

İşçilerle İlgili Sosyal Sigorta Mevzuatının Gelişimi: “Yap-Boz-Yap” Döngüsünden Çıkılabilir mi?

Developing Workers’ Social Insurance Legislation: Can the Work-Break-Rework Cycle Be Broken?

Yusuf Alper ¹ 

Öz

Türk sosyal sigorta sistemi, sık yapılan müdahalelerle sosyal sigorta haklarını ve yükümlülüklerini düzenleyen mevzuat bakımından adeta “**yap-boz-yap**” döngüsüne girmiştir. Geçmişte 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu ve 5434 Sayılı T.C. Emekli Sandığı Kanunu dağınık sosyal sigorta mevzuatını toplamayı amaçlayan “**tek çatı**” kanunları olarak yürürlüğe girmişti. 5510 sayılı Kanun da aynı gerekçelerle hazırlanmış ve yürürlüğe konulmuş bir “**tek çatı**” kanunudur. Ancak Kanunun yürürlük tarihinden bugüne (Eylül 2022) kadar geçen 16 yıllık sürede 80 ayrı müdahale ile değişiklikler yapılmıştır. Adeta tarih bir kez daha tekerrür etmekte ve önceki dönemlerde olduğu gibi 5510 sayılı Kanunda da yeniden “**sadeleştirme**” amaçlı kapsamlı düzenleme yapma ihtiyacı doğmaya başlamıştır. Kısacası, Türk sosyal sigorta sistemi yine “**düzenle-boz-yeniden düzenle döngüsüne**” doğru hızla yol almaktadır. Bu çalışmada bu döngüyü yaratan gelişmeler, sosyal sigorta mevzuatı ile ilgili “**nitel**” değişimler esas alınarak incelenmektedir. Bu inceleme ile sosyal sigorta mevzuatında sık yapılan değişikliklerle ortaya çıkan “**yap-boz-yap kısır döngüsünün**” sosyal sigorta hak ve yükümlülükler dengesine yönelik olumsuz etkilerine dikkat çekilmeye çalışılmaktadır.

Anahtar Kelimeler

Sosyal Sigorta Mevzuatı, Tek Çatı Kanunları, Sosyal Sigorta Reformları, “yap-boz-yap” döngüsü, 506 sayılı Kanun, 5510 Sayılı Kanun

Abstract

The Turkish social insurance system has practically turned into Lego blocks in terms of legislation regulating social insurance rights and obligations with frequent interventions. In the past, Türkiye’s Social Insurance Act No. 506 and Pension Fund Act No. 5434 are single-roof laws that aim to consolidate the disparate social insurance system. Türkiye’s Social Insurance and General Health Insurance Act No. 5510 is also a

1 Yusuf Alper (Prof. Dr.), Bursa Uludağ Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü, Bursa, Türkiye. E-posta: yalper@uludag.edu.tr ORCID: 0000-0003-4007-6758

Atf: Alper, Y. (2022). İşçilerle ilgili sosyal sigorta mevzuatının gelişimi: “yap-boz-yap” döngüsünden çıkılabilir mi?. *Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi*, 83, 1-38. <https://doi.org/10.26650/jspc.2022.83.1181864>

single-roof law that was prepared and put into effect for the same reasons. However, in the past 16 years since the enactment of Act No. 5510, the need for a comprehensive rearrangement has emerged through the frequent interventions similar to previous periods. In short, the Turkish social insurance system is again on its way to the work-break-rework dilemma.

Keywords

Social Insurance Legislation, Single Roof Laws, Social Insurance Reforms, Act No. 506, Act No. 5510

Extended Summary

The main institution and burden of Türkiye’s social security institution involves social insurance, both in terms of individuals and the breadth of resources used. The main problems of the social security system involve social security reforms, which are the radical changes made to the social security system.

Türkiye’s social insurance system displays a three-column development based on employees’ differences in status, with the first column being for workers, the second column being for civil servants, and third column being for the self-employed.

Türkiye started its efforts to establish a social insurance system for workers in 1936 with Labor Law No. 3008 from 1936. However, the system’s establishment took place post-World War II, not one year later as envisaged in the Law. Türkiye’s social insurance system has developed in line with the developments of social insurance systems around the world, both in terms of institutional structure and legislation. The system started with the scope of y Labour Law’s workers, and has shown continuous improvement over time by including other workers groups like artists, lawyers etc. The first stage started in 1945 and finished in 1957, with a partial social insurance system and social security guarantee being provided for employees up until 1964.

The second important column in Türkiye’s social insurance system was developed for government officials. The Pension Fund Act No. 5434 dated 1950 has terminated the old system that have 75 separate microscale social insurance funds to provide social security guarantees to public officials. This Fund has become the second column of the new social insurance system.

The disorganized state of the social insurance legislation for workers was eliminated with Social Insurance Act No. 506 enacted in 1964, with four separate social insurance laws being gathered under one single act. Act No. 506 transformed Türkiye’s social insurance system from workers’ insurance into social insurance, with non-worker groups beginning to be included within the scope of social insurance.

The third major column of Türkiye’s social insurance system was provided in 1971 with the Bağ-Kur (Turkish acronym for Social Insurance Institution for independent workers) Act No. 1479, which provides social security for workers

such as tradesmen, craftsmen, and other self-employed peoples on their own behalf. Act No. 1479 established the institutional structure and social insurance legislation that would ensure social security for all employees in Türkiye, regardless of their status.

While the Turkish social insurance system was expected to gain stability with this three-column structure, problems that had started with financing deficits, which is also a subject of this study, added to its transformation into an unstable structure that moved away from social insurance principles with frequent legal interventions.

Act Nos. 5434 and 506 are single-roof laws that bring together the scattered social insurance legislation that had been in effect prior to them. However, these laws also began gaining a structure that was difficult to follow and understand, with frequent legal interventions occurring shortly after their enactments. As a matter of fact, the number of regulatory articles increased by 91.5% with 63 separate interventions for Law No. 506 during its 43 years of being in effect. As for Law No. 5434, the number of regulatory articles increased by 110%, reaching a total of 470 articles with 182 separate interventions made at various times.

Türkiye's Social Insurance and General Health Insurance Act No. 5510 was enacted in 2006 and also prepared as a single-roof act that had been adopted with the aim of simplifying the social insurance legislation's at-the-time 1,103 articles contained in nine different acts. However, Act No. 5510 also had its own share of experiences similar to what had happened previously, with the number of articles having increased by 70.5% through 80 different legal interventions over its 16 years of being implemented (2006-2022). This situation is not expected to change anytime soon.

Nowadays (after 16 years later from great reform), Türkiye's social insurance system has again entered this vicious circle of work-break-rework. This vicious cycle disrupts the cost-benefit balance of the social insurance system and harms the public's sense of social justice. Social insurance systems are built on a long-term pay-benefit balance. Every intervention disrupts the functioning of the social insurance system to the extent that it disrupts the balance of rights and obligations front to back.

The problems in social insurance systems do not arise over a short period of time, nor do the solutions provide results in a short period of time. For this reason, these problems can be solved if stable proper steps are taken and applied over the long term. It doesn't seem possible Breaking this vicious circle does not seem possible unless a change occurs in the mindset of those making laws and their understanding of that process.

İşçilerle İlgili Sosyal Sigorta Mevzuatının Gelişimi: “Yap-Boz-Yap” Döngüsünden Çıkılabilir mi?

Türk sosyal güvenlik sistemi, sosyal sigortalar üzerine inşa edilmiştir ve hangi açıdan olduğuna bağlı olmaksızın Türk sosyal güvenlik sistemi ile ilgili bütün olumlu-olumsuz değerlendirmeler esasen sosyal sigortalarla ilgili tartışmalar üzerinden yapılır. Bu çok da yanlış değildir, çünkü; toplam sosyal güvenlik (koruma) harcamalarının % 84’ü’ sosyal sigorta sistemi tarafından yapılmakta (TÜİK: 2022); ve yine sosyal güvenlik garantisi sağlanan nüfusun % 87’si sosyal sigortalar tarafından kapsama alınmaktadır (SGK: 2022). Türkiye’de yapılan sosyal güvenlik reformları ile de kast edilen yine sosyal sigorta sisteminde yapılan köklü-kapsamlı değişikliklere verilen addır. Bu bakımlardan, Türk sosyal güvenlik sistemi tarihi aslında büyük ölçüde Türk sosyal sigortalar tarihidir.

2006 yılında yapılan Türk sosyal güvenlik (sigorta) reformu; bir ayağı ile sosyal sigorta sisteminin kurumsal yapısını tekleştirirken (5502 sayılı Kanun); diğer ayağı ile statü esasına dayalı bir sosyal sigorta sisteminden risk temelli bir sisteme geçişi sağlayan ve 4 ayrı sosyal sigorta kanununu birleştiren “*tek sosyal sigorta kanununu*” (5510 sayılı Kanun) hayata geçirmiştir. Ancak, 75 yılı aşan bir tarihe sahip olan Türk sosyal sigorta sistemindeki dağınıklığı ortadan kaldırma ve tekleştirerek birleştirme ve sadeleştirmeye yönelik düzenlemeler ilk değildir ve son da olmayacak gibi görünmektedir.

Türk sosyal sigorta sisteminde farklı kurumları ve mevzuatı birleştiren “reform” çalışmaları yeni değildir. 17 Haziran 1949 tarih ve 7235 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 5434 sayılı *Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanunu*, kendinden önce bu alanı düzenleyen 75 Kanunu ve 1 Nizamnameyi tamamen yürürlükten kaldırırken, memurların sosyal güvenliği ile ilgili çeşitli düzenlemeler içeren 85 ayrı Kanunun çeşitli maddelerini yürürlükten kaldıran 137 asıl ve 87 geçici maddeden oluşan bir “**tek çatı kanunu**” olma özelliği taşıyordu.

Benzer şekilde, 29-31 Temmuz ve 1 Ağustos 1964 tarihleri ve 11763-11766 sayılı Resmi Gazetelerde (4 gün arka arkaya) yayımlanan 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu da kendinden önce yürürlükte olan 4 ayrı sosyal sigorta kanununu (4772, 5502, 5417 ve 6900 sayılı Kanunlar), mülga hale getiren, 143 asıl ve 20 geçici madde ile toplayan “**tek çatı**”, o dönemin ifadesi ile “**vahdet**” kanunudur. (Zadil, 1968: 261).

Son olarak 2006 yılında yasalaşan 5510 sayılı Kanun da sosyal sigorta hukukunu oluşturan 6 ayrı sosyal sigorta kanununda (506, 1479, 5434, 2829, 2925 ve 2926 Sayılı Kanunlar) yer alan 1039 maddelik sosyal sigorta mevzuatını (Uşan, 2016:211), 109 asıl ve 13 geçici madde olmak üzere toplam 122 maddede toplayan, daha önce yürürlükte olan 5 ayrı sosyal sigorta kanunu ile 24 ayrı kanunda yer alan ilgili maddeleri yürürlükten kaldıran “**tek çatı kanunudur**”. Aslında sosyal sigorta hukuku alanında yaşanan karmaşayı sonlandırması ve sadelik ve istikrar getirmesi gereken bu “*köklü-kapsamlı*” değişiklikler veya yaygın ifade ile “*reformlar*” beklenen ve istenen istikrarı sağlamamış görünmektedir. Nitekim bu çalışmanın nihayetlenildiği Eylül 2022 tarihi itibarıyla “reform kanunu” olarak adlandırılan 5510 sayılı Kanun, Resmi Gazetede yayımlandığı tarihi takip eden 16 yıllık sürede, 80 ayrı değişiklikle 107 asıl ve 20 ek ve 86 geçici madde olmak üzere toplam 214 maddelik bir kanun haline gelmiş, yeniden sadeleştirme amaçlı bir düzenleme yapma ihtiyacı duyulan noktaya gelmiş görünmektedir.

Bu çalışma, Cumhuriyetin 100’üncü yılına bir kala, tarihi süreç içinde Türk sosyal sigorta sisteminde “*istikrarsızlık*” yaratan sosyal sigorta mevzuatı ile ilgili düzenlemelerin gelişme seyrini ele almaktadır. Çünkü başlangıçta zorunluluklardan kaynaklanan sebeplerle ancak büyük ölçüde *doğru ilkelerle ve doğru adımlarla* oluşturulan Türk sosyal sigorta mevzuatı zaman içinde sık ve yanlış müdahalelerle “**rayından çıkma**” eğilimi gösterince, “**reform yapma gerekçesiyle**” “*sil-baştan*” düzenlemelerin konusu olmuş ve maalesef bu durum bir kısır döngüye (fasit daireye) dönüşmüştür. Metaforik bir benzetme ile Türk sosyal sigorta mevzuatı, “**bitmeyen bir şantiye!**” görünümünden kurtulamamaktadır (Güzel vd, 2021:V). İhtiyaç olan yasal düzenlemeleri yapmak Türkiye’de devletin her devirde sosyal güvenliğe verdiği önemin bir göstergesi olarak kabul edilmiştir (Yazgan, 1981:33). Ancak bu müdahaleler köklü ve kapsamlı sorunu kökten çözen müdahaleler değil, küçük grupların menfaatlerini korumaya yönelik, sosyal sigortacılık ilkelerini bozan düzenlemeler olmuştur (Yazgan, 1981:37).

