

PANEL

SOSYAL GÜVENLİK TARİHİ ÜZERİNE NOTLAR*

Yüksel AKKAYA**

Kavram ve Tanım Sorunu

Toplumsal dinamizme bağlı olarak dil de gelişmekte, olayları, olguları tanımlamak için yeni kavramlar uydurulmaktadır. Sosyal güvenlik kavramının ortaya çıkışı da bir ihtiyacın sonucu olmuştur. 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. "Güvenlik" başlığı altında sosyal sigortaların hastalık, yaşlılık, maluliyet, ölüm, işsizlik ve iş kazaları gibi sosyal sigortaların çeşitli branşları ele alınmıştır (Talas C., 1953:17). "Sosyal güvenlik" kavramının kullanımı için ise 1918 yılını beklemek gerekmiştir. 1917 yılında Rusya'da işçi sınıfı adına bir devrim gerçekleştirenler, 1917'den itibaren oldukça kapsamlı bir sosyal sigorta sistemini hayata geçirmeye başladılar. Sovyetler Hükümeti tarafından bunu gerçekleştirmek için 31 Ekim 1918 tarihinde çıkarılan bir kararnamede de ilk kez "sosyal güvenlik" kavramına yer verdiler (Akkaya Y., 1999).

Amerika Birleşik Devletleri (ABD) 14 Ağustos 1935 tarihinde işçiler için yaşlılık ve ölüm sigortalarını düzenleyen ve işsizliğe karşı bazı önlemleri içeren "Sosyal Güvenlik Yasası"nı çıkararak, 1918 yılında kullanılmaya başlanan sosyal güvenlik kavramının daha da yaygınlaşmasını sağlamıştır. Böylece, 1918 yılında bir sosyalist ülke tarafından kullanılan sosyal güvenlik kavramı, bir kapitalist ülke tarafından da on yedi yıl sonra benimsenip kullanılarak bir olgu olarak kavramlaştırılmıştır. Aynı kavram, daha sonra 1941 yılında ABD başkanı ile

İngiltere Başbakanı tarafından imzalanan Atlantik Şartı'nda; 1944 yılında Filadelfiya'da toplanan Uluslararası Çalışma Konferansı'nda kullanılarak genel kabul görmüş, giderek yaygınlaşmıştır. Sosyal güvenlik kavramının kabul görüp yaygınlaşması, kapsamının da değişmesi anlamına gelmektedir. Sosyal yardım ve sosyal sigorta kavramlarından daha kapsamlı olan bu kavramın içeriğini ortaya koymak için farklı tanımlar yapılmıştır. Bu tanımlar, sosyal güvenlik olgusuna yaklaşımı da ortaya koyduğu için biraz ayrıntılı olarak değerlendirilmeyi hak etmektedir.

Sosyal güvenliğin kapsam ve içeriğine yönelik ilk sistematik çalışma 1944 yılında toplanan Uluslararası Çalışma Konferansı'nda yapılmıştır. Bu konferansta sosyal güvenliğin karşıladığı risklerin kapsamı saptanmıştır. Bu çalışmalar izleyen yıllarda da sürmüş, Uluslararası Çalışma Örgütü'nün (UÇÖ) 1951 ve 1952 yıllarındaki konferansları ile kavramın içeriği daha da somutlaştırılmış, alt ve üst normları saptanmıştır. UÇÖ'nün 1952 yılında kabul ettiği 102 sayılı "Sosyal Güvenliğin Asgari Normlarına İlişkin" sözleşme sosyal güvenlik kavramının tanımında da belirleyici bir role sahip olmuştur. Ancak, bu normlar asgari olup, UÇÖ'ye üye ülkelerin bu sözleşmeyi onaylamasını kolaylaştırmayı amaçladığından, bu normlara dayalı tanımlar da dar olmaktadır. Bu durumda karşımıza biri dar diğeri geniş anlamda olmak üzere iki tanım çıkmaktadır.

Dar anlamda tanımlayanlara göre sosyal güvenlik, bireyin karşılaştığı ve yaşamı için tehlike oluşturan olaylara karşı bir güvence olup, tehlikeyle karşılaşan ve yoksulluğa düşen bireye asgari bir güvence sağlamayı amaçlamaktadır. Bu nedenle de sosyal güvenlik politikalarının temelini ekonomik, sosyal ve fizyolojik risklerin bireyler üzerindeki etkilerini giderme çabaları oluşturmaktadır. Bu riskler ise, bireyin gelirlerinin azalması ve/veya giderlerinin artmasına neden olmaktadır. Çalışma

*"Sosyal Güvenlik, SSK Nereye?" Mart 2000, Ankara Panelinde Sunulmuştur.

** Öğretim Üyesi, Mersin Üniversitesi İİBF, İktisat Bölümü

gücünü olumsuz yönde etkileyen hastalık, yaşlılık ve sakatlık gibi fizyolojik riskler ile çalışma gücünü etkilememekle birlikte onun kullanımını önleyen işsizlik bu türden risklerdir. Bu risklerle karşılaşan birey geçici ya da sürekli olarak gelirden yoksun kalmakta, ekonomik güvensizlik ortamına itilmiş olmaktadır (Güzel A. ve Okur A.R., 1999). Bu nedenle de, sosyal güvenliğin doğuş nedenlerinden biri, ekonomik yönden güçsüzleri, insanca yaşamak için yeterli gelirleri olmayanları korumaktır. Böylece, sosyal güvenlik aracılığı ile toplumda yoksul ve muhtaç insanlara yardım ederek onlara insan onuruna yaraşır en az yaşam düzeyi sağlanmaya çalışılır (Akad M., 1992: 5-6).

Geniş anlamda sosyal güvenlik ise, dar anlamdaki sosyal güvenliğin kapsamına giren riskler dışında, ayrıca aile, konut, kentleşme, eğitim, meslek seçmede yardım, yönetime katılma, istihdam, konjonktür, verimliliğin artırılması, sağlık ve hijyen politikalarına ilişkin önlemleri de içermektedir (Dilic S., 1991:5). Geniş anlamdaki tanım risklere karşı alınacak önlemlerin yanısıra, mevcut refah düzeyinin sadece sürdürülmesine değil, daha çok yükseltilmesine de vurgu yapmaktadır. İki tanım ve yaklaşım arasındaki fark da buradan kaynaklanmaktadır. Dar anlamdaki tanımda sosyal politika yanı sıra ağır basarken, geniş anlamdaki tanım iktisat politikalarını da içermektedir. Geniş anlamdaki tanımlardan birine göre, sosyal güvenlik bir ülke halkının bugününü ve yarınını güven altına almaktır (Talas C., 1983: 323).

Sanayileşmeden Önce Sosyal Güvenlik

Bir tarihçi merakı ile düne bakıldığında, sosyal güvenliğe insanlık tarihi boyunca ihtiyaç duyulduğu ileri sürülebilir. Kuşkusuz bu, bugünkü anlamda kurumsallaşmış bir sosyal güvenlikten çok ilkel bir sosyal güvenlik olacaktır. İkel toplumdaki kabile ve aile içi dayanışma ve yardımlaşmalar bu türden birer sosyal güvenlik olarak değerlendirilebilir. Bu toplumlarda çalışan ve çalışmayan herkesin geçimi her kabilenin ve ailenin olanakları ölçüsünde sağlanmaktadır. Böylece, toplumda hasta, sakat, yaşlı ve çocuklar gibi hiç ya da tam çalışmayan grubun varlıklarını sürdürmeleri, olanaklar ölçüsünde, sağlanmaya çalışılıyordu. Ancak, bu, kurumsallaşmış, süreklilik taşıyan, geniş kapsamlı bir sosyal güvenlik olmaktan çok, ilkel bir tür "doğal sosyal güvenlik"tir.

"Doğal sosyal güvenlik"ten, az çok kurumsallaşmış, aile dışındaki kurumları da içeren bir sosyal güvenlik için üretim ilişkilerinin değişimini kentlerin ve toplumsal işbölümünün gelişimini beklemek gerekmektedir. Bu değişim ve gelişim sürecindeki mülksüzleşme ve bir gelire sahip olamama riskinin artışına bağlı olarak sosyal güvenlik de bir ihtiyaç olarak ağırlığını duyurmaya başlamış, giderek kurumsallaşmayı, kamu müdahalesini zorunlu ve gerekli kılmıştır. Denilebilir ki, sosyal güvenliğin tarihindeki kurumlaşma süreci, mülksüzleşme ve yoksullaşma sürecidir de.

