

TÜRK SOSYAL POLİTİKASINDA REFAH KURUMLARININ YAPILANMA ÇABALARI: 1960-1980 DÖNEMİ

Mehmet Merve Özaydın¹- Ömer Can Çevik²

¹ORCID ID: orcid.org/0000-0002-1081-4249

²ORCID ID:orcid.org/0000-0001-5033-5018

Öz

Cumhuriyet tarihinde 1960-1980 dönemi hem siyasi hem de sosyal gelişmeler açısından oldukça önemli bir dönem olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu dönem, bir yandan siyasi karmaşa ve hareketliliğin yüksek olduğu diğer yandan da bir plan stratejisi içinde ekonomik ve sosyal kalkınma hedeflerinin izlendiği bir dönemi ifade etmektedir. Askeri müdahale ile başlayan dönem, çalışma hayatına ilişkin önemli sosyal hakların tanımlandığı; ancak yine bir başka askeri darbe sonucu bu hakların önemli ölçüde ortadan kaldırıldığı bir dönem olarak son bulmuştur. Bu dönemde, Avrupa'daki tartışmalara paralel olarak Türkiye'de de devletin sosyal alana daha çok müdahil olması düşüncesinin gündeme geldiği görülmektedir. 1961 Anayasası ile sosyal devlet ilkesinin anayasaya girmesinin ardından sosyal hakların inşasına yönelik çabaların bir sonucu olarak önemli yasal ve kurumsal düzenlemeler gerçekleştirilmiştir. Bununla birlikte, bu yasal ve kurumsal düzenlemelerin istenilen uygulama kapasitesine ulaşmadığı da belirtilmektedir. Çalışmada, ele alınan dönemde, devletin çalışma hayatı ve sosyal politika anlayışına ilişkin kurumsal düzenlemelerinin hangi yaklaşımlar ekseninde şekillendiği tartışılırken dönemin iktisadi ve sosyal özelliklerine sıklıkla atıfta bulunmaktadır. Bununla birlikte, başta çalışma hayatına ilişkin getirilen haklar olmak üzere, dönem içinde sosyal hakların kullanımı ve geliştirilmesinde ortaya çıkan başarısızlıkların nedeni sorgulanmaktadır. Bu bakımdan, sosyal hakların tepeden inme bir anlayışla topluma sunulması, toplumda bu haklara ilişkin bilinç ve sorumluluk düzeyinin geliştirilmesine yönelik siyasi ve örgütsel yapıların mevcut olmaması, bu hakların kullanımı ve geliştirilmesinde arzu edilen düzeye ulaşılamamasının nedenleri olarak öne çıkmaktadır.

Anahtar Kelimeler: *Çalışma ilişkileri, planlı kalkınma, sendikal örgütlenme.*

1Doç. Dr., Gazi Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü Ankara/Türkiye

E-posta: ozaydin@gazi.edu.tr

2 Arş. Gör., Gazi Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü Ankara/Türkiye

E-posta: omercancevik@gazi.edu.tr

THE EFFORT OF BUILDING WELFARE INSTITUTIONS IN TURKISH SOCIAL POLICY: THE PERIOD BETWEEN 1960-1980

Mehmet Merve Özaydın – Ömer Can Çevik

ABSTRACT

In the history of the Republic of Turkey, the 1960-1980 period is known as a very important period in terms of both political and social developments. This era represents a period in which political conflict and movements are high, while the economic and social development goals are followed in a strategy plan. The period starting with a military coup, significant social rights related to working life are defined; but yet another military coup made an end of this period in which those rights were legislated away. During this period, just as seen on the debates in Europe, it is seen that the idea of being more involved in the social areas as a government emerged in Turkey. Following the 1961 Constitution and the introduction of the social state principle into the constitution, significant legislative and institutional arrangements have been achieved as a result of efforts to construct social rights. However, it is also stated that these legal and institutional arrangements do not reach the desired application capacity. In this study the period which discussed, the economic and social characteristics of the period are often cited as the institutional arrangements regarding the working life and which approaches the institutional arrangements on social policy understanding are shaped. Nevertheless, the reasons for the failures on the use and development of social rights especially the rights related to working life, are questioned. In this respect submission of social rights to the society with an impulsive approach, and the lack of political and organizational structures in order to improve the level of awareness and responsibility of these rights in the society are seen the reasons of failure to reach of desired level of utilization and development of these rights in this period.

Keywords: *Working relationships, Planned development, Union organization, Social rights.*

GİRİŞ

Çalışma ilişkilerinin niteliği toplumların ekonomik ve sosyal yapıları ve bu yapıyı etkileyen unsurlar ile yakından ilişkilidir. Güçlü bir toprak rejimi üzerine inşa edilen Osmanlı Devleti'nin tarım ağırlıklı mirası, Cumhuriyet tarihinin önemli bir kısmında da ekonomik ve sosyal hayatın en önemli belirleyicilerinden biri olmuştur. Batının on sekizinci yüzyıl ile birlikte başlayan sanayi gelişimi karşısında, Osmanlı Devleti'nin ekonomik, askeri ve toplumsal hayatta on dokuzuncu yüzyıldan itibaren başlayan çabaları, çözülme ve dağılma sürecinin etkileri ile başarıya ulaşamamıştır. Ancak bu çabalar önemli ölçüde “Batılılaşma” “Muasırlaşma” hedefleri ile Cumhuriyet tarihine taşınmıştır. Cumhuriyetin kuruluşunu izleyen dönemde azınlıklar elindeki sınırlı düzeydeki sanayi üretiminin ülkeden çıkışı, savaşlar ve sermaye yetersizliği nedeniyle özel girişimciliğin geliştirilememesi, devletçi ekonomi politikalarına yönelimi sağlamış ve devlet eliyle kalkınma çabaları küçük politika farklılıkları ile 1980'li yıllara kadar etkisini sürdürmüştür.

Cumhuriyetin ilk döneminde ve özellikle tek parti döneminde çalışma hayatı ve sosyal politika anlayışına ilişkin yaklaşımların “halkçılık” ideolojisi ekseninde olduğu görülmüştür. Halkçılık ideolojisini üç boyutta ele almak mümkündür (Makal, 1999: 73): Bunlardan ilki halkçılığın siyasal boyutudur. Halkçılığın siyasal boyutu, halkın siyasi hayat ve yönetime katılmasına ilişkin bir nitelik taşımakta, merkezîyetçilik ve bürokrasinin konumu gibi unsurları da içinde barındırmaktadır. Halkçılığın kültürel boyutu, teknoloji ve bilimsel gelişmelerin kültürel değişkenler üzerindeki analizini içermektedir. Halkçılığın toplumsal boyutu da, toplumu oluşturan mesleki zümreler ya da sınıflar arasındaki ilişkileri ifade etmektedir.

Devletin sosyal alanda sorumluluk almasına ilişkin düşünceler daha II. Dünya Savaşı yıllarında tartışılmaya başlamış ve Batı'da refah devleti uygulamalarına kaynaklık eden Beveridge Raporu'nun yayınlanmasının ardından Türk gazetelerinde çeşitli makalelerde sosyal güvenlik konusu tartışılmıştır. Bu makalelerde kapitalist ve komünist rejimler arasında farkların sosyal güvenlik uygulamaları ile azaldığı vurgusu yapılmıştır. Bu dönemde Nazi Almanyası'ndan kaçan Alman profesörlerin İstanbul Üniversitesi İktisat ve İktisadiyat Enstitüsündeki toplumdaki gerginliklerin azaltılmasında sosyal politika tedbirlerinin önemini vurgulayan çalışmalarının (Buğra, 2008: 159-160) da devletin sosyal sorumluluklarına ilişkin tartışmalara hız kazandırdığı görülmüştür. Sosyal politikanın bilimsel bir disiplinin olarak ülkemizde 1933 yılından itibaren önemli bir gelişme göstermesinde, bilimsel düzeyde

eğitimlerin verilmesinde ve yasal ve kurumsal düzeylerin hayata geçirilmesinde Prof. Dr. Gerhard Kessler'in özel bir yere sahip olduğunu söylemek mümkündür (Tuna ve Yalçıntaş, 1999: 11). Türkiye'de çalışma hayatı kurumları ve sosyal politikaların belirlenmesi sürecinde Kessler'in bu etkisi, Türkiye Sosyal Devlet Modelinde Almanya ile ilişkilendirilebilecek sosyal sigorta merkezli bir yapıya yönelimi güçlendirmiştir.

