizmetlerin insan faktörüne dayanması nedeniyle sağlık hizmetleri son derece pahalı olan bir özelliğe sahiptir. Buna rağmen sağlık problemlerinin en kısa sürede çözümlenmek zorunda olması sebebiyle, sağlık hizmetleri piyasasında hizmeti talep eden kişinin alınacak hizmetin bedeli konusunda pazarlık yapma şansı yoktur. Sağlık hizmetleri piyasasının bu özelliği sağlık hizmetleri piyasasının eksik rekabet koşullarında işlemlerine neden olmaktadır.¹²⁰³

Sağlık hizmetlerinin bir diğer özelliği ise, sağlık hizmetlerinde tekelleşmenin söz konusu olmasıdır. Sağlık piyasalarında var olan bilgi eksikliği rekabeti aksattığı için üreticilere bir anlamda tekelleşme olanağı sağlamaktadır. Bu durum devlet müdahalesinin gerekliliğini ortaya çıkarabilmektedir.¹²⁰⁴

Ayrıca sağlık hizmetlerinin beşeri sermayeye yatırım özelliği vardır. Sağlık hizmetleri, bir ulusun bireylerinin genel sağlık ve dolayısıyla etkinlik seviyelerini yükseltmek suretiyle kalkınmaya katkıda bulunmaktadır.¹²⁰⁵ Günümüzde gelişmiş ya da belirli bir refah seviyesine ulaşmış olan ülkeler, insan gücüne yapılan yatırım olması

¹²⁰¹ Sevinç Tokalaş, “Kamu Sağlık Hizmetlerinin Satın Alınması”, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), İstanbul, 2006, s. 15

¹²⁰² Tokalaş, *a.g.t.*, s. 15.

¹²⁰³ Sevgi Kurtulmuş, *Sağlık Ekonomisi ve Hastane Yönetimi*, Değişim Dinamikleri Yayınları, İstanbul, 1998, s. 44.

¹²⁰⁴ Akalın, *Kamu Ekonomisi*, s. 272-273.

¹²⁰⁵ Bora Ocakcioğlu, “Sağlık Hizmetlerinin Sosyal Refaha Katkısı ve Genel Sağlık Sigortası”, *Maliye Araştırma Merkezi Konferansları*, 35.seri, yıl:1991/1992, 1991, s. 276.

nedeni ile, sağlık hizmetlerinin kalitesinin iyileştirilmesi için her yıl daha fazla kaynak tahsis etmektedirler.

Toplumda gelir seviyesinin düşük olması nedeniyle sağlık hizmetlerinin bazı kesimlerce satın alınamaması durumunda, doğrudan doğruya topluma yayılacak olan dışsal faydalar sınırlanmaktadır. Bu sebeple devlet tarafından Yeşil Kart¹²⁰⁶, 2022 malullük sigortası gibi destekler sağlanarak sosyal fayda yaygınlaştırılmaya çalışılmaktadır.¹²⁰⁷ Ayrıca devlet uyguladığı çeşitli vergi indirimi, sübvansiyon gibi yollarla sağlık hizmetlerinin üretimine destek vermektedir.¹²⁰⁸ Dolayısıyla, sağlık hizmetlerinin üretiminin tamamıyla piyasa koşullarına bırakılmayışı ekonomik, teknik, sosyal, hatta etik nedenlerle, sağlıklı bir yaşamın bir insan hakkı ve anayasal bir hak olmasından dolayıdır.¹²⁰⁹ Ayrıca sosyal devletin görevlerinden olan toplum sağlığının korunması ilkesi sebebiyle, sağlık hizmetlerinin tamamen serbest piyasa koşullarına bırakılması mümkün olmamaktadır.¹²¹⁰

2.1. Sağlık Harcamalarının Finansmanı

Sağlık hizmetlerinin kaliteli ve etkili olabilmesi finansmanla doğrudan ilişkilidir.¹²¹¹ Sağlık hizmetlerinin finansman yöntemleri, gelirin yeniden dağıtımı, kaynakların dağılımı ve genel ekonomik büyüme üzerinde etkili olabilmektedir.¹²¹²

Sağlık sektöründe makro düzeyde ve mikro düzeyde olmak üzere iki finansman türü vardır. Makro düzeyde finansman, sağlık sektöründe sunulan tüm sağlık hizmetleri ile ilgili harcamaların kamu veya özel hangi kaynaklardan karşılanacağına ve nasıl karşılanacağına ilişkindir. Bu kaynakların ilgili sağlık yatırımlarına zamanında, yeterli miktarda ve etkili bir biçimde aktarılmasına ilişkin ilke ve esaslarda makro düzeyde finansmanın konusudur. Mikro düzeyde finansman ise, her seviyedeki sağlık işletmeleri ile ilgili olup, sağlık hizmetlerinin üretimi ve pazarlanması için ihtiyaç duyulan fonların

¹²⁰⁶ 2012 yılında yeşil kart kaldırılmış ve yeşil kartlılar Genel Sağlık Sigortası kapsamına alınmıştır.

¹²⁰⁷ Tokalaş, *a.g.t.*, s. 17

¹²⁰⁸ Şener, *a.g.e.*, s. 60.

¹²⁰⁹ Nesrin Çilingiroğlu, “Ekonomik Kalkınma ve Sağlık Ekonomisi”, *Yeni Türkiye*, Sayı 40, 2001, s. 1592.

¹²¹⁰ Kurtulmuş, *a.g.e.*, s. 44.

¹²¹¹ Coşkun Can Aktan ve A. Kadir Işık, “Sağlık Hizmetlerinin Sunumu ve Alternatif Yöntemler”, içinde *Sağlık Ekonomisi ve Sağlık Yönetimi*, C.C.Aktan ve U.Saran (Der.), Aura Kitapları, İstanbul, ss. 10-21, 2007, s. 22.

¹²¹² OECD, *Financing And Delivering Health Care: A Comparative Analysis of OECD Countries*, Paris, 1987, s. 25.

sağlanması, bu fonların yatırıma yönlendirilmesi ve oluşan gelir ve karların dağıtımı ile ilgili karar ve işlemleri kapsamaktadır.¹²¹³

Sağlık hizmetlerinin finansman yöntemleri ülkeden ülkeye değişmekle birlikte, ülkeler ekonomik, sosyal ve siyasi durumlarına göre bu yöntemlerden birini veya birkaçını seçmekte ve uygulamaktadırlar. Literatürde sıklıkla rastlanan doğrudan ve dolaylı finansman yöntemi ile özel ve kamusal finansman yöntemleri şeklindeki ayrımıdır.

Doğrudan finansman yöntemi, hizmetten faydalananın, hizmetin bedelini doğrudan kendisinin ödemesi anlamına gelmektedir. Hizmeti talep eden kişi, hizmeti arz eden kamu veya özel müessese veya kişiye ücreti doğrudan ödemektedir. Doğrudan finansman yöntemi, tüketicilerin serbest piyasa koşullarında diğer mal ve hizmetlerin bedelini ödeyerek satın almalarına benzemektedir. Bu yöntemde, bir tarafta tüketiciler diğer tarafta ise kamu veya özel kesim hizmet sunucuları yer almakta olup, sistem oldukça basit bir yapı göstermektedir.¹²¹⁴ Tüketiciler arasında risk paylaşımı yoktur ve hastalığın riskini tüketici kendisi üstlenmektedir. Dolayısıyla, hastalık riski yüksek olan kişiler yüksek harcama, riski düşük olan kişiler ise düşük harcama ile karşı karşıyadırlar.¹²¹⁵

Dolaylı finansman yönteminde ise; hizmeti arz eden ile talep eden arasında üçüncü bir unsur olan ödeme müessesesi yani “Üçüncü Taraf Ödeyici” (Third Party Payer) yer almaktadır. Arz müessesesi ile talep sahipleri arasında para alış-verişi tamamen veya kısmen ortadan kalkmaktadır. Finansal aracılar da denilen üçüncü taraf ödeyicilerin yer aldığı sistemlerde tüketicilerin risk paylaşımı söz konusudur. Hastalık riskinin yol açabileceği harcamalar sadece kullanıcı tarafından yüklenilmemekte, ancak aracı mali müesseseye (ortak fon) katkıda bulunan herkes tarafından paylaşılmaktadır. Mali aracı, temel finans kaynağı vergi olan devlet olabileceği gibi, sigorta primleriyle finanse edilen sigorta kuruluşu veya üyelerin aidatıyla finanse edilen yardım sandığı da olabilmektedir. Bu finansman yönteminde sistem daha karmaşık olup, tüketici, üretici,

¹²¹³ DPT, *VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı Sağlık Hizmetlerinde Etkinlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Yayın No: DPT:2561-ÖİK:577, Ankara 2001, s. 115.

¹²¹⁴ Savaş Yıldırım, “Sağlık Hizmetlerinde Harcama ve Maliyet Analizi”, *DPT Uzmanlık Tezleri*, Yayın No:DPT:2350, Ankara, 1994, s. 39-40; Aktan ve Işık, *a.g.m.*, s. 25-27; Özgür Emre Koç, “Türk Sosyal Güvenlik Sistemi Kapsamında Sağlık Harcamalarının Finansman Sorunu ve Çözüm Önerileri”, Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Anabilim Dalı (Yüksek Lisans Tezi), Manisa, 2007, s. 28.

¹²¹⁵ D. De, Ferranti, “Paying For Health Services in Developing Countries: An Overwiev”, *World Bank Staff Working Paper Number 721*, the World Bank, Washington, DC, USA, 1985, s.15.

aracı ve kamu kesimi (devlet) arasında çoklu bir ilişkiler ağı söz konusudur. Dolaylı finansman yöntemine genel olarak bakıldığında; sağlık sistemi vergiler, primler, tüketici katkıları ve bağışlarla finanse edilebilir.¹²¹⁶

Sağlık hizmetlerinin finansmanına yönelik diğer bir ayrım özel finansman ve kamusal finansman yöntemleri ayrımıdır. Özel finansman yöntemleri cepten ödemeler, özel sağlık sigortaları ve tıbbi tasarruflardan oluşurken; kamusal finansman yöntemleri sosyal sağlık sigortacılığı, vergilerle finansman gibi yöntemleri kapsamaktadır.¹²¹⁷ Sağlık sisteminin içerisinde çeşitli finansman yöntemleri olmasına rağmen, sağlık hizmetlerinin finansmanında ağırlıklı olarak genel vergiler ve primler kullanılmaktadır.

Sağlık hizmetlerinin kamu kaynaklı finansman yönteminden biri olan vergilerle finansman yöntemi, Beveridge Modeli olarak da adlandırılır. Bu modelde temel kaynak genel vergilerdir ve sağlık hizmetleri vergiler aracılığıyla finanse edilir. Genel vergiler yanında, özel vergiler de kamu gelir kaynakları arasında yerini almaktadır. Özel vergiler, bazı mallar (sigara, içki, lüks tüketim malları vb.) veya hizmetlerin (eğlence, seyahat vb.) üzerinden alınan vergiler olup, sağlık hizmetlerinin finansman kaynakları içerisinde yer alabilmektedir.¹²¹⁸ Bu yöntemde, tüm ülke nüfusu kapsam altına alınmaktadır. Bireyin ödeme gücü, sağlık hizmetinin finansmanında kişisel katkının belirlenmesine temel oluşturmaktadır. Bu finansman yöntemi Kanada, Danimarka, Finlandiya, İsveç ve İngiltere gibi kuzey ülkeleri ile İtalya, İspanya ve Portekiz gibi güney Avrupa ülkelerinde yaygındır.¹²¹⁹

Kamu kaynaklı finansman yönteminden bir diğer olan zorunlu sosyal sigorta yönteminde, kamu tarafından kurulan sigorta örgütlerine, bireyler aylık ve belli bir ön ödemede (prim) bulunmakta ve bu ödemelerle (primlerle) bir sigorta fonu oluşturulmaktadır. Daha sonra kişilerin sağlık harcamaları bu fondan karşılanmaktadır.¹²²⁰ Bismarck modeli olarak da adlandırılan bu modelin tipik özelliği “hastalık hallerini kapsayan zorunlu, çalışan ve işveren (ayrıca ilke olarak devlet

¹²¹⁶ Yıldırım, *a.g.t.*, s. 39-43; Mutlu ve Işık (2005), *a.g.e.*, s. 285-290.

¹²¹⁷ Hakan İstanbulluoğlu, Mahir Güleç ve Recai Oğur, “Sağlık Hizmetlerinin Finansman Yöntemleri”, *Dirim Tıp Gazetesi*, yıl:85, sayı:2, ss. 86-99, 2010, s. 90-94.

¹²¹⁸ Ömer Faruk Batırel, “Sağlık Hizmetleri Üretimi ve Finansman Konusunda Yeni Yaklaşımlar” *İ.Ü. İktisat Fakültesi Maliye Araştırma Merkezi Konferansları*, Prof. Memduh Yaşa’ya Armağan, Otuz Dördüncü Seri, 1990/91, İstanbul, 1993, s. 23.

¹²¹⁹ Robert. G. Evans, “Financing Health Care: Taxation and the Alternatives”, pp.1-46, p.8, <http://faculty.arts.ubc.ca/revans/tax.pdf>, (26.05.2013).; Belek, *a.g.e.*, s. 175-177; Yalçın Bayram, “1980 Sonrası Sağlık Harcamalarının Bütçedeki Gelişimi ve Değerlendirilmesi”, Gazi Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Anabilim Dalı (Yüksek Lisans Tezi), Ankara, 2011, s. 14.

¹²²⁰ Akdur (2003), *a.g.e.*, s: 21; Koç, *a.g.t.*, s. 30.

tarafından ek) prim ödemeli hastalık sosyal sigortası ağırlıklı sağlık hizmeti talebi” olmasıdır.¹²²¹

Toplumda belli koşullara sahip her bir birey bu sigortaya dahil olmak ve belli bir ön ödemede bulunmak zorundadır. Zorunlu bir sigorta olması da dolayısıyla bu uygulamadan gelmektedir.¹²²² Özünde hizmete özgü vergi niteliğinde olan aylık primler, kişinin bordrosundan veya ücretinden her ay otomatik olarak kesilerek prim ödemesi tahsil edilmektedir. Bu durum sağlık harcamaları için peşin ve dolaylı para ödemenin diğer bir yoludur. Bu yöntemde kişiler adına toplanan aylık primler, tamamen yükümlüden toplanan hizmete özel vergi niteliğindedir.¹²²³ Çalışanların söz konusu mali kurumlara üye olmadığı durumda, talep ettikleri hizmetin maliyetine katlanmaları gerekmektedir.¹²²⁴ Diğer taraftan; bu yöntemde işsizler veya kayıt dışı ekonomide çalışanlar ya sigorta kapsamı dışında kalmakta ya da onların primleri genel bütçeden karşılanmaktadır.¹²²⁵

Genel bütçe kaynaklı finansman ile zorunlu kamu sigortacılığına dayalı finansman arasında önemli bir farklılık bulunmaktadır. Genel bütçe kaynaklı finansmanda para genel vergilerden toplanıp genel bütçede birikirken, zorunlu kamu sigortacılığına dayalı finansman yönteminde, para sigorta primi halinde toplanmakta ve özel bir bütçede biriktirilmektedir.¹²²⁶

Özel finansman yöntemleri ise; cepten ödemeler, özel sağlık sigortaları ve tıbbi tasarruflardan oluşmaktadır. Cepten ödemeler sağlık hizmetinden yararlananların doğrudan ceplerinden yaptıkları harcamaları ifade etmektedir. Cepten ödemeleri; doğrudan ödemeler, kullanıcı katkıları ve resmi olmayan ödemeler şeklinde üçe ayırmak mümkündür. Doğrudan ödemeler, sigorta kapsamında olmayan hizmetler için geçerlidir.¹²²⁷ Kullanıcı katkıları; finansmanın topluma yayılmasını engelleyerek riskin paylaşılmasını önlediği ve finansman yükünü düşük gelir gruplarına kaydırıldığı

¹²²¹ Erdal Sargutan, “Sağlık Sektörü ve Sağlık Sistemlerinin Yapısı”, *Hacettepe Sağlık İdaresi Dergisi*, Cilt:8 Sayı:3, 2005, s. 417.

¹²²² İlker Belek ve Ata Soyer, *Sosyal Devletin Krizi ve Sağlıkın Ekonomi Politikası*, Sorun Yayınları, İstanbul, 1999, s: 93.

¹²²³ Recep Akdur, “Sağlık Hizmetlerinde Finansman ve Ulusal Ekonomi”, *Yeni Türkiye Dergisi Sağlık Özel Sayısı*, Cilt 2, Sayı 40, 2001, s. 1575.

¹²²⁴ Mutlu ve Işık (2005), *a.g.e.*, s. 288

¹²²⁵ Akdur, 2001, *a.g.m.*, s. 1575

¹²²⁶ Akdur, 2001, *a.g.m.*, s. 1575

¹²²⁷ E. Mossialos and A. Dixon, “Funding Health Care: An Introduction”, içinde *Funding Health Care: Options for Europe*, E. Mossialos, A. Dixon, J.Figueras and J.Kutzin (der.), Open University Pres, Philadelphia, pp.1-31, 2002, p.22.

gerekçesiyle eleştirilse de,¹²²⁸ hastalarda maliyet bilinci oluşturmak, hastaları gereksiz sağlık hizmeti talebinden vazgeçirmek ve daha fazla gelir elde etmek gibi amaçlarla uygulanabilmektedir.¹²²⁹ Resmi olmayan ödemeler, daha iyi sağlık hizmeti almak için hizmet öncesinde veya hizmet sırasında sağlık personeline verilebilen hediye ya da bahşışleri (örneğin, bıçak parası gibi) içermektedir.¹²³⁰

Özel sigorta ile finansman yönteminde sağlık hizmetlerinin finansmanı, tamamen kâr amacıyla kurulmuş özel sigorta şirketleri tarafından sağlanmaktadır. Bu yöntemde; kişiler sosyal statü ve ekonomik güçlerine göre ve istek ve arzularına göre çeşitli özel sağlık sigortalarına aylık peşin ödemelerde bulunmaktadır.¹²³¹ Özel sigortayı sosyal sigortadan ayıran iki temel özelliği vardır. Bunlardan birincisi, özel sağlık sigortası sosyal sigortada olduğu gibi emeklilik ve sakatlığı kapsamamaktadır. İkincisi ise, özel sigorta primleri sosyal sigortada olduğu gibi bir havuzda toplanmış riske göre değil, sigortalanan bireyin ya da grubun hastalanma olasılığı göz önünde bulundurularak belirlenmekte, buna bağlı olarak da primler kişiden kişiye, gruptan gruba farklılık gösterebilmektedir.¹²³² Örneğin; hastalık riski yüksek olanlar (sigara, alkol kullananlar, obezite sorunu olanlar, bir kronik hastalığa sahip olanlar) daha yüksek prim ödemektedirler.

Ülkeler artan sağlık harcamalarını kontrol altına almak, ek gelir sağlamak ve gereksiz sağlık hizmeti kullanımlarını önlemek için çeşitli stratejiler kullanmaktadır. Bu stratejileri talep yönlü ve arz yönlü maliyet sınırlama stratejileri olarak ele almak mümkündür. Talep yönlü stratejiler veya mekanizmalar çeşitli kullanıcı katkıları düzenlemelerini içermektedir. Arz yönlü maliyet sınırlama stratejileri ise hekim ve hastane yatağı üretiminin sınırlandırılması ve/veya düşürülmesi, işgücü maliyetlerini kontrol etme, jenerik ilaç uygulamasına geçme gibi stratejilerden oluşmaktadır.¹²³³

Sağlık hizmetlerinde maliyet sınırlamanın talep kanadına yönelik düzenlemesi olan kullanıcı katkılarının mekanizmaları ve tanımları Tablo 5.24’de gösterilmektedir.

¹²²⁸ İstanbulluoğlu, Güleç ve Oğur, *a.g.m.*, s. 91

¹²²⁹ R. Klein, “Financing Health Care The Three Options”, *British Medical Journal*, vol.296, s. 734-736, 1998, p.734-735.

¹²³⁰ Mossialos and Dixon, *a.g.m.*, s. 23

¹²³¹ Akdur (2001), *a.g.e.*, s: 1577.

¹²³² Türkan Yalçın ve Hasan Hüseyin Yıldırım, “Sağlık Hizmetleri Finansmanı” *Yeni Türkiye Dergisi Sağlık Özel Sayısı*, Cilt 2, Sayı 40, 2001, s: 1649.

¹²³³ Altuğ Murat Köktaş, İsmail Kobal, “Sağlık Reformu Kapsamında Talep Yanlı Maliyet Paylaşımı: Türkiye Üzerine Bir Değerlendirme”, *Sosyal Güvenlik Dünyası*, yıl:16, sayı:85, Mayıs-Haziran 2013, ss. 18-28, s. 19-20.; Hasan Hüseyin Yıldırım, Türkan Yıldırım ve Ramazan Erdem, “Sağlık Hizmetleri Finansmanında Kullanıcı Katkıları: Genel Bir Bakış ve Türkiye İçin Bir Durum Değerlendirmesi”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 44, Sayı 2, Haziran 2011, ss. 71-98, s. 74.

Tablo 5.24. Kullanıcı Katkıları Mekanizmaları ve Tanımları

Kullanıcı katkıları biçimi	Tanım
Doğrudan	
<i>Ortak ödeme (co-payment)</i>	Kullanıcı ürün veya hizmet başına sabit bir ücret (sabit miktar) öder. Örneğin, muayene başına 2 TL, günlük hastane yatışı başına 10 TL gibi, sigorta geri kalan maliyeti öder.
<i>Sigortalı payı / ortak sigorta (co-insurance)</i>	Kullanıcı toplam maliyetin sabit bir oranını öder (%), kalan oranı ise sigortacı öder. Örneğin, reçete bedelinin %20'si gibi.
<i>Ön ödeme (deductible)</i>	Sigorta programının teminatları aktif hale gelmeden önce cepten ödenmesi gereken miktar. Başka bir ifade ile alınan sağlık hizmetlerinin bedelinin sigorta tarafından ödenebilmesi için kişinin ödemesi gereken toplam ön ödeme miktarı. Örneğin, hastane yatışlarının ilk iki gününün hasta tarafından ödenmesi veya yıllık 100 TL sabit ücretin hasta tarafından ödenmesi gibi.
<i>Sabit teminat / Sabit miktar sigortası (fixed indemnity)</i>	Kişi sadece belirli bir miktar için sigortalıdır ve bunun üzerindeki maliyeti kendisi karşılamak durumundadır. Örneğin, kişi yıllık toplam sağlık harcamalarının 1.000 TL'sine kadar sigortalıdır, üstüne çıkarsa kendisi öder.
Dolaylı	
<i>Referans fiyatlandırma (reference pricing)</i>	Referans fiyat, bir grup eşit veya benzer ilaçlar için belirlenen ve sigortanın ödeyeceği maksimum fiyattır. Eğer kullanıcı referans fiyattan daha pahalı bir ilacı seçerse aradaki farkı öder.
<i>Fatura dengeleme (Balance Billing)</i>	Kullanıcı maksimum geri ödeme oranı ile hizmet sunucunun talep ettiği fazladan ücret arasındaki farkı öder (Bu hizmet sağlayıcılarına resmi geri ödeme oranı üzerinde ücret talep etmesine izin verildiği durumlarda geçerlidir).
<i>Farklı katkılar (çok katmanlı formüller / Differential Charges (Multi-tier formularies))</i>	Genelde bu, iki veya üç katmanı içermektedir. Birinci katman en düşük ortak ödeme düzeyine sahip olan marka ilaçlardan oluşmaktadır. İkinci ve üçüncü katmanlar genellikle orijinal ilaçlardan oluşmaktadır. Bunlar tercih edilen ve tercih edilmeyen ilaçlar olarak ayrılabilir. Tercih edilmeyen ilaçlar katmandaki en pahalı ilaçlardır. Çok katmanlı formüller en sık olarak ABD'de kullanılmaktadır.

Kaynak: Sarah Thomson vd., “Health Care Financing in the Context of Social Security” (IP/A/EMPL/ST/2006-208), Policy Department Economic and Scientific Policy, European Parliament, Strazburg, 2008 ve Richard B Saltman- Josep Figueras, (der.), “European Health Care Reform: Analysis of Current Startegie”, WHO Regional Office for Europe, Copenhagen, 1997’den uyarlayarak aktaran Yıldırım, Yıldırım ve Erdem, a.g.m., s.75.

Kullanıcı katkılarının politika gündeminin üst sıralarına yerleşmiş olması, Dünya Bankası’nın (DB) 1987 yılında yayımladığı “Health Financing in Developing Countries: an Agenda for Reform”¹²³⁴ adlı raporuyla gerçekleşmiştir. Raporda, sağlık hizmetlerinde kullanıcı katkılarını şiddetle savunan DB’ye göre, sağlık hizmetlerinde yaşanan problemlerin (tahsisat, verimsizlik ve hakkaniyetsizlik sorunları gibi) üstesinden gelebilmek için genellikle gelişmekte olan ülkeler temelde aşağıdaki stratejileri benimseyip uygulamalıdır. Bu stratejiler; i) kullanıcı katkıları, ii) özel sektör hizmet sunumunu teşvik etmek ve güçlendirmek ve iii) kamu sağlık sistemini desantralize etmektir. DB’ye göre kullanıcı katkıları şu nedenlerden dolayı sağlık sektöründe sorunları çözebilir: (i) Kullanıcı katkılarının kullanılması sonucu daha fazla

¹²³⁴ Bkz. World Bank, *Health Financing in Developing Countries: an Agenda for Reform*, World Bank, Washington DC., 1987.

gelir elde edilir. Elde edilen gelirlerle daha iyi sağlık hizmeti verilir. (ii) Kullanıcı katkıları fakirlerin sağlık hizmetlerine erişebilirliklerini artırabilir. Elde edilecek yeni gelirlerle devlet sağlık hizmetlerini kırsal kesimlere kadar yayabilir ve böylelikle fakir nüfusun yoğunlukta olduğu kırsal alanlarda hizmetlere ulaşılabilirlik sağlanmış olur. (iii) Kullanıcı katkılarının kullanımı kamu hizmetlerinin daha verimli olarak verilmesini, tüketicilerin sağlık hizmetleri talebinde daha duyarlı olmasını, sevk sisteminin daha uygun olarak kullanılmasını ve gereksiz reçete yazılımlarını engellemeyi sağlayabilir. Başka bir ifade ile kullanıcı katkıları ile sağlık harcamalarını kamudan özel kaynaklara kaydırmak ve sağlık hizmetlerinin sürdürülebilirliğini sağlamak için ek kaynak yaratmak amaçlanmaktadır.¹²³⁵

Hakkaniyeti (fakirler için etkili bir muafiyet sistemi ile birlikte uygulanırsa) ve verimliliği sağlamanın (tüketicilerin gereksiz bakım talebini azaltarak ve hastane ve klinik yöneticilerinin daha maliyet bilinçli olmasını teşvik ederek) temel araçlarından birisi olarak görülen kullanıcı katkıları; maliyetlerin belli bir oranının bireye yüklenmesi suretiyle talep kanadının davranışını veya talebini maliyet duyarlı hale getirmeyi, böylece en maliyet-etkili hizmetlerin kullanılmasını sağlayarak, hizmet kalitesini geliştirebilmeyi hedeflemektedir. Başka bir ifadeyle, kullanıcı katkıları; var olan sağlık güvencesinin talep kanadında neden olabileceği *ahlâki tehlikeyi/moral hazard* (bireyin sağlık güvencesi olması dolayısıyla sağlığa zararlı davranışlarda bulunması ve/veya gereksiz kullanıma yönelmesi) önlemeyi amaçlamaktadır.

Kullanıcı katkıları taraftarlarının yukarıdaki görüşlerine karşılık kullanıcı katkıları karşıtlarına göre ise; kullanıcı katkıları bazı hastalar, hastalık grupları, yoksullar ve kolay zarar görebilecek kesimler için hakkaniyetsizliği de beraberinde getirebilmektedir. Kullanıcı katkılarının sağlık sektöründe geliri artırma kapasitesi sınırlı olduğu gibi, kullanıcı katkılarının uygulanmasında yönetimsel ve uygulama problemleri de bulunmaktadır. Hastaların maliyet-etkili sağlık hizmetlerini kullanması, hastalar ile hekimler arasında var olan enformasyon asimetrisinden dolayı çok fazla mümkün olmamaktadır. Kullanıcı katkıları sağlık hizmetlerinin talebinde düşüşlere sebep olabilir. Bu hem gerekli ve hem de gereksiz talep olabilir. Araştırmalar göstermektedir ki; sağlık hizmetlerinde aşırı ve gereksiz sağlık hizmetlerinin tüketimi ile ilişkili olan verimsizliğin önlemek; talep oryantasyonlu (hasta odaklı) maliyet

¹²³⁵ Yıldırım, Yıldırım ve Erdem, a.g.m., s. 77.

paylaşım düzenlemelerinden ziyade, arz oryantasyonlu maliyet sınırlama düzenlemelerinin (ödeme yöntemleri, kullanımın gözden geçirilmesi, tedavi protokolleri ve rehberleri gibi) kullanımı ile sağlanabilir.¹²³⁶

Dolayısıyla, bünyesinde hem fayda hem de zararları bir arada barındırması nedeniyle, beklenen faydaların elde edilmesi ve olumsuz etkilerinin de en aza indirilmesi için kullanıcı katkıları ile birlikte koruma mekanizmalarının (indirimler, muafiyetler, harcamalarda yıllık üst limitler/maksimum cepten harcama) etkili ve güçlü bir biçimde sistemde kullanılması önem arz etmektedir.¹²³⁷ Kullanıcı katkılarının miktarı belirlenirken ülkenin sosyo-ekonomik durumu, gelir dağılımı, yoksulluk sınırı vb. faktörler dikkate alınmalıdır.

Kısaca, sağlık hizmetleri finansmanında uygulanan özel finansman yöntemleri sağlık hizmetleri talebinin, genellikle doğrudan kişisel ödemelerle veya özel sigorta aracılığıyla prim şeklindeki yarı-doğrudan ödemelerle, ücret karşılığında kamu veya özel sektör hizmet arz edicilerinden satın alınarak karşılanması esasına dayanmaktadır. Bu tipteki uygulamaların önemli noktası, kişisel sağlık hizmeti ihtiyaçlarının karşılanması için, esas olarak kişilerin doğrudan ve/veya prim ve benzerleri türünde yarı-doğrudan harcama yapmak zorunda olmaları; buna karşılık, devletin diğer gelirlerinden ayrılan pay ile birlikte kişilerin gelirleri oranında verdikleri vergilerin belirsiz bir bölümüyle bu hizmetlerin giderlerine dolaylı olarak katılımlarıyla oluşan kamu kaynakları kullanımının çok daha az olmasıdır. Sağlık güvencesi imkânı, genellikle maddi imkânı olanların gönüllü olarak sağlık sigortasına katılmasıyla sağlanmaktadır. Bu sebeple teorik olarak, nüfusun sadece maddi imkanı olan kısmı sağlık hizmeti güvencesi edinebilir. Bu sağlık sistemi tipi, sağlık hizmetleri arz ve talebinin esas olarak serbest pazar şartlarında gerçekleştiği, yeterli olmayan kamu sektörü yanında ana unsur olarak özel sektör sağlık hizmetleri arzının ve kişisel talebin yaygın olduğu bir ortamı ifade etmektedir.¹²³⁸ Ancak bu sistem, ekonomik doktrinin teorik olarak öngördüğü, “arz ve talebin birbirlerini serbest pazar ortamında serbestçe karşılayıp dengelemesi” esasının, uygulamada, beklenen olumlu, ihtiyaca uygun, dengeli, adil, toplum yararına sonuçların alınmasında çoğu zaman yetersiz kaldığı gerekçesiyle eleştirilmektedir. Sargutan’a göre, bu tür sağlık sektöründe de arz ve talep

¹²³⁶ Yıldırım, Yıldırım ve Erdem, a.g.m., s. 77-78.

¹²³⁷ Yıldırım, Yıldırım ve Erdem, a.g.m., s. 79-80.

¹²³⁸ Bayram, a.g.t., s. 19-20.

dengesinin pazarda gerçekten serbest biçimde gerçekleşememesinin ve sağlık hizmetlerinin piyasa şartlarına uyumsuzluğunun yarattığı sonuçların, sağlık sisteminden beklenen yararları olumsuz olarak etkilediği görülmektedir. Bu sebeplerle, bu tür sağlık sistemleri, sağlık hizmeti talep edenlerin, alacakları hizmet hakkında yeterli bilgiye sahip olamadıkları için, arz edenin kontrolüne her yönden açık ve korunmasız olduğu uygulamalardır. Bir başka deyişle kişiler sağlık hizmetleri konusunda bilgi sahibi olmadıklarından sistem ne olursa olsun arz edenin kontrolüne ve yönlendirmesine açıktır. Hizmetin sunumu, ücreti, kalitesi, miktarı vb. üzerinde değerlendirme ve denetim imkanları çok kısıtlıdır. Dolayısıyla bu durum tüketicinin suiistimal edilmesi tehlikelerini beraberinde getirebilir. Sonuç olarak, milli geliri yüksek, gelir dağılımı nispeten dengeli, yoksulları çok az, sosyal yardım faaliyetleri etkili, toplum sağlığı hizmetleri yeterli, güçlü bir düzenleme ve denetim sisteminin çalıştığı ülkelerde uygulandığında, kişisel sağlık hizmetleri arz ve talebinde sorunlara yol açmayabilir. Ancak bu durumda bile, birincil (primer) toplum sağlığı ve kişisel koruyucu-geliştirici sağlık hizmetleriyle hizmete ulaşım ve yararlanma imkanları kısıtlı olan kişilerin tedavi hizmeti ihtiyaçları alanlarında hâlâ devam edecek olan bazı olumsuzlukların, kamu müdahalesiyle çözülmesi gerekliliği sürecektir.¹²³⁹

2.1.1. Türkiye’de Sağlık Hizmetleri Finansman Yapısı

Ülkemizde sağlık hizmetlerinin finansmanı kamu gelirleri, zorunlu sigorta primleri ve kişilerin satın aldıkları hizmete karşılık yapmış oldukları direkt ödemelerden sağlanmaktadır. Ülkemizde bilinen tüm finansman yöntemleri hem yan yana birlikte, hem de iç içe karışımlar halinde uygulanmaktadır. Ülkemizde sağlık sistemi finansmanı bu şekilde karma bir yapıya sahiptir. Bu karmaşık yapı içinde sağlık için yapılan harcamalar temel olarak kamu sektörü ve özel sektör kaynakları tarafından karşılanmaktadır. Kamu sektörü sağlık harcamaları içinde merkezi devlet ve yerel yönetim ile sosyal güvenlik kuruluşları tarafından yapılan harcamalar yer almaktadır. Özel sektör harcamaları çoğunlukla hane halklarının doğrudan peşin yaptıkları ödemeler, firmaların personel için yaptığı ödemeler, özel sağlık sigortaları ve hane halklarına hizmet eden kar amacı olmayan kuruluşların harcamalarından

¹²³⁹ Sargutan, a.g.e., s. 416-417; Bayram, a.g.t., s. 20.

oluşmaktadır.¹²⁴⁰ Devlet memurları, hizmet akdine göre ücretle çalışanlar, tarım işlerinde ücretle çalışanlar, kendi hesabına çalışanlar ve tarımda kendi hesabına çalışanları kapsayan beş farklı emeklilik rejiminin, aktüeryal olarak hak ve yükümlülüklerinin eşit olacağı tek bir emeklilik rejimine dönüştürülmesi için SSK Başkanlığı, Bağ-Kur Genel Müdürlüğü ve Emekli Sandığı Genel Müdürlüğünü aynı çatı altında toplayan 20.06.2006 tarihli ve 26173 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren 5502 sayılı Kanunla Sosyal Güvenlik Kurumu kurulmuştur. Sağlık hizmetleri finansmanının bu kurumca sağlanması amaçlanmıştır.¹²⁴¹ 2008’de uygulanmaya başlanan Genel Sağlık Sigortası ile de tüm nüfusun sağlık güvencesi kapsamına alınması hedeflenmiştir.

2.2. Dünyada ve Türkiye’de Sağlık Harcamaları

Bir ülkenin ekonomisinin güçlü olması, ekonomik büyümenin sağlanıp sürdürülebilir kılınması için sağlıklı bir topluma sahip olunması gereklidir. Sağlıklı bir toplumun varlığından söz edebilmek için ise, toplumun ihtiyaçlarını karşılayacak sağlık hizmetlerinin sunulması gerekmektedir. Bu hizmetlerin sağlanması için yapılan tüm harcamalar sağlık harcamaları altında toplanmaktadır. Sadece sağlığın kaybolması durumunda sağlığı yeniden elde etmek için yapılan harcamalar değil, aynı zamanda aşılama, cinsel hastalıklarla mücadele gibi sağlığı koruma amacını benimseyen tüm koruma harcamaları ile beslenme, sağlık yatırımları gibi geliştirme amaçlı harcamalar da “sağlık harcaması” olarak kabul edilmektedir.¹²⁴²

Bir başka tanıma göre sağlık harcamaları genel olarak; sağlığı geliştirme veya koruma amacını benimseyen tüm koruma, geliştirme, esenlendirme, bakım, beslenme ve acil programlar için yapılan harcamalardır. Sağlık olarak tanımlanan malların nihai tüketimi ve sağlık faaliyeti olarak tanımlanan belirli faaliyetlerin üretimi için yapılan harcamaların değeridir.¹²⁴³

Günümüzde ülkeler kalkınma planları içerisinde kıt kaynakların etkin kullanılabilmesi için yapılan her harcamayı ekonomik olarak analiz etmekte ve yapılan harcamaların amacına ulaşıp ulaşmadığı sorgulamaktadırlar. Sağlık harcamalarının

¹²⁴⁰ Bayram, *a.g.t.*, s. 20-21

¹²⁴¹ Bayram, *a.g.t.*, s. 21.

¹²⁴² Akın, *a.g.t.*, s. 28,29

¹²⁴³ Sağlık Bakanlığı, *Türkiye Ulusal Sağlık Hesapları Hane Halkı Sağlık Harcamaları 2002-2003*, Ankara, 2006, s. xii.

dünya genelinde hızlı bir şekilde yükseldiği göz önüne alındığında bu harcamaların nedenlerinin belirlenmesi büyük önem arz etmektedir. Gelişmiş ya da gelişmekte olan ülkelerin sağlık harcamalarının artış nedenleri genelde birbirine benzer olup, sağlık harcamalarının artışı ekonomik, teknolojik, sosyal ve kültürel faktörlerden kaynaklanabilir.¹²⁴⁴

Sağlık harcamalarını etkileyen faktörler; kişi başına gelirin yükselmesi, eğitim seviyesi ve sağlık bilincinin gelişmesi, sosyal değer yargılarının değişmesi, şehirleşme, teknolojik gelişmeler, yaşam süresini uzaması, toplumsal düzende meydana gelen değişimler olarak da belirtilebilir.¹²⁴⁵

Sağlık harcamalarına ilişkin tartışmalar daha çok gelişmekte olan ülkeler için büyük öneme sahip olmaktadır. Gelişmiş ülkeler sağlık harcamalarının etkin dağılımı ve bu alandaki reformları konusunda diğer az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler tarafından takip edilmekte ve model olarak alınmaktadırlar. Bunda gelişmiş ülkeler tarafından yapılan sağlık harcamalarının diğer ülkelere göre yüksekliği önemli bir faktör olmaktadır. Kıt olan kaynakları etkin bir şekilde kullanabilmek için sağlık harcamaları verilerinin izlenmesi ayrı bir öneme sahiptir. Bununla beraber sağlık harcamalarının gelişiminin izlenmesinin yanında, bu harcamaların sağlık çıktıları açısından etkilerinin ne olduğunun belirlenmesi de büyük önem taşımaktadır. Bazı durumlarda az gelişmiş ülkelerde gerçekleşen sağlık harcamalarının çıktıları gelişmiş ülkelere göre daha belirgin olmaktadır. Örneğin; büyük kayıplara neden olan bulaşıcı hastalıklar az gelişmiş ülkelerde daha yüksek görülme sıklığına sahiptir. Dolayısıyla bu ülkelerde bulaşıcı hastalıklara yönelik yapılan harcamalar mevcut toplum için faydalı olduğu kadar gelecek nesillerinde sağlık durumlarında iyileşmelere neden olacaktır. Ayrıca; bir ülkede görülen salgının önlenmesi, tüm dünya sağlığının olduğu kadar global ekonominin iyileşmesine de katkı sağlayacaktır.¹²⁴⁶

2.2.1. Dünyada Sağlık Harcamaları

Ülkelerin gerçekleştirdiği sağlık harcamaları ulusal düzeyde karşılaştırılırken dünya genelinde kabul görmüş standart tanımlamalar oluşturulmuştur. Bu standartlardan

¹²⁴⁴ Paul Hansen and Alan King, "The Determinants of Health Care Expenditure: A Cointegration Approach", *Journal of Health Economics*, Vol.15, 1996, p.127-137, p.127.

¹²⁴⁵ Akin, *a.g.t.*, s. 31-36.

¹²⁴⁶ Selma J. Muskin, "Health as An Investment", *The Journal of Political Economy*, Vol.70, No.5, Part 2., 1962, p.132.

en yaygın olanları; kişi başına düşen sağlık ve ilaç harcamaları, sağlık harcamalarının GSYH'ya oranları ve ilaç harcamalarının sağlık harcamaları içerisindeki payıdır. Bu sayede belirli dönemlerde harcamalarda meydana gelen değişiklikler ve eğilimler farklı ülkelerin değerleriyle karşılaştırılabilir.¹²⁴⁷

Dünya Sağlık Örgütü (WHO), bir ülkede sağlık harcamalarına ayrılan payın o ülkenin yıllık GSMH'nın en az yüzde 5'i olması gerektiğini belirterek, bunu az gelişmiş ya da gelişmekte olan ülkelerin önüne ulaşılması gereken bir hedef olarak koymuştur.¹²⁴⁸

Aşağıdaki Tablo 5.25'de dünya genelinde bölgeler ve gelir grupları bazında belli başlı sağlık harcama oranları ve kişi başına sağlık harcamaları gösterilmiştir.

Tablo 5.25. Dünyada Bölge ve Gelir Grupları Sınıflandırmasına Göre Sağlık Harcama Oranları

Sağlık Harcama Oranları							Kişi Başına Sağlık Harcamaları			
	Toplam sağlık harcamaları (GSYIH'nın yüzdesi olarak)		Kamu sağlık harcamaları (Toplam sağlık harcamalarının yüzdesi olarak)		Özel sağlık harcamaları (Toplam sağlık harcamalarının yüzdesi olarak)		Kişi başına toplam sağlık harcaması (PPP int.\$)		Kişi başına toplam kamu sağlık harcaması (PPP int.\$)	
Bölgeler	2000	2009	2000	2009	2000	2009	2000	2009	2000	2009
Afrika Bölgesi	5.5	6.5	43.9	49.3	56.1	50.7	88	157	39	77
Amerika Bölgesi	11.4	14.4	45.1	49.3	54.9	50.7	1 987	3 346	896	1 648
Güney Doğu Asya	3.7	3.8	31.9	37.1	68.9	62.9	62	120	20	44
Avrupa Bölgesi	8.0	9.3	73.9	74.9	26.1	24.8	1 215	2 218	898	1 661
Doğu Akdeniz	4.2	4.7	47.2	50.9	52.8	49.1	173	324	82	165
Batı Pasifik Böl.	6.0	6.5	63.9	64.4	36.1	35.6	296	614	189	395
Gelir Grupları										
Düşük	4.2	4.9	36.2	38.9	63.8	61.1	29	59	10	23
Alt-Orta	4.2	4.4	33.6	39.0	66.4	61.0	75	144	25	56
Üst-Orta	5.5	6.1	48.1	54.8	51.9	45.1	242	565	117	309
Yüksek	9.9	12.5	59.5	61.9	40.5	38.0	2 662	4 504	1 583	2 788
DÜNYA	8.2	9.4	56.3	59.1	43.7	40.8	568	990	320	584

Kaynak: WHO, *World Health Statistics 2012*, Health Expenditure, s.142-143.

Dünya genelinde 2009 yılı için toplam sağlık harcamalarının (GSYIH %) payına bakıldığında, en yüksek payın %14,4 ile Amerika bölgesine ait olduğu, Avrupa bölgesi ortalamaya yakın olsa da, diğer bölgelerin, dünya ortalaması olan %9,4'ün altında kaldığı görülmektedir. Gelir grupları açısından ise bu pay, yüksek gelir grubundaki

¹²⁴⁷ G. Teeling-Smith, "Health Economics and Cost-Benefit Analysis", *Health Planning and Organization of Medical Care*, WHO, Copenhagen, ss. 34-46, 1972, s. 35.

¹²⁴⁸ Sağlık Bakanlığı, *Sağlık Reformu Çerçeve Taslağı*, Ankara, 1992, s. 15.

lkeler için %12,5 iken, düşük gelir grubundaki ve alt-orta gelir grubundaki ülkeler için sırasıyla %4,9 ve %4,4 şeklinde gerçekleşmiştir (Tablo 5.25).

2009 yılında dünyada sağlık harcamalarına 5,97 trilyon US\$ harcanmaktadır. (Bu rakam, farklı ulusal para birimlerinin satın alma güçleri dikkate alınarak yapılan hesaplamalara göre ise 6,6 trilyon \$'dır). Sağlık için harcanan mali kaynakların coğrafi dağılımı eşit değildir. 34 OECD lkesi, dünya nüfusunun %20'den azını oluştururken (2010 verilerine göre %18), sağlık alanında dünya kaynaklarının %80'i üzerinde harcama yapmaktadır. (2010 verilerine göre %84). OECD lkelerinin GSYH'larındaki en büyük payı sağlık harcamaları oluşturmaktadır. Bu pay %12,4'tür. Afrika bölgesinde bu pay %6,5 iken, Güneydoğu Asya bölgesinde %3,8 olarak gerçekleşmektedir. Dünya Sağlık rgt'nün yoksul bölgelerini oluşturan Afrika ve Güneydoğu Asya bölgeleri, hastalık yükü açısından en büyük paya sahip bölgelerdir (global sakatlık-yaşam kaybı %50 üzerinde). Bu bölgeler, dünya nüfusunun %38'ini oluştururken, küresel sağlık kaynaklarının sadece %2,5 ini harcamaktadır. Batı pasifik bölgesi, dört OECD ye ülkesi hariç (Avustralya, Japonya, Yeni Zelanda ve Kore), dünya nüfusunun %24'n oluşturmaktadır (Çin nüfusu baskındır). Bu bölgede, küresel hastalık yükü yaklaşık %16 iken, küresel sağlık kaynaklarının sadece %4,8'i harcanmaktadır. Amerika ve Avrupa bölgesi ise, OECD lkeleri hariç, dünya nüfusunun %12,7'sini oluşturmaktadır. Bu bölgelerde küresel hastalık yükü %11 iken, küresel sağlık kaynaklarının sadece %7'si harcanmaktadır.¹²⁴⁹

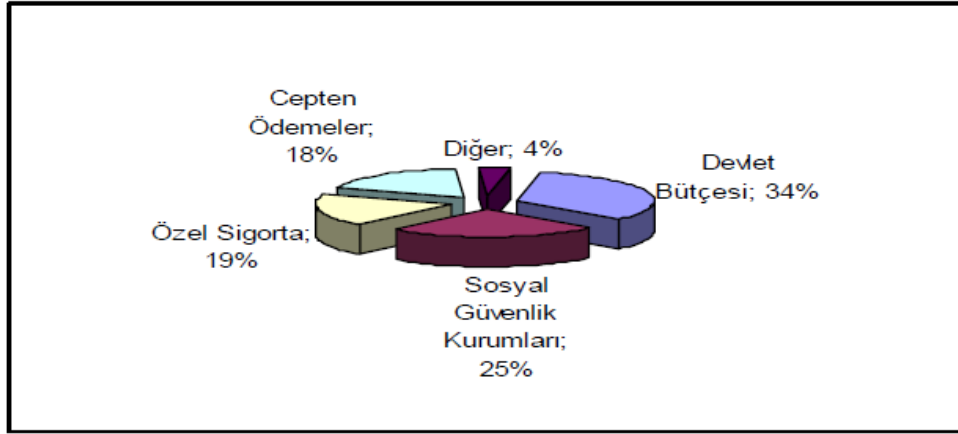
Daha küçük nüfusa ve daha düşük hastalık yüküne sahip olan zengin ülkeler, daha büyük nüfusu ve yüksek hastalık yükü olan yoksul ülkelerden daha fazla sağlık kaynakları kullanmaktadırlar. Bu durum, pek çok yoksul ülke için ek kaynak ihtiyaı ortaya çıkarırken, daha zengin ülkelerdeki sağlık harcamalarının verimliliği konusunda da soru işaretleri uyandırmaktadır.¹²⁵⁰

2009 verilerine göre, kişi başına den toplam sağlık harcamalarının en düşük olduğu lke Eritre (11 US\$) iken, en yüksek olduğu lke Lüksemburg'dur (8262 US\$). Bu farklılık bölgeler ve gelir grupları arasında da görülmektedir. Kişi başına den toplam sağlık harcaması Amerika Bölgesi için 3346 US\$ iken, Güney-Doğu Asya Bölgesi'nde 120 US\$ olmaktadır. Bu durum düşük gelirli ülkelerde 59 US\$ iken, yüksek gelirli ülkelerde 4504 US\$'dir. Sağlık Sistemleri Yenilikçi Uluslararası

¹²⁴⁹ WHO, *Global Health Expenditure Atlas*, World Health Organization, March 2012, p.5

¹²⁵⁰ WHO, *Global Health Expenditure Atlas*, a.g.e., s.5.

Finansman Yüksek Çalışma Grubu (The High Level Taskforce on Innovative International Financing for Health Systems)'na göre, herkesin temel sağlık hizmetlerine erişimi için bir ülkede kişi başı sağlık harcaması minimum 44 US\$ olmalıdır.¹²⁵¹ Bu rakam, herkesin temel sağlık hizmetlerine erişiminin yanında; HIV, tüberküloz, sıtma ve bulaşıcı olmayan hastalıkları önleyici hizmetlerin sağlanması, anne ve çocuk sağlığı ve aynı anda gereken tüm müdahaleleri geliştirmek için ulusal sağlık sistemleri tarafından ihtiyaç duyulan harcama miktarıdır. 2009 yılında, 2000 yılı Birleşmiş Milletler Milenyum Deklarasyonu sonrasında sağlık konusunda dış mali desteklerde önemli artışlar olmasına rağmen, 29 ülke sağlık alanında belirlenen kişi başına harcama tutarından daha az harcamıştır. Dolayısıyla, bu finansman düzeyinde, temel sağlık hizmetlerine erişimi evrensel olarak eşitlemek pek mümkün gözükmemektedir.¹²⁵²



Şekil 5.17. Dünya Sağlık Harcamaları Kompozisyonu 2007 (Dünya Sağlık Harcamaları 5,3 Trilyon ABD\$)

Kaynak: WHO, National Health Accounts- 2010, http://www.who.int/nha/use/pie_2007-full.pdf, 18.11.2012

Dünya ülkelerinin çoğunda sağlık hizmetlerinin ve genel sağlık sigortalarının doğrudan kamu tarafından finanse edilmesi sonucu, sağlık harcamalarının finansmanında en büyük rolü kamu sektörü üstlenmektedir. Toplam sağlık harcamaları finansmanında sosyal güvenlik kurumları tarafından harcanan miktarın devlet tarafından

¹²⁵¹ WHO, “Constraints To Scaling Up The Health Millennium Development Goals: Costing And Financial Gap Analysis”, *Background Document For The Taskforce On Innovative International Financing For Health Systems*, Geneva, World Health Organization, 2010, http://www.who.int/choice/publications/d_ScalingUp_MDGs_WHO_finalreport.pdf, (08.02.2012)

¹²⁵² WHO *Global Health Expenditure Atlas*, a.g.e., s.9,11

finanse edildiği düşünüldüğünde, dünya genelinde toplam sağlık harcamalarının %60'ının devlet tarafından finanse edildiği söylenebilir (Şekil 5.17).

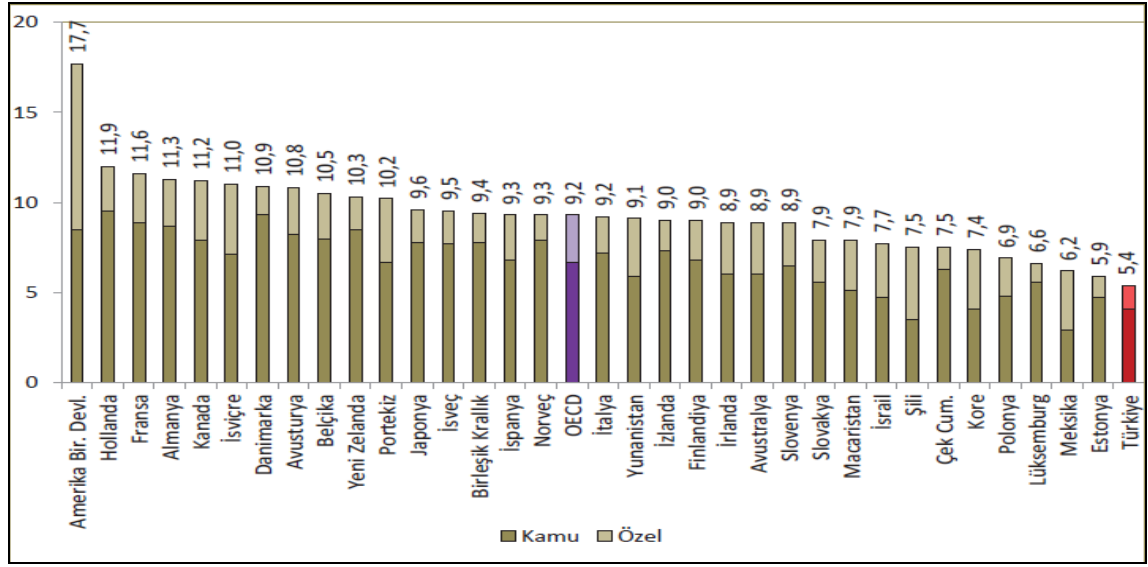
Tablo 5.26. OECD Ülkelerinde Toplam Sağlık Harcamaları (GSYİH %) 1980-2011

	1980	1990	1995	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Australia	6,1	6,7	7,2	8,0	8,4	8,5	8,5	8,7	9,1	..	..
Austria	7,4	8,4	9,6	10,0	10,4	10,2	10,3	10,5	11,2	11,0	..
Belgium	6,3	7,2	7,6	8,1	10,1	9,6	9,6	10,0	10,7	10,5	..
Canada	7,0	8,9	9,0	8,8	9,8	10,0	10,0	10,3	11,4	11,4	11,2
Chile			5,3	6,6	6,9	6,6	6,9	7,5	8,4	8,0	..
Czech Republic		4,5	6,7	6,3	6,9	6,7	6,5	6,8	8,0	7,5	..
Denmark	8,9	8,3	8,1	8,7	9,8	9,9	10,0	10,2	11,5	11,1	..
Estonia				5,3	5,0	5,0	5,2	6,0	7,0	6,3	..
Finland	6,3	7,7	7,8	7,2	8,4	8,3	8,0	8,3	9,2	8,9	8,8
France	7,0	8,4	10,4	10,1	11,2	11,1	11,1	11,0	11,7	11,6	..
Germany	8,4	8,3	10,1	10,4	10,8	10,6	10,5	10,7	11,7	11,6	..
Greece	5,9	6,7	8,7	8,0	9,7	9,7	9,8	10,1	10,6	10,2	..
Hungary			7,3	7,2	8,4	8,3	7,7	7,5	7,7	7,8	..
Iceland	6,3	7,8	8,2	9,5	9,4	9,1	9,1	9,1	9,6	9,3	8,8
Ireland	8,2	6,0	6,6	6,1	7,6	7,6	7,8	8,9	9,9	9,2	..
Israel	7,7	7,1	7,6	7,5	7,8	7,5	7,5	7,6	7,9	..	..
Italy		7,7	7,2	8,0	8,9	9,0	8,6	8,9	9,3	9,3	9,1
Japan	6,4	5,8	6,8	7,6	8,2	8,2	8,2	8,6	9,5	..	..
Korea	3,7	4,0	3,8	4,5	5,7	6,0	6,3	6,5	6,9	7,1	7,2
Luxembourg	5,2	5,4	5,6	7,5	7,9	7,7	7,1	6,8	7,9	..	..
Mexico		4,4	5,1	5,1	5,9	5,7	5,8	5,8	6,4	6,2	..
Netherlands	7,4	8,0	8,3	8,0	9,8	9,7	10,8	11,0	11,9	12,0	..
New Zealand	5,8	6,8	7,1	7,6	8,4	8,8	8,5	9,3	10,0	10,1	..
Norway	7,0	7,6	7,9	8,4	9,0	8,6	8,7	8,6	9,8	9,4	9,2
Poland		4,8	5,5	5,5	6,2	6,2	6,3	6,9	7,2	7,0	..
Portugal	5,1	5,7	7,5	9,3	10,4	10,0	10,0	10,2	10,8	10,7	..
Slovak Republic				5,5	7,0	7,3	7,8	8,0	9,2	9,0	..
Slovenia			7,5	8,3	8,3	8,3	7,8	8,3	9,3	9,0	..
Spain	5,3	6,5	7,4	7,2	8,3	8,3	8,5	9,0	9,6	..	..
Sweden	8,9	8,2	8,0	8,2	9,1	8,9	8,9	9,2	9,9	9,6	..
Switzerland	7,4	8,2	9,6	10,2	11,2	10,8	10,6	10,7	11,4	11,4	11,5
Turkey	2,4	2,7	2,5	4,9	5,4	5,8	6,0	6,1	..	..	..
United Kingdom	5,6	5,9	6,8	7,0	8,2	8,5	8,5	8,8	9,8	9,6	..
United States	9,0	12,4	13,7	13,7	15,8	15,9	16,2	16,6	17,7	17,6	..

Kaynak: <http://stats.oecd.org/>, (20.07.2012)

Tablo 5.26'dan görüleceği gibi, Türkiye'de toplam sağlık harcamalarının GSYH'ya oranı 1980'lerden itibaren artış göstermesine rağmen, OECD ülkeleri ile

karşılaştırıldığında düşük düzeyde kalmaktadır. 2008 yılı Türkiye’de toplam sağlık harcamalarının GSYH’ya oranı %6,1’dir. Aşağıdaki Şekil 5.18’de görüleceği gibi, Türkiye’de bu oran 2012 yılında %5,4 olarak gerçekleşmiştir. ABD, Hollanda, Fransa, Almanya, İsviçre, Avusturya, Belçika ve Kanada gibi ülkeler bu oranın en yüksek olduğu ülkelerdir.



Şekil 5.18. OECD Ülkelerinde Toplam Sağlık Harcamaları-2011 (GSYİH %)

Kaynak: Sağlık Bakanlığı, *Türkiye Sağlık İstatistikleri Yıllığı*, Ankara 2013, s.156.

Not: Türkiye verisi 2012 yılına aittir.

2011 yılında OECD ülkeleri toplam sağlık harcamalarına GSYH’larının %9,2’si kadar pay ayırmışlardır (Şekil 5.18). OECD ülkelerinde kamu sağlık harcamalarının GSYH’ya oranı, Hollanda ve Danimarka’da yüksek düzeyde seyretmektedir. Bu oranın en düşük olduğu ülkeler ise, Kore ve Meksika ve Şili olarak görülmektedir.

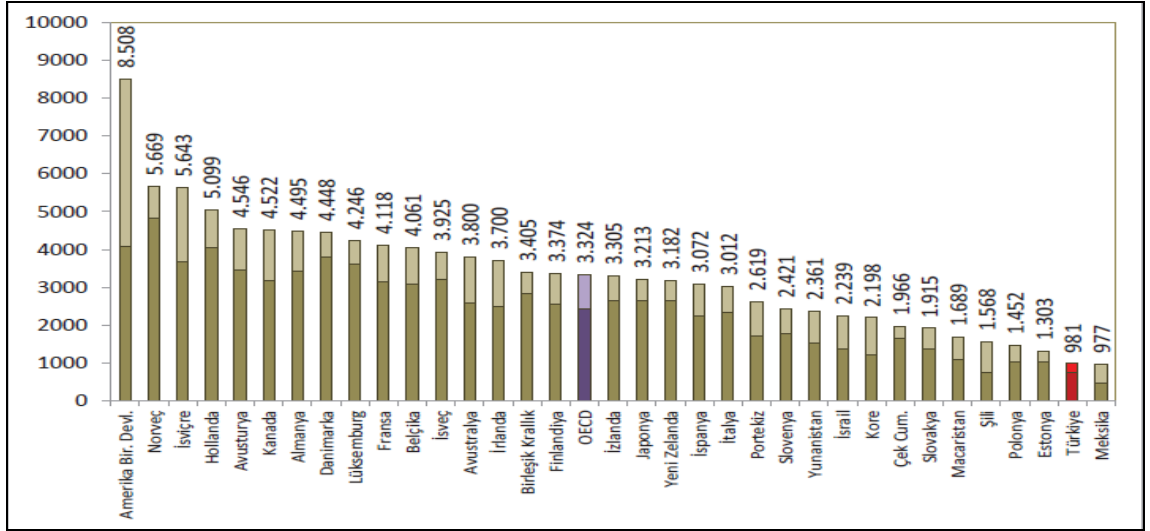
Özel sağlık harcamalarının GSYH’ya oranına baktığımızda; ABD, İsviçre, Portekiz’in yanı sıra; Şili, Kore ve Meksika’da bu oranın yüksekliği dikkati çekmektedir.

Tablo 5.27. OECD Ülkelerinde Kişi Başına Toplam Sağlık Harcaması (Total Expenditure On Health Per Capital- USD PPP), 1980-2011

	1980	1990	1995	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Australia	632.5	1 194.5	1 607.3	2 266.6	2 979.6	3 163.7	3 350.8	3 451.9	3 670.2	..	..
Austria	784.6	1 639.1	2 256.3	2 898.0	3 503.4	3 737.9	3 907.0	4 173.1	4 346.3	4 394.8	..
Belgium	641.5	1 355.1	1 712.6	2 245.7	3 246.8	3 277.6	3 423.3	3 698.4	3 911.4	3 968.8	..
Canada	777.4	1 735.3	2 053.9	2 518.8	3 448.1	3 674.0	3 849.8	4 002.4	4 316.9	4 444.9	4 607.8
Chile	..	..	398.0	615.6	842.6	863.2	958.1	1 093.8	1 209.7	1 202.2	..
Czech Republic	..	560.2	898.1	981.7	1 474.5	1 557.1	1 658.7	1 765.0	2 048.3	1 883.5	..
Denmark	892.6	1 541.6	1 868.7	2 507.3	3 243.0	3 577.4	3 766.5	4 055.9	4 384.9	4 463.9	..
Estonia	..	..	..	522.8	831.3	961.5	1 114.4	1 336.8	1 385.4	1 293.8	..
Finland	565.2	1 362.7	1 477.4	1 853.5	2 588.5	2 765.5	2 908.9	3 161.8	3 270.5	3 250.9	3 305.8
France	667.3	1 443.7	2 098.8	2 544.8	3 294.0	3 483.9	3 667.3	3 749.6	3 930.2	3 974.0	..
Germany	976.7	1 798.1	2 276.5	2 677.8	3 362.1	3 566.5	3 722.3	3 967.2	4 225.1	4 338.4	..
Greece	489.7	845.8	1 261.9	1 451.0	2 352.5	2 609.6	2 723.2	2 997.9	3 106.4	2 913.7	..
Hungary	..	..	659.1	852.9	1 433.6	1 511.2	1 452.9	1 524.7	1 559.3	1 600.5	..
Iceland	752.6	1 663.8	1 907.1	2 740.6	3 304.2	3 271.1	3 379.4	3 606.0	3 538.7	3 309.3	3 407.3
Ireland	510.3	787.6	1 189.3	1 762.2	2 955.7	3 217.1	3 532.9	3 805.6	3 944.1	3 718.2	..
Israel	609.8	1 027.1	1 436.4	1 765.6	1 829.3	1 873.4	1 994.4	2 100.2	2 164.5	..	..
Italy	..	1 357.1	1 533.4	2 064.4	2 516.1	2 727.0	2 769.0	2 967.3	3 004.7	2 963.7	..
Japan	540.7	1 115.4	1 554.4	1 973.6	2 490.8	2 606.9	2 746.2	2 877.6	3 034.6	..	..
Korea	88.7	325.3	480.3	770.6	1 290.6	1 466.3	1 644.9	1 723.5	1 863.9	2 035.4	2 177.2
Luxembourg	..	..	1 908.3	3 269.4	4 151.9	4 605.6	4 492.7	4 444.9	4 786.0	..	..
Mexico	..	295.6	385.5	508.5	730.8	780.1	836.1	891.8	923.0	915.7	..
Netherlands	733.1	1 413.6	1 796.5	2 340.3	3 450.3	3 701.9	4 410.2	4 728.5	4 886.2	5 056.2	..
New Zealand	490.2	984.7	1 247.9	1 606.8	2 124.4	2 388.0	2 447.1	2 697.3	2 922.7	3 022.1	..
Norway	666.0	1 367.4	1 860.1	3 043.2	4 300.8	4 611.6	4 883.5	5 245.5	5 348.4	5 387.6	5 235.6
Poland	..	288.4	406.7	580.6	856.5	934.7	1 061.2	1 240.9	1 365.1	1 388.7	..
Portugal	276.8	628.2	1 015.1	1 654.5	2 212.4	2 304.2	2 418.7	2 548.5	2 696.8	2 727.7	..
Slovak Republic	..	..	..	605.3	1 139.5	1 350.6	1 618.8	1 861.7	2 066.3	2 095.5	..
Slovenia	..	..	971.9	1 451.1	1 960.1	2 106.3	2 142.0	2 416.0	2 524.1	2 428.5	..
Spain	363.0	871.0	1 191.4	1 537.8	2 268.6	2 534.9	2 734.0	2 970.9	3 076.4	..	..
Sweden	943.2	1 593.8	1 743.1	2 286.7	2 963.4	3 194.8	3 431.2	3 655.8	3 711.0	3 757.7	..
Switzerland	1 032.6	2 029.9	2 565.1	3 221.5	4 015.3	4 252.3	4 569.8	4 933.1	5 135.1	5 269.6	5 489.0
Turkey	69.6	155.4	173.0	432.8	590.7	731.6	840.2	913.0	..	..	..
United Kingdom	466.1	960.0	1 348.1	1 834.4	2 699.8	2 961.3	3 029.7	3 143.0	3 379.1	3 433.2	..
United States	1 101.8	2 850.7	3 788.5	4 790.5	6 727.7	7 107.2	7 482.5	7 760.5	7 989.9	8 232.9	..

Kaynak: <http://stats.oecd.org/>, (20.07.2012)

Tablo 5.27’de kişi başına toplam sağlık harcamalarına bakıldığında da durum farklı değildir. Türkiye’deki kişi başına sağlık harcaması, diğer ülkelere göre oldukça düşük düzeyde kalmaktadır. Kişi başına toplam sağlık harcamalarının en yüksek olduğu ülkeler ise; ABD, İsviçre, Hollanda ve Norveç’tir.



Şekil 5.19. OECD Ülkelerinde Kişi Başı Toplam Sağlık Harcaması, Kamu ve Özel, SGP, ABD \$, 2011

Kaynak: Sağlık Bakanlığı, *Türkiye Sağlık İstatistikleri Yıllığı*, Ankara 2013, s.159.

Not: Türkiye verisi 2012 yılına aittir.

Kişi başı sağlık harcamalarının en yüksek olduğu ülke ABD'dir. 2011 yılında kişi başı sağlık harcaması ABD de 8.508 USD olarak gerçekleşmiştir. Kişi başı sağlık harcamalarında ABD'yi izleyen ülkeler Norveç ve İsviçre'dir. Bu ülkelerde kişi başı harcama miktarı OECD ortalamasının %50 üzerinde gerçekleşmiştir. Kuzey ve Batı Avrupa ülkelerinin çoğunda, Kanada ve Avusturya'da kişi başı harcamalar 4000 ve 4500 USD arasındadır. OECD'nin Güney ve Doğu Avrupa üyeleri, Kore, Meksika ve Türkiye'de harcamalar OECD ortalamalarının altındadır. Japonya'da ise kişi başına gelir düzeyi yüksek olmasına rağmen, kişi başı harcama miktarı OECD ortalamasının altında yer almaktadır (Şekil 5.19).

Kişi başı özel sağlık harcamalarında ABD'nin baskın rolü devam etmektedir. ABD, kişi başı kamu sağlık harcamasında da Norveç, Lüksemburg, Danimarka ve Hollanda dışında en fazla harcama yapan ülkedir. İsviçre ise özel kaynaklardan gelen sağlık finansmanda büyük paya sahiptir ve bu ülkede kamu sağlık harcamaları, OECD ortalamasının üstünde kalan diğer ülkelere göre daha düşük düzeyde kalmaktadır. Bu durumun tersi Danimarka için geçerlidir. Sağlık harcamalarının çoğu kamu kaynaklarınca finanse edilmektedir.¹²⁵³

¹²⁵³ OECD, *Health At A Glance 2011*, p.148

2.2.2. Türkiye’de Sağlık Harcamaları

Kamu kesimi sağlık harcamaları, Sağlık Bakanlığı, Üniversite Araştırma ve Uygulama Hastaneleri harcamaları ile SSK, Bağ-Kur, T.C. Emekli Sandığı, Milli Savunma Bakanlığı, diğer kamu kuruluşları (KİT’ler, belediyeler, diğer bakanlıklar...vs), kamu çalışanları (memurlar) tarafından yapılan harcamalar, mahalli idareler harcamaları olmak üzere değişik başlıklar altında incelenmektedir.

Kamu sağlık harcamalarını yapan söz konusu kaynaklardan bir kısmı sadece hizmet üretmek suretiyle, bir kısmı hem hizmet üretmek hem de bazı hizmetleri satın almak suretiyle, diğer bir kısmı da sadece üretilen hizmetleri satın almak suretiyle harcama ödeneklerini kullanmaktadırlar.

Sağlık Bakanlığı, Üniversite Araştırma ve Uygulama Hastaneleri ile Milli Savunma Bakanlığı sadece hizmet üreticisidirler. Değişik kategorilerde harcamalar yapmak suretiyle üretilen hizmetin kullandırılmasıyla elde edilen gelirler döner sermayeye (Sağlık Bakanlığı ve Üniversite Hastaneleri) gelir kaydedilmektedir.

Sosyal Sigortalar Kurumu öncelikle kendi mensupları için hizmet üretirken, aynı zamanda kendisi dışındaki kişi veya kuruluşlardan da hizmet satın almaktadır. Ayrıca bazı durumlarda, ürettiği hizmetin mensubu olmayanlara satışı da söz konusudur (yurt dışındaki işçi bağımlılarına sunulan hizmetler gibi). Ancak SSK, Sosyal Güvenlik Reformu’yla birlikte artık hizmet üretmemektedir. Bağ-Kur, T.C. Emekli Sandığı ve özel sandıklar, sigortalıları için hizmeti sadece satın almakta ve bu maksatla harcama yapmaktadırlar. Kamu çalışanları için de aynı şekilde sağlık harcaması yapılmaktadır. Kamu sağlık harcamaları temel olarak iki kaynaktan finanse edilmektedir. Birinci ve en önemli kaynak vergilerdir. İkinci kaynak ise sigorta primleridir.¹²⁵⁴

SDP reformlarından önce sağlık hizmetleri sunumunda, karmaşık ve parçalı bir yapı söz konusu olmuştur. Üç tane ana kamu hizmet sunucusu bulunmaktaydı: Sağlık Bakanlığı (SB), Sosyal Sigortalar Kurumu (SSK) ve üniversiteler.¹²⁵⁵ Sağlık Bakanlığı, sağlık hizmetlerinin en büyük sunucusu olarak birinci, ikinci ve üçüncü basamak hizmetlerini, kendisine bağlı sağlık tesisleri ve hastaneler aracılığıyla vermekte ve koruyucu sağlık hizmetlerinin tek sağlayıcısı olmaktadır. SSK, kendisine bağlı hastaneleri ve diğer sağlık tesisleriyle sağlık bakımı hizmeti sunmayı sürdürmüştür.

¹²⁵⁴ Yıldırım, *a.g.t.*, s. 53-54

¹²⁵⁵ Milli Savunma Bakanlığı’na bağlı askeri hastaneler de mevcuttur.

Üniversite hastaneleri ise, az sayıda olmalarına rağmen üçüncü basamak hizmetlerinin ana sunucularıdır. 2010 yılı verilerine göre ise; Türkiye’de 843’ü Sağlık Bakanlığı, 62’si üniversite, 489’u özel, 45’i diğer (diğer kamu kuruluşları ve yerel idarelere ait hastaneler) olmak üzere 1.439 hastane bulunmaktadır. Kadrolu yatak sayısı Sağlık Bakanlığı hastanelerinde 119.891, üniversite hastanelerinde 35.001, özel hastanelerde 28.063, diğer hastanelerde 16.995 olmak üzere toplam 199.950’dir.¹²⁵⁶

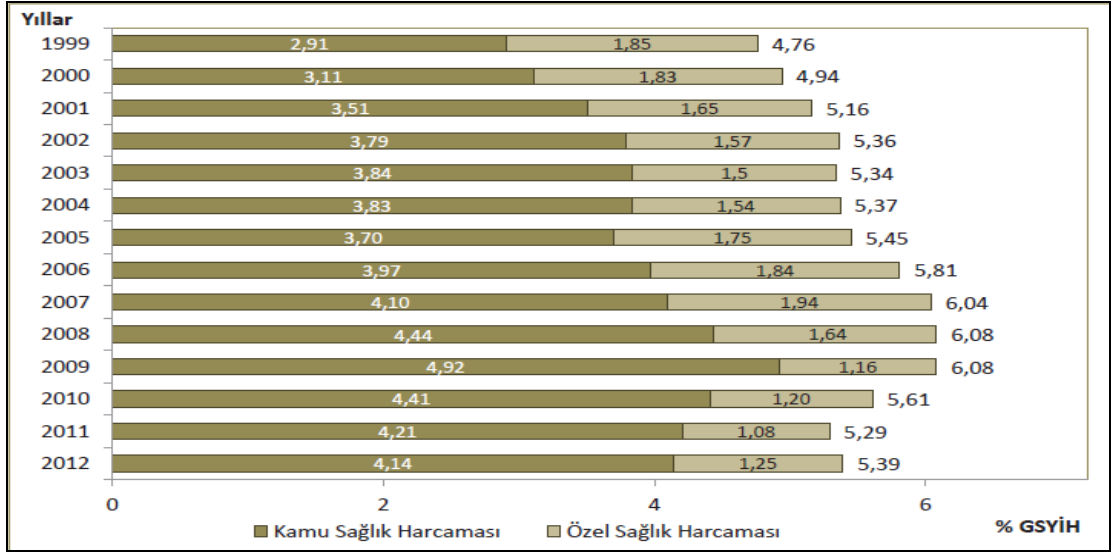
Sosyal güvenlik fonlarının uygulamalarında ve aktüeryal hesaplarında, norm ve standart birliğini sağlamak için 2006’da Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK), 5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu ile kurulmuştur. SGK ile SSK Başkanlığı, Bağ-Kur Genel Müdürlüğü ve Emekli Sandığı Genel Müdürlüğü aynı çatı altında toplanmıştır.

2002-2008 döneminde Sağlıkta Dönüşüm Programı (SDP) reformları, sağlık hizmetleri sunumunda önemli değişikliklere imza atmıştır. SSK sağlık tesisleri, Sağlık Bakanlığına transfer edilerek, sağlık hizmetlerinin sunumu ile finansmanı birbirinden ayrılmıştır. Performansa dayalı ek ödeme sistemi uygulamasına geçilmiş ve Sağlık Bakanlığı hastanelerine, döner sermaye gelirlerini kullanma, satın alma ve yatırım ile ilgili kararlarda daha fazla otonomi sağlanmıştır. Sağlık bilgi sistemleri geliştirilmiştir.

SDP sürecinde özel sektörün rolü artmıştır. Kamu hastaneleri, verimliliklerini artırmak, tıbbi hizmetler üzerine yoğunlaşabilmek için altyapı hizmetlerini (bilgi teknolojileri, güvenlik, temizlik, lojistik, yemek gibi), özel firmalardan hizmet alımı yoluyla temin yoluna gitmişlerdir. Ayrıca kamu hastanelerinin, teknolojiye en son yeniliklerden yararlanmak, kaliteli sağlık hizmeti üretmek ve sunmak için özel sağlık kurumlarından teşhis/tanı hizmetleri satın alması yaygınlaşmıştır. SDP politikalarıyla özel sağlık kurumlarına erişim kolaylaşmıştır. SGK, ayakta ve yatan hasta hizmetleri sunumu için özel kurumlarla sözleşmeler yapmıştır. Bu teşviklerle özel hastane sayısı yüksek artış göstermiş ve hastane sektörünün dinamikleri değişmiştir. Şu anda yaklaşık 1.000 özel kurumun Sosyal Güvenlik Kurumu ile sözleşmesi bulunmaktadır ki bunların 350 tanesi özel hastanedir.¹²⁵⁷

¹²⁵⁶ TÜİK, *Rakamlar Ne Diyor?-What The Figures Say?*, Ankara, Eylül 2011, s. 8

¹²⁵⁷ Seher Nur Sülkü, *Türkiye’de Sağlıkta Dönüşüm Programı Öncesi ve Sonrasında Sağlık Hizmetlerinin Sunumu, Finansmanı ve Sağlık Harcamaları*, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayın No: 2011/414, Ankara 2011, s. 15-16,19



Şekil 5.20. Yıllara Göre Kamu ve Özel Sağlık Harcamasının GSYH İçindeki Payı, (%) , Türkiye

Kaynak: Sağlık Bakanlığı, *Türkiye Sağlık İstatistikleri Yıllığı*, Ankara 2013, s.159.

Türkiye’de toplam sağlık harcamalarının GSYH’ya oranı 2010 yılına kadar artış içinde olmuştur. 1999 yılında bu oran, %4,76 iken, 2009 yılında %6,08 olarak gerçekleşmiştir. Ancak, 2010 yılından sonra toplam sağlık harcamalarının GSYH’ya oranı azalma eğilimine girmiştir. 2010 yılında %5,61 olarak gerçekleşen bu oran, 2011’de %5,29’a, 2011’de ise %5,39’a düşmüştür (Şekil 5.20).

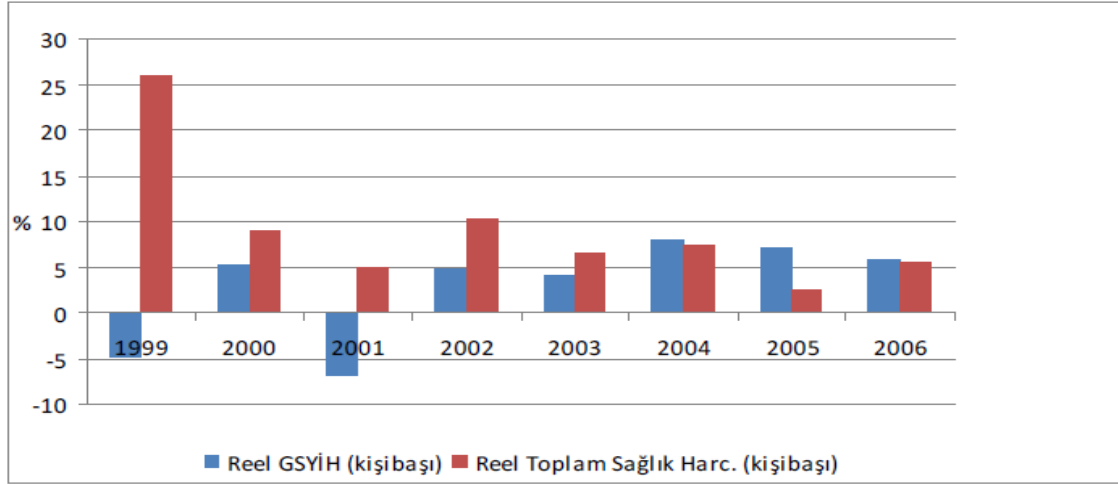
Tablo 5.28. Yıllara Göre Kamu ve Özel Sağlık Harcamasının GSYH İçindeki Payı, (%) , Türkiye-OECD

		1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2011
Kamu	Türkiye	2,9	3,1	3,5	3,8	3,8	3,8	3,7	4,0	4,1	4,4	4,2
	OECD	5,5	5,5	5,7	5,9	6,1	6,1	6,1	6,1	6,1	6,4	6,7
Özel	Türkiye	1,9	1,8	1,7	1,6	1,7	1,5	1,8	1,8	1,9	1,6	1,1
	OECD	2,2	2,2	2,3	2,4	2,4	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5
Toplam	Türkiye	4,8	4,9	5,2	5,4	5,6	5,4	5,5	5,8	6,0	6,1	5,3
	OECD	7,7	7,7	8,0	8,3	8,5	8,6	8,6	8,6	8,6	8,9	9,2

Kaynak: Sağlık Bakanlığı, *Sağlık İstatistikleri Yıllığı*, 2012, OECD Health Data 2013.

Türkiye’de toplam sağlık harcamalarının GSYİH içindeki payı 1999 yılında %4,8 oranında iken, 2008 yılında %6,1 oranında gerçekleşmiştir. 2009 yılından sonra düşüş gösteren bu oran 2011 yılında %5,3 oranında gerçekleşmiştir. 2011 yılında kamu

sağlık harcamalarının GSYİH içindeki payı %4,2 iken, özel sağlık harcamalarının GSYİH içindeki payı %1,1'dir. Türkiye'de özellikle 2009 yılından sonra kamu ve özel sağlık harcamalarının GSYİH içindeki payının düşüş göstermesi dikkat çekmektedir. Yukarıdaki tabloda görüldüğü gibi, yıllar itibariyle Türkiye verileri, OECD ortalamasından düşük düzeylerde gerçekleşmiştir (Tablo 5.28).

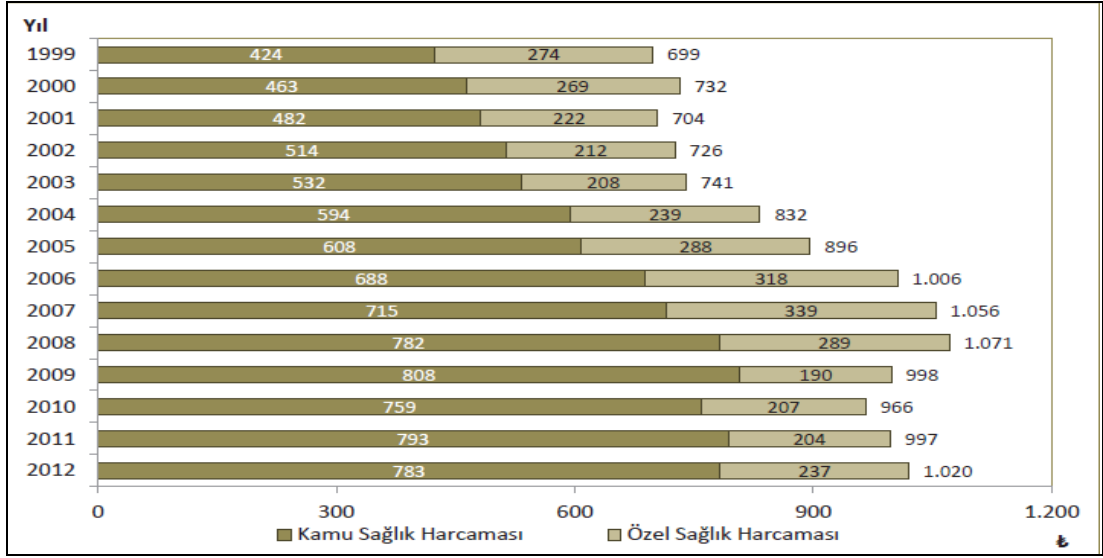


Şekil 5.21. Yıllık Büyüme (Bir Önceki Yıla Göre) 1999-2006(%)

Kaynak: Seher Nur Sülkü, *Türkiye’de Sağlıkta Dönüşüm Programı Öncesi ve Sonrasında Sağlık Hizmetlerinin Sunumu, Finansmanı ve Sağlık Harcamaları*, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayın No: 2011/414, Ankara 2011, s.38.

Şekil 5.21’de, 1998-2006 dönemi için, kişi başı reel GSYH ve sağlık harcamalarındaki büyüme oranları sunulmaktadır. 1999 yılındaki finansal kriz sonucu ekonomideki reel küçülmeye karşın sağlık harcamalarındaki artışı, Marmara depremi ile ilişkilendirmek mümkündür. Ancak, 2001 yılında Türkiye, tarihindeki en büyük finansal krizlerinden birini yaşayıp, kişi başı reel GSYH’si yaklaşık %7 oranında küçülürken, kişi başı sağlık harcamalarında %5’lik reel bir artış gözlenmiştir.

Aşağıdaki Şekil 5.22’de, Türkiye’de 2012 yılı rakamları ile kişi başı kamu ve özel sağlık harcaması reel olarak verilmiştir.



Şekil 5.22. Türkiye’de 2012 Yılı Rakamları ile Kişi Başı Kamu ve Özel Sağlık Harcaması, Reel, TL

Kaynak: Sağlık Bakanlığı, *Sağlık İstatistikleri Yıllığı*, 2012; OECD Health Data 2013.

1999 sonrası, Türkiye’de kişi başı sağlık harcaması reel olarak en yüksek düzeyine 2006-2008 döneminde ulaşmıştır. Bu yıllar aralığında kişi başı toplam sağlık harcaması reel olarak 1000 TL üzerinde gerçekleşmiştir.

Türkiye’de kişi başı kamu sağlık harcamalarındaki artış reel olarak 2009 yılına kadar sürmüştür. Bu yıldan sonraki yıllarda dalgalı bir seyir izlese de, 2009 yılında gerçekleşen artışı yakalayamamıştır. 2009 yılında reel kişi başı kamu sağlık harcaması 808 TL iken, 2012 yılında 783 TL olarak gerçekleşmiştir.

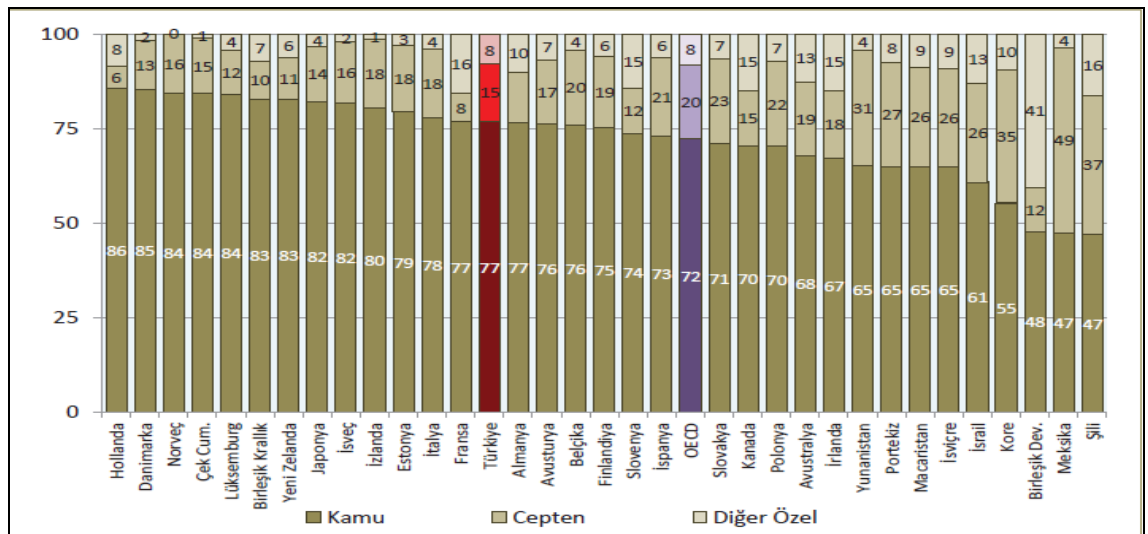
Türkiye’de reel kişi başı özel sağlık harcamalarında, ekonomik krizin etkisiyle 2001-2003 yıllar aralığında düşüş gerçekleşmiştir. Bu tarihten sonra yükselen reel kişi başı özel sağlık harcamaları, 2009 ekonomik krizinin etkisiyle tekrar bir düşüş yaşamıştır. 2009 yılından sonra bu rakam yükselmeye devam etmiş ve 2012 yılında 237 TL olarak gerçekleşmiştir.

Tablo 5.29. Türkiye’de Bazı Temel Sağlık Harcaması Oranları (1990-2011)

	1990	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2011
Toplam sağlık harcaması/GSYH (%)	2,7	2,5	4,9	5,2	5,4	5,3	5,4	5,4	5,8	6,0	6,1	5,3
Satınalma gücü paritesine göre kişi başı toplam sağlık harcaması US\$	155	173	433	423	442	447	520	591	732	840	913	901
Kamu sağlık harcamaları/ Toplam sağlık harcamaları %	61,0	70,3	62,9	68,1	70,7	71,9	71,2	67,8	68,3	67,8	73,0	77,0
Özel sağlık harcamaları/ Toplam sağlık harcamaları %	39,0	29,7	37,1	31,9	29,3	28,1	28,8	32,2	31,7	32,2	27,0	23,0
Cepten sağlık harcamalarının/ Toplam sağlık harcamaları %	31,4	29,7	27,6	22,8	19,8	18,5	19,2	22,8	22,0	21,8	17,4	15,4

Kaynak: OECD Health Data 2010; Sağlık Bakanlığı Sağlık İstatistikleri Yıllığı, 2012.

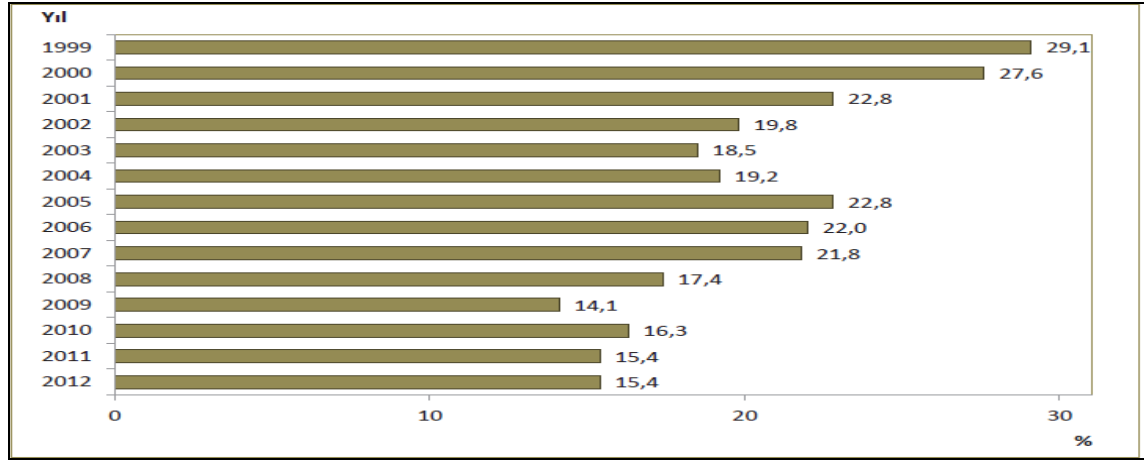
Türkiye’de, sağlık harcaması yapan kamu kurumları Sağlık Bakanlığı, SSK, Bağ-Kur, Emekli Sandığı, Bakanlıklar, KİT’ler, Üniversiteler, Belediyeler ve çeşitli fon kuruluşlarıdır. Türkiye’de kamu sektörünün yapmış olduğu sağlık harcamaları toplam sağlık harcamaları içerisinde önemli bir yer tutmaktadır. 2011 yılı için toplam sağlık harcamaları içerisinde kamu harcamalarının oranı %77 iken, özel harcamaların oranı %23 olarak gerçekleşmiştir (Tablo 5.29). Ancak yıllar itibariyle incelendiğinde kamu sağlık harcamalarının toplam sağlık içindeki payının, sağlıkta dönüşüm programıyla birlikte son yıllarda artış trendinde olduğu, özel sağlık harcamalarının payının ise düşüş gösterdiğini söylemek mümkündür.



Şekil 5.23. OECD Ülkelerinde Finansman Türüne Göre Sağlık Harcamaları, 2011

Kaynak: OECD Health Data 2013

OECD ülkeleri arasında, kamu sağlık harcamalarının toplam sağlık içindeki payının en yüksek olduğu ülkeler, Hollanda, Danimarka ve Norveç'tir. Bu ülkelerde, kamu sağlık harcamalarının payı %85'lerdedir. Kamu sağlık harcamalarının en düşük, özel sağlık harcamalarının en yüksek olduğu ülkeler ise, ABD, Meksika ve Şili'dir. Türkiye'de 2011 yılı için toplam sağlık harcamaları içerisinde kamu harcamalarının oranı %77 olup, OECD ortalamasından yüksektir. Türkiye'de 2011 yılı için toplam sağlık harcamaları içerisinde özel harcamaların oranı ise %23 olup, OECD ortalamasından beş puan daha düşüktür. Özel sağlık harcamaları içinde cepten yapılan harcamalar daha büyük yer tutmaktadır (Şekil 5.23).



Şekil 5.24. Türkiye’de Yıllara Göre Cepten Yapılan Sağlık Harcamalarının Toplam Sağlık Harcamaları İçindeki Oranı %

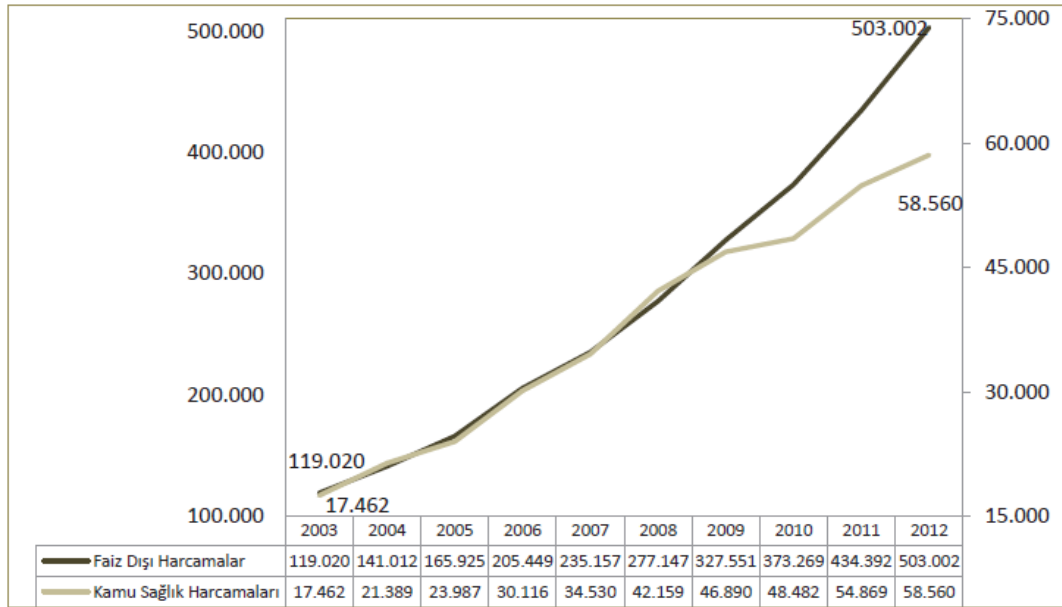
Kaynak: Sağlık Bakanlığı, Sağlık İstatistikleri Yıllığı, 2012.

Cepten yapılan ödemeler ise 2007 yılında toplam sağlık harcamasının yaklaşık %22’sini oluşturmaktadır. Bu oran 2009 yılında krizin etkisiyle düşüş göstermiş ve %14 oranında gerçekleşmiştir. Söz konusu oran 2010 yılında az da olsa artış gösterse de, son iki yılda %15,4 oranında seyretmektedir (Şekil 5.24).

Türkiye’de toplam sağlık harcamalarının küçümsenmeyecek kadar önemli bir oranı özel sektör tarafından karşılanmaktadır. Özel sektör, özellikle ayakta teşhis ve tedavi hizmetleri bakımında da önemli bir paya sahiptir. Son yıllarda sosyal güvenlik fonlarınca kapsanan sigortalıların özel sektöre ait sağlık hizmet birimlerinden yararlandırılması uygulaması özel sağlık hizmetlerinin gelişmesini olumlu etkilemiştir.

2.2.2.1. Türkiye’de Kamu Sağlık Harcamaları

Kaliteli ve etkili sağlık hizmetlerine erişimin artırılmasını hedefleyen SDP reformları ile birlikte kamunun, sağlık sektörüne ayırdığı payda artışlar görülmesine rağmen, özellikle 2008 yılından itibaren bu payın gerilediği gözlenmiştir.



Şekil 5.25. Türkiye’de Yıllara Göre Faiz Dışı Harcamalar ve Kamu Sağlık Harcamaları, Milyon TL

Kaynak: Maliye Bakanlığı, Kalkınma Bakanlığı, TÜİK, Sağlık Bakanlığı Sağlık İstatistikleri Yıllığı, 2012.

Kamu sağlık harcamalarının, faiz dışı harcamalar içindeki payı 2003 yılında %14,6 düzeyinden, 2004’te %15,1 düzeyine çıkmıştır. Bu oran 2005 yılında %14,4 düzeyine gerilemiş, bu yıldan sonra daha düşük artışlarla 2008 yılına kadar seyrine devam etmiştir. 2008 yılında bu oran %15,2 olarak gerçekleşmiş ve 2008 yılından sonra düşüş trendine girmiştir. Türkiye’de kamu sağlık harcamalarının, faiz dışı harcamalar içindeki payı 2012 yılında %11,6 düzeyinde gerçekleşmiştir (Şekil 5.25).

Toplam kamu sağlık harcamaları; Sağlık Bakanlığı, Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü, üniversiteler, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu, diğer bakanlıklar ve kamu kurumları ile yerel yönetimler, devlet teşekkülleri ve sosyal güvenlik kurumları (SSK, ES ve Bağ-Kur) tarafından yapılan harcamalar ile devlet memurları ve Yeşil Kartlılar için yapılan harcamaların toplamından oluşmaktadır. Çalışmada toplam kamu sağlık harcamalarının hesaplanmasında; Merkezi Yönetim

tarafından gerçekleştirilen sağlık harcaması (devlet memurları ve Yeşil Kartlılar için yapılan harcamalar dahil) ile SGK tarafından yapılan harcamalar hesaba katılmış, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu ve yerel yönetimlerin sağlık harcamaları çalışmaya dahil edilmemiştir. Bu şekilde hesaplanan kamu sağlık harcamalarının ödeme yapanlara göre dağılımı aşağıdaki Tablo 5.30’da yer almaktadır.

Tablo 5.30. Kamu Sağlık Harcamalarının Ödeme Yapanlara Göre Dağılımı

YILLAR	2006	2007	2008	2009	2010	2011
SAĞLIK BAKANLIĞI	8.475.066	10.358.358	11.962.380	14.560.930	14.730.755	17.190.528
Yeşil Kart Harcamaları (Sağlık Bakanlığı harcamaları içindedir)	2.909.800	3.913.000	4.031.000	5.506.000	4.944.199	5.139.860
DİĞER GENEL BÜTÇELİ KURUMLAR	92.360	134.296	139.543	144.018	116.734	149.350
GENEL BÜTÇELİ KURUMLAR	8.567.426	10.492.654	12.101.923	14.704.948	14.847.489	17.339.878
ÖZEL BÜTÇELİ KURUMLAR	706.236	783.723	850.077	976.812	1.219.632	1.239.684
MERKEZİ YÖNETİM SAĞLIK HARCAMALARI TOPLAMI	9.273.662	11.276.377	12.952.000	15.681.760	16.067.121	18.579.562
SGK SAĞLIK GİDERLERİ	17.676.000	20.045.000	25.404.000	28.863.000	32.556.000	36.542.000
KAMU PERSONELİ SAĞLIK GİDERLERİ (2010’den itibaren SGK içinde)	2.439.690	2.711.230	2.734.325	3.292.282	794.000	292.762
TOPLAM	29.389.352	34.032.607	41.090.325	47.837.042	48.623.121	55.121.562

Kaynak: www.muhasabat.gov.tr, (22.06.2013)

Sosyal güvenlik kurumlarının (SSK, Bağ-Kur ve ES) sağlık harcamaları, 2006 yılında toplam kamu sağlık harcamalarının %60’ını oluştururken, 2011’de payları %66’ya yükselmiştir. Merkezi yönetim sağlık harcamalarının, toplam kamu sağlık harcamaları içindeki payı %31-33 aralığında gerçekleşmiştir. Yeşil Kart harcamalarının kamu sağlık harcamalarının içindeki payı yıllar itibariyle yaklaşık %9-10 düzeylerinde seyretmiş, sadece 2009 kriz yılında %11,5 oranında gerçekleşmiştir. Sağlık Bakanlığı genel bütçe harcamalarının (Yeşil Kart harcamaları hariç) payı ise 2006 yılında %19 düzeyinden, 2011’de %22’ye yükselmiştir.

Tablo 5.31. Kamu Sağlık Harcamalarının GSYH'ya Oranı %

YILLAR	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
KAMU SAĞLIK HARCAMALARI	4,07	4,22	4,44	5,13	4,6	4,38	4,4
SGK Sağlık Harcamaları (Kamu Personeli, Ödeme Gücü Olmayanlar dahil)	2,85	2,88	3,08	3,49	3,14	2,95	3,27
Ödeme Gücü Olmayanların GSS Primi							0,29
Sağlık Merkezi Yönetim (Yeşil Kart Dahil)	1,22	1,34	1,36	1,65	1,46	1,43	1,14
Yeşil Kart Harcamaları	0,38	0,46	0,42	0,58	0,45	0,4	

Kaynak: www.muhasabat.gov.tr, (22.06.2013), www.bumko.gov.tr, (22.06.2013)

Kamu sağlık harcamalarının GSYH içindeki payına baktığımızda; 2006 yılında %4,07 olan kamu sağlık harcamalarının GSYH'ya oranı, 2009 yılında %5,13'e yükselmiş, bu yıldan sonra azalarak %4,4 oranlarında gerçekleşmiştir. Merkezi yönetim sağlık harcamaları 2009 yılında GSYH'nın %1,65'ine sahipken, 2012 yılında bu oran %1,14'e düşmüştür. Kamu sağlık harcamalarında en büyük pay SGK sağlık harcamalarına ait olup, 2012 yılında GSYH'dan aldığı pay %3,27 olarak gerçekleşmiştir. Yoksul kesime yönelik olan yeşil kart ödemeleri ise %0,4 oranıyla en düşük paya sahip olmaktadır (Tablo 5.31).

2.2.2.1.1. Sağlık Bakanlığı Harcamaları

Türkiye'nin sağlık politikalarını yürütmekle görevli olan Sağlık Bakanlığı koruyucu sağlık hizmetleri yanında birinci ve ikinci basamak sağlık hizmetlerini de sunan en önemli kamu kurumudur.¹²⁵⁸

¹²⁵⁸ Mehmet Tokat, *Türkiye Sağlık Harcamaları ve Finansmanı 1992-1996*, T.C. Sağlık Bakanlığı Sağlık Projesi Genel Koordinatörlüğü, 2001, s. 10.

Tablo 5.32. Konsolide/Merkezi Yönetim Bütçesi İçerisinde Sağlık Bakanlığı Bütçesi (Cari Fiyatlarla, Milyar TL)

		Sağlık Bakanlığı Bütçesi				Konsolide/Merkezi Yönetim İçindeki Pay (Yüzde)		Kamu Yatırımları İçindeki Pay (Yüzde)	
		Toplam		Yatırım		Toplam		Yatırım	
Yıl	Sağlık Bakanlığı Bütçesi/ GSYH %	Başlangıç Ödeneği	Harcama	Başlangıç Ödeneği	Harcama	Başlangıç Ödeneği	Harcama	Başlangıç Ödeneği	Harcama
1985	0,31	143	150	21	7	2,9	2,8	2,1	0,6
1990	0,61	2.651	3.213	424	322	4,1	4,7	4,3	3,3
1995	0,54	48.298	57.074	3.757	2.640	3,6	3,3	4,4	2,7
2000	0,68	1.057.786	1.139.512	155.670	54.590	2,3	2,4	6,6	2,2
2005	1,04	5.447.962	6.767.617	394.829	344.419	3,5	4,6	3,5	3,6
2006	1,13	7.477.471	8.535.254	651.872	464.385	4,3	4,8	5,2	3,9
2007	1,23	9.937.426	10.390.225	697.173	464.193	3,2	5,1	5,8	3,6
2008	1,26	10.828.070	11.993.920	567.843	1.485.330	4,9	5,3	4,8	8,1
2009	1,53	12.454.024	14.593.742	670.842	1.127.998	4,8	5,4	4,5	5,7
2010	1,34	13.942.196	14.767.489	851.915	854.413	4,8	5,4	4,5	3,3

Kaynak: Kalkınma Bakanlığı

Devlet memurları, emekliler ve sağlık güvencesi altında olmayan tüm halka hizmet veren Sağlık Bakanlığı'nın harcamaları genel bütçe ödemeleri, döner sermaye gelirleri ve fon gelirlerinden karşılanmaktadır. Sağlık Bakanlığı harcamalarının temel kaynağını genel bütçe gelirleri oluşturmaktadır. 1992 yılında toplam harcamaların %80'ini oluşturan genel bütçenin payı 2001 yılında %57.5'e kadar gerilemiştir. Buna karşılık, kullanıcıların ödemelerinden oluşan döner sermaye gelirlerinin payı da hızla artmıştır.¹²⁵⁹ 2011 yılında ise yeşil kart hariç genel bütçenin payı, Sağlık Bakanlığı başlangıç ödeneğinin %47'si, döner sermaye bütçesinin payı ise %53 olarak gerçekleşmiştir.¹²⁶⁰

Yukarıda Tablo 5.32'de, yıllar içinde Sağlık Bakanlığı bütçesinin GSYH içindeki yüzdesinin gelişimi yer almaktadır. Tabloda görüldüğü gibi Sağlık Bakanlığı bütçesinin GSYH'dan aldığı pay özellikle 2004 yılından sonra sürekli artmaktadır. Sağlık Bakanlığının finansman kaynaklarının çok önemi bölümünü oluşturan Konsolide Bütçeden tahsis edilen kaynak, yukarıda görüldüğü gibi geçmiş yıllarda oransal olarak azalmalar göstermiştir. 2004 yılında Sağlıkta Dönüşüm Programının başlaması ile birlikte oransal olarak artmaya başlamış ve 2004 yılında %3,16, 2005 yılında ise %4,63 düzeylerine ulaşmıştır. 2008 yılında ise bu oran %5,28 olarak gerçekleşmiştir.

¹²⁵⁹ Akın, a.g.t., s. 50.

¹²⁶⁰ Sağlık Bakanlığı, 2012 Mali Yılı Bütçe Sunumu, 23.11.2011, s. 128.

Bunun yanında Sağlık Bakanlığı SDP reformlarında, koruyucu ve temel sağlık hizmetlerinin verimli ve etkin sunumu anahtar rol oynamaktadır. Dolayısıyla, bu hizmetlere ayrılan miktarda önemli bir artış gözlenmiştir. Ayakta yürütülen tedavi hizmetlerinin en hızlı artan bileşeni, Aile Hekimliği hizmetlerine yapılan harcamalar olmuştur. Aile Hekimliğinin SB genel bütçesindeki payı, 2006 yılında sadece %0,2 iken 2009'da %6,3'e yükselmiştir. SB genel bütçe harcamalarından koruyucu ve temel sağlık hizmetlerine ayrılan miktar da 2003-2009 döneminde yıllık ortalama %23,7 artış göstermiş ve 1.135 milyon TL iken, 4.082 milyon TL'ye yükselmiştir.

2.2.2.1.2. Sosyal Güvenlik Kurumu'nun Sağlık Harcamaları

Türkiye'de SSK, Bağ-Kur ve Emekli Sandığı sosyal güvenlik fonları kapsamında değerlendirilmektedir. Sosyal Sigortalar Kurumu Sosyal Sigortalar Kanununa göre bir hizmet akdine bağlı olarak çalışan sigortalılara, emeklilere, dul ve yetimler ile sigortalıların bakmakla yükümlü olduğu aile bireylerine sağlık hizmetleri sağlamakla yükümlüdür. 19 Şubat 2005 tarihine kadar kendi bünyesindeki sağlık tesislerinde sigortalılarına sağlık hizmeti sunan SSK, Sağlık Bakanlığı-SSK Ortak Kullanım Protokolünün imzalanmasından sonra bu hizmetleri satın alma yoluna gitmiştir. İmzalanan bu protokolden sonra SSK sağlık tesislerinin Sağlık Bakanlığına devir işlemleri tamamlanmış, SSK sağlık hizmetleri karşılığı ödemeler yaparak Sağlık Bakanlığından hizmet satın almaya başlamıştır. 1972 yılında 1479 Sayılı yasaya göre bağımsız çalışanlara sigorta hizmetleri vermek üzere kurulan Bağ-Kur, 1985 yılından itibaren pilot bölgelerde sağlık hizmetleri de vermeye başlamış ve bu hizmetleri kademeli olarak geliştirerek 1988 yılı sonunda tüm mensuplarına yaygınlaştırmıştır. Bağ-Kur da SSK gibi sağlık hizmetlerini satın alma yoluyla sağlayıp, sigortalılardan topladığı sağlık primleriyle bu hizmetleri finanse etmeye çalışmaktadır. 657 Sayılı Devlet Personel Kanununa göre çalışan devlet memurlarının emeklileri, dul ve yetimleri ile bunların bağımlılarına sağlık kuruluşlarından satın alma yöntemi ile sağlık hizmeti sağlayan Emekli Sandığı, Bağ-Kur ve SSK gibi bir finans kurumu özelliğindedir. Emekli Sandığının finansman kaynağının aktif memurlardan alınan primler olmasına rağmen, bu kurum sağlık primi adı altında bir prim almamaktadır. Yani emeklilik primi altında tek bir kaleme alınan primler çalışanlara emeklilik dönemlerinde maaş imkanı sağlarken, aynı zamanda bu primler sağlık hizmetlerinin finansmanı için de kullanılmaktadır.¹²⁶¹

¹²⁶¹ Akın, a.g.t., s. 52-56.

Sağlıkta dönüşüm programı dahilinde, “Herkese Sosyal Güvenlik” başlığı altında planlanan faaliyetler doğrultusunda; sosyal güvenlik kurumlarının tek çatı altında toplanması, uzun vadeli sigorta programları ile kısa vadeli sigorta programlarının birbirinden ayrılması ve genel sağlık sigortasının kurulması amacıyla Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından sosyal güvenlik sisteminin yeniden yapılandırılması konusunda çalışmalar başlatılmıştır. Ayrıca, genel sağlık sigortasının oluşturulması, sosyal güvenlik kuruluşlarının kurumsal kapasitelerinin güçlendirilmesi ile sağlık ve sosyal güvenlik bilgi sisteminin oluşturulması Sağlıkta Dönüşüm Projesi içerisinde de yer almaktadır.¹²⁶²

Tablo 5.33. Sosyal Güvenlik Kurumunun(4/A,4/B,4/C) Toplam Sağlık Harcamaları (Milyon TL)

Yıllar	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2011
4/A (SSK)	2.258	3.594	4.981	6.636	7.065	11.106	14.738					
Tedavi	1.124	1.493	2.530	3.502	3.088	5.486	7.880					
İlaç	993	1.879	2.101	2.687	3.553	5.266	6.379					
Diğer	141	222	350	447	424	354	480					
4/B (Bağ-Kur)	1.229	2.195	3.183	3.719	3.626	3.816	3.052					
Tedavi	330	693	966	1.269	1.363	1.667	1.385					
İlaç	780	1.322	1.997	2.188	1.841	1.841	1.407					
Diğer	118	181	220	262	422	308	260					
4/C (Emekli Sandığı)	1.089	1.840	2.498	2.796	2.917	2.744	2.193					
Tedavi	345	645	867	1.135	1.175	1.337	1.003					
İlaç	660	1.100	1.517	1.524	1.607	1.265	1.072					
Diğer	84	95	115	136	135	143	118					
TOPLAM SAĞLIK	4.576	7.629	10.662	13.150	13.608	17.667	19.984	25.347	28.811	32.509	36.500	44.111
Tedavi	1.799	2.831	4.362	5.906	5.626	8.489	10.267	13.953	15.129	18.469	21.848	29.206
İlaç	2.434	4.300	5.615	6.399	7.001	8.372	8.858	10.717	13.161	13.547	14.144	14.300
Diğer	343	498	685	845	980	805	859	677	521	493	508	605
Toplam SGK Sağlık Harcaması /GSYH (%)	1,9	2,18	2,34	2,35	2,1	2,33	2,38	2,67	3,02	2,96	2,81	3,11

Kaynak: SGK Mali İstatistikleri 2012.

¹²⁶² Sağlık Bakanlığı, *Sağlıkta Dönüşüm*, Aralık 2003, s. 26-36; DPT, *Ekonomik ve Sosyal Sektörlerdeki Gelişmeler, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005) 2005 Yılı Programı Destek Çalışmaları*, Ankara, 2006, s. 205.

SGK sağlık harcamaları yıllar itibariyle artış içinde bulunmuştur. 2001 yılında 4.576 milyon TL olan sağlık harcamaları, 2011 yılı itibariyle 44.111 milyon TL olarak gerçekleşmiştir (Tablo 5.33).

Sağlık harcamaları içinde en büyük payları tedavi ve ilaç harcamaları almaktadır. SGK toplam sağlık harcamaları içinde, 2006 yılına kadar tedavi harcamaları ilaç harcamalarından yüksek düzeyde gerçekleşmiş, 2006 yılı sonrasında bu durum tersine dönmüş ve sağlık harcamalarının kompozisyonunda tedavi harcamalarının payı yükselirken, ilaç harcamalarının payı gerilemiştir. Bu durumun sebebi, SDP reformlarının etkileri ile açıklanabilir. Tedavi harcamalarının payı sağlık hizmetlerine ulaşımın yaygınlaştırılması ile yükselmiştir.

4/a kapsamında bulunanların (SSK) sağlık harcaması içinde genel olarak (2002 ve 2005 yılı hariç) tedavi harcamalarının ilaç harcamalarından yüksek düzeyde gerçekleştiği görölmektedir. 4/b (Bağ-Kur) kapsamında bulunanların, ilaç harcamaları tedavi harcamalarından yüksektir. Harcamalar arasındaki bu farkın 2005 yılından itibaren kapanmaya başladığı görölmektedir. 4/c (E.S.) kapsamında bulunanların ise, 2006 yılına kadar ilaç harcamaları tedavi harcamalarından yüksek düzeyde gerçekleşmiş, bu yıldan sonra yaklaşık eşit düzeyde bir görünüm sergilemiştir. Ayrıca 4/b ve 4/c kapsamındaki ilaç harcamalarının 2004 yılından sonra azaldığı görölmektedir. Bu durumun oluşmasında, sağlıkta dönüşüm programının uygulanmaya başlanması ve gereksiz ilaç kullanımının azaltılmasına yönelik politikaların etkili olduğu söylenebilir.¹²⁶³

Yıllar itibariyle artış içinde bulunan ancak 2005 yılında %2,10 olan toplam sağlık harcamalarının GSYH'ya oranı, sonraki yıllarda tekrar artmaya başlamış ancak 2010 ve 2011 yıllarında azalarak sırasıyla %2,96 ve %2,81 oranlarında gerçekleşmiştir. 2012 yılında ise bu oran tekrar artış göstererek %3,11 düzeyinde gerçekleşmiştir.

