

KAZANILAN HAKLAR VE KURUMSALLAŞMA YÖNLERİYLE TÜRKİYE’DE SOSYAL GÜVENLİK ALANINDAKİ DÜZENLEMELER (1923-2000)



Osman AKANDERE*

Özet

Tarıma dayalı, geniş aile yapısı olan Osmanlı toplumunda yaşlı, hasta ve sakatlara gerekli bakım ve destek ailenin diğer bireylerince verilmiştir. Yine dinsel kural ve geleneklere dayanan ‘hayır kurumları’ Osmanlı’da yoksulların korunması açısından önemli rol üstlenmişlerdir. Zekât, fitre, sadaka ve bağışlar yoluyla yoksullara yardım yapılmıştır. Vakıflar ise daha organize sosyal yardım kuruluşları olmuştur. İmparatorluğun son dönemlerinde Darülaceze, Darüleytam ve Hilal-i Ahmer gibi kurumlar sosyal yardım açısından önem kazanmıştır

Cumhuriyetin ilk yıllarında sosyal güvenliğe yönelik doğrudan düzenlemeler yapılmasa da çıkarılan Borçlar Kanunu (1926), Umumi Hıfzısıhha Kanunu (1930) gibi yasalarla dolaylı kimi düzenlemelere gidilmiştir. Yine bu dönemde sosyal sigortalara benzeyen dar kapsamlı birtakım emeklilik ve yardımlaşma sandıklarının kuruluşunu öngören yasalar çıkarılmıştır.

1936 tarihli İş Kanunu ile ilk kez sosyal sigortaların kuruluşu ve sosyal sigortalara ilişkin temel ilkeler öngörülmüştür ancak, Cumhuriyet’in ilanından 1945 yılına gelinceye kadar bir sosyal güvenlik sistemi oluşturulamamıştır. Sosyal sigortalarla ilgili ilk yasa 27 Haziran 1945 tarihli İş Kazaları, Meslek Hastalıkları ve Analık Sigortaları Kanunu’dur.

Türkiye, İkinci Dünya Savaşı’ndan sonraki dönemde dünyada sosyal güvenlik alanında ortaya çıkan gelişmelere ayak uydurmaya çalışmıştır. “İnsan Hakları Evrensel Bildirisi” 6 Nisan 1949’da kabul edilmiş; yine Dünya Sağlık Örgütü (WHO) Anayasası, 9 Haziran 1949 tarihinde onaylamış ve Türkiye Dünya Sağlık Örgütü üyesi olmuştur. Bu sözleşmeler Türkiye’ye sağlık ve sosyal güvenlik alanlarında yükümlülükler getirmiştir.

1949 yılında T.C. Emekli Sandığı kurularak genel ve katma bütçeli kuruluşlardan aylık alanlarla, daha önce özel kanunla kurulmuş kimi

* Prof. Dr. Necmettin Erbakan Üniversitesi, e-posta.akandereO.59@gmail.com, (Orcid: 0000-0001-7875-4214)

sandıklara bağlı olanlar Emekli Sandığı kapsamına alınmıştır. Böylece o güne kadar dağınık halde bulunan ve memurlara sosyal güvence sağlayan tüm yasa ve sandıklar birleştirilmiştir.

1961 Anayasası'nda sosyal güvenlik ve sağlık kavramları birer hak olarak tanımlanmış ve bu hakların sağlanması devletın görevi olduğu kabul edilmiştir. Sosyal güvenlik alanında yoğun düzenlemelere gidilen bu dönemde primli sistem açısından önemli bir gelişme, 1965'te yürürlüğe giren Sosyal Sigortalar Kanunu ile gerçekleştirilmiştir. Bu yasayla dağınık haldeki mevzuat bir bütün haline getirilmiştir. Bu gelişmeyi 1971 yılında kabul edilen ve esnaf, sanatkâr ve diğer bağımsız çalışanlara yönelik olan Bağ-Kur Kanunu izlemiştir.

1976 tarihinde kabul edilen yasayla, en geniş kapsamlı kamu sosyal güvenlik harcaması olarak bilinen “65 yaş aylığı” uygulamasının başlatılması, iyi bir sosyal güvence örneği olmuştur. Bu yasa ile “65 Yaşını Doldurmuş, Muhtaç, Güçsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşları”na karşılıksız aylık bağlanmıştır.

1980'li yılların başından itibaren kamu kesiminde çalışan sivil ve askeri personele yönelik tazminat niteliğindeki ödemeler, 1983 yılında sosyal yardım hizmetlerini tek çatı altında toplamayı amaçlayan “Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu- SHÇEK” in yeniden düzenlenmesi bu alandaki önemli gelişmelerdir. 1983 yılında yürürlüğe giren “Tarım İşçileri Sosyal Sigortalar Kanunu” ile tarım kesiminde çalışanlara da sosyal güvenlik sağlamayı hedeflemiştir.

1986 yılında oluşturulan “Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu ve 1992 yılında uygulanmaya başlanan “Yeşil Kart” sistemi bu alandaki diğer özgün düzenlemeleri oluşturmaktadır

Birinci 5 Yıllık Kalkınma Planı'ndan bu yana söz edilen “işsizlik sigortası”nın oluşturulması konusu 1999 yılında hayata geçirilmiştir. 1996-2000 yıllarını kapsayan Yedinci 5 Yıllık Kalkınma Planı'nda tüm sosyal güvenlik kurumlarının tek çatı altında toplanması hedefine yönelik olarak “Sosyal Güvenlik Temel Yasası” çıkarılmıştır.

Bu çalışmada Türkiye'de Sosyal Güvenlik alanında yapılan düzenlemeler ve oluşturulan kurumlar kronolojik çerçeve içerisinde ele alınıp, verilmeye çalışılacaktır. Çalışmada kurum arşivleri, kurumlarca yayınlanan resmi yayın ve raporlar başta olmak üzere konuyla ilgili yapılmış kitap, makale ve tezlerden yararlanılacaktır.

Anahtar Kelimeler: Türkiye,Sosyal Güvenlik, Kazanımlar, Kurumsallaşma, Düzenlemeler

REGULATIONS IN THE FIELD OF SOCIAL SECURITY IN TÜRKİYE IN TERMS OF ACQUIRED RIGHTS AND INSTITUTIONALIZATION (1923-2000)

Abstract

In the Ottoman society, which was based on agriculture and had a large family structure, the necessary care and support was given to the elderly, sick and disabled by other members of the family. Again, 'charities' based on religious rules and traditions played an important role in the protection of the poor in the Ottoman Empire. The poor were helped through zakat, fitra, alms and donations. Foundations, on the other hand, became more organized social welfare organizations. In the last periods of the empire, institutions such as Darülaceze, Darüleytam and Hilal-i Ahmer gained importance in terms of social aid. Although direct regulations were not made for social security in the first years of the Republic, some indirect regulations were made with laws such as the Law of Obligations (1926) and the Public Health Law (1930). Again, in this period, laws envisaging the establishment of narrow-scoped pension and mutual aid funds, similar to social insurance, were enacted. With the Labor Law of 1936, the establishment of social insurance and the basic principles regarding social insurance were foreseen for the first time, but a social security system could not be established from the proclamation of the Republic until 1945. The first law regarding social insurance is the Law on Work Accidents, Occupational Diseases and Maternity Insurance dated 27 June 1945. Türkiye has tried to keep up with the developments in the field of social security in the world after the Second World War. The "Universal Declaration of Human Rights" was adopted on 6 April 1949. Again, the Constitution of the World Health Organization (WHO) was ratified on 9 June 1949 and Türkiye became a member of the World Health Organization. These agreements brought obligations to Türkiye in the fields of health and social security. In 1949, Republic of Türkiye Retirement Fund was established, and pension funds from general and annexed budget institutions and those that were previously affiliated to certain funds established by special law were included in the scope of the Pension Fund. Thus, all the laws and ballot boxes that had been scattered until that time and that provided social security to the civil servants were combined. In the 1961 Constitution, the concepts of social security and health were defined as rights, and it was accepted that the provision of these rights was the duty of the state. In this period, in which intensive

regulations were made in the field of social security, an important development in terms of the premium system was realized with the Social Insurance Law, which came into force in 1965. With this law, the scattered legislation was brought into a whole. This development was followed by the Bağ- Kur (Self-Employed Social Security) Law, which was adopted in 1971 and aimed at tradesmen, craftsmen, and other independent workers. With the law adopted in 1976, the introduction of the "65 age pension", known as the most comprehensive public social security expenditure, has been a good example of social security. With this law, "Turkish Citizens over 65, Needy, Weak and Lonely" were granted an unrequited pension. Payments in compensation for civil and military personnel working in the public sector since the beginning of the 1980s, and the reorganization of the "Social Services and Child Protection Agency - SHÇEK", which aimed to gather social assistance services under one roof in 1983, are important developments in this field. With the "Social Insurance Law for Agricultural Workers" that came into force in 1983, it aimed to provide social security to those working in the agricultural sector. The "Social Assistance and Solidarity Encouragement Fund", created in 1986, and the "Green Card" system, which started to be implemented in 1992, constitute other unique regulations in this area. The issue of creating "unemployment insurance", which has been mentioned since the First 5- Year Development Plan, was implemented in 1999. In the Seventh 5- Year Development Plan covering the years 1996-2000, the "Social Security Fundamental Law" was enacted with the aim of gathering all social security institutions under one roof.

