

Türk Sosyal Güvenlik Sisteminin Ekonomi Politikği: Kuruluş Süreci

Taner AKPINAR*

Özet: Bu çalışma, Türkiye’de sosyal güvenlik sisteminin kuruluş hikayesini konu almaktadır. Çalışmanın amacı, sosyal güvenliğin kronolojik geçmişinin ötesine geçerek, kuruluş sürecinin politik ve ekonomik arka planına bakmaya çalışmaktır. Çalışmanın ulaştığı temel sonuç, sosyal güvenliğin kuruluş sürecinin, kapitalist üretim ilişkilerinin gelişimine paralel bir gelişim seyri izlemiş olduğudur. Sosyal güvenlik, kapitalizmin gelişimini destekleyecek bir yapı olarak tasarlanmış ve uygulanmıştır. Bu bağlamda, sosyal güvenliğin ilk olarak kapitalist bürokrasinin oluşum sürecinde, asker ve sivil bürokrasiye yönelik olarak oluşturulduğu görülmektedir. Bunun ardından, devletçi sanayileşme modeli çerçevesinde, gereksinim duyulan emek gücünün yaratılmasını kolaylaştırma noktasında etkin bir araç olarak kullanılmıştır. Kuruluş sürecinin son aşamasında ise, sosyal güvenlik, ithal ikameci sanayileşme stratejisi bağlamında, iç pazarı canlandıracak biçimde kurgulanmıştır.

Anahtar kelimeler: Sosyal güvenlik, sosyal sigorta, sosyal güvenlik tarihi

Abstract : This study concerns the social security system in Turkey and tells the story of its establishment period. The aim of the study is to show the political and economic realities behind the chronological history of social security. Main conclusion is that social security progressed parallel to the capitalist industrialisation, but it was designed to support capitalist production. In this context, firstly, social security covered civilian and military bureaucrats in the evolving process of modern bureaucracy. Secondly, social security was employed as an efficient instrument to attract the workers to the urban areas during the state controlled industrialisation period. Lastly, the scope of social security was widened to increase aggregate demand in domestic markets in the period of the import substitution industrialisation.

Key words: Social security, social insurance, history of social security

* Yrd. Doç. Dr. Akdeniz Üniversitesi.

Giriş

Gerçeklik bizim onu algıladığımız gibi değil, kendi olduğu gibidir. Biz ona kendi algıladığımız gibi bir ontolojik kabul atfetsek de, o bizim algımızdan bağımsız, nesnel olarak vardır. En azından, bu çalışmanın, konu edindiği sosyal güvenlik olgusunu kavrayış biçimi böyledir. Sosyal güvenlik, ilk bakışta, insani, vicdani, adil, eşitlikçi ve daha bir sürü olumlu duygu ve düşüncenin bir pratiği gibi kendini göstermektedir. Ve sosyal güvenliği konu edinen araştırmaların büyük çoğunluğunun da, sosyal güvenliğin, devletin sosyal adaleti ve barışı sağlamaya dönük çabalarının bütünü olduğu yönünde idealizm ürünü bir ontolojik kabulden hareket etmekte olduğu gözlenmektedir. Böyle bir kabulden hareket edildiğinde, sosyal güvenliğin üst gelir gruplarından alt gelir gruplarına, gelir transferi yoluyla sosyal adaleti sağlayan bir araç ya da toplumsal yaşayışta ortaya çıkan risklere karşı koruma sağlayan bir güvence ve son tahlilde toplumsal barışa ve huzura hizmet eden bir mekanizma olduğu türünden sonuçlara ulaşılmaktadır. Bundan sonrasında ise, sistemin bazı ufak-tefek eksiklikleri ya da aksayan bazı yönleri tespit edilerek, bunların giderilmesine yönelik eleştiri ve öneriler geliştirilmektedir.

Bu tür işlevselci yaklaşımlar, toplumu verili ve organik bir bütün olarak görmekte¹, sosyal güvenliği de bu bağlamda toplumun işlevsel bir parçası olarak kabul etmektedir (Crosland, 1956; Wilensky ve Lebeaux, 1958; Titmuss, 1963). Bu bakış açısı, toplumsal eşitsizliklerin, adaletsizliklerin ve huzursuzlukların kaynağına inmemektedir.

Kuhn (1970: 113), görülen şeyin, neye bakıldığı ile ilintili olduğu gibi, önceki görsel-kavramsal deneyimlerin ne görmeyi öğrettiğine de bağlı olduğuna vurgu yapmaktadır. Bu bağlamda, toplumsal gerçekliği algılayış biçimi işlevselci görüşten bütünüyle farklı olan ekonomi politik perspektif ise, toplumsal eşitsizliğin kaynağına inmekte ve buradan işe başlamakta, dolayısıyla, sosyal güvenliğe bakışı bütünüyle farklı bir ontolojik kabule yaslanmaktadır. Bu pencereden bakanlar sosyal güvenliği, egemen sınıfların yerleşik çıkarlarını korumanın ve egemenlere karşı emekçi sınıflardan gelen tepki ve tehditleri bertaraf etmenin bir aracı olarak görmektedir (Gough, 1979; Müller ve Neusüss, 1978). Ekonomi politik algılayış, emekçi sınıfları bütünüyle egemen sınıfların çıkarlarına bağımlı pasif bir konumda görmez, tersine sosyal güvenliğin tarihsel gelişiminde ve aldığı biçimlerde emekçi sınıflar da doğrudan ya da dolaylı olarak belirleyici konumdadır.

Bu çalışma, sosyal güvenliğin Türkiye'deki serüvenini ekonomi politik perspektiften tartışma gayretindedir. Sosyal güvenliğin Türkiye'de kuruluş süreci son derece uzun bir zaman dilimine yayılmıştır. Bu sürecin kronolojisi çok iyi bilinse de, perde arkası açıklığa kavuşturulmuş değildir. Bu çalışmada, sosyal güvenlik sisteminin kuruluş sürecinin bilinen kronolojik hikayesinin ötesine geçerek, perde arkasındaki toplumsal gerçeklik ortaya konulmak istenmiştir.

¹ Mishra (1981: 50-58), işlevselci bakışın, sosyal olguları analiz ederken, organizma analogisini kullandığı tespitini yapmaktadır.

Bununla birlikte, söz konusu toplumsal gerçekliğin bütünüyle gün yüzüne çıkartılacağı iddiasını taşımamaktadır. Bu konunun birçok yönü, yeni araştırmalarla aydınlığa kavuşturulmayı beklemektedir.

Tarihsel Bazı Deneyimler

Eski Yunan'da savaşta ölenlerin ya da yaralananların ailesinin geçiminin sağlanması, çalışamayacak durumda olanların bazı temel gereksinimlerinin karşılanması, ücreti vergilerle ödenen yoksul doktorlarına yoksulların tedavi ettirilmesi gibi sosyal yardımlar yapılmaktadır. Roma'da ise hastalık ve ölüm durumlarına karşı yardımlaşma sandıkları kurulmuştur. Her iki dönemde de, bu tür yardımların arka planında, yönetilen kesimin yönetenlere karşı kalkıştığı ya da kalkışabileceği toplumsal tepki ve isyanları önleme amacının olduğu görülmektedir (aktaran; Dilik, 1992: 15-17)².

Diğer bir tarihsel örnek ise, Lonca düzeni içindeki güvenlik ağıdır. Lonca düzeninde sıkı bir yardımlaşma ve dayanışma ağı olduğu anlaşılmaktadır. Örneğin, yaşlanan ya da çalışamaz durumda olduğu için yoksulluğa düşme tehlikesinde olan lonca üyelerine yönelik bir koruma mekanizması bulunmaktadır (Huberman, 2012: 69-70). Bu koruma, dışarıya kapalı olan loncaların yalnız kendi üyelerine sağladığı ve böylece bu yapının kendini yeniden üretmesine katkı sağlayan bir ayrıcalık niteliğindedir.

Bir başka örnek olarak İngiliz Yoksul Yasaları'ndan söz açarsak, bu yasaların her şeyden önce emek piyasasını düzenlemek gibi bir amaçla yapıldığını söylemek gerekir. Bu bakımdan 1576, 1589 ve 1601 yıllarındaki ilk Yasalar ile 1834 yılındaki Yasa arasındaki temel farklılık da hemen kendini göstermektedir. İlk yasalar, yoksulluk yardımlarını yerel düzeyde sağlayarak, yoksulların yardım aldıkları yerde kalmasını ve dahası, aldıkları yardımın karşılığı olarak çalışmasını zorlamaktadır. 1834 Yasası ise, oluşmaya başlayan ulusal emek piyasasının gerekleri doğrultusunda yoksulluk yardımlarını yerel olmaktan çıkarıp, merkezi olarak düzenlemiştir (Güngör ve Özügürlü, 1997). İronik olan ise, yoksul yasalarının, yoksullara yardımı, kiliselerin sorumluluğuna vermesidir. Kiliseler yoksullara yardım yapmazdan önce, sahip olduğu toprak ve diğer zenginliklerle yoksulluğun en başta gelen yaratıcısından biridir (Huberman, 2012: 24).

Sosyal güvenlik söz konusu olduğunda, Bismarck ve Beveridge'i anımsamadan olmaz. Bismarck, 1880'lerde kurduğu sosyal sigorta kollarını, her şeyden önce, pragmatik birtakım politik-ekonomik beklentiler üzerine inşa etmiştir. İlk başta, Sosyal Demokrat Parti'ye oy veren işçi sınıfını bu partiden koparmayı amaçlamıştır. Diğer taraftan, sosyal güvenlik sistemiyle kitleleri devlete dolayısıyla kendisine bağımlı bir duruma getirmek ve böyle hissetmelerini sağlamak istemiştir.

² Dilik, bu bilgileri şu kaynaklardan aktarıyor: Kurt Brackmann, (1959: 81), Handbuch der Sozialversicherung, Asgard-Verlag, Bad Godesberg. Horst Peters (1959: 13), Die Geschichte der Sozialversicherung, Asgard-Verlag, Bad Godesberg.

