

SOSYAL GÜVENLİK HAKKININ KAPSAMI VE SINIRI

Mustafa KILIÇ

*Sosyal Güvenlik Denetmeni,
Gazi Üniversitesi SBE, Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri ABD,
Doktora Öğrencisi*

ÖZET

Sanayi Devrimi öncesinde sosyal güvenlik hakkı sınırlı da olsa geleneksel biçimde yerine getirilmekteydi. Sosyal güvenliğin bir hak olarak teminat altına alınması ve bu konuda devletlere görevler yüklenmesi daha sonra gerçekleşmiştir. Sosyal güvenliğin bir hak olarak tanımlanması, söz konusu hakkın kapsamının ve sınırının olmadığı anlamına gelmemektedir. Sosyal sigorta boyutuyla ilk olarak işçiler sosyal güvenlik kapsamına alınmıştır. Daha sonra sosyal güvenliğin kapsamı genişlemiştir. Kişiler ve riskler bakımından kapsamı genişleyen sosyal güvenlik hakkının bir sınırının olduğu da bir gerçektir. Çalışmada, sosyal güvenlik hakkının kapsam ve sınırının neler olduğu farklı açılardan ele alınmıştır. Çalışmada ayrıca Türkiye özelinde kapsama yönelik değerlendirmelerde bulunulmuştur.

Anahtar Kelimeler: Sosyal güvenlik hakkı, sosyal risk, sosyal sigorta.

SCOPE AND LIMIT OF THE SOCIAL SECURITY RIGHTS

ABSTRACT

Prior to the Industrial Revolution, even if it is limited social security rights were traditionally fulfilled. It was later the social security was guaranteed as a right and the missions were given to the states about that issue. The definition of social security as a right does not mean that there is no scope or limit of the right. For the first time in the sense of social insurance workers were covered by social security. Afterwards the scope of social security was expanded. It is also true that there is a limit to the social security rights in terms of people and risks. In the study, the scope and the limit of the social security rights are discussed from different angles. The study also included assessments specific to Turkey.

Key Words: Social security rights, social risk, social insurance.

GİRİŞ

Tarihsel süreçte sosyal güvenliğin kapsamı ve sınırlarının ne olduğu hep tartışılmalıdır. Farklı tanımlamalar içinde sosyal güvenliğin kapsamı ve sınırları belirlenmiştir. Dar anlamda sosyal güvenlik, sadece sosyal sigorta mantığıyla çalışanları kapsamına aldığı, geniş anlamda sosyal güvenlik ise sosyal risklere karşı bütün bireylerin kapsama alındığı biçiminde tanımlamıştır.

Sosyal sigortalar temelinde gelişen sosyal güvenlik; kapsanan kişi, sosyal risk, sağlanan gelir ve ödeme veya finansman biçimleriyle sürekli genişlemiştir. Sanayi devrimiyle başlayan işçi sayısındaki artış ve karşılaşılan sosyal risklerin farklılaşarak artması sosyal güvenliğin devletler tarafından karşılanması gereken bir ihtiyaç ve hak olduğunu ortaya koymuştur. Sosyal güvenliğin bir hak olarak ulus ve uluslararası düzenlemelerde yer almasıyla kapsam sürekli genişlemiştir. Sosyal güvenliğin kapsamının ve sınırının ne olduğu konusunda net bir fikir birliği bulunmamaktadır. Ancak sosyal güvenliğin sunmuş olduğu edim veya yardımlara bakarak sosyal güvenliğin veya ülkelerin sosyal güvenlik/sosyal refah seviyesi hakkında tahminler yürütülebilmektedir. Gelişmiş ülkelerde sosyal güvenlik kapsamının daha geniş olduğu düşünülebilir. Gelişmişlik, eğitim düzeyi, sendikaların yaygınlığı, kadın veya erkeğin iş gücüne katılımı, çalışılan sektör ve çalışılan işletme büyüklüğü gibi unsurlar da sosyal güvenliğin kapsamını belirleyebilmektedir.