Keywords: Turkey, Social Security, Gains, Institutionalization, Regulations.

GİRİŞ

Sosyal güvenlik kavramının ortaya çıkışı bir ihtiyacın sonucu olmuştur. 1900 yılına kadar “sosyal yardım” ve “sosyal sigorta” kavramları herhangi bir sınıflandırmaya tabii tutulmadan kullanırken, bilahare “güvenlik” başlığı altında ele alınmaya ve sınıflandırılmaya başlanmıştır¹. Bu sınıflandırmaya içerisinde hastalık, yaşlılık maluliyet, ölüm, işsizlik ve iş kazaları gibi sosyal sigortaların çeşitli branşları girmiştir². Bugünkü anlamda sosyal güvenlik kavramının kullanımı 1917 Bolşevik Devrimi sonrasında Rusya’da olmuştur. Devrimi gerçekleştirenler Rusya’da oldukça kapsamlı bir sosyal sigorta sistemini hayata geçirmek üzere çıkardıkları kanunda ilk defa “sosyal güvenlik” kavramına yer vermişlerdir³. Sosyal Güvenlik kavramının yaygınlaşmasını sağlayan gelişme ise ABD’de 1935 yılında işçiler için yaşlılık ve ölüm sigortalarını düzenleyen ve işsizliğe karşı bazı önlemleri içeren "Sosyal Güvenlik Kanunu'nun çıkarılması olmuştur"⁴. Böylece sosyal güvenlik kavramlaştırılmış ve çeşitli tanımları yapılmaya başlanmıştır.

Sosyal güvenlik kavramını dar ve geniş anlamları açısından ele aldığımızda, dar anlamda, kişinin belirli bir gelire sahip olmasını, belli bir yaşam standardına ulaşmasını ve bu standardını devam ettirmesini, geniş anlamda ise; kişinin yakalamış olduğu standardını daha yüksek seviyelere çıkarmasını ve nihayetinde sosyal politika ve sosyal ekonomi kapsamını ifade eder⁵.

Günümüzde kabul görmüş olan sosyal güvenlik kavramı tanımını Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) yapmıştır diyebiliriz.

Uluslararası Çalışma Örgütü(ILO)’ya göre sosyal güvenlik, toplumun, doğum, hastalık, işsizlik, iş kazası, yaşlılık, sakatlık ve ölüm sebebiyle gelirin ortadan kalkması ya da ciddi ölçüde sebebiyet vereceği ekonomik

¹ 1900 yılına kadar "sosyal yardım" ve "sosyal sigorta" kavramları sınıflandırılmadan, bağımsız olarak kullanılmışken, bu tarihte ilk kez, "Sosyal Ekonomi" adlı bir kitapta "sosyal yardım" ve "sosyal sigorta" kavramları "güvenlik" başlığı altında ele alınıp sınıflandırılmıştır. Yüksel Akkaya, “Sosyal Güvenlik Tarihi Üzerine Notlar”, **Toplum ve Hekim**, C 15, S 2, (Mart-Nisan 2000), s.82.

² Cahit Talas, **Sosyal Güvenlik ve Türk İşçi Sigortaları**, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, Ankara 1953, s. 17.

³ Yüksel Akkaya, “Dünden Bugüne Sosyal Güvenlik”, **Sağlık, Toplum, Siyaset**, S 1, Ankara 1999, 35.

⁴ Aynı kavram, daha sonra 1941 yılında ABD başkanı ile İngiltere Başbakanı tarafından imzalanan Atlantik Şartı’nda; 1944 yılında Filadelfiya’da toplanan Uluslararası Çalışma Konferansında kullanılarak genel kabul görmüş, giderek yaygınlaşmıştır. Bk. Akkaya, **Sosyal Güvenlik Tarihi Üzerine Notlar, Toplum ve Hekim**, s.82.

⁵ Muzaffer Koç, **Sosyal Güvenlik Sisteminin Makroekonomik Büyüklüklerle İlişkisi ve Türk Sosyal Güvenlik Sistemi**, İstanbul Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi, İstanbul, 2000, s. 15.

ve sosyal sorunlara ilişkin, birtakım kamusal önlemler yöntemiyle üyeleri için temin ettiği gözetme; sağlık hizmetleri ve çocuğu olan aileler için çocuk yardımlarıdır⁶.

Uluslararası Çalışma Örgütü'nün 1944 Philadelphia Konferansı'nda sosyal güvenlik için yapmış olduğu tarife göre, sosyal güvenlik, toplumun işsizlik, hastalık, yaşlılık, ölüm nedeniyle kalıcı olmayan bir süre zarfında ya da kesintisiz bir şekilde getiriden mahrum kalması halinde maruz kalacağı sefalete yönelik, sağlık hizmeti alması zorunlu olan çocukların ve kadınların hamilelik süresince gözetilmesini sağlayan yaygın tedbirler düzenidir⁷.

Sosyal güvenliğin iktisadi ve mali yönünü incelemiş olan J. Henry Richardson da sosyal güvenliği, çalışma yaşamının içerisinde bulunurken, beden ve ruh sağlığını belirli bir süre ya da tamamen kaybedenlere, toplumun ortaklaşa veya cemiyet olarak destek olması ile onların karşılayamadığı gereksinimleri nedeniyle zor duruma düşmesini engellemeye uğraşan düzen olarak tanımlamıştır⁸.

I. Cumhuriyet Öncesi Dönemde Sosyal Güvenlikle İlgili Gelişmeler

Osmanlı Devleti'nde sosyal güvenlik uygulamaları ve gelişimi 'doğal' ve 'geleneksel' kurumlardan 'modern' sosyal güvenlik uygulamalarına doğru bir tarihsel gelişme süreci geçirmiştir. Diğer bir ifadeyle sosyal güvenliğin tarih içerisindeki gelişim süreçlerine benzer bir süreç izlemiş, geleneksel kurumlar yerlerini zamanla modern kurumlara bırakmıştır

Avrupa'da sosyal güvenlik sisteminin gelişip, yaygınlaşmasında özellikle Sanayi Devrimi ve bunun sonucunda ortaya çıkan işçi sınıfının büyük bir rolü ve katkısı olmuştur. Ancak Osmanlı Devleti sanayileşme sürecine girmemiş ve dolayısıyla sosyal korumayı talep edecek bir işçi sınıfı da oluşmamıştır. Bunun yanı sıra aile yapısının da koruyucu bir işlevi olması sebebiyle Osmanlı Devleti'nde sosyal güvenlik sınırlı ve dağınık bir yapı göstermiş, gerçek anlamda bir sosyal güvenlik sistemine dönüşmemiştir⁹.

19. yüzyıla kadar Osmanlı Devleti'nde devlet tarafından idare edilen ülke geneline yayılmış kurumsal bir sosyal güvenlik sisteminden

⁶ Bülent Alpar, "ILO Sosyal Güvenlik Nihai Raporu ve Gerçekleşen Değişiklikler", **Kamu- İş**, C 5, S 4, Ankara 2000, s. 2.

⁷ Aysen Tokol, **Sosyal Politika**, Bursa, Uludağ Üniversitesi Güçlendirme Vakfı, 1997, s. 94.

