

Türk Sosyal Güvenlik Sisteminin Gelişimi

Avrupa'da bugünkü anlamıyla sosyal güvenlik sistemlerinin oluşabilmesi için sanayi devriminin ve buna bağlı olarak sosyal koruma gereksinimi içinde olan bir işçi sınıfının ortaya çıkmasını beklemek gerekmiştir. Türkiye'de ise anılan ekonomik ve siyasal koşullar çok daha fazla bir gelişim seyri izlemiştir. Osmanlı İmparatorluğunun sanayileşme sürecine girememiş olması gerçek anlamda bir sosyal güvenlik politikasının oluşumunu engellemiştir. Sınırlı ve dağınık sosyal koruma önlemleri, gerçek bir sosyal güvenlik sistemine dönüşmemiştir. Dolayısıyla ülkemiz modern anlamda bir sosyal güvenlik sistemine oldukça geç kavuşmuştur. Ülkemizdeki sistemin gelişim seyrinin Osmanlı İmparatorluğu dönemi, Kurtuluş Savaşı dönemi ve Cumhuriyet dönemi başlıkları altında incelenmesi yerinde olur.

A. Osmanlı İmparatorluğu Dönemi

Osmanlı İmparatorluğunda sosyal güvenlik uygulamalarının öncelikle İslam Dininin bir hükmü olarak zekat müessesesi ile başladığı söylenebilir. Zekat zengin malından fakire tanınan belli bir haktır. Bu oran her yıl itibarıyla 1/40'dır. Kur'an da zekatın fakirler, miskinler, borçlular gibi kişilere verileceği belirtilmektedir. Böylece asgari bir hayat standardının altına düşenlere asgari hayat standardının üstünde kalanlar tarafından verilen zekat ilke olarak bir sosyal yardımdır. Zekatın bir sosyal güvenlik müessesesi olduğunu gösteren diğer bir yönü de verilmesinin zorunlu(farz) oluşudur.

Osmanlı İmparatorluğunda diğer sosyal koruma gereksinimini sağlayan hususlar ise, aile içi yardımlaşma, meslek örgütleri ve dinsel temele dayalı öteki hayır kurumları şeklinde sıralanabilir.

Sosyal güvenlik sisteminin bulunmadığı ya da yetersiz kaldığı toplumlarda aile bireyleri arasındaki dayanışma, tarihin her döneminde sosyal koruma açısından önemli bir rol oynamıştır. Özellikle tarım kesiminde ağırlık kazanan bu düzen günümüzde pek değişmiş değildir. Öte yandan diğer bir önemli dayanışma biçimi de mesleki birlikler çerçevesinde yardımlaşmadır.

İmparatorlukta mevcut esnaf sınıfı 13. yüzyıldan itibaren zorunlu birlikler(loncalar) biçiminde örgütlenmişlerdir. Bu birliklerde Avrupa'daki benzerleri gibi hastalık, evlenme, doğum, iş kurma, işsizlik ve ölüm gibi bir takım sosyal risklere karşı mensuplarına ve aile efradına aynı ve nakdi yardım amacıyla dayanışma sandıkları kurmuşlardır. Loncalar esas itibarıyla, din, ahlak ve gelenek kuralları üzerine kurulmuşlardır. Aslında loncalardan önce kurulmuş bir başka örgütlenme şekli de ahilik idi. Özellikle Türklerin Orta Asya'dan

Anadolu'ya göçüyle 11. yüzyıldan itibaren gelişen ahilik fütüvvet, ahlak ve dayanışma anlayışına dayalı İslami bir esnaf teşkilatıdır. Ahi kelimesi ise kardeşim anlamına gelmektedir. Ahilik tüm Anadolu'ya yayıldığında her şehirde her meslek kolu için teavün ya da orta sandığı adı verilen sandıklar kurulmuştur. Ahilik 15. yüzyıldan sonra yerini loncalara bırakmıştır. Loncaların kurdukları sandıklarda orta sandığı veya teavün sandığı olarak adlandırılmaktaydı. Ayrıca söz konusu sandıklara devletin bir katkısı da söz konusu değildi.

İmparatorlukta ayrıca insanlara hayır ve iyilik yapma amacıyla kurulan bir takım sosyal yardım kurumları da bulunmaktaydı. Çok yaygın olan bu kurumların en önemlisi vakıflardı. Vakıf, menfaati insanlara ait olmak üzere bir eşyayı Allah'ın mülkü olarak saklamak, başkasına devrini yasaklamaktır. Osmanlı'da yardıma muhtaç herkes ve her şey için bir vakıf kurulmuştur. Avarız vakıfları, hastalık, yoksulluk, yaşlılık gibi durumlarda muhtaçlara yardım amacıyla kurulmuş olanlarıydı.

