

DERLEME MAKALESİ / REVIEW ARTICLE

## TÜRKİYE'DE SOSYAL GÜVENLİK VE İSTİHDAMIN GELİŞİM EKSENİ

### AXIS OF DEVELOPMENT OF SOCIAL SECURITY AND EMPLOYMENT IN TURKEY

Doç. Dr. Hicran ATATANIR<sup>1</sup>

#### ÖZ

Sosyal bir varlık olan insanın güvende olma gereksinimi, sanayi devrimiyle birlikte toplumların sosyoekonomik yapılarına yön vermiştir. Bu yapılar arasında sosyal güvenlik, kapsayıcı ve onarıcı işleviyle öne çıkmaktadır. Türkiye'de sosyal güvenlik; yoksullukla mücadelenin, ekonomik eşitsizlikleri önleyebilmenin ve insanı merkeze alan kamu stratejileri geliştirebilmenin; kısaca sosyal adaleti yaşama geçirebilmenin temel araçlarından biridir. Çalışmamız yüzüncü yılını kutlayacak olan ve eşsiz bir kurtuluş mücadelesi mirasına sahip Türkiye Cumhuriyeti'nde sosyal güvenlik sisteminin nasıl bir gelişim seyri izlediğine ve bugün nerede durduğuna dair bir çerçeve çizmeyi amaçlamaktadır. Türkiye'de sosyal güvenlik sistemi bugüne uzanan gelişim sürecinde hem hukuki hem kurumsal hem de dijital olarak kritik dönüşüm evrelerini geride bırakmıştır. Bu evreleri, insan emeğini ve emeğin kazanımlarını çağın gereklilikleri doğrultusunda korumak için verilen bir sosyal politika mücadelesi olarak da okumak mümkündür. Çalışmamızda sosyal güvenlik sisteminin bu özgün gelişimi, hukuki ve düşünsel arka planındaki dinamikleri temelinde, geleneksel ve normatif dönem ayırımında incelenmiştir. Sistemin bugün geldiği evreyi belirleyen reform süreci ise kurumsal tek çatının oluşumuyla uygulamada birliğin sağlanmasına yönelik izlenen strateji odağında irdelenmiştir. Çalışmada, özellikle istihdamda yaşanan daralmanın sistemin aktüeryal sürdürülebilirliği açısından barındırdığı tehditlere dikkat çekilerek gelecek yüzyıllarda daha güçlü ve daha kapsayıcı bir sosyal güvenlik sistemi için eşitliğe ve sosyal adalete daha fazla yatırım yapılması gereğinin altı çizilmiştir.

**Anahtar Kelimeler:** Sosyal Güvenlik, Sosyal Sigortalar, İstihdam.


**JEL Sınıflandırma Kodları:** H55, H53, E24.

#### ABSTRACT

As a social being, the human need for security has shaped the socio-economic structures of societies with the industrial revolution. Among these structures, social security stands out with its inclusive and restorative function. In Turkey, social security is one of the main instruments for combating poverty, preventing economic inequalities and developing people-centered public strategies; in short, for realizing social justice. The study aims to draw a framework on how the social security system in the Republic of Turkey, which would celebrate its centenary and has a unique heritage of liberation struggle, has followed a course of development and where it stands today. The social security system in Turkey has gone through critical transformation phases, both legally, institutionally and digitally. It is possible to read these phases as a social policy struggle to protect human labor and its gains in line with the requirements of the age. In the study, this unique development of the social security system is analyzed on the basis of the dynamics in its legal and intellectual background, with a distinction between traditional and normative periods. The reform process that determines the current stage of the system is analyzed with a focus on the strategy pursued to ensure unity in implementation through the formation of a single institutional framework. The study draws attention to the threats posed to the actuarial sustainability of the system by the contraction in employment and underlines the need to invest more in equality and social justice for a stronger and more inclusive social security system in the coming centuries.

**Keywords:** Social Security, Social Insurances, Employment.

**JEL Classification Codes:** H55, H53, E24.

<sup>1</sup>  Sosyal Güvenlik Kurumu, hatatanir@gmail.com

## EXTENDED SUMMARY

### **Purpose and Scope:**

Among the areas of intervention to realize the principle of social state, social security is a positive right that includes policies to ensure a standard of living worthy of human dignity for all, fairness in income distribution, trade union guarantees and social protection for those in need. For this reason, social security systems and the changes in these systems have a direct impact on people's quality of life. Turkey is a country that has taken bold steps both in the development of its social security system and in its transformation to meet the needs of society in the hundred-year history of the republic. This study aims to draw a framework on how the social security system in Turkey has evolved, where it stands today, and which developments in employment will affect it in the near future. In line with this objective, we have tried to take a closer look at the major turning points in the institutionalization of social security as a constitutional right, as a social insurance service and as an economic security mechanism in Turkey. On the basis of Turkey's unique development dynamics, the current state of the social security system, which is analyzed in the traditional and normative periods, is examined with a focus on the public strategy pursued within the scope of the social security reform, which aims to create a single institutional framework and ensure unity in practice.

### **Design/methodology/approach:**

In line with the purpose of the study, the systemic development of social security as a fundamental human right has been analyzed primarily on the basis of legal and intellectual background. The developmental periods are divided into two as the traditional period and the normative period. The social security reform, which constitutes an important turning point in the process leading up to today, is analyzed on the basis of the strategy pursued to ensure a single institutional framework and unity of norms and standards in practice. The present day of the social security system is discussed with a focus on the transformation in employment. The steps that need to be taken today in order for the social security system to maintain its existence with a stronger and sustainable actuarial balance in the coming centuries are included under the heading of recommendations. The study draws attention to the threats that the contraction in employment poses to the financing of the social security system. It underlines the need to invest more in equality and social justice for a stronger and more inclusive social security system by anticipating the effects of digitalization on the labor force and social security systems in the coming centuries.

### **Findings:**

The social security system in Turkey can be considered as an umbrella concept consisting of social insurance, social assistance and social services. The right to social security, which is based on the Constitution and international conventions, refers to all the rights arising from these components. Therefore, the institutionalization process and the scope of the social security system in Turkey have not been limited to those who are employed and their dependents. The social security system, which was structured with different social security institutions for insured persons working in different statuses, was reformed with the implementation of the Social Security Institution in 2006 and the Social Insurance and General Health Insurance Law in 2008. Within the scope of the reform, ensuring effective access to health services, especially through the implementation of universal health insurance, played a critical role in achieving the objectives of the reform. Since the social security reform, which aimed to ensure unity of norms and standards in practice by going under a single roof, the system has been guided by the search for solutions to all kinds of deprivation, social risk, poverty and need that every person in social life, whether they have citizenship ties or not, may encounter and to make these solutions actuarially sustainable. It is envisaged that both the preservation of human capital and the expansion of social security coverage to include family and care insurance, as well as the joint planning of education, employment and social security policies, and thus the success in combating unemployment and informal employment, will be decisive in achieving this goal.

### **Conclusion and Discussion:**

As it has been throughout the centuries-long history of the Republic of Turkey, the social security system is an indispensable tool for realizing social justice. The public nature of the right to social security imposes a duty on the state to establish and maintain a social insurance and general health insurance system based on common norms and standards to protect the present and future of society against social risks. The functionality of the system depends on the continuity of socioeconomic development, which in turn depends on an effective fight against increasing risks of unemployment and poverty. In order to contain the potential effects of digitalized working life and aging population on the actuarial balances of the social security system, it is important to take financial measures that prioritize the rational management of the financial capacity of the system today and with an inclusive approach. As a matter of fact, Turkey is a country that has signed important principles to protect human rights and the sanctity of labor in business life and structured its social security system with a holistic approach. There is no obstacle for Turkey to invest more in equality and social justice and to move its social security system forward and to the best.

## 1. GİRİŞ

İnsanlar bugününden ve yarınından emin olma gereksinimi içinde olan varlıklardır ve bu gereksinimi karşılamak için tarihin farklı dönemlerinde farklı yöntemlere başvurmuşlardır. Eski çağlarda sosyal güvenlik aileye yüklenmiş sorumluluklarla kişisel yardımlaşmaları içerirken, orta çağa gelindiğinde bunun yerini loncalar düzeyinde örgütlü mesleki dayanışma ilişkilerinin aldığı, sanayi devrimi ve akabinde sosyal sigorta sistemlerinin kurulmasıyla gerçek kimliğine kavuştuğu görülmektedir (Güven, 2013, s. 142). Bugünden ve yarından emin olma gereksinimi her çağın kendisine özgü risk faktörlerine göre şekillenmiş olsa da sanayileşme ile risklerin eşitlenebilir hale gelmesi, bu gereksinimin kamusal kaynaklarla ve zorunlu tasarruflarla karşılanmasını beraberinde getirerek sosyal güvenlik sistemlerinin doğuşuna zemin oluşturmuştur.

Türkiye’de de sosyal güvenlik; çalışma koşullarının iyileştirilmesi, işgücünün risklere karşı korunması, toplumda yaşayan herkesin asgari bir geçim ve yaşam standardına sahip olması ile milli gelirin adil bir şekilde bölüşülmesi gibi yükümlülükler üstlenen sosyal devlet anlayışından doğmuş bir kamu politikasıdır. Memurlar ile başlayan, işçi ve esnaf sınıflarla genişleyen ve nihayet tüm toplumu kapsam altına alan yasal düzenlemelerle güçlenen bu kamu politikası, ekonomik ve sosyolojik konjonktüre paralel olarak çalışanlar, işverenler ve devlet arasında uzlaşmaya dayalı bir sosyal refah stratejisinin temel aracı olarak karşımıza çıkmaktadır. Cumhuriyetin kuruluşunu takip eden yıllarda özel sermaye yatırımlarını güçlendirerek yerli ürünlerde ve milli gelirden hedeflenen artışın ilerleyen evrede devlet eliyle temini yönünde atılan sosyal ve ekonomik adımlar, sosyal refahın sağlanması ve paylaşılmasında yeni bir dönemin ve yönetim anlayışının kapılarını aralamıştır. Ulus devlet kimliği güçlendikçe çalışanların da hak sahibi yurttaşlar olarak toplumdaki yerlerini almaya başladığı görülmektedir.

Bugün de sosyal güvenlik, bir toplumun her ferdinin fiilen kullanabildiği haklarla ve erişebildiği hizmetlerle yaşam bulan sosyal bir haktır. Ekonomik olanakların yaşam kalitesini doğrudan ve devamlı belirlediği üretim ve bölüşüm ilişkilerinde kişilerin sahip olduğu ödeme gücü çeşitli haklara ve hizmet alanlarına erişim düzeyini belirleyen bir değişkendir. Sosyal güvenlik hakkı da esasen istihdama katılımla başlayan ve karşılaşılabilecek risklere karşı güvence alanının kamu eliyle örgütlendiği bir hizmet alanıdır. Ancak istihdama katılım herkesin sosyal güvenlik hizmetlerine eşit koşullarda erişebildiği anlamına gelmediği gibi kayıt dışı istihdam ya da prim ödeme gücünden yoksunluk da fiili bir sosyal güvencesizlik sonucu doğurmaktadır. Bugün özellikle işsizlik sorunu, dünya genelinde sosyal güvenlik sistemlerinin geleceğini tehdit eden sosyoekonomik risklerin başında gelmektedir. Eşitsizliklerin ve yoksulluğun derinleştiği dünyamızda insanlar sosyal güvenlik haklarını doğrudan kullanabilme olanağından da giderek uzaklaşmaktadır.

Türkiye’de de sosyal güvenlik artan işsizliğin, yaşlanan nüfusun ve daralan üretim kapasitesinin baskısı altındadır. Ekonomik eşitsizliklerin katlanarak derinleştiği bu düzlemde sosyal güvenlik harcamalarını sınırlandırmak için alınan ‘tedbirler’ ücretli ve emeklinin reel alım gücünü aşağıya çekerken, sosyal korumaya daha çok ve daha uzun süre gereksinim duyan ‘yeni yoksullar’ yaratmaya devam etmektedir. Bu *sosyal devlet* çelişkisi sosyal güvenliği toplumun tüm kesimleri için erişilebilir bir hak ve hizmet alanı olmaktan çıkararak sosyal yardım devletine doğru evrilen bir transfer harcama ağ yapısı yaratmaktadır. Diğer yandan özellikle istihdamdaki daralma sosyal sigorta uygulamalarının finansmanını darboğaza sürüklemektedir. Güvencesizlik halinin kayıt dışı çalışma ve kırılğan işlerle giderek kanıksanan bir istihdam tipine dönüşmesi ise sosyal yardımlara ve sosyal hizmetlere duyulan geçici gereksinimleri süregelen kılmaktadır. Bu süregelenliğin bir boyutunu ise sosyal güvenceye sahip olsa da yoksullaşan çalışanlar oluşturmaktadır.

Oysa, sosyal güvenlik sisteminin yeterli kaynak tahsisi, eşit ve erişilebilir standartlara sahip bir alt yapı temelinde etkin bir kamu hizmeti olarak örgütlenmesi ve yönetilmesi devletin pozitif bir yükümlülüğüdür. Bu yükümlülüğün ifasında *devletin iktisadi ve sosyal ödevlerinin sınırları* ise 1982 Anayasasının 65. maddesi ile *malî kaynaklarının yeterliliği* olarak çizilmiştir. Bu *yeterlilik* sınırının, aynı madde ile belirtilen *amaca uygun öncelikler gözetilerek* belirlenmesinde, hangi toplum kesimleri için nasıl bir öncelik gözetimi içinde bulunduğu önem taşımaktadır. Sosyal güvenlik hakkına, herkesin insan onuruna yaraşır şekilde erişebilmesinin ekonomi-politiğinde; bu önceliklerin kimler için alınan hangi kararlar ve izlenen politikalarla gözetildiği belirleyicidir. İşveren odaklı alınan parametrik kararlar ve izlenen neoliberal politikalar gelir adaletsizliğini beraberinde getirmektedir ancak etkisi bununla sınırlı değildir. Daha derinde ve sosyal barış bağlamında toplumları sosyal güven(ce)sizliğe sürüklüyor olması; “*Barış istiyorsanız adalet ekiniz*” deyişinin çağımız ve geleceği açısından önemini bir kez daha ortaya koymaktadır. Bu anlamda sosyal güvenliği, toplumsal barış ve adaletin bir başlangıç noktası kabul eden çalışmamızda söz konusu noktanın Türkiye özelinde nasıl bir gelişim sergilediği ve istihdam ekseninde nasıl şekillendiği sorularına odaklanılmıştır.

## 2. SOSYAL GÜVENLİK OLGUSU

Sosyal güvenlik, bir insan hakkı olarak sosyal barışı, sosyal dayanışmayı ve sosyal adaleti destekleyici işlevleri ile kamu yönetiminde sürdürülebilirliğin ve bütünselliğin temel bir bileşenidir. Sosyal güvenliğin anayasal bir hak olarak tanınmasında sosyal devlet anlayışı ve bu anlayışa bağlı olarak gelişen sosyal adalet düşüncesi belirleyici olmuştur. Sanayi devrimiyle birlikte sosyal risklerden korunma ihtiyacının bireysel gereksinimlerden toplumsal bir talebe dönüşmesi, sosyal güvenliğin sosyal devlet-sosyal adalet ilkeleri temelinde şekillenen bir kamu politikasına evrilmesinin başlangıç noktası kabul edilebilir. Öyle ki insan onuruna yaraşır yaşam standartları yakalamayı ve bu standartları sosyoekonomik risklerle karşılaşılan koşullarda da korumayı amaç edinen devletler, sosyal koruma sistemleri aracılığı ile sosyal devlet işlevlerini ifa ederler. Bu doğrultuda sosyal koruma; yaşlılık gibi doğal süreçler başta olmak üzere kişilerin gereksinim duyduklarında sağlık hizmetlerine ve gelir güvencesine erişim sağlayabilmeleri; iş kazası ve meslek hastalığı, hastalık, maluliyet, işsizlik, doğum, haneye temel gelir temin eden kişinin kaybı (ölümü) gibi hallerde yaşam standartlarının güvence altına alınmasını kapsayan bir üst başlık olarak kabul edilebilir (ILO, 2021). Sosyal devlet ise haklarla donatılmış vatandaşlarını eşit bireyler olarak ve bedensel, duygusal, sosyal, zihinsel gelişimlerini gözeterek destekleyen, toplumsal eşitsizliklerle mücadele eden ve bu amaçla gerekli yasal, siyasal, toplumsal ortamı sağlayarak tüm vatandaşların yeteneklerini geliştirmesi için gerekli koşulları oluşturan devlettir.

