

T.C.  
ULUDAĞ ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ  
MALİYE ANABİLİM DALI

TÜRK SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİ  
İÇİNDE KAMU SOSYAL GÜVENLİK  
HARCAMALARI

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Abdunnur YILDIZ

96092

Danışman: Prof. Dr. Figen ALTUĞ

T.C. YÜKSEKÖĞRETİM KURULU  
DOKÜMANTASYON MERKEZİ

BURSA – 2000

## İÇİNDEKİLER

### SAYFA

KISALTMALAR.....	V
TABLolar.....	VI
GİRİŞ.....	1

### BİRİNCİ BÖLÜM

#### 1. SOSYAL GÜVENLİK KAVRAMI VE SOSYAL RİSKLER

1.1. Sosyal Güvenlik Kavramının Genel Çerçevesi.....	3
1.1.1. Sosyal Güvenlik Kavramı ve Tanımı.....	3
1.1.2. Sosyal Güvenliğin Temel Amaçları.....	5
1.1.3. Sosyal Güvenliğin Temel İşlevleri.....	6
1.1.3.1. Sosyal Güvenliğin Önleyici İşlevi.....	6
1.1.3.2. Sosyal Güvenliğin Sosyal Adaleti Yaşama Geçirme İşlevi.....	6
1.1.3.3. Kişiy e Ekonomik Güvence Sağlama İşlevi.....	6
1.1.4. Sosyal Güvenliğin Araçları.....	7
1.1.4.1. Sosyal Sigorta.....	7
1.1.4.2. Sosyal Yardımlar.....	9
1.1.4.3. Sosyal Hizmetler.....	10
1.2. Sosyal Riskler ve Risk (Tehlike) Çeşitleri.....	12
1.2.1. Genel Olarak Risk Kavramı.....	12
1.2.2. Fizyolojik Riskler.....	13

SAYFA

1.2.3. Mesleki Riskler.....	14
1.2.4. Sosyo-Ekonomik Riskler.....	14

**İKİNCİ BÖLÜM****2. SOSYAL GÜVENLİĞİN FİNANSMANI VE TÜRKİYE'DE SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİ UYGULAMALARI**

2.1. Sosyal Güvenliğin Finansmanı.....	16
2.1.1. Primsiz Sosyal Güvenlik Rejimi.....	21
2.1.2. Primli Sosyal Güvenlik Rejimi.....	22
2.1.2.1. Finansman Kaynakları.....	23
2.1.2.1.1. Sigortalıdan Alınan Primler.....	24
2.1.2.1.2. İşverenden Alınan Primler.....	25
2.1.2.1.3. Devlet Katkısı.....	27
2.1.2.2. Finansman Yöntemleri.....	31
2.1.2.2.1. Yılı Yılına Finansman (Dağıtım)Yöntemi.....	32
2.1.2.2.2. Kapitalizasyon (Fon Biriktirme) Yöntemi.....	34
2.1.2.2.2.1. Bireysel Kapitalizasyon.....	35
2.1.2.2.2.2. Kollektif Kapitalizasyon.....	35
2.2. Türkiye'de Sosyal Güvenlik Sistemi Uygulamaları.....	37
2.2.1. Primli Rejimdeki Sosyal Güvenlik Kuruluşları.....	39
2.2.1.1. Sosyal Sigortalar Kurumu.....	40
2.2.1.1.1. Kurumun Görevleri.....	41
2.2.1.1.2. Kurumun İdari Yapısı.....	42

	<u>SAYFA</u>
2.2.1.2. TC Emekli Sandığı.....	43
2.2.1.2.1. Sandığın Görevleri (Sağlanan Haklar).....	44
2.2.1.2.2. Sandığın İdari Yapısı.....	44
2.2.1.3. Bağ-Kur.....	45
2.2.1.3.1. Kurumun Görevleri.....	45
2.2.1.3.2. Kurumun İdari Yapısı.....	46
2.2.1.4. Vakıf Statüsündeki Sosyal Sigorta Sandıkları.....	47
2.2.1.5. Ordu Yardımlaşma Kurumu (OYAK).....	48
2.2.1.6. Amele Birliği Biriktirme ve Yardımlaşma Sandığı.....	50
2.2.1.7. Munzam Sigorta Sandıkları.....	50

### ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

#### 3. KAMU SOSYAL GÜVENLİK HARCAMALARI

3.1. Sosyal Yardımlar.....	52
3.1.1. Türkiye’de Sosyal Yardımlar.....	54
3.1.1.1. Tüm Muhtaç Vatandaşlara Yapılan Sosyal Yardımlar.....	55
3.1.1.2. Muhtaç, Yaşlı, Malul ve Sakatlara Yapılan Sosyal Yardımlar.....	59
3.1.1.3. Muhtaç Sanatçılara Yapılan Sosyal Yardımlar.....	62
3.1.1.4. Doğal Afetlerden Zarar Görenlere Yapılan Sosyal Yardımlar.....	62
3.2. Sosyal Hizmetler.....	64
3.2.1. Sosyal Hizmetlerin Tarihsel Gelişimi.....	64
3.2.2. Türkiye’de Sosyal Hizmetler.....	65
3.2.3. Ülkemizde Sosyal Hizmet Veren Kurum ve Kuruluşlar.....	66

3.2.3.1. Başbakanlıkça Sunulan Sosyal Hizmetler.....	66
3.2.3.2. Başbakanlığa Bağlı Kuruluşlar Tarafından Sunulan Sosyal Hizmetler..	67
3.2.3.3. Bakanlıklar Tarafından Yürütülen Sosyal Hizmetler.....	76
3.2.3.4. Yerel Yönetimlerce Sağlanan Sosyal Hizmetler.....	79
3.2.3.5. Gönüllü Kuruluşlarca Sunulan Sosyal Hizmetler.....	80
3.2.3.6. Kızılay Tarafından Yürütülen Sosyal Hizmetler.....	80
3.3. Sosyal Tazmin.....	81
3.3.1. Türkiye’de Sosyal Tazmin.....	81
3.3.1.1. Kamu Görevlilerine Sağlanan Sosyal Tazmin.....	81
3.3.1.2. Askerlere Sağlanan Sosyal Tazmin.....	85
3.3.1.3. Sivillere Sağlanan Sosyal Tazmin.....	87
SONUÇ.....	90
KAYNAKÇA.....	95

## KISALTMALAR

AİTİA	: Ankara İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi
AT	: Avrupa Topluluğu
BAĞ-KUR	: Esnaf ve Sanatkarlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Kurumu
BYKP	: Beş Yıllık Kalkınma Planı
DİE	: Devlet İstatistik Enstitüsü
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı
ESK	: Emekli Sandığı Kanunu
GSMH	: Gayri Safi Milli Hasıla
GSYİH	: Gayri Safi Yurt İçi Hasıla
GÜ	: Gazi Üniversitesi
ILO	: Uluslararası Çalışma Örgütü
İİBF	: İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
KHK	: Kanun Hükmünde Kararname
OECD	: Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı
OYAK	: Ordu Yardımlaşma Kurumu
ÖİK	: Özel İhtisas Komisyonu
RG	: Resmi Gazete
SBF	: Siyasal Bilgiler Fakültesi
SHÇEK	: Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu
SYDVTF	: Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı Teşvik Fonu
TİSK	: Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu
TOBB	: Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği
TODAİE	: Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü
TÜSİAD	: Türkiye Sanayici ve İş Adamları Derneği

## TABLULAR

<b><u>Tablo No:</u></b>	<b><u>Tablo Adı:</u></b>	<b><u>SAYFA</u></b>
1	Bazı Avrupa Ülkelerinde GSYİH'nın Yüzdesi Olarak Sosyal Güvenlik Harcamaları.....	20
2	Bazı AT Ülkelerinde Devletin Sosyal Güvenlik Sisteminin Finansmanına Katkı Oranları.....	27
3	Bütçeden Sosyal Güvenlik Kuruluşlarına Yapılan Yardımlar.....	29
4	Bütçeden Sosyal Güvenlik Kuruluşlarına Yapılan Yardımların GSMH İçindeki Oranları.....	30
5	OECD Üyesi Ülkelerde Devletin Sosyal Güvenlik Sistemlerinin Finansmanına Katılımı.....	31
6	Avrupa Ülkelerinde Sosyal Güvenlik Sistemlerinin Finansman Yöntemleri.....	37
7	Sosyal Güvenlik Kurumları Kapsamında Çalışanlar ve Aylık Alanlar.....	40
8	SSK, Emekli Sandığı ve Bağ-Kur'un Gelirleri ve Yıllık Artış Oranları.....	47
9	SYDTF Yardımları (Kararlar Bazında).....	58
10	SYDVTF Fon Kaynak ve Harcamaları.....	59
11	SHÇEK Tarafından Korunmaya Muhtaç Çocuk ve Gençlere Verilen Hizmetler.....	72
12	SHÇEK'in Ödenek ve Harcamaları.....	72
13	SHÇEK'in Gelirleri.....	73
14	Kızılay Kurumunun Gelirleri.....	81

## GİRİŞ

Tehlikelerden uzak kalmak ve güvenlik içinde bulunma duygusu, bütün insanlık tarihi boyunca toplumların tümünde duyulan bir ihtiyaçtır. Bu güvenlik içinde bulunma duygusuna sosyal güvenlik ihtiyacı denmektedir. Çünkü, sosyal güvenlik ihtiyacının kaynağını oluşturan tehlike evrenseldir ve insanlık tarihi gerçekten tehlikelerle savaşım tarihidir.

Sosyal devlet olmanın vazgeçilmez şartlarından biri olarak kabul edilen modern anlamdaki sosyal güvenlik sistem ve anlayışı, 19. yüzyılın son çeyreğinden itibaren, sanayi devrimini yaşayan ülkelerde sanayi toplumunun ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla ortaya çıkmış ve gelişmiştir.

Günümüzde ise sosyal güvenlik; tehlikenin kendisine karşı onu yok etme, ortadan kaldırma veya en azından zararını azaltma türündeki mücadelelerin tümüne denilmektedir.

Toplumunu oluşturan bütün bireyleri, doğumlarından ölümlerine kadar tüm yaşamları boyunca yakından ilgilendiren ve sosyal politikanın en geniş içerikli aracını oluşturan sosyal güvenlik, çok yavaş değişen bir yapıya sahiptir. Sosyal güvenlik alanındaki önlemler ve kuruluşların ortaya çıkması, uzun dönemde yaşanan toplumsal deneyimlerin ürünü olduğu için, bu alandaki değişim uzun yılları almaktadır.

Her ülkenin, toprakları üzerinde yaşayanların sosyal güvencesini sağlamaya yönelik kurduğu sistemler birbirinden farklılıklar taşımıştır. Çünkü, bu sistem geleneksel yöntemler kadar, o toplumun demografik yapısından, gelir dağılımına ve toplumsal mücadele düzeyine kadar bir çok etkenden etkilenmektedir.

Sosyal güvenliği vazgeçilmez kılan en önemli neden; gelirin yeniden dağılımını gerçekleştirerek, sosyal hayatın devamlılığını ve bütünlüğünü sağlamaya yönelik önlemler bütünü olmasıdır.



Ekonomik ve sosyal hayatı, birey ve toplum yararına yönlendirme görevini üstlenen sosyal devlet kavramının yaygınlaşmaya başlamasıyla toplumların sosyal güvenliğini sağlamak bir devlet görevi haline almıştır. Bu bağlamda anayasamızın 2,5,49,56,57 ve 60. maddeleri devletin sosyal bir hukuk devleti oluşunu, sosyal güvenlik sistemini sağlayacağı ve gerekli önlemleri alacağını belirtmektedir.

Sosyal güvenliğin temel hedefini; kaçınılmaz olarak belirli risklerle karşılaşarak çalışma gücünü, gelirini veya her ikisini birden kaybeden ve muhtaç duruma düşen insanların bu muhtaçlıktan kurtarılması oluşturmaktadır.

Türk sosyal güvenlik sistemini ve sistemin içinde yer alan kamu sosyal güvenlik harcamalarını incelediğimiz bu çalışmamız üç bölümden oluşmaktadır.

Çalışmanın ilk bölümünde sosyal güvenlik terimi, sosyal güvenliğin amaçları ve sosyal riskler kavramsal olarak incelenmiştir.

İkinci bölümde; Türk sosyal güvenlik sistemi içinde yer alan sosyal güvenlik kurumlarından SSK, Emekli Sandığı, Bağ-Kur, Vakıf Statüsündeki Sosyal Sigorta Sandıkları, OYAK, Amele Birliği ve Munzam Sigorta Sandıklarının üyelerine sağladığı haklar ve idari yapıları irdelenmiştir.

İncelediğimiz konunun üçüncü ve son bölümü ise; tezimizin esas konusunu oluşturmaktadır. Bu bölümde ülkemizde muhtaç ve yoksullara yardım, hizmet ve sosyal tazmini amaçlayan kurum ve kuruluşların sundukları yardımları, hizmetleri ve bu kurumların gelir kaynakları üzerinde durulmuştur.

# BİRİNCİ BÖLÜM

## 1. SOSYAL GÜVENLİK KAVRAMI VE SOSYAL RİSKLER

### 1.1. Sosyal Güvenlik Kavramının Genel Çerçevesi

#### 1.1.1. Sosyal Güvenlik Kavramı ve Tanımı

İnsanoğlu var olduğundan beri bugününden ve yarınından emin olma ve de güvenlikte bulunma ihtiyacını hissetmiştir. Bu nedenle, sosyal güvenlik insanlığın en temel ihtiyaçlarından biri konumuna gelmiştir. Sosyal güvenliğin tarihçesi insanlık tarihi kadar eskidir. Tarihte bu ihtiyacı feodal beyler ve diğer organizasyonlar sağlamıştır.

Günümüzde ise korumanın bir aracı olan sosyal güvenlik; gelişen sosyal, siyasal ve ekonomik faktörlere bağlı olarak çağdaş uygarlığın gereği olmuştur. Bu bağlamda çağımız sosyal güvenlik çağı olarak nitelendirilmektedir. Sosyal güvenlik çağdaş toplumların ortak özelliği ya da ulaşılması gereken hedefler olarak kabul edilen sosyal devlet, sosyal adalet ve sosyal hukuk ilke ve kurumlarının yaşama geçirilmesinin en önemli araçlarından biridir. Sosyal güvenlik terimi ilk kez 1935 tarihinde Amerika Birleşik Devletleri Sosyal Güvenlik Yasası (Social Security Act) ile sosyal bilimler literatürüne girmiştir. Daha sonra 1941 tarihli Atlantik Şartında ve 1942 yılında İngiltere’de hazırlanan Beveridge raporuyla uluslararası hukuk belgeleri ile çağdaş anlamına kavuşmuştur<sup>1</sup>.

İnsan Hakları Evrensel Beyannamesinin 22. ve 25. Maddeleri sosyal güvenliğe ilişkindir. Ayrıca Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının 2,5,49,56,57 ve 60. Maddeleri Türkiye Cumhuriyeti Devletinin sosyal bir hukuk devleti olduğunu, devletin asli fonksiyonlarının toplumun refah, huzur ve mutluluğunu sağlamak olduğunu belirtir. Ayrıca kişinin temel hak ve hürriyetlerinin sosyal hukuk devleti

---

<sup>1</sup> Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği, Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyon Raporu, Yayın No: 264, Ankara: 1993, s.11.

çerçevesinde devlet garantisinde olduğunu ve herkesin sosyal güvenlik hakkından faydalanabileceğini ve devletin, sosyal güvenlik sistemini sağlayacağı, gerekli önlemlerin alınacağını garanti etmektedir.

Bir ülkenin sosyal güvenlik sistemine verdiği önem ve bütçeden ayırdığı pay o ülkenin sosyal devlet ve refah devleti anlayışıyla bağlantılıdır. Ayrıca sosyal güvenlik bir beşeri sermaye yatırımı olduğundan devletler tarafından ihmal edilmemesi gerekir.

Bu bağlamda refah devleti; belirli bir iktisadi gelişme seviyesine ulaşmış olan ülkelerin, ortaya çıkan refahı, çeşitli toplum kesimleri arasında adil olarak dağıtmayı amaç edinir. Sosyal devlet ise, az gelişmiş ülkeler için söz konusu olup, zaten yetersiz olan imkanların adil olarak dağıtılmasını amaçlamaktadır<sup>2</sup>. Önceleri kişisel, sonra karşılıklı yardım esasına dayanan sosyal güvenlik sistemlerinin ortaya çıkışında geleneklerin ve dini müesseselerin önemli bir payı vardır<sup>3</sup>.

Özellikle sanayi devrimi sonrası yaşanan kötü çalışma koşulları günümüz çağdaş sosyal güvenlik anlayışının doğmasına yol açan başlıca etkidir. Günümüzde, siyasi rejimleri ve ekonomik sistemleri farklı olmasına rağmen bütün ülkelerin -yeterli veya yetersiz- bir sosyal güvenlik sistemi vardır<sup>4</sup>.

Sosyal güvenlik anlam olarak geniş bir içeriğe sahiptir. Sosyal güvenliğin bütün özelliklerini içeren bir tanımın yapılması oldukça zor görünmektedir. Bundan dolayıdır ki yapılan tanımların örtüşen veya farklılaşan yanları vardır. Yapılan tanımlardan bazıları şunlardır:

Sosyal güvenlik; çalışma gücünü, beden ve ruh sağlığını devam ettirmek için etkili kaynaklarını, sürekli veya geçici bir şekilde kaybedenlere kolektif veya toplum olarak yardım etmek amacıyla onları ihtiyaçlarının esaretinden kurtarmak şeklinde tanımlanmaktadır<sup>5</sup>.

<sup>2</sup> Yusuf Alper, "Türkiye'yi Konuşmak," HAK-İŞ, Sayı: 36 (Mayıs 1996), ss.28-30.

<sup>3</sup> Ali Çubuk, Sosyal Güvenlik Ve Sosyal Güvenlik Kurumları, Ankara: AİTİA Yayını, 1982, s.14.

<sup>4</sup> TÜSİAD, Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Yeniden Yapılanma, Sorunlar, Reform İhtiyacı, Arayışlar ve Çözüm Önerileri, İstanbul: 1997, s.27.

<sup>5</sup> J. Henry Richardson, İktisadi ve Mali Yönüyle Sosyal Güvenlik, çev. Turan Yazgan, İstanbul: İ.Ü. Yayını, 1970, s.16.

Sosyal güvenlik; bir mesleki, fizyolojik ya da sosyo- ekonomik riskten dolayı geliri ya da kazancı sürekli veya geçici olarak kesilen kişilerin geçinme ve yaşama gereksinmelerini karşılayan bir sistemdir<sup>6</sup>.

Bir başka tanıma göre ise sosyal güvenlik; belirli sosyal risklerin yol açabilecekleri gelir kayıpları ve gider artışlarına karşı kişilerin güvenliklerinin sağlanmasıdır<sup>7</sup>. Sosyal güvenlik; gelirleri ne olursa olsun, kişilere belirli sosyal riskler karşısında ekonomik güvence sağlama görevine sahip kurum veya kurumlar topluluğudur<sup>8</sup>.

Konuyla ilgili olarak yapılan bir diğer tanım ise; güvenlik, tehlike ve sıkıntıdan kurtulmak demektir. Sosyal ise bir toplumun yapısına gönderme yapar. Bu durumda sosyal güvenlik, toplumu oluşturan bireylerin sıkıntıdan kurtulup refaha ulaşması olarak tanımlanabilir<sup>9</sup>.

### 1.1.2. Sosyal Güvenliğin Temel Amaçları

Türk sosyal güvenlik sisteminin temel amacı, toplumu oluşturan tüm bireyleri tehlikelere karşı koruma ve geleceklerini garanti altına almaktır. Sosyal güvenlik sisteminin amacı, gelir düzeyleri ne olursa olsun tüm bireylere belirli sosyal risklere karşı ekonomik güvence sağlamaktır. Bu amaçla yapılmış tüm hukuki düzenlemelere sosyal güvenlik sistemi adı verilir<sup>10</sup>.

Bir sosyal güvenlik sisteminin üç temel fonksiyonu vardır. Bunlardan birincisi, sosyal güvenlik sistemi gelir dağılımını sağlamalı, yani yüksek gelirliden düşük gelirliye bir transferi oluşturmalıdır, ikincisi; sosyal güvenlik sistemi sigorta fonksiyonunu sağlamalı, üçüncü olarak; bireyin istemesi durumunda tasarruf fonksiyonu görevini yerine getirmelidir<sup>11</sup>. Sosyal güvenliğin amacı, çalışma gücünü korumak için, gelir kaynaklarını geçici ya da sürekli kaybedenlere toplum

<sup>6</sup> Cahit Talas, *Toplumsal Ekonomi*, 7.b., Ankara: İmge Yayınları, 1997, s.398.

<sup>7</sup> Sait Dilik, *Sosyal Güvenlik*, 2.b., Ankara: Ankara Üniversitesi Basımevi, 1992, s.10.

<sup>8</sup> Kenan Tunçomağ, *Sosyal Güvenlik Kavramı ve Sosyal Sigortalar*, 4.b., İstanbul: Beta Yayınları, 1988, s.5.

<sup>9</sup> William Haber and Wilbur J. Kohen, *Reading In Social Security*, New York: Prentice-Hall Inc, 1948, s.41.

<sup>10</sup> Tunçomağ, s.11.

<sup>11</sup> Yusuf Alper, "2000'e Doğru Türkiye'de Sosyal Güvenlik Sisteminin Geleceği," Ankara: HAK-İŞ Eğitim Yayınları No: 23, 1997, s.75.

olarak yardımcı olmak şeklinde açıklanabilir<sup>12</sup>. Sosyal güvenlik, analık, kazalar, hastalık, sakatlık, yaşlılık, ölüm ve işsizlikten doğan her türlü gelir kayıpları ile gider artışlarını karşılama amacını taşır<sup>13</sup>.

### **1.1.3. Sosyal Güvenliğin Temel İşlevleri**

Sosyal güvenliğin temel amaçlarını belirttikten sonra, temel işlevlerini de şöyle sıralayabiliriz<sup>14</sup>.

#### **1.1.3.1. Sosyal Güvenliğin Önleyici İşlevi**

Sosyal güvenlik daha önceleri birey üzerindeki sosyal riskleri ve onların zararlarını gidermeye yönelikti. Ancak daha sonraları çağdaş sosyal güvenlik politikaları, sosyal riskleri önleyici çabaları kapsamına almaya başlamıştır. Böylece onarıcı yöntemleri, önleyici yöntemlerle tamamlamak hem bireyin hem de toplumun faydasına olacaktır.

#### **1.1.3.2. Sosyal Güvenliğin Sosyal Adaleti Yaşama Geçirme İşlevi**

Sosyal güvenlik, sosyal devlet kavramını somut olarak yaşama geçiren bir öneme sahiptir. İnsanca yaşamak için yeterli geliri olmayanları ve ekonomik yönden güçsüzleri korumayı amaçlayan sosyal güvenlik, aynı zamanda milli gelirin yeniden adaletli bir şekilde dağıtılması işlevini görür. Bununla, toplumdaki ekonomik eşitsizlikler bir ölçüde azaltılmış ve sosyal adaletin sağlanmasına katkıda bulunulmuş olur.

#### **1.1.3.3. Kişiy Ekonomik Güvence Sağlama İşlevi**

Sosyal güvenlik, belirli sosyal risklerin ekonomik sonuçlarına yani gider artışları ve gelir kayıplarına karşı bireye ekonomik güvence sağlanmasını amaçladığından, kişinin fizyolojik ve toplumsal varlığının korunması anlamına gelmektedir. Sosyal güvenliğin bu işlevi, bireye, yaşamının bütün döneminde

<sup>12</sup> Kamil Tügen, "Türkiye'de 1980 Sonrası Sosyal Güvenlik Kurumlarının Yapısı ve Gelişimi," X. Türkiye Maliye Sempozyumu Tebliğleri, İstanbul: İ.Ü., İktisat Fakültesi Yayını, 1996, s.295.

<sup>13</sup> Dilik, s.5.

<sup>14</sup> TOBB, s.18.

yeterli bir gelir düzeyi sağlayarak onun güvenlik gereksinimini tatmin etmektedir.

#### 1.1.4. Sosyal Güvenliğin Araçları

Bir önceki bölümde belirttiğimiz sosyal güvenliğin temel amaç ve işlevlerinin yerine getirilmesi için sosyal güvenlik araçlarına ihtiyaç duyulmaktadır. Bu araçların ayırımında önemli olan gelirlerin sağlanış yöntem ve biçimleridir. Bu anlamda sosyal sigortalar ile sosyal yardım ve hizmetler sosyal güvenliğin araçları olarak kabul edilmektedir.

##### 1.1.4.1. Sosyal Sigorta

Sigortacılığı saf şekliyle özel sigortalarda görmekteyiz. Özel sigorta tekniği, bireyler için bir risk veya tehlikenin doğuşunda rastlantıya bağlı olarak ortaya çıkan ve önceden belirlenemeyen gereksinimlerin hesaplanması yöntemine dayanır. Sigortacılık tekniğinin özünde risk ve tehlikelerin eşitlenmesi ya da dağıtılması yatmaktadır. Özel sigorta, piyasa ekonomisinin hakim olduğu bir ekonomik düzende; sosyal sigorta ise, amaçların sosyal politikaya uygun olarak saptandığı bir düzen içinde ortaya çıkar<sup>15</sup>.

Sigorta yoluyla rizikoların dağıtılması, aynı nitelikteki risk ve tehlikelerin tehdit ettiği bireylerin, karşı karşıya kalabilecekleri zararları nötr hale getirmek amacıyla bir araya gelerek bir sigortalı gurubu meydana getirmeleri ile olanaklıdır<sup>16</sup>.

Sosyal sigorta; belirli mesleki, fizyolojik, ekonomik ve sosyal risk ve tehlikeleri karşılamak için öngörülen programların ve yardımların harcamalarına toplu olarak kaynak yaratmak ve bu risk ve tehlikelere karşı koymaktır. Sosyal sigortalar, sanayi devrimi ile birlikte hızlı sanayileşme ve şehirleşmenin sonucunda ortaya çıkan sosyo-ekonomik sorunlar ve mesleki risklere karşı işgücünü koruma ihtiyacının sonucu olarak doğmuş, gelişmiş ve bugün çağdaş ve etkin düzeye ulaşmıştır<sup>17</sup>.

<sup>15</sup> Faik Birol Dündar, *Sosyal Güvenlik Araçlarının Makro Ekonomik Etkileri*, Ankara: AİTİA Yayın No: 76, 1976, s.11.

<sup>16</sup> Dilik, s.57.

<sup>17</sup> Turan Yazgan, *İktisatçılar İçin Sosyal Güvenlik Ders Notları*, İstanbul: Türk Dünyası Araştırmaları Vakfı, 1992, s.27.

Sosyal sigortanın en önemli kuralı ve disiplini aktüeryal hesap ve denklemleridir. Aktüeryal hesap ve denklemleri ile kurulmuş olan bu dengeler, hesap ve denklemlerin dışına çıktığında bozulmaktadır. Belirtilen bu denklemleri ve hesap disiplini bozan en önemli etken, siyasi müdahaleler ve politikalarıdır<sup>18</sup>.

Sosyal sigortaların sosyal niteliğini, zorunluluk ilkesi ile devlet ve işverenin finansmana katılması belirler. Sosyal sigortalar bu niteliği ile tek yanlı bir önlem olmaktan çıkmış ve çalışanların, işverenin ve de gerektiğinde bütün vergi yükümlülerinin birlikte finanse ettikleri bir kurum haline gelmiştir<sup>19</sup>. Burada bütün vergi yükümlülerinden anlatılmak istenen, sosyal sigorta açıklarının genel bütçeden karşılanıyor olmasıdır.

### *Sosyal Sigortaların Özellikleri*

Sosyal sigortaların özelliklerini aşağıda maddeler halinde sayabiliriz<sup>20</sup>:

#### *- Sosyal Denkleştirme*

Sosyal sigortalarda risklerin denkleştirilmesi yanında, sosyal denkleştirme de büyük önem taşır. Türk Hukuku'nda sosyal sigorta primleri ve yapılacak yardımlar, sosyal düşünceden kaynaklanmıştır. Sigorta primlerinin yüksekliği, sigorta edilen rizikoya göre değil de, sigortalıların ödeme güçlerine göre ve çalışanın ücretinin belli bir yüzdesi olarak belirlenmiştir.

#### *- Sigorta Mecburiyeti*

Sosyal sigortalar, bir kamu hukuku zorunlu sigortasıdır. Bireyler, sosyal sigortalara tabi olup-olmama konusunda karar serbestisine sahip değildirler. Çünkü, isteğe bağlı sigortalarda elverişli riskler dağıtılır ve kötü riskler kalır.

#### *- Kendi Kendini Yönetim Esası*

Dünyada bir çok ülkede sosyal sigortalar, devlet tarafından değil de, eşit sayıdaki çalışan, işveren ve devlet temsilcilerinden kurulu organlar, yani bağımsız

<sup>18</sup> Halil Ertan, "Sosyal Güvenlikte Kurumsallaşabilmek ve Sosyal Sigorta Sistemleri," *Çalışma ve Sosyal Güvenlik Dergisi* (Ocak-Mart 1999), ss.127-132.

<sup>19</sup> Talas, s.404.

<sup>20</sup> Kenan Tunçomağ, "Sosyal Sigortalar Kavramı ve Özellikleri," *Reasürör*, Sayı: 23 (Ocak 1997), s.8.

kamu hukuku kurumları eliyle yönetilirler.

- *Devlet Yardımı*

Sosyal sigortaların finansmanı, esasında işverenin ve sigortalıların ödedikleri primlere dayanır. Fakat günümüzde sosyal sigortaların finansmanına devletin katkısı artmakla beraber bu artış oranı değişebilmektedir.

**1.1.4.2. Sosyal Yardımlar**

Sosyal yardımlar, sosyal güvenliğin sağlanmasında sosyal sigortaların bıraktığı boşlukları doldurmak amacıyla devletin, tehlikeye uğrayanlardan sadece ihtiyaç durumunda bulunanlara aylık bağlaması veya kamu örgütlerinin sunduğu bazı hizmetlerden parasız faydalandırmasıdır<sup>21</sup>.

Ekonomik ve sosyal bakımdan korunmaya muhtaç kişilere, kendilerinden herhangi bir katkıda bulunmaları beklenmeksizin insani ve sosyal güdülerle yapılan yardımlar, sağlanan maddi desteklere sosyal yardımlar denir<sup>22</sup>.

Sosyal yardımların temel ekonomik gerekçesi; milli gelirin adaletli bir biçimde dağıtılmasıdır. Bugün gelişmiş ülkelerde hiçbir bireyin gelir düşüklüğü nedeniyle temel ihtiyaçlarından mahrum bırakılmaması ilkesi genel kabul görmüş ve bu konuda devlet müdahalesinin sosyal yardım programları ile sağlanması, evrensel politika araçları halini almıştır. Bireyin gelirinin belirli bir hayat standardının altına düşürülmemesi toplumun genel refah düzeyini de artırmaktadır<sup>23</sup>.