Sosyal güvenlik bir hak olmakla birlikte sosyal güvenliğin bir sınırı bulunmaktadır. Sosyal güvenliğin sınırı genellikle sosyal güvenlik harcamaları ile anılmaktadır. Sosyal güvenlik harcamaları ülkelerin ekonomik gücüne bağlıdır. Ancak bu sosyal güvenlik harcamasının özel veya kamu tarafından yerine getirilmesi hususu da ülkelerin sosyal refahı uygulama biçimleri ile yakından ilgilidir.

Sosyal hakların sınırı devletlerin mali imkanlarına dayandırılrsa da bazı sosyal haklar vardır ki; devletin mali imkana dayandırılarak sınırlaması mümkün değildir. Devlete olumlu edim yükü yükleyen sosyal haklar, yaşamının faaliyeti ile sınırlanabilmektedir. Ancak devlete olumsuz edim yükü yükleyen sendika hakkı, toplu sözleşme hakkı gibi haklar mali gerekçelerle sınırlanamamaktadır.

Sosyal güvenlik hakkının kapsam ve sınırının neler olduğunu anlamak için bu çalışmada öncelikle sosyal güvenlik hakkının tanımlaması yapılmıştır. Tarihsel süreçte işgücü piyasasında yaşanan değişimlerle birlikte, ulus ve uluslararası düzenlemelerle sosyal güvenlik hakkının genişlemesinden bahsedilmiştir. Sosyal güvenlik hakkının kapsamını belirleyen faktörlerin neler olduğu ve

sosyal güvenlik hakkının sınırlarının neler olabileceği konusunda açıklamalarda bulunulmuştur.

1. SOSYAL GÜVENLİK HAKKI KAVRAMI

Sosyal ve güvenlik kavramları ayrı ayrı ele alındığı zaman insanlık tarihi kadar eski bir geçmişinin olduğu tahmin edilebilir (Yazgan, 1977: 34). “Sosyal” kavramı, insan ve toplumla ilgili bir kavramdır. Sosyal terimi insanlar arasında adalet, eşitlik, düzeni sağlama şeklinde de kullanılabilir. Adaletin, eşitliğin olduğu toplumda insan daha güvende olabilecektir. Sosyal teriminin uzantısı olarak karşımıza “güvenlik” çıkmaktadır (Gökçeoğlu, 2015: 133). Sosyal bir varlık olan insanın, yaşadığı sürece güvenliğe ihtiyacı vardır. İnsan yaşadığı sürece farklı tehlikelere maruz kalabilir. Bu tehlikelerden bazıları da sosyal risk şeklinde gerçekleştiği zaman “sosyal güvenlik” ortaya çıkmaktadır.

Gökçeoğlu’nun (2015) aktarımına göre Keith (1988); insan hayatında sosyal güvenliğin önemini Maslow’un ihtiyaçlar hiyerarşisindeki konumlandırmasından da anlaşılabilirliğini ifade etmiştir. Birinci sırada yer alan fiziksel ihtiyaçlardan sonra ikinci sırada yoksulluktan kurtulma, insanın kendisini ve ailesini ekonomik risklere karşı koruma güdüsü gelmektedir (Gökçeoğlu, 2015: 133). Sosyal güvenlik; bir gereksinim olmanın yanında, insanların yarından emin olma isteğidir (Talas, 1997: 397). Bu bağlamda ele alınacak olursa, sosyal güvenlik bir güvence arayışının sonucu doğmuş olabilir. Diğer bir tanıma göre sosyal güvenlik, bir ihtiyaçtan dolayı ortaya çıkmış olabilir (Altıntaş, 2015). İnsanların sosyal risklere karşı kendilerini güvende hissetme ihtiyacı, daha çok çalışma hayatında yer alan risklere karşı güvende hissetme saiki olabilir. Sosyal güvenliğin ihtiyaç olarak kabul edilmesi ise mesleki, fizyolojik ve sosyo-ekonomik bütün risklere karşı önlem almayı, korumayı kapsamaktadır.

