

SOSYAL GÜVENLİĞİN YÖNTEMLERİ

Doç. Dr. Sait DİLİK

Sosyal güvenliğin sağlanmasında günümüzde başlıca üç yöntemden yararlanılabilir. Bu yöntemler sosyal yardım, sosyal sigorta ve devletçe bakılma yöntemleridir.

Sözü edilen yöntemlerin yukardaki şekilde sıralanışı bir rantsı değildir. Her yöntemin tarihte doğuş ve uygulanışı yukardaki sıraya göre olmuştur. Günümüzün ileri sanayi ülkelerinde, sosyal güvenliğin tarihsel oluşum ve gelişim süreci içinde esas itibariyle önce sosyal yardımla ilgili tedbirlerin uygulandığını sonra da sosyal sigortaların kurulduğunu görüyoruz. Bugün ise sosyal sigortalar sosyal güvenliğin sağlanmasında devletçe bakılma ilkesiyle belirli bir yarış çabası içinde bulunmaktadır.¹

Sözü geçen yöntemlerin ayrımında temel kriter sosyal gelirlerin sağlanış yöntem ve biçimleridir. Sosyal güvenliğin finansman biçimleri ise ikinci derecede bir kriteri teşkil etmektedir. Bununla birlikte uygulamada şu ya da bu yöntemin seçilmiş olmasında daha çok finansman sorunlarıyla ilgili düşünceler göz önünde bulundurulmuş olabilir.²

Yukarda değinilen yöntemlerden her biri diğerlerinin yerini doldurabilecek ve tek başına sosyal risklere karşı güvenliği sağlayabilecek niteliktedir. Ancak bu yöntemlerin, genellikle uygulama-

(1) Bknz.: E. Liefmann-Keil, Ökonomische Theorie der Sozialpolitik, Berlin-Göttingen-Heidelberg 1961, s. 134.

(2) Bknz.: E. Liefmann-Keil, Ökonomische Theorie der Sozialpolitik, a.g.k. s. 134. H. Achinger, Soziale Sicherheit, eine historisch-soziologische Untersuchung neuer Hilfsmethoden, Stuttgart 1953, s. 35-36. G. Weisser, Soziale Sicherheit, Artikel, Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Bd. 9, 1956, s. 408.

da olduğu gibi, birbirini tamamlar biçimde birlikte kullanılması da mümkündür.³

Sosyal Yardım Yöntemi :

Sosyal yardım yönteminde kişilere sosyal gelir sağlanması muhtaç olma koşuluna bağlıdır. Sosyal yardımlar, yukarıda da değinildiği üzere sosyal güvenliğin sağlanmasında uygulanmış yöntemlerin en eskisidir. Çok eski devirlerde din kurumlarınca, muhtaç kişilere sosyal yardımlar yapılmıştır. Bunun yanında yeni çağın başlamasıyla dinsel olmayan birtakım yerel kurumlarca da sosyal yardımlar yapılmağa başlanmıştır.⁴ Bu gün sosyal yardımlar kamusal örgütlerce ya da çeşitli yardım kurumları ve vakıflar gibi yarı kamusal veya özel kuruluşlarca muhtaç ve fakir çevrelere dağıtılmaktadır. Kamusal örgütlerce yürütülen sosyal yardımların finansman kaynaklarını vergiler teşkil etmektedir. Diğer kuruluşlarca dağıtılan sosyal yardımların malî yükü, bu kuruluşların bireysel karar ve çabalarına göre devlet bütçesinden yapılan katkılar yani vergiler dahil değişik kaynaklardan karşılanmaktadır.⁵

Sosyal yardımlarda, yardım göreceklere sağlanacak sosyal gelirlerin tutarı kanunlarla saptanmamıştır. Bu konuda yalnızca genel ilkeler konulmuştur. Bireysel olarak sağlanacak sosyal gelirlerin nitelik ve tutarı ihtiyaç ve sıkıntının önem ve türüne göre değişmektedir. İhtiyaç ve sıkıntının mevcut olup olmadığı ya da ne ölçüde var olduğu bireysel olarak kontrol olunmaktadır.⁶

Yardım göreceklere muhtaçlık durumunu kontrolün bireysel nitelikte oluşu, Bogs'a⁷ göre, sosyal yardımlar üzerinde kişilerce hiçbir hak ileri sürülemediği anlamına gelmez: Örneğin Almanya'da idarî yargı organlarının vermiş oldukları bir çok kararlar böyle bir hakkın, yani bireylerin sosyal yardımlardan yararlanma

(3) Bknz.: E. Liefmann-Keil, Ökonomische Theorie der Sozialpolitik, a.g.k., s. 135.

(4) Bknz.: P. Quante, Grundsätze der Versorgung, Versicherung und Fürsorge, Sozialpolitik und Sozialreform, Yayınlayan: E. Boettcher, Tübingen 1957, s. 227.

(5) Bknz.: E. Liefmann-Keil, Ökonomische Theorie der Sozialpolitik, a.g.k., s. 134.

(6) Bknz.: G. Weisser, Soziale Sicherheit, a.g.k., s. 409. P. Quante, Grundsätze der Versorgung, Versicherung und Fürsorge, a.g.k., s. 228.

(7) Bknz.: W. Bogs, Grundfragen des Rechts der sozialen Sicherheit und seiner Reform, Sozialwissenschaftliche Abhandlungen der Hochschule für Sozialwissenschaften, Wilhelmshafen-Rüstersiel, Heft 3, Berlin 1955, s. 36.

hakkının, varlığı doğrudur. Şüphesiz böyle bir hakkın ileri sürülebilmesi yalnız kamusal ya da yarı kamusal sosyal yardım örgütlerine karşı mümkün olabilecektir. Öte yandan sosyal yardımlardan yararlanma hakkının doğuşu, yardım görececek kişilerin muhtaç durumda olmaları koşuluna bağlıdır. Ayrıca yapılacak yardımın miktar ve türü de kişiden kişiye muhtaçlığın durumuna göre değişecektir. O halde yukardaki şekilde yorumlandığında sosyal yardımlar artık kamu organlarının istek ve yardımseverlik duygularına bağlı bir bağış anlamına gelmemekte, tersine 'kamuca, hukukî bir yükümlüğün yerine getirilmesi anlamını taşımaktadır.

