

T.C.
DOKUZ EYLÜL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE ANABİLİM DALI
MALİYE PROGRAMI
YÜKSEK LİSANS TEZİ

**TÜRKİYE’DE KAMU HARCAMALARININ SOSYAL
REFAH DEVLETİ ANLAYIŞI AÇISINDAN
DEĞERLENDİRİLMESİ**

Güngör ÖZCAN

Danışman
Prof. Dr. Asuman ALTAY

2009

YEMİN METNİ

Yüksek Lisans Tezi olarak sunduğum “*Türkiye’de Kamu Harcamalarının Sosyal Refah Devleti Anlayışı Açısından Değerlendirilmesi*” adlı çalışmanın, tarafımdan, bilimsel ahlâk ve geleneklere aykırı düşecek bir yardıma başvurmaksızın yazıldığını ve yararlandığım eserlerin kaynakçada gösterilenlerden oluştuğunu, bunlara atıf yapılarak yararlanılmış olduğunu belirtir ve bunu onurumla doğrularım.

Tarih

.../.../.....

Güngör ÖZCAN

İmza

YÜKSEK LİSANS TEZ SINAV TUTANAĞI

Öğrencinin

Adı ve Soyadı : GÜNGÖR ÖZCAN
Anabilim Dalı : Maliye
Programı : Maliye
Tez Konusu : Türkiye’de Kamu Harcamalarının Sosyal Refah Devleti Anlayışı Açısından Değerlendirilmesi
Sınav Tarihi ve Saati :...../...../.....

Yukarıda kimlik bilgileri belirtilen öğrenci Sosyal Bilimler Enstitüsü’nün tarih ve sayılı toplantısında oluşturulan jürimiz tarafından Lisansüstü Yönetmeliği’nin 18. maddesi gereğince yüksek lisans tez sınavına alınmıştır.

Adayın kişisel çalışmaya dayanan tezini dakikalık süre içinde savunmasından sonra jüri üyelerince gerek tez konusu gerekse tezin dayanağı olan Anabilim dallarından sorulan sorulara verdiği cevaplar değerlendirilerek tezin,

BAŞARILI OLDUĞUNA O OY BİRLİĞİ O
DÜZELTİLMESİNE O* OY ÇOKLUĞU O
REDDİNE O**

ile karar verilmiştir.

Jüri teşkil edilmediği için sınav yapılamamıştır. O***
Öğrenci sınava gelmemiştir. O**

* Bu halde adaya 3 ay süre verilir.
** Bu halde adayın kaydı silinir.
*** Bu halde sınav için yeni bir tarih belirlenir.

Tez burs, ödül veya teşvik programlarına (Tüba, Fulbright vb.) aday olabilir. Evet O
Tez mevcut hali ile basılabilir. O
Tez gözden geçirildikten sonra basılabilir. O
Tezin basımı gerekliliği yoktur. O

JÜRİ ÜYELERİ

İMZA

..... Başarılı Düzeltme Red

..... Başarılı Düzeltme Red

..... Başarılı Düzeltme Red

ÖZET

Yüksek Lisans Tezi

Türkiye’de Kamu Harcamalarının Sosyal Refah Devleti Anlayışı Açısından

Değerlendirilmesi

Güngör ÖZCAN

Dokuz Eylül Üniversitesi

Sosyal Bilimler Enstitüsü

Maliye Anabilim Dalı

Maliye Programı

Türkiye’de kamu harcamalarının sosyal refah devleti anlayışı açısından değerlendirilmesi çalışmamızın amacını oluşturmaktadır.

Kamu ekonomilerinde makro amaçlar irdelendiğinde bunlardan önemli bir tanesinin de vatandaşların refahlarını arttırmak olduğu görülmektedir. Ülkeler kendi ekonomik yapıları içersinde tarih boyunca iktisadi yaklaşımların da etkisiyle sosyal refah amacını sağlamak için çeşitli araçlar kullanmışlardır.

Bu çalışmanın birinci bölümünde sosyal refah devletinin kavramsal ve teorik gelişimi içinde refah ve sosyal refahın tanımlanması yapılmış, sosyal refah devletinin ilkeleri, sınıflandırılması, araçları ve amaçları ile sosyal refah devletine yöneltlen eleştiriler incelenmiştir. Bu bölümde sosyal refah devletinin süreç içersinde yaşadığı dönüşüm ve son dönemde küreselleşme olgusunun sosyal refah devleti üzerinde yarattığı değişim incelenmiştir.

İkinci bölümde ise sosyal refah devleti anlayışı açısından Türkiye, Almanya, İngiltere ve Hollanda incelenmiştir. Almanya, İngiltere ve Hollanda’da genel olarak sosyal sigorta, sosyal yardım ve sosyal hizmetler açısından sosyal refah devleti değerlendirilmiştir. Türkiye’de ise sosyal refah devleti, cumhuriyetten günümüze anayasal temeller ve kullanılan araçlar dâhilinde değerlendirilmiştir. Anayasalarımızda dile getirilen sosyal refah devleti anlayışlarının uygulamaya ne kadar yansıdığı değerlendirilmiştir.

Çalışmamızın son bölümünde ise Türkiye’de kamu harcamaları içersinde sosyal harcamaların cumhuriyetten günümüze karşılaştırmalı gelişimi ile sosyal refah amacına yönelik kullanılan transfer harcamaları, sosyal

güvenlik harcamaları, eğitim harcamaları ve sağlık harcamalarının gelişimi ve OECD ülkeleri ile karşılaştırması yapılmıştır. En son bölümde ise vergi harcamaları üzerinde durulmuştur. Genel olarak bu çalışma ile ülkemizdeki kamusal harcamaların sosyal refah devleti anlayışı bakımından yeterli olup olmadığı sorusuna cevap aranmıştır.

Anahtar Kelimeler: Refah, Sosyal Refah, Sosyal Refah Devleti, Kamu Harcamaları, Sosyal Harcamalar

ABSTRACT

Master Thesis

The Evaluation of Public Expenditure in Turkey According to the Social Welfare State Approach

Güngör ÖZCAN

Dokuz Eylül University

Institute of Social Sciences

Department of Public Finance

Public Finance Program

The evaluation of public expenditures in Turkey, according to the concept of the social welfare state, comprises the aim of this study.

When the macro aims in the public economies are examined, one of these aims is observed to be increasing the welfare of the citizens. The states, within their economies, have been using various tools to accomplish this aim social welfare throughout the history.

In the first chapter of this study, the concepts of welfare and social welfare were defined within the conceptual and development of the social welfare state; and principles, classification, tools, and objectives of the social welfare state, as well as the criticisms presented to the concept, were evaluated. The transformation of the social welfare state within the process and the changes observed on the social welfare state created by the globalization phenomenon were also examined in this chapter.

In the second chapter of this study, on the other hand, the countries of Turkey, Germany, England, and Netherlands were evaluated according to the concept of the social welfare state. Social welfare state had been generally evaluated according to their systems of social insurance, social assistance, and social services for the countries of Germany, England, and Netherlands. For Turkey, however, social welfare state was examined within constitutional basis and the tools used from the foundation of the republic to the contemporary times. The amount of the reflection of the social welfare state concepts, which

were expressed in the constitution, in the applications were evaluated in the further sections of the chapter.

In the last chapter of the study, comparative of development of the social expenditures among the public expenditures from the foundation of the republic to the contemporary times; and comparison of the development of transfer expenditures used for the social welfare purposes, social security expenditures, education expenditures, and health expenditures with the OECD states were realized. Taxation expenditures were also mentioned in the last section. Generally, the answer to the question of whether the social expenditures in our country were sufficient in regards to the concept of social welfare state was sought with this study.

Key Words: Welfare, Social Welfare, Social Welfare State, Government Expenditure, Social Expenditure

**TÜRKİYE'DE KAMU HARCAMALARININ SOSYAL REFAH DEVLETİ
ANLAYIŞI AÇISINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ**

İÇİNDEKİLER

YEMİN METNİ	II
TUTANAK	III
ÖZET	IV
ABSTRACT	VI
İÇİNDEKİLER	VIII
KISALTMALAR	XIV
ŞEKİLLER LİSTESİ	XV
TABLolar LİSTESİ	XVI
GRAFİKLER LİSTESİ	XVIII
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

SOSYAL REFAH DEVLETİ'NİN KAVRAMSAL VE TEORİK GELİŞİMİ

I. SOSYAL REFAH DEVLETİNE İLİŞKİN KAVRAMSAL AÇIKLAMALAR	4
A. Kavramsal Açıklamalar	4
1. Refah Kavram	4
2. Sosyal Refah Kavramı	6
B. Sosyal Refah Yaklaşımları	8
1. Faydacı Ahlak Yaklaşımı	8
2. Rawls Yaklaşımı	9
C. Sosyal Refah Kriterleri	9
1. Pigou Optimumu	10
2. Pareto Optimumu	12
3. Kaldor- Hicks Telafi Kriteri	15
4. Scitovsky İkili Kriter İlkesi	15
5. Bergson'un Sosyal Refah Fonksiyonu Ölçütü	15
6. İkinci En İyi Teorisi	17
D. Sosyal Refah Devleti Tanımının Gelişmesi ve Yöneltilen Eleştiriler	17

1. Sosyal Refah Devletinin Tanımı	17
2. Sosyal Refah Devletinin Temel İlkeleri	21
3. Sosyal Refah Devletine Yönelik Eleştiriler	23
a. Liberal Eleştiriler	24
b. Marksist Eleştiriler	24
II. SOSYAL REFAH DEVLETİNİN TEORİK GELİŞİMİ	25
A. Modernleşme Teorisi	31
B. Sanayileşme Teorisi	32
C. Kapitalizmin Çelişkileri Teorisi	33
D. Güç Kaynakları Teorisi	34
III. SOSYAL REFAH DEVLETİNİN AMAÇLARI VE ARAÇLARI	34
A. Sosyal Refah Devletinin Amaçları	34
B. Sosyal Refah Devletinin Araçları	36
1. Geniş Anlamda Sosyal Politika Araçları	36
a. Kamu Harcamaları ve Vergileme	36
b. Regülasyon ve Kontrol	39
c. Kamu İktisadi Teşebbüsleri	39
d. Planlama	40
e. Kamulaştırma ve Devletleştirme	41
2. Dar Anlamda Sosyal Politika Araçları	41
a. Sosyal Sigorta	41
b. Sosyal Yardım	41
c. Sosyal Hizmet	41
d. Sosyal Tazmin	42
IV. SOSYAL REFAH DEVLETİ'NİN SINIFLANDIRILMASI	42
A. Leibfried'in Sınıflandırmasına göre Refah Devleti Modelleri	43
1. İskandinav Refah Devletleri	43
2. Bismark Ülkeleri Modeli	44
3. Anglo Sakson Ülkeleri Modeli	45
4. Latin Havzası Ülkeleri Modeli	46
B. Gosta Esping-Andersen'in Sınıflandırmasında Yer Alan Refah Devleti Modelleri	46

1. Sosyal Demokrat Refah Devleti	46
2. Muhafazakar-Korporatist Refah Devleti	46
3. Liberal Refah Devleti	46
V. SOSYAL REFAH DEVLETİ ANLAYIŞINDA DEĞİŞİME	
YOL AÇAN ETKİLER	47
A. İktisadi Yaklaşımların Etkileri	47
B. Küreselleşmenin Etkileri	51

İKİNCİ BÖLÜM

SEÇİLMİŞ BAZI ÜLKELERDE VE TÜRKİYEDE SOSYAL REFAH DEVLETİ ANLAYIŞI VE GELİŞİMİ

I. SEÇİLMİŞ BAZI ÜLKELERDE SOSYAL REFAH DEVLETİ	56
ANLAYIŞI VE GELİŞİMİ	56
A. Almanya’da Sosyal Refah Devleti ve Uygulamaları	56
1. Alman Sosyal Refah Devletinin Doğuşu ve Gelişimi	58
2. Alman Sosyal Refah Devletinin Özellikleri	60
3. Alman Sosyal Refah Devleti Sisteminin Araçları	60
a. Sosyal Sigortalar	60
b. Sosyal Tazmin	61
c. Sosyal Yardım	62
d. Sosyal Teşvik	62
B. İngiltere’de Sosyal Refah Devleti ve Uygulamaları	63
1. İngiltere’de Sosyal Refah Devletinin Doğuşu ve Gelişimi	63
2. İngiltere’de Sosyal Refah Devletinin Özellikleri	65
3. İngiltere’de Sosyal Refah Devleti Sisteminin Araçları	66
a. Primli Sistem	66
b. Primsiz Sistem	66
C. Hollanda’da Sosyal Refah Devleti ve Uygulamaları	67
1. Hollanda’da Sosyal Refah Devletinin Doğuşu ve Gelişimi	67
2. Hollanda’da Sosyal Refah Devletinin Özellikleri	69
3. Hollanda’da Sosyal Refah Devleti Sisteminin Araçları	70

a. Halk Sigortası	70
b. İşçi Sigortası	70
c. Sosyal Yardımlar	70
II. TÜRKİYE’DE SOSYAL REFAH DEVLETİ ANLAYIŞININ GELİŞİMİ	71
A. Cumhuriyet Öncesi Dönemde Sosyal Refah Devleti	
Anlayışının Gelişimi	71
B. Cumhuriyet Döneminde Sosyal Refah Devleti	
Anlayışının Gelişimi	75
1. Cumhuriyetin İlk Yılları (1921-1924)	76
a. İzmir İktisat Kongresi ve Sosyal Refah Devleti	
Anlayışına Etkisi	76
2. Tek Parti Dönemi (1924-1945)	77
3. Çok Partili Hayata Geçiş Döneminden 1961	
Anayasası’na Kadar Olan Dönem (1945–1960)	81
4. 1961 Anayasası Döneminden 24 Ocak 1980	
Ekonomik Kararlarına Kadar Olan Dönem (1960-1980)	82
5. 24 Ocak 1980 Ekonomik Kararlarından	
Günümüze (1980-)	85
III. TÜRKİYE’DE SOSYAL REFAH ANLAYIŞININ	
ANAYASAL TEMELLERİ	87
A. 1924 Anayasasına Göre Sosyal Refah Anlayışı	88
1. 1924 Anayasası’nın Başlıca Özellikleri	88
2. 1924 Anayasası’na Göre Sosyal Haklar ve Ödevler	88
B. 1961 Anayasasına Göre Sosyal Refah Anlayışı	90
1. 1961 Anayasası’nın Başlıca Özellikleri	91
2. 1961 Anayasası ile Sosyal	
Devlet Kavramının Anayasaya Girmesi	91
3. 1961 Anayasasında Sosyal ve İktisadi Haklar ve Ödevler	93
C. 1982 Anayasası ve Sosyal Devlet	101
1. 1982 Anayasasının Genel Özellikleri	101
2. 1982 Anayasasına Göre	
Sosyal ve Ekonomik Haklar ve Ödevler	102

IV. TÜRKİYE’DE SOSYAL REFAH ANLAYIŞININ ÖZELLİKLERİ VE ARAÇLARI	113
--	-----

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE SOSYAL REFAH ANLAYIŞININ KAMU HARCAMALARI AÇISINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ

I. CUMHURİYETTEN GÜNÜMÜZE KAMU HARCAMALARININ SOSYAL REFAH ANLAYIŞI AÇISINDAN ANALİZİ	115
A. 1923-1950 Arası Dönemde Sosyal Refah Anlayışı Açısından Kamu Harcamalarının Gelişimi	115
B. 1950-1980 Arası Dönemde Sosyal Refah Anlayışı Açısından Kamu Harcamalarının Gelişimi	121
C. 1980-2009 Arası Dönemde Sosyal Refah Anlayışı Açısından Kamu Harcamalarının Gelişimi	124
II. SOSYAL REFAH AMACINA YÖNELİK KULLANILAN KAMU HARCAMALARI ARAÇLARI	132
A. Transfer Harcamaları	132
1. Transfer Harcamaları Kavramı	132
2. Transfer Harcamalarının Program Bütçeye ve Analitik Bütçeye Göre Sınıflandırılması ve Sosyal Transferler	133
3. Sosyal Refahı Sağlamada Sosyal Transfer Harcamaları ve Etkileri	135
4. Sosyal Transfer Harcamalarının 1980 sonrası Gelişimi	136
B. Sosyal Güvenlik Harcamaları	143
1. Anayasada Sosyal Güvenlik Hakkı	143
2. Sosyal Refahı Sağlamada Sosyal Güvenliğin Amaçları	144
3. Sosyal Güvenlik Sisteminde Primli Sistem	145
a. Sosyal Sigorta Tanımı	145
b. Sosyal Sigortanın Amacı ve Kapsamı	145
c. Sosyal Sigortanın Özellikleri	146

d. Sosyal Güvenlik Kuruluşu	146
4. Sosyal Güvenlikte Primsiz Sistem	147
a. Sosyal Hizmetler ve Sosyal Hizmet Kurumları	147
b. Sosyal Yardımlar ve Sosyal Yardım Kurumları	150
5. Sosyal Güvenlik Harcamalarının Gelişimi	156
6. Sosyal Güvenlik Harcamalarının OECD Ülkeleri ile Karşılaştırılması	158
C. Eğitim Harcamaları	159
1. Anayasada Eğitim Hakkı	159
2. Eğitim Harcamalarının Sosyal Refaha Katkısı	161
3. Eğitim Harcamalarının Sınıflandırılması	161
4. Eğitim Sistemi ve Eğitim Harcamalarının Gelişimi	162
5. Eğitim Harcamalarının OECD Ülkeleri İle Karşılaştırması	167
D. Sağlık Harcamaları	169
1. Anayasada Sağlık Hakkı	171
2. Sağlık Harcamalarının Artış Nedenleri	172
3. Sağlık Sisteminin Gelişimi ve Sağlık Harcamalarının Seyri	176
4. Sağlık Harcamalarının OECD Ülkeleri İle Karşılaştırması	182
III. SOSYAL REFAH ANLAYIŞI AÇISINDAN VERGİ HARCAMALARI	184
A. Vergi Harcaması Kavramının Ortaya Çıkması	184
B. Vergi Harcaması Kavramı ve Sosyal Refah Açısından Önemi	184
C. Vergi Harcaması Uygulama Nedenlerinin Sosyal Refah Açısından Değerlendirilmesi	187
1. Ekonomik Nedenler	187
2. Sosyal Nedenler	187
3. İdari Nedenler	188
4. Siyasi Nedenler	189
SONUÇ VE DEĞERLENDİRME	191
KAYNAKÇA	197

KISALTMALAR

ABD	Amerika Birleşik Devletleri
AB	Avrupa Birliği
BM	Birleşmiş Milletler
C.	Cilt
DİBS	Devlet İç Borçlanma Senedi
DPT	Devlet Planlama Teşkilatı
E.T.	Erişim Tarihi
GSMH	Gayri Safi Milli Hasıla
GSYH	Gayri Safi Yurtiçi Hasıla
ILO	Uluslar arası Çalışma Örgütü
IMF	Uluslar arası Para Fonu
KDV	Katma Değer Vergisi
KIT	Kamu İktisadi Teşebbüsleri
MEB	Milli Eğitim Bakanlığı
OECD	Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü
s.	Sayfa
ss.	Sayfa Sayısı
S.	Sayı
SBE	Sosyal Bilimler Enstitüsü
SGK	Sosyal Güvenlik Kurumu
SHÇEK	Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu
SSK	Sosyal Sigortalar Kurumu
SSYB	Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı
SYDGM	Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü
T.C.	Türkiye Cumhuriyeti
TBMM	Türkiye Büyük Millet Meclisi
TOKİ	Toplu Konut İdaresi
TSK	Türk Silahlı Kuvvetleri
UEFA	Avrupa Futbol Federasyonları Birliği
vd.	Ve Diğerleri

ŞEKİLLER LİSTESİ

Şekil 1.1. Adalet ve Etkinlik Değişim Oranı	7
Şekil 1.2. Bergson Sosyal Refah Fonksiyonu Farksızlık Eğrileri	16
Şekil 3.1. 1930-1950 Arası Konsolide Bütçe İçindeki Sosyal Harcamaların Payı	121
Şekil 3.2. 1950-1980 Arası Konsolide Bütçe İçindeki Sosyal Harcamaların Payı	123
Şekil 3.3. Sağlık Düzeyi-Refah Arasındaki Etkileşim	170

TABLULAR LİSTESİ

Tablo 1.1. OECD Ülkesinde Büyüme Oranları:1950-1981 (GSYİH' daki Yıllık Yüzdeler Artış)	29
Tablo 1.2. OECD Ülkelerinde Kamu Sosyal Harcamaları / GSYH (%)	54
Tablo 3.1. 1927-1950 Arası Toplam Kamu Harcamalarının Fonksiyonel Dağılımı	118
Tablo 3.2. 1930-1950 Arası Konsolide Bütçe İçindeki Sosyal Harcamaların Payı	120
Tablo 3.3. 1950-1980 Arası Konsolide Bütçe İçindeki Sosyal Harcamaların Payı	122
Tablo 3.4. 1985-1997 Arası Cari, Yatırım Ve Transfer Harcamaları	126
Tablo 3.5. 1998-2005 Arası Cari, Yatırım Ve Transfer Harcamaları	127
Tablo 3.6. 1980-2000 Arası Sosyal Harcamaların Konsolide Bütçe İçindeki Payı	128
Tablo 3.7. 2001-2009 Arası Kamu Kesimi Sosyal Harcama İstatistikleri	130
Tablo 3.8. Transfer Harcamalarının Program Bütçede Transfer Türlerine göre Dağılımı 1983-2003 (Milyar TL)	137
Tablo 3.9. Transfer Kalemlerinin Toplam Transfer Harcamaları İçindeki Payı 1983-2003 (Milyar TL)	138
Tablo 3.10. 2004-2009 Arası Kamu Harcama Kalemleri	141
Tablo 3.11. 2004 – 2009 Arası Hane Halkına Yapılan Transfer Harcamaları	142
Tablo 3.12. Sosyal Güvenlik Harcamalarının 1985-2009 Arası Toplam Harcamalar İçindeki Payı	156
Tablo 3.13. 2001-2005 Arası Kamu Kesimi Sosyal Harcama İstatistikleri	157

Tablo 3.14. 1980-2005 Arası Çeşitli Ülkelerle Türkiye'nin Sosyal Güvenlik Harcamalarının GSMH İçindeki Payı	158
Tablo 3.15. Konsolide Bütçe MEB Payı	163
Tablo 3.16. 2002-2009 Yılları Arasında MEB Bütçesinin Oransal Değişimi	164
Tablo 3.17. Konsolide Bütçe Yatırımların MEB Yatırımlarına Ayrılan Pay	165
Tablo 3.18. 1981 Sonrası Eğitim Harcamalarının GSMH İçindeki Payı	166
Tablo 3.19. Kademeler İtibarıyla Eğitim Harcamalarının Milli Gelire Oranı, 2002	169
Tablo 3.20. Türkiye'de Sağlık Harcamaları ve GSYİH Yüzdesi	178
Tablo 3.21. 2006-2008 Kamu Sağlık Harcamaları	180
Tablo 3.22. OECD Ülkelerinde Kişi Başına Sağlık Harcaması ve Sağlık Harcamalarında Kamununun Payı	183
Tablo 3.23. Vergi Teşvik Araçlarının Çeşitleri	186

GRAFİKLER LİSTESİ

Grafik 3.1. MEB Bütçesinin Konsolide Bütçeye ve GSMH'ya Oranı	164
Grafik 3.2. Ortalama Yaşam Süresi	175
Grafik 3.3. Türkiye Sağlık Harcamalarının Yıllara Göre GSYİH İçerisindeki Payı	179
Grafik 3.4. Kamunun ve Özel Sektörün Sağlık Harcamaları	180
Grafik3.5. Kamu Sağlık Harcamalarının Kurumsal Dağılımı	181

GİRİŞ

Sosyal refah devleti, toplumda sosyal refahın maksimizasyonunu sağlamak için devletin piyasaya aktif müdahale etmesini öngören devlet anlayışıdır. Bu anlayışa göre, piyasa başarısızlıklarını ortadan kaldırmak, gelirin adaletli bir şekilde dağılımını sağlamak amacıyla devletin piyasaya müdahale etmesi esastır. Sosyal refah devleti, bireylerin temel ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla ekonomi içerisinde çeşitli faaliyetleri üstlenmiştir. Bu faaliyetlerin başında tam istihdamın sağlanması, eğitim ve sağlık hizmetlerinin devlet tarafından sunumu gelmektedir.

1929 Ekonomik krizinden sonra “görünmez el” mekanizması ile piyasaların dengeye geleceğine ilişkin görüşün sarsılması ve devlet müdahaleciliğinin gelişmesi ile birlikte sosyal refah devleti düşüncesi gelişim süreci içerisine girmiştir. Sosyal refah devletinin kuramsal olarak gelişmesinde paternalistik düşünce önemli rol oynamaktadır.

Paternalistik düşünce, baba devlet anlayışına dayanmaktadır. Bu anlayışa göre kişiler ve toplum kendi ihtiyaçlarını karşılama yeteneğine sahip değilken devlet müdahale ile bir baba gibi ihtiyaçları karşılayacaktır.

Sosyal refah devleti teorisyenlerine göre, piyasada mevcut olan eksik bilgidan dolayı devlet müdahalesinin olmadığı durumlarda bireyler, çok az eğitim alacak, emeklilikleri için yeterince tasarruf biriktiremeyecekler, işsizlik karşısında sigorta olmayacaklar, sağlık hizmetlerinden yararlanamayacaklardır. Dolayısıyla bu alanlarda devlet müdahalesine ihtiyaç duyulmaktadır.

Refah devleti altın çağını II. Dünya Savaşından 1970’li yıllara kadar yaşamıştır. Savaş sonrasında ülkelerin yeniden toparlanma süreci içerisine girmesi, halkın büyük bir kısmının muhtaç durumda olması sosyal harcamaların önemini arttırmış, savaş sonrasında özel sektörün yetersizliğinden dolayı barınma, sağlık, eğitim, güvenlik gibi alanlarda devletin yüklenmiş olduğu görevler artmıştır. Bu gelişmeler sosyal harcamaların GSMH içindeki payını da arttırmıştır. 1970’li yıllara gelindiğinde kamu harcamaları içerisinde sosyal harcamaların giderek payının yükselmesi sosyal harcamaların maliyetlerinin tartışılmasını da gündeme getirmiş ve refah devleti sorgulanmaya başlanmıştır. Sosyal harcamaların finansmanında

borçlanmaya başvurulması ülkelerde ekonomik dengelerin bozulmasına neden olmuş ve enflasyon, bütçe açığı gibi sorunları da beraberinde getirmiştir. Son dönemde küreselleşme süreci ile birlikte devletin piyasa içerisindeki rolü yeniden tanımlanmış, hantal ve müdahaleci bir devlet görünümünden, asli fonksiyonlarını yerine getiren minimal bir devlete geçilmiştir.

Anayasalarımızda da belirtildiği üzere Türkiye Cumhuriyeti sosyal devlet ilkesini benimsemiştir. Vatandaşların eğitim, sağlık gibi temel hak ve özgürlükleri anayasal güvence altına alınmıştır. Ülkemizde sosyal hizmetlerin önemli bir kısmı merkezi idare tarafından yürütülmektedir. Ülkemizde bütçe içerisinde sosyal hizmetlere ayrılan paylar artış göstermesine karşılık gerek sosyal güvenlik kuruluşlarının bütçelerindeki dengesizlikler gerekse de mevcut altyapı yetersizliğinden dolayı sosyal hizmetlerin kalitesinde bir yükselme yakalanamamıştır. Özellikle de sık sık ekonomik kriz ortamına giren ülkemizde uygulanan istikrar politikalarından olumsuz yönde etkilenen eğitim ve sağlık sektörlerinde hizmet yetersizliği ve kalitesizliği önemli bir sorun olarak karşımıza çıkmaktadır.

Çalışmamızın konusunu Türkiye’de refah devleti bağlamında kamu harcamaları içerisinde sosyal harcamaların seyri ve niteliği oluşturmaktadır. Dolayısıyla çalışmanın birinci bölümünde, sosyal refah devletinin kavramsal ve teorik gelişimi üzerinde durulmuştur. Bu kapsamda öncelikle refahın tanımlaması yapılmış ve tanımlarda yer alan kriterler açıklanmaya çalışılmıştır. Sonrasında ise sosyal refah devletinin gelişimi, amaçları ve bu amaçlara ulaşmak için kullanılan araçlara değinildikten sonra, refah devletinin son dönem gelişimi ve yöneltelen eleştirilerden bahsedilmiştir.

Çalışmanın ikinci bölümünde ise, Almanya, İngiltere ve Hollanda gibi seçilmiş bazı ülkelerde sosyal refah devletinin tarihsel gelişimi üzerinde durulmuştur. Hemen arkasından ise sosyal refah devletinin gelişimi cumhuriyet öncesi ve sonrası dönemde incelenmiştir. Cumhuriyet sonrası refah devletinin gelişiminde, ülkemizde sosyal refah devletinin anayasal gelişimine de vurgu yapılmıştır.

Son bölümde ise, sosyal refah devleti bağlamında Türkiye’de sosyal harcamaların seyri incelenmiştir. Sosyal harcamalar içerisinde sağlık, eğitim ve

sosyal güvenlik harcamalarının trend içerisindeki değişimi incelenmiş ve OECD ülkeleri ile karşılaştırması yapılmıştır. Son olarak da vergi harcamaları ile sosyal refah ilişkisine değinilmiştir. Ülkemizde sosyal harcamalara ayrılan payın ve sunulan hizmetlerin niteliğinin yeterliliği sorusuna cevap aranmaya çalışılmıştır.

BİRİNCİ BÖLÜM

SOSYAL REFAH DEVLETİ'NİN KAVRAMSAL VE TEORİK GELİŞİMİ

I. SOSYAL REFAH DEVLETİ'NE İLİŞKİN KAVRAMSAL AÇIKLAMALAR

Devletler, tarih boyunca yüklenmiş oldukları görevlere göre çeşitli biçimlerde sınıflandırılmıştır. Bu sınıflandırmalardan biri de sosyal refah devletidir. Bu bölümde refah kavramı ortaya konularak, tarihsel süreç içinde refah devletinin geçirdiği değişimler üzerinde durulacaktır.

A. Kavramsal Açıklamalar

Kavramsal açıklamalar kapsamında, refah ve sosyal refah kavramları üzerinde durulacaktır.

1. Refah Kavramı

Refah kelimesinin kökenine baktığımızda bu kelimenin dilimize giren Arapça kökenli bir kelime olduğunu söyleyebiliriz. Refah kelimesinin İngilizcesi “welfare”, Fransızcası ise “aisance”dir. Refah dilimizde “gönenç” terimi ile dile getirilirken geçim bolluğu ve genişliği anlamı taşımaktadır¹. Sözlük anlamı olarak refah; saadet, selamet, iyilik, sağlık anlamında kullanılmaktadır. Bir ülke, grup ve kişinin refahı; bunların maddi varlıkları (servet) ile parasal varlıklarının reel değerlerinden oluşmaktadır².

Refah tanımı konusunda genellikle fikir birliği bulunmamaktadır. Bununla birlikte ortak nokta bireylerin kararlarında bağımsız olduğundan yani bireysel hâkimiyetin olduğundan bahsedilebilir. Çünkü birey kendi refahı konusunda kendi karar verir. Bu anlamda refah; sübjektiftir, tercih tatmini olarak açıklanabilir.

Refahın tanımına baktığımızda genel olarak iki yaklaşımdan bahsedebiliriz. Genel kabul gören tanıma göre refah tercihlerin karşılanmasıdır. Bu yaklaşım bireyler için iyinin nasıl bulunacağı üzerinde durmaktadır. Bu anlamda neyin iyi olduğu ikinci plandadır. Tözel tanıma göre ise neyin iyi olduğu üzerinde durulmaktadır. Burada tözel tanım kavramın köküyle ilgilidir. Bu tanımda refah,

¹ Orhan Hançerlioğlu, **Ekonomi Sözlüğü**, Remzi Kitapevi, İstanbul, 1976, s.218.

² Hüsnü Erkan, **Ekonomi Politikasının Temelleri**, İlkem Ofset, İzmir, 4.Baskı, 2000, s.132.

mutluluk ya da zevktir³. Burada mutluluk ekonomik durumun iyiliği anlamına gelmektedir⁴.

Ekonomi biliminde refahın analiz konusu olmasında Arthur Cecil Pigou'nun önemli katkısı olmuştur. Pigou, 1920 yılında yazdığı "Refah İktisadı" adlı eserinde ekonomik refah kavramı üzerinde durmuştur. Pigou eserinde refahın ekonomik bir kavram olduğu üzerinde durmuştur. Pigou ile birlikte Vilfredo Pareto da refahın önemini ekonomi bilimi içinde vurgulamaktadır.

Pigouya göre ekonomik refah parayla ölçülen ilişkiler olup refahın alt dalıdır. Bu doğrultuda, refah kişinin mutluluğu veya tatmini-doyumudur. Tatmin istekler derecesine tabi olmakla birlikte maddi refah, refahın aracıdır.

İngiliz iktisatçılardan Briggs ise refahı, sosyal refah devletinden hareketle amaç ve araç ilişkisi içinde asgari gelirin sağlanarak onları sosyal risklerden korumak için en iyi sosyal hizmetlerin sunumu sonucu kişilerin huzur ve mutluluklarının artması şeklinde tanımlamaktadır⁵.

Güneri Akalın'a göre; bireysel düzeyde refah "tatmin ve yapabilme" karşılığıdır. Bir bireyin refahı yükseliyorsa kendisinin durumunu iyileşmiş sayabiliriz. Bireyin refahının artışı saptayan kendisidir⁶. Bireylerin elde ettikleri tatmin yani fayda düzeyleri sübjektif olduğundan karşılaştırılması zordur.

A.Kemal Çelebi'ye göre, refah kavramı bireysel anlamda ve temelde daha iyi olma anlamı taşımaktadır. Bununla birlikte refah, refah ekonomisi açısından mutluluk ve iyilik olarak tanımlanmaktadır⁷.

Bir ekonominin refah sorunu irdelendiğinde; birbirine seçenek olabilecek iktisadi durumlar arasında hangisinin toplumsal yönden en fazla istenmekte olan durum olduğunun belirlenmesidir.

³ Özlem Albayrak, "Refah İktisadının Teorik Temelleri:Piyasa ve Refah İlişkisi", **Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi)**, Ankara, 2003, ss. 12-15.

⁴ S.K.Nath, **A Perspective of Welfare Economics**, Bath MacMillan, London,1973, s. 11.

⁵ Coşkun Can Aktan, Özlem Özkıvrak, "Sosyal Devlet Kavramı", <http://www.canaktan.org/politika/refah-devleti/kavram.htm>, (E.T. 01.07.2008).

⁶ Güneri Akalın, **Kamu Ekonomisi**, Ankara Üniversitesi Yayınları, Ankara, ,1986, s. 45.

⁷ A.Kemal Çelebi, **Liberal Ekonomik Düşüncede Kamu Kesiminin Büyüklüğü Sorunu**, Emek Matbaası, Manisa, 2003, s. 29.

Bireysel refah yani bir kişinin ekonomik refahı o kişinin belirli bir süre içinde tükettiği mal ve hizmetlerden sağladığı faydalara bağlıdır. Bu anlamda ferdin ekonomik refahı, mal ve hizmetlerden temin ettiği faydaya göre ölçülür⁸.

Refah; Neo Klasik İktisat anlayışında; ideal piyasa diyebileceğimiz tam rekabet koşullarına uygun veya ideal piyasaya yakın atomisite, serbestlik, homojenlik ve giriş çıkış serbestisinin var olduğu şartlarda bireysel tercihler azami seviyede karşılanmakta ve refah maksimum seviyede olmaktadır.

Refah; özetle bireysel tercihlerin karşılanması, mutluluk ya da iyiliktir.

2. Sosyal Refah Kavramı

Sosyal refah, mutluluk ve iyilik anlamına gelen refahın bireysel düzeyden toplumun bütününe kapsayacak şekilde, toplumların en üst seviyedeki amaçları durumundadır⁹. Toplumun refah düzeyinin ne olduğu, basit bir yaklaşımla o toplumdaki fertlerin refah düzeylerinin toplamı olarak belirtilebilir¹⁰. Sosyal Refah, bir toplumu oluşturan bireylerin gelirlerinin artması, dolayısıyla bir bütün olarak sağladıkları fayda ve tatmin düzeyinin yükselmesidir.

Mishan'a göre bireysel refahtan sosyal refaha geçebilmek için mutlaka değer yargılarına gerek vardır. Sosyal refahın artması, herkesin durumu korunur ya da daha iyi kılınırsa veya refahın dağılımı daha adil olursa gerçekleşebilir¹¹.

Sosyal refahın tanımlanmasında subjektif değer yargılarından dolayı fikir birliği bulunmamakla birlikte kaynak kullanımında etkinlik ve gelir dağılımında adalet, sosyal refahın kapsamının belirlenmesindeki kriterler olarak karşımıza çıkmaktadır. Kısaca bu kıstaslara, etkinlik ve adalet diyebiliriz. Adalet ve etkinlik arasındaki değişim oranı, kamu politikalarının tartışmalarının çoğunun özünü oluşturur¹².

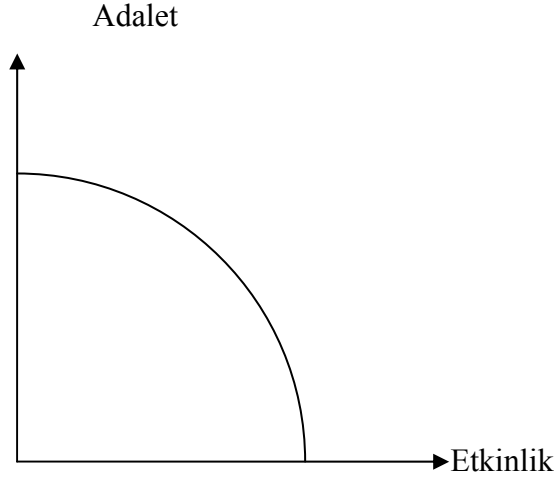
⁸ Zeynel Dinler, **Mikro Ekonomi**, Ekin Kitapevi, Bursa, 2002, s. 477.

⁹ Çelebi, 2003, s. 29.

¹⁰ Dinler, s. 477.

¹¹ E.J.Mishan, **Welfare Economics: An Assessment**, North Holland, Amsterdam, 1969, s. 23.

¹² Joseph E. Stiglitz, **Kamu Kesimi Ekonomisi**, (Çev.Ömer Faruk Batrel), Marmara Üniversitesi Yayın No:549, İstanbul, 1994, s. 111.



Kaynak: Joseph E. Stiglitz, **Kamu Kesimi Ekonomisi**, (Çev.Ömer Faruk Batirel), Marmara Üniversitesi Yayın No:549, İstanbul, 1994, s.112.

Şekil 1.1:Adalet ve Etkinlik Değişim Oranı

Etkinlik ve adalet arasındaki ilişkiye bakarsak etkinlik ve adalet arasında ters orantı olduğunu söyleyebiliriz. Bu anlamda biri artarken diğeri azalmakta veya tam tersi bir durum söz konusu olmaktadır. Peki adalet ile etkinlik nasıl oluyor da ters orantılı oluyor. Bunu devletin müdahaleci olduğu bir karma ekonomik sistemden yola çıkarak açıklayabiliriz.

Devlet sosyal refaha ulaşmak ve gelir dağılımında adaleti sağlamak için transfer harcamalarını yani kamu harcamaları politikasını kullanmaktadır. Örneğin, fakir vatandaşlara yapılan sosyal yardımlar onları çalışmaya karşı aktif tutum sergileyip boşta kalmayı çalışmaya tercih etmelerine neden olurken kaynakların etkin kullanımını yani tam istihdam amacına zarar vermektedir. Bunun yanında artan oranlı vergileme özellikle enflasyon dönemlerinde kişileri artan ferdi vergi yükü nedeniyle çalışmamaya yani boşta kalmalarını tercih etmelerine neden olmaktadır. Bu durum makro ekonomik amaçlardan büyümeyi olumsuz etkilemektedir.

Sosyal refah amacına ulaşmada adalet mi etkinlik mi daha önemlidir sorusuna verilen cevaplarda tam bir fikir birliğine ulaşılamamıştır. Çünkü refah değer yargılarına bağlıdır. Herkesin kendine göre bir refah yargısı bulunmaktadır. Ancak devletler toplumun gelir farklılıklarını belirleyip refah programlarını objektif olarak hazırlayıp, uygulayabilmektedir.

B. Sosyal Refah Yaklaşımları

Genel olarak kabul görmüş sosyal refah yaklaşımları Faydacı Ahlak ve Rawls yaklaşımlarıdır.

1. Faydacı Ahlak Yaklaşımı

Faydacı ahlak yaklaşımına Jeremy Bentham (1748-1832) öncülük etmektedir. Bentham'a göre, mutluluk iktisadi çabanın ve buna ilişkin toplumsal örgütlenmenin ölçüm aracıdır¹³. Jeremy Bentham'a göre en üstün iyi faydadır. İyiyi kötüden ayıran onun faydasıdır. Bentham'ın faydacı ahlak yaklaşımı Hedonizm'in uzantısıdır. Bentham'a göre amaç, en fazla insanın en fazla mutluluğudur¹⁴.

Bentham, birey düzeyindeki bu "faydacı ahlak"tan yola çıkarak, devlet düzeyinde "faydacı devlet" önerisini geliştirmiştir. İktisat kuramı açısından da iki önemli sonuca ulaşıyordu: Birincisi bireyin "doğal haklarının" bulunmayışı, ikincisi de "bırakınız yapsınlar" ilkesidir. Bu anlamda Bentham tam bir bireycidir ve "toplumsal sözleşme"nin bir hayal olduğunu belirtir¹⁵.

Bentham'a göre kişi, kendi menfaatine uygun olan malı veya hizmeti devletten daha iyi bilecek durumdadır ve devlet müdahalesi, fertlere fayda sağlamak yerine zarar getirir.

Bentham'a göre, insan hayatını iki temel güdü yönetir. Bunlar bütün insanlarda ortaktır, evrenseldir: Haz ve acı. İnsan daima acıdan kaçmak ve hazzı ulaşmak ister. Haz bize fayda sağlar. Hayatta amaç, en çok sayıda kişiye en çok mutluluğu sağlamaktır. Buradaki mutluluk, artık kişisel bir mutluluk değil, toplumsal bir mutluluktur ve ahlâklılık da buna dayanır.

Jeremy Bentham'a göre, sosyal refah toplumdaki bireylerin teker teker faydalarının toplanmasıyla elde edilmektedir. Bu anlayışa göre sosyal refah ve sosyal fayda eş anlama gelebilmektedir.

¹³ Ahmet İnel, "Özgürlük Etiği Karşısında İktisat Kuramı", <http://www.deu.edu.tr/userweb/timucin.yalcinkaya/dosyalar/ozguruluk%20etigi%20karşısında%20iktisat%20kuramı.doc>, (E.T.14.07.2008), s. 2.

¹⁴ Coşkun Can Aktan, "İlkçağdan Günümüze Ahlak Felsefeleri", <http://www.canaktan.org/din-ahlak/ahlak/ahlak-felsefesi/ilkcagdan-gunumuze.htm>, (E.T. 14.07.2008).

¹⁵ Fatma Şenden, "Neo Liberal Yükselen Değerler", <http://www.urundergisi.com/makaleler.php?ID=258> (E.T. 14.07.2008).

Bentham'a göre sosyal refahı sağlamada etkinlik daha önemlidir. Etkinlik, toplam fayda artışıdır. Bilindiği üzere faydanın ölçülüp ölçülemeyeceği konusunda ekonomistler ikiye ayrılmaktadır. Kardinal iktisatçılar faydanın ölçülebileceğini savunurken, ordinal iktisatçılar faydanın ölçülemeyeceğini açıklarken farksızlık eğrilerini kullanmaktadır.

Kardinal faydacılar, gelirin marjinal faydası düşük olan bireyden yani zengin bireyden, gelirin marjinal faydası yüksek olan fakir bireye transfer edilen gelirin sosyal refahı arttırdığı söylenmektedir.

Bununla birlikte faydanın ölçülemeyeceği yaklaşım ile Benthamcı yaklaşım ciddi olarak eleştirilmiş ve ordinal iktisatçılar sosyal refahı toplam fayda olarak tanımlayıp farksızlık eğrileri ile analiz etmeye çalışmışlardır¹⁶.

2. Rawls Yaklaşımı

Rawls'a göre sosyal refah, bireysel durumları aynı olmayan bireylerin fayda seviyesinin karşılaştırılmasına dayanmaktadır. Bireylerin faydaları birbirlerine göre değerlendirilmektedir. Rawls'a göre sosyal refah, toplumdaki en düşük refah düzeyine sahip olan bireye göre açıklanabilmektedir. Sosyal refah, toplumda en kötü durumda olan bireyin refahının yükseltilmesidir.

Rawls'a göre temel kriter kötü durumda olan kişinin faydasının arttırılmasıdır. İyi durumda olan kişilerin faydalarının artması sosyal refahı arttırmaz.

Rawls'a göre sosyal refah için zengin kişilerden yoksul kişilere gelir transferi yapılmalıdır. Rawls, zengin kişilerin durumlarına kayıtsız iken amaç fakir kişilerin refahlarını arttırmak ve sosyal refahı sağlamaktır¹⁷. Bu bağlamda özgürlük ve eşitlik arasında karşılıklı dayanışma oluşturulmalıdır¹⁸.

C. Sosyal Refah Kriterleri

Genel kabul görmüş sosyal refah kriterleri Pigou Optimumu, Pareto Optimumu, Kaldor- Hicks Telafi Kriteri ve Scitovsky İkili Kriter İlkesidir.

¹⁶ Çelebi, 2003, ss. 32-33.

¹⁷ Çelebi, 2003, ss. 33-34.

¹⁸ Fatih Şahin, "Sosyal Hizmetin Doğası ve Paradigmaları", <http://www.sosyalhizmetuzmani.org/sosyalhizmetindogasi.htm>, (E.T. 12.06.2009).

1. Pigou Optimumu

Refah İktisadının temelini atıp geliştiren Pigou olmuştur¹⁹. Pigou, servet ekonomisi ile Refah ekonomisini birbirinden ayırt ederek refah ekonomisini faydanın veya tatmin derecesinin maksimuma varışı olarak açıklamıştır²⁰. Pigou'ya göre refah, bir düşünce durumu olup daha az veya daha çok demek yoluyla ölçülebilir²¹.

Pigou'nun sosyal refah teorisi, faydacı ahlak teorisi temelli olup kardinal fayda anlayışına dayanır. Benthamcı fayda yaklaşımı toplumdaki en fazla kişinin en yüksek refahını sağlamaya çalışır. Pigou, piyasa sisteminin aksaklıklarını devlet müdahalesiyle gidermek suretiyle liberalizmin yaşamını sürdürmesini amaçlarken Adam Smith'in görünmez el doktrinine de karşı çıkmıştır²².

Pigou'ya göre sosyal refah, bireylerin refahları toplamı; bireylerin refahları da faydaları toplamıdır.

$$W=U_1+U_2+U_3+\dots+U_n$$

Burada W, toplam sosyal refahı, U ise kişisel faydaları göstermektedir.

Pigou optimumunun iki değer yargısı bulunmaktadır. Bunlar;

i. Bireyleri tercihleri doğrultusunda daha çok çalışmaya zorlamadan bölüşümü bozmayan ve tüketilebilir gelir artışını etkilemeyen bu doğrultuda üretimi arttıran her durum sosyal refahı arttırır. Bu değer yargısı etkinlik koşulu olarak karşımıza çıkar.

ii. Üretim hacmini azaltmadan ve artışını etkilemeden geliri düşük olanların durumlarının göreceli olarak iyileştirilmesi de sosyal refahı arttırır²³.

Pigou'ya göre kaynakların etkin kullanımı yani ekonomik etkinlik ile ekonomik büyüme, birlikte sosyal refahı arttırmaktadır. Pigou'ya göre etkinlik; toplumsal marjinal fayda ve toplumsal marjinal maliyet eşitlenmesi sonucunda gerçekleşebilmektedir.

¹⁹ Akalın, 1986, s. 48.

²⁰ Ali Özgüven, **İktisadi Düşünceler Doktrinler ve Teoriler**, Filiz Kitapevi, İstanbul, 1984, s. 206.

²¹ Vural F. Savaş, **İktisadın Tarihi**, Liberal Düşünce Topluluğu Yayını, Ankara, 1997, s. 697.

²² Erdal Türkan, **İktisat Politikalarına ve İktisadi Analize Yeni Bir Bakış**, Hacettepe Üniversitesi İ.İ.B.F. Yayınları No:7, Ankara, 1984, s. 17.

²³ Çelebi, 2003, s. 36.

Adalet ise ikinci değer yargısında incelenmiştir. Dikkat edilirse bu değer yargısına göre, yoksul bireylerin refahlarının artırılması genel olarak kabul edilmiş, iyileştirmenin yapılabilmesi için milli gelir düzeyinin ve artış hızının azalmaması koşulu getirilmiştir.

Etkinlik ve eşitlik arasında biri artarken diğerinin azalması şeklinde bir dönüşüm ilişkisi olduğu kabul edildiğinde, Pigou'nun ikinci değer yargısına göre sosyal refahın arttırılması için yoksulların durumunda iyileştirme yapılamayacaktır. Çünkü etkinlik ile eşitlik arasında böyle bir ilişkinin varlığı durumunda, yoksulların durumlarının iyileştirilmesi milli geliri ve artış hızını düşürmüş olacağından ikinci değer yargısı zedelenecektir.

Kısaca yoksul insanların refahlarını arttırmak için milli gelir arttırılmalıdır. Fakat buradaki adalet ile etkinlik arasında dönüşüm ilişkisi vardır ve burada yoksulların durumları iyileştirilirken milli gelir arttırılamayacaktır.

Pigoucu sosyal refah teorisinin dayandığı varsayımlar ise,

- Bireylerin faydaları kardinal olarak ölçülebilir.
- Her bir bireyin faydalarını ölçen birimler aynıdır ya da benzerdir.
- Bireylerin hepsinin zevkleri aynıdır²⁴. Bu değer yargısı bize gelirin marjinal fayda eğrisinin herkes için aynı olduğu ve eşit gelir dağılımının sosyal refahı arttırması yargısı ile normatif niteliğin ön plana çıktığı göstermektedir.
- Sosyal fayda bireysel faydaların toplamına eşitir.
- Sosyal faydanın arttırılması arzu edilmelidir²⁵.

Pigou yaklaşımında, ödeme gücüne ve dolayısıyla artan oranlı tarifeye göre vergileme yüksek gelirlilerden başlanmalı böylece toplam fedakarlık en düşük seviyede tutulabilirken gelir transferi ile sosyal refah artabilecektir²⁶.

Pigou, serbest piyasa mekanizmasındaki aksamaları önlemek için devlet müdahalesini öngörmektedir. Marshall'ın ortaya koyduğu dışsallık kavramını Pigou

²⁴ elebi, 2003, s. 37.

²⁵ Akalın, 1986, s. 50.

²⁶ Arif Nemli, **Kamu Maliyesine Giriş**, Güryay Matbaası, İstanbul, 1979, s. 40.

yeniden ele almıştır. Pigou, refah ekonomisi ile dışsal ekonomi arasındaki bağı kurmuştur. Pigou'nun en önemli vurgusu, eksik rekabet piyasasında refah artışı için devlet müdahalesinin gerekliliğidir.

Pigou, Marshall'dan farklı olarak sadece olumlu dışsallıkları ele almamış, bunun yanında dışsal kayıplar üzerinde de durmuştur. Bu anlamda Pigou'nun dışsallıklar teorisine asıl katkısı, dışsallıkları toplumsal refah ve etkinlik açısından ortaya koymasındır²⁷.

Pigou'ya göre zenginlerden yoksullara yapılacak gelir aktarımı ile sosyal refah artacaktır. Temel koşul milli gelirin ve artış hızının düşmemesidir.

2. Pareto Optimumu

Pareto, İtalyan asıllı Lozan Okulunun matematikçi bir iktisatçısı olup, fayda teorisi ve tüketici davranışının temel unsurları hakkında belirgin bakış açıları oluşturmuştur²⁸. Bununla birlikte Pareto kardinal fayda yaklaşımını terk edip ordinal fayda yaklaşımının benimsenmesinde rol oynamıştır.

Pareto optimumu kavramını geliştiren W. Pareto olmakla birlikte literatürde yer alması Little'in eseriyle olmuştur. Pareto optimumu Benthamcı faydacı ahlak anlayışına dayanmakla birlikte sosyal refahı bireyci yaklaşımla değerlendirilirken organik devlet modelini benimsememektedir. Bununla birlikte Pareto Optimumu toplumun genel çıkarlarıyla, kişisel çıkarlar arasında bir ilişki kurmuştur²⁹.

Pareto optimumu kavram olarak, hiçbir bireyin refahının diğer bireylerin refahlarını azaltmadan arttırmanın mümkün olmadığı durumdur. Pareto optimumuna göre, toplumdaki bireylerden birinin refahını azaltmadan, diğer bireylerin refahlarını arttırmak mümkün değilse toplumun refahı optimumdur. Yani piyasa ekonomisinde "pareto optimumu" sağlanmış olur.

Piyasa ekonomisi tek başına toplumsal refahın optimizasyonunu sağlıyorsa, devletin piyasa ekonomisinin işleyişine müdahale etmesine gerek yoktur. Fakat teorik refah iktisatçılara göre bu durum, piyasa ekonomisinde tam rekabetin sağlanması, üretimde ölçek ekonomilerinin, hem üretimde hem de tüketimde

²⁷ İsmail Güneş, "Dışsallıklar Teorisi ve Ağ Dışsallıkları", http://www.fesam.org/sur_makale.php?kod=8&url=uzman/ig002.php, (E.T.02.08.2008).

²⁸ Özgüven, 1984, s. 201.

²⁹ Rona Turanlı, **Mikroekonomik Analiz**, B Teknik Yayınevi, 1. Baskı, İstanbul, 1991, s. 495.

dışsallığın olmaması ve kamusal malların bulunmaması halinde söz konusudur. Oysa piyasa ekonomisinde bu şartlar tam olarak mevcut olmadığı için yani piyasa başarısızlığı var olduğu için optimal kaynak dağılımını sağlamada devlete önemli bir rol düşmektedir³⁰.

Pareto optimumunu sosyal refahın gerçekleşmesi için fiyat mekanizmasındaki koşulların ne olduğunu açıklamaktadır.

Pareto optimumunda önemli olan kaynak dağılımındaki ekonomik etkinlik olup optimum için yeterli sayılmaktadır. Bu bağlamda ekonomide yoksullar ile zengin vatandaşlar arasında gelirin adil dağılımı gerçekleşmemiş olsa bile Pareto Optimumu sağlanabilmektedir. Bu anlamda yoksulların maddi durumu kötüleşmeden zenginlerin refahlarında ortaya çıkan artışları da Pareto Optimumu sosyal refah artışı olarak kabul etmektedir.

Pareto optimumunu sosyal refahın gerçekleştirilmesinde ekonomik etkinliğin gerçekleştirilmiş olmasını yeterli saymaktadır.

Kaynak kullanımında etkinlik, ekonomideki mevcut kaynakların, insan ihtiyaçlarını en üst düzeyde tatmin edecek ve en yüksek toplumsal fayda sağlayacak şekilde tahsis edilmesidir. Kaynak kullanımında etkinliğin sağlanması için üç temel şart gereklidir. Üretimde etkinlik, tüketimde etkinlik ile üretimde ve tüketimde ortak etkinliktir. Bu koşulların birlikteliği halinde devletin olmadığı bir ekonomide Pareto optimali gerçekleştirilmiş olur.

Pareto Optimumunun dayandığı değer yargıları şunlardır.

- Toplumdaki tüm bireylerin refahları, sosyal refah fonksiyonu tarafından kavranmaktadır.

$$W=W(U_1,U_2,U_3,\dots,\dots,\dots,U_n)$$

W=Sosyal Refah

U₁=Birinci Kişinin refahı

U_n=n. Kişinin refahı

³⁰ Coşkun Can Aktan, Dilek Dileyici, "Kamu Ekonomisinde Karar Alma ve Oylama Yöntemleri", **Kamu Tercih ve Anayasal İktisat Dergisi**, Sayı 1, İzmir, 2001, s. 14.

- Her birey kişisel tercihlerini bağımsız olarak kendi yapabilmekte olup hiç kimse kendi tercihlerini başkasına baskıyla kabul ettiremez.

Paretocu ahlak değeri, herhangi bir bireyin durumu değişmeden en az bir bireyin refahının iyileşmesi durumudur. Bu durumda sosyal refah artmaktadır. Bu değer yargısına göre sosyal refah herhangi bir bireyin faydasının artan fonksiyonudur.

Paretocu değer yargılarına göre tanımlanan sosyal refahın, tam rekabetin geçerli olduğu ideal piyasada veri bir gelir dağılımında sağlanabilirken Pareto optimumu için gereklilik koşulları bulunmaktadır. Bunlar,

- Tüketicilerin bilgili olması
- Üretimde içsel ekonomilerinin bulunmaması
- Dışsal ekonomilerin bulunmaması
- Kamusal malların olmaması

Bu koşulların tamamı Pareto Optimumu için zorunlu unsur konumundadır. Bir tanesinin bile eksik olması piyasa başarısızlığına yol açmaktadır.

Pareto Optimumunun yeterlilik koşulları da bulunmaktadır. Bunlar tüketim etkinliğinin, üretim etkinliğinin ve genel etkinliğin gerçekleşmesi ile olmaktadır.

Tüketim Optimumunda farksızlık eğrisinin eğimi ile bütçe doğrusunun eğiminin birbirine eşit olduğu ve bireyler arası marjinal ikame oranlarının birbirlerine ve iki malın fiyatları oranına eşit olması ile Pareto Optimumu sağlanabilmektedir.

Üretim optimumunda ise veri kaynaklarla diğer malların üretim miktarı sabitken herhangi bir malın üretim miktarının artması sosyal refahı arttırmaktadır.

Genel optimumda ise tüm bireylerin iki mal arasındaki marjinal ikame oranlarının, söz konusu iki mal arasındaki marjinal dönüşüm oranına eşit olması gerekmektedir³¹. Bunlarla birlikte gerçek hayatta, Pareto optimal noktaları elde etmek oldukça güçtür³².

³¹ Çelebi, 2003, ss. 39-44.

³² James M. Buchanan, “ Pareto Optimumunun Uygunluğu”, (Çev. Nevzat Güran), **Dokuz Eylül Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi**, Sayı 1-2, İzmir, 1990, s. 482.

3. Kaldor- Hicks Telafi Kriteri

Bu yaklaşıma göre bazı vatandaşlar için karlı ve diğer vatandaşlar için zararlı olacak bir değişiklik söz konusu olduğunda karlı olan vatandaşlar bu değişiklik için ödemeye razı oldukları para miktarını belirlerken, aynı şekilde kaybedecek vatandaşlar değişiklik olmaması için ödemek istedikleri parayı belirlerler. Eğer kazananların toplam parası kaybedenlerin önerdikleri paradan fazla ise bu sosyal refahı arttırıcı olmaktadır. Buna neden olarak, kazananların kaybedenlerin zararlarına telafi ettikten sonra bile net bir kazanç elde etmeleridir. Bu durumda Kaldor Hicks telafi kriteri bu değişimin sosyal refahı arttırıcı olduğu açıklamaktadır³³.

Kaldor Hicks Telafi Kriteri, tüm bireyler için paranın marjinal faydasının aynı olduğu varsayımı altında kabul görmektedir. Bununla birlikte Kaldor kriteri üstü örtülü biçimde kişiler arası refah karşılaştırması yaptığı için eleştirilmiştir. Çünkü bir zengin vatandaşın paraya verdiği değerle, fakir insanın paraya verdiği değer arasında fark bulunmaktadır³⁴.

4. Scitovsky İkili Kriter İlkesi

İkili kriter ilkesine göre ekonomide olan değişikliğin avantajlı olanların kazançlarının dezavantajlıların kayıplarına göre daha büyük olmasına ilaveten kazançlıların dezavantaj sahiplerini ikna etmeleri ve dezavantajlıların kazançlıları tersi bir durum varlığı için ikna etmemeleri gerekmektedir. Bunun için parasal yardım da öngörülebilmektedir³⁵. Bu anlamda Scitovsky'e göre ekonomide bir değişiklik olduğunda yarar sağlayanlar ile sağlamayanlar birlikte karar alabileceklerdir³⁶.

5. Bergson'un Sosyal Refah Fonksiyonu Ölçütü

Bergson sosyal refah fonksiyonu ile açık değer yargılarının kullanımı yani gelir dağılımı ile ilgili değer hükümlerinin açıkça ifade edilmesini önermiştir. Sosyal refah fonksiyonu, toplumun değişik bireylerinin elde edecekleri faydaları gösteren

³³ A.Kontsayiannis, **Modern Mikro İktisat**, (Çev. Muzaffer Sarımeseli), Teori Yayınları, Ankara, Ekim 1987, s. 579.

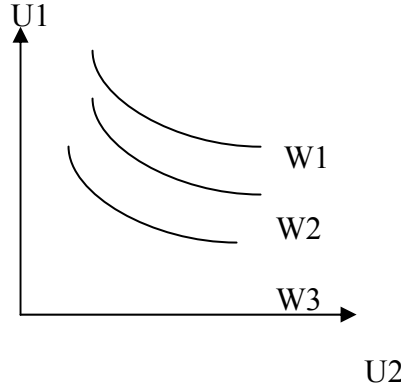
³⁴ Orhan Türkay, **Mikro İktisat Teorisi**, Adım Yayıncılık, Ankara, 1993, s. 313.

³⁵ Zeynel Dinler, **Mikro Ekonomi**, Ekin Kitapevi, Bursa, 2002, ss. 486-487.

³⁶ Turanlı, s. 506.

farksızlık eğrilerinden(sosyal kayıtsızlık eğrileri) oluşan bir farksızlık paftası bu toplumsal refah fonksiyonunu temsil edecektir³⁷.

Sosyal refah fonksiyonunda, iki bireyden oluşan bir ekonomi için sosyal kayıtsızlık eğrileri kullanılabilir. Mikro ekonomide sosyal refah fonksiyonu bireysel tüketici fayda fonksiyonuna benzemekte olup kayıtsızlık(farksızlık) eğrileri yoluyla analiz edilebilir³⁸.



Şekil 1.2: Bergson Sosyal Refah Fonksiyonu Farksızlık Eğrileri

Kaynak: A.Kontsayiannis, **Modern Mikro İktisat**, (Çev. Muzaffer Sarımeseli), Teori Yayınları, Ankara Ekim 1987, s. 580.

Yukarıdaki şeklimizde iki bireyden oluşan bir ekonomide sosyal refah fonksiyonları, sosyal kayıtsızlık eğrileri vasıtası ile açıklanmıştır. Her bir eğri aynı sosyal refah düzeyini sağlayan U1 ve U2 bireyelerine ait fayda düzeylerinin tanımladığı noktaların geometrik yeridir. W2'den W1'e gittikçe sosyal refah düzeyi artarken W2'den W3'e gittikçe sosyal refah düzeyi azalmaktadır. Bununla birlikte aynı sosyal kayıtsızlık eğrisi üzerinde yer değiştirme ise sosyal refahı değiştirmemektedir.

Uygulamaya bakıldığında toplumsal refah fonksiyonu oluşturacak değer hükümlerinin nasıl toplanacağı sorusunun cevabı verilememiş olduğu için kriterin önemi pek yoktur³⁹.

³⁷ Türkay, s. 313

³⁸ Kontsayiannis, ss. 580-581.

³⁹ Türkay, s. 313.

6. İkinci En İyi Teorisi

R.G. Lipsey ve K. Lancaster tarafından geliştirilen bu teoreme göre sosyal refahın maksimum olması için Pareto Optimum koşullarının tümü sağlanmıyorsa daha az sayıda optimallik şartının ihlal edildiği bir durumun, daha çok sayıda optimalik şartının ihlal edildiği bir oturmudan daha iyi olduğu kesin olarak söylenemez⁴⁰.

Bu açıklamayla birlikte çoğu iktisatçıya göre Pareto optimal durumların bazılarının karşılaştırılabilme imkanı olmadığından hangisinin ikinci en iyi olduğu bilinmemektedir. Bu yüzden optimal şartların tümü birden gerçekleşmiyorsa parça parça düzeltmenin hiçbir temeli olmamaktadır⁴¹.

D. Sosyal Refah Devleti Tanımının Gelişmesi ve Yöneltilen Eleştiriler

Kavramsal açıklamalar kapsamında sosyal refah devletinin tanımının tarihsel süreçte gelişimi ve yöneltilen eleştiriler üzerinde durulacaktır.

1. Sosyal Refah Devletinin Tanımı

Devlet bir toplumda yaşayan insanların ortak gereksinimlerini karşılamak amacıyla oluşturdukları siyasal bir örgütlenme biçimidir diyebiliriz.

Görev ve fonksiyonları yönünden devleti beş ayrı modelde sınıflamak mümkündür⁴². Bunlardan birincisi minimal devlettir ki bu devlet tipi devletin sadece asli görevleri olan adalet, diplomasi, iç güvenlik, savunma hizmetlerini yerine getirir. İkinci devlet tipi sınırlı ve sorumlu devlet olup liberal sistemde piyasa ekonomisi için hakem rolüne soyunmuştur. Üçüncü devlet tipi Müdahaleci Sosyal Refah Devleti, dördüncü devlet tipi Aşırı Müdahaleci Sosyal Refah Devleti olup piyasaya müdahale biçimlerinin ağırlığın göre sosyal refah devleti nitelik göstermektedir. Beşinci devlet tipi Sosyalist Devlettir ki bu devlette özel mülkiyet bulunmayıp tüm üretim faktörleri devletin mülkiyetindedir.

⁴⁰ http://www.ekodialog.com/Acik_ogretim_iktisat/refah_ekonomisi_genel_denge.html, (E.T. 13.06.2009).

⁴¹ Türkay, s. 324.

⁴² Hakan Ay, **Vergi Politikaları ve Baskı Grupları**, Maliye ve Hukuk Yayınları, İkinci Baskı, İzmir, Mart 2008, ss. 95-97.

Devletlerin sosyal refah devleti niteliği kazanması ideolojik ve sosyal-tarihsel olaylarla yakın ilişki kurması sonucunda oluşmuştur⁴³.

Sosyal refah devleti, sosyal devlet ile refah devleti kavramlarının kelime olarak birleşmesinden oluşmaktadır. Nur Serter'e göre sosyal devlet ile refah devleti kavramları birbirinden farklı olmayıp sosyal devlet kavramı yaygın olarak Almanca'nın konuşulduğu Kıta Avrupası ülkelerinde, refah devleti kavramı ise İngilizcenin hakim olduğu Kuzey Amerika ve Anglo Sakson ülkelerde kullanılmaktadır⁴⁴.

Sosyal Refah Devleti (welfare state) kavramı ilk kez Archbishop Temple tarafından 1941 yılında Nazi Almanyası'nın İkinci Dünya Savaşı sırasındaki otoriter devlet kavramı ile savaş sonrası müttefik devletlerin yeniden inşasını anlatmakta olan sosyal refah devleti kavramının birbirinden ayırt edilmesi için kullanılmıştır. Aslında bu kavram 1941 yılından çok önce 1880 yılında Bismarck Almanya'sında gündeme gelmiştir. 1880'li yıllardaki modern sosyal sigortaya, hem de 1920'li yıllardaki sosyal refah devleti kavramına öncülük eden Almanya'dır. Sosyal Refah devleti terimi literatüre çok hızlı bir şekilde 1942 yılında hazırlanan Beveridge Raporuyla birlikte girmiştir.

Sosyal refah devleti kavramının tanımlanması konusunda tam bir fikir birliğine ulaşılamamış olup literatürde yapılan tanımlamalar sosyal refah devletinin araçları ve amaçları konusunda yoğunlaşmakta olup açıklayıcı bilgiler vermektedir. Bu anlamda tanımlar, sosyal refah devletine minimum sorumluluk verenden, devlete geniş bir faaliyet alanı tanıyana doğru farklılaşmaktadır⁴⁵.

Genel olarak çalışmalarda en çok Asa Briggs'e ait tanımlamaya atıfta bulunmaktadır. Briggs'e göre Sosyal Refah Devleti, piyasa güçlerini en az üç alanda yönlendirmek için örgütlü kamu gücünün (politika ve yönetim vasıtasıyla) etkin bir şekilde kullanıldığı devlettir. Bunlardan birincisi; kişilere ve ailelere, varlıklarının piyasa değerini dikkate almaksızın, minimum düzeyde bir geliri garanti

⁴³ Meryem Koray, "Sosyal Devlet Kavramında Yeni Gelişmeler", Sosyal Politika Tartışmaları Sosyal Devlet ve Sosyal Güvenlik Kuruluşları, **Türkiye İşçi Emeklileri Cemiyeti Yayınları No:424**, Ankara, Mayıs 1996, ss.15-23.

⁴⁴ Nur Serter, **Devlet Görevlerindeki Gelişmelerin Sonucu Olarak Sosyal Devlet**, İ.Ü.İktisat Fakültesi Yayınları, İstanbul, 1994, s. 36.

⁴⁵ Süleyman Özdemir, "Refah Devleti, Altın Çağdan Belirsiz Geleceğe", **Sosyal Politikalar Dergisi**, İstanbul, 2006 Güz, s. 26.

etmek, ikincisi kişilerin ve ailelerin belirli sosyal risklerin üstesinden gelmesini sağlayarak, yapılmadığı takdirde kişisel ve ailevi sorunlara yol açacak olan güvensizliğin yayılmasını azaltmak (hastalık, yaşlılık ve işsizlik gibi). Üçüncüsü ise genel kabul görmüş sosyal hizmetler çerçevesinde statü ve sınıf farkı gözetmeksizin bütün vatandaşlara var olan en iyi standartları sağlamaktır.

Asa Briggs'in tanımı göz önünde tutulduğunda sosyal refah devletinin üç ana unsurunda söz edebiliriz. Bunlardan birincisi minimum gelir garantisi sağlama, ikincisi güvencesizliği azaltma ve üçüncüsü herkese iyi standartlar sağlayabilme çalışmalarıdır. Bu doğrultuda devlet müdahaleci, düzenleyici ve redistribution (gelirin yeniden dağılımı) fonksiyonlarını yerine getirmelidir⁴⁶.

Sosyal refah devleti sosyal refahın sağlanması için devletin ekonomiye müdahalesini öngören vatandaşlarının sosyal güvenliğini sağlayan ve mevcut koşulları iyileştiren devlettir⁴⁷.

Sosyal refah devleti, herkese insan onuruna yaraşır asgari bir hayat seviyesi sağlamayı amaçlayan bir devlet anlayışı olup⁴⁸ jandarma devlet anlayışının tersidir⁴⁹.

Cahit Talas'a göre, sosyal refah devleti aslında ulusal gelirin daha adil ölçüler içinde dağılımını sağlayıcı önlemlerin içeriği ve etkinliği bakımından söz konusu olmakta, bu önlemlere sıkı bir biçimde bağlı olmaktadır. Bu önlemler genel olarak her türlü ücretle ilgili önlemler, vergileme, sosyal güvenlik ve sosyal hizmetlerdir⁵⁰.

Sosyal refah devletinde kapitalist ekonomi düzeninin temel ilkeleri korunmakta; ancak sosyal amaçlarla ve ekonomik zorunluluklarla devletin sosyal ekonomik hayata planlı müdahaleleri kabul edilmektedir⁵¹. Yani sosyal refah devleti, gerek siyasal gerek ekonomik yapısı ve gerek hak ve özgürlükler anlayışı ile liberal devletin temel ilkelerini, temel yapısını ve kurumlarını korumaktadır. Ancak bunlarda, değişen ve gelişen sosyal ekonomik koşulların zorunlu kıldıkları

⁴⁶ Süleyman Özdemir, **Refah Devleti ve Üstlendiği Temel Görevler Üzerine Bir İnceleme**, http://www.sosyalsiyaset.com/documents/refah_devleti_ustlendigi_gorvlr.htm#_ftnref42, (E.T. 15.03.2009).

⁴⁷ Halis Yunus Ersoy, "Sosyal Politika-Refah Devleti Yerel Yönetimler İlişkisi", Prof.Dr.Tokev Dereli'ye Armağan, **İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası**, İstanbul, 2006, s. 768.