⁸ J. Henry Richardson, **İktisadi ve Mali Yönüyle Sosyal Güvenlik**, Çev. Turan Yazgan, İstanbul, İstanbul Üniversitesi, İktisat Fakültesi Yayınları, 1970, s. 11.

⁹ Cemal Hüseyin Güvercin, "Sosyal Güvenlik Kavramı ve Türkiye'de Sosyal Güvenliğin Tarihi", **Ankara Üniversitesi Tıp Fakültesi Mecmuası**, C 57, S 2, Ankara 2004., s. 91.

bahsedilemez. Merkezî devletin sosyal alana müdahale imkânı sınırlı olduğundan refah sisteminin temellerini aile ilişkileri, mahalle, köy, cemaat dayanışmaları, lonca gibi üretim temelli dayanışmalar ve tarikatlar oluşturmuştur¹⁰.

Osmanlı toplumsal yapısının temel karakteristiği tarıma dayalı ve geniş aile yapısında olmasıdır. Bu nedenle toplumda yaşlı, hasta ve sakatlara bakım ve destek öncelikle ailenin diğer fertlerince verilmiştir. Osmanlı toplumsal yapısının bu özelliği diğer pek çok toplumda da görülen bir özellik olarak karşımıza çıkmaktadır. Yapılan bu bakım ve yardımlar insani yardım kapsamında görülmekteydi¹¹. Koruyucu aile yapısı olarak da nitelendirebileceğimiz bu özellik Osmanlı’da sosyal güvenlik anlayışının yerleşmesini de olumsuz etkilemiştir.

Yine devletin temelini dine dayalı olması Osmanlı Devleti’nde dini kural ve geleneklere dayanan hayır kurumlarının ülke genelinde yaygınlaşmasına yol açmıştır. Bu hayır kurumları toplumda yoksulların korunması açısından önemli roller üstlenmişlerdir. Nitekim zekat, fitre, sadaka ve bağışlar yoluyla yoksullara yardım yapılmıştır. Bu yardımların bir kısmının insani yardım çerçevesinde yapıldığını da göz ardı etmemek gerekiyor¹².

Dini kural ve geleneklere dayanan ‘hayır kurumları’ Osmanlı Devleti’nde yoksulların korunması açısından önemli rol üstlenmişlerdir. Zekât, fitre, sadaka ve bağışlar yoluyla yoksullara yardım yapılmıştır; ancak bunları da insani yardım çerçevesinde değerlendirmek daha doğru olacaktır. Vakıflar ise daha organize sosyal yardım kuruluşları olmuştur¹³. Osmanlı Devleti’nin son dönemlerinde Darülaceze, Darüleytam ve Hilâl-i Ahmer (Kızılay) gibi kurumlar sosyal yardım açısından önem kazanmıştır.

¹⁰ Nadir Özbek, “Osmanlı’dan Günümüze Sosyal Devlet”. **Toplum ve Bilim**, S 92, s.10.; Osmanlı Devleti’nde sosyal devletin gelişimini ve bu konuda kapsamlı bilgiler için bk. Nadir Özbek, **Osmanlı İmparatorluğu’nda Sosyal Devlet (Siyaset, İktidar ve Meşruiyet 1876-1914)**, İletişim Yayınları, İstanbul 2002; Ayrıca bk. Sevgi Işık Erol, **Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Sosyal Hizmetler**, İKSAD Publications, Ankara 2029, s. 57.

¹¹ Güvercin, agm., s.91.

¹² Ahmet Güzel, Ali Rıza Okur, **Sosyal Güvenlik Hukuku**, Beta Yayınları, İstanbul 1999, s. 27.

¹³ Halkın refahını sağlamaya yönelik sosyal yardımların sağlandığı en önemli kurumlardan biri de vakıflardır Herhangi bir karşılık beklenmeden yaşlılara yapılan kıyafet yardımı, dükkân açmak isteyenlere maddi destekte bulunma, muhtaç kişilere verilen finansal destekler, aşevlerinde yiyecek desteği sunulması gibi sosyal yardımlar; vakıflar tarafından sağlanmıştır Faruk Taşçı. **Türkiye’de Sosyal Politika ve Dönüşüm: Zihniyet, Aktörler, Uygulamalar**, SETA. İstanbul 2017, s. 12.

Tezgâh ve el sanatları gibi tarım dışı istihdam alanlarında ise hastalık, kaza ve ölüm gibi durumlarla karşılaşıldığında esnaf birlikleri (loncalar) içerisinde oluşturulan ve “orta sandığı” ya da “teavün sandığı” denilen dayanışma sandıkları güvenceyi sağlamaya çalışmışlardır¹⁴. Sandıklarca, yoksulluk durumuna göre, hastalanan üyelere tedavi için gerekli yardım yapılmakta, yaşlanan veya tedavisi mümkün olmayan hastalığa yakalanan usta, kalfa ve çırakların geçimi sağlanmaktaydı. Loncaların yardımlaşma sandıkları 19. yüzyıldan başlayarak yıkılmaya yüz tutmakla birlikte, yine de yüzyılın sonuna kadar varlıklarını sürdürmüşlerdir. Loncaların sosyal yardımları, aile içi yardımlaşmalar ve dinsel yardımlara göre daha kurumsallaşmış bir nitelik taşımaktaydı¹⁵.

Osmanlı Devleti’nde çalışanların ve halkın korunması ve sosyal güvenliklerinin sağlanması yönelik resmi bakımdan kapsamlı bir yapı ortaya konmamıştır. Ancak maden sektöründe çalışan işçilere yönelik üretimi artırma kaygısından kaynaklanan 1865 tarihli Dilaver Paşa Nizamnamesi; hafif hastalıkların işyerinde bulundurulacak doktor tarafından tedavi ettirilmesine, 1869 tarihli Maadin Nizamnamesi ise iş güvenliği ve madenlerde bir hekim ve gerekli ilaçların bulundurulmasına yönelik bazı hükümleri içermektedir. Maadin Nizamnamesine göre, maden işleticileri, iş sırasında kazaya uğrayan işçilerin ölümü halinde ailelerine, mahkemece kararlaştırılacak bir tazminat ve yardım parası ödeyeceklerdi¹⁶.

1 Nisan 1866’da kurulan ilk işçi örgütü Ameleperver Cemiyet’nin zanaat öğretme, araç gereç sağlama ve iş bulma gibi amaçları ve buna yönelik faaliyetleri Osmanlı Devleti’nde yetersiz de olsa bir sosyal güvenlik uygulaması kabul edilebilir. Yine 1866’da kurulan “Askeri Tekaüt Sandığı” ilk resmi sosyal güvenlik kurumudur. Bunu 1881’de sivil memurlar için kurulan bir emekli sandığı izlemiştir. 1890’da Seyrisefain Tekaüt Sandığı¹⁷, 1909’da askeri ve mülki sandıklarla Tersane-i Amirenin işçi ve memurları

¹⁴ Bu sandıkların gelir kaynaklarını usta ve kalfaların ödeme gücü ve geleneklere göre ödedikleri aidatlar ile bağışlar ve çıraklıktan kalfalığa, kalfalıktan ustalığa yükselenler için ustaların sandığa ödedikleri harçlar oluşturmaktaydı. Bk. Güvercin, agm., s. 91; Akkaya, agm., s. 88.

¹⁵ Akkaya, agm., s. 91.

¹⁶ Mesut Gülmez, **Türkiye Bölgesel Çalışma İlişkileri Tarihi**, TODEİ (Türkiye Orta Doğu Amme İdaresi) Yayını, Ankara 1983, s. 37.; Ayrıca bk. Mehmet Merve Özyayın, **Sosyal Politika**, Editörler: Doç. Dr. Abdurrahman İlhan Oral, Yrd. Doç. Dr. Yener Sirmen, Anadolu Üniversitesi Yayını, Eskişehir 2014, s. 47.