İki askeri darbenin sınırladığı 1960-1980 dönemi, Cumhuriyet tarihinde siyasi karmaşa ve hareketliliğin yüksek olduğu bir dönemdir. Bu dönem bir askeri darbenin ardından çalışma hayatına ilişkin önemli sosyal hakların tanımlandığı ve onu izleyen bir başka askeri darbe sonucu da bu hakların önemli ölçüde ortadan kaldırıldığı çelişkili bir tarih aralığına karşılık gelmektedir. Avrupa'da refah devleti tartışmalarının yoğunlaştığı bu dönem Türkiye'de de devletin nitelikleri üzerinden yürütülen tartışmaların yoğun olarak yaşandığı bir dönem olmuştur. Dönemin başında yapılan Anayasa değişikliği ile "sosyal devlet" temel bir ilke olarak yerini almış ve sosyal hakların inşasına yönelik çabaların bir sonucu olarak önemli yasal düzenlemelere de bu dönem içerisinde girilmiştir. Anayasal iradenin toplum ve çalışma hayatındaki bir sonucu olarak Türk çalışma hayatı ve sosyal politikalarına yön veren birçok düzenleme ve kurumsal yapı bu dönemde oluşturulmuş; ancak dönemin siyasi şartlarına bağlı olarak yaşanan gerilimlerin bir sonucu olarak arzu edilen uygulama kapasitesine ulaşamamıştır.

Dönemsel çalışmalarda kullanılan tarih aralıkları her çalışma konusu için uyumlu olabilmekten uzaktır. 1960-1980 dönemi, Cumhuriyet tarihinde daha çok siyasi gelişmeler ekseninde belirlenmiş bir dönem olma özelliğine sahiptir. Oysa çalışma hayatı ve sosyal politikalar sahasındaki birçok gelişme, çok partili siyasi hayata geçilen 1946 ve sonrası dönemde başlamış ve 1980'li yıllara kadar devam etmiştir. İş hukuku, sosyal güvenlik, sendikal haklara ve örgütlenmeye ilişkin gelişmeler çok partili siyasal hayata geçilmesi ile birlikte başlamış ve 1960 ve 1970'li yıllar boyunca kurumsal yapılanma ve mevzuata ilişkin gelişmeler devam etmiştir. Çalışmamıza konu olan dönem analizi sadece çalışma hayatı ile sınırlı tutulmamış, çalışma hayatı ve toplumsal yapı üzerinde önemli etkiler yaratan sosyal politika uygulamaları geniş bir perspektifle inceleme konusu yapılmıştır.

Cumhuriyet'in kuruluşundan kısa bir süre sonra uygulamaya konulan devletçi ekonomi politikalarında 1950-1960 dönemi, ekonomik alanın serbestleşmesi konusunda bir ara dönem özelliğini taşımaktadır. Bu dönemde devletçi ekonomi uygulamaları yerini, liberal piyasa sistemine bırakmaya başlamış ve sosyal güvenlik sisteminin kurulmasında Batılı ülkelere paralel gelişmeler yaşanmıştır. 1945 yılında çalışanların sosyal güvenliğini sosyal sigortacılık temelinde yürütmek üzere kurulan Çalışma Bakanlığı, Keynesçi refah devletinin "tam istihdam" hedeflerine yönelmiştir (Sallan Gül, 2006:

267). 1950'li yılların sonlarına doğru enflasyon, döviz hareketleri ve işsizlik konularındaki sorunların artışı, iktisat politikalarındaki istikrar ve koordinasyon yetersizliğine bağlanmıştır. Bu çerçevede karma ekonominin geleceksel prensiplerine uyularak kamu iktisadi teşebbüslerinin önemi vurgulanmış ve iktisat politikalarının yapımı ve uygulamasına düzen getirmek, politikalara bilimsel nitelik kazandırmak, karar üniteleri arasında koordinasyon sağlamak ve istikrar kazandırmak gibi amaçlara yönelinmiştir (Kılıçbay, 1994: 113). İstikrar ve koordinasyon çabalarının temelini planlama düşüncesinin oluşturacağı yeni dönemde, kalkınma planlarının hazırlanmasına ilişkin görevler Devlet Planlama Teşkilatı'na verilmiş ve 1963 yılından itibaren kurum, bu alandaki çalışmalarına başlamıştır.

Kalkınma planlarında öne çıkan “sanayileşme” vurgusu, gelişmeyle özdeş sayılmış ve yeni dönemin plan yaklaşımı 1930'lu yılların planlarında olduğu gibi tüm önceliğin sanayi sektörüne verildiği bir temele oturtulmuştur. Özellikle ilk iki plan sürecinde tam anlamıyla ithal ikame modeli benimsenmiştir. Yerli üretimin yabancı üretimler karşısında özendirilmesi ve dış ticaret açıklarının uzun dönemde kapatılması ilkesine dayanan bu modelde, temel amaç döviz tasarrufunda bulunabilmektir. Ancak artan sanayileşme ile birlikte döviz talebinin de artması sistemin bir açmazı olarak ortaya çıkmıştır. Yerli üretimin yabancı üretim rekabetinden, değişik dış ticaret araçları kullanılarak korunmaya çalışıldığı model, iç pazarı küçük olan ülkelerde rasyonel bir politika üretilmesine de izin vermemektedir. 1970'li yıllara kadar iç pazarın dış rekabete karşı korunması, özellikle montaj sanayiinde etkinlikten uzak, iç piyasada tekel yaratan bir sanayi yapısının oluşmasına neden olmuştur. Dönemin sonuna kadar izlenen ithal ikameci içe dönük sanayileşme modeli, dönemin sonunda dışa bağımlılığı artırmış ve ekonomide döviz ihtiyacının artmasına yol açmıştır. Bu ekonomik bunalımın etkileri 24 Ocak 1980 kararları ile aşılmaya çalışılmıştır (Karluk, 1995: 82-83).

Planlama düşüncesinin temelini ilişkin tartışmalar, planların “emredici” ya da “yol gösterici” niteliği üzerinden yürütülmüştür. 1963 yılından itibaren hazırlanmaya başlanan planlarda “yol gösterici” plan niteliği ağırlık kazanmış ve Türk Kalkınma Planlamasının hedefi, kalkınmada katkı sağlayacak tüm sektörlerin ahenkli bir yapıda örgütlenmesine destek olmak ve ekonomik ve sosyal öncelikleri ortaya koymak şeklinde yapılandırılmıştır. Planlar bu haliyle bir yandan devletin iktisadi faaliyetlere katılmasını ve katılımın hangi ölçüde olacağını ortaya koyarken diğer yandan kişi ve özel kurumların iktisadi faaliyetlerine yol göstericilik görevini yerine getirmeyi hedeflemiştir (Gülerman, 1987: 203). Planların kamu sektörü için emredici ve zorlayıcı, özel sektör için teşvik edici ve caydırıcı niteliği ile hızlı bir sanayi kalkınması hedeflenmiştir. Bu büyüme stratejisinin temelini “içe dönük sanayileşme” olarak da adlandırılan “ithal ikameci” model oluşturmuş, devlet temel ara

mallarda bu sürece destek olmuştur. Bu sanayileşme stratejisi, devletin yüksek müdahalesini içerse detemel hedef, özel sektörün sermaye birikim koşullarının geliştirilmesi olmuştur. 1960'lı yılların sonlarına doğru dış borçlarda yaşanan olumsuzluklar, popülist nitelikteki sübvansiyonlar ve gelirlerin üzerindeki harcamaların para basma yoluyla karşılanması 1950'li yılların sonundaki olumsuzlukların yeniden ortaya çıkmasına neden olmuş ve 1970'li yıllardan itibaren ithal ikame politikalarının ikinci aşaması olan "ara ve sermaye malları ikamesi" aşamasına geçilmiştir (Tokol, 2015: 78-79). Bir diğer ifade ile Birinci Kalkınma Planı dönemindeki "devletçilik" yaklaşımı ikinci planlama döneminde yerini "özel sektör merkezli kalkınma" anlayışına terk etmiştir (Gülerman, 1987: 267). Ancak 1970'li yıllarda yaşanan petrol şokları ve ithal ikamenin büyümeye negatif katkısı ülkeyi üretmeden tüketir bir konuma getirmiş, ithalata bağımlı ve rekabet edemeyen bir ekonomik yapının oluşmasına neden olmuştur.