⁴⁸ Ergun Özbudun, **Anayasa Hukuku**, Yetkin Yayıncılık, Ankara, 2005, s. 44.

⁴⁹ Fevzi Devrim, **Kamu Maliyesi**, İlkem Ofset 6. Baskı, İzmir, 2002, s. 65.

⁵⁰ Cahit Talas, **Ekonomik Sistemler**, İmge Kitapevi, 5.Baskı, Ankara, 1999, s. 198.

⁵¹ Ayferi Göze, **Sosyal Devlet Sistemi**, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, İstanbul, 1976, s. 249.

değişiklikleri yapmaktadır⁵². Bu doğrultuda piyasada duyulan eksiklerin ve ihtiyaçların devletçe karşılanması yoluna gidilmiştir. Bu anlamda sosyal refah devletinin varlık nedenleri arasında piyasa başarısızlığı teorisi önemli yer tutmaktadır. Piyasa başarısızlığı dediğimizde piyasada tam rekabetin olmaması, ölçek ekonomileri, kamusal mallar, dışsal ekonomiler, eksik enformasyon, eksik kapasite kullanımı ve işsizlik, erdemli mallar ve gelir dağılımındaki adaletsizlik aklımıza gelmektedir⁵³.

Sosyal refah devletinin 20. yüzyılda liberalizm ile sosyalizm arasında bir üçüncü yol olarak ortaya çıktığını söyleyebiliriz. Buna neden olarak 1929 Dünya Ekonomik Bunalımının ortaya çıkardığı klasik ekonominin tarafsız minimal devlet anlayışının yerine Keynesin müdahaleci devlet anlayışının gelmesi ve Batılı ülkeler ve ABD için sosyalizmin etkisinden kurtulma çabasını gösterebiliriz.

Klasik Teorinin öncüsü olan Adam Smith için kişilerin bireysel çıkarları doğrultusunda sağlayacakları bireysel faydaların toplumsal faydayı sağlayacağını belirtmektedir. Bu anlamda piyasa ekonomisinin işleyişi ile ortaya sosyal refah çıkacaktır. Bununla birlikte Klasiklerin savundukları devletin ekonomiye müdahale etmemesi gereği Büyük Buhrandan sonra değişmiş bu değişimle birlikte müdahaleci devlet tartışılmaya başlanmıştır⁵⁴.

Liberal ülkeler sosyalizmin etkisinden kurtulma adına liberal sisteme sosyal boyut kazandırmış⁵⁵ bu doğrultuda liberal devlet modifiye edilmiş⁵⁶ ve telafi edici müdahaleci fonksiyona kavuşmuştur. Buradan hareketle sosyal refah devleti ana fonksiyon olarak sosyal reformlar ile sosyal ihtilalleri önleme çabası içine girmektedir⁵⁷.

Sosyal refah devletinin temellerine baktığımızda 19. yüzyıldaki İngiliz Yoksulluk Yasasına kadar gidilebilirken modern anlamda ilk başlangıç 1883 yılındaki Bismark Sosyal Sigorta Sistemidir. Bu sistem ile sosyalizmin tehdidini önlemek için başta sosyal güvenlik düzenlemeleri olmak üzere devlete yeni kurumsal

⁵² Ayferi Göze, **Liberal, Marxiste, Faşist, Nasyonal Sosyalist ve Sosyal Devlet**, Beta Yayınları, 4. Baskı, İstanbul, 2005, s. 215.

⁵³ Coşkun Can Aktan, **Kamu Ekonomisi ve Kamu Maliyesi**, İzmir, 2003, ss. 85-86.

⁵⁴ Ay, s. 93.

⁵⁵ Gülten Kazgan, **Küreselleşme-Ulus Devlet: Yeni Ekonomik Düzen**, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2002, s. 31.

⁵⁶ Ali Nazım Sözer, **Türkiye’de Sosyal Hukuk**, Kamu-İş Yayınları, Ankara, 1994, s. 9.

⁵⁷ Serter, s. 31.

sosyal düzenlemeler getirilmiştir⁵⁸. Bu düzenlemeler genel olarak sosyal yardım şeklinde kendini göstermektedir.

Kısaca belirtmek gerekirse sosyal refah devletinin temelinde liberalizmin olduğunu; sosyal güvenlik, sağlık ve eğitim harcamalarının yanı sıra tam istihdamın sağlanmasında, özel kesimin faaliyetlerinin bireye zarar vermeyecek şekilde yapılmasını düzenleyecek ve kontrol altına alacak ekonomik yaşama müdahale eden devlet yatmaktadır.

Sosyal refah devleti, sosyal devlet ile refah devleti kavramlarının kelime olarak birleşmesinden oluşmaktadır. Sosyal devlet ile refah devleti kavramları birbirinden farklı olmayıp sosyal devlet kavramı yaygın olarak Almanca'nın konuşulduğu Kıta Avrupa'sı ülkelerinde, refah devleti kavramı ise İngilizce'nin hakim olduğu Kuzey Amerika ve Anglo Sakson ülkelerde kullanılmaktadır.

Bu bilgi ışığında sosyal refah devleti kavramı çalışmamızda, sadece sosyal devlet veya refah devleti olarak da kullanılabilir.

2. Sosyal Refah Devletinin Temel İlkeleri

Sosyal refah devletinin ilkelerini şu şekilde belirtebiliriz⁵⁹:

- Sosyal refah devleti gözetim ve denetimi altında kapitalist düzenin işleyişini sağlamaya çalışmaktadır. Bu anlamda sosyalist devlet ile karıştırılmamalıdır.
- Bireyci siyasal demokrasinin kurumlarını korurken sosyal ve ekonomik hayata müdahale ve denetim için yeni görevler yükler.
- Sosyal adaleti gerçekleştirerek, çalışanların ve genel olarak ekonomik yönden güçsüz durumda olanların baskı altında yaşamasını önler. Bu çerçevede kişiyi sosyal ve ekonomik baskılardan kurtararak özgürleştirmeye çalışır.
- Özel mülkiyet ve girişimin kutsallığını veya sosyalliğini kabul eder, ancak sosyal refahın artırılması için, ulusun genel ve üstün yararının gerektirdiği durumlarda devlet devreye girer, bu hakları sınırlar veya denetler.

⁵⁸ J.Kenneth Galbraith, **İktisat Tarihi**, (Çeviren:Müfit Günay), Dost Kitapevi 1. Baskı, Ankara, 2004, s. 194.

⁵⁹ İlker Hasan Duman, **Sosyal Devlet**, İnkılap Yayınevi, Kartal İstanbul, 1997, s. 23.

- Sosyal haklar bu devlet anlayışında adalet ve hümanizmin bir çıktısı olup bir iktisadi doktrin olarak kabul edilmez.

Sosyal ekonomik durum ve faaliyetlerin insanlar arasında ayrıcalık yaratmasının önüne geçer, ekonomik ve sosyal yaşamda görülen eşitsizlikleri ortadan kaldırır.

- Devlet, ekonomik ve sosyal hayatı tek başına yönetmez. Sosyal ve ekonomik hayatta demokratik düzeni, toplum ile birlikte kurar.
- Sosyalizmde olduğu gibi piyasa ekonomisi ve sosyal yaşam devlet eliyle yönetilmezken devletin amacı toplum ve bireylerin yoksulluktan kurtarılması ve onlara eşit haklar verilmesi için kurumlarla, yasalarla gerekli, önlemleri almaktır.
- Sosyal refah devleti; eğitim, sağlık, konut, geçinme... gibi temel ihtiyaçları karşılamalı ve sosyal, ekonomik ve kültürel haklarla bireyleri özgürleştirmeli ve asgari yaşam koşulları oluşturmalıdır.
- Toplumdaki sınıf farklılığını göz önünde tutarak fakir ve muhtaçlara öncelik vererek toplumsal refahı arttırmayı ve sağlamayı bir borç bilir.
- Piyasa ekonomisinde kuracağı denetim sistemi ile tıpkı bir hakem devlet gibi tekellerin, tröstlerin ve kartellerin oluşmasını engelleyerek sağlıklı bir rekabet oluşmasını sağlar.
- Emek sermaye dengesini kurar ve işçileri işverenlere karşı korur. Bu doğrultuda adaletli ücret, sosyal haklar, toplu iş sözleşmesi, çalışma koşullarının iyileştirilmesi için çalışır.
- Sosyal güvenliği sağlar.
- Adil gelir dağılımını sağlamak için uygun maliye politikaları ve özellikle vergi politikasını uyumlaştırmaya çalışmaktadır.
- Doğal zenginliklerden ve enerji kaynaklarından tüm toplumun yararlanmasını sağlar.
- Demokrasiyi gerçekleştirerek halkın yönetimde söz sahibi olmasını sağlar.

- Bireylerin sadece yasa önünde eşitliğini kabul etmekle kalmaz şans ve olanak eşitliğini de sağlamaya çalışır. Bu anlamda sosyal ekonomik faktörlerin yarattığı eşitsizlikleri düzeltmeye çalışır⁶⁰.

3. Sosyal Refah Devletine Yönelik Eleştiriler

Klasik iktisatçıların görünmez el anlayışı, 1929'daki ekonomik buhrana çözüm önerileri getirememiş, bu kriz karşısında çaresiz kalmıştır. Kriz dönemini yaşayan ve dönemin şartlarını iyi teşhis eden J.M. Keynes, sorunlara yeni çözüm önerileri getirmiştir. Keynes, klasiklerin aksine devletin ekonomiye müdahale etmesini savunmuş ve devletin ekonomide düzenleyici bir rol üstlenmesi gerektiğini belirtmiştir. Keynes'in ortaya attığı fikirle devletlerin ekonomiye müdahalesi hızla genişlemiştir. Bu süreç sonunda ülke ekonomilerinde kamu kesiminin etkin bir rol oynadığı ve müdahaleci devlet anlayışının hakim olduğu ve hatta devletin ekonomide iktisadi teşebbüsler kurarak bizzat yer aldığı görülmüştür⁶¹.

1970'li yıllarda başlayan ekonomik krizle birlikte Keynes'çi politikalar, kamu müdahaleciliği ve kamu girişimciliği ciddi bir biçimde sorgulanmaya başlanmıştır. İngiltere, Amerika ve Japonya'nın da aralarında bulunduğu belli başlı gelişmiş ülkelerde Klasik iktisadın yeniden yorumlanmasına yönelik iktisadi ve siyasi düşünce hareketleri gelişmiş ve bu hareketler muhafazakar iktidarların ideolojisini oluşturmuştur. 1970'li yılların sorunlarına çözüm üretememesi Keynezyen iktisada alternatif iktisadi düşünceleri gündeme getirmiştir. Bu teoriler klasik iktisat ilkelerine dayalı fakat onu bazı yönlerden eleştiren yeniden yorumlayan bir karaktere sahiptir. Moneterizm, Rasyonel Beklentiler Okulu, Kamu Tercih Teorisi ve buna dayalı olarak oluşturulan Anayasal İktisat, Arz Yönlü İktisat bu teorilerdendir⁶².

Sosyal devletin iktisadi boyutunu Keynes ve devamı niteliğindeki Keynesyenler ve Fonksiyonalistler ortaya koymuşlardır ve 70' li yıllarda gelişen neo liberal anlayış keynesyen fikirlere karşı klasik iktisadı modernize edip yeniden

⁶⁰ Duman, s. 24.

⁶¹ Ertuğrul ACARTÜRK, vd, **Geçiş Ekonomilerinde Devletin Ekonomideki Rolü: Türkiye Modeline Eleştirel Bakış**, <http://www.econturk.org/Turkiyeekonomisi/hakan.doc>, (E.T. 05. 04. 2007).

⁶² Aktan, **Kamu Ekonomisi ve Maliyesi**, Anadolu Matbaacılık, İzmir 2001, s. 123- 130.

yorumlamaları ile devletin ekonomiye müdahalesini azaltıp, özelleştirmeleri, deregülasyonları ve desentralizasyonların öneren yeni fikirler ortaya koymuşlardır⁶³.

Genel olarak değerlendirdiğimizde liberallerin ve Marksistlerin sosyal refah devletini eleştirdikleri noktalar şunlardır⁶⁴:

a. Liberal Eleştiriler

Sosyal refah Devleti piyasaların gerektirdiği disiplini bozarken, emeğin çalışmayı ikame edip boşta kalmayı tercih etmesini ve sermayenin yatırım karar isteğinin düşmesini sağlar.

Ekonominin en verimli sektörü özel sektör iken sosyal refah devleti üretim faktörlerini verimsiz kamu sektörüne kaydırmaktadır.

Sosyal refah devleti tüketicilerin değil örgütlü üreticilerin lehine işlediği için etkin bir devlet modeli değildir. Ayrıca büyük kaynaklara sahip olmasına rağmen yoksulluğu azaltamamıştır.

Sosyal refah devleti bürokrasi ile vatandaşlarını kontrol etmekte ve yoksul kesim bundan zarar görmektedir bu despotik bir devlet anlayışıdır.

Sosyal refah devleti ağır oranlı vergi sistemi ile ekonomik özgürlüklere zarar vermektedir.

b. Marksist Eleştiriler

Marksist ideolojinin yansıması olan Sosyalist devlette özel mülkiyet bulunmayıp tüm üretim faktörleri devlet mülkiyetinde olup ekonomik faaliyetler merkezi devlet planlamasının emredici hükümleriyle yürütülmektedir⁶⁵. Sosyal refah devleti sosyalist devlet olmayıp liberalizm temellidir. Bu doğrultuda Marksistler sosyal refah devletini şu şekilde eleştirmektedirler:

- Sosyal refah devletinin sosyal yardımları sermayenin gereksinimlerine göre biçimlendirmesi sonucu çalışan kesimin gerçek ihtiyaçlarına cevap verilememektedir.

⁶³ Aktan, 2003, ss. 123- 130.

⁶⁴ Süverçe Korkmazer, "Neo Liberal Dönemin Refah Devletine Etkileri Üzerine Bir Deneme", Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), 1999, s. 64.

⁶⁵ Ay, s. 97.

- Sosyal refah devleti politikalarının bir çoğu, tutucu veya liberaller tarafından ortaya atıldığı için amaç işçi sınıfının sorunlarını çözmek değil kapitalizmi düzenlemektir.
- Sosyal refah devleti ve politikaları sosyalizme bir çare olarak düşünülmektedir.
- Sosyal rejimlerdeki değişimler sermayenin birikim gereksinimlerindeki değişimleri yansıtır.
- Sosyal refah devletinde refah harcamalarının finansmanı büyük ölçüde işçilerden sağlanmaktadır. Bu yüzden etkin değildir.
- Sosyal refah devleti uygulaması işçilerin kendi refahlarını yönetmesini engellediği için refah hizmetlerinin biçimi bürokratik ve anti demokratiktir.
- Sosyal refah devletinde devlet profesyonelleri, vatandaşların günlük yaşamlarına çok daha fazla müdahale etmektedirler.
- Toplumun her bireyine asgari bir refah düzeyinin sağlanması işçilerin daha radikal ekonomik ve siyasal değişimler için seferber olmasını engeller⁶⁶.

II. SOSYAL REFAH DEVLETİNİN TEORİK GELİŞİMİ

Sosyal refah devleti, tarihsel süreç içinde hem ekonomik hem de sosyal bir çok faktörün etkileşimi ile ortaya çıkan bir olgudur. Sosyal refah devlet, 1950’li yıllar sonrasında gelinen bir aşamadır. 1941 yılında refah devleti terimi İngilizce’ye girmiştir. Refah devleti 1942 yılında Beveridge Raporu ile literatürde tartışılmaya başlanmış olmasına rağmen ilk olarak 1880’lerde Bismark Almanya’ında kullanılmaya başlanmıştır. Bununla birlikte, her ülkenin sosyal, kültürel ve ekonomik ve siyasal yapısına bağlı olarak çeşitli refah devleti modelleri ortaya çıkmıştır⁶⁷.

Refah devletinin ilk uygulamaları olarak, 1601 yılında Kraliçe I. Elizabeth döneminde uygulanmış olan “1601 Elizabeth Yoksulluk Yasası” ve sonrasında kabul edilen diğer yoksulluk yasaları kabul edilebilir⁶⁸.

⁶⁶ Korkmazer, s. 64.

⁶⁷ Gülay Akgül Yılmaz, **OECD Ülkeleri ve Türkiye’de Sosyal Devlet ve Sosyal Harcamalar**, Arıkan Basım Yayım Dağıtım A.Ş., İstanbul, Kasım 2006, s. 14.

⁶⁸ Akgül Yılmaz, s. 11.

XVII. Yüzyılda Liberal kuramcılar bir taraftan özel mülkiyet ile piyasa mekanizmasının gelişmesini savunurken diğer taraftan kişisel refahın yanı sıra sosyal refahın önemini vurgulamışlar bu bağlamda Adam Smith, “fertlerin çoğunun yoksul ve perişan olduğu hiçbir toplumun refah içinde ve mutlu olmasının söz konusu olamayacağını” ifade etmiştir. Ancak klasik iktisadın temel felsefesine bağlı olarak yoksulluğun devlet müdahalesi ile giderilebileceğine inanılmamış, piyasa içinde kendiliğinden ortadan kaldırılacak bir sorun olarak görülmüş, çalışanlara yüksek ücret ödenmesi ve imalat sanayine dayalı ekonomik sistemin yaygınlaştırılması önerilmiştir⁶⁹.

Sosyal hakların gelişimi 1789 Fransız İhtilali sonrasında olmuştur. Fransa’da Eylül 1791 Anayasası ile devlet özgürlükleri tanımlamıştır. Eylül 1971 Anayasasında ‘terkedilmiş çocukları yetiştirmek, yoksul ve sakatlara yardım etmek; çalışacak durumda olup ta iş bulamayanlara iş bulmak üzere kamu kuruluşları kurulması öngörülmüştür⁷⁰. İkinci Dünya Savaşı sonrasında ise Fransa’da refah devletini üretim ve bölüşüm alanında kendini göstermiştir. Bu doğrultuda Fransa’da 1937 yılında demiryolları, silah ve havacılık sektörleri, 1946 yılında ise elektrik ve gaz yani enerji sektörleri millileştirilmiştir⁷¹.

Bu gelişmeler yaşanırken İngiltere’de sosyal devletin temelleri atılmaya başlamıştır. Bu bağlamda 1802 yılında krallık taciri Robert Peel’in öncülüğünde çıkartılan ilk yasalar ve 1819’ da dokuma işçilerine yönelik olarak, 9 yaşından küçük çocukların çalıştırılmaması ve 9-16 yaş arası işçilerin çalışma saatlerinin günlük 12 saatle sınırlandırılması bir dönüm noktası olarak sayılabilir⁷². Bununla birlikte, esas olarak refah devleti kavramının İngiltere’de gelişimi savaştan hemen sonra yapılan 1946 seçimleri sonrasında, İşçi Partisi tarafından hazırlanan ve uygulamaya konulan Beveridge Planı ile olmuştur. Bu plan ile birlikte bir taraftan kömür madenleri, elektrik- gaz sektörü gibi kilit sektörlerde millileştirmeler yapılırken diğer taraftan

⁶⁹ Fikret Şenses, **Küreselleşmenin Öteki Yüzü Yoksulluk**, İletişim Yayınları, 2003, s. 33.

⁷⁰ Murat Bakan, “Türkiye’de Sosyal Devlet ve Harcamalarını Seyri”, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), İstanbul, 2003, s. 14.

⁷¹ Gencay Şaylan, **Değişim Küreselleşme ve Devletin Yeni İşlevi**, İmge Kitapevi, Ankara, Şubat 2003, s.114.

⁷² Dilek Yılmazcan, Murat Çifçi, **Refah Devletinin Kurumsallaşma Süreci ve Ülke Grupları İtibariyle İncelenmesi**, Marmara Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2002, s. 31.

özellikle sağlık alanında “Ulusal Sağlık Örgütü” kurularak halk sosyal güvence altına alınmıştır⁷³.

Ekonomik açıdan refah devletinin gelişimini sağlayan temel neden ise 1929 Ekonomik Bunalımı’dır. 1929 Bunalımı, üretimin düşmesi işsizliğin artması gibi ekonomik sonuçlara yol açmakla kalmamış çok büyük toplumsal ve siyasal çalkantılara neden olmuştur. Krizden çıkışı sağlamak için öncelikle ortodoks içerikli önlemler uygulamaya konmuştur. Alınan bütün önlemlere; denk bütçe, gümrük duvarlarını alçak tutma, pazar koşullarına uyum sağlamayı engelleyen her türlü düzenlemenin kaldırılmasına rağmen bunalım derinleşerek ve yaygınlaşarak hükümünü sürdürmeye devam etmiştir. Keynes krizin çözümlenebilmesi için devletin ekonomiye aktif olarak müdahale etmesi gerektiğini savunmuştur. Keynes’ in çıkış noktası tam istihdamın kendi kendine işleyen otomatik bir pazar mekanizması ile sağlanamayacağıdır. Keynes’e göre üretim etkin talebe göre belirlendiğinden devlet talebi arttırmak için ekonomiye teşvik sağlama, kamu harcamalarını arttırma, faiz hadleri ile oynayarak özel yatırımları arttırma ya da doğrudan doğruya yatırım yapma gibi yöntemlerle ekonomiye müdahale etmelidir. Dolayısıyla, Keynes tarafından ileri sürülen bu görüşler özellikle kurumsal alanda refah devletinin oluşumuna katkıda bulunmuştur.

Birbirini takip eden 1929 Ekonomik Krizi ve İkinci Dünya Savaşı devletin ekonomik hayattaki rolünü değiştirmiştir. Bu değişim Habermas’ın deyişiyle, “kendi kendine işleyen bir piyasadan, toplumsal ihtiyaçların artık devlet tarafından karşılandığı bir düzenlemeye yönelme şeklinde olmuştur.” Özellikle İkinci Dünya Savaşı sonrasında devlete duyulan güven artmıştır. II. Dünya Savaşı sonrasında gelişmiş ülkelerde refah devleti uygulamalarının ortaya çıkış nedenlerini aşağıdaki şekilde özetlemek mümkündür:

- **II. Dünya Savaşı öncesinde ABD’ de Yeni Düzen (New Deal) ve İngiltere’de Beveridge Raporu adlı uygulamanın başlatılması:** New Deal programı; krizin asıl nedenini tüketim harcamalarındaki azalma olarak belirlemiştir. Bu çerçevede tüketime devlet müdahalesi ile arttırılması amaçlanmış bu çerçevede federal devletin etkinlik alanı genişlemiştir. 1942’de İngiliz hükümeti tarafından kabul edilen

⁷³ Şaylan, s. 115.

Beveridge Raporu ile, o zamana kadar ayrı ayrı yürütülen işsizlik, hastalık, yaşlılık gibi sigortaların tek ve merkezi bir sosyal sigorta örgütü içinde toplanmıştır.

- **II. Dünya Savaşı Sonrası Dünya Ekonomik ve Siyasal Yapısında Meydana Gelen Gelişmeler:** II. Dünya Savaşı sonrasında dünya iki kutuplu bir hale gelmiştir. Bir tarafta ABD savaş sonrasında ekonomik, politik ve siyasi alanda egemen bir güç haline gelirken, diğer tarafta ise Sovyetler Birliği güçlenmiştir. Savaş sonrası dönemde devletin rolü giderek artmıştır. Bu çerçevede İngiltere’ de Keynesyen Ekonomi politikaları uygulanırken Fransa’da devlet tarafından planlı ekonomiye ağırlık verilmiştir. Bu çerçevede, devlet piyasadaki etkisini sadece kamu harcamalarını, kamu yatırımlarını kullanmakla yetinmemiş eğitim, sağlık ve kültür vb. kamu hizmetlerinin üretimini üstlenerek özel sektörün kapsamını daraltmıştır. Bunun yanısıra devlet özel kuruluşlara, kamu kuruluşları aracılığıyla ucuz girdiler sağlayarak ve transfer, sübvansiyon, asgari ücret gibi uygulamalarla dolaylı talep yaratarak kâr oranlarının artmasını sağlamıştır. Bu uygulamalar talebin artmasını sağlayarak sosyal refahın artmasını sağlamıştır.
- **Döneme özgü olan kapitalist birikim rejimlerinin varlığı ve yaygınlaşmasıdır:** Fordizim; savaş sonrası dönemde dolaylı olarak Marshall Planı ve daha sonra ABD doğrudan yatırımları sayesinde sağlamlaşmıştır. Fordist sermaye birikimi rejiminin iki temel noktası bulunmaktadır. Bunlardan birincisi makro ekonomik araçları kullanarak toplam talebi arttırarak, kapalı ekonomilerde tam istihdamı sağlamak, ikincisi ise; fordist sektörlerde kitlesel tüketimin düzenlenmesi ve yaratılan ekonomik büyümenin tüm yurttaşlar arasında paylaştırılarak sosyal refahın arttırılması. Fordizim ile hızla artan üretime yönelecek talebi arttırmak en önemli hedeftir. Bu büyüme tarzında talebi arttırmak için özel sektör desteklenmelidir. Devlet Kit’lerde yüksek ücret politikası uygularsa özel sektöre yönelik talep artacaktır. Diğer taraftan KİT’ler vasıtasıyla, temel ara mal ve

girdi üretilerek özel sektöre sübvanseli satılmak suretiyle özel sektörün karlılığı arttırılacaktır⁷⁴.

Refah devleti uygulamalarının yaygınlaştığı 1945-1975 dönemi, “refah devletinin altın çağı” olarak adlandırılmaktadır. Bu dönemde gelişmiş ülkelerin büyüme oranları bu nitelendirmeyi doğrulamaktadır.

**Tablo 1.1 OECD Ülkesinde Büyüme Oranları:1950-1981
(GSYİH’ daki Yıllık Yüzelik Artış)**

	1950-1960	1960-1973	1973-1981
Kanada	4.0	5.6	2.8
Fransa	4.5	5.6	2.6
Almanya	7.8	4.5	2.0
İtalya	5.8	5.2	2.4
Japonya	10.9	10.4	3.6
İngiltere	2.3	3.1	0.5
ABD	3.3	4.2	2.3

Kaynak: C. Pierson, “Beyond The Welfare State?”, The New Political Economy of Welfare, Politiy Press, Oxford, 1991, s. 128.

1950-1960 yılları arasında en yüksek büyüme oranına sahip olan ülke Japonya’ dır. 1960–1973’lı yıllar arasında ülkelerin büyüme oranlarında artışlar yaşanmasına karşın Almanya, İtalya, Japonya gibi ülkelerde küçük çaplı düşmeler yaşanmıştır. Aynı dönemde işsizlik oranlarına bakıldığında ise, 1929 dönemi sonrasında uygulanan refah devleti uygulamaları sonrasında ise işsizlik oranlarında azalma görülmüştür. 1959–1962 yılları arasında işsizliğin toplam işgücüne oranı ortalama %2.8’dir. 1975 yılına gelindiğinde ise bu oran %4,7’ e yükselmiştir. Bunun

⁷⁴ “Fordizimin İlkeleri”, www.ilef.ankara.edu.tr/intranet/gorsel/dosya/1149271587Fordizm.ppt, (E.T. 01.08.2008).

nedeni ise dünya ekonomisinin büyüme döneminin sonuna gelinmesi ve bu döneme ait sermaye birikimin çözülmesidir⁷⁵. 1970’li yılların ortalarından özellikle 1973 krizinden sonra yaşanmaya başlayan düşük büyüme oranları ve işsizlik oranlarındaki artış ve beraberindeki yüksek enflasyon oranları 1930’lu yıllardan beri hâkim olan Keynesyen anlayışın sarsılmasına neden olmuş sosyal devlete karşı çıkan ve devletin küçültülmesi gereğini ileri süren yeni sağ görüş hâkim olmaya başlamıştır.

OECD ülkelerinde ortalama toplam refah harcamalarının milli gelirdeki yeri irdelendiğinde 1960’da %3.2 olan eğitim harcamaları 1970’de %4.9, gelir aktarımı 1960’da %7.3 ve 1970’de %9.5 olmuştur. Sağlık harcamaları ise 1960’da %2.7 iken 1970’de %4.9 olmuştur. Toplam refah harcamaları ise 1960’da %13.2 iken 1970’de %18.8 olmuştur. Bu durum devletin kamusal refah hizmetlerine olan harcamaların artmasını OECD ülkeleri açısından kanıtlamaktadır⁷⁶. Burada önemli olan sorun Keynesyen politikaların finansmanının ki bu teoride telafi edici bütçe politikasıdır finansmanını ne şekilde sağlandığıdır. Altın çağın sonucunda kronik bütçe açıkları oluşmuş ve vatandaşlar kriz ile daha fazla vergi vermemeyi isterken bir yandan da refah hizmetlerin olan taleplerine devam etmişlerdir.

1973 Petrol Krizi ile birlikte yaşanan bunalım sosyal refah devletini enflasyon, yoksulluk ve işsizlik ile krize sokmuştur. Bu dönemde görülen yüksek enflasyon ve yapısal işsizlik ile kronik bütçe açıkları ve yavaş ekonomik büyüme devletin küçülmesi gerekliliğini ortaya çıkarmış ve küreselleşmenin de etkisiyle neo liberal politikalar gün yüzüne çıkmıştır.

Sosyal refah devletini genel hatlarıyla bunalıma sokan nedenlere baktığımızda bunlardan birincisinin Keynesyen ekonomik anlayışın başarısızlığı ve kriz karşısında etkili olamayışı yatmaktadır. İkinci neden olarak ekonomik krizin baş göstermesi ve sosyal harcamaların nüfusun yaşlanması, kamusal refah hizmetlerine talebin artması ve devlet gelirlerinin ülkedeki ekonomik bunalımın da etkisiyle vergilerin azaltılması ve aşırı borçlanma sonucunu doğurmuştur⁷⁷. Tüm bunların etkisiyle liberallerin temel eleştirileri Keynesyen Refah devletinin altın çağının

⁷⁵ Pierson, s. 132.

⁷⁶ Elçin Deniz Ela, “Sosyal Devlet Anlayışındaki Değişiklerin Türkiye’de Uygulanan İstihdam Politikalarına Etkisi”, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Ankara, 2007, s. 18.

⁷⁷ Süleyman Özdemir, “Refah Devleti ve Üstlendiği Temel Görevler Üzerine Bir İnceleme”, http://www.sosyalsiyaset.com/documents/refah_devleti_ustlendiği_gorvler.htm#_ftnref42 (E.T. 15.03.2009).

sonlanması ve başta ABD ve İngiltere ile küreselleşmenin de etkisiyle dünyada klasik iktisadın yeniden yorumlanması olan Neo liberal anlayış gelişmiştir.

Neo liberal anlayış bu dönemde temel olarak piyasa mekanizmasının işlevliliğinin artırılmasını ve devletin hakemliğe soyunmasını, özelleştirme ve rekabeti artırma uygulamalarını da küreselleşmenin etkisiyle gündeme getirmiştir.

Sosyal refah anlayışında Neo Liberal anlayışın etkisiyle alternatif arayışlar ortaya çıkmış ve sosyal refah harcamaları kısılmaya çalışılırken, sosyal refah kurumlarını yeniden düzenlemeye girişilmiş, mahalli idarelerin sosyal refah hizmetlerini artırılmaya çalışılırken, Kar Gütmeyen Kuruluşlara ve özelleştirmeye sosyal refah hizmetleri devredilmeye çalışılmakta olup amaç devletin sosyal harcamalarının kısılmasıdır.

Özellikle 1980 sonrası dönemde gerek ülke içinde yaşanan ekonomik ve sosyal gelişmeler gerekse de küreselleşme süreci ile yaşanan gelişmeler Avrupa refah devletinin geleceği konusunda tartışmalar yaratmıştır.

A. Modernleşme Teorisi

Modernleşme, ekonomik anlamda, sanayileşme, kentleşme ve tarımda teknolojik dönüşümü ima etmektedir. Modernleşmenin değişik anlamları mevcuttur. Sosyal anlamda, kişisel gelişimde başarının yükselmesi olup, siyasal anlamda, güç ve otoritenin rasyonelleştirilmesi ve bürokrasinin büyümesi kültürel anlamda ise, bilimsel bilginin büyümesine bağlı olarak ortaya çıkan toplumun artan ölçüde gelişmesi anlamlarına gelmektedir⁷⁸.

Modernleşme Teorisi, tarihsel olarak Avrupa'da kitle demokrasilerinin gelişmesi, ulus devletlerin bağımsızlığı ve kapitalist ekonomilerin genişlemesinin sonucunda ortaya çıkmıştır⁷⁹.

Modernleşme teorisi, gelenekselden moderne doğru tarif edilen gelişme sürecinde, gelişmenin gelişmekte olan ülkelerde Batı'ya oranla bazı farklılıkları olacağını ileri sürmektedir. Batı Avrupa'da kapitalist ekonomilerin gelişmesi, devletin herhangi bir rolünün olmadığı plansız bir takım gelişmelerle, uzun bir zaman dilimi içinde ortaya çıkmıştır. Modernleşme, tamamen batılı olmayan

⁷⁸ "Kalkınma ve Kalkınma Ekonomisi", http://www.ekodialog.com/kalkinma_ekonomisi.html, (E.T. 10.08.2008).

⁷⁹ Pierson, s. 22.

toplumların batıyı örnek alarak sağlanacakları toplumsal değişmeyi açıklayan bir kavramdır⁸⁰.

Flora ve Alber' e göre modernleşme, refah devleti analizinin temel belirleyicisidir. Ekonomik gelişme ve nüfusun artması, siyasi gelişmeler, kültürel değişim, uluslar arası platformda siyasi ve politik kurallarda yaşanan dönüşümlerin birbirini etkilemesi refah devletinin oluşumuna zemin hazırlamıştır⁸¹.

Kısaca, modernleşme teorisinde toplumsal ve siyasal değişim için devletin çeşitli şekillerde bazen ulusal politikalarla bazen de dışarıdan yardım fonları aracılığı ile müdahalede bulunmasının gerekliliği ileri sürülmüştür⁸².

B. Sanayileşme Teorisi

Sanayileşmenin gerektirdikleri (The Logic of Industrialism) olarak adlandırılan bu görüşe göre, refah düzenlemeleri; teknolojik olarak gelişen toplumların ihtiyacı olan farklılaşmış yeni tip emek gücünün gereksinimlerini karşılamaya çalışmaktadır⁸³.

Bu teoriye göre, refah devleti sanayileşmenin olası sonucudur. Sanayileşme süreci birlikte yaşanan hızlı kentleşme, birey ve hane halkının hareketliliği, ücrete bağlı emeğin varlığı sonucun nedenlerindedir. Sanayileşme öncesi dönemde, sosyal yapılar kilise, lonca bireylerin refah ihtiyaçlarını tamamıyla karşılamaktan uzakta olsa temel kurumlar olarak görülmektedir. Sanayileşme ile birlikte geleneksel sosyal yardım kalıpları kırılmıştır. Bu nedenle hükümetler refah hizmeti sağlama görevini sanayileşme ile üzerlerine almışlardır⁸⁴.

⁸⁰ Irada Mikayılova, "Modernleşme ve Siyasal Gelişme", <http://sazeri.iblog.com/post/208326/269083>, (E.T.10.08.2008).

⁸¹ Peter Flora ve Jens Alber, "Modernization, Democratization and the Development of Welfare State in Western Europe", **Transaction Publishers**, New Jersey, 1984. <http://www.asianperspective.org/articles/v28n2-g.pdf>, (E.T. 14.08.2008).

⁸² Servet Akyol, "Refah Devletine Anayasal İktisat Çerçevesinden Bir Bakış: Türkiye Örneği", Akdeniz Üniversitesi SBE (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Antalya, 2003, ss. 54-57.

⁸³ John Myles, Jiil Quadagno. "Political Theories of The Welfare State", **Social Service Review**, March 2002, ss. 36-37, http://www.cep.cl/UNRISD/References/Varios/Theories_Welfare_state.pdf, (E. T. 14.08.2008).

⁸⁴ Christopher Pierson, "Beyond The Welfare State", **The New Political Economy of Welfare**, Polity Press, Oxford, 1991, s. 15.

Bununla birlikte sanayileşmeyle birlikte sanayileşmeden etkilenen sosyal grupların ihtiyaçları doğrultusunda sosyal refah harcamalarını düzenlemektedir⁸⁵. Özellikle kırsal kesimden kente gelen insanların yarattıkları etki ve gereksinimleri sosyal refah harcamalarını bu doğrultuya kaydırmıştır.

Diğer taraftan sanayileşmenin yarattığı ekonomik artık, hükümetlerin sosyal amaçları gerçekleştirmek için kullanabilecekleri etkili bir araç haline gelmiştir.

Wilensky'ye göre, refah devletinin gelişimini sağlayan esas neden ekonomiktir. Refah devleti, sanayileşen devletin sonucudur. Yazara göre, ekonomik büyüme ve bunun demografik ve bürokratik sonuçları refah devletinin ortaya çıkmasındaki temel nedendir⁸⁶.

C. Kapitalizmin Çelişkileri Teorisi

Devletler yeterli ekonomik dinamizmi sağlamak, yatırımları teşvik, vatandaşları arasında faydayı dağıtmak, bireylerden ve kurumlardan alınan vergileri ihtiyaç duyulan fonlara aktarmak gibi gerekli olan faaliyetleri yaparken ne işçi sınıfının ne de sermaye sahiplerinin isteklerine tam olarak cevap verememektedir⁸⁷. Bu anlamda işçi sınıfı için sermayenin olumsuz etkilerini azaltıcı yani sosyal yardım ve sosyal hakların gelişmiş olduğu bir devlet yapısı isterlerken, sermaye sahipleri ise siyasi istikrarın olduğu ve karlarının maksimum seviyede olacağı bir devlet istemektedir. Bununla birlikte sosyal refahın sağlanması için yapılacak sosyal harcamalar da sermaye sahiplerinin yeniden dağılım gereğince karlarını azaltacaktır.

Bu anlayış çerçevesinde, sosyal refah devleti işgücü ile sermaye sahipleri arasında uzlaşmacı role sahiptir. Bununla birlikte sosyal refah devletinin gelişmesi tüm toplumun çıkarına olan bir gelişme olarak görülmemekte ve genel olarak ön planda olan sermaye sahiplerinin sürekliliğinin sağlanmasına hizmet etmektedir.

⁸⁵ Shingyoung Kim, "The Theoretical Relevance Of Western Welfare State Models In Third World Nations: The Case Of Korean Health And Pension Programs", *Asian Perspective*, Vol.28, No.2, 2004, ss. 205-232, <http://www.asianperspective.org/articles/v28n2-g.pdf>, (E.T. 14.08.2008).

⁸⁶ H. Wilensky, "The Welfare State and Equality", *University of California Press*, London, 1975, <http://www.asianperspective.org/articles/v28n2-g.pdf>, (Erişim:14.08.2008).

⁸⁷ George Will, *Cultural Contradictions of Capitalism and the Welfare State* <http://thebrooks.wordpress.com/2007/07/12/cultural-contradictions-of-capitalism-and-the-welfare-state>, (E.T. 14.08.2008).

D. Güç Kaynakları Teorisi

Refah devletini açıklayan bir diğer yaklaşım da Korpi tarafından geliştirilen “güç kaynakları yaklaşımı”dır. Korpi’ ye göre refah devletinin gelişimi üzerine yapılan araştırmalar temelde üç nokta çerçevesinde tartışılmaktadır: Bu noktaların ilki, sınıfla, ikincisi güç kaynaklarının dağıtımıyla, üçüncüsü ise batı toplumlarındaki demokratik toplumların olabirlikleri ile ilgilidir⁸⁸.

Bu yaklaşımın en önemli varsayımı güç kaynaklarının türü konusundadır. Piyasalarda gücün temeli sermaye ve ekonomik kaynaklardır. Bu kaynakların toplumu oluşturan sınıflar arasındaki dağılımı eşit değildir. Demokratik politikalarda güç kaynakları ilkesi oy hakkı ve kolektif eylemi düzenleme hakkıdır. Oy kullanma hakkı, gelir ve mülkiyet hakkı gibi esas olarak alındığında, demokratik toplumlarda eşit bölüşümü sağlayacaktır. Bu anlamda sermaye sahipleri ekonomi içindeki güç kaynaklarının büyük çoğunluğunu kontrol eder. Demokrasi ve kaynak dağılımındaki adalet ve etkinlik için çalışanlar da organize olmalıdır⁸⁹. Bu doğrultuda sosyal refah devleti uygulayacağı politikalarla uzlaşma sağlamaya çalışacaktır.

III. SOSYAL REFAH DEVLETİNİN AMAÇLARI VE ARAÇLARI

Sosyal refah devletinin amaçları ve araçları kapsamında, sosyal refah devletinin amaçları ile bu amaçlara ulaşmada kullanılan araçlar üzerinde durulacaktır.

A. Sosyal Refah Devletinin Amaçları

Refah devletinin ne olduğuna dair farklı görüşler söz konusudur. Bunlardan ilki, bireylerin yasalar karşısında eşit ve özgür olduklarını kabul etmekte; bunun ötesinde, eşitlik ve özgürlüğün bireyler açısından işlevsel bir niteliğe sahip olması için gereken imkânları da sağlamaya çalışmaktadır. İkinci anlayış refah devletini siyasi ve ekonomik sistemle ilişkilendirerek tanımlamaktadır. Bu temel amaç çerçevesinde sosyal devletin amaçlarını şöyle sıralamamız mümkündür⁹⁰:

⁸⁸ W. Korpi, “Power, Politics and State Autonomy in the Development of Social Citizenship: Social Rights During Sickness in Eighteen OECD Countries Since 1930”, **American Social Review**, Vol:54- June, 1989, s. 309.

⁸⁹ Michael Kellerman, Power Resources Theory and Inequality in the Canada Provinces, http://www.ces.fas.harvard.edu/conferences/cpeworkshop/can_inequality.pdf, (E.T.14.08.2008).

⁹⁰ <http://www.canaktan.org/politika/refah-devleti/amaclar.htm>, (E. T. 05.03.2007)

- **Yoksullukla mücadele:** Yoksulluk bireyin, beşeri ihtiyaçlarını karşılamak için yeterli maddi ve sosyal güce sahip olmamasını ifade etmektedir. Devletin elinde yoksulluğu önleyecek birçok araç bulunmaktadır. Bu araçlar, Ücret ve fiyat kontrolleri, vergi politikası, kamu harcamaları politikası ve borçlanma politikasıdır⁹¹.
- **Adil gelir dağılımına ulaşma:** Bireylere ve ailelere minimum bir gelir düzeyinin garanti edilmesidir. Refah devletlerinin, daha iyi toplum düzenine ulaşmak amacıyla toplumda eşitsizliği ve yoksulluğu azaltmak üzere gelirin yeniden dağılımına çeşitli araçlarla müdahalede bulunur.
- **Fırsat eşitliğini sağlama:** Devletin gelir, eğitim, beslenme, konut ve sağlık alanlarında minimum standartta bir korumayı her vatandaş için bir yardım olmaktan ziyade politik bir hak olarak garanti etmesidir. Aynı bütün vatandaşlara statü ve sınıf ayrımı yapmadan en iyi olanaklarla sosyal hizmetleri sunmaktır.
- **Sosyal güvenlik:** Sosyal güvenlik; sosyal risklerin bireyler üzerindeki olumsuz etkilerini giderme çabası olarak tanımlanabilir. Bu riskler; hastalık, sakatlık, yaşlılık, iş kazası, ölüm ve işsizlik olarak tanımlanabilir. Dolayısıyla sosyal güvenlik gereksinimi evrensel bir ihtiyaçtır. Sosyal sigorta mevzuatının gelişimi 19.yüzyılın sonu ve 20.yüzyılın başlarına rastlamaktadır. Özellikle II. Dünya Savaşı sonrasında sosyal güvenlik sisteminin yaygınlaştığı görülmektedir⁹².

Sosyal güvenliğin ve refah devleti uygulamalarının en önemli aracı olan sosyal sigorta sisteminin, bütün bir dünyada belirli bir standarda kavuşması bu sistemin Almanya'da uygulanmasıyla başlamış ve daha sonra 1942 Beveridge Raporu ile sistemleşmiştir.

Refah devletinin yukarıda sayılan amaçlara ulaşmak için kullandığı araçlar konusunda farklı kabuller olmasına rağmen, geniş anlamda sosyal politika araçları;

⁹¹ Coşkun Can Aktan, İstiklal Yaşar Vural, "Makro Ekonomik Politikalar Gelir Dağılımı ve Yoksulluk", Yoksullukla Mücadele Stratejileri, **Hak-İş Konfederasyonu Yayınları**, Ankara, 2002, <http://www.canaktan.org/ekonomi/yoksulluk/birinci-bol/aktan-vural-makro-ekonomi.pdf>, (E.T. 01.01.2008).

⁹² Stein Kunhle, Matti Alestalo, "Growth, Adjustment and Survival of European Welfare States", **Survival of The European Welfare State**, Routledge Publications, 2000, s. 3.

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, regülasyon ve kontrol politikaları ve KİT'lerden oluşmaktadır. Sosyal devlet, özellikle maliye politikası araçları olan bütçe, kamu gelirleri ve kamu harcamalarını kullanarak, ekonomik ve sosyal hayatı düzenlemeye çalışır⁹³.

Refah devletinin; benimsediği amaçları gerçekleştirmek için kullandığı çağdaş araçlar ise, sosyal sigortalar, sosyal hizmetler ve sosyal yardımlardır. Bu çerçevede refah devleti, kamunun sosyal ve ekonomik hayata yoğun müdahalesini içerir. Bu müdahale sadece para ve maliye politikası araçlarını kullanmakla sınırlı kalmayıp bizzat üretici olarak devletin ekonomik yaşama girmesini de içerir⁹⁴.

Refah devletinin, benimsediği amaçlara ulaşmak için kullanılan araçları dar ve geniş anlamda ikili bir sınıflandırma içinde incelememiz mümkündür⁹⁵.

B. Sosyal Refah Devletinin Araçları

Sosyal refah devletinin araçları kapsamında geniş anlamda sosyal politika araçları ile dar anlamda sosyal politika araçları üzerinde durulacaktır.

1. Geniş Anlamda Sosyal Politika Araçları

Geniş anlamda sosyal politika araçları kapsamında; kamu harcamaları ve vergileme, regülasyon ve kontroller, KİT'ler ile planlama üzerinde durulacaktır.

a. Kamu Harcamaları ve Vergileme

Sosyal devletin yukarıda belirtilen amaçlara ulaşmada başvurduğu yöntemlerden biri, kamu harcamalarını kullanarak sosyal refahın artırılmasını sağlamaktır. Bu çerçevede II. Dünya savaşından sonra tarafsız devlet anlayışının yerini müdahaleci devlet anlayışının alması ile birlikte kamu harcamalarında önemli artışlar olmuştur.

Gelişmiş ülkelerde Keynesyen ekonominin ve aşırı müdahaleci refah devleti görüşünün kabul edilmesi, devletin genel ekonomi politikası hedeflerini gerçekleştirmede aktif bir rol üstlenmesini de beraberinde getirmiştir. Efektif talep

⁹³ <http://www.canaktan.org/politika/refah-devleti/araclar.htm>, (E.T: 15.07.2008)

⁹⁴ Şaylan, s. 66.

⁹⁵ <http://www.canaktan.org/politika/refah-devleti/araclar.htm>, (E.T: 15.07.2008)

yetersizliğinden kaynaklanan konjonktürel istikrarsızlık durumunda devletler, kamu harcamalarını birer politika aracı olarak kullanmışlardır. Ayrıca, herkese asgari seviyede bir refah düzeyi ve sosyal güvenlik sağlama konusunda devletin üstlenmiş olduğu görevler, sosyal programlara dayalı kamu harcamalarının artmasını beraberinde getirmiştir⁹⁶.

Kamu harcamaları kapsamında özellikle transfer harcamalarının sosyal refahın sağlanmasında etkisi büyüktür. Transfer harcamalarının gelir dağılımı üzerindeki etkisi doğrudandır. Özellikle sosyal amaçlı transfer harcamaları yoksulların ve gelir düzeyleri düşük olanların refahları üzerinde olumlu bir etki yaratır. Devletin belli bir gelir düzeyinin altında olanlara yaptığı ayni ve parasal yardımlar, gelir dağılımındaki eşitsizlikleri kısmen de olsa önleyebilir⁹⁷. Bunun dışında devlet eğitim, sağlık, konut gibi alanlarda düşük gelirli vatandaşların bulunduğu bölgelerde, bu hizmetleri ücretsiz ya da düşük fiyatla ve belirli bir kalite seviyesinde sunarak gelir dağılımının dolaylı olarak iyileşmesine katkıda bulunabilir⁹⁸.

Kamu harcamalarıyla birlikte vergilerde sosyal refahın artırılmasında önemli bir politika aracıdır. Vergilemenin sosyal amacı özellikle piyasa mekanizmasının gerçekleştiremediği adil gelir ve servet dağılımının sağlanması bakımından büyük önem taşımaktadır. Piyasa ekonomisi kurallarına göre gerçekleşen bir gelir ve servet dağılımı her zaman adil olmamaktadır. Bunun için devletin gelir ve servet dağılımındaki adaletsizlikleri giderme yönünde piyasaya müdahale etmesi gerekir. Çünkü adil ve dengeli bir gelir ve servet dağılımının gerçekleştirilmesi sosyal devlet anlayışının ve sosyal adaletin bir gereği olmaktadır⁹⁹. Vergilerin devlete gelir sağlamanın yanında ekonomik ve sosyal amaçlara ulaşmada bir araç olarak kullanılabileceğini ilk defa A. Wagner ileri sürmüştür. A. Wagner, gelirin servetin belirli ellerde ölçsüz olarak birikmesine imkân verilmemesi gerektiğini

⁹⁶ Naci B. Muter, A.Kemal Çelebi ve Süreyya Sakınç, **Kamu Maliyesi**, Emek Matbaası, Manisa, 2006, s. 75.

⁹⁷ Muter, Çelebi, Sakınç, s. 81.

⁹⁸ Aytaç Eker, **Kamu Maliyesi**, Kanyılmaz Matbaası, İzmir, 2004, s. 72.

⁹⁹ Şerafettin Aksoy, **Kamu Maliyesi (Kamu Harcamaları-Kamu Gelirleri-Devlet Borçları-Bütçe Maliye Politikası)**, 3. Baskı, Filiz Kitapevi, İstanbul, 1998, s. 174.

savunmuştur. A. Wagner bu amacın gerçekleştirilebilmesi için artan oranlı vergiden yararlanılması gerektiğini vurgulamıştır¹⁰⁰.

Sosyal devlet anlayışının hâkim olduğu ülkelerde verginin sosyal fonksiyonu büyük önem taşır. Yüksek gelir seviyesindeki kişilerden daha fazla vergi alınması, orta ve düşük gelir seviyesindeki kişiler üzerindeki vergi yükünün hafifletilmesi, verginin sosyal fonksiyonunun bir gereğidir¹⁰¹.

Vergi konusunun seçilmesinde, matrahın belirlenmesinde ve oranların saptanmasında sosyal amaç büyük önem taşımaktadır. Sosyal amacın gerçekleştirilmesi için başvurulan yollardan bazıları şunlardır:

i. Artan oranlı gelir vergileri, belli bir sınırın üstünde bulunan gelirlerden alınan ek vergi, gider vergilerinde vergiye tabi mal ve hizmetten alınan vergilerin bunların lüks olup olmamalarına göre farklılaştırılması, toplumdaki gelir farklılıklarını kısmen olsun kaldırmak amacını gütmektedir.

ii. Servet vergileri, türleri ile birlikte, diğer amaçlar yanında servet farklılıklarını ortadan kaldırmak amacını güden vergilerdir.

iii. Sosyal güvenlik aidatlarının vergiye tabi tutulmaması, sosyal yardımların vergi dışı bırakılması, teşebbüslerin sosyal yardımlarının gider kabul edilmesi ve yararlanan yönünden vergiye tabi tutulmaması, sosyal güvenlik amacıyla tanınan vergi avantajlarıdır.

iv. Yaşlılara, iktisaden korunmaya muhtaç olanlara ait gelirlerin vergi dışı bırakılması, sosyal güvenlik amacına yönelmiş vergi politikası araçları olarak kabul edilebilir¹⁰².

v. Devlet vergileme yoluyla sağladığı gelirlerinin bir kısmını çeşitli kamu harcamaları şeklinde düşük gelir gruplarına veya hiç geliri olmayanlara transfer harcamaları şeklinde aktarabilir. Bazen de finansmanı vergi gelirleriyle karşılanan mal ve hizmetleri düşük gelirliilere bedelsiz, ya da düşük bedelle yani maliyet bedelinin altında satmak suretiyle de gelir dağılımında adalet sağlamaya çalışabilir. Ayrıca, toplumu oluşturan kişiler arasında vergi yükünün adil dağılımının sağlanması

¹⁰⁰ Muter, Çelebi, Sakıncı, s. 128.

¹⁰¹ Eker, s. 148.

¹⁰² Nihat Edizdoğan, **Kamu Maliyesi II (Kamu Gelirleri ve Vergi Teorisi)**, Ekin Kitapevi, Bursa 1998, s. 62.

için gerekli önlemlerin alınması da verginin sosyal amacı bakımından büyük önem taşımaktadır. Nitekim gelir vergisi sistemlerinde “en az geçim indirimi” veya “genel indirim”, “artan oranlılık” ve emek gelirlerinin sermaye gelirlerine nazaran daha hafif vergilendirilmesini teşkil eden “ayırma ilkesinin” uygulanmasının adil bir vergilemenin ve verginin sosyal amacının gerçekleşmesinde önemi büyüktür. Bu hususun gerçekleşmesi için yüksek gelir elde edenlerden daha yüksek oranda ve daha fazla vergi alınması suretiyle orta ve düşük gelirlilerin vergi yükünü hafifletmek gerekmektedir.

b. Regülasyon ve Kontrol

Müdahaleci bir niteliğe sahip olan sosyal devlet regülasyon uygulamaları ile ekonomiye geniş çapta müdahalede bulunmaktadır. Bu çerçevede devletin piyasaya giriş ve çıkışları belli kurallara bağlaması ithalata kota koyması ekonomik regülasyona örnek iken, toplumsal hayatın her alanına yönelik; vergilemeye ilişkin düzenlemeler, iş yerlerinde çalışma koşullarına ilişkin düzenlemeler, çevre kirliliğine ilişkin düzenlemelerde regülasyon uygulamalarına başvurulmaktadır ki bu alanlardaki regülasyon uygulamalarına ise yasal-idari regülasyon denilmektedir¹⁰³.

Diğer taraftan devlet fiyat kontrolleri ve dolaysız kontroller yoluyla mal ve hizmet piyasalarını kontrol altında tutabilir. Bu sayede devlet regülasyon ve kontroller yoluyla, piyasalarda fiili yada anlaşma yoluyla oluşacak tekelleri kontrol altında tutabilir, sosyal refahın maksimizasyonunu sağlayabilir.

c. Kamu İktisadi Teşebbüsleri

II. Dünya Savaşından sonra devlet, KİT yoluyla kamusal kaynakları kullanarak piyasada mal ve hizmet üretmek üzere merkezi veya yerel yönetimler tarafından denetlenen ekonomik hayatta düzenleyici ve yönlendirici bir rol üstlenmiştir.

Devletin KİT’leri kurmasındaki amacı; özel girişime destek olmak, kaynak kullanımında etkinliği sağlamak, monopolleri kontrol etmek, dışsallıklarda dengeyi sağlamak gibi ekonomik amaçların yanında gelir ve servet dağılımındaki eşitsizlikleri azaltmak ve istihdamı arttırmak gibi sosyal nedenlerle de kamu girişimleri kurarak ekonomiye aktif olarak müdahale etmektedir.

¹⁰³ <http://www.canaktan.org/politika/refah-devleti/araclar.htm>, (E.T. 15.07.2008).

Refah Ekonomisi kapsamında, Neo-Klasikler'e göre, piyasanın sosyal refahın gerçekleştirilmesinde başarısız olduğu durumlar nedeniyle devlet ekonomiyeye müdahale etmelidir. Bu çerçevede KİT'lerin kuruluş nedenleri kaynak kullanımında etkinliği sağlamak ve gelir dağılımında adaleti gerçekleştirmektir. Bu çerçevede devlet, KİT'ler vasıtasıyla ürettiği malları gelir seviyesi düşük olan vatandaşlara, düşük fiyattan satabilir ve piyasayı denetleyebilir.

d. Planlama

Az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler açısından önemli bir kavram olan planlama ile eldeki kıt kaynakların kalkınma süreci dâhilinde öncelikli alanlarda kullanılmasını sağlamaya çalışılmaktadır.

Sosyal refah devletinin ülke ekonomisi açısından da önemli görevleri olduğu bilinmektedir. Tabii ki bu anlayışı benimseyen devletlerin her biri değişik yapıda ve büyüklükte müdahale inisiyatiflerine ve işlevlerini yerine getirmeye yönelik farklı yöntemlere sahiptirler. Genel olarak, sosyal refah devletleri ekonomik alanda refahı sağlama ve sosyal amaçları gerçekleştirme doğrultusunda müdahaleci bir anlayışı benimseyerek bu müdahaleleri bir plan dâhilinde yapmaktadırlar¹⁰⁴. Büyüme hızının artırılması, toplam yatırım ve tasarruf seviyesinin yükseltilmesi, dış dengenin sağlanması gibi hedeflere ulaşmak için kaynakların en etkin ve verimli şekilde kullanılması gerekmektedir.

e. Kamulaştırma ve Devletleştirme

Kamulaştırma, 2942 sayılı kanuna göre, bir idarenin kamu yararı düşüncesi ile kişilerin mülkiyetinde bulunan taşınmaz malların, bedelinin peşin verilmesi koşulu ile özel mülkiyet hakkına son verilmesidir. Anayasamızda devletleştirme ise, kamu hizmeti taşıyan özel teşebbüslerin kanunun zorunlu kıldığı hallerde gerçek karşılığı ödenmek üzere kamu mülkiyetine alınmasıdır¹⁰⁵.

¹⁰⁴ “Sosyal Refah Devleti ve Değişim”,
http://www.gençbilim.com/odev_tez/sosyal+refah+devleti+ve+degisim.odev_tez_makale.3916.php,
(E.T. 01.08.2008).

¹⁰⁵ <http://yeni-anayasa.blogspot.com/2007/09/madde-128-devletletirme-ve-zelletirme.html>,
(E.T. 01.08.2008).

Sosyal Devlette; bireyin mülkiyet hakkı tanımlanmış ve yasalarca da güvence altına alınmıştır. Ancak bu hak sınırsız değildir dolayısıyla bu sosyal bir nitelik taşıyan bu hakkın kullanımı kamu yararına aykırı olamaz¹⁰⁶.

2. Dar Anlamda Sosyal Politika Araçları

Dar anlamda sosyal politika araçları kapsamında, sosyal sigorta, sosyal yardım, sosyal hizmet ve sosyal tazmin üzerinde durulacaktır.

a. Sosyal Sigorta

Sigorta; ileride muhtemel tehlikelerden doğacak zararların giderilmesinin; önceden yapılan ödemeler (prim) karşılığında taahhüt edilmesidir. Sosyal sigorta ise, devletçe organize edilmiş kendi kendine yönetim esasına göre işleyen, kamu hukuku karakterli, çalışan nüfusu, ölüm, işsizlik vb risklere karşı koruyan sigortadır.

b. Sosyal Yardım

Sosyal yardım geniş anlamda toplumda gereksinimi olanlara herhangi bir prim karşılığı olmaksızın ve sadece çalışanlara değil, sosyal amaçla, yoksul ve muhtaç olanlara asgari bazı ihtiyaçlar için devlet tarafından anayasal görev olarak sağlanan bir miktar paradır¹⁰⁷. Diğer bir deyişle Sosyal Yardım; Sosyal yardımlar, zorunlu katılma ilkesine dayanmayan ya da katılma ile karşılığı (yapılan yardım) arasında bir ilişki bulunmayan genel devlet bütçesi ya da belirli bir amaca ayrılmış özel vergilerle finanse edilen kamu yardımları olarak tanımlanabilir.

Sosyal yardımlar aynı nitelikli veya nakdi nitelikte de olabilir. Aynı yardımlar eşya, yiyecek, giyecek vb. yardımları içerirken, nakdi yardımlar ise; belirlenen ihtiyaca göre verilecek olan para yardımını ifade etmektedir.

c. Sosyal Hizmet

Sosyal Hizmetler, “Kişi ve ailelerin kendi bünye ve çevre şartlarından doğan veya kontrolleri dışında oluşan maddi, manevi ve sosyal yoksunluklarının giderilmesine ve ihtiyaçlarının karşılanmasına, sosyal sorunlarının önlenmesi ve

¹⁰⁶ <http://www.canaktan.org/politika/refah-devleti/araclar.htm>, (E T. 15.07.2008).

¹⁰⁷ Erdoğan Bal, “Sosyal Yardım”, http://www.turkhukuksitesi.com/makale_315.htm, (E. T. 01.08.2008).

çözümlemesine yardımcı olunmasını ve hayat standartlarının iyileştirilmesi ve yükseltilmesini amaçlayan sistemli ve programlı hizmetler bütünü”dür¹⁰⁸.

Modern sosyal hayatta sosyal hizmetler, kişi, grup ve toplulukların yapı ve şartlarından doğan ya da kendi denetimleri dışında meydana gelen bedenî, zihnî ve ruhî eksikliği, fakirlik ve eşitsizliği gidermek veya azaltmak, toplumun değişen şartlarından doğan sosyal sorunları çözümlenmek, insan kaynaklarını geliştirmek, hayat standartları iyileştirmek ve yükseltmek, fertlerin birbirleriyle ve sosyal çevresi ile uyum sağlamasını kolaylaştırmak maksadıyla insan şeref ve haysiyetine yaraşır eğitim, danışmanlık, bakım, tıbbî ve psiko-sosyal rehabilitasyon alanlarında devlet veya gönüllü-özel kuruluşlar tarafından sistemli bir şekilde ifa edilen hizmet programlarının bütünüdür. Kamusal sosyal hizmetler, “kamusal sosyal yardım”, “devletçe bakılma” ve “sosyal çalışma” gibi sosyal güvenlik politikalarında olduğu gibi, devlet bütçesinden finanse edilmektedir. Diğer sosyal güvenlik yöntemlerinden farklı olarak, sosyal hizmetlerin niteliği maddî olmaktan ziyâde hizmet sunmaya ve toplum kalkınmasına yöneliktir¹⁰⁹.

d. Sosyal Tazmin

Sosyal tazmin; devletin sorumluluğunda olan faaliyet ve işletmelerden dolayı zarara uğrayanların zararlarının karşılanmasıdır. Sosyal tazmin vergi yolu ile finanse edilmektedir¹¹⁰. Sosyal tazmin, sosyal yardım ile benzer özellikler taşırken devlet faaliyeti nedeniyle zarara uğrama sonucu telafi edici nitelik taşımaktadır.

Sosyal tazmine ilişkin uygulamalar kapsamında, er ve erbaşların dul ve yetimlerine, harp ve vazife malulleri ve şehitlerin dul ve yetimlerine, muhtaç asker ailelerine ve gazilere aylık bağlanması öngörülmüştür.

IV. SOSYAL REFAH DEVLETİNİN SINIFLANDIRILMASI

Refah devletleri arasında benzerlikler bulup bir grup altında toplamak ve sınıflamak için, yıllarca çok sayıda çalışma yapılmıştır. Buna neden olarak, refah devletlerinin uygulamada ve her ülkede birbirinden farklı kriterlere dayalı olarak

¹⁰⁸ “Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kanunu”, <http://www.hukuki.net/kanun/2828.15.frameset.asp>, (E. T. 01.08.2008).

¹⁰⁹ Ali Seyyar, “Sosyal Hizmet Nedir?”, <http://www.sosyalsiyaset.com/documents/sh.htm>, (E.T. 01.08.2008).

¹¹⁰ <http://www.canaktan.org/politika/refah-devleti/araclar.htm>, (E. T. 15.07.2008).

gelişmesini gösterebiliriz¹¹¹. Ulus devletlerin ekonomik, kültürel ve tarihsel geleneklerine göre farklı refah devletleri ortaya çıkmıştır. Yapılan sınıflandırma girişimlerinde; gelişmiş ülkeler, sosyal refah hizmetleri açısından, belirli nitelik ve kriterlere göre sınıflandırılmış ve farklı refah devleti kategorilerine ayrılmıştır¹¹².

Sosyal refah devletinin sınıflandırılmasında; genel olarak, Leibfried ve Gosta Esping-Andersen'in sınıflandırması kabul görmüştür. Bu sınıflandırmalarda liberal refah modeli; kalıntı refah rejimleri ve Anglo-Sakson model olarak da adlandırılmaktadır. Kıta Avrupası modeli ise, muhafazakar-korporatist refah rejimleri, sosyal sigorta modeli, kurumsal refah rejimleri, Bismark ülkeleri modeli, Alman modeli veya Hristiyan demokratik rejimler olarak da adlandırılır. İskandinav modeli ise, sosyal demokrat refah rejimleri, evrensel refah rejimleri, modern refah rejimleri, İsveç Modeli olarak da adlandırılmaktadır¹¹³.

A. Leibfried'in Sınıflandırmasına göre Refah Devleti Modelleri¹¹⁴:

Leibfried genel olarak Avrupa Birliğine üye ülkelerdeki sosyal refah devleti modellerini sosyal politika rejimlerine dayalı aşağıdaki gibi sınıflandırmıştır.

- a. İskandinav Refah Devletleri
- b. Bismark Ülkeleri Modeli
- c. Anglo Sakson Ülkeleri Modeli
- d. Latin Havzası Ülkeleri Modeli

1. İskandinav Refah Devletleri

Bu modele, aynı zamanda Modern Refah Devleti de denmekte olup İsveç Modeli yada Kurumsal Yeniden Dağıtıcı Model olarak da bilinmektedir.¹¹⁵ Bu modelin uygulayıcıları arasında İsveç başta olmak üzere Norveç, Danimarka ve Finlandiya gibi Kuzey Avrupa ülkeleri yer almaktadır.

¹¹¹ Süleyman Özdemir, "Refah Devleti ve Üstlendiği Temel Görevler Üzerine Bir İnceleme", http://www.sosyalsiyaset.com/documents/refah_devleti_ustlendigi_gorvlr.htm#_ftnref42, (E.T. 15.03.2009).

¹¹² Abdülkerim Çalışkan, "Sosyal Refahın Sağlanmasında Devletin Etkinliği ve Türkiye Örneği", Dokuz Eylül Üniversitesi SBE (Yayınlanmamış Doktora Tezi), İzmir, 2001, s. 7.

¹¹³ Akgül Yılmaz, s. 23.

¹¹⁴ Arın, s. 62.

¹¹⁵ Akgül Yılmaz, s. 24.

Modelin en belirgin özelliği, tam istihdam amacının ideale yakın olması ve sosyal hakları üst düzeyde önemsiyor ve gerçekleştiriyor olmasıdır.¹¹⁶ Bu modelde, devlet müdahaleci kimliği ile işveren gibi hareket eder ve tam istihdam amacına odaklanır. Ayrıca, emeğin korunması için çeşitli sübvansiyonlar da kullanılmakta ve işgücü piyasasından emeğin kaçışı önlenmeye çalışılmaktadır. Bununla birlikte; modelde, herkese çalışma hakkı tanınması ve evrenselci istihdam toplumunun amaçlanması bakımından bu refah devleti modeline kapsamlı refah devleti modeli de denmektedir.

2. Bismark Ülkeleri Modeli

Bu model; Kıta Avrupa'sı modeli, muhafazakar–korporatist refah rejimleri, sosyal sigorta modeli, kurumsal refah rejimleri, Bismarck ülkeleri modeli, Alman modeli veya Hristiyan demokratik rejim olarak da adlandırılmaktadır.

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 çalışmayanlara sosyal güvenlik hakkı sağlanması gerekliliğidir¹¹⁷.

İkinci özellik ise, Bismark tarafından geliştirilen korporatist yapıdaki Alman Refah Sistemidir. Korporatizm, halkın farklı kesimlerinin, temsilcileri 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 bağlanmaktadır¹¹⁸.

Üçüncü özellik ise, sosyal hizmetlerin sunumunda yerinden yönetim (subsidiarite) ilkesinin geçerliliği olup yerinden yönetim organlarıncı sosyal hizmetlerin gerçekleştirilmesidir. Bu sistemde finansman olarak, işçi ve işverenlerin katkı payları ve vergiler karşımıza çıkmaktadır¹¹⁹.

Bismark Sistemi; Fransa, Almanya ve Türkiye'de geçerli olan bir sistemdir. Sistemin özü, çalışma esasına dayalı sosyal sigorta mekanizmasıdır. Bireyler; bir işi

¹¹⁶ Arın, s. 63.

¹¹⁷ Arın, s. 63.

¹¹⁸ Serdar Kaya, "Küreselleşme: Korporatizm", <http://www.derinsular.com/makaleler/2007/01/kuresellesme-1-korporatizm.php>, (E.T. 02.01.2009).

¹¹⁹ Akgül Yılmaz, s. 25.

yapmaları halinde sosyal hukuk bakımından güvence kapsamına alınmaktadır. Sistemin finansmanı, yararlananların ödedikleri sigorta primleriyle karşılanmakta olup yalnızca prim ödeyenin ivaza hak kazandığı duruma “karşılıklılık ilkesi” denmektedir. Burada, sosyal güvenlik açısından tüm nüfusun kapsam içine alınması gerçekleşemeyebilir. Emeklilik sistemi, Bismarck tipi karşılıklılık düşüncesinin en çok telaffuz edilen dışavurumudur¹²⁰.

3. Anglo Sakson Ülkeleri Modeli

Bu modelin önemli temsilcileri; ABD, Avustralya, Yeni Zelanda ve İngiltere olup model; liberal refah modeli ve kalıntı refah rejimi olarak da ifade edilebilmektedir.

Modelde genel olarak insanları zorla çalıştırma öngörülmekte olup kişiler zorlama ile emek piyasasına sokulmaktadır¹²¹.

Devlet genel olarak, asli görevlerini yerine getirmekte ve istihdam politikaları bakımında telafi edici rol üstlenmemektedir¹²². Bununla birlikte devlet, çeşitli sosyal transferler ile gelir dağılımını iyileştirme amacı içindedir.

4. Latin Havzası Ülkeleri Modeli

Tam oluşmamış refah devleti de dediğimiz bu modelin temsilcileri; İspanya, Portekiz, Yunanistan, İtalya ve Fransa’dır. Bu ülkelerin çoğunda sosyal refah anayasal hak olarak tanınmamakta ve işgücü piyasası işçilerin zor koşullarda çalıştığı ve işçilerin aleyhine bir sisteme dayanmakta ve ana sektör tarıma dayanmaktadır. Bu modelde tam istihdam amacından da uzaklaşmaktadır¹²³.

Sosyal refah, ülkelerin anayasalarının modern refah devleti için güçlü kurallar içermesine karşın uygulamada yasal, kurumsal ve sosyal uygulamalar ve programlar eksiktir¹²⁴. Bu yüzden bu ülkeler kurumsallaşmış vaatler ülkeleri olarak da tanımlanmaktadır¹²⁵.

¹²⁰ Ali Nazım Sözer, **Türkiye’de Sosyal Hukuk**, Barış Yayınları, İzmir, 1998, s. 25.

¹²¹ Stephan Leibfried, “Towards a European Welfare State? On Integrating Poverty Regimes into the European Community, New Perspectives on the Welfare State in Europe”, **Routledge**, 1993, s.141.

¹²² Arın, s. 12.

¹²³ Leibfried, s. 142.

¹²⁴ Şermin Marangoz, “Refah Devleti: Oluşumu, Modelleri, Güncel Değişimleri”, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), İstanbul, 2002, s. 102.

¹²⁵ Meryem Koray, “Avrupa Toplum Modeli: Nereden Nereye”, Tüses Yayınları, 2002, s. 184.

B. Gosta Esping-Andersen'in Sınıflandırmasında Yer Alan Refah Devleti Modelleri

Bu sınıflandırmada, genel olarak sosyal haklar ve temel ihtiyaçların karşılanması alternatiflerine göre, Avrupa'daki devletler kategorize edilmeye çalışılmıştır. Bu sınıflandırmaya göre Refah Devleti Modelleri;

- Sosyal Demokrat Refah Devleti
- Muhafazakar-Korporatist Refah Devleti
- Liberal Refah Devleti; olarak karşımıza çıkmaktadır.

