

TÜRKİYE'DE YÜZ YILLIK SOSYAL GÜVENLİK UYGULAMALARI VE SOSYAL GÜVENLİK KURUMLARI

Özcan ÇÖLÜK*

Özet

Cumhuriyetin ilanından önce Birinci Meclis'te kabul edilen ve Zonguldak kömür madenlerinde çalışan işçileri kapsayan, ardından 1923 yılında düzenlenen İzmir İktisat Kongresi'nde işçilerin lehine yapılan birtakım düzenlemeler ile aynı yıl çıkarılan Umumi Hıfzıssıhha Kanunu'nda yer alan hükümler Cumhuriyetin ilk sosyal güvenlik uygulamalarıdır.

1946 yılında İşçi Sigortaları Kurumu ile işçilere, 1949 yılında Emekli Sandığı Kanunu ile memurlara sosyal güvenlik alanında önemli haklar getiren kanunlar kabul edilmiştir. Bu dönemde kurulan çeşitli banka ve meslek odaları sandıkları da her bir iş ve meslek kolunun ayrı ayrı sosyal güvenlik kapsamına girmesine yol açmış, 1965 yılında 506 sayılı yasa ile Sosyal Sigortalar Kurumu, 1972 yılında serbest meslek erbabı ve esnafın sosyal güvenlik ihtiyacını gidermeye yönelik olarak Bağ-Kur kurulmuştur.

1980'li yıllarla birlikte sosyal güvenlik anlayışı, dünyaya hâkim olan neo-liberal politikaları tarafından şekillendirilmiştir. 1999 yılında emeklilik yaşı ve prim ödeme gün sayılarının arttırıldığı bir düzenleme yapılarak birçok sigortalı ve iştirakçinin emeklilik hayali yıllar sonraya ötelenmiştir. Sorun, ancak 2023 yılında yapılan düzenlemeyle kısmen de olsa düzeltilebilmiştir.

2008 yılında 5510 sayılı yasa gereğince kurulan Sosyal Güvenlik Kurumu, tüm sosyal güvenlik kurumlarını kademeli bir şekilde bir araya getirme hedefinin bir ürünü olarak varlığını devam ettirmektedir.

Anahtar Kelimeler: Sosyal Güvenlik Kurumu, Sosyal Sigortalar Kurumu, Emekli Sandığı, Bağ-Kur

* Dr., Marmara Üniversitesi, ocoluk2015@gmail.com

SOCIAL SECURITY PRACTICES AND SOCIAL SECURITY INSTITUTIONS IN THE LAST CENTURY IN TÜRKİYE

Abstract

In the Izmir Economy Congress held in 1923, after the social security laws covering the workers working in the Zonguldak coal mines and adopted in the First Assembly before the proclamation of the Republic, Some regulations in favor of workers and the provisions in the Public Health Law enacted in the same year are the first social security policies of the Republic.

Social security practices for workers with the Workers Insurance Institution enacted in 1946 and for civil servants with the Retirement Fund Law enacted in 1949 drew attention. Various banks and professional chamber funds established in this period resulted in the social security of each business and profession separately.

In 1965, the Social Insurance Institution was established with the law no. 506, and in 1972, Bağ-Kur was established to meet the social security needs of self-employed and tradesmen.

With the 1980s, the understanding of social security was shaped by the neo-liberal policies that dominate the world. In 1999, an arrangement was made in which the retirement age and the number of premium payment days were increased. The retirement dreams of many insured and contributors have been postponed for years. The problem could only be partially corrected with the arrangement made in 2023.

The Social Security Institution, which was established in 2008 in accordance with the law numbered 5510, continues to exist as a product of the goal of gradually bringing together all social security institutions.

Keywords: Social Security Institution, Social Insurance Institution, Pension Fund, Bağ-Kur

GİRİŞ

Modern devletin ortaya çıkmasıyla birlikte beliren sosyal devlet anlayışının bir sonucu olarak literatürde kendine yer bulan sosyal güvenlik kavramı, “Mesleksel, fizyolojik veya ekonomik bir riskten dolayı geliri sürekli olarak ya da geçici olarak kesilen kimselerin geçinme ve yaşama gereksinmelerini karşılayan bir sistem”¹ şeklinde tanımlanmaktadır. Sosyal güvenliği, ödevine vurgu yaparak tanımlayan bir yaklaşım da “Toplumda yaşayan her kesimi hiçbir ayırım gözetmeksizin hayatın çeşitli sosyal risklerine karşı ekonomik güvence altına alarak yarın endişesinden kurtarmaya, toplumda yoksul ve muhtaç insanlara yardım ederek onlara insan onuruna yaraşır en az yaşam düzeyi sağlamaya çalışır” diyerek tanımlamaktadır. Bu tanım kuşkusuz sosyal güvenliği daha geniş anlamda ele almaktadır. Buradan hareketle tanımda belirtilen ödevleri yerine getirmenin iki aracı mevcuttur. Bunların birincisi sosyal yardımlar ve sosyal hizmetler, ikincisi ise sosyal sigortalardır. Sosyal sigortalar, yardım görece kimselerin önceden prim ödemesine yani belirli bir miktarda katkıda bulunması esasına dayanırken sosyal yardımlar ve sosyal hizmetler yardım görece kişinin katkısını aramaksızın bu yardımın verilmesi esasına dayanır.²

Çalışmanın üzerinde durduğu konu bu ayırım içinde şekillenmektedir. Çalışmada kişilerin belli bir katılım payı karşılığında sosyal güvenliğe kavuşturulduğu sosyal sigorta uygulamalarının Cumhuriyetin ilanından bugüne kadar geçirdiği değişim incelenerek, bu değişim, içinde bulunduğu tarihsel koşullar bağlamında ele alınacaktır. Bu noktadan hareketle sosyal güvenlik şemsiyesi altına giren kişilerin sayısındaki artış ve sosyal güvenliğin kapsama alanı da ele alınacak konulardandır. Ağırlıklı olarak sosyal güvenlik uygulamalarına ilişkin mevzuata dayalı gelişmelerin yanı sıra, gelişimin siyasal ve toplumsal koşulları üzerinde durulmaya çalışılacaktır. Bu anlamda öncelikle Cumhuriyet öncesi sosyal güvenlik uygulamalarına kısaca göz atmak Cumhuriyetin devraldığı mirası anlamak bakımından önemlidir.

Osmanlı İmparatorluğu'nun klasik döneminde sosyal güvenlik uygulamaları olarak görülebilecek başlıca üç başlık mevcuttur: Aile içi yardımlaşma, dinsel yapılar-vakıflar aracılığıyla gerçekleşen yardımlar ve

¹ Ahmet Makal, *Osmanlı İmparatorluğu'nda Çalışma İlişkileri: 1850-1920*, İmge Kitapevi Yayınları, Ankara, 1997, s. 209.

² A. Can Tuncay, *Sosyal Güvenlik Hukuku Dersleri*, Beta Basım Yayın, İstanbul, 1996, s. 6-7.

meslek kuruluşları içindeki uygulamalar.³ Bunlardan “meslek kuruluşları içindeki uygulamalar” başlığı yardım görenlerin katılımına dayalı olması sebebiyle ele alınması gereken başlıklardan en önemlisidir. Meslek kuruluşları denildiğinde ilk akla gelen kurum ise lonca teşkilatıdır. Esnaf ve zanaatkarların meslek esasına göre örgütlendiği loncalar, kendi içlerinde dinsel birtakım kuralları da barındıran dışa kapalı kurumlardır. Loncaya bağlı işyeri; sahibi olan usta, yanında çalıştırdığı ve meslek öğrettiği kalfa ve çıraklardan oluşmaktadır. Loncanın orta veya teavün adı verilen sandıkları, meslek sahiplerinin ve aile üyelerinin sakatlık, hastalık, yaşlılık ve ölüm hallerinde yardım sağlamaktadır. Ayrıca kalfalıktan ustalığa geçenlerin işyeri açmaları için gerekli sermayenin sağlanmasına yönelik yardımlar mevcuttur. Sandığın finansmanı ise meslek sahiplerinin ödediği haftalık veya aylıklar ile harçlardan oluşmaktadır. Loncanın yanı sıra bir diğer geleneksel sosyal güvenlik uygulaması Osmanlı toprak düzeni olan tımar sistemi sayesinde ortaya çıkmıştır. Tarımsal üretimin yanında savaş zamanı devlete asker sağlamayı amaçlayan sistemde, kendilerine toprak verilen sipahiler bu sayede geçimlerini sağlarken, yaşlı ve malul gaziler için verilen tımar arazileri de bir tür sosyal güvenlik hizmeti sunmaktadır. Tımar arazilerinin gazilerin yanı sıra belli bir dönem hizmet ettikten sonra çalışmayacak kadar yaşlanan devlet görevlilerine de verilmeye başlanması ve yaşlanan yeniçerilere düzenli olarak aylık bağlanması gibi uygulamalar Tanzimat öncesi sosyal güvenlik uygulamaları olarak öne çıkmaktadır.⁴ Her ne kadar belli bir prim ödemeye veya katılıma dayanmasa da gazilere, yeniçerilere ve devlet görevlilerine bağlanan aylıkların ve ihdas edilen tımar arazilerinin devletteki ve ordudaki hizmetleri karşılığında veriliyor olması ayırt edici bir unsurdur.