Osmanlı İmparatorluğu'nda Tanzimat devrine kadar modern anlamda bir sosyal güvenlik sistemi bulunmamaktaydı. Tanzimatın ilanından 26 yıl sonra sosyal güvenlik alanında mevzuat hareketleri başlamıştır. Tabii ki bu düzenlemeler oldukça sınırlı ve arizi nitelikte önlemler getirmekteydi. Tanzimatın ilanından sonra yapılan düzenlemelerde 1865 tarihli Dilaver Paşa Nizamnamesi ön plana çıkmaktadır. Söz konusu nizamnamede sadece hafif hastalıkların işyerinde bulundurulacak doktor tarafından tedavi edileceği öngörülmüştü. İşçi sağlığı ve iş güvenliği konularında hiçbir kural içermemekteydi. Buradaki boşluk 1869 tarihli Maadin Nizamnamesi ile doldurulmuştur. Söz konusu nizamnamede iş güvenliği ile ilgili hükümler bulunmaktaydı. Maadin Nizamnamesinde işverenleri, iş kazasına uğrayan işçilere tazminat ödemekle yükümlü tutan hükümler yer almaktaydı.

B. TBMM Hükümeti Dönemi

Cumhuriyetin ilanından önceki Türkiye Büyük Millet Meclisi Hükümeti döneminde, daha kurtuluş savaşı devam ederken kalabalık bir işçi kitlesinin çok ağır çalışma koşulları içinde bulunduğu Zonguldak ve Ereğli Kömür bölgesinde uygulanmak üzere iki yasa çıkartılmıştır. İlk yasa üretim esnasında ortaya çıkan kömür tozlarının açık arttırma yoluyla satılarak parasının işçiler yararına kullanılmasını öngörüyordu. İkincisi ise işçilerin ve işverenlerin zorunlu olarak katılmasıyla ihtiyat ve teavün sandıkları kurulmasını ve işverenlerin belirli hallerde işçilere zorunlu sandık yardımı yapmasını öngörmekteydi. Bu sandıklar daha sonra Amele Birliği adı altında birleştirilmişlerdir. Söz konusu ikinci kanun dar kapsamlı ve ilkelde olsa Türkiye'de ilk defa sosyal sigorta sistemini kurmuştur.

Sandıkların finansman kaynağını esas olarak işçi ve işverenlerin ücret üzerinden eşit oranlarda ödeyeceği primler oluşturmaktaydı.

C. Cumhuriyet Dönemi

Cumhuriyetin ilanından 3008 sayılı İş Kanununun çıkarıldığı 1936 tarihine kadar sosyal güvenlikle ilgili kapsamlı bir düzenleme yapılmamıştır. 3008 sayılı İş Kanunu ile ilk kez Türkiye’de sosyal sigortaların kuruluşu ve sosyal sigortalara ilişkin temel ilkeler öngörülmüştür. Ancak cumhuriyetin ilanından 1945 yılına gelinceye kadar bir sosyal güvenlik sistemi oluşturulamamıştır.

3008 sayılı İş Kanunu, kurulacak sigorta kollarını, bunların öncelik sırasını, sosyal sigortalarda zorunluluk ilkesini, sosyal sigortaların kişiler açısından kapsamını yedinci fasılda(md.100-107) ‘Sosyal Yardımlar’ başlığı altında düzenlemiştir. Kanun her ne kadar sosyal yardım deyimini kullanmaktaysa da bununla sosyal sigortanın amaçlandığı kuşkusuzdur.

3008 sayılı İş Kanunu, sigorta kollarının kademeli olarak kurulması esasını benimsemiştir. Bu zorunlu ve işin doğasına da uygundur. Kanunun 107. maddesi ile önce iş kazaları ve meslek hastalıkları ile analık sigortalarının kurulması emredilmiştir. Sosyal risklere karşı güvencenin sağlanması görevi devlete verilmiş ve bu görevin yerine getirilmesi için bir devlet kurumu olarak ‘İşçi Sigortaları İdaresi’nin kurulması emredilmiştir.