Sosyal yardımların muhtaç olma koşuluna bağlı bulunması bu kavramın da açıklığa kavuşturulmasını gerekli kılmaktadır. Acaba muhtaç kimdir? Muhtacı «kendisinin ve bakma zorunda olduğu kişilerin, yerel ölçülere göre geçimini, kendi kaynaklarıyla hiç ya da yeterli derecede sağlama durumunda olmayan ve geçim kaynaklarını başka bir taraftan, özellikle (nafaka ödeme yükümü taşıyan) akrabalarından elde edemeyen kişidir»⁸ şeklinde tanımlamak mümkündür.

Burada «geçim» sözcüğünün relatif bir kavram olduğuna işaret edelim. Bu nedenle kişinin kendisi ve bakma zorunda olduğu kimselerin geçimini sağlayıp sağlayamayacağının yerel ölçülere göre saptanması zorunludur. Çünkü fakir bir ülke ve bölgede yüksek refah durumu olarak kabul edilebilecek bir geçim düzeyi zengin bir ülke ya da bölgede asgari geçim düzeyinin bile altında bir durum olarak görülebilir. Yukardaki tanımda bu gerçeğin gözönünde bulundurulduğu görülmektedir. Öte yandan tanımda, kendi kendisinin ya da aile çevresinin yardımının mümkün olduğu durumlarda kişinin muhtaç sayılmayacağı ve kişiye dışardan, başka deyişle sosyal yardım örgütlerince yardım yapılmaması gerektiği düşüncesi yatmaktadır.

Sosyal yardımlarda izlenen amaç yardım görenin mümkün olan en kısa sürede yeniden çalışabilme, gelir sağlama ve böylece kendi geçimini sağlama olanağına kavuşturulmasıdır. Kişinin varlığını güvence altına alma ile onun yeniden çalışma ve gelir sağlama olanağına kavuşmasına yardımcı olma arasında bağ kurması sosyal yardım tedbirlerinin kendine özgü bir niteliğidir.⁹

(8) Bu tanım 1924 tarihli Alman sosyal yardım tüzüğünden alınmıştır. Bknz.: P. Quante, Grundsätze der Versorgung, Versicherung und Fürsorge, a.g.k., s. 226.

(9) Bu özelliği örneğin sosyal yardımlarla ilgili Alman mevzuatında görmekteyiz. 1924 te çıkarılan sosyal yardımlarla ilgili tüzükte «Verord-

Sosyal yardımların fayda ve sakıncaları üzerinde çok tartışılmıştır. Bazı çevrelerce sosyal yardımların mevcut kaynakların en iyi şekilde kullanılmasını mümkün kılacağı ileri sürülmektedir. Bu görüş örneğin faydanın kişiler arası karşılaştırılabilirliği gibi görünüşte bilimsel iktisadî düşüncelere dayandırılmaktadır. Bu düşünce tarzı sosyal politika alanındaki uygulamaları geniş ölçüde etkilemektedir. Bu görüşün haklı gözüktüğü bazı noktalar yok değildir.¹⁰

Örneğin Danimarka'lı bir iktisatçı olan Zeuthen bu konu ile ilgili olarak bir takım makro ekonomik ilişkiler üzerinde durmuştur :

Zeuthen'e¹¹ göre «iktisadî refah düşüncesinden hareket olunduğunda ve marjinal fayda teorisinin kavramları kullanıldığında şu sonuca varmak mümkündür : Mevcut sınırlı kaynaklar, gereksinmenin en büyük olduğu yerlerde kullanılmalıdır. Böyle davranıldığında harcanmış olan kaynaklardan en büyük toplam fayda sağlanmış olacaktır. Yardımlar ve böylece yardım görenlerin gelirleri artırıldığında yardım olarak dağıtılan her yeni para biriminin, bu parayı alanlar nezdindeki faydası azalacaktır. Bu durum gözönünde bulundurulacak olursa, kuramsal olarak en yüksek faydanın paranın marjinal faydasının tüm yardım görenler için eşit olduğu durumda erişilmiş olacağı söylenebilir.» Eğer bu sav tutarlı olsaydı, yalnız sosyal yardım yönteminin değil, aynı zamanda bu yönteme bağlı olarak yürütülen muhtaçlık durumu kontrollerinin de lehinde bir argüman teşkil ederdi. Böylece, sosyal güvenliğin yöntemini seçerken kişisel gereksinmelerden hareket olunması için bir neden daha ortaya çıkmış olurdu. Ancak sözü edilen sav tutarlı değildir. Çünkü gelir sağlayan bireylerin bu gelirlerden duy-

nung über die Fürsorgepflicht» sosyal yardımların amacı ile ilgili olarak şöyle denilmektedir «Sosyal yardımların görevi, yardıma muhtaç olanların yaşamı için zorunlu ihtiyaçlarının karşılanmasıdır. Sosyal yardımlar bu görevi yerine getirirken yardım görenin düştüğü sıkıntının özelliklerini dikkate alma durumundadır. Sosyal yardımlar muhtaçları mümkün ölçüde, kendisinin ve bakma zorunda olduğu kişilerin geçimini sağlayabilecek duruma getirmelidir.» Bknz.: RGBI/I, s. 766, 1924, E. Liefmann-Keil, Ökonomische Theorie der Sozialpolitik, a.g.k., s. 135. Ayrıca bknz.: H. Achinger, Soziale Sicherheit, a.g.k., s. 36.