¹⁷ Bu dönemde kamuda çalışanlara yönelik ilk önemli gelişme, kamu çalışanlarının bir kısmının emeklilik aylığına bağlanmasıdır. Bu amaçla 1890 yılında “Seyri Sefain Tekaüt Sandığı” kurulmuştur. Yasemin Özdek, **Şirket Egemenliği Çağı- Sosyal Devletten Ceza Devletine**, Notabene Yayınları, Ankara 2011, s. 73; Füsün Kökatan Çımrın, Zafer Durdu, “Türkiye’de Sosyal Güvenlik sisteminin Dönüşümü ve Bireysel Emeklilik Sistemi”, **Emek ve Toplum**, C 4, Yıl: 4, S 8, s. 64.

için emeklilik ve malullük sandığı, 1910’da Hicaz Demiryolu Memur ve Müstahdemlerine hastalık, kaza halleri için yardım sandığı, 1917’de Şirket-i Hayriye Tekaüt Sandığı kurulmuştur. Avrupa’da olduğu gibi Osmanlı’da da ücretli emeğin geliştiği meslek ve bölgelerde modern anlamda sosyal güvenlik kurumları oluşmaya ve gelişmeye başlamıştır¹⁸.

Ülke bütünlüğünü korumak ve milletin istiklalini temin etmek için Mustafa Kemal Paşa önderliğinde başlatılan mücadele 23 Nisan 1920’de Türkiye Büyük Millet Meclisi’nin açılmasıyla birlikte yeni bir boyut kazanmıştır. Türkiye Büyük Millet Meclisi dönemi olarak nitelendirdiğimiz 1920-1923 yılları arasında sosyal güvenlikle ilgili gerek kazanılan haklar ve gerekse kurumsallaşma yönlerinden fazlaca bir gelişme söz konusu olmamıştır. Bu süreçte çalışma hayatına yönelik dikkati çeken iki önemli gelişme olmuştur.

Bu gelişmelerden ilki 28. 04.1921 tarih ve 114 sayılı “Ereğli Havza-i Fahmiyesinde Mevcut Kömür Tozlarının Amele Menafi-i Umumiyesine Olarak Furuhtuna Dair Kanun”dur. Kanun, genel anlamda çalışma ilişkilerini düzenleyen bir niteliğe sahip olmakla birlikte, Zonguldak ve Ereğli bölgelerinde kömür çıkarılmasında elde edilen kömür tozlarının satılarak işçilerin geçimlerine yardımcı olunması gibi bir sosyal hedefi taşımaktaydı.

Bu dönemde çıkartılan diğer bir kanun ise 23 Eylül 1921 tarihinde çıkarılan 151 Sayılı “Ereğli Havza-i Fahmiye Maden Amalesinin Hukukuna Müteallik Kanun” dur. Mevcut düzenlemelerin yetersizliği nedeni ile maden ocaklarında çalışan işçilerin insani çalıştırılma şartlarına yönelik olarak düzenlenen kanun, çalışma hürriyeti, günlük mesai, asgari ücret, sosyal güvenlik, iş teftişi ve ceza-i müeyyideler konusunda önemli hükümler getirmiştir¹⁹. Diğer bir ifadeyle kanunla; iş ve işverenlerin zorunlu katılmasıyla oluşacak ihtiyat ve teavün sandıklarının kurulmasını ve işverenlerin zorunlu durumlarda işçilere sağlık yardımı yapmasını, Ereğli’deki tüm maden işçilerinin zorunlu sigortalı sayılmasını öngörmekteydi.

151 sayılı yasa; işçi ve işverenlerin, ücretler üzerinden zorunlu katkılarına dayanan yardımlaşma sandıklarının kurulmasını ve bu

¹⁸ Ahmet Makal, *Osmanlı İmparatorluğu’nda Çalışma İlişkileri (1850-1920)*, İmge Kitabevi Yayınları, Ankara 1997, s. 211.

¹⁹ Kamil Turan, *İş Hukukunun Genel Esasları*, Türk Tarih Kurumu Basımevi, Ankara 1990, s.162-163.

yardımlaşma sandıklarının “Amele Birliği” adı altında işçi, işveren ve devlet temsilcilerinden oluşan üçlü bir yapıda örgütlenmesini hedefliyordu²⁰.

Kurtuluş Savaşı Dönemi'nin bir diğer önemli gelişmesi de 1923 yılında İzmir'de toplanan Türkiye İktisat Kongresi'dir. İktisadi gelişmenin yollarının arandığı ve tüm kesimlerin temsilcilerinin davet edildiği kongrede işçi işveren ilişkilerinin çözüm bekleyen sorunları da değerlendirme konusu yapılmıştır. Ayrıca kongreye katılan "amele grubu" tarafından çalışma süreleri, kadın ve çocukların korunmasına yönelik önerilerle sosyal güvenlik kapsamında değerlendirilebilecek kimi dileklerde bulunulmuştur²¹. Çalışma hayatına ve ekonomik prensiplerine yönelik uygulamalarda sanayide gelişmiş ve bu yolla kalkınmış ülkeler model olarak alınmasına karar verilmiştir. Nitekim İzmir İktisat Kongresi'nde belirlenen program dâhilinde sanayileşmede liberal ekonomik modellerin uygulanmasına 1920'li yılların sonuna kadar devam ettiği görülmüştür²².

II. Cumhuriyet'in İlk Yıllarında Sosyal Güvenlik Sistemi ve Yapılan Düzenlemeler

Cumhuriyetin ilk yıllarında milli ekonominin korunması ve özel sektörün geliştirilmesine yönelik birtakım girişimlerde bulunulmuştur. Ancak bu dönemde Türk sanayicisi ve iş adamlarının ülkenin acil ihtiyacı olan ekonomik gelişimi sağlayabilecek bilgi, birikim ve sermayeden yoksun durumda oluşu yapılan girişimleri etkisiz ve yetersiz kılmıştır. 1929 Dünya Ekonomik Krizi'nin etkilerinin en fazla hissedildiği ülkelerden birisi olan Türkiye'de devlet, ülkeyi sanayileştirebilmek ve kalkınmayı hızlandırabilmek için yeni bir ekonomik modele yönelmiş, devletçi bir ekonomik yapı benimsemiş ve uygulanmaya başlanmıştır. Bu dönemde devlet yeni kamu iktisadi teşekküllerinin kurulmasında ve özel sektörün desteklenmesinde çok önemli rol oynamıştır. Yine dış borçlanma ve kırsal kesimin sağladığı ucuz emeğin yardımıyla devlet eliyle bazı sanayi ve üretim kollarında fabrika ve işletmeler kurulmuş, endüstrileşme alanında başlangıç sayılabilecek önemli adımlar atılmıştır.

²⁰ Amele Birliği'nin, 1946 yılında ilk genel nitelikli sosyal sigortalının kuruluşuna kadar, üyeleri ve ailelerine hastalık, kaza, yaşlılık ve ölüm hallerinde, çağın koşullarına göre önemli yardımlar sağlayan ve Ereğli kömür havzasındaki sağlık hizmetlerinin gelişmesinde dinamik rol oynayan bir sosyal güvenlik kurumu olarak işlev görmüştür. 1980'li yıllarda Havza'da başlayan özelleştirmeler ve sosyal güvenlik alanında yaşanan dönüşüm ile Amele Birliği'nin gücünü önemli ölçüde kaybetmiştir.

²¹ Akkaya, *Sosyal Güvenlik Tarihi Üzerine Notlar*, s.88.

²² Özaydın, *age.*, s. 48.

Yine bu dönemin başlangıç yıllarında çeşitli kurumlarda istihdam edilen askeri ve sivil devlet personeli için sosyal sigorta fonlarının kurulmasına devam edilmiş, ancak işçilerle ilgili düzenlemelerde yeni gelişmeler yaşanmamış, Ereğli ilçesindeki kömür işçileriyle sınırlı kalmıştır. Bir baskı unsuru olarak işçi sınıfının tam anlamıyla var olmaması ve korumacı-devletçi politikaların görülmediği bu dönemde sosyal güvenlik alanında düzenlemeler sınırlı kalmıştır. Bu dönemde çıkarılan 1921 ve 1924 Anayasalarında da sosyal güvenlik ya da sosyal haklar gibi konulara yer verilmemiştir.

Cumhuriyetin ilk yıllarında sosyal güvenliğe yönelik doğrudan düzenlemeler yapılmasa da çıkarılan Borçlar Kanunu(1926), Umumi Hıfzısıhha Kanunu(1930) gibi yasalarla dolaylı bazı düzenlemeler yapılmıştır²³.

