

Sosyal Devlet Bağlamında Türkiye’de Sosyal Yardım ve Sosyal Güvenlik

Social Aid And Social Security in Turkey Within Social State Context

İrfan Türkoğlu¹

Özet

Sosyal devlet uygulamalarının kökeni, İlkçağlarda Antik Yunan ve Roma’da ayrıcalıklı sınıfların menfaatlerinin korunmasına yönelik sosyal yardım ve sosyal güvenlik faaliyetlerine dayandırılmaktadır. Bu ayrıcalıklı sınıfların bakış açısı, sosyal devlet anlayışını belirleyen en önemli unsur olmuştur. Avrupa’da sosyal devlet uygulamalarıyla ilgili hukuki düzenlemeler İngiltere’de 1601 tarihinde kabul edilen “Yoksulluk Kanunu” ile yapılmaya başlamış, 19. Yüzyıl’da sosyal yardım, sosyal güvenlik, sosyal sigorta ve sosyal hizmet alanda önemli gelişmeler yaşanmıştır. 1945-1975 yılları arasında Batı Avrupa’da hız kazanan ve 1975’lerden sonra önemli bir dönüşüm sürecine giren “sosyal devlet” anlayışı yerini neo liberal politikalara bırakmıştır. Osmanlı Döneminde, ahilik teşkilatı ve devamı olan lonca teşkilatı tarafından kurulan yardım sandıklarıyla “sosyal devlet” anlayışında kurumsallaşma süreci başlamıştır. Türkiye’deki sosyal yardım ve sosyal güvenlik çalışmaları, Avrupa Birliği ülkeleriyle kıyaslandığında, önemli bir düzeye ulaştığı görülmektedir. Bu çalışmada sosyal devlet bağlamında Türkiye’de sosyal yardım ve sosyal güvenlik hizmetlerinin sosyo-ekonomik gelişimi değerlendirilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Sosyal devlet, Sosyal yardım, Sosyal güvenlik, Kamu harcaması.

1 Yrd. Doç. Dr., Dicle Üniversitesi, İİBF, Maliye Bölümü, irfanelturko@gmail.com

Abstract

Origin of social state and security practices is based on activities of protecting privileged class benefits in Ancient Greeks and Romans. This perspective of the privileged class, it has been the most important factor that determines the concept of social state. These were seen as rights of privileged in that era. It is accepted that social state practices start with “The Poor Relief Act 1601” in England and developed by social security, insurance, assistance and services in 19th century in modern sense. Social state understanding which was accelerated between 1945 and 1975 and transformed after mid of 1970s had been replaced with neo-liberal policies. It is possible to say that social state practices were seen in Ottomans in cases of guilds and pension funds. Comparing with European Union, social security an insurance studies in Turkey reached at a significant level. In this study, the social economic development of social aid and security in Turkey has been evaluated within the social state context.

Keywords: *Social State, Social Aid, Social Security, Public Expenditure.*

Giriş

Sosyal devlet uygulamalarıyla ilgili hukuki düzenlemeler,1601’de İngiltere’de Kraliçe I. Elizabeth zamanında kabul edilen “Yoksulluk Kanunu” (TheActfortheRelief of thePoor 1601, ElizabethanPoorLaw) ile yapılmaya başlamıştır. Sanayi Devrimi sonrasında, demokratik toplum taleplerinin etkisiyle siyasi ve sosyal haklar elde edilmeye başlamış, bu çalışmalar sonucunda çalışamayacak durumda olanların asgari bir yaşam standardına sahip olması sosyal devletin bir görevi olarak kabul edilmiştir. Böylece Sosyal devlet ve özellikle sosyal güvenlik düşüncesi Orta Avrupa’da Sanayi Devrimi sonrasında ortaya çıkan sosyal dengesizlik ve adaletsizlik karşısında işçi sınıfının duyduğu tepki sonucunda yaygınlaşmıştır. Bu süreçte sosyal ve ekonomik yönden zayıf kimselere yardım ederek, sosyal adaleti sağlamak, sosyal refahı artırarak insan onuruna yaraşır bir yaşam düzeyi sağlamak, devletin bir ödevi olduğu fikri savunulmaya başlamıştır.

Sosyal güvenliğin kurumsallaşması adına özellikle 1948 yılında Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Evrensel Bildirisinde herkesin sosyal güvenlik hakkına sahip olduğunun belirtilmiş olması ve 1965 yılında yürürlüğe giren Avrupa Sosyal Şartı’nda bu kurumsal yapının evrenselliğinin yinelenmesi önemli gelişmeler olmuştur.

Sosyal devlet anlayışı, 1970’lerdeki petrol krizleri sonrasında ekonomideki kırıma ve dalgalanmalarla sarsılma kaydetmiş ve bu durum bazı reform çalışmalarını zorunlu kılmıştır. 1980’li yılların başında İngiltere ve ABD başta olmak üzere gelişmiş ülkelerde başlayan ve küreselleşmenin de etkisiyle tüm dünyayı etkileyen neo-liberal ekonomi politikaları ile ekonomik krizler nedeniyle piyasa ekonomisinin devletin ekonomik ve sosyal alandaki rolünü azaltma girişimleri sonucunda, sosyal refah devleti anlayışı tartışılmaya başlamıştır.

Osmanlı Döneminde, devlet halkına hizmet götüren ve her bakımdan onların refah ve güvenliğini sağlayan bir kurum olarak kabul edildiği için, sosyal devlet anlayışına oldukça yakın sosyal yardım ve sosyal güvenlik hizmetleri sunulmuştur. Osmanlı İmparatorluğundasosyal yardım ve sosyal güvenlik hizmetleri devlet hazinesi aracılığıyla, dini vecibeler gereği yapılan yardımlarla(gönüllü sadaka, zekât, fitre), lonca teşkilatı veya vakıf müesseseleri aracılığıyla yerine getirilmektey-

di. İmparatorluğun son dönemlerine doğru Askeri Tekaüt Sandığı'nın kurulmasıyla birlikte modern sosyal güvenlik sistemi ilk olarak askeri personele uygulanmış ve diğer tekaüt sandıklarının kurulmasıyla da sosyal devlet uygulamalarına hukuki bir nitelik kazandırılmaya başlamıştır (Makal,1999: 97).

Cumhuriyetin ilk yıllarından, siyasal hayata geçiş ve Avrupa Birliğiüyelik süreci boyunca Türkiye'de sosyal, siyasal ve hukuki alanda önemli gelişmeler yaşanmış, bu gelişmeler sosyal ve siyasal hayatı etkilemiştir. Özellikle Birleşmiş Milletler, Dünya Bankası ve Avrupa Birliğigibi kurumlar, Türkiye'de birçok yeni düzenlemenin yapılmasında etkili olmuşlardır. Türkiye'de sosyal ve siyasal gelişmeler çerçevesinde, sosyal politikaları belirlemek, geliştirmek ve optimal anlamda bu politikaları tek elden yürütmek amacıyla 2011 yılında Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı (ASPB) kurulmuştur. Sosyal alanda faaliyet gösteren tüm kamu kurum ve kuruluşları bu bakanlık bünyesinde toplanarak, bakanlık eliyle yapılacak hizmetlerin dışsalıklarının daha etkin bir şekilde değerlendirilmesi amaçlanmıştır.

Sosyal Devlet

Sosyal devlet veya refah devleti (welfarestate), kökleri çok daha eskilere uzansa da özellikle 20. Yüzyıl'da Batı demokrasilerinde ortaya çıkmış, 1940'lı yıllardan itibaren Avrupa coğrafyasında yaygınlaşarak geçerlilik kazanmıştır. Sosyal devlet anlayışının 1970'li yıllarda dünya ekonomisindeki gelişmelere bağlı olarak sorgulanmaya başlaması, sosyal devlet konularının 1980'li yıllarda değişik biçimde ele alınması, bu alanda yapılan çalışmaların artmasına ve kavramın yeni anlamlar kazanmasına neden olmuştur.

Sosyal Devletin Tanımı

Sosyal devlet, toplumda sosyal barışı ve sosyal adaleti sağlamak amacıyla, devletin sosyal ve ekonomik hayata aktif bir şekilde müdahalesini gerekli ve meşru gören bir devlet anlayışıdır (Özbudun,2010: 135). Sosyal devlet aynı zamanda, sosyal güvenliğin sağlanması, işsizliğin önlenmesi, emeğiyle yaşayanların korunması ve yaşam düzeylerinin yükseltilmesi yoluyla sosyal eşsizlikleri giderme işlevlerini yüklenmiş olan devlettir. Bu tanımlardan sosyal devletin genel olarak bireylere asgari bir hayat standardı sunmak, sosyal güvenliğini sağlamak,

sosyal yardımlarda bulunmak ve sosyal hizmetler vermek gibi fonksiyonları olduğu anlaşılmaktadır (Yılmaz,2006: 7).

Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO), kişilere aynı ve nakdi olarak sağlanan faydaları ve bu kişilere sunulan kamu sağlık hizmetlerini asgari sosyal devlet hizmetleri olarak kabul etmekte; sosyal devleti ise, bireylere ve ailelere minimum bir gelirin garantisini veren, aynı zamanda hastalık, sakatlık, işsizlik, yaşlılık ve diğer sosyal riskler karşısında güvence sağlayan devlet olarak tanımlamaktadır (Sallan Gül,2004: 151).

Genel anlamda sosyal devlet, bireyin ve toplumun refah ve huzurunu sağlamak amacıyla, sosyal, ekonomik ve mali düzenlemelerle emek-sermaye arasında denge oluşturan, işsizliği önleyerek milli gelirin adil bir şekilde dağılımını gerçekleştiren, sosyal risklere karşı bireyleri koruyan, sosyal adalet ve sosyal güvenliği sağlayarak herkes için insan haysiyetine yaraşır asgari bir hayat seviyesi sunan devlet olarak tanımlanabilir (Özbudun,2010: 138).

Sosyal Devletin Gelişim Süreci

Sosyal devletin ve sosyal devlet düşüncesinin kökleri neredeyse insanlık tarihiyle eş zamanlıdır. Çok eski zamanlardan beri aile, arkadaş ve komşular arası dayanışma en önemli toplumsal yardımlaşma unsuru olmuştur. M.Ö. 2200-1800 yılları arasında Mısır'da devlet yönetimini elinde bulunduran ruhani sınıf, varlıklı dindarların dul ve yetimlere bakmasını sağlayarak, kamusal yardımların ilk uygulamalarını gerçekleştirmişlerdir (Şenocak,2009:416).