Sosyal yardımlar, zorunlu katılma ilkesine dayanmayan veya katılma ile karşılık arasında bir ilişki bulunmayan genel devlet bütçesi ya da belirli bir amaç için ayrılmış özel vergilerle finanse edilen kamu yardımları olarak tanımlanmaktadır<sup>24</sup>. Sosyal yardımlar, muhtaç olma koşuluna bağlı olarak yapılan yardımlar olduğundan; yardım, yardımı yapacak resmi makamlar tarafından takdir edilir.

<sup>21</sup> Turan Yazgan, *Sosyal Sigorta*, İstanbul: İ.Ü. Yayını, 1980, s.39.

<sup>22</sup> *Büyük Ekonomi Ansiklopedisi*, İstanbul: Sabah Yayınları, 1992, s.563.

<sup>23</sup> TOBB, s.42.

<sup>24</sup> Ali Güzel ve Ali Rıza Okur, *Sosyal Güvenlik Hukuku*, 5.b., İstanbul: Beta Yayınları, 1996, s.431.



Sosyal yardımlarda, yardım göreceklere sağlanacak sosyal gelirlerin tutarı kanunlarla saptanmamıştır. Bununla ilgili olarak sadece kanunlarla genel ilkeler konmuştur. Bireysel olarak sağlanacak sosyal gelirlerin niteliği ve tutarı ihtiyacın önem ve türüne göre değişir<sup>25</sup>. Sosyal yardımların temel amacı, yardımdan faydalanan bireyin mümkün olan en kısa sürede yeniden çalışabilme ve bu sayede geçimini sağlama olanağına kavuşturulmasıdır<sup>26</sup>. Genelde yapılan yardımlar vergi gelirlerinden finanse edildiğinden, fakirlik derecesinin tespiti ülkeden ülkeye değişmektedir. Sosyal güvenliği sağlamanın bu şekli günümüzde hemen hemen bütün dünyada sosyal sigorta şekline dönüşmüştür<sup>27</sup>.

Günümüzde sosyal yardımlar, kamu örgütlerince ya da çeşitli yardım kuruluşları ve vakıflar gibi yarı kamusal veya özerk kuruluşlarca muhtaç ve fakirlere yapılmaktadır. Bireylerin vakıf ve derneklere ve benzeri platformlara girmeleri ve görev almalarıyla gelişecek olan toplumsal boyuttaki yardım organizasyonları, önümüzdeki yıllarda sosyal yardımların altyapısını oluşturacaktır<sup>28</sup>.

#### 1.1.4.3. Sosyal Hizmetler

Sosyal hizmetler, toplumun kendi ellerinde olmayan nedenlerle muhtaç ve yoksul duruma düşen ya da bedenlen veya ruhen bir eksikliğe uğrayan bireylerine ülkenin olanakları çerçevesinde insana yaraşır bir hayat sürdürebilmeleri için maddi ve manevi, ekonomik ve sosyal ihtiyaçlarının giderilmesine yönelik, devlet ve gönüllü kuruluşlar tarafından sağlanan hizmetlere denir<sup>29</sup>. Sosyal hizmetler, literatürde devletçe bakılma yöntemi adı altında da incelenmiştir.

Sosyal hizmetlerden yararlanan bireylerin bu hizmetlerin finansmanına katılmaları gerekmez. Bu hizmetlerin içeriği sosyal sigortaları ve sosyal yardımları da kapsayacak biçimde geniştir. Örneğin, Türkiye’de yıllardan beri dağınık ve denetimden yoksun olarak yürütülen sosyal hizmetlerin devletin sorumluluğunda

<sup>25</sup> Dilik, s.52.

<sup>26</sup> İlyas Çelikoğlu, *Sosyal Güvenliğin Finansman Yöntemleri ve Türkiye Uygulaması*, DPT Yayın No:2355, (Eylül 1994), s.13.

<sup>27</sup> Orhan Tuna ve Nevzat Yalçıntaş, *Sosyal Siyaset*, İstanbul: Filiz Kitabevi, 1991, s.133.

<sup>28</sup> Azime Acar, “Sosyal Güvenlikte Acil Uyarı,” *Ekonomik Forum*, Sayı: 4 (Nisan 1996), s.56.

<sup>29</sup> A. Can Tuncay, *Sosyal Güvenlik Hukuku Dersleri*, İstanbul: Beta Yayınları, 1996, s.79.

yürütülmesi amacıyla Anayasanın 61. Maddesiyle düzenleme getirilmiş ve anayasanın anılan bu maddesiyle uyumlu olarak 2828 sayılı kanunla Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu oluşturulmuştur. Anılan bu kanuna göre sosyal hizmetler şöyle tanımlanmıştır<sup>30</sup>. “Kişi ve ailelerin kendi bünye ve çevre şartlarından doğan veya kontrolleri dışında oluşan maddi, manevi ve sosyal yoksullukların giderilmesine ve ihtiyaçlarının karşılanmasına, sosyal sorunların önlenmesi ve çözümlenmesine yardımcı olunmasını ve hayat standartlarının iyileştirilmesi ve yükseltilmesini amaçlayan sistemli ve programlı hizmetler bütünüdür”.

Sosyal hizmetler, kişilerin birbirleriyle ve çevreleriyle uyum sağlamasını kolaylaştırmak amacını taşıyan örgütlenmelerin sonucudur. Bu amaç; kişi, grup ve topluluklara ihtiyaçlarını karşılamada ve toplum yapısındaki değişmelere uyumda yardımcı olmaya yönelik yöntemler yoluyla gerçekleştirilmektedir<sup>31</sup>.

Sosyal hizmetler, literatürde kamu sosyal güvenlik harcamaları olarak da geçer. Ülkemizde kamu sosyal güvenlik harcamaları büyük oranda merkezi hükümet bütçesinden finanse edilir. Buna, çok yetersiz olmakla birlikte, mahalli idareler ve gönüllü kuruluşlar tarafından sağlanan kaynakları da eklemek mümkündür. Kamu sosyal güvenlik harcamaları, esasında sosyal sigortaların boşluklarını doldurmak üzere geliştirilmiş uygulamalar olmakla birlikte, özellikle 1980’lerden sonra tazminat niteliğindeki ödemelerle bu özelliğinden uzaklaşmıştır<sup>32</sup>.

Sosyal hizmetlerle ilgili olarak ILO’nun 1984’te yayımlamış olduğu raporda ise, sosyal hizmetlerin dört önemli fonksiyonu yerine getirdiği belirtilmektedir. Bunlar<sup>33</sup>;

- Sosyal hizmetler; sakatlık veya dezavantaj yaratan şartların ortaya çıkmasını önleyebilir.

<sup>30</sup> 2828 S. Kanun md. 3/a 27.5.1983 tarihli 18059 sayılı R.G.

<sup>31</sup> Çelikoğlu, s.13.

<sup>32</sup> TUSIAD, s.73.

<sup>33</sup> ILO, 21. Yüzyıla Doğru Sosyal Güvenlik, çev. Yusuf Alper ve İsmail Tathioğlu, Bursa: Türk Dünyası Araştırmaları Vakfı, 1994, s.58.

- Yaşlılık, sakatlık, geçimsizlik ve uygun aile ortamında yetişmeme gibi durumlarda korunma ve güvence sağlayabilir.
- Normal sosyal hayatın dışında kalan veya itilen kişi ve grupları topluma uyum sağlayacak şekilde rehabilite edebilir.
- Son olarak sınırlı istihdam şansı olanlara toplumsal faaliyetlere katılma olanağı sağlayabilir.

## 1.2. Sosyal Riskler ve Risk (Tehlike) Çeşitleri

### 1.2.1. Genel Olarak Risk Kavramı

Genel bir kavram olarak kullanıldığında risk; bir faaliyetin içerdiği, gelecekte ortaya çıkması istenmeyen bir zararın gerçekleşme ihtimali olarak tanımlanabilir<sup>34</sup>.

Riskin özellikleri şöyle sıralanabilir<sup>35</sup>:

- Maddi ve gerçek olma,
- Belirsizliğin varlığı,
- Geleceğe yönelik olma,
- Muhtemel olma.

Herhangi bir risk sorunu ile karşılaşan kişi, vereceği kararın kesin sonucunu bilmemekle birlikte, kararıyla ilgili herhangi bir sonucun gerçekleşme olasılığını bilebilir. Bundan dolayı risk sorunu ile karşı karşıya kalan birey, kararının olası sonuçlarının olasılık derecesini objektif olarak belirleyebilir. Risk, zarara uğrama tehlikesi olarak da ifade edilebilir. Bu durumda, sigortalının teminat altına alınmasını istediği faaliyetin zarara uğraması durumunda zarar sigorta şirketine yansıtılmaktadır. Risk (tehlike) kavramı özel sigorta hukukunda ise şu şekilde tanımlanmıştır; gerçekleşmesi sadece ilgilinin iradesine bağlı olmayan çevre şartlarını da göz önünde bulunduran gelecek ve belirsiz bir olaydır<sup>36</sup>.

<sup>34</sup> Halil Seyidoğlu, *Ekonomik Terimler- Ansiklopedik Sözlük*, Ankara: Güzem Yayınları, 1992, s.727.

<sup>35</sup> Öztin Akgüç, *Finansal Yönetim*, 6.b., İstanbul: Muhasebe Enstitüsü Eğitim ve Araştırma Vakfı Yayın No:15, 1994, s.836.

<sup>36</sup> Tunçomağ, *Sosyal Güvenlik Kavramı ve Sosyal Sigortalar*, s.2.

Konu sosyal güvenlik açısından incelendiğinde, risk kavramıyla eşdeğer olarak tehlike kavramı da kullanılmaktadır. Bu anlamıyla tehlikenin en belirgin ve temel özelliği; herhangi bir tehlike durumunda bireyin giderlerinde bir artma ve/veya gelirlerinde bir azalmaya neden olmasıdır<sup>37</sup>.

### 1.2.2. Fizyolojik Riskler

Bireyin bünyesinde meydana gelen risklerin tümüdür. Kapsadığı riskler hastalık, analık, yaşlılık, sakatlık ve ölümdür. Fizyolojik riskler, iş kazaları ve mesleki hastalıkları kapsamaz.

- *Hastalık:* Geçici süreyle iş göremezlik ve gelir kaybı yaratır. Bireyin bir riskle karşılaşması durumunda hem gelir kaybı hem de gider artışı söz konusu olmaktadır.
- *Analık:* Fizyolojik risk kapsamına giren analık da geçici iş göremezlik durumuna neden olduğu için bir anlamda hastalıktır.
- *Yaşlılık:* Bireyin yaşının ilerlemesi sonucunda iktisadi hayattan çekilmesi bireyi gelir ve kazanç kaybına uğratar<sup>38</sup>. Yaşlılık sigortası rejimi iki düşünceden kaynaklanmıştır. Bunlardan birinciye göre yaşlılık, bir anlamda sakatlık sayılmaktadır. Yaşlılık durumunda birey iş göremez hale geldiğinden böyle bir durum ortaya çıkmaktadır. İkinciye göre ise, uzun yıllarını bir işletmeye ya da bir kamu kuruluşuna veren bireyin yaşlılık aylığına hak kazanmış olduğu esasına dayanmaktadır<sup>39</sup>.
- *Sakatlık:* Analık ve hastalığın aksine, kişi sürekli bir iş göremezlik durumuna düşer. Sakatlık halinde kişinin iyileşmesi ve tekrar iş başına dönmesi mümkün görünmemektedir. Sakatlık bu haliyle yaşlılığa benzemektedir.
- *Ölüm:* Ailenin geçimini sağlayıp gelir sahibi olan kişinin ölümü, ailenin diğer bireyleri için çeşitli sonuçlar doğurabilir. Aileyi geçindiren kişinin ölümüyle diğer bireylere beklenmeyen bir takım giderlerde yüklenir. Bu durumda

<sup>37</sup> Ali Çubuk, *Sosyal Politika ve Sosyal Güvenlik*, Ankara: G.Ü. İ.İ.B.F. Yayın No:18, 1986, s.156.

<sup>38</sup> Tuncay, *Sosyal Güvenlik Hukuku Dersleri*, s.8.

<sup>39</sup> Talas, s.427.

sosyal güvenlik açısından güvence altına alınan kişiler, eş veya çocuklar gibi ölenin geride bıraktığı kişiler olmaktadır<sup>40</sup>.

### 1.2.3. Mesleki Riskler

Mesleki riskler, iş kazalarını ve meslek hastalıklarını kapsar. Çalışanların bu risklere karşı korunması, sosyal güvenlik sistemlerinin önceliğine girer. Günümüzde bu risklerin tazmini, sosyal güvenlik sistemlerinin hiçbirinde tartışma konusu dahi olmamıştır. Çalışanların, iş kazaları ve meslek hastalıklarına karşı korunmasına yönelik olarak yapılan ilk yasal düzenlemeler, batı ülkelerinde XIX. Yüzyılın sonlarında başlamıştır<sup>41</sup>.

İş kazası; çalışanın o anda yaptığı işten doğan bir nedenle herhangi bir uzvunu kısmen ya da tamamen, sürekli veya geçici olarak kullanamamasıdır<sup>42</sup>.

Meslek hastalığı ise; mesleki bir faaliyetin yürütülmesi ya da sürekli bazı işlerde çalışma, çalışanda bu faaliyetlerle doğrudan bağlantılı hastalıklara yol açabilir. Meslek hastalığının iş kazaları gibi sosyal bir risk olarak kabul edilmesinin en önemli nedeni budur<sup>43</sup>.

### 1.2.4. Sosyo-Ekonomik Riskler

Bu risk grubuna, toplum, aile ve işletme hayatında meydana gelen riskler dahil edilmiştir. Bir ülkede yatırım, üretim, istihdam vb. konularda ve ekonomik faaliyetlerde çeşitli nedenlerle meydana gelen beklenmedik gelişmeler toplum için bir tehlike oluşturur. Bu tehlikeler işsizlik, kıtlık ve enflasyon gibi ekonomik olaylar sonucu meydana gelen tehlikelerdir<sup>44</sup>.

Sosyal güvenlik sisteminin kapsamına giren ve karşılanması gereken sosyo-ekonomik riskler aşağıda belirtilmiştir.

i- *İşsizlik*: Sosyal güvenlik sistemine en son olarak giren ancak karşılanması yönünden gittikçe önem kazanan bir risk haline gelmiştir. Çalışma arzu ve

<sup>40</sup> Tuncay, s.9.

<sup>41</sup> Güzel ve Okur, s.157.

<sup>42</sup> Talas, s.419.

<sup>43</sup> Güzel ve Okur, s.173.

<sup>44</sup> Çubuk, Sosyal Politika ve ..., s.163.

becerisine sahip olunduğu halde iş ve ücret koşullarına uygun bir iş bulunamaması durumunu ifade etmektedir. Geçici olarak gelir kaybına yol açar. İlk kez 1912 yılında İngiltere’de uygulanmaya başlanmış, daha sonra bir çok Avrupa ülkesi tarafından benimsenmiştir<sup>45</sup>.

Özellikle 1955 yılında, sosyal güvenlik sistemini kurmuş ülkelerde, sistemin dörtte birini işsizlik sigortası oluşturmuştur. 1973 yılının sonlarına doğru başlayan ve bir çok gelişmiş ülkede işsizliğin artmasına neden olan büyük ekonomik bunalım sonucunda bu sigorta kolunun önemi daha da artmıştır<sup>46</sup>.

ii- *Aile Ödenekleri*: Bireylere ek harcamalar yükleyen, hayatın dönüm noktalarından biri olarak kabul edilmektedir. Buna, bir anlamda ailevi yükler de denilir. Bu gibi durumlarda kişilere yardım sosyal bir görev olarak kabul edilir<sup>47</sup>.

Ancak, genelde ücret tespiti yapıldığında ailenin büyüklüğü göz önüne alınmamaktadır. Bu durumda, ailenin genişliği dikkate alınıp, bireye yüklediği ücret ve yükü karşılamaya yönelik yardımlar (Aile yardımı) yapılmalıdır. Bunun ilk uygulaması Yeni Zelanda’da başlamış, bu ülkeyi Fransa ve Belçika izlemiştir<sup>48</sup>.

---

<sup>45</sup> Tuncay, s.9.

<sup>46</sup> Talas, s.431.

<sup>47</sup> Tuncay, s.9.

<sup>48</sup> Talas, s.432.

## İKİNCİ BÖLÜM

### 2. SOSYAL GÜVENLİĞİN FİNANSMANI VE TÜRKİYE'DE SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİ UYGULAMALARI

#### 2.1. Sosyal Güvenliğin Finansmanı

Birinci bölümde genel olarak sosyal güvenlik sistemini teorik olarak inceledikten sonra bu bölümde sosyal güvenliğin finansmanı ve ülkemizdeki sosyal güvenlik sistemi uygulamaları ele alınacaktır.

Günümüzde sosyal güvenlik sistemleri, özellikle ikinci dünya savaşından sonra bir çok ülkede ekonomik büyümenin hızlanması ve demografik gelişmelere paralel olarak 1970'lerin ortalarına kadar hızlı bir gelişme trendi göstermiştir.

Dünyada özellikle ikinci dünya savaşı sonrasında izlenen ekonomik politikalar, sosyal devlet anlayışı ve bütün bunların yanısıra bağımlı çalışanların toplumda önemli bir güç haline gelmeleri sonucunda çalışanlara yönelik sosyal hakların kazanımı açısından olumlu sonuçlar vermiştir. Bu da çalışanları korumaya yönelik hukuk anlayışının gelişmesine ve çalışanların güvencelerinin artmasına neden olmuştur<sup>49</sup>.

Gelişmiş ülkelerde bütçeden sosyal hizmetler ve transfer harcamaları için ayrılan ödenekler gittikçe artmakta olup bu artış oranı % 60'ları geçmektedir. Tüketicilere sunulan sosyal hizmetlerin büyük bir kısmının maliyetinin altındaki miktarlarda sunulması sonucunda, finansman güçlüklerine neden olmaktadır<sup>50</sup>.

Gelişmiş ülkelerde sosyal güvenlik sistemlerinde yaşanan finansman güçlüklerine rağmen sosyal güvenlik alanında sağlanan başarılar da görülmektedir.

<sup>49</sup> Faruk Sapanca, "Ekonomik Kriz ve Sosyal Güvenlikte Yeniden Yapılanma," *Sosyal Güvenlik Dünyası* (Ekim-Kasım-Aralık 1998), ss.105-109.

<sup>50</sup> Orhan Şener, *Kamu Ekonomisi*, İstanbul: Alkım Yayınları, 1998, s.34.

Bu başarılar; başta bağımlı çalışanlar olmak üzere toplumun bütün kesimleri kapsama alınmış, sosyal güvenlik garantisinin kapsamı genişletilip standardı yükselmiş, nakit olarak verilen sosyal güvenlik yardımlarının verilme şartları ve hesaplanma yöntemlerinde bireyler lehine düzenlemeler yapılmış ve son olarak da fakirlikle mücadelede önemli gelişmeler sağlanmıştır<sup>51</sup>.

Ancak, 1979 yılında yaşanan büyük ekonomik durgunluk, enflasyon ve artan işsizlik sosyal güvenlik sistemlerinin finansmanı sorununu ön plana çıkarmıştır. Bu da sistemin asli fonksiyonlarını yerine getirmesinde güçlüklerle karşılaşmasına neden olmuştur.

1979 yılında yaşanan büyük ekonomik bunalımdan sonra bugün de sosyal güvenlik alanında hemen hemen bütün dünyada büyük bir mali kriz yaşanmaktadır. Yaşanan bu krizin en önemli nedenleri; yavaşlayan ekonomik büyüme eğilimleri, nüfusun yaşlanması ve sağlık harcamalarının artmasından kaynaklanmaktadır. Bu durum yaşanan mali krizlere rağmen sosyal güvenlik harcamalarının sürekli artış eğilimine girmesine engel olmamaktadır<sup>52</sup>.

Özellikle Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerde ise, yüksek enflasyon ve bütçe açıklarının yüksek oranlarda seyretmesi sosyal güvenliğe ayrılan payların düşmesine neden olmaktadır. Türk sosyal güvenlik sistemine genel olarak bakıldığında, özellikle 1990'lı yılların başından itibaren ciddi bir finansman krizine girmiş olduğu görülmektedir.

Sosyal güvenliğin finansmanında ağırlıklı olarak primli sistem uygulanmaktadır. Ayrıca finansmanla ilgili olarak ortaya konulan görüşlerden biri de primlerin parafiskal bir gelir olduğu ve vergilerden farklı bir görevi yerine getirdiği görüşü öne sürülmektedir.

<sup>51</sup> Yusuf Alper, "Sosyal Güvenlik Sistemlerinde Kriz ve Reform İhtiyacı," TİSK İşveren (Şubat 1996), Cilt IV, ss.6-13.

<sup>52</sup> İlyas Çelikoğlu, "Türk Sosyal Güvenlik Sisteminin Temel Sorunları ve Sistemin Yeniden Yapılandırılması," Vergi Dünyası (Ocak 1999), ss.101-109.



Parafiskal yükümlülükler, kamu kurumları ve kamusal faydayla ilgili kuruluşların finansmanını sağlamak amacıyla ya bu kurumlar veya idare tarafından bu kuruluşlar lehine ya bunların üyeleri ya da hizmetlerinden yararlananlardan tahsil edilen ancak, devletin genel bütçesine dahil edilmeyen gelirler olarak tanımlanmaktadır<sup>53</sup>.

Sosyal güvenlik kurumlarının sundukları kamusal hizmetlerle toplamış oldukları parafiskal gelirler arasında maliyet-fiyat ilişkisi bulunmaz. Ayrıca yükümlülerin sunulan hizmetten faydalanmak istemedikleri takdirde yükümlülüğünden kurtulma imkanı da yoktur<sup>54</sup>.

Parafiskal gelirlerin özellikleri şu şekilde sıralanabilir<sup>55</sup>:

- Parafiskal gelirler, kamusal hizmetleri gören kuruluşların finansmanını sağlamak amacıyla tahsil edilir. Bu gelirleri ödeyenler adı geçen kuruluşların üyeleri yani, hizmetten faydalananlardır. Parafiskal gelirler bu özelliğiyle vergilerden ayrılmaktadır. Vergilerde olduğu gibi karşılıksız değildir.
- Parafiskal gelirler zorunlu olması yönüyle vergiye benzemektedir. Ancak bu benzerlik dış görüntüden ibarettir. Harçlardaki ihtiyarilik parafiskal gelirlerde söz konusu değildir.
- Parafiskal gelirler, devlet bütçesi içinde yer almazlar. Bu gelirleri hangi kuruluş tahsil ediyorsa o kuruluşun bütçesinde muhasebeleştirilir.

Sosyal güvenliğin finansmanında primlerin mi yoksa vergilerin mi kullanılacağı bir tercih sorunudur. Günümüzde pek çok ülke sosyal güvenliğin finansmanında primleri kullanmakla birlikte, bazı ülkelerin finansman için ağırlıklı olarak vergileri kullandığı bilinmektedir. Buna örnek olarak Yeni Zelanda, İsveç, Norveç ve Danimarka gibi ülkeler verilebilir<sup>56</sup>.

Vergi ile finanse edilen sistemlerde sosyal güvenlik yardımlarından yararlanan kişiler prim ödemezler. Vergi ile finansman yöntemi yılı yılına

<sup>53</sup> Halil Nadaroğlu, *Kamu Maliyesi Teorisi*, 7.b., İstanbul: Beta Yayınları, 1989, s.196.

<sup>54</sup> Şerafettin Aksoy, *Kamu Maliyesi*, 2.b., İstanbul: Filiz Kitabevi, 1994, s.165.

<sup>55</sup> Nadaroğlu, s.196.

<sup>56</sup> Talas, s.439.

finansmandır. Her yılın toplam yardım miktarı tahmin edilip, diğer harcama kalemlerine eklenir ve normal bütçe gelirleriyle bu ek harcamaların karşılanması amaçlanır. Yıllardan yıla meydana gelecek konjonktürel dalgalanmalar nedeniyle harcamalarda artış olabilme olasılığına karşı bir fon da kurulabilir<sup>57</sup>. Sosyal güvenlik sisteminin öncelikle sosyal korumayı sağlaması ve bunu gerçekleştirecek kurumların oluşturulmasını ve bu kurumların yeterli finansman kaynaklarına kavuşturulmasını, daha sonra da sağlanacak bu koruma düzeyinin yeterli olabilmesi için optimal bir finansman yönteminin seçilmesini gerekli kılar<sup>58</sup>.

Ülkemiz gibi gelişmekte olan ülkelerde karmaşık ve istikrarsız sosyal güvenlik sistemlerinin varlığı; kurumsallaşmanın tamamlanmamış olması, etkin ve verimli çalışmayan bir idari yapının varlığı ve istikrar programlarının faturalarının genelde sosyal güvenlik sistemlerine çıkarılması vb. sorunlar bu ülkelerdeki sosyal güvenlik sistemlerini yetersiz kılan etkenler olarak kendini göstermektedir<sup>59</sup>.

Türk sosyal güvenlik sisteminin finansman krizine girme nedeni olarak devlet tarafından ayrılan kaynakların yetersizliği gösterilmektedir. Tablo 1’de bazı Avrupa ülkelerinin gayri safi yurtiçi hasıllarından sosyal güvenliğe ayırdığı paylar yüzde olarak verilmiştir.

<sup>57</sup> Yazgan, *İktisatçılar İçin...*, s.155.

<sup>58</sup> Müjdat Şakar, “Sosyal Güvenliğin Finansmanı,” *Sosyal Güvenlik Kurultayı Tebliğler-Yorumlar*, Ankara: Türkiye İşçi Emeklileri Cemiyeti, 1992, ss.67-79.

<sup>59</sup> Yusuf Alper, “Yeniden Yapılanmanın Eşiğindeki Sosyal Güvenlik,” *Mercek* (Temmuz 1998), ss.55-62.

**Tablo: 1 Bazı Avrupa Ülkelerinde GSYİH'nın Yüzdesi Olarak Sosyal Güvenlik Harcamaları**

ÜLKELER	1991	1992	1993	1994
FİNLANDİYA	30.1	34.1	35.2	34.7
İSVEÇ	36.2	38.7	40.3	40.0
DANİMARKA	30.9	32.1	33.3	33.7
NORVEÇ	26.5	29.0	29.1	28.2
HOLLANDA	32.3	32.9	33.4	32.3
FRANSA	28.4	29.2	30.9	30.5
ALMANYA	28.8	30.1	31.0	30.8
İNGİLTERE	25.3	27.0	27.8	28.1

Kaynak: [http://www. Stakes.fi/tilre/tiltag 05.htm](http://www.Stakes.fi/tilre/tiltag 05.htm).

Tabloda da görüldüğü gibi bir çok Avrupa ülkesinin GSYİH'dan sosyal güvenliğe ayırmış oldukları pay oldukça fazladır. Günümüzde ülkelerin bir çoğu yaşadıkları iktisadi durgunluğu aştıkça sosyal güvenlik sistemlerine bütçeden ayıracakları payı artırma eğilimindedir. Sosyal güvenlik sistemlerine getirilen eleştirilerin ağırlık noktasını, maliyetler ve finansmandan kaynaklanan tahrip edici sosyal ve ekonomik etkiler oluşturmaktadır.

Sosyal güvenliğin finansmanı olaya doğrudan ekonomik bir boyut katar. Ancak sosyal güvenliğin amacının mali olmaması yani, sosyal güvenlikle ne devlete gelir sağlanması ve ne de zorunlu tasarrufla bir fon yaratılması için sosyal güvenliğe başvurulur<sup>60</sup>. Ancak burada şunu da belirtmek gerekir ki; ülkemizde SSK'nın kaynakları uzun yıllar bütçenin finansmanı için kullanılmıştır.

Sosyal güvenlik sistemi finansman tekniği açısından ileriye yönelik hesaplara dayandığından, kronik yüksek enflasyon ileriye dönük hesap yapılmasına

<sup>60</sup> Selahattin Birkan, *Dünyada Sosyal Güvenlik Ekonomisi*, İstanbul: Yakın ve Ortadoğu Çalışma Enstitüsü Yayını, 1969, s.152.

engel olmaktadır. Ülkemizde özellikle 1980’li yıllardan itibaren yaşanan yüksek enflasyon nedeniyle mevcut fon değerlendirme sistemi yetersiz kalmıştır. Bunun sonucunda sosyal güvenlik fonları enflasyon karşısında erimiştir<sup>61</sup>.

### 2.1.1. Primsiz Sosyal Güvenlik Rejimi

Birinci bölümde sosyal güvenliğin araçları başlığı altında değindiğimiz sosyal yardımlar ve sosyal hizmetleri bu bölümde finansman konusuyla bağlantılı olarak primsiz sosyal güvenlik rejimi adı altında inceleyeceğiz.

Primsiz rejim; ağırlıklı olarak primli rejimin kapsamı dışında kalan ve sosyal korunmaya en fazla ihtiyacı bulunanlara hizmet götürmeyi amaçlar. Primsiz rejim bu yönüyle sosyal bütünleştirme görevini üstlenerek, sosyal güvenliğin yaygınlaştırılması ilkesini hayata geçirir<sup>62</sup>. Primsiz rejimde, yaygın bir tahsilat ve ödeme kurumuna gerek yoktur. Finansman kaynağını oluşturan vergilerle, sağlanmış olan sosyal koruma arasında doğrudan bir ilişki olmadığından, herhangi bir özel kayda da gerek yoktur. Bununla birlikte sosyal güvenliğin tamamen primsiz rejime bırakılabilmesi için devletin kalkınma sorununu çözmüş olması gerekir<sup>63</sup>.

Primsiz sosyal güvenlik rejiminde devletin vermiş olduğu bir hizmet vardır ve verilen bu hizmetin karşılığında devlet hizmeti verdiği bireyden ne prim ve ne de prim benzeri bir karşılık almamaktadır. Sosyal devlet anlayışının maksimum seviyeye ulaştığı bir çok Avrupa ülkesinde bireyler bu hizmet ve yardımları en mükemmel düzeyde almaktadırlar.

Sosyal güvenliğin devletçe bakılma yöntemine (Sosyal Hizmetler) dayanması durumunda, bu hizmetlerin finansmanı devlet bütçesinden karşılanmaktadır. Modern sosyal güvenlik sistemlerinde sosyal yardım yönteminin de finansman kaynağı yine devlet bütçesidir. Bu durumda devlet bütçesinin sorun

<sup>61</sup> N.Birol Muter ve Ramazan Gökbunar, “Türkiye’de Sosyal Güvenlik Sisteminin Makro Sorunları ve Çözüm Önerileri,” M.Ü. İ.İ.B.F. Dergisi, Prof. Dr. Halil Nadaroğlu’na Armağan (1998), Cilt XIV, Sayı 1, ss.271-288.

<sup>62</sup> Güzel ve Okur, s.431.

<sup>63</sup> Şakar, s.69.

ve etkileri doğrudan sosyal güvenliğin finansmanını da etkileyecektir<sup>64</sup>. Primsiz sosyal güvenlik rejiminde devletin yapmış olduğu yardım ve verdiği hizmet sonucunda gelir dağılımında da değişiklik amaçlanmaktadır.