Tanzimat’ın ardından 1865 tarihli Dilaver Paşa Nizamnamesi ve 1869 tarihli Maadin Nizamnamesi, hastalık ve iş kazalarına ilişkin birtakım güvenceler barındırmaktadır.⁵ 1866 yılında Askeri Tekaüt Sandığı ve 1909 yılında Askeri ve Mülki Sandıkları, asker kişilerin emeklilik durumlarını düzenlemek amacıyla kurulmuşlardır. Asker olmayan memurlar için 1881 yılında Sivil Memurlar Emekli Sandığı, özel ve yarı kamusal işyerlerinde çalışanlar için 1890 yılında Seyri Sefain Tekaüt Sandığı ve 1917 yılında Şirketi Hayriye Tekaüt Sandığı kurularak buralarda çalışan işçilerin sınırlı da

³ Makal, *age.*, s. 211.

⁴ Yusuf Alper, **Türkiye’de Sosyal Güvenlik ve Sigortalar (SSK)**, Uludağ Üniversitesi Güçlendirme Vakfı Yayınları, Bursa, 1997, s. 20-21.

⁵ Alper, *age.*, s. 23-24.

olsa sosyal güvenliğe ulaşmaları sağlanmıştı. Hicaz Demiryollarında çalışan işçiler için kurulan sandık ise hastalık ve iş kazası halleri için kurulmuş dar kapsamlı bir sandıktır.⁶

Osmanlı İmparatorluğu'nda çalışanlara yönelik olarak gerçekleşen sosyal güvenlik uygulamalarını Alper, Tanzimat öncesi ve sonrası olmak üzere iki döneme ayırmakta ve Tanzimat öncesi uygulamaların kapsamlı bir sosyal güvenlik garantisi sağladığını iddia etmektedir. Tanzimat sonrası dönem ise geleneksel yapıların çözülmesi ile her alanda olduğu gibi sosyal güvenlik alanında da bozulmaların yaşandığı bir dönem olarak öne çıkmakla birlikte yine bu dönemde ortaya çıkan uygulamalar modern bir sosyal güvenlik yapısının ortaya çıkarılmasının temellerini atmıştır.⁷ Makal ise Tanzimat öncesi dönemde modern anlamda sosyal güvenlik ölçütüne uyan uygulamanın loncalar olduğunu belirtmekle birlikte son derece sınırlı kaldığını belirterek, diğer uygulamaların “ilkel bir sosyal güvenlik anlayışı” olduğu üzerinde durmaktadır. Tanzimat sonrası sosyal güvenlik uygulamalarının, sınırlı olmakla birlikte Osmanlı Devleti'nin toplumsal yaşamında devlet memurlarının konumu ve elde ettikleri düzenli gelir sebebiyle ilk olarak bu kesimde başlamasına dikkat çekerek daha sonra Cumhuriyet ile sosyal güvenlik uygulamalarının aynı kesimde başlamasını anlamlı bulmaktadır. Bununla birlikte Tanzimat sonrası sosyal güvenlik uygulamalarını yetersiz bulmakta ancak kısmen geride olduğu Avrupa ülkelerindeki sosyal güvenlik uygulamalarına çok da uzak olmadığını düşünmektedir.⁸ Gerçekten de Osmanlı İmparatorluğunda özellikle Tanzimat öncesi dönemde modern sosyal güvenlik uygulamalarından bahsetmek mümkün değildir. Zira bu uygulamalar yasal dayanaktan yoksun ve geleneksel esaslara dayanmaktadır. Tanzimat sonrası görülen sosyal güvenliğe ilişkin çalışmalar ise daha çok Tanzimat ile birlikte ortaya çıkan batılılaşma özleminin bir sonucu olarak vücuda getirilmiştir. 19. yy ortalarından itibaren başta Almanya olmak üzere, İngiltere ve ABD'nde geliştirilen sosyal güvenlik uygulamaları,⁹ Osmanlı İmparatorluğu'nu da etkilemiş ve bu yönde girişimler yapmaya mecbur bırakmış görünmektedir.

Millî Mücadele ve Cumhuriyet öncesi dönemde de sosyal güvenliğe ilişkin çalışmalara devam edilmiş, 1921 yılında çıkarılan “Zonguldak ve

⁶ Yusuf Alper, İlknur Kılıç, *İş ve Sosyal Güvenlik Hukuku*, Dora Basım Yayın, Bursa, 2020, s. 203. Makal, *age.*, s. 215.

⁷ Alper, *age.*, s. 22-23.

⁸ Makal, *age.*, s. 214-217.

⁹ Tuncay, *age.*, s. 20-28.

Ereğli Havza-i Fahmiyesinde Mevcut Kömür Tozlarının Amele Menafi-i Umumiyesine Olarak Furuhtuna Dair Kanun” adından anlaşılacağı gibi kullanılmayan kömür tozlarının satılarak madencilerin ihtiyaçlarını karşılamak için kullanılmasını öngörmektedir. O yıllarda hükümet ve Meclis içinde güçlü bir şekilde savunulan halkçılık anlayışının bir ürünü olarak ortaya çıktığı anlaşılan kanun, görüşülmesi sırasında “sosyal, iktisadi ve milli” kavramları çerçevesinde şekillenmiştir. İşçilerin içinde bulunduğu sefalet; “sosyal”, üretimi düzenlemek için işçilerin durumunda iyileştirme yapmak “iktisadi” ve o güne kadar yabancılar tarafından işletilen madenlerde çalışan Türk ve Müslüman işçilere tanınan bu hak “milli” bir tavır olarak benimsenmiştir. Kanunun aleyhinde söz alan vekillerin kanunu Bolşevik eğilimlerinden dolayı suçlaması¹⁰ ise ilgi çekicidir. Kanunda işçilere tanınan hakların katılım esasına dayanmaması ve diğer şartları sağlamaması konumuz açısından yine bir eksiklik olarak göze çarpmakta ve katılıma dayalı sosyal güvenlik anlayışının uzağında durmaktadır. Oysa aynı yıl kabul edilen “Ereğli Havza-ı Fahmiye Maden Amelesinin Hukukuna Müteallik Kanun” işçiler için bir yardımlaşma sandığı kurulmasını zorunlu gördüğü gibi kazaya uğrayan işçilerin tedavilerinin işverence yapılmasını, kaza ölümlü ise yine işveren tarafından işçinin ailesine tazminat ödenmesini öngörmektedir. Bu yasaya göre kurulan sandıklar daha sonra “Amele Birliği” adıyla birleştirilmiş ve Sosyal Sigortalar Kurumu’nun kurulmasına kadar önemli bir sosyal güvenlik uygulaması olarak mevcudiyetini sürdürmüştür.¹¹ Milli Mücadele döneminde işçilere yönelik olarak bu tür kanunların çıkmasında kuşkusuz Sovyetler Birliği ile sürdürülen ilişkiler de önemli rol oynamaktadır. Bu ülkede çeşitli faaliyetler içerisinde bulunan Enver Paşa’nın hazırlamış olduğu parti programında, çalışmayacak duruma gelenlere sosyal yardım sağlanacağını belirtmesi¹² de Millî Mücadele kadrolarını işçiler lehine düzenlemeler yapma yönünde karar almaya zorlamış olmalıdır.

Cumhuriyet öncesi sosyal güvenlik uygulamalarını özetlemeye çalıştığımız bu bölümde öne çıkan başlıca mesele, sosyal güvenlik uygulamalarının çok kısıtlı bir çerçeve içinde kalmış olmasıdır. Devlet memurlarına ve kamu işçilerine sağlanan Osmanlı İmparatorluğu döneminden kalma sandıklar ve maden işçilerinin faydalandığı sandıklar

¹⁰ Ahmet Makal, *Türkiye’de Tek Partili Dönemde Çalışma İlişkileri: 1920-1946*, İmge Kitabevi, Ankara, 1999, s. 324.

¹¹ Alpaslan Işık, “Sosyal Güvenlik”, *Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi*, C 8, İletişim Yayınları, İstanbul, 1983, s. 2146.

¹² Doğan Avcıoğlu, *Milli Kurtuluş Tarihi- İkinci Kitap*, Tekin Yayınevi, İstanbul, 1993, s. 516.

dışında halkın büyük bir kesimin sosyal güvenlik şemsiyesi dışında kalması Cumhuriyet öncesi dönemin sosyal güvenlik anlamında en çok öne çıkan yönüdür. Keskin sınıf mücadelelerinin yaşanmadığı, toplumsal taleplerin örgütlenmesi konusunda bir hayli geri bir noktada olan Osmanlı toplumunun bir yansıması olarak devlet de uyruklarına sosyal güvenlik hakkının tanınması konusunda çok istekli davranmamıştır. Bunun istisnası olarak görülen devlet memurlarına ve bir kısım kamu işçilerine tanınan sosyal güvenlik uygulamalarını ise görece yüksek maaş alan ve toplum içinde ayrıcalıklı bir konuma sahip olan bu kesimlere yukarıdan verilen bir hak olarak görmek yanlış olmayacaktır. Maden işçilerine yönelik olarak özellikle Millî Mücadele ve Cumhuriyet öncesi sosyal güvenlik uygulamalarını ise yukarıda belirttiğimiz şekilde dönemin anlayışına uygun “millilik” kavramıyla açıklamak daha olası görünmektedir.