¹²⁶³ SDP ile sigorta kurumlarının yüksek bir harcama kalemini oluşturan ilaç harcamalarının kontrol altına alınması hedeflenmiştir. Referans ilaç uygulamasına geçilmiş, reçeteli ve reçetesiz ilaçlarda KDV %18'den %8'e indirilmiş, kamu sigortalarının geri ödeme prosedürlerinde ortak normlar getirilerek, tüm geri ödeme kurumlarının ilaç ödemelerinde uygulayacağı tek pozitif liste uygulaması başlatılmıştır. Türkiye'de eşdeğer ilaç kullanımına önem verilerek, referans ilaçlara göre daha ekonomik olan eşdeğer ilaçların kullanımı ile sağlık harcamalarında önemli tasarruf sağlanmıştır. *Sütkü, a.g.e., s. 50-51.*

Tablo 5.34. Yıllara Göre Yeşilkart Sağlık Harcamaları (Milyon TL)

YILLAR	TEDAVİ	İLAÇ	TOPLAM	ARTIŞ ORANI %		
				Tedavi	İlaç	Toplam
1995	4,7	0,3	5,0			
1996	9,2	0,9	10,1	96,7	245,3	104,9
1997	23,0	2,9	25,9	149,7	208,4	155,2
1998	51,8	9,1	60,9	125,7	211,8	135,4
1999	108,2	19,3	127,4	108,6	111,9	109,1
2000	166,6	31,9	198,5	54,0	65,7	55,8
2001	301,0	91,0	392,0	80,7	184,9	97,5
2002	537,0	113,0	650,0	78,4	24,2	65,8
2003	665,0	252,0	917,0	23,8	123,0	41,1
2004	612,0	450,0	1.062,0	-8,0	78,6	15,8
2005	1.047,0	762,0	1.809,0	71,1	69,3	70,3
2006	1.983,4	926,4	2.909,8	89,4	21,6	60,9
2007	2.603,0	1.310,0	3.913,0	31,2	41,4	34,5
2008	2.730,0	1.301,0	4.031,0	4,9	-0,7	3,0
2009	3.745,7	1.760,0	5.505,8	37,2	35,3	36,6
2010	3.403,1	1.541,0	4.944,0	-9,1	-12,4	-10,2
2011	3.352,0	1.342,7	4.694,7	-1,5	-12,9	-5,0

Kaynak: SGK, Primsiz Ödemeler İstatistikleri, Aralık 2011

Yıllara göre yeşil kart sağlık harcamaları yukarıdaki Tablo 5.34’de verilmiştir. 2011 yılında yeşil kart sağlık harcamaları içinde tedavi giderlerinin payı %71 iken, ilaç giderlerinin payı %29 olarak gerçekleşmiştir. Yeşil kart sağlık harcamaları artış oranının, 2000 yılında %50 azaldığı görülmektedir. 1999 yılı sonrası enflasyonu düşürme programıyla birlikte sıkı para ve maliye politikasının uygulandığı bir döneme girilmiştir. Dolayısıyla 2000 yılında yeşil kart sağlık harcamalarının, kriz öncesi bir döneme denk gelmesinin yanında, uygulanan bu politikaların etkisiyle de düşük gerçekleştiği söylenebilir. 2003 yılından sonra sağlıkta dönüşüm programının uygulanması ve gelir tespitine dayalı önlemlerin arttırılması neticesinde yeşil kartlı sayıları 2008 ve 2010 yıllarında azalma göstermiştir. Bunun sonucu olarak, bu yıllarda yeşil kart sağlık harcamalarının artış oranlarının düştüğü görülmektedir. 2012 yılında yeşil kart kaldırılmış ve yeşil kartlılar Genel Sağlık Sigortası kapsamına alınmıştır.

2.3. Türkiye’de Sağlık Dönüşümü ve Yansımaları

Ekonomik, sosyal ve kültürel değişimlerin yaşandığı dünyada, çağın gerisinde kalmamak adına birçok konuda çağa uygun olarak gözden geçirmeler ve düzenlemeler yapılmaktadır. Sağlık hizmetlerinde meydana gelen değişiklikler ve reform çalışmaları da bu değişime uyum sağlamak için yapılan düzenlemelerdir. Sağlık hizmetleri maliyetlerinin süratle artması, insanların yüksek beklentileri ve ülkelerin ödeme kapasitelerindeki sıkıntılar sağlıkta reformu zorunlu kılan nedenler olmuştur. Türkiye’de sağlık güvencesi olmayan nüfusun yüksek olması, mevcut sağlık sisteminden duyulan tatminsizlik ve kaynak kullanımındaki verimsizlik sağlık sektöründe gerçekleşecek bir reformu zorunlu kılarken, ekonomide yaşanan dönüşüm çalışmaları ve uluslararası ilişkiler bu sürecin hızlanmasında belirleyici rol oynamıştır.¹²⁶⁴

Sağlık hizmetleri 1961 Anayasası ile anayasal bir hak olarak görülmüş ve bu doğrultuda Anayasanın 48. ve 49. maddelerinde “Sosyal Güvenlik” ve “Sağlık Hakkı” ile ilgili düzenlemeler yapılmıştır. Buna göre, *“Herkes, sosyal güvenlik hakkına sahiptir. Bu hakkı sağlamak için Sosyal Sigortalar ve Sosyal Yardım Teşkilatını kurmak ve kurdurmak Devletin ödevlerindendir.”* ve *“Devlet, herkesin beden ve ruh sağlığı içinde yaşayabilmesi ve tıbbi bakım görmesini sağlamakla ödevlidir.”* Söz konusu düzenleme doğrultusunda sağlık hizmetleri için hazırlanan programla sağlık hizmetleri konusunda devlete önemli görevler yüklenmiş ve koruyucu ve tedavi edici sağlık hizmetlerinin bir bütün olarak yürütülmesi öngörülmüştür.¹²⁶⁵

1961 yılında, Sağlık Hizmetlerinin Sosyalleştirilmesi Hakkında Kanun (224 sayılı) kabul edilmiştir. Bu Kanun ile sağlık hizmetlerinin “sosyal adalet” doğrultusunda sunulması, bunun için de sağlık ve sağlıkla ilgili hizmetlerin sosyalleştirilmesi amaçlanmıştır. Sağlık hizmetlerinin sosyalleştirilmesi ile sağlık hizmetlerinin, vatandaşların ödedikleri primler ve kamu bütçesinden ayrılan payla finanse edilmesi öngörülmüştür.¹²⁶⁶

Sağlık hizmetlerinin sosyalleştirilmesi ile bir yandan sağlık hizmetlerinin ülke genelinde yaygınlaştırılması, diğer yandan da hizmetlerin niteliğinin artırılması

¹²⁶⁴ Akın, *a.g.t.*, s. 59.

¹²⁶⁵ Ülgen Akın ve Serap Aksoy, *Sağlık Hizmetlerinde Verimlilik Açısından Bir Yaklaşım*, Milli Prodüktivite Merkezi Yayınları: 332, Ankara, 1985, s. 11.

¹²⁶⁶ <http://www.tkhk.gov.tr/Eklenti/824,224-sayili-saglik-hizmetlerinin-sosyallestirilmesi-hakk-.pdf?0>, (26.01.2013)

amaçlanmıştır. Kademeli bir örgütlenme sistemi benimsenerek belli merkezlerde ortaya çıkan yığılmaların önlenmesi hedeflenmiştir.¹²⁶⁷ Sağlık hizmetlerinin ekip hizmeti ile sunulması, hem koruyucu hem de tedavi edici hizmetlerin birlikte ele alınması, kırsal bölgeler için gezici hizmet sunumu sağlanması ve hizmetlerin finansmanının genel bütçeden karşılanması öngörülmüştür.¹²⁶⁸ Bu kanun, Türkiye’de ulusal sağlık hizmetlerinin kurulmasına zemin hazırlamış, sağlık hizmetlerinin tarafsız bir biçimde, sürekli ve halkın ihtiyaçları doğrultusunda sağlanması gerektiği belirtilmiştir.¹²⁶⁹ Bu durum, Entegre Sağlık Hizmetleri Sistemi’nin oluşturulmasına öncülük etmiştir. Bu kanun ile tüm vatandaşlara ücretsiz/kısmen ücretsiz sağlık hizmetinin sağlanması hedeflenmiştir. Finansman, sağlık hizmeti için yapılan sigorta ödemelerinden ve hükümet bütçesinden yapılan tahsislerle sağlanmıştır. Burada amaç, koruyucu sağlık ve çevre sağlığı hizmetleri ile ülkenin her yerinde sağlık eğitimi de dâhil olmak üzere sağlık hizmetlerini genişletebilecek bir altyapının geliştirilmesini üstlenmek ve herkesin bu altyapıya kolayca erişmesini sağlamak olmuştur. Sağlık ocakları kavramı, köy düzeyindeki sağlık ocakları ile birlikte bölge hastanelerini de kapsayacak şekilde daha da genişletilmiştir. Ancak, bu tür bir genişlemenin gerektirdiği büyük miktardaki sermaye yatırımları yapılmamıştır. Kaynakların çoğu personel giderlerine tahsis edilmiş ve hizmet vermek için gerekli olan altyapı, tıbbi ekipman ve diğer ihtiyaçlar geri planda kalmıştır.¹²⁷⁰

1963 yılında, ilk kez, beş yıllık kalkınma planında sağlığa yer verilmiştir. Sağlık sektörüne yönelik ilk beş yıllık kalkınma planının hedefleri; i) Koruyucu sağlık hizmetlerine öncelik verilmesi ii) SB aracılığıyla halk sağlığı hizmetleri sunulması iii) Sağlık personelinin ülke genelinde eşit şekilde dağıtılması iv) Toplum sağlığı hizmetlerinin geliştirilmesi, v) Ulusal ilaç sanayinin teşvik edilmesi vi) Özel hastanelerin kurulmasının desteklenmesi vii) GSS’nin kurulması viii) Devlet hastanelerinde döner sermaye sisteminin kurulması olmuştur.¹²⁷¹

Daha sonra, genel sağlık sigortası fikrini destekleyen GSS Yasası taslak olarak hazırlanmış, bu yasa ancak 1971’de TBMM’ye sunulabilmiş, fakat kabul edilmemiştir.

¹²⁶⁷ Akın ve Aksoy, *a.g.e.*, s. 16.

¹²⁶⁸ İlker Belek, Erhan Nalçacı, Hamza Onuroğulları ve Fatma Ardic, *Sınıfsız Toplum Yolunda Türkiye İçin Sağlık Tezi*, Sorun Yayınları, 2.Baskı, İstanbul, 1998, s. 62-63.

¹²⁶⁹ OECD, *Sağlık Sistemleri İncelemeleri-Türkiye*, OECD ve Dünya Bankası 2008, s. 32.

¹²⁷⁰ OECD 2008, *a.g.e.*, s. 32; Kayıhan Pala, “Türkiye İçin Nasıl Bir Sağlık Reformu?” Şubat 2007, Bursa, http://www.nilufer.bel.tr/alt/pdf_doc/saglik_reformu.pdf, (11.11.2012)

¹²⁷¹ OECD 2008, *a.g.e.*, s. 32-33; DPT, *Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1963-1967)*, Ocak 1963, s. 39.

1974 yılında yasa tekrar Meclis’e sunulmuş; ancak hiçbir zaman görüşülmemiştir. 1978 yılında, Kamuda Çalışan Hekimlerin Tam Gün Çalışmasına ilişkin bir yasa kabul edilmiş ve doktorların özel sektörde çalışması engellenmiştir. 1980 yılında ise bu kanunu iptal eden yeni bir kanun getirilmiştir (Sağlık Personelinin Tazminat ve Çalışma Esaslarına Dair Kanun). Bu kanun, asıl olarak, hekimlerin ve diğer sağlık personelinin özel sektörde de olmak üzere yarı zamanlı çalışmasına izin vermiştir.¹²⁷²

Bu dönemde ayrıca, 1971 yılında sosyal güvenlik alanına yönelik olarak 1479 sayılı Yasa ile “Esnaf ve Sanatkarlar ile Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigorta Kurumu (Bağ-Kur)” kurulmuş ve esnaf ve sanatkarlar ile diğer bağımsız çalışanlar sosyal güvenlik kapsamına alınmıştır.¹²⁷³

Türk sağlık reformları diğer ülkelerde görülen reform çabalarına paralel olarak, kamu yönetiminin ve kamu hizmetlerinin birçok dalında olduğu gibi, sağlık hizmetlerinde de “reform” anlayışı 1980’lerden sonra ağırlıklı olarak ele alınmıştır. Böylelikle, sağlık hizmetleri ve politikaları alanında da neoliberal anlayışın hakim olduğu yeni bir döneme geçilmiştir.¹²⁷⁴

Diğer yandan; tıp dünyasında yaşanan gelişmeler, sağlık hizmetlerinde teknolojinin tüm olanaklarıyla kullanılması, insanların giderek artan sağlık hizmeti beklentisi, köyden kente göç sonucu doğan aşın talep, insan ömrünün uzaması ve buna bağlı olarak yaşlı nüfusun artmasıyla birlikte sağlık sorunlarının artması da sağlık hizmetleri için daha fazla kaynak ayrılmasını zorunlu kılmıştır. 1980’lerle birlikte sağlık hizmetlerinde verimlilik arayışları başlamış, sağlık ekonomisi gibi bilim dalları önem kazanmış ve sağlık sistemini yeniden yapılandırma çalışmaları kamu yönetimindeki reform anlayışı ile paralel sürmüştür.¹²⁷⁵ 1980-2002 yılları arasında, Türk vatandaşlarına sosyal sigorta ve sağlık hizmetlerine erişime ilişkin çok önemli anayasal haklar tanınmıştır. 1982 Anayasası’na göre, tüm vatandaşların sosyal güvenlik hakkı vardır ve devlet tüm vatandaşlarına sosyal sigorta sağlamak için gerekli adımları atmalıdır.¹²⁷⁶

¹²⁷² OECD 2008, a.g.e, s. 33; Akın ve Aksoy, a.g.e., s. 13

¹²⁷³ Nurcan Turan, *Türkiye’de Sağlık Hizmetleri ve Sağlık Sektöründe Temel Sorunlar: Çözüm İçin Sağlık Kooperatifçiliğinden Yararlanma Gereği ve Olanakları*, Anadolu Üniversitesi Yayınları, no:1555, Eskişehir 2004, s.7.

¹²⁷⁴ Pala, a.g.m., s. 3.

¹²⁷⁵ Haydar Sur ve Hakkı Atlı, “Türkiye’de Sağlık Reformu Çalışmalarına Bir Bakış”, *Yeni Türkiye Dergisi*, Sayı:40, ss. 1163-1167, 2001, s. 1163.

¹²⁷⁶ OECD 2008, a.g.e, s. 33.

1982 Anayasası 1980 döneminin değişen sağlık anlayışını gösterir niteliktedir. 1982 Anayasası'nda sağlık hizmetleri, 1961 Anayasası'ndan farklı bir yaklaşımla ele alınmıştır. 56. maddede yer alan sağlık hizmetleri ve çevrenin korunması başlıklı düzenlemeye göre; *“Herkes, sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkına sahiptir. Çevreyi geliştirmek, çevre sağlığını korumak ve çevre kirlenmesini önlemek Devletin ve vatandaşların ödevidir. Devlet, herkesin hayatını, beden ve ruh sağlığı içinde sürdürmesini sağlamak; insan ve madde gücünde tasarruf ve verimi artırarak, işbirliğini gerçekleştirmek amacıyla sağlık kuruluşlarını tek elden planlayıp hizmet vermesini düzenler. Devlet, bu görevini kamu ve özel kesimlerdeki sağlık ve sosyal kurumlarından yararlanarak, onları denetleyerek yerine getirir. Sağlık hizmetlerinin yaygın bir şekilde yerine getirilmesi için kanunla genel sağlık sigortası kurulabilir.”*

1961 Anayasası'nda sağlık temel bir insan hakkı olarak görülüp devlet tarafından güvence altına alınırken; 1982 Anayasası ile birlikte “sosyal devlet” anlayışı yerine “düzenleyici devlet” anlayışı ön plana çıkmıştır.¹²⁷⁷ 1982 Anayasası ile sağlık hizmetleri, devlet tarafından sağlanan temel ekonomik ve sosyal bir hak olma niteliğini büyük ölçüde kaybetmiş, devlet tarafından planlanıp düzenlenen bir hizmet niteliği kazanmıştır. Bu düzenleme sonucunda, sağlık hizmetlerinin üretiminde ve sunumunda özel sektörün rol alması söz konusu olmuştur.¹²⁷⁸ Buna paralel olarak, özellikle 80'lerin ikinci yarısından itibaren, teşviklerle özel sektörün sağlık alanında yatırım yapması özendirilmiştir.¹²⁷⁹ 1982 yılında doktorlar için mecburi hizmet uygulamasına geçilmiş, böylece insan kaynakları alanındaki eksikliğin giderilmesi amaçlanmıştır. Ancak sağlık ocaklarındaki altyapının istenilen seviyede olmaması nedeniyle hedeflenen amaçlara ulaşamamıştır.¹²⁸⁰ 1983 yılında iktidara gelen ANAP Hükümeti Programında ise “bütün vatandaşların sağlık sigortasına kavuşturulması” ve “herkesin istediği hastaneden faydalanmasını sağlayacak bir sistemin geliştirilmesi” hedefi üzerinde durulmuştur. Söz konusu Programda neoliberal politikalara paralel şekilde “ilaç sektörünün ve özel sağlık müesseselerinin teşvik edilmesi”ne yönelik ifadeler de yer verilmiştir.¹²⁸¹

¹²⁷⁷ Gülbiye Yenimahalleli Yaşar ve Ece Uğurluoğlu, “Neoliberalizm, Küreselleşme ve Sağlık”, *Ankara Üniversitesi Dikimevi Sağlık Hizmetleri Meslek Yüksek Okulu Dergisi*, C: 9, S:1, ss. 1-10, Ocak 2010, s. 6; Ata Soyer, “1980’den Günümüze Sağlık Politikaları”, *Praksis*, Sayı:9, ss:301-319, 2003, s. 305.

¹²⁷⁸ H. Fehim Üçışık, *Sağlık Hukuku*, Ötüken Neşriyat, 2. Baskı, 2010, s. 11; Altay, *a.g.m.*, s. 43;

¹²⁷⁹ B. Serdar Savaş, “Türkiye’de Sağlık Sistemi “Kısa Bir Genel Bakış””, *Yeni Türkiye Dergisi*, 2001, Sayı:39, ss. 87-128, s. 94.

¹²⁸⁰ Savaş, *a.g.m.*, s. 93.

¹²⁸¹ Soyer, 2003, *a.g.m.*, s. 306-307.

Benzer durumun kalkınma planı için de geçerli olduğunu söylemek mümkündür. İlk defa Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda (1985-1989) “kamu sağlık kurumlarında rasyonellik ve verimlilik sağlanması”, “sağlık kurumlarına işletmecilik anlayışının getirilmesi”, “özel sağlık müesseselerinin ve hastanelerin desteklenmesi”, “özel sağlık kurumlarının ücretlerinin serbest bırakılması”, “kamu sağlık kuruluşlarının özel sağlık kurumları ve özel hekimlerden hizmet alması” gibi düzenlemelere yer verilmiştir.¹²⁸² Bu ifadeler dönemin sağlık hizmetlerine yönelik bakış açısını yansıtmaları açısından önemlidir.

Neoliberal bakış açısı ile gerçekleştirilen sağlık sektörüne yönelik önemli düzenlemelerden biri de, 1987 yılında kabul edilen 3359 sayılı Temel Sağlık Hizmetleri Kanunu'dur. Söz konusu yasa ile 1960 Entegre Sağlık Hizmetleri Sistemi'ndeki eksikliklerin düzeltilmesi ve sağlık sektörüne sağlanan finansmanın artırılması amaçlanmıştır¹²⁸³, genel sağlık sigortası oluşturmaya yönelik düzenlemeler yapılmış, kamu hastanelerinin merkezi yönetimden ayrılması öngörülmüş ve sağlık personeli için bir istihdam politikası oluşturulması hedeflenmiştir.¹²⁸⁴ Yasa ile kamu ve özel sağlık kuruluşları benzer bir yaklaşımla ele alınmış, kamu ve özel sağlık hizmetleri fiyatlandırılmış ve sosyal güvencesi olanların, kamu veya özel sağlık kuruluşlarından faydalanması kararlaştırılmıştır.¹²⁸⁵ Ancak Kanunun bazı maddelerinin Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmesi üzerine Kanun birçok yönüyle uygulamaya koyulamamıştır.¹²⁸⁶

1990'lı yıllar ise sağlık reformu alanında projelerin öne çıktığı bir dönem olmuştur. Bu dönemde Dünya Bankası ile sağlık projesi ikraz anlaşmaları imzalanmış, ulusal sağlık kongreleri yapılmış ve Sağlık Bakanlığı tarafından da çeşitli çalışmalar gerçekleştirilmiştir.¹²⁸⁷ Sağlık Bakanlığı'nın “Sağlık Reformları Projesi” olarak adlandırılan çalışmalarında genel olarak sağlık hizmetlerine erişimde hakkaniyetin sağlanabilmesi için genel sağlık sigortasına geçilmesi gerektiği üzerinde durulmuş, sağlık hizmetlerinin sunum ve finansmanının birbirinden ayrılmasının yanında, düzenleyici bir Sağlık Bakanlığı anlayışından hareketle, Sağlık Bakanlığı'nın sağlık

¹²⁸² Soyer, 2003, *a.g.m.*, s. 306-307.

¹²⁸³ OECD 2008, *a.g.e.*, s. 33.

¹²⁸⁴ Savaş, *a.g.m.*, s. 124.

¹²⁸⁵ Soyer, 2003, *a.g.m.*, s. 307.

¹²⁸⁶ Yusuf Ekrem Özdemir, “Sağlık Reformları-1980 ve 1990'lı Yılların Sağlık Politikaları”, *Yeni Türkiye Dergisi*, 2001, Sayı: 39, ss. 276-293, s. 282.

¹²⁸⁷ Özdemir, “Sağlık Reformları..”, *a.g.m.*, s. 283,285-286; Sur ve Atlı, *a.g.m.*, s. 1164

politikalarını belirleyen, hizmetlere yönelik standartlar saptayan bir yapıya dönüştürülmesi öngörülmüştür. Bunların yanında; hastanelerin özertleştirilmesi ve gelirleri ile giderlerini karşılayabilen, kaliteli ve verimli hizmet sunabilen, rekabet edebilen işletmelere dönüştürülmesi belirtilerek, aile hekimliği sistemine geçilmesi ve koruyucu sağlık hizmetlerinin geliştirilmesi üzerinde durulmuştur.¹²⁸⁸ 1992 yılında yürürlüğe giren Yeşil Kart uygulaması ile de sağlık hizmetlerinde adaleti sağlamak açısından önemli bir adım atılmıştır. Yeşil Kart düzenlemesi ile sağlık sigortası olmayanlara ve yoksul kimselere devlet hastanelerinde tedavi olanağı sağlanmıştır. Böylece, tüm vatandaşları kapsayan bir sağlık sistemine geçene kadar sağlık hizmeti giderlerini karşılayamayacak durumda olanların giderlerinin devlet tarafından karşılanması söz konusu olmuştur.¹²⁸⁹ Ancak, genel sağlık sigortası oluşturulması amacı bu dönemde gerçekleştirilememiştir.

Bu dönemde, çeşitli kalkınma planlarında sağlık reformlarına yer verilmeye devam edilmiştir. Örneğin, 1996-2000¹²⁹⁰ yıllarını kapsayan Yedinci Kalkınma Planı şunları amaçlamıştır:¹²⁹¹ i) GSS'nin olabildiğince çabuk başlatılması ii) Hizmet sunumu ile finansmanın birbirinden ayrılması iii) Hastanelerin kaliteli sağlık hizmetleri sunmalarına ve kendilerini merkezi yönetim yapısının kısıtlamalarından kurtarmalarına yardımcı olmak için hastanelere özerklik verilmesi iv) Birinci Basamak sağlık hizmetlerinde aile hekimliği modelinin benimsenmesi ve koruyucu sağlık hizmetleri sunumunun güçlendirilmesi v) Ülkedeki sağlık hizmetlerinin izlenmesindeki rolünü güçlendirmek üzere SB'nin yeniden yapılandırılması.

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Sağlık Hizmetlerinde Etkinlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu'nda da sağlık projelerinde öne çıkan ifadelerin benzerlerine rastlanmaktadır. Rapordaki bu ifade ve değerlendirmeler dönemin sağlık politikalarının belirlenmesinde hakim olan bakış açısını da göstermektedir. Söz konusu Rapora göre, Sağlık Bakanlığı'nın rol ve sorumlulukları yeniden düzenlenmeli, Bakanlık hizmet

¹²⁸⁸ Savaş, a.g.m., s. 94.

¹²⁸⁹ Filiz Kartal, "Özelleştirilen Yurttaşlık: Türkiye'de Sağlık Politikalarındaki Dönüşüm", *Amme İdaresi Dergisi*, C.42, S. 2, ss. 23-43, 2009, s. 37.

¹²⁹⁰ Kasım 2000 ve Şubat 2001 yıllarında, Türkiye büyük çaplı bir ekonomik kriz ile karşı karşıya kalmıştır. Para birimi %100'den fazla değer kaybetmiş, enflasyon oranı %68 olmuş ve ekonomi %8 oranında küçülmüştür. İşsizlik oranı arttıkça, ekonomik kriz sağlık anlamında yoksulluk getirmiş ve sosyal etkileri olmuştur. Artan gıda fiyatları ve enflasyon, daha önceleri korunan haneleri yoksulluğa karşı korunmasız hale getirmiştir. Sağlık sektörü üstündeki en önemli etkisi ise kayıtlı sigortalıların sayısında düşüş ve Yeşil Kart sahiplerinin sayısında bir artış olmasıdır (2000-2001 yıllarında 3,2 milyon yeni Yeşil Kart başvurusu yapılmıştır). *OECD 2008*, a.g.e, 34.

¹²⁹¹ *OECD 2008*, a.g.e, 34.

üreten değil, sağlık politikalarını belirleyen ve denetleyen bir kuruluş haline getirilmelidir. Sağlık hizmetleri, desantralizasyon ilkeleri doğrultusunda yeniden yapılandırılmalı, sağlık alanında yerel birimlere yetki ve sorumluluk devri gerçekleştirilmelidir. Sağlıklı kamu politikasını geliştirecek mekanizmalar oluşturulmalı ve Sağlık Bakanlığı ile ilgili kuruluşların temsil edildiği özerk bir “Sağlık Üst Kurulu” tesis edilmelidir. Sosyal güvenlik kuruluşları aynı çatı altında toplanmalı ve tek bir teminat paketi doğrultusunda hizmet sunmalıdır. Sağlık hizmetlerinin yapılanmasında kamu kesimi ve özel sektör arasındaki görev dağılımı belli esaslara bağlanmalıdır. Birinci basamak sağlık hizmetleri güçlendirilmeli ve etkili bir sevk zinciri kurulmalıdır. Sağlık hizmetlerinin sunumu ve finansmanı birbirinden ayrılmalı ve hastaneler özerkleştirilmelidir. Sağlık ocakları sağlık merkezlerine dönüştürülmeli ve aile hekimliği sistemine öncelik verilmelidir. Sağlık hizmetlerine ulaşılabilirlik artırılmalı, tüm toplum sağlık güvencesine kavuşturulmalı ve temel ihtiyaçları kapsayan bir teminat paketi oluşturulmalıdır. Ayrıca sağlık insangücü ülke şartlarına uygun olarak eğitilmeli ve ülke geneline dengeli bir şekilde yayılmalıdır.¹²⁹²

Dolayısıyla, reform çabaları, konuları itibarıyla diğer ülkelerde de çok genel anlamda görülen sağlık hizmetlerinde devletin ve piyasanın değişen rolleri, desantralizasyon (yerinden yönetim), tüketicilerin güçlendirilmesi ve halk sağlığının rolü gibi belli başlı konuları kapsamıştır. Türk sağlık sektöründe devletin ve piyasanın değişen rolleri konusunda köklü değişimler olamamakla birlikte, özel sektörün rolünün artırılmasına ilişkin eğilimler mevcuttur. Türkiye’de özellikle; kaynakların yetersizliği, hizmet kalitesinde istikrarsızlık, tıbbi standartlarda düşüş, kısıtlı arza rağmen kaynakların kötü kullanımı ve sağlık sisteminde düşük verimlilik sağlık reformlarının gerekçelerini oluşturmuştur.¹²⁹³

Adalet ve Kalkınma Partisi (AKP) Hükümeti tarafından başlatılan Sağlıkta Dönüşüm Programı (SDP) adlı reform çalışması, 1990’lı yıllarda ortaya koyulan düzenlemelerin devamı niteliğinde olmakla birlikte, önceki dönemde hayata geçirilemeyen düzenlemeler bu dönemde büyük oranda yasalaşmıştır. 2003 yılı Aralık ayında yayınlanan Sağlıkta Dönüşüm Programı (SDP), sağlık hizmetlerinin etkili, verimli ve hakkaniyete uygun bir şekilde organizasyonunun sağlanmasını, finanse edilmesini ve sunulmasını amaçlamaktadır. Etkililik ile uygulanan sağlık politikaları

¹²⁹² DPT 2001, *a.g.e.*, s. 6-13.

¹²⁹³ Akın, *a.g.t.*, s. 59-60.

sayesinde halkın sağlık seviyesinin yükseltilmesi ve hastalanmaların önüne geçilmesi amaçlanmaktadır. Verimlilik ise maliyetlerin düşürülmesini ve daha az maliyetle daha fazla hizmet üretilmesini ifade etmektedir. Son olarak hakkaniyet ise, insanların ihtiyaçları ölçüsünde sağlık hizmetlerine ulaşması ve sağlık hizmetlerinin finansmanına gelirleri oranında katkıda bulunması anlamına gelmektedir.¹²⁹⁴

Sağlıkta Dönüşüm Programı (SDP), Türk sağlık sektörünün uzun zamandan beri var olan sorunlarını ele almak için tasarlanmıştır. Bu sorunlar;

- Diğer OECD ve orta gelirli ülkelere kıyasla geri kalmış olan sağlık sonuçları
- Sağlık hizmetlerine erişimdeki hakkaniyetsizlikler
- Sağlık hizmetleri finansmanı ve sunumunda verimsizliğe yol açan ve mali sürdürülebilirliği zayıflatan parçalı yapı
- Düşük hizmet kalitesi ile hastalara sınırlı cevap verebilirlik olarak tespit edilmiştir.

Sağlıkta Dönüşüm Programının hedeflerini aşağıdaki gibi sıralamak mümkündür.¹²⁹⁵

- Sağlık Bakanlığına planlayıcı ve denetleyici bir yapının kazandırılması
- Herkesi tek çatı altında toplayan genel sağlık sigortasının oluşturulması,
- Yaygın, erişilebilir sağlık hizmetinin sağlanması,
- Güçlendirilmiş temel sağlık hizmetlerinin sağlanması,
- Etkili, kademeli sevk zincirinin oluşturulması,
- Sağlık işletmelerinin idari ve mali özerkliğe sahip bir yapıya dönüştürülmesi,
- Bilgi ve beceri ile donanmış, motivasyonu yüksek sağlık personelinin istihdam edilmesi,
- Sistemi destekleyecek eğitim ve bilim kurumlarının oluşturulması,
- Nitelikli ve etkili sağlık hizmetleri için kalite ve akreditasyonun sağlanması,
- Akılcı ilaç ve malzeme kullanımının sağlanması ve akılcı ilaç ve malzeme yönetiminde kurumsal yapılanma,
- Sağlık bilgi sistemi ile karar sürecinde etkili bilgiye erişimin sağlanmasıdır.

Sağlıkta Dönüşüm Programı; Sağlıkta Dönüşüm Projesi ve Sağlıkta Dönüşüm ve Sosyal Güvenlik Reformu Projesi olmak üzere iki aşamadan oluşmaktadır. I. Faz olarak adlandırılan Sağlıkta Dönüşüm Projesi, 21 Nisan 2004 tarihinde imzalanan ikraz

¹²⁹⁴ *Sağlık Bakanlığı 2003, a.g.e., s. 24*

¹²⁹⁵ *Sağlık Bakanlığı 2003, a.g.e., s. 26-37; OECD 2008, a.g.e, s. 12.*

anlaşması ile 28 Temmuz 2004 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Projenin kapanışı ise 30 Haziran 2009 tarihinde gerçekleştirilmiştir. I. Fazda dört temel bileşene yer verilmiştir. Bu bileşenler; Etkili Kılavuzluk için Sağlık Bakanlığının Yeniden Yapılandırılması, Sağlık Sigorta Fonu ve Sosyal Güvenlik Kurumlarının Kapasitesinin Geliştirilmesi, Sağlık Hizmetleri Sunumunun Reorganizasyonu ve Halk Sağlığı Fonksiyonlarının ve İnsan Kaynakları Kapasitesinin Güçlendirilmesi şeklinde sıralanmıştır.¹²⁹⁶

Sağlıkta Dönüşüm ve Sosyal Güvenlik Reformu Projesi başlıklı II. Faz ise I. Faz üzerine temellendirilmiştir ve Türkiye Cumhuriyeti ile Dünya Bankası arasında 30 Haziran 2009 tarihinde imzalanan yeni bir ikraz anlaşması ile finanse edilmiştir. 29 Eylül 2009 tarihinde yürürlüğe giren II. Faz, Sağlık Bakanlığı'nın 2010-2014 yıllarını kapsayan stratejik planına dayandırılmıştır. Proje üç ana bileşenden oluşmaktadır. Projede ana bileşenler ve alt bileşenler şu şekilde sıralanmıştır:¹²⁹⁷

1. Bileşen: Sağlık Bakanlığı'nın Stratejik Planına Destek Verilmesi (Koruyucu ve Birinci Basamak Sağlık Hizmetlerinin Güçlendirilmesi, Kamu Hastaneleri Reformlarının Uygulanması, Sağlık Hizmetlerinin Kalitesinin Artırılması, Kurumsal Yeniden Yapılandırma ve Kapasitenin Artırılması, İlaç ve Tıbbi Cihaz Denetiminin Yönetilmesi, Sağlık Bilgi Sistemlerinin Geliştirilmesi, Sektörler Arası Sağlık Sorumluluğunun Desteklenmesi ve Sağlık Politikalarının Dünya Standartları ile Uyumlu Hale Getirilmesi, Ulusal Halk Sağlığı Kurumunun İşlevselleştirilmesi),
2. Bileşen: Koruyucu Sağlık Hizmetleri İçin Çıktı-Bazlı Finansmanın Pilot Çalışmasının Yapılması (Bulaşıcı Olmayan Hastalıkların Önlenmesi ve Kontrolüne İlişkin Hizmetlerin Yürütülmesi için Uygun Aile Hekimliği Uygulamalarına Kişi Başı Ödeme Sağlanması, İl Düzeyinde ve Merkezi Düzeyde Çıktı Bazlı Finansman Pilot Uygulaması İçin Kapasitenin Oluşturulması),
3. Bileşen: SGK'nın Kapasitesinin Geliştirilmesi. Türkiye'de SDP ile öngörülen hedefleri hayata geçirebilmek amacıyla çeşitli yasal düzenlemeler ve uygulamalar gerçekleştirilmiştir. SSK hastanelerinin Sağlık Bakanlığı'na

¹²⁹⁶ Sağlık Bakanlığı Proje Yönetim Destek Birimi, [http://pydb.saglik.gov.tr/default.aspx?menuTnm=178&sayfa=SDP%20\(I.%20Faz\)%20Tamamland%C4%B1%20SDP%20\(I.%20Faz\)%20Tamamland%C4%B1](http://pydb.saglik.gov.tr/default.aspx?menuTnm=178&sayfa=SDP%20(I.%20Faz)%20Tamamland%C4%B1%20SDP%20(I.%20Faz)%20Tamamland%C4%B1), (18.06.2013)

¹²⁹⁷ Sağlık Bakanlığı Proje Yönetim Destek Birimi, [http://pydb.saglik.gov.tr/default.aspx?menuTnm=176&sayfa=SDSGRP%20\(II.%20Faz\)%20SDSGRP%20\(II.%20Faz\)](http://pydb.saglik.gov.tr/default.aspx?menuTnm=176&sayfa=SDSGRP%20(II.%20Faz)%20SDSGRP%20(II.%20Faz)), (18.06.2013)

bağlanması, aile hekimliği sisteminin getirilmesi, Sağlık Bakanlığı'nın yeniden yapılandırılması, zorunlu genel sağlık sigortası, hastanelerin idari ve mali özerkliğe dönüştürülmesi, kamu sağlık personelinin hastanelerde tam gün çalışmasının kararlaştırılması bu düzenlemelerin başlıcaları arasında yer almaktadır.

2003-2010 döneminde, SDP reformlarının çok önemli adımları gerçekleştirilmiştir. SSK hastanelerinin Sağlık Bakanlığına devredilmesiyle, sağlık hizmet sunumu ve finansmanı birbirinden ayrılırken, SSK'lıların tüm kamu sağlık tesislerine ulaşımı sağlanmıştır. Sağlık hizmetlerine erişimde eşitliğin sağlanmasına önem verilerek, Yeşil Kart uygulaması kapsamına ayakta tedavi hizmetleri katılmış, SSK ve Yeşil Kartlıların tüm serbest eczanelerden ilaç teminine izin verilmiştir.

Sağlık hizmetlerine erişim eşitliğinin sağlık hizmet talebini artırmasına karşın, Sağlık Bakanlığı hastanelerinde Performansa Dayalı Ödeme Sistemine geçilerek, sağlık hizmeti arzında önemli verimlilik artışı sağlanmıştır. SDP, sağlık hizmet üretiminin arz ve talep yönlü artmasıyla sağlık harcamalarındaki artışı dengede tutacak ve sağlığa ayrılan kaynakların etkili kullanımını sağlayacak uygulamaları hayata geçirmiştir.

GSS'nin sağlık sigortası alanında standart ve norm birliği oluşturmasıyla geri ödemede kural belirleme gücü, SDP'nin önemli bir dinamosudur. Ayrıca koruyucu sağlık hizmetlerine önem verilerek, Aile Hekimliği sisteminin oluşturulması, akılcı ilaç kullanımı ve referans ilaç uygulaması, sağlık harcamalarının etkili bir şekilde gerçekleşmesi ve tasarruf sağlanması amacıyla tasarlanmıştır. SDP reformlarının, ülkenin sağlık indikatörleri üzerinde olumlu etkileri yanında, verimli bir hizmet sunumu performansı, sağlık harcamalarındaki artışı dengede tutan birim maliyetleri düşürücü etkileri beklenmektedir.

Ayrıca, özel sektöre uygulanan teşvikler (özel sektörün ekstra faturalandırmasına izin verilmesi, kamu hastanelerinin outsourcing yoluyla teşhis/tanı hizmetlerini özel sektörden satın alması, özel sektör sağlık hizmetlerine erişimin artması), özel hastane sayısının ve bu kurumlara yapılan ödemelerin beklentilerin üstünde artmasına sebep olmuştur. Bu durumla baş edebilmek için özel sektöre kısıtlamalar getirilmiştir. Temmuz 2008'de SGK ile anlaşılan özel hastanelere Sağlık Uygulama Tebliği (SUT) fiyatı üzerine en fazla %30 fark alabilme hakkı tanınmıştır. Üstelik özel sektörün doktorlara uyguladığı yüksek ücret politikası, kamu sektöründe sayısal olarak yetersiz

sağlık personeli sorununu derinleştirmiştir. Sağlık Bakanlığı, doktorların kamu hastanelerinde çalışmasını teşvik için, performans ödemelerine tam zamanlı çalışma parametresini koymuştur. Kamu hastanelerinde tam zamanlı uygulamasına geçiş yasa tasarısı, Haziran 2009’da hazırlanmış, 2010’da “Tam Gün Yasası” Meclis’te kabul edilmiştir.¹²⁹⁸

2010 yılında SGK, hastadan aldıkları fark ücretini belirlemek için anlaşmalı olduğu özel hastaneleri sınıflandırmıştır. SGK ve Sağlık Bakanlığının belirlediği kriterlere (hizmet kalitesi, çeşitliliği ve yatak kapasitesi) göre A, B, C, D ve E grubuna ayrılan hastanelerin hastadan alacakları fark ücreti de sınıfına göre belirlenecek; A sınıfı hastane hastadan en fazla %70, E sınıfı hastane hastadan en fazla %30 fark ücreti alabilecekti. Fakat SGK Ocak ayı sonunda “algı yanılması” oluşturduğu için tepki gören A’dan E’ye sınıflandırmayı kaldırarak, yerine alacakları fark ücretine göre sınıflandırmayı getirmiştir. Yeni listelerde özel hastaneler A’dan E’ye gruplar yerine, alacakları fark ücretleri üzerinden değerlendirilmiştir. Yani hastaneler, alacakları %70 ile %30 arasında değişen fark ücretlerine göre sınıflandırılmıştır. Bu uygulamaya göre hastaneler yılda bir kez puanlanacak ve denetimden gelen sonuçlara göre hizmet kalitesini düşüren özel hastane daha az ücret farkı alabilecektir.¹²⁹⁹

SDP’nin kamu sağlık hizmetleri sunumunda köklü değişim sağlayacak reformlarından bir diğeri, “Sağlık Bakanlığı ve Bağlı Kuruluşlarının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname” ile getirilen yeniliklerdir. Sağlık Bakanlığı ile bağlı kuruluşlarının yeniden yapılandırılması; 6/4/2011 tarihli ve 6223 sayılı Kanunun verdiği yetkiye dayanılarak, Bakanlar Kurulu’nca 11/10/2011 tarihinde kararlaştırılmıştır. “Sağlık Bakanlığı ve Bağlı Kuruluşlarının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname”, 2 Kasım 2011 tarihinde Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Söz konusu Kanun Hükmünde Kararname’nin altıncı bölümünde “bağlı kuruluşlar” sayılmıştır. Buna göre, Türkiye Halk Sağlığı Kurumu, Türkiye İlaç ve Tıbbî Cihaz Kurumu, Türkiye Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü, Türkiye Kamu Hastaneleri Kurumu kurulmuştur.

¹²⁹⁸ “Tam Gün Yasası” 30 Ocak 2010’da Resmi Gazetede yayımlanmış ancak çeşitli kereler yargıya götürüldüğü için uygulanamamıştır. Son olarak, kamuoyunda “tam gün” tasarısı olarak bilinen, Sağlık Bakanlığı ve Bağlı Kuruluşlarının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair “Torba Tasarı”, 2 Ocak 2014 tarihinde kabul edilerek yasalaşmıştır.

¹²⁹⁹ Sülkü, *a.g.e.*, s. 10-12

Söz konusu Kanun Hükmünde Kararname'nin 30.maddesinde “Kamu Hastaneleri Birliklerinin Kuruluşu” açıklanmaktadır. Buna göre, “Kurum tarafından, kaynakların etkili ve verimli kullanılması amacıyla Kuruma bağlı ikinci ve üçüncü basamak sağlık kurumları, il düzeyinde Kamu Hastaneleri Birlikleri kurularak işletilir.” denilmektedir.¹³⁰⁰

Ülkemizde en büyük sağlık hizmeti alıcısının kamu olması ve kamu kurumları bütçelerinin kısıtlı olması nedeniyle finansmanın etkin ve verimli kullanılmasını sağlamak, Sağlık Bakanlığı'nın temel görevlerindendir. Sağlık işletmelerinde etkin ve verimli bir finansal yönetim ise, tüm sağlık sektörü harcamalarının ve dolayısıyla halkın vergilerinin etkin ve verimli bir şekilde kullanılmasında kritik önemdedir. Kamu Hastane Birlikleri uygulamasındaki amaç, hastanelerin, kendi kaynaklarından sorumlu birlikler haline dönüştürülerek, kaynakların etkin ve verimli kullanılmasının yanı sıra, Sağlık Bakanlığı tarafından uygulanacak performans değerlendirmeleriyle de kaliteli sağlık hizmetleri sunmalarının sağlanması olmuştur.¹³⁰¹

Sağlık hizmetlerinde yaşanan dönüşümün dinamikleri arasında küreselleşme süreci ve uluslar arası kuruluşların etkisi önemli rol oynamaktadır. Küreselleşme süreci ve neoliberal politikalarda kamu hizmetleri ve sosyal refah devleti anlayışı üzerinde ciddi baskılar oluşturmakta ve bu baskılar sağlık alanında da kendini göstererek sağlık sektöründeki temel kurumların ve aktörlerin görevi neoliberal anlayış doğrultusunda yeniden tanımlanmaktadır. Bu süreçte Dünya Sağlık Örgütü (DSÖ), Dünya Bankası (DB), Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ), Uluslararası Para Fonu (IMF), Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı (OECD) gibi uluslararası kuruluşlar da devreye girmekte ve belirleyici olmaktadır.¹³⁰² Küreselleşmenin ulusal sağlık politikalarına etkisi, ticari aktörlerin veya piyasaların önceliklerinin düzenlenmesine ve devletin sağlık sektöründeki faaliyet alanının kısıtlanmasına ilişkin politikalara dayanmaktadır.¹³⁰³ Gelişmekte olan ülkelerin 1980'lerden itibaren yaşadığı ekonomik sorunlar ve sıkıntılar, IMF ve DB gibi uluslararası finans kuruluşlarının bu ülkelere Yapısal Uyum

¹³⁰⁰ Resmi Gazete, Karar Sayısı: KHK/663, Sayı: 28103 (mükerrer), 02.11.2011, <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2011/11/20111102M1-3.htm>, (20.12.2013)

¹³⁰¹ Sülkü, a.g.e., s. 10-12

¹³⁰² Tuba Ağartan, “Sağlıkta Reform Salgını,” içinde *Avrupa ve Türkiye’de Sağlık Politikaları*, Ç.Keyder vd. (der.), İletişim Yayınları, İstanbul, ss. 37-54, 2007, s. 43; Uysal Kerman, *Sosyal Devletin Tasfiyesi ve Sağlık*, Ankara Tabip Odası Yayını, Ankara, 2004, s. 95.

¹³⁰³ Dilek Memişoğlu, “Sağlık Hizmetlerinde Yaşanan Dönüşüm ve Etkileri: Batı Akdeniz Bölgesi İl Merkezleri Örneği”, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı, (Yayımlanmamış Doktora Tezi), Isparta, 2011, s. 101.

Programları adı altında müdahale etmelerine zemin hazırlamıştır. Söz konusu kuruluşlar, krediler karşılığında finans sektörü, yönetim ve sosyal güvenlik alanlarında çeşitli yapısal uyum politikalarının uygulanmasını öngörmüşlerdir. Bu paralelde sağlık hizmetleri reformu da kredilere ve Yapısal Uyum Programlarına konu olmuştur.¹³⁰⁴ Yapısal uyum programları, kamusal harcamaların kısılmasını, devletin küçültülmesini, devletin boşalttığı alanların özel sektör tarafından doldurulmasını ve ticari liberalleşmeyi önererek, sağlık sektörünü de bu doğrultuda düzenlemiştir. Düzenleme neticesinde sağlık alanında öncelikle sağlık hizmetlerinin maliyetinin ve fiyatının artması söz konusu olmuş, ardından kullanıcı katkıları gündeme gelmiştir.¹³⁰⁵

Dönüşüm çerçevesinde diğer önemli bir faktör Avrupa Birliği (AB)'ne üyelik sürecidir. Sağlık Bakanlığı tarafından yürütülmekte olan Sağlıkta Dönüşüm Programı da, AB'ye uyum süreci açısından önemli bir fırsat olarak değerlendirilmektedir. SDP ile birlikte halkın yaşam kalitesinin daha da yükseltilmesi, kaynakların etkili ve verimli bir şekilde kullanılması suretiyle sağlık hizmetlerine erişimin kolaylaşması ve sağlık hizmetlerinin Avrupa Birliği normlarına uygun bir şekilde yapılandırılması hedeflenmektedir.¹³⁰⁶

Yeni kamu işletmeciliği (YKİ) anlayışı da sağlıkta dönüşümü tetikleyen bir unsur olarak karşımıza çıkmaktadır. YKİ anlayışının sağlık sektörü üzerindeki yansıması, öncelikli olarak özel sektörün sağlık hizmetlerinin üretiminde ve sunumunda daha fazla rol oynamaya başlaması olarak karşımıza çıkmaktadır. Bunun yanında, pazar temelli bazı yaklaşımlar kamu sağlık sistemlerini de etkilemekte ve kamu kesimi-özel sektör ortaklıkları gündeme gelmektedir. Sağlık alanında rekabet anlayışının yerleşmesi desteklenmekte ve sivil toplum örgütlerinin politika oluşturma ve hizmet sunumuna dahil edilmesi benimsenmektedir. Bunların yanında sağlık alanında özerklik ve desantralizasyonun inşa edilmesi ve uygulanması öngörülmektedir.¹³⁰⁷ YKİ'nin benimsediği verimlilik, rekabet, performans, müşteri odaklılık gibi ilkeler de sağlık hizmetlerinin sunumunda öne çıkmaktadır. Ayrıca, bu kapsamda hasta haklarına vurgunun arttığını ve kalite kültürünün yaygınlaştırıldığını söylemek de mümkündür.¹³⁰⁸

¹³⁰⁴ Ağartan, *a.g.m.*, 41-42.

¹³⁰⁵ H. Hüseyin Yıldırım, "Yapısal Uyum Programları ve Sağlık Reformları: Türk Sağlık Reformları İçin Çıkarılacak Dersler", *Hacettepe Sağlık İdaresi Dergisi*, Cilt:5, Sayı:1, ss. 63-87, 2000, s. 70-81.

¹³⁰⁶ Sağlık Bakanlığı, *Avrupa Birliği ve Sağlık Bakanlığı Uyum Çalışmaları*, Sağlık Bakanlığı Yayın No: 780, Ankara, 2010, s. 22.

¹³⁰⁷ Asım Balcı, *Kamu Hizmetleri ve Yerinden Yönetim Sağlık Hizmeti Sunumunun Yeniden Yapılandırılması*, Atlas Yayın Dağıtım, İstanbul, 2005, s. 6.

¹³⁰⁸ Memişoğlu, *a.g.t.*, s. 112.

Nüfus artışı ve demografik yapıdaki değişiklikler de sağlık hizmetleri talebini artıran önemli bir faktördür. Toplam nüfustaki artışın yanında yaşlı nüfus oranındaki artış sağlık hizmetleri talebini etkilemektedir. Bu durum sağlık harcamalarının artışına yol açmaktadır.¹³⁰⁹

Sağlık hizmetlerinin değişimini etkileyen faktörlerden bir diğeri de, bilgi ve iletişim teknolojilerindeki gelişme ve yeniliklerdir. Bilgi ve iletişim teknolojilerinde ve sağlık teknolojilerinde yaşanan gelişim sağlık hizmetlerinin daha kolay, hızlı ve kaliteli sunulması, hastalıkların teşhis ve tedavisine yönelik yeni yöntemlerin geliştirilmesi ve idari masrafların azalması gibi olumlu sonuçlara yol açmıştır. Diğer yandan sağlık teknolojilerinin gelişmesiyle birlikte, eskiye oranla daha pahalı olan tetkik ve tedavi yöntemleri ortaya çıkmış, ancak bu yeni teknolojilerin sunduğu olanaklar, hem bunları kullanmayı, hem de örgütsel yapıları yeni teknolojinin gereklerine göre dönüştürmeyi gerekli kılmıştır. Bu yeni yöntemlerin tüm hastanelerde kimi zaman gereksiz kullanılması ise sağlık harcamalarını artırmıştır.¹³¹⁰ Diğer bir ifadeyle, yeni teknoloji ürünlerinin alımı, hastanelerin ve sağlık kuruluşlarının yeni teknolojiye uyumlu hale getirilmesi, yeni teknoloji ürünlerinin bakım ve onarım giderleri, yeni ürünlerin kullanımı konusunda personelin eğitilmesi gibi konular, sağlık harcamalarını artırıcı bir rol oynamıştır.¹³¹¹

Artan sağlık harcamaları hükümetleri yeni finansman kaynakları bulmaya yönlendirmiş ve sağlık politikalarında belirleyici olmuştur. Özellikle son yıllarda refah seviyesinin ve buna bağlı olarak eğitim düzeyinin yükselmesi ile birlikte insanların sağlık konusunda bilinci artmıştır. Buna bağlı olarak sağlığın önemi daha iyi fark edilmiş ve bireylerin beklentileri ve sağlık hizmetlerine olan talebi de artış göstermiştir. Benzer şekilde ülkelerin gelişmişlik seviyesinin artmasıyla birlikte hayat standartları yükselmiş ve daha kaliteli ve erişilebilir sağlık hizmetleri talebi ve beklentisi öne çıkmıştır.¹³¹²

GSS'nin uygulama tarihinin 2008 yılına ertelenmesine rağmen, SGK'nın hayata geçirilmesi ile yasal düzenlemeye gerek olmayan bazı uygulamaların yürürlüğe konması

¹³⁰⁹ Kurtulmuş, *a.g.e.*, s. 165.

¹³¹⁰ Ağartan, *a.g.m.*, s. 46.

¹³¹¹ Kurtulmuş, *a.g.e.*, s. 64.

¹³¹² Kurtulmuş, *a.g.e.* s. 61.

15/06/2007'de SUT ile sağlanmıştır. Bu dönemde GSS kapsamında olup da hayata geçirilen uygulamaları ve de eski sistemle karşılaştırılmasını şu şekilde belirtilebilir:¹³¹³

- SSK ve Bağ-Kur'lulara, anlaşmalı üniversite hastanelerine doğrudan müracaat edebilme imkânı sağlanmıştır. Eski uygulamada bu hak sadece ES sigortalılarına tanınıyordu. SSK'lılar devlet hastanelerinden sevk alarak müracaat ediyor, Bağ-Kur'lular ise üniversite hastanelerindeki tedavi giderlerini kendileri karşılayıp sonra Bağ-Kur'dan talep ediyorlardı. Geri ödemedeki çıkan fark ise hasta tarafından cepten karşılanmış oluyordu. Ayrıca SUT ile tüm sigortalılara, sözleşmeli özel sağlık tesislerine ayakta ve yatarak tedavilerde doğrudan müracaat edebilmeleri imkânı sağlanmıştır.
- Eski uygulamada SSK'lılar sağlık tesislerine vizite kağıdı, sağlık karnesi ve resmi kimlik belgesi sunmak zorundayken, yeni düzenlemeyle bu belgelerden sadece biri yeterlidir.
- Yatarak tedavilerde ilaçların ve diğer tıbbi malzemenin hastane tarafından temini şart kılınmıştır. Ayrıca zorunlu olarak temin ettirilen tıbbi malzeme ücretlerinin tamamı hastaya geri ödenecektir. Eski uygulamada, hastane eczanesinde bulunmayan ilaçlar, reçete ile serbest eczanelerden hasta veya yakınları tarafından temin edilmekteydi. Ayrıca hastanın temin ettiği tıbbi malzemelerin ödenmesinde Bütçe Uygulama Talimatı (BUT) fiyatlandırmasına göre fark çıkması halinde, bu miktar hasta tarafından cepten karşılanmaktaydı.
- Uzun süre ilaç kullanılması zorunlu hastalıklarda rapor ve reçete, sadece bir kez düzenlenecek ve iki yıl boyunca hastalar, doğrudan eczaneye giderek üçer aylık miktarlarda ilaçlarını alabilecektir. Eski uygulamada hastalar, her üç ayda bir sağlık tesisine giderek, yeniden reçete yazdırmak sureti ile ilaçlarını eczanelerden alabiliyordu.
- Yeni uygulama ile sağlık tesisleri tetkik ve tahlil için dışarıya sevk yapmayacaktır. Hastaneler, özel merkezlerden hizmet alarak tüm tetkik ve tahlilleri yapacaklardır. Eski uygulamada sağlık tesislerinde yapılamayan tetkik ve tahliller için hastalar, özel merkezlere sevk ediliyordu. SSK'lılar sadece

¹³¹³ Sülkü, *a.g.e.*, 12-14; Murat Başesgioğlu, *1/6/2007 tarihli Basın Tebliği*, <http://www.memurlar.net/haber/76984/>, (12.08.2013); Barış Akar, "Sağlık Uygulama Tebliği İle Getirilen Değişiklikler", *Mali Klavuz Dergisi*, http://www.malikilavuz.com/index.php?lang=tur&page=30&pluginAnonym_v2_catID_2=0&pluginAnonym_v2_itemID_2=167&pluginAnonym_v2_itemPage_2=3, (12.08.2013)

sözleşmeli merkezlere gitmek zorundayken Bağ-Kur'lular, özel merkezlere gittiklerinde tetkik veya tahlil bedellerini kendileri ödeyip, daha sonra geri ödeme talep ediyorlardı. Bu şekilde oluşabilecek ücret farkını Bağ-Kur'lu cepten karşılıyordu.

- SUT ile SSK'lılar da, Bağ-Kur ve ES sigortalıları gibi, tüm dış tedavileri için devlet hastaneleri ve sözleşmeli üniversite hastanelerinden sevk alarak, özel muayenehanelere ve özel sağlık tesislerine gidebileceklerdir. Eski uygulamada SSK, sadece protez için özele sevk yapıyordu. SUT ile özürölölere, özel muayenehanelere ve özel sağlık tesislerine doğrudan gitme hakkı tanınmıştır.
- Bütün sigortalıların şehir içi ve dışı ambulans bedelleri sigorta kapsamına alınmıştır. Eski uygulamada, ES sigortalıları için bu hizmet sağlanırken, SSK'lılar şehir dışı için ödeme yapmak zorundaydı. Bağ-Kur'da ise ambulans bedelleri ödenmiyordu.
- Elektronik ortamda hastanın durumu, hasta için yapılan ödemeler ve fatura takibi sistemine (MEDULA) geçilmiştir. Eski sistemde sadece kişinin hak sahipliği sorgulaması elektronik ortamda yapılabilmekteydi.

2.3.1. Türkiye'de Sağlıkta Dönüşüm Programı: Genel Sağlık Sigortası Sistemi

GSS sistemi ile sağlık hizmetlerinin kapsamı tüm vatandaşlar için Emekli Sandığı sigortalılarına sunulan seviyeye yükseltilmiştir; böylece, özellikle SSK ve Bağ-Kur'lulara sunulan sağlık hizmetinin kapsamı artmıştır. Fakat buna rağmen GSS, sistem olarak ES uygulamalarından önemli farklılıklar göstermektedir. 5510 sayılı Kanun, sosyal sigorta yardımları ile sağlık hizmeti sunumunu birbirinden ayırmıştır. Sosyal sigorta kısmında sigortalıya yapılacak parasal yardımlar, genel sağlık sigortası kısmında da sağlık hizmeti sunumu, kapsamı ve yararlanma koşulları düzenlenmiştir.

GSS'nin amacı, tüm vatandaşların eşit kapsam ve kalitedeki sağlık hizmetlerine erişimini, risk paylaşım ilkesine ve hakkaniyete dayalı olarak üst düzeye çıkarmak; çağdaş kontrol ve takip sistemlerine dayalı, ülke kaynaklarının suistimal edilmesini önleyen etkin bir yapının kurulmasıyla, sağlık alanında finansal koruma sistemini gerçekleştirmektir.

GSS'nin temel politikalarından biri her türlü koruyucu sağlık hizmetinin uygulanmasını ve yaygınlaştırılmasının sağlamaktır. Hastalıklar ne kadar erken

dönemde teşhis edilirse, tedavileri de o kadar kolay, başarılı ve ekonomik olacaktır. Koruyucu sağlık hizmetlerinin yaygınlaştırılması, kaynakların gereksiz israfını engelleyeceği gibi, hastanelerdeki hasta yoğunluğunu da hafifletmiş olacaktır.¹³¹⁴ Sonuç olarak, vatandaşlar sağlık hizmetine daha rahat erişerek, daha etkin bir sağlık hizmeti alabilecektir. GSS kapsamında verilecek sağlık hizmetleri ile ödenen prim miktarı arasında bir ilişki olmayacaktır. Gelire göre prim alınmasına karşılık, ihtiyaca göre hizmet verilecektir. Ayrıca GSS, tedavi hizmetlerinde özel-kamu ayırımına son vermektedir. SGK ile protokol imzalayan özel hastanelerde yapılan her türlü tedavinin masrafını devlet karşılayacaktır. Tüm nüfusu kapsayan GSS ile sağlık sistemi hizmeti satın almada güçler birleştirilmiş olup, bu durum, fiyatların belirlenmesine olumlu yansıyacaktır.¹³¹⁵

a. GSS Kapsamındaki Nüfus ve Finansman Kaynağı

GSS tüm T.C. vatandaşlarını, Türkiye’de bir yıldan fazla ikamet eden yabancıları, sığınmacı ve vatansızları kapsamaktadır. 18 yaşın altındaki çocuklar koşulsuz olarak GSS kapsamındadır. Yalnız er ve erbaşlar, tutuklu ve hükümlüler ile yabancı bir ülke mevzuatı kapsamında sigortalı olanlar kapsam dışındadır. Kapsamdaki kişilerin GSS’ye katılımı zorunludur. GSS prim oranı %12,5’dir. Primin %5’i çalışan hissesi, %7,5’i işveren katkısıdır. Emeklilerden sağlık hizmetleri için prim alınmayacak, aylıklarından kesinti yapılmayacaktır. Tüm yoksulların primlerini ise sosyal yardımlara ayrılan kaynaklardan devlet karşılayacaktır. Düzenlemeye göre Yeşil Kartlılar, ilk 2 yıl boyunca başka bir işleme gerek kalmaksızın GSS kapsamında sayılacak, sonrasında SGK’nın belirlediği ölçütlere göre, primleri devlet tarafından ödenecek kişiler belirlenecektir. Halihazırda Yeşil Kart kapsamında olan fakat SGK kriterlerine göre GSS’de katkısız sağlık sigortasına hak kazanamayan kesim için indirimli bir prim oranı uygulanacaktır.¹³¹⁶

b. GSS Kapsamındaki Sağlık Hizmetleri

Önceki düzenlemeye göre, en dar kapsam Yeşil Kartlılara, en geniş kapsam ise ES sigortalılarına sağlanmıştı. GSS ise, ES’ye benzer şekilde tüm hizmetleri

¹³¹⁴ Koruyucu sağlık hizmetleri yerine tedavi edici sağlık hizmetlerine kaynak aktarılması, hastanelerde gereksiz bir hasta yoğunluğuna ve gereksiz reçete yazımından dolayı da ilaç başta olmak üzere tıbbi malzemelerin israfına sebep olmuştur. Bkz. M. Top ve M. Tarcan, “Türkiye İlaç Ekonomisi ve İlaç Harcamaları: 1998-2003 Dönemi Değerlendirmesi”, *Liberal Düşünce Dergisi*, 9:177-200, 2004.

¹³¹⁵ *Sükkü*, a.g.e., s. 28-29.

¹³¹⁶ *Sükkü*, a.g.e., s. 29-30

kapsamaktadır. Genel sağlık sigortalısına ve bakmakla yükümlü olduğu kişilere sunulan sağlık hizmetleri şunlardır:¹³¹⁷

- a. Koruyucu ve önleyici sağlık hizmetleri,
- b. Hastalık, analık, iş kazası ve meslek hastalığı sebebiyle ayakta veya yatarak hekim tarafından yapılacak muayene, lüzumlu olması halinde teşhis için gereken klinik muayeneler, laboratuvar tetkik ve tahlilleri, tıbbi bakım ve tedaviler,
- c. Diş tedavisi (18 yaşına kadar sınırsız),
- d. Üreme tedavisi hizmetleri, evli sigortalıların en fazla iki denemeyle sınırlı kalmak şartıyla tüp bebek tedavisi (kadının 23 yaşından büyük, 39 yaşından küçük olması şartıyla),
- e. Hasta ve bir refakatçisinin yol parası ve zaruri masrafları, 18 yaşının altında ve 65 yaşının üstünde olan kimselerin tedavileri sırasında bir kişi ile sınırlı olmak üzere refakatçi giderleri,
- f. Yurt dışında tetkik ve tedavi hizmetleri, geçici veya sürekli görevle yurt dışında bulunanlara ve Türkiye’de tedavinin sağlanamadığı hallerde herkese sağlanmaktadır.

c. Sağlık Hizmetlerinden Yararlanma şartları

GSS’den yararlanabilmek için sağlık hizmeti sunucusuna başvurulan tarihten önceki bir yıl içinde, en az 30 gün prim denmiş olması zorunluluğu vardır. Tüp bebek tedavilerinden yararlanabilmek için en az beş yıldır genel sağlık sigortalısı (veya bakmakla yükümlü olunan kişi) olup, 900 gün prim demiş olmak gerekmektedir. Sağlık hizmeti sunucusuna başvurulduğu tarihte kısa ve uzun vadeli sigorta primleri dahil, genel sağlık sigortası prim borcu bulunmamalıdır. Koruyucu sağlık hizmetlerinde, bulaşıcı hastalık durumlarında, acil hallerde, analık halinde, iş ve meslek hastalığında ve tıbben başkasının bakımına muhtaç olunma durumunda yararlanma şartları aranmamaktadır.¹³¹⁸

¹³¹⁷ Sülkü, *a.g.e.*, s. 30-31

¹³¹⁸ Sülkü, *a.g.e.*, s. 32

d. Katılım Payları

Sosyal Güvenlik Kurumu Sağlık Uygulama Tebliği'ne göre; katılım payı; sağlık hizmetlerinden yararlanabilmek için genel sağlık sigortalısı veya bakmakla yükümlü olduğu kişiler tarafından ödenecek tutarı ifade etmektedir. Katılım payı uygulanacak sağlık hizmetleri aşağıda belirtilmiştir:¹³¹⁹

- a. Sağlık Bakanlığı tarafından sözleşme imzalanmış, görevlendirilmiş veya yetkilendirilmiş aile hekimleri hariç olmak üzere ayakta tedavide hekim ve diş hekimi muayenesi katılım payı,
- b. Ayakta tedavide sağlanan ilaçlar,
- c. Vücut dışı protez ve ortezler,
- d. Yardımcı üreme yöntemi tedavileri.

5510 sayılı Kanunun 60.ıncı maddesinin birinci fıkrasının (c) bendinin (1), (2) ve (3) numaralı alt bentleri gereği¹³²⁰ genel sağlık sigortalısı sayılanlar ile bunların bakmakla yükümlü olduğu kişilerin ödemiş oldukları katılım payları talepleri halinde, 3294 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu hükümlerine göre sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıflarınca kendilerine geri ödenir.

Ayakta tedavide hekim ve diş hekimi muayenesi katılım payı şu şekildedir:

Birinci basamak sağlık hizmeti sunucularında yapılan hekim ve diş hekimi muayenesinden katılım payı alınmayacaktır. İkinci ve üçüncü basamak resmi sağlık hizmeti sunucularında 5 (beş) TL tutarında öngörülen katılım payı; kurumdan gelir ve aylık alanlar ile bakmakla yükümlü oldukları kişiler için gelir ve aylıklarından, diğer kişiler için eczanelerce kişilerden, tahsil edilir. Özel sağlık hizmeti sunucularında 12 (oniki) TL tutarında öngörülen katılım payı katılım payı, kurumdan gelir ve aylık alanlar ile bakmakla yükümlü oldukları kişiler için gelir ve aylıklarından, diğer kişiler

¹³¹⁹ SGK, Sağlık Uygulama Tebliği, 24.12.2013.

¹³²⁰ İlgili Kanunun (1), (2) ve (3) numaralı alt bentleri şu şekildedir: (1) Harcamaları, taşınır ve taşınmazları ile bunlardan doğan hakları da dikkate alınarak, Kurumca belirlenecek test yöntemleri ve veriler kullanılarak tespit edilecek aile içindeki geliri kişi başına düşen aylık tutarı asgari ücretin üçte birinden az olan vatandaşlar ile gelir tespiti yapılmaksızın genel sağlık sigortalılığı ya da bakmakla yükümlü olduğu kişi bulunmayan Türk vatandaşlarından 18 yaşını doldurmamış çocuklar, (2) Uluslararası koruma başvurusu veya statüsü sahibi ve vatansız olarak tanınan kişiler, (3) 1/7/1976 tarihli ve 2022 sayılı 65 Yaşını Doldurmuş Muhtaç, Güçsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması Hakkında Kanun hükümlerine göre aylık alan kişiler. 5510 Sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu, <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5510.pdf>, 02.12.2013.

için sağlık hizmeti sunucusunca kişilerden, diğer kişiler için “Yeşil alan muayenesi”¹³²¹ sonucunda oluşan katılım payı ise eczanelerce kişilerden, tahsil edilir.

Sağlık hizmeti sunucularında yapılan muayene sonucunda oluşan ve eczanelerce kişilerden tahsil edileceği belirtilen ayakta tedavide hekim ve diş hekimi muayenesi katılım payları kişilerin reçete ile eczaneye ilk müracaatında kişilerden tahsil edilir.

Birinci basamak sağlık kuruluşları muayeneleri, Kurumca belirlenen kronik hastalıklar ve acil haller hariç olmak üzere 10 gün içerisinde aynı uzmanlık dalında farklı sağlık hizmeti sunucusuna yapılan başvurularda bu maddede belirtilen ayakta tedavide hekim ve diş hekimi muayenesi katılım payı tutarları 5 (beş) TL artırılarak tahsil edilir. Artırılan 5 (beş) TL’lik tutar; Kurumdan gelir ve aylık alanlar ile bakmakla yükümlü oldukları kişiler için gelir ve aylıklarından, diğer kişiler için ise eczanelerce kişilerden tahsil edilir.

-Ayakta tedavide sağlanan ilaçlar için katılım payı ise şu şekilde belirtilmiştir:

Kurumca bedeli karşılanan ilaçlar için, Kurumdan gelir ve aylık alanlar ile bakmakla yükümlü oldukları kişilerden %10, diğer kişilerden %20 oranında katılım payı alınır.

Ayrıca her bir reçete için; 3 kutuya kadar (üç kutu dâhil) temin edilen ilaçlar için 3 (üç) TL, 3 kutuya ilave temin edilen her bir kutu ilaç için 1 (bir) TL, olmak üzere katılım payı alınır. İlaçlar için katılım payları;

- a. Kurumdan gelir ve aylık alanlar ile bakmakla yükümlü olduğu kişiler için gelir ve aylıklarından mahsup edilmek suretiyle,
- b. Diğer kişiler için ise Kurumla sözleşmeli eczaneler tarafından kişilerden,

¹³²¹ “520.021” Kodu ile tanımlanan; “Yeşil alan muayenesi” ibaresinden; 1) Her ne boyutta olursa olsun travma vakaları, 2) Acil servis başvuruları sonrası hastaneye yatışı yapılan vakalar, 3) Tıbbi müdahale uygulanan vakalar, 4) Müşahede altına alınan vakalar, 5) Başka bir sağlık hizmet sunucusuna sevk edilen ya da başka bir sağlık hizmet sunucusundan sevkli gelen vakalar, dışında kalan, Yataklı Sağlık Tesislerinde Acil Servis Hizmetlerinin Uygulama Usul ve Esasları Hakkında Tebliğ’de yeşil renk kodu adı altında tanımlanmış sağlık hizmetlerinin anlaşılması gerekmektedir. Acil servislere başvuran tüm hastaların ilk müracaatta acil hasta olarak değerlendirilerek acil servislere kabul edilmesi ve buna göre işlem yapılması esastır. Ancak yapılan muayenesi sonucunda hekim değerlendirmesine göre yeşil alan muayenesi kapsamına girdiği belirlenen hastalar için 520.021 Kodu ile tanımlanan “Yeşil Alan Muayenesi” kodlama işleminin yapılması gerekmektedir. Bu kodlama işlemi, hastanın acil servisteki işlemleri tamamlandıktan sonra yapılmaktadır. 21.01.2012 tarih ve 28180 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren Sağlık Uygulama Tebliği’nde (SUT) Değişiklik Yapılmasına Dair Tebliğ ile acil servislere yeşil alan uygulaması kapsamında değerlendirilecek sağlık hizmetleri için katılım payı alınacağı hükme bağlanmıştır. <http://www.saglik.gov.tr/EPDB/dosya/1-74852/h/acil-saglik-hizmetlerinde-yesil-alan-uygulamasi.pdf>, 02.12.2013.

- c. Yurt dışından temin edilen ilaçlar için; ilaçları temin eden kuruluş tarafından kişilerden, şahıslar tarafından temin edilmesi halinde Kurum tarafından kişilerden, tahsil edilir.

-Vücut dışı protez ve ortezlerden, Kurumdan gelir ve aylık alanlar ile bakmakla yükümlü oldukları kişiler için %10, diğer kişiler için %20 oranında katılım payı alınır. Yardımcı üreme yöntemi tedavilerinde birinci denemede %30, ikinci denemede %25 oranında olmak üzere bu tedaviler için belirlenen bedeller üzerinden katılım payı alınır. Ayrıca, Kurumla sözleşmeli; vakıf üniversiteleri ile özel sağlık kurum ve kuruluşları; SUT ve eklerinde yer alan sağlık hizmetleri işlem bedellerinin tamamı üzerinden Kurumca belirlenen oranı geçmemek kaydıyla Kuruma fatura edilebilen tutarlar esas alınarak kişilerden ilave ücret alabilir. Yükseköğretim kurumlarına ait sağlık hizmeti sunucularında (vakıf üniversiteleri hariç) öğretim üyeleri tarafından mesai saatleri dışında bizzat verilen sağlık hizmetleri için poliklinik muayenelerinde bir katını, diğer hizmetlerde yüzde ellisini geçmemek üzere, Kuruma fatura edilebilen tutarlar esas alınarak kişilerden ilave ücret alınabilir. Ancak alınacak ilave ücret bir defada asgari ücretin iki katını geçemez.

Kurumla sözleşmeli eczaneler, eşdeğer ilaçların azami fiyatı ile kişinin talep ettiği eşdeğer ilacın fiyatı arasında oluşacak fark ücretini, Kurumla sözleşmeli optisyenlik müesseseleri de kişinin talep ettiği görmeye yardımcı malzemenin bedeli ile Kurumca ödenen görmeye yardımcı malzeme bedeli arasında oluşacak fark ücretini, kişilerden talep edebileceklerdir. Bu fark ücreti ilave ücret olarak değerlendirilmez.

2.3.2. Temel Sağlık Göstergeleri

Yapılan sağlık harcamalarının istenilen yönde ülke sağlık statüsüne etkide bulunup bulunmadığını görmek açısından sağlık harcamaları ile ülke sağlık statülerinin karşılaştırılması önemlidir. Ülke sağlık statü göstergeleri, sadece sağlık harcamalarından değil; eğitim, yoksulluk, yeterli beslenme ve gelişmenin diğer önemli unsurları ile yakından ilişkilidir.

Sağlık alanındaki gelişmeler ve hedefler aşağıdaki Tablo 5.35’de yer almaktadır. Buna göre, Türkiye’de 10 bin kişiye düşen yatak ve 100 bin kişiye düşen hekim ve hemşire sayılarında yıllar itibariyle artış, bebek ve anne ölüm hızlarında ise yıllar itibariyle düşüş beklenmektedir.

Tablo 5.35. Sağlık Alanında Gelişmeler ve Hedefler

	2006	2012	2013	2018
10 Bin Kişiyeye Düşen Yatak Sayısı	25,1	26,5	26,7	28,4
100 Bin Kişiyeye Düşen Hekim Sayısı	151	172	176	193
100 Bin Kişiyeye Düşen Hemşire Sayısı	119	180	191	295
Fiziki Altyapının Dengeli Dağılım Oranı ¹	---	2,55	2,42	2,00
Sağlık Personelinin Dengeli Dağılım Oranı ²	3,40	2,24 ³	2,20	2,00
Hekim Başına Düşen Hemşire Sayısı	0,79	1,04	1,09	1,53
Bebek Ölüm Hızı (Binde)	16,5	7,7 ³	7,1	6,0
Anne Ölüm Hızı (Yüz Bin Canlı Doğumda)	28,5	15,5 ³	14,5	9,5

Kaynak: Kalkınma Bakanlığı, Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018), Ankara, Temmuz 2013, s.36

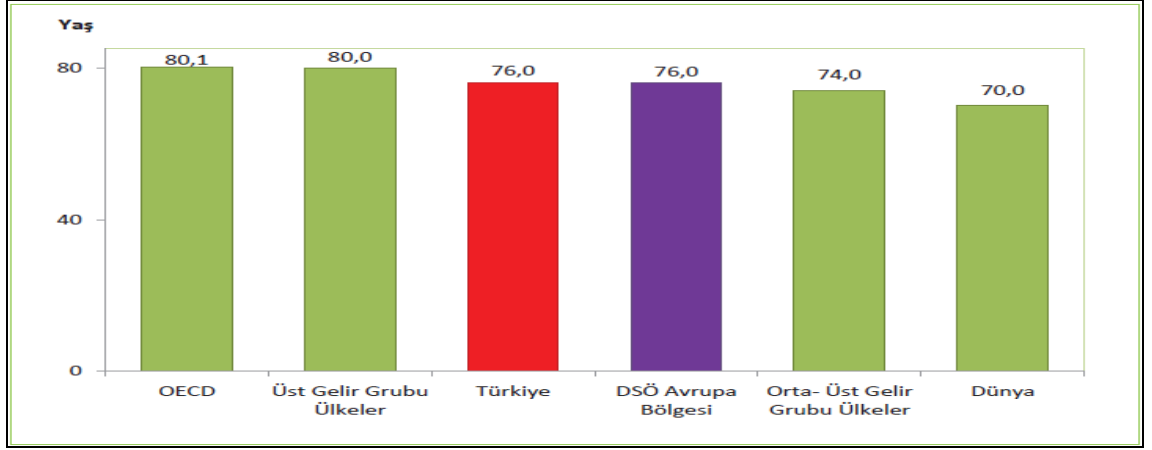
(1) 29 Sağlık Bölgesi arasından “10 bin kişiyeye düşen yatak sayısı”nın en yüksek olduğu bölgedeki kişi başına yatak sayısının, en düşük olduğu bölgedeki kişi başına yatak sayısına oranıdır.

(2) İstatistikî Bölge Birimleri Sınıflandırması (İBBS) Düzey 1’e göre “100 bin kişiyeye düşen toplam hekim sayısı”nın en yüksek olduğu bölgedeki kişi başına hekim sayısının, en düşük olduğu bölgedeki kişi başına hekim sayısına oranıdır.

(3) 2011 yılı verisidir.

SDP reform süreciyle birlikte Türkiye’nin sağlık alanındaki çabaları, ilk aşamada birinci basamak sağlık hizmetlerine öncelik vermesi ve temel sağlık hizmetlerine erişimin ve kapsamının genişletilmesi üzerinde odaklanmıştır. Böylelikle, sağlık sigortası kapsamındaki nüfus oranı 2003 yılında yüzde 71 iken 2011’de yüzde 99’a çıkmıştır. Performans teşvikleri ve iyileştirilmiş izleme sistemleri tıbbi hizmetlerin kalitesini yükseltirken aynı zamanda proaktif görevlendirme politikaları ülkenin gelişmiş batı bölgeleri ile daha az gelişmiş doğu bölgeleri arasında sağlık personeli mevcudiyeti bakımından görülen eşitsizlikleri büyük ölçüde azaltmıştır. Bu ve diğer çabaların sonucunda, Türkiye’de ortalama yaşam süresi 2000 ile 2011 yılları arasında kadınlar için 5 yıl uzayarak 78’e, erkekler için de 6 yıl uzayarak 73’e ulaşmıştır. Program ömrü boyunca bebek ölüm oranı çok büyük oranda düşmüştür. Bu oran, 2000 yılında 1.000 canlı doğumda 32 iken, 2012’de 7,5’e gerilemiştir.¹³²²

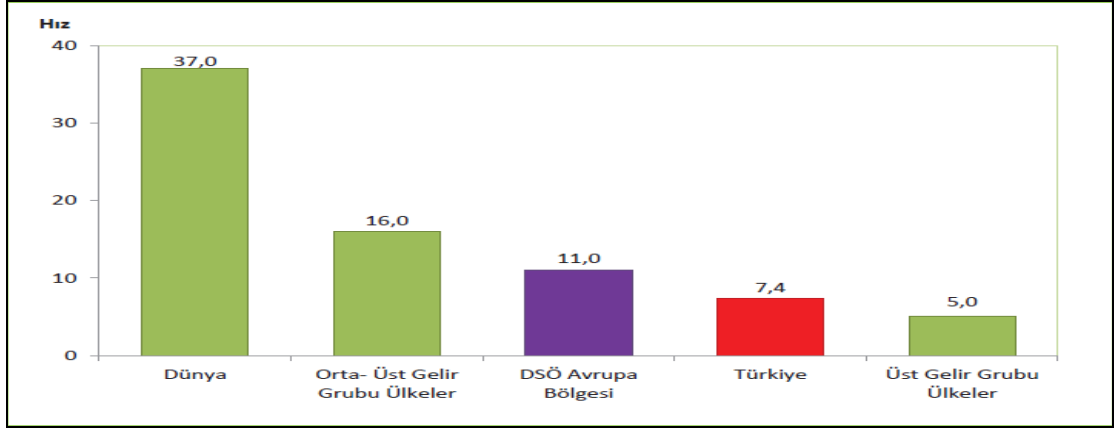
¹³²² WB, *Birlikte Büyümek-Ekonomik Büyümeyi Türkiye’nin Sağlık Sektöründe Sosyal Kapsayıcılık ile Birleştirmek*, <http://www.worldbank.org>, 18.12.2013.



Şekil 5.26. Doğumda Beklenen Yaşam Süresi, 2011

Kaynak: Sağlık Bakanlığı, Sağlık İstatistikleri Yıllığı, 2012.

Türkiye'nin temel sağlık göstergelerini değerlendirdiğimizde, SDP reform sürecinden itibaren olumlu gelişmeler gözlenmiştir. Doğumda beklenen yaşam süresi (yıl) dönüşümün on yılı değerlendirildiğinde, 2002 yılında 71,8 yıldan, 2012 yılında 76 yıla yükselmiştir (Şekil 5.26).



Şekil 5.27. Bebek Ölüm Hızı (1000 Canlı Doğumda), 2011

Kaynak: Sağlık Bakanlığı, Sağlık İstatistikleri Yıllığı, 2012.

Not: Türkiye verisi 2012 yılına aittir.

Türkiye'de, bebek ölüm hızı ise son 20 yıldır ciddi bir düşüş göstermiş ve üst gelir grubu ülkelere yaklaşmıştır. 2005 yılında Türkiye'de her 1000 canlı doğumda 21,4 olarak gerçekleşen bebek ölümleri, 2005 yılında OECD bölgesinde bildirilen en yüksek oran olup OECD ortalamasının dört katından daha fazladır. Bu rakam aynı zamanda

benzer gelir ve sağlık harcaması düzeyine sahip ülkelerin de üzerinde gerçekleşmiştir.¹³²³

Günümüze kadar geçen süreçte, Türkiye’de bebek ölüm oranını düşürmek için önemli tedbirler alınmıştır. Bebek dostu hastane sayısı, yenidoğan canlandırma eğitimi alan personel sayısı ve üreme sağlığı hizmeti alan kişi sayısı artmıştır.¹³²⁴ Aşılama ve koruyucu sağlık hizmetlerine ağırlık verilmiştir. Dolayısıyla, bebek ölüm hızı (bin canlı doğumda) dönüşümün on yılı değerlendirildiğinde, 2002 yılında 31,5’den, 2012 yılında 7,4’e gerilemiştir (Şekil 5.27). Beş yaş altı ölüm hızı (bin canlı doğumda) ise, 2002 yılına 40’dan, 2012’de 11’e düşmüştür.¹³²⁵

2.3.3. Sağlık Durumu Belirleyicileri

Temel sağlık göstergelerini, gelir ve sağlık harcamalarının yanı sıra; nüfusun demografik karakterleri, eğitim, beslenme durumu, obezite, tütün, alkol tüketimi ve etkili koruyucu sağlık tedbirlerinin ne derece uygulandığı gibi çeşitli faktörler etkilemektedir¹³²⁶

OECD tarafından yapılan bir araştırmaya göre; OECD ülkeleri arasında, reel sağlık harcamalarında meydana gelen değişimlerin, söz konusu dönemde tüm ülkelerin sağlık durumundaki değişimlerin en önemli belirleyicisi olduğunu ileri sürmektedir. Ya kişi başına düşen GSYH’de meydana gelen değişimler ya da eğitim düzeyindeki değişimler, genellikle sağlık durumunun en önemli belirleyicileri olmuştur. Bu inceleme, herhangi bir OECD ülkesinde sağlık durumunun neden OECD ortalamasından saptığını tahmin etmek amacıyla kullanılabilmektedir. OECD tarafından yapılan çalışmaya göre, Türkiye açısından doğumda beklenen yaşam süresi 2003 yılında OECD ortalamasının 7,4 yıl altında olmuştur. OECD modelinde tahmin edilen katsayılar temel alındığında, bu farkın yaklaşık yarısı, Türkiye’deki reel sağlık harcamalarının daha düşük olmasına; yaklaşık üçte biri Türkiye’deki eğitim durumunun düşük olmasına ve yaklaşık dörtte biri de Türkiye’deki kişi başı GSYH’nın OECD ortalamasından düşük olmasına bağlanmıştır. Ancak, Türkiye’de alkol tüketiminin düşük olması bu farkı yaklaşık beşte bir oranında azaltmaktadır.¹³²⁷

¹³²³ OECD, Health Data 2013.

¹³²⁴ Sülkü, *a.g.e.*, 65.

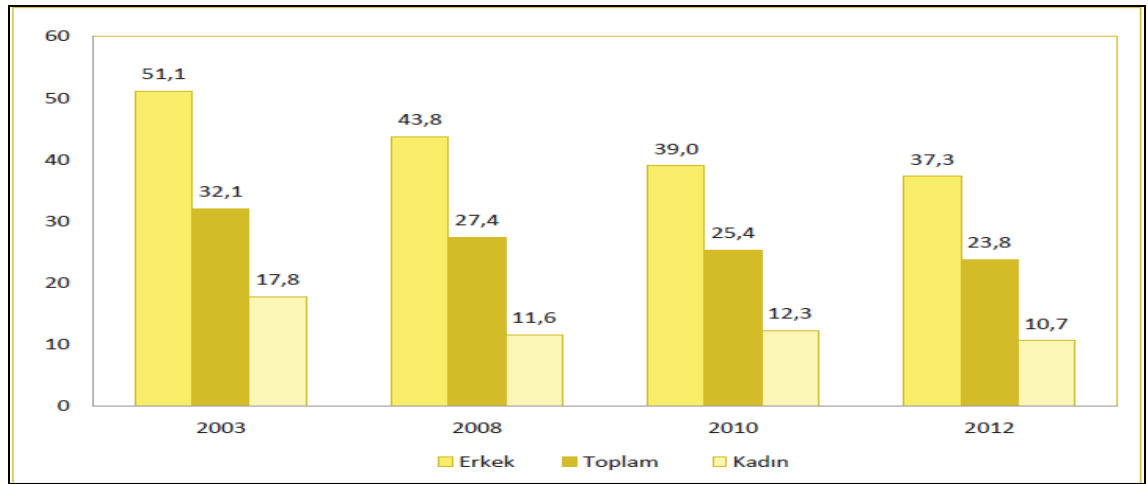
¹³²⁵ Sağlık Bakanlığı, 2014 Yılı Bütçe Sunumu, 16.12.2013.

¹³²⁶ Bkz. OECD, *Sağlık Sistemleri İncelemeleri-Türkiye*, OECD ve Dünya Bankası 2008.

¹³²⁷ OECD 2008, *a.g.e.*, s. 58

Eğitim düzeyinin artması, sağlık durumunun iyileştirilmesinde elzemdir. Eğitim seviyesi yükseldikçe bireylerin sağlık ihtiyaçlarına daha bilinçli yaklaşımları, koruyucu sağlık hizmetlerine, erken tanı ve tedavi hizmetlerine talep göstermeleri beklenmektedir. Üstelik kadınların eğitim düzeyi yükseldikçe, bebek ölüm hızında azalma beklemek yerinde olacaktır.

Türkiye’deki tütün tüketimi, üst-orta gelir düzeyindeki ülkelerin ortalamalarının üstündedir. Sigara tüketimi; akciğer kanseri, kalp hastalıkları, astım krizleri, çocuklarda solunum yolları hastalıkları ve akciğer yetmezliği gibi ciddi hastalıklara yakalanma tehlikesini artırmakta ve ani bebek ölümlerine neden olabilmektedir. Sigara kullanımı hususunda önemli halk sağlığı tedbirleri uygulamaya koyularak, 5727 sayılı Tütün Mamullerinin Zararlarının Önlenmesine Dair Kanun’un yürürlüğe girmesi ile Mayıs 2008’de “Dumansız Hava Sahası” sloganıyla kapalı alanlarda sigara içme yasağı getirilmiştir. Kanun gereği, 19/07/2009’dan itibaren sosyal alanlarda (kahvehane, pastane, lokanta gibi) sigara içme yasağı başlamıştır.



Şekil 5.28. Her Gün Tütün Mamülleri Kullanan Kişilerin Cinsiyete Göre Dağılımı %

Kaynak: Sağlık Bakanlığı, Sağlık İstatistikleri Yıllığı, 2012.

Türkiye’de sigara kullanımı hususunda önemli halk sağlığı tedbirleri uygulamaya koyulması, sigara kullanımını büyük ölçüde düşürmüştür. Her gün tütün mamülleri kullanan kişilerin dağılımına bakıldığında 2003 yılında, toplamda %32,1 olan oran, 2012 yılında %23,8’e düşmüştür (Şekil 5.28).

Alkol tüketimi de birçok hastalık için risk etkenidir. Türkiye’de alkol tüketiminin diğer OECD ülkelerinden daha düşük seviyede olduğu görülmektedir. Aslında, Türkiye’de 2006 yılında kişi başı 1,2 litre olan tüketim OECD ortalamasının %15’inden daha azdır. OECD tarafından yapılan tahminlere göre, Türkiye’nin düşük seviyedeki alkol tüketimi doğumda beklenen yaşam süresine, OECD ortalamasına kıyasla yaklaşık 1,5 yıl eklemektedir.¹³²⁸

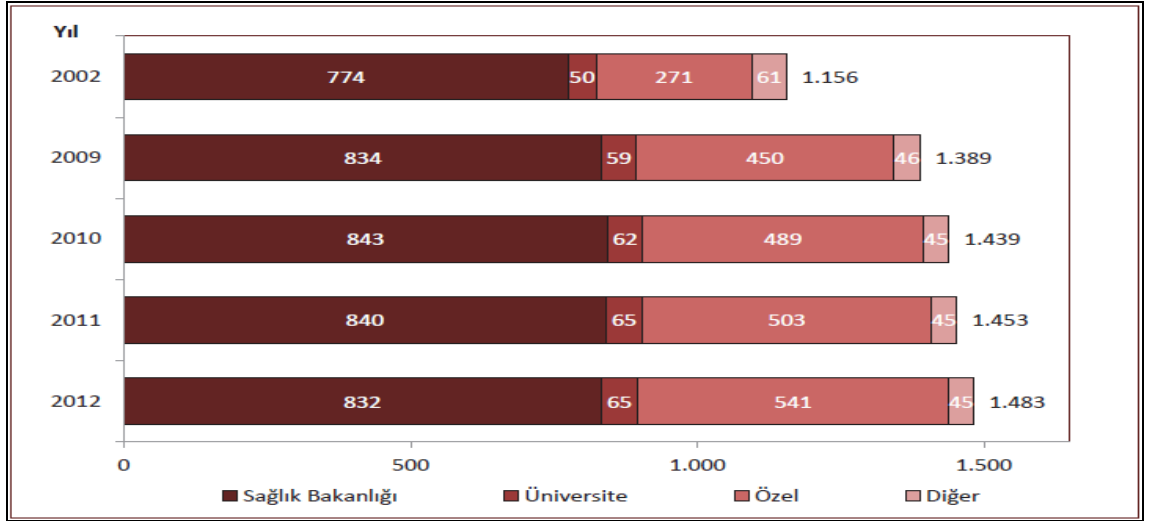
2.3.4. Sağlık Hizmet Sunumu

2002-2008 döneminde SDP reformları, sağlık hizmetleri sunumunda önemli değişikliklere imza atmıştır. SSK sağlık tesisleri, Sağlık Bakanlığına transfer edilerek, sağlık hizmetlerinin sunumu ile finansmanı birbirinden ayrılmıştır. Performansa Dayalı Ek Ödeme Sistemi uygulamasına geçilmiş ve Sağlık Bakanlığı hastanelerine, döner sermaye gelirlerini kullanma, satın alma ve yatırım ile ilgili kararlarda daha fazla otonomi sağlanmıştır. Sağlık bilgi sistemleri geliştirilmiştir.

SDP sürecinde özel sektörün rolü artmıştır. Kamu hastaneleri, verimliliklerini artırmak, tıbbi hizmetler üzerine yoğunlaşabilmek için altyapı hizmetlerini (bilgi teknolojileri, güvenlik, temizlik, lojistik, yemek gibi), özel firmalardan hizmet alımı yoluyla temin yoluna gitmişlerdir. Ayrıca kamu hastanelerinin, teknolojiye en son yeniliklerden yararlanmak, kaliteli sağlık hizmeti üretmek ve sunmak için özel sağlık kurumlarından teşhis/tanı hizmetleri satın alması yaygınlaşmıştır. SDP politikalarıyla özel sağlık kurumlarına erişim kolaylaşmıştır. SGK, ayakta ve yatan hasta hizmetleri sunumu için özel kurumlarla sözleşmeler yapmıştır. Bu teşviklerle özel hastane sayısı yüksek artış göstermiş ve hastane sektörünün dinamikleri değişmiştir. Şu anda yaklaşık 1.000 özel kurumun Sosyal Güvenlik Kurumu ile sözleşmesi bulunmaktadır ki bunların 350 tanesi özel hastanedir.¹³²⁹ Bu süreçte, özel hastanelerde yapılan muayenelerin sayısı, 2002-2008 döneminde çok büyük bir artış göstermiştir. 2002 yılında ikinci ve üçüncü basamak sağlık kurumlarında yapılan muayenelerin sadece %4’ü özel kurumlarda yapılırken, 2008’de bu oran, 5,25 kat yükselerek %21’e ulaşmıştır.

¹³²⁸ Isabelle Joumard, Christophe André, Chantal Nicq, Olivier Chatal, “Health Status Determinants: Lifestyle, Environment, Health-care Resources and Efficiency”, *OECD Economics Department Working Papers No. 627*, OECD, Paris, 2008, p.25.

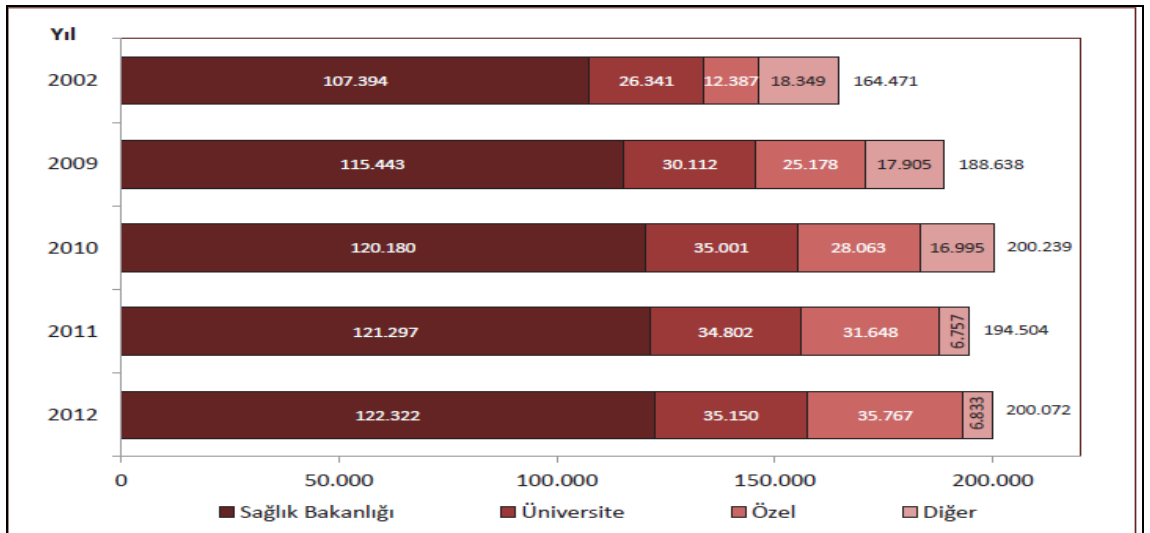
¹³²⁹ *OECD 2008, a.g.e.*, s. 112; Sülkü, *a.g.e.*, s. 15-16.



Şekil 5.29. Yıllara ve Sektörlere Göre Hastane Sayısı, Türkiye, 2002-2012

Kaynak: Sağlık Bakanlığı, *Sağlık İstatistikleri Yıllığı*, 2012.

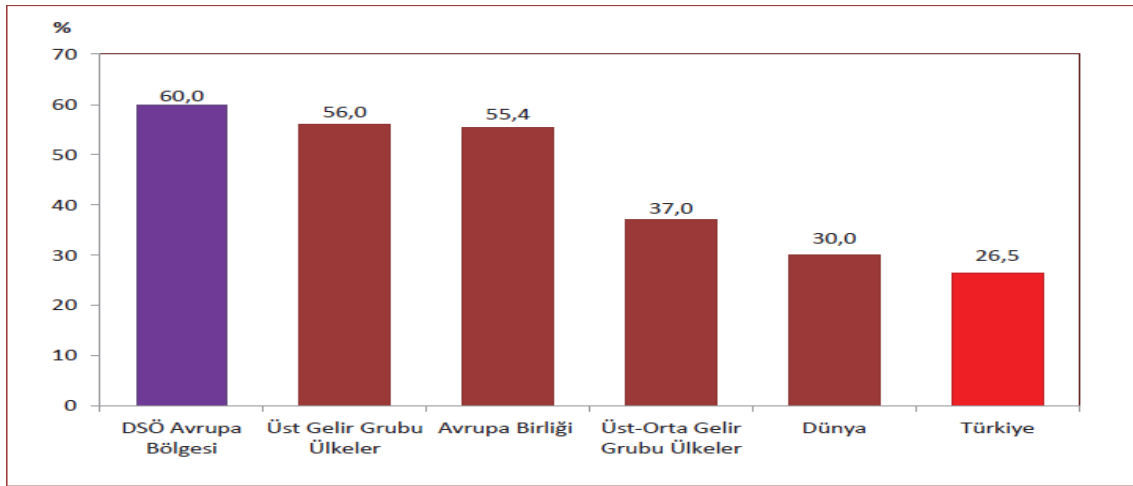
Şekil 5.29’da Türkiye’de 2002-2012 dönemindeki hastane sayıları görülmektedir. Buna göre, Sağlık Bakanlığı hastanelerinin toplam hastane sayısındaki payı 2002 yılında %67 iken, 2009 yılında %60’a, 2012 yılında ise %56,1’e düşmüştür. Özel hastanelerin, toplam hastane sayısı içindeki payı ise yıllar itibariyle artmıştır. 2003 yılında %23,4 olan bu oran 2009 yılında %32,4’e, 2012 yılında ise %36,5’e yükselmiştir.



Şekil 5.30. Yıllara ve Sektörlere Göre Hastane Yatağı Sayısı, Türkiye, 2002-2012

Kaynak: Sağlık Bakanlığı, *Sağlık İstatistikleri Yıllığı*, 2012.

Buna paralel olarak Sağlık Bakanlığı hastanelerinin toplam yatak sayısındaki payı, 2002 yılında %65,3 iken, 2012 yılında %61,1'e düşmüştür (Şekil 5.30). Fakat, hastane ve yatak sayısındaki en büyük artış özel sektörde gerçekleşmiştir. 2002-2012 döneminde özel hastanelerin toplam yatak sayısındaki payı, 2002 yılında %7,5 iken, 2012 yılında %17,8'e yükselmiştir. Ancak Türkiye'de toplam yatak sayısı, özel hastanelerin artması ve SB'nin yatırımları ile artış göstermesine rağmen, 10.000 kişiye düşen hastane yatağı sayısının uluslar arası karşılaştırmasında hem gelişmiş ülkelerden hem de dünya ortalamasından daha düşük bir seviyeye sahip olduğu görülmektedir (Şekil 5.31).



Şekil 5.31. 10.000 Kişiye Düşen Hastane Yatağı Sayısının Uluslararası Karşılaştırması, 2011

Kaynak: Sağlık Bakanlığı, *Sağlık İstatistikleri Yıllığı*, 2012.

Not: Türkiye verisi 2012 yılına aittir.

Sağlıkta Dönüşüm Programı reformlarıyla, yatan hasta hizmetlerine erişimde ciddi artışlar sağlanmıştır. Türkiye'deki yatak doluluk oranı 2002'de %59,4 iken, 2012 yılında %65,1 seviyesine ulaşmıştır. Ancak bu oran %78,2 olan OECD ortalamasından düşüktür.

SDP ile koruyucu ve temel sağlık hizmetlerine verilen önem artırılmıştır. SB genel bütçe harcamalarından koruyucu ve temel sağlık hizmetlerine ayrılan miktar 2003-2009 döneminde yıllık ortalama %23,7 artarak, 1.135 milyon TL iken, 4.082 milyon TL'ye yükselmiştir. Koruyucu ve temel sağlık hizmetlerine ayrılan bütçe 2012 yılında 6.652 milyon TL olarak gerçekleşmiş ve 2014 yılı için bu alana 8.320 milyon

TL kaynak ayrılmıştır.¹³³⁰ Ayrıca Sağlık Bakanlığı “halk sağlığı hizmetleri” kapsamında; obezite ile mücadele programı, diyabet önleme ve kontrol programı, tütünle mücadele programı, kalp ve damar hastalıklarını önleme ve kontrol programı, solunum yolu hastalıklarına karşı küresel ittifak (GARD), ruh sağlığı kontrol programı gibi sağlıklı yaşam programları sunmaktadır.¹³³¹

Türkiye’de sağlık reformu kapsamında talep yanlı maliyet paylaşımına ağırlık verilmeye başlanmıştır. Talep yanlı maliyet paylaşımının temel sebebi, hastaları hizmetin finansmanına dahil ederek farkındalık oluşturmak ve bu yolla gereksiz tetkik ve tedavilerin önüne geçmektir. Sağlık hizmet sunucularına yapılan başvuruların azalmasıyla birlikte, sağlık harcamalarının kontrol altına alınabileceği düşünülmektedir. Dolayısıyla, kişi başı hekime müracaat sayısı ile sağlık hizmet sunucularına yapılan başvuru sayılarının azalması, söz konusu politikanın temel hedefi olarak görülmektedir.¹³³²

Tablo 5.36. Yıllar İtibariyle Kişi Başı Hekime ve Sağlık Hizmet Sunucularına Müracaat Sayısı

Yıllar	Hekime Müracaat Sayısı	Sağlık hizmet Sunucularına Müracaat sayısı (tüm sektörler)	Hastanede Ortalama Kalış Süresi	112 Acil Yardım İstasyonu Başına Düşen Vaka Sayısı	MR Çekimi (1.000 kişi başına)
2002	3,2	208.966.049	5,8	796	vy
2003	3,4	226.979.271	5,8	867	vy
2004	3,8	254.482.075	5,7	653	vy
2005	4,7	319.180.536	5,3	793	vy
2006	5,3	367.048.408	5,1	855	vy
2007	6,1	430.213.636	4,4	886	vy
2008	6,7	478.891.833	4,1	1.088	48,4
2009	7,3	527.566.394	4,2	1.305	67,2
2010	7,3	539.085.967	4,1	1.507	79,3
2011	8,2	611.236.345	3,9	1.568	97,4

Kaynak: Sağlık İstatistikleri Yıllığı 2011; OECD Health Data 2013.

Tablo 5.36’da görüldüğü üzere, SDP’nin uygulamaya konulduğu 2003 yılı itibariyle hekim başvuru sayısı düzenli olarak artış göstermiştir. Özellikle kamuda sağlık hizmet sunucularının birleştirilmesi ile birlikte, özel hizmet sunucularına erişimin

¹³³⁰ Sağlık Bakanlığı, *2014 Yılı Bütçe Sunumu*, 16.12.2013; Sülkü, *a.g.e.*, s. 80.

¹³³¹ Sağlık Bakanlığı, *2014 Yılı Bütçe Sunumu*, 16.12.2013

¹³³² Altuğ Murat Köktaş ve İsmail Kobal, “Sağlık Reformu Kapsamında Talep Yanlı Maliyet Paylaşımı: Türkiye Üzerine Bir Değerlendirme”, *Sosyal Güvenlik Dünyası Dergisi*, Yıl: 16, Sayı:85, Mayıs-Haziran 2013, ss. 18-28, s. 25.

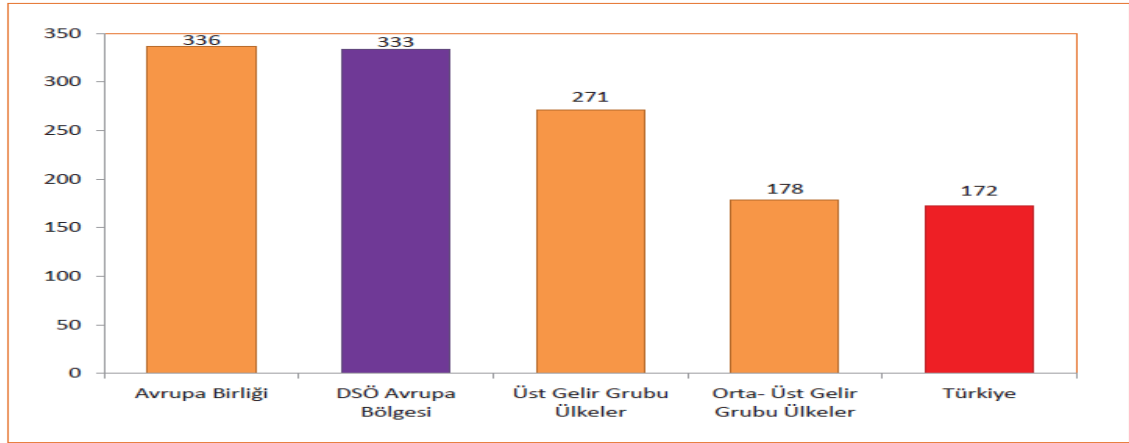
kolaylaşması, bu oranı arttıran en önemli faktörlerdendir. Bu bağlamda, söz konusu oranda meydana gelen artış, maliyetleri ve harcamaları da arttırdığından, 2009 yılında uygulamaya konulan katkı payı ile bu oran kontrol altına alınmaya çalışılmıştır. Nitekim 2010 yılında, katkı payı uygulaması etkisini göstermiş fakat izleyen yıl başvurular yine artmıştır. Kişi başı hekime müracaat sayısı OECD ortalamasında 6,4 iken, Türkiye ile benzer gelir düzeyine sahip Meksika’da 2,9 ve Şili’de 3,2’dir. Sağlık hizmet sunucularına yapılan başvuru sayısında da, benzer biçimde yıllar itibariyle artış görülmektedir. 2002 yılında yaklaşık 209 milyon başvuru gerçekleşirken, hizmet sunucularına erişimin kolaylaştırılmasıyla birlikte 2011 yılında başvuru sayısı 611 milyondur. Diğer yandan başvuru sayısındaki artış kendisini tetkik ve tedavilerde de göstermektedir. Buna göre Türkiye, 1.000 kişi başına yapılan MR çekiminde 97,4 ile ABD’den sonra (102,7) ikinci sıradadır. Yıllar itibariyle hastanede kalış sürelerine dikkat edildiğinde ise, belirgin bir azalıştan söz etmek mümkündür. 2002 yılında 5,8 olan ortalama kalış süresi 2011’de 3,9’dur. Söz konusu oran OECD ortalamasında 7,1 iken, Meksika’da 3,9, Şili’de ise 5,6’dır. Türkiye bu oran ile OECD sıralamasında Meksika ile son iki sırada yer almaktadır.¹³³³ 2009 sonu itibariyle uygulamaya geçen katılım payı sonucu, bu maliyete katlanmak istemeyen hastaların ise yoğun olarak acil servisleri kullandığı düşünülmektedir.¹³³⁴

Türkiye’deki sağlık hizmet sunumunda en büyük problemlerden biri, hem üst-gelirli hem de üst-orta gelirli ülkeler ortalamasının gerisinde olan (100.000 kişiye düşen) hekim sayısıdır. Buna karşın, ülkemizde son yıllarda doktor sayısında ciddi bir yükseliş gözlenmiştir. Türkiye’de 1999 yılında 123,6 olan 100.000 kişiye düşen doktor sayısı 2008’de %27,8 artarak, 158’e ulaşmıştır.¹³³⁵ 2012 yılında ise bu rakam 172’ye yükselmiştir (Şekil 5.32).

¹³³³ Köktaş ve Koba, a.g.m., s. 26.

¹³³⁴ Acil servis kullanımının yaygınlaşması nedeniyle, acil sağlık hizmeti ihtiyacı olmayanların başvurularını azaltmak amacıyla “yeşil alan” uygulamasına geçilmiş ve yeşil alan kapsamındaki başvurulara katılım payı getirilmiştir.

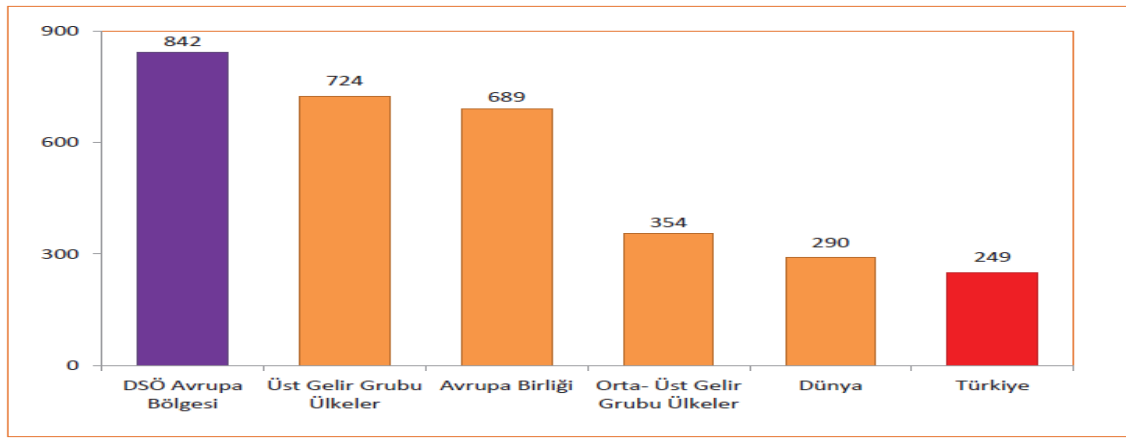
¹³³⁵ Sülkü, a.g.e., s. 71-72.



Şekil 5.32. 100.000 Kişiye Düşen Toplam Hekim Sayısının Uluslararası Karşılaştırılması, 2011

Kaynak: Sağlık Bakanlığı, *Sağlık İstatistikleri Yıllığı*, 2012.

Türkiye’de sağlık hizmet sunumundaki ciddi problemlerden biri olan hemşire ve ebe sayısındaki yetersizliğe bakıldığında,. Türkiye her 100 bin kişiye düşen hemşire ve ebe sayısı açısından, Avrupa bölgesinin çok altında kalmaktadır (Şekil 5.33).

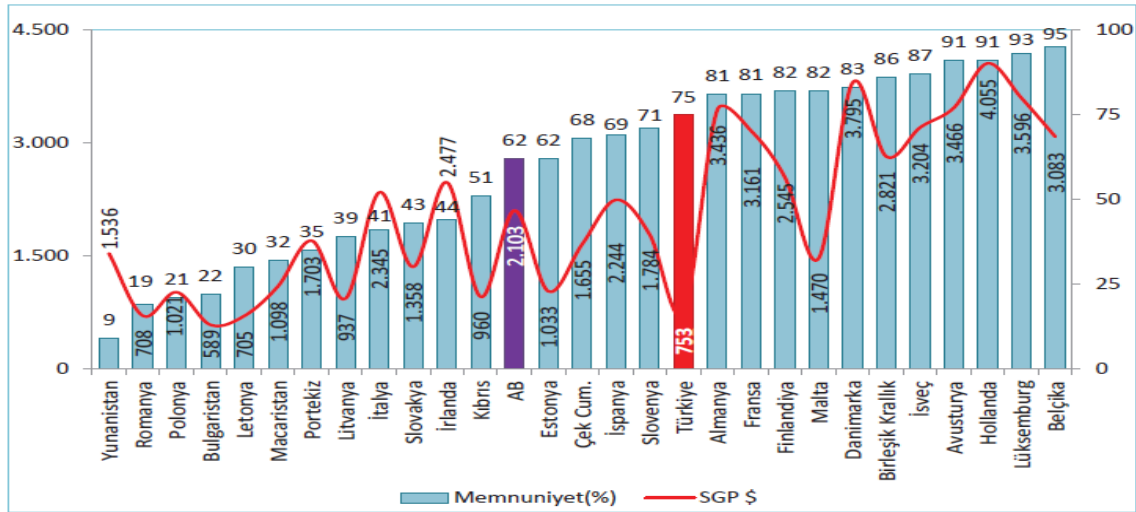


Şekil 5.33. 100.000 Kişiye Düşen Toplam Hemşire ve Ebe Sayısının Uluslararası Karşılaştırılması, 2011

Kaynak: Sağlık Bakanlığı, *Sağlık İstatistikleri Yıllığı*, 2012.

Sağlık personelinin sayısal yetersizliğinin yanı sıra, bölgeler arası hakkaniyetsiz dağılımı da Türkiye’de sağlık hizmetlerine erişim ve eşitlik hususlarında önemli sorunlardanır. SDP ile sağlık hizmetlerine hakkaniyetli erişimin sağlanması amaçlanmış ve kamu sağlık personelinin sayısı 2002 yılında 256 bin (kadrolu: 245 bin, hizmet alımı: 11 bin) iken, 2013 yılında 516 bin (kadrolu: 387 bin, hizmet alımı: 129

bin)'e yükseltilmiştir.¹³³⁶ Özellikle, ekonomik olarak daha az gelişmiş olan Güneydoğu ve Doğu Anadolu'da hizmet veren sağlık personeli sayısının artırılması, yüksek maaş ödemeleriyle teşvik edilmiştir. Ayrıca, yeni istihdam edilen sözleşmeli sağlık çalışanları, bu bölgelere gönderilmiştir. Uzman hekim başına düşen nüfus, Aralık 2002'de en kötü durumdaki beş ilde (19.334 kişi) en iyi durumdaki beş ilin (2.267 kişi) 8,5 katı fazla iken, Aralık 2008'de bu fark 2,5 kata düşmüştür. Hemşire-ebe açısından en iyi durumdaki ilimizle en kötü durumdaki ilimiz arasındaki oran, 1/8'den yaklaşık 1/4'e inmiştir.¹³³⁷ Sağlık Bakanlığı'nda çalışan uzman hekim başına düşen nüfusun en fazla olduğu il ile en az olduğu il arasındaki oran Aralık 2002'de 1/13 iken, Kasım 2013'de 1/3 olarak gerçekleşmiştir.¹³³⁸



Şekil 5.34. Sağlık Hizmetinden Memnuniyet (%) 2012 ve Kişi Başı Kamu Sağlık Harcaması, (SGP ABD \$), 2011

Kaynak: Sağlık Bakanlığı, Sağlık İstatistikleri Yıllığı, 2012; TÜİK, Yaşam Memnuniyeti Araştırması, 2012; OECD Health Data, 2013.