Bugünkü anlamda sosyal devlete ait ilk kanuni düzenleme,1601'de İngiltere'de Kraliçe I. Elizabeth döneminde kabul edilen, "Yoksulluk Kanunu" (Elizabethan Poor Law) olmuştur.19. Yüzyıl'da sosyal yardım,sosyal güvenlik, sosyal sigorta ve hizmetler gibi birçok alanda yapılan çalışmalar sonucu sosyal devlet anlayışının olgunlaştığı kabul edilmektedir. 1945-1975 yılları arası sosyal devletin "refah dönemi" olarak adlandırılmış ve sosyal sigortalara ek olarak gelirin sürekliliğinin ve yaşam standardının iyileştirilmesinin hedeflendiği, refah devleti kurum ve fonksiyonlarının geliştiği bir dönem olmuştur. Bu dönemde Avrupa'da ve ABD'de kabul gören sosyal refah devleti anlayışının, vatandaşların asgari bir gelir düzeyi ile belirli bir sosyal güvenlik seviyesine kavuşmalarını, sağlık hizmetlerinden serbestçe yararlanmalarını,

belirli bir yaşa kadar eğitim olanağına sahip olmalarını ve konut yardımı almalarını amaçladığı gör÷lmektedir. Bunların önemli bir bölümü gerçekleştirilmişse de ekonomik büyüme, genişleme, zenginleşme, yeni ihtiyaç ve isteklerin ortaya çıkmasına ve böylece refah devletinin bu hedeflerin yanı sıra, yoksulluk ve eşitsizliğin giderilmesi ile sosyal bütünleşme ve toplumsal katılımın sağlanması gibi yeni amaçları da ortaya çıkmıştır (Yılmaz, 2006: 9-10). 1975’lerden sonra yaşanan ekonomik krizler sonucunda önemli bir dönüşüm sürecine giren “sosyal devlet” anlayışı yeniden yapılanma arayışları sonucunda yerini neo liberalpolitikalara bırakmıştır (Bayraktar,2012:253-255, www.canaktan.org).

Sosyal Devlet Bağlamında Sosyal Yardım

Sosyal yardımlar herhangi bir karşılık beklemeden ihtiyaç sahibi olan kişilere kamu kurum ve kuruluşları tarafından yapılan aynı ya da nakdi yardımlardan oluşmaktadır. Böylece sosyal yardımlarla kazancı kendisini, ailesini ya da bakmakla yükümlü olduğu kişileri geçindirmeye yetmeyen; çeşitli nedenlerden dolayı kazanç elde edemeyen kişilere asgari bir hayat standardı sağlanmak istenir. Sosyal yardımlarla muhtaç durumda olanların ve bakmakla yükümlü oldukları kişilerin geçiminin sağlaması vebunların en kısa sürede gelir sağlayacak duruma getirilereküretime katılması amaçlanmaktadır. Böylece sosyal yardımlarla kişilerin zorunlu ihtiyaçları giderilerek varlıkları güvence altına alınmakta ve gelir elde etmeimkânı sunulmaktadır.

Sosyal Yardımın Tanımı

Sosyal yardım “*yerel ölçüler içinde asgari seviyede dahi kendisini ve bakmakla yükümlü olduğu kişileri geçindirme olanağından kendi ellerinde olmayan nedenlerden dolayı yoksun kalmış kişilere resmi kuruluşlar veya kanunların verdiği yetkiye dayanarak yarı resmi veya gönüllü kuruluşlarca muhtaçlık tespitine ve kontrolüne dayalı olarak yapılan, kişileri en kısa sürede kendi kendilerine yeterli hale getirmek amacını taşıyan parasal ve nesnel sosyal gelirden oluşan bir sosyal güvenlik yöntemi ve bir sosyal hizmet alanıdır*” (DPT,2001: 51). Sosyal yardımları sosyal politikaların tamamlayıcı bir unsuru olarak görme eğilimleri, özellikle II. Dünya Savaşı sonrası tam istihdam hedefli, tüm vatandaşları koruma ağı içine alma uygulamalarının krize girmesi

ve 1980’li yıllarda işsizlik, yoksulluk ve sosyal dışlanma konularının gündeme gelmeye başlamasıyla değişime uğramış, sosyal yardımlar, sosyal politikanın asli unsurları arasına taşınmıştır. Böylece sosyal yardımlar, sosyal politikaların önemli öğelerinden biri olmuştur.

Sosyal Yardımın Gelişim Süreci

Sosyal yardımlarla ilgili ilk hukuki düzenleme İngiltere’de yapılmış, 17. Yüzyıl’dan başlayarak bir dizi yoksulluk yasasıyla (Poor Laws) sosyal yardımlar düzenlemiştir. 1601 tarihli Yoksulluk Kanunu sosyal yardımların temel hukuki çerçevesini belirlemiştir. Bu yasada; yoksullar iki kategoride ele alınmış ve yardımlar da hak eden ve hak etmeyenler şeklinde ayrılmıştır. Buna göre, hasta ve yaşlı kimseler hak eden; çalışabilir durumunda olup da çalışmayanlar ise hak etmeyenler olarak sınıflandırılmıştır. Ancak yoksullara yardım politikasının nitelik ve kapsamını değiştiren özellikle Speenhamland Parlamentosu Yasası (1795) olmuştur. Ekonomik krizin ve yoksulluğun etkilerinin yoğun olarak hissedildiği bir dönemde çıkarılmış olan bu yasa, herkese asgari geçim hakkı tanımıştır (Rosanvallon, 2004: 120). Bu yasa yoksullara yapılan yardımların niteliğini ve yapısını kökten değiştirerek, çağdaş anlamda sosyal güvenliğin bir hak olarak toplumdaki herkesi kapsamaması gerektiğini belirten yasa olmuştur. Bu yasa ile yoksulluk yardımları, sadece yaşlılık, sakatlık ve hastalık gibi nedenlerden dolayı değil ayrıca çalışanlara ve kırsal alanın dışında yaşayanlara da verilmeye başlanmıştır (Akyüz, 2008: 60-61).

Sosyal Yardımlar, insanlık tarihiyle birlikte aile bağları, komşuluk ilişkileri ve dini esaslardan kaynaklanan yardımlaşma ve dayanışma ilkelere bağlı olarak ortaya çıkmıştır. Dini kurumlar tarafından muhtaç ve yoksul kimselere dini esaslara göre çeşitli sosyal yardımlar yapılmıştır. Günümüzde ise sosyal yardımlar dini kurumların yanı sıra kamu kuruluşları başta olmak üzere çeşitli yardım kurumları ve gönüllü kuruluşlar tarafından yerine getirilen, sistemli, düzenli ve belli kurallara göre yürütülen hizmetlerdir.

Sosyal Devlet Bağlamında Sosyal Güvenlik

İnsanlar ömürleri boyunca maddi ve manevi kayıplara neden olabilecek birçok tehlikeyle karşılaşmakta, hatta beden ve ruh sağlığını korumak için çok büyük harcamalar yapmaktadır. Bu risk ve tehlikeler

karşısında insanlar geleceklerini güvence altına almak amacıyla sosyal güvenlik kurumlarını geliştirmişlerdir.

Sosyal güvenlik politikalarının temelini, sosyal, ekonomik, mesleki ve fizyolojik risklerin, tehlikelerin ve belirsizliklerin bireyler üzerindeki olumsuz etkilerini giderme çabaları oluşturmaktadır. Dünya genelinde sosyal güvenliğin bireysel olmaktan çıkıp kurumsallaşma sürecine girmesinde özellikle 20. Yüzyıl'da Batı demokrasilerinde ortaya çıkan ve 1940'lı yıllardan itibaren Avrupa coğrafyasında yaygınlaşarak geçerlilik kazanan sosyal devlet veya refah devleti anlayışının etkisi olmuştur.

Refah devleti yolunu açan sosyal politika uygulamaları 19. Yüzyıl sonlarına doğru Almanya'da başlamıştır. Bismarck başbakan olduktan sonra, sosyal demokrat hareketin önünü kapamak amacıyla, etkin bir sosyal politika uygulama yoluna gitmiş, finansmanının işçi ve işveren primleri yanında devlet katkılarıyla sağlandığı bir sosyal sigorta sistemi oluşturarak önemli çalışmalara öncülük etmiştir. Bu çerçevede Almanya 1883-1889 yılları arasında Hastalık Sigortası Yasası (işçi-işveren primleri ile), İş Kazaları Yasası ve Yaşlılık-Malullük Sigortası Yasası olmak üzere üç önemli yasayı uygulamaya koyarak, zorunlu koruma sistemlerini kurumsallaştıran ilk devlet olmuştur (Rosanvalon, 2004: 125).

Sosyal Güvenliğin Tanımı

Sosyal güvenlik, toplumun tüm bireylerinin hastalık, kaza, sakatlık, işsizlik, ölüm, yaşlılık, analık, ve çocuk yetiştirme gibi sosyal risklere karşı korunması amacıyla gerekli önlemlerin alınması ve ortaya çıkabilecek zararların karşılanarak kişilerin güvenliklerinin sağlanmasına yönelik genel önlemler sistemidir (Richardson,1970:20-21). Sosyal güvenlik kavramı ilk kez 14 Ağustos 1935 tarihli ABD Sosyal Güvenlik Kanunu'nda (Social Security Act) yer almış, daha sonra 1941 tarihli Atlantik Paktı Sözleşmesi'nde ve Uluslar Arası Çalışma Örgütü'nün (ILO) 1944 tarihindeki Philedelphia Konferansında kullanılmıştır. ILO'nun 1952 tarih ve 102 sayılı Sosyal Güvenliğin Asgari Normlarına İlişkin sözleşmesinde ise, sosyal güvenlik kavramı en geniş şekilde ele alınarak, tüm ayrıntıları ile açıklanmıştır (Aydın,1999: 57). 1982 Anayasasında ise, cumhuriyetin nitelikleri arasında sayılmış olan ve sosyal hukuk devletinin esaslarından birini oluşturan sosyal güvenlik

kavramının içerdiği temel anlam, toplumda yoksul ve muhtaç insanlara devletçe yardım edilerek onlara insan onuruna yaraşır asgari yaşam düzeyi sağlanması, böylece sosyal adaletin ve sosyal devlet ilkelerinin gerçekleşmesine elverişli ortamın oluşturulması şeklinde açıklanmaktadır (Özbudun,2010: 138).

Sosyal Güvenliğin Gelişim Süreci

Sosyal güvenliğe olan ihtiyaç insanlıkla birlikte ortaya çıkmış ve insanoğlu tarihsel süreç içerisinde ekonomik, sosyal ve dini koşullara göre bu ihtiyaçlarını gidermenin yollarını aramıştır. Böylece Dünya’da sosyal sigorta sistemini kuran ilk ülke Almanya olmuştur. 1881 yılında Başbakan Bismark tarafından hazırlanan ve İmparator I.Wilhelm tarafından ilan edilen İmparatorluk Fermanı’nda sosyal huzursuzlukları gidermek, iç barışı sağlamak ve yardıma muhtaç kişileri sosyal güvenliğe kavuşturmak amacıyla sosyal güvenlik kanunlarının çıkarılacağı belirtilmiştir. Böylece Alman Sosyal Sigorta Sistemi 1880-1890 yılları arasında yürürlüğe giren kanunlarla oluşturulmuştur. Bu kapsamda 1883 tarihinde Hastalık Sigortası, 1884 tarihinde İş Kazaları Sigortası ve 1889 tarihinde Yaşlılık ve Maluliyet Sigortası kanunları kabul edilmiş, 1898’de ise primsiz emekli aylığı uygulamasına geçilmiştir. Kısa bir süre içerisinde Almanya’nın sosyal güvenlik sistemi Avusturya, Macaristan, Norveç, Fransa, Finlandiya, İtalya, İspanya, İsveç, Lüksemburg, Hollanda, Belçika, Danimarka, Çekoslovakya ve İrlanda tarafından model olarak alınmıştır (Şenocak,2009: 419-420).

