

**SOSYAL YARDIMLAŞMANIN
HUKUK YÖNÜNDEN
GENEL TEMAYÜLLERİ**

Ord. Prof. Dr. Ferit H. SAYMEN

I.

G İ R İ Ş

Dünyanın çeşitli meseleleri arasında, düne nazaran bugün çok daha büyük bir kuvvetle insanların ve onları idare eden Devlet organlarının tek istekleri güvenlidir: Siyasî güvenlik, iktisadî güvenlik, sosyal güvenlik. Nitekim Dünya Barışını korumakla görevli Birleşmiş Milletler Teşkilâtının bir organı Güvenlik Konseyi ise, diğer bir organı da Ekonomik ve Sosyal Konsey'dir. Birincisi politik bakımdan ne kadar önemli ise, ikincisi de sosyal bakımdan o kadar önemlidir. Zira, Milletlerarası Çalışma Teşkilâtı Statüsünün Mukaddemesinde de belirtildiği üzere: «Dünyaya şâmil ve devamlı bir barış, ancak sosyal adalet esası üzerine kurulabileceği cihetle;

«Bir çok şahıslar için adaletsizliği, sefaleti ve mahrumiyeti mucib olacak çalışma şartları mevcut bulunduğu ve bunun dünya barışını ve ahengini tehlikeye koyacak şekilde bir memnunsuzluk husule getirdiği ve bu şartların, meselâ (bazılarını zikretmekle yetiniyorum)... işsizliğe karşı savaş, uygun yaşama normlarını sağlayacak bir ücretin garanti edilmesi; işçilerin umumî yahut meslekî hastalıklara ve iş kazalarına karşı korunması; çocukların, gençlerin ve kadınların himaye edilmesi; ihtiyarlık ve işgöremezlik maaşlarının bağlanması; yabancı memleketlerde çalışan işçilerin menfaatlerinin

müdafaası;... ve bunlara benzer daha başka tedbirler ve bunların islahı ivedelik arzettiği cihetle...

«Adalet ve insaniyet hisleri, aynı zamanda devamlı dünya barışını sağlamak arzusu... ve gayesiyle hareket eden Yüksek Âkid Taraflar, Milletlerarası Çalışma Teşkilâtının bu Statüsünü tasvip ederler.»

Türkiyenin de onadığı bu Statü (9.3.1954 tarihli ve 6346 sayılı Kanun, RG. 17.3.1954, sayı 8660) Dünyanın siyasî güvenliği ve barışı ile çalışma güvenliği ve barışı arasında mevcut olan sıkı bağları açıkça ortaya koymaktadır.

Ancak bu her iki siyasî ve sosyal barışlar her an bozulmak tehlikesine mâruz bulduklarından :

a) Bu barışlar devam ederken sosyal güvenlik resmî millî ve milletlerarası teşekküller tarafından sağlanabilmektedir. Milletlerarası Ekonomik ve Sosyal Konsey'den başka, Milletlerarası Çalışma Teşkilâtı, Milletlerarası Sağlık Teşkilâtı, Milletlerarası Gıda Teşkilâtı gibi ihtisas kurumları yanında; her Devletin Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardımlaşma için kurduğu millî resmî teşekküller de mevcuttur. Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı, Çalışma Bakanlığı, Sosyal Güvenlik Bakanlığı veya Sosyal Güvenlik (Sosyal Sigortalar veya daha dar olarak İşçi Sigortaları) kurumları buna misal teşkil eder.

b) Fakat bu barış bozulup kuvvet hâkimiyeti tepesiince, insanlık duygularının endişeli çağrısına cevap verecek teşekküllerin de kuruması ihtiyacını karşılamak üzere Kızıl Haç ve Kızılay, Kızıl Arslan ve Güneş Cemiyet ve Birlikleri ortaya çıktı. Bunların gördükleri işler yalnız savaş veya olaganüstü hallerde değil, fakat barış halinde de çok önemlidir ve bu itibarla sosyal yardımlaşma bütünü'nün vazgeçilmez bir halkasını teşkil etmektedir. O kadarki, Milletlerarası Çalışma Teşkilâtının Merkez Bürolarını barındıran Cenevredeki binalarının karşısında ve fakat bir az yükseğinde Milletlerarası Kızılhaç bayrağının dalgalanmasını biz bir barış sembolü ve el ele çalışma ve yardımlaşma mefkûresi olarak anlıyoruz.