1. 1961 Anayasası ve Sosyal Devlet İlkesi

27 Mayıs 1960 tarihinde bir grup subayın kendilerine Milli Birlik Komitesi adını verdikleri yapı eliyle ülke yönetimine el koyması, siyasal tarihimizde yeni bir dönemin başlangıcı olmuştur. 7 Aralık 1960'ta Milli Birlik Komitesi'nde kabul edilen yasa ile Kurucu Meclis ikili yapıdan oluşturulmuştur. Milli Birlik Komitesi ve Temsilciler Meclisi'nden oluşan bu yapıda Temsilciler Meclisi'ne yeni anayasayı hazırlama görevi verilmiştir (İleri, 2009: 243). Yapılan çalışmaların ardından 9 Temmuz 1961'de halk oylamasına sunulan Anayasa kabul edilmiş, kısa bir süre sonra seçimler yapılarak çoğulcu demokrasiye dönüş sağlanmaya çalışılmıştır. Genel ilkeleri itibariyle liberal karakterde hazırlanan 1924 Anayasası, klasik mahiyetteki hak ve hürriyetlere yer vermekle birlikte; hazırlandığı dönemde sanayileşmenin başlamamış olması ve kamu müdahalesinin çalışma hayatında bir zorunluluk gerektirmemesi gibi nedenlerle sosyal niteliklerden uzak bir anlayış içinde düzenlenmiştir. Ancak aradan geçen yıllar, Türkiye'de çalışma hayatının şartlarını olgunlaştırmış, 1930 ve 1950'li yıllarda gerçekleştirilen sanayi hamleleri sanayi sektöründe de önemli bir nüfus grubunun oluşumunu sağlamış ve çalışma hayatının sorunlarına yönelmek, çalışanları korumak ve toplum hayatını bu değerler ışığında yeniden düzenlemek, devlet için temel bir görev haline gelmiştir (Turan, 1999: 206). Bu nedenle 1961 Anayasası'nın devletin "sosyal" yönüne daha çok vurgu yapan bir yapıda hazırlanmasına dikkat edilmiştir.

1961 Anayasası diğer anayasalardan farklı olarak ilk defa başlangıç hükümlerinde insan hak ve özgürlükleri ifadesine yer vermiş, 2. maddesinde

devletin niteliğini “ulusal, demokratik, laik ve sosyal bir hukuk devleti” olarak belirtmiştir. Bu ilke gereğince devlete önemli görevler yüklenmiş, sosyal haklara ilişkin içerik modern hakların niteliğini yansıtmıştır. Çalışma hakkı, zorla çalıştırma yasağı, kadın ve çocukların çalıştırılması, dinlenme hakkı, ücrette adalet sağlanması, sosyal güvenlik, sağlık, konut, öğretim hakkı, tarım ve çiftçinin düzenlemesi konusunda önemli düzenlemeler anayasada yerini almış, sadece işçilere yönelik değil tüm çalışanlara yönelik toplu sözleşme ve grev hakkı anayasa güvencesine kavuşturulmuştur (Tokol, 2014: 65).

Anayasa'nın başlangıç bölümündeki “... insan hak ve hürriyetlerini ...sosyal adaleti, ferdin ve toplumun... refahını gerçekleştirmeyi...” esas alan yaklaşımın izlerini 1789 Fransız İhtilali'nin İnsan ve Vatandaş Hakları Beyanname'sinde görebilmek mümkündür. Önemli bir değere sahip olmakla birlikte adalet bakımından tatmin edici bir niteliğe ulaşamayan bu düzenleme, dünya savaşları ve bu süreçte sosyal hakların gelişimine kaynaklık eden etkilerle 1948 yılında Birleşmiş Milletlerce ilan edilen İnsan Hakları Evrensel Beyanname'si ve 1961 tarihli Avrupa Sosyal Şartı ile sosyal haklar açısından daha anlamlı bir alana taşınmıştır. 1961 Anayasası'nın başlangıcında söz edilen “insan hakları” yaklaşımını da bu gelişmeler ışığında değerlendirme ihtiyacı vardır. İnsan hakları ile birlikte sosyal adalet ve refah ilkelerinin de ifade edilmesi bu yaklaşımı güçlendirmektedir. Bu çerçevede Anayasa'da ifadesini bulan “sosyal adalet” kavramı, yeterli bir gelir, makul ve insancıl çalışma şartlarını sağlamak yoluyla herkese ve özellikle de emek sahiplerine insanca yaşamaya değer bir hayat verebilmeyi hedef edinmektedir. Bunun yanında Anayasa, yoksullukla mücadele, kötü ve ağır çalışma şartları yerine herkese refah ve insan tabiatına uygun bir çalışma sisteminin gerçekleştirilmesi vaadini de içermektedir (Talas, 1967: 226).

Anayasanın 2. maddesindeki devletin niteliklerine ilişkin “sosyal devlet” ilkesi, bu döneme kadar sosyal güvenlik ve ilköğretim gibi konularla sınırlı kalan sosyal politika uygulamalarının, 1961 Anayasası'ndan sonra çeşitli alanlara doğru gelişme göstermesine neden olmuştur (Koray, 2005: 165). Sanayi Devrimi gelişim süreci içinde sosyal devlet, toplumsal sınıflar arasında ekonomik ve sosyal bir denge kurma iradesinden ve anlayışından doğmuştur. Bu sosyal denge ekonomik ve sosyal sorunlar karşısında tarafsız kalarak değil gerekli reformları yaparak bunlara müdahale etme şeklinde kendini göstermiştir. Sosyal devletin amacı, bütün toplum üyelerine insan onuruna yaraşır asgari bir yaşam düzeyi seviyesi temin etmektir. 1961 Anayasası klasik hakların yanında sosyal devlet ilkesinin gereği olan hakları ve devlete bu konuda verdiği görevleri Anayasa'nın “Sosyal ve İktisadi Haklar ve Ödevler” başlığı altında düzenlemiştir (Talas, 1967: 229).

1961 Anayasası'nın “İktisadi ve Sosyal Hayatın Düzeni” başlığını taşıyan 41. maddesi, iktisadi ve sosyal hayatın adalete, tüm çalışma esasına ve herkes

için insanlık haysiyetine yaraşır bir yaşayış seviyesi sağlanması amacına göre düzenleneceğini; iktisadi, sosyal ve kültürel kalkınmanın demokratik yollarla gerçekleştirileceğini, yatırımları toplum yararının gerektirdiği özelliklere göre yöneltmek görevinin devlete ait olduğunu, kalkınmanın düzenlenecek planlar uyarınca gerçekleştirileceğini hükme bağlamıştır. İktisadi ve sosyal faaliyetlere katılma ölçütünün “fırsat eşitliği” ve “sosyal adalet” ilkelerince gerçekleşmesinin toplumun huzur ve refahının yaygınlaştırılmasında büyük öneme sahip olduğu vurgulanmış, bütün bu çabaların sadece yatırımlar eliyle gerçekleşmeyeceği tespiti bir plan ve program ihtiyacını ortaya çıkarmıştır (Gülerman, 1987: 228).

1961 Anayasası'nın insan haklarına dayalı devlet anlayışını kabul eden yaklaşımı, sosyal güvenlik hakkının da ilk defa anayasal bir hak olarak tanınmasına imkân sağlamıştır. Sosyal devlet anlayışının bütün vatandaşlara eşit davranma sorumluluğu yanında korunmaya ve yardıma muhtaç olan kesimlere pozitif ayrımcılık yapmayı kabul eden bir devlet anlayışı olması, sosyal yardım ve hizmetlerin devlet koruması ve bakımı altında gerçekleşebileceği bir düzenin de yolunu açmıştır. Anayasa, sosyal güvenlik hakkını sadece vatandaşlara yönelik bir hak olarak düzenlememiş, o zamana kadar meydana gelen uluslararası gelişmelerin bir sonucu olarak bütün insanlara tanınmış bir hak olarak tanımlamıştır. Düzenlemenin bu niteliği, ülkenin uluslararası alanda kendisine yakışır bir yer edinme kararlılığının da bir ifadesi olmuştur (Arıcı, 2015: 84-85).

