T.C.
TRAKYA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI
YÜKSEK LİSANS TEZİ



SOSYAL POLİTİKA HARCAMALARININ GÜNÜMÜZDEKİ DURUMU

"Ülkeler Arası Karşılaştırmalı Bir İnceleme"

MEHMET DURGUT

TEZ DANIŞMANI

Prof. Dr. NALAN DEMİRAL

Edirne, 2019

T.C.
TRAKYA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI

TEZLİ YÜKSEK LİSANS PROGRAMI
YÜKSEK LİSANS TEZİ

Mehmet DURGUT tarafından hazırlanan SOSYAL POLİTİKA HARCAMALARININ GÜNÜMÜZDEKİ DURUMU: *"Ülkeler Arası Karşılaştırmalı Bir İnceleme"* konulu **Yüksek Lisans** tezinin sınavı, Trakya Üniversitesi Lisansüstü Eğitim-Öğretim Yönetmeliği'nin 19-6 maddeleri uyarınca **28.01.2019 Pazartesi** günü saat **13.00** 'da yapılmış olup, yüksek lisans tezinin *Kabul Edilmesine **OYBİRLİĞİ/~~OYÇOKLUĞU~~** ile karar verilmiştir.

JÜRİ ÜYELERİ	KANAAT	İMZA
Prof.Dr. Nalan DEMİRAL	Kabul Edilmesine	
Prof.Dr. Berkan DEMİRAL	Kabul Edilmesine	
Dr.Öğr. Üyesi Serdar CANBAZ	Kabul Edilmesine	

* Jüri üyelerinin, tezle ilgili kanaat açıklaması kısmında "Kabul Edilmesine/Reddine" seçeneklerinden birini tercih etmeleri gerekir.

T.C
YÜKSEKÖĞRETİM KURULU
ULUSAL TEZ MERKEZİ

TEZ VERİ GİRİŞ FORMU

Referans No	10233464
Yazar Adı / Soyadı	MEHMET DURGUT
T.C.Kimlik No	31081250268
Telefon	5073746349
E-Posta	mehmettdurgutt@gmail.com
Tezin Dili	Türkçe
Tezin Özgün Adı	SOSYAL POLİTİKA HARCAMALARININ GÜNÜMÜZDEKİ DURUMU: "Ülkeler Arası Karşılaştırmalı Bir İnceleme"
Tezin Tercümesi	THE PRESENT STATE OF SOCIAL POLICY EXPENDITURES: "Comparative Study Between Countries"
Konu	Kamu Yönetimi = Public Administration
Üniversite	Trakya Üniversitesi
Enstitü / Hastane	Sosyal Bilimler Enstitüsü
Anabilim Dalı	Kamu Yönetimi Anabilim Dalı
Bilim Dalı	Kamu Yönetimi Bilim Dalı
Tez Türü	Yüksek Lisans
Yılı	2019
Sayfa	201
Tez Danışmanları	PROF. DR. NALAN DEMİRAL
Dizin Terimleri	Sosyal devlet=Social state ; Sosyal hukuk devleti=Social legal state ; Refah devlet=Welfare state ; Sosyal politika=Social policy ; Merkezi idare= ; Yerel hizmetler=Local services ; Sosyal harcamalar=Social expenditurese
Önerilen Dizin Terimleri	Merkezi Yönetim Harcamaları Yerel Yönetim Harcamaları Merkezi Yönetim Sosyal Harcamaları Yerel Yönetim Sosyal Harcamaları

01.02.2019

İmza:.....

Tezin Adı: Sosyal Politika Harcamalarının Günümüzdeki Durumu: *"Ülkeler Arası Karşılaştırmalı Bir İnceleme"*

Hazırlayan: Mehmet DURGUT

ÖZET

Sosyal politika, toplumsal ilişkilerin düzenlenmesi, yaşam seviyesinin arttırılması, sosyal huzurun, sosyal barışın ve sosyal adaletin tesis edilmesi, bireylere en temelde insan onuruna yaraşır bir yaşamın garanti edilmesi amacıyla çeşitli kurumlar tarafından sunulan hizmetlerin bütünüdür.

Sosyal politikaların en temel sağlayıcısı devlettir. Sosyal Devlet kavramı da en basit haliyle, sosyal politikalar uygulayan, bu yönde çalışmalar yapan ve sosyal adaletin toplumda tesis edilmesini amaçlayan devlettir.

İnsanlık tarihi boyunca üretilen sosyal politikalar, Sanayi Devrimi sonrasında farklı bir boyutta algılanmaya başlanmıştır. Sanayi Devrimi ve onun getirdiği adaletsiz sosyo ekonomik düzen, devletleri bu düzenin işleyişini yeniden düzenlemek adına müdahale etmeye itmiştir. Günümüzde ise bireylerin beklentileri o dönemlere göre oldukça farklılaşmaktadır. Sunulan hizmetlerin etkinliği, verimliliği önem arz etmektedir. Bu kapsamda yerel yönetimler önemli hizmet sağlayıcı kurumlar haline gelmektedirler. Bürokratik süreci azaltması, hizmetlerde hızı arttırması, planlamalarda yerel halkın tanınması dolayısıyla ve daha doğru verilere erişim olanakları sebebiyle yerel yönetimlerin sosyal politikalara dahil oldukları alanların arttırılması ve yerel yönetimlere daha fazla görev verilmesi gerekmektedir.

Çalışmanın ilk iki bölümünde Sosyal Politika ve Sosyal Devlet kavramları, amaçları ve tarihsel gelişim süreçleri doğrultusunda incelenmiş, son bölümde ise İngiltere, Almanya, Fransa ve Türkiye'nin hem merkezi yönetimlerinin hem de yerel yönetimlerinin sağlamış oldukları eğitim, sağlık, konut ve sosyal koruma politikaları, yapılan harcamalarla birlikte analiz edilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Sosyal Politika Sosyal Devlet Sosyal Harcamalar, Merkezi Yönetim, Yerel Yönetim

Name of Thesis: The Present State of Social Policy Expenditures: "*Comparative Study Between Countries"*

Prepared By: Mehmet DURGUT

ABSTRACT

Social policy; consists of the regulation of social relations, increasing the level of life, the establishment of social comfort, social peace and social justice that offered by various institutions in order to guarantee a life worthy of human dignity.

The most basic provider of social policies is the state. The concept of Social State is also the state that, in it's simplest form, implements social policies, works in this direction and aims at establishing social justice in society.

The social policies produced throughout the history of humanity have begun to be perceived in a different dimension after the Industrial Revolution. The Industrial Revolution and it's unjust socio-economic order have prompted states to intervene in order to reorganize the functioning of this order. Today, the expectations of individuals vary considerably from those periods. Effectiveness and efficiency of the services offered are important. In this context, local governments are becoming important service providers. Due to the reduction of the bureaucratic process, increasing the speed of services, and access to more accurate data due to the recognition of the local people in the planning, local governments should increase their areas of social policy and more duties should be given to local governments.

In the first two chapters of study, Social Policy and Social State concept were examined in accordance with it's objectives and historical development. In the final chapter Britain, Germany, France and Turkey 's central and local governments' education, health, housing and social protection policies and their expenses were analyzed.

Key Words: Social Policy, Social State, Social Expenditures, Central Government, Local Government

ÖNSÖZ

Çalışma sosyal politika olgusunun üstünün bir çırpıda çizilemeyeceğinden yola çıkmaktadır. 1980 sonrası dönemde sosyal devlet olgusuna pek de iyimser bakılmasa da, toplumların alışkanlıkları ve artan beklentiler dolayısıyla sosyal harcamalar azaltılamamıştır. Dolayısıyla sosyal devletin neoliberal dönemle birlikte zayıfladığı kabul edilebilir ise de bir kriz içerisine girdiğini söylemek güçtür.

Bu araştırmada sosyal politika başlıklarında sınırlamaya gidilmiş ve sosyal koruma, eğitim, sağlık ve sosyal konut politikaları seçilmiştir. Aynı şekilde ülke konusunda da bir sınırlamaya gidilmiş ve Fransa, İngiltere ve Almanya seçilmiştir. Son olarak Türkiye benzer veriler eşiğinde bu ülkelerle karşılaştırılarak incelenmiştir.

Karşılaştırma, incelenen birden fazla olgunun benzerliklerinin ve farklılıklarının ortaya konulması amacıyla yapılan çalışmadır. Ülkeler ve belirli konulardaki yapısal durumları incelenecekse eğer, ele alınacak ülkeler belli sebeplerle seçilmelidir. Bu sebeplerden biri, birbirleriyle yakın siyasi, sosyo ekonomik ve kültürel konuma sahip olan ülkelerin incelenmesi ile hedef ülke için önemli çıkarımlarda bulunmak olabilir. Bir başka sebep, incelenecek konu başlıkları açısından örnek olabilecek ülkeler seçilmiş ve böylece hedef ülke için tavsiyelerde bulunmak istenmiş olabilir veya üçüncü olarak uluslararası konjonktürde öncü ve gelişmiş ülkelerin sistemleri incelenerek, sistemlerin olumlu yanları hedef ülke için ulaşılmak istenen nokta olarak belirlenebilir.

Bu çalışmada İngiltere, Almanya ve Fransa öncü ülkeler olmaları dolayısıyla incelenmiş ve Türkiye için anlamlı sonuçlar çıkarılmaya çalışılmıştır. Sosyal Politika, sosyal sigorta çalışmaları ile doğmaktadır ve iki ana sistemden biri Beveridge sistemi, diğeri ise Bismark sistemidir. Beveridge sistemi İngiltere'de doğmuşken, Bismark sistemi ise Almanya'da doğup gelişmiş ve birçok devlet tarafından kullanılmıştır. Bu bakımdan bu iki ülkenin incelenmesi sosyal politika yaklaşımlarının idrak edilebilmesi açısından önemlidir. Fransa ise sosyal politika harcamalarının GSYH'ye oranı açısından değerlendirildiğinde OECD ülkeleri arasında en çok harcama yapan ülke konumundadır. Aynı zamanda Fransa Türkiye tarafından İttihat Terakki döneminden

bu yana öncü kabul edilen ülkelerden biridir. İdari ve adli yargı sistemimiz, eğitim sistemimiz, yerel yönetim örgütlenmemiz ve genel idari yapımız Fransa'dan izler taşımaktadır.

Çalışmada çıkacak sonuçları, incelenen ülkelerin siyasi yapılarının da etkilediği düşünülmektedir. Bu sebeple üniter bir devlet olan İngiltere, federal bir devlet olan Almanya ve üniter ancak hizmet sunumu açısından idari bölgeli bir devlet olan Fransa'nın incelenmesi farklı ülke tiplerinin durumlarının görülmesi açısından da önemlidir.

Çalışmanın oluşturulması kaynaklık eden sorular şunlardır:

1.Sosyal Devlet kavramı neoliberal dönemle birlikte bir kriz içerisine mi girmiştir?

2. Sosyal Politika harcamaları, neoliberal dönemle birlikte azalmış mıdır ve politika sunucuları değişmiş midir?

3. Sağlık, Eğitim, sosyal konut ve sosyal koruma hizmetlerinin sunumunda Türkiye'nin merkezi bir devlet olduğu bilinmektedir. Acaba İngiltere, Fransa ve Almanya'da sosyal politikaların organizasyonunda ve sunumunda ağırlık hangi yöndedir?

4. Merkezi yönetim ve yerel yönetimler, toplam harcamaları içerisinde; sağlık, eğitim, sosyal konut ve sosyal koruma harcamalarına ne kadar pay ayırmaktadır?

5. Türkiye; İngiltere, Fransa ve Almanya ile kıyaslandığında, sosyal politikaların sunulmasını ve finansmanını üstlenen kurumlar değerlendirildiğinde nerede durmaktadır ve ne gibi gelişmelere ihtiyaç duyulmaktadır?

Bu sorular çerçevesinde son bölümde ülkeler, genel yönetim yapılarının kısaca tanıtılmasından sonra, sosyal politika sunumu ve finansmanı kapsamında, yerel yönetimler ve merkezi yönetim baz alınarak incelenmiştir. Harcamalar oransal olarak ortaya koyulmuş ve anlamlı sonuçlar üretilmeye çalışılmıştır.

Tezin son bölümünde sosyal politika hizmetleriyle birlikte harcamalar üzerinde durulmuştur. Verilerin elde edilmesinde Eurostat, OECD, UCLG, TÜİK ve ilgili ülkelerin resmi istatistik sitelerinden yararlanılmıştır.

Çalışma sırasında, başta bana ve hatalarıma gösterdiği sabır ve tezin nihayete ermesi konusunda çok değerli katkıları dolayısıyla, danışman hocam Sayın Prof.Dr. Nalan DEMİRAL hocama teşekkür ederim. Ayrıca çok kıymetli hocalarım Doç.Dr. Murat ÇİFTÇİ'ye, Prof.Dr. Berkan DEMİRAL ve Prof.Dr. Hasan BURAN' a yapmış oldukları katkılar için teşekkürü bir borç bilirim.

Son olarak, eşime bu süreçte bana göstermiş olduğu sabır için teşekkür ederim.

İÇİNDEKİLER

ÖZET ..... **i**
ABSTRACT ..... **ii**
ÖNSÖZ ..... **iii**
İÇİNDEKİLER... ..... **vi**
GRAFİKLER LİSTESİ ..... **ix**
TABLOLAR LİSTESİ ..... **xii**
ŞEKİLLER LİSTESİ ..... **xiii**
KISALTMALAR LİSTESİ ..... **xiv**
GİRİŞ **1**

BİRİNCİ BÖLÜM
SOSYAL POLİTİKA VE İLİŞKİLİ TEMEL KAVRAMLAR

1.1.Sosyal Politika Kavramı ve Gelişimi 7
1.1.1.Geniş Anlamda Sosyal Politika Kavramı 10
1.1.2.Geniş Anlamda Tarihte Sosyal Politika Olgusu ve Örneklerle Gelişimi 12
1.1.3.Dar Anlamda Sosyal Politika Kavramı 15
1.1.3.1. Endüstriyel Dönemin Kapitalist Ekonomisi 17
1.1.3.2. Endüstriyel Dönemin Siyasal İdeolojisi: Liberalizmin Etkisi 18
1.1.3.3.Sınıfsal Bilinçlenme ve Gelişen Dayanışma 20
1.1.4.Dar Anlamda İlk Sosyal Politika Çalışmaları 24
1.2.Sosyal Politika İle İlişkili Temel Kavramlar 25
1.2.1.Sosyal Adalet Kavramı 26
1.2.2.Sosyal Barış Kavramı 29
1.2.3.Sosyal Refah Kavramı 30

İKİNCİ BÖLÜM
SOSYAL DEVLET, GELİŞİM SÜRECİ VE İLİŞKİLİ TEMEL KAVRAMLAR

2.1.Sosyal Devletin Temel Özellikleri 36
2.2.Sosyal Devletin Üstlendiği Temel Görevler 39
2.2.1.Sosyal Güvenlik 39
2.2.1.1.Sosyal Sigortalar 41
2.2.1.2.Sosyal Yardım 43
2.2.1.3.Sosyal Hizmet 44
2.2.2. Eğitim Harcamaları 45
2.2.3.Sağlık Harcamaları 46
2.3.Modern Anlamda Sosyal Devlet ve Gelişim Çizgileri 48
2.3.1.Sosyal Devletin Başlangıç Aşamaları 48
2.3.2.Keynesyen Dönem 50
2.3.3.New Deal Politikası 51
2.3.4. 1945-1970 Refah Devleti'nin Altın Çağı 52
2.3.5.Neoliberal Dönem 54

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM
SEÇİLEN ÜLKELERDE MERKEZİ YÖNETİM VE YEREL YÖNETİMLERİN SOSYAL HARCAMALARI

3.1. İngiltere'nin Genel Görünümü ve Yönetim Şekli 68
3.1.1. Yerel Yönetimler 69
3.1.2.İngiltere'de Sosyal Koruma Harcamaları 71
3.1.3. İngiltere'de Konut Politikaları 76
3.1.4.İngiltere'de Eğitim Harcamaları 80
3.1.5.İngiltere'de Sağlık Harcamaları 83
3.2.Almanya'nın Genel Görünümü ve Yönetim Şekli 87
3.2.1.Yerel Yönetimler 88
3.2.2.Almanya'da Sosyal Koruma Harcamaları 90
3.2.3.Almanya'da Konut Politikaları 93

3.2.4. Almanya Eğitim Harcamaları 97
3.2.5.Almanya Sağlık Harcamaları 100
3.3.Fransa'nın Genel Görünümü ve Yönetim Şekli 104
3.3.1.Yerel Yönetimler 105
3.3.2.Fransa'da Sosyal Koruma Harcamaları 107
3.3.3.Fransa'da Konut Politikaları 110
3.3.4 Fransa'da Eğitim Harcamaları 113
3.3.5.Fransa'da Sağlık Harcamaları 116
3.4.Türkiye'de Sosyal Koruma, Eğitim, Sağlık ve Sosyal Konut Konularındaki Çalışmalar ve Harcamalar 120
3.4.1. Türkiye'de Sosyal Koruma Harcamaları 121
3.4.2. Türkiye'de Konut Politikaları 128
3.4.3. Türkiye'de Eğitim Harcamaları 138
3.4.4.Türkiye'de Sağlık Harcamaları 146
SONUÇ VE DEĞERLENDİRME 159
KAYNAKÇA 173

GRAFİKLER LİSTESİ

Grafik 1. Sosyal Politika Harcamalarının GSYH'ye Oranı-2015- 67

Grafik 2. Merkezi Yönetim Harcamaları İçerisinde Sosyal Koruma Harcamalarının Oransal Payı 73

Grafik 3. Yerel Yönetimler Toplam Harcamaları İçerisinde Sosyal Koruma Harcamalarının Oransal Payı 74

Grafik 4. Konut Harcamalarının Merkezi Yönetim Toplam Harcamaları İçerisindeki Payı..... 78

Grafik 5. Konut Harcamalarının Yerel YönetimlerToplam Harcamaları İçerisindeki Payı..... 79

Grafik 6. Eğitim Harcamalarının Merkezi Yönetim Toplam Harcamaları İçerisindeki Payı..... 81

Grafik 7. Eğitim Harcamalarının Yerel Yönetimlerin Toplam Harcamaları İçersindeki Payı..... 83

Grafik 8. Sağlık Harcamalarının Merkezi Yönetim Toplam Harcamaları İçerisindeki Payı..... 84

Grafik 9. Sağlık Harcamalarının Yerel Yönetimler Toplam Harcamaları İçerisindeki Payı..... 86

Grafik 10. Sosyal Koruma Harcamalarının Merkezi Yönetim Toplam Harcamaları İçerisindeki Payı..... 91

Grafik 11. Sosyal Koruma Harcamalarının Yerel Yönetimler Toplam Harcamaları İçerisindeki Payı..... 92

Grafik 12. Konut Harcamalarının Merkezi Yönetim Toplam Harcamaları İçerisindeki Payı..... 96

Grafik 13. Konut Harcamalarının Yerel Yönetimler Toplam Harcamaları İçerisindeki Payı..... 97

Grafik 14. Eğitim Harcamalarının Merkezi Yönetim Harcamaları İçerisindeki Oransal Payı..... 98

Grafik 15. Eğitim Harcamalarının Yerel Yönetimler Harcamaları İçerisindeki Oransal Payı..... 100

Grafik 16. Sağlık Harcamalarının Merkezi Yönetim Toplam Harcamaları İçerisindeki Payı..... 102

Grafik 17. Sağlık Harcamalarının Yerel Yönetimler Toplam Harcamaları İçersindeki Payı..... 103

Grafik 18. Sosyal Koruma Harcamalarının Merkezi Yönetim Toplam Harcamaları İçerisindeki Oransal Payı 108

Grafik 19. Sosyal Koruma Harcamalarının Yerel Yönetimler Toplam Harcamaları İçerisindeki Oransal Payı 110

Grafik 20. Konut Harcamalarının Merkezi Yönetim Toplam Harcamaları İçerisindeki Oransal Payı 112

Grafik 21. Konut Harcamalarının Yerel Yönetimler Toplam Harcamaları İçerisindeki Oransal Payı 113

Grafik 22. Eğitim Harcamalarının Merkezi Yönetim Harcamaları İçerisindeki Payı 114

Grafik 23. Eğitim Harcamalarının Yerel Yönetimler Harcamaları İçerisindeki Payı 115

Grafik 24. Kamu Harcamalarının Yönetim Birimlerine Dağılımı..... 116

Grafik 25. Sağlık Harcamalarının Merkezi Yönetim Toplam Harcamaları İçerisindeki Oransal Payı 118

Grafik 26. Sağlık Harcamalarının Yerel Yönetimler Toplam Harcamaları İçerisindeki Oransal Payı 119

Grafik 27. Merkezi Yönetim Harcamaları İçerisinde Sosyal Koruma Harcamalarının Oransal Payı 124

Grafik 28. Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Sosyal Koruma Harcamalarının Toplam Yerel Yönetimler Harcamalarına Oranı 127

Grafik 29. Kır ve Kent Nüfus Oranları 130

Grafik 30. TOKİ Toplam Konut Üretimi..... 134

Grafik 31. Merkezi Yönetim Harcamaları İçerisinde Konut Harcamalarının Oransal Payı..... 134

Grafik 32. Konut Harcamalarının Yerel Yönetimler Toplam Harcamaları İçerisindeki Oransal Payı 136

Grafik 33. Nüfusun Eğitim Düzeyi 139

Grafik 34. Eğitim Seviyesi ve Yıllık Kazanç..... 139

Grafik35. Merkezi Yönetim Harcamaları İçerisinde EğitimHarcamalarının Oransal Payı..... 141

Grafik36. Eğitim Harcamalarının Yerel Yönetimler Toplam Harcamaları İçerisindeki Oransal Payı 142

Grafik 37. Öğrenci Başına Düşen Toplam Harcama (USD)..... 144

Grafik 38. Toplam Eğitim Harcamalarının GSYH'ye Oranı 144

Grafik 39. Toplam Kamu Harcamaları İçerisinde Eğitime Ayrılan Pay..... 145

Grafik40. Merkezi Yönetim Harcamaları İçerisinde Sağlık Harcamalarının Oransal Payı..... 150

Grafik 41. Sağlık Harcamalarının Yerel Yönetimler Toplam Harcamaları İçerisindeki Oransal Payı 152

Grafik 42. Sağlık Harcamalarının GSYH'ye Oranı -2016-..... 154

Grafik 43. Kişi Başına Düşen Yıllık Sağlık Harcamaları-Dolar Endeksli-2017 yılı 154

Grafik 44. 1000 Kişiye Düşen Hekim Sayısı..... 155

Grafik 45. 1000 Kişiye Düşen Hastane Yatak Sayısı 156

Grafik 46. Cepten Yapılan Sağlık Hizmeti Ödemelerinin Toplam Cari Sağlık Harcamaları İçerisindeki Oransal Payı-2016-..... 157

Grafik 47. Sosyal Koruma Harcamalarının Merkezi/Yerel Yönetim Toplam Harcamaları İçerisindeki Oransal Payı..... 163

Grafik 48. Eğitim Harcamalarının Merkezi /Yerel Yönetimler Toplam Harcamaları İçerisindeki Oransal Payı 167

TABLOLAR LİSTESİ

Tablo 1: Kamu Sosyal Harcamalarının Gayrisafi Yurtiçi Hasılaya Oranı/ Kamuda Çalışanların Toplam İstihdama Oranı……..60

Tablo 2: 1960-1990 Arası Dönemde Kamu Harcamalarının GSYH'ye Oranı……..61

Tablo 3: 1993-2000 Arası Dönemde Kamu Harcamalarının GSYH'ye Oranı……..62

Tablo 4: Sosyal Koruma Harcamaları İçerisindeki Oransal Paylar……...75

Tablo 5: Konut Hane Halkı Statüsü Tablosu (İngiltere)……..77

Tablo 6: Almanya Sosyal Koruma Harcamaları İçerisindeki Oransal Pay……92

Tablo 7: Konut Hane Halkı Statüsü Tablosu (Almanya)……...95

Tablo 8: Sosyal Koruma Harcamaları İçerisindeki Oransal Pay……109

Tablo 9: Konut Finansmanı Sağlayan Kurumların Konut Üretimi……..132

Tablo 10: Ülkelerin Eğitim Harcamalarının İdari Birimlere Tasnifi……...146

ŞEKİLLER LİSTESİ

Şekil 1. Sosyal Güvenlik Sistemi……40

Şekil 2. Maslow' un İhtiyaçlar Hiyerarşisi……..129

KISALTMALAR LİSTESİ

ARS: (Agence Régionale de Santé) Bölgesel Sağlık Kurumları

BAĞKUR: Esnaf ve Sanatkârlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu

BMFSFJ: (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend) Aile Sorunları, Yaşlılar, Kadınlar ve Gençlik Bakanlığınca

BMBF: (Bundesministerium für Bildung und Forschung) Eğitim ve Araştırma Bakanlığı

BMG: (Bundesministerium für Gesundheit) Federal Sağlık Bakanlığı

CCG: (Clinical Commissioning Groups) Klinik Onay Grupları

DfE: (Department for Education) Eğitim Bakanlığı

DfES: (Department of Education and Skills) Eğitim ve Kabiliyet Bakanlığı

DPT: Devlet Planlama Teşkilatı

G-BA: (Gemeinsamer Bundesausschuss) Federal Ortak Komite

GSMH: Gayri Safi Milli Hasıla

GSS: Genel Sağlık Sigortası

GSYH: Gayri Safi Yurtiçi Hasıla

HEFCE: (Higher Education Funding Council for England) Yüksek Öğretim Finansman Kurulu

HLM: (Habitation a Loyer Modere) Makul Kiralı Evler

ILO: (International Labour Organization) Uluslararası Çalışma Örgütü

IMF: (İnternational Monetary Fund) Uluslararası Para Fonu

LAs: (Local Authorities) Yerel Yönetimler

NHS: (National Health Service) Ulusal Sağlık Hizmetleri

OECD: (Organization for Economic Cooperation and Development) Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü

OYAK: Ordu Yardımlaşma Kurumu

PHI: (Private Health Insurance) Özel Sağlık Sigortası

SGK: Sosyal Güvenlik Kurumu

SHI: (Statutory Health Insurance) Zorunlu Sağlık Sigortası

SSK: Sosyal Sigortalar Kurumu

SYDT: Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu

TOKİ: Toplu Konut İdaresi

UCLG: (United Cities and Local Goverment) Birleşik Kentler ve Yerel Yönetimler

UÇÖ: Uluslararası Çalışma Örgütü

GİRİŞ

Sosyal Politika, bireylerin insanlık (e.t.)n beri ihtiyaç duydukları bir olgudur. Sanayi Devrimi öncesi dönemlerde sosyal politikaların sunumu aile üyeleri arasında olmaktadır. Buna ek olarak kiliseler, çeşitli vakıflar ve dini kuruluşlar sosyal hizmetler üretmektedir. Aynı bağ bahçede hep birlikte çalışan aileler birbirlerinin, rahatsızlığını, hastalığını ve üretimden bir süreliğine geri kalmasını telafi edebilmektedirler. Aile üyeleri, ihtiyacı olan kişinin hem bakımını gerçekleştirip hem de onun yerine ekstra çalışabilmektedir.

Ancak Sanayi Devrimi ile birlikte, gelişen endüstriyelleşme sonrası bireyler artık kendi topraklarının çalışanı değillerdir. Artık sahiplik ile işçilik aynı kişi veya kişiler üzerinde birleşmemektedir. Sanayi Devrimi ile klasik anlamdaki sosyal hizmet sağlayıcıların altı kazılmıştır. Modern sorunlar artık eskisi gibi çözülemeyecek kadar büyüktür. Dar anlamda sosyal politika kavramı da Sanayi Devrimi sonrası ortaya çıkan sorunlardan türemektedir. Sosyal Devletin doğuşu da, kişilerin tek başlarına çözemeyecekleri sosyal risklere çözüm üretme amacıyla gerçekleşmiştir. Ancak geniş anlamda sosyal politika kavramı, daha evrensel bir yaklaşımla, tüm bireylerin refah seviyelerinin gelişimini hedeflemektedir.

Sosyal politika ve sosyal devlet kavramlarının temelinde sosyal sorun yatmaktadır. Sosyal Devlet, sosyal sorunların ortaya çıkmasını önlemek ve bu sorunları düzeltmek amacıyla sosyal politikalar uygulayan devlettir.

Sosyal Devlet, I. Dünya Savaşı ve Ekonomik Buhran sonrası gelişmiş, ürettiği politikalar ve ekonomiye müdahalesi artmış, kamusal harcamalar her geçen gün yükselmiştir. 2.Dünya Savaşı sonrası Keynesyen politikalarla birlikte Sosyal Devlet, altın çağını yaşamıştır. 1980 sonrasında neoliberal dönemle birlikte özellikle Amerika ve İngiltere'de sosyal devlete karşı iyimser bakış değişmiştir. Ancak yine de sıklıkla vurgulandığı şekilde bu dönemden sonra sosyal devletler bir kriz içerisine girmiş veya alanı tamamen terk etmiş değildir. Çalışmada bunun çok bilinenin aksine doğru olmadığı vurgulanmaya çalışılmıştır.

Çalışmanın ilk bölümünde; sosyal politika kavramı üzerinde durulmuş, dönemsel olarak sosyal politikanın gelişiminden bahsedilmiş ve sosyal politika ile ilişkili temel kavramlar sunulmuştur. İkinci bölümde ise Sosyal Devlet olgusunun doğuşu, tarihsel olarak gelişimi ve Sosyal Devletlerin temel amaçları açıklanmıştır. Sosyal Devlet olgusu, "sosyal politika üreticisi" olarak anlamlandırılmıştır.

Çalışmanın son bölümünde ise bazı sosyal politika konuları (sağlık, eğitim, sosyal koruma, konut) kapsamında İngiltere, Almanya Fransa ve Türkiye'nin merkezi ve yerel yönetimlerinin sunmuş oldukları hizmetler ve bu hizmetlere yapılan harcamalar değerlendirilmiş ve karşılaştırmalı şekilde özellikle Türkiye için anlamlı sonuçlar çıkarılmaya çalışılmıştır.

Bu çalışma, sosyal devlet olgusunu, amaçları ve kapsamıyla birlikte ortaya koymaktadır. Modern anlamda sosyo ekonomik düzene devlet müdahalesi sanayi devrimi ile başlamıştır. Özellikle 1929 Ekonomik Buhranı ve İkinci Dünya Savaşı ile birlikte altın çağını yaşayan refah devletinin 1980'ler sonrası öneminin azaldığı iddia ediliyor olmasına rağmen, çalışmamızda bu durumun iddia edildiği gibi olmadığı aksine sosyal harcamaların atış gösterdiği; sosyal refah harcamalarını azaltmak yönünde bir eğilimin söylem düzeyinde oluşmuş olsa da fiiliyatta bu durumun gerçekleşmediği ortaya koyulmaktadır.

Neoliberal düzenin gerekleri dolayısıyla devlet harcamalarının sınırlandırılmak istenmesi ve özellikle sosyal harcamaların kısılmaya çalışılması doğal karşılanabilecek olsa da, bireylerin devletten beklentilerinin gün geçtikçe artması ve toplumların sosyal devlet tarafından desteklenmeye alışmış olmaları bunun önüne geçmektedir. Almanya'da kamu harcamalarının GSMH'ye oranı 1974 yılında %44.6 iken 1995 yılında %49.5 olmuştur. Fransa'da 1974 yılında aynı veriler %45,6 iken 1995 yılında %54,9 olmuştur. Büyük Britanya'da 1974 yılında kamu harcamaları %44,8 iken; 1995 yılında az bir azalma ile %43,4 olmuştur. Bu çalışma neoliberal dönemde de sosyal devletin sonunun geldiği söylemlerinin yanlışlığını vurgulaması açısından önemlidir.

Çalışma içerisinde sosyal politika harcamalarını merkezi yönetimlerin mi yoksa yerel yönetimlerin mi yüklendiği sorusuna cevap aranmaktadır. Yerel

yönetimlerin harcamalarının fonksiyonel olarak incelenmesi veri kısıtlığı dolayısıyla oldukça zahmetlidir. Çalışma içerisinde hem merkezi yönetim hem de yerel yönetimler harcamaları bütününde konut, eğitim, sağlık ve sosyal koruma harcamalarının oranları incelenmektedir. Çalışma İngiltere, Almanya, Fransa ve Türkiye'yi birden fazla sosyal politika harcaması başlığı (sağlık, eğitim, konut, sosyal koruma) açısından değerlendirmekte ve anlamlı veriler ortaya koymaya çalışmaktadır.

Öncü kabul edilen ülkelerin verilerinin incelenmesi ve bu verilerle hedef ülke için bazı anlamlı sonuçların ortaya konulması çabaları karşılaştırmalı ülke incelemelerinin amaçlarından biridir. Fransa, İngiltere ve Almanya, sosyal politika konusunda öncü ülkelerdendir. Türkiye ise sanayi devrimini yaşamaması dolayısıyla bu ülkelerin yaşadığı süreçleri geriden takip etmektedir. Çalışmada ortaya konulan verilerin Türkiye'nin geleceğine ışık tutması umulmaktadır.

Türkiye sosyal güvenlik politikaları açısından Bismark Sistemine yakındır. Ancak zaman içerisindeki değişimlerle birlikte Beveridge sistemine de yaklaşmaktadır(GSS uygulaması). Çalışmada Türkiye'nin bu ikilemdeki yeri de ortaya konulmaya çalışılmıştır.

Özellikle kaynak ülkeler açısından, idari bölünmelerle bir incelemeyi mümkün kılacak verilerin Türkçe literatürde neredeyse hiç olmadığını belirtmek mümkündür. Bu kapsamda çalışma, daha sonra yapılabilecek bu tarz çalışmalara da kaynaklık edebilecektir.

Türkiye'de sosyal politika çalışmaları merkezi yönetim temelli ilerlemektedir. Halbuki yerel yönetimler, barındırdıkları avantajlarla etkin ve verimli bir politika sağlayabilmek için aktif olarak görev devredilmesi gereken kuruluşlardır. İncelenecek ülkelerden elde edilen sonuçların Türkiye'nin, yerel yönetimleri hem planlama yapan hem de uygulamayı üstlenen kuruluşlar olarak değerlendirmesi gerekliliğini ortaya koyacağı düşünülmektedir.

Tezin öncelikli amaçlarından biri sosyal politika çalışmalarının ve harcamalarının dönemsel olarak artıp azalabileceğini ancak, toplumsal adaletin sağlanması açısından vazgeçilemez olduklarını ortaya koymaktır.

Tezin başlangıcında amaçlananlardan biri, sosyal devlet olgusunun hangi kavramlara dayandığı, hangi sonuçlara ulaşmayı amaçladığı ve bu kapsamda ne tür politikalar uyguladığı ile ilgili ana yazın incelemelerinin yapılması ve bu kavramlar üzerinden belirlediğimiz ülkelerin ne gibi çalışmaları, hangi organlar aracılığıyla yaptığının saptanmasıdır.

Çalışmanın amaçlarından bir diğeri ise uluslararası konjonktürde gelişmiş ve önemli sosyal refah devletlerinden olan Fransa, İngiltere, Almanya ile ülkemizin karşılaştırılması sonucu verilerin uyumu/ uyumsuzluğunun ortaya konulmasıdır.

Bu tezi hazırlarken sorulan sorulardan biri, "İncelenen ülkelerde merkezi yönetim mi acaba daha çok harcama yapıyor yoksa yerel yönetimler mi?" sorusu idi ve bu kapsamda amacımız bu sorunun sonucunda net ifadelerle olmasa da en azından harcamalar açısından ortaya bir sonucun konulmasıydı.

İngiltere Fransa ve Almanya'nın incelenmesi sonucunda amaçlanan; karşılaştırmalı şekilde Türkiye'nin sosyal politikaların sunumunda ne kadar merkezi konumda yer aldığının belirlenmesidir. Yerel yönetimlerin sosyal politika sunumlarında ne kadar pay sahibi olduğunun belirlenmesi de çalışmanın bir başka amacıdır. Sonuç olarak amacımız Türkiye'nin diğer devletler penceresinden yerinin görülmesi ve bazı önerilerin getirilebilmesidir.

Eurostat ve OECD harcamaların fonksiyonel incelenmesi için 10'lu bir ayrıma gitmektedir. Bu ayrım içerisinde, Genel Kamu Hizmetleri; Savunma, Güvenlik ve Kamu Düzeni Hizmetleri; Ekonomik İşler ve Hizmetler; Çevre Koruma Hizmetleri, Konut ve Toplum Refahı Hizmetleri, Sağlık Hizmetleri, Eğitim Hizmetleri ve son olarak Sosyal Koruma Hizmetleri yer almaktadır. Bu çalışma içerisinde sağlık, sosyal koruma, eğitim ve konut hizmetlerine yönelik veriler incelenmektedir. Konu bakımından sınırlılıklarının yanında ülke bakımından da İngiltere Fransa Almanya ve Türkiye olmak üzere incelemeler 4 ülke ile sınırlandırılmaktadır.

Tezin planlanması aşamasında belirlediğimiz ana hipotezimiz, sosyal politika hizmetlerine toplumların her dönemde ihtiyaç duyacakları, bu sebeple sosyal politikanın oldukça önemli olduğu ve sosyal politika hizmetleri ile harcamalarının belli dönemlerde değişebileceği, harcamaların evrensel veya seçici bir şekle bürünebileceği, harcamaları yapan kurumların da değişebileceği ancak harcamaların radikal azalmalara sahne olmayacağıydı.

Çalışmanın fikir aşamasında oluşmasına temel olan birkaç soru olmakla birlikte, bu sorulardan en önde geleni "Merkezi yönetim acaba sosyal politika çalışmalarına ülkemizde olduğu derecede diğer Batılı ülkelerde de hakim mi?" sorusu idi. Türkiye'de sosyal politika hizmetlerinin planlanması, yönetimi ve finansmanı merkezi yönetim eliyle sağlanmaktadır. Batılı ülkelerde ise bu durumun böyle olmadığı düşünülmektedir. Yani yerel yönetimlerin daha aktif olduğu varsayımından yola çıkılmakta ve bu durum sınanmaktadır.

Sosyal politika hizmetlerinin bazıları önleyici hizmetler iken bazılarıysa yeniden düzenleyici, düzeltici hizmetlerdir. Çalışmada incelenen sosyal koruma başlığı altında sosyal hizmet sosyal yardım, sosyal sigortalar gibi sonradan düzeltici hizmetler incelenirken; sosyal konut, eğitim ve sağlık hizmetlerinin incelenmesinin sebeplerinden biri ise önleyici sosyal politika hizmetleri olmalarında yatmaktadır. Her ne kadar bu konu başlıklarıyla hem önleyici hem de tedavi edici, yeniden düzenleyici hizmetler sunuluyor olsa da tarafımızca eğitim, sağlık ve sosyal konut hizmetleri önleyici sosyal politika hizmetleri olarak değerlendirilmektedir. Bu konu başlıkları incelenirken; Batılı ülkelerde, bu tarz hizmetlerin planlanmasında o yöre halkına daha yakın olması, daha kolay bilgi edinebilmesi ve ihtiyaçları daha net belirleyebilmesi dolayısıyla yerel yönetimlerin kullanıldığı düşünülmektedir ve elde edilecek sonuçların da bunu doğrular nitelikte olacağı tahmin edilmektedir.

Ülkeler seçilirken, elde edilecek verilerin yine de Fransa ve Almanya açısından merkezi yönetimlerin ağırlıkta olduğu sonucunu doğuracağı ancak İngiltere'nin yerel yönetimlerinin daha baskın olduğu sonucunun çıkacağı düşünülmektedir.

Tezde daha önceki temel kaynakların incelenmesi yoluyla literatür taraması yapılmaktadır. Bu kapsamda çeşitli veriler OECD, Eurostat, TÜİK ve ilgili ülkelerin resmi istatistik kurumlarından derlenerek grafikler ve tablolar oluşturulmuştur.

BİRİNCİ BÖLÜM

1. SOSYAL POLİTİKA VE İLİŞKİLİ TEMEL KAVRAMLAR

Bu bölüm iki alt kısımdan oluşacak olup öncelikle sosyal politika kavramı ve gelişimi ele alınacak; daha sonrasında ise sosyal politikayla ilişkili bazı kavramlardan bahsedilecektir.

1.1. Sosyal Politika Kavramı ve Gelişimi

Sosyal Politika kavramı ihtiva ettiği sözcükler açısından düşünüldüğünde ilk olarak **toplum için yapılan bir takım politikalar** şeklinde bir çağrışımda bulunmaktadır. Sosyal kelimesi, Türk Dil Kurumu sözlüğünde (2018), toplumla ilgili olan, toplumsal, içtimai şeklinde açıklanmaktadır. Bu kelime kısaca insanla ilgili olan her şey olarak açıklanabilir. Yine de insanlığın tüm sorunlarını sosyal kelimesi içerisinde ele almak mümkün değildir. Bu kavram insanın bedensel ve ruhsal gelişimi, refah içerisinde, insan onuruna yakışır şekilde ve toplumla uyum içerisinde yaşam sürmesi, yeteneklerinin geliştirilmesi anlamına gelmektedir. Latince **Socius** kelimesi ise yandaş, arkadaş, dost, yoldaş gibi anlamlar taşımaktadır (Özdemir, 2007: 14).

Sosyal Politika kelimesi içerisindeki **sosyal** anlamı açısından **sosyal sorun** kavramı üzerinden de düşünülebilir. Sosyal sorun, bireylerin toplum içerisinde hayatlarının herhangi bir döneminde karşılaşabilecekleri ve, maddi veya manevi olarak yaşamlarını daha öncesi gibi devam ettirmekte güçlük çekecekleri problemlerdir. Sosyal politikalar, sosyal sorunların ortaya çıkmasını önleyici ve orta çıkan sorunların yıkıcı etkilerini azaltıcı faaliyetlerdir. Bu bakımdan sosyal sorun bir neden sosyal politika da bir sonuçtur diyebiliriz. Bu açıdan sosyal kelimesi içerisinde toplumsal sorunları, toplumsal yaşam süreci içerisinde ortaya çıkan eşitsiz ve adil olmayan durumları, kargaşa halini, sosyal tabakalaşma, kutuplaşma, sınıfsal çatışmaları içeren özel bir anlam taşımaktadır (Güven, 2013: 11).

Politika kavramı ise Yunanca Polis, **Politelia** olarak bilinmektedir ve bu kavram Polis şehir devletlerine işaret etmektedir. Yine **Policy** kelimesi pratik faaliyet, bir toplumun menfaatine yönelik olarak gerçekleştirilen tutum, fiil ve hareketlerdir

(Yalçıntaş ve Tuna, 2011: 24). Politika kelimesi, belli bir konu üzerinde belirlenmiş olan belli hedeflere ulaşabilmek adına gerçekleştirilen planlama ve strateji faaliyeti olarak değerlendirilebilir.

Sosyal Politika kelimesi bu anlamda bütüncül değerlendirildiğinde sosyal nitelikli olarak oluşturulmuş politikaların tümüdür denilebilir.

Sosyal Politikalar toplumsal düzenin yarattığı sorunlara çözümler üretmeye yönelik oluşturulmuş stratejilerdir. Toplumsal düzenin doğal bir düzen olmadığı, insanlar tarafından oluşturulduğu kabul edildiği anda bu sorunların giderilmesine yönelik oluşturulan çalışmaların bütünü sosyal politika olarak ifade edilebilir (Bozkır Serdar, Aysu, 2012: 2). Sosyal Politika harcamaları toplumda huzur ve refahın birlikte sağlanması amacıyla yapılmaktadır. Bu anlamda sosyal politika bir taraftan yüksek insan ideallerini hedeflerken bir yandan da topluma yayılan nimet/külfet dağılımını iyi yaparak sosyal adaleti sağlamayı amaçlamaktadır.

Sosyal Politika kavramı ihtiva ettiği hedefler ve bu hedeflerin planlanıp uygulanmasında öncü olacak kurumlar düşünüldüğünde aslında üzerinde mutabık kalınamayan bir kavramdır. Bazı tanımlarda çalışma ilişkilerine yönelik uygulamalar olarak değerlendirilirken; bu kavramı Burden (1998: 11), devletin sosyal şartlara ve toplumsal durumlara müdahale biçimi şeklinde tanımlamaktadır. Bu yaklaşımda sosyal politikaya genel bir bakış açısı sunulurken özne koltuğuna ise yalnızca devlet oturtulmaktadır. Bir başka tanımda da yine devlet öncülenerek Sosyal Politika, devletin topluma bir yön verebilmek adına bireysel tercihleri etkilemesi, kaynaklar üzerinde hakimiyet kurma ve ekonomik sistemi belirleme çabaları olarak açıklanmaktadır (Piachaud, 1993: 1).

Bir başka yazıda ise sosyal politika ihtiva ettiği hedefler açısından tanımlanmıştır. Sosyal Politika kavramı sağlık, eğitim, sosyal güvenlik, bireysel sosyal hizmetler ve konut çalışmalarını içeren politikalardır (Kleinman, 2015: 159).

Sosyal Politikalar, çeşitli dernek, vakıf veya kooperatifler ve özel girişimler yoluyla da gerçekleştirilebilse de yine de en ciddi uygulayıcısı devlettir. Laubier' e göre sosyal politika, belli bir dönemde, bir ülkenin ekonomik ve sosyal imkanları ölçüsünde toplumun maddi ve kültürel yaşam koşullarının düzeltilmesi amacıyla

ulusal düzeyde alınan önlemlerdir (Özşuca, ?: 1). Laubeier'in tanımında vurguladığı gibi sosyal politikalar sosyal sorunlardan veya değişim isteklerinden doğarlar. Dolayısıyla dönemsel olarak değişen sosyal ihtiyaçlar sosyal politikaları da değiştirmekte ve şekillendirmektedir. Yapılan tanımlara bakıldığında da bu ayrım net bir şekilde görülecektir.

Cahit Talas bu bilim dalının konusunu ve amacını toplumsal barışın ve refahın sağlanıp sürdürülebilmesi olarak açıklamaktadır (Güven, 2013: 11). Bu değerlendirmede herhangi bir zamandan veya dönemden bahsedilmemektedir. Kocaoğlu da dönemsel bir ayrım yapmadan bir milletin kendisi ve bireyleri için refaha giden yolu araştırarak bu amaç doğrultusunda gerçek refaha ulaştıracak düşünce ve uygulamalar paketi şeklinde bir değerlendirmede bulunmuştur (Altan, 2007: 8).

Bu bakış açıları değerlendirildiğinde sosyal politikanın toplumun belirli bir zümresine hizmet eden bir araç olmadığı toplumsal bakımdan dezavantajlı görünen kişilerin bu farkları giderebilmesine yardımcı olacak planlama ve politikalar olarak görüldüğü söylenebilir. Nitekim Tokol (1997: 1) da sosyal politika, ekonomik bakımdan zayıf ve güçsüzlerin devlet tarafından korunması için geliştirilen bir dizi önlem ve sağlanan hak ve özgürlükler olarak değerlendirmektedir.

Sosyal politika kavramı ve dolayısıyla tanımlarının özellikle öznesi, nesnesi, amaçları ve dönemsel algılamaları noktasında farklılıklar gösterdiği aşikardır. Bu kavram toplumların genel refah düzeyinin geliştirilmesi, halkın mutluluk seviyesinin artırılması, toplumun tamamına insan onuruna yaraşır bir yaşam sağlanması olarak algılanıyor olsa da bazı tanımlarda kavram, sınıf çatışmalarının önlenmesi olarak algılanmaktadır. Özellikle işçi işveren ilişkilerine vurgu yapılmakta ve toplumsal politikaların bu ilişkide güçsüz taraf olarak görülen işçi sınıfının refah düzeyini arttırmaya yönelmesi gerektiği vurgulanmakta ve bu sınırlar dahilinde oluşturulan planlamalara sosyal politika denmektedir.

Cahit Talas bir başka tanımında sosyal politikayı ekonominin doğal yasalarını düzeltici ve sınıf savaşlarının nedenlerini giderici önlemler olarak değerlendirmektedir (Güven, 2013: 12). Sosyal politika bu şekilde değerlendirildiğinde, sosyal sınıfların

hareketleri ve çatışmaları karşısında devleti ve hukuk düzenini koruyup yüceltecek politikalardır (Tuna, 1966: 12-13).

Von Wiese sosyal politikayı*" toplum sınıflarına karşı devletin harekete geçmesi"*olarak tanımlarken, Wagner daha açık bir tanımlamayla devletin işçileri korumak için girişmiş olduğu çabalar olarak sınırlandırmaktadır (Altan, 2007: 9).

O halde karşımıza çok net bir şekilde görülen ikili bir ayrım çıkmaktadır. Zira sosyal politika kavramı bir yandan toplumun bütününe yönelik politikalar olarak görülürken, diğer taraftan yalnızca işçi haklarını savunan ve gözeten, adeta işçi politikaları olarak görünen bir kavram olarak ortaya çıkmaktadır. Bu sebeple "Dar Anlamda Sosyal Politika" ve "Geniş Anlamda Sosyal Politika" şeklinde ikili bir ayrımın hem sosyal politika kavramının amaçlarının ve muhteva ettiklerinin ortaya konulması hem de gelişim çizgisinin incelenmesi açısından gerekli olduğu söylenebilir.

1.1.1. Geniş Anlamda Sosyal Politika Kavramı

Sosyal Politika kavramı bir neden sonuç ilişkisi içerisinde sosyal sorun kavramından doğmuştur. Toplumsal sorunların giderilmesi ve toplumların refah düzeyinin yükseltilmesi ihtiyacı sosyal politikayı doğurmuştur. Sosyal sorun kavramı insanlık tarihi kadar eskidir, zira insanlar topluluklar halinde yaşarlar ve tarihin her döneminde belli sosyal sorunlar ortaya çıkmıştır. O halde geniş anlamda sosyal politika, toplumda dezavantajlı gruplara yönelen, herkesin refah seviyesini yükseltmeye odaklanan ve hedef alanı tüm nüfus olan çabalar bütünüdür.

Geniş anlamda sosyal politika, endüstri devrimini de içine alcak şekilde çok eski tarihlere kadar uzanmaktadır. Bu manada sosyal hayatın bütün belirtilerini ihtiva etmektedir (Tuna ve Yalçıntaş, 2011: 31).

Geniş anlamda sosyal politika kavramı bahsedildiği gibi modern devletin kurulmasından çok önceki dönemlere kadar gitmektedir. İlk ve Orta Çağda özellikle dini kurumların, kliselerin hayırsever kuruluşların ve ailenin kendi içerisinde oluşturduğu bütünlüğün etkin olduğunu söylemek mümkündür.

Ancak günümüzde de bu şekilde bir kavrayışın olduğunu belirtmek gerekir. Günümüzde kabul edildiği şekliyle sosyal politika geniş anlamıyla, temelde sosyal hak ve özgürlüklerin korunması ve bu hakların herkes için hayata geçirilmesine yönelik politikalardır. Bu açıdan sosyal adaletin ve eşitliğin sağlanması, yoksulluğun önlenmesi, herkes için eğitim sağlık barınma imkanlarının sağlanması engellilerin toplum içerisindeki bütünlüğünün geliştirilmesi gibi geniş manada toplumun çeşitli kesimlerine yönelen politikalar bütünüdür (Koray, 2012: 29).

Geniş anlamda sosyal politika kavramı bazı çevrelerce dar anlamda sosyal politika kavramının genişlemesiyle ortaya çıkmış olarak algılansa da bu çalışmada insanlık tarihiyle eş zamanlı bir olgu olarak ele alınacaktır. Sanayi devrimiyle birlikte daralan bir anlam içerdiği sonrasında insan hak ve özgürlükleri, eşitlik ve adalet kavramlarının genişlemesiyle tekrar toplumun bütününe yönelik politikalar haline geldiği düşünülmektedir. Bu açıdan bakıldığında ilk dönem sosyal politika çalışmalarında devlet dışı kurumların etkin olduğunu ancak 20.yy da genişleyen sosyal politika çalışmalarında devletin baş aktör olarak ön plana çıktığı söylenebilir. Bu değerlendirmeler kapsamında sosyal politika;

1) Her türlü yoksunluğun giderilmesini amaçlamaktadır.

2) Toplumun bütün kesimlerine yönelmektedir.

3) İnsanlık tarihi kadar eskidir ve sosyal sorun kavramından doğmakta, zaman ve tarih kavramlarının çizdiği sınırları ortadan kaldırmaktadır (Zeynalova, 2017: 21).

4) Dar anlamda sosyal politika kavramını da muhteva etmektedir.

5) Günümüzdeki anlamıyla devletin daha geniş kesimler için toplumsal adalet ve eşitlik sağlama yükümlülüğünden ileri gelmektedir.

6) İnsanlık (e.t.) devlet dışı kurumların toplumdaki dezavantajlı grupların bu dezavantajlarının giderilmesi yönündeki çabalarıdır.

7) Çoğu zaman finansman gerektiren faaliyetlerden oluşmakla birlikte, içerisinde belli düzenleyici ve tespit edici faaliyetler de bulunmaktadır.(Asgari ücretin tespiti)

8) Sosyal güvenlik, sosyal adalet, sağlık, eğitim, konut, sosyal yardım, sosyal hizmet vb. kavramları ve bu kapsamdaki çalışmaları içermektedir.

1.1.2. Geniş Anlamda Sosyal Politika Olgusu ve Gelişimi

Devletin refah hizmetleri sağlamaya başlaması insanlık tarihi düşünüldüğünde oldukça yenidir. Devletler ancak ulus devletlerin oluşması ve sanayi devrimiyle birlikte aktif bir şekilde sosyal politika alanına müdahil olmaya başlamışlardır. Var oluşlarından 19. Yüzyıllara kadar daha çok hakim olan ideolojilerin de etkisi ile yalnızca iç ve dış güvenlik, adalet, iç hukuku ve düzeni sağlama görevlerini üstlenmiştir. Sosyal politikaya örnek gösterilebilecek çabalar genel olarak aileler, akrabalar, arkadaşlar, toplum, gönüllü ve dini kurumlar tarafından gerçekleştirilmiştir (Özdemir, 2007: 178). Ailelerin ve toplumların birbirlerine daha yakın ilişkileri işbirliği ve dayanışma içerisinde çeşitli risklere karşı sosyal koruma sağlamış ve o dönemdeki sosyal riskler açısından yeterli görülmüştür. Enformel tarzda sürdürülen bu refah hizmetleri genellikle yoksul ve hasta kesimlere yönelmiştir.

Geniş anlamda ilk ve orta çağda mevcut olan kölelik sistemi , feodal yapıda köylülerin ve serflerin sorunları sosyal politika kapsamındadır. 10. Yüzyıla dek daha çok kölelik sistemine ve aile ekonomisine dayanan anlayışa dayalı bir dönem hakimdir. Bu dönemde tüketilen ürünlerin neredeyse tamamı o aile tarafından veya birlikte yakın ilişkiler içerisinde oldukları komşuları tarafından üretilmekteydi. Sınırlı ihtiyaçlar aile ekonomisi içerisinde karşılanabiliyordu. Aile dayanışması sayesinde hasta, yaşlı ve çocukların açıkları gerektiği zaman kapatılabiliyordu. Ailede mümkün olduğu sürece herkes çalışıyor ve kazandığını tüketiyordu. Az sayıda kişinin yaşadığı topluluklar içerisinde iş paylaşımı ve dayanışma duygusu gelişmişti ve birincil ilişkiler yaşanmaktaydı. Dolayısıyla o toplumdaki herkes esasında birbirinin sosyal güvencesiydi (Altan, 2007: 43).

Nirun'a göre aile, üyeleri arasındaki ilişkiler ve etkileşim yönünden **sosyal bir örgüt** , üyelerinin ihtiyaçlarının karşılanması ve yürütülmesinde sistematik kuralları bulunan en küçük **sosyal yapıdır** (Tekin Epik vd, 2017: 38).

Aile dayanışmasının yanında kölelere ve serflere de çoğu toplumda rastlanmaktaydı. Serfler, toprakla birlikte alınıp satılmaktaydı ve tamamen o toprağın sahibine bağlıydılar.

İlk çağda Romalıların yoksul ailelere yemek dağıtması sosyal politikalara örnek olarak gösterilebilir (Esping-Andersen, 2015: 35-36).

10. ve 15. Yüzyıllar arasında feodal dönem hakimiyeti mevcuttur. Huberman'a göre feodal toplum; dua edenler, savaşanlar ve çalışanlar olmak üzere üç sınıftan oluşmaktaydı (Huberman, 2017: 12). Bu dönemde köylüler klise ve askeri beslemek için çalışmaktadır. Bunların bir kısmı yine toprağa bağlıdır ve özgür değildir. Feodalizm hem iktisadi hem de siyasi bir bölünmüşlük dönemidir. Köylüler kendi adına değil lord adına toprağı işlerler, toprak sahibi değil o toprak üzerinde kiracıdırlar ve kazançlarının ancak bir kısmını kullanabilirler. Her türlü konuda lordun iznine tabidirler (Koray, 2012: 36). Ancak Ortaçağ serflik döneminin kölelikten ayrıldığı nokta serflerin feodal beye bağlılıklarının kölelere nazaran daha gevşek olmasıydı. Feodal beye ve lorda bağlılık sürmeye devam etse de köle gibi alınıp satılmamaktaydılar (Güven, 2013: 38).

Orta Çağda kiliseler tarafından oluşturulan hayırsever kuruluşlar (hasta evi, aş evi) en temel yardım kuruluşları olarak öne çıkmaktaydı. Bu dönemde toplumda aşırı servet edinmenin kötü göründüğünün düşünüldüğü bir ahlaki yapı, servetin insanlara yardım etmek amaçlı harcanması gerektiği düşüncesinin yüceltildiği bir ortam söz konusuyken sosyal amaçlı hayırsever harcamalar oldukça fazladır. Ancak bu harcamalar daha çok yoksul ve hasta kişilere yönelmekte olup, toplumun tamamına yönelik sosyal ve iktisadi anlamda bir koruma sağlamamaktadır.

Coğrafi keşifler, haçlı seferleri ve batıdaki diğer gelişmelerle birlikte zamanla ticaret yayılmış, feodal lordlar yerine prenslikler ve merkezi krallıklar kurulmaya başlanmış, merkezi devlet yapısı yavaş yavaş şekillenmiştir. Bu dönemde ticaret geliştikçe pazarlar ve kentler büyümüş, zenginlik artmış ve gelişen ve güçlenen orta sınıf dolayısıyla el değiştirmiştir. Köylüler de toprak sahiplerinden bağımsız şekilde toprağı işleyip pazar için üretim yapma imkanına kavuşmuşlardır. Servetin kaynağı tarımdan ticarete geçmeye başlamıştır. Serfler özgür köylülere dönüşmüştür ancak toprak sahiplerine ödedikleri pay ve vergilerin artması dolayısıyla artan zenginlik köylülerin durumunda iyileşmeye sebep olmamıştır (Altan, 2007: 45; Koray, 2012: 37).

Her ne kadar feodalizm yıkılmaya ve krallıklar oluşmaya başlamış olsa da Avrupa'da şiddet ve baskı ortadan kalkmamış yoksulluk giderek artmıştır. Köylüler sefalet içerisinde yaşamaktadır. Kırın çözülmesi dolayısıyla kentlerde yoksulluk ciddi şekilde artmıştır. Orta sınıfın gelişmesi ve hak talep etmesi yalnızca kendi çıkarlarına yöneliktir ve elde edilen haklar da orta sınıfa özel olarak sağlanmaktadır dolayısıyla bu gelişmeler köylünün durumunu düzeltmemekte aksine üzerindeki baskıyı arttırmaktadır. Geleneksel kurumların değişim dolayısıyla ortadan kalkmaya başlaması dolayısıyla korunmasız kalma durumu daha net bir şekilde ortaya çıkmaktadır. 16. Yüzyıl artan zenginliğin yüzyılı olduğu gibi sefaletin açlığın eşkiyalığın, vebanın ve baskının da yüzyılıdır (Koray, 2012: 41).

Sanayi Devrimi öncesi yoksullara yapılan yardımlar bunun bir hak olduğu veya yoksulluğun toplum içerisinde ortaya çıkan sosyal bir sorun olduğu algısından oldukça uzaktır. Bu konuya daha çok ahlaki ve vicdani bir görev olarak bakılmaktadır. 1536 yılında İngiltere'de çıkarılan bir kanunla parishlere[1] yoksullar için vergi toplama yetkisi verilmiştir. 1601 yılında çıkarılan Yoksul Yasası ise yoksulları sınıflandırmıştır ve gerçek manada çalışmaya elverişli olmayan kişileri yoksul yardımı almaya hak kazanan kişiler olarak niteleyerek bu kişiler için yoksul evleri yapılmıştır. Çalışmaya elverişli olan ancak çalışmayan kişiler ise toplumun en tehlikeli bölümü olarak değerlendirilmiş ve parishlere bu kişilere iş bulması konusunda yetkiler verilmiştir (Kovancı, 2003: 257,258).

Yoksulluk yasaları yoksul yardımlarının kiliseler ve çeşitli vakıfların elinden alınıp kamu idareleri tarafından değerlendirilmesi açısından önemlidir. Yoksul yasalarıyla birlikte yoksulluk sorunu toplumsal bir sorun olarak görülmeye başlanmış ve dolayısıyla devlet tarafından çözüm aranmaya çalışılmıştır.

Ancak yoksul yasaları beklenen etkiyi yaratmamıştır. Yoksul evlerinde toplumun belli kesiminin toplatılması toplumu ayrıştırma ve damgalama olarak görülmüştür. Ayrıca yoksul yardımlarının yerel idareler tarafından değerlendirilmesi sonrası yardım miktarı nerede fazlaysa oraya göç etme yönünde bir eğilim oluşmuştur. Bunun üzerine kanunla getirilen sınırlandırmalar ise emeğin serbest dolaşımının

[1] İngiltere'de o dönemin en küçük mahalli birimleri parishlerdir.

engellenmesi dolayısıyla liberaller tarafından eleştirilmiştir. Polanyi tarafından bu kesim "profesyonelleşmiş düşkünler" şeklinde nitelendirilmektedir (Polanyi, 2011: 138). Bu konu hakkında daha sonraki bölümlerde detaylı inceleme yapılacağından bu bölümde aktarılanlar yeterli görülmektedir.

Bu dönemde zanaatkarlar ve esnaflar ön plana çıkmaya başlamıştır. Aynı meslek dalında çalışan zanaatkarlar hem pazar şartlarının belirlenmesi, hem de sosyal anlamda bir dayanışma adına meslek örgütleri şeklinde korporasyonlar, loncalar kurmuşlardır. Loncalar, usta çırak ilişkilerinin yaşatıldığı, satılan malların kalitesinin ve fiyatlarının belirlendiği topluluklar olarak şekil almaya başlamışlardır (Altan, 2007: 45).

Loncalarda usta kalfa çırak ilişkisi hem katı bir disiplin çerçevesinde hem de sevgi saygı içerisinde ilerlemiştir. Çıraklar usta ile birlikte yer içer ve ihtiyaçları usta tarafından karşılanırdı. Loncaların sosyal anlamda gençleri kötü alışkanlıktan sakındırdığı iş ahlakı ve meziyet kazandırdığı bilinmektedir. Yine loncalarda dayanışma içerisinde bir çok sosyal hizmet sağlanmıştır. İş kazası, yaşlılık ve ölüm hallerinde diğer lonca üyeleri tarafından yardım ve destek sağlanmıştır. Osmanlı Devletinde esnaf loncalarında orta sandıkları kurulmuş ve bu sandıklar çeşitli ihtiyaçların karşılanması için kullanılmıştır. Hem lonca üyelerinin ve teşkilatın ihtiyaçları karşılanmış hem de esnaftan maddi durumu iyi olmayanlara, yaşlı ve hasta olanlara orta sandıklar sayesinde destek olunmuştur (Bayram, 2012: 85,86).

1.1.3. Dar Anlamda Sosyal Politika Kavramı

Sanayi devrimi insanlığın şimdiye kadar yaşadığı en büyük değişim dalgası olarak değerlendirilebilir. Sanayi devrimi ile birlikte üretim ve ürün miktarı sürekli artmıştır. İnsan gücünün hayal dahi edemeyeceği miktarda günlük ürün alınmaya başlanmıştır. Ancak artan zenginliğin toplumda dağılımı buna tezat şekilde gittikçe kötüleşmiştir. Endüstriyel Devrim ekonomik anlamda ciddi sonuçlarının yanında sosyal yaşantıyı da oldukça etkilemiştir. Sanayi Devrimi ve fabrikalar önce ekonomik hayatı daha sonra da sosyal hayatı şekillendirmeye başlamışlardır ve böylece toplumda birbirine karşıt iki sınıf ortaya çıkmıştır: işçi ve işveren.

Sanayi Devrimiyle teknik alanda muazzam gelişmeler yaşanırken sosyal konular ihmal edilmiştir. Sanayi devriminin refahı müjdelemekten uzak bir çağ ve beklenenin aksine hayal kırıklığı yaşatan bir gelişme olduğu kısa sürede fark edilmiştir. Endüstriyel bunalımın ortaya çıkardığı sorunlar, başta işçi sınıfı olmak üzere toplumun geniş kesimlerinde büyük kaygılar yaratmıştır (Şenkal, 2017: 14).

Sanayileşme ve rekabetin ortaya çıkmasıyla birlikte maliyeti düşürmek isteyen işverenlerin ilk yaptıkları şey tarım arazilerine setler çekerek köylüleri tarlalarından uzaklaştırmak ve fabrikada çalışmak üzere göç etmek zorunda bırakmaktır. Böylece elinde avucunda hiçbir şey kalmayan köylü düşük ücretle çalışmaya mecbur kalacaktı (Kapstein, 1996: 18-19; Huberman, 2017: 120-125). Sanayi devrimi orta çağlardan beri süregelen sosyal ve ekonomik yaşamı değiştirerek yeni kurallar yarattı. Kırsal kesimden büyük şehirlere göç eden emekçiler geleneksel yaşam tarzlarını değiştirerek emek piyasasının bir parçası haline geldiler.

