

TÜRKİYE'DE SOSYAL SİGORTALARIN KURULUŞU ve GELİŞMESİ

Şükrü Soykan

İşçi Sigortaları Kurumu Genel Müdürü

Sosyal yardım düşüncesi insanlık alemine bidayetindenberi hâkim olagelmış, kader birliği içinde yaşayan zümrelerin karşılıklı dayanışma halinde bulunmaları zaruretinden doğmuştur.

Böylece bidayette ferdler ve zümreler tarafından yürütülmüş bulunan sosyal yardımların cemiyet hayatındaki iş bölümünün gelişmesi ile kifayetsiz hale geldiği anlaşılmış ve bu sebeple 19 uncu yüzyılın başından itibaren sosyal dayanışmanın daha geniş zümrelere istinat ettirilmesi zarureti hasıl olmuştur.

Bu zaruretin neticesi olarak da 19 uncu yüzyılın ortalarında sosyal yardım mevzuunun artık ferdlerin ihtiyarına bırakılmayarak devletler tarafından muayyen nizamlara bağlanması gerektiği kanaatine ulaşılmıştır.

Bilhassa sanayi hayatında elde edilen büyük ilerleme ve gelişmeler, iş hayatında çalışanların sayısını da artırmış, bunun neticesi olarak, iş hayatında çalışan ve büyük bir kitle teşkil eden toplulukların hal ve istikballerinin emniyet altına alınması, diğer bir tabirle, sosyal güvenliklerinin sağlanması Devletler için kaçınılmaz bir zaruret haline gelmiştir.

Filhakika, maiyetlerini muayyen bir ücret mukabilinde çalışmak suretiyle temin etmekte olan bu büyük halk kitleleri, çalışma güçlerinin veya kazanç imkânlarının kısmen veya tamamen sekteye uğramasını intaç eden kaza, hastalık, analık, ihtiyarlık, malûliyet ve işsizlik gibi hallere düçar oldukları zaman, geçim vasıta ve imkânlarından muvakkaten veya daimî olarak mahrum kalmak tehlikesine de maruz bulunmaktadır.

Yapılan çalışmalar ve edinilen tecrübeler sonunda, şahsî tasarruflarla bertaraf edilmesi mümkün olmayan bu meslekî ve sosyal risklerin, en iyi tarzda, rasyonel bir şekilde düzenlenen sosyal yar-

dımlar ve bilhassa sosyal sigortalarla karşılanabileceği anlaşılmış ve yer yer sosyal sigorta müesseseleri kurulmaya başlanmıştır.

Sosyal sigortalar beynelmilel sahada kuruluşlarından bu yana büyük ölçüde inkişaflar kaydetmiş ve milletlerin ana nizamları arasında birinci plânda ehemmiyeti haiz meseleler meyanına girmiştir.

Bilhassa 1928 yılındaki iktisadî buhran neticesi olarak vaktiyle münhasıran muayyen bir meslek gurubunun veya bir zümrenin maruz bulunduğu risklerin karşılanması düşüncesiyle kurulmuş bulunan sosyal sigortaların bütün bir millete şâmil nizam haline getirilmesi ve çeşitli esaslara göre daha evvel kurulmuş bulunanların da yeknesak bir sisteme ircaı düşünce ve mülâhazaları doğmaya başlamış ve İkinci Cihan Harbinin sonlarına doğru esasları Atlantik Beyannamesinin (5 inci) maddesine alınmış olan bu fikir ilk etraflı ifadesini, Beynelmîlel Çalışma Bürosu tarafından 20/4/1944 tarihinde toplanmak üzere Filedelfiya'ya davet olunan Beynelmîlel Çalışma Teşkilâtının (26) ıncı Umumî Konferansında kabul edilen (67) sayılı tavsiyede bulmuştur.