Bu çalışma, Türk sosyal sigorta sisteminin en önemli ayağını oluşturan **işçilere yönelik** sosyal sigorta mevzuatı ile ilgili değişiklikleri “*sık düzenleme yapma ihtiyacı doğuran şartlar ve sonuçları*” bakımından ele almaktadır. Çalışma yöntem olarak; kanunların ilk hali ile mülga hale gelmeden önceki son halleri arasında geçen dönemde yapılan değişikliklerin sayısal analizini

yaparak içine düşülen kısır döngüye dikkat çekmeyi amaçlamaktadır. Şüphesiz bu değişiklikleri zorunlu kılan nedenler ve yapılan değişikliklerin içeriği ve sosyal güvenlik hakkının kullanılması bakımından çok daha önemlidir. Ancak bu yazının amacı **“bir içerik incelemesi”** yapmak değildir ve değişikliklerin niteliği üzerine değil niceliği üzerine odaklanılmıştır. Çalışma, 60 yıllık bir *“sosyal sigorta tecrübesinden sonra hayata geçirilen 2006 reformlarından”* sonra da aynı döngüye düşülmesi üzerine yoğunlaşmakta, bu kısır döngüden çıkmak mümkün mü? sorusuna cevap aramaktadır.

Sosyal Sigorta Hukuku İle İlgili Sık Düzenleme Yapmanın Etkileri Ve Sonuçları

Kamu hukukunun içinde yer aldığı konusunda yaygın bir görüş olan sosyal güvenlik (sigorta) hukuku (Güzel vd, 2021:68, Arıcı, 2015:60), sosyal hukukun diğer alanlarından önemli farklılıklar gösterir. Sosyal güvenliğin, sosyal politika içindeki yeri ve önemi vurgulanırken, *“toplumu oluşturan bütün insanları (herkesi) bütün hayatları boyunca, hatta daha uzun süre ilgilendiren”* bir sosyal politika aracı olduğu sıklıkla dile getirilir (Alper, 2022:223). Sosyal güvenliğin bu özelliği alanla ilgili hukuki düzenlemelerin niteliğine de yansımaktadır. Diğer sosyal hukuk alanı ile ilgili düzenlemelerin bir çoğu genellikle yürürlük tarihinden itibaren yeni haklar ve yükümlülükler getirir ve sonuçlar doğururken sosyal güvenlik (sigorta) hukuku ile ilgili hukuki düzenlemeler için aynı şeyi söylemek mümkün değildir.

Sosyal sigorta hukuku ile ilgili hukuki düzenlemeler, yaygın bir ifade ile *kişilerin doğumundan ölümüne bütün hayatını ilgilendiren haklar ve yükümlülükler* içeren düzenlemelerdir. Bu sebeple alanla ilgili hukuki düzenlemeler de doğal olarak ilk yürürlüğe girdiği andan itibaren kapsamına aldığı kişilerle ilgili olarak kendiliğinden ileriye doğru haklar ve yükümlülükler getirirler. Çok zaman bu düzenleyici hükümler geçmiş dönemlere yönelik, geriye doğru haklar ve yükümlülükler de getirebilir. Eğer ilgili mevzuat düzenlemesinin gecikmiş olarak yapılmış olması, temel bir insan hakkı olan sosyal güvenlik hakkından bazı kişi, kesim ve grupların kapsam dışında kalması sonucunu doğuruyorsa, ilgili mevzuat düzenlemesinde geriye doğru haklar ve yükümlülükleri de içeren düzenleyici hükümlere de yer verilmektedir. Türk sosyal sigorta hukukunda bunun çok sayıda örneği vardır ve bunlardan bu duruma en uygun örneklerden biri de 1971 tarihli 1479 sayılı Bağ-Kur Kanununda gerçekleşmiştir. Diğer çalışan gruplarına göre kendi adına bağımsız

çalışanların sosyal güvenlik kapsamına alınmasına yönelik olarak hazırlanan 1479 sayılı Kanun, yürürlük tarihi itibarıyla ileri yaşta bulunanlara (45 yaşını geçmiş erkekler ve 40 yaşını geçmiş kadınlar), genel hükümlerle yaşlılık aylığı bağlanması imkanı olmadığı için, Kanunun yürürlük tarihinden önce 10 yıl kendi adına bağımsız çalıştıklarını belgelemeleri halinde prim ödeme ve sigortalılık süresi ile ilgili diğer şartları da yerine getirmeleri durumunda yaşlılık aylığı bağlanması imkanı getirilmiştir (1479/geçici madde 2). Bu hüküm ile bu kesimle ilgili mevzuatın geç çıkarılmış olmasının ortaya çıkaracağı boşluk önlenmek istenmiş ve yürürlük tarihinde ileri yaşta olanlara da Kanun kapsamında yaşlılık aylığı alma imkanı sağlanmıştır.

Sosyal sigorta hukuku ile ilgili bütün yeni hukuki düzenlemeler, mülga hale gelseler bile kendilerinden önce yürürlükte olan ilgili mevzuatla sağlanan hakları ve yükümlülükleri dikkate alan hükümler ihtiva ederler. Bu bazen geriye doğru çok uzun bir süreyi içerebilir. Nitekim, 2006 yılında yasalaşan 5510 sayılı Kanun, yürürlük tarihi ile mülga halen gelen 1964 tarih ve 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanununun, 1964 yılında yürürlüğe girmesi ile mülga hale gelen iki kanun; 2/6/1949 tarih ve 5417 sayılı *İhtiyarlık Sigortası* ve yine 4/2/1957 tarih ve 6900 sayılı *Maluliyet, İhtiyarlık ve Ölüm Sigortaları Kanunlarına* atıf yapan (sigortalılık süresi ile ilgili 38. madde ve yaşla ilgili 57. Madde) düzenlemeler içermiştir. Bir başka ifade ile 5510 sayılı Kanundan 57 yıl önce yasalaşan ve 42 yıl önce mülga hale gelen 5417 sayılı Kanunun düzenleyici hükümlerinin yürürlüğü bu kanunla devam ettirilmiştir. Sosyal sigorta hukuku ile ilgili bu geriye yönelik etkilerle ilgili örnekleri çoğaltmak mümkündür. Nitekim, 5510 sayılı Kanunun yürürlükten kaldırdığı 506 sayılı Kanunda, 1999 yılında 4447 sayılı Kanunla getirilen “yaşlılık aylığı bağlanma yaşı kademeli olarak yükselten geçici 81’nci ve geçici 87’inci maddeler, bu maddelerin kapsamında olanlar için yürürlüğü 5510 sayılı Kanun uygulamasında da devam eden maddelerdir.

Sosyal sigorta kanunları, yürürlük tarihinden çok ileri dönemlere yönelik düzenleyici hükümler de içerebilirler. Nitekim, 5510 sayılı Kanun, yürürlük tarihi itibarıyla yaşlılık sigortasından bağlanacak aylıklarda kadınlar için 58, erkekler için 60 olan aylık bağlama yaşını 2036 yılını başlangıç olarak kademeli olarak yükseltmiş ve kadın ve erkekler için 2048 yılında 65 yaş olarak yeniden belirlemiştir (5510, madde 28). Bir diğer ifade ile Kanun yürürlük tarihinden sonraki 30-42 yıllık bir süreyle ilgili yeni hak ve yükümlülük düzenlemesi yapmıştır.

Kamu görevlilerinin sosyal güvenlik (sigorta) hakları ile ilgili düzenleme daha da karmaşık bir görünüm arz etmektedir. Anayasa Mahkemesinin iptal kararından sonra 5510 sayılı Kanunun yürürlük tarihinden önce kamu görevlisi olanlar Kanun kapsamı dışında bırakılmış ve 5510 sayılı Kanunun kamu görevlileri ile ilgili hükümlerinin 1 Ekim 2008 tarihinden itibaren kamu görevlisi olacaklar için uygulanması söz konusu olmuştur. Aynı statüde olan bir çalışan grubu için aynı zaman diliminde yürürlükte olan ikili bir sosyal sigorta hukukunun devam ediyor olmasının gelecekte yaratacağı sorunlar bir yana, 5510 sayılı Kanunla mülga olması amaçlanmış 5434 sayılı Kanunun yürürlüğünün çok uzun yıllar devam edecek ve kapsamındaki kişilerin hak ve yükümlülükleri bu çerçevede ele alınacaktır. Bir süre sonra 1 Ekim 2008 den önce 5434 sayılı Kanun kapsamında olanların sosyal güvenlik hakları yalnızca kendileri tarafından bilinen ve takip edilen bir alan olarak kalacaktır. Bugün 1999 yılında getirilen kademeli emeklilik yaşı uygulaması ile yaşanan sorunlar, kamu görevlilerinin sosyal güvenlik hakları ile ilgili “**ikili hukuk**” sebebiyle yakın gelecekte çok yönlü olarak yaşanacaktır.

Sosyal sigorta sistemi diğer sosyal politika alanlarından farklı olarak, hem kişi hem de toplum bazında bir haklar ve yükümlülükler dengesi üzerine kurulur ve bu denge doğal olarak alanı düzenleyen sosyal sigorta hukukuna da yansır. Temel bir insan hakkı olarak sosyal güvenlik hakkının sağlanması bakımından sosyal boyutuyla “*mucizevi*” bir çözüm getirme özelliği olan sosyal sigortaların, müessese olarak “*sigorta*” boyutuyla bu denge (sigorta tekniği ifadesi ile aktüeryal denge) ile çalışmak zorundadır ve sosyal güvenliğin “*sosyal adaleti sağlama*” fonksiyonu da bu dengenin sağlanması ile gerçekleşir. Çünkü sosyal güvenlik gerçekte bir “gelir transferi mekanizmasıdır” ve bu mekanizmada mutlaka iki taraf vardır. Bu taraflardan biri; ödeyen, maliyete ve külfete katlanan ve diğer taraf da; alan, fayda sağlayan ve nimete ulaşanlardır. Sosyal adaleti sağlama bakımından bu haklar-yükümlülükler dengesi sistemin gerçekleştirdiği gelir transferi ile somutlaşır. Yaşlılık sigortası için bu denge kişi bazında; çalışma hayatı boyunca ödediği primler dolayısıyla katlandığı maliyet ile aylık almaya hak kazandığı zaman kendisine bağlanan ve hayatının sonuna kadar alacağı aylıkla sağladığı faydanın tutar olarak dengede olması ile sağlanır. Toplum bazında ise bu denge, çalışırken prim ödeyenlerin katlandığı maliyet ile yaşlanınca aylık alanların sağladığı fayda tutarı arasında sağlanmaya çalışılır. Sosyal sigortaların bu hassas dengeyi sağlaması hem kişi hem de toplumsal düzeyde çok uzun bir sürede ve hassas işleyen bir süreçle gerçekleşir.

Sosyal sigorta hukukunda yapılan her düzenleme sistemin dayandığı haklar-yükümlülükler dengesini doğrudan etkileyen sonuçlar doğurur: Emeklilik yaşının yükseltilmesi, maliyete katlanma süresini uzatan, fayda sağlama süresini kısaltan; prime esas kazançların ve prim oranlarının yükseltilmesi maliyeti artıran, sağlanan faydayı azaltan etkileriyle dengeyi değiştirici etkiler yaratır. Daha önce de belirtildiği gibi sosyal güvenlik hakkı ile ilgili her düzenleme hem geriye hem de geleceğe yönelik haklar ve yükümlülükler dengesini değiştirecek ve uzun dönemde sağlanan dengeyi “*kesinlikle değiştirici*” ve çok zaman da “*bozucu*” etki yapacaktır. Sosyal sigorta hukukunda yapılan düzenlemelerin sıklığı arttıkça bu dengein bozulması ihtimali de o kadar yüksek olacaktır.

İşçiler İçin İş Kanunu ile Bir Sosyal Sigorta Sistemi Oluşturmak

Bütün dünyada olduğu gibi Türkiye’de de sosyal sigorta hukuku, iş hukuku içinde doğmuş, sonradan bağımsız bir sosyal hukuk haline gelmiştir. Türkiye’de işçi olarak çalışanlar için, modern anlamda ve bugüne yansıyan etkileri ile bir sosyal sigorta sistemi oluşturmaya yönelik ilk yasal düzenleme 15.6.1936 tarih ve 3330 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 3008 sayılı **İş Kanunu** ile gerçekleşmiştir. 3008 sayılı Kanunun “**Sosyal Yardımlar**” başlıklı yedinci faslında (bölüm) yer alan 100 ve 107’inci maddeleri ile 3008 sayılı İş Kanunu kapsamındakiler için oluşturulacak sosyal sigorta sisteminin temel esasları belirlenmiştir. Bu maddelerle İş Kanunu kapsamındaki işçiler için kurulacak sosyal sigorta sisteminin “*yol haritası*” oluşturulmuştur. Buna göre:

- Kurulacak sistem çalışanların iş hayatında karşılaşacakları “*iş kazaları ile meslek hastalıkları*”, “*Analık*”, “*İhtiyarlık*”, “*İşten kalma*”, “*Hastalık*” ve “*Ölüm*” hallerine karşı güvence sağlayacaktır. Yapılacak yardımlar Devlet tarafından tanzim ve idare edilecektir (m.100/1).
- Bahsedilen sigorta kolları ile ilgili işlemleri yürütmek üzere Kanunun yürürlük tarihinden sonra 1 yıl içinde Devlet müessesesi kurulacak ve ismi “**İşçi Sigorta İdaresi**” olacaktır (m.100/2). İşçi Sigortası İdaresi, İş Kanunu uygulanması ile görevli genel teşkilata (***İktisat Bakanlığına bağlı, İş Dairesi***) (3008, m.141). bağlı olacaktır (m.100/3).
- İşçiler işe alınmalarıyla beraber kendiliğinden (zorunlu-mecburi) sigortalı olacaklar ve bu haklarından vazgeçemeyeceklerdir. İşçi sigortası hak ve

yükümlülüklerini azaltmaya yönelik her türlü sözleşme geçersiz sayılacaktır (m.101).