(10) Bknz.: E. Liefmann-Keil, Ökonomische Theorie der Sozialpolitik, a.g.k., s. 135.

(11) F. Zeuthen, Social Sikring, Socialpolitik, Cilt II, Kopenhagen 1948, s. 197 (E. Liefmann-Keil, Ökonomische Theorie der Sozialpolitik, a.g.k., s. 135) ten.

dukları fayda karşılaştırılabilir ya da toplanabilir, nitelikte değildir.¹² Gerçekten insanlar birbirinden farklı olduğundan bunların aynı şeyden duyacakları fayda da farklı olacaktır.

Sosyal yardım yönteminin savunucularına göre bu yöntemin diğer bir faydası kaynakların kullanılmasında son derece tasarruflu davranışı mümkün kılmasıdır. Bu yöntemde yardımların biçim ve cinsinin bireylere, bunların özel durum ve gereksinmelerine göre ayarlanabilmesi, yardımın etkinlik derecesini yükseltmektedir.¹³

Sosyal yardım yönteminin sakıncalarına gelince özellikle bu yöntemin olumsuz psikolojik etkileri üzerinde durulmaktadır. Sosyal yardımlardan yararlananların, muhtaç durumda olduğunu tanıtlama zorunda kalmakla bu tür vesayet altına girdikleri resmi mercilerin anlayış ve takdirine bağlı tutuldukları¹⁴ söylenmekte ve bu durumun ise yardım görenler için küçültücü ve onur kırıcı bir durum olduğu ileri sürülmektedir.¹⁵

Muhtaçlık durumlarının araştırılmasının kişilerin onuru ile bağdaşmazlığından öteye, insanları ayırıcı ve bölücü olduğu söylenilmektedir. Liefmann-Keil'e göre¹⁶ bu görüş devrini yitirmiş, eskimiş bir takım ön yargılara dayanmaktadır. Geçen yüzyılda sosyal yardımlardan yararlanma, örneğin seçim ve evlenme hakkı gibi birtakım medenî haklarının kısıtlanmasına yol açıyordu. Günümüzde ise, devletçe zıt bir amaç (vergilendirme) için bireylerden sürekli olarak gelirleri hakkında bilgiler istenmektedir. Bu durumda sosyal yardım göreceklere muhtaç olduklarını gösterebilmeleri için bilgi istenilmesi bunları rahatsız etmiyecektir.

Diğer bir takım yazarlar¹⁷ ise aslında sosyal yardımlarla ilgili olarak yukarıda değinilen sakıncaların varlığını kabul etmekle birlikte, bunların iyi ve cömertçe davranışlarla önemli ölçüde giderilebileceği görüşündedir. Bunlara göre, yardım göreceğ kişinin, zor-

(12) Bknz.: E. Liefmann-Keil, Ökonomische Theorie der Sozialpolitik, a.g.k., s. 21 vd. ve s. 136.

(13) Bknz.: G. Weisser, Soziale Sicherheit, a.g.k., s. 409.

(14) Titmuss'a göre muhtaçlık durumunun tanıtlanmasını gerektiren birçok sosyal güvenlik sistemleri esas olarak yardım taleplerinin kabulüne değil, reddine yönelmiştir. Bknz.: R.M. Titmuss, Die Beziehungen zwischen der Einkommenssicherung und den Leistungen der Sozialdienste-ein Überblick, Internationale Revue für soziale Sicherheit, XX. Jg. Nr. 1, Genf 1967, s. (61-72) 69.

(15) Bknz.: G. Weisser, Soziale Sicherheit, a.g.k., s. 409.

(16) E. Liefmann-Keil, Ökonomische Theorie der Sozialpolitik, a.g.k., s. 136.

(17) Örneğin bknz.: G. Weisser, Soziale Sicherheit, a.g.k., s. 409.

lu iradesine ve gerekli tedbirleri almış olmasına rağmen dar duruma düşmeyi önleyemediği hallerde, sağlanılacak sosyal gelirlerin artık muhtaçlık durumunu tanıtlama koşuluna bağlanmaması ve bu durumdaki kişinin arzulanmayan pedagojik bir himayeye tâbi tutulmaması gerekmektedir. Kanunlarda bunları sağlayacak gerekli değişiklikler yapılmalıdır. Öte yandan belirli bir üst sınırı aşmayan küçük miktarlardaki sosyal yardım istekleri, muhtaç kişinin aile mensuplarının gelir sağlama olanakları bulunup bulunmadığına bakılmaksızın yerine getirilmelidir.¹⁸

Sosyal yardım yönteminin başka bir sakıncası olarak, bu yöntemde yalnız muhtaç durumda olanlara yardım yapılmasının, bir çok hallerde tembellik ve ısrafın teşvik olunması, tasarruf ve servet teşekkülünün ise düşündürücü derecede kösteklenmesi sonucunu doğuracağı ileri sürülmektedir.¹⁹ Şüphesiz, bu görüş eleştiriye açıktır.