Anayasa'nın sosyal hakları tanımlayan ve geliştirmeyi amaçlayan hükümleri yanında belki de tek olumsuz niteliğini, sosyal hakların ekonomik kısıtlarla sınırlanmasını ifade eden 53. maddesi oluşturmuştur. İdeal ile gerçeklik arasındaki durum karşılığını oluşturan bu madde ile Anayasa yapıcılar tarafından ülkenin ekonomik şartlarının yetersizliği vurgulanmak istenmiştir. Söz konusu maddede “Devlet, ... iktisadi ve sosyal amaçlara ulaşma hedeflerini ancak iktisadi gelişme ile mali kaynaklarının yeterliliği ölçüsünde yerine getirir.” ifadesi ile sosyal devlet anlayışının gereği olarak kişisel hak ve özgürlüklere kazandırılacak anlamın sınırlarına vurgu yapılmıştır (Talas, 1967: 234).

2. Çalışma Hayatına İlişkin Düzenlemeler

II. Dünya Savaşı sonrası demokratikleşme ve uluslararası hukukun gereklerine uyum sağlama çabaları, sosyal adalet gereklerine ve demokratik esaslara uygun kanunların çıkarılması ortamını oluşturmuştur. Cumhuriyetin ilk İş Kanunu olan 1936 tarihli 3008 sayılı Kanunun uygulanması ile görevli İktisat Vekâletine bağlı olarak kurulan İş Dairesi'nin yerini 1945 yılında kuru-

lan Çalışma Bakanlığı'nın almasıyla, çalışma hayatına ilişkin birçok düzenlemeyi hayata geçirme imkânı olmuştur. Bu düzenlemeler arasında, 1946 tarihli İş ve İşçi Bulma Kurumu Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanunu, 1947 tarihli ve 5018 sayılı İşçi ve İşveren Sendikaları ve Sendika Birlikleri Hakkında Kanun, 1950 tarihli İş Mahkemeleri Kanunu, 1952 tarihli Basın İş ve 1954 tarihli Deniz İş Kanunlarını sayabilmek mümkündür (Çelik, 1996: 10).

1961 Anayasası'nın sosyal devlet anlayışının bir gereği olarak sosyal haklara vurgu yapan düzenlemeleri, özellikle toplu pazarlık ve toplu iş sözleşmesi rejimlerinde önemli gelişmelerin yaşanmasına neden olmuştur. 1961 öncesinde, 1926 İsviçre Borçlar Yasası'ndan Borçlar Kanunu'na aktarılan "Umumi Mukavele" hükümlerinin ve 1947 tarihli Sendikalar Yasası'nın genel sözleşmelere ilişkin hükümlerinin sendikacılığın gelişimi için gerekli olan ayrıntılı ve teknik içeriğe sahip olamadığı görülmüştür. Bu çerçevede grev hakkının tanımlanmaması, sendikaların yeterli pazarlık gücüne sahip olamamaları, zorunlu tahkim düzeni ve detaylı bir mevzuatın bulunmaması gibi hususları sendikaların yeterli etkinliğe ulaşamamalarının nedenleri olarak ifade edebilmek mümkündür. Tüm bu gerekçelerle ve 1961 Anayasası'nın toplu iş sözleşmesi ve grev haklarını tanımlayan 47. maddesi gereğince 1963 tarihinde 274 sayılı Sendikalar Kanunu ve 275 sayılı Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt Kanunları yürürlüğe girmiştir. Yeni kanunlar yürürlükte kaldıkları 1980 yılına kadar çalışma koşullarının iyileşmesi, ücretlerin artması ve gelir adaletine ulaşılması gibi birçok olumlu gelişime kaynaklık etmiştir (Talas, 1992: 172).

274 sayılı Sendikalar Kanunu ile işçi ve işverenlerin sendika kurmalarına izin verilirken sendikaların gelişimine ilişkin düzenlemelerle de 5018 sayılı Sendikalar Kanunu'ndan farklı olarak sendika kurma ve üyelik kapsamı genişletilmiştir. Sendika üyeliğinin serbest ve gönüllü olduğu yapıda üyeliğin kazanılması basit prosedürlere bağlanmıştır. Bireysel sendika özgürlükleri kanunda detaylı bir şekilde belirlenmiş ve sendikaların birlik, federasyon ve konfederasyon gibi üst birlikler halinde örgütlenebilmelerine imkân sağlanmıştır. Uluslararası örgütlere üyeliğin önü açılmış ve sendikalara geniş bir faaliyet alanı tanımlanmıştır. Bu faaliyetlerin; toplu iş uyuşmazlığı çıkarmak, toplu iş sözleşmesi yapmak, toplu iş uyuşmazlıklarında ilgili makamlara başvurmak, kanun ve uluslararası sözleşmeler gereğince toplanan kurullara temsilci göndermek, çalışma ilişkileri ile ilgili konularda üyelerine adli yardımda bulunmak, sosyal ve kültürel amaçlarla yardımlaşma sandıkları kurmak, üyelerinin mesleki bilgilerini geliştirmek amacıyla eğitim faaliyetleri düzenlemek, grev ve lokavta karar vermek ve idare etmek gibi geniş bir yelpazede tanımlandığı görülmüştür. Buna karşın sendikaların ticaret yapmaları yasaklanmış, siyasi faaliyetlere ise siyasi partilerden yardım almamak,

onlara yardımda bulunmamak ve onların örgüt yapılarında bulunmamak kaydıyla izin verilmiştir (Tokol, 2015: 88-89).

Sendikalar Kanunu ile aynı tarihte yürürlüğe giren Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt Kanunu ile işçi işveren ilişkilerinde, tarafların pazarlık güçlerine dayalı bir toplu pazarlık sistemi kurulmaya çalışılmıştır. Buna karşılık teşmil, grev erteleme ve arabuluculuk gibi düzenlemelerle devletin ekonomi içindeki rolü ile uyumlu müdahaleler öngörülmüştür. Toplu iş sözleşmesi tanımını yapan Kanun, sözleşmelerin yazılı olması, belirli ya da belirsiz süreli yapılabilmesi, süresi belirli olan toplu iş sözleşmesinin bir yıldan az ve üç yıldan uzun süreli olmamasını, belirli koşulların gerçekleşmesi durumunda belli süre için sözleşmenin kendiliğinden yenilenmesini öngörmüştür. Toplu iş sözleşmesi, taraf sendikanın fesih, infisah ya da faaliyetten alınma ve işverenin değişmesi hallerine karşı da korunmuştur. İşkolu düzeyinde örgütlenme imkânı tanınan sendikalara toplu pazarlık ehliyeti verilmiş ve toplu iş sözleşmesi akdeden sendikaya üye olmayanların da yasal sınırlar içinde belirlenecek oranlarda dayanışma aidatı ödeyerek sözleşmeden yararlanmaları imkânı sağlanmıştır. Kanun anlaşmazlık durumlarında doğrudan greve gitmek yerine uzlaştırma safhasını öngörmüştür (İleri, 2009: 283-284).