1- ERKEN CUMHURİYET DÖNEMİ SOSYAL GÜVENLİK UYGULAMALARI-LİBERALİZM VE DEVLETÇİLİK

1923 yılında yapılan İzmir İktisat Kongresi ile ülkenin ekonomik istikametinin liberalizm olarak belirlenmesi kaçınılmaz bir şekilde sosyal güvenlik politikalarına da etki etmiş görünmektedir. Kongreye katılan işçi grubunun kadın işçiler için ücretli doğum izni hakkı, iş kazası ve yaşlılık halleri için bir sandık kurulması ve finansmanının işveren ve işçilerden yarı yarıya sağlanması talebi Kongre tarafından kabul görmemiştir.¹³ 1926 tarihli Borçlar Kanunu, işçilerin iş kazası sebebiyle sakat kalması veya ölmesi durumunda sorumluluğun işverene ait olduğu hükmüne yer vermiş ise de uygulamada iş kazalarına ilişkin işverenlerin tazminat ödeme yükümlülüklerini belli oranda indirmeye olanak tanıyan hükümler barındırması, kanuna yönelik liberal dönemin ürünü bir metin olduğu iddiasını¹⁴ güçlendirmektedir.

1929 yılında dünya çapında yaşanan ekonomik buhran Türkiye’de de etkisini göstermiştir. Bu anlamda 1930’lu yıllar Cumhuriyetin ekonomik rotasının devletçi ekonomi politikalara yöneldiği bir dönem olmuştur. Bu yaklaşımdan hareketle 1930 yılında çıkarılan Umumi Hıfzıssıhha Kanunu hamile kadınların doğumdan üç hafta önce ve üç hafta sonra çalıştırılmalarını yasaklamış ve bu sürelerde kendilerinin ücretli izinli sayılmasını ayrıca doğumdan sonra altı ay için emzirme izni verilmesini düzenlemiştir. Aynı Kanunla elli işçiden fazla işçi çalıştıran işyerleri için

¹³ Makal, Türkiye’de Tek Partili Dönemde Çalışma İlişkileri: 1920-1946, s. 210.

¹⁴ İşikli, age., s. 2146.

işçilerin hastalık ve kaza durumunda tedavilerinin işyerince sağlanması hükmü getirilmiştir.¹⁵ Kanunun görüşülmesi sırasında Yusuf Akçura da söz alarak; Kanunda işçilerin sağlığı ve hayatlarıyla ilgili bir bölüm bulunduğunu, şimdiye kadar hükümetin bu konuya gerekli alakayı göstermediğini ileri sürmüştür. Akçura ayrıca işçilerle ilgili çıkarılması düşünülen kanunun da bir an önce çıkmasını istemektedir.¹⁶ Kanunun gerekçesi de Akçura'yı destekler bir biçimde kaleme alınmıştır: “Yedinci fasıl(da)...çocuklarla kadınların ve alelumum işçi ve amelenin sıhhatlerinin muhafazası ve kaza sebeble duçar olacakları maddi zararlar ve hastalıklarının tedavisi derpiş olunmuştur. Bizde maalesef şimdiye kadar işçinin sıhhati ve hayatı daima ve her yerde ihmal edilmiş ve bunlar kadın çocuk ve hatta kâhil bir sürü sai erbabının hayatı ve sıhhati bahasına üç beş kuruş kazanç peşinde koşan bir takım adamların elinde birer esir gibi istihdam edilmişlerdir. Çalışan kol olmak itibarile her halde daha iyi bir nasibe malik olması lazım gelen bu zavallı insanların mukadderatını islah etmek bunların sıhhatını, hayatını, istikbalini korumak Devlet için en mühim vazifedir.”¹⁷ Kanunda yer alan çalışma koşullarının iyileştirilmesi ve kadın çalışanlara yönelik sosyal güvenlik tedbirlerinin alınmış olmasını 1930’lu yıllarla birlikte hakim olan devletçi ekonomik yapıya bağlamak olası görünmekle birlikte bu konuda asıl belirleyici olanın devletin nüfus politikası olduğunu gözden kaçırmamak gerekmektedir. Kanunda diğer fasıllarda da çocuk yapmanın teşvik edildiği hükümler görmek mümkündür. 1931 CHP Kurultayında da bu konuya ilişkin olarak nüfusu artırmaya yönelik tedbirler alınacağı, çocuk yapmanın teşvik edileceği, anne ve çocuk sağlığına ilişkin tedbirler alınacağı CHP programına eklenmiştir.¹⁸

Umumi Hıfzıssıhha Kanununun ardından Yusuf Akçura'nın Mecliste yaptığı konuşmada bahsettiği işçiler hakkında yapılması düşünülen İş Kanunu 1936 yılında kabul edilmiştir. Akçura'nın “senelerden beri tanzim edilmekte olan”¹⁹ dediği İş Kanunu, bu sözlerin ardından ancak altı yıl sonra yapılabilmektedir. Türkiye'nin 1932 yılında katıldığı Uluslararası Çalışma Örgütü²⁰ de kanunun çıkmasında etkili olmuştur. Kanunda sosyal güvenlik

¹⁵ “Umumi Hıfzıssıhha Kanunu”, **Resmî Gazete**, 6 Mayıs 1930.

¹⁶ “Umumi Hıfzıssıhha Kanunu Mecliste Kabul Edildi”, **Cumhuriyet**, 18 Nisan 1930, s. 1.

¹⁷ **TBMM Zabıt Ceridesi**, 17 Nisan 1930, 115 No’lu Komisyon Raporu, 48. İnikat, C 18, İctima: 3.

¹⁸ Ali Haydar Soysüren, “Vatan Nüfus İle Şenlenirken 1931’de Vekil Sayısı Neden Artmadı?”, **Sosyal Bilimlerde Aktüel Araştırmalar: Etkiler-Sonuçlar (1)**, Kalan Yayınları, İstanbul 2022, s. 215-220.

¹⁹ “Umumi Hıfzıssıhha Kanunu Mecliste Kabul Edildi”, **Cumhuriyet**, 18 Nisan 1930, s. 1.

²⁰ Ali Kemal Nurdoğan, “Uluslararası Çalışma Örgütünün (UÇÖ-İLO) Yüzüncü Yıl Dönümü ve Türkiye İlişkileri”, **Bitlis Eren Üniversitesi Akademik İzdüşüm Dergisi**, C 3, S 4, 2018, s.81.

açısından en önemli yenilik Kanunun yürürlük tarihinden en geç bir yıl sonra işçiler için kurulması öngörülen “işçi sigorta idaresi”dir. Kanuna göre; “İş kazalarıyla mesleki hastalıklar, analık, ihtiyarlık, işten kalma, hastalık ve ölüm hallerine karşı yapılacak sosyal yardımlar, Devlet tarafından tanzim ve idare edilir.” Kanun, işçi sigorta idaresi tarafından sağlanan hak ve yardımların finansmanı konusunu söz konusu idarenin kuruluş kanununa bırakmış, bununla birlikte işverenin işçi sigortasından kendine düşen payı ödemesi sebebiyle işçinin ücretinden indirim yapamayacağını belirterek²¹ finansörlerden birinin işveren olacağını işaret etmiştir. Görüşülmesi sırasında Recep Peker’in yaptığı konuşma kanunun yapılış amacına yönelik bazı ipuçları taşımaktadır. Peker, liberalizme yoğun eleştiriler sunduğu konuşmasında; kanunun “milliyetçi ve halkçı” bir anlayışın ürünü olduğunu ifade ederek aynı zamanda devletin ekonomiye müdahil olduğu bir dönemin anlayışına uygun olarak şekillendirildiğini söylemektedir.²² Yunus Nadi de kanunun “kendi kendine benzeyen Türk yeni rejiminin başlıca hususiyetlerinden” olduğunu ve bu kanunla sınıf savaşımının önüne geçildiğini iddia etmektedir.²³ İş Kanununda sosyal güvenlik alanında öngörülen iyileştirmeler yabancı sermayeyi memnun etmemiş özellikle ABD’nin tepkisini çekmiştir.²⁴

İş Kanununda geçen hükümlerin uygulanması İkinci Dünya Savaşı sebebiyle mümkün olmamıştır. Gerçi kanunun çıkmasının ardından geçen bir yıl içinde savaş henüz başlamamıştı. Bu süre içinde kanunun öngördüğü işçi sigorta idaresi kurulabilirdi. Fakat kanunun işverene yüklediği mükellefiyetlerin ağırlığı kendisi de bir işveren durumunda bulunan devleti bu konuda adım atmakta zorlamış olmalıdır.

2- ÇOK PARTİLİ DÖNEM-ÇOK BAŞLI SOSYAL GÜVENLİK YAPISI

İkinci Dünya Savaşı’nın ardından Türkiye’nin kendini Batı Bloku içinde konumlandırma çabası beraberinde çok partili siyasal yaşama geçişin yolunu açmış, sosyal güvenlik alanında da içeride ve dışarıda yaşanan gelişmelerin etkisiyle bir ilerleme ihtiyacı hasıl olmuştur. Bu anlamda 1945 yılında birbirini tamamlayan üç kanun yürürlüğe girerek bu ihtiyacı gidermeye yönelik çabalar olarak öne çıkmıştır. Bunlardan birincisi 22

²¹ “İş Kanunu”, **Resmî Gazete**, 15 Haziran 1936.