İkinci dünya savaşının sona ermesiyle birlikte, birçok ülkede olduğu gibi ülkemizde de yeni ve yoğun bir sosyal atılım meydana gelmiştir. Zira savaş, öbür ülkelerde olduğu gibi Türkiye ekonomisini de sarsmış, savaş süresince büyük kitlelerin yaşam düzeylerinde gerilemeler oluşmuştur. Çalışma Bakanlığının kuruluş yasasında bu bakanlığın görevleri arasında sosyal güvenlik de yer almıştır. Sosyal güvenlik deyiminin mevzuatımıza ilk kez bu yasayla girdiği söylenebilir. Diğer başlıca yasama faaliyetleri, 1945 tarihli İş Kazaları, Meslek Hastalıkları ve Analık Sigortası Kanunu ile yine 1945 tarihli İşçi Sigortaları Kurumu Kanunudur. 1952 yılında çıkarılan 5953 sayılı Basın İş Kanunu ile gazeteciler, 1954 yılında kabul edilen 6379 sayılı Deniz İş Kanunu ile gemi adamları sosyal sigortaların kapsamına alınmıştır. Çıkarılan çeşitli yasalarla işçilere sosyal güvenlik hakkı tanınırken, 1949 tarih ve 5434 sayılı T.C. Emekli Sandığı kanunuyla o güne kadar dağınık halde bulunan ve memurlara sosyal güvence sağlayan tüm yasa ve sandıklar birleştirilmiştir.

aa. 1961 Anayasası ve Sonrası

1960 yılına kadar bağımlı çalışanların büyük bir kesimi sosyal sigortaların kapsamı dışında tutulurken, bağımsız çalışanlara sosyal güvenlik hakkı hiç tanınmamıştı. İşte 1961 Anayasasında herkesin sosyal güvenlik hakkına sahip olduğunu ifade edilmiştir. Anayasanın 48. maddesine göre herkes sosyal güvenlik hakkına sahip olup, bu hakkı sağlamak için sosyal sigortalar ve sosyal yardım teşkilatı kurmak ve kurdurmak devletin ödevlerindedir. Söz konusu düzenlemeye anayasada yer verilmek suretiyle sosyal güvenlik toplumun tüm bireyleri için temel bir hak olarak benimsenmiştir. Ayrıca Anayasa Mahkemesine göre devletin sosyal güvenlik ödevini sağlama ödevi sosyal hukuk devletinin gerçekleştirilmesine bağlanmıştır. Böylece çağdaş anayasaların birçoğunda yer alan sosyal güvenlik hakkı, özgün anlam ve boyutlarıyla gerek 1961 Anayasasına, gerek Anayasa Mahkemesi içtihatlarına yansımıştır. Daha sonra kabul edilen 1982 Anayasası da aynı esasları benimsemiştir.

Bu dönemde çıkartılan en önemli kanun hiç kuşkusuz ki 1964 yılında kabul edilip, 1965 yılında yürürlüğe giren 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunudur. Bu kanun esas itibariyle iş sözleşmesi ile çalışanları kapsamına almıştır.

Diğer önemli bir gelişmede 1971 yılında kabul edilen 1479 sayılı Esnaf ve Sanatkarlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu kanunudur. Bu kanun bağımsız çalışanların, yaşlılık, sakatlık ve ölüm risklerini karşılamak üzere çıkartılmıştır. Bağımsız çalışanların mevcut sosyal sigortalar kapsamına alınması yoluna gidilmemiş, ayrı bir sosyal sigorta örgütü kurulması tercih edilmiştir. 1985’de kabul edilen 3235 sayılı kanun hastalık riskini de Bağ-Kur kapsamına almıştır.

Öte yandan 506 sayılı yasanın geçici 20. maddesi hükmüne dayanılarak 1964 yılından itibaren bankalar, sigorta ve reasürans şirketleri, ticaret ve sanayi odaları, borsalar ve bunların teşkil ettikleri birlikler, personeline malullük, yaşlılık ve ölümlerinde yardım yapmak üzere vakıf veya dernek biçiminde özel sandıklar kurmaya başlamışlardır. 1976 tarihinde söz konusu sandıkların Sosyal Sigortalar Kurumuna devrine ilişkin kanun, Anayasa Mahkemesince iptal edilmişti. Günümüzde ise 5510 sayılı kanun bunların tekrar devrini düzenlemektedir.