Mülksüzler ve onların yoksulluğu düzen ve kurulu sistem için tehlike oluşturdukça, bu tehlikenin boyutuna bağlı olarak da sosyal güvenlik gelişmiş, kurumsallaşmıştır. Bu sanayi toplumlarında olduğu kadar sanayi öncesi toplumlar için de geçerlidir. Tarihin ilk en kapsamlı sosyal güvenlik önlemlerine kurumsal boyutta Antik Yunan kentlerinde rastlanması bu nedenle rastlantı değildir. M.Ö. 5. ve 6. yüzyıllarda oldukça zengin ticaret merkezlerine dönüşen Antik Yunan kentlerinde zenginliğin küçük bir grubun elinde toplanıp, yoksulluğun büyük boyutlara ulaşması, işsizliğin artması, devleti önlemler almaya itmiştir. Bu çerçevede, köyden kente göç düzenlenmeye başlanmış; yoksul halk yeni fethedilen yerlerde iskan edilmiş; kamu harcamaları inşaat ve bayındırlık işlerine yönlendirilerek yeni iş olanakları yaratılmaya çalışılmıştır.

Bu önlemlerden daha da önemlisi devletçe muhtaçlara yardım yapılmaya başlanmıştır. Bu yardımlar şunlardı: Savaş malulleri ve savaşta ölenlerin geride bıraktıklarının geçimlerinin sağlanması; çalışma güçleri ve gelir olanakları kaybolup yakınlarınca bakılamayacak durumda olanlara para, yiyecek ve giyecek yardımında bulunulması; yoksul hastaların, zenginlerden alınan doktorlar vergisi ile maaşları ödenen yoksul doktorlarınca muayene ve tedavilerinin yapılması, ilaçlarının alınması (Dilic S., 1991: 15-16). Antik Yunan kentlerindeki esnaf ve zanaatkarlar çok sayıda birlik, lonca, defin ve hastalara yardım dernekleri aracılığı ile kendi sosyal güvenliklerini sağlamaya çalışmaktaydı.

Antik Yunan kentlerindeki benzer sorunlar Roma İmparatorluğu'nu da sosyal güvenlik alanında bazı önlemler almaya zorlamıştır. Miladi takvime geçildiği yıllarda, üyelerine hastalık ve kaza hallerinde uğradıkları gelir kayıplarına karşı para ve yiyecek maddeleri sağlayan, muayene, tedavi ve ilaç yardımları yapan "hastalık sandığı birlikleri" ve defin masraflarını karşılamayı, ailenin geride kalanlarına gelir sağlamayı amaçlayan "ölüm sandığı birlikleri" kurulmaya başlanmıştır. "Hastalık sandığı birliğine" dahil olanlar giriş parası ve sürekli olarak prim ödemek zorundaydılar (Dilic S., 1991:17). Böylece ilk sosyal sigorta sisteminin temelleri de atılmış olunuyordu.

Hıristiyanlığın doğup gelişmesine bağlı olarak din de daha etkin ve kurumsal olarak sosyal güvenlik içindeki yerini almaya başladı. Daha önce Budizm ve Yahudilik gibi dinlerde de sosyal yardım babından hastalara, yetimlere ve korunmaya muhtaç yabancılar ile "dilencilere" yönelik sosyal güvenliğin varlığından söz edilse de, Hıristiyanlık, yoksulların dini olarak doğup geliştiğinden sosyal güvenlik açısından daha önemli olmuştur. Ancak, Hıristiyanlığın sosyal güvenlik yaklaşımları dönemlere göre büyük dalgalanmalar göstermiş, kilisenin kaynakları ve devletin gücü karşısındaki konumuna göre sosyal güvenlikteki etkisi artmış veya azalmıştır. Hastaneler, güçsüzler yurtları, manastırlar, yetimhane ve imarethaneler yoksul, yaşlı, sakat ve hastalara yardımların sağlandığı önemli kurumlar olmuştur.

Yedinci yüzyılda kurulup, yayılmaya başlayan İslamiyet ise, zekat, fitre, fidye ya da kefaretlar, nezirler ve sadakalar aracılığı ile yoksullara yardım yapılmasını ve gelir dağılımının bunlar yararına değiştirilmesini sağlamaya çalışarak sosyal güvenliğin gelir sağlayıcı yanlarını hayata geçirmeye çalışmıştır.

Sosyal güvenlik tarihinde, özellikle de İslam ülkelerinde önemli bir yeri olan kurumlardan biri de vakıflardır. Sahip olduğu gelirin düzeyine bağlı olarak vakıflar buldukları yerlerde hastaneler, imarethaneler aracılığı ile de sosyal güvenlik alanında bir eksiği giderip, boşluğu doldurmaya çalışmışlardır.

Feodal toplum, özellikle sağlık alanı ile yaşlı ve çalışamaz durumda olanlara yönelik sosyal güvenlik önlemlerinin dağınık olarak alınmaya çalışıldığı, kentleşmeye bağlı olarak kurumsallaşma ihtiyacının duyulmaya başladığı bir dönem özelliği taşımaktadır. Yoksulluk, kamusal müdahaleyi gerekli kılmaya başlamıştır. Yoksulluğun boyutlarına bağlı olarak bu müdahale de artmış veya azalmıştır. Örneğin 1530'lu yıllarda Almanya'da çıkarılan "Devlet Polis Tüzüğü"ne göre, kent ve belediyeler kendi yoksullarına bakmaya mecburdurlar (Dilik S., 1991:23).

Esnaf ve zanaatkarların yanısıra madencilerin de kendi sosyal güvenliklerine ilişkin kurumları oluşturmaya başladığı bir toplumdur feodal toplum. Kentlerin, işbölümünün gelişimine ve üretime bağlı olarak sosyal güvenlik kurumlarına duyulan ihtiyaç da artmaya başlamıştır. Feodalite öncesinde sosyal güvenlikte ağırlık yardımı muhtaç olanlara yönelik iken, feodal toplum döneminde çalışanlar da sosyal güvenliğin konusu olmaya başlamıştır. Kaza, hastalık ve benzeri nedenler ile gelir elde etme olanağından yoksun kalma hali ve ölüm sonrasında ailenin geri kalan bireylerinin geleceğini güven altına alma kaygısı esnaf, zanaatkar ve işçileri (özellikle maden işçilerini) kendi sosyal güvenlik kurumlarını oluşturmaya itmiştir.

Sanayileşmeden önceki sosyal güvenlik, son dönemlerde "doğallıktan" uzaklaşıp kurumsallaşma sürecine girmekle birlikte, genellikle kamu müdahalesinden yoksun, dinsel boyutları ağır basan, oldukça dağınık, ilkel, kapsamı dar ve sınırlı, güçsüz, bu nedenle de etkisizdir.

Bu dönemin en çok kurumsallaşmış sosyal güvenlik uygulamasına karşılıklı yardım sandıklarında rastlanmaktadır. Bu sandıklar, sosyal risklere karşı kendilerini güvence altına almak isteyen işçiler tarafından başvurulan önemli bir kurum olup, hastalık, kaza, sakatlık ve yaşlılık gibi sosyal riskler karşısında işçilere belirli ölçüde yardım sağlayabilmiş ve dayanışma açısından önemli bir rol üstlenmişlerdir. Sanayileşme sürecinden önce oluşan bu yardım sandıkları, sanayileşme sürecinde sosyal güvenlik açısından en önemli kurumlar olmayı da sürdürmüşlerdir.

Sanayileşme Döneminde Sosyal Güvenlik

Sanayi Devrimi ile köklü dönüşümlere uğrayan toplumsal hayat, en önemli sorunlarından birini de sosyal güvenlik alanında yaşamıştır. Üretim ilişkilerinin değişimine bağlı olarak toplumsal yapı ve işbölümü de değişmiştir. Toplum kısa sürede iki ayrı sınıfa bölünmüştür: çok zenginleşen kapitalistler ve tek geliri emek gücü olan mülksüzleşmiş yoksul işçiler. Köylüler feodal bağımlılıktan kurtularak özgürlüklerine kavuşmak için kentlere akın etmekte, lonca düzeni çözülerek kalfa ve cıracıları işgücü olarak emek piyasasına itmekte, nüfuz hızla artmakta, geçimi sağlayabilmek için tüm aile bireyleri çalışmak zorunda kalmakta, makineleşme hızla yaygınlaşarak emek gücünün yerini almaktadır. Bütün bunlar uzun çalışma süreleri, çok sayıda kaza, yetersiz ücret ve giderek daha da yoksullaşmak ve sağlıksız, hasta bir toplum anlamına gelmektedir.