1. Sosyal Demokrat Refah Devleti

Kurumsallaşmış sosyal hakların varlığının belirginleştiği ve sosyal ihtiyaçların giderilmesinde, piyasadan daha çok kamunun etkili olduğu bununla birlikte sosyal demokrasinin sosyal reformlar açısından etkili bir güç olduğu, eşitliğe dayalı kategoridir¹²⁶.

Devlet; sosyal yardım ile sosyal güvenlik mekanizmalarının belirleyicisi olup devletin tam istihdam sağlama ve sürdürülebilme amacı birincil konumdadır¹²⁷.

2. Muhafazakar-Korporatist Refah Devleti

Devlet ile ailenin önemli karar mekanizmaları olduğu ve kilise tarafından yönlendirilen bir model olup; Fransa, İtalya, Almanya ve Avusturya'da görülmüştür. Bu sistemde geleneksel aile yapısı, devletten önce gelir ve eğer aile sorunları çözemezse devlet müdahale eder. Ayrıca, devlet müdahalesi toplumsal eşitsizliği azaltmak için değil sorunları çözmek için tamamlayıcı rol üstlenmektedir¹²⁸.

3. Liberal Refah Devleti

A.B.D. Kanada ve Avustralya bu modelin temsilcileri olup, piyasanın ekonomiye hakim olduğu modeldir¹²⁹. Amaç; piyasanın gücüne güç katmak olup, negatif gelir desteği ile asgari geçim indirimini ve asgari geliri garanti eden, bununla

¹²⁶ Koray, 2002, s. 181.

¹²⁷ Gosta Esping- Andersen, **The Three Worlds of Welfare Capitalism**, Polity Pres, 1990, ss. 27-28.

¹²⁸ 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. 278.

¹²⁹ Akgül Yılmaz, s. 29.

birlikte sosyal yardım ve sigorta ile refah programları oluşturan özel teşebbüslere, devletin teşvik ve yardımında bulunduğu sistemdir.

V. SOSYAL REFAH DEVLETİ ANLAYIŞINDAKİ DEĞİŞİME YOL AÇAN ETKİLER

Sosyal refah devleti anlayışı kapsamında iktisadi yaklaşımlar ile küreselleşmenin etkileri üzerinde durulacaktır.

A. İktisadi Yaklaşımların Etkileri

Dünyada bilindiği üzere iki büyük ekonomik düşünce yapısı mevcut olup bunlar Liberalizm ve Sosyalizm'dir. Sosyal refah anlayışı ise iki sistemin arasında olan karma ekonomik sistemde yer almaktadır.

Sosyal refah anlayışı ekonomik anlayışların yansıması olarak karşımıza çıkmaktadır. 1929 Dünya Ekonomik Buhranı'na kadar etkin olan liberal ekonomi ya da klasik liberalizm, Adam Smith öncülüğünde hız kazanmıştır. Temeli; piyasa ekonomisi, doğal düzen ve görünmez ele dayanırken devlete sınırlı yani asli görevler yüklemiştir ve sosyal refahı sağlamak devletin asli görevi değildir.

Liberal anlayış sosyal refah konusunda toplam refahı yani sosyal refahı bireysel kişisel refahların toplamı olarak görmektedir. Bireylerin refahlarının toplamı için kişisel refahın sağlanmasına gayret edilmelidir. Bu anlamda bireyler bir yandan kişisel refahlarını sağlamaları için kişilerin ekonomik çıkarlarını elde etmelerine ve bunun doğrultusunda serbest rekabete dayalı bir temele ekonomi kavuşturulmalıdır. Bireysel refahı maksimum olan kişilerin görünmez el ile otomatik olarak sosyal refahın maksimize edilmesi sağlanır. Piyasa mekanizması taraftarları, klasik iktisadın prensipleri doğrultusunda özel mülkiyet, özgürlük, rekabet ve minimal devlet prensipleri ışığında sosyal yaşama da müdahale etmeyerek piyasa mekanizmasının sosyal refahı maksimize edeceği kanaatindedirler¹³⁰.

Liberallerin tezine göre piyasa, bireylerin toplam gelirden daha fazla pay alabilmeleri için onları çalışmaya zorlamakta ve artan üretim ve gelir, doğal düzen içersinde kısa dönemli sorun olan yoksulluğu yok edecektir. Eğer devlet piyasaya müdahale ederse bütçe açığı, enflasyon gibi makro büyüklükleri bozar ve üretim seviyesini düşürür ve sosyal refahın olumsuz etkiler.

¹³⁰ Özdemir, 2004, ss. 46-48.

Bunların yanında sosyal refah anlayışı özellikle muhtaç vatandaşlar için bir güvenlik ağı kurulmasını da önerirken bunu vakıflar, dernekler, yardımlaşma kurumlar ile sağlanmasını desteklemektedirler¹³¹.

İşsizliği bireysel bir sorun olarak gören klasikler işsizliğin ve yoksulluğun uzun sürmesi sonucu ve serbest piyasanın işlememesi, 1929 Dünya Ekonomik Buhranının etkisiyle sosyal refah açısından özellikle işçilerin zor durumu bireysel işsizliği toplumsal sorun haline getirmiş olması gibi nedenlerle birlikte artık liberaller politikalar yerini Keynezyen politikalara bırakmıştır.

Keynese göre toplumsal işsizlik işgücü arzı problemi değil işgücüne olan talep problemidir. Devlet de işsizlik ödenekleri ve yatırımlar ile yani devletin aktif hamleleri ile işgücü sorununu çözebilecektir. Bu anlamda devlet piyasada ve toplumda sosyal refah için daha adil bir yapıda aktif bir rol oynayacaktır. Aktif bir rol oynamak için de maliye politikası araçlarına gereksinim duyacaktır.

Keynes genel olarak Say Yasasının hatalı olduğunu ve talepteki yetersizliklerin ekonomik dengesizlikleri meydana getirdiğini, ekonomide hem iradi işsizliğin hem de gayri iradi işsizliğin varlığını, temelde önemli olan ekonomik verinin efektif talep olduğunu ve tasarrufun faizin değil gelirin bir fonksiyonu olduğu fikrini taşımaktadır¹³².

Keynes, sosyalist olmamasına rağmen sosyal reformcu olarak Beveridge ile birlikte liberal piyasa sisteminin devletin var olduğu bir yapı içerisinde sosyal adaleti ve piyasa etkinliğini sağlanabilmesi alanında dünyayı etkilemiştir. Keynese göre makro ekonomik amaçlarda öncülükler kamu yatırımları, gelirin yeniden dağıtımı ve kamusal hizmetlerdir yani sosyal refahın arttırıcı amaçlardır. Keynes'in özellikle ABD'de kabul edilen sosyal güvenlik yasası ile İngiltere'de Beveridge planının kabul edilmesinde önemli etki sahibi olurken böylelikle devlet harcamalarının artışının ve büyük kamusal yatırımların önü açılmıştır¹³³.

Bu bilgi ışığında sosyal refah devletinin altın çağı yaşanmıştır ve bu çağa Keynezyen Refah Devleti(1945-1965) denmiştir.

¹³¹ Özdemir, 2004, s. 51.

¹³² Coşkun Can Aktan, **Yeni İktisat Okulları**, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2004, s. 24-25.

¹³³ Süleyman Özdemir, "Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti", İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, (Yayınlanmamış Doktora Tezi), İstanbul, 2004, ss. 152-155.

1973 yılında dünyadaki petrol krizi bunalımı ile Keynezyen politikaların uygulama sonuçları ve büyüyen devlet karşımıza çıkmıştır. Stagflasyon olgusunun yaşanıyor olması, telafi edici bütçe politikası sonucu kamu harcamalarının yüksek olması ve kronik bütçe açıklarının varlığı ile ekonomik büyümenin yavaşlaması Keynezyen fikirlerin yerine izleyen dönemde yeni sağ denilen neo liberal politikalar varlığını hissettirmiş ve sosyal refah devletinin altın çağı sona ermiştir¹³⁴.

Küreselleşme ile birlikte dünyadan klasik ekonominin çağdaş yorumu olan neo liberal politikalar ve piyasa ekonomisi kendini göstermiştir. Bununla birlikte özellikle Sovyetler Birliğinin yıkılması ile Reaganizm ve Thatcherizm, Neo Liberalizmin dünyada etkin görüş halini almasını da hazırlamıştır.

Neo Liberalizm genel olarak devletin küçülmesini, özelleştirmeyi, bireye dayalı modeli, sosyal refah devletinin zayıflamasını, sosyal refah hizmetlerinin rekabete açılması ve gerektiğinde devletin piyasaların yetmediği noktalarda finansman sağlaması gerekliliği ile sosyal görevler üzerinde durmaktadır.

Neo Liberalizm kendi içinde okullaşma ile sınıflanmıştır. Bu okullar arz yönlü iktisat okulu, Virginia Politik İktisat Okulu(Kamu Tercihi ve Anayasal İktisat), Freiburg İktisat Okulu(Sosyal Piyasan Ekonomisi), Chicago İktisat Okulu(Monetarizm ve Rasyonel Beklentiler) ve Avusturya İktisat Okulu olarak karşımıza çıkmaktadır.

Arz Yönlü İktisat, Laffer Eğrisi yardımı ile vergi indirim yoluyla vergi gelirlerini arttırmak ile sosyal refah açısından gelir dağılımında adalete ulaşmada öncelikle ekonomik büyüme ve ekonomik etkinliğin yüksek büyümeyi sağlaması gerektiğini ifade etmektedir¹³⁵.

Kamu Tercihi ve Anayasal İktisat ise temel ilkeleri ışığında ki bu ilkeler metodolojik bireycilik, rasyonalite, maximand ve catallaxy ilkesi olup ekonomik birimler kendi çıkarlarını maksimize etmek peşinde koşarlar.Bu doğrultuda seçmenler fayda, partiler oy, bürokrasi bütçe ve baskı grupları rant peşinde koşmaktadır. Bu teorinin ekonomi bilimine en büyük katkısı devletin başarısızlığı teorisidir. Bu teoriye göre, rasyonel seçmenlerin ilgisizliği ve bilgisizliği, rant

¹³⁴ Süleyman Özdemir, “Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti”, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, (Yayınlanmamış Doktora Tezi), İstanbul, 2004, s. 212.

¹³⁵ Aktan, 2004, ss. 53-58.

kollama, politik miyopluk, logrolling, oybirliği ilkesinin gerçekleştirilememesi, ortanca seçmen teorisi kamusal mal ve hizmetlerin bir bütün halinde arz edilmesi şeklinde görülmektedir. Bu teorinin önemli temsilcisi Buchanan aşırı büyümüş devleti Leviathan olarak tanımlamış ve bu aşırı büyümüş devlet ekonomik ve politik yozlaşmayı beraberinde getirdiğini ve kamu tercihi ve anayasal iktisat ile devlet kurumları ile anayasal sınırlar içinde klmeli ve yeniden düzenlenmelidir.¹³⁶ Bu görüş özellikle yapılacak düzenleme ile ekonomik ve politik yozlaşmayı engelleyecek, demokrasi ve anayasal sınırlamalar ile ortanca seçmeni baz alarak sosyal refah olumlu etkilenecektir.

Devletin ekonomideki varlığı boyutları arttıka o toplumda rüşvet, adam kayırmacılık, yolsuzluk gibi politik yozlaşmaları da beraberinde getirirken sosyal refah için temiz topluma ulaşma da gecikecektir.¹³⁷

Freiburg okulu ise genel olarak ekonomik düzeni, aktif yapıcı fonksiyonel devleti, kurucu rasyonalizmi içinde barındıran Ordo(doğal düzen) liberalizmi içinde barındırır¹³⁸. Sosyal refah açısından özellikle sosyal piyasa ekonomisi anlayışı bu okulda kabul görmektedir. Temel ilkeleri, özgürlük, rekabet, sosyallik, (sosyal adalet, adil gelir dağılımı, sosyal sigorta, sosyal güvenlik, sosyal katılım, sosyal refah, sosyal barış, sosyal dayanışma ve yardımlaşma ve sosyal demokrasi), sosyal devlet anlayışı ve devletin sınırlandırılmasıdır. Bu anlayışta devlet mümkün olduğu dara piyasa gerektiği kadar devlet anlayışı içinde tamamlayıcı ve piyasaya uygun olmalıdır¹³⁹.

Monetaristler, klasiklerin miktar teorisini yeniden yorumlamış ve doğal işsizlik olgusu vurgusuna dikkat çekerken ekonomide para politikasının belirleyici olduğunu vurgularken, ile Rasyonel Bekleyişler Teorisyenleri ise geçmişi kişilerin baz alarak bekleyişlere göre ekonomik kararlar vereceğini ne sürmektedir. Avusturya okulu temsilcileri ise metodolijik bireycilik, metodolojik sübjektivizm ve marjinalizmin önemini vurgulamış ve birey esaslı ekonomik yapı geliştirilmiştir.

¹³⁶ Aktan, 2004, ss.81-103.

¹³⁷ Asuman Altay, **Yozlaşma ve Temiz Toplum Arayışları**, Doğuş Matbaacılık, Ankara, 1994, s. 67.

¹³⁸ Aktan, 2004, ss.128-130.

¹³⁹ Aktan, 2004, ss.141-145.

B. Küreselleşmenin Etkileri

1990'lı yıllarla birlikte dünya gündemine gelen küreselleşme ya da globalleşme kavramının sosyal refah devletlerine yansımaları olmuştur. Bilindiği üzere küreselleşme, çeşitli şekillerde tanımlanabilmektedir.

Küreselleştirme, bütünleştirme ve yeni dünya düzeni olarak adlandırılan eğilim olup ekonomik, siyasal ve kültürel boyutu olan bir kavram olarak ele alınmaktadır¹⁴⁰.

Genel olarak küreselleşme; ekonomik ve mali ilişkilerin serbestleştirilmesi ve ülkeler arasındaki sermaye-emek hareketliliği önündeki engellerin kaldırılmasıdır¹⁴¹. Bu anlamda ekonomik liberalleşmenin oluşumunda küreselleşmenin etkili olduğunu söyleyebiliriz.

Küreselleşmenin unsurları olarak; sınır ötesi mal, sermaye ve işgücü akışını, çok uluslu şirketleri ve onların küresel ölçekli üretimlerini ve küresel piyasaların varlığını söyleyebiliriz.

Küresel ölçekteki piyasa odaklı değişimin, uluslar arası ve sınır ötesi ekonomik aktivitelerin ulus devletlerin egemenliklerinin ve etkinliklerinin azalmasına eşlik ettiği; küresel ekonomik güçlerin ulus devletlerin ekonomik ve sosyal politikalarını belirlemede onları bağımlı hale getirdikleri ve güçlerini sınırlandırdıkları ileri sürülmektedir¹⁴².

Küreselleşme sürecinde özellikle devletin Keynesyen Politikalardan Neo Liberal Politikalara geçişi ile müdahaleci devletten küçük ya da sınırlı devlet anlayışına geçilmesi ile emek piyasasındaki değişim yani devletin küreselleşme sürecindeki ulusal ekonomik karar alma gücünün azalması ile istihdamın azalması ve gayri iradi işsizliğin artması, refah programları nedeniyle artan bütçe açıklarının azaltılması için neo liberal anlayışın denk bütçe politikasını önermesi ile küreselleşme, sosyal refah devleti anlayışının devletler açısından önemini

¹⁴⁰ Fevzi Devrim, Asuman Altay, "Küreselleşme Sürecinde Sosyal Devlet Anlayışındaki Değişimlerin Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması Açısından Değerlendirilmesi", 15. Türkiye Maliye Sempozyumu, **Türk Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Bu Yapılamada Performans Yönetimi ve Denetiminin Yeri**, Antalya, Akdeniz Üniversitesi İ.İ.B.F., ss.38-39.

¹⁴¹ Mircan Yıldız Tokathoğlu, "Küreselleşme ve Kamu Hizmetleri", **Alfa Aktüel**, İstanbul, 2005, s. 53.

¹⁴² Ramazan Gökbunar, Harun Özdemir ve Alparslan Uğur, "Küreselleşme Kıskaçındaki Refah Devletinde Sosyal Refah Harcamaları", **Doğuş Üniversitesi Dergisi**, 9. Sayı, 2008, s. 158-173.

azaltmıştır. Bununla birlikte sosyal korumacılığın varlığı, yoksulluğun topluma olan negatif dışsallığı ve kamu tercihi teorisinin de yansıttığı partilerin oy maksimizasyonu isteği nedeniyle devlet sosyal refah politikalarını tamamen terk etmemiş ve her zaman gündemine almıştır. Bununla birlikte tıpkı Osmanlı Devleti'ndeki yapı gibi sivil toplum kuruluşları ile toplumsal dayanışma önem kazanmaya başlamıştır.

Sosyal politika anlayışı, Sanayi devriminden sonra Almanya'da 19.yy.da ortaya çıkmıştır. Ortaya çıkış nedeni ise, hızlı sanayileşme karşısında işçi sınıfını korumak ve sosyal dengeyi gerçekleştirmektir.

1929 Dünya Ekonomik bunalımı ile birlikte liberal iktisadi anlayışa duyulan güven sarsılırken, devletin piyasaya müdahale etmesi gerektiğini savunan Keynesyen görüş kabul görmeye başlamıştır. Keynes'e göre devlet kamu harcamaları yolu ile toplam talebi artıracı bir rol üstlenmelidir. Talebin artmasına bağlı olarak tüketim artacak, tüketimin artması ise istihdamı arttırarak ekonominin krizden çıkmasını sağlayacaktır. Bu ortamda devletin sosyal harcamaları da arttırarak toplumu belli bir refah seviyesine çıkarması sadece etik açıdan değil iktisadi açıdan da anlamlı bir zemine oturulmuştur.

II. Dünya Savaşını takip eden yıllarda birçok Avrupa ülkesinde emekten yana partiler iktidara gelmiş ve yalnız sosyal güvenlik değil, sosyal devletten ve geniş kapsamda sosyal politikalardan söz edilmeye başlanmıştır. 1952 yılına gelindiğinde ILO tarafından 102 sayılı Sosyal Güvenliğin Asgari Normları adlı sözleşme ile sosyal güvenliğin kapsamı ve normları tespit edilmiş ve bir dizi kamu programı aracılığıyla devlet, sosyal güvenlik sistemini yürütme sorumluluğunu üstlenmiştir¹⁴³.

1973 yılına gelindiğinde yaşanan petrol krizi kar oranlarının düşmesine ve enflasyon oranlarının yükselmesine neden olmuştur. Bu durum Keynezyen iktisat anlayışının öngörmediği durgunluk içinde enflasyonun (stagflasyon) yaşanmasına yol açmış, bu da Friedman ve Hayek gibi teorisyenlerin 1950'li yıllarda dillendirmeye başladığı neo-liberal politikalara itibar kazandırmıştır. Yükselen neo-liberal rüzgârlar, Keynezyen iktisata güvenin sarsılmasına yol açmakla kalmamış, giderek artan bir şekilde refah devleti modelinin etkinlik maliyetlerinin tartışma konusu yapılması sonucunu da doğurmuştur.

¹⁴³ Meryem Koray, **Sosyal Politika**, İmge Yayınları, 2. Baskı, İstanbul, 2005, ss. 216-217.

Dolayısıyla 1973 yılı sonrası özellikle küreselleşme sürecinin hızlanması ile birlikte sosyal harcamalarda bir duraklama söz konusu olmuştur. Ancak sosyal harcamalarda dünya genelinde önemli gerilemeler söz konusu olmamıştır. Her ne kadar bazı gelişmiş OECD ülkelerinde 1980'lerin ortalarından 1990'ların ikinci yarısına gelindiğinde toplam kamu harcamalarının GSYH içindeki payı düşmüşse de, kamu sosyal harcamalarının payında azalmak bir yana belli bir artış gerçekleşmiştir. OECD ülkelerinde 1980-2003 dönemine ilişkin sosyal harcama istatistiklerinin yer aldığı aşağıdaki tabloda görüldüğü üzere, sosyal harcamalar 1980 yılında OECD ülkelerinde ortalama olarak GSYH'nin yüzde 15,9'unu oluşturmaktayken, 1990'da yüzde 17,9'unu, 2000'de yüzde 19,4'sini ve 2003'te yüzde 20,7'sini oluşturmuştur.

Tablo 1.2 OECD Ülkelerinde Kamu Sosyal Harcamaları / GSYH (%)

Ülkeler	1980	1985	1990	1995	2000	2001	2002	2003
ABD	13,3	12,9	13,4	15,4	14,6	15,2	16	16,2
Almanya	23	23,6	22,5	26,6	26,3	26,3	27	27,3
Danimarka	25,2	24,2	25,5	28,9	25,8	26,4	26,9	27,6
Fransa	20,8	25,8	25,3	28,3	27,6	27,5	27,9	28,7
Hollanda	24,1	24,2	24,4	22,8	19,3	19,5	19,9	20,7
İrlanda	16,8	21,8	15,5	16,3	13,6	14,4	15,5	15,9
İspanya	15,5	17,8	20	21,5	20,4	20,2	20,2	20,3
İsveç	28,6	29,7	30,5	32,5	28,8	29,3	30,4	31,3
İsviçre	13,9	14,8	13,5	17,5	18	18,7	19,4	20,5
İtalya	18	20,8	19,9	19,8	23,2	23,3	23,8	24,2
Japonya	10,3	11,2	11,2	13,9	16,1	16,8	17,5	17,7
Kanada	14,1	17,3	18,4	19,2	16,7	17,3	17,3	17,3
Güney Kore			3	3,5	5,1	5,4	5,4	5,7
Lüksemburg	23,6	23,1	21,9	23,8	20,4	19,8	21,6	22,2
Macaristan	-	-	-	-	20,6	20,7	21,9	22,7
Meksika	-	1,9	3,6	4,7	5,8	5,9	6,3	6,8
Norveç	16,9	17,9	22,6	23,5	22,2	23,2	24,6	25,1
Polonya	-	-	15,1	23,1	21,2	22,4	23	22,9
Portekiz	10,8	11	13,7	18,1	20,2	20,9	22,2	23,5
Türkiye	4,4	4,2	7,6	7,5	-	-	-	-
Yeni Zelanda	17,1	18	21,8	19	19,1	18,4	18,4	18

Kaynak: Meryem Koray, *Sosyal Politika*, İmge Yayınları 2. Baskı, İstanbul, 2005, s.218.

Küreselleşmenin en önemli etkileri işgücü üzerine olmuştur. Özellikle özelleştirme çalışmaları ile işgücü lehine olan sosyal yardımlar ve asgari ücretler indirilirken sendikaların da gücü azalmıştır. Ayrıca küreselleşmenin etkisiyle çok uluslu şirketlerin merkezlerinin ve emeğin ucuz olduğu ülkelere üretimlerin kaydırmaları işsizliği körüklerken yeni teknolojik gelişmeler emek yoğun teknolojiden sermaye yoğun teknolojiye geçilmesine neden olmuştur. Vasıfsız işçileri vasıflı hale getirme amacıyla aktif istihdam politikaları ile işsizliği azaltırken sosyal refahı artırma amacı güdülmüştür. Küreselleşme bu anlamda düşük ücret politikaları ve küreselleşme sonucu yoksulluğu beraberinde getirmiştir. Özellikle gelişmekte olan ülkeler küreselleşme ile dünyadaki ekonomik ve siyasi gelişmelerden hemen etkilenir olmuştur. Küreselleşme yoksulluğu da beraberinde getirdiğinden Milton Friedman'ın da dediği gibi asli görevlerin dışında devlete yeni korumacı görevler yüklemiştir. Küreselleşme sermayeyi güçlendirirken emek aleyhine işlemiş ve gelirin dağılımında tabandan tavana fon aktarılmaya başlanmıştır.

Sonuç olarak, neo-liberal küreselleşme sürecinde hemen her ülkenin vergi oranlarında bazı indirimler gerçekleşmiş, refah harcamalarında ise bazı kısıntılar yapılmıştır. Küreselleşme ulus devletlerin önemini ve ulusal ekonomik politikaların gücünü açık ekonomilerde azaltmış ve sosyal refah anlayışını negatif etkilemiştir.

İKİNCİ BÖLÜM

SEÇİLMİŞ BAZI ÜLKELERDE VE TÜRKİYE'DE SOSYAL REFAH DEVLETİ ANLAYIŞI VE GELİŞİMİ

I. SEÇİLMİŞ BAZI ÜLKELERDE SOSYAL REFAH DEVLETİ ANLAYIŞI VE GELİŞİMİ

Dünyada sosyal refah devletinin anlayışı ve gelişimi incelendiğinde; genel kabul görmüş olan ve liberal sistemde toplumu sosyal risk ve bunalımlardan korumak için tasarlanmış üç model ve ülkeleri karşımıza çıkmaktadır. Bunlar Bismarck yani Alman modelini temsilen Almanya, Beveridge sistemini temsil eden İngiltere ve karma model dediğimiz Hollanda'dır.

A. Almanya'da Sosyal Refah Devleti ve Uygulamaları

Almanya sosyal refah devleti uygulamasında Avrupa'da ve hatta dünyada ciddi anlamda sosyal refah uygulamalarının görüldüğü ilk devlettir.

1. Alman Sosyal Refah Devletinin Doğuşu ve Gelişimi

Almanya sanayileşmeye 1830 yıllardan itibaren başlamıştır. Sanayileşme sürecinde; işçilerin yoksul ve sosyal güvencelerinin olmaması nedeniyle işçiler sosyal refah açısından önemli bir problem haline gelmiştir. İşçiler içindeki gençlerin ağır koşullar nedeniyle güçlerini kaybetmeleri ve orduya katılımlarının azalması ile birlikte Prusya hükümeti düzenleme ile gençlerin çalışma koşullarını düzeltmeye çalışırken, Fenik Kasaları ile işçilerin dayanışma sistemi ile yardımlaşmalarının sağlanması, daha sonra zorunlu hale getirilip meslek kanunu çıkarılması ve 1871'de Mali Sigorta yasası çıkarılması, Almanya açısından sosyal refah devleti anlayışının temellerinin oluşturulmaya başlandığının işareti olarak kabul edilebilir¹⁴⁴.

Bu etkiler sonucu 17 Kasım 1881'de, Alman sosyal güvenliğini temel olarak açıklayan ve işçilerin sosyal refah durumunu düzeltmek için işçi ve işverenlerin katılımıyla özerk bir sigorta kurulması ve sosyalizmden uzak müdahaleci bir sosyal refah politikası öngörülmüştür¹⁴⁵.

¹⁴⁴ Ali Nazım Sözer, **Sosyal Devlet Uygulamaları**, Türkiye İşçi Emeklileri Cemiyeti, İzmir, 1997, ss.3-4.

¹⁴⁵ Sözer, 1997, s.5.

Bu bilgiler ışığında tarihsel bir sıralama yapmak istediğimizde Almanya’da sosyal refah devleti ile ilişkili kanunlar Ali Seyyar’ın makalesinde aşağıdaki gibi şöyle sıralanmıştır¹⁴⁶:

1839: Prusya hükümeti tarafından kabul edilen “Fabrikalarda Çalışan Gençlerin İstihdamı İle İlgili Düzenleme”, çocuk çalıştırmanın önüne bazı engelleyici hükümler getirmiştir.

1869: Çalışma ve ticaret hayatı ile ilgili düzenlemeler çerçevesinde ilk kez işçi güvenliğine ilişkin hükümler getirilmiştir.

1878: Bismarck, “Sosyalistler Kanunu” ile sosyal demokrasinin kamuyu tehdit eden faaliyetlerini yasaklayarak, sendikal hareketi de engellemiştir.

1881: I Wilhelm, “Kayser Fermanı” ile sosyal kanunların çıkartılması yönünde tebligat yayınlamıştır.

1883: Sosyal kanunlar kapsamında “İşçilerin Sağlık Sigortası Kanunu” parlamentoca kabul edilmiştir.

1884: İş kazası sigortasının kabulü ile işverenler, iş kazası riskine karşı sorumlu tutulmuştur.

1911: Müstahdemler (beyaz yakalılar), yeni oluşturulan müstahdemler sigortası kapsamına alınmıştır. Yürürlükte olan üç sosyal sigorta dalı, Devlet Sigorta Nizamı (RVO) adı altında bir çatı altında toplanmış ve ilk kez dul ve yetimler, sigorta kapsamına alınmıştır.

1927: İş Bulma ve İşsizlik Sigortası Kanunu uygulamaya konulmuştur. Meslekî danışma ve iş bulma, devletin görevi hâline getirilmiştir. İşsizlik ödeneği, çalışmayanların sosyal güvenliği olarak kabul edilmiştir. Denizde çalışanlar için özel sosyal sigorta tesis edilmiştir. Anne adaylarının sosyal himayesi ilke olarak benimsenmiştir.

1951: İş güvencesi ile, çalışanların koruma kapsamı genişletmiş ve fazla mesai ve tatil günlerinde çalışmanın ücretlendirilmesi ile ilgili yeni düzenlemeler getirilmiştir. Evde çalışma, işyerinde çalışma gibi, sosyal güvenlik kapsamına alınmıştır.

¹⁴⁶ Ali Seyyar, “Kanunî Düzenlemeler ve Sosyal Gelişmişlik Açısından Almanya’da Sosyal Siyaset”, http://sosyalsiyaset.com/documents/almaniyada_sosyal_s.htm, (E. T. 10.01.2009).

1952: İşçilere, yönetime katılma kapsamında daha çok haklar tanınmıştır.

1953: Kamu sektöründe çalışan personele, iş konseylerinde olduğu gibi, daha çok katılım hakkı tanınmış ve sakatların hakları genişletilmiştir. İşyerlerinde özürhükümlerinin istihdamını artırmak için, özürhükümler kota sistemi uygulanmıştır.

1956: Emekliler, kanunî hastalık sigortası kapsamına alınmıştır.

1957: Değişik sosyal güvenlik kapsamında olanların emeklilik hakkı eşit hâle getirilmiş ve rehabilitasyon hizmetleri genişletilmiştir. Yaşlı çiftçiler, kamusal sosyal yardım kapsamına alınmış ve orduya alınan genç işçilere, iş güvencesi getirilmiştir.

1961: Federal Sosyal Yardım Kanunu ile muhtaç olanların sosyal güvenliği garanti kapsamına girmiştir.

1969: Aktif istihdam (çalışmayı teşvik) kanunu ile işsizliğin önlenmesi esas alınmış ve meslekî eğitimin temel esasları benimsenmiştir.

1970: Eğitim gören öğrencilerin sosyal güvenliği, temel esas olarak kabul edilmiştir.

1972: İşletmelerde çalışan işçilerin ve sendikaların temsil hakları genişletilmiştir. Ev hanımları, emeklilik sigortası kapsamına alınmıştır.

1981: Kayıt dışı istihdama karşı mücadele kanunu kabul edilmiştir.

1992: Kadınların emeklilik yaşı, 2012 yılına kadar kademeli olarak 65'e çıkarılması öngörülmüştür.

1994: Sosyal sigorta sisteminde mevcut sigorta dallarına bakım sigortası da eklenmiştir.

2001: Özürhükümlü emeklilik yaşı 60'dan 63'e yükseltilmiş ve bireysel emeklilik ve işletme emeklilik sandığı uygulamaları teşvik edilmiştir.

2. Alman Sosyal Refah Devletinin Özellikleri

Almanya, dünyada ilk kez sosyal sigorta sistemini kuran devlet olarak karşımıza çıkmaktadır.

Bu model, çalışma esasına göre oluşturulmuş olup sosyal sigortanın en önemli sosyal güvence aracı olarak karşımıza çıktığı, finansmanında işçi ve işveren

katkıları ile devlet yardımlarının bulunduğu bir yapı olarak karşımıza çıkmaktadır¹⁴⁷. Bu model sigorta merkezli olup özellikle sistemin finansmanında vergiler değil sigorta primleri önemli yer tutmaktadır¹⁴⁸.

Almanya'daki sosyal refah sisteminde genel olarak farklı çalışan grubundaki vatandaşlar için kendi sigorta kurumları mevcuttur. Örneğin; işçilerin sigorta kurumları ile zanaatkarların sigorta kurumları farklı iken, devlet memurlarının sigorta kurumu yoktur; zaten devlet memurları devletin güvence ve desteği altındadır. Bu anlamda merkezi bir sosyal sigorta örgütlenmesi yoktur ve ademi tahsis olduğu söylenebilmektedir. Bu açıklama ile birlikte, sendika ve işverenlerin kurdukları yardım sandıkları arasında uygulamada standardizasyona gidilmiş ve sandıklar yetkilendirilmiştir

Bu sistemde, özerk yönetim modeli, zorunlu sigorta ilkesinin katılığını azaltmış ve onu hafifletmiştir¹⁴⁹.

Sosyal hizmetler dinsel kuruluşların ve de gönüllü kuruluşların oluşturduğu karma bir yapıyla karşılanmaya çalışılırken, aile en temel kurum olarak önemsenmiştir¹⁵⁰.

1970'li yıllardan sonra işsizlik oranının arttığı görülürken işsizliği azaltıcı bir önleme rastlanılamamıştır¹⁵¹. Ayrıca işçi sayısının düşürülmesine yönelik çalışmalar mevcut olup işverenler tarafından işçiler bir maliyet unsuru olarak görülmüştür ve kayıt dışı istihdama yönelim söz konusu olmuştur.

1980'li yıllardan sonra ise işsizlik ödemelerinin azaltılması politikası güdülürken, gelir toplama amacıyla emeklilik yaşı yükseltilmiş ve primler, çıkarılan kanunlar ışığında arttırılmıştır.

¹⁴⁷ Sözer, 1997, s. 7.

¹⁴⁸ Ramesh Mishra, "Globalization and The Welfare State", **Edward Elgar Publishing**, 1999, ss. 80-84.

¹⁴⁹ Sözer, 1997, s. 8.

¹⁵⁰ Michael Wilson, "The German Welfare State: A Conservative Regime in Crisis, Comparing Welfare State.: Britain in International Context", **London, Sage Publications**, 1995, ss. 157-158.

¹⁵¹ Mishra, ss. 80-82.

1990'lı yıllardan sonra ise özel emeklilik sistemine teşvikler sağlanarak karma sigorta modeli oluşturulurken, sermaye nazariyesi emek aleyhine vergi politikası ile biçimlendirilmiştir¹⁵².

Genel olarak uygulanan refah devleti sisteminin iki temel özelliğinden bahsedilebilir. Bunlardan ilki, sosyal refahın amaçlanması ve ekonomik istikrar ile gelir dağılımının iyileştirilmesinin ön görülmeye çalışılması ve yerinden yönetim olan federal bölgelerin desteklenmeye çalışılmasıdır¹⁵³.

3. Alman Sosyal Refah Devleti Sisteminin Araçları

Almanya'da sosyal refah sisteminin araçları; sosyal sigortalar, sosyal tazmin, sosyal yardım ve sosyal teşvik olarak karşımıza çıkmaktadır.

a. Sosyal Sigortalar

Sosyal sigortalar kapsamı olarak; Bakım Sigortası, Kaza ve Meslek Hastalıkları Sigortası, Rant(Maluliyet, Yaşlılık, Ölüm...) Sigortası, İşsizlik Sigortası ve Hastalık ve Analık Sigortası olarak karşımıza çıkmaktadır.

Hastalık sigortası ve aile sigortasına sahip kişiler aynı zamanda bakım sigortası kapsamında bulunmaktadırlar. Bakım sigortası için yetkili kurumlar hem hastalık sigortası kasaları hem de özerk bakım kasalarıdır. Bakım sigortasından yararlanmak için kasa üyesi olunmalı ve bakım zorunluluğu doğmalıdır. Bu durumlar neticesinde sigortalı süre beklemeksizin hizmetlerden yararlanır. Bu bağlamda muhtaç vatandaşlar sınıflandırılmakta yani derecelendirilmekte ve hizmet ona göre götürülmektedir¹⁵⁴.

Kaza ve Meslek Hastalıkları Sigortası tüm ülke vatandaşlarını koruyan sigortadır. Genel olarak kişilerin ait oldukları mesleki birlikler bu sigorta dalının kasası konumundadır. Kaza sigortası için odak nokta işle illiyet bağıdır. Bu sigortasının primi sadece işverenlerce ödenmektedir. Bu primin tarifesi; kaza riskine ve çalışan kişi sayısı ile elde edilen gelire bağlıdır¹⁵⁵.

Rant dediğimiz maluliyet, yaşlılık ve ölüm sigortasında; tüm işçi ve müstahdemler, bağımsız çalışanlar, askerlik görevini yapanlar, kamu hizmeti ifa

¹⁵² Mishra, ss. 80-82.

¹⁵³ Akgül Yılmaz, s. 25.

¹⁵⁴ Sözer, 1997, ss. 13-15.

¹⁵⁵ Sözer, 1997, s. 19.

edenler ve sosyal edim dediğimiz işsizlik yardımı, geçici iş göremezlik parası alanlar, zorunlu olarak bu sigorta kapsamında iken anneler de doğum sonrası bu sigorta kapsamında değerlendirilmektedir.

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 çalışmayanlara sosyal güvenliğin sağlanmasıdır¹⁵⁶.

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 kazanır¹⁵⁷.

b. Sosyal Tazmin

Sosyal tazmin kapsamına dört grup girmektedir¹⁵⁸. Bunlar; savaş mağdurları, askerlik ve/veya sivil hizmet sırasında yaralananlar, zorunlu aşılama sonucu zarar görenler ve suç mağdurlarıdır. Bu kişilerin gereksinimlerini karşılayacak hizmetler gözetim dairelerince sağlanmaktadır.

İlgili kişiler girdikleri kategoriye göre yetkili kuruma başvurumaktadırlar. Sosyal tazminin gerçekleşme şekilleri şöyledir¹⁵⁹:

Tedavi ve rehabilitasyon hizmetleri, hastalık sigortası kurumunca sağlanır. Korunan kişiye ve eş ile çocuğuna korunan kişinin durumuna göre aylık bağlanmaktadır. Riske maruz kalanın vefatı sebebiyle geriye kalanlara aylık bağlanırken defin ve ölüm parası verilmekte olup, aylık; eş, çocuk ve ebeveynlere ödenir.

¹⁵⁶ Arın, ss. 62-64.

¹⁵⁷ “İşsizlik Sigortası”, http://www.tatsachenueberdeutschland.de/tr/toplum/inhaltsseiten/glossaryabc08.html?type=1&no_cache=1, (E. T. 11.01.2009)

¹⁵⁸ Sözer, 1997, s. 27.

¹⁵⁹ Sözer, 1997, ss. 27-29.

c. Sosyal Yardım

Sosyal yardımın temel mantığı, vatandaşlara insan onuruna yakışan bir hayatın devlet tarafından sağlanmasıdır. Devlet sosyal yardımı, gönüllü mali kuruluşlarla birlikte gerçekleştirmektedir.

Sosyal yardımın üç temel koşulu bulunmaktadır. Bunlar zor durumda bulunmak, kendine yetememek ve başkasından yardım alamamaktır.

Sosyal yardımın devlet politikası olarak amacı, emekçi sınıfın ihtiyaçlarına cevap verebilmektir¹⁶⁰.

Sosyal yardım; Alman Sosyal Devleti'nde anayasal bir haktır. Sosyal yardım, sosyal teşvikin tamamlayıcı bir unsuru olup ilgili kişilerin, rehabilitasyon ile topluma kazandırılıp statülerinin yükselmesini sağlar.

d. Sosyal Teşvik

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 gerçekleşmektedir¹⁶¹.

Özürlüler çalışma atölyesi özürlülerin mesleki rehabilitasyonlarını sağlayan ve onları koruyan bir kurumdur¹⁶².

Tasarrufun teşvik edilmesi ve yurttaşların konut sahibi olmasının özendirilmesi amacıyla, devlet ev satın almak ya da kendi evini yapmak isteyenlere kimi kolaylıklar sunmaktadır. Bunlar içinde en önemlisi kuşkusuz konut primleridir. Örneğin 512 Euro tutarında bir tasarruf için yıllık 45.06'lık bir prim avantajı sağlanmaktadır. Yeni evlenenlere sağlanan avantajlar, bekârlara göre iki kat daha fazladır¹⁶³.

¹⁶⁰ Ayferi Göze, **Siyasal Düşünceler ve Yönetimler**, Beta Yayınları, İstanbul, 2007, s. 396.

¹⁶¹ Sözer, 1997, ss. 33-45.

¹⁶² Ali Seyyar, **Almanya'da Mesleki Eğitim ve İstihdam Kurumu Olarak Özürlüler Çalışma Atölyesi**, http://sosyalsiyaset.com/documents/almanya_mesleki_egitim.htm, (E. T. 20.01.2009)

¹⁶³ Selim Kılıç, "Konut Finansman Modeli olarak Yapı Tasarruf Sandıkları," **Celal Bayar Üniversitesi Yönetim ve Ekonomi**, 14/1, 2007, Manisa, s. 236.

B. İngiltere’de Sosyal Refah Devleti ve Uygulamaları

İngiltere’nin sosyal refah devletinin doğuşuna ve gelişimine yaptığı katkı modeli, Anglo Sakson ülkeleri, liberal refah ve kalıntı refah rejimi olarak da ifade edilebilmektedir. Bu model çerçevesinde Beveridge Raporunun da etkisiyle ülkedeki sosyal refah uygulamaları üzerinde durulmuştur.

1. İngiltere’de Sosyal Refah Devletinin Doğuşu ve Gelişimi

Beveridge modeli sosyal devlet tipine en iyi örnek olan İngiltere, Almanya’nın ardından sosyal refah devletinin gelişimi için önemli ikinci ülkedir. Bu ülkede sosyal refah devletinin gelişiminde sanayileşme sürecinin etkileri görülmektedir. 1830’ lu yıllarda tarımsal faaliyetten imalat sürecine geçişle birlikte köy nüfusu azalırken kent nüfusu artmıştır. Bu toplumsal değişmeye bağlı olarak zirai toplum düzenine göre çıkarılan fakirlik yasaları toplumun ihtiyaçlarını karşılayamaz hale gelmiştir¹⁶⁴. Söz konusu süreç fikir akımlarını etkileyerek bırakınız yapsınlar felsefesinin zayıflamasına yol açmıştır. Bu süreçteki ilk gelişme, 1908 tarihli Yaşlı Aylığı Yasası (The Old Age Act)’dır. Bu yasa ile birlikte, 70 yaşından büyük olup, önceki 10 yıl içerisinde hapsa girmemiş kişilere, prim ödemesi olmaksızın aylık bağlanmasını öngörmüştür. 1911 yılında ise çıkartılan Milli Sigorta Yasası (National Insurance Act) ile hastalık, sakatlık gibi iş görememe durumlarında, kişilere nakdi yardım güvencesi sağlamıştır¹⁶⁵.

Bu gelişmelerin sonunda İngiltere’de kurumsallaşmış bir sosyal devlet modelinin ortaya çıkması 1942 yılında Lord Beveridge tarafından 127 kuruluştan alınan görüş ile hazırlanan Sosyal Sigorta ve İlgili Hizmetler (Social Insurance and Allied Services) rapor ile olmuştur. Mevcut sorunlar çerçevesinde raporda biçimlenen sosyal güvenlik modeli aşağıdaki gibi özetlenebilir¹⁶⁶:

- Tam istihdamın sağlanması
- Ulusal sigorta sisteminin geniş kapsama sahip olması, yoksulluk, evlilik, hamilelik, ölüm gibi konuları içermesi.

¹⁶⁴ Sözer, 1997, s. 50.

¹⁶⁵ Tony Byrne, Colin Padfield, **Social Services**, Fourt Edition, Oxford:Made Simple, 1990, ss. 40-41.

¹⁶⁶ “Social Insurance and Allied Services: Report by Sir William Beveridge”, <http://www.sochealth.co.uk/history/7beveridge.htm>, (E. T. 01.03.2009).

- Ulusal sigorta sisteminin aksaklıklarını gidermek üzere ulusal yardım sisteminin etkinleştirilmesi
- Tüm yurttaşları kapsayacak şekilde aile yardımlarının, sağlık ve eğitim hizmetlerinin geliştirilmesi.

İzleyen dönemde kamusal nitelikli bazı hizmet alanları devletleştirilmiştir. 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 oluşturulmuştur¹⁶⁷. Sosyal güvenlik kapsamında herkese ücretsiz sağlık ve rehabilitasyon hizmetleri sunulması kararlaştırılmıştır. Bu husus 1946 tarihli Ulusal Sağlık Hizmeti Yasası ile düzenlenmiştir. Bu yasa ile birlikte, tüm hastaneler ulusal hükümete bağlanmış, doktorlar aylıklı çalışma düzenine geçirilmiş ve sistemin genel olarak genel bütçe gelirleri ile yürütülmesi esası benimsenmiştir.

1948 yılında çıkarılan Ulusal Yardım Yasası ile sigorta sisteminin eksiklikleri giderilmek istenmiştir. Bu yasa ile birlikte sosyal sigorta sisteminin yanısıra sosyal yardım sistemi eklenmiştir. Ve bu sistemi koordine etmek üzere de Ulusal Yardım Kurulu kurulmuştur. Gelir desteği, emeklilik aylığı, işsizlik yardımı öngörülen desteklerdir. Ve bu desteklerin verilmesi sisteme katkı esasına dayanmamaktadır¹⁶⁸. Diğer taraftan 1945 yılında çıkartılan Aile Yardımları Yasası ile ikinci çocuktan itibaren her çocuk için haftalık ödeme öngörülmüştür¹⁶⁹. Bu yasalar ile birlikte devlet konut sorununa ilişkin de çözümler sunmuş, özel mülkte oturanlara kira yardımları, kamu konutlarında oturanlara ise kira indirimleri ve bizzat konut yapımı gibi düzenlemeler gerçekleştirilmiştir¹⁷⁰.

İngiltere’de 1975 sonrası dönem sosyal devlet anlayışında değişikliklerin görülmeye başlandığı dönem olmuştur. 1975 bütçesine bakıldığında, IMF’ nin etkisiyle birlikte kamu harcamalarında kısıntının başladığı görülmektedir. Dolayısıyla bu dönemde refah devletinin tam istihdamı sağlama işlevinde aksaklıklar

¹⁶⁷ Songül Sallan Gül, **Sosyal Devlet Bitti Yaşamın Piyasa**, Etik Yayınları, İstanbul, Şubat 2004, s. 209.

¹⁶⁸ Byrne, Padfield, s. 45.

¹⁶⁹ John Clarke, Mary Mangan, “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, s. 26.

¹⁷⁰ Tony Byrne, Colin Padfield, s. 63.

görülmeye başlanmıştır¹⁷¹. Ancak uygulanan sıkı para politikası işsizlikte artış yarattığından sosyal güvenlik harcamalarında artışa yol açmıştır.

1979 yılında Muhafazakâr Partinin iktidara gelişi ile birlikte uygulanan Thatcherizm hareketi ile birlikte piyasa mekanizmanın gelişmesine ağırlık verilmiştir. Buna göre devletin baskın rolünü (nanny state) değiştirerek, refahın sağlanmasında piyasanın, gönüllü kuruluşların ve enformel sektörlerin rolünü arttırıcı bir düzen öngörülmüştür.

1980'li yıllarda vergi politikasında değişimler söz konusu olmuştur. Bu değişimle birlikte vergi yükü dolaysız vergilerden dolayı vergilere doğru kaymıştır. Bu dönemde en düşük gelir grubunda yaşayan kesimin standartlarında 1979 ve 1986 yılları arasında %8 oranında bir gerileme söz konusu olmuştur. Bu dönemde alınan sıkı ekonomik tedbirler ve vergi artışları ile enflasyon kontrol altına alınmıştır. Diğer taraftan da özelleştirme uygulamaları ile ekonomi içerisinde kamu kesiminin payı düşürülmeye çalışılmıştır. Thatcher hükümetleri döneminde devletin küçültülmesi ve kamu harcamalarının azaltılması iddialarına karşın 1980–1990 yılları arasında toplam sosyal güvenlik harcamaları %18,4'lük bir artış göstermiştir. Dolayısıyla refah devleti yaklaşımına liberal bir gözle yaklaşılarak tam istihdam politikası terk edilmiştir. İşçi sendikalarının gücü kırılmış ve ücretliler üzerindeki vergi yükü artış göstermiştir.

2. İngiltere’de Sosyal Refah Devletinin Özellikleri

İngiltere’de sosyal refah devletinin genel özelliklerine baktığımızda sosyal devlet yerine refah devleti ve sosyal hukuk yerine refah hukuku terimlerinin kullanıldığını söyleyebiliriz.

İngiltere’de sosyal refah kapsamında İngiliz sosyal güvenlik sistemi; sağlık hizmeti ve gelir güvencesi kurumları ya da primli-primsiz rejim şeklinde sınıflandırılmıştır.

İngiltere’de sistemin temel özellikleri teklik esasına dayanması ve sosyal güvencenin tüm nüfusa yayılmış olması ve çalışma şartının aranmamasıdır¹⁷². Temel

¹⁷¹ John Clarke, Mary Mangan, s.49.

¹⁷² Süleyman Özdemir, “Refah Devleti ve Üstlendiği Temel Görevler Üzerine Bir İnceleme”, http://www.sosyalsiyaset.com/documents/refah_devleti_ustlendigi_gorvlr.htm#_ftnref42 (E.T. 15.03.2009).

finansman kaynağı vergiler olup tüm sosyal riskler tek bir kurumun çatısı altında olabilmektedir. Vergiler ile birlikte finansmanda düz ve sabit bir oran bulunup işçi ve işverenlerden adaletsiz sayabileceğimiz ve karşılıklılık ilkesinin olmadığı görülmektedir.

İngiltere’de sosyal refahın sağlanmasındaki temel amaç adil gelir dağılımı ve yoksulluğun azaltılmasıdır.

3. İngiltere’de Sosyal Refah Devleti Sisteminin Araçları

İngiltere’de refah sistemi araçları arasında primli sistem ve primsiz sistem bulunmaktadır.

a. Primli Sistem

Primli sistem kapsamında temel olarak halk sigortası ve bağımlı çalışanlar ek yaşlılık sigortası bulunmaktadır.

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 kapsamındadır.

Primli sistem tüm nüfusa gelir güvencesi sağlamaya yönelik olup içinde klasik sosyal risklere karşı para edimi bulundurmaktadır¹⁷³. 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. Zorunlu sigortalılık müessesesinden söz edilememektedir.

b. Primsiz Sistem

Primsiz sistem kapsamında Sosyal Tazmin Nitelikli Edimler ki bunlara savaş aylığı da denmekte olup, sosyal yardım edimleri kapsamında yoksul aylığı, özel ihtiyaçlar parası, sakat aylıkları, yaşlılık aylığı ve çocuk yardımları bulunmaktadır. Sosyal hizmetler niteliğinde sağlık hizmetleri ve sosyal teşvik kapsamında aile kredisi, öğrenci bursu, sakat çalışmasına teşvik ve konut parası yardımları bulunmaktadır.

¹⁷³ Sözer, 1997, s. 55.

Bu sistemin en önemli özelliği tamamen karşılıksız olarak vergilerle finansmanının sağlanmış olmasıdır¹⁷⁴.

C. Hollanda’da Sosyal Refah Devleti ve Uygulamaları

Hollanda, karma sosyal refah rejimine sahip olup Bismarck ve Beveridge sistemlerinin sentezi şeklinde karşımıza çıkmaktadır.

1. Hollanda’da Sosyal Refah Devletinin Doğuşu ve Gelişimi

1815 yılında Hollanda Krallığı kuruluncaya kadar ki süreçte sosyal güvenlik, loncalar, kilise ve ailelerin kendi imkânları ile gerçekleşmekteydi. 1815’de Hollanda Krallığı kurulduğunda kabul edilen Anayasa’da hükümete yoksulları gözetme görevini vermiştir. Bu doğrultuda Hollanda’da sosyal güvenlik kapsamında¹⁷⁵;

- i. Hastalık ve analık yardımları;
- ii. İş göremezlik yardımları;
- iii. Yaşlılık yardımları;
- iv. Ölüm yardımları;
- v. İşsizlik yardımları;
- vi. Aile tahsisleri yer almaktadır.

Hollanda’da 1870’lerde erişilen endüstri devrimi şehirlerde yaşayan işçilerde birçok problemin gelişmesine neden olmuştur. Bu doğrultuda ülkede Alman modeli ilgi uyandırmış, hükümet 1894’te bir komite kurarak, kaza, iş görememezlik ve yaşlılık riskleri için güvenlik sistemi kurulması yolunda tavsiye kararı almıştır¹⁷⁶. Bu tavsiye kararı beraberinde birtakım tartışmaları da getirmiştir. Ülkede sosyal demokratlar kurulacak sigorta sisteminin devlete ödenen primlerle finanse edilmesi gerektiğini savunurken bir kısım da işçi ve işverenlerce yönetilecek bağımsız bir sistem önermişlerdir.

1901’de Kaza Sigortası yasası kabul edilirken, sistemin yürütülmesi bir kamu kuruluşu olan Sosyal Güvenlik Bankası’na verildi. 1913 yılında ise Hastalık ve

¹⁷⁴ Sözer, 1997, s. 69.

¹⁷⁵ United Nations - Treaty Series, “Hollanda Krallığı ile Türkiye Cumhuriyeti Arasında 5 Nisan 1966 Tarihli Sosyal Güvenlik Sözleşmesinin Tadilini Amaçlayan Sözleşme”

http://untreaty.un.org/unts/60001_120000/12/2/00022077.pdf, (E. T.13.03.2009).

¹⁷⁶ Sözer, 1997, s. 88.

Sakatlık Yasası yürürlüğe girmiştir. Bu yasa ile de 2/3 oranında sakat olanlara malullük aylığı bağlanması kararlaştırılmıştır¹⁷⁷.

II. Dünya Savaşından sonra ise başlangıçta Alman Modeline göre işçi sigortalarını esas alan Hollanda 1940–1945 yılları arasında Beveridge Modelini benimsemişlerdir. Bu dönemde ilk olarak 1949 yılında işsizlik sigortası çıkarılmıştır. Bugün sistemin finansmanında ise, Çalışan, sanayi iş koluna göre, ortalama olarak ücret gelirinin % 2.20'sini öderken, işveren yine sanayi iş koluna göre, ortalama olarak ücret tutarının % 5.05'ini ödemektedir. Devletin finansman sürecine katkısı yoktur. Sigortalı olabilmek için, 39 hafta içerisinde 26 hafta sigortalı olarak çalışmış olmak, temel ödenek için yeterli süredir. Temel ödenek miktarı, minimum ücretin % 70'i kadardır. Ödeme 6 aylık bir süre için yapılmaktadır. Yaş durumuna ve kapsanan istihdam süresine bağlı olarak, 4,5 yıla kadar arttırılabilmektedir¹⁷⁸.

Yukarıdaki açıklamalarda da görüleceği üzere, Hollanda'da halk sigortası ile işçi sigortalarının bir arada uygulandığı karma bir sistem görülmektedir. Halk sigortasında işsizlik hariç olmak üzere tüm nüfus klasik sosyal risklere karşı güvence altına alınmıştır. İşçi sigortası ise sadece bağımlı çalışanları kapsamaktadır¹⁷⁹. İşçi sigortasının finansmanı prim ve devlet katkısı ile olmaktadır.

Prim tahsilâtının vergi dairelerince yapıldığı Hollanda'da iş göremezlik doğuran ve tedaviyi gerektiren söz konusu durumlar için, 26 adet bölge hastalık sandığı faaliyet göstermektedir. İstisnalar dışında bir yıldan uzun süren rahatsızlıklar koruma kapsamına alınmış, yaşlılık ve ölüm riskleri için ise, yetkili tek kurum olan Sosyal Güvenlik Bankası hizmet vermektedir. Bir yıldan kısa süren iş göremezlik, hastalık ödeneği, malullük ve işsizlik riskleri ayrıca koruma kapsamında bulunmaktadır. Söz konusu risklerin finansmanı, her risk için ayrı ayrı olmak üzere, ücret üzerinden yüzde olarak işçi ve işverence karşılanmaktadır. Halka hizmet veren bölge hastalık kasaları, işçilerin uzun süreli tedavilerinde olduğu gibi kısa süreli tedavilerinde de hizmet sunmaktadır. Hastalık kasaları ayrıca doğum hizmetleri, hastalık ve analık paraları, sakatlık aylığı ve işsizlik ödeneği vermektedir. Hollanda sosyal güvenlik sisteminde işçilerin isteğe bağlı olarak bir işletme sandığında, bir

¹⁷⁷ Sözer, 1997, s. 88.

¹⁷⁸ Erdem Sofracı, <http://idari.cu.edu.tr/igunes/master/issizliksigorta1.doc>, (E. T:13.03.2009).

¹⁷⁹ Sözer, 1997, s. 91.

meslek kirasında ya da özel sigorta şirketinde ek yaşlılık sigortası sahibi olabilmesi imkânı bulunmaktadır¹⁸⁰.

Hollanda da sağlık ve bakım hizmetleri devlet ve özel sigorta sistemi tarafından ortaklaşa ödeme yöntemi ile finanse edilmektedir. Sağlık Bakanlığı tarafından belirlenen ortaklaşa ödeme, yararlanacak kişinin gelir düzeyine ve talep ettiği bakımın türüne göre belirlenmektedir. Hollanda da bakım hizmetlerinin finansmanı için brüt gelirden kesilen prim oranı 1997 yılı için %8.85 iken 1998 yılında %9,6'ya yükselmiştir.2000 yılı sağlık ve bakım harcamalarının milli gelir içindeki payı %8.8dir¹⁸¹.

Hollanda'da İkinci Dünya Savaşı sonrasında başlatılan sosyal konut politikası 1990'lı yıllara kadar sürdürülmüştür. Hollanda sosyal konut politikalarının tarihi 1800'lerin son dönemlerine kadar gider, savaş sonrası refah devleti politikalarının benimsenip yaygınlaştırılmasıyla birlikte kira denetimi, kira yardımı gibi geliştirilen bir takım araçların da yardımıyla, Hollanda, Batı Avrupa'da sosyal konut açısından önde gelen ülkelerden biri haline gelmişti 1958'de yıllık konut üretimi 89,000 birim iken bu rakam 1967'de yaklaşık 125,000'e yükseldi. Avrupa ülkelerinin aksine, 1970-1990 döneminde, konut için yapılan devlet harcamaları artmaya devam etmiştir. Devletin konut konusundaki geleneksel rolü ancak 1980'lerin sonunda sorgulanmaya başlanmıştır. 1989'da "Doksanlarda Konut (Housing in Nineties) Yasası"nın yürürlüğe girmesi ile merkezi hükümet, sorumluluklarını belediyeler ve konut birliklerine dağıtarak azaltmıştır. Bu yasa ile ev sahipleri ve tüketiciler arasında piyasaya uygun bir ortam yaratılmaya çalışılmıştır¹⁸².

2. Hollanda'da Sosyal Refah Devletinin Özellikleri

Bu sisteme karma sistem denilmesinin asıl nedeni Alman sistemi ile İngiliz sisteminin bir sentezi olmasıdır. Bu anlamda halk sigortası ile işçi sigortası birlikte bulunmaktadır.

¹⁸⁰ "Sosyal Güvenlik Sistemleri Ve Yeniden Yapılanma Çalışmaları", <http://www.tisk.org.tr/yayinlar.asp?sbj=ic&id=1127>, (E. T. 13.03.2009).

¹⁸¹ Ali Seyyar, Sema Oğlak, "Danimarka ve Hollanda'da Sosyal Güvenlik Sistemlerinde Bakım Hizmetleri Mukayeseli Bir Değerlendirme" http://www.sosyalsiyaset.com/documents/danimarka_hollanda.htm, (E.T. 13.03.2009).

¹⁸² G.Pelin Sarıoğlu, "Hollanda'da Konut Politikaları ve İpotekli Kredi Sistemi" http://jfa.arch.metu.edu.tr/archive/0258-5316/2007/cilt24/sayi_2/1-16.pdf, (E.T.13.03.2009).

Halk sigortasında işsizlik riski dışındaki tüm sosyal risklere karşı halk güvence altındadır. Halk sigortası kural olarak sigortalı primleriyle finanse edilirken tahsil olunamayanlara vergi salınabilmektedir. Memurlar halk ve işçi sigortasının dışındadır¹⁸³.

Bu sistemde sağlık bakımı halkın % 60'nın bağlı bulunduğu halk ve özel sigorta sistemine dayanmaktadır. Bu sistemde vatandaşlar herkesin katıldığı sosyal güvenlik sisteminden yararlanırlar. Hastalık, işsizlik veya yaşlılık durumunda ise çoğunlukla maddi yardım hakkı bulunmaktadır¹⁸⁴.

3. Hollanda'da Sosyal Refah Devleti Sisteminin Araçları

Hollanda'da genel olarak sosyal refah amacına yönelik araçlar halk sigortası, işçi sigortası ve sosyal yardımlardır.

a. Halk Sigortası

Hollanda'daki halk sigortası kapsamında Bakım Sigortası, Sakatlık Sigortası, Genel Yaşlılık Sigortası, Genel dul ve yetimler sigortası ve genel çocuk parası sigortası mevcuttur¹⁸⁵.

Halk sigortasında vatandaşlık kıstası bulunmayıp herkes yani ağırlıklı burada yaşayan kişiler yararlanmaktadır.

b. İşçi Sigortası

İşçi sigortası kapsamında Hastalık Sigortası, Geçici İş göremezlik ödeneği sigortası sakatlık sigortası, ek yaşlılık sigortası ve işsizlik sigortası mevcuttur.

Hollanda'nın izlediği aktif işgücü piyasası politikaları istihdam ilkelerine dayandığını; işsizlere sadece gelir sağlamanın yeterli olmadığını, bireylerin iş arama, becerilerini geliştirme konularında desteklenmeleri gerektiğini açıklarken amaç işsizlik sigortasının önemini vurgularken bu fonlardan kullanmamaktadır.

c. Sosyal Yardımlar

Sosyal yardımlar kapsamında genel olarak ailelere yapılan yardımlar karşımıza çıkmaktadır. Özellikle diğer sağlık kurumlarından desteklenmeyen ve

¹⁸³ Sözer, 1997, ss. 91-93.

¹⁸⁴ Gülay Sezgin, "Yaşlılık ve Özürlülük Alanı", <http://www.sosyalhizmetuzmani.org/cifmeslekeidegismehollanda.htm>, (E.T. 04.02.2009).

¹⁸⁵ Sözer, 1997, ss. 91-104.

toplumun maddi gelir açısından en alt tabakasındaki kişiler sağlanan nakdi yardımlardır.

Sosyal yardımlar karşılıksız olup gerektiğinde konut giderleri bile bu kapsama dahil edilmiştir¹⁸⁶.

II. TÜRKİYE’DE SOSYAL REFAH DEVLETİ ANLAYIŞININ GELİŞİMİ

Türkiye’de sosyal refah anlayışı çerçevesinde bu anlayışın cumhuriyet öncesi dönem olan Osmanlı İmparatorluğu dönemi ile cumhuriyetin kuruluşundan günümüze kadarki gelişimi üzerinde durulmuştur.

A. Cumhuriyet Öncesi Dönemde Sosyal Refah Devleti Anlayışının Gelişimi

Türkiye’de; cumhuriyet öncesi dönem dediğimiz Osmanlı İmparatorluğu döneminde, toplumu oluşturan bireylerin geleceklerini teminat altına alma sorumluluğu ile sosyal ve mesleki risklere karşı koruma altına alma görevi, Osmanlı İmparatorluğu tarafından doğrudan refah sağlama amacına yönelik olarak yerine getirilememiştir.

Bireylerin geleceklerini güvence altına almaları ile sosyal ve mesleki risklere karşı koruma sorumluluğu üç temel toplumsal kurum tarafından yerine getirilmiş olup bunlar; aile, meslek kuruluşları ve vakıflardır¹⁸⁷.

Bu üç temel kuruluşun etkin olmasına sebep olarak temel üretim biçiminin ve ekonomik yapının tarıma dayanmış olması ile imparatorlukta savaş ekonomisinin hâkim olmasını söyleyebiliriz. Bu doğrultuda; geleneksel aile temelli akrabalık ilişkileri, toplumsal dayanışma ve yardımlaşma; aile, meslek kuruluşları ve vakıfların toplum üzerinde etkin olmasını sağlamıştır. Özellikle geleneksel aile yapısı, dayanışma ve yardımlaşmayı üst seviyeye çıkarmış olup sosyal güvenliğin sağlanmasında belirleyici olmuştur.

Toplumsal dayanışmada, İslam dininin etkin olduğunu söyleyebiliriz. Özellikle zekat uygulaması ile yoksullara yardım yapılması dini bir sorumluluk olup toplumsal yardımlaşmada ön plana çıkmıştır¹⁸⁸. Bununla birlikte zengin kişilerin yaptıkları yardımları açığa çıkarmama gibi düşüncelerinden kaynaklanan sebepler ile

¹⁸⁶ Sözer, 1997, s. 118.

¹⁸⁷ Gül, s. 261.

¹⁸⁸ Gül, s. 261.

bir organizasyona gereksinim duyulmuş bu gereksinim ise vakıflar tarafından karşılanmıştır.

Vakıflar; fakir ve muhtaçlara beslenme sağlanması, kervansarayların kurulması, hacca gidenlere konaklama ve maddi yardım, kimsesizler, yetim ve yaşlılar ile dul kadınlara doğrudan gelir sağlanması gibi günümüz sosyal refah devletinin yapmış olduğu hizmetler, dini görünüm kazanmış vakıflar tarafından yerine getirilmiştir¹⁸⁹. Bunların yanında özellikle imparatorluğun büyük şehirlerinde (Edirne, Bursa, İstanbul) vakıflar maddi destekle sosyal kurumlar kurmuşlar ve bu kurumlar ihtiyaç sahiplerine sosyal yardımlarda bulunmuşlardır¹⁹⁰.

Vakıflar ve aile yanında diğer bir toplumsal dayanışma ve yardımlaşma kurumu olarak mesleki kuruluşları görebiliriz. Mesleki kuruluşlar özellikle çalışan kişilerin mesleki ve gelecek risklerini teminat altına almaları hususunda faaliyet göstermiştir.

Ahi Birlikleri, Osmanlı İmparatorluğunda en yaygın meslek kuruluşu olarak karşımıza çıkmaktadır. Ahi birlikleri özellikle Anadolu'da 13. yüzyıldan beri faaliyette bulunmakta olup tarım dışı esnaf ve zanaatkarların üye olduğu ve iş kurma, zor anlarında maddi destek sağlama ve cenaze masraflarını karşılama, gerekli durumlarda barınma ihtiyaçlarının karşılanması gibi sosyal yardımların üyelere sağlandığı bir kuruluş olarak karşımıza çıkmaktadır¹⁹¹. Bununla birlikte ahi birlikleri kurdukları yardımlaşma ve dayanışma sandıkları ile yaşlılık, hastalık ve ölüm gibi durumlarda üyelerine sosyal yardımlarda bulunmakta olup sosyal koruma sağlamışlardır¹⁹². 13. ve 15. yüzyıllar arası çok etkili ve başarılı bir ekonomik-dinsel organizasyona sahip ahi birlikleri 15. yüzyıldan itibaren siyasi yapıya katılıp özerkliklerini kaybetmiş ve bağımsız esnaf ve zanaatkarlar yapısından ayrılarak sanayi üretiminde çalışan kişilerin mali ve askeri kontrolünü sağlama aracı haline gelmişler ve etkinliklerini kaybetmeye başlamışlardır¹⁹³. Bunlarla birlikte 18.yüzyılın başında, kapitülasyonlar sonucu Batı sermayesinin Anadolu'ya girmesiyle birlikte Ahi Birlikleri tamamen gücünü yitirmiş olup 19.yüzyıla kadar krizdeki ekonominin de etkisiyle Osmanlı İmparatorluğu'nda çalışanların sosyal güvenlik kaderleri

¹⁸⁹ Sait Dilik, **Sosyal Güvenlik**, A.Ü. Basımevi, Ankara, 1992, s. 35.

¹⁹⁰ Nadir Özbek, "Osmanlıdan Günümüze Sosyal Devlet", **Toplum ve Bilim**, Sayı 92, 2002, s. 10.

¹⁹¹ Sabahattin Güllülü, **Sosyolojik Açıdan Ahi Birlikleri**, Ötüken Yayınları, İstanbul, 1977, s. 122.

¹⁹² Talas, 1992, ss. 589-591.

¹⁹³ Güllülü, s.123.

işverenlerin elinde, yoksulların yaşamları ise zenginlerin elinde olmuş ve sosyal güvenlik ve yardım alanında herhangi bir gelişme yaşanmamıştır.

19. yüzyılın başından itibaren Osmanlı İmparatorluğu'nun Batıya ayak uydurmaya çalışmaya başlayıp modernleşme çabaları ile sağlık ve eğitim alanındaki düzenlemeler, sosyal refah devleti anlayışının kurumsallaşmaya başladığını göstermektedir. Bu doğrultuda karantina uygulamaları, koruyucu sağlık uygulamaları, ülke çapında devlet hastanelerinin kurulması, temel eğitimin yaygınlaştırılması düzenlemeleri gibi uygulamalarla modern anlamda sosyal refah anlayışının temelleri atılmaya başlanmıştır¹⁹⁴.

Osmanlı İmparatorluğu'nda sosyal güvenliğin kurumsallaşması konusunda ilk çalışmalar Jön Türkler öncülüğünde Tanzimat Dönemi'nde karşımıza çıkmaktadır. 1839 Tanzimat Fermanı ile hukuk ile idari anlamda ilk reformlar yapılmıştır¹⁹⁵. Tanzimat Fermanı ile birlikte padişahın egemenlik yetkisinin sınırlanması ile bireylerin temel hak ve özgürlüklerin yasal düzenlemeler ile genişletilmesi gereği dile getirilmiş olmakla birlikte bunun uygulaması hemen hayata geçirilememiştir. Ayrıca bu dönemde sosyal yardımların yapılması için çeşitli sandıklar kurulmuştur.

Bununla birlikte Tanzimat Dönemi'nde sınırlı da olsa özellikle sosyal güvenlik alanında ilk çalışmalar madencilik alanında olmuştur¹⁹⁶. İşçilerin çalışma koşullarının düzenlenmesi, risklere karşı güvenceye alınması, madenciliğin ağır ve riskli çalışma şartlarının getirdiği psikolojik olumsuzlukların giderilmesi için ilk düzenleme 1865 yılında "Ereğli Madeni Hümayun Nizamnamesi"dir. Bundan sonraki düzenleme olarak ise "Maden Nizamnamesi" karşımıza çıkmaktadır. Bu yeni nizamname ile kapsam genişletilmiş ve işçi haklarının korunması, işçi güvenliğinin sağlanması hususunda çeşitli tedbirler alınmıştır. Bu tedbirler madenlerde çalışan işçilerin korunması amacıyla maden ocağının yanında doktor ve eczane bulunması, kaza geçirenlere ve ailelerine mahkemenin belirlediği miktarda tazminat ödenmesi öngörülmüştür¹⁹⁷.

¹⁹⁴ Nadir Özbek, "Osmanlıdan Günümüze Sosyal Devlet", **Toplum ve Bilim**, Sayı 92, 2002, s. 13.

¹⁹⁵ Tefik Çavdar, **Türkiye'de Liberalizm(1860-1990)**, İmge Yayınları, Ankara, 1992, s. 10.

¹⁹⁶ Gül, s.262.

¹⁹⁷ Gül, s.263.

İlk işçi örgütlenmesi 1871 yılında işçilere sosyal yardım ilkesiyle kurulmuş olan “Amelepver Cemiyeti”dir¹⁹⁸.

Tanzimat Fermanından sonra 1876 Kanun-i Esasi ile II. Abdülhamit döneminde ilköğretim olanakları köylere kadar ulaşmış, çoğu şehirde devlet hastaneleri açılmış ve sosyal vatandaşlık olgusu bu dönemde genişlemiştir¹⁹⁹.

Bu gelişmelerle birlikte 1877 yılında çıkarılan Mecelle (Osmanlı Medeni Kanunu) ile işçi-işveren ilişkileri hukuki ilkeler çerçevesinde bireyci esaslara bağlanmıştır ve çalışanları koruyucu nitelikte hükümlere rastlanmıştır²⁰⁰.