Sosyal koruma politikaları arasında kapsayıcılığı ve işlevselliği ile öne çıkan sosyal güvenlik ise karşılaşılabilecek sosyal risklere karşı insanları korumak ve toplumsal yaşamı sürdürülebilir kılmak amacıyla yapılandırılmış, hukuki güvence altına alınmış ve kurumsallaşmış sistemler olarak tanımlanabilir. Sanayileşmeyle birlikte dönüşen üretim-bölüşüm ilişkilerine, toplumsal yapıya ve endüstriyel gereksinimlere cevap vermek amacıyla oluşturulan sosyal yardımlaşma sandıkları ve sosyal sigorta girişimlerinden bugüne sosyal güvenlik hakkının gelişimi, onurlu bir yaşam arayışı ve bu uğurda verilen mücadeleye paralel bir tarihsel birikim barındırır.

Bireylerin ekonomik güvenliğini de kapsayan sosyal güvenlik olgusunun bütün özelliklerini içeren bir tanım yapmak güç olmakla birlikte kavram öz itibarıyla, bir halkın bugünü ile yarınını güvence altına almayı amaçlayan ve birbiri arasında sıkı birlik ve uyum bulunan bir kurumlar bütünü olarak kabul edilebilir (Tunçomağ, 1990, s. 5). Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) ise Philadelphia Konferansında getirdiği yaklaşımla; *“hastalık, ölüm, yaşlılık, işsizlik gibi nedenlerle geçici ya da daimi olarak kazançtan yoksun kalma riski ile çocuk sayısının artması ve analık halinde yoksulluğa düşme riskine karşı halkın korunmasına ilişkin alınması gereken önlemler sistemi”* olarak sosyal güvenliğini tanımlamıştır (ILO, 1944). Söz konusu sistemde sosyal, ekonomik ve fiziksel risklere karşı halkı korumak ve bu korumayı Anayasa, uluslararası sözleşmeler ve yasalar aracılığıyla hukuk güvencesi altına almak sosyal güvenlik hakkının normatif yönünü oluşturur.

Sosyal güvenliğin amaçlarının başında kişilere insan onuruna yaraşır asgari yaşam düzeyi sağlamaları için gerekli geliri temin gelir. Hastalanma ya da sakatlanma riskleri ile karşı karşıya kalınması halinde sağlık yardımlarıyla rehabilitasyon hizmetleri sunulması, bu riskleri en aza indirmek üzere işçi sağlığı ve iş güvenliği tedbirleri alınması, işsizliğin önlenmesi, işsiz kalan dönemler için gelir yardımı yapılması, dar gelirli olanların desteklenmesi, evlilik, ölüm, doğum gibi durumlarda ailelere yardım yapılması gibi yöntemlerle sosyal güvenlik sistemleri asgari bir yaşam düzeyini güvence altına alma işlevi gösterir. Yoksulluğun önlenmesiyle gelirin toplumda yeniden ve adil şekilde dağıtılması esasen insanları yarın kaygısından kurtarma ve sonuç olarak sosyal adalet ve sosyal devlet ilkelerini gerçekleştirme amaçlarına hizmet eder.

Sosyal güvenliğin doğuş nedeni yoksulluğun, muhtaçlığın önlenmesi ise de gelişmiş ülkeler bu hedefi çoktan aşmış ve bu düzeyin üzerine çıkmaya yönelmiştir (Tuncay ve Ekmekçi, 2013, s. 6). Sosyal haklar kavramını bu düzeyi işaret eden bir referans kabul ettiğimizde, bir toplumda eşitliği ve insanca yaşam standardına en çok gereksinim duyan kesimlerden başlayarak sosyal adaleti gerçekleştirmek; çalışma, adil ücret, sendikalaşma, sosyal güvenlik, toplu iş sözleşmesi, grev, eğitim, sağlık, konut ve gıda haklarının birbirini tamamlayan bir bütün olarak yaşama geçirilmesine bağlı görünmektedir. Bu haklar seti sosyal politika alanında işlev gören bir dizi kurumun varlığını da zorunlu kılmaktadır. Bu nedenle sosyal güvenlik hakkına ilişkin tartışmalarda sıralanan diğer hakları hayata geçiren, onları *kullanılabilir* kılan ve koruyan kurumsal yapıların işlevselliği de belirleyici önem taşımaktadır. Bu bağlamda sosyal güvenlik diğer sosyal haklarla bir bütündür; her insan için vazgeçilmez, bölünemez ve temel bir hak olarak gerçekleşmelidir. Her hak ve özgürlük gibi sosyal güvenlik hakkının da öznesi insandır ve insan emeğini nesneleştiren değil özneleştiren eşsiz bir mücadelenin ürünüdür. Türkiye’de de bu mücadele özgün dinamikleri içerisinde verilmiş güçlü tarihsel köklere dayanmaktadır.

### 3. TÜRKİYE’DE SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNİN GELİŞİMİ

Dünyada sosyal güvenlik sistemleri, yardımlardan yararlananların prim katkısına dayanan (*contributory*)-dayanmayan (*non-contributory*) ödeme rejimleri olarak ikiye ayrılır (Tuncay ve Ekmekçi, 2017, s. 767). Bunlardan primli rejim olan sosyal sigortalar, maddi yarar görececek olanın katkısı ile riskin paylaşılması ve daraltılmasıyla sosyal güvenliğin sağlanması yöntemiyle işlerken; primsiz rejimi oluşturan sosyal yardım ve sosyal hizmetler maddi yarar görececek olanın herhangi bir katkısı olmadan kısmen veya tümüyle devlet bütçesiyle ya da toplumdaki gönüllü kuruluşların katkısıyla işler (Tuncay ve Ekmekçi, 2013, s. 7).

Sosyal güvenlik sisteminin başlıca araçları sosyal sigortalar, sosyal yardımlar ve sosyal hizmetlerdir (Dilik, 1992). Sosyal sigorta, ilkesel olarak ücreti ile geçimini sağlayan çalışanları, önceden belirlenmiş mesleki ve fizyolojik nitelikteki sosyal risklere karşı koruma amacı taşıyan bir sosyal güvenlik aracıdır. Sosyal sigortaları sosyal yardım ve sosyal hizmetlerden farkı kılan ayırıcı özelliği, işleyişini elde edilen prim gelirleriyle sigorta edimleri arasında kurduğu bağa dayandırmasıdır. Dolayısı ile sosyal güvenlik sisteminin sosyal koruma işlevi yalnızca asgari ücrete, sosyal yardımlara, yoksullukla mücadeleye ve geçici ödeneklere indirgenemeyecek kadar katmanlı ve kapsamlıdır. Esasen üniversite mezunu bir gencin başka bir ilde gireceği sınav için yol ve konaklama masraflarının karşılanması da sosyal güvenlik hakkının konusudur. İstihdama hakkına erişemeyen bir engellinin insani yaşam standartlarının korunması da sosyal güvenlik hakkının konusudur. Çünkü sosyal güvenlik bir bütün olarak insan yaşamının her evresinde devletin ifayla yükümlü olduğu bir yaşam standardı taahhüdüdür.

Sosyal güvenlik kavramı çalışmamızda da sosyal sigortalar, sosyal yardımlar ve sosyal hizmet bileşenlerinden oluşan çatı bir kavram olarak ifade edilmektedir. Takip eden bölümde sosyal güvenlik sisteminin gelişimi de bu nedenle, yalnızca iş akdiyle çalışanlar ve onların bakmakla yükümlü oldukları kimselerle sınırlı olarak değil; toplumdaki herkesin sosyal güvenlik hakkının gerçekleşmesinden sorumlu sosyal devlet anlayışı temelinde ele alınmıştır.

#### 3.1. Hukuki Arka Plan

Ekonomik koşulların en zorlu süreçlerden geçtiği dönemlerde dahi emeğin kutsallığını gözeterek kurumlara ve kanunlara imza atan Türkiye’nin sahip olduğu hukuki birikim ve kurumsal deneyim, sosyal güvenlik politikalarına yön veren iki temel bileşen kabul edilebilir. Ancak özellikle sosyal güvenliğin anayasal bir hak olarak kabulü ile birlikte sistemin bir kamu politikası olarak gelişiminde önemli mesafelerin alındığı ileri sürülebilir. Türkiye’de 1961 ve 1982 Anayasalarında sosyal güvenlik ilkesine ve hakkına yer verildiği, Anayasanın felsefesini ve ruhunu oluşturan genel hükümlerde devletin görevi ile kişilerin hakları arasında kurumsal bağlantılar kurulduğu ve konuya genel ölçekte yaklaşıldığı görülür (Akad, 1992).<sup>2</sup> Sosyal güvenlik içtihadına ise Anayasa Mahkemesi, Uyuşmazlık Mahkemesi, Yargıtay ve Danıştay kararları uygulamaya yol gösterici işlevleri ile yön vermiştir (Güzel vd., 2010, s. 77). Anayasa Mahkemesi bir kararında sosyal güvenliği; gelir düzeyleri ne olursa olsun “*belirli sosyal riskler karşısında kişilere ekonomik güvence sağlamakla görevli kurum ve kuruluşlar tarafından mesleki, fizyolojik veya sosyoekonomik risklerle karşılaşmaktan dolayı geliri sürekli veya geçici olarak kesilenlerin geçimlerini temin eden ve yaşama gereksinimlerini karşılayan bir sistem*” (AYMK, 1990) olarak tanımlanırken, bir başka kararında ise; sosyal güvenliği “*...ekonomik yönden güçsüzleri, insanca yaşamak için yeterli geliri olmayanları koruyup kolları*” cümlesi ile açıklamaktadır (AYMK, 2008).

Sosyal güvenlik hakkının hukuki dayanakları arasında uluslararası düzenlemeler de bulunur. Bunlar arasında; Atlantik Paktı (1941), Philadelphia Bildirgesi (1944), Birleşmiş Milletler (BM) İnsan Hakları Evrensel Bildirisi (1948), BM Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Uluslararası Sözleşmesi (1976), Sosyal Güvenliğin Asgari Normlarına İlişkin 102 Sayılı ILO Sözleşmesi (1952)<sup>3</sup>, Sosyal Güvenlikte Muamele Eşitliğine İlişkin 118 Sayılı

<sup>2</sup> Anayasanın 2. maddesi toplum huzuruna, milli dayanışmaya, adalet anlayışına, insan haklarına saygıya, Atatürk milliyetçiliğine bağlılığa, demokratik, lâik ve sosyal bir hukuk devletine vurgu yaparken; 60. maddesi ise herkesin sosyal güvenlik hakkına sahip olduğuna ve devletin bu güvenliği sağlayacak gerekli tedbirleri alıp teşkilatı kuracağına yer verir.

<sup>3</sup> ILO’nun 28.06.1952’de kabul ettiği 102 sayılı sözleşmenin onaylanmasını Türkiye 29.07.1971 tarih ve 1451 sayılı Kanun ile uygun bulmuş ve Bakanlar Kurulu’nun 01.04.1974 tarih ve 7-7964 sayılı Kararı ile onaylamıştır.

ILO Sözleşmesi (1962)<sup>4</sup>, Avrupa Sosyal Şartı (1965)<sup>5</sup>, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi (1953)<sup>6</sup>, Gözden Geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartı (2007)<sup>7</sup>, Avrupa Sosyal Güvenlik Sözleşmesi (1972)<sup>8</sup>, Sosyal Koruma Katmanları ILO Tavsiye Kararı (2012)<sup>9</sup> sayılabilir. Bu uluslararası düzenlemeleri genişletmek mümkün olsa da birleştikleri amaç özetle şudur: Sosyal sınıflar arasındaki farklılıkları asgari düzeye indirerek toplumdaki güçsüz kesimlerin ekonomik ve siyasal açıdan daha güçlü olanlar karşısında ezilmesinin önüne geçmek ve sosyal adaleti gerçekleştirmek. Bu nedenle sosyal güvenlik hakkı yalnızca çalışanların gelir düzeyini güvenceye almak için değil, herkese insan onuruna yaraşır bir yaşam düzeyi sağlamak amacıyla sıralanan normlar seti olarak karşılık bulur. Bireyi hem risklerden korumak hem de ekonomik güvence sağlamak sosyal güvenlik sistemlerinin varlık nedenini oluşturur. Bu bağlamda uluslararası sözleşmelere taraf devletlere düşen görev de herkesin asgari düzeyde insan onuruna yakışır yaşam standartlarına erişimini ve bu erişimin devamlılığını sağlamaktır.

Kuşkusuz bir hakkın uluslararası sözleşmelerle, anayasalarla ve yasalarla tanınmış olması, fiili yaşamda o hakkın doğrudan kullanılabilir olduğu anlamına gelmemektedir. Bilindiği üzere, bir kişi iş bulamıyor ya da iş güvencesine dayalı kayıtlı istihdama katılmıyor ise bu kişinin istihdam ve sosyal güvenlik hakları yaşama geçememektedir. Bu ise, sosyal güvenlik hakkının fiilen kullanılamamasına, ekonomik gelirin sınırlı ve düzensiz olduğu bir yaşam sürdürmesine, ailesinde bir sigortalı varsa bakmakla yükümlü olunan kişi sıfatıyla veya dolaylı edinimler yoluyla sağlık ve gelir güvencesine erişebilmesine neden olmaktadır. Bu engeller setini aşabilmek için konunun beş yıllık kalkınma planları aracılığı ile de kapsamlı olarak ele alındığını bu başlık altında ilave etmek gerekir.

Kalkınma planlarında genel olarak söz konusu engelleri aşma noktasında benimsenen temel stratejinin; istikrarlı, güçlü ve iş üreten bir ekonomik yapı geliştirme ve bu yapıyı sosyoekonomik yatırımlarla koruma politikası olduğu söylenebilir. İlave etmek gerekir ki ücret ve asgari ücretin de genç cumhuriyetin ilk yıllarından itibaren kalkınma planlarında yer aldığı görülür (Korkmaz, 2003, s. 150-152). Dinamik istikrar içerisinde gelişmek, ileri sanayileşme seviyesine ulaşmak, ekonominin öz yeterliliğini yükseltmek, çağdaş teknolojiler oluşturmak, ekonomik altyapı eksikliklerini gidermek ve sağlıklı kentleşme politikası izlemek gibi tedbirler aracılığıyla ulusal birlik ve bağımsızlığı pekiştirici bir kalkınma anlayışı benimsendiği söylenebilir. Bu anlayış çerçevesinde sosyal güvenlik de kalkınma planlarında geniş ölçekte yer bulmuştur. Kalkınma planlarında öne çıkan yaklaşım temelinde ve kronolojik olarak sosyal güvenliğin: (I.) yaygınlaştırılması gereken; (II.) hem kapsadığı riskler hem de kesimler açısından genişletilmesi gereken; (III.) refahın daha adil dağılımı için işgücüne, örgütlenmeye ve istihdama yapılacak yatırımlarla güçlendirilmesi gereken; (IV.) bir sosyal güvenlik aracı olan konuta ve kamu yararını artırıcı nitelikli ortaklık ilişkilerine yapılacak yatırımlarla dengeli bir kalkınmanın aracı kılınması gereken; (V.) kapsamı kamu finansman dengeleri ve aktüeryal varlığı gözetilerek genişletilmesi gereken; (VI.) işsizlik ile mücadele doğrultusunda daha fazla kadının, gencin ve yurtdışındaki işçilerin sigorta hizmet kapsamına alınması yoluyla istihdamı destekleyici bir işlev kazandırılması gereken, (VII.) yapılacak reformla nüfusun tamamını kapsar hale getirilmesi gereken; (VIII.) sigortacılık eğitiminin ve sigorta uygulamalarının desteklenmesi ile aktüeryal sorunları çözüme kapasitesi güçlendirilmesi gereken; (IX.) yeni teknolojileri ve istihdam biçimlerini kapsayacak şekilde çağı yakalayarak etkinliği sağlanması gereken; (X.) artan sağlık harcamaları ile nüfusun yaşlanması karşısında alınacak tedbirlerle mali sürdürülebilirliği kayıtlı istihdam politikası ile norm ve standart birliğinden ödün vermeksizin korunması gereken ve (XI.) sigorta prim tabanı genişletilerek, kolay işverenlik uygulamaları yaygınlaştırılarak, mevzuatı sadeleştirilerek ve bilişim sistemleri güçlendirilerek etkinliği artırılması gereken bir politika olarak ele alındığı söylenebilir (SBB, 2023a). Türkiye’de sosyal güvenlik sisteminin gelişiminde hukuki arka plan kuşkusuz çizilen bu çerçeveye sınırlı değildir. Çalışmamızda sistemin gelişimine normatif dönem başlığı altında ve yasal düzenlemelere daha ayrıntılı olarak yer verilerek değinileceğinden, bu başlık sosyal güvenlik hukukunun gelişimine etki eden yaklaşımın ana hatları olarak kabul edilebilir.