Sosyal sorunlar toplumun var olduğu her dönemde vardır ancak dar anlamda Sanayi Devrimi ile ortaya çıkmıştır. Sanayileşmenin yayılmasının da sosyal politika açısından anlamı sosyal sorunların artmasıdır (Şenkal, 2017: 19).

Sanayi devrimiyle birlikte Marx'ın proletarya dediği, emeğinden başka hiçbir sermayesi olmayan işçi sınıfı ortaya çıkmıştır. İşçi sınıfını eskinin tarım ve hayvancılıkla uğraşan vasıfsız işgücünün yanında fabrikalarla yarışamaz hale gelen ve yıkılan lonca teşkilatlarının ustaları oluşturmuştur. Bu dönemde işçi sayısı artarken dönemin siyasal ideolojisi olan liberalizmin de etkisiyle ücret iyice düşmüş ve çalışma şartları gittikçe zorlaşmıştır. Kapitalizmin gerektirdiği sermaye birikiminin sağlanması için fabrikalar günün uzun saatleri açık tutulmuş ve işçiler harcadıkları onca emeğe rağmen çok düşük ücretlerle mükafatlandırılmışlardır. Kadın ve çocuklar da hem daha ucuza çalışıyor olmaları hem de incelik gerektiren işlerde kendilerinden yararlanılması dolayısıyla istihdam edilmişler ve zor çalışma şartlarına maruz kalmışlardır (Altan, 2007: 48; Güven, 2013: 41).

Dar anlamda sosyal politika, işçi sınıfına ve onun Sanayi Devrimi sonrası ortaya çıkan sorunlarına yönelen ve toplumda işçi işveren çatışmasını azaltmaya yönelik politikalardır (Koray, 2012: 27). Sosyal politika biliminin doğuşu da Endüstri

Devrimi ile birlikte Batı'da kötüleşen sosyal durum karşısında alınması düşünülen önlemlerle birlikte değerlendirilebilir.

Dar anlamda Sosyal Politika;

1) Kapitalist ve endüstriyel toplum düzeninin bir ürünüdür

2) Toplumda çatışma yaşayan ve bu çatışmaların devlet düzenine zarar verebileceği düşünülen işçi sınıfı ve burjuvazi arasındaki mücadeleye odaklanmaktadır.

3) Özellikle bu çatışmada dezavanatajlı taraf olduğu kabul edilen ve emeğinden başka sermayesi olmayan işçi sınıfının refah seviyesinin artırılmasına yönelmektedir.

4) Sosyal adalet sosyal refah sosyal barış gibi kavramların toplum içerisinde gerçekleştirilmesini ve toplumsal bütünlüğün sağlanmasını amaç edinmektedir.

5) Bu amaçların gerçekleştirilmesi için çalışma saatleri, toplu pazarlık, ücretler, fiziki koşullar, sendikal hareketler, kooperatifçilik faaliyetleri düzenlenmekte ve/veya düzenlenmesine katkıda bulunulmaktadır (Güven, 2013: 14).

1.1.3.1. Endüstriyel Dönemin Kapitalist Ekonomisi

Kapitalizm doğal bütün zevklerden kaçınarak tüm girişimlerin daha fazla para kazanmak uğruna yapılması olarak değerlendirilebilir. Para bu noktada başlı başına bir sonuçtur ve bireyin mutluluğundan, başarısından önce gelmektedir. Weber'in kapitalizmin ahlaki ve düşünsel temeli olarak gördüğü protestan ahlakına göre sadece çalışma ile Tanrı'ya hizmet edilebilir, zamanı boşa geçirme en büyük günahlar arasındadır. Zaman oldukça önemlidir çünkü çalışmaya harcanmayan her bir dakika Tanrı'ya yapılması gereken hizmette bir aksamadır. Baxter, *"Zamanınızı iyi hesaplayınız ve bir dakikayı bile boşa harcamadığınızdan emin olunuz. Böylece tek bir gümüşünüzü ya da altınınızı kaybetmezsiniz"* demektedir (Weber, 2014: 216-217). Kapitalizm düşüncesinin nihai amacı sermaye artırımıdır. Zenginleşmek ve bu zenginliği devamlı arttırmak en temeldeki düşüncedir.

Kapitalizm doğuş ve oluş itibariyle ferdi iktisat düzenine, üretim tekniği bakımından iş bölümü ve işin parçalanmasına dayanmaktadır. Kapitalizmle birlikte

toplum kümelere ayrılmış ve toplam nüfusun büyük bir çoğunluğunu oluşturan işçi sınıfı doğmuştur. Azınlıkta bulunan bir kısım grupların ise gelirlerinde ciddi artışlar oluşmaya başlamıştır. Sanayi kapitalizminde emek sınıfı ücretlerinin çalışma şartlarının ve koşulların belirlenmesi konusunda tüm yetkiyi sermaye sahiplerine bırakmış durumdadır (Tuna ve Yalçıntaş, 2011: 170-186).

Sanayi Devrimi sonrası gerçekleşen fabrika ortamında burjuvazinin tek amacı elindeki parayı arttırmaktı. Fabrikalar birbiriyle rakabet halindeydi ve karı artırabilmek için yapılması gereken ilk şey maliyetlerin azaltılmasıydı. Bu noktada da en kolay feda edilebilecek olanlar işçilerdi. Zira işçi yaşayabilmek için çalışmak zorundaydı ve düşük ücrete de yoğun çalışma şartlarına da kötü fiziki ortamlara da boyun eğmek durumundaydı böylece işçiler için zaman geçtikçe çalışma şartları ağırlaşmaktaydı. Kapitalist sistemde işçilerin sayılarının artırılması, maaşların artması veya çalışma saatlerinin azaltılması karın verimsiz bir şekilde israf edilmesi olarak görülmekteydi.

1.1.3.2. Endüstriyel Dönemin Siyasal İdeolojisi: Liberalizm

Sanayi Devrimi liberal ideolojinin hakim olduğu bir dönemde doğmuş ve şiddetli kapitalizmle birlikte Sanayi Endüstrisinin en temel dayanaklarını oluşturmuştu. Klasik liberallere göre toplumun da ekonominin de temeli bireydir. Dolayısıyla liberalizmde en temel amaç bireyin özgürlüğünün sağlanmasıdır. Her birey sahip olduğu akıl sayesinde en doğru kararı verecektir ve yaşamını o şekilde yönlendirecektir. Devlete düşen de bireylerin özgürlüğünü sağlamaktan fazlası değildir. Bunun dışında devletin yapacağı müdahalelerin her biri bireyin özgürlüğüne engel olarak düşünülmektedir.

A.Smith de asıl olanın birey mefaatleri olduğunu ve bireyin kendi menfaatlerine yönelmesinin toplumun da menfaatine olacağını söylemektedir ve bireyden önde gelen toplum menfaati, devlet menfaati gibi söylemlerin üzerini çizmektedir (Smith, 1997: 270-272). Smith'e göre her insan yasaları çiğnemediği sürece, kendi çıkarını gerçekleştirmek için çalışmakta ve diğer insanlarla rekabet halinde sermayesini ortaya koymakta serbesttir (Hamitoğulları, 1982: 117).

Jean Babtiste Say' e göre her arz kendi talebini yaratacaktır. Dolayısıyla toplam arz toplam talebe genel olarak eşittir. Toplumda bazen iktisadi sıkıntılar oluşsa da bunlar geçicidir ve devlet müdahalesi durumu düzeltmeyecektir. Aksine piyasa kendi kendine tekrar dengeye gelecektir.

Fizyokrat Okulunun öncüsü Quesnay'a göre "doğal düzen" insanlar tarafından yaratılmış olan yapay herhangi bir düzenden daha iyidir. Yani insanlar için en doğrusu onların faaliyetlerine müdahale etmeyen bu faaliyetleri yalnızca dışardan izlemekle yetinen ve tek yaptığı faaliyetlerin devamlılığını sağlamak olan yöntemdir, işleyiştir. Bu doğal düzen durumu ise en temelde ekonomik özgürlük ve özel mülkiyet ile ifade edilebilir (Hamitoğulları, 1982: 102-108).

Doğal düzen durumu ister istemez bizleri "laissez-faire, laissez-passer" (bırakınız yapsınlar, bırakınız geçsinler) teorisine götürmektedir. Liberalizmin temel ilkesi üretim ve tüketim özgürlüğünü gerektirmektedir. Bu durumsa fiyatların serbest bir şekilde belirlenmesi ve rekabet ilkesini doğurmaktadır. Liberalizme göre dışarıdan hiçbir müdahale sistemi daha iyi işler hale getirmeyecektir. Herkes üretim ve tüketim faaliyetlerinde rekabet ilkesi gereği dilediği şekilde davranmaya özgürdür.

David Ricardo'ya göre işçilere ancak kendi geçimlerini sağlayabilecek kadar ücret verilmelidir (Koray, 2012: 50). Ücretler arttırılmamalıdır zira ücretlerin arttırılması gelir bölüşümünü bozacaktır. Sanayi Devrimi sonrası da liberal düşünceler toplumun geneline hakimdir ve özellikle burjuvazi yani sermaye sınıfı tarafından kısıtlamaları kaldırması, rekabet sistemini getirmesi ve devlet karışımını engellemesi dolayısıyla kullanılmıştır. Bu ortam içerisinde azalan ücretler kötüleşen çalışma koşulları bireysel tercihlerin ve rekabet ortamının doğal sonucu olarak görülmüş ve devlet karışımına da karşı durulmuştur. Kadınlar ve çocuklar da ailede tek bir ferdin çalışmasının ailenin geçinmesine yetmemesi dolayısıyla ağır şartlarda çalışmak zorunda kalmışlar ancak bu durum emek arzındaki artış dolayısıyla ücretleri daha da düşürmüştür. Çalışma saatleri 13, 14 hatta 15-18 saatlere kadar çıkmış, çalışma alanları endüstri bölgelerinde, Avrupa'nın birçok yerinde ışıksız, pis, rutubetli ve sağlık açısından oldukça tehlikeli hale gelmiştir. Yoğun rekabet içerisinde karı arttırmak için en kolay maliyet azaltma yönetimi olarak işçi ücretlerinin düşük tutulması görüldüğü

için işçilerin birleşmesi, birlikte hareket etmesi, dayanışma çalışmaları içerisinde bulunmaları uzun süre yasaklanmaya çalışılmıştır.

1.1.3.3. Sınıfsal Bilinçlenme ve Gelişen Dayanışma

Endüstri Devriminin getirdiği yıkıcı etkiler sonucunda Avrupa'da zamanla işçi sınıfı içerisinde benzer kötü şartlara maruz kalmaları dolayısıyla bir yazgı birliği oluşmaya başlamıştır. İşçiler kendilerinin aynı tarafta olduğunu ve bu tarafın da sermaye sahiplerinin karşısında yer aldığını düşünmeye başlamışlardır. İşçiler birlikte hareket etmenin ve dayanışmanın meslek çıkarlarını korumaları açısından gerekli olduğunu düşünmeye başlamışlardır. Esasında işçi sınıfının doğuşunun da bu şekilde gerçekleştiğini söylemek mümkündür.

Zamanla gelişen sınıf bilinciyle birlikte işçiler ancak grev ve protesto şeklindeki eylemlerin kendi durumlarının düzeltilmesi adına yardımcı olabileceğini ve böylelikle o dönemde liberal bir politika güden Batı devletlerini bir şeyler yapmaya itebileceklerini düşünmeye başlamışlardır.

Sanayi Döneminde işsizliğin ve zor koşullarda çalışmanın artması sayıları gittikçe artan makinelere bağlanmıştır ve zamanla insan gücünün yerini makinelerin alacağı ve böylece işsizliğin daha da artacağı düşünülmüştür. Bu sebeple işçiler düşman olarak gördükleri makineleri parçalamaya başlamıştır. İlk isyanlar 17. Yüzyılda dokuma tezgahlarına karşı başlamıştır. İngiliz işçilerinin ilk olarak 1758'de yün biçme makinalarını parçaladıkları bilinmektedir (Aydoğanoğlu, 2011: 23).

Nottingham'da Nedd Lud adında bir İngiliz, çorap dokuma tezgahını tahrip etmiştir (Çakır, 2005). Bu durum zamanla yaygın bir tepki biçimine dönüşmüştür. O dönemde on iki bin civarı makine olduğu bilinmektedir ve bunun yaklaşık üç bini işçiler tarafından tahrip edilmiş veya parçalanmıştır. Ludizm işçilerin en ilkel savunma biçimlerinden biri olarak görülebilir. Ludist hareket Sanayi Döneminde işçilerin yeteneklerinin ellerinden alınmasına konum ve statülerini kaybetmelerine ve çalışma saatlerini makineler dolayısıyla istedikleri gibi ayarlayamayacak olmalarına gösterdikleri tepkiydi.

Ludizm 1811 1812 yılında zirveye tırmanmıştır. Ludistler parlamentodan makinelerin iş yerlerinde kullanılmasının yasaklanmasını talep ederken parlamento

makine kırıcılığına idama kadar uzanan cezalar getirmiştir ancak yine de eylemlerin önüne geçilememiştir (Çakır, 2005). 1812 yılına gelindiğinde Manchester makine kırıcılığı hareketinin adeta kontrolüne girmiş Nottinghamshire'daki dokumacılar kendilerinin ve mesleklerinin önüne geçtiklerini düşündükleri makineleri paramparça etmişlerdir. Lancashire dokumacıları da otomatik dokumanın başladığı fabrikalara saldırmıştır. Hareket 7 kişinin infazı ve 17 kişinin Avustralya'ya gönderilmesi ile güçlükle bastırılmıştır (Aydoğanoğlu, 2011: 25,26). 1819'da Manchester'ın Paterlo kasabasında gerçekleşen ayaklanma ise 11 eylemcinin öldürülmesi ve 400 kişinin yaralanması ile bastırılmıştır. Bu olay tarihte Paterloo ayaklanması olarak bilinmektedir.

Ludizm basit bir makine kırıcılığı hareketi olarak görülmemelidir zira Ludist hareket o dönemde bir toplu pazarlık biçimidir. İşçiler tarafından çalışma şartlarının ve ücretlerinin düzeltilmesi için bir baskı aracı olarak kullanılmıştır. İngiliz sendikacılığının temellerini atmıştır (Akkaya, 2005). Yalnızca makinelere karşı değil fabrika sahiplerinin değer verdiği hammadde ve son ürünlere karşı da tahrip etme politikası uygulanmış böylece işverenler zor durumda bırakılmaya çalışılmıştır. Kapitalizme ve onun kurallarına bir tür karşı çıkış olan Ludist hareket daha sonraki yıllarda yapılacak olan siyasi ve ekonomik iyileştirmeleri ve sosyal politika çalışmalarını sağlayan olaylardan biridir.

1830'larda tarım işçilerinin bu dönemde uygulanmakta olan vergileri ve maaşlarının düşüklüğünü protesto ettikleri "Swing Riots" eylemleri gerçekleşmiştir. Bu eylemlerin dikkat çeken yanı ise tıpkı Ludist harekette olduğu gibi tarımda kullanılan makinelerin tahrip edilmesi olmuştur (Uslu, 2014: 5).

İngiltere'de işçi sınıfı mücadeleleri ilk dönemlerde genellikle ekonomik sıkıntılarla baş etmek üzerine kurgulanmıştır. 19. Yüzyıl başlarında İngiltere'de oy verme hakkı hala bazı servet sahiplerine aitti. Seçimlere katılabilmek ve siyasal haklar elde edebilmek sosyal ve ekonomik hakların ve statülerin savunulabilmesi için öncelik arz etmekteydi.

1938 yılına gelindiğinde işçi sınıfının ilk siyasal hareketi olarak bilinen Chartist hareket tarafından belli siyasal istekleri içerisinde barındıran ilk People's

Charter (Halkın Bildirgesi) yayınlanmıştır (Aydoğanoğlu, 2011: 28). Chartistler tarafından 6 maddede özetlenebilecek istekler şu şekildeydi:

1) 21 yaşını geçmiş olan hür erkeklere oy hakkı verilmesi

2) Seçim çevrelerinin adil bir şekilde yeniden düzenlenmesi

3) Kapalı Seçim yapılması

4) Parlamento seçimlerinin her yıl yapılması

5) Parlamento üyelerinin maaş alması

6) Parlamentoya seçilebilmek için mülkiyet şartının kaldırılması (Soysal, 1957: 75)

Halkın Bildirgesi bir çeşit toplu dilekçe şeklinde parlamentoya sunulmuştur ve başlangıcında ise 1832 yılında yapılan Reform Kanununun yetersizliğinden söz edilmiştir (Tilly, 2004: 46).

Glasgow'da bu bildirgenin yayınlanmasından hemen sonra 150 bin kişinin katılımıyla bir eylem gerçekleştirilmiştir. Hareket böylece geniş kitlelere yayılmaya başlamıştır (Mandel, 1994: 57). Chartistler 1839'dan 1848'e kadar belli periyotlarla "Çalışan Sınıfların Genel Toplantıları" dedikleri toplantılar düzenlemişler ve böylece mücadeleyi canlı tutmuşlardır. (Tilly, 2004: 47). 1839 yılında parlamentoya sunulan ilk dilekçenin reddedilmesi sonrası Newport madencileri ayaklanmış ve bu silahlı ayaklanma 500 Chartist' in tutuklanması ile sonuçlanmıştır. Daha sonrasında 2. başvuru parlamento tarafından yine reddedilmiş olsa da 1842 yılındaki 3 milyon imzalı dilekçe parlamentoyu bazı toplumsal haklar sunmaya itmiştir. 1847 yılına gelindiğinde üçüncü kez dilekçe sunulurken ilgi her zamankinden daha az olmuştur. Chartist Hareket istediği arzuladığı sonuçlara o dönemde ulaşamamış olsa da ilerleyen dönemlerde yapılacak olan sosyal ve ekonomik iyileştirmeler, gerçekleştirilen sosyal politika çalışmaları ve Avrupa sendikacılık hareketlerine önemli katkılar sağlamıştır.

Fransa'da ise devrim sonrası otorite boşluğu ve katlanılmaz hale gelen çalışma koşulları 1792 yılında zenginlere yönelik darp ve eşyaların çalınması şeklinde dışa vurmaya başlamıştır. 1831 yılında işçilerin grev şeklinde başlayan ve ülkeye yayılan eylemleri çok sayıda işçinin öldürülmesiyle ancak bastırılmıştır

(Aydoğanoğlu, 2011: 35,36). Fransa'da o dönemde eylemlerin merkezi dokuma sektörünün de merkezi olması dolayısıyla Lyon ve Paristi. Lyon'da 1831 ve 1834 yılında sayıları altı bini bulan eylemciler tarafından şehir kontrol altına alınmıştı. Paris'e de sıçrayan eylemler 14 Nisan günü 12 kişinin ölümüne neden olan silahlı müdahale ile sonlandırılmıştı (Uslu, 2014: 17).

Fransa'da baskı rejimi ile geçen yıllar sonrası 1847'de tahıl krizinin yarattığı ekonomik bunalım sonucunda büyük çaplı bir halk ayaklanması gerçekleştirilmiştir. 1848 devrimlerinde burjuva ve işçi grupları kralı devirmiştir. Ancak kurulan Cumhuriyet rejimi ve parlamento işçilerin isteklerini karşılamayınca büyük bir ayaklanma başlamış ve binlerce kişi öldürülmüştür (Aydoğanoğlu, 2011: 36). İşçilerden teslim olan 25 bin kişi tutuklanarak hapsedilirken oluşumun liderliğini yaptığı iddia edilen 3500 kişi ise sürgün edilmiştir. İlerleyen dönemlerde diğer Avrupa ülkelerine de sıçrayan 1848 eylemleri Avrupa'da önemli yıkıcı sonuçlar doğurmuştur.

Kapitalist dönemde sanayi ekonomisi lehine kararlar alan ve liberal bir tutum sergileyen Avrupa devletleri gerçekleşen olaylarda rejimin bile tehlikede olduğunu görmüştür. Liberal ve kapitalist ekonominin devamı ve işçi sınıfının kontrol altında tutulabilmesi kargaşa ve çatışma ortamının giderilmesi adına belli politikalar güdülmesi gerektiğinin işçilerin isteklerinin göz önüne alınması gerektiğinin farkına varmıştır.

Almanya'da ise birliğin daha geç sağlanması sanayinin İngiltere ve Fransa'ya göre daha geç yaygınlaşması dolayısıyla işçi hareketleri de sosyal politika çalışmaları da Sanayi Devrimi'ni erken yaşayan ülkelere nazaran daha sonra gerçekleşmeye başlamıştır.

Çalışma şartlarının gittikçe ağırlaşması ve alınan ücretlerin yetersizliği dolayısıyla, 4 Haziran 1844 günü, işçiler toplu bir şekilde fabrikatörlerin evlerine saldırmış, ardından fabrikalara yönelerek makineleri parçalamışlardır. 5 Haziran günü devam eden olaylarda aralarında çocukların ve kadınların da bulunduğu 11 dokumacı ölmüştür. Bu olaydan sonra Almanya'da bazı köylerde olaylar olsa da baskıcı bir tarzla geçiştirilmiştir.

1.1.4. Dar Anlamda İlk Sosyal Politika Çalışmaları

On dokuzuncu yüzyılda Sanayi Devrimiyle birlikte artan zenginliğe rağmen çalışan kesimin yaşadığı zorluklar birçok kesim tarafından eleştirilmeye başlanmıştı.Başlangıçta kamu organları bir seyirci konumunda kalmayı tercih ederken serbest piyasa ve girişim özgürlüğünden beklenen ümitlerin karşılanmadığı görülmeye başlanmıştır. Liberal düzenin hakimiyetine rağmen Sosyalist fikirler de yaygınlaşmaya başlamış, yer yer salgın hastalıklar ve meslek kazaları artmış, işin fiziksel özellikleri dolayısıyla kalıcı hastalıklar oluşmaya başlamış, kitlesel bir sefalet ve yoksulluk oluşmuş (Yalçıntaş ve Tuna, 2011: 222-225) ve tepkiler dönemin iktisadi, hukuksal, idari ve ekonomik yapısını da sarsacak boyutlara erişmeye başlamıştır. Özellikle işçi eylemleri binlerce kalabalığa erişmiş, zenginlerin mallarını ve fabrikalarını hedef almış, çoğunlukla silahlı müdahale sonrası ölüm ve yaralanmalarla bastırılabilmiş, bu durum ülkeleri sosyal parçalanmanın eşiğine getirmiş, kargaşa ortamı yaratmış ve Sanayi Döneminin devamlılığını tehdit eder hale gelmiştir.

Bunların yanı sıra insani düşünce akımları, emek verimliliğinin artırılması çabası, çocukların temel eğitimlerinin garanti edilmesi kadınların sosyal yaşamının düzenlenmesi düşünceleri de Batılı devletleri bazı iyileştirmeler yapmaya itmiştir.

Sanayi Devriminin doğduğu ülke olan İngiltere'de 19. Yüzyıl başlarında sendikacılık hareketleri henüz başlamamış ve sanayi işçilerini koruyacak önlemler alınmamıştı. İlk sosyal politika önlemi 1802 yılında tekstil fabrikalarında çalışan çocukların günlük çalışma saatlerini 12 saat ile sınırlayan yasa ile alınmıştır. 1819 yılında çıkarılan kanunla dokuz yaş altındaki çocukların çalıştırılması yasaklanmıştır. 1824 yılında Sendikalar Kanunu çıkartılmış ve böylece işçi sendikaları yasal statüye kavuşturulmuştur. 1832 yılında çıkarılan Reform Kanunu ile her ne kadar işçiler seçmen kitlesine dahil edilmese de seçmen sayısı artırılmıştır.1833 yılında çıkan kanunla ise 9 yaşındaki çocukların çalıştırılmasının yasaklanmasının yanı sıra, 9-13 yaşlarındaki çocukların çalışma süresi günde dokuz saat, 14-18 yaş arası çocukların ise günde on iki saat ile sınırlandırılmıştır. 1874 yılında çıkarılan bir kanunla İngiltere'de işe alınma yaşı önce on, ardından on dörde çıkarılmıştır. Sanayi Devrimi sonrası İngiltere'de alınan önlemler önce çocukları ve kadınları daha sonra tüm sanayi

işçilerini koruyacak şekilde sıralanmıştır. İngiltere ulusal sigorta yasasının çıkartılması ise 1911 yılını bulmuştur (Güven,2013: 85-86).

Sanayi Devriminden yaklaşık 50 yıl sonra Fransız sanayici Dolfus 1814'de ilk kez işçilerin çalışma şartlarını düzenleyen bir eylem planı uygulamayı önermiştir. 1818'de Robert Owen çalışma sürelerinin sınırlandırılmasına yönelik ilk uluslararası faaliyeti başlatmıştır (Şenkal, 2017: 17). Fransa'da da ilk sosyal politika önlemleri kadın ve çocukların çalışma saatlerini ve haklarını düzenlemek üzere alınmıştır. 1841 yılında çıkarılan kanun ile 16 yaşından küçüklerin sağlığa zararlı işlerde çalıştırılmaları yasaklanmıştır. 1874 tarihli yasayla da Fransa'da 12 yaşından küçüklerin çalıştırılması yasaklanırken aynı zamanda çalışma süresi de 12 saat ile sınırlandırılmıştır. Fransa'da işçilere sendika kurma hakkını tanıyan yasanın çıkışı için ise 1884 tarihini beklemek gerekmiştir (Güven,2013: 86,87).

Sanayi Devrimini yaşayan tüm ülkelerde başlangıçta işçileri ve özellikle de kadın ve çocuk işçileri koruyan önlemler alınmıştır. Daha sonraları bu önlemler giderek halkın bütününe yayılarak, Sosyal Devlet olma yolunda adımlar atılmış ve eğitim, sağlık, konut, sosyal hizmetler ve sigorta alanlarında faaliyetlerde bulunulmuştur.

1.2. Sosyal Politika İle İlişkili Temel Kavramlar

Geniş manasıyla sosyal sorun bir neden olarak kabul edilirse, sosyal politika bir sonuçtur. İnsanlar sosyal varlıklardır ve yaşamlarını sürdürebilmek için toplumun diğer üyelerine ihtiyaç duyarlar. Bu karşılıklı ilişki ve toplum içerisinde bir yer edinme çabaları bazen sorunlara kargaşaya anlaşmazlıklara sebep olabilir. Sosyal politika da bu sorunları çözmeyi ve ileride oluşabilecek sorunları önlemeyi amaçlayan bir bilim dalıdır.

Sosyal sorun her ne kadar toplumların var oluşundan beri var olsa da Sanayi Devrimi bu sorunları arttıran sebep olmuştur. Kendi kendilerine yetemeyen bireyler kurumlara ihtiyaç duymuşlardır. Sosyal refahın artırılması için de sosyal politikaların devlet eliyle veya gözetiminde üretilmesi zorunluluğu ortaya çıkmıştır.

Sosyal politika, birincil gelir dağılımının adil olmayan sonuçlarını törpüleyebilmek için ikincil gelir dağılımına da odaklanan, toplumda sosyal adaleti,

sosyal barışı sağlamayı amaçlayan bilim dalıdır. Bireylerin risk/fırsat eşitliğinin sağlanması en temelde adil eğitim imkanlarına ve sağlık hakkına erişimleriyle bağlantılıdır. Bu kapsamda bu bölümde sosyal politikanın bir nevi amaçları olarak kabul edilebilecek unsurlar incelenecektir.

1.2.1. Sosyal Adalet Kavramı

Sosyal adaletin sağlanması sosyal politika alanında yapılan harcamaların önde gelen hedeflerinden biridir. Bu kavram günlük tartışmalarda da sıklıkla dile getirilmektedir. En basitinden iş hayatında karşılaşılan durumlarla ilgili yöneticinin adil olması çalışanlar tarafından beklenen özelliklerden biridir. Adalet düşüncesi burada yetki, sorumluluk ve işlerin paylaşımındaki ölçülülük manasında ortaya çıkmaktadır.

Toplumsal ilişkilerde var olması beklenen adalet düşüncesi de toplumda kişilerin ve grupların gelecekte gerçekleşebilecek toplumsal risklere karşı yakın oranlarda açık olması, bunun yanında gelecekteki kazançlara ulaşabilme noktasında da eşit fırsatlara sahip olabilmesi anlamında kullanılmaktadır. Bu bakımdan toplumdaki her bir bireyin ve grubun bir yerlere gelme ve yükselme konusunda fırsat eşitliğine sahip olması beklenir.

Emekle sermaye arasında adil bir ilişki kurulması gerektiği veya toplumda ulusal gelirin adil şekilde paylaşılmasının gerekliliği sıklıkla telafuz edilmektedir. Bunun sağlanabilmesinin en önemli şartı fırsat eşitliğinin sağlanmasıdır. Risklerden sakınmada ve fırsatlara erişebilmede bir nesil içerisindeki herkesin eşit şansa sahip olması durumunu fırsat eşitliği olarak açıklayabiliriz. Toplumsal grupların eğitimde fırsat eşitliğine erişebilmeleri sağlık konusunda eşit fırsatlara sahip olmaları, belli hedefleri olan kişilerin bu hedeflere ulaşabilmede benzer fırsatlara sahip olabilmesi veya benzer noktalarda bulunan iki kişinin toplumsal risklerle karşılaşabilmesi oranlarının birbirlerine yakınlığı sosyal adalet kavramıyla tanımlanabilir (Güven, 2013: 25).

Sosyal adalet kavramı üretim tüketim ve bölüşüm yani dağıtım ilkelerinde önem arz etmektedir. Basit manada sosyal adalet toplumda neyin ne kadar üretilip tüketileceği ve elde edilen kazancın yani milli gelirin ne şekilde dağıtılacağı ile ilgilidir

(Zeynalova, 2017: 32). Bu açıdan sosyal adalet kavramı gelirin birincil ve ikincil dağılımı ile ilgilidir. Bir ülkede elde edilen milli gelirin, bu gelirin oluşmasına katkıda bulunan üretim faktörleri arasında dağılımına gelirin birincil dağılımı denmektedir (Aktan ve Özkıvrak, 2008: 31).

Hukuksal anlamda eşitlik kavramına göre insanlar yasa önünde eşit doğar ve yaşarlar. Liberal anlayışı göre kişilerin eşit olmasının önündeki engellerin kaldırılması yasa önünde ırk, dil, din, cinsiyet gibi farklılıkların değerlendirilmeden herkesin eşit sayılmasının yeterli olduğu düşünülmektedir. Ancak sosyal adalet düşüncesi yasa önünde eşitliğin sosyal manada fırsatlara erişmede ve risklerden kaçınmada eşitlik sağlamayacağını iddia etmektedir. Liberal anlayışa göre toplumda bireyler özgürdür ve liberal ekonomi anlayışına göre de kişiler girişim özgürlüğüne sahiptir ve bunun sonuçlarını da olumlu veya olumsuz yüklenebilmelidir. Ancak bu durum toplumda adaletin sağlanması için yetersizdir.

Gelirin birincil dağılımında yalnızca milli gelirin yaratılmasına katkı sağlayanlar arasında bir bölüşüm ifade edilmektedir. Ancak toplumda milli gelire katkı sağlayamayan gruplar da mevcuttur. Sosyal adalet ilkesinin vurgu yaptığı nokta da burada ortaya çıkmaktadır. Toplumsal barışın, sosyal refahın, huzurun ve adaletin sağlanması için gelirin ikincil dağılımı da oldukça önemlidir. Devletin kamu gelirleri ve giderleri vasıtasıyla milli geliri toplumu oluşturan kişi ve gruplar arasında, ilk dağılımın oluşturduğu farkları da göz önünde bulundurarak tekrar dağıtması gelirin ikincil dağılımıdır (Aktan ve Özkıvrak, 2008: 32).

John Rawls'ın adalet teorisine göre yapılacak yeniden dağıtımın adaletli olabilmesi için, dağıtımın gerçekleşme şeklinin belirlenmesinde hiçbir kimsenin veya grubun çıkarı düşünülmemelidir. Rawls'a göre her birey toplumda var olması gereken sosyal adalet için gereklilikleri belirleyebilir. Bu savını ispat etmek isteyen Rawls bir varsayımda bulunur ve buna ilk durum der. Buna göre karar verecek olan birey bir bilimsellik perdesinin arkasına geçer. Kişi toplumda bulunduğu konum hakkında herhangi bir bilgiye sahip değildir. Kendisinin hangi kesime dahil olduğunu bilmeyen birey toplumdaki sınıflardan ve var olan eşitsizliklerden ise haberdardır. Bu durumda birey kendisinin dahil olduğu kesimin toplumun en aşağı kesimi olması ihtimaline karşın toplumdaki tüm sınıfların tüm kesimlerin birbirine sosyal refah anlamında yakın

olmasını sağlayacak faaliyetlere girişecektir. Kararlarını verirken de iki ilkeden yararlanacaktır:

a) Toplumun her bir üyesi toplumun zenginliklerine eşit düzeyde erişebilir olmalıdır.

b) Toplumda mevcut sosyal ve ekonomik eşitsizlikler toplumdaki dezavantajlı grupların lehine olacak şekilde düzeltilmelidir (Zeynalova, 2017: 34-35).

Sosyal adalet kavramı milli gelirin gruplar, sektörler, bölgeler arasında adil dağılımını gerektirir. Adil dağılım, toplumun genel olarak kabul edebileceği dağılımdır denebilir. Zira sosyal adaleti sağlamak yalnızca yoksullara veya belli konularda yoksunlara fayda sağlamaz zenginlere ve toplumun üst kesimindeki kişilere de katkı sağlar. Toplumda sosyal huzurun ve sosyal barışın sağlanması sonucu ayrıcalıklı konumda bulunan insanlar da bu konumlarını kaybetme korkusu yaşamazlar veya böyle bir riskle karşı karşıya kalmazlar (Aktan ve Özkıvrak, 2008: 32; Şenkal, 2017: 38).

Sosyal adaletin sağlanabildiği toplumlarda bireyler ve gruplar adaletin devlet eliyle sağlanacağına güvenir ve adaleti kendi eliyle sağlama seçeneğine başvurmazlar. Adalet duygusunun temelinde dürüstlük, başkalarına zarar vermeme ve herkese hakkı olanı vermek gibi düşünceler vardır. Adalete uygun hukuk düzeni, sosyal ve ekonomik düzen barış ve huzur sağlar. Bu konuda başarı sağlayamayan topluluklar ise her daim huzursuzluk, sosyal anlaşmazlık ve kargaşaya gebedirler. Adaletli toplum ve hukuk düzeni toplumda sosyal anlaşmazlıklara set çeker, toplumdaki eşitsizlikliklerin azaltılmasına katkı sağlar, bireylere kendilerini gerçekleştirme fırsatı sunar ve onları özgür kılar.

Sosyal adalet kavramına Sanayi Devrimi sonrası işçilerin haklarının korunması, emek sermaye arasındaki eşitsizliklerin giderilmesi, emeğin sömürülmesinin önüne geçilmesi amaçlarıyla yaklaşılarak dar bir bakış açısı sunuluyordu. Ancak günümüzde bu kavram daha geniş kapsamlı yorumlanmaktadır. Bu açıdan sosyal adalet toplumun her bir kesimine eşit fırsatların sunulması, eğitim hakkının, sağlık hakkının sosyal güvenlik hakkının toplum bireylerine sağlanması olarak değerlendirilebilir. Sosyal adalet dolayısıyla günümüzde yalnız işçileri değil,

küçük esnafı, zanaatkarı, çiftçiyi, memuru, ev hanımını kısacası toplumun her bir üyesini, toplumun diğer üyelerinin içerisinde bulunduğu daha üstün standartlara eriştirme gayesi gütmektedir.

1.2.2. Sosyal Barış Kavramı

Sosyal barış, toplumun değişik kesimleri arasında ortaya çıkabilecek anlaşmazlık, uyuşmazlık ve menfaat çatışmalarının barışçıl yollarla giderilmesini sağlayan toplumsal huzuru temin eden ideal bir durumu yansıtır (Seyyar, 2010: 11).

Bireyler içerisinde yaşamış oldukları toplumlarda homojen maddi ve manevi ihtiyaçlara sahiptir ancak iş bu ihtiyaçların karşılanması noktasına geldiğinde tüm toplumlar heterojendir (Zeynalova, 2017: 65). Bazı bireyler ihtiyaçlarını tek başına karşılayabilirken, bazı bireyler dayanışma içerisinde bunu halledebilir ancak bazılarıysa devletin, özel kuruluşların veya sivil toplum örgütlerinin desteğine ihtiyaç duyarlar.

Sosyal Politika harcamalarının temel hedeflerinden biri de barışçıl bir toplum yapısı oluşturarak sosyal dengeyi sağlamaktır. Sosyal eşitsizlikler zamanla toplumlarda gruplaşmalara sebep olur. Ortak amaçlar etrafında birleşen ve ortak hayal kırıklıklarına maruz kalmış insanlar zamanla hedeflerine ulaşmak için örgütlenebilirler. Bu örgütlenmelerin legal yoldan faaliyetlerine devam edebilmesi için devletin sosyal adaleti sağlaması şarttır. Zira toplumda oluşturulamayan sosyal barış zamanla devletin idaresinde bulunan sistemin hukuki, sosyal ekonomik ve kültürel temellerine karşı tehdit oluşturacaktır.

Bir toplumda siyasal ve ekonomik istikrarın sağlanması için hakların yasal zemine oturtulması olmazsa olmaz şarttır ancak yeter şart değildir. Bunun yanında mutlaka sosyal istikrarın da sağlanması gerekir. Bunun için toplumun üyelerinin ve iktidarın benzer duygu ve düşüncelere sahip olması gerekir (Eğilmez, 2014).

Bu açıdan sosyal politika harcamaları sistemin devamı için toplumu ayrıştırmayı değil toplum içerisinde bütünlüğü sağlamayı esas alır. Sosyal sınıflar içersindeki sosyopolitik farklılıkların azaltılması en temel hedeflerden biridir (Güven, 2013: 37).

Kapitalist toplumlarda serbest piyasa ekonomisinin varlığı, zenginleşmenin ve daha çok zenginleşmenin bir araç değil, amaç halini almış olması dolayısıyla Sanayi Devrimi sonrası maliyetlerin en aza indirilmesi adına gerçekleşen işçi haklarının sömürüsü başlarda arz talep orantısızlığı ve yüksek emek arzı dolayısıyla çok ses getirmiyor olsa da; zamanla gerçekleşen işçi dayanışması, kurulan meslek kuruluşları, sendikalar ve çeşitli örgütlenmelerle birlikte toplumun sosyal huzurunu, devletin yasal düzenini ve belki de en önemlisi devam edegelen liberal ekonomi politikasını tehdit eder hale gelmiştir.

Sosyal Politika harcamalarının dar anlamda ortaya çıkışı da birçok kaynak tarafından buna dayandırılmakta hatta Sosyal Devlet yapısının liberal ekonomi düzeninin devamını temin edebilmek adına oluşturulmuş bir kale olduğu düşünülmektedir. Dar anlamda emek sahipleri ile anamalcı sınıfın çıkar çatışmalarının azaltılarak sosyal düzenin temini adına gerçekleştirilen çalışmalar sosyal barışın temini için önem arz etmektedir. Bir yandan sermayenin tekelleşmesinin önlenmesi, diğer yandan serbest piyasa ekonomisini devam ettirmek ve güçlendirmek için yasal ve kurumsal düzenlemelere gidilmesi önemlidir. Bu amaç üzerine devlet para, kredi sermaye piyasalarını denetlemek, çalışanlara yasal örgütlenme hakkı, toplu iş sözleşmeleri ve grev yapma hakkı sağlamak, adaletli ücret, sağlıklı çalışma koşulları ve sosyal güvenlik şartlarının oluşturulması ile yükümlüdür (Aktan ve Özkıvrak, 2008: 50).

1.2.3. Sosyal Refah Kavramı

Genel olarak refah kavramı iyi olma durumu olarak ifade edilmektedir. Bireylerin ve toplumların içerisinde bulunduğu ekonomik durumun iyileşmesinin yanında sosyo-kültürel anlamda bir iyileşmenin de olması refah kavramının karşılanması için gereklidir (Heywood, 2011: 371). Mutluluk, sağlık, güvende olma ve durumundan memnun olma bireylerin refah içerisinde yaşadıklarının söylenebilmesi için gereklidir. Sosyal Politika harcamalarının hedeflerinden biri de toplumda refahın geliştirilmesidir. Toplum içerisindeki bireylerin yaşamdan aldıkları lezzetin artırılması, bireylerin daha iyi koşullar altında yaşaması ve yaşam kalitelerinden memnun olma dereceleri olarak ifade edebileceğimiz refah kavramı teorik olarak oldukça tartışılan bir konudur.

Sosyal refah kavramı toplumların ihtiva ettikleri bireylerinin tümünün refah seviyesindeki artış olarak düşünülmektedir (Özcan, 2009: 4). Bu açıdan değerlendirildiğinde sosyal refahın artışı için bireylerin münferit olarak refah seviyelerinin artması değil, toplumun ekonomik sosyal ve kültürel yönden kalkınması ve yaşam seviyesinin bir önceki durumundan daha yukarılara çıkarılması gerekmektedir.

Mishan, bireysel refah ve toplumsal refah arasındaki bağ konusunda yapmış olduğu incelemesinde sosyal refahın artması için bireylerin toplam refah seviyesinin sabit kalıyor veya artıyor olması gerektiğini belirtmiştir. Buna ek olarak bireysel refahın arttığının düşünülmesi için bunun kişi tarafından hissediliyor olması gerektiğine vurgu yapmıştır (Mishan, 1969: 23-26). Bu değerlendirmeler ışığında;

1)Ancak kişi refah seviyesinin arttığına inanıyorsa o kişinin refah seviyesinin arttığı söylenebilir.

2)Bireysel refah seviyelerinin toplamı bir toplumda sabit kalıyorsa ancak dağılım noktasında bir iyileşme görülüyorsa sosyal refahın geliştiği söylenebilir.

3) Toplam bireysel refah artıyorsa eğer sosyal refahın geliştiğinden bir toplumda bahsedilebilir.

Devletler yürütmüş oldukları sosyal politikalar, sosyal hizmet ve sosyal yardımlar ile toplum içerisindeki sosyal adaleti sağlayarak sosyal refahın dağılımını iyileştirmeye çalışmaktadır. Bu noktada vergilendirme politikaları ve adaletli ücret tespiti fakir ailelere yapılan sosyal yardımlar önem arz etmektedir. Devletler vatandaşlarına almış oldukları vergiler karşılığında belli hizmetler sunmaktadır. Bu hizmetlerin kalitesi ve toplumun her kesimi tarafından erişebilirliği ve erişebilirlikteki kolaylık, siyasal baskının azaltılması,özgür ifade ortamının sunulması toplumdaki bireylerin toplam refahının artmasını sağlamaktadır.

Fionna Williams (1989: 13) sosyal politikayı *"refah ve toplum arasındaki ilişki, toplumda refahın en iyi şekilde maksimizasyonu"* olarak tanımlamaktadır. Paul Spicker ise sosyal politikanın refah ile ilgili olduğunu belirtmekte ancak genel tanımlamaların aksine refahın tüm biçimlerini içermediğini söylemektedir. Yani fiziki olmayan sevgi, mutluluk gibi hislere hitap edilmesini refah kavramı içerisinde kabul

etmekle birlikte sosyal politika kavramının ihtiva ettiği sosyal refah içerisinde değerlendirmemektedir (Spicker, 2014: 5).

Faydacı ahlak temsilcilerinden J.Bentham'a göre ise refah kavramı mutlulukla ve sağlamış olduğu yararla ölçülmelidir. En fazla sayıda insanın eriştiği en fazla mutluluk olarak refah kavramını tanımlamaktadır (Aktan, 2018). Hayatı iki temel güdü yönetmektedir. Bunlar haz ve acıdır. İnsanların acılarını azaltıp hayattan aldıkları hazzı artıracak çalışmalar bireysel refahı artıracaktır. Sosyal refah ise bireylerin teker teker elde ettikleri faydaların toplamının artışıyla ilişkilidir.

Rawls ise refah kavramına bireylerin toplam refahının artırılması gözüyle bakmamaktadır. Ona göre bir toplumda refahın artması için ancak ve ancak toplumda refah seviyesi en kötü durumda olan kişinin refahı artmalıdır. Yani Rawls refahın dağılımına dikkat çekmektedir. Zengin olanların refah seviyelerinin artması toplam refahta bir artışa Rawls'ın gözünde sebep olmamaktadır. Onu ilgilendiren toplumun alt kesimlerindeki değişimdir (Avşar, 2006: 42-50).

Pigou'ya göre sosyal refah toplumun her bir üyesinin bireysel refahının toplamı; bireysel refah toplamı da bireysel faydaların toplamıdır. Faydacılıkla benzer bir yaklaşım sunan Pigou'ya göre 2 tip sosyal refah artışı mümkündür:

a) Bireyleri daha çok çalışmaya zorlamadan bölüşümü bozmadan üretimde gerçekleştirilen herhangi bir artış refah seviyesinde artmaya sebep olur

b) Üretim hacmi artırılıp azaltılmadan dağılımdaki iyileştirme yani gelirlerin dezavantajlı grupların bu dezavantajlılıklarını azaltacak şekilde yeniden dağıtılması ile sosyal refah artırılır.

Sosyal Refah Devletlerinin nihai hedeflerinden biri, sosyal refahın toplumsal bazda arttırılması olmalıdır. Toplam refah seviyesinin artışı, kişilerin bireysel refah düzeyinin artışı ile mümkündür. Sosyal adalet amacı gereği sosyal devlet; toplumda daha güçsüz, savunmasız ve risklere karşı daha açık bireylere yönelmelidir. Ancak yine de sosyal devletin tek amacı yoksulluğun giderilmesi olmamalıdır. Toplumdaki tüm bireylerin gelişimine, yaşam kalitesine belli ölçülerde katkı sağlanmalıdır.

Pareto ise toplam fayda ile marjinal faydayı birbirinden ayırmaktadır. Bireylerin toplam faydayı bilemeyeceğini ancak tüketim mallarının miktarındaki ufak

değişimleri dahi hissedebileceğini iddia eden Pareto analizinde "ophelimity" kavramını kullanmaktadır. Bu kavram fayda anlamına gelecek şekilde iktisadi mal ve hizmetlerden elde edilen zevk olarak değerlendirilmektedir (Pareto, 1971: 111-112). Fayda kavramı ise Pareto tarafından hem ekonomik hem de ekonomik olmayan şeylerden elde edilen doyum olarak değerlendirilmekte ve sosyal bir anlam kazanmaktadır (Albayrak, 2003: 38-40).

Pareto aynı zamanda sosyal fayda ile toplumun faydası kelime gruplarını birbirinden farklı olarak değerlendirmektedir. Sosyal faydanın bireysel bir köken ifade ettiğini ancak toplumsal fayda denildiğinde bunun daha çok bireyin faydasının göz ardı edilebilecek şekilde toplumun çıkarı olarak anlaşılabileceğini belirtmektedir. Ona göre bireysel refah mübadele edilen mal ve hizmetlere bağlıdır ve sosyal refah ise kişisel faydaların monoton bir şekilde artan fonksiyonudur (Albayrak, 2003: 38-40).

İKİNCİ BÖLÜM

2.SOSYAL DEVLET, GELİŞİM SÜRECİ VE İLİŞKİLİ KAVRAMLAR

Sanayi Devrimi sonrasında liberal anlayışta başlayan çözülmeler ve önce vakıflar ve dernekler aracılığıyla daha sonraları da bizzat devletler tarafından üstlenilen sosyal politika çalışmaları zamanla misyonunu ve alanını genişleterek sosyal refah yaklaşımları olarak tanımlanmaya başlamıştır.

İngilizce'deki "welfare state" kavramının karşılığı olarak dilimizde sosyal devlet ve refah devleti kavramları kullanılmaktadır. Kelime anlamı olarak refah, bolluk, rahat ve varlık içerisinde yaşam sürdürme anlamlarına gelmektedir (TDK, 2018). Refah kavramı Gough (2005:1-2) tarafından, iyi olanı başarmak şeklinde tanımlanmaktadır. Theories of Wellbeing adlı çalışmasında Gough "welfare" ve "wellbeing" kavramlarını birbirinden ayrı olarak değerlendirmektedir. Welfare kavramının 14. Yüzyılda mutluluk ve servet olarak algılandığını ancak 20. Yüzyıla gelindiğinde ihtiyaçların nesnelleştirilmesi şeklinde bir algılamanın hakim olduğunu belirtmektedir. Wellbeing kavramını ise "welfare" kavramını da kapsayacak şekilde ve daha geniş olarak rahat ve huzur içerisinde bir yaşam sürme olarak değerlendirmekte ve insan mutluluğunu oluşturan etmenlerle ilişkili olarak görmektedir. İktisatçılar tarafından refah kavramı daha çok servet edinme ve geçimini sağlayacak kadar kazanabilme olarak değerlendiriliyor olsa da biz refah kavramını daha çok "wellbeing" anlamı içerisinde ve daha geniş bir şekilde bu tezde değerlendirilecektir.

Refah kavramı bu şekilde değerlendirildiğinde bizi Bentham'ın tanımlamasına götürmektedir. Ona göre refah en fazla sayıda insanın niteliksel olarak en fazla miktardaki mutluluğudur. 19.yüzyılda ilk olarak işçilerin ve özellikle kadın ve çocuk çalışanların çalışma şartlarının ve ücretlerinin düzeltilmesi şeklinde görülmeye başlayan refah anlayışı daha sonraları yoksulluğun giderilmesi eğitim sağlık sosyal güvenlik uygulamaları şeklinde toplumun tümüne yönelen yaşam kalitesini yükseltmeyi amaçlayan bir şekle bürünmüştür.

Refah Devleti, vatandaşların refah seviyelerini artırmak için politikalar geliştiren ve bu politikaları uygulayan devlet olarak en basit haliyle tanımlanabilir. Her ne kadar bu tanımlama devletlerin ekonomik kültürel ve tarihsel geleneklerine göre farklılık gösterecek olsa da; Refah Devleti uygulamada piyasa güçlerini en az üç temel alanda etkilemek üzere kamu gücünün kullanıldığı devlettir. Bunlar;

1) Kişilere minimum düzeyde bir geliri garanti etmek

2) Kişilerin ve ailelerin belirli sosyal risklerin üstesinden gelebilmesine yardımcı olacak politikalar üreterek, yaşlılık hastalık işssizlik gibi sorunların toplumun refahını azaltmasına engel olmak

3) Genel kabul gören sosyal hizmetler çerçevesinde toplumun tümüne ayırt etmeksizin var olan en iyi standartları sağlamak (Briggs, 1999: 14-15).

Briggs'e göre Refah Devleti piyasa güçlerinin etkinliğini azaltmak amacıyla bilinçli bir şekilde kamu gücünün uygulandığı devlet türüdür (Briggs, 1999: 14-15).

Her birey dünyaya eşit şartlarda gelmemektedir. Bazıları daha iyi bir ortamda yaşama başlarken, bazıları ailesel ve çevresel olarak bu kadar şanslı olamamaktadır. Veya yıllar içerisinde kişilerin mevcut yaşam standartlarında değişmeler olabilmekte ve kendi başına veya içerisinde bulunduğu sosyal statüde bu sorunları çözmesi mümkün olamamaktadır. İşte refah devleti bireyler arasındaki doğuştan veya sonradan gerçekleşen yaşam seviyesindeki farkları azaltabilmek veya dezavantajlılıkları ortadan kaldırabilmek adına ibreyi daha ziyade sosyal ve ekonomik bakımdan güçsüz gruba yönlendiren devlet türüdür.

Serter (1994: 33)'e göre de refah devleti takip edeceği vergi ve ücret politikalarıyla adil bir gelir dağılımını sağlamayı amaçlayan, korunmaya muhtaç grupları gözeten, istihdam politikalarına ve sosyal güvenlik uygulamalarına yön veren eğitim, sağlık, konut gibi toplumun temel gereksinimlerine yönelik politikaları uygulayan, çalışma yaşamındaki ilişkileri düzenleyen modern bir devlet türüdür.

Refah Devleti kişilere yalnızca negatif haklar tanımaz. Sadece klasik özgürlükleri veya siyasi hakları sağlayıp bir kenara çekilmez. Siyasal hakların özgür bir şekilde kullanılmasının önünü açacak sosyal ve ekonomik hakları da tanır, toplumun insanca yaşaması için maddi ve manevi gereksinimleri de sağlar.

Sosyal Devlet veya Refah Devleti müdahaleci, düzenleyici ve geliri yeniden dağıtıcı devlettir. Müdahalecidir, zira serbest piyasa ekonomisinin başarısızlıkları üzerine harekete geçmekte ve olumsuz yanlarını düzeltici önlemler almaktadır. Düzenleyicidir, çünkü iş piyasalarındaki ücretlerin sosyal olarak işçileri sefalete düşürmeyecek seviyede olmasını düzenler, sosyal hizmet ve sosyal yardım politikaları uygular. Geliri yeniden dağıtıcıdır , çünkü uyguladığı vergi politikaları ve transfer harcamalarıyla sosyal yardım uygulamalarıyla sosyal adaletin sağlanması için gerekli olan adil dağılımı sağlayabilmek için gelirlerin ikincil dağıtımını yapmaktadır (TÜSİAD, 1995: 73-74).

Çalışmada Refah Devleti, Sosyal Devlet ve Sosyal Refah Devleti kavramları aynı anlamlara gelecek şekilde kullanılmaktadır. Sosyal Devlet kavramı en genel tanımıyla sosyal politika tedbirleri alan devlet olarak tanımlanabilir (Sözer, 1994: 6). Çalışma açısından önemi de temelde bu noktada olmaktadır.

Buraya kadar belirtilen hususları toparlayacak olursak Sosyal Devlet, bireylere nakdi faydalar sağlamanın yanında; eğitim, sağlık, konut hizmetleri de sunan, tam istihdamı sağlamaya yönelik politikalar yapan, piyasanın işleyişine belli noktalarda aksaklıkları düzeltmek veya adil gelir dağılımını sağlamak için müdahalelerde bulunan, gerektiğinde yarı kamusal ve özel malların da üretimini yapan, vatandaşlarının memnuniyet ve refah seviyesini bireysel ve toplumsal olarak arttırma çabasında olan devlet türüdür.

2.1. Sosyal Devletin Temel Özellikleri

Sosyal Devlet, Sanayi Devrimi sonrasında olayları seyirci koltuğundan izleyen jandarma devletinden, liberal devletten ayrılmakta ve piyasanın işleyişine sosyal adaleti sağlama noktasında müdahil olmaktadır. Ancak bu noktada sosyal devletin temelde bir liberal devlet olduğundan bahsetmek gerekir. Sosyal Devlette tıpkı liberal devlette olduğu gibi üretim araçları özel sektöre aittir. Bir anlamda sosyal devlet, liberal devletin modifiye edilmiş halidir (Özdemir, 2007: 24). Kapitalist ekonomi düzeninde yer alan Sosyal Devlet esasında işçi eylemleri ve toplumsal serzenişlerin giderilmesi ile devletin iktisadi hukuksal ve siyasi yapısının temeline

yönelen tehditlerin bertaraf edilmesi yoluyla kapitalist ekonominin devamlılığının sağlanmasını hedefleyerek ortaya çıkmıştır.

Sosyal Devlet sorumluluğu yalnızca bireye değil topluma da yükler. Yani işsizlik, iyi eğitim alamama veya sağlık hizmetlerinden yeterince faydalanamama konusunda toplumsal bazı sebeplerin olduğunu varsayar. Söz gelimi işssizlik bireysel bir sorun olarak görüldüğünde çözümü yalnızca kişiye ve özel sektöre bırakılacaktı. Ancak sosyal devlet işssizliği toplum düzeyinde oluşan bir sorun olarak gördüğünden kendisini de sorununun çözümünde sorumlu olarak kabul etmektedir. Eğitim fırsatları sağlık hizmetlerinin dağılımı, konut sorununun adil çözümü, insan onuruna yaraşır ücret hakkı, sosyal güvenlik hizmetleri… yine devletin kendini benzer gerekçelerle sorumlu kabul ettiği alanlar olmaktadır.

Sosyal Devlet ile birlikte sosyal vatandaşlık kavramı işlerlik kazanmaya başlamış ve bireyler arasında sadece yasa önünde eşitlik değil, aynı zamanda fırsatlara erişim anlamında olanak eşitliği de önemli hale gelmiştir (Gökbunar ve Kovancılar, 1998: 255-256). Bu doğrultuda yalnızca klasik haklar olan siyasal haklardan ziyade, pozitif statü hakları olan, bireylere devlettten bu hakkın kullanılması için olumlu bir edimde bulunması konusunda istekte bulunma hakkı da tanıyan sosyal ve ekonomik haklar da tanınmıştır (Gözler, 2014: 411). Amaç, şans ve olanak eşitsizliğini azaltarak yasa önündeki eşitliği daha anlamlı kılmaktır.

Sosyal devletin demokrasi anlayışı sosyal demokrasidir. Sosyal devlet yeni görev ve sorumluluklar üstlenerek demokratik kuralların sosyal ve ekonomik hayatta da geçerli olması için çaba gösterir. Sosyal devlet aynı zamanda bir hukuk devletidir. Hukukun gereklerine göre idare edilen sosyal devlet, hukuk kuralları çerçevesinde demokrasinin işlerliğini sağlar ve kendi karar ve eylemlerinde de hukuka saygılı bir davranış sergilemesi beklenir (Aktan ve Özkıvrak, 2008: 20).

Sosyal devlet de tıpkı liberal devlet gibi bireyi merkezine alır. Amacı bireye hizmet etmek ve onun maddi ve manevi gelişimini sağlamak yoluyla toplumsal gelişimi yönlendirmektir (Aktan ve Özkıvrak,2008: 28).

Sosyal devletin ekonomik düzeni piyasa ekonomisidir. Ancak serbest piyasa ekonomisi değil, sosyal piyasa ekonomisidir. Piyasa ekonomisinin temel taşları olan

rekabet, girişim serbestliği, özel mülkiyet ve mübadele korunuyor olsa da devlet piyasanın işleyişine toplumsal adalet ve dengenin sağlanması için müdahale edebilmektedir. Sosyal ekonomi anlayışına göre devlet ekonomik düzenin hukuki çerçevesini oluşturmalı ve rekabete işlerlik kazandırmalıdır. Alfred Müller-Armack'a göre sosyal piyasa ekonomisinin amacı, *"piyasada özgürlük ve sosyal eşitlik ilkelerini bağdaştırmaktır."* (Aktan ve Özkıvrak, 2008: 29). Sosyal piyasa ekonomisinde tam rekabetin bir ütopya olduğu ve devletin esasen rekabeti teşvik edip aksak ve yıkıcı rekabeti engellemesi gerekliliği savunulur.

Bu kapsamda devlet ekonomik faaliyetler üzerindeki düzenleyici gücü sayesinde ekonomik kartellerin, tekellerin ve tröstlerin kurulmasını engellemeye çalışır (Duman, 1997: 23).

Sosyal Devlet anlayışına göre ulusal seviyede tespit edilecek bir asgari ücret ile çalışanların milli gelirden aldıkları pay arttırılmaya çalışılır. Bu yolla sosyal adaletin temini ve üyelerin hayat standartlarının yükseltilmesi amaçlanır (Serter, 1994: 33). Bu kapsamda devlet kendisini işçi ile işveren arasında ekonomik ve sosyal bir denge kurmak, sermayenin emeği sömürmesine engel olmakla sorumlu kabul etmektedir.

Sosyal devlet normatif olarak halkın yaşam seviyesini, refahını arttırması kendisinden beklenen, piyasa dengesizliklerini ve sosyal adaletsizliği düzeltici eylemlerde bulunan, emek sermaye uyumunu gerçekleştirip sermayenin emeği sömürmesini engelleyen, sosyal güvenlik, sosyal hizmet ve sosyal yardım programlarını yürüten veya düzenleyen, toplumun memnuniyet seviyesinin artmasına yönelik sosyal politikalar üreten bir hizmet devletidir.

2.2. Sosyal Devletin Üstlendiği Temel Görevler

Sosyal politikalar üreten devlet olarak düşündüğümüzde sosyal devleti daha eskilere götürebiliyor olsak da toplumun genel refahını yükseltmek amacına sahip refah devleti daha çok 1. Ve 2. Dünya Savaşı ve 1929 ekonomik buhranı ile gelişmeye başlamıştır. Bu %n "modern sosyal devletin" 19.yy ile birlikte gelişmeye başladığı söylenebilir. Toplumun tümüne hitap etme amacı taşıyan sosyal devletin başlıca görevleri arasında sağlık hakkı ve eşit eğitimin sağlanması, sosyal güvenlik ve sosyal sigortalar ile gelirin adil dağılımı gelmektedir.

2.2.1. Sosyal Güvenlik

Sosyal güvenlik sisteminin kurulması ve işlerlik kazandırılması sosyal devletin başta gelen işlevlerinden biridir. Sosyal güvenlik her kişi ve toplum için mutlaka karşılanması gereken bir ihtiyaçtır ve sosyal güvenliği doğuran sebepler hastalık, fakirlik, yaşlılık, iş kazaları, meslek hastalıkları, sağlık ve eğitim hizmetleri… olarak sıralanabilir. Sosyal güvenlik sistemi devletler tarafından kişilerin yarınını garanti altına alan ve karşılaşabileceği muhtemel risklere karşı onları koruyan, zorunlu bir tasarruf aracı olarak yatırımları hızlandıran, ekonomik talep dengesini ve gelirin adil dağılımını sağlayan bir güvenlik sistemidir (Serter, 1994: 85).

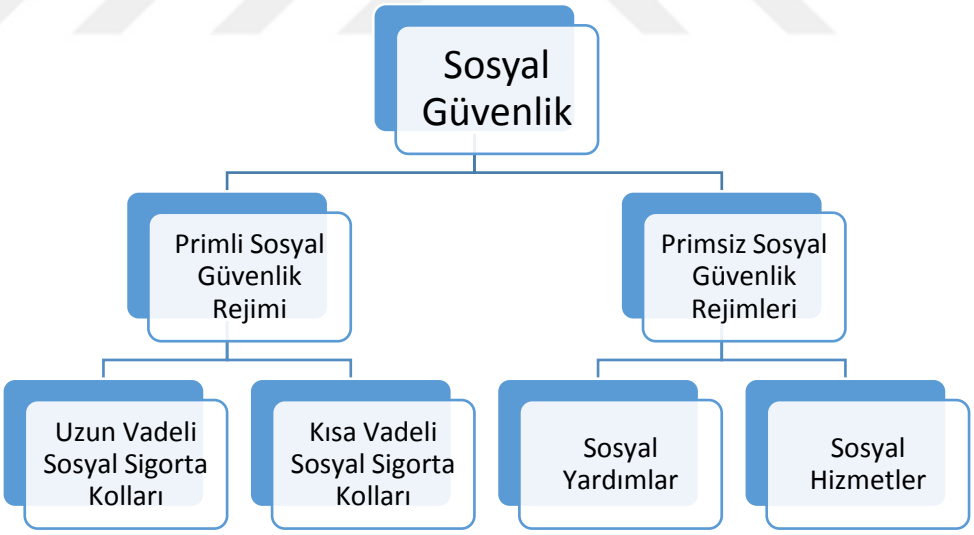
Sanayi Devrimi öncesinde sosyal güvenlik kişilerin kendi sorumluluğu olarak görülmekteydi. Kişilerin üretim sürecine katılmaları dolayısıyla elde ettikleri geliri muhtemel risklere karşı tasarruf ederek kullanmaları gerektiği düşünülmekteydi. Buna ek olarak sanayi devrimi öncesinde toplumlar daha bütünleşik bir hayat yaşadıklarından öncelikle ailenin diğer bireyleri sonrasında toplum, çeşitli vakıflar, hayır kurumları ve dini kuruluşlar tarafından karşılaşılabilecek riskler bertaraf edilebilmekteydi. Söz gelimi kendi arazisinde birlikte üreten bir aile yaşlı veya hasta bireyin, işleri diğer üyelere bölerek, bakımını sağlayabiliyordu. Ancak sanayi devrimi sonrası sosyal hayatta değişen ilişkiler,işçi ücretlerinin geçimi ancak sağlayabilecek seviyelerde kalması ve devlet dışı kurumların yetersizliği devleti sosyal güvenlik konusunda çözüm üretmek zorunda bırakmıştır (Aktan ve Özkıvrak,2008: 46). Kişilerin kendi ellerinde olmasa dahi karşılaşabilecekleri sosyal riskleri azaltmak ve giderebilmek amacıyla ilk olarak sosyal yardımlar, daha sonrasında sosyal sigorta

sistemleri geliştirilmiştir. Dünya savaşları ve ekonomik buhran dolayısıyla devlet zamanla bu işlevi daha da yüklenmiş ve günümüzde sosyal güvenlik sosyal bir devlet olmanın en önce gelen şartlarından olmuştur.

Sosyal güvenlik çeşitli tehlikelere maruz kalan bireylere ekonomik olarak güvence sağlayan mekanizmadır. Bu tehlikelerin neler olduğu Uluslararası Çalışma Örgütünün bir sözleşmesinde belirtilmiştir. Bunlar hastalık, analık, ölüm, işsizlik, sakatlık, iş kazası, yaşlılık ve aile yardımıdır (ILO, 2015)

Devletlerin yapmış oldukları sosyal politikalar kapsamındaki kamu harcamalarının büyük bir oranı sosyal güvenlik başlığı altında yer almaktadır. Sosyal güvenlik kavramı her ne kadar dar anlamda sosyal sigortalara eş olarak görülse de sosyal sigortaların yanında sosyal hizmet, sosyal yardım ve sosyal tazmini de içermektedir. Dolayısıyla sosyal güvenliği sosyal sigortalar ve kamu sosyal güvenlik harcamaları olarak tanımlamak mümkündür.