Dolaylı da olsa, işçiler için olası risklere karşı koruma önlemleri içeren 1926 tarihli Borçlar Kanunu, işçiyi koruma düşüncesine bir ölçüde yer vermiştir. İşverenin, işçinin yaşam ve sağlığının korunması için gerekli önlemleri alması, önlemlerin alınmaması nedeniyle işçinin ölümü halinde ailesine tazminat ödenmesi (m.332), uzun süreli hizmet sözleşmesine göre çalışan işçinin hastalık ve askerlik gibi kendi kusuru dışında bir nedenle işini yapamaması halinde kendisine ücret ödenmesi (m.328), koruyucu hükümler olarak değerlendirilebilir. Anılan bu hükümler dışında, sosyal sigortalarla ilgili bir hüküm Borçlar Kanunu'nda yer almamıştır. Bireyci ve liberal hukuk anlayışını yansıtan Borçlar Kanunu, belirtilen sınırlı düzenlemelerle dahi işçilere sosyal güvence sağlamaktan uzak kalmıştır²⁴.

Umumi Hıfzısıhha Kanunu ile emekli, dul ve yetimlerin aylıklarının devlet hazinesinden ödenmesi karara bağlanmış bütün memur ve emekli sandıkları birleştirilmiştir²⁵. Yine bu dönemde sosyal sigortalara benzeyen, fakat kişiler ve riskler açısından dar kapsamlı birtakım emeklilik ve yardımlaşma sandıklarının kuruluşunu öngören yasalar çıkarılmıştır. 1930

²³ Ahmet Makal, **Türkiye'de Tek Partili Dönemde Çalışma ilişkileri: (1920-1946)**, İmge Kitabevi, Ankara 1999, s. 422-425; 1930 tarihinde kabul edilen 1593 sayılı Umumi Hıfzısıhha Kanunu ile ülke ve halkın sağlığının korunması amaçlanmıştır. Kanun özellikle çocuk ve kadınların çalışma şartlarına ilişkin getirdiği hükümler ile geniş kapsamlı sosyal politika tedbirlerini içermektedir. Bk. Özeydin, **age.**, s. 49.

²⁴ 1926 tarihli Borçlar Kanunu'nun işçilerin haklarına yönelik getirdiği esaslar ve hükümler konusunda bk. Tuğba Belenli, **Türklerde Sosyal Devlet ve Türkiye Cumhuriyeti Devleti'nde Uygulanan Sosyal Politikalar (1938'e Kadar)**, Atatürk Araştırma Merkezi Yayını, Ankara 2017, s.118-119. Nüvit Gerek; A. İlhan Oral; **Sosyal Güvenlik Hukuku**, Anadolu Üniversitesi Yayını, Eskişehir, 2004, s. 72.

²⁵ Belenli, **age.**, s.119-121.

tarihli Askeri ve Mülki Tekaüt Kanunu bunların en önemlisidir. 1933 yılında Vilayet Hususi İdareleri Tekaüt Sandığı ve İstanbul Mahalli İdaresiyle, Ankara Belediyesi Memurları Tekaüt Sandığı, 1934 yılında DDY ve Limanlar İdaresinin Memur ve Müstahdemleri Tekaüt Sandığı gibi çok sayıda emeklilik ve yardımlaşma sandığı kurulmuştur. İşçiler de benzer yardımlaşma sandıkları kurmuşlardır. En önemlisi 1923 yılında Zonguldak ve Ereğli bölgesinde maden işçilerinin kurdukları Amele Birliği²⁶ ve İhtiyat ve Teavün Sandıkları olmak üzere, Samsun Tütün İşçileri Teavün Cemiyeti ile İstanbul'da elektrik fabrikası işçilerinin kurduğu Yardım ve Teavün Sandığı bu türden kuruluşlardır²⁷.

Türkiye'de sosyal güvenlik sisteminin gelişiminde dönüm noktası olarak kabul edilen 1936 tarihli 3008 sayılı İş Kanunu ile ilk kez sosyal sigortaların kuruluşu ve sosyal sigortalara ilişkin temel ilkeler öngörülmüştür ancak, ilk sigorta kollarının kurulması için on yıl beklemek gerekmiştir. 1945 yılına gelinceye kadar bir sosyal güvenlik sistemi oluşturulamamıştır²⁸. Söz konusu dönem ve ilerleyen süreçlerde, sosyal güvenlik sistemi sigorta esasına dayalı ve çalışanlara memur, işçi ya da serbest çalışan olarak farklı alt sistemler olarak koruma sağlayan bir sistem olarak gelişmiştir²⁹.

Türk sosyal güvenlik sistemi, sosyal sigortalar üzerine kurulmuş bir sistem olarak ifade edilebilir. Diğer bir ifadeyle, Türkiye'de temel sosyal güvenlik kurumu olarak sosyal sigortalar tercih edilmiş ve örgütlenme yapısında çalışanların mesleki statüleri esas alınmıştır Türkiye'de sosyal güvenlik sisteminin kurumsal yapısı ve çalışma prensipleri, 1940'lı yılların ikinci yarısından itibaren oluşturulmaya başlanmış ve en önemli kilometre taşını aşağıda da bahsedeceğimiz gibi, Sosyal Sigortalar Kurulması oluşturmuştur.

²⁶ Sandıkların finansman kaynağını, öbür ek gelirler (bağışlar, işçilerden kesilen cezalar) yanında, esas olarak işçi ve işverenlerin, ücret üzerinden eşit oranlarda ödeyecekleri primler oluşturmaktaydı. Amele Birliği ile sosyal sigortalar arasında yakın bir benzerlik vardır. Bu uygulama ile sınırlı ve ilkel biçimde de olsa, Türkiye'de sosyal sigortaların ilk uygulaması gerçekleştirilmiş, sosyal sigortalara doğru bir ilk adım atılmış olmaktadır. Gerçekten de Amele Birliği, sosyal sigortalar gibi zorunluluk ilkesine dayanmakta; sağlanan yardımlar, işçiler için bir hak oluşturmaktaydı. Bu değerlendirme için bk. Sait Dilik, "Atatürk Dönemi'nde Sosyal Politika", *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, Yıl 1985, C 40, S 1, Ankara 1985, s. 97-98.

²⁷ Güvercin, agm., s. 92.

²⁸ Cahit Talas, *Sosyal Ekonomi*, S Yayınları, Ankara 1983, s. 376.

²⁹ Güvercin, agm., s. 92.

III. Sosyal Güvenliğin Kurumsallaşma ve Sosyal Devletin Oluşturulması Dönemi (1946-1980)

Sosyal devlet anlayışının “altın çağı” olarak kabul edilen 1945-1980 yılları, aynı zamanda sosyal güvenlik politikalarının da tüm dünyada olduğu gibi Türkiye’de de en üst seviye noktasına ulaştığı bir dönem olmuştur.

Türkiye, İkinci Dünya Savaşı’ndan sonraki dönemde dünyada sosyal güvenlik alanında ortaya çıkan gelişmelere ayak uydurmaya çalışmıştır. 10 Aralık 1948 tarihli “İnsan Hakları Evrensel Bildirisi” 6 Nisan 1949’da Bakanlar Kurulu’nca kabul edilmiş; 7 Nisan 1948 tarihli Dünya Sağlık Örgütü (WHO) Anayasası, 9 Haziran 1949 tarih ve 5062 sayılı yasa ile onaylanmış ve Türkiye Dünya Sağlık Örgütü üyesi olmuştur³⁰. Bu sözleşmeler Türkiye’ye sağlık ve sosyal güvenlik alanlarında yükümlülükler getirmiştir.

1946 yılında yürürlüğe giren 4792 sayılı İşçi Sigortaları Kurumu Kanunu ile işçi statüsünde çalışanların sosyal güvenliği için gerekli kurumsal alt yapı hazırlanmış, 1945 tarihli 4772 sayılı kanun ile İş kazası, meslek hastalıkları ve analık; 1949 tarihli 5417 sayılı kanun ile ihtiyarlık; 1950 tarihli 5502 sayılı kanun ile hastalık ve analık; 1957 tarihli 6900 sayılı kanun ile maluliyet, ihtiyarlık ve ölüm sigortaları düzenlenerek koruma sağlanan risklerin kapsamı aşamalı olarak genişletilmiştir³¹. 1950 yılında yürürlüğe giren, 5434 sayılı Emekli Sandığı Kanunu ile o güne kadar dağınık halde bulunan ve memurlara sosyal güvence sağlayan bütün kanun ve sandıklar kaldırılarak, memurlara tek çatı altında sosyal koruma sağlanmıştır³².