<sup>4</sup> ILO’nun 28.06.1962 tarih ve 118 sayılı sözleşmesini Türkiye 19.07.1971 tarih ve 1453 sayılı Kanun ile uygun bularak Bakanlar Kurulu’nun 05.07.1973 tarih ve 7/6217 sayılı Kararı ile onaylamıştır.

<sup>5</sup> Avrupa Konseyine üye ülkeler tarafından 18.10.1961 tarihinde imzalanan ve 26.02.1965 tarihinde yürürlüğe giren Şartı Türkiye, 16.06.1989 tarihli ve 3581 sayılı Kanunla uygun bularak, 07.08.1989 tarih ve 89/14434 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile onaylamıştır.

<sup>6</sup> Avrupa Konseyine üye ülkeler dışişleri bakanları tarafından 04.11.1950 tarihinde imzalanıp 3.09.1953 tarihinde yürürlüğe giren Sözleşmeyi Türkiye, 10.03.1954 tarih ve 6366 sayılı Kanunla onaylamıştır.

<sup>7</sup> Gözden Geçirilmiş Şartın ilişik beyan ile onaylanması Bakanlar Kurulu’nca 22.03.2007 tarihinde kararlaştırılmış ve Şart 09.04.2007 tarihli ve 26488 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanarak kabul edilmiştir.

<sup>8</sup> 14.12.1972’de Paris’te imzalanan sözleşmeyi Türkiye 13.07.1976 tarihinde 2023 sayılı Kanun ile kabul etmiştir.

<sup>9</sup> ILO. (2012). Social Protection Floors Recommendation, Geneva, 101st ILC session. (14 Jun 2012).

### 3.2. Düşünsel Arka Plan

Sanayi öncesi toplumlarda bireysel tasarruflarla olası risklere karşı kişisel tedbirler alınmaya ve sosyal güvenlik yardımı sandıklarıyla, aile içi dayanışmayla ve din temelli kurumlarca sağlanmaya çalışılırken, sanayi devrimiyle birlikte toplumsal yaşam köklü bir dönüşüm sürecine girmiştir. Üretim ve bölüşüm ilişkilerindeki değişime bağlı olarak toplumun yapısı ve iş bölümü de değişmiş; toplum kısa sürede iki sınıfa bölünmüştür: zenginleşen sermaye sınıfı ile emek gücünden başka bir şeyi olmayan işçiler. İlk sınıfın ikinci sınıf üzerinden elde ettiği kârı katlamak için yarattığı zorlu çalışma koşulları, sınırsız emek sömürüsüne dönüşmüş; işçiler kısıtlı imkânlarla uzun saatler çalışmalarına karşın düşük ücret, belirsizlik, güvencesizlik, iş kazaları, meslek hastalıkları gibi sorunlar karşısında korumasız bırakılmıştır. Bu dönüşümü, sermayenin belli başlı merkezlerde toplanarak merkezileşmesi izlerken, daha önce ekonomik yaşama yön veren aile işletmeleri ve loncaların yerini büyük sanayi işletmeleri almaya başlamıştır. Lonca sisteminin işlevsiz kalmasıyla kalfa ve çıraklar sosyal güvenlikten yoksun kalmış ve emeğinden başka gelir kaynağı olmayan, sosyal güvenlikten yoksun ‘bağımlı çalışan’ sınıfı ortaya çıkmıştır (Tunçomağ, 1990, s. 16). Feodal toplumun yıkıntıları üzerinde yükselen burjuva toplum da sınıf karşıtlıklarını ortadan kaldırmamış; yalnızca eskilerin yerine yeni sınıfları, yeni baskı koşullarını, yeni savaşım biçimlerini koymuştur (Engel ve Marx, 2011, s. 117).

Tarihsel gelişim basit bir çizgi değildir ve bazı dönemlerdeki geri kalış bir sonraki dönemin atılımlarının maddi temellerini oluşturabilir (Koç, 1987, s. 34). Türkiye’de de genel olarak sosyopolitik sistemin yapılanması ve sosyal güvenlik hakkının gelişim süreçlerinde sanayileşme devriminin gerisinde kalınmasının etkileri, Tanzimat dönemiyle birlikte başlayan toplumsal, ekonomik ve siyasal arayışların ve taleplerin şekillenmesinde kendisini atılımlar olarak gösterir. Türkiye’de insanlar bugün olduğu gibi dün de özünde ekonomik koşullara göre şekillenen topluluk olma bilincini; ait olma ve bağ kurma gereksinimlerini, karşılıklı güvene ve sorumluluğa dayalı ilişkiler örerek ve bu ilişkileri sistemli hale getirerek kurumsallaştırmışlardır. Üretime katılıma ve artı değeri paylaşmaya dair bilgi ve beceri düzeyi geliştikçe yeni riskler karşısında da dayanışma içinde olmaları imkânları ve olanakları yaratmışlardır. Bu imkân ve olanaklar, cumhuriyet rejimi ve bu rejimin devlet müdahaleciliği anlayışı ile bambaşka bir evreye taşınmıştır.

Bu noktada Fişek’in (1976, s. 49) şu tespitleri oldukça isabetlidir: “Yönetim biçimleri ve ideolojileri iktisadi temel tarafından belirlenir; dolayısıyla yönetim olgusu bağımlı değişkendir. Ama bu bağımlı değişken, tarihsel akışı etkileme gücünün yanı sıra bu akışın kendi içinde aldığı biçimleri de belirleme gücüne sahiptir.” Bu bağlamda Türkiye Cumhuriyeti de sahip olduğu gücü, büyüyen ve giderek daha çok sosyal riske yol açan sanayileşmenin insan ve toplum yaşamı üzerindeki olumsuz etkilerini, kamu politikaları aracılığıyla bertaraf etme için kullanmaya yönelmiştir. Bu yönelim bir neden-sonuç ilişkisinin gereği olarak da okunabilir. Nitekim zenginleşmenin sürmesi kamu düzeninin sağlanmasını; kamu düzeninin sağlanması ise devlet müdahalesini gerektirmiştir. Böylelikle sanayi devrimi sonrasında dünyada olduğu gibi Türkiye’de de devletin sosyoekonomik yaşama müdahalesi kabul görmeye başlamıştır.

Öte yandan sosyal güvenlik, on dokuzuncu yüzyılda dahi hukuk sistemlerince bir hak olarak kabul edilmiş değildir. Sosyal güvenlik hakkının geç tanınmasının arkasındaki ana sebep, sosyalist kökleri nedeniyle bu hakka kuşku ile yaklaşılmasıdır (Tanör, 1978, s. 151). Örneğin Almanya’da sanayileşme sıçramalı bir gelişme gösterirken işçilerin bu süreci sefalet içinde yüklenmesi; sosyal sigortalar sisteminin nispeten daha önce kurulmasını ve güçlü sosyalist düşünce akımlarının merkezi olmasını beraberinde getirmiştir (Güzel vd., 2010, s. 18). Almanya’da ilk sosyal güvenlik düzenlemeleri 1871 yılında; dönemin Şansölyesi Otto von Bismarck’ın “bir devlet sigortası kurulmalı” düşüncesi ile ortaya çıkmıştır. Akabinde ise Hastalık Sigortası, İş Kazaları Sigortası, Malullük ve Yaşlılık Sigortası Kanunlarının<sup>10</sup> yürürlüğe girdiği, zorunluluk esasına dayalı olarak prim yükünün sigortalı ve işveren arasında paylaştırıldığı, malullük ile yaşlılık sigortasına kamu bütçesinden katkı sağlanması gibi ilkelerinin benimsendiği görülür. Tüm bu adımlarla sosyal güvenlik sisteminin kurumsallaşmasında özel hukuktan kamu hukukuna geçişin hukuki ve idari temelleri de atılmıştır.

İngiltere’de ise William Beveridge öncülüğünde hazırlanan ve adıyla anılan rapor ortaya koyduğu kapsayıcı yaklaşımla diğer sosyal güvenlik sistemlerinin gelişimini de etkileyerek, herkesin sosyal güvenlik hakkına sahip

<sup>10</sup> Anılan Kanunlar sırasıyla 15.06.1883 tarihli Alman Resmî Gazetesi’nde yayımlanarak 01.12.1884 tarihinde; 06.07.1884 tarihli Alman Resmî Gazetesi’nde yayımlanarak 01.10.1885 tarihinde; 22.06.1889 tarihli Alman Resmî Gazetesi’nde yayımlanarak 01.01.1891 tarihinde yürürlüğe girmişlerdir.

olduğu fikri ile halkın tümüne yayılan sosyal güvenlik anlayışının benimsenmesinde rol oynamıştır (Koç, 2006, s. 76). Amerika Birleşik Devletleri'nde 14 Ağustos 1935 tarihinde kabul edilen Sosyal Güvenlik Yasası ile ise; ekonomik meseleler ve sosyal meseleler arasında neden-sonuç ilişkisi kuran bir yaklaşım ortaya konularak, sosyal meselelerin bu ilişki temelinde sistematik ve bütünsel bir müdahale yöntemi izlenerek çözüme kavuşturmasına yönelik tedbirler sıralanmıştır. Yasanın öngördüğü sistemde işçilerin yaşlılık ve ölüm sigortaları federal düzeyde; işsizlik sigortası, muhtaç haldeki çocuk, yaşlı, engelli kimseleri kapsayan sosyal yardım politikaları ise federe devletler düzeyinde örgütlenmiştir (Akad, 1992, s. 19).

Genel olarak sosyal güvenlik sistemlerinin gelişiminde yoksulluğun azaltılması için istihdama teşvik; asgari geliri korumak için gelir ikamesi, emekliler için sağlık ve bakım hizmetleri, çocuklu aileler için eğitim ve aile destekleri gibi araçlarla kaynakları bireyler ve haneler arasında yatay, dikey, cinsiyetler ve yaş grupları arasında, mekânsal olarak, yaşam döngüsü boyunca ve nesiller arasında dağıtma amaçlarının gözetildiği görülür (Bradshaw, 2008). Türkiye sosyal güvenlik sistemini geliştirirken bu amaçları gözetmenin yanı sıra sanayileşen bir ülke ve kalkınan bir ekonomi inşa etmenin sorumluluklarını da eş zamanlı olarak üstlenmiştir. Cumhuriyetin ilk yıllarındaki sınırlı olanaklara karşın sanayileşme ve ekonomik kalkınma için önemli adımlar atarak, birey-devlet ilişkisinde nesiller arası güvene dayalı, sosyal riskler karşısında insan yaşamını korumayı ve gelirin yeniden dağılımı yoluyla sosyal adalet sağlamayı amaçlayan bir sosyal güvenlik anlayışını kurumsallaştırmıştır.

### 3.3. Sistemin Gelişim Dönemleri

Ülkemizde sosyal güvenlik sisteminin gelişimi, sanayileşmenin öncül ve ardıl dinamikleri bağlamında farklılıklar arz eder. Toplum olma duygusunun gelişiminde ekonomik ve sosyal ilişkilerin baskın karakteri geleneksel değer, inanç, vicdan ve ahlak gibi daha çok birey ve yakın çevresinde şekillenen ortak üretim ve bölüşüm ilişkilerinden doğan toplumsal bilince dayanır ve bu bilince sosyal dayanışmanın ağlarını da birbirleriyle birlik halinde olan aileler, komşular, akrabalar, hemşeriler, cemaatler üzerinden örer. Bu örüntü ve beraberinde getirdiği *sosyal bağlar*<sup>11</sup>, 'Geleneksel Dönem' alt başlığı ile; hukuki irade yolu ile karşılıklı sosyal güvenlik hak ve yükümlülüklerin tanımlanması süreci ise 'Normatif Dönem' alt başlığıyla ve yürürlüğe giren temel düzenlemeler kronolojisine bağlı kalınarak ele alınmaya çalışılmıştır.

#### 3.3.1. Geleneksel Dönem

Orhun Abidelerinde Bilge Kağan toplumun o yıllardaki yaşam koşullarına dair şu cümleleri ile bazı tespitlerde bulunur: "*İçi açsız, dışı giyimsiz, zayıf çaresiz millet üzerine tahta çıktım... Ondan sonra Tanrı buyurduğu için, devletim, kısmetim var olduğu için, ölecek milleti diriltip besledim. Çıplak milleti elbiseli kıldım. Fakir milleti zengin kıldım*" (Ergin, 1984, s. 38). Bu cümleler, bir milletin idaresinde yoksulluğu varsılığa dönüştürmeye verilen önemi ifade etmesi açısından dikkate değerdir. Yusuf Has Hacıp ise Kutadgu Bilig'de (1070) toplumun huzur ve refahına giden yolda bilginin değerine dikkat çeker: "*Dünya beylerinden hangileri bilgili olmuş ise iyi nizam koyanlar ve iyilikte ileri gelenler onlar olmuştur*". Kutadgu Bilig'de fakirlere özel bir vurgu yapılarak toplum yapısı zenginler, orta halliler ve fakirler olmak üzere üç sınıf temelinde aktarılır. Zenginlerin yükünün orta halli olan insanlara; orta hallilerin yükünün de fakirlere yüklenmemesi gerektiği, aksi halde sarsılacakları, açlıktan kırılıp mahvolacakları belirtilir. Bu sınıfların âdil kanunlarla idaresi ve birbirine *tahakküme* meydan verilmemesi hususlarının altı çizilir (Çavuşoğlu, 2012, s. 78).

Türklerin İslamiyet'i kabulünden sonra ise özellikle Selçuklular döneminde gelişen ticari hayatla birlikte sosyal yaşamda kervansaraylar ile cami, okul, medrese ve hastane gibi kuruluşlar da yerlerini almaya başlar ve topluma sosyal hizmet sunma işlevini de yerine getirirler. Orta Asya'dan Anadolu'ya göçle birlikte gelişen ahilik ise ahlaki değerlere bağlılık ve birlik anlayışına dayalı bir esnaf ve sanatkâr teşkilatıdır. Arapça kökenli olan ahi kelimesi, "kardeşim" anlamına gelmekle birlikte Dîvânü Lugâti't-Türk'de "akı" kavramı ile açıklanan eli açık, cömert ve yiğit anlamlarını da taşır. Ahiler; cömert olma, muhtaçların yanında olma, zulme uğrayanı koruma, din ve mezhep ayırımı gözetmeksizin insanı sevme ve destek olma kültürleriyle tanınmıştır (Ekinci, 1990, s. 15). Ahilik teşkilatı, sosyal güvenlik ihtiyacını sağlayan yegâne kurum olma işleviyle yüzyıllar boyu devam etmiş ve zamanla yerini

<sup>11</sup> Emile Durkheim "Toplumsal İş Bölümü" adlı eserinde dayanışma kuramını "sosyal bağ" kavramı temelinde açıklar. Durkheim, iki pozitif dayanışma biçiminden bahseder: ilki bireyin topluma, hiçbir aracı olmaksızın, doğrudan doğruya bağlanması iken ikincisi bireyin toplumu oluşturan parçalara bağımlı olmasıyla topluma bağlanmasıdır. İlkinde toplum olgusu topluluğun bütün üyeleri arasında ortaklaşa olan, az ya da çok örgütlenmiş inanç ve duyguların tümü iken, ikincisinde ise özel bağların birleştirdiği değişik ve özel işlevler dizgesidir ki "Geleneksel Dönem" olarak adlandırılan bu bölüm ana hatları ile anılan dizgeye karşılık gelir. Bkz. Durkheim (2006).



loncalara bırakmıştır (Şenocak, 2009). Osmanlı kentlerinde kendilerine özgü bir bayrağa ve sancağa; kethüda, lonca ustası, yiğitbaşı, işçi başı, ihtiyar ustalar ve idare heyetinden oluşan bir örgütlenmeye sahip olan lonca teşkilatı, dönemin ekonomik ve ticari hayatının merkezi olarak devlet yönetimi, esnaf ve şehir halkı arasında köprü işlevi görmüştür (Halkbank, 2023).