²² “Meclis İş Kanunu Dün Kabul Etti.”, **Cumhuriyet**, 9 Haziran 1936, s.7.

²³ “Rejimin Esaslı İşlerinden Biri İş Kanunu”, **Cumhuriyet**, 12 Haziran 1936, s. 1.

²⁴ Doğan Avcıoğlu, **Milli Kurtuluş Tarihi-Birinci Kitap**, Tekin Yayınevi, İstanbul, 1989, s. 366.

Haziran 1945 tarihinde Çalışma Bakanlığı'nın kurulmasıdır. İkincisi 27 Haziran 1945 tarihli İş Kazalarıyla Meslek Hastalıkları ve Analık Sigortaları Kanunu, üçüncüsü ise 16 Temmuz 1945 tarihli İşçi Sigortaları Kurumu Kanunu'dur. Özellikle birinci kanun çalışma ilişkilerini düzenleyen bir kanun olmakla birlikte ikinci ve üçüncü kanun aynı zamanda İş Kanununda öngörülen hükümleri yerine getiren kanunlar olarak da görülmelidir. Zira 27 Haziran 1945 tarihli Kanun, bu kanunun İş Kanunu kapsamında çalışanlara uygulanacağı yönünde bir madde ile başlamaktadır. İş Kanunu'na tabi olmak, aynı zamanda kanunun en az 10 işçinin çalıştırıldığı işyerlerinde uygulanması anlamına gelmektedir. Bu kapsamda sigortalılara tanınan menfaatler şöyle sıralanmaktadır: Sağlık yardımları, geçici ve daimî iş göremezlikte verilecek ödenekler, ortopedi ve diğer tedaviler, protez araç ve gereçlerinin sağlanması, tedavi için yapılan yol ve diğer giderlerin karşılanması, cenaze için yapılan masrafların karşılanması, sigortalının hak sahiplerine sağlanacak ödenekler, analık halinde sigortalı kadına veya eşi doğum yapan sigortalıya sağlanacak ödenekler. Kanun bu ödeneklerin sağlanması için alınacak primlerin tamamından da işverenin yükümlü olduğunu belirtmektedir.²⁵

16 Temmuz 1945 tarihli Kanun'da yine İş Kanunu hükümleri gereği çıkarılmıştır. Kanunla Çalışma Bakanlığına bağlı, özel hukuk hükümlerine tabi, mali ve idari bakımdan özerk, tüzel kişiliğe sahip İşçi Sigortaları Kurumu kurulmuştur.²⁶ Bu iki kanunun iş kazaları ve meslek hastalıkları ve analık sigortası kapsamında bir sosyal güvenlik anlayışı sağlaması, sanayileşmiş ülkelerin örnek alınması olarak değerlendirilmektedir. Oysa sanayileşmemiş bir ülkede öncelikle ele alınması gereken sosyal güvenlik uygulamasının malullük, yaşlılık ve ölüm sigortalarını kapsamaması gerekmektedir. Bu alanlara ilişkin gelişmeler de kısmen işçilerden kaynaklanan taleplerin bir sonucu olarak sosyal güvenlik mevzuatında yer almaya başlayacaklardır.²⁷ Sosyal güvenlik alanında kaydedilen gelişmeler aynı zamanda Türkiye'de çok partili yaşama geçilmesiyle birlikte gerçekleşen iktidar değişimi yıllarına denk düşmektedir. CHP iktidarının son yıllarında vuku bulan bu değişimler 14 Mayıs 1950 tarihinden itibaren iktidarda bulunan Demokrat Parti (DP) hükümetleri zamanında da sürekliliğini korumuştur. Çalışamayacak duruma gelen işçilerin belli süre ve prim şartlarına tabi olmak üzere emekliye ayrılmasına olanak veren 2

²⁵ “İş Kazalarıyla Meslek Hastalığı ve Analık Sigortası Kanunu”, **Resmî Gazete**, 7 Temmuz 1945.

²⁶ “İşçi Sigortaları Kurumu Kanunu”, **Resmî Gazete**, 16 Temmuz 1945.

²⁷ Işıklı, **age.**, s. 2148.

Haziran 1949 tarihli İhtiyarlık Sigortası Kanunu'nun ardından 4 Şubat 1957 tarihinde bu kez malullük ve ölüm hallerini kapsayan Maluliyet, İhtiyarlık ve Ölüm Sigortaları Kanunu kabul edilmiştir. Kanun, işçiler açısından önemli bir sosyal güvenlik kazanımı olması hem de bu kazanımların farklı iktidarlar dönemine rastlamasına rağmen süreklilik göstermesi bakımından önemlidir.

1957 yılında, İş Kanunu'nun uygulandığı işyerlerinde çalışanlar ile gemi adamları ve gazetecilerin, maluliyetleri, ihtiyarlıkları ve ölümleri halinde yapılacak yardımlara ilişkin çıkarılan Maluliyet, İhtiyarlık ve Ölüm Sigortaları Kanunu ile kanunda sayılan kimselere maluliyet aylığı bağlanması ve toptan ödeme yapılması sağlanmıştır.²⁸ Kanun çalışanlar lehine önemli kazanımlar sağlamış, kamuoyu tarafından olumlu karşılanmıştır.²⁹ Bununla birlikte İş Kanunu kapsamında faaliyet gösteren işyerlerinde uygulanıyor olması, sosyal güvenlik şemsiyesi altına girecek kişi sayısını sınırlamaktadır.

1957 yılında yapılan kanun, DP'nin iktidara gelmesiyle yaşanan köyden şehre göçün bir sonucu olarak kalabalıklaşan işçiler lehine önemli kazanımlara yol açmıştır. Gelişen ve şehirleşen bir ülkenin çalışanların sorunlarına kayıtsız kalması sosyal ve siyasal sorunlara yol açabileceği gibi aynı yılın ekim ayında yapılacak genel seçim de kanunun çıkarılmasında etkili olmuş olmalıdır.

İşçiler lehine yapılan sosyal güvenlik uygulamalarının yanı sıra devlet kademelerinde veya devlet bütçesi ile kurulmuş müesseselerde çalışanlar için 1934-1947 yılları arasında çeşitli sandıklar kurulmuştur. Bu sandıklar 8 Haziran 1949 tarihli 5434 sayılı yasayla Emekli Sandığı adı altında birleştirilmiştir.³⁰ Kanunun uygulanacağı kişiler, genel ve katma bütçeli daireler ile özel idareler ve belediyeler, özel kanunlarla kurulmuş ve kurulacak olan devlet kuruluşları ile bankalar, Ereğli Kömür Bölgesi Amele Birliği'ne tabi olanlar ve ticaret ve sanayi odalarında çalışanlar olarak belirlenmiştir. Kanunla tanınan haklar ise şöyle sıralanmıştır: Emekli aylığı, malullük aylığı, vazife malullüğü aylığı, son hizmet zammı, dul ve yetim aylığı, harp malullüğü zammı, toptan ödeme, emekli keseneğinin geri verilmesi, Biriktirme Sandığında biriken paraların geri verilmesi, harp malullerine çeşitli yardımların yapılması, ikramiyeler. Sandığın finansmanı

²⁸ "Maluliyet, İhtiyarlık ve Ölüm Sigortaları Kanunu", *Resmî Gazete*, 13 Şubat 1957.

²⁹ "İhtiyarlık ve Hastalık Sigortaları Hükümlerinde Son Değişiklikler", *Cumhuriyet*, 11 Şubat 1957, s.2.

³⁰ Işıklı, *age.*, s. 2150-2151.

ise emekli sandığı iştirakçilerinden kesilen primler ve devlet katkısı yoluyla sağlanmaktadır.³¹

27 Mayıs 1960 tarihinde ordunun müdahalesi ile DP iktidarının devrilmesiyle başlayan süreç sosyal güvenlik açısından da birtakım değişikliklerin habercisi olmuştur. Hazırlanan yeni anayasa ilk defa sosyal devlet kavramına yer vermiş,48. maddesinde “Herkes sosyal güvenlik hakkına sahiptir. Bu hakkı sağlamak için sosyal sigortalar ve sosyal yardım teşkilatı kurmak ve kurdurmak devletin ödevlerindedir” ibaresi sosyal güvenlik alanında yeni bir döneme işaret etmektedir.