Şekil 1. Sosyal Güvenlik Sistemi



**Primli Sosyal Güvenlik Rejimi = Sosyal Sigortalar*

Kaynak: Tarafımızca düzenlenmiştir.

Sosyal güvenlik sistemleri primli ve primsiz sosyal güvenlik rejimi olarak tablodaki şekliyle ikiye ayrılarak incelenebilir. Primli sosyal güvenlik sistemi sosyal güvenlik sisteminden faydalananların da belli primleri ödemesi gerekliliğine dayanan temelde sosyal sigortalar olarak bilinen sistemlerdir.

Primsiz sosyal güvenlik sistemleri ise bütüncül olarak kamu sosyal güvenlik harcamaları olarak değerlendirebileceğimiz kısımdır. Sosyal hizmet ve sosyal yardımdan yararlanabilmek için kişilerin belli primler ödemesinin gerekmediği sistemlerdir. Sosyal hizmet ve sosyal yardımlar bu yolla gelirin dikey ve yatay olarak dağılımında da etkin olan politikalardır.

2.2.1.1. Sosyal Sigortalar

Sosyal sigortalar sosyal güvenliğin en temel ayağını oluşturmaktadır. Sanayi devrimiyle birlikte özellikle bağımlı çalışanların kendi kendilerine güvence sağlayabilecek konumlarını kaybetmeleri üzerine oluşturulmaya başlanmış ve günümüzde sosyal devletin en temel görevlerinden ve en önemli harcama kalemlerinden biri haline gelmiştir.

Sosyal sigortalar, devlet tarafından düzenlenen, organize edilen genellikle bir çeşit zorunlu tasarruf yöntemiyle işleyen, bağımlı ve bağımsız çalışan kişilerin büyük çoğunluğunun karşılaşabilecekleri hastalık işsizlik sakatlık ve ölüm gibi risklere karşı güvence altına alan modern sosyal güvenlik sistemleridir.

Sosyal sigortalar özellikle çalışan nüfusa yönelik bir sosyal güvenlik uygulamasıdır. Sistem tüm nüfus kesimini değil, sadece çalışanları kapsamaktadır ve hem bağımlı hem de bağımsız çalışanlar sosyal sigortaların nüvesini oluşturmaktadır (Özdemir, 2007: 93).

Sosyal sigorta sistemine işçiler ve işverenler yatırdıkları pirim karşılığında katılmaktadırlar. Buna ek olarak devlet katkısı da sosyal sigorta sistemlerinin önemli bir finansman aracıdır. Devletin vatandaşı koruma ve geleceğini garanti altına almasına yardımcı olma görevi olduğu düşünüldüğünden devlet sosyal sigorta sistemine katkıda bulunmaktadır. Buna ek olarak bireylerin refah seviyesinin artışının milli ekonomiye ve buna bağlı olarak da devletin bekasına hizmet edeceği düşünülür, toplumda sosyal dayanışmanın yaratılmasıyla sosyal kargaşanın önüne geçilip siyasal ve sosyal istikrar sağlanabilir. Ülkeden ülkeye finansman yöntemleri ve dağıtım usulleri değişebilir olsa da; genellikle işçi, işveren ve devlet sosyal sigortaları finanse etmektedir.

Devletin sosyal sigortalara katkısı çeşitli şekillerde olabilir. Primlere benzer şekilde düzenli katkılarda bulunabilir, kişilere sağlanan gelirlere ödemelerle katılabilir, sosyal sigortaların yönetim giderlerini karşılayabilir ve ödemeler dengesizliği oluştuğunda açıkları kapatabilir. Bunlara ek olarak çeşitli vergi indirimi veya düzenlemelerle de yardımda bulunabilir. Devletin katkısı sosyal sigorta sisteminin doğasından kaynaklanmaktadır. Halk sağlığını korumak, çocuklara, yaşlılara, işsizlere, sakatlara yardım etmek modern devletin görevlerindendir. Devlet sosyal sigortalar sistemi kurulmadan önce yapmış olduğu yardımlara karşılık olarak sosyal sigorta sisteminin finansmanına da katılmaktadır (Serter, 1994: 90-91).

Sosyal sigorta sistemleri genel olarak iki ana başlığa ayrılabilir. Maluliyet, yaşlılık ve ölüm uzun vadeli sigorta kolu olarak değerlendirilirken, hastalık, analık, işsizlik, iş kazası ve meslek hastalıkları yalnızca bu risklerle karşılaşılan dönem aralıklarında devreye girdiklerinden kısa vadeli sosyal sigorta kollarındandırlar.

Devletin sigorta vasıtalarını düzenlemekteki ilk müdahalesi deniz aşırı yük taşıyan gemiler ve yükler üzerinde olmuştur. Daha sonrasında sigortalar her çeşit mal için uygulanır hale gelmiştir. Dar anlamda sosyal politika aracı olarak ise sosyal sigortalar sanayi devrimi sonrasında 1883'de Bismark Almanyasında ilk olarak uygulanmaya başlanmıştır. Bu %n primli sosyal güvenlik rejimlerine Bismarkyan sosyal güvenlik sistemi de denmektedir (Serter, 1994: 87).

Almanya'da 1883'de kurulan hastalık sigortası kanunu 1884'de; iş kazaları sigortası kanunu 1885'de, malulluk ve ihtiyarlık sigortası kanunu da 1891'de yürürlüğe girmiştir (Yazgan, 1977: 15). Almanya'dan sonra Fransa'da 1893 yılında iş kazası sigortası yürürlüğe girerken İngiltere ise 1911 yılında ulusal sigorta yasasını kabul etmiştir. 1942 Beveridge raporu 1944 Philedelphia bildirisi, 1948 insan hakları evrensel beyannamesi ve çeşitli UÇÖ sözleşmeleriyle sosyal sigorta sistemleri evrensel hale gelmeye başlamıştır.

2.2.1.2. Sosyal Yardım

Sosyal güvenlik sistemlerinde sosyal sigortaların yanı sıra primsiz sosyal güvenlik rejimleri de bulunmaktadır. Bu tür sosyal güvenlik uygulamalarında amaç özellikle sosyal sigortalardan mahrum kalanlara ulaşabilmek ve toplumun daha büyük çoğunluğunu sosyal güvenlik uygulamaları içerisine dahil edebilmektir. Bunlardan ilki sosyal yardımdır. Sel, deprem yangın gibi doğal afetler ve genel olarak yoksulluk durumunda, çoğu zaman nakdi bazen de ayni olarak devlet tarafından yapılan geçici veya uzun süreli yardımları içeren uygulamalara sosyal yardım denmektedir. Sosyal yardımdan yararlanabilmek için daha öncesinden prim yatırmış olmak gerekmemektedir. Sosyal yardımların finansmanı vergi gelirleridir. Ani gerçekleşen genellikle doğal afet durumları hariç, sosyal yardım harcamalarının çoğu yoksulluk yardımlarıdır. Ülkelerde genellikle sosyal yardım sağlanması gereken kişilerin tespiti için gelir testleri uygulanmaktadır. Dolayısıyla sosyal yardım için en temel ihtiyaçlarını dahi karşılamakta güçlük çeken kişilere karşılıksız olarak sunulan ayni ve nakdi yardım tanımını yapmak mümkündür.

Sosyal yardım kavramı sosyal sigortaların açıklarını kapatmak için oluşturulmuş bir sistemdir. Bismarkyan sistemde sosyal yardımlar bu açıkları kapatabilmek için kullanılmaktadır. Ancak Beveridge sistemi sadece çalışanları değil tüm vatandaşları kapsayan bir sosyal güvenlik ve refah hizmetleri sunduğu için bu tarz tek sosyal güvenlik sisteminin ülke kapsamında uygulandığı devletlerde ayrıca sosyal yardıma ihtiyaç bırakmamaktadır (DPT, 2001: 27).

Sosyal yardım miktarları yasalarla belirlenmektedir ve devlet bizzat sosyal yardımları üstlenebileceği gibi yerel yönetimler aracılığıyla da bu sorumluluğu yüklenebilmektedir. Devlet dışında bazı vakıflar dini kuruluşlar ve hayır kurumları da sosyal yardımlarda bulunabilmektedirler. Devlet tarafından sunulan sosyal yardım modern sosyal devletlerde bir lütuf olarak görülmemektedir. Aksine bir ülke içerisinde yoksulluğun oluşması ve bu durumun giderilmesi devletin sorumluluk alanı içerisindedir. Sosyal yardımlar yoksulluk yardımlarının yanı sıra, aile ödeneklerini, sağlık yardımlarını,sakatlara ve dul annelere aylık bağlanmasını da içerebilmektedir (Güven, 2013: 148).

2.2.1.3. Sosyal Hizmet

Sosyal Güvenlik sistemlerinin primsiz rejimlerinin bir diğer ayağı sosyal hizmetlerdir. Sosyal hizmetler, toplumun genel refah seviyesini arttırmayı amaçlayan, genellikle nakdi olmayan ve devlet tarafından toplumsal yaşamda sıklıkla kullanılan, faydalanmak için vatandaş olmanın çoğu zaman yeterli olduğu, muhtaçlık durumunun tespitine gerek olmadan sunulan hizmetlerdir.

Ancak Beveridge sistemine sahip ülkelerde sosyal yardım şeklinde ayrı bir başlık bulunmamakta ve sosyal hizmetler sosyal refah hizmetleri de dahil tüm sosyal güvenlik hizmetlerini tanımlamak için kullanılmaktadır.

Sosyal hizmetler yalnızca yaşlılara veya yoksullara sunulan hizmetler değildir. Modern sosyal devletlerde çok farklı gruplara yönelen sosyal hizmetler mevcuttur. Sosyal hizmetlerin kapsamına, aileler, çocuklar, evsizler, özürlüler, sığınmacılar, göçmenler, alkol, uyuşturucu veya sigara bağımlıları girebilmektedir (Dilik, 1980: 74,75).

Sosyal hizmetler sosyal yardımlardan üç temel noktada ayrılmaktadır. Birincisi sosyal yardımlarda olduğu gibi yoksulluk üzerine programlanmamışlardır, genel olarak tüm yoksunluk gruplarına yönelmekte ve böylece toplumun genel refah seviyesinin artması amaçlanmaktadır. İkincisi ise sosyal yardımlar nakdi ve bazen ayni olabilirken sosyal hizmetler çoğunlukla hizmet sunumu şeklinde gerçekleşmektedir (Yanardağ, 2010: 22). Son olarak sosyal yardımlar genellikle bazı risklerin gerçekleşmesi sonrasında devreye girmekte ve geçici veya sürekli olabilmektedirler. Sosyal yardımların amacı sosyal yardıma muhtaç bırakan sebebin ortadan kaldırılması söz gelimi yoksulluğun giderilmesidir. Ancak sosyal hizmetler daha çok sürekli hizmetlerdir ve amaç refah seviyesinin artışı halkın memnuniyet düzeyinin yükselmesidir.

2.2.2. Eğitim Harcamaları

Eğitim kişiye gelecekteki istihdam ve ücret şartları ile ilgili bir garanti sağlarken aynı zamanda devlete de eğitime yapmış olduğu masraflar daha doğrusu yatırımlar karşılığında daha iyi eğitimli, vasıflı ve daha verimli çalışabilecek bireyler sağlamaktadır (Serter, 1994: 65).

Eğitim sağlama görevi sosyal devletin başta gelen sorumluluklarındandır. Sosyal devlet bireylerin gelecek kaygılarını ortadan kaldırabilmek adına onlara yatırım yapan, herkesin eşit olanaklar içerisinde, bilime dayalı, laik ve demokratik bir eğitim almasını sağlayan devlettir. Devlet imkanları dahilinde bireylere eğitimde fırsat eşitliği sağlamalı ve böylece bir anlamda sosyal riskleri topluma eşit bir şekilde dağıtabilmelidir.

Eğitim hakkı evrensel bir haktır. İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi 26.maddesi; *"Her şahsın eğitim hakkı vardır. Eğitim parasızdır, hiç olmazsa ilk ve temel eğitim safhalarında böyle olmalıdır.İlk eğitim mecburidir. Teknik ve mesleki öğretimden herkes istifade edebilmelidir. Yükseköğretim liyakatlerine göre herkese tam eşitlikte ve açık olmalıdır. Eğitim insan şahsiyetinin tam gelişmesini ve insan haklarıyla ana hürriyetlere saygının kuvvetlenmesini istihdaf etmelidir. Bütün milletler ırk ve din grupları arasında anlayış, hoşgörü ve dostluğu teşvik etmeli ve Birleşmiş Milletlerin barışın idamesi yolundaki çalışmalarını geliştirmelidir."* (İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi, md.26) diyerek eğitimin evrenselliğine ve temel insan haklarından olduğuna dikkat çekmektedir.

Devlet durumları nedeniyle özel eğitime ihtiyaç duyanlara eğitim sağlamakla sorumludur. Bu bağlamda engelliler, sağırlar, körler, dilsizler için belli merkezler kurmak durumundadır. Sosyal devlet olmanın temel gerekliliklerinden biri de toplumda yoksunlukları bulunan gruplara yönelik sosyal adaletsizliği azaltacak çalışmaları yapmaktır. Bu kapsamda belli ihtiyaç gruplarına özel eğitim sağlanması da sosyal devlet olmanın bir gereğidir.

Devletin eğitim konusundaki bir başka görevi de maddi olanaklardan yoksun bireylere burs ve yurt imkanları sağlamasıdır. Bu yolla devlet hem toplumdaki sosyal adaleti sağlar,hem de yetenekli bireylerin toplum hayatı için bir değer olarak kazanır.

Sanayi devrimiyle birlikte kol gücünden makine gücüne geçilmiştir ve bu durum üretim sistemlerinde farklılık yaratmıştır. Sanayinin ihtiyaç duyduğu vasıflı elemanların üretimi ise devlet tarafından üstlenilmeye başlanmıştır. Eğitim topluma olumlu dışsallıklar sağlamaktadır. Eğitime yapılacak yatırım hem vasıflı işgücü olarak dönecek hem de milli gelirin ulusal refah seviyesinin arttırılmasına katkı sağlayacaktır. Kurnets'e göre eğitim ile gelir dağılımı adaleti arasında doğrusal bir ilişki vardır. Eğitim süresi arttıkça gelir dağılımı daha adil hale gelmektedir (Özdemir, 2007: 106).

İsveç, Danimarka, Finlandiya gibi sosyal refah harcamalarında başı çeken kuzey ülkelerinde eğitim harcamaları toplam harcamalar arasında en fazla orana sahiptir. Bu ülkeleri kıta avrupası refah devletleri ve anglo saxon refah devletleri izlemektedir.

2.2.3. Sağlık Harcamaları

Sağlık hizmetleri, refah önlemlerinin önemli bir parçasıdır ve modern refah devletlerinin sosyal harcamalarının da önemli bir kısmını oluşturmaktadır. Sosyal devlet, bireylerinin refah düzeyini arttıran devlettir. Refah, memnun olmanın ifadesidir. Bireylerinin sağlık sorunlarıyla boğuşmaması ve hastalık durumunda sağlık hizmetlerine kolaylıkla erişebilmesi sosyal devletin amaçlarından biridir.

Sağlık politikalarının amacı, kaynağı insan olan toplumun refah seviyesinin arttırılmasıdır. Toplumun yaşam kalitesinin artması sağlık sektörünü de direkt olarak etkileyecektir (Kurşun ve Rakıcı, 2014: 78). Sağlık harcamalarının amacı da toplumdaki bireylerin eşit şekilde sağlık hizmetlerine ulaşmalarını sağlamaktır.

Sağlık hizmetleri ya sigorta kapsamında(karşılıklılık) ya da ulusal sağlık hizmetleri(evrensellik) kapsamında sunulur. İlk durumda sigortalı olmak ve belli koşulların gerçekleşmesi şartı aranır. İkinci durumda ise, sağlık hizmetlerinden karşılıksız olarak yararlandırılır (Özdemir, 2007: 108). Sağlık hizmetleri yarı kamusal mallar kategorisinde değerlendirilebilir. Devlet sağlık hizmetlerinin sunumuna katılmak durumundadır. Özel sektöre tamamıyla bırakılması durumunda ticari mal haline gelecek olan sağlık hizmetlerinden toplum ancak gelirine göre yararlanabilir hale gelecektir ve bu durum sosyal adaleti zedeleyecektir.

Sağlık hizmetlerinin finansmanında karşımıza üç farklı tip çıkmaktadır. Bismarkçı sağlık sisteminde masraflar ücret bordrolarından yapılan kesintilerle karşılanmaktayken(Almanya), ulusal sağlık hizmetleri sisteminde(İngiltere), finansman genel vergilerden sağlanmaktadır. Üçüncü tipte ise sağlık hizmetleri ticari sigorta piyasaları tarafından karşılanmaktadır. Üçüncü tipe örnek olarak Amerika Birleşik Devletleri verilebilir (Özdemir, 2007: 109).

Dünya Sağlık Örgütüne göre sağlık hizmetlerine ayrılan pay ülkenin GSMH'sinin % 5'inin altında olmamalıdır (Karabulut, 1999: 143). OECD verilerine göre OECD ülkelerinin 2016 yılı sağlık harcamalarının ülkelerin GSMH'sine oranı ortalama olarak %9 civarındadır. Amerika'da bu oran %17,2 iken Almanya'da 11,3, İngiltere'de 9,7'dir. Türkiye'de ise sağlık harcamalarının GSMH'ye oranı %4,3'de kalmaktadır (OECD, 2018-b)

2.3. Modern Anlamda Sosyal Devlet ve Gelişim Çizgileri

Avrupa'da modern anlamda refah devleti 1900'lerin ortalarından itibaren oluşmaya başlamıştır. Ancak buraya gelinceye dek birçok gelişme yaşanmış ve refah devleti kavramı zamanla sosyal politika çalışmalarının kapsamının genişlemesiyle oluşmuştur. Devletin sosyal yardım faaliyetlerini çok eski tarihlere götürmek mümkün olsa da gerçek anlamda bir refah devletinin oluşabilmesi için endüstrileşme, sınıf kavgaları, demokratikleşme ve insan hakları konusunda gelişmelerin yaşanması gerekmiştir.

2.3.1. Sosyal Devletin Başlangıç Aşamaları

Liberal yaklaşımlara göre İngiliz Yoksulluk yasaları refah devletinin başlangıcı olarak kabul edilirken Marksist yaklaşımlar ise refah devletini endüstri devrimi ve işçi hareketleri sonucu oluşan sınıf ayrımı, kargaşa ortamının çözülmesi ve sistemin devamının sağlanmasının aracı olarak görmektedir. Bu yaklaşımlar dışında refah devleti ekonomik yapıdaki kapitalistleşme ve siyasal yapıdaki gelişmelere bağlanmaktadır. Demokratikleşme çalışmaları sonrası artan talepler devleti siyasal taleplerin yanında ekonomik ve sosyal ihtiyaçları da karşılamaya itmiştir (Koray, 2003: 66). Refah devletinin demokratik gelişmelerle ilgisi olduğu aşikardır ancak demokratik gelişmelerin tetikleyicisi olarak da işçi sınıfının çabaları önemli bir etkendir. Esping-Andersen(1990: 16) de değişimin esas elemanı olarak sosyal sınıfları görür ve sosyal sınıfların değişim yönünde devleti ve kurumlarını harekete geçirmelerine dikkat çeker. Bu çalışmada da refah devleti daha çok 19. yy ortalarında oluşmaya başlayan ya da daha doğru bir ifadeyle gelişmeye başlayan bir kurum olarak değerlendirilmektedir. Bir diğer ifadeyle sosyal devlet sosyal politika çalışmalarının devlet çatısı altında değerlendirilmesi ve yaygınlaştırılmasıyla oluşan bir yapı olarak göze çarpmaktadır.

Avrupa'da refah devletinin gelişiminde ve liberal anlayıştan refah yaklaşımına geçişte demokratikleşme çalışmaları büyük önem arz etmektedir. İnsan hakları yanında zamanla gelişen siyasal haklar sosyal ve ekonomik hakların öncüsü olmuşlardır. Genel oy hakkına giden yola daha erken giren ülkeler sosyal devlet olma yolunda adımlarını da daha erken atmışlardır. Kitlesel işçi hareketlerinin ve

taleplerinin yaygın olduğu ülkelerde refah devletinin sosyal politikalara daha erken ve daha yoğun bir şekilde eğildiği görülmektedir.

Bu bağlamda bir önceki bölümde bahsedildiği gibi sosyal devlet yolundaki adımlar modern anlamda ilk olarak sosyal sigortaların tanınmaya başlaması ile atılmıştır. Almanya'da Bismark yönetiminde başlayan sosyal sigorta uygulamaları daha sonraları Fransa ve İngiltere'de görülmüştür. İlk olarak hastalık iş kazaları ve yaşlılık sigortaları yaygınlaşmıştır. Refah devleti ilk dönemlerinde sosyal sigortalardan ibaret olarak görülse de zamanla sosyal güvenliğin ve sosyal politikaların alanı genişlemiştir.

Refah devleti uygulamalarının başlangıcından itibaren dört aşama kaydettiği düşünülmektedir. İlk aşama 1888'deki ilk yasal düzenlemelerden 1914 yılındaki sosyal sigorta uygulamalarının sistemli şekilde başladığı yıllar arasındaki dönemdir. İkinci aşama olarak iki dünya savaşı arasındaki dönem gösterilmektedir bu dönemde artan refah devleti uygulamalarıyla birlikte sosyal sigortalar da yaygınlaşmaya başlamıştır. Üçüncü dönem ise ikinci dünya savaşıyla başlayan tamamlanma dönemi olarak kabul edilmektedir. Bu dönemde devletler artık her anlamda refah devleti olarak görülmektedir. Devletten beklentiler artmış ve devletler sosyal güvenlik, sosyal politika harcamalarını oldukça arttırmıştır. 1970'lerden sonra gelen dönem ise sorgulama ve yeniden yapılanma dönemi olarak kabul edilebilir (Koray, 2003:67).

Sosyo ekonomik sıkıntıları ortadan kaldıracak fikirler arasında Keynes'in fikri benimsenmiştir. Keynes işsizliği önleyebilmek ve tam istihdamı sağlayabilmek için devletin ekonomiye müdahale etmesi gerektiğini belirtmiştir. Keynes'e göre devlet tam istihdamı sağlamaya yetecek talep oluşturacak ve yatırımları bu yönde toplayacaktır. Keynes'in fikirlerinden etkilenen Beveridge sosyal güvenlik mekanizmasıyla ilgili kapsayıcı fikrini İngiliz hükümetine sunmuştur. Bu tarihten sonra devletin ekonomik politikalara müdahil olması gerektiği ve yaygın bir refah politikası izlemesi gerekliliği yaygın bir kanı haline gelmiştir (Talas, 1967: 38-39). 1929 ekonomik buhranı, onu izleyen ikinci dünya savaşının yol açtığı ekonomik kriz ve toplumsal yıkım devletleri çözüm üretmeye itmiş ve sosyal politikaların yaygınlaşması ile refah devleti altın çağına girmiştir. Savaşın hemen ardından

yürürlüğe giren aile yardımları, sağlık sektöründeki düzenlemeler ve sosyal yardım uygulamaları savaş sonrası toplumsal bütünlüğü sağlamak adına uygulanmıştır.

2.3.2. Keynesyen Dönem

1929 ekonomik buhranı liberal devletin yalnızca para politikaları uygulayarak ve serbest piyasa düzenini seyirci koltuğundan izleyerek başarılı olamayacağını göstermiştir. Ekonomik buhrandan çıkış yolu olarak Keynes'in fikirleri 1936 yılında yazmış olduğu "General Theory of Employment, İnterest and Money" isimli kitabıyla birlikte yayılmaya ve uygulanmaya başlanmıştır.

Keynes kendisinden öncekileri klasik iktisatçılar olarak adlandırmaktadır ve klasik dönemin bazı ön kabullerinin yanlışlığından söz etmektedir. Keynes'e göre Jean Baptiste Say'in dediği gibi her arz kendi talebini yaratmamaktadır. Talep arzın bir fonksiyonu değildir, aksine arz talebin bir sonucudur, talep arzı oluşturmaktadır. Keynes'e göre ekonomik buhranın sebebi de talep yetersizliğidir (Bayraktar, 2012: 249). Tüketim tüm ekonomik faaliyetlerin ana sebebidir. Tüketim fonksiyonu tüketicilerin harcama eğilimlerini göstermektedir. Tüketimi belirleyen en önemli unsur gelirdir. Gelirlerin artması tüketimi yani talep fonksiyonunu arttıracaktır.

Klasikçilerin aksine gayri iradi işsizlikten de bahseden Keynes bu durumun düzelmesi için devletin yatırım harcamaları yapıp talep oluşturması gerektiğinden söz etmektedir. Devletin kamu harcamalarını arttırması ile milli gelir artacak böylece tüketim harcamaları artacaktır. Tüketim harcamalarındaki bu artış tekrar yatırımları teşvik edecek ve yatırımlar da milli geliri arttıracaktır. Ekonomik buhrandan çıkış reçetesi olarak devletin yatırım harcamaları sosyal hizmet ve alt yapı harcamalarına eğilmesi gerektiğini söyleyen Keynes, klasikçilerin aksine devleti en temel aktör olarak belirlemektedir (Keynes, 2010: 105-120).

Keynes'in izlemiş olduğu talep arttırma yöntemlerinin amacı daha adil ve eşitlikçi bir toplum düzeni yaratmaktır. Bu maksatla devlet müdahalesine gereksinim duyulurken bunu başarabilmek için de devlete vergi politikaları para politikaları ve faiz belirleme yönünde yetkiler verilmektedir. Keynezyen talep yönetimi uygulandığı ülkelerde öncelikle yüksek bir büyüme gerçekleştirmiş, bu durum istihdamı arttırmış artan milli gelirler de ücretlerin artmasını sağlamıştır (Özdemir, 2007: 195). Yaşanan

hızlı ekonomik gelişme refah devletlerine yatırımları arttırabilmek için maddi kaynak sağlamış, böylece eğitim sağlık sosyal güvenlik alanındaki hizmetler çeşitlendirilmiştir. Keynezyen anlayış talep fonksiyonundaki artışı teşvik ederek sosyal refah devletlerinin altın çağına girmesine yardımcı olmuştur.

2.3.3. New Deal Politikası

Ekonomik buhran sonrası New Deal uygulamaları maliye politikaları para politikaları ve finansal kuruluşlarla ilgili düzenlemeleri içermektedir. New Deal politikaları Keynesyen anlayışa uygun olarak ekonomik tıkanıklığın giderilmesi amacıyla uygulanan politikalardır. 1930'lu yıllarda gerçekleştirilmeye başlanan "yeni düzen" sisteminde kamu harcamaları arttırılmış ve talep yaratılmaya çalışılmıştır. 1935 yılında Sosyal Güvenlik Yasası ile işsizlik ödeneği sistemin temelini oluşturmuştur.

Amerika'da Hoover ve Roosevelt dönemlerinde vergiler arttırılmıştır. Artan vergilerle yatırım imkanı elde edilmiş ve bu durum zamanla GSYH'yi arttırmıştır. Hoover döneminde uygulanan "Revenue Act" ile ABD (e.t.)ki en yüksek vergi oranlarına erişilmiştir. Bu vergi yoluyla her bir vergi dilimindeki kişilerin gelir vergisi oranı arttırılmış, üst dilimdekilere uygulanan vergi oranı %25'ten %63'e yükseltilmiştir. Başkan Roosevelt döneminde de vergi artırımı politikaları devam ettirilmiştir. 1930 ile 1940 yılları arasında kurumlar vergisi iki katına çıkarılmıştır. Hoover'ın o dönemde defalarca tekrarladığı "Hiçbir şey şuanda bütçeyi dengelemekten daha önemli değil" sözü gereği federal bütçeyi dengeleyebilmek için vergiler arttırılmıştır. Hoover ardından Başkan seçilen Roosevelt ise buna rağmen kendisini vergileri yeteri kadar arttırmadığı konusunda suçlamıştır. 1936 yılından sonra bütçe açıkları azalmıştır. Harcamalar da aynı ölçüde artırılmasına rağmen bütçe büyüdüğü için bu harcamaların GSYH içindeki payı azalmıştır. Keynesçi uygulamalarda da vergiler yoluyla kamu harcamalarının arttırılması esas anlayıştır (de Rugy, 2003: 1-2).

New Deal ile amaçlananlardan biri de gelirlerin arttırılması yoluyla talebin yükseltilmesiydi. Keynesyen anlayışa yakın şekilde kriz dönemlerinde gelirlerin azaldığı ve bu sebeple talep oluşturulamadığı ve arz lehine bir dengesizlik oluştuğu

varsayılmaktaydı. Özellikle tarımsal kesimin gelirlerinin artırılarak talebin canlandırılması, işgücü piyasalarında emek lehine iyileştirmeler yapılması, çeşitli sübvansiyonlar ve taban fiyat uygulamalarıyla birlikte özellikle tarımsal işçilerin gelirlerinin arttırılması amaçlanmıştır (Arslan, 2010: 25).

New Deal uygulamaları genel olarak ikiye ayrılarak incelenmektedir. 1933 yılı içerisindeki uygulamalar daha çok Birinci New Deal olarak adlandırılırken, 1934-1936 arasındaki uygulamalar ise İkinci New Deal olarak isimlendirilmektedir. Birinci New Deal uygulamaları toplumun geneline yönelik uygulamalar iken (bankacılık, tarım, finans, işgücü, endüstriyel uygulamalar) İkinci New Deal ise genel olarak işgücünün alım gücünü arttırmaya yönelik girişimler olarak dikkati çekmektedir. New Deal kapsamında çıkarılan kanunlar ve politikalardan bazıları şunlardır:

- Vasıfız işgücüne istihdam sağlayabilmek için Ulusal Acil Yardım Bakanlığı kurulmuştur.
- Tarım kesiminin gelirlerini arttırmak için Tarımsal Uyum Kanunu (Agriculutal Agreement Act) çıkarılmıştır.
- Büyük kamu tesisleri kurulmuştur.
- İstihdam ve işgücü konularını kurgulamak için 1935 yılında Ulusal Emek Piyasaları İlişkileri Kanunu yürürlüğe girmiştir.
- 1938 yılında ürün ve hasılat kayıplarını telafi edebilmek adına Ulusal Ekin Sigorta Kurumu kurulmuştur (Arslan, 2010: 27-28).

New Deal politikaları incelendiğinde politikaların ve kanunların amacının işçi kesimi ve tarım sektöründe çalışanların istihdam ve gelir düzeyinin arttırılması olduğu görülmektedir. Kamusal yatırımlarla birlikte artan gelir düzeyi sayesinde talep yaratılmaya çalışılmış ve bunda da Roosevelt döneminde başarılı olunmuştur.

2.3.4. 1945-1970 Refah Devleti'nin Altın Çağı

Özellikle ekonomik buhran ile birlikte kapsamı ve niteliği çeşitlenen refah devleti yaklaşımları ikinci dünya savaşı sonrası ise altın çağına ulaşmıştır. Batılı ülkelerde liberal ekonominin aksine devlete, her alanda sosyal güvenlik tedbirlerine, eğitimden sağlığa, konuttan işçi ücret ve koşullarına, sosyal hizmet uygulamalarına, sosyal yardım düzenlemelerine uzanan çok geniş bir yelpazede hareket alanı

tanınmıştır. Devlet 1945 sonrası kurumsal bir sosyal devlet olarak görünmektedir. Sosyal politika uygulamaları hak olarak algılanmakta ve hizmetlerin sunumu ise devlet tarafından görev olarak görülmektedir. İkinci Dünya Savaşı sonrası tam istihdamın sağlanmasına ve sürdürülebilir kalkınma politikalarına büyük önem verilmiştir.

1950 sonrasında sendikalaşma oranı da artmıştır. Yığın üretimi ile birlikte istihdamın da artmasıyla işçiler modern anlamda örgütlenme imkanlarına kavuşmuşlardır. Bu dönemde 2,5 kat artan ekonomik büyüme hızı ile birlikte ücretliler sınıfının etkinlik kapsamı da genişlemiştir. Bu dönemde ücretlilerin gelir artışı ulusal gelir artışından yüksek olmuştur. Endüstriden sonra hizmet sektörü ve kamuda da sendikalar yaygınlaşmış ayrıca sosyal demokrat fikirleri savunan çeşitli siyasi partiler de parlamentolara girmiştir. Böylece ekonomik sosyal ve siyasal anlamda bir gelişim yaşanmıştır (Koray, 2012: 67).

Savaş sonrası dönemde çoğu gelişmiş ülke, yoksullukla mücadele ve minimum düzeyde gelir sağlamaya yönelik refah programlarından kademe kademe geniş kapsamlı gelir desteği programlarına geçmiş ve sağlık ile eğitim hizmetlerini daha da genişletmiştir. İşgücünün homojen niteliği, tam istihdamın sağlanması, istikrarlı aile yapısı ve nüfusun çalışma çağındaki oranının yüksek olması refah devletlerinin programlarını ihtiyaçlarına göre ayarlamalarını kolaylaştırmıştır (Aktan ve Özkıvrak, 2008: 93).

Bu dönemde İngiltere'de Sosyal Güvenlik Komisyonu tarafından Beveridge başkanlığında hazırlanan raporda hastalık, pislik, yoksulluk, cehalet ve işsizlik mücadele edilmesi gereken beş büyük sorun olarak görülmüştür. Beveridge tarafından çalışan çalışmayan herkesi kapsayacak bir sigorta planının kurulması gerektiği belirtilmiştir.

Beveridge raporu doğrultusundaki gelişmelerle İngiltere sosyal devlet anlamında büyük gelişme göstermiştir. Beveridge raporuyla ana amaç modern toplumun kirli yüzü olan yoksulluğun kademeli bir şekilde ortadan kaldırılmasıydı (Koç, 2006: 97). Beveridge planı çalışmayan vatandaşları da genellik ilkesi gereği sosyal sigortalar kapsamına dahil etmiştir. Vatandaşların tümünün sosyal yardımlardan yararlanması gerektiği vurgulanmıştır. Ayrıca planda birçok kurum adı

altında yapılan yardımların tek bir çatı altında birleştirilmesi de önerilmiştir (Koç, 2006: 97-98).

İkinci Dünya Savaşı sonrası refah anlayışındaki gelişim rakamlara da yansımıştır. Sosyal harcamaların ve kamu kesimi harcamalarının ekonomideki payı artmıştır. Pierson, (1991: 128) göre 1930'larda işgücünün yalnızca yarısı hastalık kaza ve sakatlığa karşı sigortalıyken, 1970'lere gelindiğinde bu oran % 80-90 oranını bulmaktaydı. Yine 1930'larda işgücünün beşte biri ancak işsizlik sigortasına sahipken 1970'lerde bu oran % 60'lara yükselmiştir (Pierson, 1991: 128).

Bu dönemde GSMH'nin yaklaşık yarısı devletler tarafından kamu harcamalarına kaynak olacak şekilde kullanılmıştır. Sosyal harcamaların kamu harcamaları içerisindeki payları ise % ellileri geçmiştir. 1950'li yıllardan 1960'lı yıllara sosyal harcamaların kamu harcamaları içerisindeki payı Almanya'da % 30'dan % 62'ye; İngiltere'de % 20'den % 47'ye çıkmıştır. Bu durum batılı ülkelerde 1970'lere kadar bu şekilde devam etmiştir. Aslında 1970'lerden sonra bile genel olarak bilinenin aksine harcamalarda çok ciddi bir azalmanın olmadığı da bir sonraki başlıkta tartışılacaktır (Koray, 2003: 68).

2.3.5. Neoliberal Dönem

1929 ekonomik bunalımı ve ardından gelen İkinci Dünya Savaşı sonrası devletler kurtuluşu Keynesyen politikalarda bulmuş ve bekçi devlet özelliğini tamamen kaybederek sorumluluk yüklenen sosyal devlet haline gelmişlerdir. Avrupa'da kamu harcamaları ve sosyal harcamaların payı hızla artmış ve 1950 sonrasında zirve yapmıştır.

1970'li yıllara gelindiğinde ise devletin yapmış olduğu harcamaların devleti zora soktuğu konuşulmaya başlanmış ve refah devleti ciddi şekilde eleştirilmeye başlamıştır. Her ne kadar harcamalar birden düşme eğilimi göstermese de-biraz sonra da ifade edileceği gibi hatta artsa da- refah devleti sorgulanır hale gelmiştir. Sosyal devletin kapsayıcı tavrından daha çok seçici bir yaklaşıma geçmesi noktasında gerek ulusal gerek uluslararası baskılar artmıştır. Vietnam Savaşı ile ABD'nin dış açıklar vermesi petrol krizleri ve Bretton Woods sisteminin çökmesiyle birlikte çatlak sesler

yükselmeye başlamıştır. Böylece 1970'ler sonrası refah devleti birçok yazara göre krize girmiş ve Neoliberal yaklaşımlar artmıştır.

Neoliberallere göre küreselleşme piyasaların uluslararasılaşmasına bağlanmaktadır. Yaşanan teknolojik gelişmelerin ve artan üretimin 1970'ler sonrası piyasaları dışa açılmaya zorladığına ve ülkelerin de serbest ticaret için gerekli önlemleri aldığına vurgu yapılmaktadır. Uluslararası piyasalara uyumu kolaylaştırabilmek için devletler korumacı politikalarından vazgeçmiş, vergileri azaltmış ve sosyal harcamalarını sınırlandırmaya başlamıştır (Özdemir, 2007: 219).

DPT'nin yapmış olduğu tanıma göre küreselleşme *"Ekonomik, politik, sosyal ve kültürel alanlarda bazı ortak değerlerin yerel ve ulusal sınırları aşarak dünya çapında yayılmasıdır*." (DPT, 2001: 3). Ortak değerlerin dünya çapında yayılması ve ulusal sınırların erimeye başlaması devletlerin tek başına bazı kararları almasını zorlaştırmaya başlamıştır. Her biri iç işlerinde egemen görünen devletler sisteme ayak uydurmak mecburiyetindedirler. Uluslararası sisteme ayak uydurabilmek için de sosyal harcamaların feda edilmesi gerektiği düşünülmüştür.

Küreselleşme çok çeşitli faktörlerin, ticaret ve sermaye akışlarının liberalleşmesi, değişen teknoloji, artan enformasyon ve bilgi değişimi, sosyal ve kültürel yakınlaşma olarak değerlendirilebilecek çok boyutlu bir kavram olmasına rağmen; üzerinde en çok konuşulan ve bizi de daha çok ilgilendiren kısmı ekonomik küreselleşmedir. Ekonomik küreselleşme ticaret ve finans açısından ulusal ekonomilerin dışa açılması şeklinde tanımlanabilir. Temelde neoliberalizm tarafından şekillendirilen ekonomik küreselleşme iki boyutlu olarak değerlendirilebilir. Üretimin küreselleşmesi yani sermayenin ve üretimin; piyasalar, vergiler, maliyetler ve uygun işgücü açısından daha avantajlı yerlere doğru kaydırılması ekonomik küreselleşmenin ilk boyutudur. İkinci boyutu ise para ve finans alanının küreselleşmesi ve para kredi *piyasalarının* devletlerin elinden alınmasıdır (Pierson, 2001: 276).

1950 ve 60'lı yıllarda gelişmiş ekonomiler arasındaki sermaye akışı ortalama olarak GSMH'nin yaklaşık % 5'i civarındayken 1990'lı yıllara gelindiğinde bu oran 50'leri bulmuştur. Devletler uluslararası ticaret akışına ayak uydurabilmek ve önemli bir aktör haline gelebilmek için vergileri azaltmış, sınırlarını törpülemiş ve iç

piyasadaki korumacı harcamalarını en aza indirmeye çalışmıştır. İstihdam ve gelir yaratabilmek için büyük yatırımcılara vergi işgücü mali ve siyasi anlamda uygun ortam yaratılmaya çalışılmıştır (Özdemir, 2007: 222-223).

1975 sonraları tıpkı 1929 sonrasında olduğu gibi bir kriz içerisine giren kapitalist sistem bu sefer çareyi refah devleti yaklaşımına sığınmakta değil, ona yüz çevirmekte bulmuştur. Küresel ölçekte sermayenin yeniden yapılandırılmasına uygun politikalar geliştirilmiştir. Küreselleşmenin getirdiği politikaların sınırını çizen neoliberalizm sermayenin dolaşımının hızlanması ve tam rekabet koşullarının sağlanması için devletlerin müdahalesinin minimuma indirilmesi gerektiğini vurgulamaktadır. Tıpkı liberal dönemde olduğu gibi devlet müdahalesi ve koruyucu, denkleştirici ve iyileştirici politikalar sisteme katkı sağlayan değil sistemin işleyişini bozan müdahaleler olarak değerlendirilmeye başlanmıştır. Bauman küreselleşme ile ortaya çıkan devlet ve ekonominin yönlendirilmesi üzerine *"Serbest ticaret kurallarının kayıtsızca ve önüne geçilmez biçimde yayılması ve hepsinden önce sermaye ve finans kaynaklarının serbest hareketi yüzünden ekonomi tedrici bir biçimde politik kontrol dışına çıkmaktadır. Ekonomiyle ilgili ne varsa, devletin dokunmasına izin verilmiyor artık; bu yöndeki herhangi bir girişim anında karşısında dünya piyasalarının öfkeli cezai yaptırımlarını bulmaktadır. Devletin ekonomik iktidarsızlığı, tüm çıplaklığıyla ortaya çıkmaktadır.* " demektedir (Güven, 2013: 254). Hirst ve Thompson da benzer bir görüşü savunarak ulus devletin etkin ekonomik yönetici rolünün artık son bulduğunu ve ulus devletin en az masrafı yaparak sadece uluslararası sermayenin uygun bulduğu sosyal ve kamusal hizmetleri sağlayabileceğini belirtmektedir (Hirst ve Thompson, 2000: 7).

Neoliberal dönemde refah devleti birçok sebeple eleştirilmeye başlanmıştır. Eleştirilerin başında korumacı harcamaların ekonomi için büyük bir yük olduğu ve uluslararası pazarda rekabet avantajını kaybetmeye sebep olacak derecede fazla olduğu gelirken; refah devletinin çalışma gayreti üzerinde olumsuz etkileri olduğu, kişileri sosyal yardımları nasıl olsa alacakları ve çalışmaları durumunda gelirlerinin çalışmadıkları duruma göre çok da fazla değişmeyeceği ve sosyal güvencesiz de kalmayacakları düşüncesi ile çalışma heveslerinin azalacağı ayrıca kişilerin sosyal destekler dolayısıyla tasarruf eğilimlerinin de azaldığı vurgulanmıştır. Yani sosyal

devletin kişileri bir nevi tembelliğe ittiği ve her şeyi devletten bekler duruma getirdiği iddia edilmiştir. Politikacıların oy beklentisi dolayısıyla aslında rasyonel olmayan harcamalara da imza attıkları ve bu durumun sosyal harcamaları gereksiz arttırdığı belirtilmiştir.

Küreselleşmenin basit bir ekonomik olgu değil politik bir olgu olduğu da düşünülmektedir. Neoliberalizm ile küreselleşme arasında bir bağın olduğu iddia edilmektedir. Küreselleşmenin Neoliberalizm tarafından kullanılan bir ideoloji olduğu ve neoliberallerin küreselleşmenin gerekleri başlığı altında devletleri belli standart kalıplar içerisinde davranmaya zorladıkları düşünülmektedir. IMF, Dünya Bankası, OECD, Dünya Ticaret Örgütü küreselleşmenin uluslararası piyasadaki öncüleri olarak bilinmektedirler. Doğrudan veya dolaylı olarak bu kuruluşlar neoliberalizmin dayattığı, deregülasyon piyasaların serbestleştirilmesi, devletin küçültülmesi, sosyal korumanın azaltılması ve serbest rekabetin geliştirilmesi çabalarını desteklemektedirler (Mishra, 1999: 4-16).

Neoliberallere göre izlenmesi gereken politikalar iş piyasalarında esnekliğe izin vermeli, uluslararası rekabet piyasalarının gereklerine göre şekillenmelidir. Sürdürülebilir bir ekonomik gelişme için sosyal maliyetler azaltılmalı, çalışma koşulları daha esnek hale getirilmelidir.

Yukarıda belirtilen sebepler ve uluslararası kuruluşların oluşturmuş oldukları piyasa yanlısı ortam sosyal devlete yönelik eleştirileri ve sosyal politika harcamalarının azaltılması yönündeki baskıları arttırmıştır. Sosyal refah devletinin küçültülmesi yönündeki eğilimlerin de oluştuğu söylenebilir. En azından refah devletinin 1970'ler sonrasında artık eskisi kadar desteklenen bir yaklaşım olmadığı ve güç kaybetmeye başladığı söylenebilir. Yine de bizce refah devletinin 1970'ler sonrası değişimini kabul etmek mümkün görünse de sosyal devletin bir krize girdiğini ifade etmek fazlaca radikal davranmak olacaktır. 1970'ler sonrasında Avrupa devletlerinin sosyal harcamalarında ciddi düşüşler görülmemektedir. Harcamalar niteliksel olarak değişiyor ve genellikle evrensel yaklaşımdan daha seçici bir yaklaşıma doğru dönüşüm gerçekleşiyor yani sosyal refah devletleri tüm toplumun refahını arttırma noktasından, toplumun geri kalmış kesimlerine doğru yöneliyor olsa da iddia edildiği gibi harcamalar neoliberal dönemde azalmamıştır.

Refah devletlerinin sanayi devrimi sonrasında geçirmiş oldukları evreler birleşme ve uzaklaşma yaklaşımlarınca değerlendirilmektedir. Birleşme tezinin genel yaklaşımına göre refah devletleri sanayi devrimini ortak olarak yaşadıklarından er ya da geç aynı aşamalardan geçeceklerdir. Yani öncelikle liberal dönem yaşanacak sonrasında ise refah devletinin gelişimine şahit olunacaktır. Dolayısıyla ardından gelen neoliberal dönem de olağandır ve birleşme bu kez harcamaların artması noktasında değil azalması noktasında yaşanacaktır yani aşağı doğru bir birleşme söz konusudur. Uzaklaşma teorisine göre ise devletler ve geçmişleri, hükümet yapıları ve sosyo kültürel durumları farklıdır. Bu %n refah devletleri aynı noktada buluşacak şekilde hareket etmezler. Küreselleşme ile de daha önce olduğu gibi refah devletleri arasında farklı yönelimler gerçekleşir (Aktan ve Özkıvrak, 2008: 99).

Birleşme tezinin iddia ettiklerinin aksine sosyal harcamaları azaltmak üzere bir yarışın 1970'ler sonrası gerçekleştiğini söylemek bizce güçtür. Batı Avrupa devletlerinde harcamalarda ciddi bir eksilme görülmemekle birlikte, dahası Kuzey Avrupa refah devletlerinde sosyal harcamaların GSYH içerisindeki payı artmıştır. Refah devleti harcamaları ciddi şekilde devam etmiş, sosyal kamu harcamaları genel kamu harcamaları içerisinde ciddi oranda var olmuştur. Yine de bu dönemin sosyal devleti sorgulanır hale getirdiği ifade edilebilir. Keynezyen politikalar terkedilmeye başlanmış liberal politikalar tekrar yüksek sesle ifade edilir hale gelmiştir (Koray, 2003: 59-65).

Navarro vd. 2004 yılında yapmış oldukları çalışmalarında 1946-1980 ve 1980-2000 dönemlerinde sosyal harcamalar ve kamu istihdamı gibi bazı sosyal refah gelişimini gösteren verilerle birlikte devletlerin hükümet yapılarını ve iktidar olan siyasi partileri de değerlendirerek birleşme tezinin savunduğunun aksine çoğu gelişmiş ülkede harcamaları azaltmak yönünde ortak bir eğilimin olmadığı sonucuna varmıştır. Yapılan çalışmada iddia edilenlerin aksine dünyanın en gelişmiş veya zengin diyebileceğimiz ülkelerinde kamu istihdamının ve sosyal harcamaların GSYH'ye oranının arttığına vurgu yapılmaktadır. Refah devletine ilişkin değişikliklerin olduğu ülkelerde de bu değişikliklerin sebebinin büyük ölçüde hükümet değişikliklerinden kaynaklandığı iddia edilmektedir (Navarro vd, 2004: 185-227).

Küreselleşmenin oluşturduğu toplumsal sonuçlar refah devletine ihtiyacı azaltmamış aksine arttırmıştır. Küresel düzeye yayılan yoksulluk ve eşitsizlik yeniden dağılımı daha da önemli ve gerekli hale getirmiştir. Sosyal dışlanmalara engel olabilmek adına sosyal koruma harcamalarının arttırılması gerekmektedir (Deacon, 2015: 103). Küreselleşme 20.yy boyunca ülkeler içerisinde sosyal adaleti devam ettiren sosyal bağı zayıflatmıştır (Devetak ve Higgott, 1999: 493). Devletler yine de bu bağı sağlayacak temel aktör konumunda bulunmaktadırlar.

Bu duruma ek olarak refah hizmetlerinden yararlananların elde ettikleri faydalar ve oluşan çıkar grupları sosyal politika harcamalarının azaltılmasının önündeki en büyük engellerden olacaktır. Elde edilen çıkarların boyutu ve yoğunluğu dolayısıyla sosyal harcamaların azaltılması kararı ciddi direnişle karşılaşacaktır. Hem sosyal güvenlik katkıları hem de sosyal yardımların kesilmesi veya azaltılması sonucunda elde edilmiş katkıların kaybedilmesi endişesi bireyleri sosyal devletin altının kazılmasına engel olmaya itecektir(Aktan ve Özkıvrak, 2008: 100-101).

Navarro vd. (2004: 192) daha önce bahsedilen çalışmalarında sosyal kamu harcamalarının artışını tabloyla ortaya koymaktadırlar. Tabloda açıkça görüldüğü üzere farklı sosyal devlet gruplarını temsil eden ülkelerde 1980 sonrası dönemde sosyal kamu harcamaları artış göstermektedir. Bunun yanında tabloda aynı ülkelerin istihdam yapılarındaki değişimin de kamu lehine olduğu görülmektedir. Toplam istihdam içerisinde kamuda çalışanların oranı 1974'den 1997'ye artış göstermiştir.

Tablo 1. Kamu Sosyal Harcamalarının Gayrisafi Yurtiçi Hasılaya Oranı/ Kamuda Çalışanların Toplam İstihdama Oranı

	Kamu Sosyal Harcamalarının Gayrisafi Yurtiçi Hasılaya Oranı		**Kamuda Çalışanların Toplam İstihdama Oranı**	
	1980	**1997**	**1974**	**1997**
Danimarka	29,4	30,8	16,4	23,4
Fransa	23,5	29,6	11,5	14,8
Almanya	25,4	27,7	8,8	9,9
Yunanistan	11,5	22,2	-	-
İtalya	18,4	26,9	7,5	8,3
Hollanda	28,9	25,9	7	8,3
İspanya	16,3	20,9	5,6	7,3
İsveç	29,8	33,7	18,7	21,3
ABD	13,9	16,5	10,5	9,8

Kaynak: Navarro, V., Schmitt, J., & Astudillo, J. (2004). Is Globalization Undermining The Welfare State? The Evolution Of The Welfare State In Developed Capitalist Countries During The 1990s. *International Journal Of Health Services, 34*(2): 192' den yararlanılarak oluşturulmuştur.

Tabloda da görüleceği gibi genel gidişat devamlılık yönündedir. Refah devletinin politikası genel olarak statükoyu koruma üzerinedir. Radikal bir değişime dair çok az kanıt vardır (Kleinman, 2015: 174).

Neoliberal dönemde devletler sosyal kamu harcamalarının bu denli yüksek bir şekilde devam etmesinin sürdürülebilir olmadığını düşünmektedirler. Reform ihtiyacı hissedilmeye başlanmıştır. Bu kapsamda pasif politikalardan(aile desteği, işsizlik desteği, malullük yardımları vb.) hak kazanma şartlarının zorlaştırıldığı, kısa

süreli verilen ve sadece geçici süreyle ortaya çıkan mağduriyetleri giderme amacı taşıyan işgücünü aktif tutmayı amaçlayan politikalara geçilmiş, dünyanın birçok ülkesinde sosyal güvenlik harcamaları ve sağlık harcamalarının düzeyi düşürülmeye çalışılmıştır (DPT, 2001: 12).

Ancak harcamaların seyri ve istatistiki veriler incelendiğinde sosyal yaşam biçiminin tezahürü olan sosyal devlet olgusunun ve harcamalarının azaltılamadığı görülmektedir.

Tablo 2. 1960-1990 Arası Dönemde Kamu Harcamalarının GSYH'ye Oranı

	1960	**1970**	**1975**	**1980**	**1990**
Danimarka	24,8	40,2	48,2	56,2	58,3
Fransa	34,6	38,5	43,4	46,1	49,8
Almanya	32	38,6	48,9	47,9	45,1
Yunanistan	17,4	22,4	26,7	33,1	53,3
İtalya	30,1	34,2	43,2	41,9	53,2
Hollanda	33,7	45,5	55,9	54,9	54,1
İspanya	13,7	22,2	24,7	32,2	41,8
İsveç	31,1	43,3	48,9	60,1	59,1
ABD	27,8	31,6	43,6	31,8	33,3

Kaynak: George, V. (1996). The Future of Welfare State. V. George, & P. Gooby içinde, *European Welfare Policy* (s. 1-30). Macmillan Education'den yararlanılarak oluşturulmuştur.

Yukarıda bulunan tabloda kamu harcamalarının tamamı değerlendirilmiş ve Batı Avrupa ve Kuzey Avrupa ülkelerinin yanı sıra ABD de değerlendirmeye tabi tutulmuştur. Veriler incelendiğinde sosyal devlet olma özelliğinin bir krize girmediği en azından harcamaların azalmadığı ifade edilebilir.

Liberal refah devletleri uluslararası piyasalar tarafından aşağıya doğru yarış konusunda baskılanıyor olsa da; Kıta ve Kuzey Avrupa ülkelerinde sermaye hareketinin etkileri yoktur veya sermaye hareketleri olumlu etki yaratmıştır. Dolayısıyla sendikaları zayıflatmak, piyasaları düzensizleştirmek ve sosyal ücreti azaltmak olarak değerlendirebileceğimiz neoliberalizm Kıta ve Kuzey Avrupa ülkelerinde az bir ilerleme kaydedebilmiştir. Bu sebeple aşağı doğru yarışın küresel düzeyde varlığını destekleyebilecek kanıtlar fazla değildir (Özdemir, 2007: 231). 1990'lı yıllardan sonra ise kamu harcamalarının yavaş yavaş azaltılabildiği ifade edilebilir. Kamu harcamalarının GSYH'a oranı incelendiğinde OECD ortalamasının 1993'de %40,4'den 2000'e gelindiğinde %36,6 ya düştüğü görülecektir.

Tablo 3. 1993-2000 Arası Dönemde Kamu Harcamalarının GSYH'ye Oranı

	1993	**1996**	**2000**
Danimarka	58,1	56,3	49,9
Fransa	53,9	53,8	51
Almanya	46,2	47,3	43,3
Yunanistan	48,1	52,4	52,3
İtalya	55,4	51,3	44,4
Hollanda	49,9	45,6	41,6
İspanya	47,2	42,8	38,8
İsveç	67,5	59,9	52,7
ABD	34,1	32,4	29,9

Kaynak: Özdemir, S. (2007). *Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti.* İstanbul: İstanbul Ticaret Odası Yayınları: 268' den yararlanılarak oluşturulmuştur.

2000 yılı sonrasından günümüze kamu harcamaları OECD verileri incelendiğinde her ne kadar ülkelere göre değişse de ciddi bir azalma göze

çarpmamaktadır. Harcamaların GSYH'ye oranı ufak oynamalarla stabil bir şekilde korunmuştur.

Neoklasik dönemde Sosyal Devlet olgusunun bir krize girdiği iddiasının yanında ulus devlet olgusunun da yok olmaya başladığı tartışılan bir diğer konudur. Merkezi devletin yetkilerinin azaltılarak ulus üstü ve ulus altı kuruluşlara yetki devrinin yapılması Neoklasik düşüncenin bir diğer hedefi olarak göze çarpmaktadır. Bu bağlamda IMF, Dünya Bankası ve Dünya Ticaret Örgütü ön plana çıkan uluslararası kuruluşlar olmuşlardır. Bunun yanı sıra sosyal desteklerin yerel yönetimler, özel kuruluşlar ve kar amacı gütmeyen kuruluşlar tarafından sağlanması gerektiği üzerinde durulmuştur.

Toplumsal yeniden üretimin üç unsuru olarak belirtilen devlet piyasa ve aile arasındaki ilişki farklılaşmaktadır. Piyasa ve aile temelli bir refaha doğru eğilim gözlenmektedir. Sorumluluklar daha fazla adem-i merkeziyetçi hale gelmektedir. Yukarı doğru bir yetki devrinin yanında ulus devletler görevlerini bölgelere ve belediyelere devretmektedirler (Kleinman, 2015: 170).

Neoliberal sosyal politika üç temel ilke üzerine kuruludur. Bunlar hedef belirleme, özelleştirme ve yerinden yönetim anlayışıdır. Hedef belirleme ile kastedilen evrensel olmaktan ve kapsayıcı bir refah anlayışından vazgeçerek sosyal politika hizmetlerinin belirlenen bir kesime ihtiyaçları dahilinde yönelmesidir. Neoliberalizmin özelleştirme üzerine kurulan mantığında ise; temelde hizmetlerin yalnızca ihtiyaç duyanlar tarafından kullanılması böylece gereksiz yere kaynakların tüketilmesinin önüne geçilmesi bulunmaktadır. Sosyal hizmetleri özelleştirme ile mali krizleri azaltmak ve hizmet dağılımını daha etkin kılmak amaçlanmaktadır. Özelleştirme kamu hizmeti sağlama düşüncesinden daha çok kar elde etme düşüncesine yönelmenin göstergesidir. Sosyal hizmetlerden yararlanmak kişinin ödeyebilme gücüne dayanır hale gelir. Sosyal hizmetlerin özelleştirilmesi sosyal politikanın sağlanmasının en temel amaçlarından olan toplumsal barışı sağlamayla çelişen bir yaklaşım olarak görülebilir. Ayrıca kamusal malların yanında yarı kamusal mallar olan sağlık ve eğitim hizmetlerini de özelleştirmek toplumsal yaşama zarar verir. Toplumun her bireyi sağlık ve eğitime ihtiyaç duyar ancak bunların

özelleştirilmesi toplumdaki herkes tarafından ulaşılmasını imkansız kılar (Şenkal, 2017: 121-123).

Neoliberalizmin temellerinden sonuncusu da adem-i merkeziyettir. Ulus devlete ait görevlerin ulus altı kuruluşlara geçirilmesi amaçlanmaktadır. Yerinden yönetim kuruluşları neoliberalizmin amaçlarından olan hedef belirlemede yardımcı olabilecek kuruluşlardır. Hizmet verilecek kesime yakınlığından dolayı daha rahat tespit imkanı sağlayacak olan yerel yönetimler hizmetlerde etkinliğin sağlanmasına yardımcı olabilirler. Ancak sosyal hizmetlerin yerel yönetimlere bırakılması bölgeler arasındaki eşitliği de zedeleyebilir. Yerel yönetimler tarafından sağlanacak olan politikalarda vatandaşlar daha aktif rol alabilirler. Politikaların belirlenmesi ve kaynakların tasnifi noktasında gerek yerel yönetim kuruluşlarını politik süreçte oluşturarak gerek de seçim sonrası çalışmaları etkileyerek aktif rol alabilirler. Vatandaşların merkezi yönetim tarafından sunulacak politikaları etkilemesi mümkün değilken halk yerel yönetimlere daha yakın olabilmektedir. Yerel yönetimlerin sosyal politikalara etkisi ve çalışmamızın konusu olan ülkelerde yerel yönetimlerin hangi rolleri üstlenip sosyal politikalarda ne ölçüde var oldukları konusu bir sonraki bölümde detaylı olarak incelenecektir.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

3. SEÇİLEN ÜLKELERDE MERKEZİ YÖNETİM VE YEREL YÖNETİMLERİN SOSYAL HARCAMALARI

Karşılaştırmalı akademik çalışmaların temel amacı bir ülkenin diğer ülkelere kıyasen incelenen konu başlığı anlamında yerinin görülmesi, benzerliklerin ve farklılıkların ortaya konularak bir sonuca varılmasıdır.

Karşılaştırma olarak ülkeler incelenecekse eğer bu ülkelerin özenle seçilmesi gerekmektedir. Karşılaştırma yaparken incelediğimiz ülkeler;

- Birbirleriyle yakın siyasi, sosyoekonomik ve kültürel konuma sahip olan ülkeler olabilir. Böylece bir süreçten geçmiş olan ülkenin verileri değerlendirilerek diğer ülke için çıkarımlarda bulunulabilir
- İncelenecek konu başlığı içerisinde uygulamalarıyla örnek olabilecek ülkelerin sistemleri incelenebilir ve diğer ülke için uygulanıp uygulanamayacağı tartışılabilir
- Uluslararası anlamda öncü ve gelişmiş ülkelerin siyasi yapıları ve incelenmek istenen başlık altındaki durumları değerlendirilebilir ve böylece diğer ülke için öncü, hedeflenmesi gereken tablolar ortaya konabilir

Bu çalışmada İngiltere, Fransa ve Almanya'nın seçilmiş olmasının temel sebebi bu üç ülkenin de gelişmiş ülkeler olması refah seviyelerinin yüksek olması ve sosyal politika anlamında Türkiye için örnek olabilecek veriler sunabilecek olmalarıdır.

İngiltere, üniter bir devlettir. Sosyal politika çalışmalarını tarihsel olarak Beveridge planı çerçevesinde yürütmüştür. Buna göre sosyal refah çalışmaları İngiltere'de belli gruplara sunulması gereken faydalar olarak değil, evrensel faydalar olarak değerlendirilmiştir ve tüm toplumun refah seviyesinin geliştirilmesi amaçlanmıştır. Beveridge planının en temel ayağı sistemin sosyal sigorta fonlarına değil genel vergilere dayanmasıdır. İngiltere liberal temelli Anglo-Saxon bir ülkedir.

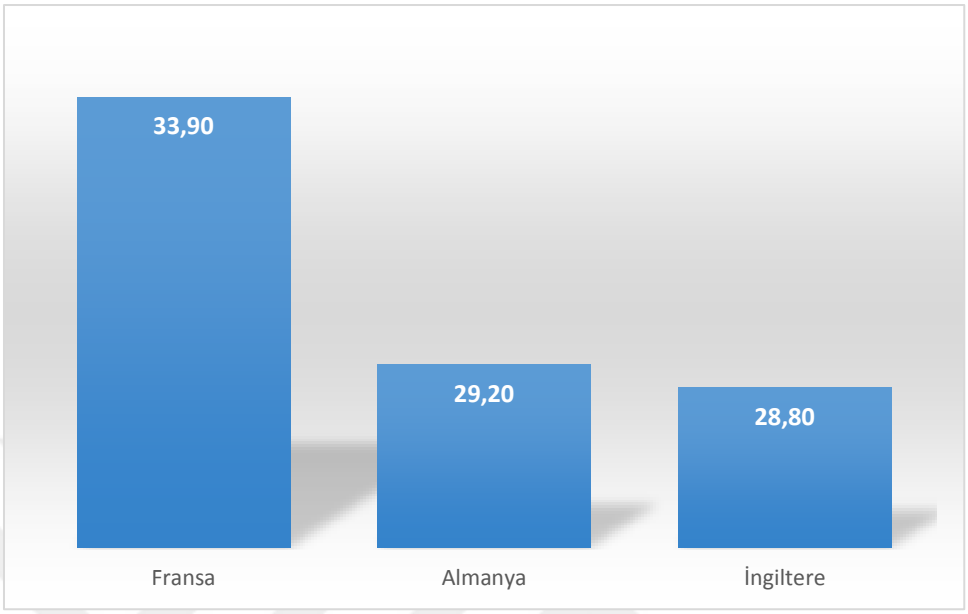
Fransa ve Almanya merkezi yönetimlerin hakim olduğu ülkeler olarak bilinirken, İngiltere'nin yerel yönetimlere daha fazla görevi devrettiği bilinmektedir. Çalışma açısından İngiltere'nin önemi; yerel yönetimlerin daha hakim olduğu sosyal hizmet sunumlarını gerçekleştiriyor olmasıdır. Çalışmada merkezi yönetim ve yerel yönetimlerin toplam harcamaları içerisinde sosyal koruma, eğitim, sağlık ve sosyal konut harcamaları incelenecek olup, İngiltere özelinde yerel yönetimlerin hakim olduğu sonucunun çıkması beklenmektedir.

İngiltere, Birleşik Krallık ülkesidir ve Kuzey İrlanda, İskoçya ve Galler ile birlikte bu topluluğu oluşturmaktadır. Harcamalar açısından değerlendirildiğinde İngiltere, Birleşik Krallık toplam harcamalarının yaklaşık %85'ini oluşturmaktadır. Eurostat ve OECD verilerinde gruplandırmalarda Birleşik Krallık verileri sunulmaktadır. Ancak bahsedilen sebeple birçok çalışmada İngiltere ve Birleşik Krallık verileri birbiri yerine kullanılmaktadır. Çalışmamızda da, İngiltere verileri olarak sunulan verilerin esasında Birleşik Krallık verileri olduğu göz önünde bulundurulmalıdır.

Fransa, Bismark benzeri bir sosyal güvenlik sistemi yürütmektedir. Ancak Almanya'ya nazaran daha merkezi bir yapı sunmaktadır. Üniter bir devlet olması dolayısıyla merkezi yönetimler ülke geneline diğer ülkelere nazaran daha hakim görünmektedir. Her ne kadar 1980 ve sonrasında bölgeselleşme çabaları ile Fransa'da yerel yönetimler daha fazla görev ve yetki sahibi olsalar da Fransa merkezi bir devlet olması dolayısıyla Cumhuriyet'in kurulmasından beri Türkiye tarafından öncü kabul edilen ülkeler arasında başı çekmektedir. Türkiye, idari ve adli yargı sisteminde, eğitim sisteminde, ülkenin idari yapısında ve yerel yönetim örgütlenmesinde Fransa'dan önemli izler taşımaktadır.