- İşverenin işyerinde çalışan karısı, çocukları, ana-babası ve kardeşleri ile geldiği ülkede sigortalı olanlar sigortalı sayılmayacaktır (m.102). İş Kanunu kapsamındaki haklardan faydalanmak için Türkiye’de ikamet etmek şarttır (m.103).
- İşçi sigortası idaresi, önce “**iş kazası ile meslek hastalıkları**” ve “**Analık**” sigortalarını yapar. Bu sigorta kolları ile ilgili Kanunlar *İş Kanununun yürürlük tarihini takip eden 6’ıncı ayın sonuna kadar*; diğer sigorta kollarına ait kanunlar ise *ilgili sigorta kollarının uygulama imkanları uygun oldukça TBMM’ne sevk edilir* (m.107).

3008 sayılı Kanunun yürürlüğü genel hükümler bakımından Resmi Gazetede yayım tarihinden sonra 1 yıl (15 Haziran 1937 tarihine kadar); iş ve işçi bulma faaliyetleri ile ilgili 63 ve 64’üncü maddeler için 3 yıl (15 Haziran 1939 tarihine kadar); İş Dairesi teşkilatının kurulması ile ilgili hükümler ise yürürlük tarihi ile başlar denilmiştir. Buna göre kurulması gereken ilk sigorta kolu olan İKMH ve Analık sigortasının 15 Haziran 1937 tarihini takip eden 6’ıncı ay sonuna kadar (15 Aralık 1937 tarihine kadar) yürürlüğe konulması öngörülmüştür. Ancak, ilgili sigorta kanunlarını yürütmek üzere görevli İşçi sigortaları idaresinin 1 yıl içinde kurulması ile ilgili hükmün uygulanması, 3516 ve 3612 sayılı Kanunlarla 2 defa ertelendikten sonra ve 8 yıllık gecikmeyle 16.7.1945 tarih ve 6058 sayılı Resmi gazetede yayımlandıktan sonra 1.1.1946 tarihinde gerçekleştirilmiştir (Fişek vd, 1997:19).

İşçi Sigortaları İdaresinin kurulmasının gecikmesi, ilgili sosyal sigorta mevzuatının da gecikmesini beraberinde getirmiştir. Bu gecikmede, o dönem siyasi iktidarının bir sosyal politikasının olmaması, sosyal sigortalar konusunda uzman insangücü eksikliği, savaş döneminin olumsuz iktisadi ve sosyal tesirleri gibi olumsuz etkileri olmuştur (Fişek vd, 1997:19). İkinci Dünya savaşını takip eden yıllarda sosyal sigorta sisteminin kurulmasına yönelik hızlı bir yasalaşma ve kurumsallaşma çabasının gerçekleşmesinde çalışanların sosyal güvenlik ihtiyacının artması yanında Türkiye’nin içinde yer aldığı demokratik-batı ittifakında yaşanan gelişmeler; Beveridge Planı, Atlantik Şartı, Filadelfiya Bildirgesi ve İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi gibi uluslararası belgelerin hayata geçirilmesi de etkili olmuştur (Fişek vd, 1997:19; Özbek, 2006:222-

225). Bu gelişmeler içinde İngiltere’de savaş yıllarında hazırlanan ve bütün batılı ülkelerle birlikte Türkiye’yi de etkileyen yeni sosyal güvenlik düzeni ile ilgili anlayış ve gelişmelerin de etkisi olmuş ve 1942 yılında Parlamenta sunulan Beveridge raporu böyle bir etki yapmıştır (Dilik, 1972:41).

İkinci Dünya Savaşını takip eden yıllarda 3008 sayılı Kanunda öngörülen sosyal sigorta sisteminin kurulmasına yönelik olarak ilk sosyal sigorta kanunları ve yürürlükleri ile ilgili esaslar aşağıdaki gibi gerçekleşmiştir:

- 7 Temmuz 1945 tarih ve 6051 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 4772 sayılı, “**İş kazalarıyla meslek hastalıkları ve analık sigortaları kanunu**” (86 asıl ve 1 geçici madde) ile İKMH ve analık sigortaları oluşturulmuştur. Kanunun bazı maddelerinin *İşçi Sigortaları İdaresi Teşkilat Kanunu* ile birlikte, diğer hükümlerinin ise İdarenin kurulmasından 6 ay sonra yürürlüğe girmesi düzenlenmiştir. (Kabul tarihi 27.06.1945)
- 16 Temmuz 1945 tarih ve 6058 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 4792 sayılı “**İşçi Sigortaları Kurumu Kanunu**” (28 asıl ve 1 geçici madde) ile ilk sosyal sigorta kurumu oluşturulmuş, Kanunun yürürlük tarihi 1 Ocak 1946 tarihi olarak belirlenmiştir. (Kabul tarihi 9.7.1945).
- 8 Haziran 1949 tarih ve 7227 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 5417 sayılı “**İhtiyarlık Sigortası Kanunu**” (44 asıl ve 1 geçici madde) ile ihtiyarlık (yaşlılık sigortası) oluşturulmuştur. Kanunun yürürlük tarihi, (bazı maddeleri dışında) 1 Nisan 1950 olarak belirlenmiştir. (Kabul tarihi 2/6/1949).
- 10 Ocak 1950 tarih ve 7402 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 5502 sayılı “**Hastalık ve Analık Sigortası Kanunu**” (51 asıl ve 2 geçici madde), ile analık sigortası İKMH sigortasından ayrılmış ve hastalık sigortası ile birlikte düzenlenmiştir. Kanunun yürürlük tarihi, 2 maddesi dışında, 1 Mart 1951 olarak belirlenmiştir (Kabul tarihi 4.1.1950).
- 13 Şubat 1957 tarih ve 9534 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan, 6900 sayılı “**Maluliyet, İhtiyarlık ve Ölüm Sigortaları Kanunu**” (57 asıl ve 6 geçici (muvakkat) madde), yayım tarihini takip eden 3 ay sonunda (13 Haziran 1957) yürürlüğe (mer’iyete) girmiştir. (Kabul Tarihi 4 Şubat 1957).

4792 sayılı İşçi Sigortaları Kanunuyla birlikte yürürlüğe giren 4 ayrı sosyal sigorta kanunu ile 3008 sayılı İş Kanunu kapsamında olanların sosyal güvenliği sağlanmıştır. Bu süreç, süre olarak gecikmeli de olsa 3008 sayılı Kanunda düzenlendiği gibi gerçekleşmiş, ilk olarak 4772 sayılı *İş Kazalarıyla Meslek Hastalıkları ve Analık Sigortası* Kanunu yürürlüğe girmiş, uygulama imkanları uygun oldukça diğer sigorta kolları ile ilgili mevzuat düzenlemeleri yapılmıştır.

Ancak bu kanunların yürürlüğü ilk halleri ile devam etmemiş, 4772 sayılı Kanunda iş kazaları ve meslek hastalıkları sigortası ile birlikte düzenlenen analık sigortası, 1950 yılında 5502 sayılı Kanunla hastalık sigortası ile birlikte düzenlenmiş, İKMH sigorta kolundan ayrılmıştır. 1949 tarihli 5417 sayılı İhtiyarlık Sigortası Kanunu da 1957 yılında 6900 sayılı Kanunla mülga hale getirilmiş ve yaşlılık sigortası, *olması gerektiği gibi*, diğer uzun vadeli sigorta kolları malullük ve ölüm sigortaları ile birlikte düzenlenmiştir. 1957 yılı itibarıyla 3008 sayılı İş Kanunu kapsamındaki işçilerin sosyal güvenliği, 4792 sayılı Kanunla faaliyet gösteren İşçi Sigortaları İdaresi tarafından yürütülen 4772 sayılı *İş Kazaları ve Meslek Hastalıkları*; 5502 sayılı *Hastalık ve Analık Sigortası* ve 6900 sayılı *Malullük, İhtiyarlık ve Ölüm Sigortaları* Kanunlarından oluşan bir sosyal sigorta sistemi tarafından karşılanır hale gelmiştir.

Beklendiği gibi sosyal sigortalar ilk kuruldukları anda bütün işçileri kapsama alacak şekilde kurulmamıştı. Kanunda öngörülen sosyal sigorta mevzuatı Türkiye’de 10 ve daha fazla işçi çalıştıran işyerlerinde uygulanacaktı (Özbek, 2006:244). Ancak, sosyal sigorta kanunları yürürlüğe girdikten kısa bir süre sonra diğer iş kanunları kapsamındaki işçileri de kapsamına almıştır. Nitekim 1952 yılında 5953 sayılı Kanunla Basın İş Kanunu; 1954 yılında da 6379 sayılı Kanunla Deniz İş Kanunu kapsamındaki işçiler sosyal sigortalar kapsamına alınmıştır.

3008 sayılı İş Kanunu ve diğer iş kanunları kapsamındaki işçiler için oluşturulan sosyal sigorta sistemi ile ilgili mevzuat düzenlemeleri ile ilgili temel göstergeler Tablo 1 de verilmiştir.

Tablo 1
3308 sayılı Kanun Kapsamındaki İşçilerle İlgili Sosyal Sigorta Mevzuatı

Resmi Gazete Yayın Tarihi	Kanun numarası	Kanun İsmi	Madde Sayısı		Yürürlük Tarihinde Toplam Madde sayısı	Mülga hale gelmeden önce ilave geçici madde sayısı	Yürürlük Tarihi	Mülga hale gelmeden önce yürürlük süresince değişiklik yapan Kanun sayısı
			Asıl	Geçici				
7 Temmuz 1945	4772	İş kazalarıyla meslek hastalıkları ve analık sigortaları kanunu	86	1	87	4	1 Temmuz 1946	(1945-1964) 6
8 Haziran 1949	5417	İhtiyarlık Sigortası Kanunu	44	1	45	3	1 Nisan 1950	(1949-1957) 5
10 Ocak 1950	5502	Hastalık ve Analık Sigortası Kanunu	51	2	53	4	1 Mart 1951	(1950-1964) 4
13 Şubat 1957	6900	Maluliyet, İhtiyarlık ve Ölüm Sigortaları Kanunu	57	6	63	4	13 Haziran 1957	(1957-1964) 1
Sosyal Sigorta Mevzuatı			238	10	248	15	248 Madde	15
16 Temmuz 1945	4792	İşçi Sigortaları Kurumu Kanunu	28	1	29		1 Ocak 1946	1945-1963 6
Toplam Sosyal Sigorta Mevzuatı			266	11	277		277 Madde	21

Gecikmeli olarak kurulması ve diğer çalışan gruplarını dışarda bırakmasına yönelik eksikliklerine rağmen, 1945 yılından sonra işçi sigortalarının kurulması, Türk sosyal sigorta sistemi için bir başarı olarak değerlendirilmiştir (Zadil, 1961:261). Zaten Zadil'e göre *“sosyal sigorta mülksüz zümrenin devlet tarafından kurulmuş sigortasıdır”* (Zadil, 1950:37) ve başarısı da bu özelliğinden kaynaklanmaktadır. İşçi Sigortaları İdaresi ile ilgili mevzuat bir yana bırakılırsa 238 asıl, 10 geçici madde olmak üzere toplam 248 maddelik bir sosyal sigorta mevzuatı oluşmuştur. Kurulmuşta yaşanan eksiklikler zaman

İNİNDE gİDERİLMEMEYE ÇALIŞILMIŞ, ANALIK SİGORTASI İŞ KAZALARI VE MESLEK hastalıklarından ayrılarak hastalık sigortası ile birlikte ayrı bir kanunla düzenlenirken, ihtiyarlık sigortası da malullük ve ölüm sigorta kolları ile birlikte düzenlenmiştir.

1950’li yıllardan itibaren 1964 yılında 506 sayılı Kanunla mülga hale gelinceye kadar yürürlükteki sosyal sigorta kanunları ile ilgili çeşitli yasal düzenlemeler yapılmıştır. 4772 sayılı Kanunla ilgili olarak 6; 5417 sayılı Kanunla ilgili 5; 5502 sayılı Kanunla ilgili olarak 4 ve 6900 sayılı Kanunla ilgili olarak 1 olmak üzere toplam 15 ayrı kanunla sosyal sigorta mevzuatı değiştirilmiştir. Esas olarak asıl maddelerde değişiklik yapan bu kanunlarla dönemsel ihtiyaçları karşılamak üzere (tespit edilebildiği kadarı ile) 15 geçici madde daha ilave edilmiş ve sosyal sigorta mevzuatı 263 maddelik bir hacme ulaşmıştır.