Hakikaten Milletlerarası Kızılhaç'ın 1952'de değiştirilen Statüsü'nün bir hükmüne göre, harp sırasında veya harbe hazırlık için göreceği vazifeler yanında, «Tarafsız ve özgür bir kuruluş ve aracı olarak görevleri arasına giren her türlü insanî teşebbüslere girişir

ve bu kuruluşun icab ettirdiği her türlü konuları inceler». (mad. VI - 6). Türkiye Kızılay Cemiyetinin Esas Nizamnamesinde de şöyle denilmektedir: «Cemiyetin gayesi, harp felâketzedelerini korumaya matuf» olmakla beraber, «nizamname hükümleri dairesinde sağlık ve içtimaî yardım hizmetlerini de ifa etmektedir». (mad. 2). Bu yardım hizmetlerini Nizamname biraz ileride şu suretle tafsil etmektedir: «Cemiyet sulhte ve harpte gayesinin gerektirdiği ve hususî kanunların tahmil ettiği hizmet ve vazifeleri görür. Bu cümleden olmak üzere, sulh zamanında: hemşireler ve hastabakıcılar yetiştirir, dispanserler, sağlık merkezleri ve hastahaneler açar ve idare eder; çeşitli hastalık ve âfetlere karşı mücadelelere iştirak ve yardım eder; büyük yangın, su baskını, zelzele, kıtlık, toplu göçmeler gibi hadiselerde gerekli yardımlarda bulunur; muhtağlara yardımlarda bulunur; sakat ve malûl kalan muhtaç ve fakir kimselelere sun'î aza yaptırır; umumî sağlığın korunmasında ve kaza vukuunda yapılacak ilk yardım işlerinde faydalı olacak tedbirleri alır; sağlık ve içtimaî yardım esaslarına göre... kabul ettiği bağışların gereğini yapar...»

Nizamnamede yer alan bu vazifelerin ne şekilde yerine getirildiği ve ne dereceye kadar gerçekleştirildiği hakkında bir fikir edinmek için Cemiyetin 1963 yılı Rapor'unu okumak kâfidir. Bu faaliyetin yalnız yurd yüzeyinde değil fakat Kıbrıs, Üsküp, gibi dış ülkelere kadar yayılmış olduğu; 1962 yılı Raporunda da Yugoslavya, Cezayir, Tunus, İran, Somalı, Hindistan, Pakistan'a da aynı ve nakdî yardımlar yapıldığı görülür. Kızılay ve Kızılaç ile benzer teşekküllerin sosyal yardımlaşma konusunda resmî kurumlar yanında işgal ettiği mevki bu kısa izahat belirtmeye kâfidir.

II.

SOSYAL RİSKLER VE KARŞILANMASI ÇARELERİ

1. — Sosyal güvenlik ve yardımlaşma bugün sosyal hayatın ve bilhassa çalışma düzeninin mihverini teşkil etmektedir. Dünyanın her tarafında sosyal güvenlik fikri almış yürümüş, bunu gerçekleştirecek müesseseler kurulmuş veya mevcutları islâh olunmuştur.

Hatta bazı ileri memleketlerde sosyal güvenlik plânlarının geliştirildiği müşahede edilmiştir. İngiltere’de Beveridge plânı, Kanadada Marsh plânı, Belçikada Van Acker plânı, Fransada, Yeni Zelandada ve daha bir çok memleketlerdeki plânlar misal olarak zikredilebilir. Bu genel ve müşterek davranışı iki fikir akımı yaratmış ve beslemekte bulunmuştur.

Bunlardan birincisi ahlâk ve adalet adına sefaletle mücadele etmek, zarurî ihtiyaçları yok etmek, Lord Beveridge’nin ifadesiyle «freedom from want» ı yaratmaktır.

Fakat aynı yönde etkili olmakla beraber, her zaman kâfi derecede ortaya konulmamış olan ikinci bir fikir akımı da, çalışanların güvenliklerini sağlamak için sarfettikleri devamlı çabadır. Sanayi hayatın gelişmeleri çalışanlar kitlesinde, çalıştıranlara karşı bir bağıklık (bir tâbiyet) rabitası yarattığı gibi; işinden ve kazancından emin olmama, yarını teminat altında his etmeme gibi de bir güvensizlik duygusu yaratmıştır. Bu güvensizlik nereden doğar? Sebepleri nelerdir? Bunları başlıca beş grupta toplamak kabildir :

a) Fizik ortamdan doğan riskler: Bunlar zelzele, su baskını, büyük yangın ve indifalar, büyük don olayları gibi âfetlerden meydana gelir ve çalışanın hayatını, sağlığını, vücut tamamîyetini, işinin ve geçiminin devamlılığını ihlâl eder.

b) Sosyal ortamdan doğan riskler: İktisadî veya ticarî faaliyeti sınırlayan veya yasaklayan yeni bir kanun yahut Devlet emirleri; iktisadî hayatı veya özel ferdî münasebetleri alt üst edecek bir nitelik arz eden para kıymetinde yukua getirilen değişiklikler; emniyet tedbirleri ile emniyet hizmetlerinin kifayetsizliğinden meydana gelen tehlikeler de bir ihlâl veya tehlike meydana getirir.