Bu dönemde hazırlanan beş yıllık kalkınma planlarının birincisinde sosyal güvenlik alanında ülkenin içinde bulunduğu durum, hedefler ve tedbirler yer almış, sosyal güvenliğe ilişkin önemli tespitler yapılmıştır. Sosyal sigorta alanında yapılan çalışmalar sosyal adaleti gerçekleştirme hedefinin önemli unsurlarından bir olarak görülürken, gelir dağıtım aracı olarak gelir eşitsizliğinin önüne geçilebileceği varsayılmıştır. İşverenlerden kesilen primler de tasarruf sağlama aracı olarak görülmüş, planın toplam tasarrufu arttırma amacıyla bir paralellik ortaya konulmuştur. Planda Türkiye’de sosyal güvenlikle ilgili kurumlar olarak; İşçi Sigortaları Kurumu, Emekli Sandığı ve 27 Mayıs müdahalesinin ardından kurulan Ordu Yardımlaşma Kurumu³² sayılmakta, bunların dışında kalan sandıkların da zamanla ilk iki kurumun bünyesine katılma eğiliminde olduğu belirtilmektedir. İşçi Sigortaları Kanununa tabi işyerlerinin İş Kanunu kapsamına giren işyerleriyle sınırlı olması ve tarım işçilerinin sigorta kapsamı dışında kalması sebebiyle sigortalılık oranının yüzde 29 oranında gerçekleştirildiği ve bu oranın arttırılması gerektiği belirtilerek, işsizlik sigortasının olmayışı da bir eksiklik olarak görülmektedir. Planda belirtildiğine göre İşçi Sigortaları Kanunu kapsamına giren işçi sayısı 689 bindir. Durum değerlendirmesinin ardından hedefler de şu şekilde ortaya konmuştur. Herkes için ihtiyarlık ve sağlık sigortalarını kapsayan genel bir sosyal güvenlik düzeni kurulacaktır. Bütün sosyal güvenlik çalışmalarının bir elden yürütülmesi sağlanacaktır. Sigorta primlerinin tamamını ödeyecek olan serbest meslek erbabı, esnaf ve sanatkârlar sosyal güvenlik düzeni içine alınacaktır. Sürekli işçi niteliği taşıyanlar için işsizlik sigortası kurulacaktır. Sigorta fonları kalkınma ilkelerine ve sigortacılık ilkelerine uygun bir tarzda

³¹ Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanunu”, **Resmî Gazete**, 17 Haziran 1949.

³² Ordu Yardımlaşma Kurumu (OYAK), ordu mensuplarına yönelik olarak kurulmuş özel bir sosyal güvenlik kurumudur. Mensuplarına emeklilik, maluliyet ve ölüm yardımı sunmaktadır. “Ordu Yardımlaşma Kurumu Kanunu”, **Resmî Gazete**, 9 Ocak 1961.

işletilecektir. Planda bu hedeflere ulaşmak için alınması gereken tedbirler ise şöyle sıralanmaktadır: Sosyal güvenlikten faydalanan işçilerin sayısı sanayi kesiminde çalışanlardan başlamak üzere arttırılacaktır. Sosyal güvenlik toplumun bütün kesimlerini kapsayacak şekilde genişletilecek, İşçi Sigortaları diğer sandıklarla birleştirilecektir. Sürekli işçi niteliğinde bulunan işçiler için işsizlik sigortası kurulmasının yolları araştırılacaktır. Çeşitli sigorta dallarının ayrı ayrı çalışmasına usulüne son verilerek sosyal güvenlik kuruluşlarının tek çatı altında birleştirilmesi yoluna gidilecektir. Tarım işçileri ve çiftçilerin sosyal güvenlik kapsamına alınma yolları araştırılacaktır. Büyük şehirlerden başlamak üzere serbest meslek sahibi, esnaf ve fikir işçileri için ihtiyarlık ve ölüm sigortası kurulması yoluna gidilecektir.³³

Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda ortaya konulan hususlar esasında 1957 yılında yapılan genel seçimler öncesinde CHP'nin seçim bildirgesinde yer alan “sosyal sigorta uygulamaları genişletilecektir”³⁴ vaadine denk düşen bir söyleme işaret etmektedir. Plan, 1961 Anayasası ve dönemin ruhuna uygun olarak çalışanlar lehine ve sosyal güvenlik şemsiyesini genişletilmesi adına önemli bir perspektif sunmaktadır.

Planda belirtilen her bir sigorta dalındaki kanunları tek bir metin üzerinde birleştirme hedefi ise en azından işçi sigortaları açısından 29 Temmuz 1964 tarihli ve 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu ile yerine getirilmiştir.³⁵ Kanunun getirdiği en önemli yenilik kendinden önce çıkarılmış işçileri ilgilendiren kanun metinlerini birleştirmek olmuştur. Böylece ihtiyarlık, ölüm, iş kazası ve meslek hastalığı, analık ve hastalık gibi haller için tek bir kanun metni esas alınmıştır. İşçi Sigortaları Kurumu da isim değiştirerek Sosyal Sigortalar Kurumu (SSK) olarak adlandırılmıştır. Ayrıca daha önce İş Kanunu'nun uygulandığı işyerlerinde geçen sigortalılık kavramı yeni kanunda İş Kanunu kapsamı dışına çıkarılarak “ bir hizmet akdine dayanarak, bir veya birden fazla işveren tarafından çalıştırılanlar” olarak değiştirilmiştir. Böylece sigortalılığın kapsamı genişletilmiştir. Planda belirtilenden farklı olarak ev hizmetlerinde çalışanlar ve tarım işçileri kanun kapsamı dışında bırakılmışlardır.³⁶

³³ “Birinci Beş (1963-1967) Yıllık Kalkınma Planı”, **Resmî Gazete**, 3 Aralık 1962.

³⁴ Tevfik Çavdar, “Cumhuriyet Halk Partisi (1950-1980)”, **Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi**, C 8, İletişim Yayınları, İstanbul, 1983, s. 2028.

³⁵ Işıklı, **age.**, s. 2149.

³⁶ “Sosyal Sigortalar Kanunu”, **Resmî Gazete**, 29 Temmuz 1964.

Bir hizmet akdine dayanarak tarım işlerinde ve ev hizmetlerinde çalışanlar 24 Kasım 1977 tarihli ve 2100 sayılı yasa kapsamında, süresiz hizmet akdi ile çalışan tarım işçileri ise 17 Ekim 1983 tarihli 2925 sayılı Tarım İşçileri Sosyal Sigortalar Kanunu ile sosyal sigorta kapsamına alınmışlardır.³⁷

1960'lı yıllarda emeklilik yaşıyla ilgili önemli gelişmeler olmuş, 1969 yılında çıkarılan bir kanunla 506 sayılı yasaya tabi sigortalıların emekli olmaları için gereken yaş şartı ortadan kaldırılmıştır.³⁸

İşçiler ve devlet memurlarını ilgilendiren bu gelişmelerin yanında esnaf ve serbest meslek sahiplerine yönelik çalışmalar da yapılmıştır. İleride Bağ-Kur olarak adlandırılacak olan kanunun ilk hali, Adalet Partisi (AP) Milletvekili Kasım Önadım tarafından 1969 yılı Kasım ayında “Esnaf ve Sanatkârlar Sosyal Sigortaları” adıyla bir kanun teklifi olarak meclis gündemine girmiştir. Teklif sahibi Kasım Önadım, daha önce dokuma imalathanesi işletmiş bir sanayicidir. Kendisinin de kanunun kapsadığı kişilerden biri olmasının yanı sıra esnafın ve serbest meslek sahiplerinin sorunlarını yönetici düzeyinde gözlemlemiş biri olarak Önadım'ın kanun teklifi sayılan kesimlerin bu yönde oluşan beklentileri karşılamak üzere hazırlanmış görünmektedir. Teklifin gerekçesi öncelikle Anayasanın 48. Maddesine dayandırılmaktadır. Kanun teklifinin gerekçesinde, Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) tarafından oluşturulan “Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu” adlı bir oluşumdan bahsedilerek bu komisyonun “sosyal sigortalıların müstakil çalışanlara teşmili” adıyla hazırladığı bir rapor ele alınmakta ve bu raporda esnaf ve sanatkârlar için ayrı bir sosyal sigortalar kurumuna ihtiyaç olduğunun belirtildiği aktarılmaktadır. Aynı doğrultuda ele alınan konulardan biri de DPT'nin sosyal güvenliği tek bir çatı altında toplama planıdır. Kanun teklifi gerekçesinde, bazı batılı ülkelerde uygulamaya konulan bu sistemin ileriye bırakılmasının daha uygun olacağı vurgulanmakta, “Milletlerarası sosyal güvenlik teşkilatının” da “şahıs hürriyetlerinde” kısıtlamaya gidilebilir endişesiyle birleştirilmiş sosyal güvenlik yapısına karşı olduğu iddia edilmektedir.³⁹ Böylece mevcut sosyal güvenlik kurumlarına bir yenisini eklemenin gerekçesi oluşturulmak istenmiştir.

³⁷ Alper, *age.*, s.31.

³⁸ “506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi ve Bu Kanuna Bazı Maddeler Eklenmesine Dair Kanun”, *Resmî Gazete*, 3 Kasım 1969.

³⁹ *Millet Meclisi Tutanak Dergisi*, 21 Haziran 1971, 201 No'lu Komisyon Raporu, 117. Birleşim, C 14, Toplantı:2.