İşçi sınıfına sosyal güvence sağlayarak ekonomik büyümeyi teşvik etmek de Bismarck'ın modelinin başta gelen amaçlarından biridir. Bismarck, böylesi bir devlet katkısı olmaksızın, bütün yükün işverenlere yıkılması durumunda Alman sanayisinin ayakta kalamayacağı görüşündedir (Taylor, 1955; Hennock, 2007: 92).

Beveridge'in başında bulunduğu komisyonun hazırlayıp 1942'de yayınladığı sosyal güvenlik planının temel önerisi ise; çalışan herkesin sigorta primi ödemesi ve sigortadan hasta olanlara, işsizlere, emekliye ayrılanlara ve dullara yardım yapılması şeklindedir. Özellikle gereksinim (*want*), hastalık (*disease*), cehalet (*ignorance*), sefalet (*squalor*) ve aylıklık/işsizlikle (*idleness*) mücadele edilmesi gerektiğini söyleyen Beveridge'e göre, sosyal güvenlik, gelirin yeniden dağıtımına anlamına gelmektedir. Ancak, söz konusu "dağıtım", zenginden alıp fakire verme anlamında değil, çalışılan zamanlardan çalışılmayan dönemlere aktarma anlamında bir gelir transferidir. Beveridge Planı'nın temel amacı emeğin yeniden üretim maliyetlerini kuşaklararası bir sisteme oturtarak topluma yaymak ve çalışmaya istekli, verimli bir işgücü yaratmaktır. Bu tür bir sistem, işçi sınıfının, üretilen mallara olan talebini de canlı tutacaktır. Nihai amaç ise, bu sayede, savaş sonrası dönemde ekonominin rekabet gücünün artırılmasıdır (Beveridge, 1944).

Bismarck ve Beveridge modellerinin temellerini attığı günümüz sosyal güvenlik kavramı, yurttaşlık kurumu bağlamında toplumun bütün kesimlerine, daha doğrusu bütün yurttaşlara, hem de eşit olarak sağlanan bir hak görünümüne bürünmüştür. Yurttaşlara bu hakkını ulaştıran ise 1945'den itibaren hayata geçirilen refah devleti olmuştur.

Bir Zamanlar Bir Refah Devleti Vardı

Refah uygulamaları modern yurttaşlık kavramının tarihsel gelişim seyri içinde yurttaşlara bahsedilen sosyal haklardan biri olarak tarih sahnesine çıkmıştır. Modern yurttaşlık kavramının İngiltere özelinde tarihsel gelişimini inceleyen Marshall (1992), ilk önce medeni hakların, ardından siyasal hakların ve son olarak da sosyal hakların ortaya çıktığını belirlemektedir. Zamansal olarak, genel bir gözlemlerle, medeni hakların 18. y.y., siyasal hakların 19. y.y. ve sosyal hakların ise 20. y.y.'a rastladığını belirlemektedir.

Bu bağlamda yurttaşlık hakları kapitalizmin gelişmesine paralel bir gelişim seyri izlemiştir. Örneğin, ilk önce medeni hakların ortaya çıkması kapitalizmin erken dönemlerindeki bireyci ve rekabetçi piyasa yapısıyla doğrudan bağlantılıdır. Buna göre, bireysel özgürlük, konuşma özgürlüğü, düşünce özgürlüğü, mülk edinme ve sözleşme yapma özgürlüğü gibi medeni haklarla bireylerin bağımsız bir özne olarak hareket etmesine olanak tanınmaktadır. Bu bireycilik, erken dönem kapitalizmin tutunduğu liberal ideolojinin bir gereğidir (Marshall, 1992: 8-10). Medeni haklar bireyleri güçlendiren değil, gerçekte onları toplumsal birliktelikten ve bilinçten soyutlayarak piyasacı düzene bağımlı kılan bir sonuç yaratmıştır.

Marshall (1992), yurttaşlığın, bir bütün olarak kapitalist endüstrileşmenin selameti için iki temel işlev yerine getirdiği görüşündedir; bir yandan sınıfsal

eşitsizliği perdelemekte, diğer yandan kapitalizmin üst yapısal örgütlenme biçimi olan ulus-devletin selameti için yurttaşların ulusal aidiyet duygusunu güçlendirmektedir.³

Mann (1987) ise İngiltere'nin dışına çıkıp, fakat İngiltere'deki sistemi de dahil ederek, gelişmiş endüstriyel toplumlarda liberal, reformist, otoriter monarşist, faşist ve otoriter sosyalist olmak üzere beş farklı vatandaşlık tipolojisi çizer. Mann, bunları birbirinden ayırmaksızın egemen sınıfların⁴ sınıf çatışmasını saf dışı etmek için kullandığı stratejiler olarak resmeder. Buna karşın, Balibar (1988), vatandaşlık kavramının her zaman geçerli kesin bir tanıma sahip olmadığını, sosyal gruplar arasında süregiden çatışma nedeniyle bu kavramın yeniden tanımlanması gerektiği görüşündedir. Görüldüğü gibi, Balibar, vatandaşlık kurumunu pür bir egemen sınıf stratejisi olmaktan çok, sınıf çatışması sonucu biçimlenen bir kavram olarak resmetmektedir. Balibar'ın dikkat çekmek istediği, emekçi sınıfların, egemenler karşısında tümüyle pasif-edilgen bir konumda olmadığıdır.

Balibar haklıdır, medeni hakların ardından ortaya çıkan siyasal ve sosyal hakların tarihsel arka planında uzun süren sınıfsal mücadeleler bulunmaktadır. Yurttaşlık hakları, işçi sınıfı arasında ulusal bir bilinç yaratmış olsa da, bu hakların ortaya çıkmasında işçi sınıfının doğrudan rolü vardır. Örneğin, işçi sınıfının, tam anlamıyla, yurttaşlık haklarını elde etmesi İkinci Enternasyonal'in öncelikli gündemini oluşturmuştur (Hobsbawm, 1988: 11).

İşçi sınıfı sosyal haklara refah devleti ile kavuşmuştur. Sosyal haklar da, medeni ve siyasal haklar gibi yurttaşlık statüsüne bağlıdır. Bu haklarla birlikte, modern yurttaşlık kurumu oluşum sürecini tamamlamıştır. Medeni haklar erken dönem kapitalizmin liberal ideolojisi ile ilintili iken, refah devleti, İkinci Dünya Savaşı sonrası Keynesyen ekonomi politikalarının yapısal bir parçası olarak kurulmuş ve geliştirilmiştir. Esping-Andersen'in (1990) çalışmasına göre, liberal, korporatist ve sosyal-demokratik gibi farklı nitelikler sergileyen refah devletleri gelişmiş kapitalist ülkelerin hemen hepsinde kurulmuştur. Devletin ekonomiye müdahalesini en aza indirgeyen liberalizmin aksine toplam talep yetersizliğini merkezine koyan Keynesyen ekonomi politikaları refah devletine başat bir rol biçmektedir. Refah devleti, Keynesyen dönemde toplam talep yetersizliği sorununun çözümü, işgücünün yeniden üretimi ve artı nüfusun politik olarak

³ İnsan toplumlarının ulus-devlet biçimindeki örgütlenmesi küresel kapitalist üretim ilişkilerinin, daha doğrusu sınıf mücadelelerinin bir ürünüdür (Balibar, 2000: 112-114). Ulusun yeniden üretimi devlet kurumu tarafından gerçekleştirilir. İktisadın yeniden üretimine, bireylerin formasyonuna, aile yapılarına, halk sağlığına ve genelde özel hayatın tüm alanlarına müdahale eden devlet kurumudur. Bu eğilim ulus biçiminin ortaya çıkışından beri vardır, fakat 19. ve 20. yüzyıllar süresince başat hale gelmiştir ve bunun sonucunda her sınıftan bireyin varlığı tümüyle ulus-devletin yurttaşı statüsüne, yani belli bir milliyete aidiyet sıfatına tabi kılınmıştır (Balibar, 2000: 117)

⁴ Mann (1987: 340), egemen sınıf kavramı ile egemen konumdaki ekonomik, politik ve askeri güçlerin kombinasyonunu kastettiğini vurgulamaktadır.

kontrol altında tutulması gibi temel işlevler yerine getirmiştir (Gough, 1979; O'Connor, 1973). İşçi sınıfı, böylece, İkinci Dünya Savaşı sonrası dönemde kapitalizmin yeniden inşasına ikna olduğu gibi, sosyalist toplum idealinden de uzaklaşmıştır. Refah devleti dönemi, işçi sınıfının da buna bizatihi irade koyduğu bir toplumsal uzlaşma dönemini temsil etmektedir.

Kapitalizmin 1970'lerde yaşadığı kriz Keynesyen politikaların sonunu getirmiş ve yeni-liberalizm hakim konuma geçmiştir. Bu, emek ve sermaye arasındaki toplumsal uzlaşmanın da sonu olmuştur. Uzlaşma, sermaye cephesince tek taraflı olarak bozulmuştur. Kapitalizmin yeniden inşa sürecinde emekçi kitleleri kapitalizmle uyumlu hale getirmenin bir aracı olarak devreye sokulan refah devleti, yeni-liberal dönemde birikimin önündeki en büyük engel olarak görülmüştür. Refah devletinin tasfiyesi, Keynesyen politikaları safdışı eden monetarist ekonomi politikalarının ilk icraatlarından biri olmuştur.

Yeni-liberal dönemde, enflasyonla mücadele, borç ve açıkların azaltılması, vergi indirimi gibi sorunlar ekonomi politikalarının öncelikleri haline gelmiştir (Mishra, 1999: 37). Bu öncelikler kamusal sosyal harcamaların kısılması yönünde baskı oluşturmuştur. Böylece, Offe'nin (1993: 147-148) de ifade ettiği gibi, 1970'lerin ortalarından itibaren refah devletinin kendisi bir sorun olarak algılanmaya başlamış ve eleştirilerin odağı haline gelmiştir. Refah devletine yönelik tepkiler pratiğe aktarılarak, 1980'lerden itibaren, bu alanda köklü bir dönüşüm süreci başlamıştır.