c) Aile grubunu teşkilâtlanma tarzından doğan riskler: Ailenin gelenek veya kanunla düzenleniş tarzına göre de bazı risklerin ortaya çıktığı söylenebilir. Bunların en mühimleri: ailenin geçim seviyesini düşüren aile yükleridir; ailenin sosyal görevi üyelerini korumak olduğuna, eşlerin birbirlerine karşı yardımlaşma, çocuklarını iâşe ve terbiye etme vazifeleri bulunduğuna (MK. m. 151 v.d.), daha geniş aile fertleri arasında nafaka borcu kanunen yaratılmış olduğuna (MK. m. 315 v.d.) göre bu yüklerin çoğalması da çalışan için bir risk teşkil etmektedir. Diğer taraftan, evlilik birliğinin ge-

çimi ile yükümlü olan aile reisinin hastalığı veya malûliyeti diğer aile fertlerinin geçimini de tehlikeye sokar.

d) Fizyolojik reskler: Bunlar bizzat çalışanın mâruz bulunduğu hastalık (ve buna yaklaştırılabilecek olan analık), malûliyet, ihtiyarlık ve ölüm halleridir.

e) Meslek hayatından doğan riskler: Muayyen bir mesleğin icrası o mesleğe bağlı bir çalışma güvensizliği (bir işsizlik tehlikesi) doğurur. Bu güvensizlik maddî veya bedenî olabilir: muayyen bir mesleğin icrasından doğan iş kazası veya meslek hastalıklarının yarattığı ruhî ve bedenî arızalar bu kabildendir. İktisadî de olabilir: bir veya birden çok iş kolunda veya bir yahut birden çok iş yerinde meydana gelen işsizlik, grev - lokavt, toplu veya münferit işten çıkarma sebebiyle gelir azalmaları da bu meyanda sayılabilir.

2. — Çeşitli faktörlerden meydana gelen bu risklerle mücadele başlıca iki yönden yapılmaktadır: önleyici ve giderici.

a) Sosyal riskleri önleyici tedbirler :

aa) Tabii afetlerden meydana gelen risklerin önlenmesi çok ileri bir teknik ve buna göre eğitilmiş elemanlar ile, mühim malî fonlara ihtiyaç gösterir. Su taşmalarına karşı sed ve barajlar, orman ve şehir yangınlarına karşı koruma ve söndürme teşkilâtı, depremlere karşı umumî göçler ve buna uygun özel inşaat gibi tedbirler sayılabilir.

bb) İş kazaları ve meslek hastalıklarına karşı, bu gün çok gelişmiş ve ayrı birer bilim kolu haline gelmiş çalışma sağlığı (iş hekimliği) ve iş emniyeti (emniyet mühendisliği) verilerinin işyerlerinde uygulanmasını sağlayacak teşkilâtın kurulması idarecilerin ön plânda gelen faaliyetlerini teşkil etmektedir.

cc) İşsizliği önlemek için sarf edilen gayretler de azımsanmamalıdır. Herkesin geçimini kendi faaliyeti ile sağlayabilmesini gerçekleştirecek özel veya kamu teşekkülleri meydana getirilmiştir; gayeleri «tam çalıştırma» yı temin etmektir. Bununla her kесе gelirini sağlayabilecek ticarî, sınaî, zıraî veya serbest meslek gibi bağımsız, yahut ücretli bir faaliyet sahası temini gaye edinilir. Böyle bir teşkilât, bugünkü modern anlamında, ayrıca işçiye işini idame edebilmesini de sağlayacak iktisadî, teknik ve hukukî imkânları da

yaratmak; nihayet işe yarayanı, işe yarar hale getirmek; refahını artırmaya yarayacak bilgileri (kalifikasyonu) temin etmek te gayeleri arasına girmiştir.

dd) Önleyici tedbirlerin bir diğer şekli de «gelir güvenliği» adını verebileceğimiz bir tedbirler manzumesidir. Gelir sağlayan her türlü faaliyet çalışanın ihtiyaçlarına uygun bir geçim sağlayacak tarzda nizamlanmalıdır. Burada, çalışanların ücret meselesine temas ediyoruz. Her ne kadar ücretler, maliyet, satış imkânları v.s. gibi bir takım iktisadî faktörlere tabi ise de; ihtiyaç gibi bir de sosyal faktör bugün ücretlerin tespitinde nazara alınmaktadır. Bu sebebe binaendir ki bir çok memleketlerde asgarî geçim veya asgarî ücretler kanunlarda yer almış, ve ücretle çalışan her hangi bir kimşenin muayyen bir seviyenin altında geçinmeye zorlanması önlenmiş bulunmaktadır. Toplu iş sözleşmesi sistemi bu önleyici tedbiri grev tehdidi ile daha da kuvvetlendirmiştir.

ee) Fakat ferdî ücret yanında ailenin ihtiyaçlarını karşılayacak geçim vasıtalarının sağlanması için de bugün bir çok tedbirler alınmış bulunmaktadır. Vergi indirimini veya muafiyetinden başka, evlenme yardımı, ücretli doğum ve analık izni, çocuk zammı gibi bazı tedbirler alınmıştır. Fakat bugün bunlar daha da genişletilmiş ve geliştirilmiş olarak sosyal güvenlik politikasının temel taşıını teşkil eden aile ödenekleri haline getirilmiştir.