1948’de kabul edilen Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Evrensel Bildirisi’nin 22. maddesinde “*Herkes, toplumun bir ferdi olarak sosyal güvenlik hakkına sahiptir; sosyal güvenlik, bireyin onuru, kişiliğin geliştirilmesi için kaçınılmaz ekonomik, sosyal ve kültürel hakların tatmin edilmesi temeline dayanır.*” ifadesiyle herkesin sosyal güvenlik hakkına sahip olduğu vurgulanmıştır. 1957’de imzalanan Roma Antlaşması’nda sosyal politikalarla ilgili birçok konuya yer verilmiş, bunlarla ilgili olarak 1974 yılında sosyal eylem programları oluşturulmuştur. Sosyal güvenliğin kurumsallaşmasını ve evrensel niteliğini arttıran gelişme 1965 yılında yürürlüğe giren Avrupa Sosyal Şartı ile olmuştur. Bu şartla birlikte sosyal güvenlik sistemlerinin sürdürülebilir olmasına dair ifadelere ve ülkeler arasındaki koordinasyonu düzenleyen kararlara yer verilmiştir.

1970'lerde ekonomik büyümenin yavaşlaması, işsizlik ve enflasyonist baskıların artması; sosyal güvenlik kapsamının ve sağladığı sosyal karşılık düzeyinin sorgulanmasına yol açmıştır (Özşuca, 1997: 31). 1970'lerin sonlarında İngiltere hariç bütün OECD ülkelerinde sosyal harcamaların kamu harcamaları içindeki payı %50'yi aşmıştır. 1973'ten sonra hükümetlerin tüm çalışmalarına rağmen bu artış 1980'lere kadar devam etmiştir. 1980'lerde pek çok tasarruf tedbiri alınmış olmasına rağmen, yine de toplam sosyal harcamalar hem reel hem de GSMH'nin bir yüzdesi olarak artmaya devam etmiştir (www.canaktan.org). Bunda; bir taraftan ortaya çıkan işsizlik, diğer taraftan demografik yapıda meydana gelen değişiklik sebebiyle sosyal güvenlik sisteminden faydalanan kişi sayısındaki artış etkili olmuştur. Dünyanın çoğu ülkesinde hastalık, yaşlılık, işsizlik ve sosyal yardım amaçlı ödemelerde kesintilere gidilmiş olsa da toplam sosyal harcamaların bütçedeki artışı engellenememiş ve özellikle Avrupa ülkelerinde bütçe açıkları giderek artmıştır (Yılmaz, 2006: 20).

Özellikle 1980'li yıllarda İngiltere ve ABD başta olmak üzere gelişmiş ülkelerde başlayan ve küreselleşmenin de etkisiyle dünyayı etkileyen neoliberal politikalar ve piyasa ekonomisinin devletin ekonomik ve sosyal alandaki rolünü azaltma girişimleri, kamu harcamalarının ekonomi üzerinde yük olarak görülmeye başlanması, devletin sosyal alandaki müdahalelerinin azaltılması isteği ve bu alanın piyasaya ve gönüllü kurumlara devredilmeye çalışılması, sosyal refah devletinin tartışılmaya başlanmasına zemin hazırlamıştır (Esping-Andersen, 2006: 65).

20. Yüzyıl'ın sonlarına doğru neo liberal politikaların ön plana çıkması, teknolojik gelişmelerin her alanda kullanılmaya başlaması ve toplumsal hizmet beklentilerinin artması nedeniyle özelleştirme, deregülasyon, devletin küçülmesi, ekonomik ve mali politikaların dönüşümü, siyasal reformlar gibi sosyo-politik gelişmeler devletlerin temel politikalarında da köklü değişikliklere neden olmuştur. Küreselleşmenin hakim olmaya başlamasıyla birlikte devletin optimal devlet olması fikri genel kabul görerek yaygınlaşmıştır (Köse,2003: 3).

Gelişmiş ülkelerde yaşlı nüfus oranlarındaki artışlar sosyal güvenlik açıklarına ve ekonomik durgunluklara neden olmaktadır. Dünya'da 60 yaş ve üzeri nüfus 2001 yılında 600 milyon iken, bu rakamın 2050 yılında 2 milyara ulaşacağı tahmin edilmektedir. 70 milyon dolayında

olan 80 yaş ve üzerindeki nüfusun gelecek 50 yılda beş kattan daha fazla artacağı tahmin edilmektedir (Acar ve Kitapçı,2008: 82). Az gelişmiş ülkelerde 50-55 olan emeklilik yaşı, gelişmiş ülkelerde 65 dolayındadır ve bu rakam daha da yükseltilmeye çalışılmaktadır. Bu nedenle gelişmekte olan ülkelerde emeklilik yaşı gelişmiş ülkelerin gerisinde kalmaktadır.

Sosyal Devlet Bağlamında Avrupa Birliği ve Türkiye

Avrupa entegrasyonunu oluşturan ülkelerin yapısı, çoğulcu ve demokratik bir siyasal yapı, kapitalist bir ekonomik yapı ve sosyal refah devleti politikalarından oluşan bir sisteme dayanmaktadır (Çelik, 2006: 54-55). 1972 yılında gerçekleştirilen Paris Zirvesi Avrupa Topluluğu'nun sosyal politikaları açısından yeni bir dönemin başlangıcı olmuştur. Zirvenin sonuç bildirgesinde, Topluluk için sosyal politikanın, ekonomik birlik ve para birliği ile aynı anlam ve önemi taşıdığı belirtilerek, bağımsız bir Avrupa sosyal politikası oluşturulmaya başlanmıştır (Çelik,2006: 87-92; Taşpınar, 2006: 51). Genel olarak bakıldığı zaman günümüzde AB'nin antlaşma, program ve yasalarında yer alan sosyal ilerleme politikalarının İstihdam Politikası, Eğitim, Öğretim ve Gençlik Politikaları ile Yaşam ve Çalışma Koşulları temel başlıkları altında yürütülmekte olduğu görülmektedir (Moussis, 2004: 247).

1989 yılında kabul edilen Avrupa Sosyal Şartı, sosyal politika alanında Türkiye için önemli bir dönüm noktası olmuştur. 2000'li yıllara gelirken AB'nin etkisiyle sosyal politika yeni bir çehre kazanmış, özellikle devletin yoksullukla mücadelede daha etkin hale gelmesi amacıyla bir dizi yasalaştırma ve organizasyon çabasına girilmiştir. 1999 yılında çıkarılan 4447 sayılı kanunla, prim oranlarının ve prim ödenecek gün sayısının artırılması, emeklilik yaşının yükseltilmesi gibi kısa vadede sosyal güvenlik sisteminin gelirlerini artırmaya, buna karşılık giderlerini azaltmaya yönelik düzenlemeler yapılmıştır. 2001 yılında Bireysel Emeklilik Tasarruf ve Yatırım Sistemi Kanunu yürürlüğe girmiştir. 2006 yılında sosyal güvenlik oluşum süreciyle ilgili önemli adımlar atılmıştır. Çıkarılan iki yasa ile farklı çalışma statülerinde bulunan ve bugüne kadar değişik sosyal güvenlik kurumlarının kapsamına giren kişilerin durumu, gerek kurumlar gerekse sağlanan hizmetler açısından norm ve standart birliği sağlayacak bir çerçevede yeniden düzenlenmiştir. 5502 sayılı yasa ile SSK Başkanlığı, Emekli Sandığı

Genel Müdürlüğü ve BAĞ-KUR Genel Müdürlüğü tüzel kişiliğine son verilerek 20 Mayıs 2006 tarihinde Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK) Başkanlığı kurulmuş (Sayan, 2006: 60), 31 Mayıs 2006 tarihinde kabul edilen 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ile sosyal güvenlik mevzuatı yeniden yapılandırılmış, emeklilik koşulları yeniden düzenlenmiştir (Makal,2007: 534-535).

Türkiye’de Sosyal Yardım ve Sosyal Güvenlik

Sosyal yardım ve sosyal güvenlik fikri karşılıklı yardımlaşma anlayışının bir sonucu olarak ortaya çıkmıştır. Osmanlı döneminde sosyal yardım ve sosyal güvenlik sisteminin esasını aile içi yardımlaşma, meslek teşekkülleri çerçevesinde yardımlaşma ile dini, ahlaki ve geleneksel değerler kapsamında yapılan yardımlar oluşturmuştur. Özellikle aile içi yardımlaşma sosyal güvenlik sisteminin temelini oluşturmuştur. Dini, ahlaki ve geleneksel değerlere göre bir esnaf ve sanatkârlar teşkilatı olarak kurulmuş olan ahilik ve sonrasında lonca mesleki teşekkülleri sosyal dayanışma anlayışına göre kendi üyelerine veya üyelerinin akrabalarına yardımlar yapmaktaydı. Ayrıca vakıf müesseseleri ve zengin kişiler tarafından da dini esaslara göre sosyal yardım ve sosyal güvenlik hizmetleri verilmekteydi. Osmanlı'nın son dönemlerine doğru sosyal yardım ve sosyal güvenlik hizmetleri idari ve hukuki düzenlemelerle kurumsallaştırılmaya başlamıştır.1876 Anayasası'nda sosyal devlet anlayışıyla ilgili bir düzenleme bulunmamaktadır. Hukuki düzenlemelerde yer verilmemiş olmakla birlikte, dönemin siyaset ve fikir adamları sosyal devlet fikrini çeşitli şekillerde ifade etmişlerdir (Tunaya, 1982:129-130).

Türkiye’de Sosyal Yardım

Dünyanın birçok ülkesinde olduğu gibi Türkiye’de de yaşlılara, yoksullara, düşkünlere, muhtaçlara, işsizlere ve kimsesizlere yönelik olarak devletin yerine getirmekte olduğu sosyal yardım uygulamaları bulunmaktadır. Türkiye’de sosyal yardımlaşma ve dayanışma hizmetlerinin hukuki esas ve usullere göre yerine getirebilmesi anlamında Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu esaslı düzenlemeler getirmiştir. Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu, Anayasanın “*Türkiye Cumhuriyeti sosyal bir hukuk Devletidir.*” hükmünden destek alarak 14.06.1986 tarihinde yürürlüğe giren 3294 sayılı Sosyal

Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu ile kurulmuş ve Başbakanlığa bağlı bir Genel Sekreterlik olarak hizmet sunmaya başlamıştır. Sosyal yardımların yoksullukla mücadeledeki etkisi ve yeni stratejilerin ve sosyal yardım programlarının geliştirilmesi ihtiyacı doğrultusunda 9 Aralık 2004 tarihinde 5263 Sayılı Kanun çıkarılarak Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü oluşturulmuş, 2011 yılında ise, sosyal hizmet ve sosyal yardım veren kurumları tek bir çatı altında toplamak amacıyla 633 sayılı KHK ile Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı (ASPB) kurulmuştur. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı çatısı altında faaliyet göstermeye başlayan Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü (SYGM), sosyal yardım faaliyetlerini Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu kaynaklarını kullanarak, ülke genelindeki tüm il ve ilçelerde bulunan 973 Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı aracılığıyla yürütmektedir (Hacımahmutoğlu,2009:141).