14-15 saat çalışmanın normal karşılandığı, 16-17 saat çalışmanın yadırganmadığı, kadınların, yaşlıların ve 6 yaşındaki küçük çocukların çalıştırıldığı bu dönem, işçi sınıfının huzursuzluğuna tanıklık ettiği kadar, işçilerin sık sık başkaldırdığı, onlar adına bir ideolojinin geliştirilmeye başlandığı bir dönemdir. 1848 devrimleri, ütopyik sosyalizmden bilimsel sosyalizme geçiş, sosyalistlerin işçi sınıfı içinde artan gücü yeni toplumu, kapitalist sistemi tehdit etmeye başlamıştı. Bu durum, yönetenleri yeni arayışlar içine itecekti. Gelecek güvencesi kalmayan huzursuz, asi işçi sınıfını düzen ve sistemle barıştırmak gerekmektedir. Sanayi öncesi toplumun yardımlaşma ve dayanışma sandıkları, sanayileşme sürecinde yaygınlaşmakla birlikte yetersiz kalmaktaydı.

Tehlikeyi en önce hisseden, işçi sınıfını sosyalistlerden koparıp, sistemle bütünleştirmeyi amaçlayan devletlerin başında Almanya gelmektedir. Üstelik, o dönemde bu Almanya sosyal güvenliğin de en çok geliştiği ülkelerden biri olma özelliği taşımaktadır. Örneğin, 1874 yılında madencilik sektörü dışında kurulmuş olan yardımlaşma ve dayanışma sandıklarının sayısı yaklaşık 10 bine, kapsadığı işçi sayısı da 2 milyona (toplam işçilerin dörtte birine) ulaşmıştı. Madencilik sektöründe ise, 1876 yılında toplam 25 üyesi bulunan 88 yardımlaşma ve dayanışma sandığı vardı (Dilik S., 1991:47).

Ancak, sanayileşme sürecinde, işçinin gelirini oluşturan ücretin mesleki ve sosyal riskleri karşılamak için tasarrufa olanak vermemesi; sınırlı sayı ve kapsamdaki işçiler için tasarruf mümkün olsa bile tasarrufun yetersizliği uzun süren bir hastalık ve işsizlik veya yaşlılık için büyük bir güvence sağlamaması; bireysel ve kolektif tasarruflar gibi kamu yardımları da işçileri maruz buldukları risklere karşı koruyabilecek bir yeterlilik göstermemesi devleti, işçi sınıfını sistemle bütünleştirmek için yeni arayışlara itecekti. Bu nedenle ilk önlemlerin, bu tehlikeyi yaşayan Bismarck'ın Almanyası'nda gerçekleştirilmesi sürpriz sayılmamalıdır. Çünkü, sayıları bir hayli artsa da karşılıklı yardım sandıklarının fonları ilk kriz ile birlikte hızla erimekte, sistem

için bir güvence unsuru olmaktan çıkmakta; işçi sınıfını uzlaşmaz karşıtlıklara çatışmalara itmektedir. Bunlara, bir de etkileri hayli artmış olan sosyalistler eklendiğinde yönetenlerin arayış içine girmesinin nedenleri daha da iyi anlaşılabilir olacaktır.

XIX. yüzyılın sonunda hızla sanayileşen, işçi sınıfının tepkileri ve sosyalistlerin gelişimi ile karşı karşıya kalan Almanya'da Bismarck, işçileri sistemle bütünleştirip, sosyalistlerden koparmak için sosyal güvenliğe önemli bir sosyal politika aracı olarak başvurmuştur. Böylece bir yandan emek gücünün yeniden üretimine olanak tanıyan, diğer yandan da işçileri sistemle bütünleştirmeyi kolaylaştıran sosyal sigorta modeli oluşturulmaya başlandı (Akkaya Y., 1999). Bu modeli oluşturmak üzere üç temel yasa kabul edilerek yürürlüğe konuldu. Ücreti belirli bir miktarın altında kalan sanayi işçilerini kapsamına alan temel yasalar 1883 tarihli hastalık sigortası, 1884 tarihli iş kazaları ve 1889 tarihli sakatlık ve yaşlılık yasalarıdır. Bu modelin en önemli özelliği zorunluluk ilkesini benimsemiş olmasıdır. Yasanın kapsamına giren tüm işçiler zorunlu olarak sosyal sigorta kurumuna tabidirler. Primler, branşlara göre, sigortalı ve işveren arasında dağıtılmış, sigortaların kazançları esas alınarak, belirli oranda saptanmıştır. Özellikle, sakatlık ve yaşlılık sigortası için sigortalı ve işveren primleri yanında devletin de genel bütçeden katkısı öngörülmüştü. İş kazaları halinde yapılan yardımlar, sadece işveren derneklerince karşılanmaktaydı (Güzel A., Okur A.R.; 1999:18-19).

Bismarck'ın hazırladığı reformlar büyük ölçüde Alman sosyalisti Lassalle'in vergiler aracılığı ile ulusal geliri devlet eliyle vatandaşlar arasında yeniden dağıtmak tezine dayanmaktaydı. Bismarck, bu sosyal güvenlik düzenlemeleri ile bir yandan işçileri sistem ile bütünleştirirken diğer yandan Lassalcıların da desteğini alıyordu. Bu arada, sistem için tehlike oluşturan sosyalist partilerin kapatılması, toplanma ve dernek kurma hakkının da yasaklanması ihmal edilmiyordu. Böylece ilk kapsamlı sosyal güvenlik girişimi ikili bir işlev üstlenmiş oluyordu. Bir yandan işçiler içinde giderek güçlenen sosyalistlerin etkisi silinirken, diğer yandan, Antik Yunan kentlerinde olduğu gibi, başkaldıran, arayış içinde olan işçilerle sistemle bütünleştiriliyordu.

Almanya'daki bu uygulama, başlangıçta diğer Avrupa ülkelerinde yadırgansa da uygulamanın sonuçları, çok geçmeden onları da aynı yola itmiştir. Aynı kapsam ve modelde olmasa da Almanya'yı 1887 yılında Avusturya, 1891 yılında Macaristan, 1894'te Norveç ve Fransa, 1895'te Finlandiya, 1898'de İtalya, 1900'de İspanya, 1901'de Hollanda, Lüksemburg, İsveç ve 1903 yılında Belçika izlemiştir. İngiltere ise 1908 ve 1911 yıllarındaki düzenlemeleri ile bu sürece katılmıştır (Dilic S., 1991:50).

Bismarck'ın XIX. yüzyılın sonundaki kaygısı ve buna karşı mutlaka önlem alınması gerektiği yaklaşımının haklılığı, 1917 Ekim Devrimi ile, sosyal güvenlik alanında önemli bir düzenlemeye gitmemiş olan, Rusya'da

doğrulanmış oldu. 1917 Ekim Devrimi ile kapitalist sistemin karşısında ona rakip, insanı temel alan yeni bir sistemin, sosyalizm kurulmaya çalışılmaktaydı. Bu sistem, her alanda olduğu gibi, sosyal güvenlik alanında da kapitalizmi zorlayacaktı. 1917 yılından itibaren Sovyetler Hükümeti, daha sonraları değişikliklere uğramakla birlikte, oldukça kapsamlı bir sosyal sigorta sistemini hayata geçirdi. Bu alanda farklılığını ve yeniliğini ortaya koyacak yeni bir kavrama başvurdu: sosyal güvenlik. Sosyal güvenlik kavramı ilk kez 31 Ekim 1918 tarihli bir kararnamede yer aldı. Böylece sosyal sigortanın dar kapsamı aşılıp, daha geniş bir kapsama yönelmenin işaretleri verildi. Sistemin ilk anayasal dayanağı ise 1936 tarihli Anayasa'nın 120. Maddesi ile oluşturuldu. Bu maddeye göre, tüm Sovyet vatandaşlarının yaşlılık, hastalık ve çalışma kapasitelerini yitirme hallerine karşı sigortalanmaya hakları vardır. Bu hak, tüm giderleri devlete ait olan geniş kapsamlı sosyal sigortalarla güvenceye alınmıştır. İşçiler ücretsiz tıbbi yardım hakkına sahiptir. Benzer düzenlemelere, genişletilerek, 1977 tarihli Anayasa'da da yer verilmiştir.

Sovyet sisteminin özgünlüğü "herkese çalışmasına göre" ilkesinin bir sonucudur. Bu ilke, çalışanların zorunlu nedenlere dayalı çalışmama dönemlerinde önceki çalışmalarına göre belirlenen ve ücret yerine geçen bir gelir elde etmelerini ifade etmektedir. Geleneksel sosyal sigorta sisteminin bir özelliği olan prim ve sigorta yardımları arasındaki bağ Sovyet sisteminde ortadan kaldırılmıştır. Yani "sigortalıların" herhangi bir prim ödeme yükümlülükleri bulunmamaktadır. Parasal yardımların finansmanı, işletmelerin vergiye benzer mali katkılarıyla sağlanmaktadır. Böylece, ulusal gelirin yeniden dağıtımı esasına dayalı bir sistem bütün boyutlarıyla oluşturulmuştur (Akkaya Y., 1999).