TÜRKİYE'DE YÜZ YILLIK SOSYAL GÜVENLİK UYGULAMALARI VE SOSYAL GÜVENLİK KURUMLARI

Kasım Önadım'ın kanun teklifi uzun bir süre Meclis gündemine gelememiş, AP Hükümeti de bu yasanın çıkması için özel bir çaba göstermemiştir. 12 Mart 1971 Muhtırasının ardından muhtırada belirtilen “Anayasanın öngördüğü reformları” gerçekleştirmek üzere kurulan Nihat Erim Hükümetleri döneminde Önadım'ın teklifi ile birleştirilerek ve ismi değiştirilerek Meclis gündemine gelen yasa tasarısı AP milletvekillerin oylarıyla kanunlaşarak Emekli Sandığı ve SSK'den sonra üçüncü büyük sosyal güvenlik yapısı ortaya çıkmıştır. Kanunla, Çalışma Bakanlığına bağlı olmak üzere, özel hukuk hükümlerine tabi, idari ve mali açıdan özerk, kamu tüzel kişiliği bulunan kısaca Bağ-Kur olarak adlandırılan, Esnaf ve Sanatkârlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu kurulmuştur.⁴⁰

Kanunla iki önemli eksiklik ilerleyen yıllarda yapılan düzenlemelerle giderilmiş, 1985 yılında sağlık sigortası uygulaması başlatılmış, 1983 yılında yapılan 2926 sayılı yasa ile tarımda kendi nam ve hesabına çalışanlar da Bağ-Kur kapsamına alınmıştır.⁴¹

Emekli Sandığı, SSK ve Bağ-Kur'un yanı sıra 506 sayılı Kanunun Geçici 20. maddesi kapsamında bankalarda, sigorta şirketlerinde, sanayi ve ticaret odalarında, borsalarda çalışanların vakıf statüsü kazanmaları ve 506 sayılı kanunun sağladığı hakları karşılamaları koşuluyla ayrı sandıklarda sigortalı olmalarına izin verilmiştir.⁴² 2008 yılına kadar sosyal güvenlik semsiyesi bu üç ana yapının yanında geçici 20. Madde kapsamında çalışan sigortalıları kapsamıştır.

1980'li yıllara kadar oldukça hızlı bir seyir izleyen sosyal güvenliğe ilişkin gelişmeler, kuşkusuz çok partili dönemle birlikte gelişen toplumsal taleplerin bir yansıması olarak görülmelidir. 1950'den sonra hız kazanan nüfus artışıyla birlikte köyden kente göçün ve çalışan nüfusun artması beraberinde ve iktidarların bu kesime karşı birtakım düzenlemeler yapması sonucunu doğurmuştur. 1980 yılında alınan 24 Ocak Kararları ve peşi sıra yaşanan 12 Eylül askeri darbesi 1980'li yıllar boyunca önceki otuz yıla nazaran sosyal güvenlik alanında yapılan iyileştirmelerin çok daha düşük boyutta kalmasına yol açmıştır. Aynı yıllarda toplumsal talep ve mücadeleler de demokratik hakların sınırlandırılmasına bağlı olarak bir hayli gerilemiş,

⁴⁰ , “Esnaf ve Sanatkârlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu Kanunu”, **Resmî Gazete**, 14 Eylül 1971.

⁴¹ Alper, **age.**, s. 31-32.

⁴² Alper, **age.**, s. 32.

askeri yönetim ve peşinden gelen Anavatan Partisi (ANAP) tarafından kurulan hükümetler sosyal güvenliğin gelişim hızında bir duraklamaya yol açmıştır.

ANAP iktidarı döneminde hazırlanan Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı sosyal güvenlik alanında liberal yaklaşımını ortaya koyan ifadeler içermektedir. Ortalama ömrün 63 olduğu Türkiye’de ortalama yaşlılık aylığı alma süresinin 20 yıl, ortalama ömrün 70 ve üzeri olduğu İsviçre’de 9 yıl, Almanya’da 13 yıl, İngiltere’de 12 yıl olduğu vurgulanarak bu durumun ileride finansman sıkıntısına yol açacağı üzerinde durulmuştur. Bu ifadelerin varacağı sonuç da elbette emeklilik yaşının yükseltilmesine yönelik yaklaşımlar olacaktır. Zira planda erken yaşta emeklilik uygulamasına son verilecek tedbirler alınacağı belirtilmiştir. Planda sosyal güvenliğin ülke genelindeki vatandaşları kapsama oranı hakkında da bilgiler mevcuttur. Buna göre 1984 yılında sosyal güvenlik kapsamındaki kişi sayısı %48.52 olarak gerçekleşmiştir.⁴³

Bu iktidar döneminde çıkarılan bir yasayla⁴⁴ emeklilik yaşlarının çalışanlar aleyhine olmak üzere yeniden düzenlenmesi, dönemin ruhunu yansıması bakımından önemlidir.

1991 yılında kurulan Doğruyol Partisi (DYP) ve Sosyal Demokrat Halkçı Parti (SHP) koalisyonu 1980’li yılların sosyal güvenlik alanındaki duraksamasını bir hayli cüretkâr bir yasa ile tekrar canlandırmış ve emeklilik koşullarında çok radikal değişikliklere gitmiştir. 20 Şubat 1992 tarihli ve 3774 sayılı yasa ile SSK, Emekli Sandığı, Bağ-Kur,2925 ve 2926 sayılı yasa kapsamına tabi çalışanların emeklilik koşullarında yaş şartının ortadan kaldırılmasına yönelik getirilen hüküm birçok çalışanın emekli olmasını sağlamıştır.⁴⁵ Böylece kadınların 20, erkeklerin 25 yılı doldurmaları halinde yaş şartına tabi olmaksızın sadece gün şartını yerine getirerek emekli olmaları sağlanmıştır. Daha önce Cumhurbaşkanı Turgut Özal tarafından veto edilen kanunun görüşülmesi sırasında muhalefete mensup milletvekilleri bu kanunla bütçeye ek bir yük getirileceğini savunmuş, iktidar sözcüleri ise gerekli kaynağın hükümet tarafından sağlandığını ifade

⁴³ “Beşinci Beş (1985-1989) Yıllık Kalkınma Planı”, **Resmî Gazete**, 23 Temmuz 1984.

⁴⁴ “17.7.1964 Tarihli ve 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanununa Ek ve Geçici Maddeler Eklenmesine Dair Kanun” **Resmî Gazete**, 10 Ocak 1986

⁴⁵ “5434 Sayılı T.C Emekli Sandığı Kanunu, 506 Sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu, 1479 Sayılı Esnaf ve Sanatkarlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kanunu, 2926 Sayılı Tarımda Kendi Adına ve Hesabına Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kanunu ile 2925 Sayılı Tarım İşçileri Sosyal Sigortalar Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun”, **Resmî Gazete**, 27 Şubat 1992.

etmişlerdir.⁴⁶ Çıkarılan yasa ile yaş şartının kaldırılması, yasanın yürürlüğe girdiği gün SSK kapsamında işe giren 18 yaşını tamamlamış kadın bir sigortalının beş bin gün prim ödemesi halinde 38 yaşında emekli olmasını sağlamıştır.

1990'lar, Türkiye'de siyasal istikrasızlık ve ekonomik bunalımın yanı sıra etnik çatışmaların ve dinsel kutuplaşmaların yoğunlaştığı yıllardır. Ekonomik bunalıma çare olarak kendisiyle ilişki kurulan Uluslararası Para Fonu (IMF) ile yapılan anlaşmada, kamu sektöründe tasarruf, yapısal reformlar ve tutarlı gelir politikaları taahhüt edilmiş, sosyal güvenlik alanında yapılacak değişiklikler de bu taahhütler kapsamında değerlendirilmiştir. Böylece 1992 yılında çıkarılan 3774 sayılı yasada çok ciddi bir değişiklik yapma ihtiyacı hissedilmiştir. 3774 sayılı yasanın değiştirilmesi 4447 sayılı kanun ile sağlanmıştır. Yasanın gerekçesinde, 1997 yılı itibarıyla sosyal sigorta programlarının toplam nüfusun yüzde 85,3'ünü kapsadığı vurgulanmaktadır. "Bu kapsamda Emekli Sandığı 7 milyon 947 bin, Sosyal Sigortalar Kurumu 32 milyon 752 bin, Bağ-Kur 12 milyon 680 bin ve diğer özel sandıklar toplamı 315 bin kişi olmak üzere toplam 53 milyon 694 bin kişi yer almaktadır."⁴⁷

Gereğede Sosyal Sigortalar Kurumu'nun 1991 yılında 128 milyar TL nakit fazlası vermişken 1992 yılında 2 trilyon 566 milyar TL açık verdiği belirtilmektedir. 1999 yılında bu açığın 1 katrilyon TL'ye ulaşacağı belirtilmekte, emeklilik yaşının düşüklüğünün ülke gerçekleriyle çeliştiği ifade edilmektedir. Her üç kurumun toplam açığının ise 2,4 katrilyon olacağı öngörülmektedir. Aktif-pasif dengesinin 1,8 olduğu ve daha da düşmesinden endişe edildiğinin belirtildiği gerekçe, bu duruma çözüm olarak emeklilik yaşının yükseltilmesini göstermektedir. Dikkat çeken tespitlerden biri de sosyal güvenlik alanında tek bir kanuni düzenlemenin yapılması ve bu kurumları tek çatı altında birleştirme perspektifinin ortaya konulmasıdır.⁴⁸

Gereğede çalışanlar aleyhine var olan bu hükümlerin yanı sıra sosyal devlet olmanın bir gereği olarak işsizlik sigortasına yönelik ifadeler de mevcuttur.⁴⁹ Kanunun komisyonda görüşülmesinin ardından kabul edilmesine rağmen birçok muhalif üye kanun aleyhine muhalefet şerhi

⁴⁶ "Tartışılan Üç Yasa Meclisten Geçti", *Cumhuriyet*, 21 Şubat 1992. s.1. s.19.