II. Meşrutiyet Dönemi’nde Muhtacin Maaşı adındaki yoksullara dağıtılan aylık ile Fukaraperver Cemiyetleri adı altındaki hayır cemiyetleri sosyal yardım sistemleri olarak karşımıza çıkmaktadır²⁰¹. Bununla birlikte bu dönemde Osmanlı Hilal-i Ahmer Cemiyeti (Kızılay) yarı resmi kurum olarak kurulmuştur. 11 Haziran 1868 tarihinde "Osmanlı Yaralı ve Hasta Askerlere Yardım Cemiyeti" adıyla kurulan Kızılay, 1877'de "Osmanlı Hilali Ahmer Cemiyeti", 1923'de "Türkiye Hilaliahmer Cemiyeti", 1935'te "Türkiye Kızılay Cemiyeti" ve 1947'de "Türkiye Kızılay Derneği" adını almıştır²⁰².

Bu yıllarda sosyal güvenlik alanında özel sigortacılığın başladığını ve ilk sigorta şirketinin İngilizler tarafından 1872 yılında kurulduğunu söyleyebiliriz. Bununla birlikte ilk Türk Sigorta şirketi 1893 yılında “Osmanlı Umum Sigorta Şirketi”dir. Daha sonra milli sigorta sektörünün geliştirilmesi amacı ile “Feniks” isimli bir sigorta şirketi daha kurulmuştur.

Kamuda çalışanlara ilişkin olarak ilk önemli gelişme bir kısım memurların 1880’li yıllardan itibaren sosyal güvenlik kapsamına alınması ve emeklilik aylığı almaya hak kazanması olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu amaç doğrultusunda ilk kez sivil memurlar için 1881 yılında “Sivil Memurlar Tekaüt Sandığı” kurulmuştur. 1890 yılında “Seyri Sefain Tekaüt Sandığı”,1909 yılında ise “Askeri ve Mülki Tekaüt Sandıkları” kurulmuştur. “Askeri Fabrikalar Nizamnamesi ve Tersaneyi Amiriyeye

¹⁹⁸ Koray, s. 99.

¹⁹⁹ Akgül Yılmaz, s. 49.

²⁰⁰ Koray, s. 99.

²⁰¹ Nadir Özbek, **Osmanlı İmparatorluğunda Sosyal Devlet, Siyaset, İktidar ve Meşrutiyet, 1876-1914**, İletişim Yayınları, İstanbul, 2002, s. 53.

²⁰² Orhan Aras, “Kızılay Tarihçesi”,

<http://www.kizilaykutuphane.org/index.php?sf=entnt&id=3>, (E.T. 25.12.2008).

Mensup İşçi ve Diğer Çalışanların Tekaüdiyesi Hakkında Nizamnameleri”, işçilerin çalışma koşullarının ücretlerinin düzenlenmesine ilişkin olarak yürürlüğe konmuştur. 1910 yılında ise “Hicaz Demiryolu Memur ve Müstahdemleri Yardım Nizamnamesi” çıkarılmıştır²⁰³. Bunun yanında 1909 Tatili Eşgal Kanunu ile kamu kurumlarında çalışanların sendika kurma hakları ellerinden alınmıştır²⁰⁴.

1896 yılında Darülaceze (yoksullar evi), 1899 yılında modern bir çocuk hastanesi olan Hamidiye Etfal Hastane-i Alisi, 1902 yılında yetimlere eğitim ve barınma sağlayan Darül-hayr-ı Ali kurumları, sosyal refah sağlamak için kurulmuştur.

I. Dünya Savaşı'nın kaybedilmesiyle ekonomik bunalıma giren imparatorluk savunma harcamalarını en yüksek seviyede tuttuğundan dolayı sosyal güvenlik alanında bu dönemde herhangi bir kayda değer gelişme yaşanmamış olmakla birlikte 1917 yılında İttihat ve Terakki Partisi öncülüğünde “Şirketi Hayriye Tekaüt Sandıkları” kurularak şirket çalışanlarının sosyal yardımdan yararlanması sağlanmasına çalışılmıştır²⁰⁵.

Osmanlı İmparatorluğu'nda sosyal refah devleti oluşumunun üç ana unsuru olduğunu söyleyebiliriz. Bunlar; sosyal refah amacının merkezi devletin görevleri arasında olması, nüfusun üretkenliğinin devletçe artırılmasının sağlanması ve sosyal refahın modern devlet için meşruiyet kaynağı kazanmaya başlamasıdır²⁰⁶.

Sonuç olarak Osmanlı İmparatorluğu din temelli bir devlettir. Dolayısıyla bu yapı sosyal yardımlaşmayı dini kurumlar ve kurallar kapsamında yapılmasına yol açıyordu.

B. Cumhuriyet Döneminde Sosyal Refah Devleti Anlayışının Gelişimi

Cumhuriyet dönemindeki sosyal refah anlayışı, ekonomi politikalarına ve anayasalarımıza göre şekillenmiştir.

²⁰³ Gül, s. 263.

²⁰⁴ Talas, 1992, s. 42.

²⁰⁵ Gül, s. 263.

²⁰⁶ Yusuf Halaçoğlu, **Osmanlıda Devlet Teşkilatı ve Sosyal Yapı**, Türk Tarih Kurumu Yayınları, Ankara, 1995, s. 325.

1. Cumhuriyetin İlk Yılları (1921-1924)

Türkiye Cumhuriyeti devletinin kurulduğu 29.10.1923 tarihinden önce özellikle Zonguldak ve Ereğli kömür bölgesindeki çalışma koşullarının düzenlenmesine yönelik olarak 28.04.1921 yılında 114 sayılı kanun olan “Zonguldak ve Ereğli Havza-ifahmiyesindeki Mevcut Kömür Tozlarının Amele Menafi Umumiyesine Olarak Furuhtuna Dair Kanun” ve 10.09.1921 tarih ve 151 sayılı “Ereğli Havz-i Fahmiye Maden Amelesinin Hukukuna Müteallik Kanun” çıkarılmıştır.

114 sayılı kanun” ile kömür tozlarının satışından elde edilen gelirin işçi ihtiyaçlarını karşılaması öngörülmüştür²⁰⁷. 151 sayılı kanun ile de yardımlaşma sandıklarının kurulması ve bu sandıkların Amele Birliği içinde birleştirilmeleri ve Amele Birliği'nin çalışma esasları ile sağlayacağı yardımlar düzenlenmiştir. Bu kanun çerçevesinde işçilere hastalık halinde ödeme yapılması, üyelerine kredi verme, cenaze yardımı, fakir işçi çocuklarına yardımda bulunma gibi yardım ve menfaatler düzenlenmiştir²⁰⁸. Bu kanunun sosyal refah devleti anlayışının gelişimindeki önemi asgari ücretlerin ilk defa tespit edilmesini sağlamış olmasıdır²⁰⁹.

Cumhuriyetin ilanından sonra Tanzimat ve meşrutiyet dönemlerinin çalışma hayatını düzenleyen tüzükleri geçerliliğini korumuş ve az sayıda yeni düzenlemeler yapılmıştır²¹⁰.

Cumhuriyetin ilk yıllarında hedef; milli kalkınmanın serbest piyasa ekonomisinin geliştirilmesi ve devlet öncülüğü ile gerçekleştirilmesinin sağlanmasıdır. Bu amaç doğrultusunda 17.02.1923 tarihinde İzmir İktisat Kongresi (I. Türkiye İktisat Kongresi) yapılmıştır.

a. İzmir İktisat Kongresi Sosyal Refah Devleti Anlayışına Etkisi

İzmir’de 17.02.1923 tarihinde Türkiye’de ekonomik alanda faaliyet gösteren her meslek grubunun temsilcileri cumhuriyet devletinin ekonomik durumunu görüşmek üzere bir araya gelmişlerdir. Çiftçi, sanayici, tüccar ve işçi kesimlerinden

²⁰⁷ Sait Dilik, **Türkiye’de Sosyal Sigortalar**, Banka ve Ticaret Hukuku Araştırma Enstitüsü Yayını, 2. Baskı, Ankara, 1972, ss. 33-36.

²⁰⁸ Dilik, 1972, ss. 33-36.

²⁰⁹ Dilik, 1972, s. 74.

²¹⁰ Gül, s. 264.

toplam 1135 kişinin katıldığı bu kongredeki görüşmelerin sonucu olarak Misak-ı İktisadi (Ekonomik Yemin) kabul edilmiştir.

İzmir İktisat Kongresinde açılış konuşması yapan Mustafa Kemal Paşa, ekonominin siyasi ve askeri zaferlerin tamamlanması için vazgeçilemez bir unsur olduğunu vurgulamıştır.

İktisat kongresinin başlıca iki amacı olduğunu söyleyebiliriz. Bunlardan birincisi, tüccar, çiftçi, sanayici ve işçi kesimlerinin kendilerine özgü sorun ve isteklerini bir bütünlük içinde belirlemektir. İkincisi, yabancı sermaye çevrelerine ekonominin gelecekte alacağı yapıyı göstermektir.

İzmir İktisat Kongresindeki ilkeler doğrultusunda devletin öncülük ettiği bir serbest piyasanın egemen olduğu bir model benimsenmeye çalışılmıştır. Kapitalist üretim biçimi modellenen bir ulus devlet kurup sanayiyi geliştirme amacı ile Batı seviyesine yükselme amacı temel alınmıştır. Bu doğrultuda liberalleşmenin önündeki engellerin kaldırılması, yerli sermayenin korunması için gümrük politikası oluşturulmasına karar verilmiştir²¹¹. Bu doğrultuda devletçilik, dış ticaret ve vergi reformunun İzmir 1. İktisat Kongresinin temelini oluşturduğunu söyleyebiliriz.

1921 yılında madencilerin sosyal refah durumlarının iyileştirilmesi amacıyla 28.04.1921 yılında 114 sayılı kanun olan “Zonguldak ve Ereğli Havza-ı İktisadîsindeki Mevcut Kömür Tozlarının Amele Menafî Umumiyesine Olarak Furuhtuna Dair Kanun” ile kömür tozlarının satışından elde edilen gelirin işçi ihtiyaçlarını karşılaması öngörülmüştür. Bu kanun 1924 yılında tüm madencileri kapsayacak şekilde genişletilmiştir. Bu yasanın önemi Cumhuriyetin işçileri korumaya yönelik olarak çıkardığı ilk yasa olmasıdır²¹².

2. Tek Parti Dönemi (1924-1945)

1926-1930 yılları arasında özellikle İzmir İktisat Kongresi'nin de etkisiyle sanayileşmeye önem verilmiş olmakla birlikte sanayi ham maddesini sağlayan çiftçilere ve ham maddeyi işleyen ki o dönemde emek yoğun bir teknolojinin varlığı söz konusudur- işçilere yönelik olarak herhangi sosyal güvenlik önlemi tam olarak alınmamıştır. Bu ihtiyaç Osmanlı İmparatorluğunda olduğu gibi toplumsal

²¹¹ Gül, s. 265.

²¹² Koray, s. 100.

dayanışma ve yardımlaşma kurumları ile giderilmeye çalışılmıştır. Bununla birlikte köylülere yönelik aşar vergisinin kaldırılması istisnai bir durum olarak karşımıza çıkmaktadır.

1924 Anayasası'nın kabulünden sonra dönemin sosyal refah devleti uygulamalarına baktığımızda 1925 yılında işçilere yönelik olarak hafta tatili kanunu çıkarılmıştır. 1926 yılında kabul edilen borçlar kanunu ile işçilere işverenlerle genel sözleşme yapma hakkı tanınmıştır²¹³. Ayrıca kanunun 332. maddesinde işverenlere işçi sağlığını koruyucu önlemler alınması zorunluluğu getirilmiştir.

Türkiye, sosyal refah devleti açısından modernleşmeyi hedef alan bir yapıya sahip olmuş ve ulus devlet anlayışı ile eğitime öncülük vermiş ve eğitimi her aşamada 1926 yılında parasız hale getirmiştir²¹⁴. Böylece eğitimin bu dönemde yarı kamusal mal ve hizmet olmadığını ve tam kamusal mal ve hizmet olduğunu söyleyebiliriz. Ayrıca Kızılay ve Çocuk Esirgeme Kurumu özellikle sosyal yardım alanının da bu dönemde etkin olmuşlardır²¹⁵.

İşçi hareketleri ve sendikalaşma açısından bu dönemde 1924 yılında ilk defa kurulan Amele Teali Cemiyeti önem taşımaktadır. Bu cemiyet daha sonra kapatılmıştır. İşçi örgütlenmesinin bu dönemde gelişmesini engelleyen Takrir-i Sükun Kanunu'dur. Bununla birlikte ülkenin ekonomisinin tarıma dayalı olması, sanayileşmenin tam olarak başlamamış olması, işçi sınıfının hükümet üzerinde bir baskı grubu oluşturabilecek etkinlikte olmaması gibi nedenlerle işçi hareketinin kısıtlı olduğunu söyleyebiliriz²¹⁶. Ayrıca 1938 Cemiyetler Kanunu ile sendikacılık yasaklanmıştır.

1930 yılında Sosyal güvenlik alanında 1683 sayılı “ Umumi Hıfzısıhha Kanunu” olan emekli aylıklarını düzenleyen kanun çıkarılmış olmakla birlikte bu kanun ile birlikte bütçe sistemi dul,yetim ve emekli aylıklarının hazineden ödenmesini sağlayacak şekilde geliştirilmiştir. Bu kanun kapsam olarak dar tutulmuş ve sadece genel ve katma bütçeli kuruluşların memurları bu kanundan yararlanmıştır. Bu kanun ile memur ve emekli sandıkları birleştirilmiş, prim sistemi kalkmış ve

²¹³ Koray, s. 101.

²¹⁴ Gül, s. 265.

²¹⁵ Nadir Özbek, **Osmanlı İmparatorluğunda Sosyal Devlet, Siyaset, İktidar ve Meşruiyet, 1876-1914**, İletişim Yayınları, , İstanbul, 2002, s. 21.

²¹⁶ Koray, s. 101.

sandığın gelirlerini devlet finanse etmiştir. Bu kanun az da olsa işçi sağlığını düzenlemek için ve tedavi giderlerinin karşılanması için işçilere yönelik bir takım düzenlemeler getirilmiştir²¹⁷. Ayrıca bu kanunun bir diğer önemli noktası kadın ve çocuk işçilerin özel olarak korunmasını sağlayan ilk yasal düzenleme olmasıdır. Bununla birlikte yetersiz denetim mekanizmasına sahip olunması sebebiyle uygulamalar yetersiz kalmıştır²¹⁸.

İşçiler açısından çalışma hayatı düzenlemelerinin sınırlı olmasındaki neden bu dönemde izlenen sanayileşme politikasıdır. Sanayileşme sürecinde izlenen temel ilke; sınıfsız toplum hayatı içinde işin sürekliliğini sağlamak olup iş güvenliği ve sosyal yardımların o dönem için gelişimi önemsenmemiştir. Bununla birlikte dünyadaki 1930'lu yıllardaki toplumsal kargaşadan çekinen devlet çalışma yaşamındaki kuralları katılaştırmış ve işçilerin toplu olarak işi terklerini ve işçileri de toplu işten çıkartma yasaklanmıştır²¹⁹.

1929 Dünya Ekonomik Bunalımının etkisiyle tarım ve küçük sanatlar alanındaki her Türk vatandaşlarını koruma altına almak için yabancıları bu piyasalarda işçi olarak çalıştırılmasını önlemek için 1932 yılında Türk Vatandaşlarına Tahsis Edilen Sanat ve Hizmetlere Dair Kanun çıkarılmıştır²²⁰.

1932 yılında Dünya Ekonomik Buhranı'nın da etkisiyle Türkiye'de liberal politikaların yanında devlet müdahalesinin kaçınılmaz olduğu sonucuna ulaşıldı ve devletçilik politikası izlenmeye başlandı. 1934 yılında ilk beş yıllık kalkınma planı hazırlandı ve uygulamaya konuldu. Bunun sonucu olarak devlet işveren-müdahaleci devlet olarak karşımıza çıkmıştır. Bununla birlikte krizin aşılması için sanayileşmeye dönük hızlı büyüme modeli uygulanmış ve cumhuriyet tarihinin en iyi rakamlarına yani büyüme hızına ulaşılmıştır²²¹.

Bu dönemde sosyal refah devleti anlayışı açısından en önemli gelişme 1936 tarihinde çıkarılmış olan ve çalışma hayatını düzenleyen en önemli adım olan I. İş Kanunu'dur. Bu kanun ile sosyal sigortaların kurulması ile ilgili düzenlemeler ile

²¹⁷ Gül, s. 266.

²¹⁸ Koray, s. 101.

²¹⁹ Taner Timur, **Türk Devrimi ve Sonrası**, İmge Yayınevi, Ankara, 1993, s. 91.

²²⁰ Koray, s. 101.

²²¹ Korkut Boratav, **Türkiye İktisat Tarihi 1908-2002**, İmge Kitapevi, Ankara, 2003, ss. 77-79.

çalışma saatleri resmi olarak 8 saat ile sınırlandırılmıştır²²². Ayrıca sendika kurma hak ve özgürlüğünden bahsetmeyen bu yasa grevi yasaklamakta ve zorunlu hakem uygulaması getirmekteydi. Bu yasa 15.06.1937 yılında yürürlüğe girmiştir. Türkiye’de ilk kez çalışma hayatı toplu bir iş kanunu ile düzenlenmiştir. Bununla birlikte devletin sınıflar arası çatışmayı önlemek ve işçi-işveren arasındaki uyuşmazlıkları çözmek için grev ve lokavt yasağı da devam etmekte olup böyle bir kanuna ihtiyaç duyulduğunu söyleyebiliriz.

1936 tarih ve 3008 sayılı İş Kanunu’nun başlıca özelliklerini şu şekilde sıralayabiliriz²²³:

- Türk Çalışma Mevzuatı örgütlenmiş bir işçi hareketinin baskısıyla doğmamıştır.
- Kanun koyucu pratik zaruret noktasından hareket etmiş , teori ve ideolojilere yer vermemiştir.
- Çalışma mevzuatı en yüksek seviyede bir kavrayış ve özenle hazırlanmıştır.
- Bu kanun diğer Batılı ülkelerdeki sosyal mevzuatın aksine bir bütün olarak çıkmış, küçük ve perakende kanunlardan oluşan bir derleme olmamıştır.
- Kanun koyucu mümkün olanın yapılması hususunda en pratik yolu kullanmıştır.
- Kanunla tek taraflı bir tanzim rejimi kabul edilmiştir. Bu anlamda grev ve lokavt yasakları konulmuş fakat uyuşmazlıklar olursa bunu devlet zorunlu tahkim ile çözülmesi prensibi kabul edilmiştir.
- İstihdam şartları olarak genel olarak batılı normlara yer verilmiştir.

Bu kanun 1937-1967 yılları arası temel iş kanunu olarak kullanılmıştır. Bununla birlikte II. Dünya Savaşı’nın başlamasıyla birlikte 1937 yılında yürürlüğe giren “Milli Koruma Kanunu”nun etkisiyle bir çok hükmü uygulanmamıştır.İlgili dönemde sosyal refah anlayışı açısından son gelişme topraksız ve/veya toprağı az olan köylülere toprak dağıtımını öngören “Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu”dur.

²²² Çavdar, s. 202.

²²³ Serter, ss. 126-127.

3. Çok Partili Hayata Geçiş Döneminden 1961 Anayasası'na Kadar Olan Dönem (1945–1960)

1945–1960 yılları arası ülkemizde çok partili hayata geçiş ve serbest piyasa ekonomisinin önem kazanmaya başladığı dönem olarak karşımıza çıkmaktadır. Özellikle devletçi politikaların terk edilmeye başlandığı ve liberal görüşün etkin olduğu bu dönemde sosyal güvenlik sisteminin kurulmasında batılı ülkelerle paralel bir seyir izlenmiştir.

Bu dönemde sosyal güvenlik alanındaki ilk düzenleme olarak, 1945 yılında sosyal sigorta kanunları çıkartılarak 1946 yılında yürürlüğe girmiştir²²⁴. Ayrıca Çalışma Bakanlığı da kurulmuştur. Sosyal sigorta kanunları ile iş kazaları, meslek hastalıkları ve analık sigortasını içeren bir program oluşturulmuş ve iş güvencesi sağlanmaya çalışılmıştır. Bu dönemde özellikle çalışma bakanlığının kurulmasında Keynesci anlayışın temellerinden olan tam istihdam amacı göz önünde bulundurulmuştur.

1945 yılında İşçi ve İş Bulma Kurumu ve İşçi Sigortaları Kurumu kurulmuştur²²⁵. 1946 yılında yürürlüğe giren “İş Kazaları, Meslek Hastalıkları ve Analık Sigortası Kanunu” ile işçilere bir hak olarak “kıdem tazminatı” verilmesi önleyici bir tedbir olarak verilmiştir²²⁶.

1946 yılında liberalleşme ve demokratikleşme amacına uygun olarak dernek kurma yasağı kaldırılırken 1947 yılında ilk sendikalar kanunu çıkarılmıştır. İlk sendikalar yasası grevi ve siyasetle uğraşmayı yasaklarken işçilere tanınan haklar olarak hakem kurullarına iş uyuşmazlıklarında hakem kurumlarına görüş bildirme ve üyelerine sosyal ve hukuki yardımda bulunulabilmesini sağlamıştır²²⁷.

1947 yılından itibaren Marshall Yardımları ile tarımsal modernizasyon sağlanmaya ve köylünün kalkınması sağlanmaya çalışılmıştır. Bu fikir çerçevesinde 15.000 traktör tarımsal üretimde çalışmaya başlamıştır. Marshall yardımlarını IMF

²²⁴ Gül, s. 267.

²²⁵ Cahit Talas, “Çalışma Hakkı ve Türkiye’deki Durumu”, **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, 16. cilt, Ankara, 1991, s. 414.

²²⁶ Gül, s. 268.

²²⁷ Koray, s. 104.

ve Dünya Bankası kredileri izlemiştir. Bu doğrultuda kapitalist ekonomik büyüme modeli taşıyan Keynesci politikalar Türkiye’de uygulanmaya başlanmıştır²²⁸.

1950 yılında 5434 sayılı kanunla “Emekli Sandığı Kurumu Kanunu” çıkarılmış, memurların aylık ve emeklilikleri düzenlenmiştir²²⁹. 1950’li yılların sonunda CHP’nin başlattığı sosyal reform hareketlerine seçimle iktidara gelen Adalet Partisi devam etmiştir. Bununla birlikte 1950’li yıllarda çiftçilerin sosyal refahlarını arttırmaya gidilecek önlemlerde bulunulmuş ve diğer yandan 1950’de işçiler için hastalık sigortası kanunları oluşturulmuş ve 1951 yılında uygulamaya konulmuştur²³⁰.

Bu uygulamaların yanında 1950 yılında “Yaşlılık Sigortası Kanunu” ile sosyal güvenlik kapsamı genişletilmiştir. Yaşlılık sigortası primlerinin %20’sinin ipotek karşılığı konut yapımında²³¹ kullanılabilmesi esası ile konut sosyal hizmet niteliği kazanmıştır. 1957 yılında devletçe bakılma ilkesi gereği muhtaç ve korunmaya ihtiyacı olan çocukların bakılmasını ve sosyal refah amacının sağlanmasına yönelik olarak 2828 Sayılı kanunla “Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Genel Müdürlüğü” kurulmuştur.

Türkiye’de sosyal refah anlayışı çerçevesinde bu dönemde çıkarılan ve genel olarak çalışma yaşamını düzenleyen kanunlar; 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’dur²³².

4. 1961 Anayasası Döneminden 24 Ocak 1980 Ekonomik Kararlarına Kadar Olan Dönem (1960-1980)

1961 Anayasası’nın 2. maddesine cumhuriyetin şekli şu şekilde tanımlanmıştır. Türkiye Cumhuriyeti, insan haklarına ve başlangıç’ta belirtilen temel

²²⁸ Çavdar, s. 226.

²²⁹ Ali Güzel, Ali Rıza Okur, **Sosyal Güvenlik Hukuku**, Beta Yayınları, 9. Baskı, İstanbul, 2003, s. 419.

²³⁰ Dilik, 1972, s. 50.

²³¹ Gül, s. 269.

²³² Nusret Ekin, **Türkiye’de Endüstri İlişkiler Gelişimi**, İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Yayınları, 1979, s. 131.

ilkelere dayanan, millî, demokratik, lâik ve sosyal bir hukuk devletidir²³³. Ayrıca 47. madde ile çalışanların sendika, toplu sözleşme, grev hakları düzenlenmektedir.

1961 Anayasası özellikle benimsemiş olduğu sosyal hukuk devleti ve sosyal adalet fikirleri ile özgürlüklerin etkisiyle işçi sendikacılığı etkinliğini arttırmıştır. Çünkü cumhuriyetin ilk yıllarından beri önemsenen sanayileşmenin artık ürünler vermeye başlaması işçi sınıfını toplumda kayda değer bir baskı grubu haline getirmiştir. Ayrıca, çalışma hakkı, grev, toplu sözleşme hakkı, sendika hak ve özgürlüğü anayasal güvence altına alınmıştır²³⁴.

Bu yeni durumla birlikte işçiler hızla örgütlenmeye giderken, işverenler de örgütlenme konusunda hızlandılar. Böylece işçi ve işverenler arası bir sendikalaşma rekabeti oluşmaya başladı. Bununla birlikte 1961 Anayasasının devlete yüklediği sorumluluklarla birlikte bu dönemde 1963 yılında çıkarılan 274 sayılı Sendikalar Kanunu ile 275 sayılı Toplu İş Sözleşmesi Grev Lokavt Kanunu uygulamayı göstermektedir.

1950'li yıllardan itibaren Türkiye'de özellikle tüketim mallarının ithalatında azalma ile birlikte tüketim mallarının üretimine yönelinmiştir. Bu durumla birlikte 1962 yılından itibaren ithal ikameci model ve planlı dönem başlamıştır. Bununla birlikte 1962-1976 yılları arasında popülist bölüşüm politikalarına ağırlık verilmiştir²³⁵. Bu dönemde ithal ikameci ekonomik kalkınma modeli iç pazarı genişletirken dış yardımların da etkisiyle yüksek büyüme hızına ulaşılmıştır. Bu da bölüşümün önemsenmesini gerektirmiştir. Ayrıca bu dönemde başta Almanya olmak üzere yurtdışına işçi göçü işsizliği olumlu etkilerken dış ödemeler dengesini de döviz gelirleri ile olumlu etkilemiştir.

Bu ekonomik durumla birlikte 1961 Anayasası'nın sağlamış olduğu sendikal haklar, işçi gelirinin artışı sağlarken popülist politikaların bir diğer etkisi de tarımda destekleme politikalarında görülmüştür. Devlet, adaletli gelir dağılımının sağlanmasında doğrudan etkili olmuştur²³⁶.

1961 Anayasasının 129. maddesinde, "İktisadî, sosyal ve kültürel kalkınma plâna bağlanır. Kalkınma bu plâna göre gerçekleştirilir. Devlet Plânlama Teşkilâtının

²³³ "1961 Anayasası", <http://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa61.htm>, (E.T. 15.05.2009).

²³⁴ Koray, s. 105.

²³⁵ Boratav, ss. 107-108.

²³⁶ Boratav, s. 126.

kuruluş ve görevleri, plânın hazırlanmasında, yürürlüğe konmasında, uygulanmasında ve değiştirilmesinde gözetilecek esaslar ve plânın bütünlüğünü bozacak değişikliklerin önlenmesini sağlayacak tedbirler özel kanunla düzenlenir.” denmektedir²³⁷.

Bu yasa çerçevesinde Devlet Planlama Teşkilatı kurulmuş ve 1. Beş Yıllık Kalkınma Planı 1963 yılında hazırlanmıştır. İlk üç planda hedef olarak %7 kalkınma hızı hedeflenirken, 1. Beş yıllık kalkınma planında uygulama sonucu olarak %6.7 ve 2. Beş yıllık kalkınma planında uygulama sonucu olarak %6,9 ile 3. Beş yıllık kalkınma planında uygulama sonucu olarak %6,5 kalkınma hızına ulaşılmıştır²³⁸.

Bu dönemde hazırlanmış olan 1.,2. ve 3. Beş Yıllık Kalkınma Planlarında, sosyal güvenliğin geliştirilmesi için amaçlar ortaya konmaya çalışılmıştır²³⁹. Çünkü sosyal güvenliğin yaygınlaştırılması ve geliştirilmesi sosyal adaletin bir parçasıdır.

1. ve 2. Kalkınma Planlarında ekonomik gelişmenin işsizliği kendiliğinden çözeceği fikri hakimken bunun böyle olmayacağı 3. Kalkınma Planından itibaren ortaya çıkmış ve istihdam politikalarına çözümler ki bunlar, sanayileşme ile yaşam standartlarının yükseltilmesi, gelir dağılımının iyileştirilmesi ve dış bağıllığı azaltmaktır, sunulmuştur²⁴⁰.

1. Beş yıllık kalkınma planında (1963-1967) sosyal güvenlik; sosyal sigortalar ve sosyal yardım hizmetlerinden oluşan bir sistem olarak kabul edilmiş ve işsizlik sigortasının kanunlaştırılması ön görülmüştür ama uygulanamamıştır.

Genel olarak tüm kalkınma planlarında istihdam politikası, eğitim politikası, çalışma ilişkileri, ücret politikası ve sosyal güvenlik politikaları oluşturulmaya çalışılmıştır. Bu dönemde bir diğer ilginç tespit sanayileşme ve kalkınmanın eş anlamlı olarak kullanılmasıdır.

Sosyal güvenlik sistemi açısından bu dönemde çok önemli bir gelişme yaşanmış olup 1964 tarih ve 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu ile sigortalılar lehine çok sayıda düzenleme ile sosyal sigortalar mevzuatı tek bir çatı altında

²³⁷ “1961 Anayasası”, <http://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa61.htm>, (E.T. 25.12.2008).

²³⁸ Koray, s. 107.

²³⁹ Z. Selçuk Marufla, **Sosyal Refah Devleti Hedefi ve Sosyal Güvenlik Sistemi**, Devlet Planlama Teşkilatı Yayını, Ankara,1978, ss. 23-33.

²⁴⁰ İsmail Bircan, **5. Plan Öncesinde İstihdam Yaklaşımları 1963-1984**, Devlet Planlama Teşkilatı Yayını, Ankara, 1987, ss. 84-93.

toplanmıştır. SSK'nın primlerinin işçi ve işveren aidatları ile finanse edilmesi kabul edilmekle birlikte devlet telafi edici finansmanda da bulunmuştur. Primlerin oranlarının her sigorta kolu için farklı olması ve iş kazası ile meslek hastalıkları primlerinin işverenden karşılanması öngörülmüştür. 1969 yılında SSK'nın kapsamı genişlemiş ve Cumhuriyet Senatosu üyeleri ve avukatlar da kapsama alınmıştır.²⁴¹.

Sosyal güvenlik sistemi açısından bu dönemde çok önemli bir diğer gelişme, 1971 tarih ve 1479 sayılı Esnaf ve Sanatkarlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu Kanunu ile bağımsız çalışanlara sosyal güvenlik olan Bağ-Kur sağlanmıştır²⁴². Yaşlılık, sakatlık ve ölüm risklerine karşı kurulmuştur. Ayrıca 1973 yıl ve 1479 ve 2926 sayılı kanunlarla tarım kesimi de kapsama alınmıştır.

Sosyal güvenlik sistemi açısından bu dönemde çok önemli bir diğer gelişme, 1976 tarih ve 2022 sayılı kanunla 65 yaşını doldurmuş muhtaç ve sakat Türk vatandaşlarına aylık bağlanmış ve ilgili kişiler devlet hastanelerinden ücretsiz yararlanma hakkına sahip olmuşlardır²⁴³.

1974 yılında sosyal güvenlik politikalarında eşgüdüm sağlamak ve koordinasyonu arttırmak için Sosyal Güvenlik Bakanlığı kurulmuştur. 4951 sayılı kanunla SSK, Bağ-Kur ve Amele Birlikleri bu bakanlığa bağlanmıştır.

5. 24 Ocak 1980 Ekonomik Kararlarından Günümüze (1980-)

1980 Askeri Darbesi sonrasında 1983 sonuna kadar toplu pazarlık ve toplu iş sözleşmesi dönemi askıda kalmıştır. Özellikle ücretlerin belirlenmesinde zorunlu tahkim sistemi, anlaşmalı ve irade beyanlı oluşumun yerine geçmiştir. Bu olay da ücretlerin zaten var olan yüksek enflasyon karşısında reel değerinin kaybolması sonucunu doğurmuştur²⁴⁴.

Arthur Laffer'in öncüsü olduğu Neo-liberal politikaya göre, vergi oranlarındaki azalış vergi hasılatını arttıracaktır. Özellikle ABD ve İngiltere uygulamalarında denetimsizlik nedeniyle ve kayıt dışı ekonominin varlığı dolayısıyla bu politikadan istenilen verim alınmamıştır. Bu politikanın da etkisiyle 1980 sonrası Türkiye'de kamu harcamalarının azaltılması ile arz yanlı vergi politikası temel

²⁴¹ Gül, ss. 271-272.

²⁴² Gül, s. 275.

²⁴³ Gül, s. 274.

²⁴⁴ Talas, 1991, s. 238.

politikalar olarak karşımıza çıkmaktadır. Türkiye serbest piyasa ekonomisini benimsemiş ve ithal ikameci kalkınma modelini terk etmeye başlamıştır. Bununla birlikte 1985 yılındaki Katma Değer Vergisi uygulaması ile dolaysız vergilerden dolayı vergilere vergi yükü aktarımı meydana gelmiş bu da KDV'nin objektif bir vergi olması dolayısıyla gelir dağılımında adaleti olumsuz etkilemiştir.

Vergi adaletsizliğinin bir yansıması olarak sermayeden alınan vergilerin azalması ve denetim yetersizliği nedeniyle kamu harcamaları da düşmüştür. Buna bağlı olarak temel tüketim malları sübvansiyonları da düşmüştür.

Devletin vergi gelirlerindeki azalışına bağlı olarak kalkınma carileri olarak adlandırılan eğitim ve sağlık harcamaları ile sosyal güvenlik harcamaları düşmüştür. Bununla birlikte 1982 Anayasası ile sendikalar da etkisizleştirilmiştir. Dönemin Başbakanı Turgut Özal'ın sosyal güvenlik ve sosyal adalet politikası serbest piyasa sistemi içinde girişimciliğin ve ferdi tasarrufların teşvik edilmesi olarak karşımıza çıkmaktadır²⁴⁵.

1980 sonrası sosyal sigortalar alanında liberal politikalar benimsenmeye çalışılmış ve SSK primleri açısından işverenler lehine yeni düzenlemeler yapılmıştır. 1970 yılında sigorta primlerinin %58'i işçiden ve %42'si işverenden alınırken, 1980'li yıllarda işçilerin aleyhine bu oran %63-%37 olarak bozulmuştur²⁴⁶.

Emekli Sandığı katkıları da devlet katkısı sabit kalmak koşuluyla ücretli aleyhine %12'den %14'e çıkarılmıştır. Ayrıca işverenler lehine değişen prim katkılarının yanında sermayenin vergilendirilmesinde vergi yükleri hafifletilmiş ve gelir vergisi için önemli bir uygulama olan servet beyannamesi 1984 yılında uygulamadan kaldırılmıştır²⁴⁷. Bu uygulama ile vergi yükü ücretliler üzerinde ağırlaşmış ve vergi adaletsiz bir görünüme sahip olmuştur.

Türkiye, 1980-1985 arası dönemde hızla neo liberal politikalar uygulamış ve piyasada kamunun etkinliği azalmıştır. Bu doğrultuda eğitim ve sağlık tam kamusal mal ve hizmetlerden yarı kamusal mal ve hizmete dönüşmüştür. Bu doğrultuda özel sektör de bu alanda faaliyet göstermeye başlamıştır. Devlet imalat sektöründen hızla çekilmiş ve 1985 yılında çay ve tütünde devlet tekeli kaldırılmıştır.

²⁴⁵ Gül, s. 284.

²⁴⁶ Gül, s. 285.

²⁴⁷ Boratav, s. 154.

1984 yılında 233 sayılı kanunla sözleşmeli personel uygulaması başlamıştır. Sözleşmeli personel uygulaması ile sendikal hareketlerin güçlenmesi önlenmiştir. Çünkü memurların sosyal güvencelerinden ve işçilerin de grev ve toplu sözleşme haklarından bu kesim yararlanamamaktadır. Ayrıca kuvvetlenen kayıt dışı ekonomi, eve iş verme ve yarım zamanlı çalışma, ücret üzerinde stopaj dediğimiz kaynaktan kesinti gibi sebeplerle sosyal güvenlik sisteminde işçi aleyhine bir olumsuzluk yaşanmaya başlanmıştır.

1984 yılında Toplu Konut Yasası ile Toplu Konut Fonu faaliyet göstermiş ve 1986 düzenlemesi ile şartları taşıyan işçi ve memurlara fondan kredi sağlanması amaçlanmıştır. Bununla birlikte sosyal yardım alanındaki yaşlılık aylığında 1992'de yapılan bir değişiklikle il veya ilçe idare heyetlerinden muhtaçlığın belgelenmesi şart getirilmiştir²⁴⁸.

1986 yılında 3294 sayılı kanunla Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Teşvik Kanunu çıkarılmış ve Başbakanlığa bağlı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Teşvik Fonu kurulmuştur. Bu yasanın amacı; herhangi bir sosyal güvenlik kurumundan aylık geliri olmayanların ihtiyaçlarının karşılanmasına yönelik olarak karşılanmaktadır.

1980 sonrası vergi iadesi ve çalışmayan eşe nakdi yardım gibi uygulamalar söz konusu olmuştur. 1992 yılında ödeme gücü olmayan vatandaşların tedavi giderlerini yeşil kartla sağlanması gibi uygulamalar devletin sosyal refahı sağlama amacına hizmet etmiştir. 1983 yılında Başbakanlığa bağlı Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu kurulmuş ve toplumda sosyal refah sağlanmaya çalışılmıştır.

16 Mayıs 1996 tarih ve 5502 sayılı kanunla SSK, Bağ Kur ve Emekli Sandığı kurumları sosyal güvenlik kurumu adı altında birleştirilmiştir.

III. TÜRKİYE'DE SOSYAL REFAH ANLAYIŞININ ANAYASAL TEMELLERİ

Türkiye'de cumhuriyet dönemindeki anayasalarımız 1924, 1961 ve 1982 Anayasaları olup sosyal refah anlayışı bu anayasalar çerçevesinde şekillenmiştir.

²⁴⁸ Güzel, Okur, s. 587.

A. 1924 Anayasasına Göre Sosyal Refah Anlayışı

1924 Anayasasına göre Türkiye’de sosyal refah anlayışı irdelendiğinde öncelikle 1924 Anayasası’nın özellikleri daha sonra ise sosyal haklar ve ödevler incelenecektir.

1. 1924 Anayasası’nın Başlıca Özellikleri

1924 Anayasasının temel özelliklerine bakıldığında temel devlet niteliğinin cumhuriyet olduğu, milli egemenliğin benimsendiği, yüce divanın kurulduğu ve değiştirilemeyecek hükümlere yer veren bir anayasadır.

Anayasanın üstünlüğü ilkesi kabul edilmiştir. Bununla birlikte sadece bu anayasa döneminde meclis yorumlarına yer verilmiştir²⁴⁹.

1924 Anayasası kapsamında hukuk devleti ilkesi net bir biçimde belirtilmiş olmasa da özü itibarıyla bir hukuk devleti anayasası olarak karşımıza çıkmaktadır²⁵⁰. Ülkemizde sosyal refah anlayışının 1924 Anayasası açısından irdelenmesine baktığımızda genel olarak anayasanın sosyal refah normlarını tam olarak doğrudan etkileyecek yasalara sahip olmadığını söyleyebiliriz.

2. 1924 Anayasası’na Göre Sosyal Haklar ve Ödevler

1924 Anayasası ekonomik ve sosyal haklardan hiç söz etmemektedir²⁵¹. Bununla birlikte zaten sosyal devlet kavramı 1961 Anayasası ile II. bölümde Cumhuriyetin Nitelikleri kısmında 2. maddede ele alınmıştır. 1961 Anayasası’nın bu ilgili maddesinde; “Türkiye Cumhuriyeti, insan haklarına ve başlangıçta belirtilen temel ilkelere dayanan, millî demokratik, lâik ve sosyal bir hukuk devletidir.” denmektedir²⁵². Bu bilgiyle birlikte az da olsa 1924 Anayasası da dolaylı olarak sosyal devlet normlarına sahiptir.

1924 Anayasası’nın Türklerin Kamu Hakları adlı 5. bölümünde sosyal refah ile ilgi kurulabilecek şu yasalar ele alınmıştır²⁵³.

²⁴⁹ Hasan Petek, **Hukuk**, Yargı Yayınevi, Ankara, 2009, ss. 23-24.

²⁵⁰ Ekin, s. 230.

²⁵¹ Mümtaz Soysal, **100 Soruda Anayasanın Anlamı**, Gerçek Yayınevi, Ankara, 10. Baskı, 1992, s. 34.

²⁵² <http://www.anayasa.gen.tr/1961ay.htm>, (E.T. 15.05.2009).

²⁵³ <http://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa24.htm>, (E.T. 17.05.2009).

Madde 68, her Türk hür doğar, hür yaşar. Hürriyet, başkasına zarar vermeyecek her şeyi yapabilmektir.

Madde 69, Türkler kanun karşısında eşittirler ve ayrıksız kanuna uymak ödevindedirler. Her türlü grup, sınıf, aile ve kişi ayrıcalıkları kaldırılmıştır ve yasaktır.

Madde 70, kişi dokunulmazlığı, vicdan, düşünme, söz, yayım, yolculuk, bağıt, çalışma, mülk edinme, malını ve hakkını kullanma, toplanma, dernek kurma, ortaklık kurma hakları ve hürriyetleri Türklerin tabii haklarındandır.

Madde 71, cana, mala, ırza, konuta hiçbir türlü dokunulamaz denmekte olup

Madde 74, kamu faydasına gerekli olduğu usulüne göre anlaşılmadıkça ve özel kanunları gereğince değer pahası peşin verilmedikçe hiç kimsenin malı ve mülkü kamulaştırılmaz.

Madde 80, hükümetin gözetimi ve denetlemesi altında ve kanun çerçevesinde her türlü öğretim serbesttir.

Madde 87, kadın, erkek bütün Türkler ilk öğretimden geçmek ödevindedirler. İlk öğretim Devlet okullarında parasızdır.

1930'lu yıllarda benimsenen devletçilik anlayışının sosyal refah anlayışına da dolaylı etki ettiğini söyleyebiliriz. Özellikle 1937 yılında Anayasada 2. maddede değişiklik yapılmıştır. İlk şekli; "Türkiye Devletinin dini İslam'dır, resmi dili Türkçe'dir; Ankara şehridir." olan anayasa maddesi 1928 tarih ve 1222 sayılı yasa ile "Türkiye Devletinin başkenti Ankara, resmi dili Türkçe'dir." olmuş ve 1937 yılında; "Türkiye Devleti Cumhuriyetçi, Milliyetçi, Halkçı, Devletçi, Laik ve Devrimcidir, devlet dili Türkçe'dir, başkent Ankara'dır." şekline dönüşmüştür.

03.07.1932 tarih ve 2058 sayılı kanunla Devlet Sanayi Ofisi ülkemizde planlı bir kamu girişimciliği açısından atılmış ilk adımdır²⁵⁴. Daha sonra Sümerbank'ın kurulması ile birlikte bir çok kamu iktisadi teşebbüsü kurulmuş ve devlet üretimde serbest piyasa ekonomisi içinde etkin bir karar birimi haline gelmiştir.

²⁵⁴ Aktan, 2002, s. 18.

KİT'lerde çalışan işçilere farklı sosyal hak ve olanaklar ile yüksek ücretler verilmesi halkçılık anlayışının yansıması olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu durum işçilerin sosyal refahını arttırmıştır.

1924 Anayasası'nın hükümlerinin getirdiği ve dolaylı olarak sosyal refahı etkileyen bir diğer gelişme 1937 yılındaki değişiklikle toprak reformuna anayasal bir temel sağlamış olan 74. maddedeki değişikliktir.

Bu maddeye göre kamu faydasına gerekli olduğu usulüne göre anlaşılmadıkça ve özel kanunları gereğince değer pahası peşin verilmedikçe hiç kimsenin malı ve mülkü kamulaştırılmaz. Değişiklik ile çiftçiyi toprak sahibi kılmak ve ormanları devletleştirmek için alınacak toprak ve ormanların kamulaştırma karşılığı ve bu karşılıkların ödeneşi özel kanunlarla gösterilir²⁵⁵. denilerek toprak reformu için anayasal temel oluşturulmuş ama gerçekleştirilememiştir.

B. 1961 Anayasasına Göre Sosyal Refah Anlayışı

27 Mayıs 1960 ihtilalinden sonra 1961 Anayasası kurucu meclis tarafından hazırlanmış²⁵⁶ ve anayasada benimsenmiş olan sosyal devlet ilkesi ışığında Türk endüstri ilişkileri yetersizliklere rağmen çoğulcu sistemlerin çağdaş modeli temel alınarak oluşturulmaya çalışılmıştır²⁵⁷.

Sosyal devlet ilkesi açısından 1961 Anayasasındaki gerekçesi, Türkiye Cumhuriyeti'nin sosyal bir devlet olduğu ve sosyal adalet ilkesine dayandığıdır²⁵⁸. Sosyal devlet “fertlere yalnız klasik hürriyetleri sağlamakla yetinmeyip aynı zamanda onların insan gibi yaşamaları için zaruri olan maddi ihtiyaçlarının karşılanmasını kendisine vazife edinen devlettir” şeklinde tanımlanmıştır²⁵⁹.

1961 Anayasası'nın 2.maddesinde ve çoğu maddesinde sosyal kelimesi geçmektedir. Bu maddeler 10,18,19,40,41,42,47,48,53 ve 129. kanun maddeleridir²⁶⁰.

²⁵⁵ “1961 Anayasası”, <http://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa24.htm>, (E.T. 20.02.2009)

²⁵⁶ Sezer Ayan, “Siyasi Yapılanma Sürecinde 1961 ve 1982 Anayasası”, **C.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi**, Cilt 8, Sayı 2, 2007, s. 3.

²⁵⁷ Meryem Koray, **Sosyal Politika**, Ezgi Kitapevi, Bursa, 2000, s.105.

²⁵⁸ M. Nihad Ay, **Cumhuriyet Türkiye'sinde Sosyal Devletin Gelişmesi**, Ege Üniversitesi Matbaası, İzmir, 1993, s.273.

²⁵⁹ Mustafa Bozkurt, “Sosyal Devlet”, **ODTÜ Sosyal Demokrasi Topluluğu Açılım Dergisi**, Ankara, 2005. s. 51.

²⁶⁰ M. Nihad Ay, s. 240.

1.1961 Anayasası'nın Başlıca Özellikleri

1961 Anayasasına genel olarak baktığımızda şu özelliklerin var olduğunu görebiliriz²⁶¹:

- Halkçılık, devletçilik ve inkılâpçılık ilkelerine yer verilmemiş ve milli devlet, sosyal devlet ve hukuk devleti ifadesi 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 benimsemiştir. Temel haklar genişletilmiş ve güçlendirilmiştir.
- Yasama organı haklar konusunda düzenleme yaparken sınırlı olacaktır ve haklar ve özgürlükler kanunla anayasanın özüne uygun sınırlandırılacaktır. Bununla birlikte hakkın özüne dokunulmayacaktır.
- En özgürlükçü anayasadır.

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 düzenlenmiştir²⁶².

2. 1961 Anayasası ile Sosyal Devlet Kavramının Anayasaya Girmesi

1961 Anayasasının temel niteliklerini incelediğimizde çoğunlukçu demokrasi anlayışından çoğulcu demokrasi anlayışına geçiş, temel hakların genişletilmesi ve güçlendirilmesi, sosyal devlet vurgusunun yapıldığını söyleyebiliriz. Bu anayasa ile toplum ön plana alınmış ve anayasanın üstünlüğü, kuvvetler ayrılığı ve çoğulcu toplum yapısının geliştirilmesi amaçlanmıştır²⁶³.

²⁶¹ Hasan Petek, **Hukuk**, Yargı Yayınevi, Ankara, 2009, ss. 26-27.

²⁶² Gözler, 2004, s. 187.

²⁶³ Özbudun, ss. 18-25.

- 1961 Anayasasında başlangıç bölümünde anayasanın meşruluğu, direnme hakkı, Türk Milliyetçiliği, ulusal bilinç gibi ilkelere yer verilmiştir²⁶⁴.

- 1961 Anayasası, ilk defa bir anayasada doğrudan sosyal devlet vurgusunun yapıldığı anayasadır. Anayasanın Genel Esaslar II. Cumhuriyetin Nitelikleri bölümünde 2. maddede; Türkiye Cumhuriyeti, insan haklarına ve başlangıçta belirtilen temel ilkelere dayanan, millî demokratik, lâik ve sosyal bir hukuk devletidir²⁶⁵. 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.

Sosyal devlet, devletin sosyal barışı ve sosyal adaleti saptamak amacıyla sosyal ve ekonomik hayata aktif müdahalesini meşru gören devlet anlayışı şeklinde tanımlanabilmektedir²⁶⁶.

1961 Anayasasından sonra Anayasa Mahkemesi kurulmuş ve aldığı kararlarla sosyal devleti tanımlamaya çalışmıştır. Anayasa Mahkemesinin kararlarında sosyal devleti sosyal refahı, sosyal güvenliği ve adaleti sağlayan devlet olarak tanımladığı görülmüştür²⁶⁷.

1961 Anayasasında hukuk devleti ilkesi gibi eski anayasalarda emeli olan ilkelerin yanında sosyal devlet ilkesi bu anayasanın yeniliğidir²⁶⁸.

1961 Anayasası'nda insan haklarına dayanan devlet ilkesi ile insan onuruna ve kişi özgürlüğüne öncelik veren devlet yapısı öngörülmüştür²⁶⁹.

Birinci Bölümün Genel Hükümler kısmında 10. madde Temel Hakların Niteliği ve Korunması hakkındadır. Bu maddeye göre; herkes, kişiliğine bağlı, dokunulmaz, devredilmez, vazgeçilmez temel hak ve hürriyetlere sahiptir. Maddenin devamında, devlet, kişinin temel hak ve hürriyetlerini, fert huzuru, sosyal adalet ve

²⁶⁴ Soysal, ss. 54-55.

²⁶⁵ "T.C. 1961 Anayasası",

<http://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa61.htm>, (E.T. 15.05.2009)

²⁶⁶ Özbudun, 2005, s.22.

²⁶⁷ Zafer Üskül, "Anayasa Mahkemesi Kararlarında Sosyal Devlet Kavramı", **Eskişehir İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Dergisi**, Cilt: 14,1978, s.242.

²⁶⁸ Gözler, 2004, s. 186.

²⁶⁹ Soysal, s. 55.

hukuk devleti ilkeleriyle bağdaşamayacak surette sınırlayan siyasî, iktisadî ve sosyal bütün engelleri kaldırır; insanın maddî ve mânevî varlığının gelişmesi için gerekli şartları hazırlar²⁷⁰. Bu yasa ile devlete genel bir ödev yüklenmiştir ve bu ödev sosyal adalet ilkesi ile hızlı kalkınmanın amaçlanmasıdır²⁷¹.

12 Mart Muhtırasından sonra 1971-1973 Anayasa değişiklikleri ile temel hak ve özgürlüklere çeşitli kısıtlamalar getirilmiştir.

12. madde ise eşitlik ile ilgilidir. Bu yasaya göre; herkes, dil, ırk, cinsiyet, siyasî düşünce, felsefî inanç, din ve mezhep ayırımı gözetilmeksizin kanun önünde eşittir. Hiçbir kişiye, aileye, zümreye veya sınıfa imtiyaz tanınmaz²⁷². Bu maddenin yasa önünde eşitlik ilkesi şans ve olanak eşitliği ile tamamlanmaya çalışılmıştır²⁷³.

Türk Anayasa hukukundaki gelişmelere baktığımız zaman bu ilkenin 1876, 1924, 1961 ve 1982 Anayasalarında yer aldığını görürüz. Fakat 1961 ve 1982 Anayasaları haricinde Anayasaya uygunluk denetimi yapılamadığı için gerçek güvencenin 1961 Anayasası ile getirildiğini söylememiz gerekir.²⁷⁴

3. 1961 Anayasası'nda Sosyal ve İktisadi Haklar ve Ödevler

Sosyal haklar kavramı, kişi açısından ele alındığında ekonomik sosyal yönden güçsüz olanların korunması ve toplumsal eşitlik için tanınan haklardır²⁷⁵. Sosyal haklar, bir ekonomi okulunun değil insancılığın ve adaletin bir ürünüdür.

1961 Anayasasının üçüncü bölümünde Sosyal ve İktisadi Haklar ve Ödevler düzenlemiş olup bu haklar sebebiyle devlet ödevlerinin yerine getirilmesi, ekonomik gelişmenin ölçüsüne ve mali kaynaklara bağlıdır. Anayasa devletin ekonomik ödevlerine yardımcı olmak için ilgili bu bölümde kamulaştırma ve devletleştirmeyi de bu kısımda düzenlemiş, ekonomik ve sosyal amaçlar koymuştur²⁷⁶. İlgili anayasa maddelerinden 41. ve 48. madde ile 53.madde de ve maddelerde sırasıyla iktisadi ve

²⁷⁰ Gözler, 1999, ss.117-215.

²⁷¹ Soysal, s. 58.

²⁷² <http://www.anayasa.gen.tr/1961ay.htm>, (E.T. 15.05.2009).

²⁷³ Göze, 2007, s. 408.

²⁷⁴ Sibel İnceoğlu, "Türk Anayasa Mahkemesi Ve İnsan Hakları Avrupa Mahkemesi Kararlarında Eşitlik Ve Ayrımcılık Yasağı", **Çalışma ve Toplum Dergisi**, 2006/4, Sayı 11, s. 47.

²⁷⁵ Ayferi Göze, **Liberal, Marxiste, Faşist, Nasyonal Sosyalist ve Sosyal Devlet**, Beta Yayınları, İstanbul, 2005, s.158.

²⁷⁶ Soysal, s. 67.

sosyal hayatın düzenlenmesi, sosyal güvenlik ve devletin iktisadi ve sosyal ödevlerinin sınırlarıdır.

1961 Anayasasının üçüncü bölümünde Sosyal ve İktisadi Haklar ve Ödevler düzenlemiştir. Bu bölümde 1. kısımdaki 35. maddede Ailenin Korunması ön plandadır. 35. maddeye göre, aile Türk toplumunun temelidir. Devlet ve diğer kamu tüzel kişileri, ailenin, ananın ve çocuğun korunması için gerekli tedbirleri alır ve teşkilatı kurar²⁷⁷.

Birinci Beş Yıllık plânda ananın ve çocuğun sağlığına önem verileceği, sosyal hizmet olarak korunmaya muhtaç çocukların bakımı ve yetiştirilmesi, çocuk suçluluğunun önlenmesi, intibaksız çocuklar, geri zekâlı çocuklar meselesinin çözümü, çocuk refahının sağlanması gibi sorunların ele alınacağı vaat edilmektedir. İkinci Beş Yıllık Plânda ise, sosyal hizmetlere daha geniş yer verileceğine dair açıklamalar vardır. Kişilerin kendilerine ve ailelerine devamlı gelir sağlanmasına çalışılacak, sosyal güvenlik politikası toplumun bütün gruplarını, sanayi hizmetlerini, tarım sektörünü kapsayacak şekilde genişletilecektir²⁷⁸.

Üçüncü Bölümün İkinci Kısım Mülkiyet Hakkı ile ilgilidir. 36. maddede Mülkiyete Ait Genel Kurallar belirtilmiştir. 36. maddeye göre; herkes, mülkiyet ve miras haklarına sahiptir. Bu haklar, ancak kamu yararı amacıyla, kanunla sınırlanabilir. Mülkiyet hakkının kullanılması toplum yararına aykırı olamaz²⁷⁹. 1961 Anayasasında mülkiyet hakkı sosyal devletin sosyal bir fonksiyonudur²⁸⁰.

Herkesin tek başına veya başkalarıyla birlikte mal ve mülk edinme hakkı ile mal ve mülkünden keyfi olarak yoksun bırakılmama hakkı Anayasa tarafından güvence altına alınmıştır. Anayasal güvence, ekonomik sistemin bir gereği olup, özel mülkiyetin (özellikle üretim araçları üzerindeki özel mülkiyetin) yok edilmesini ve yadsınmasını önler, ülke ekonomisinin ihtiyacı olan uluslararası ilişkileri geliştirir, yabancı sermayenin yatırım yapmasını mümkün kılar²⁸¹.

²⁷⁷ “T.C. 1961 Anayasası”, <http://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa61.htm>, (E. T. 15.05.2009)

²⁷⁸ Erol Cansel, “Sosyal Devlet ve Aile”, **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt: 26, Sayı 3, 1969, s.17.

²⁷⁹ Gözler, 1999, s.117-215.

²⁸⁰ Göze, 2007, s. 404.

²⁸¹ Duman, s. 98.

Anayasanın sosyal bir nitelik kazandırdığı mülkiyet hakkının toplum yararı ile yakından ilgili olması sonucunda, kişiyle toplum yararının çakışması halinde, toplum yararının üstün kabul edilmektedir.

37. maddede Toprak Mülkiyeti anayasal güvence altına alınmıştır. 37. maddeye göre; devlet, toprağın verimli olarak işletilmesini gerçekleştirmek ve topraksız olan veya yeter toprağı bulunmayan çiftçiye toprak sağlamak amaçlarıyla gereken tedbirleri alır. Kanun, bu amaçlarla, değişik tarım bölgelerine ve çeşitlerine göre toprağın genişliğini gösterebilir. Devlet, çiftçinin işletme araçlarına sahip olmasını kolaylaştırır. Toprak dağıtım, ormanların küçülmesi veya diğer toprak servetlerinin azalması sonucunu doğuramaz²⁸².

38. madde Kamulaştırma ile ilgili maddede; devlet ve kamu tüzel kişileri, kamu yararının gerektirdiği hallerde, gerçek karşılıklarını peşin ödemek şartıyla, özel mülkiyette bulunan taşınmaz malları, kanunla gösterilen esas ve usullere göre, tamamını veya bir kısmını kamulaştırmaya veya bunlar üzerinde idarî irtifaklar kurmaya yetkilidir²⁸³.

39. madde Devletleştirme ile ilgilidir. Buna göre kamu hizmeti niteliği taşıyan özel teşebbüsler, kamu yararının gerektirdiği hallerde, gerçek karşılığı kanunda gösterilen şekilde ödenmek şartıyla devletleştirilebilir. Kanunun taksitle ödemeyi öngördüğü hallerde, ödeme süresi on yılı aşamaz ve taksitler eşit olarak ödenir; bu taksitler, kanunla gösterilen faiz haddine bağlanır²⁸⁴.

Devletleştirme, sosyal görevlerini yerine getirmesi için Devlete verilmiş bir araçtır. Amaç olmaması, Anayasal rejime uygun olarak kullanılması, özellikle ülke çapında üretim araçlarının mülkiyetinin tümüyle Devlete geçmesini sağlayacak yolda kullanılmaması gerekir. Rejimin insan haklarına saygı temeline oturması gereği karşısında, özel mülkiyet, çalışma ve sözleşme özgürlüğü ve özel girişim gibi ekonomik özgürlükleri tümüyle ortadan kaldırmaya yönelecek bir Devletleştirme, Anayasaya aykırı düşecektir²⁸⁵.

1961 Anayasasının üçüncü bölümünde Sosyal ve İktisadi Haklar ve Ödevler bölümünde üçüncü kısımda, Çalışma ve Sözleşme Hürriyeti düzenlenmiştir. 40.

²⁸² Gözler, 1999, ss.117-215.

²⁸³ Gözler, 1999, ss.117-215.

²⁸⁴ “1961 Anayasası”, <http://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa61.htm>, (E.T. 11.01.2009).

²⁸⁵ Duman, s. 52.

maddeye göre herkes, dilediği alanda çalışma ve sözleşme hürriyetlerine sahiptir. Özel teşebbüsler kurmak serbesttir. Kanun, bu hürriyetleri, ancak kamu yararı amacıyla sınırlayabilir. Devlet özel teşebbüslerin millî iktisadın gereklerine ve sosyal amaçlara uygun yürümesini, güvenlik ve kararlılık içinde çalışmasını sağlayacak tedbirleri alır²⁸⁶.

Çalışma Özgürlüğü; bireyin çalışıp çalışmama, çalışacaksa, çalışacağı işi, işvereni ve işyerini seçme, çalıştığı işten ayrılma serbestliğini anlatırken, Sözleşme özgürlüğü, bireylerin (sözleşmecilerin) bir sözleşmeyi yapmak zorunda bulunmamaları, sözleşmenin kapsamını serbestçe saptayabilmeleri, kendisiyle sözleşme yapılacak kimseyi seçebilmeleri, sözleşmenin tipini diledikleri gibi belirleyebilmeleri, sözleşmeyi (karşılıklı anlaşma ile) ortadan kaldıracabilmeleri, yasanın düzenlediği sözleşme tiplerinden ayrı karma veya kendine özgü sözleşmeler yapabilme ve bunların koşullarını istedikleri gibi tespit edebilmeleri, sözleşmenin kapsamını değiştirebilmeleri, hukuka (yani buyurucu ve yasak koyan hukuk kurallarına) ve ahlak aykırı olmamak koşuluyla yasanın düzenlediği sözleşmelerin tipini değiştirebilmeleri ve konusunu yasal sınırlar içinde tayin edebilmeleri hakkıdır. Tek yanlı bir irade bildirimini ile borç altına giren kişinin bu irade bildirimini de sözleşme özgürlüğünün kapsamı içindedir²⁸⁷.

Üçüncü bölümün dördüncü kısmında İktisadî ve Sosyal Hayatın Düzeni belirtilmiştir. 41. maddeye göre, İktisadî ve sosyal hayat, adalete, tam çalışma esasına ve herkes için insanlık haysiyetine yaraşır bir yaşayış seviyesi sağlanması amacıyla düzenlenir. İktisadî, sosyal ve kültürel kalkınmayı demokratik yollarla gerçekleştirmek; bu maksatla, millî tasarrufu artırmak, yatırımları toplum yararının gerektirdiği önceliklere yöneltmek ve kalkınma planlarını yapmak devletin ödevidir²⁸⁸. Bu hüküm ile sosyal devletin görevleri belirlenmekte olup izleyeceği ekonomik, sosyal ve kültürel amaçlı politikaları saptamanın devletin görevi olduğu açıklanmaktadır.

Bu madde ile sosyal devlet ilkesi ile kalkınma arasında bağlantı kurulmuştur²⁸⁹. Bununla birlikte 41. madde anayasada kabul edilmiş sosyal devlet

²⁸⁶ <http://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa61.htm>, (E.T. 11.01.2009).

²⁸⁷ Duman, s.106.

²⁸⁸ <http://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa61.htm>, (E.T.11.01.2009).

²⁸⁹ Soysal, s.58.

anlayışını yansıtmaktadır²⁹⁰. Bununla birlikte Devlet Planlama Teşkilatı 1960 yılında kurulmuş ve ekonomide hazırladığı beşer yıllık planlarla önemli işlevler üstlenmiştir.

1961 Anayasasının üçüncü bölümünde Sosyal ve İktisadi Haklar ve Ödevler bölümünde beşinci kısımda, Çalışma ile İlgili Hükümler düzenlenmiştir.

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 düzenlenir²⁹¹.

43. maddede Çalışma Şartları düzenlenmiştir. Bu kanuna göre kimse yaşına, gücüne ve cinsiyetine uygun olmayan bir işte çalıştırılmaz. Çocuklar, gençler ve kadınlar, çalışma şartları bakımından özel olarak korunur²⁹².

Dinlenme Hakkı 44. maddede belirtilmiştir. Bu maddeye göre; her çalışan dinlenme hakkına sahiptir ve ücretli hafta ve bayram tatili ve ücretli yıllık izin hakkı kanunla düzenlenir²⁹³.

Ücrette Adâlet Sağlanması 45. maddede ele alınmıştır. Bu maddede devlet; çalışanların, yaptıkları işe uygun ve insanlık haysiyetine yaraşır bir yaşayış seviyesi sağlamalarına elverişli adâletli bir ücret elde etmeleri için gerekli tedbirleri alır²⁹⁴.

Sendika Kurma Hakkı 46.maddede düzenlenmiştir. Bu maddede çalışanlar(memurlar) ve işçiler izin almaksızın, sendikalar ve sendika birlikleri kurma, bunlara serbestçe üye olma ve üyelikten ayrılma hakkına sahiptirler. İşçi niteliği taşımayan kamu hizmeti görevlilerinin bu alandaki hakları kanunla düzenlenir. Sendika ve sendika birliklerinin tüzükleri; yönetim ve işleyişleri demokratik esaslara aykırı olamaz²⁹⁵.

²⁹⁰ Serter, s. 132.

²⁹¹ Gözler, 1999, ss. 117-215.

²⁹² <http://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa61.htm>, (E.T. 11.01.2009).

²⁹³ <http://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa61.htm>, (E.T. 11.01.2009).

²⁹⁴ Gözler, 1999, ss. 117-215.

²⁹⁵ <http://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa61.htm>, (E.T. 11.01.2009).

Bu hüküm 20.9.1971 tarih ve 1488 sayılı kanunla şu şekilde değiştirilmiştir²⁹⁶: İşçiler ve işverenler, önceden izin almaksızın, sendikalar ve sendika birlikleri kurma, bunlara serbestçe üye olma ve üyelikten ayrılma hakkına sahiptirler. Bu hakların kullanılmasında uygulanacak şekil ve usûller kanunla gösterilir. Kanun, devletin ülkesi ve milletiyle bütünlüğünün, millî güvenliğinin, kamu düzeninin ve genel ahlâkın korunması maksadıyla sınırlar koyabilir. Sendikalar ve sendika birliklerinin tüzükleri; yönetim ve işleyişleri demokratik esaslara aykırı olamaz.

1960'lerden başlayarak sosyal ve siyasal özgürlüklerin hukuksal çerçevesinin geniş tutulması sonucu katılımcı ve çoğulcu bir demokrasi kültürü oluşmuştur. Bu dönemde aktif yurttaşlar değişik sivil veya siyasal örgütlenmelerde yoğun bir şekilde yer alarak etkin bir katılım örneği ile baskı grubu ortaya koymuşlardır. 1971–1973 Anayasa değişiklikleri ile devlet memurlarının sendika kurma hakkı ortadan kaldırılmıştır²⁹⁷.

47. maddede Toplu Sözleşme ve Grev Hakkı şu şekilde ele alınmıştır. İşçiler, işverenlerle olan münasebetlerinde, iktisadî ve sosyal durumlarını korumak veya düzeltmek amacıyla toplu sözleşme ve grev haklarına sahiptirler. Grev hakkının kullanılması ve istisnaları ve işverenlerin hakları kanunla düzenlenir²⁹⁸. Bunların yanında sendika kurma, toplu pazarlık ile grev hakkı sosyal hakların garantisi olmaktadır.

Anayasanın bu maddesi ile grev ilk defa yasal bir korumaya alınmış²⁹⁹ ve işverenler karşısında işçilere pasif tepkiden aktif direnişe geçme olanağı tanırken onlara baskı grubu oluşturma olanağı tanımıştır.

1961 Anayasası, grev hakkının dengi olduğu, ancak bir insan hakkı olarak Anayasada düzenlenmesi gerekmediği, yabancı ülke Anayasalarında da yer almadığı gerekçesiyle lokavta yer vermemiştir³⁰⁰.

Anayasada yer alan sosyal devlet esprisinin ışığı altında faaliyete geçen yasama ve yürütme organları gerek çalışma hayatının düzenlenmesi, gerek devletin diğer sosyal görevleri konusunda çeşitli önlemler geliştirmişlerdir. Bunlar arasında

²⁹⁶ Gözler, ss. 117-215.

²⁹⁷ Gözler, 1999, s. 189.

²⁹⁸ <http://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa61.htm>, (E.T. 11.01.2009).

²⁹⁹ Serter, s. 133.

³⁰⁰ Duman, s. 163.

275 sayılı “Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt Kanunu” ve 274 sayılı “Sendikalar Kanunu” sosyal devlet açısından önemli yasalardır³⁰¹.

1961 Anayasasının üçüncü bölümündeki Sosyal ve İktisadi Haklar ve Ödevler bölümünün altıncı kısımda, Sosyal Güvenlik düzenlenmiştir. 48. maddeye göre; herkes; sosyal güvenlik hakkına sahiptir. Bu hakkı sağlamak için sosyal sigortalar ve sosyal yardım teşkilatı kurmak ve kurdurmak Devletin ödevlerindedir.

1961 Anayasa'sında sosyal güvenlik hakkına dair yer alan kanunlardan sonra işçilerin de sosyal güvenlik kapsamı içerisinde yer almasına dair bazı yeni düzenlemeler yapılmıştır. Sosyal sigortalar alanında 1945 yılından itibaren çıkarılan işçi sigortaları ile ilgili yasalar, 1965 yılında çıkarılan 506 sayılı yasa içinde toplanarak Sosyal Sigortalar Kanunu (S.S.K) olarak düzenlenmiştir. S.S.K. bütün işçileri bünyesine alarak günümüz de halen yürürlükte bulunan S.S.K.'nın temelleri atılmıştır. Yine, esnaf ve sanatkarlar ile diğer bağımsız çalışanların sosyal güvenlikleri 1971 yılında Bağ-Kur adı ile sosyal güvence altına alınmıştır³⁰².

1961 Anayasasının üçüncü bölümündeki Sosyal ve İktisadi Haklar ve Ödevler bölümünün yedinci kısımda, Sağlık Hakkı düzenlenmiştir. 49. maddede; devlet, herkesin beden ve ruh sağlığı içinde yaşayabilmesini ve tıbbî bakım görmesini sağlamakla ödevlidir. Devlet, yoksul veya dar gelirli ailelerin sağlık şartlarına uygun konut ihtiyaçlarını karşılayıcı tedbirleri alır.

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.

1961 Anayasasının üçüncü bölümündeki Sosyal ve İktisadi Haklar ve Ödevler bölümünün sekizinci kısımda, Öğrenimin Sağlanması düzenlenmiştir. 50. maddede; halkın öğrenim ve eğitim ihtiyaçlarını sağlama Devletin başta gelen ödevlerindedir. İlköğretim, kız ve erkek bütün vatandaşlar için mecburidir ve Devlet okullarında parasızdır. Devlet, maddî imkanlardan yoksun başarılı öğrencilerin, en yüksek öğrenim derecelerine kadar çıkmalarını sağlama amacıyla burslar ve başka yollarla

³⁰¹ Mehmet Emin Çakallı, “Sosyal Devlet”, <http://www.genbilim.com/content/view/1715/86>, (E.T. 06.03.2009).

³⁰² Kenan Tunçomağ, **Sosyal Güvenlik Kavramı ve Sosyal Sigortalar**, Beta Yayınevi, İstanbul 1988, s. 47.

gerekli yardımları yapar. Devlet, durumları sebebiyle özel eğitime ihtiyacı olanları, topluma yararlı kılacak tedbirleri alır. Devlet, tarih ve kültür değeri olan eser ve anıtların korunmasını sağlar³⁰³.

1961 Anayasasının üçüncü bölümündeki Sosyal ve İktisadi Haklar ve Ödevler bölümünün dokuzuncu kısımda, Kooperatifçiliği Geliştirme düzenlenmiştir. 51. maddede devlet, kooperatifçiliğin gelişmesini sağlayacak tedbirleri alır³⁰⁴.

1961 Anayasasının üçüncü bölümündeki Sosyal ve İktisadi Haklar ve Ödevler bölümünün onuncu kısımda, Tarımın ve Çiftçinin Korunması düzenlenmiştir. 52. maddede devlet, halkın gereği gibi beslenmesini, tarımsal üretimin toplumun yararına uygun olarak artırılmasını sağlamak, toprağın kaybolmasını önlemek, tarım ürünlerine ve tarımla uğraşanların emeğini değerlendirmek için gereken tedbirleri alır³⁰⁵.

1961 Anayasasının üçüncü bölümündeki Sosyal ve İktisadi Haklar ve Ödevler bölümünün onbirinci kısımda Devletin İktisadî ve Sosyal Ödevlerinin Sınırı düzenlenmiştir. 53. maddede devlet

İktisadî ve sosyal amaçlara ulaşma ödevlerini, ancak iktisadî gelişme ile malî kaynaklarının yeterli ölçüsünde yerine getirir³⁰⁶. 1961 Anayasasının bu ölçü maddesi 1950 tarihli Hindistan Anayasasından esinlemiştir³⁰⁷.