Bu yeni rakip karşısında kapitalist sistem açısından eski, geleneksel sosyal güvenlik sistemini sürdürmek kolay olmayacaktı. Ancak, mevcut düzenleme kapitalist sistem için bir tehlike oluşturmadıkça köklü değişiklik ve dönüşümlere gitme ihtiyacı da duyulmayacaktı. Böyle bir ihtiyaç için fazla beklemek gerekmecekti, 1929 bunalımı sosyal güvenlik sistemlerinin yeniden gözden geçirilmesini gerektirmişti. Bunalım ABD ekonomisini sarsarken işsizlik de ürkütücü boyutlara ulaşmıştı, sistem için tehlike çanları çalıyordu. Bu durumda değişim ve dönüşüm gerekiyordu. Rota "refah devletine" doğruydı. Ekonomik ve sosyal alana devletin müdahalesine karar veren ABD başkanı Roosevelt, 1935 yılında da "Sosyal Güvenlik Yasası"nı çıkarmak ihtiyacını duymuştu. Aynı yıllarda Sovyetler Birliği'nin iktisadi alandaki başarıları Keynes'i etkilemekte, devlet müdahalesini önemseyen iktisadi politikaları önermesine neden olmaktadır.

Sovyet sisteminin iktisatta Keynes üzerindeki etkisi, sosyal güvenlik alanında da kendisini İngiltere'de W. Beveridge üzerinde gösterecektir. Kapitalist sistem için iktisatta Keynes ne ise sosyal güvenlikte de Beveridge odur. Bir başka ifadeyle, Beveridge sosyal güvenliğin Keynes'idir. 1941 yılında İngiliz Hükümeti tarafından

görevlendirilen Beveridge başkanlığındaki komisyon bir rapor hazırlamış, "Beveridge Raporu" olarak bilinen bu rapor 20 Kasım 1942'de açıklanmıştır. Bu rapora göre, yoksulluk çağdaş bir toplumun yüz karasıdır, geniş kapsamlı ve sistematik bir sosyal güvenlik modeliyle toplumun yoksulluk sorunu çözümlenmelidir. Rapora göre, sadece işçiler değil, tüm İngiliz halkı, mesleki faaliyetleri ne olursa olsun, toplumun bir bireyi olma sıfatıyla, sosyal güvenlik kapsamına alınmalıdır. Tüm sosyal sigorta kurumları Sosyal Güvenlik Bakanlığının otoritesi altında, tek bir kamu hizmeti içinde birleştirilmelidir. Devletin yanında bireylerde sosyal güvenliğin finansmanına katkıda bulunmalıdır. Ekonomik planda tam istihdam politikası ulusal sağlık hizmeti biçiminde somutlaştırılabilecek genel bir sağlık politikası, sosyal güvenlik sistemini tamamlayan politikalar olmalıdır. Ulusal sağlık hizmetinin finansmanı vergilerle sağlanmalı, böylece tüm halkın ücretsiz olarak tıbbi yardımlardan yararlanması gerçekleştirilmelidir. Bu rapor, İngiltere'de beş ayrı yasada somutlaştırılmıştır. 1980 yılında ise kriz bahane edilerek, bireysel özgürlük ve kişisel sorumluluk ilkelerine ağırlık verilmiş, kişilerin önemli risklere karşı kendi güvencelerini tek başlarına sağlamaları esası benimsenmiştir. 1980'li ve 1990'lı yıllar Beveridge ilkelerinden yavaş yavaş uzaklaştığı yıllar olmuştur.

Beveridge Raporu, Sovyetler Birliği'nin sosyal güvenlik uygulamasının farklı bir biçimde kapitalist sisteme taşınmasıydı. Beveridge Raporu, izleyen yıllarda diğer ülkelerde de farklı versiyonları ile uygulanmaya başlandı. Böylece, II. Dünya Savaşı'ndan sonra tüm ülkeler az ya da çok kapsamlı sosyal güvenlik sistemi oluşturmaya başlamış, bazı ülkeler ise anayasalarında hak olarak tanımıştır. Bunda, sosyal güvenliğin uluslararası hukuk belgelerinde yer almasının da önemli bir katkısı olmuştur. Bu nedenle sosyal güvenliğin evrenselleşmesine kısaca da olsa değinmek yararlı olacaktır.

Sosyal Güvenliğin Evrenselleşmesi

Sosyal güvenlik hakkının evrensel boyut kazanması özellikle İkinci Dünya Savaşı'ndan sonraki dönemde hız kazanmışsa da, 1919 yılında kurulan Uluslararası Çalışma Örgütü'nün çeşitli yıllarda kabul ettiği sosyal güvenlik ile ilgili sözleşme ve tavsiyelerin de önemli bir katkısı olmuştur. Örneğin, 1919 yılında kabul edilen 1 Nolu Çalışma Saatleri (Sanayi) Sözleşmesi, 2 Nolu İşsizlik Sözleşmesi, 3 Nolu Analığın Korunması Sözleşmesi, 4 Nolu Gece Çalışması (Kadınlar) Sözleşmesi, 5 Nolu Asgari Yaş (Sanayi) Sözleşmesi, 6 Nolu Gençlerin Gece Çalışması (Sanayi) Sözleşmesi; 1920 yılında kabul edilen 8 Nolu İşsizlik Tazminatı (Deniz Kazası) Sözleşmesi; 1921 yılında kabul edilen 16 Nolu Gençlerin Tıbbi Muayenesi (Deniz) Sözleşmesi; 1925 yılında kabul edilen 17 Nolu İşçinin Tazimini (Kazalar) Sözleşmesi, 18 Nolu İşçinin Tazimini (Meslek Hastalıkları) Sözleşmesi; 1927 yılında kabul edilen 24 ve 25 Nolu Hastalık Sigortası Sözleşmeleri; 1933 yılında kabul edilen 35 ve 36 Nolu Yaşlılık Sözleşmeleri, 37 ve 38 Nolu Malüllük Sigortası Sözleşmeleri, 39 ve 40 Nolu Ölüm Sigortası Sözleşmeleri; 1934 yılında kabul edilen 44 Nolu İşsizlik Yardımı Sözleşmesi bu türden sözleşmelerin

bazılarıdır. 1944 yılında Filadelfiya'da toplanan ve sosyal güvenlik kavramının Uluslararası Çalışma Örgütü'nün (UÇÖ) resmi belgelerinde ilk kez yer almasını sağlayan 28. Uluslararası Çalışma Konferansı'nın tüm hükümlere en az geçim olanaklarını güvence altına alacak olan bir sosyal güvenlik sisteminin benimsenmesini öneren ve UÇÖ'nün 102 sayılı Sözleşmesinin kaynağını da oluşturan 10 Mayıs 1944 tarihli Filadelfiya Bildirisi sosyal güvenlik hakkının evrensel boyut kazanmasına büyük katkıda bulunmuştur.

Birleşmiş Milletler Genel Kurulu tarafından 10 Aralık 1948 tarihinde kabul edilen İnsan Hakları Evrensel Bildirisi'nin 25. Maddesi bu konudaki ilk evrensel düzenlemedir. Bu maddeye göre, "Her kişinin gerek kendisi gerekse ailesi için yiyecek, mesken, tıbbi yardım ve gerekli sosyal hizmetler dahil olmak üzere, sağlık ve refahını sağlayacak bir yaşama düzeyine ve işsizlik, hastalık, sakatlık, dulluk, yaşlılık hallerinde veya geçim olanaklarından iradesi dışında yoksunluk yaratacak diğer bütün durumlarda sosyal güvenliğe hakkı vardır... Doğum yapan kadın ve çocuklarının özel bakım ve yardım görmek hakları vardır. Bütün çocuklar, her türlü sosyal yardımlardan yararlanmak hakkına sahiptirler". Bildirinin bu maddesi, kişiye, hem yeterli bir yaşam düzeyine sahip olma hakkını, hem de bu risklere karşı özel bir koruma isteme hakkını tanımaktadır.