Şekil 5.34'de görüldüğü gibi, Türkiye'de kişi başı kamu sağlık harcaması AB ülkelerine kıyasla çok düşük olsa da; 2012 yılı itibariyle sağlık hizmetinden memnuniyet AB ortalamasından yüksektir.

¹³³⁶ Sağlık Bakanlığı, 2014 Yılı Bütçe Sunumu, 16.12.2013

¹³³⁷ Sülkü, a.g.e., s. 77.

¹³³⁸ Sağlık Bakanlığı, 2014 Yılı Bütçe Sunumu, 16.12.2013

3. TÜRKİYE’DE SOSYAL GÜVENLİK: SOSYAL GÜVENLİK HARCAMALARI VE YANSIMALARI

Sosyal güvenlik insanlık kadar eski bir olgu olmasının yanında tarih boyunca hayatın önemli bir parçası da olmuştur. İnsanlık tarihinin her döneminde bireyler kendilerini bir takım risklere karşı korumak ihtiyacını duymuşlardır. Dolayısıyla, sosyal güvenlik insanların bulundukları toplumlarda insan onuruna yakışır bir şekilde, başka insanlara muhtaç olmadan yaşamalarının ve kişisel özgürlüklerinin teminatını oluşturmuştur.¹³³⁹

Sosyal devletin en önemli ilkelerinden biri olan sosyal güvenlik, sosyal devletin ortaya çıkışı ve gelişimi ile paralellik göstermesinin yanında; herhangi bir sosyal risk yüzünden kazancı azalan ya da tamamen gelirden ve kazançtan yoksun kalan bireylerin ve bunların bakmakla yükümlü oldukları kişilerin yaşama ve geçinme ihtiyaçlarını karşılayan bir sistemler bütünü olarak tanımlanabilmektedir.¹³⁴⁰ Bir başka tanıma göre, belirli sosyal risklerin gerçekleşmesi sonucunda ortaya çıkan muhtelif zararların, ilave maliyetlerin veya gelir kayıplarının kısmi veya bütünüyle telafisine yönelik ekonomik güvence sistemi olan sosyal güvenlik; ortaya çıkan ek masrafların veya gelir kaybının belli bir zümre veya toplumun tamamı tarafından kolektif bir biçimde paylaşılarak karşılanmasını, dolayısıyla fertlerin tek tek üstesinden gelemeyeceği sosyal problemlerin halledilmesini sağlamaya yönelik tedbirlerin bütünü olarak da ifade edilebilmektedir.¹³⁴¹

Sosyal güvenliğin çağdaş bir kavram olarak kabul edilmesinde, herkes için zorunlu olarak karşılanması gereken “evrensel bir ihtiyaç” olmasının yanında Birleşmiş Milletler (BM), İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi ile temel sosyal haklardan biri olarak tarif edilmesinin önemli rolü bulunmaktadır. Bildirge’nin 22. maddesinde “*Herkesin, toplumun bir üyesi olarak sosyal güvenliğe hakkı vardır. Herkes onur ve kişiliğinin serbestçe gelişim için gerekli olan ekonomik, sosyal ve kültürel haklarının gerçekleştirilmesi hakkına sahiptir.*” ifadesi kullanılmıştır. Sosyal güvenlik hakkının

¹³³⁹ Ali Seyyar, “Sosyal Güvenlik Nedir?”, <http://www.sosyalsiyaset.net/documents/sg.htm>, (12.01.2012)

¹³⁴⁰ Mustafa Tiyekli, “Sosyal Devlet İlkesi Bakımından Türkiye’de Sosyal Güvenlik Uygulaması ve Sosyal Güvenlikte Reform Arayışları”, Niğde Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, *Yüksek Lisans Tezi*, Niğde 2008, s. 18.; Bülent Kara, “Sosyal Haklar ve Özel Olarak Korunması Gereken Kişiler”, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı, *Doktora Tezi*, Isparta, 2008, s. 139.

¹³⁴¹ Ekin, Alper ve Akgeyik, *a.g.e.*, s. 18.

kapsamı ise aynı bildirgenin 25. maddesinde belirtilmiştir. Buna göre, “*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.*”¹³⁴² Bu madde ile geniş anlamda sosyal güvenlik tanımına daha uygun bir tanımlama yapıldığı görülmektedir.

Sosyal güvenliğin amacı, sosyal güvenliğin konusu olan risklerin sonuçlarına karşı kişiye emniyet sağlamaktır. Sosyal güvenliğin konusu olan riskler, ne zaman gerçekleşeceği bilinmeyen, gerçekleşmeleri mutlak ya da muhtemel olan, kişiye yönelik bulunup gerçekleştiğinde kişide gelir kesilmesi (işsizlik, malullük, yaşlılık vb.), gelir azalması (yaşlılık) ya da gider artışına (analık, hastalık vb.) yol açan tehlikelerdir. Bu tehlikeler kişinin bütçesinde gelir-gider dengesini bozmakta ve kişiyi ve geçindirmekle yükümlü olduğu ailesini muhtaç duruma düşürmektedir. İşte modern anlamda sosyal güvenlik kişiye bozulan bu gelir-gider dengesini sağlama; en azından belirli ölçüde düzeltme imkânı sağlayan bir gelir garantisini sunmaktadır.¹³⁴³

Sosyal riskleri gidermeyi hedefleyen ve kaynakların veya gelirlerin yeniden dağıtımını sağlayan sosyal güvenlik sistemi; primli sistem olan sosyal sigortalar ve primsiz sistem olan sosyal hizmetler ve sosyal yardımlardan oluşmaktadır. Literatürde temel gelir kaynağı primler olan sosyal sigortalar “*primli sosyal güvenlik rejimleri*”; vergilerle finanse edilen kamu sosyal güvenlik harcamaları da “*primsiz sosyal güvenlik rejimleri*” olarak adlandırılmaktadır. Hangi finansman kaynaklarının tercih edileceği her ülkenin kendi iktisadi ve sosyal düzenine, siyasal ve ideolojik tercihlerine göre değişecektir.¹³⁴⁴

3.1. Sosyal Sigortaların Finansmanı ve Finansman Yöntemleri

Günümüzde sosyal sigorta programları dokuz sosyal güvenlik riskini kapsama alan bir sosyal güvenlik tekniğidir. Bunlar; (i) İş kazası, (ii) Meslek hastalığı, (iii) Hastalık, (iv) Analık, (v) Yaşlılık, (vi) Malullük, (vii) Ölüm, (viii) İşsizlik ve (ix) Aile

¹³⁴² <http://insanhaklarimerkezi.bilgi.edu.tr>, (20.12.2012)

¹³⁴³ Kadir Arıcı ve Yusuf Alper, *Sosyal Güvenlik*, (Ed. Yusuf Alper, Seda Tekeli), Anadolu Üniversitesi Yayını No: 2659, Açıköğreti Fakültesi Yayını No: 1625, http://eogrenme.anadolu.edu.tr/_layouts/eLrnPoint/AofElrnPortal/GetEbook.aspx?c=CEK405U&s=1, (25.12.2013)s. 13

¹³⁴⁴ Dilik, *Sosyal Güvenlik*, s. 211.

ödenekleridir.¹³⁴⁵ Bu listeye, 1990'lı yıllardan sonra Almanya'nın öncülük ettiği bakım sigortası da onuncu sosyal sigorta programı olarak ilave edilebilir.¹³⁴⁶

Yine sosyal sigortanın tarihî gelişimine bakılarak sigorta dalları açısından sosyal sigortaların kapsamı ele alındığında, öncelikle uzun vadeli malullük, yaşlılık ve ölüm risklerinin kapsama alındığı; bu sigorta kollarını hastalık (sağlık) ve iş kazaları, meslek hastalığı ve işsizlik risklerinin takip ettiği görülmektedir. Hem kişi hem de sosyal riskler açısından sosyal sigortaların önceliklerinin belirlenmesinde ülkelerin ekonomik gelişme seviyeleri, sosyal yapıları ve kültürel özellikleri etkili olmaktadır. İktisadi gelişme seviyesi, ülkenin millî geliri ve mali imkanları ile sosyal güvenlik programlarının kapsamı arasında çok güçlü bir ilişki bulunmaktadır. Ülkenin gelişme seviyesine bağlı olarak sosyal güvenlik için ayırabileceği kaynakların miktarı arttıkça sosyal güvenliğin kapsamı da genişlemektedir.¹³⁴⁷

Sosyal sigortaların temel gelir kaynağı olarak prim, alınma şekli, kimin ödediği ve nasıl tahsil edildiğine bağlı olarak farklı terimlerle ifade edilmektedir. Bazen, özel sigortaların finansman kaynağı olarak da kullanıldığı için doğrudan prim (*premium*); sistemle ilgili tarafların giderlere katılımını ifade etmek için katkı payı (*contribution*) veya ücret ve gelirlerden kaynakta kesilen vergi (*payroll tax*) olarak kullanılmaktadır.¹³⁴⁸ Hangi terimle ifade edilirse edilsin bütün kullanımlarda; sosyal sigortanın sağlamış olduğu güvenlik garantisinden faydalanmak için düzenli olarak ödenen maliyet payı anlamı vardır. Primleri sosyal güvenlik hizmetinden faydalanmanın bedeli, fiyatı olarak tarif etmek mümkün olduğu gibi, bir vergi ve ücretin parçası olarak da tarif etmek mümkündür. Prim bunların hepsi ancak yalnızca biri değildir. Bütün bu unsurları birleştirmek gerekirse prim; kendine has özellikleri olan bir finansman vasıtası olmaktadır.¹³⁴⁹

Sosyal sigortaların finansmanında vergi yerine primlerin tercih edilmesinin avantajları, primlerin vergilerden üstünlükleri aşağıdaki gerekçelerle ifade edilebilir:¹³⁵⁰

¹³⁴⁵ Bu sözleşme Türkiye'nin 29.7.1971 tarih ve 1451 sayılı Sosyal Güvenliğin Asgari Normları Hakkında 102 sayılı Sözleşmenin Onanmasına Dair Kanun ile (RG.10.8.1971 T.ve 13922 Sayı) onaylanmıştır. ILO'nun sosyal güvenlik alanında uluslar arası düzeyde geçerli olmasını öngördüğü asgari standartları belirleyen bir sözleşmedir. <http://www.ilo.org/public/turkish/region/eurpro/ankara/about/soz102.htm>, (25.01.2013)

¹³⁴⁶ Yusuf Alper, *Sosyal Güvenlik Teorisi Ders Notları*, Uludağ Üniversitesi, Bursa, 2009, s.48.

¹³⁴⁷ Arıcı ve Alper, *a.g.e.*, s. 73; Alper, *a.g.e.*, s. 36.

¹³⁴⁸ Ali Seyyar, *Sosyal Güvenlik Terimleri*, Papatya Yayınları, İstanbul, 2005, s. 217.

¹³⁴⁹ Arıcı ve Alper, *a.g.e.*, s. 125.

¹³⁵⁰ Alper, *a.g.e.*, s. 54-55; Yazgan, *a.g.e.*, s. 137-139.

- Primler, sigortalılar bakımından karşılığını alacaklarını bildikleri için yüküne kolay katlandıkları bir vergidir. İnsanları prim ödemeye ikna etmek, vergi ödemeye ikna etmekten daha kolaydır.
- Primler, özellikle bağımlı çalışanlar için ücret ve maaş üzerinden alındığı ve kaynakta kesildiği için yükü fazla hissedilmeyen bir vergi gibidir. Çalışanlar daha çok ellerine geçen ücret (net ücret) üzerinden gelirlerini hesapladıkları, primler de işverenler tarafından hesaplanıp ödendiği için çok zaman primlerin yükünü hissetmezler.
- Yaşlılık sigortasında olduğu gibi ödenen prim miktarı arttıkça, gelir ve aylıkların da miktar olarak artması sigortalının prim ödeme eğilimini güçlendirir.
- Vergi yükü, doğrudan veya dolaylı yollarla diğer kesimlere yansıtılabilirken, primlerin yansıtılması daha güçtür.
- Vergilerin “karşılık olma” özelliği zayıf olduğu için sigortalılar sistemden beklentilerini ve taleplerini yüksek tutarak sosyal sigortaların gelir gider dengesini bozabilirler. Primlerde ödenen prim sağlanan fayda ilişkisi daha kolay kurulabilir ve sosyal sigortaların aktüeryal dengesini bozacak müdahaleler sınırlı tutulabilir.
- Gelişmekte olan ülkelerde vergi tabanının zayıflığı ve maliye teşkilatının yetersizliği dolayısıyla mevcut vergi oranlarını yükselterek veya yeni vergiler koyarak sosyal güvenlik harcamaların karşılayacak ilave geliri yaratma imkânı yoktur. Bu bakımdan gelişmekte olan ülkelerde primle finansman bir tercih meselesi olmaktan çok, zorunluluktur.
- Sosyal tarafların prim ödeyerek finansmana katılması, özerk yönetim yapısına sahip sosyal sigortaların yönetim ve karar süreçlerine katılmalarına imkân vermektedir. Özerk yönetim, primle finansmanın bir sonucudur.
- Prim ödeyen sosyal tarafların yönetime katılması ve özerk yönetim, sosyal sigorta fonlarının etkin kullanımını sağlayacak, hak ve yükümlülüklerin belirlenmesinde taraflar daha sorumlu davranacaklardır.

Sosyal sigorta primleri; sigortalılar (işçi, memur, kendi adına bağımsız çalışanlar), işverenler ve devlet tarafından ödenir. Prim ödeyen taraflar bu üç kesim olmakla birlikte ülkeden ülkeye ve aynı ülke içinde de bir sigorta kolundan diğerine farklı örnekler ortaya çıkmaktadır. Birçok ülkede sigortalılar ve işverenlerin birlikte

prim ödediği ikili finansman yapısı söz konusu iken daha az rastlanmakla birlikte sadece sigortalıların veya sadece işverenlerin prim ödediği ülkeler de bulunmaktadır. Kimlerin prim ödeyeceği konusu sigortalıların çalışma statüleri yanında sigorta kollarının özelliklerine de bağlı olmaktadır. Nitekim ücretle ve maaşla çalışanlar için sigortalılar ve işverenler birlikte prim öderken, kendi adına bağımsız çalışanların bütün primleri kendileri tarafından ödenmektedir. İş kazaları ve meslek hastalıklarının primi, hemen hemen bütün ülkelerde yalnızca işverenler tarafından ödenirken yaşlılık, malullük ve ölüm sigortalarında sigortalılarla işverenler birlikte prim ödemektedirler. Devlet de üçüncü taraf veya sigortalılar ile işverenlerin prim yükünü azaltmak için bazı sigorta kollarının finansmanına prim ödeyerek katılabilmektedir. Devletin, çalıştırdığı kamu görevlileri için sosyal sigortalara prim ödemesi ise üçüncü taraf olarak değil, işveren olarak prim ödemesi olmaktadır.¹³⁵¹

Tarihî gelişim süreci içinde sosyal sigortaların ilk yıllarında sigortalılar daha fazla prim öderken, sonraki yıllarda prim yükü yavaş yavaş işverenlerin üzerine kaydırılmaya başlanmıştır. Özellikle II. Dünya Savaşı sonrası dönemde refah devleti anlayışı ile sosyal güvenlik alanında sağlanan gelişmeler büyük ölçüde işverenlere getirilen ilave yüklerle karşılanmıştır. Ancak, 1980'li yıllardan itibaren küreselleşme ve artan rekabet prim yükünü sigortalılar ve işverenlerden devlet üzerine kaydırmış ve devlet ulusal firmaların rekabet avantajını korumak için prim yükünü üstlenmeye başlamıştır. Devlet, bölgeler arası dengesizlikleri gidermek, gelişmekte olan bölgelere yatırım yapılmasını teşvik etmek üzere de bu bölgelerdeki işyerlerinde çalışanların primlerini belirli bir süre tamamen veya büyük ölçüde ödeme yolunu da seçmektedir.¹³⁵²

Ülkemizde sanayi ve hizmetler kesiminde bağımlı olarak çalışanlara yönelik sosyal sigorta kolları ayrı yıllarda oluşturulduğu için her bir sigorta kolu için ayrı prim alınmıştır. Kendi adına bağımsız çalışanlar için de benzer durum söz konusudur. Ancak, her sigorta kolu için ayrı prim alınması dokuz ayrı sosyal sigorta riski için dokuz ayrı prim alınması anlamına gelmemekte; uygulamada, birbirine yakın özellikler gösteren sosyal riskler birleştirilerek prim sayısı azaltılabilmektedir. Ülkemizde, 2008 yılında yapılan sosyal güvenlik reformundan sonra kısa vadeli sigorta kolları (iş kazası ve meslek hastalıkları, hastalık ve analık) için tek prim, uzun vadeli sigorta kolları

¹³⁵¹ Arıcı ve Alper, *a.g.e.*, s. 127

¹³⁵² Arıcı ve Alper, *a.g.e.*, s. 127-128.

(malullük, yaşlılık, ölüm) için tek prim ve genel sağlık sigortası ve işsizlik sigortası için de ayrı primler olmak üzere sekiz sosyal sigorta riski için dört ayrı prim alınmaktadır.¹³⁵³

Sosyal sigortaların temel gelir kaynağı primler olmakla birlikte, prim dışı gelirleri de bulunmaktadır. Bu gelirler; özellikle fon esasına göre kurulmuş olan sosyal sigortaların fon ve yatırım gelirleri, devlet katkıları ile idari ve gecikme cezası gelirleridir. Sosyal sigortalar finansman yöntemi olarak fon biriktirme esasına göre kurulmuşlarsa, gelirlerin elde edilmesi ile harcanması arasında geçen zaman dilimi için fonları çeşitli alanlarda değerlendirerek yatırım gelirleri elde edebilirler. Örneğin; 2000 yılı Haziran ayında prim toplamaya başlayan ve yalnızca %4 oranında prim toplayan işsizlik sigortası fonu Ocak 2012 tarihi itibarıyla toplam 71.7 milyar lira gelir elde etmiş, toplam fon geliri de 39 milyar liraya ulaşmıştır.¹³⁵⁴ Dolayısıyla, işsizlik sigortası gelirleri GSYH'nın %6.5'ine ulaşmış ve kuruluşundan itibaren işsizlik sigortası fonunun yatırım gelirleri prim gelirlerinden daha yüksek gerçekleşmiştir.¹³⁵⁵

Devlet, çalıştırdığı sigortalılar için işveren olarak ödediği primlerin dışında çeşitli şekillerde katkı yaparak sosyal sigortaların finansmanına doğrudan veya dolaylı katılabilmektedir.¹³⁵⁶ Devlet sosyal sigorta kurumlarının giderlerinin gelirlerinden fazla olması ve açık vermesi hâlinde, sistemin garantörü olarak açıkların kapatılması için Hazine'den transfer yapılması şeklinde veya sosyal sigortanın bütünü veya bazı sigorta kolları için toplam giderlerinin belirli bir miktarının veya yüzdesinin devletçe karşılanması şeklinde doğrudan finansmana katkıda bulunabilmektedir. Ülkemizde 1992 yılından itibaren devlet SSK, Bağ-Kur ve Emekli Sandığı için, 2006 yılından sonra da SGK'nın finansman açıklarını kapatmak üzere her yıl artan oranda katkıda bulunmaktadır.

Devletin sosyal güvenliğin finansmanına dolaylı şekilde katılımı da söz konusu olmaktadır.¹³⁵⁷ Bütün ülkelerde sosyal sigortaların ilk kuruluşuna ait giderler bütçeden bu amaçla ayrılan tahsisatla gerçekleştirilmektedir. Özellikle ilk kuruluştaki teşkilatlanma ile ilgili olarak bina ve teçhizatın temini ile ilgili harcamalar bu kapsamdadır. Eğer sosyal sigorta kurum personeli memur statüsünde ise bunların

¹³⁵³ Arıcı ve Alper, *a.g.e.*, s. 129

¹³⁵⁴ www.iskur.gov.tr, (25.01.2013)

¹³⁵⁵ Arıcı ve Alper, *a.g.e.*, s. 132.

¹³⁵⁶ Arıcı ve Alper, *a.g.e.*, s. 132; Alper, *a.g.e.*, s. 62-64

¹³⁵⁷ Yazgan, *a.g.e.*, s. 156

maaşları da bütçeden ödenmekte ve bu da bir finansmana katılım şekli olmaktadır. Devletin sosyal sigortaların finansmanına dolaylı katılımının ikinci ve yaygın şekli sosyal sigorta kurumlarının, diğer kamu ve özellikle özel sektör kuruluşlarının çeşitli işlemleri için ödemek zorunda olduğu vergi, harç ve teminat bedeli gibi çeşitli masraflardan muaf tutulması şeklinde gerçekleşmektedir. Sosyal sigorta kurumları satın aldıkları mal ve hizmetler, hatta ithal ettikleri mal ve hizmetler için vergi ve harçlardan muaf tutulabilirler. Sigortalı, işveren ve üçüncü kişilerle olan ilişkilerde ortaya çıkan çeşitli idari ve hukuki işlemlerle ilgili masraflardan da muaf tutulabilirler. Dolayısıyla devlet, sosyal sigorta kurumlarının çeşitli işlem maliyetlerini (haberleşme, bildirim, yazışma, ulaşım, vb.) üstlenebilir. Bunların yanında, sosyal sigortaların ilk kuruluşunda planlanan bir gelir kaynağı olmamakla birlikte sistemin işleyişi ile ilgili süreç sosyal sigortalara idari para cezaları ve zamanında ödenmeyen primlere yönelik gecikme cezaları da önemli bir gelir kaynağı sunmaktadır.¹³⁵⁸

Sosyal Sigortalar primlerin yanında vergilerle de finanse edilebilmektedir. Sosyal sigortaların vergi gelirleri ile finanse edilmesi de bütün bir sistemin veya bazı sigorta kollarının finansmanı bakımından farklılıklar göstermektedir. Bütün bir sosyal sigorta sisteminin vergi gelirleri ile finanse edilmesi çok az görülen bir durumdur ve bu konuda başlıca ülke uygulamaları Avustralya ile Yeni Zelanda'da bulunmaktadır.¹³⁵⁹ Bu ülkelerin tarihsel özellikleri ve coğrafi şartları, yoğun insan göçü alan ülkeler olmaları sosyal sigorta sisteminin vergilerle finanse edilmesini gerekli kılmıştır. Bu ülkelerde vergi ile finansmanın doğal sonucu olarak; sosyal güvenlik karşılıklarının tespitinde gelir ve servet testi uygulamalarının yapılması, kapsamda genellik ilkesinin öne çıkması ve sağlanan menfaatler ve aylıkların belirlenmesinde asgari gelir garantisi sağlanmasına yönelik uygulamalar daha belirgin şekildedir.¹³⁶⁰

Sosyal sigortaların vergi ile finansmanında daha sık rastlanan durum belirli sigorta kollarının finansmanının tamamen vergilerle karşılanmasıdır. Aile ödenekleri sigortası gibi, prim ödeyen sigortalıdan ziyade bütün ailesine sosyal güvenlik garantisi sağlamaya yönelik sigorta kolları genellikle vergilerle finanse edilmektedir. Nitekim, sosyal sigorta sistemi primle finanse edilen Hollanda, Norveç, İspanya, İsveç, İngiltere

¹³⁵⁸ Arıcı ve Alper, *a.g.e.*, s. 132-133.

¹³⁵⁹ SSA-ISSA, *Social Security Programs Throughout the World: Europe*, 2010. Social Security Administration and International Social Security Administration, Geneva, 2010, p.32.

¹³⁶⁰ Arıcı ve Alper, *a.g.e.*, s. 143-144.

gibi ülkelerde aile ödenekleri sigortası tamamen vergi gelirleri ile finanse edilmektedir. Aile ödenekleri sigortası, devletin gelirin yeniden dağılımını değiştirerek yoksullukla mücadele de kullanabildiği en etkin araçlardan biri olduğu için çok sayıda ülke bu sigorta kolunun finansmanını vergilerle sağlamayı tercih etmektedir. Çocuk, kadın ve aile içindeki dezavantajlı gruplara yönelik parasal ödemelerle ailenin giderlerinin karşılanmasına yönelik harcamalar (kira, eğitim, sağlık vb) bu sigorta kolu kapsamında karşılanan giderlerdir ve bu özellikleri ile vergi ile finanse edilen kamu sosyal güvenlik harcamalarına benzemektedirler. Devlet, sosyal sigortaların kapsama almadığı veya kapsam dışında bıraktığı kesimlere yönelik sosyal güvenlik harcamalarını vergilerle finanse etmektedir. Yaşlılar, özürllüler ve muhtaç çocuklara yönelik ödemeler veya bu kesimlere yönelik hizmetler vergi gelirleri ile finanse edilir.¹³⁶¹

Sosyal güvenlik için özel (tahsisi) vergi alınması ise sık karşılaşılan bir durum değildir. Ancak, sosyal güvenlik açıklarının kapatılması veya deprem gibi geniş toplum kesimlerinin zarar gördüğü olağanüstü dönemlerde ortaya çıkan ve önceden öngörülemeyen sosyal güvenlik harcamaları için geçici süreli (1 yıldan 5 yıla kadar gibi) ilave vergiler konulabilir. Bu vergi doğrudan bu isimle adlandırılan ayrı bir vergi olarak belirlenebileceği gibi, çeşitli mal ve hizmet bedelleri üzerinden dolaylı vergi şeklinde de belirlenebilir. Brezilya, sosyal güvenliğin finansman aracı olarak vergileri kullanma bakımından bahsedilen yöntemlerin birçoğunu kullanmaktadır. Ülkemizde Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıflarınca yapılacak yardımların finansmanında kullanılmak üzere konulan vergiler ve Marmara depreminden sonra uygulanan iletişim vergisi bu kapsamda değerlendirilebilir. Sosyal güvenliğin vergilerle finansmanında sıklıkla kullanılan yöntemlerden biri de alkollü içkiler ve tütün mamulleri üzerinden alınan vergilerdir. Toplum sağlığı gibi sebeplerle daha az tüketilmesi istenen mal ve hizmetleri yasaklamak yerine fiyat ya da bedelini yükselterek tüketimini kısıtlamak sık rastlanan bir durumdur. Birçok ülkede bu ürünler üzerine konulan ilave vergilerle sosyal amaçlı projeler ve harcamalar finanse edilmektedir. Bu ürünler üzerine kurulan sosyal güvenlik vergileri ile harp malulleri veya özürllülere yönelik bazı kamu sosyal güvenlik harcamalarının finanse edilmesi söz konusu olabilmektedir.¹³⁶²

Her sosyal güvenlik programı önce belirlediği hedefleri gerçekleştirmek için toplam giderlerini, daha sonra bu giderleri karşılayacak gelirlerin kaynaklarını

¹³⁶¹ Arıcı ve Alper, *a.g.e.*, s. 143-144.

¹³⁶² Arıcı ve Alper, *a.g.e.*, s. 144.

belirlemelidir. Bu sosyal sigortaların gelir-gider dengesini (*aktüeryal denge*¹³⁶³) sağlayacak sağlıklı aktüeryal hesapların yapılmasını gerektirir. Sosyal sigortaların finansman yöntemlerine baktığımızda; sosyal sigorta sisteminde gelir-gider dengesinin sağlanması ile ilgili olarak, dağıtım yöntemi ve kapitalizasyon yöntemi olmak üzere, iki tür finansman yöntemi bulunmaktadır.

Dağıtım yönteminde, belirli bir dönemde aktif sigortalıların ödedikleri prim gelirleri, aynı dönemde sigortalılara ve bağımlılarına yapılacak olan sigorta yardımlarını karşılamaktadır. Kapitalizasyon (fon yönetimi) yönteminde ise, aktif sigortalıların ödediği primler, gelecekte sigortalılara yapılacak sigorta yardımlarını karşılamaktadır. Birçok ülkede ve Türkiye’de sosyal sigorta sisteminin finansmanı genel olarak dağıtım yöntemine dayanmaktadır.¹³⁶⁴

Dağıtım yöntemi basit olması, fon yönetimi gibi bir zorunluluk içermemesi ve çok fazla tahmine dayanmayan gerçek riskler üzerine kurulması dolayısıyla ekonomik duruma adaptasyonun kolaylaştırması yönünden avantajlara sahip bulunmaktadır. Dağıtım yöntemi ayrıca hastalık ve analık sigortaları gibi geçici riskleri karşılayan sigorta kolları açısından uygulamada kolaylık sağlamaktadır. Günümüzde yaşlılık, malullük ve ölüm sigortaları gibi sürekli sosyal gelir sağlayan sigorta kolları için bu yöntem uygulanmaktadır. Böylelikle primleri yükseltmeksizin sigortalılara sağlanan sürekli sosyal gelirlerin yaşam düzeyindeki yükselişler veya para değerindeki değişimlere göre ayarlanması mümkün olabilmektedir.¹³⁶⁵ Buna karşılık, sistemin hassas bir dengede işlemesi yani aktif pasif sigortalı dengesinin bozulması (aktüeryal dengelerin bozulması) sistemin en büyük dezavantajı olmaktadır.¹³⁶⁶ Dağıtım yöntemi gelirin yeniden dağıtılmasına imkan verdiği için bu durumun kötüye kullanılarak politikacıların oy kapma vasıtası haline gelebilme olasılığının yüksek oluşu da bu yöntemin diğer bir dezavantajını oluşturmaktadır.¹³⁶⁷

Kapitalizasyon sistemi genelde özel sigortalarda kullanılan bir yöntem olması itibariyle uzun vadeli sigorta kollarında rahatlıkla uygulanabilmekte ve bu sigorta

¹³⁶³ Aktüeryal denge; özel veya sosyal sigortaların giderleri (sağlanan menfaatler) ile gelirleri (yapılan katkılar) arasında eşitliğin sağlanması hali., *Arıcı ve Alper, a.g.e.*, s. 123.

¹³⁶⁴ Devlet Planlama Teşkilatı, *Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013)*, Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara, 2007, s. 1

¹³⁶⁵ Dilik, *Sosyal Güvenlik*, s. 247.

¹³⁶⁶ Ufuk Aydın, *Sosyal Güvenlik Sorunlarının Çözümünde Özel Sigortalar*, T.C. Anadolu Üniversitesi Yayın No:1117, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Yayınları, No:156, Eskişehir-1999, s. 37.

¹³⁶⁷ Eamonn Butler, *Hayek, Çağımız İktisat Ve Siyaset Felsefesine Katkısı*, Çev: Yusuf Ziya Çelikkaya, Liberte Yayınları: No:55, Ankara, 2001, s. 163.

kollarında riskler daha uzun ve geç bir zaman diliminde ortaya çıktığı için büyük fonlar oluşabilmektedir.¹³⁶⁸ Ancak bu sistem gelirin yeniden dağılımına izin vermeyen bir yapı içerdiği ve sosyal transferlere sınırlı düzeyde imkan tanıdığından dolayı, dağıtım sistemine göre ikinci planda yer almakta ve kimi zaman dağıtım sisteminin bir tamamlayıcısı kimi zamansa alternatifi olarak kullanımlarına rastlanmaktadır.¹³⁶⁹ Sosyal güvenliğin dünyadaki uygulamalarına bakıldığında ise dağıtım yöntemine daha ağırlık verildiği görülmektedir.

3.2. Dünyada ve Türkiye’de Sosyal Güvenlik Harcamalarının Gelişimi

Sosyal güvenlik için yapılan harcamaların seviyesi, millî gelirden (GSYH) bu amaçla ayrılan pay, yani tahsis edilen kaynakların seviyesi ile ölçülmektedir.¹³⁷⁰ Millî gelirden ayrılan payın büyüklüğü dikkate alındığında, tarihî gelişim süreci içinde gelişme seviyesi, siyasi rejimi ve sosyal yapısı ne olursa olsun, hemen hemen bütün ülkelerde zaman içinde sosyal güvenlik harcamalarının artışı söz konusu olmuştur. Sosyal güvenlik harcamalarını artıran belli başlı faktörler bulunmaktadır:¹³⁷¹

- **Sosyal koruma kapsamının genişlemesi:** Zaman içinde koruma kapsamına alınan kişi sayısı artarken sosyal güvenlik garantisi sağlanan sosyal risklerin de sayısı artış göstermiş ve bu durum sosyal güvenlik harcamalarını arttırmıştır.
- **Sosyal refah devleti anlayışının güçlenmesi:** II. Dünya Savaşı sonrası dönemde sosyal refah devleti anlayışının gelişmesi, siyasi iktidarların sosyal güvenlik harcamalarını artırmaya yönelik politikalara yöneltmiştir. Sosyal güvenliğin temel bir insan hakkı olarak kabul edilmesi ve bu hakkın gereklerini yerine getirme görevinin devlete verilmesi, devletin sosyal güvenlik harcamalarını arttırmıştır.
- **Demografik faktörler:** Nüfusun yaşlanması ve yaşlı nüfus oranının artışı sağlık harcamalarını artırmış ve daha uzun sürelerle emekli aylıkları ödenmesine yol açmıştır.

¹³⁶⁸ İsmail Kitapçı, “Sosyal Devlet Işığında Türk Sosyal Güvenlik Sisteminin Sorunları ve Reform Arayışları”, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Maliye Anabilim Dalı, (Yüksek Lisans Tezi), Isparta, 2007, s. 39.

¹³⁶⁹ Kitapçı, *a.g.t.*, s. 39; Suat Uğur, *Sosyal Güvenlik Sistemlerinde Özel Emeklilik programlarının Yeri ve Gelişimi*, Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu, Yayın No: 244, Haziran 2004, s. 54

¹³⁷⁰ ILO, *Social Security: A New Consensus*, International Labour Organisation, Geneva, 2004, s. 80.

¹³⁷¹ ILO, *21. Yüzyıla Doğru: Sosyal Güvenlik* (Çev: Y. Alper-İ.Tathoğlu), Türk Dünyası Araştırmaları Vakfı, İstanbul, 1994, s. 8-9; M. Cichon vd., *Financing Social Protection*, International Labour Organisation, Geneva, 2004, s. 61-62; Alper, *a.g.e.*, s. 99-102; Arıcı ve Alper, *a.g.e.*, s. 156-157.

- **Sosyal yapıdaki değişiklikler:** Şehirleşme ve sanayileşmeye bağlı olarak geleneksel sosyal yardımlaşma uygulamalarının zayıflaması, ailenin küçülmesi, boşanmaların artışına bağlı olarak tek ebeveynli ailelerin artışı sosyal güvenlik ihtiyacını arttırmıştır. Eğitim sürelerinin uzamasına bağlı olarak işgücüne girme yaşı ve bağımlılık oranları yükselmiştir.
- **Sağlık hizmetlerinin maliyetindeki artışlar:** Sağlık hizmetlerine erişimin kolaylaşması yanında tıbbi alanda meydana gelen teknolojik gelişmelerin sağlık hizmetlerinin maliyetini artırması sağlık sigortalarının giderlerini artırmıştır. Sağlığın temel bir insan hakkı olarak kabul edilmesinden sonra maliyet endişesinden kaynaklanan süre ve standart sınırlamalarının kaldırılması harcamaları arttırmıştır.
- **İşsizlik:** 1950-1975 yılları arasında tam istihdam hedefi peşinde koşan, işsizlik oranlarını %2-4 arasında tutan ekonomiler 1970'lerden sonra %10 ve daha yüksek oranlı işsizlik oranları ile karşılaşmışlardır. Artan işsizlik dolayısıyla prim ödeyenler azalırken gelir ve aylık alanlar artmıştır.
- **Uluslararası emek ve insan göçü:** İktisadi, sosyal ve çok zaman da siyasi sebeplerle gelişmekte olan ülkelere gelişmiş ülkelere doğru olan işgücü ve insan göçü, bu kişilerin sosyal koruma ihtiyacını ve bunlara yönelik harcamaları arttırmıştır.
- **İktisadi krizler:** Krizler, işsizlik sigortasının giderlerini artırma yanında sosyal güvenlik fonlarının erimesine yol açmıştır.
- **Kötü yönetim:** Sosyal güvenlik için ayrılan kaynakların etkin kullanılamaması, suistimal edilmesi ve israf edilmesi, aynı sonuçları elde etmek için daha fazla harcama yapılmasını gerektirmiştir.

Sosyal güvenlik harcamaları zaman içinde her ülkede artmakla birlikte bu artış, ülkeler ve bölgeler arasında farklı seviyelerde gerçekleşmiştir. Bu farklılık, sosyal güvenlik harcamalarının seviyesinin büyük ölçüde millî gelirin seviyesine bağlı olmasından kaynaklanmıştır. Farklı iktisadi gelişme seviyesine sahip ülkelere sosyal güvenlik harcamalarının seviyesi de farklılık göstermiştir.

Tablo 5.37. Ülkeler İtibarıyla Sosyal Güvenlik Harcamaları (GSYH'nin Yüzdesi Olarak) (2005-2007)

Ülkeler	Yılı	Sağlık hariç sosyal güvenlik harcamaları	Sağlık harcamaları	Toplam sosyal güvenlik harcamaları
Çin	2006	4.08	1.89	5.97
Japonya	2005	12.30	6.30	18.60
Güney Kore	2005	3.70	3.20	6.90
Belçika	2005	19.10	7.30	26.40
Mısır	2007	11.51	2.56	14.07
Rusya	2006	8.25	4.04	12.29
Danimarka	2005	21.20	5.90	27.10
Polonya	2005	16.70	4.30	21.00
Norveç	2005	15.80	5.80	21.60
İsveç	2005	22.60	6.80	29.40
Birleşik Krallık	2005	14.30	7.00	21.30
Yunanistan	2005	14.90	5.60	20.50
İtalya	2005	18.20	6.80	25.00
Fransa	2005	21.40	7.80	29.20
Almanya	2005	19.00	7.70	26.70
Hollanda	2005	14.90	6.00	20.90
Brezilya	2001	9.60	3.08	12.68
Meksika	2005	4.50	2.90	7.40
Kanada	2005	9.70	6.80	16.50
ABD	2005	8.90	7.00	15.90
Türkiye	2005	8.30	5.40	13.70

Kaynak: ILO, *World Social Security Report 2010/11: Providing Coverage in Times of Crisis and Beyond*, ILO, Geneva, 2011, s.258-261; Arıcı ve Alper, *a.g.e.*, s. 161.

Tablo 5.37, özellikle Avrupa ülkeleri olmak üzere gelişmiş ülkelerin sağlık ve sosyal güvenlik harcamalarının %20-30 arasında değişen yüksek oranlarda olduğunu; bu ülke grubu içinde Merkezi Avrupa (Almanya ve Fransa) ile Kuzey Avrupa (Danimarka, İsveç gibi) ülkelerinde harcamaların seviyesinin %30'lara yakın seviyelerde gerçekleşirken, diğer Avrupa ülkelerinde %20'ler civarında gerçekleştiğini göstermektedir. Yine, 1990'lar sonrası dönemde, ülkemiz dâhil olmak üzere iktisadi gelişme hızı yüksek olan ülkelerin sağlık ve sosyal güvenlik harcamalarının %10'ların üzerine çıktığı da Tablo 5.37 verilerinden ortaya çıkmaktadır. Çin, son yıllarda bu amaçla yaptığı harcamalarda önemli artışlar olmasına rağmen toplam nüfusunun yoğunluğu dolayısıyla tabloda yer alan ülkeler grubu içinde sosyal güvenlik harcamaları en düşük ülke durumundadır. Avrupa ülkeleri, diğer ülkelerle karşılaştırıldığı zaman, sosyal güvenlik harcamaları hâlâ çok yüksek olan ülkelerdir. İktisaden gelişmiş ülkelerin sosyal güvenliğe daha fazla pay ayırdıkları görülmektedir. Sosyal güvenlik

harcamalarının seviyesi ile GSYH'nin ve birey başına millî gelir arasında doğrudan bir ilişki bulunmaktadır. Nitekim, millî gelirden sosyal güvenliğe ayrılan pay ile birey başına millî gelir seviyesi arasındaki ilişkinin güçlü olduğu ülkeler, sosyal devlet anlayışının daha hakim olduğu ülkelerdir. Sosyal devlet anlayışı güçlendikçe, millî gelir artışı ile sosyal güvenlik harcamalarının arasındaki ilişki de artmaktadır.¹³⁷²

Sosyal güvenlik harcamalarının artışı, sistemlerin sürdürülebilirliği ile ilgili tartışmaları da beraberinde getirmektedir. Sosyal güvenlik sisteminin geleceği ve alınması gereken tedbirler bakımından geleceğe yönelik projeksiyonlar yapılmaktadır. OECD ülkeleri için, demografik (doğum oranları, ortalama hayat ümidi) ve ekonomik faktörler (büyüme, istihdam, verimlilik, emek arzı) gibi değişkenler esas alınarak, GSYH'nin yüzdesi olarak %2 büyüme varsayımına göre yapılan projeksiyonlar aşağıdaki tabloda görülmektedir.

Tablo 5.38. OECD ülkelerinde Sosyal Harcamaların Geleceği (GSYH'nin Yüzdesi Olarak %2 Büyüme Varsayımına Göre)

Sigorta kolları, Bölgeler	Yıllar	1980	1990	2010	2030	2050
Toplam Harcamalar		16,30	18,30	19,3	23,2	25,5
Yaşlılık		7,80	8,50	10	13,7	15,2
Sağlık		4,80	5,60	5,6	6,5	7,4
İşsizlik		1,00	1,30	1,1	0,5	0,4
Diğerleri		2,80	2,80	2,5	2,5	2,5
Japonya		11,10	12,40	17,7	22	27
Kuzey Amerika		12,50	14,40	13,9	17,5	17,9
Okyanusya		12,60	15,60	17,4	17,7	18,4
Kuzey Avrupa		20,30	22,40	23	25,1	25,1
Güney Avrupa		16,80	21,10	22,2	25,1	31,4
Batı Avrupa		24,20	24,70	25,9	30,8	33,4

Kaynak: Michael Cichon, W. Scholz, AV. Meerendonk, K. Hagemeyer, F. Bertranou ve P. Plamondon, *Financing Social Protection*, International Labour Organisation, Geneva, 2004, s.79-80.

Tablo 5.38, sosyal koruma harcamalarının ele alınan zaman diliminde artma seyrinin devam edeceğini, gelişmiş ülkeler için %30 seviyesini aşacağını, ancak bu seviyenin üzerine çok fazla çıkmayacağını göstermektedir. Öte yandan gelişmiş ancak daha liberal ekonomik ve sosyal politika uygulayan Kuzey Amerika ülkelerinde aynı dönemde sosyal koruma harcamalarının %20'nin altında kalacağını da göstermektedir. Ancak bu gelişmeler toplumların ekonomik ve sosyal politika tercihlerinde kırılmalar

¹³⁷² Arıcı ve Alper, *a.g.e.*, s. 161,166.

olmayacağı varsayımı altında gerçekleşecektir. Kuvvetli bir ihtimal görünmemekle birlikte, bugün yapılan bazı tartışmalardan hareketle ABD'nin toplam nüfusun %15'ini kapsam dışında bırakan sağlık sistemini değiştirerek kamunun öne çıktığı genel sağlık sigortası veya benzeri bir politikayı tercih etmesi hâlinde bu ülke için bütün senaryo değişebilir ve bir Avrupa ülkesi gibi sosyal harcamaların seviyesi bu ülkede de %25'lere yükselebilir. Bu tür gelişmelerin diğer ülkelerde de görülmesi uzak ihtimal değildir.¹³⁷³

Kuzey Amerika ülkelerinin sosyal güvenlik harcamaları senaryo döneminde çok fazla değişmezken bu ülkelere benzer liberal ekonomik politikalar uygulayan ancak 2050 yılında yaşlı nüfus problemini en şiddetli şekilde yaşayacak ülke olan Japonya'nın sosyal harcamaları hızla artarak %27'ye yükselmektedir. Diğer senaryolarda da Japonya için benzer büyüklükler ortaya çıkmakta 2040-2050 arasındaki 10 yıllık dönemde toplam sosyal harcamalar bu ülkede %25 civarında artmaktadır. Harcamalar sigorta kolları itibarıyla incelendiği zaman, sosyal güvenlik harcamaları içinde işsizlik sigortası harcamaları senaryo döneminde azalırken, en büyük artışın emeklilik harcamalarında ve sağlık harcamalarında ortaya çıktığı görülmektedir.¹³⁷⁴ En büyük harcama kalemini oluşturan iki sigorta kolu için 2010-2050 döneminde emeklilik harcamaları %50 artarken sağlık harcamalarındaki artışın %35 olarak gerçekleşmesi beklenmektedir.¹³⁷⁵

Dolayısıyla, sosyal güvenlik harcamalarını azaltma veya kontrol altına almaya yönelik çabaların yaşlılık sigortası ile sağlık sigortası üzerinde yoğunlaşacağı görülmektedir. Daha yüksek sosyal güvenlik garantisi için millî gelirden daha fazla pay ayırma seçeneği gelecek dönemlerde gelişmiş ülkeler için çok geçerli olmayacaktır. Sosyal güvenlik sistemlerinin prim oranlarını yükselterek gelirleri artırma imkânı da artan rekabet endişesi ile mümkün görünmemektedir. Bu durumda zaman içinde yapılacak düzenlemelerle;¹³⁷⁶

- Yaşlılık aylığına hak kazanma şartlarının zorlaştırılması ve emekli olma yaşının yükseltilmesi,
- Sosyal güvenlik garantisi sağlamada bireysel sorumluluk alanının genişletilerek kamu programlarının sağladığı sosyal korumanın seviyesinin düşürülmesi,

¹³⁷³ Arıcı ve Alper, *a.g.e.*, s. 163.

¹³⁷⁴ Arıcı ve Alper, *a.g.e.*, s. 163.

¹³⁷⁵ ILO, *Social Security: A New Consensus*, International Labour Organisation, Geneva, 2004, s. 79.

¹³⁷⁶ Arıcı ve Alper, *a.g.e.*, s. 164-165

- Kayıt dışılığın önlenerek, prim ödeyenlerle ilgili tabanın genişletilmesi,
- Sağlık hizmetlerinden faydalananlardan alınan katkı paylarının artırılması,
- Kaynak kullanımında etkinliği sağlayacak iyi yönetim modellerinin geliştirilmesi yöntemleri gündeme gelecektir. Gelişmekte olan ülkelerde, sosyal harcamalar için daha fazla kaynak ayırma imkânlarının kısıtlı olması, sosyal güvenlik sistemlerinin yeniden yapılanması çalışmalarını daha sık gündeme getirecektir.

3.2.1. Türkiye’de Sosyal Güvenlik Sistemi ve Sosyal Güvenlik Harcamaları

3.2.1.1. Türkiye’de Sosyal Güvenlik Sistemi: Kurumsal Yapı, Kapsam ve Sağlanan Haklar

Türk sosyal güvenlik sisteminin kurumsal yapılanmasının sosyal sigortalar ayağında Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK) ve Türkiye İş Bulma Kurumu (İŞKUR), kamu sosyal güvenlik harcamaları (primsiz ödemeler) ayağında ise 2011 yılında oluşturulan Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı ve bünyesinde yer alan kuruluşlar vardır. Sosyal güvenlik reformu kapsamında 20 Mayıs 2006 tarih ve 5502 sayılı Kanunla kurulan Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK); Türk sosyal sigorta rejiminin temel kurumları olan SSK (1945), Bağ-Kur (1971) ve Emekli Sandığı’nın (1950) yanı sıra bankalar ve sigorta şirketlerinin vakıf statüsündeki sandıklarını bünyesinde birleştiren “tek çatı kurumu” olarak adlandırılmaktadır. Kurum, idari ve mali açıdan özerk, kamu tüzel kişiliğini haiz, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı’nın ilgili kuruluşudur. SSK ve Bağ-Kur’dan farklı olarak SGK, sosyal sigortacılık işlemlerini yürütmenin yanı sıra sosyal güvenlik politikalarının uygulanması ve geliştirilmesine yönelik çalışmalar yapmakla da görevlidir.

21 Ocak 1946 tarih ve 4837 sayılı Kanunla istihdam hizmetleri vermekle görevli bir kamu kurumu olarak Çalışma Bakanlığı’na bağlı olarak kurulan İş ve İşçi Bulma Kurumu, önce 31.10.2000 tarih ve 617 sayılı KHK, daha sonra 5.7.2003 tarih ve 4904 sayılı Kanunla Türkiye İş Kurumu (İŞKUR) adıyla faaliyetlerine devam etmiştir. İŞKUR’un bir sosyal sigorta kurumu olarak kabul edilmesi, aktif istihdam piyasasının düzenlenmesi ile ilgili görevlerinin yanı sıra 4447 sayılı Kanunla hayata geçirilen işsizlik sigortasının yürütülmesinden sorumlu olmasındandır.

Primsiz ödemeler olarak adlandırılan sosyal yardım ve hizmetlerin yürütülmesi ile ilgili olarak faaliyet gösteren çok sayıda kurum 3.6.2011 tarih ve 633 sayılı KHK ile oluşturulan Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı (ASPB) ile yeniden yapılandırılma sürecine girmiştir. Türkiye’de sosyal hizmetler ve yardımlara ilişkin politika ve stratejiler geliştirmek ve uygulamakla görevlendirilen bakanlık daha önce çeşitli bakanlıklara bağlı olarak faaliyet gösteren sosyal yardım ve hizmet kuruluşlarını bünyesine almıştır. Süreç tamamlandığı zaman sosyal güvenlik reformunun primsiz ödemelerle ilgili ayağı da tamamlanmış olacaktır. Sosyal yardımlar ve hizmetler, bakanlık bünyesinde birer genel müdürlük olarak teşkilatlanan,

- Aile ve Toplum Hizmetleri Genel Müdürlüğü,
- Çocuk Hizmetleri Genel Müdürlüğü,
- Kadının Statüsü Genel Müdürlüğü,
- Özürlü ve Yaşlı Hizmetleri Genel Müdürlüğü,
- Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü

tarafından yerine getirilecektir. Bu yapılanma içinde en radikal değişiklikler, Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu’nun faaliyetlerine son verilerek iki ayrı genel müdürlük olarak bakanlık bünyesi içinde teşkilatlanması ve Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu’nun yerine Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü’nün oluşturulması ile gerçekleştirilmiştir. Benzer şekilde Özürlüler İdaresi Başkanlığı’nın da faaliyetlerine son verilerek bakanlık bünyesi içinde bu amaçla faaliyet gösteren Özürlü ve Yaşlı Hizmetler Genel Müdürlüğü oluşturulmuştur.

Tamamlayıcı (ilave, ek) sosyal güvenlik kurumları, Türk sosyal güvenlik sisteminin henüz beklenen gelişmeyi gösteremeyen ayağını oluşturmaktadır. Bu alanda en başarılı örnek, 1961 yılında 205 sayılı Kanunla Türk Silahlı Kuvvetleri mensuplarına ilave sosyal güvenlik garantisi sağlama amacıyla kurulan, Milli Savunma Bakanlığı’na bağlı olan ancak mali ve idari özerkliği bulunan Ordu Yardımlaşma Kurumu’dur (OYAK). 1961 yılında 65 bin üye ile kurulan OYAK’ın 2011 yılı itibarıyla üye sayısı 268.112 kişiye ulaşmıştır.¹³⁷⁷ Kuruluş tarihi itibarıyla en eski tamamlayıcı sosyal güvenlik kurumu 1921 yılında Ereğli Kömür Havzasında çalışan işçiler için oluşturulan Amele Birliği’dir. İşçilere yönelik ilk sosyal sigorta kuruluşu olarak da kabul edilen Amele Birliği, sağlık hizmetlerinin SSK bünyesine alınmasıyla 1975 yılından sonra tam bir tamamlayıcı sosyal güvenlik kurumu haline gelmiştir.

¹³⁷⁷ <http://www.oyak.com.tr/TR/kurumsal.html>, (25.02.2013)

Türk sosyal güvenlik sisteminin beklenen gelişmeyi gösteremeyen bir diğer ayağı da özel sigortacılıktır. Zaman zaman yapılan teşvikler ve zorunlu uygulamalarla kapsamı genişleyen özel sigortaların hayat, kaza ve sağlık branşları tamamlayıcı sosyal güvenlik fonksiyonu görmektedir.

Ağustos 2011 tarihi itibarıyla 63'ü sigorta, 2'si reasürans olmak üzere 65 şirket Birliğimize üyedir. Halihazırda 5 şirket aktif olarak yeni sigorta ve reasürans sözleşmesi yapmamakta, toplam 59 sigorta ve 1 reasürans şirketi faaliyette bulunmaktadır.

Ağustos 2011 tarihi itibarıyla toplam 59 sigorta şirketi faaliyet göstermekte olup, bunlardan 53'ü özel, 6'sı kamu şirketi, 44'ü Türkiye'de kurulu yabancı ortaklı şirkettir. Şirketlerin 7'si hayat, 16'sı hayat/emeklilik ve 36'sı hayat dışı branşlarda faaliyet gösteren şirketlerdir. 2012 yılı haziran ayı sonu verilerine göre 6.452 bin kişi kaza sigortası, 2.647 bin kişi de sağlık sigortası yaptırmıştır.¹³⁷⁸ Bireysel emeklilik sisteminin tamamlayıcı sosyal güvenlik kurumları içinde ayrı bir yeri vardır. 7 Nisan 2001 tarih ve 4632 sayılı "Bireysel Emeklilik Tasarruf ve Yatırım Sistemi Kanunu" ile sistemin temel esasları belirlenmiş, 2003 yılı ekim ayından itibaren de katılımlar başlamıştır. Ekim 2012 tarihi itibarıyla Türkiye'de 17 bireysel emeklilik şirketi faaliyet göstermekte olup, katılımcı sayısı 2.979 bine, katılımcıların fon tutarı ise 18,7 milyar TL'ye ulaşmıştır.

Çok sağlıklı ve kapsamlı veriler olmamakla birlikte, başta Merkez Bankası olmak üzere kamu kesiminde sayıları 173'e ulaşan sosyal güvenlik ve yardımlaşma sandıkları vardır. Bu sandıklar arasında Merkez Bankası Vakfı, THY Vakfı, TBMM Vakfı, TCDD Vakfı, Diyanet Vakfı ve kamu bankaları vakıfları bulunmaktadır. Özellikle bu vakıflardan bazılarının sosyal sigorta kurumlarınca bağlanan aylıklardan daha yüksek aylık bağladıkları ve tamamlayıcı sosyal güvenlik müessesesi olmaktan öte bir fonksiyon taşıdıkları belirtilmektedir. Özel sektörde daha çok holding düzeyinde kurulan sandıklara ise Koç Holding ve Yaşar Holding yardımlaşma sandıkları örnek verilebilir.¹³⁷⁹

Aşağıda başlıklar halinde Türkiye'de sosyal güvenliğin kapsamı ve sağlanan haklar konularında bilgi verilmiştir:¹³⁸⁰

a. Kapsam

Türkiye'de sosyal güvenlik kapsamını esas olarak sosyal sigortalar belirler. Sosyal güvenlik reformu ile 5510 sayılı Kanun öncesinde 5 ayrı sosyal sigorta

¹³⁷⁸ <http://www.tsb.org.tr/turkiyede-sigortacilik.aspx?pageID=439>, (25.02.2013)

¹³⁷⁹ Alper, Değer ve Sayan, *a.g.e.*, s. 54-56

¹³⁸⁰ Alper, Değer ve Sayan, *a.g.e.*, s. 56-58.

kanunu¹³⁸¹ ile 3 ayrı kurum tarafından sigortalı olarak kapsama alınanlar, 5510 sayılı Kanun kapsamında sigortalı sayılmıştır. Nitekim;

- Kamu ve özel sektörde bir hizmet akdine bağlı olarak çalışanlar (4/a'lılar- eski SSK'lılar)
- Sanayi ve hizmetler kesiminde kendi adına bağımsız çalışanlar (4/b'liler- eski Bağ-Kur'lular)
- Kamu kesiminde kadro karşılığı veya sözleşmeli olarak çalışanlar (4/c'liler- eski Emekli Sandığı mensupları),

5510 sayılı Kanun kapsamında sigortalı sayılmışlardır. Kanun değişik çalışan gruplarını kapsama aldığı için sigortalılar kapsamla ilgili düzenlemenin yapıldığı 4. madde esas alınarak 4/a'lılar, 4/b'liler ve 4/c'liler olarak tanımlanmaktadır. 5510 sayılı Kanun bu ana grupların yanı sıra sendikacılar, mevsimlik çalışanlar, şirket ortakları, TBMM üyeleri, sanatçılar, güzel sanatlarla uğraşanlar, yabancılar, stajyerler ve kursiyerler gibi grupları da kapsama almıştır.

5510 sayılı Kanun GSS kapsamında farklı bir sigortalı tarifi yaparak, Türkiye'de yaşayan herkesi, yabancılar dahil olmak üzere, zorunlu olarak GSS kapsamına almıştır. GSS kapsamında;

- Çalışan ve geliri olan herkes prim ödeyerek,
- Çalışmayan ancak isteğe bağlı sigortalı olanlar prim ödeyerek,
- Geliri düşük olanlar, yapılacak gelir testine¹³⁸² bağlı olarak primleri devlet tarafından veya kısmen kendileri tarafından ödenerek, zorunlu olarak sigortalı sayılacaklardır.

Türk sosyal güvenlik sisteminin uygulama olarak zengin ve çeşitli ancak kapsam olarak dar bir kamu sosyal güvenlik harcamaları (primsiz ödemeler) uygulaması vardır.

¹³⁸¹ 506 Sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu; 1479 Sayılı Esnaf ve Sanatkarlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu (Bağ-Kur) Kanunu, 5434 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanunu, 2925 sayılı Tarım İşçileri Sosyal Sigortalar Kanunu ve 2926 sayılı Tarımda Kendi Adına ve Hesabına Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kanunu (Tarım Bağ-Kur'u).

¹³⁸² Yapılacak gelir testi uygulamasına göre, aynı hane içinde yaşayanlardan fert başına aylık geliri yürürlükteki 16 yaşından büyükler için belirlenmiş asgari ücretin üçte birinden az olanların primleri devlet tarafından ödenecektir. Ancak gelir testi sonucunda;

- fert başına aylık geliri asgari ücretin üçte biri ile bir katı arasında olanlar asgari ücretin üçte biri üzerinden,
- asgari ücretin bir katı ile iki katı arasında olanlar asgari ücretin bir katı üzerinden,
- asgari ücretin iki katı üzerinde olanlar ise asgari ücretin iki katı üzerinden, genel sağlık sigortası primi ödeyeceklerdir.

ASPB oluşturuluncaya kadar çeşitli kanunlar¹³⁸³ kapsamında ve farklı kurumlar tarafından değişik topluluk kesimlerine aynı yardımlar ve nakdi gelir transferinin yanı sıra sosyal hizmet olarak çeşitli yardımlar yapılmıştır. 65 yaşını geçen muhtaç Türk vatandaşlarına aylık bağlanması, İstiklal, Kore ve Kıbrıs harbine katılanlara madalya aylığı bağlanması, madalya almış sporculara aylık bağlanması, terörle mücadelede mağdur olan kamu görevlilerine tazminat ödenmesi, köy korucularına aylık bağlanması, SYDT Vakıfları kapsamında giyim, gıda ve yakacak yardımı yapılması, öğrenci bursları, SHÇEK tarafından kimsesiz çocuklar, özürllüer ve muhtaçlara yönelik bakım ve eğitim hizmetleri, ödeme gücü olmayanların sağlık harcamalarının karşılanması primsiz ödemeler kapsamındaki sosyal güvenlik uygulamalarını oluşturmaktadır.

b. Sağlanan Haklar

Türk sosyal sigorta sistemi, ILO tarafından belirlenen 9 sosyal güvenlik riskinden 8'ine karşı sosyal güvenlik garantisi sağlamaktadır. Kapsam dışında kalan tek sigorta kolu aile ödenekleri sigortasıdır. Öte yandan 8 sosyal riskten işsizlik sigortası dışındaki bütün sosyal riskler 5510 sayılı Kanun içinde düzenlenmiştir.

5510 sayılı Kanun kapsamında sigortalı sayılanlardan kamu görevlileri dışındaki bütün sigortalılara, Kanunda kısa vadeli sigorta kolları olarak tanımlanan iş kazaları ve meslek hastalıkları (İKMH), hastalık ve analık sigortası ile parasal ödemeler yapılmaktadır. Buna göre İKMH, hastalık ve analık hallerinde sigortalıların çalışmadıkları günler için geçici iş göremezlik ödeneği verilmekte, ayrıca İKMH halinde sürekli iş göremezlik geliri veya sigortalının ölümü halinde hak sahiplerine aylık bağlanmaktadır. Öte yandan İKMH sonucu ölüm halinde cenaze masrafı karşılığı verilmesi, doğum halinde emzirme yardım parası verilmesi de bu sigorta kolundan sağlanan haklardır. İKMH kapsamındaki haklar için sigortalı olmak yeterli iken, hastalık ve analık sigortası ile ilgili haklardan faydalanmak için 90 gün prim ödemiş olmak gerekmektedir.

Uzun vadeli sigorta kolları olarak tanımlanan, malullük, yaşlılık ve ölüm sigorta kollarından, esas olarak sigortalının kendisine, ölümü halinde hak sahiplerine aylık

¹³⁸³ Bu kapsamda sağlanan haklardan faydalananlar ve ilgili kanunlar. Madalya aylığı bağlanması (1005); 65 yaşını geçmiş muhtaç vatandaşlara ve özürllüer aylık bağlanması (2022); Türk vatanına hizmet edenlere aylık bağlanması (3292); dünya, olimpiyat ve Avrupa şampiyonalarında madalya alanlara aylık bağlanması (5774); terörle mücadele eden güvenlik görevlilerine tazminat ödenmesi (2330), TSK mensuplarına tazminat ödenmesi (2969), Emniyet Genel Müdürlüğü mensuplarına tazminat ödenmesi (3160), terör eylemlerinden zarar görenlere aylık bağlanması ve tazminat ödenmesi (3713); köy korucularına aylık bağlanması ve sağlık yardımı yapılması (442).

bağlanır. Eğer aylık bağlama şartları yerine gelmemiş ise ödenen primlerin iadesi anlamına gelen toptan ödeme yapılır. Malullük ve ölüm sigortaları için 1800 gün (5 yıl) prim ödemiş olmak aylığa hak kazanmak için yeterli iken yaşlılık sigortasında sigortalı gruplarına göre değişik hak kazanma şartları belirlenmiştir.

En fazla sayıda kişinin aylık aldığı ve en fazla sosyal güvenlik harcaması yapılan yaşlılık sigortasından aylık alma şartları, 1999 yılında 4447 sayılı Kanunla belirlenen emekli olma yaşları esas alınarak düzenlenmiştir. Buna göre kadınlar 58, erkekler 60 yaşına gelmeleri ve bu sürede 4/a kapsamındaki sigortalıların 7200 gün (20 yıl), 4/b ve 4/c kapsamındaki sigortalıların ise 9000 gün (25 tam yıl) prim ödemeleri halinde aylığa hak kazanacaklardır. 5510 sayılı Kanunla getirilen en önemli değişiklik, aylığa hak kazanma (emekli olma) yaşının 2036 yılından itibaren kademeli olarak yükseltilerek 2048 yılında kadınlar ve erkekler için 65 olarak belirlenmesidir (Tablo 5.39). Bu, uzun dönemde Türk sosyal sigorta sisteminin aktüeryal hesaplarını etkileyecek bir düzenlemedir.

Tablo 5.39. Yıllar İtibarıyla Yaşlılık Aylığı Bağlanma Yaşları

Yıllar	Kadın Sigortalılar	Erkek Sigortalılar
2007-2035	58	60
2036-2037	59	61
2038-2039	60	62
2040-2041	61	63
2042-2043	62	64
2044-2045	63	65
2046-2047	64	65
2048	65	65

Kaynak: 5510 Sayılı SSGSSK, Md.28

3.2.1.2. Türkiye’de Sosyal Güvenlik Kurumlarının Harcamaları

3.2.1.2.1. Emekli Sandığı

Türkiye’de modern anlamda sosyal güvenlik kurumlarından en eskisi olan Emekli Sandığı kamu kesiminde faaliyette bulunan memurların yaşlılık, sakatlık ve kısmen hastalık risklerini taşımak amacıyla 1950 yılında faaliyete geçmiştir. Bu kanunla kapsam içinde olanlar; emekli aylığı, toptan ödeme, kesenek iadesi, sakatlık alığı, dul ve yetim aylığı, evlenme ikramiyesi, ölüm yardımı ve sağlık yardımı almaya hak

kazanmışlardır. Finansmanı ise, çalışanının (prim, giriş primi, artış primleri) ve çalıştığı kamu kuruluşunun katkılarıyla sandığın organlarının yatırımlarından sağlanmaktadır.¹³⁸⁴

5434 sayılı kanunda iştirakçiden kesilen primler kesenek, kurumların ödediği primlerse karşılık olarak tanımlanmıştır. İştirakçi kesenekleri, sigortalılardan kamu hizmetine başladıklarında ilk aylıklarının yüzde 25'i giriş keseneği olarak alınır. Bunlardan o ay için ayrıca aylık kesenek alınmaz. İştirakçilerin emeklilik keseneğine esas aylık tutarları üzerinden her ay yüzde 16 oranında emeklilik keseneği alınır. Kuruluş kanununda yüzde 5 olan bu oran daha sonra yapılan çeşitli düzenlemelerle yükseltilmiştir. Artış keseneğinde ise sigortalının derece yükselmesi veya kademe ilerlemesinde bir üst derece veya bir ileri kademedenden aldığı ilk görev aylığındaki artışın tamamı artış keseneği olarak Emekli Sandığı'na ödenir.

Kurum karşılıkları ise, aylık kesenek karşılığı, sigortalının çalıştığı kurumdan her ay görev aylığının yüzde 20'si oranında alınır. Emeklilik keseneği gibi aylık kesenek karşılığı da başta yüzde 5 olarak belirlenmiş, ancak zaman içerisinde yapılan değişikliklerle yükseltilmiş ve 07. 05. 1986 tarih 3284 sayılı kanunla yüzde 20'ye çıkartılmıştır. Ek karşılıklar ise vazife malullüğü aylıkları ile vazife başında ölenlerin hak sahiplerine bağlanacak dul ve yetim aylıkları için her yıl kurum bütçelerinin aylık veya ücret bölümlerindeki ödeneklerin yüzde 4'ü oranında alınmaktadır.¹³⁸⁵

Emekli Sandığı Kanunu'nda iştirakçi kesenekleri ve kurum karşılıkları dışındaki gelirler ise şu şekilde belirtilebilir:¹³⁸⁶

- İştirakçilerin aylık veya ücretlerinden kurumlarınca kesilen inzibatî para cezaları,
- Kurumlarda harç pulları dışında her çeşit pul, bilet ve yardım makbuzları satışlarından alınan satış aidatının yarısı,
- Sandık gelirlerinin işletilmesinden elde edilecek her çeşit kârlar,
- Bağışlar ve başka çeşitli gelirler,
- Kurumun yıl sonu bütçesinin açık vermesi halinde genel bütçeden yapılacak katkı.

Emekli Sandığı'nın gelir-gider dengesi yıllar itibariyle bozulmaya başlamıştır. Sandığın bugün teknik finansman açığı vardır ve bu açık büyümektedir. Sağlık

¹³⁸⁴ Gül (2004), *a.g.e.*, s. 273

¹³⁸⁵ Özbek, *Cumhuriyet Türkiye'si'nde.., a.g.e.*, s. 260

¹³⁸⁶ Özbek, *Cumhuriyet Türkiye'si'nde.., a.g.e.*, s. 262

harcamaları Emekli Sandığı'nın genel giderleri içinde yaklaşık yüzde 20-24'lük bir paya sahiptir. Genel giderler açısından bakıldığında, sandığın emekli aylığı ödemeleri ve sağlık harcamaları olmak üzere iki ana faaliyet alanı olduğu ortaya çıkmaktadır. Sandığın gelir-gider tablosu dikkate alındığında ilk büyük açığın 1996 yılında verildiği ve takip eden yıllarda hızla büyümeye devam ettiği görülmektedir. Açığın pek çok sebebi olmakla birlikte, sandığın iki önemli gider kalemi dikkate alındığında esas sebepler aylık ve sağlık harcamalarındaki artışlar olarak öne çıkmaktadır. Kurumun 1970'lerle birlikte uluslararası standart olarak kabul edilen düzeydeki aktif-pasif dengesi popülist politikalarla giderek düşmüş ve 2004 yılı itibarıyla 1,7'lere kadar inmiştir. Sağlık harcamalarında ise Emekli Sandığı diğer kurumlardan daha dar bir kapsama sahip olsa da SSK'dan bile daha çok ilaç tüketmektedir. İlaç şirketlerinin sosyal güvenlik kurumlarına yönelik uyguladıkları politikalar en çok Emekli Sandığı'nda başarılı olmuş ve kurumun zaten büyük olan sağlık harcamaları iyice artmıştır.¹³⁸⁷ Emekli Sandığı'nda gelirlerin aylıkları ödeme oranı gerileme göstermiş, kurum dağıtma yöntemine göre dahi finansmanını sağlayamaz hale gelmiştir. Bütçe açıkları konsolide bütçe gelirlerinden yapılan transferlerle finanse edilmiştir.¹³⁸⁸

Emekli Sandığı'nın kuruluşunda sunulan sigortaların finansmanını sağlamak üzere fon yöntemi benimsenmiştir. Bu doğrultuda kurumun topladığı primler, 1950-70 döneminde ağırlıklı olarak gayrimenkullere yatırılmış; oteller, tatil köyleri, otogarlar ve iş hanları alınmış ve yaptırılmış; turizm, işletmecilik, ulaştırma, bankacılık ve sanayide faaliyette bulunan kuruluşlara ortak olunmuştur. 1971 yılında 1425 Sayılı Yasanın 146.maddesi ile fon yönteminden sapılmış ve 1980'li yıllar boyunca yeni yatırım yapılmayıp mevcutlar korunarak, varlıklar karlılık amacıyla işletilmiştir. Ancak karlı yatırımların yapılmaması ve mevcutların karlılık esasına göre işletilmemesi nedeniyle elde edilen gelirlerin toplam gelirler içindeki payı azalmış, kanuni gelirlerin payı ise artmıştır.¹³⁸⁹ Sandığın gelirleri açısından, esas gelirlerin kesenek ve karşılıklar olduğu görülmektedir. Kurumun ek gelir kaynakları olan işletme gelirleri, faiz gelirleri ve iştiraklerinden elde ettiği gelirler ise son derece düşük düzeyde kalmaktadır.¹³⁹⁰

¹³⁸⁷ Özbeç, *Cumhuriyet Türkiye'si'nde...*, a.g.e., s. 267

¹³⁸⁸ Gülay Akgöl Yılmaz, "Sosyal Güvenliğin Finansmanı", *İktisat Dergisi*, Sosyal Politika 1, Sayı:478, 68-69, 2006.

¹³⁸⁹ Kitapçı, a.g.t., s. 89

¹³⁹⁰ Özbeç, *Cumhuriyet Türkiye'si'nde...*, a.g.e., s. 268-269.

Emekli Sandığı'nın yıllar itibariyle gelir gider durumları Tablo 5.40'deki gibi gerçekleşmiştir:

Tablo 5.40. Emekli Sandığı Gelir ve Giderleri (Bin TL)

Yıllar	Gelirler toplamı	Giderler toplamı	Fark
1980	51	45	6
1985	255	252	3
1990	5.346	5.093	253
1995	103.543	108.362	-4.819
2000	2.955.000	3.793.000	-838.000
2001	4.382.000	5.965.000	-1.583.000
2002	6.785.000	9.432.000	-2.648.000
2003	9.483.000	13.016.000	-3.533.000
2004	11.029.000	15.493.000	-4.464.000
2005	14.783.000	18.770.000	-3.987.000
2006	15.031.000	20.058.000	-5.027.000
2007	16.762.000	21.829.000	-5.067.000
2008	17.774.000	21.622.000	-3.847.000
2009	21.548.000	23.692.000	-2.144.000
2010	26.847.000	25.592.000	1.255.000
2011	31.628.000	28.706.000	2.923.000
2012	34.961.000	28.857.000	6.104.000
2013 Bütçe	36.740.000	31.561.000	5.179.000

Kaynak: SGK İstatistikleri

Kurum özellikle 1990'ların ortalarından itibaren açık vermeye başlamış ve bu açıklar devlet transferleriyle karşılanmaya çalışılmıştır. Kurumun 2010 yılı ve sonrasında ise fazla verdiği görülmektedir.

3.2.1.2.2. Sosyal Sigortalar Kurumu (SSK)

Sosyal Sigortalar Kurumu 1945 yılında İşçi Sigortaları Kurumu adıyla kurulmuş olup, ilk yıllarda yalnızca iş kazaları ve meslek hastalıkları ile analık sigortası uygularken, 1950'de çıkartılan 5417 sayılı yasayla yaşlılık, 1951'de çıkartılan 5502 sayılı yasayla da hastalık sigortalarını kapsamına almış, 1957'de yürürlüğe giren 6900 sayılı yasa ile 5417 sayılı yasa yürürlükten kaldırılıp yaşlılık, malullük, ve ölüm sigortaları birlikte düzenlenmiş ve gerçek anlamda sigortacılığa geçilmiştir. 1965'te 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu ile bütün yasalar bir araya getirilip, kurumun adı da Sosyal Sigortalar şeklinde değiştirilmiştir. Bu kanunla sadece sigorta kapsamı içine girenler değil, eş ve çocukları ve bazı durumlarda da ana ve babaları da kapsam içine alınmışlardır.¹³⁹¹

¹³⁹¹ Talas, Sosyal Politika, *a.g.e.*, s.393; Sallan Gül, *Sosyal Devlet Bitti...*, *a.g.e.*, s.270-271

506 sayılı Sosyal Sigortalar Yasası'nın yürürlüğe girdiği 01.03.1965 tarihine kadar mevcut sigorta haklarından sadece 3008 sayılı İş Kanunu ile 5953 sayılı Deniz İş Kanunu ve 6379 sayılı Basın Mesleğinde Çalışanlarla Çalıştırılanlar Arasındaki Münasebetlerin Tanzimi Hakkındaki Kanun (Basın-İş Kanunu) uygulamasına giren işyerlerinde çalıştırılanlardan, bu kanunlara göre sigortalı sayılanlar yararlanmaktaydı. Böylelikle tarım kesimi başta olmak üzere birçok faaliyet alanı kapsam dışında bırakılıyordu. Diğer bir önemli sınırlama da işçi sayısına ilişkindi ve sadece on ve daha fazla işçi çalıştırmayı gerektiren işyerleri kapsama alınmıştı. Ancak bütün bu sınırlamalara rağmen 1950'li yıllardan itibaren İşçi Sigortaları Kanunu kapsamına giren işçi sayısının önemli bir artış kaydettiği görülmektedir. 1950 yılından Sosyal Sigortalar Kurumu'nun oluşturulduğu 1964 yılına kadar sigortalı işçi sayısında yüzde 87 oranında bir artış olmuştur. Bunun en önemli sebebi, 1950'li yıllardaki hızlı sanayileşme ve bu süreç içinde işletme ölçeklerinde meydana gelen genişlemeyle beraber İş Kanunu kapsamına giren kuruluşların ve burada çalışan işçilerin sayısının artmış olmasıdır. Ayrıca 1950 ve 1952 yıllarında İş Kanunu'nda yapılan değişiklikler de işçi sigortalarının kapsamını genişletmiştir. 1950 yılında yapılan bir değişiklikle Bakanlar Kurulu'na günde en az on işçi çalıştırma kuralının dışındaki işyerlerini de kapsayacak şekilde İş Kanunu'nun uygulama alanını genişletme yetkisi tanınmıştır. Bu yetkiye dayanarak Bakanlar Kurulu, 1952 yılından itibaren İş Kanunu'nun uygulama alanını genişletmiş ve nüfusu 50.000 ve daha fazla olan şehirlerde belirli iş kollarında günde en az dört işçi çalıştıran işyerlerindeki çalışanların da sosyal sigortaların kapsamı içine alınmasını sağlamıştır.¹³⁹²

Türkiye'de iş kazaları ve meslek hastalıkları kısa vadeli riskler kapsamında ele alınmış, hastalık ve analık durumları ise uzun vadeli riskler olarak kabul edilip sosyal sigortalar kapsamında görülmüşlerdir. İşsizlik ve aile ödenekleri ise bu kapsam içerisinde sayılmamışlardır. 1965 yılında SSK kapsamında sosyal güvenceye alınanlar ve bağımlıların toplamı 3 milyon 800 bin iken, 1980'de bu sayı 10 milyon 674 bine ulaşmıştır.¹³⁹³ 2011 yılı Kasım ayı itibariyle ise bu sayı 36 milyon 793 bin olarak gerçekleşmiştir.¹³⁹⁴

¹³⁹² Özbek, *Cumhuriyet Türkiye'sinde.., a.g.e., s. 242,244.*

¹³⁹³ Sallan Gül, *Sosyal Devlet Bitti.., a.g.e., s. 274*

¹³⁹⁴ SGK, Sosyal Güvenliğe İlişkin Temel Parametreler, Kasım 2011

Kurumun almış olduğu primler ise şu şekildedir:¹³⁹⁵

- İş kazaları ile meslek hastalıkları sigortası priminin tamamı işverenler tarafından verilmekte olup, kısa vadeli sigorta kolları prim oranı, yapılan işin iş kazası ve meslek hastalığı bakımından gösterdiği tehlikenin ağırlığına göre %1 ilâ %6,5 oranları arasında olmak üzere belirlenir.
- Hastalık sigortası primi, sigortalının kazancının %11'i olup, bunun%5'i sigortalı payı, %6'sı da işveren payıdır. Çıraklar için ise %2'si sigortalı payı, %2'si de işveren payı olmak üzere kazancının %4'üdür.
- Analık sigortası primi, sigortalının kazancının %1'i olup tamamı işverenlerce verilmektedir.
- Malullük, yaşlılık ve ölüm sigortaları primi, sigortalının kazancının %20'si olup bunun %9'u sigortalı payı, %11'i de işveren payıdır.
- İşsizlik sigortası prim oranları ise sigortalı payı %1, işveren payı %2 ve devlet payı da %1 olarak belirlenmiştir.

Sosyal Sigortalar Kurumu'nun en önemli gelir kaynağını işçi ve işverenlerin ödedikleri primler oluşturmaktadır. Prim gelirlerinin toplam gelirler içindeki payı 1947'den 1994 yılına kadar yüzde 85 ila yüzde 90 arasında değişmiştir. Ayrıca, kurumun sahibi ya da ortağı olduğu işletmelerden elde edilecek gelirler, menkul kıymet gelirleri, gayrimenkul kira gelirleri, kuruma yapılan bağış ve vasiyetlerle genel bütçeden yapılacak yardımlar da kanunda SSK'nın gelirleri arasında sayılmaktadır. Kanunda öngörülmesine karşın, bugüne kadar devlet genel bütçeden Sosyal Sigortalar Kurumu'na doğrudan prim katkısında bulunmamıştır. Ancak kısıtlı bazı dolaylı yardımlar yapılmaktadır.

Devletin sağladığı dolaylı yardımların en önemlisi tanınan vergi muafiyetleridir. Sosyal Sigortalar Kanunu'na göre kurumun sahip olduğu taşınır ve taşınmaz malların gelirleri, mevduatı ve kredi faizleri vergiye tabi değildir. Ayrıca Gelir Vergisi Kanunu'na göre işverenler ve sigortalılar ödedikleri primleri vergiye tabi ücret ve kârlardan düşebilmektedirler. Primlerin oranları her sigorta kolu için ayrı ayrı saptanmıştır ve sigortalının kazancı esas alınarak hesaplanmaktadır.¹³⁹⁶

¹³⁹⁵ <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2006/06/20060616-1.htm>, (11.02.2012) <http://www.turkhukuk sitesi.com/serh.php?did=533>, (11.02.2012), http://www.sgksorgulama.com/attachments/266_2010_belge_prim_oranlari.xls, (11.02.2012)

¹³⁹⁶ Özbeke, *Cumhuriyet Türkiye'sinde.., a.g.e.,* s. 290-292

Sosyal güvenlik sistemlerinin kaynakları, kuruluşu takip eden yıllarda hızlı bir artış göstermiştir. 1945 yılında kurulan İşçi Sigortaları Kurumu'nun gelirleri hızla artış göstermiş ve ilk başlarda emekli maaşı ödenmeyeceği için bu kaynak giderek büyümüştür. İşçi Sigortaları Kurumu bir kamu kuruluşu olmakla birlikte, kurum bünyesinde biriken tasarrufun genel bütçeye dahil edilmesinin mümkün olmamasına rağmen 1960'lı yıllardan itibaren, özellikle de 1970 ve sonrası dönemde yoğun bir bütçe açığı sorunu yaşayan hükümetler için kolay ve ucuz bir kaynak işlevi görmeye başlamıştır. Kurum kaynaklarının dönemin hükümetleri tarafından popülist politikaların finansmanı doğrultusunda istismar edilmesi, söz konusu sosyal güvenlik kurumlarının daha sonraki süreçte yaşayacağı sıkıntıların temelini oluşturmuştur.¹³⁹⁷

Sosyal güvenlik sisteminin aktüeryal dengesinin bozulması ve giderek daha fazla açıklar veren bir bütçeye sahip olmasının tek sebebi elbette kurumun kaynaklarına yapılan doğrudan müdahaleler değildir. Bunun dışında üç ana müdahaleden bahsedilebilir. Bunlardan bir tanesi ve kamuoyunda en çok yer alanı emeklilik yaşıdır. Türkiye'de yaşlılık sigortası adı altında uygulamaya konulan emeklilik için, 25 yıl sigortalı ve yılda ortalama 200 gün prim ödenmesi, ayrıca kadın ve erkek ayrımı yapılmaksızın 60 yaşın doldurulması öngörülmekteydi. Bu uygulamada 1964'te çıkarılan 506 sayılı yasayla ufak bir değişiklik yapılmış ve yaş sınırı kadınlar için 55'e düşürülmüştür. Yaş konusundaki uygulama Demirel döneminde çıkarılan 1186 sayılı yasayla çok temel bir değişikliğe uğramıştır. Sınır erkeklerde 55, kadınlarda ise 50'ye indirilmiştir. Bu yasa 25 yıllık sigorta süresi içerisinde emekli olma şansı olmayanlar için 15 yıl sigortalılık süresi ve toplam 3 600 gün prim ödenmesi koşuluyla emeklilik hakkı tanımıştır. 1976 yılında ve yine Demirel döneminde 1992 sayılı yasa ile kadınlarda emeklilik için 20 yıllık çalışma süresi yeterli hale getirilmiştir. Yaş sınırının indirilmesi dışında hizmet borçlanma kanunları ile (genelde bilindiği adıyla geriye dönük borçlanma yasalarıyla) kurumun aktüeryal dengeleri bozulmuştur. Sonuç olarak aktif üyelerin artış hızı pasif üyelerin artış hızının gerisinde kalmıştır. Örneğin; 1975 yılında 7,5 aktif üyeye karşılık 1 pasif üyenin bulunduğu sistemde 1985'e gelindiğinde 2,5 aktif üyeye karşılık 1 pasif üye bulunmaktadır. 1995 yılında 1,89'a düşen oran 2004 yılı itibarıyla 1,7'ye kadar gerilemiştir. Sistemin ikinci bir sorunu prim karşılığı olmayan borçlar şeklinde ifade edilen uygulamalardır. İlk kez 1959 yılında çıkarılan bir

¹³⁹⁷ Özbek, *Cumhuriyet Türkiye'si'nde...*, a.g.e., s. 294.

yasal düzenlemeyle, kurumun yıllık gelirlerinin yüzde 1,5'ini İş ve İşçi Bulma Kurumu'na aktarması öngörülmüş, ayrıca kurum çalışanlarının yüzde 1'inin Çalışma Bakanlığı'na tahsis edilmesi istenmiştir. Kurumun finansal dengelerini zorlayan bir başka uygulamayı da sosyal yardım zammı çerçevesinde yapılan harcamalar oluşturmuştur. 1977 yılında verilmeye başlanan yakacak avansı bu çerçevede ele alınmalıdır. Bu harcamaların kuruma getirdiği yük şu rakamlarda açık bir şekilde görülmektedir: Yardım zamlarının 1978 yılında gelirler içinde kapladığı alan yüzde 12,8 iken, 1994 yılında bu oran yüzde 53,1'e yükselmiştir. Uygulamanın temel amacı, emekli maaşlarını enflasyon karşısında korumaktır. Ancak bu şekilde emekliler için reel bir gelir artışı sağlanamadığı gibi kurumun gelir-gider dengesi de iyiden iyiye bozulmuştur. Prim karşılığı olmayan borçlar adı altında yapılan uygulamalar hükümetlerin kurum kaynaklarını popülist politikalar çerçevesinde kendi çıkarları doğrultusunda kullanmalarının en açık örneklerini oluşturmaktadır. Bütün bunların dışında Sosyal Sigortalar Kurumu'nun kendi fonlarını yasanın belirlediği alanlarda değerlendirmek zorunda olması, fonların enflasyonist ortamda erimesine neden olmuştur. Elbette sınırlamaların temel amacı kaynakların riskli alanlarda yok olmaması ve yatırımların anında nakde çevrilebilmesiydi; ancak, 4792 sayılı yasanın 20. maddesinin çizdiği sınırlar içerisinde devlet tahvili ve gayrimenkul gibi sınırlı alanlara yatırım yapmak durumunda kalan SSK ciddi bir gelir kaybına uğramış ve adeta devleti, yani dönemin hükümetlerini finanse eden bir malî kaynak olarak görülmüştür.¹³⁹⁸

Sonuç itibariyle; işçi, işveren ve devletin katıldığı Sosyal Sigortalar Kurumundaki primlerden sağlanan gelirler ve bu primlerin toplanması ve işletilmesinde sıkıntılar yaşanmıştır. Zaman içinde sigortacılık ilkeleriyle bağdaşmayan erken emeklilik, sıklıkla çıkarılan af yasaları, karşılığı bulunmayan ödemeler, fonların işletilememesi vb. uygulamalar sonucu finansman dengesi bozulmuş; gelir ve giderler arasında oluşan açıkların genel bütçeden alınan transferlerle karşılanması gerekmiştir.¹³⁹⁹ Aşağıdaki Tablo 5.41'de yıllar itibariyle Sosyal Sigortalar Kurumuna ait gelir gider durumları yer almaktadır.

¹³⁹⁸ Özbek, *Cumhuriyet Türkiye'si'nde...*, a.g.e., s. 294-296.

¹³⁹⁹ Ercüment Öztürk, Sosyal Güvenlik Kurumlarında Tek Çatı Çalışmaları Üzerine, *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 56, Ocak-Mart-2005, s. 93

Tablo 5.41. Sosyal Sigortalar Kurumunun Gelir ve Giderleri (Bin TL)

Yıllar	Gelirler toplamı	Giderler toplamı	Fark
1989	5.374	4.692	682
1990	10.703	9.304	1.399
1991	18.511	18.383	128
1992	32.789	35.345	-2.556
1993	52.168	60.252	-8.084
1994	90.335	109.734	-19.399
1995	138.158	219.493	-81.335
1996	342.436	486.819	-144.383
1997	724.389	1.060.389	-336.000
1998	1.550.018	1.997.018	-447.000
1999	2.494.835	3.605.835	-1.111.000
2000	4.894.718	5.294.718	-400.000
2001	7.698.531	8.806.531	-1.108.000
2002	11.132.049	13.518.049	-2.386.000
2003	15.450.060	20.258.677	-4.808.617
2004	19.417.958	25.174.958	-5.757.000
2005	22.739.769	30.151.436	-7.411.667
2006	29.996.173	38.293.722	-8.297.549
2007	33.812.882	46.627.856	-12.814.974
2008	39.258.000	61.913.000	-22.655.000
2009	49.328.000	71.242.000	-21.914.000
2010	60.468.000	82.491.000	-22.023.000
2011	67.173.000	91.804.000	-24.631.000

Kaynak: Sosyal Sigortalar Kurumu Başkanlığı, Aylık İstatistik Bülteni, Aralık 2007; Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı, Mali İstatistikler, 2010; Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı Mali İstatistikler, 2011

Tablo 5.41’de görüldüğü gibi sosyal sigortalar kurumu özellikle 1992 yılından sonra açık vermeye başlamış ve açıklar hazineden yapılan transferlerle karşılanmıştır.

3.2.1.2.3. Bağ-Kur

Bağ-Kur, 02. 09. 1971 tarihinde kabul edilen 1479 sayılı Esnaf ve Sanatkarlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu Kanunu ile belirli bir prim karşılığında devlet eliyle bağımsız çalışanların sosyal güvenliğini sağlamak üzere kurulmuştur.

Sosyal Sigortalar Kanunu kapsamı dışında kalan ve herhangi bir işverene hizmet akdi ile bağlı olmaksızın kendi adına ve hesabına çalışan esnaf ve sanatkarlar ile diğer bağımsız çalışanlar Bağ-Kur kapsamına dahil edilmişlerdir. Diğer sosyal güvenlik kuruluşlarına göre, Bağ-Kur’un risk alanı daha sınırlı tutulmuştur. Bağ-Kur’lular yaşlılık, sakatlık ve ölüm nedeniyle doğan sürekli gelir kayıplarına karşı korunurken, hastalık, kaza ve analık gibi riskler ya da olaylar karşısında korunma kapsamı dışında

kalmışlardır.¹⁴⁰⁰ Bağ-Kur'da başlangıçta sadece sakatlık, yaşlılık ve ölüm sigortası kurulması öngörülmüş ve 1985 yılında yapılan bir yasal düzenleme ile hastalık sigortası da Bağ-Kur'un kapsadığı sigorta türleri arasına dahil edilmiştir.

Bağ-kur'un sigortalılara sağladığı sosyal gelirler ve yönetim giderleri, esas olarak sigortalılardan alınan primlerle sağlanmaktadır. Kanunda kurumun diğer gelirleriye hükmedilecek para cezaları, bağışlar, kurumun taşınır ve taşınmaz mallarının gelirleri, genel bütçe yardımları, kurum iştiraklerinin gelirleri ve diğer gelirlerden oluşmaktadır. Gelirlerin sigorta yardımlarına harcanması esastır. Kanun kurumun yönetim giderlerini, yıllık gelirlerinin %10'uyla sınırlamıştır. Kanuna göre sigortalıların ödeyecekleri primler ve bağlanacak aylıkların hesabında, 24 basamaklı gelir tablosu uygulanır. Tabloda yer alan gelir basamakları, her yıl Nisan ayında ilk olarak bir önceki yılın Aralık ayı ile ondan önceki yılın Aralık ayına göre Türkiye İstatistik Kurumu tarafından açıklanan en son temel yıllık tüketici fiyat indeksindeki değişim oranı kadar, ikinci olarak bir önceki yılın gayrisafi yurtiçi hasıla sabit fiyatlarla gelişme hızları kadar artırılarak belirlenir. Sigortalı Bağ-Kur'a girdiği tarihte istediği gelir basamağını seçebilir. Prim oranı %20'dir. Ayrıca sigortaya girişte bildirilen gelirin bir defaya mahsus olmak üzere %25'i oranında giriş keseneği, basamak yükselmelerinde ise iki gelir basamağı arasındaki artış farkı kadar yükselme primi alınır. Sigorta primi, sigortalılığın başladığı tarihi takip eden aybaşından, sigortalılığın bittiği ayın sonuna kadar hesaplanmak suretiyle tam ay olarak alınır.¹⁴⁰¹

Aşağıdaki Tablo 5.42'de Bağ-Kur'un yıllar itibariyle gelir gider durumu gösterilmektedir:

Tablo 5.42'de görüldüğü gibi Bağ-Kur 1990 yılından sonra açık vermeye başlamış ve bu açıklar devlet tarafından yapılan transferlerle karşılanmıştır. Gelirlerin giderleri karşılayabilme oranı 1990 yılından sonra düşmeye başlamış, 2006 yılından sonra artış göstererek dalgalı bir seyir izlemiştir.

¹⁴⁰⁰ Gül 2004, *a.g.e.*, s. 275

¹⁴⁰¹ Özbek, *Cumhuriyet Türkiye'si'nde.., a.g.e.*, s.318-319

Tablo 5.42. Bağ-Kur’un Gelir Giderleri (1972-2011) (Bin TL)

Yıllar	Gelirler	Giderler	Fark	Karşılama Oranı (%)
1972	0,1	0,0	0,1	2866,7
1975	0,9	0,0	0,8	2187,2
1980	9,1	5,0	4,2	184,1
1985	105,8	53,1	52,7	199,3
1990	1.034,7	1.194,5	-159,8	86,6
1995	20.055,0	40.788,2	-20.733,2	49,2
2000	725.912,8	1.899.118,3	-1.173.205,5	38,2
2001	1.280.348,1	3.059.214,4	-1.778.866,3	41,9
2002	2.101.540,0	5.032.115,1	-2.930.575,1	41,8
2003	2.982.985,5	8.061.199,4	-5.078.213,9	37,0
2004	4.241.518,0	9.953.538,0	-5.712.020,0	42,6
2005	3.726.768,0	11.020.036,0	-7.293.268,0	33,8
2006	8.515.186,0	13.515.400,0	-5.000.214,0	63,0
2007	6.299.000,0	13.458.000,0	-7.159.000,0	46,8
2008	10.225.000,0	9.625.000,0	600.000,0	106,2
2009	7.197.000,0	11.841.000,0	-4.644.000,0	60,8
2010	7.959.000,0	13.914.000,0	-5.955.000,0	57,2
2011	8.763.000,0	16.819.000,0	-8.056.000,0	52,1

Kaynak: Bağ-Kur İstatistik Yıllıkları, SGK Mali İstatistikler

3.2.1.2.4. Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK)

Türk sosyal sigorta kurumlarının gelir-gider dengesinin bozulması ve finansman açıkları aynı zamanda sosyal güvenlik krizi olarak adlandırılmıştır. 1990’lı yılların başında başlayan finansman açıkları zaman içinde sürekli artmış ve reform arayışlarının önde gelen gerekçesini, temel ekonomik göstergeleri olumsuz etkileyen bu açıkların ortadan kaldırılması oluşturmuştur. 1999 yılında 4447 sayılı Kanunla sosyal sigortaların gelirlerini artıran (prime esas kazançların artırılması gibi), giderlerini azaltan (emekli olma yaşının yükseltilmesi gibi) önemli değişiklikler yapılmasına rağmen, gerek 2001 gerekse 2008 krizleri beklenen iyileşmeyi geciktirmiştir.¹⁴⁰²

Tablo 5.43’de sosyal güvenlik kuruluşlarının gelir ve giderleri görülmektedir. Sosyal Güvenlik Kurumu’nun gelir-gider açığı yıllar itibariyle artış göstermiş, ancak bu açık 2010 yılından sonra düşmeye başlamıştır. Yıllar itibarıyla gelirlerin giderleri karşılama oranı ve finansman açıklarının artışı mali sorunların devam ettiğini göstermektedir. Burada dikkat çekilmesi gereken nokta, süreç içinde çıkan prim afları

¹⁴⁰² Alper, *Değer ve Sayan, a.g.e.*, s. 62-63

veya borçların yeniden yapılandırılması ile elde edilen ilave gelirlere rağmen beklenen iyileşmenin sağlanamamış olmasıdır. Nitekim, 6111 sayılı Kanun kapsamında borçların yeniden yapılandırılması ile ortaya çıkan ilave gelir artışı 2011 yılı için gelirlerin giderleri karşılama oranını yükseltmiş, bütçe transferlerinin GSYH'na oranını düşürmüştür ve bu durum 2012 yılı için de geçerliliğini korumuştur (Tablo 5.43 ve Tablo 5.44).

Tablo 5.43. Sosyal Güvenlik Kurumu'nun Gelir ve Gider Dengesi, Bin TL

Yıllar	Gelirler	Artış Oranı (%)	Giderler	Artış Oranı (%)	Açık	Toplam Gelirlerin Toplam Giderleri Karşılama Oranı (%)
2000	8.575.831	-	10.987.036	-	-2.411.206	78,1
2001	13.360.579	55,8	17.830.745	62,3	-4.470.166	74,9
2002	20.018.189	49,8	27.982.464	56,9	-7.964.275	71,5
2003	27.916.539	39,5	41.336.077	47,7	-13.419.538	67,5
2004	34.689.248	24,3	50.621.622	22,5	-15.932.374	68,5
2005	41.249.438	18,9	59.941.373	18,4	-18.691.935	68,8
2006	53.830.886	30,5	71.867.475	19,9	-18.036.589	74,9
2007	56.874.830	5,7	81.915.401	14,0	-25.040.571	69,4
2008	67.257.484	18,3	93.159.462	13,7	-25.901.978	72,2
2009	78.072.788	16,1	106.775.443	14,6	-28.702.655	73,1
2010	95.273.183	22,0	121.997.301	14,3	-26.724.118	78,1
2011	124.479.836	30,7	140.714.602	15,3	-16.234.766	88,5
2012	142.928.505	14,8	160.223.453	13,9	-17.294.948	89,2

Kaynak: www.sgk.gov.tr

2012 yılında cari prim gelirlerinin artması ve faturalı ödemeler kalemi altında izlenen 2022 sayılı Kanun kapsamındaki ödemelerin Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığına devredilmesi SGK dengesini olumlu etkilemiştir. Buna karşın, prim yapılandırma gelirlerinin öngörülenin altında gerçekleşmesi, tedavi harcamalarının artması ve kapsam genişlemesi sonucu prim ödeme gücü olmayanların Genel Sağlık Sigortası (GSS) primleri için yapılan transferlerin artması nedeniyle SGK'ya yapılan bütçe transferlerinin GSYH içindeki oranı yükselmiştir (Tablo 5.44).¹⁴⁰³

¹⁴⁰³ Kalkınma Bakanlığı, *Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013)*, 2013 Yılı Programı, s. 68.

Tablo 5.44. SGK Bütçe Transferleri ve GSYH'ya Oranı (%)

Yıllar	Sosyal Güvenlik Kurumu Bütçe Transferleri				GSYH 'ya oranı (%)			
	4/a	4/b	4/c	Toplam	4/a	4/b	4/c	Toplam
1998	451.000	435.000	610.000	1.496.000	0,64	0,62	0,87	2,13
1999	1.105.000	796.145	1.035.000	2.936.145	1,06	0,76	0,99	2,81
2000	400.000	1.051.460	1.775.000	3.226.460	0,24	0,63	1,07	1,94
2001	1.108.000	1.740.000	2.675.000	5.523.000	0,46	0,72	1,11	2,30
2002	2.386.000	2.622.000	4.676.000	9.684.000	0,68	0,75	1,33	2,76
2003	4.808.617	4.930.000	6.145.000	15.883.617	1,06	1,08	1,35	3,49
2004	5.757.000	5.273.000	7.800.000	18.830.000	1,03	0,94	1,40	3,37
2005	7.507.000	6.926.000	8.889.000	23.322.000	1,16	1,07	1,37	3,59
2006	8.527.000	4.330.000	10.035.000	22.892.000	1,12	0,57	1,32	3,02
2007	14.155.755	6.229.167	12.675.391	33.060.313	1,68	0,74	1,50	3,92
2008				35.016.403				3,68
2009				52.599.691				5,52
2010				55.244.258				5,03
2011				52.772.218				4,07
2012				58.728.293				4,15

Kaynak: www.sgk.gov.tr

SGK'nın finansman açıklarının büyüklüğü yanında açıkların kaynakları da önemlidir. Nitekim, farklı çalışan grupları SGK bünyesinde birleştirilmeden önce 2007 yılı itibarıyla GSYH'nın %3,92'sine eşit olan finansman açığının 1,68'i SSK, 0,74'ü Bağ-Kur ve 1.50'si Emekli Sandığı ile ilgilidir. SSK'luların toplam sigortalılar içindeki payı %59; Bağ-Kur'luların %24 ve Emekli Sandığı mensuplarının %17'dir. Bir diğer ifade ile toplam sigortalıların %17'sini oluşturan Emekli Sandığı için yapılan bütçe transferi %59'luk bir toplum kesimini kapsamına alan SSK'ya çok yakındır. Bir başka değerlendirme SGK'nın toplam harcamalarının kaynakları bakımından yapılabilir. 2011 yılı itibarıyla emekli aylığı ödemeleri toplam harcamaların %66'sını, sağlık harcamaları da %26'sını oluşturmaktadır. Diğer bütün giderlerin payı ise %8'dir. Bu büyüklükler, finansman sorununun çözümüne yönelik tedbirlerin hangi alanlarda alınacağını belirlenmesi bakımından bir gösterge fonksiyonu görmektedir.¹⁴⁰⁴

2000 yılında %1,9 olan SGK bütçe transferlerinin GSYH'ya oranı, 2009 yılında %5,52 seviyesine çıkmış ve 2012 yılında %4,15 seviyesinde seyretmiştir (Tablo 5.44).¹⁴⁰⁵ Her ne kadar bu rakamlar Türkiye için yüksek rakamlar gibi görülse de birçok

¹⁴⁰⁴ Alper, *Değer ve Sayan, a.g.e.*, s. 64-65.

¹⁴⁰⁵ Söz konusu düşüştü 6111 sayılı Kanunla prim borçlarının yeniden yapılandırılması etkili olmuştur. 2011 sonu itibarıyla yaklaşık 2,4 milyon kişi yapılandırmaya başvurmuş, 37,8 milyar TL tutarındaki Kurum alacağı yeniden yapılandırılmış ve yaklaşık 8,2 milyar TL tutarında tahsilat gerçekleştirilmiştir.

gelişmiş ülkede sosyal güvenlik için yapılan transferlerin milli gelire oranının %25-30'lara kadar çıktığı göz önünde bulundurulursa bu rakamlar aslında o kadar da yüksek değildir. Fakat Türkiye’de ekonomide var olan yapısal sorunların oluşturduğu finansal sıkıntılardan dolayı bu açıklar “kara delik” olarak değerlendirilebilmektedir.¹⁴⁰⁶

Aşağıdaki Tablo 5.45’de Türkiye’nin konsolide bütçeden sosyal güvenliğe yapılan harcamalar ile faiz ödemeleri gösterilmektedir:

Tablo 5.45. Türkiye’de Sosyal Güvenlik Katkıları ve Faiz Ödemelerinin GSYH ve Bütçeye Oranı (%)

Yıl	Sosyal Güvenlik Katkıları		Faiz Ödemeleri	
	GSYH'ya Oranı	Bütçeye Oranı	GSYH'ya Oranı	Bütçeye Oranı
1980	0,6	4,1	0,4	2,9
1985	0,4	4	1,4	12,7
1990	0,2	1,8	2,6	20,8
1995	1	6,3	5,5	33,7
2000	2	7,1	12,3	43,5
2001	2,1	6,3	17,1	50,6
2002	3,2	9,6	14,8	44,2
2003	3,5	11,3	12,9	41,7
2004	3,4	12,5	10,1	37,6
2005	3,6	14,9	7	29,2
2006	3,3	14,1	6,1	26,2
2007	4	16,5	5,8	24,1
2008	3,7	15,7	5,3	22,6
2009	5,5	19,9	5,6	20,1
2010	5	19,2	4,4	16,9

Kaynak: Kalkınma Bakanlığı

Sosyal güvenlik ve faiz ödemelerinin GSYH’dan ve bütçeden aldıkları pay karşılaştırıldığında son yıllara kadar faiz ödemelerine çok büyük kaynak aktarıldığı görülmektedir. Özellikle 2001 yılında faiz ödemeleri bütçenin yarısını aşmış ve GSYH içindeki payı %17 olarak gerçekleşmiştir. Kara delik olarak nitelendirilen sosyal güvenlik ödemelerinin bütçeye oranı ise aynı tarihte %6,3 olarak gerçekleşirken, GSYH’ya oranı %2’de kalmıştır. Son yıllarda faiz ödemelerinin azalması olumlu bir gelişmedir. 2010 yılında faiz ödemelerin bütçe içerisindeki payı %17 iken, GSYH içerisindeki payı %4,4 olarak gerçekleşmiştir. Sosyal güvenliğe yapılan ödemeler ise özellikle son yıllarda hız kazanmış ve bu ödemelerin bütçe ve GSYH içerisindeki payları sırasıyla %19 ve %5 olarak gerçekleşmiştir (Tablo 5.45).

¹⁴⁰⁶ Kitapçı, *a.g.t.*, s. 127

Sosyal güvenlik sisteminin finansman sorunları sosyal güvenlik kuruluşlarının finansman ihtiyacının kamu borçlanması yoluyla kapatılmasını zorunlu hale getirmektedir. Sosyal güvenlik reformunun gerekçesinin açıklandığı metinlerde, 1994-2003 yılları arasında kamu tarafından borçlanma yoluyla sosyal güvenlik kuruluşlarına gerçekleştirilen bütçe transfer rakamlarının güncellendiği takdirde, 2003 yılının GSMH rakamlarına yaklaştığı belirtilmektedir. Buna göre, 1994-2003 yılında sosyal güvenlik kuruluşlarına (SSK, Bağ-Kur, Emekli Sandığı) kamu kaynaklarından yapılan transfer, Hazine iç borçlanma faiz oranı dikkate alınarak güncellendiğinde 345 milyar TL'ye ulaşmıştır. Bu dönemde 2003 yılı GSMH'sı da 354 milyar TL olarak gerçekleşmiştir.^{1407 1408}

Sosyal sigorta sisteminin gelirleri giderlerini karşılayamamakta ve sistem açık vermeye devam etmektedir. Sistemde yaşanan finansman sorununun en önemli nedenleri; geçmişte uygulanan erken emeklilik, yüksek aylık bağlama oranları, sağlık harcamalarının giderek artması ve bilgi teknolojilerinin etkin kullanılamamasıdır.

TÜİK Hanehalkı İşgücü Anketlerine göre 2000 yılında istihdam edilen toplam nüfus 21.581.000 olup bu nüfus içerisinde 10.925.000 kişi herhangi bir sosyal sigorta kuruluşuna kayıtlı değildir. Bu rakamlara göre işgücünün yaklaşık yüzde 50,6'sı

¹⁴⁰⁷ Sosyal Güvenlik Sisteminde Reform Önerisi, Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı, Nisan 2005, s. 13.

¹⁴⁰⁸ Devrimci İşçi Sendikaları Konfederasyonu'nun şerhi: Sosyal güvenlik reformunun gerekçesinin açıklandığı metinlerde, sosyal güvenlik kurumlarının finansman açığının ekonomi üzerindeki olumsuz etkileri sıralanırken, 1994-2003 dönemindeki açığın Hazine iç borçlanma faiz oranları dikkate alınarak hesaplanan 2003 yılı güncel değerinin 345 katrilyon olduğu, on yıllık transferlerin toplamı olan bu tutarın neredeyse 2003 yılında yaratılan toplam ulusal gelire eşit olduğu belirtilmektedir. Aynı yöntemle yaptığımız hesaplamalarda, 1990-2003 yılları arasında sosyal güvenlik kurumlarına yapılan transferlerin Hazine faiziyle güncellenmiş değeri 404 katrilyon, "Reform metinlerinde" gözden kaçırılan bir başka kalem olan faiz ödemelerine yapılan transferlerin güncellenmiş değeri ise 2351 katrilyondur. Yani faiz ödemeleri için ayrılan kaynak, 2003 yılı ulusal gelirinin yedi katıdır. Bakanlıkça yapılan hesaplamaların mantığına uygun bir başka anlatımla, sosyal güvenliğe bütçeden 1 birim aktarılırken, tefeci ve rantiyeye 7 birim aktarılmıştır. 2004 yılı bütçe rakamlarına göre, bütçenin yüzde 44,5'i faiz ödemelerine, yüzde 14,1'i ise sosyal güvenlik harcamalarına ayrılmaktadır. Ekonomik istikrarsızlığın nedeni, ileri sürüldüğü gibi "sosyal güvenlik sisteminin kendisi" değil, iş yaratma hedefi olmayan ve toplumun çoğunluğu için yapılan sosyal güvenlik harcamalarını yük olarak gören, toplumun küçük bir azınlığına kaynak aktarımını amaçlayan ekonomik sistem ve bunu sürdürmeyi amaçlayan siyasi tercihler ve politikalar. Türkiye'de sosyal güvenlik harcamalarının gayri safi milli gelire oranı yüzde 11,2 iken, bu oran İsveç'te yüzde 31,3, Fransa'da yüzde 30, Almanya'da yüzde 29,8, İngiltere'de yüzde 27,2, İtalya'da yüzde 25,6, İspanya'da yüzde 20,1, Macaristan'da yüzde 19,9, İrlanda'da yüzde 14,6, AB-15 ülkelerinde de ortalama yüzde 27,5'dir. DPT, *Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, s.12.

Türk-İş'in şerhi: SSK'nın finansman sıkıntısına düşmesinde, geçmişte bu Kurumun kaynaklarının değerlendirilmesi yerine devletçe kullanılmasının rolü büyüktür. Dolayısıyla, söz konusu güncelleme yöntemi ile, 1980'li yıllara kadar Sosyal Sigortalar Kurumu kaynaklarının kamuda kullanılan miktarlarının güncellenerek SSK'nın 2004 yılı itibarıyla devletten alacağını belirlenmesi de gerekmektedir. DPT, *Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, s.12.

kayıtdışı çalışmaktadır.¹⁴⁰⁹ 2010 yılında ise yüzde 43,3 olan kayıtdışı istihdam¹⁴¹⁰ oranı 2011 yılında azalarak yüzde 42'ye düşmekle birlikte, söz konusu sorun sosyal sigorta sistemi gelirlerini olumsuz yönde etkilemeye devam etmektedir. Diğer taraftan sistem, gelirlerinin olması gereken düzeyin altında gerçekleşmesine neden olan asgari düzeyde prim yatırılması gibi durumlar da mevcuttur. 2012 yılı itibarıyla yüzde 7,1 olan 65 yaş üzeri nüfusun toplam nüfusa oranının 2025 yılında yüzde 9,9'a yükseleceği tahmin edilmektedir. Tüm bu faktörlerin yanı sıra, doğurganlık oranlarının azalması ile doğumda beklenen yaşam süresinin giderek artmasının da sistem üzerindeki mali yükü artırması beklenmektedir.¹⁴¹¹

Primli sosyal güvenlik sistemlerinde sosyal sigorta kuruluşlarının mali dengelerinin değerlendirilmesinde kullanılan en yaygın kriter, aktif/ pasif sigortalı oranları olmaktadır. Kurumlara bağlı olarak aktif şekilde çalışan sigortalıların, kurumlardan aylık alanlara oranı olan aktif/ pasif oranı, bir anlamda bir emekliyi kaç çalışanın finanse ettiğini ortaya koymaktadır.¹⁴¹² Bu oranın genelde en az 2 olması amaçlanmakta, bu oran ikinin altına düştüğünde sosyal güvenlik sisteminin finansman sorunu yaşadığı görülmektedir. Bunların yanında ortalama yaşam süresinde görülen artışlar, eğitim ve diğer nedenlerle işgücünün iş piyasalarında geç girmesi gibi nedenlerle bu tür sistemlerde her an bozulma riski olasılığı daha yüksek hale gelmektedir.¹⁴¹³

Genç nüfus yapımıza rağmen sosyal güvenlik sistemimizin işleyişinde önemli sorunlar yaşanmaktadır. Bu sorunların başında, aktif sigortalı sayısının pasif sigortalı

¹⁴⁰⁹ Devlet Planlama Teşkilatı, *Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013), İşgücü Piyasası Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Ankara, 2007, s. 47.

¹⁴¹⁰ Hızla artan nüfus, tarım kesiminin istihdam içerisindeki payının yüksekliği, göç, kentleşme, gelirin adaletsiz dağılımı, yoksulluk, yüksek işsizlik, düşük eğitim seviyesi ve buna bağlı olarak bilgi ve bilinç eksikliği, sanayinin yapısı ve düşük rekabet gücü, vergi oranlarının yüksek olması ve vergilerin adil toplanamaması, işgücü maliyetlerinin yüksekliği, erken emeklilik ve isteğe bağlı sigorta uygulaması gibi sosyal güvenlik uygulamaları, sosyal güvenlik kurumları hizmetlerinden hoşnutsuzluk, kurumlar arasında koordinasyon ve işbirliği eksikliği kayıtdışı istihdamın nedenleri arasında sayılabilir. Kayıtdışı istihdam, hukuki düzenlemeleri anlamsız kılması nedeniyle kurallı ekonomiyi dışlamakta, haksız rekabete, kamunun vergi, sosyal güvenlik primi gibi gelirlerinde kayıplara, sosyal güvenlik ve iş hukukundan doğan haklardan yoksunluk ve sosyal politika etkisizliğine neden olmaktadır. Bkz. DPT, *İşgücü Piyasası Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, s. 48.

¹⁴¹¹ Kalkınma Bakanlığı, *2013 Yılı Programı*, s. 240

¹⁴¹² Ercan Duygulu, Pınar Pehlivan, *Sosyal Güvenlik Kurumlarının Kaynak Sorunları ve Çözüm Önerileri*, Ekonomik ve Mali Araştırma Yarışması, Sosyal Güvenlik Kurumlarının Kaynak Sorunları ve Çözüm Önerileri, Maliye Hesap Uzmanları Vakfı Yayınları, Yayın No:17, Ankara, 2004, s. 27.

¹⁴¹³ Yavuz Ilgaz, "Emekliliğin Finansman Yönteminde Sinerji Etkisi ve Türkiye Dinamikli Bir Uygulama: Nesilleme", *İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası*, Cilt:53, Sayı:1, İstanbul Üniversitesi Yayın No:4398, İstanbul-2003, s. 22.

sayısına oranının düşük olması yer almaktadır. Bu durum, sistemin finansmanını zorlaştırmaktadır. Sosyal sigorta sisteminin finansal sürdürülebilirliğinin önemli göstergelerinden biri olan aktif/pasif oranı (kişi) 2011 yılı sonu itibarıyla 1,70 olarak gerçekleşmiştir (Tablo 5.46).