Günümüzün sosyal güvenlik düzenlerinde diğer yöntemler yanında sosyal yardım yönteminden de yararlanılmaya devam olunması başlıca iki nedenle savunulabilir :

a) Sosyal yardımlar sosyal güvenlik alanındaki kanunların taşıdığı önemli boşlukları doldurabilir. Sosyal yardımlar zaruret ve sıkıntının kişiyi tehdit ettiği ve bunların gelir dağılımını düzeltilici diğer tedbirlerle giderilemediği durumlarda gelirlerde belirli bir düzleyici etki yaratabilir. O halde bundan, bir ülkede gelir dağılımındaki eşitsizliğin giderildiği ölçüde, sosyal yardımlardan daha heterojen bir sosyal grubun yararlandırılmış olacağı sonucu çıkarılabilir.²⁰

Bu durumda sosyal yardımların sosyal tabakalar arasında önemli bir yeniden gelir dağılımı etkisi olmayacaktır. Buna karşı bir ülkede gelir dağılımındaki farklılığın arttığı ölçüde sosyal yardımlar yüksek gelirlilerden dar gelirliler yararına artan oranda bir yeniden gelir dağılımına yol açacaktır.

b) Sosyal yardımlar özellikle mevcut sosyal sistemleri tamamlama ve olgunlaştırma fonksiyonu taşımakta ve yenilikler getirmeye çok elverişli bulunmaktadır. Bunun sonucu olarak sosyal yar-

(18) Bknz.: G. Weisser, Soziale Sicherheit, a.g.k., s. 409.

(19) Bknz.: H.J. Rüstow, Zur volkswirtschaftlichen Problematik der dynamischen Sozialrente, IFO Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin-München 1956, s. 31.

(20) Bknz.: E. Liefmann-Keil, Ökonomische Theorie der Sozialpolitik, a.g.k., s. 136.

dım yönteminin taraftarları sosyal reformlar üzerinde aktif bir rol oynamaktadırlar.²¹

Sosyal Sigorta Yöntemi :

Bu yöntemde sosyal güvenlik sosyal sigortalar yoluyla sağlanır. Sosyal sigortalarda sigortacılık tekniğinden yararlanılmaktadır. Bu nedenle sosyal güvenliğin bir yöntemi olarak sosyal sigorta yerine sigortacılık yönteminden de söz edilmektedir.²²

Sigortacılık tekniğini saf şekliyle en açık biçimde özel sigortalarda görmekteyiz. Sigortacılık tekniğinin özünde rizikoların eşitlenmesi ya da başka bir deyişle dağıtılması yatmaktadır. Rizikoların dağıtılması bazı sigorta kollarında zorunlu olarak bir fon birikimini de birlikte doğurmaktadır. Ancak sosyal sigortalarda bu şekilde fon birikimi mümkün olmakla birlikte zorunlu değildir.

Sigorta yoluyla rizikoların dağıtılması, aynı nitelikteki tehlikelerin tehdit ettiği kişilerin, karşılaşacakları zararları eşitlemek amacıyla bir araya gelerek bir sigortalı topluluğu meydana getirmeleri ile mümkün olmaktadır. Bir zararın doğması halinde ilgili sigortalının duyacağı gereksinimler (örneğin yangın sigortasında bir evin yanması halinde bu evin yeniden yapılması için sahibinin duyacağı sermaye ihtiyacı) diğer bütün üyelerin topluluğa ödemekte oldukları primlerle karşılanmaktadır. Ancak her sigortalının ödeme durumunda olduğu prim miktarı, bu sigortalının sigorta topluluğuna yüklediği tehlikeye, başka deyişle kendi kişisel rizikosuna bağlı olarak değişmektedir. O halde özel sigortalarda bir tür topluca kendi kendine yardım, hiçbir sigortalıyı bir diğerine göre daha zengin ya da daha fakir duruma getirmeyen bir zarar eşitlenmesi söz konusudur. Diğer deyişle özel sigortalarda sigortalılar arasında herhangi bir yeniden gelir dağılımı meydana gelmemektedir.²³

(21) E. Liefmann-Keil, *Ökonomische Theorie der Sozialpolitik*, a.g.k., s. 136.

(22) Hatta bir görüşe göre sigortacılık tekniği sosyal sigortalardan bağımsız olarak başlıbaşına bir sosyal güvenlik yöntemini teşkil etmektedir. Sosyal Sigortalar ise sigortacılık, devletçe bakılma ve bir dereceye kadar da sosyal yardım yöntemlerinin karışımından oluşan dördüncü bir yöntem niteliğini taşımaktadır. Bknz.: *Sozialenquête, Soziale Sicherung in der Bundesrepublik Deutschland, Bericht der Sozialenquête-Kommission*, erstattet von W. Bogs, H. Achinger, H. Meinhold, L. Neundörfer, W. Schreiber, Stuttgart-Berlin-Köln-Mainz (yılı yok), s. 60 vd.

(23) Bu konuda bknz.: S. Dilik, *Türkiye'de Sosyal Sigortalar, İktisadî Açından Bir Tahlil Denemesi*, Ankara 1971, s. 139 vd.

Her sigortalı, kendi rizikosuna uygun olarak ödediği primler karşılığında bu rizikoya karşı korunmaktadır. O halde sigortalının ödediği primler olarak edimleri ile özel sigortanın karşıladığı risklerden oluşan karşı edimleri birbirine eşittir.

Sosyal sigortalarda sigortacılık tekniği özel sigortalara oranla farklı biçimde ve diğer bir takım ilkelerin eşitliğinde uygulanmaktadır. Sosyal sigortalar sosyal risklere karşı korunacak kişilere, kendilerinin ve işverenlerin ödedikleri primler ve bazı durumlarda finansmana yapılan devlet katkıları karşılığında, sözü edilen risklerle karşılaşmaları halinde sigortadan tutar ve nitelikleri genel bir biçimde önceden saptanmış sosyal gelir alma hakkını sağlamaktadır. Sigortalılara sosyal gelirin sağlanması sosyal yardımlardan farklı olarak, bunların herhangi bir maddî kaynak ya da varlığa sahip olmamaları koşuluna bağlı değildir.