Her memlekette kurulması gereken sosyal emniyet nizamlarının hangi prensiplere istinat ettirilmesinin icabedeceğini gösteren bu tavsiyenin kabulünden ve bu prensiplerin Birleşmiş Milletler Anayasa'sına alınmasından sonra da içtimâî nizamlarda lüzumlu değişikliklerin arzu edilen sür'atte yapılamamış olması, milletleri daha müessir yeni tedbirlerin alınması imkânlarını araştırmaya sevk etmiş ve memleketimizin de iştiraki ile 4/6/1952 tarihinde toplanan Beynelmîlel Çalışma Teşkilâtının 35 inci umumî konferansında (67) sayılı tavsiyedeki prensiplerin son icaplarına göre islâhı suretiyle, (sosyal emniyet nizamının asgarî normları) namı altında (102) sayılı bir sözleşme metni kabul edilmiş bulunmaktadır.

Bu sözleşmenin Avrupa Devletleri camiasına dahil bütün memleketler tarafından tasdikini temin maksadını istihdaf eden çalışmalar devam etmekte ve (102) sayılı sözleşmenin Avrupa Devletleri Camiasına dahil memleketlerde ne şekilde tatbik olunacağı hakkındaki Avrupa Sosyal Sigortaları kodu Avrupa Konseyi eksperler komitesince hazırlanarak Vekiller komitesine tevdi edilmiş bulunmaktadır.

Cumhuriyetin kabulünden sonra endüstrileşmeye başlayan memleketimizde de, millî sanayiın kalkınması ve gelişmesiyle birlikte, sosyal güvenliğin sağlanması lüzumu kendini göstermiştir.

1921 (1337) yılında, en çok işçi kesafeti arzeden ve yapılan iş bakımından sosyal dayanışmaya en çok ihtiyaç hissedilen Ereğli Kömür Havzasında çalışanların muayyen bazı risklere karşı işverenleri tarafından sigorta edilmelerini hedef tutan 114 ve 151 sayılı kanunların yürürlüğe konulması suretiyle, yurdumuzda sosyal sigortaların ilk nüveleri vücut bulmuştur.

Memleket sanayiinin ilerlemeler kaydetmesi ve büyük sanayi kollarının kurulmaya başlanması, iş hayatının esaslı şekilde düzenlenmesini gerektirmiş ve 1936 senesinde kabul olunan 3008 sayılı İş Kanunu ile bu hususta ana prensipler vaz olunmuştur.

Bu prensipler arasında, sosyal yardımlara da geniş yer verilmiş ve bu yardımların sosyal sigortalılarla sağlanması kabul olunmuştur.

3008 sayılı İş Kanununun tedvini ile, memleketimizde, çalışma mevzuatı alanında ilk esaslı adım atılmış ve bu kanuna tabi işyerlerinde çalışanların sosyal güvenlikleri bakımından ana hedef ve hükümler belirtilmiştir.

Filhakika, bu kanunla, bir kısım işçilerimizin çalışma durumları düzene konulmuş, sağlıkları korunmuş, ücretlerin verilmesi niza- ma bağlanmış, işçinin iktisadî ve sosyal durumunun düzeltilmesi hususunda diğer bazı tedbirler de derpiş edilmiş, bu meyanda, kanunun sosyal yardımlara müteallik yedinci faslında, (iş kazalarıyla meslekî hastalıklar, analık, ihtiyarlık, işten kalma, hastalık ve ölüm) hal- lerine karşı sosyal sigortaları uygulamak üzere bir işçi sigorta idare- si kurulması hükme bağlanmıştır.

Bu hükme tevfikan da İşçi Sigortaları Kurumu vücuda getirilmiştir.

Memleketimizde sosyal sigortaların kuruluş ve gelişmesini gözden geçirirken, evvelâ bu işle görevlendirilen İşçi Sigortaları Kurumu- nu ve bunu müteakip, kuruluş sırasıyla, sigorta kollarını incelemek uygun olacaktır.

İşçi Sigortaları Kurumu :

İlgili sosyal sigorta kanunlarını uygulamak üzere 4792 sayılı kanunla kurulmuş ve 1946 yılında faaliyete geçmiş bulunan İşçi Sigortaları Kurumu, Çalışma Bakanlığına bağlı, malî ve idarî bakımdan muhtar, tüzel kişilikte bir Devlet müessesesidir.

Kurum, kendi teşkilât kanununa ve özel hukuk hükümlerine tabidir.