Dikkat çeken bir özellik, 506 sayılı Kanun öncesi dönemde sosyal sigorta mevzuatında değişiklik yapan kanunlar, birbirine yakın zamanlarda TBMM’de görüşülerek kabul edilen ve aynı gün tarihli Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiş kanunlardır. Nitekim, 11.4.1956 tarih ve 10149 sayılı Resmi Gazetede yürürlükte olan 4 ayrı sosyal sigorta kanununda değişiklik yapan 4 ayrı Kanun (4772 sayılı Kanunda değişiklik yapan 6707 sayılı Kanun; 5417 sayılı Kanunda değişiklik yapan 6708 sayılı Kanun; 5502 sayılı Kanunda değişiklik yapan 6709 sayılı Kanun ve Emekli Sandığı Kanununu değiştiren 6711 sayılı Kanun) aynı gün yürürlüğe girmiştir. Aynı şekilde 3 Mart 1959 tarih ve 10149 sayılı Resmi Gazetede yürürlükteki iş kanunu ve sosyal sigorta mevzuatını değiştiren 5 ayrı kanun (6900 sayılı Kanunda değişiklik yapan 7231 sayılı Kanun; 5417 sayılı Kanunda değişiklik yapan 7232 sayılı Kanun; 5502 sayılı Kanunda değişiklik yapan 7233 sayılı Kanun; 5434 sayılı Kanunda değişiklik yapan 7236 sayılı Kanun ve 5434 sayılı Kanuna ek düzenleme getiren 7242 sayılı Kanun) yürürlüğe girmiştir. Sosyal sigorta mevzuatı ile ilgili değişikliklerin bu şekilde gerçekleştirilmesi kanun koyucuya sosyal sigorta sisteminde birbirini bütünleyen düzenlemeler yapma imkanı vermiş ve mevzuatın dağılmasını önleyici etki yapmıştır.

Çalışanlar İçin Yeni Bir Sosyal Sigorta Sistemi Kurma İhtiyacı: 506 Sayılı Kanun (Vahdet Kanunu)

İŞÇİLERİN sosyal güvenliğini sağlamaya yönelik sosyal sigorta mevzuatı 1950’li yıllarda parçalı bir yapı ile hayata geçirilmeye çalışılırken, 1950 yılında

memurların sosyal güvenliği ile ilgili köklü ve kapsamlı bir değişiklik yürürlüğe girdi. 17.06.1949 tarih ve 7253 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 5434 sayılı **T.C. Emekli Sandığı Kanunu**, tam bir **tek çatı kanunu** olma özelliği taşıyordu. Yürürlük tarihinden önce kamu görevlilerinin sosyal güvenliğini sağlayan (bir kısmı Osmanlı döneminde kurulan ve devam eden tekaüd-emeklilik sandıkları olmak üzere) 75 Kanun ve 1 nizamnameyi yürürlükten kaldıran, yine diğer kanunlarda memurların sosyal güvenliği ile ilgili 85 ayrı Kanunda yer alan maddeyi değiştiren bir kanun olarak hayata geçirildi.

Çoklu bir sosyal sigorta mevzuatı ile sosyal güvenlik garantisi sağlamanın zorlukları ile 1960’lı yılların başından itibaren yaşanan köklü siyasi ve iktisadi gelişmeler işçilerin (çalışanların) sosyal güvenlik taleplerini karşılayacak yeni bir sosyal sigorta sistemi oluşturma ihtiyacını artırmıştır. Çünkü:

- 1961 Anayasası ile Türkiye’nin ekonomik, siyasi ve sosyal sisteminde devlet başta olmak üzere tarafların rolünü değiştiren köklü yenilikler getirilmiştir.
- Devletin sosyal devlet olma görevi Anayasal hükümlerle düzenlenmiştir (Talas, 1979:383).
- Planlı kalkınma dönemi başlamış ve sosyal sigortalara geçiş plan hedefleri arasında yer almıştır (Özbek, 2006:277; Talas, 1979:384).
- Değişen toplumsal yapı ve artan sosyal güvenlik ihtiyacını yalnızca iş kanunları kapsamındakiler için oluşturulan bir mevzuatla karşılamak mümkün değildir (Talas, 1955:95).
- Aynı kesime birden fazla ve aralarında yeterince koordinasyon olmayan farklı sosyal sigorta kanunları ile sosyal güvenlik garantisi sağlama beraberinde sorunlar getirmektedir.
- İnsan Hakları Evrensel Beyannameyi başta olmak üzere bir çok uluslararası belgede sosyal güvenlik temel bir insan hakkı ve devlet görevi olarak tanımlanmış, sosyal güvenlik hukukunun özel hukuk alanından kamu hukuku alanına doğru evrilmesi söz konusu olmuştur.
- 1961 Anayasası, Uluslararası belgelere uygun şekilde sosyal güvenlik hakkını toplumu oluşturan herkes için bir hak ve bu hakkın gereklerini yerine getirmenin de sosyal devletin bir görevi olarak tanımlamıştır (m.48).

- Sosyal sigorta mevzuatının özel hukuk alanını oluşturan iş kanunlarından bağımsız bir alanda, kamu hukuku içinde düzenlenmesi zorunluluğu belirgin hale gelmiştir.

Yukarıda sayılan faktörlere 20 yıla yaklaşan sosyal sigorta uygulamaları da eklenince işçilere yönelik sosyal güvenlik mevzuatının bütünlük (vahdet) sağlama amacıyla yeniden düzenlenmesi gündeme gelmiştir. 1961 yılında başlayan yeni bir sosyal sigorta mevzuatı oluşturulmasına yönelik hazırlık çalışmaları 3 yıl sürmüş, 1964 yılında tamamlanabilmiştir. Ancak yeni Kanun, İş Kanunundan bağımsız ve yalnızca işçileri değil diğer çalışan gruplarını da kapsama alacak bir “**Sosyal Sigorta Kanunu**” olarak hazırlanmış, içeriği 1963 yılında yapılan İşçi Sigortaları Genel Kurul toplantısında da ayrıntılı olarak tartışılmıştır. Özellikle işçilerin, sosyal sigorta sisteminin İş Kanunu dışında ve işçi isminin çıkarılarak herkesi kapsayacak şekilde sosyal olarak değiştirilmesine yönelik itirazlarına rağmen, büyük ölçüde kabul görmüştür (Zadil, 1968:263).

17 Temmuz 1964 tarihinde TBMM’de kabul edilen yeni sosyal sigorta kanunu, **506 Kanun numarası** ve **Sosyal Sigorta Kanunu** ismi ile 29 Temmuz 1964 tarih ve 11766 sayılı Resmi Gazete ile başlayan ve birbirini **takip eden 4 günde yayımlanarak** yürürlüğe giren kapsamlı bir kanundur. Sosyal sigorta kanununun kişi olarak kapsamı İş Kanunları kapsamında olmayanları da kapsama alacak şekilde genişletilmiş, İşçi Sigortaları Kurumunun ismi de “**Sosyal Sigortalar Kurumu**” olarak değiştirilmiştir (506, m.136). Yeni Kanunun getirdiği en önemli kolaylık çalışanlara yönelik dağıtık sosyal sigorta mevzuatını birleştirmesi (vahdet getirmesi) ve mevzuatın takibini kolaylaştırmasıdır (Zadil, 1968:261;).

Tablo 2
506 Sayılı Kanunun Resmi Gazete Yayımlı Tarihleri

Resmi Gazete			Yayımlanan Kanun Maddeleri
Kabul Tarihi	Yayımlı Tarihi	Resmi Gazete Sayısı	
17.7.1964	29 Temmuz 1964	11766	1-55 arası maddeler
	30 Temmuz 1964	11767	56-90 arası maddeler
	31 Temmuz 1964	11768	91-140 arası maddeler ve geçici maddeler 1-10
	1 Ağustos 1964	11769	Geçici madde 11- 20 arası maddeler ve 141-143 arası maddeler ve 2 numaralı cetvel.

506 sayılı Kanun yayımlandığı tarih itibarıyla 143 asıl ve 20 geçici maddeden oluşan 163 maddelik bir sosyal sigorta kanunudur ve yürürlük tarihi olarak 1 Ocak 1965 tarihi olarak belirlenmiştir. “**Tek Çatı Kanunu**” olma özelliği taşıyan 506 sayılı Kanun ilk bakışta çalışanlara yönelik sosyal sigorta mevzuatını birleştiren ve kolaylaştıran bir Kanun olarak dikkat çekmiştir (Zadil, 1968:261). Nitekim tekleşme ile oluşturulan 506 sayılı Kanun toplam madde sayısı bakımından % 38’lik bir azalma sağlamıştır. Ancak 506 sayılı Kanunun en olumlu özelliği, sigortalıların farklı kanunlarda düzenlenen sosyal sigorta haklarını tek bir kanun metni içinde takip etme imkanına kavuşması olmuştur.

Tablo 3
506 sayılı Kanunun Yürürlük Tarihinde Sosyal Sigorta Mevzuatı¹

Sosyal Sigorta Mevzuatı	Asıl madde sayısı	Geçici madde sayısı	Yürürlükten sonra ilave edilen geçici maddeler ²	Toplam Madde sayısı
Yürürlükten kaldırılan Kanunlar (4772, 5417, 5502, 6900) (toplam)	238	10	15	263
506 sayılı Kanun	143	20		163
Mevzuatın sadeleşme oranı (%)	- 40	+ 100	- 100	- 38

Beklendiği gibi, 506 sayılı Kanun, yürürlükten kaldırılan sosyal sigorta kanunları ile sağlanan haklar ve yükümlülüklerde bazı değişiklikler yaparken (*kadınlar ve yer altında çalışanlar için emeklilik yaşının 60’dan 55’e indirilmesi, prim oranlarının yükseltilmesi gibi*) Türk sosyal sigorta sistemine *sosyal sigorta yüksek kurulu ve prim itiraz komisyonları* oluşturulması gibi, sistemin işleyişine yönelik süreçlerle ilgili yenilikler de getirmiştir.

506 sayılı Kanunda, sonradan yapılacak yeni düzenlemelere haklılık kazandıracak iki temel hata yapılmış görünmektedir. Bunlardan ilki farklı sosyal sigorta kolları ile ilgili sosyal sigorta mevzuatının tekleştirilmesi sürecinde Kanun olarak teklik sağlanırken, sağlanan haklar ve yükümlülükler bakımından önceki mevzuatta yer alan farklılıklar 506 sayılı Kanuna büyük ölçüde aynen

1 Bu tablonun hazırlanmasında 4792 sayılı İşçi Sigortaları Kurumu (Sosyal Sigortalar Kurumu) Kanunu dikkate alınmamıştır.

2 Bu çalışma hazırlanırken, çok değişik kaynaklara başvurulmakta birlikte 506 sayılı Kanundan önceki dönemde yürürlükte olan 4 ayrı sosyal sigorta Kanununun 506 sayılı Kanunla mülga hale gelmeden önceki son metinlerine ulaşılamamıştır. İlgili sütunda yer alan geçici madde sayısının tesbitinde ilgili kanunlarda değişiklik yapan son kanun metinlerinden hareket edilmiştir. Mesela; 4772 sayılı İKMH ve Analık Sigortaları Kanununu değiştiren son tarihli Kanun olarak 26.02.1959 tarih ve 7232 sayılı Kanunla 4772 sayılı Kanuna eklenen geçici maddeler esas alınarak geçici madde sayısı belirlenmiştir.

yansıtılmıştır. Nitekim bunlardan en dikkat çeken, sigortalılara sağlanacak tedavi edici sağlık yardımlarının iş kazaları ve meslek hastalıkları, hastalık ve analık sigortalarının her biri için ayrı ayrı düzenlenmesi olmuştur. İkincisi ise, 506 sayılı Kanun 2008 yılında mülga hale gelmesine rağmen, bugüne de yansıyan önemli bir düzenlemesi; banka ve sigorta şirketleri sandıklarının ayrı sosyal sigorta kurumları gibi faaliyet göstermelerine izin veren geçici 20'nci maddesi olmuştur. Bir yandan tek çatı kanunu olma özelliği taşıırken diğer yandan sayıca küçük gruplar için de olsa bu kesimler için farklı kurum ve sosyal sigorta uygulamalarının devamına imkan vermesi olmuştur³.

506 sayılı Kanunla işçi sigortalarından sosyal sigortalara geçiş Dünyada sosyal güvenlik sistemlerinin gelişimi ile ilgili sürece de uygun düşmüş, dar anlamda işçi sigortalarından geniş anlamda sosyal sigortalara geçilmiştir. Nitekim ilk sosyal sigortaları kuran Almanya'da olduğu gibi işçi sigortaları işçi sigortaları ve müstahdem sigortaları veya devlet sigortaları adını almaya başlamıştır (Özbek, 2006:280). 506 sayılı Kanunun yürürlüğe girmesi ile birlikte sosyal sigortaların kişi olarak kapsamı; bir yandan yeni çalışan gruplarının kapsama alınması diğer yandan kapsama alınan işyerleri ile genişletilmiştir.