Sosyal güvenlik hakkı ile ilgili en önemli belgelerden biri, 1952 yılında 35. Uluslararası Çalışma Konferansı tarafından kabul edilmiş olan Sosyal Güvenliğin Asgari Normlarına İlişkin 102 Sayılı Sözleşmedir. Bu sözleşme ile 1944 tarihli Filadelfiya Bildirisi'nde yer alan öneriler gerçekleştirilmiştir. Sözleşme sağlık yardımı, hastalık, işsizlik, yaşlılık, iş kazası ve meslek hastalığı, aile yardımları, analık, sakatlık, ölüm gibi risklere karşı sosyal güvenliğin sağlanmasını içermektedir. Sözleşmeyi onaylamak isteyen bir devlet, bu dokuz riskten en az üçüne karşı bir koruma sağlamak zorundadır. Ancak kabul edilecek üç riskten birinin, işsizlik, yaşlılık, iş kazası ve meslek hastalığı, sakatlık veya ölüm risklerinden biri olması gerekir. Sözleşme, belirtilen risklerin her birine karşı sosyal güvenceden yararlanacak kişilerin sayısını da belirlemiştir. Korumanın genel olarak işçilerin yüzde 50'sini veya aktif nüfusun yüzde 20'sini veya bazı normlara göre tanımlanmış yabancı kişileri kapsamaması zorunlu görülmüştür. Türkiye, bu Sözleşmeyi onaylamayı 29.7.1971 tarih ve 1451 sayılı Kanun ile uygun bulmuş, Bakanlar Kurulu da 1.4.1974 tarih ve 7/7964 sayılı Kararname ile kabul etmiştir (Dilik S., 1991:39-40).

Avrupa Konseyi'ne üye ülkeler tarafından 18 Kasım 1961 tarihinde Torino'da imzalanan ve 26 Şubat 1965 tarihinde beş devletin onaylamasından sonra yürürlüğe giren Avrupa Sosyal Şartı (ASŞ) diğer sosyal haklar yanında emeklilik hakkını kapsayan sosyal güvenlik konusunda da önemli ilkelere yer vermiştir. ASŞ'nin 12. Maddesine göre, taraf devletler, sosyal güvenliğin tam anlamıyla sağlanması için bir sosyal güvenlik sistemi oluşturmak veya mevcut sistemi korumak; en azından UÇÖ'nün 102 sayılı

sözleşmesindeki normlara eşit bir sosyal güvenlik sistemini devam ettirmek ve aşamalı olarak sosyal güvenlik sistemlerini daha da üst düzeye çıkarmak yönünde çaba göstermek yükümlülüğü altındadırlar. Bu durumda Konseye üye ülkeler UÇÖ'nün 102 sayılı sözleşmesi ile düzenlenen emeklilik hakkını daha da üst düzeye çıkarmak yükümlülüğü ile karşı karşıyadır. 26 Şubat 1965'te yürürlüğe giren ASŞ'yi Türkiye 14 Ekim 1989 tarihinde onayladı. Onay, 24 Aralık 1989'da yürürlüğe girdi. Ancak, Türkiye ASŞ'yi, listeden seçmeli onay sisteminin verdiği olanaktan yararlanarak, onay için zorunlu olan alt sınırı yalnızca bir madde ya da bir fıkra (paragraf) geçerek onayladı. Toplam 11 madde ya da yarısı zorunlu çekirdek olan 46 fıkra ile kendini bağlı tutan Türkiye'nin çekince koymadığı maddeler arasında emeklilik hakkı ile ilgili düzenleme de (sosyal güvenlik hakkını gerçek kılmak için UÇÖ'nün 102 sayılı sözleşmesi yerine, daha ileri düzeyde kurallar içeren Avrupa Sosyal Güvenlik Koduna yollama yapan Sosyal Güvenlik Hakkı başlıklı 12. madde) yer almaktadır. 2 Nisan 1996 tarihinde Gözden Geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartı (GG ASŞ) Bakanlar Komitesince kabul edilen, 3 Mayıs 1996'da imzaya açılan ve 1 Temmuz 1999'da yürürlüğe giren GG ASŞ'ye göre, ASŞ ve 1988 Ek Protokolü'nde yer alan hakların tümü tek bir metinde toplandı ve bunlara yeni haklar eklendi. ASŞ'nin var olan yapısı korunarak, I ve II. Bölümlerin sonuna yeni haklar eklendi (Gülmez M., 1999: 84-85; Gülmez M., 1998: 327-358). GG ASŞ'nin 1961 ASŞ'sinde öngördüğü değişiklik ve eklemeler arasında emeklilik hakkını içeren Sosyal Güvenlik Hakkı başlıklı 12. madde de bulunmaktadır.

ASŞ'yi onaylamış ve emeklilik hakkını düzenleyen 12. maddesini kabul etmiş olan Türkiye bu alan ile ilgili denetim altına da girmiş bulunmaktadır. ASŞ'nin 21-29. maddelerinde düzenlenen denetim mekanizması, rapor sunma temeline dayanmaktadır. Buna göre, her Sözleşmeciler Taraf, ASŞ'nin İkinci Bölümündeki kurallardan kabul ettiklerinin uygulanmasına ilişkin bir raporu iki yılda bir Avrupa Konseyi Genel Sekreterliği'ne göndermekle yükümlüdür. İki yılda bir rapor sunma sistemi 1992'ye değin uygulandı. 1992-1997 arasındaki bir deneme dönemi boyunca, ASŞ'nin belirli maddeleriyle ilgili kısmi rapor sunma yöntemi uygulandı. ASŞ'yi yeni onaylayan Türkiye gibi devletler için birinci iki yıllık raporun sunulması 1992'de, ikincisi 1994'de öngörüldü (Gülmez M., 1999: 88-89). Bakanlar Komitesi'nin 9-11 Eylül 1996 tarihli toplantısında kabul edilen ve XIV. denetim döneminden (30 Haziran 1997) başlayarak yürürlüğe giren yeni rapor sunma yöntemine göre ise, tüm devletlerin aynı kurallar konusunda ve aynı referans dönemleri için raporlarını sunması öngörüldü.

Sosyal güvenlik hakkına evrensel bir boyut kazandıran bir diğer düzenleme ise Avrupa Sosyal Güvenlik Kodu'dur (ASGK). UÇÖ'nün emeklilik hakkını da içeren 102 sayılı sözleşmesi esas alınarak hazırlanan 16 Nisan 1964 tarihli ASGK, 17 Mart 1968 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Türkiye, ASGK'yi 7.11.1980 tarihinde onaylamıştır (Güzel A., Okur A.R.; 1999:42). ASGK'de güvence sağlanacak sosyal risklerin sayısı, UÇÖ'nün 102 sayılı sözleşmesinde olduğu

gibi, 9 olarak belirlenmiştir. ASGK'yi onaylamış devletler bu 9 riskten en az 6'sı için bir sosyal koruma mekanizması oluşturmak zorundadır. Böylece, UÇÖ'nün en az 3 kıstası 6'ya çıkarılarak sosyal güvenliğin asgari kapsamı daha da genişletilmektedir.

Tüm bu uluslararası düzenlemelere baktığımızda, sosyal güvenlik hakkının evrensel bir boyut kazanması için zamanla önemli gelişmeler kaydedildiği anlaşılmaktadır. Buradaki temel yaklaşım, çalışanların ekonomik, sosyal ve fizyolojik risklerle karşılaştıklarında, insancıl boyutlarda, insan onuruna yaraşır bir şekilde yaşamlarını sürdürmelerini sağlamaktır.

Türkiye'de Sosyal Güvenliğin Gelişimi

Osmanlı İmparatorluğu'ndaki sosyal güvenlik uygulamaları ve gelişimi sosyal güvenliğin tarihsel gelişim sürecinden farklı bir seyir izlememiş, sahip olduğu toplumsal yapı ve üretim ilişkileri ile toplumsal işbölümüne bağlı olarak "doğal", "geleneksel" kurumlardan "modern" sosyal güvenlik uygulamalarına evrilmiştir. Osmanlı İmparatorluğu'ndaki sosyal güvenlik uygulamaları aile içi yardımlaşmalar, dinsel yardımlar ve meslek kuruluşları içerisindeki uygulamalar olmak üzere üç başlık altında toplanabilir (Makal A., 1997:211). Tarıma dayalı, büyük aile yapısını korumuş bir toplumda yaşlı, hasta ve sakatlara yönelik en önemli sosyal güvenlik uygulaması aile tarafından gerçekleştirilebilecektir. Bu uygulamanın başarısı ise ailenin geliri ile orantılı olacaktır. Bu, kendiliğinden, doğal bir sosyal güvenlik uygulaması olduğu ve hemen hemen her toplumda rastlandığı için hem geleneksel hem de modern sosyal güvenlik açısından fazla önem arzetmemelidir. Böyle bir özellik taşıdığı için, aile içi yardımlaşmaların sosyal güvenlik kapsamından çok, insani yardım mekanizması olarak kabul edilmesinin daha doğru olacağı belirtilmektedir (Makal A., 1997:211). Öte yandan, Osmanlı'da ailenin koruyucu bir birim olma işlevini sürdürmesinin sosyal korumanın bir gereksinime olarak algılanmasını engellediği de ileri sürülmektedir (Güzel A., Okur A.R.; 1997: 27).