Birinci bölümde incelediğimiz sosyal yardımların ve sosyal hizmetlerin neleri kapsadığını ana hatlarıyla incelediğimizde sosyal yardımlar<sup>65</sup>;

- Ülkeye hizmeti geçmiş vatandaşları korumaya yönelik yardımlar,
- Muhtaç vatandaşları korumaya yönelik yardımlar,
- Konut edindirmeye yönelik yardımlar,
- Öğretmenliği desteklemeye yönelik yardımlar.

Sosyal hizmetlerin kapsamına giren üç temel konu ise şunlardır<sup>66</sup>:

- Sağlık hizmetleri,
- Muhtaç, çocuk, sakat ve yaşlılara sağlanan sosyal hizmetler,
- Konut edindirme hizmeti olarak sıralanabilir.

### 2.1.2. Primli Sosyal Güvenlik Rejimi

Sosyal güvenliği sağlamanın en önemli aracı sosyal sigortadır. Sosyal sigortanın da en önemli finansman kaynağı primlerdir. Primlerin dışında kaynakların işletilmesinden kaynaklanan faiz, rant ve kâr gibi gelir unsurları da bulunmaktadır. Sosyal sigorta tekniği ile çalışan primli sosyal güvenlik rejimi, korunması amaçlanan toplum kesimlerini bir sosyal güvenlik çatısı altında toplayarak, henüz sosyal tehlike ortaya çıkmadan, işverenlerden, sigortalılardan ve devletten alınacak mali katkılarla bir kaynağın oluşturulmasını öngörür<sup>67</sup>.

Ülkemizde devlet sosyal güvenliği sağlamakla görevli olmakla birlikte, prime dayalı sosyal güvenlik hizmetlerinin finansmanına doğrudan katılmamakta, (işveren sıfatıyla ödemiş olduğu primler dikkate alınmadığında) sadece

<sup>64</sup> Dilik, s.209.

<sup>65</sup> Güzel ve Okur, ss.432-442.

<sup>66</sup> Güzel ve Okur, ss.443-452.

<sup>67</sup> Şakar, s.68.

kurumların kuruluş masraflarını karşılama işlemleriyle vergi ve harçlardan muaf tutma gibi dolaylı yollardan katkıda bulunmaktadır. Bu nedenden dolayı ülkemizde sosyal sigorta kurumlarının temel gelir kaynağını çalışan ve işverenlerden alınan primler oluşturmaktadır<sup>68</sup>. Sosyal güvenlik sistemlerinin işleyebilmesi ve sistemden beklenen hizmeti verebilmesi için sistemin sağlam bir finansman yapısına sahip olması gerekir.

Sosyal güvenliğin sağlanması için, sosyal sigorta kuruluşları tarafından toplanan primler, gelirin yeniden dağılımı açısından negatif bir transfer kanalı olarak nitelendirilebilir<sup>69</sup>.

Sosyal sigorta kurumları, prim yoluyla elde etmiş oldukları gelirlerle sigortalılara yardım yapma ve hizmet sağlama görevlerini en iyi biçimde yerine getirmek ve sürdürmek durumundadır<sup>70</sup>. Sosyal güvenliğin finansmanında sosyal sigortaları başlıca araç olarak kurmuş olan ülkelerde devlet, sürekli artan bir şekilde sosyal güvenliğin finansmanına katılmaktadır.

Prim esasına dayanan sosyal güvenlik kurumları birer sigorta kuruluşu gibi çalışırlar. Bu modelde katkı-fayda dengesinin korunması önemlidir. Aktüarya hesaplama yöntemi bu dengenin korunmasında en önemli araçtır. Aktüarya dengesinin bozulması sistemin sağlıklı çalışmasına olanak vermeyecektir<sup>71</sup>.

#### 2.1.2.1. Finansman Kaynakları

Sosyal güvenlik sisteminin finansman kaynaklarını daha önce de belirttiğimiz gibi çalışan, işveren ve sınırlı da olsa devletin katkıları oluşturmaktadır. Sosyal güvenliğin gelir kaynakları iki ayrı görüşe dayanarak belirlenmektedir. Bunlardan birincisi, sosyal güvenliği bir toplum sorunu olarak görmekte ve bireyin sosyal güvenliğini sağlama sorumluluğunu topluma yüklemektedir. İkincisi ise, sosyal güvenliği her şeyden önce bireye ve bireysel

<sup>68</sup> İsmail Aktürk, "Türkiye'de Sosyal Güvenlik Kurumlarının Mali Sorunları ve Çözüm Önerileri," X. Türkiye Maliye Sempozyumu Tebliğleri, İstanbul: İ.Ü., İktisat Fakültesi Yayını, 1996, ss.332-333.

<sup>69</sup> Turan Yazgan, Gelir Dağılımı Açısından Sosyal Güvenlik, İstanbul: Fatih Gençlik Vakfı Matbaası, 1975, s.111.

<sup>70</sup> Tuncay, s.134.

<sup>71</sup> Çelikoğlu, s.60.

sorumluluk anlayışına dayandırmaktadır. Bireysel sorumluluğun ön plana çıkması durumunda kişi, kendisinin ve ailesinin ekonomik güvencesini devletten önce düşünmek ve önlemini almak zorundadır<sup>72</sup>.

Finansman kaynaklarının seçiminde her ülke ekonomik, demografik, sosyal ve siyasal şartlarını göz önünde bulundurarak en optimal tercihi yapmak durumundadır.

#### 2.1.2.1.1. Sigortalıdan Alınan Primler

Sosyal sigortalarda yardımları alan ve tek hak sahibi olan sigortalılardır. Bundan dolayıdır ki, sigortalıların prim ödemesi yani sistemin finansmanına katılması gerekir. Çünkü sosyal sigortalar tarafından karşılanan riskler sadece işten kaynaklanmamaktadır. Bunun yanında işten kaynaklanmayan fizyolojik ve sosyo-ekonomik riskleri (sakatlık, hastalık, işsizlik, yaşlılık, ölüm gibi) de kapsamaktadır. Çalışanın hem kendisini hem de ailesini bu risklerin sonuçlarına karşı korumasında hayati bir önem vardır<sup>73</sup>.

Sigortalılardan tahsil edilen sosyal güvenlik primleri genellikle ücretlerle orantılı olarak belirlenir. Sigortalının prim ödemesi durumunda bir karşılık talep etme hakkının doğması yanında, onu zorunlu olarak tasarrufa yöneltmektedir. Sigortalıların ödemiş oldukları primler yalnızca onlara güvence sağlamakla kalmayıp, kuşak içi ve kuşaklar arası dayanışmayı da sağlamaktadır<sup>74</sup>.

Sigortalıların ödemiş olduğu prim payı tarihsel süreç içinde azalma eğilimine girmiş olmakla birlikte, aslında sosyal güvenlik giderlerinin önemli kısmı sigortalılar tarafından karşılanmaktadır. Buna neden ise, işverenlerin prim yüklerini fiyatlar yoluyla mal ve hizmetlere ve dolayısıyla tüketicilere yansıtmasıdır. Sigortalıların bu tüketici gurubunda olması durumunda ise, sigortalıların gerçek anlamda yükleri daha da artmaktadır<sup>75</sup>. Sosyal sigortaların finansmanına devletin yapmış olduğu katkılar için ise şöyle bir görüş öne

<sup>72</sup> Talas, s.435.

<sup>73</sup> Talas, s.436.

<sup>74</sup> Yazgan, *İktisatçılar İçin ...*, s.139.

<sup>75</sup> Şakar, s.71.

sürülmektedir. Devletin yapacağı katkılar vergilerle sağlanacaktır. Vergiler ise dolaylı ve dolaysız olarak büyük oranda tüketicilerce karşılanacaktır. Anılan bu tüketici gurubunun içinde sigortalı sayısı ve önemi arttıkça, finansman sorunu büyük ölçüde devletten çok sigortalılara yüklenecektir<sup>76</sup>.

Çalışanın sosyal güvenliğin finansmanına prim ödeme yoluyla katılması Şu görüŐlere dayanmaktadır<sup>77</sup>;

- Çalışan sigortadan Şahsen yararlandığı için, mali yükü kısmen de olsa taşıması doğru sayılır.
- Zorunlu sosyal sigorta, kişisel tasarrufun ve önlemlerin yerini almış ve bununla ilgili olarak yapılan giderleri azaltmıŐtır.
- Çalışanın ödediği prim, bu giderlere ayıracağı gelirin bir karşılığı olmaktadır.
- Finansmana katılım, çalışana, yardımları satın almış ve bedelini ödemiş duygusunu verdiğinden, bir hak olarak tanınan bu yardımlar onları manen rahatsız etmemektedir.

#### 2.1.2.1.2. İşveren Den Alınan Primler

İşverenlerin sosyal güvenlik sisteminin finansmanına katılmaları genel bir kural olarak kabul edilmektedir. Çünkü, yalnız çalışandan ve sosyal sigortadan faydalanacak öteki kiŐilerden, sosyal güvenliğin tüm harcamalarını karşılayacak primlerin alınması çoğunlukla mümkün değildir<sup>78</sup>. Sosyal sigortaların finansmanına hemen her ülkede işverenler de katılmaktadır. Bu katılım oranı ülkeden ülkeye farklılıklar gösterebilir.

İşverenlerden prim alınmasının gerekçesi olarak öne sürülen fikirler Şunlardır: Bunlardan birincisi, sigortalının uğradığı bir kısım risklerden (iş kazası, meslek hastalığı, işsizlik vb. gibi) doğrudan işverenlerin sorumlu tutulması ve de sosyal güvenliğin sağlanması nedeniyle emeğin verimliliğinin artması ve bundan

<sup>76</sup> Dilik, s.216.

<sup>77</sup> Birkan, s.159.

<sup>78</sup> Talas, s.436.



işverenlerin kârlı çıkmasıdır. Ayrıca üretim araçlarını amorti etmek ve bu üretim araçlarının bakımını sağlamak, işverenin yükümlülüğü olduğuna göre, üretimdeki emek yani, insan faktörü için de aynı şeyi söylemek mümkün olmaktadır<sup>79</sup>. İkincisi ise, yukarıda sayılan riskler sosyal sigortalar yerine işverenlerce karşılanmış olsaydı, bazı işletmeler gerekli önlemleri belki almayacaklar ve diğer işletmelere karşı haksız rekabet sağlamış olup avantajlı duruma geçeceklerdi. Oysa bu risklerin sosyal sigortalarca karşılanması ve de işverenlerden zorunlu olarak sigorta primi alınması ile yalnızca çalışanın güvenliği sağlanmış olmakla kalmamakta, aynı zamanda işletmeler arasında rekabet eşitliği de sağlanmaktadır<sup>80</sup>.

Sigorta primlerinin rekabet eşitliğini sağladığı yönündeki görüşe aykırı olarak öne sürülen bir fikre göre ise, sigorta primlerinin rekabet gücünü sarsma konusundaki önemin gerçekte büyütüldüğü kadar olmadığı şeklindedir<sup>81</sup>.

İşveren primleri, öncelikle sigortalıların prim yükünü azaltmaktadır. Aslında düşük gelir gurubunda bulunan çalışanların, sosyal sigortaların sağlayacağı veya sağlaması gereken güvenliğin maliyetinin tümüne katılması ve katlanabilmesi mümkün değildir. Ve bu maliyet onlar için çok ağır olmaktadır<sup>82</sup>. Sosyal sigortalar yoluyla sağlanmış olan sosyal güvenlik tamamen beşeri sermaye yatırımı olarak da kabul edilmektedir.

Görüldüğü gibi işverenin sosyal güvenliğin finansmanına katılmasının öne sürülen görüşler doğrultusunda haklı nedenleri vardır. Fakat işverenin bu finansmana katılması çoğu kez sadece bir görünüm niteliğindedir. Şöyle ki, üretim ve tüketim arasındaki dengenin sağlanmadığı, işgücünün çok ve çalışanların yeteri kadar örgütlenmemiş olduğu ülkelerde, işverenin sosyal güvenliğin finansmanı için ödemiş olduğu primler doğrudan ücretlerle birlikte ya maliyete eklenir ya da çalışan almış olduğu ücret düzeyini etkiler. Yani, işverenin primlerini ya tüketiciler ya da çalışanlar ödemektedirler<sup>83</sup>.

<sup>79</sup> Şakar, s.71.

<sup>80</sup> Dilik, ss.217-218.

<sup>81</sup> Müjdat Şakar, *Sosyal Sigortalar Uygulaması*, 3.b., İstanbul: Beta Basım Yayım, 1998, s.54.

<sup>82</sup> Yazgan, *İktisatçılar İçin...*, ss.140-141.

<sup>83</sup> Talas, s.437.

Aşağıdaki tabloda Avrupa Topluluğu ülkelerinde ve ülkemizde çalışanlar, işverenler ve devletin sosyal güvenlik sistemi finansmanına yapmış oldukları katkı oranları verilmiştir.

**Tablo: 2 Bazı AT Ülkelerinde Sosyal Güvenlik Sisteminin Finansmanına Katkı Oranları (1990) (Yüzde)**

Ülkeler	Çalışan	İşveren	Devlet	Toplam
Belçika	19.72	42.05	27.46	89.23
Danimarka	4.38	11.36	77.52	93.26
Almanya	30.44	41.09	25.23	96.76
İspanya	19.39	52.21	26.03	97.63
Fransa	27.44	51.82	18.25	97.51
İrlanda	14.89	23.11	61.12	99.12
İtalya	14.95	52.42	29.88	97.25
Lüksemburg	23.22	33.23	37.23	93.68
Hollanda	36.21	32.41	14.56	83.18
Portekiz	20.33	49.37	25.56	95.26
İngiltere	16.96	27.93	43.35	88.24
Türkiye	41.79	58.21	---	100.0

Kaynak: Eurostat, 1990, 27. Edition

### 2.1.2.1.3. Devlet Katkısı

Günümüz dünyasında sosyal güvenlik artık bir devlet görevi olarak kabul edilmektedir. Bunun en önemli nedeni, vatandaşların sosyal güvenliğini sağlamanın devlete anayasal bir görev olarak verilmesidir. Sosyal güvenlik sistemlerinin amaçlarının gerçekleştirilmesi için çalışan ve işveren ile birlikte devletin de finansmana katılması doğal sayılmaktadır. Aslında devletin sosyal güvenlik harcamalarına çalışan ve işverenle birlikte katılması, aynı zamanda bir ülke halkının sınıfları arasındaki dayanışmanın bir sonucudur<sup>84</sup>.

<sup>84</sup> Talas, s.438.

Özellikle bugün ülkelerin bir çoğunda sosyal güvenlik sistemine devlet katkısı giderek artan bir seyir izlemektedir. Devletin sosyal güvenliğin finansmanına katılması çeşitli yöntemlerle olmaktadır. Bu yöntemlerin başında, prim benzeri ödemelerde bulunma, sosyal gelir ödemelerine katılım, sigorta açıklarını kapatma, sosyal güvenlik kurumlarının yönetimle ilgili giderlerini karşılama, vergi bağışıklığı veya indirimi gibi yollar sayılabilir<sup>85</sup>. Ülkemizde olduğu gibi kamu iktisadi teşebbüslerini idari ve mali açıdan yöneten devlet, bu işletmelerde işveren sıfatına sahip olduğundan özel işverenler gibi prim ödemektedir. Devletin ödediği bu primlerin genel özellikleri dikkate alındığında işveren primlerinden bir farkı yoktur<sup>86</sup>.

Özellikle ülkemizde, genel olarak mali bakımdan dünyada uygulanmakta olan sistemin dışında bir uygulama ile karşılaşmaktayız. Dünyadaki uygulamalar, genelde sosyal güvenlik sisteminin finansmanına devletin de katılması yönündedir. Devletin finansmana katılması sistemin sağlıklı çalışmasına bazı faydalar sağlar. Bu faydalar;

- a) Sosyal güvenliğin hizmet kalitesini yükseltir.
- b) Milli gelirin daha adil dağıtılmasına katkıda bulunur. Yani, toplumda sosyal adaletin sağlanmasında önemli bir rol oynar<sup>87</sup>.

Devletin de sosyal sigortaların finansmanına katılmasını savunanlar şu görüşü ileri sürmüşlerdir. Devletin finansmana katılması sosyal sigortaların özelliğinden kaynaklanmaktadır. Vatandaşların sağlığının korunması, malul, yaşlı ve çocuklara yardım yapılması modern devletin ödevlerindedir. Devletin finansmana katkıda bulunması daha önce yaptığı veya yapmak zorunda olduğu giderlerin karşılığıdır<sup>88</sup>.

<sup>85</sup> Güzel ve Okur, s.68; Şakar, Sosyal Sigorta..., s.54.

<sup>86</sup> Yazgan, İktisatçılar İçin..., s.142.

<sup>87</sup> Cahit Talas, "Bir Kez Daha Sosyal Güvenlik Üzerine," Sosyal Güvenlik Dünyası (Ekim-Kasım-Aralık 1998), ss.5-7.

<sup>88</sup> Dilik, s.238.

Ülkemizde, TC. Emekli Sandığı dışında, devletin sosyal sigortaların finansmanına düzenli bir katkısı olduğu söylenemez. Vergi indirimi ve bağışıklıkları yoluyla sağlanan dolaylı devlet katkıları ise önemli bir yer tutmaz<sup>89</sup>.

Özellikle ülkemizde, 1992 yılından itibaren sosyal güvenlik kurumlarının elde ettikleri gelirlerin giderlerini karşılayamaz duruma gelmesi sonucunda bütçeden yapılan transferlerin oranı artış eğilimine girmiştir. Doğrudan devlet katkısından çok bu şekilde kurum açıklarının kapatılması yoluna gidilmiştir\*.

Aşağıda vereceğimiz tablolarda bütçeden Emekli Sandığı, Sosyal Sigortalar Kurumu ve Bağ-Kur'a yapılan yardımlar ve yardımların GSMH içindeki payları gösterilmektedir. Tablo 3'te sosyal güvenlik kurumlarına yapılan yardımlar verilmektedir.

**Tablo: 3 Bütçeden Sosyal Güvenlik Kuruluşlarına Yapılan Yardımlar**

(MİLYAR TL)

Kurumlar	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998*	1999**
EMEKLİ SANDIĞI	4.000	11.000	20.000	41.000	119.200	300.000	532.000	865.000
SSK	-	-	14.480	59.200	146.000	337.000	463.000	640.000
BAĞ-KUR	-	-	4.780	8.000	70.100	123.000	431.000	545.000
<b>TOPLAM</b>	<b>4.000</b>	<b>11.000</b>	<b>39.260</b>	<b>108.200</b>	<b>335.300</b>	<b>760.000</b>	<b>1.426.000</b>	<b>2.055.000</b>
<b>BÜTÇE PAYI (%)</b>	<b>1,77</b>	<b>2,24</b>	<b>4,35</b>	<b>6,28</b>	<b>8,46</b>	<b>9,44</b>	<b>9,20</b>	<b>8,69</b>

Kaynak: TC. Maliye Bakanlığı, 1999 Mali Yılı Bütçe Gerekçesi, Ankara: Ekim 1998, s.8.

Tablo 4'te ise, sosyal güvenlik kuruluşlarına yapılan yardımların gayri safi milli hasıla içindeki oranları verilmektedir.

<sup>89</sup> Şakar, Sosyal Sigorta..., s.55

\* Bkz. Tablo 3-4.

**Tablo: 4 Bütçeden Sosyal Güvenlik Kuruluşlarına Yapılan Yardımların  
GSMH İçindeki Oranları**

KURUMLAR	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998*	1999**
EMEKLİ SANDIĞI	0,36	0,55	0,51	0,52	0,80	1,02	1,00	1,10
SSK	0,00	0,00	0,37	0,75	0,97	1,15	0,87	0,81
BAĞ-KUR	0,00	0,00	0,12	0,10	0,47	0,42	0,81	0,69
<b>TOPLAM</b>	<b>0,36</b>	<b>0,55</b>	<b>1,01</b>	<b>1,38</b>	<b>2,24</b>	<b>2,59</b>	<b>2,69</b>	<b>2,61</b>

(\*) Yıl sonu harcama tahmini

(\*\*) Bütçe teklifi

Kaynak: TC. Maliye Bakanlığı, 1999 Mali Yılı Bütçe Gerekçesi, Ankara: Ekim 1998, s.8.

1992-1997 yılları gerçekleşen rakamlardır.

Ülkemizde sosyal güvenlik kurumlarına yapılan devlet katkılarının oranını verdikten sonra, tablo 5'te OECD üyesi ülkelerin sosyal güvenlik sistemlerine katkıları verilmektedir. Tabloda da görüldüğü gibi ülkelerin gelişmişlik düzeyleri arttıkça sosyal güvenliğe ayırdıkları kaynaklar da artmaktadır.

**Tablo: 5 OECD Üyesi Ülkelerde Devletin Sosyal Güvenlik Sistemlerinin Finansmanına Katılımı (1990)**

Ülkeler	Devlet Katkısı (%)	Ülkeler	Devlet Katkısı (%)
A.B.D.	29.48	İsveç	49.25
Avustralya	25.66	İsviçre	26.30
Avusturya	17.41	İzlanda	88.36
Belçika	31.11	Japonya	22.78
Danimarka	85.70	Kanada	61.17
Finlandiya	44.66	Lüksemburg	32.45
Fransa	19.63	Norveç	55.55
Hollanda	14.95	Portekiz	15.44
İngiltere	55.06	Yeni Zelanda	92.47
İrlanda	61.43	Yunanistan	12.41

Kaynak: TÜSİAD, Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Yeniden Yapılanma, Sorunlar, Reform İhtiyacı, Arayışlar ve Çözüm Önerileri, İstanbul: 1997, s.30.

### 2.1.2.2. Finansman Yöntemleri

Sosyal güvenlik sisteminin finansman kaynaklarını belirttikten sonra bu kaynakların toplanma yöntemleri açıklanacaktır. Sosyal sigortaların gelir ve gider dengesi, uygulamada iki teknikten yararlanılarak sağlanmaktadır. Bu teknikler yılı yılına finansman (dağıtım), kapitalizasyon (fon biriktirme) ve iki yöntemin birlikte uygulandığı karma yöntemdir. Bu kısımda, uygulamada daha çok yaygın olarak kullanılan yılı yılına finansman ve kapitalizasyon yöntemleri incelenecektir.

Sosyal güvenlik sistemlerinin en temel özelliği, kapsamına aldığı nüfusa yapılan yardımların maliyeti ile ekonomik kaynaklar arasında dengenin kurulmasıdır. Bu denge, belirli dönemlerdeki harcama miktarlarına bağlı olarak optimal finansman tipinin seçilmesine bağlıdır<sup>90</sup>.

<sup>90</sup> Çelikoğlu, s.72.

Bu seçimle ilgili olarak dikkate alınması gereken en önemli konu, sosyal sigortaların kapsamına giren tehlikelerin şu özelliklerine dikkat etmek gerekir<sup>91</sup>.

- Tehlikelerin neden olduğu yıllık yardım taleplerinin yıldan yıla farklılık gösterip göstermediği konusu. Şayet, yardım talepleri düzenli bir şekilde sürüyorsa yılı yılına finansman yöntemi uygulanabilir ve yıllık prim gelirleri yıllık toplam harcamaları karşılayacak oranda hesaplanır.

- Tehlike derecelerinin ve tekrar etme oranlarının ani yükselişler gösterip-göstermediği.

- Tehlikelerin neden olduğu yıllık yardım taleplerinin düzenli ve hesaplanabilir olmasıyla birlikte, sigortalıların büyük bir kısmı için tehlikelerin uzak bir ihtimal olup-olmadığı konuları önem arz etmektedir. Son iki şıkta yılı yılına finansman yönteminin kullanılması aksaklıklara neden olabilir. Bu aksaklığı önlemek için ya kapitalizasyon yöntemi seçilir ya da yılı yılına finansman yönteminde değişikliğe gidilebilir. Kullanılan finansman yöntemleri ise şunlardır;

#### 2.1.2.2.1. Yılı Yılına Finansman (Dağıtım) Yöntemi

Yılı yılına finansman yöntemi, bir sigorta döneminin, genelde bir yılın toplanan gelirleri ile sosyal sigorta yardım ve giderlerinin denkleştirilmesi olarak tanımlanabilir. Yani, bir yıl ya da daha kısa veya uzun bir dönem içinde toplanan primlerin yine aynı dönemin giderlerinin karşılanması için kullanılmasıdır<sup>92</sup>.

Bu yöntem, toplumun bireyleri arasında destek ve dayanışmayı sağlar. Çünkü prim ödeyenlerle yardımdan faydalananlar arasında sürekli bir ilişki var gibidir. Aktif sigortalılar, pasif sigortalılar için prim ödemektedirler. Yılı yılına finansman yöntemi, para değerlerindeki düşmelere karşı önlem alan, anlaşılır ve kolay bir yöntemdir<sup>93</sup>.

Primler ilgili dönemlerin gider tahminlerine göre belirlenir. Bazı olağanüstü durumlarda sınırlı da olsa bir fon birikimi öngörülebilir. Ancak, sadece gelecekteki

<sup>91</sup> Yazgan, İktisatçılar İçin..., s.158.

<sup>92</sup> Talas, Sosyal Ekonomi, s.443; Yazgan, Sosyal Sigorta, s.108; Dündar, s.47.

<sup>93</sup> Tuncay, s.135.

giderleri karşılamak amacıyla programlı olarak önemli oranda fon biriktirimi yapılmaz. Açıklar devlet bütçesinden finanse edilir<sup>94</sup>. Her dönemde tahmin edilen giderlerin oranı çalışan sigortalılar ile işverenler arasında paylaşılır. Bu kesimlerin katlanacakları prim oranı, diğer şartlar değişmemek şartıyla, ilgili dönemde sosyal gelirden pay alanlarla çalışarak prim ödeyenler arasındaki orana göre değişmektedir<sup>95</sup>.

Yılı yılına finansman yöntemi, işsizlik ve diğer ekonomik konjunktüre dayalı olarak yıllık büyük dalgalanmalar gösteren, hatta bir yıldan diğerine farklı olmak üzere bir yıl içinde mevsimlik dalgalanmaları büyük oranda olan tehlikeler için uygulanmaz. Bu gibi tehlikeler için kapitalizasyon yöntemi uygulanmalıdır<sup>96</sup>. Bununla birlikte çok uzun bir dönem dikkate alınıp prim oranları hesaplandığında, yılı yılına finansman yöntemi ile kapitalizasyon yöntemi arasında herhangi bir fark kalmamaktadır<sup>97</sup>.

Yılı yılına finansman yöntemine yetim aylıkları, analık yardımları ve sadece geçici iş göremezliğin neden olduğu iş kazaları ile birlikte yılları aşan bir mahiyet gösterse bile miktar olarak küçük ve her yıl düzenli olan maliyetler için (dul, yetim vb. aylıklar gibi) de başvurulabilir. Bütün bu yardımlar için gelecekteki ödenekleri karşılamak üzere büyük oranda fon oluşturulması söz konusu değildir<sup>98</sup>.

Günümüzde dünya ülkelerinin pek çoğunda sosyal güvenliğin primlerle finanse edilmesinin nedeni, fon oluşturma işleminin avantajlarına bağlanabilir. Tersine durumda sosyal güvenlik sistemi prim yerine vergilerle finanse edilirdi. Yılı yılına finansman yöntemi, devletin diğer bütün yatırım ve hizmetleri için uyguladığı bir yöntemdir. Çünkü o yılın bütçe gelirleri aynı yılın giderlerine dağıtılmaktadır. Bu durumda sosyal güvenlik hizmetleri de, bir devlet hizmeti olarak aynı bütçeye alınabilir. Ancak, primlerin vergilere göre olan üstünlüklerinden yararlanma olanağı kalmaz ve sosyal güvenliğin ekonomik

<sup>94</sup> Şakar, Sosyal Sigortalar..., s.57.

<sup>95</sup> Dilik, s.246.

<sup>96</sup> Çubuk, Sosyal Politika ve ..., s.208.

<sup>97</sup> Yazgan, Sosyal Sigorta, s.111.

<sup>98</sup> Richardson, ss.62-63.



kalkınmaya vereceği destekten mahrum kalma gibi bir durumla karşı karşıya kalınmaktadır<sup>99</sup>.

#### 2.1.2.2.2. Kapitalizasyon (Fon Biriktirme) Yöntemi

Bu yöntemde göre harcamalar, uzun dönemde toplanacak primler ve bu primlerin kullanılmasından elde edilecek gelirlerle finanse edilmektedir. Kapitalizasyon yönteminin uygulanması sırasındaki en temel konu, beklenen risklerin gelecekte doğuracağı giderleri karşılayabilmesi için bir fonun oluşturulmasıdır. Yöntemde, sigortalılar ve işverenlerden alınacak primler cari harcamaları karşılamalı ve bundan ayrıca bir fon birikimi sağlanmalıdır. Sağlanan bu fonlar, gelecekte olası bütün harcamaları, fonların işletilmesinden sağlanacak gelirler ve elde edilen primlerle birlikte karşılayabilecek bir düzeye ulaşacaktır<sup>100</sup>.

Fon biriktirme yönteminde, belirli bir dönemde elde edilen primlerin yine o yılın belirli dönem içinde dağıtımını söz konusu değildir. Bu yöntemin uygulanması sırasında büyük miktarlarda fonlar oluşur ve bu fonlar işletilerek ek gelirler sağlanmış olur. Bununla birlikte, fonda biriken sermaye (paralar) çoğunlukla yatırım alanları dışında kaldığından enflasyon dönemlerinde ve devalüasyon işlemleri karşısında önemini kaybetmekte ve fonları erimektedir. Günümüzde bu yöntem daha çok gelişmekte olan ülkelerde uygulanmaktadır<sup>101</sup>. Yöntem, özellikle uzun dönemli ödemeleri gerekli kılan (yaşlılık) sosyal sigorta sisteminde uygulanmaktadır. Ancak, kapitalizasyon yönteminde yaşlılık sigortası için tahsil edilen primlerin miktarı her zaman için yüksek olmaktadır<sup>102</sup>.

<sup>99</sup> Yazgan, İktisatçılar İçin..., s.160.

<sup>100</sup> Dilik, s.247.

<sup>101</sup> Tuncay, s.134.

<sup>102</sup> Talas, s.445.

Kapitalizasyon yöntemi, iki şekilde uygulanmaktadır<sup>103</sup>:

#### 2.1.2.2.2.1. Bireysel Kapitalizasyon

Bu yöntemde bireylerin hesaplarının tutulması işlemi tek tek yapılmaktadır. Bu bireylerin, kendilerinin ve kendileri ad ve hesabına prim ödeyenlerin bütün ödemeleri kişinin hesabında birikmektedir. Bu bireye ödenecek yardımların finans kaynağını oluşturmaktadır. Bireysel kapitalizasyon yönteminde ödenecek primlerle yardımların denkliğinin sağlanması için, yardımların önceden belirlenmesi ve bireyin en azından yaş, biyolojik ve sübjektif özelliklerinin dikkate alınarak hesaplarının yapılması gerekmektedir. Yöntem bu şekilde uygulandığı takdirde farklı prim oranları karşımıza çıkmaktadır. Aslında bu yöntem, geniş bir sosyal dayanışmanın gereğinden hareket eden ve dayanışmanın mali yükünü mevcut ve gelecek nesiller arasında dağıtan sosyal sigortalar için uygun bir yöntem değildir.