Buna ek olarak sosyal politika açısından değerlendirildiğinde OECD ülkeleri içerisinde Fransa GSYH'ye oranı açısından en fazla sosyal politika harcaması yapan ülke konumundadır. GSYH'nin %33'ünü bu alana harcayan Fransa bu anlamda başı çekmektedir.

Grafik 1. Sosyal Politika Harcamalarının GSYH'ye Oranı-2015-



Kaynak: Eurostat. (2017). *Social Protection in 2015.* Eurostat Press Office.https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/8510280/3-08122017-AP-EN.pdf/d4c48fca-834b-4b08-bdec-47aaa226a343verilerinden yararlanılarak hazırlanmıştır.

Almanya, sosyal politika ve sosyal sigorta çalışmalarını başlatan ilk ülkedir. Bismark'ın çalışmaları ile Almanya'da işçi ve işverenlerin katkıları ve devlet yardımları ile işleyen sigorta sistemleri kurulmuştur. Almanya Federal bir devlet olmasına rağmen sosyal politika çalışmaları için İngiltere ile birlikte iki farklı kanattan birinin öncüsü olması dolayısıyla çalışmada incelenecek ülkeler içerisine alınmıştır. Almanya'da incelemeler yapılırken Federal Devlet harcamaları merkezi yönetim harcamaları olarak kabul edilmiş, eyalet harcamaları ayrı değerlendirilmiştir.

Açıklanan gerekçelerle seçilmiş olan ülkeler ve Türkiye sosyal politika harcamaları açısından merkezi yönetim ve yerel yönetimler harcamaları tasniflendirilerek karşılaştırılacaktır. Ancak çalışmaya sınırlılık getirebilmek adına başlıklar; eğitim, sağlık, sosyal koruma ve sosyal konut harcamalarıyla sınırlı tutulmuştur. Ülkelerin genel siyasi ve yönetsel durumları ortaya konulduktan sonra sırasıyla belirtilen konu başlıklarında merkezi yönetim ve yerel yönetimlerin

çalışmaları incelenmiş ve harcamaların toplam harcamalar içerisindeki yeri irdelenmeye çalışılmıştır.

3.1. İngiltere'nin Genel Görünümü ve Yönetim Şekli

İngiltere Avrupa'da bir ada ülkesidir ve bu sebeple tarihi boyunca kendisini Avrupa'dan çeşitli yönlerden farklı kabul etmiştir. İngiltere esasında Birleşik Krallığın ve Büyük Britanya'nın bir parçası ve hatta en önemli parçasıdır. Büyük Britanya adası İngiltere İskoçya ve Galler'den oluşmaktadır. Birleşik Krallık ifadesi ise Büyük Britanya ile birlikte Kuzey İrlanda'yı da ihtiva etmektedir.

İngiltere ada ülkesi olmasına rağmen tarihi boyunca çeşitli kavimlerin işgaline uğramıştır. "Britanya" Keltler'in bir kabilesinin ismidir. Tarih boyunca Keltler, Romalılar, Angıllar, Saksonlar, Vikingler Normandiyalılar tarafından işgal edilmiştir. Ancak İngiltere'nin yine de son işgali 1066 yılındadır. İngiltere'nin bir ada ülkesi olması ve işgalinin zor olması İngiltere'ye siyasi olarak yabancı müdahalesi olmadan kendi kurumlarını geliştirebilme imkanı sağlamıştır (Roskin, 2013: 24).

İngiltere'de kralın hakimiyetinin Magna Carta ile sınırlandırıldığı kabul edilmektedir. Bu belge ile birlikte kral bazı sözler, bazı ayrıcalıklar vermiş dolayısıyla mutlak hakimiyeti sınırlanmaya başlamıştır. Meşruti Monarşi sistemi ile yönetilen İngiltere'de Devlet Başkanı konumunda kral (kraliçe), hükümet başkanı konumunda ise bir başbakan bulunmaktadır.

İngiltere'de Magna Carta ile zayıflamaya başlayan krala zıt şekilde parlamento zamanla gücünü arttırmıştır. Zaman içerisinde iyice zayıflayan kral İngiltere'de sembolik bir siyasi karakter haline gelmiştir. Kraliyet ailesi yalnızca devletin varlığını ve birliğini temsil etmekte ve İngiliz halkı tarafından ciddi saygıyla karşılanmaktadır (Yayla, 2015: 103).

Kralın izlediği politika o sırada hükümette olan partinin izlediği politikadır zira kral zaten sembolik olan kararlarını da hükümetin isteği yönünde almaktadır. Yasaları veto yetkisini ise en son 1707 yılında kullanmıştır. Kralın sorumsuzluğu ilkesi hakim olduğu için yaptığı bütün işlerden kabine sorumludur. Bu yalnızca siyasal konular için de geçerli değildir. *"Kral bir bakanı öldürürse başbakan sorumludur ama*

kral başbakanı öldürürse hiç kimse sorumlu tutulamaz" sözü İngiltere'de bu durumu anlatmak için kullanılır (Göze, 2016: 504-505).

Seçimlerde en fazla oyu alan partinin lideri Taç tarafından yetkilendirilmekte ve parlamentodan güven oyu alarak hükümet kurulmaktadır. Tipik bir parlamenter sistem olan İngiltere'de Başbakan seçilen isim parlamentoya da hakim olduğundan oldukça güçlüdür. Uygulanan seçim sisteminin çoğunluk seçim sistemi olması dolayısıyla İngiltere'ye iki büyük parti hakim olmaktadır. Bu seçim sistemi dolayısıyla da koalisyonlara az rastlanmaktadır. (Arslan, 2015: 42). İngiliz halkı da oylarını iktidara gelebilecek olan partiye vermeye çalışmaktadır. Dolayısıyla partiler İngiliz siyasi sitemine uygun şekilde pragmatist davranıp görüşlerini uçlarda değil daha fazla sayıda seçmene uygun gelebilecek şekilde süzgeçten geçirerek sunmaktadır. Önceleri Muhafazakarların ve Liberallerin hakim olduğu parlamentoya refah devletinin ortaya çıkışıyla birlikte İşçi Partisi, liberalleri üçüncü parti konumuna düşürerek hakim partilerden biri haline gelmiştir. Mevcut durumda 650 üyeli Avam Kamarasında muhafazakarlar 315, işçi partisi ise 257 koltuk sahibidirler. Lordlar Kamarasında da 248 üye ile Muhafazakarlar hakim parti konumunda bulunmaktadır (British Parliament, 2018-a; British Parliament, 2018-b)

3.1.1. Yerel Yönetimler

Yukarıda bahsedildiği gibi İngiltere esasında Birleşik Krallık içerisinde bulunan dört devletten biridir. İngiltere'de yerel yönetimler doğrudan parlamentoya bağlıdır. İngiltere'de köklü bir yerel yönetimler geleneği vardır ve bunun başlangıcını Magna Carta'ya kadar götürebilmek mümkündür. Merkezi yönetimlerin özellikle kamusal hizmet alanında görev ve sorumluluklarını yerel yönetimlere devretmesi bu çok eskilerden gelen yerel yönetim geleeneğinin bir gereği olarak gelişmiştir (Parlak ve Ökmen, 2015: 91).

İngiltere'de ilk defa 1835 yılında kabul edilen yasa ile belediyelerin kurulması öngörülmüş, 1894 yılında da meclisler yerel yönetimlerin karar alma organı haline getirilerek üyeleri halk tarafından berlirlenmeye başlamıştır (Parlak ve Ökmen, 2015:91-93).

Günümüzde İngiltere'de yerel yönetim yapıları bölgeden bölgeye değişmektedir. İngiltere'nin çoğunda 2 kademeli bir anlayış hakimdir. Bu kademelerden ilki "county" yani bölge yönetimleri olarak geçerken ikinci kademe "district" yani kent yönetimlerinden oluşmaktadır. İngiltere'de iki kademeli yönetimler değerlendirildiğinde 27 county, 201 adet de district bulunmaktadır (United Kingdom Government, 2016).

Londra, diğer metropol bölgeler ve İngiltere'nin bir bölümü ise, bölgelerindeki tüm hizmetlerden sorumlu konseylerle tek katmanlı bir yapı altında faaliyet göstermektedir. Tek kademeli yerel yönetim anlayışı içerisinde ise 1 adet "City of London"(Londra Şehir Konseyi) 32 adet "London Borough"(Londra Belde Yönetimi) 36 adet "Metropolitan District"(Metropolitan Kent Yönetimleri) ve 55 adet "Unitary Authorities"(Tek Yapılı Konsey) bulunmaktadır. İngiltere'de toplam 353 yerel yönetim birimi bulunmaktadır. Bunlara ek olarak çok sayıda mahalle meclisleri(parish councils) ve kasaba meclisleri(town councils) bulunmaktadır (United Kingdom Government, 2016).

İngiltere'de yerel yönetimler başta kent yönetimleri olmak üzere oldukça aktif bir şekilde çalışmaktadır. Yerel yönetimlerin geleneksel kent hizmetlerine ek olarak çok çeşitli başlıklarla sosyal politika hizmetleri de sunulmaktadır. Bu durum mali olarak da yerel birimlerin kuvvetlendirilmesi gereğini ortaya koymaktadır.

İngiltere'de yerel yönetimlerin gelir kalemlerini 4 başlık altında toplamak mümkündür. Bunlardan ilki emlak vergisidir. Emlak vergileri yerel yönetimler tarafından tahakkuk ve tahsil edilmektedir. Bir alan için tek bir konsey tarafından toplanan gelirler bir havuzda biriktirilmekte ve merkezi yönetim tarafından yerel yönetimlere nüfus büyüklüklerine göre yeniden dağıtılmaktadır (Erbay ve Akgün, 2017: 183-184).

Bir diğer gelir kalemi "tek tip iş vergileri" diyebileceğimiz "The Uniform Business Rate"dir. Bunlar ticari ve sanayi tipi gayrimenkuller üzerinden alınan ticari kazanç vergileridir. Oranları parlamento tarafından belirlenmektedir. Üçüncü tip gelirleri ise "hükümet tarafından yapılan hibeler" oluşturmaktadır. Bunlar spesifik konular üzerine verilen hibeler ve genel (denkleştirici) hibeler olarak ayrılmaktadır.

Son olarak "diğer gelir kalemleri" başlığı altında ise borçlanmalar, harçlar, resimler, satışlar ve özel finansal girişimler sayılabilir (Parlak ve Ökmen, 2015: 97-98).

Yerel yönetim gelirleri içerisinde yapılan yardımlar % 52'lik bir pay ile önemli bir yer tutmaktadır. Yerel gelirlerin payı ise % 36'da kalmaktadır. Bu durum İngiliz yerel yönetimlerinin mali özerkliklerini zedeleyebilecek bir göstergedir (Ministry of Housing, 2018).

3.1.2. İngiltere'de Sosyal Koruma Harcamaları

"Sosyal koruma harcamaları" kavramı, sosyo ekonomik olarak toplumun genelinden güçsüz olduğu düşünülen kişilerin toplumsal risklerden korunması ve sosyal statülerini genişletebilmeleri için tüm kamusal ve özel organlar tarafından sunulan gelir ve tüketim harcamaları şeklinde tanımlanmaktadır (Devereux ve Sabates-Wheeler, 2004: i). Sosyal koruma harcamalarının altında yatan en önemli sebep bu harcamaların bir insan hakkı olarak görülmesidir. Ayrıca sosyal koruma harcamaları devletlerin, gelişmiş devletler statüsüne ulaşabilmesi için gerekli olan eğitimde, sağlıkta, sosyal yaşamda eşitliğin sağlanması ve yoksulluğun azaltılması için elzemdir

Sosyal koruma harcamalarının nesnesini zayıf, bakıma muhtaç bireyler oluşturmaktadır. Daha da somutlaştıracak olursak bu harcamalar çocuklara, kadınlara, yaşlılara, engelli ve bakıma muhtaç kişilere, işsiz kişilere yönelmektedir (Browne, 2015: 1-3)

Sosyal koruma harcamaları kısa dönemli ve uzun dönemli olmak üzere ikiye ayrılabilir. Sosyal koruma harcamaları aniden ortaya çıkan ve bireylerin güç yetirebileceği seviyeleri aşan riskleri ortadan kaldırmak için kısa dönemli (işsizlik ödenekleri) veya bireylere sosyal statü kazandırabilmek ve toplum içerisinde bulundukları konumu düzeltebilmek ve insan onuruna yaraşır bir yaşam düzeyi sunabilmek adına uzun dönemli olarak değerlendirilebilmektedir.

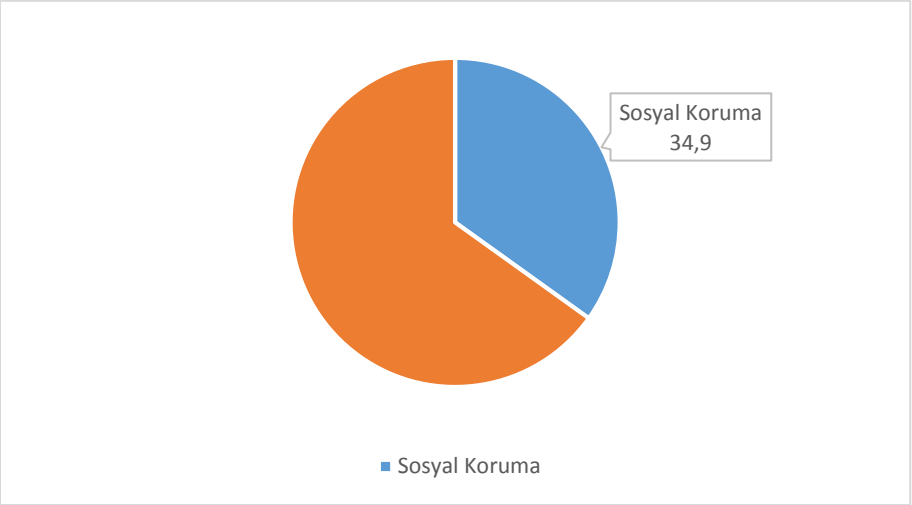
Harcamalar nakdi olabileceği gibi, direkt olarak yiyecek, giyecek, beyaz eşya gibi ayni şekilde de sunulabilmektedir.

İngiltere'de sosyal güvenlik sistemi beşikten mezara bir sosyal koruma sağlamaktadır. Sosyal koruma sistemi ülkenin siyasi ve coğrafi yapısı dolayısıyla diğer Avrupa ülkelerine göre daha genel kapsamlı gelişmiştir. İngiltere'nin yazılı bir anayasası bulunmaması esneklik ve değişen koşullara daha kolay uyum sağlamayı getirse de kesinlik ve garantilerden de yoksun bırakmaktadır (Garbutt, 2015: 1-2).

İngiltere'de sosyal koruma harcamaları genellikle yerel yönetimlere özellikle de county meclislerine bırakılmıştır. Tony Blair hükümeti döneminde Avrupa Birliği'nin "Bölgeler Avrupası" beklentisine uyacak şekilde 8 idari bölge tanımlanmış ve bölgeler kamu sosyal hizmetlerinin, eğitim, sağlık, mekânsal planlama ve konut politikalarının koordinasyonundan sorumlu kılınmıştır (Garbutt, 2015: 1-2)

Sağlık ve Sosyal Hizmet Bakanlığı (Department of Health and Social Care) ve Çalışma ve Emeklilik Bakanlığı (Department for Work and Pensions) merkezi düzeyde ana sorumlu bakanlıklardır. Sağlık ve Sosyal Hizmet Bakanlığı, ulusal sağlık hizmetlerinin sunulmasından, doktorların ve hastanelerin düzenlenmesinden ve yetişkin bakımından sorumludur. Çalışma ve Emeklilik Bakanlığı ise finansal güvence sağlayan ve ekonomik büyümeyi destekleyen; güç yetirilebilir ve sürdürülebilir bir refah sistemi yaratma amacı taşır. Bakanlık, ekonomik büyümeyi ve artan üretimi teşvik amacıyla iş süreçlerini kontrol etme ve işçileri iş bulma konusunda desteklemekle görevlidir ve bu sebeple "İş Merkezleri" kurmuştur. Buna ek olarak emeklilik ve sağlık güvenlik konularında da çeşitli birimlerle hizmet sunmaktadır (MISSOC, 2018-a).

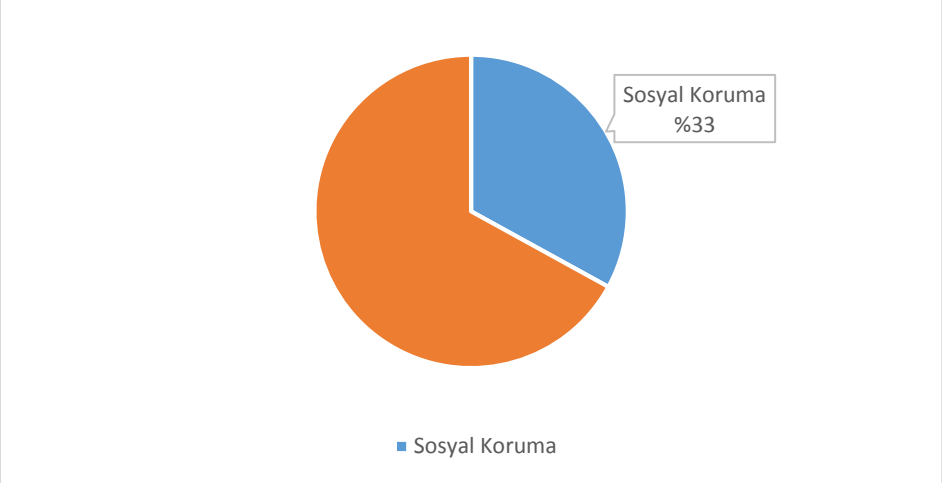
Grafik 2. Merkezi Yönetim Harcamaları İçerisinde Sosyal Koruma Harcamalarının Oransal Payı



Kaynak: OECD.(2019), Central Government Spending(Indicator), https://data.oecd.org/gga/central-government-spending.htm verilerinden yararlanılarak oluşturulmuştur.

İngiltere'de sosyal hizmet harcamaları ulusal düzeyde olduğu kadar yerel yönetimler düzeyinde de sağlanmaktadır. İngiltere'de her ne kadar yerel yönetimlerin bu yöndeki rolleri zamanla azalıyor olsa da sosyal hizmetlerin planlanıp sunulmasında yetkilidirler. Sosyal bakım hizmetleri, yaşlılar çocuklar ve aileleri, fiziksel veya öğrenim güçlüğü bulunanlarla mental açıdan rahatsız olanları kapsayacak şekilde sunulmaktadır. Hastaların kendi evlerinde de evde bakım hizmetleri sunulabilmektedir. Bu hizmetler bağımsız gönüllü sektörler ve yerel yönetimler tarafından sunulmakta ve maddi olarak desteklenmektedir (Henderson ve Knapp, 2003: 383)

Grafik 3. Yerel Yönetimler Toplam Harcamaları İçerisinde Sosyal Koruma Harcamalarının Oransal Payı



Kaynak: UCLG(2016), *Subnational Governments Around The World: Structure and Finance* , https://issuu.com/uclgcglu/docs/global_observatory_of_local_finance verilerinden yararlanılarak oluşturulmuştur.

İngiltere'de evde bakım hizmetleri de daha çok yerel yönetimler tarafından sunulmaktadır. Sosyal hizmetlerin finansmanı çoğunlukla genel vergilerden ve daha az ölçüde de olsa yerel vergilerden sağlanmaktadır.

2004 yılında yayımlanan Çocuk Yasası(Children Act) yerel yönetimleri çocuk hizmetlerinin etkin bir şekilde sağlanmasından ve yönetilmesinden sorumlu hale getirmiştir (Local Government Associations, 2018).

Eurostat sosyal koruma harcamalarını 5 ana gruba ayırarak incelemektedir. Bunlar; konut harcamaları, işsizlik yardımları, aile ve çocuk bakım harcamaları, hastalık tedavisi ve sağlık harcamaları ve yaşlılar için yapılan yardım ve hizmetlerdir. İngiltere'de sosyal koruma harcamaları GSYH'nin %28,8'ini oluşturmaktadır. Sosyal koruma harcamaları incelendiğinde İngiltere'de belirtilen beş gruptan yaşlılar için yapılan yardım ve hizmetler ile hastalık tedavisi ve sağlık harcamalarının % 40'ın üzerinde olduğu görülmektedir (Eurostat, 2017).

Tablo 4. Sosyal Koruma Harcamaları İçerisindeki Oransal Paylar

Konut Harcamaları	%7
İşsizlik Yardımları	%1,4
Aile ve Çocuk Bakım Harcamaları	%9,6
Hastalık Tedavisi ve Sağlık Harcamaları	%40,8
Yaşlılar İçin Yapılan Yardım ve Hizmetler	%41,2

Kaynak: Eurostat(2017), Social Protection in 2015, Eurostat Press Office, https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/8510280/3-08122017-AP-EN.pdf/d4c48fca-834b-4b08-bdec-47aaa226a343 verilerinden yararlanılarak oluşturulmuştur.

İngiltere'de son yıllarda sosyal koruma ve bakım görevleri ulus altı kar amacı gütmeyen kendi kendisini yönetebilen organizasyonlara geçirilmeye başlanmıştır. Bunun yanında radikal yerelleşme çabaları ile bazı görevler direkt olarak yerel yönetimlere devredilmiştir. Ancak yine de yerel yönetimler özerk kendi kendini yöneten kuruluşlarla karşılaştırıldığında etkisiz kalmıştır.

Yazılı kural ve kanunların eksikliği dolayısıyla birçok konuda özellikle dayanışma ilkesinin prensipleri ve ulus altı organizasyonların yetkileri konusunda belirsizlikler mevcuttur.

Son zamanlarda kamu sektörü sosyal koruma yapısı kaotik bir değişim ve azalan kaynaklarla boğuşmak zorunda kalmaktadır. Son yıllarda kamu harcamalarını azaltma cabaları dolayısıyla İngiltere'de evrensel cabalardan ziyade bireysel faydalar tanımlanmaya başlanmıştır. Kamu sektörünün kamu hizmeti değerleri özel sektör etkinlik prensipleri adına göz ardı edilmeye başlanmıştır. Bu durum daha geniş halk kitlesinin ekonomik karamsarlık iş güvensizliği ve kötüleşen hizmetlerle karşı karsıya kalmasına sebep olmuştur.

3.1.3. İngiltere'de Konut Politikaları

Diğer Avrupa ülkelerinin genelinde olduğu gibi İngiltere'de de sosyal konut politikaları daha çok sosyal kiralık konutların planlanması ve bu konutlarda oturan sakinlerin kira bedellerinin karşılanması şeklinde gelişmiştir. Gelişmekte olan ülkelerde ve ülkemizde ise bu durum daha çok sosyal konutların inşa edilip belli şartlara sahip kişilere belli iyileştirmelerle sunulması şeklindedir.

Sosyal konut uygulamaları yönünde ilk yasal düzenleme 1889 Belçika'da görülürken bunu 1894'de İngiltere'nin izlemesi tesadüf değildir. Sanayi Devrimi sonrası köyden kente göçlerle birlikte artan konut ihtiyaçları dolayısıyla konut projeleri de Sanayi Devrimi'nin başladığı ülke olan İngiltere'de öncülenmiştir. Modern anlamda bilinen ilk büyük sosyal konut uygulaması Londra'nın "Bethnal Green" bölgesinde yapılmıstır. 1900 yılında yapımı tamamlanan sosyal konutlar 6000 kişinin çok kötü koşullar altında yaşadığı yerlere yapılmıştır. Dönemin koşullarının o bölgede ne kadar kötü olduğunu anlamak adına Londra'nın geri kalanının 4 katı seviyesinde bebek ölümlerinin görüldüğünü bilmek yeterli olacaktır (Kunduracı, 2013: 2,3)

İngiltere'de 19.yy öncesi sosyal konut çalışmaları belli sosyal gruplar hedeflenerek kar gütmeyen kuruluşlar tarafından yerine getirilirdi. 19.yy ile birlikte sosyal konut çalışmalarına yerel yönetimler önemli oranda dahil olmaya ve harcamaları sübvanse etmeye başlamışlardır. İkinci Dünya Savaşı sonrası ise sosyal konut çalışmaları sosyal politikalar içerisinde önemli bir yer edinmeye başlamıştır. Bu dönemde yerel yönetimler harcamalarının da yaklaşık yarısını oluşturmaya başlamıştır. 1979 yılında rakamlar zirveye ulaşmıştır. Bu tarihte İngiltere'de toplam konutların % 31'ini sosyal olarak kiralanan konutlar oluşturmuştur (Whitehead, 2007: 54). Bu tarihten itibaren Muhafazakar Parti ve Yeni Sağ hareketleri ile birlikte sosyal konut projelerinin kapsamı daralmış ve özellikle de yerel yönetimlerin payı düşmeye başlamıştır.

Tablo 5. Konut Hane Halkı Statüsü Tablosu (İngiltere)

	Oturduğu Ev Kendisinin Olanlar (%)	Kiracılar(Private Rented)(%)	Sosyal Konutlarda Kiracılar (Social Rented)(%)
1979	57	12	31
1991	67	10	23
2005	70	11	18
2011	64	18	18
2016	63	20	17

Kaynak: Ministry of Housing, Communities and Local Government, English Housing Survey: Social Rented Sector, 2017, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/724322/Social_rented_sector_report.pdf verilerinden yararlanılarak düzenlenmiştir.

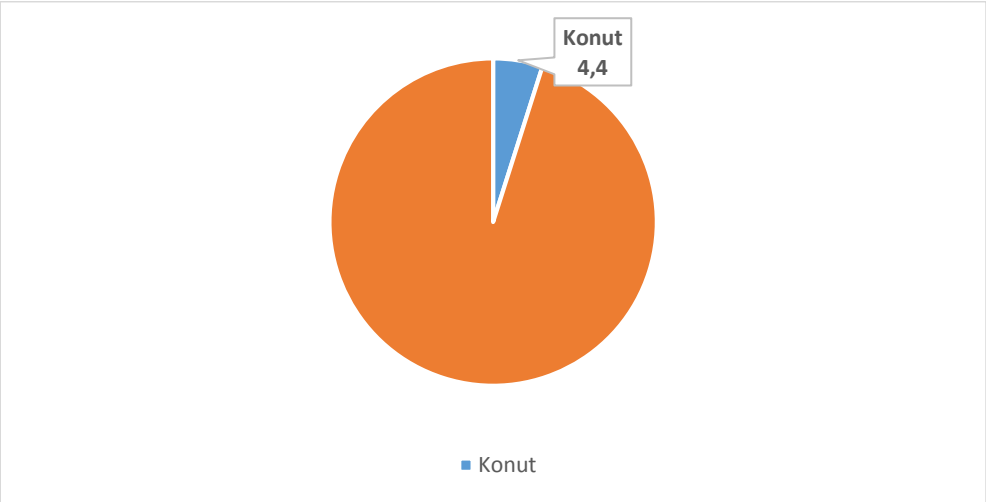
Tablodan da anlaşıldığı üzere toplam konut stoğu içerisinde sosyal konutların payı % 17'ye kadar düşmüştür.

İngiltere'de sosyal konutlarda kalanlar incelendiğinde düşük gelirli kişiler, engelli veya hasta kişiler ile tek eşli aileler dikkati çekmektedir. Yaş açısından bir karşılaştırma yapıldığındaysa sosyal konutlarda oturanların özel konutlarda oturanlara göre yaş ortalamasının daha yüksek olduğu görülmektedir.(ortalama 52'ye ortalama 40)

Sosyal Koruma, Konut, Eğitim ve Sağlık harcamalarının incelenen ülkelerin merkezi yönetimlerinin ve yerel yönetimlerinin harcamaları içerisindeki oransal payları incelenirken Eurostat tarafından sunulan veriler kullanılmıştır. Diğer uluslararası göstergelerin herhangi birinde yerel yönetim harcamalarına ait veriler derlenmemiştir. Eurostat tarafından "Konut" harcamaları olarak ifade edilen harcama birimleri esasında "Housing and Community Amenities" verileridir. Bu durum, incelenecek diğer ülkeler için de "Konut Politikaları" başlığı içerisinde geçerli

olacaktır. Yani sadece konut harcamalarına dair verilere ulaşılamamıştır. Yine de tüm ülkelerde aynı içerikleri kapsaması dolayısıyla karşılaştırılabilir olduğu düşünülmektedir.

Grafik 4. Konut Harcamalarının Merkezi Yönetim Toplam Harcamaları İçerisindeki Payı



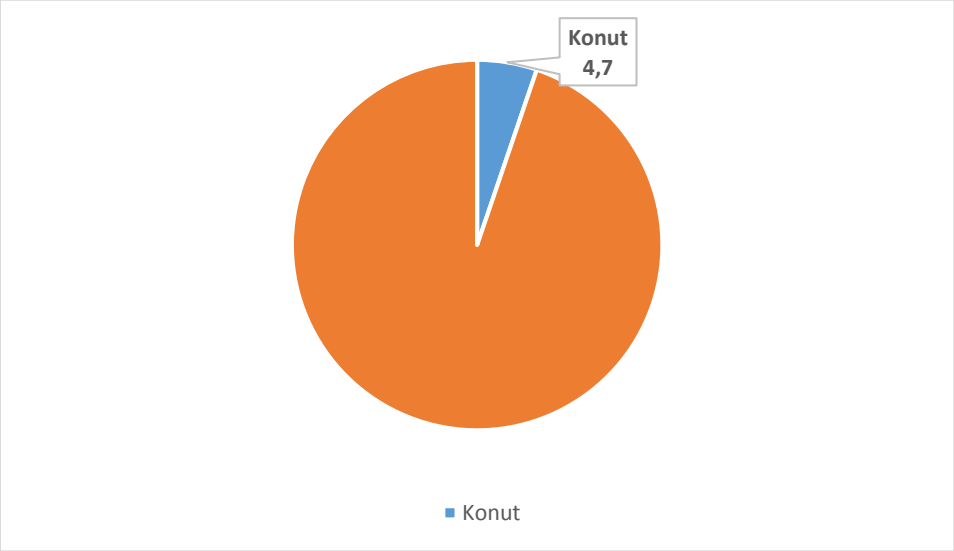
* Veriler yalnızca "housing" kapsamında değil "housing and community amenities" kapsamında derlenmiştir.

Kaynak: OECD.(2019), *Central Govenment Spending(Indicator),* https://data.oecd.org/gga/central-government-spending.htm verilerinden yararlanılarak oluşturulmuştur.

İngiltere'de 1972 yılında çıkarılan "Right to Buy" yasası ile birlikte sosyal konut projelerinde yerel yönetimlerin yanında "Housing Association " denilen konut birlikleri de yer almaya başlamıştır. Merkezi yönetim ise bu birlikleri yardımlarla desteklemektedir. Daha önceki paragraflarda 1979 yılında toplam konutların % 31'inin sosyal konut olduğu belirtilmişti. Bu dönemde yerel yönetimlerin payı % 29 iken Housing Association'ların payı yalnızca % 2 idi. Ancak erişilebilen son veriler olan 2016 yılı verileri değerlendirildiğinde ise % 17'lik değer içerisinde Housing Association payı % 10 iken yerel yönetimlerin payı yalnızca % 7 olduğu görülmektedir (Whitehead, 2007: 54; Ministry of Housing, Communities and Local Government , 2017: 3). 1979 yılında sosyal konutlar içerisinde yerel yönetimlerin sahipliği % 93'leri bulurken 1980 sonrası Thatcher ile birlikte bu hakimiyet zayıflamaya başlamıştır.

İngiltere'de sosyal konutlarda kalanların yanında özel konutlarda kalanlara da kira ödemelerinde yardım edilebilmektedir. Bunun yanında ev sahiplerine de kredi ödemelerinde en az son 2 yılda işsiz kalmış olmak şartıyla yardım edilebilmektedir. (Scanlon vd, 2015: 6) Yerel yönetimler buna ek olarak ev arayanların ev bulmalarına da emlakçı gibi yardımcı olmaktadır. Ayrıca ev bakımı, tamiri, bahçe düzenlenmesi çalışmalarına da katılabilmektedirler (Seçkiner Bingöl, 2018: 112). İngiltere'de konut hizmetleri yerel yönetimlerin geleneksel görevlerindendir. İhtiyaç sahiplerine yaşanacak alan sağlamanın yanında yaşam alanlarını güzelleştirmek de yerel yönetimlerin görevidir.

Grafik 5. Konut Harcamalarının Yerel YönetimlerToplam Harcamaları İçerisindeki Payı



* Veriler yalnızca "housing" kapsamında değil "housing and community amenities" kapsamında derlenmiştir.

Kaynak: UCLG(2016), *Subnational Governments Around The World: StructureandFinance*,https://issuu.com/uclgcglu/docs/global_observatory_of_local_finance verilerinden yararlanılarak oluşturulmuştur.

3.1.4. İngiltere'de Eğitim Harcamaları

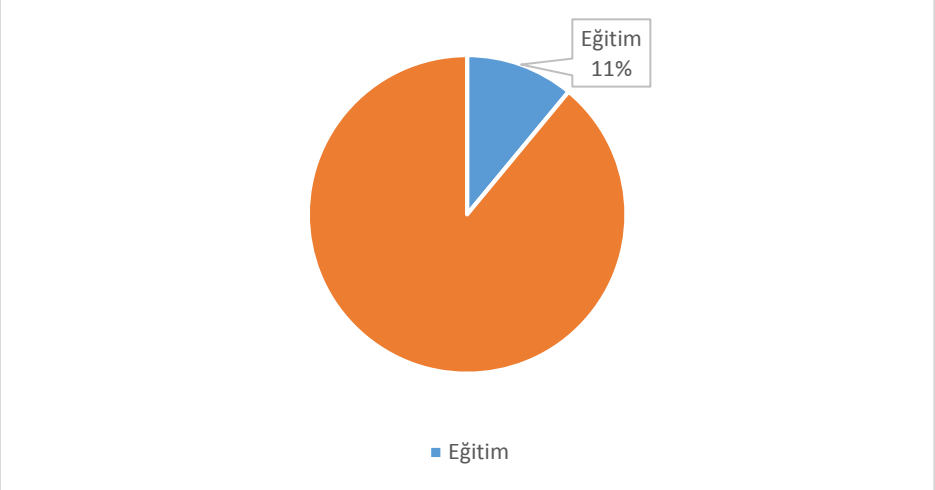
İngiltere'de 11 yıl olan zorunlu eğitim ilköğretim orta öğretim ve yüksek öğretimden oluşmaktadır. Bunlara ek olarak her ne kadar zorunlu olmasa da yaş gruplarındaki çocukların yüksek oranda katılım sağladığı okul öncesi eğitim ve mesleki eğitimler ile yetişkin eğitimleri de bulunmaktadır.

Eğitim sisteminin yönetim yapısı merkezi yönetimler, yerel yönetimler ve okullar tarafından oluşturulmaktadır. Ana sorumluluk merkezi yönetimdedir. Merkezi yönetim çocuk hizmetleri ve erken yaş, yüksek öğretim ve lisans sonrası eğitimleri de kapsayacak şekilde genel sorumludur. Ancak yerel yönetimler, gönüllü kuruluşlar, eğitim kurumlarının yönetim organları da sorumluluk sahibidir.

İngiltere eğitim sisteminin genel politikalarının ve sürecinin belirlenmesi, eğitim sisteminin tamamını ilgilendirecek yol haritasının çizilmesi, düzenlemelerin yapılması merkezi yönetimin sorumluluğundadır (Saylık ve Saylık, 2015: 654). 2007 yılı öncesinde bu görev Eğitim Bakanlığı (Department of Education and Skills- DfES) tarafından yürütülmekteyken daha sonra bakanlık "Department for Children, Schools and Families" ve "Department for Innovation, Universities and Skills" olarak iki ayrı bakanlığa bölünmüştür. 2010 sonrasında eğitim işleri tekrar Eğitim Bakanlığına (Department for Education-DfE) verilmiştir ve 2018 itibariyle aynı bakanlık tarafından yürütülmektedir.

DfE merkezi ve yerel karar verme, düzenleyici ve / veya danışma organları tarafından desteklenmektedir. Bunlar içerisinde en önemlilerin biri olan "Yüksek Öğretim Finansman Kurulu" (Higher Education Funding Council for England-HEFCE) yükseköğretimin finansmanından ve düzenlenmesinden sorumlu merkezi bir kuruluştur. Yükseköğretimin finansmanı hem kamu hem de özel kaynaklar tarafından karşılanmaktadır. Özel kesimin katkısı öğrenci harçları, bağışlar ve üniversite tarafından yapılan akademik çalışmalar ve proje gelirlerinden karşılanmaktadır (EURYDICE, 2018). Her seviyede kamu kurumları tarafından finanse edilen okullar ise geniş bir özerklik ve bu bakımdan hesap verebilirlik çerçevesi içerisinde bulunmaktadırlar.

Grafik 6. Eğitim Harcamalarının Merkezi Yönetim Toplam Harcamaları İçerisindeki Payı



Kaynak: OECD.(2019), Central Government Spending(Indicator), https://data.oecd.org/gga/central-government-spending.htm verilerinden yararlanılarak oluşturulmuştur.

Yerel yönetimler (Local Authorities-LAs) yeterli ve uygun eğitim fırsatlarının sorumlu oldukları alanlardaki tüm gençlerle buluşturulmasıyla görevlidirler. Yerel yönetimlerin eğitim alanındaki görevleri çeşitlilik gösterebilmekle birlikte üç temel görevleri bulunmaktadır:

1) Okullar için gerekli arazilerin temini
2) Okullarda performansı düşürecek etmenlerle mücadele ederek yüksek standartları sağlama
3) İhtiyaç sahibi ve savunmasız çocukların ve gençlerin desteklenmesi

1980 ve 1990 öncesi yükseköğretim hariç kamu tarafından finanse edilen okullar üzerinde daha fazla sorumluluğu bulunan yerel yönetimler merkezi yönetimin okullara özerk bir yapı kazandırma politikası dolayısıyla temel görevlerinin çevrelediği alana çekilmeye başlamıştır. Yapılan reformlarla birlikte okulların kendi yönetim organlarına sorumluluk aktarılmıştır. Bunun yanında yine bu politika kapsamında merkezi devletçe kurulan ve merkezi yönetimle okul yönetimleri arasında

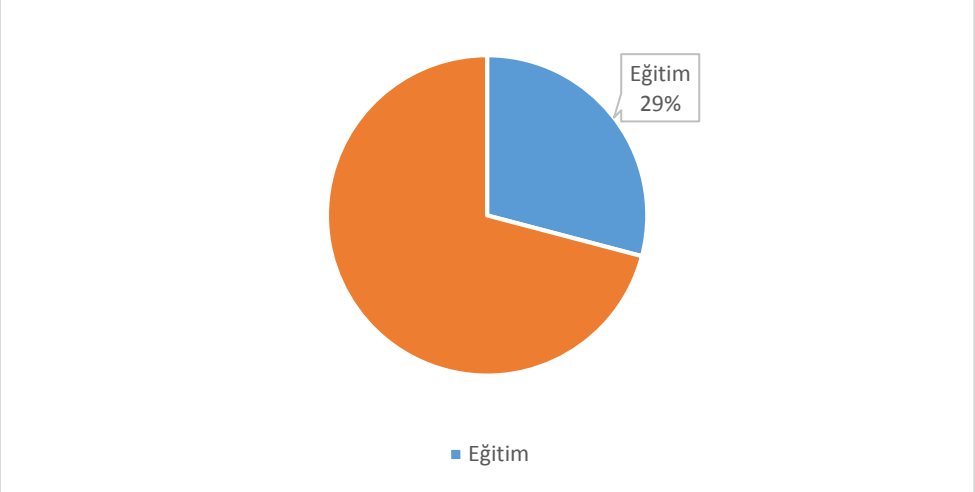
orta kademe bir yönetim icra eden bölgesel okul komiserlikleri kurulmuştur (EURYDICE, 2018)

İngiltere'de ilköğretim ve orta öğretimler yerel yönetimlere bağlı olan okullar ile doğrudan merkezi yönetime bağlı olan akademiler olarak ayrılmaktadır. Zamanla sayıları artan akademiler dolayısıyla yerel yönetimlerin alanları kısıtlanmaya başlanmıştır. 2017 yılında ilkokulların %24.3 'ü ortaöğretimlerin %68.9'u akademi statüsünde bulunmaktadır (England Department for Education, 2017)

Yerel yönetimlerin eğitim alanındaki görevleri sağlayıcı olma noktasından stratejik ortak olma konumuna doğru ilerlemektedir. Yine de yerel yönetimler kendi sorumluluk alanlarında bulunan akademi statüsündeki okullar dışındaki okullara merkezi yönetimin belirlediği parametrelere göre fon dağıtımını yapmakla görevlidir. Tabi yerel yönetimlerin bu görevi zamanla akademiye dönüşen okullar dolayısıyla törpülenmektedir. Buna ek olarak yerel yönetimler okul personellerinin işvereni statüsündedir. Okulların kalitesini arttırmak, öğrencileri ve ailelerini desteklemek, okullarda servis işletmelerinin kurulması ve okullara yemeklerin sağlanmasıyla sorumludur (EURYDICE, 2018)

Yerel yönetimlerin harcamaları 20 milyar pound civarındadır. 25 bin civarında yerel yönetimlere bağlı kurumda 8 milyondan fazla öğrenci eğitim görmektedir. Eğitim hizmetlerinin sağlanması için 360.000 civarında kişi çalışmaktadır. Ayrıca okul öncesi eğitim ve mesleki eğitim için de yerel yönetimler fonlar ayırmaktadır. Yerel yönetimler bütçesinin % 46'sı bu alana harcanmaktadır (Okutan, 2008: 97).

Grafik 7. Eğitim Harcamalarının Yerel Yönetimlerin Toplam Harcamaları İçersindeki Payı



Kaynak: UCLG(2016), *Subnational Governments Around The World: StructureandFinance*,https://issuu.com/uclgcglu/docs/global_observatory_of_local_finance verilerinden yararlanılarak oluşturulmuştur.

3.1.5. İngiltere'de Sağlık Harcamaları

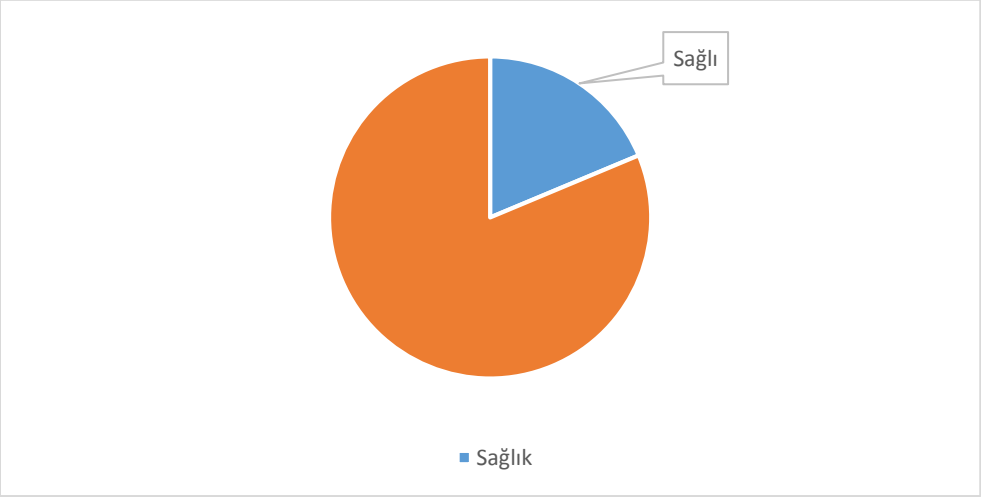
İngiltere sosyal güvenlik sistemlerinin Beveridge kanadını temsil eden ülkelerden biri ve belki de en önemlisidir. İngiltere'de sağlık sigortası harcamaları çalışanlardan değil tüm halktan vergilerle karşılanmaktadır. Hizmet sunumunda da evrensel olabilmek en temel amaçtır. Dolayısıyla İngiltere'de çalışıp çalışmadığına bakılmaksızın herkese sağlık hizmeti sunulur.

Ulusal Sağlık Hizmeti (National Health Service - NHS) sistemi sağlık hizmeti sağlamak amacıyla 1948 yılında kurulmuştur. Bu tarihten önce sağlık sistemi ciddi sorunlarla karşı karşıya kalmıştır. İşçiler ücret ödemeden doktora gidebilseler de aileleri bu haktan yararlanamamıştır. NHS sisteminde 28 adet stratejik sağlık otoritesi bulunmaktadır ve bunların sınırlarının bittiği yerde sosyal hizmetlerden sorumlu yerel otoritelerin görevleri başlamaktadır. NHS hem vergiler hem de özel sigortalar aracılığıyla finanse edilmektedir. Sistem %75 oranında genel vergilerden finanse edilirken %20 civarında bir pay ise ulusal sigorta katkılarına aittir (Sargutan, 2010: 529-531)

İngiltere'de sağlık hizmetlerinin sunumunun özellikle 2012 yılında gerçekleştirilen reformla oldukça yerelleştirildiği söylenebilir. Merkezi yönetim görevlerinin yanında yerel yönetimler ve yerel kendi kendine yönetim organları da önemli görevler üstlenmektedir.

Sağlık sisteminin en tepesinde İngiltere'de Parlamento, Devlet Sekreterliği, Sağlık Bakanlığı ve diğer hükümet bakanlıkları bulunmaktadır. Sağlık Bakanlığı tarafından ulusal düzeyde sistemin işleyişini sağlamak amacıyla birçok kurum kurulmuştur. Ulusal düzeyde sağlık hizmetleri NHS (National Health Service) sistemi tarafından yürütülmektedir.NHS sistemine bağlı olarak faaliyet gösteren kurumların yanında yine ulusal düzeyde, Ulusal Sağlık Araştırmaları Kurumu (National Institute for Health Research), Sağlık ve Sosyal Bakım Bilgi Merkezi (Health and Social Care Informatıon Centre), Sağlık Eğitimi Merkezi (Health Education England) ve Kamu Sağlığı Birimleri (Public Health England) bulunmaktadır (England Department of Health and Social Care,2013).

Grafik 8. Sağlık Harcamalarının Merkezi Yönetim Toplam Harcamaları İçerisindeki Payı



Kaynak: OECD.(2019), *Central Govenment Spending(Indicator)*, https://data.oecd.org/gga/central-government-spending.htm verilerinden yararlanılarak oluşturulmuştur.

Yerel düzeyde ise yerel eğitim büroları, NHS'nin klinik araştırmalar ağı ve Klinik Onay Grupları (Clinical Commissioning Groups- CCG) bulunmaktadır.

CCG'ler kendi kendine yönetim sisteminin önemli örneklerinden olup; doktor, hemşire ve diğer profesyonellerin temsilcilerinden oluşmaktadır. Yasal ve hesap verebilir bir kuruluş olarak CCG, NHS sistemi içerisinde yerel birime en uygun hizmetleri seçme hakkına sahiptir (England Department of Health and Social Care, 2013).

2012'de yürürlüğe giren yasa ile birlikte NHS'lerin görevleri CCG'ler lehine azalmaya başlamıştır. Yerel sağlık otoriteleri ve CCG'ler entegre bir şekilde çalışmaktadır ve CCG'ler kendi bütçelerini kendileri idare etmektedir. Bu yasa ile birlikte ülke düzeyinde asıl sorumlu hala Devlet Sekreteryası ve Sağlık Bakanlığı olarak kalsa da sağlık sisteminin, sorumlu oldukları alan içerisinde geliştirilmesi, cinsel sağlık hizmetleri ve uyuşturucu ve alkol kullanımının azaltılması önlemlerini de içerecek şekilde yerel yönetimler kamu sağlığı hizmetlerinden sorumlu hale gelmiştir. Yeni görevlerinin yanında yerel yönetimler; refah hizmetleri sağlama ve bakıma muhtaç olanlara kalacak yer temin etme görevlerine de devam etmektedir.

NHS sistemi içerisinde belli halk sağlığı hizmetleri sağlanmaya devam edilmektedir. Bunlar içerisinde, genel gözetim ve bağışıklık programları, hapishaneler için sağlık bakım programları, hamilelikten beş yaşa kadar çocuk bakım programları bulunmaktadır.

Yasanın ("Health and Social Care Act") 12. Maddesine göre kamu sağlığını geliştirmek yerel yönetimlerin görevidir. Devlet Sekreteryası ise bu konudaki görevlerini devam ettirmektedir. Yasaya göre aşağıdaki önlemler hem Devlet Sekreteryası hem de yerel yönetimler tarafından alınmalıdır:

1) Sağlığın geliştirilmesi, bilgi ve tavsiyeler verebilmek için gerekli araştırmaların yapılması (söz gelimi halkı egzersiz ve yeme içme alışkanlıkları konusunda bilgilendirme)

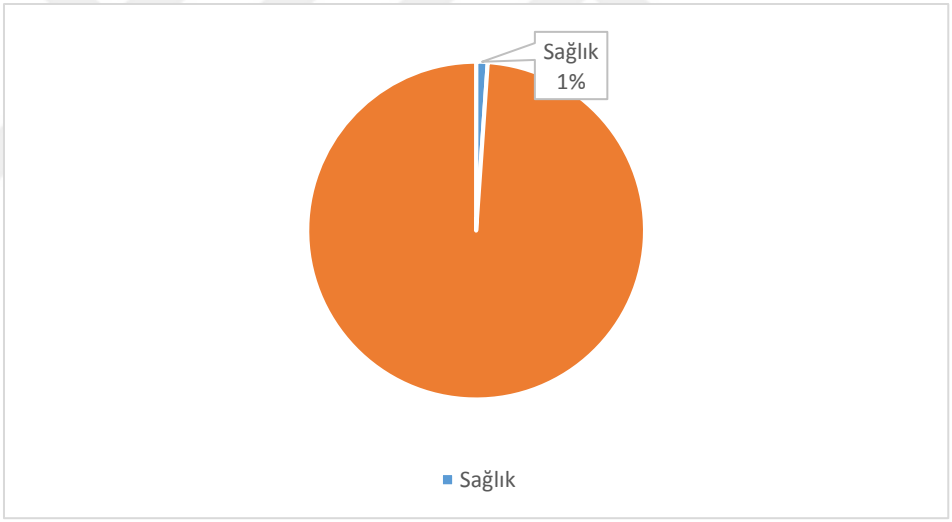
2) Hastalıkların önlenmesi ve tedavi edilmesi için tesisler kurulması (Sigarayı Bırakma Kliniği gibi…)

3) Sağlıklı yaşamı teşvik için finansal ödüllendirmeler

4) Sağlık için risk oluşturabilecek koşulların azaltılması amacıyla kişilere yardım edilmesi (Kötü koşullardaki konaklamaları iyileştirme…) (Health and Social Care Act , 2012: 7)

Bu önlemlerin alınmasına ek olarak yerel yönetimler yasa ile belli konularda düzenleme yapma yetkisine de sahip hale getirilmiştir. Çocukların ve okul çağındakilerin kilo ve boy ölçümlerinin yapılması, belli riskleri taşıyan kişilere sağlık kontrollerinin yapılması, cinsel yolla bulaşan hastalıkların tedavisi ve bilgi temini için yerel kurumlar kurulması, kamu sağlığı rehberlik merkezlerinin kurulması ve bu konuda düzenlemelerin yapılması görevleri yasa ile yerel yönetimlere verilmiştir (Heath, 2014: 1-10).

Grafik 9. Sağlık Harcamalarının Yerel Yönetimler Toplam Harcamaları İçerisindeki Payı



Kaynak: UCLG(2016), *Subnational Governments Around The World: StructureandFinance*,https://issuu.com/uclgcglu/docs/global_observatory_of_local_finance verilerinden yararlanılarak oluşturulmuştur.

3.2.Almanya'nın Genel Görünümü ve Yönetim Şekli

İngiltere doğal sınırlara sahip olan bir ülke iken Almanya'yı yalnızca kuzeyinden Baltık denizi, güneyinden ise Alp Dağları sınırlandırmaktadır. Bu durum Almanya'nın tarihi boyunca işgallere uğramasının, birliğini diğer Avrupa devletlerine göre çok geç kurmasının en temel sebeplerinden biridir. Aslında bu açık coğrafya birleşik bir Almanya'dan çekinilmesinin de sebeplerindendir. 1949'da doğu ve batı olmak üzere ikiye ayrılan Almanya 1990 yılında ancak birleşebilmiştir.

16.yy öncesi çok sayıda prenslikler halinde bulunan Almanya'nın dağınık hali din savaşları ile iyice körüklenmişti. 1648'deki Westfalya Antlaşması Almanya'yı tam 360 ayrı siyasi varlığa bölünmüş hale getirmişti. Bu siyasi varlıklardan biri olan Prusya 18.yy boyunca genişlemiş ve diğer prenslikleri alanına dahil ederek ilerlemiştir. Napolyon tarafından birleştirilmeye başlanan Almanya'da 1815 yılında 39 devletli bir konfederasyon oluşturulmuştur. 1871 yılında Prusya başbakanı Bismark tarafından ilan edilen İkinci Reich zamanla demokrasiye dönüşmüştür. Birinci Dünya Savaşı sonrası ilan edilen Weimar Cumhuriyeti için "demokratları olmayan cumhuriyet" ifadeleri kullanılmıştır zira Almanya'nın bir Cumhuriyet tecrübesi yoktur ve dayatmacı şekilde uygulanmıştır. Daha sonraları Nazi partisinin iktidara gelmesiyle işgalci ve yayılmacı bir politika izleyen Almanya İkinci Dünya Savaşıyla birlikte ikiye ayrılmıştır. Soğuk Savaş döneminin bitmesiyle ancak, Doğu Almanya, Almanya Federasyonuna katılabilmiştir (Roskin, 2013: 195-212).

Federal bir Cumhuriyet olan günümüz Almanya'sı Batı Almanya'dan 10, Doğu Almanya'dan 5 ve "Büyük Berlin" olmak üzere 16 federe devletten (lander) oluşmaktadır. Cumhuriyet'le yönetilen Almanya'nın başında parlamenter sistemlerde olduğu gibi sınırlı yetkilere sahip olan ve genişletilmiş meclis –bu meclisi federal meclis ve federe devlet meclisleri, eyaletlerin nüfusları oranında oluşturmaktadır- tarafından beş yıllık görev süresiyle seçilen bir Cumhurbaşkanı vardır (Arslan, 2015: 137-138).

Alman siyasetinin en önemli parçası şüphesiz başbakandır. Bunun en önemli sebeplerinden biri de 1919'da kurulan Weimar Cumhuriyeti'nde devlet başkanının yetkili olmasının çıkardığı sorunların bilinmesidir. Bu sebeple Almanya'da zaman

içerisinde Başbakan güçlendirilmiştir. Başbakan hükümetin başı sıfatıyla Alman siyasetini yönetir ve düşürülmesi ancak yapıcı güvensizlik oyuyla mümkündür.[2]

Weimar Cumhuriyeti'nin bir sonucu da Almanya'nın "iki artı" parti sistemini benimsemesi olmuştur. Aslında bu durum nispi seçim sitemiyle çoğunlukçu seçim sisteminin bir sonucudur. Almanya parlamentosu iki meclislidir. Bundesrat eyaletler meclisi olarak bilinir ve üyelerini eyaletlerden gelen temsilciler oluşturur. Bundestag ise federal meclistir ve üyelerinin yarısı çoğunlukçu sistemle 299 bölgeden seçilirken diğer yarısı ise nispi seçim sistemiyle listeli usulle seçilmektedir. Weimar Cumhuriyeti döneminde çok sayıda partinin olması ve dağınık bir siyasal partiler sisteminin verdiği zararlar Almanya'yı bu sisteme itmiştir. Mevcut seçim sistemiyle Almanya iki ana partiye sahiptir (Hristiyan Demokratlar ve Sosyal Demokratlar). Ancak genellikle bu partilerden birinin tek başına hükümeti kurması kolay olmamakta ve bir veya birkaç küçük partiyle desteklenmektedirler (Arslan, 2015: 130). Bundestag'da mevcut duruma bakıldığında Hıristiyan Demokratlar 246, Sosyal Demokratlar ise 153 koltuk sahibidir (Bundestag, 2018)

3.2.1. Yerel Yönetimler

Almanya'da yerel yönetimler I. Dünya Savaşı sonrası iktidara gelen Nazi partisi döneminde daha çok merkezi hükümetin taşradaki ajanları veya hizmet sunan birlikleri şeklinde faaliyet göstermişlerdir. Ancak II. Dünya Savaşı sonrası galip devletlerin de etkisiyle Almanya'da yerel yönetimler etkenlik katılımcılık ve yerel özgürlük temelinde gelişim göstermişler ve Avrupa tipi yerel yönetimler yapısı kazanmışlardır (Parlak ve Ökmen, 2015: 79).

Federal bir devlet olan Almanya'da yerel yönetimler Lander'lere bağlı olarak faaliyet göstermektedirler. Dolayısıyla eyaletlere göre yerel yönetim birimleri ve yapılanmaları da değişebilmektedir. Yine de genel olarak Eyalet örgütlenmelerinden sonra sırasıyla İlçe Yönetimleri (Kreise) ve Belediyeler (Gemmeinde) gelmektedir.

[2] Rasyonelleştirilmiş parlamentarizm unsurlarından biri olan yapıcı güvensizlik oyu başbakanın düşürülmesi için yerine geçecek başbakan ve kabinesinin belirlenmiş olmasını zorunlu kılan bir yöntemdir. Bu durum hükümetsiz kalmanın ve siyasi boşluk ortamının önlenmesi için tasarlanmıştır.

Eyaletler Alman yerel yönetim sisteminin en tepesinde bulunurlar. Aynı zamanda devlet olma niteliğine sahip, özerk ve içişlerinde bağımsızdırlar. Kamusal yetkilerin kullanımı ve kamu görevlerinin yerine getirilmesi Anayasada aksine bir açıklama olmadıkça eyaletlere verilmiştir (Federal Almanya Cumhuriyeti Anayasası Md. 71).

Yerellik ilkesi Almanya yerel yönetimler geleneğinde önemli bir rol oynamaktadır. Yerellik ilkesi eyaletleri daha küçük yerel idarelere yardımcı olmaya mecbur tutmaktadır ancak aynı zamanda bu ilke eyaletlerin, yerel idarelerin kendi başlarına gerçekleştirebilecekleri görevlere de karışmasına engel olmaktadır (Hauschka, 1997)

Belediyeler ve ilçe yönetimleri asıl yerel idarelerdir. Belediyeler en fazla hizmet yürüten ve kamu görevlerini birinci seviyede yerine getiren kuruluşlardır. İlçe yönetimleri ise belediyelerin gücünü ve sınırlarını aşan belediyeler arası işlerle tamamlayıcı ve dengeleyici işleri yapmaktadırlar. Söz gelimi atık su bertarafı işi bir belediyenin mali gücü ve araçsal sınırlarını aşabileceğinden sınırlarında bulunan tüm belediyeler için ilçe yönetimi tarafından yerine getirilmektedir (Hauschka, 1997).

Yerel yönetimlerin mali kaynaklarına bakıldığında ise gelirlerinin yaklaşık % 30'unun vergi gelirleri olduğu görülmektedir. Bir diğer gelir kaynakları ise eyaletlerden ve Almanya Federasyonundan yapılan hibelerdir. Bunlar da toplam gelirler içerisinde yaklaşık % 30'luk bir paya sahiptirler. Yerel yönetimlerin diğer gelirlerini ise harçlar, ücretler, arsa satış gelirleri ve gayrimenkuller ile kredi gelirleri oluşturmaktadır (Hauschka, 1997; Erbay ve Akgün, 2017: 505)

İmar, ulaşım, kamu tesislerinin işletilip kiraya verilmesi, konutlardan alınan resim ve harçlar, iktisadi işletmelerin gelirleri, sağlık ve eğitim hizmetlerinden alınan katılım payları, sosyal hizmetlerden elde edilen gelirler ve sağlık eğitim spor dinleme eğlence tesislerinin ruhsatlarının verilmesinden elde edilen gelirler Almanya'da yerel yönetimlerin gelirlerindendir. Yerel yönetimlerin öz gelirleri olan emlak ve yerel tüketim gelirleri yanında Almanya'da köpek sahipliği vergisi, avlanma vergisi ve alkollü içki satışı için ekstra vergiler uygulanmaktadır. Almanya'da yerel yönetimlerin sosyal hizmetlerini teşvik etmek amaçlı olarak tesis edilen hibeler de bulunmaktadır.

Sosyal yardımlardan ve savaş mağdurlarına yardımlardan doğan maliyetlerin karşılanması için verilen hibeler ve yine okul, kreş, itfaiye binaları, hastane yapımı için özel tahsis edilen hibeler bunlardandır (Erbay ve Akgün, 2017: 506-508; Parlak ve Ökmen, 2015: 90)

3.2.2. Almanya'da Sosyal Koruma Harcamaları

Almanya Federal Devleti, sosyal sigorta modeli veya diğer bir adıyla muhafazakar refah devleti modelini yansıtmaktadır. Bismark sosyal güvenlik sisteminde sosyal sigorta harcamaları vergilere dayanmaktan ziyade sosyal sigorta ilkesi gereğince çalışanlardan ve işverenlerden yapılan kesintilere ve devlet katkılarına dayanmaktadır. Ancak sosyal güvenlik yapısı içerisinde sosyal sigortaların yanında sosyal yardım sosyal hizmet ve sosyal tazmin harcamaları da bulunmaktadır (Özdemir, 2007: 137-140).

Almanya'nın mevcut sosyal güvenlik sistemi iki temel ayağa dayanmaktadır:

1) Resmi istihdama bağlı olarak işleyen, bireylerin katkılarından oluşan ve bireylere çeşitli hizmetler sunan sosyal sigorta sistemi

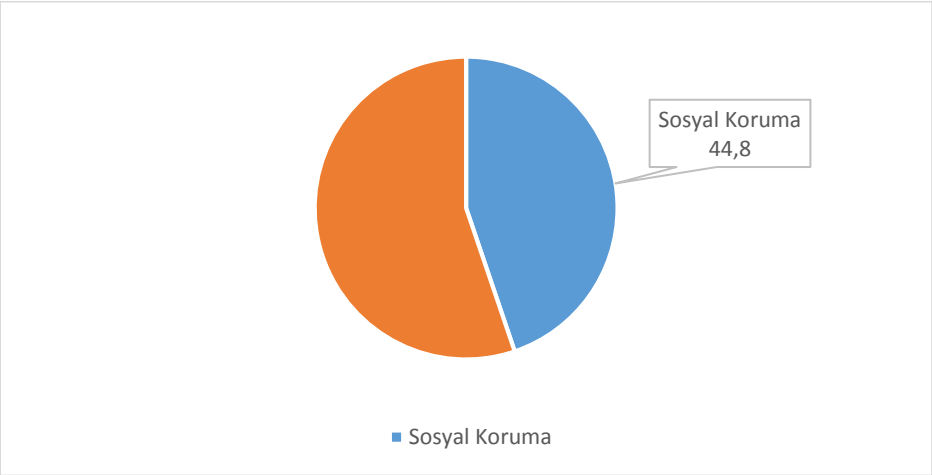
2) Asgari geçim seviyesini garanti altına almak için vergi destekli bir işsizlik ve sosyal yardım sistemi (Hackenberg, 2010)

Almanya'da sosyal koruma sisteminin federal düzeyde başında Federal Sağlık Bakanlığı(Bundesministerium für Gesundheit), Federal Çalışma ve Sosyal İşler Bakanlığı(Bundesministerium für Arbeit und Soziales), Federal Aile, Yaşlılar, Kadın ve Gençlik Bakanlığı(Bundeministerium für Familie, Senioren, Frauen un Jegund), Federal Finans Bakanlığı(Bundesministerium der Finanzen) ve Ulaştırma ve Dijital Altyapı Bakanlığı(Bundesministerium für Verkehr und Digitale Infrastruktur) bulunmaktadır. Her bir bakanlık tarafından görev alanlarıyla ilgili olacak şehilde birçok idari hizmet birimi kurulmuştur.

Ulaştırma ve Dijital Altyapı Bakanlığı, sosyal konut uygulamalarının federal düzeyde yönetilmesiyle ilgilenmektedir. Federal Çalışma ve Sosyal İşler Bakanlığı, iş kazaları, işsizlik sigortası, sosyal yardım ve sosyal tazmin ile ilgilenirken; Federal Sağlık Bakanlığı, sağlık bakım hizmetleri, uzun süreli bakım hizmetleri ve hastalık

yardımlarını düzenlemektedir. Federal Aile, Yaşlılar, Kadın ve Gençlik Bakanlığı ile Finans Bakanlığının sosyal koruma alanına giren görevleri ise çocuk yardımlarından oluşmaktadır (MISSOC, 2018-b)

Grafik 10. Sosyal Koruma Harcamalarının Merkezi Yönetim Toplam Harcamaları İçerisindeki Payı

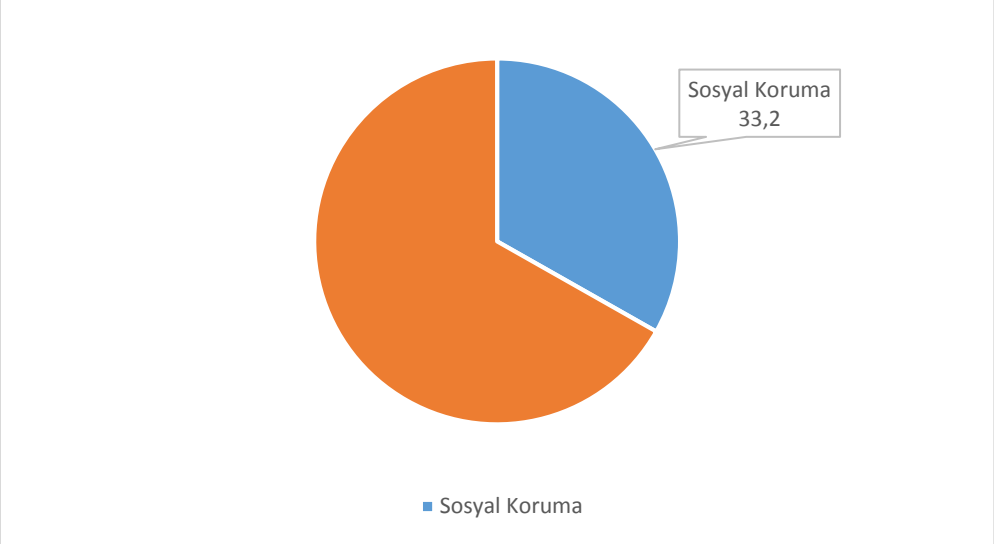


Kaynak: OECD.(2019), Central Government Spending(Indicator), https://data.oecd.org/gga/central-government-spending.htm verilerinden yararlanılarak oluşturulmuştur.