506 sayılı Kanunun geçici 1'nci maddesine göre; “*Kanunun uygulama alanı şehir, kasaba ve belediye sınırları içinde bulunan yerlerde 4 kişiden, bunlar dışında kalan yerlerde 8 kişiden az kimse çalıştıran işyerlerinde uygulanacak, bunların dışındaki yerlerde ise ihtiyacı karşılayacak sağlık tesisleri ve Kurum teşkilatı kurulduktan sonra Bakanlar Kurulu kararı ile uygulama alanı genişletilecektir*”. Bakanlar Kurulu bu yetkisini ilk olarak 1965 yılında Eskişehir ve Ankara illeri için kullanmaya başlamış, 1966 yılından itibaren Aydın, Samsun, Kayseri, Diyarbakır, Malatya, Bursa ve İzmir illeri kapsama alınmıştır. Takip eden yıllarda kapsama alınan il sayısı kademeli olarak artırılmış ve *1 Nisan 1971 tarihinde İstanbul'un da kapsama alınması ile Türkiye'de 1 kişi çalıştıran işyerleri de kapsama alınmıştır* (Özbek, 2006:278-280).

İşçi sigortalarından sosyal sigortalara geçişle iş kanunları kapsamında hizmet akdi ile çalışan gruplar dışındaki çalışanların da sosyal sigorta kapsamına alınması

3 Banka sigorta şirketler sandıklarının varlıklarının devamı; sosyal sigorta mevzuatına paralel düzenlemeler yapmaları ve sistemin gerçek esprisine sadık kalmak şartıyla daha yüksek imkanlar sağladıkları için kaldırılmaları uygun bulunmamıştır (Zadil, 1968:279). Ancak bu sandıkların devamı konusunda 2 görüş öne çıkmıştır: Sağladığı hakların yüksekliği dolayısıyla devamlarında fayda vardır ve 1961 Anayasası, “Devlete sosyal güvenlik kurumları kurma ve kurdurma görevi vermiştir”. gerekçesi olmuştur.

sağlanmış; 1969 yılında Avukatlık Kanunu ile Avukatlar; 1976 yılında 1992 sayılı Kanunla Koruma bekçileri, 1977 yılında 2100 sayılı Kanunla tarım işlerinde ve ev hizmetlerinde ücretli ve sürekli çalışanlar; 1978 yılında 2167 sayılı Kanunla güzel sanatlarla uğraşanlar ve Umumi Hıfzısıhha Kanunu kapsamındaki genelev kadınları sosyal sigorta kapsamına alınmıştır (Özbek, 2006:286).

Kişi ve işyeri olarak kapsam genişlemesi Türkiye’de sosyal sigorta kapsamına alınan nüfus bakımından kısa sürede ciddi genişlemeleri de beraberinde getirmiştir. 1950 yılında yalnızca 292.606 olan aktif sigortalı sayısı 506 sayılı Kanunun yürürlük tarihinden önce 1963 yılında 650.432’ye ulaşmış (Özbek, 2006:232), 506 sayılı Kanunun yürürlük tarihinden 10 yıl sonra 1975 yılında (% 97,8 artarak) 1.823.338’e ulaşmıştır. Yine 1950 yılında aylık alan kişi sayısı yalnızca 2637 iken 1975 yılında 289.870’e ulaşmıştır (Fişek vd, 1997:155).

506 Sayılı Kanun Sonrası Dönemde Türk Sosyal Sigorta Sistemi: Yeniden Çok Kanunlu ve Çok Kurumlu Bir Dönemin Başlangıcı

506 Sayılı Sosyal Sigorta Kanunu, işçilere yönelik sosyal sigorta mevzuatını tekleştirmesine rağmen bir bütün olarak Türk sosyal sigorta sistemindeki **çok yasalı, çok kurumlu** yapı ortadan kalkmamış yeni bir **“çok kanunlu ve çok kurumlu bir sosyal sigorta dönemi”** başlamıştır. Çünkü:

Kamu görevlilerinin sosyal güvenliği ile ilgili 5434 sayılı Kanun ve T.C. Emekli Sandığı varlığını devam ettirmiştir.

506 sayılı Kanunun geçici 20’nci maddesi ile banka ve sigorta şirketleri sandıklarının ayrı “sosyal sigorta kurumları” gibi faaliyet göstermelerine imkan verilmiştir.

506 sayılı Kanunun yürürlüğe girdiği tarih itibarıyla 2 temel sosyal sigorta kanunu (506 ve 5434), iki büyük sosyal sigorta kurumu (SSK ve Emekli Sandığı) ve 24 adet dar kapsamlı banka ve sigorta şirketi Sandığı ve vakıf sözleşmesi vardır (TOBB, 1993:182).

506 sayılı Kanun sonrası dönemde Türk sosyal sigorta sisteminde hem mevzuat hem de kurumsal yapı bakımından “çoklu yapı” tekrar canlanmaya başlamıştır. Değişik kanunlarla 506 sayılı Kanun kapsamına alınan kişiler, sosyal devletin *“herkese, her tehlikeye karşı sosyal güvenlik garantisi sağlama”* hedefini gerçekleştirme bakımından yetersiz kalmış, ortaya çıkan boşluk yeni

sosyal sigorta kanunları ve sosyal sigorta kurumları oluşturularak giderilmeye çalışılmıştır. Bu yeni dönemin sosyal sigorta kanunları ve kurumları ile ilgili gelişmeler, kronolojik olarak aşağıdaki şekilde gerçekleşmiştir:

- 14 Eylül 1971 tarih ve 13956 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 1479 sayılı **“Esnaf ve Sanatkarlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu Kanunu”**, (Bağ-Kur); tek kanun içinde hem kurumsal yapıyı (ilk 23 madde) hem de kendi adına bağımsız çalışanların sosyal sigorta haklarını (24-84’üncü maddeler) düzenlemiştir. 1479 sayılı Kanun 84 asıl ve 6 geçici madde ile kabul edilmiş, hak ve yükümlülükler ilgili düzenlemelerinin yayım tarihinden sonra 6 ay içinde yürürlüğe girmesi hükme bağlanmıştır.
- 27.5.1983 tarih ve 1805 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 2829 sayılı **“Sosyal Güvenlik Kurumlarına Tabi Olarak Geçen Hizmetlerin Birleştirilmesi Hakkında Kanun”** ile farklı sosyal sigorta mevzuatına tabi olanların hizmetlerinin birleştirilmesi sağlanmıştır.
- 22.5.1985 tarih ve 1876 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 3201 sayılı **“Yurt Dışında bulunan Türk Vatandaşlarının Yurt Dışında Geçen Sürelerinin Sosyal Güvenlikleri Bakımından Değerlendirilmesi Hakkında Kanun”** ile 1960’lı yıllarda başlayan yurt dışına işgücü göçü ile ilgili sosyal güvenlik sorunları çözülmeye çalışılmıştır.
- 20.10.1983 tarih ve 18197 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 2925 sayılı **“Tarım İşçileri Sosyal Sigortalar Kanunu”** ile tarım ve orman işlerinde süresiz olarak çalışanların sosyal güvenliği sağlanmıştır. 2925 sayılı Kanunun uygulanması için yeni bir sosyal sigorta kurumu oluşturulmamış, SSK görevli kılınmıştır.
- 20.10.1983 tarih ve 18197 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 2926 sayılı **“Tarımda Kendi Adına ve Hesabına Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kanunu”** ile tarım sektöründe kendi adına bağımsız çalışanların (çiftçiler) sosyal güvenliği sağlanmıştır. 2926 sayılı Kanunun uygulanması için de ayrı bir sosyal sigorta kurumu oluşturulmamış, Kanunun uygulanması için Bağ-Kur görevli kılınmıştır.
- 8.9.1999 tarih ve 23810 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 4447 sayılı **“İşsizlik Sigortası Kanunu”** ile 506 sayılı Kanun kapsamındakiler için

işsizlik sigortası yeni bir sigorta kolu olarak oluşturulmuş, primlerin toplanması dışındaki sigortacılık işlemleri için **Türkiye İş Kurumu (İŞKUR)**, ilgili sosyal sigorta kurumu olarak görevli kılınmıştır.

4447 sayılı Kanundan sonra 1999 yılı itibarıyla değişik çalışan gruplarının sosyal sigorta haklarını düzenleyen; 6 sosyal sigorta kanunu (506, 5434, 1479, 2925, 2926 ve 4447 sayılı Kanunlar); iki ilgili sosyal sigorta düzenlemesi (2829 ve 3201 sayılı Kanunlar), 3 temel sosyal sigorta kurumu (SSK, Bağ-Kur ve Emekli Sandığı-**Türk sosyal sigorta sisteminin üçüzleri**), 1 ilgili Sosyal Sigorta Kurumu (İŞKUR) ile 24 Banka ve Sigorta Şirketi Sandığı bulunmaktadır. Kısacası, Türk sosyal sigorta sistemi çalışanların statülerini esas alan **“çok kurumlu ve çok kanunlu”** dağınık-parçalanmış bir yapıya sahiptir. Sosyal güvenlik hakları bakımından *“norm ve standart birliğini”* ortadan kaldıran bu dağınık-parçalı yapı sosyal sigorta kurumları arasında şartları daha avantajlı olan kurumlara doğru adeta bir **“kurumlararası sigortalı göçüne”** yol açmıştır. Bu göç, öncelikle Bağ-Kur’dan SSK’ya doğru, mümkünse her ikisinden T.C. Emekli Sandığına doğru olmuştur.

Bir vahdet kanunu olarak yürürlüğe konulan 506 sayılı Kanunda yürürlük tarihinden sonra çok sayıda değişiklik yapılmıştır. Sosyal sigorta mevzuatını **“kolaylaştırdığı”** ileri sürülen 506 sayılı Kanun zaman içinde yapılan değişikliklerle **“takibi ve anlaşılması zor ve yeniden sadeleştirilmesi”** gereken bir kanun metnine dönüşmüştür. 506 sayılı Kanunda, yürürlük tarihi olan 1.2.1965 tarihinden mülga hale geldiği 1.10.2008 tarihine kadar geçen **43 yıllık dönemde 56 Kanun ve 7 KHK ile toplam 63 defa** değişiklik yapılmıştır. Bunların dışında, Kanunda yer alan bazı oran ve miktarlarla ilgili olarak Bakanlar Kurulu kararı ile 26 değişiklik yapılmıştır. Yıllar itibarıyla yapılan değişikliklerin yoğunluğu bakımından en dikkat çeken yıl 2004 yılı olmuş ve sosyal sigorta mevzuatına yıl içinde 4 ayrı yasal düzenleme ile müdahale olmuştur. Yıl içinde 3 değişikliğin yapıldığı yıllar ise 1973, 1983, 1985, 1986, 1992, 1993 ve 2006 yılları olmuştur.

Tablo 4
1965-2008 Döneminde 506 sayılı Kanunda Yapılan Değişiklikler

	Asıl madde sayısı	Ek madde sayısı	Geçici madde sayısı	Ek geçici madde sayısı	Kanuna işlenmeyen geçici maddeler	Toplam madde sayısı
506 sayılı Kanun ilk hali	143	--	20	--	---	163
506 sayılı Kanun (mülga tarihi)	143	50	93	3	4	293
Hiç Değişmeyen Madde sayısı	58	---	18	---	---	76
Madde sayısı itibarıyla değişim oranı						% 91,5

Tablo 5
506 sayılı Kanunda Değişiklik Yapan Düzenlemeler

506 Sayılı Kanun Uygulaması	Kanun	Kanun Hükmünde Kararname	Toplam Değişim	Kararnemelerle 506 Sayılı Kanunun çeşitli maddelerinde yapılan oran ve miktar değişiklikleri
1965-2008 (43 yıl)	56	7	63	26
Yıllık Ortalama Değişim Oranı	1,3	0,16	1,46	0,60

506 sayılı Kanunda değişiklik yapan yukarıdaki düzenlemeler yalnızca 506 sayılı Kanunda değil, sosyal sigorta hukuku uygulamaları ile ilgili 7 ayrı Kanunda yer alan bazı maddeleri de yürürlükten kaldırmıştır. 30 Eylül 2008 tarihi itibarıyla, yani 5510 sayılı Kanunun yürürlüğe girmesinden bir gün öncesinde, Türk sosyal sigorta mevzuatının genel görünümü madde sayısı itibarıyla aşağıdadır.