#### 2.1.2.2.2.2. Kollektif Kapitalizasyon

Kollektif sorumluluklar için denge esastır. Sosyal sigortalarda bireylerin sübjektif durumlarına bakılmadan bütün üyelerden aynı oranda prim tahsil edilmektedir. Ancak primler kazanç kategorilerine göre ya da zaman içinde dönemler itibariyle farklı olabilir.

Bu yöntemde özellikle malullük, yaşlılık ve ölüm gibi uzun dönemli riskler karşılanmaktadır. Kapitalizasyon yönteminde biriken fonların güvenlik, verimlilik ve likiditeye olanak verecek şekilde kullanılması gerekmektedir. Ayrıca bu fonların aktüarya hesaplarına uygun bir verimle işletilmesi durumu söz konusu olmaktadır.

Ancak işletilen fonların kârlı ve güvenilir bir şekilde işletilmesi hem zordur hem de her zaman mümkün olmamaktadır. Sigortalılara bağlanacak olan aylıkların reel seviyelerinin korunabilmesi için, fonların getiri oranının yüksek olması ve enflasyon karşısında erimemesi sağlanmalıdır. Bütün bu saymış olduğumuz

<sup>103</sup> Yazgan, İktisatçılar İçin..., s.161.

dengeler korunmadığı takdirde sigortalılara sağlanmış olan yardımların enflasyon karşısında erimesi kaçınılmazdır<sup>104</sup>.

Tablo 6'da bazı Avrupa ülkelerinin sosyal güvenlik sistemlerinin uzun dönemli sigorta programlarının finansman yöntemleri verilmiştir. Avrupa ülkelerinin genelinde yılı yılına finansman yöntemi uygulanmaktadır. Sosyal güvenlik sisteminin kaynak ihtiyacını karşılamak için tercih edilen finansman yöntemleri, fonları ve parasal kaynakları harekete geçirmektedir. Bu yöntemle nüfusun gelirinin yeniden dağılımı amaçlanmaktadır ve kuşaklar arasındaki gelirin yeniden dağılımını seçilen finansman yöntemi belirlemektedir<sup>105</sup>.

---

<sup>104</sup> Çelikoğlu, ss.80-82.

<sup>105</sup> Çelikoğlu, s.75.

**Tablo: 6 Avrupa Ülkelerinde Sosyal Güvenlik Sistemlerinin Finansman Yöntemleri**

Ülkeler	Malullük	Yaşlılık ve Ölüm	İş Kazaları	Meslek Hastalıkları
Belçika	Dağıtım	Dağıtım	Kapitalizasyon	Dağıtım
Danimarka	Dağıtım	Dağıtım	Karma	Karma
Almanya	Dağıtım	Dağıtım	Dağıtım	Dağıtım
Yunanistan	Dağıtım	Dağıtım	Dağıtım	Dağıtım
İspanya	Dağıtım	Dağıtım	Kapitalizasyon	Dağıtım
Fransa	Dağıtım	Dağıtım	Dağıtım	Dağıtım
İrlanda	Dağıtım	Dağıtım	Dağıtım	Dağıtım
İtalya	Dağıtım	Dağıtım	Karma	Karma
Lüksemburg	Kapitalizasyon	Kapitalizasyon	Dağıtım	Dağıtım
Hollanda	Dağıtım	Dağıtım	Dağıtım	Dağıtım
Portekiz	Dağıtım	Dağıtım	Karma	Dağıtım
İngiltere	Dağıtım	Dağıtım	Dağıtım	Dağıtım
Avusturya	Dağıtım	Dağıtım	Dağıtım	Dağıtım
İzlanda	Kapitalizasyon	Kapitalizasyon	Kapitalizasyon	Kapitalizasyon
İsveç	Karma	Karma	Karma	Karma
İsviçre	Kapitalizasyon	Kapitalizasyon	Kapitalizasyon	Kapitalizasyon
Türkiye	Kapitalizasyon	Kapitalizasyon	Karma	Karma

Kaynak: İlyas Çelikoğlu, Sosyal Güvenliğin Finansman Yöntemleri ve Türkiye Uygulaması, DPT Yayın No:2355, (Eylül 1994), s.76.

## 2.2. Türkiye’de Sosyal Güvenlik Sistemi Uygulamaları

Bir önceki bölümde açıklandığı gibi sosyal güvenlik, bir ülkede yaşayan tüm bireylerin bugününü ve geleceğini ekonomik ve sosyal bakımdan güvence altına almayı ve korumayı amaçlamaktadır. Bu amacın gerçekleştirilebilmesi için, sosyal güvenlik kurumlarına ihtiyaç duyulmaktadır<sup>106</sup>.

<sup>106</sup> Cahit Talas, “Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planında Sosyal Düşünce,” Prof. Dr. Tahsin Bekir Balta’ya Armağan, Ankara: AÜSBF-TODAİE Yayını, 1974, ss.530-531.

Bu kısımda; Anayasamızın 60. Maddesinde öngörülen (herkes sosyal güvenlik hakkına sahiptir) ilkesini gerçekleştirmek amacıyla kurulmuş olan sosyal güvenlik kurumları primli ve primsiz rejimler adı altında incelenecektir.

Bir ülkenin sosyal güvenlik politika ve sistemleri, o ülkenin sosyal, siyasal, ekonomik ve demografik yapı ve koşullarına bağlıdır. Bu yapı ve koşullar ülkeden ülkeye farklılıklar gösterebilmektedir. Sosyal amaçlı yasalar, ekonomik ve sosyal yapıyla doğrudan ilgilidir. İktisadi gelişme ile sosyal yapı arasında karşılıklı bir etkileşim söz konusu olmaktadır. Bu etkileşim, siyasal yapı ve koşullarda alınacak sosyal politika önlemleri üzerinde çok önemli bir etkiye sahiptir<sup>107</sup>.

Türk sosyal güvenlik sistemi, geçmişten günümüze kadar gelen uzun gelişme süreci içinde ulaşmak istediği amaçlar, dayandığı normlar, uyguladığı yöntemler ve kapsadığı sosyal güvenlik rejimiyle ulusal bir bütün oluşturmaktadır. Oluşturulan bu rejimler, bireylere sosyal bir güvence sağlamaktadır<sup>108</sup>.

Bütün sosyal güvenlik sistemlerinde olduğu gibi, Türk sosyal güvenlik sistemi de bireylere sosyal güvenlik garantisi sağlamada primli rejimler olarak tanımlanan sosyal sigorta modeli ile primsiz rejimler olarak adlandırılan kamu sosyal güvenlik programlarını benimsemiştir. Türk sosyal güvenlik sisteminin en belirgin özelliği olarak karşımıza çıkan, bu iki modelden sosyal sigorta modelinin tercih edilmesidir. Bu modelin tercih edilme nedeni ise, temel sosyal güvenlik garantisi sağlamasıdır<sup>109</sup>.

Sosyal sigortalar, gerek kapsam gerekse sağlamış olduğu sosyal güvenlik garantisinin düzeyi bakımından, neredeyse bütün sosyal güvenlik sistemimizi karakterize edecek bir gelişme göstermiştir. Bu açıdan bakıldığında, Türk sosyal güvenlik sistemini sosyal sigortalar üzerine kurulmuş bir sistem olarak tanımlamak mümkündür<sup>110</sup>.

<sup>107</sup> TOBB, s.86.

<sup>108</sup> H. Şadi Ekdemir, Türkiye'de Sosyal Güvenlik Rejimleri ve Uygulamaları, Ankara: SSK Yayın No: 375, Haziran 1983, s.17.

<sup>109</sup> DPT, 7. BYKP. Sosyal Güvenlik ÖİK. Raporu, Ankara: DPT Yayın No: 2420-ÖİK: 479, Ekim 1995, s.15.

<sup>110</sup> TUSİAD, s.71.

Sosyal güvenlik sistemimiz, yönetim biçimleri, sağladıkları yardımlar ve standartları bakımından birbirinden farklı çok sayıda kuruluştan meydana gelmektedir. Bununla beraber, bireylere ek sosyal güvenlik imkanı sağlayan özel rejimleri bir yana bırakırsak sosyal güvenlik hukukumuzda bir kişinin aynı anda ancak tek bir sosyal güvenlik rejimine tâbi olması ilkesi benimsenmiştir. Uygulamada bu ilkeye sosyal güvenlik teklik ilkesi de denilmektedir<sup>111</sup>.

### 2.2.1. Primli Rejimdeki Sosyal Güvenlik Kuruluşları

1940'lı yılların ortalarından sonra ülkemizde başlamış olan sosyal güvenlik çalışmaları önemli problemlerle karşılaşarak gelişmesini sürdürmektedir. Türkiye'deki sosyal güvenlik sistemi doğuştan başlayarak oldukça dağınık bir görünümündedir. Günümüzde Türk sosyal güvenlik sisteminin yönetiminden üç kurum sorumludur. Bu kurumlar kuruluş sırasına göre;

- Özel kesimde ücretli olarak çalışanları kapsamayı amaçlayan ve önce İşçi Sigortaları Kurumu (1945), daha sonra Sosyal Sigortalar Kurumu (1965),
- Kamu kesiminde memur statüsünde çalışanları bünyesine alan ve dağınık haldeki sandıkları bir araya getiren Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı (1949) ve
- Esnafı ve bağımsız çalışan bireyleri de sosyal güvence altına almayı amaçlayan Bağ-Kur'dur (1971).

Bu üç kurum dışında günümüzde sayıları artan bir çok dağınık özel sandık, üyelerine ek olarak bazı imkanlar sağlayarak sosyal yardımların kalitesinin iyileştirilmesine katkıda bulunmaktadır<sup>112</sup>. Bunlar; Vakıf Statüsündeki Sosyal Sigorta Sandıkları, Ordu Yardımlaşma Kurumu (OYAK), Amele Birliği Biriktirme ve Yardımlaşma Sandığı ve Munzam Sigorta Sandıklarıdır.

<sup>111</sup> Tuncay, s.53.

<sup>112</sup> Cahit Talas, "Türkiye'de Sosyal Güvenlik Düzeni," SSK Bülteni, (Cumhuriyet Özel Sayısı 1997), Sayı: 62, ss.4-8.

Tablo 7’de üç sosyal güvenlik kuruluşu kapsamında yer alan, iştirakçi ve aylık alanların sayıları verilmektedir.

**Tablo: 7 Sosyal Güvenlik Kurumları Kapsamında Çalışanlar ve Aylık Alanlar**

Kurumlar	1995	1996	1997	1998(*)
<b>T.C. Emekli Sandığı</b>				
Aktif İştirakçiler	1.880.437	1.878.000	1.994.509	2.036.076
Aylık Alanlar	952.360	1.048.211	1.114.480	1.145.795
<b>Sosyal Sigortalar Kurumu</b>				
Aktif İştirakçiler	4.410.744	4.624.330	5.066.745	5.200.000
Aylık Alanlar	2.337.755	2.539.697	2.731.793	2.846.332
<b>Bağ-Kur</b>				
Aktif İştirakçiler	2.669.137	2.650.965	2.804.890	2.864.327
Aylık Alanlar	880.820	947.038	1.032.342	1.078.788
<b>TOPLAM</b>				
Aktif İştirakçiler	8.960.318	9.153.295	9.866.144	10.100.403
Aylık Alanlar	4.170.935	4.534.946	4.878.615	5.070.915

(\*) Ağustos ayı itibariyledir.

Kaynak: TC. Maliye Bakanlığı, 1997 Yıllık Ekonomik Rapor, Ankara: Başbakanlık Basımevi, Ekim 1997, s.71.; TC. Maliye Bakanlığı, 1998 Yıllık Ekonomik Rapor, Ankara: Başbakanlık Basımevi, Ekim 1998, s.79.

Tablo 7’de son yıllardaki toplama baktığımızda aylık alanların sayısının, prim ödeyen iştirakçilerin yarısı kadar olduğunu görmekteyiz. Bu durum, sosyal güvenlik sistemi açısından çok önemli bir sıkıntıyı da beraberinde getirmektedir.

#### 2.2.1.1. Sosyal Sigortalar Kurumu

Sosyal Sigortalar Kurumu 17.7.1964 tarihinde 506 sayılı yasanın 136. maddesi ile kurulmuştur. Sosyal Sigortalar Kurumu, Çalışma ve Sosyal Güvenlik

Bakanlığına bağlı, idari ve mali bakımdan özerk, tüzel kişiliğe sahip ve özel hukuk hükümlerine tabi bir devlet kurumudur<sup>113</sup>.

Ülkemizde bağımlı çalışanların büyük bir kısmının sosyal güvenliği 506 sayılı yasa kapsamında “sosyal sigorta” tekniği ile sağlanmaktadır. Her ne kadar 506 sayılı yasanın kişiler açısından uygulanma alanı, hizmet (iş) akdi ölçütü çerçevesinde bağımlı çalışanlarla sınırlandırılmışsa da, sosyal güvenliği toplumun tüm katmanlarına yayma ve bütün bireyleri sosyal güvenceye kavuşturma ilkesinden hareketle, anılan yasanın sınırları aşılmıştır. Yani hizmet sözleşmesi ölçütüne bağlı kalınmamıştır. Buna neden olarak, sosyo-ekonomik koşullar doğrultusunda, sosyal korunma ihtiyacı içinde olanlar değişik ilke ve yöntemlerle sosyal sigortaların kapsamına alınmıştır<sup>114</sup>.

Sosyal sigortaların, sosyal güvenlik niteliğine ulaşabilmeleri için geniş kapsamlı ve gelir düzeyi düşük olan tüm bireyleri, karşılaştıkları veya karşılaşacakları her türlü ekonomik, sosyal ve mesleki risklere karşı korumaları gerekmektedir. Sosyal sigortalardan sadece sigorta kapsamı içine alınanlar değil, sigortalıların eş ve çocukları hatta bazı durumlarda anne ve babaları da faydalanmaktadır<sup>115</sup>.

#### 2.2.1.1.1. Kurumun Görevleri

Sosyal Sigortalar Kurumu'nun sigorta hizmetlerini götüreceği hedef kitle “bir hizmet sözleşmesine dayanarak bir veya bir kaç işveren tarafından çalıştırılanlar”dır. Bu kişiler için, sigorta hak ve yükümlülükleri işe alındıkları tarihten itibaren ve kendiliğinden başlar. Ayrıca “işçi” kavramıyla “sigortalı” kavramı da tamamen örtüşmez. Bazı işçiler sigortalı sayılmazken, bazı sigortalılar da işçi statüsünde değildirler<sup>116</sup>.

<sup>113</sup> Gürbüz Ersan, 150 Soruda Sosyal Sigorta Hakları, İstanbul: Türk Dünyası Araştırmaları Vakfı, 1987, s.13.

<sup>114</sup> Güzel ve Okur, s.81.

<sup>115</sup> Talas, Toplumsal Ekonomi, ss.468-469.

<sup>116</sup> Mustafa Apaydın, “Sosyal Güvenlik Kurumları,” Sosyal Güvenlik Dünyası, ( Temmuz-Eylül 1998), ss.28-31.



SSK, ülkemizde faaliyet gösteren sosyal güvenlik kuruluşları arasında en fazla sayıda risk ve tehlikelere karşı koruma hizmeti veren bir kurumdur. Sosyal Sigortalar Kurumu'nun Merkez ve Taşra teşkilatı ile 506 sayılı Sosyal Sigortalar kanununa göre sigortalı sayılanları;

- İş kazaları ve meslek hastalıkları
- Hastalık
- Analık
- Malûllük, yaşlılık ve ölüm

risklerine karşı güvence altına almakta ve çeşitli yardımlar sağlamaktadır. Ancak, sosyal güvenliğin diğer kollarından olan, işsizlik sigortası ve aile yardımları yapılmamaktadır<sup>117</sup>.

#### 2.2.1.1.2. Kurumun İdari Yapısı

Daha önce de belirtildiği gibi Sosyal Sigortalar Kurumu özel hukuk hükümlerine tâbi, idari ve mali bakımdan özerk bir devlet kurumudur. Kurumun çalışma rapor ve bilançosunun kim veya hangi organlar tarafından denetleneceği karışık bir konudur. Kurumun denetiminde başlıca üç makam görev almaktadır. Bunlar Yüksek Denetleme Kurulu, Devlet Denetleme Kurulu ve Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığıdır. Bu makamlar tarafından yapılan denetime dış denetim denmektedir. Kurum ayrıca iç denetimle de denetlenmektedir. İç denetimle, sosyal sigorta mevzuatının özellikle işverenler tarafından uygulanıp-uygulanmadığı amaçlanmaktadır<sup>118</sup>.

Kurumun idari yapısı;

- Genel Müdürlük
- Yönetim Kurulu ve
- Genel Kurul'dan oluşmaktadır.

<sup>117</sup> Gürbüz Ersan, *Türkiye'de Sosyal Güvenlik*, İstanbul: Türk Dünyası Araştırmaları Vakfı, 1987, s.17.

<sup>118</sup> Tuncay, ss.111-112; TOBB, s.151.

### 2.2.1.2. T.C. Emekli Sandığı

Devlet tarafından kurulan iktisadi ve ticari amaçlı işletmelerde çalışan memur ve hizmetlilerle, il özel idaresi ve belediyelerde çalışanlar için önceleri ayrı sosyal güvenlik kuruluşları tarafından çalışanların sosyal güvenlikleri sağlanmaya çalışılmıştır. Ancak, farklı kurumlarda çalışan kamu personelinin ayrı sandıklarda farklı emekli mevzuatına tabi tutulması zamanla önemli sakıncaları da beraberinde getirmiştir. Bu sakıncaları gidermek amacıyla 17.6.1949 tarihinde 5434 sayılı yasa ile T.C. Emekli Sandığı kurulmuştur. 5434 yasayla kurulan Emekli Sandığı bütün devlet memurlarıyla (sivil ve askeri), il özel idareleri ve belediye personeline sosyal güvenlik sağlayan bir sosyal güvenlik kuruluşu olmuştur<sup>119</sup>.

Bu kurumla ilgili olarak belirtilen önemli bir nokta şudur; kurum hizmet paketi en geniş sosyal güvenlik kuruluşu olarak adlandırılmaktadır. Ancak adından da anlaşılacağı üzere kurum sadece emeklilerle ilgilenmektedir. Aktif olarak çalışma yaşamını sürdüren memurlarla değil. Aktif devlet memurlarının sağlık vb. harcamaları her memurun çalıştığı kendi kurumunda bütçeleşmektedir. Çalışan memur sağlık hizmetine ihtiyaç duyduğunda kurumdan sevk alıp herhangi bir hastaneye gidip sağlık hizmetini almaktadır. Fatura hastaneye kesilmekte ve ilgili devlet kuruluşu da bu hizmetin bedelini hastaneye kendi bütçe kaleminden ödemektedir<sup>120</sup>.

Emekli Sandığı, Maliye Bakanlığına bağlı ve tüzel kişiliği olan bir kurumdur. Sandık önceleri İktisadi Devlet Teşekkülleri gibi kâr amaçlı olarak kurulmuştur. Bu amaca dayanarak kaynak birikimi sağlanmış ve böylece primli sisteme geçilmiştir. T.C. Emekli Sandığı özellikle 1950-1965 yılları arasında önemli bir birikim sağlamıştır. Dönem içinde iştirakçi sayısı yavaş bir artış sağlamasına karşılık, emekli olma şartlarında yapılan iyileştirmeler emekli ayısında hızlı bir artışa neden olmuştur<sup>121</sup>.

<sup>119</sup> Erdoğan Kılıç, "T.C. Emekli Sandığı," *Sosyal Güvenlik Dünyası* (Temmuz-Eylül 1998), ss.37-40.

<sup>120</sup> Nurhan Yönezer, "Sağlık ve Sosyal Güvenlik," *Ekonomik Denge* ATO Yayını (Şubat 1999), ss.46-50.

<sup>121</sup> DPT, *Sosyal Güvenlik ÖİK Raporu*, s.178.

### 2.2.1.2.1. Sandığın Görevleri (Sağlanan Haklar)

Adının Emekli Sandığı olmasına karşılık, sandık, sigortalılarla bunların bakmakla yükümlü olduğu kişilere sosyal güvenlik hakları sağlamıştır. Bu haklar şöyle sıralanabilir<sup>122</sup>:

- Emekli, adi malûllük, görev malûllüğü, dul ve yetim aylığı bağlamak ve ödemek;
- Sağlık yardımı yapmak;
- Kesenek iadesi, toptan ödeme yapmak;
- İkramiye (emeklilik ve evlenme) vermek;
- İştirakçilere borç para vermek;
- 2022 sayılı Kanuna göre yaşlı, muhtaç ve sakatlara aylık bağlamak;
- Ölüm yardımı yapmak;
- Savaş ve görev malûllerine gerekli yardımları yapmak;
- Emekli, dul ve yetimlerin vergi iadesi işlemlerini yürütmek;
- Sandık gelirlerini toplamak;
- Savaş malûlleriyle şehit dul ve yetimlerine tekel paylarını ödemek.

### 2.2.1.2.2. Sandığın İdari Yapısı

5434 sayılı yasanın 2. maddesine göre sandığın organları;

- Genel Müdürlük
- Yönetim Kurulu
- Genel Kurul ve
- Sağlık Kurulu'ndan oluşmaktadır.

<sup>122</sup> Emekli Sandığı Kanunu (m.13,41,43,44 vd.).

### 2.2.1.3. Bağ-Kur

Bağ-Kur Kanununun kabulüne kadar, bağımsız çalışanların sosyal güvenliği topluluk sigortası yoluyla sağlanmıştır. Topluluk sigortası ise, içerik olarak serbest sigorta türü kapsamına girmesi, ancak dar bir bağımsız çalışan grubunun sosyal güvenlik kapsamına alınması sonucunu yaratmıştır. Bu nedenle, sosyal güvenliğin bireyler açısından bir hak olmasının yanısıra yükümlülük özelliğini de taşıması bağımsız çalışanlar için ayrı ve bağımsız bir sosyal güvenlik kuruluşunun oluşturulmasını gerekli kılmıştır. İşte bu nedenle Bağ-Kur'un kurulmasına karar verilmiştir<sup>123</sup>.

Esnaf ve Sanatkarlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu (Bağ-Kur), 2.9.1971 tarihli 1479 sayılı kanunla kurulmuştur. Ancak kurum gerçek anlamıyla hizmet vermeye 1.10.1972 tarihinde başlamıştır. Ayrıca tarımda kendi adına ve hesabına bağımsız çalışanların sosyal güvenliğini sağlama görevi 1983 yılından itibaren Bağ-Kur'a verilmiştir<sup>124</sup>.

Kurum, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığına bağlı, özel hukuk hükümlerine tabi, idari ve mali bakımdan özerk bir kamu tüzel kuruluşudur. 1479 sayılı Yasanın 24. Maddesinde kimlerin Bağ-Kur sigortalısı sayılacağı düzenlenmiştir. Buna göre; Kanunla veya Kanunların vermiş olduğu yetkiye dayanarak kurulan sosyal güvenlik kurumları kapsamı dışında kalan veya herhangi bir işverene hizmet akdi ile bağlı olmaksızın kendi adına ve hesabına çalışan esnaf ve sanatkarlarla diğer bağımsız çalışanları kapsamına almaktadır<sup>125</sup>.

#### 2.2.1.3.1. Kurumun Görevleri

1479 sayılı Bağ-Kur Kanunu ile kurum sigortalılara aşağıda belirtilen sigorta kollarında yardımlar sağlamaktadır<sup>126</sup>.

- *Malûllük sigortası:* Bu sigorta kolunda sağlanan yardım, malûllük aylığının bağlanmasıdır. Bu aylıktan yararlanabilmek için, çalışma gücünün en az

<sup>123</sup> Tankut Centel, *Sosyal Güvenlikte Yapısal Değişim*, İstanbul: Türkiye Metal Sanayicileri Sendikası, 1997, s.81.

<sup>124</sup> Bağ-Kur, XI. Genel Kurulu Çalışma Raporu, Ankara: 1998, s.15.

<sup>125</sup> Musa Bulut, "Bağ-Kur," *Sosyal Güvenlik Dünyası*, (Temmuz-Eylül 1998), ss.32-36.

<sup>126</sup> Bağ-Kur Kanunu md. 27-47.

üçte ikisinin yitirilmesi ve de en az beş tam yıl sigorta primi ödenmesi ve yazılı talepte bulunulması gerekmektedir.

- *Yaşlılık sigortası:* Yaşlılık sigortasından sağlanan yardımlar, yaşlılık aylığı bağlanması ve toptan ödeme yapılmasıdır.
- *Ölüm sigortası:* Ölüm sigortasıyla eşe, çocuklara, anne ve babaya aylık bağlanması ve bu sayılanlara toptan ödeme yapılmasıdır.
- *Sağlık sigortası:* Sağlık sigortası yardımlarından, sigortalılar ile eşleri, bakmakla yükümlü oldukları çocukları, anne ve babalarıyla yaşlılık ve malûllük aylığı almakta olanlar ve son olarak da ölüm aylığı almakta olanlar yararlanırlar. Kuruma ait sağlık tesisleri bulunmadığından sağlık hizmeti, kurum tarafından satın alınarak verilmektedir.

#### **2.2.1.3.2. Kurumun İdari Yapısı**

Kurumun idari yapısı;

- Genel Müdürlük
- Yönetim Kurulu
- Genel Kurul

Tablo 11’de SSK, Emekli Sandığı ve Bağ-Kur’un gelirleri ve yıllık artış oranları karşılaştırılmalı olarak verilmiştir.

**Tablo: 8 SSK, Emekli Sandığı ve Bağ-Kur’un Gelirleri ve Yıllık Artış Oranları**

KURUMLAR	YILLAR			YÜZDE ARTIŞ	
	1995 (MİLYON TL)	1996 (MİLYON TL)	1997 (MİLYON TL)	1995-1996 % ARTIŞ	1996-1997 %ARTIŞ
<b>SSK</b>					
PRİM GELİRİ	103.650.857	299.175.166	719.545.143	188	140.5
FAİZ GELİRİ	2.556.128	9.139.192	23.731.902	257	159.6
DİĞER GELİRLER	173.734.195	185.085.185	159.845.614	6.5	-13.6
DEVLET YARDIMI	59.200.000	146.000.000	337.000.000	146	130.8
TOPLAM	339.141.181	639.399.544	1.240.122.659	88.5	94
<b>BAĞ-KUR</b>					
PRİM GELİRİ	19.452.302	41.789.996	126.012.132	114.8	201.5
FAİZ GELİRİ	277.564	994.472	3.443.208	258	246
DİĞER GELİRLER	8.238.863	70.879.168	123.226.894	760	73.8
DEVLET YARDIMI	8.000.000	70.100.000	123.000.000	776	75.4
TOPLAM	35.968.729	183.763.636	375.682.234	410	104.4
<b>EMEKLİ SANDIĞI</b>					
PRİM GELİRİ	100.594.101	215.412.861	458.120.296	114	112.6
FAİZ GELİRİ	3.439.883	7.829.594	12.891.736	127	64.6
DİĞER GELİRLER	1.193.822	1.361.506	2.047.599	14	50.3
DEVLET YARDIMI	41.000.000	119.200.000	300.000.000	190	151.6
TOPLAM	146.227.806	343.803.961	773.059.631	135	124.8

Kaynak: Devlet İstatistik Enstitüsü (DİE), 1997, 1998 Türkiye İstatistik Yıllığı, s.229; Bağ-Kur, XI. Genel Kurulu Çalışma Raporu, Ankara: 1998, ss. 116-127; SSK, 1995, 1996 Faaliyet Raporları, s.85’ten hazırlanmıştır.

#### 2.2.1.4. Vakıf Statüsündeki Sosyal Sigorta Sandıkları

SSK, T.C. Emekli Sandığı ve Bağ-Kur dışında kalan ve Vakıf statüsünde faaliyet gösteren 22 sosyal güvenlik sandığı bulunmaktadır. 1960 yılına kadar bankacılık İş kanunu kapsamına alınmadığından, Banka ve Sigorta Şirketlerinde

çalışanlar Genel Sosyal Sigorta Programı içinde yer alamamışlardır. Vakıf statüsündeki sosyal sigorta sandıkları ancak 1965 yılında yürürlüğe giren 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu'nun geçici 20. maddesi kapsamında yasal sosyal güvenlik statüsüne kavuşmuştur<sup>127</sup>.

Vakıf statüsündeki sandıkların kapsamına; bazı bankalar, sigorta ve reasürans şirketi, sanayi ve ticaret odaları ve borsalar veya bunların oluşturduğu birlikler girmektedir. Bu sandıklar, diğer sosyal güvenlik kurumları gibi tüm personeli kapsamakta ve bunlara iş kazası, meslek hastalığı, analık, hastalık, malûllük, yaşlılık ve ölüm gibi sigorta kollarında üyelerine hizmet sunmaktadırlar. Ayrıca sandıklar arasında hizmet geçişi ve hizmet birleştirmelerine olanak verileceği hükme bağlanmıştır<sup>128</sup>.

Vakıf statüsündeki sandıklarda diğer kurumlar gibi iştirakçilerinden prim tahsilatı yapmaktadırlar. Primler işverenden ve çalışanlardan alınmaktadır. Primlerin matrah ve oranları kuruluş tüzüklerinde belirtilen esaslara göre belirlenmektedir<sup>129</sup>.

Yukarıda sayılan sandıkların bazıları SSK'dan çok daha iyi düzeyde yardımlar sağlarken, bazıları ise; bünyesinde kurulmuş oldukları şirketlerin tasfiyesi sonucunda aktif sigortalılarını kaybetmiş ve ödeme güçlüğüne düşmüşlerdir. (İstanbul Bankası Vakfı gibi) Sandıkların bir kısmı ise Sosyal Sigortalar Kurumu'na devredilmek durumunda kalmışlardır<sup>130</sup>.

#### 2.2.1.5. Ordu Yardımlaşma Kurumu (OYAK)

Ordu Yardımlaşma Kurumu 205 sayılı yasayla 1961 yılında kurulmuştur. Türk Silahlı Kuvvetleri mensuplarına T.C. Emekli Sandığının sağlamış olduğu sosyal güvencele ek bazı sosyal yardım ve haklar sağlamak amacıyla oluşturulmuştur. Kurulda, bu grubun geleceğinin var olan sosyal güvenlik sisteminin sağladığı faydalara ek olarak sağlanacak yararlarla daha iyi biçimde

<sup>127</sup> TOBB, s.181; Şakar, *Sosyal Sigortalar...*, ss.60-61.

<sup>128</sup> Tuncay, ss.96-99; TOBB, s.182.

<sup>129</sup> Aykut Herekman, *Parafiskal Gelirler*, Eskişehir: İTİA Yayını, 1972, ss.62-64; TOBB, ss.187-188.