İdare merkezi Ankarada olan kurumun, teşkilât kanununa göre, üç organı vardır :

- A — Genel Müdürlük Kuruluşu;
- B — Müdürler Kurulu;
- C — Genel Kurul.

Genel Müdürlük kuruluşu, merkez teşkilâtı ile şubeler ve sağlık müesseselerinden terekküp eder.

Müdürler Kurulu, 4792 ve 23 sayılı kanunlara göre, işveren ve sigortalı temsilcileri ile, Çalışma Bakanlığınca seçilen ve bir de kurum mensuplarınca intihap olunan üyelerden terekküp etmektedir.

Genel Kurul ise, işveren ve sigortalı temsilcileri ile muhtelif Bakanlıklar mümessillerinden ve akademisyen üyelerden teşekkül etmektedir.

Türkiye, kurum teşkilâtı bakımından, halen 25 bölgeye ayrılmıştır.

Her bölgede kurumun birer şubesi vardır ve sigortalılarla işverenlerin her türlü sigorta muamelâtı doğrudan doğruya bu şubelerce yürütülmektedir.

Ayrıca, ihtiyaç duyulan yerlerde, Kurumca, sağlık tesisleri de kurulmaktadır.

İlk çalışma yılı olan 1946 daki personel sayısı yüzü bulmayan kurumun bu günkü personel sayısı 9 bini aşmaktadır.

1949 da 74 yataklı Nişantaşı hastahanesini açmak suretiyle sağlık tesisleri kurma ve işletme faaliyetine girişen kurumun, bu gün 27 hastahane, 1 sanatoryum, yataklı 2 dispanser, yataksız 16 dispanser, 27 sağlık istasyonu ve 1 diş tedavi merkezi olmak üzere 74 sağlık tesisi ve bunlarda 3971 hasta yatağı vardır.

İşçi Sigortaları Kurumunun teşkilâtını bu suretle kısaca belirttikten sonra, halen memleketimizde bu kurum tarafından uygulanmakta olan sosyal sigorta kollarını toplu bir şekilde gözden geçirelim.

Memleketimizde, (İş Kazalariyle, Meslek Hastalıkları), (Analık), (Malûliyet, İhtiyarlık ve Ölüm), (Hastalık ve Analık) Sigortaları tatbik edilmektedir.

Sosyal Sigortaların Şümul Sahası :

Yurdumuzda sosyal sigortalar, ilk önce, 3008 sayılı İş Kanununa tabi işyerlerinde çalışan işçi ve hizmetliler hakkında uygulanmaya başlanmıştır.

Bilâhare, Basın Mesleğinde Çalışanlarla Çalıştıranlar Arasındaki Münasebetlerin Tanzimi Hakkındaki 5953 sayılı kanunla 20/6/1952 tarihinden itibaren basın mensuplarına, 6379 sayılı Deniz İş Kanunu ile de 1/1/1955 tarihinden itibaren, bu kanun şümulüne giren gemi adamlarına teşmil edilmiştir.

Ayrıca, 3008 sayılı İş Kanununun şümul sahası muhtelif kararnamelerle genişletilmiştir.

Böylece, sosyal sigortalara tabi iş yeri sayısı 1946 sonunda 3 bin iken 1962 sonunda 40 bine, sigortalı sayısı da 300 binden 700 bine yükselmiştir.

İş Kazalariyle Meslek Hastalıkları Sigortası :

4772 sayılı kanunla kurulan ve 1/7/1946 tarihinden beri tatbik edilmekte olan İş Kazalariyle Meslek Hastalıkları Sigortası, meslekten doğan riskleri karşılamakta ve iş kazasına uğrayan veya meslek hastalığına tutulan sigortalılarla, bu yüzden vukua gelen ölümlerde sigortalıların hak sahibi kimselerine bir takım menfaatler sağlanmaktadır.

Bu menfaatler şöylece özetlenebilir :

A — Sağlık Yardımı :

Sağlık Yardımı, sigortalının hal ve durumuna göre yetkili bir hekime baktırılması, ilaç ve iyileştirme araçlarının sağlanması ve gerekiyorsa bir sağlık yurduna yatırılması ve baktırılmasıdır.