Osmanlı dönemi sosyal güvenlik uygulamaları ve bunların gelişimi, doğal ve geleneksel ilişkilerden, kurumsal uygulamalara doğru evrilmiştir (Güvercin, 2004, s. 91). Avrupa'daki benzerleri gibi lonca yapısı içinde üyeler ve aileleri için hastalık ölüm, evlenme, doğum, iş kurma, işsizlik gibi durumlarda aynı ve nakdi yardım sağlamak üzere "Orta (Teavün)" adı verilen sandıklar kurularak meslek mensuplarına sosyal yardımlarda bulunulmuştur. Gelir kaynaklarını ustalarla kalfaların ödeme güçleri oranında ve geleneklerine göre ödedikleri aidat ve bağışların yanı sıra çıraklıktan kalfalığa, kalfalıktan ustalığa yükselenler için ustalar tarafından sandığa ödenen harçların oluşturduğu loncalarda; hastalanan üyelere tedavi yardımı, yaşlanan ya da tedavisi güç hastalığa yakalananlara geçim desteği yoksulluk durumlarına göre sandıklar aracılığı ile sağlanmış ve sandıkların bu işlevleri 18. yüzyıl sonuna kadar sürmüştür (Güzel vd., 2010, s. 27).

Vakıflar da ahi ve lonca birlikleri gibi kadim değerlere dayalı ve özgeci bir toplum anlayışına dayalı dayanışma kuruluşlarıdır ve kökleri Uygur Devletine (745-840) dek uzanır (Özden, 2004, s. 341). Uygurların başkenti Turfan'ı 981-984 yılları arasında ziyaret eden Çinli Seyyah Wang Yen-t gözlemlerini: "Uygur ülkesinde fakir insan yoktu. Yiyecekleri olmayanların imdadına da devlet ve halk koşardı. Birçok insanlar, böyle içtimai bir sosyal yardım düzeni ile yaşarlardı. Bu sebeple genç yaşta ölmüş olanlara pek rastlanmazdı" cümleleri ile aktarır (Ögel, 1971, s. 123). Vakfetme kültürü ile yaşam bulan vakıflar sosyal güvenlik sisteminin henüz kurumsallaşmadığı yüzyıllar boyunca insanı ve toplumu, yoksulluğa kaşı verdiği yaşam mücadelesinde birlikte ve ayakta tutmanın eşsiz tarihsel birikimini barındıran adresler arasındadır (Atatanır, 2020).

Osmanlı'dan Tanzimat Dönemine (1839) gelinceye dek normatif düzene dayalı bir sosyal güvenlik sisteminin varlığı gözlenmemiştir. Öte yandan 1870'ten 1908'e uzanan süreçte işçilerin bir sınıf niteliği kazandığı, ekonomik amaçlı sınıfsal mücadelelerle Osmanlı işçi hareketlerinin gerçek bir grev niteliği kazandığı ve kamuoyunda yankı bulduğu kabul edilir (Kahveci, 2011). Kasımpaşa Tersaneleri İşçilerinin ilk grevlerini 1872 yılında yaptığı bilinmekle birlikte, 1800-1870 aralığında grev kelimesine belgelerde rastlanmadığı gibi kavramın Polis Nizamnamesinde (1845) 'tatil-i mesalih' (işleri tatil) olarak ifade edildiği görülür (Çelik, 1999, s. 25). Osmanlı'da işçi sınıfının öncelikle inşaat ve madencilik sektörlerinde ortaya çıktığı; 1550-1557 yıllarında gerçekleştirilen Süleymaniye Camii ve İmareti inşaatında 2,7 milyon işgünü çalışıldığı; 1631 yılında Musul Kalesi'nin yapımında ise 3035 ücretli işçinin çalıştığı; devlete ait madenlerde ücretli işçi çalıştırıldığı kayıtlara geçmiştir (Koç, 2003). Diğer yandan, ilk işçi örgütü olarak kabul edebileceğimiz "Amelperver Cemiyeti" (1866) zanaat öğretme, araç gereç temini ve iş bulma gibi amaçları temelinde ve günün koşulları içinde bir istihdam işlevi taşımıştır.

Sosyal sigortalara ilişkin bir toplu iş sözleşmesi maddesi olarak kabul edebileceğimiz ilk düzenlemenin ise 1921'de Haliç Dersaadet Vapur Şirketi işçilerinin iş bırakma eylemi sonucu, üzerinde uzlaşılan 16 maddelik bir müzakere metni olduğu söylenebilir. Metinde hastalanan bir işçinin hastalığı süresince ücretinin çalışıyormuş gibi işlemeye devam etmesi, hastaneye yatışı ile tedavi masraflarının şirketten karşılanması ve tüm çalışanların sigortalanması yönünde talepler sıralanmış ancak tüm işçiler arasından seçilecek yalnızca beş kişinin sigortalanması taraflarca onaylanmıştır (Yıldırım, 2011, s. 434-436). Osmanlı'da emeklilik, işçi sigortası, ücretin korunması, işçi sağlığı ve iş kazalarına yönelik olarak çalışma yaşamının tümünü kapsayan ve ülke genelinde uygulanan yasal düzenlemeler yerine yerel uygulamaların ön plana çıktığı; kendi kendine yeterlilik anlayışı doğrultusunda emeklilik ya da sağlık düzenlemelerine ilişkin tedbirlerin şirketler ve kamu fabrikalarının kendileri tarafından alındığı görülür (Yıldırım, 2011, s. 466).<sup>12</sup>

### 3.3.2. Normatif Dönem

Yakın tarihimizde çalışma yaşamına ilişkin ilk normatif düzenleme, Ereğli Kömür Havzası işçilerinin çalışma şartlarını tespit eden ve hastalananların tedavilerine ilişkin tedbirler içeren "Ereğli Maden-i Hümayun İdaresinin

<sup>12</sup> Bireysel iş ilişkileri açısından çeşitli bölgelere ve sektörlerle yönelik çalışmalarıyla bilinen Donald Quataert'in 1822-1920 yılları arasında Zonguldak bölgesinde maden işçileriyle, 1800-1914 yılları arasında Selanik, Makedonya, Bursa, Edirne, Uşak, Tokat, Sivas ve Halep şehirlerindeki tekstil imalatı işçileriyle, makine kırıcılığı hareketlerine katılan işçilerle ve hamallarla ilgili çalışmaları dikkate değerdir. Toplu iş ilişkilerine ilişkin araştırmaların tarihi ise daha eski olduğu gibi Osmanlı emek tarihi yazımının bu çalışmalarla başladığı ifade edilebilir. Emek tarihi çalışmaları arasında Hüseyin Avni Şanda'nın "1908'de Ecnabi Sermayesine Karşı İlk Kalkınmalar" (1935); Lütfü Erişçi'nin "Türkiye'de İşçi Sınıfının Tarihi" (1951) ve Kemal Sülker'in "Türkiye Sendikacılık Tarihi" (1955) adlı eserleri öncü sayılabilir.

*Nizamnamesi*” (1865) olarak karşımıza çıkar. Dilaver Paşa Nizamnamesi adı ile de bilinen bu belge, işçi hakları temelinde bir sosyal korumadan ziyade zorunlu çalışma esasını gözeterek üretimi aksatmama gayesi taşır. Kömür havzasındaki doğanın korunması ve çevre temizliğine ilişkin hükümlerin yanı sıra çalışma süresini günlük on saatle sınırlandırma, çalışma ve dinleme sürelerini belirleme, diğer alacaklara göre ücret alacaklarını öncelikli kabul etme, işçilere barınma imkânı sunma, işverene işyerinin kapatılması halinde bildirim yükümlülüğü tanımlama gibi konularda belirlediği kurullarla bu Nizamname, çalışma yaşamına ilişkin ilk düzenlemelerden biri kabul edilir (Ülkekul, 2019).

Osmanlı’da tekaüd (emeklilik) hizmeti esnasında karşılaştığı kaza veya hastalık nedeniyle çalışamayacak derecede malul hale gelenlere belli bir hizmet süresini doldurmaları halinde tanınan bir hak iken; bu hak zamanla belirli bir yaşı doldurmuş kişilere de tanınmış ve emekli aylığının bağlandığı görülmüştür. Bu aylıklar ilk dönemler itibariyle düzenli ve sistemli bir uygulamaya dayanmamış; daha çok belli bir yaşı geçen veya işi nedeniyle hasta ya da engelli olan kişilere yaşam boyu (*bâ şart kayd-ı hayat*) aylık bağlanması şeklinde tatbik edilmiştir. 1843 yılında bu haktan, Darphane’de yıllarca çalışmış 437 *emekdar* ve *alil* (hasta) işçinin yararlanmış olduğu bildirilmektedir (Yıldırım, 2013, s. 472). Tanzimat döneminde ise Osmanlı ordusu ilk emeklilik uygulamalarına öncülük ederek “*Askeri Tekaüd Sandığı*” (1865) yaşama geçirmiştir. İlk kez bu dönemde maluliyet ve yaşlılık şartına bağlı olarak tanınan emeklilik hakkı yasal bir zemine oturtularak emekli olabilmek için gerekli prim ödeme ve hizmet süresi koşulları muhtelif tarihli nizamnamelerle tanımlanarak gerek cephede gerekse emekliliği esnasında vefat eden askerlerin geride kalan aile fertlerine aylık hakkı verilmiştir (Özger, 2011). İş güvenliği ile ilgili hükümler içeren “*Maadin Nizamnamesi*” (1869) ise bu nizamnameler arasında dikkat çekmektedir. Nizamname ile işverenlere iş kazasına uğrayan işçilere tazminat ödemekle yükümlülüğü getirilmiştir. Takip eden süreçte ise; “*Seyrisefain Tekaüd Sandığı*” (1890), “*Askeri ve Mülki Sandıklarla Tersane-i Amirenin İşçi ve Memurları İçin Emeklilik ve Malullük Sandığı*” (1909), “*Hicaz Demiryolu Memur ve Müstahdemlerine Hastalık, Kaza Halleri İçin Yardım Sandığı*” (1910), “*Şirket-i Hayriye Tekaüd Sandığı*” (1917) kurulmuş ve sosyal güvenlik sistemi bu sandıklar aracılığıyla sınırlı bir ölçüde varlık bulabilmiştir (Akkaya, 2000, s. 90). İşçilerin de benzer yardımlaşma sandıkları kurdukları; en önemlileri arasında 1923 yılında Zonguldak ve Ereğli bölgesinde maden işçilerinin kurduğu Amele Birliği ve İhtiyat ve Teavün Sandıkları ile Samsun Tütün İşçileri Teavün Cemiyeti ve İstanbul’da elektrik fabrikası işçilerinin kurduğu Yardım ve Teavün Sandığı olduğu bilinmektedir (Güvercin, 2004, s. 91-92).

Türkiye Büyük Millet Meclisi’nin (TBMM) kuruluşundan Cumhuriyetin ilanına kadar geçen sürede ise; 26 Nisan 1921 tarihli ve 114 sayılı “*Zonguldak ve Ereğli Havzai Fahmiyesinde Mevcut Kömür Tozlarının Amele Menafii Umumiyesine Olarak Furuhtuna Dair Kanun*” ile 10 Eylül 1921 tarihli ve 151 sayılı “*Ereğli Havzai Fahmiyesi Maden Amelesinin Hukukuna Müteallik Kanun*” yürürlüğe girmiştir. 22 Temmuz 1923 tarihinde o dönemki adıyla İcra Vekilleri Heyeti (Bakanlar Kurulu) tarafından onaylanan “*Amelebirliği Talimatnamesi*” ile anılan Kanunlarla kurulan sandıklar “*Amele Birliği*” altında birleştirilerek, Türkiye’de modern anlamda sosyal sigortalara doğru ilk adım atılmıştır (Güzel vd., 2010, s. 29).

Cumhuriyetten önceki son kurucu kongre kabul edilen Türkiye İktisat Kongresi (17 Şubat- 4 Mart 1923, İzmir) açılış konuşmalarında Mustafa Kemal Atatürk; “*menfaatleri yekdiğerinden ayrı ancak her biri yekdiğerine muhtaç sınıflar*” olarak tanımladığı halk için; “*Çiftçinin san’atkâra, san’atkârın çiftçiye ve çiftçinin tüccara ve bunların hepsine, yekdiğerine ve ameleye muhtaç olduğunu, kim inkar edebilir?*” sorusunu yönelterek sınıfsal çelişkilerin yerini birlik beraberliğin alması gerekliliğinin altını çizmiştir (Şahinkaya, 2023, s. 235). Tarihe yön veren sözleri arasında sosyal güvenliğin de amacını oluşturan “*Emek Misak-ı Millisi*” yaklaşımı çağımıza da ışık tutmaktadır:

“Bugün mevcut olan fabrikalarımızda ve daha çok olmasını temenni ettiğimiz fabrikalarımızda kendi amelemiz çalışmalıdır. Müreffeh ve memnun olarak çalışmalıdırlar ve bütün bu saydığımız sınıflar aynı zamanda zengin olmalıdır ve hayatın lezzet-i hakikisini tadabilmelidir ki çalışmak için kudret ve kuvvet bulabilsin. Dolayısıyla programdan bahsolunduğu zaman, adeta denebilir ki, bütün halk için bir sây misak-ı millisi (Emek Misakı Millisi) mahiyetinde olan program etrafında toplanmaktan hasıl olacak olan şekl-i siyasi ise, alelade bir fikra mahiyetinde tasavvur edilmemek lazım gelir ve bad-es sulh (barıştan sonra) vukua gelebilecek olan böyle bir şekl-i siyasinin şimdiye kadar olduğu gibi milletin azim ve imanyla ve vahdet ve tesanüdün (birlik ve dayanışmanın) birbirine müzahir (yardımcı) olmasıyla muvaffak olacağı hakkındaki kanaatim kavidir kuvvetlidir ve tamdır” (Şahinkaya, 2023, s. 236).

Cumhuriyetin ilanından sonraki süreçte ise eğitim-öğretimin parasız yapılması konusunda 1924 Anayasası’nın 80. ve 87. maddeleri, Borçlar Kanunu (1926), Umumi Hıfzıssıhha Kanunu (1930) ile riskler ve kişiler açısından daha

çok memurları kapsayan ancak sosyal sigortalara benzeyen emeklilik ve yardımlaşma sandıklarının kuruluşunu öngören yasalar, sosyal güvenlik sisteminin normatif gelişimi açısından dikkat çekmektedir.<sup>13</sup> Yine 8 Haziran 1936 tarihli ve 3008 sayılı İş Kanunu ve 101. maddesi ile getirilen "zorunluluk ilkesi"; sigorta yardımlarından yararlanmada işçilerin işe alınmalarıyla beraber kendiliğinden sigortalı olacakları, sigortalılığa bağlı haklardan ve yükümlülüklerinden feragat etmeyecekleri ya da vazgeçmeyecekleri esasına dayanması itibarıyla sosyal sigorta sisteminin gelişiminde bir milat olarak kabul edilebilir.<sup>14</sup>

### 3.3.3. Reform Dönemi

Bugünün sosyal güvenlik sistemine yön veren pek çok düzenleme olmakla birlikte günümüz sosyal güvenlik rejimi açısından miladı 5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu (2006) ile 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu (2008) oluşturur. Bu iki kanunla sosyal güvenlik sisteminin üç temel bileşeni olan sosyal sigortalar, sosyal yardımlar ve sosyal hizmetlerin idari yapılanmaları ve finansman yöntemleri itibarıyla görece birbirlerinden ayrılmıştır. Reformun sac ayaklarından biri olan primsiz ödeme sisteminin ve bu sistemin işletileceği "Primsiz Ödemeler Genel Müdürlüğü'nün" lağvedilmesiyle sosyal güvenlik kurumu sosyal sigorta ve genel sağlık sigortası uygulamaları temelinde teşkilatlanmıştır. Kamuoyunun da adındaki değişimi takip etmekte güçlük çektiği ve son adıyla "Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı"; esasen birer özel hukuk tüzel kişiliği olan Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları (SYDV) aracılığıyla sosyal yardımları ve dağıtım bir ağı içinde sosyal hizmetleri örgütleyen kurum olarak belirirken, Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK) ise sosyal sigortalar yürütümünden sorumlu *özzerk* kamu tüzel kişiliğini temsil etmektedir.