Osmanlı'da, aile içi yardımlaşmadan sonra ağırlıklı olarak dinsel kural ve geleneklere dayanan "hayır kurumları" da yoksul halkın korunması açısından önemli rol üstlenmiştir. İslam dininin gerektirdiği zekat, fitre ve diğer bağış ve sadakalar aracılığıyla, varlıklı kişiler tarafından yoksullara yardım yapılmaktaydı. Ancak, bunları da insani gerekçelerle yapılan yardımlar çerçevesinde değerlendirmek mümkündür (Makal A., 1997:213). Bireysel nitelikli bu sosyal dayanışma dışında, vakıflar da bir tür sosyal yardım kurumları işlevini üstlenmişlerdir. Öteyandan, İmparatorluğun son zamanlarında dolaylı ya da dolaysız olarak Darülaceze, Darüleytam ve Kızılay gibi kurumlar sosyal yardım açısından önem kazanmıştır. Ayrıca, 1 Nisan 1866 tarihinde kurulmuş olan ve uzun yıllar ilk işçi örgütü olarak nitelendirilen Amelperver Cemiyeti işsizlikle mücadele, iş bulma, zanaatkarlara araç, gereç sağlama, çocuklara zanaat öğretme gibi amaçları (Serçe E., 41) yetersiz de

olsa bir tür sosyal güvenlik uygulaması kabul edilebilir. Mesleği sürdürmeye yönelik araç gereç yardımı, gelir kaybının önlenmesini içerirken, iş bulma ve çocuklara zanaat öğretme gelir elde etmeye yönelik uygulamalar çerçevesinde değerlendirilebilir. Kuşkusuz bütün bunları modern sosyal güvenlik uygulamaları anlamında değil, dönemin ilkel sosyal yardım çabaları çerçevesinde değerlendirmek, daha sağlıklı bir yorum olacaktır.

Tezgah ve el sanatlarına dayalı tarım dışı alanlarda sosyal koruma koşulları gelirin esas olarak emek faktörüne dayanması nedeniyle daha az elverişlidir. Hastalık, kaza ve ölüm gibi olaylar gelirin azalmasına ya da ortadan kalkmasına yol açmaktaydı. Bu nedenle, sosyal risklere karşı güvence, Avrupa'da olduğu gibi, mevcut zorunlu esnaf birlikleri (loncalar) içerisinde oluşturulan dayanışma sandıkları tarafından sağlanmaya çalışılmıştır. Loncaların oluşturdukları yardımlaşma sandıklarına "orta sandığı" ya da "teavün sandığı" denilmekteydi. Bu sandıkların gelir kaynaklarını, usta ve kalfaların, ödeme gücü ve geleneklere göre haftada ya da ayda bir ödedikleri aidat, sandığa yapılan bağışlar, çıraklıktan kalfalığa, kalfalıktan ustalığa geçiş için ustaların sandığa ödedikleri harçlar oluşturmaktaydı. Sandıklarca, yoksulluk koşuluna bağlı olarak, hastalanan üyelere tedavi için gerekli olan yardım yapılmakta, yaşlananların veya tedavisi olanaklı olmayan kalfa, usta ve çırakların geçimleri sağlanmaktaydı. Ayrıca, yoksul duruma düşmüş esnaf ve bunların aile bireylerine de sandıklarca yardım yapılırdı. Loncaların yardımlaşma sandıkları, XIX. yüzyıldan itibaren yıkılmaya yüz tutmakla birlikte, yine de yüzyılın sonlarına kadar varlıklarını sürdürmüşlerdir. Loncalar çerçevesinde gerçekleştirilen sosyal yardımlar, aile içi yardımlaşmalar ve dinsel yardımlara göre daha kurumsallaşmış bir yapı özelliği taşımaktadırlar (Güzel A., Okur A.R.; 1999:27-28, Makal A., 1997: 214).

Osmanlı İmparatorluğu'nda çalışanların ve halkın korunması ve sosyal güvenliklerinin sağlanması açısından yasal planda kapsamlı bir önlem düşünülmemiştir. 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 iş güvenliği ve madenlerde bir doktor ve gerekli ilaçların bulundurulmasına yönelik kimi hükümleri içermektedir. Maadin Nizamnamesine göre, maden işleticileri, iş sırasında kazaya uğrayan işçilere bunların ölümü halinde ailelerine, mahkemece kararlaştırılacak bir tazminat ve yardım parası ödemek zorundaydı (Gülmez M., 1983).

Osmanlı İmparatorluğu döneminde, asker ve memurlarla sınırlı olarak kimi işyerlerinde çalışanların özellikle yaşlılık ve hastalık durumunda korunmalarını öngören resmi ve özel bir takım emeklilik sandıkları (Makal A., 1997:215, Güzel A, Okur A.R., 1999: 29) ile Selanik gibi ücretli emeğin geliştiği alanlarda da işçilere yönelik yardım sandıkları kurulmuştu (Dumont P., 1978). 1866 yılında Askeri Tekaüt Sandığı ilk resmi sosyal güvenlik

kurumudur. Bunu 1881'de sivil memurla için kurulan bir emekli sandığı izlemiştir. 1890'da Seyrisefain Tekaüt Sandığı, 1909'da askeri ve mülki sandıklarla Tersane-i Amirenin işçi ve memurları 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 (Makal A.,1997: 215, Güzel A.,Okur A.R.;1999: 29). 1911 yılında Selanik'te (Dumont P., 1978) tütün işçilerinin kurduğu yardımlaşma kasası da bu türden sandıklardan biridir.

Avrupa'da olduğu gibi, Osmanlıda da ücretli emeğin geliştiği meslek ve bölgelerde modern anlamda sosyal güvenlik kurumları oluşmaya ve gelişmeye başlamıştır. Başlangıçta üretimi artırma kaygısından kaynaklanan ve iş güvenliğini esas alan düzenlemeler giderek emekliliği de kapsar hale gelmiştir.

Kurtuluş Savaşı yıllarındaki sosyal güvenlik uygulamaları, üretimin sürekliliği kaygısından kaynaklanmış, bu amaçla 28 Nisan 1921 tarih ve 114 sayılı "Zonguldak ve Ereğli Havza-i Fahmiyesinde Mevcut Kömür Tozlarının Amele Menafi-i Umumiyesine Olarak Furuhtuna Dair Kanun çıkarılmıştır. Kanuna göre, Zonguldak ve Ereğli bölgesinde ortaya çıkan ve işletmece terk edilmiş kömür tozları satılarak, elde edilen gelir işçiler lehine kullanılacaktır. 10 Eylül 1921 tarih ve 151 sayılı Ereğli Havza-i Fahmiyesi Maden Amelesinin Hukukuna Müteallik Kanun ise sosyal sigortalarla ilgili bazı önemli kurallara da yer vermesi bakımından önemli bir yasa özelliği taşımaktadır (Makal A., 1999: 420).

Lozan Konferansı görüşmelerinin kesilmesinden sonra, Cumhuriyet'in ilanından önce 1923 yılında İzmir'de toplanan İzmir İktisat Kongresi'nde, "amele grubu" tarafından çalışma süreleri, kadın ve çocukların korunmasına yönelik önerilerle sosyal güvenlik kapsamında değerlendirilebilecek kimi dileklerde bulunulmuştur.

Cumhuriyet döneminin ilk yıllarında sosyal güvenliğe yönelik doğrudan düzenlemeler yapılmasa da, çıkarılan Borçlar Kanunu (1926), Umumi Hifzısıhha Kanunu (1930) gibi yasalarla dolaylı kimi düzenlemelere gidilmiştir (Makal A., 1999: 422-425) 3008 sayılı 1936 tarihli İş Kanuna kadar sosyal güvenlik ile ilgili kapsamlı bir düzenleme yapılmamıştır. İş Kanunu ile ilk kez sosyal sigortalı kuruluşu ve sosyal sigortalara ilişkin temel ilkeler öngörülmüştür. Ancak, Cumhuriyetin ilanından 1945 yılına gelinceye kadar bir sosyal güvenlik sistemi oluşturulamamıştır (Talas C., 1983:376).

Sosyal Güvenlik isteminin oluşturulmaya başlandığı 1945 yılına kadar, sosyal sigortalara benzeyen fakat kişiler ve riskler açısından dar kapsamlı birtakım emeklilik ve yardımlaşma sandıklarının kuruluşunu öngören yasalar çıkarılmıştır. 1930 yılında çıkarılan 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 (Makal A., 1999:427-429, Aksoy S., 1960:15-18).

1930'lu yıllar işçilerin az sayıda da olsa yardımlaşma sandıkları kurdukları yıllardır. Samsun Tütün İşçileri Teavün Cemiyeti (Akşam, 1932) ile İstanbul'da "elektrik fabrikası işçilerinin" kurduğu "yardım ve teavün sandığı" (Cumhuriyet, 1933) bu türden kuruluşlardır. Fakat bunların içinden en önemlisi 1923 yılında Zonguldak ve Ereğli bölgesi maden işçileri için kurulmuş olan Amele Birliği ve İhtiyat ve Teavün Sandıkları'dır (Makal A., 1999: 420).