Lüzumu halinde, ortopedi tedavisi yaptırılır, protez araç ve gereçleri de sağlanır, taktırılır ve yenilenir.

Sigortalılar, muayyen şartlarla, tedavi için yabancı memleketlere de gönderilebilirler.

B — Geçici İşgöremezlik Ödeneği :

İş kazası veya meslek hastalığı sebebiyle geçici işgöremezliğe uğrayan sigortalılara günlük ödenek verilir.

C — Daimî İşgöremezlik Ödeneği :

İş kazası veya meslek hastalığı sebebiyle mesleğinde kazanma gücünün bütününe veya birazını kaybeden sigortalılara, malûliyet dereceleriyle mütenasip olarak daimî işgöremezlik ödeneği verilir.

D — İş kazası veya meslek hastalığı sonucunda ölen sigortalılar için, sigortalının cenazesini kaldırma karşılığı olarak ailesine 200 lira ödenir.

E — İş kazalarıyla meslek hastalıkları sonucu olan ölümlerde, sigortalı erkeğin dul karısına, sigortalı kadının kendi geçindirdiği çalışmayacak durumda malûl kocasına, 18 yaşını doldurmamış veya yüksek tahsilde iseler 25 yaşını doldurmamış veyahut malûl olan çocuklarına muayyen miktar ve nispetlerde gelir bağlanır.

İş kazalarıyla Meslek Hastalıkları Sigortası için alınan pirim, iş yerinde yapılan işin mahiyetine göre tesbit edilen tehlike sınıfı itibariyle yüzde yarım ile yüzde beş arasında değişir. Bu pirimleri yalnız işveren öder.

Analık Sigortası :

Analık Sigortası da, 4772 sayılı kanunla kurulmuştur ve 1/7/1946 tarihinden beri uygulanmaktadır.

Bu sigortanın mevzuu, sigortalı kadının veya sigortalı erkeğin sigortalı olmayan karısının gebeliği veya doğurması halinde gerekli yardımları yapmaktır.

Doğumdan önceki muayyen bir yıllık devre içinde en az 120 günlük sigorta primi ödenmiş olan sigortalılar bu sigortadan faydalanırlar.

Analık Sigortasından sigortalılara, gebelik, doğum ve emzirme yardımı olarak maktu para yardımı yapılır.

Ayrıca, doğumdan ileri gelen hastalık ve arızalar ile müdahaleli doğumlarda buna ait masraflar kurumca ödenir.

Sigortalı kadının analığı halinde, doğumdan önce ve sonra, altışar hafta, günlük kazancının yüzde yetmişine denk bir ödenek verilir.

5502 sayılı kanunla kurulan Hastalık ve Analık Sigortasının uygulandığı yerlerde, 4772 sayılı kanunun Analık Sigortası hakkındaki hükümleri tatbik edilmez.

Analık Sigortası, halen, sadece, Ereğli Havzai Fahmiyesi Maden Amelesinin Hukukuna Müteallik 151 sayılı kanun şumulüne giren Ereğli ve Armutçuk Kömür İşletmelerinde uygulanmaktadır.

Malûliyet, İhtiyarlık ve Ölüm Sigortaları :

5417 sayılı kanunla İhtiyarlık Sigortası kurulmuş ve 1/4/1950 tarihinde uygulanmaya başlanmıştır.

Bilâhare, 5417 sayılı kanun 1/6/1957 tarihinde yürürlükten kaldırılmış ve bunun yerine aynı tarihten itibaren 6900 sayılı Malûliyet, İhtiyarlık ve Ölüm Sigortaları Kanunu kaim olmuştur.

Bu sigortalar ile, sigortalıların istikballeri emniyet altına alınmış ve ölümleri halinde geride bırakacakları aile efradının müzaya-kaya düşmeleri önlenmiştir.

Malûliyet, İhtiyarlık ve Ölüm Sigortalarından, esas itibariyle iki çeşit menfaat sağlanmaktadır.

Bu menfaatler, sigortalıya, eşine, çocuklarına, ana ve babasına aylık bağlanması veya toptan ödeme yapılmasıdır.