Tablo 6
5510 Sayılı Kanun Öncesi Dönemde Sosyal Sigorta Mevzuatı⁴

1	Sosyal Sigorta Kanunu	Asıl Madde	Ek madde	Geçici Madde	Ek Geçici Madde	Toplam Madde Sayısı	Değişiklik yapan Kanun ve KHK Sayısı
2	506	143	50	93	3	289	63
3	5434	137	84	226	23	470	182
4	1479	84	22	23	23	152	35
5	2925	42		2		44	8
6	2926	64	3	10	--	77	11
7	4447 (*) ⁵	18	2	7	--	27	40
8	2829	18	--	5	--	23	3
9	3201 (*)	18	---	5	--	23	8
TOPLAM		524	161	371	49	1105	350

Tablo 6, 5510 sayılı Kanun yürürlüğe girmeden önce sosyal sigorta sistemi ile ilgili yürürlükte olan kanun sayısı 9 ve asıl, ek, geçici ve ek geçici madde olmak üzere yürürlükte olan 1105 madde olduğunu ve 9 ayrı Kanunda 350 defa Kanun, KHK ve AYM kararları ile değişiklik yapıldığını ortaya koymaktadır. Bu tablo hem tek tek sosyal sigorta kanunları bazında (özellikle 5434 sayılı Kanun ve 506 sayılı Kanunlar bakımından) hem de toplam olarak Türk sosyal sigorta mevzuatında dağınık ve çok parçalı bir yapı olduğunu ortaya koymaktadır. Aynı dağınık ve parçalı yapı Kurumsal yapı bakımından da söz konusudur ve 3 temel ve 1 ilgili sosyal sigorta kurumu yanı sıra 24 banka ve sigorta şirketi sandığı faaliyetini sürdürmektedir.

Dağınık Türk Sosyal Sigorta Sistemini Bir Kez Daha Tekleştirme Çabası: 5510 Sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu

1990’lı yıllarda sosyal sigorta sisteminde, özellikle finansman açıkları öne çıkarılarak yaşanan problemler, sürekli bir arayışı beraberinde getirmiştir. 8 Eylül 1999 tarihli 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu, mevcut sistemi iyileştirmelerle devam ettirme arayışının en son ve kapsamlı örneğidir (Alper, 2019:160 vd). İşsizlik sigortasını kuran Kanun, diğer düzenleyici hükümleriyle emeklilik yaşının yükseltilmesi, aylık hesaplama sisteminin değiştirilmesi gibi

4 Tabloda verilen sayılara ilgili Kanunlara işlenmeyen geçici maddeler ilave edilmemiştir.

5 Yürürlükleri devam eden 3201 ve 4447 sayılı Kanunların madde sayısı, 5510 sayılı Kanun öncesi dönem, 30 Eylül 2008 tarihi esas alınarak tabloya işlenmiştir. Nitekim Eylül 2022 tarihi itibarıyla 4447 sayılı Kanunun ek madde sayısı 7’ye, geçici madde sayısı ise 31’e yükselmiştir. Benzer şekilde 3201 sayılı Kanunun halen yürürlükte olan geçici madde sayısı 7’ye yükselmiştir.

Türk sosyal sigorta sisteminin temel parametrelerinde köklü değişiklikler getirmiştir.

Türk sosyal sigorta sisteminde reform arayışları 2000 yılında KHK'lerle devam ettirilmiş ve birbirini takip eden 4 KHK ile sistem yeniden yapılandırılmıştır. 4 Ekim 2000 tarih ve 24190 sayılı Mükerrer Resmi Gazetede yayımlanan:

- Sosyal Sigorta Kurumu Başkanlığının Kurulması ile ilgili 616 Sayılı KHK,
- Türkiye İş Kurumunun kurulması ile ilgili 617 sayılı KHK,
- Sosyal Güvenlik Kurumu Teşkilatı kurulması ile ilgili 618 sayılı KHK,
- 1479 ve 2926 sayılı Kanunlarda değişiklik yapan 619 sayılı KHK,
- T.C. Emekli Sandığı Kanunu ve Nakdi Tazminat ve Aylık Bağlanması Hakkında Kanunda değişiklik yapan 624 sayılı KHK,

ile Türk sosyal sigorta sistemi yeniden yapılandırılmıştır. Ancak Hükümete bu KHK'leri çıkarma yetkisi veren 4588 sayılı KHK'nın AYM tarafından iptali ile bu değişiklikler akamete uğramıştır. KHK'lerin iptali ile Türk sosyal sigorta sisteminde yaşanan karmaşa 2003 yılı Temmuz ve Ağustos aylarında yürürlüğe giren 4947, 4956 ve 4958 sayılı Kanunlarla giderilmeye çalışılmıştır. 18 Kasım 2002 tarihinde göreve başlayan 58'inci Cumhuriyet Hükümeti ile sosyal güvenlikte reform çalışmaları tekrar başlamıştır. 3 Ocak 2003 tarihli "58'inci Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti Acil Eylem Planı" kapsamında "**Sosyal Politikalarla İlgili Yapılacak Faaliyetler**" kapsamında "**Herkese Sosyal Güvenlik**" alt başlığı altında yapılacak faaliyetler (T.C. 58. Hükümet, 2003:112):

- Sosyal güvenlik kuruluşlarında norm ve standart birliği sağlanması (SP-39),
- Bütünleştirilmiş bir sosyal güvenlik ağı oluşturulacak (SP-40),
- Uzun vadeli ve kısa vadeli sigorta programlarının birbirinden ayrılması (SP-41),
- Prim karşılığı olmayan ödemeler kaldırılacak (SP-42),
- Bütünleştirilmiş bir sosyal hizmet ve yardım ağı ve kurumsal yapısı oluşturulacak (SP-43),

olarak 5 başlık altında toplanmıştır. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Acil Eylem Planında öngörülen sosyal güvenlik reformu ile ilgili kanun tasarılarını ve takvimi internet erişim sayfasında yayınlamış ve reformla ilgili Kanunların 2003 yılı içinde Kanunlaşması ve ilgili mevzuatın 1 Ocak 2004 tarihinden itibaren yürürlüğe girmesi hedeflenmiştir.

Yukarıda belirtilen çalışmalarla ilgili olarak 15 Ocak 2003 tarihinde ÇSGB'nın internet sayfasında “**Hükümet Programı ve Acil Eylem Planı Çerçevesinde ÇSGB'nın sorumluluğunda yürütülen Faaliyetler**” başlığı altında, “*Sosyal Güvenliğin Tek Çatı Altında Toplanması ve Genel Sağlık Sigortasının Oluşturulması*” ile ilgili bir kısa rapor kamuoyuna sunulmuştur. Rapor esas olarak sosyal güvenlik alanında;

- *Sağlık Hizmetlerinin Sunumu ile Finansmanının Ayrılması,*
- *Genel Sağlık Sigortası Sistemi ve Kurumunun Kurulması,*
- *Uzun Vadeli ve Kısa Vadeli Sigorta Programlarının Birbirinden Ayrılması,*
- *Prim Karşılığı Olmayan Ödemelerin Kaldırılması,*
- *Bütünleştirilmiş bir Sosyal Güvenlik Ağının Kurulması,*
- *Bütünleştirilmiş Bir Sosyal Hizmet ve Yardım Ağı ve Kurumsal Yapının Oluşturulması,*
- *Sosyal Güvenlik Kuruluşlarında Norm ve Standart Birliğinin Sağlanması,*

hedeflerini öngörmüş, bu amaçları gerçekleştirmek için ÇSGB başta olmak üzere çeşitli bakanlıklar, kamu kuruluşları ve sosyal taraf temsilcilerinden oluşan 8 ayrı komisyon oluşturulduğu belirtilmiştir. Bu komisyonlarca gerçekleştirilen çalışmalarla nüfusun tamamını kapsama almaya yönelik bir genel sağlık sigortası oluşturulmasından SSK, Bağ-Kur ve Emekli Sandığının birleştirilmesi, emeklilik sigortaları oluşturulması ve nihayet sosyal yardım ve hizmetlerin birleştirilmesi ile ilgili kanun tasarı taslakları hazırlanmış ve yine Bakanlığın internet sayfasından kamuoyuna sunulmuştur. Bu tasarılar;

- **Emeklilik Sigortası Sistemi ve Emeklilik Sigortaları Kurumu Kanunu Tasarı Taslağı**
- **Sosyal Hizmetler ve Sosyal Yardım Temel Kanunu Tasarısı**

- **Sosyal Güvenlik Kurulu Başkanlığı Kanunu Tasarı Taslağı,**
- **Genel Sağlık Sigortası Sistemi ve Sağlık Sigortası Kurumu Kanunu Tasarısı Taslağı**

başlıkları altında toplanmıştır.

Temel amacı, “*Adil, kolay erişilebilir, yoksulluğa karşı daha etkin koruma sağlayan, mali açıdan sürdürülebilir bir sosyal koruma sistemine ulaşma*” olarak belirlenen sosyal güvenlik reformu kapsamında “**sil-baştan**” anlamına gelecek 4 bileşenli yeni bir sosyal güvenlik sistemi hedeflenmiştir. Bu yeni sosyal güvenlik sisteminin 4 bileşeni;

- Herkesi kapsama alan bir genel sağlık sigortası oluşturulması,
- Bütün sosyal yardım ve hizmetlerin (primsiz ödemeler) bütünleştirilmesi,
- Statü farkı olmaksızın herkes için emeklilik sistemi oluşturulması,
- Nüfusun tamamını kapsama alacak bir sosyal güvenlik sistemini yürütmekle görevli kurumsal yapılanmanın oluşturulması,

olarak belirlenmiştir (TC. Başbakanlık, 2005:55-59). Ancak, *Acil Eylem Planında* öngörülen sosyal güvenlik reformu ile ilgili mevzuat düzenlemeleri, Planda öngörülenden çok daha uzun bir sürede ve çok problemlili bir süreçle tamamlanabilmiştir. Reformun kurumsal yapısı ile ilgili Kanun, 20.5.2006 tarih ve 26173 sayılı Resmi Gazetede 5502 sayılı Kanun numarası ile ve **Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu** başlığı ile yayınlanarak yürürlüğe girmiştir. Kanun SSK, Bağ-Kur ve Emekli Sandığının kurumsal varlıklarını sonlandırarak kurumsal yapıda “**tek çatı**” hedefini gerçekleştirmiştir.

Sosyal sigorta mevzuatı ile ilgili kanun 19.4.2006 tarihinde 5489 Kanun numarası ile kabul edilmiş, ancak Cumhurbaşkanı'nın Kanunu tekrar görüşülme üzere TBMM'ye geri göndermesi üzerine değiştirilmeden aynen kabul edilen Kanun 1.1.2007 tarihinde yürürlüğe girmek üzere 5510 Kanun numarası ile kabul edilmiştir (Uşan, 2016:212). Bu arada emeklilik sigortaları ile genel sağlık sigortası iki ayrı kanun tasarısı ile TBMM'de görüşülme üzere sunulmuşken görüşmeler sürecinde birleştirilmiş ve 5510 sayılı **Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu** (SSGSSK), olarak kabul edilerek yayımlanmıştır.

1 Ocak 2007 tarihinde yürürlüğe girmesi beklenen 5510 sayılı Kanunla ilgili olarak Cumhurbaşkanı ve 118 muhalefet milletvekilinin AYM’ne başvurusu üzerine, Mahkemenin 15.12.2006 tarihli Kararı ile bazı maddeleri tamamen veya kısmen iptal edilmiş, bazı maddeleri reddedilmiş, bazı maddelerinin ise yürürlüğü durdurulmuştur. İptal kararı doğrultusunda yapılması gereken köklü değişiklikler için 2007 yılı Bütçe Kanununa konulan bir hüküm ile Kanunun yürürlük tarihi 1.7.2007 olarak ertelenmiştir. Yapılması gereken değişikliklerin geniş kapsamlı olması ve 2007 yılı içinde yaşanan Cumhurbaşkanlığı seçimi öngörülen tarihte yapılması gereken değişikliklerin gerçekleştirilememesi dolayısıyla önce 1 Ocak 2008; sonra 1 Haziran 2008’e ve nihayet 1.10. 2008’ olmak üzere Kanunun yürürlük tarihi 4 defa daha ertelenmiştir (Uşan, 2016:212). 5510 Sayılı Kanun esas olarak 1 Ekim 2008 tarihinde yürürlüğe girmekle birlikte bazı maddeleri için yürürlük tarihi 1 Ocak, 1 Mayıs ve 1 Temmuz olarak belirlenmiştir (Uşan, 2016:213).

AYM kararı sonrası çok sayıda maddesi yeniden düzenlenen 5510 sayılı Kanunda; Kanunun yürürlük tarihinden önce sigortalı olan kamu görevlilerinin tamamen kapsam dışında bırakılması, kamu görevlilerinin kısa vadeli sigorta kolları kapsamı dışında tutulması ve genel hükümlerin ötesinde kamu görevlilerine yönelik çok sayıda özel düzenlemenin yapılması Kanunun hazırlanmış gerekçeleri arasında yer alan bütün sigortalılar için “**tek kanun**” düşüncesinin geçerliliğini ortadan kaldırmıştır (Güzel vd, 2021:72-73). Kanun esas olarak 506 sayılı Kanun sistematigi ve terminolojisini esas almıştır. Kısa ve uzun vadeli sigorta kolları ile başlangıçta ayrı bir Kanunla düzenlenmesi öngörülen genel sağlık sigortasının tek kanun içinde düzenlenmesi, genel sağlık sigortası ile hükümler bakımından “**kanun içinde kanun**” görüntüsü yaratmıştır.