İş uyuşmazlıklarının son aşaması olan grev ve lokavt düzenlemeleri de 275 sayılı Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt Kanununda ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. Kanun, grevi yasal ve yasal olmayan grev olmak üzere ikiye ayırmış, yasanın öngördüğü koşullara göre yapılan grevi yasal, bu koşullara uygun olmayan grevi de yasal olmayan grev olarak tanımlamıştır. Grev toplu iş sözleşmesine taraf olan işçi kuruluşunun, lokavta ise taraf olan işveren ya da temsilcisinin karar vereceği hükme bağlanmış, kimi durum ve işlerde grev ve lokavt yasağı konmuştur. Savaş, genel ve kısmi seferberlik hallerinde, sağlıkla ilgili işyerlerinde, can ve mal kurtarma işlerinde, su, elektrik ve havagazı üreten ve dağıtan işyerlerinde, noterlik hizmetlerinde, eğitim öğretim kurumlarında ve çocuk bakımevlerinde toplu iş sözleşmesi içinde grev ve lokavt yapılamayacağı hükme bağlanmıştır. Bunların dışında doğal afetlerde hükümetlerin grev ve lokavtı yasaklayabileceği ve sıkıyönetim bölgelerinde sıkıyönetim komutanlıklarının grev ve lokavtı askıya alabileceği düzenlenmiştir. Grev ve lokavtın geçici olarak durdurulması da kanunda yerini alan bir diğer düzenlemedir. Buna göre Bakanlar Kurulu'na ülke sağlığı ve ulusal güvenliği tehdit nedeniyle grev ve lokavtı erteleme yetkisi verilmiştir. Ülkemizde modern anlamda toplu pazarlık rejiminin başlangıcına öncelik eden Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt Yasalarının tarafların serbest hareket alanını kısıtlayan detaylı düzenlemelere yer vermesi, özgürlükçü niteliğinden uzaklaşmasına neden olmuştur. Grev ve lokavt hakları

arasında aranan koşutluk, grev hakkının emek için taşıdığı farklı niteliğin görmezden gelinmesine neden olmuştur (Talas, 1992: 179-180).

Türkiye’de 1961 Anayasası’na gelinceye kadar herhangi bir yasal düzenlemeye konu olmayan memurların sendikal hakları da, Anayasa’nın sendika hakkını “tüm çalışanlara” yönelik düzenlemesi ile gündeme taşınmıştır. 624 sayılı Devlet Personeli Sendikaları Kanunu’nun 1965 yılında yürürlüğe girmesi ile memurlar arasında hızlı bir sendikalaşma süreci başlamış ve 1970 yılına gelindiğinde memur sendikalarının sayısı beş yüze ulaşmıştır (Talas, 1992: 205). Toplam 25 maddeden oluşan Kanun, kanun koyucunun “ihtiyatlı ve kaygılı” yaklaşımının bir sonucu olarak ILO sözleşmeleri ile uyumlu olmayan, yasak ve kısıtlamalarla dolu bir görünüme sahip olmuştur. Memur sendikacılığında 1965-1971 yıllarını kapsayan dönemde “baskı grubu” işlevlerine şahit olunmuş, üyelerinin hak ve çıkarlarıyla ilgili yönetime karşı “uyarı”, “bildiri yayınlama” ve “protesto ve gösteri yürüyüşü” eylemleri düzenlenmiştir. 12 Mart 1971 askeri muhtırası, Demirel hükümetinin istifa ederek Nihat Erim teknokrat hükümetinin kurulmasını sağlamış ve söz konusu hükümet 1968 sonrası giderek tırmanan toplumsal karmaşayı önleyebilme çabası ile 1961 Anayasası’nda önemli değişiklikler yapma yoluna gitmiştir. Anayasa’nın memurların sendikalaşma hakkını sağlayan 46. maddesindeki “çalışanlar” ibaresi, 1971 tarih ve 1488 sayılı Kanunla “işçiler” olarak düzenlenerek memurların sendikaya üye olma hakları, siyasi partilere üye olma yasakları ile birlikte düzenlenmiştir. Söz konusu yasa ile kurulan memur sendikaları tasfiye edilmiştir (Mahiroğulları, 2013: 202-207). Kamu görevlilerinin sendikal hak arayışları dernek faaliyetleri içinde devam etmiş ve ancak 1990’lı yıllarda örgütlenme için yasal altyapıyı yeniden inşa edebilme fırsatı oluşmuştur.

Dönemin çalışma hayatına ilişkin düzenlemeleri sadece toplu iş hukuku ile sınırlı da değildir. Cumhuriyetin ilk yıllarının sınırlı taleplere göre oluşturulan İş Kanunu’nda değişiklik yapma çabalarının da bu dönemde hız kazandığına şahit olunmuştur. 1936 tarihli 3008 sayılı İş Kanunu’nun uygulandığı süre içinde ekonomik ve sosyal gelişmelerin gereği olarak değişikliklere uğraması, bazı hükümlerin eklenirken özellikle 1963 tarihli 274 sayılı Sendikalar ve 275 sayılı Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt Kanunları ile bazı hükümlerinin kaldırılmış olması, dağınık bir yapının oluşmasına neden olmaktadır. 1961 Anayasası’nın kabulü ile birlikte bunların tek metin haline getirilmesi, uygulamadaki aksaklıkların giderilmesi, çalışma hayatındaki gelişmelerin gözden geçirilerek kanun kapsamının genişletilmesi ve toplu sözleşme düzenine uyumlu kılınması zorunluluğu duyulmuş ve yeni bir İş Kanunu hazırlanmasına başlanmıştır. Bu gerekçelerle Bakanlar Kurulu tarafından Türkiye Büyük Millet Meclisi’ne sunulan İş Kanunu tasarısında fikren ça-

lışanların 3008 sayılı kanun kapsamı dışında tutulmasından hareketle yaşanan sorunlar dile getirilmiş ve çalışanlar ile çalıştıranlar arasındaki ilişkilerin düzenlenmesinde sosyal adalet temelinde düzenleme gerekliliği ifade edilmiştir. Bu tasarıya paralel olarak Deniz İş Kanunu'nun gözden geçirilerek yeni bir kanun olarak çıkarılması ile çalışmalara başlanılmış ve 1966 yılında Deniz İş Kanunu yürürlüğe konulmuştur. Uzun süren Meclis ve Senato çalışmalarının ardından 931 sayılı İş Kanunu da 1967 yılında yürürlüğe girebilmiştir. Ancak üç yıla yakın bir süre yürürlükte kalan Kanun, Türkiye İşçi Partisinin iptal istemi ile Anayasa Mahkemesine açtığı dava sonucunda şekil yönünden iptal edilmiş ve bu kanunun birkaç hükmünün değiştirilmesi suretiyle hazırlanan 1475 sayılı İş Kanunu 1971 yılında çıkarılabilmektedir (Çelik, 1996: 11-12).

Dönemin çalışma hayatını etkileyen yasal düzenlemelerinin yanında bir diğer gelişmesi de 1960'lı yılların başından itibaren Avrupa'ya ve özellikle Almanya'ya çeşitli neden ve düşüncelerle giden ya da göç eden Türk işgücünün durumudur. 1960-1980 dönemi içinde yurt içi istihdamın 2,5-3 milyon arttırıldığı ve aynı dönem içinde yurtdışına gönderilen işgücü sayısının da 1 milyona yaklaştığı düşünüldüğünde durumun Türkiye emek piyasaları bakımından önemi daha iyi anlaşılacaktır.

Türkiye ile Almanya arasında Alman iş piyasası için Türkiye'den İşçi Alınması Antlaşması'nın 30 Kasım 1961 yılında imzalanması ile birlikte Türk işgücünün Almanya'ya girişi başlamış; ancak bu akımın büyük boyutlara ulaşması, ilgili anlaşmanın 1964 yılında yeniden gözden geçirilmesinden itibaren gerçekleşmiştir. Temeli 1960'larda atılan bu emek hareketliliğinin, Türk ekonomik ve toplumsal yaşamında önemli etkileri olmuştur. 1961 yılında Federal Almanya ile imzalanan ilk antlaşmanın ardından 1964'te Avusturya, Belçika ve Hollanda ile yeni antlaşmalar imzalanmış, bunu 1967 yılında İsveç ile imzalanan bir diğer antlaşma izlemiştir. 1970'li yıllarda sınırlı düzeyde olmakla birlikte Arap ülkeleri ile de işgücü göçüne yönelik antlaşmalar imzalanmıştır (Tokol, 2015: 83). Yurt dışına göçler Türkiye'deki işsizlik baskısının sınırlandırılmasında olumlu etkilere sahip olmuşsa da yurt dışına yönelen işgücünün yüksek nitelik düzeyine sahip işçilerden oluşması, Türkiye'deki birçok işyerini, nitelikli çalışanlarını kaybetmeleri sebebi ile sıkıntılara sokmuştur. 1970'li yıllardaki petrol krizinin gelişmiş ülke ekonomilerini olumsuz olarak etkilemesi ile 1974 yılından itibaren düşüş gösteren hareketlilik, 1980'li yıllardan başlayarak yönünü Ortadoğu ve İslam ülkelerine çevirmiştir.