Sigortalılara ihtiyarlık aylığı bağlanabilmesi için şu üç şart derpiş edilmiştir: 60 yaşını doldurmak, asgarî 25 yıldanberi sigortalı bulunmak ve en az 5000 günlük sigorta primi ödemiş olmak.

Malûliyet aylığı bağlanabilmesi için de, çalışma gücünün en az üçte ikisini kaybetmiş olmak, en az 15 yıldanberi sigortalı bulunmak ve en az 3000 günlük sigorta primi ödemiş olmak şarttır.

60 yaşını dolduran ve sigortalılık süresi 15 - 35 yıl olan veya çalışma gücünün en az üçte ikisini kaybeden ve sigortalılık süresi 5 - 20 yıl olan, aynı zamanda her sene için ortalama olarak en az

150 günlük sigorta primi ödemiş bulunan sigortalılara da ihtiyarlık veya malûliyet aylığı bağlanır.

Ağır ve yıpratıcı işlerde çalışanların daha evvel ihtiyarlıya-cakları nazara alınarak, bunların yaş hadlerinde, ağır ve yıpratıcı işlerde geçen hizmet süreleri ile mütenasip indirmeler yapılır.

Sigortalılara bağlanacak aylığın yıllık tutarı 1440 liradan aşağı olamaz.

Malûliyet veya ihtiyarlık aylığı bağlandıktan, veya ihtiyarlık aylığı bağlanmasına hak kazandıktan sonra ölen sigortalılar ile, ölüm tarihinde en az 15 yıldanberi sigortalı bulunan ve en az 3000 günlük sigorta primi ödemiş olan veya sigortalılık süresi 5 - 20 yıl ve her sene için ortalama olarak en az 150 günlük sigorta primi ödemiş bulunan sigortalıların dul karısına veya çalışamıyacak durumda malûl kocasına, 18 yaşını doldurmamış, yüksek tahsil yapılması halinde 25 yaşını doldurmamış veya çalışamıyacak durumda malûl çocuklarına ve geçimi sigortalı tarafından sağlandığı tevsik edilen ana ve babasına Ölüm Sigortasından aylık bağlanır.

İhtiyarlık çağına geldiği veya çalışma gücünün en az üçte ikisini kaybettiği halde aylık bağlanmasına hak kazanamıyan sigortalıların birikmiş sigorta pirimlerinin tamamı toptan ödeme şeklinde kendilerine verilir.

Sigortalının ölümü halinde aylık bağlanmasına hak kazanamıyan kimselerine de toptan ödeme yapılmaktadır.

Sigortalının ölümünde, ayrıca, cenaze masrafı karşılığı olarak ailesine 200 lira verilir.

Malûliyet, İhtiyarlık ve Ölüm Sigortaları pirim nisbeti, aylık kazancın yüzde onbirdir. Bunun yüzde beşi sigortalının ücretinden kesilir, yüzde altısını da işveren öder.

Hastalık ve Analık Sigortası :

5502 sayılı kanunla kurulan ve 1/3/1951 tarihinde uygulanmasına başlanmış olan Hastalık ve Analık Sigortası, İşkazarıyla Meslek Hastalıkları Sigortasının şümulü dışında kalan hastalık hallerinde, sigortalılara gerekli yardımları sağlamaktadır.

Hastalık ve Analık Sigortasının uygulanabilmesi için, ihtiyaca yetecek ölçüde sağlık tesisleri mevcut olması veya kurulması ge-

rektiğinden bu sigorta memleketin her tarafında birden tatbik edilememiş, Kurumca ihtiyacı karşılayabilecek sağlık tesisleri kurulan veya sağlık yardımlarının yapılması mümkün olan yerlerde Bakanlar Kurulu Kararıyla uygulanmaya başlamıştır.

Hastalık ve Analık Sigortası, halen 151 sayılı kanun şümulü dışında kalan bütün yerlerde tatbik edilmektedir.

Bu sigortanın sigortalılara sağladığı menfaatler şunlardır :

A — Hastalık hallerinde :

a) Sağlık yardımları, ortopedi tedavisi, ağız protezleri hariç olmak üzere protez araç ve gereçlerinin sağlanması, takılması ve yenilenmesi.