Literatürde sosyal güvenliğin dar ve geniş anlamda tanımları yapılmıştır. Dar anlamda tanımı daha çok çalışanları kapsarken; geniş anlamda tanımının ise bütün vatandaşları kapsadığı görülmektedir.

Gökçeoğlu’nun (2015) aktarımında, sosyal güvenliğin dar anlamda tanımı Dilik’e (1991:5) göre; hastalık, kaza, sakatlık, yaşlılık, ölüm ve işsizlikten doğan her türlü gelir kayıpları ile gider artışlarını karşılamaktır. Gökçeoğlu’nun (2015) aktarımında Çemberci’ye (1985:4) göre; belirli olaylar sonucu çalışan bireyin gelirlerini azaltan ve giderlerini artıran durumlara karşı toplumsal yardımlaşma ve dayanışma gereğince önleyici, tazmin edici tedbirlerin bütününe kapsayan yasal düzendir. Tunçomağ’a (1990:5) göre ise kişilerin geliri ne olursa olsun sosyal risklere karşı ekonomik güvence sağlayan kurum ve kurumlar

topluluğudur. Tanımlardan anlaşılacağı üzere sosyal risklerin ve bu risklere karşı çalışma olgusu içinde olan kişilerin kapsama alındığı dikkate alınır; dar anlamda sosyal güvenliğin, sosyal sigortalar şeklinde anlaşılması gerekmektedir (Gökçeoğlu, 2015: 134).

Birey açısından bakıldığında sosyal sigortaların kapsamı özünde insandır. Bir başka deyişle çalışandır. Çalışan birey aile içinde yer aldığından sosyal sigortaların asıl kapsamının aile olduğu söylenebilir. Diğer yandan çalışmayan veya herhangi bir şekilde sosyal sigorta kapsamında olmayan insanların gelir ve sağlık garantisi ise “sosyal refah hizmetlerinin” içerisinde yer almaktadır. Bu açıdan bakıldığında sosyal sigortaların “nüfus kapsamının” sosyal refah hizmetlerinin nüfus kapsamından daha dar olduğunu görebiliriz (Yazgan, 1977: 52).

Sosyal güvenliğin geniş anlamda tanımı; bütün bireylerin bugünü ve yarınının güvence altına alınması gerektiği şeklindedir (Talas, 1997: 398). Sosyal güvenlik kapsamı, sosyal riskle veya çalışan bireyle sınırlı tutulmamış, bütün bireylerin insan onuruna yakışır şekilde yaşamasını teminat altına alan bir sistem şeklinde tanımlanmıştır. Söz konusu sistem içerisinde sadece sosyal sigortaların değil, sosyal yardımların ve sosyal hizmetlerin de kapsamda olması gerektiği savunulmaktadır.

Sosyal güvenlik hakkının tanımı ise; “Çağdaş devlet anlayışının bir sonucu olan sosyal hukuk devletinde geçerli sosyal güvenlik ve sosyal adalet ilkeleri gereğince, toplumdaki yoksul ve muhtaç insanlara, insan onuruna yaraşır asgari yaşam düzeyi sağlamak ve onları korumakla görevli devletten bu yönde gerekli tedbirleri almasını ve teşkilatları kurmasını talep hakkıdır.” (Akad, 1992: 10).

Tarihsel süreç içerisinde sosyal güvenlik hakkının kapsamının nasıl olması gerektiği tartışılmıştır. Ulus düzeyinde ve uluslararası düzeydeki yasal düzenlemelerde sosyal güvenlik hakkının bir hak olarak kabul edilmesi ve bu hakkın neleri kapsadığına bakmak gerekmektedir.

2. TARİHSEL SÜREÇTE SOSYAL GÜVENLİK HAKKI VE KAPSAMI

Sosyal güvenliğin hak olarak ortaya çıkması daha önceki tarihlere dayanmakla birlikte; yazılı dünya metinlerinde yer alması 20. yüzyılda olmuştur. Sanayi devrimiyle birlikte insanların özellikle işçi sınıfının ağır iş koşullarında çalışması ve farklı risklerle karşılaşması neticesinde sosyal güvenlik bir zorunluluk olarak ortaya çıkmıştır denilebilir.