Genel itibarıyla Türkiye’de sosyal yardımlar Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı’nın kurulması ve bu çerçevede devlete ait sosyal yardım ve sosyal politikaların tek elden yürütülme çabaları, sosyal devlet rolünün etkinlik ve verimliliğini artırmıştır. Bakanlığın Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü eliyle Aile Yardımları ana başlığında Gıda Yardımı, Yakacak Yardımı ve Barınma Yardımı; Sağlık Yardımları ana başlığında Tedavi Destekleri ve Şartlı Sağlık Yardımı; Eğitim Yardımları ana başlığında Eğitim Materyali, Şartlı Eğitim Yardımı, Öğle Yemeği Yardımı, Ücretsiz Kitap Yardımı, Öğrenci Taşıma Barınma ve İaşe Yardımı, Özürlü Öğrencilerin Okullarına Ücretsiz Taşınması ve Yüksek Öğrenim Bursları; Özürlü Yardımları başlığında Özürlü ihtiyaç yardımları; Özel Amaçlı Yardımlar başlığında; Aşevleri ve Afet ve Terörden Zarar Görenlere Yönelik Yardımlar yürütülmektedir (ASPB,2012: 24-33). Böylece Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü il ve ilçe vakıfları kanalıyla her ay aile, sağlık, eğitim, özürlü ve özel amaçlı yardımlar kapsamında dar gelirli ailelere gıda, barınma, yakacak, giyecek, nakit yardımları, gelir getirici ve istihdam sağlayıcı proje yardımları yapmakta, özürlülere protez, işitme cihazı ve özürlü araçları sağlamakta, dar gelirli ailelerin ilk ve ortaöğretimde okuyan çocuklarının önlük, çanta, kitap, kırtasiye, yiyecek, giyim ve ulaşım gibi temel okul ihtiyaçlarını karşılamaktadır (Akpınar vd.,2012:25).

633 sayılı KHK kapsamındaki ödemeler, 2022 sayılı Kanun kapsamın-

daki ödemeler ve Genel Sağlık Sigortası Yönetmeliği kapsamındaki primlerin ödemelerinin Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü, tarafından yapılmasıyla birlikte Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü sosyal yardım alanında Türkiye’de en fazla kaynak aktaran kurumlardan biri haline gelmiştir (ASPB,2012: 5). 2022 sayılı yasa kapsamında 65 yaşını doldurmuş muhtaç, güçsüz ve kimsesiz Türk vatandaşlarına aylık bağlanmıştır. 227 sayılı KHK ile Vakıflar Genel Müdürlüğü’ne sosyal yardım ve sosyal hizmetlerde bulunma görevi verilmiştir. Bu görev bağlamında Vakıflar Genel Müdürlüğü belirlediği kişilere maaş vermekte ve 81 ilde fakir, muhtaç ve güçsüz insanlara yemek ve gıda yardımı yapmaktadır². Ayrıca sosyal yardım ve sosyal güvenlik hizmeti vermek amacıyla Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu kurulmuştur. Korunmaya muhtaç çocuklara, sakatlara ve yaşlılara yönelik sosyal güvenlik hizmeti sunmakta olan bu kuruluş, kamu tüzel kişiliğine sahip, katma bütçeli bir kuruluş olup genel bütçeden yapılan hazine yardımı ile finanse edilmektedir.

Türkiye’de sosyal yardımlaşma ve dayanışma hizmetlerinin gelişimi değerlendirildiğinde, sosyal yardımların ve desteklerin doğrudan ihtiyaç sahibi kesimlere transferinde çok ciddi ve etkili payı olduğu bilinen Sosyal Yardım Vakıfların, kurulduğu gündeki etkin yapılarını ve organizasyonlarını sürdürememesi, buna bağlı olarak sosyal yardım ve desteğe yönelik araçların, kurumların ve alışılmış örgütlenme modellerinin sorgulanmaya başlanması ve son yıllardaki sosyo-ekonomik gelişmeler sosyal yardım alanında yeni bir organizasyon ihtiyacını ortaya çıkarmıştır. Sosyal yardımların etkili ve verimli bir şekilde dağıtımı, sosyal yardımlarda ve sosyal desteklerde adaletin sağlanması, toplumun yardıma muhtaç kesimini “hep yardım bekleyen bir kesim” halinde tutmak yerine, katma değeri üretecek şekilde yardıma muhtaçların ekonomik hayata kazandırılması ve sosyal politikaların geliştirilmesi

2 Türkiye genelinde 2008’de 108 imarethanede, toplam 77 bin 280 aileye sıcak yemek dağıtan Vakıflar Genel Müdürlüğü, 794 ilçede de 71 bin 850 aileye kuru gıda dağıtımını yapmıştır. 1999 yılında, imaretlerden 9 bin 925 aile yemek alırken, 2009 yılında bu sayı 100 bine ulaşmıştır. En çok sıcak yemek verilen illerin başında 14 bin 700 aileyle İstanbul gelmektedir. İstanbul’un Eyüp ilçesindeki tarihi imaret, 1200 kişiye verilen sıcak yemekle birinci sırada yer almıştır. Eyüp’te ayrıca, 3 bin 325 aileye de kuru gıda dağıtılmıştır. Ankara’da ise, 1350 aileye imarettten sıcak yemek verilmiş, 1525 aileye de kuru gıda yardımı yapılmıştır (ASPB,2012: 20).

amacıyla 03.06.2011 tarihinde yayımlanarak yürürlüğe giren 633 Sayılı KHK ile kurulan Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, dezavantajlı gruplara yönelik hizmet veren kurum ve kuruluşları bünyesinde yeniden örgütlemiştir. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'nın kurulduğu tarihe kadar, sosyal yardım ve desteğin ihtiyaç sahiplerine ulaştırılmasında aracı olan kurum ve kuruluşların bütçe yapıları ile mali durumları 10 yıl önceki rakamlarla karşılaştırıldığında; SYGM ve SHÇEK dışındaki kurumların harcamalarında dikkat çekici bir fark görülmemekle birlikte, SYGM ve SHÇEK'in harcamalarında çok önemli değişiklikler olduğu görülmektedir.

Türkiye'de Sosyal Güvenlik

Orta Asya Döneminde, Türklerde aile bağları güçlü olduğu için aile içi yardımlaşma önemli bir sosyal yardım olarak ön plana çıkmış, yerleşik hayata geçişle birlikte daha sağlam temellere dayalı olarak oluşturulan diğer sosyal yardım kurumları ortaya çıkmıştır. Göktürk yazıtlarında geçen “Çıplak halkı giydirdim, yoksul halkı zengin ettim, milletimi kaygısızca yaşayacak bir hale getirdim.” ifadelerine bakıldığında Türklerde sosyal güvenlik fikrinin ve “Devlet Baba” anlayışının çok eskilere dayandığı görülmektedir (Kurt,2003: 3).

Türkiye'deki sosyal güvenlikle ilgili gelişim sürecini Osmanlı Dönemi ve Cumhuriyet Dönemi olarak iki boyutta ele almak gerekir. Osmanlı Devletinde sanayileşme hareketleri ve işçi sınıfının doğuşu Avrupa'ya oranla çok geç başladığından, modern anlamda sosyal güvenlik sistemine geçiş de gecikmiştir. Osmanlı'da sosyal risklere karşı ahilik ve sonrasında lonca teşkilatı tarafından oluşturulan yardım sandıkları aracılığıyla sosyal güvenceler sağlanmaya çalışılmış, Loncalar oluşturdukları yardım ve dayanışma sandıklarıyla üyeleri ve üyelerinin aile bireyelerine hastalık, evlenme, doğum, iş kurma, işsizlik, ölüm gibi sosyal risklere karşı aynı ve nakdi yardımlar yapmışlardır (Talas,1972: 593). Bunun yanında dini esaslar gereğince yerine getirilen zekat, fitre, kurban, kefare, bağış ve sadakalar gibi dini vecibelerle varlıklı kişiler tarafından yoksullara, dar gelirli ve muhtaçlara yardımlarda bulunmuştur (Tunçomağ,1988: 43). Türkiye'de sosyal güvenlik anlamında hukuki kurumsallaşma Osmanlı'nın son dönemlerinde başlamış ve Cumhuriyet döneminde de devam etmiştir.

Türkiye’de Sosyal Güvenliğin Gelişimi

Batı’da olduğu gibi Osmanlı döneminde de sosyal güvenlik sosyal yardımlaşma ile başlamıştır. Osmanlı’dan günümüze değişmemekle birlikte aile içi yardımlaşma, meslek teşekkülleri, vakıflar ve varlıklı kişiler tarafından yapılan sosyal yardımlar Türkiye’deki sosyal güvenlik sisteminin temelini oluşturmuştur.

Osmanlı döneminde din, ahlak ve geleneksel kurallar üzerine kurulmuş olan ahilik teşkilatı ile 13. Yüzyıl’dan itibaren zorunlu esnaf birliği halini alan lonca örgütlenmesi, esnaflar arasında meslek mensuplarını ve ailelerini korumak amacıyla oluşturulan dayanışma sandıkları sosyal güvenlik alanındaki en önemli meslek teşekkülleri olmuştur. Loncaların yardımlaşma sandıkları lonca sistemi boyunca önemli bir ihtiyacı karşılamış, ancak 19. Yüzyıl sonlarına doğru loncalarla birlikte ortadan kalkmışlardır (Dilik, 1991: 25).