Refah devletinin Batılı ülkelerde geçirdiği dönüşümün detaylarına burada girilmeyecektir. Ancak, şu kadarını söylemekte yarar var; refah hizmetlerinin çalışma konusunda isteksizliğe yol açtığı ve bir bağımlılık kültürü yarattığı inancıyla bu hizmetler "pasif" olmaktan çıkartılıp "aktif" politika temelinde yeniden kurgulanmıştır. Bunun sonucunda yurttaşlık temelinde bir hak olarak verilen refah devleti kapsamındaki sosyal haklar, yeni rejimde sözleşmesel koşullara bağlanmıştır (Handler, 2003). Refaftan (*welfare*), çalışma karşılığı refaha (*workfare*) dönüşüm⁵ olarak adlandırılan yeni rejimde, refah hizmetleri, çalışma koşuluna bağlanmakta ve işsizlik yardımları aktif politika anlayışıyla yeni iş bulma hizmetlerine kanalize edilmektedir.

⁵ Bu dönüşüm yanlış anlaşılmalıdır. Çalışma koşuluna bağlanan şey, refah (*welfare*) döneminde hak temelinde verilen sosyal yardımlardır. Çalışma karşılığı refah (*workfare*) anlayışının pratiği ise, yardıma gereksinim duyanlara, birtakım kamusal işler (temizlik, çöp toplama, park-bahçe bakımı, v.b.) yapmaları koşuluyla yardımın verilmesidir. Burada söz konusu olan, ücret ve diğer çalışma haklarının da olduğu tam zamanlı ya da yarı zamanlı düzenli bir istihdam değil, yalnızca gündelik çalışma ve bu çalışma için yapılan parasal yardımdır. Bu uygulamanın 16.yüzyıldaki İngiliz Yoksul Yasaları ile getirilen *parish* uygulamasının temel felsefesiyle olan benzerliği ise ilgiye değerlidir. Toplum Yararına Çalışma adı altında Türkiye'de de yaygınlaşmaya başlayan bu çalıştırma biçiminin ayrıntılı bir değerlendirmesi için Gün'ün (2013) çalışmasına bakılabilir.

Refah Rejiminin Türkiye Serüveni

Kamu Kesiminin Önceliği Ve Ayrıcalığı

Türkiye’de sosyal güvenlik sisteminin kuruluşu konusunda, 1945 yılında kurulan işçi sigortalılarının bu konudaki ilk adım olduğu yönünde genel bir kanı olduğu gözlenirse de, bu konudaki ilk adımlar, kamu kesimi çalışanlarına yönelik olarak kurulan emekli sandıklarındır. Bu anlamda, sosyal güvenliğin başlangıcı Osmanlı’nın son dönemlerine kadar geriye gitmektedir. Kamu çalışanlarının sosyal güvenliğe ilk kavuşan kesim olmasını, bu kesimin, özellikle de asker ve sivil bürokrasinin, yönetim kademelerinde bulunuyor olmasından yararlanarak kendisine yönelik bir ayrıcalık elde etmesi şeklinde açıklanamaz. Bu konu, ancak, bir bütün olarak, bürokrasi olgusunun tarihsel ve toplumsal bağlamı içerisinde ele alınması ile açıklığa kavuşturulabilir. Burada kapsamlı bir bürokrasi tartışmasına girmeye yer yok, bu nedenle, yalnızca sosyal güvenliğin ilk olarak kamu kesiminden başlaması ile olan ilişkililiği bağlamında bürokrasi olgusuna değinmek gerekmektedir.

Modern bürokrasi olgusu ezeli olmayıp, tarihin belirli bir aşamasında, daha da açıklıkla söylemek gerekirse, kapitalist toplumun devlet yönetim biçimi olarak ortaya çıkmış olan bir olgudur. Bu konuda bir anlaşmazlık olmamasına karşın, bürokrasinin ontolojisi konusunda üç farklı kuramsal yaklaşım bulunmaktadır. Bunlardan Marxist kurama göre, oluşumu zamansal olarak mutlakiyetçi krallıkların çöküş dönemine denk düşen bürokrasi, burjuva devlet düzenine özgü bir olgudur. Bürokrasinin burjuva toplumsal düzen açısından iki temel işlevinden söz edilmektedir. İlk olarak bürokrasi kapitalist gelişmeyi engelleyen Ortaçağ kalıntılarına karşı verilen savaşın en etkili silahı olmanın yanında, kapitalist toplumsal yapıda da, emekçi sınıfı, burjuva sınıfının çıkarları uğruna tahakküm altına alınan bir araçtır. Diğer bir kuram olan Weberci bürokrasi görüşüne göre, kapitalizm öncesi toplumsal yapılarda bürokratik yapıların varlığından söz edilebilirse de, bürokrasi kapitalizmle birlikte yaygınlık ve etkinlik kazanmıştır. Bu yaklaşıma göre, geleneksel, karizmatik ve ussal-yasal egemenlik ayırımında bürokrasi, bunlardan sonuncunun dayandığı yönetsel sistemdir. Bu yönetsel yapının ayırdedici özelliği, bundan önceki egemenlik biçimlerinin tek yanlılığına karşın, yasalarla sınırlanmış olması dolayısıyla doğruluğu herkes tarafından kabul edilen ideal bir yönetsel yapı olmasıdır. Seçkinler olarak adlandırılan üçüncü bir kurama göre ise, toplumsal ve siyasal yapı, seçkinler ve seçkin olmayanlar ikiliğinde, azınlıktaki seçkinlerin iradesini çoğunluğa benimsediği ve seçkin azınlığın toplumsal ilerlemenin tek itici gücü olduğu bir yapıdır. Bürokrasi, yönetimin, işleri çıkmaza sokan siyasilerin tekelinden alınarak uzman teknokratlara verilmesidir ve meşruiyetini de buradan almaktadır.⁶

Fişek (2011: 101), bürokrasinin temel ayırt edici özelliğinin, kamu görevleri ve görevliliğinin kalıcı niteliği olduğuna dikkat çekmektedir. Bu çalışma, bürokrasi

⁶ Bürokrasi olgusunun son derece derinlikli bir incelemesi Fişek’in çalışmalarında (1970, 2011: 98-134) yer almaktadır.

olgusunun ontolojisi konusunda Marxist kuramın tezlerini benimsemekle birlikte, ister Marxist, isterse Weberci ya da seçkin kuramsal savlar esas alınsın, bürokrasinin kendisine atfedilen toplumsal işlevi yerine getirebilmesi için, bürokratik görev ve görevliliğinin kalıcılığı nedeniyle, bu görevlere alınanlara, yaşamlarını sürdürebilecekleri bir gelir, sosyal güvenlik vb temel yaşam koşullarının sağlanması bir zorunluluktur.

Bürokrasi olgusuna ilişkin bu kuramsal açıklamalardan hareketle, Türkiye özelinde, sosyal güvenliğin ilk olarak kamu kesimi çalışanlarına yönelik olmasını açıklığa kavuşturmaya çalışalım. Bu anlamda sosyal güvenliğin başlangıcının Osmanlı'nın son dönemlerine kadar geriye gittiğini söylediğimize göre, sorunu çözümlenmeye de buradan başlamamız gerekmektedir.

Geleneksel Osmanlı toplumsal yapısı modernleşme süreciyle birlikte dönüşmeye başlamıştır. Osmanlı modernleşmesini Tanzimat'la başlatan görüşler olduğu gibi, Tanzimat'tan daha geriye götüren görüşler de vardır. Ne zaman başlamış olursa olsun, konumuz açısından tartışma götürmez gerçeklik, geleneksel Osmanlı bürokrasisinin modernleşme sürecinde bir evrim geçirdiğidir. Ortaylı'ya göre, 19.y.y'da Osmanlı İmparatorluğu geleneksel devlet tipinden, modern merkezîyetçi devlet tipine geçiş sürecini yaşamaktadır. Buna bağlı olarak, kaçınılmaz bir şekilde, asker ve sivil bürokrasi ayrışmakta ve bürokratik yapı da modernleşmektedir. Bürokrasinin merkezileşmesi, merkezde ve taşradaki üst düzey görevlilerin yanında ve onlardan geçimini sağlayan bürokrat tipini, bakanlık ve diğer merkezi kurum ve kuruluşlara bağlı çalışan ve maaş alan memur tipi ile ikame etmiştir. Ve bu bir anda değil, süreç içerisinde olmuştur (Ortaylı, 2012).

Sosyal güvenlik uygulamalarının asker ve sivil bürokratlara yönelik ilk örnekleri de bu süreçte görülmektedir. 1806 yılında kurulan Askeri Tekaüt Sandığı ve 1881 yılında sivil memurlar için kurulan Tekaüt Sandığı ilklerdendir.⁷ Cumhuriyetin erken dönemlerinde, kamu kesimi çalışanlarına yönelik sosyal güvenlik daha da geliştirilerek yaygınlaştırılmıştır. Böylece, bürokrasi, toplumun diğer kesimlerine göre önce ve öncelikli olarak sosyal güvenliğe sahip olmuştur. Merkezi idareye bağlı, oradan maaş alan ve kendisine sosyal güvence de sağlanan modern bürokrasinin toplumsal işlevi konusuna gelince, klasik dönem ve 19.y.y. Osmanlı bürokrasisi arasına çekilen sınır çizgisinin, hem 19.y.y. Osmanlı bürokrasisinin farklı kesimleri arasına hem de 19.y.y. Osmanlı bürokrasisi ile Cumhuriyet dönemi bürokrasisi arasına çekilmesi gerekmektedir.

Savran'a göre, bürokrasinin evrim süreci, bürokrasinin bir bütün olarak ve aynı yönde evrilmesi biçiminde değil, bölünerek ve farklı yönlerde evrilmesi biçiminde gerçekleşmiştir. Söz konusu bölünme ve dönüşüm iki kez yaşanmıştır.

⁷ Burada, söz konusu sosyal güvenlik uygulamalarının kronolojik olarak ilk uygulamalar olduğu yönünde bir anlam çıkartılmamalıdır. Osmanlı İmparatorluğu'nda lonca düzeninin kendine özgü bir sosyal güvenlik sistemi olduğu gibi, başka birtakım geleneksel yanma ve dayanışma pratiklerinin olduğu da bilinmektedir. Bu çalışma, bir sosyal güvenlik tarihçesi araştırması olmadığından sözü edilen konulara yer verilmemektedir.