Bu idari yapılanmanın ortaya çıkardığı işleyiş bazı sosyopolitik boşlukların yanı sıra kamu hizmetlerinin keşiştiği hizmet kümelerini bir arada barındıran bir tablo ortaya koymuştur. Fişek'in (1976, s. 87-168) "*Yönetimin özü, her biri sırasıyla diğerini zorunlu olarak yaratan üç kurucu unsurdan oluşur: İş bölümü, otorite ve hiyerarşi. Modern kapitalist toplumda bu öz kendini devlette 'bürokrasi', özel kesimde 'dev tekel' biçiminde var eder*" cümlesiyle özetlediği gibi sosyal güvenlik bürokrasisi de reform süreciyle birlikte yeni bir iş bölümüne, kamu otoritesine alanına ve hiyerarşik yapıya evrilmiştir. Ancak sosyal koruma sisteminin bütününde bir tarafta daha fazla sosyal yardımda bulunulmasına rağmen (ya da böylelikle) artan yoksulluk, prim borç yapılandırılmaları ve istihdam teşviklerine rağmen (ya da böylelikle) artan işsizlik ve kayıt dışılık; sosyal güvencesizliği istisnai bir durum olmaktan çıkarak yapısal bir soruna dönüştürmüştür.<sup>15</sup> Bu dönüşümün makro istihdam dengelerine yansımaları ise sosyal güvenlik sisteminin finansmanını da doğrudan etkileyen neden-sonuç ilişkileri barındırmaktadır.

İstihdamda güvencesizliğe neden olan idari kırılmalardan ilki; sosyal sigortalar, genel sağlık sigortası ve primsiz ödeme bütünü üzerine yapılandırılmış sosyal güvenlik reformuna rağmen primli ödeme rejimiyle primsiz ödeme rejiminin birbirinden ayrılmasıyla yaşanmıştır. SGK çatısı altında kurulan Primsiz Ödemeler Genel Müdürlüğü, 633 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameyle lağvedilerek uhdesindeki işler ve personel, o günkü adıyla, Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'na devredilmiştir. Primsiz ödeme rejimindeki bir kısım aylıkların iş ve işlemleri halen

<sup>13</sup> Bu dönemde çıkarılan yasalar ve oluşturulan sandıklardan bir kısmı; İmalatı Harbiye Teavün ve Sigorta Sandığı (1926), Askeri ve Mülki Tekaüd Kanunu (1930), Vilayet Hususi İdareleri Tekaüd Sandığı (1933), İstanbul Mahalli İdaresiyle, Ankara Belediyesi Memurları Tekaüd Sandığı (1933), Devlet Demir Yolları ve Limanlar İdaresinin Memur ve Müstahdemleri Tekaüd Sandığı (1934), Telgraf ve Telefon İdaresi Biriktirme ve Yardım Sandığı (1935), PTT Telgraf ve Telefon İdaresi Biriktirme ve Yardım Sandığı (1935), Deniz Yolları ve Akay İşletmeleriyle Fabrika ve Havuzlar İdareleri Memur ve Müstahdemleri Tekaüd Sandığı (1937), T.C. Ziraat Bankası Memurları Tekaüd Sandığı (1937), Emlak ve Eytam Bankası Memurları Tekaüd Sandığı (1938), T.C. Merkez Bankası Memurları Tekaüd Sandığı (1938), Devlet Hava Yolları Umum Müdürlüğü Memur ve Müstahdemleri Tekaüd Sandığı (1940) şeklinde sıralanabilir.

<sup>14</sup> Sosyal sigortalarla ilgili ilk yasa 27 Haziran 1945 tarih ve 4772 sayılı İş Kazaları, Meslek Hastalıkları ve Analık Sigortaları Kanunu'dur. Bu yasayı takiben 16 Temmuz 1945'de İşçi Sigortaları Kurumu Kanunu; 2 Haziran 1949'da 5417 sayılı İhtiyarlık Sigortası Kanunu; 4 Şubat 1957'de Maluliyet, İhtiyarlık ve Ölüm Sigortaları Kanunu, 13 Haziran 1952'de Basın İş Kanunu, 20 Nisan 1967'de Deniz İş Kanunu kabul edilmiştir. Öte yandan 1866 yılında Askeri Tekaüd Sandığı'nın kurulması ile başlayan kamuda çalışanlara yönelik ayrı sosyal sigorta kurumları oluşturma geleneği Cumhuriyet döneminde de sürmüştü ve bu çok kurumlu yapılanma, 8 Haziran 1949 tarihli ve 5434 sayılı T.C. Emekli Sandığı Kanunu ile nihayetlendirilmiştir. Bu Kanunla birlikte emeklilik ile ilgili takriben 75 ayrı kanun yürürlükten kaldırılmıştır.

<sup>15</sup> 2004 yılından itibaren uygulanmaya başlayan istihdam teşvikleri, yıllar içerisinde sayısı ve çeşitliliği artarak devam etmiştir. Halihazırda devam eden 21 teşvik uygulamasından yedisi 5510 sayılı Kanun; sekizi 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu kapsamında olup, diğerleri ise 4857 sayılı İş Kanunu, 5746 sayılı Araştırma, Geliştirme ve Tasarım Faaliyetlerinin Desteklenmesi Hakkındaki Kanun, 5225 sayılı Kültür Yatırımları ve Girişimlerini Teşvik Kanunu, 2828 sayılı Sosyal Hizmetler Kanunu, 3294 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu ve 6331 sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu kapsamındadır. Diğer taraftan istihdam teşviklerinden yararlanmak için ve teşvik süresi ile sınırlı olarak insanları işe alan ve hemen akabinde çıkarılan işverenler örneğinde görüldüğü üzere kamu mali kaynaklarıyla finanse edilen bu uygulamalarla ilave istihdam sağlamak bir yana orta vadeli çözümler geliştirmek de mümkün olamamıştır.

SGK Primsiz Aylıklar Daire Başkanlığı tarafından yürütülmekle birlikte, sosyal yardımların neredeyse tamamı sosyal sigorta uygulamalarından ayrıştırılmıştır.<sup>16</sup>

**Tablo 1.** Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı Sosyal Yardım Programları (2023)

Yardım Türü	Yardım Programı
Aile	Türkiye Aile Destek Programı
	Doğum Yardımı ve Çoklu Doğum Yardımı
	Eşi Vefat Etmiş Kadınlara Yönelik Düzenli Nakit Yardım Programı
	Öksüz ve Yetim Yardımı ile Asker Çocuğu Yardımı
	Asker Ailelerine Yönelik Düzenli Nakit Yardım Programı
	Şehit Yakınları ve Gazilere Yönelik Yardımlar
	Terör Zararı Yardımları ve Vefat Yardımı
	Afet-Acil Durum Yardımları
	İşe Yönlendirme Yardımı ve İşe Başlama Yardımı
Barınma-Gıda	Gıda Yardımları, Öğle Yemeği Yardımı, Aşevleri
	Hane Tadilat, Büyük Onarım ve Yapım Programı
	Eşi Vefat Etmiş Kadınlara Yönelik Konut Destek Programı
	Yakacak Yardımları ve Doğal Gaz Tüketim Desteği
	Elektrik Tüketim Desteği
Sosyal Uyum ve Tamamlayıcı Sosyal Uyum Yardımı	
Engelli- Yaşlı	Yaşlı Aylığı ve Engelli Aylığı
	Engelli Yakını Aylığı
	Ulusal Vefa Programı
	Engelli İhtiyaç Yardımları
Sağlık	Genel Sağlık Sigortası (GSS) Prim Ödemeleri
	Şartlı Sağlık Yardımları (Sağlık ve Gebelik)
	GSS Katılım Payı Ödemeleri
	Kronik Hastalık Yardımı
	Silikozis Hastalarına Yapılan Ödemeler
	Kronik Hastalara Kesintisiz Güç Kaynağı ile Birikmiş Elektrik Borcu Destekleri
Tip -1 Diyabet Tanısı Almış Kişilere Yönelik Glikoz Ölçüm Cihazı Yardımı	
Eğitim	Ücretsiz Ders Kitabı
	Şartlı Eğitim Yardımları
	Yabancılara Yönelik Şartlı Eğitim Yardımı (YŞEY)
	Engelli Öğrencilerin Ücretsiz Taşınması
	Eğitim Materyali Yardımı
	Öğrenci Barınma-Taşıma-Yemek Yardımı
	Yurt Yapımı
	Anaokulu/Ana Sınıfı Yardımı
	Kur'an Kursu Destek Programı
	Eğitim Yardımları Kapsamında Ulaşım Giderlerine Yönelik Yardımlar
	Yükseköğrenim Öğrencilerine Yönelik Yardımlar
Muhtelif Eğitim Yardımları	

Kaynak: (ASHB, 2023).

<sup>16</sup> "T.C. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı ile T.C. Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı arasında (mülga) Primsiz Ödemeler Genel Müdürlüğünce 2022 sayılı Kanun Doğrultusunda Yürütülen Yaşlılık ve Özürlülük Aylığı İş ve İşlemlerinin Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığına Devrine İlişkin İş Birliği Protokolü" <https://ailevecalisma.gov.tr/uploads/syggm/uploads/pages/protokoller/aile-sgk.pdf>.



*Bakım Hizmetleri Yoluyla Kayıtlı Kadın İstihdamının Desteklenmesi*” projesiyle kadın istihdamını desteklemeye yönelik çalışmalar yapılmaktadır (SGK, 2022). Bununla birlikte bakıma muhtaçlığın bütüncül bir yaklaşımla ele alındığı ve bakım hizmet standartlarına dayalı bakım sigortası uygulamasının sosyal sigortacılık ilkeleri içerisinde yaşama geçirilmesine duyulan ihtiyaç sürmektedir.

#### 4. İSTİHDAM EKSENİ

Sosyal güvenlik sistemlerinde aktüeryal sürdürülebilirlik arayışı dün olduğu gibi bugün de sistemin amaçlarından ödün vermeden nasıl ilerleyeceği sorusunu öne çıkarmaktadır. Dünyada neoliberalizmin krizi derinleştikçe işini kaybeden, gelir kaybına uğrayan, çalışma koşulları giderek ağırlaşan, ücretsiz/süresiz izne zorlanan ve sayıları milyonları bulan emekçiler yaşadıkları ülkelerde insan onuruna yakışır çalışma koşullarından uzaklaşmaktadır. Bu mesafenin artması ile yoksulluk tehdidi üretim ve bölüşüm ilişkilerinin yanı sıra sosyal güvenlik sistemlerini de çevrelemekte ve özellikle vasıfsız çalışanlar açısından istihdamda belirsizlik-güvencesizlik sarmalı yaratmaktadır. Kısaca neoliberalizm gelir adaletsizliğine, sosyal güvencesizliğe, kayıt dışılığa ve derinleşen yoksulluğa zemin oluştururken, sosyal koruma sistemlerinin işlevlerini tam anlamıyla ortaya koyamamalarıyla sosyal adaletsizlikler ve ekonomik eşitsizlikler birbirini izlemektedir. Bu neden-sonuç ilişkisi ise kaçınılmaz olarak toplumun daha geniş kesimlerinin daha kapsayıcı sosyal güvenlik hizmetlerine gereksinimin duymasını beraberinde getirmektedir.

Bu kesimler arasında kadınlar düşük ücretlerin, cam tavan uygulamalarının, ücret adaletsizliğinin ve iş yaşamında ayrımcılığın çeşitli tezahürleri ile karşılaşmaya devam etmektedir. Cinsiyet eşitliği istihdamda olduğu gibi aktif sigortalılık açısından da olması gereken noktada değildir. Nitekim Nisan 2023 itibarıyla sigortalı ve ücretli kadın çalışan sayısı yaklaşık 5,5 milyon ile halen %34 seviyesindedir (TEPAV, 2023). Diğer taraftan engelli bireyler de erişilebilirlik ve evrensel tasarım standartlarına sahip olmayan işyerleri ve kamusal alanlar nedeniyle işe gidip gelmekte güçlük yaşayabilmekte, engel durumu nedeniyle işe alınmayarak istihdam ve sosyal güvenlik haklarını kullanmaktan mahrum kalabilmektedir. İş Kanunu 30. maddesi ile öngörülen kota sisteminin<sup>17</sup> yanı sıra çalıştırılan her engelli için sosyal güvenlik primi işveren payının Hazinece karşılanması ve engelli çalıştırma yükümlülüğünü ifa etmeyenlere idari para cezası verilmesi tedbirleriyle engellilerin istihdam hakkı korunmaya çalışılmaktadır. Bu tedbirlere rağmen engelli bireylerin istihdamında da artmadığı ve kota açığının varlığını koruduğu görülmektedir.

**Tablo 3. Kota Sistemi Kapsamında İşçi Olarak Çalışan Engelli Birey Sayısı**

Yıllar	Kamu Sektöründe Çalışan İşçiler	Özel Sektörde Çalışan İşçiler	Toplam	Kota Açığı
2019	16.965	109.705	126.670	37.040
2020	16.366	91.679	108.045	20.967
2021	21.355	110.783	132.138	24.949
2022	21.162	117.545	138.707	28.065
2023/3	20.051	101.397	121.448	20.231

Kaynak: (İŞKUR, 2023).

Sosyal güvenlik sistemimizi en dezavantajlı gruplardan başlayarak daha kapsayıcı ve daha güçlendirici kılmanın yolu; insana yakışır işlere dayalı bir istihdam politikası izlemekten geçmektedir. İstihdama erişimi ve istihdamda kalmayı destekleyici uygulamalara ve işlevlere sahip politikaların yokluğunda, aktüeryal sürdürülebilirliği aktif ve pasif sigortalılar arasındaki dengenin korunmasına dayalı olan sosyal güvenlik sisteminin finansal varlığı da risk altına girmektedir. Dünyada olduğu gibi Türkiye’de de istihdamdaki düşüş, daralan büyüme ve yaşlanma eğilimi ile birlikte sosyal güvenlik kapsamındaki pasif sigortalı sayısı (bağımlı nüfus) artarken, aktif sigortalı sayısında bu oranda bir artış yakalanamamaktadır. ILO (2023) küresel istihdam açığının 2022 yılında %12,3 ile 473 milyon kişiye ulaştığını; bu açıda kadınların oranı %15 iken, erkeklerin %10,5 olduğunu ifade etmektedir. Yine 2022 itibarıyla yaklaşık 2 milyar çalışanın kayıt dışı istihdam edildiği, 214 milyon işçinin ise aşırı yoksulluk içinde yaşadığı belirtilmektedir (ILO, 2023, s. 12). Dünya genelinde insanların sadece %47’si en az bir sosyal koruma yardımı kapsamında iken 4 milyardan fazla insanın halen hiçbir sosyal koruma altında olmaması da işsizlik ve kayıt dışı istihdamdaki artışı sosyal politikaların sürdürülebilirliği açısından kritik bir noktaya taşımaktadır. Çünkü

<sup>17</sup> 4857 sayılı İş Kanunu’nun 30. maddesi uyarınca işverenler; elli veya daha fazla işçi çalıştırdıkları özel sektör işyerlerinde %3 engelli, kamu işyerlerinde ise %4 engelli ve %2 eski hükümlü işçiyi veya terörle mücadelede malul sayılmayacak şekilde yaralanan işçiyi meslek, beden ve ruhi durumlarına uygun işlerde çalıştırmakla yükümlüdürler.

sosyal politika, yalnızca refah yardımlarının ve sosyal koruma programlarının yeniden dağıtım, sosyal eşitlik ve kapsayıcılık sağlamasıyla ilgili değildir; hak talebinde bulunmaya dâhil olan siyasi iradenin örgütlenmesi ve yetki mekanizmalarıyla da ilgilidir (Şenkal, 2021, s. 18). Bu nedenle istihdam eksenini başlığı altında işsizlik ve kayıt dışı istihdam sorunlarının yanı sıra kayıtlı istihdamla sosyal güvenlik sisteminin nasıl güçlendirilebileceği konusu da ele alınmaya çalışılmıştır.