Eyalet düzeyinde Almanya'da iş ve işçi bulma merkezleri(job center) faaliyet göstermektedir ve bu merkezler, iş piyasasının bütünleştirilmesinden sorumludur. Ayrıca sosyal yardım ofisleri de eyaletler düzeyinde faaliyet göstermektedir. Yerel yönetimler sosyal refah ofisleri sosyal yardımların ödenmesinden sorumludur. Sosyal yardımlar federal düzeyde finanse edilmektedir. 2015 yılı itibariyle 108 yerel yönetim, bölge veya eyalet yönetimlerinin desteği olmadan, kendi iş ve işçi bulma merkezlerini yönetebilmektedir (European Commission, 2015).

Almanya'da konut faaliyetleri yerel yönetimlerce sağlanmaktadır. Buna ek olarak gençlik merkezlerinin kurulması, yaşlıların evde bakım hizmetlerinin sağlanması, bakım evlerinin kurulması ve evsizler için kalacak yer temini yerel yönetim birimlerince yürütülmektedir. Belediyeler düzeyinde kreş ve çocuk yuvalarının açılması ve işletilmesi, aile ve çocuk sosyal yardım hizmetleri ve kent planlamaları yine yerel yönetime ait sosyal hizmetlerdendir (Erbay ve Akgün, 2017: 498-499)

Grafik 11. Sosyal Koruma Harcamalarının Yerel Yönetimler Toplam Harcamaları İçerisindeki Payı



Kaynak: UCLG(2016), *Subnational Governments Around The World: StructureandFinance*,https://issuu.com/uclgcglu/docs/global_observatory_of_local_finance verilerinden yararlanılarak oluşturulmuştur.

Eurostat sosyal koruma harcamalarını beş ana gruba ayırarak incelemektedir. Almanya'nın sosyal koruma harcamalarının 2015 yılında GSYH'ye oranı %29.2'dir. Bu pay beş ana gruba tablodaki şekilde dağılmıştır.

Tablo 6. Almanya Sosyal Koruma Harcamaları İçerisindeki Oransal Paylar

Konut Harcamaları	%3
İşsizlik Yardımları	%3,7
Aile ve Çocuk Bakım Harcamaları	%11,4
Hastalık Tedavisi ve Sağlık Harcamaları	%42,9
Yaşlılar İçin Yapılan Yardım ve Hizmetler	%39,1

Kaynak: Eurostat(2017), Social Protection in 2015, Eurostat Press Office, https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/8510280/3-08122017-AP-EN.pdf/d4c48fca-834b-4b08-bdec-47aaa226a343 verilerinden yararlanılarak oluşturulmuştur.

3.2.3. Almanya'da Konut Politikaları

Almanya'da sosyal konut politikaları incelemeye alınan diğer ülkelerle kıyaslandığında daha piyasa tabanlıdır. Tarihsel olarak kamu organları tarafından özel şirketler sosyal konut inşa etmeleri için sübvanse edilmektedir (Bu şirketler içerisinde belediyeye bağlı çalışanların sayısı da azımsanamaz). Buna karşılık bu kuruluşlar da belli süreler boyunca belli gelir seviyesindeki kişilere belli kira tavanları ile kiralık konut inşa etmektedir. Aslında devlet dairelerin maliyeleri ile kira getirisi arasındaki farkı sübvanse etmektedir. Ancak Almanya'nın diğer ülkelerden ayrılan en önemli yanı üretilen sosyal konutların sürekli değil geçici olmasıdır. Temin edilen sürelerin aşılması sonrası bu konutlar kiraya verilebilmekte veya serbest piyasa içerisinde satılabilmektedir. Genellikle 12-20 yıl olan bu süre sübvansiyonların genişliğine ve konut politikasının şekline göre 40 yıla kadar uzayabilmektedir (Droste ve Knorr-Siedow, 2007: 90) Belediyelere bağlı olarak çalışan şirketlere ait olan konutlarda ise genellikle bu süreler sonrası da konutlar sosyal kiralık statüsünde devam etmektedir. Bu tür konutlar "de facto social house" olarak adlandırılmaktadır (Droste ve Knorr-Siedow, 2014: 192; Kirchner, 2007: 88) Almanya'da zamanla sosyal konutlar azalmaktadır bu sebeple belediyelere ait de facto statüsündeki konutlar oldukça önem arz etmektedir.

Buna ek olarak yerel yönetimler evsizlerin kalacak yer temini konusunda ve uzun süreli işsiz kişilerin konut ihtiyaçlarının finansal yükünü karşılamada sorumludurlar.

Daha önceleri toplumun tümünü hedefleyen sosyal konut uygulamaları, geniş çaplı doğrudan ve dolaylı yardımlar ve vergi indirimleri ile gerçekleştirilmekteydi. Ancak bu durumun ağır bir yük olduğu gerekçesiyle 1980 sonrası evrensel algı değişmeye başlamıştır. Genel politikalardan ziyade özel gruplara yönelik spesifik çalışmalar yapılmaya başlanmıştır. Ancak Almanya'da yoksullar hiçbir zaman özel olarak hedef grup olmamışlardır. Sosyal konut sektörü daha çok işçilere ve alt orta sınıfa yönelmiştir (Droste ve Knorr-Siedow, 2007: 91-92). Bir diğer geçiş de konutların sübvanse edilmesinden kişisel yardıma doğru gerçekleşen geçiştir.

Almanya'nin belirtilen konut sistemi dolayısıyla sosyal konut sayılarında yıldan yıla azalmalar olmaktadır. Bu eksilmeyi karşılayacak yeni konutlar da ya yapılmamakta ya da çok sınırlı ölçüde inşa edilmektedir. 1987 yılında 3.9 milyon sosyal konut varken 2001 yılında bu rakam 1.8 milyona düşmüştür. Şuanda ise 1.5 milyona yakın sosyal konut vardır. 2020 yılında 1.26 milyona düşeceği tahmin edilmektedir (Kirchner, 2007: 88). 2001 yılındaki yasa değişikliğiyle birlikte konutların sübvanse edilmesi görevi federal devlet ve eyaletlerin görevi sayılmıştır. Sübvansiyonlar hem özel kuruluşlara hem de belediye şirketlerine yapılmaktadır. 2005 sonrasında ise konut yardımları yalnızca diğer yardımlardan yararlanmayanlara yapılmaya başlanmıştır (Diğer gelir transferleri, yaşlılara yapılan sosyal güvenlik temelli yardımlar ve işssizlik ödeneği…).

Bugün kamu tarafından desteklenen konut tedarikçileri arasında, belediye konut şirketleri ve kooperatifler (geleneksel kâr amacı gütmeyen sektörü oluşturan) ile özel mülk sahipleri, ticari geliştiriciler ve çeşitli hissedarları olan yatırımcılar bulunmaktadır. Yasal bir bakış açısından, tüm konut şirketleri piyasa aktörleri olarak kabul edilmekle birlikte, belediye konut şirketleri yerel politikalara ve konut ihtiyaçlarına göre hareket etmektedir (Housing Europe, 2010-a)

Tablo 7. Konut Hane Halkı Statüsü Tablosu (Almanya)

ALMANYA	Oturduğu Ev Kendisinin Olanlar (%)	Kiracılar (Private Rented)(%)	Sosyal Konutlarda Kiracılar (Social Rented)(%)
1978	37,4	44,3	18,3
1993	41,6	47,5	10,9
1998	43	48,1	8,9
2002	44,4	48,4	7,1
2010	46	49	5
2013	43	*Toplam: 57	
2018	42,1	*Toplam: 57,9	

*Almanya'da kiralık konutların tamamının yasal olarak özel konut sayılması dolayısıyla son yıllara ait verilerde fiili olarak sosyal kiralık olan konut oranı ile özel konut oranı ayrılamamıştır.

Kaynak: Statistisches Bundesamt, *Households living in rented or owner-occupied dwellings, by proportion and useful floor space on 1 January* verilerinden yararlanılarak oluşturulmuştur.

2010 yılı verileri için: Scanlon , Fernandez Arrigoitia, ve Whitehead, Social Housing in Europe *European Policy Analysis* 2015: 3

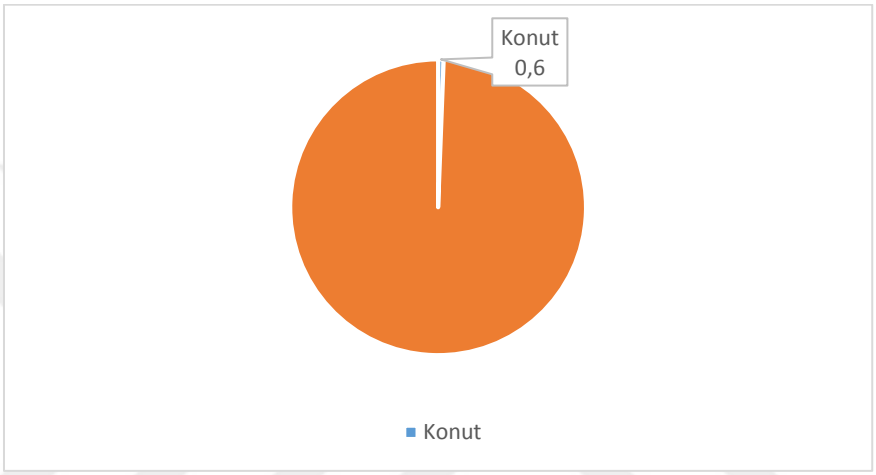
Almanya'da yıllar içerisinde değişen ve her bir belediye ile landerin ayrı uygulamaları dolayısıyla sosyal konut sektörünün mevcut durumunu ortaya koymak zor olsa da belli temel prensipler vardır:

1) Sosyal konut sorunları yerelde çözülmeli ve yerel programlar uygulanmalıdır. Eyalet yönetimleri ve federal devlet ancak mali olarak belediyelerin gücünü aşan durumlarda müdahil olmalıdır.

2) Belediyeler, eyaletler ve federal devlet katkılarına ek olarak son kullanıcılar(genellikle kiracılar) sisteme gerekli ödemeleri yapmalıdır

3) Yerel öncelik ilkesi gereğince, devlet ve eyaletler kendi sahipliklerinde konut inşa etmemelidirler. Hatta belediyelerin konut şirketleri de ticaret yasasına bağlı özel kuruluşlardır ve yasal olarak tüm sosyal konutlar Almanya'da özel konuttur (Droste ve Knorr-Siedow, 2007: 94)

Grafik 12. Konut Harcamalarının Merkezi Yönetim Toplam Harcamaları İçerisindeki Payı

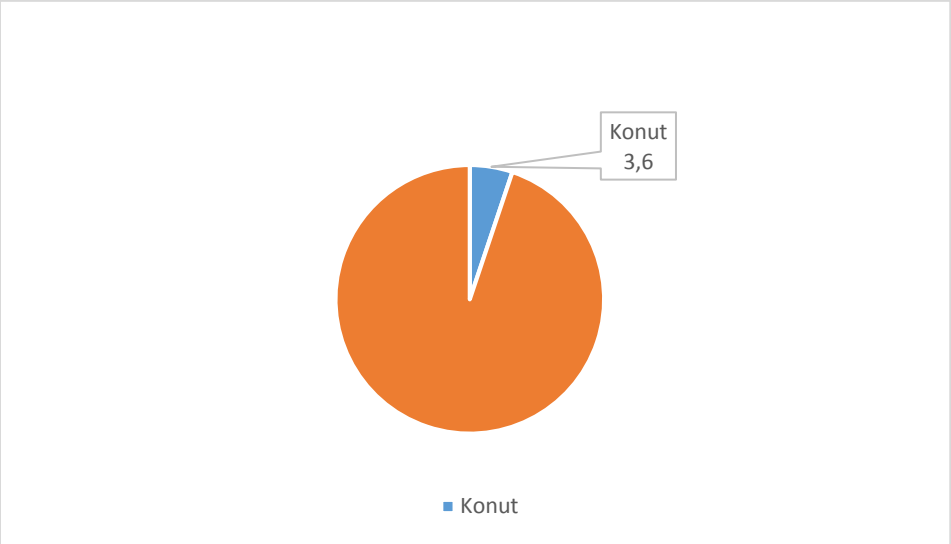


* Veriler yalnızca "housing" kapsamında değil "housing and community amenities" kapsamında derlenmiştir.

Kaynak: OECD.(2019), *Central Govenment Spending(Indicator)*, https://data.oecd.org/gga/central-government-spending.htm verilerinden yararlanılarak oluşturulmuştur.

Almanya'da özel şirketler ve yerel yönetimlerin konut sektöründe hakim olması dolayısıyla merkezi yönetim, harcamalarının yalnızca %0.6'sını sosyal konut sektörüne aktarmaktadır. Yerel yönetimler ise yerel hizmetlerin karşılanması için olması gerektiği gibi sağlık hizmetlerinin sunumuna katılmaktadır ve bütçesinin %3.6'sını sosyal konut harcamaları için kullanmaktadır. Almanya'da sosyal konut sektörünün bu veriler ışığında oldukça yerelleşmiş olduğu söylenebilir.

Grafik 13. Konut Harcamalarının Yerel Yönetimler Toplam Harcamaları İçerisindeki Payı



* Veriler yalnızca "housing" kapsamında değil "housing and community amenities" kapsamında derlenmiştir.

Kaynak: UCLG(2016), *Subnational Governments Around The World: StructureandFinance*,https://issuu.com/uclgcglu/docs/global_observatory_of_local_finance verilerinden yararlanılarak oluşturulmuştur.

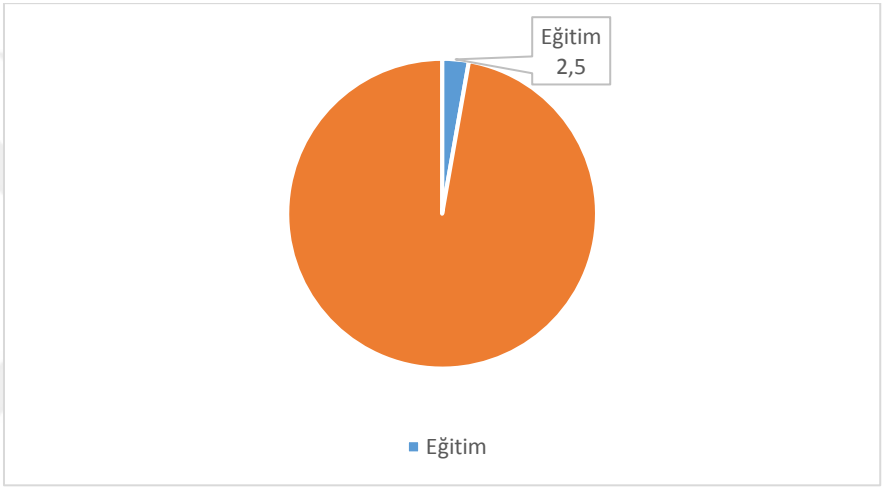
3.2.4. Almanya Eğitim Harcamaları

Almanya siyasi olarak federal bir devlet olması dolayısıyla federatif bir eğitim sistemine de sahiptir. Gözetim yetkisi merkezi devlet yapısında kalmakla birlikte, yetki ve sorumluluklar doğrudan eyaletlere bırakılmış durumdadır. Eyaletler arası belli farklılıklar olsa da bunları sınırlı tutabilmek için çerçeve sözleşmeler oluşturulmuş ve bazı temel kurallar belirlenmiştir. Almanya eğitim sistemi parasız, zorunlu, karma ve özel eğitime imkan tanıyan yapıdadır.

Her eyalet kendi eyalet sınırlarındaki okul, yüksekokul ve diğer kültürel alanlardaki işlerden sorumludur. Okul öncesi eğitimler vatandaşlar ve yerel yönetimlerce planlanıp finanse edilmektedir. Yetişkin eğitimi de büyük oranda yerel yönetimlere bırakılmıştır. Öğretmenler ise Almanya'da kadrolu sözleşmeli veya ücretli olarak çalışabilmektedir ve ücretleri devlet, yerel yönetimler, dernek vakıf, klise ve vatandaşlar tarafından karşılanmaktadır (Atalay, 1995: 214).

Genellikle eyalet yönetimleri, okulların yönetiminde üst kademeyi, okulun bulunduğu bölgenin eğitim ve kültür işlerini düzenleyen bağımsız ofisler, orta kademeyi ve yerel okul ofisleri alt kademeyi oluştururlar. Genel olarak liseler, karma okullar, meslek okulları ve alt-orta dereceli okullar doğrudan eyalet yönetiminde bulunurken, ilkokullar orta kademe yönetimler ile okul yönetimlerinin gözetimi altında çalışırlar (Kasapçopur, 2007: 71-72).

Grafik 14. Eğitim Harcamalarının Merkezi Yönetim Harcamaları İçerisindeki Oransal Payı



Kaynak: OECD.(2019), Central Government Spending(Indicator), https://data.oecd.org/gga/central-government-spending.htm verilerinden yararlanılarak oluşturulmuştur.

Almanya büyük oranda yerelleştirilmiş bir eğitim politikasına sahiptir. Genellikle sorumluluk eyaletlere ve yerel yönetimlere aittir. Yine de federal devlet sorumlulukları da yadsınamaz. Federal devlet;

1) Şirket içi mesleki eğitim ve ileri meslek eğitimleri,
2) Yükseköğretim kurumlarına kabul şartlarının belirlenmesi,
3) Öğrenciler için mali yardım yapılması,
4) Bilimsel ve akademik araştırmanın teşvik edilmesi
5) Çocuk ve gençlerin refah seviyelerinin arttırılması (özellikle erken çocukluk eğitimi ve çocuk bakım merkezlerinin açılması) (EURYDICE, 2019-a) konularından sorumludur.

Bunlara ek olarak federal devletin eyaletlerle ortak olarak sorumlu kabul edildikleri eğitim işleri de anayasada sayılmaktadır:

1) Bilim ve araştırmanın bölgeler üstü öneminin tanıtılması
2) Eğitim sisteminin uluslararası karşılaştırmalarla performansının değerlendirilmesi ve rapor hazırlanması
3) Bilgi iletişim sistemlerinin planlanması, kurulması ve işletilmesi (Federal Almanya Cumhuriyeti Anayasası, Md. 91-b)

Federal Devletin eğitim bilim ve araştırma görevlerinin tamamı "Eğitim ve Araştırma Bakanlığınca"(Bundesministerium für Bildung und Forschung-BMBF) ve erken çocuk eğitimi ve çocuk bakımıyla ilgili hizmetler ise "Aile Sorunları, Yaşlılar, Kadınlar ve Gençlik Bakanlığınca"(Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend-BMFSFJ) yerine getilmektedir.

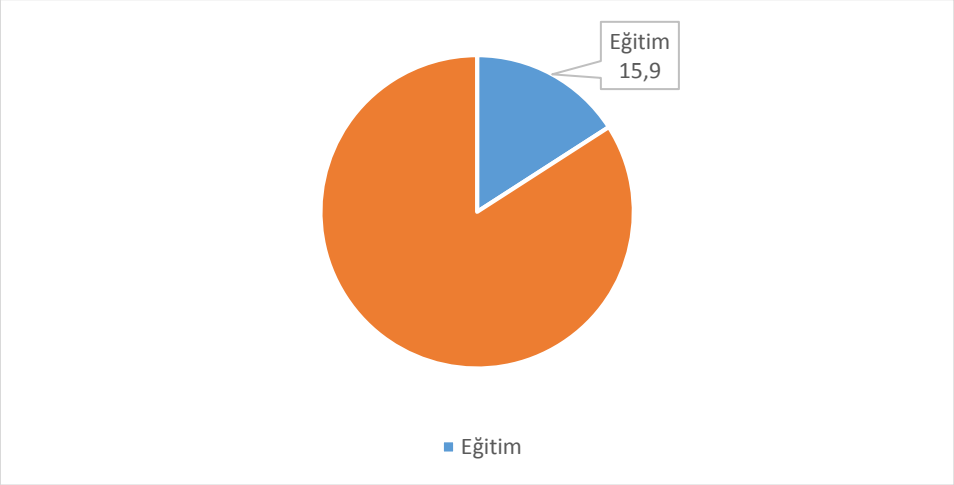
Federal Devlet ve eyaletler daha çok okulların işleyişi ile ilgilenirken yerel yönetimler ve idari bölgeler ise okulun donanımı, araç gereç ihtiyacı, binanın yapım ve onarımı gibi dış konularla ilgilenir ve idari personel ile devam eden yönetimden sorumludur. Okullarda eğitim işlerinde çalışanların ücretleri eyaletlerce karşılanırken, diğer çalışanların ücretleri ve teknik ihtiyaçlar yerel yönetimler tarafından karşılanır (EURYDICE, 2019-a)

Erken dönem çocuk eğitiminden ana sorumlu yerel yönetimlerdir. Buna ek olarak eyaletler, klise, refah birlikleri ve aile birlikleri de katkı sağlamaktadır. 2013 yılı verilerine göre "erken dönem eğitim" (early childhood education) için toplam 20.5 milyon euro harcanmıştır. Bu miktarın yaklaşık 11 milyonu yerel yönetimler ve yaklaşık 9 milyonu da eyaletler tarafından harcanmıştır (EURYDICE, 2019-a)

Genellikle okulların eğitim personeli ücretleri eyaletler tarafından karşılanırken, diğer personel ücretleri ve ekipman ihtiyaçları yerel yönetimlerce karşılanmaktadır. Ancak okulların sorumlulukları yerel alanın dışına taşıyorsa eğer tüm ihtiyaçlar eyaletler tarafından karşılanabilmektedir. Masrafların dengelenmesi için yerel yönetimler eyaletlerden sübvansiyonlar ve hibe alabilmektedir. 2013 yılı verilerine göre genel ve mesleki okullara 60.2 milyon euro harcanırken bu miktarın

49.5 milyonu eyaletler, 10.7 milyonu yerel yönetimlerce karşılanmıştır (EURYDICE, 2019-a).

Grafik 15. Eğitim Harcamalarının Yerel Yönetimler Harcamaları İçerisindeki Oransal Payı



Kaynak: UCLG(2016), *Subnational Governments Around The World: StructureandFinance*,https://issuu.com/uclgcglu/docs/global_observatory_of_local_finance verilerinden yararlanılarak oluşturulmuştur.

3.2.5. Almanya Sağlık Harcamaları

Sağlık sistemleri sağlık hizmeti talebinde bulunan vatandaşla sağlık hizmeti sunanların etkinlik verimlilik şeffaflık hesap verebilirlik ilkeleri içerisinde ancak sosyal devlet olmanın gerekliliklerinin de farkında olarak devletlerin oluşturması gereken geniş çaplı organizasyonlardır. Daha önceleri kliseler, kar amacı gütmeyen kuruluşlar, dernekler, vakıflar aracılığıyla sunulan sağlık hizmeti sosyal devletin anlam kazanmasıyla birlikte daha kurumsal hale bürünmüştür.

Bireylerin sağlıklarını tehdit edecek risklerle hangi zamanda karşılaşabilecekleri ve karşılaştıklarında maddi ve manevi olarak güç yetiştirip yetiştiremeyecekleri noktasındaki belirsizlik sağlık sigortalarının oluşturulmasının önünü açmıştır. Almanya da bu kapsamda dünyada ilk kez (1883) geniş çaplı sağlık sigortalarını kuran ülkedir.

Sağlık hizmetlerinin temel amacının herkesin eşit bir şekilde sağlık uygulamalarına ulaşabilir olması gerektiği düşünüldüğünde dayanışma ilkesi

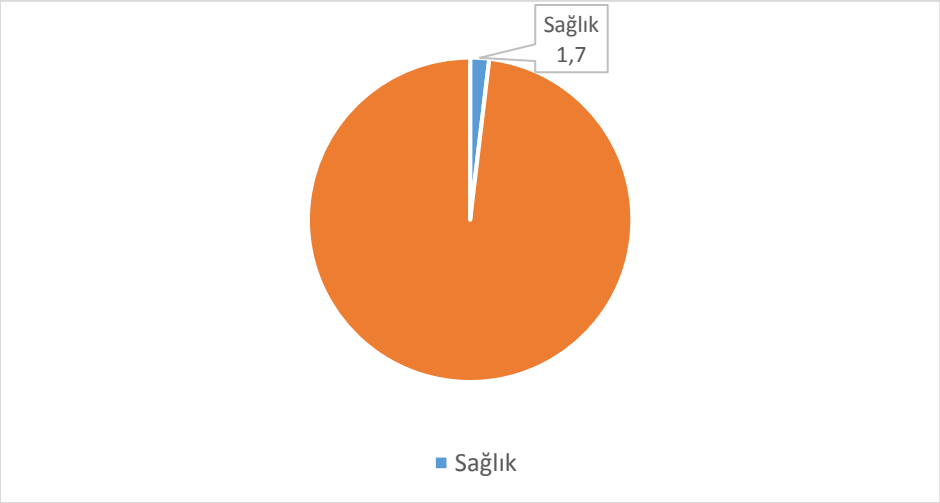
gereğince; ödeme güçleri daha az olan kişilere ödeme gücü fazla olan kişilerden transfer geçişi bir nevi sağlanmaktadır. Buna ek olarak daha az hasta olan bireyler de sıklıkla hasta olan bireyleri finanse etmektedir denilebilir (Öztürk ve Karakaş, 2015: 41).

Sağlık sistemlerinin iki temel modelinden biri Beveridge Modeli iken diğeri ise Bismark Sosyal Güvenlik modelidir. Halen Almanya'da, birçok ülkede uygulanmakta olan Bismark sisteminde, sağlık sigortası devlet tarafından planlanmakta ancak özel kuruluşlar ve kar amacı gütmeyen kuruluşlar tarafından işletilmektedir. Sigorta finansmanı vergilerden değil çalışanların ve işverenlerin ücretlerinden kesintilerle ve devlet katkılarıyla sağlanmaktadır.

Almanya'da iki tip sigorta sistemi bulunmaktadır. Zorunlu Sağlık Sigortası (Statutory Health Insurance-SHI) ve Özel Sağlık Sigortası (Private Health Insurance-PHI). Çalışanlar zorunlu olarak SHI kapsamında sigortalanmaktadırlar ancak isteyenler PHI sistemine de geçiş yapabilmektedir. PHI sistemi, SHI sistemi tarafından sağlanmayan bazı faydaları da kapsayabilmektedir. Her iki sistem için de birçok sigorta şirketi rekabet etmektedir. Nüfusun %86'sı SHI tarafından, yalnızca %11'i PHI tarafından sigortalanmıştır. Polis asker gibi bazı meslek gruplarının kendilerine has sigorta sistemleri bulunmaktadır. Sağlık harcamalarını %74'ü kamusal kaynaklar tarafından sağlanmaktadır (Blümel ve Busse, 2018)

Almanya sağlık hizmetlerinin sunumunda oldukça yerelleştirilmiş bir sisteme sahiptir. Kendi kendini yönetebilen yerel kurumlar sağlık sunumunda önemli görevlere sahiptirler. Almanya'da sağlık hizmetlerinin sunumunda en tepede Federal Sağlık Bakanlığı (Bundesministerium für Gesundheit-BMG) bulunmaktadır. BMG yasal sağlık sigortalarının ülke çağında işleyişinden ve düzeninden sorumludur. Düzenleyici ve yönetici bir kurum olarak faaliyet göstermektedir. Sağlığın geliştirilmesi ve sağlığı tehdit eden faktörlerin önlenmesi ve uzun dönemli bakım hizmetlerinden sorumludur. Federal düzeyde sağlık planlarının yapılması, idari şemaların oluşturulması ve sağlık sisteminin kendi kendine yönetim yapısının kurulmasında yetkilidir. Birçok kurum ve kuruluş belirtilen görevlerin yerine getirilmesi için Bakanlığa bağlı olarak faaliyet göstermektedir (Obermann vd, 2013: 64).

Grafik 16. Sağlık Harcamalarının Merkezi Yönetim Toplam Harcamaları İçerisindeki Payı



Kaynak: OECD.(2019), *Central Govenment Spending(Indicator),* https://data.oecd.org/gga/central-government-spending.htm verilerinden yararlanılarak oluşturulmuştur.

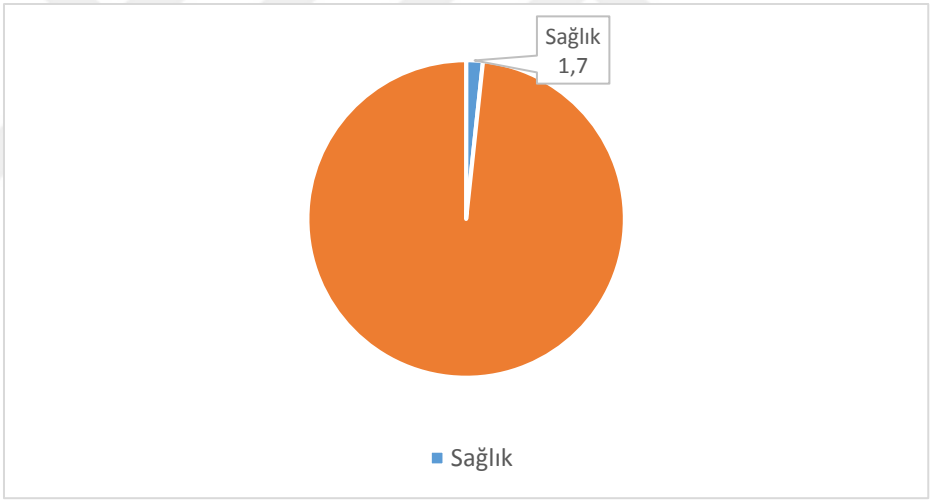
Almanya'da sağlık hizmeti sunumunda Federal Sağlık Bakanlığının yanında Eyalet yönetimleri ve kendi kendine yönetim mekanizmaları olan ve doktorların, fizyoterapistlerin , dişçilerin , sigorta şirketlerinin, sigorta bedeli ödeyenlerin temsilcilerinin oluşturduğu organlar dikkat çekmektedir. Bu organların en tepesinde "Federal Ortak Komite"(Gemeinsamer Bundesausschuss- G-BA) bulunmaktadır. Almanya Eyaletleri sağlık hizmetinin sunumu için şartları oluştururken; Federal Ortak Komite, bireysel sağlık hizmetleri sunumunun daha detaylı organizasyon ve finans yapısının oluşturulmasından sorumludur. Bu komite aynı zamanda hangi servislerin sigorta fonu içerisinde yer alacağını ve hangi formlarda yerine getirileceğini belirlemektedir (IQWİG, 2018)

Eyalet yönetimlerinin sağlık hizmetlerini sağlayan organizasyon yapısının başında eyaletlerin sağlık bakanlıkları gelmektedir. Eyaletler, sağlığın temin edilmesinden, hastanelerin planlanmasından, hastalıkların kayıt altına alınmasından, enfeksiyonların ortaya çıkmadan önlenmesi ve ortaya çıkması durumunda yönetilmesinden sorumludur (Obermann vd, 2013: 64). Eyaletlerin en temel iki görevi, hastanelerin altyapı hizmetlerinin ve maliyetlerinin karşılanması ile kamu sağlığı

görevlerinin yerine getirilmesidir. Almanya'da bulunan 16 eyaletin yaklaşık olarak yarısı kamu sağlığı görevlerini yerel yönetim organlarına devretmektedirler (WHO, 2000: 30)

Kamu sağlığı hizmetleri eyalet düzeyinde veya yerel yönetimler düzeyinde yönetilmektedirler. Bu birimler, okullar, anaokulları, hastaneler, emekli evlerinden sorumludurlar. Kamu sağlığı hizmeti, bu birimlerde çalışanları yönlendirme, bualaşıcı hastalıkları önleme ve yönetme, yiyecek ve ilaç firmalarının denetimi,çevre hijyeni, psikiyatri servislerinin ve rehberlik hizmetlerinin dağılımı, okul çocuklarının klinik kontrolü ve sağlık eğitimlerini de içermektedir (Obermann vd, 2013: 64; WHO, 2000: 31-32)

Grafik 17. Sağlık Harcamalarının Yerel Yönetimler Toplam Harcamaları İçersindeki Payı



Kaynak: UCLG(2016), *Subnational Governments Around The World: StructureandFinance*,https://issuu.com/uclgcglu/docs/global_observatory_of_local_finance verilerinden yararlanılarak oluşturulmuştur.

3.3.Fransa'nın Genel Görünümü ve Yönetim Şekli

Bir Kıta Avrupa ülkesi olan Fransa, İngiltere'den Atlantik Okyanusu ile ayrılmaktadır. Aynı zamanda güneyden Akdeniz'e kıyısı olan Fransa'nın doğusunda ise Belçika, Almanya, Lüksemburg ve İtalya bulunmaktadır. Bir Kıta Avrupası olan Fransa diğer Avrupa ülkelerinin çoğuna kıyasla mutlakiyetçi bir yapıda gelişim göstermiştir.

Orta Çağda hakim olan feodalizmden 15.yy ile birlikte kurtulmaya başlayan Fransa'da sürekli mutlak krallığa doğru bir yöneliş başlamıştır. Fransa'da 1661'de kral olan XIV. Louis'in "Devlet, işte o benim" sözü Fransa'da mutlakiyetçiliğin ne kadar güçlü olduğunu göstermektedir. Bu durum merkantilizm akımıyla birlikte güçlenmiş ve daha fazla altın gümüş için devletin daha fazla yönlendirdiği bir ekonomik yapı tesis edilmeye çalışılmıştır. O dönemde kuvvetler ayrılığının Fransa'da olduğunu söylemek çok güçtür (Roskin, 2013: 105-109).

Fransa'da gerçekleşen devrimden sonra ilk yazılı anayasa kabul edilmiş ve ilk Cumhuriyet kurulmuştur. Bu tarihten itibaren Fransa Cumhuriyet ve meşruti yönetimle mutlak krallık geçişlerine sahne olmuştur. VI. Cumhuriyet Fransa'da istikrarsızlığın ve hükümet değişikliklerinin hat safhada olduğu bir dönem olmuştur. 12 yılda tam 25 hükümet kurulmuştur. Bu durum Fransa'nın V. Cumhuriyet ile birlikte yarı başkanlık sistemine geçmesine de sebep olarak görülebilir (Arslan, 2015: 219-224).

Fransa yarı başkanlık sistemiyle yönetilen bir Cumhuriyet rejimidir. Yarı başkanlık sisteminin doğası gereği başkan ve meclis aynı partilerden aynı görüşleden olduğunda sistem başkanlık hatta süper başkanlık sistemine dönebilmektedir. Fransa da V. Cumhuriyetin ilk 28 yılında bunu yaşamıştır.

Başkan Fransa'da doğrudan halk oylarıyla seçilmektedir ve görev süresi 5 yıldır. Başkan başbakanı atamakta, meclisin kanunları yeniden gözden geçirmesini isteyebilmekte, meclisi feshedebilmekte veya doğrudan referanduma gidebilmektedir. Her ne kadar V. Cumhuriyet'in ilk yıllarına nazaran zayıflamış olsa da Fransa'da başkan oldukça önemli bir siyasal karakterdir.

Başkan tarafından seçilen başbakan ve kabinesi de Fransa'nın hükümet yapısının ikinci kanadını oluşturmaktadır. Başbakan ve başkan arasındaki yetki bazı konularda muğlaktır. Aslında bu meclis çoğunluğunun hangi görüşte olduğuna göre de değişebilmektedir. Başkanın başbakanı görevden alma yetkisi yoktur ancak aynı partidenseler istifaya zorlayabilmektedir. Fransa'da bakanlar meclis içinden seçilirseler eğer parlamentodaki görevlerinden istifa etmek zorundadırlar (Roskin, 2013: 127-130; Yayla, 2015: 116-117).

Üniter bir devlet olan Fransa buna rağmen iki meclisli bir parlamentoya sahiptir. Milli Meclis 5 yılda bir seçilen 577 üyeden oluşmaktadır. Milli Meclis milletvekillerinin seçiminde "çift basamaklı mutlak çoğunluk seçim sistemi" uygulanmaktadır. Buna göre ülke milletvekili sayısınca seçim bölgesine ayrılmakta ve her bir seçim bölgesinde ilk turda oyların en az % 50'sini alan isim milletvekili olarak seçilmektedir. Aksi durumda ikinci tur yapılmakta ve bu seçime ise ilk turda poyların en az % 12.5'ini alan adaylar katılabilmektedir. Dolayısıyla Fransa'da temsilde adaletten çok siyasal istikrara önem verildiğini söyleyebiliriz. Fransız Senatosu ise 6 yıllık bir süre için seçilen 348 üyeden oluşmaktadır. Fransa'da seçim sistemleri gereğince çok partili bir yapı söz konusudur (Yayla, 2015: 115-117; Arslan, 2015: 226-230).

3.3.1. Yerel Yönetimler

Fransa, tarihi boyunca merkeziyetçiliğin en yoğun yaşandığı illerden biridir. Feodal devirlerin sona ermesiyle birlikte Fransa'da krallık güçlenmeye başlamıştır. Fransız ihtilalinden sonra kurulan 1. Cumhuriyetle birlikte Fransa kah krallık kah cumhuriyet rejimleri arasında gidip gelmiştir. Fransa Avrupa'da merkeziyetçiliğin doğup geliştiği yerdir. Ancak 20.yy ile birlikte bir eksen kayması yaşanmaya başlamıştır. 1960, 1982 ve 1992 yılında yapılan reformlarla birlikte Fransa adem-i merkeziyetçi kanada doğru kaymıştır (Parlak ve Ökmen, 2015: 99). Günümüzde Fransa devletin birliği ve bütünlüğü duygusuna her ne kadar sahip olmaya devam etse de yerel hizmetlerin yerel yönetim kuruluşlarınca gerçekleştirilmesi gerekliliği üzerinde durulmaktadır.

Fransa Anayasası Md. 72'de sayıldığı üzere mahalli idareler; belediyeler, iller, bölgeler, özel statülü idareler ve deniz aşırı idarelerden oluşmaktadır. Fransa'da bölgeler ve iller aynı zamanda birer taşra kuruluşları olarak da faaliyet göstermektedirler. 1972 yılında çıkarılan yasayla birlikte Fransa 22 bölge şeklinde teşkilatlandırılmıştır. Bölgelerin karar alma organı bölge meclisleri olup üyeleri 6 yıllığına seçilmektedir.

Bölge yönetimlerinin altında(kademe olarak) faaliyet gösteren yerel yönetim birimi il yönetimleridir. İl ölçeğindeki ihtiyaçların yine İl düzeyindeki organlarca gerçekleştirilmesi esasına uygun şekilde kurulmuşlardır. Bölge ve İl Yönetimlerinin başında merkezi yönetim temsilcisi olarak vali bulunmaktadır ve bakanlar kurulu tarafından atanmaktadır. Vali, devletin yerel hizmetlerinin de yürütücüsüdür. (Sağlık, polis bayındırlık, tarımsal faaliyetler….) (Erbay ve Akgün, 2017: 449) Ancak belirtmek gerekir ki 1982 yılında çıkarılan yasayla birlikte daha önce valinin sorumluluğunda bulunan yürütme işlevleri Genel Konsey başkanına devredilmiştir. Bu durum atanmış bir kişinin seçilmiş organlara başkanlık yapması eleştirilerini de ortadan kaldırmıştır. Fransız yerel yönetim sisteminin temelini belediyeler oluşturmaktadır. Belediyeler bağımsızlık ve yerel özerklik esaslarına uygun şekilde işlemektedirler.

Fransa'da hizmetlerin bölüşülmesinde öncelikle ikili bir ayrım yapılmakta ve hizmetler, "devlete ait" veya "yerel yönetim birimlerine ait" şeklinde sınıflandırılmaktadır (Erbay ve Akgün, 2017: 458). Yerel yönetimlere bırakılan hizmetler ise alan, kapasite, dışsallık ölçütlerine göre tasnif edilmektedir.

Fransa'da yerel yönetim sisteminin başarılı şekilde işlemesini geniş mali özerklik ve mali kaynaklar sağlamaktadır. Gelirler içerisinde ilk sırayı diğer ülke örneklerinde de olduğu gibi vergiler almaktadır. Vergiler dolaylı ve dolaysız olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Emlak vergisi, çöp, kaldırım, yol temizlik vergisi kazı vergisi dolaysız vergiler arasında yer alırken; kentsel gelişme vergisi yerel kamu faaliyetleri vergisi mimari, kent planlama ve çevre danışmanlıklarının finansmanı için aktarılan vergi, hassa yeşil alanlar için aktarılan vergi vd.dolaylı vergiler içerisinde yer almaktadır. Dolaylı vergiler genel olarak merkezi yönetim veya bölgeler tarafından aktarılan kaynaklardır. Dolaysız vergiler ise bizzat yerel yönetimler tarafından

toplanmaktadır. Diğer yerel yönetim kaynakları ise harçlar doğrudan yardımlar ve katkılardır. Fransız yerel yönetimlerinin özerkliklerine katkı yapan noktalardan biri de herhangi bir üst merciiden onay almadan borçlanabilmeleridir.

3.3.2. Fransa'da Sosyal Koruma Harcamaları

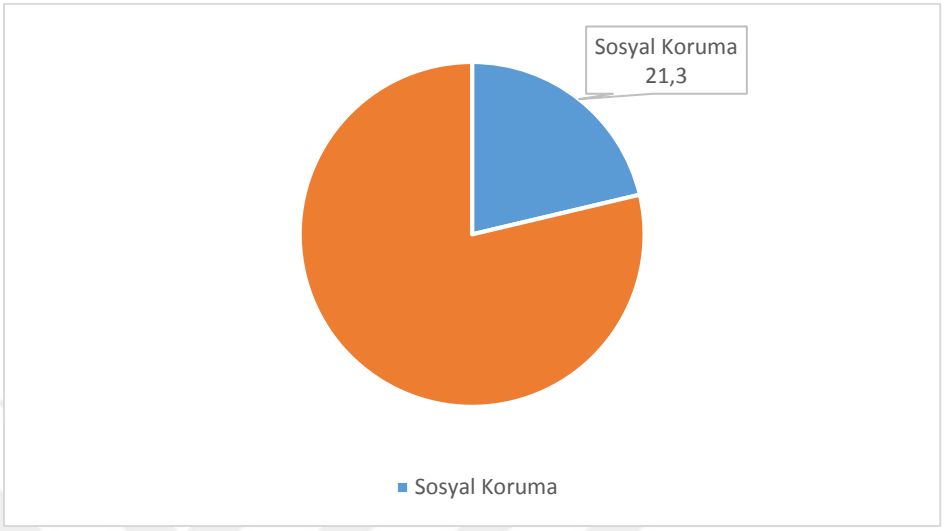
Fransa'da sosyal koruma sistemi Orta Çağdaki karşılıklı yardımlara kadar götürülebilir. Yakın toplumsal ilişkiler dolayısıyla kişiler o dönemde birbirlerinin sosyal güvencesi olabilmişlerdir. 19.yy'ın ikinci yarısında yavaş yavaş sosyal yardımlar şekillenmeye başlamıştır ve 1930 yılında modern sigortalar oluşturulmuştur. Şuanda sosyal koruma hizmetlerinin merkezinde yer alan modern sosyal güvenlik sistemi ise Fransa'da 1945 yılında kurulmuştur.

Sosyal güvenlik sistemi ilk kurulduğunda Almanya'daki Bismark sistemine daha yakın durmaktayken zamanla Fransa'da katkılarda çok dayanışma unsuru ön plana çıkmış ve sistem, Beveridge sistemine doğru evrilmiştir.

Fransa'da sosyal güvenlik sistemleri, 4 dalda incelenebilir. Bunlar; hastalık, analık, sakatlık ve ölüm sigortası, iş kazaları ve hastalıkları sigortası, dul ve yaşlılık sigortası ile son olarak aile yardımları şeklinde sıralanabilir (CLEISS) Fransa'da genel sistem hastalık, analık, genel sakatlık, yaşlılık, iş kazaları risklerine sigorta sistemi içerisinde yer vermiştir.

Merkezi düzeyde Fransa sosyal koruma hizmetlerinin başında Çalışma Bakanlığı (Ministère du Travail), Ekonomi ve Finans Bakanlığı (Ministère de l'Economie et des Finances), Dayanışma ve Sağlık Bakanlığı (Ministère des Solidarités et de la Santé) ve Tarım ve Gıda Bakanlığı (Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation) bulunmaktadır. Çalışma Bakanlığı işsizlik riski ile ilgilenirken; diğer bakanlıklar, hastalık, iş kazaları, meslek hastalıkları, analık, yaşlılık riskleri ve aile yardımları konularında ortak sorumludur (MISSOC, 2018-c)

Grafik 18. Sosyal Koruma Harcamalarının Merkezi Yönetim Toplam Harcamaları İçerisindeki Oransal Payı



Kaynak: OECD.(2019), Central Government Spending(Indicator), https://data.oecd.org/gga/central-government-spending.htm verilerinden yararlanılarak oluşturulmuştur.

İşsizlik sigortasının düzenlenmesi, merkezi düzeyde UNEDIC denilen özerk kuruluş tarafından yürütülmektedir. (İşçi sendikaları ve işveren birliklerince kontrol edilmektedir. Yerel yönetimler düzeyinde ise iş ve işçi bulma merkezleri hizmet vermektedir. Diğer bakanlıkların sorumlu oldukları alanlarda ise merkezi, bölgesel ve yerel kurumlar yardımlarda bulunmakta ve hizmet sunmaktadırlar. Özellikle yerel yönetimler birincil bakım hastalık hizmetlerinin yerel düzeyde verilmesinden sorumludurlar (MISSOC, 2018-c).

Tablo 8. Sosyal Koruma Harcamaları İçerisindeki Oransal Pay

Konut Harcamaları	%5,5
İşsizlik Yardımları	%6,2
Aile ve Çocuk Bakım Harcamaları	%7,7
Hastalık Tedavisi ve Sağlık Harcamaları	%34,9
Yaşlılar İçin Yapılan Yardım ve Hizmetler	%45,6

Kaynak: Eurostat(2017), Social Protection in 2015, Eurostat Press Office, https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/8510280/3-08122017-AP-EN.pdf/d4c48fca-834b-4b08-bdec-47aaa226a343 verilerinden yararlanılarak oluşturulmuştur.

Sosyal sigortaların kapsamış olduğu hizmetler dışında Fransa'da sosyal hizmetler de sosyal koruma hizmetlerinin önemli bir kısmını oluşturmaktadır. Sosyal hizmet alanında Fransa'da genel olarak etkili ve görevli olan kurum il yönetimleridir.

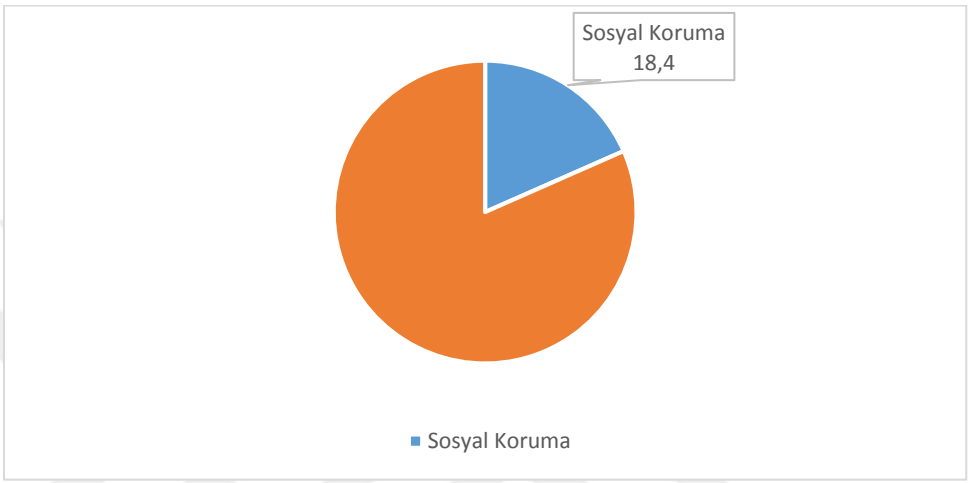
Fransa'da halk sağlığı hizmetleri merkez ve yerel yönetimlerin yetkisindedir. Hastanelerin planlanması ve genel yönetimi merkezi devlet sorumluluğunda iken koruyucu sağlık hizmetleri hem merkezi devlet hem de yerel yönetimlerce sunulmaktadır. Aile ve sosyal yardım hizmetleri bakanlıkların bünyesinde düzenlenirken; kreş ve çocuk yuvaları belediyelerin hizmet alanı içerisindedir (Erbay ve Akgün, 2017: 459) Fransa'da çocuk koruma sistemleri, 1982 yılından itibaren yerinden yönetim anlayışına doğru evrilmiştir. 2007 yılı itibariyle de il özel idareleri çocuk koruma hizmetlerinin sunumu açısından önder hizmet birimi haline gelmiştir (Şirin, 2017: 64-65).

Fransa'da konutların planlanmasından genel olarak merkezi yönetim sorumluyken şehir planlamasından belediyeler sorumludur.

İl yönetimleri, anne ve çocuk hizmetlerinden, ailelere sosyal destek sağlanması ve engellilere yardımdan,sağlık ziyaretlerinden, kanser ve tüberkülozla

mücadeleden sorumludur. Akıl sağlığı hizmetleri merkezi düzeyde sunulurken; halk sağlığı hizmetleri hem merkezi düzeyde, hem bölgeler düzeyinde hem de belediyeler düzeyinde sunulmaktadır (Toksöz vd, 2009: 68-69).

Grafik 19. Sosyal Koruma Harcamalarının Yerel Yönetimler Toplam Harcamaları İçerisindeki Oransal Payı



Kaynak: UCLG(2016), *Subnational Governments Around The World: StructureandFinance*,https://issuu.com/uclgcglu/docs/global_observatory_of_local_finance verilerinden yararlanılarak oluşturulmuştur.

3.3.3. Fransa'da Konut Politikaları

Fransa'da ilk sosyal konutlar daha çok hayırseverler tarafından maaşlı çalışanlara ve işçilere sunulmuştur. Sosyal Konut çalışmalarının hızlanması Fransa'da 2.Dünya Savaşı sonralarına denk gelmektedir. Bu dönemde ise evsizlere ve kötü koşullarda kalanlara yönelinmiştir. Konut açığını giderebilmek için büyük şehirlerin çevrelerinde yeni yerleşmeler kurulmaya başlanmıştır. Bu dönemde yapılan bloklar daha sonraları istiflenmiş sardalye kutularına, insan silolarına benzetilerek eleştirilmiştir. 1977 sonraları ise ev sahibi yapma çalışmalarını da içerecek şekilde çalışmalar artmıştır ancak bu durum diğer Avrupa ülkelerinde olduğu gibi düşük gelirlilere hitap edecek şekilde yönlendirilmemiştir (Levy Vroelant ve Tutin, 2007: 70).

İngiltere ve Almanya'da daha çok belli hedef gruplara yönelik sosyal konut projeleri yönetilirken Fransa bu konuya evrensel bir bakış açısıyla yaklaşmakta ve tüm

gelir seviyeleri için sosyal konutlar üretmektedir. Sosyal konut projelerindeki evrenselliğin sebebi olarak ekonominin teşvik edilmesinin amaçlanması gösterilmektedir (Scanlon vd, 2015: 3).

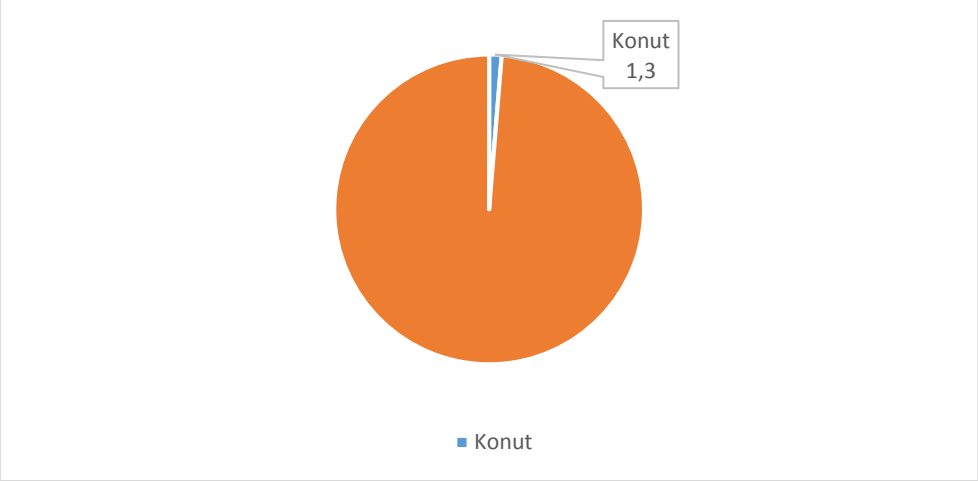
2011 yılı verilerine göre Fransa'da konutların % 16'sı sosyal 21'i özel konut statüsünde iken % 58'i de konut sahipliği kendisinde olan kişilerden oluşmaktadır (Scanlon vd, 2015: 3). Fransa'da 1000 kişiye yaklaşık 69 sosyal kiralık konut düşerken bu rakam Almanya'da 30 ve İngiltere'de 106 olarak görülmektedir. Diğer Avrupa ülkeleri de düşünüldüğünde Fransa'nın bu anlamda orta seviyelerde yer aldığı söylenebilir (Levy Vroelant ve Tutin, 2007: 70)

Fransa'da kabaca üç tip sosyal konut bulunmaktadır. Bunlar üst seviyeye hitap eden orta seviyeye hitap eden ve alt seviyeye hitap eden konutlardır. 3 tip konut için de gelir tavanı testleri yapılmaktadır. Yine bu üç tip konut merkezi hükümet tarafından farklı kira yardımları ve sübvansiyonlarla finanse edilmektedir. Yine buna ek olarak en yoksul kategoride bulunanlar için sosyal konutlarda kalmanın yanında kiranın % 60'ına kadar da ödenebilmesi mümkündür (Karakaş, 2015: 63). Fransa'daki konut sistemine göre her bir bireyin kendi isteklerine en yakın şekilde yerleştirilebilmesi için konut sisteminin her bir zincirine müdahale edilmesi gerektiği düşünülmektedir. Bu bakımdan devlet özel kiralamalara yardım sosyal kiralamayı teşvik ve ev sahipliğini özendirecek çalışmalar yapmaktadır.

Sosyal konut sektörü büyük oranda HLM (Habitation a Loyer Modere- Makul Kiralı Evler-) içerisinde düzenlenmektedir. Bir çatı örgütlenme olan HLM içerisinde kar amacı gütmeyen özel ve kamusal kuruluşlar bulunmaktadır. HLM'ye ek olarak küçük oranlarda da olsa yarı-kamusal kuruluşlar ve kar amacı gütmeyen kuruluşlar bulunmaktadır (Housing Europe, 2010-b)

1977'de devlet ile sosyal konut projeleri sağlayanlar arasında varılan bir mutabakat ile devlet sübvansiyonlar ve bazı finansal avantajlar sunacağını temin etmiş, buna karşılık da sosyal konut sağlayıcılarından sınırlı kira veya kiracı tavanı gibi şartlara uyması beklenmiştir (Levy Vroelant ve Tutin, 2007: 73).

Grafik 20. Konut Harcamalarının Merkezi Yönetim Toplam Harcamaları İçerisindeki Oransal Payı

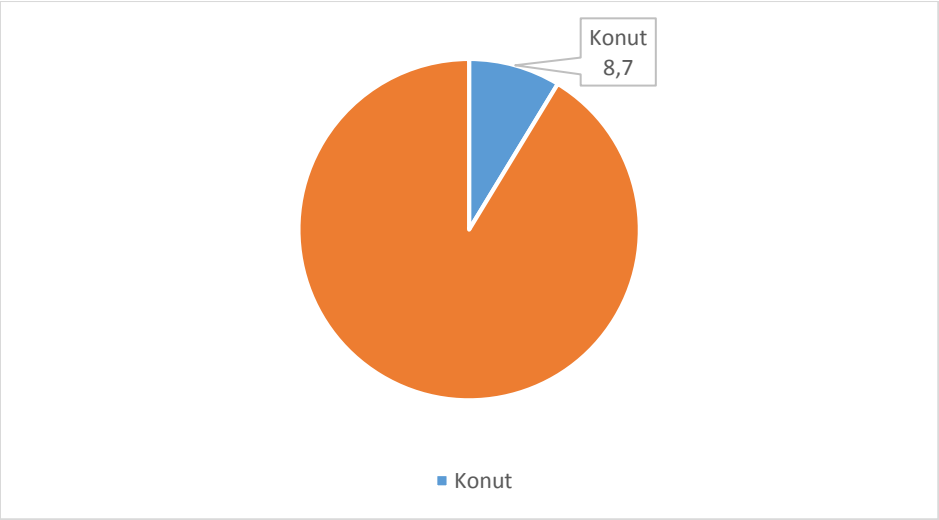


* Veriler yalnızca "housing" kapsamında değil "housing and community amenities" kapsamında derlenmiştir.

Kaynak: OECD.(2019), *Central Govenment Spending(Indicator),* https://data.oecd.org/gga/central-government-spending.htm verilerinden yararlanılarak oluşturulmuştur.

Sosyal ev sağlayıcılarına bir kamu bankası tarafından kira garantisi verilmektedir. Ancak 1990 yılından itibaren her ne kadar kira garantileri, merkezi hükümetin konut ihtiyacını, uygun projeleri ve kira miktarını belirleme yetkisi devam etse de yerel yönetimler gelişen bir rol oynamaya başlamışlardır. Yerel yönetimler bu tarihten itibaren sosyal konut sağlayıcılarını yönlendirme, sosyal konut programlarını merkezi devletle birlikte finanse etme ve kentsel planlama yetkilerine sahip olmuştur. 2004 yılında çıkarılan 2. Yerelleşme Yasası ile birlikte yerel yönetim toplulukları devlet yardımlarının sosyal konutlara dağıtılmasından da sorumlu hale gelmiştir.

Grafik 21. Konut Harcamalarının Yerel Yönetimler Toplam Harcamaları İçerisindeki Oransal Payı



Kaynak: UCLG(2016), *Subnational Governments Around The World: StructureandFinance*,https://issuu.com/uclgcglu/docs/global_observatory_of_local_finance verilerinden yararlanılarak oluşturulmuştur.

* Veriler yalnızca "housing" kapsamında değil "housing and community amenities" kapsamında derlenmiştir.

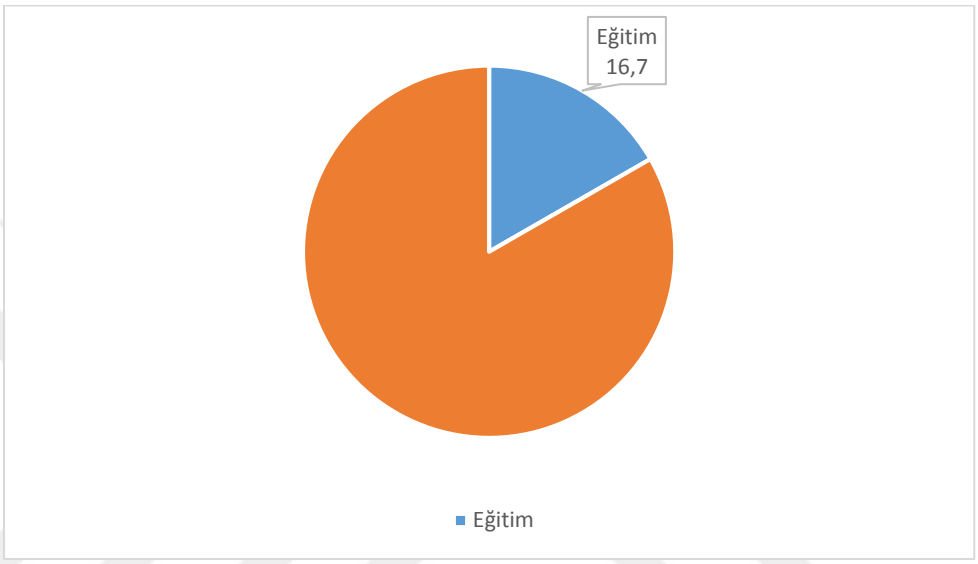
3.3.4. Fransa'da Eğitim Harcamaları

Her ne kadar 1980 sonrası yerelleşme çabalarına girişmiş olsa da Fransa merkezi yönetimin sorumlulukların çoğunu üstlendiği Kıta Avrupası geleneğine sahiptir ve eğitim hizmetleri de bundan nasibini almıştır.

Merkezi yönetim eğitimde önemli bir rol üstlenmektedir.Sistemin planlanması ve eğitimde rehberlik yapılması, müfredatın oluşturulması okul yöneticilerinin ve eğitmenlerin işe alınması merkezi yönetim sorumluluğundadır (Toksöz, vd, 2009: 64-69). Merkezi yönetimde eğitimden sorumlu iki bakanlık bulunmaktadır. Bunlar "Ulusal Eğitim Bakanlığı" ile "Yükseköğrenim ve Araştırma Bakanlığı"dır.

Eğitim sınıfı personelinin yönetimi, ilk ve ortaokullarda idari teknik ve sağlık personelinin yönetimi, eğitim materyallerinin ortaokullar ve liselerde temin edilmesi yine merkezi yönetim tarafından yerine getirilmektedir.

Grafik 22. Eğitim Harcamalarının Merkezi Yönetim Harcamaları İçerisindeki Payı



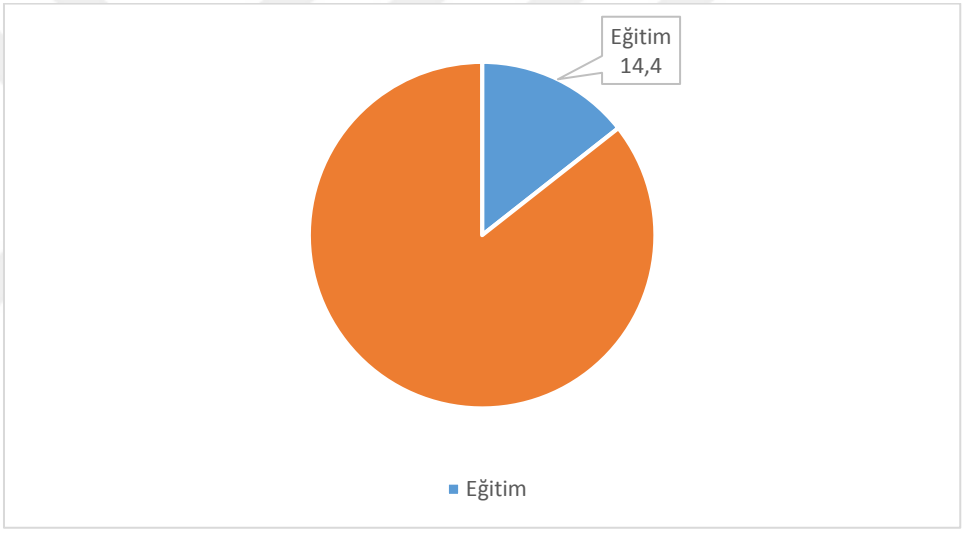
Kaynak: OECD.(2019), Central Government Spending(Indicator), https://data.oecd.org/gga/central-government-spending.htm verilerinden yararlanılarak oluşturulmuştur.

1980 sonrasında Fransa'da eğitimde yerelleşme çabaları ile birlikte yerel yönetimler daha fazla rol almaya başlamışlardır. Bölgesel yönetimlerle başlayacak olursak; bölgeler liselerin (upper secondary schools) bina yapım ve onarım işlemlerinden sorumludur. Buna ek olarak liselerin işletme ve ekipman ihtiyaçlarının karşılanması, teknik ve hizmet personelinin işe alınıp yönetimi, okullarda eğitim sportif ve kültürel aktivitelerin belirlenmesi ve bölgenin mesleki eğitim politikasının kararlaştırılması bölgelerin sorumlulukları arasındadır (EURYDICE, 2019-b).

İllerin görevi ise ortaokulların benzer ihtiyaçlarıyla ilgilenmektir. Bina yapım onarım, işletme ve ekipman ihtiyaçlarının giderilmesi ile teknik ve hizmet personelinin belirlenmesi, okullarda sportif ve kültürel aktivitelerin kararlaştırılması illerin sorumluluğundadır. Buna ek olarak okul servislerinin organize edilip işletilmesi de illerin sorumluluğundadır (EURYDICE, 2019-b).

Belediyeler de benzer şekilde ilkokulların ve okul öncesi eğitim kurumlarının ihtiyaçlarının karşılanması ile sorumludurlar. Okullarda eğitim faaliyetlerine ek olarak sportif ve kültürel faaliyetlerin belirlenmesi belediyelerin görevidir. Bu okullarda eğitim personeli dışındaki personellerin belirlenmesi yine belediyelerin görev alanı içerisindedir. Belediyeler okulların ekipmanlarının sağlanmasına ek olarak ihtiyaç durumunda okullara kredi de verebilmektedirler. Ayrıca ders günleri ve başlangıç bitiş saatlerinin belirlenmesinde de belediyelerin yetkileri bulunmaktadır (EURYDICE, 2019-b).