İlki, Batı kapitalizmi karşısında yaşanan ekonomik, politik, askeri ve ideolojik bunalıma karşı siyasal iktidarın taşıyıcılarının bir bölümü tarafından değişim yoluyla çözüm aranması sonucu olmuştur. Bu bölünme, bir yanda, Batı'nın askeri, teknik ve ekonomik yapısının benimsenmesinden yana olan modernist kanadın, diğer yanda ise, eski yapının korunmasından yana olan geleneksel kanadın olduğu bir yapıyı ortaya çıkarmıştır. Savran, bu bölünmeye karşın, devletin kalıcı olmasının her iki kanadın da temel hedefi olduğunu vurgulamaktadır. İkincisi ise, 19.yüzyılın sonunda, devletin sürekliliğini sağlamak yönünde çabalamak yerine, bir burjuva devrimi gerçekleştirme amacıyla olanların çabaları sonucu olmuştur (Savran, 2010: 45-50).

Cumhuriyet dönemi bürokrasisi ise, artık yeni kurulan burjuva toplumsal düzenin bürokrasisidir. Cumhuriyet'in ilk döneminde, güçlü bir burjuvazinin varlığından henüz söz edilemeyen bir ortamda, bürokrasi etkin ve ağırlıklı bir konuma geçmiştir. Toplumsal işlevini yerine getirmesi için, öncelikle bu kesimin gündelik yaşamının düzenli gelir ve sosyal güvenlik gibi mekanizmalarla garanti altına alınması tarihsel ve toplumsal bir zorunluluk olarak ortaya çıkmaktadır. Buna uygun olarak, bürokrasi Cumhuriyet döneminde sosyal güvenliğe kavuşan ilk toplumsal kesim olmuştur.

Cumhuriyet döneminde, 1930 yılında yapılan bir yasa⁸ ile kamu kesimi çalışanlarına sosyal güvenlik sağlamaya yönelik bundan önceki çok sayıda yasal düzenleme yürürlükten kaldırılmış ve bu yeni kanun kapsamına alınan kamu çalışanlarına prim alınmadan aylık ödenmesi kabul edilmiştir. Ancak, sonraki yıllarda, bazı kamu çalışanlarına yönelik prim esasına dayalı emekli sandıkları da kurulmuştur. Örneğin, bunlar arasında; demiryolları ve liman işletmeleri genel müdürlüğü memurları, tekel memurları, ziraat bankası memurları, merkez bankası memurları, belediye memurları, iller bankası memurları, köy öğretmenleri ve sağlık memurları bulunmaktadır.

1949'da Emekli Sandığı kurularak⁹ kamu kesimi çalışanlarına yönelik ayrı ayrı kurulan bütün emekli sandıkları tek bir sandıkta birleştirilmiş ve primsiz rejim terk edilerek primli sisteme geçilmiştir. Emekli Sandığı'nı kuran kanunun gerekçe yazısında, bu değişikliğin en başta gelen nedeni olarak, prim alınmadan bağlanan emekli aylıklarının çok düşük ve emeklilik döneminde bununla geçinmenin zor olması gösterilmektedir.

Bütün enerjisini görevinde iken harcamış ve ömrünün büyük kısmını Devlet hizmetinde geçirmiş bir kimsenin emekliye ayrıldıktan sonra çalışarak değil, iktisap ettiği görev aylığı tutarı üzerinden ve hizmet süresine göre alacağı mâkul ve uygun bir emekli aylığı ile rahatça yaşayabilmesikadar tabii ve haklı bir şey olamaz iken, bu aylıkların bütçeden ödenmesi ve bütçenin ise daha fazlasını vermeye müsait

⁸ 1683 sayılı Askeri ve Mülki Tekâüt Kanunu (Kabul tarihi: 3.6.1930, Resmi Gazete sayı ve tarih: 1517 – 11.6.1930)

⁹ 5434 Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanunu (Kabul tarihi: 8.6.1949, Resmi Gazete sayı ve tarih: 7235 – 17.6.1949).

olmaması hasabiyle bu gayenin tahakkukuna, maalesef şimdiye kadar, imkân bulunamamıştır.¹⁰

Bundan başka, böyle bir düzenlemeye gidilmesinin iki temel argümanı olduğu görülmektedir. Birincisi, dağıtık yapının hem mali hem de idari olarak kontrol edilmesi ve denetlenmesindeki zorluklar, ikincisi ise, prim alınmadan yürütülen emekli sandıklarının oluşturduğu maliyettir (Talas, 1997: 483-484). Emekli Sandığı'nı kuran kanunla o zamana kadar yürürlükte bulunan 75 ayrı kanun yürürlükten kaldırılmıştır. Sandığın ana gelir kaynağı, kapsama alınan kamu çalışanlarından yapılan kesintiler olmuştur. Emekli Sandığı Kanunu Tasarısı'nı inceleyen komisyonun raporuna göre, primli sisteme geçilmesi emekli maaşlarının çok düşük düzeylere düşmesinin önüne geçerek, emeklilere arzu edilen düzeyde bir refah sağlayacak esaslı bir adımdır.¹¹

Sıra İşçilerde: Önce Maden Amelesi Sonra İş Kanunu Kapsamına Giren İşçiler

Türkiye'de, işçilere yönelik sosyal güvenlik, 1945 yılında zamansal olarak Batı Avrupa'daki refah devletinin kuruluşuyla paralel olarak kurulmaya başlanmıştır. Ancak, bu, yalnızca başlangıçtaki kronolojik bir kesişmedir. Başlangıçta, kısmen uluslararası düzeydeki gelişmelerin etkisinin olduğu söylenebilir¹² de işçilere

¹⁰ Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanun Tasarısının Gerekçesi, Seksen Sekizinci Birleşim (18.V.1949), TBMM Tutanak Dergisi, Cilt: 19.

<http://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d08/c019/tbmm08019088.pdf>

¹¹ Adalet, Bayındırlık, Bütçe, Ekonomi, İçişleri, Maliye, Milli Eğitim, Milli Savunma, Sağlık ve Sosyal Yardım ve Ulaştırma Komisyonlarından seçilen 3'er üyeden kurulan Geçici Komisyon Raporu, TBMM Geçici Komisyon Esas No: 1/462, Karar No: 2, (30.IV.1949), TBMM Tutanak Dergisi, Cilt: 19,

<http://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d08/c019/tbmm08019088.pdf>

¹² Uluslararası düzeydeki gelişmelerden kaynaklanan söz konusu etki, özellikle, 1945 yılında Birleşmiş Milletler (BM)'in kurulmasıyla ilintilidir. Milletler Cemiyeti'nin (MC) bir devamı gibi görünse de, BM'nin kuruluşu, aslında, uluslararası ilişkiler ve uluslararası politikada MC'nin kuruluşunda da belirleyici olan idealist felsefenin (Carr, 1946) tahtından edildiği derin bir dönüşümün ürünüdür. Bu dönüşüm, kapitalist endüstrileşmenin İkinci Dünya Savaşı sonrası pragmatik gereksinimlerini merkeze alan bir realist yaklaşımın idealizmin yerini alması şeklinde gerçekleşmiştir. BM'nin kurucu üyesi olarak, Türkiye'de, 1945 ve izleyen 1-2 yılda, sosyal politika alanındaki yasal ve kurumsal düzenlemelerin uluslararası alandaki bu süreçle doğrudan ilintili olduğu anlaşılmaktadır. Örneğin 1945 yılında, Çalışma Bakanlığı'nın ve İşçi Sigortaları Kurumu'nun kurulması, 1946 yılında Dernekler Yasası'ndaki sınıf temelli dernek kurma yasağının kaldırılarak, işçilerin örgütlenmesine serbesti tanınması. Ancak, uluslararası düzeydeki gelişmelerden kaynaklı bu etki biçimsel ve nicel bir sonucun ötesinde nitel bir sonuç yaratmamıştır. Bir bütün olarak sosyal politika alanında gözlemlenen gelişmeler, içsel süreçlere bağlı bir seyir izlemiştir. Örneğin, 1945'de kurulan işçi sigortalarının kapsamı son derece sınırlıdır ve 1960'lardaki içsel ekonomik ve politik koşullara bağlı olarak yaygınlaşmaya başlamıştır. Diğer bir örnek olarak, 1946 yılı ortasında tanınan serbesti sonrası çok hızlıca yaygınlaşan işçi örgütleri, yılsonunda bir askeri müdahale ile sert bir şekilde kapatılmıştır. Örnekler çoğaltılabilir ama bu kadarı yeterli olsa gerektir.

yönelik sosyal güvenlik sisteminin tarihsel gelişiminde belirleyici olan, kapitalist üretim ilişkilerinin içerideki gelişimi ve sınıfsal çıkarlar olmuştur.

1945 öncesi işçilere yönelik bazı tekel sosyal güvenlik uygulamalarının olduğu da görülmektedir. İlk sosyal sigorta uygulamaları maden işçilerine yönelik ve onlarla sınırlı olarak başlamıştır. 1921'de Ereğli bölgesindeki madenlerde çalışma ilişkilerini düzenlemek için çıkarılan kanun¹³ ve 1923'de kurulan Amele Birliği¹⁴ sözü edilen bu ilklerdir. Madencilerin bu konuda ilk olmasının nedeni ücretli işçiliğin ilk olarak bu sektörde ortaya çıkmış olmasıdır.¹⁵ Bu ilk düzenlemelerin zihinsel arka planında, maden sektöründe üretimin devamlılığını (Makal, 1999: 321) ve işgücünün yeniden üretimini sağlama düşüncesinin yer aldığı açıktır. İlk düzenlemelerin belirli bir coğrafi bölge ile sınırlandırılmış olması ve yalnızca iş kazası ve meslek hastalığı ile hastalık durumunda yardım yapılması da bunu göstermektedir.

Cumhuriyet devriminin ekonomik temeli, ulusal burjuvaziyi yaratıp sanayi üretimini geliştirerek oluşturulmaya çalışılmıştır. Bu çabalar çerçevesinde ve halkçılık ideolojisinin de bir gereği olarak sınıf temelinde örgütlülük yasaklanmıştır. Kapitalist birikime ayak bağı olabilecek olası bir işçi sınıfı hareketi bu şekilde kontrol altına alınmış olsa da¹⁶ emekçi kesimi bütünüyle emek gelirine bağımlı kılacak, tam zamanlı işçilik olgusunu yerleşik hale getirmek gibi bir sorun varlığını sürdürüyordu. Çünkü sanayi üretimini geliştirme yönünde atılan adımlar henüz sonuç vermemişti.