#### 4.1. İşsizlik ve Kayıt Dışı İstihdam

İnsanlar giriştikleri toplumsal üretim faaliyetlerinde iradelerinden görece bağımsız, belirli, zorunlu sosyal ilişkilere girerler ve bu ilişkiler üretim güçlerinin belirli bir gelişme aşamasına karşılık gelir. Bu karşılık, üzerinde toplumun ekonomik yapısının, hukuki ve politik üstyapısının yükseldiği ve belirli toplumsal bilinç biçimlerinin şekillendiği gerçek temeli oluşturur (Eaton, 1996, s. 25). Örneğin 1980 sonrası izlenen neoliberal politikalarla küçük üreticiliği destekleme politikasının terk edildiği, mülksüzleştirilmeye ve kırsal nüfusun azaltılmasına yönelik uygulamaların izlendiği görülür (Öztürk, 2014, s. 197). Bir gelir elde etmek için şehirlere yapılan göçler ise dünyada olduğu gibi Türkiye’de de istihdama erişimi ekonomik eşik haline getirmiştir. Bu eşik aşılamadığında ise işsiz olarak ya da güvencesiz ve kırılğan işlerde geçirilen her gün, beşerî sermayenin kaybına neden olan ve sosyal güvenlik hakkını da ihlal eden bir sorun alanı olarak belirmiştir.

Türkiye hem beşerî sermayeyi korumak hem de sosyal güvence kapsamını genişletmek için eğitim, istihdam ve sosyal güvenlik politikalarını birlikte ve eşgüdümlü olarak örgütlenme amacıyla bir Ulusal İstihdam Stratejisi (UİS) izlemektedir (ÇSGB, 2023). Gerçekleştirilen sosyal güvenlik reformu ile de hem istihdamda hem sosyal güvenlikte norm ve standart birliği sağlama noktasında önemli adımlar atılmış olsa da; yapılandırma kanunları ile prim tahsilat politikasında gidilen değişiklikler ve ‘emeklilikte yaşa takılanlar’ adıyla bilinen sorunun çözümünde 7438 sayılı Kanunla<sup>18</sup> 5510 sayılı Kanuna getirilen düzenlemeler, norm ve standart birliğinin korunması ile işsizlikle etkin bir mücadelenin sürdürülebilirliği açısından soru işaretleri doğurmuştur. Bu soru işaretlerinin arkasında genel olarak piyasa işleyişinin kamusal alana hâkim olmasıyla aklı gelebilecek her türden insan davranışının ekonomik açıdan mümkün; piyasa değeri olduğu andan itibaren *ahlaki* kabul edilebilir hale gelmesi yatmaktadır (Berman, 2009, s. 157). Katı olan her şeyin buharlaştığı *hiper kapitalizm* çağında emeğin piyasa değeri de iş ilişkisinin tarafları arasındaki eşitsiz güç ilişkisinden giderek daha orantısız şekilde etkilenecek kırılğan bir düzleme sürüklenmektedir (Kasser, 2020). Akışkan modernite olarak da tanımlanan bu düzlemde; sosyoekonomik yapı başta olmak üzere *sosyale* dair hemen her şey serbest piyasa ve beraberindeki dengelere göre belirlenir hale gelmiştir (Bauman, 2013). Özellikle ekonomik kriz dönemlerinde kapitalizmin verdiği geri alan işleyiş mantığına dayalı olarak çalışanlar gelecek gelirlerinden borçlanarak tasarruflarını eritmek zorunda kalmakta ve bu zorunluluk ise sosyal güvenlik sisteminin finansmanına etki etmektedir. Gelir dağılımında beşli dilimin en altında bulunan iki dilimin (%40) en büyük tasarruf açığını veriyor olması bunun net bir göstergesidir ve tek başına bu gösterge dahi istihdamla sosyal güvenlik arasındaki ilişkinin önemini altını çizer niteliktedir (Kuruç, 2020).

Bu nedenledir ki işsizlik, sosyal güvenlik sistemleri tarafından güvence altına alınan bir risktir ve riskin finansmanı işsizlik prim ödemeleriyle sağlanmaktadır. Bugün dünyada Türkiye gibi pek çok ülke prime dayalı işsizlik sigortası uygulamaktadır (ILO, 2010, s. 59).<sup>19</sup> İşsizlik sigortası, iş güvencesi risk altında olan, geliri ya da kazancı kesintiye uğramış kişilerin gelir kayıpları ile gider artışlarını dengelemek amacıyla mali tedbirlerden oluşan ve genellikle zorunluluk ilkesine dayanan sosyal bir sigorta koludur. İşsizliğin kişilere yüklediği maliyetin başında, uzun süreli işsizliğe bağlı olarak mesleki becerilerin aşınması ve gelir kaybı gelmektedir. Durumun sürengelik arz etmesi ise işsizlerin ve ailelerinin giderek yoksullaşması sonucunu doğurmaktadır. Bu nedenle işsizlikle mücadele sürecinde

<sup>18</sup> 7438 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ile 375 Sayılı Kanun Hükmünde Karamamede Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun 3 Mart 2023 tarihli Resmî Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

<sup>19</sup> 25 Ağustos 1999 tarihinde kabul edilen ve 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu ile uygulamaya giren işsizlik sigortası, kapsamına giren tüm sigortalılar için zorunlu olup, ülke genelinde 1 Haziran 2000 tarihinden itibaren işçi, işveren ve devlet prim ödemeleri ile işsizlik sigortası fonunda para toplanmaya başlanmıştır. İş ve İşçi Bulma Kurumu kapatılarak yerine İŞKUR kurulmuş, bu kuruma bağlı olarak kurulan İşsizlik Sigortası Daire Başkanlığı işsizlik sigortası uygulamasından sorumlu tutulmuştur. İşsizlik sigortası fonunda toplanan paraların işsizlere dağıtımına ise, 1 Mart 2002 tarihinden itibaren başlanmıştır. Kanunun yürürlük tarihi olan 1 Haziran 2000’nden önce işe girenler bu tarihten itibaren, yürürlük tarihinden sonra işe girenler ise işe başladıkları tarihten itibaren sigortalı sayılmıştır. Anılan Kanuna göre “bir hizmet akdine dayalı olarak çalışan sigortalılar ile banka sandıklarına tabi sigortalılar zorunlu olarak; kısmi süreli iş sözleşmesi ile çalışan sigortalılar ile ticari taksi, dolmuş ve benzeri nitelikteki şehir içi toplu taşıma aracı işyerleri ile Kültür ve Turizm Bakanlığınca belirlenecek alanlarda kısmi süreli iş sözleşmesiyle bir veya birden fazla kişi tarafından çalıştırılan ve çalıştırılan kişi yanında ay içerisinde çalışma gün sayısı 10 günden az olan kişiler ise istekleri doğrultusunda” sigorta kapsamında yer almaktadır.

meslek edindirme ve geliştirme eğitimleri ile işsizlerin var olan mesleki vasıflarının hem korunması hem de yeni vasıflarla güçlendirilerek istihdama katılımlarının desteklenmesi gerekmektedir. Bu bağlamda tek başına işsizlik sigortasının işsizliği önleyemeyeceği ancak işsizlik güvencesi sağlayabileceği bilinmelidir (Dilik, 1992, s. 2).

ILO'nun 102 sayılı Sözleşmesinin "İşsizlik Yardımları" başlıklı 4. bölümünde üye ülkelere 20 ve daha fazla işçinin çalıştığı işyerlerinde işsizlik sigortası uygulanmaları tavsiye edilmekle birlikte Türkiye'de küçük işletmelerin, ev hizmetlerinin, aile işleri ile geçici işlerde çalışanların işsizlik sigortası kapsamı dışında tutulduğu görülmektedir (Başterzi, 1996, s. 92). İşsizlik ödeneği, iş kaybı tazminatı, ücret garanti fonu, esnaf ahilik fonu, yarım çalışma ödeneği, nakdi ücret desteğinin yanı sıra kısa çalışma ödeneği ile işsizlikten kaynaklanan gelir kayıplarını telafi etmeye yönelik ödemeler yapılmakla birlikte uygulama işsizlik ödeneğinden yararlanma koşullarının ağırlığı ve sürelerin sınırlılığı nedeniyle de sıklıkla eleştirilmektedir. Nitekim işsizlik ödeneği hizmet akdi feshinden önceki son 1080 gün içinde 600 gün sigortalı çalışıp işsizlik sigortası primi ödenen sigortalı işsizlere 180 gün; 900 gün sigortalı çalışıp işsizlik sigortası primi ödenen sigortalı işsizlere 240 gün; 1080 gün sigortalı çalışıp işsizlik sigortası primi ödenen sigortalı işsizlere ise 300 gün süreyle ödenmektedir. İşsizlik ödeneği ödenen günler için, sadece genel sağlık sigortası primleri ilgililer adına işsizlik sigortası fonundan yatırılmakta ve bakmakla yükümlü oldukları kişiler de genel sağlık sigortalısı üzerinden sağlık hizmetlerinden yararlanabilmektedir.

Kayıt dışı istihdam ise çalışanların elde ettikleri ücret ve kazançların, vergi dairesi ve sosyal güvenlik kurumu gibi kanunen bildirimde bulunulması gereken kamu kurum ve kuruluşlarına hiç bildirilmemesi ya da gün veya ücret bilgilerinin gerçeğe aykırı şekilde eksik bildirilmesidir. İlk olarak OECD (1986) kayıt dışı istihdama dair *gizli istihdam* (concealed employment) kavramını ortaya atmış ve kendi içinde yasadışı olmasa da idari makama beyan edilmeyerek yasal düzenlemeler ve vergilerden kaçınma yolu açan istihdam olarak tanımlamıştır. EU (1998) ise *bildirilmemiş iş* (undeclared work) üzerine hazırladığı raporda kayıt dışı istihdamı niteliği itibarıyla yasal ama kamu kurumlarına bildirilmemiş ücretli faaliyet olarak tanımlamıştır. ILO (2021) ise konuyu iki düzeyde analiz etmektedir: kayıt dışı ekonomide istihdam ve kayıt dışı istihdam. Kayıt dışı çalışan kişiler sosyal güvenlik sisteminin sağladığı güvenceden yoksun olarak hayatlarını sürdürürken, fiilen çalışmalarına rağmen genel sağlık sigortasından ve emeklilik haklarından mahrum kalırlar. Bu mahrumiyet, bakmakla yükümlü oldukları kişiler için de söz konusudur ve bu nedenle kayıt dışı çalışan insanların haneleri yoksulluk riskiyle çevrilidir. Nitekim kayıt dışı çalışanların ücretleri daha düşüktür ve işten çıkarılma riskleri daha yüksektir. Bu bağlamda özellikle kadınlar risk altındadır. OECD (2023) ülkeleri arasında %53,9 ile en düşük istihdam oranının yanı sıra %35,5 ile en düşük kadın istihdam oranına sahip olan Türkiye'de kadın emeği kayıt dışılıkla, düşük gelirle, işsizlik ve güvencesizlikle karakterizedir. Kayıt dışılık ücretsiz aile işçiliğinin de etkisiyle özellikle tarım sektöründe çok yaygındır. Tarımda her dört çalışandan üçünün kayıt dışı çalıştığı tahmin edilirken, tarım dışı sektörlerde kayıt dışılık oranı ise %18,3 iken toplam kayıt dışılık oranı ise %27,8'dir (TÜİK, 2022). Türkiye geneline bakıldığında ise 28,7 milyon olan toplam istihdamın 8,3 milyonu kayıt dışıdır (SBB, 2023b).

Diğer yandan pandemi de istihdam dengelerini derinden etkilemiştir. Ocak-Kasım 2020 ayları aralığında kayıt dışı istihdamda 712 binlik net bir kayıp olduğu, bu kaybın hem ücretli hem de büyük ölçüde kendi hesabına çalışan serbest çalışanları kapsadığı ve kayıt dışı çalışanların devletin verdiği gelir desteklerinden de yoksun olduklarından derin bir yoksulluk tehdidi ile karşı karşıya oldukları tahmin edilmektedir (Gürsel vd., 2021, s. 9). Bu kayıp sadece kayıt dışı çalışanların iş ve sosyal güvence hak kayıpları anlamına gelmemekte, devlet de vergi ve prim geliri kaybına uğramaktadır. Bu tablonun ortaya çıkmasında vergi ve prim borcu yapılandırılmaları da etkili olmaktadır.<sup>20</sup> İşletmeler bakımından hakız rekabet yaratan; kamuya ve kamu düzenine olan inancı zayıflatan bu yaklaşım yerine prim ödeme davranışının güçlendirilmesi gerekmektedir. Diğer yandan prim borcu yapılandırma kanunları çıkmaya devam etse dahi yapılandırılan borcu ödeme gücünün azalmakta olduğu görülmektedir. Sigorta prim alacaklarının 6736 sayılı Kanun kapsamında yapılandırma tahsilat oranı %24; 7020 sayılı Kanun kapsamında tahsilat oranı %22,45; 7143 sayılı Kanun kapsamındaki yapılandırma tahsilat oranı ise %16 olarak gerçekleşmiştir (Tuncer, 2020).

Son olarak ilave etmek gerekir ki işsizlik ve kayıt dışılık, emekli refahı ile de yakından ilişkilidir. Emekli aylığının reel alım gücünün düşmesi özellikle memurlarda emekli olmamayı rasyonelleştirirken, emekli olanları ise yeniden

<sup>20</sup> Bir yönüyle *af* niteliği taşıyan, vergi borçlarına sigorta primlerinin de dahil edilmesiyle gelişen yapılandırma uygulamaları kapsamında geçtiğimiz yıllarda 6111, 6736, 7020, 7143 ve 7256 sayılı Kanunlar çıkarılarak, vergi/prim ödeme yükümlülükleri açısından yapılandırma beklentisi artık kalıcı hale getirilmiştir. Bu politika vergi/prim borcunu zamanında ödeme davranışını değiştirirken, mevcut borcu af çıktığında ödeme alışkanlığının oluşması üzerinde etkili ve pekiştirici olmaktadır.



çalışmaya zorlamaktadır. 1 Mart 2023 tarihinde yürürlüğe giren 7438 sayılı Kanunla kamuoyunda emeklilikte yaşa takılanlar olarak bilinen sigortalılar için yaş koşulunu kaldıran düzenleme sonrasında emekli olan yaklaşık her iki kişiden birinin çalışmaya devam ettiği görülmektedir (Resmi Gazete, 1.3.2023).

#### 4.2. Kayıtlı İstihdamla Sosyal Güvenlik Sistemini Güçlendirmek

İşsizlikle ve kayıt dışı istihdamla etkili bir mücadele kayıtlı istihdam alanının genişlemesi ile mümkündür. Kayıtlı istihdam sadece sosyal güvenlik sisteminin daha kapsayıcı ve aktüeryal açıdan daha sürdürülebilir olmasını değil, toplumun her ferdi için sosyal güvenlik hizmetlerinin daha erişilebilir ve daha nitelikli hale gelmesini de mümkün kılar. İstihdam, sağladığı iş ve gelir güvencesiyle eğitimde sağlıkta, konutta, gıdada, kültürel etkinliklerde ve daha pek çok insani gereksinimin karşılanmasında sosyal refahı geliştiren bir işlev görür. İnsanların sosyoekonomik olanaklarla ilişkilenebilmesinde kilit bir role sahiptir ve bu rol ekonomik istikrarın da yapıtaşıdır. Dolayısıyla kayıtlı istihdamla sosyal güvenliğe yapılan her yatırım topluma ve yarınların yapılan bir yatırım olarak kabul edilebilir.