b) Sosyal riskleri giderici tedbirler :

Önleyici tedbirler ne kadar geniş ve teferruatlı olursa olsun çalışanın bedenî, fikrî veya ruhî faaliyeti her zaman haricî faktörlerin tesirleri ile azalabilir, gelir imkânları zayıflayabilir veya yok olabilir. Hakikaten, işyerlerinde alınan sağlık ve emniyet tedbirleri ne kadar mükemmel olursa olsun iş kazalarıyla meslek hastalıklarının sifıra indirmek kabil olmadığı gibi; genel sağlık ve hekimlik teşkilâtını en yüksek seviyesine çıkarmak için sarfedilen gayretler de ne kadar muazzam olursa olsun umumî hastalıkları önlemek imkânı da bulunamamıştır. Kaldığı emekle elde edilen geliri azaltan veya kaldıran sebebler arasında doğum gibi mesut, fakat ihtiyarlık ve ölmü gibi mukadder olaylar da vardır. Bunların önlenmesine imkân bulunmayınca giderilme yolları aranmıştır.

Meselâ, hastalık veya kaza halinde çalışma gücü azalmış olan bir işçiye ortopedik âletlerle bir dereceye kadar bunun iadesini tıbb-

bî yollarla sağlamak imkânları varsa da; bu gibileri daha da verimli kılmak için readaptasyon (eslenlendirme), reedükasyonu (yeniden eğitime) ve icabında reklasman (yeniden sınıflandırma) gibi psiko-sosyolojik ve pedagojik yollara da sık sık başvurulmaktadır.

Keza hastalık, sakatlık, analık, ihtiyarlık ve ölüm gibi sebeplerle çalışma gücünün azalmasından doğan gelir azlığını giderici bir yardım veya ödenek sistemi de yaratılmış bulunmaktadır. Bunun gayesi sadece çalışma gücünde vukua gelen inkitanın meydana getirdiği gelir azalmasını mehmâ emken karşılamak değil; fakat ve ayrıca bu yüzden meydana gelen olaganüstü munzam yükü de gidermektir. Meselâ, tedavi masrafları, emzirme masrafları, cenaze masraflarını karşılamak için ayrı bir ödenek verilmesini öngörmek bu meyandadır.

Butün bunları sağlayabilecek sistem ne olmalıdır?

III.

YARDIMLAŞMADAN SOSYAL GÜVENLİĞE

Kendisini tehdit eden risklere karşı çalışanın korunması çeşitli usullerle sağlanmakta ve bunların her biri, ayrı bir hukuk anlamına tekabül etmektedir. Hakikatın, çalışanın mâruz kaldığı yukarıda sayılan riskler birbirinden o kadar farklıdırki, bunların telafisi için başvurulması iktiza eden metodlar da ister istemez birbirinden farklı olacaktır. Meselâ işsizliğe karşı savaşın veya tam çalıştırma programlarının gerçekleştirilmesi ekonomik tedbirlerin alınmasını, iş kazaları ve bunların önlenmesi sınaî teknik tedbirlere başvurulmasını, hastalıkların önlenmesi veya iyileştirilmesi ise tıbbî metodların kullanılmasını icab ettirmektedir. Fakat ister iş kazalarının önlenmesi veya zararlarının telâfisi için yapılacak masraflar, ister bir umumî sağlık ve sosyal yardımlaşma plânının gerçekleştirilmesi için yapılacak harcamalar, ister tam çalıştırmayı sağlayacak tedbirlerin alınması için lüzumlu yatırım veya giderler bahis konusu olsun, hepsinde müşterek olan iki büyük problemle karşılaşılar .

Birinci, bunlarını finansman işidir;

Diğeri de, teşkilât veya idarî bünyenin tayini işidir. Bunlardan ikincisini bir tarafa bırakarak sadece birincisini inceleyeceğiz. Meseleyi kısaca şöyle ifade edebiliriz: **Bir ücret mukabilinde tâbi bir hizmet gören bir kimsenin her hangi bir sebeble olursa olsun gelirinde meydana gelen eksilme nasıl telâfi edilmelidir?**

En geniş şekliyle ve bu günkü anlayışa göre vaz ettiğimiz bu mesele her yerde ve her zaman bu kadar şumullü olarak görülmemiş ve ele alınmamıştır. Hattâ uzun zamanlar bunun özel ve şahsîna has bir müessese olduğu dahi düşünülmemiş, umumî hakuk kaidelerinin uygulanmasıyla yetinilmiştir.

Bunları kısaca arz edelim.