Sanayi devrimi öncesi sosyal güvenlik, farklı gruplar içinde anlamını bulmuştu. İlk önce aile içinde başlayan yardımlaşma ve tehlikelere karşı göğüs germe, daha sonra akraba, dini cemaatler, vakıflar, esnaf kuruluşları, loncalar, işyeri sandıklarında da görülmeye başlamıştır (Yazgan, 1977: 44). Ancak sanayi devriminden sonra şehirlere işçi göçü neticesinde; kırsal nüfus çözülmüştür. Bu çözüme sonrası şehir nüfusu artmış, bu artışla beraber aile, akrabalık ve diğer yardımlaşma mekanizmaları zayıflamaya başlamıştır (Yazgan, 1977: 48; Dilik, 1985). Artık sosyal risklere karşı korumayı artırmak için daha güçlü bir koruyucu yapıya ihtiyaç vardı. Bu yapının adı “sosyal devlet”tir¹. Sosyal devlete duyulan ihtiyaç neticesinde 19. yy. sonlarında Almanya’da sosyal sigortalar ortaya çıkmıştır. Devlet tarafından uygulanmaya başlanan sosyal sigortalar giderek yaygınlaşmıştır. Talas (1997); sosyal sigortalara bağlı kişilerin sayısının sürekli yükselmesini iki nedene bağlamaktadır. Bunlardan birincisi; sosyal sigortaların uygulama alanının giderek genişlemesidir. İkincisi ise; işçi sözcüğünün anlamının zamanla genişlemesidir (Talas, 1997: 408). “Devletçe kurulan ya da kurdurulan bu sosyal güvenlik düzenleri zamanla kapsanan kişiler, karşılanan riskler, sağlanan sosyal gelirler ve uygulanan finansman yöntemleri bakımından gelişim kaydetmiştir. Sosyal güvenlikte “risk” anlayışı da zamanla değişmiş ve bu kavramın kapsamı genişlemiştir.” (Dilik, 1985).

Sosyal güvenliğin kapsam bakımından genişlemesi, beraberinde sosyal güvenlik harcamalarının risk sonrası kayıpların ne kadarını karşılayacağı sorusunu akla getirmektedir. Risk ortaya çıkmadan önceki ekonomik durumun tamamı mı; kişinin sefalete sürüklenmeme sınırı kadar mı; yoksa önceki gelirin belirli bir oranı kadar mı tazmin edilecektir? (Talas, 1997: 414). Hangi yöntemin belirlendiği, ülkelerin sosyal güvenlik harcama sınırını tanımlamaktadır. Aynı zamanda refah devleti çizgisinin seviyesini belirlemektedir.

Sosyal güvenlik hakkı gibi kavramların uluslararası yazılı metin ve sözleşmelerde görülmesi ise 1940’lı yıllarda olmuştur (Yazgan, 1977: 48; Dilik, 1985). 1940’lardan önce yaşanan Birinci Dünya Savaşı ve 1929 ekonomik krizi, sosyal politikanın kapsamının genişlemesine ve sosyal güvenliğin bir hak olarak tanımlanmasına neden olmuştur. Sosyal güvenlik; savaştan ve krizden çıkan toplumların yaralarını sarmış, İkinci Dünya Savaşı’ndan sonra ise en fazla ihtiyaç duyulan sosyal politika araçlarından biri haline gelmiştir (Başbuğ, 2016: 51). Daha önce sosyal sigorta temelinde kurulmuş olan sosyal güvenlik sistemi; tanımı ve kapsamı açısından giderek genişlemiştir.

Dünyada ve Türkiye’de sosyal güvenlik hakkının gelişim sürecinin ve yazılı metinlerde yer almasının tarihsel sıralaması aşağıda Tablo 1’de verilmiştir.

1 “Sosyal devlet; herkese insan onuruna yaraşır asgari bir hayat seviyesi sağlamayı amaçlayan devlettir.” (Gözler, 2014: 73).