Cumhuriyet tarihi boyunca sosyal güvenlik sisteminin işlevselliğini güçlendirmeye yönelik hukuki-idari tedbirler alındığı, sosyal güvenlik kurumlarını geliştirmek amacıyla çalışmalar yürütüldüğü görülmektedir. Diğer yandan özellikle son yıllarda Türkiye ciddi bir göç hareketliliğinin içindedir. BM Mülteci Örgütü (UNHCR, 2022) dünya genelinde göçmen sayısının yüz milyona doğru hızla ilerlediğini ve bunun dünyadaki her 78 kişiden 1'inin çatışmalardan, gıda güvensizliğinden, sefaletten kaçmak zorunda kaldığı anlamına geldiğini belirtmektedir. Hem bir kaçış hem de bir geçiş noktası olarak Türkiye'deki çalışma yaşamı da iç çatışmalar üzerine Suriye'den gelen kitlesel göç dalgası ve Avrupa'ya geçmek isteyen düzensiz göçmenlerin etkisi altındadır. Özellikle Orta Asya Türk Cumhuriyetlerinden yönelen hareketlilik yıllar içinde kümülatif olarak artarken, bu ülkelerle sosyal güvenlik iş birliği ilişkilerinin yeterince gelişemediği de görülmektedir (Bulut, 2021). Genellikle kaçak işçi olarak çalıştırıldığı gözlemlenen yabancı uyrukluların sosyal güvenliğini de gözeten bir yaklaşımla söz konusu iş birliği ilişkilerinin gözden geçirilerek kayıt dışı istihdamla uluslararası mücadeleyi de içerecek şekilde kapsamının genişletilmesinde yarar olduğu düşünülmektedir.

Sosyal güvenlik sisteminin kayıtlı istihdamla dayalı işleyişini güçlendirmek için dikkate alınması gereken bir diğer husus ise emeklilerin refahıdır. Emekli aylıklarının reel alım gücünün korunması, yaşlı yoksulluğu ile mücadele açısından olduğu kadar genç işsizliğin azaltılması için de belirleyici bir değişkendir. Alım gücünün korunması için asgari emekli aylığı tutarı ve sosyal refah payı üzerinden iyileştirmeler yapılmaktadır.<sup>21</sup> Ancak enflasyonist koşullarda mevcut alım gücünü korumak isteyen kişiler istihdamda kalmayı da tercih edebilmektedir. Bu tercih, örneğin Amerika Birleşik Devletleri'nde daha yüksek sosyal güvenlik ödemeleri ile teşvik edilmesine karşın yaşlı işçilerin beşte birinden fazlasının hak kazanır kazanmaz, hatta ücretli çalışırken dahi erken emeklilik talebinde bulunduğu; düşük gelirli yaşlı işçilerin erken talepte bulunma olasılığının yüksek gelirli çalışanların üç katından fazla olduğu görülmektedir (Drystan&Ghilarducci, 2023). Emeklilik yaşından önce talepte bulunma halinde hayat boyu daha az ödenek alacak olan bu kişilerin düşük ödemelerinin desteklenmesi konusu da Türkiye'de olduğu gibi gündemde olan bir husustur. Emekli refahının sağlanmasında asgari ödeme tutarının yoksulluk sınırının üzerinde bir gelir güvencesi sağlayacak şekilde belirlenmesi, her beş gençten birinin işsiz olduğu ülkemizde gençlerin işe giriş süreçlerinin desteklenmesi açısından da önem taşımaktadır (TÜİK, 2023).

Sosyal sigorta uygulamaları kapsamında aylık/gelir ödemelerine devam edilebilmesi vergi ve prim tahsili ile; bu ise kayıtlı istihdamla yakından ilişkilidir. İşsizliğin ve kayıt dışılığın yaygınlığı, sosyal güvenlik sistemi açısından finansman açığı anlamına geldiği gibi bu açık, ülkemizde esasen prim gelirleri ile finanse edilen sosyal sigorta ve halk sağlığı hizmetlerini olduğu kadar vergilerle finanse edilen sosyal yardımlar ve sosyal hizmetleri, kısaca bir bütün olarak sosyal güvenlik sistemini çevrelemektedir. Söz konusu sorunun aşılmasında, işsizlik ve kayıt dışılık risklerinin sektörler bazında değerlendirilerek<sup>22</sup>, risk ölçeklerine göre işletme büyüklüklerinin belirlenmesi; çalışan profili temelinde (cinsiyet, yaş, engellilik vb.) işsizlik ve kayıt dışılık riskinin daha yüksek olduğu işyerlerinde kayıtlı istihdamı teşvik eden bütüncül bir vergi ve prim tahsilat politikası izlenmesi gerekmektedir. Vergi ve prim tahsilatının iş yaşamı özelinde sadeleştirilmesi, sosyal sigorta primlerinin genel vergilerle birlikte ödenebilmesini mümkün kılan düzenlemelere gidilmesi ve kamu kurumları nezdinde mükerrer defa beyan, inceleme, denetim vb. süreçlerin işletilmesine son veren uygulamalara geçilmesi hem kayıtlı ekonomi hem de kayıtlı istihdamın bütüncül

<sup>21</sup> 7431 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun.

<sup>22</sup> Sektörlerin de kendi içinde emek yoğun/sermaye yoğun/teknoloji yoğun ayrımında bir değerlendirmeye tabi tutulması daha rasyonel bulguların elde edilmesini mümkün kılabilir.

yaklaşım ile idaresine, takibine ve kurumsal uygulamaların standardize edilmesine olanak tanıyabilir. Örneğin bu standardizasyon çerçevesinde aynı hanede yaşayan sigortalıların vergi ve prim matrahlarının birlikte belirlenmesi gibi yaklaşımlar geliştirilerek hanenin gelirlerini ve giderlerini gözetilen düzenlemelere de gidilebilir. Halihazırda iki ayrı kurumun müfettişleri ve denetim elemanları eliyle sürdürülen rehberlik ve teftiş çalışmalarının bütüncül bir yaklaşımla ortak bir tahsilat ve idari denetim mekanizması içinde yapılandırılması dahi önemli bir kamu kaynak tasarrufu sağlayacağından yeni istihdam alanları yaratmak için de bu kaynak değerlendirilebilir.

Sistemin işlevselliğini güçlendirmenin bir diğer etkili yönü de yararlılık kapasitesini arttırmaktır. Sosyal güvenlik sistemimizde aileye gelir desteği teminine yönelik uygulamalar ağırlıklı olarak; sigortalının bakmakla yükümlü olduğu ya da vefatı halinde hak sahibi olan aile üyelerine kanunla belirlenmiş bulunan koşulları sağladığı müddetçe sigortalı üzerinden sağlanan yardımlar, bağlanan gelirler ve aylıklar olarak karşımıza çıkmaktadır. Türkiye'nin de taraf olduğu ILO'nun 102 Nolu Sözleşmesinin 39 ila 45. maddelerine göre ise aile ödenekleri sigortalının, çocukların geçimini güvence altına almak üzere korunan kimselere ödeme yapılması, yiyecek, giyecek, mesken, tatil imkânı temini ve ev idaresinde yardım gibi ailenin sosyoekonomik varlığını desteklemeye yönelik kalemler içerdiği görülmektedir. Türkiye'de de sosyal güvenlik sistemi hem aile yardımları sigortası hem de yaşlanmakta olan nüfus olgusu göz önünde bulundurularak bakım sigortası ile güçlendirilmeye oldukça açık bir noktadadır. Örneğin hane profilini baz alarak; çocuk/genç/engelli/yaşlı odaklı bir yaklaşımla aile ödenekleri ve bakım sigortalarını hayata geçirmek, halihazırdaki dul/yetim aylığı bağlama kriterlerini ve sağlık yardımlarını bu ödeneklerle birlikte ailelerin üstün yararını gözetilen bir yaklaşımla planlamak mümkündür.

Dünyada olduğu gibi Türkiye'de de dijitalleşme yerleşik endüstriyel yapıları, kurumsal kültürleri ve iş ilişkilerini dönüştürmektedir. Yeni iş tanımları ve esnek çalışma modelleri en çok da istihdamı etkilemektedir. 2020 yılında dünya genelinde yaklaşık 255 milyon tam zamanlı iş kaybedilmiştir ve bu kayıp 2009 yılındaki küresel krizde görülen iş kaybından yaklaşık dört kat daha fazladır (Samans, 2021). Kısaca dijitalleşme iş, işçi, işyeri, üretim ve mesai gibi olguları yeniden şekillendirirken pandemiyle birlikte uzaktan ya da evden çalışma bazı sektörlerde alternatif ya da geçici bir çözüm değil; istihdam şeklinin kendisi olmaya başlamaktadır (Seattle Times, 2021). Türkiye'nin de içinden geçtiği bu süreç karşısında dijitalleşmenin çalışanlar için oluşturduğu işsizlik tehdidini yöneterek tersine çevirecek adımları ivedilikle atmasında yarar bulunmaktadır. İşverenlerin dijital okur yazarlığa yatırım yapmalarını destekleyen prim teşvik politikalarının yanı sıra çalışanların dijital bilgi ve becerilerini geliştirmeye yönelik uygulamaları önceleyen mesleki eğitim ve istihdam stratejilerinin izlenmesi, dijitalleşmenin nitelikli istihdam yapısını ve sosyal güvenlik sistemini güçlendiren bir bileşen olarak kullanılmasında önemli bir potansiyeli açığa çıkarabilir.

## 5. SONUÇ

İnsan ve toplum ilişkisinde sosyal güvenlik nesiller arasında dünü, bugünü ve geleceği kuşatan, karşılıklı güven temeline dayalı bir bağ kurar. İnsanın emeğini primli rejimle topluma ve geleceğe emanet eden sosyal güvenlik sistemleri, primsiz rejimle de gereksinim sahiplerinin insan onur ve haysiyetine yakışır yaşam sürme olanaklarını yapılandırır. Sosyal güvenlik toplum refahını ve esenliğini iyileştirme ve sürdürülebilir kılma işlevi ile ekonominin istikrarlı şekilde büyümesinin de kritik bir bileşenidir. Nitekim sosyal güvenlik, çıkış noktası itibarıyla dayanağını sosyal adalet ve eşitlik ilkelerinden alan bir devlet politikasıdır.

Ülkemizde sosyal güvenlik sisteminin gelişimi, sanayileşmenin öncül ve ardıl dinamikleri bağlamında farklılıklar arz eder. Toplum olma duygusunun gelişiminde ekonomik ve sosyal ilişkilerin baskın karakteri geleneksel değer, inanç, vicdan ve ahlak gibi daha çok birey ve yakın çevresinde şekillenen ortak üretim ve bölüşüm ilişkilerinden doğan toplumsal bilinç dayanır ve bu bilinç sosyal dayanışmanın ağlarını da birlik halinde olan aileler, komşular, akrabalar, hemşeriler, cemaatler üzerinden örür. Bu örüntü ve beraberinde getirdiği sosyal bağlar çalışmamızda geleneksel dönem başlığı altında incelenmiştir. Hukuk güvencesine dayalı ve karşılıklı olarak sosyal güvenlik hak ve yükümlülükleri tanımlanması süreci ise normatif dönem başlığı altında yürürlüğe giren temel sosyal güvenlik düzenlemeleri kronolojisine bağlı kalınarak aktarılmıştır.

Türkiye'de sosyal güvenlik sisteminin gelişimi özgün dinamikler barındırmaktadır. Cumhuriyet rejimi ile birlikte geleneksel dayanışma bağlarının hukuki hak ve yükümlülüklerle evrildiği, tebaa olmaktan yurttaş olmaya giden yolda temel kazanımlar sağlandığı ve bu kazanımların kurumsallaşması amacıyla tarihi ve cesur adımlar atıldığı görülmektedir. İşçi, esnaf ve memur olarak özetleyebileceğimiz üç temel çalışan grubu temelinde sosyal sigorta hizmetleri vermek üzere kurulan Emekli Sandığı, Sosyal Sigortalar Kurumu ve Bağ-Kur kurumlarının 2006 yılında tek çatı altında birleştirilmesi ile başlayan sosyal güvenlik reform sürecinin, sosyal sigorta ve genel sağlık sigortası

hizmetlerinde norm ve standart birliği sağlama amacı taşıdığı söylenebilir. Bugün yaklaşık 17 yılını geride bırakan reform sürecinin yapılandığı mevcut sosyal güvenlik sisteminin ise önemli sınavlardan geçtiği ifade edilebilir.

Bir asrı geride bırakan Cumhuriyetimizin gelecek yüzyıllarında sosyal güvenlik sisteminin daha güçlü ve daha kapsayıcı bir varlık göstermesi amacıyla çalışmamızda bugünün bazı yapısal sorunlarına dikkat çekilmeye gayret edilmiştir. Bu yapısal sorunlardan ilki sosyal güvencesizlik kültürüdür. Sosyal güvenlik esasen bir insan hakkıdır ve bu yönü ile sahip olduğu hakları bilen, hakkını arayan ve yükümlülüklerini ifa eden bireylerle varlık bulabilir. Bu bireylerin yokluğunda ise sosyal güvenlik, aşındırılmaya açık popülist bir politikaya dönüşme riski taşır. Bu risk kayıt dışılığa dayalı bir istihdam yapısını, çalışan yoksulları ve iş güvencesizliğini beraberinde getirir. Sosyal güvencesizlik yalnızca kayıt dışılık hali olmadığı gibi eşitsizliklerden ve bu eşitsizlikleri süregelen kılan iradeden de bağımsız değildir. İnsan yaşamını bir ‘malियete’, sosyal güvenliği ise kâr amaçlı bir ‘faaliyete’ indirgeme amacı taşıyan neoliberal yaklaşım, neredeyse tüm dünyada, sosyal güvenlik sistemlerini mali bir darboğaza sürüklemiştir. Özellikle ekonomik büyümedeki daralmayı istihdam oranlarındaki düşüşün izlemesi ve yaşlanma gibi demografik değişimler, kâğıt üstünde kalan; hedef kitleye hiç ya da gereği gibi ulaşamayan sosyal güvenlik hizmetlerini ortaya çıkarmıştır. Sosyal devlet anlayışının yerini sosyal yardım devletinin alıyor oluşu ise sosyal güvenlik sistemlerini sürdürülebilir kalkınma, tam istihdam, insana yakışır iş ve sosyal adalet hedeflerinden uzaklaştırmaktadır. İşsizlik ve kayıt dışılık nedeniyle prim gelirlerindeki düşüşe paralel oluşan sosyal güvenlik açıkları hazine transferleriyle finanse edilmektedir. Vergilerle finanse edilen sosyal yardımlara ayrılan bütçedeki artış ile birlikte bu transfer kaleminin büyüklüğü birlikte ele alındığında bir bütün olarak sosyal güvenlik sisteminin orta vadede ve ağırlıklı olarak primsiz bir ödeme rejimine dönüşme riski belirlemektedir. Söz konusu riskin bugünden ve rasyonel bir yaklaşımla yönetilmesi; primli/primsiz rejimin hukuki ve idari bütünlük içinde planlanması, kayıt dışı istihdamla etkin mücadele edilerek prim gelirlerindeki kayıpların önlenmesi, sigortalılar ve nesiller arası adaleti sağlayıcı ve koruyucu istihdam politikalarının izlenmesi ile mümkündür.

Sosyal güvenlik hakkını ve bu hakkın özünü oluşturan kolektif dayanışmayı toplumsal tabana yaymak bugün dünden çok daha önemlidir. Sosyal güvenlik sistemiyle hak temelli bir ilişki kurmak ve bu ilişkinin süreklilik arz etmesi, kişilerin sigortalılık haklarından mahrum kalmamasının temel koşuludur. Nitekim Türkiye iş yaşamında insan haklarını ve sosyal güvencide emeğin kutsallığını korumak için önemli ilkelere imza atan ve bütüncül bir anlayışla sosyal güvenlik sistemini yapılandıran bir ülkedir. Türkiye’nin sosyal adalete daha çok yatırım yaparak ve böylelikle daha güçlü bir sosyal güvenlik sistemi inşa ederek yarattığı dönüşümü yarın daha ileriye taşımasının önünde bir engel bulunmamaktadır. Türkiye İktisat Kongresi’ndeki açılış konuşmalarında Mahmut Esat’ın (1923); “*Yeni Türkiye, sabanın çekicini, sây’in, zekâ ve liyâkatini hakkını, hürriyet ve istiklalini istiyor ve cidâlini, öne çıkaracak harici ve dahili her kuvveti yıkmaya kâdir olabilecek bir surette yapıyor*” cümlesi ile ifade ettiği gibi gelecek yüzyıllarda da Türkiye Cumhuriyeti, Şeyh Edebali’nin “*İnsanı yaşat ki, devlet yaşasın*” ilkesini esas alan kurucu felsefesi ile sosyal güvenlik tarihini yazmaya devam edecektir.