18. Yüzyıl’dan sonra, sosyal yardım ve sosyal güvenlik hizmetleri kurumsallık kazanmaya başlamış ve ilk kez bu yüzyılda sosyal yardım amaçlı vergiler toplanmaya başlamıştır. Tanzimat sonrasında ise sosyal güvenlik alanında önemli hukuki düzenlemeler yapılmıştır. Ahilik ve lonca teşkilatları zamanından beri uygulanmakta olan tekaüt (emekli) ve teavün (yardımlaşma) sandıklarıyla ilgili düzenlemeler yapılmış, İşçilerle ilgili toplumsal politika düzenlemelerinin yer aldığı 1865 tarihli Dilaver Paşa Nizamnamesi kabul edilmiş, 1866 tarihinde Askeri Tekaüt Sandığı ve 1881 tarihinde Sivil Memurlar Emekli Sandığı kurulmuştur. Osmanlı Devleti’nin son dönemlerinde, Darüşşafaka, Darülaceze, Darüleytam ve Hilali Ahmer Cemiyeti (Kızılay) gibi sosyal yardım açısından önemli kurumlar meydana getirilmiştir (www.sgk.gov.tr). Öksüz ve yetim çocukların eğitim hizmetlerinin verilmesini sağlamak üzere kurulan Darüşşafaka (1863), çeşitli kamu hizmetlerini yerine getirmek amacıyla hayırsever devlet adamları ve varlıklı kişiler tarafından kurulan binlerce vakıf müessesesi ile savaş alanında yaralanan ya da hastalanan askerlere yardım etmek amacıyla kurulmuş olan Kızılay (1868), düşkün ve kimsesiz kimseleri korumak üzere kurulan Darülaceze (1895), yetim ve öksüz kalan çocukları korumak üzere kurulan Darüleytam (1914) ve bunların yanı sıra 1921 yılında kurulan ve işçilerinin hukukunu koruma, sosyal güvenliğini sağlama amaçlı olan “İhtiyat ve Teavün Sandıkları”, 1921 yılında kurulan “Himaye-i Et-

fal Derneği”³, 1920’lerde ülkenin koruyucu ve tedavi edici hekimlik alanındaki yoğun gereksinimini hafifletmek amacıyla kurulan “İşyeri Hekimlikleri ve Revirler” önemli sosyal yardım ve güvenlik müesseselerindedir.

Genel olarak Osmanlı Dönemi’ne bakıldığında sosyal güvenlik adına tam bir kurumsallaşmadan bahsetmek mümkün değildir. Her ne kadar kurulan yardım sandıklarıyla (Hicaz Demiryolu Memur ve Müstahdemlerine Hastalık, Kaza Halleri İçin Yardım Sandığı, Tersane-i Amire’nin İşçi ve Memurları İçin Emeklilik ve Malullük Sandığı, Şirketi Hayriye Tekaüt Sandığı, Askeri Tekaüt Sandığı, Seyrisefain Tekaüt Sandığı) bir birlik oluşturulmaya çalışılsa da Osmanlı’da bu dönemde yapılan uygulamaların Avrupa’ya göre düşük bir seviyede ve dar kapsamlı olduğu söylenebilir (Güzel ve Okur, 2002: 29). Osmanlı Devletinin son dönemlerinde özellikle kamu kesimi çalışanları için de bazı düzenlemelere gidilmiştir.

Türkiye’de Cumhuriyet döneminin sosyal güvenlik alanındaki gelişme süreci idari rejimin gelişimi ile paralellik göstermiştir (Fişek, 2007: 335-337). Cumhuriyetin ilanından 3008 sayılı İş Kanunu’nun çıkarıldığı 1936 tarihine kadar sosyal güvenlik alanında kapsamlı bir düzenleme yapılmamıştır. 1945 sonrası dönemde ise, sosyal güvenlik alanında önemli gelişmeler yaşanmıştır. Bunun başlıca nedenleri arasında Türkiye’nin sanayileşme sürecinde işgücü dağılımında ücretlilerin payının artmış olması, kırdan kente iç göç ve aile yapısındaki değişiklikler sayılabilir. Ayrıca çok partili siyasal hayata geçişle birlikte iktisadi ve sosyal gelişmelere olan duyarlılığın artması ve İkinci Dünya Savaşı sonrası dönemde Batı Avrupa’da yaygınlaşan sosyal güvenlik akımının Türkiye’de sosyal güvenlik alanındaki düzenlemeler üzerinde yönlendirici olması bu gelişmelerin yaşanmasında etkili olmuştur. Türkiye’de sosyal sigorta kolları ile ilgili ilk kanuni düzenleme 27.06.1945 tarih ve 4772 sayılı İş Kazaları, Meslek Hastalıkları ve Analık Sigortaları Kanunu ile olmuştur. 16.07.1945’te İşçi Sigortaları Kurumu Kanunu, 02.06.1949 tarihinde İhtiyarlık Sigortası Kanunu kabul edilmiştir. 04.01.1950 tarihinde Hastalık ve Analık Sigortası birlikte düzenlenmiştir.

3 Bu dernek, 1983 yılında devletleştirilerek “Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu” adını almıştır.

Türkiye’de sosyal yardımlaşma ve dayanışmaya ilişkin faaliyetler çeşitli şekillerde devam etmiş olmakla birlikte, özellikle 1950’li yıllardan sonra sosyal güvenlik kurumları oluşturulmaya başlanmış, sosyal devletin temel görevlerinden olan sosyal güvenlik yeniden yapılandırılmaya başlamıştır. 1949 tarihinde çıkartılan Emekli Sandığı Kanunu ile o güne kadar dağınık halde bulunan ve memurlara sosyal güvenlik sağlayan tüm yasa ve sandıklar birleştirilmiş; 1951 yılında ise, zaman içerisinde tedrici bir biçimde yaygınlaşacak olan asgari ücret uygulamalarına başlanmıştır (Makal, 2007: 521-522). Bu süreçte dünyadaki refah devleti uygulamaları da göz önünde bulundurularak sosyal refah yardımı uygulamalarına öncelik verilmiştir. Bu kapsamda 1954 yılında Sosyal Hizmetler Enstitüsü kurulması çalışmaları başlamış, Sıhhat ve İçtimai Muavenet Vekaleti (Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı) bünyesinde Sosyal Hizmetler Enstitüsü’nün kurulması ise ancak 1959 yılında gerçekleştirilebilmiştir. Sosyal Hizmetler Enstitüsü’nü, 1963 yılında kurulan “Sosyal Hizmetler Genel Müdürlüğü” izlemiştir.

Sosyal güvenlik alanındaki gelişmeler 17.7.1964 tarih ve 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu ve 1971’de çıkarılan BAĞ-KUR (Esnaf ve Sanatkârlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu) Kanunuyla devam etmiştir (Çelikoğlu, 1994: 23).

Türkiye’de Sosyal Güvenliğin Anayasal Boyutu

1924 Anayasası’nın 70. Maddesi’nde “*Çalışma Türklerin tabii haklarından*” denilerek çalışma hakkına yer verilmiş, 73. Madde ’de angaryanın yasak olduğu, 79. Madde ’de ise çalışma hakkının sınırlarının kanunlarla belirleneceği ifade edilmiştir (Özçelik,1983:92-93).

Türkiye’de 1924 Anayasası’nda çalışma hakkına yer verilmiş olması ve özellikle Avrupa’da İkinci Dünya Savaşı sonrası dönemde yaygınlaşan sosyal güvenlik akımları Türkiye’de sosyal güvenlik alanında önemli gelişmelerin temelini oluşturmuştur. Türkiye’de sosyal güvenliğin kurumsallaşması ise, 1950’lerden sonra sosyal güvenlik kurumlarının oluşturulmasıyla mümkün olabilmıştır.

1924 Anayasası’nın yürürlükte olduğu 1960 yılına kadar, Anayasa’da ayrıca bir düzenleme yapılmamış, kanuni düzenlemelerle bazı sosyal haklar kabul edilmiştir. 1920 yılında kömür madeni işçilerine tanınan haklar, 1936 tarihli İş Kanunuyla getirilen iş kazaları, çalışma saatleri-

nin resmi olarak 8 saat olarak sınırlandırılması, meslek hastalıkları ve analık sigortasıyla ilgili haklar, 1953 yılında tanınan konut yaptırma, 1954 yılında getirilen öğle dinlenmesi hakları sosyal sigortaların kurulması ile ilgili ilk genel ilkeleri barındırması ve bu konuda düzenleme yapma yetkisini hükümete vermesi, önemli gelişmeler olmuştur (Sallan Gül, 2004: 266).

Türkiye’de sosyal devlet kavramı anayasal düzeyde ilk kez 1961 Anayasası’nda düzenlenmiştir. 1961 Anayasa’nın 2. Maddesi’nde, “*Türkiye Cumhuriyetinin başlangıçta belirtilen temel ilkelere dayanan, milli, demokratik, laik ve sosyal bir hukuk devleti*” olduğu ifade edilmiştir. Anayasanın bütününe yansıyan bir sosyal devlet anlayışı bulunmaktadır.

Anayasa’nın 10. maddesinin ikinci fıkrasında, “*Devlet kişinin temel hak ve hürriyetlerini fert huzur, sosyal adalet ve hukuk devleti ilkeleriyle bağdaşamayacak surette sınırlayan siyasi, iktisadi ve sosyal bütün engelleri kaldırıp insanın maddi ve manevi varlığının gelişmesi için gerekli şartları hazırlar*” denilmek suretiyle, sosyal devlet anlayışının temel hak ve hürriyetlerin gerçekleştirilmesi bakımından esas oluşturduğu gösterilmiştir (Akad,1992: 50-53). Bu nedenle 1961 Anayasası’nın getirmiş olduğu önemli yeniliklerden biri sosyal devlet düşüncesi ve onun birlikte getirdiği kurumlar olmuştur (Özbudun, 2010: 45).

Anayasanın 48 Maddesi’nde ise, “*Herkes sosyal güvenlik hakkına sahiptir. Bu hakkı sağlamak için sosyal sigortalar ve sosyal yardım teşkilatları kurmak ve kurdurmak devletin ödevlerindedir*” denilmektedir. 1961 Anayasası’nda sosyal güvenlik ve sağlık kavramları birer hak olarak tanımlanmış ve bu hakları sağlamak devletin temel görevleri arasında sayılmıştır. 1961 Anayasası ile birlikte Anayasa’nın belirtmiş olduğu ilke ve hedefler doğrultusunda çeşitli kanuni düzenlemeler yapılmıştır. 5 Ocak 1961 tarih 224 sayılı Sağlık Hizmetlerinin Sosyalleştirilmesi Yasası bu amaçla atılmış olan önemli bir adımdır. Bu yasa sağlık hizmetlerinin finansmanının genel bütçeden karşılanmasını ve sağlık hizmetlerinin kanunda belirtilen kimselere ücretsiz olarak verilmesini öngörmektedir (Güvercin, 2004: 92).