Sosyal güvenlik alanında gerçekleştirilen bu düzenlemelerin dışındaki en önemli gelişme, 1961 Anayasası’dır. 1961 Anayasası’yla, ‘sosyal güvenlik’ kavramı ilk kez çalışma hayatı ve sosyal politikalara ilişkin anayasal terminolojiye girmiştir. 1961 Anayasası’nın sosyal güvenlikle ilgili 48. maddesine benzer bir hükme yürürlükteki 1982 Anayasası’nın ‘sosyal güvenlik’ başlıklı 60. maddesinde de yer verilmiştir. Söz konusu maddede ‘Herkes sosyal güvenlik hakkına sahiptir. Devlet bu güvenliği sağlayacak gerekli tedbirleri alır ve teşkilatı kurar.’ denilmek suretiyle, devlete sosyal

³⁰ Bk. Dünya Sağlık Örgütü ve Türkiye ile İlişkileri, T.C. Sağlık Bakanlığı Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı. Ankara 1997: 21-63

³¹ Türkiye İstatistik Yılı (Statistical Yearbook of Turkey) 2002. T.C. Başbakanlık Devlet İstatistik Enstitüsü., Ankara 2003, s. 209.

³² Güzel, age., s. 32-33.; Ayrıca bk. Güvercin, agm., s. 92.

güvenlik alanında önemli görevler yüklenilmiş ve Türk anayasal sistemine “Sosyal devlet” düşüncesi girmiştir³³.

1961 Anayasası’nda yer alan bu hüküm doğrultusunda, 5 Ocak 1961 tarihli 224 sayılı Sağlık Hizmetlerinin Sosyalleştirilmesi Kanunu bu alanda önemli bir adım oluşturmuştur³⁴. Bu kanun bütün sağlık hizmetlerinin finansmanının genel bütçeden karşılanmasını ve sağlık hizmetlerinin, yasal süreci izleyen herkese ücretsiz olarak verilmesini öngörmektedir. Kanuna göre “sosyalleştirme” uygulaması tüm illerde tamamlandığında, aynı zamanda herkesi içine alan bir sosyal sağlık güvencesi modeli de ortaya çıkarmış olacaktır. Fakat, “sosyalleştirme” uygulaması 1984’te tüm yurttan birçok aksaklıklarıyla birlikte tamamlanmış görünse de kanunda belirtilen hedeflerin çoğuna ulaşamadığı vurgulanmaktadır.

Sosyal güvenlik alanında yaşanan gelişmeler 17.07.1964 tarih ve 506 sayılı “Sosyal Sigortalar Kanunu”nun çıkarılmasıyla devam etmiştir. 506 sayılı kanun ile, her bir sigorta kolu için ayrı ayrı uygulanmakta olan kanunlar birleştirilmiş, bu kanunu uygulamakla görevli kurumun ismi de “Sosyal Sigortalar Kurumu- SSK” olarak değiştirilerek kapsamı genişletilmiştir³⁵. Ayrıca bu kanun ile, bütün Türkiye’de sanayi ve hizmetler kesiminde hizmet akdiyle çalışanların sosyal güvenlik kapsamına alınmaları sağlanmıştır. Bu kanunun yürürlüğe girmesiyle de sosyal güvenlik sistemi bir adım daha ileriye taşınmıştır.

Bu gelişmeyi “1971 yılında kabul edilen ve esnaf, sanatkâr ve diğer bağımsız çalışanlara yönelik olan 1479 sayılı Bağ-Kur Kanunu izlemiştir³⁶. Yine bu dönemde Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) ‘nün 1952 tarihli 102 sayılı ‘Sosyal Güvenliğin Asgari Normlarına İlişkin Sözleşmesi’ 29 Temmuz 1971 tarih ve 1451 sayılı kanun ile onaylanmış, Bakanlar Kurulu’nun 1 Nisan 1974 tarih ve 7/7964 sayılı kararnamesi ile yürürlüğe girmiştir”. Bu

³³ Meryem Koyar, Alper Topçuoğlu (1995). **Sosyal Politika**, Ezgi Kitabevi Yayınları, Bursa 1995, s.64.

³⁴ 1961 Anayasası’nda sosyal güvenlik ve sağlık kavramları birer hak olarak tanımlanmış ve bu hakların sağlanmasının devletin görevi olduğu kabul edilmiştir. 5 Ocak 1961 tarihli 224 Sayılı Sağlık Hizmetlerinin Sosyalleştirilmesi Yasası bu alanda önemli bir adım olmuştur. Bu değerlendirme için bk. M. Rahmi Dirican, “Sağlık Hizmetlerinin Sosyalleştirilmesi ve Başarısızlık Nedenleri”, **Toplum ve Hekim**, C 9, S 60, Mart-Nisan 1994; s. 49-50.

³⁵ Doç. Dr. A. Gürhan Fişek, Yrd. Doç. Dr. Şerife Türcan Özşuca, Arş. Gör. Mehmet Ali Şuğle, **Sosyal Sigortalar Kurumu Tarihi (1946-1990)**, Türkiye Ekonomik ve Toplumsal Tarih Vakfı, Ankara 1998.

³⁶ **Sosyal Sigortalar Kurumu 1999 İstatistik Yıllığı**, Sosyal Sigortalar Kurumu Sincan Matbaası, Ankara 2000: s. 2-13; Nadir Özbek, Özbek, **Cumhuriyet Türkiye’sinde Sosyal Güvenlik ve Sosyal Politikalar**, Tarih Vakfı Yayını, İstanbul 2006, 232-240.

önemli sözleşme sosyal güvenlik kavramının çağdaş boyutunu göstermekte belirleyici bir role sahip olmuştur.

Diğer bir gelişme ise, 10 Temmuz 1976 tarih ve 2022 sayılı kanunla, en geniş kapsamlı kamu sosyal güvelik harcaması olarak bilinen “65 yaş aylığı” uygulamasının başlatılmasıdır. Bu uygulama ile 65 yaşını doldurmuş, muhtaç, güçsüz ve kimsesiz Türk vatandaşlarına karşılıksız aylık bağlanmıştır³⁷. Bu açıdan 2022 sayılı kanunun iyi bir sosyal güvence örneği oluşturduğu belirtilmektedir.

1979 yılında herhangi bir zorunlu sosyal sigorta programına tabii olmayanlar için isteğe bağlı sosyal sigorta programı oluşturulmuş ve yönetiminden Bağ-Kur sorumlu tutulmuştur. Böylece Türkiye’de devlet memurları, kamu ve özel sektör çalışanları ile bağımsız çalışanlar için ayrı ayrı ve farklı norm ve standartlarla da olsa pirimle finanse edilen bir sosyal sigorta sistemi oluşturulmuştur. Ayrıca primli sistemin dışında 1977 yılında yaşlılar ve özürlülerle asgari düzeyde sosyal yardım sağlayan vergilerle finanse edilen sosyal yardım programları oluşturulmuş ve yönetiminden Emekli Sandığı Sorumlu tutulmuştur³⁸.

Böylece, Türkiye de II. Dünya Savaşı’ndan sonra klasik sosyal güvenlik düzenlemelerinden modern sosyal güvenlik düzenlemelerine geçiş gerçekleşmeye başlamış ve tarihteki yerini biraz gecikmeli de olsa almıştır.

IV. Sosyal Güvenliğin Yeniden Yapılandırılması ve Kapsamının Genişletilmesi Dönemi (1980-2000)

1960 sonrası çıkartılan kanunlarla ve getirilen yeni düzenlemelerle Türkiye’de sosyal güvenlik sisteminin sosyal sigorta ayağının kurumsal yapısı büyük ölçüde tamamlanmıştır. Kurumsal yapının tamamlanmasından sonra kapsamının genişletilmesini sağlayacak düzenlemeler yapılmaya başlanmıştır.