## YAZARIN BEYANI

**Katkı Oranı Beyanı:** Yazar, çalışmanın tümüne tek başına katkı sağlamıştır.

**Destek ve Teşekkür Beyanı:** Çalışmada herhangi bir kurum ya da kuruluştan destek alınmamıştır.

**Çatışma Beyanı:** Çalışmada herhangi bir potansiyel çıkar çatışması söz konusu değildir.

## KAYNAKÇA

Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı. (2023). *2022 yılı faaliyet raporu*. [https://www.aile.gov.tr/media/129482/ashb\\_2022-idare-faaliyet-raporu.pdf](https://www.aile.gov.tr/media/129482/ashb_2022-idare-faaliyet-raporu.pdf) adresinden 10 Ocak 2023 tarihinde alınmıştır.

Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı. (2022). *İstihdam yardımları*. <https://www.aile.gov.tr/sygm/programlarimiz/sosyal-yardim-programlarimiz/> adresinden 10 Ocak 2023 tarihinde alınmıştır.

Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı. (2023). *Sosyal Yardım Programlarımız*. <https://www.aile.gov.tr/sygm/programlarimiz/sosyal-yardim-programlarimiz/> adresinden 1 Ağustos 2023 tarihinde alınmıştır.

- Akad, M. (1992). *Teori ve uygulamada sosyal güvenlik hakkı*. Kazancı Hukuk Yayınları.
- Akın, L. (2006). Sosyal sigortalar ve genel sağlık sigortası kanunu tasarısının kişiler açısından kapsamında yeni gelişmeler. *Çalışma ve Toplum*, 2006(1), 26-49.
- Akkaya, Y. (2000). Sosyal güvenlik tarihi üzerine notlar. *Toplum ve Hekim*, 15(2), 82-91.
- Anayasa Mahkemesi Kararı (AYMK). (14.11.1990). 1990/5 E., 1990/28 K. (www.kazanci.com).
- Anayasa Mahkemesi Kararı (AYMK). (29.05.2008). 2002/45 E., 2008/109 K. (www.kazanci.com).
- Arendt, H. (2018). *Zihnin yaşamı*, (2. Baskı). (İ. Ilgar, Çev.), İletişim Yayınları.
- Atatanır, H. (2011). Sosyal güvenlik ve aile yardımı uygulamaları. *Çalışma İlişkileri Dergisi*, 2(1), 143-169.
- Atatanır, H. (2020). Hak temelli yaklaşım bağlamında vakıfların sosyal yardımları: Ankara ve İstanbul örnekleri. *Vakıflar Dergisi*, (53), 221-245.
- Başterzi, S. (1996). *İşsizlik sigortası*. Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları.
- Bauman, Z. (2013). *Modernite, kapitalizm, sosyalizm: küresel çağda sosyal eşitsizlik*. (F. Doruk Ergun, Çev.), Say Yayınları.
- Berman, M. (2009). *Katı olan her şey buharlaşıyor*. (Ü. Altuğ ve B. Peker, Çev.), İletişim Yayınları.
- Bradshaw, J. (2008). *Social security, happiness and well-being*. Cambridge: Intersentia.
- Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı (ÇSGB). (2023). *Ulusal istihdam stratejisi*. [https://www.csgeb.gov.tr/cgm/dokumanlar/ulusal\\_istihdam\\_stratejisi/](https://www.csgeb.gov.tr/cgm/dokumanlar/ulusal_istihdam_stratejisi/) adresinden 17 Mayıs 2023 tarihinde alınmıştır.
- Çavuşoğlu, A. (2012). Kutadgu Bilig'in üç boyutu ve toplum sınıflandırması. *Turan Stratejik Araştırmalar Merkezi Dergisi*, 4(13), 75-96.
- Çelik, B. (1999). *Türkiye'de işçi hareketlerinin tarihsel gelişimi (1800-1870)* [Doktora Tezi]. Dokuz Eylül Üniversitesi.
- Harvey, D. (2003). *Postmodernliğin durumu*. (3. Baskı). (S. Savran, Çev.), Metis Yayınları.
- Dilik, S. (1992). *Sosyal güvenlik*. Ankara Üniversitesi Basımevi.
- Durkheim, E. (2006). *Toplumsal iş bölümü*. (Ö. Ozankaya, Çev.). Cem Yayınevi.
- Eaton, J. (1996). *Ekonomi politik*, (Ş. Yalçın, Çev.). Bilim ve Sosyalizm Yayınları.
- Ekinci, Y. (1990). *Ahilik ve meslek eğitimi*. Millî Eğitim Bakanlığı Yayınları.
- Engels F. ve Marx K. (2011). *Komünist manifesto*, (M. Erdost, Çev.). Sol Yayınları.
- Ergin, M. (1984). *Orhun abideleri*. Boğaziçi Yayınları.
- European Commission (EU). (1998). *Communication of the commission on undeclared work*. Brussels.
- Fişek, K. (1976). *Yönetim*. Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları.

- Gökbayrak, Ş. (2010). Türkiye’de sosyal güvenliğin dönüşümü. *Çalışma ve Toplum*, 2010/2, 141-162.
- Gürsel, S., Uysal G. ve Şahin M. C. (2021). Korona salgınının istihdam üzerindeki asimetrik etkileri: Kayıt dışı istihdamda çöküş. *BETAM Araştırma Raporu*, Bahçeşehir Üniversitesi Yayınları.
- Güven, S. (2013). *Sosyal politikanın temelleri*. Ezgi Kitabevi.
- Güvercin, C. H. (2004). Sosyal güvenlik kavramı ve Türkiye’de sosyal güvenliğin tarihçesi. *Ankara Üniversitesi Tıp Fakültesi Mecmuası*, 2(57), 89-95.
- Güzel A., Okur A.R. ve Caniklioğlu N. (2010). *Sosyal güvenlik hukuku*. (13. Baskı). Beta Yayınları.
- Halkbank. (2023). *Lonca düzeni*. <https://www.halkbank.com.tr/content/halkbank/tr/blog/finans/lonca-duzeni-nedir.html> 10 Şubat 2023 tarihinde adresinden alınmıştır.
- Has Hacıp, Y. (1070). *Kutadgu bilig*. <https://kutadgubilig.appspot.com/> adresinden 1 Ekim 2022 tarihinde alınmıştır.
- Huws, U. (2014), Dijital çağda sınıfın payandaları: yaşama, emek ve değer. *Socialist Register: 21. yüzyılda sınıflar ve sınıf mücadelesi* içinde (s. 92- 118). (T. Öncel, Çev.). Yordam Kitap.
- ILO. (1944). *The 1944 international labor conference*, <https://www.ssa.gov/policy/docs/ssb/v7n6/v7n6p11.pdf> adresinden 17 Şubat 2023 tarihinde alınmıştır.
- ILO. (2021). *World social protection report 2020–22: Social protection at the crossroads – in pursuit of a better future*, Geneva. [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms\\_817572.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_817572.pdf) adresinden 7 Temmuz 2021 tarihinde alınmıştır.
- ILO. (2023). *World Employment and Social Outlook: Trends 2023*. [https://www.ilo.org/global/research/global-reports/weso/WCMS\\_865387/lang--en/index.htm](https://www.ilo.org/global/research/global-reports/weso/WCMS_865387/lang--en/index.htm) adresinden 4 Ağustos 2023 tarihinde alınmıştır.
- İŞKUR. (2022). <https://www.iskur.gov.tr/kurumsal-bilgi/istatistikler/> adresinden 2 Ağustos 2023 tarihinde alınmıştır.
- İzveren, A. (1970). *Sosyal politika ve sosyal sigortalar*. Matbu Baskı.
- Kahveci, M. (2011). *Osmanlı’da işçi hareketleri*. Evrensel Gazetesi. (27 Nisan 2011).
- Kara, B. (2008). *Sosyal haklar ve özel olarak korunması gereken kişiler* [Doktora Tezi]. Süleyman Demirel Üniversitesi.
- Kasser, T. (2020). *Hiper-kapitalizm*. (D. Evcı, Çev.). Dipnot Yayınları.
- Koç, M. (2006). Sosyal güvenlik ve Beveridge raporu. *Mali Çözüm Dergisi*. (Haziran-Temmuz Sayısı), 90-100.
- Koç, Y. (1987). İşçi hakları ve sendikacılık. *On birinci tez kitap dizisi* içinde (s. 32-75). Alan Yayıncılık.
- Koç, Y. (2003). *Türkiye işçi sınıfı ve sendikacılık hareketi tarihi*. Kaynak Yayınları.
- Korkmaz, A. (2003). *Çağdaş gelişmeler açısından asgari ücret*. Türk Tarih Kurumu Basım Evi.
- Kuruç, B. (2020). Yoksulluk ve eşitsizlik: Makro ekonomik bir çerçeve. S. Ayata (Ed.) *Türkiye’de yoksulluk ve eşitlik: Nedenler, süreçler, çözümler* içinde (s. 267-270). Sosyal Denge ve Demokrasi Araştırma Merkezi Yayını.

- OECD. (1986). Employment outlook. *Chapter III: Concealed employment*. Matbu Baskı.
- OECD. (2023). *Short-term labour market statistics*. <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=STLABOUR> adresinden 10 Mayıs 2023 tarihinde alınmıştır.
- Ögel, B. (1971). *Türk kültürünün gelişme çağları*. (Cilt 1). İstanbul Milli Eğitim Basımevi.
- Özdemir Yücesan, G. (2020). Emek piyasasında, işyerinde ve toplumsal hayatta: Yoksullaşma. S. Ayata (Ed.) *Türkiye’de yoksulluk ve eşitlik: nedenler, süreçler, çözümler içinde* (s. 57-67). Sosyal Denge Demokrasi Araştırma Merkezi Yayını.
- Özger, Y. (2011). *Osmanlı ordusunda emeklilik sistemi ve askeri tekaüd sandığı (1865-1923)*. IQ Kültür Sanat Yayıncılık.
- Öztürk, Ş. (2014). *Yeni köy sosyolojisi tartışmaları: Küreselden yerele tarım politikaları ve yoksulluk*. Doğu Kitabevi.
- Philips, D. ve Ghilarducci, T. (2023). *Older workers claim social security while working, upending beliefs about raising the retirement age*. Policy Note Series. Schwartz Center for Economic Policy Analysis at The New School for Social Research.
- Ricardo, D. (2000). *Ekonomi politiğin ve vergilendirmenin ilkeleri*. (E. Tayfun, Çev.). Belge Yayınları.
- Samans, R. (2021). *Pandemi istihdamı derinden etkilemeye devam ediyor*. <https://www.ekonomim.com/ekonomi/ilo-arastirma-direktoru-samans-pandemi-istihdami-derinden-etkilemeye-devam-ediyor-haberi-633321> adresinden 10 Ağustos 2022 tarihinde alınmıştır.
- Seattle Times. (2021). *Amazon will allow many employees to work remotely, indefinitely*. <https://www.seattletimes.com/business/amazon/amazon-will-allow-many-employees-to-work-remotely-indefinitely/> adresinden 11 Kasım 2021 tarihinde alınmıştır.
- SGK. (2021). *Reform Sonrası Sosyal Güvenlik (2010-2020)*. Matbu Baskı.
- SGK. (2022). *Evde Çocuk Bakım Hizmetleri Yoluyla Kayıtlı Kadın İstihdamının Desteklenmesi Operasyonu*. [http://eski.sgk.gov.tr/wps/portal/sgk/tr/kurumsal/projelerimiz/evde\\_cocuk\\_bakimi\\_projesi](http://eski.sgk.gov.tr/wps/portal/sgk/tr/kurumsal/projelerimiz/evde_cocuk_bakimi_projesi) adresinden 4 Ağustos 2023 tarihinde alınmıştır.
- Strateji ve Bütçe Başkanlığı (SBB). (2023a). *Kalkınma planları*. <https://www.sbb.gov.tr/kalkinma-planlari/> adresinden 7 Mayıs 2023 tarihinde alınmıştır.
- Strateji ve Bütçe Başkanlığı (SBB). (2023b). *İşgücü piyasasındaki gelişmelerin makro analizi*. <https://www.sbb.gov.tr/isgucu-piyasasindaki-gelismelerin-makro-analizi/> adresinden 7 Mayıs 2023 tarihinde alınmıştır.
- Şahinkaya, S. (2023). *Türkiye iktisat kongresi*. Telgrafhane Yayınları.
- Şenkal, A. (2021). Sosyal korumada küresel boyutlar: sorunlar ve temel tartışmalar. *İnsan & İnsan*, 8(30), 13-28.
- Şenocak, H. (2009). Sosyal güvenlik sistemini oluşturan bileşenlerin tarihi süreç ışığında değerlendirilmesi. *İstanbul Üniversitesi Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi*, (56), 409-468.
- Tanör, B. (1978). *Anayasa hukukunda sosyal haklar*. May Yayınları.

- TEPAV. (2023). *İstihdam İzleme Bülteni – Nisan 2023*. Temmuz 2023, Sayı: 131. [https://www.tepav.org.tr/upload/mce/2022/bultenler/istihdam/tepav\\_istihdam\\_izleme\\_bulteni\\_02\\_2022.pdf](https://www.tepav.org.tr/upload/mce/2022/bultenler/istihdam/tepav_istihdam_izleme_bulteni_02_2022.pdf) adresinden 4 Ağustos 2023 tarihinde alınmıştır.
- Tuncay, C. ve Ekmekçi, Ö. (2013). *Sosyal güvenlik hukuku dersleri* (13. Baskı). Beta Yayınları.
- Tuncay, C. ve Ekmekçi, Ö. (2017). *Sosyal güvenlik hukuku dersleri* (19. Baskı). Beta Yayınları.
- Tuncer, G. (2020, 27 Ekim). “Son yapılandırmada yıllık tahsilat oranı yüzde 8’de kalmıştı!” 10 yılda altıncı kez uygulanan borç yapılandırması. *Independent Türkçe Gazetesi*.
- Tunçomağ, K. (1990). *Sosyal güvenlik kavramı ve sosyal sigortalar*. Beta Basım Yayım.
- TÜİK. (2021). *İşgücü İstatistikleri, Aralık 2021*. <https://data.tuik.gov.tr/Bulten/Index?p=Isgucu-Istatistikleri-Aralik-2021-45642> adresinden 9 Ağustos 2022 tarihinde alınmıştır.
- TÜİK. (2023). *İşgücü İstatistikleri, Aralık 2021*. <https://data.tuik.gov.tr/Bulten/Index?p=Isgucu-Istatistikleri-Nisan-2023-49373> adresinden 5 Ağustos 2023 tarihinde alınmıştır.
- UNHCR. (2022). *Global trends: Forced displacement in 2021*. <https://www.unhcr.org/publications/brochures/62a9d1494/global-trends-report-2021.html?query=Global%20Trends%20Forced%20Displacement%20in%202021> adresinden 17 Ocak 2023 tarihinde alınmıştır.
- Ülkekel, C. (2019). *Taş kömürü havzasında (işletmelerinde) bahriye nezareti yönetimi (1865-1908) ve Dilaver Paşa nizamnamesi*. Boyut Yayın Grubu.
- Whitehead, M. (2001). *Eşitlik ve sağlık: kavram ve ilkeler*. Türk Tabipler Birliği Yayını.
- WHO. (2021). *Ageing and health*. <https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/ageing-and-health> adresinden 14 Ekim 2022 tarihinde alınmıştır.
- Yıldırım, K. (2011). *Osmanlı çalışma hayatında işçi örgütlenmesi ve işçi hareketlerinin gelişimi (1870-1922)* [Doktora Tezi]. İstanbul Üniversitesi.