Tablo 5.46. Sosyal Sigorta Programlarının Kapsadığı Nüfus

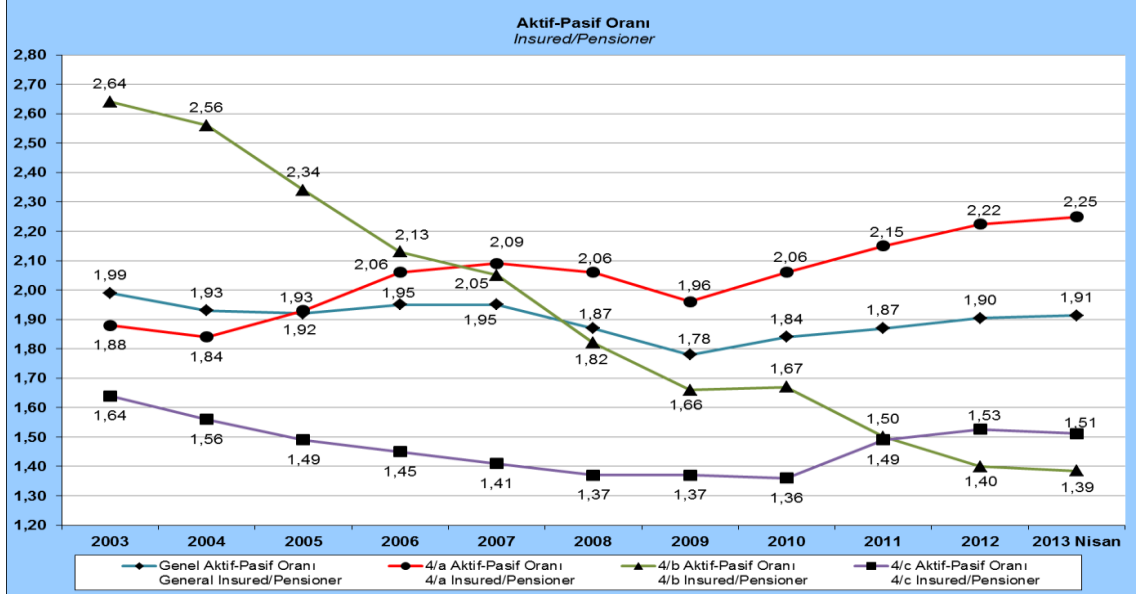
	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2011
I. Kamu Çalışanlarının Sigortalı Sayıları (Emekli Sandığı)	5.384.620	5.795.647	6.445.900	7.185.004	7.372.907	8.448.727	9.998.872
1. Aktif Sigortalılar	1.325.000	1.400.000	1.560.000	1.880.403	1.936.695	2.150.362	2.554.200
2. Aylık Alanlar (kişi)	454.016	597.207	706.202	952.360	1.296.935	1.595.973	1.856.273
3. Bağımlılar	3.605.604	3.798.440	4.179.698	4.352.241	4.139.277	4.702.391	5.588.399
4. Aktif Sigortalı/Pasif Sigortalı (1)/(2)	2,9	2,3	2,2	1,97	1,49	1,34	1,38
5. Bağımlılık Oranı (3+2)/(1)	3,0	3,14	3,13	2,82	2,80	2,93	2,91
II. Hizmet Akdi İle Çalışanların Sigortalı Sayıları (Sosyal Sigortalar)	10.674.172	13.576.258	19.487.970	28.523.960	22.741.166	29.104.207	38.050.678
1. Aktif Sigortalılar	2.204.807	2.607.865	3.286.929	4.208.761	5.283.234	6.965.937	11.063.806
2. İsteğe Bağlı Aktif Sigortalılar	-	-	300.000	980.841	843.957	266.558	60.237
3. Tarımdaki Aktif Sigortalılar	-	18.300	74.407	253.463	184.675	178.178	124.911
4. Aylık Alanlar (kişi)	635.815	1.070.681	1.596.634	2.337.755	3.339.327	4.308.186	5.777.300
5. Bağımlılar	7.833.550	9.879.412	14.230.000	20.743.140	13.089.973	17.385.348	21.024.424
6. Aktif Sigortalı/Pasif Sigortalı (1+2+3)/(4)	3,47	2,45	2,29	2,33	1,89	1,72	1,95
7. Bağımlılık Oranı (5+4)/(3+2+1)	3,84	4,16	4,32	4,24	2,60	2,92	2,38
III. Bağımsız Çalışanların Sigortalı Sayıları (Bağ-Kur)	4.540.317	8.000.756	11.332.686	11.832.714	13.687.447	14.290.187	15.390.199
1. Aktif Sigortalılar	1.100.500	1.681.747	1.967.379	1.791.246	2.220.014	2.103.651	1.880.740
2. İsteğe Bağlı Aktif Sigortalılar	-	-	106.019	78.973	216.532	239.388	270.780
3. Tarımdaki Aktif Sigortalılar	-	244.818	752.075	799.132	876.148	1.011.333	1.121.777
4. Aylık Alanlar (kişi)	138.317	294.496	595.889	880.820	1.277.444	1.600.294	2.381.409
5. Bağımlılar	3.301.500	5.779.695	7.911.324	8.282.543	9.097.309	9.335.521	9.735.493
6. Aktif Sigortalı/Pasif Sigortalı (1+2+3)/(4)	7,95	6,54	4,74	3,03	2,59	2,09	1,37

Tablo 5.46. Sosyal Sigorta Programlarının Kapsadığı Nüfus (devamı)

	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2011
7.Bağımlılık Oranı (5+4)/(3+2+1)	3,12	3,15	3,01	3,43	3,13	3,26	3,7
IV. Özel Sandıklar Toplamı	196.130	288.977	312.186	291.247	306.766	307.161	350.890
1.Aktif Sigortalılar	77.737	76.778	84.072	70.854	118.485	75.685	119.682
2. Aylık Alanlar	11.943	21.230	32.409	51.948	59.940	76.027	84.890
3. Bağımlılar	106.450	190.969	195.705	168.445	128.341	155.449	146.318
4.Aktif Sigortalı/Pasif Sigortalı (1)/(2)	6,50	3,61	2,59	1,36	1,97	0,99	1,41
5.Bağımlılık Oranı (3+2)/(1)	1,52	2,76	2,71	3,11	1,58	3,05	1,93
V.Genel Toplam	20.795.239	27.661.638	37.578.742	47.832.925	44.108.286	52.150.282	63.790.639
1.Aktif Sigortalılar	4.708.044	5.766.390	6.898.380	7.951.264	9.558.428	11.295.635	15.618.428
2. İsteğe Bağlı Aktif Sigortalılar	-	-	406.019	1.059.814	1.060.489	505.946	270.780
3.Tarımdaki Aktif Sigortalılar	-	263.118	826.482	1.052.595	1.060.823	1.189.511	1.246.688
4. Aylık Alanlar (kişi)	1.240.091	1.983.614	2.931.134	4.222.883	5.973.646	7.580.480	10.099.872
5. Bağımlılar	14.847.104	19.648.516	26.516.727	33.546.369	26.454.900	31.578.710	36.494.634
6.Aktif Sigortalı/Pasif Sigortalı (1+2+3)/(4)	3,79	3,03	2,77	2,38	1,95	1,71	1,7
7.Bağımlılık Oranı (4+5)/(1+2+3)	3,41	3,58	3,62	3,75	2,77	3,01	2,71
VI.Genel Nüfus Toplamı	44.736.957	50.664.458	56.709.000	62.304.000	64.695.517	68.582.000	74.724.269
VIII. Sigortalı Nüfus Oranı (Yüzde)	46,5	54,6	66,3	76,8	68,2	76	85,4

Kaynak: Kalkınma Bakanlığı ve 2013 Yılı Programı ve kendi hesaplamalarımız

Tablo 5.46, Türkiye'deki sosyal sigorta sisteminin problem alanları ve potansiyel gelişme alanları konusunda önemli bilgiler vermektedir. Yıllar itibariyle aylık alan pasif sigortalı sayısındaki artış, aktif sigortalı sayısından fazla olarak gerçekleşmiştir. Sosyal güvenlik sistemindeki olumlu bir gelişme son yıllarda sigortalı nüfus oranının yükselmesidir. 1980 yılında Türkiye nüfusunun %46,5'i sigortalı iken bu oran 2000 yılında %68'e ve 2011 yılında %85'e yükselmiştir.



Şekil 5.35. Türkiye’de Sigortalı İstatistikleri: Aktif Pasif Oranı (4/a, 4/b, 4/c)

Kaynak: www.sgk.gov.tr

Şekil 5.35, 2003-2012 yılları arasında pasif sigortalı sayısındaki artışın aktif sigortalı sayısındaki artıştan daha fazla olduğu, kriz dönemlerinde emekli sayısının daha hızlı arttığı ve aktif/pasif sigortalı oranında iyileşme değil, kötüye gidişin devam ettiğini göstermektedir. 2008 krizi sonrasında özellikle 6111 sayılı Kanunla sağlanan istihdamı teşvik tedbirlerinin de etkisi ile aktif sigortalı sayısında dikkat çeken dönemsel bir artış olmuştur. Ancak bu artış kısa dönemde aktif/pasif sigortalı oranında beklenen iyileşmeyi sağlamaktan uzaktır. Aktif/pasif sigortalı oranında beklenen iyileşmenin gerçekleşmemesi 4/b ve 4/c kapsamındaki sigortalılar bakımından ortaya çıkmaktadır. 4/a’lı sigortalılar bakımından görülen olumlu gelişme de genel tabloyu değiştirmede yetersiz kalmaktadır (Şekil 5.35).¹⁴¹⁴

Ülkemizde sosyal güvenlik alanında yaşanan sıkıntıların temelinde de en az 2 olarak korunması gereken bu oranda sapmalar yer almaktadır. Sosyal sigorta programlarının yönetimleri, minimum emeklilik yaşının kaldırılması, gecikmiş prim alacaklarının affı, toplanmış fonların amaç dışı ve verimsiz kullanımı, süper emeklilik, borçlanma gibi popülist yaklaşımlar ve düzenlemeler sonucunda katkılar ile aylıklar arasındaki dengenin kurulmasında ve sosyal sigorta sisteminin aktüeryal temeller üzerinde tutulmasında başarısız kalınmıştır. Örneğin, emeklilik yaşı, seçmenlerle

¹⁴¹⁴ Alper, Değer ve Sayan, a.g.e., s. 68-69.

kurulan politik patronaja ve popülizme bağlı olarak 1969 ve 1992 yıllarında kaldırılmıştır Böylece genç emekliler furyası başlamıştır. Dahası 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu'na göre işçilerin emeklilik programlarında 5000 iş günü bazı koşullarda 3600 iş günü gibi kısa katkı süreleri emekliliğe hak kazanmak için yeterli sayılmıştır. Sonuç olarak başta fonlama sistemine göre kurulmuş olan ve kendi kendini finanse eden Türk sosyal güvenlik sistemi 1990'larda aktüeryal dengelerin bozulmaya başlamasıyla birlikte ciddi finansal krizlerle karşı karşıya kalmış ve mecburen dağıtım sistemine dönüşmüştür.¹⁴¹⁵

3.2.1.2.5. İşsizlik Sigortası Fonu Giderleri

İşsizlik sigortası, işsizliğin¹⁴¹⁶ tazmini amacıyla, bir işyerinde çalışırken kendi istek ve kusuru dışında işini kaybedenlere, uğradıkları gelir kayıplarını kısmen de olsa karşılayarak kendilerinin ve aile fertlerinin zor duruma düşmelerini önlemek amacıyla sigortacılık tekniği ile faaliyet gösteren, devlet tarafından kurulan zorunlu bir sigorta koludur.¹⁴¹⁷ İşsizlik sigortası, birincil olarak işsizliğin tazminine yönelik olup, işsizliği önlemeyi amaçlamamakta; ancak, işsizliği önlemeye yönelik bazı ikincil amaçlara hizmet etmektedir. Mesela, ABD gibi bazı ülkelerde, işsizlik sigortası işveren primleri, işveren tarafından bir önceki dönemde çıkarılan işçi sayısına göre belirlenmektedir. Bu tür uygulamalar, işten çıkarmaların bir ölçüde önüne geçmeyi hedeflemektedir.¹⁴¹⁸

İşsizlik sigortası, bir sosyal sigorta kolu olması sebebiyle *zorunlu katılım* ilkesine dayanmaktadır. Başka bir deyişle, kanun gereği işsizlik sigortası kapsamına alınan çalışanların, sigortanın getirdiği yükümlülüklerden ya da sağladığı haklardan vazgeçmesi mümkün olmamaktadır.¹⁴¹⁹ Ancak, Danimarka gibi bazı ülkelerde zorunlu işsizlik sigortası yerine isteğe bağlı sigorta yer almakta¹⁴²⁰; bazı ülkelerde ise zorunlu ve isteğe bağlı işsizlik sigortasının aynı anda görüldüğü karma sistemler mevcut olmaktadır.

¹⁴¹⁵ Kitapçı, *a.g.t.*, s. 121

¹⁴¹⁶ ILO'nun tanımına göre, bireylerin işsiz olarak sayılabilmesi için, gelir getiren herhangi bir işe sahip olmamaları, çalışabilir durumda olmaları ve aktif olarak iş aramaları gerekmektedir. ILO, *Surveys of Economically Active Population, Employment, Unemployment and Underemployment: An ILO Manual on Concepts and Methods*, Geneva, 1990, p.97.

¹⁴¹⁷ Yentürk (2012), *a.g.m.*, s. 30.

¹⁴¹⁸ Müşerref Küçükbayrak, "Türkiye'de İşsizlik Sigortasının Kapsamı ve İşsizlik ve İstihdam Süresi Açısından Değerlendirilmesi", *Uzmanlık Tezi*, Kalkınma Bakanlığı Yayın no: 2834, Mart 2012, s. 11.

¹⁴¹⁹ Süleyman Başterzi, "İşsizlik Sigortası", *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları*, No. 509, Ankara, 1996, s. 93.

¹⁴²⁰ International Social Security Association (SSA), *Social Security Programs Throughout the World: Europe*, 2008, September 2008, p.85.

İşçi ve işveren primleri ile bazen devlet tarafından yapılan katkılar işsizlik sigortasının finansman kaynağını oluşturmaktadır. Sigortacılık anlayışı gereği, işsizlik sigortasından yararlanabilmek için daha önceki dönemlerde sigorta kapsamında prim ödemiş olmak gerekmektedir. Dolayısıyla, kayıtdışı çalışanlar, işsizlik sigortasının tanımı gereği kapsam dışında yer almaktadır. İşsizlik sigortası ödenekleri, sabit miktarlarda ödenebilmesine rağmen; sigortacılık ilkesi çerçevesinde, genellikle yatırılan primlerle doğru orantılıdır. İşsizlik sigortası uygulamalarında, istihdama geçişi teşvik etmek amacıyla genellikle işgücü programları ile bağlantı kurulmaktadır. Bu nedenle, işsizlik sigortasına başvuran bireyler için, bir yararlanma koşulu olarak, çoğunlukla istihdam kurumlarına kayıt yaptırma; sigortanın devamlılığının sağlanabilmesi için ise düzenli aralıklarla işgücü durumlarını bu kurumlara bildirme zorunluluğu getirilmektedir.¹⁴²¹

İşsizlik sigortası fonunun gelirleri, esas olarak prim gelirleri, bu primlerin değerlendirilmesinden elde edilen kazanç ve iratlar ile işverenlerden alınan ceza, gecikme zammı ve faizlerden oluşmaktadır. 4447 sayılı Kanunun 49uncu maddesine göre, sigortalı sayılanların prime esas brüt kazançları üzerinden sigortalı, işveren ve devlet sırasıyla, yüzde 1, yüzde 2 ve yüzde 1 oranında prim ödemekle yükümlüdür. Ayrıca, kısmi süreli iş sözleşmesine tabi olanlardan isteğe bağlı olarak işsizlik sigortası primi ödeyenlerden yüzde 1 oranında sigortalı, yüzde 2 oranında da işveren primi alınmaktadır. İşçi ve işveren primlerinin toplanmasından, toplanan primler ile uygulanan gecikme cezalarının fona aktarılmasından ve yersiz alınan primlerin iadesinden SGK sorumludur. İşsizlik sigortası fonunun giderleri ise; işsizlik ve kısa çalışma ödeneği, ücret garanti fonu ödemeleri, genel sağlık sigortası prim ödemeleri, işsizlik sigortası hizmetlerini yerine getirebilmesi için İŞKUR tarafından yapılan giderler ile sigortalı işsizlerle sigortalı olmayanlara sunulan hizmetler ve 4447 sayılı Kanunda belirtilen teşvikler kapsamında yapılan harcamalardan oluşmaktadır.¹⁴²²

Fon'un harcamalarının başında sigortalı işsizlere verilen ödenekler gelmektedir. 4447 sayılı Kanun ile sigortalı işsizlere meslek edindirme eğitimi için yapılacak harcamalar da Fon'un giderleri arasında sayılmaktadır. 2008 yılında çıkarılan 5763 sayılı Kanun'da Fon'un aktif işgücü piyasası dahilinde kabul edilebilecek harcamalarının kapsamı genişletilmiştir. Bu kanuna göre, "sigortalı işsizler ve İŞKUR'a kayıtlı diğer işsizlere; iş bulma, danışmanlık hizmetleri, mesleki eğitim, işgücü uyum ve

¹⁴²¹ Küçükbayrak, a.g.t, s. 12-14

¹⁴²² Küçükbayrak, a.g.t, s. 69-70

toplum yararına çalışma hizmetleri verilir ve işgücü piyasası araştırma ve planlama çalışmaları kapsamında yapılacak giderler İşsizlik Sigortası Fonu'ndan karşılanır. Bu giderlerin yıllık miktarı, İşsizlik Sigortası primi olarak Fon'a aktarılan devlet payının yüzde otuzunu geçemez.” Bu durumda sigortalı işsizlere yönelik tüm aktif piyasa işlemlerinin harcamaları Fon tarafından karşılanmakta ve Fon'a devlet katkısının yüzde 30'u kadarı İŞKUR tarafından yürütülen işsizlere yönelik aktif piyasa harcamaları için kullanılabilir. Bu durumda Fon'un harcamaları sosyal koruma harcamalarının hesabına katıldığında; sigortalı işsizlere verilen ödenekler, sigortalı işsizlere meslek edindirme eğitimi için yapılacak harcamalar ve aktif işgücü piyasası kapsamında kabul edilebilecek harcamalar da sosyal koruma harcamalarına dahil edilmiş olmaktadır.¹⁴²³

İşsizlik sigortası giderlerinin içine yeni eklenen giderlerden bir diğeri İstihdam Paketi olarak bilinen 5763 sayılı İş Kanunu ile belirlenmektedir. Buna göre, 18-29 yaş arasında olanlar ile yaş şartı aranmaksızın 18 yaşından büyük kadınların, işyerinin mevcut istihdam sayısına ek olarak yeni istihdam şeklinde işe alınmaları halinde, bu kişilere ait işveren primleri yıllar itibariyle çeşitli oranlarda İşsizlik Sigortası Fonu tarafından karşılanarak SGK'ya aktarılacaktır. 5763 sayılı Kanun ile İşsizlik Sigortası Kanunu'na eklenen bir diğer harcama kalemi sigortalı sayılan kişileri hizmet akdine tâbi olarak çalıştıran işverenin iflas vb. nedenleriyle ödeme gücüne düştüğü hallerde geçerli olmak üzere, oluşturulan ücret garanti fonundan çeşitli ödemeler yapılabilmesidir. 5763 sayılı İş Kanunu uyarınca, GAP projesi kapsamındaki yatırımlarda kullanılmak üzere, Fon'un faiz gelirinin devlet katkısı payına tekabül eden kısmı İşsizlik Sigortası Fonu'ndan Merkezi Yönetim bütçesine aktarılmaktadır. Aktif işgücü piyasasına yönelik harcamalarının yanı sıra, ücret garanti fonu ödemeleri ve yeni istihdam paketi kapsamında yapılan harcamalar sosyal koruma harcaması olarak kabul edilebilir. Ancak GAP için Merkezi Yönetim bütçesine aktarılan para kalkınma için gerekli olan yatırımlara yönelik olduğundan sosyal koruma kapsamında bulunmamaktadır.¹⁴²⁴

İşsizlik sigortası, 4447 sayılı Kanunda belirtilen hallerde işsiz kalan sigortalılara, son 3 yılda en az 600 gün prim ödemiş olmak şartıyla, son dört aylık prime esas kazançları dikkate alınarak hesaplanan günlük ortalama net kazancının %40'ı oranında işsizlik ödeneği ödemektedir. İşsizlik ödeneği, 16 yaşından büyükler için belirlenmiş

¹⁴²³ Yentürk 2012, *a.g.m.*, s. 30.

¹⁴²⁴ Yentürk 2012, *a.g.m.*, s. 30.

asgari ücretin %80'inden fazla olamaz. Eğer sigortalı 600 gün prim ödemişse 6 ay; 900 gün prim ödemişse 8 ay; 1080 gün prim ödemişse 10 ay süre ile işsizlik ödeneği almaktadır.¹⁴²⁵

2012 yılında İşsizlik Sigortası Fonunun prim gelirlerinin GSYH'nın yüzde 0,32'si, faiz gelirlerinin GSYH'nın yüzde 0,38'i, Fona yapılan devlet katkısının ise GSYH'nın yüzde 0,11'i oranında gerçekleşmesi beklenmektedir. Bu çerçevede, toplam gelirlerin GSYH'ya oran olarak yüzde 0,82 seviyesinde gerçekleşeceği tahmin edilmektedir (Tablo 5.71). Fonun 2012 yılı toplam giderlerinin 3,7 milyar TL'lik tutarla GSYH'nın yüzde 0,26'sına ulaşması beklenmektedir. 2012 yılının ilk dokuz ayında aylık ortalama 189 bin kişi işsizlik ödeneği almış olup 2012 yılı işsizlik ödeneği giderlerinin 970 milyon TL düzeyinde gerçekleşeceği tahmin edilmektedir. Ayrıca, aktif işgücü programları kapsamında 1 milyar TL harcama yapılması beklenmektedir.¹⁴²⁶

Tablo 5.47. İşsizlik Sigortası Fonu Gelir-Gider Dengesi (Milyon TL)

	(Cari Fiyatlarla, Milyon TL)							
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012(1)	2013(2)
A. Gelirler	6 093	7 390	9 587	9 713	8 991	10 185	11 716	12 999
- Prim Gelirleri	1 988	2 413	3 090	3 016	3 529	3 821	4 650	5 400
- Devlet Katkısı	657	814	1 022	1 019	1 176	1 431	1 550	1 800
- Faiz Gelirleri	3 405	4 100	5 367	5 579	4 128	4 871	5 421	5 715
- Diğer Gelirler	43	63	108	99	157	63	94	84
B. Giderler	376	404	1 940	5 970	5 147	2 603	3 735	2 696
-Sigorta Giderleri(3)	292	324	475	1 304	875	808	978	1 114
-MYB'ye Transferler (4)	0	0	1 300	4 141	3 664	995	1 356	0
- Diğer Giderler	84	81	164	525	608	800	1 401	1 582
C. Gelir-Gider Farkı	5 717	6 986	7 647	3 743	3 844	7 582	7 980	10 303
D. Toplam Fon Varlığı	23 744	30 712	38 359	42 101	45 945	53 527	61 507	71 810

Kaynak: Kalkınma Bakanlığı

(1) Gerçekleşme tahmini

(2) Program

(3) İşsizlik ödeneği, kısa çalışma ödeneği ve ücret garanti fonu giderleri dahil edilmiştir.

(4) İşsizlik Sigortası Fonunun GAP kapsamındaki yatırımlar öncelikli olmak üzere ekonomik kalkınma ve sosyal gelişmeye yönelik altyapı yatırımlarının finansmanı için merkezi yönetim bütçesine yapılacak transfer rakamı bu kalemde gösterilmektedir.

İşsizlik sigortası fonu gelirlerinin dağılımına bakıldığında, gelirler toplamında prim gelirlerinin yanı sıra faiz gelirlerinin de oldukça yüksek bir paya sahip olduğu görülmektedir (Tablo 5.47). Nitekim, faiz gelirlerinin toplam gelirler içindeki oranı, 2011 yılında yüzde 47,8'dir. Ayrıca, faiz gelirlerinin prim gelirlerine oranı ise 2011

¹⁴²⁵ Alper, *Değer ve Sayan, a.g.e., s. 59.*

¹⁴²⁶ Kalkınma Bakanlığı, *2013 Yılı Programı*, s. 69

yılında yüzde 78,4 olarak gerçekleşmiştir. Fon giderlerinin kompozisyonu incelendiğinde de, gelirler toplamı içinde işsizlik ödemelerinin (sigorta giderleri) oldukça düşük bir paya sahip olması dikkat çeken bir konudur.

Tablo 5.48'ye göre, 2010 yılında söz konusu oran yüzde 17 olup, bu oran yüzde 71,1'lik paya sahip olan faiz giderlerinin (4447 sayılı Kanunun Geçici 6ncı maddesi doğrultusunda, fonun bir yıl önceki nema gelirlerinden Güneydoğu Anadolu Projesi kapsamında yapılan harcamalar) oldukça altındadır. Bu doğrultuda, GAP bölgesi öncelikli olmak üzere ekonomik kalkınma ve sosyal gelişmeye yönelik yatırımlara işsizlik sigortası fonundan ayrılan kaynağın, işsizlik ödemeleri için yapılan harcamalardan fazla olması, işsizlik sigortasının işini kaybedenlere yönelik sosyal koruma sağlamak olan birincil amacı dikkate alındığında oldukça sıkıntılı görülmektedir.

Tablo 5.48. İşsizlik Sigortası Fonu Gelir-Gider Dengesi (GSYH'ya Oran, Yüzde)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012(1)	2013(2)
A. Gelirler	0,80	0,88	1,0	1,02	0,82	0,78	0,82	0,83
- Prim Gelirleri	0,26	0,29	0,33	0,32	0,32	0,29	0,32	0,34
- Devlet Katkısı	0,08	0,09	0,11	0,11	0,11	0,11	0,11	0,11
- Faiz Gelirleri	0,45	0,49	0,56	0,59	0,38	0,38	0,38	0,36
- Diğer Gelirler	0,00	0,00	0,01	0,01	0,01	0,00	0,01	0,01
B. Giderler	0,05	0,05	0,20	0,63	0,47	0,20	0,26	0,17
-Sigorta Giderleri(3)	0,04	0,04	0,05	0,14	0,08	0,06	0,07	0,07
-MYB'ye Transferler (4)	0	0	0,14	0,43	0,33	0,08	0,09	0,00
- Diğer Giderler	0,01	0,00	0,02	0,06	0,06	0,06	0,10	0,10
C. Gelir-Gider Farkı	0,75	0,83	0,80	0,39	0,35	0,58	0,56	0,66
D. Toplam Fon Varlığı	3,13	3,64	4,03	4,42	4,18	4,12	4,29	4,57

Kaynak: Kalkınma Bakanlığı

4447 sayılı Kanunun 46ncı maddesinin üçüncü fıkrasına göre¹⁴²⁷, birçok AB ülkesinde olduğu gibi, kendi adına ve bağımsız çalışanlar, devlet memurları, ev hizmetlerinde çalışanlar (ücretli ve sürekli olarak çalışanlar hariç), askerlik hizmetini er

¹⁴²⁷ 5510 sayılı Kanunun; 4üncü maddesinin birinci fıkrasının (b) ve (c) bentleri, ikinci fıkrası kapsamında olanlardan bir hizmet akdine dayalı olarak çalışmayanlar ve üçüncü fıkrası, 5inci, 6ncı ve geçici 13üncü maddeleri kapsamında olanlar ile 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanununun geçici 20nci maddesi kapsamında olmakla birlikte memur veya 22.1.1990 tarihli ve 399 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameye tabi sözleşmeli statüde bulunanlar ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu, 926 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanunu, 3269 sayılı Uzman Erbaş Kanunu, 3466 sayılı Uzman Jandarma Kanunu, 2802 sayılı Hakimler ve Savcılar Kanunu, 2547 sayılı Yüksek Öğretim Kanunu, 2914 sayılı Yüksek Öğretim Personel Kanunu, 233 ve 399 sayılı kanun hükmünde kararnameler ile 190 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameye tabi kamu kurum ve kuruluşlarının teşkilat kanunlarındaki hükümlerine göre sözleşmeli personel statüsünde çalışanlar ile 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa göre geçici personel statüsünde çalıştırılanlar, 4447 sayılı Kanun kapsamına dahil değildir.

ve erbaş olarak yapmakta olanlar, meslek okullarında pratik yapan öğrenciler ve cezaevlerindeki atölyelerde çalışan mahkumlar, işsizlik sigortası kapsamı dışında tutulmaktadır. Ayrıca, ülkemizde, AB ülkelerinin aksine, belirli bir süreden az ya da belli bir ücretin altında çalışılması durumunda, işsizlik sigortasından yararlanılması mümkün değildir. Bu durumun nedeni, kişilerin düzenli olmayan işlerde çalışmaları sebebiyle çok az gelir elde etseler dahi, bir şekilde çalıştıkları ve işsiz sayılamayacaklarıdır.¹⁴²⁸

Tablo 5.49. İşsiz Sayısı ve İşsizlik Sigortası Alan Kişi Sayısı, (2006-2010)

	İşsiz Sayısı	Hak Eden Kişi Sayısı	Oran (%)
2006	2.328.000	198.882	8,5
2007	2.376.000	221.801	9,3
2008	2.611.000	331.953	12,7
2009	3.471.000	472.129	13,6
2010	3.046.000	329.317	10,8

Kaynak: TÜİK, HİA ve İŞKUR.

Bu çerçevede, 2010 yılında 9,6 milyon kişi işsizlik sigortası kapsamında yer almış olup, bu kişilerin hizmet akdi ile çalışan aktif sigortalılara oranı, yüzde 95,6'dır. Söz konusu oran dikkate alındığında, hizmet akdine dayalı olarak çalışan sigortalıların neredeyse tamamının işsizlik sigortası kapsamına alındığı görülmektedir. Ancak, ülkemizde işsizlerin önemli bir bölümü işsizlik sigortasından yararlanamamaktadır. Tablo 5.49'da da görüldüğü gibi, ülkemizde 2010 yılında, 3 milyon işsizden sadece 329 bini işsizlik sigortasına hak kazanabilmiştir.¹⁴²⁹

3.3. Türkiye’de Sosyal Güvenlik Harcamalarının Dönüşümü ve Yansımaları

Türkiye’de sosyal güvenlik, prim ödemeye dayalı bir sosyal sigortalar sistemi üzerine kurgulanmıştır. 1946’da kurulmuş olan Sosyal Sigortalar Kurumu, ücretli çalışanların, 1950’de kurulmuş olan Emekli Sandığı devlet memurlarının, 1971’de kurulmuş olan Bağ-Kur ise kendi hesabına çalışanların sosyal güvenliğini sağlamakla yükümlü kılınmıştır. 1980’lerin ilk yarısında yapılan düzenlemeler ile tarım işçileri ve tarımda kendi hesabına çalışanlar da, SSK ve Bağ-Kur çatısı altında olmakla birlikte, diğer ücretli çalışanlar ve kendi hesabına çalışanlardan farklı sigorta kurallarına tabi

¹⁴²⁸ Küçükbayrak, a.g.t, s. 73-74.

¹⁴²⁹ Küçükbayrak, a.g.t, s. 74-75.

olmak koşuluyla sosyal güvenlik kapsamına alınmıştır. Dolayısıyla, bu sistem farklı çalışan gruplarına hizmet eden, birbirinden oldukça farklılaşmış sigorta kuralları ile işleyen eşitsiz bir yapı arz etmiştir. Bu üç kurum tarafından prime dayalı olarak sağlanan sosyal güvence dar anlamıyla emeklilik, sağlık ve işle ilgili diğer risklere karşı çalışanlara ve bağımlılarına teminat sağlamıştır. Değişik oranlarda kapsanan ve farklı uygulamalar yoluyla güvence altına alınan çalışanların ve bağımlıların arasındaki eşitsizlikler bir yana, kayıt dışı istihdamın toplam istihdamın hemen hemen yarısına karşılık geldiği düşünüldüğünde, bu teminatların toplumun önemli bir kesimi için erişilemez olduğu ortaya çıkmaktadır. Buna karşılık, 1992 yılında yürürlüğe giren Yeşil Kart ile sosyal güvence kapsamı dışında kalan yoksul kesimin sağlık hizmetlerine erişiminin kamu kaynaklarından karşılanmak suretiyle sağlanması öngörülmüştür. Sistem hem sunduğu hizmetler hem de finansman yapısı açısından çok parçalı bir nitelik arzemiş; maaş bağlama oranları, emeklilik, malullük, dul-yetim aylığı vb. gibi hizmetlere hak kazanmak için gerekli prim gün sayısı ve yaş sınırı her kurum için farklı olmuş, benzer şekilde emeklilik maaş düzeyleri kapsam altındaki gruplar arasında eşitsiz biçimde dağılmış ve sağlık hizmetlerine erişim ve sağlık sigortasının kapsadığı hizmetler de oldukça farklılık göstermiştir.

Sosyal güvenliğin finansmanına ilişkin olarak ise Emekli Sandığı kapsamında olanlar ve Yeşil Kart sahipleri dışında, sosyal güvenlik sistemine devlet katkısının bulunmamış; SSK ve Bağ-Kur'un işleyişi çok temelde çalışanların ve işverenlerin ödeyeceği primler ile kendi kendinin finansmanını sağlayan özerk sigorta kurumları olarak tasarlanmıştır. Ancak, gerek fonda biriken kaynakların çeşitli hükümetler tarafından amaçları dışında (örneğin kamu borçlarını finanse etmek için) kullanılmasıyla, gerekse kayıt dışı çalışmanın yaygınlaşması, aktif sigortalıların bakmakla yükümlü oldukları bağımlı nüfusun artışı, ücretlerdeki düşüşler gibi sebeplerle bu kurumlar kendi kendilerini finanse edemez hale gelerek yüksek düzeyde açık vermeye başlamışlardır. Bu açıkların bütçeden transferler yoluyla kapatılmaya başlanması ise 1990'ların ikinci yarısından itibaren özünde bu finansal dengesizlikleri çözmeye yönelik olan çeşitli parametrik değişiklikleri içeren bir dizi reformu beraberinde getirmiştir.

Reform dizisinin ilk büyük halkasını, 1999 yılında üç aşamalı bir süreç öngörerek sistemi dönüştürmeye yönelik atılan adım oluşturmuştur. Sosyal sigorta sisteminin kısa

ve orta vadede finansal açıklarını gidermeye yönelik değişikliklerin yanı sıra, 1999 reform paketi üç kurumu tek çatı altında birleştirecek, işsizlik sigortası uygulamasını yürürlüğe sokacak ve mevcut sistemin içine tamamlayıcı olarak bireysel özel emeklilik sistemini getirecek nispeten uzun vadeli bir idari reform sürecini de beraberinde getirmiştir.¹⁴³⁰ Bu süreç içinde işsizlik sigortası uygulaması 2001 yılından itibaren yürürlüğe girmiş, sosyal güvencide idari anlamda tek çatı 2004 yılında Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı altında Sosyal Güvenlik Kurumu'nun kurulması¹⁴³¹ ile hayata geçirilmiş ve bireysel emeklilik fonları yeni tasarruf araçları olarak finansal piyasalarda yerini almıştır. Bu dönüşümün ikinci aşaması olarak da 2008 yılında yürürlüğe giren Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası (SSGSS) ile emeklilik ve sağlık sigortaları birbirinden ayrılmıştır. Sağlık sigortası nüfusun her kesimi için zorunlu hale gelirken, gelir tespiti üzerinden ödenecek primlere dayalı niteliğinden ötürü hizmetlere erişim konusunda toplumun bazı kesimleri için sorunları beraberinde getirmiştir. Yasanın eşitsizlikleri azaltıcı nitelikte değerlendirilebilecek niteliği, eski sistemde Yeşil Kart sahibi olan ya da olmaya hak kazanan, sosyal güvence kapsamında olmayan yoksul bireylere gelir tespiti üzerinden gerçekleştirilecek şekilde; 18 yaş altındaki tüm çocuklara ise ebeveynlerinin sigorta durumundan bağımsız olarak sunulacak devlet katkısı yoluyla sağlık hizmetlerine erişimin sağlanması olmuştur.¹⁴³²

2003 yılı için yapılan bir çalışmada, Türkiye'de nüfusun yüzde 30'unun Yeşil Kart dahil hiçbir sağlık sigortası kapsamında olmadığı ortaya konmuştur.¹⁴³³ Yine başka bir çalışmada, 2006 yılı verilerine göre nüfusun yüzde 14'ü yeşil kart kapsamındadır. Nüfusun 20'sinin ise, Yeşil Kart dahil hiçbir resmi sağlık güvencesi bulunmamakta ve bu korunmasız kesim, en yoksul yüzde 30'luk gelir grubu içinde yer almaktadır.¹⁴³⁴ Bu

¹⁴³⁰ Reform paketinin detayları için bkz. World Bank, *Turkey: Country Economic Memorandum Structural Reforms for Sustainable Growth*, Report No: 20657-TU, Washington: World Bank, 2000.

¹⁴³¹ Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı, Emeklilik Sigortaları Genel Müdürlüğü, Genel Sağlık Sigortası Genel Müdürlüğü ve Primsiz Ödemeler ve Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü olmak üzere 3 ana hizmet birimi ve destek birimlerinden oluşmaktadır.

¹⁴³² Boğaziçi Üniversitesi Sosyal Politika Forumu (SPF), *Türkiye'de Eşitsizlikler: Kalıcı Eşitsizliklere Genel Bir Bakış*, (Proje Yöneticisi: Ayşen Candaş, Proje Danışmanı: Ayşe Buğra), Haziran 2010, s. 87-89

¹⁴³³ World Bank/State Institute of Statistics, *Turkey: Joint Poverty Assessment Report: Volume 1 Main Report*, Report No:29619-TU, Washington: World Bank, 2005, s. 73.

¹⁴³⁴ Seyfettin Gürsel, Burak Darbaz ve Ulaş Karakoç, "Yeşil Kart: Türkiye'nin En Maliyetli Sosyal Politikasının Güçlü ve Zayıf Yanları", *Betam Araştırma Notları*, No.39, İstanbul: Bahçeşehir Üniversitesi, 2009, s. 2-4. Ancak, çalışmada, beş yeşil kartlıdan birinin, yani yeşil kartlıların yüzde 20'sinin yeşilkart edinmeye uygun olmadığı belirtilmektedir. Dolayısıyla haketmeden yeşilkarttan faydalanan bir kesim olduğunu da göz ardı etmemek gerekir. Gürsel, Darbaz ve Karakoç, *a.g.m.*, s.4.

anlamda, sosyal güvenlik sistemi, güncel dönüşümü içinde emeklilik ve sağlık sigortalarını birbirinden ayırmaya yönelik değişiklikler geçirmesine karşın, hem toplumun tüm bireylerine sosyal sigorta ve sağlık hizmetlerine eşit koşullarda erişimi sağlamak konusunda somut adımlar atamadığı, hem de emekliliğe hak kazanma sürecini daha pahalı ve zorlu hale getirdiği konusunda eleştiriye maruz kalmaktadır.¹⁴³⁵

Bunların yanı sıra, Türkiye’de kadınlar işgücüne erkeklere oranla çok daha düşük düzeylerde katılım göstermektedirler. İşgücüne katıldıklarında ise, erkeklere oranla kadınlar güvenceli istihdam olanaklarına erişim konusunda dezavantajlı bir konumda yer almaktadırlar. Sosyal güvence ağının tamamen dışında kalan kadınların ise sosyal güvence kapsamında emeklilik sistemine erişimleri bu kadınların güvenceli işlerde istihdam edilmeleri olasılığı dışında mümkün görünmemektedir.¹⁴³⁶

İstihdamda yer alan 100 kadından 57,8’i herhangi bir sosyal güvenlik kurumuna kayıtlı olmaksızın çalışmakta, bunların da % 57,9’unu ücretsiz aile işçisi olarak çalışan kadınlar oluşturmaktadır. Ücretli veya yevmiyeli çalışan kadınların % 26,3’ü, işveren kadınların % 22,9’u, kendi hesabına çalışan kadınların % 89,6’sı herhangi bir sosyal güvenlik kurumuna bağlı olmaksızın çalışmaktadır.

Kayıt dışı çalışma Türkiye genelinde % 42,1 olup, kırsal kesimlerde 2000 yılında %73,8 (kadın % 91,4; erkek % 64) ve kentsel yerlerde % 28,8 (kadın % 30; erkek % 28,5) iken; 2011 yılında kırsal yerlerde %66 (kadın %87,6; erkek %53,9) ve kentsel yerlerde %28,7 (kadın %34; erkek %26,9)’dir. 2011 yılında Türkiye’de çalışan kadınlardan tarımsal faaliyetlerde bulunanlarda bu oran %96,1 iken, tarım dışı faaliyetlerde bulunanlarda % 29,7’dir. Bu durum, kayıt dışılığın daha çok tarımsal faaliyetlerle uğraşanlarda, özellikle de ücretsiz aile işçilerinde yoğunlaştığını göstermektedir. 2011 yılında kayıt dışı olarak ücretsiz aile işçisi konumunda tarımsal faaliyetlerle uğraşanların %19,5’ini erkekler oluştururken; %80,5’ini kadınlar oluşturmaktadır.¹⁴³⁷

Böylesine bir çalışma hayatında güvence ağının dışında kalan kadınlar için emeklilik sistemine hak sahibi ya da bağımlı statüsünde erişimin neredeyse olanaksız olduğu söylenebilir. Ayrıca, sosyal güvence kapsamı dışında kalan kadınlar, eğer

¹⁴³⁵ Boğaziçi Üniversitesi Sosyal Politika Forumu (SPF), a.g.e, s.91; Türk Tabipler Birliği, *Sosyal Güvenlikte Hak Kaybı Dönemi*, Ankara: Türk Tabipler Birliği Yayınları, 2008, s. 17-18.

¹⁴³⁶ Boğaziçi Üniversitesi Sosyal Politika Forumu (SPF), a.g.e., s. 96.

¹⁴³⁷ Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, Kadının Statüsü Genel Müdürlüğü, *Türkiye’de Kadının Durumu*, Ekim 2012, Ankara, s.25.

gelirlerinin asgari ücretin üçte birinden az olduğunu tespit ettirebilirlerse primlerinin devlet tarafından ödenmesi eski Yeşil Kart sisteminin devamı olarak genel sağlık sigortası kapsamında mümkün olabilmekte, aksi halde ancak prim katkısını ödemek suretiyle sağlık hizmetlerine erişebilmektedirler. 2008 yılı itibariyle Türkiye’deki kadınların yüzde 16’sının Yeşil Kart dahil herhangi bir sağlık sigortası kapsamında yer almamıştır.¹⁴³⁸ Bu açıdan, sağlık hizmetlerine primli sistem üzerinden erişimin temel alınması, dezavantajlı kesimler açısından eleştiriye konu olmaktadır.

Türkiye’de 2022 sayılı kanun ile düzenlenen, 65 yaş üzerinde sosyal güvencesi olmayan kişilere başka geliri ve herhangi bir mülkü olmadığını, aynı zamanda aile desteğinden de yoksun olduğunu tescil ettirmesi koşuluyla üç ayda bir ödenen yaşlılık aylığının¹⁴³⁹ düzeyinin, hem ülkedeki tek kişi için belirlenmiş açlık sınırının oldukça altında olması¹⁴⁴⁰ hem de OECD ülkelerinde ihtiyaç tespiti ile dağıtılan sosyal emeklilik maaşları arasında maaş düzeyi sıralamasında en sonda yer alması olumsuz bir durum olarak sisteme yansımaktadır.¹⁴⁴¹

3.3.1. Sosyal Güvenlikte Finansman Açıklarını Gidermeye Yönelik Tedbirlerin Etkinliği Açısından Yansımalar

Sosyal güvenlik sisteminin dönüşümünde en temel argümanlardan biri de sistemin mali yapısında problemlerin olmasıdır. Bu nedenle finansman ile ilgili düzenlemeler ön planda yer almaktadır. Sosyal Güvenlik Sisteminin finansman dengesinin sağlanması öngörülen yeniden yapılanma aşamaları aşağıdaki şekilde özetlenebilir:

- 2036 yılından itibaren emeklilik yaşlarında hayatta kalma beklentisindeki artışa paralel olarak kademeli bir artış yapılması,
- Aylık bağlama oranının kademeli olarak düşürülmesi,

¹⁴³⁸ Hacettepe Nüfus Etütleri Enstitüsü, *Türkiye Nüfus ve Sağlık Araştırması 2008*, Ankara: Hacettepe Üniversitesi, Ekim 2009, s. 54

¹⁴³⁹ 2013 Temmuz-Aralık dönemi için aylık 130,6 TL.

¹⁴⁴⁰ Türk-İş’in araştırmasına göre, 2013 yılının Ekim ayında, dört kişilik bir ailenin sağlıklı, dengeli ve yeterli beslenebilmesi için yapması gereken gıda harcaması tutarı (açlık sınırı) bin 64 lira 26 kuruş; gıda harcaması ile giyim, konut (kira, elektrik, su, yakıt), ulaşım, eğitim, sağlık ve benzeri ihtiyaçlar için yapılması zorunlu diğer harcamaların toplam tutarı (yoksulluk sınırı) ise 3 bin 466 lira 65 kuruş olarak belirlenmiştir. <http://www4.cnnturk.com/2013/ekonomi/genel/10/25/aclik.siniri.bin.64.lira.ordu/728514.0/index.html>, (25.10.2013)

¹⁴⁴¹ Sosyal Politika Forumu (SPF), *a.g.e.*, s. 96; Anne-Marie Brook and Edward Whitehouse, “The Turkish Pension System: Further Reforms to Help Solve the Informality Problem”, *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No. 44, 2006, s. 22.

- Emekli olmak için gerekli prim ödeme gün sayısı 7000 işgününden 9000 işgününe çıkarılması,

Yeni düzenlemeye göre sağlık hizmetlerinden yararlanmada üç temel koşul öngörülmektedir. Bunlar: Belirli bir süre sağlık sigortası primi ödenmesi, kimlik belgesi gösterilmesi ve katılım payı ödenmesidir. Bu düzenlemelere getirilen başlıca eleştiriler ise aşağıda yer almaktadır:¹⁴⁴²

- Mevcut sosyal güvenlik sisteminin finansman darboğazı, asıl olarak, işsizlik ve kayıt dışı istihdamdan kaynaklanmaktadır. Bu sorunlara köklü çözüm getirilmeden, sosyal güvenliğin finansman sorununun çözülmesi de mümkün görülmemektedir.
- Bütçe açıklarının asıl nedenleri üzerinde durulmadan, tüm kötülüklerin kaynağı olarak sosyal güvenlik kurumları gösterilmektedir. Konsolide bütçe giderlerinin yalnızca %11,33'ünü oluşturan sosyal güvenlik kuruluşlarının açıklarını, bütçe açığının ve olumsuz ekonomik dengelerin başlıca nedeni olarak görmek ve sosyal güvenlik açıklarının azaltılması ile bütçeye ilişkin tüm sorunlara çözüm bulunacağı yönündeki tespit ve öngörü de ciddi bir yanılgıya dayanmakta, borç stokunun artmasına yol açan birçok faktörü gözden uzak tutmaktadır.
- GSS sisteminin iyi işleyebilmesi için işsizliğin düşük, düzenli istihdam oranının yüksek, enformel sektörün dar, tarım sektörünün ekonomideki payının düşük ve nüfusun daha az olması gerekmektedir. GSS'nin nüfusun tamamını kapsa(ya)maması ve önemli bir toplum kesimini sağlık güvencesinin dışında bırakması önemli bir sorun alanıdır. Türkiye'de GSS sistemi dışında kalma ihtimali yüksek olan kesimler ise; işsizlik sigortasından yararlanamayan işsizler, kayıt dışı-enformel sektörde çalışanlar, halen Bağ-Kur kapsamında olup primini ödeyemeyen esnaf ve sanatkârlar, halen Tarım Bağ-Kur kapsamında olup primini ödeyemeyen çiftçiler, 18 yaşını doldurduğu için anne-babasının sağlık sigortasından faydalanamayacak olan ve çalışmayan kız çocukları ve aile içinde kişi başına düşen aylık geliri asgari ücretin üçte birinden fazla olup da primini ödeyemeyecek olan yurttaşlar olarak belirtilebilir.

Ancak, genel itibariyle sosyal güvenlik sistemimizin mali krizinin çözümü işgücü piyasamızın rekabetçi işleyişinde olup, krizin uzun vadeli bir çözüme

¹⁴⁴² Bayındırlık ve İskan Bakanlığı, Kentleşme Şurası 2009, *Kentsel Yoksulluk, Göç ve Sosyal Politikalar Komisyonu Raporu*, Ankara, Nisan 2009, s.42-43.

kavuşturulabilmesi; kayıtlı işgücü arzının artırılmasına, reel ücretlerin yükselmesine ve aktif/ pasif sigorta oranının büyümesine bağlı olmaktadır. Emeklilik yaşının yükseltilmesi, prim ödemeye esas tavan ve taban aylıklarının artırılması ve kayıt dışı istihdama cezai önlemler getirilmesi ise kısa vadeli yaklaşımlardır. Çünkü devletin sosyal güvenliğin finansmanı için istihdam vergilerini artırması işgücüne katılmayı caydırmakta ve kayıt dışı istihdamı özendirip işsizliği kronik hale getirmektedir. Sosyal güvenlik sisteminin finansman açığının kapatılması; aktif-pasif sigortalı oranının yükseltilmesi kadar, kayıtlı istihdamın ve reel ücretlerin artışına da ihtiyaç duymaktadır.¹⁴⁴³

Türkiye’de sosyal sigorta sisteminin finansman açıklarının giderilerek gelir-gider dengesinin sağlanması, gelir artırıcı tedbirlerle gider azaltıcı tedbirlerin birlikte alınması ile mümkün olabilecektir.

3.3.1.1. Prim Oranlarının Artırılması

Finansman açıklarını gidermeye yönelik tedbirlerin başında prim oranlarının artırılması gelmektedir. Sosyal Güvenlik Kurumunun almış olduğu primler şu şekildedir¹⁴⁴⁴:

- İş kazaları ile meslek hastalıkları sigortası priminin tamamı işverenler tarafından verilmekte olup, kısa vadeli sigorta kolları prim oranı, yapılan işin iş kazası ve meslek hastalığı bakımından gösterdiği tehlikenin ağırlığına göre %1 ilâ %6,5 oranları arasında olmak üzere, 83 üncü maddeye göre Kurumca belirlenir.
- Hastalık sigortası primi, sigortalının kazancının %11’i olup, bunun%5’i sigortalı payı, %6’sı da işveren payıdır. Çıraklar için ise %2’si sigortalı payı, %2’si de işveren payı olmak üzere kazancının %4’üdür.
- Analık sigortası primi, sigortalının kazancının %1’i olup tamamı işverenlerce verilmektedir.
- Malullük, yaşlılık ve ölüm sigortaları primi, sigortalının kazancının %20’si olup bunun %9’u sigortalı payı, %11’i de işveren payıdır.

¹⁴⁴³ Sevinç Akbulak ve Yavuz Akbulak, *Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Yaşanan Sorunlar Alınması Gereken Önlemler, Ekonomik ve Mali Araştırma Yarışması, Sosyal Güvenlik Kurumlarının Kaynak Sorunları ve Çözüm Önerileri*, Maliye Hesap Uzmanları Vakfı Yayınları, Yayın No:17, Ankara-2004, s. 174.

¹⁴⁴⁴ <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2006/06/20060616-1.htm>,(12.11.2012),
<http://www.turkhukuk sitesi.com/serh.php?did=533>,(12.11.2012),
http://www.sgksorgulama.com/attachments/266_2010_belge_prim_oranlari.xls, (12.11.2012).

- İşsizlik sigortası prim oranları ise sigortalı payı %1, işveren payı %2 ve devlet payı da %1 olarak belirlenmiştir.
- Genel sağlık sigortası primi, kısa ve uzun vadeli sigorta kollarına tâbi olanlar için 82 nci¹⁴⁴⁵ maddenin birinci fıkrasına göre hesaplanan prime esas kazancın %12,5'idir. Bu primin %5'i sigortalı, %7,5'i ise işveren hissesidir. Yalnızca genel sağlık sigortasına tâbi olanların genel sağlık sigortası primi, prime esas kazancın %12'sidir.
- Sosyal güvenlik destek primi oranı (Yaşlılık Veya Malullük Aylığı Alanların 5510 Sayılı Kanuna Göre Çalışması Halinde Sigortalılık Durumları) %30 olup işveren payı %22.5; işçi payı %7.5'tir.

Devlet, sigortalının prime esas kazancı esas alınarak; malullük, yaşlılık ve ölüm sigortaları için %5 oranında; genel sağlık sigortası için ise %3 oranında katkı yapar. Devlet katkısı, Kurumun ay itibarıyla tahsil ettiği malullük, yaşlılık ve ölüm sigortaları ile genel sağlık sigortası priminin dörtte biri olarak hesaplanır. Devlet katkısının ödenmesine ilişkin usul ve esaslar, Bakanlar Kurulu kararıyla belirlenir.¹⁴⁴⁶

Tablo 5.50. Bazı AB Ülkelerinde İşçi ve İşveren Primlerinin Toplam Prim Tutarları İçindeki Payları

Ülkeler	Toplam işçi Primi (Yüzde)	Toplam işveren Primi (Yüzde)	Toplam Prim Tutarı (Yüzde)
Almanya	19.62	19.62	39.24
Avusturya	17.20	20.90	38.10
Belçika	13.07	24.87	37.14
Finlandiya	5.7	19.77	25.47
Fransa	9.01	36.92	45.93
Hollanda	27.15	10.10	37.25
İspanya	2.2	16.84	18.86
İsveç	14.89	17.43	32.32
İtalya	9.19	49.58	58.77
Lüksemburg	10.54	18.62	29.16
Yunanistan	11.65	21.41	33.06
Türkiye	15	21,5 - 27	36,5 - 42*

Kaynak: Erkan Karaarslan, *Türkiye'de Kayıt Dışı İstihdam -Kayıt Dışı İstihdam ve Neden Olduğu Mali Kayıpların Bütçe Üzerindeki Etkileri: Türkiye Örneği-*, Mali Hizmetler Derneği Yayın No: 7, Ankara, Kasım 2010, s.64

*Toplam işçi ve işveren primine, işsizlik işçi primi yüzde 1, işsizlik işveren primi yüzde 2 oranları da dahil edilmiştir.

¹⁴⁴⁵ Bu Kanun gereğince alınacak prim ve verilecek ödeneklerin hesabına esas tutulan günlük kazancın alt sınırı, asgari ücretin otuzda biri, üst sınırı ise günlük kazanç alt sınırının 6,5 katıdır.

¹⁴⁴⁶ <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2006/06/20060616-1.htm>, (12.11.2012).

Prim oranlarının artırılması sosyal sigortaların gelirlerini artırmaya yönelik tedbirlerin başında gelmektedir. Ancak Türk sosyal sigorta sistemi zaten yüksek oranlı primlerle finanse edilmektedir. Ülkemizde işçi ve işverenlerin sosyal sigortalar primine katılım oranı oldukça yüksektir. Devletin ise işsizlik sigortası primine olan yüzde 2'lik katkısı dışında, sosyal güvenlik sistemine direkt katkısı yoktur. Bu durum işçinin işverene maliyetinin yüksek olmasına yol açmaktadır. Tehlike sınıf ve derecesine göre, işverenin payına düşen en düşük prim oranı yüzde 21,5, işçiye düşen prim oranı payı ise yüzde 15 olmak üzere toplam prim oranı yüzde 36,5 olarak karşımıza çıkmaktadır (Tablo 5.50).¹⁴⁴⁷

AB üyesi ülkelerde sosyal güvenlik kuruluşlarına ödenen prim oranı ortalaması yüzde 35'tir. Ülkemizde ise bu oran işin tehlike sınıf ve derecesine göre yüzde 36,5 ile yüzde 42 arasında değişmektedir. AB üyesi ülkeler arasında en yüksek prim oranları İtalya, Almanya, Fransa, Avusturya ve Türkiye'dedir.

Tablo 5.51. Bazı AB Ülkelerinde Finansmana Katkı Oranları

Ülkeler	İşverenin Katkısı (yüzde)	İşçinin Katkısı (yüzde)	Devlet Katkısı (yüzde)	Diğer (yüzde)	Toplam (yüzde)
Belçika	42.05	19.72	27.46	10.77	100
Danimarka	11.36	04.38	77.52	6.74	100
Almanya	41.09	30.44	25.23	3.24	100
İrlanda	23.10	14.89	61.12	0.89	100
İngiltere	27.93	16.96	43.35	11.76	100
İspanya	52.21	19.36	26.03	2.37	100
Fransa	51.82	27.44	18.25	2.50	100
Portekiz	49.37	20.33	25.56	4.74	100
İtalya	52.42	14.95	29.88	2.76	100
Lüksemburg	33.23	23.22	37.23	6.26	100
Hollanda	32.41	36.21	14.56	16.82	100
Türkiye	57.4	40	2.6	-	100

Kaynak: İSMMO, *Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Sorunlar, Çözüm Öneriler ve Yeniden Yapılanma Raporu*, 2003, İstanbul, s.45 ve Türkiye verileri: Karaarslan, a.g.e., s.65.

AB ülkeleri ile ülkemizi karşılaştırdığımızda, işçi ve işverenlerin istihdama katkıları oldukça yüksektir. İşçinin finansmana katkısı Danimarka'da yüzde 4,38, İtalya'da yüzde 14,95 iken, ülkemizde yüzde 40'dır (Tablo 5.51). İşverenin katkısı da yine tüm Avrupa ülkelerinden fazla olmakla birlikte, devlet ve diğer katkıların olmadığı (işsizlik sigortası devlet payı hariç) tek sosyal güvenlik sistemi olarak yer almaktadır.

¹⁴⁴⁷ Erkan Karaarslan, *Türkiye'de Kayıt Dışı İstihdam -Kayıt Dışı İstihdam ve Neden Olduğu Mali Kayıpların Bütçe Üzerindeki Etkileri:Türkiye Örneği-*, Mali Hizmetler Derneği Yayın No: 7, Ankara, Kasım 2010, s.64.

Ancak sosyal güvenlik açıkları için bütçeden yapılan transferler dikkate alındığında, devlet katkısının bu şekilde gerçekleşmesi söz konusu olmaktadır.¹⁴⁴⁸

Tablo 5.52. 5510 Sayılı Kanuna Göre Sigortalılar ve Sigorta Kollarına Göre Primler

Sigorta kolları/Sigortalılar	Prim Ödeyenler					Toplam Prim Oranları (4/a ve 4c'li sigortalılar için)
	Sigortalılar			İşveren	Devlet	
	4/b	4/a	4/c			
Kısa Vadeli Sigorta Kolları ⁽¹⁾	1-6,5	-	-	1-6,5	-	1-6,5
Uzun Vadeli Sigorta Kolları	20	9	9	11	20/ 4 ⁽³⁾	20
Genel Sağlık Sigortası	12,5	5	5	7,5	12,5/ 4 ⁽⁴⁾	12,5
İşsizlik Sigortası	-	1	-	2	1	4
GENEL TOPLAM	33,5-39 ⁽⁴⁾	15	14	21,5-27	32,5/ 4	35,5-43 ⁽⁵⁾

Kaynak: 5510 sayılı SSGSSK, Md. 81 hükümleri esas alınarak düzenlenmiştir.

1. 4/c 'li sigortalılar kısa vadeli sigorta kolları kapsamı dışındadırlar
2. Yalnızca 4/a 'lı sigortalılar işsizlik sigortasından faydalanırlar
3. Devlet, uzun vadeli sigorta kolları ve GSS için tahsil edilen primlerin dörtte biri oranında Kuruma katkıda bulunur (5510, m.81-son)
4. 4/b'li sigortalılar için.
5. 4/a ve 4/c'li sigortalılar için.

Tablo 5.52, toplam prim oranlarının prime esas kazançların %35,5-43'üne ulaştığını göstermektedir. Tablodaki oranlara 4/a'lı sigortalılar için %1-3; 4/c'li sigortalılar için de %3,33-10 arasında değişen fiili hizmet zammı primleri dahil değildir. Kısaca belirtmek gerekirse, Türkiye'de prim oranlarını yükselterek gelirleri artırma imkanı kalmamıştır.¹⁴⁴⁹

Türkiye'deki sosyal güvenlik sistemi yüksek oranlı primlerle çalışan bir sistemdir ve kayıt dışı istihdamın önemli nedenlerinden birisi de budur. Ülkemizde işçinin eline geçen net ücrete yakın bir tutar sigorta primi, gelir vergisi ve damga vergisi olarak ilgili kamu kurumlarına ödenmektedir. İstihdamın maliyetinin yüksek olmasının nedenleri, prim oranlarının yüksek olması ve ücretten kesilen vergi oranının yüksek olmasıdır. İşverenler ücretten kesilen vergi ve prim yüklerini çok ağır bulmakta ve bu yükten kaçmaktadırlar. İşçilerde bu ağır vergi ve sigorta yükünün bir kısmının net ücretlerine ilave edilmesi durumunda kayıt dışında kalmayı tercih edebilmektedirler.¹⁴⁵⁰

Ülkemizde işverenin istihdama bağlı yasal yükleri toplam işgücü maliyeti içinde önemli bir paya sahiptir. OECD verilerine göre Türkiye istihdam vergilerin ağırlığı

¹⁴⁴⁸ Karaarslan, a.g.e., s. 65

¹⁴⁴⁹ Alper, Değer ve Sayan, a.g.e., s. 65

¹⁴⁵⁰ Karaarslan, a.g.e., s. 59

açısından üst sıralarda yer almaktadır.¹⁴⁵¹ OECD ülkelerinde ortalama işçilik maliyetinin yüzde 2'si istihdam vergilerine ayrılmaktadır. ABD'de bu oran yüzde 19 iken, ülkemizde ise yüzde 40'ı aşmaktadır. Ülkemizde kayıt dışılığın önemli bir nedeni olan istihdam vergileri aynı zamanda işletmelerin rekabet gücünü de olumsuz bir şekilde etkilemektedir. Türkiye'de ücretler üzerinden yapılan kesintilerin de yüksek olduğu görülmektedir. AB ülkelerinde ücret kesintisi oranı ortalama yüzde 17,1 iken, Türkiye'de bu oran yüzde 26 civarındadır.¹⁴⁵² Bunun yanı sıra, söz konusu vergi ve prim oranlarının düşürülebilmesinin önündeki en önemli engel olarak bütçe ve sosyal güvenli açıkları görülmektedir.¹⁴⁵³

3.3.1.2. Giderleri Azaltmaya Yönelik Tedbirler

4447 sayılı Kanun emeklilik yaşını yükselterek orta ve uzun dönemde sosyal sigortaların en önemli gider kalemini oluşturan emekli aylığı ödemelerini azaltacak en kapsamlı tedbiri getirmiştir. Emeklilik yaşı, 4447 sayılı Kanun ile 2000 yılından sonra işe başlayanlar için kadınlarda 58, erkeklerde 60 olarak belirlenmiş iken, 5510 sayılı Kanun yapılan düzenleme ile ilk defa Kanun'un yürürlüğe girdiği tarihte işe başlayanlar için 58-60 olarak uygulanacak ve 2036'dan itibaren emekli olacaklarda kademeli olarak 65'e yükseltilecektir.¹⁴⁵⁴

4447 sayılı Kanun ödenen primlerle alınan aylıklar arasında güçlü bir ilişki kurmuş ve daha uzun süre çalışan ve fazla prim ödeyenin yüksek aylık almasını amaçlamıştır. 5510 sayılı Kanun ise, aylık hesaplama sistemi ile ilgili parametrelerde (güncelleme katsayısı ve aylık bağlama oranı) köklü değişiklikler yapmış ve orta ve uzun dönemde aylıkların düşmesini beraberinde getirecek bir düzenleme getirmiştir. Nitekim, bazı çalışan grupları bakımından yoksulluk yaratan bir sosyal sigorta sisteminin ortaya çıkması söz konusu olabilecektir.¹⁴⁵⁵

¹⁴⁵¹ Ahmet Burçin Yereli ve Oğuz Karadeniz, *Kayıt Dışı İstihdam*, Odak Yayın ve Dağıtım, Ankara, 2004, s.101.

¹⁴⁵² Karaarslan, *a.g.e.*, s. 62-63.

¹⁴⁵³ Karaarslan, *a.g.e.*, s. 209.

¹⁴⁵⁴ Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, *Sosyal Güvenlik Reformu*, Mart 2008, s.9.

¹⁴⁵⁵ Alper, *Değer ve Sayan*, *a.g.e.*, s. 70.

Tablo 5.53. 5510 Sayılı Kanuna Göre Hesaplanan Aylıkların 4447 Sayılı Kanuna Göre Hesaplanan Aylıklara Oranı

PÖGS (Asgari ücretin katları olarak prime esas kazançlar)	Asgari Ücret	1,25 Asgari Ücret	1,5 Asgari Ücret	1,75 Asgari Ücret	2 Asgari Ücret	4 Asgari Ücret	6 Asgari Ücret	6,5 Asgari Ücret
11.880	91	91	91	91	91	90	89	89
10.800	75	75	75	75	75	74	74	73
9.000	70	70	70	70	70	69	69	69
8.280	69	69	69	69	69	68	68	67
7.200	65	67	67	67	67	66	65	65

Kaynak: Rabihan Yüksel Arabacı, Yusuf Alper, “Sosyal Güvenlik Reformunun Yaşlılık Aylıklarına Etkisi: Yoksulluk Yaratılan Bir Sosyal Güvenlik Sistemi”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt:43, Sayı:2, Haziran 2010, s.111, PÖGS: Prim Ödeme Gün Sayısı

Tablo 5.53’deki verilere göre, 7200 gün uzun vadeli sigorta kolları ve asgari ücretten SGK’ya bildirilen sigortalı emekli olduğunda ancak 4447 sayılı yasaya göre bağlanan aylığın %65’ini alabilecektir. 5510 sayılı Kanunla getirilen yeni aylık hesaplama sistemi tamamen yürürlüğe girdiği zaman 33 yıl (11880 gün) prim ödeyen sigortalı bile 4447 sayılı Kanun kapsamında sigortalı olsa idi alacağı aylığın ancak %89-91’ini alabilecektir. Birçok sigortalı için bu oran %65’e kadar düşmektedir. Hatta 7200 gün prim ödeyerek emekli olan iki sigortalıdan primlerini asgari ücretten ödeyen ile asgari ücretin 6,5 katından (tavandan) ödeyen arasında emekli aylığı bakımından bir fark olmayacaktır. Bir diğer örnek olarak, 33 yıl asgari ücretten (taban) prim ödeyen sigortalının, 33 yıl tavandan prim ödeyen sigortalıdan daha yüksek aylık alması gibi bir sonuç ortaya çıkabilecektir. Ancak bu etkinin ortaya çıkması sigortalının bütün sigortalılık süresini yeni sistemde geçirmesi ile söz konusu olacaktır. Sosyal sigorta giderlerini azaltacak bir başka değişiklik, gelir ve aylıkların yalnızca TÜFE oranında artırılmasının öngörülmesi, büyüme hızının (refah payı) dışarıda bırakılmasıdır. Yeni aylık hesaplama sisteminde ortalama aylık bağlama oranının da daha düşük olduğu dikkate alınırsa orta ve uzun dönemde emekli aylıkları ödemelerinin azalması beklenmelidir. Sosyal sigortaların ikinci önemli harcama kalemini oluşturan sağlık harcamalarını azaltarak, giderleri azaltma imkanı ise son derecede sınırlı olmaktadır. Özellikle nüfusun yaşlanması ve şehirleşme ile birlikte sağlık harcamalarının artışı kaçınılmazdır.¹⁴⁵⁶

¹⁴⁵⁶ Alper, *Değer ve Sayan*, a.g.e., s. 70-71.

3.3.1.3. Demografik Fırsat Penceresi ve İşgücüne Katılımın Artırılması

Yüksek doğurganlık ve ölüm düzeylerinden, düşük doğurganlık ve ölüm düzeylerine doğru yaşanan geçiş süreci olarak ifade edilen demografik geçiş süreci ve yaş gruplarının dağılımı; işgücü arzını ve istihdamı önemli düzeyde etkilemektedir.¹⁴⁵⁷ Doğum oranlarının azalması ile birlikte ailelerin küçülmesi, kızların eğitim olanaklarını artırmaktadır. Bu durum, kadınların eğitime ve dolayısıyla işgücüne katılımının artırmasında etkilidir. Ayrıca, düşük doğurganlık düzeyine sahip kadınlarda işgücüne katılım da daha fazladır. Diğer yandan, doğurganlık oranının azalması ve beraberinde çalışma çağı nüfusunun genişlemesi, işgücüne katılımı artırmakta ve ekonomik büyümenin hızlanmasına katkı sağlamaktadır. Bu durum, literatürde “demografik fırsat penceresi” olarak ifade edilmektedir.¹⁴⁵⁸ Çalışma çağı nüfusunun toplam nüfus içerisindeki payının zamanla arttığı ve bağımlı nüfusun payının ise azalma eğiliminde olduğu dikkate alındığında, ülkemizin de demografik fırsat penceresi olarak adlandırılan sürecin içerisinde olduğu görülmektedir. Nitekim, 1980 yılında yüzde 55,9 olan çalışma çağı nüfusunun toplam nüfus içerisindeki payı, 2010 yılında yüzde 67,2’ye yükselmiş; toplam bağımlılık oranı ise söz konusu dönemde yüzde 78,1’den, yüzde 48,9’a gerilemiştir.¹⁴⁵⁹ Nüfus projeksiyonlarına göre önümüzdeki dönemde artmaya devam edecek olan çalışma çağı nüfusunun toplam nüfus içerisindeki payı, işgücü arzının artmaya devam edeceğine işaret etmektedir. Çalışma çağı nüfusunun toplam nüfus içindeki oranının her ne kadar 2020 yılından sonra azalmaya başlayacağı öngörülse de, çalışma çağı nüfusunun mutlak olarak artmaya devam etmesi beklenmektedir. Artması beklenen işgücü arzı ile ortaya çıkacak işsizliğin engellenememesi ve işgücü arzını karşılayabilecek işlerin yaratılamaması durumunda, işsizlik sorunun neden olabileceği sosyal sorunlara karşı daha fazla önlem alınması gereği ortaya çıkacaktır. Bu nedenle, işgücüne yönelik uygulanacak olan politikalarda demografik yapının ve bu yapının zaman içerisinde nasıl değişeceğinin de dikkate alınması önemli hale gelmektedir.¹⁴⁶⁰

¹⁴⁵⁷ John J. Caldwell, *Demographic Transition Theory*, Springer, Netherlands, 2006, p.3.

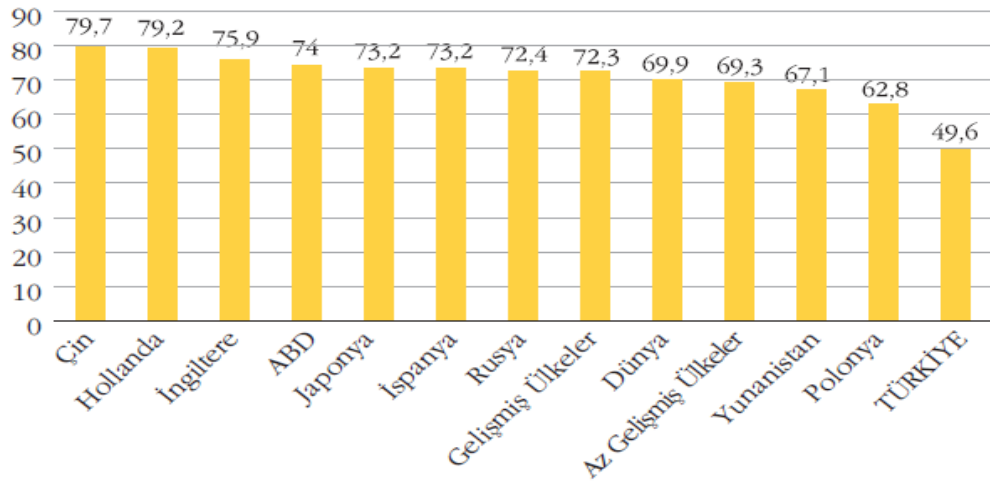
¹⁴⁵⁸ Yusuf Yüksel, “Türkiye’de Demografik Geçiş Süreci ve Sosyal Politikalar”, DPT Uzmanlık Tezi, Ankara, 2006, s. 80.

¹⁴⁵⁹ Küçükbayrak, *a.g.t.*, s.30.; 15-64 yaş grubundaki nüfus, çalışma çağı nüfusu olarak değerlendirilmektedir. Ayrıca, toplam bağımlılık oranı 0-14 yaş grubu nüfus ile 65 yaş ve üzeri nüfusun, çalışma çağı nüfusu içindeki oranı olarak tanımlanmaktadır.

¹⁴⁶⁰ Küçükbayrak, *a.g.t.*, s. 30-31

Türk sosyal sigorta sisteminin gelir-gider dengesini sağlamaya yönelik en önemli avantajı, demografik fırsat penceresinin sunduğu imkanlara paralel olarak işgücüne katılım oranı ve istihdam seviyesinin yükseltilmesine bağlıdır. İşgücünün potansiyel kaynağını oluşturan 15-64 yaş grubunun işgücüne katılım oranının en yüksek değerine ulaşması %68,6 oranıyla 2020 yılında beklenmektedir.¹⁴⁶¹

Türkiye'nin 2012 yılı itibarıyla işgücüne katılma oranı %50'dir.¹⁴⁶² Şekil 5.36, dünyanın çeşitli bölgelerinde ve ülkelerde işgücünün 15-64 yaş grubuna oranını vermektedir. Türkiye en az gelişmiş ülkelerden bile daha düşük oranda bir işgücüne katılım oranına sahiptir. Bugün için son derecede olumsuz görünen bu tablo, aynı zamanda Türkiye için bir fırsattır. İşgücüne katılım oranı ve istihdam seviyesini yükseltecek her gelişme prim ödeyen aktif sigortalı sayısını artırdığı ölçüde Türk sosyal sigorta sisteminin gelir-gider dengesini olumlu yönde etkileyecektir.¹⁴⁶³



Şekil 5.36. Çeşitli Ülke ve Bölgelerde 15-64 Yaş Grubunda İşgücüne Katılma Oranı (2010)

Kaynak: ILO, *World Social Security Report: Providing Coverage in Times of Crisis and Beyond-2010-2011*, ILO Geneva, 2012, s.173-179'den derleyen Alper, Değer ve Sayan, a.g.e., s. 71.

Ülkemizde işgücü piyasasının en belirgin özellikleri, istihdam ve işgücüne katılım oranlarının düşük ve işsizliğin yüksek olmasıdır. Planlı döneme geçişle birlikte 1980'li yıllara kadar, Türkiye'de ekonomik büyüme stratejisi, ithal ikamesine dayandırılmış olup, kalkınmanın temeli olarak hızlı sanayileşme ön plana alınmıştır.

¹⁴⁶¹ Şeref Hoşgör ve Aysıt Tansel, *2050'ye Doğru Nüfusbilim ve Yönetim: Eğitim, İşgücü, Sağlık ve Sosyal Güvenlik Sistemine Yansımalar*, Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği-Birleşmiş Milletler Nüfus Fonu, TÜSİAD Yayın No: TÜSİAD-T/2010/11/505, TÜSİAD: İstanbul, 2010, s. 103.

¹⁴⁶² TÜİK, *İstatistiklerle Gençlik 2012 Haber Bülteni*, Sayı:13509, 17 Mayıs 2013.

¹⁴⁶³ Alper, Değer ve Sayan, a.g.e., s. 71.

Dolayısıyla, söz konusu dönemde, yoğun sermaye ve ileri teknolojiye dayalı bir yaklaşım çerçevesinde, temel ve ara malların üretimine öncelik verilmiş ve büyük ölçekli kamu yatırımlarının yanı sıra, özel kesimi destekleyici teşvik politikaları da uygulanmıştır. İşsizlik olgusu ise ekonominin hızla gelişmesinin bir sonucu olarak ele alınmış, ancak kalkınmanın dışında bağımsız bir amaç olmamıştır. Uygulanan politikalar doğrultusunda, bu dönemde yatırımların ağırlıklı olarak tarımdan ziyade, sanayi ve hizmet sektörlerine yapılması, tarımın gayri safi milli hasıla ve istihdam içerisindeki payını düşürmüştür. 1963-1980 döneminde tarımda istihdam edilenlerin payı yüzde 71,6'dan yüzde 53,2'ye gerilemiş, hizmet ve sanayi sektörlerinde istihdam edilenlerin payları ise yükselmiştir. Bu dönemde, tarımda iş olanaklarının azalması ile birlikte tarımdan ayrılan kesimin tarım dışı sektörlerde yeterli düzeyde istihdam edilememesi ve istihdam artış hızının nüfus artış hızından daha az olması, istihdam oranının düşmesine ve işsizliğin artmasına yol açmıştır. Nitekim, 1962 yılında yüzde 3,3 işsizlik oranı, 1980 yılında yüzde 8,3'e yükselmiştir. Bu yükselişte, 1973-1979 yıllarında yaşanan 1. ve 2. petrol şoklarının etkisiyle enflasyon ve dış ticaret açığının hızla artması da etkili olmuştur.¹⁴⁶⁴

Türkiye'de 1980 yılında alınan 24 Ocak kararları ile ithal ikameci kalkınma politikası yerine, ihracata dayalı sanayileşme politikası benimsenmiş ve mal ve hizmet piyasalarında serbestleşmeye dayanan neo-liberal politikalar izlenmeye başlanmıştır. Bu çerçevede, işsizliğin azaltılması ve istihdamın artırılmasına yönelik, emek yoğun sektörlerde yatırımların desteklenmesi, işgücünün niteliğinin yükseltilmesi ve girişimciliğin teşvik edilmesi öngörülmüştür.

1980-1986 döneminde ekonomik büyüme hız kazanmış, fakat 1987 yılı sonrasında dışa bağımlılığın artmasının da etkisiyle ekonomide istikrarsız bir yapı gözlenmiştir. Nitekim 1988-1989, 1991, 1994, 1999 ve 2001 yıllarında büyüme hızı negatif olmuş veya sıfıra yaklaşmıştır. Bu doğrultuda, söz konusu dönemde yüzde 8'in altında seyreden işsizlik oranı, 1987 yılında yüzde 8,3'e, 1989 yılında ise yüzde 8,6'ya çıkmıştır.¹⁴⁶⁵ Türkiye'de yaşanan 1994, 2000 ve 2001 krizleri işsizliğin artışı da beraberine getirmiştir. 2000 yılında yüzde 6,5 olan işsizlik oranı, 2001 yılında yüzde 8,4'e, 2003 yılında ise yüzde 10,5'e yükselmiştir. Bu dönemde, işsizliğin azaltılmasına

¹⁴⁶⁴ Göktan Görmezöz, "Türkiye Ekonomisinde Yaşanan Dalgaların İstihdam Üzerindeki Etkisi ve Olumsuz Etkilerin Azaltılmasına Yönelik Önlemler", *İŞKUR Uzmanlık Tezi*, Ankara, 2007, s. 60-62.; Küçükbayrak, *a.g.t.*, s. 40-41.

¹⁴⁶⁵ Tuncer Bulutay, *Employment, Unemployment and Wages in Turkey*, ILO, Ankara, 1995, s. 262.

yönelik, istihdam artışı sağlayacak yatırımların desteklenmesi, genç, kadın ve özürllülere yönelik istihdam edilebilirliği artırıcı faaliyetlerin yürütülmesi ve nitelikli işgücünün yurtiçinde istihdamını teşvik edecek tedbirlerin alınması öngörülmüştür. Ancak, alınan tedbirlerin yanı sıra yüksek büyüme oranlarına rağmen, uzun süre işsizliğin azalmasında etkili olunmamıştır.¹⁴⁶⁶ Dolayısıyla, 1980 sonrası dönemde, özellikle iktisadi büyüme ve nüfus artışı ile ilişkileri açısından incelendiğinde, Türkiye’de yeterli düzeyde istihdam yaratılamadığı ortaya çıkmaktadır. Çalışma çağındaki nüfusun artışı ile istihdam olanaklarının artışı kıyaslandığında, 1980 yılından 2004 yılına dek çalışma çağındaki nüfusun 23 milyon kişi artmasına rağmen, sadece 6 milyon yeni iş yaratılabilmiş olduğu görülmektedir.¹⁴⁶⁷ İstihdam olanaklarındaki kısıtlı artışın aksine, aynı yıllar arasında Türkiye’nin yıllık ortalama GSYH (gayrisafi yurtiçi hasıla) büyüme oranının Arjantin, Brezilya, Meksika, Portekiz, Yunanistan ve İspanya’dan daha yüksek gerçekleşmiştir. Türkiye ekonomisinin bu ülkelerin ekonomilerinden daha hızlı büyümesine rağmen, bu ülkeler kadar istihdam olanağı yaratamamış olduğu tespit edilmektedir. Dolayısıyla, 1980’li yıllardan itibaren Türkiye’de genel bir istihdam yaratma sorunu olduğundan söz edilebilmektedir.¹⁴⁶⁸

2008 yılının üçüncü çeyreğinden itibaren etkisini göstermeye başlayan küresel krizle birlikte, ülkemizde sanayi sektöründe ciddi daralmalar yaşanmıştır. Söz konusu dönemde gelişmiş ekonomilerde yaşanan talep daralması, gelişmekte olan ülkelere yönelen yatırım ve fonların azalmasına neden olmuştur. Bu durum, öncelikli olarak ihracata dönük sektörlerde üretimin azalmasına yol açmış, finansmanı büyük ölçüde dış kaynak girişine bağlı olan yatırımlarda düşüslere neden olmuş, borsa ve para piyasalarında dalgalanmalara sebebiyet vermiş ve tüketicilerin piyasalara olan güvenini sarsarak iç piyasadaki tüketim düzeyine de olumsuz yansımıştır. Tüm bu olumsuzluklar işgücü piyasasında konjonktürel bir talep daralmasına, kısa süreli işten çıkarmalara ve kayıtlı istihdamdan kayıt dışı istihdama geçişin yaşanmasına neden olmuştur. 2008-2009 döneminde işsizliğin artışı engellemek ve istihdamı artırmak için özellikle kısa çalışmanın ve toplum yararına çalışma programlarının yaygınlaştırılması

¹⁴⁶⁶ Küçükbayrak, *a.g.t.*31-32; 40-42

¹⁴⁶⁷ Bkz. World Bank, *Turkey Labor Market Study*, Poverty Reduction and Economic Management Unit-Europe and Central Asia Region, Report No. 33254-TR, 2006, s. ii., Aynı şekilde TÜRK-İŞ’in bir raporunda, Türkiye ekonomisinin toplam yüzde 29.5 büyüdüğü 2000-2006 döneminde yaratabildiği yeni istihdamın yalnızca yüzde 3.5 düzeyinde olduğu belirtilmektedir. Bkz. Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu (TÜRK-İŞ), *Çalışanların Ekonomik ve Sosyal Durumu*, Ankara, 2007, s. 43.

¹⁴⁶⁸ SPF, *a.g.r.*, s. 48

öngörülmüştür. Diğer yandan, 2009 yılının üçüncü çeyreğinden itibaren görülen hızlı ekonomik büyüme ile birlikte toparlanma süreci de başlamıştır.¹⁴⁶⁹

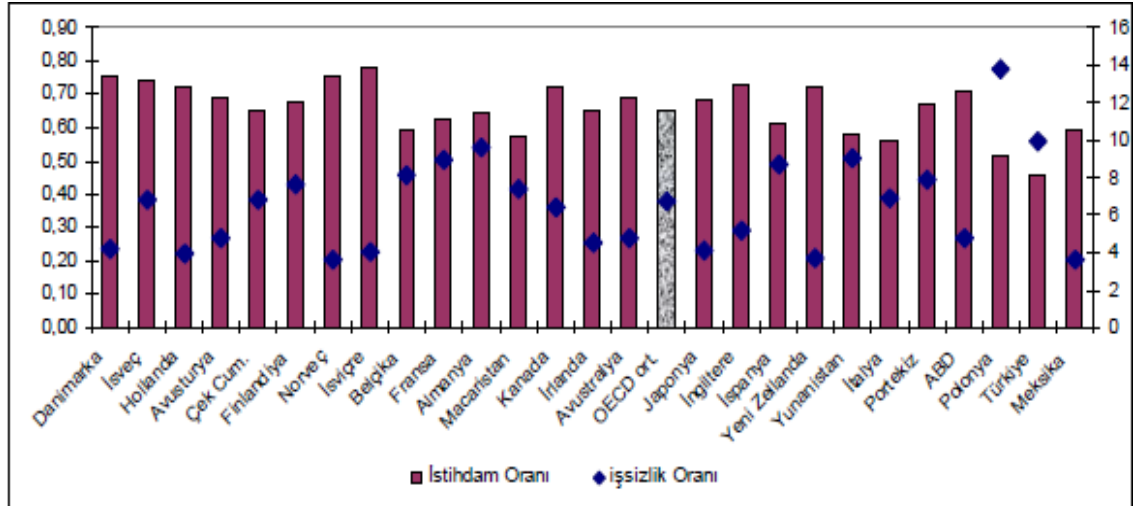
Tablo 5.54. Temel İşgücü Piyasası Göstergelerinde Gelişmeler, 1990-2010, (Bin Kişi)

	15 ve Daha Yukarı Yaştaki Nüfus	İşgücü	İstihdam	İşsiz	İşgücüne Katılma Oranı (%)	İstihdam Oranı (%)	İşsizlik Oranı (%)	Genç İşsizlik Oranı (%)	Kayıt dışılık Oranı (%)
1990	35.601	20.150	18.539	1.612	56,6	52,1	8,0	16,0	55,6
1995	41.175	22.286	20.586	1.700	54,1	50,0	7,6	15,6	49,2
2000	46.211	23.078	21.581	1.497	49,9	46,7	6,5	13,1	50,6
2005	48.359	22.455	20.067	2.388	46,4	41,5	10,6	19,9	48,2
2006	49.174	22.751	20.423	2.328	46,3	41,5	10,2	19,1	47,0
2007	49.994	23.114	20.738	2.376	46,2	41,5	10,3	20,0	45,4
2008	50.772	23.805	21.194	2.611	46,9	41,7	11,0	20,5	43,5
2009	51.686	24.748	21.277	3.471	47,9	41,2	14,0	25,3	43,8
2010	52.541	25.641	22.594	3.046	48,8	43,0	11,9	21,7	43,3

Kaynak: TÜİK, HİA

Gelişmiş ülkelere nazaran iyi bir ekonomik büyüme performansının yanı sıra, ülkemizde istihdamın artırılması ve işsizliğin azaltılmasına yönelik teşviklerin de etkisiyle 2010 yılında işgücü piyasası açısından olumlu gelişmeler yaşanmıştır. Tablo 5.53’de de görüldüğü gibi, 2010 yılında bir önceki yıla göre işgücüne katılma oranı yüzde 47,9’dan yüzde 48,8’e yükselerek 2002 yılından bu yana en yüksek seviyesine ulaşmıştır. 2010 yılında işgücü yüzde 3,6 artarken, istihdam yüzde 6,2’lik bir artış göstermiştir. 2010 yılında işsiz sayısı da yüzde 12,2 azalmış olup, 2005 yılından bu yana ilk kez azalış göstermiştir. 2008 yılı sonunda kendini gösteren ekonomik krizin etkisiyle yüzde 14 seviyesine kadar yükselen işsizlik oranı 2010 yılında yüzde 11,9’a gerilemiştir (Tablo 5.54).

¹⁴⁶⁹ Küçükbayrak, *a.g.t.*, s. 31-32; 40-42



Şekil 5.37. OECD Ülkelerinde İstihdam ve İşsizlik Oranı (%)

Kaynak: OECD, Country Statistical Profiles 2009

Genel olarak bakıldığında istisnaları olmakla birlikte istihdam oranının yüksek olduğu ülkelerde gelir eşitsizliği daha düşüktür. Gelir eşitsizliğinin düşük olduğu İskandinav ülkelerinde istihdam oranı yaklaşık %74 iken eşitsizliğin yüksek olduğu Meksika, Türkiye ve Polonya’da istihdam oranı %52 civarındadır (Şekil 5.37). Norveç ve İsviçre’de ise istihdam oranı eşitsizliğin daha düşük olduğu ülkelere göre daha yüksektir.

Gelir dağılımı eşitsizliğinin kalıcı bir şekilde azaltılmasında istihdam politikaları önemli bir yere sahiptir. Bunun yanı sıra, işsizliğin artması da üretici/tüketici dengesinin bozularak kişisel gelirin düşmesi ve gelir dağılımının bozulması sonucunu ortaya çıkarmaktadır.¹⁴⁷⁰ İşsizlik oranı ile gelir eşitsizliği arasında direkt bir ilişki olmasa da, gelir eşitsizliğinin düşük olduğu ülkelerde, istisnaları olmakla birlikte, işsizlik oranının diğer ülkelere göre daha düşük olduğu söylenebilir.

Ülkemizde işsizlik sorunu kronik bir hal almıştır. Ekonomik krizler, küreselleşme, göç, hızlı nüfus artışı, işgücü piyasasındaki gelişmeler, tarım sektöründeki çözümler, erken emeklilik, eğitim-istihdam ilişkisinin zayıflığı, post-fordist üretim tarzı, vasıfsız işgücü ve işgücünün niteliğinden kaynaklanan arz ve talep uyumsuzlukları gibi nedenlerle işsizlik sorunu bir türlü çözülememekte ve işgücü talebi işgücü arzının karşısında çok yetersiz kalmaktadır.¹⁴⁷¹

¹⁴⁷⁰ Tuncay Yılmaz, Fatma Fidan ve Veli Karataş, “İşsizliğin Sosyo-Psikolojik Sonuçları: Sosyo-Demografik Özelliklere Göre Bireylerin Tutumları (Bir Alan Araştırması)”, *Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi*, sayı:48, 2004, ss.163-183, s. 166.

¹⁴⁷¹ Karaaslan, a.g.e., s. 56

Son dönemlerde yaşanan olumlu gelişmelere rağmen ülkemizde istihdama ve işgücüne katılım halen düşüktür. İşgücüne katılımın düşük olmasında, özellikle kentsel alanlarda yaşayan ve eğitim düzeyi düşük kadınların işgücüne katılımının az olması oldukça etkilidir. Bununla birlikte, kadınların kırsal alanlarda ücretsiz aile işçisi olarak tarım sektöründe istihdam edilmesi, kadınların işgücüne katılımını artırmasına rağmen; söz konusu istihdam nitelikli değildir. 2010 yılı HİA'ya göre, kentsel alanlarda kadınların işgücüne katılımı yüzde 23,7'dir. Ayrıca, kentsel yerlerde yaşayan ve bir okul bitirmeyen ya da ilkokul mezunu kadınlarda ise işgücüne katılma oranı yüzde 13,7'dir. Kadınların, özellikle kentsel alanlarda işgücüne katılamamalarında, “ev kadını” rolünü üstlenmeleri ve çalışmanın maliyetinin ücretlere kıyaslandığında çalışmamaya denk oluşu oldukça etkilidir. Nitekim, söz konusu yerlerde işgücüne dahil olmayanlar içerisinde bir okul bitirmeyen ya da ilkokul mezunu olan kadınların yüzde 75,4'ü ev işleri ile meşgul olmaları sebebiyle işgücünün dışında kalmışlardır.¹⁴⁷² Dolayısıyla, kadınların işgücüne katılım oranının düşüklüğü, Türkiye'nin en ciddi sorunlarından biri olarak karşımıza çıkmaktadır. Avrupa Komisyonu da Türkiye'de kadınların işgücüne katılım oranının düşük olmasını önemli bir sorun alanı olarak işaret etmektedir.¹⁴⁷³ Cumhuriyetin ilk yıllarından bugüne düşük seyreden kadın istihdamı oranı, tarım sektöründe ücretsiz aile işçisi olarak istihdamın içinde sayılan kadınların, kente göç ile birlikte istihdam piyasasının dışına ve evin içine itilmeleri ile daha da düşmektedir. Birleşmiş Milletler Kadına Karşı Ayrımcılığın Önlenmesi Komisyonu raporunda, Türkiye'nin 1980 sonrasında iktisadi gelişme stratejisinin istihdam yaratmadığı ve bu durumun kadınların istihdamı açısından da önemli bir kısıt oluşturduğu belirtilmiştir.¹⁴⁷⁴

Türkiye'de yüzde 30'un altında seyreden kadınların işgücüne katılım oranı, Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (OECD) ülkelerinde ortalama yüzde 62, Avrupa Birliği-19'un ortalaması ise yüzde 64 olarak belirlenmiştir.¹⁴⁷⁵

¹⁴⁷² Küçükbayrak, *a.g.t.*, s. 32-33

¹⁴⁷³ Commission of the European Communities, *Turkey 2009 Progress Report*, No. SEC(2009)1334, Brüksel, 2009, s. 23. Dünyadaki tüm ülkeler arasında Türkiye'nin durumu incelendiğinde, Dünya Ekonomik Forumu tarafından yayınlanan Küresel Cinsiyet Uçurumu Raporu'na göre, Türkiye, kadınların “iktisadi katılım ve olanakları” açısından 134 ülke içerisinde sondan dördüncüdür. Ayrıca Türkiye, kadınların işgücüne katılım oranı açısından ise dünyada 133 ülke içerisinde 125. sırada yer almaktadır. Bkz. World Economic Forum, *The Global Gender Gap Report*, (eds.) Hausmann, R., Tyson, L. D., Zahidi, S., Geneva, 2009, s. 179.

¹⁴⁷⁴ SPF, *a.g.r.*, s. 55, Bkz. United Nations Committee on the Elimination of Discrimination against Women (2003), Consideration of Reports Submitted by States Parties Under Article 18 of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women, Combined Fourth and Fifth Periodic Reports of States Parties, Turkey, Rapor No: CEDAW/C/TUR/4-5, 8 Ağus. 2003, s. 30.

¹⁴⁷⁵ SPF, *a.g.r.*, s. 56.

Kadınların işgücüne katılımı söz konusu olduğunda, Türkiye'nin yalnızca OECD ve AB ülkeleri içerisinde değil, Orta Asya bölgesinde de en düşük katılım oranına sahip ülke olduğu ortaya çıkmaktadır. Toplumun çoğunluğunu Müslüman nüfusun oluşturduğu Azerbaycan, Endonezya, Malezya, Cezayir, İran, Tunus, Fas ve Mısır'da kadınların işgücüne katılımı Türkiye'den yüksektir.¹⁴⁷⁶

Eğitim düzeyi düşük ve kentte ikamet eden kadınların işgücüne katılmalarının önündeki engeller incelendiğinde, kadınların sosyal, kültürel ve iktisadi engellerle karşılaştıkları görülmektedir. Sosyal ve kültürel engeller arasında ailenin izin vermemesi, kişisel güvenlik kaygıları, çalışan kadınla ilgili olumsuz toplumsal algının yarattığı rahatsızlık, kadının evde bakım hizmetlerini üstlenmesi beklentisi gibi nedenler öne çıkmaktadır. İktisadi nedenler arasında ise kayıt dışılık, düşük ücretler, uzun çalışma saatleri, iktisadi kriz, yetersiz eğitim düzeyi ve erişilebilir ve makul ücretli çocuk bakım hizmetlerinin olmayışı yer almaktadır.¹⁴⁷⁷

Dolayısıyla, göç ve ataerkil aile yapısı gibi sosyokültürel faktörlerle, kayıt dışı sektörlerde çalışma olasılığının yüksekliği, düşük ücretler, çocuk ve yaşlı bakım hizmetlerine erişememe ve uzun çalışma saatleri gibi ekonomik faktörler kadınların işgücüne daha fazla katılmasını engellemektedir. Ancak, kadınların eğitim düzeylerinin zamanla artmasının, eskiye göre daha geç yaşlarda evlenmelerinin ve doğurganlık oranının önemli ölçüde azalmasının uzun dönemde kadınların işgücüne katılımını artırması beklenmektedir.¹⁴⁷⁸

Ülkemizde eğitim sistemi ile işgücü piyasası arasındaki ilişkinin yeterince kurulamaması da diğer bir sorun alanı olarak karşımıza çıkmakta ve açık iş pozisyonlarının fazlalığı ile işsizlik aynı anda görülmektedir. Bu durum, özellikle mesleki eğitim mezunları için daha belirgindir. Mesleki eğitimin işgücü piyasasının talep ettiği yeterlilik ve beceriye sahip eleman yetiştirmede yeterli olamaması, özellikle ara elamanların istihdamını zorlaştırmakta ve mesleki eğitim mezunları arasındaki işsizlik oranlarının yüksek olmasına sebep olmaktadır. Nitekim 2010 yılı HİA sonuçlarına göre, mesleki veya teknik lise mezunlarının işsizlik oranı yüzde 13,2'dir.

¹⁴⁷⁶ World Bank, *Female Labor Force Participation in Turkey: Trends, Determinants, and Policy Framework*, Human Development Sector Unit-Europe and Central Asia Region, Report No 48508-TR, 2009, s. 1-2.

¹⁴⁷⁷ SPF, *a.g.r.*, s. 57-58.

¹⁴⁷⁸ Küçükbayrak, *a.g.t.*, s. 33; Dünya Bankası ve DPT, *Türkiye'de Kadınların İşgücüne Katılımı: Eğilimler, Belirleyici Faktörler ve Politika Çerçevesi*, Rapor No. 48508-TR, Kasım 2009, s. 6-10.

Mesleki eğitim ile işgücü piyasası arasındaki bağıın zayıf olması, eğitim sistemindeki niteliksel sorunlara işaret etmektedir.¹⁴⁷⁹

Eğitimin niteliğinin düşük olması, eğitim ile işgücü piyasası arasındaki ilişkinin zayıf olmasına neden olmakla birlikte, yapısal işsizliğin yüksek olmasında da etkilidir. 2010 yılı HİA'ya göre, ülkemizdeki işgücünün yüzde 59,3'ü lise altı eğitilmişlerden, yüzde 20,4'ü lise (genel lise ya da meslek lisesi) mezunlarından ve yüzde 15,8'i yükseköğretim mezunlarından oluşmaktadır. Ayrıca, eğitim durumlarına göre işsizlik oranlarına bakıldığında, en yüksek işsizlik oranının genel lise mezunları arasında olduğu görülmektedir. Nitekim 2010 yılında genel lise mezunlarının işsizlik oranı yüzde 15,9 iken, lise altı eğitilmişler ile yükseköğretim mezunlarının işsizlik oranları sırasıyla yüzde 11,6 ve yüzde 11'dir.¹⁴⁸⁰

Ayrıca, İŞKUR tarafından 10 ve daha fazla işçi çalıştıran işyerlerinde yapılan İşgücü Piyasası Araştırması sonuçlarına göre, 2010 yılında açık işler için işverenler tarafından en fazla tercih edilen eğitim düzeyleri meslek lisesi ve genel liseler olmaktadır.¹⁴⁸¹

Lise mezunlarının işverenlerce tercih edilmesine rağmen, bu kişiler arasında işsizlik oranlarının yüksek olması, lise mezunlarının işverenler tarafından talep edilen beceri ve yeterliliklere sahip olmadığı ya da işverenlerce teklif edilen ücret veya işlerin lise mezunları tarafından beğenilmediğinin bir göstergesi olmaktadır.¹⁴⁸²

Sonuç itibarıyla, ülkemizde işsizlik, yaşanan ekonomik değişimlere paralel olarak, farklı zamanlarda farklı sebeplerle ortaya çıkan bir olgu olmuştur. İşsizliğin beraberinde getirdiği sorunların azaltılması amacıyla işsizliğin azaltılması ve istihdamın artırılmasına yönelik farklı politikalar oluşturulmakta, bu politikaların şekillenmesinde ilgili dönem koşullarındaki ekonomik ve sosyal oluşumlar dikkate alınmaktadır. Günümüzde, işgücü politikaları, temel olarak işsizliğin azalmasını ya da tanzimini amaçlayan politikalardan oluşmaktadır.

¹⁴⁷⁹ Küçükbayrak, *a.g.t.*, s. 34-36

¹⁴⁸⁰ Küçükbayrak, *a.g.t.*, s. 37

¹⁴⁸¹ İŞKUR, *İşgücü Piyasası Araştırması Türkiye Geneli Sonuç Raporu: 2010 2. Dönem*, Ankara 2010, s. 17-18.

¹⁴⁸² Küçükbayrak, *a.g.t.*, s. 37.

Bu politikalardan işsizliğin azaltılmasına yönelik olanları aktif işgücü programları¹⁴⁸³ altında; işsizliğin tazminine yönelik olanları ise pasif işgücü politikaları¹⁴⁸⁴ altında uygulanmaktadır.¹⁴⁸⁵

3.3.1.4. Kayıt Dışı Çalışmanın Azaltılması ve Aktif Sigortalıların Artırılması

Dağıtım esaslı sosyal güvenlik programlarının temel gelir kaynağını prim ödeyen aktif sigortalılar belirlemektedir. Türkiye’de temel problem aktif sigortalıların kaynağını oluşturan işgücüne katılma oranının düşük olması yanında, işgücü içinde bulunanlardan da kayıtlı prim ödeyenlerin sayısının azlığıdır.¹⁴⁸⁶

Toplam nüfusun %86’sını sosyal sigortalarla sosyal güvenlik kapsamına alan Türkiye’deki sosyal güvenlik sisteminin bu olumlu görünümü yanıltıcı olup, çalışan ve prim ödeyenler üzerinden sağlanan bu yüksek oran ancak yüksek bağımlılık oranları ile sağlanabilmektedir. Nitekim TÜİK Haziran 2012 Hane halkı işgücü istatistiklerine göre; 15-64 yaş grubunda bulunanların işgücüne katılma oranı yalnızca %50,8’dir ve diğer ülkelerle karşılaştırıldığı zaman bu oran son derecede düşük kalmaktadır. Bu oranın düşüklüğüne rağmen 27.803 binlik toplam işgücünden de ancak 18.514 bini (%66,5) kayıt altına alınabilmiş ve prim ödeyen aktif sigortalı yapılabilmektedir. Bir başka ifade ile 18.514 bin kişinin prim ödediği bir sosyal sigorta sistemi, yüksek bağımlılık oranları dolayısıyla 64,4 milyon kişiye sosyal güvenlik garantisi sağlamaktadır. Bütün teşvik tedbirlerine ve cezalandırıcı düzenlemelere rağmen kayıt dışı istihdam ancak %40,4’e gerileyebilmiştir.¹⁴⁸⁷

İstihdamın sektörel dağılımı, işgücünün yapısının şekillenmesinde oldukça etkili olmaktadır. Gelişmiş ülkelere kıyasla ülkemizde istihdamın önemli bir bölümünün tarım

¹⁴⁸³ İşsizlerle işsizlik riski altında olanların istihdam edilebilirliğinin artırılması ile işsizliğin azaltılmasına yönelik müdahaleleri içeren işgücü politikaları, aktif politikalardır. Bu politikaların yürütülmesi kapsamında alınan tedbirler ise, aktif işgücü programlarını oluşturmaktadır. Ülkemizde, aktif işgücü programlarının temel uygulayıcısı İŞKUR olup, İŞKUR bu programlar kapsamında; işe yerleştirme, mesleğe yöneltme, mesleki danışmanlık ve rehberlik hizmetlerini; mesleki eğitim, işgücü yetiştirme ve işgücü uyum programlarını; iş arama desteklerini; özellikle işe girmede daha fazla zorlanan grupların (kadın ve gençler gibi) daha kolay iş bulmasına yönelik özel nitelikli bazı programları; girişimcilik eğitimlerini ve istihdam garantili eğitim programlarını yürütmektedir. DPT, 9.ncu Beş Yıllık Kalkınma Planı (2007-2013), *2007 Yılı Programı*, s. 188.; Kalkınma Bakanlığı, *2013 Yılı Programı*, s. 205.

¹⁴⁸⁴ İşsizliği tazmin etme amacıyla yapılan müdahalelerin tümü pasif işgücü politikaları, bu politikaları uygulamak için yürütülen faaliyetler ise pasif işgücü programları olarak adlandırılmaktadır. Ülkemizde uygulanan pasif işgücü programları; işsizlik sigortası, kıdem tazminatı, ihbar tazminatı ve iş kaybı tazminatıdır. Küçükbayrak, *a.g.t.*, s. 44-45

¹⁴⁸⁵ Küçükbayrak, *a.g.t.*, s. 42

¹⁴⁸⁶ Alper, *Değer ve Sayan, a.g.e.*, s. 67.

¹⁴⁸⁷ Alper, *Değer ve Sayan, a.g.e.*, s. 68.

sektöründe yer alması, işgücü verimliliği ile istihdam esnekliğinin düşük ve kayıt dışı istihdamın ise yüksek olmasını etkileyen önemli bir faktördür. Tarımsal faaliyetlerle uğraşan çalışan sayısının son 20 yılda önemli ölçüde azalmasına rağmen, ülkemizde tarımsal istihdamın payı hala oldukça yüksektir. Türkiye’de 1990’larda istihdamın yarısına yakını tarım sektöründe yer almaktayken, 2010 yılında tarımın istihdam içerisindeki payı yüzde 25,2’ye gerilemiştir. Bu durum, tarımın katma değerindeki azalmanın yanı sıra, kırsal alanlarda yaşayan ve tarımsal faaliyetlerle uğraşanların kentsel alanlara göç etmesi sonucu oluşan bir tablodur. Tarımın GSYH içindeki payı ise, 1990 yılında yüzde 16,4 iken, 2010 yılında yüzde 8,4 olmuştur.¹⁴⁸⁸

Bu durum, Türkiye’de yaratılan istihdamın çalışma çağı nüfusunun ve işgücünün gerisinde kaldığını, ekonomik büyümenin çalışma çağı nüfusuna yetecek istihdamı yaratamadığını göstermektedir. Türkiye’de istihdam artışının büyümeden daha düşük düzeyde gerçekleşmesinin en önemli nedenlerinden birisi üretim, imalat ve yatırım eksikliğidir. Oysa istihdam yaratılmasında en önemli koşul üretimdir. Ancak, Türkiye’de üretici örgütlenmeleri özellikle tarım sektöründe yetersiz ve zayıftır. Tarım sektöründe yaşanan istihdam azalışı ve açıkta kalan işgücü için bölgede alternatif alanların yaratılamamış olması da önemli bir faktördür. Ekonomideki yapısal dönüşüm sürecinde bazı sektörler küçülürken bazı sektörler büyümüş ve bu durum istihdamın sektörel dağılımını ve nüfus hareketlerini etkilemiştir. Tarımdaki çözülme kadar önemli olan bir diğer husus da, Türkiye’de işgücü planlamasının olmaması, eğitim sisteminin sanayi ve hizmetler sektörünün ve bölgesel gereksinimlerin ihtiyaç duyduğu alanlarda iş gücü yetiştirmemesidir. Türkiye’de üniversite mezunları arasındaki işsizlik oranının yüksek düzeyde olması bunun kanıtıdır. 1980’lerden bu yana gelişmiş ülke piyasalarından dünya piyasalarına yayılmış olan “tüketim odaklı ekonomik büyüme” yerine, üretim, imalat ve yatırıma daha büyük önem verilmesi önem arz etmektedir.¹⁴⁸⁹

Tablo 5.55. İstihdamın Sektörel Dağılımı (%) (1990, 2005-2010)

	1990	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Tarım	46,9	25,7	24,0	23,5	23,7	24,6	25,2
Sanayi	15,3	20,8	20,9	20,8	21,0	19,2	19,9
Hizmetler	33,0	48,0	49,2	49,8	49,5	50,1	48,6
İnşaat	4,8	5,5	5,9	5,9	5,9	6,1	6,3

Kaynak: TÜİK, HİA

¹⁴⁸⁸ Küçükbayrak, *a.g.t.*, s. 38.; Sosyal Politika Forumu (SPF), *a.g.e.*, s.53.

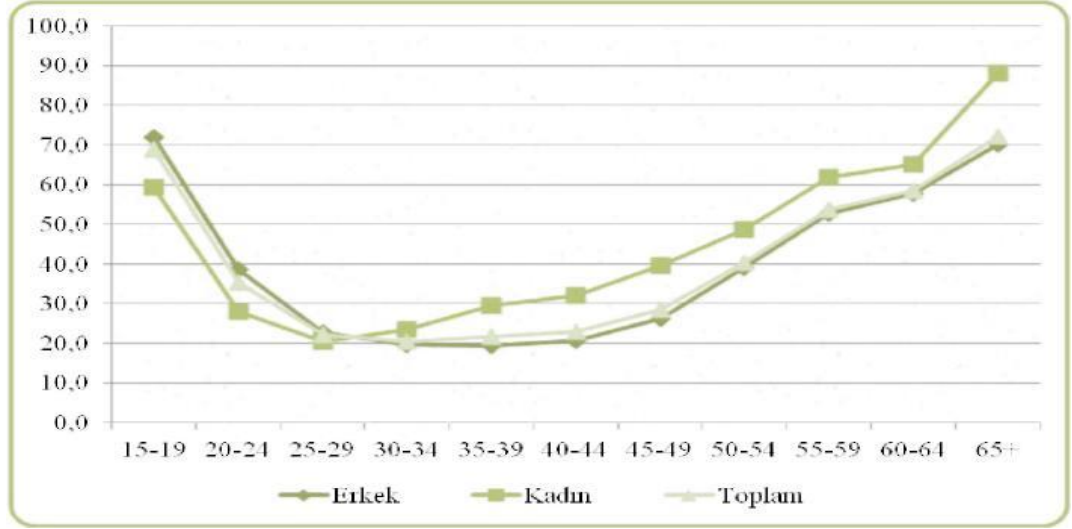
¹⁴⁸⁹ Bayındırlık ve İskan Bakanlığı, *a.g.e.*, s.28-29.

Ülkemizde tarım dışı sektörler incelendiğinde, hizmetler sektörünün istihdam içerisinde önemli bir paya sahip olduğu görülmektedir. Tablo 5.55’de görüldüğü gibi, artma eğiliminde olan hizmetler sektörü istihdamının toplam istihdama oranı, 2010 yılında yüzde 48,6 olarak gerçekleşmiştir. Diğer yandan, tarım dışı sektörler içerisinde en fazla iş yaratan sektörlerden biri de sanayi sektörüdür. 2010 yılında, istihdamın sanayi sektöründeki oranı yaklaşık yüzde 20 olarak gerçekleşmiştir.

İstihdamın sektörel dağılımında tarımın önemli bir yere sahip olması, kayıt dışı istihdamın yüksek olmasını etkileyen önemli bir faktördür. Bu nedenle, ülkemizdeki kayıt dışı istihdamın boyutunun net bir şekilde ortaya konulabilmesi için, tarım dışı sektörlerin incelenmesi de önem arz etmektedir. 2010 yılında tarım dışı sektörlerde kayıt dışı istihdamın payı yüzde 29,1 olup; söz konusu oran yaş grupları ve cinsiyet ayrımında incelendiğinde, kayıt dışılığın kadınlarda erkeklere göre, genç ve yaşlılarda ise orta yaş gruplarına göre daha fazla olduğu görülmektedir (Şekil 5.38). Bu durumun ortaya çıkmasında, gençler arasındaki işsizlik oranının yüksek olması sebebiyle, gençlerin ilk işe girişte çoğunlukla düşük ücretle ya da sosyal güvenceden yoksun çalışmayı kabul etmeleri etkilidir. Ayrıca, ülkemizde erken emekliliğin tercih edilmesi ve emeklilik sonrası çalışmanın yaygın olması, yaşlılarda kayıt dışılık oranlarının oldukça yüksek olmasına sebebiyet vermektedir. Bununla birlikte, tarım dışı sektörlerde kayıt dışı istihdamın çoğunlukla küçük ölçekli firmalarda yaratıldığı ve çalışanların büyük bir bölümünün de ücretli ya da yevmiyeli çalıştıkları gözlenmektedir.¹⁴⁹⁰ Nitekim 2010 yılında tarım dışı sektörlerde kayıt dışı çalışanların yüzde 81,6’sı 10 kişiden az kişi çalıştıran işverenlerce istihdam edilmiş olup, bunların yüzde 62,7’si ücretli veya yevmiyelidir.¹⁴⁹¹

¹⁴⁹⁰ Küçükbayrak, *a.g.t.*, s. 39; Organisation for Economic Cooperation and Development, *Is Informal Normal? Toward More and Better Jobs in Developing Countries* (eds.) Jütting, J. P. and de Laiglesia, J. R., OECD Development Centre, 2009, s. 42.; Meltem Dayıoğlu ve H. Ercan, *Labor Market Policies and Institutions with a Focus on Inclusion, Equal Opportunities and the Informal Economy*, September, 2009, s. 42.

¹⁴⁹¹ Küçükbayrak, *a.g.t.*, s. 39



Şekil 5.38. Tarım Dışı Sektörlerde, Yaş Grubu ve Cinsiyete Göre Kayıt Dışılık Oranı (%), 2010

Kaynak: Küçükbayrak, a.g.t., s.4

Kayıtdışı istihdamın nüfusun hangi kesimlerinde yoğunlaştığı incelenirken, Türkiye'nin demografik yapısını ve kırdan kente göç olgusunu iyi analiz etmek gerekmektedir. Halihazırda kentlerde kayıtdışı çalışanların büyük bölümünü aslında çalışma çağında bulunan, yakın dönemde kırdan kente göç etmiş ve eğitim seviyesi düşük olan nüfus kesimleri oluşturmaktadır.¹⁴⁹² Bunun yanında, ülkemizde yaşlılık, maluliyet, sağlık ve işsizlik sigortası ile çeşitli ödeneklere yapılan işçi ve işveren katkılarının fazla oluşu, kayıt dışı istihdamın yüksek oluşunda etkili bir faktör olmaktadır. Söz konusu prim katkıları ülkemizde brüt maaşların yüzde 36,5-42'sini oluşturmakta olup, OECD ülkeleri ile kıyaslandığında yüksek düzeyde kalmaktadır. Bu vergi yükü özellikle düşük maaş gruplarında yer alanlar ile çocuklu çalışanlar için daha yüksektir. Ülkemizde kayıtlı çalışanların önemli bir bölümünün asgari ücretle çalıştığı göz önüne alınırsa, söz konusu yükün ağırlığı daha hissedilebilir hale gelmektedir.¹⁴⁹³

¹⁴⁹² Sosyal Politika Forumu (SPF), a.g.e., s.53.

¹⁴⁹³ Dünya Bankası, "Türkiye Ekonomik Memorandumu: Yüksek Büyümenin Sürdürülebilirliği", Rapor No. 39194, Nisan 2008, s. 26.

4. TÜRKİYE’DE SOSYAL YARDIMLAR: KAMU SOSYAL YARDIM HARCAMALARI VE YANSIMALARI

4.1. Sosyal Yardımın Tanımı ve Nitelikleri

Yoksullara yapılan yardımlar, toplum halinde yaşayan insanlar arasında tarihin çok eski çağlarından beri var olmuştur. Toplumların dini inançları, yönetim biçimleri, ekonomik ve sosyal yapıları değiştikçe, yoksullara yapılan yardımın dayandığı felsefe, yardımı yapan birimler, yardımın niteliği ve miktarı da değişmiştir.

Sosyal yardım terimi¹⁴⁹⁴, aynı zamanda sosyal güvenlik yöntemlerinden birini ifade etmektedir.¹⁴⁹⁵ AB’de gelire bağlı transferler olarak adlandırılan ve Türkiye’de amacı yoksulluğu azaltmak olan transfer türleri özellikle sosyal yardımlar kapsamındaki transferlerdir. Sosyal yardımlar, muhtaçlık kriterine bağlı olduğundan, yoksullar için daha büyük bir öneme sahiptir.¹⁴⁹⁶ Tarihin ilk devirlerinden beri süregelen “sosyal yardım” teriminin ilk olarak kavramlaştırılması sanayileşme dönemi ile birlikte olmuştur. Bu açıdan, modern anlamda sosyal yardım, sanayileşme sürecinde özellikle gelirin yeniden dağıtımı sürecinde işlevsellik kazanan bir araç olarak varlığını devam ettirmiştir.¹⁴⁹⁷

Türk sosyal yardım sisteminin diğer bir belirgin özelliği çok parçalı bir yapıya sahip olmasıdır. Bu alanda aşağıda ele alındığı üzere çok sayıda kurum faaliyet göstermektedir. Bu kurumlar arasında yeterli eşgüdümün olmaması ve bunun bir sonucu olarak yardımlardaki mükerrerlikler Kalkınma Planı, Özel İhtisas Komisyonu Raporları, Orta Vadeli Programlar ve Ortak İçerme Belgeleri gibi resmi belgelerde ele alınmaktadır. Ülkemizde de sosyal hizmet ve yardımlara olan ihtiyaç, göç, kentleşme, aile yapısında meydana gelen değişim, nüfus artışı ve işsizlik gibi nedenlerle artarak

¹⁴⁹⁴ Dilik’e göre “sosyal yardım” terimi özellikle Türkiye’deki kullanım biçimiyle iki farklı kavramı ifade etmektedir. Bunlardan birincisi, işletmelerce yapılan sosyal harcamalar; ikincisi ise sosyal güvenliğin bir yöntemi olarak yapılan sosyal yardımlardır. Bkz. Dilik, “Sosyal Yardımlar-İki Anlamalı Bir Terim,” ss. 55-72. Bu çalışmada “sosyal yardım” terimi, “sosyal güvenliğin bir yöntemi olarak yapılan sosyal yardım”lar olarak ele alıp incelenecektir.