1. — Umumî Mesuliyet sistemi :

a) Çalıştığı sırada iş kazasına uğrayan işçinin zararlarını karşılamak üzere işverene karşı, umumî hukuk prensiplerine göre bir **haksız fiil** davası açması ilk uygulanan yol idi. Fakat sınaî hayat gelişmeye başlayınca bu basit sistemin çok mahzurlu olduğu görüldü. Hakikaten haksız fiil yolundan gidilince, işçinin işverenden tazminat alabilmesi için onun «kusurlu ve hukuka aykırı» bir fiilini veya ihmali ispat etmesi gerekmektedir. Halbuki, eltezgâhı ve dükkân sanayii devrinde bile kifayetsiz olan bu usulün; buhar, elektrik ve nihayet nükleer enerji ile çalışan makine ve fabrika devirlerinde adaletsiz olduğu ortaya çıktı. Zira işçi işverenin kusurlu fiilini ispat edemez bir duruma girdi.

b) Bunun mahzurlarını bertaraf etmek için bir adım atıldı ve zarara uğrayan işçinin artık haksız fiil mesuliyetine göre değil, **akdî mesuliyet** esaslarına göre işvereni takib edeceği düşünüldü. Bu görüşe göre, işçi işveren bir iş akdi ile bağlıdır. İşveren işçiye emniyetli çalışma şartları temine mecburdur. İşçi zarara uğramışsa, işverenin bu şartları temin etmediği karinesi mevcuttur. Artık işçi işverenin kusurunu ispata mecbur olmayacak, işveren mesuliyetten kurtulmak için kusursuzluğunu ispata mecbur tutulacaktır. İspat yükü bu suretle değişince işçi daha müsait bir duruma sokulmuş bulunmaktadır.

c) Fakat bunun da, zamanla, kâfi ve müessir bir koruma yolu olmadığı görüldü. Mesuliyet fikrinin temeline yöneltilen bir değişiklik yapılmasına doğru gidildi ve denildiki: işveren tehlikeli ve

kolayca zarar verici makineler, âletler, maddeler kullanmakta ve bunun için de bir organizasyon meydana getirmektedir (işletme). Bu tehlikeli ve zararlı faaliyetlerden bir kazanç elde ettiğine göre, bundan doğan zararlara da katlanmaya mecbur tutulmalıdır. «Külfet nimete göredir». Şu suretleki işyerinde kazaya uğrayan veya hastalığa tutulan işçinin maruz kaldığı zarardan işverenin kusuru olsun olmasın mutlak surette mesul olması gerekecektir. Buna da **kusursuz mesuliyet** prensibi adı verildi. İşveren artık kusursuzluğunu da iddia ve ispat edeyemeyecek, işyerinde vukua gelen her türlü zarardan mutlak olarak mesul tutulacaktır.

Bu umumî mesuliyetin ilk iki şekli işçi için kifâyetsiz, son şekli de işveren için külfetli olduğundan; her biri kendi yönünden bunu telâfi edecek çarelere başvurmuşlardır.

2. — Ferdî tasarruf :

Uzun zamanlar, sosyal risklere karşı korunması için işçiye tasarrufta bulunması tavsiye edilmiştir. İşçi kazancının bir kısmını ayırıp ileride vukua gelecek olan bir gelir azlığını bu tasarrufu ile karşılayacaktır. Bunu da temin için günden güne geliştirilmiş bir takım özel kurumlar bu tasarrufları biriktirmeye teşvik ve bir arada toplamaya gayret etmiştir. Tasarruf sandıkları, PTT tasarruf büroları, hattâ bankalarda açılan küçük cârî hesaplar bunun birer ifadesi olmuştur.

Her ne kadar bazı milletler (meselâ Fransızlar) bu yolda ileri gitmişlerse de; diğerleri ferdî tasarrufa bel bağlamamış veya bağlayamamıştır. Zira tasarrufa imkân bulabilmek için, gelirin yeterli olması icab eder. Halbuki işçinin geliri çok kerre tasarrufa elverişli bulunmamıştır. Bundan başka, gelecekte karşılaşılabilecek sosyal riskleri önleyici tedbirleri düşünmek büyük bir idrak ve irade kudreti icab ettirirki, kitlelerden bunu beklemek kabil değildir. Ayrıca, biriktirilen tasarruflar, para kıymetinin düşmesi tehlikesine mâruzdur ve kullanılacağı zaman beklenen tesiri tam olarak gösterememektedir. Nihayet sistem, teknik bir mahzur da arz eder : riskleri dağıtmadığı için bunun yükünü hakikatte hafifletmiş olmaz. Ferd, mâruz kaldığı tehlikeyi bizzat karşılamaya mecbur bulunmaktadır.