1960-1980 yılları arası dönem, tüm eksikliklerine rağmen Türkiye'de çalışma ilişkilerinin kurumsallaştığı bir dönemi ifade eder. Her ne kadar incelenen dönem 27 Mayıs 1960 askeri darbesi gibi demokrasi dışı bir girişimle başlamışsa da özellikle 1961 Anayasası'nın kabulünü ve bunu izleyen süreçte

çalışma ilişkileri başta olmak üzere çok sayıda alanda ilerlemeler yaşanmıştır. Gerçekten incelenen dönemde Anayasa’da tanımlanan “sosyal devlet” ilkesinin bir gereği olarak sendikal örgütlenme, toplu pazarlık, grev, çalışma ve sözleşme özgürlüğü, çalışma hakkı ve ödevi çalışma koşulları, ücret ve sosyal güvenlik gibi çok sayıda alanda düzenlemelere gidilmiştir (Makal, 2004: 136).

3. Sosyal Güvenlik Alanında Gelişmeler

1961 Anayasası ile düzenlenen sosyal hakların içinde sosyal güvenlik hakkı da önemli bir başlık olarak yerini almıştır. Anayasa’nın 48. maddesine göre “Herkes sosyal güvenlik hakkına sahiptir. Bu hakkı sağlamak için sosyal sigortalar ve sosyal yardım teşkilatı kurmak ve kurdurmak Devletin ödevlerindedir.” denilerek İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi’nde olduğu gibi ileri bir düzenleme gerçekleştirilmiştir. Bu madde ile sosyal güvenlik, toplumun tüm bireyleri için temel bir hak olarak benimsenmiş ve sosyal güvenlik hakkı insan hakkı olma niteliğine kavuşmuştur. Anayasa, anılan hükmüyle sosyal güvenlik hakkını sağlamayı devlete bir görev olarak vermiştir. Anayasa’nın 2. maddesindeki “sosyal hukuk devleti” tanımı ile “güçsüzleri güçlüler karşısında koruyarak gerçek eşitliği ve dolayısıyla sosyal dengeyi sağlamakla yükümlü devlet” niteliği vurgulanmıştır (Güzel ve Okur, 1994: 37-38).

Ülkemizde çalışanların sosyal güvenliklerine ilişkin en eski düzenleme, kamu görevlilerine ait olan ve on dokuzuncu yüzyılın son döneminde özellikle emeklilik aylığına ilişkin oluşturulan sandıklardır. Cumhuriyet dönemine bu sandıklar dışında intikal eden başka bir sosyal güvenlik düzenlemesi mevcut değildir. 1930 yılında yapılan bir düzenleme ile Askeri ve Mülki Emekli Yasası ile kesenek esasına dayanan sandık düzeni yerine emekli, dul ve yetim aylıklarının hazineden ödenmesini öngören bütçe düzenine geçilmiştir. Sınırlı bir kapsama sahip olan düzenleme kapsam dışında yer alan birçok kurumun kendi sandıklarını kurmasını zorunlu kılmıştır. Bir yandan bu karmaşık statünün getirdiği zorluklar diğer yandan emekli aylığı alanların sayısındaki artış, sistemde yeni bir düzenleme ihtiyacını doğurmuş ve 1949 yılında 5434 sayılı Emekli Sandığı Yasası ile kamu kesiminde daimi kadroda çalışan memurların sosyal güvenlik hakkı dönemin koşullarına uygun olarak düzenlenmiş ve dağıntık yapıdaki sandıklar kaldırılarak görevler Emekli Sandığı’na verilmiştir. İlgili yasada ilerleyen yıllarda sürekli değişimler yaşanmıştır. En önemli değişiklik ise 1969 yılında emekli aylığı oranlarını artıran 1101 sayılı Yasa olmuştur. Bu yasa ile emekli, dul ve yetim aylıkları arasındaki farklılıklar da giderilmiştir (Talas, 1992: 187-188).

Özellikle 1930'lu yıllardan itibaren uygulanan sanayileşme politikalarının bir sonucu olarak artan işçi sayısı, bu çalışanların sosyal güvenlik arayışlarının yoğunlaşmasına neden olmuştur. Çok partili siyasi hayata geçiş sürecinde sosyal güvenlik alanında yaşanan gelişmelerin 1945 yılından itibaren sürekli bir seyir izlediğine şahit olunmaktadır. 1945 tarihinde İşçi Sigortaları Kurumu kurulmadan kısa bir süre önce iş kazaları, meslek hastalıkları ve analık sigortaları kurularak işlerlik kazanmıştır. 1949 yılında kurulan ihtiyarlık sigortası 1957 tarihinde daha da geliştirilerek maluliyet, ihtiyarlık ve ölüm sigortaları haline dönüştürülmüştür. Başlangıçta parçalı bir yapıda yürürlüğe konulan düzenlemelerin yetersiz kalması, 1960'lı yıllarda daha kapsamlı düzenlemelerin yapılmasını zorunlu hale getirmiştir. Daha önceki mevzuatın dağınık yapısına son vermek ve gelişen ihtiyaçlara cevap verebilmek amacıyla 17 Ocak 1964 tarihinde 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu yürürlüğe konulmuştur. Kanunun 1.maddesinde "iş kazalarıyla meslek hastalıkları, hastalık, analık, malullük, yaşlılık ve ölüm hallerinde bu kanunda yazılı şartlarla sosyal sigorta yardımları sağlanır" hükmü, sosyal güvenlik alanındaki gelişmeyi ve kapsamı ortaya koymaktadır (Gülerman, 1987: 245). 1964 tarihinde kabul edilerek 1965 tarihinde yürürlüğe giren 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu ile daha önce sosyal sigortaları düzenleyen üç kanun yürürlükten kaldırılmış (4772, 5502, 6900 sayılı Kanunlar) ve bu kanunların hükümleri tek bir kanun altında düzenlenmiştir. 506 sayılı Kanun ile 4792 sayılı İşçi Sigortaları Kanununda da değişiklik yapılmış ve teşkilatın "İşçi Sigortaları Kurumu" olan adı "Sosyal Sigortalar Kurumu" olarak değiştirilmiştir (Arıcı, 2015: 86).

Sosyal sigortalar Kanunu getirdiği birçok yenilik bakımından reform niteliğinde bir düzenleme olmuştur. Bu kanunla getirilen bazı temel gelişmeleri şu şekilde sayabilmek mümkündür (Talas, 1967: 241-242). Sosyal sigortaların kapsamı yeni düzenleme ile tek işçi çalıştıran işyerlerine teşmil edilmiştir. Kapsamdaki bu genişleme ile o zamana kadar kapsam dışında kalmış önemli bir kesim, sosyal sigortanın sağladığı hak ve menfaatlere ulaşabilmiştir. Yasa ile getirilen bir diğer düzenlemede hastalık sigortasının sağladığı kapsamın genişlemesidir. Yeni sosyal sigorta rejimine göre, sigortalının eşi ve geçindirmekle yükümlü olduğu çocukları da sağlık yardımlarından yararlanma imkânına kavuşmuştur. Eski gelir ve aylıklar ile bağlanacak aylık ve eski kazançların artırılması ve yaşı ilerleyen fakat emeklilik şartlarını yerine getiremeyenler için bazı imkânlar sağlayan düzenlemelerde kanunla getirilen diğer gelişmeler olmuştur. Kanunun sayılan bunca olumlu düzenlemesi yanında belki de tek olumsuz düzenlemesi, bankalar, sigorta şirketleri, ticaret ve sanayi odaları ve borsalarda çalışmakta olanların kanunun kapsamı dışında bırakılmasıdır.