Bu yardımlar en çok 18 ay devam edebilir.

b) Geçici işgöremezlik ödeneği :

Hastalık yüzünden geçici işgöremezliğe uğrayan ve hastalıktan önceki muayyen bir yıllık süre içinde en az 120 gün sigorta primi ödemiş bulunanlara azami 18 ay geçici işgöremezlik ödeneği verilir.

B — Sigortalı kadının veya sigortalı erkeğin sigortalı olmayan karısının analığı halinde, gebelik muayenesi yaptırılır, doğumda gerekli sağlık yardımları sağlanır ve canlı doğumlarda emzirme ödeneği verilir.

Sigortalı kadının doğumdan evvel ve sonra işinden kaldığı altışar hafta müddetle, kendilerine, muayyen şartlarla günlük ödenek verilir.

Hastalık ve Analık Sigortası primi yüzde beştir. Bunun yüzde ikisini sigortalı, yüzde üçünü de işveren öder.

Memleketimizde mevcut diğer sosyal güvenlik kuruluşları :

Türkiye'mizde, sosyal güvenlik sahasında, İşçi Sigortaları Kurumundan ayrı olarak, emeklilik sigortasını uygulayan ve özel kanunlarla kurulmuş bulunan 3 emekli sandığı da mevcuttur.

Bunlar, 2454 sayılı kanunla kurulan Devlet Demiryolları ve Limanları İşletme Genel Müdürlüğü İşçileri Emekli Sandığı, 3575 sayılı kanunla kurulan Askerî Fabrikalar Tekait ve Muavenet Sandığı ve 5434 sayılı kanunla kurulan Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığıdır.

Resmî dairelerle bir kısım resmî teşekkül ve işyerlerinde çalışan personelin emeklilik, malûllük ve ölüm hallerinde ilgililere sosyal sigorta yardımları sağlayan bu sandıklardan ilk ikisinin İşçi Sigortaları Kurumuyla birleştirilmesi yolunda çalışmalar yapılmaktadır.

İleride, T. C. Emekli Sandığının da İşçi Sigortaları Kurumu ile birleştirilerek genel bir sosyal sigorta rejimi kurulması da Birinci Beş Yıllık Kalkınma Plânında derpiş olunan hedefler arasında yer almaktadır.

Görülüyorki, sosyal sigorta tatbikatı, memleketimizde son 16 sene içinde çok gelişmiş ve genişlemiştir.

Bu duruma, şüphesiz, merhale merhale ulaşılmıştır.

Sağlanan yardımlar, zaman zaman çıkarılan kanunlarla arttırılmış ve bugünkü seviyeye yükseltilmiştir.

Yardım seviyeleri, umumiyetle, milletlerarası normlara uygun ve bazı ahvalde bunların da üstündedir.

Milletlerarası normlara uymayan mahdut bir kısım yardımlar, hazırlanmış ve Başbakanlığa sunulmuş bulunan yeni (Sosyal Sigortalar Kanunu) Tasarısı ile normlara uygun hale getirilmektedir.

Bununla beraber, memleketimiz, sosyal sigortaların şumul sahası bakımından garp memleketlerine kıyasla oldukça geridedir.

Sosyal Sigortalar Kanunu Tasarısının kanunlaşması bunun bir kısmını mümkün merteye kısa bir zamanda gidermek imkânını verebilecek ise de bu hususta yeni ve büyük hamlelere ihtiyaç vardır.

Ayrıca, Devletin umumî Sosyal Güvenlik mevzularını takip ve bütün sosyal güvenlik faaliyetlerini tanzim ve murakabe işinin bir mercie bağlanmasına da zaruret duyulmaktadır.

İleri garp memleketlerinde uzun yıllarda ve çetin mücadelelerle elde edilen hakların, memleketimizde, 16 sene gibi kısa sayılabilecek bir süre içinde sağlanmış ve bugünkü merhaleye ulaşılmış olması memnuniyet verici bir başarı teşkil etmektedir. Sosyal güvenlik mevzuuları kalkınma plânında da yer aldığı cihetle, yakın bir gelecekte çok daha ileri merhalelere ulaşacağı muhakkaktır. Anayasamızın 48 inci maddesi de bunu teminat altına almıştır.