Bu maddede devletin toplumsal refahı sağlamada kullanacağı araçların ve mali imkânların yeterliliği ölçüsünde sosyal refaha ulaşma amacında olduğunu belirtmek gerekmektedir. Yani devlet parasal olanakların sağlana bilemeyeceği ihtimalini de göz önüne almıştır.

1961 Anayasasındaki sosyal devlet ilkesi ile güçsüzleri güçlüler karşısında korumak, sosyal adalet ve toplumsal dengeyi sağlamak, devleti anayasanın özüne uygun olarak denetlemek ile sosyal güvenliği sağlamak amaçlanmıştır³⁰⁸.

³⁰³ Gözler, 1999, s.189.

³⁰⁴ <http://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa61.htm>, (E.T. 11.01.2009)

³⁰⁵ <http://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa61.htm>, (E.T. 11.01.2009)

³⁰⁶ Gözler, 1999, s. 189.

³⁰⁷ Soysal, s. 58.

³⁰⁸ Mehmed Akad, Bihterin Vural Dinçkol, **Genel Kamu Hukuku**, Der Yayınları, İstanbul, 2002, s. 304.

1961 Anayasası bu anlamda iktisadi özgürlüklere dayanan bir piyasa mekanizmasının üretkenliğinden faydalanarak genel refahın artırılmasından önce; devletin planlamacı, düzenleyici ve yeniden dağıtıcı görevler üstlenmesini zorunlu gören bir sosyal refah devleti anlayışını yansıtmaktadır.

C. 1982 Anayasası ve Sosyal Devlet

12 Eylül 1980 tarihinde Türk Silahlı Kuvvetleri emir komuta zinciri içinde milli birliği korumak, can güvenliğini sağlamak gibi nedenlerle idareye el koymuş³⁰⁹ ve ordunun emri ve görüşü ışığında 1982 Anayasamız hazırlanmıştır.

1961 Anayasasından farklı olarak Kurucu Mecliste siviller sadece danışmanlık yapmış ve böylece yürütmeyi güçlendirmeye çalışılmıştır. Bu nokta bize sosyal devlet anlayışında sınırlamaların varlığını göstermektedir. 1982 Anayasası 07.11.1982 tarihinde kabul edilmiş Resmi Gazetede 09.11.1982 yılında yayınlanarak yürürlüğe girmiştir.

1. 1982 Anayasasının Genel Özellikleri

1982 Anayasasının genel özelliklerini incelediğimizde biçimsel olarak bu anayasanın uzun ve ayrıntılı olduğunu söyleyebiliriz.

1982 Anayasası katı anayasa³¹⁰ olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu özellik anayasanın hükümlerinin değiştirilmesindeki zorluktan kaynaklanmaktadır.

Bu anayasanın bir diğer özelliği daha az katılımcı demokrasiye sahip yürütmeyi güçlendiren³¹¹ bu anlamda temel hak ve özgürlüklerin kısıtlanmasını kolaylaştıran hükümlere sahip olmasıdır.

Sosyal devlet sözü 1982 Anayasası'nda bir önceki anayasaya göre çok geçmemekle birlikte anayasanın bütününde sosyal devletin bir sosyalist devlet olmadığı anlatılmaktadır.

1961 Anayasasına göre devletin nitelikleri arasındaki sosyal hukuk devleti kavramı, 1982 Anayasası ile sosyal bir hukuk devleti kavramı olmuş ve sosyal devlet ile hukuk devleti kavramları birbirinden ayrılmıştır³¹².

³⁰⁹ Soysal, ss. 85-148.

³¹⁰ Hasan Petek, s. 30.

³¹¹ Hasan Petek, s. 30.

³¹² Soysal, s. 149.

1982 Anayasasında 5.maddede Devletin temel 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 maddî ve manevî varlığının gelişmesi için gerekli şartları hazırlamaya çalışmaktır³¹³ denilmekle birlikte sosyal adalet kavramı yerine adalet kavramı kullanıldığı gözükmele beraber cümlenin devamından bunun sosyal adalet olduğu fikri desteklenmektedir³¹⁴.

Bu madde ışığında sosyal devlet amaç olarak milli geliri yükseltecek, gelirin adaletli dağıtılmasını sağlamak ile sosyal güvenlik ve maddi kaynak sağlamak gibi işlevler üstlenmektedir.

Sosyal devletin amaçlarından gelirin adaletli dağılımında vergi politikası maliye politikası içinde araç olarak önemli bir yere sahip olmaktadır. 1982 Anayasasının 2., 10. ve 73. maddeleri vergi konusunda hükümler ifade etmektedir³¹⁵.

Anayasanın 2. maddesinde devlet vergi yükünü adaletli dağılımını sağlamakla görevli sosyal bir hukuk devletidir.

Anayasanın 10. maddesinde kanun önünde eşitlik ilkesi, vergi açısından da geçerlidir.

Anayasanın 73. maddesi vergi ödevi başlığını taşımaktadır. 73-2.maddede vergi yükünün adaletli ve dengeli dağılımı, maliye politikasının sosyal amacıdır denilerek³¹⁶ sosyal devlet ile vergi politikası arasında ilişki kurulmuştur.

1982 Anayasasında 1961 Anayasasındaki insan haysiyetine yaraşır bir hayat standardına ulaşma ilkesine yer verilmemiştir.

2. 1982 Anayasasına Göre Sosyal ve Ekonomik Haklar ve Ödevler

1982 Anayasası genel olarak incelendiğinde sosyal devlet açısından 1961 Anayasasına göre daha dar bir kapsama sahip olduğunu söyleyebiliriz.

³¹³ “1982 Anayasası”, <http://www.tbmm.gov.tr/Anayasa.htm>, (E.T. 25.02.2009).

³¹⁴ Yavuz Sabuncu, **Anayasaya Giriş**, İmaj Yayıncılık, Ankara, 1996, ss. 95-96.

³¹⁵ Nurettin Bilici, **Vergi Hukuku**, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2008, s.37.

³¹⁶ Mehmet Tosuner, Zeynep Arıkan, **Vergi Usul Hukuku**, Maliye Bölümü Masaüstü Yayıncılık, İzmir, 2003, s. 12.

1982 Anayasasında sosyal devletin temel amaç ve görevleri arasında kişilerin ve toplumun refah, huzur ve mutluluğunu sağlamak ile sosyal engelleri kaldırmak karşımıza çıkmaktadır³¹⁷.

Sosyal devlet, vatandaşlarına insan hak ve onuruna yaraşır bir yaşam düzeyi sağlamayı ödev edinen devlettir. Devlet bu görevlerini her şeyden önce toplumdaki bireylerin hem ekonomik hem de başka nedenlerle güçsüz duruma düşmemelerini önleyici önlemleri, politikaları almakla yerine getirir³¹⁸.

1982 Anayasasındaki sosyal devlet olma amacı ışığında temel hak ve özgürlüklerin 3.bölümünde yer alan Sosyal ve Ekonomik Haklar ve Ödevler bireye devletten talep etme hakkı tanımaktadır.

Anayasa, sosyal devlete kıt kaynakların verimli kullanılması görevi ile istihdamın ve tasarrufların yükseltilmesi amacı da yüklemiştir³¹⁹.

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.

1982 Anayasasının 42. maddesinde eğitim ve öğrenim hakkı ve ödevi konusunda şu yargılar mevcuttur³²⁰. 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

³¹⁷ Akad, Dinçkol, s. 306.

³¹⁸ Emel Danişoğlu, "Sosyal Güvenlik Sisteminde Yenilenme İhtiyacı," **Planlama Dergisi**, Ankara, 2002, s. 219.

³¹⁹ Mehmet Kocaoğlu, **Anayasaya Göre Türk Sosyal Devlet Sistemi**, Kara Harp Okulu Basımevi Ankara, 1989, ss. 9-12.

³²⁰ <http://www.tbmm.gov.tr/Anayasa.htm>. (E.T. 25.02.2009).

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 öğretilemez. Eğitim ve öğretim kurumlarında okutulacak yabancı diller ile yabancı dille eğitim ve öğretim yapan okulların tabi olacağı esaslar kanunla düzenlenir. Milletlerarası antlaşma hükümleri saklıdır³²¹.

Kimse, eğitim ve öğrenim hakkından yoksun bırakılamaz denilerek eğitimde fırsat eşitliği oluşturulmaya çalışılmıştır. Eğitimde fırsat eşitliği kavramı, eğitim hizmeti veren kaynaklara eşit ulaşabilme veya onlardan yararlanma eşitliğini ifade eder.

Azınlıklar açısından eğitim ve öğretim hakkında ise milletler arası antlaşma hükümleri saklıdır denilmektedir. Anayasa maddesinin uygulama örneği Lausanne Antlaşması olup Müslüman olmayan azınlık durumundaki kişilerin anadilleri açısından özgür olmalarını getirmiştir³²².

Anayasanın 43. ve 47. maddeleri arası kamu yararının korunmasına ilişkin hükümleri açıklamaktadır. Bunlardan kıyılarından yararlanma, çiftçinin topraklandırılması, tarımsal faaliyetlerin desteklenmesi, toprağın veriminin artırılması, kamulaştırma ve devletleştirme gibi ödevler devlete anayasal sorumluluk üstelemektedir.

Anayasanın 47. maddesine göre, Kamu hizmeti niteliği taşıyan özel girişimler, kamu yararının zorunlu kıldığı durumlarda devletleştirilebilir³²³. Devletleştirme gerçek karşılığı üzerinden yapılır. Gerçek karşılığın hesaplanma biçim ve yöntemleri yasayla düzenlenir.

Anayasa maddesinde geçen "kamu yararının zorunlu kıldığı durumlar" yasada şöyle gösterilmiştir: Devletleştirilecek özel teşebbüsün yaptığı hizmet veya üretimin ülke çapında kamu ihtiyacına seslenmesi, bu hizmet ve üretimin kontrol, rekabet,

³²¹ Duman, ss. 120-127.

³²² Soysal, s. 153.

³²³ <http://www.anayasa.gen.tr/1982ay.htm>, (E.T. 02.05.2009).

ikame veya başka yollardan sağlama olanağını bulunmaması, hizmet veya üretimin yavaşlatılması veya durdurulması durumunda kamunun büyük zarar görme olasılığıdır³²⁴.

1982 Anayasasında kamu yararı için devletleştirme yapılırken ödemenin gerçek karşılık üzerinden yapılacağı, kamulaştırmada ise objektif ölçütlerden yararlanılacağı açıklanmaktadır³²⁵.

Kamulaştırma, anayasanın 46. maddesinde "istisnai ve hukuki bir yol" olarak düzenlenmiştir³²⁶.

1982 Anayasasının 48. maddesinde Herkes, dilediği alanda çalışma ve sözleşme hürriyetlerine sahiptir. Özel teşebbüsler kurmak serbesttir. Bu bağlamda karma ekonomik modelde serbest piyasa ekonomisine işlerlik kazandırılmasının amaçlandığını söyleyebiliriz.1982 Anayasasında belirtilen özel teşebbüsler kurmak serbesttir maddesi ile özel girişim özgürlüğü güvenceye alınmıştır.

1982 Anayasasının 49. maddesine göre 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.

İşsizlerin korunması, Türkiye'nin halen içine düştüğü ekonomik kriz ortamı bakımından da, son derece günceldir. Her ne kadar 4447 sayılı Yasa'yla Türkiye'de işsizlik sigortası kurulmuşsa da; işsizlik ödeneklerinin 2002 Mart ayından itibaren ödenecek olması ve İş-Kur hükümlerinin Anayasa Mahkemesi'nce iptal edilmiş bulunması karşısında, halen Devletin iş aracılığı hizmetlerini etkinleştirme ve yeni iş yaratma konularındaki yükümünü yeterince yerine getirdiği söylenememektedir³²⁷.

Birincisinde “Devlet (...) işsizliği önleyici tedbirleri alır” denildiği halde, ikincisinde devletin sorumluluğu “işsizliği önlemeye elverişli ekonomik bir ortam

³²⁴ Duman, s. 52.

³²⁵ Soysal, s. 153.

³²⁶ Duman, ss. 53-55

³²⁷ Tankut Centel, “Türk Çalışma Yaşamı Açısından Son Anayasa Değişikliği”, **İşveren Dergisi**, Ekim 2001, 15.sayı, ss.13-14.

yaratmakla sınırlı kılınmıştır. Dolayısıyla işsizliği önleme sorumluluğu devlete değil, “işsizliği önlemeye elverişli ortam”a devredilmiştir³²⁸.

Çalışma hakkı konusunda çalışmanın herkese ait bir hak olduğu anlamında olup, iş sağlamada devletin sorumluluk üstlenmesi gerekliliği anayasal bir ödev olarak karşımıza çıkmaktadır³²⁹.

Çalışmanın hak ve ödev olması yalnızca ulusal planda devletin çalışmak isteyenlere iş sağlamak için gerekli önlemleri alacağını ve çalışanların da ancak çalışmak suretiyle gelir elde edeceklerini anlatmakla kalmaz; bireysel planda da çalışmanın bir hak ve ödev olarak sayılmasını gerektirir. Çalışma hakkı ve ödeviyle ilgili 1961 Anayasası düzenlemesinde, "çalışanların insanca yaşaması", "çalışma hayatının kararlılık içinde gelişmesi için" sosyal iktisadi ve mali tedbirlerle çalışanları korumak, çalışmayı desteklemek, işsizliği önlemek görevini verdiği devletin, herkese iş bulmayı kendine görev edineceği yükümlülüğü bulunmaktaydı. Bir temel hak ve özgürlük olan çalışma hakkının muhatabı, işveren değil, devlettir. Fakat çalışma hakkı, 1982 Anayasasında, devlete karşı zorlayıcı bir yaptırım içermediği için, "ahlaki" bir değer taşıyabilir³³⁰.

1982 Anayasasının 50. maddesine göre 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. Bu bağlamda devlet koruyucu politikalara sahiptir diyebiliriz.

1982 Anayasasının 51. maddesindeki 3.10.2001 tarih ve 4709/20 maddedeki değişikliğe göre çalışanlar ve işverenler, üyelerinin çalışma ilişkilerinde, ekonomik ve sosyal hak ve menfaatlerini korumak ve geliştirmek için önceden izin almaksızın sendikalar ve üst kuruluşlar kurma, bunlara serbestçe üye olma ve üyelikten serbestçe çekilme haklarına sahiptir. Hiç kimse bir sendikaya üye olmaya ya da üyelikten ayrılmaya zorlanamaz³³¹. Bu bağlamda sendika kurma kapsamı içerisinde şu yargılara ulaşılabilmektedir³³²: Yalnız çalışanlar ve işverenler sendika kurabilir.

³²⁸ Alpaslan Işıklı, “İşsizlik ve Çalışma Hakkı”, *Yol-İş Dergisi*, Sayı 93, http://www.yol-is.org.tr/yayinlar/makale_goster.php?makalekod=542, (E. T. 25.02.2009).

³²⁹ Sabuncu, s. 97.

³³⁰ Duman, ss. 143-144.

³³¹ <http://www.anayasa.gen.tr/1982ay.htm>, (E.T. 02.05.2009).

³³² Duman, ss. 155-156.

Sendikacılık aslında bir işçi hareketidir. Maksat, işçinin sermaye karşısında zayıf durumda kalmasını önlemek ve işverenin karşısına örgütlü olarak çıkabilmesini sağlamaktır. İşçi sendikacılığı, emeğiyle hayatını idame ettirmeye çalışan kişilerin güvencesi için oluşturulmuştur. İşveren sendikacılığı ise kar oranını olabilecek en üst seviyeye çıkarabilmek amacıyla yapılmıştır, bu nedenle iki tip sendikacılık arasında çok temel bir fark vardır³³³.

1961 Anayasasında ve 1982 Anayasasındaki Sendika Kurma hakkına baktığımızda işçi ve işverenlerin kuracakları sendikaların sadece çalışma hayatında hak savunmak üzere olacağı ve amaçları açıklanırken, 1961 Anayasasında ise amaçlar tam olarak açıklanmamaktadır.

Sendikaya üyelik konusunda anayasa kişilere özgürlük sağlarken onlara bir baskı grubu oluşturma şansı tanımıştır. Bu doğrultuda 1982 Anayasasında sendika kurma hakkını ancak, millî güvenlik, kamu düzeni, suç işlenmesinin önlenmesi, genel sağlık ve genel ahlâk ile başkalarının hak ve özgürlüklerinin korunması sebepleriyle ve kanunla sınırlanabilir.

1982 Anayasası ile mesleki amaçlara yönelmiş ve toplu pazarlık etkinliği ile varlık gösteren bir sendikacılık anlayışı benimsenmekle birlikte baskı grubu olma niteliği sendikaların daraltılmaya çalışılmıştır³³⁴.

Toplu İş Sözleşmesi, Grev Hakkı ve Lokavt devlete olumsuz edimler yükleyen negatif statü haklarıdır³³⁵.

1982 Anayasasının 53. maddesinde; işçiler ve işverenler, karşılıklı olarak ekonomik ve sosyal durumlarını ve çalışma şartlarını düzenlemek amacıyla toplu iş sözleşmesi yapma hakkına sahiptirler. 54. maddede ise toplu iş sözleşmesinin yapılmasında uyuşmazlık çıkması halinde işçilerin grev hakkına sahip oldukları açıklanmaktadır³³⁶.

Grev hakkı konusunda 1982 Anayasası katı bir yol öngörmüş ve grev hakkını sadece toplu iş sözleşmesi yapılması esnasında çıkan antlaşmalar etkisiyle

³³³ Serkan Odaman, “Türkiye’de Çalışma Örgütlerinin Gelişmelerinin Kronolojisi ve Uluslararası İlişkilere Ulaşılması”, *İşgüç Dergisi*, 2000, Cilt 2, Sayı 1, <http://www.isguc.org/?p=article&id=82&vol=2&num=1&year=2000>, (E.T. 26.02.2009).

³³⁴ Meryem Koray, *Sosyal Politika*, Ezgi Kitapevi, Bursa, 2000, s. 108.

³³⁵ Özbudun, 2005, s. 110.

³³⁶ <http://www.anayasa.gen.tr/1982ay.htm>, (E.T.02.05.2009).

yapılacaktır denmekle birlikte daha sonra dönemdeki siyasi konjonktürün de etkisiyle grev hakkı yasaklanmıştır³³⁷.

Bununla birlikte 1982 Anayasasının bir yeniliği olarak istikrarın sağlanması amacıyla bir işyerinde tek bir toplu sözleşme öngörülmüştür.

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 bırakmalaradır"³³⁸.

Lokavt, işyerinde, faaliyetin tamamen durmasına neden olacak tarzda, işveren veya işveren vekili tarafından kendi teşebbüsü ile veya bir işveren kuruluşunun verdiği karara uyarak işçilerin topluca işten uzaklaştırılmasıdır³³⁹.

1961 Anayasasına göre 1982 Anayasasında grev ve lokavt konusunda önemli gelişmeler olduğunu söyleyebiliriz³⁴⁰. Bunlardan ilki grevin anayasal bir sosyal hak niteliği taşımakta olduğu iken lokavt hakkı terimi benimsenmemiş ve sadece lokavt denilmiştir. Bununla birlikte zaten 1961 Anayasasında lokavt sözcüğü kullanılmamışken 1982 Anayasasında kullanılmış fakat lokavt lehine pek gelişme yaşanmamıştır. Ayrıca greve sadece menfaat uyuşmazlığında başvurulabilir yani toplu iş görüşmesi esnasında veya öncesinde grev hakkı mevcutken daha sonra işçilerin grev hakkı bulunmamaktadır, ayrıca grev hakkı ve lokavta bir çok yasaklama da getirilmiştir. Bunun da sebebi 12 Eylül 1980 öncesi yaşanan kanlı olaylardır diyebiliriz. İşçi sendikalarına grev nedeniyle oluşacak işyerindeki maddi hasar kaynaklı sorumluluk ve greve katılmayan işçilerin çalışmada özgür oldukları gibi önemli yeniliklerin yanında anlaşmazlık halinde yüksek hakem kuruluna yetki genişliği tanınmıştır.

1961 Anayasasında toplu sözleşme hakkını yasayla düzenleme şartı yokken 1982 Anayasasında kanunla düzenleme koşulu bulunmaktadır.

1982 Anayasası ışığında 2821 sayılı Sendika Kanununda ve 2822 Toplu İş Görüşmesi Grev ve Lokavt Kanununda yeni değişikliklere gidilmiştir.

³³⁷ Talas, 1992, s. 240.

³³⁸ Duman, s.163.

³³⁹ Duman, s.163.

³⁴⁰ Metin Kutal, "Sosyal Hukuk Açısından 1982 Türkiye Cumhuriyeti Anayasası", **İktisat- Maliye Dergisi**, C. 29, Sayı 12, 1983, ss. 465-470.

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 denmektedir.

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 Anayasasının 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.

Sağlık hizmeti, ulusal (yerel) düzeyde özel faydaları olan, tüketiminde rekabet olması ve hariç tutulabilme özellikleri nedeniyle de piyasada (da) üretilen bir hizmettir³⁴¹. Sağlık hizmetlerinin yaygın bir şekilde yerine getirilmesi için kanunla genel sağlık sigortası kurulabilir.

Anayasa, sağlık hakkı alanında, iki ana kural koymuştur³⁴². Sağlık ve sosyal yardımın, kamu kuruluşlarıyla yapılması asıldır. Sağlık hakkının karşılanmasında gerekli olan sosyal devletin görevleri ortadan kaldırılamaz. İnsanların beden, ruh sağlığı içinde ve sağlıklı bir çevrede yaşamasını sağlamak görevi devlete aittir³⁴³.

³⁴¹ Ayşegül Mutlu, "Küresel Kamusal Mallar Bağlamında Sağlık Hizmetleri ve Çevre Kirlenmesi", **Maliye Dergisi**, Sayı 150, s. 58.

³⁴² Duman, s. 173.

³⁴³ İpek Özkal Sayan, "Belediyeler ve Sağlık Hizmetleri", **Mülkiye Dergisi**, Sayı 253, Ankara, s. 124.

Konut Hakkı 1961 Anayasasında yer almayıp 1982 Anayasasında yer almıştır.1982 Anayasasının 57. maddesinde Devlet, şehirlerin özelliklerini ve çevre şartlarını gözeten bir planlama çerçevesinde, konut ihtiyacını karşılayacak tedbirleri alır, ayrıca toplu konut teşebbüslerini destekler. Bu anayasa maddesi ışığın da konut hakkının sosyal hukuk açısından önemi vurgulanmaktadır³⁴⁴.

Bununla birlikte uygulamada Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı bünyesinde yaptığı evlerle dar gelirlilere konut sahibi olma hakkı vermektedir. Önceleri genel bütçe içinde yer alan TOKİ 2006 yılından itibaren özel bütçe kapsamına alınmış ve toplu konut fonu 2001 yılında kaldırılmıştır³⁴⁵.

1982 Anayasasının 58. maddesinde Devlet, gençleri alkol düşkünlüğünden, uyuşturucu maddelerden, suçluluk, kumar ve benzeri kötü alışkanlıklardan ve cehaletten korumak için gerekli tedbirleri alır³⁴⁶. Devlet uygulamada Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu ile sosyal koruma görevini yerine getirmeye çalışmaktadır.

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.

Galatasaray Spor Kulübünün 2000 yılındaki UEFA Kupası şampiyonluğundan sonra ve Halter, Güreş ve Atletizmdeki büyük başarılar sonucunda devletin kulüplere ve sporculara önemli mali destek sağladığı uygulamada görülmüştür.

1982 Anayasasının 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 Kurumunun faaliyetlerini anayasal temele oturtmuştur. Bilindiği üzere bu üç temel kuruluş sosyal güvenlik kurumu adı altında birleştirilmiştir.

1982 Anayasasının 61. maddesinde Devlet, harp ve vazife şehitlerinin dul ve yetimleriyle, malûl ve gazileri korur ve toplumda kendilerine yaraşır bir hayat seviyesi sağlar denilmektedir. Bu madde ile 1961 Anayasasında özel olarak

³⁴⁴ Duman, ss. 92-93.

³⁴⁵ Yılmaz, s. 57.

³⁴⁶ <http://www.anayasa.gen.tr/1982ay.htm>, (E.T. 02.05.2009).

korunması gerekenler sayılmamakla birlikte 1982 Anayasasında bu kişiler madde 61.de sayılmıştır.

Bununla birlikte sosyal güvenlik ve sosyal yardıma ihtiyacı olan kişileri sayan 1982 Anayasası sosyal sigortalardan söz etmemiştir³⁴⁷.

1982 Anayasasının sosyal güvenlik hakkı uygulamasında Çocuk Esirgeme Kurumunun, Yeşil Kart uygulamasının ve 2022 sayılı kanunla bağlanan aylıkların etkin olduğunu söyleyebiliriz. Böylece özel olarak korunması gereken kişilere sosyal yardım ve hizmet sunulmaya çalışılmaktadır. Bununla birlikte sağlanan hizmet ve yardımların yeterliliği tartışma konusu olmaktadır.

1982 Anayasasının 62. maddesinde 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 denmektedir.

Başta Almanya olmak üzere yurtdışında yaklaşık 5-6 milyon Türk vatandaşı yaşamaktadır. Bu doğrultuda onların sıkıntılarının çözmek için tıpkı çifte vergileme antlaşmaları gibi ikili sosyal güvenlik antlaşmaları imzalanmaktadır.

1982 Anayasasının 63. maddesinde Devlet, tarih, kültür ve tabiat varlıklarının ve değerlerinin korunmasını sağlar, bu amaçla destekleyici ve teşvik edici tedbirleri alır.

1982 Anayasasının 64. maddesinde Devlet, sanat faaliyetlerini ve sanatçıyı korur. Sanat eserlerinin ve sanatçının korunması, değerlendirilmesi, desteklenmesi ve sanat sevgisinin yayılması için gereken tedbirleri alır denmektedir.

Uygulamada sanatçıların 506 sayılı SSK Kanununa tabi olmaları ve 23 Ocak 1986 tarih ve 3257 sayılı sinema ve müzik sanatını destekleme fonu sosyal güvenlik olarak bu anayasa maddesinin yansımaları olarak karşımıza çıkmaktadır. Bununla birlikte yine sanatçılar açısından SSK'ya tabi olma durumları Sosyal Güvenlik Kurumuna tabi olma şeklinde değişmiştir.

³⁴⁷ Tunçomağ, ss. 73-75.

1982 Anayasasının 65. maddesinde devlet, sosyal ve ekonomik alanlarda Anayasa ile belirlenen görevlerini, ekonomik istikrarın korunmasını gözeterek, mali kaynakların yeterliliği ölçüsünde yerine getirecektir denmektedir.

Bu madde ile sosyal devletin ne sosyalist devlet ne de jandarma devlet olmadığını 1982 Anayasası net bir şekilde göstermiştir. Çünkü aktif müdahaleyi devletin gerektiğinde uygulayabileceğini açıklamaktadır.

Anayasada belirtilen bu sınırlar yani mali kaynakların yeterliliği ölçütü ve ekonomik istikrarın etkilenmemesi ölçütü özellikle sosyal güvenlik alanında başarısız olan yürütme organı olan hükümetler için anayasada bu gerekçeye sığınma şansı tanımıştır³⁴⁸.

Devletin İktisadi ve Sosyal Haklarının Sınırları açısından 1982 Anayasası ile 1961 Anayasasını karşılaştırdığımızda 1982 Anayasası mali kaynakların yeterliliği ölçütünü kabul etmekle birlikte 1961 Anayasasındaki iktisadi gelişme kavramı yerine ekonomik istikrar kavramı ile açıklanmıştır. Bununla birlikte ekonomik istikrar kavramı da 2001 yılındaki değişiklik ile bu ölçüt de kaldırılmıştır.

İlgili maddede belirtilen mali kaynakların yeterliliği ölçütü tamamen siyasi iktidarın takdirinde olduğundan³⁴⁹ sosyal devletin uygulamaları da siyasi iktidarın politikasına kalmıştır.

1982 Anayasası sosyal devlet anlayışını benimsemiş olmakla birlikte, ekonomi politikası açısından hem liberal ekonomi politikalarına hem de devletçi ekonomi politikalarına gerektiğinde destek vermekle birlikte anayasamız belirli bir ekonomik model benimsememiş ve tarafsız olmuştur. Buna anayasanın ekonomik politika modelleri karşısındaki ekonomik yansızlık görüşü denebilir³⁵⁰.

1982 Anayasasının 171. maddesinde Devlet, millî ekonominin yararlarını dikkate alarak, öncelikle üretimin artırılmasını ve tüketicinin korunmasını amaçlayan kooperatifçiliğin gelişmesini sağlayacak tedbirleri alır.

1982 Anayasasının 172. maddesinde Devlet, tüketicileri koruyucu ve aydınlatıcı tedbirler alır, tüketicilerin kendilerini koruyucu girişimlerini teşvik

³⁴⁸ Sözer, 1984, s.9.

³⁴⁹ Gözler, 2004, s. 207.

³⁵⁰ Bakır Çağlar, **Anayasa Bilimi**, BFS Yayınları, İstanbul, 1989, s. 111.

eder.1982 Anayasasının 173. maddesinde Devlet, esnaf ve sanatkârı koruyucu ve destekleyici tedbirleri alır.

Sonuç olarak, 1982 Anayasası ile ülkemizde sosyal devlet tanımlanmıştır. Devlet, geleneksel görevlerinin yanında sosyal ve ekonomik alanda modern görevlerini, mali kaynaklarının yeterliliği ölçüsünde gerçekleştirmeye sosyal refah açısından çalışabilecektir.

IV. TÜRKİYE’DE SOSYAL REFAH ANLAYIŞININ ÖZELLİKLERİ VE ARAÇLARI

Türkiye’de sosyal refah anlayışının özelliklerine baktığımızda Bismarck Sisteminin geçerli olduğunu söyleyebiliriz. Sistemin özü, çalışma esasına dayalı sosyal sigorta mekanizmasıdır. Bireyler; bir işi yapmaları halinde sosyal hukuk bakımından güvence kapsamına alınmaktadır. Sistemin finansmanı, yararlananların ödedikleri sigorta primleriyle karşılanmakta olup yalnızca prim ödeyenin ivaza hak kazandığı duruma “karşılıklılık ilkesi” denmektedir. Burada, sosyal güvenlik açısından tüm nüfusun kapsam içine alınması gerçekleşemeyebilir. Emeklilik sistemi, Bismarck tipi karşılıklılık düşüncesinin en çok telaffuz edilen dışavurumudur³⁵¹. Bununla birlikte devletin sosyal devlet olma niteliği 1961 Anayasası ile vurgulanmıştır. Bu anlamda özellikle muhtaçlık kriteri ile devlet sosyal devlet olma ilkesi nedeniyle gelirin yeniden dağılımı amacıyla yoksulları koruma programları geliştirmektedir.

Ülkemizde sosyal refah devleti anlayışı sosyal refahın sağlanması amacıyla bazı araçlardan faydalanılmıştır. Bu araçlar genel olarak sosyal politika araçlarıdır. Geniş anlamda makro ekonomik politikalar ışığında sosyal politika araçları geniş ve dar anlamda olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Geniş anlamda sosyal politika araçları, Kamu Harcamaları ve Vergilendirme, Regülasyon ve Kontrol, Kamu İktisadi Teşekkülleri, Planlama, Kamulaştırma ve Devletleştirme’dir. Dar Anlamda Sosyal Politika Araçları ise Sosyal Sigorta, Sosyal Yardım, Sosyal Hizmet ve Sosyal Tazmin olarak karşımıza çıkmaktadır.

Ülkemizde sosyal güvenlik kurumları olan SSK, Emekli Sandığı ve Bağ-Kur 20/05/2005 tarih ve 5502 sayılı kanunla sosyal güvenlik kurumu adı altında

³⁵¹ Ali Nazım Sözer, **Türkiye’de Sosyal Hukuk**, Barış Yayınları, İzmir, 1998, s. 25.

birleştirilmiştir. Sosyal güvenlik Kurumu bir takım düzenlemeler ile reformların akabinde sosyal refahı sağlamada çeşitli görevler üstlenmiştir.

Ülkemizde sosyal yardım ve sosyal hizmet alanında Sağlık Bakanlığı yeşil kart sistemi ile Sosyal Güvenlik Kurumu Primsiz Ödemeler Genel Müdürlüğü 2022 sayılı kanuna göre yaşlı, sakat ve özürlülere aylık bağlamakta, Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu ile Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü ile birlikte Vakıflar Genel Müdürlüğü ve Yerel Yönetimler muhtaç vatandaşlara aynı ve nakdi yardımlarda bulunmaktadır³⁵².

Çalışmamızın üçüncü bölümünde bu kuruluşlar ile harcamalarını sosyal refah açısından derinlemesine irdelenecektir.

³⁵² Yedigörmüş, Türkiye’de Sosyal Korumanın Tarihçesi ve Mevcut Durum, **Sosyal Güvenlik Dergisi**, Ocak 2009, Sayı 1, Ankara, SGK Yayını, s. 28.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE SOSYAL REFAH ANLAYIŞININ KAMU HARCAMALARI AÇISINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ

Ülkemizde, sosyal refah amacına ulaşmada kullanılan araçlardan önemli bir tanesi de kamu harcamalarıdır. Kamusal harcamalar kısaca, kamusal hizmetler için yapılan giderler³⁵³ olup, sosyal refah amacı ve adil gelir dağılımı sağlanması açısından kullanılmaktadır.

Kamu harcamaları içinde, sosyal refah amacına yönelik sosyal harcamalar genel olarak, eğitim ve sağlık gibi kalkınma carileri harcamalarının yanında, sosyal güvenlik ve diğer sosyal harcamalardır³⁵⁴. Diğer sosyal harcamalar, sosyal korumaya yönelik harcamalar olup bunlar sosyal yardım, öğrenci bursları ve doğrudan gelir desteği gibi sosyal refah seviyesinin yükselmesini sağlamaya yönelik harcamalardır.

Çalışmamızın bu bölümünde, genel olarak Cumhuriyetten günümüze kamu harcamaları irdelenirken özellikle sosyal refah anlayışı konusunda, sosyal harcamalar çalışmamıza ışık tutmaktadır.

I. CUMHURİYETTEN GÜNÜMÜZE KAMU HARCAMALARININ SOSYAL REFAH ANLAYIŞI AÇISINDAN ANALİZİ

Ülkemizde kamu harcamalarının seyri incelenirken ülkemizdeki mevcut ekonomik yapı ve uygulanan ekonomi politikası etkisinin kamu harcamalarının gelişiminde önemli rol oynadığını söyleyebiliriz.

A. 1923-1950 Arası Dönemde Sosyal Refah Anlayışı Açısından Kamu Harcamalarının Gelişimi

17 Şubat - 4 Mart 1923 arasında İzmir’de toplanan I. İzmir İktisat Kongresi’nde 1930’lu yıllara kadar olan liberal eğilimli ekonomi politikası kararları alınmıştır ve ekonominin kurumsal ve yasal yapısı yeniden düzenlenmiştir. Bu kararlar ışığında karma sistemin egemen unsuru özel sektör kabul edilmiştir. Devlet

³⁵³ Devrim, 2002, s. 98.

³⁵⁴ Sezai Temelli, “Türkiye’de Sosyal Harcamaların Gelişimi”, **Eğitim Bilim Toplum**, Eğitim-Sen Yayınları, Ankara, Sayı 4, 2003, s. 39.

müteşebbis olmaktan uzak ve ana faaliyetlerini beşeri ve sosyal sabit sermaye yaratmaya odaklanmıştır. Bununla birlikte özel sektör teşvik edilmeye çalışılmıştır³⁵⁵.

Bu dönemde ekonomimizin genel görünümüne baktığımızda, Lozan Antlaşmasının getirdiği ekonomik olumsuzluklar dolayısıyla ülkemiz ekonomisi açık ekonomi olmakla birlikte dışa karşı korumasız bir gümrük rejimine sahipti³⁵⁶.

Bu dönemde ülkemiz sanayi ürünlerini ithal ederken tarım ürünlerini ihraç etmekteydi. Ülkemizde Osmanlı borçlarının de etkisiyle sermaye birikimi yetersiz ve tarıma dayalı sanayiler ön plandadır. Bu doğrultuda yabancı yatırımın teşviki ve özel sektörün devletçe desteklenmesi gereği ile Teşvik-i Sanayi Kanunu çıkarılmış Aşar vergisi kaldırılmış ve yerine dolaylı vergiler getirilmiştir³⁵⁷.

1930'dan itibaren liberal anlayışın aşınması sonucu devletçilik politikalarının ilgili dönemde uygulanmasının sebepleri arasında özel sektöre dayalı sanayileşmenin başarısızlığı, 1929 Dünya Ekonomik Buranı ile liberalizmin çökmesi ve dış konjonktür dediğimiz Keynezyen politikalar ile Sovyet Rusya'nın planlı ekonomi anlayışı etkilidir.

Devletçilik politikalarının bir gereği olarak bu dönemde kamu harcamaları ve vergi gelirleri artarken denk bütçe prensibi nedeniyle bütçe açıklarına sebebiyet verilmemiştir. İlgili dönemde devletçilik politikalarının hedef olarak, devletin bizzat sınai işletme kurup işletmesini ve sermaye birikiminde doğrudan rol alması gerektiğini işaret ettiğini ve sanayi planlarının oluşturulması gerektiğini görebiliriz³⁵⁸. 1934 yılındaki 1. Beş Yıllık Sanayi Planı kamu sektörünü ekonomi de doğrudan müdahaleci öncü yatırımcı ve işletmeci rolde bulunurken 1937'de hazırlanan 2. Sanayi Planı İkinci Dünya Savaşı nedeniyle uygulanamamıştır³⁵⁹.

İkinci Dünya Savaşı ile birlikte ülkemiz savaşa girmemekle birlikte yine de etkilenmiş ve ekonomide yaşanan olumsuzluklar sonucu devlet müdahale ve kontrolleri iyice artmıştır. Bu dönemde milli gelir oldukça düşmüş ve özel sektörün kamu ekonomisindeki yeri azalmıştır. Devlet kaynak yetersizliği nedeniyle varlık vergisini getirmiş ve servet vergilerini arttırmıştır. Bu özellikle yeni cumhuriyetin

³⁵⁵ Eker, Altay ve Sakal, ss. 316-317.

³⁵⁶ Abuzer Pınar, **Maliye Politikası**, Naturel Yayınları, Ankara, 2006, ss. 312-313.

³⁵⁷ Pınar, s. 313.

³⁵⁸ Eker, Altay ve Sakal, s. 318.

³⁵⁹ Koray Başol, **Türkiye Ekonomisi**, Anadolu Matbaası, İzmir, 1994, s. 47.

sosyo ekonomik gelişmişlik seviyesini arttırıp kalkınmanın gerçekleştirilmesi amacına yöneliktir³⁶⁰.

2. Dünya Savaşı sonrası Milli Koruma Yasası çıkarılarak devletin ekonomi üzerinde sıkı kontrolü amaçlanırken, 1948-1949 döneminde devletçilik gevşemiş, özel sektör yatırımlarının kaynakları dış borçlanmayı da beraberinde getirmiş ve Marshall Planından 50 Milyon dolar yardım alınmıştır³⁶¹.

Cumhuriyetin kuruluşundan 1950'li yıllara kadar bütçe dengesinin sağlanmasına çok önem verilmiş ve açık bütçe politikası izlenmemiştir³⁶².

1923-1950 arası dönemde toplam kamu harcamaları ve toplam GSMH, bu ekonomi politikası ve ekonomik gelişmeler ışığında aşağıdaki tablodaki gibi gelişmiştir.

³⁶⁰ Pınar, s. 314.

³⁶¹ Başol, s. 48.

³⁶² A. Kemal Çelebi, **Türkiye'de Ekonomik İstikrarsızlığın Dışsal Yapısal Neleri ve İstikrar Politikaları**, Emek Matbaacılık, Manisa, 1998, s. 81.

Tablo 3.1. 1927-1950 Arası Toplam Kamu Harcamalarının Fonksiyonel Dağılımı

Yıllar	Toplam Kamu Harcamaları	Toplam Cari Harcamaları	Toplam Yatırım Harcamaları	Toplam Transfer Harcamaları	Toplam GSMH
1927	100	100	100	100	100
1928	104,5	103	110	57	106,6
1929	108,3	104	121	213	123,5
1930	106,4	102	139	186	94,3
1931	98,5	98	103	193	86,4
1932	88,6	87	73	224	69,4
1933	101,5	93	96	277	66,3
1934	111,7	102	116	293	73,4
1935	125,3	114	118	344	83,2
1936	139	125	153	356	97,1
1937	159	145	169	384	101,8
1938	168,2	154	212	366	100,6
1939	209,5	199	221	420	111,2
1940	270,5	266	236	499	141,5
1941	291,7	298	192	550	194,8
1942	448,9	462	230	854	392,2
1943	525,4	525	386	982	627,2
1944	546,6	557	370	962	478,3
1945	339,8	333	233	1015	384,5
1946	605,3	599	391	1546	485,9
1947	729,5	747	351	1469	490,8
1948	726,5	749	423	1475	594,7
1949	1163,3	831	889	1582	539,2
1950	1134,5	774	1112	1813	608,8

Kaynak: İzzettin Önder, **Türkiye’de Kamu Harcamalarının Seyri:1927-1967**, İstanbul Üniversitesi Fakülteler Matbaası, 1974, ss. 51-52.

Yukarıdaki tablodan hareketle ülkemizde GSMH ve toplam kamu harcamaları sürekli artış eğiliminde olduğu kanısını uyandırmaktadır. 1927 yılı 100 sabit endeksine bağlı olarak bu yıl baz alınarak diğer yıllar indekste gösterilmiştir. Genel olarak hem GSMH hem de Kamu harcamalarının genel olarak artış eğiliminde olduğunu bize göstermektedir. Özellikle toplam kamu harcamalarında belli yıllardaki önemsiz azalışlara karşın devamlı artış söz konusudur. 1945 yılında önemli bir azalış görülmekle birlikte bunun sebebi olarak 7 aylık bütçeyi görebiliriz³⁶³. Bununla birlikte 1929-1932 arası Dünya Ekonomik Buhranının etkisinden kaynaklanmıştır. Bulgular bize Wagner Kanununun kamu harcamaları açısından geçerliliğini göstermektedir.

Bu dönemde kamusal harcamalar açısından olaya bakıldığında personel harcamalarının en yüksek paya ait olduğunu söyleyebiliriz. II. Dünya Savaşı sebebiyle savunma harcamaları önemli oranda artarken sosyal harcamaların toplam harcamalar içindeki payı özellikle kamu gelirlerindeki oran nispetinde az ve dalgalı bir seyir izlemiştir. Bu dönemde yatırım harcamaları açısından sanayileşmeye ağırlık verildiğinden ve bu doğrultuda altyapı ve demiryolu harcamalarına önem verildiğinden tarım sektörü geri planda kalmıştır. Bu doğrultuda 1950'lerin ortalarına doğru tarım kesimine fiyat destekleme politikaları uygulanmıştır³⁶⁴.

2. Dünya Harbi'nden sonra savunma harcamalarının payı azalırken yatırım harcamaları ve sosyal harcamalar içindeki eğitim ve sağlık harcamalarını arttığını söyleyebiliriz³⁶⁵.

Memduh Yaşa, Türkiye'de kamu harcamalarının genel olarak gelişimini 1924-1950 arası incelemiş ve kamu harcamalarının bu dönemde genel olarak artma eğilimi sonucuna ulaşırken Wagner'in artan kamu harcamaları tezinin Türkiye'de geçerli olduğu sonucuna ulaşmıştır³⁶⁶.

İzzettin Önder ise bu dönemde kamu harcamalarının genel olarak enflasyon ve artan nüfustan etkilendiğini ve kamu harcamalarının dik bir yükselişe sahip olduğu görüşünü savunurken altyapı harcamalarında artış görülürken genel idare

³⁶³ İzzettin Önder, **Türkiye'de Kamu Harcamalarının Seyri:1927-1967**, İstanbul Üniversitesi Fakülteler Matbaası, 1974, ss. 51-52.

³⁶⁴ Pınar, ss. 315-316.

³⁶⁵ Sait Aşgın, **Cumhuriyet Döneminde Doğu Anadolu'ya Yapılan Kamu Harcamaları**, Yücel Ofset, Ankara, 2000, ss. 76-77.

³⁶⁶ Aşgın, s. 77.

harcamalarında nisbi bir azalış görülmektedir. Bununla birlikte sosyal yatırım harcaması diyebileceğimiz eğitim ve sağlık harcamalarında artış hızı çok yavaştır³⁶⁷.

Ülkemizde 1923-1950 arası dönemin sosyal refah anlayışı açısından kamu harcamaları içindeki sosyal harcamalar açısından irdelenmesinde aşağıdaki tablodan yararlanılabilir.

Tablo 3.2. 1930-1950 Arası Konsolide Bütçe İçindeki Sosyal Harcamaların Payı

Yıllar	Sosyal Harcamalar	Konsolide Bütçe Harcamaları	Sosyal Harcamalar/ Konsolide Bütçe Harcamaları
1930	20.010.576	257.854.582	7.76
1935	19.053.163	238.342.968	7.99
1937	22.705.449	287.116.992	7.90
1940	30.828.122	353.408.442	8.72
1945	71.133.549	755.343.676	9.41
1950	273.898.713	1.901.908.357	14.4

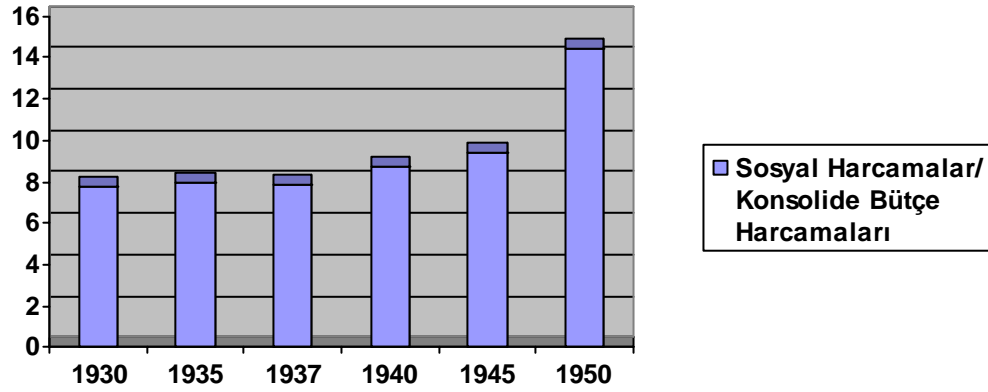
Kaynak: Gülay Akgül Yılmaz, **Sosyal Devlet ve Sosyal Harcamalar**, Arıkan Basımevi, İstanbul 2006, s.137-138.

1930-1950 arası dönem irdelendiğinde Avrupa Sosyal Refah Devletleri için bu dönem birleşme ve pekişme dönemi³⁶⁸ olarak adlandırılırken ülkemiz açısından konsolide bütçe içindeki sosyal harcamaların payının az da olsa arttığını söyleyebiliriz.

1930 yılında %7,76 olan sosyal harcamanın konsolide bütçedeki payı 1935 yılında %7,99 iken 1940'da %8,72 olmuştur. 1945 yılında %9,41 olan konsolide bütçe içindeki sosyal harcamalar 1950 yılında %14,14 olmuştur.

³⁶⁷ Aşgın, ss. 76-77.

³⁶⁸ Akgül Yılmaz, s. 66.



Kaynak: Tablo3.2.deki verilerden yararlanılarak hazırlanmıştır.

Şekil 3.1. 1930-1950 Arası Konsolide Bütçe İçindeki Sosyal Harcamaların Payı

Bu oransal artışı özellikle Dünya Ekonomik Buhranından sonra Dünyada etkili olan klasik iktisat anlayışından kaçış sonucu Keynezyen iktisat anlayışının hakim olduğu karma ekonomik modelde sınırlı ve koruyucu devlet anlayışından aktif yani müdahaleci devlet anlayışına geçilmesinin ülkemizdeki yansıması olarak görebiliriz.

B. 1950-1980 Arası Dönemde Sosyal Refah Anlayışı Açısından Kamu Harcamalarının Gelişimi

1950-1975 arası dönem Avrupa Sosyal Refah Devletleri açısından yayılma dönemi olarak karşımıza çıkmaktadır.

Bu dönemde özellikle büyüme hızı üst düzeydedir.1963-1980 arası türleri itibariyle konsolide kamu harcamaları değerlendirildiğinde cari harcamaların GSMH'ya oranı %10.99, yatırım harcamalarının GSMH'ya oranı %9,2 ve transfer harcamalarının GSMH'ya oranı %4.2 olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu dönemde genel olarak konsolide bütçe harcamaları GSMH'nın %24,33 olarak gerçekleşmiştir. Bu dönemde transfer harcamalarına göre yatırım harcamalarının payının büyük olmasının sebebi bu dönemin planlı kalkınma dönemi olmasıdır³⁶⁹.

³⁶⁹ Ahmet Özen, "Türkiye'de Transfer Harcamalarının Bütçe Açıkları Üzerindeki Etkisi", DEÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), 2002, ss. 79-82.

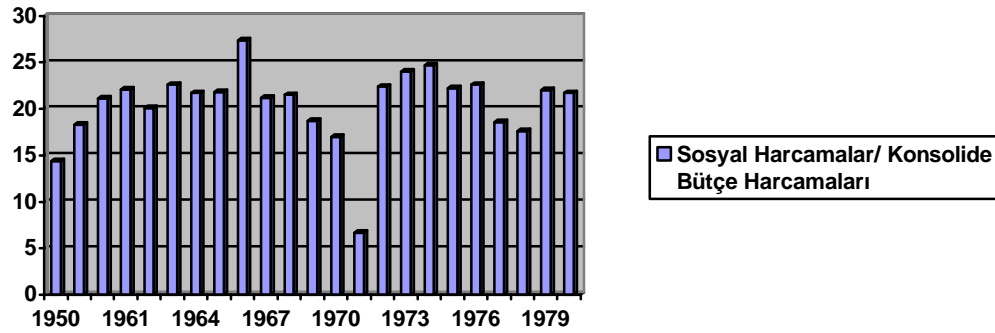
Ülkemizde aşağıdaki tabloda ilgili dönem irdelendiğinde genel anlamda sosyal harcamaların konsolide bütçe içindeki payında artış yaşandığını söyleyebiliriz. 1950 yılında %14,4 olan sosyal harcamalar, 1955’de %18,3, 1960’da %21,1, 1965’de %21.8 ve 1968’de %21.5 olarak gerçekleşmiştir.

Tablo 3.3. 1950-1980 Arası Konsolide Bütçe İçindeki Sosyal Harcamaların Payı

Yıllar	Sosyal Harcamalar	Konsolide Bütçe Harcamaları	Sosyal Harcamalar/ Konsolide Bütçe Harcamaları
1950	273.898.713	1.901.908.357	14,4
1955	561.229.539	3.063.028.038	18,3
1960	1.611.794.988	7.637.781.314	21,1
1961	2.004.987.160	9.036.394.758	22,1
1962	2.115.861.580	10.476.409.220	20,1
1963	2.842.404.273	12.563.530.124	22,6
1964	3.055.966.368	14.020.995.000	21,7
1965	3.322.740.585	15.195.395.555	21,8
1966	3.720.692.183	13.563.544.806	27,4
1967	4.203.686.647	19.786.365.968	21,2
1968	4.865.240.934	22.850.108.182	21,5
1969	4.994.577.057	26.669.714.383	18,7
1970	5.102.807.782	29.893.238.812	17
1971	2.601.247.605	38.471.696.784	6,7
1972	11.683.763.976	51.968.340.109	22,4
1973	14.983.892.350	62.368.252.367	24
1974	20.563.900.061	83.091.87.483	24,7
1975	24.173.100.000	108.444.800.000	22,2
1976	34.874.400.000	265.041.500.000	22,6
1977	42.181.400.000	225.752.200.000	18,6
1978	46.932.100.000	266.358.600.000	17,6
1979	89.884.500.000	406.986.900.000	22
1980	167.493.200.000	770.040.300.000	21,7

Kaynak: Gülay Akgül Yılmaz, **Sosyal Devlet ve Sosyal Harcamalar**, Arıkan Basımevi, İstanbul, 2006, ss.137-138.

Konsolide bütçe harcamalarının sürekli artış göstermesi planlı dönemde kalkınma amacıyla aktif olarak bu aracın kullanıldığını göstermektedir. Bu dönemde özellikle kalkınmanın en stratejik unsuru toplam sermaye yatırımlarının ortalama %51.7'si KİT ile birlikte gerçekleştirilmiştir. Bunun ile birlikte ekonomi açısından KİT'lerin finansmanında öz kaynak yetersizliği nedeniyle alınan dış kaynaklı proje kredileri faiz yükünü hazineye sağlanan fonlar merkez bankasınca emisyon ile sağlandığından enflasyona yol açarak sosyal refahı olumsuz etkilemiştir³⁷⁰.



Kaynak: Tablo 3.3.deki verilerden yararlanılmıştır.

Şekil 3.2. 1950-1980 Arası Konsolide Bütçe İçindeki Sosyal Harcamaların Payı

1969 yılında %18.7 ile gerileme yaşayan Konsolide Bütçe İçindeki Sosyal Harcamalar 1970'de ani bir düşüşle %17 olurken, 1971 yılında %6.7 ile büyük bir düşüş yaşamıştır.

1969 yılında yaşanan bu düşüşe neden olarak siyasi istikrarsızlığa neden olan 12 Mart muhtırası verebiliriz. Bu yıldaki sosyal harcamaların bu kadar düşüşüne neden olarak bütçe başlangıç ödeneğindeki sosyal harcamalar içindeki eğitim ve sağlık harcamalarında azaltma yapıldığı görülmektedir³⁷¹.

1972 yılından 1980'e kadar genel olarak sosyal harcamalar toplanma eğilimi göstermiştir. 1973 yılında %24 olan sosyal harcamalar, 1974'de %24,7 olmuştur. Bu yıllardaki artışı iki nedene bağlayabiliriz. Bunlardan birincisi, 1973 yılındaki ekonomik kriz bir diğeri ise Kıbrıs Barış Harekatıdır. Bilindiği üzere Peacock-Wiseman tezinden hareketle özellikle savaş dönemlerinde kamu harcamaları sıçrama eğilimi göstermektedir. Bu olağanüstü dönemlerde ve petrol krizinin dünyada etkili

³⁷⁰ Eker, Altay ve Sakal, s. 321.

³⁷¹ Akgül Yılmaz, s. 68.

olduğu bu dönemde devlet sosyal refahın olumsuz etkilenmemesi için ve toplumsal sosyal bunalım neden olmamak için sosyal harcamalarını arttırmıştır. İlgili tablodan da anlaşılacağı 1980 yılına kadar olan dönem içinde 1966'daki %27,4'lük pay sayılmazsa sosyal harcamalar içindeki pay yüksek 1973 ve 1974 yıllarına aittir.

1970 devalüasyonundan sonra kısa sürede hem ihracat gelirleri hem de işçi gelirleri artmış ve 2 milyar doları geçmiş olmakla birlikte dünyada patlayan petrol krizi ve stagflasyon ile döviz rezervleri erirken KİT ile bütçe açıkları yükselmiş ve yüksek enflasyon ile borç ertelenmesi yaşanmıştır. Bu kötü ekonomik durum ile birlikte siyasal alanda 1980 Askeri Darbesi ile sosyal refah olumsuz etkilenmiştir³⁷².

C. 1980-2009 Arası Dönemde Sosyal Refah Anlayışı Açısından Kamu Harcamalarının Gelişimi

Ülkemizde 1980 yılının hem ekonomik hem de siyasal yönden önemli bir yıl olduğunu söyleyebiliriz. 1980 yılının eylül ayında 1983 yılına kadar sürecek askeri darbe yaşanırken ekonomik liberalleşme politikasının 24 Ocak 1980 Ekonomik Kararları ile gündeme geldiğini söyleyebiliriz.

1980 Ekonomik Kararları içeriğinde ithal ikameci büyüme yerine dışa açık büyüme ve müdahaleci devlet yerine sınırlı devlet anlayışı ile serbest piyasa ekonomisi yanlı kapsamaktadır. Bununla birlikte 24 Ocak Kararlarının temelde enflasyonu azaltmak, üretimi arttırmak, ihracatı teşvik ve serbest piyasanın işlerliğini arttırıcı önlemleri kapsamaktadır.

Dünya'da hakim olan neo-liberal politikalar ve özellikle monetarizm 1973 Dünya Petrol Krizi sonrası ekonomik istikrarsızlığın önlenmesinde müdahaleci devletten vazgeçip devleti küçültme fikri ile küreselleşme ülkemizde de etkili olmuş³⁷³ ve kamu harcamaları kısıtlanma yoluna gidilmiştir.

1980 liberalleşme politikası ile serbest piyasayı etkinleştirmek amacı ile bölgesel dengesizliklerin giderilmesi, sanayileşmede rekabet ve ekonomik büyüme ve kalkınmayı sağlama amacıyla maliye politikası kullanılmaya çalışılmış ancak uygulamada teşvik politikalarının mevzuat boşluğu nedeniyle ve seçim ekonomisine

³⁷² Eker, Altay ve Sakal, s. 322.

³⁷³ Yılmaz, ss. 69-70.

baskı gruplarının aracı haline gelmesi ve politik yozlaşma ile çıkar gruplarının refahını arttırırken sosyal refahı olumlu etkilememiştir³⁷⁴.

1980 sonrası kamu harcamalarını etkileyen faktörlere baktığımızda³⁷⁵ ise KİT'lerin açıkları, Yüksek Enflasyon, sosyal güvenlik kurumu açıkları, ki Sosyal güvenlik kurumlarından Emekli Sandığı, SSK ve Bağ-Kur açıklarının bütçeye yansımaları 1986 yılında başlamış olmasına rağmen GSMH'ya oranla binde 6 olan bu oran 2000 yılında yüzde 2.6 ya yükselmiştir, yerel idareler açıkları, bütçe dışı fonlar ki bunlar Konsolide bütçenin önemini azaltan fon uygulamasının sakıncaları zaman içinde ortaya çıkınca, 1993 yılı bütçe hazırlık çalışmaları esnasında, Yüksek Planlama Kurulu'nun önerisi üzerine Bakanlar Kurulu, fonların gelir ve giderlerinin konsolide bütçe içine alınmasına karar vermiştir, özelleşme faaliyeti ile artan fazla personelin başka kurumlara geçmesi ve seçim ekonomisi etkileridir.

1980 sonrası kamu harcamaları ile ilgili tedbirlere baktığımızda ise hedef olarak bütçe açıklarının ve enflasyonun azaltılması düşünülmüştür. Uygulamada ise aşağıdaki tablolarda da görüldüğü üzere yatırım harcamaları azalırken cari ve transfer harcamaları artmıştır³⁷⁶.

³⁷⁴ Asuman Altay, Mustafa Sakal, "Türkiye'de Maliye Politikaları Uygulamalarında Kurumsal Sorunlar", **DEU İ.İ.B.F. 11. Türkiye Maliye Sempozyumu**, 1997, s.287.

³⁷⁵ Serpil Ağcakaya, Ülkemizde Konsolide Bütçe Harcamalarının Gelişimi (1980-2000), **Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Sayı 10, 2003, ss. 222-224.

³⁷⁶ Eker, Altay ve Sakal, s. 325.

Tablo 3.4.1985-1997 Arası Cari, Yatırım Ve Transfer Harcamaları

Toplam	1985	1986	1987	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Harcama	100,0	100,0	100,0	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
Cari	39,4	37,4	38,2	46,77	52,78	50,54	56,14	45,63	41,11	37,66	32,55	34,78
-Personel	24,0	22,5	26,1	36,08	42,49	42,01	47,05	38,36	32,93	29,38	24,72	25,94
-Diğer Cari	15,4	14,8	12,1	10,69	10,29	8,53	9,09	7,27	8,18	8,27	7,83	8,84
Yatırım	19,4	19,9	15,6	10,19	10,15	8,99	8,58	7,53	5,61	5,37	6,04	7,39
Transfer	41,2	42,7	46,2	43,04	37,07	40,47	35,28	46,84	53,28	56,98	61,40	57,83
-Faiz Ödemeleri	12,7	16,3	17,8	21,71	20,79	18,48	18,18	24,00	33,24	33,68	38,00	28,51
İç Faiz Ödemeleri	4,7	7,9	9,9	13,44	14,31	13,01	13,78	19,07	25,99	27,80	33,73	24,75
Dış Faiz Ödemeleri	8,0	8,4	7,9	8,26	6,48	5,47	4,40	4,94	7,26	5,88	4,27	3,75
-KİT'lere Transfer	3,4	1,7	3,8	3,19	1,86	9,36	3,67	5,33	2,34	2,66	1,28	1,54
-Vergi İadeleri	13,7	13,7	13,0	7,54	5,32	4,97	4,86	4,38	3,47	3,72	2,66	3,12
-Sosyal Güvenlik	4,0	3,5	3,3	3,68	1,82	1,23	1,80	2,82	4,38	6,33	8,51	9,51
-Diğer Transferler	7,5	7,6	8,2	6,92	7,28	6,43	6,76	10,30	9,85	10,60	10,95	15,14

Kaynak: DPT, Maliye Bakanlığı, Hazine Müsteşarlığı, www.dpt.gov.tr, Erişim:06.05.2009

Bu 1985-2005 arası dönem incelendiğinde kamu harcamalarının içinde transfer harcamalarının ve personel harcamalarının en büyük paya sahip olduğunu söyleriz. En büyük pay da faiz ödemelerine aittir. Fon harcamaları 1993'den itibaren transfer harcamaları içinde yer almıştır. KİT transferleri, borç faizleri ve emekli sandığı transfer harcamalarını arttırırken, genel olarak konsolide bütçe artışını genel ve katma bütçeli idareler artışı, personel harcamalarının büyümesine neden olan tasarruf teşvik ve konut edindirme yardımları, 1984'den itibaren KDV'nin devre girmesiyle ücretlilere vergi iadesi uygulaması, fonların bütçe kapsamına alınması ve borç faiz giderleridir³⁷⁷.

³⁷⁷ Ahmet Özen, "Türkiye'de Transfer Harcamalarının Bütçe Açıkları Üzerindeki Etkisi", DEÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), 2002, İzmir, s. 84.

Tablo 3.5. 1998-2005 Arası Cari, Yatırım Ve Transfer Harcamaları

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
HARCAMALAR	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,0
Cari	33,16	32,60	28,93	25,13	26,08	27,42	29,71	31,2
-Personel	24,81	24,60	21,24	18,74	19,70	21,51	24,22	25,5
-Diğer Cari	8,35	8,00	7,69	6,39	6,38	5,91	5,49	5,7
Yatırım	6,42	5,58	5,89	5,91	7,19	5,11	5,05	5,9
Transfer	60,42	61,82	65,18	68,96	66,73	67,47	65,24	62,9
-Faiz Ödemeleri	39,59	38,16	43,52	50,58	44,25	41,73	37,58	29,2
İç Faiz Ödemeleri	36,08	34,97	40,01	46,19	39,93	37,53	33,42	25,1
Dış Faiz Ödemeleri	3,51	3,19	3,51	4,40	4,32	4,19	4,16	4,1
-KİT'lere Transfer	1,03	1,48	1,89	1,36	1,85	1,34	0,88	0,9
-Vergi İadeleri	3,46	4,13	3,47	3,59	4,83	5,93	7,40	8,0
-Sosyal Güvenlik	8,97	9,79	7,07	6,30	9,56	11,34	12,55	14,9
-Diğer Transferler	7,37	8,25	9,23	7,12	6,23	7,13	6,82	10,0

Kaynak: DPT, Maliye Bakanlığı, Hazine Müsteşarlığı, www.dpt.gov.tr, (E.T. 06.05.2009).

Bütçe harcamaları irdelendiğinde üç önemli sonucun varlığı dikkat çekmektedir. Bunlardan birincisi cari harcamalar sürekli bir azalış içindedir. Yatırım harcamaları 1987 yılından itibaren azalmaktadır. Çünkü siyasi irade için yatırım harcamalarından vazgeçmek diğerlerine göre daha kolaydır ve kısa dönemde sosyal sorunlar meydana getirmez. Transfer harcamaları ise önemli büyüklüklere sahiptir ve 1987 yılından itibaren birinci sıradadır. Buna neden olarak iç borçlanma ve faiz ödemelerini gösterebiliriz. Ayrıca Konut Edindirme Yardımı ve Tasarruf Teşvik

Uygulamasını, ücretlilere vergi iadesi ve fonların 1993 yılında bütçe içine alınması transfer harcamaları kalemini arttırmıştır³⁷⁸.

Aşağıdaki tabloda bu dönemin sosyal harcamalar açısından incelemesi yapılmıştır.

Tablo 3.6. 1980-2000 Arası Sosyal Harcamaların Konsolide Bütçe İçindeki Payı

Yıllar	Sosyal Harcamalar	Konsolide Bütçe Harcamaları	Sosyal Harcamalar/ Konsolide Bütçe Harcamaları
1980	167.493.200.000	770.040.300.000	21,7
1981	282.582.800.000	1.558.743.100.000	18,1
1982	338.869.200.000	1.804.708.900.000	18,7
1983	493.583.200.000	2.600.000.800.000	18,9
1984	710.699.300.000	3.285.000.000.000	21,6
1985	768.062.900.000	5.542.182.000.000	13,8
1986	1.299.309.800.000	7.254.898.300.000	17,9
1987	1.798.916.000.000	11.050.868.000.000	16,2
1988	3.434.204.000.000	20.881.923.000.000	16,4
1989	5.632.253.000.000	32.933.446.000.000	17,1
1990	15.732.239.000.000	64.400.354.000.000	24,4
1991	26.431.649.800.000	101.265.180.100.000	26,1
1992	57.718.136.000.000	207.867.000.000.000	27,7
1993	104.312.041.000.000	397.710.000.000.000	26,2
1994	179.705.410.000.000	818.840.000.000.000	21,9
1995	264.630.406.000.000	1.331.000.000.000.000	19,8
1996	512.857.546.000.000	3.510.988.000.000.000	14,6
1997	1.245.683.357.000.000	6.255.000.000.000.000	19,9
1998	2.300.324.283.000.000	14.789.475.000.000.000	15,5
1999	3.873.166.840.000.000	27.143.467.200.000.000	14,2
2000	6.192.095.108.000.000	46.713.341.600.000.000	13,2

Kaynak: Gülay Akgül Yılmaz, **Sosyal Devlet ve Sosyal Harcamalar**, Arıkan Basımevi, İstanbul, 2006, ss.137-138.

1980 sonrası dönemde genel olarak sosyal harcamaların payının düşük olduğunu söyleyebiliriz. Bununla birlikte bazı yıllarda sosyal harcamaların payı sıçrama göstermiştir. İlgili yıllar incelendiğinde 1983 ve 1991 seçimleri olduğu

³⁷⁸ Özen, ss.82-86.

seçim ekonomisi ile kamu tercihi açısından oy maksimizasyonu amacı olduğu söylenebilir. Özellikle 1991 seçimlerinden sonra üçlü koalisyon yapılmış ve Sosyal Demokrat Halkçı Parti, Anavatan Partisi ve Doğru Yol Partisi ile sosyal refah gündeme gelmiş ve sosyal demokrat partinin de etkisiyle sosyal harcamalar artmıştır.

1991 Körfez Savaşı ile ekonomik belirsizlikler sonucu bütçe açığının artması ile kısa vadeli finansman özellikle hazine bonosu ile yapılırken kamu harcamaları içinde faiz giderlerini arttırmıştır.

1994 krizinden sonra kamu kesimi açıklarını kapatmak ve mali disiplin amacı ile 5 Nisan 1994 kararları doğrultusunda tasarruf tedbirleri oluşturulmuş sosyal harcama payları genel olarak azalma eğilimi göstermiştir.

2001 yılına kadar olan dönemde cari harcamalar ve yatırım harcamaları ciddi olarak artmamakla birlikte faiz ödemeleri Milli Gelirin %20'sini aşmış ve ciddi zararlar vermiştir. Bununla birlikte yaşanan 1994, 2000 ve 2001 krizleri de sosyal refahı olumsuz etkilemiştir³⁷⁹.

1980'li yıllarda 24 Ocak kararları doğrultusunda ithal ikamesine dayalı kalkınma anlayışından vazgeçilmiş ve serbest dış ticarete dayalı kalkınma modeli üzerinde durulmuştur. Bu programda IMF'nin etkili olduğu aşıkardır. Bu dönemde ülkenin dış piyasalarda rekabet gücünü arttırabilmesi için düşük maaşlı işçilerden ve memurlar ile çiftçilerden zengin kesime (sanayici) yatırım yapmaları için kaynak aktarılmış ancak onlar yatırım yerine spekülasyonu tercih etmiştir. Bunun sonucunda kaynak dağılımında etkinlik ve gelir dağılımında adalet daha da bozularak sosyal refah olumsuz etkilenmiştir. Bununla birlikte iç ve dış borçlanma bu dönemde artarken özellikle faiz ödemelerinde sosyal refahı bozmaktadır³⁸⁰. Bununla birlikte yüksek enflasyon da satın alma gücünü düşürdüğünden sosyal refahı olumsuz etkilemektedir. 1980 sonrası uygulanan ekonomi politikaları sosyal refaha yönelik olmaktan çok ekonomik istikrar amacına yönelik olduğundan sosyal refah olumsuz etkilenmiştir³⁸¹.

³⁷⁹ Pınar, s. 332.

³⁸⁰ M. Hakan Özbaran, "Türkiye'de Kamu Harcamalarının Son Beş Yılına Harcama Türlerine Göre İncelenmesi", **Sayıştay Dergisi**, Sayı 53, Ankara, 2005, s. 122.

³⁸¹ Abdülkadir Işık, Can M. Erdem, "Türkiye'de 1980 Sonrası Refah İktisadi Amacına Yönelik Maliye Politikalarının Teorik Dayanakları", **DEU İ.İ.B.F. 11. Türkiye Maliye Sempozyumu**, 1997, ss. 270-273.

2001 yılından itibaren kamu kesimi sosyal harcamaları aşağıdaki tablo ışığında değerlendirilmektedir.

Tablo 3.7. 2001-2009 Arası Kamu Kesimi Sosyal Harcama İstatistikleri

Sosyal Harcamalar (milyon TL)									
Yıllar	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Eğitim	7536	12312	14914	17205	19586	23475	26792	3030	36469
Sağlık	7607	13115	17316	21974	25371	30115	33852	38862	43561
Sosyal Koruma	13748	22041	32603	39266	47314	54622	62225	69752	82499
Toplam	28892	47468	64833	78444	92270	108212	122868	138645	162529
GSYH'e Oranı	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Eğitim	3,14	3,51	3,28	3,08	3,02	3,1	3,14	3,02	3,28
Sağlık	3,17	3,74	3,81	3,93	3,91	3,97	3,97	3,91	3,92
Sosyal Koruma	5,72	6,29	7,17	7,02	7,29	7,2	7,29	7,02	7,42
Toplam	12,03	13,54	14,26	14,03	14,22	14,27	14,39	13,94	14,62

Kaynak:DPT, Kamu Kesimi Sosyal Harcama İstatistikleri, www.dpt.gov.tr, (E.T. 06.07.2009).

Kamu kesimi sosyal harcamaları irdelendiğinde 2008 yılında gerçekleşme tahmini rakamı ile 2009 yılında programdaki rakam baz alınmıştır. Sosyal koruma içinde, SGK tarafından ödenen emekli maaşları, işsizlik sigortası ödemeleri ile sosyal yardım, primsiz ödemeler (SYDTF giderleri) ve doğrudan gelir desteği ödemelerini içerirken yeşil kart harcamaları sağlık harcamaları içindedir. Tabloda eğitim ve sağlık harcamaları, merkezi yönetim bütçesi kuruluşları harcamaları, KİT, SGK, yerel idareler harcamalarını içermektedir.