Cumhuriyetin ilk yıllarında uygulanan ekonomi politikaları, gerekli kapitalist birikimi sağlayamamış ve sanayi üretimi 1930'lara kadar geri kalmıştır. İşveren çevreleri, işçilerin sosyal güvenliği bir yana, çalışma koşullarını düzenleme çabalarına bile karşı çıkmaktadır. Örneğin, ilk iş kanunu tasarıları, ek maliyetler yarattığı gerekçesiyle, işveren çevrelerinin yoğun muhalefeti nedeniyle yasalaşmamıştır (İlkin, 1978: 274-275).

1930'lardan itibaren özel bir birikim yolu olarak uygulanmaya başlanan ve Boratav'ın (2006: 25) belirlediğine göre, tam olarak, 1932'de belirginleşen korumacı-devletçi sanayileşme modeliyle sanayiye dayalı üretimde kayda değer gelişmeler sağlanmış ve birikim sürecinin önü açılmıştır. Devletçi sanayileşme modelinin rayına oturmasıyla birlikte ilk iş kanunu da çıkartılmıştır.¹⁷ 1936 yılında

¹³ 151 sayılı Ereğli Havza-i Fahmiyesi Maden Amelesinin Hukukuna Mütteallik Kanun

¹⁴ 2608 sayılı Amele Birliği ve İhtiyat ve Teavün Sandıkları Talimatnamesi

¹⁵ Kapitalizmin ortaya çıkışıyla birlikte, ücretli işçilik kendiliğinden değil, kamu gücü kullanılarak zorla ve kanlı bir şekilde oluşturulmuştur. Madencilik, bu konuda, en karanlık koşullara ve en dramatik hikayeye sahip olan üretim alanıdır. Türkiye'de de maden sektöründe ücretli işçiliğin oluşum süreci bundan istisna değildir. Bu konuda Quataert'in (2009) çalışması görülmeye değerdir.

¹⁶ Tatil-i Eşgal Kanunu (1909), Cemiyetler Kanunu (1909), Takrir-i Sükun Kanunu (1925) gibi yasalarla işçi sınıfı hareketi sistematik bir şekilde baskı ve kontrol altında tutulmuştur.

¹⁷ 3008 sayılı İş Kanunu (Kabul tarihi: 8.6.1936, Resmi Gazete sayı ve tarih: 3330 - 15.6.1936).

yürürlüğe giren bu kanun, birikim sürecinin sorunsuz işlenmesi için, işçi sınıfının çalışma koşullarını düzenlemek amacıyla çıkartılmıştır. Diğer taraftan bu kanun işçi sınıfının örgütlenmesinin önünü açmadığı gibi grevi de yasaklamıştır.

Cumhuriyet döneminin bu ilk iş kanununda, bazı sigorta kollarının (iş kazası ve meslek hastalıkları, analık, ihtiyarlık, işten kalma, hastalık, ölüm) kurulması da düzenlenmiştir. Bunlardan iş kazası ve meslek hastalığı sigortası ile analık sigortasının, iş kanunu yürürlüğe girdikten sonra en geç 6 ay içerisinde, diğer sigorta kolları ise olanaklar elverdiği zaman düzenlenecektir. Ancak, 6 ay içerisinde kurulması gereken sigorta kolları bu süre içerisinde kurulmamıştır. Bunun nedenini, öncelikle, 1937 yılından itibaren devletçi iktisat politikalarına karşı yükselmeye başlayan tepkilerde aramak gerekir. Boratav (2006: 203-207) bu yılda devletçi politikalarda bir gevşeme hatta bazı gerileme belirtilerinin ortaya çıkmaya başladığını ve bunun geçici olmadığını belirlemektedir. Diğer bir neden olarak da, devlete ait işletmelerin kendi içinde zaten birtakım yardım birlikleri ve sandıklarının bulunması gösterilmelidir (Makal, 2002: 488).

Devletçi politikaların temel önceliği kapitalist sermaye birikimidir ve birikimin selameti için buğday üreticisi köylüler ve işçi sınıfı en fazla hırpalanan gruplar olmuştur. Sanayileşme için gerekli birikim en çok bu iki grubun sırtına basılarak sağlanmıştır (Boratav, 2005: 79; 2010: 373). Böyle bir ortamda, sosyal güvenlik gibi bir konunun birincil önceliğe sahip olmadığı görülüyor. Sosyal güvenlik ve refah hizmetleri için mücadele eden bir işçi sınıfı hareketi de sınıf mücadelesi sahnesinde görünmemektedir. İşçi sınıfının gündeminde olsa olsa kendini çevreleyen örgütlenme ve grev yasağı gibi çeperleri aşma çabası vardır.

İkinci Dünya Savaşı koşullarında da sosyal güvenliğe ilişkin adımlar atılmamış, zaten 1940 yılında çıkartılan Milli Korunma Kanunu, İş Kanunu'nu önemli ölçüde askıya almış ve bu kanunun birçok hükmü uygulanmamıştır.

Savaş sonrası dönemde Batılı ülkelerde kapitalist birikim koşullarının yeniden tesisi ve emekçi yığınların kapitalist toplumsal yapı ile uyumlaştırılması için sosyal politikalar öncelikli bir konuma geçmiştir. Bu, aynı zamanda, ağır bedeller ödeyen geniş kitlelere karşı bir gönül alma operasyonudur. Talas'a göre, Türkiye İkinci Dünya Savaşına girmemiş olmasına rağmen ekonomik olarak sarsılmıştır. Bu durum, sosyal güvenliğe olan gereksinimi artırmıştır. Bu gereksinimi karşılamak ve biraz da batılı ülkeler taklit edilerek savaşın hemen ardından 1945 yılında, iş kanunu kapsamındaki¹⁸ işçilere yönelik olarak iş kazası ve meslek hastalığı ile analık sigorta kolları kurularak işçi sigortaları kurumu hayata geçirilmiştir¹⁹ (Talas, 1953: 94-95).

¹⁸ 3008 sayılı İş Kanunu günde en az on (10) işçi çalıştırmayı gerektiren işyerlerinde uygulanmaktadır (m.2).

¹⁹ 4772 sayılı İş Kazalarıyla Meslek Hastalıkları ve Analık Sigortaları Kanunu (Kabul tarihi: 27.6.1945, Resmi Gazete sayı ve tarih: 6051 – 7.7.1945), 4792 sayılı İşçi Sigortaları Kurumu Kanunu (Kabul tarihi: 9.6.1945, Resmi Gazete sayı ve tarih: 6058 – 16.7.1945).

Neden yalnızca iş kanununun kapsamına giren işçilere yönelik dar kapsamlı bir sistem kurulmuştur? Bu, bütünüyle kapitalizmin ülkedeki gelişim düzeyiyle ilişkilidir. Buradaki temel amaç, kapitalizmi yerleştirip geliştirme çabaları çerçevesinde, kırsal kökenli işçileri kapitalist üretim ilişkilerine bağlı ve bağımlı kılarak kalıcı bir işçi sınıfı yaratmaktır. Savaş sonrası ekonomi politikalarını yönlendirmek için savaş sırasında oluşan düşünceler de aynen bu yöndedir. İşçi sınıfı arasında bir sınıf bilinci doğmasını engellemek ve sürekli bir işçi kadrosu oluşturmak temel amaçtır. İşçilere sosyal güvenlik sağlamak da bu amaca hizmet edecek başlıca araçlardan biri olarak görülmüştür (Tekeli, 1981: 306-307). Bu bağlamda, ilk olarak iş kazası ve meslek hastalıkları ile analık sigorta kollarının kurulması olmuştur.

Batılı ülkelerde İkinci Dünya Savaşı sonrası dönemde Keynesyen ekonomi politikalarının yapısal bir parçası olarak hayata geçirilen refah rejiminin Türkiye'deki kuruluş öyküsü çok başkadır. Türkiye'deki temel amaç, kırsal kökenli olan ve kırsal alanla bağlarını sürdürmekte olan işçi kesimini, kapitalist üretimi canlandırmak için tam zamanlı sanayi işçisi haline getirmektir. Ne iş kanununun çıkartılması ne de işçi sigortalarının kurulması sürecinde doğrudan rol oynayan bir işçi sınıfı hareketinin varlığından söz edilemez. Türkiye'de birtakım sosyal hakların, işçi sınıfının buna ilişkin mücadelesi ya da talebi olmaksızın tepeden verildiği yönündeki tartışmaları da bu çerçevede değerlendirmek gerekmektedir. İlk iş kanunu üzerine bir değerlendirme kaleme alan Weigert (1937), sanayi kesiminde çalışan işçilerin çoğunun kırsal kökenli olduğunu, daha çok nakit para için geçici olarak çalışma eğiliminde olduklarını ve bu nedenle de ücret dışındaki çalışma koşullarına birincil öncelik vermediklerini söylemektedir.

İlk sigorta kollarının kurulmasından sonra sırasıyla ihtiyarlık ve hastalık sigorta kolları da sisteme eklenmiştir. Bunlardan sonra da maluliyet ve ölüm sigorta kolları düzenlenmiştir.²⁰

Maluliyet ve ölüm sigortalarının kuruluşu Demokrat Parti iktidarında, diğerleri ise CHP iktidarında gerçekleşmiştir. 1952'de Basın İş Kanunu ve 1954'te de Deniz İş Kanunu kabul edilmiş ve bu kanunlara tabi olarak çalışanlar da işçi sigortalarının kapsamına alınmıştır.

Demokrat Parti, kuruluşunun ardından, iktidarı ele geçirme çabaları çerçevesinde, propaganda malzemesi olarak sosyal politikalar üzerine geliştirdiği söyleme ağırlıklı bir yer vermiştir. Dolayısıyla, Makal'ın (2002: 489) da işaret ettiği gibi, bu alanda gözlenen gelişmeler üzerinde, çok partili siyasal yapıya geçişle birlikte partiler arası rekabetin izleri de görülmektedir.