Grafik 23. Eğitim Harcamalarının Yerel Yönetimler Harcamaları İçerisindeki Payı



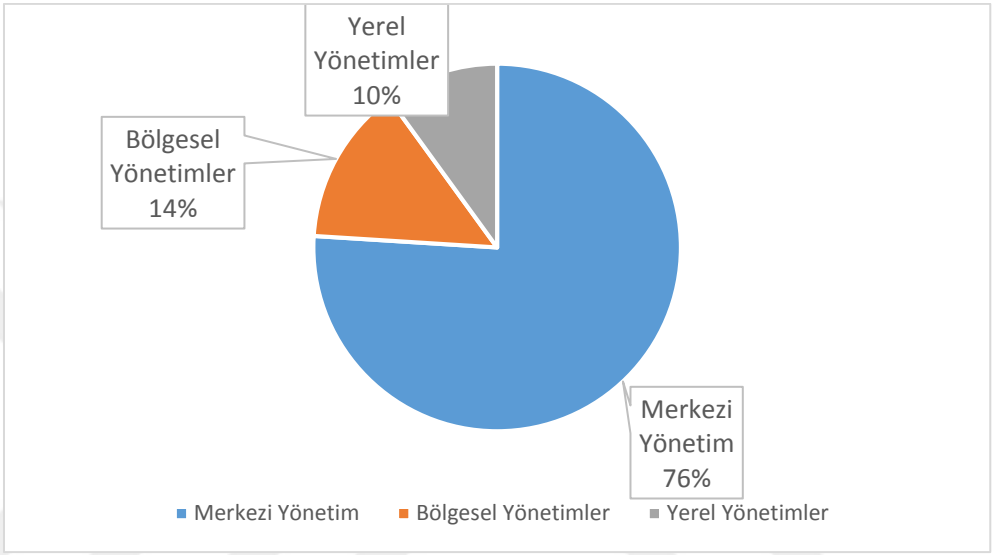
Kaynak: UCLG(2016), *Subnational Governments Around The World: StructureandFinance*,https://issuu.com/uclgcglu/docs/global_observatory_of_local_finance verilerinden yararlanılarak oluşturulmuştur.

Fransa'da yükseköğrenim sisteminde ise üniversiteler idari ve finansal anlamda belli ölçüde özerklerdir. Kendi yapılarını belirleyebilecek yetkileri vardır. Buna ek olaral merkezi devlet tarafından finanse edilmektedirler.

Eğitim harcamaları incelendiğinde Fransa'nın merkezi temelli bir devlet olmasına rağmen giderek yerelleştiği görülecektir. 1980 sonrasındaki bölgeselleşme ve yerelleşme çabalarıyla birlikte Fransa eğitimde de bölgesel ve yerel yönetimlere önemli yetkiler devretmiştir.

Fransa'da toplam eğitim harcamalarının GSYH'ye oranı %5.20'dir. Eğitime yapılan kamu harcamalarının toplamı ise toplam kamu harcamalarının %8'ini oluşturmaktadır (OECD, 2018). Harcamaların merkezi yönetim, bölgesel yönetim ve yerel yönetimler içerisindeki dağılımı ise aşağıdaki gibidir:

Grafik 24. Kamu Harcamalarının Yönetim Birimlerine Dağılımı



Fransa'da eğitim hem merkezi yönetim bütçesi içerisinde hem de yerel yönetimlerin bütçeleri içerisinde önemli bir yer edinmektedir. Merkezi yönetim toplam harcamalarının %16.7'sini eğitim hizmetlerine harcarken yerel yönetimler bütçelerinin ortalama %14.4'ü eğitim hizmetlerine ayrılan paylardan oluşmaktadır.

3.3.5. Fransa'da Sağlık Harcamaları

Fransa'da Bismark benzeri bir sosyal güvenlik sistemi hakim olsa da, sağlık sistemi diğer ülkelere nazaran çok daha merkezi yapıdadır. Hizmetlerin sunulmasında Almanya'dan daha tekçi bir yapı göze çarpmaktadır (Chevreul vd, 2015: 19). Fransa zorunlu bir sigorta sistemine sahiptir. Ve tüm sigortalılar bu sistem içerisindedir. Fransa'da da tıpkı Almanya'da olduğu gibi işçi ve işverenlerden kesintilerle sigorta sistemi finanse edilmektedir. Sağlık sistemi evrensel ve kapsayıcıdır. Devlet illegal sakinler ve sigorta sistemine kayıtlı olmayanların sağlık hizmetlerinin ödemesini yapmaktadır (Boslaugh, 2013). Fransa'da vergi temelli gelirin sağlık hizmetlerindeki artan önemi Fransız sistemini Devlet tarafından işletilen ulusal sağlık sistemlerine (Beveridge sistemi) yaklaştırmaktadır (Chevreul vd, 2015: 19). Fransa'da özel sağlık

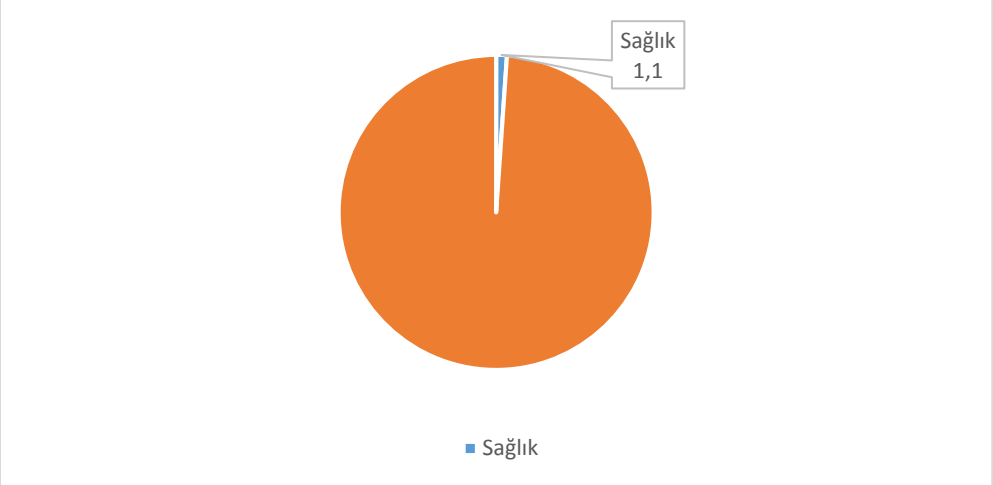
sigortası da zorunlu genel sağlık sigortasına ek olarak bulunmaktadır. Fransa'da nüfusun yaklaşık %85'i özel sağlık sigortasına kayıtlıdır. Genel sağlık sigortasının kapsayıcı olmaması buna en büyük sebeptir. İngiltere'de bireyler öncelikli sıra bulabilmek için özel sağlık sigortasına kayıt olurken Fransa'da muayene olabilmek için özel sağlık sigortası gereklidir (Sekhri ve Savedoff, 2004: 9).

Zorunlu sağlık sigortasının finansmanının %50'si işçi ve işveren katkılarından oluşurken , %35'i gelir vergisinden ayrılan paydır. Tütün, alkol, ilaç endüstrisi ve gönüllü sağlık sigortası şirketleri katkıları %13 ve devlet katkısı %2'dir (Durand-Zaleski, 2018)

Fransa'da sağlık politikalarının merkezi düzeyde tanımlanmasından "Sosyal İşler, Sağlık ve Kadın Hakları Bakanlığı" sorumludur. Zorunlu sağlık sigortası kapsamında kontrollerin yapılması ve devlet harcamalarının, hastaneleri ve bölgeleri dikkate alarak çeşitli sektörlere dağılımından sorumludur (Durand-Zaleski, 2018)

Hastanelerin planlamasının yapılması, kapasitelerinin ve sayılarının belirlenmesi, ana teknolojilerin ve cihazların temin edilmesi de yine Bakanlığın görevlerindendir (Boslaugh, 2013). Bakanlık ayrıca ilaç ve ekipmanlar için fiyatları belirler, hastanelerde güvenli standartları oluşturur ve öncelikli alanları tanımlar (Chevreul vd., 2015: 23-25).

Grafik 25. Sağlık Harcamalarının Merkezi Yönetim Toplam Harcamaları İçerisindeki Oransal Payı



Kaynak: OECD.(2019), *Central Govenment Spending(Indicator),* https://data.oecd.org/gga/central-government-spending.htm verilerinden yararlanılarak oluşturulmuştur.

Sağlık hizmetlerinin sunumunda özel sistemin henüz yeteri kadar aktif olmadığı ve kamu organlarının hakim olduğu bir sistem söz konusudur Fransa'da. Hastanelerin %62'si kamuya aitken %18'i kar amacı gütmeyen kuruluşları ve %20'si de özel sektöre aittir. Toplam sağlık harcamalarının %78'i kamu organları tarafından gerçekleştirilmektedir (Boslaugh, 2013).

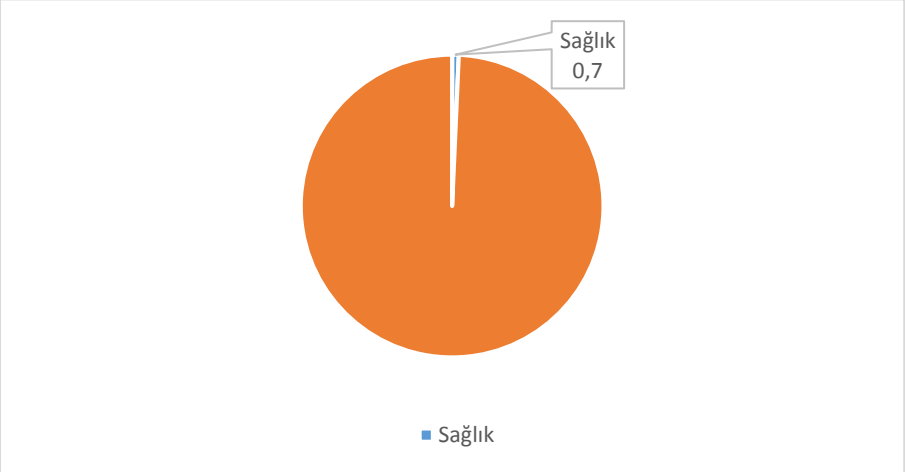
Bölgesel düzeyde Bakanlık, bölgesel sağlık kurumlarıyla temsil edilir. Bu kurumlar, bölgelerinde sağlık bakımından, önleme hizmetlerinden ve kamu sağlığından sorumludur (Durand-Zaleski, 2018).

Fransa sağlık politikalarında yerelleşme konusunda oldukça gönülsüz davranmıştır. Bunun sonucunda yerelleşme genellikle "deconstration" denilen, merkezi yönetimin merkezi ofislerindeki yetkilerin yine merkezi yönetimlerin yerel ofislerine geçirilmesi şeklinde gerçekleşmiştir. 2010 yılında kurulan Bölgesel Sağlık Kurumları (Agence Régionale de Santé –ARS) farklılık arz etmektedir. ARS'ler direkt olarak Bakanlık hiyerarşisine bağlı olmayan özerk kurumlardır. Ülke genelindeki 26 adet ARS, sağlık hizmetlerinin ihtiyaçları karşılayacak şekilde temin edilmesi, ayakta tedavi ve yatan hasta bölümleri arası koordinasyonun sağlanmasından sorumludur.

Ayrıca iş sağlığı hizmetleri, anne ve çocuk sağlığı koruma hizmetleri ve üniversite ve okul sağlık hizmetleri ile ilgili olarak bölgesel sağlık politikalarının uygulanmasından sorumludur (Chevreul vd, 2015: 32-33).

Yerel yönetimlerse, su kaynaklarının yönetilmesi ve arındırılması, hava ve gürültü kirliliğinin kontrolü, atık yönetimi, radyasyona karşı koruma, yerleşim yerlerinde, yemek ve endüstriyel sektörde hijyen sağlamak gibi klasik işlevlerini yerine getirmektedir. Bunun yanında ayakta tedavi hizmetlerinin yaklaşık %15'i yerel yönetimler tarafından finanse edilen sağlık merkezlerince sürdürülmektedir. Bu sağlık merkezlerinde ayrıca, çocuk bakımı ve ağız ve diş sağlığı hizmetleri de sunulmaktadır (Chevreul vd, 2015: 122-129). Uzun dönem bakım hizmetleri ve sosyal destekler zorunlu sağlık sigortası kapsamında finanse edilmesinin yanında yerel yönetimler ve bireyler de bu harcamaların finansmanına katılmaktadır (Durand-Zaleski, 2018)

Grafik 26. Sağlık Harcamalarının Yerel Yönetimler Toplam Harcamaları İçerisindeki Oransal Payı



Kaynak: UCLG(2016), *Subnational Governments Around The World: StructureandFinance*,https://issuu.com/uclgcglu/docs/global_observatory_of_local_finance verilerinden yararlanılarak oluşturulmuştur.

3.4.Türkiye'de Sosyal Koruma, Eğitim, Sağlık ve Sosyal Konut Konularındaki Çalışmalar ve Harcamalar

İngiltere, Fransa ve Almanya'nın sosyal politika çalışmalarının incelenmesinden önce her bir ülke ile ilgili temel bilgiler verilmiş, yönetim yapıları aktarılmıştır. Bunu sebebi ülkelerin merkezi yönetimlerinin ve yerel yönetimlerinin yapmış oldukları harcamaların okuyucuda daha iyi bir şekilde anlamlandırılmasıdır. Türkiye için ise böyle bir ön çalışma yapılmasının tezin amacından uzaklaşmak olacağı düşünülmüş ve bu tarz genel bilgilerin verilmesine ihtiyaç duyulmamıştır.

İncelenen Batılı ülkelerle kıyaslandığında Türkiye sanayi devrimi ve devamında gelen kentleşme ve göç dalgalarını daha geç yaşaması dolayısıyla farklı bir noktada bulunmaktadır. Söz gelimi İngiltere henüz 1894 yılında sosyal konut çalışmalarında yasal düzenlemelere geçmiş, Almanya'da 1883 yılında modern anlamda sağlık sigortaları kurulmaya başlanmıştır.

Türkiye'de 1950'lere kadar ciddi anlamda göç dalgaları yaşanmamış ve 1950'ler sonrasında kent nüfusunun kır nüfusu baz alındığında artışı ivmelenmeye başlamıştır. Dolayısıyla da "sosyal konut" kavramı ciddi anlamda bu tarihler sonrasında ele alınmıştır. Nüfusun hem toplamda artışı hem de kentlerde toplanmaya başlaması ile birlikte sağlık ve eğitim politikalarında da beklentiler artmıştır. Artan taleple birlikte sağlık, eğitim ve konut politikaları da modernleşmeye başlamıştır denilebilir. Türkiye, Cumhuriyet dönemiyle birlikte, liberal bir anayasa olan 1961 anayasasına kadar neredeyse tamamen devletin ve özellikle merkezi yönetimin hâkimiyetiyle sosyal koruma, eğitim, sağlık ve sosyal konut çalışmaları gerçekleştirmiştir. Özel sektörün gelişmemiş olması devleti öncülük yapmak zorunda bırakmıştır.

Bu başlık altında Türkiye'de sosyal koruma, sağlık, eğitim ve sosyal konut harcamaları ile merkezi yönetim ile yerel yönetimlerin konumu incelenecek ve incelenen diğer devletler ışığında değerlendirilmeye çalışılacaktır.

3.4.1. Türkiye'de Sosyal Koruma Harcamaları

Ülkelerin sosyal düzenlerini oluşturan sosyal devlet yapıları büyük ölçüde tarihsel geçmişleriyle bağlantılıdır. Örneğin İngiltere'de Sanayi Devrimi sonrası 1880'li yıllara kadar liberal politikalara sadık kalınmıştır. Bu süreç içerisinde işçiler tarafından sendikalar ve kendi kendine yardım mekanizmaları kurulmuştur. Daha sonraları bu kendi kendine yardım kurumlarının yetersiz kalması dolayısıyla devlet tarafından çözümler üretilmeye başlanmış ve sosyal devlet sistemine geçişin ilk adımları atılmıştır. Keza Almanya da benzer şekilde 1840'larla birlikte sendikal süreçleri yaşamıştır. Artan baskılar dolayısıyla devlet sürece müdahale etmiş ve sosyal sigorta kurumları kurulmaya başlanmıştır (Sözer, 1994: 127,128).

Ülkemizde ise sanayileşme batılı ülkelerden yaklaşık 100 yıl sonra başlamıştır ve belirtilen süreçler henüz yaşanmadan yani sendikal yapılar olgunlaşmadan ve devlet müdahalesi yönünde talepler artmadan tepeden inme bir şekilde ekonomik düzene müdahale edilmiştir. Yani Türkiye'de batılı anlamda bir liberalizm sistemi yaşanmamış ve sonrasında sosyal devlet düzenine geçilmemiştir. Önce, İş Yasası ile İşçi Sigortaları Kurumu(1945) ve daha sonra memurlar için Emekli Sandığı(1949) kurulmuştur. Ülkemizde sosyal devlet tedbirlerinin önce çalışanlardan yola çıkılarak alınması dolayısıyla Bismark tipi bir sosyal devlet düzeni bulunmaktadır.

Sosyal koruma hizmetlerinin sağlanmasında en önemli kurum şüphesiz devlet aygıtıdır. Ancak ilk çağlarda devletin günümüzdeki gibi benzer sosyal amaçlar güttüğünü söylemek güçtür. Devletler, Sanayi Devrimi sonrası bu görevleri, geleneksel kurumlardan devralmaya başlamışlardır. Sanayi Devrimi hem geleneksel kurumları zayıflatmış, hem de beraberinde yeni tehlikeler getirerek insanların sosyal güvenlik ihtiyaçlarını arttırmıştır. Diğer yandan Sanayi Devrimi ve kırdan kente göçle birlikte ortaya çıkan işsizlik ve düşük ücretler sebebiyle sosyal güvenlik gereksinimlerinin bireysel yollarla karşılanması da imkansız hale gelmiştir. Bu nedenle devlet, sanayileşmenin doğurduğu, işsizlik, sağlık problemleri, konut sorunları ve yoksulluk gibi sorunlarla mücadele etmek zorunda kalmıştır. Özellikle sosyal güvenlik kurumlarının devreye girmesiyle devlet, sosyal güvenlik alanında doğrudan sorumluluk üstlenmiştir (Özdemir, 2007: 358-360).

Merkezi yönetimler çoğu ülkede görev ve sorumluluklarını yerel yönetimlerle paylaşmaktadırlar. Yerel yönetimler merkezi idarenin hizmet eli olarak görev yapmaktadır ve buna ek olarak yine merkezi yönetimler tarafından çeşitli hizmetler doğrudan sunulabilmektedir. Gelişmekte olan ülkelerin bir çoğunda görüldüğü gibi ülkemizde de eğitim, sağlık, sosyal yardım ve sosyal hizmet alanlarında merkezi yönetim baskın konumda bulunmaktadır (Özdemir, 2007: 360,361).

Sosyal Koruma harcamaları, çeşitli risklerin gerçekleşmesini engellemek ve ihtiyaçların yükünü hafifletmek amacıyla kişilere sunulan ayni ya da nakdi transferlerdir.

Türkiye'de sosyal koruma harcamaları çok çeşitli merkezi ve yerel kamu kurum ve kuruluşları, vakıflar ve özel kuruluşlar tarafından sunulmaktadır. Ancak merkezi yönetimin sosyal koruma hizmetleri en temelde, Aile,Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığınca ve Vakıflar Genel Müdürlüğünce yürütülmektedir (Öktem, 2018).

Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı, bireyi ve aileyi güçlendiren sosyal hizmetler sunmak, sosyo-ekonomik kalkınmaya katkı sağlamak, istihdamı artırmak çalışma hayatını düzenlemek ve sosyal güvenlik sisteminin etkinliğini sürdürmek amacıyla kurulmuştur. Birçok müdürlükten oluşan Bakanlık içerisinde özellikle Çocuk Hizmetleri Genel Müdürlüğü, Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü, Engelli ve Yaşlı Hizmetleri Genel Müdürlüğü ve Aile ve Toplum Hizmetleri Genel Müdürlüğü çalışmamızın konusu açısından ön plana çıkmaktadır.

Çocuk Hizmetleri Genel Müdürlüğü amaçları arasında, çocukların korunma veya bakıma muhtaç hale gelmesini engelleyecek sosyal politikalar geliştirmek, çocuklar için evlat edindirme ve koruyucu aile hizmetlerini düzenlemek, suça karışmış çocukların rehabilite edilmesi, çocuk işçiliğinin sonlandırılması, çocuk istismarlarının önlenmesi, çocukların akademik, sportif ve kültürel başarılarının artırılması, sokakta yaşayan çocukların sokaktan çekilerek toplumla bütünleştirilmesi vb. uygulamalar vardır (Çocuk Hizmetleri Genel Müdürlüğü, 2019)

Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü ise sosyal yardımların sunulmasından sorumlu kuruluştur. Ailelere, öğrencilere, engellilere, yaşlılara ve diğer korunması

gereken gruplara sosyal yardımlar sunulmaktadır. Doğum, yakacak, barınma, gıda yardımları, öksüz ve yetim yardımı, eğitim yardımları(öğle yemeği, yurt yapımı, öğrenci barınma ve taşınma yardımları), engellilere yönelik yardımlar(yaşlılık, evde bakım, 18 yaş altında engelli bakımı) ve sağlık yardımları(engelli ihtiyaç yardımları ve GSS prim ödemeleri) kurum tarafından sağlanmaktadır (Sosyal Yardımlar Genel Müd, 2019-a)

Aile ve Toplum Hizmetleri Genel Müdürlüğü ise hizmetlerini Sosyal Hizmet Merkezleri aracılığıyla sunmaktadırlar. Sosyal Hizmet Merkezleri, İhtiyaç sahiplerinin sosyal hizmet müdahalesinin ve takibinin gerçekleştirilmesinden, çocuk, genç, kadın, erkek, engelli, yaşlı bireylere koruyucu, önleyici, destekleyici, geliştirici hizmetler ile rehberlik ve danışmanlık hizmetlerinin bir arada ve en kolay ulaşılabilir biçimde, diğer kurum ve kuruluşlarla koordinasyonundan ve sunulmasından sorumlu sosyal hizmet kuruluşlarıdır (Aile ve Toplum Hizmetleri Genel Müdürlüğü,2019)

Bakanlık bunlara ek olarak kadınlara yönelik sosyal koruma hizmetleri, şehit yakınları ve gazilere yönelik hizmetler, iş sağlığı ve güvenliği hizmetleri gibi çok çeşitli hizmetlerin merkezi düzeyde sunulmasından sorumludur.

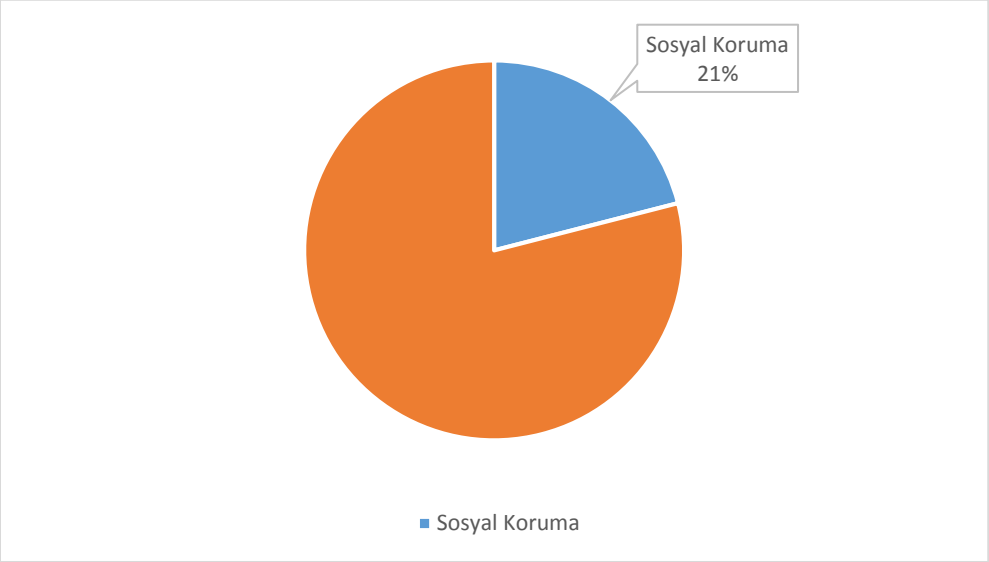
Merkezi düzeyde Kültür ve Turizm Bakanlığına bağlı Vakıflar Genel Müdürlüğü de sosyal koruma hizmetlerinin önemli sağlayıcılarındandır. 1920 yılında Osmanlı Vakıflar Bakanlığının halefi olarak kurulan müdürlüğün, kuruluşunda sosyal görevleri yokken, 1956 yılı sonrasında, Vakıflar Genel Müdürlüğü, sosyal yardım sağlama ve bağışların koordine edilmesi gibi görevleri de ihtiva etmeye başlamıştır. Vakıflar Genel Müdürlüğü tarafından aşevi hizmetleri, muhtaç kişilere aylık, mağdur durumda olanlara vakıf evleri ve ortaöğretim ve yükseköğretim öğrencilerine burs ödemeleri sunulmaktadır. (Öktem, 2018)

Sosyal Koruma hizmetlerini merkezi yönetim içerisinde incelerken bahsedilmesi gereken bir konu da "Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonudur." "*Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik (SYDT) Fonu fakru zaruret içinde ve muhtaç durumda bulunan vatandaşlar ile gerektiğinde her ne suretle olursa olsun Türkiye'ye kabul edilmiş veya gelmiş olan kişilere yardım etmek, sosyal adaleti pekiştirici tedbirler alarak gelir dağılımının adilane bir şekilde tevzi edilmesini*

sağlamak, sosyal yardımlaşma ve dayanışmayı teşvik etmek amacıyla 3294 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu ile 1986 yılında kurulmuştur. " (Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü, 2019-b)

Bu fonun hedef kitlesini, yoksul ve sosyal güvencesi olmayan kişiler ile geçici olarak küçük bir yardım sağlanması halinde topluma faydalı hale getirilecek, üretken duruma geçirilebilecek kişiler; hane içindeki kişi başına düşen geliri, on altı yaşından büyükler için belirlenen aylık net asgari ücretin 1/3'ünden az olan kişilerden fakir ve muhtaç durumda bulunanlar, her türlü afetten zarar görenler ve şehit yakınları ile gaziler oluşturmaktadır.

Grafik 27. Merkezi Yönetim Harcamaları İçerisinde Sosyal Koruma Harcamalarının Oransal Payı



Kaynak: Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü, *Merkezi Yönetim Konsolide Bütçe İstatistikleri*, 2017

Sosyal politikalarda merkezi yönetimin yeri yadsınamaz olsa da daha isabetli ve yerinde kararlar vermek için yerel yönetimlerden de faydalanılmalıdır.

Yerel yönetimler ülkemizde, daha önceki bölümlerde bahsedilen sağlık, sosyal konut ve eğitim hizmetlerine ek olarak yerel toplulukları ilgilendiren bir çok hizmet sunumunda bulunmaktadır.

Yerel yönetimler sosyal yardım politikaları ile mahalli birimlerdeki yoksul ve bakıma muhtaç kişilere gelir transferinde bulunmaktadırlar. Belediyeler, önemli ölçüde sosyal yardım işlevi üstlenmişlerdir. Çocukların korunup gözetilmesi, hastaların ve kazaya uğrayanların korunması, sakat olup kimsesi olmayanlara yardım edilmesi, kimsesiz kadınların korunması görevleri belediyeler tarafından yerine getirilmektedir (Ersöz, 2004: 187-192). Sosyal yardım harcamalarının yaklaşık %5'inin yerel yönetimler tarafından sunulduğu düşünülmektedir (Öktem, 2018).

Son yıllarda "trend" haline gelen sosyal belediyecilik kavramıyla birlikte yerel yönetimler tarafından sosyal hizmet ve sosyal yardımların sunulması hedeflenen öncelikler haline gelmiştir. Bu kavram, yerel ölçekte, sosyal sorunlara yönelik mikro politika uygulamaları olarak tanımlanabilir. Sosyal belediyecilik, belediyelere sosyal alanlarda planlama ve düzenleme işlevi yükleyen, bu çerçevede kamu harcamalarını, eğitim, sağlık, konut, sosyal koruma harcamaları da dahil olmak üzere sosyal amaca kanalize eden bir belediyecilik anlayışıdır. Sosyal belediyecilik, belediyelere sadece alt yapı hizmetlerinin sorumluluğunu yüklemekle kalmayıp aynı zamanda sosyal sorunların çözümünde de birebir sorumlu tutmaktadır (Koçak ve Kavi, 2014: 36-37).

Sosyal belediyecilik amaçları doğrultusunda yerel yönetimlerimiz ve özellikle belediyelerimiz tarafından kimsesizlerin, bakıma muhtaç çocukların ve kadınların barınma ihtiyaçlarının karşılanması, çocuk yuvaları ve kreşler açılması, huzurevi işletilmesi, sağlık merkezlerinin kurulması, özürlülerin yaşamını kolaylaştıracak araç gereç ve çevresel donanımın sağlanması gibi hizmetlerde bulunulmaktadır. Buna ek olarak yerel yönetimler, meslek edindirme kursları ile yaygın eğitime de katkı sunmaktadırlar. Gıda ve çevresel sağlık üzerine denetimlerin yapılması, ihtiyaç sahiplerine gıda yardımları ve çocukların, gençlerin ve engellilerin sosyalleşecekleri alanların oluşturulması görevleri yerel yönetimlerce yerine getirilmektedir (Koçak ve Kavi, 2014: 36-40).

Belediyelere ve il özel idarelerine ait sağlık kurumları 2005 sonrasında Sağlık Bakanlığı bünyesine dahil edilmiştir. Her ne kadar bu durum merkezileşme olarak görülse de çoğu ilimizde yerel yönetimler, mevcut durumda büyük çaplı bir hastane örgütlenmesini yönetebilecek idari ve mali altyapıya sahip değillerdir.

Diğer taraftan belediyeler, doğuma yardım edici tesisleri kurmak ve işletmek, eczane olmayan yerlerde eczane açmak, bulaşıcı hastalıkların tedavisi için tesisler kurmak ve işletmek görevlerine sahiptir. Ancak günümüzde bu görevlerin çok da yerine getirilebildiği söylenemez (Ersöz, 2004: 190).

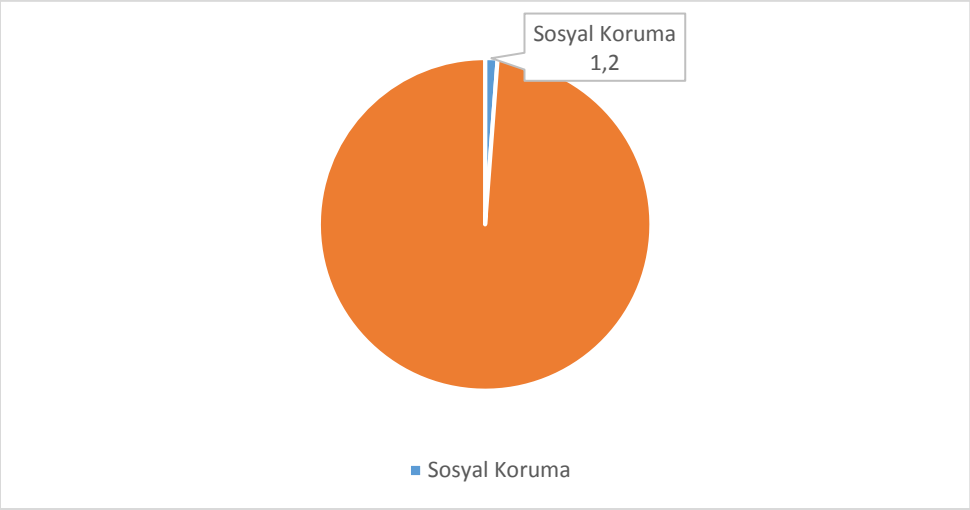
5302 sayılı kanun ile İl Özel İdarelerine; sosyal koruma hizmetleri kapsamında, kültür, sanat, turizm faaliyetlerinin düzenlenmesi, sosyal hizmet ve sosyal yardımların sunulması, yoksullara mikro kredi verilmesi, çocuk yuvaları ve yetiştirme yurtları açılması görevleri verilmiştir. (Mahalli İdareler Müdürlüğü, 2018: 18-23)

5393 sayılı kanun ile belediyelere de kültür, sanat ve turizmi destekleme görevleri verilmiştir. Buna ek olarak yine aynı kanunla; Zabıta, itfaiye, acil yardım, kurtarma ve ambulans hizmetleri, defin hizmetleri, Sosyal hizmet ve yardım, nikâh, meslek ve beceri kazandırma görevlerinin belediyeler tarafından yerine getirileceği belirtilmektedir (Mahalli İdareler Müdürlüğü, 2018: 18-23)

Büyükşehir Belediyeleri de benzer şekilde, yoksulluk merkezli hizmetlerin sunulması, sosyal yardımların ihtiyaç sahiplerine iletilmesi, yaşlı ve özürlülere, çocuklara, kadınlara ve ailelere yönelik sosyal hizmetlerin sağlanması, sağlık, (sağlık taramaları, ambulans hizmetleri, yaşlı bakım hizmetleri) eğitim, (kreş, çocuk yuvaları, anaokulları ve meslek kursları açılması) ve konut hizmetlerinin sunulması, (özellikle gelir seviyesi düşük olanlara yönelik) ile görevlidir (Tiyek, 2012: 64-65)

Yerel Yönetimler ülkemizde toplam harcamalarının yalnızca %1.2'sini sosyal koruma hizmetlerine harcarken; incelenen diğer ülkelerden oldukça geride kalmaktadır. (Fransa'da %18,4; Almanya'da %33,2; İngiltere'de %33)

Grafik 28. Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Sosyal Koruma Harcamalarının Toplam Yerel Yönetimler Harcamalarına Oranı



Kaynak: UCLG(2016), *Subnational Governments Around The World: StructureandFinance*,https://issuu.com/uclgcglu/docs/global_observatory_of_local_finance verilerinden yararlanılarak oluşturulmuştur.

Ülkemizde sosyal koruma harcamalarından olan sosyal hizmetler, sosyal konut, sağlık, sosyal sigorta uygulamaları, genellikle merkezi hükümetin hakimiyetinde işlerken sosyal yardım konusunda belediyeler de önemli hizmetler sağlamaktadırlar.

Ancak çoğu zaman belediyelerin uygulamaları kısa dönemli olmakta ve süreklilik arz etmemektedir. Genellikle seçim dönemleri öncesinde ayni ve nakdi sosyal yardım harcamaları artmaktadır. Sosyal yardımların direkt olarak bireye ulaşıyor olması dolayısıyla belediyeler harcamalarını sosyal yardımlara yönlendirmişlerdir. Sosyal belediyecilik, sorumlu olduğu alan içerisindeki bireylerin sosyal refahını ve yaşam kalitesini artırmaya çalışan belediyeciliktir. Ancak ülkemizdeki uygulaması daha çok "sosyal yardım sağlayan devlet" şeklinde algılanmaktadır. Bu durumun ve sosyal yardımların siyasi yönünün düzeltilmesi gerekmektedir.

Buna ek olarak sadece sosyal yardımlarda değil, diğer sosyal koruma hizmetlerinde de yerel yönetimlere alan açmak ve yerel yönetimleri mali olarak yeterli olacak seviyelere ulaştırmak gerekmektedir.

Sosyal politikalar yalnızca toplumda zayıf ve korumasız olan gruplara sunulan politikalar değillerdir. Sosyal koruma harcamalarının gelir dağılımında adaleti sağlamaya etkileri göz ardı edilemez olsa da sosyal hizmetler ve sosyal politika çalışmaları toplumdaki tüm bireylere yönelik olmalıdır.

Sosyal politikaların bir öncelik sırasına dizilmesi gerekmektedir. Acil durumlar her zaman öncelikli olmakla birlikte daha sonrasında önleyici hizmetlere önem vermek gerekmektedir. Tedavi edici hizmetler ise son çare olarak uygulanması gereken hizmetlerdir. Önleyici hizmetler sayesinde toplumda risk ortaya çıkmadan ve maddi manevi yıpranma gerçekleşmeden sorunlar çözülecektir.

3.4.2. Türkiye'de Konut Politikaları

Barınma, bir insanın yaşamdan aldığı hazzı belirleyen en temel unsurlardan biridir. Günlük hayatımızda sürekli duyduğumuz "Başımızı sokacak bir evimiz olsun" ya da "Önce başımızı sokacak bir evimiz olsun da …" cümleleri hep bu temel ihtiyacı tanımlamak için kullanılmaktadır. Bireyler öncelikle kendilerine, huzur içerisinde yaşayabilecekleri, sağlıklı, sakin ve güvenli bir yaşam alanı aramaktadırlar.

Maslow'un ihtiyaçlar hiyerarşisinin tabanında fizyolojik ihtiyaçlar, bir üst basamakta ise güvenlik ihtiyacı yer almaktadır. Bireyler kendilerini güvende hissedebilmek için öncelikle bir konut aramaktadırlar. Yani, insanın sosyal ihtiyaçlarına ulaşabilmesi için öncelikle barınma ihtiyacını gidermesi gerekmektedir.

Şekil 2. Maslow' un İhtiyaçlar Hiyerarşisi



Kaynak: Malow,A(1943), A Theory of Human Motivation, Psychological Review

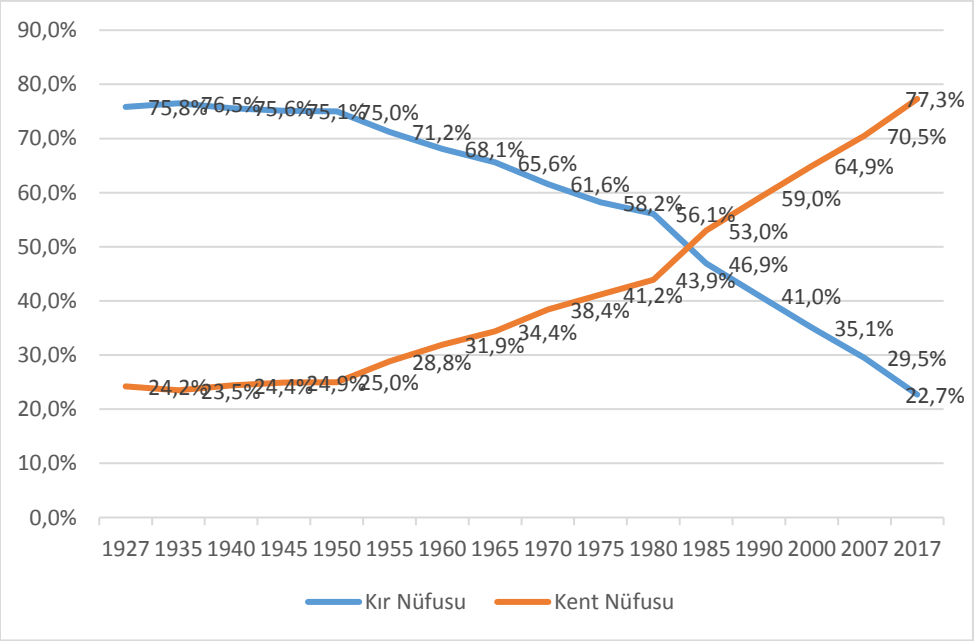
Sosyal Refah Devleti'nin amacı toplumun genel refah seviyesinin, huzurunun; kişilerin yaşamdan aldıkları lezzetin arttırılmasıdır. Bu anlamda Maslow'un en tepedeki ihtiyaç olarak tanımladığı "kendini gerçekleştirme" ihtiyacı sosyal devletin bireyler için tanımladığı nihai hedef olmalıdır. Ancak buna giden yolda bireylere, insan onuruna yaraşır, toplumdan soyutlanmayan, kirli ortamlardan uzak bir konut gerekmektedir. Sosyal konut çalışmaları da esasında bireylerin ve toplumların yaşamlarını geçirecekleri alanları daha yaşanılabilir hale getirerek, kötü ortam koşullarından uzaklaştırarak, sosyal riski en aza indirme çabasındadır.

İncelenen Avrupa ülkelerinde görüldüğü gibi sosyal konut politikaları denildiğinde akla "sosyal kiralık konutlar" gelmektedir. Düşük bedelle konut satışları yok değildir ve son dönemde ev sahipliğini arttıracak çalışmalar da artmıştır ancak yine de çabalar genel olarak kiralık konut üretme, üreticileri veya hane halklarını sübvanse etme yönündedir.

Türkiye Cumhuriyeti'nde ilk konut çalışmaları genel olarak memurları hedef almıştır. Memurlara kooperatif kurulması için maaşlarına ek avans verilmiş ve 1929'dan 1951 yılına kadar memurlara konut tazminatı ödenmiştir (Mutlu, 1999: 17). Dönemin şartları ve memurların statüleri düşünüldüğünde bu çabaların sosyal konut çalışmaları kapsamında yer alıp alamayacağı ise tartışılmalıdır.

İkinci Dünya Savaşı sonrası artan kentleşme ve kırsal bölgelerden kentlere göç ile birlikte kentlerde doluluk oranı artmış ve bu durum konut sorununu da beraberinde getirmiştir. 1958 yılında İmar ve İskan Bakanlığı, Başbakanlığa bağlı olarak kurulmuştur. Bayındırlık ve İskan Bakanlığı bölge, şehir, kasaba ve köylerin planlanması, mesken politikaları, kentsel altyapının düzenlenmesinden ve belediyelerle hizmetlerin koordine edilmesinden sorumlu tutulmuştur (Çevre ve Şehircilik Bakanlığı)

Grafik 29. Kır ve Kent Nüfus Oranları



Kaynaklar:

1) https://biruni.tuik.gov.tr/medas/?kn=95&locale=tr (2007-2017 verileri)
2) https://biruni.tuik.gov.tr/nufusmenuapp/menu.zul (1965-2000 verileri)
3) TÜİK, İlgili Genel Nüfus Sayımı Verileri, https://kutuphane.tuik.gov.tr/yordambt/yordam.php (1927-1960 verileri)

1961 Anayasası Devlete konut sağlama görevini yüklemiştir. Anayasanın 49. Maddesinde, *"Devlet, yoksul veya dar gelirli ailelerin sağlık şartlarına uygun konut ihtiyaçlarını karşılayıcı tedbirleri alır."* Denilmektedir (TBMM, 1961 Anayasası) Devletin, yoksul ve dar gelirli gruplara yönelik konut çalışmaları içerisine girmesinin gerekliliğinin vurgulanması dolayısıyla, 1961 Anayasasının sosyal konut çalışmalarına dayanak oluşturduğu söylenebilir. Ancak 1982 Anayasası 57.maddede *"Devlet, şehirlerin özelliklerini ve çevre şartlarını gözeten bir planlama çerçevesinde, konut ihtiyacını karşılayacak tedbirleri alır, ayrıca toplu konut teşebbüslerini destekler"* (TBMM 1982 Anayasası) denilerek 1961 Anayasasındaki anlayıştan vazgeçilmiştir. 1982 Anayasasında toplumun yoksul ve dar gelirli kesimleri hedef kitle olarak belirtilirken; 1982 anayasasında böyle bir durum söz konusu değildir. 1982 Anayasasının daha liberal bir bakış açısı ile oluşturulduğu ve bu anlayışı konut hakkına da yansıttığı söylenebilir.

1930 yılında çıkarılan Belediye Kanunu ve 1950 yılında çıkarılan bir yasa ile belediyelere konut yapma, yapılan konutları kiraya verme ve satma görevleri verilmiştir. Ancak mali yetersizlikler dolayısıyla temel görevlerini dahi yerine getiremeyen belediyeler bu görevleri yapmaktan da imtina etmişlerdir (Akalın, 2016: 111)

1980 öncesi dönemde konut denildiği zaman ilk akla gelen kuruluş Emlak Kredi Bankasıdır. Bankanın başlıca görevi ucuz konut yaptırmak, bu amaçla konut kredisi vermek, yapı yapmak, satmak ve yapı araç gereç sanayii, alım satım işleriyle uğraşmaktı. 1933- 1984 yılları arasında yarım milyona yakın konutun yapılmasını sağlayan Emlak Bankası tarafından yıllık 20 bine yakın konut yapılır veya yapılmasına destek olunurdu. Bu sayı yıllık konut üretiminin yaklaşık % 10'udur (Keleş, 2013: 416)

Yine bu dönemde SSK, Bağkur ve OYAK tarafından konut kooperatiflerine destek olmak ve bizzat inşa etmek yoluyla birçok konut üretilmiştir. Bağkur tarafından verilen kredilerden yaklaşık 40 bin sigortalı faydalanırken; asıl katkı SSK tarafından yapılmıştır. 1950- 1984 yılları arasında işçi kooperatiflerine sunulan kredilerle 74 milyon liradan fazla miktar sübvanse edilmiştir. Böylece SSK yılda ortalama 7 bin

olmak üzere 200 binden fazla konut yapımına katkı sağlamıştır (Türel, 1997: 43-44; Keleş, 2013: 417-420)

Tablo 9. Konut Finansmanı Sağlayan Kurumların Konut Üretimi

Kurumlar	Uygulama Dönemi	Konut Sayısı
Emlak Bankası	1944-2000	90.915
SSK	1962-1987	233.289
OYAK	1963-1992	55.248
Bağkur	1975-1980	7.412
Bayındırlık ve İskan Bakanlığı	1966-1988	893.050
TOKİ	1984-2002	43.145

Kaynak: Aydın, Saadet(2003), Türkiye'de Konut Sorununun Ekonomik Boyutları, Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü

1980'li yıllara kadar sosyal devlet anlayışı kapsamında çeşitli kurumlar ve kooperatifler aracılığıyla sosyal konutlar üretilmiş olsa da istenilen verim sağlanamamış ve gecekondulaşma önemli bir sorun haline gelmiştir. TOKİ, 1984 yılında yürürlüğe giren 2985 sayılı Toplu Konut Kanunu ile özerk Toplu Konut Fonu'na haiz, Genel İdare dışında Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı İdaresi Başkanlığı adı ile kurulmuştur. 1990 yılında, Toplu Konut İdaresi Başkanlığı ve Kamu Ortaklığı İdaresi Başkanlığı şeklinde iki ayrı idareye ayrılmış ve Toplu Konut Fonunun yönetimini üstlenmiştir. 2001 yılında Toplu Konut Fonu kaldırılmış olsa da TOKİ'nin konut finansmanına ilişkin görevleri artarak devam etmektedir . Toplu Konut İdaresi, 2002 yılına kadar 19 yılda 43.145 konutu tamamlamış, yaklaşık 950.000 konutu kredilendirmiştir. (TOKİ, kurulus-ve-tarihce)

1980 sonrasında belediye kooperatifler ve TOKİ'nin yakın işbirliğine dayanan konut üretim faaliyetleri 2000 sonrası TOKİ'nin çok geniş yetkilerle

donatılması sonucu bir anlamda tekelci hale gelmiştir. TOKİ 2000'li yıllarla birlikte kooperatifçilik sektörüne sırt çevirmiştir (Keleş, 2013: 433).

2018 yılında Çevre ve Şehircilik Bakanlığına bağlanan TOKİ'nin görevleri şu başlıklar altında toplanabilir:

1) TOKİ'ye ait arsalar üzerinde konut yapmak. Bu başlık altında TOKİ, dar ve orta gelirlilere, alt gelir kümesi ile bu kümede yer alan dullar, yaşlılar ve yetimlere, özürlülere ve evi olmayan kamu kurumu personeline konut üretmekle görevlidir.

2) Belediyelerle işbirliği yaparak gecekondu dönüşüm yenileme projeleri yapmak

3) Doğal yıkım olaylarında zarar gören yerleşim yerlerinde karşılaşılan konut açığını gidermek amacıyla konut üretmek

4) Tarımköy uygulamaları ve göçmenler için konutlar yapmak

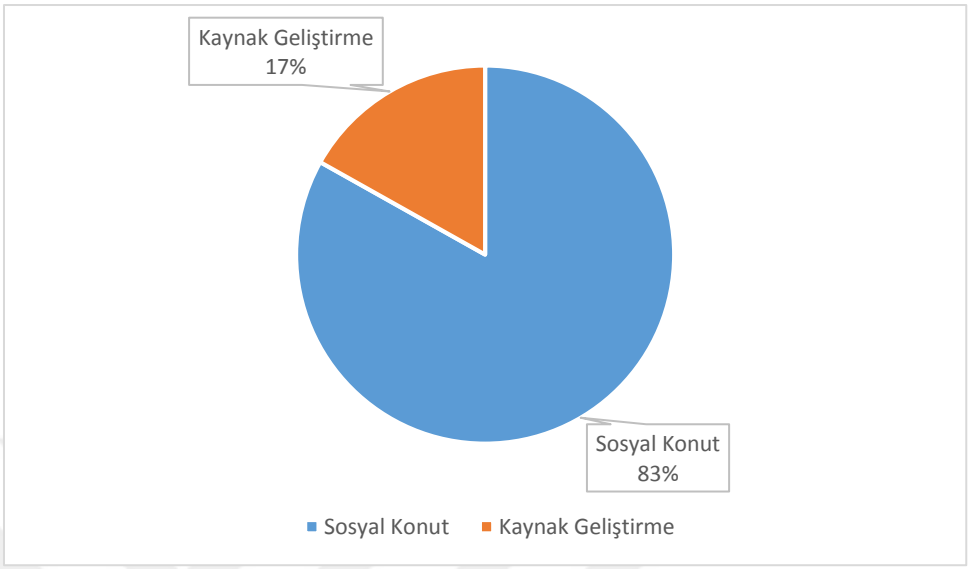
5) Altyapısı hazır arsa üretmek

6) Konut kredisi uygulamaları yapmak (Keleş, 2013: 410-411).

Bunlar dışında TOKİ birçok kamu binası ve konut hane halkının kullanımına yönelik, hastane, okul, spor salonu, cami gibi sosyal donatıları da üretmekte veya kredi ile desteklemektedir. Sıfırdan inşa faaliyetlerinin yanı sıra restorasyon çalışmaları da yapılmaktadır. 2000 yılı sonrası sosyal konut üretiminde merkezi devletin ağırlığı TOKİ uygulamaları ile birlikte üst düzeydedir ve neredeyse sistemin tamamını kapsamaktadır.

TOKİ tarafından kuruluşundan itibaren üretilen toplam konut sayısı 837.532'dir. 2023 yılına kadar 1.200.000 rakamının geçilmesi hedeflenmektedir. Bu konutların 717.154 tanesinin sosyal konut olduğu TOKİ tarafından ifade edilmektedir. 1 Eylül 2016 itibariyle, sosyal konut projelerinin %43,14'sını dar ve orta gelir grubu oluşturmaktadır. Projelerin %20,61'lik kısmını ise (en alt %20-%40'lık gelir dilimi) alt gelir grubuna yönelik projeler oluşturmaktadır. Son yıllarda önemi gittikçe artan kentsel dönüşüm projeleri de %15,43'lik bir orana sahiptir. Bunun dışında 14.351 adet sosyal donatı inşa edilmiştir. Bunlar içerisinde okul, üniversite, hastane, sağlık ocağı, spor salonu vb. bulunmaktadır. (TOKİ, 2018)

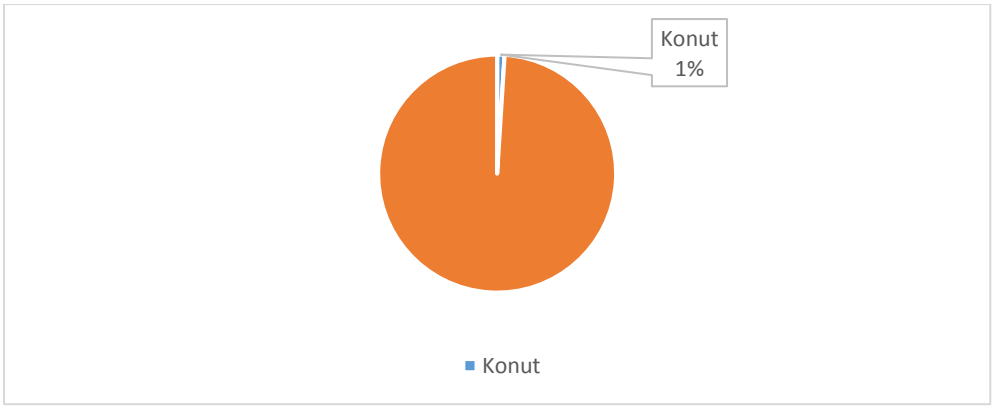
Grafik 30. TOKİ Toplam Konut Üretimi



Kaynak: TOKİ ,*Konut Üretim Raporu*, www.toki.gov.tr/AppResources/UserFiles/files/ozet.pdf

2000'li yıllarla birlikte TOKİ sosyal konut sektöründe hakim kuruluş haline gelmiştir. Ancak yerel yönetimlerin ve kooperatiflerin katkıları sınırlı düzeyde de olsa devam etmektedir.

Grafik 31. Merkezi Yönetim Harcamaları İçerisinde Konut Harcamalarının Oransal Payı



* Veriler yalnızca "konut" kapsamında değil "konut ve toplum rafahı hizmetleri" kapsamında derlenmiştir.

Kaynak: Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü, *Merkezi Yönetim Konsolide Bütçe İstatistikleri*, 2017

Türkiye için sunulan veriler içerisinde konut ve toplum refahı hizmetleri ayrıca tasniflendirilmektedir. Veriler incelendiğinde yalnızca konut çalışmaları için yapılan harcamalar %0.5 olrak hesaplanmaktadır.

Yerel yönetimler, birçok ülkede konut yatırımlarında bulunmakta, konut yatırımcısı görevini üstelenmektedir. İncelenen ülkelerde de konut sektöründe yerelyönetimler aktif rol oynamaktadır. Türkiye'de ise yalnızca belediyelere konut politikalarıyla ilgili görevler verilmiş olup tarihsel olarak bu görevler layığıylauygulanamamıştır. 1580 sayılı Belediye Yasası, belediyelere, ucuz belediye meskenleri yapmak, belediye adına inşaat yaparak kiraya vermek, kentsel gelişmebölgelerini tespit ederek arazi satın almak, yeniden planlamak görevlerini yüklemiştir. Ancak bu görev zorunlu görevler içerisinde değil, isteğe bağlı görevler içerisinde yer almış ve belediyeler zorunlu görevlerine dahi kaynak yetiremedikleri bir ortamda konut sunma görevini de yerine getirememiştir. Daha sonrasında belediyelere bu görevlerini zorunlu görevler içerisine alma hakkı tanınmış olsa da pek bir değişiklik olmamıştır. 1960 öncesinde belediyelerin konut alanındaki rolleri doğrudan konu üretme yerine kent halkı için ucuz arsa sağlamakla sınırlı kalmıştır (Ersöz, 2004: 197).

1961 Anayasasını takip eden dönemde planlı döneme girildiğinden merkezi yönetim yetkileri artırılmıştır. Yerel yönetimler bu dönemden sonra da doğrudan konut üretiminden çok konut üreten kooperatiflerle birlikte konut sektöründe faydalı olmaya çalışmışlardır.

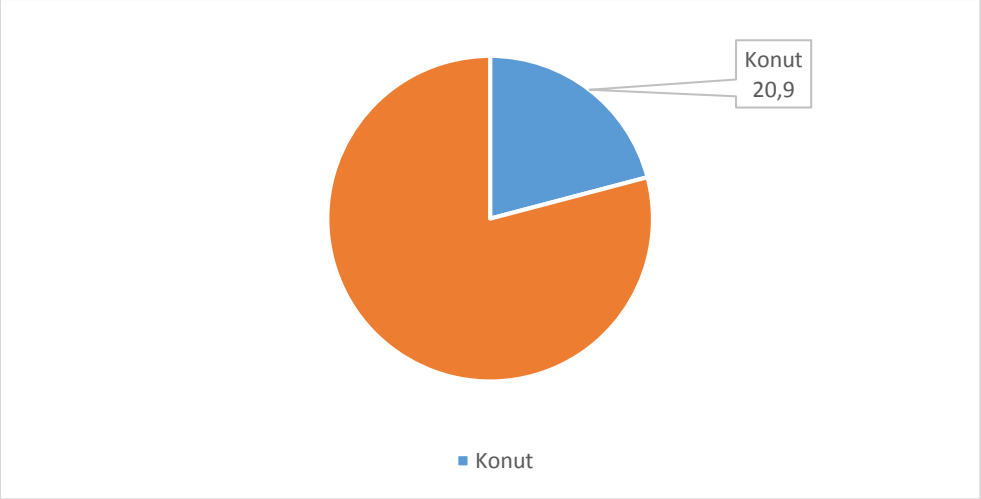
1980'li yıllarda Toplu Konut Fonu yoluyla sağlanan devlet desteği ile konut kooperatiflerinin belediye öncülüğündeki girişmilerinden başarılı sonuçlar elde edilmiştir. Kooperatifler, merkezi yönetim ve belediyeler üçgeninde kent kooperatifçiliğinde önemli işler yapılmıştır (Çelik, 2013: 106-107).

Belediyeler, konut üretiminden kent topraklarının imara açılmasına, altyapılı arsa teminine kadar birçok konuda yetkilidirler. Ancak belediyelerin bu yetkilerini ne ölçülerde kullancakları siyasi kararlarca belirlenmektedir. Bu durum da etkin bir hizmet sunumunu yok etmektedir. Siyasi gerekçelerle, kısa süreli işletilen belediye kaynakları sorunun çözümüne değil büyümesine katkı yapmaktadır. Bu durumdan kaçınılması gerekmektedir.

5393 sayılı Belediye Kanununun 69.maddesinde belediyenin konut görevlerinden bahsedilmektedir. Buna göre belediyeler; "*düzenli kentleşmeyi sağlamak, beldenin konut, sanayi ve ticaret alanı ihtiyacını karşılamak amacıyla belediye ve mücavir alan sınırları içinde, özel kanunlarına göre korunması gerekli yerler ile tarım arazileri hariç imarlı ve alt yapılı arsalar üretmek; konut, toplu konut yapmak, satmak, kiralamak ve bu amaçlarla arazi satın almak, kamulaştırma yapmak, bu arsaları trampa etmek, bu konuda ilgili diğer kamu kurum ve kuruluşları ve bankalarla iş birliği yapmak ve gerektiğinde onlarla ortak projeler gerçekleştirmek yetkisine sahiptir. Belediye, bu amaçla bütçesinden gerekli parayı ayırmak suretiyle işletme tesis edebilir."* Yine aynı maddenin devamında belediyeler tarafından; dar gelirli kişilere, afete maruz kalanlara ve sanayi bölgesinden nakledileceklere veya üyelerinin tamamı böyle kişilerden oluşan kooperatiflere arsa tahsisi yapılabilmektedir. (Mevzuat Bilgi Sistemi, 2005-a)

Belediyeler yukarıda belirtilen görevlerine ek olarak TOKİ ile birlikte kentsel dönüşüm projeleri de yürütmektedir (Çelik, 2013: 108).

Grafik 32. Konut Harcamalarının Yerel Yönetimler Toplam Harcamaları İçerisindeki Oransal Payı



* Veriler yalnızca "housing" kapsamında değil "housing and community amenities" kapsamında derlenmiştir.

Kaynak: UCLG(2016), *Subnational Governments Around The World: StructureandFinance*,https://issuu.com/uclgcglu/docs/global_observatory_of_local_finance verilerinden yararlanılarak oluşturulmuştur.

Türkiye'nin Sosyal Konut politikaları kendi içerisinde ve incelenen diğer ülkelerle birlikte değerlendirildiğinde bazı bulguların ve önerilerin ifade edilmesi gerekmektedir.

TOKİ tarafından toplam konut üretimlerinin %83'ünün sosyal konut olduğu iddia edilmektedir. Ancak tarafımızca bu rakam oldukça yüksek görülmektedir. TOKİ'nin inşa etmiş olduğu konutları hangi ölçülere dayanarak sosyal konut olarak nitelendirdiğini, kafalarda soru işaretleri bırakmayacak şekilde ifade etmesi gerekmektedir.

TOKİ tarafından üretilen sosyal konut politikalarında sürekli rakamlardan, üretilen konut ve sosyal donatılardan bahsedilmektedir. Ancak nicel olarak, üretimin fazla gösterilmesi amacıyla nitelik anlamında düşük, sağlık şartlarından uzak, özenilmemiş konutlar yapıldığı iddia edilmektedir. (TMMOB, Türkiye'de Konut Sorunu ve Konut İhtiyacı Raporu: 12). Konutlar kişilerin yalnızca barınma ihtiyaçlarını karşıladıkları yerler olarak düşünülmemeli, aynı zamanda konutların sosyal donatıları ve fiziksel şartlarının da kişilerin sosyo psikolojik durumlarına etki edeceği göz önünde bulundurulmalı ve sosyal konut üretirken, üretilen konutları hediye veya nimet olarak görmek yerine konut hakkı çerçevesinde değerlendirmek gerekmektedir.

TOKİ'nin ürettiği konutlara bir diğer eleştiri de bizce, konut inşa edilen yerlerin kent merkezlerine uzak olması noktasında getirilebilir. Sosyal Konutların amacı kişileri toplumdan soyutlamak değil aksine onları toplumsallaştırmak olmalıdır. Ancak TOKİ konutları çoğu zaman kent merkezlerinden uzağa yaşam merkezlerinden kopuk alanlara inşa edilmektedir. Birçok ilde özellikle toplu konutlar için ayrı minübüs veya otobüs hatları düzenlenmektedir. Bu durum tarafımızca, sosyal konut sahiplerini damgalamak olarak değerlendirilmektedir.

İncelenen ülkelerde, ülkemizden farklı olarak konut uygulamalarının kişilere mülk edinmek amacı taşımadığı ve çoğunlukla sosyal kiralık konutlardan oluştuğu görülmektedir. Sosyal kiralık konutların, ilk edinilmelerinde peşinat ödemelerine

ihtiyaç duyulmuyor olması zaten düşük gelirli sosyal konut hanehalkı için avantajlı görülmektedir. Ayrıca kiralarının her ay daha düşük olması dolayısıyla aslında her ay hanehalkına bir bedel transfer ediliyor gibi düşünülebilir. Bu kapsamda sosyal kiralık konut politikalarının da ülkemizde uygulanması gerektiği düşünülmektedir.

Yine çalışma kapsamında incelenen diğer ülkelerde, ya kar amacı gütmeyen sosyal kuruluşların ya da yerel yönetimlerin hakim üretici olduğu gözlenmektedir. Türkiye'de ise merkezi yönetim özellikle TOKİ uygulamaları ile sürece hakimdir. Tek başlı üretim sisteminin etkin olmayacağı düşünülmektedir. Zira yerel yönetimler yerel halkın ihtiyaçlarını en doğru şekilde tespit edip politikalar oluşturabilecek kuruluşlardır ve sosyal konut üretimlerine daha aktif şekilde katılmalıdırlar.

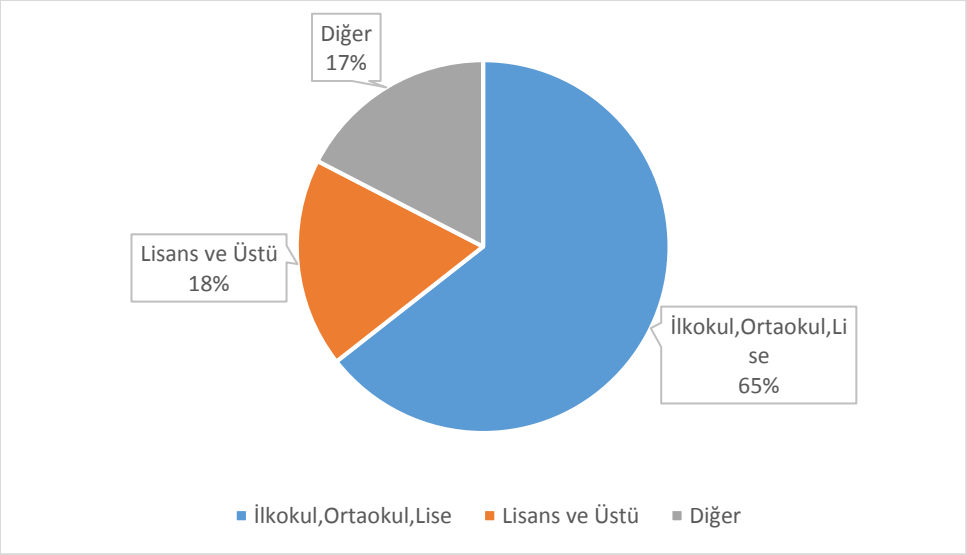
Türkiye'de konut politikaları, özellikle de sosyal konut politikalarıyla ilgili sağlıklı verilere ulaşmak pek mümkün değildir. Bu sebeple yapılan incelemelerde araştırmacılar kesin yargılara varamayacaklardır. Ortaya konacak sonuçların veri yetersizliği dolayısıyla anlamlı sonuçlardan uzaklaşacağı düşünüldüğünde bu sonuçlarla eyleme geçen idarelerden de başarılı olmalarını beklemek hayal olacaktır. Bu sebeple ülkemizde birçok alanda olduğu gibi sosyal konut alanında da verilerin şeffaf ve sistematik şekilde sunulmasına ihtiyaç vardır.

3.4.3. Türkiye'de Eğitim Harcamaları

Devletler, sosyal adaleti, toplumsal ve ekonomik gelişmeyi sağlama noktasında eğitime önem vermektedir. Sosyal Devlet, vatandaşlarına insan onuruna yaraşır bir yaşam seviyesi sunmayı vadeden devlettir. Gelirinin yeniden dağılımının sağlanmasına yönelik politikalar, söz gelimi sosyal yardım, düzeltici politikalardır. Yani bozulan gelir adaletinin sağlanmasına yönelik çabalardır. Oysa eğitime yapılacak yatırım bireylerin kendilerini geliştirmelerine ve toplum içerisinde sosyal ve ekonomik yönden yer almalarına yarayacaktır. Eğitim seviyesinin artışı ile gelir seviyesi de artacak ve artan gelir düzeyi karşılaşılacak sosyal risklere karşı kişiyi daha hazırlıklı hale getirecektir.