1950’de kurulan Emekli Sandığı ile 1961 Anayasası sonrasında kurulan ve bu dönemde kurumsallaşan Sosyal Sigortalar Kurumu ve

BAĞ-KUR'dan oluşan üçlü sigorta sistemi aracılığıyla kurumsal olarak hasta, yaşlı, muhtaç, yoksul, kimsesiz, yetim ve çocuk gibi bazı gruplara belli oranlarda sosyal yardım ve hizmetler verilmeye çalışılmıştır. 1970'lerin ortalarına gelindiğinde, özellikle SSK ve BAĞ-KUR kapsamında sosyal güvenlik hizmeti alanların oranlarının artmasına karşın kurumlar ve programlar arasında uyumsuzluklar yaşanmaya başlamıştır. Bu nedenle sosyal güvenlik politikalarında eşgüdüm sağlamak amacıyla 1974 yılında Sosyal Güvenlik Bakanlığı kurulmuştur. 4951 sayılı Kanunla Sosyal Sigortalar Kurumu, BAĞ-KUR ve Amele Birlikleri bu bakanlığa bağlanmıştır. 1976 yılında yaşlı ve engellilere yönelik olmak üzere nakit yardımı desteğini içeren 2022 sayılı “65 Yaşını Doldurmuş Muhtaç, Güçsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması Hakkında Kanun” kabul edilerek sosyal yardımın ulusal olarak hukuken düzenlenmesinde önemli bir adım atılmıştır. Tüm bu gelişmeler sonucunda Türkiye’de 1978 yılına gelindiğinde sosyal sigorta sistemine dahil olanların sayısı, toplam aktif sigortalılarda 4 milyon 346 bine ve bunlara bağlı olarak sigorta hizmetlerinden faydalananlar da dahil edildiğinde 19 milyon 207 bin kişiye ulaşmıştır. Böylece toplam nüfusun yüzde 44.74’ü sigorta kapsamında yer almıştır (Sallan Gül, 2004: 272).

1961 Anayasası’nda olduğu gibi 1982 Anayasası’nın 2. Maddesi’nde de “*Sosyal bir hukuk devleti*” ifadesi tercih edilmiş, ayrıca 5. Madde ‘de, “*Sosyal hukuk devleti*” ibaresine yer verilmiştir. Anayasa’nın “Temel Hak ve Ödevler” başlıklı ikinci kısmının, “Sosyal ve Ekonomik Haklar ve Ödevler” başlıklı üçüncü bölümünde, Ailenin korunması ve çocuk hakları, Eğitim ve öğrenim hakkı ve ödevi, Kamu yararı, Çalışma ve sözleşme hürriyeti, Çalışma ile ilgili hükümler, Toplu iş sözleşmesi, grev hakkı ve lokavt, Ücrette adalet sağlanması, Sağlık, çevre ve konut, Gençlik ve spor, Sosyal güvenlik hakları, Tarih, kültür ve tabiat varlıklarının korunması, Sanatın ve sanatçının korunması ve son olarak Devletin iktisadî ve sosyal ödevlerinin sınırları olmak üzere toplam 13 ana başlık altında 25 maddede Türkiye Cumhuriyeti’nin sosyal devlet olma adına kendisine biçtiği roller belirtilmiştir.

Bu bağlamda sosyal devlet olma ilkesi gereğince, ülkenin bir sosyal güvenlik sistemine sahip olması ve vatandaşların hastalık, sakatlık, yaşlılık ve işsizlik gibi risklere karşı koruma altına alınması önemli bir

zorunluluktur. Bu koruyucu uygulamalar ülke vatandaşlarının geleceğe daha güvenle bakmasını sağlayacak, toplumsal adaleti ve barışı da tesis edecek önemli bir sistemdir.

1982 yılında Milli Eğitim Bakanlığı'na muhtaç durumdaki öğrencilere burs ve parasız yatılılık hizmeti verme yetkisi verilmiş, 1983 yılında sosyal yardım hizmetlerinin tek çatı altında toplaması amacıyla Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu (SHÇEK) yeniden düzenlenmiş ve çocuklar öncelikli olmak üzere muhtaç kişilere ayni ve nakdi yardım yapma yetkisi verilmiştir. 1984 yılında Vakıflar Genel Müdürlüğüne çeşitli sosyal yardımlar yapma yetkisi verilmiştir. Tüm ülkeye yayılacak bir destek fonu olan ve 1984 yılında yürürlüğe giren “Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu Kanunu” sosyal yardım alanında diğer önemli bir gelişme olmuştur. 1992 tarihinde “Ödeme Gücü Olmayan Vatandaşların Tedavi Giderlerinin Yeşil Kart Verilerek Devlet Tarafından Karşılanması Hakkında Kanun” yürürlüğe girmiştir. Kanun, “ödeme gücü olmayan vatandaş” kavramını, “*Hiçbir sosyal güvenlik kurumunun güvencesi altında bulunmayan ve bu Kanunun öngördüğü usul ve esaslar çerçevesinde belirlenecek aylık geliri veya aile içindeki gelir payı 1475 sayılı İş Kanunu'na göre belirlenen asgari ücretin vergi ve sosyal primi dışındaki miktarının 1/3'ünden az olanlar*” şeklinde tanımlamış; böylece “yoksulluk” kavramına belli bir ölçü getirmiştir. Ancak 2012 yılı itibariyle Genel Sağlık Sigortasının (GSS) hayata geçirilmesiyle birlikte Yeşil Kart uygulamasına son verilerek sağlık sigortası sisteminin dışında kimsenin kalmaması sağlanmaya çalışılmıştır. 2004 yılında YURTKUR'a yükseköğrenim öğrencilerine burs verme görevi, 2005 yılında il özel idarelerine ve belediyelere sosyal yardım yapma görevi verilmiştir (Hacımahmutoğlu,2009: 69-70). Böylece sosyal devlet ilkesinden yola çıkılarak, sosyal güvenlik ve sosyal yardım sisteminin hukuki çerçevesi anayasa ve kanunlarla belirlenmiştir.

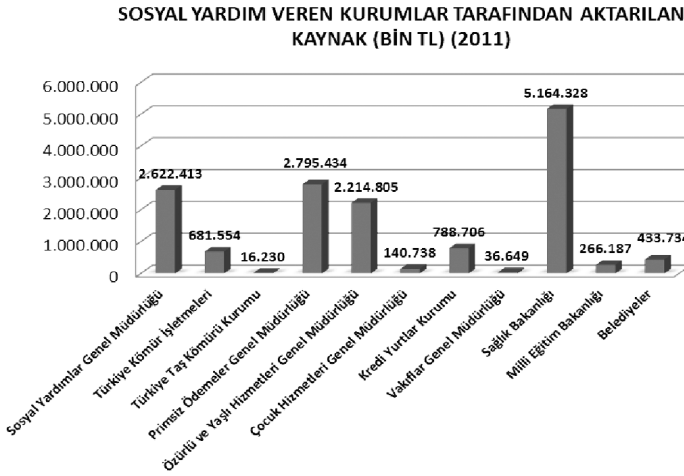
Türkiye’de Sosyal Yardım ve Sosyal Güvenlik Harcamaları

Sosyal devlet bağlamında yapılması gereken sosyal yardımlar ve sosyal güvenlik hizmetleri çeşitli kamu kurum ya da kuruluşlarınca çeşitli finansman kaynaklarından yararlanılarak yerine getirilmektedir. Günümüzde sosyal yardımlar, başta merkezi ve yerel yönetimler olmak üzere vakıflar, özel kuruluşlar ve gönüllü dernekler tarafından yerine

getirilmektedir. Kamu kurumlarınca yapılan sosyal yardımların ve sosyal güvenlik hizmetlerinin finansman kaynakları ise daha çok vergilerle finanse edilmektedir. Sosyal güvenlik hizmetleri ise, genellikle vergi benzeri gelirler ya da parafiskal gelirler olarak adlandırılan ve bu hizmetlerden doğrudan yararlanan kişilerin ödemiş olduğu aidat ve primler aracılığıyla finanse edilmektedir. Ancak bu hizmetlerin finansman açıkları merkezi bütçeden sağlanan kaynaklarla giderilmektedir.

Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü tarafından yayınlanan 2012 Sosyal Yardım İstatistikleri Bülteninde, çeşitli kamu kurum ve kuruluşları tarafından sosyal yardım ve sosyal güvenlik harcamaları yapıldığı belirtilmiştir. 2011 yılı itibarıyla bu kamu kurum ve kuruluşlarınca yapılan sosyal yardım ve sosyal güvenlik harcama tutarları aşağıda Tablo 1’de gösterilmiştir.

Tablo 1: Çeşitli Kamu Kurum ve Kuruluşlarınca Yapılan Yardımlar



Kaynak: ASPB, 2012: 20.

Tablo 1’e göre 2011 yılında kamu kurum ve kuruluşlar tarafından aktarılan kaynak tutarları incelendiğinde, bu kurum ve kuruluşlar tarafından toplam 15.160.778.000 TL tutarında sosyal yardım yapıldığı görül-

mektedir. Bu kaynakların %34'ü Sağlık Bakanlığı Yeşil Kart harcamalarına, %18'i Primsiz Ödemeler Genel Müdürlüğü 2022 Ödemelerine, %17'si Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü tarafından yapılan çeşitli yardımlara ve %15'i Özürlü ve Yaşlı Hizmetleri Genel Müdürlüğü tarafından yapılan yardımlara aktarılmıştır. Bununla birlikte Türkiye Kömür İşletmeleri, Türkiye Taş Kömürü Kurumu, Özürlü ve Yaşlı Hizmetleri Genel Müdürlüğü, Çocuk Hizmetleri Genel Müdürlüğü, Kredi Yurtlar Kurumu, Vakıflar Genel Müdürlüğü, Milli Eğitim Bakanlığı ve Belediyeler tarafından da çeşitli yardımlar yapılmıştır. Ayrıca Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığının (ASPB) Toplu Konut İdaresi Başkanlığı (TOKİ) ile yürüttüğü “Sosyal Konut Projesi” kapsamında fakir ve muhtaç durumdaki vatandaşlar için geri ödemeli olmak üzere 39.974 adet konutun planlaması yapılmış, 2023 yılına kadar da bu rakamın 100.000'e ulaşması hedeflenmektedir (ASPB,2012: 20).

Türkiye'de 2002 yılında sosyal harcamalar (sosyal yardım, sosyal güvenlik) GSYH'nin %0,5'ini oluştururken, 2012 yılında bu oran (SGK tarafından yapılan ve tazminat niteliği taşıyan ödemeler de dahil olmak üzere) %1,43'e yükselmiştir. 2002 yılında sosyal harcamalar için 1.376 Milyon TL kaynak aktarılmışken, 2012 yılında sosyal harcamalara ayrılan kaynak 19.595 Milyon TL'ye yükselmiştir (ASPB,2012: 19). 2012 yılına ait sosyal yardım ve sosyal hizmet harcamaları ve bu hizmetlerden yararlanan kişi sayıları aşağıda Tablo 2'de gösterilmiştir.