<sup>130</sup> Şakar, s.61.

güvence altına alınması amacı güdülmüştür. Kurumda, diğer sosyal güvenlik kurumlarında olduğu gibi zorunluluk ilkesi esastır. Yani ordu mensupları kurumun zorunlu üyesidirler<sup>131</sup>.

Kurum, Milli Savunma Bakanlığına bağlı olup, tüzel kişiliğe sahiptir. Kurum aynı zamanda, özel hukuk kurallarına tabi ve idari ve mali bakımdan özerktir. Kurumun sosyal güvenliğe ilişkin faaliyetleri sigorta yöntemine dayanmaktadır. Üyeler kuruma prim veya aidat adı altında ödemelerde bulunmaktadır. Üyelere sağlanan sosyal faydalar sigorta yöntemine uygun biçimde, üyelerin özel durumları dikkate alınmadan objektif kriterlerle ve kanunlarla önceden belirlenmiştir<sup>132</sup>. Türk Silahlı Kuvvetleri kadrolarında görevli bulunan bütün muvazzaf subay, astsubay ve askeri memurlar kurumun “zorunlu üyeleri,” Milli Savunma Bakanlığı, Jandarma Genel Komutanlığı, OYAK kuruluşlarında ve OYAK’nun sermayesinin % 50’sinden fazlasına sahip olacağı veya ortak edeceği şirketlerin işletmelerinde çalışan bütün ücretli memur ve müstahdemlerden kuruma yazılı talepte bulunanlar kurumun “isteğe bağlı üyeleri”dir<sup>133</sup>.

Kurumun daimi üyelerine bir defaya mahsus olmak üzere yapacağı yardımlar; emeklilik, ölüm, malûliyet yardımları ve aidat iadesidir. Bunların dışında üyenin isteği halinde; mesken kredisi yardımı, borç verme ve diğer hizmetler verilmektedir. Geçici üyelere ise; malûliyet ve ölüm yardımı yapılmaktadır<sup>134</sup>.

OYAK, asıl fonksiyonu olan sosyal güvenlik amacıyla oluşturduğu fonları en etkin biçimde işleten bir kurum görüntüsü vermektedir. Kurum gerçekten çok kısa bir süre içinde Türk ekonomisinin en önemli yatırımcı kuruluşları arasına girmeyi başarmıştır. Günümüzde, en başarılı tamamlayıcı sosyal güvenlik kuruluşu olan OYAK’ın idari teşkilatlanması temsilciler kurulu, genel kurul, yönetim kurulu, denetleme kurulu ve genel müdürlükten oluşmaktadır<sup>135</sup>.

<sup>131</sup> Sait Dilik, “Sosyal Güvenlik Sistemi ve Ek Sosyal Güvenlik Kurumları,” *Kamu-İş*, (Temmuz 1991), Cilt III, ss.3-12.

<sup>132</sup> Herekman, s.62; TOBB, s.189; Dilik, ss.8-9.

<sup>133</sup> Ersan, *Türkiye’de Sosyal Güvenlik*, ss.193-194.

<sup>134</sup> Ersan, ss.195-196.

<sup>135</sup> <http://www.oyak.com.tr/hakkinda.htm>.



### 2.2.1.6. Amele Birliği Biriktirme ve Yardımlaşma Sandığı

Ülkemizde oluşturulan ilk ve en eski sosyal sigorta kuruluşu olan Amele Birliği, Kurtuluş savaşı döneminde Ereğli Havzası'nda çalışanların ekonomik ve sosyal gereksinimlerini karşılamak amacıyla kurulmuştur. Birlik 1921 tarihinde 151 sayılı yasanın 4. maddesi gereğince kurulduktan sonra 1923 tarihinde faaliyetlerine başlamıştır. Kanun, maden işçileri için ihtiyat ve yardımlaşma sandıkları kurulmasını ve işçi ücretleri üzerinden ücretin % 1'inden az olmamak kaydıyla bu sandıklara prim ödemesini öngörmektedir<sup>136</sup>. Birliğin gelirlerinin önemli bir kısmını, işçi ve işverenden alınan aylık % 1.5 nispetindeki primler oluşturmaktadır<sup>137</sup>. Birliğin diğer gelirlerini ise; menkul ve gayrimenkul mallardan sağlanan gelirler, devletin yapacağı yardımlar, gerçek ve tüzel kişilerce yapılan bağışlar, fonların işletilmesinden sağlanacak gelirlerle diğer gelirler oluşturmaktadır<sup>138</sup>.

Birlik, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığına bağlı olup, tüzel kişiliğe sahiptir. Birliğin kuruluş gerekçesini oluşturan sosyal güvenliği sağlama amacı, SSK tarafından yerine getirilmeye başlanınca birlik, tamamlayıcı bir sosyal güvenlik kurumu olarak faaliyet göstermeye başlamıştır. Amele Birliği, TTK ve Çatalağzı termik santralinde çalışan 36.000 kişiye sosyal güvenlik garantisi sağlamaktadır<sup>139</sup>.

Birliğin üyelerine vermiş olduğu hizmetlerin başında, yaralı, sakat ve hastalanan üye ve aile bireylerine yardım etmenin yanında ayrıca borç verme, cenaze, işkazası ve gayrimenkul borçlanma yardımları yapmaktadır<sup>140</sup>.

### 2.2.1.7. Munzam Sigorta Sandıkları

Sosyal güvenlik sistemimiz içinde yer alan kuruluşlardan biri de Munzam Sigorta Sandıklarıdır. Vakıf statüsündeki sosyal sigorta sandıklarından ayrılan bu

<sup>136</sup> Tuncay, s.95.

<sup>137</sup> TOBB, s.191.

<sup>138</sup> Ersan, s.204.

<sup>139</sup> DPT, Sosyal Güvenlik ÖİK Raporu, s.19.

<sup>140</sup> A. Gürhan Fişek, Ş. Türcan Özsuca ve M. Ali Şuğle, SSK Tarihi 1946-1996, Ankara: SSK Yayın No: 598, 1998, s.227.

sandıklar hukuksal yapıları yönüyle de farklı özelliklere sahiptirler. Günümüz Türkiye'sinde bütün bireyler sosyal güvenlik kapsamında değildirler. Sosyal güvenlik kapsamında olanların çoğu ise; asgari ölçüde yaşam düzeyi ölçütünden çok uzaktırlar. İşte bu nedenle bireyler, kişisel veya toplumsal ek (munzam) sigorta hakları sağlama girişimlerinde bulunmuşlardır. Özellikle büyük ölçekteki kuruluşlar, kanunların olanak verdiği ölçülerde toplu ek sigorta sistemleri kurmuş ve personeline ilaveten ikinci bir sosyal hak sağlama yolunu açmışlardır<sup>141</sup>.

Günümüzde çok yaygın olmamasına karşılık, bu amaçla kurulan iki vakıf vardır. Koç Holding Sosyal Yardımlaşma Vakfı ile Yaşar Holding Sosyal Yardımlaşma Vakfı bu amaçla oluşturulmuş vakıf niteliğindeki ek sosyal güvenlik kuruluşlarıdır<sup>142</sup>.

İşçi ve işverenden kesilen prim yöntemine dayanan bu sistemde temel amaç; işçinin geleceğe daha güvenle bakmasını sağlamak ve verimliliğini artırmaktır. Munzam Sigorta Sandıkları, yasal dayanağını Türk Ticaret Kanunu'nun 468. maddesiyle Medeni Kanunun 77/A maddesinden almaktadır. Ve bu sandıklara üyelik zorunlu olmayıp isteğe bağlıdır<sup>143</sup>.

---

<sup>141</sup> TOBB, ss.191-192.

<sup>142</sup> DPT, Sosyal Güvenlik ÖİK Raporu, s.20.

<sup>143</sup> TOBB, s.192.

## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

### 3. KAMU SOSYAL GÜVENLİK HARCAMALARI

#### 3.1. Sosyal Yardımlar

Birinci bölümde değinmiş olduğumuz sosyal yardımları ve sosyal hizmetleri bu bölümde ayrıntılı olarak inceleyeceğiz. Ülkemizde primli sosyal güvenlik sisteminin dışında kalan ve aktif olarak bu sistemden yararlanmayanlara devletin karşılıksız olarak verdiği değişik türden yardım ve hizmetler vardır. Bu bağlamda önce sosyal yardımları daha sonra da sosyal hizmetleri açıklayacağız.

Sosyal yardımlar, insanlık tarihinin bütün dönemlerinde var olan faaliyet türleri olmakla beraber, kavramsal çerçevesi ve sunuluş biçimi açılarından farklı özellikler göstermiştir. Günümüzde sunulan sosyal yardımlar da şüphesiz yaşadığımız çağın evrensel değerlerine uygun özellikler taşıma durumundadır.

Tarihin bütün dönemlerinde, insanların karşılaştıkları sosyal ve ekonomik sorunların giderilmesi yönünde çözümler aranmış ve çeşitli sosyal yardımlar sağlanmıştır. İnsanların gündelik yaşamlarını ve geleceklerini tehdit eden sorunların giderilmesinde devlet tarafından yürütülen hizmetlerle birlikte insani duygu ve dürtülerden ve dini inançlardan kaynaklanan faaliyetler de etkili olmuştur. Kanuni ve kalıcı düzenlemelere dayalı devlet sorumluluğunun açık bir şekilde kabulü şeklindeki sosyal yardım uygulamaları, tam ve gerçek anlamıyla on yedinci yüzyıl başlarında gündeme gelmiştir<sup>144</sup>.

<sup>144</sup> Ethem Çengelci, "Sosyal Refahın Gerçekleşmesinde Sosyal Yardımların Rol ve Önemi," H.Ü. Sosyal Hizmetler Yüksekokulu Dergisi (1993), Cilt XI, Sayı 1-2-3, ss.9-34.

İnsanların ihtiyaç ve problemlerinin geleneksel ahlaki kurullarla ve hayırsever yardımlarla karşılanabilecek boyutları aşması, toplumda huzursuzluk ve düzensizliği arttırmaktadır. Bu, ihtiyaçların mutlaka hukuki kurumlarla karşılanması gereğini ortaya koymaktadır<sup>145</sup>.

Sosyal yardım uygulamaları, esas itibariyle sanayi devrimiyle birlikte derinleşen yoksulluk sorunuyla bağlantılı olarak gündeme gelmiş ve bunun sonucunda toplumlar bazı önlemler alma yoluna gitmişlerdir. Sosyal yardımlar sanayileşmenin sosyal maliyetiyle bağıntılı olarak gelirin yeniden dağıtım sürecinde önem kazanan bir araç olarak varlığını yıllardan beri sürdürmektedir. Ancak zamanla sosyal yardımların algılanma ve gerçekleştirilme şekli de değişmiştir<sup>146</sup>.

ILO tarafından hazırlanan raporda sosyal yardım kavramı şu şekilde açıklanmaktadır:

Kamu kesimi tarafından diğer gelirlerinin yetersiz olduğuna kanaat getirilen kişilere sağlanan yararları ifade etmektedir. Sosyal yardımın önde gelen özelliği ikincil olmasıdır. Kişiler öncelikle ekonomik faaliyetlere veya mal varlıklarına dayalı gelir sahibi olmalıdırlar. Ancak bu gelirlerin hiç olmaması veya yetersiz olması halinde sosyal yardım devreye girmelidir. Tanımı gereği sosyal yardım tahsis ederken yararlanacak olanın yeterli gelir sahibi olmadığının belgelenmesi için yetkililerin gerekli tüm çabayı göstermesi gerekmektedir. Sosyal yardımın önemli bir özelliği de gelir ve servet ölçümüne dayalı olmasıdır<sup>147</sup>.

Sosyal yardımlar, yoksul bireylerin muhtaçlıklarını gidermeye yönelik parasal ve nesnel yardım programlarının tümüdür. Konunun tam olarak anlaşılabilmesi için muhtaçlık kavramının da ayrıca tanımlanması gerekmektedir.

<sup>145</sup> Muslih Fer, "Sosyal Değişme Açısından İnsan Hakları ve Sosyal Hizmetler," *Çağdaş Sosyal Hizmet Dergisi* (Ocak 1986), Yıl: 1, Sayı: 1, ss.4-5.

<sup>146</sup> Kasım Karataş, "Sosyal Refah: Kavramsal Boyutu Gelişimi ve Nitelikleri," *Prof. Dr. Sema Kut'a Armağan, Yaşam Boyu Sosyal Hizmet*, Ankara: H.Ü. Sosyal Hizmetler Yüksekokulu Yayın No:004, 1999, ss.33-43.

<sup>147</sup> ILO, *Sosyal Yardım Stratejileri İçin Seçenekler*, Cenevre: Temmuz 1995, ss.1-26.

Muhtaçlık; bireyin kendisinin veya bakmak zorunda olduğu kişilerin geçimini kendi kaynaklarıyla, yerel ölçülere göre hiç ya da yeterli düzeyde sağlayamama halidir<sup>148</sup>.

Sosyal yardım kavramıyla ilgili yapılan bilimsel çalışmalar sonucunda ortaya çıkan temel veriler şunlardır<sup>149</sup>:

- Sosyal yardım, aslında sosyal güvenlik hizmetlerinin sunulmasında kullanılan bir yöntemdir.
- Sosyal yardımlar, sosyal hizmetler kapsamına giren bir uygulama alanı ve hizmet şeklidir.
- Sosyal yardımlar, sosyal güvenlik açısından kanunla tanımlanıp düzenlenmiş olan resmi veya yarıresmi nitelikteki kurum ve kuruluşlar tarafından yürütüldüğü takdirde gerçek anlamda sosyal güvenlik hizmeti sıfatını kazanmaktadır.
- Sosyal yardımlarda, ilgili bireylerin finansmana prime dayalı sistemdeki gibi herhangi bir katkıda bulunmaları söz konusu değildir. İhtiyaçlar karşılıksız olarak giderilmektedir.
- Sosyal yardımlar, parasal gelirler biçiminde sunulabileceği gibi bakım, tedavi, rehabilite etme ve yetiştirme gibi hizmet yönü ağırlıklı olan nesnel sosyal gelirler şeklinde de sunulabilir.
- Sosyal yardımlar, bireyleri durum ve özelliklerine göre, en kısa sürede kendi kendilerine yeterli hale getirerek muhtaçlıktan kurtarmak amaçındadır.

### 3.1.1. Türkiye’de Sosyal Yardımlar

Ülkemizde sosyal yardımlar, büyük bölümü merkezi hükümet küçük bir bölümü ise mahalli idareler tarafından kontrol ve finanse edilen vakıflarla, özel vakıflar tarafından sağlanmaktadır. Merkezi hükümet tarafından yürütülen

<sup>148</sup> Ethem Çengelci, “Türk Sosyal Yardım Sistemine Genel Bir Bakış,” SHÇEK Dergisi (Haziran 1989), Cilt I, Sayı 1, ss.4-29.

<sup>149</sup> Çengelci, “Sosyal Refahın Gerçekleşmesinde...”, ss.9-34.

programlar; tüm muhtaç vatandaşları ilgilendiren 3294 Sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Yasası; Emekli Sandığı tarafından yönetilen ve gelir ölçümüne göre 65 yaşını doldurmuş muhtaç, güçsüz ve kimsesiz Türk vatandaşlarına aylık bağlanması hakkındaki 2022 Sayılı Yasa muhtaç, yaşlı, malul ve sakatlara; 3257 Sayılı Sinema, Video ve Müzik Eserleri Yasası muhtaç sanatçılara; 4123 Sayılı Tabii Afetlerden Zarar Gören Çiftçilere Yapılacak Yardımlar Hakkında Yasa ile 4123 Sayılı Tabii Afet Nedeniyle Meydana Gelen Hasar ve Tahribata İlişkin Hizmetlerin Yürütülmesine Dair Kanunlar ise, doğal afetlerden zarar gören muhtaç çiftçilere ve vatandaşlara yapılacak sosyal yardımları düzenlemektedir.

### **3.1.1.1. Tüm Muhtaç Vatandaşlara Yapılan Sosyal Yardımlar**

29.5.1986 tarih ve 3294 sayılı yasa ile Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu kurulmuştur.

3294 sayılı kanunun 1. maddesine göre amaç; muhtaç durumda bulunan vatandaşlara yardım etmek ve sosyal adaleti sağlayıcı önlemler olarak gelir dağılımının adil bir şekilde dağıtılmasını sağlamak ve sosyal yardımlaşma ve dayanışmayı teşvik etmektir.

Kanunla kimlerin bu yardımlardan faydalanacağı ise 2. maddede belirtilmiştir. Ekonomik yönden sıkıntı çeken ve muhtaç durumda bulunan ve herhangi bir sosyal güvenlik kurumuna bağlı olmayan ve bu kuruluşlardan aylık almayan vatandaşlar ile geçici olarak küçük bir yardım veya eğitim ve öğretim olanağı sağlanması halinde topluma yararlı hale gelebilecek kişiler bu kanunun kapsamına girerler.

Fon Başbakanlığa bağlı olup T.C. Merkez Bankası gözetiminde kurulmuştur. Fonun denetimi Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulunca yapılır (md. 3-6).

Yasada fonun gelirleri şu şekilde sıralanmıştır (md.4):

- Kanun ve kararnamelerle kurulu bulunan ve kurulacak olan fonlardan Bakanlar Kurulu karalarıyla % 10'a kadar aktarılacak miktardan,

- Bütçeye konulacak ödeneklerden,
- Trafik para cezalarının hasılatının yarısından,
- Her çeşit bağış ve yardımlardan,
- TRT reklam gelirlerinden aktarılacak %30'luk miktardan,
- Yıllık beyanname veren Kurumlar ve Gelir Vergisi mükelleflerinin hesaplanan gelir veya kurumlar vergisine ek olarak ödeyecekleri % 4'lük miktardan ve
- Diğer gelirlerden oluşur.

Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonunda toplanan kaynağın ülke içinde ihtiyaç sahibi vatandaşlara nakdi ve ayni olarak dağıtılmak ve bu kanunun amacına uygun faaliyet ve çalışmalarda bulunmak üzere her il ve ilçede Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma vakıfları kurulur. Mülki idare amirleri vakfın doğal başkanı olup, illerde, emniyet müdürü, belediye başkanı, defterdar, milli eğitim il müdürü, sağlık il müdürü il Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu müdürü ve müftü; ilçelerde, belediye başkanı, ilçe emniyet müdürü, milli eğitim ilçe müdürü, malmüdürü, Sağlık bakanlığının ilçedeki en üst görevlisi ve müftü vakfın yönetim kurulunu oluşturur (md. 7; *Değişik 16.6.1989 tarih ve 3582 sayılı kanunun 3.maddesi*).

Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları, Vakıflar Genel Müdürlüğü ve İçişleri Bakanlığının denetimindedir.

Vakfın gelirleri ise;

- a) Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonundan aktarılacak miktardan,
- b) Mahalli idare bütçelerinden % 2 oranında ayrılacak paydan,
- c) Her çeşit fitre, zekat, kurban derileri ve benzeri gelirlerle
- d) Diğer gelirlerden oluşur (md. 8).

Yukarıda sayılan gelirlerden (b) bendinde belirtilen payların ödenmemesi halinde, sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıflarının tahsil edilmemiş alacak miktarı mahalli idarelere İller Bankasınca ödenecek paylardan, mahalli idarelerin mahalli ve ortak gereksinimlerinin giderilmesi amacıyla yaptıkları hizmetlerden elde ettikleri gelirler hariç olmak üzere, her türlü ticari ve ekonomik girişimleri sonucu elde ettikleri gelirlerden vakfin yazılı başvurusu üzerine ödemeyi yapacak kuruluşlarca re'sen kesilerek doğrudan ilgili vakıflara gönderilir (*Değişik 16.6.1989 tarih ve 3582 sayılı yasanın 4. maddesi*).

3294 sayılı yasada, yardımların yapılması muhtaç olma şartına bağlanmış, ancak yasada muhtaçlık kavramıyla ilgili olarak herhangi bir tanım yapılmamıştır.

Sosyal devlet ve sosyal adaletin sağlanabilmesi için alınacak en iyi önlem yoksulluk sorununun ortadan kaldırılmasıdır. Bu amaçla kurulan sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıflarının en büyük başvuru kitlesini yoksullar oluşturmaktadır. Bu vakıflar, kişilere ekonomik ve psiko-sosyal yardım hizmetlerini hiçbir prim esasına dayanmadan karşılıksız gerçekleştirirler<sup>150</sup>.

Sosyal yardımlaşma vakıflarının en belirgin özelliği, nakdi ve aynı her türlü yardımı, diğer kurumlardaki bürokratik mekanizmaya ve kurallara bağlı olmadan, genellikle takdir hakkına bağlı olarak süratle vermektedir. Bugüne dikkati çeken en önemli özelliklerin birisini de önemli afetlerde kamu yöneticilerinin süratli bir şekilde kullanabildikleri bir birim oluşturmalarıdır<sup>151</sup>.

Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları tarafından 1995 yılında yiyecek, giyecek, sağlık, yakacak, geçim, barınma, eğitim, para ve diğer yardım konuları adı altında muhtaç durumdaki 1.448.981 kişiye toplam 991,5 milyar TL tutarında aynı ve nakdi yardım yapılmıştır. 1997 yılında ise, 900.000 kişiye 11,2 trilyon TL tutarında yardım yapılmıştır<sup>152</sup>.

<sup>150</sup> Bayram Çil, "Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıflarına Genel Bir Bakış," *Sosyal Hizmet Dergisi* (Ocak, Şubat, Mart 1992), Yıl: 3, Sayı:7, ss.40-45.

<sup>151</sup> DPT, *Sosyal Güvenlik ÖİK Raporu*, s.21.

<sup>152</sup> DPT, 7. B.Y.K.P. 1996 Yılı Program Destek Çalışmaları, ss.187-191; DPT, 7. B.Y.K.P. 1998 Yılı Program Destek Çalışmaları, ss.218-222.



**Tablo: 9 SYDTF Yardımları (Kararlar Bazında) Temmuz 1997-Mart 1999**  
(Milyon TL)

YARDIM TÜRÜ	YARDIM TUTARI GENEL (A)	YARDIM ORANI (A/TOP) %	YARDIM ALAN KİŞİ SAYISI
Periyodik Yardımlar	13.712.018	11	-
Sağlık Yardımları	14.655.398	11	682.001
Proje Yardımları	15.105.487	12	161.759
Yatırımlar	10.732.350	8	25.604
Aşevi Yardımları	1.685.384	1	51.225
Eğitim Yardımları	21.638.056	17	1.346.548
Gıda Giyim Yardımları	11.607.548	9	961.767
Yakacak Yardımları	6.681.626	5	532.340
Doğal Afet	10.201.631	8	51.062
Terör	504.102	1	3.504
Burs Ödemeleri	20.638.815	16	404.556
Diğer Yardımlar	1.305.307	1	11.656
<b>TOPLAM</b>	<b>128.467.722</b>	<b>100</b>	<b>4.232.022</b>

Kaynak: 55 ve 56. Cumhuriyet Hükümetleri Döneminde Sosyal Hizmetler, Özürlüler ve Sosyal Yardımlar, Ankara: 1999, s.82.

Yapılan yardımların % 22'si Doğu ve Güneydoğu Bölgelerine aktarılmıştır. Bu bölgelerin nüfusunun ülke nüfusuna oranının % 18 olduğu dikkate alındığında, yapılan yardımlarda bu bölgelere ağırlık verildiği görülecektir<sup>153</sup>.

Tabloda da görüldüğü gibi yapılan yardımlarda ilk sırayı eğitim yardımları almıştır. Eğitim yardımlarını sırasıyla, burs ödemeleri, proje yardımları ve sağlık yardımları almıştır.

Aşağıda vereceğimiz tabloda ise Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfının fon kaynak ve harcamaları gösterilmiştir.

<sup>153</sup> 55 ve 56. Cumhuriyet Hükümetleri Döneminde Sosyal Hizmetler, Özürlüler ve Sosyal Yardımlar, Ankara: 1999, s.82.

**Tablo: 10 S.Y.D.V.T.F. Fon Kaynak ve Harcamaları (Milyar TL)\***

	1993	1994	1995	1996	1997	1998
<b>KAYNAKLAR</b>	9.508	15.871	32.695	51.686	94.120	183.296
Vergi Gelirleri	684	1.710	8.513	21.316	42.160	86.942
Vergi Dışı Norm. Gel	392	711	1.632	908	1.179	1.920
Faktör Gelirleri	1.894	3.455	2.827	2.682	2.000	2.000
Cari Transferler	0	0	0	0	0	0
Sermaye Transferleri	6.538	9.995	19.723	26.780	48.781	92.434
<b>ÖDEMELER</b>	6.111	17.326	32.128	39.107	79.709	188.126
Cari Giderler	0	0	0	0	0	0
Vergi Giderleri	0	0	0	0	0	0
Vergi Dışı Norm. Gid	0	0	0	0	0	0
Faktör Giderleri	0	0	0	0	0	0
Cari Transferler	6.015	17.168	30.850	37.255	78.768	186.293
Sermaye Transferleri	97	158	1.278	1852	941	1.833
Sabit Sermaye Yat.	0	0	0	0	0	0
Stok Değişmesi	0	0	0	0	0	0
<b>KAYNAK ÖD. FAR.</b>	3.397	-1.455	567	12.579	14.411	-4.829
<b>FİNANSMAN</b>	-3.397	1.455	-567	-12.579	-14.411	4.829

\* Cari Fiyatlarla

Kaynak: DPT, **Ekonomik ve Sosyal Göstergeler (1950-1995)**, 1996, ss.76-84;  
<http://www.dpt.gov.tr/dpt.web/esg/esgx.html>' den hazırlanmıştır.

### 3.1.1.2. Muhtaç Yaşlı, Malul ve Sakatlara Yapılan Sosyal Yardımlar

Sosyal yardım programı içinde yer alan ve 1.7.1976 tarih ve 2022 sayılı kanunla 65 yaşını doldurmuş, güçsüz, muhtaç, yaşlı, malul ve sakat Türk Vatandaşlarına başvurmaları halinde yaşlılık aylığı bağlanması öngörülmüştür.

Bireylere sosyal yardım verilmesi, ihtiyaç gibi objektif bir kritere dayanmalıdır ki sistem adil bir biçimde işleyebilsin. Bu, muhtemel yararlanıcıların yardıma gereksinimi olup olmadığının, eğer varsa ne kadar yardıma ihtiyacı olduğunun belirlenmesi için gelir ve varlığının incelenmesi anlamına gelmektedir. 2022 sayılı yasa uyarınca yapılan ödemeler ya tam olarak yapılmakta ya da hiç

yapılmamaktadır. Burada amaç herkese aynı miktarda ödeme yapmak yerine, herkesin gelirini kabul edilebilir bir düzeye çıkarmak olmalıdır.

2022 Sayılı Yasadan yararlanma şartları ise şunlardır;

i- Yaşlı, Malul ve Sakat Olma

Yardım kapsamına giren gruplardan en öncelikli olanlar yaşlılardır. Yaşlı sayılmak için belirtilen yaş sınırı 65'dir. Yardım kapsamına ikinci olarak giren kalıcı iş göremezlerdir. Yasa, 65 yaşını doldurmamış ancak malul sayılan bireylerinde yaşlılarla aynı hakka sahip olduğunu belirtmektedir(md.1/4). Yapılan tanıma göre çalışma gücünü %40 ile %70 kaybedenlere sakat, %70'in üstünde kaybedenlere ise malul denilmektedir.

ii- Muhtaç Olma

Mal varlığı bulunmayan ve en temel ihtiyaçlarını karşılayabilecek düzeyde bir geliri bulunmayan ve de sosyal güvenlik kuruluşlarından aylık ve gelir almayan kişiler yoksuldur. Ayrıca sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıflarının süreklilik taşımayan yardımlarından yararlanmış olmak, durumu düzelmediği sürece ilgili bireyin muhtaç sayılmasına engel oluşturmamaktadır.

iii- T.C. Vatandaşı Olma

2022 Sayılı yardımdan faydalanmanın şartlarından biri de vatandaşlık koşuluna bağlanmıştır. Belirtilen bu koşul talep anında değil hak sahibi olduğunda da geçerlidir.

iiii- Başvuru

Belirtilen sosyal yardımın sağlanabilmesi için talep sahibi bireyin bir dilekçe ile T.C. Emekli Sandığı'na başvurması gerekir. Başvurulan dilekçeye mal bildirim belgesi, muhtaçlık belgesi, ikametgah belgesi, vukuatlı nüfus kayıt örneği, sağlık kurulu raporu ve üç adet fotoğraf eklenecektir.

Kanunun 1/1 maddesine göre:

“65 yaşını doldurmuş, kendisine kanunen bakmakla mükellef kimsesi bulunmayan, iş görme ve çalışma gücünden mahrum olduğunu tam teşekküllü hastanelerin sağlık kurulu raporu ile belgeleyen ve muhtaçlığını il veya ilçe idare heyetlerinden alacakları belgelerle kanıtlayan sosyal güvenlik kuruluşlarından herhangi birisinden her ne nam altında olursa olsun, bir gelir veya aylık hakkından yararlanmayan nafaka bağlanmamış veya bağlanması mümkün olmayan, mahkeme kararıyla veya doğrudan doğruya kanunla bağlanmış herhangi devamlı bir gelire sahip olmayan Türk vatandaşlarına hayatta buldukları sürece 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu esaslarına göre 60 gösterge rakamının her yıl Bütçe Kanunu ile tespit edilecek katsayı ile çarpımından bulunacak miktarda aylık bağlanır”

Anılan kanuna göre; kişilere bağlanacak aylıklar ve bu kanunda belirtilen ödemeler için her yıl bütçeye gerekli ve yeterli ödenek konmakta, ancak aylıklar hak sahiplerine Emekli Sandığı aracılığı ile bağlanmakta ve ödenmektedir (2022/Md.2).

Bu aylıklardan yararlananlara ayrıca devlet hastanelerinde ücretsiz tedavi edilme hakkı da tanınmış bulunmaktadır (2022/Md.7).

Ayrıca, kanun uyarınca 65 yaşını doldurmadığı başkasının yardımı olmadan hayatını devam ettiremeyecek biçimde malûl olduklarını, hastanelerden alacakları sağlık kurulu raporu ile belgeleyenlerle durumlarına uygun bir işe yerleştirilemeyen sakatlardan, yukarıda belirtilen şartları taşıyan Türk vatandaşlarına da aylık bağlama olanağı sağlanmıştır<sup>154</sup>.

2022 sayılı yasadaki yararlananların sayısı şöyledir:

1990 yılında 612.389 kişi, 1991 de 619.420 kişi, 1992 de 680.867 kişi, 1993 de 782.802, 1994 de 842.578, 1995 de 868.202 ve 1996 yılında 898.772 kişi bu

<sup>154</sup> TOBB, s.205.

yardımlardan yararlanmışır. Aralık 1996 yılı ve Kasım 1997 döneminde yasa uyarınca 14,8 trilyon tutarında maaş ödenmiştir<sup>155</sup>.