Özetle, işçi sigortalarının, başlangıçta, yalnızca ücretli emekçiler içerisinde belli bir kesimi kapsama alarak kurulmasının perde arkasında, devletçi sanayileşme

²⁰ 5417 sayılı İhtiyarlık Sigortası Kanunu (Kabul tarihi: 2.6.1949, Resmi Gazete sayı ve tarih: 7227 – 8.6.1949), 5502 sayılı Hastalık ve Analık Sigortası Kanunu (Kabul tarihi: 4.1.1950, Resmi Gazete sayı ve tarih: 7402 – 10.1.1950), 6900 sayılı Maluliyet, İhtiyarlık ve Ölüm Sigortaları Kanunu (Kabul tarihi: 4.2.1957, Resmi Gazete sayı ve tarih: 9534 – 13.2.1957).

modeli için gerekli tam zamanlı işçi sınıfını yaratma ve işgücünü yeniden üretme düşüncesinin olduğu açıktır.

İşçi Sigortalarından Sosyal Sigortalara

Bütün bu gelişmelere rağmen, uzun bir süre, toplumun birçok kesimi sosyal güvenlik sisteminin kapsamı dışında tutulmuştur. Bu nedenle, sosyal güvenlik ilk başlarda, kapsama alınan azınlığa yönelik bir ayrıcalık halini almıştır denilebilir. Örneğin, 1960 yılında toplam nüfusun yalnızca yüzde 4.78'i kamusal zorunlu sosyal güvenliğin kapsamındadır (Makal, 2002: 491).

1961 Anayasası ile birlikte, sosyal güvenlik bir yurttaşlık hakkı olarak ilk kez anayasada yer almıştır. “Herkes, sosyal güvenlik hakkına sahiptir. Bu hakkı sağlamak için sosyal sigortalar ve sosyal yardım teşkilatı kurmak ve kurdukmak Devletin ödevlerindedir” (m.48). Anayasa’da yer alan bu düzenlemenin ardından, 1964 yılında, işçi sigortaları kurumu yeniden düzenlenerek sosyal sigortalar kurumuna dönüştürülmüştür. Bu dönüşüm sonrası sosyal sigortaların kapsamı da genişletilmiş ve yalnızca iş kanunu kapsamına giren on ve daha fazla sayıda kişinin çalıştığı yerlerde çalışanlar değil, iş sözleşmesiyle çalışan herkesin sigortalı olması yasal bir zorunluluk olmuştur. Bu kapsam genişlemesi, ilk bakışta, Anayasal bir hak olarak tanınan sosyal güvenliğin pratiğe aktarılması yönünde bir çaba gibi gözükse de, gerçek bundan başkadır. İşçi sigortalarından sosyal sigortalara geçişin, planlı kalkınma modeli çerçevesinde benimsenen makro-ekonomik politikalarla doğrudan ilişkili olduğu gözükmektedir.

Bilindiği gibi, Türkiye’de, 1960’larda planlı kalkınma stratejisi uygulanmaya başlamış ve ilk kalkınma planı, 1963-1967 dönemini kapsayacak şekilde yürürlüğe konulmuştur. Belirlenen hedeflere kamu ve özel sektörün bir arada bulunduğu karma bir ekonomik düzen sayesinde ulaşılabileceği belirtilse de, kamu yatırımlarına öncü bir rol biçilmektedir. Kamu yatırımları olmaksızın, belirlenen iktisadi hedeflere özel sektör eliyle ulaşmanın olanaklı olmadığı belirtilmektedir (DPT, 1963: 59-60).

Birinci Beş yıllık kalkınma planı, 15 yıllık daha uzun bir perspektifin ilk aşaması olarak görülmüş ve bu zaman diliminde ulaşılmak istenen temel hedefler belirlenmiştir. Bunlar; her alanda yeterli sayıda ve nitelikte bilim adamı ve teknik eleman yetiştirilmesi, yüzde 7 oranında bir büyüme hızının gerçekleştirilmesi, istihdam sorununun çözülmesi ve dış ödemeler dengesinin sağlanmasıdır (DPT, 1963: 33).

Kalkınma Planı, makro-ekonomik hedeflere ulaşmak için ithal ikameci bir model benimsemiştir. Bu bağlamda, ortaya konan büyüme hedefine ulaşmak için, sosyal güvenlik sistemi de makro-ekonomik politikaların yapısal bir parçası olarak yeniden kurgulanmak istenmiştir.

Sosyal güvenlik yardımları, nihai talebi ayarlayıcı mahiyette olduğundan, iktisadi faaliyetlerdeki dalgalanmaları azaltıcı ve istikrar sağlayıcı bir unsur olarak da iktisaden gelişen yurdumuzda gittikçe önem kazanacaktır. Genel

bir sosyal güvenlik sisteminin, aynı zamanda işçi akımını kolaylaştırdığı için sanayi strüktürünü düzeltmede de önemli bir etkisi vardır. Ayrıca, sosyal güvenlik kurumları işçi ve işverenlerden alınan sigorta primlerinin toplandığı merkezler olarak yatırım kaynakları yaratılması bakımından da önemlidirler. İşçi ve işverenden toplanan primler, toplam tasarrufu artırır (DPT, 1963: 109).

Sosyal güvenliğe ilişkin 15 yıllık dönemde yapılacak somut işler şunlardır (DPT, 1963: 110):

- a) Herkes için ihtiyarlık ve sağlık sigortalarını kapsayan genel bir sosyal güvenlik düzeni kurulacaktır.
- b) Bütün sosyal güvenlik çalışmalarının bir elden yürütülmesi sağlanacaktır. Ancak sigortalıların özel yararları ve durumları bu düzen içinde gözönünde bulundurulacaktır.
- c) Sigorta priminin tamamını ödeyecek olan serbest meslek erbabı, esnaf ve sanatkârlar sosyal güvenlik düzeni içine alınacaklardır.
- d) Sürekli işçi niteliği taşıyanlar için işsizlik sigortası kurulacaktır.
- e) Sigorta fonları, iktisadi kalkınma hedeflerine, sigortacılığın mahiyetine uygun bir şekilde ve bu fonlarla karşılanacak yüklemeleri sürekli ve emin olarak yerine getirecek tarzda işletilecektir.

Bu doğrultuda, ilk olarak, 1964 yılında, işçi sigortaları yeniden düzenlenmiştir.²¹ Yeni düzenlemeye göre, iş sözleşmesiyle çalışan herkes zorunlu kamusal sosyal güvenliğin kapsamına alınmıştır.²² Ancak, bu kapsam genişlemesinin tedricen hayata geçirileceği belirtilmiş²³ ve öyle de yapılmıştır. Bu bağlamda, önceliği, prim ödeme gücü olan işçilerin yoğun olarak bulunduğu kentler almıştır (Fişek, Özsuca ve Şuğle, 1997: 88).²⁴ Buna karşın, tarım işlerinde hizmet sözleşmesiyle süresiz işlerde çalışanlar, zorunlu sigortalı sayılmayarak kapsam dışı bırakılmıştır.²⁵

²¹ 17.7.1964 tarihinde kabul edilen 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu ile işçi sigortaları sosyal sigortalara dönüştürülmüştür. 506 sayılı Kanun bölümler halinde 29.7.1964 tarihli/11766 sayılı, 30.7.1964 tarihli/11767 sayılı, 31.7.1964 tarihli/11768 sayılı ve 1.8.1964 tarihli/11769 sayılı Resmi Gazetelerde yayınlanmıştır.

²² “Bir hizmet akdine dayanarak, bir veya birkaç işveren tarafından çalıştırılanlar, bu kanuna göre sigortalı sayılırlar” (506 sayılı Kanun, Madde 2).

²³ 506 sayılı Kanun Geçici, Madde 1.

²⁴ Hizmet sözleşmesiyle çalışan herkesin kamusal zorunlu sigortalılığın kapsamına alınması 1.5.1965’te Eskişehir’de, 1.9.1965’te Ankara’da, 1.3.1966’da Aydın’da, 1.4.1966’da Samsun’da, 1.5.1966’da Kayseri’de, 1.8.1966’da İzmir ve Bursa’da, 1.9.1966’da Diyarbakır’da, 1.10.1966’da Malatya’da, 1.6.1967’de Adana ve Erzurum’da, 1.12.1967’de Antalya’da, 1.12.1968’de Edirne ve Elazığ’da, 1.12.1969’da Zonguldak’ta, 1.4.1971’de de İstanbul’da ve sonrasında hemen her yerde uygulanmaya başlanmıştır (Fişek, Özsuca ve Şuğle, 1997: 22).

²⁵ Bu işlerde çalışanların, 17.10.1983 tarihinde kabul edilen 2925 sayılı Tarım İşçileri Sosyal

Bağımsız Çalışanlara En Son Sıra Geliyor

Kapitalizm öncesi toplumlarda, esnaf ve zanaatkar loncalarının kendi içinde sıkı bir yardımlaşma ve dayanışma ağının olduğu görülmektedir. Anadolu'da tarihsel süreç içerisinde önce ahilik, sonrasında da lonca ve gedik düzeninin varlığı bilinmektedir. Bu yapının kendi içerisinde orta sandığı (teavün sandığı) diye bilinen yardım sandıklarının olduğu bilinmektedir (Talas, 1997: 455). Lonca düzeninin kendisi, rekabeti önleyen tekelleri karakteri nedeniyle, 1913 yılında ortadan kaldırılmıştır.

Lonca düzeni Cumhuriyet döneminde ortadan kalkmış olsa da, bu dönemde bağımsız çalışanlar bütünüyle kendi haline bırakılmış değildir. Bağımsız çalışanlara yönelik yasalarla, bu kesimin faaliyetleri ve örgütlenmelerinin temel çerçevesi merkezden düzenlenmiştir.