3. — Kollektif tedbir ve tasarruf :

Ferdî tasarrufun kifayetsizliği, fakat işçinin ve ailesinin sosyal riskler karşısında kendi âkibetine terk edilemeyeceği karşısında kollektif tedbir ve tasarruf yollarına başvuruldu.

a) Bazı memleketlerde (meselâ A.B.D. de) müracaat olunan bir usul **münferit sigorta**'dır. Sigorta şirketleri, sigortalılar arasında fiilî bir dayanışma yaratır, zira tahsil ettiği primlerle karşıladığı tehlikeler büyük sayılar kanuna dayanır. Bu suretle ferdî bir tedbir gibi görülen bu sigorta, hakikat halde kollektif bir dayanışma fikrinden hareket eder. Bununla beraber bu dayanışma şuurlu değildir, zira tasarruf ferdî bir mukavele ile olagelmektedir ve bunun şartları da herkesin hususî durumuna veya arzusuna göre değişebilecek bir nitelik taşımaktadır.

b) Bazı yerlerde ise, bilhassa sosyal riskleri karşılamak düşüncesiyle **halk sigortası** (basitleştirilmiş hayat sigortası) veya **grup sigortasına** da başvuruldu. Bilhassa bazı işverenler işçilerini ölüm, mâluliyet, tıbbî yardım gibi risklere karşı korumak amacıyla bu yola girmişlerdir.

c) Fakat bu işin daha şuurlu ve iradî bir şekilde ortaya çıkması bilhassa **karşılıklı sigortalar** (mutualiste veya friendly societies) ile olmuştur. Bunun mümeyyiz vasfı, aynı tip risklere mâruz bulunan kimselerin toplaşarak, teşkilâtlanmaları ve münferit bir zarar meydana gelince, bunun o grup tarafından karşılanmasıdır. Bu suretle tek insan yerine mütesanit bir grup ikame edilmektedir.

d) Fakat işletme içerisinde ve sigortadan ayrı olarak ta çeşitli **yardımlaşma** sistemlerine tesadüf edilmektedir. Evvelki lonca ve korporasyon sistemi içerisinde kurulu «Teavün Sandıkları» mâlulin ve acezeye yardım ettiği gibi; evlenme, çocuk, cenaze yardımlarında da bulunur; faizle kredi sağlardı. Bugün de bir çok işletmelerin yardım ve emeklilik sandıkları kurulmuş bulunmaktadır. Bunlar sosyal sigortaların bazan dışında ve bazan da yanında çalışanlarla yardım etmektedir.

4. — Dışdan yardımlaşma :

Doğrudan doğruya işçiyi istihdaf etmemekle beraber, fukaraya ve muhtaç olanlara yardım etmek dinî bir farizâ olarak uzun asırlar boyunca zihinlere hâkim olmuş ve halen de tesirlerini göster-

miştir. Fakat bunun yanında âmme yardımlarını da zikretmek icab eder.

a) Memleketimizde bilhassa hayrî vakıfların bu alanda oynadıkları rolü sadece hatırlatmakla yetineceğiz. Garb memleketlerinde ise bu tarz dinî yardımlar, kiliseler ve papazlar tarafından sağlanmış, fakirler birer mahalle (paroisse) ye bağlanmış, aşevleri, darüşifalar, yetimhaneler vücade getirilmiştir. Bu yardımın menşei ne olursa olsun, konumuz bakımından önemli olan dayandığı temel fikirdir. Bu da yardımlaşma hususunda beşerî bir unsur, insanî bir düşünce ortaya koymasıdır. Diğer sistemlerde tamarîyle idarî, teknik, hukukî faktörler ön plânda yer alırken burada «yardıma muhtaç insan» başlıca düşünceyi teşkil etmektedir.

b) Fakat bu yardımlaşmanın da kifayetsizliği karşısında âmme makamları kurdukları devamlı ve genel hizmetlerle yardımlaşma faaliyetine katılmış bulunmaktadırlar. Burada ortaya çıkan yeni bir faktör ise bu yardımın vergi yolu ile elde edilen gelirler sayesinde sağlanmasıdır. Fakat bu resmî yardım sisteminin kurulması ekseriya ihtiyarîdir; kurulduğu zaman bile bundan istifade «hakkı» değil, fakat sadece «imkânı» sağlar. Nihayet, bu tip yardımlar, bir şey vermeden sadece almanın yarattığı ruhî eza yanında, sadece gelirleri kifayetsiz olanlara açık olduğu için de tam bir güvenlik sağlamamaktadır; ayrıca âmme idaresi ve âmme müessesesinin bütçesiyle mâhdut ve mukayettir.

5. — Mecburî sosyal sigortalar :

Yukarıdan beri izah edilen sistemlerin her biri kendine göre bazı eksiklikler veya aksaklıklar ihtiva etmektedir. Ya karşıladığı riskler azdır, ya gelirleri kifayetsiz olduğu için yardımlar yeterli değildir, ya da mühim riskleri nazara almayıp sigorta şirketi veya yardımlaşma sandıklarına menfaat sağlamaktadır.