Türkiye'de eğitim örgün ve yaygın eğitim olarak ikiye ayrılmaktadır. Örgün eğitim, okul öncesi eğitim, ilkokul, ortaokul, lise ve yükseköğrenimden oluşmaktadır.

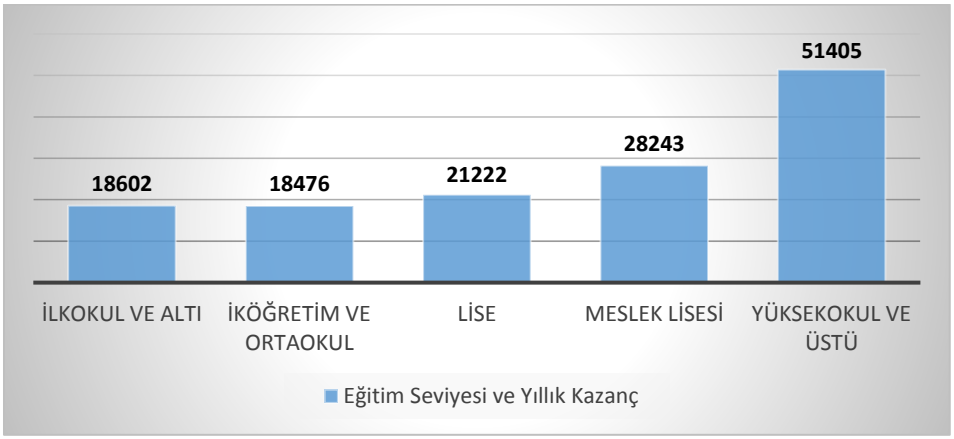
Grafik 33. Nüfusun Eğitim Düzeyi



Kaynak: https://www.endeksa.com/tr/analiz/turkiye/demografi#egitim

Sosyal Devlet bireylerin kişisel gelişimlerine katkı sağlayan devlettir. Bireylerin kendilerini gerçekleştirebilmeleri, toplumda yer edinebilmeleri için iyi bir eğitim almaları gerekmektedir. Devlet tarafından sunulacak eğitim kişilerin doğuştan getirdikleri ortam farklılıklarını gidermeye yarayabilecek bir etkendir. Toplumda adaletin sağlanabilmesi ve kişilere eşit fırsatların sunulabilmesi için öncelikle adil bir eğitim politikası uygulanmalıdır.

Grafik 34. Eğitim Seviyesi ve Yıllık Kazanç



Kaynak: TÜİK, *EğitimİstatistikleriI*, http://www.tuik.gov.tr/UstMenu.do?metod=temelistverilerinden yararlanılarak düzenlenmiştir.

Görüldüğü gibi eğitim seviyesi ve yıllık gelir düzeyi arasında doğrusal bir ilişki vardır. Eğitim seviyesinin artması ile kişinin gelir düzeyi artacak ve bu durum sosyal ilişkilerine de yansıyacaktır. Sosyal devletin en temel görevlerinden biri de dolayısıyla; eğitim seviyesinin ve kalitesinin arttırılması olmalıdır.

Ülkemizde eğitim sistemi merkezileşmiştir. Eğitim sisteminin amaçları, hedefleri ve eğitim programları merkezi düzeyde alınan kararlarla belirlenmektedir, tüm okullarda aynı mevzuat ve planlar işlemekte ve yerel farklılıklar, olması gerektiği kadar göz önünde bulundurulmamaktadır (Özkar ve Çelikten, 2017: 969).

Anayasamızın 42. Maddesine göre "Kimse eğitim ve öğrenim hakkından yoksun bırakılamaz. Öğretim; çağdaş bilim ve eğitim ilkeleri doğrultusunda, devletin gözetim ve denetimi altında yapılır." (TBMM, 1982 Anayasası)

Millî eğitim sistemi, "örgün eğitim" ve "yaygın eğitim" olmak üzere, iki ana bölümden oluşmaktadır. Örgün eğitim sistemi okul öncesi eğitim, ilköğretim, ortaöğretim ve yükseköğrenimden oluşmaktadır. Türkiye'de merkezi yönetim düzeyinde eğitimden Milli Eğitim Bakanlığı ve Yüksek Öğretim Kurulu sorumludur. Yaygın eğitim, kişilerin ilgi ve gereksinim duydukları alanda örgün eğitim yanında veya dışında düzenlenen eğitim faaliyetlerinin tümünü kapsar. Yaygın eğitim halk eğitimi, çıraklık eğitimi ve uzaktan eğitim yoluyla gerçekleştirilmektedir. Halk eğitim merkezlerinde meslek edindirme kursları, ana-çocuk eğitimi ve okuma yazma kursları gibi değişik eğitim hizmetleri verilmektedir (Mevzuat Bilgi Sistemi, 1973; Gür ve Çelik , 2009: 11)

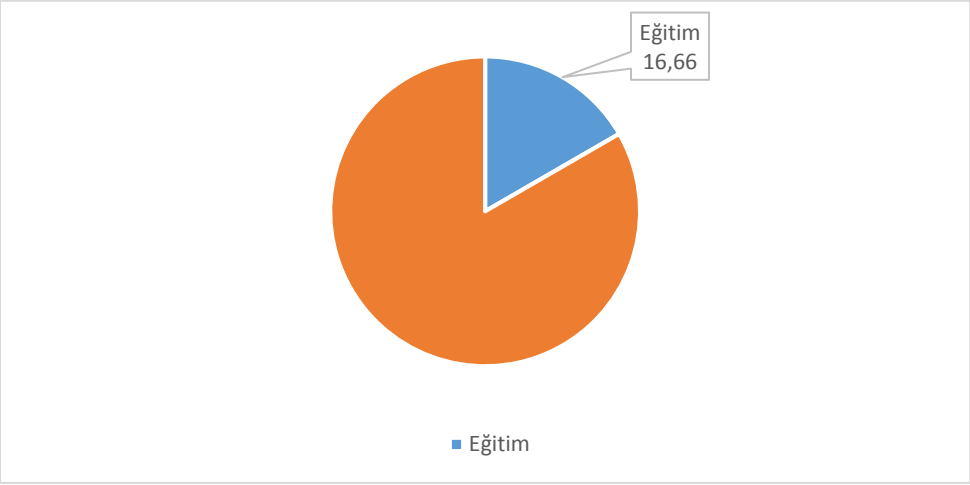
Milli Eğitim Bakanlığı, genel müdürlük ve daire başkanlıkları şeklinde merkezi düzeyde örgütlenmiş ve 23 ayrı birime ayrılmıştır. Taşra düzeyinde ise il ve ilçe milli eğitim müdürlükleri bulunmaktadır. İl ve ilçe eğitim müdürlükleri her türlü eğitim hizmetinin sağlanmasından sorumludurlar. Okul öncesi, ilköğretim ve ortaöğretim düzeyindeki resmi ve özel tüm okullar ve kurumlar, hiyerarşik olarak, bulundukları ilçe milli eğitim müdürlüğüne ve il milli eğitim müdürlüğüne bağlıdırlar. Eğitim Müdürlükleri Bakanlıkça alınan kararların yerel düzeydeki uygulayıcılarıdır. (MEB, 2008: 10)

İncelenen ülkelerdeki örneklerine benzer şekilde Türkiye'de de eğitimin kendi kendine yönetimine uyacak şekilde Eğitim Kurulları kurulmuştur. Eğitimin iç ve dış paydaşlarından oluşan kurulda yerel düzeydeki eğitim ve öğretim yöneticileri, muhtarlar, belediye, okul aile birliği, özel sektör, okul öğrenci kurulları temsil edilmektedir. Bu kurulların amacı okulların koordinasyonlarının sağlanması, okullara alınacak öğrencilerin çevrelerinin belirlenmesi, kaynakların etkili ve verimli kullanılması ile okulun paydaşlarının katılımlarının sağlanmasıdır (MEB, 2008: 10-11)

Eğitimin başlıca finansal kaynakları, merkezi yönetim bütçesinden ayrılan pay, İl özel idaresi bütçesinden tahsis edilen pay; kredi, burs ve bağışlar, yabancı ülkelerden ve kurumlardan alınan protokoller, eğitim için kişisel ve kurumsal bağışlar ve okul aile birliğinden elde edilen gelirlerdir (EURYDICE, 2019-c).

Türkiye'de her kademede eğitimin finansmanında merkezi yönetim ağır basmaktadır. İlk ve ortaöğretim için merkezi yönetim bütçesinden ayrılan paylara ek olarak il özel idaresinden de pay ayrılmaktadır. Bu iki kaynak il özel idaresi bütçesinde birleştirilip yerel ihtiyaçlar gereğince harcanmaktadır. Eğitim ve öğretim devlet okullarında ücretsizdir. Milli Eğitim Bakanlığı durumu olmayan öğrencilere parasız yatılılık, burs ve pansiyon imkanı sunmaktadır (Gürbey, 2012: 22).

Grafik 35. Merkezi Yönetim Harcamaları İçerisinde EğitimHarcamalarının Oransal Payı



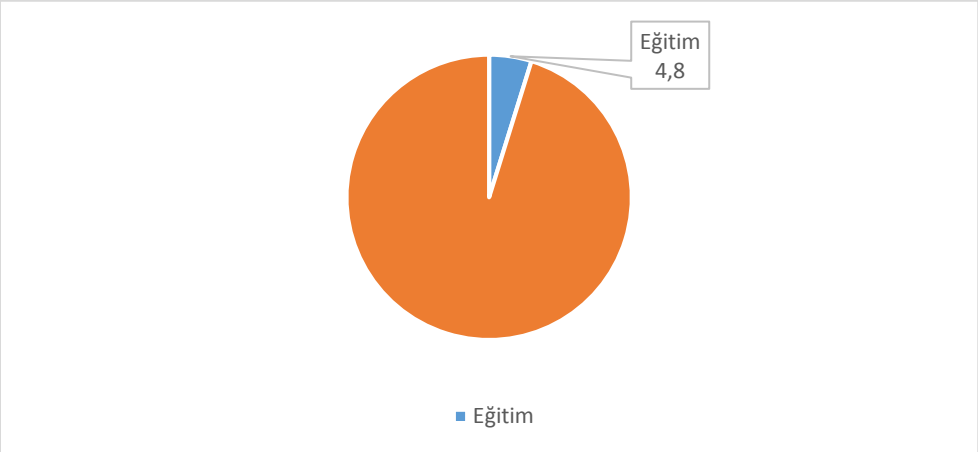
Kaynak: Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü, *Merkezi Yönetim Konsolide Bütçe İstatistikleri*, 2017

Okul öncesi eğitim, ilkokul ve ortaöğretim hem eğitim sınıf hem de idari ve teknik sınıf kadroların belirlenmesi ve idaresi, ekipman ve gerekli araç ve gereçlerin sunumu merkezi yönetim tarafından sağlanmaktadır. Okul öncesi eğitimde finansal destek okul aile birliklerince sunulmaktadır. Buna ek olarak projeler, gelen bağışlar ve diğer yardım tipleri de vardır. İlköğretim ve ortaöğretim de merkezi yönetimin finansman çatısı altında yer almaktadır. İlköğretime il özel idareleri bütçelerinden katkı sağlanmaktadır (EURYDICE, 2019-c)

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu 6.maddesine göre çocuk yuvaları ve yetiştirme yurtlarının açılması; ilk ve orta öğretim kurumlarının arsa temini, binalarının yapım, bakım ve onarımı ile diğer ihtiyaçlarının karşılanmasına ilişkin hizmetleri il sınırları içinde yerine getirmek il özel idarelerinin görevidir (Mevzuat Bilgi Sistemi, 2005-b)

5393 sayılı kanunun 14. Maddesine göre de belediyeler, Devlete ait her derecedeki okul binalarının inşaatı ile bakım ve onarımını yapabilir veya yaptırabilir, her türlü araç, gereç ve malzeme ihtiyaçlarını karşılayabilir. Ayrıca 5393 sayılı kanunla belediyelere okul öncesi eğitim kurumu açma yetkisi de verilmiş ancak bu kısım daha sonra Anayasa mahkemesi tarafından kaldırılmıştır (Mevzuat Bilgi Sistemi, 2005-a)

Grafik 36. Eğitim Harcamalarının Yerel Yönetimler Toplam Harcamaları İçerisindeki Oransal Payı



Kaynak: UCLG(2016), *Subnational Governments Around The World: StructureandFinance*,https://issuu.com/uclgcglu/docs/global_observatory_of_local_finance verilerinden yararlanılarak oluşturulmuştur.

Türkiye merkezi yönetimin hakim olduğu bir ülke olmaya devam etmektedir. Söz konusu eğitim olduğunda ise il özel idareleri ve belediyeler eğitimin finansmanına belli seviyelerde katılmalarına rağmen yönetiminde herhangi bir şekilde söz sahibi değillerdir. Belediyeler ve il özel idarelerinin görevleri fiiliyatta altyapı bakım onarım, inşaat ve araç gereç teminatı işlemleriyle sınırlı kalmaktadır. Eğitim sisteminin yerelleşmesi noktasında atılan adımlar oldukça sınırlıdır ve bu adımlar yerel yönetimlere maliyet yüklememenin ötesinde anlam kazandıramamaktadır.

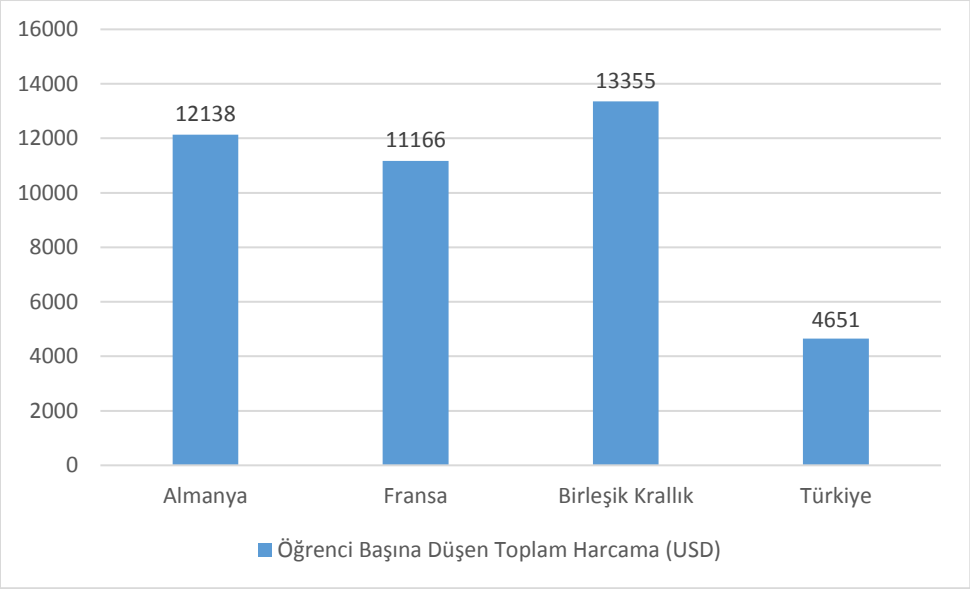
Yükseköğretimde ise 3 ana finansman kaynağından bahsedilebilir. Bunlar merkezi yönetimden ayrılan paylar, öğrenci katkı payları ve döner sermaye gelirleridir. Merkezi yönetim payları doğrudan üniversitelere aktarılır. Bu aktarımda, üniversite tarafından yapılan araştırmalar, gerçekleştirilen projeler ve öğrenci sayıları rol oynar (MEB, 2008: 12)

Yaygın eğitimde ise yaşam boyu öğrenme ilkesi kapsamında hem merkezi yönetim tarafından hem de yerel yönetimler tarafından eğitim kurumları finanse edilmektedir. Çıraklık okullarının yanı sıra belediyeler tarafından halk eğitim kursları açılmaktadır.

İlköğretimde kitaplar 2004 yılından itibaren, ortaöğretimde ise 2006 yılından itibaren ücretsiz sunulmaktadır. Öğrencilere kamu ve özel kuruluşlar tarafından burs, öğrenim kredisi verilmekte; beslenme ve barınma ihtiyaçları karşılanabilmektedir.

Eğitim harcamalarının değerlendirilmesi kısmına geldiğimizde ilk önce verilmesi gereken verinin ülkelerin toplam harcamaları olması gerektiği düşünülmektedir. Lakin ülkelerin nüfusu ve öğrenci sayılarının farklılaşması dolayısıyla toplamda bir rakam vermek ve bu rakam üzerinde karşılaştırma yapmak çok doğru görünmemektedir. Bu bakımda öğrenci başına düşen harcamaların kıyaslanması daha karşılaştırılabilir sonuçlar ortaya koyacaktır.

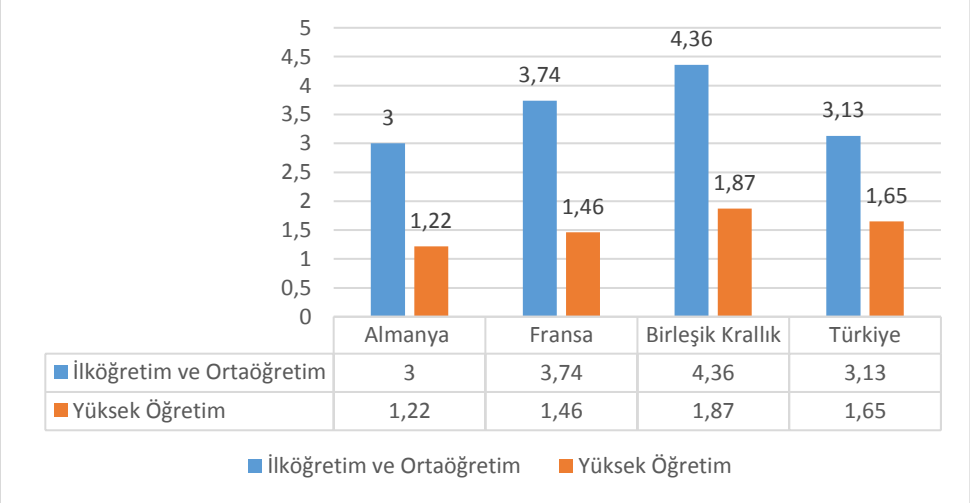
Grafik 37. Öğrenci Başına Düşen Toplam Harcama (USD)



Kaynak: OECD, *Education at a Glance*,2018 verilerinden yararlanılarak oluşturulmuştur.

Öğrenci başına düşen harcamalar değerlendirildiğinde Türkiye'nin incelenen diğer ülkelere nazaran oldukça geride kaldığı görülmektedir. Toplam (kamu+özel) harcamaların GSYH'ye oranına bakıldığında ise Türkiye'nin diğer ülkelere yakın verilere sahip olduğu görülecektir.

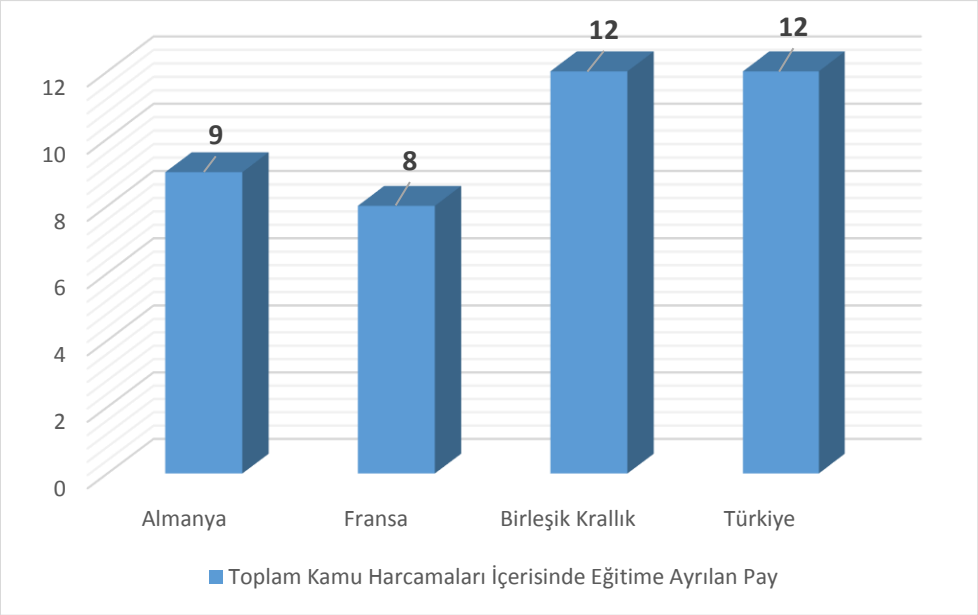
Grafik 38. Toplam Eğitim Harcamalarının GSYH'ye Oranı



Kaynak: OECD, *Education at a Glance*, 2018 verilerinden yararlanılarak oluşturulmuştur.

Eğitim hizmetlerine harcanan toplam kamu harcamalarının incelenen ülkeler içerisinde değerlendirilmesi de devletin eğitime verdiği önemi göstermesi açısından dikkate değer bir veridir. Veriler değerlendirildiğinde İngiltere ve Türkiye'nin % 10'dan daha fazla bir oranda toplam kamu harcamalarının eğitime ayrıldığı görülmekteyken; Fransa ve Almanya % 10'un altında kalmaktadır.

Grafik 39. Toplam Kamu Harcamaları İçerisinde Eğitime Ayrılan Pay



Kaynak: OECD, *Education at a Glance*,2018 verilerinden yararlanılarak oluşturulmuştur.

Kamu harcamalarının merkezi düzey, bölgesel düzey ve yerel yönetimler düzeyinde paylaşım şekli de yapılan harcamaların miktarı kadar önemlidir. Eğitim hizmetlerinin sunumunda yerel yönetimlerin yalnızca bina yapan, inşa eden, araç gereç tedarik eden konumunda kalmaması, eğitim hizmetlerinin planlama, yönetim ve sunum aşamalarına da aktif olarak katılan bir yapıya bürünmeleri gerekmektedir. Zira yerel aktörler, içerisinde bulundukları alanın ihtiyaçlarını merkezi yönetime nazaran çok daha kolay ve kesin bir şekilde saptayabileceklerdir. OECD tarafından derlenen veriler incelendiğinde Türkiye'nin tam da bu noktada oldukça merkezi eğilimli olduğu görülecektir. Yerel yönetimlerin harcamaları, toplam kamu harcamaları içerisinde yalnızca %1'lik bir paya sahiptir. Türkiye'nin kamu hizmetlerinin çoğuna yayılmış

olan merkezi dürtüler söz konusu eğitim olduğunda daha da ön plana çıkmakta ve yerel yönetimlere bırakılan alan oldukça sınırlı kalmaktadır.

Tablo 10. Ülkelerin Eğitim Harcamalarının İdari Birimlere Tasnifi

	Merkezi Yönetim	Bölgesel Yönetimler	Yerel Yönetimler
Almanya*	%10	%74	%16
Fransa	%76	%14	%10
Birleşik Krallık	%57	----	%43
Türkiye	%99	----	%1

*Almanya için bölgesel yönetimler eyalet yönetimlerini ifade etmektedir.

Kaynak: OECD, *Education at a Glance*,2018 verilerinden yararlanılarak oluşturulmuştur.

Üniter bir devlet olan İngiltere'de yerel yönetimler ve merkezi yönetimlerin eğitimdeki payları birbirine yakın görünmektedir. Türkiye de bir üniter devlettir ancak İngiltere'nin aksine merkezi yönetimin ciddi ağırlığı göze çarpmaktadır. Fransa ise idari bölgelere sahip üniter bir devlettir. Eğer, idari bölgeleri de yerel yönetimler başlığı altına katarsak merkezi yönetim %76 ve yerel yönetimler %24 gibi bir durum ortaya çıkacaktır. Bu da eğitimde yerelleşme açısından İngiltere ile Türkiye arasından bir yerde yer aldığını söyleyebilmemiz için bize bir veri sunmaktadır. Almanya ise federal bir devlettir ve siyasi bölünmüşlüğü göz önünde bulundurulduğunda; bölgesel yönetimler başlığı altındaki oranın federe devletlerin merkezi yönetimleri olan Lander'lere ait olduğu gözden kaçırılmamalıdır. Böyle değerlendirildiğinde Almanya'nın da yalnızca %16 ile eğitim harcamalarında yerelleşmeden uzak olduğu görülecektir.

3.4.4.Türkiye'de Sağlık Harcamaları

Modern sosyal refah devletleri, hizmet sunmakla görevli oldukları toplumun sosyal durumunun geliştirilmesini amaçlamaktadırlar. Ulaşılmak istenen hedef, geleceğinden daha emin, daha mutlu, daha huzurlu ve toplumsal risklerden daha uzak bir toplum yapısıdır. Devletler sosyal ve ekonomik gelişmeler için öncelikle, fiziki ve

mental olarak sağlıklı bireylere ihtiyaç duyarlar. Ekonomik gelişme ancak sağlıklı bireylerle mümkündür. Ekonomik olarak gelişen ülkelerin sağlık hizmetlerine yaptıkları yatırımlar önemli düzeyde olmakta ve/veya sağlık hizmetlerine önemli ölçüde yatırım yapan ülkeler gelişebilmektedirler denilebilir. Toplumun toplam refahı, ancak bireylerin maksimum refahlarının sağlanmasıyla arttırılabilir. Yeterli bir sağlık arzının oluşturulması ve sunulması refah devletlerinin önemli hedeflerinden olmalıdır. Bu sebeple refah devletleri bireylere oldukça kapsamlı ve çeşitli sağlık hizmetleri sunmaktadır.

Sağlık hizmetleri, refah önlemlerinin önemli bir parçasını ve sosyal politika harcamalarının da önemli bir oranını oluşturmaktadır. Sağlık hizmetleri ya kamusal ve özel sigortalarla ya da ulusal sağlık hizmetleriyle sunulmaktadır. Birinci durumda sigortalı olabilmek için çalışma, gün, prim şartları konulabilirken; ikinci durum evrensel bir sağlık hizmetleri sunumunu amaçlamaktadır ve sağlık hizmetleri karşılıksız olarak sunulmaktadır. Sigorta sistemi olarak da bilinen Bismarkçı sistemde sağlık hizmetlerinin finansmanı büyük oranda sigorta fonlarıyla karşılanırken; Anglo-Saxon sistemi olarak da bilinen ulusal sağlık sisteminde ise finansman ulusal vergilerle sağlanmaktadır (Özdemir, 2007: 108, 109).

İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi'ne göre; *"herkesin kendisinin ve ailesinin beslenme, giyim, konut ve tıbbi bakım hakkı vardır. Herkes, işssizlik, sakatlık, dulluk, yaşlılık ve kendi iradesi dışındaki koşullardan doğan geçim sıkıntısı durumunda güvenlik hakkına sahiptir"* (İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi, Md. 25). İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi bu madde ile özellikle kişilerin kendi iradeleri dışında karşılaşabilecekleri risklere vurgu yapmakta ve sağlık ve sosyal güvenliği bir hak olarak tanımlamaktadır. Anayasamızda da sağlık hakkı güvence altına alınmaktadır. 1982 Anayasası'nın Sosyal ve Ekonomik Haklar içerisinde yer alan 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, 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." Denilerek sorumlu kurum ilan edilmiştir. Ülkemizde özellikle belediyelerin sorumlulukları içerisinde yer alan çevre sağlığı ve çevre hakkı vurgulanmış, sağlık sisteminin finansmanı konusunda sigorta şirketlerinden yararlanılabileceği belirtilmiştir. (TBMM, 1982 Anayasası)

Türkiye'de sağlık hizmetlerinin arz ve finansmanında çok sayıda kamu, yarı kamu ve özel kuruluşlar bulunmaktadır. Sağlık hizmetlerinin sunumu ve finansmanı ağırlıklı olarak kamu kurumları tarafından yürütülmekte; ancak özel sektör de muayenehane, poliklinik, klinik, hastahane, labaratuvar işletebilmektedir (Sargutan, 2010: 2887). Sağlık hizmetlerinin finansmanı ise vergiler, sosyal güvenlik primleri, cepten ödemeler ve özel sigorta primleri ile sağlanmaktadır.

Ulusal düzeyde politika yapıcı organ parlamentodur. Sağlık hizmetlerinin dağıtımından sorumlu ana organ ise Sağlık Bakanlığıdır. 2005 öncesinde birçok kurum ve karmaşık bir yapı mevcuttur ancak 2005 sonrasında yapılan reformlarla bu kurumların görevleri Sağlık Bakanlığına aktarılmıştır. SSK, Bağ-kur, Emekli Sandığı kurumları SGK çatısı altından toplanmıştır. Şuanda Sağlık Bakanlığı dışında yalnızca üniversitelere ve Milli Savunma Bakanlığına ait hastaneler bulunmaktadır. Bunlara ek olarak özel hastaneler ve kar amacı gütmeyen kuruluşlara ait hastaneler (Kızılay) da bulunmaktadır (Tatar vd, 2011: 15).

Sağlık Bakanlığı, Türkiye Büyük Millet Meclisinin açılışını takiben 3 Mayıs 1920 (e.t.) 3 sayılı kanun ile kurulmuştur . İlk döneminde Sağlık Bakanlığı daha çok savaş sonrası yıkımın giderilmesi ve sağlık mevzuatının oluşturulmasıyla ilgilenmiştir. Türkiye'de mevcut sağlık sistemini kurmaya yönelik ilk düzenlemeler 1923-1946 arasında yapılmılştır. Bu dönemde, dikey bir örgütlenme yapısı oluşturulmuş. İlçe düzeyinde tanı ve tedavi merkezleri kurulmuş; Ankara, Diyarbakır, Erzurum ve Sivas illerinde tam teşekküllü numune hastaneleri açılmıştır. Koruyucu hekimliğin merkezi yönetime, tedavi edici hekimliğin ise yerel yönetimlere bırakılması kararı alınmış ve yerel yönetimler hastane açması konusunda teşvik edilmiştir. Aslında açılan numune hastanelerinin de daha sonraları yerel yönetimlere devredilmesi düşünülmüş ancak sistem aksine gittikçe merkezileşmiştir. 1946-1960 yılları arasında, sağlık ocakları

kurulmuş; tüm hastaneler, yerel yönetimlerden Sağlık Bakanlığına devredilmiştir. Sosyal Sigortalar Kurumu (SSK), özel sektörde çalışan işçilere ve kamu sektöründeki mavi yakalılara sağlık sigortası sağlamak üzere 1946 yılında kurulmuştur (Yıldırım, 2013:9; Tatar vd., 2011: 16,17)

1961 yılında Sağlık Hizmetlerinin Sosyalleştirilmesi Hakkındaki Kanun çıkarılmıştır. Sosyalizasyon 1983'te ülkenin tümüne yayılmıştır. İl içinde bütünleşmiş bir yapı anlayışıyla sağlık evleri, sağlık ocakları, ilçe ve il hastaneleri şeklinde bir yapılanmaya gidilmiştir. 1980'li yıllarla birlikte sağlık sisteminde liberalleşme çabaları görülmeye başlamıştır ve özel sektörün önü açılmaya çalışılmıştır. 1990'larda başlatılan reform çalışmalarıyla birlikte sağlık sistemi mevcut görünümünü almaya başlamıştır. Reform çalışmaları 4 temele dayanmaktaydı. Bunlar;

1- Sosyal güvenlik kurumlarının tek çatı altında toplanarak Genel Sağlık Sigortasının kurulması,

2- Birinci basamak sağlık hizmetlerinin aile hekimliği çerçevesinde geliştirilmesi,

3- Hastanelerin özerk sağlık işletmelerine dönüştürülmesi,

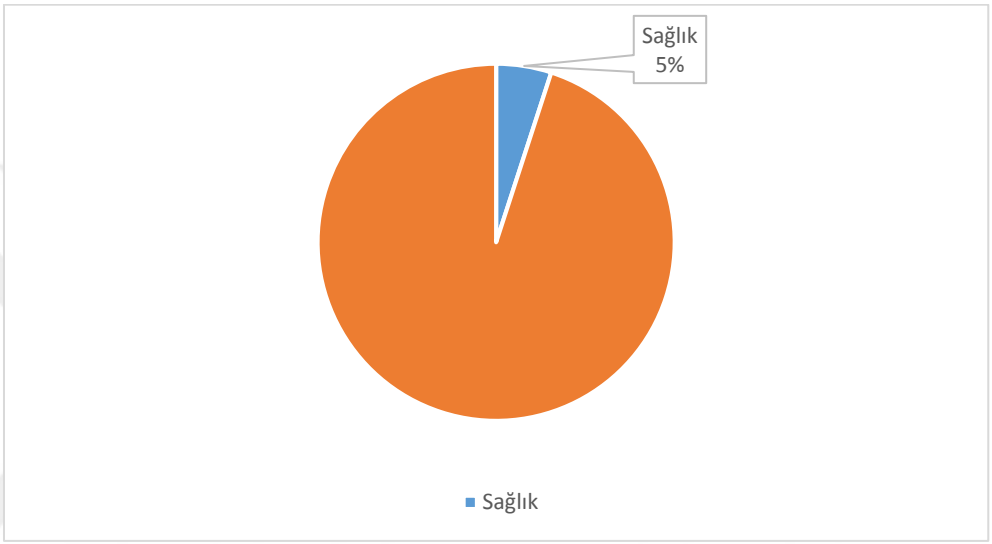
4- Sağlık Bakanlığının; koruyucu sağlık hizmetlerine öncelik veren, sağlık hizmetlerini planlayıp denetleyen bir yapıya kavuşturulması. (Sağlık Bakanlığı, 2015-a)

Sağlık Bakanlığı, sağlık politikalarının belirlenmesi, ulusal sağlık stratejilerinin uygulanması ve doğrudan sağlık hizmetlerinin sunumundan sorumludur. Birincil ve ikincil sağlık hizmetlerinin, anne ve çocuk bakımı ve aile planlama hizmetlerinin ana sunucusudur. Sağlık Bakanlığı kendisine bağlı aile sağlık merkezleri ile de koruyucu bakım hizmetleri sunmaktadır.2005 yılında üniversite hastaneleri ve Milli Savunma Bakanlığına ait hastaneler dışındaki tüm hastaneler Sağlık Bakanlığı'nın idaresine verilmiştir (Tatar vd, 2011: 22)

Sağlık Bakanlığı'nın görevleri 663 sayılı kanunda sayılmaktadır. Buna göre Sağlık Bakanlığı; halk sağlığının korunması, geliştirilmesi, hastalık risklerinin azaltılması, teşhis, tedavi ve rehabilite edici sağlık hizmetlerinin sunulması, sağlık eğitimi ve araştırma faaliyetlerinin geliştirilmesi, sağlık hizmetlerinde kullanılan

ilaçların ve cihazların güvenli bir şekilde piyasada bulunması ve fiyatlarının belirlenmesinden, sağlık hizmetlerinin yurt genelinde dengeli dağılımından, kamu ve özel hukuk tüzel kişileri tarafından açılacak hastanelerin planlanması ve yönetilmesinden sorumludur (Sağlık Bakanlığı, 2015-b)

Grafik 40. Merkezi Yönetim Harcamaları İçerisinde Sağlık Harcamalarının Oransal Payı



Kaynak: Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü, *Merkezi Yönetim Konsolide Bütçe İstatistikleri*, 2017

Merkezi düzeyde sağlık hizmetlerinin planlanması büyük ölçüde Sağlık Bakanlığının sorumluluğunda olsa da Maliye Bakanlığı ve Sosyal Güvenlik Kurumu da sistemin finansmanından ve kaynakların dağıtımından sorumludur.

Grafikle gösterilen veri içerisine Sosyal Sigortalara sağlık hizmetleri için yapılan devlet katkısı da dahildir. Bu sebeple Fransa ve Almanya verilerine nazaran oldukça yüksek bir değer ortaya çıkmaktadır. İngiltere'de ise çok daha yüksek bir oranın çıkmasının sebebi, Ulusal Sağlık Hizmetleri sistemi dolayısıyla prim uygulamasının mevcut olmaması ve harcamaların ulusal vergilerden karşılanıyor olmasıdır.

Türkiye'de sağlık sistemi, yerelleşme vurgusu dönem dönem yapılmakta olsa da, merkezi yönetim temelinde örgütlenmiştir. Yerelleşme çabaları daha çok "deconcentration" dediğimiz ve merkezi yönetim yetkilerinin yine merkezi yönetime

bağlı taşra örgütlenmesine aktarılması üzerinedir. Belediyeler ve İl Özel İdareleri kamu sağlığı bakımından bazı sorumluluklara sahip olsalar da çoğunlukla merkezi yönetim tarafından kontrol edilmektedirler (Tatar vd, 2011: 29). Bu bağımlılık genel olarak ülkenin idari örgütlenmesinden ve yerel yönetimlerin personel ve mali yönden merkezi yönetime bağımlılıklarından kaynaklanmaktadır.

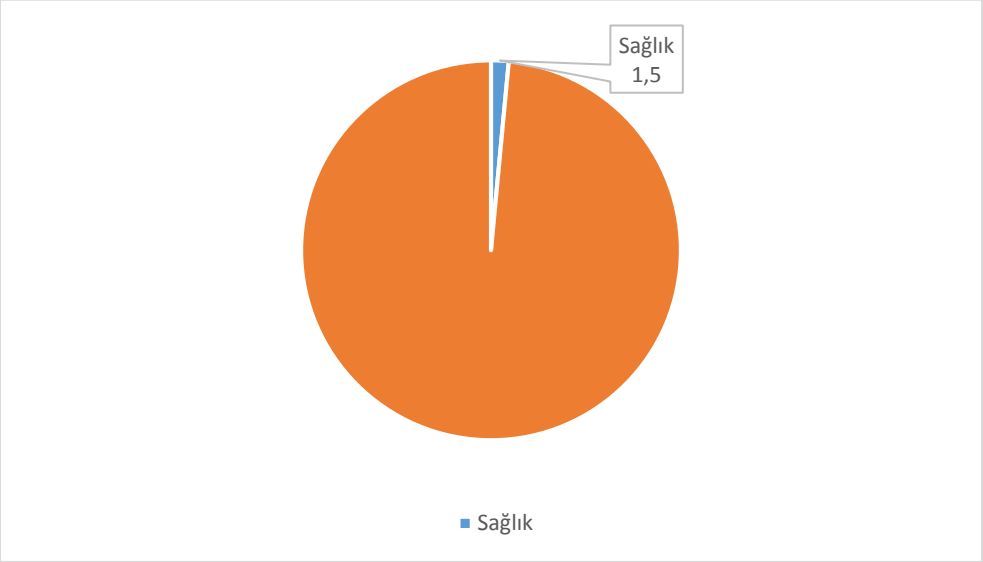
Yerel yönetimler ülke çapında birinci basamak sağlık hizmetlerinin ve yataklı sağlık hizmetlerinin arzından sorumludurlar. İl Özel İdareleri, il genelinde dispanser, akıl hastanesi, darülaceze gibi sağlık birimleri açmak, yetimhaneler kurmak, bu kurumların bakım onarım ve tadilatlarını yaptırmakla görevlidir. Ayrıca il genel meclisinin vereceği kararla mahalli sağlık hizmetleri için ödenek ayrılabilir ve katkıda bulunulabilir (Sargutan, 2010: 3030).

1580 sayılı Belediye Kanununda belediyeler, belde halkının ortak yerel gereksinimlerini karşılayan yerel yönetim birimleri olarak tanımlanmışlardır. Belediyeler bir yerel yönetim birimi olarak kamu hizmetlerinin sunulmasından sorumludurlar. Sağlık hizmetleri de yerel topluluk tarafından talep edilen hizmetler içerisinde en önde gelmektedir. Bu gerekçeyle belediyeler, sorumlu oldukları alan içerisinde halka sağlık hizmetlerinin sunulmasıyla görevlidirler. Belediyeler, temel, koruyucu ve ayakta sağlık hizmetlerini sunmaktadırlar. Türkiye genelinde belediyeler, sağlık hizmetleri içerisinde gıda ve iş yeri denetimlerini yaparken; sağlıkla ilgili denetim görevlerini Zabıta eliyle gerçekleştirmektedirler. Çevreye yönelik hizmetlerin büyük çoğunluğu ve kişiye yönelik koruyucu hizmetler yerel yönetimler tarafından desteklenmektedir. Belediyelerin görevleri daha çok dolaylı sağlık hizmetleridir. Söz gelimi suyun sağlıklı kullanımının sağlanması, çevresel hijyen şartlarının sağlanması iş yerlerinin ve satılan ürünlerin incelenmesi ile çevreye yönelik sağlık hizmetleri vasıtasıyla kişiler güvence altına alınmaya çalışılmaktadır (Sargutan, 2010: 331-334).

Yerel yönetimler sağlık hizmetlerinin planlanması ve yönetiminde söz sahibi değillerdir. Daha çok merkezi idare tarafından kontrollü bir şekilde aktarılan görevler yerine getirilmekte ve mali yapı dolayısıyla büyük çaplı hizmetler sınırlı kalmaktadır. Yerel yönetimlerin mali yeterliliklerini sağlamadan büyük çaplı hastane projelerine girişmeleri çok daha büyük yanlışlıklar doğurabilir. Yerel toplulukların farklı ihtiyaçlarına cevap vermek adına bölgesel ve yerel planlamaların yerel yönetimler

tarafından yapılması tarafımızca daha uygun görülüyor olsa da mali yetersizlikler içerisinde olan yerel yönetimlere, öncelikle finansal yapılarının düzeltilmesine yardımcı olmadan bu hizmetlerin sorumluluğunu yüklemek daha büyük bir yanlış olarak değerlendirilebilir.

Grafik 41. Sağlık Harcamalarının Yerel Yönetimler Toplam Harcamaları İçerisindeki Oransal Payı



Kaynak: UCLG(2016), *Subnational Governments Around The World: StructureandFinance*,https://issuu.com/uclgcglu/docs/global_observatory_of_local_finance verilerinden yararlanılarak oluşturulmuştur.

Türkiye'de son yıllarda Sağlıkta Dönüşüm Programları kapsamında sağlık hizmetlerinin yönetim ve finansman şekillerinde değişiklikler yaşanmaktadır. Sağlık hizmetlerinin sunumunda işlerlik kazanan aile hekimliği uygulaması bunlardan biridir. Aile hekimliği birinci basamak sağlık hizmetleri sunumunda görev almaktadır. Aile hekimliği, kırsal bölgelerde yaşayanlara belli aralıklarla gezici sağlık hizmetleri de vermektedir. 2010 yılında yapılan değişiklikle, huzurevi, cezaevi ve çocuk bakımevi gibi yerlerde yaşayanlara yerinde sağlık hizmeti, yatalak hastalara ise evde bakım hizmetleri de aile hekimlerince verilmeye başlanmıştır. Buna ek olarak aşı hizmetleri, bebek ve gebelerin takibi, tarama programları, D vitamini ve demir desteği, belli yaş gruplarına yönelik periyodik sağlık kontrolleri gibi birçok koruyucu sağlık hizmeti aile hekimlerinin sorumluluğunda yürütülmektedir (Yıldırım, 2013: 26). Aile hekimliği uygulaması hizmetlere erişimde kolaylık sağlayan bir uygulama olmuştur. Bu anlamda

bu olumlu gelişmenin arttırılarak devam edilmesi umulmaktadır. Buna ek olarak aile hekimliği uygulamalarının baskınlığına uygun olacak şekilde Tıp Fakültelerinin de müfredat ve ders içeriklerinin düzenlenmesi gerekmektedir.

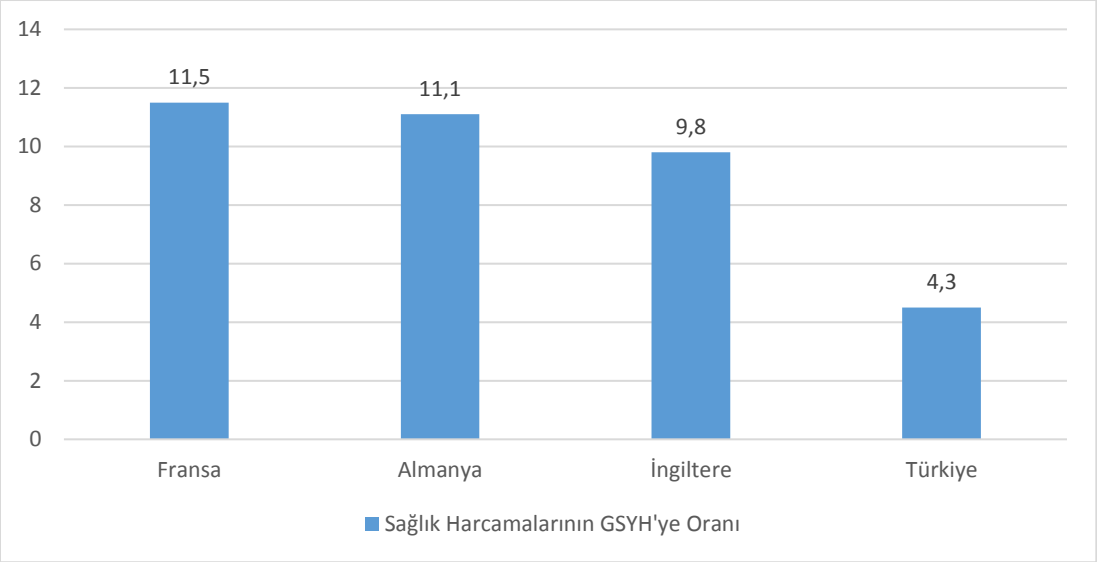
Bir diğer değişiklik ise finansman sisteminde yaşanmıştır. 2006 öncesi çok başlı bir finansman sistemi hakimdi.(SSK, Bağkur, Emekli Sandığı, Aktif Memurlar ve Yeşil Kart Programları vb.) 2006 sonrası Sağlıkta Dönüşüm programlarıyla birlikte, SGK (Sosyal Güvenlik Kurumu) ve GSS (Genel Sağlık Sigortası) kanunlarıyla beraber, sağlık finansman kurumları tek çatı altında birleştirilmiştir. Mevcut durumda SGK bünyesindeki GSS programı tüm nüfusa sağlık güvencesi sağlamaktadır. GSS programından önceki dönemlerde çok farklı zorunlu sağlık güvencesi programları, farklı gruplara, farklı nimet külfet çerçevesinde finansal koruma sağlamaktaydı. SSK, Bağkur Emekli Sandığı gibi sosyal sağlık programları üyelerine farklı kapsamlarda hizmet sunmakta, birinin karşıladığı hizmeti diğeri karşılamıyor olabilmekteydi. 2006 yılı sonrası yapılan çalışmalarla tüm nüfus GSS çatısı altında birleştirilmiştir (Yıldırım, 2013: 55).

Türkiye'de mevcut durumda sağlık hizmetlerinin finansmanının dört temel kaynağı bulunmaktadır. Çalışanların ve işverenlerin ödediği primler, vergiler (primini ödeyemeyenlerin primleri, eğitim giderleri, koruyucu hizmetler ve GSS katkısı vb.) , doğrudan cepten ödemeler (katkı payları) ve özel sağlık sigortası ödemeleridir.

GSS sistemi sonrası, vergilerin katkısı dolayısıyla ve tüm nüfusun GSS sistemine dahil edilmesi çabalarıyla birlikte Türkiye Ulusal Sağlık Sistemlerine, evrenselliğe yönelmiş olsa da primlerin sağlık hizmetlerinin finansmanındaki yüksek oranı dolayısıyla Türkiye'nin Bismarkyan bir sağlık ve sigorta sisteminin var olduğu söylenebilir.

Sağlık harcamalarının finansmanının niteliğini üç temel gösterge ile belirleyebilmek mümkündür. Bunlar toplam sağlık harcamaları, harcamaların GSYH'ye oranı ve kişi başına düşen sağlık harcamalarıdır. İncelenen ülkelerin nüfuslarının farklılaşması dolayısıyla toplam sağlık harcamalarının birim bazında değil de GSYH'ye oranı bazında değerlendirilmesi uygun görülmektedir.

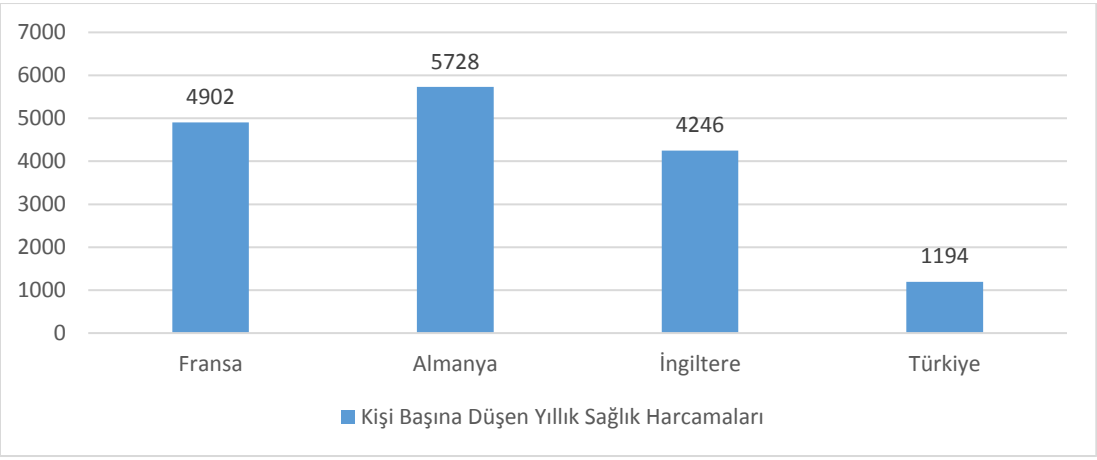
Grafik 42. Sağlık Harcamalarının GSYH'ye Oranı -2016-



Kaynak: OECD(2018) *Health Statistics*, http://www.oecd.org/health/health-statistics.htm verilerinden yararlanılarak düzenlenmiştir.

Sağlık harcamalarının toplam miktarının belirlenmesinden ziyade bir diğer önemli görülen veri ise kişi başına düşen sağlık harcamaları olmaktadır. Zira, aksi taktirde, değişen nüfus miktarları karşılaştırılabilir veriler sunulmasına engel olacaktır.

Grafik 43. Kişi Başına Düşen Yıllık Sağlık Harcamaları-Dolar Endeksli-2017 yılı



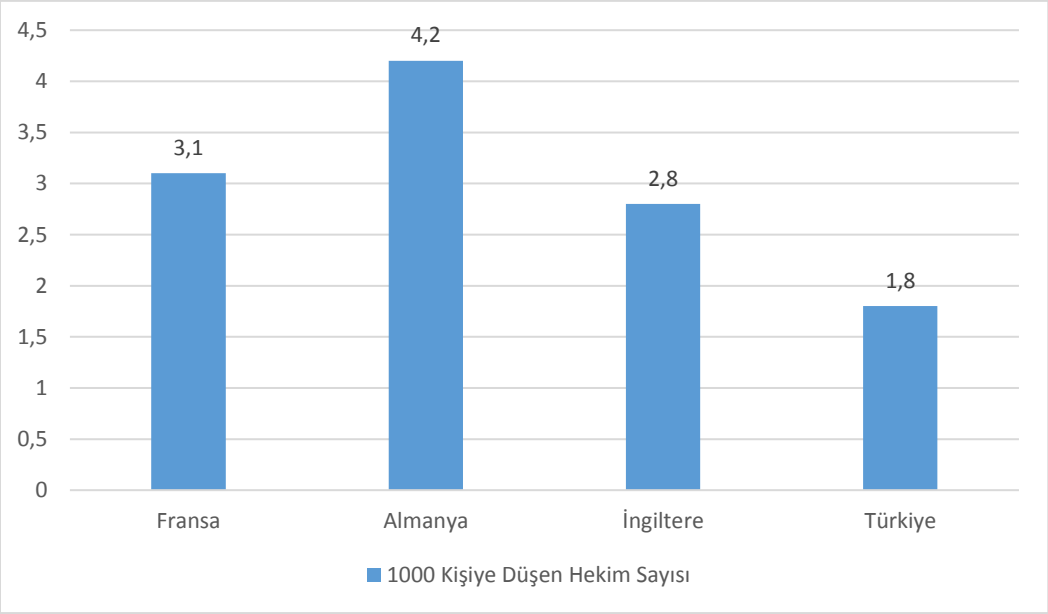
Kaynak: OECD(2018) *Health Statistics*, http://www.oecd.org/health/health-statistics.htm verilerinden yararlanılarak düzenlenmiştir.

Kişi başına düşen sağlık harcamalarında da Türkiye, incelenen diğer ülkelerle karşılaştırıldığında oldukça geride kalmaktadır. Ancak dolar ve TL arasındaki kur farkı düşünülür ve hesaplamalar dolar üzerinden değil "birim para" üzerinden yapılırsa Türkiye de 2017 yılı itibariyle diğer ülkelere yakın sağlık hizmetleri harcaması yapmaktadır.

Sağlık hizmetleri sosyal devlet olmanın en temel gerekliliklerinden biridir. Ayrıca ekonomik kalkınmanın da en önce gelen şartlarından biri fiziksel ve mental olarak sağlıklı bireylerdir. Türkiye'nin sağlık hizmetlerine yaptığı harcamaları arttırması ve hizmetlerin ulaşılabilirliğini bölgeler bazında sağlaması gerekmektedir.

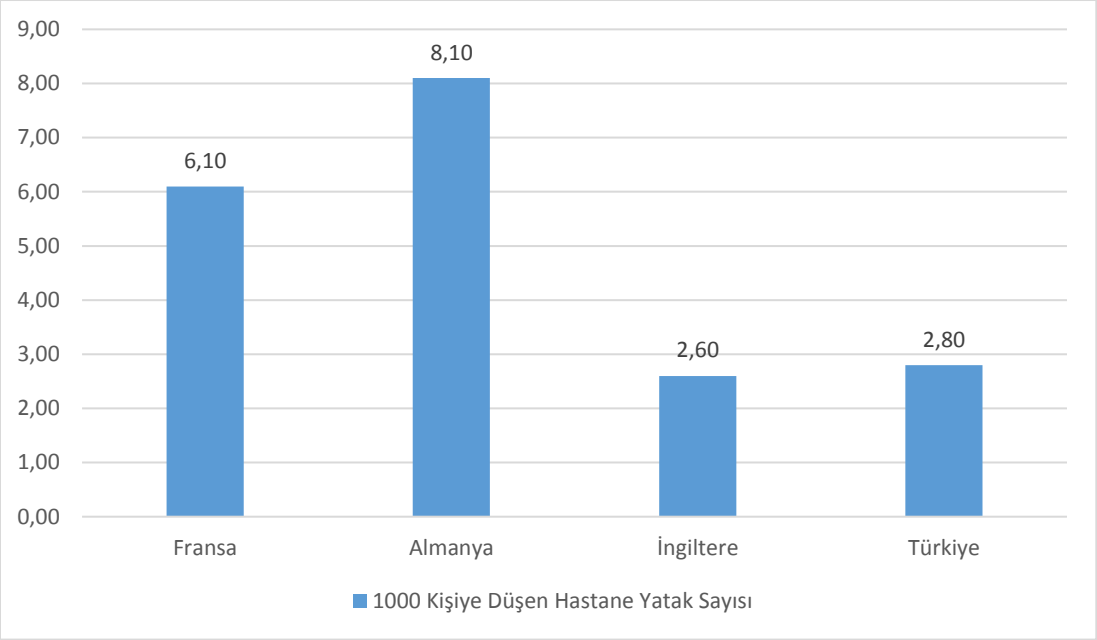
Sağlık hizmetlerine erişimin arttırılması için yapılması gerekenler listesinde en önde gelenlerden biri kuşkusuz hastane sayılarının ve kişi başına düşen hekim sayılarının artırılması olacaktır. Türkiye hastane ve hekim sayılarında diğer ülkelerle kıyaslandığında oldukça geride kalmaktadır.

Grafik 44. 1000 Kişiye Düşen Hekim Sayısı



Kaynak: OECD(2018) *Health Statistics*, http://www.oecd.org/health/health-statistics.htm verilerinden yararlanılarak düzenlenmiştir.

Grafik 45. 1000 Kişiye Düşen Hastane Yatak Sayısı



Kaynak: OECD(2018) *Health Statistics*, http://www.oecd.org/health/health-statistics.htm verilerinden yararlanılarak düzenlenmiştir.

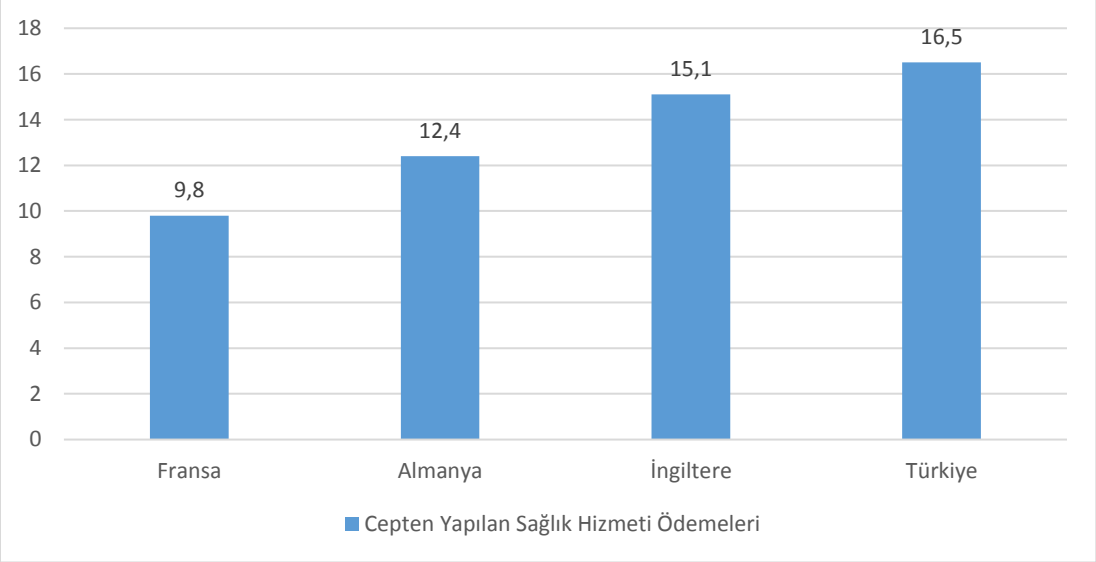
Hastane yatak sayıları ve hekim sayıları incelendiğinde Türkiye'nin yeterli seviyede olmadığı görülmektedir. Ancak göze çarpan bir diğer nokta da İngiltere'nin de diğer iki ülkeye göre oldukça geride kalıyor olmasıdır.

Sağlık hizmetlerinin sosyal devlet olgusu içerisinde sunulmasının en temel şartlarından biri de sağlık hizmetlerinin dağılımda adaletin sağlanmasıdır. Türkiye'de bölgeler arasında hizmetlere erişim konusunda ciddi farklar vardır. Son yıllarda yapılan çalışmalara rağmen bu farklar devam etmektedir. Sağlık hizmetlerinin sunumunda adaletin sağlanması için özellikle doğu illerinde çalışmak üzere hekimlerin teşvik edilmeleri gerekmektedir ve bu yöndeki çalışmaların devamlılığı önemlidir.

Türkiye'de GSS sistemiyle birlikte toplumun tüm üyelerinin sağlık sigortası kapsamına alınması amaçlanıyor olsa da sağlık sigortasının kapsamına giren hizmetler, incelenen diğer ülkelere göre daha azdır. Dolayısıyla kişiler daha fazla cepten ödeme yapmak zorunda kalmaktadırlar. GSS sistemi öncesi dağınık halde bulunan SSK, Emekli Sandığı ve Bağ-Kur üyelerine farklı düzeylerde nimet külfet sistemleri sunmaktaydılar ve sigorta programlarının kapsamları değişebilmekteydi.

GSS sistemiyle birlikte tek bir çatı altında SGK adıyla toplanan sistem cepten peşin ödemeleri azaltabilmiş değildir. Yani bireyler, hizmet almak için yapmış oldukları pirim ödemelerine rağmen sağlık hizmetlerinin birçoğuna katkı bedeli ödemektedirler. Türkiye'de sağlık hizmetleri anlamında adaletin sağlanabilmesi için bu konuda özellikle çalışmalar yapılması gerekmektedir.

Grafik 46. Cepten Yapılan Sağlık Hizmeti Ödemelerinin Toplam Cari Sağlık Harcamaları İçerisindeki Oransal Payı-2016-



Kaynak: OECD(2018) *Health Statistics*, http://www.oecd.org/health/health-statistics.htm verilerinden yararlanılarak düzenlenmiştir.

Grafikten de anlaşılacağı üzere Fransa maksimum düzeyde hizmetin kapsanmasını amaçlarken Türkiye bu dört ülke içerisinde en az kapsayıcı olan sigorta sisteminin uygulandığı ülke olarak görülmektedir. Genellikle bilinenin aksine İngiltere de bu konuda iyi bir performans ortaya koyamamaktadır. Sigorta programlarının tek bir çatı altında toplanmış olması olumlu iken, kapsayıcılığın tatmin edici seviyelerde olmaması olumsuz olarak değerlendirilebilir.

Sağlık sistemimizin diğer ülkelerle karşılaştırıldığında ortaya çıkan bir özelliği de Türkiye'de hizmet basamakları arasında zorunlu sevk sisteminin bulunmuyor olmasıdır. Bu durum bireylere, aile sağlık merkezleri veya devlet hastaneleri ve üniversite hastaneleri arasında serbestçe seçim yapma hakkı tanıması

bakımından olumlu görünüyor olsa da, planlama, hizmet arzına yönelik nicel verileri tasarlama açısından sorunlar yaratmakta ve kaynak israfına yol açmaktadır.

Türkiye'de kişilerin sigorta primleri değerlendirilirken yalnızca gelire (aylık) bakılmaktadır. Yani yatırım ve tasarruf gelirleri dikkate alınmamaktadır. Ayrıca prime esas kazançta da bir üst sınır bulunmaktadır ve üst sınırdan sonraki gelirler prim hesaplanmasında değerlendirilmemektedir. Söz konusu iki durum da sağlık hizmetlerinde adaleti bozmaktadır.

Sağlık hizmetlerinin sunumunda yerel yönetimlerin payı oldukça sınırlı kalmaktadır. Halbuki sağlık hizmetleri ülkenin bütünü tarafından merkezi düzeyde planlanması zor olan hizmetlerdir. Hem yeterli bilgiye yerel düzeyde ulaşmanın hem de politika üretmenin daha kolay olması dolayısıyla yerel yönetimlerin daha fazla yetkiye sahip olmaları gerekmektedir. Yerel yönetimler toplam harcamalarının yalnızca %1,5'ini sağlık harcamalarına ayırmaktadırlar. Bunlar da daha çok dolaylı sağlık hizmetleri olan çevre, gıda ve işyerlerinin sağlık denetimleridir. Yerel yönetimlere özellikle sağlık hizmetlerinin planlanmasında sorumluluk yüklemek gerekmektedir.

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Sosyal politika, toplumsal amaçlar dolayısıyla oluşturulmuş politikaların tamamıdır. Sosyal politika, çeşitli dernekler, vakıflar, kooperatifler, dini kurumlar vb. örgütler tarafından gerçekleştirilebiliyor olsa da en ciddi uygulayıcısı devlettir. Bu çalışma açısından da sosyal politika, sosyal devletlerin, ülkelerin sosyo ekonomik açıdan gelişimi ve bireylerin sosyal refah düzeylerinin arttırılması adına sunulan hizmetler ve gerçekleştirilen politikalardır.

Sosyal politikaların en temel amaçlarının başında, toplumsal barışın ve birliğin sağlanması, toplumsal adaletin tesis edilmesi, sosyo ekonomik farklılıklar dolayısıyla oluşan sorunların ülke içerisinde kargaşa ortamı yaratmasına engel olunması, sosyal refahın arttırılması ve huzurlu, insan onuruna yaraşır bir yaşamın sağlanması gelmektedir. Dar anlamda sosyal politika çalışmaları işçileri korumak veya sosyo ekonomik dağılımın oluşturduğu huzursuzluk dolayısıyla işçiler tarafından oluşturulabilecek kargaşa ortamından devleti, siyasi düzeni ve hukuk düzenini korumak amacıyla oluşturulmuştur.

Bu Çalışmada sosyal politika daha geniş anlamıyla değerlendirilmiş ve tüm toplumu ihtiva edecek şekilde incelenmiştir. Geniş anlamda sosyal politika sadece işçilere yönelik faaliyetleri değil, toplumun her bir grubu için geliştirilen refah seviyesini arttırıcı faaliyetleri içermektedir.

Geniş anlamda sosyal politika, insanlık tarihi kadar eskidir. Sosyal sorun kavramından doğmakta, zaman ve mekan kavramlarının çizdiği sınırları ortadan kaldırmaktadır. Sanayi Devrimi öncesi dönemlerde aile dayanışması içerisinde karşılanan ihtiyaçlar geniş çaplı sosyal politika hizmetlerine ihtiyaç bırakmamaktaydı. Ayrıca Orta Çağ'da kilise, hayırsever kuruluşlar(aş evi, hasta evi) da sosyal politikalar üretmekte ve toplumdaki zayıf güçsüzlere destek olmaktaydı.

Sanayi Devrimi ve fabrikalar, emek ile sermayeyi birbirinden ayırmış ve toplumda iki ayrı sınıf oluşturmuştur: işçi ve işveren... Sanayi Devrimi ile teknik anlamda muazzam gelişmeler yaşanırken sosyal konular ihmal edilmiştir. Daha fazla kazanç, zenginleşme ve rekabet üstünlüğü sağlamak amacıyla fabrikalar gece gündüz

çalışmış ve işçilerin çalışma süreleri 16 17 saatleri bulmuştur. Üstelik bunca emeğin karşılığı bazen karın tokluğu dahi olamamıştır. Sanayi Devrimi'nin başta işçiler olmak üzere toplumun geniş kesimlerinde yarattığı tedirginlik, refah devletlerini doğurmuştur. Sanayi Devrimini yaşayan tüm ülkelerde başlangıçta, başta kadınlar ve çocuklar olmak üzere tüm işçileri koruyan önlemler alınmıştır. Daha sonraları bu önlemler giderek halkın bütününe yayılmış, sosyal devlet olma yolunda adımlar atılmış ve eğitim, sağlık, konut, sosyal hizmetler ve sosyal sigorta vb. alanlarda faaliyetlerde bulunulmuştur.