¹⁴⁹⁵ Sosyal güvenliğin sağlanmasında başlıca üç yöntemden yararlanılabilir. Bu yöntemler sosyal yardım, sosyal sigorta ve sosyal hizmet yöntemleridir. Günümüzün gelişmiş sanayi ülkelerinde, sosyal güvenliğin tarihsel oluşum ve gelişim süreci içinde esas itibarıyla önce sosyal yardımla ilgili tedbirlerin uygulandığını; sonra da sosyal sigortaların kurulduğu görülmektedir. Dilik, “Sosyal Yardımlar-İki Anlamalı Bir Terim”, s. 68

¹⁴⁹⁶ Demir Şeker 2008, *a.g.t.*, s. 89

¹⁴⁹⁷ Kasım Karataş, “Sosyal Refah: Kavramsal Boyutu, Gelişimi ve Nitelikleri,” *Yaşam Boyu Sosyal Hizmet; Prof.Dr. Sema Kut’a Armağan*, Ed. Nesrin G. Koşar, Ankara, Hacettepe Üniversitesi S. H.Y.O. Yay., No: 004, 1999, s. 42.

devam etmektedir. Sosyal yardımlar kapsamında değişik kurumlar tarafından ihtiyaç sahibi gruplara (yaşlılar, özürlüler, çocuklar ve yoksul aileler vb.) eğitimden sağlığa, gıdadan proje desteklerine kadar pek çok yardım ve sosyal destek sağlanmaktadır.¹⁴⁹⁸

4.2. Türkiye’de Kamusal Sosyal Yardım Kuruluşları ve Harcamaları

Kamu eliyle yürütülen sosyal yardım programları ile ilgili hukuki düzenlemeler aşağıdaki şekilde belirtilebilir;¹⁴⁹⁹

- 1 Ocak 1977 tarihinde yürürlüğe giren 2022 sayılı 65 Yaşını Doldurmuş Muhtaç, Güçsüz Ve Kimsesiz Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması Hakkında Kanun ile 65 yaşın üstünde veya özürlü olan muhtaç durumdaki vatandaşlara aylık bağlama görevi Emekli Sandığına verilmiş, 20 Mayıs 2006 tarihinde yürürlüğe giren 5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu ile bu görev Sosyal Güvenlik Kurumuna devredilmiştir.
- 17 Haziran 1982 tarihinde yürürlüğe giren 2684 sayılı İlköğretim ve Ortaöğretimde Parasız Yatılı veya Burslu Öğrenci Okutma ve Bunlara Yapılacak Sosyal Yardımlara İlişkin Kanun ile ilköğretim ve orta öğretimdeki muhtaç öğrencilere parasız yatılı ve burslu okuma imkanı sağlama ve çeşitli sosyal yardımlar verme görevi Milli Eğitim Bakanlığına verilmiştir.
- 27 Mayıs 1983 tarihinde yürürlüğe giren 2828 sayılı Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Kanunu ile Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumuna (SHÇEK) yoksulluk içinde olup da temel ihtiyaçlarını karşılayamayan ve yaşamlarını sürdürmekte güçlük çeken kişi ve ailelere ayni ve nakdi yardımlarda bulunma görevi verilmiştir.
- 18 Nisan 1984 tarihinde yürürlüğe giren 227 sayılı Vakıflar Genel Müdürlüğü'nün Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile Vakıflar Genel Müdürlüğüne gerekli yerlerde öğrenci yurtları, aş ocağı, eğitim tesisleri açma, yönetimini sağlama, muhtaç sakat ve amalara aylık bağlama ile sosyal yardım ve sosyal hizmetler verme” görevleri verilmiştir.
- 14 Haziran 1986 tarihinde yürürlüğe giren 3294 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunuyla fakr-u zaruret içinde ve muhtaç durumda

¹⁴⁹⁸ Coşkun ve Güneş, *a.g.m.*, s.8.

¹⁴⁹⁹ Hande Hacımahmutoğlu, *Türkiye’deki Sosyal Yardım Sisteminin Değerlendirilmesi*, DPT-Uzmanlık Tezleri, Ankara 2009, s. 88-90.

bulunan vatandaşlar ile Türkiye'ye kabul edilmiş veya gelmiş olan kişilere yardım etmek, sosyal adaleti pekiştirici tedbirler olarak gelir dağılımının adilane bir şekilde tevzi edilmesini sağlamak, sosyal yardımlaşma ve dayanışmayı teşvik etmek amaçları ile Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu kurulmuştur.

- 18 Haziran 1992 tarihinde yürürlüğe giren 3816 sayılı Ödeme Gücü Olmayan Vatandaşların Tedavi Giderlerinin Yeşil Kart Verilerek Devlet Tarafından Karşılanması Hakkında Kanun ile Sağlık Bakanlığına muhtaç durumdaki vatandaşlarının her türlü ayakta ve yatakta tedavi masrafları ile ilaç masraflarının karşılanması görevi verilmiştir.
- 1 Ocak 2004 tarihinde yürürlüğe giren 5102 sayılı Yüksek Öğrenim Öğrencilerine Burs, Kredi Verilmesine İlişkin Kanun ile MEB'e bağlı Yüksek Öğrenim Kredi ve Yurtlar Kurumu Genel Müdürlüğü (Yurt-Kur), yurt içinde yüksek öğrenim gören muhtaç öğrencilere burs verilmesi konusunda kamu kurum ve kuruluşları içerisindeki tek yetkili kurum olarak görevlendirilmiştir.
- 9 Aralık 2004 tarihinde yürürlüğe giren 5263 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü Teşkilât ve Görevleri Hakkında Kanun ile 3294 sayılı Kanunun amaçlarını gerçekleştirme ve uygulanmasını sağlama görevi Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğüne (SYDGM) verilmiştir.
- 4 Mart 2005 tarihinde yürürlüğe giren 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile İl Özel İdarelerine, Belediye sınırları il sınırı olan Büyükşehir Belediyeleri hariç, ilin sosyal hizmet ve yardımlar ile yoksullara mikro kredi verilmesi konusundaki ihtiyaçlarının karşılanması görevi verilmiştir.
- 13 Temmuz 2005 tarihinde yürürlüğe giren 5393 sayılı Belediye Kanunu ile belediyelere, belediye sınırları içerisinde sosyal hizmet ve yardım hizmetlerini yapma veya yaptırma görevi verilmiştir.
- Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'nın kurulması 3.6.2011 tarih ve 633 sayılı Kanun Hükmünde Kararname (KHK) ile kararlaştırılmıştır. Aynı KHK'nın geçici birinci maddesi uyarınca, Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu (SHÇEK), Kadının Statüsü, Aile ve Sosyal Araştırmalar, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü (SYDGM), Özürlüler İdaresi Başkanlığı (ÖZİDA) ile Sosyal Güvenlik Kurumu Primsiz Ödemeler Genel Müdürlüğü bu

Kanun Hükmünde Kararname'nin yürürlüğe girdiği tarihte kapatılmıştır. 2012 itibariyle kapatılan bu idarelerin bütçeleri Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'na aktarılmıştır.

Ülkemizde başlıca sosyal yardım programları aşağıda belirtilen kuruluşlar tarafından uygulanmıştır/uygulanmaktadır.¹⁵⁰⁰

- Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı
- T.C. Emekli Sandığı (SGK - 2022 sayılı Kanun uyarınca yapılan ödemeler)
- Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu-SHÇEK (Ayni ve nakdi yardımlar)
- Vakıflar Genel Müdürlüğü (Muhtaç aylıkları, imaret hizmetleri, tedavi hizmetleri, burslar)
- Sağlık Bakanlığı (Yeşil Kart uygulaması)
- Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü-SYDGM

Ayrıca MEB, yerel yönetimler ve sivil toplum kuruluşları tarafından da sosyal yardım uygulamaları gerçekleştirilmektedir. Ancak bu uygulamalar Türkiye'deki kamusal yardımların daha küçük bir bölümünü oluşturduğundan, çalışmamızda yer verilmeyecektir.

4.2.1. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı

Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'nın kurulması 3.6.2011 tarih ve 633 sayılı Kanun Hükmünde Kararname (KHK) ile kararlaştırılmıştır. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'nın görevlerinin çok önemli bir kısmı sosyal koruma kapsamında dikkate alınması gereken görevlerdir. Bunlar arasında özetle Bakanlığın sosyal hizmetler ve yardımlara ilişkin ulusal düzeyde politika ve stratejiler geliştirmek, uygulamak, çocuklara yönelik sosyal hizmet ve yardım faaliyetleri yürütmek, kadınlara karşı ayrımcılığı önlemek, kadının insan haklarını korumak ve geliştirmek, özürliülerin ve yaşlıların her türlü engel, ihmal ve dışlanmaya karşı toplumsal hayata ayrımcılığa uğramadan ve etkin biçimde katılmalarını sağlamak üzere çalışmak, toplumun sosyal yardım ve korumaya ihtiyaç duyan kesimlerine yönelik yardım faaliyetlerini düzenli ve etkin biçimde yürütmek, bu amaçla gündüzlü ve yatılı sosyal hizmet kuruluşları kurmak ve işletmek gibi görevleri sayılabilir.

¹⁵⁰⁰ Demir Şeker, *a.g.t.*, s. 90.

Bakanlığın sosyal koruma ile doğrudan ilgili olarak Aile ve Toplum Hizmetleri Genel Müdürlüğü, Çocuk Hizmetleri Genel Müdürlüğü, Kadının Statüsü Genel Müdürlüğü, Özürlü ve Yaşlı Hizmetleri Genel Müdürlüğü ve Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü bulunmaktadır.

Aynı KHK'nın geçici birinci maddesi uyarınca, Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu (SHÇEK), Kadının Statüsü, Aile ve Sosyal Araştırmalar, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü (SYDGM), Özürlüler İdaresi Başkanlığı (ÖZİDA) ile Sosyal Güvenlik Kurumu Primsiz Ödemeler Genel Müdürlüğü bu Kanun Hükmünde Kararname'nin yürürlüğe girdiği tarihte kapatılmıştır.

2011 yılı dahil olmak üzere, SHÇEK, SYDGM ve ÖZİDA'nın fonksiyonel sınıflandırmaya göre "sosyal güvenlik ve sosyal yardım" harcaması bulunmaktadır. 2012 itibarıyla kanunda sayılan idareler kapatılarak bütçeleri Bakanlığa aktarılmıştır. Tablo 5.55 fonksiyonel sınıflandırmaya göre "sosyal güvenlik ve sosyal yardım" harcaması bulunan kurumların gerçekleşmiş ve planlanan harcamalarını göstermektedir. Tablo 5.56'den görüldüğü gibi 2011 yılında fonksiyonel sınıflandırmaya göre "sosyal güvenlik ve sosyal yardım" harcaması bulunan ve kapatılan üç kurumun Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'na devredilen toplam harcaması 3.593.730.000 TL iken, kurulan Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'nın 2012 kanunlaşan harcaması 8.635.342.000 TL'dir.

Tablo 5.56. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı SHÇEK, SYDGM ve ÖZİDA'nın "Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım" Harcamaları ve 2022 Sayılı Kanun Kapsamındaki Sosyal Yardım Ödemeleri, bin TL

	2006 Gerçekleşen	2007 Gerçekleşen	2008 Gerçekleşen	2009 Gerçekleşen	2010 Gerçekleşen	2011 Gerçekleşen	2012 Kanunlaşan	2013 Bütçe Öngörüsü	2014 Bütçe Öngörüsü
ÖZİDA	2.456	3.321	2.875	3.423	3.586	7.224			
SYDGM	1.843	2.499	2.612	4.237	249.664	161.797			
SHÇEK	426.912	603.200	1.056.174	1.783.688	2.516.762	3.424.709			
Toplam ÖZİDA.SYDGM.SHÇEK	431.211	609.020	1.061.661	1.791.348	2.770.012	3.593.730			
Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı							8.635.324	9.552.042	10.425.982
Ödeme gücü olmayanların GSS Primleri							4.084.694	4.333.447	4.597.354
SYDTF'ye transferler							428.000	449.400	471.870
2022 Sayılı Kanun ile yapılan sosyal yardım ödemeleri							2.904.080	3.051.027	3.205.408

Kaynak: www.muhasabat.gov.tr, (22.06.2013), www.bumko.gov.tr, (22.06.2013), <http://www.dpt.gov.tr/Kalkinma.portal>, (22.06.2013)

Tablo 5.56’da görüldüğü gibi, Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı’nın ödeneğindeki yükseliş sosyal koruma harcamaları açısından çok önemli bir artışa isabet etmektedir. Ancak bu artışın hangi hizmete yönelik olduğuna dair, Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı’nın 2012 yılı için oluşturduğu ödenek cetveline bakıldığında, devredilen kurumların 2011 ve öncesi yıllarda yapmadıkları bir harcamanın ödenek olarak yer aldığı görülmektedir. Bu ödenek 4.084.694.000 TL miktarında “sosyal güvenliği olmayanların sağlık primleri”dir. 2012 yılından itibaren yeşil kartlar iptal edilip eski yeşil kartlıların da SGK şemsiyesi altına girerek prim ödemeleri gerekmektedir. 2012 yılının başında yapılan gelir tespiti sonrasında geliri asgari ücretin üçte birinden az olanların tüm sağlık primleri devlet tarafından SGK’ya yatırılmıştır. Daha önceki yıllarda yeşil kart harcamaları için Sağlık Bakanlığı’nın bütçesine ödenek konulurken, bu ödenek artık Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı’nın bünyesine alınmıştır. 2011 yılı yeşil kart harcamaları 5.139.815.000 TL olarak gerçekleşmişken, 2012 yılı için hükümet ödeme gücü olmayanların GSS primi olarak 4.084.694.000 TL ayırmıştır. Yeni sağlık sistemi ile birlikte bir milyar TL civarında bir tasarruf planlandığı görülmektedir.¹⁵⁰¹

Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı’nın ödenek cetvelleri incelendiğinde daha önce SYDGM bütçesinde yer almayan bir başka ödenek görülmektedir. Bu ödenek Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Teşvik Fonu’na yardım olarak gösterilmekte ve bu amaçla 428.000.000 TL ayrıldığı görülmektedir. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı’nın kurulmasıyla Bakanlığa aktarılan bir başka sosyal harcama 2022 sayılı Kanun çerçevesinde SGK Primsiz Ödemeler Genel Müdürlüğü tarafından muhtaç ve yetimlere yönelik yapılan harcamalardır. SGK Primsiz Ödemeler Genel Müdürlüğü kapatılmıştır. Bu sosyal yardım harcaması Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı tarafından yapılacaktır. 2012 öncesi yapılan 2022 ödemeleri ise SGK içinde yer almaktadır.¹⁵⁰²

4.2.1.1. Emekli Sandığı (SGK- 2022 Sayılı Kanun Uyarınca Yapılan Ödemeler)

Emekli Sandığı, 01.07.1976 tarihli 2022 sayılı “65 Yaşını Doldurmuş Muhtaç, Güçsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması Hakkında Kanun” un uygulayıcı kuruluşudur. 2022 Sayılı Kanuna göre, muhtaç olmak koşulu ile, 65 yaşını

¹⁵⁰¹ Yentürk 2012, *a.g.e.*, s. 19.

¹⁵⁰² Yentürk 2012, *a.g.e.*, s. 19.

doldurmuş yaşlılar ile 18 yaşından büyük özürllüer ve kanunen bakmakla yükümlü olduğu 18 yaşını tamamlamamış özürllü yakını bulunan Türk Vatandaşlarına aylık bağlanmaktadır. 2022 sayılı Kanunda bu aylıkları bağlama ve ödeme görevi, T.C. Emekli Sandığı'na verilmiş, 20 Mayıs 2006 tarihinde yürürlüğe giren 5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kanunu ile de bu görev SGK'ya devredilmiştir. 2012 öncesi yapılan 2022 ödemeleri, SGK içinde yer alırken, kapatılan SGK Primsiz Ödemeler Genel Müdürlüğü ile birlikte bu sosyal yardım harcaması Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı tarafından yapılmaya başlanmıştır.

65 Yaşını Doldurmuş Muhtaç, Güçsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşları ile Özürllü ve Muhtaç Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması Hakkındaki Yönetmeliğe¹⁵⁰³ göre, 2022 sayılı Kanun gereğince bağlanan aylıktan daha az geliri olanlar muhtaç sayılmaktadır. Bu Kanun kapsamındaki yardımdan yararlanabilmek için, Kanunda aşağıdaki şartlar aranmaktadır:

- 65 yaşını doldurmuş olmak,
- Kendisine kanunen bakmakla mükellef kimsesi bulunmamak,
- Sosyal güvenlik kuruluşlarının herhangi birisinden her ne ad altında olursa olsun bir gelir veya aylık hakkından yararlanmamak,
- Nafaka bağlanmamış veya bağlanması mümkün olmamak,
- Mahkeme kararıyla veya doğrudan doğruya kanunla bağlanmış herhangi bir devamlı gelire sahip bulunmamak,
- Muhtaçlığını il veya ilçe idare heyetlerinden alacakları belgelerle kanıtlamış olmak,
- Türk vatandaşı olmak.

Muhtaç durumdaki özürllülere 2022 sayılı Kanun çerçevesinde aylık bağlanabilmesi için yukarıda belirtilen şartların yanı sıra çalışma gücünü yüzde 40'ın üzerinde kaybetmiş olma şartı aranmaktadır. Bu şartları taşıyan özürllü eğer 18 yaşın altında ise; söz konusu aylık, özürllüye kanunen bakmakla yükümlü olan kişiye bağlanmaktadır.

2022 sayılı Kanun çerçevesinde yürütölmekte olan uygulamada iki hedefleme yöntemi birlikte kullanılmaktadır: Kişinin, 65 yaşını doldurmuş olması veya çalışma gücünü yüzde 40 ve üzerinde kaybetmiş olması ile SGK'dan herhangi bir gelir veya

¹⁵⁰³ 20.06.2006 tarih ve 26204 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.

aylık almaması *kategorik kriterlere dayalı hedefleme*, gelirinin belli bir düzeyin altında olması ise *gelir testine dayalı hedeflemedir*.¹⁵⁰⁴

Başvurular değerlendirilirken dikkat edilen hususlar şunlardır:¹⁵⁰⁵

- Başvuru sahibinin gelir düzeyi,¹⁵⁰⁶
- İl veya ilçe sosyal hizmet müdürlüklerinden, Vakıflar Genel Müdürlüğünden veya SYDV'lerden bir süre ile sınırlı da olsa belirli aralıklarla ödenen nakdi bir yardım alıp almadıkları,
- Başvuru sahibi 18 yaşın altında ve yüzde 70'in üzerinde özürlü ise, bakım ilişkisinin fiilen gerçekleştirilip gerçekleştirilmediği,
- Başvuru sahibi yüzde 40 – 69 arasında özürlü ise, bir işe yerleştirilmek üzere Türkiye İş Kurumu'na müracaatta bulunup bulunmadığı.

65 yaş üstünde olup gerekli şartları taşıyan kişilere; 2022 sayılı Kanunun 1. maddesinde belirtilen gösterge rakamının Devlet memurlarının aylıklarına uygulanan katsayı ile çarpılmasından bulunacak tutarda aylık bağlanmaktadır. Aylık bağlanacak kişi evli ise ve eşi de 2022 sayılı Kanun kapsamında aylık bağlanması için gereken şartları taşıyorsa, bağlanacak aylık yüzde 50 oranında arttırılır. Özürlü kişilere bağlanan aylık, önceden 65 yaş üstündeki muhtaç kişilere bağlanan aylık tutarı ile aynı iken, 7 Temmuz 2005'de yürürlüğe giren 5378 sayılı Özürlüler ve Bazı Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanunla 2022 sayılı Kanunda bazı değişiklikler yapılmış ve muhtaç durumdaki özürlülere bağlanan aylık tutarları özürlülük oranına göre iki ve üç kat arttırılmıştır.

Tablo 5.57'de görüldüğü gibi, 2022 sayılı Kanun kapsamında yapılan toplam ödeme miktarları yıllar itibarıyla artmaktadır. 2003 yılında toplam ödeme miktarında büyük bir reel artış görülmektedir. 2003 yılında kişi sayısında önemli bir artış olmamasına karşılık ödeme miktarının yüksek oranda artmasının nedeni, aylık miktarında bu yıl önemli bir artış olmasıdır. 2004 yılında ise toplam ödeme miktarında

¹⁵⁰⁴ Hacımahmutoğlu, a.g.t., s. 104

¹⁵⁰⁵ 20 Haziran 2006 tarih ve 26204 Sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 65 Yaşını Doldurmuş Muhtaç, Güçsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşları ile Özürlü ve Muhtaç Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması Hakkında Yönetmelik.

¹⁵⁰⁶ Başvuru sahibinin gelir düzeyinin hesabında, başvuru sahibi nafaka alıyorsa nafakanın miktarı; nafaka bağlanmamışsa, kendisine nafaka bağlanabilecek her bir yakınının, Türk Medeni Kanununun 364. maddesinde yer alan nafaka bağlama esaslarına göre ilgiliye ayırabilecekleri yardım miktarı, nakdi yardım alıyorsa yardımın tutarı, tarımsal ve tarımsal destek gelirleri, ticari gelirler, taşınır veya taşınmaz mallardan elde edilen gelirler, çalışmakta olanların ücretleri ve diğer gelirler ile evliyse eşinin her türlü mal ve gelirlerinden Türk Medeni Kanunu hükümlerine göre aile masraflarına iştirak edebileceği miktar dikkate alınmaktadır.

az bir düşüş görülmektedir. 2005 yılında muhtaç özürllülere verilen aylıkların özür oranına göre 2 ve 3 kat artırılması dolayısıyla, bu yıl toplam ödeme miktarında belirgin bir reel artış meydana gelmiştir. Özürllü aylıklarının büyük oranlarda artırılmasına karşılık toplam ödeme miktarındaki artışın çok yüksek oranda gerçekleşmemesinin nedeni ise, aylık alanlar içerisinde özürllülerin sayısının yaşlılara göre çok daha düşük olmasıdır.

Tablo 5.57. 2022 Sayılı Kanun’a Göre Yapılan Ödemeler ve Kişi Sayısı

YIL	TOPLAM		65+ YAŞLILIK		%70 ÖZÜRLÜ		%40-69 ÖZÜRLÜ	
	KİŞİ	TUTAR (Milyon TL)	KİŞİ	TUTAR (Milyon TL)	KİŞİ	TUTAR (Milyon TL)	KİŞİ	TUTAR (Milyon TL)
1980	765.533	15.031,00	632.755	12.560,00	46.386	853,00	86.392	1.618,00
1985	683.689	26.170,00	534.185	20.728,00	43.887	1.609,00	105.617	3.833,00
1990	612.389	250.575,00	455.124	187.647,00	43.530	17.379,00	113.735	45.549,00
1995	868.204	4.584.992,00	642.476	3.443.017,00	57.732	291.207,00	167.996	850.768,00
2000	951.717	142.666.188,00	709.356	108.239.565,00	62.237	8.729.193,00	180.124	25.697.430,00
2001	967.503	215.760.330,00	716.778	163.065.131,00	65.147	13.490.447,00	185.578	39.204.752,00
2002	1.008.846	311.622.710,00	746.468	234.766.133,00	68.598	19.863.694,00	193.780	56.992.883,00
2003	1.047.341	737.091.839,00	770.204	551.986.450,00	72.805	48.105.959,00	204.332	136.999.430,00
2004	1.092.457	788.824.785,00	792.046	585.861.163,00	79.811	53.206.010,00	220.600	149.757.612,00
2005	1.266.268	1.003.882.239,36	938.677	664.500.167,76	84.072	88.127.785,20	243.519	251.254.286,40
2006	1.243.878	1.284.823.461,87	927.077	747.351.963,70	82.891	159.842.641,67	233.910	377.628.856,50
2007	1.244.174	1.758.303.772,72	903.283	914.666.075,43	92.904	299.814.374,59	239.110	516.849.574,60
2008	1.266.174	2.018.628.833,19	867.035	948.487.997,54	114.518	396.420.446,93	255.990	581.925.601,02
2009	1.321.373	2.366.526.879,73	859.516	1.027.285.080,93	142.288	565.064.743,15	275.028	632.946.356,19
2010	1.363.670	2.562.228.647,53	848.826	1.059.709.361,30	168.559	616.041.424,05	290.558	728.116.114,13

Kaynak: SGK (Emekli Sandığı)

Tablo 5.57’de görüleceği üzere, 2022 sayılı Kanun gereğince yapılan bu yardım türünden, toplamda 1 milyondan fazla kişi yararlanmaktadır. Özürllülere yapılan aylık ödemeler 2005 yılından bu yana artış göstermekle birlikte, yaşlılara yapılan ödemeler oldukça düşük bir seviyededir. Nitekim, söz konusu aylık, TÜİK tarafından yayınlanan bir kişilik hanenin gıda ve gıda dışı harcamalarını içeren yoksulluk sınırının altındadır.

Tablo 5.58. 2012 Ocak - Aralık Dönemi 2022 Sayılı Kanun Kapsamında Yapılan Ödemeler ve Fayda Sahibi Kişi Sayısı

AYLIK TÜRÜ	BİR AYLIK TUTAR (TL)	KİŞİ SAYISI	AKTARILAN KAYNAK (TL)
Yaşlı 65 Yaş Üstü	121,76	668.351,00	1.046.021.987,80
Bakıma Muhtaç Özürlü %70 ve Üzeri	365,30	201.670,00	847.471.944,49
Özürlü %40 - %69	243,53	298.617,00	848.563.035,50
Özürlü Yakını Aylığı 18 Yaş Altı	243,53	59.517,00	167.883.076,60
Silikozis %15 - %34	526,17	200,00	1.251.136,36
Silikozis %35 - %54	601,34		
Silikozis %55 ve Üzeri	676,51		
TOPLAM	2778,14	1.228,335	2.911.191.180,70

Kaynak: 2012 Sosyal Yardım İstatistikleri Bülteni, 2022 sayılı Kanun Kapsamındaki İş ve İşlemler, s. 41.

Tablo 5.58’de görüldüğü gibi, 2012 yılında sağlanan yardım miktarı 2,9 milyar TL’yi geçmiştir. Bütün bu yardımlardan yararlananların sayısı 1 milyon 289 bin kişidir. Bu yardımlardan 65 ve üzeri yaş aylığı alanların sayısı ise 668 bin 351 kişidir. Ayrıca tam olarak 500 bin engelli vatandaşımıza 2012 yılı içerisinde 2022 sayılı yasayla aylık bağlanmış ve bunlara ödenen tutar da 1 milyar 696 milyon TL olmuştur.

Sonuçta, sosyal yardımlar son 10 yıl içerisinde önemli miktarda artış göstermiştir. Son yayınlanan rakamlara göre, sosyal yardım niteliğindeki transferlerin GSYH’ye oranı 2002 yılında sadece yüzde 0,3 iken bu oran 2012 yılında yüzde 1,43’e çıkarılmıştır.¹⁵⁰⁷

4.2.1.2. Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğü (SHÇEK)

Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğü 27 Mayıs 1983 tarihinde yayınlanan “2828 sayılı Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu (SHÇEK) Kanunu” ile kurulmuştur. Bu kanunun yanı sıra, 2005 yılında kabul edilen 5395 sayılı Çocuk Koruma Kanunu ve 2005 yılında kabul edilen 5378 sayılı Özürlüler ve Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile SHÇEK’e verilen çeşitli görevleri bulunmaktadır.

SHÇEK Genel Müdürlüğü özetle “korunmaya, bakıma veya yardıma muhtaç aile, çocuk, genç, kadın, özürlü ve yaşlılarımıza 24 saat sürekli koruma ve bakım hizmetini yatılı ve gündüzlü olarak vermekle, toplum merkezleri, aile, gençlik ve yaşlı danışma merkezleri, evlat edindirme, koruyucu aile, sosyal yardım uygulamaları, sokakta yaşayan ve çalışan çocuklara yönelik koruyucu, önleyici ve eğitici çalışmaları

¹⁵⁰⁷ <http://www.cnbce.com/yorum-ve-analiz/prof-dr-cem-kilic/sosyal-yarimlarda-artis-var>, 09.04.2013

yürütmekle; doğal afetlerde afetzedelerin ivedi gereksinimlerini karşılamaya ve afet sonrası sorunlarını çözümlmeye yönelik geçici veya sürekli hizmetleri yerine getirmek, afetle bağlantılı göçler ve göçmenlerle ilgili her türlü sosyal hizmeti gerçekleştirmekle” görevlidir.

Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğü, 2828 sayılı kanunla kendine verilen sosyal hizmet faaliyetleri dışında, 28.09.1986 tarihli ve 19235 sayılı “Ayni-Nakdi Yardım Yönetmeliğine” dayanarak sosyal yardım faaliyetlerinde de bulunmaktadır. Genel Müdürlükçe, yoksulluk içinde olup da temel ihtiyaçlarını karşılayamayan ve yaşamlarını en düşük seviyede dahi sürdürmekte güçlük çeken kişilere ve ailelere kaynakların yeterliliği ölçüsünde ayni ve nakdi yardımlar yapılmaktadır.¹⁵⁰⁸

Nakdi yardım geçici ve süreli olmak üzere iki şekilde verilmektedir. Geçici nakdi yardım, sosyal ve ekonomik bir sorunun çözümünde yardımcı olabilmek amacıyla bir, en çok iki defaya mahsus olmak üzere yapılan yardım; süreli nakdi yardım ise, muhtaç kişilere karşılaştıkları güçlükleri gidermek amacıyla Kurumun bütçe imkanları ölçüsünde yapılan yardımı ifade etmektedir. Ayni yardım; yiyecek, giyecek, yakacak, kırtasiye, tıbbi araç-gereç ile rehabilitasyon amaçlı protez araç-gereçleri gibi, müracaatçının ihtiyacına göre verilen mal ve malzeme yardımudur. Ayni yardım, bir defaya mahsus olmak üzere geçici olarak yapılmaktadır.¹⁵⁰⁹

Söz konusu yönetmeliğe göre, yardımlardan yararlanabilecek olanlar;¹⁵¹⁰

- Desteklendikleri takdirde, muhtaçlık¹⁵¹¹ nedeniyle haklarında korunma kararı aldırılarak sosyal hizmet kuruluşlarının himayesine bırakılan çocuklarını yanlarına alabilecek özellikleri taşıyan aile, anne veya baba, anne veya babası yoksa akrabaları,
- Korunmaya muhtaç oldukları tespit edilerek haklarında korunma kararı çıkarılmış, ancak çocuk yuvaları, yetiştirme yurtları veya bakım ve rehabilitasyon merkezlerine yerleştirme imkanı bulunamadığı için sıraya alınmış olan çocuklar,

¹⁵⁰⁸ Kaya (2009), *a.g.t.*, s. 67; <http://www.cocukhizmetleri.gov.tr/tr/10608/Kanunlar>, (20.01.2013); <http://www.cocukhizmetleri.gov.tr/tr/10614/Yonetmelikler>, (19.06.2013)

¹⁵⁰⁹ Hacımahmutoğlu, *a.g.t.*, s. 119

¹⁵¹⁰ http://www.cocukhizmetleri.gov.tr/upload/cocukhizmetleri.gov.tr/mce/yonetmelikler/shcek_ayni_nakdi_yardim_yonetmeliginde_degisiklik_1.pdf, (19.06.2013)

¹⁵¹¹ Ayni nakdi yardım yönetmeliğinde muhtaçlık durumu; kendisini, eşini ve bakmakla yükümlü olduğu çocuklarını, anne ve babasını, bulundukları mahallin hayat şartlarına göre asgari seviyede geçindirmeye yetecek geliri, malı veya kazancı bulunmama hali olarak tanımlanmıştır.

- Muhtaçlık nedeniyle haklarında korunma kararı alınarak Kuruma ait bir sosyal hizmet kuruluşuna yerleştirilmesi talep edilen ve kendilerine ekonomik destek sağlanamaması durumunda Kuruma ait sosyal hizmet kuruluşuna yerleştirilmesi zorunlu görülen, ancak korunma kararı alınmaksızın nakdî yardımla ailesi veya yakınları tarafından bakılabilecek çocuklar,¹⁵¹²
- Doğal afetler nedeniyle ekonomik yoksunluk içine düşmüş olan aileler veya yakınlarını kaybederek kimsesiz ve korunmasız kalmış kişiler,
- Olağanüstü bir felaket, hastalık veya kaza geçirerek belirli bir süre kendisinin ve geçindirmekle yükümlü bulunduğu aile fertlerinin temel ihtiyaçlarını karşılayamayacak durumda olanlar ile hayati tehlike arz eden ve ameliyat gerektiren durumlarla karşılaşan kişiler,
- Korunma kararı olup da yaş sınırlarını tamamlamaları nedeniyle yetiştirme yurtlarından ayrılan çocuklar,
- Korunma kararı olmamakla birlikte eğitime devam edemeyecek durumda olan ilk ve orta öğretim öğrencileridir.

Yapılan yardımlarda, korunmaya muhtaç çocuğa, muhtaç özürlü ve yaşlıya öncelik tanınır. Yapılan ayni ve nakdi yardımlarda, yardımdan yararlanacak kişinin yaşadığı bölgenin sosyo-ekonomik özellikleri göz önünde bulundurulur.

Yardımlar geçici nitelikte olabileceği gibi, 1 yıl ve daha uzun süreli de olabilir.¹⁵¹³ Ayni ve nakdi yardım hizmetlerinin yürütülmesinde görevli sosyal hizmet uzmanları veya ihtiyaçlar doğrultusunda görevlendirilecek sosyal hizmet kuruluşları bünyesindeki çalışanlar tarafından, kişilerin aile ve çevre şartları ile sosyal ve ekonomik durumlarını kapsayan bir inceleme yapılır ve sosyal inceleme raporu düzenlenir. Yönetmeliğe göre, yapılacak yardımın türü ve miktarı hazırlanan sosyal inceleme raporu sonucunda belirlenir.¹⁵¹⁴

SHÇEK tarafından verilmekte olan ayni-nakdi yardımlarda hedefleme mekanizması esas olarak kategorik kriterlere dayalı hedeflemedir. SHÇEK tarafından verilmekte olan ayni ve nakdi yardımların öncelikli amacı, korunmaya muhtaç

¹⁵¹² Bu çocukların birinci maddede belirtilen çocuklardan farkı; haklarında korunma kararı alınması talep edilmiş olmakla birlikte, desteklenmeleri halinde aileleri tarafından bakılabilecek durumda olmaları nedeniyle haklarında korunma kararı alınmamış olmasıdır.

¹⁵¹³ Kaya(2009), *a.g.t.*, s. 67.

¹⁵¹⁴ Demir Şeker, *a.g.t.*, s. 93

çocukların¹⁵¹⁵, kendi ailelerinin yanında yaşamlarını sürdürmelerinin sağlanmasıdır. Bu nedenle yardımlardan öncelikle korunmaya muhtaç çocuklar yararlandırılmaktadır. Diğer muhtaç kişiler ise ödeneklerin yeterliliği ölçüsünde yardımlardan yararlanmaktadırlar. Dolayısıyla, yapılan sosyal incelemelerde hanenin muhtaçlık durumu da dikkate alındığı için, kategorik kriterlere dayalı hedefleme ile birlikte, bir tür gelir göstergelerine dayalı hedeflemenin kullanıldığı belirtilebilir.¹⁵¹⁶

4.2.1.3. Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü (SYDGM)

Amacı “Fakr-u zaruret içinde ve muhtaç durumda bulunan vatandaşlar ile gerektiğinde her ne suretle olursa olsun Türkiye’ye kabul edilmiş veya gelmiş olan kişilere yardım etmek, yoksulluk içinde ve muhtaç durumda bulunan vatandaşlara yardım etmek, sosyal adaleti pekiştirici önlemler alarak, gelir dağılımının iyileştirilmesine katkı sağlamak, sosyal yardımlaşma ve dayanışmayı teşvik etmek” olan Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu (SYDTF), 3294 sayılı Kanun ile 1986 yılında kurulmuştur. SYDTF ile ilgili yasayı uygulamak amacıyla da 01.12.2004 tarih ve 5263 sayılı Kanun ile Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü kurulmuştur. Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü (SYDGM) il ve ilçelerdeki faaliyetlerini Türkiye çapında 973 il ve ilçede her ilde vali ve her ilçede kaymakam başkanlığında oluşturulmuş Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları aracılığıyla yürütülmüştür.

SYDGM’nin görevleri “Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu’nun amaçlarını gerçekleştirmek ve uygulanmasını sağlamak için gerekli idari ve mali tedbirleri almak; Fon’un gelirlerini zamanında toplamak, toplanan gelirlerin yerinde, zamanında ve ihtiyaçlara göre kullanılmasını sağlamak; Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları’nı izlemek ve denetlemek, çalışma usul ve esasları ile sosyal yardım programlarının kriterlerini belirlemek; araştırma ve etüt yapmak, proje hazırlamak ve uygulamak” olarak belirtilmektedir. Bir diğer ifade ile Genel Müdürlük bütçe dışı fon olan SYDTF’nin Merkezi Yönetim idareleri içinde bulunan bir Genel

¹⁵¹⁵ Aynı nakdi yardım yönetmeliğinde korunmaya muhtaç çocuk; beden, ruh ve ahlak gelişimleri veya şahsi güvenlikleri tehlikede olup; ana veya babasız, ana ve babasız; ana veya babası veya her ikisi de belli olmayan; ana ve babası veya her ikisi tarafından terk edilen; ana veya babası tarafından ihmal edilip, fuhuş, dilencilik, alkollü içkileri veya uyuşturucu maddeleri kullanma gibi her türlü sosyal tehlikelere ve kötü alışkanlıklara karşı savunmasız bırakılan ve başıboşluğa sürüklenen çocuk olarak tanımlanmıştır.

¹⁵¹⁶ Hacımahmutoğlu, *a.g.t.*, s. 121

Müdürlük ile ilişkilendirmek ve Fon'un işleyişine idari destek vermek amacıyla kurulmuştur. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'nın kurulmasıyla Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü kapatılarak görevleri Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü'ne devredilirken aynı zamanda Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu ile ilgili görevleri de Bakanlığa devredilmiştir.¹⁵¹⁷

SYDTF'nin işleyişine göre toplanan kaynak, Fon Kurulu kararları ve Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı eliyle ülke genelinde kurulu bulunan 973 Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı'na aktarılmakta, bu kaynakların yanı sıra vakıfların kendi gelirleri de kullanılarak, ihtiyaç sahibi yoksul vatandaşlara ayni ve nakdi yardımlar ulaştırılmaktadır.

Fonun gelirleri, esas olarak vergi gelirlerinden ayrılan paylar (gelir ve kurumlar vergisi tahsilat toplamının yüzde 2,8'i), kanun ve kararnamelerle kurulu bulunan ve kurulacak olan fonlardan bakanlar kurulu kararıyla yapılacak olan aktarmalardan, trafik cezalarının yüzde 50'si, RTÜK gelirlerinin yüzde 15'i, bütçeye konulacak ödeneklerden ve diğer bağış ve yardımlardan oluşmaktadır.¹⁵¹⁸

SYDTF 2010 Faaliyet Raporu'na göre gelirinin yüzde 77'si vergilerden gelir payı, yüzde 8'i ise trafik cezalarından gelmektedir. Fon'un gelirinin yüzde 10'u alınan bağış ve yardımlardan oluşmaktadır. 2010 yılı öncesinde ise Fon'un gelirleri arasında bağış ve yardımlar çok küçük bir yer tutmakta ve gelirin yüzde 90'ı vergilerden alınan gelir paylarından oluşmaktadır.

Aşağıdaki Tablo 5.59'da, SYDTF'nin toplam ve ayrıntılı giderleri verilmektedir.

¹⁵¹⁷ Yentürk, *a.g.e.*, s. 20.

¹⁵¹⁸ Aziz Yıldırım, "Türkiye'de Yoksullukla Mücadele ve Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü", *Yardım ve Dayanışma*, Başbakanlık Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü, Yıl:1 Cilt:1 Sayı:1 Ocak-Haziran 2010, Ankara, ss. 9-17, s. 12-13.

Tablo 5.59. Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu Giderleri, Bin TL

	2007	2008	2009	2010
A- Sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıflarına transferler	869.774	1.252.122	1.638.135	1.136.054
1. Periyodik transfer	295.112	423.730	459.982	538.067
2. Sermaye transferi	0	2.245	254	0
3. Sağlık transferleri	101.349	122.323	140.777	76.356
4. Özürlü destek transferi	1.674	1.754	1.206	708
5. Mesleki eğitim ve istihdama yönelik projelere transferler	8.474	26.268	20.890	7.369
6. Eğitim transferi	306.986	395.539	538.557	378.417
7. Aile destek transferi	148.376	265.159	438.081	113.557
8. Sosyal ve özel amaçlı transferler	6.591	13.079	36.560	18.222
9. Vakıflara diğer transferler	1.212	2.024	1.827	3.358
B- Kamu kurumlarına transferler	390.075	413.277	552.337	762.440
Milli Eğitim Bakanlığı'na transferler	209.000	413.277	452.337	511.440
Öcretsiz Kitap Dağıtım Projesi'ne katkı	209.000	217.000	235.000	250.000
TOKİ'ye sosyal konut amaçlı transfer			100.000	251.000
C- Diğer	153.908	131.682	174.566	127.173
Gider toplamı	1.413.757	1.797.080	2.365.039	2.025.667

Kaynak: SYDGM, 2007, 2008, 2009 ve 2010 Yılları Faaliyet Raporu ve <http://www.sydgm.gov.tr/tr/html/224/SYDTF/>, (28.03.2013)

SYDTF'nin giderleri çeşitli başlıklar altında derlenebilir:¹⁵¹⁹

- **Aile ve sağlık yardımları:** Ekonomik yoksulluk içinde bulunan kimselere bayramdan önce verilen gıda yardımları, yakacak yardımları¹⁵²⁰, oturulamayacak kadar kötü durumda evlerde barınan muhtaç kimselere bakım ve onarım için yapılan ayni ve nakdi yardımlar, sosyal güvencesi olmayan ve yeşil kart almaya hak kazanamayan vatandaşların (2010'den sonra, primi devlet tarafından ödenemeyen vatandaşların) ödeme güçlerini aşan sağlık harcamalarının karşılanmasını içeren yardımlar, yoksul anne adaylarına kendilerinin ve çocuklarının düzenli sağlık kontrollerini yaptırmaları şartıyla yapılan şartlı nakit transferleri.¹⁵²¹

¹⁵¹⁹ Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü, *Eylül 2012 Sosyal Yardım İstatistikleri Bülteni*, 2012, s.21-31; <http://www.sosyalyardimlar.net/sydv-yardimlari/>, (25.06.2013)

¹⁵²⁰ Fakir ailelere kömür yardımı yapılmasına ilişkin karara göre, kömür yardımına ihtiyacı olan aileler il ve ilçe Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları'na belirlenecek, il içerisindeki dağıtım organizasyonu ise valiliklerce yapılacaktır. Kömürler Türkiye Kömür İşletmeleri (TKİ) tarafından valiliklere teslim edilecek kömür bedelleri Hazine Müsteşarlığı'nın bütçesine konulacak ödenekten görev zararı olarak TKİ'ye ödenecektir. Bkz. Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında 233 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin 35. maddesi uyarınca, fakir ailelere bedelsiz kömür yardımı yapılabilmesine yönelik, 27.12.2007 tarih ve 2007/13048 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı.

¹⁵²¹ ŞNT kapsamındaki şartlı sağlık ve şartlı eğitim yardımı programları SRAP kapsamında uygulanmaya başlanmıştır. 2001 yılında uygulanmaya başlanan ekonomik reform programının olumsuz sosyal etkilerini azaltmak ve sosyal yardım sistemini güçlendirmek amacıyla Dünya Bankası ve T.C. Hükümeti arasında 14 Eylül 2001 tarihinde imzalanan bir ikraz anlaşması ile 28 Kasım 2001 tarihinde yürürlüğe giren Sosyal Riski Azaltma Projesi (SRAP) kapsamında; 500 milyon ABD doları Dünya Bankası, 135,5 milyon ABD doları ise T.C. Hükümeti tarafından olmak üzere toplam 635,5 milyon ABD doları SYDTF'nin kullanımına verilmiştir. Hacımahmutoğlu, *a.g.t.*, s. 153-154.

- **Eğitim yardımları:** Dar gelirli ailelerin çocukları için önlük, çanta ve kırtasiye gibi okul ihtiyaçlarının karşılanması için aktarılan kaynak, taşınmalı eğitim ile merkeze taşınan yoksul çocuklara verilen öğle yemeği, yoksul ailelere çocuklarını düzenli olarak okula göndermeleri şartıyla her ay verilen eğitim yardımı, taşınmalı sistem dışında kalan ilköğretim ve ortaöğretim öğrencilerinin ulaşım, barınma vb. ihtiyaçlarına yönelik verilen destekler. Tüm bu yardımlar doğrudan yoksul ailelere/çocuklara yönelik iken bir tek değişik uygulama bulunmaktadır. Bu uygulama 2003-2004 eğitim-öğretim yılından itibaren kaynağı Fon'dan aktarılacak suretiyle MEB tarafından ilköğretim öğrencilerinin kitaplarının ücretsiz verilmesi ve bu kapsamda ayrılan kaynağın Milli Eğitim Bakanlığı'na doğrudan aktarılmasıdır.
- **Özürlülere yönelik yardımlar:** Sosyal güvenceden yoksun özürlü kimselerin topluma uyumunu kolaylaştıracak her türlü araç gereç ihtiyacının karşılanmasına yönelik sosyal yardımlar ve özürlü öğrencilerin ücretsiz taşınmasına yönelik özürlülere yapılan yardımlar.
- **Özel amaçlı yardımlar:** Aşevi ya da doğal afet, yangın vb. mağdurlarına yönelik acil ihtiyaç yardımlarını kapsayan özel amaçlı yardımlar.
- **Proje Destek Programları:** Muhtaç veya küçük bir yardımla topluma faydalı hale getirilecek, üretken duruma geçirilebilecek durumda olan kişilerin işgücü piyasasına girmeleri ve burada kalmalarının sağlanması amacıyla; bu kişilerin içerisinde yer aldığı gelir getirici projeler, meslek edindirmeye yönelik istihdam amaçlı eğitim projeleri ve işbirliğine dayalı sosyal yardım ve sosyal hizmet projelerine SYDV'ler ve SYDGM tarafından destek sağlanmaktadır. 2002 yılında SYD Vakıflarına aktarılan kaynak içinde proje desteklerine ayrılan payın oranı % 1,6 iken 2011 yılında bu oran %15'e yükselmiştir.
Bu amaçla yürütülen proje destek programları şunlardır:¹⁵²²
- **Gelir getirici projeler:** Yoksul birey veya hanelerin kendi geçimlerine yetecek düzeyde düzenli bir gelir elde etmelerini sağlayacak bir iş kurmaları ve kurdukları işi uzun vadede devam ettirebilmelerine yöneliktir. Tarım Orman ve Köy İşleri Bakanlığı ile birlikte yürütülen Kırsal Alanda Sosyal Destek Projesi bu tür projelerdendir.

¹⁵²² Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü, *a.g.e.*, s.31-37.; <http://www.sosyalyardimlar.net/sydv-yardimlari/#proje-destek-programlari>, (25.06.2013)

- **İstihdam amaçlı eğitim projeleri:** İşsiz kişilere kısa süreli kurslarla teknik ve sosyal beceriler kazandırmaya ve bu kişilerin daha nitelikli iş bulabilmelerini sağlamaya yöneliktir. Sanayi ve Ticaret Bakanlığı Küçük ve Orta Ölçekli Sanayi Geliştirme ve Destekleme Başkanlığı, İŞKUR ve Türkiye İhracatçılar Meclisi ile birlikte yürütülen Bilişim Çırakları Projesi bu tür projelerdendir. SYDV'ler tarafından geliştirilen istihdam amaçlı eğitim projeleri de; ahşap, taş, toprak, metal işleme, dokumacılık, terzilik gibi bir çok konuda olabilmektedir.
- **Sosyal hizmet projeleri:** Yoksulluk ve sosyal dışlanmaya maruz veya bu risk altında olan kişilerin ve grupların ekonomik ve sosyal hayata aktif katılımlarının artırılması ve yaşam kalitelerinin yükseltilmesi, bu sayede toplumsal dayanışmanın ve bütünleşmenin sağlanması amacına yöneliktir. Bu amaçla; sokakta çalışan/yaşayan çocuklara, engellilere, yaşlılara, korunmasız kadın ve erkeklere, işsiz gençlere ve yoksullara sağlanan düşük maliyetli sosyal hizmetlerin yaygınlaştırılması için toplum merkezleri veya sosyal amaçlı merkezlerin kurulması veya mevcut merkezlerdeki programların çeşitlendirilmesi konularında SHÇEK ve sivil toplum kuruluşları ile birlikte projeler yürütülmektedir.
- **Toplum kalkınması projeleri:** Toplum kalkınmasına yönelik gelir, üretim, alt yapı, sosyal hizmet ve çevre konularında birbirini tamamlayıcı birden fazla proje birlikte uygulanmaktadır.
- **Geçici istihdam projeleri:** Yoksul işsizlerin kısa süreli istihdam edilmesi ve bu sayede geçici de olsa para kazanarak aile geçimine katkı sağlamaları amacına yöneliktir. Bu amaçla yürütülecek projeler; sahil, park alanları çevre temizliği, mera ıslahı, sulama sistemlerinin bakım ve onarımı, çöp toplama alanlarının rehabilitasyonu ve ağaçlandırılması, sosyal inceleme ekibi oluşturulması, kültürel mirası koruma, taşkın ve erozyonu önleme gibi konularda olabilmektedir.
- **Yoksullara konut üretimi için TOKİ'ye yapılan transferler:** SYDTF'nin harcamalarının yüzde 60'ı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıflarına, yüzde 40'ı da diğer kamu kurumlarına transfer edilmektedir. Vakıflara yapılan transferden periyodik yardımların toplam giderler içindeki payı yüzde 28, sağlık yardımlarının payı yüzde 4, eğitim yardımlarının payı yüzde 20, aile destek

transferlerinin payı yüzde 6'dır. Kamu kurumlarına yapılan transferler iki kuruma yapılmaktadır. Bunlardan birincisi Milli Eğitim Bakanlığı, ikincisi ise TOKİ'dir. Milli Eğitim Bakanlığı'na yapılan transferlerin toplam giderler içindeki payı yüzde 27, TOKİ'nin payı yüzde 13'tür. Milli Eğitim Bakanlığı'na yapılan transfer ile ilköğretim okulu öğrencilerine ücretsiz kitap dağıtımını da karşılanmaktadır. Ücretsiz kitap dağıtımını için transfer edilen kaynak toplam SYDTF giderlerinin yüzde 13'üdür.¹⁵²³ Fon'un 2009 Faaliyet Raporu'na göre, SYDTF ile TOKİ arasında sosyal güvenceden yoksun fakir ve muhtaç durumdaki vatandaşlara yönelik, 20 yıl geri ödemeli, ortalama 45 metrekare, peşinatsız 10.112 konut yapımı için anlaşma yapılmış ve bu anlaşma gereğince SYDTF TOKİ'ye tahmini 500.000.000 TL transfer yapmayı taahhüt etmiştir. Daha sonra yenilenen anlaşma gereğince konut sayısı 40.000'e ve transfer edilecek miktar 1.600.000.000 TL'ye çıkarılmıştır.¹⁵²⁴

Tablo 5.60. Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu Harcamaları, Bin TL

	2006 Gerçekleşen	2007 Gerçekleşen	2008 Gerçekleşen	2009 Gerçekleşen	2010 Gerçekleşen	2011 Gerçekleşen	2012 Kamulaşan	2013 Bütçe Öngörüsü	2014 Bütçe Öngörüsü
Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu giderleri	1.389.544	1.413.757	1.797.080	2.365.039	2.025.667	2.622.413	3.108.558	3.379.412	3.696.688
GSYH	758.391.000	843.178.000	950.534.000	952.559.000	1.103.750.000	1.282.454.000	1.426.000.000	1.572.000.000	1.733.000.000
Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu giderleri/GSYH	0,18	0,17	0,19	0,25	0,18	0,20	0,22	0,21	0,21

Kaynak: www.sosyalyardimlar.gov.tr, (22.10.2013)

Tablo 5.60'da da görüleceği gibi, SYDTF'nin toplam harcamalarında TL cinsinden önemli bir artış öngörülmektedir. GSYH'ya oranlar olarak değerlendirildiğinde, 2009 kriz yılındaki artışı dikkate almazsak, %0,18 ve %0,20 arasında değer almıştır.

¹⁵²³ Milli Eğitim Bakanlığı'na ilköğretim öğrencilerine kitap dağıtımını için yapılan bu transferin Fon'un amacı ile doğrudan bir ilişkisi yoktur çünkü kitap dağıtımını yoksul olan ve olmayan tüm öğrencilere yapılmaktadır. Bu harcama eğitim bütçesi içinden karşılanırsa, bu kaynak ile SYDTF'nin yoksul çocuklara yönelik yardımları artırabilmesi mümkün olabilir.

¹⁵²⁴ Yentürk, a.g.e., s. 33-34.

4.2.1.4. Vakıflar Genel Müdürlüğü

8 Haziran 1984 tarih ve 227 Sayılı Vakıflar Genel Müdürlüğünün Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile kurulmuş ve 20 Şubat 2008 tarih ve 5737 sayılı Vakıflar Kanunu ile daha kurumsal bir yapıya kavuşturulan Vakıflar Genel Müdürlüğü, Başbakanlığa bağlı bir kuruluş olup, 5737 sayılı kanundan aldığı yetkiyle SYDGM ve SHÇEK gibi sosyal hizmet ve sosyal yardım alanında da faaliyetlerde bulunmaktadır.

5737 sayılı kanununun 50'nci maddesinde Vakıflar Genel Müdürlüğü'nün ana hizmet birimleri düzenlenmiştir. Söz konusu daire başkanlıklarından bir tanesi de Hayır Hizmetleri Dairesi Başkanlığı'dır. Aynı kanununun 52'nci maddesinde Hayır Hizmetleri Dairesi Başkanlığı'nın görevleri sayılmıştır. Bu görevler "vakfiyelerde yer alan hayır şart ve hizmetleri yerine getirmek" ve "vakfiyelerde yazılı hayır şart ve hizmetleri yerine getirmek üzere her seviyeden eğitim-öğretim tesisleri, öğrenci yurtları sağlık ve sosyal yardım kurumları, aşevleri gibi tesisler açmak, yönetimini sağlamak, öğrencilere eğitim yardımı yapmak, ihtiyaç sahibi insanlara sosyal yardımlarda bulunmak, muhtaç ve engellilere aylık bağlamak"tır.¹⁵²⁵

Vakıflar Genel Müdürlüğü tarafından sağlanan sosyal yardımlar şunlardır:¹⁵²⁶

- Muhtaç aylığı bağlanması
- Kuru gıda ve sıcak yemek dağıtımı (imaret hizmetleri)
- Muhtaç durumdaki öğrencilere burs verilmesi
- Muhtaç durumdaki kişilere Bezm-i Alem Vakıf Gureba Hastanesinde tedavi hizmeti sağlanması

Söz konusu yönetmeliğe göre, muhtaç aylığı bağlanacak ve imaret hizmetlerinden yararlanacak olanlar;

- Sosyal güvenlik kurum ve kuruluşlarının herhangi birisinden her ne isim altında olursa olsun bir gelir veya aylık hakkından yararlanmayan,

¹⁵²⁵ 5737 Sayılı Vakıflar Kanunu, <http://www.vgm.gov.tr/icerikdetay.aspx?Id=62>, (26.06.2013); Kaya(2009), *a.g.t.*, s. 67-68.

¹⁵²⁶ 14 Aralık 1999 tarihinde yapılan protokolle Vakıflar Genel Müdürlüğüne ait 61 öğrenci yurdunun işletmesi Milli Eğitim Bakanlığına devredilmiştir. Ayrıca, kısa zaman öncesine kadar Vakıflar Genel Müdürlüğü tarafından, yolda kalmışlara yol parası, muhtaç hastaların reçete bedellerinin ödenmesi veya çeşitli sebeplerle zor durumda kalanlara aynî ve nakdî yardım yapılması şeklinde sosyal yardım verilmekte iken, artık bu tür yardımlar yapılmamaktadır.

- Mahkeme kararı ile veya doğrudan doğruya kanunla bakıma alınmayan veya herhangi bir gelire sahip olmayan,
- Nafaka bağlanmayan veya bağlanma ihtimali bulunmayan,
- Menkul ve gayrimenkul malı mevcut olmayan veya olup da bunlardan elde edeceği yıllık gelirleri toplamının aylık ortalaması bu Yönetmelikle bağlanacak aylık miktarını geçmeyen,
- Başkasının yardımı olmaksızın hayatını devam ettiremeyecek şekilde sakat, âma ve işsiz bulunanlar (çalışma gücünü yüzde 40'ın üzerinde kaybeden),
- Annesi, babası veya annesi ya da babası olmayan muhtaç çocuklardır.

Aynı kişiye hem muhtaç aylığı hem de imarethane hizmeti verilebilmektedir. Bir aileden en çok bir kişiye aylık bağlanabilmektedir.

Muhtaç aylığından veya imaret hizmetlerinden yararlanacak kişilerin belirlenmesinde esas olarak iki tür hedefleme mekanizması kullanılmaktadır. Kişilerin gelirinin Vakıflar Genel Müdürlüğü tarafından verilen muhtaç aylığından düşük olması *gelire dayalı hedefleme*; her iki yardım için de geçerli olan “SGK’dan herhangi bir gelir veya aylık almaması” şartı ile sadece muhtaç aylığı için geçerli olan “özürlü veya yetim olma” şartı ise *kategorik kriterlere dayalı hedeflemedir*.¹⁵²⁷

Vakıflar Genel Müdürlüğü tarafından, Burs Yönetmeliği hükümleri doğrultusunda, Milli Eğitim Bakanlığına bağlı ortaöğretim okullarında öğrenim gören öğrencilerden ailelerinin maddi durumu ortaöğretim yaptırmaya yeterli olmayan öğrencilere 2006 yılından bu yana burs bağlanmaktadır. Muhtaç Aylığı ve Vakıf İmarat Yönetmeliği hükümleri gereğince maaş alan, kamu kurum ve kuruluşlarınca bakım altına alınan, kamu kurum ve kuruluşlarından burs alan veya ailesinde Vakıflar Genel Müdürlüğünden burs alan bir öğrenci olan öğrencilere burs verilmemektedir. Yardımın öğrencilere verilmesi dolayısıyla *kategorik kriterlere dayalı hedefleme*, öğrencinin muhtaçlığının belirlenmesinde çeşitli göstergelere bakılması dolayısıyla da *gelir göstergelerine dayalı hedefleme* söz konusudur. Vakıflar Genel Müdürlüğü bünyesinde bulunan Bezm-i Alem Vakıf Gureba Hastanesinde (Vakıf Gureba Hastanesi), kimsesiz ve yoksul kişilere ücretsiz olarak teşhis ve tedavi hizmeti verilmektedir. Muhtaç kişinin söz konusu hizmeti alabilmesi için bağlı olduğu muhtarlıktan fakirlik ilmühaberi alması gerekmektedir.¹⁵²⁸

¹⁵²⁷ Hacımahmutoğlu, a.g.t., s. 112-113

¹⁵²⁸ Hacımahmutoğlu, a.g.t., s. 112-113

Aylık miktarı, 657 sayılı Devlet Memurları Kanununda belirtilen ve memur taban aylıklarına uygulanan taban aylığı katsayısının 400 gösterge rakamı ile çarpımından elde edilecek miktardır. Aylık bağlanacak muhtaç özürü ile yetim sayısı her yıl Maliye Bakanlığının görüşü alınarak, Vakıflar Genel Müdürlüğünce belirlenmektedir. Sıcak yemek dağıtımı, günde bir defa sefer taslarıyla kişilerin evlerine 3-4 çeşit yemek götürülmesi şeklinde yapılmaktadır. Hanedeki kişi sayısı dikkate alınmamakta, her haneye aynı miktarda yemek götürülmektedir. Kuru gıda paketleri, yardımı alacak herkesin evine ayda bir defa ulaştırılmaktadır. Paketin içeriği her bölgenin özelliklerine göre Bölge Müdürlükleri tarafından değiştirilebilmekte ve gıda maddelerinin alımı 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu hükümlerine göre Bölge Müdürlükleri tarafından yapılmaktadır. Muhtaç aylığı, imaret hizmetleri, burs miktarları ve Vakıf Gureba Hastanesinin masrafları Vakıflar Genel Müdürlüğünün gelirlerinden karşılanmaktadır.¹⁵²⁹

4.2.1.5. Sağlık Bakanlığı (Yeşil Kart Uygulaması)

Sağlık Bakanlığı, Yeşil Kart uygulaması kapsamında, ödeme gücü olmayan vatandaşların tedavi masraflarını karşılamıştır. Yeşil Kart uygulaması, 18 Haziran 1992 tarihinde yürürlüğe giren 3816 sayılı Ödeme Gücü Olmayan Vatandaşların Tedavi Giderlerinin Yeşil Kart Verilerek Devlet Tarafından Karşılanması Hakkında Kanun uyarınca yürütülmüştür.

2008 tarihinde yürürlüğe girmiş olan *5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu* ile Yeşil Kart uygulamasına son verilmesi, ödeme gücü olmayan kişilerin Genel Sağlık Sigortası (GSS) kapsamına girmesi ve bu kişilerin GSS primlerinin devlet tarafından karşılanması öngörülmüştür. 5510 Sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununun 60 ıncı maddesinin birinci fıkrasının (c) bendinin (1) numaralı alt bendine göre, genel sağlık sigortası sayılan ve yeşil kart verilerek sağlık yardımından faydalandırılanlar, 01.01.2012 tarihinde Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK)'na devredilmiştir.¹⁵³⁰ Dolayısıyla, 2012 yılının başında yapılan gelir tespiti sonrasında geliri asgari ücretin üçte birinden az olanların tüm sağlık primleri devlet tarafından SGK'ya yatırılmıştır.

¹⁵²⁹ Hacımahmutoğlu, *a.g.t.*, s. 115-116

¹⁵³⁰ 5510 Sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu, <http://www.resmi.gazete.gov.tr/eskiler/2006/06/20060616-1.htm>, (26.11.2013); <http://sbu.saglik.gov.tr/sbyesil/>, (26.11.2013).

Yeşil karttan yararlanabilecek kişiler;

- Hiçbir sosyal güvenlik kurumunun güvencesi altında bulunmayan¹⁵³¹,
- 3816 sayılı Kanunun öngördüğü usul ve esaslar çerçevesinde belirlenecek aylık geliri veya aile içindeki gelir payı (hane gelirinin hanede yaşayan kişi sayısına bölünmesi suretiyle elde edilen gelir) 4857 sayılı İş Kanununa göre belirlenen asgari ücretin vergi ve sosyal sigorta primi dışındaki miktarının 1/3'ünden az olan¹⁵³²,
- Türkiye'de ikamet eden Türk vatandaşlarıdır.

Bunların yanında, yukarıda sayılan şartlara sahip olanlar dışında, özel kanunlarla sağlık hizmetlerinden ücretsiz olarak faydalanması öngörülen vatandaşlara, talepleri halinde, hiçbir soruşturma ve araştırma yapılmaksızın Yeşil Kart verilmektedir.¹⁵³³

Yeşil Kart uygulamasında iki hedefleme yöntemi birlikte kullanılmaktadır. Asgari ücretin 1/3'ünden az gelire sahip olunması *gelir testine dayalı hedefleme*; kişinin SGK'nın güvencesi altında bulunulmaması ise *kategorik kriterlere dayalı hedeflemedir*. 5510 sayılı Kanunda, GSS primleri devlet tarafından ödenecek kişilerin belirlenmesinde de asgari gelirin üçte birinden az gelire sahip olma şartı öngörülmeyle birlikte, kişinin gelirinin hangi yönetime göre test edileceğini belirleme görevi SGK'ya verilmiştir.¹⁵³⁴

2022 sayılı Kanundan yararlananların tedavi giderleri de Yeşil Kart verilerek karşılanmaktadır.¹⁵³⁵ Ancak 5510 sayılı Kanunun yürürlüğe girmesiyle, 2022 sayılı Kanundan yararlananların da GSS kapsamına girmeleri ve bu kişilerin sağlık primlerinin, SGK aracılığıyla ödenmek üzere, devlet tarafından karşılanması söz konusu olmuştur.

1 Ocak 2005 tarihine kadar Yeşil Kart sahibi kişilerin sadece yatakta tedavi hizmetleri ve bu hizmetler için yapılan masraflar (ilaç masrafları dahil) karşılanmış, bu kişilerin ayakta tedavi ve ilaç masrafları ise SYDV'ler tarafından karşılanmıştır. 14 Temmuz 2004 tarihinde kabul edilen 5222 sayılı Ödeme Gücü Olmayan Vatandaşların

¹⁵³¹ Bu koşul kendi adına güvencesi olmama durumunun yanı sıra, herhangi bir sağlık güvencesi altındaki bir kişiye bağımlı olarak sağlık hizmetlerinden yararlanılmaması, silâh altında bulunulmaması ve sağlık güvencesi olan yüksek öğrenim öğrencisi olmamayı da ifade etmektedir.

¹⁵³² 1.1.2013-30.06.2013 tarihleri arasında 16 yaşını doldurmuş işçilerin brüt asgari ücreti, 978,60 TL, net asgari ücreti 773,01 TL iken; 1.7.2013-31.12.2013 tarihleri arasında 16 yaşını doldurmuş işçilerin brüt asgari ücreti 1021,50 TL, net asgari ücreti 803,68 TL olarak belirlenmiştir.

¹⁵³³ Örneğin, hiçbir sosyal güvenlik kurumunun güvencesi altında bulunmayan geçici köy korucuları ile bunların bakmakla yükümlü oldukları kişilere Yeşil Kart verilmektedir.

¹⁵³⁴ Hacımahmutoğlu, *a.g.t.*, s. 97

¹⁵³⁵ 18 yaşından küçük özürli yakınından dolayı aylık alanlarda ise bu haktan sadece özürünün kendisi yararlanmaktadır.

Tedavi Giderlerinin Yeşil Kart Verilerek Devlet Tarafından Karşılanması Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunla, Yeşil Kart sahiplerinin ayakta tedavi giderleri ve ilaç masraflarının da karşılanmasına; 1 Ocak 2005 tarihinden itibaren tüm Türkiye’de başlanmıştır.¹⁵³⁶ 2008 tarihinde yürürlüğe girmiş olan 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ile Yeşil Kart uygulamasına son verilmesi, ödeme gücü olmayan kişilerin Genel Sağlık Sigortası (GSS) kapsamına girmesi ve bu kişilerin GSS primlerinin devlet tarafından karşılanması öngörülmüştür. 2012 Ocak ayının başından itibaren tüm nüfusu içine alacak şekilde sağlık sigortacılığı başlamış ve bu uygulama devreye girince, doğal olarak “yeşil kart” sistemi de yürürlükten kalkmıştır.¹⁵³⁷

Tablo 5.61. Yıllar İtibarıyla Yeşil Kart Harcama Tutarı- Milyon TL

YILLAR	TEDAVİ	İLAÇ	TOPLAM	Normal Artış Oranı(%)			Reel Artış Oranı(%)		
				TEDAVİ	İLAÇ	TOPLAM	TEDAVİ	İLAÇ	TOPLAM
1995	4,7	0,3	5,0						
1996	9,2	0,9	10,1	96,7	245,3	104,9	9,1	91,4	13,6
1997	23,0	2,9	25,9	149,7	208,4	155,2	34,5	66,0	37,4
1998	51,8	9,1	60,9	125,7	211,8	135,4	22,2	68,9	27,5
1999	108,2	19,3	127,4	108,6	111,9	109,1	26,5	28,5	26,8
2000	166,6	31,9	198,5	54,0	65,7	55,8	-0,6	7,0	0,6
2001	301,0	91,0	392,0	80,7	184,9	97,5	17,0	84,5	27,9
2002	537,0	113,0	650,0	78,4	24,2	65,8	23,1	-14,3	14,4
2003	665,0	252,0	917,0	23,8	123,0	41,1	-1,2	78,0	12,6
2004	612,0	450,0	1.062,0	-8,0	78,6	15,8	-16,8	61,5	4,7
2005	1.047,0	762,0	1.809,0	71,1	69,3	70,3	58,1	56,5	57,5
2006	1.983,4	926,4	2.909,8	89,4	21,6	60,9	72,8	10,9	46,8
2007	2.603,0	1.310,0	3.913,0	31,2	41,4	34,5	22,7	32,2	25,7
2008	2.730,0	1.301,0	4.031,0	4,9	-0,7	3,0	-3,6	-9,0	-5,4
2009	3.745,7	1.760,0	5.505,8	37,2	35,3	36,6			
2010	3.403,1	1.541,0	4.944,0	-9,1	-12,4	-10,2			
2011	3.352,0	1.342,7	4.694,7	-1,5	-12,9	-5,0			

Kaynak: SGK

Tablo 5.61’de görüldüğü gibi Yeşil Kart harcamaları özellikle 2004 yılında düşüş göstermiştir. Bunun nedeni, söz konusu yılda otokopili kart uygulamasına geçilmesi nedeniyle, her başvuran kişinin (önceden kart sahibi olsa da) yeniden incelenmesi dolayısıyla, uygulama kapsamındaki kişilerin kartı bir süre

¹⁵³⁶ Hacımahmutoğlu, a.g.t., s. 101

¹⁵³⁷ <http://www.cnbce.com/yorum-ve-analiz/prof-dr-cem-kilic/yesil-karti-kalkti-ama-degis-en-bir-sey-olmadi>, (10.07.2012)

kullanamamaları olabilir. 2005 ve 2006 yıllarında ise harcama tutarlarında önemli artışlar görülmektedir. Bunun başlıca nedeni 2005 yılından itibaren yeşil kartlıların ayakta tedavi ve ilaç masraflarının da yeşil kart uygulaması kapsamında karşılanmaya başlanması ve 2006 yılında otokopili kart sayısının eski seviyesine yakın bir seviyeye gelmesidir. 2007 yılında harcama tutarındaki artış 2005 ve 2006 yıllarına göre yavaşlamıştır. 2007 yılında vize uygulamasına geçilmesi bu yavaşlamada etkili olmuştur. Vizesi dolan kartla sağlık kuruluşlarına başvuran kişiler sağlık hizmeti alamamakta ve vize için başvurduklarında bu işlem bir kaç gün sürmektedir. Bu durum, kart sahiplerinin sağlık hizmetlerinden faydalanma hızını ve dolayısıyla harcama tutarındaki artışı yavaşlatmıştır.¹⁵³⁸ 2008 yılında 5510 Sayılı kanunla GSS'ne geçilmesi ve Yeşil Kart uygulamasına son verilmesi, yeni sistemde yeşil kartlılar da dâhil olmak üzere sosyal güvenlik şemsiyesi altında yer almayan herkesin, Genel Sağlık Sigortalısı olmak için gelir testi yaptırma zorunluluğunun bulunması ile sağlıkta alınan tasarruf tedbirleri daha sonraki yıllarda harcamaların düşmesine sebep olmuştur.

4.2.2. Milli Eğitim Bakanlığı Tarafından Yürütülen Burslar ve Parasız Yatılılık Uygulaması ile Yurt-Kur Tarafından Yürütülen Burs Uygulaması

17 Haziran 1982 tarihinde yürürlüğe giren 2684 sayılı İlköğretim ve Orta Öğretimde Parasız Yatılı veya Burslu Öğrenci Okutma ve Bunlara Yapılacak Sosyal Yardımlara İlişkin Kanun hükümleri uyarınca MEB Ortaöğrenim Burs ve Yurtlar Dairesi Başkanlığı tarafından ilköğretim 6, 7 ve 8. sınıfları ile ortaöğretimdeki muhtaç öğrencilere öğrenimleri süresince parasız yatılılık ve burslu okuma imkanı sağlanmaktadır. Burs miktarı; 1300 gösterge rakamının memur maaşlarına uygulanan katsayıyla çarpımı sonucunda elde edilen tutardır. Burslu öğrencilerin bursları, burs almaya hak kazandıkları tarihi takip eden aybaşından itibaren okulları tarafından üçer aylık dönemler halinde ödenmektedir. Ödemeye tatil aylarında da devam edilmektedir. Parasız yatılı öğrencilere ayrıca burs verilmemekte, ancak eğitim araç ve gereçleri, yiyecek, giyecek, harçlık ve diğer ihtiyaçları ile ilgili yardım yapılmaktadır. Parasız yatılı ve burslu öğrenci kontenjanları MEB tarafından tespit edilmektedir. Bu kontenjanlar tespit edilirken, illerin gelişmişlik durumları ve öğrenci sayıları dikkate

¹⁵³⁸ Hacımahmutoğlu, a.g.t., s. 101

alınmaktadır. MEB burs ve parasız yatılılıkla ilgili tutarlar MEB'e Genel Bütçeden ayrılan kaynaktan karşılanmaktadır.¹⁵³⁹

1 Ocak 2004 tarihinde yürürlüğe giren 5102 sayılı Yüksek Öğrenim Öğrencilerine Burs, Kredi Verilmesine İlişkin Kanun uyarınca yurt içinde yüksek öğrenim gören muhtaç öğrencilere MEB'e bağlı olan Yüksek Öğrenim Kredi ve Yurtlar Kurumu Genel Müdürlüğü (Yurt-Kur) tarafından burs verilmektedir. Bunun yanı sıra, tüm kamu kurum ve kuruluşları da burs verilmesini öngördükleri ihtiyaç halindeki yüksek öğrenim öğrencilerini Yurt-Kur'a bildirmekte ve bu kişilere verilecek burs tutarları Yurt-Kur tarafından verilmektedir. Ön lisans, lisans, yüksek lisans ve vakıf üniversitesi öğrencileri ile ikinci öğretimde okuyan öğrencilerden muhtaç durumda olanlar ve açık öğretimde okuyan anne-babası ölmüş olan veya şehit gazi çocukları gibi öncelikli öğrenciler Yurt-Kur tarafından verilen burslardan yararlanabilmektedir. Bunun yanı sıra, Öğrenci Seçme Sınavı (ÖSS) sonucunda sayısal, sözel, eşit ağırlık, yabancı dil dallarında ilk 100'e giren öğrenciler, ülke adına müsabakalara katılan amatör milli sporcu öğrenciler ile 3580 sayılı Kanun uyarınca, öğretmen yetiştiren yüksek öğretim programlarını ilk 5 tercihinde kazanan öğrencilere de burs verilmektedir (MEB kontenjanı).¹⁵⁴⁰

Sonuç itibariyle; göç, kentleşme, aile yapısında meydana gelen değişim, nüfus artışı ve işsizlik gibi nedenlerle sosyal hizmet ve yardımlara olan ihtiyaç devam etmektedir. Bu kapsamda Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı, MEB, SGK, Vakıflar Genel Müdürlüğü, YURT-KUR ve belediyeler gibi kuruluşlar tarafından 2011 yılında yapılan kamu sosyal yardım harcamaları bir önceki yıla göre yüzde 17,8 oranında artmış ve GSYH'ya oranı yüzde 1,18 olarak gerçekleşmiştir (Tablo 5.62).

¹⁵³⁹ Hacımahmutoğlu, *a.g.t.*, s. 126-130.

¹⁵⁴⁰ Hacımahmutoğlu, *a.g.t.*, s. 131-134.

Tablo 5.62. Sosyal Yardım Hizmeti Veren Kuruluşların Sosyal Yardım Harcamaları

Kurum	Yardım Türü	2008		2009		2010		2011	
		Kişi Sayısı	Gider (Bin TL)	Kişi Sayısı	Gider (Bin TL)	Kişi Sayısı	Gider (Bin TL)	Kişi Sayısı	Gider (Bin TL)
SGK	Yaşlı ve Özürlü Aylığı	1 266 174	2 018 629	1 321 373	2 366 527	1 363 670	2562 28	1337989	2795433
Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı	Muhtaç Aylığı (Çocukları Muhtaç Aileler)	30 909	59 300	35 756	78 266	35 298	94842	41 778	140736
	Evde Bakım	113 000	399 899	204 652	959 303	284 595	1567245	352 859	2271343
	SYDV'ler (Fon) Tarafından Verilen Sosyal Yardımlar	-	1 797 080	3 084 062	2 379 375	2394088	2 032 537	3722018	2622412
Vakıflar Genel Müdürlüğü	Muhtaç Aylığı (yetim ve özürlüler)	4 433	13 728	3 629	13 425	3 662	13 362	3 520	14 681
	İmaret Hizmetleri	149 530	98 005	137 100	88 909	21 746	17 074	20 215	20 716
	Vakıf Gureba Hastanesi Fakir Hasta Tedavileri	4 935	726	6 975	1 068	7 414	1 087	-	-
	Burs (ilk ve ortaöğretimdeki muhtaç öğrenciler)	10 000	4 555	10 000	3 756	10 000	2 709	15 000	2 930
Sağlık Bakanlığı	Yeşil Kart Uygulaması	9225745	4031000	9647131	5 506 000	9451583	4951034	8928943	5164328
MEB	Burs (ilk ve ortaöğretimdeki muhtaç öğrenciler)	172 940	113 137	184 295	151 596	211 911	188 637	234 188	266 186
YURT-KUR	Burs (yüksek öğretimdeki muhtaç öğrenciler)	181 490	320 823	198 707	375 601	234 130	535 108	320 912	804 125
TKİ	Kömür Yardımı	-	433 283	-	594 500	-	557 798	-	654 306
TTK	Kömür Yardımı	-	5 318	-	15 425	-	20 650	-	12 836
Belediyeler	Tüm Sosyal Yardımlar	-	519 034	-	484 860	-	452 813	-	543 685
TOPLAM	-	9 814 517	-	13 018 611	-	12 997 124	-	15 313 717	
TOPLAM/ GSYH (Yüzde)	-	1,03	-	1,37	-	1,18	-	1,18	

Kaynak: Kalkınma Bakanlığı, Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013), 2013 Yılı Programı, s.229.

Kamu sosyal yardım harcamalarındaki önemli artışa paralel olarak sosyal yardım sisteminde etkinliğin artırılmasına yönelik çalışmalar yürütülmektedir. Sosyal yardım sisteminde gerçek ihtiyaç sahiplerine etkin ve yeterli hizmet sunulması hedefi doğrultusunda, sistemde nesnel ölçütlerin oluşturulmasına yönelik Puanlama Formülü Projesi ile sosyal yardım alanında faaliyet gösteren kurum ve kuruluşlar arasında iletişim ve işbirliğinin artırılmasına yönelik Bütünleşik Sosyal Yardım Hizmetleri Projesi, Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı tarafından devam ettirilmektedir. Bütünleşik Sosyal Yardım Hizmetleri Projesiyle hane yaklaşımına geçilerek yoksulluk envanteri oluşturulmuş, hane bazlı olarak kişilerin tüm sosyo-ekonomik verileri elektronik ortamda tutulmaya ve tüm süreç bu ortamda yürütülmeye başlanmış, kamu sosyal yardımlarında mükerrer yardımlar büyük ölçüde engellenmeye çalışılmıştır. Bunun yanında, 2012 yılı Ocak ayı itibarıyla Genel Sağlık Sigortası gelir testi işlemleri söz konusu sistem üzerinden yürütülmeye başlanmış olup 2012 yılı Eylül ayı itibarıyla yaklaşık 12,5 milyon kişi, gelir testi sonucu sistem üzerinden çevrimiçi olarak SGK'ya iletilmiş ve söz konusu kişilerin sağlık hizmeti alması sağlanmıştır.¹⁵⁴¹

Sosyal yardım sisteminde 12/07/2012 tarihli ve 6353 sayılı Kanunla; 3294 sayılı Kanunda yapılan değişiklikle hane içindeki kişi başına düşen geliri aylık net asgari ücretin 1/3'ünden az olması durumunda sosyal güvenlik kaydı bulunan kişilerin de sosyal yardımlardan yararlanabilmesi sağlanmıştır. Bunun gerekçesi olarak, yardımların genellikle sosyal güvenlik kaydı olmayanlara yapılmasının bireyleri kayıtlı çalışma yerine sosyal yardımlara bağımlı olarak yaşamlarını sürdürmeye teşvik edebilmesi dolayısıyla bu durumun önüne geçmek ve çalışan yoksulluğunu gidermek olarak belirtilmiştir. Sosyal yardım alan çalışabilir durumdaki yoksul kesimin yoksulluktan kalıcı bir şekilde kurtulabilmesi için işgücü piyasası ile bağlantılarının kurulması ve güçlendirilmesi amacıyla 2010 yılında Sosyal Yardım Sisteminin İstihdam ile Bağlantısının Kurulması ve Etkinleştirilmesi Eylem Planı hazırlanıp uygulamaya konulmuştur. Söz konusu eylem planıyla çalışabilir durumdaki sosyal yardım başvurusunda bulunan yoksul kesimin İŞKUR kayıtları Bütünleşik Sosyal Yardım Sistemi üzerinden otomatik olarak yapılmaya başlanmıştır. Eylem planının yürürlüğe girdiği tarihten 2012 yılı Ağustos ayına kadar Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıflarına başvuran ve sistem üzerinden İŞKUR'a yönlendirilen kişilerden yaklaşık 826 bin kişi İŞKUR hedef kitlesine girmiş olup bu kişilerden 313 binine randevu

¹⁵⁴¹ Kalkınma Bakanlığı, *2013 Yılı Programı*, s. 233.

verilmiş ve 22 biniyle bireysel görüşme yapılmıştır. 54 bin kişi iş başvurusuna yönlendirilmiş, 10 bin kişi işe yerleştirilmiş, 35 bin kişi işgücü yetiştirme kurslarına başvurmuş ve başvuranlardan 9.500 kişi kursa katılmıştır.¹⁵⁴²

Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı sosyal yardım ve hizmet alanında ailenin ihtiyaçlarına bütüncül olarak yaklaşan, aile ve bireylere arz odaklı hizmet sunan Aile Sosyal Destek Programı (ASDEP) modelini oluşturmak üzere çalışmalarına devam etmektedir. ASDEP, sosyal yardım ve hizmetlere ihtiyacı olan aile ve bireylerin nesnel ölçütlere göre tespiti, bilgilendirilmesi, sosyal yardım ve hizmetlerden yararlandırılması, diğer kamu hizmetlerinden yararlanmalarının sağlanması ve bu suretle yaşam koşullarının iyileştirilmesi ve refah seviyelerinin yükseltilmesini amaçlayan ve bu sürecin tüm aşamalarında kendilerine rehberlik edilmesini öngören bir programdır. ASDEP'in pilot uygulamaları Kırıkkale ve Karabük illerinde gerçekleştirilmiştir.

Sosyal hizmet ve yardımlara olan ihtiyacın artmasına paralel olarak Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığına bağlı sosyal hizmet sunan birimlerin sayılarında da artış görülmektedir. 2012 yılında, Ağustos ayı itibarıyla, özel eğitim hizmeti alan yaklaşık 246 bin özürlü çocuk için 840 milyon TL ödeme yapılmıştır. Muhtaç özörlölere sunulan bakım hizmetleri kapsamında 2012 yılında, Ağustos ayı itibarıyla, yaklaşık 8 bin kişi özel bakım merkezlerinden, 383 bin kişi de evde bakım hizmetinden yararlanmıştır. Bu hizmetlerin karşılığı olarak 2012 yılında, Ağustos ayı itibarıyla, özel bakım merkezlerine 72,1 milyon TL, özörlölere bakım hizmeti veren kişilere de 1,6 milyar TL tutarında ödeme yapılmıştır. Toplumsal bütünleşmenin sağlanmasına ve özörlölüğün önlenmesine katkıda bulunmayı amaçlayan Özörlölüler Destek Programının (ÖDES) uygulanmasına da 2011 yılından bu yana devam edilmektedir.¹⁵⁴³

Tablo 5.63. Sosyal Hizmet Sunan Kamu Kuruluşlarının Sosyal Hizmet Harcamaları (Bin TL)

Harcama Yapılan Kesim	Kuruluş	2009	2010	2011	2012 (1)
Çocuk-Genç	ASPB	321 517	391 316	429 983	340 907
Yaşlı (1)	ASPB	125 148	154 299	188 653	183 304
Özürlü	Kurum Bakımı	152 134	168 991	197 393	157 718
	Özel Kuruluşta Bakım	16 872	40 455	79 082	91 153
	Özel Eğitim	862 664	906 720	1 122 236	840 073
Toplum-Aile-Kadın	ASPB	17 408	38 104	740 703	903 521
Toplam		1 495 743	1 699 885	2 758 050	2 516 676

Kaynak: Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı (ASPB), MEB

(1) SGK'ya ait 4 adet huzurevi 02/11/2011 tarihinde Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığına devredilmiş olup harcama rakamının içinde bu huzurevlerinin harcamaları da yer almaktadır. 2012 yılı verileri Eylül ayı itibarıyla.

¹⁵⁴² Kalkınma Bakanlığı, 2013 Yılı Programı, s. 233.

¹⁵⁴³ Kalkınma Bakanlığı, 2013 Yılı Programı, s. 233.

65 yaşın üstündeki nüfusun toplam nüfus içerisindeki payı son yıllarda artmaktadır. 65 yaşın üstündeki nüfusun toplam nüfusa oranı 2000 yılında yüzde 6,8 iken, 2012 yılında bu oran yüzde 7’dir. Söz konusu oranın artış eğilimini sürdürerek 2025 yılında yüzde 9,9’a yükseleceği tahmin edilmektedir. Bu durum, yaşlı nüfusun ihtiyaç duyduğu sosyal hizmetlerin de yaygınlaştırılmasını gerektirmektedir. Nitekim yaşlılara yönelik hizmetlerin sunulduğu kuruluşların sayısı, bu hizmetlerden faydalanan kişi sayısı ve bu kapsamda yapılan harcamalar giderek artmaktadır. Sosyal hizmet sunan kamu kuruluşlarının sosyal hizmet harcamaları yukarıdaki Tablo 5.63’de yer almaktadır.

2013 yılı programında devletin sosyal yardım ve hizmetler alanındaki “Politika Öncelikleri ve Tedbirleri” şu şekilde yer almaktadır.¹⁵⁴⁴

- Gelir dağılımını iyileştirmeyi ve yoksulluğu azaltmayı hedefleyen sosyal transferlerin etkinliği artırılacaktır.
- Dezavantajlı kesimler için eğitim, sağlık, istihdam ve sosyal güvenlik gibi temel hizmetlere erişilebilirlik artırılacak ve özürlülerin ekonomik ve sosyal hayata katılımlarının artırılması için sosyal ve fiziki çevre şartları iyileştirilmeye devam edilecektir.
- Çalışabilecek durumda olan yoksullara yönelik sosyal yardımlar, yoksulluk kültürünün oluşmasını önleyici ve yoksul kesimin üretken duruma geçmesini sağlayıcı nitelikte olacak; çalışamayacak durumda olan yoksullar ise düzenli sosyal yardımlarla desteklenecektir. Bu kapsamda, Sosyal Yardım Sisteminin İstihdam ile Bağlantısının Kurulması ve Etkinleştirilmesi Eylem Planı kapsamında sosyal yardım başvurusunda bulunan veya sosyal yardım alan çalışabilir durumdaki kişilerin İŞKUR’a kayıtlarının yapılmasına devam edilecektir. İŞKUR, kaydı yapılan sosyal yardım yararlanıcıları ile en kısa zamanda temasa geçecek ve bu kesime bunların özelliklerini de dikkate alarak, mesleki eğitim, işe yerleştirme, rehberlik-danışmanlık, toplum yararına çalışma gibi programları sunacaktır. Sosyal yardımlara ilişkin yapılacak yeni yasal düzenlemede çalışabilir durumdaki kişilerin sosyal yardımlardan yararlanabilmesi için İŞKUR’a kayıtları zorunlu hale getirilecektir.

¹⁵⁴⁴ Kalkınma Bakanlığı, *2013 Yılı Programı*, s. 234-240.

- Aile eğitim programları ve destek hizmetleri yaygınlaştırılacak, kadınlar ekonomik, sosyal ve kültürel alanlarda güçlendirilecek, kadınlara ve çocuklara yönelik şiddete karşı daha yoğun mücadele edilecek, dezavantajlı durumdaki çocuklara yönelik önleyici, koruyucu ve rehabilite edici hizmetlerin kalitesi artırılacaktır. Sosyal yardım ve hizmet alanında ailenin ihtiyaçlarına bütünsel olarak yaklaşan bir sistem kurulacaktır.
- Sosyal hizmet sunumunda etkinliğin sağlanması amacıyla nitelikli personel ve ara eleman ihtiyacı giderilecek ve vatandaşların gönüllü katılımının artırılmasına yönelik mekanizmalar oluşturulacaktır.
- Yaşlılara yönelik sosyal hizmetler çeşitlendirilecek ve geliştirilecektir.

4.3. Türkiye’de Sosyal Yardım Harcamalarının Dönüşümü ve Yansımaları

Türkiye’de gerçekleştirilen sosyal güvenlik reformu ile, dağınık bir halde yürütülen sosyal yardımların merkezi olarak izlenebildiği ve objektif yararlanma ölçütlerine dayalı bir sosyal yardımlar sisteminin oluşturulması hedeflenmiştir.¹⁵⁴⁵

3.6.2011 tarih ve 633 sayılı Kanun Hükmünde Kararname (KHK) ile kurulan Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, sosyal yardım alanındaki çok başlılığı ortadan kaldırmış ve sosyal yardım faaliyetlerini tek çatı altında birleştirmiştir. Aynı KHK’nın geçici birinci maddesi uyarınca, Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu (SHÇEK), Kadının Statüsü, Aile ve Sosyal Araştırmalar, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü (SYDGM), Özürlüler İdaresi Başkanlığı (ÖZİDA) ile Sosyal Güvenlik Kurumu Primsiz Ödemeler Genel Müdürlüğü bu Kanun Hükmünde Kararname’nin yürürlüğe girdiği tarihte kapatılmıştır. 2012 itibariyle kapatılan bu idarelerin bütçeleri Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı’na aktarılmıştır. Böylelikle, Türkiye’de sosyal yardım sistemi, dağınık bir yapıdan daha sistematik ve bütüncül bir yapıya doğru dönüşüm göstermiştir.

Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü tarafından yürütülen Bütünleşik Sosyal Yardım Hizmetleri Projesi ile de, devlet tarafından verilen tüm sosyal yardımların tek çatı altında toplanması, sosyal yardımlarla ilgili veri tabanları entegre edilerek hane halkı yaklaşımının geliştirilmesi, veri tabanları arasında bilgi paylaşımı ve etkin denetimin sağlanması, vatandaşlara sosyal yardımlarla

¹⁵⁴⁵ <http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/tr/kurumsal/tarihce>, (25.10.2013)

ilgili bilgilerin tek noktadan ulaştırılması ve sosyal yardım konusunda etkin yönlendirme yapılabilmesi amaçlanmıştır.¹⁵⁴⁶ Türkiye’de Bütünleşik Sosyal Yardım Hizmetleri Projesi çerçevesinde oluşturulan, Şartlı Sağlık ve Eğitim Yardımları Modülü, Yardımlar Modülü, GSS Gelir Tespit Modülü, Vakıf Kaynak Yönetimi (Muhasebe) Modülü, Eşi Vefat Etmiş Kadınlar İçin Düzenli Yardım Modülü, Muhtaç Asker Ailelerine Yönelik Yardım Programı Modülü, Vakıf İnsan Kaynakları Modülü, 2022 sayılı Kanun Aylıkları Modülü, Projeler Modülü ve E-Devlet entegrasyonu tamamlanarak uygulamaya geçmiştir.¹⁵⁴⁷

Türkiye’de kamu tarafından gerçekleştirilen sosyal yardımların önemli yansımaları bulunmaktadır. Özellikle sosyal yardımlar, adil gelir dağılımının gerçekleşmesinde ve yoksulluğun önlenmesinde önemli işleve sahiptirler.

4.3.1. Gelir Dağılımı ve Yoksulluk Açısından Yansımalar

Toplumda yoksulluğu ve gelir dağılımındaki eşitsizlikleri önlemede ve toplumsal huzuru sağlamada sosyal güvenlik sistemleri, sosyal hizmet ve yardım uygulamaları, ekonomi politikaları ve istihdam politikaları önemlidir. Ülkemizde sosyal güvenlik sistemi, sosyal sigorta sistemi ile sosyal hizmetler ve sosyal yardımlar sisteminden oluşmaktadır. Ülkemizde yoksullar çoğunlukla çalışmadığı veya kayıt dışı sektörlerde düşük ücretlerle çalıştığı ve prim ödeme gücüne sahip olamadığı için sosyal sigorta sisteminde yer alamamakta, sosyal hizmetler ve yardımlar aracılığıyla desteklenmektedirler. Sosyal yardımlar; yoksullara ücretsiz sağlık yardımı ve bakımı, aile ödenekleri, yaşlılara ve özürlülere aylık bağlanması, işsizlik yardımı gibi programları kapsamaktadır. Yoksulluk sorununun “Sosyal Hukuk Devleti” anlayışı kapsamında sosyal güvenlik ve sosyal adaletin sağlanmasıyla çözüleceği bir gerçektir. Bu durumda üretilen politikaların bu anlayış çerçevesinde başta en dezavantajlı gruplar olmak üzere tüm fertleri kapsamaması gerekmektedir.¹⁵⁴⁸

Sosyal devletin temel amaçlarından biri olan adil gelir dağılımı, toplumda kişilerin elde ettikleri gelirler arasında çok büyük uçurumların olmamasını, milli gelirin kişiler ve sınıflar arasında toplumsal gerginliklere yol açmayacak şekilde dağılmasını, dolayısıyla toplumca kabul edilebilir bir gelir paylaşımını ifade etmektedir. Dolayısıyla,

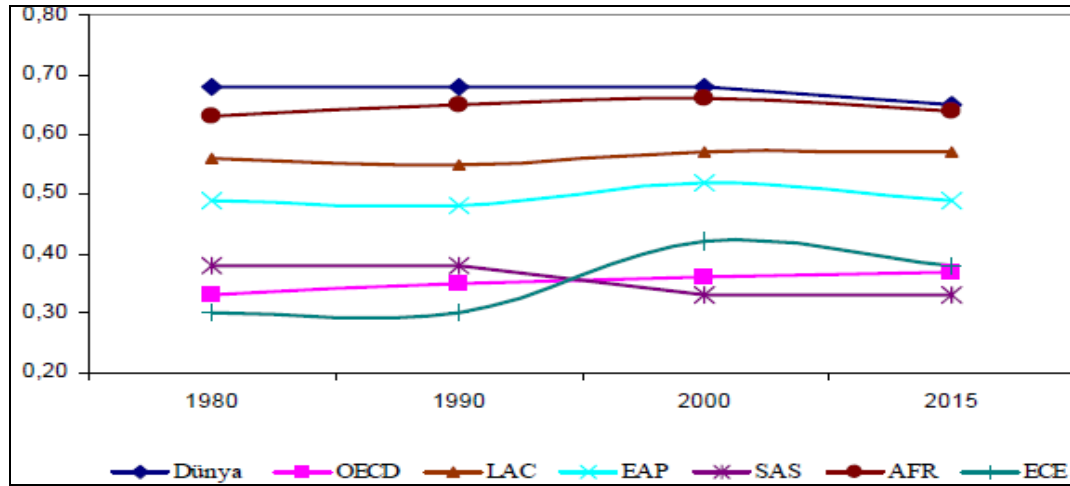
¹⁵⁴⁶ http://www.nvi.gov.tr/Files/File/Kimlik_Karti/46%20nolu%20Eylem.pdf, (25.10.2013)

¹⁵⁴⁷ <http://www.sosyalyardimlar.gov.tr/tr/11815/Butunlesik-Sosyal-Yardim-Hizmetleri>, (25.10.2013)

¹⁵⁴⁸ Bayındırlık ve İskan Bakanlığı, *a.g.e.*, s.64.

sosyal devletten beklenen; kamu gelirlerini ve kamu harcamalarını kullanarak toplumu oluşturan kişiler arasında zenginden fakire doğru geliri yeniden dağıtması ve servet ve gelirler arasındaki dengesizlikleri azaltmaya çalışmasıdır. Bu kapsamda; devletin, öncelikle gelirin oluşum sürecinde gelir farklılıklarını azaltıcı önlemler alması ve gelirin oluşumundan sonra da eşitsizliği azaltıcı yönde müdahalelerde bulunması beklenmektedir.

Bir ülkede bir yılda meydana getirilen mal ve hizmetlerin bütününe parasal değeri milli gelir milli gelirin ekonomik birimler arasında paylaşılması ise gelir dağılımı olarak tanımlanmaktadır. Gelir dağılımı politikalarıyla gerçekleştirilmek istenen genel amaç, düşük gelirli grupların gelirinin artırılması ve sosyal gruplar arasındaki dengenin sağlanmasıyla ekonomik gelişmeyi hızlandırmak ve ekonomik kalkınmayı sağlayacak stratejilere yön vermektir. Gelir dağılımı politikaları, başta tasarruf, yatırım, tüketim harcamaları politikaları ile devlet ve özel kesimin büyüme hızı, sanayileşme, tam ve verimli istihdam, tarım kesiminin verimliliği, kentleşme ve göç sorunları, eğitimin üretici hale getirilerek yaygınlaştırılması, ücret ve fiyat artışlarının düzenli bir biçimde yürütülmesi gibi çok yönlü ekonomik ve sosyal konularla bağlantılıdır.¹⁵⁴⁹



Şekil 5.39. Ülke Gruplarında Gelir Eşitsizliği (1980–2015)

* LAC: Latin Amerika ve Karayipler, EAP: Doğu Asya ve Pasifik, SAS: Kuzey Asya, AFR: Afrika, ECE: Doğu ve Orta Avrupa

Kaynak: Yuri Dikhanov, *Trends in Global Income Distribution, 1970–2000, and Scenarios for 2015*, Human Development Report 2005, UNDP, 2005.

¹⁵⁴⁹ Rıdvan Kurtipek, “Türkiye İçin Gelir Grupları Arası Gelir Oluşum İlişkisinin Miyazawa Yöntemiyle İncelenmesi”, *Uzmanlık Tezi*, Kalkınma Bakanlığı Yayın No: 2830, Aralık 2011, s. 2.

Ekonomik gelişme düzeyinin yüksek olduğu ülke gruplarında gelir eşitsizliğinin daha düşük olduğu görülmektedir. Dünya genelinde Gini katsayısı 1980-2000 aralığında değişmemiş, 0,68 düzeyini korumuştur (Şekil 5.39). Ancak ülke grupları arasında eşitsizliğin boyutu önemli oranda değişmektedir. En yüksek gelir eşitsizliği ise Afrika ülkelerinde görülmektedir. Afrika ülkelerinde gelir eşitsizliği 1980’de 0,63 iken 2000 yılında 0,66’ya yükselmiştir. Gelir eşitsizliğinin yüksekliği açısından Afrika ülkelerinden sonra Latin Amerika ve Karayip ülkeleri gelmektedir. Latin Amerika ve Karayip ülkelerinde eşitsizlik 1980’de 0,56 iken 1990’da 0,55’e düşmüş, 2000 yılında 0,57’ye yükselmiştir. Orta Asya ve Pasifik ülkelerinde eşitsizlik 1980’de 0,49 iken 1990’da 0,48’e düşmüş, 2000 yılında tekrar artmıştır. OECD ülkeleri, Kuzey Asya ülkelerinden sonra eşitsizliğin en düşük olduğu gruptur. Ancak, eşitsizlik 1980’den itibaren 0,33 düzeyinden sürekli şekilde artarak 2000 yılında 0,36 olmuştur. Eşitsizlikteki en büyük değişim Doğu ve Orta Avrupa ülkelerinde görülmüştür. 1980 yılında eşitsizlik en düşük iken günümüzde eşitsizliğin düşük olduğu üçüncü ülke grubudur. 1990 yılında 0,30 olan eşitsizlik 2000 yılında 0,40’a yükselmiştir. Günümüzde eşitsizliğin en düşük olduğu ülke grubu Kuzey Asya ülkeleridir. Eşitsizlik 1980’de 0,38’den 2000’de 0,33’e düşmüştür. 1980-2000 aralığında Kuzey Asya ülkeleri hariç ülke gruplarının tümünde gelir eşitsizliği artmıştır. Dünya Bankasının 2015 tahminlerine göre ise gelir eşitsizliğinin OECD ülkeleri hariç dünya genelinde ve tüm ülke gruplarında azalması tahmin edilmektedir.¹⁵⁵⁰

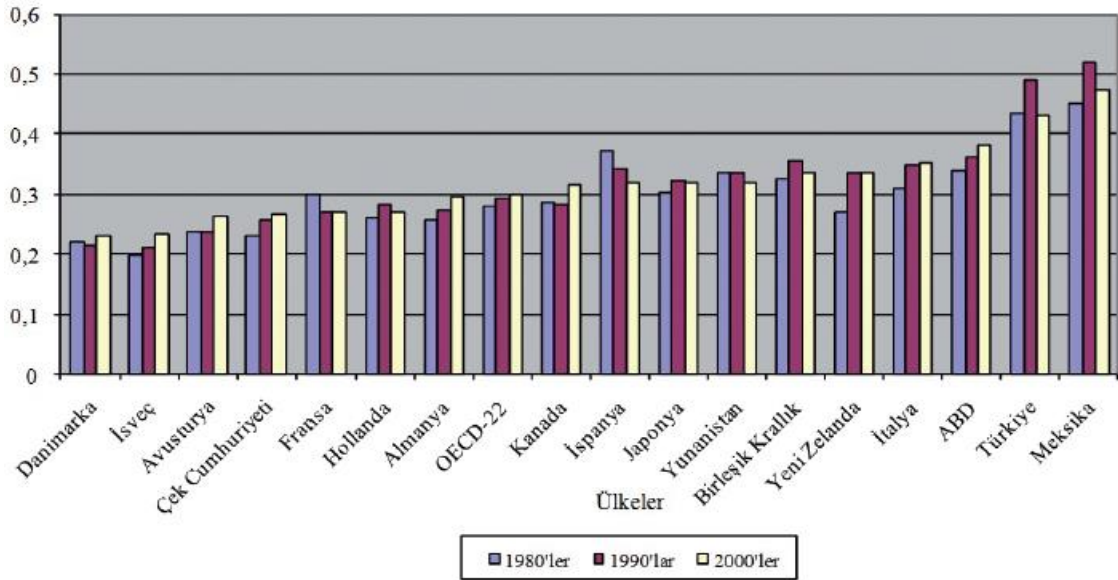
Türkiye’de ise gelir dağılımının iyileştirilmesi ihtiyacı ve bunun için devletin aktif bir şekilde rol alması gerektiği hususunda toplumda ortak bir kanı bulunmaktadır. Bu çerçevede, 1961 ve 1982 Anayasalarında sosyal adalet ve sosyal devlet ilkeleri benimsenmiş ve adil bir gelir dağılımının sağlanması yönünde düzenlenecek politikalar için temel bir çerçeve oluşturulmuştur. Kalkınma Planlarında da gelirin dengesiz dağılımının önlenmesi hususuna ayrı bir yer verilmiştir. Nitekim, 2007-2013 yıllarını kapsayan Dokuzuncu Kalkınma Planı “İstikrar içinde büyüyen, gelirini daha adil paylaşan, küresel ölçekte rekabet gücüne sahip, bilgi toplumuna dönüşen ve AB’ye üyelik için uyum sürecini tamamlamış bir Türkiye” vizyonuna sahip bulunmaktadır.¹⁵⁵¹ Aynı şekilde, “Gelir Dağılımı ve Yoksullukla Mücadele Özel İhtisas Komisyonu”

¹⁵⁵⁰ Mehmet Cural, “OECD Ülkelerinde Gelir Dağılımının 1980 Sonrası Gelişimi ve Eşitsizliği Azaltıcı Müdahaleler”, *Eskişehir Osmangazi Üniversitesi İİBF Dergisi*, Ekim 2009, 4(2), ss. 73-97, s. 75-76

¹⁵⁵¹ Kurtipek, a.g.t., s. 63; Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013), *Mükerrer Resmî Gazete TBMM Kararı*, 1 Temmuz 2006, Sayı: 26215, s. 1.

Raporu'nda da Türkiye'nin 2013 vizyonu; "AB ülkeleri seviyesinde daha adil bir gelir dağılımı hedefleyen, her yurttaşın insanca yaşama hakkını kurum ve kuruluşlarıyla güvence altına alan, insan kaynaklarının geliştirilmesine ve istihdam odaklı sürekli ve istikrarlı bir ekonomik büyümeyi sağlayan ve kamunun öncülüğünde STK, özel sektör, üniversiteler, medya ve vatandaşların katkı ve katılımıyla sosyo-ekonomik politikaların geliştirilmesi yoluyla yoksulluğu önleyen bir ülke" olarak belirlenmiştir.¹⁵⁵²

Şekil 5.40'dan görüleceği üzere 1980'lerden 1990'lara kadar genel olarak gelir eşitsizliğinde bir artış yaşanmıştır. 1990'lı yıllardan 2000'li yıllara Türkiye için gelir dağılımı göstergelerinde iyileşme olmakla birlikte, Türkiye, OECD ülkeleri arasında Meksika'dan sonra en eşitsiz gelir dağılımına sahip ülke konumundadır. OECD ülkeleri gelir eşitsizliğine göre en az, az, orta, çok, çok yüksek olmak üzere beş grupta incelendiğinde; Türkiye, Meksika ile birlikte gelir eşitsizliğinin çok yüksek olduğu grubu oluşturmaktadır. Bu gruptaki gelir eşitsizliği, en az gelir eşitsizliği olan ülkelerin (Danimarka ve İsveç) iki katı kadardır.



Şekil 5.40. Bazı OECD Ülkelerinde Gini Katsayısı (%)

Kaynak: OECD, *Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries*, 2008, p. 25-27.

2011 yılında ise AB ülkeleri ve Türkiye'de Gini katsayıları Tablo 5.63'de görüldüğü gibi değişmiştir:

¹⁵⁵² Devlet Planlama Teşkilatı, Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013), *Gelir Dağılımı ve Yoksullukla Mücadele Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Ankara, 2007, s. 61.

Tablo 5.64. AB ülkeleri ve Türkiye'nin Gini Katsayıları – 2011

Belçika	0,26	Macaristan	0,27
Bulgaristan	0,35	Malta	0,27
Çek Cumhuriyeti	0,25	Hollanda	0,26
Danimarka	0,28	Avusturya	0,26
Almanya	0,29	Polonya	0,31
Estonya	0,32	Portekiz	0,34
İrlanda	0,30	Romanya	0,33
Yunanistan	0,34	Slovenya	0,24
İspanya	0,34	Slovakya	0,26
Fransa	0,31	Finlandiya	0,26
Hırvatistan	0,31	İsveç	0,24
İtalya	0,32	Birleşik Krallık	0,33
Kıbrıs	0,29	İzlanda	0,24
Letonya	0,35	Norveç	0,23
Litvanya	0,33	İsviçre	0,30
Lüksemburg	0,27	Türkiye	0,40

Kaynak: Eurostat ve 2011 Gelir ve Yaşam Koşulları Araştırması

Gini katsayısı 1'e yaklaştıkça gelir dağılımı eşitsizliği artmaktadır. 2011 yılında gini katsayısının en düşük dolayısıyla gelir dağılımının daha adil olduğu ülkeler; Norveç, İzlanda, İsveç iken; gini katsayısı en yüksek olan ülkeler Türkiye, Letonya ve Bulgaristan'dır. Türkiye, gini katsayısı açısından en yüksek orana sahip ülke konumundadır (Tablo 5.64).

Ülkeleri gelir dağılımı eşitsizliği temelinde kıyaslamanın bir diğer yolu da, en yüksek gelir grubunun gelirinin, en düşük gelir grubunkine oranı temelinde karşılaştırmalar yapmaktır. Gelir grupları temelinde oluşturulan bu gösterge, ülkenin en zengin ve en yoksul kesimleri arasındaki gelir eşitsizliğine dikkat çekmektedir.

Türkiye'de 2011 yılında yüzde 20'lik gruplarda, en yüksek gelire sahip son gruptakilerin toplam gelirden aldığı pay %46,7 iken, en düşük gelire sahip ilk gruptakilerin toplam gelirden aldığı pay %5,8'dir. Buna göre, son yüzde 20'lik grubun toplam gelirden aldığı pay, ilk yüzde 20'lik gruba göre (P80/P20 göstergesi) 8 kattır. P80/P20 göstergesi kentsel ve kırsal yerler için 7,4'dür (Tablo 5.65).

Tablo 5.65. Türkiye’de Yüzde 20’lik Gruplar İtibariyle Gelir Dağılımı (%)

Yüzde 20’lik fert grupları	Türkiye		Kent		Kır	
	2010	2011	2010	2011	2010	2011
Toplam	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
İlk yüzde 20 ⁽¹⁾	5.8	5.8	6.3	6.2	6.2	6.1
İkinci yüzde 20	10.6	10.6	11.0	10.8	11.0	10.9
Üçüncü yüzde 20	15.3	15.2	15.3	15.2	15.7	15.7
Dördüncü yüzde 20	21.9	21.7	21.6	21.5	22.8	22.5
Son yüzde 20 ⁽¹⁾	46.4	46.7	45.7	46.2	44.3	44.8
Gini katsayısı	0.402	0.404	0.389	0.394	0.379	0.385
Son yüzde 20/İlk yüzde 20(P80/P20)	8.0	8.0	7.3	7.4	7.1	7.4

Kaynak: TÜİK, Gelir ve Yaşam Koşulları Araştırması, 2011, Haber Bülteni, sayı: 10902, 17.9.2012

Bu oran Türkiye’deki gelir dağılımındaki uçurumun ne kadar yüksek olduğunu göstermektedir. En yüksek %20’lik grubun, en düşük gelirli %20’lik gruba göre toplam gelirden aldığı pay 8 kat fazla olup, bu oran aşağıdaki Tablo 5.66’da görüldüğü gibi AB ülkeleri arasında da en yüksek orandır.

Tablo 5.66. 2011 Yılı AB Ülkeleri ve Türkiye’de Son Yüzde 20’lik Grup/ İlk Yüzde 20’lik Grubun Toplam Gelirden Aldığı Pay (P80/P20 Göstergesi)

Belçika	3,9	Macaristan	3,9
Bulgaristan	6,5	Malta	4,1
Çek Cumhuriyeti	3,5	Hollanda	3,8
Danimarka	4,4	Avusturya	3,8
Almanya	4,5	Polonya	5
Estonya	5,3	Portekiz	5,7
İrlanda	4,6	Romanya	6,2
Yunanistan	6	Slovenya	3,5
İspanya	6,8	Slovakya	3,8
Fransa	4,6	Finlandiya	3,7
Hırvatistan	5,4	İsveç	3,6
İtalya	5,6	Birleşik Krallık	5,3
Kıbrıs	4,3	İzlanda	3,3
Letonya	6,6	Norveç	3,3
Litvanya	5,8	İsviçre	4,5
Lüksemburg	4	Türkiye	8

Kaynak: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>; TÜİK, Gelir ve Yaşam Koşulları Araştırması, 2011; Haber Bülteni, sayı: 10902, 17.9.2012

Bir ülkede belirli dönemler içinde üretilen gelirin fertler, aileler ve çeşitli tüketici birimler arasında bölünmesi kişisel gelir dağılımı olarak adlandırılmaktadır. Kişisel gelir dağılımında kullanılan yöntem, nüfusun yüzdelik dilimlere ayrılması ve bu dilimlerin gelirden aldıkları payın belirlenmesine dayanmaktadır.¹⁵⁵³ Aşağıdaki Tablo 5.67’den gelir gruplarının yıllar içerisinde değişen durumları incelenebilir:

¹⁵⁵³ Kurtipek, *a.g.t.*, s. 71.

Tablo 5.67. Türkiye’de Gelir Gruplarına Göre Gelir Dağılımı İstatistikleri (Kişisel Gelir Dağılımı) 1963-2011

Araştırmanın Yapıldığı Yıllar	Hanehalkı Yüzdeleri*					Gini Katsayısı	En Yüksek/ En Düşük
	En düşük %20	İkinci %20	Üçüncü %20	Dördüncü %20	En yüksek %20		
1963	4.5	8.5	11,5	18.5	57,0	0.55	12.70
1968	3.0	7,0	10.0	20.0	60.0	0.56	20.00
1973	3.5	8.0	12.5	19.5	56.5	0.51	16.10
1978	2.9	7.4	13,0	22.1	54.7	0.51	18.90
1983	2.7	7.0	12,6	21.9	55.8	0.52	20.70
1986	3.9	3.4	12.6	19.2	55.9	0.50	14.30
1987	5.2	9.6	14,1	21.2	49,9	0.43	9.60
1994	4.9	3.6	12.6	19.0	54.9	0.49	11.20
2002	5.3	9.8	14,0	20.8	50.1	0.44	9.50
2003	6.0	10.3	14,5	20.9	48.3	0.42	8.10
2004	6.0	10.7	15,2	21.9	46.2	0.40	7.70
2005	6.1	11.1	15.8	22.6	44.4	0.38	7.30
2006	5.8	10.5	15,2	22.1	46.5	0.40	8.00
2007	6.4	10,9	15,4	21.8	45.5	0.39	7.10
2008	5.8	10,4	15,2	21.9	46.7	0,41	8.1
2009	5.6	10,3	15,1	21.5	47.6	0,42	8.5
2010	5.8	10,6	15,3	21.9	46.4	0,40	8.0
2011	5.8	10,6	15,2	21.7	46.7	0,40	8.0

(*) Fertler eşdeğer hanehalkı kullanılabilir gelirlerine göre küçükten büyüğe doğru sıralanarak 5 gruba ayrıldığında: “İlk yüzde 20’lik grup” gelirin en düşük olan grubu, “son yüzde 20’lik grup” ise geliri en yüksek olan grubu tanımlamaktadır.