1936 tarih ve 3008 sayılı İş Kanunu'nun 100-107. maddeleri ile sosyal güvenlik sisteminin kurulması hedeflenmişti. Ancak, 1945 yılına kadar bu maddeleri hayata geçirmek mümkün olmamıştı. Sosyal sigortalılar ile ilgili ilk yasa 27 Haziran 1945 tarih ve 4772 sayılı İş Kazaları, Meslek Hastalıkları ve Analık Sigortaları Kanunudur. Bu Kanuna paralel olarak 16 Temmuz 1945 tarihinde 4792 sayılı İşçi Sigortaları Kurumu Kanunu çıkarılmıştır. 2 Haziran 1949 tarihinde 5417 sayılı İhtiyarlık Sigortası Kanunu çıkarılmış, daha sonra 1957 yılında Maluliyet, İhtiyarlık ve Ölüm Sigortaları Kanunu kabul edilmiştir. 1950 yılında Hastalık ve Analık Sigortaları Kanunu çıkarılmıştır. 1949 yılında çıkarılan Emekli Sandığı Kanunu ile o güne kadar dağınık halde bulunan ve memurlara sosyal güvence sağlayan tüm yasa ve sandıklar birleştirilmiştir (Güzel A. Okur A.R., 1999: 32-33).

1961 Anayasası'nın 48. Maddesi ile sosyal güvenlik herkese hak olarak tanınmış, bunu sağlamak da devletin ödevi sayılmıştır. İzleyen yıllarda sosyal güvenlik alanında yoğun düzenlemelere gidilmiş, sistem bir adım daha ileriye taşınmıştır. Primli rejim açısından ilk reform 1964'te kabul edilip, 1965'te yürürlüğe giren 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu ile gerçekleştirilmiştir. Bunu 1971 yılında kabul edilen ve esnaf, sanatkar ve diğer bağımsız çalışanlara yönelik olan Bağ-Kur Kanunu izlemiştir (Fişek A.G., Özsuca T., Şuğle M.A.; 1997). Böylece, Türkiye de II. Dünya Savaşı'ndan sonra klasik sosyal güvenlik düzenlemelerinden modern sosyal güvenlik düzenlemelerine geçişi yaşamada tarihteki yerini, biraz gecikmeli de olsa almıştır.

Ancak, bu süreç, özellikle emeklilik yaşına yönelik düzenlemelerle 1980'li ve 1990'lı yıllarda tersine dönmeye başlamıştır. Sosyal güvenliğin temel konularından biri olan emekli olmada yaş sınırı kaldırılmış, sigortalılık süresi kadınlar için 20, erkekler için 25 yıl olarak belirlenmişti, 5000 günlük en az prim ödemek koşulu ile. Bu durumda 18 yaşından itibaren sigortalılık başladığı için, bu yaşta işe başlayan ve iş güvencesinin olmadığı, işten atılmanın çok kolay olduğu ve sıkça yaşandığı Türkiye'de kadınlar kesintisiz olarak 20, erkekler de 25 yıl çalıştıklarında emekli olmaya hak kazanmaktadırlar. Kuramsal olarak bu doğru. Ancak, emekli aylığının da oldukça düşük olduğu Türkiye'de bu hakkı elde eden herkes otomatik olarak

emekli olmamaktadır. Eğer çalıştığı işte iyi bir ücret almıyorsa, çalışanlar bu durumda emekli olup, ikinci bir iş bularak gelirini artırmayı düşünmektedir. Ters durumda, iyi ücret aldıkları işten ayrılmayı, işsizliğin yüksek olduğu, genç işsizlerin çok olduğu bir ülkede, Türkiye'de, yaşlı insanların iş bulmakta zorlanacağını bilerek emekli olmak isteyeceklerini düşünmek gerekecektir ki, bunun da yaşanan gerçekle bir ilgisi yoktur. Türkiye'de iyi bilinen, ama pek dillendirilmeyen bir gerçek vardır: Kamu kesiminde çalışanların dışındakilerin primleri tam olarak yatırılmamakta, ayda 30 gün yerine 10-15 gün yatırılmaktadır. Bu durumda emekli olmak için 5000 günlük primi tamamlamak için kesintisiz olarak çalışılsa bile 20-25 yılda tamamlayıp emekli olmak mümkün olmamaktadır. Yani iki misli daha çalışmak gerekmektedir ki, bu da yaklaşık 40 yıl çalışmak demektir. 18 yaşında işe başlayan biri bu durumda, en erken 58 yaşında emekli olabilir. Zaten emekli maaşı alanların yaş ortalamasının ağırlıklı olarak 50'nin üstünde olması, 45 yaşın altında emekli olanların tüm emeklilere oranının yüzde 8 olması da bunu göstermektedir. Üstelik, bu oran son yıllardaki uygulama ile artmıştır (SSK, Petrol İş; 1996). Türkiye'de doğuştan yaşam umudunun örnek gösterilen sanayileşmiş ülkelerin de 8-10 yaş gerisinde olduğu ve emeklilerin yaşam ortalamasının 65 olduğu da dikkate alındığında, emeklilik yaşının 60'a yükseltilmesinin hiç emekli olmama anlamına geldiği de anlaşılacaktır. İşçi devir hızının oldukça yüksek olduğu (ÇSGB., 1998) Türkiye'de, kadınlar da emekli yaşını 58'e, erkeklerde 60'a yükselten ve 7000 günlük prim ödeme koşulunu getiren 25.8.1999 tarih ve 4447 sayılı Yasa ile artık emeklilik hakkı diye bir şey kalmamıştır.

Teorik olarak var olan ve kaçıt üzerinde kalan emeklilik hakkı, bu son yasal düzenlemeyle ortadan kaldırdığı gibi, yaşanan kişilerin çalışma sonrasında dinlenme ve huzurlu bir yaşam sürme hakları da ellerinden alınmıştır. Üstelik, çalışmaya başlama yaşının oldukça düşük olduğu, çocuk yaşta çalışma hayatına katılımın yüksek olduğu bir ülkede, bu, çocukluğu yaşayamamanın yanı sıra, yaşlılığı da yaşayamamak anlamına gelmektedir.

Bu yeni yasal düzenlemeye gerekçe olarak, diğer sanayileşmiş ülkelere göre daha az çalışılmış olması gösterilmektedir. Bu sav da doğruluk payı var mıdır? Somut veriler bunun da doğru olmadığını göstermektedir. Şu kadar yıl veya gün çalışılmış olması tek başına bir anlam ifade etmemektedir. Çünkü, o yıl ya da günde kaç saat çalışıldığı önemlidir. Bu durumda kaç saat çalışarak emekli olmaya hak kazanıldığını göstermek, nerede daha çok, nerede daha az çalışıldığını da gösterecektir.

Mevcut yasal düzenlemeler çerçevesinde değerlendirildiğinde, Türkiye'de bir işçi emekli olmak için 94500 saat çalışırken, 5 yıl daha fazla çalışılan Almanya'da bir işçi 73273 saat, İngiltere'de 81545 saat; emekli olma yaşı Türkiye ile aynı olan Fransa'da 68502 saat, İtalya'da 74088 saat çalışılmaktadır (Akkaya Y., 1999). Bu durumda, sıkça ileri sürüldüğü gibi, Türkiye'de emekli olmak için daha az çalışılmamakta, tersine çok daha fazla çalışılmaktadır. Burada, emeklilik hakkı açısından bir başka

soruyu daha sormak gerekmektedir: Türkiye'de emekli olabilmek için daha uzun süre çalışan işçiler, acaba emekli olduktan sonra kaç yıl yaşayabilecektir? Ya da başka bir şekilde soracak olursak, bir işçi aldığı her emekli maaşı aldığı yıl için kaç saat çalışmış olacaktır?

İngiltere'de bir işçi emekli olduktan sonra ortalama olarak 11 yıl daha yaşarken, bu sürenin her bir yılı için ortalama olarak 7413 saat çalışmış olmaktadır. Sürekli karşılaştırma yapılan Almanya'da ise bir işçi emekli olduktan sonra 12 yıl daha yaşamakta, emeklilik sonrası her bir yıl için ortalama olarak 6106 saat çalışmış olmaktadır. Fransa'da ise emeklilik sonrası yaşam 18 yıl olup, her yıl için 3805 saat çalışılmış olmaktadır. Erken emeklilik uygulamalarına son vermek için yapılan düzenlemeye göre, Türkiye'de 60 yaşında emekli olduğu takdirde, emeklilik sonrasında 7 yıl yaşamakta olup, emeklilikteki her bir yıl için ise ortalama olarak 13500 saat çalışılmaktadır. Bu süre, Almanya ile İngiltere'nin yaklaşık iki katı, Fransa'nın üçbuçuk katıdır (Akkaya Y., 1999).