1982 Anayasası’nda 1961 Anayasası’na göre sosyal güvenlik ile ilgili daha kapsamlı düzenlemelere yer verilmiştir. Anayasa’nın 60, 61 ve 63. Maddelerinde herkesin sosyal güvenlik hakkına sahip olduğu ve bu güvenliği sağlamak için devletin gerekli tedbirleri alacağı belirtilmektedir. 61. maddede sosyal güvenlik bakımından özel olarak korunması gereken malul ve gaziler, sakatlar yaşlılar ve korunmaya muhtaç çocukların sosyal

³⁷ Güzel, *age.*, s. 459-460.

³⁸ Osman Bayrı, Türkiye’de Sosyal Güvenlik Sistemi’nin Kurum ve Kapsam Olarak Gelişimi ve Sosyal Güvenlik Adaleti” *Sosyal Güvenlik Dergisi (SGD)*, C 3, S 2, Haziran 2013, s. 24.

güvenlikleri, 62. maddede ise yabancı ülkelerde çalışan Türk vatandaşlarının sosyal güvenliklerine yer verilmiştir³⁹.

1983 yılında sosyal yardım hizmetlerini tek çatı altında toplamayı amaçlayan “Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu- SHÇEK” in yeniden düzenlenmesi bu alandaki önemli gelişmelerdir. Yine aynı yıl çıkarılan iki önemli Kanun ile tarım sektöründe çalışanların büyük bir bölümü de sosyal güvenlik kapsamına alınmıştır. Bunlardan ilki, 17 Ekim 1983 tarihinde kabul edilen 2925 sayılı Tarım İşçileri Sosyal Sigortalar Kanunudur. Aynı tarihte kabul edilen 2926 sayılı Tarımda Kendi Adına ve Hesabına Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kanunu ile de tarımda kendi nam ve hesabına çalışanlara da Bağ-Kur çerçevesinde sosyal güvenlik sağlanmıştır⁴⁰.

7 Kasım 1980’de, 1968 tarihli Avrupa Güvenlik Kodu’nun onaylanması, 1965 tarihli Avrupa Sosyal Güvenlik Şartı’nın 14 Ekim 1989’da onaylanarak 24 Aralık 1989’da yürürlüğe girmesi sosyal güvenlikle ilgili olarak bu dönemdeki önemli gelişmelerdir.

Bunların yanı sıra, sistemin sosyal yardım ve hizmetlerden oluşan primsiz ayağı kapsamında ise, gereksinim içerisinde bulunan yoksul yaşlılara oldukça sınırlı bir yardım 6 sunulmaktadır. Bu yardımlar, 1983 tarih ve 2828 sayılı Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kanunu ile muhtaç çocuk, yaşlı ve sakatlara yönelik hizmet sunumu; 1986 tarih ve 3294 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu kurularak, vakıflar aracılığıyla yoksullara ayni ve nakdi yardım yapılması; 1992 tarih ve 3816 sayılı Yeşil Kart Kanunu ile yoksul vatandaşlara sağlık yardımı olarak şekillenmektedir. Ayrıca 1999 yılında 4447 sayılı kanun ile İşsizlik Sigortası uygulamasının oluşturulması; 2001 tarih ve 4362 sayılı Bireysel Emeklilik Tasarruf ve Yatırım Sistemi Kanunu ile de Türk sosyal güvenlik sisteminde tamamlayıcı sosyal güvenlik sistemlerinin oluşturulması için adımlar atılmıştı.

2000’li yıllara gelindiğinde ise Türk sosyal güvenlik sisteminin yaşadığı finansal ve yapısal sorunlardan dolayı ve bu sorunları gidermek adına birtakım düzenlemeler gerçekleştirilmiştir. Bu kapsamda; Sosyal Güvenlik Kurumu’nun kuruluş, teşkilat, görev ve yetkilerine ilişkin usul ve esasları düzenlemek amacıyla 16 Mayıs 2006 tarih 5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurum Kanunu kabul edilmiştir. Benzer şekilde; sosyal sigortalar ile genel

³⁹ Hasan Bülent Kantarcı, “Sosyal Devlet, Sosyal Güvenlik ve Türkiye’de Zorunlu Askerlik Hizmeti”, **Bahkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, C 6, S 10, Aralık 2003, s. 81.

⁴⁰ Güzel, **age.**, s. 460.; Apan, **agm.**, s.276.

KAZANILAN HAKLAR VE KURUMSALLAŞMA YÖNLERİYLE TÜRKİYE’DE
SOSYAL GÜVENLİK ALANINDAKİ DÜZENLEMELER (1923-2000)

sağlık sigortası bakımından kişileri güvence altına almak adına; bu sigortalardan yararlanacak kişileri ve sağlanacak hakları, bu haklardan yararlanma şartları ile finansman ve karşılama yöntemlerini belirlemek; sosyal sigortaların ve genel sağlık sigortasının işleyişi ile ilgili usul ve esasları düzenlemek amacıyla 31 Mayıs 2006 tarih ve 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu kabul edilmiştir. 5502 ve 5510 sayılı kanunlar sosyal güvenlik alanında yapılan reform kapsamında uygulamaya konulmuştur. Bu doğrultuda “Sosyal Güvenlik Reformu” adı altında, farklı norm ve standartlara göre hizmet sunan SSK, Bağ-Kur ve Emekli Sandığı tek çatı altında birleştirilmiştir

Sosyal güvenlik reformu ile Türkiye’de yaşayan nüfusun tümüne, hakkaniyete uygun, eşit ve kaliteli sağlık hizmeti sunumunun finanse edildiği, sürdürülebilir bir sistem oturtulmaya çalışılmıştır. Sosyal güvenlik reformu ile oluşturulan kurumsal yapı çok kısa bir sürede işler hale getirilmiş, ülke genelinde tüm bireylere eşit kalitede sosyal güvenlik hizmeti veren merkez ve taşra teşkilatı oluşturulmuş, 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu’yla çalışanların sigortalılık türlerine göre farklı olan mevzuatlar birleştirilmiş, ikincil mevzuat tamamlanmış, teknik altyapı güçlendirilmiş, bürokrasi azaltılmış ve gerçekleştirilen tüm bu yeniliklerle halka sunulan hizmetlerin hızı ve kalitesi artırılmıştır.

SONUÇ

19. yüzyıla kadar Osmanlı İmparatorluğu'nda kurumsallaşmış bir sosyal yardım sisteminden söz edilemez. Tanzimat devri ile devlet sosyal alana daha çok müdahale etmiş, İkinci Abdülhamit döneminde ise bu daha da artmıştır. Ancak devletin sosyal alana müdahalesi sınırlı kalmış sosyal refah aile, akraba, cemaat, lonca dayanışmaları yoluyla dağıtılmıştır.

Cumhuriyet döneminde sağlık ve eğitim alanındaki atılımlar yüzyılın ikinci yarısında sosyal güvenlik kurumlarının kurumsallaşmasıyla önemli bir aşama kat etmiştir. Ancak bu gelişmelere rağmen devletin birçok alanda sosyal refahın dağıtımına direk müdahil olmadığı bunu aile ve sivil topluma bıraktığı görülür.

1980'li yıllarla birlikte neo-liberal⁴¹ politikalar dünyada ve Türkiye'de etkisini göstermiş, sosyal refah piyasa koşullarında dağıtmaya başlanmıştır. Bu eğilime rağmen Türkiye'de sosyal güvenlik adına önemli gelişmeler yaşanmıştır. Günümüze kadar yapılan sosyal güvenlik uygulamaları incelendiğinde uzun vadede sonuçlarının olumlu ya da olumsuz olacağı noktasında yeterince etki analizleri hesaplanmamış, kısa sürede sorunları çözmeye çalışan ama pratikte sürdürülebilir olmayan, popülist kaygıları ağır basan politikalar olduğu görülmektedir.

Netice olarak gelir dağılımında giderek artan eşitsizlik ve toplumsal yapımızda her geçen gün derinleşen yoksulluk 2000'li yıllarda Türkiye'de sosyal güvenliğin önemini artırmıştır. Bu gelişmeler Türkiye'de sosyal güvenlik politikaların önümüzdeki yıllarda gündemi daha çok meşgul edeceğine göstermektedir.