Tablo 1: Sosyal Güvenlik Hakkının Tarihsel Süreci

Düzenleme Yapan	Bildirge/ Anlaşma/ Sözleşmeler ve Tarihi	Kapsamı	Türkiye'nin Kabul Tarihi
Almanya	1881- Bismarck Dönemi Sosyal Sigorta Sistemi	1883- Hastalık sigortası, 1884- İş kazaları sigortası, 1889- Yaşlılık, malullük, ölüm sigortası	-
ILO (Uluslararası Çalışma Örgütü)	1919 ILO kuruluş anayasası	"Evrensel ve kalıcı bir barış ancak <i>Sosyal Adalet</i> temeline dayanır."	-
ABD	1935- Sosyal Güvenlik Kanunu	Sosyal güvenliğin terim olarak ilk defa kullanılması	-
İngiltere	1942 Beveridge Modeli	Vergilerle finans edilen ve herkese, karşılık olmaksızın asgari seviyede koruma garantisi.	-
ILO	1944 Filadelfiya Bildirgesi	"...işçilerin genel ve mesleki hastalıklara ve iş sırasında meydana gelen kazalara karşı korunması,...çocukların, gençlerin ve yaşlıların korunması, yaşlılık ve maluliyet aylıklarının bağlanması"	-
Türkiye	1945 İşçi Sigortaları İdaresi	1945- İş kazası, meslek hastalıkları ve analık, 1949- Hastalık, 1957 – Yaşlılık, 1964 (506 sayılı kanunla işçilere uygulanan farklı sigorta kolları birleştirilmiştir.)	1945
Birleşmiş Milletler Genel Kurulu	10 Aralık 1948 -İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi	Her toplum vatandaşına sosyal güvenlik hakkı verilmesi (md. 22).	6 Nisan 1949
ILO	1952 (No: 102) Sosyal Güvenliğin Asgari Normları Sözleşmesi	Dokuz temel risk belirlenmiş ve üye devletlerin bu risklerden en az üçünü uygulamaya geçirmeleri istenmiştir.	29 Temmuz 1971
Avrupa Konseyi (Sosyal Haklar Komitesi)	18 Kasım 1961- Avrupa Sosyal Şartı	Taraf ülkelerde sosyal güvenliğin kurallarını (102 söz. kuralları) uygulayacak bir kurumun kurulması şartı- Herkese sağlık hakkı- Sosyal yardımın bir hak olduğu ve mahkemelerde dava konusu olabileceği- Sosyal hizmetlerin sağlanması (Sosyal sigorta ve sosyal yardım, sosyal hizmetleri ayrı ayrı ele almıştır.)	1964 imza- 1989 onay
ILO	1962 (No: 118) Davranış Eşitliği (Sosyal Güvenlik) Sözleşmesi	"Vatandaşlar ile vatandaş olmayan kimselere sosyal güvenlik konusunda eşit muamele ..."	1971
ILO	1964 (No: 121) İş Kazası ve Meslek Hastalıkları Yardımları	"İş kazalarında verilmesi gerekli ödenekleri ve koşulları belirlemektedir. Sözleşmeye ek olarak meslek hastalıkları listesi ile tüm ekonomik faaliyetlerin işkollarına göre listesi verilmektedir. Meslek hastalıkları listesi 25 Haziran 1980 tarihinde yeniden düzenlenmiştir." (Alpar, 2003).	Türkiye Onaylamamıştır.