Sosyal yardımlar alanında çıkartılan en önemli kanun ise 1976 tarih ve 2022 sayılı 65 yaşını doldurmuş muhtaç, güçsüz ve kimsesiz Türk vatandaşlarına aylık bağlanmasını konu edinen kanundur.

bb. 1982 Anayasası ve Günümüz

1982 Anayasası da tıpkı 1961 Anayasası gibi sosyal güvenlik hakkını anayasal bir hak olarak nitelendirmiş ve ayrıntılı bir biçimde düzenlemiştir. Nitekim Anayasanın 60. maddesinde “Herkes, sosyal güvenlik hakkına sahiptir. Devlet bu güvenliği sağlayacak gerekli tedbirleri alır ve teşkilatı kurar” hükmüne yer verilmek suretiyle 1961 Anayasasındaki ilke tekrarlanmıştır. Ayrıca 1982 Anayasasında bir adım daha ileri gidilerek sosyal yardım ve sosyal hizmetlere özel ve geniş bir yer verilmiştir. Böylece sosyal güvenlik açısından özel olarak korunması gerekenlerin durumu ayrıca düzenlenmiştir. Anayasanın 61. maddesinde devlet, harp ve vazife şehitlerinin dul ve yetimlerini, malul ve gazileri, sakatlar, yaşlılar ve korunmaya muhtaç çocukları korumak ve onların topluma kazandırılması için gereken önlemleri almakla yükümlü kılınmıştır. Bu bağlamda devlet, sosyal hizmetler ve sosyal yardımlar konusunda kendisine yüklenen görevi yerine getirebilmek amacıyla 1983 tarihinde 2828 sayılı Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Kanununu kabul etmiştir. *Hukukumuzda sosyal güvenlik mevzuatı kadar sık değişen ve yenilenen başka bir mevzuat alanı yok denebilir. Bu nedenle sosyal güvenlik, inşaatı tamamlanmayan bir şantiye biçiminde nitelendirilmiştir.*

1999 yılında ise 4447 sayılı kanun ile İşsizlik Sigortası kabul edilmiş olup, uygulanmasına 1.6.2000 tarihinde başlanmıştır. En güncel gelişmelerden biri de Türk sosyal güvenlik sisteminin tek çatı altında toplanması yani kurumsal yapıda teklik esasını gerçekleştirmek amacıyla 2006 tarihinde 5502 sayılı kanunun kabul edilmesidir. Bu kanun ile Sosyal Sigortalar Kurumu, T.C. Emekli Sandığı ve Bağ-Kur’un tüzel kişilikleri sona erdirilerek, tek kurum olarak ‘Sosyal Güvenlik Kurumu’ adı altında toplanılmıştır.

En son olarak ise sosyal güvenlik haklarının tek yasa içinde düzenlenmesi amacıyla 2006 tarih ve 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununun çıkarıldığı görülmektedir. 5510 sayılı kanunun yürürlüğü dört kez ertelenmiştir. Anayasa Mahkemesinin Kanunu memurlar yönünden iptal etmesi neticesinde, iş sözleşmesi ile çalışanlar ve bağımsız çalışanlar dışında memurlar yönünden ikili bir yapı oluşturulmuştur. Bir başka ifadeyle Kanunun yürürlüğe girdiği Ekim 2008 başından sonrası için memurlar bakımından iki farklı kanuna tabi olma durumu söz konusudur. Kanun yürürlük tarihinden önce Emekli Sandığı ile iştirakçiliği sağlanan memur eski mevzuata, kanunun yürürlüğe girmesinden sonra memur olarak çalışmaya başlayanlar ise 5510 sayılı kanunun m.4/I-c’ye girdiği kabul edilerek yeni düzenlemeye tabi tutulmuşlardır. Bu arada Sosyal Hizmetler ve Yardımlar Kanun Tasarısı da hazırlanmış olmasına karşın henüz yasalaşmamıştır.

Yukarıda anlatılanlardan anlaşılacağı üzere Türk Sosyal Güvenlik Sistemi iki ana rejimden oluşmaktadır. Birinde ilgilinin katkısı söz konusu olmayıp, burada sağlanan yardımlar genellikle devlet bütçesinden ya da gönüllü özel kuruluşlardan karşılanmaktadır. Bunlar sosyal yardım ve sosyal hizmetlerdir. Buna primsiz ya da katılmasız sosyal güvenlik rejimi denir. Bu rejim sosyal güvenlik sistemimizde diğerine oranla çok küçük bir yer tutar. Diğer rejimde ilgililerin maddi katkısı söz konusudur. Primli ya da katılmalı sosyal güvenlik rejimi denilen bu rejim Türk Sosyal Güvenlik Sisteminin esasını oluşturur.