Görülüyor ki sigortalıların özel sigortalardaki gibi prim ödediklerine göre sosyal sigortalarda da bir tür kendi kendine yardım söz konusudur. Bu kendi kendine yardım, özel sigortalardaki gibi sigortacılık tekniğinden yararlanılarak topluluk çerçevesinde risklerin eşitlenmesi prensibine göre olmaktadır. Ancak sosyal sigortalar çerçevesindeki kendi kendine yardım ilkesi özel sigortalardakine göre bazı özellik ve farklılıklar taşımaktadır :

Önce sosyal sigortalarda, kendi kendine yardım sistemine katılım kişinin kendi isteğine bırakılmamış, kamu otoritelerince (kanunlar yoluyla) zorlanılmıştır. Sigortalılarca bu şekilde zorunlu olarak sosyal sigortalara ödenen primler, sigortacılık ilkesini bir tür zorunlu tasarruf ilkesine yaklaştırmaktadır.

Sosyal sigortalının kendi kendine yardım sistemi, yukardaki açıklamalardan da anlaşılacağı üzere, özel sigortalardaki gibi tam değil, sınırlıdır. Özel sigortalardaki kendi kendine yardım ilkesi sosyal sigortalarda sigortalılar yanında işveren ve devletin de finansmana katılmasıyla kısıtlı bir şekilde uygulanmaktadır. Bu katkıları ölçüsünde, özel sigortalarda tam olarak uygulanan kendi kendine yardım ilkesi sosyal sigortalarda bir tür dışardan yardım ilkesine dönüştürülmektedir.

Şüphesiz sosyal sigortalının finansmanına yapılacak işveren ve devlet katkıları tekrar sigortalılar üzerine yansıtıldığı ölçüde bu kaynaklar da sigortalıların kendi kendini finansmanını teşkil edecektir. Finansmana dışardan hiç katkıda bulunulmaması ya da dışardan yapılan katkıların bütünü ile sigortalılar üzerine yansıtılması durumunda, sosyal sigortalar sigortalılar arası tam bir kar-

şıklı kendi kendine yardım ve dayanışma örgütü niteliği taşıyacaktır. Bu durumda sosyal sigorta sigortalılar topluluğu, üyeleri sosyal risklerden dolayı birbirine karşı müteselsil sorumlu bir tür birlik niteliği taşıyacaktır. Ancak sigortalıların sayısı arttıkça bunlar arasındaki kişisel bağlar kopacak ve topluluk halindeki müteselsil kefalet anonim bir nitelik kazanacaktır. Sosyal sigorta yöntemi bu şekliyle pratik olarak, biraz ilerde göreceğimiz devletçe bakılma yöntemine yaklaşmış olacaktır.

Sosyal sigortalarda her sigortalıdan kişisel rizikosuna göre değil, belirli sınırlamalarla da olsa gelir seviyesine göre prim alınmaktadır. Bunun sonucu olarak sosyal sigortalar bir tür sigortalılar arası yeniden gelir dağılımına²⁴ yol açmakta ve sosyal dengesizliği azaltmaktadır. Ancak sigortalılara sağlanan sosyal gelirler birçok durumlarda, ödenen primlere göre değiştiğinden sözü edilen sigortalılar arası yeniden gelir dağılımı ve sağlanan sosyal denge sınırlı kalmaktadır.

Yukardaki açıklamaları sistematize edersek sosyal sigortalının başlıca beş ilkenin karışımından oluştuğunu söyleyebiliriz. Bu ilkeleri²⁵ şöyle sıralayabiliriz :

1) Finansmana dışardan katkı ilkesi : Bu ilke uyarınca işverenler ve gereğinde devlet sosyal sigortaların finansmanına katkıda bulunmaktadır.

2) Sigortalılar arası yeniden gelir dağılımı ya da sosyal denge ilkesi : Bu ilke gereğince yüksek gelirlilerden diğer sigortalılara oranla ve bunlar yararına daha yüksek prim alınmaktadır. Uygulamada bu ilke sigortalılardan kişisel rizikolarına bakılmaksızın gelirleri üzerinden prim alınması, fakat sağlanan sosyal gelirlerde ödenen primlerin her zaman gözönünde bulundurulması yoluyla gerçekleştirilmektedir.

3) Kendi kendine yardım ilkesi : Bir sigortalı topluluğu çerçevesinde düşünülmüş olan bu ilkeye göre her sigortalının kendi

(24) Bu konuda fazla bilgi için bkz.: S. Dilik, Türkiye'de Sosyal Sigortalar, İktisadî Açından bir Tahlil Denemesi, a.g.k., s. 139 vd.; 204 vd; 264 vd; 288 vd.,

(25) Bu konuda ayrıca bkz.: W. Schreiber, Die Einrichtungen der sozialen Sicherheit und ihre gesellschaftliche Funktion, Systeme und Methoden in den Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, E.v. Beckerath zum 75. Geburtstag, hrsgg.: N. Kloten, W. Krelle, H. Müller, F. Neumark, Tübingen 1964, s. 655 vd.

primini ödemesi gerekir. Bu ilkenin uygulamadaki izlerini işçi primlerinde görüyoruz.

Sosyal sigortalarda sigortalıların, sosyal risklere karşı güvenliklerini sağlamak için, işveren primleri ve devlet katkıları yanında, özel sigortalarda olduğu gibi bizzat prim ödeme zorunda olmalarının, bunların sorumluluk duygusunu yitirmemeleri açısından önemli olduğu ileri sürülmektedir.

4) Sigortacılık ilkesi : Bu ilkeye göre sigorta tekniğinden yararlanılarak sigortalılar arasında riziko eşitlenmesi sağlanmaktadır.

5) Zorunluluk ilkesi : Bu ilkeye göre sosyal sigortaya katılım zorunludur.