Avrupa Devletleri	1964 (imza)- 1968 (yürürlük) -Avrupa Sosyal Güvenlik Kodu	Avrupa ülkeleri 102 sayılı sözleşmede yer alan 9 riskin en az 6 tanesinin sağlanmasını istemiştir.	1979
ILO	1967 (No: 128) Malullük, Yaşlılık ve Ölüm Yardımları Sigortası	“Gelir desteği ve aynı zamanda sağlık yardımları, rehabilitasyon ve uzun süreli bakım olmak üzere malullükte koruma; yine gelir desteği ve uzun süreli bakım olmak üzere yaşlılıkta koruma; aileyi geçindirenin ölümü durumunda geride kalanlara yönelik koruma” (Selvi, 2014: 24).	Türkiye Onaylamamıştır.
ILO	1969 (No: 130) Sağlık Tedavileri ve Hastalık Ödeneklerine İlişkin Sözleşme	“Sağlık yardımı ve gelir kaybını karşılayan nakdi hastalık ödenekleri” (Selvi, 2014: 24).	Türkiye Onaylamamıştır
ILO	1982 (No: 157) Sosyal Güvenlik Konusunda Hakların Muhafazasında Uluslararası Bir Sistemin Oluşturulmasına İlişkin Sözleşme	“Özellikle göçmen işçiler bakımından sosyal güvenlik konusunda hakların muhafazası” (Selvi, 2014: 24).	Türkiye Onaylamamıştır
ILO	1988 (No: 168)İstihdamın Geliştirilmesine ve İşsizliğe Karşı Korumaya İlişkin Sözleşme	“İşsizliğe karşı koruma sistemini ve istihdamın geliştirilmesini kapsamaktadır.” (Selvi, 2014: 24).	Türkiye Onaylamamıştır
Avrupa Konseyi (Sosyal Haklar Komitesi)	1 Temmuz 1999-Gözden geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartı	Yoksulluk ve sosyal dışlanmadan korunma hakkı (Artık sosyal sigorta tekniği gelişen, derinleşen sorunlara çözüm bulamıyor söylemi.)	-
ILO	2000 (No: 183) Anahığın Korunmasına İlişkin 1952 Tarihli (Revize) Sözleşmenin Revize Edilmesine İlişkin Sözleşme	“Sağlık yardım ve gelir desteği olmak üzere analıkta koruma.” (Selvi, 2014: 24).	Türkiye Onaylamamıştır
ILO	2012- ILO Sosyal Güvenliğin, Sosyal Koruma olarak değiştirilmesi.	İşgücünün korunması (ücret vb. konularda) ve sosyal güvenliğin tek bir koruma anlayışında birleşmesi.	-

Kaynak: ÇSGB, 2014: 192; Kapar, 2015: 165; Gülmez, 2015: 77-129; Şebnem, 2015: 140-144; Alper, 2015: 199-202 kaynaklarından derlenmiştir.

Tarihsel süreçte sosyal güvenlik hakkı kapsamının gitgide genişlediği görülmektedir. Yazılı uluslararası metinlerde de görüldüğü gibi sosyal güvenlik hakkı; sosyal sigortanın bir-iki sigorta kolu ile sadece işçilere tanınan bir hak olarak başlamıştır. 1929 krizi ve savaş sonrası dönemde sosyal sigorta mantığından biraz da olsa sıyrılan sosyal güvenlik hakkı, hem sağlanan sigorta kol-

ları bakımından, hem de kişiler bakımından kapsamını genişletmiştir. 2000’li yıllara gelindiğinde ise sosyal güvenliğin artık çalışan/çalışmayan, yaşlı/çocuk, fakir/zengin, sigortalı/sigortasız ayırımına bakmadan sosyal yardımları ve sosyal hizmetleri de içine alarak bütün vatandaşlara insan onuruna yakışır bir hayat sunma görevini yerine getirmesi istenmektedir. Sosyal güvenliğin kapsamı genişlemiş ve sosyal korumaya doğru evrilmektedir.

Tarihsel anlamda sosyal güvenlik kapsamının hep genişlediğinden bahsedildi; ancak kapsamın neye göre belirlendiğinin de bilinmesinde yarar vardır. Bu bağlamda sosyal güvenliğin boyutları ve kapsam türleri açıklanacaktır.