⁴¹ Türkiye'de 24 Ocak 1980 kararları ile neoliberal ekonomi politikaları ekonominin merkezine oturtulmuş, bu tarihten sonra ekonomide serbestleşme üzerinden hareket edilmeye başlanmıştır. IMF ve Dünya Bankası'nın gelişmiş ülkeler için zorunlu kıldığı politikaların diğer ülkeleri de kısmen ilgilendiren yönüne bağlı olarak bu tarihten itibaren Türkiye'de liberal iktisat politikaları uygulanmaya başlanmıştır. Reel devalüasyonların yaşandığı, serbestleşmeyi savunan ekonomi politikalarının uygulandığı, emek gücünün arka plana itildiği bu yeni dönemde faiz ve döviz kurundaki denetimler de ortadan kaldırılmış, Türk ekonomisi küresel ölçekli ekonomilerle aynı piyasada varlık göstermeye adapte hale getirilmiştir. Bu değerlendirme için bk. Hande Ayhan Gökçek, Neoliberal "İktisat Politikaları ve 1980-1989 Yılları Arasında Türk Ekonomisinin Genel Görünüşünün Altı Faktör Altında İncelenmesi ve Değerlendirilmesi", **SSAD Stratejik ve Sosyal Araştırmalar Dergisi**, Volume 7 Issue 1, March 2023, s.150; Ayrıca bk. Selime Güzelsarı, **Küresel Kapitalizm ve Devletin Dönüşümü**, İstanbul: Sosyal Araştırmalar Vakfı Yayınları., İstanbul 2008, s.12.

KAYNAKÇA

Resmi Yayınlar

Dünya Sağlık Örgütü ve Türkiye ile İlişkileri, T.C. Sağlık Bakanlığı Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı, Ankara 1997

Türkiye İstatistik Yıllığı (Statistical Yearbook of Turkey) 2002, T.C. Başbakanlık Devlet İstatistik Enstitüsü., Ankara 2003.

Sosyal Güvenlik Kurumu ve Sosyal Güvenlik Sistemi, Sosyal Güvenlik Kurumu Strateji Geliştirme Başkanlığı, Ankara 2009.

Sosyal Sigortalar Kurumu 1999 İstatistik Yıllığı, Sosyal Sigortalar Kurumu Sincan Matbaası, Ankara 2000.

Kitaplar

Belenli, Tuğba, **Türklerde Sosyal Devlet ve Türkiye Cumhuriyeti Devleti'nde Uygulanan Sosyal Politikalar (1938'e kadar)**, Atatürk Araştırma Merkezi Yayını, Ankara 2017

Erol, Sevgi Işık, **Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Sosyal Hizmetler**, İKSAD Publications, Ankara 2029.

Fişek, Doç. Dr. A. Gürhan vd., **Sosyal Sigortalar Kurumu Tarihi (1946-1990)**, Türkiye Ekonomik ve Toplumsal Tarih Vakfı, Ankara 1998,

Gerek, Nüvit A.-Oral; İlhan, **Sosyal Güvenlik Hukuku**, Anadolu Üniversitesi Yayını, Eskişehir, 2004,

Gülmez, Mesut, **Türkiye Bölgesel Çalışma İlişkileri Tarihi**, TODEİ (Türkiye Orta Doğu Amme İdaresi) Yayını, Ankara 1983.

Güzel, Ahmet, Okur, Ali Rıza, **Sosyal Güvenlik Hukuku**, Beta Yayınları, İstanbul 1999

Güzelsarı, Selime, **Küresel Kapitalizm ve Devletin Dönüşümü**, İstanbul: Sosyal Araştırmalar Vakfı Yayınları., İstanbul 2008

Koyar, Meryem-Topçuoğlu, Alper, **Sosyal Politika**, Ezgi Kitabevi Yayınları, Bursa 1995

Makal, Ahmet, **Osmanlı İmparatorluğu'nda Çalışma İlişkileri (1850-1920)**, İmge Kitabevi Yayınları, Ankara 1997.

Makal, Ahmet, **Türkiye'de Tek Partili Dönemde Çalışma ilişkileri: (1920-1946)**, İmge Kitabevi, Ankara 1999.

Özaydın, Mehmet Merve, **Sosyal Politika**, Editörler: Doç. Dr. Abdurrahman İlhan Oral, Yrd. Doç. Dr. Yener Sirmen, Anadolu Üniversitesi Yayını, Eskişehir 2014.

Özbek, Nadir, **Osmanlı İmparatorluğu'nda Sosyal Devlet (Siyaset, İktidar ve Meşruiyet 1876-1914)**, İletişim Yayınları, İstanbul 2002.

Özbek, Nadir, **Cumhuriyet Türkiye'sinde Sosyal Güvenlik ve Sosyal Politikalar**, Tarih Vakfı Yayını, İstanbul 2006.

Özdek, Yasemin, **Şirket Egemenliği Çağı- Sosyal Devletten Ceza Devletine**, Notabene Yayınları, Ankara 2011.

Richardson, J. Henry, **İktisadi ve Mali Yönüyle Sosyal Güvenlik**, Çev. Turan Yazgan, İstanbul, İstanbul Üniversitesi, İktisat Fakültesi Yayınları, 1970,

Talas, Cahit, **Sosyal Güvenlik ve Türk İşçi Sigortaları**, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, Ankara 1953.

Talas, Cahit, **Sosyal Ekonomi**, S Yayınları, Ankara 1983.

Taşçı, Faruk, **Türkiye'de Sosyal Politika ve Dönüşüm: Zihniyet, Aktörler, Uygulamalar**, SETA. İstanbul 2017

Tokol, Aysen, **Sosyal Politika**, Bursa, Uludağ Üniversitesi Güçlendirme Vakfı, 1997.

Turan, Kamil, **İş Hukukunun Genel Esasları**, Türk Tarih Kurumu Basımevi, Ankara 1990.

Makaleler

Akkaya, Yüksel, “Dünden Bugüne Sosyal Güvenlik”, **Sağlık, Toplum, Siyaset**, S 1, Ankara 1999.

Akkaya, Yüksel, “Sosyal Güvenlik Tarihi Üzerine Notlar”, **Toplum ve Hekim**, C 15, S 2, (Mart-Nisan 2000)

Alpar, Bülent, “ILO Sosyal Güvenlik Nihai Raporu ve Gerçekleşen Değişiklikler”, Ankara, **Kamu-İş**, C 5, S 4, 2000,

Bayrı, Osman, “Türkiye'de Sosyal Güvenlik Sistemi'nin Kurum ve Kapsam Olarak Gelişimi ve Sosyal Güvenlik Adaleti”, **Sosyal Güvenlik Dergisi (SGD)**, C 3, S 2, Haziran 2013,

Çımrın, Füsün Kökatan-DURDU, Zafer, “Türkiye’de Sosyal Güvenlik sisteminin Dönüşümü ve Bireysel Emeklilik Sistemi”, **Emek ve Toplum**, C 4, Yıl: 4, S 8.

Dilik, Sait, “Atatürk Dönemi’nde Sosyal Politika”, **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, Yıl 1985, C 40, S 01, Ankara 1985

Dirican, “M. Rahmi, Sağlık Hizmetlerinin Sosyalleştirilmesi ve Başarısızlık Nedenleri”, **Toplum ve Hekim**, C 9, S 60, Mart-Nisan 1994.

Gökçek, Hande Ayhan, “Neoliberal “İktisat Politikaları ve 1980-1989 Yılları Arasında Türk Ekonomisinin Genel Görünüşünün Altı Faktör Altında İncelenmesi ve Değerlendirilmesi”, **SSAD Stratejik ve Sosyal Araştırmalar Dergisi**, Volume 7, Issue 1, March

Güvercin, Cemal Hüseyin, “Sosyal Güvenlik Kavramı ve Türkiye’de Sosyal Güvenliğin Tarihçesi”, **Ankara Üniversitesi Tıp Fakültesi Mecmuası**, C 57, S 2, Ankara 2004

Kantarcı, Hasan Bülent, “Sosyal Devlet, Sosyal Güvenlik ve Türkiye’de Zorunlu Askerlik Hizmeti”, **Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, C 6, S 10, Aralık 2003,

Özbek, “Nadir Osmanlı’dan Günümüze Sosyal Devlet”. **Toplum ve Bilim**, S 92, Yıl 2002.

Tezler

Koç, Muzaffer, Sosyal Güvenlik Sisteminin Makroekonomik Büyüklüklerle İlişkisi ve Türk Sosyal Güvenlik Sistemi, **İstanbul Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi**, İstanbul, 2000, s. 15.