Yukardaki açıklamalar sosyal sigortaların saf sigortacılık tekniği yanında, devletçe bakılma ve hattâ belirli ölçüde sosyal yardım yöntemlerinden bazı unsurlar almış olduğunu²⁶ göstermektedir. Bu nedenle sosyal sigortaları, sosyal güvenliğin sağlanmasında saf sigortacılık yöntemiyle, devletçe bakılma ve (bir ölçüde) sosyal yardım yöntemlerinin karışımından oluşan karma bir yöntem olarak niteleyenler de vardır.²⁷

Sosyal sigortalardan sosyal gelir sağlayanların, sosyal yardım yöntemi çerçevesinde yardım görenlerin aksine, bu gelirleri kazanmış bir hak olarak görecekları, bağımsızlık ve güvenç duygusuna sahip olacakları genellikle ileri sürülmektedir. Bu yöntemin savunucuları, sosyal sigortalardan sosyal gelir alanların, bu yüzden sosyal statülerini, komşularının saygısını ve yurttaşlık haklarını zedelemiş olmayacaklarını belirtmektedirler²⁸ Kuşkusuz bu görüşlere katılmamak mümkün değildir. Ancak yukarıda sosyal yardım yönteminin de bu tür sakıncaları taşımayacağını ileri sürenlerin bulunduğuna değinmiştik.

Devletçe Bakılma Yöntemi :

Bu yöntem, toplumun her üyesine finansmana prim ya da benzeri biçimde özel bir katkıda bulunmaksızın devletten, tutar

(26) Benzer görüş için bkz.: W. Weddigen, Sozialversicherung, Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Bd. 9, Stuttgart-Tübingen-Göttingen, 1956, s. 594 vd.

(27) Bknz.: Sozialenquête, a.g.k., s. 62.

(28) Örneğin bkz.: W.A. Friedlander, Sosyal Refah Hizmetlerine Başlangıç, Türkçe Çevirisi, Çeviren R. Taşcıoğlu, İkinci Baskı, Ankara 1966, s. 11 vd.

ve koşulları kanunlarla genel biçimde önceden saptanmış bir sosyal gelir alma hakkının tanınmasıdır. Bu yöntemin ilkel niteliklerdeki uygulamaları oldukça eskidir. Yöntemin savaş malullerine toprak verilmesi, subaylara emeklilik hakkı tanınması şeklindeki uygulamalarının örneğin 17 inci yüzyılın Prusya'sına kadar uzandığını görüyoruz.²⁹ Ancak devletçe bakılma düşüncesinin sosyal güvenliğin bir ilkesi niteliğini kazanması, özellikle karşılaşılan sosyal risklerin nedenlerine bakılmaksızın ve kişisel bir fark gözetilmeksizin toplumun bütün üyelerinin temel ihtiyaçlarının «basic needs» karşılanması şeklinde doğuşu yenidir.³⁰

Sosyal güvenlik düşüncesinin temelinde yatan, ahlâksal kuralara aşırı bağlılık ile devletçe bakılmanın yöntemsel ilkeleri arasında belirli bir iç ilişki vardır. Bu yöntemde sosyal risklere karşı asgarî güvenlik, ne rastlantılara bağlı olan gelir dağılımı durumuna ne de genellikle insanı küçültücü bir etki uyandırdığı söylenen, kişinin özel yaşam ve şartlarını soruşturmaya, bağlı tutulmamaktadır. Öte yandan bu yöntemin idarî bakımdan uygulanması çok kolaydır.³¹

Bu yöntemin birtakım sakıncaları üzerinde de durulmaktadır. Örneğin karşılığında bir yüküme girilmeksizin tek yönlü olarak sosyal güvenliğe hak kazanılmasının kişinin sorumluluk duygusunu azaltacağı ileri sürülmektedir.³² Ancak buna karşı kişiye yalnız asgarî ölçüde bir geçim güvenliği sağlandığı sürece böyle bir endişenin söz konusu olmayacağı söylenmektedir. Bu görüşü savunanlara göre devletin asgarî ölçüde bir güvenlik sağlaması halinde, bireyler kendilerine özel kaynaklarıyla bunun üzerinde ek bir güvenlik sağlama çabasında olacaklardır. O halde bu durumda devletçe bakılma, başka deyişle sosyal tehlikelerin iktisadî sonuçlarının devletçe karşılanması sadece toplumsal koruma tedbirleri niteliği taşımaktan öteye gitmeyecektir.³³

Ancak bu görüşün taraftarlarına göre de devletçe bakılma yönteminin bazı sakıncaları yok değildir.³⁴ Örneğin bu yöntemde, sağlanan sosyal gelirlerin vergiler yoluyla karşılanmakta oluşu, sos-

(29) Bknz.: P. Quante, Grundsätze der Versorgung, Versicherung und Fürsorge, a.g.k., s. 228.

(30) Benzeri görüş için bknz.: G. Weisser, Soziale Sicherheit, a.g.k., s. 409.

(31) Bknz.: G. Weisser, Soziale Sicherheit, a.g.k., s. 409.

(32) Bknz.: G. Weisser, Soziale Sicherheit, a.g.k., s. 409.

(33) Örneğin, Weisser bu tür bir görüşü savunmaktadır. Bknz.: G. Weisser, Soziale Sicherheit, a.g.k., s. 409.