Bağımsız ya da diğer bir adlandırılmayla kendi adına ve hesabına çalışanların sosyal güvenliği konusunda, 1971'de, Bağ-Kur'un kuruluşundan kronolojik olarak söz edilmesinin dışında, neredeyse hiçbir çalışma bulunmamaktadır. Oysa Cumhuriyet'in erken dönemlerinden Bağ-Kur'un kuruluşuna kadar olan dönemde, bağımsız çalışanlara yönelik yasalarda sosyal güvenliğe ilişkin düzenlemeler de yer almıştır. Örneğin, 1949 yılında yürürlüğe giren Esnaf Dernekleri ve Esnaf Dernekleri Birlikleri Kanunu'nda²⁶ yer alan, esnaf dernekleri yönetim kurulunun görevleri arasında, "Muhtaç olan dernek mensuplarına doğum, hastalık, sakatlık ihtiyarlık ve ölüm yardımı yapmak" (m.10/H) görevi de sayılmaktadır. 1964 yılında çıkartılan Esnaf ve Sanatkarlar Kanunu'nda²⁷ da, Türkiye Esnaf ve Küçük Sanatkarları Konfederasyonu Yönetim Meclisi'nin görevleri arasında sosyal güvenliğe ilişkin şu ifade yer almaktadır:

Konfederasyon topluluğuna dâhil kuruluşların kendi aralarında kurdukları veya kuracakları ölüm, maluliyet, hastalık veya ihtiyarlık hallerini teminat altına alan yardım sandıkları kurulması, topluluğu içindeki kuruluş mensuplarının sigorta işlerini düzenlemek amacıyla bir sigorta şirketi kurmak veya mevcut sigorta müesseseleri ile gerekli anlaşmaları akdetmek (m.101/m).

Ancak, sosyal güvenliğe ilişkin düzenlemeler, bu kesimi, zorunlu kamusal sosyal güvenliğin dışında tutmakta ve kendi içinde bir yardımlaşma sistemi kurmaya yönlendirmektedir. Öyle anlaşılıyor ki, Cumhuriyet'in ilk dönemlerinde, bağımsız çalışanların kamusal zorunlu sigortalılığın kapsamına alınması, makro-ekonomik ya da politik olarak gerekli görülmemiştir. Bu nedenle, bu toplumsal kesim, kapitalizm

Sigortalar Kanunu ile isteğe bağlı sigortalı olmalarına olanak tanınmıştır. Bu kanun, 20.10.1983 tarihli ve 18197 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanmıştır.

²⁶ 5373 sayılı Esnaf Dernekleri ve Esnaf Dernekleri Birlikleri Kanunu 25.4.1949 tarihinde kabul edilip 3.5.1949 tarih ve 7197 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanarak yürürlüğe girmiştir.

²⁷ 507 sayılı bu Kanun 17.7.1964 yılında kabul edilip, bölümler halinde 1.9.1964 tarihli/11769 sayılı, 3.8.1964 tarihli/11770 sayılı ve 4.8.1964 tarihli/11771 sayılı Resmi Gazete'lerde yayınlanmıştır.

önceki döneme benzer şekilde, toplumun diğer kesimlerinden ayrık, kendi içinde bir yardımlaşma ve dayanışma ağına sahip olmuştur. Bununla birlikte, bu konuda, bunun ötesinde, neredeyse hiçbir bilgiye sahip değiliz.

Planlı kalkınma döneminin başlarında benimsenen ithal ikameci makro-ekonomik politikaların yapısal bir parçası olarak sosyal güvenliği yaygınlaştırma çabaları çerçevesinde, nihayet sıra bağımsız çalışanlara gelmiştir. Bu kesim, 1971 yılında kamusal zorunlu sosyal güvenliğin kapsamına alınmıştır.²⁸ Tarımda kendi adına ve hesabına çalışanlar ise, daha da geç bir zamanda, 1983 yılında kapsama alınmıştır.²⁹

Sosyal Güvenlikte Dönüşüm

Türkiye’de, 1980 sonrası, ihracata yönelik sanayileşme modelinin benimsenmesiyle, sosyal güvenlik sistemi, ithal ikameci model açısından sahip olduğu makro-ekonomik önemini yitirmiştir. Ücretlerin baskılanarak rekabet edebilirliğin sağlanmaya çalışıldığı dışa açık bir ekonomik modelde, sosyal güvenlik, bunun önündeki en büyük engellerden biri olarak görülmektedir. Türkiye’de, çok uzun bir süreç içerisinde kuruluşu tamamlanan sosyal güvenlik sisteminin, 1980 sonrası makro-ekonomik dönüşümün ardından, bir “reform”la yeniden düzenlenmesi, sürekli olarak başlıca gündem konusu olmuştur. Özellikle, Türk Sanayicileri ve İş Adamları Derneği’nin (TÜSİAD) bu konuda ısrarcı ve kararlı tutumu dikkat çekicidir. Bu Derneğin, sosyal güvenlik sisteminde yapılmasını önerdiği reformun özünü ise, bu alandaki devlet hakimiyetini kırarak, alanın piyasa ve rekabete açılması yönündeki çabası oluşturmaktadır.

Sisteme dahil olan kuruluşlar sadece devlet kuruluşları değil, rekabetçi bir anlayış çerçevesinde özel sandık ve sigorta şirketleri de olacaktır. Bu kuruluşlar, rekabetçi bir anlayışla, çalışanlar taban değerlerini göz önünde tutarak, asgari güvence temelinde hizmet sunacaklardır. Çalışanlar, bu kuruluşlar arasında tercih yapma imkanına sahip olacaklardır. Sigortalılar kendi emeklilik birikimlerinin sahibi olacaklar ve bu birikimlerini piyasa şartlarına ve sigorta şirketlerinin sundukları hizmetlere göre bir kuruluştan diğerine taşıyabileceklerdir (TÜSİAD, 1996: 42).

Sosyal güvenlik sisteminde reform yapılması yönündeki talepler dikkate alınmış ve 1999 yılında emeklilik koşullarında³⁰, 2008 yılında da sistemin bütününde

²⁸ Kısa adıyla Bağ-Kur olarak bilinen, Esnaf ve Sanatkarlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu, 2.9.1971 tarihli ve 1479 sayılı Kanun’la kurulmuştur. Bu Kanun 14.7.1971 tarihli ve 13956 sayılı Resmi Gazete’de yayınlanmıştır.

²⁹ 17.10.1983 tarihinde çıkartılan 2926 sayılı Tarımda Kendi Adına ve Hesabına Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kanunu ile tarımda kendi adına çalışanlar da zorunlu sigortalı yapılmışlardır. Bu Kanun 20.10.1983 tarihli ve 18197 sayılı Resmi Gazete’de yayınlanmıştır.

³⁰ 25.8.1999 tarihinde kabul edilip 8.9.1999 tarihli ve 23 810 sayılı Resmi Gazete’de yayınlanarak yürürlüğe giren 4447 sayılı Kanun ile emeklilik koşullarında köklü değişiklikler yapılmıştır.

köklü bir dönüşüm gerçekleştirilmiştir.³¹ Bu dönüşümle, çalışanların, çalışma statüsün göre oluşturulan, kısa adlarıyla Emekli Sandığı, SSK ve Bağ-Kur olarak bilinen üç kurumun varlığı ortadan kaldırılarak, kamusal zorunlu sosyal güvenlik sistemi Sosyal Güvenlik Kurumu adı altında tek bir kurumda toplanmıştır. Bu dönüşüm, çalışanların, çalışma statüsüne göre farklı sosyal güvenlik haklarına sahip olması biçimindeki uygulamayı korumuştur. Bununla birlikte, sosyal güvenlik hizmetleri bütünüyle piyasa koşullarına da terk edilmiş değildir. Çalışanlar ve sağlık sigortası açısından çalışmayanlar da dahil olmak üzere herkes, kamusal zorunlu sigortalılığın kapsamındadır. 2001 yılında çıkartılan bir kanunla,³² özel firmaların, bireysel emeklilik alanında faaliyet göstermelerine olanak tanınmıştır. Buna karşın, bu sistemin, isteğe bağlı olarak yürütülmesine izin verilmiş ve zorunlu kamusal sigortalılık bu bağlamda rekabete açılmamıştır. Yalnızca sağlık hizmetlerinin sunumunda, kamu hastaneleri yanında özel hastanelerin de faaliyette bulunmasına olanak tanınmıştır.

Sosyal güvenlik sistemindeki dönüşüme ilişkin tartışma, başka bir çalışmaya konusu olabilecek hacimde ve nitelikte olduğundan, söz konusu dönüşümün ayrıntılarına yer vermek, bu çalışmanın sınırlarını aşmaktadır. Bu nedenle, sosyal güvenlik sistemindeki dönüşüme ilişkin bu kısa bilgilendirme bölümünü burada sonlandırmak doğru olacaktır.

Sonuç

Sosyal güvenlik, kavramsal olarak, yakın tarihe ilişkin bir kavram olsa da, bu kavramın içerdiği anlam insanlık tarihi kadar eskidir. Bununla birlikte, sosyal güvenlik kavramı tarihin farklı dönemlerinde ve farklı mekanlarında tek bir içeriğe sahip olmamıştır. Önceleri, bireysel vicdani sorumluluğun bir gereği olarak zor durumda olanlara yardım yapılıyorken, sonraları, yardımlar ve hizmetler, merkezi yönetimler tarafından kurumsal düzlemde yürütülmeye başlanmıştır. Böyle olduğu ölçüde de, insani boyutun ikinci plana itildiği, önceliğin belirli politik ve ekonomik amaçlara verilerek sosyal güvenliğin bu amaçlar uğruna araçsallaştırıldığı görülmektedir. İngiliz Yoksul Yasaları, bu konudaki ilk ve en güzel örneklerinden biridir.

Günümüz sosyal güvenlik sisteminin temelleri Otto Von Bismarck ve William Beveridge tarafından atılmıştır. Bu öncü isimlerin sosyal güvenlik konusundaki çabalarına yakından bakıldığında, her ikisinin de, yaşadıkları dönemde ve kapitalist toplumsal düzende baş gösteren birtakım sorunlara çözüm arayışı bağlamında sosyal güvenliğe odaklandıkları görülmektedir.

³¹ 31.5.2006 tarihinde kabul edilip 16.6.2006 tarihli ve 26200 sayılı Resmi Gazete’de yayınlanan ve fakat 2008 yılında yürürlüğe giren 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ile sosyal güvenlik sisteminden son derece derinlikli bir dönüşüm gerçekleştirilmiştir.

³² 4632 sayılı Bireysel Emeklilik Tasarruf ve Yatırım Sistemi Kanunu (Kabul Tarihi: 28.3.2001, Resmi Gazete Tarih ve Sayı:7.4.2001/24366).