Günümüz refah devletleri müdahaleci, düzenleyici ve geliri yeniden dağıtıcıdır. Müdahalecidir çünkü serbest piyasa ekonomisinin başarısızlıkları üzerine harekete geçmekte ve düzeltici önlemler almaktadır. Düzenleyicidir çünkü iş piyasalarındaki ücretlerin işçileri sefalete düşürmeyecek seviyede olmasını sağlamaktadır ve yeniden dağıtıcıdır çünkü sosyal güvenlik primleri gelire endekslidir. Buna ek olarak sosyal yardımlar ve sosyal hizmetler de gelirin yeniden dağılımını sağlamaktadır. Sosyal Devletin üstlendiği temel görevler, sosyal güvenlik, sosyal yardım, sosyal hizmet, sağlık, eğitim ve konut politikaları uygulamaktır.

Sosyal Devlet yolundaki modern anlamda ilk adımlar sosyal sigortalarla atılmıştır. Almanya'da Bismark yönetiminde başlayan sosyal sigorta uygulamaları daha sonra Fransa ve İngiltere'de de görülmüştür. Refah Devleti, ilk dönemlerinde sosyal sigorta uygulamalarından ibaret görülse de zamanla sosyal güvenliğin ve sosyal politikaların alanı genişlemiştir. Birinci Dünya Savaşı sonrası artan sosyal refah uygulamaları, İkinci Dünya Savaşı sonrası altın çağını yaşamıştır. 1950'li yıllardan 1960'lı yıllara, sosyal harcamaların kamu harcamaları içerisindeki payı Almanya'da %30'dan 62'ye; İngiltere'de %20'den 47'ye çıkmıştır. 1980'li yıllarla sosyal refah devleti müdahaleleri ve harcamaları sorgulanmaya başlamıştır. Ancak genelde bilindiği gibi, sosyal refah devletinin krizinden veya sosyal harcamaların azalması durumundan bahsetmek mümkün değildir.

Çalışmada İngiltere, Almanya, Fransa ve Türkiye'nin merkezi yönetimleri ve yerel yönetimlerinin eğitim, sağlık, sosyal konut ve sosyal koruma politikaları erişilebilen harcama verileriyle birlikte sunulmuştur.

Fransa, Almanya ve Türkiye Bismark türü sosyal güvenlik sistemi uygularken; İngiltere'de Beveridge tipi sosyal güvenlik uygulanmaktadır. İngiltere'de sosyal güvenlik harcamaları primlerle değil ulusal vergilerle finanse edilmektedir ve sosyal güvenlik sistemi tüm ulusa yöneliktir. Diğer ülkelerde ise ana finansman kaynağı işçi ve işverenlerin primleridir. Ülkelerin sosyal politikaları incelendiğinde en net göze çarpan farklılık bu noktada oluşmaktadır.

Sosyal Koruma harcamaları, sosyo ekonomik olarak toplumun genelinden veya ortalamasından güçsüz olduğu düşünülen kişilerin ve grupların toplumsal risklerden korunması amacıyla tüm kamusal ve özel organlar tarafından sunulan gelir ve tüketim harcamalarıdır. Sosyal koruma harcamalarının nesnesini genel olarak, engelliler yaşlılar, çocuklar, kadınlar ve yardıma muhtaç olan kişiler ve gruplar oluşturmaktadır.

İngiltere' sosyal koruma harcamaları sosyal güvenlik sisteminin tarihsel olarak kapsayıcı biçimde gelişmiş olması dolayısıyla, daha genel kapsamlıdır. İngiltere'nin evrensel yaklaşımı, seçici yaklaşıma göre daha makul ve sosyal politika kavramının tanımına daha uygun görünmektedir. Zira sosyal politika bir haktır ve yalnızca yoksunluk çeken kişilere nimetmiş gibi uygulanmaması gerekmektedir.

Yaşlılara sunulan sosyal koruma harcamalarından evde bakım hizmetleri incelenen tüm ülkelerde yerel yönetimler tarafından sunulmaktadır. Ülkemizde de bu durum böyledir. Yerel yönetimlerin halka yakınlık gereği bu hizmeti yerine getirmesi oldukça doğaldır.

Yine incelenen ülkelerin tümünde çocuk yuvaları ve kreş hizmetlerinin yerel yönetimlerce sunulduğu görülmektedir. Ülkemizde ise bu konuda merkezi yönetim, yerel yönetimler, özel kuruluşlar, kar amacı gütmeyen kuruluşlar, kamu kurumları faaliyet göstermektedir. Erken eğitim hizmetlerinde dışsallığın hizmet verilen bölgenin dışına çıkmadığı düşünüldüğünde bu hizmetlerin planlanması yerel yönetimlere bırakılıp finansman desteği merkezi yönetim tarafından sağlanabilir.

İngiltere'de teamül hukukunun varlığı dolayısıyla sosyal koruma hizmetleri ve hizmet sağlayıcıların sınırlılıkları konusunda belirsizlikler vardır. Ülkemizde ise aksine çok fazla mevzuat ve kurum bulunmaktadır ve bu durum sistemin sağlıklı

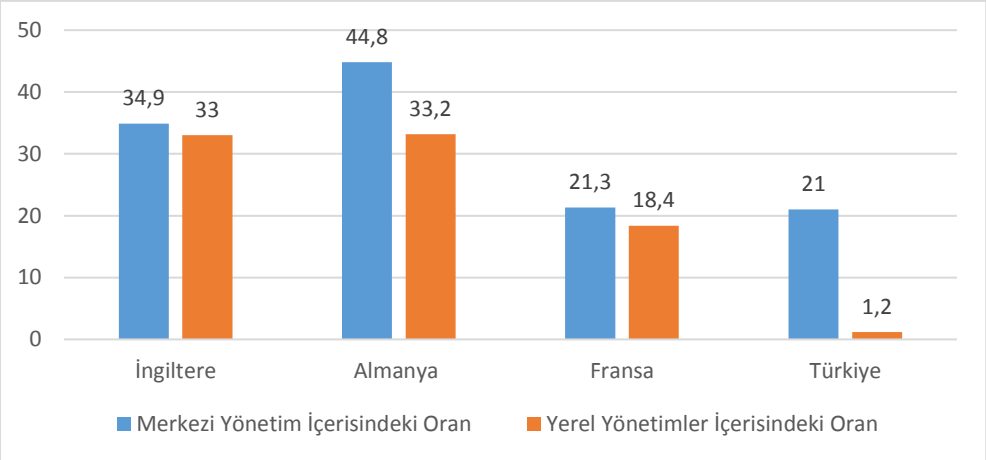
işleyişine engel olmaktadır. Sosyal koruma hizmetlerinin daha etkin şekilde sunulabilmesi için ortak bir altyapı sistemi tesis edilmelidir.

Almanya ve Fransa'da iş ve işçi bulma kurumları yerel yönetimler tarafından işletilmektedir. Almanya'da 100'ün üzerinde kurum, merkezi yönetimin desteği olmadan yerel yönetimler tarafından hizmet sunmaktadır. Ülkemizde ise iş ve işçi bulma faaliyeti merkezi yönetim tarafından gerçekleştirilmektedir. Bu konunun da yerel yönetimlere devredilmesi düşünülmelidir.

Ülkemizde özellikle sosyal belediyecilik kavramı ile birlikte belediyelerin de sosyal yardım hizmetleri artmıştır. Ancak sorun da burada başlamaktadır. Belediyeler tarafından sosyal koruma hizmetleri ve sosyal belediyecilik, yalnızca sosyal yardım faaliyetlerinin sunulması olarak değerlendirilmektedir. Yine yerel yönetimlerimiz tarafından sunulan hizmetlerde süreklilik sağlanamamakta ve hizmetler siyasi gerekçelerle dönemsel olarak artıp azalmaktadır.

Sonuç olarak; sosyal koruma hizmetlerinin sunumunda merkezi yönetime ek olarak Almanya ve Fransa'da yerel yönetimler; İngiltere'de ise hem yerel yönetimler hem de yerel kendi kendine yönetim kurumları önemli oranda pay sahibiyken Türkiye'de bu hizmetlerin sunumunda yerel yönetimler yeteri kadar aktif değildir.

Grafik 47. Sosyal Koruma Harcamalarının Merkezi/Yerel Yönetim Toplam Harcamaları İçerisindeki Oransal Payı



Kaynak:

1) OECD.(2019), Central Government Spending(Indicator), https://data.oecd.org/gga/central-government-spending.htm ;

2)UCLG(2016), *Subnational Governments Around The World: StructureandFinance*,https://issuu.com/uclgcglu/docs/global_observatory_of_local_finance

Tablo incelendiğinde Türkiye'de merkezi yönetimlerin sosyal koruma hizmetlerinin sunumunda ağır bir hakimiyetinin olduğu görülmektedir. Yerel yönetimler hem planlama hem de faaliyetlerin sunumunda daha aktif olmalı ve görevler kendilerine tahsis edilmelidir. Ayrıca yalnızca yoksul kişilere yönelik dar kalıplardan kurtulunması gerekmektedir.

Barınma, insanın yaşamdan alacağı hazzı belirleyebilecek en temel unsurlardan biridir. Huzurlu, güvenli, sağlıklı bir konut içerisinde yaşam sürmek sosyal risklerin de ortaya çıkmasını önleyici etkiye sahiptir.

Konut politikalarının incelenmesi ile ilk olarak çok net bir ayrım ortaya çıkmaktadır. İngiltere, Fransa ve Almanya'da sosyal konut politikaları sosyal kiralık konutlar üzerinden sunulurken; Türkiye, gelişmekte olan ülke örneklerinde görüldüğü gibi mülk temelli hizmetler sunmaktadır. Tarafımızca, sosyal kiralık konut sisteminin ülkemizde de uygulanması gerektiği düşünülmektedir. Zira sosyal kiralık konutlar ilk

kez alınırken bir peşinat gerektirmemekte ve her ay kişilere belli miktarda transfer sağlamaktadır.

İngiltere'de sosyal konutların sunulması, yerel yönetimlerin geleneksel görevlerindendir ve bu görevi bir uzman kuruluş olan "Housing Association" birlikleri ile yerine getirmektedir. HA, merkezi yönetim tarafından desteklenen özerk ve uzman kuruluşlardır. Fransa'da ise kamusal ve özel kuruluşların yer aldığı bir çatı sistem tarafından konut hizmetleri sunulmaktadır. Ülkemizde, belediyeler ve kooperatiflerin görevleri zamanla azalırken TOKİ'nin görevleri ve sorumlulukları hızla artmaktadır. Son dönemde ise TOKİ'nin tekel haline geldiğini belirtmek mümkündür. İngiltere ve Fransa örneklerinde olduğu gibi alanında uzman kar amacı gütmeyen kuruluşlara görevlerin devredilmesi düşünülebilir. Sunulacak konutların yalnızca sayılarını değil nitel özelliklerini de göz önünde bulundurmak uzman kuruluş eliyle mümkün hale gelebilir. Zira TOKİ bu konuda oldukça eleştiri almaktadır.

Almanya'da ise yerel yönetimler ve özel kuruluşlar sosyal konut üretmektedir. Sistem oldukça piyasa tabanlıdır ve özel üreticiler sosyal konut üretmeleri karşılığında sübvanse edilmektedirler. Almanya'da uygulanan sistem tarafımızca çok uygun görülmemektedir. Sistemin bütününe hakim olamayan yalnızca finansmana katkı sağlayan bir devlet yapısı kulağa pek hoş gelmemektedir. Zaten Almanya da son dönemde, bütçeye ağır yük getirdiği dolayısıyla genel sübvansiyonlardan vazgeçmiş ve kişisel olarak hane halkını sübvanse etmeye başlamıştır.

İngiltere ve Almanya'da belli hedef gruplarına yönelik konut politikaları gerçekleştirilirken Fransa ise bu konuda daha evrensel davranmakta ve toplumun tamamına uyacak şekilde konutlar üretmektedir. Sosyal politikaların ruhu gereği bu durum anlamlı gözükse de bütçeye önemli derecede yük getirebilecek bir uygulamadır.

Bunlara ek olarak Türkiye'nin konut üretimi sisteminde belli sorunlar bulunmaktadır:

1) TOKİ tekel haline gelmiş durumdadır ve yerel yönetimlerin veya vakıfların ve kooperatiflerin katkısı oldukça azdır. Belediyeler günümüzde gecekondu yıkımı ve kentsel dönüşüm projeleri kapsamında TOKİ ile ortak hareket etmektedir. Yerel

yönetimler toplam harcamaları içerisinde konut harcamalarının oranı %20'nin üzerinde görünmekle birlikte bu verinin, yalnızca konut politikalarını değil, çevresel hizmetleri de içermesi bakımından önemi azalmaktadır.

2) TOKİ tarafından üretilen konutların %85'inin sosyal konut olduğu iddia edilmesine rağmen bu hesaplamanın nasıl yapıldığına dair bir paylaşım mevcut değildir.

3) TOKİ ürettiği konutların niteliği bakımından eleştirilmektedir. Yalnızca kaç konut üretildiği ile ilgilenildiği gerisinin umursanmadığı söylenmektedir.

4) TOKİ tarafından üretilen konutlar genellikle şehir merkezinden uzak alanlara inşa edilmektedir. Bu durum sosyalleştirilmesi gereken grupların iyice toplumdan koparılması sonucunu doğurmaktadır.

Bu sorunları azaltıcı çözümler geliştirilip uygulamaya konulabilir.

Sosyal Devlet, üyelerine insan onuruna yaraşır bir yaşam düzeyi sunmayı amaçlayan devlettir. Sosyal adaletin sağlanması, sosyal devletlerin en temel amaçlarındandır. Bireylerin alacakları iyi bir eğitim, sosyal sorunun ortaya çıkışını zorlaştıracak, kişileri sosyal risklerden uzak tutacaktır. Sosyal adaletin sağlanabilmesi açısından üst düzey standartlarda sunulacak eğitim oldukça önemlidir. Grafik 34.de de sunulduğu gibi eğitim seviyesi ile yıllık kazanç arasında doğru orantı mevcuttur. İyi eğitim alan bir kişi toplumda sosyo ekonomik olarak iyi bir yer edinebilmektedir.

İngiltere'de yerel yönetimler eğitim alanına tarihsel olarak önemli yatırımlarda bulunmuşlardır. Günümüzde merkezi yönetimin okul yönetimlerine yetkiler aktarmak suretiyle yerel yönetim görevlerini azaltmasına rağmen eğitim harcamaları yerel yönetimler içerisinde önemli bir yer tutmaktadır. Yine de asıl sunucu merkezi yönetimdir. Almanya'da da benzer şekilde merkezi yönetimin hakim bir durumu vardır. Yerel yönetimler hem İngiltere'de hem de Almanya'da daha çok bina ve arsa temini, araç gereç temini, personel ödemeleri gibi işleri yürütmektedir. Sistemin planlanması ve işleyişi merkezi yönetim yetkisindedir. Fransa'da ise yerel yönetimler benzer görevlere ek olarak başka görevleri de yerine getirmektedirler. İl Yönetimleri, ortaokulların; belediyeler ise ikokulların ve okul öncesi kurumların sportif ve kültürel faaliyetlerinin planlanmasından sorumludurlar. Eğitim personeli

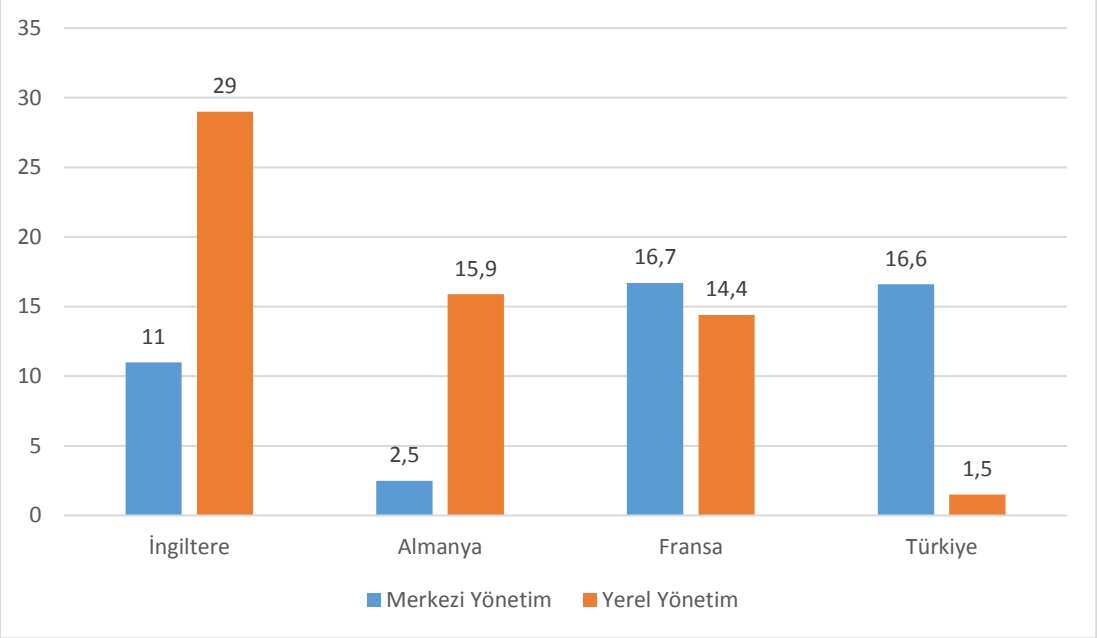
dışında işe alınacak personelin belirlenmesi de yine yerel yönetimlerin sorumluluğundadır.

Türkiye'de de diğer ülkelere yakın bir şekilde merkezi yönetim eğitim sistemini planlamakta ve yönetmektedir. Milli Eğitim Bakanlığı, Taşra düzeyinde il ve ilçe milli eğitim kurumları ile yerel faaliyetleri de yürütmektedir. İncelenen ülkelerden farklı olarak Türkiye'de personellerin belirlenmesi de merkezi yönetimin sorumluluğundadır. Bu konu hem bir avantaj hem de dezavantaj olarak değerlendirilebilir. Yerel yönetimlerin okul çalışmalarını seçmeleri bir hemşeri kayrılması sonucunu doğurabilir. Liyakat ilkesi bozulabilir. Ancak normatif olarak yerel yönetimlerin o yöre gereklerine uygun ve layık kişileri daha kolay tespit etmesi beklenir.

Türkiye'de de yerel yönetimler, bina yapım ve onarımı, ekipman sağlanması, arsa temini işleriyle ilgilenmekte ve bazı bölgelerde erken dönem çocuk eğitim kurumları açmaktadırlar.

İncelenen ülkelerin tamamı için, yüksek oranda finansmanına dahil olan yerel yönetimlerin, yönetim ve planlama konusunda ise nerdeyse hiç görevlerinin olmadığı söylenebilir.

Grafik 48. Eğitim Harcamalarının Merkezi /Yerel Yönetimler Toplam Harcamaları İçerisindeki Oransal Payı



Kaynak:

1) OECD.(2019), *Central Government Spending(Indicator),* https://data.oecd.org/gga/central-government-spending.htm ;

2)UCLG(2016), *Subnational Governments Around The World: StructureandFinance*,https://issuu.com/uclgcglu/docs/global_observatory_of_local_finance

Almanya'da finansmanı büyük oranda bölgesel yönetimler yani eyalet yönetimlerinin üstleniyor olması dolayısıyla merkezi yönetim verileri düşük çıkmaktadır. İngiltere'de yerel yönetimler önemli oranda kaynak aktarımını eğitim harcamalarına sağlarken; Türkiye'de ise merkezi yönetimin ağırlığı tabloda net bir şekilde görülmektedir.

Eğitim hizmetlerinin merkezi yönetim ve yerel yönetim birimleri arasında paylaşımında dışsallıkların dikkate alınarak bir değerlendirme yapılması gerektiğine inanmaktayız. Okul öncesi kurumların öğrencilerinin, genel olarak o eğitim kurumuna yakın olduğu bilinmektedir. Yani dışsallık okulun çevresinden daha öteye uzanmamaktadır. Bu sebeple okul öncesi eğitim kurumları yerel yönetimler tarafından

yönetilmelidir. İlk ve ortaokulların da dışsallıkları il sınırları içerisinde kalmaktadır. Bu sebeple söz gelimi büyükşehir belediyeleri bu kurumların sorumluluğunu üstlenebilir. Lise ve yükseköğrenimde ise dışsallıklar ülke geneline ulaşabilmekte hatta diğer ülke öğrencileri de bulunmaktadır. Böyle büyük çaplı organizasyonların ise yerel yönetimler tarafından yönetilmeleri tarafımızca mümkün görünmemektedir.

Sağlık sistemleri, etkinlik, verimlilik ve şeffaflık ilkeleri içerisinde ancak sosyal devlet olmanın gereklerini de unutmayacak şekilde, devletler tarafından sunulması gereken hizmetlerdir. Sağlık sorunlarının kişiyi hayatın hangi döneminde yakalayacağı belli olmadığından sosyal sigorta sistemlerine ihtiyaç duyulmuştur.

İngiltere'de Beveridge Sistemi gereğince ulusal sağlık hizmetleri uygulanırken; Almanya ve Fransa'da Bismark tipi bir sosyal sigorta yapısı mevcuttur ve bu düzende sağlık hizmetlerinin finansmanı işçi ve işveren primlerinden karşılanmaktadır. İngiltere'de ise ulusal sağlık sistemi büyük oranda genel vergilerden finanse edilmektedir.

İngiltere ve Almanya'da sağlık hizmetlerinin sunumunda merkezi yönetimlerin yanı sıra yerel yönetimler ve yerel kendi kendine yönetim kuruluşları da önemli görev üstlenmektedirler. İngiltere'de CCG'ler, doktor, hemşire ve diğer sağlık profesyonellerinin temsilcilerinden oluşmaktadır ve kendi bütçelerini yönetebilmektedir. Almanya'da da benzer temsilcilerden oluşan Federal Ortak Komite sigorta sistemi içerisinde yer alacak hizmetlerin belirlenmesini karar verecek kadar yetkilidir. Ülkemizde de, kamu yönetişimi kapsamında birden çok fikri bir paydada buluşturacak organizasyonlara yetki aktarımı hedeflenebilir.

Fransa yerel yönetimlere sağlık hizmetlerinin aktarılması konusunda oldukça gönülsüz davranmaktadır. Görev geçişleri genellikle merkezi yönetimlerin merkez örgütlerinden taşra örgütlerine olmaktadır. Almanya'da da benzer şekilde yerel yönetimler pek aktif değildir. Her iki ülkede de genellikle dolaylı sağlık hizmetleri (çevre sağlığı, gıda kontrolleri, ilaç kontrolleri ve suyun hijyeni vb.) uygulanmaktadır. Yerel yönetimlerin en azından ayakta sağlık hizmetlerinin sunumunda ana sağlayıcı halini almaları gerekmektedir.

Türkiye'de sağlık hizmetlerinin arz ve finansmanında çok sayıda kamu, yarı kamu ve özel kuruluş bulunmaktadır. Sağlık hizmetlerinin sunumu ve finansmanı ağırlıklı olarak kamu kurumları tarafından yerine getirilmekte ancak özel sektöre de muayenehane, klinik, poliklinik, hastane ve laboratuvar açabilmektedir.

2005 sonrasında ülkemizde dağınık olan sistem bir nebze olsun SGK ve GSS sistemiyle toparlanmıştır. İl özel idareleri ve belediyeler ülkemizde bazı yerel hizmetleri yerine getiriyor olsalar da genel sağlayıcı merkezi yönetim olarak kalmaktadır.

Yerel yönetimler ülke çapında birinci basamak sağlık hizmetlerinin ve yataklı sağlık hizmetlerinin arzından sorumludurlar. İl Özel İdareleri, il genelinde dispanser, akıl hastanesi, darülaceze gibi sağlık birimleri açmak, yetimhaneler kurmak, bu kurumların bakım onarım ve tadilatlarını yaptırmakla görevlidir. Ayrıca il genel meclisinin vereceği kararla mahalli sağlık hizmetleri için ödenek ayrılabilir ve katkıda bulunulabilir. Türkiye genelinde belediyeler ise gıda, iş yeri denetimleri yapmaktadır. Belediyeler tarafından çevresel hijen şartları sağlanmaya çalışılmaktadır. Yani Türkiye'de de yerel yönetimler dolaylı sağlık hizmetleri sunmaktadır.

Fransa'da diğer ülkelerden farklı olarak özel sağlık sigortası, şartlar gereği zorunlu sigorta halini almıştır adeta. Nüfusun % 85'i özel sağlık sigortasına kayıtlıdır çünkü zorunlu sağlık sigortasının kapsayıcılığı çok azdır. İngiltere'de öncelikli sıra elde edebilmek için özel sağlık sigortası yaptırılırken Fransa'da muayene olabilmek için yaptırılmaktadır. Cepten yapılan ödemelerin toplam sağlık harcamalarındaki payı incelendiğinde Fransa, belirtilenin aksine %9,8 ile en düşük cepten harcama yapan ülke iken, Almanya'da bu oran %12,4 İngiltere'de 15,1 ve Türkiye'de 16,5'tir. Sosyal devlet olarak sosyal sağlık sigortaları ile sağlık hizmetlerini karşılıyoruz diyebilmek için cepten yapılan ödemeleri mutlaka azaltmamız gerekmektedir.

Ülke incelemeleriyle birlikte Türkiye için değerlendirmeler ve öneriler aşağıdaki gibi sunulabilir:

Türkiye'de son yıllarda Sağlıkta Dönüşüm Programları kapsamında sağlık hizmetlerinin yönetim ve finansman şekillerinde değişiklikler yaşanmaktadır. Sağlık hizmetlerinin sunumunda işlerlik kazanan aile hekimliği uygulaması bunlardan biridir.

Aile hekimliği birinci basamak sağlık hizmetleri sunumunda görev almaktadır. Aile hekimliği, kırsal bölgelerde yaşayanlara belli aralıklarla gezici sağlık hizmetleri de vermektedir. 2010 yılında yapılan değişiklikle, huzurevi, cezaevi ve çocuk bakımevi gibi yerlerde yaşayanlara yerinde sağlık hizmeti, yatalak hastalara ise evde bakım hizmetleri de aile hekimlerince verilmeye başlanmıştır. Aile hekimliği uygulaması hizmetlere erişimde kolaylık sağlayan bir uygulama olmuştur. Bu anlamda bu olumlu gelişmenin arttırılarak devam edilmesi umulmaktadır. Buna ek olarak aile hekimliği uygulamalarının baskınlığına uygun olacak şekilde Tıp Fakültelerinin de müfredat ve ders içeriklerinin düzenlenmesi gerekmektedir.

Bir diğer değişiklik SSK, Bağ-Kur ve Emekli Sandığı sigorta sistemlerinin SGK çatısı altında birleştirilmesi olmuştur. Daha önce çeşitli gruplara farklı nimet külfet sistemleri ile sosyal sigortalar uygulanırken SGK sistemiyle teklik sağlanmıştır. Bu bakımdan SGK önemli görülmektedir.

SGK ve GSS sistemi ile birlikte vergilerin katkısı ve tüm nüfusun GSS sistemine dahil edilmesi çabalarıyla Türkiye Beveridge sistemine doğru yönelmiş olsa da primlerin finansmandaki yüksek oranı dolayısıyla hala Bismark sistemiyle temsil edilmektedir.

Sağlık harcamalarının GSYH'ye oranları ve kişi başına düşen sağlık harcamaları incelendiğinde Türkiye incelenen diğer ülkelerden oldukça geride kalmaktadır. 1000 kişiye düşen hasta oranlarında da Türkiye diğer ülkelerin ancak yarısı seviyesinde bulunmaktadır. Gelişmekte olan bir ülke olarak Türkiye, sağlık harcamalarına daha fazla önem vermelidir.

İncelenen ülkelerde olduğu gibi ülkemizde zorunlu sevk sistemi bulunmamaktadır. Yani kişi direk olarak istediği hastaneye gidebilmektedir. Bir sıra taki etmek zorunda değildir. Bu durum kişileri özgür kılsa da, planlama ve hizmet arzına yönelik nicel verilerin tasarlanmas açısından sorun yaratmakta ve kaynak israfına yol açabilmektedir.

Türkiye'de kişilerin sigorta primleri değerlendirilirken yalnızca gelire(aylık) bakılmaktadır. Yani yatırım ve tasarruf gelirleri dikkate alınmamaktadır. Ayrıca prime esas kazançta da bir üst sınır bulunmaktadır ve üst sınırdan sonraki gelirler prim

hesaplanmasında değerlendirilmemektedir. Söz konusu iki durum da sağlık hizmetlerinde adaleti bozmaktadır.

Yerel yönetimlerin sağlık hizmetlerinin sunumundaki payı oldukça sınırlı kalmaktadır. Halbuki sağlık hizmetleri ülkenin bütünü tarafından merkezi düzeyde planlanması zor olan hizmetlerdir. Hem yeterli bilgiye yerel düzeyde ulaşmanın hem de politika üretmenin daha kolay olması dolayısıyla yerel yönetimlerin daha fazla yetkiye sahip olmaları gerekmektedir. Yerel yönetimler toplam harcamalarının yalnızca %1,5'ini sağlık harcamalarına ayırmaktadırlar. Bunlar da daha çok dolaylı sağlık hizmetleri olan çevre, gıda ve işyerlerinin sağlık denetimlerinden oluşmaktadır. Ülkemizde Yerel yönetimlerin sağlık alanındaki katkılarının arttırılması gerekmektedir.

Bu çalışmanın oluşturulması aşamasında bazı ön kabuller içerisinde incelemeler yapılmış ve sonuçlara ulaşılmıştır. Bunlar;

1) Sosyal Politika hangi dönemde olursa olsun önemlidir ve neoliberal dönemde belirtildiği gibi bir kriz içerisine girilmemiştir.

Sosyal refah önlemleri insanlık tarihi kadar eskidir ve çeşitli kurumlar tarafından uygulanmıştır. Özellikle Sanayi Devrimi sonrası sosyal refah uygulayıcısı haline gelen Sosyal Devletin 1980'ler sonrasında neoliberal yaklaşımlarla birlikte artık eskisi kadar revaçta olmadığı sonucuna ulaşılmaktadır. Ancak 1980 öncesi ve sonrası dönemlerde kamu harcamalarının ve sosyal harcamaların karşılaştırılması sonucu, Sosyal Refah Devleti harcamalarının tüm önlemlere rağmen azalmadığı, ve sosyal devletin bahsedildiği gibi bir kriz içerisine girmediği sonucuna varılmıştır

2) Sosyal Politika Harcamalarında yerel yönetimlerin rolü Türkiye'de oldukça azdır ve yerel yönetimlere bazı görevler aktarılmalıdır.

Bu çerçevede İngiltere, Fransa ve Almanya'nın yerel yönetimlerinin sosyal politika harcamaları incelenmiş ve Türkiye ile karşılaştırılmıştır. Bu çerçevede sosyal koruma, sosyal konut, sağlık ve eğitim harcamaları incelenmiştir. Genel resim bizi sosyal politika harcamalarının Türkiye'de merkezi yönetim tarafından finanse edildiğini ve yerel yönetimlerin gerektiği kadar sorumluluk alamadığı sonucuna ulaştırmıştır.

3) Sosyal politika harcamaları Fransa ve Almanya'da ağırlıklı olarak merkezi yönetimler tarafından sunulmakta ve finanse edilmekteyken, İngiltere'de yerel yönetimler başat aktör rolünü üstlenmektedir.

Almanya federal bir devlet olarak sosyal hizmetlerin yerelleşmesinde önemli adımlar atmıştır. Fransa, üniter bir devlet olmakla birlikte, 1980'ler sonrası yerel yönetimlerin görevlerini ve mali durumlarını geliştirmiştir. Ancak yine de her iki ülke için de genel olarak merkezi yönetimlerin hakimiyetinin devam ettiğini söylemek mümkündür. Son olarak İngiltere'de yerel yönetimlerin sosyal refah hizmetlerinin sunumunda ana aktör olduğu yönündeki hipotemiz ise sosyal koruma, sosyal konut, eğitm ve sağlık harcamalarının nitel ve nicel olarak hem merkezi yönetimler hem de yerel yönetimler kapsmında incelenmesi sonucu doğrulanamamıştır. İngiltere'de son yıllarda yerel kendi kendine yönetim kurumları yerel yönetimlerden görev devşirmektedirler. Buna ek olarak merkezi yönetim de hakimiyetini korumaktadır

Bu çalışmada Eurostat tarafından on gruba ayrılan sosyal politika hizmetlerinin dört ana başlığı, eğitim sağlık sosyal konut ve sosyal koruma hizmetleri olmak üzere incelenmiştir. Ülkeler bazında ise sınırlandırma İngiltere, Almanya, Fransa ve Türkiye'nin seçilmesiyle gerçekleştirilmiştir.

Sosyal politika harcamalarının genel olarak incelenmesi konusunda çok sayıda araştırma yapılmış olsa da hem merkezi yönetimler hem de yerel yönetimlerin toplam harcamaları açısından değerlendirmelerin yapıldığı çalışma oldukça azdır. Bu çalışmanın devamı niteliğinde Eurostat tarafından belirlenmiş olan diğer konu başlıklarıyla da benzer çalışmalar yapılabilir. Bir başka çalışma ise yerel yönetimleri de kendi içlerinde birimlere ayırarak incelemek suretiyle gerçekleştirilebilir. Bu kapsamda ülkelerin istatistik verilerinden, OECD, Eurostat, COFOG ve UCLG verilerinden yararlanılabilir. Yine başka bir çalışmada, sosyal politika ve sosyal devlet uygulamalarının yaygın olduğu İskandinav ülkeleri de çalışmaya dahil edilebilir.

KAYNAKÇA

Aile ve Toplum Hizmetleri Genel Müdürlüğü. (tarih belirtilmemiş). *Sosyal Hizmet Merkezleri*. 01 06, 2019 (e.t.) T.C. Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı , Aile ve Toplum Hizmetleri Genel Müdürlüğü: https://ailetoplum.aile.gov.tr/sosyal-hizmet-merkezleri

Akalın, M. (2016). Sosyal Konutların Türkiye'nin Konut Politikaları İçerisindeki Yeri ve TOKİ'nin Sosyal Konut Uygulamaları. *Fırat Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 107-123.

Akkaya, Y. (2005, 07 27). *Resmi Tarih, Ludizm ve Tarihi Emek Cephesinden Yeniden Okumak*. 07 20, 2018 (e.t.) sendika.org: http://sendika62.org/2005/07/resmi-tarih-ludizm-ve-tarihi-emek-cephesinden-yeniden-okumak-yuksel-akkaya-4104/

Aktan, C. C. (2018, 04 04). *İlk Çağdan Günümüze Ahlak Felsefeleri*. www.canaktan.org: www.canaktan.org/din-ahlak/ahlak/ahlak-felsefesi/ilkcagdan-gunumuze.htm

Aktan, C. C., & Özkıvrak, Ö. (2008). *Sosyal Refah Devleti.* İstanbul: Okutan Yayınları.

Albayrak, Ö. (2003). Refah İktisadının Teorik Temelleri. Ankara.

Altan, Ö. Z. (2007). *Sosyal Politika.* Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayını.

Arslan, M. (2010, Mayıs). 1929 Büyük Buhranı ve 2007-2008 Küresel Krizi-Keynesyenizm Açısından Bir Karşılaştırma. *Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi*. Ankara: Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Arslan, R. (2015). *Demokratik Yönetim Sistemleri.* Bursa: Dora Basım Yayın.

Atalay, S. (1995). Hem Merkezi Hem de Yerel Yönetim Odaklı Bir Eğitim Sistemi. *Kuram ve Uygulamada Eğitim Yönetimi*, 211-219.

Avşar, H. (2006). Siyaset Felsefesi Açısından John Rawls'ın Adalet Teorisi. Ankara.

Aydın, S. (2003). Doktora Tezi. *Türkiye'de Konut Sorununun Ekonomik Boyutları*. Ankara: Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Aydoğanoğlu, E. (2011). *Dünyada ve Türkiye'de Sendika Siyaset İlişkisi.* Ankara.

Bayraktar, C. (2012). Keynes ve Refah Devleti. *Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 10*(2), 247-261.

Bayram, S. (2012). Osmanlı Devleti'nde Ekonomik Hayatın Yerel Unsurları: Ahilik Teşkilatı ve Esnaf Loncaları. *İstanbul Üniversitesi İlahiyat Fakültesi Dergisi*, 81-115.

Blümel, M., & Busse, R. (tarih belirtilmemiş). *The German Healthcare System*. 11 25, 2018 (e.t.) The Common Wealth Fund: International Healtcare System Profiles: https://international.commonwealthfund.org/countries/germany/

Boslaugh, S. (2013). *Health Care Systems Around the World : A Comparative Guide.* New Delhi: SAGE Publications.

Bozkır Serdar, Aysu. (2012). Sosyal Politika Kavramı. A. Tokol, & Y. Alper içinde, *Sosyal Politika.* Bursa: Dora Basın Yayın Dağıtım.

Briggs, A. (1999). The Welfare State at Historical Perspective. *Archives Europeennes de Sociologie*, 221-259.

British Parliament. (tarih belirtilmemiş). *Current State of the Parties*. 11 01, 2018-a (e.t.) www.parliament.uk: https://www.parliament.uk/mps-lords-and-offices/mps/current-state-of-the-parties/

British Parliament. (tarih belirtilmemiş). *Lords by party, type of peerage and gender*. 10 15, 2018-b (e.t.) www.parliament.uk: https://www.parliament.uk/mps-lords-and-offices/lords/composition-of-the-lords/

Browne, E. (2015). *Social Protection: Topic Guide .* Birmingham: International Development Department, College of Social Sciences.

Bundestag. (2018, 11 02). *Parliamentary Groups*. www.bundestag.de: https://www.bundestag.de/en/parliament/groups#url=L2VuL3BhcmxpYW1lbnQvZ3JvdXBzL2dyb3Vwcy1kaXN0cmlidXRpb24vMTk3NjQ0&mod=mod487054

Burden, T. (1998). *Social Policy and Welfare: A Clear Guide.* London: Pluto Press.

Chevreul, K., Brigham , K. B., Durand- Zalevski, I., & Hernandez- Quevedo, C. (2015). France: Health System Review. *Health Systems in Transition*.

CLEISS. (tarih belirtilmemiş). *The French Social Security System Introduction*. 12 22, 2018 (e.t.) CLEISS-Vous informer sur la protection sociale a l'international: https://www.cleiss.fr/docs/regimes/regime_france/an_0.html

Çakır, M. (2005, 07 26). *İşçilerin İlkel Tepki Biçimi Olarak Makine Kırıcılık*. 07 20, 2018 (e.t.) sendika.org: http://sendika62.org/2005/07/iscilerin-ilkel-tepki-bicimi-olarak-makine-kiricilik-s-murat-cakir-4098/

Çelik, E. G. (2013). Yüksek Lisans Tezi. *Yerel Yönetimlerin Sosyal Politikalara Etkisi*. İzmir: Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Çevre ve Şehircilik Bakanlığı. (tarih belirtilmemiş). *Tarihçemiz*. 12 28, 2018 (e.t.) https://www.csb.gov.tr/tarihcemiz-i-7012

Çocuk Hizmetleri Genel Müdürlüğü. (tarih belirtilmemiş). *Hedeflerimiz*. 01 06, 2019 (e.t.) T.C. Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı Çocuk Hizmetleri Genel Müdürlüğü: https://cocukhizmetleri.aile.gov.tr/hedeflerimiz

de Rugy, V. (2003, 03 14). High Taxes and High Budget Deficits-The Hoover-Roosevelt Tax Increases of the 1930s. *Tax and Budget Bulletin*. https://tr.scribd.com/document/31160333/High-Taxes-and-High-Budget-Deficits-The-Hoover-Roosevelt-Tax-Increases-of-the-1930s-Cato-Tax-amp-Budget-Bulletin

Deacon, B. (2015). Küreselleşme ve Sosyal Politika: Hakkaniyetli Bir Refaha Tehdit. A. Buğra, & Ç. Keyder içinde, *Sosyal Politika Yazıları* (s. 101-158). İstanbul: İletişim Yayınları.

Devereux, S., & Sabates-Wheeler, R. (2004). Transformative social protection. *Institute of Development Studies*.

Devetak, R., & Higgott, R. (1999). Justice Unbound? Globalization, States and the Transformation of the Social Bond. *İnternational Affairs, 75*(3), 493-598.

Dilik, S. (1980). Sosyal Güvenlik ve Sosyal Hizmetler Arasındaki İlişkiler. *Ankara Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*.

DPT. (2001). *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı: Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu.* Ankara.

Droste , C., & Knorr-Siedow, T. (2007). Social Housing in Germany. C. Whitehead, & S. Kath J. içinde, *Social Housing in Europe* (s. 90-105). London Schollof Economics and Political Science.

Droste, C., & Knorr-Siedow, T. (2014). Social Housing in Germany. K. Scanlon, C. Whitehead, & M. F. Arrigoitia içinde, *Social Housing in Europe* (s. 183-202). John Wiley&Sons İncorporated.

Duman, İ. H. (1997). *Sosyal Devlet.* İstanbul: İnkılap Yayınevi.

Durand-Zaleski, İ. (tarih belirtilmemiş). *The French Health Care System*. 11 20, 2018 (e.t.) The Common Wealth Fund- İnternational Healthcare System Profiles: https://international.commonwealthfund.org/countries/france/

Eğilmez, M. (2014, 03 13). *Siyasal, Sosyal ve Ekonomik İstikrar*. 04 03, 2018 (e.t.) www.mahfiegilmez.com: www.mahfiegilmez.com/2014/03/siyasal-sosyal-ve-ekonomik-istikrar.html

England Department for Education. (2017). *Schools, Pupils and Their Characteristics.* 11 20, 2018 (e.t.) https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/650547/SFR28_2017_Main_Text.pdf

England Department of Health and Social Care. (2013, 03 26). *The Health and Care System Explained*. https://www.gov.uk/government/publications/the-health-and-care-system-explained/the-health-and-care-system-explained

Erbay, Y., & Akgün, H. (2017). *Türkiye'de ve Avrupa'da Yerel Yönetimler.* İstanbul: Röle Akademik Yayıncılık.

Ersöz, H. Y. (2004). *Sosyal Politika Perspektifinden Yerel Yönetimler .* İstanbul: Filiz Kitabevi.

Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism.* New Jersey: Princeton University Press.

Esping-Andersen, G. (2015). Toplumsal Riskler ve Refah Devleti. A. Buğra, & Ç. Keyder içinde, *Sosyal Politika Yazıları* (s. 33-54). İstanbul: İletişim Yayınları.

Europe, H. (2010-a). *Social Housing in Europe: Germany*. http://www.housingeurope.eu/resource-107/social-housing-in-europe

Europe, H. (2010-b). *Social Housing in Europea- France*. http://www.housingeurope.eu/resource-106/social-housing-in-europe

European Commission. (2015). *Literature Review and Identification of Best Practices of Integrated Social Service Delivery.* http://socialprotection.org/discover/publications/literature-review-and-identification-best-practices-integrated-social-servic-0

Eurostat. (2017). *Social Protection in 2015.* Eurostat Press Office. https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/8510280/3-08122017-AP-EN.pdf/d4c48fca-834b-4b08-bdec-47aaa226a343

EURYDICE. (2018, 02). *United Kingdom- England*. European Commission-Eurydice: https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/united-kingdom-england_en

EURYDICE. (tarih belirtilmemiş). *France- Administration and Governance at Local and/or Institutional Level*. 01 01, 2019-b (e.t.) European Commission- Eurydice: https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/administration-and-governance-local-andor-institutional-level-27_en

EURYDICE. (tarih belirtilmemiş). *Germany Administration and Governance at Local and/or Institutional Level*. 01 01, 2019-a (e.t.) European Commission- Eurydice: https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/germany_en

EURYDICE. (tarih belirtilmemiş). *Turkey- Funding in Education*. 01 01, 2019-c (e.t.) European Commission- Eurydice: https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/funding-education-103_en

Federal Almanya Cumhuriyeti Anayasası. (tarih belirtilmemiş). 11 03, 2018 (e.t.) www.adalet.gov.tr: http://www.adalet.gov.tr/duyurular/2011/eylul/anayasalar/ulkeana/pdf/08-ALMANYA%20209-276.pdf

Fransız Anayasası. (tarih belirtilmemiş). 11 03, 2018 (e.t.) https://anayasa.tbmm.gov.tr: https://anayasa.tbmm.gov.tr/docs/Fransa-TR(4.10.1958).pdf

Garbutt, G. (2015, 09). Social Protection System in Europe. 12 20, 2018 (e.t.) http://www.europaong.org/wp-content/uploads/2015/09/EUROPA-CEPSE-UK.pdf

George, V. (1996). The Future of Welfare State. V. George, & P. Gooby içinde, *European Welfare Policy* (s. 1-30). Macmillan Education.

Gough, I. (2003). Welfare State. *New Palgrave Dictionary of Economics*, 895-897.

Gough, I. (2005). Theories Of Wellbeing. *Social Policy Association conference.*

Gökbunar, R., & Kovancılar, B. (1998). Sosyal Refah Devleti ve Değişim. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 251-266.

Göze, A. (2016). *Siyasal Düşünceler ve Yönetimler.* İstanbul: Beta Basım.

Gözler, K. (2014). *Anayasa Hukukunun Temel Esasları.* Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım.

Gür, B., & Çelik , Z. (2009). *Türkiye'de Milli Eğitim Sistemi: Yapısal Sorunlar ve Öneriler.* Ankara: SETA-Siyaset, Ekonomi ve Toplum Araştırmaları Vakfı .

Gürbey, S. (2012). Yüksek Lisans Tezi. *Eğitim Hizmetlerinin Sunumunda Yerel Yönetimlerin Rolü: İstanbul Örneği*. İstanbul: Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Güven, S. (2013). *Sosyal Politikanın Temelleri* (5. b.). Bursa: Ezgi Kitabevi Yayınları.

Hackenberg, R. (2010, 06). *Social Protection in Germany: Current Challenges and Lessons Learnt From an Ongoing Reform Process.* Deutsche Gesellschaft für İnternationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH: https://www.giz.de/expertise/downloads/gtz2010-en-social-protection-germany.pdf

Hamitoğulları, B. (Ankara). *Çağdaş İktisadi Sistemler.* 1982: Ankara Üniversitesi Yayınları.

Hauschka, D. (1997). Local Government Administration in Germany. German Law Archive. 11 03, 2018 (e.t.) http://germanlawarchive.iuscomp.org/?p=380

Health and Social Care Act 2012. (2012, 07). 11 23, 2018 (e.t.) www.legislation.gov.uk: http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2012/7/pdfs/ukpga_20120007_en.pdf

Heath, S. (2014). *Local Authorities' Public Health Responsibilities (England).* Social Policy Section. House of Commons Library. https://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/SN06844#fullreport

Henderson, K., & Knapp, M. (2003). Social Services in the UK: An Annotated Bibliography. *The London School of Economic and Political Science*, 382-413.

Heywood, A. (2011). *Siyaset Teorisine Giriş.* (H. Köse, Çev.) Küre Yayınları.

Hirst, P., & Thompson, G. (2000). *Küreselleşme Sorgulanıyor.* Ankara: Dost Kitabevi.

Huberman, L. (2017). *Feodal Toplumdan Yirminci Yüzyıla.* İsyanbul: İleişim Yayınları.

İç İşleri Bakanlığı Mahalli İdareler Müdürlüğü. (2018). *2017 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu.* Ankara.

ILO. (2015, 06 18). *102 No'lu Sosyal Güvenlik (Asgari Standartlar) Sözleşmesi.* www.ilo.org: https://www.ilo.org/ankara/conventions-ratified-by-turkey/WCMS_377270/lang--tr/index.htm

İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi. (tarih belirtilmemiş). 08 01, 2018 (e.t.) Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı: https://www.tbmm.gov.tr/komisyon/insanhaklari/pdf01/203-208.pdf

IQWİG. (2018, 02 08). *Health care in Germany: The German health care system*. The National Center for Biotechnology Information: https://www.ncbi.nlm.nih.gov/books/NBK298834/

Kapstein, E. B. (1996). Workers and The World Economy. *Forreign Affairs*, 16-37.

Karabulut, K. (1999). Sağlık Harcamaları ve Göstergelerinin Karşılaştırılması. *Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 139-152.

Karakaş, B. (2015). Seçilmiş Avrupa Ülkelerinde Sosyal Konut Uygulamaları. *İş ve Hayat* , 47-68.

Kasapçopur, A. (2007). *Avrupa Birliği Ülkelerinde Eğitim Denetimi.* Ankara: Milli Eğitim Bakanlığı- Teftiş Kurulu Başkanlığı.

Keleş, R. (2013). *Kentleşme Politikası.* Ankara: İmge Kitabevi.

Keynes, J. M. (2010). *Genel Teori: İstihdam, Faiz ve Paranın Genel Teorisi.* İstanbul: Kalkedon Yayınları.

Kirchner, J. (2007). The Declining Social Rental Sector in Germany. *European Journal of Housing Policy*, 85-101.

Kleinman, M. (2015). Kriz mi ? Ne Krizi? Avrupa Refah Devletlerinde Süreklilik ve Değişim. A. B. Keyder içinde, *Sosyal Politika Yazıları.* İstanbul : İletişim Yayınları.

Koç, M. (2006). Sosyal Güvenlik ve Beveridge Raporu. *Mali Çözüm Dergisi*(76), 90-100.

Koçak, O., & Kavi, E. (2014). *Sosyal Politika Aktörü Olarak Sosyal Girişimci Belediyecilik.* Emek ve Toplum Dergisi.

Koray, M. (2003). Avrupa Refah Devleti: Anlamı, boyutları ve geleceği. *Görüş Dergisi*, 64-74.

Koray, M. (2003). Küreselleşmeye Eleştirel Bir Bakış: Yeni Bir Küresel Anlayışın ve Örgütlenmenin Kaçınılmazlığı. *Petrol İş Yayınları*, 47-89. 08 25, 2018 (e.t.) http://arsiv.petrol-is.org.tr/yayinlar/yillik/2003_yillik/02_elestiri/index.htm

Koray, M. (2012). *Sosyal Politika.* Ankara: İmge Kitabevi.

Kovancı, O. (2003). 'Hayır' Anlayışından Sosyal Devlete: İngiliz Yoksul Yasaları. *Mülkiye Dergisi*, 255-278.

Kunduracı, N. F. (2013). Dünyada ve Türkiye'de Sosyal Konut Uygulamaları. *Çağdaş Yerel Yönetimler, 22*(3).

Kurşun, A., & Rakıcı, C. (2014). Türkiye ve Sosyal Refah Devletlerindeki Sağlık Harcamalarının Analizi. *İnsan Hakları Yıllığı*, 77-105.

Levy Vroelant, C., & Tutin, C. (2007). Social Housing in France. C. Whitehead, & K. Scanlon içinde, *Social Housing in Europe* (s. 70-90). SLondon Scholl of Economic and Politic Science.

Local Government Association. (2018, 12 22). *Children's Social Care*. https://www.local.gov.uk/topics/children-and-young-people/childrens-social-care

Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü. (2017 Merkezi Yönetim Konsolide Bütçe İstatistikleri). *Merkezi Yönetim Bütçe İstatistikleri.* https://www.muhasebat.gov.tr/content/genel-yonetim-mali-istatistik-detayi?tabId=1&pageId=2

Mandel, E. (1994). *The Place of Marxism in History.* Hümanity Books.

Maslow, A. (1943). A Theory of Human Motivation. *Psychological Review*, 370-396.

Mevzuat Bilgi Sistemi. (1973). *Milli Eğitim Temel Kanunu*. Mevzuat Bilgi Sistemi: http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.1739.pdf

Mevzuat Bilgi Sistemi. (2005-a). *5393 sayılı Belediye Kanunu*. 01 10, 2019 (e.t.) http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5393.pdf

Mevzuat Bilgi Sistemi. (2005-b). *İl Özel İdaresi Kanunu*. http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5302.pdf

Milli Eğitim Bakanlığı. (2008). *Avrupa'da Genel Eğitim Mesleki Eğitim ve Yetişkin Eğitimi Sistemlerinin Yapısı: Türkiye.* Ankara: Strateji Geliştirme Başkanlığı.

Ministry of Housing, C. a. (2018). *Local Government Financial Statistics England No: 28.*

Ministry of Housing, Communities and Local Government. (2017). *English Housing Survey-Social Rented Sector 2016-2017.* https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/724322/Social_rented_sector_report.pdf

Mishan, E. (1969). *Welfare Economics: An Assessment.* Amsterdam: North Holland Publishing Company.

Mishra, R. (1999). *Globalization and The Welfare State.* Edward Elgar Publishing Limited.

MISSOC. (2018-a, 01 01). *Organization of Social Protection: United Kingdom.* Mutual İnformation System on Social Protection: http://www.missoc.org/documents/organisation/2018_01/org_1801_uk_en.pdf

MISSOC. (2018-b, 01 01). *Organization of Social Protection: Germany.* Mutual Information System on Social Protection: http://www.missoc.org/documents/organisation/2018_01/org_1801_de_en.pdf

MISSOC. (2018-c, 01 01). *Organization of Social Protection: France*. Mutual İnformation System on Social Protection: http://www.missoc.org/documents/organisation/2018_01/org_1801_fr_en.pdf

Mutlu, S. (1999). Yüksek Lisans Tezi. *Türkiye'de Sosyal Konurun Gelişimi İle İlgili Yasal Düzenlemeler ve Kent Planlaması Açısından Değerlendirilmesi*. İstanbul: İstanbul Teknik Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü.

Navarro, V., Schmitt, J., & Astudillo, J. (2004). Is Globalization Undermining The Welfare State? The Evolution Of The Welfare State In Developed Capitalist Countries During The 1990s. *International Journal Of Health Services, 34*(2), 185-227.

Obermann, K., Müller, P., Müller, H.-H., Schmidt, B., & Glazinski, B. (2013). *Understanding The German Health Care System.* Hamburg: Mannheim Instıtute of Public Health.

OECD. (2018-a). *Education at a Glance 2018.* Paris. http://www.oecd.org/education/education-at-a-glance/

OECD. (2018-b). *OECD Health Statistics*. http://www.oecd.org/health/health-statistics.htm

OECD. (tarih belirtilmemiş). *Central Government Spending(İndicator)*. 01 02, 2019 (e.t.) https://data.oecd.org/gga/central-government-spending.htm

Okutan, E. (2008). Yerel Yönetimler ve Sivil Toplum Örgütlerinin Gelişmiş İşbirliği: İngiltere Örneği. *Sayıştay Dergisi*(71), 91-108.

Öktem, K. G. (2018). Turkey's Social Assistance Regime in Comparative Perspective: History, Administrative Structure, Programmes and Institutional Characteristics. https://www.blickwechsel-tuerkei.de/download/Forschungsergebnisse/How_Social_is_Turkey/Working-Paper-I.pdf

Özcan, G. (2009). Türkiye'de Kamu Harcamalarının Sosyal Refah Devleti Açısından Değerlendirilmesi. *Yayınlanmamış Yükek Lisans Tezi*. İzmir: Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Özdemir, S. (2007). *Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti.* İstanbul: İstanbul Ticaret Odası Yayınları.

Özkar, H. H., & Çelikten, Y. (2017). Milli Eğitim Sisteminin Örgütsel Yapısı ve Maarif Müfettişleri Alt Sisteminin İşleyişi. *Uluslararası Toplum Araştırmaları Dergisi*, 966-990.

Özşuca, Ş. T. (tarih belirtilmemiş). Sosyal Politikanın Gelişimi. 02 23, 2018 (e.t.) http://iyh.istabip.org.tr/sirer/sp/7.pdf

Öztürk, Z., & Karakaş, E. T. (2015). Avrupa Birliğine Üye Ülkelerde Sağlık Sistemi Yönetim ve Organizasyon Yapısı: Almaya Fransa İrlanda ve İngiltere Örnekleri. *Uluslararası Sağlık Yönetimi ve Stratejileri Araştırma Dergisi*, 29-59.

Pareto, V. (1971). *Manual of Political Economy.* Newyork: Augustus M. Kelley Publishers.

Parlak, B., & Ökmen, M. (2015). *Yerel Yönetimler.* Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım.

Piachaud, M. K. (1993). European Social Policy: Conceptions and Choices . *Journal of European Social Policy* , 1-19.

Pierson, C. (1991). *Beyond The Welfare State? The New Political Economy of Welfare.* Pennsylvania: Pennsylvania State University Pres.

Pierson, C. (2001). *Modern Devlet.* İstanbul: Çivi Yazıları.

Polanyi, K. (2011). *Büyük Dönüşüm: Çağımızın Siyasal ve Ekonomik Kökenleri.* İstanbul: İletişim Yayınları.

Roskin, M. G. (2013). *Çağdaş Devlet Sistemleri: Siyaset ,Coğrafya, Kültür.* (B. Seçilmişoğlu, Çev.) Ankara: Adres Yayınları.

Sağlık Bakanlığı. (2015-a, 09 01). *Tarihçe*. Türkiye Cumhuriyeti Sağlık Bakanlığı: https://www.saglik.gov.tr/TR,11492/tarihce.html

Sağlık Bakanlığı. (2015-b, 09 18). *Görev ve Yetkiler*. Türkiye Cumhuriyeti Sağlık Bakanlığı: https://www.saglik.gov.tr/TR,11464/gorev-ve-yetkiler.html

Sargutan, E. (2010). *84 Ülke ve Türkiye'nin Karşılaştırmalı Sağlık Sistemleri.*

Saylık, A., & Saylık, G. (2015). İngiltere Eğitim Sistemi Üzerine Bir İnceleme: Amaç, Yapı ve Süreç Bakımından Türkiye Eğitim Sistemiyle Karşılaştırılması. *Route Educational and Social Science* , 652-671.

Scanlon , K., Fernandez Arrigoitia, M., & Whitehead, C. (2015). Social Housing in Europe. *European Policy Analysis*, 1-12.

Seçkiner Bingöl, E. (2018). İngiltere Yerel Yönetimlerinde Sosyal Hizmet ve Sosyal Yardım. *Ombudsman Akademik*, 105-123.

Sekhri, N., & Savedoff, W. (2004). *Private Health Insurance: Implications for Devoloping Countries.* Geneva: World Health Organization.

Serter, N. (1994). *Devlet Görevlerindeki Gelişmelerin Sonucu Olarak Sosyal Devlet.* İstanbul.

Seyyar, A. (2010). Bir Ülkede Sosyal Barış Nasıl Temin Edilir ? *Değirmen Dergisi* , 10-17. www.sosyalsiyaset.net.

Smith, A. (1997). *Ulusların Zenginliği* . İstanbul: Alan Yayıncılık.

Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü. (tarih belirtilmemiş). *Sağlık Yardımları*. 01 05, 2019-a (e.t.) T.C. Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü: https://sosyalyardimlar.aile.gov.tr/saglik-yardimlari

Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü. (tarih belirtilmemiş). *Sosyal Yardımlaşmayı ve Dayanışmayı Teşvik Fonu*. 01 05, 2019-b (e.t.) https://sosyalyardimlar.aile.gov.tr/sosyal-yardimlasma-ve-dayanismayi-tesvik-fonu

Soysal, M. (1957). İngiliz İşçi Partisi. *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, 12*(1).

Sözer, A. N. (1994). *Türkiye'de Sosyal Hukuk: Sosyal Tazmin, Sosyal Hizmet, Sosyal yardım, Sosyal Teşvik.* 1994: Ankara Türk Tarih Kurumu Basımevi.

Spicker, P. (2014). *Social Policy: Theory and Practice.* Bristol: Policy Press Spufford.

Statistisches Bundesamt. (2018). *Households living in rented or owner-occupied dwellings, by proportion and useful floor space on 1 January.* https://www.destatis.de/EN/FactsFigures/SocietyState/IncomeConsumptionLivingConditions/Housing/Tables/HousingStatusTenantOwner_EVS.html

Şenkal, A. (2017). *Sosyal Politika.* Kocaeli: Umuttepe Yayınları.

Şirin, M. C. (2017). Fransa ve Türkiye'de Korunması Gereken Çocuk ve Çocuk Koruma İdaresinin Tarihsel Gelişimi. *Çocuk ve Medeniyet Dergisi*, 43-69.

Talas, C. (1967). *Sosyal Politika, Sosyal Politikaya Giriş ve Tarihsel Gelişim.* Ankara.

Tatar, M., Mollahaliloğlu, S., Şahin, B., Aydın, S., Maresso, A., & Hernández-Quevedo, C. (2011). Turkey: Health System Review. *Health Systems in Transition*.

TBMM. (tarih belirtilmemiş). *1961 Anayasası*. 12 29, 2018 (e.t.) Türkiye Büyük Millet Meclisi: https://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa61.htm

TBMM. (tarih belirtilmemiş). *Türkiye Cumhuriyeti 1982 Anayasası*. 12 29, 2018 (e.t.) Türkiye Büyük Millet Meclisi Resmi Sitesi: https://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa_2011.pdf

TDK. (2018, 02 24). *Türk Dil Kurumu Türkçe Sözlük*. http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_bts

Tekin Epik , M., Çiçek, Ö., & Altay, S. (2017). Bir Sosyal Politika Aracı Olarak Tarihsel Süreçte Ailenin Değişen/Değişmeyen Rolleri. *Sosyal Politika Çalışmaları Dergisi*, 35-58.

Tilly, C. (2004). *Social Movements 1768-2004.* Paradigm Publisher.

Tiyek, R. (2012). Yerel Yönetimlerin Sosyal Politika Uygulamalarındaki Rolü. *Yerel Politikalar Dergisi*, 53-84.

TMMOB. (tarih belirtilmemiş). *Türkiye'de Konut Sorunu ve Konut İhtiyacı Raporu.* TMMOB İnşaat Mühendisleri Odası. http://www.imo.org.tr/resimler/dosya_ekler/9ca6617c167713d_ek.pdf

TOKİ. (2018, 06 19). *Faaliyet Raporu*. 12 29, 2018 (e.t.) Toplu Konut İdaresi Başkanlığı: http://www.toki.gov.tr/faaliyet-ozeti

TOKİ. (tarih belirtilmemiş). *Kuruluş ve Tarihçe*. 12 29, 2018 (e.t.) Toplu Konut İdaresi Başkanlığı: http://www.toki.gov.tr/kurulus-ve-tarihce

Tokol, A. (1997). *Sosyal Politika.* Bursa: Uludağ Üniversitesi Güçlendirme Vakfı yayını.

Toksöz, F., Özgür, A. E., Uluçay, Ö., Koç, L., Atar, G., & Akalın, N. (2009). *Yerel Yönetim Sistemleri: Türkiye ve Fransa, İspanya, İtalya, Polonya.* TESEV Yayınları.

Tuna, O. (1966). *Sosyal Siyasete Giriş.* İstanbul.

TÜİK. (tarih belirtilmemiş). *Eğitim İstatistikleri*. http://www.tuik.gov.tr/UstMenu.do?metod=temelist

TÜİK. (tarih belirtilmemiş). *Genel Nüfus Sayımları (1965-2000)*. https://biruni.tuik.gov.tr/nufusmenuapp/menu.zul

TÜİK. (tarih belirtilmemiş). *Merkezi Dağıtım Sİstemi- Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemleri Sonuçları (2007-2017)*. https://biruni.tuik.gov.tr/medas/?kn=95&locale=tr

Türel, A. (1997). Türkiye'de Devletin Konut Sektörünü Destekleme Mekanizmaları. *7.Ulusal Bölge Planlama Kongresi*, (s. 43-48). İzmir.

TÜSİAD. (1995). *Optimal Devlet.* İstanbul: TÜSİAD yayınları.

UCLG. (2016). *Subnational Governments around the world: Structure and finance.* 12 28, 2018 (e.t.) https://issuu.com/uclgcglu/docs/global_observatory_of_local_finance

United Kingdom Government. (2016, 01 11). *Local Government Structure and Elections*. 11 01, 2018 (e.t.) https://www.gov.uk: https://www.gov.uk/guidance/local-government-structure-and-elections#county-councils

Uslu, A. (2014). Avrupa'da Erken Dönem Sosyalist Teori ve İşçi Hareketleri (1830-1840). *Akademik İncelemeler Dergisi, 9*(1).

Weber, M. (2014). *Protestan Ahlakı ve Kapitalizmin Ruhu.* Ankara: Tutku Yayınevi.

Whitehead, C. (2007). Social Housing in England. C. Whitehead, & K. Scanlon içinde, *Social Housing in Europe* (s. 54-70). London: London School of Economics and Political Science.

WHO. (2000). *Health Care System in Transition: Germany.* World Health Organization. doi:http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0010/80776/E68952.pdf

Yalçıntaş, N., & Tuna, O. (2011). *Sosyal Siyaset.* İstanbul: Filiz Kitabevi.

Yanardağ, Ö. (2010). Yayınlanmamış Doktora Tezi. *Türkiye'de Sosyal Güvenlik Sistemi ve Bireysel Emeklilik Sisteminin Etkinliği: Muğla İli Üzerine Ampirik Bir İnceleme*. Muğla.

Yayla, A. (2015). *Karşılaştırmalı Siyasal Sistemler.* Ankara: Liberte Yayınları.

Yazgan, T. (1977). *Sosyal Sigorta.* İstanbul: İstanbul Üniversitesi.

Yıldırım, H. H. (2013). *Türkiye Sağlık Sistemi: Sağlıkta Dönüşüm Programı Değerlendirme Raporu.* Ankara: Sağlık ve Sosyal Hizmetler Çalışanları Sendikası.

Zeynalova, Z. (2017). *Sosyal Politika ve Gelir Dağılımının Sosyal Politikaya İzdüşümü.* Bakü.

https://www.endeksa.com/tr/analiz/turkiye/demografi#egitim