Kaynaklar:

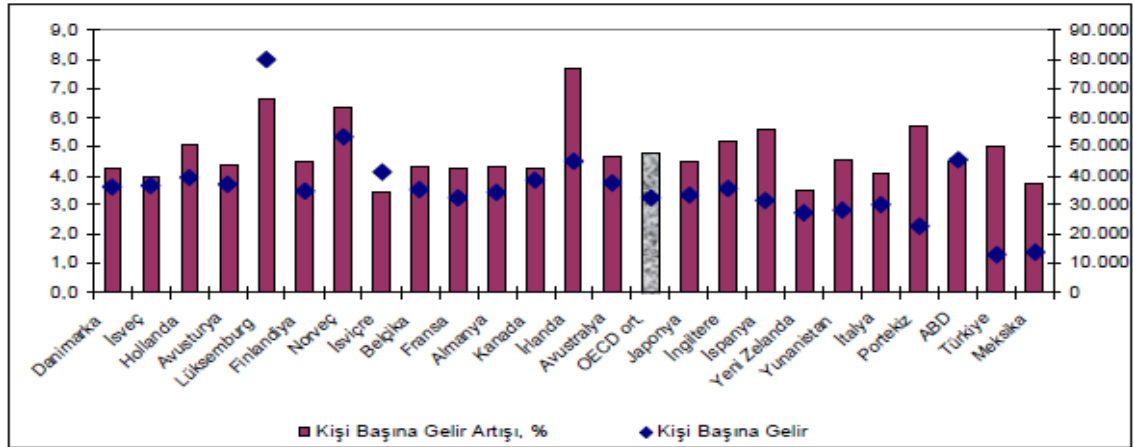
1963- Çavuşoğlu ve Hamurdan (1966), Gelir Dağılımı Araştırması 1963, DPT, Ankara
 1968- Bulutay, Timur ve Ersel (1971), Türkiye’de Gelir Dağılımı, Ankara
 1973-DPT(1976), Gelir Dağılımı 1973, Ankara
 1978-1983- Celasun (1986), “Income Distribution and Domestic Terms of Trade in Turkey, 1978-1983- METU Studies in Development,13,(1-2):193-216
 1986-Esmer, Fişek ve Kalaycıoğlu (1986), Türkiye’de Sosyoekonomik Öncelikler, Hane Gelirleri Harcamaları ve Sosyoekonomik İhtiyaçlar Üzerine Araştırma Dizisi, TÜSİAD, İstanbul
 1987-DİE, (1990), 1987 Hanehalkı Gelir ve Tüketim Harcamaları Dağılımı Sonuçları, Ankara
 1994-DİE,(1996), 1994 Hanehalkı Gelir Dağılımı Anketi Sonuçları, Ankara
 2002-2003-2004-2005- TÜİK, Hanehalkı Bütçe Anketleri Sonuçları
 2006-2007-2008-2009-2010-2011- TÜİK, Gelir ve Yaşam Koşulları Araştırması

Tablo 5.67’de, Türkiye’de 2011 yılında ülkenin toplam gelirin neredeyse yüzde 47’sinin nüfusun en zengin yüzde 20’sine gittiği görülmektedir.

Türkiye’de gelir temelli eşitsizliğin günümüzde geçmişe oranla daha ciddi toplumsal sonuçları bulunmaktadır. Nitekim, geçmiş yıllarda farklı tür yoksullukla başa çıkma yöntemlerinin mevcudiyetinin günümüzde sayısının azaldığını söylemek mümkündür. Örneğin, en önemli gelir dışı sosyal koruma mekanizmalarından olan gecekondunun, sosyal konut politikaları yürürlüğe konulmaksızın suç haline gelmesi, ya

da kimi geçinme yöntemlerinin (kentlerde geçimlik tarım ve hayvancılık gibi) geçersizleşmesi, yoksul hanelerin gelire duyduğu ihtiyacı artırmış ve gelir eşitsizliği bu nedenle, açlık, evsizlik gibi, geçmişte yarattığından daha ağır toplumsal sorunlara yol açmaya başlamıştır.¹⁵⁵⁴

Türkiye’de kişi başına gelir ve kişi başı gelir artışının durumu da ülkedeki gelir dağılımı hakkında fikir vermektedir. Şekil 5.41’de, Türkiye’de ve OECD ülkelerinde kişi başına gelir (\$) ve kişi başına gelir artışının (%) durumu yer almaktadır.



Şekil 5.41. Kişi Başına Gelir(\$)* ve Kişi Başına Gelir Artışı (%)**

Kaynak: OECD, Country Statistical Profiles 2009’dan derleyen Cural, *a.g.m.*, s.82.

* 2007 yılı, satın alma gücü paritesine göre.

** 1985–2005 dönemi ortalama %artış

Yukarıdaki Şekil 5.41’e göre, kişi başına gelir Lüksemburg’da yaklaşık 80.000\$ ve Norveç’te 53.000\$’dır. Buna karşılık Türkiye’de yaklaşık 13.000\$ ve Meksika’da ise 14.000\$’dır. OECD ortalaması ise yaklaşık 32.000\$’dir. Genel olarak bakıldığında kişi başına ortalama gelir ile eşitsizlik arasında özellikle Lüksemburg, Norveç, İrlanda ve ABD hariç tutulduğunda yakın bir ilişki olduğu söylenebilir. Zira OECD ortalamasından daha yüksek kişi başına ortalama gelire sahip ülkelerin hepsinde eşitsizlik OECD ortalamasından daha düşük iken, OECD ortalamasından daha düşük gelire sahip ülkelerin çoğunda (ABD, Japonya ve İngiltere hariç) eşitsizlik OECD ortalamasından daha yüksektir. Kişi başına ortalama gelirin yüksek olduğu bazı ülkelerde (özellikle ABD’de) eşitsizliğin yüksek olması, bu ülkelerde az sayıda zengin nüfusa karşın çok sayıda düşük gelirli nüfusun bulunduğunu dolayısıyla, eşitsizliğin çok daha yaygın olduğunu göstermektedir.¹⁵⁵⁵

¹⁵⁵⁴ SPF, *a.g.r.*, s. 21.

¹⁵⁵⁵ Cural, *a.g.m.*, s. 82-83.

Genelde, yıllık gelirin düşük olduğu ülkelerde genel yaşam standartları diğer OECD ülkelerinden daha düşüktür. Ancak, yüksek ortalama gelire ve geniş bir gelir dağılımı yapısına sahip olan ülkelerdeki (örneğin ABD) yoksul insanlar, daha düşük ortalama gelire ancak daha dar gelir dağılımı yapısına sahip ülkelerdeki (örneğin İsveç) yoksul insanlardan daha düşük bir yaşam standardına sahip olabilmektedir. Tersine, düşük ortalama gelirli ve geniş gelir dağılımı yapısına sahip ülkelerdeki (örneğin İtalya) zengin insanlar da, ortalama geliri yüksek ancak gelir dağılımı daha dar olan ülkelerdeki (örneğin Almanya) zengin kişilerden daha yüksek bir yaşam standardına sahip bulunabilmektedir.¹⁵⁵⁶

Kişi başına ortalama gelirin artmasına rağmen gelir eşitsizliğinin artması, gelirin fertler arasında adil paylaşılmadığını daha çok gelir düzeyleri zaten iyi olan üst gelir dilimindeki hanehalklarına yansıdığını göstermektedir. Şekil 5.41’de görüldüğü gibi 1985-2005¹⁵⁵⁷ döneminde Türkiye’de kişi başına ortalama gelir artışı %2,3 olarak gerçekleşmiş ve eşitsizlikte çok az da olsa bir azalma olmuştur.¹⁵⁵⁸

Gelirin adaletsiz dağılımı sonucunda ortaya çıkan ve incelenmesi lazım gelen diğer önemli bir olgu da yoksulluk olgusudur. Eşdeğer hanehalkı kullanılabilir gelirleri¹⁵⁵⁹ kullanılarak¹⁵⁶⁰ çeşitli göreceli yoksulluk sınırları (eşdeğer hanehalkı kullanılabilir medyan gelirin %40, %50, %60 veya %70’ine göre) hesaplanmaktadır. Türkiye’de yoksulluk riski aşağıdaki Tablo 5.68’de görülebilir.

¹⁵⁵⁶ OECD, Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries, 2008, s. 17.

¹⁵⁵⁷ 2001–2006 yılları arasında ise en yüksek kişi başına gelir artışı Türkiye’de %5,9, Slovakya’da %5,5’dir. Bu dönemde en düşük kişi başına gelir artışı ise İtalya ve Portekiz’de %0,2, İsviçre ve Almanya’da %0,9 olmuştur. Bu dönemde OECD ortalaması ise %2,6’dır

¹⁵⁵⁸ Cural, *a.g.m.*, s. 83.

¹⁵⁵⁹ Günümüzde gelir eşitsizliği bireysel gelirler arasındaki farklardan yola çıkılarak ölçülmektedir. Bu nedenle de hanehalkı düzeyinde toplanan gelirlerin bireysel gelirlere dönüştürülmesi gerekmektedir. Bunu, toplam hane gelirini, haneyi oluşturan fert sayısına bölerek yapmak doğru olmayacaktır. Bu hesaplamada, hanelerin yetişkin-çocuk bileşimlerindeki farklılıkları dikkate almak gerekmektedir. Çünkü, bilimsel olarak çocuklar yetişkinlere göre daha az tüketmektedirler. Buna göre, eşdeğerlik ölçeği olarak adlandırılan katsayılar kullanılarak her bir hanehalkı büyüklüğünün kaç yetişkine (eşdeğer fert sayısına) denk olduğu hesaplanmaktadır. Hanehalkı toplam yıllık kullanılabilir geliri hanehalkının eşdeğer hanehalkı büyüklüğüne bölünerek, o hanehalkı için eşdeğer fert başına düşen diğer ifadeyle eşdeğer hanehalkı kullanılabilir geliri hesaplanmaktadır. Eşdeğerlik ölçeği farklı büyüklük ve bileşimlerdeki hanehalkları arasında karşılaştırmalara imkan sağlamaktadır. Gelir dağılımı eşitsizlik göstergelerinin (gini katsayısı, yüzdelik grupların analizi vb.) ve yoksulluk sınırının belirlenmesinde eşdeğer hanehalkı kullanılabilir gelirleri kullanılıp daha doğru kıyaslamalar yapılabilir.

¹⁵⁶⁰ Türkiye’de ortalama yıllık hanehalkı kullanılabilir geliri 24 343 TL’dir. Türkiye’de hanehalkı başına düşen ortalama yıllık kullanılabilir gelir 24 343 TL iken, ortalama yıllık eşdeğer hanehalkı kullanılabilir gelir ise 10 774 TL’dir. İstanbul Bölgesi 14 873 TL ile ortalama yıllık eşdeğer hanehalkı kullanılabilir geliri en yüksek olan bölge durumundadır. Bunu, 12 924 TL ortalama gelir ile Ege Bölgesi izlemektedir. En düşük ortalama gelire sahip bölge ise 5 418 TL ile Güneydoğu Anadolu Bölgesi’dir.

Tablo 5.68. Türkiye’de Yoksulluk Riski (2010-2011)

Yoksulluk riski	Yoksulluk sınırı (TL)		Yoksul sayısı (Bin kişi)		Yoksulluk oranı (%)		Yoksulluk açığı(*)	
	2010	2011	2010	2011	2010	2011	2010	2011
TÜRKİYE								
%40	2 972	3 255	7 355	7 288	10,3	10,1	24,0	25,4
%50	3 714	4 069	12 025	11 670	16,9	16,1	26,6	26,3
%60	4 457	4 883	16 963	16 569	23,8	22,9	28,7	29,2
%70	5 200	5 697	21 816	21 730	30,6	30,0	31,9	31,0
KENT								
%40	3 380	3 680	4 158	4 182	8,5	8,4	20,0	22,9
%50	4 225	4 600	7 034	6 945	14,3	13,9	24,1	25,3
%60	5 071	5 521	10 410	10 527	21,2	21,1	26,9	27,1
%70	5 916	6 441	13 970	14 434	28,4	29,0	28,7	27,5
KIR								
%40	2 114	2 418	1 954	2 200	8,8	9,7	22,2	22,3
%50	2 643	3 023	3 691	3 533	16,6	15,7	21,3	25,2
%60	3 171	3 627	5 101	5 110	23,0	22,6	27,6	28,6
%70	3 700	4 232	6 743	6 691	30,4	29,6	31,5	30,9

Kaynak: TÜİK, 2010 ve 2011 Gelir ve Yaşam Koşulları Araştırması

Not: 1) Gelir referans dönemleri bir önceki takvim yılıdır.

2) Türkiye, kentsel ve kırsal yerler için ayrı ayrı yoksulluk sınırları hesaplandığından kent ve kır toplamı Türkiye sonuçlarını vermemektedir.

(*) Yoksulluk açığı, yoksulluğun derecesi hakkında bilgi verir. Yoksulluk açığının 100'e yaklaşması, yoksulluğun derecesinin çok fazla olduğunu, küçülmesi ise yoksulluk risk derecelerinin daha az olduğunu ifade etmektedir.

Eşdeğer hanehalkı kullanılabilir medyan gelirin %50'si dikkate alınarak belirlenen yoksulluk sınırına göre nüfusun %16,1'i yoksulluk riski altındadır. Kentsel ve kırsal yerler için hesaplanan yoksulluk sınırlarına göre, kentsel yerlerde bu oran %13,9 iken, kırsal yerlerde %15,7'dir. Kırsal nüfusun daha fazla yoksulluk riski altında bulunduğu görülmektedir. Bölgesel gelir eşitsizliğinden, uygulanan tarım politikalarından ve kırsala yönelik sosyal korunma mekanizmalarının yetersizliğinden kaynaklanan bu tablo, kırsal gelir yoksulluğuna karşı kapsamlı önlemler alınmasına ihtiyaç duyulduğunu ortaya koymaktadır.¹⁵⁶¹

Türkiye’de eşdeğer hanehalkı kullanılabilir medyan gelirin %60'ı dikkate alınarak belirlenen yoksulluk sınırına göre ise nüfusun %22,9'u yoksulluk riski altındadır. Kentsel ve kırsal yerler için hesaplanan yoksulluk sınırlarına göre, kentsel yerlerde bu oran %21,1 iken, kırsal yerlerde %22,6'dır.¹⁵⁶²

¹⁵⁶¹ SPF, a.g.r., s. 23

¹⁵⁶² TÜİK, 2011 Gelir ve Yaşam Koşulları Araştırması.

Eşdeğer hanehalkı kullanılabilir medyan gelirin %60'ı dikkate alınarak belirlenen yoksulluk sınırına göre Türkiye'deki yoksulluk oranıyla, AB ülkelerindeki yoksulluk oranlarını karşılaştırmak gerekirse, Türkiye'nin aday olduğu AB ülkeler arasında en yüksek oranın Türkiye'ye ait olduğu görülmektedir. Aşağıdaki Tablo 5.69'da görüleceği gibi, Türkiye'ye yoksulluk oranı açısından en yakın ülkeler %22,3 oranıyla Bulgaristan ve Romanya'dır.

Tablo 5.69. AB Ülkeleri ve Türkiye'de Yoksulluk Oranları – 2011 (Medyan Gelirin Yüzde 60'ı Sınırına Göre)

Belçika	15,3	Macaristan	13,8
Bulgaristan	22,3	Malta	15,4
Çek Cumhuriyeti	9,8	Hollanda	11,0
Danimarka	13,0	Avusturya	12,6
Almanya	15,8	Polonya	17,7
Estonya	17,5	Portekiz	18,0
İrlanda	15,2	Romanya	22,2
Yunanistan	21,4	Slovenya	13,6
İspanya	21,8	Slovakya	13,0
Fransa	14,0	Finlandiya	13,7
Hırvatistan	21,1	İsveç	14,0
İtalya	19,6	Birleşik Krallık	16,2
Kıbrıs	14,5	İzlanda	9,2
Letonya	19,1	Norveç	10,5
Litvanya	20,0	İsviçre	15,0
Lüksemburg	13,6	Türkiye	22,9

Kaynak: Eurostat ve 2011 Gelir ve Yaşam Koşulları Araştırması

Bunun dışında, Türkiye'de yoksulluk bölgesel eşitsizlikleri yansıtacak şekilde karşımıza çıkmaktadır. Yoksul nüfusun bölgesel dağılımına baktığımız zaman, yoksulların büyük bir kısmının Güney Doğu Anadolu Bölgesinde yaşadıkları görülmektedir (Tablo 5.70).

Tablo 5.70. Türkiye İçin Hesaplanan Gelire Dayalı Görelî Yoksulluk¹⁵⁶³ Sınırına Göre Bölgesel Yoksul Sayıları ve Yoksulluk Oranı (İBBS, 1. Düzey) (medyan gelirin yüzde 60'ı sınırına göre)

İBBS, 1. Düzey	Yoksulluk sınırı (TL)	Yoksul sayısı (Bin kişi)	Yoksulların oranı (%)
Toplam	4849,008	16 390	100
TR1 İstanbul	4849,008	801	4,9
TR2 Batı Marmara	4849,008	542	3,3
TR3 Ege	4849,008	1 224	7,5
TR4 Doğu Marmara	4849,008	867	5,3
TR5 Batı Anadolu	4849,008	995	6,1
TR6 Akdeniz	4849,008	2 207	13,5
TR7 Orta Anadolu	4849,008	909	5,5
TR8 Batı Karadeniz	4849,008	904	5,5
TR9 Doğu Karadeniz	4849,008	492	3
TRA Kuzeydoğu Anadolu	4849,008	931	5,7
TRB Ortadoğu Anadolu	4849,008	2 021	12,3
TRC Güneydoğu Anadolu	4849,008	4 499	27,5

Kaynak: 2011 Gelir ve Yaşam Koşulları Araştırması

Yoksulluğa bir toplumsal dışlanma sorunu olarak baktığımız zaman, Türkiye’de sorunun toplumsal cinsiyet boyutu da önemli bir durum arz etmektedir. Türkiye’de kadınlar yoksulluğun farklı boyutlarından özellikle etkilenen, sosyal dışlanma tehdidini özellikle hisseden bir grup oluşturmaktadırlar. Bu bağlamda, kadın istihdamının çok düşük oluşu, kadınların önemli bir kısmının çalışma hayatının dışında kalmaları, çalıştıkları zaman da özellikle enformel istihdam yoluyla gelir getirici faaliyetlerde bulunabilmeleri önemli bir sorun alanı olarak karşımıza çıkmaktadır.¹⁵⁶⁴ Bununla birlikte, kadın istihdam oranının düşük olması, kadınlara yönelik sosyal transferlerin eksikliği ve ücretsiz aile işçiliğinin kadınlar arasında yüksek olması göz önünde bulundurulduğunda, kadınların büyük bir çoğunluğunun gelir açısından ailelerine ve eşlerine bağımlı oldukları söylenebilir.¹⁵⁶⁵ Uluslar arası karşılaştırmalara bakıldığında, toplumsal cinsiyet açısından gelir eşitsizliğini gösteren endekste Türkiye’nin 115 ülke

¹⁵⁶³ Görelî yoksulluk: Toplumun genel düzeyine göre belli bir sınırın altında gelir veya harcamaya sahip olan birey veya hanehalkı görelî anlamda yoksul sayılmaktadır. Refah ölçüsü olarak amaca göre harcama veya gelir düzeyi seçilebilmektedir.

¹⁵⁶⁴ Ayşe Buğra, “Açılış Konuşması”, Uluslararası Yoksullukla Mücadele Stratejileri Sempozyumu, DPT-SYDGM, İstanbul, 13-15 Ekim 2010, s.4, http://www.spf.boun.edu.tr/content_files/SYDGM_Yoksulluk_Konferans%C4%B1_2010_AyşeBuğra-1.pdf, (23.11.2013)

¹⁵⁶⁵ Ülker Şener, “Kadın Yoksulluğu,” Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı-Değerlendirme Notu, Eylül 2009, s. 8

arasında 109. olduğu görülmektedir.¹⁵⁶⁶ Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı “*İnsani Gelişmişlik Raporu*” nda, Türkiye’de kadınların kazandıkları gelirin, erkeklerin kazandıkları gelire oranının ortalama yüzde 26 olduğu belirtilmektedir.¹⁵⁶⁷ Dolayısıyla, kadınlar ve kız çocukları gelir dağılımındaki bozulmadan en çok etkilenen kesimi oluşturmaktadırlar.¹⁵⁶⁸

Türkiye’de yoksullukla ilgili diğer önemli bir konu da çocuk yoksulluğudur. OECD’nin güncellediği yoksulluk ve gelir dağılımı verilerine göre, Türkiye’de 2004-2009 yılları arasında gelir eşitsizliği azalmış, göreceli yoksulluk ise artmıştır. Rakamlara karşın, 2007’den bu yana çocuk yoksulluğu 16 OECD ülkesinde, Türkiye, İspanya, Belçika, Slovenya ve Macaristan’da görülen yüzde 2’yi aşan oranlarla birlikte yükselmiş durumdadır. Bunun yanında; Şili, Meksika, Türkiye, ABD ve İsrail, OECD’de gelir uçurumunun en derin olduğu ülkeler konumunda iken; en az uçurum ise İzlanda, Slovenya, Norveç ve Danimarka’da bulunmaktadır. Rapora göre, 2007-2010 arasında OECD ülkelerinde yoksulluk, çocuklar arasında yüzde 13’ten yüzde 14’e, gençler arasında yüzde 12’den 14’e yükselmiştir. Yaşlı nüfusta ise yüzde 15’ten yüzde 12’ye inmiştir. Bu durumdan daha çok çalışan hanehalkları etkilenirken, emekliler genelde korunmuştur. Bu durum, OECD tarafından daha önce saptanan, genç ve çocukların OECD’de en fazla gelir yoksulluğu riskine sahip olma konusunda yaşlılarla yer değiştirme eğilimini doğrulamaktadır.

Raporda, yaşanan krizin yoksulları şiddetli biçimde vurduğu, eşitsizlik ve yoksulluk riskinin arttığı belirtilmiştir. Analizler, refah devletlerinin ekonomik darbeyi büyük ölçüde tamponlandığını ancak OECD ülkelerinde ek sosyal harcama kesintilerinin önümüzdeki yıllarda daha büyük eşitsizlik ve yoksulluğa neden olma riski taşıdığını vurgulamaktadır. OECD tarafından yapılan açıklamada; “*Bu endişe verici bulgular, özellikle hükümetler zorunlu olarak kamu harcamalarını kontrol altına alma görevini yerine getirirken, toplumda en kırılganın korunması gerektiğine işaret etmektedir. Adalet, verimlilik ve kapsayıcılığı sağlamak üzere, istihdam ve büyümeyi artıracak politikalar tasarlanmalıdır. Bu politikalar içinde vergi reformları, herkesin*

¹⁵⁶⁶ SPF, *a.g.r.*, s. 30; Ricardo Hausmann, Laura D.Tyson, Saadia Zahidi, *The Global Gender Gap Report 2007*, World Economic Forum, Geneva, 2007, s. 148.

¹⁵⁶⁷ United Nations Development Programme, *Human Development Report 2009 Overcoming Barriers: Human Mobility and Development*, New York, 2009, s. 182.

¹⁵⁶⁸ Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, Kadının Statüsü Genel Müdürlüğü, *a.g.e.*, s.25.

payını adil biçimde ödemesi ve bundan yarar ve ihtiyaç duyduğu desteği elde etmesi için önemlidir.” denilmektedir.¹⁵⁶⁹

Türkiye’de yoksulluk ve istihdamın niteliği arasında güçlü bir ilişki bulunmaktadır.¹⁵⁷⁰ TÜİK tarafından 2008 yılı için yevmiyeli çalışanlar arasında yoksulluk oranı yaklaşık yüzde 29’dur. Kendi hesabına çalışanların yüzde 24’ü ve ücretsiz aile işçilerinin ise yüzde 32’si yoksuldur.¹⁵⁷¹

Dolayısıyla, çalışmanın her zaman yoksulluktan kurtulmayı beraberinde getirmediği net bir biçimde ortaya çıkmaktadır. Benzer bir analiz Şeker¹⁵⁷² tarafından da yapılmaktadır. Şeker, yoksul kesimdeki çalışma çağındaki nüfusun (15 yaş ve üstü) yaklaşık %48’inin, yoksul olmayan kesimde ise %47’sinin çalıştığını belirtmiştir. Yoksul kesimdeki çalışan nüfus içinde ücretsiz aile işçileri en büyük paya (yüzde 32,3) sahip iken, yoksul olmayan kesimde ücretliler en büyük payı (yüzde 48,5) oluşturmaktadır. Yoksul kesimde ücretsiz aile işçilerini yüzde 26,9 ile kendi hesabına çalışanlar ve yüzde 21 ile ücretliler takip etmektedir.¹⁵⁷³

Çalışan yoksulluğunun bir diğer boyutunu da, tarım sektöründe çalışanların yoksulluğu oluşturmaktadır. Tarım sektöründe çalışanlar arasında yoksulluk oranı 2008 yılı için yaklaşık yüzde 38 olarak tahmin edilmektedir.¹⁵⁷⁴

Türkiye’de yevmiyeli çalışanlar, ücretsiz aile işçileri ve kendi hesabına çalışanlar arasındaki yoksulluk oranı, genel yoksulluk oranının üstündedir. Buna karşılık, ücretli çalışanlar ve işverenler arasındaki yoksulluk ise, ortalamanın oldukça altındadır.¹⁵⁷⁵ Başka bir ifadeyle çalışan yoksul (*working poor*) olgusu çok önemli olup, Türkiye’de çalışan yoksulluğun oranı genel olarak AB ülkelerinde görülen oranların

¹⁵⁶⁹ <http://www.haberler.com/oecd-turkiye-de-gelir-esitsizligi-azaldi-goreli-4637512-haberi/>, (16.05.2013)

¹⁵⁷⁰ World Bank, *Turkey-Joint Poverty Assessment Report*, Human Development Sector Unit Europe and Central Asia Region ve Devlet İstatistik Enstitüsü, Rapor No. 29619-TU, 2005, s. vii ve 94.

¹⁵⁷¹ Türkiye İstatistik Kurumu, “2008 Yoksulluk Çalışması Sonuçları,” *Haber Bülteni Sayı 205*, Aralık, Ankara, 2009.

¹⁵⁷² Bkz. Sırma Demir Şeker, *Türkiye’de Sosyal Transferlerin Yoksulluk Üzerindeki Etkileri*, Devlet Planlama Teşkilatı Sosyal Sektörler ve Koordinasyon Genel Müdürlüğü Uzmanlık Tezi, 2008.

¹⁵⁷³ Demir Şeker, *a.g.t.*, s. 56-57. Benzer analizler için bkz. Dünya Bankası, *Turkey Economic Reforms, Living Standards and Social Welfare Study*, Poverty Reduction and Economic Management Unit Europe and Central Asia Region, Report No: 20029-TU, Document of the World Bank, 2000; Güzin Erdoğan, “Türkiye’de ve Dünyada Yoksulluk Ölçümleri Üzerine Değerlendirmeler”, *Yoksullukla Mücadele Stratejileri*, Ed. C.C.Aktan, Hak-İş Konfederasyonu Yayını, Ankara, 2002.

¹⁵⁷⁴ Türkiye İstatistik Kurumu, “2008 Yoksulluk Çalışması Sonuçları,” *a.g.ç.*

¹⁵⁷⁵ Demir Şeker, *a.g.t.*, s. 57; Buğra, “Açılış Konuşması”, *a.g.ç.*, s.6; İşteki durum itibarıyla en yüksek yoksulluk riskinin yevmiyeliler arasında olduğuna dair bir çalışma için bkz. Sema Alıcı, “Türkiye’de Yoksulluğun Sosyo-Ekonomik Analizi”, *Hak-İş Konfederasyonu Yayını*, 2002.

epeyce üstünde yer almaktadır. 2003 yılında toplam çalışan yoksulluğu Türkiye’de %23 oranında iken, AB-15’de %8 olarak gerçekleşmiştir.¹⁵⁷⁶

Kayıt dışı istihdam konusu da, gelir yoksulluğuyla bire bir örtüşmese bile yoksulluğun farklı boyutlarıyla yakından ilgilidir. Bu açıdan, Türkiye’de çalışanların aşağı yukarı yüzde 45’inin kayıt dışı sektörde istihdam edildiği ve bu oranın tarım dışında %30 civarında olduğunu göz önüne alınmalıdır. Kayıt dışı sektörde çalışanlar, çok zor ve sağlıksız koşullarda çalışmak, ücretlerini zamanında alamamak, sosyal güvencesizlik ve sosyal hizmetlere ulaşamamak gibi önemli sorunlarla karşı karşıya kalmaktadırlar.¹⁵⁷⁷

Sosyal harcamalar ise bu sorunun çözümüne önemli bir katkı yapmamaktadır. Türkiye’de sosyal harcamaların milli gelire oranı, OECD ortalamasından düşüktür. Zaten düşük olan harcamaların çok cüzi bir kısmı sosyal yardım ve sosyal hizmetlere ayrılmaktadır. Dolayısıyla, çalışmadığı veya kayıt dışı sektörde çalıştığı için, formel sektör dışındaki kesimin toplam sosyal harcamalardaki payı da çok düşük düzeyde kalmaktadır.¹⁵⁷⁸

Sosyal transferlerin, gelir dağılımı eşitsizliği ve yoksullukla mücadele konusundaki etkileri aşağıda incelenecektir.

4.3.1.1. Gelir Eşitsizliğini Azaltıcı Müdahaleler

Belli bir dönem içinde piyasa sürecinin oluşturduğu gelir dağılımı, piyasa dağılımı (birincil gelir dağılımı)olarak adlandırılır. Diğer bir deyişle devletin vergi ve transfer politikaları aracılığı ile ekonomiye müdahale etmeden önceki gelir dağılımına “piyasa dağılımı” denilmektedir. Bu dağılım aynı zamanda “vergi ve transfer öncesi dağılım”dır.¹⁵⁷⁹ Devletin piyasa mekanizmasının işleyişine sosyal ve ahlaki nedenlerle müdahale ederek birincil dağılımı düzeltmesi ile ikincil gelir dağılımı ortaya çıkmaktadır.¹⁵⁸⁰ Bu dağılım “vergi ve transfer sonrası dağılım” olarak ifade edilmekte

¹⁵⁷⁶ Recep Kapar, *Türkiye’de Çalışan Yoksullar*, ASO, Kasım-Aralık 2010, s. 58

¹⁵⁷⁷ Buğra, “Açılış Konuşması”, a.g.ç., s.6.

¹⁵⁷⁸ Buğra, “Açılış Konuşması”, a.g.ç., s.6-7; Kamu Harcamalarını İzleme Platformu, Ekim 2012, www.kahip.org, (20.11.2013)

¹⁵⁷⁹ TÜSİAD, *Türkiye’de Bireysel Gelir Dağılımı ve Yoksulluk-Avrupa Birliği İle Karşılaştırma*, Yayın No: TÜSİAD-T/2000-12/295, Aralık 2000, s. 117.

¹⁵⁸⁰ Ömer Aksu, *Gelir ve Servet Dağılımı*, İ.Ü, Yayın No: 3698, İktisat Fakültesi Yayın No: 539, İstanbul, 1993, s. 81.

ve yeniden dağıtım olarak da adlandırılmaktadır.¹⁵⁸¹ Birincil gelir dağılımına müdahalenin en önemli araçları sosyal nitelikli harcamalar ve vergi politikalarıdır. Vergi politikaları ile düşük gelir gruplarından daha az ya da hiç vergi almayarak harcanabilir gelir yükseltirken, öte yandan yüksek gelir gruplarından daha yüksek vergi alarak harcanabilir gelirleri azaltılarak gelirin yeniden dağılımı sağlanır. Sosyal nitelikli harcama politikası olarak ise toplanan vergilerin ve kamu gelirlerinin düşük gelir gruplarına transferi yoluyla bu grupların harcanabilir gelirleri artırılır.¹⁵⁸²

Devletin gelir dağılımını düzenleme araçlarından biri de sosyal güvenliktir. Sosyal güvenlik toplumda gelir dağılımındaki eşitsizlikleri önlemede ve toplumsal huzuru sağlamada çok önemli bir rol oynamaktadır. Sosyal güvenlik kuruluşlarının gelir dağılımını etkilemesi işleyiş düzenlerinden kaynaklanmaktadır. Sosyal güvenliğin bireyin geleceğe ilişkin gelir endişesini ortadan kaldırmak amacıyla bireyi tasarrufa zorladığı ve zorunlu olarak sigortaladığı, gelecekte ortaya çıkacak gelir eşitsizliklerini azaltmak amacıyla gelirin yeniden dağıtımını sağladığı söylenebilir.¹⁵⁸³

Sosyal güvenlik kuruluşları aynı toplum kesimleri içerisinde de ödeme gücünün değişimine yol açabilmektedir. Bu durum sosyal güvenlik kuruluşlarına prim ödenmesine rağmen bu kuruluşun hizmet ve olanaklarından yararlanamayan kişiler ve ödediği primin yarattığı maliyetin çok üzerinde sosyal güvenlik hizmetinden yararlanan kişiler arasında gerçekleşmektedir. Öte yandan tasarruf yapamayan hatta hiç geliri olmayan bireylere yönelik olarak gerçekleştirilen sosyal yardım ve hizmetlerin finansmanı da devlet tarafından karşılanmakta ve geliri olanlardan olmayanlara doğru gelirin yeniden dağılımı gerçekleşmektedir.¹⁵⁸⁴

Ekonomide vergi ve transfer aracılığı ile devletin gerçekleştirdiği yeniden dağılımın etkisi, eşitsizlik ölçülerinin değişimine bakılarak gözlemlenebilir. Aşağıdaki tabloda, Tüsiad¹⁵⁸⁵, ın yaptığı bir çalışmaya göre “AB Ülkeleri ve Türkiye’de 1990’larda Vergi ve Transferler Öncesi ve Sonrası Gelir Dağılımı Eşitsizliği” incelenmiştir. Tablo

¹⁵⁸¹ TÜSİAD, *Türkiye’de Bireysel Gelir Dağılımı ve Yoksulluk*, s. 21

¹⁵⁸² Cural, a.g.m., s. 87.

¹⁵⁸³ Cural, a.g.m., s. 87; Ercan Uşun, *Sosyal Güvenlik Sistemlerinde Yaşanan Kaynak Sorunu: Uygulanan Parametrik ve Sistemik Reformlar*, Maliye Hesap Uzmanları Vakfı, Ekonomik ve Mali Araştırma Yarışması, 2005, s. 7.

¹⁵⁸⁴ Cural, a.g.m., s. 87-88; Tekin Akgeyik, Binhan Elif Yılmaz, Murat Şeker, *En Büyük Karadelik: Sosyal Güvenlik Açıkları ve Reform Tartışmalarının Sosyo-Ekonomik Yansımaları*, TSEV, Sigorta Araştırma ve İnceleme Yayınları-11, Temmuz 2007, İstanbul, s. 39.

¹⁵⁸⁵ Bkz. TÜSİAD, *Türkiye’de Bireysel Gelir Dağılımı ve Yoksulluk-Avrupa Birliği İle Karşılaştırma*, Yayın No: TÜSİAD-T/2000-12/295, Aralık 2000.

5.71’de sunulan eşitsizlik ölçülerinin gösterdiği en çarpıcı sonuç, AB ülkelerinde yeniden dağıtım politikalarının, piyasa dağılımının ortaya çıkardığı gelir eşitsizliğini çok büyük ölçüde azaltmış olmasıdır.

Tablo 5.71. AB Ülkeleri ve Türkiye’de 1990’larda Vergi ve Transferler Öncesi ve Sonrası Gelir Dağılımı Eşitsizliği

Ülkeler	Vergi ve Transferler	Vergi ve Transferler	Vergi ve Transferlerin
	Öncesi Gini Katsayısı	Sonrası Gini Katsayısı	Gelir Dağılımına Etkisi (%)
Danimarka (1994)	0.420	0.217	48.3
İsveç (1995)	0.487	0.230	52.8
Finlandiya (1995)	0.392	0.231	41.1
Hollanda (1994)	0.421	0.253	39.9
Belçika (1995)	0.527	0.272	48.4
Almanya (1994)	0.436	0.282	35.3
İtalya (1993)	0.510	0.345	32.4
Türkiye (1994)	0.474	0.447	5.7

Kaynak: TÜSİAD, *Türkiye’de Bireysel Gelir Dağılımı ve Yoksulluk*, s.118

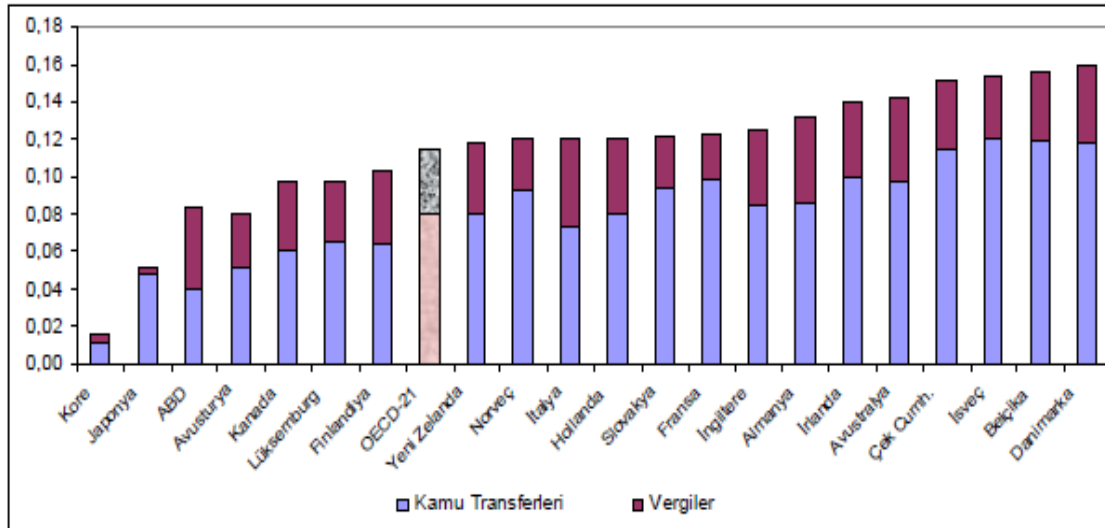
Türkiye’deki gelir dağılımı eşitsizliği AB ülkeleri ile karşılaştırıldığında dikkati çeken bir diğer özellik de “Piyasa Gelir Dağılımı” olarak adlandırılan devletin müdahalesi öncesinde piyasada oluşan gelir dağılımı eşitsizliği açısından Türkiye’nin AB ülkeleri ile hemen hemen aynı seviyede olduğudur.¹⁵⁸⁶ Piyasa gelir dağılımı açısından kimi AB ülkeleri Türkiye’den daha kötü durumdayken kimi AB ülkeleri daha iyi durumdadır. Örneğin, Tablo 5.70’e göre, Türkiye dahil Avrupa ülkelerinin gelir dağılımı eşitsizliği Gini eşitsizlik ölçüsüne göre yaklaşık olarak 0,40 ile 0,53 arasında değişmektedir. Türkiye’de ise temel problem piyasa gelir dağılımından sonra etkin bir vergi, transfer politikasının izlenmemesidir. Bu nedenle Türkiye’de piyasa gelir dağılımı ile nihai gelir dağılımı arasında gereken müdahale yapılamamakta ve nihai gelir dağılımı Avrupa ülkelerine oranla oldukça eşitlikten uzak kalmaktadır. Tabloda yer alan ilginç bir durum da, en kötü piyasa gelir dağılımına, nihai gelir dağılımı açısından en iyi durumda bulunan ülkelerden İsveç’in sahip olmasıdır. İsveç, özel mülkiyetin en yoğun olduğu Avrupa ülkesidir. Kamu piyasa gelir dağılımının oluşumuna hemen hemen hiç müdahale etmemekte ancak sonrasında uyguladığı vergi ve transfer politikaları ile nihai gelir dağılımı eşitsizliğini piyasa gelir dağılımı

¹⁵⁸⁶ Aziz Çelik, “AB ülkeleri ve Türkiye’de Gelir Eşitsizliği: Piyasa Dağılımı-Yeniden Dağılım”, 2004, s. 83, www.calismatoplum.org/sayi3/makale2.pdf, (10.11.2012); TÜSİAD, *Türkiye’de Bireysel Gelir Dağılımı ve Yoksulluk*, s. 133.

eşitsizliğinin yaklaşık beşte ikisine kadar indirmektedir. Hemen hemen benzer gözlemler Kuzey Avrupa ülkeleri başta olmak üzere, bütün Avrupa ülkeleri için yapılabilir.¹⁵⁸⁷

Günümüzde AB’de sosyal transferler oldukça etkili olmakta, sosyal transferlerle birlikte göreceli yoksulluk yüzde 60 civarında azalmaktadır. Aslında Türkiye’de birincil dağılım sonucu ortaya çıkan ve transfer öncesi yoksulluk olarak nitelendirilen yoksulluk AB’den daha düşük iken, Türkiye’de özellikle transferlerin etkinlik oranının düşük oluşu nedeniyle transferlerin yoksulluk üzerindeki etkisi daha sınırlı kalmaktadır. AB’de hem toplam transfer miktarı hem de transferlerin etkinliği daha yüksektir.¹⁵⁸⁸

Eğitim sağlık ve diğer sosyal harcamaların oluşturduğu transfer politikaların ve vergilerin eşitsizliği azaltıcı etkisi bunların miktarına, gelir eşitsizliğinin yaygınlığı ve derinliğine ve bu politikalardan daha çok hangi gelir dilimindeki hanehalklarının yararlandığına bağlı olmaktadır. Dolayısıyla, bu politikalardan gelir durumu daha kötü olan alt gelir dilimindeki hanehalkları yararlanıyorsa bu politikalar gelir eşitsizliğini azaltıcı etki göstermekte; göreceli olarak maddi durumları iyi olan üst gelir dilimindeki hanehalkları yararlanıyorsa gelir eşitsizliğini artırıcı etki söz konusu olmaktadır.¹⁵⁸⁹



Şekil 5.42. Kamu Transferleri ve Vergilerin Gelir Eşitsizliğini Azaltıcı Etkisi (%)

Kaynak: OECD, Country Statistical Profiles 2009’dan derleyen Cural, *a.g.m.*, s.92.

¹⁵⁸⁷ TÜSİAD, *Türkiye’de Bireysel Gelir Dağılımı ve Yoksulluk*, s. 133.

¹⁵⁸⁸ Demir Şeker, *a.g.t.*, s. 174

¹⁵⁸⁹ Cural, *a.g.m.*, s. 92.

Kamu transferlerinin eşitsizliği azaltıcı etkisi vergilerin eşitsizliği azaltıcı etkisinden daha yüksektir (Şekil 5.42). Gelir eşitsizliğini azaltıcı toplam etkinin yüksek olduğu ülkelerin çoğunda, kamu transferleri ve hanehalkı vergilerinin payı da yüksek olmaktadır. Ayrıca, eşitsizliği azaltıcı etkinin yüksek olduğu ülkeler, gelir eşitsizliğinin daha düşük olduğu ülkelerdir.

Genel olarak bakıldığında vergi ve sosyal transfer politikaları gelir eşitsizliğini büyük derecede azaltmaktadır. OECD ülkelerinde transferler gelirler üzerinde göreceli olarak eşit dağılmakta ve yeniden dağıtıcı etkisi pozitif olmaktadır. Aynı şekilde, doğrudan vergilerin de eşitsizliği azaltıcı etkisi yüksek düzeydedir.¹⁵⁹⁰

4.3.1.2. Vergilerin Gelir Dağılımına Etkisi

Sosyal refah devletlerinde sosyal harcamalar, gelir grupları tarafından, gelir dağılımından aldıkları pay oranında finanse edilmektedirler.¹⁵⁹¹ Türkiye’de sosyal transferlerin finansmanı büyük ölçüde vergilerle karşılanmaktadır. Yalnızca Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Fonu, trafik cezası ve Radyo ve Televizyon Üst Kurulu reklam gelirlerinden; engelli istihdam projelerine kullanılan Ceza Fonu ise engelli kotalarını doldurmayan işverenlere kesilen cezalardan finanse edilmektedir.¹⁵⁹² Zenginobuz ve arkadaşlarının hazırladığı bir çalışmada, 2001 krizi sonrasında bütçe açığını kapatma amacıyla dolaylı vergilere ağırlık verildiği ve 2005 yılında tüketim üzerinden alınan vergilerin toplam vergi gelirinin yüzde 70’ine ulaştığı tespit edilmektedir.¹⁵⁹³

Toplam vergi gelirlerinin en büyük bölümünü oluşturan tüketim vergisinin gelir gruplarına yükü incelendiğinde, en yoksul yüzde 20’lik grubun toplam gelirlerinin yaklaşık yüzde 23’ünü, en zengin yüzde 20’lik kesimin ise gelirinin yüzde 16’sını tüketim vergisi olarak devlete aktarıldığı ortaya çıkmaktadır.¹⁵⁹⁴ En zengin yüzde 5 ise, gelirinin yalnızca yüzde 12,6’sını tüketim vergisi olarak kamu bütçesine aktarmaktadır.

¹⁵⁹⁰ Cural, a.g.m., s. 91.

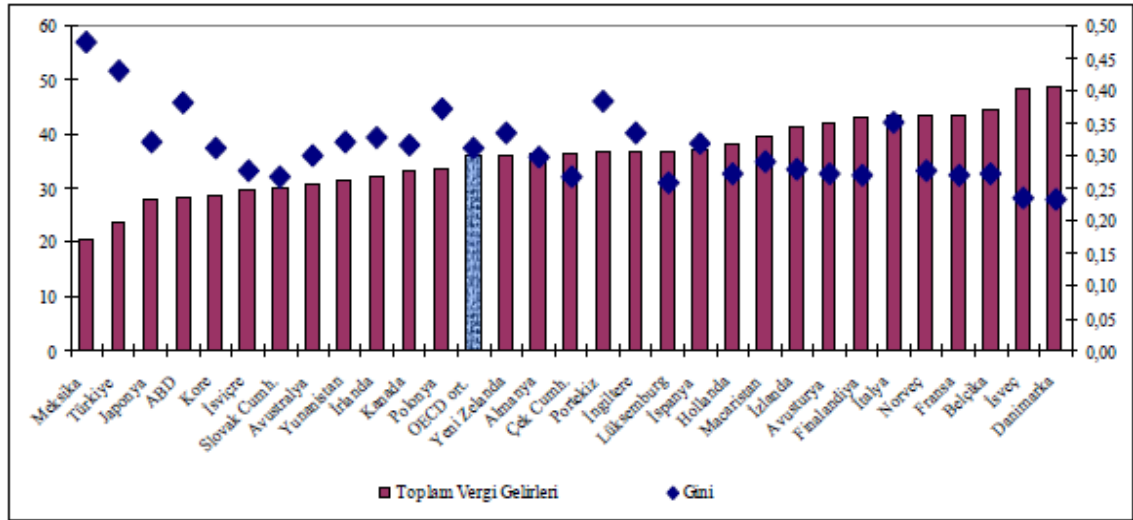
¹⁵⁹¹ Evrensel nitelikli sosyal politikaların (örn. herkese ücretsiz ve kaliteli sağlık hizmeti sunulması) nasıl finanse edilirse edilsin, yalnızca üst gelir grubundan alt gelir grubuna bir transfer gerçekleştirildiği için değil, tüm toplum için ortak bir eşitlik tabanı yarattığı için önemli olduğu söylenebilir. SPF, a.g.r., s. 41.

¹⁵⁹² SPF, a.g.r., s. 41.

¹⁵⁹³ Ünal Zenginobuz, Gökhan Özertan, İsmail Sağlam, Fatoş Gökşen, *Yurttaşların Cebinden Devletin Kasasına: Türkiye’de Kim Ne Kadar Vergi Ödüyor?*, Açık Toplum Enstitüsü Türkiye Temsilciliği ve Boğaziçi Üniversitesi Araştırma Fonu, Mayıs 2006, İstanbul, s. 92.

¹⁵⁹⁴ SPF, a.g.r., s.41-42.

Bir başka deyişle vergi sistemi, toplam gelirden halihazırda çok küçük bir pay alan yoksulları orantısız bir vergi yükü altına sokmakta; dolayısıyla, vergi sisteminin (finansmanını sağladığı sosyal transfer politikalarının değil, sistemin kendisinin) Türkiye’de gelir dağılımı eşitsizliğini iyileştirici etkisi azalmaktadır. Benzer bir biçimde, Türkiye’de piyasanın yarattığı iktisadi eşitsizlikleri giderecek etkin bir vergi ve sosyal transfer politikasının olmadığına ve Türkiye’nin AB ülkelerine kıyasla yeniden dağıtımcı mekanizmaların etkisinin çok kısıtlı kaldığına vurgu yapılan raporlar da dikkati çekmektedir.¹⁵⁹⁵ Bu anlamda, gelir dağılımı eşitsizliğinin giderilmesine yönelik alınabilecek önlemlerden en önemlilerinden birinin vergi sisteminde yeniden yapılanma ile adaletin sağlanması olduğu açıkça görülmektedir.¹⁵⁹⁶



Şekil 5.43. Toplam Vergi Gelirleri/GSYH ve Gini Katsayısı, 2006

Kaynak: OECD, *Country Statistical Profiles 2009, Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries*, p. 25 ve Cural, a.g.m., s.88.

Şekil 5.43’de görüldüğü gibi toplam vergi gelirlerinin GSYH içerisindeki payının en yüksek olduğu Danimarka ve İsveç gelir eşitsizliğinin en düşük olduğu ülkelerdir. Buna karşılık toplam vergi gelirlerinin payının en düşük olduğu Meksika ve Türkiye’de gelir eşitsizliği çok yüksektir. Genel olarak bakıldığında vergi gelirlerinin yüksek olduğu ülkelere istisnaları olmakla birlikte gelir eşitsizliği daha düşük

¹⁵⁹⁵ Bkz. TÜSİAD, *Individual Income Distribution in Turkey: A Comparison with the European Union- Executive Summary*, TÜSİAD Publication No -T/2000-12/296, 2000.

¹⁵⁹⁶ SPF, a.g.r., s. 41-42.

gerçekleşmektedir. Vergi gelirlerinin yüksek olduğu ülkelerde devlet özellikle sosyal harcamalar ile gelir dağılımının düzenlenmesine yönelik olarak daha fazla kaynak kullanmaktadır. Vergilerin, yüksek gelir grupları ve sermaye gelirleri üzerinde yoğunlaşması, düşük gelir gruplarına yapılan ayni ve nakdi transfer harcamaları ile birlikte devletin gelir dağılımını etkilediği önemli politika aracı olmaktadır.¹⁵⁹⁷

TÜSİAD'ın raporuna göre, Gelir vergisinin artan oranlı bir yapıda bireysel gelir dağılımı eşitsizliğinde iyileştirme sağlayabilmesi için, beyanname ile gelir vergisi verenlerin toplam gelir vergisi içindeki paylarını yükseltmek, özellikle 1980 sonrasında yaygınlaşan istisna ve muafiyetlerin kapsamını daraltmak ve vergi tabanının yaygınlaştırılmasını sağlamak gerekmektedir. Ayrıca enflasyonun gelir vergisi dilimlerini hızla aşındırması nedeniyle, vergileme sistemi üzerinde ortaya çıkan olumsuz etkiden kurtulabilmek için, gelir dilimlerinin enflasyona karşı indekslenmesi yöntemine başvurulabilir. Ancak, daha kalıcı çözüm enflasyonu tek haneli rakamlara indirmek olacaktır.¹⁵⁹⁸ Bunun yanında Türkiye'de toplanan vergi gelirleri arasında yüksek dolaylı vergiler yerine, gelir dağılımında adaleti sağlama işlevini yerine getiren dolaysız vergilerin gelirler içinde daha yüksek pay alması önem arz etmektedir.

4.3.1.3. Sosyal Transferlerin Gelir Dağılımı ve Yoksulluk Üzerindeki Etkisi

Çok boyutlu bir kavram olan yoksulluk, ekonomide değişik süreç ve mekanizmalar çerçevesinde belirlenmektedir. Yoksulluğun belirlenmesinde geçici unsurların yanısıra ülkenin fiziksel koşulları, sosyo-ekonomik yapısı, politik yapısı ve kurumları da rol oynamaktadır. Makro ekonomik politikalar, özellikle beşeri sermayenin gelişmesine katkıda bulunan sektörel politikalar, istihdam, ücret ve fiyat politikaları gibi politikalarla, gelirin birincil dağılımı ve bunun sonucunda yoksulluk belirlenmektedir. Buna karşılık sosyal transferler, oluşan yoksulluğu azaltmaya yönelik ikincil müdahaleyi yapmak için kullanılan bir araçtır. İkincil dağılım ile, birincil dağılım sonucu oluşan yoksulluğu azaltmak amaçlanmaktadır. Dolayısıyla, sosyal transferler yoksulluğun belirlendiği sürecin bir parçası olup, esas itibarıyla, kişileri belirli risklere karşı korumak veya bu risklerin olumsuz etkilerini azaltmak için kullanılmaktadır. Sosyal transferler özellikle etkin kullanıldığında, yoksulluk üzerinde oldukça etkili olabilmektedir. Nitekim, ülkelerin sosyal transfer harcamaları ve yoksulluk düzeyleri

¹⁵⁹⁷ Cural, *a.g.m.*, s. 89.

¹⁵⁹⁸ TÜSİAD, *Türkiye'de Bireysel Gelir Dağılımı ve Yoksulluk*, s. 159.

arasında anlamlı bir ilişki olduğu görülmüştür. Daha düşük yoksulluk düzeyine sahip ülkeler, genellikle daha fazla sosyal harcama yapan ülkelerdir. Ülke deneyimleri, birincil dağılım sonucu oluşan yoksulluğun, sosyal transferlerle birlikte oldukça azaldığını göstermektedir. Ancak, daha fazla sosyal harcama, her zaman daha fazla sosyal koruma anlamına da gelmemektedir. Sosyal transferlerin hedef kitlelerine ne kadar ulaşabildiği ve yoksul kesimin bu transferler ile ne kadar kapsandığı gibi hususlar, aynı miktardaki harcamanın yoksulluk üzerindeki etkisinin ülkeden ülkeye farklılaşmasına neden olmaktadır.¹⁵⁹⁹

Dolayısıyla, gelir dağılımındaki eşitsizlikleri ve gelir yoksulluğunu doğrudan veya dolaylı olarak azaltabilecek ya da belli alanlarda bu eşitsizliğin sonuçlarını hafifletebilecek sosyal transfer politikaları¹⁶⁰⁰ geliştirmek, sosyal devlet anlayışının temelini oluşturmaktadır.¹⁶⁰¹ Özellikle 2003 yılı ve sonrasında kamu sosyal harcamalarında bir artış eğilimi olsa da¹⁶⁰², Türkiye hala sosyal harcamaların boyutu açısından AB ülkelerinin çok gerisindedir. Gelir dağılımı eşitsizliğinin ve gelir yoksulluğunun yüksek olduğu ama öte yandan dünyada yüksek gelir grubuna dahil edilen bir ülke olan Türkiye’de, sosyal korumanın kapsamının genişletilmesi için, sosyal harcamaların arttırılması gerekli olmakla birlikte; hangi alanlarda sosyal harcamaların arttırılması gerektiği ve bu artışın nasıl finanse edileceği önemli tartışma alanlarıdır. Kanaatimizce, eşitsizliklerin kronikleştiği alanlara öncelik verilmesi ve sosyal politikaların yeniden dağıtımcı niteliğini tesis edecek bir vergi reformu yapılması bu konuda önem arz etmektedir.

Türkiye’de hanehalkı gelirleri içerisinde devletten sağlanan gelirler artış gösterse de¹⁶⁰³, bu artışın yetersiz kaldığı yüksek boyuttaki gelir eşitsizliği değerlerinden anlaşılmaktadır. Bu sorunun nedenleri düşünüldüğünde, yine sosyal transferlerin ulaştığı nüfusun kısıtlı olması ve farklı gereksinimleri karşılayabilecek sosyal transfer

¹⁵⁹⁹ Demir Şeker, *a.g.t.*, s. 171.

¹⁶⁰⁰ Avrupa Birleştirilmiş Sosyal Koruma İstatistikleri Sistemi’ne göre (ESSPROS) “sosyal transferler” hanelere ve/veya bireylere aynı ya da nakdi olarak, belirli sosyal riskleri ya da ihtiyacı karşılamak amacıyla (engellilik, hastalık, yaşlılık, sağlık, malüllük, çocuk, aile, işsizlik, konut ve sosyal dışlanma gibi) yapılan transferlerdir.

¹⁶⁰¹ SPF, *a.g.r.*, s. 39.

¹⁶⁰² Zafer Yükseler ve Ercan Türkan, *Türkiye’de Hanehalkı: İşgücü, Gelir, Harcama ve Yoksulluk Açısından Analizi*, Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası-TÜSİAD Koç Üniversitesi Ekonomik Araştırma Forumu, Yayın No: TÜSİAD-T/2008-03/455, İstanbul, Mart 2008, s.20.

¹⁶⁰³ Yükseler ve Türkan, *a.g.e.*, s.16.; Zafer Yükseler, “2002 Hanehalkı Bütçe Anketi: Gelir Dağılımı ve Tüketim Harcamalarına İlişkin Sonuçların Değerlendirilmesi,” *Tartışma Metni 2003/6*, Türkiye Ekonomi Kurumu, Aralık 2003, s.1-18.

mekanizmalarının eksikliği dikkati çekmektedir. Demir Şeker'in belirttiğine göre, 2002 yılından 2005 yılına kadar doğrudan sosyal transferlerin ulaştığı nüfus artış gösterse de, en yoksul kesimin yaklaşık yüzde 30'unun hala hiç bir doğrudan sosyal transfer mekanizmasına erişimi bulunmamakta ve bu oran yaklaşık 1 milyon kişiye denk gelmektedir.¹⁶⁰⁴ Bir diğer sorun da, sosyal transfer miktarlarının yoksulluk sınırı üzerine taşıyacak bir gelir artışı sağlayamamasıdır. Aslında, Türkiye'de son yıllarda yoksulluk oranları azalmakta ve transfer miktarları artmaktadır. Ancak, transferlerin yoksulluk üzerindeki etkisi, transferlerin miktarı ve etkinlik oranları ile belirlenmektedir. Buna göre, son yıllarda yoksulluk oranlarının düşmesindeki ilk etken, transfer öncesi yoksulluğun azalmasıdır. İkinci etken ise, transfer miktarındaki artış olmakla birlikte, etkinlik oranlarının azalması nedeniyle, transferlerin yoksulluk üzerindeki etkisi olabileceğinden daha düşük kalmaktadır. Transferlerin etkinliğinin düşük olmasından kasıt, yoksulluk açığını kapatmak için kullanılan transfer miktarının, toplam transferler içindeki oranının düşük olmasıdır. Bunun nedeni, transferlerin büyük çoğunlukla ya yoksul olmayan kesim tarafından alınması ya da yoksulların yoksulluk açığını kapattıktan sonra bu kesime verilen ek tutarlardan oluşmasıdır. Nitekim yoksulluk açığını kapatmak için kullanılan transferler, toplam transferlerin yüzde 20'si civarındadır. Bu durum ise, transferlerin yoksulluk üzerindeki etkisini sınırlandırmaktadır.¹⁶⁰⁵

Tablo 5.72'de, Türkiye'de sosyal transferlerin gelir grupları arasında nasıl bir dağılım gösterdiği görülmektedir.

¹⁶⁰⁴ Demir Şeker, *a.g.t.*, s. 172.

¹⁶⁰⁵ Demir Şeker, *a.g.t.*, s. 173.

Tablo 5.72. Eşdeğer Hanehalkı Kullanılabilir Gelirine Göre Sıralı Yüzde 20'lik Gruplar ve Gelir Türlerine Göre Yıllık Gelirlerin Dağılımı (Yatay %), 2010-2011

Gelir türleri	Toplam		Yüzde 20'lik fert grupları									
			İlk %20(*)		İkinci %20		Üçüncü %20		Dördüncü %20		Son %20(*)	
	2010	2011	2010	2011	2010	2011	2010	2011	2010	2011	2010	2011
Toplam	100,0	100,0	4,7	4,8	9,5	9,5	14,5	14,2	21,4	21,1	49,8	50,5
Maaş-ücret	100,0	100,0	2,7	2,8	8,2	8,9	14,5	13,7	21,5	21,9	53,1	52,6
Yevmiye	100,0	100,0	26,9	30,0	26,7	25,4	21,4	19,1	16,1	15,8	8,8	9,7
Müteşebbis	100,0	100,0	5,5	5,5	10,3	9,1	12,3	11,9	19,3	18,0	52,6	55,5
Tarım	100,0	100,0	11,0	10,0	16,3	13,9	16,4	15,7	23,4	22,3	32,9	38,1
Tarım dışı	100,0	100,0	3,0	3,4	7,5	6,9	10,3	10,1	17,5	16,0	61,6	63,6
Gayrimenkul	100,0	100,0	1,5	1,5	3,9	3,6	6,9	7,4	16,5	17,4	71,2	70,1
Menkul kıymet	100,0	100,0	3,1	2,4	6,4	5,7	10,4	10,8	17,8	17,0	62,4	64,0
Sosyal transferler (**)	100,0	100,0	4,3	4,0	9,5	9,1	17,3	18,2	25,9	25,3	43,0	43,5
Emekli ve dul-yetim aylıkları	100,0	100,0	2,3	2,5	8,3	8,3	17,2	18,3	26,7	25,9	45,4	45,0
Diğer sosyal transferler	100,0	100,0	25,2	20,4	21,8	18,0	17,9	17,5	17,2	18,5	17,9	25,6
Hanelerarası transferler (Alınan)	100,0	100,0	9,7	9,9	15,3	15,3	18,2	18,5	22,1	21,4	34,7	34,7
Diğer gelirler	100,0	100,0	26,7	24,0	21,0	22,9	22,6	22,3	17,6	20,0	12,2	10,9

Kaynak: TÜİK, 2010 ve 2011 Gelir ve Yaşam Koşulları Araştırması

(*) Fertler eşdeğer hanehalkı kullanılabilir gelirlerine göre küçükten büyüğe doğru sıralanarak 5 gruba ayrıldığında; "İlk yüzde 20'lik grup" geliri en düşük olan grubu, "Son yüzde 20'lik grup" ise geliri en yüksek olan grubu tanımlamaktadır.

(**) Sosyal transferlere 2008 yılından itibaren emekli ikramiyesi ve kıdem tazminatları dahil edilmiştir.

Tablo 5.72’de görüldüğü gibi, Türkiye’de emekli, dul ve yetim aylıklarının yalnızca çok küçük bir bölümü en yoksul yüzde 20’lik gelir gruplarına ulaşabilmektedir. Kamusal sosyal yardımları kapsayan “diğer sosyal transferler” kaleminin ise yarısından azının en düşük gelirli yüzde 20’lik iki gelir grubuna ulaşabildiği görülmektedir. Her ne kadar bu tablodan sosyal yardımların ulaşması gereken nüfusa ulaşmadığı, dolayısıyla daha sıkı bir gelir denetimi yapılması gerektiği sonucu ortaya çıksa da, Türkiye gibi yüksek oranda kayıtdışı istihdamın olduğu gelişmekte olan ülkelerde bu yöntemin çok olumlu sonuçlar vermesi pek mümkün görünmemektedir.

Ayrıca kamusal sosyal yardımların neden etkin olamadığı sorusunu yanıtlayabilmek için, en yoksul yüzde 20’lik gelir grubunun gelirleri içerisinde bu yardımların ne kadar yer tuttuğuna da bakmak gerekmektedir. Tablo 5.73, Türkiye’de gelir gruplarının yıllık gelirlerinin bileşimini göstermektedir.

Tablo 5.73. Eşdeğer Hanehalkı Kullanılabilir Gelirine Göre Sıralı Yüzde 20'lik Gruplar ve Gelir Türlerine Göre Yıllık Gelirlerin Dağılımı (Dikey %), 2010-2011

Gelir türleri	Yüzde 20'lik fert grupları											
	Toplam		İlk %20 ^(*)		İkinci %20		Üçüncü %20		Dördüncü %20		Son %20 ^(*)	
	2010	2011	2010	2011	2010	2011	2010	2011	2010	2011	2010	2011
Toplam	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Maaş-ücret	43,7	44,8	25,3	26,4	37,5	42,3	43,7	43,3	44,0	46,4	46,6	46,7
Yevmiye	3,6	3,6	20,6	22,4	10,2	9,5	5,4	4,8	2,7	2,7	0,6	0,7
Müteşebbis	20,2	21,4	23,6	24,7	21,7	20,7	17,1	17,9	18,2	18,3	21,3	23,6
Tarım	6,3	6,8	14,7	14,4	10,8	10,0	7,2	7,5	6,9	7,2	4,2	5,1
Tarım dışı	13,8	14,6	8,9	10,3	10,9	10,6	9,9	10,4	11,3	11,1	17,1	18,4
Gayrimenkul	4,2	3,9	1,3	1,2	1,7	1,4	2,0	2,0	3,2	3,2	6,0	5,4
Menkul kıymet	4,5	3,8	2,9	2,0	3,0	2,3	3,2	2,9	3,7	3,1	5,6	4,8
Sosyal transferler ^(**)	20,5	19,4	18,8	16,1	20,4	18,5	24,4	24,9	24,8	23,2	17,6	16,7
Emekli ve dul-yetim aylıkları	18,6	17,8	9,1	9,5	16,3	15,6	22,2	23,0	23,3	21,8	17,0	15,9
Diğer sosyal transferler	1,8	1,5	9,6	6,6	4,2	2,9	2,2	1,9	1,5	1,3	0,7	0,8
Hanelerarası transferler (Alınan)	3,1	3,0	6,4	6,2	5,0	4,8	3,9	3,9	3,2	3,0	2,2	2,1
Diğer gelirler	0,2	0,2	1,1	0,9	0,4	0,4	0,3	0,3	0,2	0,2	0,0	0,0

Kaynak: TÜİK, 2010 ve 2011 Gelir ve Yaşam Koşulları Araştırması

(*) Fertler eşdeğer hanehalkı kullanılabilir gelirlerine göre küçükten büyüğe doğru sıralanarak 5 gruba ayrıldığında; "İlk yüzde 20'lik grup" geliri en düşük olan grubu, "Son yüzde 20'lik grup" ise geliri en yüksek olan grubu tanımlamaktadır.

()** Sosyal transferlere 2008 yılından itibaren emekli ikramiyesi ve kıdem tazminatları dahil edilmiştir.

Eğitim, sağlık ve diğer sosyal harcamalar gibi sosyal transferler, gelir dağılımının daha adil olduğu bir toplum oluşturmaktadır. Bu nedenle gelişmiş ülkeler sosyal politikalara eskisinden daha fazla kaynak ayırmayı tercih etmektedirler.¹⁶⁰⁶ Gelir eşitsizliğinin düşük olduğu ülkelerde eğitim, sağlık ve diğer sosyal harcamaların payı istisnaları olmakla birlikte gelir eşitsizliğinin yüksek olduğu ülkelere göre daha yüksek olmaktadır.¹⁶⁰⁷

Tablo 5.73'de görüldüğü gibi, diğer sosyal transferler en yoksul yüzde 20'lik nüfusun gelirlerinde dahi çok küçük bir yer tutmaktadır. Bu veri kamusal sosyal yardımların düzeylerinin, faydalancılarına dahi gelir garantisi sağlamaktan uzak olduklarını ortaya koymaktadır. Buğra'ya göre, Türkiye'de gelir dağılımındaki

¹⁶⁰⁶ OECD, Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries, 2008, p.16, <http://www.sourceoecd.org/upload/8108051etemp.pdf>, 07.09.2013.

¹⁶⁰⁷ Örneğin bu harcamaların payının yüksek olduğu Danimarka ve İsveç'te gelir eşitsizliği en düşük seviyededir. Buna karşılık bu harcamaların payının en düşük olduğu Meksika ve Türkiye'de gelir eşitsizliği en yüksek düzeydedir.

eşitsizliğin boyutları ile sosyal transfer harcamalarının düzeyi ve bu harcamaların yeniden dağıtımçı niteliği birlikte değerlendirildiğinde, tüm bireyler için gelir dağılımındaki eşitsizliği yeniden üretmeyecek bir çeşit temel gelir ya da gelir güvencesinin -eğitim, sağlık ve bakım gibi diğer tüm temel sosyal haklarla birlikte- anayasal düzlemde güvence altına alınması sağlanabilir.¹⁶⁰⁸ Yine Buğra'ya göre, doğrudan sosyal transfer politikalarına karşı en güçlü muhalefet, gelir güvencesinin insanları çalışmaktan soğutacağı savı üzerinden seslendirilmektedir. Ancak, yoksulluk sınırı altında yaşayan nüfus ile yoksul olmayan nüfus arasında işgücüne katılım anlamında bir fark görülmemektedir.¹⁶⁰⁹

1980'lerde Türkiye'de toplam gelir içindeki en büyük pay sermaye ve müteşebbis gelirlerine ait olmuştur. Sözkonusu gelir bileşeni 1987 yılında eşitsizliğe de en büyük katkıyı yapmıştır. 1987'den 1994'e Türkiye'de eşitsizliğe en yüksek katkıda bulunan bileşen faiz bileşenidir.¹⁶¹⁰ 2011 yılında ise, maaş-ücret gelirleri %44,8'lik oranla toplam gelir içerisinde en fazla paya sahiptir. Bunu %21,4 ile müteşebbis gelirleri ve %19,4 ile sosyal transferler izlemektedir.¹⁶¹¹

Türkiye'nin piyasa gelir dağılımı Avrupa Birliği ülkeleri ile hemen hemen aynı seviyededir; fakat, Avrupa Birliği ülkelerinde vergi ve sosyal transfer politikaları ile eşitsizlik en azından yarıya düşürülürken, Türkiye'de vergi politikalarının etkisi net olarak ölçülememekle birlikte sosyal transferin eşitsizliği artırıcı yönde etkide bulunduğu saptanmıştır. Bu bozukluğun önemli nedenlerinden biri Türkiye'de devlet transferlerinin önemli bölümünün emekli maaşlarından oluşmasıdır.¹⁶¹²

Türkiye'de yoksulluğun azaltılmasında en başarılı transfer türünün, kapsam ve tutar olarak en yüksek sosyal transfer harcaması olan emekli aylığı olduğu görülmüştür.

¹⁶⁰⁸ SPF, *a.g.r.*, s. 45-46. Buğra, yoksullukla mücadele için, insanları gerçekten yoksulluktan kurtaracak düzgün işler (*decent work*) yaratmaya çalışmanın ve hak temelli bir sosyal yardım politikasının merkezinde yer alacak düzenli bir asgari gelir desteği politikasına geçmenin gerekli olduğunu vurgulamaktadır. Ayrıca, sosyal yardımlara ayrılan kaynakların miktarı, hem de bu kaynakların kullanılış biçiminin sosyal haklara gönderme yapmaktan çok, hayırseverliği yücelten bir yaklaşımı yansıttığını ve sadaka mantığının yaygınlaşmasına yol açtığını savunmaktadır. Ayrıntılı bilgi için bkz. Buğra, "Açılış Konuşması", *a.g.ç.*, s.9.

¹⁶⁰⁹ Buğra, "Açılış Konuşması", *a.g.ç.*, s.4-7.; Demir Şeker'in çalışmasına göre; "Türkiye'de yoksul nüfus içinde çalışanların oranı (15 yaş ve üstü) yüzde 29'dur. Bu oran yoksul olmayan nüfusta yüzde 35'tir. Ancak özellikle çocukların yoksul nüfus içindeki oranlarının yüksek oluşu nedeniyle, yoksul nüfus içinde çalışanların oranının düşük olması beklenen bir sonuçtur. Her iki kesim için de, çalışanları, çalışma çağı nüfusuna oranlarsak, yoksul kesimdeki çalışma çağındaki nüfusun (15 yaş ve üstü) yüzde 47,7'sinin; yoksul olmayan kesimde ise yüzde 47'sinin çalıştığını görebiliriz. Dolayısıyla, yoksul ve yoksul olmayan her iki kesimde çalışma çağı nüfusu içinde çalışanların oranları neredeyse aynıdır." Demir Şeker, *a.g.t.*, s. 56.

¹⁶¹⁰ TÜSİAD, *Türkiye'de Bireysel Gelir Dağılımı ve Yoksulluk*, s. 122-123.

¹⁶¹¹ TÜİK, *Gelir ve Yaşam Koşulları Araştırması*, 2011

¹⁶¹² TÜSİAD, *Türkiye'de Bireysel Gelir Dağılımı ve Yoksulluk*, s. 122,160; Demir Şeker, *a.g.t.*, s. 174.

Emekli aylığı, asıl amacı doğrudan yoksulluğu azaltmak olan bir transfer olmamasına karşın, ulaştığı kesimdeki yoksulların çoğunluğunu yoksulluktan kurtarmaktadır. Ancak, yoksul kesim, genellikle kayıtdışı sektörlerde çalıştığı için primli sistem kapsamında değildir. Sosyal sigorta kuruluşları aracılığı ile aktarılan kamu kaynakları büyük oranda sistemin açıklarını finanse etmek amacıyla kayıtlı çalışma olanağını yakalamış olan ve yoksulluk riski düşük olan işverenler ile ücretli ve maaşlı çalışan kesime yöneliktir. Yoksul kesim çoğunlukla primsiz sistem kapsamındaki transferlerden yararlanmaktadır. Primsiz sistem kapsamındaki transferleri ise çoğunlukla sosyal yardım sistemi oluşturmaktadır. Ancak, primsiz sistem kapsamındaki devlet transferlerinin ulaştığı kesimdeki yoksulların oranı ve yoksulluk üzerindeki etkisi düşüktür. Bu sistemdeki yardımların yoksul olmayan kesim tarafından da alınması, yardımların yoksulluk üzerindeki etkisini sınırlandırmaktadır. Bu durumun en önemli nedenleri, sosyal yardım sistemi aracılığıyla yerine getirilen hizmetlerdeki dağınıklık, kurumlar arasındaki işbirliği eksikliği ve yoksullukla ilgili ortak bir tanım ve ölçütün olmamasıdır. Bu nedenle, yapılan yardımlarda, zaman zaman hedef kitleden sapmalar olabilmektedir.¹⁶¹³

Türkiye’de 2011 yılında sosyal transferlerin %92’sini emekli ve dul-yetim aylıklarından oluşturmaktadır. Emekli ve dul-yetim aylıkları toplam gelir içinde %17,8’lik paya sahip iken, diğer sosyal transferlerin payı %1,5’dir.¹⁶¹⁴ Oysa, gelir diliminde yoksullara doğru gidildikçe *dışlanma* etkisinin güçlendiği bilinmektedir. Dışlanma etkisi ile bir sosyal güvenlik sistemi içine girme olanağı bulamayan bireyler tamamen savunmasız kalmaktadırlar. Dolayısıyla transferler gelir dağılımında adaleti sağlamada daha başarısız olmaktadır. Bu konuda ele alınabilecek bir diğer nokta da sosyal güvenlik sistemine dahil olan bireylerin de sosyal güvenlik sisteminden elde ettikleri gelirlerin ve diğer hizmetlerin yetersizliğidir.¹⁶¹⁵ Dünya Bankası’nın bu konudaki görüşleri şu şekilde sıralanabilir.¹⁶¹⁶

¹⁶¹³ Demir Şeker, *a.g.t.*, s. 174.

¹⁶¹⁴ TÜİK, *Gelir ve Yaşam Koşulları Araştırması*, 2011

¹⁶¹⁵ TÜSİAD, *Türkiye’de Bireysel Gelir Dağılımı ve Yoksulluk*, s. 160.

¹⁶¹⁶ World Bank, *Turkey Economic Reforms, Living Standards and Social Welfare Study*, Poverty Reduction and Economic Management Unit Europe and Central Asia Region, Report No. 20029-TU, Document of the World Bank, 2000, p.52-53.

- Sosyal yardım yerine sosyal güvenlik anlayışının hakim olması, sistemin sadece “çalışan yoksulları” kapsam altına alması nedeniyle gelir eşitsizliği azaltmaktan uzak kalmaktadır.
- Sosyal güvenlik sistemi mali açıdan sürdürülemez bir konumda olduğundan dolayı sürekli açık vermektedir. Sistemin açıkları devlet tarafından karşılandığından bütçe açıkları enflasyonu artırıcı bir etki yapmaktadır. Enflasyonun özellikle düşük gelirli kişilerden daha fazla alınan (azalan oranlı) bir vergi gibi değerlendirilmesi mümkündür. Toplumun en yoksul kesiminin sosyal güvenlik sisteminin dışında kaldığı düşünüldüğünde, bu haliyle sosyal güvenlik sistemi, yoksullardan orta sınıfa kaynak aktarımı yapan bir mekanizma gibi değerlendirilebilir.
- Yoksullar eğitim sistemi içine yeteri kadar dahil olamadıklarından, gelir dağılımında var olan çeşitli dengesizlikler ortadan kaldırılamamaktadır.

Sosyal transfer uygulamalarının en önemli sorununun, yoksul kesimin bu transferlerden yeterince yararlanamaması olmasından dolayı, Türkiye’deki yoksulluk yapısının bilinmesi önem arz etmektedir. Türkiye’de yoksullar, yoksul olmayanlara göre daha kalabalık hanelerde yaşamakta olup, ortalama olarak daha genç ve eğitim düzeyleri oldukça düşüktür. Çocuk sayısının fazla oluşu, yoksul kesimde görülen en belirgin özelliktir. Yoksul kesimde çalışma çağı nüfusundaki çalışanların oranı, yoksul olmayan kesimden farklı değildir. Dolayısıyla, Türkiye’de yoksulların, çalışmak yerine, karşılıksız gelirlerle hayatlarını idame ettirdiklerine dair bir işaret yoktur. Yoksul kesimde, çalışanlar genellikle tarım sektöründe ve çoğunlukla sosyal güvencesiz olarak çalışmaktadır. İşteki durum itibarıyla ise, yoksullar arasında yevmiyeli ve ücretsiz aile işçisi olarak çalışma biçimi yaygındır. Bu nedenlerden dolayı yoksul kesimin geliri de düşük kalmaktadır. Çocuk sayısının fazla olması nedeniyle yoksul kesimde daha az çalışanın olması, çalışan kesimin ise, gerek düşük nitelikli olması gerekse çalıştığı sektörün yapısı itibarıyla daha az gelir elde etmesi ve elde edilen gelirin daha fazla birey arasında bölüşülmesi, Türkiye’de yoksulluğun kırılmaya çalışılan yapısını oluşturmaktadır.¹⁶¹⁷

Bütün bu saptamalar çerçevesinde, Türkiye’de devlet transferlerinin etkinliğinin artırılmasının gelir dağılımını düzeltmekte önemli bir rol oynayacağı açıkça ortaya

¹⁶¹⁷ Demir Şeker, *a.g.t.*, s. 175

çıkılmaktadır. Bunu sağlamak üzere, sosyal güvenlik sisteminin sürdürülebilirliğini sağlamak, sosyal güvenlik sistemi dışında kalan yoksullar başta olmak üzere yoksullara doğrudan gelir yardımı mekanizmaları yaratmak ve/ya da var olanların kullanabileceği fon miktarını çok büyük ölçüde artırmak yerinde olacaktır.¹⁶¹⁸

Gelir dağılımı çok boyutlu ve karmaşık bir olgu olduğuna göre, dağılım eşitsizliğini azaltmanın da karmaşık ve uzun soluklu bir olgu olduğunu kabul etmek gerekir. Kuşkusuz, piyasa dağılımına müdahale hem olanaklı hem de gereklidir. Ama bu müdahalenin, ekonomik etkinlik ve büyüme üzerinde yapabileceği olası etkiler göz önüne alınarak uygulanması önem arz etmektedir. Bununla birlikte, piyasa dağılımına müdahale açısından Türkiye önemli marjlara sahiptir. Örneğin, gelir vergisinin kendisinden beklenen işlevi yerine getirecek şekilde düzenlemelere tabi tutulması olanaklıdır. Ancak bu düzenlemelerin yatırımları ve küçük girişimciliği caydırmayacak bir bütünlük içinde tasarlanması gerekir. Aksi takdirde, neden olabileceği düşük büyüme ve artan işsizlik arzulanan iyileşmeyi engelleyici etkiler yapacaktır. Devlet transferlerinin çeşitlendirilmesi, aynı zamanda da toplam gelir içinde paylarının artırılması olanaklıdır. Bu çeşitlenme ve artış doğru yönlendirildiği, diğer bir deyişle artan oranda düşük gelirli gruplara yönlendirildiği takdirde, eşitsizlikle mücadelede küçümsenmeyecek başarılar elde etmek olanaklıdır. Ancak bu politikaların düşük enflasyonlu ve istikrarlı bir ekonomide sağlam mali kaynaklarla finanse edilmesi ve piyasa dengelerini bozmayacak şekilde tasarlanmaları gerekir.¹⁶¹⁹

Gelir dağılımı eşitsizliklerini kurumsal / yapısal reformlarla da azaltmak olanaklı görünmektedir. Özellikle, tarımda gelir transferi amacıyla piyasa fiyatlarına müdahale yöntemini daha az, buna karşılık yoksul tarım çalışanlarına doğrudan gelir transferi yöntemini daha çok kullanarak orta vadede dağılım eşitsizliğini dikkate değer ölçülerde azaltmak olanaklı olabilir. Daha uzun vade de, bizzat piyasa dağılımının belirlediği eşitsizlik kalıcı olarak azaltılmak isteniyorsa, bunun en etkin yolu, genç kuşaklara vasıf ve meslek kazandırmayı hedefleyen kamu eğitim harcamalarının önemli ölçüde artırılması olacaktır.¹⁶²⁰

Gelir dağılımı eşitsizliğinin kalıcı bir şekilde azaltılmasında istihdam politikaları da önemli bir yere sahip bulunmaktadır. İstihdamın yüksek olduğu, dolayısıyla işsizliğin

¹⁶¹⁸ TÜSİAD, *Türkiye’de Bireysel Gelir Dağılımı ve Yoksulluk*, s. 161

¹⁶¹⁹ TÜSİAD, *Türkiye’de Bireysel Gelir Dağılımı ve Yoksulluk*, s. 165-166

¹⁶²⁰ TÜSİAD, *Türkiye’de Bireysel Gelir Dağılımı ve Yoksulluk*, s. 166

de düşük olduğu ülkelerde gelir eşitsizliği daha düşüktür. Ayrıca gelir düzeyi yükseldikçe devletin topladığı vergi miktarı ve dolayısıyla, gelir dağılımının düzenlenmesine yönelik olarak kullanılabilecek kaynaklar daha fazla olmakta ve devletlerin kullanabileceği araçların ve politikaların etkinliği de artmaktadır. Genel olarak bakıldığında vergi gelirlerinin yüksek olduğu ülkelerde gelir eşitsizliği daha düşüktür. Eşitsizliği azaltmak için, temeldeki esas neden olan alt gelir dilimindeki hanehalklarının gelirlerinin çoğunu oluşturan ücretler ile üst gelir dilimindeki hanehalklarının gelirlerini oluşturan sermaye gelirleri arasındaki gelir farkının açılmasını durdurmak gereklidir. Bu gelir farklılıklarını azaltmak için özellikle alt gelir dilimindeki hanehalklarının iş bulabilmeleri ve gelir elde edebilmelerini temin edilmelidir. Bu stratejinin temel eksen, ekonomik büyümeyi artırmak ve bunun daha adil dağılımını sağlamak olmalıdır. Bu noktadan hareket edildiğinde, öncelikle yatırım, ardından istihdam ve de üretim artışının sağlanması gereği ortaya çıkmaktadır.¹⁶²¹

4.3.2. İnsani Gelişme Endeksine Göre Yansımalar

Yoksunluk yoksulluğun parasal olmayan boyutudur. Asgari (toplumda genel kabul görmüş) yaşam standardına erişememe veya temel gereksinimleri karşılayamama durumu olarak tanımlanan yoksulluğun yalnızca yetersiz gelir veya harcama ile değil, eğitimsizlik, sosyal güvencesizlik, sosyal ilişkilerdeki zayıflık, toplumsal faaliyetlerde yer alamama gibi durumlar olarak da tanımlanması yoksulluğun parasal olmayan boyutunu da içeren bir tanımlamadır.¹⁶²²

Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP), ölçülebilir ve ulaşılabilir veriler olması dolayısıyla gelir, eğitim sağlık, istihdam, ücretler, cinsiyet farklılıkları, karar alma mekanizmalarına katılım, çevre kirliliği, elektrik hizmetlerine ve temiz suya erişim, ısınmak için kullanılan yakıt türü, araç sahipliği gibi insani gelişmeyi ölçmeyi amaçlayan göstergeler kullanmaktadır.¹⁶²³

İGE, insani gelişmenin üç temel boyutundaki uzun vadeli gelişmeyi değerlendirmek için kullanılan özet bir ölçüm yöntemidir. Bu üç temel boyut, uzun ve sağlıklı bir yaşam, bilgiye erişim ve insana yakışır yaşam koşulları olarak belirlenmiştir.

¹⁶²¹ Cural, *a.g.m.*, s. 94

¹⁶²² Sırma Demir Şeker, *Türkiye'nin İnsani Gelişme Endeksi ve Endeks Sıralamasının Analizi*, Kalkınma Bakanlığı Yayın No: 2828, Ekim 2011, s. 1; Kalkınma Bakanlığı, Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013), 2012 Yılı Programı, s. 223.

¹⁶²³ Bkz. UNDP, *Human Development Report 1990*, 1990, New York

2011 İnsani Gelişme Raporu'nda uzun ve sağlıklı yaşam boyutu, ortalama yaşam beklentisiyle ölçülmüştür. Bilgiye erişim, yetişkin nüfus arasında okula gitme süresiyle (25 yaş ve üzerindekiilerin eğitim görebildikleri süreyle) ve okula başlangıç yaşındaki çocuklar için beklenen okula devam süresiyle değerlendirilmiştir. Yaşam koşulları da, kişi başına düşen Gayrisafi Yurtiçi Hâsıla ile ölçülmüştür. Bu değer, ABD Doları'nın 2005'teki değeri sabit alınarak, satın alma gücü paritesine (SGP) göre uyarlanmış şekilde ifade edilmektedir.¹⁶²⁴

Türkiye'nin 2012'deki İGE değeri 0.722 olup, bu değerle Türkiye, yüksek insani gelişme kategorisinde yer almaktadır. Türkiye, 187 ülke ve bölge arasında 90. olmuştur. 1980 ve 2012 arasında ise Türkiye'nin İGE değeri 0.474'ten 0.722'ye yükselmiştir. Bu, toplamda yüzde 52'lik, yıl başına ise ortalama yüzde 1,3'lük bir artış anlamına gelmektedir. Tablo 5.74'de Türkiye'nin 1980 ve 2012 arasında, her bir İGE göstergesinde kaydettiği gelişme görülmektedir. Bu süreçte, Türkiye'deki ortalama yaşam süresi beklentisi 17,7 yıl artmıştır. Öğrenim görme süresi ortalama 3,6 yıl yükselmiş, öğrenim görme süresi beklentisi de 5,5 yıl artmıştır. Türkiye'nin kişi başına düşen Gayrisafi Yurt içi Hasılası ise, 1980-2012 arasında yüzde 133 civarında bir artış göstermiştir.¹⁶²⁵

Tablo 5.74. Türkiye'nin İGE Eğilimleri (1980-2012)

	Doğumda Ortalama Yaşam Beklentisi	Eğitim Görme süresi beklentisi	Ortalama eğitim görme süresi	Kişi başına GSYH (2005 SGP\$)	İGE Değeri
1980	56,5	7,4	2,9	5.872	0,474
1985	60,1	8,3	4	6.583	0,530
1990	63,1	8,8	4,5	7.960	0,569
1995	66,1	9,5	4,8	8.539	0,598
2000	69,5	10,6	5,5	9.675	0,645
2005	72,1	11,7	6,1	11.320	0,684
2010	73,7	12,9	6,5	12.440	0,715
2011	74	12,9	6,5	13.344	0,720
2012	74,2	12,9	6,5	13.710	0,722

Kaynak: UNDP, 2013 İnsani Gelişme Raporu, Güney'in Yükselişi: Farklılıklar Dünyasında İnsani Gelişme, 2013 İnsani Gelişme Raporu'ndaki Muhtelif Göstergelerle İlgili Açıklama Notu-Türkiye, s.7-8., www.tr.undp.org, (17.03.2013)

¹⁶²⁴ UNDP, 2013 İnsani Gelişme Raporu, Güney'in Yükselişi: Farklılıklar Dünyasında İnsani Gelişme, 2013 İnsani Gelişme Raporu'ndaki Muhtelif Göstergelerle İlgili Açıklama Notu-Türkiye, s.1-2., www.tr.undp.org, (17.03.2013)

¹⁶²⁵ UNDP, 2013 İnsani Gelişme...a.g.r., s.2.

Ancak, Tablo 5.75’de görüldüğü gibi, Türkiye’nin 2012’de 0.722 düzeyinde ölçülen İGE değeri, yüksek insani gelişme kategorisindeki ülkelerin 0.758 ve ayrıca, Avrupa ve Orta Asya ülkelerinin 0.771 düzeyindeki ortalama gelişme değerinin altında kalmıştır. Avrupa ve Orta Asya ülkeleri arasında 2012’deki İGE sıralaması ve nüfus büyüklüğü anlamında Türkiye’ye yakın ülkeler, sırasıyla 64. ve 82. olan Sırbistan ve Azerbaycan’dır.

Tablo 5.75. Türkiye’nin İGE Göstergelerinin Seçilmiş Ülkeler ve Ülke Grupları İle Karşılaştırılması

	İGE Değeri	İGE Sıralaması	Doğumda Ortalama Yaşam Beklentisi	Eğitim Görme Süresi Beklentisi	Okula Gitme Süresi	Kişi başına GSYH (2005 SGP\$)
Türkiye	0,722	90	74,2	12,9	6,5	13.710
Sırbistan	0,769	64	74,7	13,6	10,2	9.533
Azarbeycan	0,734	82	70,9	11,7	11,2	8.153
Avrupa ve Orta Asya	0,771	-	71,5	13,7	10,4	12.243
Yüksek İGE	0,758	-	73,4	13,9	8,8	11.501

Kaynak: UNDP, 2013 *İnsani Gelişme..*, a.g.r., s.7-8.

İlk olarak 2010’daki İnsani Gelişme Raporu’nda kullanılan endekslerden biri de Çok Boyutlu Yoksulluk Endeksi (ÇBYE)’dir. Bu endekste hanelerde, eğitim, sağlık ve yaşam koşullarındaki yoksunluklar tespit edilmiş ve Türkiye’deki ÇBYE endeksini tahmin etmek için kullanılan en son veriler 2003 yılında toplanmıştır. Türkiye’de nüfusun yüzde 6,6’sının çok boyutlu yoksulluk içinde yaşarken, yüzde 7,7’lik bir kesimin de çok boyutlu yoksulluk riski altında bulunduğu tespit edilmiştir. Ayrıca Rapor, her bir boyuttaki yoksunlukların genel olarak yoksulluğa etkisini göstererek, Türkiye’de yoksulluk çeken insanların kapsamlı bir resmini göstermiştir. Buna göre, Türkiye’de eğitimin alanındaki yoksunluğun, genel anlamda yoksulluk üzerine etkisi %42,3, sağlığın etkisi %38,4 yaşam koşullarının etkisi ise % 19,2 olarak tespit edilmiştir.¹⁶²⁶

¹⁶²⁶ UNDP, 2013 *İnsani Gelişme..*, a.g.r., s.7-8.

SONUÇ

1980 sonrası dönemde küreselleşen dünyada meydana gelen çok boyutlu değişim süreci, yeni liberal refah anlayışı ile birlikte refah devletinin dönüşümü ve yeniden yapılanmasında belirleyici rol oynamıştır. Bu süreçte, devletin rolünün sınırlandırılması ve devlet-piyasa ilişkilerinde serbest piyasa sisteminin temel alınmasıyla birlikte, refah devletinin sosyal refah sağlayıcı işlevi zayıflama sürecine girmiştir. Bunun sonucunda, “refah karması” yani merkezi ve yerel yönetimlerin (kamu sektörü) yanında, sivil sektörün (aile, arkadaşlık, komşuluk), özel sektörün (piyasa ve şirketler) ve gönüllü sektörün (kâr gütmeyen kuruluşlar) sosyal refah hizmetlerinin sunumunda birlikte görev alması üzerinde durulmaya başlanmıştır.

Türkiye açısından da benzer bir süreç gerçekleşmiş ve devletin yeniden yapılandırılması çalışmaları 1980’li yıllarda başlamıştır. Bu yıllarla birlikte; mali ve ticari serbestleşme, özelleştirme programlarının yaygınlaştırılması, yabancı yatırımların desteklenmesi, devletin tekelci yetkilerinin kaldırılması, özel yatırımların teşviki ve kamu yatırımlarının sınırlandırılması gibi uygulamalar gündeme gelmiştir. Türkiye’de 1980 sonrası benimsenen kamu harcama politikası; arz iktisadı doğrultusunda uygulamaya konulan politikalarla tasarrufların arttırıldığı, kamu tüketiminin azalması ilkesinin benimsendiği, kamu borçlarının tedricen azalmasına ve bütçe açıklarının kapatılabilmesine hizmet edecek bir harcama politikası olmuştur. Ancak tüm harcamaları kısıtıcı tedbirler önerilmesine ve büyük bir kısmının uygulanmasına rağmen kamu harcamaları gerek artan nüfus, gerekse devletin kalkınma çabasındaki aktif rolüne uygun olarak sürekli artan ve giderek büyüyen bir seyir izlemiştir. Kriz dönemleri de kamu harcamalarının büyüyen seyrini daha da arttırmıştır. Diğer bir deyişle, devletin ekonomi içerisindeki harcama gücünde genel olarak bir zayıflama yoktur. Türkiye’de kamu ekonomik kesiminin bir bütün olarak milli ekonomideki yeri incelendiğinde, 1980’den günümüze kamu kesiminin boyutlarının küçültülemediği görülmektedir.

Türkiye’de 1980 yılından günümüze devletin nasıl dönüştüğüne dair diğer bir gösterge, devletin sabit sermaye yatırımlarının gelişimidir. Kamu sabit sermaye yatırımlarının, toplam kamu yatırımlarına oranına baktığımızda; devletin madencilik alanındaki payının 1981 yılında %9,7 iken, 2012 yılında %2,6’ya düştüğü

görülmektedir. İmalat alanındaki payı ise, 1980’de %26,3 iken, yıllar itibariyle azalma göstermiş ve 2012 yılında %1,1 olarak gerçekleşmiştir. Enerji sektörünün payı 1989’da %29,8 ile en yüksek değerine ulaşırken, sonraki yıllarda giderek azalmış ve 2012 yılında %5,9’a gerilemiştir. Bütün bu göstergeler, devletin doğrudan üretim alanlarından çekildiğini göstermektedir. Tarım sektörüne yapılan yatırımlar da yıllar itibariyle giderek azalmıştır. 1980 yılında tarım sektörünün payı %10,2 iken bu oran 2006 yılında %7’ye düşmüştür. Bu yıldan sonra artış gösteren yatırımlar 2012 yılında %10,2 olarak gerçekleşmiştir. Devletin ulaştırma alanındaki payı ise 1980 yılından bu yana büyük artış göstermiştir. 1980 yılında %21 olan ulaştırma sektörünün payı iki kat artarak, 2011 yılında %43’e yükselmiştir. Dolayısıyla devlet, doğrudan üretim alanları olarak adlandırabileceğimiz imalat, madencilik ve enerji alanlarından çekilirken, ulaştırma yatırımlarına devam etmektedir.

Devletin sosyal alandaki yerini gösteren eğitim ve sağlığa yapılan yatırımlar ise özellikle 2000 yılından sonra artış göstermiştir. 1980 yılında %4,1 olan eğitim sektörünün payı, yıllar itibariyle dalgalı bir seyir izlese de, özellikle sekiz yıllık temel eğitime geçilmesiyle birlikte 1997 yılında %12,4’e yükselmiş ve bu pay 2012 yılında %13,5 olarak gerçekleşmiştir. 1980 yılında %1,8 olan sağlık sektörünün payı ise, yıllar itibariyle artış içinde olmuş, Sağlıkta Dönüşüm Programı’nın başladığı 2003 yılında %5,7’e yükselmiştir. 2009 yılında %6,8 olarak gerçekleşen bu pay, son yıllarda azalma eğilimine girmiştir. Bu alanların bütçe içerisindeki paylarına bakıldığında da, aynı eğilimi görmek mümkündür. Sosyal refah alanında önemli bir yere sahip olan sosyal güvenlik ve sosyal yardım hizmetlerinin bütçe içindeki payının da özellikle son beş yılda muazzam şekilde arttığı gözlenmektedir.

Bu durum sosyal refah alanında devletin küçülmediğini aksine büyüdüğünü göstermektedir. Devlet, doğrudan üretim alanlarından çekilmiş ancak sosyal alandaki rolü artış göstermiştir. 1980 sonrası dönemde devlet, sosyal refah sağlamada temel aktör olmayı sürdürse de, devletin görevinin niteliği değişmiş ve devlet hizmet üretmeyi değil, hizmetlerin düzenlenmesinden sorumlu olmayı ve hizmetlerin gerçekleştirilmesinde söz konusu kesimlere finansal destek sağlamayı yöntem olarak benimsemiştir (girişimcinin hizmetinde devlet). Dolayısıyla, küreselleşme ve piyasacı yeni liberal anlayışın egemenliğini pekiştirmesine paralel olarak, sosyal devletin daha

esnek, yeni küresel kapitalizmin ihtiyaçlarına cevap verecek şekilde, rekabetçi ve işbirliği ile hizmet üretmeye odaklı yapılandığını söylemek mümkündür.

Türkiye’de kamu sosyal harcama verilerinin incelenmesi önem arz etmektedir. Çünkü, bütçelerde sosyal amaçlı kamu hizmetlerine ayrılan kaynakları izlemek, devletin sosyal devlet niteliğini ne ölçüde gerçekleştirmekte olduğunu bilmesi açısından önemli olmaktadır. Türkiye’deki kamu sosyal harcama verileri incelendiğinde, sosyal harcamaların 1980 yılından günümüze kadar geçen süreçte kimi dönemler itibarıyla gerilemeler gösterse de, genel olarak artış trendi içinde olduğu görülmektedir. Türkiye’de toplam kamu sosyal harcamalarının GSYH’ya oranı 1980 yılında %4,5 iken, bu oran 2012 yılında yaklaşık dört kat artarak %17,6’ya yükselmiştir. Bu durum, özellikle son yıllarda sosyal harcamalara verilen önemin bir göstergesi olarak kabul edilebileceği gibi, aynı zamanda devletin sosyal alanda küçülmediğinin aksine büyüdüğünün de bir göstergesi olmaktadır. Ancak, Türkiye’de 1980 sonrası kamu sosyal harcamalarının GSYH açısından değerlendirilmesinde, gelişmiş ülkelere göre payların düşük kaldığını ve sosyal refah açısından bu oranların yeterli olmadığını söylemek mümkündür. Bununla birlikte, ülkemiz gibi gelişmekte olan ülkelerde, yıllar itibarıyla eğitim, sağlık gibi bir takım sosyal refah harcamalarına yeterli kaynak ayıramamanın en önemli sebeplerinden birinin de yüksek düzeydeki kamu borç stoku olduğunu gözden kaçırmamak gerekir.

Türkiye’de 2013 yılı kamu kesimi sosyal harcama istatistiklerinin GSYH’daki dağılımına baktığımızda; eğitim harcamaları payının %4,4, sağlık harcamaları payının %4,5, emekli ödemeleri ve sosyal yardımları kapsayan sosyal koruma harcamalarının %9,4 olarak dağılım gösterdiği görülmektedir. AB ve OECD hesaplamalarına göre sosyal harcama verilerine eğitim harcamaları dahil edilmemektedir. Dolayısıyla Türkiye’de sosyal harcamaların AB ve OECD ülkeleri ile karşılaştırılmasında, eğitim harcamaları dahil edilmeden hesaplanan sosyal koruma harcamalarının belirlenmesi gerekmektedir. Türkiye’de eğitim hariç, sosyal güvenlik, sağlık, sosyal hizmetler ve sosyal yardımları içine alan sosyal koruma harcamalarının GSYH’ya oranı 2006-2008 yılları arasında yüzde 11,5 civarından, kriz yılı olan 2009’da yüzde 13,49’a yükselmiş ve daha önceki tüm yıllardan daha yüksek bir gerçekleşme göstermiştir. Söz konusu oran, 2010 yılında yüzde 13; 2011 yılında yüzde 12,79; 2012 yılında yüzde 13,28 seviyelerinde gerçekleşmiştir. 2013 yılında ise bu oranın yüzde 13,51 olarak

gerçekleşmesi tahmin edilmektedir. Bu rakamlar, Kalkınma Bakanlığı tarafından yayınlanan yıllık programlardaki sosyal koruma harcama verileri ile de paralellik göstermektedir.

Çalışmada sosyal harcamalar; sağlık, sigorta ve emeklilik ödemeleri ile sosyal hizmetler ve sosyal yardımlar şeklinde üç alt kaleme ayrılarak da incelemeye tabi tutulmuştur. Buna göre; 2012 yılı için sigorta ve emeklilik ödemelerinin GSYH'ya oranının yüzde 7,96; sağlık harcamalarının GSYH'ya oranının yüzde 4,36 civarında gerçekleştiği görülmektedir. Sosyal hizmet ve sosyal yardımlara yapılan harcamalar ise, 2010 yılında GSYH'nın yüzde 0,77'si iken 2011 yılında yüzde 0,89'a yükselmiştir. Van depremi nedeniyle yapılan hizmet ve yardımların bu artışta etkili olduğu söylenebilir. Sosyal hizmet ve sosyal yardımlara yapılan harcamalar 2012 yılında yükselerek GSYH'nın 0,92'si olarak gerçekleşmiştir. 2012 yılındaki artışta ise Suriyeli mültecilere yönelik yapılan insani yardım harcamalarının büyük rolü olmuştur. Bu orana, sağlık harcamalarının içinde yer alan ödeme gücü olmayanların genel sağlık sigortası primlerinin oranı olan yüzde 0,29 eklendiğinde, özellikle yoksullar için yapılan harcamaların GSYH'ya oranı, 2012 yılı için yüzde 1,21 civarında olmaktadır. Dolayısıyla, Türkiye'de özellikle yoksul kesimin yararlandığı harcamalara milli gelirden çok az pay ayrıldığı görülmektedir.

Türkiye'de sosyal harcamaların en büyük bölümü, AB'de olduğu gibi emekli aylıklarına ve sağlık harcamalarına ayrılmaktadır. Türkiye'de 2012 yılı için sağlık harcamalarının toplam sosyal harcamalar içindeki payı yaklaşık %33 iken, emekli aylıkları ve diğer harcamaların payı % 59 olarak gerçekleşmiştir. Dolayısıyla Türkiye'de sosyal devlet, sağlık ve sosyal güvenlik temelinde oluşturulmuş bir sosyal devlet görünümü vermektedir. Sosyal hizmet ve sosyal yardımlara verilen önem ise, son yıllarda artış göstermesine rağmen, çok yetersiz kalmaktadır.

Türkiye'deki sosyal harcama verileri AB ülkeleri ile karşılaştırıldığında, Türkiye'nin en son sırada yer aldığı görülmektedir. Çalışmada, Avrupa ülkeleri sosyal harcamalar bakımından sınıflandırılmaya tabi tutulmuş, sosyal harcama düzeyi %30 üstü olan ülkeler çok güçlü, %30-25 olan ülkeler güçlü, %25-20 olan ülkeler orta güçte, %20-15 olan ülkeler zayıf ve %15 altı olan ülkeler yetersiz sosyal refah devleti olarak kabul edilmiştir. Buna göre yapılan sınıflandırmada, çok güçlü sosyal refah devleti özelliği gösteren ülkeler; Danimarka, Almanya, Fransa, Hollanda, Avusturya,

Finlandiya, İsveç olarak belirlenmiştir. Türkiye ise sosyal refah harcamalarındaki artışa rağmen, AB ülkelerine kıyasla yetersiz sosyal refah devleti özelliği taşımaktadır. Ancak, Türkiye'nin sosyal koruma harcamaları her ne kadar AB ülkelerinden düşükse de, 1998-2010 yılları aralığında Türkiye, sosyal koruma harcamalarını en fazla arttıran ülkelerden biri olmuştur. Türkiye, bu yıllar aralığında sosyal harcamalarını yaklaşık yüzde yüz arttırmıştır.

OECD ülkeleri açısından bakıldığında ise, Türkiye'de sosyal harcamaların düşüklüğü tekrar göze çarpmaktadır. Kamu sosyal harcamalarının GSYH'ya oranı, OECD ülkelerinde 2012 yılı için %21,8 iken, Türkiye'de bu oran %13,4 olarak gerçekleşmiştir. 2013 yılı için ise söz konusu oran OECD ülkelerinde %21,9; Türkiye'de ise %13,9 olarak tahmin edilmiştir. Çalışmada, OECD ülkeleri de sosyal harcamalar bakımından sınıflandırılmaya tabi tutulmuş; sosyal harcama düzeyi %25 üstü olan ülkeler güçlü, %25-20 olan ülkeler orta güçte, %20-15 olan ülkeler zayıf ve %15 altı olan ülkeler yetersiz sosyal refah devleti olarak kabul edilmiştir. Bu sınıflandırmada, Türkiye'nin sosyal koruma harcamalarının gerek Güney ve Doğu Avrupa ülkelerine göre ve diğer OECD ülkelerine göre düşük olduğu anlaşılmaktadır. Sosyal harcama düzeyi %15 altı olup, yetersiz sosyal refah devleti sayılabilecek ülkeler kategorisinde, Türkiye, Şili, Meksika ve Kore yer almaktadır. Türkiye, sosyal harcamaların GSYH'ya oranı açısından sadece Şili, Meksika ve Kore'den daha yüksek sosyal harcama oranına sahip ülke konumundadır. Ancak, OECD ülkelerinde 1980-2013 yılları arasında sosyal harcamalarda pozitif yönde en yüksek değişimin Türkiye ve Meksika'da meydana geldiği göz ardı edilmemelidir. 1980-2013 yılları arasındaki yüzde değişime bakıldığında, Türkiye ve Meksika'nın kamu sosyal harcamalarını yüzde 300'ün üzerinde arttırdıkları görülmektedir.

Çalışmada Türkiye'de sosyal refah amacına yönelik kullanılan kamu harcama araçları; eğitim harcamaları, sağlık harcamaları, sosyal güvenlik harcamaları ve sosyal yardım harcamaları başlıkları altında ayrıca incelenmiş, dönüşümleri ve yansımaları analiz edilmiştir:

Eğitim Harcamaları ve Yansımaları:

Türkiye'de Milli Eğitim Bakanlığı, YÖK ve üniversitelerin harcamalarından oluşan kamu eğitim harcamalarının konsolide/merkezi yönetim bütçesi içerisindeki payı, 1980 yılında %13,3 iken, 1992'de %19,7'ye yükselmiş, sonraki yıllarda azalma

göstererek 2011 yılında %15,5 olarak gerçekleşmiştir. Türkiye’de kamu eğitim harcamalarının GSYH’ya oranı ise, 1981 yılında %1,8 iken, 1992 yılında %3 e ve 2011 yılında yaklaşık %4’e yükselmiştir. Özellikle, son yıllarda eğitim harcamalarının payının arttığı gözlenmektedir.

1998-2010 yılları karşılaştırıldığında, OECD ülkeleri içinde toplam (kamu ve özel) eğitim harcamalarının GSYH içindeki payını en çok arttıran ülke Türkiye olmuştur. Türkiye’de toplam eğitim harcamalarının GSYH içindeki oranı 1998 yılında %3,5 iken, 2010 yılında %66 artış göstererek %5,8’e yükselmiştir. OECD ülkeleri genelinde baktığımızda, eğitim harcamalarında ortalamanın üstüne çıkan ülkelerde, (Finlandiya, İsveç, Belçika gibi ülkeler bu eğilimin dışında kalmakla birlikte) bu büyüklüğü belirleyen faktörlerin başında kamu dışı aktörlerin yaptığı harcamaların geldiği görülmektedir. OECD ülkelerinde ortalama olarak kamu kesiminin GSYH içindeki payı %5,4 tür. Kamu kesiminin payının yüksek olduğu ülkeler, Danimarka, İzlanda, Finlandiya, Norveç, İsveç, Belçika ve İrlanda olarak görülmektedir. Bu ülkelerde kamu harcamaları GSYH’larının % 6-7 sini oluşturmaktadır. Özel kesimin payının yüksek olduğu ülkeler ise Kore, Şili, Japonya, Avustralya, Kanada, İsrail, Yeni Zelanda ve ABD’dir. Bu ülkeler arasında özel kesimin payı %1,3 ile %3,1 arasında değişmektedir ve OECD ortalaması %0,9 olarak gerçekleşmiştir.

Türkiye’de ise kamu eğitim harcamalarının (Milli Eğitim Bakanlığı, YÖK ve Üniversitelerin harcamaları) GSYH’ya oranı, hesaplamalarımıza göre yaklaşık %4 oranında gerçekleşmiştir. Bu oran OECD ortalaması olan %5,4 oranından düşüktür. Bunun yanı sıra, tüm eğitim kademelerinde okullar ve okul türleri arasındaki farkların derin olması ve yükseköğretime geçişteki arz-talep dengesizliği, özel eğitim harcamalarının artmasına yol açmaktadır. Türkiye’de özel eğitim harcamaları, kamunun yaptığı eğitim harcamalarının yarısından fazladır ve GSYH’in % 2’sine denk gelmektedir. Oysa, OECD ülkeleri ortalamasında özel eğitim harcamaları GSYH’in yalnızca % 0,9’udur.

2009 yılı itibariyle, OECD ülkelerinde toplam eğitim harcamalarının %84 ü kamu kaynaklı, %16’sı ise, özel kaynaklıdır. Türkiye’de 2002 yılında yapılan eğitim harcamaları araştırmasına göre, toplam eğitim harcamalarının yaklaşık %65’i kamu kaynaklarından, %35’i ise özel kaynaklardan karşılanmaktadır. Türkiye eğitim harcamaları açısından toplamda OECD düzeyine yaklaşmakla birlikte, harcamaların

kamu ve özel harcamalar ayrımına bakıldığında belirgin bir farklılaşma görülmektedir. Türkiye'yi OECD ortalamasına yakınlaştıran, özel sektör eğitim harcamalarının (özellikle hanelerin cepten yaptığı harcamaların) büyüklüğü olmaktadır.

Türkiye'de özellikle son yıllarda eğitimin kalitesinin ve eğitime erişimin genişletilmesi kapsamında eğitime ayrılan kaynakların artırılması, fiziksel altyapının iyileştirilmesi, ilköğretim müfredatının yenilenmesi, okullaşma oranlarının artması başta olmak üzere eğitim sisteminde kapsamlı bir değişim yaşanmıştır.

MEB verilerine göre okulöncesinde net okullaşma oranlarında ve öğrenci sayılarında artış görülmektedir. Türkiye'de 1997-2012 arası net okullaşma oranları incelendiğinde, ilköğretim ve ortaöğretime erişimin hala % 100'e ulaştırılamamış olmasına rağmen, Temel Eğitim Reformu'ndan bu yana hayata geçirilen politika ve uygulamalarla eğitime erişim oranının yükseltilmesinde kayda değer bir ilerleme sağlandığı gözlemlenmektedir. Özellikle son yıllarda, ilköğretim ve ortaöğretimde öğretmen ve derslik başına düşen öğrenci sayılarında, hem genel olarak hem de bölgeler bazında önemli iyileşmeler görülmektedir. Öğretmen ve derslik başına düşen öğrenci sayısının gerilemesiyle ve bölgeler arasında öğretmen başına düşen öğrenci sayısının daha eşitlikçi bir görünüm kazanmasıyla birlikte, öğrencilerin başarısında da artış gözlemlenmiştir.

Bu göstergeler olumlu olsa da eğitim sisteminde sorunlar devam etmektedir. Eğitim sisteminde yaşanan değişim süreci, eğitimde fırsat eşitliğini sağlama konusunda yeterince başarılı olamamaktadır. Okulöncesinde % 100 erişim pilot uygulamasının kapsamı genişletilmiş olsa dahi, sunulan eğitimin kalitesini değerlendirmeye yönelik çalışmalara da gereksinim bulunmaktadır. Okullaşma hedeflerinin tutturulabilmesi için siyasal iradenin ve özellikle kamu yatırımlarının artması önem arz etmektedir. Eğitimde sosyoekonomik kökenden kaynaklanan eşitsizliklerin giderilmesinde, okulöncesi eğitim önemli rol oynamaktadır. Dolayısıyla, okulöncesi eğitim hizmetlerinin çeşitliliğini ve kalitesini artırmaya yönelik uygulamalar bu yönde atılacak olumlu adımlar olabilir. Ayrıca ailelerin, okulöncesi eğitim için gelir düzeyi, çocuk sayısı gibi göstergeler dikkate alınarak maddi olarak desteklenmesi bu konuda önemlidir.

Ortaöğretimde okullaşma oranının %100'e ulaştırılması eğitimde eşitliğin sağlanması açısından önem arz etmektedir. Ayrıca, ortaöğretimde cinsiyet eşitliğinin sağlanması önemli bir sorundur. 12 yıllık (4+4+4 sistemi) kesintisiz zorunlu eğitime

geçişle birlikte önümüzdeki yıllarda bu oranın %100 hedefine ulaşacağı tahmin edilmektedir. OECD ülkeleri ile karşılaştırıldığında Türkiye’de hem ilk hem ortaöğretimde öğretmen başına düşen öğrenci sayısı halen yüksek düzeylerde. Ayrıca, özel okullarda öğretmen başına düşen öğrenci sayısı, devlet okullarına oranla çok daha düşüktür. Bunun yanında devlet okullarında görev yapan öğretmenlerin mesleki gelişim ihtiyacının nitelikli eğitimlerle karşılanması, Türkiye eğitim sistemi için halen önceliğini korumaktadır.

Herkesin temel beceri ve yetkinlikleri edinebilmesi için net okullulaşma oranlarının gösterdiği “okula kaydolmuş olmak” yeterli olmamakta, okulu tamamlamak da önem arz etmektedir. Lizbon Stratejisi kapsamında 18-24 yaş grubunda olanların yüzde 85’inin temel eğitimi tamamlaması ve 20-24 yaş grubunda erken terk oranının yüzde 10 olması hedeflenmektedir. Ancak, Türkiye’nin iki hedefin de oldukça gerisinde kaldığı görülmektedir. Bu durumun ortaya çıkmasında, çoğunlukla sosyoekonomik ve kültürel nedenlerin yer alması, eğitimde fırsat eşitsizliğinin diğer bir alanını oluşturmaktadır.

Hanenin gelir seviyesi ile çocukların eğitime katılımı arasındaki ilişki incelendiğinde, genel anlamda gelir yoksulu hanelerin çocuklarının, zorunlu eğitimin ardından eğitime devam ettirmekte zorlandıkları görülmüştür. Okul öncesi eğitime de, genellikle geliri yüksek olan çocuklar erişebilmektedir. Okul öncesi eğitime katılımın hanenin geliri temelinde farklılaşması; uzun vadede çocukların başarısı, yüksek öğrenime erişimleri ve yüksek gelirli istihdam olanaklarına ulaşmaları açısından önem arz etmektedir. Gelir açısından en önemli farkı yaratan yükseköğretime, sosyoekonomik olarak daha avantajlı ailelerin çocukları daha kolay erişebilmektedir. Sosyoekonomik durumları daha iyi olan çocuklar özel okullara giderek, dersane veya özel derslerden yararlanarak bu olanaklara sahip olmayan yaşlılarının önüne geçebilmektedirler. Dolayısıyla, kamunun, okul öncesi, ilk ve ortaöğretimde sosyoekonomik kökenden kaynaklanan eşitsizlikleri telafi edebilecek nitelikte kaliteli eğitimi yaygınlaştırması büyük önem arz etmektedir. Bu noktada, fırsat eşitliği ve verimlilik ilişkisi kapsamında eğitime yapılan kamu harcamalarının, hangi eğitim kademesinde yapıldığı da önem taşımaktadır.