Sosyal güvenlik uygulamaları, II. Dünya Savaşı sonrası dönemdeki hakim makro-ekonomik politikaların yapısal bir parçası olarak kurulan refah devleti ile zirve noktaya ulaşmıştır. Kapitalizmin 1970'lerden sonra yeniden yapılanma sürecinde hakim konuma geçen monetarist makro-ekonomik politikalara uygun olarak sosyal güvenlik de yeniden kurgulanmıştır.

Sosyal güvenliğin Türkiye'deki serüvenine baktığımızda ise, kuruluş sürecinin çok uzun bir sürece yayıldığını görmekteyiz. Bu, her şeyden önce, Türkiye'de kapitalizmin gelişim süreciyle doğrudan ilintilidir.

Cumhuriyet'in başlarında, henüz kapitalist üretimin egemen bir hal almadığı ortamda, toplumun bütün kesimlerini kapsama alacak zorunlu bir sosyal güvenlik sistemi için de gerekli koşullar oluşmamıştır. Kapitalizmin gelişip yaygınlaşmasına paralel olarak, sosyal güvenliğin de parçalı bir yapıda kurulmaya başlandığı gözlemlenmektedir. 1960'lardaki planlı kalkınma çabaları, sosyal güvenliğin toplumun bütün kesimlerine yaygınlaştırılmasını hızlandıran gelişme olmuştur. Sosyal güvenlik sistemi, planlı kalkınma döneminin yaslandığı sanayileşme modelinin, iç pazara dönük stratejisinin temel unsurlarından biri olarak devreye sokulmuştur.

1960'ların başlarından 1970'lerin sonlarına kadar iktisat politikalarının ithal ikameci karakteri ağır basmaktadır. Bu model, iç pazarın genişliği ve canlılığı üzerine inşa edilmiştir. Yüksek bir ücret düzeyinin sürdürülmesini sağlayacak grev ve toplu pazarlık sistemi yanında ücret dışı gelir ve güvenceler sağlayan sosyal güvelik sistemi ile iç pazar canlı tutulabilmiştir (Boratav, 2005: 124).

1980 sonrasında, ithal ikameci makro-ekonomik politikalar, ihracata yönelik sanayileşme politikalarıyla ikame edilince, sosyal güvenlik sisteminin de bu makro-ekonomik dönüşüme uygun olarak yeniden düzenlenmesi kaçınılmaz olmuştur. Bu düzenleme, görece geç gerçekleşmiştir. Bir önceki başlık altında da, belirtildiği gibi, sosyal güvenlik sistemindeki dönüşümün irdelenmesi, bu çalışmanın sınırlarını aşmaktadır.

KAYNAKLAR

- Balibar Etienne (1988), "Propositions on Citizenship", *Ethics*, (98)4: 723-730.
- Balibar Etienne (2000), "Ulus Biçimi: Tarih ve İdeoloji", *İrk, Ulus, Sınıf – Belirsiz Kimlikler*, (Etienne Balibar ve Immanuel Wallerstein), (Çeviren: Nazlı Ökten), İstanbul: Metis Yayınları, 109-133.
- Beveridge S. William (1944), *Full Employment in a Free Society*, London: Published jointly by The New Statesman and Nation-Reynolds News.
- Boratav Korkut (2005), *Türkiye İktisat Tarihi 1908-2002*, (9.Baskı), Ankara: İmge Kitabevi.
- Boratav Korkut (2006), *Türkiye'de Devletçilik*, (2.Baskı), Ankara: İmge Kitabevi.
- Boratav Korkut (2010), "Kemalist İktisat Politikaları ve Devletçilik", *Emperyalizm, Sosyalizm ve Türkiye*, (2.Baskı), İstanbul: Yordam Kitap, 353-376.
- Carr Edward Hallett, (1946), *The Twenty Years' Crisis 1919-1939 – An Introduction to the Study of International Relations*, (Second Edition), London: Macmillan.
- Crosland C.A.R. (1956), *The Future of Socialism – An answer to the demands for 'new thinking on the Left'*, London: Jonathan Cape.
- Dilik Sait (1992), *Sosyal Güvenlik*, Ankara: Ankara Üniversitesi Basımevi.
- DPT (T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı) (1963), *Kalkınma Planı (Birinci Beş Yıl) 1963-1967*,
<http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalknma%20Planlar/Attachments/9/plan1.pdf>
- Esping-Andersen Gösta (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge: Polity Press.
- Fişek Gürhan, Özsuca Şerife Türcan ve Şuğle Mehmet Ali (1997), *Sosyal Sigortalar Kurumu Tarihi 1946-1996*, Ankara: Sosyal Sigortalar Kurumu – Türkiye Ekonomik ve Toplumsal Tarih Vakfı.
- Fişek Kurthan (1970), "On Bureaucracy", *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, (25)2: 57-99.
- Fişek Kurthan (2011), *Yönetim*, (3.Baskı), Ankara: Kilit Yayınları.
- Gough Ian (1979), *The Political Economy of the Welfare State*, London: the Macmillan Press.
- Gün Servet (2013), "Toplum Yararına Çalışma Programı: İşsizlikle Mücadelede Yeni Bir Yöntem mi?", *Sosyal Güvenlik Dergisi*, (3)2: 76-95.
- Güngör Fatih ve Özüğurlu Metin (1997), *İngiliz Yoksul Yasaları: Paternalizm, Piyasa ya da Sosyal Devlet*, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Gelişme Toplum Araştırmaları Merkezi Tartışma Metinleri, No: 3,
http://www.politics.ankara.edu.tr/eski/dosyalar/tm/SBF_WP_03.pdf
- Handler Joel F. (2003), "Social citizenship and workfare in the US and Western Europe: from satus to contract", *Journal of European Social Policy*, (13)3: 229-243.

- Henlock E. P. (2007), *The Origins of the Welfare State in England and Germany 1850-1914, Social Policies Compared*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Hobsbawm Eric J. (1988), "Working-Class Internationalism", *Internationalism in the Labour Movement 1830-1940, Volume I*, (Edited by Frits Van Holthoon and Marcel Van Der Linden), Leiden: E. J. Brill.
- Huberman Leo (2012), *Feodal Toplumdan Yirminci Yüzyıla*, (Çeviren: Murat Belge), (12.Baskı), İstanbul: İletişim Yayınları.
- İlkin Selim (1978), "Devletçilik Döneminin İlk Yıllarında İşçi Sorununa Yaklaşım ve 1932 İş Kanunu Tasarısı", *Orta Doğu Teknik Üniversitesi Gelişme Dergisi* 1978 Özel Sayısı: Türkiye İktisat Tarihi Üzerine Araştırmalar, 251-301.
- Kuhn Thomas S. (1970), *The Structure of Scientific Revolutions*, (Second Edition, enlarged), Chicago-London: The University of Chicago Press.
- Makal Ahmet (1999), *Türkiye'de Tek Partili Dönemde Çalışma İlişkileri: 1920-1946*, Ankara: İmge Kitabevi.
- Makal Ahmet (2002), "Türkiye'de 1920-1963 Döneminde Sosyal Güvenlik Alanındaki Gelişmeler", *Türkler*, Cilt: 17, Yeni Türkiye Yayınları, 483-493.
- Mann Michael (1987), "Ruling Class Strategies and Citizenship", *Sociology*, (21)3: 339-354.
- Marshall T. H. (1992), *Citizenship and Social Class*, (T. H. Marshall and Tom Bottomore), London: Pluto Press, 1-51.
- Mishra Ramesh (1981), *Society and Social Policy – Theories and Practice of Welfare*, (Second Edition), London and Basingstoke: The Macmillan Pres.
- Mishra Ramesh (1999), *Globalization and the Welfare State*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Müller Wolfgang and Neusüss Christel (1978), "The 'Welfare-State Illusion' and the Contradiction between Wage Labour and Capital", *State and Capital – A Marxist Debate*, (Edited by John Holloway and Sol Picciotto), Austin: University of Texas Press, 32-39.
- O'Connor James (1973), *The Fiscal Crisis of the State*, New York: St. Martin's Press.
- Offe Claus (1993), "Some contradictions of the modern welfare state", *Contradictions of the Welfare State*, (Fifth printing), (Edited by John Keane), Cambridge-Massachusetts: The MIT Press, 147-161.
- Ortaylı İlber (2012), *İmparatorluğun En Uzun Yüzyılı*, (35.Baskı), İstanbul: Timaş Yayınları.
- Quataert Donald (2009), *Osmanlı İmparatorluğu'nda Madenciler ve Devlet – Zonguldak Kömür Havzası 1822-1920*, (Çevirenler: Nilay Özok Gündoğan ve Azat Zana Gündoğan), İstanbul: Boğaziçi Üniversitesi Yayınevi.
- Savran Sungur (2010), *Türkiye'de Sınıf Mücadeleleri Cilt 1: 1908-1980*, İstanbul: Yordam Kitap.

- Talas Cahit (1953), Sosyal Güvenlik ve Türk İşçi Sigortaları, Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları.
- Talas Cahit (1997), Toplumsal Ekonomi – Çalışma Ekonomisi, Ankara: İmge Kitabevi.
- Taylor A. J. P. (1955), Bismarck: The Man and The Statesman, New York: Vintage Books.
- Tekeli İlhan (1981), “II.Dünya Savaşı Sasında Hazırlanan Savaş Sonrası Kalkınma Plan ve Programları...”, Orta Doğu Teknik Üniversitesi Gelişme Dergisi 1979-1980 Özel Sayısı: Türkiye İktisat Tarihi Üzerine Araştırmalar II, 289-327.
- Titmuss Richard M. (1963), Essays on ‘the Welfare State’, (Second Edition with a new chapter on ‘the Irresponsible Society’), London: Unwin University Books.
- TÜSİAD (1996), Emekli ve Mutlu –Türk Sosyal Güvenlik Sisteminin Sorunları, Çözüm Önerileri ve Özel Sigortacılık Girişimi, İstanbul: TÜSİAD Yayını.
- Weigert Oscar (1937), “The New Turkish Labour Code”, International Labour Review, (XXXV)6: 753-774.
- Wilensky Harold L. and Lebeaux Charles N., (1958), Industrial Society and Social Welfare – The Impact of Industrialization on the supply and organization of social welfare services in the United States, New York: Russell Sage Foundation.