(34) Bknz.: G. Weisser, Soziale Sicherheit, a.g.k., s. 409.

yal güvenliğin de bütün diğer kıt mallar ve hizmetler gibi çaba harcanarak kazanılacağına açık bir biçimde kişilerin gözü önüne serilmesini engellemektedir. Kişi sosyal risklere karşı güvenliğinin sağlanmasında kendisinin ne gibi bir sorumluluk taşımakta olduğunu kestirememektedir. Bu nedenle bir ülkede finansmana, karşı bir edimle katkıda bulunulması koşulu aranmaksızın kişilere asgarî bir güvenlik sağlanabilmesi için, o ülkede ya çok yüksek bir refah seviyesinin ya da toplumun bütün tabakalarında kökleşmiş bir sosyal ahlâk ve dürüstlüğün varlığının gerekli olduğu ileri sürülmektedir.³⁵

Devletçe bakılma yönteminde sosyal güvenliğin sağlanması için gerekli harcamalar yukarıda değinildiği üzere devlet bütçesinden karşılanmaktadır. Kişilere güvenlik sağlanması bunların finansmana bir karşı edimle katkıda bulunmalarını gerektirmemektedir. Ancak bu durum sosyal güvenlik tedbirlerinden yararlananların sosyal güvenliğin finansmanına hiçbir şekilde katkısı bulunmadığı anlamına gelmemelidir. Gerçekten bunlar vergi yükümlüsü olarak ödedikleri vergiler ölçüsünde sosyal güvenliğin finansmanına dolaylı bir katkıda bulunmuş olmaktadır. Fakat sosyal gelirlerden faydalananlar her zaman zorunlukla vergi ödeyenler olmadıklarından, öte yandan kural olarak gelir seviyesi yükseldikçe ödenen vergi miktarı da artan oranlı olarak yükseldiğinden bu yöntem tüm toplum çerçevesinde yüksek gelirlilerden düşük gelirlilere doğru bir yeniden gelir dağılımına yol açmaktadır.

Devletçe bakılma yönteminde sosyal güvenlik harcamalarının vergilerle karşılanması bu yöntemin artan bir şekilde kullanılmasının yeni vergiler koyma ya da mevcut vergileri artırma olanaklarına bağlı olduğunu göstermektedir.

Devletçe bakılma kavramında bazı ülkelerde daha çok bir tazminat anlayışı saklıdır. Devlet bireylere tazminat hakkı tanımakta ve tazminat olarak sosyal gelir sağlamaktadır. Bu duruma örnek olarak Federal Almanya'yı göstermek mümkündür. Diğer ülkelerin çoğunluğunda sosyal tehlikelere karşı kişilerin devletçe bakılması daha çok bir genel dayanışma niteliği taşımaktadır. Bu ülkelerde, devletçe bakılma toplumu oluşturan tüm bireylerin birbirini koruma, birbirlerine karşı sorumluluk duymasının ifadesidir. Devletçe bakılma bir dayanışma ilkesi olarak risklerin ve güvensizliklerin sosyalize edilmesini sağlayan yollardan biridir.³⁶

Devletçe bakılma bir tazminat niteliğinde alındığında, özellik-

(35) G. Weisser, *Soziale Sicherheit*, a.g.k., s. 409.

(36) E. Liefmann-Keil, *Ökonomische Theorie der Sozialpolitik*, a.g.k., s. 137

le kişilerin kendi kusurlarına dayanmaksızın devletçe yol açılan kayıp ve zararları giderme fonksiyonu görmektedir. Buna en tipik örnek olarak savaşıardan zarar görenlerin gelir güvenliğinin sağlanmasını gösterebiliriz. Devletçe bakılmanın bu biçimde yorumlanmasının hukuksal gerekçesi şu şekilde açıklanmaktadır : Devletçe bakılmaya hak kazanılması, örneğin savaşlarda olduğu gibi doğuş ve sonuçlarından toplumun sorumlu tutulabileceği, diğer deyişle bir sosyal sorumluluğun söz konusu olabileceği zararların karşılığıdır.³⁷

Yukarda değinilen risklerin karşılanmasında devletçe bakılma ilkesinin seçilmiş olmasının nedeni, savaşlar gibi büyük çapta belirsizlik taşıyan risklerin doğuracağı zararların giderilmesinde sigortacılık ilkesinden yararlanılamamasıdır. Çünkü bu zararlar konusunda birtakım ön tahminlerde bulunmak, sigorta tekniğinin gerektirdiği bilânçoları düzenlemek olanağı mevcut değildir.³⁸

Sosyal risklerin karşılanmasında sigortacılık tekniğinden yararlanılarak bireysel rizikoların eşitlenmesi ve tüm toplumun hak ve yükümleri söz konusu ise durum başkadır. Bu durumda devletçe bakılma yöntemi ile sigortacılık yöntemlerinden birinin diğeri yerine seçilmesi mümkündür. Örneğin, İkinci Dünya Savaşından sonra İngiltere'de yaşlılık sigortasında bu alternatiflerden birinin seçilmesi söz konusu olmuştu. Bu ülkede yaşlılık riskinin karşılanmasında sigortacılık yöntemi taktik nedenlerden biçimsel olarak korunma yoluna gidildi. Pratik olarak devletçe bakılma yöntemine geçildi. Lord Beveridge sigorta sözcüğünün yalnızca taktik nedenlerden muhafaza olunmasının gerekli görüldüğünü açık bir şekilde belirtmişti.

Eğitim ve öğretim giderlerinin devlet tarafından karşılanması da devletçe bakılma yönteminin uygulanma alanlarından birini teşkil etmektedir. Öğrenim görenlerden öğretim ücreti alınmaması, parasız kitap sağlanması, burslar, okullarda parasız olarak verilen yemekler bireylere (öğrenimin yol açtığı gider artışları ve gelir kayıplarına karşı) sağlanan bir tür sosyal gelirlerdir. Öğrenim nedeniyle kaybolan gelir ve artan giderlerin bu tür sosyal gelirlerle karşılanması geniş anlamdaki sosyal güvenliğin görev alanına girmektedir. Bazı ülkelerde analık ve çocuk ödenekleri gibi, aileler arasında geçim yükünün eşitlenmesi amacıyla sağlanan sosyal gelirler de devletçe bakılma yöntemi ilkelerine göre yürütülmektedir.³⁹

(37) Bknz.: Sozialenquôte, a.g.k., s. 61.