Eğitimin Okuma-Yazma ve İşgücüne Katılım açısından yansımalarına baktığımızda; Türkiye’de yıllar itibariyle okur-yazar oranında artış görülmektedir. 1980

yılında kadınlarda %55, erkeklerde %80 olan okur yazar oranı, 2011 yılında kadınlarda %92 ve erkeklerde %98'e yükselmiştir. Ancak, Türkiye'de eğitim durumu ortaöğretimin altında eğitim seviyesine sahip olan yetişkin nüfusun oranı %69 iken, bu oran OECD ortalamasında % 26'dır. Yetişkin nüfus içinde eğitim durumu üniversite olanların oranı ise Türkiye'de % 13 ve OECD ortalamasında % 30 olarak gerçekleşmektedir. Konuya eğitim durumuna göre işgücüne katılma açısından bakıldığında, Ekim 2012 tarihi itibarıyla Türkiye'de işgücüne katılım oranı %51'dir. Bu oran erkeklerde %71,9 iken, kadınlarda %30,7 olarak gerçekleşmiştir. Türkiye'de 2012 yılı itibarıyla işgücüne katılma oranı en düşük %20,2 oranıyla okur-yazar olmayan grupta gerçekleşmektedir. İşgücüne katılma oranının en yüksek olduğu eğitim seviyesi ise %80,3 ile yükseköğretimdir.

Eğitimde başarıyı ölçmeye yarayan PISA verileri, Türkiye'de 15 yaşında olan ve çoğunluğu liseye devam eden öğrencilerin çok önemli bir kısmının fen bilimleri, matematik ve okumada temel beceri ve yetkinlikleri kazanamadığını göstermektedir. Türkiye puanını en fazla arttıran ülkeler arasında olmasına rağmen, henüz seviye atlayamamıştır. Ancak, PISA sonuçlarında görülen kısmi gelişmeyi, Türkiye'de son yıllarda ivme kazanan eğitim harcamalarının olumlu bir sonucu olarak değerlendirmek mümkündür. Özellikle kız çocuklarının okula devamının sağlanmasına yönelik olarak yürütülen projeler, ücretsiz ders kitabı temini ve ilköğretim ve ortaöğretimde burs alan öğrenci sayılarının arttırılması gibi maddi destekler okullaşma oranlarının yükselmesine önemli katkılar sağlamıştır. Okullaşma oranının arttırılmasına yönelik uygulanan politikalar dışında okullardaki derslik sayısı arttırılarak derslik başına düşen öğrenci sayısının azalması sağlanmıştır. Birçok dersin öğretim programı da yenilenmiştir. Dolayısıyla, Türkiye'nin PISA sonuçlarında gösterdiği sınırlı iyileşmede bu uygulamaların etkisi görülmektedir. Eğitim alanında son yıllarda atılan adımlar olumlu sonuçlar getirmekle birlikte, kapsamlı bir eğitim reformuna olan ihtiyaç devam etmektedir. Gerek okullaşma oranlarının arttırılmasına gerekse eğitimin içeriğine yönelik uygulanan politikaların, Türkiye'nin ihtiyaçları göz önüne alınarak sürdürülmesi, önümüzdeki dönemde Türkiye'nin dünya sırlamasında daha yüksek seviyelere çıkabilmesi açısından büyük önem taşımaktadır.

Türkiye'de 2012 yılında kamu eğitim harcamalarının GSYH içindeki payının % 4,2'ye kadar yükselmiş olması, OECD normu olarak sayılabilecek % 5 düzeyinden ve

UNESCO'nun gelişmekte olan ülkelere önerdiği % 6 düzeyinden düşük olan Türkiye için olumlu bir adımdır. Bu artışın gerçekleşmesinde, Fırsatları Artırma ve Teknolojiyi İyileştirme Hareketi (FATİH) Projesi için yapılan harcamaların, “4+4+4” düzenlemesinin gerektirdiği değişiklikler için yapılan harcamaların ve yeni ğretmen alımlarının etkili olduğunu söylemek mümkündür.

Türkiye’de ğrenci başına kamu eğitim harcamaları genel olarak artış göstermektedir. Türkiye için en son verilerin yer aldığı OECD (2009) verilerine göre, 2006 yılı itibariyle Türkiye’de ilköğretim düzeyinde kamu kaynaklı ğrenci başına harcama, OECD ortalamasının beşte biri kadardır. Ortaöğretim düzeyinde Türkiye’nin yaptığı ğrenci başına kamu harcaması, OECD lkeleri ortalamasının yaklaşık dörtte biridir. Türkiye, ilköğretim ve ortaöğretimde ğrenci başına yapılan harcamalarda OECD lkeleri arasında son sırada yer almaktadır. Yükseköğretim düzeyinde ise, Türkiye’de kamu kaynaklarından ğrenci başına yapılan harcama, OECD lkeleri ortalamasının yaklaşık yarısı olmaktadır. Türkiye’de yükseköğretim kademesinde ğrenci başına kamu harcamasının diğer kademelere oranla oldukça yüksek olduğu görülmektedir. OECD lkeleriyle karşılaştırıldığında bu fark daha açık biçimde ortaya çıkmaktadır. Aslında, kamu kaynaklarının dağılımında, niversite öncesindeki eğitim kademelerine öncelik verilmesi’ sosyal adaletin ve verimliliğin sağlanması açısından üzerinde durulması gereken bir konudur.

Hane halklarının kendi btlerinden yaptıkları eğitim harcamalarının önemli bir bölümünü akademik seçicilik uygulayan ortaöğretim kurumlarına giriş, yüksekokul ve niversiteye giriş sınavlarına hazırlık kurslarına yapılan harcamalar oluşturmakta ve bu harcamalar en st gelir grupları için çoğunlukla hem dershane hem de özel ders masraflarını kapsarken, orta gelir grupları için ise genellikle dershanelere yapılan harcamaları içermektedir. Özel dershane sayıları yıllar içerisinde artış göstermektedir. Özel ğretim kurumlarına kayıtlı öğrencilerin sistem içindeki payı da her eğitim düzeyinde yıllar içinde yükselmektedir. 2004-2005 ve 2012-2013 eğitim-öğretim yılları arasında özel ğretim kurumlarına kayıtlı öğrencilerin sistem içindeki payı okulöncesinde % 8,75’ten % 11,57’ye, ilköğretimde % 1,63’ten % 3,07’ye ve ortaöğretimde % 2,34’ten % 3,94’e yükselmiştir. Özel ğretim kurumlarında kayıtlı öğrencilerin sistem içindeki payının yükselmesi Türkiye’de son yıllarda gerçekleşen ekonomik kalkınma ile ilişkili görünmektedir. Bu gelişmelerle uyumlu olarak temel

politika belgeleri de özel öğretime kayıtlı öğrenci sayısının yükseltilmesini ana amaçları arasında sıralamaktadır.

Özel harcamaların toplam eğitim harcamaları içindeki payının yüksek olması, eğitimde eşitlik açısından birtakım sorunları da beraberinde getirebilmektedir. En zengin % 20'lik kesim toplam gelirinin %8'ini eğitim, sağlık ve kültür hizmetlerine harcarken, en yoksul %20'lik kesim ancak %3'ünü bu hizmetler için kullanabilmektedir. En zengin %20'lik kesimin yaptığı eğitim harcamaları, en yoksul %20'lik kesimin eğitim harcamalarının 21 katından fazladır. En zengin dilimin toplam gelirinin, en yoksul dilimin toplam gelirinin yaklaşık on katı olduğu hesaba katıldığında, bu farkın eğitim harcamaları bazında daha da artması, eşitsizliklerin yeniden yaratılması olasılığını güçlendirmektedir. Yoksulluğun öğrencinin eğitime devamı ve okuldaki başarısı üzerindeki olumsuz etkisini azaltmak amacıyla son on yılda başlatılan veya sürdürülen çalışmalara bakıldığında, yoksul ailelere eğitim amacıyla aktarılan nakdi yardımlar ile eğitimin aile üzerindeki maddi yükünü azaltmaya yönelik politikalara önem verildiği görülmektedir.

Harcamalar açısından, bütçeden ve GSYH'dan eğitime ayrılan pay son yıllarda artmış ve öğrenci başına harcama miktarları genel olarak yükselmiştir. Okullulaşma oranları da hızla artış göstermiş ve okul öncesi ve ortaöğretim kademelerinde artışın kaliteden ödün verilmeden sürdürülebilmesi için kritik bir döneme girilmiştir. Türkiye gibi gelişmeye müsait bir ülkede, bu oranların son yıllarda artmasına rağmen, eğitim gibi çok önem arz eden bir alan için yeterli olduğunu söylemek güçtür. Eğitim harcamalarının etkili ve eşitliği güçlendirecek biçimde dağıtılması için, değişen öğrenci ve derslik sayılarının dikkate alınması önem arz etmektedir. Türkiye'de eğitimin daha kaliteli hale getirilmesi için, artan harcamaların eğitimin çıktıları üzerindeki etkisinin çok yönlü bir biçimde değerlendirilmesi ve bu değerlendirmelerle eşgüdümlü olarak eğitim harcamalarının GSYH'ye oranının kademeli biçimde artırılması gerekmektedir.

Sağlık Harcamaları ve Yansımaları:

Türkiye'de toplam sağlık harcamalarının GSYH'ya oranı 2010 yılına kadar artış içinde olmuştur. 1999 yılında bu oran, %4,76 iken, 2009 yılında %6,08 olarak gerçekleşmiştir. Ancak, 2010 yılından sonra toplam sağlık harcamalarının GSYH'ya oranı azalma eğilimine girmiştir. 2010 yılında %5,61 olarak gerçekleşen bu oran, 2011'de %5,29'a, 2012'de ise %5,39'a düşmüştür. Bu oranlar, OECD ülkeleri ile

karşılaştırıldığında düşük düzeyde kalmaktadır. 2011 yılında toplam sağlık harcamalarının GSYH'ya oranı OECD ortalamasında %9,2'dir.

Türkiye'de 2011 yılında kamu sağlık harcamalarının GSYH içindeki payı %4,2 iken, özel sağlık harcamalarının GSYH içindeki payı %1,1 olarak gerçekleşmiştir. Kamu ve özel sağlık harcamaları ayırımında da, yıllar itibariyle Türkiye verilerinin OECD ortalamasından düşük düzeylerde gerçekleştiği görülmektedir. OECD ülkelerinde, kamu sağlık harcamalarının GSYH içindeki payı %6,7 iken, özel sağlık harcamalarının GSYH içindeki payı %2,5 olarak gerçekleşmiştir. OECD ülkelerinde kamu sağlık harcamalarının GSYH'ya oranı, Hollanda ve Danimarka'da yüksek düzeyde seyretmektedir. Özel sağlık harcamalarının yüksek olduğu ülkeler ise; ABD, İsviçre, Portekiz'in yanısıra, Şili, Kore ve Meksika'dır.

Kişi başına toplam sağlık harcamalarına bakıldığında da durum farklı değildir. 1999 sonrası, Türkiye'de kişi başı sağlık harcaması reel olarak en yüksek düzeyine 2006-2008 döneminde ulaşmıştır. Bu yıllar aralığında kişi başı toplam sağlık harcaması reel olarak 1000 TL üzerinde gerçekleşmiştir. Türkiye'de kişi başı kamu sağlık harcamalarındaki artış reel olarak 2009 yılına kadar sürmüştür. Bu yıldan sonraki yıllarda dalgalı bir seyir izlese de, 2009 yılında gerçekleşen artışı yakalayamamıştır. 2009 yılında reel kişi başı kamu sağlık harcaması 808 TL iken, 2012 yılında 783 TL olarak gerçekleşmiştir. Türkiye'deki kişi başına sağlık harcaması, diğer ülkelere göre oldukça düşük düzeyde kalmaktadır. Kişi başına toplam sağlık harcamalarının en yüksek olduğu ülkeler; ABD, İsviçre, Hollanda ve Norveç'tir. OECD'nin Güney ve Doğu Avrupa üyeleri, Kore, Meksika ve Türkiye'de harcamalar OECD ortalamalarının altındadır.

OECD ülkeleri arasında, kamu sağlık harcamalarının toplam sağlık içindeki payının en yüksek olduğu ülkeler, Hollanda, Danimarka ve Norveç'tir. Bu ülkelerde, kamu sağlık harcamalarının payı %85'lerdedir. Kamu sağlık harcamalarının en düşük, özel sağlık harcamalarının en yüksek olduğu ülkeler ise, ABD, Meksika ve Şili'dir. Türkiye'de 2011 yılı için toplam sağlık harcamaları içerisinde kamu harcamalarının oranı %77 olup, OECD ortalamasından yüksektir. Türkiye'de 2011 yılı için toplam sağlık harcamaları içerisinde özel harcamaların oranı ise %23 olup, OECD ortalamasından beş puan daha düşüktür. Yıllar itibariyle incelendiğinde kamu sağlık harcamalarının toplam sağlık içindeki payının, Sağlıkta Dönüşüm Programı'yla birlikte

son yıllarda artış trendinde olduğu, özel sağlık harcamalarının payının ise düşüş gösterdiğini söylemek mümkündür. Özel sağlık harcamaları içinde cepten yapılan harcamalar daha büyük yer tutmaktadır. Türkiye’de cepten yapılan ödemeler, toplam sağlık harcamasının %15,5’i oranında gerçekleşmiştir.

Türkiye’de kamu sağlık harcamalarının, faiz dışı harcamalar içindeki payı 2003 yılında %14,6 düzeyinden, 2012 yılında %11,6 düzeyine düşmüştür. Türkiye’de sağlık harcamaları içinde en büyük pay, sosyal güvenlik kurumlarına aittir. Yaptığımız hesaplamalara göre; sosyal güvenlik kurumlarının (SSK, Bağ-Kur ve ES) sağlık harcamaları, 2006 yılında toplam kamu sağlık harcamalarının %60’ını oluştururken, 2011’de payları %66’ya yükselmiştir. Merkezi yönetim sağlık harcamalarının, toplam kamu sağlık harcamaları içindeki payı %31-33 aralığında gerçekleşmiştir. Yeşil Kart harcamalarının kamu sağlık harcamalarının içindeki payı yıllar itibariyle yaklaşık %9-10 düzeylerinde seyretmiş, sadece 2009 kriz yılında %11,5 oranında gerçekleşmiştir. Sağlık Bakanlığı genel bütçe harcamalarının (Yeşil Kart harcamaları hariç) payı ise 2006 yılında %19 düzeyinden, 2011’de %22’ye yükselmiştir.

Sağlık harcamaları içinde en büyük payları tedavi ve ilaç harcamaları almaktadır. SGK toplam sağlık harcamaları içinde, 2006 yılına kadar tedavi harcamaları ilaç harcamalarından yüksek düzeyde gerçekleşmiş, 2006 yılı sonrasında bu durum tersine dönmüş ve sağlık harcamalarının kompozisyonunda tedavi harcamalarının payı yükselirken, ilaç harcamalarının payı gerilemiştir. Bu durumun sebebi, SDP reformlarının etkileri ile açıklanabilir. Tedavi harcamalarının payı sağlık hizmetlerine ulaşımın yaygınlaştırılması ile yükselmiştir. Ancak, yaptığımız hesaplamalara göre, 2012 yılı için toplam kamu sağlık harcamalarının % 89’unun ilaç ve tedavi hizmetlerine ve sadece yüzde 11’inin koruyucu hizmetlere ayrıldığı görülmektedir. Koruyucu sağlık hizmetleri SDP reformları ile birlikte arttırılmaya çalışılmaktadır. Ancak bu artış henüz yetersiz olup, bu harcamaların ihmal edilmesi veya kısılması, daha yüksek maliyetli olan tedavi hizmetlerine yönelik harcamaları arttıracaktır.

Sağlık hizmetlerinde “reform” anlayışı 1980’lerden sonra ağırlıklı olarak ele alınmış ve sağlık hizmetleri ve politikaları alanında neoliberal anlayışın hakim olduğu yeni bir döneme geçilmiştir. İlk defa Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda (1985-1989) “kamu sağlık kurumlarında rasyonellik ve verimlilik sağlanması”, “sağlık kurumlarına işletmecilik anlayışının getirilmesi”, “özel sağlık müesseselerinin ve

hastanelerin desteklenmesi”, “özel sağlık kurumlarının ücretlerinin serbest bırakılması”, “kamu sağlık kuruluşlarının özel sağlık kurumları ve özel hekimlerden hizmet alması” gibi düzenlemelere yer verilmiştir. 1990’lı yıllar ise sağlık reformu alanında projelerin öne çıktığı bir dönem olmuştur. Bu dönemde Dünya Bankası ile sağlık projesi ikraz anlaşmaları imzalanmış, ulusal sağlık kongreleri yapılmış ve Sağlık Bakanlığı tarafından da çeşitli çalışmalar gerçekleştirilmiştir. Bu çalışmalarda genel olarak sağlık hizmetlerine erişimde hakkaniyetin sağlanabilmesi için genel sağlık sigortasına geçilmesi gerektiği üzerinde durulmuş, sağlık hizmetlerinin sunum ve finansmanının birbirinden ayrılmasının yanında, düzenleyici bir Sağlık Bakanlığı anlayışından hareketle, Sağlık Bakanlığı’nın sağlık politikalarını belirleyen, hizmetlere yönelik standartlar saptayan bir yapıya dönüştürülmesi öngörülmüştür. Bunların yanında; hastanelerin özertleştirilmesi ve gelirleri ile giderlerini karşılayabilen, kaliteli ve verimli hizmet sunabilen, rekabet edebilen işletmelere dönüştürülmesi belirtilerek, aile hekimliği sistemine geçilmesi ve koruyucu sağlık hizmetlerinin geliştirilmesi üzerinde durulmuştur.

Sağlıkta, yeniden yapılandırma çalışmaları en somut karşılığını 2000’li yıllardan sonra bulmuştur. 2003 yılında uygulamaya konulan, Sağlıkta Dönüşüm Programı (SDP) adlı reform çalışması, 1990’lı yıllarda ortaya koyulan düzenlemelerin devamı niteliğinde olmakla birlikte, önceki dönemde hayata geçirilemeyen düzenlemeler bu dönemde büyük oranda yasalaşmıştır. Türkiye’de SDP ile öngörülen hedefleri hayata geçirebilmek amacıyla çeşitli yasal düzenlemeler ve uygulamalar gerçekleştirilmiştir. SSK hastanelerinin Sağlık Bakanlığı’na bağlanması, aile hekimliği sisteminin getirilmesi, Sağlık Bakanlığı’nın yeniden yapılandırılması, zorunlu genel sağlık sigortası, Kamu Hastane Birlikleri’nin oluşturulması, kamu sağlık personelinin hastanelerde tam gün çalışmasının kararlaştırılması bu düzenlemelerin başlıcaları arasında yer almaktadır.

SDP reform süreciyle birlikte Türkiye’nin sağlık alanındaki çabaları, ilk aşamada birinci basamak sağlık hizmetlerine öncelik vermesi ve temel sağlık hizmetlerine erişimin ve kapsamının genişletilmesi üzerinde odaklanmıştır. Böylelikle, sağlık sigortası kapsamındaki nüfus oranı 2003 yılında yüzde 71 iken 2011’de yüzde 99’a çıkmıştır. Türkiye’de ortalama yaşam süresi 2000 ile 2011 yılları arasında kadınlar için 5 yıl uzayarak 78’e, erkekler için de 6 yıl uzayarak 73’e ulaşmıştır. Türkiye’nin

temel sağlık göstergelerini değerlendirdiğimizde, SDP reform sürecinden itibaren olumlu gelişmeler gözlenmiştir. Günümüze kadar geçen süreçte, Türkiye’de bebek ölüm oranını düşürmek için önemli tedbirler alınmıştır. Bebek dostu hastane sayısı, yenidoğan canlandırma eğitimi alan personel sayısı ve üreme sağlığı hizmeti alan kişi sayısı artmıştır. Aşılama ve koruyucu sağlık hizmetlerine ağırlık verilmiştir. Dolayısıyla, bebek ölüm hızı (bin canlı doğumda) dönüşümün on yılı değerlendirildiğinde, 2002 yılında 31,5’den, 2012 yılında 7,4’e gerilemiştir.

Sağlıkta Dönüşüm Programı (SDP) reformları, sağlık hizmetleri sunumunda da önemli değişikliklere imza atmıştır. SSK sağlık tesisleri, Sağlık Bakanlığına transfer edilerek, sağlık hizmetlerinin sunumu ile finansmanı birbirinden ayrılmıştır. SSK’lıların tüm kamu sağlık tesislerine ulaşımı sağlanmıştır. Sağlık hizmetlerine erişimde eşitliğin sağlanmasına önem verilerek, Yeşil Kart uygulaması kapsamına ayakta tedavi hizmetleri katılmış, SSK ve yeşil kartlıların tüm serbest eczanelerden ilaç teminine izin verilmiştir. Performansa dayalı ek ödeme sistemi uygulamasına geçilmiş ve Sağlık Bakanlığı hastanelerine, döner sermaye gelirlerini kullanma, satın alma ve yatırım ile ilgili kararlarda daha fazla otonomi sağlanmış, sağlık bilgi sistemleri geliştirilmiştir.

SDP sürecinde özel sektörün rolü artmıştır. Kamu hastaneleri, verimlilik artışı sağlamak ve tıbbi hizmetler üzerine yoğunlaşabilmek amacıyla altyapı hizmetlerini (bilgi teknolojileri, güvenlik, temizlik, lojistik, yemek gibi), özel firmalardan hizmet satın alarak temin etmişlerdir. Ayrıca kamu hastanelerinin, kaliteli sağlık hizmeti üretme ve sunmanın yanında teknolojiadaki en son yeniliklerden de yararlanmak için özel sağlık kurumlarından teşhis/tanı hizmetleri satın alması yaygınlaşmıştır. SDP politikalarıyla özel sağlık kurumlarına erişim kolaylaşmıştır. SGK, ayakta ve yatan hasta hizmetleri sunumu için özel kurumlarla sözleşmeler yapmıştır. Bu teşviklerle özel hastane sayısı yüksek artış göstermiş ve hastane sektörünün dinamikleri değişmiştir. Bu süreçte, özel hastanelerde yapılan muayenelerin sayısı, 2002-2008 döneminde çok büyük bir artış göstermiştir. 2002 yılında ikinci ve üçüncü basamak sağlık kurumlarında yapılan muayenelerin sadece %4’ özel kurumlarda yapılırken, 2008’de bu oran, 5,25 kat yükselerek %21’e ulaşmıştır. Sağlık Bakanlığı hastanelerinin toplam hastane sayısındaki payı 2002 yılında % 67 iken, 2009 yılında %60’a, 2012 yılında ise % 56,1’e dşmştir. Özel hastanelerin, toplam hastane sayısı içindeki payı ise yıllar itibariyle artmıştır. 2003 yılında % 23,4 olan bu oran, 2009 yılında % 32,4’e, 2012 yılında ise % 36,5’e yükselmiştir.

Türkiye’de sağlık reformu kapsamında talep yanlı maliyet paylaşımına ağırlık verilmeye başlanmıştır. Talep yanlı maliyet paylaşımının temel amacı, hastaları hizmetin finansmanına dahil ederek farkındalık oluşturmak ve bu yolla gereksiz tetkik ve tedavilerin önüne geçmektir. Sağlık hizmet sunucularına yapılan başvuruların azalmasıyla birlikte, sağlık harcamalarının kontrol altına alınabileceği düşünülmektedir. Dolayısıyla, kişi başı hekime müracaat sayısı ile sağlık hizmet sunucularına yapılan başvuru sayılarının azalması, söz konusu politikanın temel hedefi olarak görülmektedir. Ancak, SDP’nin uygulamaya konulduğu 2003 yılı itibariyle hekim başvuru sayısı düzenli olarak artış göstermiştir. Özellikle kamuda sağlık hizmet sunucularının birleştirilmesi ile birlikte, özel hizmet sunucularına erişimin kolaylaşması, bu oranı arttıran en önemli faktörlerdendir. Bu bağlamda, söz konusu oranda meydana gelen artış, maliyetleri ve harcamaları da arttırdığından, 2009 yılında uygulamaya konulan katkı payı ile bu oran kontrol altına alınmaya çalışılmıştır. Nitekim 2010 yılında, katkı payı uygulaması etkisini göstermiş fakat izleyen yıl başvurular yine artmıştır. 2002 yılında yaklaşık 209 milyon başvuru gerçekleşirken, hizmet sunucularına erişimin kolaylaştırılmasıyla birlikte 2011 yılında başvuru sayısı 611 milyon olmuştur. Diğer yandan başvuru sayısındaki artış kendisini tetkik ve tedavilerde de göstermektedir. Buna göre Türkiye, 1.000 kişi başına yapılan MR çekiminde 97,4 ile ABD’den sonra (102,7) ikinci sıradadır. Yıllar itibariyle hastanede kalış sürelerine dikkat edildiğinde ise, belirgin bir azalıştan söz etmek mümkündür. 2002 yılında 5,8 olan ortalama kalış süresi, 2011’de 3,9’dur. 2009 sonu itibariyle uygulamaya geçen katılım payı sonucu, bu maliyete katlanmak istemeyen hastaların ise yoğun olarak acil servisleri kullandığı düşünülmektedir.

Türkiye’deki sağlık hizmet sunumunda en büyük problemlerden biri, hem üst-gelirli hem de üst-orta gelirli ülkeler ortalamasının gerisinde olan (100.000 kişiye düşen) hekim sayısıdır. Buna karşın, ülkemizde son yıllarda doktor sayısında ciddi bir yükseliş gözlenmiştir. Türkiye’de 1999 yılında 123,6 olan 100.000 kişiye düşen doktor sayısı, 2012 yılında 172’ye yükselmiştir. Türkiye’de sağlık hizmet sunumundaki ciddi problemlerden biri olan hemşire ve ebe sayısında da yetersizlikler mevcuttur. Türkiye, her 100 bin kişiye düşen hemşire ve ebe sayısı açısından, Avrupa bölgesinin çok altında kalmaktadır.

Sağlık personelinin sayısal yetersizliğinin yanı sıra, bölgeler arası eşitsiz dağılımı da Türkiye’de sağlık hizmetlerine erişim ve eşitlik hususlarında önemli sorunlardandır. SDP ile sağlık hizmetlerine hakkaniyetli erişimin sağlanması amaçlanmış ve kamu sağlık personelinin sayısı 2002 yılında 256 bin (kadrolu: 245 bin, hizmet alımı: 11 bin) iken, 2013 yılında 516 bine (kadrolu: 387 bin, hizmet alımı: 129 bin) yükseltilmiştir. Özellikle, ekonomik olarak daha az gelişmiş olan Güneydoğu ve Doğu Anadolu’da hizmet veren sağlık personeli sayısının artırılması, yüksek maaş ödemeleriyle teşvik edilmiştir. Ayrıca, yeni istihdam edilen sözleşmeli sağlık çalışanları, bu bölgelere gönderilmiştir. Uzman hekim başına düşen nüfus, Aralık 2002’de en kötü durumdaki beş ilde (19.334 kişi) en iyi durumdaki beş ilin (2.267 kişi) 8,5 katı fazla iken, Aralık 2008’de bu fark 2,5 kata düşmüştür. Hemşire-ebe açısından en iyi durumdaki ilimizle en kötü durumdaki ilimiz arasındaki oran, 1/8’den, yaklaşık 1/4’e inmiştir. Sağlık Bakanlığı’nda çalışan uzman hekim başına düşen nüfusun en fazla olduğu il ile en az olduğu il arasındaki oran Aralık 2002’de 1/13 iken, Kasım 2013’de 1/3 olarak gerçekleşmiştir. Türkiye’de kişi başı kamu sağlık harcaması AB ülkelerine kıyasla çok düşük olsa da; 2012 yılı itibarıyla sağlık hizmetinden memnuniyet AB ortalamasından yüksek düzeyde gerçekleşmiştir.

Sosyal Güvenlik Harcamaları ve Yansımaları:

Sosyal güvenlik harcamalarına baktığımızda; söz konusu harcamaların zaman içinde her ülkede artmakla birlikte, bu artışın ülkeler ve bölgeler arasında farklı seviyelerde gerçekleştiği gözlenmektedir. Bu farklılık, sosyal güvenlik harcamalarının seviyesinin büyük ölçüde millî gelir seviyesine bağlı olmasından kaynaklanmıştır. Nitekim, millî gelirden sosyal güvenliğe ayrılan pay ile birey başına millî gelir seviyesi arasındaki ilişkinin güçlü olduğu ülkeler, sosyal devlet anlayışının daha hakim olduğu ülkelerdir. Özellikle Avrupa ülkeleri olmak üzere, gelişmiş ülkelerin sosyal güvenlik harcamalarının GSYH’ya oranı yüksek düzeydedir. Bu oran, Batı Avrupa ülkelerinde yaklaşık %18 iken, merkezi ve doğu Avrupa’da %14 düzeyinde ve Türkiye’de yaklaşık %8 düzeyinde gerçekleşmiştir. Aynı şekilde, sağlık ve sosyal güvenlik harcamaları toplamı GSYH’ya oranı Almanya, Fransa, Danimarka, İsveç gibi ülkelerde % 30’lara yakın seviyelerde gerçekleşirken, diğer Avrupa ülkelerinde % 20’ler civarında gerçekleşmektedir. AB ülkelerinde sosyal harcamaların yapısı incelendiğinde; sosyal koruma harcamalarının en büyük bölümünü yaşlılık ödemeleri ile sağlık ödemelerinin oluşturduğu görülmektedir.

Yaptığımız hesaplamalara göre, Türkiye’de sigorta ve emeklilik ödemelerinin GSYH içindeki payı, 2012 yılında %7,96 oranında gerçekleşmiştir. Bunun içerisinde sigorta ödemelerinin payı %7,77 iken, işsizlik sigortasının payı %0,18 olarak gerçekleşmiştir. SGK sağlık harcamalarının GSYH içindeki payı ise, %3,27’dir.

20/5/2006 tarih 5502 sayılı Kanun ile Emekli Sandığı, Sosyal Sigortalar Kurumu (SSK) ve Bağkur Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı adı altında birleştirilmiştir. SGK ile bu üç kurumun sürmekte olan hizmetleri ve harcamaları tek çatı altında toplanmıştır. SGK’nın gelir gider durumuna bakıldığında, özellikle 1990’lardan sonra, gelirlerin giderleri karşılama oranının düşüklüğü ve finansman açıklarının artışı sorunlarıyla karşılaşıldığı görülmektedir. Ancak son iki yılda, 6111 sayılı Kanun kapsamında borçların yeniden yapılandırılması ile ortaya çıkan ilave gelir artışı 2011 yılı için gelirlerin giderleri karşılama oranını yükseltmiş, bütçe transferlerinin GSYH’na oranını düşürmüş ve bu durum 2012 yılı için de geçerliliğini korumuştur. Ayrıca, sosyal güvenlik sistemindeki olumlu bir gelişme, son yıllarda sigortalı nüfus oranının yükselmesidir. 1980 yılında Türkiye nüfusunun %46,5’i sigortalı iken, bu oran 2000 yılında %68’e ve 2011 yılında %85’e yükselmiştir.

SGK’nın finansman açıklarının büyüklüğü yanında açıkların kaynakları da önemli olmaktadır. Nitekim, farklı çalışan grupları SGK bünyesinde birleştirilmeden önce 2007 yılı itibarıyla GSYH’nın %3,92’sine eşit olan finansman açığının, %1,68’i SSK, %0,74’ü Bağ-Kur ve %1.50’si Emekli Sandığı ile ilgilidir. SSK’lıların toplam sigortalılar içindeki payı %59; Bağ-Kur’luların %24 ve Emekli Sandığı mensuplarının %17’dir. Bir diğer ifade ile toplam sigortalıların %17’sini oluşturan Emekli Sandığı için yapılan bütçe transferi, %59’luk bir toplum kesimini kapsamına alan SSK’ya çok yakındır. Bir başka değerlendirme SGK’nın toplam harcamalarının kaynakları bakımından yapılabilir. 2011 yılı itibarıyla emekli aylığı ödemeleri toplam harcamaların %66’sını, sağlık harcamaları da %26’sını oluşturmaktadır. Diğer bütün giderlerin payı ise % 8’dir. Bu büyüklükler, finansman sorununun çözümüne yönelik tedbirlerin hangi alanlarda alınacağını belirlenmesi bakımından bir gösterge fonksiyonu görmektedir.

Sosyal güvenlik bütçe transferlerinin ve faiz ödemelerinin GSYH’dan ve bütçeden aldıkları pay karşılaştırıldığında, 1985 yılından son yıllara kadar faiz ödemelerine çok büyük kaynak aktarıldığı görülmektedir. Özellikle 2001 yılında faiz ödemeleri bütçenin yarısını aşmış ve GSYH içindeki payı %17 olarak gerçekleşmiştir.

Kara delik olarak nitelendirilen sosyal güvenlik ödemelerinin bütçeye oranı ise aynı tarihte %6,3 olarak gerçekleşirken, GSYH'ya oranı %2'de kalmıştır. Son yıllarda faiz ödemelerinin azalması olumlu bir gelişmedir. 2010 yılında faiz ödemelerin bütçe içerisindeki payı %17 iken, GSYH içerisindeki payı %4,4 olarak gerçekleşmiştir. Sosyal güvenliğe yapılan ödemeler ise özellikle son yıllarda hız kazanmış ve bu ödemelerin bütçe ve GSYH içerisindeki payları aynı yılda sırasıyla %19 ve %5 olarak gerçekleşmiştir.

Sosyal sigorta sisteminin gelirleri giderlerini karşılayamamakta ve sistem açık vermeye devam etmektedir. Ülkemizde 1990'lı yıllardan itibaren sistemde yaşanan finansman sorununun en önemli nedenleri; erken emeklilik uygulamaları, prime esas kazancın gerçekte olduğundan daha düşük gösterilmesi, yüksek kayıt dışı istihdam, düşük prim tahsilat oranları, aylık bağlama oranlarının yüksek olması, sağlık harcamalarının giderek artması ve bilgi teknolojilerinin etkin kullanılamaması gibi çeşitli faktörlerdir. Ayrıca sistem yoksulluğa karşı yeterli koruma sağlayamadığı gerekçesiyle eleştiriye maruz kalmıştır. Hizmetlerin dağınık halde ve farklı sosyal güvenlik kuruluşları aracılığıyla yürütülmesi, çalışanların hak ve yükümlülükleri arasında norm birliğinin sağlanamamasına neden olmuştur. Söz konusu sorunlar ve sistemin finansal sürdürülebilirliğini etkileyen başlıca faktörlerden biri olan nüfusun yaşlanması eğilimine karşı alınması gereken önlemler, sosyal güvenlik sisteminde reformu kaçınılmaz hale getirmiştir.

Türkiye'de sosyal güvenlik sisteminin yeniden yapılandırılması amacıyla, 5510 Sayılı Kanunun yürürlüğe girmesiyle sosyal güvenlik reformu hayata geçirilmiştir. Sosyal güvenlik reformu ile sigorta hak ve yükümlülüklerinin eşitlendiği, mali olarak sürdürülebilir tek bir emeklilik sigortası sisteminin kurulması hedeflenmiştir. Nüfusun tamamına eşit, kolay ulaşılabilir ve kaliteli sağlık hizmeti sunumunu finanse eden genel sağlık sigortası sisteminin oluşturulması reformun bir diğer bileşeni olarak uygulamaya geçmiştir. Son olarak dağınık bir halde yürütülen sosyal yardımların merkezi olarak izlenebildiği, nesnel yararlanma ölçütlerine dayalı sosyal yardım sisteminin oluşturulması ve primsiz ödemelerin toplulaştırılması gerçekleştirilmiştir. Böylelikle sosyal devletin, dağınık bir yapıdan daha sistematik bir yapıya doğru dönüştüğü gözlenmektedir..

Sosyal güvenlik reformu özellikle emeklilik sistemini ve harcamalarını rehabilite etmeye yönelik düzenlemeleri içermektedir. Bu amaçla aylık bağlama oranı, güncelleme katsayısı, prim ödeme gün sayısı ve yaş parametrelerinde değişiklik yapılmış ve bir geçiş süreci öngörülmüştür. Genç nüfus yapımıza rağmen sosyal güvenlik sistemimizin işleyişinde önemli sorunlar yaşanmaktadır. Bu sorunların başında, aktif sigortalı sayısının pasif sigortalı sayısına oranının düşük olması yer almaktadır. Bir anlamda bir emekliyi kaç çalışanın finanse ettiğini ortaya koyan bu oranın, genelde en az 2 olması amaçlanmaktadır. Türkiye’de yıllar itibarıyla bakıldığında, aylık alan pasif sigortalı sayısındaki artış, aktif sigortalı sayısından fazla olarak gerçekleşmiş ve bu durum sistemin finansmanını zorlaştırmıştır. Sosyal sigorta sisteminin finansal sürdürülebilirliğinin önemli göstergelerinden biri olan aktif/pasif oranı, 2011 yılı sonu itibarıyla 1,70 olarak gerçekleşmiştir.

Günümüzde sosyal güvenlik sisteminin en önemli sorunlarından bir diğeri kayıtdışı çalışmadır. Nüfus artışı, işsizlik, kentleşme ve göç gibi nedenlere bağlı olarak gelişen kayıtdışı istihdam, sosyal güvenlik sistemine zarar vermeye devam etmektedir. 2000 yılında, işgücünün yaklaşık yüzde 50,6’sinin kayıtdışı çalıştığı tespit edilmiştir. 2010 yılında ise yüzde 43,3 olan kayıtdışı istihdam oranı, 2011 yılında azalarak yüzde 42’ye düşmekle birlikte, söz konusu sorun, sosyal sigorta sisteminin gelirlerini olumsuz yönde etkilemektedir. Ayrıca, 2012 yılı itibarıyla yüzde 7,1 olan 65 yaş üzeri nüfusun toplam nüfusa oranının 2025 yılında yüzde 9,9’a yükseleceği tahmin edilmektedir. Tüm bu faktörlerin yanı sıra, doğurganlık oranlarının azalması ile doğumda beklenen yaşam süresinin giderek artmasının da, sistem üzerindeki mali yükü artırması beklenmektedir.

SGK harcamaları dışında, sosyal güvenlik harcamaları içinde yer alan diğer bir sigorta kolu işsizlik sigortasıdır. İşsizlik fonu gelirlerinin dağılımına bakıldığında prim gelirlerinin yanı sıra özellikle faiz gelirlerinin oldukça yüksek bir paya sahip olduğu görülmektedir. Fon giderlerinin kompozisyonu incelendiğinde ise, işsizlik ödemelerinin (sigorta giderleri) oldukça düşük bir paya sahip olması dikkat çeken bir konudur. 2010 yılında işsizlik ödemelerinin (sigorta giderleri), toplam sigorta gideri içindeki oranı yüzde 17 olup, bu oran yüzde 71,1’lik paya sahip olan faiz giderlerinin (4447 sayılı Kanunun Geçici 6ncı maddesi doğrultusunda, fonun bir yıl önceki nema gelirlerinden Güneydoğu Anadolu Projesi kapsamında yapılan harcamalar) oldukça altındadır. Bu doğrultuda, özellikle 2008 yılından sonra, GAP bölgesi öncelikli olmak üzere ekonomik

kalkınma ve sosyal gelişmeye yönelik yatırımlara işsizlik sigortası fonundan ayrılan kaynağın, işsizlik ödemeleri için yapılan harcamalardan fazla olması, işsizlik sigortasının işini kaybedenlere yönelik sosyal koruma sağlamak olan birincil amacı dikkate alındığında oldukça sıkıntılı görülmektedir. Ayrıca, ülkemizde işsizlerin önemli bir bölümü işsizlik sigortasından yararlanamamaktadır. Türkiye’de 2010 yılında, 3 milyon işsizden sadece 329 bini diğer bir deyişle %11’i işsizlik sigortasına hak kazanabilmiştir.

Hali hazırda genç bir nüfusa sahip olan ülkemizde, çalışabilir nüfusun fazla olmasından yararlanarak istihdam sayısını arttırmak hem sosyal güvenlik sisteminin sürdürülebilirliği hem de prim gelirlerini arttırmak açısından önemlidir. Demografik fırsat penceresi olarak adlandırılan bu dönemden yararlanmak için farklı istihdam olanaklarının açılması gerekmektedir. Türk sosyal sigorta sisteminin gelir-gider dengesini sağlamaya yönelik en önemli avantajı, demografik fırsat penceresinin sunduğu imkanlara paralel olarak işgücüne katılım oranı ve istihdam seviyesinin yükseltilmesine bağlıdır. Ülkemizde işgücü piyasasının en belirgin özellikleri, istihdam ve işgücüne katılım oranlarının düşük ve işsizliğin yüksek olmasıdır.

Gelişmiş ülkelere nazaran iyi bir ekonomik büyüme performansının yanı sıra, ülkemizde istihdamın artırılması ve işsizliğin azaltılmasına yönelik teşviklerin de etkisiyle son yıllarda işgücü piyasası açısından olumlu gelişmeler yaşanmış; istihdam ve işgücüne katılım oranları ve işsizlik düzeyi kısmi iyileşme göstermiştir. Ancak, gelişmiş ülkelere kıyasla Türkiye’de bu alanlar, önemli sorun alanları olarak varlığını korumaktadır.

Ülkemizde işsizlik sorunu kronik bir hal almıştır. Ekonomik krizler, küreselleşme, göç, hızlı nüfus artışı, işgücü piyasasındaki gelişmeler, tarım sektöründeki çözümler, erken emeklilik, eğitim-istihdam ilişkisinin zayıflığı, post-fordist üretim tarzı, vasıfsız işgücü ve işgücünün niteliğinden kaynaklanan arz ve talep uyumsuzlukları gibi nedenlerle işsizlik sorunu bir türlü çözülememekte ve işgücü talebi işgücü arzının karşısında çok yetersiz kalmaktadır. Son dönemlerde yaşanan olumlu gelişmelere rağmen ülkemizde istihdama ve işgücüne katılım halen düşüktür. İşgücüne katılımın düşük olmasında, özellikle kentsel alanlarda yaşayan ve eğitim düzeyi düşük kadınların işgücüne katılımının az olması oldukça etkilidir. Dolayısıyla, kadınların işgücüne katılım oranının düşüklüğü, Türkiye’nin en ciddi sorunlarından biri olarak karşımıza

çıkmaktadır. Türkiye’de yüzde 30’un altında seyreden kadınların işgücüne katılım oranı, Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (OECD) ülkelerinde ortalama yüzde 62, Avrupa Birliği-19’un ortalaması ise yüzde 64 olarak belirlenmiştir. Kadınların işgücüne katılımı söz konusu olduğunda, Türkiye’nin yalnızca OECD ve AB ülkeleri içerisinde değil, Orta Asya bölgesinde de en düşük katılım oranına sahip ülke olduğu ortaya çıkmaktadır.

Türkiye’de yaratılan istihdam, çalışma çağı nüfusunun ve işgücünün gerisinde kalmakta, ekonomik büyüme çalışma çağı nüfusuna yetecek istihdamı yaratamamaktadır. Türkiye’de istihdam artışının büyümeden daha düşük düzeyde gerçekleşmesinin en önemli nedenlerinden birisi üretim, imalat ve yatırım eksikliğidir. 1980’lerden bu yana gelişmiş ülke piyasalarından dünya piyasalarına yayılmış olan “tüketim odaklı ekonomik büyüme” yerine, üretim, imalat ve yatırıma daha büyük önem verilmesi önem arz etmektedir.

Türkiye’de temel problem aktif sigortalıların kaynağını oluşturan işgücüne katılma oranının düşük olması yanında, işgücü içinde bulunanlardan kayıtlı prim ödeyenlerin sayısının azlığı olmaktadır. İstihdamın sektörel dağılımında tarımın önemli bir yere sahip olması, kayıt dışı istihdamın yüksek olmasını etkileyen önemli bir faktördür. Bu nedenle, ülkemizdeki kayıt dışı istihdamın boyutunun net bir şekilde ortaya konulabilmesi için, tarım dışı sektörlerin incelenmesi de önem arz etmektedir. 2010 yılında tarım dışı sektörlerde kayıt dışı istihdamın payı yüzde 29,1 olup; söz konusu oran yaş grupları ve cinsiyet ayrımında incelendiğinde, kayıt dışılığın kadınlarda erkeklere göre, genç ve yaşlılarda ise orta yaş gruplarına göre daha fazla olduğu görülmektedir.

Türkiye’de sosyal sigorta sisteminin finansman açıklarının giderilmesinde, gelir-gider dengesinin sağlanması ve gelir artırıcı tedbirlerle gider azaltıcı tedbirlerin alınması önemlidir. Prim oranlarının artırılması sosyal sigortaların gelirlerini artırmaya yönelik tedbirlerin başında gelmektedir. Ancak Türk sosyal sigorta sistemi zaten yüksek oranlı primlerle finanse edilmektedir. Ülkemizde işçi ve işverenlerin sosyal sigortalar primine katılım oranı oldukça yüksektir. Devletin ise işsizlik sigortası primine olan yüzde 2’lik işsizlik sigortası katkısı dışında, sosyal güvenlik sistemine direkt katkısı yoktur. Ülkemizde işçi ve işverenlerin sosyal sigortalar primine katılım oranının yüksekliği, işçinin işverene maliyetinin yüksek olmasına yol açmaktadır. AB üyesi ülkelerde sosyal

güvenlik kuruluşlarına ödenen prim oranı ortalaması yüzde 35'tir. Ülkemizde ise bu oran işin tehlike sınıf ve derecesine göre yüzde 36,5 ile yüzde 42 arasında değişmektedir. AB üyesi ülkeler arasında en yüksek prim oranları İtalya, Almanya, Fransa, Avusturya ve Türkiye'dedir. Dolayısıyla, Türkiye'nin prim oranlarını yükselterek gelirlerini artırma imkanı zor görünmektedir. Türkiye'de giderleri azaltmaya dönük tedbirlere baktığımızda ise, emeklilik yaşında yapılan düzenlemeler ile aylık bağlama oranlarındaki düzenlemeler karşımıza çıkmaktadır. 5510 sayılı Kanun aylık hesaplama sistemi ile ilgili parametrelerde (güncelleme katsayısı ve aylık bağlama oranı) köklü değişiklikler yapmış ve orta ve uzun dönemde aylıkların düşmesini beraberinde getirecek bir düzenleme getirmiştir. Nitekim, bazı çalışan gruplar bakımından yoksulluk yaratan bir sosyal sigorta sisteminin ortaya çıkması söz konusu olabilecektir. Bu olumsuz durumu ortadan kaldırmak ve aynı zamanda bireysel tasarrufları arttırmak için oluşturulan bireysel emeklilik sisteminin ise, bugün yaygın olarak sağlanan teşviklere rağmen hangi kesimlere ve ne ölçüde bir ilave gelir garantisi sağlayacağı tam olarak bilinmemektedir. Esasen bireysel emeklilik sistemi, geliri sürekli ve yüksek olanların faydalandığı ve yoksulluk tehlikesi olan grupların bu kapsamın dışında kaldığı bir sistemdir.

Genel itibariyle sosyal güvenlik sistemimizin mali açıdan sürdürülebilirliği; kayıtlı işgücü arzının artırılmasına, reel ücretlerin yükselmesine ve aktif/ pasif sigorta oranının büyümesine bağlı olmaktadır. Emeklilik yaşının yükseltilmesi, prim ödemeye esas tavan ve taban aylıklarının artırılması ve kayıt dışı istihdama cezai önlemler getirilmesi ise kısa vadeli yaklaşımlardır. Çünkü, devletin sosyal güvenliğin finansmanı için istihdam vergilerini artırması işgücüne katılmayı caydırmakta ve kayıt dışı istihdamı özendirip işsizliği kronik hale getirmektedir. Sosyal güvenlik sisteminin finansman açığının kapatılması; aktif-pasif sigortalı oranının yükseltilmesi kadar, kayıtlı istihdamın ve reel ücretlerin artışına da ihtiyaç duymaktadır.

Sonuçta; kişi olarak koruma kapsamının genişlediği, bütün sosyal risklere karşı koruma sağlamaya yönelik bir yasal ve kurumsal alt yapının oluşturulduğu, sistemin temel göstergelerinde iyileşme eğilimlerinin gözlemlendiği (aktif/pasif sigortalı oranı, kayıt dışı çalışma, gelir-gider dengesi, sağlık harcamaları vb), sosyal güvenlik için tahsis edilen kaynakların arttığı ve etkin kullanıldığı, sosyal güvenlik hizmet standartlarının yükseldiği, kaliteli, kolay erişilebilir, eşitlikçi bir hizmet ağının oluşturulduğu bir sosyal güvenlik sisteminin kurulması önem arz etmektedir.

Sosyal Yardım Harcamaları ve Yansımaları:

Türkiye’de sosyal yardımlar büyük ölçüde; Emekli Sandığı tarafından 2022 sayılı Kanun kapsamında yapılan ödemeler, Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumunun ayni ve nakdi yardımları, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü tarafından sunulan yardımlar, Sağlık Bakanlığı yeşil kart uygulaması, Vakıflar Genel Müdürlüğü (muhtaç aylıkları, imaret hizmetleri, tedavi hizmetleri, burslar) tarafından sunulan yardım ve hizmetlerden oluşmuştur.

Türkiye’de ailenin güçlendirilmesini merkeze alarak, aile üzerinden yürütülen sosyal politikaların (kadın, bakım ihtiyacı olan engelli, yaşlı ve çocuklar vb.) amaçları doğrultusunda sosyal yardımlar ve hizmetler yeniden organize edilmektedir. 3.6.2011 tarih ve 633 sayılı Kanun Hükmünde Kararname (KHK) ile Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı kurulmuştur. Bakanlığın sosyal koruma ile doğrudan ilgili olarak Aile ve Toplum Hizmetleri Genel Müdürlüğü, Çocuk Hizmetleri Genel Müdürlüğü, Kadının Statüsü Genel Müdürlüğü, Özürlü ve Yaşlı Hizmetleri Genel Müdürlüğü ve Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü bulunmaktadır. Aynı KHK’nın geçici birinci maddesi uyarınca, Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu (SHÇEK), Kadının Statüsü, Aile ve Sosyal Araştırmalar, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü (SYDGM), Özürlüler İdaresi Başkanlığı (ÖZİDA) ile Sosyal Güvenlik Kurumu Primsiz Ödemeler Genel Müdürlüğü bu Kanun Hükmünde Kararname’nin yürürlüğe girdiği tarihte Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı’na devredilmiştir. Ayrıca, daha önceki yıllarda yeşil kart harcamaları için Sağlık Bakanlığı’nın bütçesine ödenek konulurken, bu ödenek, ödeme gücü olmayanların GSS primi olarak, artık Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı’nın bünyesinde yer almaktadır.

Türkiye’de sosyal yardımlar son 10 yıl içerisinde önemli miktarda artış göstermiştir. Son yayınlanan rakamlara göre, sosyal yardım niteliğindeki transferlerin GSYH’ye oranı 2002 yılında sadece yüzde 0,3 iken, bu oran 2012 yılında yüzde 1,43’e çıkarılmıştır. Sosyal yardımlara verilen önemin artmasıyla birlikte, bu harcamalar geçmiş yıllara göre artış göstermiştir. Ancak yapılan bu artış yeterli düzeyde değildir. Örneğin, 2022 sayılı Kanun’dan toplamda 1 milyondan fazla kişi yararlanmaktadır. Yaşlılara ve özürlülere bu Kanun kapsamında yardım yapılmaktadır. Ancak, yaşlı ve özürlülere bu Kanun kapsamında yapılan aylık ödemeler oldukça yetersizdir. Öyle ki, yaşlılara yapılan aylık ödeme, asgari ücretin yedide birine denk gelmektedir.

Türkiye’deki yoksulluk oranları ve gelir dağılımı incelendiğinde, özellikle yoksulları diğer bir deyişle alt gelir gruplarını etkileyen sosyal yardım harcamalarının yetersizliği daha iyi anlaşılmaktadır. Türkiye’de 1980’lerden 1990’lara kadar genel olarak gelir eşitsizliğinde bir artış yaşanmıştır. 1990’lı yıllardan 2000’li yıllara gelindiğinde, Türkiye için gelir dağılımı göstergelerinde iyileşme olmakla birlikte, Türkiye, OECD ülkeleri arasında Meksika’dan sonra en eşitsiz gelir dağılımına sahip ülke konumunda olmaktan kurtulamamıştır. Türkiye, Meksika ile birlikte gelir eşitsizliğinin çok yüksek olduğu grubu oluşturmaktadır. Bu gruptaki gelir eşitsizliği, en az gelir eşitsizliği olan ülkelerin (Danimarka ve İsveç) iki katı kadar gerçekleşmiştir.

2011 yılında ise AB ülkeleri ve Türkiye’de gelir dağılımı göstergesi olan gini katsayılarına bakıldığında, bu katsayının en düşük, dolayısıyla gelir dağılımının daha adil olduğu ülkeler; Norveç, İzlanda, İsveç olarak karşımıza çıkmaktadır. Gini katsayısının en yüksek olduğu ülkeler ise; Türkiye, Letonya ve Bulgaristan’dır. Türkiye, gini katsayısı açısından en yüksek orana sahip ülke konumundadır.

Ülkeleri gelir dağılımı eşitsizliği temelinde kıyaslamanın bir diğer yolu da, en yüksek gelir grubunun gelirinin, en düşük gelir grubunkine oranı temelinde karşılaştırmalar yapmaktır. Gelir grupları temelinde oluşturulan bu gösterge, ülkenin en zengin ve en yoksul kesimleri arasındaki gelir eşitsizliğine dikkat çekmektedir. Türkiye’de 2011 yılında yüzde 20’lik gruplarda, en yüksek gelire sahip son gruptakilerin toplam gelirden aldığı pay %46,7 iken, en düşük gelire sahip ilk gruptakilerin toplam gelirden aldığı pay %5,8’dir. Buna göre, son yüzde 20’lik grubun toplam gelirden aldığı pay, ilk yüzde 20’lik gruba göre (P80/P20 göstergesi) 8 kattır. Bu oran Türkiye’deki gelir dağılımındaki uçurumun ne kadar yüksek olduğunu göstermektedir. En yüksek %20’lik grubun, en düşük gelirli %20’lik gruba göre toplam gelirden aldığı pay 8 kat fazla olup, bu oran AB ülkeleri arasında da en yüksek orandır.

Gelirin adaletsiz dağılımı sonucunda ortaya çıkan ve incelenmesi lazım gelen diğer önemli bir olgu da yoksulluk olgusudur. Eşdeğer hanehalkı kullanılabilir medyan gelirin %60’ı dikkate alınarak belirlenen yoksulluk sınırına göre, Türkiye’deki yoksulluk oranıyla, AB ülkelerindeki yoksulluk oranlarını karşılaştırmak gerekirse, Türkiye’nin aday olduğu AB ülkeler arasında en yüksek oranın Türkiye’ye ait olduğu görülmektedir. Türkiye’de bu oran %22,9’dur. Türkiye’ye yoksulluk oranı açısından en yakın ülkeler %22,3 oranıyla Bulgaristan ve Romanya’dır.

Türkiye’de yoksulluk ve istihdamın niteliği arasında güçlü bir ilişki bulunmaktadır. 2008 yılı verilerine göre, yevmiyeli çalışanlar arasında yoksulluk oranı yaklaşık yüzde 29’dur. Kendi hesabına çalışanların yüzde 24’ü ve ücretsiz aile işçilerinin ise yüzde 32’si yoksuldur. Tarım sektöründe çalışanlar arasında da yoksulluk oranı yüksek düzeydedir. Başka bir ifadeyle “çalışan yoksul” olgusu çok önemli olup, Türkiye’de çalışan yoksulluğun oranı genel olarak AB ülkelerinde görülen oranların epeyce üstünde yer almaktadır. 2003 yılında toplam çalışan yoksulluğu Türkiye’de %23 oranında iken, AB-15’de %8 olarak gerçekleşmiştir.

Türkiye’deki gelir dağılımı eşitsizliği AB ülkeleri ile karşılaştırıldığında dikkati çeken bir diğer özellik de “piyasa gelir dağılımı” olarak adlandırılan devletin müdahalesi öncesinde piyasada oluşan gelir dağılımı eşitsizliği açısından, Türkiye’nin AB ülkeleri ile hemen hemen aynı seviyede olduğudur. Ancak, AB ülkelerinde sosyal transferler oldukça etkili olmakta, sosyal transferlerle birlikte göreceli yoksulluk yüzde 60 civarında azalmaktadır. Türkiye’de özellikle transferlerin etkinlik oranının düşük oluşu nedeniyle transferlerin yoksulluk üzerindeki etkisi daha sınırlı kalmaktadır. Türkiye’de temel problem, piyasa gelir dağılımından sonra etkin bir vergi ve transfer politikasının izlenmemesidir. Bu nedenle, Türkiye’de piyasa gelir dağılımı ile nihai gelir dağılımı arasında gereken müdahale yapılamamakta ve nihai gelir dağılımı Avrupa ülkelerine oranla oldukça eşitlikten uzak kalmaktadır.

Türkiye’de vergi sistemi, toplam gelirden halihazırda çok küçük bir pay alan yoksulları orantısız bir vergi yükü altına sokmakta, dolayısıyla vergi sisteminin Türkiye’de gelir dağılımı eşitsizliğini iyileştirici etkisi azalmaktadır. Bu anlamda, Türkiye’de toplanan vergi gelirleri arasında yüksek seviyede bulunan dolaylı vergiler yerine, gelir dağılımında adaleti sağlama işlevini yerine getiren dolaysız vergilerin gelirler içinde daha yüksek pay alması önem arz etmektedir.

Sosyal transferler özellikle etkin kullanıldığında, yoksulluk üzerinde oldukça etkili olabilmektedir. Nitekim, ülkelerin sosyal transfer harcamaları ve yoksulluk düzeyleri arasında anlamlı bir ilişki olduğu görülmüştür. Daha düşük yoksulluk düzeyine sahip ülkeler, genellikle daha fazla sosyal harcama yapan ülkelerdir. Ülke deneyimleri, birincil dağılım (piyasa dağılımı) sonucu oluşan yoksulluğun, sosyal transferlerle birlikte oldukça azaldığını göstermektedir. Ancak, daha fazla sosyal harcama, her zaman daha fazla sosyal koruma anlamına da gelmemektedir. Sosyal

transferlerin hedef kitlelerine ne kadar ulaşabildiği ve yoksul kesimin bu transferler ile ne kadar kapsandığı gibi hususlar, aynı miktardaki harcamanın yoksulluk üzerindeki etkisinin ülkeden ülkeye farklılaşmasına neden olmaktadır.

Türkiye’de yoksulluğun azaltılmasında en etkili sosyal devlet harcamasının, kapsam ve tutar olarak en yüksek sosyal transfer harcaması olan emekli aylığı olduğu görülmüştür. Ancak, yoksul kesim, genellikle kayıtdışı sektörlerde çalıştığı için primli sistem kapsamında değildir ve bu durum sosyal güvenlik sisteminin yoksulluğu önleyici etkisini zayıflatmaktadır. Sosyal sigorta kuruluşları aracılığı ile aktarılan kamu kaynakları büyük oranda sistemin açıklarını finanse etmek amacıyla kayıtlı çalışan ücretli ve maaşlı çalışanlara ve yoksulluk riski düşük olan işverenlere yönelik işlemektedir. Yoksul kesim sosyal güvenlik sisteminin dışında kaldığı için, çoğunlukla primsiz sistem kapsamındaki sosyal yardımlardan yararlanabilmektedir. Ancak, primsiz sistem kapsamındaki devlet transferlerinin ulaştığı kesimler üzerindeki yoksulluğu azaltıcı etkisi düşüktür. Bu durumun en önemli nedenleri; sosyal yardım sistemi aracılığıyla yerine getirilen hizmetlerin dağınıklığı, kurumlar arasındaki işbirliği eksikliği, yoksullukla ilgili ortak tanım ve ölçütlerin yetersizliği ile sosyal yardımların geçici ve sınırlı niteliğidir. Ayrıca, yapılan yardımlarda, zaman zaman hedef kitleden sapmalar da olabilmektedir. Bu anlamda Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı tarafından yürütülen Bütünleşik Sosyal Yardım Hizmetleri yazılım ve veri tabanının tamamlanması önemli bir gelişme olmuştur. Böylelikle, yürütülen sosyal yardım ve programların, bütünleşik sosyal yardım ağı içinde düzenlenmesi ve sosyal güvenlik sisteminin yoksulluğa karşı koruma kapasitesinin güçlendirilmesi sağlanabilecektir.

Türkiye’de sosyal devlet, yoksullara sosyal yardımlar yanında, toplumun tüm kesimlerine eğitim, sağlık, sosyal güvenlik vb. gibi sosyal nitelikli hizmetler sunmaktadır. Türkiye’de kamusal sosyal yardım ve hizmet teşkilatlanması günümüzde Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı çatısı altında birleştirilmiştir. Ancak, mevcut uygulama incelendiğinde sosyal yardım ve hizmetlerinin tam anlamı ile bir hak olarak düzenlenmediği görülmektedir. Sosyal yardımların bir hak haline getirilmesi demek; muhtaçlık şartlarının ayrıntılı olarak kanunla düzenlenmesi, muhtaçlara hangi şartlarla, ne kadar süre ile, ne gibi yardım yapılacağına kanunla belirlenmesi ve şartları haiz olan muhtacın hakkını korumak bakımından yargı yolu ile bu hakkın koruma altına alınması anlamına gelmektedir. Sosyal yardımlarda devletin kaynak ihtiyacını azaltılması

bakımından sosyal sigorta sistemi içinde sosyal yardım sisteminin desteklenmesini sağlayıcı mekanizmaların harekete geçirilmesi düşünülmelidir. Bu anlamda, milletlerarası uygulama alanı bulan birtakım sigortaların kurulması (bakım sigortaları vb.) veya yoksullara düzenli gelir desteği verilmesi (aile geliri, minimum gelir desteği gibi) değerlendirilmelidir. Ayrıca, çalışma temelli sosyal güvenlik sisteminin yaygınlaştırılması, kayıt dışı çalışmanın önüne geçilmesi, asgari ücretin vergilerden arındırılması, işgücüne katılımın (özellikle işgücüne katılımın düşük olduğu kentli kadınlar arasında) artırılması, belirli sektörlerde ve yaş gruplarında (yükseköğretimdeki ya da yeni mezunlar arasında) işgücü piyasasına hazırlayıcı kısmi zamanlı çalışmanın yaygınlaştırılması gibi düzenlemeler de düşünülmelidir.

Bütün bu açıklamalar ve değerlendirmeler ışığında, çalışmada oluşturulan hipotezler doğrulanmaktadır. 1980 sonrası dönemde, diğer ülkelerde olduğu gibi Türkiye’de de sosyal devlet anlayışının piyasacı yönde dönüştüğünü söylemek mümkündür. Türkiye’de refah devletinin işlevselliğinde bir azalma olmamış fakat yeni bir “refah yönetim” modeli ortaya çıkmıştır. 1980’den günümüze Türkiye’de eğitim, sağlık, sosyal güvenlik ve sosyal yardımlar çerçevesinde hem sosyal devletin harcamaları hem de özel harcamalar (katkı payları, özel sektörden hizmet alımı, özel sigortacılık harcamaları vb. şeklinde) artış içinde bulunmaktadır. Ancak, Türkiye’de eğitim, sağlık, sosyal güvenlik ve sosyal yardımlar çerçevesinde ele alınan sosyal devlet harcamaları gelişmiş ülkeler ile karşılaştırıldığında düşük düzeyde kalmakta ve dolayısıyla işsizlik, yoksulluk ve gelir dağılımı eşitsizliğini ortadan kaldırılmasına yetmemektedir. Buna rağmen, Türkiye’de sosyal harcamalar yoksulluk, işsizlik, eğitim ve sağlık sorunlarının giderilmesi ile gelir dağılımının iyileştirilmesinde önemli bir işleve sahiptir. Bu bağlamda Türkiye’de sosyal devlet, sağlık, sosyal güvenlik ve eğitim odaklı zayıf bir sosyal devlet görünümündedir.

KAYNAKLAR

- “Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Sosyal ve Ekonomik Destek Yönetmeliği”, md. 4, <http://www.sorgulatr.com/kanun-sorgula/20274.html>, (21.01.2013).
- 18.02.1985 tarihli, E.84/9, K.85/4 Sayılı Anayasa Mahkemesi Kararı, <http://www.anayasa.gov.tr/>, (28.10.2011).
- 20.06.2006 tarih ve 26204 sayılı Resmi Gazete.
- 2013 Yılı Programı, 18 Ekim 2012 Tarihli ve 28445 Sayılı Resmi Gazete'de Yayımlanan, Bakanlar Kurulu Kararı Eki.
- 2014 Yılı Programı, 25 Ekim 2013 Tarihli ve 28802 Sayılı Resmi Gazetede Yayımlanan, Bakanlar Kurulu Kararı Eki.
- 27.12.2007 tarih ve 2007/13048 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararı.
- 5510 Sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu, <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5510.pdf>, (02.12.2013).
- 5737 Sayılı Vakıflar Kanunu, <http://www.vgm.gov.tr/icerikdetay.aspx?Id=62>, (26.06.2013).
- Abrahamson, Peter, The Scandinavian Model of Welfare, Comparing Social Welfare Systems in Nordic Europe and France, pp.31-60, 1999, p.31, <https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10224/3574/abrahamson.pdf>, (25.05.2013).
- Adamakidou, Theodoula and Kalokerinou, Athena, “New health policies on Primary Health Care in Greece”, *Health Science Journal*, 2010, Volume 4, Issue 1, pp:15-23.
- Adaman, Fikret ve Keyder, Çağlar, “Türkiye’de Büyük Kentlerin Gecekondu ve Çöküntü Mahallelerinde Yaşanan ve Yoksulluk Sosyal Dışlanma”, *Avrupa Komisyonu Sosyal İçerme Belgesi (Joint Inclusion Memorandum) Sürecine Katkı Raporu*, http://www.hic-mena.org/documents/study_turkey_tr.pdf, (16.02.2013).
- Ağartan, Tuba, “Sağlıkta Reform Salgını,” içinde *Avrupa ve Türkiye’de Sağlık Politikaları*, Ç.Keyder vd. (der.), İletişim Yayınları, İstanbul, 2007.
- Ağcakaya, Serpil, “Ülkemizde Konsolide Bütçe Harcamalarının Gelişimi (1980-2000)”, *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, S,10, 2003, ss. 215-226.
- Ahmad, Faroz, *Modern Türkiye’nin Oluşumu*, Çev. Y. Alagon, Sarmal Yayınevi, İstanbul, 1995.
- Ahrens, Heinz, "The Social Element in the Social market Economy", in: (Ed) Winfried Jung, Social Market Economy, An Economicsystem For Developing Countries, 2 nd Ed. Sankt Augustin, Academia Verlag Richarz, 1991, pp. 101-114
- Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü, *Eylül 2012 Sosyal Yardım İstatistikleri Bülteni*, 2012.

- Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, Kadının Statüsü Genel Müdürlüğü, *Türkiye’de Kadının Durumu*, Ankara, Ekim 2012.
- Akalın, Güneri, *Kamu Ekonomisi*, A.Ü S.B.F. Yayınları, İkinci Basım, Ankara, 1986.
- Akalın, Güneri, *Türkiye’de Piyasa Ekonomisine Geçiş Süreci ve Ekonomik Kriz*, Ankara: TİSK Yay., 2002.
- Akar, Barış, “Sağlık Uygulama Tebliği ile Getirilen Değişiklikler”, *Mali Klavuz Dergisi*, http://www.malikilavuz.com/index.php?lang=tur&page=30&pluginAnonym_v2_catID_2=0&pluginAnonym_v2_itemID_2=167&pluginAnonym_v2_itemPage_2=3, (12.08.2013)
- Akbulak, Sevinç ve Akbulak, Yavuz, *Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Yaşanan Sorunlar Alınması Gereken Önlemler, Ekonomik ve Mali Araştırma Yarışması, Sosyal Güvenlik Kurumlarının Kaynak Sorunları ve Çözüm Önerileri*, Maliye Hesap Uzmanları Vakfı Yayınları, Yayın No:17, Ankara, 2004.
- Akdoğan, Abdurrahman, *Kamu Maliyesi*, Gazi Kitabevi, Gözden Geçirilmiş ve Genişletilmiş 14.Baskı, Ankara, 2011.
- Akdoğan, Yalçın, “Muhafazakar Demokrasinin Anlamı ve Önemi: Yeni Siyaset Tarzı Arayışları”, *Radikal Gazetesi*, 08.10.2003, <http://www.radikal.com.tr/haber.php?haberno=91377>, (12.11.2012)
- Akdur, Recep, “Sağlık Hizmetlerinde Finansman ve Ulusal Ekonomi”, *Yeni Türkiye Dergisi Sağlık Özel Sayısı*, C.2, S.40, 2001.
- Akdur, Recep, *Sağlık Sektörü Temel Kavramlar Türkiye ve Avrupa Birliği’nde Durum ve Türkiye’nin Birliğe Uyumu*, Ankara, 2003.
- Akgeyik, Tekin vd., *En Büyük Karadelik: Sosyal Güvenlik Açıkları ve Reform Tartışmalarının Sosyo-Ekonomik Yansımaları*, TSEV, Sigorta Araştırma ve İnceleme Yayınları-11, İstanbul, Temmuz 2007.
- Akgül Yılmaz, Gülay, *OECD Ülkeleri ve Türkiye’de Sosyal Devlet ve Sosyal Harcamalar*, Arıkan Yayıncılık, İstanbul, 2006.
- Akgül Yılmaz, Gülay, *Sosyal Güvenliğin Finansmanı*, *İktisat Dergisi*, Sosyal Politika-1 S.478.
- Akın, Cemil Serhat, “Sağlık ve Sağlık Harcamalarının Ekonomik Büyüme Üzerine Etkisi: Türkiye’de Sağlık Sektörü ve Harcamaları”, Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İktisat Anabilim Dalı (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), 2007.
- Akın, Ülgen ve Aksoy, Serap, *Sağlık Hizmetlerinde Verimlilik Açısından Bir Yaklaşım*, Milli Prodüktivite Merkezi Yayınları: 332, Ankara, 1985.
- Akkaya, Yüksel, “AB Anayasası ve Kapitalizmi Tahkim Etmek”, (22.01.2005), http://www.sendika.org/yazi.php?yazi_no=1617, (E.T. 26.06.2011).
- Aksakoğlu Gazanfer ve Giray, Hatice, “Birleşik Krallık’ta Ulusal Sağlık Hizmetinin Öyküsü”, *Toplum ve Hekim*, 2006, C. 21, S. 5-6, ss. 335-343.
- Aksakoğlu, Gazanfer, “İngiltere Sağlık Sistemi”, *Toplum ve Hekim*, C, 9, S, 64-65, Kasım 1994-Şubat 1995, ss. 96-100.

- Aksu, Ömer, *Gelir ve Servet Dağılımı*, İ.Ü, Yayın No: 3698, İktisat Fakültesi Yayın No: 539, İstanbul, 1993.
- Aktan, Coşkun Can ve Özkıvrak, Özlem, *Sosyal Refah Devleti*, Okutan Yayınları, 1. Baskı, Nisan 2008.
- Aktan, Coşkun Can, "*Freiburg İktisat Okulunun Öğretisi: Ekonomik Düzen Teorisi, Ekonomik Anayasa Hukuku, Sosyal Piyasa Ekonomisi*", içerisinde: Politik İktisat, İzmir: Anadolu Matbaası, 2000.,<http://www.yigitoglu.org/read/?art=4485&t=FREIBURG+%C4%B0KT%C4%B0SAT+ve+HUKUK+OKULU>, (05. 01. 2011)
- Aktan, Coşkun Can, "Bir Piyasa Başarısızlığı Nedeni Olarak "Gelir Dağılımında Adaletsizlik ve Yoksulluk Sorunu: Kamu Ekonomisinin Rolü ve Kamu Politikası Araçları", Coşkun Can Aktan (ed.), *Yoksullukla Mücadele Stratejileri*. Hak-İş Konfederasyonu Yayınları, Ankara, 2002 ss. 1-22.
- Aktan, Coşkun Can, "Reagonomics, Thatcherism ve Özal Ekonomisi", *Banka ve Ekonomik Yorumlar Dergisi*, Ekim 1988, ss.47-55.
- Aktan, Coşkun Can, *Çağdaş Liberal Düşüncede Politik İktisat*, İzmir: Takav Matbaası, 1994.
- Aktan, Coşkun Can, ve Işık, A. Kadir, "Sağlık Hizmetlerinin Sunumu ve Alternatif Yöntemler", içinde *Sağlık Ekonomisi ve Sağlık Yönetimi*, C. C. Aktan ve U.Saran (Der.), Aura Kitapları, İstanbul, ss. 10-21, 2007.
- Aktan, Coşkun, C., "Sosyal Devlet Kavramı" ,<http://www.canaktan.org/politika/refah-devleti/kavram.htm>, (28.10.2010)
- Aktel, Mehmet, *Küreselleşme ve Türk Kamu Yönetimi*, Asil Yayıncılık, Ankara 2003.
- Akyüz, Ferhat, "Sosyal Yardımdan Sosyal Sigortaya: Bismarckyan ve İngiltere Sosyal Güvenlik Sistemlerinin Tarihsel Dönüşümü", *Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi*, S, 1/5, 2008.
- Alagöz, Mehmet ve Yapar, Sinem, "Kalkınma Planları Çerçevesinde Türkiye’de Sosyal Güvenlik Sorunu", http://www.sosyalbil.selcuk.edu.tr/sos_mak/makaleler/Mehmet%20Alag%C3%B6z%20-%20Sinem%20Yapar/439-450.pdf, (21.11.2013).
- Alber, Jens, "Continuities and Changes in the Idea of the Welfare State", *Politics&Society*, Vol.26/4, 1988, ss. 451-468.
- Alchian, Armen, A., *Fayda Ölçümünün Anlamı*, Çev. Ali Çağlayan, *Devlet, Rekabet, Mülkiyet ve İktisat*, Haz. Ömer Demir, Adapazarı, Değişim Yayınları, 2000.
- Aldıkaçtı, Orhan, *Anayasa Hukukumuzun Gelişmesi ve 1961 Anayasası*, 3. Baskı, İstanbul, 1978.
- Alıcı, Sema, "Türkiye’de Yoksulluğun Sosyo-Ekonomik Analizi", *Hak-İş Konfederasyonu Yayını*, 2002.
- Alkan, Mustafa, "Tanzimat’tan Sonra Vakıfların İdaresinde Yeniden Yapılanmaya Dair Bir Örnek: Adana Evkaf Müdürlüğü", *OTAM (Ankara Üniversitesi Osmanlı Tarihi Araştırma ve Uygulama Merkezi Dergisi)*, Ankara, 2006, S.19, ss. 13-31.

- Alpar, Erol, Yönetimi Etkileyen Anayasal ve Diğer İlkeler, *Askeri Yüksek İdare Mahkemesi, Dergi no: 13*, [.http://www.msb.gov.tr/ayim/Ayim_makale_detay.asp?IDNO=35](http://www.msb.gov.tr/ayim/Ayim_makale_detay.asp?IDNO=35), (15.08.2013)
- Alper, Yusuf, Değer, Çağaçan ve Sayan, Serdar, *2050'ye Doğru Nüfusbilim ve Yönetim: Sosyal Güvenlik (Emeklilik) Sistemine Bakış*, TÜSİAD, Yayın No: TÜSİAD-T/2012-11/535, Kasım 2012.
- Alper, Yusuf, *Sosyal Güvenlik Teorisi Ders Notları*, Uludağ Üniversitesi, Bursa, 2009.
- Altay, Asuman, "Sağlık Hizmetlerinin Sunumunda Yeni Açılımlar ve Türkiye Açısından Değerlendirilmesi", *Sayıştay Dergisi*, S. 64, 2007, ss. 33-58.
- Altay, Asuman, "Yoksulluk Sadece Devletin Sorunu mu? Kamu Harcamaları Açısından Bir Değerlendirme", *Sosyo-Ekonomi*, Yıl:1, S.2, 2005-2, ss. 155-178.
- Altay, Asuman, Mustafa Sakal, "Maliye Politikasının Kurumsal Sorunları", *11. Türkiye Maliye Sempozyumu*, "Türkiye'de Liberalizasyon Sürecinde Maliye Politikaları Açısından Kamu Ekonomisinin Özel Ekonomi Üzerindeki Etkileri", Dokuz Eylül Üniversitesi, Salamis Bay - Gazi Magosa, KKTC,1995.
- Andaç, Faruk, *Sosyal Politika Açısından Türk İş Hukuku Uygulaması*, Ankara: Yargı Yayınevi, 2001.
- Andersson, Ake E. and Harsman, Björn "Notes on the Historical Background of European Government", *Government for the Future*, (Eds.: Ake E. Endersson, Björn Harsman, John M. Quigley), Amsterdam: Elsevier Publ., 1997.
- Arabacı, Rabihan Yüksel, Alper, Yusuf, "Sosyal Güvenlik Reformunun Yaşlılık Aylıklarına Etkisi: Yoksulluk Yaratan Bir Sosyal Güvenlik Sistemi", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt:43, Sayı:2, Haziran 2010.
- Arıcı, Kadir ve Alper, Yusuf, *Sosyal Güvenlik*, (Ed. Yusuf Alper, Seda Tekeli), Anadolu Üniversitesi Yayını No: 2659, Açıköğretim Fakültesi Yayını No: 1625, http://eogrenme.anadolu.edu.tr/_layouts/eLrnPoint/AofElrnPortal/GetEbook.aspx?c=CEK405U&s=1, (25.12.2013).
- Arın, Tülay, "Refah Devleti: Bir Analiz Çerçevesi", *IX. Türkiye Maliye Sempozyumu, Türkiye'de Bütçe Harcamaları*, 6-8 Mayıs 1993, Silifke-Mersin.
- Arın, Tülay, "Türkiye'de Sosyal Güvenlik Fonlarının Açıkları: Liberal Sosyal Güvenlik Rejiminin Çelişkileri ve İflası", *10. Türkiye Maliye Sempozyumu, Kamu Kesimi Finansmanı*, Çukurova Üniversitesi İİBF Maliye Bölümü Yayını, Adana, 1994.
- Armağan, Servet, *Temel Haklar ve Ödevler*, İstanbul: Fakülteler Matbaası, 1980.
- Atkinson, A. B. ve Mogensen, G.V., *Welfare and Work Incentives*, Oxford: Clarendon Press, 1993.
- Ay, M. Nihad, *Cumhuriyet Türkiye'si'nde Sosyal Devletin Gelişmesi*, Ege Üniversitesi Matbaası, İzmir, 1993.
- Ayan, Sezer, "Siyasi Yapılanma Sürecinde 1961 ve 1982 Anayasası", *C.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, C. 8, S. 2, 2007.
- Aydin, M. Kemal, "Ulusal Kalkınmacılıktan Küreselleşmeye", *Bilgi*, S.1, ss. 1-23, 1999.

- Aydın, Ufuk, *Sosyal Güvenlik Sorunlarının Çözümünde Özel Sigortalar*, T.C. Anadolu Üniversitesi Yayın No:1117, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Yayınları, No:156, Eskişehir, 1999.
- Aydın, Üzeyir, “Bilgi Çağında Türkiye Ekonomisinin Dışsal ve İçsel Dinamikleri”, *Uludağ Üniversitesi II. Ulusal Genç Bilim İnsanları Sempozyumu*, “Atatürk’ün 125. Doğum Yılında Türkiye’nin Önemi”, Bursa, 23-24 Kasım 2006, ss. 281-300.
- Aydın, Üzeyir, “Türkiye’de 1980 Sonrası Dönemde Yaşanan Ekonomik Krizlerin Analizi”, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Sosyal Bilimler Enstitüsü, DEÜ, İzmir, 2003.
- Aykın, Hasan, “Yeni Ekonomide Devletin Yönü: E-Devlet”, *Maliye Dergisi*, S.141, Yıl: 2002.
- AYM Kararları, E: 1988/19, K: 1988/33, T: 11.12.1988; E: 1996/17, K: 1996/38, T: 9.8.1997. E: 1990/28, K: 1991/11, T: 16.10.1991; E: 2006/111, K: 2006/112, T: 30.12.2006.
- Aysen, Esin, Yaylı Ali ve Helvacı, Engin, “Üniversitelerin Marka Kişiliği Algısının Belirlenmesi Üzerine Bir Araştırma”, *İşletme Araştırmaları Dergisi*, C,4, S,4, 2012, ss. 182-204.
- Bakan, Murat, “Türkiye’de Sosyal Devlet ve Harcamalarının Seyri”, Marmara Üniversitesi S. B.E. (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), İstanbul, 2003.
- Bakış, Ozan ve diğ., “Türkiye’de Eğitime Erişimin Belirleyicileri, Türkiye’de Eğitimde Eşitliğin Geliştirilmesi İçin Verilere Dayalı Savunu Projesi Araştırma Raporu”, Şubat 2009, <http://erg.sabanciuniv.edu/sites/erg.sabanciuniv.edu/files/GSURapor.pdf>, (20.02.2012)
- Balcı, Asım, *Kamu Hizmetleri ve Yerinden Yönetim Sağlık Hizmeti Sunumunun Yeniden Yapılandırılması*, Atlas Yayın Dağıtım, İstanbul, 2005.
- Baldwin, Peter, *The Politics of Social Solidarity: Class Bases of the European Welfare State 1875–1975*, Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- Barr, Nicholas, *The Economics Of The Welfare State*, Second Edition, California: Stanford University Press, 1993.
- Barry, Norman, *Welfare*, Minneapolis: University Of Minnesota, 1990.
- Barry, P. Norman, *Yeni Sağ*, Çev. Cevdet Akyan, Tisamat, Ankara, 1989.
- Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, 1985 Yılı Mali Bütçe Gerekçesi, 1985.
- Başbuğ, Aydın, “Liberal Siyaset ve Sosyal Devlet”, *Yeni Türkiye: Liberalizm Özel Sayısı*, Ankara, 1999, Yıl: 5, S, 25, ss. 264-271.
- Başesgioğlu, Murat, *1/6/2007 tarihli Basın Tebliği*, <http://www.memurlar.net/haber/76984/>, (12.08.2013).
- Başkaya, Fikret ve Leventoğlu, Ömer, *Rant ve Savaş Kısılcığında Türkiye Ekonomisi*, Özgür Üniversite Kitaplığı No:19, Güncel Sorunlar Dizisi 12, Öteki Yayınevi, Ankara, 1998.

- Başkaya, Fikret, *Devletçilikten 24 Ocak Kararlarına: Türkiye Ekonomisinde İki Bunalım Dönemi*, İkinci Basım, Maki Basım Yayım, Ankara, 2004.
- Başol, Koray ve Başol, Güler, “Bütçe Uygulamalarında Yapılan Değişiklikler ve Bütçe Politikalarına Etkileri”, *A.Ü.S. B.F. Dergisi*, Haziran-Aralık 1992, C. 47, S. 3 ss. 57-82.
- Başterzi, Süleyman, *İşsizlik Sigortası*, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, No. 509, Ankara, 1996.
- Batirel, Ömer Faruk, “Sağlık Hizmetleri Üretimi ve Finansman Konusunda Yeni Yaklaşımlar” *İ.Ü. İktisat Fakültesi Maliye Araştırma Merkezi Konferansları*, Prof. Memduh Yaşa’ya Armağan, Otuz Dördüncü Seri, 1990/91, İstanbul, 1993.
- Bayındırlık ve İskan Bakanlığı, Kentleşme Şurası 2009, *Kentsel Yoksulluk, Göç ve Sosyal Politikalar Komisyonu Raporu*, Ankara, Nisan 2009.
- Baykal, Özgür, “1980 Sonrası Türkiye’de Kamusal Eğitim Harcamalarının Analizi (1980-2003), Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Anabilim Dalı, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Adana 2006.
- Bayram, Yalçın, “1980 Sonrası Sağlık Harcamalarının Bütçedeki Gelişimi ve Değerlendirilmesi”, Gazi Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Anabilim Dalı (Yüksek Lisans Tezi), Ankara, 2011.
- Becker, Gary, *Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis with Special Reference to Education*, New York: Columbia University Press, 1975.
- Belek, İlker ve diğ., *Sınıfsız Toplum Yolunda Türkiye İçin Sağlık Tezi*, Sorun Yayınları, 2.Baskı, İstanbul, 1998.
- Belek, İlker ve Soyer, Ata, *Sosyal Devletin Krizi ve Sağlıkın Ekonomi Politikası*, Sorun Yayınları, İstanbul, 1999.
- Belek, İlker, *Sağlığın Politik Ekonomisi Sosyal Devletin Çöküşü*, Yazılama Yayınevi, Üçüncü Baskı, İstanbul, 2009.
- Berber, Metin, *İktisadi Büyüme ve Kalkınma*, Derya Kitabevi, Trabzon, 2004.
- Berlin, Isaiah, *Four Essays On Liberty*, London And New York: Oxford University Press, 1969.
- Bilen, Mahmut, “Piyasa Ekonomisinde Devletin Değişen Rolü”, İstanbul: İÜ SBE, (Yayınlanmamış Doktora Tezi), 2002.
- Bilgiç, Veysel, “Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı”, İçinde *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar*, (Ed. Asım Balcı, Ahmet Nohutçu, N. Kemal Öztürk, Bayram Coşkun), Seçkin Yayıncılık, Ankara 2003.
- Bilici, Nurettin, *Vergi Hukuku*, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2008.
- Bircan, İsmail, *Beşinci Plan Öncesinde İstihdam Yaklaşımları 1963-1984*, Devlet Planlama Teşkilatı Yayını, 1987.
- Birleşmiş Milletler, Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Komitesi’nin 13 No’lu Genel Yorumu: Eğitim Hakkı (*United Nations Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment No. 13: The Right to Education*), E/C.12/1999/10, http://insanhaklarimerkezi.bilgi.edu.tr/Books/khuku/egitim/hakki/egitim_hakki_eskhk_13_nolu_genel_yorumu_egitim_hakki.pdf, 22.08.2011.

- Blanken, Anneloes, Geert Dewulf and Mirjam Bult-Spiering, “The Private Finance Initiative in the English Health Sector”, *In the Capital Investment For Health Case Studies From Europe*, (Ed. B. Rechel, J. Erskine, B. Dowdeswell, S. Wright, M. Mckee), Observatory Studies Series No 18, World Health Organization, 2009, pp.123-141.
- Blaug, Mark, *An Introduction to The Economics of Education*, Penguin Books Ltd Middlesex, England, 1972.
- Boğaziçi Üniversitesi Sosyal Politika Forumu (SPF), *Türkiye’de Eşitsizlikler: Kalıcı Eşitsizliklere Genel Bir Bakış*, (Proje Yöneticisi: Ayşen Candaş, Proje Danışmanı: Ayşe Buğra), Haziran 2010.
- Boratav, Korkut, *İktisat Tarihi (1981-2002) Bugünkü Türkiye 5, 1980-2003*, Cem Yayınevi, İstanbul, 2005.
- Boratav, Korkut, *Türkiye İktisat Tarihi, 1908-2007*, İmge Kitabevi, 13. Baskı, Eylül 2009.
- Boratav, Korkut, *Türkiye’de Sosyal Sınıflar ve Bölüşüm*, Gerçek Yayınevi, İstanbul, 1991.
- Briggs, Asa, “The Welfare State At Historical Perspective”, *Archives Européennes de Sociologie*, 1961, C.2, S.2, pp.221-59.
- Brinkerhoff Derick W., ve Goldsmith Arthur A., “Clientelism, Patrimonialism and Democratic Governance: An Overview and Framework for Assessment and Programming”, Aralık 2002, http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/Pnacr426.pdf, (26.11.2012).
- Brook, Anne-Marie and Whitehouse, Edward, “The Turkish Pension System: Further Reforms to Help Solve the Informality Problem”, *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No. 44, 2006.
- Buchanan, James, M., *The Demand and Supply of Public Goods -Library of Economics and Liberty*, IN: Indianapolis, 1999.
- Buğra, Ayşe ve Adar, Sinem, *Türkiye’nin Sosyal Koruma Harcamalarının Karşılaştırmalı Analizi*, Boğaziçi Üniversitesi Sosyal Politika Forumu, Nisan 2007.
- Buğra, Ayşe ve Keyder, Çağlar, “Önsöz”, içinde *Sosyal Politika Yazıları* (Der. Ayşe Buğra ve Çağlar Keyder), 3. Baskı, İletişim Yayınları, İstanbul 2008, ss. 7-17.
- Buğra, Ayşe ve Keyder, Çağlar, *New Poverty and the Changing Welfare Regime of Turkey* (Yeni Yoksulluk ve Türkiye’nin Değişen Refah Rejimi), UNDP, 2003.
- Buğra, Ayşe, “Açılış Konuşması”, Uluslararası Yoksullukla Mücadele Stratejileri Sempozyumu, DPT-SYDGM, İstanbul, 13-15 Ekim 2010, http://www.spf.boun.edu.tr/content_files/SYDGM_Yoksulluk_Konferans%C4%B1_2010_AyşeBuğra-1.pdf, (23.11.2013)
- Buğra, Ayşe, “Türkiye’de Sağ ve Sosyal Politika”, *Toplum ve Bilim Dergisi*, 2006, S, 106, ss. 43-67.
- Buğra, Ayşe, *Kapitalizm, Yoksulluk ve Türkiye’de Sosyal Politika*, İletişim Yayınları, İstanbul, 2008.

- Bulut, Nihat, “Küreselleşme: Sosyal Devletin Sonu mu?”, *A.Ü. Hukuk Fakültesi Dergisi*, C, 52, S,2, 2003.
- Bulutay, Tuncer, *Employment, Unemployment and Wages in Turkey*, ILO, Ankara, 1995.
- Bulutay, Tuncer, Timur, Serim ve Ersel, Hasan, *Türkiye’de Gelir Dağılımı 1968*, S.B.F. Yayını, Sevinç Matbaası, Ankara, 1971.
- Bulutoğlu, Kenan, *Kamu Ekonomisine Giriş*, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1988.
- Busse, Reinhard and Riesberg, Annette, *Health Care Systems in Transition: Germany*, WHO Regional Office for Europe on behalf of the European Observatory on Health Systems and Policies, Copenhagen, 2004.
- Busse, Reinhard, “The Health System in Germany”, *Eurohealth*, 2008, Vol 14, No 1, pp. 5-6.
- Buti, Marco, Franco, Daniele and Pench, Lucio R., “Reconciling The Welfare State With Sound Public Finance And High Employment”, *The Welfare State in Europe*, ed. By. Marco Buti, Daniele Franco, Lucio R. Pench, UK: Edward Elgar, 1999, ss. 3-54.
- Butler, Eamonn, *Hayek, Çağımız İktisat ve Siyaset Felsefesine Katkısı*, Çev: Yusuf Ziya Çelikkaya, Liberte Yayınları: No:55, Ankara, 2001.
- Byrne, Tony and Padfield, Colin, “Social Services”, Fourt Edition, Oxford: Made Simple, 1990.
- Caldwell, John J., *Demographic Transition Theory*, Springer, Netherlands, 2006.
- Carrera, P.M., Siemens, K. K. and Bridges, J., “Health Care Financing Reforms in Germany: The Case for Rethinking the Evolutionary Approach to Reforms”, *Journal of Health Politics, Policy and Law*, Vol. 33, No. 5, pp. 979-1005, 2008.
- Castles G. Francis and Ferrera, Maurizio, “Home Ownership and the Welfare State: Is Southern Europe Different”, *South European Society & Politics*, Volume: 1, Number: 2, pp. 163-185, 1996.
- Celasun, Merih, *Income Distribution and Domestic Terms of Trade in Turkey, 1978-1983*, METU Studies in Development,13,(1-2):193-216, 1986.
- Cerit, Yusuf, “Bilgi Toplumu ve Bilgi Üretiminde Yükselen Değer: Eğitim”, *Milli Eğitim Dergisi*, Milli Eğitim Bakanlığı Yayınları, S, 135, Ankara, 1997.
- Chester, T. E., “Batı Almanya-Bir Sosyal Piyasa Ekonomisi”, (Çev.Mualla Öncel), *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. 29, S. 1, 1972, ss. 343-353.
- Childs, Marquis William, *Sweden: The Middle Way*, Yale U.P. 1936.
- Cichon, Michael, et.al., *Financing Social Protection*, International Labour Organisation, Geneva, 2004.
- Clarke, John, Mangan, Mary, “Restructing Welfare: The British Welfare Regime in the 1980s” *Comparing Welfare States: Britain in International Context*, Editors: Allan Cochrane ve John Clarke, Sage Publications, London, 1995.

- Clasen, Jochen, Wim van Oorschot, "Changing Principles in European Social Security", Paper Presented at the 2nd COST 15 *Conference on Welfare Reforms* for the 21st Century, Oslo, 5–6 April 2002.
- Coleman, J., "*Social Capital in the Creation of Human Capital*", *American Journal of Sociology* 94, ss. 95-120, 1988.
- Commission of the European Communities, *Turkey 2009 Progress Report*, No. SEC(2009)1334, Brüksel, 2009.
- Coşkun, Selim ve Güneş, Samet, "Dünyadaki Gelişmeler Çerçevesinde Ülkemizdeki Sosyal Yardımları İyileştirme Çalışmalarının Değerlendirmesi", ss. 1-20. <http://www.sosyalyardimlar.gov.tr/upload/sosyalyardimlar.gov.tr/mce/20082010/birimler/strateji/yayinlar/sosyal/yardimlari/iyilestirme/cabalari.pdf>, (11.01.2013)
- Cural, Mehmet, "OECD Ülkelerinde Gelir Dağılımının 1980 Sonrası Gelişimi ve Eşitsizliği Azaltıcı Müdahaleler", *Eskişehir Osmangazi Üniversitesi İİBF Dergisi*, Ekim 2009, 4(2), ss. 73-97.
- Çakmak, Erol ve Gümüş, Sevdâ, "Türkiye’de Beşeri Sermaye ve Ekonomik Büyüme: Ekonometrik Bir Analiz (1960-2002)", *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 60 (1), ss. 59-72.
- Çalcalı, Önder, "Türkiye’de 1990 Sonrası Kamu Harcamaları İçerisinde Eğitim Harcamalarının Yeri ve Önemi (1990-2007)", Gaziosmanpaşa Üniversitesi SBE, Yüksek Lisans Tezi, Tokat 2009.
- Çalışkan, Abdülkerim, "Sosyal Refahın Sağlanmasında Devletin Etkinliği ve Türkiye Örneği", (Yayınlanmamış Doktora Tezi), Dokuz Eylül Üniversitesi SBE, İzmir, 2001.
- Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, *Sosyal Güvenlik Reformu*, Mart 2008.
- Çavdar, Tefvik, *Türkiye’de Liberalizm (1860-1990)*, İmge Yayınları, Ankara, 1992.
- Çavuşoğlu, Tolgay ve Hamurdan, Yusuf, *Gelir Dağılımı Araştırması 1963*, DPT, Ankara, 1966.
- Çeçen, A. Aydın, Doğruel, A. Suut ve Doğruel, Fatma, *Türkiye’de Ekonomik Büyüme Yapısal Dönüşüm ve Kriz*, Ege Yayınları, 3. Baskı, İstanbul, 1996.
- Çelebi, Kemal, *Liberal Ekonomik Düşüncede Kamu Kesiminin Büyüklüğü Sorunu*, 2. Baskı, Emek Matbaası, Manisa, t.y.
- Çelik, Abdülhalim, *Küreselleşme Sürecinde Sosyal Güvenlik Sistemlerinin Dönüşümü ve Türkiye*, Ankara: Kamu-İş Yayınları, 2002.
- Çelik, Aziz, "AB ülkeleri ve Türkiye’de Gelir Eşitsizliği: Piyasa Dağılımı-Yeniden Dağılım", 2004, www.calismatoplum.org/sayi3/makale2.pdf, (10.11.2012).
- Çelik, Aziz, Avrupa Birliği Anayasası: "Sosyal Haklar Açısından Kaçırılan Bir Fırsat", ss. 1-8, http://www.kristalis.org.tr/aa_dokuman/AB%20Anayasasi%20isci%20Haklari%20Acisindan.pdf, (28.09.2010).
- Çelikoğlu, İlyas, *Avrupa Topluluğu Ülkelerinde ve Türkiye’de Sosyal Güvenlik Harcamaları*, DPT, Sosyal Planlama Genel Müdürlüğü, Ankara, 1993.

- Çevik, Hasan Hüseyin, “Kamu Hizmetlerinin Üretilmesinde ve Sunulmasında Sosyal Refah Çoğulculuğu”, *Türk İdare Dergisi*, Mart 1998, S, 418, ss. 109-122.
- Çiçek, Ş. Eda, *Türkiye’de Belediyelerin Sosyal Hizmet ve Sosyal Yardım Politikaları: Batı Akdeniz Örneği*, TBB, Ankara, Ağustos, 2012.
- Çiftçi, Murat, *Ampirik Bulgular Işığında Sosyal Devlet Kavramının Sosyo-Ekonomik Analizi*, İ.Ü. İktisat Fak., 1999, İstanbul.
- Çilingiroğlu, Nesrin, “Ekonomik Kalkınma ve Sağlık Ekonomisi”, *Yeni Türkiye*, S, 40, 2001.
- Dağlı, Nuran ve Aktürk, Belma (Haz.), *Hükümetler ve Programları 1980-1987*, III.C., T.B.M.M. Kütüphane ve Tercüme Müdürlüğü Yayın No: 12, Ankara, 1988.
- Dakhli M. ve Clercq, D. De, *Human Capital, Social Capital and Innovation: A Multi-Country Study*, Vlerick Leuven Gent Management School Working Paper Series 2003-18, 2003.
- Danışoğlu, Emel, *Sosyal Güvenlik, Sosyal Hizmet ve Yardımlar Konusunda Mevzuattaki Gelişmeler (1983-1986)*, DPT, Sosyal Planlama Komisyonu, Ankara, 1986.
- Darıcı, Haldun, “1993 Yılı Bütçe Uygulama Sonuçları ve Değerlendirilmesi”, *Maliye Dergisi*, S,118, Ocak-Nisan 1995.
- Davaki, Konstantina and Mossialos, Elias, “Plusça Change: Health Sector Reforms in Greece”, *Journal of Health Politics, Policy and Law*, Vol: 30, Issue:1-2, February-April 2005, pp.143-168.
- Dayıoğlu, Meltem ve Ercan, H., *Labor Market Policies and Institutions with a Focus on Inclusion*, Equal Opportunities and the Informal Economy, September, 2009.
- Demir Şeker, Sırma, *Türkiye’de Sosyal Transferlerin Yoksulluk Üzerindeki Etkileri*, DPT-Uzmanlık Tezleri, Ankara 2008.
- Demir Şeker, Sırma, *Türkiye’nin İnsani Gelişme Endeksi ve Endeks Sıralamasının Analizi*, Kalkınma Bakanlığı Yayın No: 2828, Ekim 2011.
- Demir, Osman, *Ekonomide Devlet*, SPK Yayınları, Yayın No:71, Ankara, 1997.
- Demircan, Esra, “Küreselleşme Sürecinde Yeni Devlet Anlayışının Bütçe Politikalarına Yansıması: Türkiye Örneği”, İçinde *Kamu Maliyesine Yeni Bakış* (Ed. Nihat Falay, Mehmet Şahin, Ahmet Kesik), Seçkin Yayıncılık, Ankara 2006.
- Devlet Planlama Teşkilatı, “Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013)”, *Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Ankara, 2007.
- Devlet Planlama Teşkilatı, Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013), *Gelir Dağılımı ve Yoksullukla Mücadele Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Ankara, 2007.
- Devlet Planlama Teşkilatı, *Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013), İşgücü Piyasası Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Ankara, 2007.
- Devrim, Fevzi, *Kamu Maliyesine Giriş*, 3. Baskı, Anadolu Matbaacılık, İzmir, 1998.
- DİE, *1987 Hanehalkı Gelir ve Tüketim Harcamaları Dağılımı Sonuçları*, Ankara, 1990.
- DİE, *1994 Hanehalkı Gelir Dağılımı Anketi Sonuçları*, Ankara, 1996.

- Dikhanov, Yuri, *Trends in Global Income Distribution, 1970–2000, and Scenarios for 2015*, Human Development Report 2005, UNDP, 2005.
- Dikkaya, Mehmet ve Özyakışır, Deniz, “Türkiye Ekonomisinde Yeni Arayışlar: 1946-1960 Dönemi”, içinde: *Türkiye’nin Ekonomi-Politiki 1923-2007*, Ed. Mehmet Dikkaya, Deniz Özyakışır, Adem Üzümcü, Orion Kitabevi, 2008, ss. 105-122.
- Dileyici, Dilek, “Devletin Mali Alandaki Rol ve Fonksiyonlarındaki Değişim”, İçinde *Kamu Maliyesinde Çağdaş Yaklaşımlar* (Ed. Coşkun Can Aktan-Dilek Dileyici-İstiklal Y. Vural), Birinci Baskı, Seçkin Yayınları, Ankara 2004.
- Dilik, Sait, “Atatürk Döneminde Sosyal Politika”, *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, C, 40, S, 1, 1985.
- Dilik, Sait, “Sosyal Güvenlik ve Sosyal Hizmetler Arasındaki İlişkiler”, *SBF Dergisi*, Ankara Üni. Yay., C, 35, Ankara, Ocak–Aralık 1980.
- Dilik, Sait, “Sosyal Yardımlar-İki Anlamlı Bir Terim,” *Ankara Üniversitesi S. B.F. Dergisi*, C. XXXV, S. 1-4, Ocak-Aralık 1980, ss. 55-72.
- Dilik, Sait, *Sosyal Güvenlik*, A. Ü. Basımevi, Ankara, 1992
- Dilik, Sait, *Türkiye’de Sosyal Sigortalar-İktisadi Açısından Bir Tahlil Denemesi*, Ankara Üniversitesi SBF Yayınları No:31, Ankara 1971.
- Dilnot, Andrew, “Refah Devletin Geleceği”, (Çev: Zeynel Bakıcı),: http://www.canaktan.org/politika/anti_leviathan/diger-yazilar/bakici-refah-devleti.pdf, (28.09.2010)
- Dinçer, M. Alper ve Kolaşın, Gökçe Uysal, “Türkiye’de Öğrenci Başarısında Eşitsizliğin Belirleyicileri”, *Türkiye’de Eğitimde Eşitliğin Geliştirilmesi İçin Verilere Dayalı Savunu Projesi Araştırma Raporu*, Şubat 2009, <http://erg.sabanciuniv.edu/sites/erg.sabanciuniv.edu/files/BETAMRapor.pdf>, (26.01.2013).
- Dinçer, Ömer, *MEB, 2013 Yılı Bütçe Sunuşu*, TBMM Genel Kurulu, 16 Aralık 2012.
- Doğan, Mehmet Said, *Sosyal Tarih Açısından Osmanlılarda Sosyal Güvenlik Kurumları*, Sakarya Üniversitesi Yayınları, Sakarya, 1999.
- Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013), *Mükerrer Resmî Gazete TBMM Kararı*, 1 Temmuz 2006, Sayı: 26215.
- DPT, 8. *Beş Yıllık Kalkınma Planı*, Ankara, 2001.
- DPT, 9. Kalkınma Planı 2007-2013, *Eğitim: Okul Öncesi, İlk ve Orta Öğretim, Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Ankara 2009.
- DPT, *Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1963-1967)*, Ocak 1963.
- DPT, *Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı (2007-2013)*, 2007 Yılı Programı.
- DPT, *Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013)*, 2009 Yılı Programı.
- DPT, *Dokuzuncu Kalkınma Planı 2007-2013*, Ankara, 2007, <http://www.sgb.adalet.gov.tr/bilgibankasi/pdf/9.kalkinmaplani.pdf>, (19.11.2013)
- DPT, *Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Yayın No: DPT: 1556, Ankara, 1977.

- DPT, *Ekonomik ve Sosyal Göstergeler 1950-2003*, DPT Yayını, 2004.
- DPT, *Ekonomik ve Sosyal Sektörlerdeki Gelişmeler, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005) 2005 Yılı Programı Destek Çalışmaları*, Ankara, 2006.
- DPT, *Gelir Dağılımı 1973*, Ankara, 1976.
- DPT, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı: *Küreselleşme, Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Yayın No: DPT: 2544-ÖİK: 560, Ankara 2000.
- DPT, *Sosyal Güvenlik Komisyon Raporu: Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Yayın No: DPT: 1556, Ankara: T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, 1977.
- DPT, *Sosyal Hizmetler ve Yardımlar Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı, Ankara 2001
- DPT, *Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı 1973-1977*, DPT Yayınları, Ankara, 1973.
- DPT, *VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı Sağlık Hizmetlerinde Etkinlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Yayın No: DPT:2561-ÖİK:577, Ankara 2001.
- Dulupçu, Murat Ali, *Küresel Rekabet Gücü: Türkiye Üzerine Bir Değerlendirme*, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, 2001.
- Duman, İlker Hasan, *Sosyal Devlet*, İstanbul, İnkılap Kitabevi, 1997.
- Duygulu, Ercan, Pehlivan, Pınar, *Sosyal Güvenlik Kurumlarının Kaynak Sorunları ve Çözüm Önerileri*, Ekonomik ve Mali Araştırma Yarışması, Sosyal Güvenlik Kurumlarının Kaynak Sorunları ve Çözüm Önerileri, Maliye Hesap Uzmanları Vakfı Yayınları, Yayın No:17, Ankara, 2004.
- Dünya Bankası ve DPT, *Türkiye’de Kadınların İşgücüne Katılımı: Eğilimler, Belirleyici Faktörler ve Politika Çerçevesi*, Rapor No. 48508-TR, Kasım 2009.
- Dünya Bankası, “Türkiye Ekonomik Memorandumu: Yüksek Büyümenin Sürdürülebilirliği”, Rapor No. 39194, Nisan 2008.
- Dünya Bankası, *Turkey Economic Reforms, Living Standards and Social Welfare Study, Poverty Reduction and Economic Management Unit Europe and Central Asia Region*, Report No: 20029-TU, Document of the World Bank, 2000.
- Dünya Bankası, *Turkey Education Sector Study. Report no: 32450-TU*, Washington, DC: The World Bank, 2005.
- Dünya Bankası, *Turkey Public Expenditure Review* (Report No. 36764-TR), Washington, DC: Dünya Bankası, 2006.
- Ebbinghaus, Bernhard, Manow, Philip, “Introduction: Studying Varieties of Welfare Capitalism”, *Comparing Welfare Capitalism: Social Policy and Political Economy in Europe, Japan and the USA*, London: Routledge, 2001.
- Eğilmez, Mahfi, “Türkiye’de Kamu Mali Sistemi”, 24.07.2012, <http://www.mahfiegilmez.com/2012/07/turkiyede-kamu-mali-sistemi.html>, (E.T.25.05.2013).
- Eğitim İzleme Raporu 2007, *Eğitim Reformu Girişimi*, Mart 2008.
- Eğitim İzleme Raporu 2008, *Eğitim Reformu Girişimi*, Haziran 2009.

- Eğitim İzleme Raporu 2009, *Eğitim Reformu Girişimi*, Temmuz 2010.
- Eğitim İzleme Raporu 2010, *Eğitim Reformu Girişimi*, Eylül 2011.
- Eğitim İzleme Raporu 2011, *Eğitim Reformu Girişimi*, Aralık 2012.
- Eğitim İzleme Raporu 2012, *Eğitim Reformu Girişimi*, Eylül 2013.
- Eğitim Reformu Girişimi, “Milli Eğitim Bakanlığı Bütçesinde Öngörülen Artış, Eğitim Sisteminin Geçirdiği Dönüşüme ve Kaliteli Eğitimin Gereklerine Ne Ölçüde Yanıt Veriyor?”, *ERG Politika Notu*, 06.11.2012.
- Eker, Aytaç, *Kamu Maliyesi*, Birleşik Matbaacılık, İzmir, 2005.
- Ekin, Nusret, “Türkiye’de Endüstri İlişkilerinin Gelişimi ve 1936 İş Kanunu”, ss.33-51, <http://www.journals.istanbul.edu.tr/tr/index.php/sosyalsiyaset/article/viewFile/13373/12596>, (27.08.2013)
- Ekin, Nusret, Alper, Yusuf ve Akgeyik, Tekin, *Türk Sosyal Güvenlik Sistemi’nde Arayışlar: Özelleştirme ve Yeniden Yapılanma*, İstanbul: İTO Yay., 1999.
- Ekin, Nusret, *Endüstri İlişkileri*, 5. Basım, İstanbul: İÜ İşletme Fakültesi Yayınları, 1989.
- Ener, Meliha ve Demircan, Esra, “Küreselleşme Sürecinde Değişen Devlet Anlayışından Kamu Hizmetlerinin Dönüşümüne: Sağlık Hizmetlerinde Piyasa Mekanizmaları”, *S.D.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, C,13, S,1, Yıl:2008.
- Ener, Meliha ve Demircan, Esra, “Küreselleşme Sürecinde Yeni Devlet Anlayışı ve Türkiye”, *Yönetim Bilimleri Dergisi*, Yıl: 2006, C, 4, S, 2.
- Erdal, Adnan ve Önder, Dilek, “Kamu Müdahaleciliğinin Yeni Evresi ve Planlı Ekonomi:1960-1980 Dönemi”, içinde: *Türkiye’nin Ekonomi-Politiki 1923-2007*, Ed. Mehmet Dikkaya, Deniz Özyakışır, Adem Üzümcü, Orion Kitabevi, 2008, ss. 123-138.
- Erdoğan, Güzin, “Türkiye’de ve Dünyada Yoksulluk Ölçümleri Üzerine Değerlendirmeler”, *Yoksullukla Mücadele Stratejileri*, Ed. C. C. Aktan, Hak-İş Konfederasyonu Yayını, Ankara, 2002.
- Erdoğan, Mustafa, *Modern Türkiye’de Anayasalar ve Siyasi Hayat*, Siyasal Kitabevi, Ankara, 1997.
- Erdoğan, Mustafa, “Sosyal Harcamaların Kapsamı ve Türkiye’de Sosyal Bütçe”, içinde, *Kamu Bütçesinde Yeni Yaklaşımlar* (Ed.Figen Altuğ, Ahmet Kesik, Murat Şeker), Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2013.
- Erdoğan, Mustafa, Ethem Yenigün, *Türkiye’de Sosyal Bütçe-Nasıl Yapılıyor? Nasıl İzlenir?*, Ed.Ahmet Buldam, Tesev Yayınları, Ekim 2008.
- Ereş, Figen, “Eğitimin Sosyal Faydaları: Türkiye-AB Karşılaştırması”, *Milli Eğitim Dergisi*, S, 167, Yıl:33, 2005, ss.320-339.
- ERG (Eğitim Reformu Girişimi), *Eğitimde Eşitlik: Politika Analizi ve Öneriler*, İstanbul: ERG, 2009.

- ERG, “TBMM Genel Kurulu’nda görüşülmeye başlanan “İlköğretim ve Eğitim Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Teklifi” hakkında değerlendirme”, *İstanbul: Eğitim Reformu Girişimi*, Haziran 2012, http://erg.sabanciuniv.edu/sites/erg.sabanciuniv.edu/files/ERG.GerekceliDegerlendirme.4_4_4.YasaTeklifi.pdf; (20.01.2013).
- Erkan, Hüsnü, *Bilgi Toplumu ve Ekonomik Gelişme*, 4. Baskı, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, Ankara, 1998.
- Erkan, Hüsnü, *Sistem Sorununun Çözümünden Sorunların Çözümüne: Türkiye İçin Sosyal Piyasa Ekonomisi*, Konrad Adenauer Vakfı Yayını, Ankara 2001, <http://www.konrad.org.tr/index.php?id=387#b>, (05.01.2011).
- Ersöz, Halis Yunus, “Doğuşundan Günümüze Sosyal Politika Anlayışı ve Sosyal Politika Kurumlarının Değişen Rolü”, *İktisat Fakültesi Mecmuası*, C, 53, S, 2, 2003.
- Ertem, Barış, “Türkiye-ABD İlişkilerinde Truman Doktrini ve Marshall Planı”, *Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Balıkesir, Haziran 2009, C, 12, S, 21, ss. 377-397.
- Eryılmaz, Bilal, *Kamu Yönetimi*, Erkam Matbaası, İstanbul, 2000.
- Esmer, Yılmaz, Fişek, Hamit ve Kalaycıoğlu, Ersin M., *Türkiye’de Sosyoekonomik Öncelikler, Hane Gelirleri Harcamaları ve Sosyoekonomik İhtiyaçlar Üzerine Araştırma Dizisi*, TÜSİAD, İstanbul, 1986.
- Esping-Andersen, Gösta, “After the Golden Age? Welfare State Dilemmas in a Global Economy”, *Welfare States in Transition: National Adaptations in Global Economies*, (Ed.: Gösta Esping-Andersen), London: Sage Publ., 1996, pp. 1-31.
- Esping-Andersen, Gösta, “Altın Çağ Sonrası? Küresel Bir Ekonomide Refah Devleti İkilemleri”, içinde Sosyal Politika Yazıları, der. A. Buğra, Ç. Keyder, İletişim Yayınları, 2006, İstanbul.
- Esping-Andersen, Gösta, “Toplumsal Riskler ve Refah Devletleri”, Ayşe Buğra ve Çağlar Keyder (der.), *Sosyal Politika Yazıları*, Burcu Yakut Çakar ve Utku Barış Balaban (çev.). İstanbul: İletişim, 2006, ss. 33-54.
- Esping-Andersen, Gosta, *Changing Classes*, Londra: Sage, 1993.
- Esping-Andersen, Gösta, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton, N.J. Princeton University Press, 1990.
- European Commission, “Joint Report on Social Protection and Social Inclusion”, 2005.
- EUROSTAT, *ESSPROS Manual*, European Commission, 1996.
- EUROSTAT, *Europe in Figures-Eurostat Yearbook, 2006-2007*, European Commission, 2007.
- Eurydice, *Türk Eğitim Sisteminin Örgütlenmesi 2010/2011*, European Commission.
- Evans, Robert. G., “Financing Health Care: Taxation and the Alternatives”, pp.1-46, <http://faculty.arts.ubc.ca/revans/tax.pdf>, (26.05.2013).
- Farazmand, Ali, “Küreselleşme ve Kamu Yönetimi”, (Çev. Sevilay Kaygalak), *Mülkiye Dergisi*, C.XXV, S.229, 1999.

- Ferranti, D. De, "Paying For Health Services in Developing Countries: An Overwiev", *World Bank Staff Working Paper Number 721*, the World Bank, Washington, DC, USA, 1985.
- Ferrera, Maurizio, "Sosyal Avrupa'da 'Güney Avrupa Refah Modeli'", (Der.) Ayşe Buğra ve Çağlar Keyder, *Sosyal Politika Yazıları*, (Çev. Burcu Yakut-Çakar ve Utku Barış Balaban), İletişim Yayınları, İstanbul, 2006.
- Ferrera, Maurizio, Anton Hemerijck, Martin Rhodes, "Recasting European Welfare States for the 21st Century", *European Review*, (Special Issue on "The Future of the Welfare State"), (Ed. Stephan Leibfried), 2000.
- Field, John, *Sosyal Sermaye*, (Çev.) Bahar Bilgen ve Bayram Şen, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2006.
- Friedman, Milton and Friedman, Rose, *Free To Choose*, New York, Avon Printing, 1980.
- Galbraith, J. K., *Economics in Perspective: A Critical History*, Boston:Houghton Mifflin Company, 1987
- Galbraith, J. K., *Good Society: The Humane Agenda*, Boston, Houghton Mifflin Company, 1996.
- Gamble, A., *An Introduction To Modern Social And Political Thought*, London: Macmillan Education, 1981.
- GAP İdaresi İnsani ve Sosyal Gelişme Genel Koordinatörlüğü Faaliyet Raporları. <http://www.gap.gov.tr/gap-bki/gap-bki-faaliyet-raporlari>,
- García, María Semitiel, *Social Capital, Networks, and Economic Development An Analysis of Regional Productive Systems*, Cheltenham: Edward Elgar, 2008.
- Garret, Geoffrey, Deborah Mitchell, "Globalization, Government Spending and Taxation in the OECD", *European Journal of Political Research*, Issue: 39, 2001.
- George, Vic, "The Future of the Welfare State", *European Welfare Policy*, (Eds.: Vic George, Peter Taylor–Gooby), New York: St. Martin's Press, 1996, pp.1-30.
- Ginsburg, Norman, "Sweden: The Social-Democratic Case", *Comparing Welfare States: Britain in International Context*, Ed.: Allan Cochrane ve John Clarke, London, Sage Publications, 1995, pp.173-203.
- Gough, Ian, "Güney Avrupa'da Sosyal Yardım", (Der.) Ayşe Buğra ve Çağlar Keyder, *Sosyal Politika Yazıları*, (Çev. Burcu Yakut-Çakar ve Utku Barış Balaban), İletişim Yayınları, İstanbul, 2006.
- Gough, Ian, "Refah Devleti", (Çev.: Kamil Güngör), *New Palgrave Dictionary of Economics*, Vol.: 4, 2003, http://www.canaktan.org/politika/anti_leviathan/diger-yazilar/gungor-refah-devleti.pdf, (20.11.2010)
- Gough, Ian, *The Political Economy Of The Welfare State (Critical Texts In Social Work and The Welfare State)*, London, Macmillan Press, 1979.