### 3.1.1.3. Muhtaç Sanatçılara Yapılan Sosyal Yardımlar

23.01.1986 Tarihli 3257 Sayılı Sinema, Video ve Müzik Eserleri Yasası'nın amacı; sinema sanayi ve müzik sanatının gelişmesine katkıda bulunmak, ülkenin tanıtımını yapmak ve bu alanda çalışanlara destek vermektir.

Anılan yasaya göre yapılacak yardımın şartları şunlardır<sup>156</sup>:

- Sinema veya müzik sanatçısı olmak
- Yapmış olduğu eserlerle toplumda tanınmış olmak
- Muhtaç olmak
- Türkiye'de ikamet belgesine sahip olmak
- Belirli suçlardan mahkum olmamak

Yapılan yardımlar muhtaçlığın türüne göre değişmekte olup, bir seferlik nakdi ödeme veya süreklilik gösteren periyodik ödemeler şeklinde olabilmektedir.

Belirtilen bu yardımların finansman kaynağını Kültür Bakanlığı emrinde kurulmuş bulunan "Sinema ve Müzik Sanatını Destekleme Fonu" oluşturmaktadır. Elde edilen fon gelirlerinin %15'i yardımlara ayrılmaktadır. Fonun başlıca gelirlerini; kayıt ve tescil sırasında yerli ve yabancı eserlerden alınan kayıt ve tescil ücreti, her plak ve ses kaseti ile yabancı ve yerli film video kopyasından alınan belirli bir miktar oluşturmaktadır. Bu sayılmış olan gelirlerden ayrıca az da olsa bağış ve yardımlar ve mevcut paranın faizi de diğer gelirleri oluşturmaktadır.

### 3.1.1.4. Doğal Afetlerden Zarar Görenlere Yapılan Sosyal Yardımlar

Bu yardım türünde sel, yer sarsıntısı, çığ ve benzeri tabii afetlerde zarar görenlere devlet yardım etmekle yükümlüdür. Anılan bu yardımların yapılabilmesi

<sup>155</sup> ILO, Sosyal Yardım Stratejileri, Cenevre: Aralık 1995, ss.1-30; DPT, Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000), 1996 Yılı Program Destek Çalışmaları, Ankara: 1996, ss.187-191; DPT, Yedinci B.Y.K.P. (1996-2000), 1998 Yılı Program Destek Çalışmaları, Ankara: 1998, ss.218-223.

<sup>156</sup> Ali Nazım Sözer, Türkiye'de Sosyal Hukuk, 2.b., İzmir: Barış Yayınları, 1998, ss.100-103.

için ilk şart; herhangi bir doğal afetin meydana gelmiş olmasıdır. Bu bağlamda afet sonucunda o bölgede mukim bireylerin zarara uğramaları diğer gerekli şarttır. Belirtilen bu zararların başında ise; kişilerin doğal ihtiyaçlarının karşılanamaması, sakatlanma, yaralanma, hastalanma, konut ve işyerlerinde meydana gelen hasarlar gelmektedir.

Sayılan bu hasarlara karşı devlet tarafından yapılan yardımların en önemlileri; bu kişilere, yiyecek, giyecek ve barınma ihtiyaçları için Bayındırlık ve İskan Bakanlığınca nakdi ödeme yapılabilir. Belirtilen bu ihtiyaçlar için gerekli aynı yardımlar ise, Türkiye Kızılay Derneğince sağlanır.

Afet sonucunda yaralanan ve hastalanan kişiler en yakın tedavi merkezine sevk edilirler. Resmi ve özel tüm sağlık kurumları hastaları kabul edip tedavi etmek zorundadırlar. Resmi kurumlar tedavi hizmetini ücretsiz verirler. Özel hastanelerde tedavi etme zorunluluğu doğmuş ise; hizmetin bedeli daha sonra ilgili Bakanlıkça ödenir. Doğal afet sonucunda sakat kalanlara nakdi yardım yapılır. Yapılacak yardımın oranı Bakanlar Kurulunca belirlenmektedir.

Doğal afetler sonucu meydana gelen zararları karşılamak için Bayındırlık ve İskan Bakanlığı bünyesinde “Afet Fonu” kurulmuştur. Kurulmuş olan bu fonun gelirleri ise şunlardır<sup>157</sup>:

- Her yıl bakanlık bütçesine ilgili fon için ayrılan ödenekler,
- Afet nedeniyle devlet tarafından yapılmış binalardan Emlak Bankasınca satılması gerekenlerden elde edilen gelirler,
- Her yıl İDT ile en az sermayesinin yarısı devlet elinde bulunan banka ve işletmelerin yıl sonu bilanço kârlarının %3’ü oranında ödeyecekleri hisseler,
- Nakdi yardımlar ve bağışlar.

---

<sup>157</sup> Sözer, s.105.

### 3.2. Sosyal Hizmetler

Birinci bölümde kısaca değindiğimiz ve tanımladığımız sosyal hizmetleri bu bölümde ayrıntılı olarak inceleyeceğiz. Ülkemizde sosyal hizmetler alanında hizmet veren ve en geniş kapsamlı kuruluş olan Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu derinlemesine irdelenmiştir. Ayrıca, yerel yönetimlerce ve gönüllü kuruluşlarca verilen hizmetler de verdikleri hizmet ölçüsünde değerlendirilmişlerdir.

#### 3.2.1. Sosyal Hizmetlerin Tarihsel Gelişimi

Ülkemizde sosyal hizmetlerin Cumhuriyet dönemindeki tarihsel ve örgütsel gelişimini ana hatlarıyla şöyle belirtebiliriz<sup>158</sup>.

##### *i- Himaye-i Etfal Cemiyeti*

30.06.1921 tarihinde Himaye-i Etfal Cemiyeti adıyla bir Çocuk Koruma (Esirgeme) Kurumu dernek statüsüyle kurulmuştur. Çocuk Esirgeme Kurumunun amacı; "I. Dünya Savaşı ve onu izleyen yıllarda felaketlere uğramış çocukların, milletçe korunması, bakılması ve ülkeye yararı olabilecek düzeyde eğitilmesinin sağlanması" olarak belirlenmiştir.

##### *ii- Korunmaya Muhtaç Çocuklar Kanunu ve Koruma Birlikleri*

Önce, 1949 yılında Korunmaya Muhtaç Çocuklar Hakkında Kanun kabul edilmiştir. Anılan Kanun, Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı ile Milli Eğitim Bakanlığına çeşitli yasal görevler yüklemiştir.

Daha sonra, 1957 yılında yukarıda belirtilen kanun yerine 2. Korunmaya Muhtaç Çocuklar Hakkında Kanun kabul edilmiştir. Bu Kanunun temel felsefesi yerel yönetimleri yetkili kılmak ve çocuk koruma hizmetlerini yerel yönetim birliklerine vermek olarak belirtilebilir.

##### *iii- Sosyal Hizmetler Enstitüsü ve Akademisi*

1959 yılında Sosyal Hizmetler Enstitüsü kurulmasına karar verilerek bu yönde bir kanun çıkarılmıştır. Bu kanunla ülkemizde uzmanlaşmış sosyal hizmet

<sup>158</sup> Ethem Çengelci, Cumhuriyet Türkiyesinde Sosyal Hizmetlerin Örgütlenmesi, Ankara, 1996, ss.6-10.

elemanları yetiştirilmeye başlanmıştır. Özellikle, 1965 yılından itibaren sosyal hizmet uzmanlarının görev yapmaya başlamasıyla birlikte, teorik ve pratik çalışmalarda ciddi gelişmeler kaydedilmiştir.

#### *iv- Sosyal Hizmetler Genel Müdürlüğü*

1963 yılında ise, Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığına bağlı olarak Sosyal Hizmetler Genel Müdürlüğü kurulmuştur. Anılan Genel Müdürlük 1983 yılına kadar uzun süren bir dönemde önemli bir görevi yerine getirmiş ve Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumunun -bir anlamda- çekirdeğini oluşturmuştur.

#### *v- Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu (SHÇEK)*

Türkiye’de sosyal hizmetler konusuna gereken önem 1965 yılından itibaren verilmesine rağmen, kurumsal düzenlemeler ancak 1983 yılında yapılabilmektedir. Ülkemizde sosyal hizmetler alanında hizmet veren kuruluşları incelediğimizde en kapsamlı kurum olarak Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu karşımıza çıkmaktadır. Kurum 24.5.1983 tarihinde 2828 sayılı yasa ile kurulmuştur. Kurum ilk kurulduğunda Sağlık ve Sosyal Bakanlığına bağlı olarak kurulmuş; 1989 yılında ise Başbakanlığa bağlanmıştır.

### **3.2.2. Türkiye’de Sosyal Hizmetler**

Günümüz toplumlarında kalkınmanın insan ögesine ağırlık veren sosyal hizmet; bir yandan kişinin çevresi ve içinde bulunduğu yaşam durumları ile sürekli etkileşimleri çerçevesinde toplumsal işlevselliğini ve üyesi olduğu toplumun kural ve sosyal değerlerine uyumunu güçleştiren engelleri ortadan kaldırarak veya baskılarını azaltarak kendini gerçekleştirmesine imkan sağlamak şeklinde tanımlanmaktadır<sup>159</sup>.

Konuyla ilgili olarak sosyal hizmet konferansında yapılan tanım ise şöyledir;

<sup>159</sup> Uğur Özdemir, “Türkiye’de Sosyal Hizmet Eğitimi,” Prof. Dr. Sema Kut’a Armağan, Yaşam Boyu Sosyal Hizmet, Ankara: H.Ü. Sosyal Hizmetler Yüksekokulu Yayın No:004, 1999, ss.21-32.



Kendi kendine yardım ve işbirliği prensibi gereğince; değişmekte ve gelişmekte olan toplumun yapısı içinde birey, aile, grup ve toplulukların ihtiyaçlarının karşılanmasına, sorunlarının giderilmesine ve çevreleriyle karşılıklı uyumlarına yardım etmek ve insan kaynakları ile sosyo-ekonomik şartların korunmasını ve geliştirilmesini sağlamak amacıyla verilen hizmetler bütününe sosyal hizmet denilmektedir<sup>160</sup>.

Bir ülkedeki ekonomik, sosyal, kültürel ve nüfus gibi faktörler sosyal hizmet politikasının saptanmasında önemli etkenlerin başında gelmektedir. Sosyal refah hizmetleriyle ilgili politikanın saptanmasında da diğer politika tespitlerinde olduğu gibi ihtiyaçlar, olanaklar ve zaman gibi öğeleri dikkate almak gerekir<sup>161</sup>.

### 3.2.3. Ülkemizde Sosyal Hizmetleri Veren Kurum ve Kuruluşlar

Türkiye’de hem merkezi yönetim hem de yerel yönetimlerce sosyal hizmet verilmektedir. Merkezi yönetim Başbakanlık ve bazı bakanlıklar olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Başbakanlığa bağlı kuruluşlar; Kadın ve Sosyal Hizmetler Müsteşarlığı, bu müsteşarlığa bağlı Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu ve Vakıflar Genel Müdürlüğü sayılabilir. Konuyla ilgili bakanlıklar ise Millî Eğitim, Sağlık, Çalışma ve Sosyal Güvenlik ve İçişleri Bakanlıklarıdır. Yerel yönetimlerde Belediyeler ve İl Özel İdareleri hizmet vermektedir.

#### 3.2.3.1. Başbakanlıkça Sunulan Sosyal Hizmetler

Başbakanlık teşkilatının görevlerini yerine getirmesini sağlamak amacıyla teşkilat bünyesinde bazı ana hizmet birimleri oluşturulmuştur. Bu ana hizmet birimlerinden biri de Sosyal ve Kültürel İşler Başkanlığıdır. Başkanlık, kültürel konularda araştırma, inceleme ve koordinasyon ile görevlidir. Başkanlığın çalışma alanına; çalışma, sosyal güvenlik, sağlık ve sosyal yardımlar alanında inceleme ve araştırmalar yapmak ve bu alanlarda kamu kuruluşları arasında koordinasyonu

<sup>160</sup> 3. Milli Sosyal Hizmet Konferansı, Ankara: 11-14 Aralık 1968, Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı Sosyal Hizmetler Genel Müdürlüğü Yayını, Yayın No:54, ss.363-375.

<sup>161</sup> Nevzat Yalçıntaş, “Sosyal Hizmetler Politikası,” 3. Milli Sosyal Hizmet Konferansı, Ankara: 11-14 Aralık 1968, Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı Sosyal Hizmetler Genel Müdürlüğü Yayını, Yayın No:54, ss.117-121.

sağlama görevi girmektedir. Anılan başkanlık doğrudan hizmet sunmamasına karşılık belirtilen konularda politikalar oluşturmaktadır.

### **3.2.3.2. Başbakanlığa Bağlı Kuruluşlar Tarafından Sunulan Sosyal Hizmetler**

Kadın ve Sosyal Hizmetler Müsteşarlığı, bu müsteşarlığın bağlı kuruluşu olan Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğü, Vakıflar Genel Müdürlüğü ve Özürlüler İdaresi Başkanlığı Başbakanlığa bağlı sosyal hizmet kuruluşları olup bu kısımda anılan kuruluşlar incelenecektir.

#### *i- Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu*

24.5.1983 tarih ve 2828 sayılı kanunla Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu kurulmuştur. Çıkarılan bu kanunla; korunmaya, bakıma ve yardıma muhtaç aile, çocuk, yaşlı, sakat ve diğer kişilere götürülen sosyal hizmetler ve bu hizmetleri yürütmek amacıyla kurulan kurumun, görev, yetki ve sorumlulukları ile faaliyet ve gelirlerine ait esas ve yöntemleri düzenlemeyi amaçlamıştır (2828/md.1 ).

Anılan bu kanunda kimlerin kapsanacağı ise şu şekilde belirtilmiştir: Sosyal hizmetlerle ilgili tüm kamu kurum ve kuruluşları ile gerçek kişileri ve özel hukuka tabi tüzel kişileri, sosyal hizmet kurum ve kuruluşlarında çalışanları, sosyal hizmetlerden yararlananları ve yararlanacak olan bireyleri kapsar (md.2).

Kuruluşunda, Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığına bağlı olarak kurulan (md.5) SHÇEK daha sonra 24.1.1989 tarihli ve 356 sayılı KHK gereği, 18.3.1989 tarihinden bu yana, Başbakanlığa bağlı bir kuruluş olarak faaliyet göstermektedir. Uygulamada ise bu görevi Başbakan tarafından görevlendirilen Devlet Bakanlarından biri yürütmektedir.

Yasada hizmet verilecek kişi ve kişiler için bazı tanımlar yapılmıştır. Bunlar(md.3):

- “Korunmaya Muhtaç Çocuk”; beden, ruh ve ahlak gelişimleri veya bireysel güvenlikleri tehlikede olan ve anne veya babasından biri veya her ikisi

bulunmayan, belli olmayan, onlar tarafından terk edilen veya ihmal edilen çocuktur.

- “Muhtaç Özürlü”; bedensel, zihinsel ve ruhsal özelliklerinde belirli oranda fonksiyon kaybına neden olan organ eksikliği veya bozukluğu sonucu normal yaşamın gereklerine uyamama durumunda olup korunmaya, yardıma, bakıma, rehabilitasyona ve destek hizmetlerine ihtiyacı olan kişidir.

- “Muhtaç Yaşlı”; sosyal ve ekonomik açıdan yoksunluk içinde olup korunmaya, bakıma ve yardıma muhtaç yaşlı statüsündeki kişidir. Yakınları olmayan veya onlar tarafından terk edilen kişiler de kurumun olanaklarından yararlanabilirler.

Kurum, muhtaç durumda bulunan bütün vatandaşlara sosyal hizmet sunmakla birlikte çocuk, sakat ve yaşlılara öncelik tanımaktadır(md.4/c).

Korunmaya muhtaç kişileri tespit etme görevi kuruma aittir. Kurum, korunmaya, bakıma , yardıma muhtaç aile, çocuk, sakat ve yaşlılar ile sosyal hizmetlere muhtaç diğer kişileri tespit ve incelemekle görevlidir. Bu konuda kuruma mülki amirler, sağlık kuruluşları, genel kolluk kuvvetleri, köy muhtarları ve belediye zabıta memurları da yardım etmekle yükümlüdürler(md.21).

Kurum tarafından çocukların beden, ruhen ve zihnen gelişmelerini sağlamak amacıyla bazı imkanlar sunulmuştur. Bu olanaklardan biri çocuğun kendi ailesi yanında bakımının sürdürülmesi için gerekli ayni ve nakdi yardımların yapılmasıdır. Sunulan diğer imkanlar ise, koruyucu aile uygulaması ve kurum bakımındadır. Sayılan bu iki halde çocuklar kendi ailelerinin dışında başka ailelerde oldukları için haklarında asliye hukuk mahkemesince “korunma kararı” verilmesi gerekir. Karar için gerekli belgeleri kurum düzenler ve başvurur. Ancak, haklarında derhal korunma önlemi alınmasında zorunluluk görülen çocuklar mahkeme kararı alınıncaya kadar, bu kanuna göre kurulmuş kuruluşlarda veya aile yanında mahalli mülki amirin onayı alınmak suretiyle bakım altına alınır(md.22).

Korunmaya muhtaç çocukların Türk örf, âdet, inanç ve milli ahlakına sahip, kendisine güvenen, insan sevgi ve saygısıyla dolu bir kişi olarak yetiştirilmek üzere yaş durumu itibariyle bir çocuk yuvası veya yetiştirme yurdunda bakılır(md.4/k).

Kanunda çocuk yuvaları, yetiştirme yurtlarını huzurevlerinin ve bakım ve rehabilitasyon merkezlerinin tanımı yapılmıştır. Anılan yasaya göre(md.3/e):

Çocuk yuvası; 0-12 yaş arası korunmaya muhtaç çocuklarla, gerektiğinde 12 yaşını dolduran kız çocuklarının, bedensel, eğitsel, psiko-sosyal gelişimlerini, sağlıklı bir kişilik ve iyi alışkanlıklar kazanmalarını sağlamakla görevli ve yükümlü sosyal hizmet kuruluşlarıdır.

Yetiştirme yurdu; 13-18 yaş arası korunmaya muhtaç çocukları korumak, bakmak ve bir iş veya meslek sahibi edilmeleri ve topluma faydalı bireyler olarak yetişmelerini sağlamakla görevli yatılı sosyal hizmet kuruluşudur.

Huzurevleri; muhtaç yaşlı kişileri huzurlu bir ortamda korumak ve bakmak, sosyal ve psikolojik gereksinimlerini karşılamak amacıyla kurulan yatılı sosyal hizmet kuruluşlarından biridir.

Bakım ve rehabilitasyon merkezleri ise; bedensel, zihinsel ve ruhsal özürleri nedeniyle normal hayatın gereklerine uyamama durumunda olan bireylerin, fonksiyon kayıplarını gidermek ve toplum içinde kendi kendilerine yeterli olmasını sağlayan beceriler kazandırmak veya bu becerileri kazanamayanlara devamlı bakmak üzere kurulan sosyal hizmet kuruluşudur.

Sosyal, ekonomik ve psikolojik sorunları olan kadınlar için Kurum Genel Müdürlüğünce uygun görülen yerlerde kadın misafirhaneleri açılır. Açılan bu misafirhanelere kabul edilenler şahsen başvuranlar, mülki idare amirleri, kolluk kuvvetleri, basın ve diğer yollarla sorunlu oldukları belirlenenlerdir. Barınma için SHÇEK İl Müdürlüğünün teklifi ve Valiliğin onayı gerekir. Ayrıca ekonomik sorunları olan kadınlara kurum tarafından aylık bağlanması da mümkündür<sup>162</sup>.

<sup>162</sup> Sözer, s.124.

Ülke genelinde korunmaya muhtaç çocuklar, SHÇEK genel şemsiyesi altında bütünleştirilmiş ve kurum özellikle son yıllarda mali yapı yönüyle güçlendirilmiştir. Kuruma bir yandan genel bütçeden kaynak aktarılmış, katma bütçeye sahip olması nedeniyle de yine kurumun kendi gelirlerini yaratması olanağı sağlanmıştır<sup>163</sup>.

Kurum, katma bütçeli olup tüzel kişiliğe sahiptir (md.5). SHÇEK Genel Müdürlüğü, bir genel müdürün yönetiminde merkez ve taşra teşkilatından oluşur (md.8).

Yasanın 9. Maddesinde ise, kurumun görevleri şöyle sıralanmıştır:

- a) Sosyal yardım ve hizmetlerle ilgili esasları, sosyal hizmetler politikasına uygun olarak belirlemek, çalışma plan ve programlarını hazırlamak ve uygulamak.
- b) Korunmaya, bakıma veya yardıma muhtaç çocuk, sakat ve yaşlıların belirlenmesi, bunların korunması, bakımı, yetiştirilmesi ve rehabilitasyonlarını sağlamak için gerekli hizmetleri yürütmek.
- c) Muhtaç durumda olup da temel ihtiyaçlarını karşılayamayan ve hayatlarını en asgari düzeyde bile sürdürmekte güçlük çeken kişi ve ailelere kaynakların yeterliliği ölçüsünde ayni ve nakdi yardımlarda bulunmak amacıyla gerekli hizmet ve programları geliştirmek ve uygulamak.
- d) Kurumun görevlerini yerine getirmesine yardımcı olmak amacıyla halkın gönüllü katılımını sağlayıp, bu yardımları organize etmek.
- e) Çalışan anne ve babalar ile yurt dışındaki işçilerin çocuklarının bakımını ve korunmasını sağlamak amacıyla olanakları ölçüsünde gündüzlü veya yatılı kuruluşlar kurup, bunları işletmek ve diğer görevler olarak sayılmıştır.

Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumunun merkez örgütlenmesi Genel Müdür, Genel Müdür Yardımcıları ve merkez birimlerden oluşmuştur. Kuruluşunda genel müdür yardımcılarının sayısı üç iken (2828/md.10), bu sayı,

<sup>163</sup> M. Fatih Ekinci, "Sosyal Refah Harcamaları," 4. Ulusal Sosyal Hizmetler Konferansı, Ankara: Sosyal Hizmet Uzmanları Derneği Yayını, 1994, ss.161-167.

2.2.1997 tarih ve 97/46781 sayılı karar ile beşe çıkarılmıştır. Kurumun doğrudan sosyal hizmet sunan birimleri şunlardır: Aile ve Çocuk Hizmetleri Dairesi, Yaşlı Hizmetleri Dairesi, Genel Sosyal Hizmetler Dairesi, Sakatların Korunması ve Rehabilitasyonu Dairesi ve Sosyal Hizmetler Eğitim ve Araştırma Merkezi Müdürlüğü (md.10).

Kurumun gelirleri şunlardır (md.18):

- a) Genel bütçeden yapılacak hazine yardımı,
- b) Döner sermaye gelirleri,
- c) Kuruma ait menkul ve gayrimenkul mallardan elde edilecek her çeşit gelirler,
- d) Kurum tarafından veya kurum yararına başka kuruluşlarca düzenlenecek sosyal etkinlikler ile her türlü teşebbüs gelirleri,
- e) Türk Hava Kurumunca toplanacak kurban derisi vb. gelirlerden kuruma ayrılan paylar,
- f) Gerçek ve tüzelkişilerce kuruma yapılacak aynı ve nakdi menkul ve gayrimenkul her çeşit bağışlar ve bunların gelirleri ile diğer gelir kalemlerinden meydana gelmektedir.

Verilen hizmetlerin ve yatırımların verimsiz olduğunu öne süren liberal düşünceye göre; özellikle kriz dönemlerinde, öncelikle bu alanlarda mali kısıntılara gidilmesi gerektiği görüşü ağırlık kazanmaktadır. Oysa sosyal hizmetlere yapılan yatırımların sonucu bir işletmeci mantığı ile “nakit” olarak değerlendirilemez. Yapılan bu yatırımların asıl sonucu kısa, orta ve uzun dönemde daha güçlenmiş, sağlıklı ve mutlu vatandaşlar ve onların oluşturduğu toplumdur<sup>164</sup>.

<sup>164</sup> Kasım Karataş, “Sosyal Devlet ve Sosyal Hizmetler,” 4. Ulusal Sosyal Hizmetler Konferansı, Ankara: Sosyal Hizmet Uzmanları Derneği Yayını, 1994, ss.349-352.

Kurum tarafından korunmaya muhtaç çocuk ve gençlere verilen hizmetler aşağıdaki tabloya şöyle yansımıştır.

**Tablo: 11 SHÇEK Tarafından Korunmaya Muhtaç Çocuk ve Gençlere Verilen Hizmetler (1997)**

Hizmetin Türü	Kurum Adedi	Kapasite	Bakılan Çocuk Sayısı
Çocuk Yuvaları	70	8.100	7.050
Yetiştirme Yurtları	92	10.284	9.517
Koruyucu Aileye Verilen	--	--	24
Evlat Edindirilen	--	--	260
Sos. Yard. Ailesi Yanın. Desteklenen	--	--	3.667
<b>TOPLAM</b>	<b>162</b>	<b>18.384</b>	<b>20.518</b>

Kaynak: DPT, Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000), 1996 Yılı Program Destek Çalışmaları, Ankara: 1996, ss.187-191.

Tabloda da görüldüğü gibi SHÇEK verdiği hizmetlerin ağırlık noktasını çocuk yuvaları ve yetiştirme yurtları oluşturmaktadır.

Aşağıdaki tabloda ise; SHÇEK'in ödenek ve harcamaları yıllar itibariyle verilmiştir.

**Tablo: 12 Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumunun Ödenek ve Harcamaları (Milyar TL)**

YILLAR	Başlangıç Ödeneği	Yıl Sonu Ödeneği	Harcama
1995	2.153	3.297	3.109
1996	4.424	6.634	6.217
1997	9.711	15.185	13.935
1998	19.766	27.238	26.166
1999*	31.567	33.780	19.827

\* Temmuz ayı sonu itibariyledir.

Kaynak: <http://www.muhasabat.gov.tr/mbulten/T4-2-3ve5htm>.

SHÇEK'in korunmaya muhtaç çocukların kurum bakımı yerine aile bakımı kapsamında desteklenmeleri amacıyla 1997 yılında yapmış olduğu ayni ve nakdi yardımların tutarı 83 milyar lirayı bulmuştur<sup>165</sup>.

Kurumun hazineden almış olduğu yardım ve kendi katma bütçe geliri ise tablo 16'da verilmiştir.

**Tablo: 13 Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumunun Gelirleri**  
(Milyon TL)

GELİR TÜRÜ	YILLAR					
	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Hazine Yardımı	432.700	701.192	1.240.000	1.915.000	4.170.000	10.900.000
Katma Bütçe Geliri	144.404	196.808	423.809	1.211.753	1.901.970	4.633.551

Kaynak: Devlet İstatistik Enstitüsü (DİE), 1998 Türkiye İstatistik Yıllığı.

#### *ii- Kadın ve Sosyal Hizmetler Müsteşarlığı*

Kadın ve aile problemleriyle uğraşmak ve sosyal hizmetlerle ilgilenmek üzere, 13.9.1993 tarihinde faaliyete geçen, Kadın ve Sosyal Hizmetler Müsteşarlığı kurulmuştur. Müsteşarlık merkez ve taşra teşkilatı ile bağlı kuruluşlardan oluşur. Merkez bünyesinde ana hizmet birimleri, danışma birimi, yardımcı birimler ve sürekli kurullar bulunmaktadır. Anılan kuruluş taşra teşkilatı kurmaya yetkilidir. İl teşkilatının bulunmadığı il ve ilçelerde Müsteşarlığa ilişkin hizmet ve görevler Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu İl Müdürlükleri eliyle yürütülmektedir<sup>166</sup>.

Müsteşarlığın ana hizmet birimleri ve görevleri Kadının Statüsü ve Sorunları Genel Müdürlüğü, Aile ve Sosyal Araştırma Genel Müdürlüğü ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığından oluşmaktadır.

<sup>165</sup> DPT, 7. B.Y.K.P. 1998 Yılı Program Destek Çalışmaları, ss.218-222.

<sup>166</sup> Sözer, s.110.



- Kadının Statüsü ve Sorunları Genel Müdürlüğü

Başbakanlığa bağlı olan bu müdürlüğün görevleri şunlardır: Kadınların aile içi ve sosyal yaşamdan kaynaklanan problemleriyle ilgilenmek, haklarını korumak ve geliştirmek, kadınlara karşı her türlü ayrımcılığı önlemek, onlara yönelik her türlü şiddet, taciz ve istismarı engellemek, sosyal, ekonomik, kültürel ve siyasi yaşama katılımlarını sağlamak olarak sıralanabilir.

- Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı

Müsteşarlığın dış ilişkilerini yürütmek amacıyla kurulmuştur. Aile ve sosyal yaşamla ilgili konularda faaliyette bulunan uluslar arası kuruluşlara üye olur ve uluslar arası toplantılar düzenleyip organizasyonlara katılır.

- Aile ve Sosyal Araştırma Genel Müdürlüğü

Genel müdürlük daha önceleri Aile Araştırma Kurumu olarak faaliyette bulunmaktaydı. Genel müdürlüğün görev alanına aile ve sosyal yapı girmektedir. Aileyi korumak ve desteklemekle yükümlü olan müdürlük belirtilen alanlarda politika belirlemek üzere projeler üretir.

*iii- Vakıflar Genel Müdürlüğü<sup>167</sup>*

Vakıflar Genel Müdürlüğü Başbakanlığa bağlı, tüzel kişiliğe sahip katma bütçeli bir kuruluştur. Genel müdürlüğün kuruluş amacı; vakıf mallarını en optimal biçimde işletmek, mimari ve tarihi öneme sahip eski eserleri korumak ve imar etmektir. Sosyal hizmet ve sosyal yardımlarda bulunmak amacıyla “Hayır İşleri ve Sosyal Hizmetler Dairesi Başkanlığı” kurulmuştur.

Genel müdürlüğe bağlı bir birim olarak kurulan başkanlık, gerekli yerlerde öğrenci yurtları, aş ocağı ve eğitim tesisleri açar. Olanakları ölçüsünde sakat, muhtaç ve özürülere aylık bağlar.

Maddi olanakları orta öğretim yaptırmaya elverişli olmayan ailelerin çocukları vakıf yurtlarında barındırılır ve eğitim süresince bütün ihtiyaçları karşılıksız olarak genel müdürlük tarafından karşılanır. Öğrenci alımları yapılan

<sup>167</sup> Sözer, ss.128-131.

sınav sonucunda belirlenir. 1990 yılında genel müdürlüğe ait 54 öğrenci yurdunda 9100 öğrenci barındırılmıştır.

Genel müdürlükçe aylık bağlanacak kişiler ama, muhtaç, sakat, çocuk ve işsizler olarak belirlenmiştir. Aylık bağlanacak kişilerin sayısı bütçe kanunu ile belirlenmektedir. Bağlanacak aylık 657 sayılı yasaya göre belirlenen taban aylığı katsayısı ile 200 gösterge rakamının çarpımı ile bulunur. Her aileden en fazla bir kişiye aylık bağlanmaktadır. 1990 yılı itibariyle 577 kişiye aylık bağlanmıştır.