Kamu sosyal harcamalarının GSYH açısından değerlendirilmesinde payların çok düşük olduğunu söyleyebiliriz. Özellikle yıllar itibariyle genel olarak sosyal

koruma harcamalarında %3-%7,5 arası düz eğilim görülse de sosyal refah açısından bu oranın yeterli olmadığını söyleyebiliriz. Toplamda sosyal harcamaların GSYH içindeki payı %12 ile %15 arasında değişirken bu oranın yetersiz olduğunu söyleyebiliriz. Sosyal koruma ülkemizde yetersiz prim tahsilatı ve süper emeklilik nedeniyle emekli maaşlarının oranını yüksek olması gibi nedenlerle az da olsa eğitim ve sağlık harcamalarından fazladır. Bununla birlikte ülkemiz gibi gelişmekte olan ülkelerde eğitim sağlık gibi bir takım sosyal refah harcamalarına yeterli kaynak ayıramamanın en önemli nedeni yüksek düzeydeki kamu borç stokudur³⁸². Bununla birlikte özellikle aşağıda belirtilen gelir dağılımını bozucu etkiler ile sosyal refah azalmıştır³⁸³.

Nüfus artışının getirdiği işsizlik, reel ücret ve maaşlardaki gerileme ve fiyat artışları 1980 sonrası dönemde, ücret gelirlerinin kontrol altına alınması sonucu, bu dönemde KİT ürünlerine yapılan yüksek orandaki zamlar yanında fiyatlar genel düzeyindeki artışlar ücretliler kesiminin alım gücünü ve gelir payını azaltmıştır. Sendikal faaliyetlerin kısıtlanması ve vergi politikalarındaki değişimler ki bunlar iç borçlanmanın ikamesi, dolaylı vergilerin toplam vergi gelirleri içindeki payının artması olarak görülmüştür. Faiz hadlerinin yükselmesinin gelir dağılımını bozucu etkisi, üretken sermayenin rant peşinde koştuğu ve yatırımlardan ziyade, spekülasyon yapma çalışmaları ve tarım gelirindeki reel gerileme sonucu sosyal refah olumsuz etkilenmiştir.

Küreselleşme kamu harcama politikaları üzerinde etkisini şu şekillerde göstermektedir. Birincisi artan rekabete karşı özel kesime sübvansiyon desteği ile Ar-Ge harcamalarını arttırmak, ikincisi artan iç ve dış borç nedeniyle harcama bileşimi değişmekte bütçe kısıtlanmaktadır³⁸⁴.

Gelişmiş ülkeler açısından kamu harcamaları bileşenleri incelendiğinde sübvansiyon ile sosyal güvenlik ve refah harcamaları ağırlıktadır. Gelişmekte olan

³⁸² Birol Kovancılar, Mustafa Miynat ve Sibel Bursalıoğlu, **Kamu Maliyesinde Küresel Değişimler**, Gazi Kitapevi, Ankara, 2007, s. 28.

³⁸³ Sami Güçlü, Mahmut Bilen, "1980 Sonrası Dönemde Gelir Dağılımında Meydana Gelen Değişmeler", **Yeni Türkiye Dergisi**, Sayı 6, 1995, s. 10.

³⁸⁴ Tokatlıoğlu, s. 90.

ülkelerde ise harcamaların büyük bir bölümünün borçlanma, sermaye ve cari harcamalardan oluşmaktadır³⁸⁵.

Küreselleşme sürecinde Türkiye’de kamu harcamaları sürekli bir artış içindedir. 1980 sonrası dışa açık liberal politikaların frenleyici etkisine rağmen, siyasi, ekonomik ve sosyal olaylar etkisiyle artmıştır. Genel olarak ilgili dönemde yatırım harcamaları azalırken faiz giderleri nedeniyle transfer harcamaları artmıştır. Personel harcamalarının azaltılmasıyla cari harcamalar azalmıştır. 1990’a kadar KİT’lerin zararları özelleştirme uygulamaları ile aşılmaya çalışılmış 1990 yıllarda ise KİT’lerin yerini sosyal güvenlik kuruluşu transferleri almıştır. Yine de en büyük kalem iç borç faiz ödemeleridir³⁸⁶.

II. SOSYAL REFAH AMACINA YÖNELİK KULLANILAN KAMU HARCAMALARI ARAÇLARI

Ülkemizde sosyal refah amacına yönelik olarak kullanılan kamu harcamaları araçları içerisinde transfer harcamaları, sosyal güvenlik harcamaları, eğitim ve sağlık harcamaları üzerinde duracağız.

A. Transfer Harcamaları

1. Transfer Harcamaları Kavramı

Transfer harcamaları, genel olarak irdelendiğinde karşılıksız yapılan harcamalar olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu anlamda karşılıksız oldukları için milli gelir üzerinde doğrudan etki yapmamaktadırlar. Yapılan transfer harcamaları, gelirin veya bir diğer ifade ile reel satın alma gücünün piyasadaki aktörler arasında el değiştirmesine olanak sağlamaktadır. Doğal olarak mal ve hizmet akımı transfer harcamaları karşılıksız olduğu için herhangi bir el değiştirmeye maruz kalmazken el değiştiren paradır yani satın alma gücüdür³⁸⁷.

Transfer harcaması milli gelirden dolayı etki yapmaktadır. Transfer harcamaları gerçek kaynakların tüketimini ifade etmemekle birlikte bu harcamalar ile kamudan diğer sektörler satın alma gücü aktarılmaktadır³⁸⁸.

³⁸⁵ Birol Kovancılar, Mustafa Miynat, **Küreselleşme Sürecinde Türkiye’de Kamu Kesimi**, Gazi Kitabevi, Manisa, 2008, ss. 164-165.

³⁸⁶ Kovancılar, Miynat, ss. 166-170.

³⁸⁷ İsmail Türk, **Kamu Maliyesi**, Turhan Yayınevi, Ankara, 1999, ss. 50-52.

³⁸⁸ İsmail Türk, **Maliye Politikası**, Turhan Kitabevi, Güncelleştirilmiş 13. Baskı, Ankara, 1999, ss. 33-35.

Bununla birlikte transfer harcamalarının kaynağını vergiler oluştururken kaynak olarak üretim faktörleri bulunmamaktadır.

2. Transfer Harcamalarının Program Bütçe ve Analitik Bütçeye Göre Sınıflandırılması ve Sosyal Transferler

Transfer harcamalarının Türk Bütçe Sistemindeki sınıflanmasına baktığımızda ise 2004 yılına kadar program bütçe çerçevesinde Transfer Harcamaları; Kamulaştırma, Bina Satın alımları, iştiraklere Katılma Payları, Döner Sermayelere Katılma Payları, iktisadi Transferler, Mali Transferler, Sosyal Transferler ve Yardımlar ile Borç Ödemeleri adı altında bir ayrıma tabi tutulmuş olup kapsamı 2003 yılı konsolide bütçesinde (Genel ve Katma Bütçe Kanun Tasarıları ve Ekli Cetveller) bu şekilde gösterilmiştir³⁸⁹. Bunlardan sosyal refaha doğrudan olumlu etki eden sosyal transfer harcamaları ise, TC 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 transfer harcamaları olarak karşımıza çıkmaktadır.

Sosyal transferler nakdi veya ayni olmakla birlikte toplumda insani kaygılar nedeniyle yapılırken bu harcamaların tutarı kişilerde tüketim-tasarruf veya çalışma-boşta kalma tercihlerine neden olabilmektedir.

Ülkemizde program bütçe sistemindeki sınıflandırma, kod yapısı sorunları, uygulama sorunları, altyapı sorunları dolayısıyla³⁹⁰ 2004 yılı ile birlikte Analitik Bütçe Sınıflandırılmasına tam olarak geçilmiş ve 2004 Bütçe Hazırlama Rehberi'nde Ekonomik Sınıflandırma ve Transfer Harcamalarının Yapısı ekonomik sınıflandırma grubunda yer almış ve ekonomik sınıflandırmayla, devletin görev ve fonksiyonlarını yerine getirirken yürüttüğü faaliyetlerin, milli ekonomiye, piyasalara ve gelir dağılımına etkilerini planlamak, izlemek ve değerlendirmek hedeflenmektedir.

³⁸⁹ Maliye Bakanlığı 2003 Yılı Genel ve Katma Bütçe Kanun Tasarıları ve Ekli Cetveller, Ankara, 2003, ss. 212-220.

³⁹⁰ Kamil Tüğen, **Devlet Bütçesi**, İzmir, Baş saray Matbaası, 2006, s.170.

Ekonomik sınıflandırma; gelirlerin, harcama ve borç vermenin, finansmanın (gelir-gider farkı) sınıflandırması şeklinde üç bölümden oluşmaktadır³⁹¹.

Genel olarak analitik sınıflamada transfer harcamaları Faiz Giderleri, Cari Transferler, Sermaye Transferleri şeklinde ayırım yapılmıştır³⁹². 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 görülebilmektedir³⁹³.

Sosyal güvenlik kurumlarından hane halkına yapılan ödemeler, tüm nüfusu veya belli bir bölümünü bazı sosyal risklere karşı korumak için yapılan transferlerdir. Sosyal yardımlara örnek olarak sağlık hizmetlerin sağlanması, işsizlik sigortası ve sosyal güvenlik emekli maaşları verilebilir. Bunlar sosyal güvenlik, sosyal destek veya işverene ait sosyal sigorta programları olarak gösterilebilir. Belli başlı bazı sosyal güvenlik yardımları hastalık ve sakatlık yardımları, doğum ödemeleri, çocuk veya aile ödemeleri, işsizlik yardımları, emekli maaşları ve dul ve yetimlere ödenen maaşlar ve ölüm için yapılan yardımlardır.

³⁹¹ Rukiye Taşkesti, “Türkiye’de Kamu Transfer Harcamalarının Ekonomi İçindeki Yeri ve Önemi:1995-2005”, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Ankara, 2006, ss.78-79.

³⁹² T.C. Maliye Bakanlığı, <http://www.maliye.gov.tr/mm/smmudurlugu/duyurular/bumko.11.talimat..htm>, (E. T. 18.06.2009).

³⁹³ <http://www.maliye.gov.tr/mm/smmudurlugu/duyurular/bumko.11.talimat..htm> (E. T. 18.06.2009)

3. Sosyal Refahı Sağlamada Sosyal Transfer Harcamaları ve Etkileri

Sosyal refaha ulaşmada sosyal transferler önemli bir transfer harcama kalemi olup sosyal refah devleti anlayışının özellikle sosyal yardım boyutunda doğrudan temellerini oluşturmaktadır.

Bilindiği üzere transfer harcamaları türleri, gelir dağılımı üzerinde farklı etkilere sahiptir. Bazıları gelir dağılımını iyileştirici etkilere sahipken bazıları gelir dağılımını bozucu etkilere sahiptir. Örnek vermek gerekirse Hazine Bonosu ve Devlet tahvillerinin faizleri, genellikle gelir dağılımını bozucu etkiye sahiptir. Buna neden olarak bu devlet iç borçlanma senetlerini yani DİBS'leri alacak kişiler zaten yüksek gelirli kişilerdir. DİBS'lerin faizleri de belli vade sonunda yüksek gelirli kişilere anapara ve faiz şeklinde aktarılacağı için gelir dağılımı bakımından bozucu etkiye sahip olacaktır. Bir diğer örnek olarak, kamu otoritesinin sosyal yardımları ve öğrenci burslarını arttırması, gelir dağılımını düşük gelirli lehine olumlu etkilemektedir.

Transfer harcamaları yapılan kişilerin özellikleri, gelir dağılımını ve sosyal refahı sağlamada değişik etkiler gösterebilmektedir. Örneğin, yoksul kişilere yapılan sosyal yardımlar yada dul yetim maaş artırımını sosyal refahı sağlamada etkin olduğu söylenebilir. Bazı sübvansiyon sağlanan ya da yüksek alım garantisi verilen kişi ya da kurumlar ise gelir dağılımını bozucu etki yapabilmektedir.

Tarımsal alanda verilen sübvansiyonların gelir dağılımını nasıl etkileyeceği sorusu cevaplanırken çiftçilerin bu sübvansiyonlardan olumlu etkilenmesi beklenir. Çiftçilerin gerçek veya tüzel kişilik olması sorusu önem kazanmaktadır. Aslında yüksek sermaye sahibi kurumlar da tarımsal faaliyette bulunuyorsa onlar da bu sübvansiyonlardan yararlanır ve fonu istediği yere aktarabilir. Bu durumda gelir dağılımı ile sosyal refah, çiftçilerin gelir durumları ve tarımsal sektördeki çalışanların gerçek ya da tüzel kişi olma sayılarına göre sübvansiyondan etkilenmektedir.

Ülkemizde 2009 yılı itibariyle uygulanan tarımsal sübvansiyonlar Bakanlar Kurulunun 2008/14489 nolu genelgesi ışığında organik tarımda sağlanan kredide %60, büyükbaş hayvancılıkta %40 iken damla sulama ve yatırım alanında sağlanan

sübvansiyon oranı fatura bedellinin %100'dür³⁹⁴. Bu doğrultuda 11.08.2009 itibariyle büyükbaş hayvancılık yapan kurum 100.000 TL kredi kullandığında cari faiz oranı %14 ise ödeyeceği faiz oranı $\%14 - (\%14 * \%60) = \%5,60$ olacaktır. Bu da yüksek gelirli kişiler eğer hacim olarak tarımsal kredi türlerinden daha fazla kullanırsa makro anlamda gelir dağılımı ve sosyal refah küçük hacimli işletmelere sahip çiftçiler aleyhine bozulur.

İktisadi transferler içindeki sübvansiyonlar eğer ekonomik ve/veya siyasi nedenlerle toplumdaki bir gruba ki bu grup sanayi, tarım veya hizmet grubu olabilir özel fayda sağlarsa ve gelirlerini arttırırsa gelir dağılımı bozulacaktır. Özellikle bu kesimlerden alınan vergiler de düşükse ve kayıt dışı ekonomi de GSMH içinde fazlaysa gelir dağılımı daha da kötüye gidecektir³⁹⁵.

Sosyal transfer harcamaları amaç olarak sosyal refahı ve gelir dağılımını iyileştirmeyi amaçlamaktadır. Bu amaç doğrultusunda devlet yoksullara doğrudan sosyal yardım ile sosyal refahlarını arttırmayı amaçlamaktadır. Burada önemli olan husus yapılan sosyal transfer harcamalarının finansmanının ne şekilde sağlandığıdır. Finansmanının büyük kısmının artan oranlı vergilerle sağlandığı sosyal transfer harcamalarında yüksek gelirli kişilerden düşük gelirli kişilere fon aktarımı yapıldığından gelir dağılımı olumlu etkilenecektir. Bu anlayış sosyal refah devletinin yansımasıdır. Bununla birlikte sosyal transfer harcamasının kaynağı borçlanma ise bu gelir dağılımı ve dolayısıyla sosyal refahı olumsuz etkileyecektir.

4. Sosyal Transfer Harcamalarının 1980 sonrası Gelişimi

2003 yılı sonuna kadar ülkemizde program bütçe sınıflamasına göre bütçelerimiz ve harcama kalemleri hazırlanmıştır.

1980 sonrası transfer harcamalarının türlere göre dağılımını irdelemek için aşağıdaki tablodan yararlanmaktayız.

³⁹⁴ T.C. Ziraat Bankası, Tarımsal Sübvansiyonlu Krediler 7055 sayılı Genelge, <http://zportal/sites/mevzuat/Tarimsal%20Krediler>, (E.T. 06.07.2009).

³⁹⁵ Ahmet Özen, "Türkiye'de Transfer Harcamalarının Gelişimi ve Ekonomik Etkilerinin Değerlendirilmesi", *Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, C. 5, S.1, İzmir, 2002, ss. 17-18.

Tablo 3.8. Transfer Harcamalarının Program Bütçede Transfer Türlerine göre Dağılımı 1983-2003 (Milyar TL)

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	343	52	74	129	181	245	41	7
1984	296	59	129	145	440	467	64	17
1985	151	90	88	250	596	916	79	18
1986	96	149	160	339	1.331	1.301	85	29
1987	421	294	228	518	2.266	1.923	150	64
1988	922	517	365	887	4.978	2.497	152	104
1989	1.304	497	582	1.609	8.260	3.759	160	222
1990	1.678	1.003	981	1.721	13.966	4.717	527	427
1991	11.538	2.889	2.310	2.582	24.073	8.010	631	794
1992	9.406	2.095	2.125	5.879	40.298	14.689	1.041	2.731
1993	23.289	8.788	3.668	14.020	116.470	23.404	1.739	36.041
1994	22.772	15.386	6.863	39.637	298.285	34.262	1.850	59.121
1995	50.763	32.168	26.446	124.694	576.115	76.570	2.593	85.920
1996	66.635	109.351	46.849	358.964	1.497.401	125.608	6.763	208.141
1997	301.773	343.759	91.213	819.337	2.277.917	289.217	25.048	473.556
1998	175.067	252.670	93.247	1.521.771	6.176.595	588.503	29.167	462.775
1999	515.286	431.318	164.176	2.951.816	10.720.840	1.265.240	60.094	1.258.698
2000	1.076.158	786.625	370.461	3.641.898	20.439.862	1.829.615	117.120	2.354.236
2001	1.524.758	1.883.278	344.584	5.619.317	41.062.226	3.322.567	106.547	2.118.186
2002	1.423.006	3.399.093	794.227	12.222.727	51.870.659	6.343.345	269.484	1.149.414
2003	917.000	4.522.722	1.334.006	17.543.929	58.609.163	9.726.454	266.793	1.589.242

Kaynak: T.C. Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü 1983-2003 Kamu Hesapları Bülteni

Bu tablo ışığında harcamaları yüzdesel olarak karşılaştırdığımızda aşağıdaki tabloya ulaşabilmekteyiz.

**Tablo 3.9. Transfer Kalemlerinin Toplam Transfer harcamaları İçindeki Payı
1983-2003 (Milyar TL)**

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: Tablo 3.6'daki verilerden yararlanarak yapılmıştır.

Transfer kalemleri içinde kamulaştırma ve bina alımları 1980 sonrası dönem irdelendiğinde, 1983 yılında %3,8 olan pay 1990 yılında %2,2'ye kadar düşmüştür. 1991'de %1,5 olan pay 2003 yılında %0,2'ye kadar düşmüştür. Bu durumu 1980 ekonomik liberalleşme politikalarının bir ürünü olarak devletin ekonomide müdahaleci anlayıştan uzaklaştığı varsayımından hareketle açıklayabiliriz. Çünkü devlet milli ekonomideki kamu kesimi payını azaltma politikasına girişmiştir.

Bir diğerkalem 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. Bilindiği üzere kurumlara katılma payı ve sermaye teşkilleri içinde uygulamada KİT’lere ve döner sermayeli kuruluşlar ile iştiraklere özellikle sermaye birikimini sağlaması ve milli geliri arttırması yani ekonomiye katkı sağlayacak şekilde transferler gerçekleştirilmiştir. Bununla birlikte uygulamada özellikle Kamu İktisadi Teşebbüslerinin çoğunun kar edemedikleri ve bütçenin kaynaklarını verimli kullanılmadığı görülmüştür. Hem 1980 yılından itibaren devletin küçülme politikası olarak özelleştirme ve transfer harcamaları giderek azalmıştır. Özellikle özelleştirme ile KİT’lerin bütçeye yükü azaltılırken bir yandan da borçların ödenmesi için özelleştirme geliri kalemi kullanılmıştır.

Mali transferler özellikle seçim ekonomisi şeklinde seçim dönemlerinde yükselmiştir.

Bununla birlikte özellikle devletin hantal yapıdan kurtulma amacıyla KİT’leri tasfiye sürecinde görev zararlarını iktisadi transfer kalemi içinden alınarak kurum bütçesi içinde göstermiş ve bunu bir mali baskı aracı olarak kullanarak KİT’lerin tasfiyesinin sebepleri arasında sayılmıştır³⁹⁶. Ayrıca KİT’ler hem gizli işsizlik olgusuna sahip olmaları hem de çağın teknolojisini yakalayamamaları sebebiyle tasfiye edilmesi ve özelleştirme çabaları hızlandırılmıştır.

1980 sonrası sosyal transferler irdelendiğinde özellikle sosyal refahı sağlamada kullanılan en önemli kalem olarak görüldüğü ve sosyal transferler içinde sosyal güvenlik transferlere en önemli sosyal transfer kalemini oluşturmaktadır. Özellikle 2006 yılında sosyal güvenlik kurumu ile tek çatı altında toplanana kadar SSK, Bağ-Kur ve Emekli Sandığına 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

³⁹⁶ Hikmet Ulugbay, **Bütçe Harcamalarının Eleştirel Analizi**, Türk Harb-İş Yayınları, Ankara, 1995, ss. 54-56.

1995'den itibaren ise Bağ-kur'a da bütçeden fon aktarılmaya başlanmıştır. Böylelikle kurumların açıkları bu şekilde transfer harcamalarıyla kapatılmaya çalışılmıştır.

2000'de sosyal transferlerde önemli bir azalış olmuştur. Buna neden olarak da , SSK'da prim tahsilat tutarının yüksek meblağlı olmasıdır. 2000-2001 yıllardaki düşüşten sonra 2001 krizinin de etkisiyle tekrar sosyal transferler artmıştır.

Devlet, 1980 sonrası dönemde git gide büyüyen sosyal güvenlik açıklarını kapatmaya çalışmış olmakla birlikte sosyal transfer harcamaları da bu doğrultuda artma eğilimi göstermiştir.

Transfer kalemleri içindeki en büyük payı borç faizleri oluşturmaktadır. Bu olay bir yandan ülke ekonomisinin istikrarsız yapısını gözler önüne sererken iç borç ve borçların sürdürülebilirliğinin zorluğunu ortaya koymaktadır. Çünkü yeterli finansman yapısına sahip olunamama, yüksek enflasyon ve krizler ekonomideki likidite fazlalığı nedeniyle borçlanma süreklilik kazanmıştır. Bununla birlikte krizlerin nedenleri olarak kamu kesimi açıkları, cari açık ve bütçe açıkları sosyal refahı azaltıcı etkileri ile kriz nedenlerindedir.

1986'dan sonra devlet borçlarının faiz dışında kalan anapara ödemeleri bütçe dışına çıkarılmıştır. Böyle bir uygulama bile bütçenin transfer harcamaları kaleminde bir artışı engelleyememiştir. Çünkü, borç faizleri giderek artmış ve konsolide bütçe neredeyse borç faizlerini ödemek için kullanılır hale gelmiştir³⁹⁷. Bununla birlikte iç borçlanmada kısa vadeli borçlanma senetlerinin artmasıyla borcun borçla dönmesi borç yönetimi çok zorlaştırmıştır³⁹⁸.

1986'ya kadar olan dönem içersinde iç borçlanma TCMB'nin bilançosunda sermaye ve ihtiyat toplamının 5 katına kadar iken, bu düzenleme ile devlete sınırsız borçlanma yetkisi verilmiştir³⁹⁹. Böylelikle kayıt dışı ekonomi gibi gelir kaybettiren unsurlar ile zaten toplanamayan gelir kalemleri yerini borçlanmaya bırakmıştır. Borçlanma bilindiği üzere gelecek kuşaklar üstünde ve ilgili dönem vatandaşları için yüksek gelirli ile düşük gelirli arasında farkı arttırdığından sosyal refah olumsuz etkilenmektedir. 1994'de yaşanan ekonomik krizin etkilerinden kurtulabilmesi için IMF ile Stand-by sözleşmesi yapılmış ve de 1994'den itibaren dış borç stoku da artmış ve borç faizleri yükselmiştir. Bununla birlikte özellikle yurt dışında yaşanan krizler dış

³⁹⁷ Taşkesti, s. 62.

³⁹⁸ Metin Meriç, Aytaç Eker, **Devlet Borçları**, DEU Yayını, Ankara, 2005, s. 310.

³⁹⁹ Gülten Kazgan, **Tanzimattan Günümüze Türkiye Ekonomisi**, Altın Kitaplar, İstanbul, 1999, s. 212.

borçlanmanın maliyetini ve finansmanını zorlaştırdığı için ekonomi politikası iç borçlanmaya yönelmiştir. İç borçlanma dış borçlanmaya göre sosyal refah açısından yüksek gelirli lehine olduğundan daha olumsuzdur diyebilmekteyiz.

Tablo 3.10. 2004-2009 Arası Kamu Harcama Kalemleri

Harcama Kalemleri	2004	2005	2006	2007	2008	2009 Haziran
A.Faiz Giderleri	56.488.490	45.679.532	46.260.000	52.946.000	56.000.000	27.242.150
B.Cari Transferler	42.545.271	51.380.392	53.969.444	67.039.913	75.983.290	49.020.119
Görev Zararları	3.661.536	4.073.822	5.260.981	6.864.977	9.660.973	8.544.718
Hazine Yardımları	23.425.576	28.279.732	27.607.871	35.691.111	39.371.138	25.084.652
Kar Amacı Gütmeyen Kuruluşlara Yapılan Transferler	219.798	124.196	140.968	558.853	226.186	423.350
Hane Halkına Yapılan Transferler	4.149.009	5.540.202	6.426.379	6.439.021	6.790.010	4.660.161
Yurtdışına Yapılan Transferler	361.910	381.815	414.246	541.451	563.005	306.450
Gelirden Alınan Paylar	10.727.442	12.980.625	14.118.999	16.944.500	19.371.978	10.000.788
C.Sermaye Transferleri	1.672.319	2.455.507	3.365.262	5.420.821	4.124.450	1.830.442

Kaynak: T.C. Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü 2004-2009 Haziran Kamu Hesapları Bülteni, <http://www.muhasabat.gov.tr/mbulten/> (E.T. 06.06.2009).

Bilindiği üzere 2004 yılından itibaren transfer harcamaları analitik bütçe sınıflamasına göre faiz giderleri, cari transferler ve sermaye transferleri olarak üçlü bir ayrıma tabi tutulmuştur. İlgili tabloda da görüldüğü üzere 2004-2009 haziran arasında sosyal transferler arasındaki sosyal refahı doğrudan ilgilendiren hane halkına yapılan transferler irdelendiğinde transfer harcamaları arasında çok önemli bir paya sahip olmadığı görülmektedir. Faiz giderlerinin başı çektiği bu dönemde hane halkına yapılan transferlerle, faiz giderlerine göre 2004-2009 arası yaklaşık 8,5-9 kat daha azdır.

Tablo 3.11. 2004 – 2009 Arası Hane Halkına Yapılan Transfer Harcamaları

Hane Halkına Yapılan Transferler	2004	2005	2006	2007	2008	2009/ Haziran
Burslar ve Harçlıklar	91.816	118.444	147.837	191.990	228.401	101.293
Eğitim Amaçlı Diğer Transferler	132.891	162.247	264.077	310.836	325.148	168.383
Sağlık Amaçlı Transferler	44.124	47.180	45.908	49.442	53.920	27.914
Yiyecek Amaçlı Transferler	29.260	32.172	47.661	51.913	52.895	26.122
Barınma Amaçlı Transferler	5.800	8.204	9.998	11.178	10.839	4.831
Tarımsal Amaçlı Transferler	3.084.018	3.707.051	4.784.159	5.555.090	5.811.172	3.661.022
Sosyal Amaçlı Transferler	725.001	1.303.108	17.949	55.581	427.619	417.706
Hane Halkına Yapılan Diğer Transferler	36.099	161.796	256.552	403.972	601.590	250.342

Kaynak: T.C. Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü 2004-2009 Haziran Kamu Hesapları Bülteni, <http://www.muhasabat.gov.tr/mbulten/>, (E.T. 06.06.2009)

Yapılan hane halkı transferleri ilgili tabloda 2004-2009 arası dönemde irdelendiğinde tüm kalemlerin artış eğiliminde olduğunu söylerken tarım sektörünü desteklemek amacıyla tarımsal desteğin en fazla olduğunu söyleyebiliriz. Tablodan çıkarttığımız sonuç doğrultusunda sosyal refah amacına yönelik harcamaların varlığının ve sürekli artış eğiliminde olduğunu söyleyebilirken bunun yetersiz olduğuna kanaat getirebiliriz.

Bu dönemi genel olarak değerlendirdiğimizde Ülkemizde borç faizlerinin konjoktüre göre esnek olmayışı sonucunda reel harcamalarımızın GSMH'ya oranı OECD ülkelerine göre daha az ortalamaya sahip olmakta ve buna kaynak olarak borçlanma ve faiz ödemelerini gösterebiliriz⁴⁰⁰.

Kısaca sosyal refah amacına ulaşmada transfer harcamaları içinde borç faizlerinin miktarının yüksek olması dolayısıyla ekonomi ve mali politikalarda sınırlamalarla finansman yetersizliği dolayısıyla karşılaşılmaktadır.

⁴⁰⁰ Özen, 2003, ss. 212-216.

Borçlanmanın sosyal refahı etkilemesi gelir dağılımında adalet amacıyla ilgilidir. Borçlanma kaynağı yüksek gelirliler olduğu için düşük gelirlilerden toplanan vergiler ile faiz ve anapara ödemesi yapılacak olduğundan ve eğer vergi harcaması yoluyla bu kazançlar vergi dışı ise düşük gelirlilerden yüksek gelirlilere aktarılan fon artacak ve gelir dağılımı olumsuz etkilenecektir⁴⁰¹.

B. Sosyal Güvenlik Harcamaları

1. Anayasada Sosyal Güvenlik Hakkı

1982 Anayasasının 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 Kurumunun faaliyetlerini anayasal temele oturtmuştur. Bilindiği üzere bu üç temel kuruluş sosyal güvenlik kurumu adı altında birleştirilmiştir.

Sosyal güvenlik ilk 1935'te ABD'de 'Social Security Act' ile kavramsal olarak karşımıza çıkmakta iken Uluslararası Çalışma Örgütü'nün 'Approaches to Social Security' isimli raporu gelişmiş ve 1944 yılında ILO'nun 1952 tarihindeki sözleşmesi ile açıklanmıştır.

Kişiler işsizlik gibi ekonomik ve sosyal risklerin yanında hastalık, sakatlık ve kaza gibi fizyolojik risklere maruz kalabilmektedir. Bu durumlar karşısında kişilerin gelir elde edememe ve yaşamlarını sürdürememe tehdidi karşısında toplumun ve kişilerin ruh sağlığını korumak ve olumsuz etkileri en aza indirmek sosyal güvenliğin temelini oluşturmaktadır.

Sosyal güvenlik kavramının tanımlanmasında dar anlamda sosyal güvenlik ve geniş anlamda sosyal güvenlik olmak üzere ikili bir ayrım yapabiliriz.

Dar açıdan sosyal güvenlik kavramı, kişilerin maruz kalacağı tehlikelere karşı korunması ve hem psikolojik hem de ekonomik ve sosyal güvenin temin edilmesidir. Bu anlamda sosyal sigortalar ile anlamdaş diyebiliriz. Böylece sosyal güvenlik kavramı; hastalık, yaşlılık, iş kazası, sakatlık, işsizlik, ölüm gibi sosyal riskler karşısında gelir azalmaları ile aşırı harcama artışlarına karşı kişilerin sosyal güvenliklerinin sağlanmasını amaçlar. Bu doğrultuda asgari bir yaşam seviyesinin sağlanması ve sürdürülmesi hedeflenmektedir.

⁴⁰¹ Haluk Egeli, **Bütçe Politikası**, İlkem Ofset, İzmir, 2007, s. 147.

Geniş anlamda sosyal güvenlik kavramı ; hastalık, yaşlılık, kaza, sakatlık, işsizlik, ölüm gibi sosyal riskler yanında konut, aile, kentçilik, mesleki eğitim, yönetime dahil olma, istihdam, verimliliğin yükselmesi ve sağlık ile ilgili önlemleri de kapsamak birlikte, sosyal refahının artırılması ve ekonomik ve sosyal politikaların etkilerinin yükseltilmesini hedeflemektedir. Geniş anlamda sosyal güvenlik bireylere ekonomik, kültürel ve sosyal haklar sunarak kişilerin ekonomik durumlarında azalmaya sebebiyet verecek tüm riskleri sosyal güvenlik şemsiyesine almayı ve gerektiğinde sosyal yardımlar ile kurumlar kurmayı, ekonomik ve sosyal iyileşme ile sosyal refahı arttırmayı hedeflemektedir⁴⁰².

2. Sosyal Refahı Sağlamada Sosyal Güvenliğin Amaçları

Sosyal güvenlik, her şeyden önce toplumdaki her insana hayatta karşılaşabileceği her türlü kötü olay karşısında ekonomik zorlukla karşılaşmamayı ve hayat standardını korumaya yönelik sosyal sigorta, sosyal yardımlar ve sosyal hizmetler sağlamayı amaç olarak edinmektedir. Bu amaç doğrultusunda sosyal risklerin yol açabileceği gelir kayıpları ve harcama artışlarına karşı kişilerin emniyetlerini sağlamaktır⁴⁰³.

Bu temel amaçtan başka sosyal refahın arttırılmasında sosyal, ekonomik ve siyasi amaçlar da bulunmaktadır.

Sosyal amaç olarak konuya baktığımızda; bilindiği üzere anayasamızda sosyal güvenlik hakkı anayasal bir hak olarak gözükmektedir. Bu anayasal hak doğrultusunda kişiler sosyal sigorta, sosyal yardım ve sosyal hizmet talep etme hakkına sahiptirler. Ülkemizde sosyal güvenlik hakkı herkes için geçerli olduğu için pareto optimal sosyal refah fonksiyonundan sapmamak koşuluyla kişilerin sosyal refah seviyelerinin yükseltilmesi ve toplumda huzur, mutluluk ve sosyal barışın sağlanması böylece sosyal refahın korunması ve arttırılması söz konusu olmaktadır.

Ekonomik amaç olarak konuya baktığımızda, sosyal güvenliğin ekonomik istikrarı sağlamada bir araç olarak kullanıldığını söyleyebiliriz. Özellikle stagflasyon döneminde genişletici etki amacıyla talep arttırıcı politikalar içinde sosyal yardımlar miktar ve hacim olarak arttırılabilir, işsizlik yardımları ile talep yükseltilebilir.

⁴⁰² Güzel, Okur, ss. 22- 25.

⁴⁰³ Sait Dilik, **Sosyal Güvenlik**, Ankara Üniversitesi Basımevi, Ankara, 1992, ss. 10-11.

Böylece geliri artan kişiler taleplerini arttırırken ekonominin de durgunluktan canlanmaya doğru hareketlenmesini sağlayacaktır.

Sosyal güvenliğin siyasal amacı ise sosyal güvenliğin yarı kamusal niteliği ve pozitif dışsallığı ile ilgilidir. Bununla birlikte özellikle sosyal güvenliği adaletli olarak dağıtan devletlerde vatandaşların sosyal refahı yükselirken bir yandan da devlete olan bağlılıkları artabilmektedir. Bununla birlikte kamu tercihi teorisine atıf olarak siyasi partiler sosyal güvenliği ve sosyal refahı seçim ekonomisi çerçevesinde oy maksimizasyonuna sahip olmak için kullanabilmektedir.

3. Sosyal Güvenlik Sisteminde Primli Sistem

Ülkemiz sosyal güvenlik sistemi primli ve primsiz olmak üzere ikili bir yapıya sahiptir. Sosyal sigortalar dediğimiz primli sistemin içinde işçi ve işveren katkıları mevcut olmakla birlikte, işsizlik sigortası hariç olmak üzere, devlet katkısı açıkları kapatmak üzere sağlanmaktadır. Kamu sosyal güvenlik harcamaları da bütçeden ayrılan kaynaklardan sağlanır.

a. Sosyal Sigorta Tanımı

Sosyal sigorta, değişik fonksiyonları üzerinde bulunduran bir kavram olup çalışanları sosyal risklere karşı koruyan sosyal güvenlik kurumu olmakla birlikte belirli zamandaki sosyal risklere karşı, sosyal sigortalılara fiilen sağlanan ödeneklerdir diyebiliriz. Bununla birlikte sosyal sigortalar prim esasına göre bütün çalışanları kapsayan sosyal güvenlik ağı ile sosyal güvenliğin teminidir. Sosyal sigorta ivazlı yardım fikrini temel alarak öngörülebilir tehlikelerin, teşkilatlı bir çoğunluğa dağıtılması ile koruma ve engel olma işlevlerini yerine getiren sistem olmakla birlikte çalışanları korumak ve sosyal açıdan gelecek güvenliği sağlamak amacıyla kurulan bir teşkilattir⁴⁰⁴.

b. Sosyal Sigortanın Amacı ve Kapsamı

Sosyal sigortanın amacına baktığımızda işçilere ve tüm çalışanlara sosyal risklere ve tehlikelere karşı kendilerini güvence altında hissetmelerini sağlayacak güvence sağlamaktır. Bu anlamda sosyal sigorta bir yandan hastalıklara, iş kazalarına karşı güvence sağlarken bir yandan hem sakat kalınması hem de ölüm durumunda ilgili çalışana ve ailesine sosyal güvence sağlamaktadır.

⁴⁰⁴ Seyyar, 2005, ss. 288-290.

c. Sosyal Sigortanın Özellikleri

Sosyal sigortaların genel olarak özelliklerine baktığımızda sistemde kurumsal özerkliğin olduğu, primli sistemin mevcut olduğunu, katılımın zorunlu olduğunu, sosyal dayanışmanın ve bu anlamda kendi kendine yardım esasının geçerli olduğunu, finansmanına devletin, işverenin ve çalışanların katıldığı ve kapsam olarak sadece çalışanın değil ailenin de içine girdiğini söyleyebiliriz⁴⁰⁵.

Sosyal sigortaların genel olarak özelliklerine baktığımızda öncelikle sigortaların sosyal güvende primli sisteme ait olduğunu söyleyebiliriz. Çalışanlar ve işverenler kanunlarda belirtilen nispette zorunlu olarak sistemin finansmanına katılmaktadır. Bununla birlikte devlet gerekli gördüğü durumlarda sistemin finansmanına doğrudan veya dolaylı olarak katılabilmektedir. Devlet, doğrudan finansmanda sosyal sigorta kurumlarının finansmanına kamu harcamaları yoluyla katılırken, vergi istisnaları yoluyla dolaylı olarak finansmana da katılabilmektedir.

Sosyal sigortaların bir diğer özelliği, kendi kendine yardım ilkesidir. Bu ilkeye göre çalışanlar ailevi durumları dikkate alınarak sosyal dayanışma içine girip birbirlerine destek olarak riski dağıtırlar⁴⁰⁶. Örneğin bir hastane hizmetinden yüksek prim ödeyenle düşük prim ödeyen ayırım yapılmaksızın aynı şekilde yararlanmaktadır. Bununla birlikte bu durum adaletli sosyal güvenlik politikası sonucudur. Bununla birlikte sigorta kapsam olarak ilgili çalışanı ve ailesini de içine alarak onları sosyal risklere karşı korumaktadır. Yüksek prim ödeyenlerle düşük prim ödeyenler arasında bir prim yatırmadaki farklılık ve sistemin finansmanı fona giren kaynağın tekrar sosyal adalet olgusu ile dağıtımını esasına dayandığından gelirin yeniden dağılımına olumlu katkı sağlamaktadır.

d. Sosyal Güvenlik Kuruluşu

Gelişmiş ülkelerde sosyal güvenlik sorunlarının başında nüfusun yaşlanması ve demografik sıkıntılar gelmektedir. Ülkemiz gibi gelişmekte olan ülkelerde ise tüm toplumu kapsayacak sosyal güvenlik ağının olmaması, devlet katkısının yetersizliği nedeniyle işçi ve işveren üzerindeki finansman yükü, prim tahsilatının yetersizliği, kayıt dışı uygulamalar, erken emeklilik, fonların etkin ve rasyonel

⁴⁰⁵ Faruk Taşcı, “1980 Sonrası Türkiye’de Sosyal Yardımların Analizi”, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), İstanbul, 2007, ss. 28-29.

⁴⁰⁶ Seyyar, 2005, s. 290.

değerlendirilememesi, standardizasyon olmaması ve politik müdahaleler nedeniyle sosyal güvenlik sistemi temel sorunlara sahiptir⁴⁰⁷. İşte bu sorunları çözmek için kurulan Sosyal Güvenlik Kurumu; 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 yükümlülüklerin eşit olacağı tek bir emeklilik rejimine dönüştürülmesi için yukarıda tarihsel gelişimleri özetlenen Sosyal Sigortalar Kurumu Başkanlığı, Bağ-Kur Genel Müdürlüğü ve Emekli Sandığı Genel Müdürlüğü'nü aynı çatı altında toplayan 20.05.2006 tarihli ve 26173 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren 5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu ile kurulmuştur⁴⁰⁸.

4. Sosyal Güvenlikte Primsiz Sistem

Sosyal güvenlikte primsiz sistem denildiğinde temelde iki yöntem karşımıza çıkmaktadır. Bu yöntemler sosyal hizmet ve sosyal yardım yöntemleridir.

a. Sosyal Hizmetler ve Sosyal Hizmet Kurumları

Sosyal hizmet, her şeyden önce insanların asgari yaşam seviyelerini korumaya yöneliktir. Sosyal hizmetler, yoksul kişilere ve kişisel sebeplerle(koruma, günlük bakım, muhtaçlık, kimsesizlik...) sosyal risk altında, muhtaçlıkları bulunan kişilere yönelmiş koruyucu, önleyici ve iyileştirici hizmetlerdir⁴⁰⁹. Sosyal hizmetlerin bu şekilde kişiselleşmesi yönü ile yani sadece gelir transferi olmaması ile sosyal yardımlardan ayrılmaktadır.

aa. Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu

24.5.1983 tarih ve 2828 sayılı Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu(SHÇEK) Kanununda Sosyal Hizmetler; kişi ve ailelerin kendi bünye ve çevre şartlarından doğan veya kontrolleri dışında oluşan maddi, manevi ve sosyal yoksunluklarının giderilmesine ve ihtiyaçlarının karşılanmasına, sosyal sorunlarının önlenmesi ve çözümlenmesine yardımcı olunmasını ve hayat standartlarının

⁴⁰⁷ Haluk Egeli, **Parafiskalite ve Türkiye'de Sosyal Parafiskal Kurumlar**, Altın Nokta Yayınları, İzmir, 2008, ss. 111-116.

⁴⁰⁸ <http://www.sgk.gov.tr/sgkshared/sgk/geneltanitim/SGKtarihce.pdf>, (E.T. 05.05.2009).

⁴⁰⁹ Ethem Çengelci, **Cumhuriyet Türkiye'si'nde Sosyal Hizmetlerin Örgütlenmesi**, Sevinç Matbaacılık, Ankara, 1996, ss. 5-8.

iyileştirilmesi ve yükseltilmesini amaçlayan sistemli ve programlı hizmetler bütünü olarak tanımlanmıştır⁴¹⁰.

1959 yılında 7355 sayılı Kanunu ile Sosyal Hizmet Enstitüsü sosyal hizmet eğitimi vermek üzere 1961 yılında Sosyal Hizmetler Akademisi ve 1963 yılında ise Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı (SSYB) bünyesinde uygulama amaçlı Sosyal Hizmetler Genel Müdürlüğü kurulmuştur. Türkiye’de sosyal hizmetlerin 24.5.1983 tarih ve 2828 sayılı Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu(SHÇEK) Kanunu ile asıl hukuksal temeline oturmuştur. Kurumun Osmanlıca adı Himaye-i Etfal Cemiyeti’dir.

Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu bünyesindeki sosyal hizmetlere genel olarak bakıldığında şu hizmetlerle karşılaşmaktadır⁴¹¹.

Çocuklara yönelik sosyal hizmetler;evlat edinme hizmetleri, koruyucu aile hizmetleri, çocuk yuvaları, sevgi evleri, yetiştirme yurtları, kreş ve gündüz bakımevleri ve çocuk ile gençlik merkezleri çocuklara yönelik sosyal hizmetler olarak karşımıza çıkmaktadır.

Yaşlılara yönelik sosyal hizmetler olarak ise yaşlı hizmet merkezleri, SHÇEK’e bağlı huzurevleri, Alzheimer Hastası Yaşlılar Gündüzlü Bakım Merkezi ve diğer huzurevleri olarak karşımıza çıkmaktadır.

Özrünlülere yönelik sosyal hizmetler; SHÇEK'e Bağlı Bakım, Rehabilitasyon ve Aile Danışma Merkezleri ile Özel Bakım Merkezleri olarak karşımıza çıkmaktadır.

Kadın, aile ve topluma yönelik sosyal hizmetler ise kadın konukevleri, aile danışma merkezleri ve toplum merkezleri olarak karşımıza çıkmaktadır.

ab. Yeşil Kart Uygulaması

Yeşil kart uygulaması, 3816 Sayılı Ödeme Gücü Olmayan Vatandaşların Tedavi Giderlerinin Yeşil Kart Verilerek Devlet Tarafından Karşılanması Hakkındaki kanun ile hiç bir sosyal güvenlik kurumunun güvencesi altında olmayan yani sosyal sigorta sisteminden faydalanmayan ve sağlık hizmet giderlerini karşılayacak durumda bulunmayan Türk vatandaşlarının sağlık giderlerinin Devlet

⁴¹⁰ http://www.shcek.gov.tr/Kurumsal_Bilgi/Mevzuat/Kanunlar/2828.asp, (E.T.06.05.2009).

⁴¹¹ <http://www.shcek.gov.tr/> (E.T.06.05.2009).

tarafından karşılanmasını amaçlanmıştır. 3816 Sayılı Kanunun kapsamında belirlenecek aylık geliri veya aile içindeki gelir payı 4857 sayılı İş Kanununa göre belirlenen asgari ücretin vergi ve sosyal sigorta primi dışındaki miktarının 1/3'ünden az olan kimselerin yeşil karttan yararlanacağı açıklanmıştır⁴¹². Bu anlamda yeşil kart uygulamasının muhtaçlık ve yoksulluk esasına dayandığını söyleyebiliriz.

Bu uygulama aslen yoksulların sağlık ihtiyaçlarını karşılamaya yönelik olmakla birlikte uygulamada çeşitli sıkıntılar doğurmuştur. Uygulamada finansmanın sınırlı kaynaklarla yapılması ve zenginlerin bile özellikle politik yozlaşma sonucu yeşil karta sahip olması bütçe üzerinde yük ve istismara neden olmaktadır⁴¹³.

ac. Sosyal Hizmetler ve Vakıflar Genel Müdürlüğü

20/02/2008 tarih ve 5737 sayılı vakıflar kanunu ile 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 vakıflar genel müdürlüğü nezdinde hayır işleri daire başkanlığınca yapılmaktadır⁴¹⁴.

2009 yılında muhtaç engelliler ile yetimlerin her birine aylık olarak 297,39 TL ödenmektedir. 2009-2010 yılı burs kontenjanı 10.000 öğrenci olup, her birine aylık 50 TL burs verilmektedir⁴¹⁵.

ad. Sosyal Hizmetler ve Yerel İdareler, Sivil Toplum Kuruluşları ile Özel Şirketler

Ülkemizde yukarıda sayılan kamu sosyal yardım ve hizmet sunan kurumların yanında yerel, sivil ve özel sosyal yardımlarla ve hizmetlerle de karşılaşmaktadır.

Yerel sosyal yardımlarda özellikle belediyelerin sosyal yardımlarına rastlamaktayız. 1580 sayılı belediyeler kanununda sosyal yardım ve sağlık ve çevre hizmetleri sayılmaktadır⁴¹⁶. Bununla birlikte belediyeler ekonomik yozlaşmaya fırsat vermemelidirler ve ilçede yaşayan tüm yoksullara onlara seçim ekonomisi

⁴¹² “Yeşil Kart Uygulamaları”, <http://www.saglik.gov.tr>, (E.T.07.07.2009).

⁴¹³ Taşcı , s.76.

⁴¹⁴ “Vakıflar Kanunu”, http://www.vgm.gov.tr/001_Menu/02_Mevzuat/mevzuat.cfm, (E.T. 18.07.2009).

⁴¹⁵ http://www.vgm.gov.tr/04_SosyalHizmetler, (E.T. 18.07.2009).

⁴¹⁶ Metin Meriç, **Kamu Kesiminde Mali Yapı**, DEÜ Yayınları, İzmir, 1999, s. 168.

döneminde oy versin ya da vermesin yoksul herkesi desteklemelidirler. Uygulamada çoğu belediyenin borç batağında olması ve siyasi etkiler nedeniyle belediyeler pek sosyal yardıma sıcak bakmamaktadırlar.

Özel sosyal yardımlar kapsamında işverenlerin işçilerine örneğin Ramazan ayında erzak yardımı yapması ve ek ödemeler yapması ile üçüncü şahıslara hayırseverlik amaçlı yardımlar yapması bu kapsamda değerlendirilmektedir.

Sivil sosyal yardımlar irdelendiğinde bunların kişiler arası, sivil toplum kuruluşlarınca gerçekleştirildiğini görebiliriz. Üçüncü sektör de diyebileceğimiz vatandaşların devlete görevlerini yerine getirmede yardımcı olan gönüllü organizasyonlar temelinde devletin halkın sosyal ihtiyaçlarını verimli karşılayamamasıdır⁴¹⁷. Özellikle Ramazan ayında zekat vermek ile sivil toplum kuruluşlarının yardımları sosyal yardımların hükümet dışı uygulamalarındandır. Dünya’da sivil toplum kuruluşları non-government organization şeklinde tanımlanmaktadır. Özellikle gelişmekte olan ülkelerde artan bütçe açıkları gibi nedenlerle artan bütçe yükünü hafifletmede ve gelir dağılımında adalet için bu kuruluşlar desteklenmeli ve sosyal refahı sağlamada bu kuruluşların önemli yer edinmesi sağlanmalıdır.

b. Sosyal Yardımlar ve Sosyal Yardım Kurumları

Sosyal yardım kavramı olarak sosyal güvenliğin son ağı olup sosyal güvenlik açıklarını kapatıcı bir tedbir ve yoksulluğa düşen kişilere toplumsal düzeni korumak amacıyla devlet tarafından nakdi ve/veya aynı tüm yardımlardır⁴¹⁸.

Sosyal yardım yoksulluğu kısmen de olsa azaltmak için yapılır.Yoksulluk denilince, genel olarak akla gelen şeyler ise, “zenginliğin karşıtı olan fakirlik yani sefalet, açlık, yokluk, muhtaçlık, hayatla sürekli mücadele, hayatta kalabilme savaşı, temel ve zorunlu ihtiyaçları yeterince karşılayamama, yeterli varlığa sahip olamama, kazançtan-gelirden mahrum olma ve geçici-kalıcı fakru zaruret” halleri olmaktadır. Başka bir deyişle, yoksulluk, bütün yardıma muhtaç olanların ortak paydasıdır⁴¹⁹.

⁴¹⁷ Ramazan Gökbunar, Birol Kovancılar, “Sosyal Refah Devleti ve Değişim”, **Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Dergisi**, Sayı 3 (Güz), 1998, ss. 251-266.

⁴¹⁸ Sözer, 1998, ss. 30-31.

⁴¹⁹ Seyyar, 2003, s. 40.

ba. Sosyal Yardımların Genel Özellikleri

Sosyal Yardımı kapsamlı incelemeden önce sosyal hizmetten ve sosyal sigortalardan ayırımına birleştikleri noktalara kavramsal açıdan bakabiliriz. Birleştikleri noktalar, her iki kavramın da sosyal güvenlik uygulaması olduğu, finansmanına devletin katıldığı ve temelde muhtaçlığın engellenmesi için yapıldığıdır⁴²⁰.

Sosyal yardım ile sosyal hizmet arasındaki farklara baktığımızda ise öncelikle yapılan yardım ya da hizmetin şekli farklılığını görmekteyiz. Sosyal yardımlarda araç olarak nakdi fonlara kullanılırken sosyal hizmetlerde yardım, hizmet şeklinde yerine getirilmektedir⁴²¹. Sosyal hizmet ile sosyal yardım arasında bir diğer farklılığa baktığımızda ise sosyal yardımın maddi olarak muhtaç olan kişilere yapıldığını söylerken yani geçim kaynağı az olan kişilere yapılırken sosyal hizmette maddi olanak göz önüne alınmakla birlikte önemli olan kişilerin ihtiyacı olan hizmetleri sunmaktır⁴²². Bu anlayış açısından sosyal hizmetle sosyal yardımın her ikisini değerlendirdiğimizde sosyal yardımın sosyal hizmete göre kapsamının daha dar olduğunu söyleyebiliriz.

Sosyal yardım ve sosyal sigorta farklılığı açısından olaya baktığımızda ise özellikle sosyal yardımın finansmanının devletçe vergilerle sağlanması ve ivazsız olması ile primli sisteme dayanan sosyal sigortalardan ayrıldığını söyleyebiliriz. Bununla birlikte sosyal yardım muhtaçlık durumunda nakdi veya ayni sağlanırken, sosyal sigorta risklere karşı çalışanları korumaktadır yani engelleyicidir.

Sosyal yardımın özelliklerine baktığımızda ise sosyal yardımın sağlanması için muhtaçlığın olması gerekliliği ile ayni veya nakdi ile şartlı şartsız(şartlı sosyal yardıma örnek mikro kredi ve şartlı nakit transferi) olmasıdır⁴²³. Bununla birlikte muhtaçlığın yani geçim kaynağının olmaması ya da kişilerin kazançlarının yetersiz olması ülkemizde kişilerin başvurusu üzerine kamusal sosyal hizmet kurumlarının

⁴²⁰ Kadir Arıcı, “Avrupa Birliği’ne Uyum Sürecinde Sosyal Hizmetlerin Yeniden Yapılandırılması,” **I. Sosyal Hizmetler Şurası**, , SHÇEK Yay., Ankara, 19-21 Nisan 2004, ss. 583-585.

⁴²¹ Sözer, 1998, s. 32.

⁴²² Binnaz Elif Yılmaz, “Sosyal Yardım Sisteminde Reform, Yoksulluğu Azaltabilecek Mi?,” **İktisat Dergisi**, Sayı: 478, Ekim 2006, ss. 78-80.

⁴²³ Faruk Taşcı, “1980 Sonrası Sosyal Yardımların Analizi”, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), İstanbul, 2007, s.63.

yaptıkları istihbarat çalışmalarının neticesinde kişilerin tespiti sosyal yardımın sağlanmasını beraberinde getirir.

Sosyal tazmin ve sosyal yardımlaşma kavramlarının sosyal yardımla benzer niteliklere sahip olduğu söylenebilmektedir. Hatta ülkemizde sosyal yardımın ilk uygulamalarının sosyal tazmin olduğu söylenmektedir. Bu ilişkin uygulamalar kapsamında sosyal tazmin olarak, er ve erbaşların dul ve yetimlerine, harp ve vazife malulleri ve şehitlerin dul ve yetimlerine, muhtaç asker ailelerine ve gazilere aylık bağlanması öngörülmüştür⁴²⁴.

Sosyal yardımın özellikle sosyal refaha katkı boyutunda olumlu yönleri irdelendiğinde sosyal güvenliği tamamlayıcı olması ve kişilerin sosyal psikolojik açıdan rahatlamasına zemin hazırlarken; istismar olabilme ihtimali, gizli yapılmaması sonucu kişilerin toplumda kendilerini ezik görmeleri ve sosyal yardımın tembelliğe kişileri itmesi olumsuz yön olarak karşımıza çıkmaktadır⁴²⁵.

bb. Kamusal Sosyal Yardım Kuruluşları ve Sosyal Yardımları

Sosyal yardımlara genel olarak bakıldığında ülkemizde ikili bir ayrımın olduğunu literatürde görmekteyiz. Buna göre sosyal yardımlar⁴²⁶, koruma karakteri taşıyan sosyal yardımlar ve tazminat karakteri taşıyan sosyal yardımlar olmak üzere ikili bir ayrıma tabi tutulmaktadır.

Koruma karakteri taşıyan sosyal yardımlar genel olarak, tüm muhtaç vatandaşlara yapılan sosyal yardımlar, muhtaç yaşlı, malul ve sakatlara yapılan sosyal yardımlar, muhtaç sanatçılara yapılan yardımlar, doğal afetlerden zarar gören çiftçilere yapılan sosyal yardımlar, öğretmenliği desteklemeye yönelik yardımlar, konut edindirmeye yönelik yardımlar olmak üzere sınıflandırılırken, tazminat karakteri taşıyan sosyal yardımlar ise, muhtaç asker ailelerine yardım, vatan hizmetinde bulunmuş istiklâl madalyası sahiplerine yardım, görevleri nedeni ile yaralanan yahut ölen bazı kamu görevlilerine yardım, yabancı ülkelerde Türk kültürüne hizmet eden öğretmenlere yardım ve Türk Silahlı Kuvvetleri'nin bazı görevlerinde çalışanlara yardım verilmesi şeklinde gerçekleştirilmektedir.

⁴²⁴ Taşcı, s. 57.

⁴²⁵ Taşcı, ss. 42-49.

⁴²⁶ "Sosyal Yardım", http://www.turkhukuk sitesi.com/makale_315.htm, (E.T.06.06.2009).

Bununla birlikte özellikle uygulamada siyasi ve ekonomik etkilerle bazı sosyal yardım kalemlerinin çok az, bazılarının ise artık hiç sağlanmadığı görülmektedir. Örneğin kanunlarda geçmekle birlikte konut edindirme yardımı artık sağlanmamakta hatta T.C. Ziraat Bankası aracılığı ile hak sahiplerine ödedikleri toplam tutarlar geri ödenmektedir.

Uygulamada en dikkat çekici sosyal yardım kuruluşları ve sosyal yardımları ise sosyal yardımlaşma ve dayanışma genel müdürlüğünün yardımları, sosyal hizmetler ve çocuk esirgeme kurumunun nakdi ve ayni yardımları, Emekli Sandığının(bugünkü adıyla sosyal güvenlik kurumu-SGK) 2022 Kanun ışığındaki sosyal yardımlar karşımıza çıkmaktadır.

bba. Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü⁴²⁷

Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu, 3294 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunuyla 14.06.1986'da kurulmuştur.

Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü ülkemizin en önemli koruma kuruluşu olup; sosyal güvencesi olmayan düşkün, kimsesiz, yoksul ve muhtaç vatandaşlarımıza ve istihdam amaçlı mesleki eğitim ve proje destekleri ile işsiz, eğitimsiz vatandaşlarımıza sosyal refaha yönelik çalışmalar yürütmektedir.

Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü bünyesinde sosyal yardımları gerçekleştirmek için 3294 Sayılı Kanunla Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu kurulmuş ve amaç olarak gelir dağılımının iyileştirilmesi ve sosyal adaletin sağlanması, muhtaçlara yardım ile sosyal yardımlaşma ve dayanışmayı teşvik hedeflenmiştir.

Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü sosyal yardımları kapsamında; aile yardımları, eğitim yardımları, özel amaçlı yardımlar, özürü yardımları ve sağlık yardımları karşımıza çıkmaktadır.

bbb. Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıflarının Yapısı

Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları, 3294 sayılı kanunun amacına uygun olarak muhtaç vatandaşlara nakdi ve ayni yardımda bulunmak için uygulayıcı

⁴²⁷ <http://www.sydgm.gov.tr>, (E.T.05.06.2009).

olarak her il ve ilçede SYDGM'nün en hızlı şekilde sosyal yardımı gerçekleştirmek üzere taşrada köprü görevini üstlenmiştir.

bbc. Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumunun Nakdi ve Ayni Yardımları⁴²⁸

Temel ihtiyaçlarını karşılayamayan ve yaşamlarını minimum düzeyde bile sürdürmekte zorlanan kişilere ve ailelere 28.09.1986 tarihinde yürürlüğe giren, 29.12.1993, 10.04.1997, 31.03.2005 ve 01.07.2006 tarihlerinde bazı maddeleri değiştirilen "Ayni Nakdi Yardım Yönetmeliği" hükümleri çerçevesinde sosyal yardım verilmektedir.

Ayni ve nakdi yardımlar kapsamında, ailelerinin yoksulluğu sebebiyle; çeşitli sebeplerle korumaya alınmış ancak ailelerinin yanında kalan çocuklara, yaştan dolayı yurtlarından ayrılan gençlere öncelikli yardım sağlanır.

Sağlanan sosyal yardımlar; geçici ayni-nakdi yardımlar, altı ay süreli nakdi yardımlar, bir yıl süreli nakdi yardımlar, Uzun süreli nakdi yardımlar olmak üzere çeşitlenmektedir.

Sosyal Yardım Miktarı olarak en yüksek devlet memuru aylığının (ek gösterge dahil) %40 miktarı esas alınır ve bu miktar 2009 ı itibariyle 203,32 TL'dir.

bbd. Sosyal Güvenlik Kurumunun 2022 Sayılı Kanuna Dayanan Sosyal Yardımları

2022 sayılı 65 Yaşını Doldurmuş Muhtaç, Güçsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması Hakkında Kanun 1 Temmuz 1976'da kabul edilmiş ve 1977 yılında uygulamaya başlanmıştır. 2022 sayılı kanunun birinci maddesinde⁴²⁹ 65 yaşını doldurmuş, kendisine kanunen bakmakla mükellef kimsesi bulunmayan, sosyal güvenlik kuruluşlarının herhangi birisinden her ne nam altında olursa olsun bir gelir veya aylık hakkından yararlanmayan, nafaka bağlanmamış veya bağlanması mümkün olmayan, mahkeme kararıyla veya doğrudan doğruya kanunla bağlanmış herhangi bir devamlı gelire sahip bulunmayan ve muhtaçlığını İl veya İlçe İdare Heyetlerinden alacakları belgelerle kanıtlayan Türk Vatandaşlarına hayatta

⁴²⁸ http://www.shcek.gov.tr/hizmetler/Ayni_Nakdi_Yardimlar, (E.T.15.06.2009).

⁴²⁹ http://www.sgk.gov.tr/sgkshared/sgk/rehberler/2022/2022_sayili_kanun.pdf, (E.T. 15.06.2009).

buldukları sürece, gösterge rakamının her yıl bütçe kanunu ile tespit edilecek katsayı ile çarpımından bulunacak tutarda aylık bağlanır⁴³⁰.

2022 sayılı kanuna göre 4 çeşit aylık bağlanmaktadır⁴³¹. Yaşlılık aylığı ki bu aylık 65 yaşından büyük olanlar, özürlü aylığı 18 yaşından büyük %40-%69 özürlü olanlar, bakıma muhtaç özürlü aylığı 18 yaşından büyük ve %70 ve üzeri özürlü olanlar, özürlü yakını aylığı ise 18 yaşından küçük özürlü çocuklara sahip olan ailelere verilir.

Yaşlılık aylığı 65 yaşını doldurmuş olan kanunen bakmakla mükellef kimsesi bulunmayan herhangi bir sosyal güvenlik kurumundan aylık almayan, nafaka ve benzeri geliri aile mahkemece bağlanmış sürekli geliri olmayan ve gösterge rakamının memur aylık katsayısı ile çarpımı sonucu ortaya çıkacak kalemden ki bu kaleme muhtaçlık sınırı denmektedir daha az geliri olan kişilere ödenir. 1 Temmuz 2008 itibariyle muhtaçlık sınırı 83,08 TL'dir.

Özürlü aylığı muhtaçlık sınırının iki katı olup 2008 itibariyle 166,16 TL'dir. Bakıma muhtaç özürlü aylığı ise muhtaçlık sınırının üç katı olup 349,24 TL. dir. Özürlü yakını aylığı ise muhtaçlık sınırının iki katı olup 166,16 TL'dir⁴³².

Ülkemizde sosyal refahı sağlamada özellikle yoksullukla mücadele önem kazanmaktadır. Yapılan çalışmalar sonucunda, toplam nüfusun en az %15'nin yoksul olduğunu söyleyebiliriz. Yoksullara yönelik sosyal transfer harcamaları oy ticareti amacıyla değil yoksulluğu azaltıcı olmalıdır. Yoksullukla mücadelede öncelikle nedenler araştırılmalı ve veriler toplanmalıdır. Bununla birlikte kurumlar açısından bir koordinasyon olmalıdır. Koordinasyon olmadığından bazı kesim yoksullara yapılan yardımlar daha çokken bazı yoksul kesimler koordinasyon ve veri eksikliğinden hiç sosyal transfer harcamalarından yararlanamamaktadırlar. Bu çerçevede bir sosyal hizmeti ya da yardımı tek bir kurum çatısı altında verilmelidir.

⁴³⁰ http://www.sgk.gov.tr/sgkshared/sgk/rehberler/2022/2022_sayili_yonetmelik_uygulama_aciklamalari.pdf

(E.T. 15.06.2009).

⁴³¹ http://www.sgk.gov.tr/sgkshared/sgk/rehberler/2022/2022_UYGULAMA_KLAVUZU.pdf

(E.T. 15.06.2009), ss. 2-14.

⁴³² http://www.sgk.gov.tr/sgkshared/sgk/rehberler/2022/2022_UYGULAMA_KLAVUZU.pdf

(E.T. 15.06.2009).

Ülkemizde en yüksek yoksul grubu tarım ve hayvancılıkla uğraşan kesimdir ve onlara yönelik politika uygulanmalıdır⁴³³.

Yukarda çeşitli kurumlarca sağlanan sosyal yardımlar gözükmemektedir. Bu yardımların miktarını yorumlamak gerekirse bunu hane halkı büyüklüğüne göre yoksulluk sınırlarına göre yorumlayabiliriz. 2007 yılı itibariyle açlık sınırı 1 kişilik aile için 105 TL iken yoksulluk sınırı da 275 TL'dir⁴³⁴. Bu tutar bize yukarıda açıkladığımız sosyal yardım miktarları ile kıyaslandığında sosyal transfer tutarının ne kadar yetersiz olduğu açıktır.

5. Sosyal Güvenlik Harcamalarının Gelişimi

1980 sonrası ülkemizde sosyal güvenlik harcamalarının toplam harcamalar içindeki payına baktığımızda 1985-1992 arası düşme gösterdiğini ve 1993 sonrasında artış yaşandığını ve 2005 yılı itibariyle %14.9'a yükseldiğini söyleyebiliriz. Sosyal güvende bilindiği üzere primli ve primsiz rejim vardır bu yönde olan harcamalar tabloda da görüldüğü üzere artmakta olup yine de miktar olarak azdır. Bununla birlikte artışı demografik artışa ve devletin seçim ekonomisi nedeniyle yaptığı artışlara bağlayabiliriz. Yinede ilgili dönemde faiz ödemelerine ve cari harcamalara göre yüzdesel oranı çok düşüktür.

Tablo 3.12. Sosyal Güvenlik Harcamalarının 1985-2009 Arası Toplam Harcamalar İçindeki Payı

Yıllar	1985	1986	1987	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Sosyal Güvenlik Payı	4,0	3,5	3,3	3,6	1,8	1,2	1,8	2,8	4,3	6,3	8,5	9,5
Yıllar	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Sosyal Güvenlik Payı	8,9	9,7	7	6,3	9,5	11,3	12,5	14,9	-	-	-	-

Kaynak: DPT, Maliye Bakanlığı, Hazine Müsteşarlığı, www.dpt.gov.tr, (E.T. 06.05.2009).

⁴³³ İdris Sarısoy, Selçuk Koç, "Türkiye'de Kamu Sosyal Harcamalarının Yoksulluğu Azaltmadaki Etkilerinin Ekonometrik Analizi", **24. Türkiye Maliye Sempozyumu**, Antalya, 2009, s. 18.

⁴³⁴ Sarısoy, Koç, s. 19.

1985-1995 yılları arası ortalama %3'lük paya sahip sosyal güvenlik harcama payı yetersiz görülmektedir. 2001 yılından sonra sosyal güvenliğin GSYİH içindeki payına baktığımızda ise aşağıda görülen tablo ışığında eğitim ve sağlığa göre payının yüksek olduğunu ancak GSYİH'e payının yine de yetersiz olduğunu söyleyebiliriz.

Tablo 3.13. 2001-2005 Arası Kamu Kesimi Sosyal Harcama İstatistikleri

Sosyal Harcamalar (milyon TL)									
Yıllar	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Eğitim	7536	12312	14914	17205	19586	23475	26792	3030	36469
Sağlık	7607	13115	17316	21974	25371	30115	33852	38862	43561
Sosyal Koruma	13748	22041	32603	39266	47314	54622	62225	69752	82499
Toplam	28892	47468	64833	78444	92270	108212	122868	138645	162529
GSYH'e Oranı	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Eğitim	3,14	3,51	3,28	3,08	3,02	3,1	3,14	3,02	3,28
Sağlık	3,17	3,74	3,81	3,93	3,91	3,97	3,97	3,91	3,92
Sosyal Koruma	5,72	6,29	7,17	7,02	7,29	7,2	7,29	7,02	7,42
Toplam	12,03	13,54	14,26	14,03	14,22	14,27	14,39	13,94	14,62

Kaynak: DPT, Kamu Kesimi Sosyal Harcama İstatistikleri, www.dpt.gov.tr, (E.T. 06.07.2009).

Kamu kesimi sosyal harcamaları irdelendiğinde 2008 yılında gerçekleşme tahmini rakamı ile 2009 yılında programdaki rakam baz alınmıştır. Sosyal koruma içinde, SGK tarafından ödenen emekli maaşları, işsizlik sigortası ödemeleri ile sosyal yardım, primsiz ödemeler (SYDTF giderleri) ve doğrudan gelir desteği ödemelerini içerirken yeşil kart harcamaları sağlık harcamaları içindedir. Tabloda eğitim ve sağlık harcamaları, merkezi yönetim bütçesi kuruluşları harcamaları, KİT, SGK, yerel idareler harcamalarını içermektedir. Sosyal koruma, eğitim ve sağlık

harcamalarına göre daha yüksek görünse de GSYH'ya oranı makro ekonomik nedenlerden dolayı yeterli seviyede değildir.

6. Sosyal Güvenlik Harcamalarının OECD Ülkeleri ile Karşılaştırılması

Aşağıdaki tabloda ülkemizin OECD ülkeleri ve diğer ülkelerle olan karşılaştırması verilmektedir. Tabloda özellikle OECD ülkeleri ortalaması irdelendiğinde ülkemizde yapılan sosyal güvenlik harcamalarının yetersiz olduğunu sonucuna ulaşabilmekteyiz.

Tablo 3.14. 1980-2005 Arası Çeşitli Ülkelerle Türkiye'nin Sosyal Güvenlik Harcamalarının GSMH İçindeki Payı

Ülkeler	Yıllar	1980	1985	1990	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005
İspanya		15,548	17,78	19,9	21,4	20	20	20,4	21	21,2	21,2
İsveç		27,104	29,39	30,2	32,1	29	28,9	29,5	30,4	29,9	29,4
İsviçre		13,524	14,52	13,4	17,5	18	18,4	19,2	20,3	20,3	20,3
Türkiye		4,333	4,208	7,64	7,52	13,7
Biritanya		16,691	19,75	17	20,2	19	20,1	20	20,5	21,1	21,3
ABD		13,12	13,06	13,4	15,3	15	15,1	15,9	16,2	16,1	15,9
OECD - Ortalama		15,982	17,7	18,1	19,9	19	19,7	20,3	20,8	20,6	20,6

Kaynak: <http://stats.oecd.org/index.aspx>, (E.T.06.07.2009)

1980 yılında OECD ortalaması %15,9 iken ülkemizin ortalaması %4,33 olup diğer yıllar ile karşılaştırma yapıldığında genelde OECD oranının 1/3'ü oranına sahip olduğumuzu söyleyebiliriz. Buna neden olarak da ülkemizdeki kurumsal ve ekonomik sorunları gösterebiliriz.

Gelişmiş ülkelerde sosyal güvenlik sorunlarının başında nüfusun yaşlanması ve demografik sıkıntılar gelmektedir. Ülkemiz gibi gelişmekte olan ülkemizde ise tüm toplumu kapsayacak sosyal güvenlik ağının olmaması, devlet katkısının yetersizliği nedeniyle işçi ve işveren üzerindeki finansman yükü, prim tahsilatının yetersizliği, kayıt dışı uygulamalar, erken emeklilik, fonların etkin ve rasyonel

değerlendirilememesi, standardizasyon olmaması ve politik müdahaleler nedeniyle sosyal güvenlik sistemi temel sorunlara sahiptir⁴³⁵.

Türkiye'nin bir sosyal refah devleti olup olmadığı konusunda, anayasanın sosyal devlet vurgusunun ülkemizde yaşanan makro ekonomik gelişmeler ışığında yeterli seviyede sosyal refahı gerçekleştirmediği fikri bize vaatlerin olduğu ama uygulanamadığını göstermektedir.