Bunların yanında XIX. yüzyılda meydana gelen yeni ekonomik ve ideolojik bazı akımlar mecburî sosyal sigortaları da ortaya çıkarmış; bunlarla sosyal risklere karşı çok daha müessir bir sistem kurulabilmiştir. Hakikaten, gerek özel serbest yardımlaşma teşekküllerinin yaygın bulunduğu ileri sanayi memleketlerinde, gerek sanayi hayata yeni katılmış olanlarda mecburî sosyal sigortalar tesis olunmuştur. Bu sigorta tipi, ilgilileri bir prim ödemeye mecbur tutarak ücretleri üzerinde mecburî bir tasarrufa sevk etmiş; yalnız iş

kazası ve meslek hastalıklarını değil, fakat sırasıyla umumî hastalık ve analık, mâluliyet ve ölüm, ihtiyarlık ve işsizlik gibi risklere de yayılmıştır. Ancak, işçilerin malî gücü bu sigortanın giderlerini karşılamaya yeterli olmadığından: iş kazası ve meslek hastalıklarında sadece işverenin, diğerlerinde işçi ve işverenin birlikte prim ödemeleri esası kabul edilmiş; bir çok memleketlerde de sosyal sigortaların açığının devlet bütçesinden kapatılması öngörülmüştür.

Bu sayededirki, sadece işçiler arasında değil, fakat işçilerle işverenler arasında bir dayanışma meydana getirilmiş; devletin iştirak ettiği yerlerde de bu dayanışma — kısmî de olsa — bütün mükellefiyetlere sirayet ettirilmiştir.

Fakat mecburî sigortaları, diğer yardımlaşma sistemlerinden ayıran en mühim nokta çalışanların sadece gelir azalmasını telâfi edecek ve sağlık yardımlarının her türlüşünü sağlayacak bir sistem kurmuş olmaktan ziyade; riskleri önleyici tedbirleri alarak ferdî, bir takım ızdıraplardan kurtarmak, sosyal sigortaların gider yükünü hafifletmek, hastalık - kaza - işsizlik gibi sebeplerden doğan ekonomik zararlardan toplumu korumaktır. Hakikî sosyal emniyet te risklerin karşılanması kadar önlenmesidir.

6. Sosyal Güvenlik :

İşte bu sebebe binaendirki, mecburî sosyal sigorta fikrinin çok ötesinde, âdeta başka bir satıhta son zamanlarda «sosyal güvenlik» fikri doğmuş ve bilhassa İkinci Dünya Harbinden sonra çayanı dikkat gelişmeler göstermiştir. Her ne kadar «Sosyal Güvenlik» tâbiri ilk defa resmen A.B.D'nde kullanılmış (14 Ağustos 1935 tarihli Social Security Act) ve müessese burada geniş bir şekilde nizamlanmışsa da; kısa zamanda İngiltereye (1942 tarihli Beveridge Plânı), Fransaya (1945 Kanunu), Belçikaya (1945 Kanunu), İtalyaya, Kanadaya ve raha bir çok memleketlere yayılmıştır.

Türkiyede de dağınık ve birbiriyle ilgisiz bir kaç yardım sandığı kurulduktan sonra (Zonguldak Kömür Havzası Amele Birliği ile İhtiyat ve Teavün Sandıkları, Askerî Fabrikalar Tekaüt ve Muavenet Sandığı, Devlet demiryolları ve limanları memurları tekaüt sandığı, Devlet Demiryolları ve Limanları inşaat dairesinin demiryolu yapımından çalışanlara tedavi yardımları ve tazminat ödenekleri);

1945 yılında İş kazaları ve meslek hastalıklarıyla analık sigortası, 1949 yılında İhtiyarlık sigortası, 1950 yılında Hastalık ve Analık Sigortası ve nihayet 1957'de de Mâluliyet İhtiyarlık ve Ölüm Sigortası tesis edilmiştir. Bugün Parlamentoda «işçi sigortalarını» aşan ve fakat henüz «sosyal güvenliğe» erişmekten uzak olan bir Sosyal Sigortalar Kanun Tasarısı» müzakere konusudur. Halbuki, Anayasa «Herkes Sosyal Güvenlik hakkına sahiptir. Bu hakkı sağlamak için sosyal sigortalar ve sosyal yardım teşkilâtı kurmak ve kurdurmak Devletin ödevlerindedir» demek suretiyle en modern görüşü benimsemiş bulunmaktadır (mad. 48).

Sosyal güvenlik, sosyal sigortaların gelişmiş ve dallanmış bir şekli değildir. «Sosyal güvenlik bir gayeye, sosyal sigortalar ise bu gayeyi elde etmeye yarayan vasıtalarından biridir». Hakikaten sosyal güvenlik, ücretle çalışanların her hangi sosyal bir risk yüzünden azalan gelirlerini telâfi eden ve sağlık yardımı sağlayan bir sistem olmaktan başka; millî hudutlar içerisinde hayatını emeği ile kazananlara hal ve istikbal hakkında bir yaşama emniyeti sağlamak gayesini de güder. Bunun için de, güvensizliği doğuran bilcümle faktörleri önlemek ve gerçekleştikleri takdirde de neticelerini gidermek maksadiyle bir teşkilât kurulmaktadır.