Muhtaç bireylere aylık bağlanması dışında süreklilik göstermeyen sosyal yardımlar da yapılmaktadır. Burada belirtilen yardım konusuna muhtaç hastalar, zor durumda olanlar ve yolda kalanlardır. Müdürlük tarafından ayrıca muhtaç kişilere sağlık hizmeti de sunulmaktadır.

Genel müdürlükçe sunulan sosyal hizmetler ve yardımların finansmanı, genel bütçeden ayrılan paydan, müdürlüğün kendi gelirlerinden ve bağışlardan oluşmaktadır.

#### *iv- Özürlüler İdaresi Başkanlığı*

Özürlüler İdaresi Başkanlığı, 3.12.1996 tarih ve 4216 sayılı kanunun verdiği yetkiye dayanarak 30.05.1997 tarih ve 571 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile kurulmuştur. Başkanlığın kuruluş amacı; özürlülere yönelik hizmetlerin düzenli, etkin ve verimli bir biçimde yürütülmesini sağlamak için; ulusal ve uluslar arası kurum ve kuruluşlarla işbirliği ve koordinasyonu sağlamak, özürlülerle ilgili politikaların oluşmasına yardımcı olmak ve bunların çözüm yollarını araştırmaktır(571 S. KHK. md.1).

Başkanlığın ana hizmet birimleri, Tıbbi Hizmetler Dairesi Başkanlığı, Eğitim Dairesi Başkanlığı, Mesleki Rehabilitasyon ve İstihdam Dairesi Başkanlığı ve Sosyal Hayata Uyum Dairesi Başkanlığından oluşmaktadır. Başkanlık bünyesinde ayrıca Özürlüler Yüksek Kurulu ve Özürlüler Şurası bulunmaktadır(md.7).

Başkanlığın görevleri ise(md.3);

- Özürlülüğün önlenmesi, eğitim, rehabilitasyon, istihdam, topluma uyum ve diğer konularda ilgili kuruluşlar arasında koordinasyonu sağlamak,
- Özürlülere yönelik olarak faaliyet gösteren kurum ve kuruluşlardaki son gelişmeleri takip etmek, sorunlarını ve çözüm yollarını araştırmak,
- Özürlülerle ilgili uluslar arası gelişmeleri takip edip, değerlendirmek,
- Gönüllü kuruluşlar ve yerel yönetimlerle işbirliği yapmak, ortak projeler hazırlamak ve belirlenen projeleri desteklemek,
- Özürlülerle ilgili konularda araştırma ve incelemeler yapmak ve yaptırmak, istatistiki bilgilerin toplanıp veri oluşturulmasını sağlamak.

### 3.2.3.3. Bakanlıklar Tarafından Yürütülen Sosyal Hizmetler

Bakanlıklar asli görevleri dışında sosyal hizmetler de vermektedir. Bu bakanlıkların başlıcaları şunlardır: Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı, Milli Eğitim Bakanlığı ve Adalet Bakanlığı.

#### *i- Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı<sup>168</sup>*

Bakanlığın görevleri sayılırken sosyal devlet ve sosyal refahın gerçekleşmesi için gereken önlemleri almak ve özürlülerin mesleki rehabilitasyonunu sağlayıcı tedbirler olarak belirtilmektedir.

Belirtilen görevlerin yerine getirilebilmesi için Bakanlık bünyesinde ana hizmet birimleri, denetim, danışma ve yardımcı birimler kurulmuştur.

#### *ii- Sağlık Bakanlığı*

Sosyal sigorta ve sosyal tazmin kapsamında olmayan ve yeterli bir gelire sahip olmayanlar Sağlık Bakanlığınca sunulan ve finanse edilen sosyal hizmetlerden faydalanırlar. Bireylerin sağlıkla ilgili sorunları için ayrıca yardım kuruluşları da devreye girmektedir.

<sup>168</sup> Sözer, s.133.

Sağlık Bakanlığınca sosyal hizmet ağırlıklı sağlık hizmetleri sunulmaktadır. Sunulan sağlık hizmetleri; Ana ve Çocuk Sağlığı Dispanserleri, Sağlık Ocakları ve sağlık evlerinde verilmektedir.

Bu konuda ayrıca 224 sayılı yasa, 3359 sayılı yasa ve 3816 sayılı yasa çıkarılmıştır. Anılan yasalardan en kapsamlı olanı 3816 sayılı Yeşil Kart Yasasıdır.

Sosyal yardım programları içinde yer alan ve muhtaç kişilerin sağlık giderlerini karşılamaya yönelik olarak 18.6.1992 tarihinde 3816 sayılı yasa çıkarılmıştır. Bu yasa ile “Ödeme Gücü Olmayan Vatandaşların Tedavi Giderlerinin Yeşil Kart Verilerek Devlet Tarafından Karşılanması Hakkında Kanun” ile hiçbir sosyal güvenlik kurumunun güvencesi altında olmayan ve sağlık giderlerini karşılayacak imkanı olmayan Türk vatandaşlarının bu giderlerinin Genel Sağlık Sigortası uygulamasına geçilinceye kadar Devlet tarafından karşılanması ve bu hususta uyulacak usul ve esasların belirlenmesidir (3816/ md.1).

Kanun uyarınca, hiçbir sosyal güvenlik kurumunun güvencesi altında bulunmayan ve bu kanunun öngördüğü yöntemler çerçevesinde belirlenecek aylık geliri ve aile içindeki gelir payı asgari ücretin 1/3’ünden az olan ve Türkiye ‘de ikamet eden Türk vatandaşlarının;

- a) Türkiye’deki yataklı tedavi kurumlarında yatarak görecekları tedavi hizmetleri ve her türlü masraflarını
- b) Tedavi hizmetlerini verecek kurum ve kuruluşları kapsar (3816/md.2).

Kanuna göre sağlık hizmetlerinden faydalanmak isteyen bireylerin talepleri, bu kanundaki esas ve usullere göre, illerde il idare kurulu, ilçelerde ilçe idare kurulu tarafından değerlendirilerek karara bağlanır (3816/md.6).

Yeşil kart gerekli araştırma ve incelemeler yapıldıktan sonra il ve ilçe kurullarının kararı üzerine valilik veya kaymakamlıkça hak sahiplerine verilir (md.8).

1992 yılında yürürlüğe giren yeşil kart uygulamasının başlamasından itibaren kart sahiplerinin ve bu kart aracılığıyla tedavi görenlerin sayısı sürekli artmaktadır. 1994 yılında kart sahibi sayısı 3,8 milyona ulaşmış, bunların

628.000'i de tedavi görmüştür. 1995 yılı sonu itibariyle kart sahiplerinin sayısının 5.5 milyona (nüfusun % 9'u) ulaşacağı ve 1.1 milyon kişinin tedavi göreceği tahmin edilmiştir. Yeşil kart uygulaması için 1994 yılında bütçeden 1,35 trilyon TL ayrılmasına karşın yapılan toplam harcama miktarı 2,5 trilyon TL olmuştur<sup>169</sup>.

### *iii- İçişleri Bakanlığı<sup>170</sup>*

Özel statü ile kurulan il emniyet müdürlükleri bünyesinde belirli konularda şube müdürlükleri kurulmuştur. Bu şube müdürlüklerinden sosyal hizmet amaçlı olarak kurulan küçükleri koruma şube müdürlüğü kendi alanında önemli bir görevi yerine getirmektedir.

Küçükleri koruma şube müdürlükleri; 0-18 yaş arasında bulunan başıboş, terk edilmiş ve kaçak çocukları tespit etmek, suça teşebbüslerini engellemek ve onların bakım ve gözetimlerini sağlamak amacıyla oluşturulmuş birimlerdir.

Anılan birim tarafından bulunan çocuklar resmi sağlık kuruluşlarından birinde muayene ettirilip, sağlık sorunları bulunanlar tedavi edilirler. Şubede tutulan çocukların giyecek ve yiyecek ihtiyaçları İl Sosyal Hizmetler Müdürlüğü aracılığıyla karşılanır. Yapılan diğer harcamalar ise sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıflarından karşılanır.

### *iv- Milli Eğitim Bakanlığı*

Bakanlık, ilköğretim çağında bulunduğu halde bedensel, zihinsel ve ruhsal bakımdan özürlü olan çocukların eğitim ve öğretimini sağlamakla yükümlüdür. Anılan görevin yerine getirilmesi amacıyla bakanlık bünyesinde Özel Eğitim Rehberlik ve Danışma Hizmetleri Genel Müdürlüğü kurulmuştur.

Ayrıca taşra teşkilatlarında yani her ildeki Milli Eğitim Müdürlüklerine bağlı olarak özel eğitim rehberlik ve psikolojik danışma hizmetleri birimi kurulmuştur.

<sup>169</sup> ILO, Sosyal Yardım Stratejileri İçin..., ss.1-26.

<sup>170</sup> Sözer, ss.146-147.

Bakanlık, görme özürlüler için 9, ortopedik özürlüler için 4 ve işitme özürlüler için 47 okula sahiptir. Ayrıca 1 eğitilebilir ve 3 öğretilebilir çocuk okulunda eğitim verilmektedir<sup>171</sup>.

*v- Adalet Bakanlığı<sup>172</sup>*

Bakanlık tutuklu ve hükümlülere özellikle de çocuklara yönelik sosyal hizmet karakterli görevler üstlenmiştir. Korunmaya muhtaç çocukların durumları göz önünde tutularak yargılanmaları özel bir düzenlemeye tabi tutulmuştur. Yapılan düzenlemeler, yargılanan çocukla ilgili gerekli incelemelerde bulunmak amacıyla her mahkemede yeteri kadar sosyal hizmet uzmanı, pedagog, psikolog ve psikiyatrist bulundurulur. Çocukların duruşmaları gizli yapılmakta ve yargının her aşamasında uzmanlar hazır bulunmaktadır.

Yargılama aşamasında çocuk yaştaki tutuklular küçüklere özel tevkif evlerine konurlar. Küçüklere özel tevkif evlerinin bulunmaması durumunda ise, büyüklerin tutulduğu yerlerde onlara ayrı yer ayrılması gerekir.

Kendilerine ait ceza ve ıslah evlerinde kalan çocuklara iyileştirme ve eğitim çalışmalarında özel bazı yetenekler kazandırılması hedeflenmektedir.

#### **3.2.3.4. Yerel Yönetimlerce Sağlanan Sosyal Hizmetler**

Yapılan harcama yönünden bakıldığında belediyelerin, il özel idarelerin ve köy idarelerinin sağladığı yardım ve hizmetler, merkezi hükümet ve vakıfların yaptıklarından çok daha azdır. Burada isteğe bağlı olarak verilen yardımlar: aynı yardımlardan (yiyecek, kömür vb.) ve az da olsa toplu ödemelerden oluşur.

Belediyelerin öksüz, fakir ve kimsesiz çocuklara yapmış olduğu yardımların yanında bu kişilere yönelik olarak yetimhaneler kurmaktadır. Yerel yönetimlerce verilen hizmetlerin ağırlık noktasını huzurevleri oluşturmaktadır. Ağustos 1997 tarihi itibarıyla belediyelere ait 19 huzurevinde 1883 kişiye hizmet sunulmuştur<sup>173</sup>.

<sup>171</sup> Sözer, s.137.

<sup>172</sup> Sözer, ss.148-154.

<sup>173</sup> DPT, 7. B.Y.K.P. 1998 Yılı Program Destek Çalışmaları, ss.218-222.

Belediyelerce yapılan yardımlar hiçbir varlık araştırmasına dayanmadan katkıların dağıtımı bazen ideolojik kriterlerden hareket edildiğini akla getirmektedir. Anlatılmak istenen ideolojik ayırım daha çok siyasi partiler tarafından yapılmaktadır.

### 3.2.3.5. Gönüllü Kuruluşlarca Sunulan Sosyal Hizmetler

Toplumlar varolduğundan beri insanlar birbirine karşılıksız yardım etme isteğini her zaman duymuşlardır. Daha önceleri bireysel düzeyde karşılıklı yardımlaşma olarak başlayan bu durum zamanla gelenek, ahlaki ve dini değerler şeklinde toplumsal bir nitelik kazanmıştır.

Ortak ihtiyaçların ve problemlerin çözümlenmesi ve özellikle de toplumdaki yoksul ve bakıma muhtaç bireylere yardımlara sağlanması amacıyla gösterilen kişisel çabalar giderek organize yardımlar şeklinde daha etkin bir yapıya dönüşmüş, böylece vakıflar, dernekler gibi gönüllü kuruluşlar ortaya çıkmıştır. Sosyal refah hizmetlerinin oluşturulması, yürütülmesi ve geliştirilmesinde gönüllü çabalara, kişisel veya organize desteklere düzenli ve daha etkin bir şekilde yer verilmesi gerekmektedir<sup>174</sup>.

Anılan bu kuruluşların finansmanı bağışlar, sosyal ve ekonomik etkinlikler sonucunda elde edilen gelirlerle sağlanmaktadır.

Ülkemizde Ağustos 1997 yılı itibariyle gönüllü kuruluşlarca açılan huzurevi sayısı ve huzurevi kapasitesi ise şöyledir: 20 huzurevine karşılık 1236 kişidir<sup>175</sup>.

### 3.2.3.6. Kızılay Tarafından Yürütülen Sosyal Hizmetler<sup>176</sup>

Türkiye Kızılay Derneği, 11.06.1868 yılında "Mecruhin ve Marda-yı Askeriyeye İmdat ve Muavenet Cemiyeti" adıyla kurulmuştur. Kuruluş 1947 yılında bugünkü adını almıştır. Dernek, bir özel hukuk tüzel kişiliğe sahiptir. Bu niteliği sonucunda bağımsız bir kuruluş statüsündedir.

<sup>174</sup> Şener Koçyıldırım, "Psiko-Sosyal Yönüyle Gönüllülük ve Sosyal Refah Hizmetlerinde Gönüllü Çabaların Etkinliği," H.Ü Sosyal Hizmetler Yüksekokulu Dergisi, (1990), Cilt VIII, Sayı: 1-2-3, ss.41-49.

<sup>175</sup> DPT, 7. B.Y.K.P. 1998 Yılı Program Destek Çalışmaları, ss.218-222.

<sup>176</sup> Sözer, ss.159-162.

Kuruluş, hükümetin karar ve isteklerini yerine getirir. Dernek savaşta ve barışta, yurt içi ve dışında meydana gelen her türlü doğal afet ve felaketlerde zarara uğrayanlara yardım eder. Sosyal dayanışma ve sosyal refahın geliştirilmesine yardımcı olur. Bu amaçla aynı görevi üstlenen uluslar arası kuruluşlarla işbirliği yapar. Kızılay savaşta ve olağanüstü hallerde, doğal afetlerde ve diğer büyük afetlerde gereken yardım ve hizmetleri getirir.

Kuruluş muhtaç hastalara ve özürülere tedavi hizmetleri yanında protez ve rehabilitasyon araçları sağlar. Belirtilen hizmetleri yerine getirebilmek için gereken yerlerde sağlık kuruluşlarını kurar ve sağlık personelinin yetiştirir.

Kızılay'ın bir dernek olarak üye aidatlarından oluşan gelirleri yanında, hükümetten, özel idare, belediye ve köy bütçelerinden yardım alır. Ayrıca, kuruluşun sahip olduğu tekelle ve imtiyazlarla, işletmelerinin gelirleriyle, mallarının satış ve kira karşılıkları derneğin diğer gelir kaynaklarını oluşturmaktadır.

Kızılay'ın üye sayısı her yıl artarak devam etmektedir. 1991 yılında 275.000 olan üye sayısı 1992 de 285.000'e son yıllarda ise yani 1996 da 390.000'e ve 1997 de 393.000'e ulaşmıştır<sup>177</sup>.

Aşağıdaki tabloda Kızılay kurumunun gelirleri yıllar itibariyle verilmiştir.

**Tablo: 14 Kızılay Kurumunun Gelirleri (Bin TL)**

GELİR TÜRÜ	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Üye Aidatı	34.200	356.140	626.500	3.810.000	151.440	19.651.000
Bağış	10.220.919	12.621.245	27.525	116.739	73.446.170	11.595.735
Satış Geliri	172.747.000	211.496.207	724.387	1.653.003	3.222.838.969	4.672.833.646
Şefkat Pulu Geliri	119.387	37.450	5.289	13.332	5.691.845	3.886.736
Diğer Gelir	31.555.000	17.739.203	307.283	351.079	641.904.761	1.298.175.983
Şartlı Bağış	631.080.000	623.535.481	196.040	---	468.608.575	----
Hükümet Şartlı Yard.	850.000.000	18.080.780	676.056	1.014.329	412.203.669	1.025.929.051
<b>TOPLAM</b>	<b>1.695.756.506</b>	<b>883.866.506</b>	<b>2.563.080</b>	<b>6.958.482</b>	<b>4.824.845.429</b>	<b>7.032.072.151</b>

Kaynak: Devlet İstatistik Enstitüsü (DİE), 1998 Türkiye İstatistik Yıllığı, s.249.

<sup>177</sup> Devlet İstatistik Enstitüsü (DİE), 1998 Türkiye İstatistik Yıllığı, s.249.



Tabloda da görüldüğü gibi Kızılay'ın en önemli gelir kaynaklarını; hükümet şartlı yardımları, şartlı bağışlar ve satış gelirleri oluşturmaktadır. Kurum özellikle 1994 ve 1995 yıllarında ülke ekonomisine paralel olarak finansman sıkıntısına girmiştir. Ancak daha sonraki yıllarda kurumun gelirlerinde artış sağlanmıştır.

Kızılay'ın yapmış olduğu yardımların tür ve miktarı yıldan yıla değişiklik göstermiştir. Kurumun 1992 yılında yapmış olduğu aynı yardım miktarında oransal olarak büyük artış görülmektedir. Bunun en önemli nedeni hükümet yardımlarına aracılık başlığı altında yapılan yardımların önemli bir yer tutmasıdır.

Tabloda 1992 yılındaki gelir kalemlerinde hükümetin yapmış olduğu şartlı yardımların miktarı 850 milyardan 18 milyar liraya düşmüştür.

Kurumun yapmış olduğu aynı ve nakdi yardımların toplam tutarı yıllar itibariyle şöyledir: 1992 de 984 milyar, 1993 te 813 milyar, 1994 te 496 milyar, 1995 te 1.439 milyar, 1996 da 678 milyar ve 1997 de 1.814 milyar liradır. 1992 ve 1995 yıllarında aynı yardımların çok fazla olduğu görülmekte ve bunun nedeninin deprem felaketleri olduğu bilinmektedir<sup>178</sup>.

### 3.3. Sosyal Tazmin

Sosyal tazmin, kamu hizmetini yaparken veya kamu yararına çalışırken zarara uğrayan kişiye doğrudan devlet bütçesinden parasal yardım yapılması olarak tanımlanmaktadır. Sosyal tazminin amacı; uğranılan zararın olumsuz etkilerini gidermektir<sup>179</sup>.

#### 3.3.1. Türkiye'de Sosyal Tazmin

Ülkemizde sosyal tazmin konusuna giren mevzuatımızda kişiler bakımından şöyle bir ayrıma gidilmiştir. Bunlar: kamu görevlileri, askerler ve sivillere yönelik sosyal tazmin olarak sayılabilir.

<sup>178</sup> DİE, 1998 Türkiye İstatistik Yıllığı, s.250.

<sup>179</sup> Tuncay, s.70.

### 3.3.1.1. Kamu Görevlilerine Sağlanan Sosyal Tazmin

Devlet tarafından bugüne kadar bazı kamu görevlilerinin bazı durumlarda uğramış oldukları zararları değişik yöntemlerle tazmin etmeyi üstlenmiştir. Belirtilen bu görevlilerin sakatlanması durumunda Emekli Sandığı Kanununa göre görev malûlü sayılması kabul edilmekle birlikte, açıklanacak olan yasalarla ayrıca tazmin edilmektedirler.

Yurt içinde ve dışında meydana gelen terör olayları sonucunda hayatını yitiren, sakatlanan veya yaralanan bazı kamu görevlilerine tazminat verilmesi veya aylık bağlanması hakkında çıkarılan bazı yasalar bulunmaktadır. Bu amaçla 2330, 2453, 2566 ve 3713 sayılı yasalar çıkarılmıştır.

#### *i- 2330 Sayılı Yasa*

3.11.1980 tarihli 2330 sayılı yasanın amacı; barışta güven ve asayiş korumak, kaçakçılığı önlemek, takip ve araştırmakla görevli olanların bu görevlerinden dolayı yaralanma, hastalanma ve sakatlanmaları halinde ödenecek nakdi tazminat ile birlikte bağlanacak aylığın ve bu yüzden yaralanmaları halinde ödenecek nakdi tazminatın esas ve yöntemlerinin düzenlenmesidir(2330 Sayılı Yasa md.1). \*

Yasada belirtilen tazminattan yararlanmak için dört şart vardır. Bunlar: Asayiş görevlisi olmak veya görevlinin yakını olma, zarara uğrama, uğranılan zararın barışta güven ve asayişin korunması sonucu doğmuş olması ve zararın hizmetlinin kusuru ile meydana gelmiş olması.

Yasa kapsamına giren kişiler yasada şu şekilde sayılmıştır(md.2):

- Jandarma Genel Komutanlığı, Emniyet Genel Müdürlüğü ve Sahil Güvenlik Komutanlığı personeli.
- Türk Silahlı Kuvvetleri mensupları.
- Milli İstihbarat Teşkilatı mensupları.

---

\* 13.02.1996 tarihli Resmi Gazete ile Nakdi Tazminat ve Aylık Bağlanması Hakkındaki yönetmeliğin 1 ve 2. maddeleri değiştirilmiştir.

- Orman memurları ve personeli ile gümrük muhafaza memurları.
- Çarşı, mahalle ve kır bekçileri ile sağlık personeli.
- Mülki idare amirleri ile adli ve askeri hakim ve savcılar vd. ile,
- Yukarıda sayılanların yaptıkları görevler veya yardımlar nedeniyle saldırıya maruz kalan eş, füru, ana, baba ve kardeşlerini.

Yasa kapsamına girenlerden; ölenlerin kanuni mirasçılarına, en yüksek devlet memuru brüt aylığının (ek gösterge dahil) 30 katı tutarında, sakatlananlara ise, ölenler için belirlenen tutarın %25'inden %75'ine kadar, yararlananlara ise %20'sini geçmemek üzere, sakatlık veya yaralanma derecesine göre nakdi tazminat ödenir(md.3).

Anılan yasaya göre aylık bağlanması için yasa kapsamına girenlerden: Sakatlanarak bağlı oldukları sosyal güvenlik mevzuatına göre emekliye sevk edilenlere vazife malûllüğü aylığı bağlanır. Ayrıca emekli aylığı almakta iken sakatlananların almakta oldukları aylıkları görev malûllüğü aylığına dönüştürülmekte ve ölenlerin kendilerine bağlanması gereken görev malûllüğü aylığı, dul ve yetimlerine aktarılmaktadır(md.4).

Yasada belirtilen hallerde ölenlerin veya çalışamayacak derecede sakat kalanların çocukları, devlete ait yatılı okul ve eğitim kurumlarında ücretsiz okutulurlar. Ayrıca yasa kapsamında bulunanlardan, tedavi giderleri kamu kurum ve kuruluşlarınca karşılanamayanların tedavileri; devlet, üniversite, SSK hastaneleri ve askeri hastanelerde ücretsiz olarak sağlanır(md.7).

#### *ii- 3713 Sayılı Yasa*

12.04.1991 tarih ve 3713 sayılı yasa terörle mücadele eden kamu görevlileri ile terör eylemlerinden zarar görenlerin sosyal tazminini içermektedir. Anılan sosyal tazmin için gerekli şartlar ise, kamu görevlisi olmak, zarara uğramak ve zararın görevle ilişkili olarak bir terör eylemi sonucu doğmasıdır.

Yasayla memur ve kamu görevlilerinden yurtiçinde ve yurtdışında görevlerini yerine getirirken veya memuriyet sıfatları kalkmış olsa bile bu vazifelerini yapmalarından dolayı terör eylemlerine muhatap olarak yaralanan, sakatlanan, ölen veya öldürülenler hakkında 2330 sayılı Nakdi Tazminat ve Aylık Bağlanması Hakkında Kanunun uygulanacağı belirtilmiştir(3713 SY. md.21).

Ayrıca anılan yasayla malûl olanlarla, ölenlerin aylığa hak kazanan dul ve yetimlerine bağlanacak aylığın toplam tutarı, bunların görevde olan örneklerinin almakta oldukları aylıklardan; emekli olanların öldürülmeleri halinde ise dul ve yetimlerine bağlanacak aylığın toplam tutarı ve kanuna göre kendisine bağlanabilecek emekli aylığından az olamaz. Belirtilen tutarın az olması halinde aradaki fark tazminat olarak ilgili sosyal güvenlik kuruluşlarınca ödenir ve ödenen bu tazminatın karşılığı hazineden tahsil edilir(md.21/a).

Terörle mücadele yasasına göre, yurtiçinde ve yurtdışında kamu konutlarından yararlanmakta iken malûl olanların kendileri, ölenlerin aylığa hak kazanan dul ve yetimleri, özel konutlarda oturanlar hariç olmak üzere, bir yıl süreyle kamu konutlarından faydalanmaya devam ederler. Belirlenen bu süre sonunda kamu lojmanından çıkacaklar ile kamu lojmanından faydalanmayanlar ve özel konutlarda oturanların istekleri halinde ikametgah olarak kullanacakları yurtiçindeki gayrimenkulun kira bedeli on yıl süre ile devlet tarafından karşılanır. Yurtdışındaki özel tahsisli konutlarda oturanların yurtdışı kira bedelleri talepte bulunmaları halinde bir yıl süreyle devlet tarafından karşılanır(md.21/b).

Görevleri nedeniyle sakat kalanlar ile, ölenlerin dul kalan eşleri ile reşit olmayan çocukları, yurtiçinde Denizyolları Şehir Hatlarında, Devlet Demiryollarında ve belediye toplu taşıma araçlarından ücretsiz seyahat etme hakkına sahiptirler(md.21/d).

Yasaya eklenen ek maddelerde ise, çalışabilecek durumda sakat olanlar kamu kurum ve kuruluşlarında memur, sözleşmeli personel ve sürekli işçi olarak

çalışma imkanına sahip kılınmıştır. Bu amaçla kamu kesiminde mevcut kadroların % 0.5'i belirlenecek kişilere tahsis edilmiştir.\*

*iii- 2453 Sayılı Yasa<sup>180</sup>*

23.04.1981 tarih ve 2453 sayılı yasayla Yurt Dışında Görevli Personele Nakdi Tazminat Verilmesi ve Aylık Bağlanması amaçlanmıştır. 2453 sayılı yasa 2330 sayılı yasayla bağlantılı olarak çıkarılmıştır.

Yasayla belirtilen sosyal tazminattan yararlanma şartları ise, yurtdışında görevli olarak bulunma, zarara uğrama ve zararın görev sonucunda uğranılan bir saldırı sonucu meydana gelmiş olması biçiminde sayılabilir.

Yurtdışında zarara uğrayan kamu görevlisine ve onun hak sahiplerine yaralanma halinde yaralanma tazminatı ödenir. Sakatlık durumunda ise sakatlık tazminatı ödenir. 2330 sayılı yasa da belirtilen ücretsiz sağlık hizmeti ve çocuklar için ücretsiz öğrenim hakkı 2453 sayılı yasa kapsamındaki kamu görevlilerini de kapsamaktadır. Tazminat ve aylıkların miktarı ve şartları 2330 sayılı yasanın esaslarına tabidir.

**3.3.1.2. Askerlere Sağlanan Sosyal Tazmin<sup>181</sup>**

Bu kısımda er ve erbaşlara yönelik sosyal tazmin, muhtaç asker ailelerine yönelik sosyal tazmin ve savaş ve görev malûlleri, şehitleri ile dul ve yetimlerine yönelik sosyal tazmin konusu incelenecektir.

*i- Er ve Erbaşlara Sağlanan Sosyal Tazmin*

Vatani görevini yerine getiren kişi, bu görevi esnasında geçici veya kalıcı olarak iş göremez olabilir. Görev veya savaş malûllüğü durumunda bireye aylık bağlanması ve sağlık hizmeti sunulması gibi bazı tazmin şekilleri bulunmaktadır.

Görev malûllüğü; muvazzaf, yedek ve gönüllü er ve erbaşların silah altında buldukları dönemde, askere alınma ve terhislerinde ve sevkleri esnasında uğradıkları sakatlığa denilmektedir. Bu sakatlığa maruz kalınması durumunda

<sup>180</sup> Sözer, ss.63-66.

\* 3713 Sayılı Yasaya 13.11.1995 tarihli 4301 Kanunla eklenen Ek madde 1.

<sup>181</sup> Sözer, ss.35-48.

bağlanacak aylık kişinin daha önce devlet memuru olup olmamasına göre değişmektedir. Daha önce devlet memuru olmayanların öğrenim durumu itibariyle memuriyete giriş derece ve kademe aylıklarının emeklilik gösterge tablosundaki derece ve kademe tutarının %70'i üzerinden aylık bağlanır. Önceki yıllarda devlet memuru olanlara ise, kazanılmış hak aylıkları veya emekli keseneğine esas aylıklarının emeklilik gösterge tablosundaki karşılığı olan derece ve kademe tutarının %70'i üzerinden aylık bağlanır.

Görev malûlü er ve erbaşlara aylık verilmesi yanında resmi sağlık kurumlarınca sunulan sağlık hizmetlerinden faydalanma hakkına da sahiptirler. Anılan bu hak onların aile üyelerine de tanınmıştır. Ayrıca bu bireylerin talepleri halinde, hiç bir soruşturmaya gerek kalmadan yeşil kart verilir.

Savaş malûllüğü kavramı ise, savaşta ve bazı durumlarda barışta uğranılan sakatlıklar olarak tanımlanmaktadır. Savaş malûllerine sağlanan tazminatlar ise aylık bağlanması, indirimli ulaşım olanağı, sağlık hizmeti ve bu kişilerin çocuklarına yurtta bakım olanağı ve parasız okutulmalarıdır.

#### *ii- Muhtaç Asker Ailelerine Sağlanan Sosyal Tazmin*

11.08.1941 tarihli ve 4109 sayılı yasa, barışta veya seferde 45 günden fazla süreyle askerlik hizmetinde bulunanların muhtaç ailelerine yardım yapılmasını amaçlamaktadır. Anılan bu sosyal tazminden faydalanmanın bazı şartları vardır. Bunlar: Kişi barış veya sefer hali için 45 günden daha uzun bir süre için silah altına alınmış olmalı, ailenin geçimini askere giden kişi sağlamış olmalı, yerel ölçüler dikkate alınarak askerin ve ailesinin geçimine yeter imkanlar bulunmamalıdır.

Yardımanın oranı, asker ailesine buldukları yerde en az geçim imkanı sağlayacak derecede, süresi ise, askerlik süresindedir. Muhtaçlık nakit ödeme, erzak ve eşya sağlama yoluyla giderilir. Muhtaç asker ailelerine yapılacak yardıma belediyeler ve özel idareler katkıda bulunmaya mecburdurlar. Bu mecburiyet yasadan kaynaklanmaktadır.