Sosyal güvenlik sisteminin yapılanmasında en geç oluşturulan kurum, esnaf, sanatkâr ve diğer bağımsız çalışanlara yönelik sosyal sigorta hizmetleri sunmayı amaçlayan BAĞ-KUR (Esnaf ve Sanatkârlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalılar Kurumu) olmuştur. Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nın uygulama döneminde ve İkinci Planın politikalar kısmında sigorta primlerini ödeyecek olan serbest meslek erbabı, esnaf ve sanatkârların sosyal güvenlik kapsamına alınması öngörülmüşse de, plan hükümlerinin gereklerinin yerine getirilmesi gecikmiştir. Bu çerçevede 1969 tarihli Avukatlık Kanunu'nda atılan sınırlı adımların ardından 1971 tarih ve 1479 sayılı Esnaf ve Sanatkârlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalılar Kurumu Kanunu ile kurulan BAĞ-KUR, sosyal güvenlikte önemli bir açığı kapatmayı hedeflemiştir. BAĞ-KUR'un kapsadığı sosyal riskler, malullük, yaşlılık ve ölüm halleri olarak tespit edilmiştir. Kanunun esnaf, sanatkâr ve diğer bağımsız çalışanları ayrıntılı olarak tanımlamaması, kanunun kapsamı konusunda önemli tartışmaları beraberinde getirmiştir. Bu tür çalışmalarda kazanç seviyelerinin birbirinden çok farklı olması, yeknesak bir sosyal sigorta sisteminin uygulanmasına izin vermemiş ve aylık gelir ortalamaları bakımından farklı basamaklarda prim miktarları tespit edilmiştir (Çubuk, 1986: 238-244).

Sigortalılık kapsamında olanlar için daha yüksek bir güvenlik garantisi sağlamak amacıyla oluşturulan sosyal güvenlik kurumları da faaliyetlerine bu dönemde başlamışlardır. Sosyal güvenlik sisteminde tamamlayıcı niteliğe sahip olan bu kuruluşların başında 1961 tarih ve 205 sayılı Kanunla kurulan OYAK (Ordu Yardımlaşma Kurumu) gelmektedir. Milli Savunma Bakanlığı'na bağlı olarak mali ve idari bakımdan özerk bir kurum olan OYAK, Türk Silahlı Kuvvetleri kadrolarında görev yapan personele emeklilik ve ölüm durumlarına bağlı olarak destekler sunmaktadır. Tamamlayıcı sosyal güvenlik kurumları için bir diğer örneği de OYAK düşüncesinden esinlenerek oluşturulan MEYAK (Memur Yardımlaşma Kurumu) oluşturmaktadır. 1970 yılında 1327 sayılı Kanunla gerçekleştirilen ve 657 sayılı Devlet Memurları kapsamında olanlar için bir takım güvenceleri öngören kurum, çeşitli nedenlerle uygulamaya geçememiş ve 1982 yılında tasfiye edilmiştir (Alper, 2015: 24-25).

1961 Anayasası'nın sosyal hizmet kavramını sosyal devlet anlayışının bir sonucu olarak insan hakları içinde kavramsallaştırması, bu çerçevedeki düzenlemeler için zemin hazırlamış ve bu yolla sosyal hizmet uygulamalarının kapsamı da genişlemiştir. 1963 tarih ve 225 sayılı Yasayla Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı'na bağlı kurulan Sosyal Hizmetler Genel Müdürlüğü, bağlı olduğu bakanlık yanında birçok bakanlığın bünyesinde faaliyetler yürütmüştür. Bu dönemde Sosyal Hizmetler Genel Müdürlüğü yanında birçok kurumun sosyal güvenlik merkezli faaliyetlerini de sürdürdükleri görülmektedir. Bunlar arasında Belediyelerin yaşlılarla ilgili bakım hizmetleri ve sosyal yardım çalışmalarını, Emekli Sandığı'nın huzurevi hizmetlerini, kamu kurum ve

kuruluşlarının personelinin çocukları için kreş ve gündüz bakımevi açma yükümlülüklerini ve Sağlık Bakanlığı'nın sağlık hizmetlerini sayabilmek mümkündür (EGM, 2006: 190-191).

1960'lardan itibaren toplum sağlığını koruma ve geliştirme çabalarının da sosyal hizmet merkezli gelişimine şahit olunmuştur. Bu çerçevede sosyal hizmet faaliyetleri kurumsallaşma sürecine girmiş, insan kaynaklarının geliştirilmesi, yaşam kalitesinin artırılması ve yerel kalkınmanın gerçekleştirilmesi gibi dengeli bir toplumsal kalkınma stratejisi güç kazanmıştır. Kalkınma sürecine bağlı toplumsal ve demografik dönüşümlerden olumsuz yönde etkilenen kişi ve aileler sosyal hizmet kapsamında değerlendirilmiştir. Kentleşme gibi hızlı sosyolojik ve demografik değişimlerin etkilediği gruplar üzerinde sosyal hizmetler gelişim eğilimini sürdürmüştür. 1960'lı yılların planlı ve dengeli toplumsal kalkınma perspektifi içinde sosyal hizmetlere yüklenen en önemli görev, toplumun temel birimi olarak görülen aile kurumunu korumak ve aile bireylerinin etkinlik ve verimliliklerini artırmak olarak tanımlanmıştır. Bu hedeflere ulaşmak amacıyla çeşitli bölgelerde "Aile Hizmetler Merkezleri" kurulmuştur (EGM, 2006: 194).

Kentleşme hızının 1950'li yıllardan itibaren hız kazanan seyri, işsizlik ve yoksulluk görünümünün yaygınlaşmasına neden olmuş ve sorunların sosyal yardım ve sosyal hizmet uygulamaları ile çözümü yoluna gidilmiştir. 1968 tarih ve 105 Sayılı İstiklal Madalyası Verilmiş Bulunanlara Vatani Hizmet Tertibinden Şeref Aylığı Bağlanması Hakkında Kanun ile milli mücadeleye katılıp da istiklâl madalyası almış olanlara muhtaçlık durumlarına bakılmaksızın aylık alma imkânı sağlanmıştır. Türkiye'de ilk modern nitelikteki sosyal yardım düzenlemesi olan 1976 tarih ve 2022 Sayılı 65 Yaşını Doldurmuş Muhtaç, Güçsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması Hakkında Kanun ile muhtaç ve güçsüz durumda olan Türk vatandaşlarına aylık bağlanması uygulaması başlamıştır. 1968 tarihli 168 Sayılı Kanunla da Türk kültürüne hizmet eden Türk asıllı yabancı uyruklu öğretmenlere aylık bağlanması öngörülmüştür (Arıcı, 2015: 88). Ekonominin olumsuz seyrine karşın özellikle 2022 sayılı Kanun kapsamında yardım alan yaşlıların sayısında 1980'li yıllara değin hızlı bir artış yaşanmıştır (Sallan Gül, 2006: 279).

Kuruluşundan itibaren kapsam ve sağladığı faydaları geliştirme eğilimi içinde olan Türk sosyal güvenlik sistemi, oluşumu tamamlaması ardından kısa sayılabilecek bir sürede ekonomik ve sosyal yapıdaki değişimlere cevap verememiş 1990'lı yıllarla birlikte reform ihtiyaçları ile anılmaya başlamıştır. Sistemin kuruluşundan itibaren temel sorun niteliğini taşıyan yönetsel ve finansal sorunlar, ilerleyen yıllarda genişleyen sosyal yardımlar ve yetersiz sosyal hizmet uygulamaları sistemin kısa süre içerisinde bir sorun ağına dönüşmesine kaynaklık etmiştir (Metin ve Özaydın, 2014: 172).

SONUÇ

Türkiye Cumhuriyeti tarihinde “planlı kalkınma”, “ithal ikameci model” ve “sosyal devlet” dönemi gibi kavramlarla ifade edilen 1960-1980 dönemi, Cumhuriyetin kuruluşundan itibaren ana gündem maddesi olan kalkınma sorunlarıyla yoğunlaşan bir dönem olma özelliğine sahiptir. 1930’lu yıllardan itibaren devletin ekonomik yapı içindeki gerek işveren gerekse de düzenleyici ve müdahaleci niteliği bu dönemde de artarak devam etmiştir. Özellikle 1950’li yılların sonundaki ekonomik sorunların bir plan disiplininin uzaklaşmış olduğu iddiasına dayanması, Türkiye’nin 1960’lı yıllardan itibaren plan stratejisi içinde bir ekonomik ve sosyal kalkınma hedefine yönelmesine neden olmuştur.