⁴⁷ *T.B.M.M Tutanak Dergisi*, 12 Ağustos 1999, 114 No'lu Komisyon Raporu, 48. Birleşim, Dönem:21, C 9, Yasama Yılı:1.

⁴⁸ *T.B.M.M Tutanak Dergisi*, 12 Ağustos 1999, 114 No'lu Komisyon Raporu, 48. Birleşim, Dönem:21, C 9, Yasama Yılı:1.

⁴⁹ *T.B.M.M Tutanak Dergisi*, 12 Ağustos 1999, 114 No'lu Komisyon Raporu.

koymuştur. Gerekçede kabul edilen kadınlarda 58, erkeklerde 60 yaşın ülke gerçeklerine aykırı olduğu, bunun mezarda emeklilik anlamına geldiğini belirten şerhlere rağmen kanun Meclis Genel Kurulunda kabul edilmiştir. Kanun, malullük aylığından yaşlılık aylığına kadar birçok alanda hak kaybına yol açan düzenlemeler içermektedir. Emekli Sandığı, Bağ-Kur ve SSK'ya tabi sigortalılar ve iştirakçiler için kadınlarda 58, erkeklerde 60 yaş şartı getiren Kanun, yürürlük tarihinden önce işe başlayan sigortalıları da kapsayarak hukukun temel ilkeleriyle çelişecek bir şekilde kademeli bir emeklilik düzeni getirerek, emekli olmak için gereken şartları ağırlaştırmıştır. Kanunun çalışanlar adına getirdiği önemli bir yenilik ise işsizlik sigortası olmuştur. İşsizlik sigortasının uygulanmasından İş ve İşçi Bulma Kurumu Genel Müdürlüğü sorumlu tutulmuş, 600, 900 ve 1080 gün prim ödemesi bulunan işçilere ödedikleri prim ile orantılı olarak işsizlik sigortası ödeneği bağlanması hüküm altına alınmıştır.⁵⁰

3- SOSYAL GÜVENLİKTE TEK ÇATI DÖNEMİ

2002 yılında yapılan seçimlerin ardından iktidara gelen Adalet ve Kalkınma Partisi iktidarı döneminde, 4447 sayılı yasanın gerekçesinde ortaya konulmuş olan sosyal güvenliği tek çatı altında birleştirme perspektifi hayata geçirilmiştir. 2006 yılında çıkarılan 5502 sayılı kanunla Emekli Sandığı, Bağ-Kur ve SSK Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK) çatısı altında birleştirilmiş, 5510 sayılı kanunla da bu üç kuruma tabi olarak sigortalı sayılan iştirakçi ve sigortalılar anılan kanun kapsamına alınmışlardır. 5510 sayılı yasa 1 Ekim 2008 tarihinden itibaren yürürlüğe girmiş ve bu tarihten sonra ilk defa sigortalı sayılanlar, söz konusu kanun kapsamında sosyal güvenlik kapsamına alınmışlardır. Kanunun en ayırt edici özelliği yukarıda belirtildiği gibi farklı sosyal güvenlik kuruluşlarına tabi sigortalıları 4. Madde kapsamında 506 sayılı kanuna tabi sigortalıları (a), 1479 sayılı kanuna tabi sigortalıları (b) ve 5434 sayılı kanuna tabi sigortalıları (c) bendi kapsamında tek bir metinde saymış olmasıdır. Bu ayrım yapılırken (a),(b) ve (c) bendi olarak ayrılan sigortalıların hangi faaliyet kapsamında hangi bende tabi olacakları açıkça sayılarak, hak ve yükümlülükleri ve kendilerine sağlanan faydaların bu ayrım üzerinden sağlanması yoluna gidilmiştir.

⁵⁰ “İşsizlik Sigortası Kanunu (Sosyal Sigortalar Kanunu, Tanım İşçileri Sosyal Sigortalar Kanunu, Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanunu, Esnaf ve Sanatkarlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu Kanunu, Tarımda Kendi Adına ve Hesabına Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kanunu ile İş Kanununun Bir Maddesinin Değiştirilmesi ve Bu Kanunlara Ek ve Geçici Maddeler Eklennesi, İşsizlik Sigortası Kurulması, Çalışanların Tasarrufa Teşvik Edilmesi ve Bu Tasarrufların Değerlendirilmesine Dair Kanunun İki Maddesinin Yürürlükten Kaldırılması ile Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Eki Cetvellerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun)”, **Resmi Gazete**, 8 Eylül 1999.

Kanunda kısa vadeli sigorta kolları olarak; İş kazası, meslek hastalığı, hastalık ve analık hali sayılmıştır. Bu durumda sigortalıya; Geçici iş göremezlik süresince günlük geçici iş göremezlik ödeneği verilmesi, sürekli iş göremezlik geliri bağlanması, iş kazası veya meslek hastalığı sonucu ölen sigortalının hak sahiplerine gelir bağlanması, gelir bağlanmış olan eş ve çocuklara evlenme ödeneği verilmesi, iş kazası ve meslek hastalığı sonucu ölen sigortalı için cenaze ödeneği verilmesi gibi daha önceki kanunlarda da yer alan yardımların yapılması yer almıştır. Uzun vadeli sigorta kolları ise malullük, yaşlılık ve ölüm hali olarak sayılmış, bu hallerde sigortalılara yapılan yardımlar; Malullük aylığı bağlanması, yaşlılık aylığı bağlanması, toptan ödeme yapılması, ölüm aylığı bağlanması, ölüm toptan ödemesi yapılması, aylık almakta olan eş ve çocuklara evlenme ödeneği verilmesi ve cenaze ödeneği verilmesi olarak sayılmıştır.⁵¹ En dikkat çeken nokta ise bu hakların sağlanmasına yönelik şartların yıl, prim ödeme günü ve yaş gibi şartların ağırlaştırılmış olması yanında, sağlanan aylık ve gelirlerin hesaplanmasında kullanılan katsayı ve oranların değiştirilmesi yoluyla söz konusu aylık ve gelirlerin düşürülmesidir.

Kanun 41.maddesinde borçlanmalara yer vermiş, kendinden önceki düzenlemelere göre borçlanma yapabilecek durumları genişletmiştir. Borçlanma esas olarak sigortalıların ellerinde olmayan, yasal veya yaşamsal zorunluluklardan ötürü çalışmadıkları süreleri ödeme yapmak suretiyle satın almaları esasına dayanmaktadır. Örneği yasal bir yükümlülük olan askerlik süresi içinde sigorta primleri ödenmeyen bir sigortalı bu süreleri borçlanmak suretiyle prim gün sayısına dâhil edebilmektedir. 5510 sayılı kanun kendinden önceki kanunlarda yer almayan doğum sonrası ücretsiz izinde geçen süreleri, yurt dışında yaşayan ev kadınlarının yurt dışında buldukları süreleri, avukatların staj süreleri ve daha birçok alanda yeni borçlanma imkânları getirmiştir. 2011 yılında yapılan bir düzenlemeyle “Türk Silahlı Kuvvetleri’nin yönetime el koyduğu 12 Eylül 1980 tarihinden itibaren haklarında kovuşturmayaya yer olmadığına veya beraatlerine karar verilenlerin...gözetiminde veya tutuklulukta geçen süreleri” de borçlanabilmesine imkân tanınmış, böylece hem önemli bir mağduriyet giderilmiş hem de demokrasi adına önemli bir kazanım sağlanmıştır.⁵²

⁵¹ “Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu”, **Resmi Gazete**, 16 Haziran 2006.

⁵² Murat Özdamar, “5510 Sayılı Kanunda Düzenlenen Sigorta Borçlanmaları”, **İş ve Hayat**, C 1, S 1, 2011, s.219-229.

Kanunda daha önceki kanunlarda yer alan isteğe bağlı sigortalılık 4. Maddenin (b) bendi kapsamında sigortalılık olarak sayılmıştır.⁵³ Bu durum kanun yürürlüğe girmeden önce sigortalı olanlar, özellikle 506 sayılı yasa kapsamında sigortalı olanlar açısından önemli bir soruna yol açmış, sigortalıların SSK kapsamından çıkarak Bağ-Kur kapsamına girmesine yol açmıştır. Emeklilik şartları daha ağır olan Bağ-Kur kapsamına girmek istemeyen sigortalılar “sahte sigortalılık” adı verilen bir yöntemle başvurarak fiili olarak çalışmadıkları halde 4. Maddenin (a) bendi kapsamında kötü niyetli kişiler tarafından kuruma bildirilen sahte işyerleri yoluyla kendilerini 4(a)sigortalısı olarak gösterme yolunu seçmişlerdir.