Tablo 2: Türkiye'de Sosyal Yardım ve Sosyal Hizmetler (2012)

Toplam Sosyal Yardım ve Hizmet Harcaması Tutarı	19.595.000.000
Sosyal Harcamaların GSYİH'ye Oranı	%1,43
Sosyal Yardımlardan Faydalanan Hane Sayısı (SYDV)	2.101.611
Sosyal Yardımlardan Faydalanan Kişi Sayısı (SYDV)	6.370.100
Düzenli Yardımlardan (SNT, EVEK) Faydalanan Hak Sahibi Sayısı (SYDV)	1.657.144
Geçici (Sürelî) Yardımlardan Faydalanan Hak Sahibi Sayısı (SYDV)	1.994.470

SYDTF Kaynaklarıyla Yapılan Yardımlara Aktarılan Tutar	3.099.582.115
Sosyal Yardımlardan Faydalanan Kadınların Oranı (SYDV)	%70
Aktif Çalışma Çağında Bulunan (18-55 yaş) Erkeklerin Tüm Hak Sahiplerine Oranı (SYDV)	%28
2022 Yaşlılık ve Engelli Maaşı Hak Sahibi Sayısı	1.228.355
2022 Yaşlılık ve Engelli Maaşı Toplam Aktarılan Kaynak	2.911.191.180
GSS Primi Devlet Tarafından Ödenen Kişi Sayısı	9.099.059
Ödenen Toplam GSS Prim Tutarı	4.072.863.815
Gelir Testi Yapılan Kişi Sayısı	14.493.157
Sosyal Yardım-İstihdam Bağlantısı ile İşe Yerleştirilen Kişi Sayısı (İŞKUR)	21.755
Sosyal Yardım-İstihdam Bağlantısı ile Mesleki Eğitime Yönlendirilen Kişi Sayısı (İŞKUR)	61.045
Satınalma Gücü Paritesine Göre Günlük 2.15\$'in Altında Gelirle Yaşayan Toplum Kesimi Oranı (2011)	%0,14
Satınalma Gücü Paritesine Göre Günlük 4.30 \$'in Altında Gelirle Yaşayan Toplum Kesimi Oranı (2011)	%2,79
Bütünleşik Sosyal Yardım Hizmetleri Bilgi Sisteminde Kayıtlı Hane Sayısı	6.768.126
Bütünleşik Sosyal Yardım Hizmetleri Bilgi Sisteminde Kayıtlı Kişi Sayısı	23.668.942
Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı Sayısı (SYDV)	973
SYDV Personel Sayısı	8.607
SYDV Sosyal Yardım ve İnceleme Görevlisi Sayısı	3.701
(*) İlgili kurumların önceki yıllardaki harcamaları baz alınarak yapılan projeksiyon ile tespit edilmiştir.	

Kaynak: ASPB, 2012: 7.

Türkiye’de bütçe içerisinde sosyal yardımlara ayrılan pay son 10 yılda 14 kat artmıştır. Bunun yanı sıra bütçe içindeki sosyal yardımlara ayrılan payın GSYH’yi oranı da 3 kata yakın bir artış göstermiştir.

Diğer taraftan aynı dönemde Türkiye'nin kişi başına düşen GSYH'si %71 (1,7 kat) oranında artış göstermiştir. Buradan da anlaşıldığı üzere ülkenin zenginliği 2 katın altında bir artış kaydederken, ülke kaynaklarından yardıma muhtaç vatandaşlara ayrılan pay, asimetrik/oransız bir biçimde 14 kat artmıştır. Hükümet, kamu kaynaklarından sosyal yardımlara ayırdığı payı yüksek oranda artırmıştır. Bu dönemde, diğer kamu harcamalarına nispeten sosyal yardımlara ortalama 3 kat fazla pay ayrılarak, yardıma muhtaç vatandaşlara ve dolayısıyla sosyal devlet olma ilkesine önem verildiği gösterilmiştir (TÜİK,2012).

TÜİK tarafından yapılan gelir dağılımı araştırmalarına göre Türkiye gelir dağılımı bakımından çok parlak bir görünüme sahip değildir. Ülkelerdeki gelir dağılımındaki adaleti ölçmekte kullanılan Gine katsayısı baz alındığında 2001 krizini izleyen yıl Gini katsayısı 0.44 iken, izleyen yıllarda düzelme eğilimi göstererek, 2003'de 0,42, 2004'de 0,40'a inmiş ve 2005 yılında 0.38 oranına gerileyerek düzelmeye doğru noktasına ulaşmıştır. Ancak 2006 yılında yeniden 0.43'e çıkan Gini katsayısı 2007 ve 2008 yıllarında 0.41 oranında kalmıştır. 2009 yılında 0,41'de kalan katsayı 2010 yılında 0,40'a gerilemiş, 2011 yılında 0,40 olarak gerçekleşmiştir. Dünya ülkeleri üzerinde yapılan gelir dağılımı araştırmaları Gini katsayısının 0.25 ile 0.50 arasında yaygınlaştığını göstermektedir. İsveç, Norveç gibi sosyal demokrasi rejimi uygulayan Kuzey Avrupa ülkelerinde Gini katsayısı 0,25 – 0,30 gibi oranlarda çıkmaktadır. Eski sosyalist ülkelerin çoğunda da buna benzer düşük Gini katsayıları görülmektedir. Almanya, gelişmiş ekonomiler arasında 0,28'lik oranla gelir dağılımının en iyi olduğu ülkedir. İngiltere'de bu oran 0,34, ABD'de gelir dağılımı eşitsizliği Türkiye'deki gibi 0,41 düzeyindedir. Türkiye'nin de üyesi olduğu OECD ülkeleri arasında Türkiye (0,40), Meksika (0,48) ve Şili (0,50) en kötü Gine katsayısına sahip ülkelerdir (TÜİK,2012; www.mahfiyegilmez.com).

Türkiye'de yoksulluk eğilimi incelendiğinde ise, 2002 yılında % 30,30 olan oran, 2010 yılında % 3,66'a inerek oldukça gerilediği görülmektedir. 2002 yılında gıda yoksulluğu %1,35 iken bu oran 2009 yılında %0,48'e; 2002 yılında gıda ve gıda dışı yoksulluk oranı %26,96 iken bu oran 2009 yılında %18,08'e düşmüştür. Bu süre zarfında yoksulluk ölçümünde dünya genelinde uygulanan bir kıstas olan günlük 4.3 doların altında yaşayan toplum kesimi oranında da ciddi iyileşmeler sağ-

lanmıştır. Zira 2002 yılında bu oran %30,30 iken 2011 yılında %2,79'a indirilmiş, günlük 2.15 doların altında yaşayan toplum kesiminin oranı 2002 yılında %3,04 iken 2011 yılında bu oran %0,14 olarak gerçekleşmiştir. Bu iyileşmelerde, ekonomide sağlanan gelişmelerin önemli bir etkisi olurken sosyal transferlerin etkin ve yoğun bir şekilde kullanılması da oldukça etkileyici olmuştur. 2002 yılında sosyal yardım niteliğindeki transferlerin GSYH'ye oranı % 0,3 iken 2010 yılında bu oran % 1,43'e yükselmiştir (ASPB,2012: 5-6). Ayrıca TÜİK'in 2009 yoksulluk verilerine göre eğitimi insanların eğitimsiz insanlara göre yoksulluk oranı daha dūřuktur (TÜİK,2009). Eđitimi kişilerin eğitimsiz kişilere göre yoksullaşma riski daha az olduğuna göre sosyal yardımlar yapılırken eğitime ya da doğrudan mesleki eğitime yönelik yardımların ön planda tutulması gerekmektedir.

Sonuç

Ekonomik gelişme düzeyi ile sosyal güvenlik sistemi ve sosyal yardım hizmetleri arasında doğrudan bir ilişki vardır. Ekonomik olarak gelişmiş ölkelerde sosyal güvenlik sistemi ve sosyal yardımlar daha güçlü, daha etkili ve daha kapsamlı bir şekilde yürütölmektedir. Ancak gelişmekte olan ölkeler de ekonomik seviyelerini gerekçe göstererek bu uygulamalardan kaçınamazlar. Çünkü değişen ekonomik ve sosyal koşullar, mevcut sosyal güvenlik sistemlerini ve sosyal yardım standartlarını belirgin bir şekilde etkilemekte, reform niteliğinde düzenlemelere gidilmesini gerektirmektedir. Özellikle artan işsiz sayısı, mevcut emekli kitlesi, bozulan aktüeryal dengeler, bütçeden sosyal harcamalara ayrılan payların artması, yaşam sürelerinin uzaması, aile yapısında ve toplumda meydana gelen değişiklikler, bilim ve teknoloji-deki gelişmelere bağlı olarak toplumsal hizmet beklentilerinin artması, yaşam standartlarının yükselmesi, sosyal güvenlik ve sosyal hizmetler alanında mali ve hukuki yeni düzenlemelerin yapılmasını zorunlu hale getirmiştir.

Sosyal yardımlar ve sosyal güvenlik sistemi, özellikle gelir dağılımında büyük farkların olduğu ve bunun gelir dağılımı politikalarıyla giderilemediği durumlarda ekonomik durumu iyi olan bireylerden dūřuk gelirli bireylere gelir transferi sağlayarak gelir dağılımını düzeltici etkide bulunmaktadır. Ancak bireyleri sosyal yardım almaya zorlayan en önemli unsur işsizlik ve eğitimsizliktir. Bu nedenle işsizlik ve eğitim-

sizlik sorunlarının çözümüne yönelik olarak yapılacak sosyal yardımlara ağırlık verilmelidir. Özellikle mesleki eğitim kurslarına yönelik yardım ve destekler insanları sosyal yardımlara bağımlı yaşamaktan kurtaracak, işsizlik ve dolayısıyla yoksulluğu azaltacaktır. Çünkü eğitim düzeyi arttıkça işsizlik oranı azalmaktadır. TÜİK yoksulluk verileri de eğitim düzeyi ile yoksulluk riski arasında ters orantılı bir ilişki olduğunu göstererek bunu doğrulamaktadır.

Sosyal güvenlik 1980’li yıllardaki krize kadar, özellikle gelişmiş refah ekonomilerinde hükümetlerin yürüttüğü en başarılı politikaların başında gelmekteydi. Ancak başarıya rağmen sosyal güvenliğin küreselleşme sonrasında sosyal güvenlik harcamalarından kaynaklanan bütçe açıkları ve sosyal güvenlik programlarının güncel hayatın ihtiyaçlarını karşılayamamasından kaynaklanan iki temel sorunla yüzleşmek zorunda kalmıştır.

Genellikle gelişmiş ülkelerdeki sosyal güvenliğe ilişkin sorunlar nüfus artış hızının yavaşlaması ve ortalama yaşam sürelerindeki uzamalar yüzünden ortaya çıkarken gelişmekte olan ülkelerdeki sorunlar ise ekonomideki yapısal sorunların öncülük ettiği kaynak yetersizliklerden özellikle de faiz harcamalarının yoğun olmasından kaynaklanmaktadır. İşte bu noktada Türkiye’deki sosyal güvenlik sorunları ele alınırken gelişmekte olan ülkelerdeki sorunlar dikkate alınarak ve tecrübelerden yararlanılarak çözüm önerileri sunulmalıdır.