Sosyal güvenliğin bu açıdan mütaleası, bu sistemin bazı özelliklerini tebarüz ettirmeye bizi sevketmektedir :

a) Her şeyden evvel sosyal güvenlik ruh ve maksat (esprî) itibariyle sosyal sigortalardan ayrılır; zira sosyal sigortalar kısmî bir nitelik taşırlar; sosyal risklerin sadece bir miktarını karşılarlar, çalışanlardan sadece başkasına tâbî ücretleri bir iş görenleri, bazan da iktisaden zayıf olanları kapsar. Halbuki, sosyal güvenlik bir **bütündür**. Halka bir güvenlik sağlanması bahis konusu olduğuna göre, bunun her türlü sosyal riski karşılaması esastır. Şöyleki :

aa) Sistem, bünyesi itibariyle **tam**'dır: bir takım yüklerin ve risklerin meydana gelmesinden doğan zararları ödemek, mahrum kalınan ücretleri karşılamakla kalmaz; fakat bir çalışma politikasıyla tam çalışmayı sağlama, bir ücret politikasıyla yeter ücreti (âdil ücreti) tesis etme, bir nüfus politikasıyla aile ödenekleri sistemini kurma, bir sağlık politikasıyla de her türlü önleyici ve iyileştirici hekimliği temin etmeyi kapsamına alır. Bu suretle bilcümle sosyal riskler karşılanmış olur.

bb) Fakat sosyal güvenlik sistemi bütün sigortaları bir potada eritmiş, bunları bir **tek blok** haline getirmiştir. Bu suretle, güvensizliği yaratan çeşitli faktörlerle mücadele, koordine edilmiş bir sisteme bağlanmaktadır. Neticede boşluklar bırakılmamakta, etkili bir sosyal aksiyon için alınan tedbirlerin çevresi genişletilmektedir.

b) Sosyal güvenlik sisteminin diğer bir hususiyeti de **genellîği**'dir. Hakikaten yardımlaşmanın her hangi bir nevi, ancak muhtaç olanlara şamildir; sosyal sigortalar da ancak bazı kategori emekçileri kapsamına alır ve ücret seviyelerini de bir tabana ve bir tavana göre ayarlar. Bu sistemde hâkim olan düşünce ihtiyaçları yeterli bir şekilde tatmin etmektir. Geliri yüksek (veya yüksekçe) olanlar için buna lüzum yoktur.

Fakat bugün, sosyal güvenlik sistemlerinin hepsi bütün halkı kapsayacak şekilde güvenlik tedbirlerinin genelleştirilmesi yolundadırlar. Zira, iki dünya harbi arasında görülmüştürki, bir kimsenin geliri ne kadar yüksek olursa olsun, tek başına, tasarrufları veya özel sigortalarla güvenliğini sağlaması mümkün olmamaktadır. Para devalüasyonları biriktirilen tasarrufları bazı memleketlerde tam, bazılarında ise kısmen yok etmiştir. Böylece serbest tasarrufun kâfi bir teminat sağlayamayacağı fikrini kökleştirerek, sosyal güvenliğin herkese şâmil olmasını zarurî kılmıştır.

Diğer taraftan sosyal güvenlik, millî gelirin bir kısmının yeniden bir dağıtım şeklinde de tezahür etmektedir; bu dağıtım ekonomik mekanizmalara dayanmaksızın daha şuurlu bir şekilde yapılmaktadır. Sosyal güvenliğin yükünü herkes değil de, sadece muayyen bir gelire sahip olanlar taşıyacak olsaydı ve yüksek gelirli olanların dışında tutulsaydı; millî gelirin bir kısmı az gelirli olanlar arasında bu az gelire göre dağıtılmış olurduki, netice hasıl olmazdı. Halbuki dayanışma çabasına az gelirli olanlar kadar iyi gelirli olanların de katılması ve bu gibileri de tehdit eden güvensizlik sebeplerinin kaldırılması lâzımdır. Binaenaleyh, sosyal güvenlik bir millî dayanışma sistemidir. Bu itibarla herkesin ihtiyacı aynı olmadığına, maruz kaldığı riskler ve bunların garantisi farklı bulunduğuna göre sosyal güvenliği, iştirakçilerin ihtiyaçlarına göre ayarlamak icab edecektir. Nitekim, İngiliz sisteminde altı kategori insan ayrımı yapılmakta olduğunu müşahade edebiliriz.

c) Nihayet, sosyal güvenlik sisteminde **mali bünye**, (mükellefiyet ve cibayet), ile **idare** sosyal sigortalardan çok farklı bir durum arz eder. Kısaca ifade edersek, diyebilirizki, ne yardımlaşmada olduğu gibi vergi, ne de sosyal sigortada olduğu gibi prim yoluna gidilmeden, sadece millî gelirin bir kısmının yeniden dağıtımı bahis konusudur. Bu itibarla, millî gelirin bir kısmı ayrılmakta ve hastalara, sakatlara, işsizlere, yaşlılara, çocuklara, bir kelime ile güvensizlik hallerinden birinde bulunan herkese tahsis olunmaktadır. Bunun neticesi olarak ta, ödenek ve yardımlar ile prim arasında bir orantı da kurulmamaktadır.