Yukarıdaki veriler, sosyal güvenlik "reformu" ile sosyal sigortaların finansman sorununun çözülmesi amaçlanırken, çalışanların da emekli olma hakkının elinden alındığını göstermektedir. UÇÖ'nün hazırladığı "Sosyal Güvenlik Nihai Rapor"unda bile emeklilik yaşı başlangıç için kadınlarda 53, erkeklerde 55 olarak önerilmesine rağmen (UÇÖ/ILO;1996) emeklilik yaşı kadınlarda 58, erkeklerde 60 olarak belirlenmiştir. Yeni yasal düzenleme ile emekli olma neredeyse imkansızlaştırılırken, emekli olanlar içinse çok kısa bir süre yaşama hakkı tanınmaktadır. Bu haliyle, sosyal güvenlik "reformu", çalışanların emekli olma hakkını elinden alarak sosyal güvenlik politikalarının amacına, felsefesine de ters bir düzenlemeye gitmiş olmaktadır. Bu ise, uluslararası insan hakları ile ilgili düzenlemelerin, hedeflerin tam tersi bir şey olup, pek çok belge ile kabul edilmiş bir hakkın, emekli olma hakkının yok edilmesi anlamına gelmektedir.

Kimi hesaplamalara göre, emeklilik yaşının yükseltilmesinin sosyal güvenlik sisteminin içinde bulunduğu finansman dar boğazına çözüm olmayacağını da göstermektedir. Bu hesaplamalara göre, şu anda toplam sigortalı nüfus hiç emekli olmadan sürekli çalışma hayatında kalsa bile, toplam 750 trilyon tutarındaki mevcut açığı sadece 60 trilyon aşığı çekebilecektir (Yeldan E., Köse A.H.; 1999:92). Bu durumda emekli hakkının yok edilmesi, basit anlamda bir hakkın alınmasından öte anlamlar ifade etmektedir. Alınan sadece emeklilik hakkı değil, çalışanların geleceğe güvenle bakmasının ellerinden alınmasıdır da. Daha vahim olanı da budur.

Emeklilik yaşını yükseltecek olan tasarının çalışanların istemlerinin dışında bir düzenleme ile çıkmaması için işçi ve memur sendikaları, ve bazı meslek örgütleri birlikte hareket etmek amacıyla Emek Platformunu oluşturmuşlardır. 24 Temmuz 1999 tarihinde Ankara'da bir miting yapıldı. Bu miting, Türkiye tarihinde işçi-

memur farklı sendikaların ilk kez bir araya gelerek gerçekleştirdikleri bir eylem oldu. Temmuz ve Ağustos ayları boyunca işçi-memur örgütlerinin protesto eylemleri sürdürdüse de bunlardan bir sonuç alınmadı. Böylece, emeklilik yaşı yükseltilerek çalışanların emekli olma hakkı TİSK'in de itiraf ettiği gibi "son derece zorlaşmıştır".

Sonuç Yerine Kriz ve Güncel sorunlar

II. Dünya Savaşı-1980 dönemi sosyal güvenliğin geliştiği, kapsamının genişlediği, bir toplumsal ücret biçimini aldığı dönemdir de. Bu dönem sermaye birikimi ve karlar açısından bir sorun yoktur, sendikalar birer sosyal kontrol aracına dönüşmüş, işçi sınıfı ile sermaye arasındaki çatışmalar ve uyuşmazlıklar asgari düzeye indirilmiştir. Sovyetler Birliği'nin çözülüp dağılması ve bu topraklarda kapitalizmin restorasyonu ile birlikte sosyal güvenlikteki gelişmeler bu kez 1917'nin tersi bir süreç izlemeye başladı. Keynes'in işsizliğin % 5'i aşması halinde sistem için önemli tehlikeler oluşturacağı yönündeki tezleri, % 10'ları aşan işsizliğe rağmen bir tehlike oluşmaması ile geçerliliğini yitirmiş, böylece yüzyıllık kazanımlara saldırı başlamıştır. İngiltere'de başlayan saldırı dalga dalga diğer ülkelere de yayılmaya başlamıştır. Sosyal güvenlik kamunun sırtında bir yük olarak değerlendirilmeye başlanmış ve orta çağın kurumları yeniden tüm halka ve çalışanlara dayatılmaya başlanmıştır. İşçi sınıfının uyuşturulmuş olması, sendikaların devlet ile işbirliği içine girmesi saldırıların göğüslenememesine de neden olmuştur. Sosyalistlerin de gölgesi kalkmış, sosyalizm tehlikesi de kalmamışsa sosyal güvenliğin piyasalaştırılmasında hiçbir sakınca yoktu kapitalistler için ve büyük bir iştahla talana başlandı. Önce emeklilik hakkı ardında sağlık giderlerinin karşılanması hakkı geri alınmaya başlandı.

Bu süreçte Türkiye de hızla yerini aldı. Yoksullara yardım için orta çağ kurumlarından "fak-fuk-fon"lar kuruldu; açlığın kol gezdiği mahallelerde, kentlerde yiyecek ve giyecek dağıtıldı; en nihayetinde elde kalan patateslerin dağıtımını açları doyuracak önemli bir sosyal güvenlik uygulaması oldu.

Önümüzdeki yıllarda sosyal güvenlikle orta çağın kurum ve uygulamalarının mı, yoksa 1917 Ekim Devrimi'nin zorladığı, geliştirip, dönüştürdüğü kurum ve uygulamaların mı egemen olacağı, devasa bir güce sahip olan emekçilerin kararına bağlı görünmektedir.

KAYNAKLAR

Akad, M. (1992), "Teori ve Uygulamada Sosyal Güvenlik Hakkı (Anayasa Mahkemesi Kararları- İlgili Mevzuat)", İstanbul, Kazancı Hukuk Yayınları

Akkaya, Y. (1999), "Dün'den Bugün'e Sosyal Güvenlik", Sağlık Toplum Siyaset, Sayı:1

Aksoy, S. (1960), "Türkiye'de Sosyal Güvenlik" TODAİE Yayını, Ankara

Akşam, 6 Kanun evvel 1932

Cumhuriyet, 18 Nisan 1933

Çalışma Hayatı İstatistikleri, 1998

Dilik, S. (1991), "Sosyal Güvenlik", Ankara.

Dumont, P. (1978), "Sources Inédits pour l'histoire du mouvement ouvrier et des courants socialistes dans l'Empire ottoman au debut du xxe siecle ", Etudes Balcaniques No:3

Fişek, A.G., Özsuca, Ş. T., Şuğle, M.A. (1997), "Sosyal Sigortalar Kurumu Tarihi 1946-1990", Ankara

Gülmez, M. (1983), "Türkiye Belgesel Çalışma İlişkileri Tarihi (1936 Öncesi)", TODAİE Yayını, Ankara

Gülmez, M. (1998), "Gözden Geçirilen İçeriği ve Etkinleştirilen Denetim Sistemi ile Yeni Avrupa Sosyal Şartı", (Prof. Dr. Metin Kutsal'a Armağan), Ankara

Gülmez, M. (1999), "Avrupa Sosyal Şartı Koruma Sistemi ve Türkiye", Türk İş Yıllığı 99, Cilt 2, Ankara

Güzel, A., Okur, A.R., (1999) "Sosyal Güvenlik Hukuku", İstanbul, Beta Yayınları

Makal, A. (1997), "Osmanlı İmparatorluğu'nda Çalışma İlişkileri: 1850-1920", İmge Kitabevi, Ankara

Makal, A. (1999), "Türkiye'de Tek Partili Dönemde Çalışma İlişkileri: (1920-1946)", İmge Kitabevi, Ankara

Petrol- İş 95-96 Yıllığı, İstanbul

Sendikacılık Ansiklopedisi, Cilt 1

Serçe, E. "Amelperver Cemiyeti", Türkiye

SSK İstatistik Yıllıkları

Talas, C. (1953), "Sosyal Güvenlik ve Türk İşçi Sigortaları"; Ankara, AÜ SBF Yayınları

Talas C. (1983), "Sosyal Ekonomi", Ankara.

UÇÖ/ ILO (1996), "Türkiye Cumhuriyeti Sosyal Güvenlik ve Sağlık Sigortası Reform Projesi Sosyal Güvenlik Nihai Rapor", Cenevre

Yeldan, E., Köse, A.H. (1999), "Türk Sosyal Güvenlik Sisteminin Yapısal Sorunları Üzerine Gözlemler", Mülkiye, Cilt: XXIII, Sayı: 217