(38) E. Liefmann Keil, Ökonomische Theorie der Sozialpolitik, a.g.k., s. 138.

(39) E. Liefmann-Keil, Ökonomische Theorie der Sozialpolitik, a.g.k., s. 138.

Özel Serbest Tasarruflar ve Sosyal Güvenlik :

Bazı çevrelere göre kişinin özel serbest tasarrufları sosyal risklere karşı güvenliğini sağlamaya yeterlidir. Bu nedenle özel serbest tasarruflar yukarıda değinilen sosyal güvenlik yöntemlerine karşı tercih olunması gerekli bir alternatif olarak ileri sürülmüştür. Bu görüş geçerli olsaydı özel serbest tasarrufları sosyal risklere karşı güvenliğin sağlanmasında diğer yöntemler yanında dördüncü bir yöntem olarak kabul etmek mümkün olurdu. Oysa kişi özel tasarruflarıyla kendisine sosyal risklere karşı yeterli bir güvenlik sağlayabilecek durumda değildir. Bunun başlıca nedenleri aşağıdaki noktalarda toplanabilir :

a) Geniş halk kütlelerinin düşük gelir seviyesi bunların yeterli bir özel serbest tasarrufta bulunmalarını engellemektedir. Özellikle Türkiye gibi millî gelirin düşük ve gelir dağılımının dengesiz olduğu ülkelerde halkın çoğunluğu bu tür bir tasarrufta bulunma yeteneği taşımamaktadır.

b) İnsanlar günün gereksinmelerine geleceğin ihtiyaçlarından daha fazla değer biçerler. Bu nedenle gelir seviyesi bakımından tasarruf yeteneği taşısalar bile, gelirlerinin bir parçasını, gelecekte duyacakları ihtiyaçlar için saklamak, başka bir deyişle geçici ve sürekli olarak gelirin kesileceği ya da giderlerin artacağı devrelerde tüketmek üzere ayırmak yönünde çaba harcamazlar. Kişi kendisini tehdit eden muhtemel risklere karşı tasarrufta bulunmak bir yana belki yaşlılık gibi kesinlikle beklediği, sürekli gelir kayıplarına yol açan riskler için bile tasarrufta bulunma yoluna gitmeyebilir.

c) İnsanı tehdit eden sosyal risklerin doğuracakları gereksinimler diğer ihtiyaçlar gibi önceden hesaplanır ve planlanabilir nitelikte değildir. Bu gereksinimler beklenmedik zamanlarda ve şiddetli yoğunlukta (örneğin ağır hastalık ve sakatlıklardan doğan yüksek orandaki gelir kayıpları ve gider artışları gibi) ortaya çıkabilmektedir. Bu gereksinimlerin karşılanmasının uzun bir zaman süresine dağıtılması mümkün değildir.

d) Sosyal güvenliğin bireylerce, özel serbest tasarrufları yoluyla sağlanmasında, bir sigorta topluluğunda olduğu gibi risklerin eşitlenmesi söz konusu olmayacaktır. Böylece bu yol bir sigorta topluluğunda olduğuna oranla, kişi başına çok yüksek miktarlarda tasarruf yapılmasını gerektirecektir. Sosyal risklere karşı kendisine tam bir güvenlik sağlamak isteyen kişi her an, tehdidi altında bulunduğu tehlikelerin bütününe iktisadî sonuçlarını karşılayabilecek şekilde tasarruflarını ayarlamak zorunda kalacaktır. Bu

ölçüde yüksek tasarrufları belki varlıklı toplumların çok küçük bir azınlığı gerçekleştirebilecek durumdadır. Ancak varlıklı toplumların bunlar dışında kalan büyük çoğunluğu sosyal bakımdan güvenliklerinin gerekli kıldığı miktarlarda tasarruf yapabilme olanağına sahip değildir. Oysa gelir seviyesinin yüksek olmadığı ülkelerdeki büyük halk kütleleri, yukarıda da belirtildiği üzere, küçük ölçüde tasarruflarda bulunma yeteneğini bile taşıyamamaktadır.

c) Bir an için kişilerin, küçümsenmeyecek oranlarda tasarrufta bulunma yeteneği taşıdıklarını, geleceğin gereksinmelerine günün ihtiyaçları kadar önem verdiklerini ve böylece aynı zamanda tasarruf arzusunda olduklarını varsayalım. Bu durumda bile özel serbest tasarrufların sosyal risklere karşı güvenliği sağlamada yeterli bir yol olmadığı ortaya çıkacaktır. Çünkü yapılan tasarruflar gerekli düzeye ulaşıncaya kadar geçecek sürede kişinin sosyal risklere karşı güvenliği henüz tam olmayacaktır. Yukarıdaki koşullarda örneğin yaşlılık gibi ancak uzun bir süre sonra, ileri yaşlara ulaşıldığında, karşılaşılabilecek bir riskin iktisadî sonuçlarının karşılanabilmesi için gerekli tasarrufların biriktirilmesi mümkün olacaktır. Ancak bunun dışında ne zaman ve hangi yoğunlukta karşılaşılabilecek bilinmeyen sosyal tehlikelere karşı kişinin kendisine sağladığı güvenlik tasarrufa başladığı devreye doğru gidildikçe azalarak sifıra yaklaşacaktır.

f) Biriktirilmiş olan tasarrufların enflasyonlar karşısında erimesi özel serbest tasarruflarla sosyal güvenliğin sağlanmasında başka güçlük ve engeller doğuracaktır. Tasarruflar enflasyonlara karşı korunmak amacıyla başka değerlere yatırıldığında ise, gereksinme durumunda bunların tekrar paraya çevrilmesinde güçlüklerle karşılaşılabilecek ve birtakım kayıplar ortaya çıkabilecektir.