Sosyal devleti tartışan toplumların, sahip oldukları aşırı büyüklükte sosyal bütçe ülkemizde hiç bir zaman oluşturulmamıştır. Örneğin; sosyal hizmetler için yıllık bütçenin %0.1'inden daha az bir pay ayrılmaktadır. Bu oran ülkemizde sosyal sorunlar için aşırı değil aksine, son derecede yetersiz mali kaynak ayrıldığını çok açık bir şekilde ifade ederken borç içerisinde eski hızında olmasa bile yine de borçlanmaya devam ederek ekonomisini ayakta tutmaya çalışan devletimiz çok uluslu şirketlerin ve küreselleşmenin etkisi ile sosyal politikalar geliştirememekte, bunlara yeterli kaynak ayıramamaktadır⁴³⁶.

C. Eğitim Harcamaları

Eğitim, toplumların ekonomik ve sosyal gelişimlerinde etkili olan en önemli itici faktörlerden biridir. Eğitim düzeyinin yükseltilmesi; kaynakların etkin kullanımını sağlayarak verimliliğin artırılmasını, orta ve uzun dönemde gelirin daha dengeli dağıtılmasını, bölgesel kalkınmayı gerçekleştirecek kalıcı çözümlere ulaşılmasını, istihdamın artırılmasını ve tarım, sanayi, hizmetler sektörlerinin gelişmesini sağlayacak dolaysız ve dolaylı etkiler yaratır⁴³⁷.

1. Anayasada Eğitim Hakkı

Eğitim hakkı konusunda uluslar arası düzenlemelerin başında İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi Gelmektedir. Bu bildirgenin 26. maddesine göre; “Herkesin eğitim hakkı vardır. Eğitim hiç olmazsa temel eğitim evrelerinde parasızdır. Temel eğitim zorunludur. Mesleki ve teknik eğitimden herkes yararlanabilmelidir. Yüksek öğrenim yeteneklerine göre herkese açık olmalıdır”. Diğer taraftan, BM Ekonomik Ve Sosyal Ve Kültürel Haklara İlişkin Sözleşme'sine göre taraf devletler herkesin

⁴³⁵ Egeli, ss. 111-118.

⁴³⁶ Koray, 1996, ss. 15-23.

⁴³⁷ İbrahim Güran Yumuşak; “Gelişmekte Olan Ülkeler ve Türkiye Açısından Kadın Eğitiminin Ekonomik ve Sosyal Boyutu Üzerine Bir Değerlendirme”, **Yeditepe Üniversitesi Disiplinlerarası Kadın Sempozyumu**, <http://paribus.tr.googlepages.com/igy3.doc>, (E. T.12.08.2009).

eğitim görme hakkına sahip olduğunu, ilk öğretimin herkes için zorunlu ve parasız olduğunu, orta öğretimin teknik ve mesleki eğitim dâhil çeşitli biçimlerinin her nlem alınarak ücretsiz eğitimi yaygınlaştırması yolu ile herkese açık olması. Anne ve babaların devletçe konmuş ya da onanmış belli eğitim lulerine uyan okulları seçme özgürlüğünün bulunması ve çocukların anne ve babaların kendi inançları doğrultusunda ahlak ve din eğitimi görmeyi sağlamayı kabul etmiřtir⁴³⁸.

Ülkemizde de 1982 Anayasası'nın 42. maddesinde eğitim hakkı düzenlenmiştir. Buna gre⁴³⁹;

- Kimse, eğitim ve öğrenim hakkından yoksun bırakılamaz.
- ğrenim hakkının kapsamı kanunla tespit edilir ve düzenlenir.
- Eğitim ve ğretim, Atatürk ilkeleri ve İnkılpları doğrultusunda, ağdaş bilim ve eğitim esaslarına göre, Devletin gözetim ve denetimi altında yapılıır. Bu esaslara aykırı eğitim ve ğretim yerleri aılamaz.
- Eğitim ve ğretim hürriyeti, Anayasaya sadakat borcunu ortadan kaldırmaz.
- 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, maddî imkânlardan yoksun başarılı öğrencilerin, öğrenimlerini sürdürebilmeleri amacı ile burslar ve başka yollarla gerekli yardımları yapar. Devlet, durumları sebebiyle özel eğitime ihtiyaı olanları topluma yararlı kılacak tedbirleri alır.
- Eğitim ve ğretim kurumlarında sadece eğitim, ğretim, araştırma ve inceleme ile ilgili faaliyetler yürütülür. Bu faaliyetler her ne suretle olursa olsun engellenemez.
- Türkçeden başka hiçbir dil, eğitim ve ğretim kurumlarında Türk vatandaşlarına ana dilleri olarak okutulamaz ve öğretilemez. Eğitim ve ğretim kurumlarında okutulacak yabancı diller ile yabancı dille eğitim ve ğretim yapan

⁴³⁸ "Eğitim Hakkı", http://www.turkhukusitesi.com/makale_22.htm, (Erişim Tarihi:11.08.2009).

⁴³⁹ <http://mevzuat.meb.gov.tr/html/kanun2709-1.htm>, (Erişim Tarihi:11.08.2009).

okulların tabi olacağı esaslar kanunla düzenlenir. Milletler arası antlaşma hükümleri saklıdır.

2. Eğitim Harcamalarının Sosyal Refaha Katkısı

Bilimsel Araştırmalar, bireylerin eğitim düzeyleri ile siyasi, kültürel gelişme ve ekonomik büyüme arasında olumlu bir ilişkinin olduğunu ortaya koymuştur. Araştırma sonuçları, eğitim düzeyleri yüksek olan toplumların ekonomik ve sosyal göstergelerinin iyi olduğunu göstermektedir. Eğitimin sosyal faydaları genellikle eğitimin bireylerin ve toplumların hayat standartlarını belirleyen göstergelerde yaptıkları olumlu değişimlerin incelenmesini esas almaktadır. Daha yüksek kazançlar, daha iyi şahıs ve toplum sağlığı, bebek ölüm oranında ve bebek doğum oranında düşme, demokratikleşme, siyasi istikrar, yoksulluğun ve eşitsizliğin azaltılması, daha düşük suç oranları ve çevre bilincinin oluşması gibi birçok net çıktısı vardır⁴⁴⁰. Eğitim bu özellikleri ile sadece bireye değil, topluma da yarar sağlamakta ve böylece kamu refah maliyetlerini düşürmektedir.

3. Eğitim Harcamalarının Sınıflandırılması

Eğitim sisteminde kısa vadede kullanılan, yararları genelde bir mali yıl içinde ortaya çıkan ve bu süre içinde yinelenen ödemeler, cari harcamalar olarak adlandırılır. Bunlar maaş ve ücretler, ek ders ücretleri, yolluklar, tazminatlar gibi personel giderleri, işletme bakım ve onarım harcamaları, demirbaş alımları, kırtasiye araç gereç gibi tüketim harcamaları, kişi ve kurumlara ödenen danışmanlık gibi hizmet alımları ve diğer harcamalardır.

Bir yıldan daha uzun süre kullanılan ve bu yüzden ancak yıllar sonra yenilenmesine gereksinme duyulan mal ve hizmetlerin satın alınması için yapılan ödemeler, yatırım harcamalarını oluşturmaktadır. Yatırım malları uygun bir biçimde korunduğunda yıllarca yararlanılacak mal ve hizmetleri kapsadığından, bunların ömrünü uzatan büyük bakım onarımlar için yapılan harcamalar da yatırım harcaması içinde yer alır. Yatırım harcamaları, arsa temini, bina inşaatı, taşıt alımı, mobilya, bilgisayar alımı, öğretim ve yönetim için kullanılan diğer uzun ömürlü makine ve araçların sağlanması için yapılan harcamaları kapsar.

⁴⁴⁰ Fatih Türkmen, “Eğitimin Ekonomik ve Sosyal Faydaları ve Türkiye’de Eğitimin Ekonomik Büyüme İlişkisinin Araştırılması”, DPT Uzmanlık Tezleri, <http://ekutup.dpt.gov.tr/egitim/turkmenf/ekonomik.pdf>, (E.T. 13.08.2009)

Transfer harcamaları, cari ve yatırım harcaması kapsamına girmeyen ve parasal kaynakların bir kısmını belli kurum ve kişilere aktarımını ifade eder. Buna göre devlet bütçesinden okullara hazine yardımı adı altında yapılan harcamalarla, öğrencilere burs, yemek yardımı gibi adlar altında yapılan harcamalar, transfer harcamaları kapsamına girer⁴⁴¹.

4. Eğitim Sistemi ve Eğitim Harcamalarının Gelişimi

Türkiye’de eğitim; örgün eğitim ve yaygın eğitim olarak iki ana bölümden oluşmaktadır. Örgün eğitim, okul öncesi eğitimi, ilköğretim, ortaöğretim ve yükseköğretim kurumlarını kapsar. Yaygın eğitim, örgün eğitim yanında veya dışında düzenlenen eğitim faaliyetlerinin tümünü kapsar.

Milli Eğitim Bakanlığı’nın izni ile özel kişi ve kuruluşlar tarafından açılan Türk, azınlık ve yabancılara ait okulların (okul öncesi, ilköğretim, ortaöğretim) dışında, her düzeydeki öğretim devlet tarafından açılan okullarda parasız olarak sağlanmaktadır.

Toplam MEB bütçesinin konsolide bütçeden aldığı en büyük pay, 1980-2001 yıllarını kapsayan süreçte, 1992 yılında % 14.56 olarak gerçekleşmiştir. 1990-1993 yılları arasında % 14.05 oranında seyreden bütçe 1994 yılında % 11.36’lık oranla düşme eğilimine geçmiştir. Bu eğilim sonraki yıllarda da devam ederek 1996 yılında % 7,21’ e kadar inmiştir. Bu düşüşün nedenleri arasında ülkede yaşanan ekonomik, siyasî ve sosyal iktidarsızlık büyük rol oynamıştır.2000-2001 yılları arasında ise 7,13 ‘den 8,37’e yükselmiştir⁴⁴².

⁴⁴¹ Arslan, ss. 8-9.

⁴⁴² Şaban Çetin,“Mesleki ve Teknik Eğitimin Finansmanı (Fransa, Finlandiya, Danimarka ve Türkiye Örneği)”, **MEB Dergisi**, S. 155-156, <http://yayim.meb.gov.tr/dergiler/155-156/scetin.htm>, (E.T. 13.08.2009).

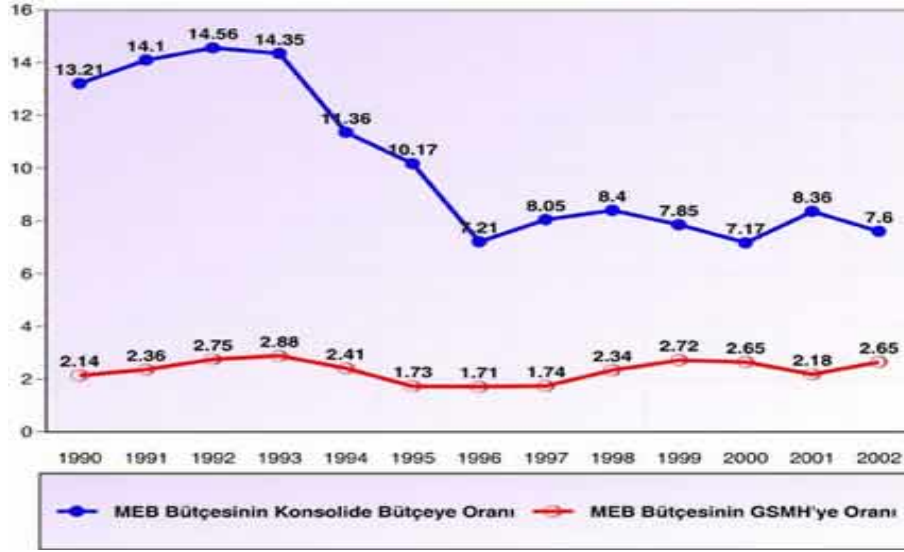
Tablo 3.15. Konsolide Bütçe MEB Payı

	Konsolide Bütçe	MEB Bütçesi	MEB Bütçesi/Konsolide Bütçe
1980	7566871	832711	11
1981	15409650	1383077	8,97
1982	17806400	17810466	10,16
1983	25589025	2866190	11,2
1984	32119820	3415556	10,63
1985	54120820	4659822	8,61
1986	71041110	6185235	8,7
1987	10885686	9286040	8,53
1988	20706923	17973720	8,68
1989	32733446	29670770	9,06
1990	64400354	8506541	13,21
1991	105987150	14943536	14,1
1992	208545328	30357203	14,56
1993	400710000	57506445	14,35
1994	826396307	93911410	11,36
1995	1341978053	136506629	10,17
1996	3568506822	257603140	7,21
1997	6361685500	512234445	8,05
1998	14879475000	1243108000	8,4
1999	27143467196	2131808500	7,85
2000	46968000000	3350330000	7,13
2001	48360000000	4046305625	8,37
2002	98071000000	7460991000	7,60

Kaynak: MEB Araştırma Planlama Koordinasyon Kurulu Başkanlığı,

<http://www.meb.gov.tr/Stats/Apk2002/131.htm>, (E.T. 13.08.2009)

Grafik 3.1.MEB Bütçesinin Konsolide Bütçeye ve GSMH'ya Oranı



Kaynak: MEB Araştırma Planlama Koordinasyon Kurulu Başkanlığı,

<http://www.meb.gov.tr/Stats/Apk2002/131.htm>, (Erişim Tarihi:13.08.2009)

1990 yılında MEB bütçesinin GSMH'ya oranı 2.14 iken 1994 yılında gelindiğinde bu oran 2,4'e yükselmiştir. 1990 yılından 1994 yılına kadar bu oranda artışlar gözlemlenmiştir. Ancak takip eden yıllardan MEB bütçesinin GSMH'dan aldığı paylarda azalma görülmüş özellikle 1994 krizinin ertesinde bu oran 1990 yılındaki seviyenin de altına düşerek 1,73 olarak gerçekleşmiştir. MEB bütçesinin konsolide bütçeye oranına bakıldığında 1992 yılında 14.5 olan oran izleyen dönemlerde azalış eğilimi göstermiş ve 2002 yılında 2.6 seviyesine gerilemiştir.

Tablo 3.16. 2002-2009 Yılları Arasında MEB Bütçesinin Oransal Değişimi

Yıllar	MEB Bütçesinin Konsolide Bütçeye Oranı (%)	MEB Bütçesinin Milli Gelire Oranı (%)
2002	7,61	2,66
2003	6,91	2,85
2004	8,53	3,00
2005	9,53	3,07
2006	9,50	2,95
2007	10,42	3,40
2008	10,5	3,13
2009	10,82	2,50

Kaynak: Eğitim-Sen, 2009 MEB Bütçesi Raporu, http://www.sendika.org/yazi.php?yazi_no=20963, (E.T.13.08.2009)

Son dönemdeki gelişmeler incelendiğinde; MEB bütçesinin konsolide bütçeden aldığı pay dönem içerisinde artış göstererek 2002 yılında %7,61 iken 2009 yılında %10,82'ye yükselmiştir. Ancak GSMH içerisinde MEB bütçesinin payı incelendiğinde 2002 yılında %2,66 iken bu oranın 2009'da 2,50'ye gerilediği gözlenmektedir. Bu düşüşte 2008'de dünyada başlayan krizin, ülkemize yansımaları sonucunda yaşadığımız ekonomik daralma etkili olmuştur.

Eğitim ödeneklerinde görülen yetersizliklerin yansıra ödeneklerin dağılımın da sorunlar söz konusudur.

Tablo 3.17. Konsolide Bütçe Yatırımların MEB Yatırımlarına Ayrılan Pay

Yıllar	Konsolide Bütçe Yatırım Ödeneği	MEB Yatırım Ödeneği	Konsolide Bütçe Yatırımlarından MEB Yat.na Ayrılan Pay (%)
1987	1,853,757	137,504	7,41
1988	3,468,071	308,559	8,89
1989	5,287,631	517,177	9,78
1990	9,814,360	878,844	8,95
1991	15,052,650	1,279,010	8,49
1992	27,086,750	2,462,036	9,08
1993	46,225,500	3,970,180	8,58
1994	84,575,000	7,687,610	8,83
1995	89,275,215	11,191,921	12,53
1996	251053,771	31003140	12,35
1997	521190,000	63272800	12,14

Kaynak: "İstatistikler" <http://www.meb.gov.tr/Stats/ist97/MyHTML67.htm>, (E.T. 13.08.2009).

Ülkemizde Milli Eğitim Bakanlığının konsolide bütçe yatırım ödeneginden aldığı payın 1987-1997 yıllarını kapsayan süreçte %8 ila %12 aralığında değiştiği gözlemlenmektedir. Gelişmiş ülkelerde ise eğitim bütçelerinin %80 ila %85'i cari harcamalardan oluşmakta iken %15-20'si ise yatırım harcamalarından oluşmaktadır.

Bu durum bize eğitim sisteminin modernleşmesi ve mevcut altyapı problemlerinin çözümünde yetersiz kaldığını göstermektedir. Son dönem verileri değerlendirildiğinde ise, MEB Bütçesinin %66'sını oluşturan 18 milyar 488 milyon YTL'nin sadece personel giderleri için ayrıldığı görülmektedir.

Tablo 3.18. 1981 Sonrası Eğitim Harcamalarının GSMH İçindeki Payı

	Bütçeden Eğitime Ayrılan Toplam Ödenek (Milyar TL)	YÖK'ün Ödenek Miktarı	YÖK Bütçesinin Toplam Eğitim Bütçesi İçindeki Payı	GSMH İçindeki Payı
1981	193,8	46,5	24	0,58
1982	242	54,8	22,6	0,52
1983	383,2	95,5	24,9	0,69
1984	459,8	118,2	25,7	0,53
1985	617,7	151,7	24,4	0,42
1986	841	222,5	26,3	0,42
1987	1249,2	320,6	25,7	0,42
1988	2414,3	619,9	25,5	0,47
1989	4017,8	1050,7	26,2	0,45
1990	11011,9	2505,4	22,8	0,56
1991	18546,2	4696	23,7	0,69
1992	39480,1	9122,9	22,9	0,84
1993	74205,9	16695,5	22,5	0,9
1994	124763,3	31182,8	25	1,1
1995	180805,2	45232,8	25,1	0,9
1996	349773,9	92172,8	26,4	0,8
1997	712416	202352,4	28,4	0,8
1998	1665764,9	422656,9	25,4	0,86
1999	2807208,3	676899,8	22,9	0,84
2000	4404940,7	1054610,7	23,9	0,84
2001	5411216,1	1364901,5	25,2	0,89
2002	9956959,7	2495967,7	25	0,89
2003	13526666	3346669	24,7	0,94
2004	16748662,6	3894070,6	23,2	0,93

Kaynak: "İstatistikler" <http://www.meb.gov.tr/Stats/ist97/MyHTML67.htm>, (E.T. 13.08.2009)..

5. Eğitim Harcamalarının OECD Ülkeleri İle Karşılaştırması

Türkiye ekonomisinde eğitime ayrılan kaynaklar diğer birçok ülkeyle kıyaslanmayacak ölçüde düşüktür. Diğer yandan, geçmiş dönemde okullaşma oranları ve işgücünün ortalama eğitim süresinde meydana gelen artışa rağmen, bu alana yönelen kaynaklarda benzeri bir gelişme yaşanmamıştır⁴⁴³.2002 OECD ülkeleri verileri incelendiğinde de ülkemizin, OECD ülkeler ortalamasının altında kaldığı görülmektedir. Tabloda da görüldüğü üzere; ülkeler ortalamasında tüm eğitim harcamalarının milli gelire oranı%5,73 iken ülkemizde bu oran 3,82'dir. Bu oran ile 2002 yılında ülkemiz Peru ve Tayland gibi ülkelerin de gerisinde kalmıştır.

⁴⁴³ Şeref Saygılı, Cengiz Cihan ve Zafer Ali Yavan, **Eğitim ve Sürdürülebilir Büyüme**, TÜSİAD Yayın No: 2006-06-420, Haziran 2006, s.81.

**Tablo 3.19. Kademeler İtibarıyla Eğitim Harcamalarının
Milli Gelire Oranı, 2002**

Ülkeler	Okul Öncesi	İlköğretim	Ortaöğretim	Yükseköğretim	Toplam
Avustralya	0,1	3,24	1,01	1,61	5,97
Avusturya	0,55	2,53	1,25	1,11	5,67
Belçika	0,59	1,45	2,81	1,37	6,36
Çek Cumhuriyeti	0,46	1,81	1,05	0,94	4,43
Danimarka	0,81	3,03	1,2	1,91	7,11
Finlandiya	0,38	2,48	1,39	1,76	6
Fransa	0,67	2,75	1,47	1,1	6,07
Almanya	0,53	2,17	1,44	1,08	5,33
Yunanistan	-	1,18	1,48	1,22	4,06
Macaristan	0,79	1,95	1,36	1,24	5,58
İrlanda	-	2,25	0,8	1,26	4,38
İtalya	0,44	2,19	1,28	0,95	4,91
Japonya	0,19	2,05	0,9	1,08	4,69
Güney Kore	0,16	2,74	1,39	2,21	7,06
Meksika	0,61	3,33	0,8	1,39	6,26
Hollanda	0,38	2,65	0,77	1,27	5,09
Yeni Zelanda	0,31	3,12	1,5	1,49	6,77
Norveç	1,02	2,83	1,43	1,46	6,93
Polonya	0,52	2,88	1,16	1,51	6,13
Portekiz	0,35	3,05	1,17	1,02	5,8
Slovakya	0,48	1,61	1,16	0,87	4,21
İsveç	0,52	3,19	1,37	1,75	6,86
İsviçre	0,21	2,8	1,72	1,37	6,23
Türkiye	-	1,78	0,82	1,17	3,82
İngiltere	0,47	1,38	2,91	1,15	5,9
ABD	0,49	3,1	1,02	2,92	7,23
Arjantin	0,3	2,23	1,1	1,09	4,74
Şili	0,5	3,1	1,45	2,21	7,27
Hindistan	0,07	2,44	1,38	0,84	4,77
İsrail	0,94	2,78	2,49	2,07	9,19
Jameika	0,76	6,39	1,6	2,56	12,06
Malezya	0,07	2,5	2,71	2,65	8,06
Paraguay	0,45	3,53	0,98	1,6	6,55
Peru	0,28	2,69	0,4	0,93	4,64
Tayland	0,54	2,69	0,06	0,61	4,62
Uruguay	0,34	1,58	0,33	0,58	2,83
Ülkeler Ortalaması	0,48	2,44	1,33	1,38	5,73

Kaynak: OECD Education At A Glance2005 verileri, www.oecd.org, (E.T. 03.07.2009).

Avrupa Birliğine adaylık sürecinde Türkiye; eğitimde hem AB hem de OECD standartlarına ulaşmayı hedeflemektedir. Ancak Türkiye eğitim alanına yapılan harcamalar konusunda ABD; İngiltere, İsveç vb. birçok gelişmiş ülkenin gerisinde kaldığı gibi, Avusturya; Portekiz gibi ülkelerin de gerisinde kalmaktadır. Harcamalarda görülen bu düşüklüğün yanı sıra yukarıda bahsettiğimiz ülkeler ile Türkiye'nin eğitim alanındaki sorunları arasında farklılıklar bulunmaktadır. *Örneğin; Türkiye'de 2000 yılı itibarıyla nüfusun %13'ü okuma yazma bilmezken AB ve çoğu OECD ülkelerinde okuma yazma sorunu bulunmamaktadır. Öte yandan AB ve çoğu OECD ülkesinde nüfus artış hızının düşük olması nedeniyle öğrenci artışı olmadığı gibi eğitimin niteliği yüksek olmasına rağmen eğitim harcamalarında artış söz konusudur. Ülkemizde ise nüfus artış hızı yüksek olmasına rağmen bazı dönemlerinde eğitim harcamalarında görülen düşüşler, eğitime gereken önemin verilmediğini göstermektedir*⁴⁴⁴.

D. Sağlık Harcamaları

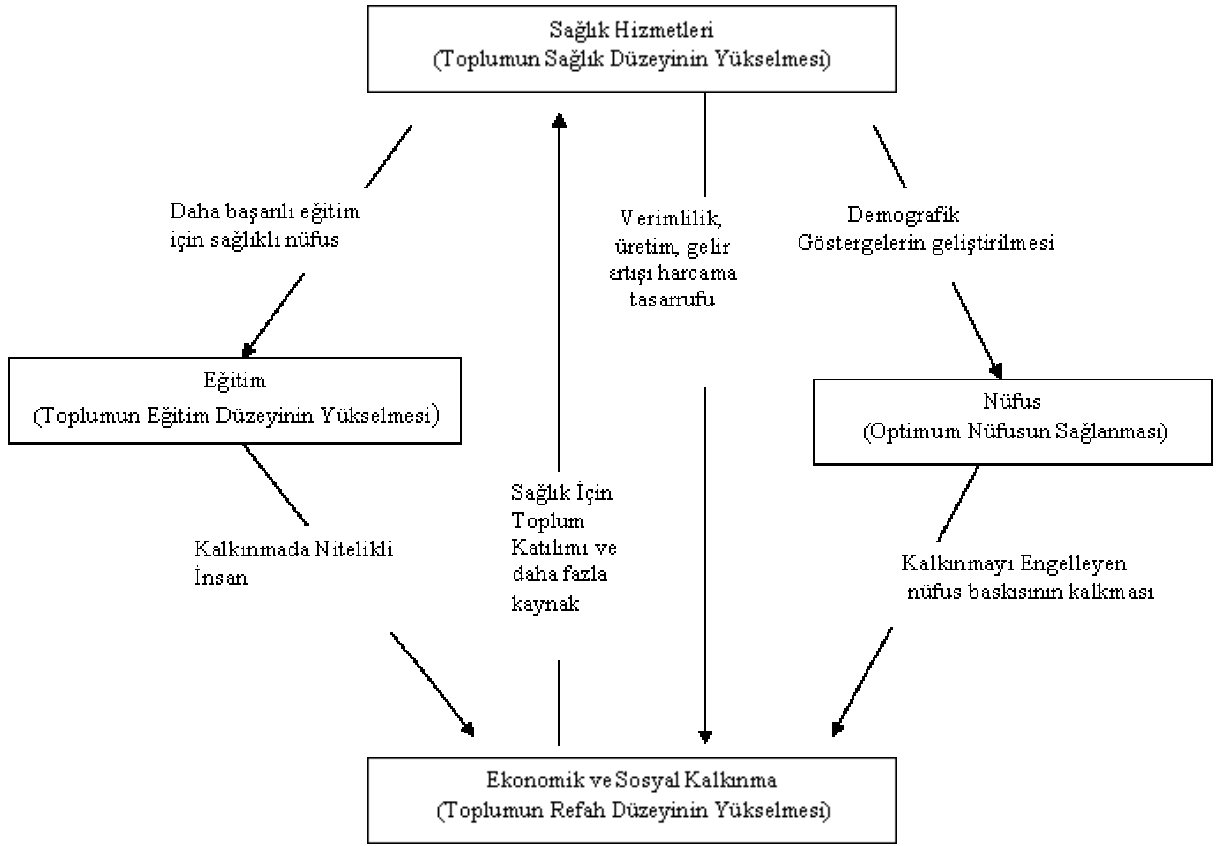
Sağlık kavramı üzerinde farklı tanımların yapılması mümkündür. Herkesin üzerinde fikir sahibi olduğu sağlık kavramı konusunda önemli olan kişilerin sağlıklı olup olmadıklarının nasıl belirleneceği konusunda düşünülmektedir. Çünkü bazen kişiler sağlıklarını kaybettiklerinin farkına bile varmayabilirler. Dünya Sağlık Örgütü sağlığı, “bedensel, ruhsal ve sosyal yönden tam bir iyilik hali” olarak tanımlamaktadır. Sağlık tanımında kullanılan bu iyilik kavramının açıklanmasında, sağlığın subjektif ve objektif ayrımının yapılması gerekmektedir.

Subjektif sağlık kavramı bireyin kendini sağlıklı hissettiği yani fiziki, duygusal ve sosyal açıdan iyi hissetmesidir. Subjektif sağlık, bireyin içinde yaşadığı çevreye, beslenme alışkanlıklarına, gelir ve eğitim düzeyine hatta geleneklerine göre farklılıklar gösterebilir. Örneğin; İyi bir gelir ve eğitim seviyesine sahip bir kişinin rutin kontrollerini geciktirmesi kişinin kendini rahatsız hissetmesine neden olurken, eğitim düzeyi düşük olan bir kimse basit rahatsızlıklarını dikkate almayarak kendisini sağlıklı olarak nitelendirebilir. Objektif sağlık ise, doktor muayenesi ve yapılan test sonuçlarına göre belirlenen bir hastalığın olmayışı halidir⁴⁴⁵.

⁴⁴⁴ Asuman Altay, *Türkiye'de Beşeri Sermayenin Karşılaştırmalı Analizi*, TÜGİAD Ekonomi Ödülleri, İzmir, 2005, s. 68.

⁴⁴⁵ Ayşegül Mutlu, Kadir Işık, *Sağlık Ekonomisine Giriş*, Ekin Basım, Bursa, 2005, ss. 9-10.

Eğitim ve sağlık beşeri sermayenin nitelik yönden gelişiminde rol oynayan iki önemli unsurdur. Beşeri sermayenin asıl kaynağını eğitim oluşturmakla birlikte, toplumun sağlık düzeyi de beşeri sermayeyi besleyen ve gelişmesine önemli katkıda bulunan diğer bir unsur olarak karşımıza çıkmaktadır. Sağlığın, toplumun gelir ve refahı, işçi verimliliği, işgücü katılımı, tasarruf ve yatırım oranları, demografik faktörler ile diğer beşeri sermaye faktörleri üzerinde doğrudan bir etkisi bulunmaktadır. Bu yüzden sağlık harcamalarının niteliği ve dağılımı gittikçe önem kazanmaktadır⁴⁴⁶.



Kaynak: İsmail Mazgıt, "Bilgi Toplumu ve Sağlığın Artan Önemi", **I.Ulusal Bilgi, Ekonomi ve Yönetim Kongresi**, 10-11 Mayıs Kocaeli, 2002, s. 412.

Şekil 3.3. Sağlık Düzeyi-Refah Arasındaki Etkileşim

Devletin sağlık sektöründe faaliyet göstermesini açıklayan iki teori bulunmaktadır. Bu teorilerden birincisi, piyasanın Pareto etkinliğinden uzaklaşmasına neden olan piyasa başarısızlıklarıdır. Devletin ekonomiye müdahalesini açıklayan ikinci grup neden ise gelir eşitsizliğidir.

⁴⁴⁶ Sami Taban, "Türkiye'de Sağlık ve Ekonomik Büyüme İlişkisi: Nedensellik Testi", <http://iibf.ogu.edu.tr/kongre/bildiriler/01-01.pdf>, (E.T. 10.08.2009).

Piyasa, Pareto etkinliğinde olabilir ama bununla birlikte sağlık güvencesi dışında olan ve yoksul olan insanlar sağlık hizmetinden faydalanamıyor olabilir.⁴⁴⁷

1. Anayasa'da Sağlık Hakkı

1948'de kabul edilen İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi'nin 25.maddesi;

"1. 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.

2. Anaların ve çocukların özel bakım ve yardım görme hakları vardır. Bütün çocuklar, evlilik içi veya evlilik dışı doğmuş olsunlar, aynı sosyal güvenceden yararlanırlar" diyerek en temel hak olan "yaşam hakkı" çerçevesinde Sağlık Hakkı'na yer vermiştir.

Burada görüldüğü üzere *sağlık hakkı ile sosyal güvenlik hakkı* birarada düzenlenmiştir⁴⁴⁸.

Türk hukukunda sağlık hakkı anayasal düzeyde 1961 Anayasasına kadar kendisine yer bulamamıştır.1961 Anayasası'nin 49. maddesinde *"devlet herkesin beden ve ruh sağlığı içinde yaşayabilmesini... sağlamakla ödevlidir"* şeklinde sağlık hakkına devlet açısından pozitif yükümlülük doğuracak şekilde yer verilmiştir. Bu yaklaşım Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda da devam ettirilmiştir. Ve 224 sayılı Yasa ile sağlık hizmetlerinin sosyalizasyonunu sağlayacak hukuki düzenlemeler yapılmıştır.1982 Anayasası'nda devletin sosyal boyutu 1960 Anayasası'ndan farklı bir şekilde biçimlendirilmiştir. Sağlık hizmetleri, 1960 Anayasa'sında olduğu gibi devletçe sağlanan temel sosyal ve ekonomik bir hak olmaktan çok, devletçe planlanan ve denetlenen bir hizmete dönüşmüştür. Bu anlayışın uygulamadaki izdüşümü ise, sağlık hizmetlerinin üretimi, sunumu ve tüketiminin piyasa ekonomisi koşullarında daha

⁴⁴⁷ H.Hakan Yılmaz, **Son Dönem Ekonomik Gelişmeler Çerçevesinde Kamu Sağlık Harcamalarının Sürdürülebilirliği: Muhtemel Riskler Belirleyiciliğinde Bir Değerlendirme**
T.C Sağlık Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Seminer Sunumu,
http://www.sgb.saglik.gov.tr/index.php?option=com_docman&Itemid=111, (E.T.10.08.2009).

⁴⁴⁸ "Sağlık Hakkı Nedir?", <http://www.hastahaklari.org/saglikhak-ic.htm>, (E. T. 10.08.2009).

ağırlıklı olarak yer alması ve rekabetçi bir ortamın yaratılarak hizmetlerin etkinliğinin ve kalitesinin artırılmasının hedeflenmesidir⁴⁴⁹

1982 Anayasası'nın 56. maddesinde sağlık hizmetleri ve sağlık hakları ile ilgili düzenlemeler yapılmıştır. Bu maddeye göre⁴⁵⁰;

- 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.

İlgili maddeden de anlaşılacağı üzere, ülkemizde sağlıklı yaşam hakkı, her vatandaş için eşit ve anayasal bir haktır. Toplumunu oluşturan tüm fertlerin, ruhsal ve bedensel yönden sağlıklı yaşamasını sağlamak ve iktisadi kalkınmanın gereği olan nitelikli işgücünü yetiştirmek için gereken tedbirlerin alınması devletin anayasal görevidir.

2. Sağlık Harcamalarının Artış Nedenleri

Gerek gelişmekte olan ülkeler gerekse de gelişmiş ülkelerde sağlık harcamalarının GSMH içindeki payı artış göstermektedir. Gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde sağlık harcamalarının artmasının nedenleri arasında farklılıklar bulunmasına rağmen genelde artış nedenlerinin ortak olduğunu gözlemlemek mümkündür. Sağlık harcamalarının artmasına neden olan faktörleri; kişi başına düşen gelirin artması, sosyal değer yargılarının değişmesi, kentleşme, teknolojik

⁴⁴⁹ Asuman Altay, "Sağlık Hizmetlerinin Sunumunda Yeni Açılımlar ve Türkiye Açısından Değerlendirilmesi", Sayıştay Dergisi, Sayı 64, s. 4,

<http://www.sayistay.gov.tr/yayin/dergi/icerik/der64m2.pdf>, (E. T. 10.08.2009).

⁴⁵⁰ T.C 1982 Anayasası, <http://www.anayasa.gen.tr/1982ay.htm>, (E.T.10.08.2009).

gelişmeler, demokratik düzenin yaygınlaşması ve yeni kazanımlar, yaşam süresinin uzaması şeklinde sıralamamız mümkündür.

a. Kişi Başına Düşen Gelirin Artması: Farklı ülkelerin verileriyle gerçekleştirilen istatistiksel analizler, kişi başına ulusal gelirin, toplam sağlık harcamalarını ve ulusal gelirden sağlığa ayrılan payı belirleyen önemli bir etken olduğunu göstermektedir. Böylece refah ve sağlık düzeyi iyi olan ülkeler ulusal gelirlerinin daha büyük bir kısmını sağlık hizmetlerine ayırmaktadırlar⁴⁵¹

Daha uzun ve rahat yaşama, hayattan zevk alma kişinin sağlıklı ve eğitilmiş olmasına bağlıdır. Bu yüzdendir ki, kişilerin gelirleri arttığında sağlık ve eğitim hizmetlerine olan talebi artış göstermektedir. Günümüzde sağlık harcamalarının önemli bir kısmı kamu kesimince yerine getirilmektedir. Kamu hizmetlerinin birçoğunun gelir esnekliği birden büyük olduğu için, kişisel gelirden bir birimlik bir artış olduğunda talep edilen kamu hizmetinde bir birimden daha fazla artış söz konusu olacaktır. Bu durum sağlık harcamaları içinde geçerli olacaktır⁴⁵².

Kamu sağlık harcamalarında görülen bu artışın yanında, kişisel gelirin artması ile birlikte özel sağlık hizmetlerine yönelik talep de artış gösterebilecektir. Yeterli gelire sahip olan kişiler karma ekonomik sistemde hem koruyucu hem de tedavi edici sağlık hizmetlerinde özel sektörün daha iyi olduğunu belirterek, harcamalarını özel sağlık sektörüne de yönlendirebilir.

b. Sosyal Değer Yargılarının Değişmesi: Teknolojik imkanların değişmesine paralel olarak günümüzde genel kabul gören sosyal değer yargıları değişim göstermektedir. Sosyal değer yargılarında görülen bu değişime paralel olarak toplumu oluşturan bireylerin ihtiyaçlarında da değişimler söz konusu olmuştur.

Ortalama hayat beklentisinin artması, sakatlık hastalıklarının çeşitlenmesi gibi nedenlerle bireylerin sağlık harcamalarında artış göstermektedir. Diğer taraftan, yaşanan sosyal değişimler sonucunda gençlerin yaşam tarzlarının değişmesi de sağlık harcamalarını arttıran bir neden olarak karşımıza çıkmaktadır. Örneğin gençler arasında uyuşturucu madde ve alkol kullanımının artması sağlık harcamalarında önemli

⁴⁵¹ İlker Belek, **Sağlığın Politik Ekonomisi Sosyal Devletin Çöküşü**, Yazılama Yayıncılık, Mart İstanbul, 2009, s. 44.

⁴⁵² Mutlu & Işık, s. 211.

artışları da beraberinde getirmektedir. Örneğin, gençlerin ABD ve İngiltere’de uyuşturucu kullanması sonucu ortaya çıkan maliyetler nedeniyle yapılan harcamalar çok önemli boyutlara ulaşmıştır⁴⁵³.

c. Kentleşme: Tarıma dayalı toplumlarda dağınık yaşayan bireyler, sanayileşme ile birlikte köylerden kentlere göç ederek toplu halde yaşamaya başlamışlardır. Beraber yaşayan insan sayısının artması aynı zamanda sunulan sağlık hizmetlerinde artışı gerektirir. Şehirleşmenin olduğu bölgelerde sağlık kurumlarının yeterli olması, gerekli uzman personelin, ilacın ve teknolojinin bulunmasına ve altyapı çalışmalarının mutlak suretle yapılması gerekir. Aksi takdirde ortaya çıkabilecek salgın bir hastalık çok büyük sayıda insanı etkileyebilir ve çok büyük kayıplara sebebiyet verebilir. Bu durum özellikle sağlık harcamalarının artmasına neden olmaktadır.

d. Teknolojik Değişmeler: Teknolojik gelişmelerin sağlık sektörüne katkıları oldukça fazladır. Bu katkılarının yanı sıra teknolojik gelişmeler, sağlık hizmetlerinin maliyetlerini arttırıcı etkiye de sahiptir. Sağlık hizmetlerini yerine getirmek için ihtiyaç duyulan teknolojik altyapının sağlanması, bu makineleri ya da ürünleri kullanacak personelin yetiştirilmesi ve bu personelin istihdamı sağlık harcamalarını arttıracağını söylemek mümkündür⁴⁵⁴.

e. Demokratik Düzenin Yaygınlaşması ve Yeni Kazanımlar: Demokratikleşme süreci ile birlikte bireyler yeni hak ve özgürlüklere sahip olmuşlardır.

Demokratik oylama yöntemleri ya da baskı grupları aracılığıyla bireyler tercihlerini açıklama imkânı bulmuşlardır. Oy maksimizasyonu kaygısıyla hareket eden siyasi partilerin bu talepleri dikkate alması sonucunda kamu hizmetlerinde bir artış söz konusu olmuştur. Diğer taraftan İkinci Dünya Savaşı’ndan sonra refah devleti anlayışının ağırlık kazanması ve sendika örgütlenmelerini oluşması da sağlık harcamalarını arttırmıştır.⁴⁵⁵

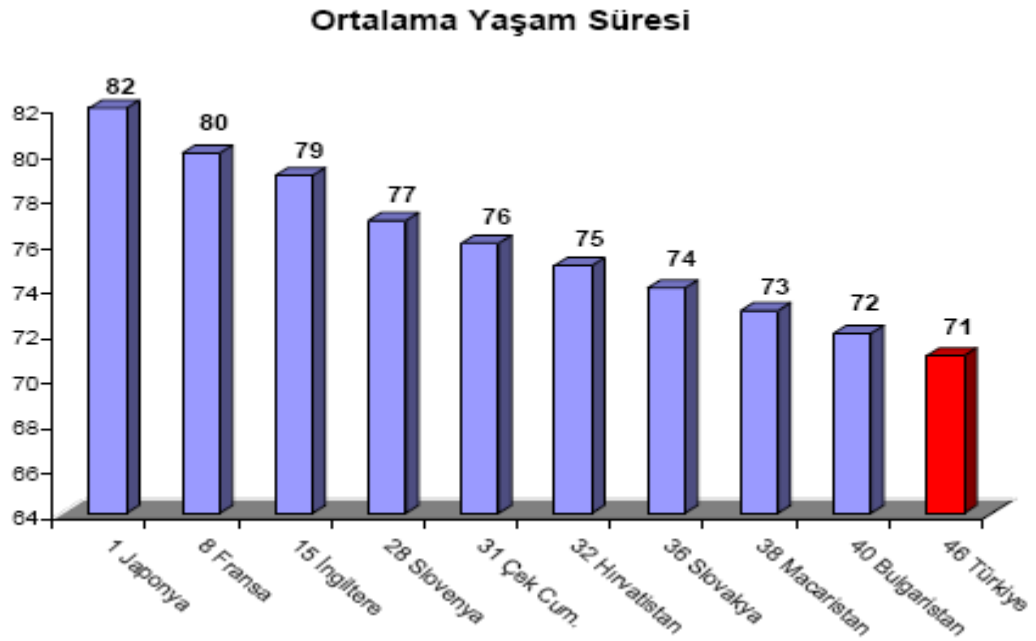
⁴⁵³ Michael R.Edgman, Ronald L.Moomaw and Kent W.Olson, “Economics and Contemporary Issues”, **The Dryden Pres**, Orlando USA, 1996, s. 166.

⁴⁵⁴ Sevinç Tokalaş, “Kamu Sağlık Hizmetlerinin Satın Alınması”, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), İstanbul, 2006, s. 29.

⁴⁵⁵ Mutlu, Işık, s. 217.

f. Ortalama Yaşam Süresinin Uzaması: İktisadi, sosyal ve toplumsal gelişmenin amacı, bireylerin uzun, sağlıklı ve mutlu bir yaşam sürmesidir. Bu görüşler doğrultusunda oluşan insani gelişmişlik kavramı, dünyada gelişme göstergelerinin boyutlarını da değiştirmiş ve Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP) İnsani Gelişme Endeksi'ni (İGE) geliştirmiştir. İGE'ni belirleyen en önemli kriterlerden biri ortalama yaşam süresidir. Dünyada, ortalama yaşam süresi açısından yirminci yüzyılda bir devrim yaşanmış ve 1955-2004 yılları arasında ortalama yaşam süresi 19.3 artarak 67.3'e yükselmiştir. Ortalama yaşam süresindeki bu artışın 2050 yılına kadar devam ederek 10 yaş daha artması beklenmektedir⁴⁵⁶. Bu gelişmeler yaşlılar için yapılan harcamaların ve ulusal sağlık harcamalarının artmasına neden olacaktır.

Grafik 3.2. Ortalama Yaşam Süresi



Kaynak: Uluslararası Yönetim Geliştirme Enstitüsü (IMD), Dünya Rekabet Yıllığı, 2007.

Uluslararası Yönetim ve Geliştirme Enstitüsü (IMD) tarafından 55 ülke ve yerel yönetim arasında yapılan bir araştırmada ülkelerin ortalama yaşam süreleri belirlenmiştir. Buna göre; en uzun yaşam süresi 82 yaş ortalamasıyla Japonya'dadır. Japonya'yı Fransa, Almanya, İngiltere gibi gelişmiş Avrupa ülkeleri izlemektedir.

⁴⁵⁶ Mehmet Gürbüz, Murat Karabulut, "SSCB'nin Dağılmasıyla Bağımsızlığına Kavuşan Ülkelerde Ortalama Yaşam Süresi ile Sosyo-Ekonomik Değişkenler Arasındaki İlişkiler", **Coğrafi Bilimler Dergisi**, 2008, 6 (1), ss. 69-83.

AB'nin yeni üyeleri Slovenya, Çek Cumhuriyeti, Slovakya, Macaristan, Bulgaristan ve Estonya'da da ortalama yaşam süresi Türkiye'den yüksektir. AB'ye aday bir diğer ülke olan Hırvatistan'da da yaş ortalaması 75'dir. Türkiye ise 71 yaş ortalamasıyla 51'inci sırada yer almaktadır.

3. Sağlık Sisteminin Gelişimi ve Sağlık Harcamalarının Seyri

1920 yılında kurulan T.C. Sağlık Bakanlığı, başlangıçta yeniden yapılanma ve millî sağlık sisteminin kurulmasına ağırlık vermiş, 1923-1946 yılları arasında ise koruyucu halk sağlığı ve yaygın bulaşıcı hastalıkların kontrolüne yönelik programları başlatmıştır. Bir yandan ilçe düzeyinde teşkilatlanmaya hız verilirken bir yandan da belli başlı şehirlerde tam teşekküllü hastaneler açılmıştır. 1946-1960 yılları arasında ise sağlık ocakları kurulmuş, tüm hastaneler yerel yönetimlerden Bakanlığa devredilmiştir. 1946 yılında kurulan SSK, özel ve kamu sektörlerinde çalışan işçilere sağlık sigortası sağlamak üzere faaliyete başlamıştır.

1961 yılında, ulusal sağlık hizmetlerinin kurulmasına zemin hazırlayan ve tüm vatandaşlara (kısmen) ücretsiz sağlık hizmeti sağlanmasını hedefleyen 224 sayılı Sağlık Hizmetlerinin Sosyalleştirilmesi Hakkında Kanun kabul edilmiştir. Finansman ise bu amaçla yapılan sigorta ödemelerinden ve hükümet bütçesinden yapılan tahsislerle sağlanmıştır.

1980-2002 yılları arasında sosyal sigorta ve sağlık hizmetlerine erişim konusunda önemli yasal düzenlemeler gerçekleştirilmiştir. 1987 yılında çıkarılan Sağlık Hizmetleri Temel Kanunu ile sağlık sektörüne sağlanan finansmanın artırılması amaçlanmıştır. 1988-1993 yılları arasında Bakanlık ve DPT tarafından reform alanları ve temel öncelikleri belirlemeye yönelik geniş çaplı çalışmalar yürütülmüş, Ulusal Sağlık Politikası hükümet tarafından benimsenmiştir. 1992 yılında başlatılan Yeşil Kart programı ile sigortasız çalışan nüfusun sağlık harcamalarının devlet tarafından karşılanması sağlanmıştır. Kasım 2000 ve Şubat 2001'de yaşanan derin ekonomik krizin sağlık alanında önemli yansımaları olmuş, artan işsizlik ve yoksulluğa bağlı olarak sigortalı çalışan sayısı azalırken Yeşil Kart başvurularında patlama yaşanmıştır.

1 Haziran 2003 tarihinden itibaren kamu çalışanlarına özel sağlık kuruluşlarından yararlanma imkânı tanınmıştır. 1 Ocak 2005'ten itibaren ise Sağlıkta

Dönüşüm reformu çerçevesinde, üniversite hastaneleri hariç, bütün sağlık hizmet işletmeleri SSK bünyesine dâhil edilmiştir. Böylece sağlık hizmetlerinin tek çatı altında toplanması, uygulama farklılıklarının giderilmesi, hizmetlerin ortak standartlara bağlanması ve kamu sağlık işletmelerindeki kaynaklardan azami düzeyde yararlanılması amaçlanmıştır. 2006 Mayıs ayında Sosyal Güvenlik Kurumu kurularak Emekli Sandığı, SSK ve Bağ-Kur'dan oluşan üçlü yapı yerine, sosyal güvenlik sisteminin tek çatı altında toplanması sağlanmıştır⁴⁵⁷.

Genel olarak kamu sağlık harcamalarında cari, yatırım ve transfer harcamaları şeklinde üçlü bir ayırım yapılabilir. Personel giderleri, yolluklar, hizmet alımları, demirbaş ve sarf malzemeleri alımları cari harcama grubuna girmektedir. Makine-teçhizat ve taşıt alımları, yapı-tesis ve onarım giderleri ise yatırım harcamaları grubuna dâhil edilmektedir. Bunların dışında, proje giderleri, borç ve faiz ödemeleri, Yeşil Kart programı ve Dayanışma Fonu kapsamında yapılan ödemeler gibi harcamalar ise transfer harcamaları kapsamına girmektedir. Kamu sağlık harcamaları için Genel Yönetim ve Destek Hizmetleri, Koruyucu Sağlık Hizmetleri, Tedavi Edici Sağlık Hizmetleri ve Diğer Hizmetler için yapılan ödemelerden oluşan fonksiyonel bir sınıflandırma da yapılabilir⁴⁵⁸.

Ülkemizde, kamu harcamaları Sağlık Bakanlığı, Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü, Üniversiteler, Sosyal Yardımlaşma Fonu, diğer bakanlıklar, sivil kuruluşlar, sosyal güvenlik kurumları (SSK, Emekli Sandığı, Bağkur), Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve belediyeler tarafından üstlenilmektedir. Özel harcamalar ise bireylerin kendi ceplerinden yaptıkları tedavi ve ilaç masrafları ile özel sağlık sigortalarına yatırdıkları primlerdir⁴⁵⁹. Ülkemizdeki sağlık sistemine bakıldığında kurumsal ve finansman yöntemleri açısından karma bir sistemin uygulandığı görülmektedir. SSK ve Bağ-Kur'a bağlı olarak çalışanlar primli sistemle finanse

⁴⁵⁷ Kadir Karagöz, Nevzat Tetik, "Kamu Sağlık Harcamalarını Belirleyen Faktörler: Ekonomik Bir Değerlendirme", Anadolu Uluslararası İktisat Kongresi, Eskişehir, 17-19 Haziran 2009, http://econ.anadolu.edu.tr/fullpapers/Karagoz_Tetik_econanadolu2009.pdf, (E. T. 10.08.2009).

⁴⁵⁸ S. Yıldırım; "Sağlık Hizmetlerinde Harcama ve Maliyet Analizi", (Yayımlanmamış Uzmanlık Tezi), Yayın No: 2350, Ankara, 1994, s:53.

⁴⁵⁹ "Sağlık Harcamalarının Mevcut Durumu", http://www.tubitak.gov.tr/tubitak_content_files/vizyon2023/si/EK-22.pdf, (E. T. 10.08.2009).

edilirken, Devlet memurları ile bunların emeklileri ve yeşil kartlı kişiler vergi ile finanse edilmektedirler⁴⁶⁰.

Türkiye’de yukarıda sayılan kurumlar tarafından sunulan kamu harcamalarının gelişimini incelediğimizde kamu harcamalarının hem miktar hem de GSYİH içindeki payının artış trendi içinde olduğu görülmektedir.

Tablo 3.20. Türkiye’de Sağlık Harcamaları ve GSYİH Yüzdesi

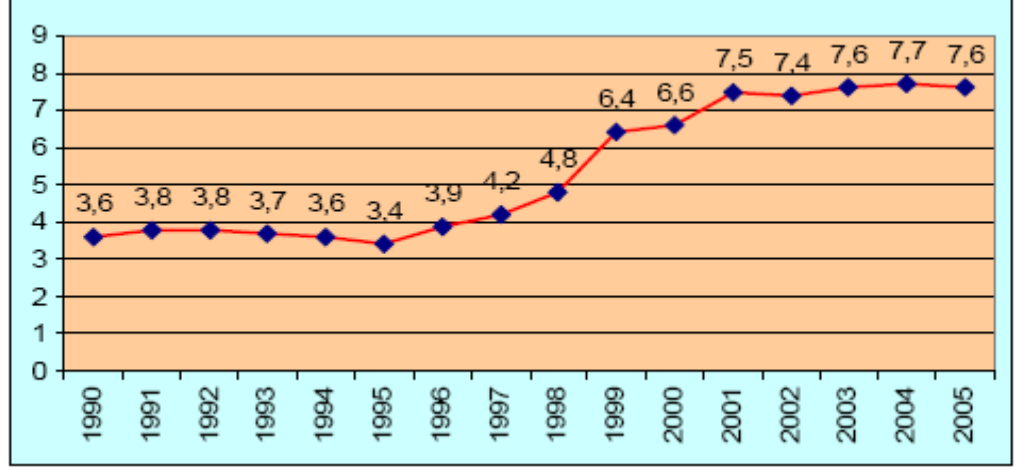
Yıllar	Toplam Sağlık Harcamaları	Sağlık Harcamaları/GSYİH
1990	13,92	3,6
1991	23,379	3,8
1992	43,2	3,8
1993	85	3,7
1994	160	3,6
1995	300	3,4
1996	550	3,9
1997	1,040,000	4,2
1998	1,944,800	4,8
1999	4,985,000	6,4
2000	8,248,000	6,6
2001	13,337,000	7,5
2002	20,524,000	7,4
2003	27,259,000	7,6
2004	33,005,000	7,7
2005	37,083,000	7,6

Kaynak: S. Yıldırım; “Sağlık Hizmetlerinde Harcama ve Maliyet Analizi”, (Yayımlanmamış Uzmanlık Tezi), Yayın No: 2350, Ankara, 1994.

Aşağıdaki grafik ise yukarıdaki verilerden hareketle, Türkiye’ de gayri safi yurtiçi hâsıla içinden sağlığa ayrılan payın yıllara göre değişimi görülmektedir.

⁴⁶⁰ H.Cesurhan Taş, “**Kamu Sağlık Harcamalarının Durumu Sorunları ve Denetimi**”, <http://www.karsid.org.tr/files/Kamu%20Sa%C4%9Fl%C4%B1k%20Harcamalar%C4%B1n%C4%B1n%20Durumu.doc>, (E. T. 11.08.2009).

**Grafik 3.3. Türkiye Sağlık Harcamalarının Yıllara Göre
GSYİH İçerisindeki Payı**



Kaynak: OECD HEALTH DATA, WHO European health for all database 2007.

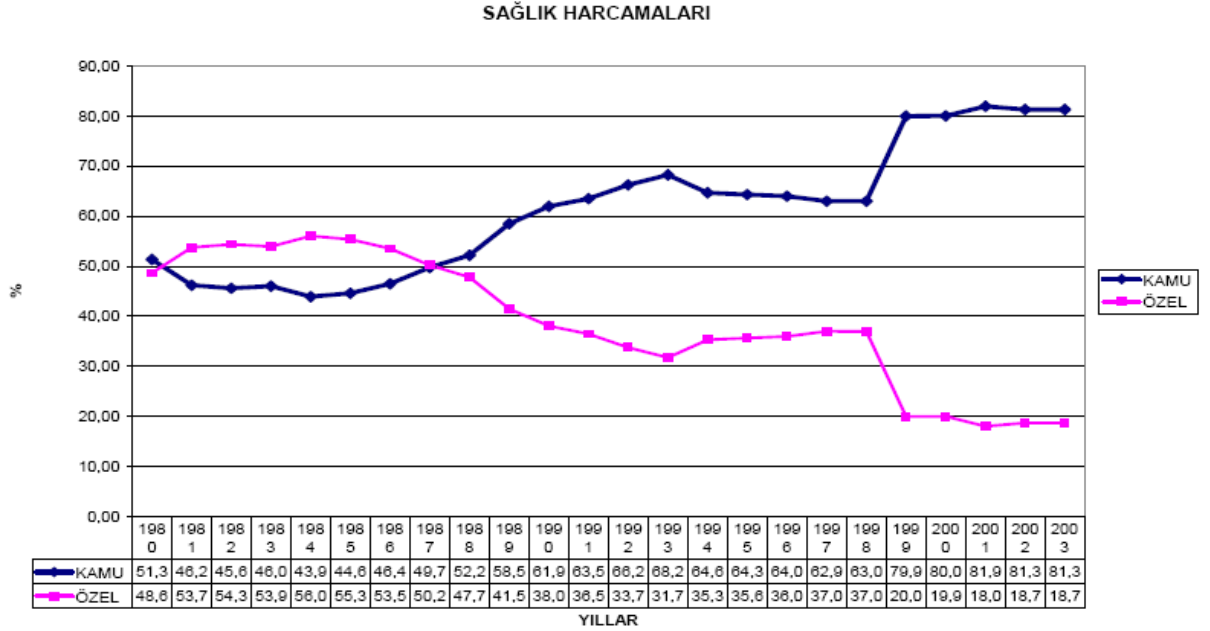
1990 ile 2005 yılları arasında Türkiye’ de GSYİH’ dan sağlık için ayrılan pay %3.5 ile %7.7 arasındadır. Bu oran gelişmiş ülkelerin GSYİH’ larından sağlığa ayırdıkları pay ile karşılaştırıldığında yeterli gibi görünse de, gelişmekte olan dolayısıyla GSYİH’ sı düşük olan bir ülkenin sadece temel sağlık ihtiyaçlarını karşılamakta, koruyucu sağlık hizmetleri ve uzun süreli tedavi hizmetlerinin satın alımında ciddi sıkıntıları da beraberinde getirmektedir. Zaman içerisinde nüfusun ve nüfus içerisindeki yaşlı insan oranının artacağı düşünülürse, uzun süreli tedavi hizmetleri harcama kalemi hızla artacak ayrıca koruyucu sağlık hizmetlerinin finansmanı içinde daha fazla kaynak ihtiyacı doğacaktır⁴⁶¹.

Toplam sağlık harcamaları içinde kamu kesiminin ve özel sektörün paylarını değerlendirdiğimizde, 1980-87 yılları arasında, özel sektörün payı sağlık harcamalarında ağırlıklıyken, 1988 sonrası giderek kamu toplam sağlık harcamaları içindeki payını artırmıştır. 1988’ de %52 olan kamu sağlık payı, 2000’ de %80’ i bulmuştur. Başka bir deyişle, 9 milyar dolar civarında olan toplam sağlık harcamalarının, 7 milyar doları kamuya aittir. Kaynaklar açısından belirgin olan kamunun ağırlığı, harcamalarda kaybolmaktadır. 1988 sonrası kamu sağlık kaynaklarının artışı, büyük ölçüde kamudan özele kaynak aktarılması süreci ile paralel seyretmiştir. 1989 yılında, toplam sağlık harcamalarının %1.5’ u kadar bir

⁴⁶¹ Tübitak, s.30.

kaynak, kamudan özel sektöre aktarılırken, bu oran 1998 yılında %24.3'ü bulmuştur⁴⁶².

Grafik 3.4. Kamunun ve Özel Sektörün Sağlık Harcamaları



Kaynak: Savaş Yıldırım, "Sağlık Hizmetlerinde Harcama ve Maliyet Analizi", Devlet Planlama Teşkilatı Yayın No:2350, Ankara, 1994. (1980-1994), DPT, 1980-2003 yılları, <http://ekutup.dpt.gov.tr/ekonomi/gosterge/tr/1950-03/esg.htm>.

Son dönem kamu kesimi sosyal harcama istatistikleri içinde sağlığa ayrılan pay incelendiğinde ise; yıllar içinde artış gösterdiği görülmektedir. Ancak bu artış, sağlık hizmetlerinin niteliğinin iyileştiğinin bir göstergesi olmamaktadır.

Tablo 3.21. 2006-2008 Kamu Sağlık Harcamaları

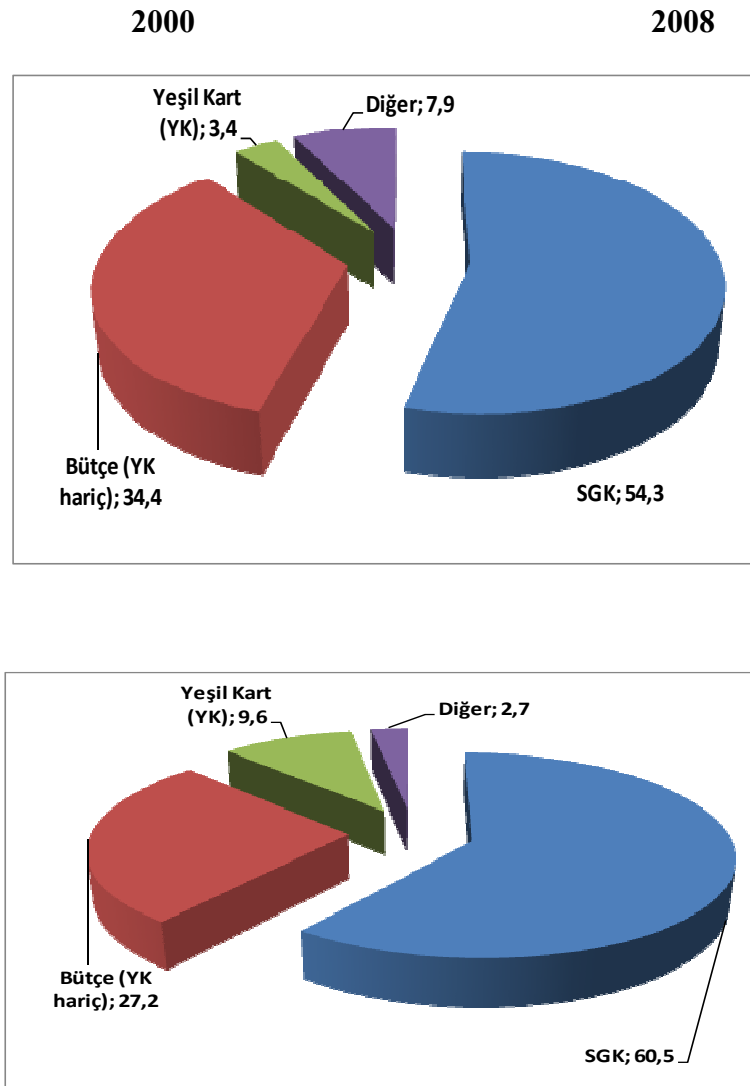
	2006	2007	2008	2009(Program)
Milyon TL	30,115	33,852	38,862	43,561
GSYH/ya oran %	3,97	3,97	3,91	3,92

Kaynak: DPT, "Kamu Kesimi Sosyal Harcama İstatistikleri", www.dpt.gov.tr/.../kamu_kesimi_sosyal_harcama_istatistikleri.pdf, (E.T.6.07.2009).

⁴⁶² Onur Üzmez, "Küreselleşmenin Türkiye'de Sağlık Sektörü ve Sağlık Harcamaları Üzerine Etkisi", Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, s.72.

Kamu sağlık harcamalarının son dönemdeki kurumsal dağılımını incelediğimizde, 2000-2008 yılları arasında sosyal güvenlik kuruluşlarının finansman yapılarının bozulmasına paralel olarak bu kuruluşlara yapılan ödemelerin arttığını gözlemlemekteyiz. Diğer taraftan belirli bir gelir düzeyinden yoksun olan vatandaşlarımıza verilen yeşil kart yardımının payının 2000 yılında %3,4 iken 2008 yılında %9,6'ya çıktığı görülmektedir.

Grafik3.5. Kamu Sağlık Harcamalarının Kurumsal Dağılımı



Kaynak: Hakan Yılmaz, “Son Dönem Ekonomik Gelişmeler Çerçevesinde Kamu Sağlık Harcamalarının Sürdürülebilirliği: Muhtemel Riskler Belirleyiciliğinde Bir Değerlendirme”T.C.Sağlık Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Seminer Sunumu, http://www.sgb.saglik.gov.tr/index.php?option=com_docman&Itemid=111, (Erişim Tarihi:10.08.2009)

4. Sağlık Harcamalarının OECD Ülkeleri İle Karşılaştırması

Günümüzde belli bir refah seviyesine ulaşmış olan ülkeler, insan gücüne yapılan bir yatırım olması nedeniyle her yıl sağlık hizmetlerinin iyileştirilmesi için daha fazla kaynak ayırmaktadır. Toplumun sağlık düzeyi ile ülke ekonomisinin gelişmişlik düzeyi arasında bir ilişki bulunmaktadır. Ekonomik gelişmişlik düzeyi belli bir seviyeye ulaşmış olan gelişmiş ülkeler incelendiğinde, sağlık için ayrılan kaynaklar arttığı gibi, bireylerin sağlık konusunda farkındalıklarının da arttığı görülmektedir.

OECD ülkelerinin sağlık alında yaptığı harcamaların artması ve gerekli altyapı değişikliklerinin yapılması ile birlikte ortalama insan ömrü uzamıştır. OECD ülkelerinde 1960 yılında 68,5 yıl olan ortalama insan ömrü (bir başka deyişle, doğum sırasında yaşam beklentisi) 2003 yılında 77,8 yıla çıkmıştır. Diğer taraftan son dönemde ortalama insan ömrünün uzamasının yanı sıra, sağlık maliyetleri de artış göstermiştir. OECD ülkelerinin çoğunda sağlık harcamaları, genel ekonomik büyümeden daha fazla artış göstermiştir. 2003 yılında OECD ülkeleri GSYH'nın %8,8'ni sağlık harcamalarına ayırmışlardır⁴⁶³.

Türkiye'nin toplam sağlık harcamalarının GSYH içindeki oranı 2004 yılında % 7.7 dir. Bu oran OECD ülke ortalaması olan %8,9'dan oldukça düşüktür. Ayrıca Türkiye 30 OECD ülkelerinden yalnızca Kore Cumhuriyeti, Slovak Cumhuriyeti, Polonya, Meksika, İrlanda, Çek Cumhuriyeti ve Finlandiya'dan yüksek olduğu görülmektedir⁴⁶⁴.

⁴⁶³ OECD, "Sağlığa Bakış :OECD Göstergeleri 2005" , <http://www.oecd.org/dataoecd/55/49/35636867.pdf>, (E.T. 10.08.2009).

⁴⁶⁴ Filiz Ersöz, "Türkiye ile OECD Ülkelerinin Sağlık Düzeyleri ve Sağlık Harcamalarının Analizi", **İstatistikçiler Dergisi 2**, 2008, s. 95-104, <http://www.istatistikciler.org/dergi/IstDer080203.pdf>, (E. T. 10.08.2009).

Tablo 3.22. OECD Ülkelerinde Kişi Başına Sağlık Harcaması ve Sağlık Harcamalarında Kamunun Payı

Kişi Başı Sağlık Harcamaları ABD Doları							Sağlık Harcamalarında Kamunun Yüzdese Payı						
Ülkeler	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Ülkeler	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Avustralya	2397	2541	2724	2892	3128		Avustralya	68,4	67,5	67,5	67,5	67,5	
Avusturya	2825	2898	3018	3236	3418	3519	Avusturya	75,9	75,7	75,4	75,3	75,6	75,7
Belçika	2301	2452	2631	3080	3290	3389	Belçika	76	76,6	75,2	71,6	73,1	72,3
Kanada	2509	2727	2867	3006	3161	3326	Kanada	70,4	70	69,6	70,2	70,2	70,3
Çek Cum.	971	1055	1199	1353	1413	1479	Çek Cum.	90,3	89,8	90,5	89,8	89,2	88,6
Danimarka	2381	2561	2656	2793	2972	3108	Danimarka	82,4	82,7	82,9	84,2	84,3	84,1
Finlandiya	1717	1861	2012	2045	2202	2331	Finlandiya	75,1	75,9	76,3	76,2	77,2	77,8
Fransa	2487	2649	2795	3011	3191	3374	Fransa	78,3	78,3	78,6	79,4	79,4	79,8
Almanya	2634	2754	2886	3129	3169	3287	Almanya	79,7	79,3	79,2	78,7	76,9	76,9
Yunanistan	1950	2178	2364	2616	2669	2981	Yunanistan	44,2	47,4	47	46,4	44,6	42,8
Macaristan	857	977	1115	1291	1337	-	Macaristan	70,7	69	70,2	71,3	70,5	
İzlanda	2697	2775	3036	3161	3331	3443	İzlanda	82	81,9	82,7	82,5	82,4	82,5
İrlanda	1822	2151	2368	2536	2742	2926	İrlanda	72,9	73,6	75,6	76,7	78,2	78
İtalya	2078	2188	2278	2281	2437	2532	İtalya	72,5	74,6	74,5	74,7	75,8	76,6
Japonya	1967	2080	2138	2243	2358		Japonya	81,3	81,7	81,5	81,5	81,7	
Kore	780	932	977	1051	1138	1318	Kore	46,8	53	51,6	51,9	52,6	53
Lüksemburg	2984	3270	3729	4611	5095	5563	Lüksemburg	89,3	87,9	90,3	90,3	90,2	90,7
Meksika	506	548	578	608	655	675	Meksika	44,6	44,9	43,9	44,1	46,4	45,5
Hollanda	2588	2525	2775	2910	3094		Hollanda	63,1	62,8	62,5			
Yeni Zelanda	1605	1709	1850	1911	2122	2330	Yeni Zelanda	78	76,4	77,9	78,3	77,2	77,4
Norveç	3082	3293	3616	3872	4103	4364	Norveç	82,5	83,6	83,5	83,7	83,6	83,6
Polonya	590	647	734	754	814	867	Polonya	70	71,9	71,2	69,9	68,6	69,3
Portekiz	1625	1685	1783	1834	1935	2041	Portekiz	72,5					
Slovakya	595	642	-	798	1061	1137	Slovakya	89,4	89,3	89,1	88,3	73,8	74,4
İspanya	1520	1617	1723	1951	2101	2261	İspanya	71,6	71,2	71,3	70,3	70,9	71,4
İsveç	2272	2409	2593	2760	2827	2918	İsveç	84,9	84,9	85,1	85,4	84,6	84,6
İsviçre	3181	3371	3650	3861	4045	4177	İsviçre	55,6	57,1	57,9	58,5	58,5	59,7
Türkiye	451	461	484	514	562	586	Türkiye	62,9	68,2	70,4	71,6	72,3	71,4
İngiltere	1859	2034	2228	2328	2560	2724	İngiltere	80,9	83	83,4	85,6	86,3	87,1
ABD	4569	4917	5306	5684	6037	6401	ABD	43,7	44,6	44,7	44,5	44,7	45,1
Ülkeler Ort.	1982	2130	2294	2471	2632	2810	Ülkeler Ort.	71,9	72,5	72,7	73,2	72,7	72,7

Kaynak: OECD, “Country Report”, www.oecd.org, (E.T. 10.06.2009).

Türkiye’de sağlık harcamalarına ayrılan kaynağın GSMH’ya oranının gelişmiş ülkelerin gerisinde kaldığı görülmektedir. OECD ortalaması dahi Türkiye’de ayrılan kaynağın üstündedir. “Türkiye’de ve Dünyada Sağlık Ekonomisi 2008” adlı raporda da belirtildiği üzere Türkiye’de kişi başına sağlığa yapılan harcamanın 589 dolar ile 2.809 dolar olan OECD ortalamasının beşte biri düzeyinde olduğu belirtilmiştir. Öte yandan; Türkiye’de, toplam sağlık harcamalarının

GSMH'ya oranı yüzde 7.6 olarak gerçekleşmekte iken, OECD ortalaması ise yüzde 9 seviyesindedir⁴⁶⁵.

III. Sosyal Refah Anlayışı Açısından Vergi Harcamaları

Sosyal refah anlayışı açısından içinde istisna, muafiyet ve indirim bulunan vergi harcamaları üzerinde durulacaktır.

A. Vergi Harcaması Kavramının Ortaya Çıkması

ABD Hazine Bakanlığı'nın 1968 raporu, ABD'nin ilk vergi harcaması (50 kalem) bütçesini içermektedir. Toplam vergi harcamalarının, toplam kamu harcamaları içindeki payı %23 olarak tahmin edilmiştir. 1974 yılından itibaren ABD Kongresi Bütçe Yasası vergi harcamasını bütçe süreci sürecine dahil etmiştir⁴⁶⁶. ABD'yi izleyen diğer gelişmiş ülkeler de vergi harcaması bütçelerini benimsemişlerdir.