*iii- Savaş ve Görev Malûlleri, Şehitleri İle Dul ve Yetimlerine Sağlanan Sosyal Tazmin*

13.10.1988 tarih ve 3480 sayılı kanunla malûller ile şehit ve yetimlerine tütün ve alkol ürünlerinin satış bedellerinden %2 oranında bir pay ayrılarak anılan bu payın genel müdürlükçe her ay T.C. Ziraat Bankası nezdinde Maliye Bakanlığı adına bir hesaba yatırılmasını öngörmektedir.

Savaş ve görev malûllerine, T.C. Emekli Sandığı tarafından tütün ve alkol satışından ayrılan paydan aylık bağlanmaktadır. Bağlanan aylığın miktarı kişinin sakatlık derecesine göre değişmektedir. Ayrıca bu kişilere talepleri halinde, tütün ve tütün ürünleri satışı yapılan bayilikler verilmektedir. Bayilikleri kişinin kendisinin işletmesi gerekmektedir. Aksi durumda bu hak kendilerinden geri alınır.

Savaş ve görev şehitlerinin dul ve yetimlerine ise, aylık, bayilik, eğitim bursları ve sosyal tesislerden faydalanma imkanı ve hakkı da verilmiştir.

**3.3.1.3. Sivillere Sağlanan Sosyal Tazmin**

Yasalarımızda ve diğer mevzuatımızda kamu kesiminin sorumluluk taşıması gereken bazı durumlarda, sivil vatandaşlarımızın zarara uğramaları halinde onların zararlarının giderilmesini amaçlayan değişik düzenlemeler mevcuttur. Bu düzenlemelerden bazıları; terör eylemlerinden zarar gören sivil vatandaşların tazmini, afetlerde görev alanların tazmini ve sivil savunma görevlilerinin tazminidir.

*i- Terör Eylemlerinden Zarar Gören Sivil Vatandaşların Tazmini*

Bir önceki kısımda incelemiş olduğumuz 3713 sayılı yasa, kamu görevlilerinin dışında sivillerin de zararlarının karşılanmasına yönelik hükümler içermektedir. Anılan yasadaki faydalanmak için; terör eyleminin varlığı ve uğranılan zararın bu terör eylemi sonucu meydana gelmesi şartı aranmaktadır.

Yasada, terör eylemlerinden zarar gören, can ve mal kaybına uğrayan, sivil vatandaşlara Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Fonundan öncelikle yardım yapılacağı belirtilmiştir. Yardımın kapsamı ve miktarı fonun yerel yetkililerince belirlenmektedir(3713 S.Y. md.22).

*ii- Afetlerde Görevli Olanların Tazmini*<sup>182</sup>

15.05.1959 tarih ve 7269 sayılı yasa doğal afetlerde görev alanların görev esnasında zarara uğramaları durumunda sağlanacak tazminatı belirlemektedir. Belirlenen bu tazminattan faydalanmak için gerekli şartlar ise, afet görevlisi olmak, afet hizmeti görmek ve bu yüzden zarara uğramak olarak sayılabilir.

Doğal afet sırasında yardım faaliyetinde bulunanların yaralanma veya hastalanması durumunda en yakın resmi veya özel hastanelerde tedavileri ücretsiz olarak yapılır. Ayrıca, afetlerde yardım faaliyetleri sırasında kalıcı iş göremez duruma düşenlere (devlet memuru olmayanlara) bir tazminat ödenmektedir. Afet hizmeti sırasında ölenlerin mirasçıları da tazminata hak kazanmaktadırlar.

*iii- Sivil Savunma Görevlilerinin Tazmini*<sup>183</sup>

Yasada sivil savunma; düşman saldırılarına karşı alınacak koruyucu ve kurtarıcı önlemlerin tümü olarak tanımlanmaktadır. Sivil savunmada amaç, can ve mal kaybını en az seviyeye indirmektedir. Doğal afetlerde alınacak önlemler de sivil savunma kapsamındadır.

Sivil savunma, merkezde İçişleri Bakanlığına bağlı Sivil Savunma İdaresi başkanlığı, taşrada ise mülki idare amirlerince sağlanmaktadır. Belirlenen tazminattan yararlanmak için gereken şartlar; sivil savunma görevlisi olmak, sivil savunma hizmeti görmek ve zarara uğramak olarak sayılabilir.

Bu görevlilere sağlanan tazminatlar ise, sağlık hizmeti, geçici iş göremezlik tazminatı, sakatlık tazminatı ve dul ve yetim tazminatıdır. Yapılan görev sırasında yaralanan veya sakatlanan görevlilerin tedavisini devlet üstlenir.

---

<sup>182</sup> Sözer, ss.73-74.

<sup>183</sup> Sözer, 74-77.



## SONUÇ

Günümüzde sosyal güvenlik sistemleri, özellikle İkinci Dünya Savaşından sonra oluşturulmuş ve gelişmiştir. Sosyal güvenlik sistemleri, bu dönemde bir çok ülkede ekonomik büyümenin hızlanması ve demografik gelişmelere paralel olarak 1970'lerin ortalarına kadar hızlı bir gelişme trendi göstermiştir.

Gerçekten, ekonomik açıdan maliyeti fazla olan sosyal güvenlik harcamaları, istikrarlı bir büyüme ile desteklendiği dönemlerde fazla güçlükle karşılaşmadan doğal gelişme seyrini izlemektedir.

Ancak 1979 yılında yaşanan büyük ekonomik durgunluk, enflasyon ve artan işsizlik gibi olumsuz gelişmeler sosyal güvenlik sistemlerinin finansmanı sorununu ön plana çıkarmıştır. Bu sorun, sistemin asli fonksiyonlarını yerine getirmesinde güçlüklerle karşılaşmasına neden olmuştur.

Özellikle, Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerde yüksek enflasyon ve bütçe açıklarının yüksek oranlarda seyretmesi sosyal güvenliğe ayrılan payların düşmesine neden olmaktadır.

1940'lı yılların ortalarından sonra ülkemizde başlamış olan sosyal güvenlik çalışmaları 1991 yılından itibaren önemli problemlerle karşılaşmasına rağmen gelişmesini sürdürmektedir. Bu gelişmenin devam edebilmesi için katkı-fayda ilkesinin etkin bir şekilde işletilmesi gerekmektedir.

Sosyal güvenlik sistemlerinin finansmanında ağırlıklı olarak primli sistem uygulanmaktadır. Ancak, günümüzde pek çok ülke sosyal güvenliğin finansmanında primli rejimi kullanmakla birlikte, bazı ülkeler finansman için ağırlıklı olarak vergileri kullanmaktadır.

Türkiye’de sosyal güvenliğin finansmanı primli sisteme dayanmaktadır. Primli sistem ise; çalışan ve işverenden alınan primlerle devlet katkısından meydana gelen üçlü bir sistemden oluşmaktadır.

Bütün sosyal güvenlik sistemlerinde olduğu gibi, Türk sosyal güvenlik sistemi de bireylere sosyal güvenlik garantisi sağlamada primli rejimler olarak tanımlanan sosyal sigorta modeli ile primsiz rejimler olarak adlandırılan kamu sosyal güvenlik programlarını (sosyal yardımlar ve hizmetler) benimsemiştir. Türk sosyal güvenlik sisteminin en belirgin özelliği, bu iki modelden sosyal sigorta modelinin tercih edilmesidir. Bu modelin tercih edilme nedeni ise; temel sosyal güvenlik garantisi sağlamasıdır.

Primsiz rejim kapsamında olan kamu sosyal güvenlik harcamaları, ağırlıklı olarak primli rejimin kapsamı dışında kalan ve sosyal korunmaya en fazla ihtiyacı bulunanlara hizmet götürmeyi amaçlar. Primsiz rejim, bu yönüyle sosyal bütünleştirme görevini üstlenerek, sosyal güvenliğin yaygınlaştırılması ilkesini hayata geçirmektedir.

Kamu sosyal güvenlik harcamalarının finansman kaynağını vergiler oluşturmaktadır. Vergiler de devletin genel bütçesinde toplandığından, bütçenin sorun ve etkileri doğrudan sosyal güvenliğin finansmanını da etkileyecektir.

Kamu sosyal güvenlik harcamaları, esas itibariyle sanayi devrimiyle birlikte derinleşen yoksulluk sorunuyla bağlantılı olarak gündeme gelmiş ve bunun sonucunda toplumlar bazı önlemler alma yoluna gitmişlerdir.

Sosyal yardımlar, insanlık tarihinin bütün dönemlerinde var olan faaliyet türleri olmakla beraber, kavramsal çerçevesi ve sunuluş biçimi açısından farklı özellikler göstermiştir. Günümüzde sunulan sosyal yardımlar da şüphesiz yaşadığımız çağın evrensel değerlerine uygun özellikler taşıma durumundadır.

Çalışmamızda esas konuyu oluşturan sosyal yardımlar, sosyal hizmetleri ve sosyal tazmini amaçlayan ve bu alanda hizmet verilmesi amacıyla çıkarılan yasalar çerçevesinde sosyal yardımların kapsadığı gruplar şunlardır; tüm muhtaç vatandaşlara yapılan sosyal yardımlar, muhtaç, yaşlı, malul ve sakatlara yapılan

sosyal yardımlar, muhtaç sanatçılara yapılan sosyal yardımlar ve son olarak doğal afetlerden zarar görenlere yapılan sosyal yardımlar.

1986 yılında kurulan Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Fonu tarafından finanse edilen vakıfların en büyük başvuru kitlesini yoksullar oluşturmaktadır. Bu vakıflar, kişilere ekonomik ve psiko-sosyal yardım hizmetlerini hiçbir prim esasına dayanmadan karşılıksız gerçekleştirirler. Bu vakıflardan aynı veya nakdi yardım talep edenler, gelirlerine ilişkin ayrıntılı bilgileri ilgili makama bildirmek zorundadırlar. Bu fonun gelirleri zaman zaman amacının dışında kullanılmasına rağmen, önemli bir görevi yerine getirmektedir.

Sosyal yardım programı içinde yer alan ve 2022 sayılı yasa ile 65 yaşını doldurmuş, güçsüz, muhtaç ve kimsesiz vatandaşlara aylık bağlanması hedeflenmiştir. Ancak bu yasayla ödenmekte olan maaş miktarı günümüz ekonomik şartlarına göre çok düşüktür. Bu miktarın mümkün olan düzeyde artırılması gerekmektedir.

Muhtaç sanatçılara yapılan sosyal yardımların finansmanı, Kültür Bakanlığı emrinde kurulan sinema ve müzik sanatını destekleme fonundan karşılanmaktadır. Yapılan yardımların miktar olarak önemli bir yer tuttuğu söylenemez. Buna rağmen yardımlar kendi içinde bir eksiği tamamlamaktadır.

Doğal afetlerden zarar görenlere yapılan sosyal yardımların nakit olmaktan çok aynı olduğu görülmektedir. Aynı yardımlar ise Kızılay tarafından yapılmaktadır. Özellikle son zamanlarda meydana gelen depremler, Kızılay'ın afetzedelere yardım ulaştırmakta yetersiz kaldığını göstermiştir. Bu durumun giderilmesi için etkin bir denetim mekanizması tarafından Kızılay derneğinin denetlenmesi gerekmektedir.

Ülkemizde sosyal hizmetler alanında en geniş hizmeti sunan bir kurum olarak karşımıza çıkan Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu mali açıdan yeterli desteği almamasına rağmen, kendi gelirleri ve bağışlarla da olsa vatandaşlara, özellikle çocuklara yönelik hizmetleri ve huzurevleriyle toplumdaki önemli bir eksiği kapatmaya çalışmaktadır.

Özürllülere yönelik sosyal hizmet sunması amacıyla kurulan Özürllüler İdaresi Başkanlığı, toplumdaki mevcut özürllülerin %5'ine ancak hizmet götürebilmektedir. 1998 yılında 5087 özürllünün hizmetlerden yararlandığı göz önüne alındığında bu rakamın oldukça düşük olduğu görülecektir. Daha etkin ve yaygın hizmet verilebilmesi için Başkanlığın bütçesinin artırılması gerekmektedir.

Sosyal hizmetleri sunan bakanlıklar arasında önemli bir yer tutan Sağlık Bakanlığının yeşil kart uygulaması ile, ödeme gücü olmayan vatandaşların tedavi giderlerinin karşılanması amaçlanmıştır. Uygulamanın başladığı 1992 yılından bu yana yeşil kart başvuruları her yıl artarak devam etmiştir. Başvuru yapan vatandaşlara, yeşil kart verilmesi için gerekli ve yeterli inceleme yapılmamaktadır.

Yerel yönetimlerce verilen hizmet ve yardımlar, merkezi idarenin vermiş olduğu hizmet ve yardımların büyüklüğünde olmamakla birlikte, önemli bir görev yüklenmiş bulunmaktadır. Ancak, belediyelerce sunulan hizmet ve yardımların dağıtılmasında siyasi görüşler etkin olmaktadır.

Son olarak gönüllü kuruluşlar tarafından yapılan yardımlar incelediğinde, özellikle ülkemizde sivil toplum kuruluşlarının yeterince örgütlenemediği ve etkin görevler yüklenemediği görülmektedir. Bu olumsuzluklara rağmen gelecek dönemlerde gönüllü kuruluşların daha etkin olacağı varsayılmaktadır.

Ülkemizde sosyal tazminden yararlanan gruba askerler, kamu görevlileri ve siviller girmektedir. Sosyal tazminden büyük ölçüde yararlananlar askerlerdir. Bunun nedeni ise, özellikle son yıllarda meydana gelen terör olaylarından zarar gören kesimin askerler olmasıdır.

Türk sosyal yardım ve hizmet sisteminin bazı sorunları bulunmaktadır. Bu sorunlar:

- Sistem tek bir idari yönetime sahip değildir.

Sistemimizdeki bütün sosyal yardım ve hizmetler bir idarenin sorumluluğuna bırakılmalıdır. Şu anda varlığını devam ettiren Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu yeniden yapılandırılıp, bütün ülkeyi kapsamalıdır. Mevcut fon kaynakları ise bu kurumun yönetimine bırakılmalıdır.

- Sistem sosyal yardım ve hizmet ihtiyacına cevap verememektedir.

Bugün varolan sistem henüz yeterli bir sosyal, teknik ve personel alt yapısına sahip değildir. Muhtaçlık ve yoksulluk kavramı birbiriyle karıştırılmaktadır. Sistem bu anlamda, en temel gereksinimlerini karşılayamayanlara bile yeterli hizmeti götürmemektedir.

Yukarıda sayılan bu sorunlara karşı alınması gereken önlemler şunlardır:

- Ülkemizde sosyal yardım ve hizmetler yeniden düzenlenmelidir. Sosyal Yardım ve Hizmet Kurumu adı altında organize olacak kamu idaresi sosyal yardım ve hizmet alanında en yetkili kamu idaresi olmalıdır.
- Kurulacak olan bu kurum fon desteğine ve mali kaynağa sahip olmalıdır.
- Sosyal yardım ve hizmet bir hak olarak düzenlenmeli ve yararlanma şartları açık bir şekilde belirtilmelidir.
- Sosyal yardım ve hizmetlerin finansmanı bütünüyle devletçe karşılanmalıdır.
- Özel sektörün sosyal yardım ve hizmet alanındaki faaliyetleri teşvik edilmelidir.
- Sosyal yardım ve hizmet alanında gönüllülük ve kar amacı olmayan faaliyetlere destek verilmelidir.

## KAYNAKÇA

- ACAR, Azime “Sosyal Güvenlikte Acil Uyarı,” **Ekonomik Forum**. Sayı: 4, (Nisan 1996), ss. 54-57.
- AKGÜÇ, Öztin. **Finansal Yönetim**. 6.b. İstanbul: Muhasebe Enstitüsü Eğitim ve Araştırma Vakfı Yayın No:15, 1994.
- AKSOY, Şerafettin. **Kamu Maliyesi**. 2.b. İstanbul: Filiz Kitabevi, 1994.
- AKTÜRK, İsmail. “Türkiye’de Sosyal Güvenlik Kurumlarının Mali Sorunları ve Çözüm Önerileri,” **X. Türkiye Maliye Sempozyumu Tebliğleri**. İstanbul: İ.Ü., İktisat Fakültesi Yayını, 1996, ss.332-333.
- ALPER, Yusuf. “2000’e Doğru Türkiye’de Sosyal Güvenlik Sisteminin Geleceği,” Ankara: HAK-İŞ Eğitim Yayınları No: 23, 1997.
- ALPER, Yusuf. “Türkiye’yi Konuşmak,” **HAK-İŞ**. Sayı: 36 (Mayıs 1996), ss.28-30.
- ALPER, Yusuf. “Yeniden Yapılanmanın Eşiğindeki Sosyal Güvenlik,” **Mercek**. (Temmuz 1998), ss.55-62.
- ALPER, Yusuf. “Sosyal Güvenlik Sistemlerinde Kriz ve Reform İhtiyacı,” **TİSK İşveren**. (Şubat 1996), ss.6-13.
- APAYDIN, Mustafa. “Sosyal Güvenlik Kurumları,” **Sosyal Güvenlik Dünyası**. (Temmuz-Eylül 1998), ss.28-31.
- BAĞ-KUR. **XI. Genel Kurulu Çalışma Raporu**, Ankara: 1998.
- BİRKAN, Selahattin. **Dünyada Sosyal Güvenlik Ekonomisi**. İstanbul: Yakın ve Ortadoğu Çalışma Enstitüsü Yayını, 1969

BULUT, Musa. "Bağ-Kur," **Sosyal Güvenlik Dünyası**. (Temmuz-Eylül 1998), ss.32-36.

**Büyük Ekonomi Ansiklopedisi**. İstanbul: Sabah Yayınları, 1992.

CENTEL, Tankut. **Sosyal Güvenlikte Yapısal Değişim**. İstanbul: Türkiye Metal Sanayicileri Sendikası, 1997.

ÇELİKOĞLU, İlyas. "Türk Sosyal Güvenlik Sisteminin Temel Sorunları ve Sistemin Yeniden Yapılandırılması," **Vergi Dünyası**. (Ocak 1999), ss.101-109.

ÇELİKOĞLU, İlyas. **Sosyal Güvenliğin Finansman Yöntemleri ve Türkiye Uygulaması**. DPT Yayın No:2355, 1994.

ÇENGELCİ, Ethem. "Sosyal Refahın Gerçekleşmesinde Sosyal Yardımların Rol ve Önemi," **H.Ü. Sosyal Hizmetler Yüksekokulu Dergisi** (1993). Cilt XI, Sayı 1-2-3. ss.9-34.

ÇENGELCİ, Ethem. "Türk Sosyal Yardım Sistemine Genel Bir Bakış," **SHÇEK Dergisi**. Cilt I, Sayı 1. (Haziran 1989), ss.4-29.

ÇİL, Bayram. "Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıflarına Genel Bir Bakış," **Sosyal Hizmet Dergisi**. Sayı:7. (Ocak, Şubat, Mart 1992), ss.40-45.

ÇUBUK, Ali. **Sosyal Güvenlik Ve Sosyal Güvenlik Kurumları**. Ankara: AİTİA Yayını, 1982.

ÇUBUK, Ali. **Sosyal Politika ve Sosyal Güvenlik**. Ankara: G.Ü.İ.İ.B.F. Yayın No:18, 1986.

DİE. **1997 Türkiye İstatistik Yıllığı**. 1998.

DİE. **1998 Türkiye İstatistik Yıllığı**. 1999.

DİLİK, Sait. "Sosyal Güvenlik Sistemi ve Ek Sosyal Güvenlik Kurumları," **Kamu-İş**. Cilt III. (Temmuz 1991), , ss.3-12.

- DİLİK, Sait. **Sosyal Güvenlik**. 2.b. Ankara: Ankara Üniversitesi Basımevi, 1992.
- DPT. 7. **BYKP (1996-2000), 1996 Yılı Program Destek Çalışmaları**. Ankara: 1995.
- DPT. 7. **BYKP. Sosyal Güvenlik ÖİK. Raporu**. Ankara: DPT. Yayın No: 2420-ÖİK: 479, Ekim 1995.
- DPT. **Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000)**. 1996 Yılı Program Destek Çalışmaları, Ankara: 1996.
- DPT. **Ekonomik ve Sosyal Göstergeler (1950-1995)**. 1996.
- DÜNDAR, Faik Birol. **Sosyal Güvenlik Araçlarının Makro Ekonomik Etkileri**. Ankara: AİTİA Yayın No: 76, 1976.
- EKDEMİR, H. Şadi. **Türkiye’de Sosyal Güvenlik Rejimleri ve Uygulamaları**. Ankara: SSK Yayın No: 375, Haziran 1983.
- EKİNCİ, M. Fatih. “Sosyal Refah Harcamaları,” **4. Ulusal Sosyal Hizmetler Konferansı**, Ankara: Sosyal Hizmet Uzmanları Derneği Yayını, 1994. ss.161-167.
- Emekli Sandığı Kanunu**. İstanbul: Alkım Yayıncılık, 1996.
- ERSAN, Gürbüz. **50 Soruda Sosyal Sigorta Hakları**. İstanbul: Türk Dünyası Araştırmaları Vakfı, 1987.
- ERSAN, Gürbüz. **Türkiye’de Sosyal Güvenlik**. İstanbul: Türk Dünyası Araştırmaları Vakfı, 1987.
- ERTAN, Halil. “Sosyal Güvenlikte Kurumsallaşabilmek ve Sosyal Sigorta Sistemleri,” **Çalışma ve Sosyal Güvenlik Dergisi**. (Ocak-Mart 1999), ss.127-132.
- EUROSTAT. 27. Edition, 1990.



FER, Muslih. "Sosyal Değişme Açısından İnsan Hakları ve Sosyal Hizmetler," **Çağdaş Sosyal Hizmet Dergisi**. Sayı: 1. (Ocak 1986), ss.4-5.

FİŞEK, A. Gürhan. ÖZSUCA, Ş. Türcan ve ŞUĞLE, M. Ali. **SSK Tarihi 1946-1996**. Ankara: SSK Yayın No: 598, 1998.

GÜZEL, Ali ve OKUR, Ali Rıza. **Sosyal Güvenlik Hukuku**. 5.b. İstanbul: Beta Yayınları, 1996.

HABER, William and J. KOHEN, Wilbur. **Reading In Social Security**. New York: Prentice-Hall Inc, 1948.

HEREKMAN, Aykut. **Parafiskal Gelirler**. Eskişehir: İTİA Yayını, 1972.

<http://www.oyak.com.tr/hakkinda.htm>.

[http://www.Stakes.fi/tilre/tiltag\\_05.htm](http://www.Stakes.fi/tilre/tiltag_05.htm).

<http://www.dpt.gov.tr/dpt.web/esg/esgx.html>

<http://www.muhasibat.gov.tr/mbulten/T4-2-3ve5htm>.

ILO. **21. Yüzyıla Doğru Sosyal Güvenlik**, çev. Yusuf Alper ve İsmail Tatlıoğlu, Bursa: Türk Dünyası Araştırmaları Vakfı, 1994.

ILO. **Sosyal Yardım Stratejileri İçin Seçenekler**. Cenevre: Temmuz 1995.

ILO. **Sosyal Yardım Stratejileri**. Cenevre: Aralık 1995.

KARATAŞ, Kasım. "Sosyal Devlet ve Sosyal Hizmetler," **4. Ulusal Sosyal Hizmetler Konferansı**. Ankara: Sosyal Hizmet Uzmanları Derneği Yayını, 1994. ss.349-352.

KARATAŞ, Kasım. "Sosyal Refah: Kavramsal Boyutu Gelişimi ve Nitelikleri," **Prof. Dr. Sema Kut'a Armağan**. Ankara: H.Ü. Sosyal Hizmetler Yüksekokulu Yayın No:004, 1999. ss.33-43.

KILIÇ, Erdoğan. "T.C. Emekli Sandığı," **Sosyal Güvenlik Dünyası**. (Temmuz-Eylül 1998), ss.37-40.

KOÇYILDIRIM, Şener. "Psiko-Sosyal Yönüyle Gönüllülük ve Sosyal Refah Hizmetlerinde Gönüllü Çabaların Etkinliği," **H.Ü Sosyal Hizmetler Yüksekokulu Dergisi**.. Cilt VIII, Sayı: 1-2-3. (1990), ss.41-49.

MALİYE BAKANLIĞI. **1997 Yıllık Ekonomik Rapor**. Ankara: Başbakanlık Basımevi, Ekim 1997.

MALİYE BAKANLIĞI. **1998 Yıllık Ekonomik Rapor**. Ankara: Başbakanlık Basımevi, Ekim 1998.

MALİYE BAKANLIĞI. **1999 Mali Yılı Bütçe Gerekçesi**. Ankara: Ekim 1998.

MUTER, N.Birol ve GÖKBUNAR, Ramazan. "Türkiye'de Sosyal Güvenlik Sisteminin Makro Sorunları ve Çözüm Önerileri," **M.Ü. İ.İ.B.F. Dergisi**. Prof. Dr. Halil Nadaroğlu'na Armağan (1998). Cilt XIV, Sayı 1. ss.271-288.

NADAROĞLU, Halil. **Kamu Maliyesi Teorisi**. 7.b. İstanbul: Beta Yayınları, 1989.

ÖZDEMİR, Uğur. "Türkiye'de Sosyal Hizmet Eğitimi," **Prof. Dr. Sema Kut'a Armağan**. Ankara: H.Ü. Sosyal Hizmetler Yüksekokulu Yayın No:004. 1999.

RİCHARDSON, J. Henry. **İktisadi ve Mali Yönüyle Sosyal Güvenlik**. çev. Turan Yazgan. İstanbul: İ.Ü. Yayını, 1970.

SAPANCALI, Faruk. "Ekonomik Kriz ve Sosyal Güvenlikte Yeniden Yapılanma," **Sosyal Güvenlik Dünyası**. (Ekim-Kasım-Aralık 1998), ss.105-109.

SEYİDOĞLU, Halil. **Ekonomik Terimler Sözlüğü**. Ankara: Güzem Yayınları, 1992.

SÖZER, Ali Nazım. **Türkiye'de Sosyal Hukuk**. 2.b. İzmir: Barış Yayınları, 1998.

SSK. **1992 Faaliyet Raporu**. Ankara: SSK Yayın No:550.

**SSK. 1993 Faaliyet Raporu.** Ankara: SSK Yayın No:554.

**SSK. 1995 Faaliyet Raporu.** Ankara: SSK Yayın No:585.

**SSK. 1996 Faaliyet Raporu.** Ankara: SSK Yayın No:594.

**ŞAKAR, Müjdat.** "Sosyal Güvenliğin Finansmanı," **Sosyal Güvenlik Kurultayı Tebliğler-Yorumlar.** Ankara: Türkiye İşçi Emeklileri Cemiyeti, 1992, ss.67-79.

**ŞAKAR, Müjdat.** **Sosyal Sigortalar Uygulaması.** 3.b. İstanbul: Beta Basım Yayım, 1998.

**ŞENER, Orhan.** **Kamu Ekonomisi.** İstanbul: Alkım Yayınları, 1998.

**TALAS, Cahit.** "Bir Kez Daha Sosyal Güvenlik Üzerine," **Sosyal Güvenlik Dünyası.** (Ekim-Kasım-Aralık 1998), ss.5-7.

**TALAS, Cahit.** "Türkiye'de Sosyal Güvenlik Düzeni," **SSK Bülteni.** (Cumhuriyet Özel Sayısı 1997). Sayı: 62. ss.4-8.

**TALAS, Cahit.** "Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planında Sosyal Düşünce," **Prof. Dr. Tahsin Bekir Balta'ya Armağan.** Ankara: AÜSBF-TODAİE Yayını, 1974. ss.530-531.

**TALAS, Cahit.** **Toplumsal Ekonomi.** 7.b. Ankara: İmge Yayınları, 1997.

**Toprak İşveren.** "Sosyal Güvenlik Kurumlarının Sorunları ve Çözüm Önerileri," (Eylül 1997), ss.13-15.

**TUNA, Orhan ve YALÇINTAŞ, Nevzat.** **Sosyal Siyaset,** İstanbul: Filiz Kitabevi, 1991.

**TUNCAY, A. Can.** **Sosyal Güvenlik Hukuku Dersleri.** İstanbul: Beta Yayınları, 1996.

**TUNÇOMAĞ, Kenan.** "Sosyal Sigortalar Kavramı ve Özellikleri," **Reasürör.** Sayı: 23 (Ocak 1997), ss.6-11.

TUNÇOMAĞ, Kenan. **Sosyal Güvenlik Kavramı ve Sosyal Sigortalar**. 4.b. İstanbul: Beta Yayınları, 1988.

TÜĞEN, Kamil. "Türkiye'de 1980 Sonrası Sosyal Güvenlik Kurumlarının Yapısı ve Gelişimi," **X. Türkiye Maliye Sempozyumu Tebliğleri**. İstanbul: İ.Ü. İktisat Fakültesi Yayını, 1996.

TOBB. **Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyon Raporu**. Yayın No: 264, Ankara: 1993.

TÜSİAD, **Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Yeniden Yapılanma, Sorunlar, Reform İhtiyacı, Arayışlar ve Çözüm Önerileri**. İstanbul: 1997.

YALÇINTAŞ, Nevzat. "Sosyal Hizmetler Politikası," **3. Milli Sosyal Hizmet Konferansı**. 11-14 Aralık 1968. Ankara: Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı Sosyal Hizmetler Genel Müdürlüğü Yayını, Yayın No:54, ss.117-121.

YAZGAN, Turan. **Gelir Dağılımı Açısından Sosyal Güvenlik**. İstanbul: Fatih Gençlik Vakfı Matbaası, 1975.

YAZGAN, Turan. **İktisatçılar İçin Sosyal Güvenlik Ders Notları**. İstanbul: Türk Dünyası Araştırmaları Vakfı, 1992.

YAZGAN, Turan. **Sosyal Sigorta**. İstanbul: İ.Ü. Yayını, 1980.

YÖNEZER, Nurhan "Sağlık ve Sosyal Güvenlik," **Ekonomik Denge**. ATO Yayını.(Şubat 1999), ss.46-50.

**3. Milli Sosyal Hizmet Konferansı**. 11-14 Aralık 1968. Ankara: Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı Sosyal Hizmetler Genel Müdürlüğü Yayın No:54.

**55 ve 56. Cumhuriyet Hükümetleri Döneminde Sosyal Hizmetler, Özürlüler ve Sosyal Yardımlar**, Ankara: 1999.

**KANUNLAR****Emekli Sandığı Kanunu****Sosyal Sigortalar Kurumu Kanunu****Bağ-Kur Kanunu****Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Kanunu****Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu****2022 Sayılı Muhtaç Yaşlı, Malul ve Sakatlara Yardım Yapılması Hakkında Kanun****3816 Sayılı Ödeme Gücü Olmayan Vatandaşların Tedavi Giderlerinin Yeşil Kart Verilerek Devlet Tarafından Karşlanması Hakkında Kanun****3713 Sayılı Terörle Mücadele Kanunu****2330 Sayılı Nakdi Tazminat ve Aylık Bağlanması Hakkında Kanun**