Sosyal güvenlik sorunlarının temelinde hem yapısal hem de finansal kaynaklı sorunlar yatmaktadır. Türkiye’de 1990’lı yıllardan itibaren baş gösteren sosyal güvenlik sisteminin sorunlarına bakıldığında da hem finansal hem de yapısal kaynaklı sorunlar olduğu görülmektedir. Türkiye’de özellikle de 1990 sonrası sosyal güvenlik sisteminde ortaya çıkan ölçsüz hizmet borçlanmaları, erken emeklilik uygulamaları, yani yapısal sorunlar finansal sorunları tetiklemiş, bundan dolayı hem finansal hem de yapısal bozukluklar iç içe geçerek bir sorunlar yumağına dönüşmüştür. Türkiye’de yaşanan bu sosyal güvenlik sorunlarının çözümü amacıyla 1999’dan günümüze birçok reform çalışması yapılmıştır. 2012 yılı itibariyle Genel Sağlık Sigortasının (GSS) hayata geçirilmesiyle birlikte Yeşil Kart uygulamasına son verilerek, istismar edilen uygulamaların önüne geçilmek istenmiştir. Ayrıca, işsizlikten dolayı ortaya çıkabilecek sosyal bunalımlara engel olacak düzenle-

melere gidilerek, işsizlere, minimum ihtiyaçlarını giderecek kadar işsizlik parası verilmeye başlanmıştır. Ancak Türkiye'nin gelecek 25 yıl içerisinde yaşlı nüfus sorunuyla karşılaşacağı ve bunun ciddi mali sıkıntılara yol açacağı tahmin edilmektedir. Bu nedenle sosyal devlet ilkesi gereğince sosyal refah güvencesi sağlanırken, verilecek yardımların miktarı yaş, hizmet süresi, ehliyet gibi faktörlerin etkili olacağı katsayılara göre belirlenmeli, toplumdaki refah öncelikleri göz önünde bulundurulmalıdır.

AB'nin etkisiyle özellikle son 10 yılda Türkiye'de sosyal, siyasal, ekonomik ve hukuki anlamda olumlu gelişmeler yaşanmaktadır. Özellikle 2000'lerden başlayarak, sosyal sigorta sisteminde ve "sosyal diyalog" çalışmalarında AB sosyal politikasına uyum sağlanması konusunda önemli gelişmeler kaydedilmeye başlanmıştır. Bu bağlamda Türkiye için AB üyelik sürecinde uygulanmaya çalışılan ve birliğe üye olabilmek için katlanılması gereken sosyal ve siyasal yükümlülükler, Türkiye'de sosyal devlet anlamında sosyal politikaların gelişmesine olumlu yönde katkı sağlamıştır. Bütün bu olumlu gelişmelere rağmen, Türkiye'nin sosyal politikasının, özellikle sosyal yardım ve hizmet ayağının daha birçok reforma ihtiyacı vardır. Bu ihtiyacın sebepleri ise kayıt dışı ekonominin ağırlığı, gelir dağılımındaki eşitsizlik, işsizlik oranının yüksekliği, kişi başına gelir/ücret düzeyinin düşüklüğü ve AB'nin konuya ilişkin reform istekleridir. Ancak ülke adına geliştirilecek sosyal politikalarda ve gerçekleştirilecek reform düzenlemelerinde Türkiye'nin sosyo-kültürel yapısının da göz önünde bulundurulması, ileride yaşanması muhtemel sosyal problemlerin önüne geçme adına büyük öneme sahiptir.

Kaynakça

ACAR, İ. Atilla ve KİTAPCI, İsmail (2008) "Sosyal Güvenliğin Demografik Boyutu: Türkiye'deki Emeklilik Sistemindeki Değişim", *Maliye Dergisi*, Sayı:154, Ocak-Haziran, s:77-98.

AKAD, Mehmet (1992) *Teori ve Uygulamada Sosyal Güvenlik Hakkı*, İstanbul.

AKPINAR, Mahmut Şahin, Ayhan. ZENGİN (2012) "Eyüp. Sosyal Yardımların Yerel Düzeyde Sunulması: Sorunlar ve Çözüm Önerileri",

Uluslararası Alanya İşletme Fakültesi Dergisi, Cilt: 4, s:21-28.

AKYÜZ, Ferhat (2008) “Sosyal Yardımdan Sosyal Sigortaya: Bismarckyan ve İngiltere Sosyal Güvenlik Sistemlerinin Tarihsel Dönüşümü”, *Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi* (The Journal of International Social Research), Volume: 1/5, s:58-70, 2008.

ASPB, Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü, Sosyal Yardım İstatistikleri Bülteni, Eylül 2012.

AYDIN, Ufuk (1999) *Sosyal Güvenlik Sorunlarının Çözümünde Özel Sigortalar*, T.C. Anadolu Üniversitesi Yayın No:1117, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Yayınları, No:156, Eskişehir.

BAYRAKTAR, Cahide (2012) “Keynes ve Refah Devleti”, *Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt: 10, Sayı: 2, s:247-261.

BUĞRA, Ayşe (2006) “Türkiye’de Sağ ve Sosyal Politika”, *Toplum ve Bilim Dergisi*, Sayı: 106,s:43-67.

ÇELİK, Aziz (2006) AB Sosyal Politikası: Uyum Sürecinin Uyumsuz Alanı, Kitap Yayınevi, İstanbul.

ÇELİKOĞLU, İbrahim Sosyal Güvenlik Sistemlerinin Finansman Yöntemleri ve Türkiye Uygulaması, Sosyal Sektörler ve Koordinasyon Genel Müdürlüğü, DPT, Yayın No:2355,

YUSPKGM:424, Eylül-1994.

DİLİK, Sait (1991) *Sosyal Güvenlik*, Ankara, 1991.

DPT (2001) Sosyal Hizmetler ve Yardımlar Özel İhtisas Komisyonu Raporu, 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı, DPT Yayınları, Ankara.

ESPING-ANDERSEN, Gotsa (2006) “Toplumsal Riskler ve Refah Devletleri”, (Der.) Ayşe Buğra ve Çağlar Keyder, Sosyal Politika Yazıları, (Çev. Burcu Yakut-Çakar ve Utku Barış Balaban), İletişim Yayınları, İstanbul.

FİŞEK, Gürhan (2007) “Sosyal Hizmet ve Sosyal Yardımların Sosyal Politika Araçları İçerisindeki Yeri (“Genel’i” “Yerel’e” İndirmek)”, *Cahit Talas Anısına*, Sosyal Politika Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayınları No:595, Ankara,s:333-349.

GÜVERCİN, Cemal Hüseyin (2004) *Sosyal Güvenlik Kavramı ve Türkiye’de Sosyal Güvenliğin Tarihçesi*, Ankara Üniversitesi Tıp Fa-

kültesi Mecmuası, Cilt: 57, Sayı:2, Yıl: 2004, s:89-95.

GÜZEL Ali, OKUR Ali Rıza (2002) Sosyal Güvenlik Hukuku, Beta, 8.Bası, İstanbul, 2002.

HACIMAHMUTOĞLU, Hande (2009) Türkiye’de Sosyal Yardım Sisteminin Değerlendirilmesi, DPT Uzmanlık Tezi, DPT Yayın No:2803, Ankara.

KÖSE, H. Ömer (2003) “Küreselleşme Sürecinde Devletin Yapısal ve İşlevsel Dönüşümü”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 49, s:3-46.

KURT, Resul (2003) *İş Hukuku ve Sosyal Sigorta Mevzuatında Usul ve Esaslar, Uygulamalar Sorunlar, Çözümler, Yargı Kararları*, İstanbul Serbest Muhasebeci Mali Müşavirler Odası Yayın No:37.

MAKAL, Ahmet (1999) “19. Yüzyıl Sonları, 20. Yüzyıl Başlarında Osmanlı İmparatorluğu’nda Çalışma İlişkileri”, *Osmanlı Ansiklopedisi*, Yeni Türkiye Yayınları, Cilt:5, s:86-109.

MAKAL, Ahmet (2007) “Cumhuriyet’ten 21. Yüzyıla Türkiye’de Çalışma İlişkileri”, *Cahit Talas Anısına: Sosyal Politika Araştırma ve Uygulama Merkezi*, Yayın No: 595, Ankara, s:511-543.

MOUSSIS, Nicholas (2004) *Avrupa Birliği Politikalarına Giriş Rehberi*, (Çev. Ahmet Fethi), Mega Press, İstanbul.

ÖZBUDUN, Ergun (2010) *Türk Anayasa Hukuku*, Ankara.

ÖZÇELİK, Selçuk (1983) *Anayasa Hukuku Dersleri*, İstanbul.

ÖZŞUCA, Şerife Türcan (1997) “Özel Emeklilik Programları Kamu Emeklilik Programlarına Alternatif Olabilir mi?” *Ekonomik Yaklaşım*, Cilt: 8, Sayı: 24-25, İlkbahar-Yaz, s:31-47.

RICHARDSON, J. Henry (1970) *İktisadi ve Mali Yönüyle Sosyal Güvenlik*, Çev: Turan YAZGAN, İstanbul.

ROSANVALLON, Pierre (2004) *Refah Devletinin Krizi*, (Çev. Burcu Şahinli), Dost Kitapevi Yayınları, Ankara.

SALLAN GÜL, Songül (2004) *Sosyal Devlet Bitti, Yasasın Piyasa! Yeni Liberalizm ve Muhafazakarlık Kıskaçında Refah Devleti*, Etik Yayınları, İstanbul.

SAYAN, Serdar (2006) “Türk Emeklilik Sisteminde Reform: Nedenler ve Beklentiler”, *ASO Medya*, Temmuz, s:54-62.

ŞENOCAK, Hasan (2009) “Sosyal Güvenlik Sistemini Oluşturan Bileşenlerin Tarihi Süreç Işığında Değerlendirilmesi”, *Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi*, Sayı:56, s:409-468.

TALAS, Cahit (1972) *Sosyal Ekonomi*, Ankara.

TAŞPINAR, Neşe Seray (2006) Avrupa Birliği Sosyal Politikası: Avrupa Birliği Sosyal Modeli ve Türkiye, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul.

TUNAYA, Tarık Zafer (1982) “Cumhuriyet Dönemi Anayasalarında Sosyal ve Ekonomik Haklar”, *Çağdaş Anayasalarda Sosyal Haklar*, İstanbul.

TUNÇOMAĞ, Kenan (1988) *Sosyal Güvenlik Kavramı ve Sosyal Sigortalar*, İstanbul.

TÜİK, *Gelir ve Yaşam Koşulları Araştırması 2011*, Haber Bülteni, 17.09.2012

TÜİK. (2009) *Yoksulluk Çalışma Sonuçları*.

YILMAZ, Gülay Akgül (2006) OECD Ülkeleri ve Türkiye’de Sosyal Devlet ve Sosyal Harcamalar, Arıkan Yayınları, İstanbul.

www.canaktan.org/politika/refah-devleti/dogusu-gelisimi.htm Erişim Tarihi:11.07.2013

www.mahfiegilmez.com/2012/09/gelir-daglimnda-duzelme-yok, Erişim tarihi: 13.07.2013

www.sgk.gov.tr/wps/portal/tr/kurumsal/tarihce, erişim tarihi: 12. 08. 2013