II. Dünya Savaşı sonrasında Avrupa’da devletin sosyal niteliklerinin geliştirilmesi çabası, refah devleti uygulamaları ekseninde önemli kazanımlar elde edilmesine neden olmuştur. Bu dönemde ekonomik model daha çok içe dönük bir karaktere sahip olsa da uluslararası düzeyde yaşanan gelişmelerden önemli ölçüde etkilenilmiştir. Bu çerçevede dönemin temel karakteristiğini belirleyen 1961 Anayasası, temel hak ve hürriyetleri garanti altına alma, sosyal adalet ve hukuk devleti ilkeleri ile bireysel ve toplumsal kalkınmanın gerçekleştirilmesini devlete bir görev olarak tanımlamıştır. Sosyal devlet ilkesinin Türk Anayasalarında ilk defa açık bir şekilde yerini aldığı 1961 Anayasası, çalışma, sendika ve toplu pazarlık hakları ile modern sosyal haklara ilişkin önemli kazanımlara imkân sağlamıştır. Ancak darbe süreçlerinin toplumun demokrasi kültürü üzerinde oluşturduğu olumsuzluklar, bunun siyasi koşullar üzerinde yarattığı çatışma ortamı ve dönemin sonunda ekonomik sorunların bu duruma eşlik etmesi, yeni bir askeri müdahaleyi gündeme getirmiş ve 12 Eylül 1980’de dönem yeni bir darbe yönetimi ile son bulmuştur.

Dönemin sosyal gelişmelerinin toplumca kabullenilmesi ve sürdürülmesi bunu destekleyecek ve örgütleyecek bir siyasi yapının bulunmamasından kaynaklanmıştır. 1971’de Türk-İş yönetimine karşı geliştirilen 12’ler raporunun sonuç bildirgesi bu siyaset eksikliğine vurgu yapmıştır. Batı’da sosyal gelişimlere kaynaklık eden siyasi düşünceler ağırlıklı olarak sosyal demokrasi düşüncesinde şekillenmiş ve ekonomik ve sosyal gelişimler bu siyasi alanın etkisi ile düzenlenmiştir. Ancak Türk bürokrasisinin geleneksel olarak halktan kopuk ve halka yabancılaşmış niteliği, bu zümrenin önderliğindeki sol akımlarında halk tarafından benimsenmesini imkânsızlaştırmıştır. Türk aydınları ve sol akımların Tanzimat’tan itibaren toplum hayatıyla ilişkili bütün davranışlarını Batı taklitçiliği ve özenticilik eğiliminde sürdürmesi, top-

lumun bu fikirlere karşı ilgisiz kalmasına ve onlara şüpheyle bakmasına neden olmuştur (Işıklı, 1990: 402). Bunun bir sonucu olarak sosyal hakların tepeden inmeceli bir anlayışla topluma sunulması, bu hakların bilinç ve sorumluluk düzeyini destekleyecek bir siyasi yapının oluşmaması, hakların kullanımını ve geliştirilmesinde arzu edilen düzeye ulaşamamasının nedenleridir.

Çalışma hayatı ve sosyal politikalara ilişkin çok partili siyasi hayata geçiş ile birlikte başlayan çabaların, Anayasal ve yasal garantilerle güçlendirildiği 1960-1980 dönemi, oluşturulan çok sayıdaki sosyal kurumlarla toplumun sosyal adalet taleplerine cevap verilmeye çalışıldığı bir dönemdir. Özellikle sosyal güvenliğin yasal ve kurumsal altyapısı bu dönemde şekillendirilmiş ve ilk defa yasal düzenlemelerle altyapısı oluşturulan doğrudan sosyal yardım transferleri ile yoksulluk gibi risklerle mücadelede aile ve toplumun yanında devletin sorumlulukları da tanımlanmıştır. 1930'lu yıllarda fikri temelleri atılan sosyal sigorta merkezli yaklaşım bu dönemde daha güçlenmiş, sosyal yardım ve sosyal hizmet uygulamalarının devreye sokulmasıyla sosyal güvenlik ağının koruyucu niteliği güçlendirilmiştir.

Dönemin bir askeri darbe sonucunda ortaya çıksa da olumlu sosyal gelişmelere kaynaklık eden pozitif karakteri, 1980 askeri müdahalesi sonrasında devam etmemiş, 1961 Anayasası'nın getirdiği hak ve özgürlükler alanı 1982 Anayasası ile önemli ölçüde sınırlanmıştır. Bu sınırlamaların gerekçeleri arasında çoğu zaman hakların kullanım keyfiyeti ve istismarı vurgulanmış, başta sendikalar olmak üzere dönemin güç kazandırdığı kurumlara yönelik önemli eleştiriler ve yasaklar getirilmiştir. Ekonomik yapıda da neo-liberal politikaların uluslararası düzeydeki uygulamaları ile uyumlu olacak şekilde önemli değişimler yaşanmıştır. 1960-1980 dönemi Cumhuriyet'in kuruluş sürecindeki yaklaşımların etkilerini koruduğu bir dönem olma özelliğine sahiptir. Ancak bu etkilerin 1980'li yıllarla birlikte dışa açılan ekonomik ve toplumsal yapı içinde gücünü yitirmesine şahit olunmuştur.

KAYNAKÇA

- Alper, Y. (2015). *Türk sosyal güvenlik sistemi sosyal sigortalar hukuku*. Bursa: Dora Yayıncılık.
- Arıcı, K. (2015). *Türk sosyal güvenlik hukuku*. Ankara: Gazi Kitabevi.
- Buğra, A. (2008). *Kapitalizm, yoksulluk ve Türkiye'de sosyal politika*. İstanbul: İletişim Yayınları.
- Çelik, N. (1996). *İş hukuku dersleri*. İstanbul: Beta Basım Yayım Dağıtım.
- Çubuk, A. (1986). *Sosyal politika ve sosyal güvenlik*. Ankara: Gazi Üniversitesi Yayın No:21.
- EGM, (2006). *Cumhuriyet Türkiye'sinde sosyal güvenlik ve sosyal politikalar*. İstanbul: Tarih Vakfı Özel Tarih Projeleri.

- Gülerman, A. (1987). *Türkiye'nin ekonomik ve toplumsal yapısı*. İzmir: Anadolu Matbaacılık.
- Güzel, A. ve Okur, A.R. (1994). *Sosyal güvenlik hukuku*. İstanbul: Beta Basım Yayım Dağıtım.
- Işıklı, A. (1990). *Sindikacılık ve siyaset*. Ankara: İmge Kitabevi.
- İleri, Ü. (2009). *Türkiye'de toplumsal değişimin çalışma ilişkileri üzerindeki etkileri*. Ankara: TÜHİS Yayın No:62, Hermes Ofset.
- Karlık, R. (1995). *Türkiye ekonomisi*. İstanbul: Beta Basım Yayım Dağıtım.
- Kılıçbay, A. (1994). *Türk ekonomisi*. İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları No:263.
- Koray, M. (2005). *Sosyal politika*. Ankara: İmge Kitabevi.
- Mahiroğulları, A. (2013). *Türkiye'de ve dünyada sendikacılık*. Bursa: Ekin Basım Yayım Dağıtım.
- Makal, A. (1999). *Türkiye'de tek parti döneminde çalışma ilişkileri: 1920-1946*. Ankara: İmge Kitabevi.
- Makal, A. (2004). Cumhuriyet'in 80. yılında Türkiye'de çalışma ilişkileri. *Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi*, 47(1), 123-151.
- Metin, B., Özaydın, M.M. (2014). *Çalışma ve refah*. Ankara: Gazi Kitabevi.
- Sallan Gül, S. (2006). *Sosyal devlet bitti yaşıyor piyasada*, Ankara: Ebabil Yayınları.
- Talas, C. (1967). *Sosyal politika*. Ankara: Sevinç Matbaası.
- Talas, C. (1992). *Türkiye'nin açıklanmalı sosyal politika tarihi*. Ankara: Bilgi Yayınevi.
- Tokol, A. (2015). *Türk endüstri ilişkileri sistemi*. Bursa: Dora Yayıncılık.
- Tokol, A., (2014). Türkiye'de Sosyal Politika. Tokol, A., Alper, Y. (Ed.), (2014). *Sosyal politika*. Bursa: Dora Yayıncılık.
- Tuna, O., Yalçıntaş, N. (1999). *Sosyal Siyaset*. İstanbul: Filiz Kitabevi.
- Turan, K. (1999). *İş hukukunun genel esasları*. Ankara: Kamu-İş Yayınları.