5510 sayılı Kanunun yürürlüğe girdiği tarihte, bir çok maddesi bakımından mülga hale gelen önceki sosyal sigorta mevzuatının yürürlüğü devam eden maddeleri ve sosyal sigorta mevzuatımızla ilgili genel durum, maddeleri ile itibarıyla Tablo 7’de verilmiştir. 5510 sayılı Kanunla mülga hale gelen kanunların yürürlüğü devam eden asıl maddeleri yürütme yetkisi ve yürürlük tarihi ile ilgili maddelerdir.

5510 sayılı Kanun, yürürlüğe girdiği tarih itibarıyla 8 ayrı Kanunda yer alan toplam 1103 maddeden oluşan sosyal sigorta mevzuatının 967 maddesini yürürlükten kaldırarak toplam 135 maddeye düşürmüş, 5510 sayılı Kanunla yürürlüğe giren hükümler de dikkate alınca Türk sosyal sigorta mevzuatı

toplam 266 maddeden oluşan “daha sade” bir mevzuata dönüşmüştür. Bu yönüyle 5510 sayılı Kanun ilk bakışta madde sayısı bakımından ciddi bir sadeleşme sağlamış görünmektedir. Bu arada Kanunun bazı maddelerinin Resmî Gazete yayımlanan şekli ile 3 sayfa civarında olduğunu, bu uzun maddelerde birkaç fıkrayı inceledikten sonra önceki fıkralarda ne olduğunu hatırlamak için madde başına dönme ve tekrar okuma ihtiyacı duyulduğunu belirtmek gerekir. Kanun madde sayısı olarak azalmış ancak takibi ve anlaşılması zor bir Kanun haline gelmiştir.

Tablo 7

5510 Sayılı Kanunun Yürürlük Tarihinde Türk Sosyal Sigorta Mevzuatı

Sosyal Sigorta Mevzuatı	Asıl Madde Sayısı	Geçici Madde Sayısı	Ek Madde Sayısı	Ek Geçici Madde Sayısı	Toplam madde sayısı	
5510 Sayılı Kanundan Önce Sosyal Sigorta Mevzuatı	524	161	371	49	1105	
5510 sayılı Kanunla Mülga mevzuatın yürürlüğü devam eden maddeleri (*)	506	2	2	1	5	
	1479	2	1		1	4
	5434	10	11	14	---	35
	2925	18	1	---	---	19
	2926	--	---	---	----	---
	2829	---	---	---	---	---
	3201	12	4	--	---	16
	4447	18	31	7	--	56
	TOPLAM	62	50	22	1	135
FARK	-462	-111	-349	-48	-970	
5510 SSGSSK(**)	109	(13) 22	----	---	(122) 131	
5510’la birlikte Mevzuat	171	(63)72	----	---	(257) 266	

(*) 5510 ile mülga hale gelen kanunların yürürlükte olan maddeleri esas alınmıştır.

(**) 5510 sayılı Kanunun AYM Kararı ile iptal ve yürürlük tarihinin durdurulmasından önce 5510 sayılı Kanun 109 asıl ve 13 geçici madde olmak üzere toplam 122 maddeden oluşuyordu. İptal kararları doğrultusunda 5754 sayılı Kanunla yapılan değişiklikler Kanun asıl maddelerinde yapılan değişikliklerle birlikte geçici madde sayısı 22 ye yükselmiştir.

5510 sayılı Kanun sonrasında Türk sosyal sigorta sisteminin mevzuat ve kurumsal yapısında beklenen “**tekleşme**” sağlanamamış görünmektedir. Mevzuat bakımından 2008 yılı itibarıyla 5510 sayılı SSGSSK’nun yanısıra 2925, 3201, 4447 Sayılı Kanunlar ile 5510 sayılı Kanundan önce kapsamda olanlar için 5434 sayılı Kanun bir çok maddesinin yürürlüğü devam etmektedir. Sosyal sigorta kurumları olarak Sosyal Güvenlik Kurumunun yanısıra işsizlik sigortasını uygulamakla görevli İŞKUR ve özellikle banka ve sigorta şirketleri

sandıkları yeni dönemin sosyal sigorta kurumları olarak varlıklarını devam ettirmektedir.

5510 Sayılı Kanun Uygulaması ve Sosyal Sigorta Mevzuatında Yeniden Dağılıma Dönemine Giriş

5510 sayılı Kanun, 1946 yılında yürürlüğe giren 4772 sayılı “*İş Kazalarıyla Meslek Hastalıkları ve Analık Sigortası*” Kanunundan 60 yıl sonra, uzun sayılacak bir sosyal sigorta tecrübesinden sonra hazırlanmış ve yürürlüğe girmiştir. 5510 sayılı Kanun, geçmişte “**yap-boz-yap**” süreci yaşayan sosyal sigorta sisteminin “**yeniden yap dönemi**” ifade eder ve büyük ölçüde bir “*sil-baştan*” kanunudur. Türk sosyal sigorta sisteminde “*yeni bir beyaz sayfa*” açılmasının yansıması olarak kabul edilebilir. Reform gerekçelerinde belirtilen; Türk sosyal güvenlik sisteminin temel problemlerinin (*finansman açıkları, kapsam sorunu, örgütlenme ve alt yapı sorunları, yoksulluğa karşı etkin çözüm sağlamaması vb* (T.C. Başbakanlık, 2005: 33-53)) çözülmesine yönelik sonuçları yanında diğer beklenti de 5510 sayılı Kanun döneminde sosyal sigorta mevzuatında “*belirlilik ve istikrar*” sağlanmasıdır. Kanunların yasalaşma sürecinde yeni Kanunla ilgili yapılacak düzenlemeler konusunda hem fikir olunan husus; Kanun yürürlüğe girdikten sonra 2-3 yıllık dönem aralıkları ile Kanun uygulamasının sonuçlarının akademisyenler, Kurum bürokratları ve sosyal tarafların katılımları ile değerlendirilecek, uygulama problemleri de dikkate alınarak yapılması gereken mevzuat değişikliklerinin ve ilave edilmesi gereken yeni hükümlerin konuya özel Kanunla ilave edilmesi yöntemi idi.

Ancak 5510 sayılı Kanun yürürlüğe girdikten sonra, sosyal sigorta mevzuatına yönelik düzenlemeler bakımından tekrar bir “**dejavu**” yaşanmaya başlanmıştır. Tablo 8’de 5510 sayılı Kanunun yürürlük tarihinden bugüne kadar geçen 16 yıllık dönemde yapılan değişikliklerle madde sayısı bakımından geldiği durum görülmektedir.

Tablo 8
5510 Sayılı Kanunda Yapılan Değişiklikler (2006-2022/Eylül)

	Asıl madde sayısı	Ek madde sayısı	Geçici madde sayısı	Ek geçici madde sayısı	Kanuna işlenmeyen geçici maddeler	Toplam madde sayısı	Kanunda Değişiklik Yapan Mevzuat		
5510 sayılı Kanun ilk hali	109		13 (22)	---		122 (131)	Kanun	KHK	AYM
5510 sayılı Kanun (Eylül 2022)	107 (*)	20	88	---	1	216	66	8	6
Hiç Değişmeyen Madde sayısı	9	--	18	--	---	27			
Madde sayısı itibarıyla 5510 Sayılı Kanunda değişim oranı ve yıllık müdahale sayısı						70,5 (64,9)	80 (80/14=5,71)		

(*) 2013 yılında 6385 sayılı Kanunla kısa vadeli sigorta kolları prim oranı bütün sigortalılar için % 2 olarak belirlenince, Kanunun kısa vadeli sigorta kolları prim tarifesi ve iş kollarının tehlike sınıf ve derecelerinin belirlenmesi ile ilgili 83. Maddesi ile tehlike sınıf ve derecelerini etkileyebilecek değişikliklerle ilgili 84. Maddesi mülga hale gelmiş ve Kanunun asıl madde sayısı 107'ye düşmüştür.

Ekim 2008- Eylül 2022 tarihleri arasında 5510 sayılı Kanuna Kanun, KHK ve AYM kararları ile 80 defa müdahale olmuştur ve yıllık ortalama müdahale sayısı 5,71 dir. Kanunun madde sayısı bu dönemde ilk haline göre % 70,5; AYM iptalinden sonraki haline göre ise % 64,9 artmıştır. Çalışmanın başında da belirtildiği gibi bu tespit yapılan müdahalelerin içeriğinden ve zorunluluğundan bağımsız bir tespittir. Ancak kısa bir değerlendirme yapmak gerekirse, Kanunun yürürlük tarihinden 3 yıl sonra 2011 yılında 6111 sayılı Kanunla yapılan müdahale hem kapsamı hem de getirdiği yenilikler bakımından savunması en kolay müdahale olmuştur.

5510 sayılı Kanuna yapılan müdahalelerin yıllar itibarıyla sayısı Grafik 1 de gösterilmektedir. 2016 ve 2017 yılları en fazla müdahale edilen yıllar olmuştur. Ancak genel ortalama itibarıyla yıllık müdahale sayısı 5,71 dir ve bir başka ifade ile her 2 ayda bir 5510 sayılı Kanunda değişiklik yapılmaktadır.



Grafik 1. Yıllar itibarıyla 5510 sayılı kanunda yapılan mevzuat değişiklikleri.

Çalışmanın ilk kısımlarında belirtildiği gibi, sosyal sigorta mevzuatı geriye ve ileriye doğru çok uzun süreleri içeren geçiş hükümleri içerirler. 5510 sayılı Kanunun da, ilk yürürlük tarihinde geçici maddelerle düzenlediği, ilgili kişiler bakımından etkileri uzun yıllar yürürlüğü sürecek çok sayıda geçiş maddesi vardır. Sonradan yapılan değişikliklerin bir kısmı bu geçiş hükümlerini de etkilemekte ve sistemin karmaşıklığını artırmaktadır. Bir çoğu uzun yıllar yürürlükte kalacak olan, 5510 sayılı Kanunun geçiş hükümleri ile ilgili geçici maddeler Tablo 9’da verilmiştir.

Tablo 9
5510 sayılı Kanunda Geçiş Hükümleri

	Geçiş hükümleri konuları	Düzenleyici hüküm Geçici madde numarası
1	Malullük, yaşlılık ve ölüm sigortasına ilişkin bazı geçiş hükümleri	Geçici madde 1
2	5434 sayılı Kanuna ilişkin geçiş hükümleri	Geçici madde 4. (madde uzunluğu 4,5 sayfa)
3	Toptan ödeme ve ihya geçiş hükümleri	Geçici madde 5.
4	506 sayılı Kanuna ilişkin geçiş hükümleri	Geçici madde 6.
5	506, 1479, 5434, 2925, 2926 Sayılı Kanunlara ilişkin ortak geçiş hükümleri	Geçici madde 7.
6	1479 sayılı Kanuna ilişkin geçiş hükümleri	Geçici madde 8.
7	Emeklilik yaşına ilişkin bazı geçiş hükümleri	Geçici madde 9.

8	506 sayılı Kanunun malullük ve engellilik hükümlerine ilişkin geçiş hükümleri	Geçici madde 10.
9	Sigortalı tesciline, sigorta sicil numarasına ve dış temsilciliklerdeki görevlilere ilişkin geçiş hükümleri	Geçici madde 11.
10	Genel sağlık sigortası geçiş hükümleri	Geçici madde 12.
11	4046 sayılı Kanunun uygulanmasına ilişkin geçiş esasları	Geçici madde 13.
12	Sosyal güvenlik destek primine ilişkin geçiş hükümleri	Geçici madde 14.
13	Prime esas kazancın beyanına ilişkin geçiş hükmü	Geçici madde 15.
14	Kendi adına ve hesabına tarımsal faaliyette bulunan sigortalılar ile esnaf muafılığından yararlanan kadın sigortalılara ilişkin geçiş hükümleri	Geçici madde 16.
15	Kendi adına ve hesabına çalışanların sigortalılıklarının durdurulmasına ilişkin hükümler	Geçici madde 17.
16	Bazı aylık, tazminat ve yardımlara ilişkin geçiş hükümleri	Geçici madde 18.
17	2108 sayılı Kanuna ilişkin geçiş hükümleri	Geçici madde 21
18	Anonim şirket kurucu ortaklarının sigortalılıklarına ilişkin geçiş hükümleri	Geçici madde 22

Türk Sosyal Sigorta Hukukunda Yap-Boz Dönemi Sona Erecek Mi?

Türk sosyal sigorta sistemi 2006-2008'deki “**sil-baştan yap döneminden**” sonra tekrar bir “**boz döneme**” girmiş görünmektedir. Bu süreç tam anlamıyla bir kısır döngüye dönüşmüş görünmektedir ve yakın zamanda yeniden bir “**yap dönemi**” ihtiyacı dile getirilmeye başlayacaktır. O kadar ki, bu çalışmanın en başından itibaren bütün değerlendirmelerde, çalışmanın tamamlandığı son tarihe; “**Eylül 2022**” tarihine referans verilerek değerlendirmeler yapılmıştır⁶. Bu yalnızca bu çalışmada karşılaşılan bir durum değildir. Sosyal sigorta hukuku ile ilgili yayınlarda yeni baskı yapılırken daha giriş kısımlarında adeta “**nokta tarih**” belirtilme ihtiyacı duyulmaktadır (Güzel vd, 2021:VII; Sözer, 2021:III; Alper, 2022:xx). Çünkü bilinmektedir ki, makalenin veya kitabın yayınlanmasından sonra yine değişiklikler yapılacaktır ve çalışma güncelliğini kaybedecektir. Öyle ki hiçbir sosyal güvenlik hukuku kitabının ömrü güncelliği bakımından 1 yıldan daha uzun değildir. Her sosyal sigorta hukuku kitabı “**güncellenmiş**” baskı niteliği taşımaktadır.