B. Vergi Harcaması Kavramı ve Sosyal Refah Açısından Önemi

Vergi harcaması, bazı belli faaliyetleri desteklemek amacıyla devletin alacağı gelirden vazgeçmesidir⁴⁶⁷. Bu anlamda kelime yapısı itibariyle vergi toplama amacıyla gelir idaresi başkanlığınca yapılan idari harcamalar değil, vazgeçilen vergi geliridir.

Vergi harcamaları temelde vergi sistemi içerisinde meydana gelen ve vergi kaybına neden olan uygulamalardır⁴⁶⁸. Vergi harcaması genel olarak belirli sosyo ekonomik amaçlara ulaşmada oluşturulmuş ve gelir kayıplarını içinde barındıran, standart, normal veya genel kabul görmüş bir vergi yapısından ayrılmadığıdır⁴⁶⁹.

Vergi harcamaları, vergi sistemi aracılığı ile sosyo-ekonomik amaçlara ulaşmak için gerçekleştirilen uygulamalardır. Vergi harcamaları genel olarak; vergi

⁴⁶⁵ Can Buharalı, "Türkiye'de ve Dünyada Sağlık Ekonomisi 2008", http://www.deloitte.com/dtt/cda/doc/content/Turkey-tr_Ishc_SaglikEkonomisi-2008_170908.pdf, (E. T. 11.08.2009).

⁴⁶⁶ Emrah, Ferhatoğlu, "Vergi Harcaması Kavramı ve Avrupa Birliği Uygulaması", Anadolu Üniversitesi, SBE, Yüksek Lisans Tezi, Eskişehir, 2001, s. 5.

⁴⁶⁷ Mehmet, Özkara, "Vergi Harcamalarının Ekonomik Analizi: Gelir, Kurumlar ve Katma Değer Vergilerinde Ölçülebilen Vergi İstisnaları ile İlgili Bir Araştırma", **Vergi Sorunları**, Sayı:194, Kasım, 2004, s. 153.

⁴⁶⁸ Kemal Coşkun, Yasin Bilen, "Vergi Harcaması Kavramı ve Günümüz Türkiye'sinde Vergi Harcamaları", **Vergi Dünyası**, Sayı 246, Şubat 2002, s. 161.

⁴⁶⁹ OECD, "A Review of the Issues and Country Practice", Tax Expenditure, Paris, 1984, s.168'den akataran; Filiz, Giray, "Vergi Harcamaları: Harcama Vergileri Açısından Analizi", **Uludağ Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt XXI, Sayı1, 2002, s. 28.

muafiyetleri, vergi indirimleri ve indirimli oranları, vergi istisnaları, vergi mahsupları, vergi ertelemeleri ve benzeri şekillerde her ülkenin vergi sistemlerinde görülmektedir⁴⁷⁰.

Vergi harcaması 1960'lı yıllardan beri bilinen bir kavram olmasına rağmen ülkelerin uygulamalarına göre farklılık göstermektedir. Vergi harcaması çok farklı şekillerde olabilmektedir⁴⁷¹;

- İstisnalar ve muafiyetler; vergi matrahına dahil olmayan gelirlerdir.

- İndirimler; Vergilenecek gelire ulaşmada gelirden indirilebilir miktarlardır.

-Vergi Kredisi; Vergiden düşülebilen tutarlardır. (Vergi sistemimizde doğrudan, vergiden düşülenler; geçici vergi, stopaj, vergi alacağı gibi uygulamalar olup bir teşvik değil mahsup niteliğindedirler.)

- Oran İndirimi; Bir grup mükellef için, indirimli vergi tarifesi uygulanması olup ücret gelirleri için farklı tarife uygulanması ülkemizdeki en iyi örnek olmaktadır.)

-Vergi Ertelemesi; Vergi ödeme zamanının ertelenmesi olup vergi kolaylığıdır⁴⁷².

Vergi erteleme ile girişimciler birkaç yıl tamamen ya da kısmen vergi dışı tutulurlar. Vergi erteleme, yatırım için gerekli sermayeyi azaltarak yatırımları etkilemek yerine yatırımın gelecekte sağlayacağı vergi sonrası gelirler toplamını arttırmaya yönelik olarak uygulanan bir teşvik politika aracıdır⁴⁷³. Kamusal harcama direkt bütçeden yapılırsa toplam harcamalar içinde harcamayı arttıran bir kalemdir. Harcama, vergiden çeşitli şekillerde vazgeçilerek yapılması durumunda ilgili kalemlerde görülmez çünkü hesaplanması zordur. Kişiler açısından ise devletten yardım almak yerine, ödeyeceği vergiyi ödemeyerek aynı faydayı sağlamaktadır⁴⁷⁴.

⁴⁷⁰ Türkben, Pedük, "5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve Vergi Harcamaları", **Vergi Dünyası**, Sayı 294, Şubat 2006.

⁴⁷¹ Bahattin, Kulu, "Vergi Harcaması ve Uygulama Örnekleri", **Vergi Dünyası**, Sayı 228, Ağustos 2000, s. 24.

⁴⁷² Hasan Halil, Gönül, "Vergi Harcamaları-1", **Yaklaşım**, Yıl 10, Sayı 111, Mart 2002, s. 80.

⁴⁷³ Ramazan, Gökbnar, "Türkiye'de Yatırımları Teşvik Edici Vergi Politikası ve Avrupa Birliği'ne Uyum", DEÜ-SBE Doktora Tezi, İzmir, 1998, s. 32.

⁴⁷⁴ Erkan, Karaaslan, "Bir Kamu Harcaması Olarak Vergi Harcaması", **Mali Hukuk Dergisi**, Sayı 125, Eylül-Ekim 2006, s. 22.

Vergi teşvikleri ile devlet, vergi gelirlerinden vazgeçerek dolaylı bir harcama ile bütçe harcamalarını da gerçek tutarından daha düşük gösterir.

Tablo 3.23. Vergi Teşvik Araçlarının Çeşitleri

1.Ayni Teşvikler	- Arsa arazi tahsisi - Bina temini
2.Nakdi Teşvikler	Karşılıksız - Hibeler -Primler -Karşılıklı -Uygun koşullu krediler (düşük faiz, uzun vade)
3. Vergi Teşvikleri	Gelir ve Kurumlar Vergisi Teşvikleri - Düşük oranlı gelir ve kurumlar vergisi - Vergi muafiyeti - Zarar mahsubu - Hızlandırılmış amortisman -Bazı harcamaların vergiden düşülmesi -Vergi kredisi KDV Teşvikleri - Sermaye malları KDV istisnası - Gelişmemiş bölgelere ve bazı ürünlere düşük KDV oranı Gümrük Vergisi Teşvikleri -Makine-teçhizat, hammadde, parça ve yedek parça gibi sermaye mallarına gümrük muafiyeti - Gümrük vergisi iadesi
4.Garanti ve Kefaletler	- Kredi garantileri - Yüksek ticari risk taşıyan projelere kamu kaynaklı risk sermayesi katılımı

Kaynak: Mustafa DURAN, Teşvik Politikaları ve Doğrudan Sermaye Yatırımları. T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı Ekonomik Araştırmalar Genel Müdürlüğü, Araştırma ve İnceleme Dizisi, No:33, 2003, s.27.

Türkiye'nin vergi harcamalarının hesaplanması konusunda daha başlangıçta olduğumuzu söyleyebiliriz. Kamu otoritesi 68 madde vergi harcama kalemini 2006-2008 arası tahminlemeye başlamıştır. 2003 yılındaki model baz alındığında 2003 yılında vergi harcamalarının GSMH içindeki payı %5 civarı iken kamu gelirlerinin %18'i civarındadır. Vergi harcamasının hesaplanması konuya açıklık getirilmesi ve yorumlanabilmesi açısından önemlidir. Özellikle vergi harcamalarının gelişmiş ülkelerdeki gibi bütçeye entegrasyonu ile kamuya aktarılması mali saydamlık açısından çok önemlidir⁴⁷⁵.

C. Vergi Harcaması Uygulama Nedenlerinin Sosyal Refah Açısından Değerlendirilmesi

Vergi harcamasının uygulama nedenlerini sosyal refah açısından; ekonomik, sosyal, idari ve siyasi olmak üzere inceleyebiliriz.

1. Ekonomik Nedenler

Vergi harcaması ile ekonomik makro hedeflere ulaşmada ki bu amaçlar; tasarrufu, yatırımı, üretimi teşvik etmek, ödemeler dengesini sağlamak ve ulusal sanayi güçlendirip rekabet gücünü arttırmaktır⁴⁷⁶.

Vergi politikası ile yatırım maliyetini ucuzlatarak, müteşebbisin karını arttırmak, rekabete karşı üretilen malları korumak amaçlanmaktadır. Vergiler doğrudan ya da dolaylı üretilen malın maliyetine ve satış fiyatı içine girerek karı azaltarak ya da arttırarak üretimini ve malların ihracını etkilerler⁴⁷⁷. Ekonomik gelişme planlarının uygulanabilmesi büyük ölçüde ihracatın düzenli ve yeterli bir biçimde sürdürülebilmesidir. Bu amaçla Türkiye'de kurumların döviz kazandırıcı faaliyetlerinin ve yerli kurumların uluslararası ihalelere katılmalarının desteklenmesi için, yurt dışı inşaat, onarma, montaj ve teknik hizmetlerden sağlanan kazançlar vergiye tabi tutulmamalıdır.

2. Sosyal Nedenler

Sosyal refah amacının gerçekleştirilmesinde muhtaç kişilere muafiyet ve faaliyete ilişkin istisnalar koyma yoluna gidilebilmektedir. Vergi harcamalarının sosyal açıdan olumlu ve olumsuz yönleri bulunmaktadır.

⁴⁷⁵ Kovancılar, Miynat, ss. 160-162.

⁴⁷⁶ Özkara, s.158.

⁴⁷⁷ Edizdoğan, s.59.

Olumlu yönlerine baktığımızda, belirli mükellef gruplarının yükünü azaltmak ve onların rahatlatılması sağlanmaya çalışılmaktadır. Bununla birlikte sosyal anlamda ülkemizde uygulanan artan oranlı vergileme ile birlikte vergi adaletinin sağlanmasına çalışılmaktadır. Olumsuz yönlerde ise devletin vergi gelirlerini azaltırken ve vergi erozyonuna sebep verirken belirli kişilere yapılan vergi harcamaları onların gelirlerini arttırmış ve de gelir dağılımı olumsuz etkilenmiştir. Belirli alanların desteklenmesi haksız rekabete yol açarken mükelleflerin psikolojisini de olumsuz etkilemektedir. Örneğin; esnaf muafılığı belirli kişileri vergi dışı bıraktığından diğer kişilerin yatırım, üretim ve tasarrufları üzerinde olumsuz etkiye sahiptir. Bununla birlikte sosyal refah açısından en az geçim indirimi vergi ödeme gücüne ulaşmada önemli bir araçtır. Bununla birlikte uygulamadan kaldırılan yatırım indirimi istisnası yapılan suistimaller nedeniyle ekonomik büyüme ve kalkınma amacından uzaklaşmış ve sosyal refahı olumsuz etkilemiştir. Bununla birlikte sakatlık indirimi sosyal refah açısından o mükellef grubunun yararınadır⁴⁷⁸.

3. İdari Nedenler

Bazı faaliyetlerin vergilendirilmesinde idari maliyetlerin yüksek olması, kaçakçılığa uygun ve denetiminin zor olması sonucu matrahların vergi dışı bırakılması, vergilendirilmelerinin idari maliyetlerinin yüksek olması sebebiyledir.

Böylece bir yandan vergi idaresinin işlerinin kolaylaştırılması amaçlanırken, diğer yandan belirli kesimlerin defter ve kayıt sistemini yürütmesindeki güçlükler ve elde edecekleri gelirin düşük olacağı noktasından hareketle vergi harcamalarına yer verilebilmektedir⁴⁷⁹.

4. Siyasi Nedenler

Vergi harcamasının yapılmasında baskı grupları, gerekçe olarak sosyal, ekonomik, idari ve siyasi nedenler gösterse de temelde kamu tercihi teorisinin de açıkladığı gibi kendi çıkarlarını azami arttırmak için lobi yaparlar. Vergi harcamalarının maliyeti, kamu harcamaları kadar net görülemediği için, baskı grupları parlamenter rejimde vergi harcaması elde etmekte çalışmakta ve genelde başarılı olmaktadır.

⁴⁷⁸ Ersan Öz, “Türk Gelir Vergisindeki Bazı Vergi Harcamalarının Optimal Vergileme İlkeleri Açısından Analizi”, **D.E.U. İ.İ.B.F Dergisi**, S. 2002/17, ss. 11-13.

⁴⁷⁹ Bedi, Fevzioglu, “Gelir ve Kurumlar Vergilerinde Muafiyet ve İstisnalar”, **Vergi Sorunları**, S.1978/1, s. 46.

Örneğin; 1949 yılında TBMM'ye sevk edilen gelir vergisi kanun tasarısında, tarım sektörü de vergi kapsamına alınmıştı. Ancak mecliste toprak sahiplerinin ağır baskısı sonucu, tarımın vergilendirilmesi tasarıdan çıkarılmış ve kabul edilen kanun metninde tarım kazançları gelir vergisi kapsamına alınmamıştır⁴⁸⁰.

Baskı grupları kamu harcamalarının kendi lehlerine yapılmasını ve azami fayda sağlanmasını amaçlarken, vergi harcamalarının ruhunda amaç olarak sosyal faydanın sosyal maliyetten yüksek olması amaçlanır. Bununla birlikte özellikle vergi harcamalarında vergi erozyonu sonucu özellikle gelişmekte olan ülkeler için yüksek gelir kaybına sebebiyet verdiklerinden özellikle seçim ekonomilerinde baskı gruplarına dikkat edilmelidir. Çünkü kişi ve gruplar için kendi faydalarını azamileştirmek sosyal faydadan önceliklidir.

Vergi harcamaları genel olarak sosyal refah açısından değerlendirildiğinde; bütçe dengesini, kaynak tahsisi önceliklerini, maliyet etkinliğini ve verimliliği etkilemektedir. Bu anlamda vergi harcamaları vergi gelirlerini azaltır ve bütçe dengesini etkilerken vergi harcamaları genellikle yoksulluğu azaltıcı sosyal harcamalardan daha büyük önceliğe sahip olmakla birlikte uygulamada vergi sistemini karıştırmakta ve denetim güçleşmektedir. Ayrıca kamu çalışanlarını yolsuzluğa bulaşmalarına denetim yetersizliği nedeniyle ortam hazırlayabilir⁴⁸¹.

Ülkemizdeki vergi harcamalarını, vergi sistemimiz açısından incelediğimizde mevzuatımızın sürekli değişmesi, yaygın kayıt dışılık, dolaylı vergilerin vergi adaletini aşındırması, denetim yetersizliği, istikrarlı bir vergi teşvik sisteminin olmaması, vergi istatistiklerinin yetersizliği gibi nedenler Türk Vergi Sisteminin zayıf yönlerini oluşturmakta ve bunlar sosyal refahı olumsuz etkilemektedir⁴⁸². Ülkemizde vergi harcamaları eğer yatırım amacıyla uygulanıyorsa ve girişimcilere yönelik ise girişimcinin elde edeceği karın sosyal faydadan (ekonomik büyüme, istihdam yaratma, milli gelir artışı...) düşük olması sosyal refahı olumlu etkilerken tersi durumda gelir dağılımı zarar görecektir.

Vergi harcamaları yöneldiği amaca göre sosyal faydayı arttırıyorsa ki örneğin gelir vergisindeki vergiden muaf çiftçi, eğitim, öğretim ve sağlık işletmelerinde

⁴⁸⁰ Selahattin, Tuncer, **Vergi Uygulamaları**, İstanbul, 1984, s. 95.

⁴⁸¹ Kovancılar, Miynat, ss. 162-163.

⁴⁸² Kovancılar, Miynat, ss. 163-164.

kazanç istisnası ve sakatlık indirimi gibi vergi harcamaları sosyal refahı olumlu etkilerken 2006 yılına kadar uygulanan menkul sermaye iradı hazine bonusu gibi devlet iç borçlanma senedi üzerindeki vergilerin olmaması anapara ve faiz ödemelerinde bütçe yükünü arttırırken, yoksullardan zenginlere fon transferi gerçekleşmekte ve sosyal refah olumsuz etkilenmiştir. 2006 yılında devlet iç borçlanma senetlerine getirilen %10 ve %15'lik vergi oranları kısmen de olsa vergi gelirlerini arttırırken sosyal refahı azaltıcı etkisi ortadan kalkmıştır.

Sonuç olarak; vergi harcamaları ülkemizde, gelişmiş ülkelerde olduğu gibi verimli vergi raporlamasına sahip olduğunda vergi harcamasının sosyal fayda ya da milli gelir arttırıcı niteliği vergi harcamalarının maliyetinden daha yüksek olduğu durumların tespiti yapılabilir. Vergi harcamalarına bu alanda süreklilik kazandırılabilirken vergi kaybının da alternatif olarak telafisi mümkün olacaktır. Önemle belirtmek gerekir ki ülkemizde yukarıda belirtilen vergi sistemimizin güçsüz yanları ve ekonomik konjonktür nedeniyle yaşanan vergi kaybı gelişmekte olan ülkemiz için ekonomik sıkıntılara sebep olmakta, vergi harcamalarının verimli raporlama sistemi oluşturulduğunda ise bu harcamalar açısından kayıp yaşanmayacağı gözlenebilecektir.

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Türkiye’de sosyal refah devleti anlayışı açısından kamu harcamaları irdelendiğinde öncelikle refah kavramı üzerinde durmak gerekmektedir. Refah, sübjektiftir. Her kişi için refah kriterleri farklıdır. Bununla birlikte kişisel refahların bileşkesi sosyal refahtır. Sosyal refahı objektif kriterler ışığında değerlendirdiğimizde kaynak dağılımında etkinlik ile gelir dağılımında adalet, sosyal refaha ulaşmada devletin makro hedefleri olmaktadır.

Sosyal refah devleti kavramını değerlendirdiğimizde bu devlet anlayışının temelinde kişi ve ailelere gelir garantisi sağlama, sosyal riskleri azaltma ve sosyal güvenlik ile sosyal hizmetler sunan devlet anlayışı karşımıza çıkmaktadır. Sosyal refah devleti adından da anlaşılacağı üzere sosyal refah açısından kaynak kullanımında etkinlik ile adil gelir dağılımı amacını ön planda tutmaktadır.

Sosyal refah devleti, Keynezyen İktisat ile Klasik iktisadın temel düşüncüsü olan görünmez elin 1929 Dünya Ekonomik Buhranı karşısında etkisiz kalması sonucu, krizin etkilerini azaltmak ve Sovyet Rusya tehdidini önlemek amacıyla ortaya çıkmıştır. Kapitalist sistemin korunması, toplumun yoksulluğunu azaltmak, sosyal adaleti pekiştirmek, adil gelir dağılımını tedarik etmek gibi sosyal refah arttırıcı önlemler almak için getirilmiş ve müdahaleci devlet anlayışı ile devlet sosyal alanlara müdahale etmiştir.

Keynezyen iktisat ve İngiltere’de Beveridge raporunun da etkisiyle tüm nüfusu kapsayacak bir sosyal güvenlik ağı oluşturulması fikri ile sosyal refah devleti 1945-1975 arası Altın Çağını yaşamıştır. Özellikle bu dönemde devlet müdahaleci yapısı içersinde ülkeler çok yüksek büyüme hızlarına ulaşmıştır.

Sosyal refah devleti amaç olarak yoksullukla mücadele, adil gelir dağılımı, fırsat eşitliği ve sosyal güvenliğin sağlanmasını kabul ederken bu amaçları gerçekleştirmede geniş anlamda sosyal politika araçlarından kamu harcamalarını, vergilemeyi, regülasyonu, kontrolü, KİT’leri ve planlamayı gerektiğinde ise kamulaştırma ve devletleştirmeyi kullanırken dar anlamda sosyal politika araçlarından sosyal sigortaları, sosyal yardımları ve sosyal hizmetler kullanmaktadır.

1975 yılında yaşanan petrol krizinin etkisiyle stagflasyon dünya ekonomisi resesyona itmiş, üretimde kamu sektörü verimsiz olmuş, piyasa disiplini bozulmuş,

adam kayırmacılık ve artan oranlı ağır vergileme ile dünya ekonomisi derin yara almıştır. Bu dönemde yaşanan kriz, stagflasyon, kronik bütçe açıkları ve aşırı kamu harcamaları ile sosyal refah devletinin altın çağını bitirmiş ve krize sokmuştur. Keynezyen düşüncelerin artık reçete olmaması sonucunda küreselleşme ile neo liberal politikalar özellikle ABD’de Reaganizm ve İngiltere’de Thatcherizm ile neo liberal politikalar dünya gündemine gelmiştir. Neo liberal politikalar devletin asli görevlerine dönmesini yani küçülmesini savunurken bireyin ön planda olmasını, piyasa mekanizmasının etkinliğinin arttırılmasını ve özelleştirme uygulamaları ile sosyal hizmetlerin rekabete açılmasını savunmaktadır. Küreselleşmenin de etkisiyle özellikle çok uluslu şirketlerin ve sermayenin ucuz işgücü araması ve ulus devletlerin açık ekonomilerde etkilerini yitirmesi sonucu sosyal refah anlayışı yara almıştır. Çünkü küreselleşme ve neo liberal politikalar için enflasyonla mücadele ile büyümeyi arttırmak amaç olarak ön plandadır.

Ülkemizde sosyal refah devleti modelleri içinde Bismarck modelinin geçerli olduğunu söyleyebiliriz. Bismarck sisteminde çalışma esasına dayanan sosyal sigortalar sadece çalışanları sosyal risklere karşı korurken Beveridge sisteminde tüm nüfus sosyal risklere karşı koruma altına alınmaktadır.

Sosyal refahın gelişimi incelendiğinde özellikle Osmanlı döneminde kurumsal açıdan ailevi, mesleki kuruluşların ve vakıfların ön planda olduğunu görebilmekteyiz. O zamandan bu zamana aile bağlarının kuvvetli olması da bu temele dayanmaktadır diyebiliriz.

Sosyal devletin anayasal temelleri incelendiğinde 1961 Anayasası ile sosyal devlet kavramının anayasaya girdiğini söyleyebiliriz. Bununla birlikte uygulamada 1982 Anayasasının 53. maddesi ile sosyal harcamalara sınır getirilebileceği hükme bağlanmış ve sosyal devlet uygulamada bu madde ile sınırlandırılmıştır.

Cumhuriyet dönemi sonrasında kamusal harcamalar 1923-1950 arası dönemde irdelendiğinde 1. İzmir İktisat Kongresinde ve klasik iktisadın etkisiyle alınan kararlar yetersiz sermaye nedeni ile 1929 Dünya Ekonomik Buhranına kadar gündemde kalmış, 1930 yılından itibaren devletçilik anlayışı ile kamu kesiminin milli ekonomide payı artmıştır. Özellikle devletçiliğin politikası olan KİT’ler ile bir yandan devlet girişimci olurken bir yandan da aktif istihdam politikaları ile sosyal refahı arttırıcı etkilerde bulunmuştur. Sosyal harcamalar 1930 yılında toplam

konsolide bütçe harcamaları içinde %7 iken 1950 yılında bu oran%14.4, 1980 yılında ise %21.7 olmuştur. Bu dönemde 2. Dünya Savaşı etkisiyle savunma harcamaları ülkenin jeo stratejik yapısı dolayısıyla artmakta iken sosyal harcamalar da çok tatminkar olmamakla birlikte artmıştır.

1950 sonrası dönemde Keynezyen fikirler, 1970'li yıllardaki petrol krizi, stagflasyon olgusu, kronik bütçe açıkları, yüksek kamu borç stoku ile karşı karşıya kalınmış ve Küreselleşme etkisiyle neo liberal politikalara yönelinmiştir.

Ülkemizde bu dönemde sosyal harcamaların içinde özellikle eğitim, sağlık, sosyal güvenlik, sosyal koruma gibi kalemlerin konsolide bütçe içindeki payı yetersiz kalmıştır. Buna neden olarak Kıbrıs Barış Harekatı olsun, 12 Mar Muhtırası olsun, askeri darbeler olsun ordunun savunma harcamalarını kısmak istememesi, sermaye yetersizliği ile kayıt dışı istihdamın da etkisiyle toplanamayan vergilerin ve diğer kamusal gelirlerinin yerini sosyal adaleti sermaye lehine değiştiren iç ve dış borçlanmanın büyük boyutlara ulaşması, KİT'lerin görev zararlarının bütçeden transfer harcamaları ile yapılması ile sosyal güvenlik kurumlarının açıkları zaten yetersiz olan kamusal gelirleri bu verimsiz ve sosyal refahı negatif etkileyen alanlara yöneltmiştir. Kısaca bu dönemde yaşanan istikrarsızlık sosyal harcamaları etkin kullandırmamıştır.

24 Ocak 1980 kararları ile Özalizm denilen ve liberal ekonomi politikası, özelleştirme ile KİT'lerin tasfiye sürecine girmesi sağlanmış ve bütçe üzerindeki yük hafifletilmeye çalışılmıştır. Özalizm de ekonomik istikrar ön planda iken adil gelir dağılımının sağlanması daha az önemli araç konumunda olduğu söylenebilir.

Ülkemizde sosyal refahı sağlamada özellikle yoksullukla mücadele önem kazanmaktadır. Yapılan çalışmalar sonucunda, toplam nüfusun en az %15'nin yoksul olduğunu söyleyebiliriz. Yoksullara yönelik sosyal transfer harcamaları oy ticareti amacıyla değil yoksulluğu azaltıcı olmalıdır. Yoksullukla mücadelede öncelikle nedenler araştırılmalı ve veriler toplanmalıdır. Bununla birlikte kurumlar açısından bir koordinasyon olmalıdır. Koordinasyon olmadığından bazı kesim yoksullara yapılan yardımlar daha çokken bazı yoksul kesimler koordinasyon ve veri eksikliğinden hiç sosyal transfer harcamalarından yararlanamamaktadırlar. Bu çerçevede bir sosyal hizmeti ya da yardımı tek bir kurum çatısı altında verilmelidir.

Sosyal güvenlik sistemi primli sistem sosyal sigortalar ile primsiz sistem sosyal hizmet ve sosyal yardımlardan oluşmaktadır. Sosyal hizmet sadece aynı ve nakdi yardımı değil bir bütün olarak sosyal yardımı da içine alacak şekilde koruyucu ve önleyici hizmetleri yoksullara sunmaktadır. Sosyal yardımlar ise nakdi veya aynı olarak sağlanmaktadır. Özellikle Sosyal Hizmetler Çocuk Esirgeme Kuruluşu, Sosyal yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı, 2022 sayılı yasaya göre emekli maaş sağlanması, yeşil kart gibi uygulamalar primsiz sistemin karşılıksız şekli olmakla birlikte ülkenin yaşam standartları açısından değerlendirildiğinde sağlanan yardımlar ya da maaşlar çok yetersiz kalmaktadır.

Sosyal güvenlik açısından diğer gelişmiş ülkelerde yapısal problem yaşlı nüfus sorunu iken ülkemizde sosyal güvenlik ağının tüm nüfusu kapsamaması, devlet katkılarındaki yetersizlikler ile finansmanına işçi ve işverenlerin gönülsüz katılımı, erken emeklilik ve kayıt dışı uygulamalar sosyal güvenliğin yapısal sıkıntıları göstermektedir. Özellikle erken emeklilik ile bütçeye önemli yük binmiştir. Bütçelerdeki sosyal hizmetlerin payının binde biri bile bulmaması özellikle yerel yönetimlerin, sivil toplum kuruluşlarının ve şirketlerin sosyal refaha olumlu katkılar doğurmasına neden olabilmektedir. Çünkü özellikle sivil toplum kuruluşları denilen kar gütmeyen kuruluşlar sosyal refah düzeyini arttıramasa bile korumak için çalışmaktadır.

Çalışmamızda incelediğimiz sosyal güvenlik harcamaları, eğitim ve sağlık harcamalarının ülkemizde OECD ülkeleri ile karşılaştırıldığında artma eğiliminde olduğunu ama yeterli olmadığını görebilmekteyiz. Eğitim, sağlık ve sosyal güvenlik özellikle beşeri sermaye unsurları olduğundan buraya yapılan yatırımlar uzun vadede sosyal refahı arttıracaktır. Bu yüzden eğitim ve sağlık harcamalarına kalkınma carileri denmektedir. Sosyal güvenlik açısından işsizlik sigortası bile 2000’li yıllarda gelmişken devletimiz bu kurumların sosyal refah sağlama fonksiyonuna katkı sağlayacakken sosyal güvenlik kuruluşlarının açıklarını kapatmak için fonlarını kullanmıştır. Bu konuda özellikle ülkemizde yaşanan konjonktürün gösterdiği kronik bütçe açıkları ki bunlara sosyal güvenlik kuruluşlarının ve KİT’lerin görev zararları neden olmuştur, çeşitli nedenlerle yaşanan krizler ile devletin vergi toplamasına kıyasla borçlanmanın daha kolay olması sebebiyle politik borçlanmayı tercih etmesi

elinde parası olan kişileri zengin etmiş ve yoksullardan zenginlere fon akarak gelir dağılımını bozmuştur.

Vergi harcamaları açısından sosyal refaha bakıldığında iyi bir vergi raporlama sistemi ile hangi harcamanın sosyal faydası maliyetinden yüksekse ve sosyal refahı arttırıyorsa belirlenmeli ve vergi harcamalarına bu yönde mevzuatsal değişiklikler yapılmalıdır. Zaten sosyal refahı arttıracak sosyal harcamaların finansmanı yetersiz olduğundan ve bunun büyük bir bölümünün yüksek iç ve dış borç faiz ödemelerinden kaynaklanmış olması sosyal harcamaların finansman olanaklarının yetersizliğini göstermektedir.

Dünya’ da ve Türkiye’de yaşanan ekonomik konjonktür bir daha sosyal refah devletinin altın çağına dönmesinin çok zor olduğunu göstermektedir. Artan nüfus paralelinde, piyasanın kar amacı gütmesi, devletin ise kamu gelirlerinin kayıt dışılık gibi nedenlerle azlığı sosyal dayanışma ve vakıfları ile sivil toplum kuruluşlarını önemli bir duruma sokmaktadır. Devlet özellikle vergi harcamalarını bu yöne kaydırabilir ve de bu kurumları denetleyebilir.

Çalışmamızda ülkemizde görülen krizlerin ki özellikle 1994, 2000 ve 2001 krizlerinin işletmelerin iflası ve işsizliği arttırması gibi nedenlerle yoksulluğu arttırdığını ve sosyal refahı olumsuz etkilediğini söyleyebiliriz.

1961 Anayasamızda sosyal devlet vurgusuna ilk defa vurgu yapılmış ve 1982 Anayasasında ülkemizin bir sosyal devlet olduğu hükmü karşımıza çıkmaktayken uygulamada sosyal refah devletinin araçlarının yukarıda sayılan nedenlerle yetersiz kaldığını söyleyebiliriz.

Ülkemizde sosyal refah devleti anlayışı açısından kamu harcamaları incelendiğinde diğer OECD ülkelerine kıyasla harcamalarımızın gelişmekte olan ülke olduğumuzdan yaşadığımız kronik bütçe açıkları, yüksek borçlanma sonucu anapara ve faiz ödemeleri, krizler, liberal politikaların sosyal refah amacın ikinci plana atması, sosyal güvenlik kurumlarının yapısal sıkıntıları ve bütçeden karşılanan açıkları ve yıllarca ödenen KİT’lerin görev zararları nedeniyle istenilen sosyal harcamalar gerçekleştirilememiş ve yetersiz kalmış yatırım harcamaları ile birlikte en yoksullara yapılan harcamalar dışında sosyal harcamalar kolay vazgeçilir olmuştur.

Bununla birlikte sağlıklı olmayan ve yetersiz kalan kamu gelirleri de sosyal harcamaların yetersizliğine kaynak oluşturmaktadır.

Sonuç olarak ülkemiz yapısal ve makro ekonomik dengesizlikler nedeniyle anayasada sosyal devlet vurgusu yapılmasına rağmen sosyal olanakların gelişmiş ülkelere nazaran yeterli olmadığını söyleyebiliriz.

KAYNAKÇA

ACARTÜRK, Ertuğrul, vd. “Geçiş Ekonomilerinde Devletin Ekonomideki Rolü: Türkiye Modeline Eleştirel Bakış”

<http://www.econturk.org/Turkiyeekonomisi/hakan.doc> (E.T. 05. 04. 2007).

AĞCAKAYA, Serpil. “Ülkemizde Konsolide Bütçe Harcamalarının Gelişimi (1980-2000)”, **Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Sayı:10, 2003.

AKAD, Mehmed, Bihterin Vural Dinçkol. **Genel Kamu Hukuku**, Der Yayınları, İstanbul, 2002.

AKALIN, Güneri. **Kamu Ekonomisi**, Ankara Üniversitesi Yayınları, Ankara, 1986.

AKSOY, Şerafettin. **Kamu Maliyesi** (Kamu Harcamaları-Kamu Gelirleri-Devlet Borçları-Bütçe Maliye Politikası), 3.Baskı, Filiz Kitapevi, İstanbul, 1998.

AKTAN Coşkun Can, Vural Yaşar İstiklal. “Makro Ekonomik Politikalar Gelir Dağılımı ve Yoksulluk”, **Yoksullukla Mücadele Stratejileri**, Hak-İş Konfederasyonu Yayınları, Ankara, 2002.

<http://www.canaktan.org/ekonomi/yoksulluk/birinci-bol/aktan-vural-makro-ekonomi.pdf>, (E.T. 01.01.2008).

AKTAN, Coşkun Can ve Dilek DİLEYİCİ. “Kamu Ekonomisinde Karar Alma ve Oylama Yöntemleri, **Kamu Tercihi ve Anayasal İktisat Dergisi**, Sayı 1, İzmir, 2001.

AKTAN, Coşkun Can, Özlem Özkıvrak. “Sosyal Devlet Kavramı”,
<http://www.canaktan.org/politika/refah-devleti/kavram.htm>, ET. 01.07.2008.

AKTAN, Coşkun Can. **Kamu Ekonomisi ve Kamu Maliyesi**, İzmir, 2003.

AKTAN, Coşkun Can. “İlkçağdan Günümüze Ahlak Felsefeleri”,
<http://www.canaktan.org/din-ahlak/ahlak/ahlak-felsefesi/ilkcagdan-gunumuze.htm>, (E.T. 14.07.2008).

AKYOL Servet. “Refah Devletine Anayasal İktisat Çerçevesinden Bir Bakış: Türkiye Örneği”, Akdeniz Üniversitesi SBE (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Antalya, 2003.

ALBAYRAK, Özlem. “Refah İktisadının Teorik Temelleri:Piyasa ve Refah İlişkisi”, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü(Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Ankara, 2003.

ALPASLAN Işıklı. “İşsizlik ve Çalışma Hakkı”, **Yol-İş Dergisi**, Sayı 93.

ALTAY Asuman. “Türkiye’de Beşeri Sermayenin Karşılaştırmalı Analizi”, TÜGİAD Ekonomi Ödülleri, İzmir, 2005.

ALTAY, Asuman. “Sağlık Hizmetlerinin Sunumunda Yeni Açılımlar ve Türkiye Açısından Değerlendirilmesi”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı 64,
<http://www.sayıstay.gov.tr/yayin/dergi/icerik/der64m2.pdf>, (E.T. 10.08.2009)

ANDERSEN, Gosta Esping. “The Three Worlds of Welfare Capitalizm”, **Polity Pres**, 1990.

ARAS, Orhan “Kızılay Tarihçesi”,

<http://www.kizilaykutuphane.org/index.php?sf=cntnt&id=3>, (E.T. 25.12.2008).

ARICI, Kadir. “Avrupa Birliği’ne Uyum Sürecinde Sosyal Hizmetlerin Yeniden Yapılandırılması,” **I. Sosyal Hizmetler Şurası**, Ankara, SHÇEK Yay., 19-21 Nisan 2004.

ARIN, Tülay. “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.

AŞGIN, Sait. **Cumhuriyet Döneminde Doğu Anadolu’ya Yapılan Kamu Harcamaları**, Ankara, Yücel Ofset, 2000.

AY, Hakan. **Vergi Politikaları ve Baskı Grupları**, Maliye ve Hukuk Yayınları, İkinci Baskı, İzmir, Mart 2008.

AY, M. Nihad. **Cumhuriyet Türkiye’sinde Sosyal Devletin Gelişmesi**, Ege Üniversitesi Matbaası, İzmir, 1993.

AYAN, Sezer. “Siyasi Yapılanma Sürecinde 1961 ve 1982 Anayasası”, **C.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi**, Cilt 8, Sayı 2, 2007.

BAKAN, Murat. “Türkiye’de Sosyal Devlet ve Harcamalarını Seyri”, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), İstanbul, 2003.

BAL, Erdoğan. “Sosyal Yardım”,

http://www.turkhukuksitesi.com/makale_315.htm, (E. T. 01.08.2008).

BAŞOL, Koray. **Türkiye Ekonomisi**, İzmir, Anadolu Matbaası, 1994.

BELEK, İlker. **Sağlığın Politik Ekonomisi Sosyal Devletin Çöküşü**, Yazılama Yayıncılık, Mart İstanbul, 2009.

BİLİCİ, Nurettin. **Vergi Hukuku**, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2008.

BİRCAN, İsmail. **5. Plan Öncesinde İstihdam Yaklaşımları 1963–1984**, Devlet Planlama Teşkilatı Yayını, Ankara, 1987.

BORATAV, Korkut. **Türkiye İktisat Tarihi 1908–2002**, İmge Kitapevi, Ankara, 2003.

BOZKURT, Mustafa. “Sosyal Devlet”, **ODTÜ Sosyal Demokrasi Topluluğu Açılım Dergisi**, Ankara, 2005.

BUCHANAN, James M. “ Pareto Optimumunun Uygunluğu”, (Çev. Nevzat Güran), **Dokuz Eylül Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi**, Sayı 1-2, İzmir, 1990.

BUHARALI, Can. **Türkiye’de ve Dünyada Sağlık Ekonomisi 2008**,

http://www.deloitte.com/dtt/cda/doc/content/Turkey_tr_Ishc_SaglikEkonomisi-2008_170908.pdf>, (E. T. 11.08.2009).

BYRNE Tony, Colin Padfield. “Social Services”, **Fourt Edition, Oxford:Made Simple**,1990.

CANSEL, Erol. “Sosyal Devlet ve Aile”, **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt 26, Sayı 3, 1969.

CENTEL Tankut, “Türk Çalışma Yaşamı Açısından Son Anayasa Değişikliği”, **İşveren Dergisi**, Ekim 2001.

CLARKE John, Mangan, Mary. “Restructing Welfare:The British Welfare Regime in the 1980s” **Comparing Welfare States: Britain in International Context**. Ed:Allan Cochrane ve John Clarke, Sage Publications, London, 1995.

COŞKUN, Kemal, Yasin Bilen. “Vergi Harcaması Kavramı ve Günümüz Türkiye’inde Vergi Harcamaları”, **Vergi Dünyası**, Sayı:246, Şubat 2002.

ÇAĞLAR, Bakır. **Anayasa Bilimi**, BFS Yayınları, İstanbul, 1989.

ÇAKALLI, Mehmet Emin , “Sosyal Devlet”,

<http://www.genbilim.com/content/view/1715/86>, (E.T. 08.05.2009).

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

ÇAVDAR, Tevfik. **Türkiye’de Liberalizm(1860-1990)**, İmge Yayınları, Ankara, 1992.

ÇELEBİ, A.Kemal. **Liberal Ekonomik Düşüncede Kamu Kesiminin Büyüklüğü Sorunu**, Emek Matbaası, Manisa, 2003.

ÇELEBİ, Kemal. **Türkiye’de Ekonomik İstikrarsızlığın Dışsal- Yapısal Neleri ve İstikrar Politikaları**, Emek Matbaacılık, Manisa, 1998.

ÇENGELCİ, Ethem. **Cumhuriyet Türkiye’sinde Sosyal Hizmetlerin Örgütlenmesi**, Sevinç Matbaacılık, Ankara, 1996.

DANIŞOĞLU Emel. “Sosyal Güvenlik Sisteminde Yenilenme İhtiyacı,” **Planlama Dergisi**, Ankara, 2002.

DEVİRİM, Fevzi, Asuman Altay. “Küreselleşme Sürecinde Sosyal Devlet Anlayışındaki Değişimlerin Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması Açısından Değerlendirilmesi”, 15. Türkiye Maliye Sempozyumu, **Türk Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Bu Yapılanmada Performans Yönetimi ve Denetiminin Yeri**, Antalya, Akdeniz Üniversitesi İ.İ.B.F.

DEVİRİM, Fevzi. **Kamu Maliyesi**, İlkem Ofset 6. Baskı, İzmir, 2002.

DİLİK, Sait. **Türkiye’de Sosyal Sigortalar**, Banka ve Ticaret Hukuku Araştırma Enstitüsü Yayını, 2. Baskı, Ankara, 1972.

DİLİK, Sait. **Sosyal Güvenlik**, Ankara Üniversitesi Basımevi, Ankara, 1992.

DINLER, Zeynel. **Mikro Ekonomi**, Ekin Kitapevi, Bursa, 2002

DPT, Maliye Bakanlığı, Hazine Müsteşarlığı, www.dpt.gov.tr, (E.T. 06.05.2009).

DUMAN, İlker Hasan. **Sosyal Devlet**, İnkılap Yayınevi, Kartal-İstanbul, 1997.

EDİZDOĞAN, Nihat. **Kamu Maliyesi II (Kamu Gelirleri ve Vergi Teorisi)**, Ekin Kitapevi, Bursa 1998.

EGELİ, Haluk. **Bütçe Politikası**, İlkem Ofset, İzmir, 2007.

EGELİ, Haluk. **Parafiskalite ve Türkiye’de Sosyal Parafiskal Kurumlar**, İzmir, Altınnokta Yayınları, 2008.

EKER, Aytaç. **Kamu Maliyesi**, Kanyılmaz Matbaası, İzmir, 2004.

EKİN, Nusret. **Türkiye’de Endüstri İlişkiler Gelişimi**, İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Yayınları, 1979.

ELA, Elçin Deniz. “Sosyal Devlet Anlayışındaki Değişiklerin Türkiye’de Uygulanan İstihdam Politikalarına Etkisi”, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Ankara, 2007.

ERKAN, Hüsnü. **Ekonomi Politikasının Temelleri**, İlkem Ofset, İzmir, 4.Baskı, 2000.

ERSOY, Halis Yunus. “Sosyal Politika-Refah Devleti-Yerel Yönetimler İlişkisi”, Prof.Dr.Tokev Dereli’ye Armağan, **İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası**, İstanbul, 2006.

ERSÖZ, Filiz “Türkiye ile OECD Ülkelerinin Sağlık Düzeyleri ve Sağlık Harcamalarının Analizi”, **İstatistikçiler Dergisi** 2, 2008,

<http://www.istatistikciler.org/dergi/IstDer080203.pdf>, (E. T. 10.08.2009).

FERHATOĞLU, Emrah. “Vergi Harcaması Kavramı ve Avrupa Birliği Uygulaması”, **Anadolu Üniversitesi, SBE, Yüksek Lisans Tezi**, Eskişehir, 2001.

FEVZİOĞLU, Bedi. “Gelir ve Kurumlar Vergilerinde Muafiyet ve İstisnalar”, **Vergi Sorunları**, S.1978.

FLORA Peter, ALBER Jens, “Modernization, Democratization and the Development of Welfare State in Western Europe”, **Transaction Publishers**, New Jersey, 1984, <http://www.asianperspective.org/articles/v28n2-g.pdf>, (E.T. 14.08.2008).

“Fordizimin İlkeleri”, www.ilef.ankara.edu.tr/intranet/gorsel/dosya/1149271587Fordizm.ppt (E.T. 01.08.2008).

GÖKALP, Yadigar. Türkiye’de Sosyal Korumanın Tarihçesi ve Mevcut Durum, **Sosyal Güvenlik Dergisi**, Ocak 2009.

GALBRAITH, J.Kenneth. **İktisat Tarihi**, (Çeviren:Müfit Günay), Dost Kitapevi 1. Baskı, Ankara, 2004.

GÖKBUNAR, Ramazan. “Türkiye’de Yatırımları Teşvik Edici Vergi Politikası ve Avrupa Birliği’ne Uyum”, DEÜ-SBE Doktora Tezi, İzmir, 1998.

GÖKBUNAR, Ramazan, Harun Özdemir ve Alparslan Uğur. “Küreselleşme Kısılcacındaki Refah Devletinde Sosyal Refah Harcamaları”, **Doğuş Üniversitesi Dergisi**, 9. Sayı, 2008.

GÖKBUNAR Ramazan, Birol Kovancılar, “Sosyal Refah Devleti ve Değişim”, **Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Dergisi**, S. 3(Güz), 1998.

GÖNÜL, Hasan Halil. “Vergi Harcamaları–1”, **Yaklaşım**, Yıl 10, Sayı 111, Mart 2002.

GÖZE, Ayferi. **Liberal, Marxiste, Faşist, Nasyonal Sosyalist ve Sosyal Devlet**, Beta Yayınları, 4. Baskı, İstanbul, 2005.

GÖZE, Ayferi. **Siyasal Düşünceler ve Yönetimler**, Beta Yayınları, İstanbul, 2007.

GÖZE, Ayferi. **Sosyal Devlet Sistemi**, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, İstanbul, 1976.

GÖZLER, Kemal. **Anayasa Hukukuna Giriş**, Bursa, Ekin Kitapevi, 2004.

GÖZLER, Kemal. **Türk Anayasaları**, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa, 1999.

GÜÇLÜ, Sami, Mahmut Bilen. “1980 Sonrası Dönemde Gelir Dağılımında Meydana Gelen Değişmeler”, **Yeni Türkiye Dergisi**, Sayı 6, 1995.

GÜL Songül Sallan. **Sosyal Devlet Bitti Yaşasın Piyasa**, Etik Yayınları, İstanbul, Şubat 2004.

GÜLLÜLÜ, Sabahattin. **Sosyolojik Açıdan Ahi Birlikleri**, Ötüken Yayınları, İstanbul, 1977.

GÜNEŞ, İsmail. “Dışsalıklar Teorisi ve Ağ Dışsalıkları”,

http://www.fesam.org/sur_makale.php?kod=8&url=uzman/ig002.php

(E.T.02.08.2008).

GÜRBÜZ, Mehmet Murat Karabulut. “SSCB’nin Dağılmasıyla Bağımsızlığına Kavuşan Ülkelerde Ortalama Yaşam Süresi ile Sosyo-Ekonomik Değişkenler Arasındaki İlişkiler”, **Coğrafi Bilimler Dergisi**, 2008.

GÜZEL, Ali. Ali Rıza Okur. **Sosyal Güvenlik Hukuku**, Beta Yayınları, 9. Baskı, İstanbul, 2003.

HALAÇOĞLU, Yusuf. **Osmanlıda Devlet Teşkilatı ve Sosyal Yapı**, Türk Tarih Kurumu Yayınları, Ankara, 1995.

HANÇERLİOĞLU, Orhan. **Ekonomi Sözlüğü**, Remzi Kitapevi, İstanbul, 1976.

İNCEOĞLU, Sibel. “Türk Anayasa Mahkemesi Ve İnsan Hakları Avrupa Mahkemesi Kararlarında Eşitlik Ve Ayrımcılık Yasağı”, **Çalışma ve Toplum Dergisi**, 2006.

İNSEL, Ahmet. “Özgürlük Etiği Karşısında İktisat Kuramı”,

<http://www.deu.edu.tr/userweb/timucin.yalcinkaya/dosyalar/ozgurluk%20etigi%20karsısında%20iktisat%20kuramı.doc>, (E.T.14.07.2008).

İŞİK, Abdülkadir, Can M. Erdem, “Türkiye’de 1980 Sonrası Refah İktisadı Amacına Yönelik Maliye Politikalarının Teorik Dayanakları”, **DEU İ.İ.B.F. 11. Türkiye Maliye Sempozyumu**, 1997.

İşsizlik Sigortası, http://www.tatsachenueberdeutschland.de/tr/toplum/inhaltsseiten/glossaryabc08.html?type=1&no_cache=1 (E. T. 11.01.2009).

Kalkınma ve Kalkınma Ekonomisi, http://www.ekodialog.com/kalkinma_ekonomisi.html, (E.T. 10.08.2008).

KARAASLAN, Erkan. “Bir Kamu Harcaması Olarak Vergi Harcaması”, **Mali Hukuk Dergisi**, Sayı 125, Eylül-Ekim 2006.

KARAGÖZ, Kadir, Nevzat Tetik. “Kamu Sağlık Harcamalarını Belirleyen Faktörler: Ekonomik Bir Değerlendirme”, Anadolu Uluslararası İktisat Kongresi, Eskişehir, 17 - 19 Haziran 2009, http://econ.anadolu.edu.tr/fullpapers/Karagoz_Tetik_econanadolu2009.pdf, (E T. 10.08.2009).

KAYA, Serdar. “Küreselleşme: Korporatizm”, <http://www.derinsular.com/makaleler/2007/01/kuresellesme-1-korporatizm.php>, (E.T. 02.01.2009).

KAZGAN, Gülten. **Küreselleşme-Ulus Devlet: Yeni Ekonomik Düzen**, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2002.

KAZGAN, Gülten. **Tanzimattan Günümüze Türkiye Ekonomisi**, Altın Kitaplar, İstanbul, 1999.

KELLERMAN, Michael. **Power Resources Theory and Inequality in the Canada Provinces**, http://www.ces.fas.harvard.edu/conferences/cpeworkshop/can_inequality.pdf, (E.T.14.08.200).

KILIÇ, Selim. “Konut Finansman Modeli olarak Yapı Tasarruf Sandıkları,” **Celal Bayar Üniversitesi Yönetim ve Ekonomi**, 14/1, 29007.

KIM, Shingyoung. “The Theoretical Relevance Of Western Welfare State Models In Third World Nations: The Case Of Korean Health And Pension Programs”, **Asian Perspective**, Vol.28, No.2, 2004, ss. 205 232, <http://www.asianperspective.org/articles/v28n2-g.pdf>, (E.T. 14.08.2008).

KOÇAOĞLU, Mehmet. **Anayasaya Göre Türk Sosyal Devlet Sistemi**, Kara Harp Okulu Basımevi, Ankara, 1989.

KONTSAYIANNIS, A. **Modern Mikro İktisat**, (Çev. Muzaffer Sarımeseli), Teori Yayınları, Ankara Ekim 1987.

KORAY, Meryem. “Sosyal Devlet Kavramında Yeni Gelişmeler”, **Sosyal Politika Tartışmaları Sosyal Devlet ve Sosyal Güvenlik Kuruluşları**, Türkiye İşçi Emeklileri Cemiyeti Yayınları No:424, Ankara, Mayıs 1996.

KORAY, Meryem. **Avrupa Toplum Modeli: Nereden Nereye**, Tüses Yayınları, 2002.

KORAY, Meryem. **Sosyal Politika**, Ezgi Kitapevi Bursa, 2000.

KORKMAZER, Süverçe. “Neo Liberal Dönemin Refah Devletine Etkileri Üzerine Bir Deneme”, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), 1999.

KORPI W., “Power Politics and State Autonomy in the Development of Social Citizenship: Social Rights During Sickness in Eighteen OECD Countries Since 1930”, **American Social Review**, Vol:54- June, 1989.

KOVANCILAR Birol, Mustafa Miynat, Sibel Bursalıoğlu. **Kamu Maliyesinde Küresel Değişimler**, Gazi Kitapevi, 2007.

KULU, Bahattin. “Vergi Harcaması ve Uygulama Örnekleri”, **Vergi Dünyası**, Sayı 228, Ağustos 2000.

KUNHLE, Stein, Matti Alestalo. “Grwoth, Adjustment and Survival of European Welfare States”, **Survival of The European Welfare State**, Routledge Publications, 2000.

KUTAL, Metin. “Sosyal Hukuk Açısından 1982 Türkiye Cumhuriyeti Anayasası”, **İktisat- Maliye Dergisi**, C. 29, Sayı 12, 1983.

LEIBFRIED, Stephan. “Towards a European Welfare State? On Integrating Poverty Regimes into the European Community, New Perspectives on the Welfare State in Europe”, **Routledge**, 1993.

MALİYE Bakanlığı, “**2003 Yılı Genel ve Katma Bütçe Kanun Tasarıları ve Ekli Cetveller**”, Ankara, 2003.

MARANGOZ, Şermin. “Refah Devleti: Oluşumu, Modelleri, Güncel Değişimleri”, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), İstanbul, 2002.

MARUFLA, Z. Selçuk. **Sosyal Refah Devleti Hedefi ve Sosyal Güvenlik Sistemi**, Devlet Planlama Teşkilatı Yayını, Ankara, 1978.

MERİÇ, Metin **Kamu Kesiminde Mali Yapı**, DEÜ Yayınları, İzmir, 1999.

MERİÇ, Metin, Aytaç Eker, **Devlet Borçları**, DEU Yayını Ankara, 2005.

MEZGİT, İsmail. “Bilgi Toplumu ve Sağlığın Artan Önemi”, **I.Ulusal Bilgi, Ekonomi ve Yönetim Kongresi**, 10-11 Mayıs Kocaeli, 2002.

MİCHAEL R. Edgman, Ronald L.Moomaw and Kent W.Olson, “**Economics and Contemporary Issues**”, The Dryden Pres, Orlando USA, 1996.

MIKAYILOVA, Irada. “Modernleşme ve Siyasal Gelişme”,
<http://sazeri.iblog.com/post/208326/269083>, (E.T.10.08.2008).

MISHAN, E.J. **Welfare Economics:An Assessment**, North Holland, Amsterdam, 1969.

MISHRA, Ramesh. **Globalization and The Welfare State**, Edward Elgar Publishing, 1999.

MUTER, Naci B., ÇELEBİ, A. Kemal, SÜREYYA Sakınç, **Kamu Maliyesi**, Emek Matbaası, Manisa, 2006.

MUTLU Ayşegül, Kadir Işık. **Sağlık Ekonomisine Giriş**, Ekin Basım, Bursa, 2005.

MUTLU, Ayşegül. “Küresel Kamusal Mallar Bağlamında Sağlık Hizmetleri ve Çevre Kirlenmesi”, **Maliye Dergisi**, 150. Sayı.

MYLES, John ve QUADAGNO, Jiil. “Political Theories of The Welfare State”, **Social Service Review**, March 2002, s.36 37,

http://www.cep.cl/UNRISD/References/Varios/Theories_Welfare_state.pdf, (E. T. 14.08.2008).

NATH, S. K. **A Perspective of Welfare Economics**, Bath MacMillan, London, 1973.

NEMLİ, Arif. **Kamu Maliyesine Giriş**, Güryay Matbaası, İstanbul, 1979.

ODAMAN, Serkan. “Türkiye’de Çalışma Örgütlerinin Gelişmelerinin Kronolojisi ve Uluslararası İlişkilere Ulaşılması”, **İşgüç Dergisi**, 2000, Cilt 2, Sayı 1,

<http://www.isguc.org/?p=article&id=82&vol=2&num=1&year=2000>, (E.T. 26.02. 2009)

ÖNDER, İzzettin. **Türkiye’de Kamu Harcamalarının Seyri: 1927-1967**, İstanbul Üniversitesi Fakülteler Matbaası, 1974.

ÖZ, Ersan. “Türk Gelir Vergisindeki Bazı Vergi Harcamalarının Optimal Vergileme İlkeleri Açısından Analizi”, **D.E.U. İ.İ.B.F Dergisi**, S. 2002/17.

ÖZBARAN, M. Hakan. “Türkiye’de Kamu Harcamalarının Son 5 Yılıının Harcama Türlerine Görme İncelenmesi”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı 53, Ankara, 2005.

ÖZBEK, Nadir. “Osmanlıdan Günümüze Sosyal Devlet”, **Toplum ve Bilim**, Sayı 92, 2002.

ÖZBEK, Nadir. **Osmanlı İmparatorluğunda Sosyal Devlet, Siyaset, İktidar ve Meşruiyet, 1876-1914**, İletişim Yayınları, , İstanbul, 2002.

ÖZBUDUN, Ergun. “**Anayasa Hukuku**”, Yetkin Yayıncılık, Ankara, 2005.

ÖZDEMİR, Süleyman. “Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti”, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, (Yayınlanmamış Doktora Tezi), İstanbul, 2004.

ÖZDEMİR, Süleyman. “Refah Devleti, Altın Çağdan Belirsiz Geleceğe”, **Sosyal Politikalar Dergisi**, Güz İstanbul, 2006.

ÖZDEMİR, Süleyman. “Refah Devleti ve Üstlendiği Temel Görevler Üzerine Bir İnceleme”, http://www.sosyalsiyaset.com/documents/refah_devleti_ustlendi_gorvrlr.htm#_ftnref42. (E.T. 15.03.2009).

ÖZEN, Ahmet. “Türkiye’de Transfer Harcamalarının Bütçe Açıkları Üzerindeki Etkisi”, DEÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, 2002.

ÖZEN, Ahmet. “Türkiye’de Transfer Harcamalarının Gelişimi ve Ekonomik Etkilerinin Değerlendirilmesi”, **Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, c:5, s.1, İzmir, 2002.

ÖZGÜVEN, Ali. **İktisadi Düşünceler-Doktrinler ve Teoriler**, Filiz Kitapevi, İstanbul, 1984.

ÖZKARA, Mehmet. “Vergi Harcamalarının Ekonomik Analizi: Gelir, Kurumlar ve Katma Değer Vergilerinde Ölçülebilen Vergi İstisnaları ile İlgili Bir Araştırma”, **Vergi Sorunları**, Sayı:194, Kasım, 2004.

ÖZKER, A.Niyazi. “Vergi Hukuku ve Bütçe Politikalarında Vergi Harcaması Olgusu ve Uygulanabilir Etkinliği”, **e-akademi**, Sayı 7, Eylül 2002.

PEDÜK, Türkben. “5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve Vergi Harcamaları”, **Vergi Dünyası**, Sayı 294, Şubat 2006.

PETEK, Hasan. **Hukuk**, Yargı Yayınevi, Ankara, 2009.

PIERSON, Christopher. “Beyond The Welfare State”, **The New Political Economy of Welfare**, Politiy Press, Oxford, 1991.

PINAR, Abuzer. **Maliye Politikası**, Ankara, Naturel Yayınları, 2006.

SABUNCU, Yavuz , **Anayasaya Giriş**, İmaj Yayıncılık, Ankara, 1996

SAĞLIK HAKKI NEDİR?, <http://www.hastahaklari.org/saglikhakic.htm>,
(E. T. 10.08.2009)

SARIOĞLU, Pelin. **Hollanda’da Konut Politikaları ve İpotekli Kredi Sistemi**,
http://jfa.arch.metu.edu.tr/archive/0258-5316/2007/cilt24/sayi_2/1-16.pdf
(E.T.13.03.2009)

SARISOY, İdris, Selçuk Koç, “Türkiye’de Kamu Sosyal Harcamalarının Yoksulluğu Azaltmadaki Etkilerinin Ekonometrik Analizi”, **24. Türkiye Maliye Sempozyumu**, 2009.

SAVAŞ. Vural F. **İktisadın Tarihi**, Liberal Düşünce Topluluğu Yayını, Ankara, 1997.

SAYAN, İpek Özkal. “Belediyeler ve Sağlık Hizmetleri”, **Mülkiye Dergisi**, 253.Sayı, Ankara.

SAYGILI Şeref, Cengiz Cihan ve Zafer Ali Yavan. **Eğitim ve Sürdürülebilir Büyüme**,TÜSİAD Yayın No: 2006-06-420, Haziran 2006.

SERTER, Nur. **Devlet Görevlerindeki Gelişmelerin Sonucu Olarak Sosyal Devlet**, İ.Ü.İktisat Fakültesi Yayınları, İstanbul, 1994.

SEYYAR Ali, OĞLAK, Sema. “Danimarka ve Hollanda’da Sosyal Güvenlik Sistemlerinde Bakım Hizmetleri (Mukayeseli Bir Değerlendirme”, http://www.sosyalsiyaset.com/documents/danimarka_hollanda.htm, (E.T. 13.03.2009).

SEYYAR, Ali. “Sosyal Siyaset Açısından Yoksulluğa Karşı Mücadele,” **Yoksulluk Sempozyumu**, C. I, İstanbul, Deniz Feneri Derneği Yay., 2003, s.40.

SEYYAR, Ali. “Almanya’da Mesleki Eğitim ve İstihdam Kurumu Olarak Özürlüler Çalışma Atölyesi” http://sosyalsiyaset.com/documents/almanyada_mesleki_egitim.htm, (E. T. 20.01.2009).

SEYYAR, Ali. **Kanunî Düzenlemeler ve Sosyal Gelişmişlik Açısından Almanya’da Sosyal Siyaset**, http://sosyalsiyaset.com/documents/almanya_sosyal_s.htm, (E. T. 10.01.2009).

SEYYAR, Ali. **Sosyal Güvenlik Terimleri**, İstanbul, Papatya Yay., 2005.

SEYYAR, Ali. “Sosyal Hizmet Nedir?”, http://www.sosyalsiyaset.com/documents/s_h.htm, (E.T. 01.08.2008).

SEZGIN, Gülay. “Yaşlılık ve Özürlülük Alanı”, <http://www.sosyalhizmetuzmani.org/cifmeslekidegismehollanda.htm>, (E.T. 04.02.2009).

“Social Insurance and Allied Services: Report by Sir William Beveridge”, <http://www.sochealth.co.uk/history/7bevridge.htm>, (E. T. 01.03.2009)

SOFRACI, Erdem.

<http://idari.cu.edu.tr/igunes/master/issizliksigorta1.doc>, (E. T. 13.03.2009)

“Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kanunu”

<http://www.hukuki.net/kanun/2828.15.frameset.asp>, (E. T. 01.08.2008).

“Sosyal Refah Devleti ve Değişim”,

http://www.gençbilim.com/odev_tez/sosyal+refah+devleti+ve+degisim.odev_tez_makale.3916.php (E.T. 01.08.2008).

SOYSAL, Mümtaz. **100 Soruda Anayasanın Anlamı**, Gerçek Yayınevi, Ankara, 10. Baskı, 1992.

SÖZER Ali Nazım. **Sosyal Devlet Uygulamaları, Türkiye İşçi Emeklileri Cemiyeti**, İzmir, 1997.

SÖZER, Ali Nazım. **Türkiye’de Sosyal Hukuk, Barış Yayınları**, İzmir, 1998.

STIGLITZ, Joseph E. **Kamu Kesimi Ekonomisi**, (Çev.Ömer Faruk Batırel), Marmara Üniversitesi Yayın No:549, İstanbul, 1994.

ŞAHİN, Fatih. “Sosyal Hizmetin Doğası ve Paradigmaları”, <http://www.sosyalhizmetuzmani.org/sosyalhizmetindogasi.htm> (E.T. 12.06.2009).

ŞAYLAN, Gencay. **Değişim Küreselleşme ve Devletin Yeni İşlevi**, İmge Kitapevi, Ankara, Şubat 2003.

ŞENDEN, Fatma. “Neo Liberal Yükselen Değerler”, <http://www.urundergisi.com/makaleler.php?ID=258> (E.T. 14.07.2008).

ŞENSES, Fikret. **Küreselleşmenin Öteki Yüzü Yoksulluk**, İletişim Yayınları, 2003.

TAŞKESTİ, Rukiye, “Türkiye’de Kamu Transfer Harcamalarının Ekonomi İçindeki Yeri ve Önemi, 1995–2005”, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2006.

T.C. Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü, **Kamu Hesapları Bülteni** 1983-2000.

T.C. Ziraat Bankası, “Tarımsal Sübvansiyonlu Krediler 7055 sayılı Genelge”,
<http://zbportal/sites/mevzuat/Tarımsal%20Krediler>, (E.T. 06.07.2009).

T.C. Maliye Bakanlığı, <http://www.maliye.gov.tr/mm/smmudurlugu/duyurular/bumko.11.talimat.htm>, (E.T. 18.06.2009).

TABAN, Sami. “Türkiye’de Sağlık ve Ekonomik Büyüme İlişkisi: Nedensellik Testi”, <http://iibf.ogu.edu.tr/kongre/bildiriler/01-01.pdf>, (E. T. 10.08.2009).

TALAS, Cahit. **Türkiye’nin Açıklamalı Sosyal Politika Tarihi**, Bilgi Yayınevi, Ankara 1992.

TALAS, Cahit. “Çalışma Hakkı ve Türkiye’deki Durumu”, **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, 16. Cilt, 1991.

TALAS, Cahit. **Ekonomik Sistemler**, Imge Kitapevi, 5.Baskı Ankara, 1999.

TALAS, Cahit. **Sosyal Ekonomi**, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, 1972.

TAŞ, H.Cesurhan. “Kamu Sağlık Harcamalarının Durumu Sorunları ve Denetimi”,
<http://www.karsid.org.tr/files/Kamu%20Sa%C4%9Flık%20Harcamaları%20Durumu.doc>, (E. T. 11.08.2009).

TAŞCI, Faruk. “1980 Sonrası Sosyal Yardımların Analizi”, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul, 2007.

TBMM, “T.C. 1961 Anayasası”,

<http://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa61.htm>, (E. T. 11.01.2009).

TBMM, ”1982 Anayasası”,

www. <http://www.tbmm.gov.tr/Anayasa.htm>; (E.T. 25.02.2009)

TEMELLİ, Sezai. “Türkiye’de Sosyal Harcamaların Gelişimi”, **Eğitim Bilim Toplum**, Eğitim-Sen Yayınları, Ankara, Sayı 4, 2003.

TİMUR, Taner. **Türk Devrimi ve Sonrası**, İmge Yayınevi, Ankara, 1993.

TİSK, **Sosyal Güvenlik Sistemleri Ve Yeniden Yapılanma Çalışmaları**,

<http://www.tisk.org.tr/yayinlar.asp?sbj=ic&id=1127>, (E. T. 13.03.2009)

TOKALAŞ, Sevinç; “**Kamu Sağlık Hizmetlerinin Satın Alınması**”, Yüksek Lisans Tezi, 2006.

TOKATLIOĞLU, Mircan Yıldız. “Küreselleşme ve Kamu Hizmetleri, İstanbul”, **Alfa Aktüel**, 2005.

TOSUNER, Mehmet, Zeynep Arıkan, **Vergi Usul Hukuku**, Maliye Bölümü Masaüstü Yayıncılık, İzmir , 2003.

TÜBİTAK, “Sağlık Harcamalarının Mevcut Durumu”,

http://www.tubitak.gov.tr/tubitak_content_files/vizyon2023/si/EK-22.pdf, (E. T. 10.08.2009)

TUNÇOMAĞI Kenan. **Sosyal Güvenlik Kavramı ve Sosyal Sigortalar**, Beta Yayınevi, İstanbul 1988.

TURANLI, Rona. **Mikroekonomik Analiz**, B Teknik Yayınevi, 1. Baskı, İstanbul, 1991.

TÜĞEN, Kamil. **Devlet Bütçesi**, İzmir, Bassatray Matbaası, 2006.

TÜRK HUKUK SİTESİ, “Eğitim Hakkı”,

http://www.turkhukuksitesi.com/makale_22.htm, (E.T.11.08.2009)

TÜRK, İsmail, **Kamu Maliyesi**, Turhan Yayınevi, Ankara,1999.

TÜRK, İsmail, **Maliye Politikası**, Güncelleştirilmiş 13. Baskı, Turhan Yayınevi, Ankara,1999.

TÜRKAN, Erdal. **İktisat Politikalarına ve İktisadi Analize Yeni Bir Bakış**, Hacettepe Üniversitesi İ.İ.B.F. Yayınları No:7, Ankara. 1984.

TÜRKAY, Orhan. **Mikro İktisat Teorisi**, Adım Yayıncılık Ankara 1993.

TÜRKMEN, Fatih. **Eğitimin Ekonomik ve Sosyal Faydaları ve Türkiye’de Eğitimin Ekonomik Büyüme İlişkisinin Araştırılması**, DPT Uzmanlık Tezleri, <http://ekutup.dpt.gov.tr/egitim/turkmenf/ekonomik.pdf>, (E.T.13.08.2009).

ULUGBAY, Hikmet. **Bütçe Harcamalarının Eleştirel Analizi**, Türk Harb-İş Yayınları, Ankara, 1995.

United Nations — Treaty Series, **Hollanda Krallığı ile Türkiye Cumhuriyeti Arasında 5 Nisan 1966 Tarihli Sosyal Güvenlik Sözleşmesinin Tadilini Amaçlayan Sözleşme**, http://untreaty.un.org/unts/60001_120000/12/2/00022077.pdf.

(E. T.13.03.2009)

ÜSKÜL, Zafer. “Anayasa Mahkemesi Kararlarında Sosyal Devlet Kavramı”, **Eskişehir İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Dergisi** , Cilt: 14,1978.

VAKIFLAR KANUNU,

www.ygm.gov.tr/001_Menu/02_Mevzuat/mevzuat.cfm, (E.T.18.07.2009)

WILENSKY H., “The Welfare State and Equality”, **University of California Press**, London, 1975, <http://www.asianperspective.org/articles/v28n2-g.pdf>, (Erişim:14.08.2008).

WILL, George. **Cultural Contradictions of Capitalism and the Welfare State** <http://thebrooks.wordpress.com/2007/07/12/cultural-contradictions-of-capitalism-and-the-welfare-state>, (E.T. 14.08.2008)

WILSON, Michael “The German Welfare State: A Conservative Regime in Crisis, Comparing Welfare State,: Britain in International Context”, **London,Sage Publications**, 1995.

YILDIRIM, S. “Sağlık Hizmetlerinde Harcama ve Maliyet Analizi”, Yayınlanmamış Uzmanlık Tezi, Yayın No: 2350, Ankara,1994.

YILMAZ, Binnaz Elif. “Sosyal Yardım Sisteminde Reform, Yoksulluğu Azaltabilecek Mi?,” **İktisat Dergisi**, S. 478, Ekim 2006.

YILMAZ, Gülay Akgül. **OECD Ülkeleri ve Türkiye’de Sosyal Devlet ve Sosyal Harcamalar**, Arıkan Basım Yayım Dağıtım A.Ş, İstanbul, Kasım 2006.

YILMAZ, H.Hakan “Son Dönem Ekonomik Gelişmeler Çerçevesinde Kamu Sağlık Harcamalarının Sürdürülebilirliği: Muhtemel Riskler Belirleyiciliğinde Bir Değerlendirme” T.C Sağlık Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Seminer Sunumu, http://www.sgb.saglik.gov.tr/index.php?option=com_docman&Itemid=111, (E.T.10.08.2009).

YILMAZCAN, Dilek, Murat Çifçi. **Refah Devletinin Kurumsallaşma Süreci ve Ülke Grupları İtibariyle İncelenmesi**, Marmara Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2002.

YUMUŞAK İbrahim Güran. “Gelişmekte Olan Ülkeler ve Türkiye Açısından Kadın Eğitiminin Ekonomik ve Sosyal Boyutu Üzerine Bir Değerlendirme”, **Yeditepe Üniversitesi Disiplinlerarası Kadın Sempozyumu**,

<http://paribus.tr.googlepages.com/igy3.doc>, (E. T.12.08.2009)

<http://www.anayasa.gen.tr/1961ay.htm>, (E.T. 15.05.2009).

<http://www.anayasa.gen.tr/1982ay.htm>, (E.T. 02.05.2009).

<http://www.canaktan.org/politika/refah-devleti/amaçlar.htm>, (E.T. 05.03.2007)

<http://www.canaktan.org/politika/refah-devleti/araçlar.htm> (E.T: 15.07.2008)

http://www.ekodialog.com/Acik_ogretim_iktisat/refah_ekonomisi_genel_denge.html
(E.T. 13.06.2009)

<http://www.sgk.gov.tr/sgkshared/sgk/geneltanitim/SGKtarihce.pdf>. (E.T. 05.05.2009)

http://www.shcek.gov.tr/Kurumsal_Bilgi/Mevzuat/Kanunlar/2828.asp
(E.T.06.05.2009).

<http://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa24.htm>, E.T. 17.05.2009

<http://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa61.htm>, (E.T. 11.01.2009).

http://www.yolis.org.tr/yayinlar/makale_goster.php?makalekod=542, (E. T. 25.02.2009)

<http://yeni-anayasa.blogspot.com/2007/09/madde-128-devletletirme-ve-zelletirme.html> (E T. 01.08.2008)