Kanun, çalışan ve çalışmayan ayrımı yapmaksızın ülkede yaşayan tüm vatandaşları sağlık hizmetlerinden faydalandırmaya yönelik hükümler barındırmaktadır. sağlık hizmetlerinin finansmanının genelleştirilmesi mantığı çerçevesinde düzenlenen Genel Sağlık Sigortası (GSS) adı verilen bu uygulama, “Finansman açısından sosyal sigorta modeli üzerine inşa edilmiştir ve Türkiye’de yaşayan herkesi zorunlu olarak sisteme dâhil etmektedir. Sistemdeki herkes, sağlık finansman yönteminin bir sonucu olarak ya doğrudan prim ödeme suretiyle ya da adına devlet tarafından prim ödenmesi koşuluyla, sağlık hizmetlerine erişebilmektedir. Buna göre; hangi statüde olurlarsa olsunlar (işçi, bağımsız çalışan veya kamu görevlisi) çalışanlar prime esas kazançları üzerinden prim ödemektedir. Çalışmayan, geliri olmayan ve ödeme gücü bulunmayanların primlerinin devletçe karşılanması öngörülmüştür. Gelir testi, bu kişilerin tespit edilerek çalışmayan ancak geliri/ödeme gücü olanlardan ayrılmasını sağlamaya yönelik teknik işlemi ifade etmektedir.”⁵⁴ Böylece teorik olarak ülkede yaşayan herkesin sosyal güvenlik şemsiyesi altına girmesi sağlanmıştır. Bununla birlikte devletin vatandaşlarına sağlık hizmeti sunma görevinin belirli istisnalarla da olsa prim ödeme şartına bağlı olması sendikalar ve bazı sivil toplum kuruluşlarının tepkisini çekmiş, “sağlık hakkının ortadan kaldırılması” olarak değerlendirilmiştir.⁵⁵

5510 sayılı kanunun emeklilik şartlarını sigortalılar aleyhine zorlaştırmasının yanı sıra bir diğer sorun da 4447 sayılı yasa ile emeklilik koşulları kademeli olarak arttırılan sigortalıların yaşadıkları mağduriyettir. Kamuoyunda “Emeklilikte Yaşa Takılanlar” (EYT) olarak bilinen

⁵³ “Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu”, **Resmi Gazete**, 16 Haziran 2006.

⁵⁴ Nail Dertli, “Genel Sağlık Sigortası ve Gelir Testi: Statü Eşitsizliğinden Gelir Eşitsizliğine”, **Mülkiye Dergisi**, C 39, S 3, 2015, s. 271-304.

⁵⁵ “Emekçiler Meydanlara Çıktı”, **Cumhuriyet**, 31 Mayıs 2006, s. 6.

sigortalılar, 08 Eylül 1999 tarihinden önce işe giren ve 3774 sayılı kanun ile yaş şartı kaldırılan çalışanları kapsamaktadır. Bu kapsamda iken 4447 sayılı kanun ile kademeli olarak yaş ve prim ödeme şartı getirilen sigortalılar bu kanunun hukuka aykırı olduğunu savunmuşlar ve tüm sonuçlarıyla birlikte 4447 sayılı yasanın kaldırılmasını istemişlerdir. Kamuoyunda oluşan tepkiler sonucunda 01 Mart 2023 tarihinde çıkarılan bir kanunla⁵⁶ yaş şartı kaldırılarak bu kişilerin önemli bir kısmının yaşlılık aylığı alması sağlanmıştır. Bununla birlikte Kanun mağdurlara yönelik haksızlığı tümüyle ortadan kaldırmamış, kademeli bir şekilde arttırılmış bulunan prim ödeme gün sayısını muhafaza etmiştir. Öte yandan 2023 yılı mayıs ayında yapılacak olan genel seçimler öncesinde çıkarılmış olması da sosyal güvenlik sisteminde popülist kaygıların önemli bir yer tuttuğunu göstermesi bakımından ilgi çekicidir.

1 Kasım 2023 tarihinde yayınlanan On İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda 2023 yılı itibarıyla sosyal güvenlik kapsamındaki kişi sayısı %89 olarak hesaplanmış, bu kapsamdaki sigortalıların arttırılması hedeflenmiş, 2028 yılında %92 olacağı öngörülmüştür. Emeklilik sisteminin kişilerin daha çok istihdamda kalmasını sağlayacak şekilde yeniden düzenleneceği belirtilmiştir.⁵⁷

⁵⁶ “Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası ile 375 Sayılı Kanun Hükmünde Kararıyla Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun”, **Resmî Gazete**, 3 Mart 2023.

⁵⁷ “On İkinci Kalkınma Planı (2024-2028)”, **Resmî Gazete**, 1 Kasım 2023.

SONUÇ

Sosyal güvenliğin geçmişten bugüne ulaştığı noktayı tarihsel süreç içerisinde değerlendirdiğimiz bu çalışmada, sosyal güvenliğin gelişimine ilişkin başlıca üç temel kavram göze çarpmaktadır. Bunlardan birincisi köyden kente göç ile ortaya çıkan şehirleşmedir. Şehirleşme ile birlikte çalışma hayatının kalabalıklaşması ve çalışanların örgütlenmesi beraberinde ikinci kavram olarak toplumsal talepleri ortaya çıkarmıştır. Toplumsal talepler ise çok partili yaşamla birlikte popülist politikaları ön plana çıkarmış, sağlıklı bir sosyal güvenlik yapısının oluşmasını engellemiştir.

Popülist politikaların dışına çıkarak köklü reformlar yapmak arzusunu taşıyan kimi girişimler ise toplumda mağduriyetlere yol açmış, hukukun temel ilkelerine ve ülkenin gerçeklerine aykırı uygulamalara dönüşmüştür. Çalışabilecek yaştaki bir insanın çıkarılan kanunlarla erkenden çalışma hayatının dışına atılması hem toplumsal sorunlara yol açmakta hem de ülke ekonomisine ciddi yükler bindirmektedir. Öte yandan ülkenin çalışma koşulları ve demografik yapısına uygun olmayan düzenlemeler de kişilerin sosyal güvenlikten elde etmeyi umdukları faydayı azaltmakta ve refah seviyelerinde azalmaya neden olmaktadır. Bunu engellemenin yolu, bu alanda faaliyet gösteren bütün kurumları; işçi ve işveren sendikalarını, sivil toplum kuruluşlarını, siyasal partileri, bilim adamlarını ve hükümeti bir araya getirerek ortak bir zeminde uzlaşmayı sağlamaktır.

KAYNAKÇA

RESMÎ YAYINLAR

Resmî Gazete

Millet Meclisi Tutanak Dergisi, 21 Haziran 1971, 201 No'lu Komisyon Raporu, 117. Birleşim,

C 14, Toplantı:2.

TBMM Zabıt Ceridesi, 17 Nisan 1930, 115 No'lu Komisyon Raporu, 48. İnikat, C 18,

İçtima: 3.

T.B.M.M Tutanak Dergisi, 12 Ağustos 1999, 114 No'lu Komisyon Raporu, 48. Birleşim,

Dönem:21, C 9, Yasama Yılı:1.

SÜRELİ YAYINLAR

Cumhuriyet Gazetesi

ESERLER VE MAKALELER

Alper, Yusuf, **Türkiye'de Sosyal Güvenlik ve Sigortalar (SSK)**, Uludağ Üniversitesi

Güçlendirme Vakfı Yayınları, Bursa, 1997.

Alper, Yusuf, Kılış, İlknur, **İş ve Sosyal Güvenlik Hukuku**, Dora Basım Yayın, Bursa, 2020.

Avcıoğlu, Doğan, **Milli Kurtuluş Tarihi- Birinci Kitap**, Tekin Yayınevi, İstanbul, 1989.

Avcıoğlu, Doğan, **Milli Kurtuluş Tarihi-İkinci Kitap**, Tekin Yayınevi, İstanbul, 1993.

Işıklı, Alpaslan, "Sosyal Güvenlik", **Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi**, C 8,

İletişim Yayınları, İstanbul, 1983.

Makal, Ahmet, **Osmanlı İmparatorluğu'nda Çalışma İlişkileri: 1850-1920**, İmge Kitapevi

Yayınları, Ankara,1997.

Makal, Ahmet, **Türkiye’de Tek Partili Dönemde Çalışma İlişkileri: 1920-1946**, İmge

Kitabevi Yayınları, Ankara, 1999.

Makal, Ahmet, **Türkiye’de Çok Partili Dönemde Çalışma İlişkileri: 1946-1963**, İmge

Kitapevi Yayınları, Ankara, 2003.

Nurdoğan, Ali Kemal, “Uluslararası Çalışma Örgütünün (UÇÖ-ILO) Yüzüncü Yıl Dönümü ve

Türkiye İlişkileri”, **Bitlis Eren Üniversitesi Akademik İzdüşüm Dergisi**, C 3,

S 4, 2018, s.78-95.

Soysüren, Ali Haydar, “Vatan Nüfus İle Şenlenirken 1931’de Vekil Sayısı Neden Artmadı?” **Sosyal Bilimlerde Aktüel Araştırmalar: Etkiler-Sonuçlar (1)**, Kalan Yayınları, İstanbul 2022,

Tuncay, A. Can, **Sosyal Güvenlik Hukuku Dersleri**, Beta Basım Yayın, İstanbul, 1996.