Türkiye yeni bir genel seçim ortamına girmiştir. Başta, kamuoyunda *EYT: emeklilikte yaşa takılanlar* problemi olarak bilinen sorunla ilgili olarak emeklilik

6 Nitekim, makalenin hakem değerlendirme sürecinde 5510 sayılı Kanunda değişiklik yapan 2 yeni Kanun yürürlüğe girmiş ve Kasım 2022 tarihi itibarıyla değişiklik sayısı 82'ye yükselmiş, ancak bunlar makale metnine ve tablolara işlenmemiştir.

yaşı ile ilgili düzenlemeler beklenmektedir. 2022 yılı sonuna doğru bu alanda kapsamlı bir değişiklik yapılması kesinleşmiş gibidir. Hangi içerikte yapılırsa yapılsın bu konu ile ilgili değişiklik, öngörülenden çok daha uzun süreli ve çok yönlü, karmaşık sorunları beraberinde getirecektir. Bunlara ilaveten, aylıklarla ilgili parametrik değişikliklerin yapılması da beklenen değişiklikler olacaktır. Yüksek oranlı enflasyon dolayısıyla prime esas kazançlar ve aylıkların alt sınırı ile ilgili değişiklikler yapılması, bayram ikramiyelerinin miktarının yeniden belirlenmesi, prim borçlarının affı (yeniden yapılandırılması) ve hizmet borçlanması ile ilgili değişikliklerin yapılması da sürpriz olmayacaktır. Geçmişte olduğu gibi siyasi iktidarların sosyal sigorta sistemlerinin imkanlarını, çalışma hayatının diğer sorunlarını (işsizlik, gelir düşüklüğü vb) çözmek için kullanma eğiliminde olması, bu kurumları sosyal sigorta kurumu olmaktan uzaklaştıran müdahaleleri artırmaktadır (Yazgan, 1981:39).

Çalışmanın ilgili bölümünde belirtildiği gibi 1950’li yıllarda sosyal sigorta sistemi ile ilgili yasal değişiklikler ilgili kanunda değişiklik yapılacak düzenlemeleri ihtiva eden özel-tahsis kanunlarla yapılırken, yeni dönemde diğer bir çok alan gibi sosyal sigorta hukuku ile ilgili değişiklikler de “**torba yasa**” olarak bilinen düzenlemelerle, kısa sürede ve kamuoyunda yeterince tartışmadan ve olgunlaşmadan yapılmaktadır. Benzer bir durum yeni dönemde de devam edecek görünmektedir. Kısacası, yakın gelecekte, başkaca köklü bir “*yaklaşım değişikliği olmadığı sürece*” sigorta hukukunda **yap-boz süreci** devam edecek görünmektedir.

Sonuç

Sosyal sigorta hukuku ile ilgili düzenlemeler, kişilerle ilgili çok uzun dönemli haklar ve yükümlülükleri ihtiva ettiği için ilgili kişiler bakımından *kolay anlaşılabilir ve takip edilebilir* bir nitelikte olmalıdır. İlk hazırlandığı dönemdeki içeriği bir yana sık yapılan müdahalelerle haklar ve yükümlülükler dengesini değiştirilmesi kişilerin “*sosyal adalet duygusunu zedeleyen*” hak kayıplarını beraberinde getirir. Sosyal güvenliğin sosyal dayanışmayı sağlama fonksiyonu zayıflar veya tamamen ortadan kalkar. 5510 sayılı kanun ve sonrasında yapılan yasal düzenlemelerde görüldüğü gibi sosyal sigortayı anlamak ve bilmek uzmanlık işi haline gelmiş ve bazıları için bir kazanç kapısına dönüşmüştür (Arıcı, 2015:xxxviii). Kişiler en temel haklarına ulaşmak için “*danışmanlık bedeli*” ödemek zorunda kalmaktadırlar.

Türkiye, uzun ve köklü sayılabilecek bir sosyal sigorta tecrübesine sahiptir ve temel esaslar bakımından uluslararası ilkelere/standartlara uygun bir sosyal güvenlik sistemi oluşturmuştur. Sistemin işleyişini sağlayacak gelişmiş bir kurumsal alt yapıya ve sosyal sigorta sistemini bilen her seviyede yetişmiş insan gücüne sahiptir. Yapılan bütün yanlışlara rağmen toplum olarak giderek kökleşen derin bir **“sosyal sigorta kültürüne”** sahiptir. Bu olumlu özellikler, sistemin problemlerini çözme kapasitesini de beraberinde getirmektedir. Kişi olarak sosyal güvenliğin kapsamı bakımından, özellikle genel sağlık sigortası ile ilgili hakların içeriğiyle ilgili uluslararası normlara uygun bir düzenlemeyi gerçekleştirmiştir.

Sosyal sigorta sisteminin ileriye ve geriye doğru hakları ilgilendirmesi dolayısıyla, maddi olarak gelir transferi boyutuyla ilgili **haklar-yükümlülükler dengesini** sağlamaya yönelik kısa dönemli **“mucizevi çözümler”** mümkün değildir. Türk sosyal sigorta hukukunda yapılan değişikliklerin **“nitel”** boyutuyla ilgili bu çalışmada vurgulanmaya çalışılan **“yap-boz-yap”** kısır döngüsü, sosyal adalet üzerine inşa edilen sosyal sigorta sisteminin **haklar-yükümlülükler dengesini** bozan uzun dönemli etkilere sahiptir. Çalışma boyunca yasal değişikliklerle ilgili nitel-sayısal gelişmeler üzerinde durulmuş, bu değişikliklerin gerisinde yatan **“içerik değişiklikleri”** konu edilmemiştir. Ancak bu sayısal değişikliklerin gerisinde yatan değişiklik alanlarından biri, mesela yaşlılık sigortası ile ilgili düzenlemeler ele alınır; sosyal sigorta sistemlerinin en önemli harcama kalemini oluşturan yaşlılık aylıklarına hak kazanma şartlarının 10 yıllık bir süre içinde 3 defa değiştirilmesi sosyal sigortacılık ilkeleri ile açıklanabilecek bir durum değildir.

Sosyal sigorta sisteminde sık yasal değişiklik yapma şeklinde kendisini gösteren bu kısır döngüden çıkmak mümkün olabilir mi? Başlangıç olarak sosyal sigorta mevzuatı ile ilgili ilgili yasal düzenlemelerin yapılmasında;

- Dönemsel olarak mevcut mevzuatın uygulanmasından kaynaklanan sorunları ve ortaya çıkan yeni ihtiyaçları karşılamaya yönelik düzenlemelerin, Kurum, üniversite ve sosyal tarafların birlikte çalışmaları ile oluşacak ortak akıl ve bu ortak aklın önereceği çözümler doğrultusunda hayata geçirilmesini sağlayacak bir istişare mekanizması oluşturmak,
- Sosyal sigorta sisteminin mevzuat sorunları için çok taraflı katılımı, süreklilik gösteren uzman çalışma grupları oluşturmak ve periyodik olarak bu grupların çalışmalarını sürdürmesini sağlamak,

- Sosyal sigortaların ilk yıllarında olduğu gibi Kurum Genel Kurul toplantılarını sosyal sigorta sistemi ile ilgili sorunların tartışıldığı bir platforma dönüştürerek sorunların çözümüne yönelik arayışlar için çok taraflı katılımı sağlamak (Alper, 2012:341-343),
- Sosyal sigorta mevzuatı ile ilgili düzenlemeleri, torba kanunlar içinde değil, mevcut mevzuatla bağlantıları kolaylıkla kuracak, ilgili Kanunda değişiklik yapan tahsisi kanunlarla yapmak,

hem nitel hem de nicel sorunları çözmeye yönelik ilk doğru adımlar olacaktır. Herkesin bildiği gibi, “*yapılması gerekenleri yapmak sorun çözmede ne kadar olumlu sonuçlar verirse, yapılmaması gerekenleri yapmamak da olumlu sonuçlar alınmasına imkan verir*”. Bugüne kadar yapılanlarla ilgili yol ve yöntemleri terk etmek, daha kapsamlı ve bütüncü bir düzenleme yapılmaya kadar “*hiçbir şey yapmamak*” iyi bir başlangıç olacaktır.

Hakem Değerlendirmesi: Dış bağımsız.

Çıkar Çatışması: Yazar çıkar çatışması bildirmemiştir.

Finansal Destek: Yazar bu çalışma için finansal destek almadığını beyan etmiştir.

Peer-review: Externally peer-reviewed.

Conflict of Interest: The author has no conflict of interest to declare.

Grant Support: The author declared that this study has received no financial support.

Kaynakça/References

- Alper, Y. (2012). 3. Genel Kurul Toplantısına Giderken SGK Yalnızlaşıyor mu? *Sosyal Güvenlik Dünyası*, Yıl:15, sayı, 81, Eylül-Ekim, 2012.
- Alper, Y. (2016). Sosyal Güvenlik Reformu-2008-2016: Sosyal Güvenlik Mevzuatı ve İdari Özerklik. *Atatürk Üniversitesi İİBF Dergisi*, 30(5).
- Alper, Y. (2017). 5510 Sayılı Kanunda Yeni Değişiklikler ve Düzenlemeler Yapma İhtiyacı. *Karatahta İş Yazıları Dergisi*, 8.
- Alper, Y. (2019). *Sosyal güvenlik üzerine yazılarım*. Ankara: Türk Metal Sendikası Araştırma ve Eğitim Merkezi.
- Alper, Y. (2022). *Sosyal güvenlik*. Sosyal Politika (Ed. A. Tokol, Y. Alper) Gözden geçirilmiş 12. Baskı, Bursa: Dora Yayınevi.
- Arıcı, K. (2015). *Türk sosyal güvenlik hukuku*. Ankara: Gazi Kitabevi.
- Fişek, G., Özsuca, Ş. T., & Şuğle, M.A. (1997). *Sosyal sigortalar kurumu tarihi: 1946-1996*. Ankara: Sosyal Sigortalar Kurumu, Türkiye Ekonomik ve Toplumsal Tarih Vakfı.
- Güzel, A., Okur, A. R., & Caniklioğlu, N. (2021). *Sosyal güvenlik hukuku*. Yenilenmiş 19. Bası, İstanbul: Beta Yayınevi.

- Özbek, N. (2006). *Cumhuriyet Türkiye'sinde sosyal güvenlik ve sosyal politikalar*. İstanbul: Emeklilik Gözetim Merkezi, Tarih Vakfı.
- SGK. (2022). SGK Sigortalı-mali istatistikleri. <http://eski.sgk.gov.tr/wps/portal/sgk/tr/kurumsal/istatistik> (Eylül 2022).
- Soykan, Ş. (1964). Türkiye'de sosyal sigortaların kuruluşu ve gelişmesi. *Sosyal Siyaset Konferansları*, 15, 73-82.
- Sözer, A. N. (2021). *İşçi, Bağımsız Çalışan ve Kamu Görevlileri Bakımından: Türk sosyal sigorta hukuku*, Güncellenmiş 5. Baskı. İstanbul: Beta Yayınevi.
- T.C. Başbakanlık (2003). T.C. 58. Hükümet Acil Eylem Planı (AEP), T.C. Başbakanlık, Ankara.
- T.C. Başbakanlık (2005). Sosyal Güvenlik Reformu: Sorunlar ve Çözüm Önerileri. Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: 9, T.C. Başbakanlık, Ankara,
- Talas, C. (1955). Sosyal güvenlik meselemiz. *Sosyal Siyaset Konferansları*, 7, 84-99.
- TOBB(1993). Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu. Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği, Ankara.
- TÜİK (2022). *Sosyal Koruma İstatistikleri*. <https://data.tuik.gov.tr/Bulten/Index?p=Sosyal-Koruma-Istatistikleri-2020->
- Uşan F. (2016). Kanun Yapmak Bu Kadar Kolay mı? Yahut Bu kadar Zor mu? (5510 Sayılı Kanun Çerçevesinde Bir Tesbit). Yıldırım Beyazıt Hukuk Dergisi, 2016-1.
- Yazgan, T. (1981). *Türk sosyal güvenlik sistemi ve meseleleri*. İstanbul: Türk Dünyası Araştırmaları Vakfı, KUTYAY.
- Zadil, E. (1950). Sosyal sigortaların mahiyet ve vazifeleri. *Sosyal Siyaset Konferansları*, 3, 36-64.
- Zadil, E. (1968). 506 sayılı kanunun getirdiği yenilikler. *Sosyal Siyaset Konferansları*, 19, 255-284.