- Gökal, İsmail, “Globalleşme”, *Dış Ticaret Dergisi*, Dış Ticaret Müsteşarlığı Matbaası, Ankara, 1997, Yıl: 2, S,7, ss. 25-33.
- Gökçe, Deniz, *Almanya'nın Ajandası*, 02.01.2004, <http://arsiv.aksam.com.tr/arsiv/aksam/2004/01/02/yazarlar/yazarlar30.html>, (22.09.2012).
- Gökşen, Fatoş, Cemalcılar, Zeynep ve Gürlesel, C. Fuat, *Türkiye’de İlköğretim Okullarında Okulu Terk ve İzlenmesi ile Önlenmesine Yönelik Politikalar*, AÇEV, ERG, KADER. İstanbul, 2008.
- Görmezöz, Gökten, “Türkiye Ekonomisinde Yaşanan Dalgalanmaların İstihdam Üzerindeki Etkisi ve Olumsuz Etkilerin Azaltılmasına Yönelik Önlemler”, (İŞKUR Uzmanlık Tezi), Ankara, 2007.
- Göze, Ayferi, *Liberal Marksiste Faşist ve Sosyal Devlet*, 3. Baskı, İstanbul, Beta Basım Yayın Dağıtım, 1995.
- Göze, Ayferi, *Siyasal Düşünceler ve Yönetimler*, Beta Yayınları, İstanbul, 1987.
- Gözler, Kemal, *Anayasa Hukukuna Giriş*, Bursa, Ekin Kitapevi, 2004.
- Gözler, Kemal, *Türk Anayasaları*, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa, 1999.
- Gözler, Kemal, *Türkiye Cumhuriyeti Anayasası*, Ekin Yayınevi, Bursa, 2011.
- Grand, Julian Le and Bartlett, Will, *Quasi-Markets and Social Policy*, London, The MacMillan Press Ltd., 1993.
- Grand, Julian Le, “New Approaches To The Welfare State”, *The Political Quarterly*, Volume 70, Special Issue1, 1999.
- Gray, J., *Post-Liberalizm: Studies in Political Thought*, New York and London: Poutledge, 1993.
- Greve, Bent, *Historical Dictionary Of The Welfare State*, London: The Scarecrow Press, 1998.
- Greß, Stefan, “Private Health Insurance in Germany: Consequences of a Dual System”, *Healthcare Policy*, Vol 3, No 2, pp. 29-37, 2007.
- Guillen, M. Ana and Alvarez, Santiago, “Globalizationvand the Southern Welfare States”, (Ed.) Robert Sykes, Bruno Palier and Pauline M. Prior, *Globalization and European Welfare States*, Palgrave, New York, pp. 103-126, 2001.
- Guillen, M. Ana ve Matsaganis, Manos “Sosyal Damping” Hipotezini Güney Avrupa’da Sınamak: Son Yirmi Yılda Yunanistan ve İspanya’daki Refah Politikaları”, (Der.) Ayşe Buğra ve Çağlar Keyder, *Sosyal Politika Yazıları*, (Çev. Burcu Yakut-Çakar ve Utku Barış Balaban), İletişim Yayınları, İstanbul, 2006.
- Gül, Hüseyin ve Sallan Gül, Songül, “Sosyal Devletten Çalışma Refahına Geçişte Sosyal Haklar ve Yoksullar”, *Amme İdaresi Dergisi*, C,40, S,3, Eylül 2007, ss. 1-30.
- Gülcan, Mesut Cemil, “Kamu Harcamaları İçinde Eğitim ve Sağlık Harcamalarının Yeri, Ekonomik Etkileri ve Türkiye Uygulaması”, Kırıkkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İktisat Anabilim Dalı Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Kırıkkale 2008.

- Gülmez, Mesut, *Türkiye’de Çalışma İlişkileri (1936 Öncesi)*, Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları No: 204, Sevinç Matbaası, Ankara, 1983.
- Güloğlu, Tuncay, “Genel Olarak ve Türkiye’de Yaşlı Nüfusun Sosyal Güvenliği”, (Yayınlanmamış Doktora Tezi), İstanbul: İÜ, SBE, İstanbul, 1998.
- Günal, Pınar, “Avrupa Birliği’nin Güney Avrupa Sosyal Devlet Modeline Etkisi: İspanya Örneği”, Yardım ve Dayanışma, *Başbakanlık Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü*, Yıl: 1 C,1 S,1, ss. 81-97, Ocak-Haziran 2010.
- Günal, Pınar, “Avrupa Birliği’nin Sosyal Politikası Çerçevesinde Güney Avrupa Sosyal Devlet Modeli ve Türkiye”, Başbakanlık Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü, (Sosyal Yardım Uzmanlık Tezi), Ankara, Mayıs 2009.
- Günal, Pınar, “Sosyal Yardımlarda Ülke Örneği: Yunanistan’da Sosyal Devletin Gelişimi ve Sosyal Yardımlar”, *Dayanışma Dergisi*, Yıl: 2, S, 6, Ankara, 2010, ss. 81-86.
- Günday, Metin, *İdare Hukuku*, Sekizinci Basım, İmaj Yayınevi, Ankara, 2003.
- Güneş, Hakan, “Başkanlık, Parlamentarizm ve Yerel Ağlar: Özbek ve Kırgız Siyasal Sistemlerinin Yeniden Düzenlenmesi”, *İ.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, No:45., Ekim 2011, ss. 23-43.
- Güngör Gonca ve Göksu, Alper, “Türkiye’de Eğitimin Finansmanı ve Ülkelerarası Bir Karşılaştırma”, *Yönetim ve Ekonomi*, Yıl: 2013, C,20, S,1, Celal Bayar Üniversitesi İ.İ.B.F. Manisa, ss. 59-72.
- Gür, Bekir S. ve Çelik, Zafer, “Türkiye’de Milli Eğitim Sistemi-Yapısal Sorunlar ve Öneriler”, *SETA (Siyaset, Ekonomi ve Toplum Araştırmaları Vakfı) Rapor*, No:1 Ekim 2009.
- Gürlesel, Can Fuat, “Türkiye’nin Kapısındaki Fırsat: 2025’e Doğru Nüfus, Eğitim ve Yeni Açılımlar”, *Eğitim Reformu Girişimi (ERG) Raporları*, 2. Baskı, Ocak 2008.
- Gürsel, Seyfettin ve Durmaz, Mine, “Eğitim Kalitesinde Yüksek Ama Yetersiz Artış”, *Betam Araştırma Notu*, 14/161, 22 Ocak 2014.
- Gürsel, Seyfettin, Darbaz, Burak ve Karakoç, Ulaş, “Yeşil Kart: Türkiye’nin En Maliyetli Sosyal Politikasının Güçlü ve Zayıf Yanları”, *Betam Araştırma Notları*, No.39, İstanbul: Bahçeşehir Üniversitesi, 2009.
- Güven, Sami, *Sosyal Politikanın Temelleri*, 2. Baskı, Ezgi Kitabevi, Bursa, 1997.
- Güven, Sami, *Türkiye’de Sosyal Planlama*, Ezgi Kitabevi Yayınları, 1. Baskı, Bursa, 1995.
- Güvercin, Cemal Hüseyin, “Sosyal Güvenlik Kavramı ve Türkiye’de Sosyal Güvenliğin Tarihçesi”, *Ankara Üniversitesi Tıp Fakültesi Mecmuası*, Ankara, 2004, C, 57, S,2.
- Güzel, Ali ve Okur, Ali Rıza, *Sosyal Güvenlik Hukuku*, Beta Yayınları, 9. Baskı, İstanbul, 2003.
- Hacettepe Nüfus Etütleri Enstitüsü, *Türkiye Nüfus ve Sağlık Araştırması 2008*, Ankara: Hacettepe Üniversitesi, Ekim 2009.

- Hacımahmutoğlu, Hande, *Türkiye'deki Sosyal Yardım Sisteminin Değerlendirilmesi*, DPT-Uzmanlık Tezleri, Ankara 2009.
- Hakan, İstanbulluoğlu, Güleç, Mahir ve Oğur, Recai, "Sağlık Hizmetlerinin Finansman Yöntemleri", *Dirim Tıp Gazetesi*, Yıl:85, 2010, S,2, ss. 86-99.
- Halaçoğlu, Yusuf, "Osmanlı Devlet Teşkilatı", *Doğuştan Günümüze Büyük İslam Tarihi*, C. II, İstanbul, 1993.
- Hansen, Paul and King, Alan, "The Determinants of Health Care Expenditure: A Cointegration Approach", *Jornal of Health Economics*, Vol.15, 1996, p.127-137.
- Hausmann, Ricardo, D. Tyson, Laura and Zahidi, Saadia, *The Global Gender Gap Report 2007*, World Economic Forum, Geneva, 2007.
- Hay, J. Roy, *The Origins of the Liberal Welfare Reforms 1906-1914*, London: Macmillian, 1975.
- Hayek, Friedrich, A., *Kanun, Yasama Faaliyeti ve Özgürlük: Sosyal Adalet Serabı*, C, II, (Çev.: Mustafa Erdoğan), İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yay., 1993.
- Heliwell, J., *The Contribution of Human and Social Capital to Sustained Economic Growth*, in *The Contribution of Human and Social Capital to Sustained Economic Growth and Well-Being*, International Symposium Report edited by the OECD and HRDC, 2001.
- Hick, Alexander, Lane Kenworthy, *Varieties of Welfare Capitalism*, LIST Working Paper Series, No: 316, New York: Syracuse University, August 2002.
- Himmelfarb, Gertrude, *The Idea of Poverty: England in the Early Industrial Age*, Faber and Faber, London, 1984.
- Hoşgör, Şeref ve Tansel, Aysıt, *2050'ye Doğru Nüfusbilim ve Yönetim: Eğitim, İşgücü, Sağlık ve Sosyal Güvenlik Sistemine Yansımalar*, Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği-Birleşmiş Milletler Nüfus Fonu, TÜSİAD Yayın No: TÜSİAD-T/2010/11/505, İstanbul, 2010.
- Ilgaz, Yavuz, "Emekliliğin Finansman Yönteminde Sinerji Etkisi ve Türkiye Dinamikli Bir Uygulama: Nesilleme", *İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası*, İstanbul Üniversitesi Yayın No:4398, C.53, S.1, İstanbul, 2003.
- ILO, *21. Yüzyıla Doğru: Sosyal Güvenlik* (Çev: Y. Alper-İ.Tathioğlu), Türk Dünyası Araştırmaları Vakfı, İstanbul, 1994.
- ILO, *Social Security: A New Consensus*, International Labour Organisation, Geneva, 2004.
- ILO, *Surveys of Economically Active Population, Employment, Unemployment and Underemployment: An ILO Manual on Concepts and Methods*, Geneva, 1990.
- ILO, *World Social Security Report 2010/11:Providing Coverage in Times of Crisis and Beyond*, ILO, Geneva, 2012.
- International Social Security Association (SSA), *Social Security Programs Throughout the World: Europe, 2008*, September 2008.
- Işık, Abdülkadir ve diğerleri, *Sağlık Ekonomisinin Kapsamı ve Tarihsel Gelişimi*, Ankara, 1997.

- Işık, Abdülkadir, “Sağlık Ekonomisi, Finansmanı ve Ekonometrik Bir Analiz Çerçevesi”, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, (Yayınlanmamış Doktora Tezi), İstanbul, 1998.
- Işıklı, Alpaslan, “İşsizlik ve Çalışma Hakkı”, *Yol-İş Dergisi*, S. 93, http://www.yol-is.org.tr/yayinlar/makale_goster.php?makalekod=542, (25.02.2011).
- İSMMMÖ, *Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Sorunlar, Çözüm Öneriler ve Yeniden Yapılanma Raporu*, 2003, İstanbul, s.45.
- İşgüden, Tamer, *Kamu Yatırımları Projelerinin Değerlendirilmesinde Fayda Maliyet Analizi*, Sermet Matbaası, İstanbul, 1980.
- İŞKUR, *İşgücü Piyasası Araştırması Türkiye Geneli Sonuç Raporu: 2010 2. Dönem*, Ankara 2010.
- Jessop, Bob, “The Transition To Post-Fordism and The Schumpeterian Workfare State”, *Towards A Post-Fordist Welfare State*, Der. R.Burrows ve B.Loader, New York: Routledge, 1994.
- Johansson Hakan, and Hvinden, Bjorn, “New Welfare States- New Forms of Citizenship?”, November 2003, <http://www.sfi.dk/graphics/ESPAnet/papers/hvindenjohansson.prn.pdf>, (10.04.2012).
- Joumard, Isabelle, et. al., “Health Status Determinants: Lifestyle, Environment, Health-care Resources and Efficiency”, *OECD Economics Department Working Papers No. 627*, OECD, Paris, 2008.
- Kalkınma Bakanlığı Kamu Yatırım Programları, <http://www.kalkinma.gov.tr/Pages/KamuYatirimProgramlari.aspx>,
- Kalkınma Bakanlığı Yıllık Programları, <http://www.kalkinma.gov.tr/Pages/YillikProgramlar.aspx>,
- Kalkınma Bakanlığı, *Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013)*, 2012 Yılı Programı.
- Kalkınma Bakanlığı, *Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013)*, 2013 Yılı Programı.
- Kalkınma Bakanlığı, *Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013)*, 2014 Yılı Programı.
- Kalkınma Bakanlığı, *Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018)*, Ankara, Temmuz 2013.
- Kamu Harcamalarını İzleme Platformu, Ekim 2012, www.kahip.org, (20.11.2013).
- Kantarcı, Hasan Bülent, “Sosyal Devlet, Sosyal Güvenlik ve Türkiye’de Zorunlu Askerlik Hizmeti”, *Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, C.6, S.10, Aralık 2003.
- Kapani, Münici, *Kamu Hürriyetleri*, 5. Baskı, Ankara: Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, 1976.
- Kapar, Recep, *Türkiye’de Çalışan Yoksullar*, ASO, Kasım-Aralık 2010.
- Kara, Bülent, “Sosyal Haklar ve Özel Olarak Korunması Gereken Kişiler”, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı, (Doktora Tezi), Isparta, 2008.
- Kara, Uğur, *Sosyal Devletin Yükselişi ve Düşüşü*, Türkiye ve Ortadoğu Vakfı, Özgür Üniversite Kitaplığı: 52, Maki Basın Yayın, 1. Baskı, Ekim 2004.

- Karaarslan, Erkan, “Kamu Kesimi Eğitim Harcamalarının Analizi”, *Maliye Dergisi*, Sayı: 149, Mayıs-Aralık 2005, ss. 36-73.
- Karaarslan, Erkan, *Türkiye’de Kayıt Dışı İstihdam -Kayıt Dışı İstihdam ve Neden Olduğu Mali Kayıpların Bütçe Üzerindeki Etkileri: Türkiye Örneği*, Mali Hizmetler Derneği Yayın No: 7, Ankara, Kasım 2010.
- Karagül, Mehmet ve Masca, Mahmut, “Sosyal Sermaye Üzerine Bir İnceleme”, *Ekonomik ve Sosyal Araştırmalar Dergisi*, Bahar 2005, 1:37-52.
- Karataş, Kasım, “Sosyal Refah: Kavramsal Boyutu, Gelişimi ve Nitelikleri,” *Yaşam Boyu Sosyal Hizmet; Prof. Dr. Sema Kut’a Armağan*, Ed. Nesrin G. Koşar, Ankara, Hacettepe Üniversitesi S.H.Y.O. Yay., No: 004, 1999.
- Karatay, Abdullah, Sosyal Yardım ve Medeniyet, *Radikal Gazetesi*, 15.03.2007, (E.T.11.08.2011).
- Karger, Howard Jacob ve Stoesz, David, *American Social Welfare Policy: A Structural Approach*, New York: Longman, 1990.
- Kartal, Filiz, “Özelleştirilen Yurttaşlık: Türkiye’de Sağlık Politikalarındaki Dönüşüm”, *Amme İdaresi Dergisi*, C.42, S. 2, ss. 23-43, 2009.
- Kavak, Yüksel ve Ergen, Hüseyin, “Türkiye’de İlköğretime Katılım ve Okula Gidemeyen Çocuklar”, *Milli Eğitim*, 173, Kış 2007, ss.8-25.
- Kavi, Ersin ve Altun, Serdar, “Sosyal İçerme Açısından Eski Hükümlülerin Girişimciliğe Yönlendirilmesi ve Denetimli Serbestlik Faaliyetleri”, *Uluslararası II. Trakya Bölgesi Kalkınma – Girişimcilik Sempozyumu*, ss.449-461.
- Kaya, Ersin, “Yoksullukla Mücadelede Avrupa’nın ve Türkiye’nin Sosyal Yardım Modeli”, Başbakanlık Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü, (Sosyal Yardım Uzmanlık Tezi), Ankara, Haziran 2009.
- Kaya, Serdar, “Küreselleşme: Korporatizm”, <http://www.derinsular.com/makaleler/2007/01/kuresellesme-1-korporatizm.php>, (02.05.2013).
- Kazakos, Panos and Ioakimidis, P.C, (Ed.), *Greece and EC Membership Evaluated*, Pinter Publishers, London, 1994.
- Kazgan, Gülten, *İktisadi Düşünce ve Politik İktisadın Evrimi*, Bilgi Yayınevi, İstanbul, 1984.
- Kazgan, Gülten, *Küreselleşme ve Ulus–Devlet: Yeni Ekonomik Düzen*, 2. Basım, Bilgi Üniversitesi Yay., İstanbul, 2002.
- Keleş, Ruşen, “Konut Politikalarımız”, *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, Ankara, Ocak-Haziran 1989, C. XLIV, s. 1-2, ss. 63-98.
- Keman, Hans, *The Waning of Solidarity? Securing Work and Income and Welfare Statism at Present*, Challenge to the Welfare State, Laternal and External Dynamics For Change, Ed. by.Henry Cavanna, Edward Elgar, 1998.
- Kepenek, Yakup ve Yentürk, Nurhan, *Türkiye Ekonomisi*, 11. Baskı, Remzi Kitabevi, İstanbul, 2000.
- Kepenek, Yakup, *Türkiye Ekonomisi*, Verso Yayınları, Ankara, 1990.

- Kerman, Uysal, *Sosyal Devletin Tasfiyesi ve Sağlık*, Ankara Tabip Odası Yayını, Ankara, 2004.
- Kesik, Ahmet ve Yılmaz, Hakan, “Yüksek Öğretimde Yönetmel Yapı ve Mali Konular: Türkiye’de Yüksek Öğretimde Yönetmel Etkinliği Artırmaya Yönelik Bir Model Önerisi”, *Maliye Dergisi*, S, 158, Ocak-Haziran 2010.
- Keyder, Çağlar, *Memalik-i Osmaniye’den Avrupa Birliği’ne*, İletişim Yayınları, İstanbul, 2007.
- Keyder, Çağlar, *Türkiye’de Devlet ve Sınıflar*, Çev. S. Tekay, Verso, İstanbul, 1987.
- Kirmanoglu, Hülya, *Kamu Ekonomisi Analizi*, İstanbul: Beta, 2007.
- Kitapcı, İsmail, “Sosyal Devlet Işığında Türk Sosyal Güvenlik Sisteminin Sorunları ve Reform Arayışları”, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Maliye Anabilim Dalı, (Yüksek Lisans Tezi), Isparta, 2007.
- Klein, R., “Financing Health Care The Three Options”, *British Medical Journal*, Vol. 296, p. 734-736, 1998.
- Koç, Hakan, “Eğitim Sisteminin Finansmanı”, *Gazi Üniversitesi Endüstriyel Sanatlar Eğitim Fakültesi Dergisi*, S,20, ss. 39-50, 2007.
- Koç, Özgür Emre, “Türk Sosyal Güvenlik Sistemi Kapsamında Sağlık Harcamalarının Finansman Sorunu ve Çözüm Önerileri”, Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Anabilim Dalı (Yüksek Lisans Tezi), Manisa, 2007.
- Koçdemir, Kadir, “Küresel Rekabet ve Sosyal Devlet”, *Türk İdare Dergisi*, Ankara 1998, Yıl: 70, S, 420, ss. 135-161.
- Kongar, Emre, *Küresel Terör ve Türkiye*, 2. Baskı, Remzi Kitabevi, İstanbul, 2001.
- Koray, Meryem, “Avrupa Refah Devleti: Anlamı, Boyutları ve Geleceği”, *Görüş Dergisi*, TÜSİAD Yay., S, 57, Aralık 2003, s. 64–74.
- Koray, Meryem, “Küreselleşmeye Eleştirel Bir Bakış ve Yeni bir Küresel Anlayışın ve Örgütlenmenin Kaçınılmazlığı”, *2000–2003 Petrol–İş Yıllığı*, İstanbul: Petrol–İş Yay., 2003.
- Koray, Meryem, “Yaşlı Kıtada Fetret Devri”, *Radikal Gazetesi*, 02.06.2005, s. 11., <http://www.radikal.com.tr/haber.php?haberno=154533>, (E.T. 26.06.2011).
- Koray, Meryem, *Avrupa Toplum Modeli*, TÜSES Yay., İstanbul, 2002.
- Koray, Meryem, *Avrupa Toplum Modeli? Nereden Nereye*, Basisen Yayınları, İstanbul, 2002.
- Koray, Meryem, *Sosyal Politika*, 2. Baskı, İmge Yayınevi, İstanbul, 2005.
- Koray, Meryem, *Sosyal Politika*, Ezgi Kitabevi, Bursa, 2000.
- Kovancılar, Birol, Mustafa Miynat ve Sibel Bursalıoğlu, *Kamu Maliyesinde Küresel Değişimler*, Gazi Kitabevi, Ankara, 2007.
- Köker, Levent, *Demokrasi Üzerine Yazılar*, İmge Yayınları, Ankara, 1992.

- Köktaş, Murat Altuğ, ve Kobal, İsmail, “Sağlık Reformu Kapsamında Talep Yanlı Maliyet Paylaşımı: Türkiye Üzerine Bir Değerlendirme”, *Sosyal Güvenlik Dünyası Dergisi*, Yıl: 16, S, 85, Mayıs-Haziran 2013, ss. 18-28.
- Köse, H. Ömer, “Küreselleşme Sürecinde Devletin Yapısal ve İşlevsel Dönüşümü”, *Sayıştay Dergisi*, S,49, Nisan-Haziran 2003.
- Köse, Yaşar ve Karabacak, Hakan, “Yunanistan Ekonomik Krizi: Nedenleri, Etkileri ve Alınan Tedbirlere İlişkin Bir Değerlendirme”, *Maliye Dergisi*, Ocak -Haziran 2011, S, 160, ss. 289-306.
- Kurtipek, Rıdvan, “Türkiye İçin Gelir Grupları Arası Gelir Oluşum İlişkisinin Miyazawa Yöntemiyle İncelenmesi”, (Uzmanlık Tezi), Kalkınma Bakanlığı Yayın No: 2830, Aralık 2011.
- Kurtulmuş, Sevgi, *Sağlık Ekonomisi ve Hastane Yönetimi*, Değişim Dinamikleri Yayınları, İstanbul, 1998.
- Kuyucuklu, Nazif, *Türkiye İktisadı*, Beta Yayınları, İstanbul, 1986.
- Küçükbayrak, Müşerref, “Türkiye’de İşsizlik Sigortasının Kapsamı ve İşsizlik ve İstihdam Süresi Açısından Değerlendirilmesi”, (Uzmanlık Tezi), Kalkınma Bakanlığı Yayın No: 2834, Mart 2012.
- Langhammer, R.J., “*Visualizing Human Capital in Economic Development: Introductory Overview of a Detective Story*”, J. L.H. Tan (der.) *Human Capital Formation as an Engine of Growth: The East Asian Experience* içinde, Institute of Southeast Asian Studies, Singapore, 1999.
- Lazar, Harvey ve Peter Stoyko, “The Future of the Welfare State”, *International Social Security Review*, 1998, Vol.: 51, March ss. 3–36.
- Leibfried, Stephan, “Towards a European Welfare State”, *New Perspectives on the Welfare State in Europe*, (Ed.: C. Jones), London: Routledge Press, 1993, ss. 133–156.
- Lin, N., *Social Capital - A Theory of Social Structure and Action*, Cambridge: Cambridge University Press, 2001.
- Lowe, Rodney, *The Welfare State In Britain Since 1945*, St. Martin’s Pres New York, 1993.
- Lundberg, Urban and Amark, Klas, “Social Rights and Social Security: The Swedish Welfare State, 1900–2000”, *Scandinavian Journal of History*, Vol. 26, 2001, pp.157-176.
- Makal, Ahmet, “Cumhuriyet’ten 21. Yüzyıla Türkiye’de Çalışma İlişkileri”, (Haz.) Berrin Ceylan-Ataman, *Cahit Talas Anısına: Güncel Sosyal Politika Tartışmaları*, Yayın No: 595, Sosyal Politika Araştırma ve Uygulama Merkezi, Ankara, ss. 511-539, 2007.
- Makal, Ahmet, *Ameleden İşçiye (Erken Cumhuriyet Dönemi Emek Tarihi Çalışmaları)*, 1. Baskı, İstanbul: İletişim Yayınları, 2007.

- Makal, Ahmet, *Türkiye’de Tek Partili Dönemde Çalışma İlişkileri: 1920-1946*, 1. Baskı, İmge Kitabevi, Ankara, 1999.
- Maliye Bakanlığı Bütçe Gerekçeleri, <http://www.bumko.gov.tr/TR,54/butce-gerekcesi.html>,
- Maliye Bakanlığı, *2004 Bütçe Gerekçesi*, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, 2003.
- Maliye Bakanlığı, *2008 Yılı Bütçe Gerekçesi*, Ekim 2007, Ankara.
- Maliye Bakanlığı, *2013 Yılı Bütçe Gerekçesi*, Ekim 2012, Ankara.
- Maliye Bakanlığı, *2014 Yılı Bütçe Gerekçesi*, Ekim 2013, Ankara.
- Maliye Bakanlığı, Muhasebat Genel Müdürlüğü, *1983-2003 Kamu Hesapları Bülteni*.
- Maliye Bakanlığı, Muhasebat Genel Müdürlüğü, *Kamu Hesapları Yıllığı 2005*.
- Marangoz, Şermin, “Refah Devleti: Gelişimi, Oluşumu, Modelleri ve Güncel Değişimler”, (Yayınlanmamış Yük. Lis. Tezi), İstanbul, İÜ SBE, 2001.
- Marshall, T. H., *Sociology et the Cross Roads*, London, Heinemann, 1963.
- Martin, Claude, “Social Welfare and the Family in Southern Europe”, *South European Society & Politics*, Volume: 1, Number: 3, pp. 23-41, 1996.
- Maruflu, Z. Selçuk, *Sosyal Refah Devleti Hedefi ve Sosyal Güvenlik Sistemi*, Devlet Planlama Teşkilatı Yayını, 1978.
- Masca, Mahmut, “Küreselleşmenin Ekonomik Yönden Analizi”, *Yönetim ve Ekonomi, Celal Bayar Üniversitesi, İİBF Dergisi*, S,4, Manisa 1998, ss. 357-376.
- McMahon, Walter W., *Education and Development: Measuring the Social Benefits*, Oxford: Oxford University Pres, 1999.
- MEB, *12 Yıl Temel Eğitim Soru-Cevaplar*, Milli Eğitim Bakanlığı, Ankara, 2012.
- MEB, *Milli Eğitim İstatistikleri*, <http://sgb.meb.gov.tr/istatistik/>, (15.08.2012).
- MEB, *Türk Eğitim Sisteminin Örgütlenmesi*, Ankara, 2011.
- Memişoğlu, Dilek, *Sağlık Hizmetlerinde Yaşanan Dönüşüm ve Etkileri: Batı Akdeniz Bölgesi İl Merkezleri Örneği*, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı, (Yayınlanmamış Doktora Tezi), Isparta 2011.
- Meriç, Metin, “Gelişmiş ve Gelişmekte Olan Ülkelerde Transfer Harcamalarının Gelişimi”, *SDÜ İİBF Dergisi*, Isparta, 2003, C,8, S,2, ss. 171-191.
- Merkel, Wolfgang, “Social Justice and the Three Worlds of Welfare Capitalism”, http://journals.cambridge.org/download.php?file=%2FEUR%2FEUR43_01%2FS0003975602001029a.pdf&code=7fc63c47f4d3813b7005a5003ed21b36, (15.06.2010)
- Mete, Cem, “*Education Finance and Equity in Turkey*”, Turkey-Educaton Sector Study, Report No:32450-TU, the World Bank, December 2005, pp.99-106.
- Mill, J. S., *On Liberty*, der. E. Rapaport, Indiana: Hackettpub. Company, 1978.

- Milli Eğitim Bakanlığı, PISA 2012 Ulusal Ön Raporu, Yenilik ve Eğitim Teknolojileri Genel Müdürlüğü, Ankara, 2013.
- Milli Eğitim İstatistikleri, *Örgün Eğitim 2011-2012*.
- Mingione, Enzo, “Güney Avrupa Refah Modeli ve Yoksulluk ve Sosyal Dışlanmaya Karşı Mücadele”, (Der.) Ayşe Buğra ve Çağlar Keyder, *Sosyal Politika Yazıları*, (Çev. Burcu Yakut-Çakar ve Utku Barış Balaban), İletişim Yayınları, İstanbul, 2006.
- Mishra, Ramesh, *Globalization and the Welfare State*, Massachusetts: Edward Elgar Publ. Lmt., 1999.
- Mossialos E. and Dixon, A., “Funding Health Care: An Introduction”, içinde Funding Health Care: options for europe, E. Mossialos, A. Dixon, J.Figueras and J.Kutzin (der.), Open University Pres, Philadelphia, pp.1-31, 2002.
- Musgrave, A. Richard ve Musgrave, Peggy B., *Public Finance In Theory and Practice*, McGraw-Hill Book Company: Singapore, 1989.
- Muskin, Selma J., “Health as An Investment”, *The Journal of Political Economy*, 1962, Vol.70, No.5, Part 2.
- Mutlu, Ayşe, “Eğitim ve Sağlık Hizmetlerinin Desantralizasyonu”, Ayşe Güner ve Serdar Yılmaz (der.). *Mali Yerelleşme: Teori ve Uygulama Üzerine Yazılar*, İstanbul: Güncel Yayıncılık, 2006, ss. 30-58.
- Mutlu, Ayşegül ve Işık, A. Kadir, *Sağlık Ekonomisine Giriş*, Ekin Kitabevi Yayınları, 2. Basım, Bursa, 2005.
- Myles, Gareth D., *Public Economics*, Cambridge University Press, 1997.
- Myles, John, Jill Quadagno, “Political Theories of the Welfare State”, *Social Service Review*, March 2002.
- Nadaroğlu, Halil, *Kamu Maliyesi Teorisi*, İstanbul: Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş., 1999.
- Nesterova, Daria, Klara and Sabirianova, V. Z., “Investment in Human Capital Under Economic Transformation in Russia”, *EERC Working Paper Series*, December, 99/ 04, 1998.
- Nunes, Sofé Ferraz, “The Limits of the Welfare State”, *International Advance in Economic Research*, 1996, Vol.: 2, Issue: 4, November, pp. 434–444.
- Ocakcıoğlu, Bora, “Sağlık Hizmetlerinin Sosyal Refaha Katkısı ve Genel Sağlık Sigortası”, *Maliye Araştırma Merkezi Konferansları*, 35. Seri, Yıl:1991/1992, 1991.
- OECD, *Country Statistical Profiles*, 2009
- OECD, *Education at a Glance*, 2001.
- OECD, *Education at a Glance*, 2009.
- OECD, *Education at a Glance*, 2012.
- OECD, *Education at a Glance*, 2013.

- OECD, *Financing And Delivering Health Care: A Comparative Analysis of OECD Countries*, Paris, 1987.
- OECD, *Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries*, 2008, <http://www.sourceoecd.org/upload/8108051etemp.pdf>, (07.09.2013).
- OECD, *Health at a Glance*, 2011.
- OECD, *Health Data*, 2010.
- OECD, *Health Data*, 2013.
- OECD, *Is Informal Normal? Toward More and Better Jobs in Developing Countries* (eds.) Jütting, J. P. and de Laiglesia, J. R., OECD Development Centre, 2009.
- OECD, *No More Failures: Ten Steps to Equity In Education*, Paris, 2007.
- OECD, *PISA 2009 Results: Learning Trends: Changes in Student Performance Since 2000* (C, V), Paris: OECD, 2010.
- OECD, *Sağlık Sistemleri İncelemeleri-Türkiye*, OECD ve Dünya Bankası 2008
- OECD, *The Social Expenditure Database: An Interpretive Guide, SOCX 1980-2003*, OECD 2007.
- OECD: Lifelong Learning For All, Paris 1996.
- Orszag, Michael J. and Snower, Dennis J., “Expanding the Welfare System: A Proposal for Reform”, *the Welfare State in Europe*, ed. By. Marco Buti, Daniele Franco, Lucio R. Pench, UK: Edward Elgar, 1999, pp.116-135.
- Oyan, Oğuz, *Türkiye Ekonomisi Nereden Nereye?*, İkinci Basım, İmaj Yayıncılık, Ankara, 1998.
- Oyan, Oğuz, *Türkiye’de Maliye Politikaları, Türkiye Ekonomisi*, Türkiye Ekonomi Kurumu, Ankara, 1992.
- Ömürgönülşen, Uğur, “Kamu Sektörünün Yönetimi Sorununa Yeni Bir Yaklaşım: Yeni Kamu İşletmeciliği”, *İçinde Çağdaş Kamu Yönetimi I* (Ed. Muhittin Acar, Hüseyin Özgür), Nobel Yayıncılık, Ankara 2003.
- Öner, Erdoğan, *Kamu Kesimi Gelir-Harcama ve Borçlanma Gereği: Genel Bir Değerlendirme (1975-1993)*, Ankara 1994.
- Özbaran, Hakan, *Türkiye’de Kamu Harcamalarının Son Beş Yılıının Harcama Türlerine Göre İncelenmesi*, *Sayıştay Dergisi*, S, 53, s. 115-138.
- Özbek, Nadir, “Osmanlı’dan Günümüze Sosyal Devlet”, *Toplum ve Bilim*, Bahar 2002.
- Özbek, Nadir, *Cumhuriyet Türkiye’sinde Sosyal Güvenlik ve Sosyal Politikalar*, 1.Baskı, İstanbul: Tarih Vakfı-Emeklilik Gözetim Merkezi, 2006.
- Özbek, Nadir, *Osmanlı İmparatorluğu’nda Sosyal Devlet: Siyaset, İktidar ve Meşruiyet (1876–1914)*, İletişim Yayınları, İstanbul, 2002.
- Özbudun, Ergun, “Türk Siyasal Sisteminde Değişim ve Süreklilik Unsurları”, *Türkiye Günlüğü*, 25, Kış Gündemi, 1993.
- Özbudun, Ergun, *1921 Anayasası*, Atatürk Araştırma Merkezi Yayınları, Ankara, 1992.
- Özbudun, Ergun, *Türk Anayasa Hukuku*, 12. Baskı, Yetkin Yayınları, Ankara, 2011.

- Özcan, Güngör, Türkiye’de Kamu Harcamalarının Sosyal Refah Devleti Anlayışı Açısından Değerlendirilmesi, Dokuz Eylül Ün. Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Anabilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi, İzmir, 2009.
- Özdemir, İsmail Mansur, “Küreselleşme Sürecinde Türkiye’de Sosyal Devlet ve Sosyal Hizmetler”, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Sosyoloji Anabilim Dalı, (Yüksek Lisans Tezi), Konya 2008.
- Özdemir, Süleyman, “Başlangıcından Günümüze Refah Devletlerinde Sosyal Harcamaların Analizi”, *Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi*, Sayı: 50, 2005, ss. 153-204.
- Özdemir, Süleyman, “Kar Gütmeyen Kuruluşlar (KGK) ve Sosyal Refahın Sağlanmasında Artan Rolü”, *Sosyal Siyaset Kürsüsü*, http://www.sosyalsiyaset.net/documents/kar_gutmeyen_kuruluslar.htm, (12.11.2012).
- Özdemir, Süleyman, “Refah Devleti ve Üstlendiği Temel Görevler Üzerine Bir İnceleme”, s.1, http://www.sosyalsiyaset.net/documents/refah_devleti_ustlendigi_gorvlr.htm, (28.09.2010)
- Özdemir, Süleyman, *Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti*, İTO, Yayın No: 2007-57, İstanbul, 2007.
- Özdemir, Yusuf Ekrem, “Sağlık Reformları-1980 ve 1990’lı Yılların Sağlık Politikaları”, *Yeni Türkiye Dergisi*, 2001, S.39, ss. 276-293.
- Özen, Ahmet, “Türkiye’de Transfer Harcamalarının Bütçe Açıkları Üzerindeki Etkisi”, DEÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), İzmir, 2002.
- Özen, Ahmet, “Türkiye’de Transfer Harcamalarının Gelişimi ve Ekonomik Etkilerinin” Değerlendirilmesi, *DEÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 2003, C.5, S.1, İzmir.
- Özenç, Bengisu ve Arslanhan Memiş, S., “Yeni Milli Eğitim Kanun Tasarısı Bütçesi: Nicelik mi, Nitelik mi?”, Ankara: TEPAV, Haziran 2012. http://www.tepav.org.tr/upload/files/1332855167/4.Yeni_Milli_Egitim_Kanun_Tasarisi_Butcesi_Nicelik_mi__Nitelik_mi.pdf, (20.01.2013)
- Özenç, Bengisu ve Arslanhan, Selin, “PISA 2009 Sonuçlarına İlişkin Bir Değerlendirme”, *TEPAV Değerlendirme Notu*, Aralık 2010, ss. 1-6.
- Özker, Niyazi ve Esener, Çağrı, “Türkiye’ de Bir Kamu Harcaması Olgusu Olarak Eğitim Harcamaları: Örnek Ülkeler ile Yakın Dönem Karşılaştırma” *Mevzuat Dergisi*, S, 142, 2009, <http://www.mevzuatdergisi.com/2009/10a/02.htm>, 15.08.2012.
- Özkuten, Sema, *İspanya, Portekiz ve Yunanistan Ekonomileri*, Başbakanlık Dış Ticaret Müsteşarlığı, Ankara, 1995.
- Özsarı, Haluk, “Sağlık ve Sigorta”, *Sigorta Dünyası Dergisi*, S.472, İstanbul, Nisan, 2000.
- Özsoylu, Ahmet Fazıl, *Türkiye’de Kamu Sektörü*, Nobel Kitap Evi, Adana, 2006.

- Öztürk, Ercüment, “Sosyal Güvenlik Kurumlarında Tek Çatı Çalışmaları Üzerine”, *Sayıştay Dergisi*, S.56, Ocak-Mart-2005.
- Pala, Kayıhan, “Türkiye İçin Nasıl Bir Sağlık Reformu?” Şubat 2007, Bursa, http://www.nilufer.bel.tr/alt/pdf_doc/saglik_reformu.pdf, (11.11.2012).
- Pamuk, Şevket, “24 Ocak Sonrasında Sınıflar ve Gelir Dağılımı”, *Onbirinci Tez Dergisi*, S.2: 87-101, Şubat 1986.
- Parlak, Bekir, “Küreselleşme Sürecinde Modern Ulus-Devlet ve Kamu Yönetimi”, *İçinde Çağdaş Kamu Yönetimi I* (Ed. Muhittin Acar, Hüseyin Özgür), Nobel Yayıncılık, Ankara 2003.
- Pehlivan, Osman, *Kamu Maliyesi*, Murathan Yayınevi, Trabzon, 2012.
- Pereirinha, A. Jose, “Welfare States and Anti-Poverty Regimes: The Case of Portugal”, *South European Society & Politics*, Volume: 1, Number: 3, pp. 198-218, 1996.
- Petek, Hasan, *Hukuk*, Yargı Yayınevi, Ankara, 2009.
- Petmesidou, Maria and Guillén, Ana M., “‘Southern-style’ National Health Services? Recent Reforms and Trends in Spain and Greece”, *Social Policy & Administration*, Volume 42, Issue 2, pp. 106–124, April 2008.
- Pierson, Christopher, “Contemporary Challenges to Welfare State Development”, *Political Studies*, 1998, Issue: XLVI, ss. 777–794.
- Pierson, Christopher, *Beyond the Welfare State: The New Political Economy of Welfare*, First Edition, Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press, 1991.
- Pierson, Christopher, *Modern Devlet*, (Çev.: Dilek Hattatoğlu), İstanbul: Çiviyazıları, 2001.
- Pigou, A. C., *Economics of Welfare*, London, MacMillan, 1920.
- Pigou, A.C, *A Study In Public Finance*, Third Edition, Macmillan and Co. Ltd., 1947.
- Pinch, Steven, *Worlds of Welfare: Understanding the Changing Geographies of Social Welfare Provision*, London: Routledge Press, 1997.
- Piven, F. F. ve Cloward, R. A., *The Breaking of the American Social Compact*, New York, The New Press, 1997.
- Piven, F. F. ve Cloward, R.A. *Regulating The Poor: The Functions Of Public Welfare*, New York, Vintage Books, 1993.
- Piyal, Bülent, “Sosyal Güvenlik Reformu ve SSK Gerçeği”, *Sendikal Notlar*, S. 6, Aralık 2000.
- Polanyi, Karl, *Büyük Dönüşüm: Çağımızın Siyasal ve Ekonomik Kökenleri*, Çev. Ayşe Buğra, Alan Yayıncılık, İstanbul, 1986.
- Polat, Serdar, “Türkiye’de Eğitim Politikalarının Fırsat Eşitsizliği Üzerindeki Etkileri”, *DPT Uzmanlık Tezleri*, Ankara 2009.
- Putnam, Robert D., “Bowling Alone: America’s Declining Social Capital” *Journal of Democracy*, January 1995, Vol. 6. No. 1, ss. 65-78.
- Rawls, J., *Political Liberalism*, New York, Columbia University Press, 1993.

Resmi Gazete, 14.06.1986/19134.

Resmi Gazete, 28261 Sayı, 30/3/2012 tarihli ve 6287 Sayılı “İlköğretim ve Eğitim Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun.

Resmi Gazete, Karar Sayısı: KHK/663, S, 28103 (mükerrer), 02.11.2011, <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2011/11/20111102M1-3.htm>, (20.12.2013)

Rhodes, Martin, “Southern European Welfare States: Identity, Problems and Prospects for Reform”, *South European Society & Politics*, Volume: 1, Number: 3, pp. 1-22, 1996.

Roche, Maurice, *Rethinking Citizenship: Welfare, Ideology and Change in Modern Society*, Cambridge: Polity Pres, 1992.

Rosanvallon, Pierre, *Refah Devletin Krizi*, (Çev. Burcu Şahinli), Birinci Baskı, Dost Kitabevi, Ankara, 2004.

Sağlık Bakanlığı Proje Yönetim Destek Birimi I, [http://pydb.saglik.gov.tr/default.aspx?menuTnm=178&sayfa=SDP%20\(I.%20Faz\)%20Tamamland%C4%B1%20SDP%20\(I.%20Faz\)%20Tamamland%C4%B1](http://pydb.saglik.gov.tr/default.aspx?menuTnm=178&sayfa=SDP%20(I.%20Faz)%20Tamamland%C4%B1%20SDP%20(I.%20Faz)%20Tamamland%C4%B1), (18.06.2013)

Sağlık Bakanlığı Proje Yönetim Destek Birimi II, [http://pydb.saglik.gov.tr/default.aspx?menuTnm=176&sayfa=SDSGRP%20\(II.%20Faz\)%20SDSGRP%20\(II.%20Faz\)](http://pydb.saglik.gov.tr/default.aspx?menuTnm=176&sayfa=SDSGRP%20(II.%20Faz)%20SDSGRP%20(II.%20Faz)), (18.06.2013)

Sağlık Bakanlığı, *Sağlık İstatistikleri Yıllığı*, 2011.

Sağlık Bakanlığı, *Sağlık İstatistikleri Yıllığı*, 2012.

Sağlık Bakanlığı, *2012 Mali Yılı Bütçe Sunumu*, (23.11.2011).

Sağlık Bakanlığı, *2014 Yılı Bütçe Sunumu*, (16.12.2013).

Sağlık Bakanlığı, *Avrupa Birliği ve Sağlık Bakanlığı Uyum Çalışmaları*, Sağlık Bakanlığı Yayın No: 780, Ankara, 2010.

Sağlık Bakanlığı, *Sağlık Reformu Çerçeve Taslağı*, Ankara, 1992.

Sağlık Bakanlığı, *Sağlıkta Dönüşüm*, Aralık 2003.

Sağlık Bakanlığı, *Temel Sağlık Hizmetleri Genel Müdürlüğü, Sağlığın Teşviki ve Geliştirilmesi Sözlüğü*, Ankara, Nisan 2011.

Sağlık Bakanlığı, *Türkiye Sağlık İstatistikleri Yıllığı*, Ankara 2013.

Sağlık Bakanlığı, *Türkiye Ulusal Sağlık Hesapları Hane Halkı Sağlık Harcamaları 2002-2003*, Ankara, 2006.

Sakal, Mustafa, “Türkiye’de Mali Disiplinsizliğin Yapısal Temelleri”, *S. D.Ü. İ.İ.B.F. Dergisi*, Yıl: 2002, C, 7, S,1, ss. 175-198, 2002.

Sakal, Mustafa, *Türkiye’de Mali Disiplin Sorunu: Kamu Açıkları ve Borçlanmanın Sürdürülebilirliği*, Gazi Kitabevi, Ankara, 2003.

Sallan Gül, Songül, “Türkiye’de Yoksulluk ve Yoksullukla Mücadelenin Sosyolojik Boyutları: Göreliden Mutlak Yoksulluğa”, *Yoksulluk, Şiddet ve İnsan Hakları*,

- Der. Yasemin Özdek, TODAİE, İnsan Hakları Araştırma ve Derleme Merkezi, Ankara, 2002.
- Sallan Gül, Songül, “Yeni Sağ Sosyal Güvenlik Anlayışının Tarihsel Bağlantıları: İngiltere ve Türkiye Örnekleri”, *Ankara Üniversitesi Dil ve Tarih-Coğrafya Fakültesi Dergisi*, 40, 3-4, Ankara, 2000, ss. 51-66.
- Sallan Gül, Songül, *Sosyal Devlet Bitti, Yaşasın Piyasa!*, Etik Yayınları, İstanbul, 2004.
- Saltık, Ahmet, “Sağlık Ekonomisinde Yeni Kavramlar”, *Toplum ve Hekim*, Temmuz-Ağustos, C, 10, S, 68, 1995.
- Saltman, Richard B., Figueras, Josep, (der.), *European Health Care Reform: Analysis of Current Startegie*, WHO Regional Office for Europe, Copenhagen, 1997.
- Sargutan, Erdal, “Sağlık Sektörü ve Sağlık Sistemlerinin Yapısı”, *Hacettepe Sağlık İdaresi Dergisi*, C.8 S.3, 2005.
- Sarıca, Şermin, “Farklı Refah Devleti Modellerinde Sosyal Harcamaların Niteliği: Emekgücünün Meta Niteliği Açısından Bir Değerlendirme”, (Yayınlanmamış Doktora Tezi), İstanbul: İÜ SBE, 2008.
- Savaş, B. Serdar, “Türkiye’de Sağlık Sistemi “Kısa Bir Genel Bakış””, *Yeni Türkiye Dergisi*, 2001, S.39, ss. 87-128.
- Savaş, Vural, F., *İktisadın Tarihi*, Liberal Düşünce Topluluğu Yayını, Ankara, 1997.
- Saybaşıllı, Kemal, *İktisat, Siyaset, Devlet ve Türkiye*, İstanbul, Bağlam Yayıncılık, Haziran 1992.
- Scharpf, Fritz W., “Economic Integration, Democracy and the Welfare State”, *Max Planck Institute for the Studies of Societies*, Working Paper No: 96/2, July 1996, <http://www.mpifg.de/pu/workpap/wp96-2/wp96-2.html>, (26.01.2013).
- Scharpf, Fritz W., “The Viability of Advanced Welfare States in the International Economy: Vulnerabilities and Options”, *Max-Planck-Institute for the Studies of Societies (MPIfG)* Working Paper No: 99/9, ss. 1–39.
- Schultz, Theodore W., “Investment in Human Capital”, *The American Economic Review*, Vol.51, No:1,1-17, March 1961.
- Schultz. T.W., “Investment In Human Capital”, *The American Economi Review*, 1961, Volume: LI, March, pp.1-17.
- Schwartzman, Simon, “Back to Weber: Corporatism and Patrimonialism in the Seventies”, James M. Malloy (der.), *Authoritarianism and Corporatism in Latin America*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, pp.89-106, 1976.
- Serter, Nur, *Devlet Görevlerindeki Gelişmelerin Sonucu Olarak Sosyal Devlet*, İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Yayını, İstanbul, 1994.
- Seyidoğlu, Halil, *Uluslararası İktisat, Teori, Politika ve Uygulama*, 11. Baskı, Güzem Yayınları, İstanbul, 1996.
- Seyyar, Ali, “Almanya’da Mesleki Eğitim ve İstihdam Kurumu Olarak Özürlüler Çalışma Atölyesi”, http://www.sosyalsiyaset.net/documents/almanyada_mesleki_egitim.htm, (20.01.2013).

- Seyyar, Ali, “Bir Ülkede Sosyal Barış Nasıl Temin Edilir?”, *Değirmen Edebiyat ve Düşünce Dergisi*, <http://www.degirmendergisi.com/makale.php?isl=oku&id=31>, (08.10.2013).
- Seyyar, Ali, “Sosyal Güvenlik Nedir?”, <http://www.sosyalsiyaset.net/documents/sg.htm>, (12.01.2012).
- Seyyar, Ali, “Türkiye’de Sosyal Devlet Olgusu”, *Sosyal Politikalar Dergisi*, Güz, S.1, İstanbul, 2006.
- Seyyar, Ali, *Sosyal Güvenlik Terimleri*, Papatya Yayınları, İstanbul, 2005.
- SGK, *Primsiz Ödemeler İstatistikleri*, Aralık 2011.
- SGK, *Sağlık Uygulama Tebliği*, Ankara, (24.12.2013).
- SGK, *Sosyal Güvenliğe İlişkin Temel Parametreler*, Ankara, Kasım 2011
- SGK, *Sosyal Güvenlik Sisteminde Reform Önerisi*, Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı, Nisan 2005.
- Sissouras Aris, and Amitsis, Gabriel, “Social Security Policy”, (Ed.) Panos Kazakos and P.C. Ioakimidis, *Greece and EC Membership Evaluated*, Pinter Publishers, London, pp. 248-259, 1994.
- Snower, Dennis J., “Refah Devletin Geleceği”, (Çev.: Şebnem Sayılğan), *Maliye Yazıları*, S, 51, Nisan–Haziran 1996, ss. 69-91.
- Social Exclusion and the EU’s Social Inclusion Agenda, 2007, <http://siteresources.worldbank.org/INTECONEVAL/Resources/SocialExclusionReviewDraft.pdf>, (23.08.2013).
- Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı, *Mali İstatistikler*, 2010.
- Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı, *Mali İstatistikler*, 2011.
- Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı, *Mali İstatistikler*, 2012.
- Sosyal Sigortalar Kurumu Başkanlığı, *Aylık İstatistik Bülteni*, Aralık 2007.
- Sosyal Yardım İstatistikleri Bülteni, 2022 sayılı Kanun Kapsamındaki İş ve İşlemler, 2012.
- Soyer, Ata, “1980’den Günümüze Sağlık Politikaları”, *Praksis*, 2003, S,9, ss:301-319.
- Soyer, Ata, “Türkiye’de Sağlıkta Özelleştirme”, *Birikim Dergisi*, S. 70: 40-53, Şubat 1995.
- Soysal, Mümtaz, *100 Soruda Anayasanın Anlamı*, 11. Baskı, Gerçek Yayınevi, İstanbul, 1997.
- Sönmez, Mustafa, *100 Göstergede Kriz ve Yoksullaşma*, İletişim Yayınları, İstanbul, 2002.
- Sönmez, Sinan, “Özelleştirme ve Yapısal Uyum”, *Emek Platformu Emek Politikaları Sempozyumu*, 24–25 Mart 2001, Ankara, ss. 77-99.
- Sönmez, Sinan, *Dünya Ekonomisinde Dönüşüm*, İmge Kitabevi, Ankara, 1998.
- Sözer, Nazım Ali, *Sosyal Devlet Uygulamaları*, Türkiye İşçi Emeklileri Cemiyeti, İzmir, 1997.

- Sözer, Nazım Ali, *Türkiye’de Sosyal Hukuk*, Kamu–İş Yayınları, Ankara, 1994.
- Spicker, Paul, “Social Policy in the UK”, *An Introduction to Social Policy*, <http://www2.rgu.ac.uk/publicpolicy/introduction/uk.htm>, (13.03.2011).
- Spicker, Paul, “Social Policy”, *An Introduction to Social Policy*, <http://www2.rgu.ac.uk/publicpolicy/introduction/socpolf.htm>, (15.07.2010).
- Spicker, Paul, “The Politics of Welfare”, *An Introduction to Social Policy*, ss. 1–5, s. 3, <http://www2.rgu.ac.uk/publicpolicy/introduction/politics.htm>, (13.03.2011).
- SSA-ISSA, *Social Security Programs Throughout the World: Europe*, 2010. Social Security Administration and International Social Security Administration, Geneva, 2010.
- Stephens, John D., “The Scandinavian Welfare States: Achievements, Crisis and Prospects”, G. Esping-Andersen (der.) *Welfare States in Transition: National Adaptations in Global Economies* içinde, Londra: Sage Publications, pp.32-65, 1996.
- Stiglitz, Joseph E., *Küreselleşme-Büyük Hayal Kırıklığı*, (Çev: Arzu Taşçıoğlu, Deniz Vural), Plan B Yayıncılık, İstanbul, 2002.
- Sur, Haydar ve Atlı, Hakkı, “Türkiye’de Sağlık Reformu Çalışmalarına Bir Bakış”, *Yeni Türkiye Dergisi*, S,40, ss. 1163-1167, 2001.
- Suzumura, Kotaro, “Paretian Welfare Judgements and Bergsonian Social Choice”, *The Economic Journal*, Volume 109, Issue 455, April 1999, pp.204-220
- Sülkü, Seher Nur, *Türkiye’de Sağlıkta Dönüşüm Programı Öncesi ve Sonrasında Sağlık Hizmetlerinin Sunumu, Finansmanı ve Sağlık Harcamaları*, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayın No: 2011/414, Ankara 2011.
- SYDGM Faaliyet Raporları, <http://www.sosyalyardimlar.gov.tr/tr/html/11506/Faaliyet+Raporlari>,
- SYDGM, *Stratejik Plan 2009- 2013*, İsmat Matbaacılık, Ankara, 2008.
- Symeonidou, Haris, “Social Protection in Contemporary Greece”, *South European Society & Politics*, Volume: 1, Number: 3, pp. 67-86, 1996.
- Şahin, Ahmet, “1980 Sonrası Harcama Politikaları”, *XVI. Türkiye Maliye Sempozyumu: Türkiye’de 1980 Sonrası Mali Politikalar, 28-31 Mayıs 2001, Antalya/Türkiye*, Celal Bayar Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümü, Manisa, 2002.
- Şahin, Fatih, “Sosyal Hizmet Uzmanlarının Sosyal Refah Politikası Süreçlerine Katılımı”, (Yayınlanmamış Doktora Tezi), Hacettepe Üniversitesi, SBE, Ankara, 1999.
- Şahin, Hüseyin, *Türkiye Ekonomisi*, Ezgi Kitabevi, Bursa, 9. Baskı, 2007.
- Şahin, Yeşim Edis, “Sosyal Devlet ve Yönetişimci Devletin Kamu Politikalarında Yaşanan Değişim: IV. ve IX. Kalkınma Planları Örnekleri”, *Toplum ve Demokrasi*, (Ed. Meryem Koray, Bediz Yılmaz), Yıl: 3, S,5, Ocak-Nisan 2009, ss. 57-73.

- Şaylan, Gencay, *Değişim, Küreselleşme ve Devletin Yeni İşlevi*, İmge Kitabevi, Ankara, 1994.
- Şeker, Murat, *Yerel Yönetimlerde Sosyal Bütçeyi İzleme Raporu*, Tesev Yayınları, Mart 2011.
- Şener, Orhan, “Eğitim Ekonomisinin Temel İlkeleri”, *III. Türkiye Maliye Eğitimi Sempozyumu*, ss. 5-22, Gebze Nisan 1987, Azar Matbaacılık, İstanbul.
- Şener, Orhan, *Kamu Ekonomisi*, Beta Yayınları, İstanbul, 1996.
- Şener, Ülker, “Kadın Yoksulluğu,” *Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı Değerlendirme Notu*, Eylül 2009.
- Şenkal, Abdulkadir, Doğa Başar Sarıipek, “Avrupa Birliği’nin Karşılaştırmalı Refah Modelleri ve Sosyal Politikada Devletin Değişen Rolü”, *Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi* Kocaeli, 2007, C.2, S.14 ss. 146-175.
- Şenkal, Abdülkadir, *Küreselleşme Sürecinde Sosyal Politika*, 2. Baskı, Alfa Yayınları, İstanbul, Ekim 2007.
- Şenses, Fikret, “Özelleştirme Yasası Işığında Özelleştirme, Kamu Girişimciliği ve Sanayileşme”, *Birikim Dergisi*, S. 70: 28-36, Şubat 1995.
- Şentop, Mustafa, “Anayasa ve Sosyal Devlet”, *Sosyal Politikalar Derneği*, <http://www.sosyal/politikalar.org/makaleler/sosyal-devlet/140-anayasa-ve-sosyal-devlet>, (23.01.2013)
- Şireli, Nurhayat, *Refah Ekonomisine Edgeworth, Pareto, Marshall ve Pigou’nun Katkıları*, İ.Ü. İktisat Fakültesi Maliye Araştırma Merkezi Konferansları, Otuzbeşinci Seri-1991-1992, İstanbul, 1993.
- T.C. Başbakanlık, *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma 1: Değişimin Yönetimi için Yönetimde Değişim*, Ankara, 2003.
- Talas, Cahit, “Çalışma Hakkı ve Türkiye’deki Durumu”, *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, C.16, Ankara, 1991.
- Talas, Cahit, “Sosyal Haklar ve Türk Anayasalarında Sosyal Hakların Evrimi”, *TOADEİ İnsan Hakları Yıllığı*, 1981–82, Yıl: 3–4, 1983.
- Talas, Cahit, *Ekonomik Sistemler*, 5. Baskı, Ankara, İmge Kitabevi, 1999.
- Talas, Cahit, *Sosyal Ekonomi*, Sevinç Matbaası, Ankara, 1979.
- Talas, Cahit, *Sosyal Politika*, İmge Kitabevi, Ankara, 1980.
- Talas, Cahit, *Toplumsal Ekonomi ve Çalışma Ekonomisi*, İmge Kitabevi, Ankara, 1997.
- Talas, Cahit, *Türkiye’nin Açıklamalı Sosyal Politika Tarihi*, Bilgi Yayınevi, Ankara, 1992.
- Tampke, Jürgen, *Bismarck’s Social Legislation: A Genuine Breakthrough?*, In Mommsen, Wolfgang J. (ed.): *The Emergence of the Welfare State in Britain and Germany*, Croom Helm, London, 1981.
- Tan, Ömer Kudret, *İsveç Sendikalizmi ve Toplu Sözleşme Düzeni*, İstanbul Reklam Yayınları, İstanbul, 1976.

- Tanilli, Server, *Devlet ve Demokrasi - Anayasa Hukukuna Giriş*, 3. Baskı, Say Yayınları, İstanbul 1988.
- Tanör, Bülent, “Siyasi Tarih, 1980-1995”, *Türkiye Tarihi 5, 1980-2003*, Der. S. Akşin, Cem Yayınları, İstanbul, 2005.
- Tanör, Bülent, *Anayasa Hukukunda Sosyal Haklar*, May Yayınları, İstanbul, 1978.
- Tanör, Bülent, *Osmanlı Türk Anayasal Gelişmeleri: 1789–1980*, 2. Baskı, Der Yayınları, İstanbul, 1995.
- Tansel, Aysıt, Fatma Bircan, *Private Supplementary Tutoring in Turkey: Recent Evidence on Its Various Aspects*, IZA Discussion Paper No. 3471, Institute for the Study of Labor, Bonn, April 2008.
- Tanzi, Vito, “The Changing Role Of The State In The Economy: A Historical Perspective”, *IMF Working Paper/97/114*, 1997.
- Taş, Ramazan, “Türk Mali Sisteminin Uzun Dönem (1923-1980) Gelişiminin Yapısal ve Oransal Analiz Yöntemleriyle Değerlendirilmesi”, *A.Ü. SBF Dergisi*, Ankara, 1995, C,50, ss. 355-382.
- Taşcı, Faruk, “1980 Sonrası Türkiye’de Sosyal Yardımların Analizi” (Yayınlanmamış Yük. Lis. Tezi), İstanbul: İÜ SBE, 2007.
- Taşkesti, Rukiye, “Türkiye’de Kamu Transfer Harcamalarının Ekonomi İçindeki Yeri ve Önemi: 1995-2005”, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İktisat Ana Bilim Dalı, (Yüksek Lisans Tezi), Ankara 2006.
- Taştekin, Sevdâ, “Sosyal Hizmet Kavramı ve Sosyal Hizmetlerin Sosyal Güvenlik Sistemi İçindeki Yeri ve Önemi”, *İktisat ve Maliye*, Kasım 1989, C,XXXVI, S,11.
- Taylor–Gooby, Peter, “The Silver Age of the Welfare State: Perspectives on Resilience”, *Journal of Social Policy*, Volume: 31, Issue: 04, October, 2002, pp.597-621.
- Taylor–Gooby, Peter, “Zor Zamanlarda Sosyal Devleti Desteklemek: Hesabı Kim Ödeyecek?”, (Çev.: Şenay Gökbayrak), *Çalışma Ortamı*, S.62, Mayıs-Haziran 2002, http://calismaortami.fisek.org.tr/wp-content/uploads/calisma_ortami62.pdf, (29.03.2011).
- Teachman, J., Paasch K. ve Carver, K., “*Social Capital and the Generation of Human Capital*”, *Social Forces*, Vol. 75, No. 4, ss. 1-17, 1997.
- Teeling-Smith, G., “Health Economics and Cost-Benefit Analysis”, *Health Planning and Organization of Medical Care*, WHO, Copenhagen, 1972, ss. 34-46.
- Temelli, Sezai, “Türkiye’de Sosyal Harcamaların Gelişimi”, *Eğitim Bilim Toplum*, Eğitim-Sen Yayınları, Ankara, S, 4, 2003.
- TEPAV (Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı), Mali İzleme Raporu: 2009 Yılı Mayıs-Haziran Ayları Bütçe Sonuçları, Haziran 2010, http://www.tepav.org.tr/tur/admin/dosyabul/upload/2009_TEPAV_Mali_Izleme_Mayis_Haziran_Raporu.pdf, (12.11.2012)
- Tezcan, Mahmut, *Eğitim Sosyolojisi*, AÜ, Ankara, 1997.

- Therborn, Göran, “Welfare State and Capitalist Markets”, *Acta Sociologica*, Vol.30/3-4, 1987.
- Thomson, Sarah vd., *Health Care Financing in the Context of Social Security*, (IP/A/EMPL/ST/2006-208), Policy Department Economic and Scientific Policy, European Parliament, Strazburg, 2008.
- Timonen, Virpi, “Earning Welfare Citizenship: Welfare State Reform in Finland and Sweden, pp. 29-51, in Peter Taylor Goodby (Ed.), *Welfare States Under Pressure*, Sage Publications, 2001.
- Timur, Taner, *Türk Devrimi ve Sonrası*, İmge Yayınları, Ankara, 1993.
- Titmuss, Richard, *Essays on the Welfare State*, London: Allen and Unwin Publ, 1958.
- Titmuss, Richard, *Social Policy*, London: Allen and Unwin Publ., 1974.
- Tiyekli, Mustafa, “Sosyal Devlet İlkesi Bakımından Türkiye’de Sosyal Güvenlik Uygulaması ve Sosyal Güvenlikte Reform Arayışları”, Niğde Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, (Yüksek Lisans Tezi), Niğde 2008.
- Toffler, Alvin, *Üçüncü Dalga*, Çev. A. Seden, 3. Baskı, Altın Kitaplar Yayınevi, İstanbul, 1996.
- Tokalaş, Sevinç, “Kamu Sağlık Hizmetlerinin Satın Alınması”, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), İstanbul, 2006
- Tokat, Mehmet, *Türkiye Sağlık Harcamaları ve Finansmanı 1992-1996*, T.C. Sağlık Bakanlığı Sağlık Projesi Genel Koordinatörlüğü, 2001.
- Tokatlıoğlu, Mircan Yıldız, *Küreselleşme ve Kamu Hizmetleri*, Alfa-Aktüel Yayınları, İstanbul, 2005.
- Tokol, Aysen, *Sosyal Politika*, 2. Baskı, Uludağ Üniversitesi Güçlendirme Vakfı Yayını, Bursa, 2000.
- Top, M. ve Tarcan, M., “Türkiye İlaç Ekonomisi ve İlaç Harcamaları: 1998-2003 Dönemi Değerlendirmesi”, *Liberal Düşünce Dergisi*, 9:177-200, 2004.
- Toprak, Düriye “1990 Sonrası Dönemde Türkiye’de Borç-Kriz İlişkisi ve 2001 Krizi Üzerine Bir İnceleme”, Süleyman Demirel Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Anabilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi, Isparta 2006.
- Toprak, Düriye, “5018 Sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu’nun 24 Ocak 1980 Kararları Işığında Değerlendirilmesi”, *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Y.2008, C.13, S. 2, ss. 313-333., s. 326-327.
- Tosuner, Mehmet ve Arıkan, Zeynep, *Vergi Usul Hukuku*, Maliye Bölümü Masaüstü Yayıncılık, İzmir, 2003.
- Tountas, Yannis, Panagiota Karnaki, Elpida Pavi, “Reforming the Reform: the Greek National Health System in Transition”, *Health Policy*, October 2002, Volume 62, Issue 1, pp.15-29.
- Tsalioglou, S. Iacovos, *Negotiating for Entry: The Accession of Greece to the European Community*, Dartmouth, Aldershot, 1995.

- Tuna, Orhan ve Yalçıntaş, Nevzat, *Sosyal Siyaset*, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1999.
- Tuncay, A. Can, *Sosyal Güvenlik Hukuku Dersleri*, Beta Yayıncılık, İstanbul, 2000.
- Tunçay, Mete, “Siyasi Tarih (1908-1980)”, *Türkiye Tarihi 4, Bugünkü Türkiye 1960-1980*, Der. S. Akşin, Cem Yayınları, İstanbul, 1997.
- Turan, Ercan, “Sosyal Güvenlik Hakkı”, *Kamu İş Dergisi*, C. 7, S. 3, 2003.
- Turan, Nurcan, *Türkiye’de Sağlık Hizmetleri ve Sağlık Sektöründe Temel Sorunlar: Çözüm İçin Sağlık Kooperatifçiliğinden Yararlanma Gereği ve Olanakları*, Anadolu Üniversitesi Yayınları, No:1555, Eskişehir 2004.
- Tutar, Hasan, *Küreselleşme Sürecinde İşletme Yönetimi*, Hayat Yayıncılık, İstanbul 2000.
- Tuzcu, Gökhan, *Eğitimde Vizyon 2023 ve Avrupa Birliği’ne Giriş Süreci*, 2006. <http://portal.ted.org.tr/yayinlar/EgitimdeVizyon2023veAvrupaBirligineGirisSureci.PDF>, (25.02.2013).
- Tüğen, Kamil, *Devlet Bütçesi*, Başsaray Matbaası, İzmir, 2006.
- TÜİK (Türkiye İstatistik Kurumu), “2008 Yoksulluk Çalışması Sonuçları,” *Haber Bülteni*, S.205, Aralık, Ankara, 2009.
- TÜİK, Bölgesel İstatistikler, <http://tuikapp.tuik.gov.tr/Bolgesel/menuAction.do>, (20.11.2012)
- TÜİK, *Gelir ve Yaşam Koşulları Araştırması*, 2006-2011.
- TÜİK, *Gelir ve Yaşam Koşulları Araştırması, 2011, Haber Bülteni*, Sayı: 10902, 17.9.2012.
- TÜİK, *Hanehalkı Bütçe Anketleri Sonuçları*, 2002-2005.
- TÜİK, *Hanehalkı İşgücü Araştırması*, Ekim 2012
- TÜİK, *İstatistiklerle Gençlik 2012 Haber Bülteni*, S.13509, 17 Mayıs 2013.
- TÜİK, *İstatistiklerle Kadın*, 2011.
- TÜİK, *Rakamlar Ne Diyor?-What The Figures Say?*, Ankara, Eylül 2011.
- TÜİK, *Türkiye Eğitim Harcamaları Araştırması*, 2002.
- TÜİK, *Türkiye İstatistik Yıllığı* 2010.
- TÜİK, *Yaşam Memnuniyeti Araştırması*, 2012.
- Türkan Özşuca, Şerife, “Yapısal Uyum, Küresel Bütünleşme ve Refah Devleti”, *İş Hukuku ve İktisat Dergisi*, (Prof. Dr. Kamil Turan’a Armağan), Ankara: Kamu-İş Yay., C, 7, S, 2, 2003.
- Türk Tabipler Birliği, *Sosyal Güvenlikte Hak Kaybı Dönemi*. Ankara: Türk Tabipler Birliği Yayınları, Ankara, 2008.
- Türk, İsmail, *Maliye Politikası*, Turhan Kitabevi, Güncelleştirilmiş 13. Baskı, Ankara, 1999.
- Türkay, Orhan, *Mikro Ekonomi*, 2. Baskı, Adım Yayıncılık, Ankara, 1991.

- Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu (TÜRK-İŞ), *Çalışanların Ekonomik ve Sosyal Durumu*, Ankara, 2007.
- Türkiye Sigorta Birliği, “Türkiye’de Sigortacılık”, <http://www.tsb.org.tr/turkiyede-sigortacilik.aspx?pageID=439>, (10.11.2012).
- Türkmen, Fatih, “Eğitimin Ekonomik ve Sosyal Faydaları ve Türkiye’de Eğitim ve Ekonomik Büyüme İlişkisi”, (DPT Uzmanlık Tezi), Ankara, 2002.
- TÜSİAD, “23-24 Mart 2000 İstihdam, Ekonomik Reformlar ve Toplumsal Uzlaşma”, *Lizbon Avrupa Konseyi AB Başkanlar Konseyi Belgesi*, İstanbul, 2003.
- TÜSİAD, *1987 Yılına Girerken Türk Ekonomisi*, TÜSİAD, İstanbul, 1987.
- TÜSİAD, *Individual Income Distribution in Turkey: A Comparison with the European Union-Executive Summary*, TÜSİAD Publication No -T/2000-12/296, 2000.
- TÜSİAD, *Türkiye’de Bireysel Gelir Dağılımı ve Yoksulluk-Avrupa Birliği İle Karşılaştırma*, Yayın No: TÜSİAD-T/2000-12/295, Aralık 2000.
- Uçkan, Banu, “Avrupa Anayasasının Genel Çerçevesi ve Sosyal Politikalara İlişkin Temel Düzenlemeleri”, *Çalışma ve Toplum*, 2005/3, ss. 107-136, s.116, <http://www.calismatoplum.org/sayi6/makale%203.pdf>, (26.06. 2011).
- Uğur, Suat, *Sosyal Güvenlik Sistemlerinde Özel Emeklilik programlarının Yeri ve Gelişimi*, Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu, Yayın No: 244, Haziran 2004.
- Uluğbay, Hikmet, *Bütçe Harcamalarının Eleştirisel Analizi*, Türk Harb-İş Sendikası, Ankara, 1995.
- Ulutürk, Süleyman ve Kutlu, Dane, “Kapitalist Devletin Dönüşümü, Metalaşma ve Sosyal Güvenlik Reformu: Ülke Örnekleri ve Reformun Geleceği”, s. 2, *Karaburun Bilim Kongresi Tebliği*, 4-7 Eylül 2008, <http://www.kongrekaraburun.org>, (24.03.2010)
- Ulutürk, Süleyman, *Türkiye’de Planlı Dönemde Kamu Harcamalarının Gelişimi ve Devletin Ekonomideki Rolü*, Akçağ Basım Yayım Dağıtım, Ankara, 1998.
- UNDP, *2013 İnsani Gelişme Raporu, Güney’in Yükselişi: Farklılıklar Dünyasında İnsani Gelişme, 2013 İnsani Gelişme Raporu’ndaki Muhtelif Göstergelerle İlgili Açıklama Notu-Türkiye*, www.tr.undp.org, (17.03.2013).
- UNDP, *Human Development Report 1990*, New York, 1990.
- UNESCO (United Nations Education, Scientific and Cultural Organization), *Tenth meeting of the High-Level Group on Education for All (EFA)*, Jomtien Thailand, 22-24 Mach 2011.
- UNICEF, *Çocuk Yoksulluğunun Önlenmesi Bilgilendirme Notu 2006*, http://www.unicef.org/turkey/pc/_cp28.html, (28.06.2012)
- United Nations Committee on the Elimination of Discrimination Against Women, *Consideration of Reports Submitted by States Parties Under Article 18 of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women, Combined Fourth and Fifth Periodic Reports of States Parties*, Turkey, Rapor No: CEDAW/C/TUR/4-5, 8 Ağustos 2003.

- United Nations Development Programme, *Human Development Report, Overcoming Barriers: Human Mobility and Development*, New York, 2009.
- Uşun, Ercan, *Sosyal Güvenlik Sistemlerinde Yaşanan Kaynak Sorunu: Uygulanan Parametrik ve Sistemik Reformlar*, Maliye Hesap Uzmanları Vakfı, Ekonomik ve Mali Araştırma Yarışması, 2005.
- Üçışık, H. Fehim, *Sağlık Hukuku*, Ötüken Neşriyat, 2.Baskı, 2010.
- Üskül, Zafer, “Anayasa Mahkemesi Kararlarında Sosyal Devlet Kavramı”, *Eskişehir İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Dergisi*, 1978, C. 14.
- Üzümcü, Adem, “Türkiye Ekonomisinde Büyüme ve Kalkınma Dinamikleri: 1923-2007”, içinde: *Türkiye'nin Ekonomi-Politiği 1923-2007*, Ed. Mehmet Dikkaya, Deniz Özyakışır, Adem Üzümcü, Orion Kitabevi, 2008, ss. 281-313.
- Voorhis, Rebecca A. Van, “Different Types of Welfare States? A Methodological Deconstruction of Comparative Research”, *Journal of Sociology and Social Welfare*, Vol.: XXIX, No: 4, December 2002.
- Walker A. and Walker, C., *Britain Divided: The Growth of Social Exclusion in The 1980s and 1990s*, London, Child Poverty Action Group, 1997.
- Walzer, M., *Spheres of Justice*, New York: Basic Books, 1983.
- Weisbrod, Burton, A., “Education and Investment In Human Capital”, *The Journal Of Political Economy*, Vol.70, No.5, Part.2: Investment in Human Beings, October 1962, pp.106-123.
- Wenturis, Nikolaus, “Political Culture”, (Ed.) Panos Kazakos and P.C. Ioakimidis, *Greece and EC Membership Evaluated*, Pinter Publishers, London, pp. 225-237, 1994.
- WHO, “Constraints To Scaling Up The Health Millennium Development Goals: Costing And Financial Gap Analysis”, *Background Document For The Taskforce On Innovative International Financing For Health Systems*, Geneva, World Health Organization, 2010, http://www.who.int/choice/publications/d_Scaling_Up_MDGs_WHO_finalreport.pdf, (08.02.2012)
- WHO, “Health Expenditure”, *World Health Statistics 2012*.
- WHO, *Global Health Expenditure Atlas*, World Health Organization, March 2012.
- WHO, *National Health Accounts*, 2010.
- World Bank, “Female Labor Force Participation in Turkey: Trends, Determinants, and Policy Framework”, *Human Development Sector Unit-Europe and Central Asia Region*, Report No 48508-TR, 2009.
- World Bank, “How Much Does Turkey Spend on Education”, background paper for World Bank ESS-December 2005.
- World Bank, “Turkey Economic Reforms, Living Standards and Social Welfare Study”, *Poverty Reduction and Economic Management Unit Europe and Central Asia Region*, Report No. 20029-TU, Document of the World Bank, 2000.

- World Bank, “Turkey Labor Market Study”, *Poverty Reduction and Economic Management Unit-Europe and Central Asia Region*, Report No. 33254-TR, 2006.
- World Bank, “Turkey-Joint Poverty Assessment Report”, *Poverty Reduction and Economic Management Unit-Europe and Central Asia Region*, Report No. ve Devlet İstatistik Enstitüsü, Rapor No. 29619-TU, 2005.
- World Bank, *Birlikte Büyümek-Ekonomik Büyümeyi Türkiye’nin Sağlık Sektöründe Sosyal Kapsayıcılık ile Birleştirmek*, <http://www.worldbank.org>, (18.12.2013).
- World Bank, *Health Care Systems in Transition, United Kingdom*, European Observatory on Health Care Systems, 1999.
- World Bank, *Health Financing in Developing Countries: an Agenda for Reform*, World Bank, Washington DC., 1987.
- World Bank, *Turkey: Country Economic Memorandum Structural Reforms for Sustainable Growth*, Report No: 20657-TU, Washington: World Bank, 2000.
- World Bank/State Institute of Statistics, *Turkey: Joint Poverty Assessment Report: Volume 1 Main Report*, Report No:29619-TU, Washington: World Bank, 2005.
- World Economic Forum, *The Global Gender Gap Report*, (eds.) Hausmann, R., Tyson, L. D., Zahidi, S. , Geneva, 2009.
- World Health Organization, “Health Care Systems in Transition: Greece” *World Health Organization Regional Office for Europe*, Copenhagen, 1996.
- World Health Organization, *Highlights on Health in the United Kingdom 2004*, Copenhagen, 2006.
- Yalçın, Türkan ve Yıldırım, Hasan Hüseyin, “Sağlık Hizmetleri Finansmanı” *Yeni Türkiye Dergisi Sağlık Özel Sayısı*, C.2, S.40, 2001.
- Yazgan, Turan, *İktisatçılar İçin Sosyal Güvenlik*, İstanbul: Türk Dünyası Araştırmaları Vakfı Yayını,1992.
- Yenal, Oktay, *Cumhuriyetin İktisat Tarihi*, Türkiye Sınai Kalkınma Bankası Yayını, 2001.
- Yenimahalleli, Yaşar Gülbiye ve Uğurluoğlu, Ece, “Neoliberalizm, Küreselleşme ve Sağlık”, *Ankara Üniversitesi Dikimevi Sağlık Hizmetleri Meslek Yüksek Okulu Dergisi*, Ocak 2010, C: 9, S:1, ss. 1-10.
- Yentürk, Nurhan, “Sosyal Koruma Harcamalarını İzleme Kılavuzu 2009-2010-2011”, İstanbul Bilgi Üniversitesi, *STK Çalışmaları - Eğitim Kitapları Bütçe İzleme Dizisi No 3*, İstanbul, Şubat 2009, <http://stk.bilgi.edu.tr/docs/SOKRAPORson.pdf>, (21.08.2012)
- Yentürk, Nurhan, *STK’lar İçin Sosyal Koruma Harcamalarını İzleme Kılavuzu*, İstanbul Bilgi Üniversitesi, İstanbul, 2012.
- Yereli, Ahmet Burçin ve Karadeniz, Oğuz, *Kayıt Dışı İstihdam*, Odak Yayın ve Dağıtım, Ankara, 2004.

- Yıldırım, Aziz, “Türkiye’de Yoksullukla Mücadele ve Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü”, *Yardım ve Dayanışma*, Başbakanlık Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü, Yıl:1 C,1 S,1 Ocak-Haziran 2010, Ankara, ss. 9-17.
- Yıldırım, H. Hüseyin, “Yapısal Uyum Programları ve Sağlık Reformları: Türk Sağlık Reformları İçin Çıkarılacak Dersler”, *Hacettepe Sağlık İdaresi Dergisi*, C,5, S,1, ss. 63-87, 2000.
- Yıldırım, Hasan Hüseyin, Yıldırım, Türkan ve Erdem, Ramazan, “Sağlık Hizmetleri Finansmanında Kullanıcı Katkıları: Genel Bir Bakış ve Türkiye İçin Bir Durum Değerlendirmesi”, *Amme İdaresi Dergisi*, Haziran 2011, C. 44, S. 2, ss. 71-98.
- Yıldırım, Savaş, “Sağlık Hizmetlerinde Harcama ve Maliyet Analizi”, *DPT Uzmanlık Tezleri*, Yayın No: DPT:2350, Ankara, 1994.
- Yılmaz, H. Hakan, “İlköğretim ve Ortaöğretimde Eşitlik: Türkiye’de Eğitim Harcamalarına Bu Çerçeve de Bakış, Dünya Bankası-DPT”, *Türkiye Eğitim Sektörü Çalışması Konferansı*, Ankara, 17 Mart 2006.
- Yılmaz, H. Hakan, *İstikrar Programlarında Mali Uyumda Kalite Sorunu: 2000 Sonrası Dönem Türkiye Deneyimi*, Tepav Yayını, Nisan 2007.
- Yılmaz, Mehmet Can, “Siyasi İstikrarın Kamu Harcamalarına Etkisi ve Analizi”, *Yüksek Lisans Tezi*, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Maliye Anabilim Dalı, (Yüksek Lisans Tezi), Ankara, 2003.
- Yılmaz, Mehmet, “Sosyal Devlet Anlayışı Çerçevesinde Sosyal Harcamalarının OECD ve Türkiye’de Karşılaştırılmalı Analizi”, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, (Yüksek Lisans Tezi), İstanbul 2010.
- Yılmaz, Tuncay, Fidan, Fatma ve Karataş, Veli, “İşsizliğin Sosyo-Psikolojik Sonuçları: Sosyo-Demografik Özelliklere Göre Bireylerin Tutumları (Bir Alan Araştırması)”, *Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi*, S,48, 2004, ss.163-183.
- Yılmazcan, Dilek ve Çiftçi, Murat, *Refah Devletinin Kurumsallaşma Süreci ve Ülke Grupları İtibarıyla İncelemeler*, Marmara Üniversitesi Yayın No: 683, İstanbul, 2002.
- Yüksel, Yusuf “Türkiye’de Demografik Geçiş Süreci ve Sosyal Politikalar”, DPT Uzmanlık Tezi, Ankara, 2006.
- Yükseler, Zafer ve Türkan, Ercan, *Türkiye’de Hanehalkı: İşgücü, Gelir, Harcama ve Yoksulluk Açısından Analizi*, Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası-TÜSİAD Koç Üniversitesi Ekonomik Araştırma Forumu, Yayın No: TÜSİAD-T/2008-03/455, İstanbul, Mart 2008.
- Yükseler, Zafer, “2002 Hanehalkı Bütçe Anketi: Gelir Dağılımı ve Tüketim Harcamalarına İlişkin Sonuçların Değerlendirilmesi,” *Tartışma Metni 2003/6*, Türkiye Ekonomi Kurumu, Aralık 2003.
- Yülek, Murat, “İçsel Büyüme Teorileri Gelişmekte Olan Ülkeler ve Kamu Politikaları Üzerine”, *Hazine Dergisi*, No: 6, ss. 1-15.

Zengingönül, Oğul, Sosyal Politika-Esnek Çalışma Biçimleri Paradoksunda Avrupa Birliği Örneği, Dokuz Eylül Üniversitesi, *Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, İzmir, 2003, C,5, S,4, ss. 157-171.

Zenginobuz, Ünal vd., *Yurttaşların Cebinden Devletin Kasasına: Türkiye’de Kim Ne Kadar Vergi Ödüyor?*, Açık Toplum Enstitüsü Türkiye Temsilciliği ve Boğaziçi Üniversitesi Araştırma Fonu, İstanbul, Mayıs 2006.

İnternet Kaynakları:

http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Social_protection_statistics, (10.02.2013).

<http://reports.weforum.org/global-competitiveness-report-2012-2013/>, (20.01.2013).

<http://sgb.meb.gov.tr/www/resmi-istatistikler/icerik/64>

http://stats.oecd.org/OECDStatDownloadFiles/OECDSOCX2007InterpretativeGuide_En.pdf, (11.01.2013)

<http://stk.bilgi.edu.tr/>,

http://tr.wikipedia.org/wiki/%C3%96zg%C3%BCrl%C3%BCk#endnote_1, (10.10.2010)

<http://www.aile.gov.tr/tr>,

<http://www.batitrakya.org/bati-trakya/bati-trakya-haber/yunanistanda-kriz-derinlesirken-toplum-da-degisiyor.html>, (21.08.2013)

http://www.bbc.co.uk/turkce/haberler/2013/08/130821_yunanistan_kriz.shtml, (21.08.2013)

http://www.bbc.co.uk/turkce/haberler/2013/10/131001_yunanistan_iskalokullari.shtml, (21.08.2013)

<http://www.bumko.gov.tr/>,

<http://www.bumko.gov.tr/Eklenti/612,abstanitim2007pdf.pdf?0>, (23.02.2012)

<http://www.canaktan.org/politika/refah-devleti/dogusu-gelisim.htm>, (10.06.2010).

<http://www.canaktan.org/politika/refah-devleti/ozellikler.htm>, (28.10.2010).

<http://www.cnbce.com/yorum-ve-analiz/prof-dr-cem-kilic/sosyal-yarimlarda-artis-var>, (09.04.2013).

<http://www.cnbce.com/yorum-ve-analiz/prof-dr-cem-kilic/yesil-karti-kalkti-ama-degis-en-bir-sey-olmadi>, (10.07.2012).

http://www.cocuk hizmetleri.gov.tr/upload/cocuk hizmetleri.gov.tr/mce/yonetmelikler/shcek_ayni_nakdi_yardim_yonetmeliginde_degisiklik_1.pdf, (19.06.2013).

<http://www.cs gb.gov.tr/cs gbPortal/abk.portal?page=baskanlik&id=6>, (23.08.2013).

<http://www.haberler.com/oecd-turkiye-de-gelir-esitsizligi-azaldi-goreli-4637512-haberi/>, (16.05.2013).

<http://www.hazine.org.tr/tr/index.php/ekonomi/ueretim-ve-bueyueme>, (20.10.2012).

<http://www.ilo.org/public/english/protection/secsoc/areas/stat/spers.htm>, (11.01.2013)

<http://www.ilo.org/public/turkish/region/eurpro/ankara/about/soz102.htm>, (25.01.2013).

<http://www.kalkinma.gov.tr/Pages/EkonomikSosyalGostergeler.aspx>, (10.08.2013)

<http://www.kesk.org.tr/content/yunanistanda-direni%C5%9F-b%C3%BCy%C3%BCyor>, (21.08.2013)

<http://www.maliye.gov.tr/Sayfalar/AnaSayfa.aspx>,

http://www.nvi.gov.tr/Files/File/Kimlik_Karti/46%20nolu%20Eylem.pdf, (25.10.2013).

<http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2006/06/20060616-1.htm>, (12.11.2012).

<http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2006/06/20060616-1.htm>, (26.11.2013).

<http://www.saglik.gov.tr/EPDB/dosya/1-74852/h/acil-saglik-hizmetlerinde-yesil-alan-uygulamasi.pdf>, (02.12.2013).

<http://www.sgk.gov.tr/>,

http://www.sgksorgulama.com/attachments/266_2010_belge_prim_oranlari.xls, (12.11.2012).

<http://www.sochealth.co.uk/public-health-and-wellbeing/beveridge-report/>, (01.03.2012).

<http://www.sodes.gov.tr/SODES.portal>,

<http://www.sosyalbilgiler.gen.tr/2010-anayasa-degisikligi-maddeleri/>, (07.10.2013).

<http://www.sosyalyardimlar.gov.tr/tr>,

<http://www.sosyalyardimlar.gov.tr/tr/11815/Butunlesik-Sosyal-Yardim-Hizmetleri>, (25.10.2013).

<http://www.sosyalyardimlar.net/sydv-yardimlari/#proje-destek-programlari>, (25.06.2013)

http://www.tatsachen-ueber-deutschland.de/tr/toplum/inhaltsseiten/glossary08.html?type=1&no_cache=1, (11.01.2013).

<http://www.tbmm.gov.tr/komisyon/insanhaklari/pdf01/203-208.pdf>, (10.01.2013)

http://www.tepav.org.tr/upload/files/1332855167-4.Yeni_Milli_Egitim_Kanun_Tasarisi_Butcesi_Nicelik_mi_Nitelik_mi.pdf, (12.11.2012).

[http://www.tkhk.gov.tr/Eklenti/824,224-sayili-saglik-hizmetlerinin-sosyallestirilmesi-hakk -.pdf?0](http://www.tkhk.gov.tr/Eklenti/824,224-sayili-saglik-hizmetlerinin-sosyallestirilmesi-hakk-.pdf?0), (26.01.2013).

<http://www.tsb.org.tr/turkiyede-sigortacilik.aspx?pageID=439>, (25.02.2013)

<http://www.tuik.gov.tr/>,

<http://www.turkcebilgi.org/ekonomi/dunya-ekonomisi/new-deal-yeni-gorus-3364.html>, (28.10.2012)

http://www.unv.org/fileadmin/docdb/pdf/2011/SWVR/Turkish/SWVR2011_%5BTur%5D_full_%5B08%5D_ch5.pdf, (23.08.2013)

<http://www2.rgu.ac.uk/publicpolicy/introduction/equalities.htm>, (10.10.2010)

<https://portal.muhasabat.gov.tr>,
<http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.PP.CD>, (25.01.2013)
<http://www.canaktan.org/politika/refah-devleti/araclar.htm>, (05.06.2010).
<http://www.hazine.org.tr/tr/index.php/ekonomi/enflasyon>, (20.10.2012).
<http://nedir.dictionarist.com/refah>, (02.04.2010).
<http://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa24.htm>, (16.11.2010).
<http://tr.wikipedia.org/wiki/Mecelle>, (15.02.2011).
http://tr.wikipedia.org/wiki/Marshall_Plan%C4%B1, (21.08.2011).
http://tr.wikipedia.org/wiki/Truman_Doktrini, (21.08.2011).
<http://www.i-hop.org.tr/dosya/ESKHK/ESKHKGY13.doc>; 22.08.2011.
http://www.unesco.org/education/pdf/JOMTIE_E.PDF, (22.08.2011).
<http://saglikyonetimi.wordpress.com/2012/03/03/almanya-saglik-sistemi-germany-of-health-system/>, (12.10.2013).
<http://stats.oecd.org/>, (20.07.2012)
<http://www.yok.gov.tr/content/view/527/>, (25.09.2012).
<http://www.turkhukuksitesi.com/serh.php?did=533>, (12.11.2012).
http://www.who.int/nha/use/pie_2007-full.pdf, (18.11.2012)
<http://www.akparti.org.tr/icraat.pdf>, (20.11.2012).
<http://insanhaklarimerkezi.bilgi.edu.tr>, (20.12.2012) .
<https://www.gov.uk/government/topics/welfare>, (20.12.2012).
<http://www.bmas.de/DE/Startseite/start.html>, (11.01.2013).
<http://www.cocukhizmetleri.gov.tr/tr/10608/Kanunlar>, (20.01.2013).
http://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa_2011.pdf, (20.01.2013).
<http://www.iskur.gov.tr/>, (25.01.2013).
<http://www.dpt.gov.tr/DPT.portal>, (10.02.2013).
<http://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa61.htm>, (22.02.2013).
<http://www.oyak.com.tr/TR/kurumsal.html>, (25.02.2013).
<http://www.sydgm.gov.tr/tr/html/224/SYDTF/>, (28.03.2013)
<http://www.kalkinma.gov.tr/Pages/index.aspx>, (22.06.2013)
<http://www.sosyalyardimlar.net/sydv-yardimlari/>, (25.06.2013).
<http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/plan.asp>, (21.08.2013).
http://www.ctp-bg.org/pdf/ctp_vizyon_program.pdf, (23.08.2013)
<http://epp.eurostat.ec.europa.eu>, (22.10.2013)
<http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/tr/kurumsal/tarihce>, (25.10.2013).

<http://sbu.saglik.gov.tr/sbyesil/>, (26.11.2013).

<http://www.sosyalhizmetuzmani.org/sosyalhizmetpolitika.htm>, (05.10.2010).

<http://www.canaktan.org/politika/refah-devleti/kavram.htm>, (15.07.2010).

<http://www.cocukhizmetleri.gov.tr/tr/10614/Yonetmelikler>, (19.06.2013).

<http://www2.rgu.ac.uk/publicpolicy/introduction/state.htm>, (18.10.2010).

<http://www4.cnnturk.com/2013/ekonomi/genel/10/25/aclik.siniri.bin.64.lira.ordu/728514.0/index.html>, (25.10.2013).

EKLER

EK-1. Türkiye’de Sosyal Koruma Harcamaları (2006-2015), Bin TL

YILLAR	2006 Gerçekleşen	2007 Gerçekleşen	2008 Gerçekleşen	2009 Gerçekleşen	2010 Gerçekleşen	2011 Gerçekleşen	2012 Gerçekleşen	2013 Kanunlaşan	2014 Bütçe Öngörüsü	2015 Bütçe Öngörüsü
A.MERKEZİ YÖNETİM “SOSYAL GÜVENLİK VE SOSYAL YARDIM” HARCAMALARI										
BAŞBAKANLIK								21.735	22.930	24.237
HAZİNE MÜSTEŞARLIĞI	658.061	807.545	1.022.169	1.018.575	1.176.290	1.428.647	1.543.074	3.050.000	3.750.000	4.490.000
İşsizlik Sigortası Fonuna Devlet Katkısı	658.061	807.545	1.022.169	1.018.575	1.176.290	1.428.647	1.543.074	1.800.000	2.000.000	2.240.000
Bireysel Emeklilik İçin Devlet Katkısı								1.250.000	1.750.000	2.250.000
AFET VE ACİL DURUM YÖNETİMİ BAŞKANLIĞI					633.253	2.554.280	2.877.752	694.965	784.444	853.392
MİLLÎ SAVUNMA BAKANLIĞI	11.033	10.442	11.096	12.127	11.194	8.290	3.078	9.831	10.372	10.963
DIŞİŞLERİ BAKANLIĞI	4.327	5.245	4.341	7.463	5.542	6.403	6.723	10.677	11.265	12.056
MALİYE BAKANLIĞI	11.902.882	7.267.901	9.315.255	19.950.445	24.191.830	31.603.645	32.568.573	36.391.932	39.526.211	43.166.132
ÇALIŞMA VE SOSYAL GÜVENLİK BAKANLIĞI	12.856.272	25.823.450	25.849.685	32.907.174	31.054.338	21.504.619	27.931.360	31.659.317	34.201.855	35.600.545
ÖZÜRLÜLER İDARESİ BAŞKANLIĞI	2.456	3.321	2.875	3.423	3.586	7.224				
SYDGM	1.843	2.499	2.612	4.237	249.664	161.797				
SOSYAL HİZM VE ÇOCUK ESG. KURUMU G.M.	426.912	603.200	1.056.174	1.783.688	2.516.762	3.424.709				
AİLE VE SOSYAL POLİTİKALAR BAKANLIĞI							11.108.308	14.436.484	15.883.096	17.331.500
Ödeme Gücü Olmayanların GSS Primleri						418.699	4.072.864	5.118.845	5.430.070	5.781.074
SYDTF'na Transferler					231.000	151.000	182.000	1.092.000	1.152.060	1.218.879

EK-1. Türkiye’de Sosyal Koruma Harcamaları (2006-2015), Bin TL (devamı)

YILLAR	2006 Gerçekleşen	2007 Gerçekleşen	2008 Gerçekleşen	2009 Gerçekleşen	2010 Gerçekleşen	2011 Gerçekleşen	2012 Gerçekleşen	2013 Kanunlaşan	2014 Bütçe Öngörüsü	2015 Bütçe Öngörüsü
TARIM VE KÖY İŞLERİ BAKANLIĞI	45.911	88.332	26.244	29.438	8.728	17.148				
GIDA TARIM VE HAYVANCILIK BAKANLIĞI						9.319	11.278	11.898	12.553	13.268
BAYINDIRLIK VE İSKAN BAKANLIĞI	225.667	215.825	253.354	244.884	3.039	4				
FAKİRLERE KÖMÜR YARDIMLARI	250.000	265.000	332.000	252.000	462.400	225.000	0	467.100	792.804	792.804
SODES			42.000	91.956	150.027	194.630	195.868	210.000	220.000	230.000
GENEL BÜTÇELİ KURUMLAR	26.385.364	35.092.760	37.917.805	56.305.410	60.466.653	61.145.715	76.246.014	86.942.204	95.192.600	102.500.660
VAKIFLAR G.M.	75.141	120.784	119.885	108.610	36.129	41.571	47.480	56.786	58.496	60.148
GAP İDARESİ, İnsani ve Sosyal Gelişme G.Koord.	2.510	2.947	7.083	5.357	6.926	8.759	9.001	9.451	9.923	10.419
ÖZEL BÜTÇELİ KURUMLAR	77.651	123.731	126.968	113.967	43.055	50.330	56.481	66.237	68.419	70.567
MERKEZİ YÖNETİM “SOSYAL GÜVENLİK VE SOSYAL YARDIM” HARCAMALARI TOPLAMI	26.463.015	35.216.491	38.044.773	56.419.377	60.509.708	61.196.045	76.302.495	87.008.441	95.261.019	102.571.227
1-MERKEZİ YÖNETİM SOSYAL KORUMA HARCAMALARI TOPLAMI (Maliye Bakanlığı, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı ve ASPB'ndan SGK'ya Yapılan; Hazineden İşsizlik Sigortası Fonuna Yapılan, ASPB'dan SYDTF'na Yapılan Transferler Hariç)	1.045.800	1.317.595	1.857.664	2.543.183	3.856.250	6.089.435	10.004.624	10.946.547	12.950.823	14.584.597
B-MERKEZİ YÖNETİM SAĞLIK HARCAMALARI										
TBMM	271	327	383	602	269	384	174			
BAŞBAKANLIK	461	520	547	634	563	578	603	737	810	883

EK-1. Türkiye’de Sosyal Koruma Harcamaları (2006-2015), Bin TL (devamı)

YILLAR	2006 Gerçekleşen	2007 Gerçekleşen	2008 Gerçekleşen	2009 Gerçekleşen	2010 Gerçekleşen	2011 Gerçekleşen	2012 Gerçekleşen	2013 Kanunlaşan	2014 Bütçe Öngörüsü	2015 Bütçe Öngörüsü
DİYANET İŞLERİ BAŞKANLIĞI	249	245	262	305	157	319	518	774	739	805
EMNİYET GENEL MÜDÜRLÜĞÜ	2.007	2.166	2.554	2.793	3.201	3.481	3.802	4.371	4.780	5.196
DIŞİŞLERİ BAKANLIĞI	1.578	1.665	1.748	1.887	1.210	805	1.000	75	817	866
SAĞLIK BAKANLIĞI	8.475.066	10.358.358	11.962.380	14.560.930	14.730.755	17.190.528	4.720.667	2.424.102	2.561.644	2.750.707
Yeşil Kart Harcamaları (Sağlık Bakanlığı harcamaları içindedir)	2.909.800	3.913.000	4.031.000	5.506.000	4.944.199	5.139.860	539.000			
TÜRKİYE KAMU HASTANELERİ KURUMU							5.178.459	8.099.403	8.993.409	9.811.543
TÜRKİYE HALK SAĞLIĞI KURUMU							4.314.241	5.999.728	6.629.157	7.292.954
DENİZCİLİK MÜSTEŞARLIĞI	102	108	120	90	77	83				
ULAŞTIRMA, DENİZCİLİK VE HABERLEŞME BAKANLIĞI							171	151	165	179
KÜLTÜR VE TURİZM BAKANLIĞI	56	89	78	94	16	19	0	42	44	46
SANAYİ VE TİCARET BAKANLIĞI	13	37	36	31	34	43				
BİLİM,SANAYİ VE TEKNOLOJİ BAKANLIĞI							31	70	74	79
BAYINDIRLIK VE İSKAN BAKANLIĞI	76.884	117.430	78.253	49.174	45.047	60.880				
ÇEVRE VE ŞEHİRCİLİK BAKANLIĞI						51	3.063	616	679	741
TARIM VE KÖYİŞLERİ BAKANLIĞI	10.124	11.130	55.111	87.938	65.662	32.951				
GIDA,TARIM VE HAYVANCILIK BAKANLIĞI						49.209	77.066	102.043	92.151	92.443
TÜRKİYE İSTATİSTİK KURUMU BAŞKANLIĞI	156	184	18	11	9	6	10	10	12	13

EK-1. Türkiye’de Sosyal Koruma Harcamaları (2006-2015), Bin TL (devamı)

YILLAR	2006 Gerçekleşen	2007 Gerçekleşen	2008 Gerçekleşen	2009 Gerçekleşen	2010 Gerçekleşen	2011 Gerçekleşen	2012 Gerçekleşen	2013 Kanunlaşan	2014 Bütçe Öngörüsü	2015 Bütçe Öngörüsü
DEVLET METEOROLOJİ İŞLERİ GENEL MÜDÜRLÜĞÜ	175	163	207	198	200	169	169	200	217	243
DEVLET SU İŞLERİ GENEL MÜDÜRLÜĞÜ	284	232	226	261	289	372				
GENEL BÜTÇELİ KURUMLAR	8.567.426	10.492.654	12.101.923	14.704.948	14.847.489	17.339.878	14.838.974	16.633.022	18.224.698	19.956.698
TÜRKİYE BİLİMSEL VE TEKNOLOJİK ARAŞTIRMA KURUMU	277	288	289	310	316	381	392	361	389	444
GENÇLİK VE SPOR GENEL MÜDÜRLÜĞÜ	837	952	1.032	1.369	1.439	1.514				
SPOR GENEL MÜDÜRLÜĞÜ							1.727	2.122	2.277	2.432
DEVLET OPERA VE BALESİ GENEL MÜDÜRLÜĞÜ	9	125	178	100	116	229	211	717	790	865
VAKIFLAR GENEL MÜDÜRLÜĞÜ	7.503	29.740	4.240	24.133	20.260	421	406	505	554	604
HUDUT VE SAHİLLER SAĞLIK GENEL MÜDÜRLÜĞÜ	89.466	33.193	54.648	112.774	159.420	113.816	131.219	115.390	117.904	131.611
KARAYOLLARI GENEL MÜDÜRLÜĞÜ	1.166	1.641	1.100	1.115	1.126	1.138	1.177	1.450	1.595	1.742
DEVLET SU İŞLERİ GENEL MÜDÜRLÜĞÜ							486	546	602	660
TÜRKİYE İLAÇ VE TIBBİ CİHAZ KURUMU							13.832	28.311	30.980	33.687
TÜRKİYE ATOM ENERJİSİ KURUMU	111	82	57	48	57	8				
SAVUNMA SANAYİİ MÜSTEŞARLIĞI	1									
TÜRK STANDARTLARI ENSTİTÜSÜ	4									
GAP İDARESİ BAŞKANLIĞI	202									

EK-1. Türkiye’de Sosyal Koruma Harcamaları (2006-2015), Bin TL (devamı)

YILLAR	2006 Gerçekleşen	2007 Gerçekleşen	2008 Gerçekleşen	2009 Gerçekleşen	2010 Gerçekleşen	2011 Gerçekleşen	2012 Gerçekleşen	2013 Kanunlaşan	2014 Bütçe Öngörüsü	2015 Bütçe Öngörüsü
YÜKSEKÖĞRETİM KURUMLARI	606.660	717.702	788.533	836.963	1.036.898	1.122.177	1.130.881	1.261.403	1.191.523	1.198.739
ÖZEL BÜTÇELİ KURUMLAR	706.236	783.723	850.077	976.812	1.219.632	1.239.684	1.280.331	1.410.805	1.346.614	1.370.784
2-MERKEZİ YÖNETİM SAĞLIK HARCAMALARI TOPLAMI	9.273.662	11.276.377	12.952.000	15.681.760	16.067.121	18.579.562	16.119.305	18.043.827	19.571.312	21.327.482
C-SOSYAL GÜVELİK KURUMU GİDERLERİ (SSK, Emekli Sandığı, Bağ-Kur)										
SGK DİĞER GİDERLERİ	5.024.732	5.143.521	3.821.974	3.488.277	3.859.388	4.939.858	5.072.000	5.427.000	5.780.000	6.181.000
2022 SAYILI KANUN ÖDEMELERİ (2012’den itibaren ASPB içinde)	1.380.268	1.661.479	1.690.026	2.382.723	2.551.612	2.822.142				
SİGORTA ÖDEMELERİ	44.786.000	52.736.000	59.647.000	68.051.000	79.646.000	92.529.000	106.576.000	121.981.000	134.219.000	147.378.000
SAĞLIK GİDERLERİ	17.676.000	20.045.000	25.404.000	28.863.000	32.556.000	36.542.000	44.428.000	48.622.000	51.708.000	55.155.000
KAMU PERSONELİ SAĞLIK GİDERLERİ (2010’dan itibaren SGK içinde)	2.439.690	2.711.230	2.734.325	3.292.282	794.000	292.762	311.255	300.096	319.259	340.327
3-SGK SOSYAL KORUMA GİDERLERİ	71.306.690	82.297.230	93.297.325	106.077.282	119.407.000	137.125.762	156.387.255	176.330.096	192.026.259	209.054.327
D-İŞSİZLİK SİGORTASI FONU GİDERLERİ										
İŞSİZLİK SİGORTASI FONU GİDERLERİ	376.000	404.000	1.940.000	5.970.000	5.147.000	2.602.802	3.950.740	2.696.000	3.035.624	3.413.723
Fondan GAP İçin Yapılan Transferler	0	0	1.300.000	4.141.000	3.664.000	955.000	1.356.000	0	0	0
4-İŞSİZLİK SİGORTASI FONU SOSYAL KORUMA GİDERLERİ (Fondan GAP İçin Yapılan Transferler Hariç)	376.000	404.000	640.000	1.829.000	1.483.000	1.607.802	2.594.740	2.696.000	3.035.624	3.413.723

EK-1. Türkiye’de Sosyal Koruma Harcamaları (2006-2015), Bin TL (devamı)

YILLAR	2006 Gerçekleşen	2007 Gerçekleşen	2008 Gerçekleşen	2009 Gerçekleşen	2010 Gerçekleşen	2011 Gerçekleşen	2012 Gerçekleşen	2013 Kanunlaşan	2014 Bütçe Öngörüsü	2015 Bütçe Öngörüsü
E- SOSYAL YARDIMLAŞMA VE DAYANIŞMAYI TEŞVİK FONU GİDERLERİ										
SOSYAL YARDIMLAŞMA VE D. T. FONU GİDERLERİ	1.389.548	1.413.757	1.797.080	2.365.039	2.025.667	2.622.413	3.099.582	4.200.000	4.600.000	5.000.000
5- SYDTF SOSYAL KORUMA GİDERLERİ	1.389.548	1.413.757	1.797.080	2.365.039	2.025.667	2.622.413	3.099.582	4.200.000	4.600.000	5.000.000
TOPLAM SOSYAL KORUMA HARCAMALARI: MERKEZİ YÖNETİM, SGK, İŞSİZLİK FONU, SYDTF (1+2+3+4+5)	83.391.700	96.708.959	110.544.069	128.496.264	142.839.038	166.024.974	188.205.506	212.216.470	232.184.018	253.380.129
GSYH	758.391.000	843.178.000	950.534.000	952.559.000	1.098.799.000	1.297.713.000	1.416.817.000	1.571.181.000	1.740.476.000	1.933.000.000
TOPLAM SOSYAL KORUMA HARCAMALARI GSYH %	11	11,47	11,63	13,49	13	12,79	13,28	13,51	13,34	13,11

Kaynak: <https://portal.muhasebat.gov.tr>, <http://www.bumko.gov.tr/>, <http://stk.bilgi.edu.tr/>, <http://www.sodes.gov.tr/SODES.portal>, SYDGM Faaliyet Raporları, Kalkınma Bakanlığı Yıllık Programları, Maliye Bakanlığı Bütçe Gerekçeleri, Kalkınma Bakanlığı Kamu Yatırım Programları, GAP İdaresi İnsani ve Sosyal Gelişme Genel Koordinatörlüğü Faaliyet Raporları.

Not-1: 2013 yılı kanunlaşan verileri, 2014 ve 2015 yılları ise bütçe öngörülerini ifade etmektedir.

ÖZGEÇMİŞ

Kişisel Bilgiler :

Adı ve Soyadı : Düriye TOPRAK
Doğum Yeri ve Yılı : Isparta, 1981
Medeni Hali : Bekar

Eğitim Durumu :

Lise Öğrenimi : İzmir Maliye Meslek Lisesi (1995 – 1998)
Lisans Öğrenimi : SDÜ, İ.İ.B.F., Maliye Bölümü (1999-2003)
Yüksek Lisans : SDÜ, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Maliye Anabilim Dalı
(2003 -2006)
Doktora : SDÜ, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Maliye Anabilim Dalı
(2006 ---)

Yabancı Dil(ler) ve Düzeyi : İngilizce (İyi)

İş Deneyimi:

SDÜ, İ.İ.B.F. Maliye Bölümü Araştırma Görevlisi (2004---)

Yayınları:

- **Hakemli dergilerde yayımlanan teknik not, editöre mektup, tartışma, vaka takdimi ve özet türünden yayınlar dışındaki makale**
 1. TOPRAK Düriye, "Sürdürülebilir Kalkınma Çerçevesinde Çevre Politikaları ve Mali Araçlar", Yıl:2, Sayı:4, S.D.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Güz 2006, ss.146-169
 2. TOPRAK Düriye, "Türkiye'de Kriz Dönemlerinde Borçların Seyri: 1994 ve 2001 Krizi", S.D.Ü. Vizyoner Dergisi, Cilt:2, Sayı:2, 2010, ss.1-14.
- **SCI, SSCI ve AHCI dışındaki indeks ve özler tarafından taranan dergilerde yayımlanan teknik not, editöre mektup, tartışma, vaka takdimi ve özet türünden yayınlar dışındaki makale**
 1. TOPRAK Düriye, "5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 24 Ocak 1980 Kararları Işığında Değerlendirilmesi", S.D.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Yıl:2008, Sayı:2
- **Hakemli dergide yayımlanan teknik not, editöre mektup, tartışma, vaka takdimi ve özet türünden yayın**

1. TOPRAK Düriye, "Sivil Toplumda Devlet" (John Locke, çev.Serdar Taşcı-Hale Akman, Metropol Yayınları, İstanbul 2002), Kitap Değerlendirmesi, S.D.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Yıl:1, Sayı:2, s.201-204, Güz 2005
- **Ulusal toplantıda sunularak tam metin olarak yayımlanan bildiri**
 1. TOPRAK Düriye, "Küreselleşmenin Türk Ekonomisine Etkileri", Uludağ Üniversitesi II. Ulusal Genç Bilim İnsanları Sempozyumu, 23-24 Kasım 2006, Bursa
 2. AĞCAKAYA, Serpil, TOPRAK, Düriye, "Ekonomik İstikrarı Sağlamada Maliye Politikasının Etkinliği Üzerine Ampirik Bir Çalışma (1980-2007)", Yönetim ve Ekonomi Bilimleri Konferansı, 24-25 Eylül 2009, İzmir.
 3. TOPRAK, Düriye, ŞATAF, Ceyda, "Türkiye'de Yerel Yönetimler Reformu Çerçevesinde Sosyal Belediyecilik Yaklaşımı", Yönetim ve Ekonomi Bilimleri Konferansı, 24-25 Eylül 2009, İzmir.
 4. AĞCAKAYA, Serpil, TOPRAK, Düriye, "Kamusal Etik Açısından 5018 ve Mali Saydamlık", TODAİE Kamu Etiği Sempozyumu, 25-26 Mayıs 2009, Ankara.
 5. ŞATAF, Ceyda, TOPRAK, Düriye, DURMAZ, Şerife, "2008 Krizi ve Türkiye'de Uygulanan Maliye Politikalarının İstihdama Yansımaları", 12.Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Kongresi, 7-10 Ekim 2010, Belek-Antalya.
- **Uluslararası toplantıda sunularak tam metin olarak yayımlanan bildiri**
 1. TOPRAK Düriye, "Küreselleşme Sürecinde Yeni Devlet Anlayışının Kamu Mali Yönetimine Yansıması:Türkiye Örneği", Süleyman Demirel Üniversitesi Uluslararası Türkiye Cumhuriyeti Sempozyumu, 22-24 Ekim 2008, Isparta
 2. TOPRAK, Düriye, "Türkiye'de Performansa Dayalı Mali Yönetim Çerçevesinde Stratejik Planlama", S.D.Ü. Uluslararası Davraz Kongresi, 24-27 Eylül 2009, Isparta.
- **Yüksek Lisans Tezi**
 1. TOPRAK Düriye, "1990 Sonrası Dönemde Türkiye'de Borç-Kriz İlişkisi ve 2001 Krizi Üzerine Bir İnceleme", Danışman:Yrd. Doç.Dr. Ali YAVUZ, Ocak 2006
- **Uluslararası sempozyum, kongre, kurs (workshop) düzenlenmesi gibi etkinliklerde görev almak**
 1. Süleyman Demirel Üniversitesi Uluslararası Davraz Kongresi, 24-27 Eylül 2009, Isparta.
- **Ulusal nitelikteki bilimsel, mesleki, sosyal, kültürel ve ekonomik kurum ve kuruluşların yönetimlerinde, kurullarında, komisyon yada komitelerinde görev**
 1. Mali Yapılanma Sürecinde Stratejik Yönetim ve Sosyal Güvenlik Sisteminin Kamu Maliyesine Etkileri Konulu 22.Türkiye Maliye Sempozyumu, Yürütme Kurulu Üyeliği, 9-13 Mayıs 2007, Belek\ANTALYA
 2. Sürdürülebilir Kamu Maliyesi Açısından Stratejik Yönetim ve Performans Esaslı Bütçeleme” temalı Hukuk ve İktisat Forumu,Düzenleme Kurulu Üyeliği,Sosyal Bilimler Araştırmaları Derneği (SOBİAD)- Süleyman Demirel Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi 25 Haziran 2010, Isparta/Türkiye.