Sosyal güvenliğin insana güç veren ve insanın kendisini güvende hissetmesini sağlayan boyutları olabilir. Bu bağlamda Alper (2015); soyut ve somut boyut olmak üzere sosyal güvenliğin iki boyutunun olduğunu açıklamaktadır. Soyut boyut; bireylerin veya ailesinin gelecekte sosyal risklerle karşılaşması durumunda ihtiyaçlarının karşılanacağı hissinde olması, bireylerin yarınları güvende bakmasını sağlar. Somut boyutu ise bireylerin sosyal risklerle karşılaşması neticesinde fiili olarak ihtiyaçlarının giderilmesidir. İhtiyaçlarının giderilmesi yani sosyal güvenliğin somut boyutu, sosyal güvenlik sistemlerinin kapsamı ile ilişkilendirilir. Sosyal güvenliğin kapsamı ise kişiler bakımından, sosyal riskler bakımından ve seviye bakımından (insan onuruna yaraşır bir seviye) üçe ayrılmaktadır. Bir ülkede sosyal güvenlik haklarının ne derece kullanıldığı söz konusu üç kapsam türünden ölçülebilmektedir² (Alper, 2015: 205).

Kapsam açısından bir başka ayırım ise yasal kapsam ve efektif kapsamdır. Yasal kapsam, bir ülkedeki yasal düzenlemelerin nüfusun ve sosyal risklerin ne kadarlık kısmını kapsadığı ile ilgilidir. Yasal kapsam da kendi içinde yatay ve dikey kapsam olarak ayrılır. Yatay kapsam bütün kişiler için yasal düzenlemelerin yapılması iken; dikey kapsam ise sosyal risklerin hangilerinin yasalarda güvence altına alındığıyla ilgilidir. Efektif kapsam ise yasal düzenlemelerle sağlanan hakların ne derece hayata geçirildiği ve uygulamaya geçen yasal düzenlemelerden ne kadar kişinin efektif şekilde yararlandığıyla ilgilidir (Alper, 2015: 207). Yasal düzenlemenin olması, o hakkın tamamen kullanıldığı anlamına gelmemektedir. Örneğin, 2015 yılı itibariyle Türkiye’de analık si-

2 Üç kapsam açısından ölçüm;

2004 ILO verilerine göre, dünya nüfusunun %73’ü sosyal güvenlik hakkından yararlanamamaktadır.

2014 ILO verilerine göre, 2013 yılında dünyada 177 ülkenin sosyal güvenlik sistemi mevcut olmakla birlikte; 97’sinde işsizlik, 79’unda aile gelirinin yetersizliği, 44’ünde hastalık, analık sigortalılarının olmadığı tespit edilmiştir.

Yukarıdaki tespitlere göre dünya nüfusunun sadece %27’si insan onuruna yaraşır seviyede sosyal güvenlik koruması altındadır (Alper, 2015: 206).

gortası olmasına rağmen fiili olarak analık sigortasından yararlananların oranı %67'dir. Kayıt dışı çalışanların oranı ise %35'dir (Alper, 2015: 207).

3. TÜRKİYE'DE SOSYAL GÜVENLİK HAKKININ KAPSAMI

Dünyada olduğu gibi Türkiye'de de sosyal güvenlik hakkının kapsamı zamanla genişlemiştir. Osmanlı'da aile içi yardımlaşmalar ve meslek teşekküllerindeki yardımlaşmalar önemli sosyal güvenlik unsurlarıydı. Orta sandıkları bulunmaktaydı ve bu sandıklar sadaka, yardım ve loncalardan alınan aidatlar ile yoksul, yetim, öksüz, dul kişilere yardım faaliyetini sürdürüyordu. Vakıflar yardımlaşma kültürünü zenginleştiren birimlerden bir diğeridir. Geleneksel anlamda yardımlaşma kültürüyle yürüyen sosyal güvenlik sistemi, Tanzimat devrinden sonra daha da kurumsallaşmış ve resmi düzenlemelerde yer almıştır. Bunlardan ilki Dilaver Paşa Nizamnamesi'dir (1865). Sonraki tarihlerde ise Maadin Nizamnamesi (1869) düzenlenmiştir ve buna benzer düzenlemeler artmıştır. İşçileri koruyan ilk düzenlemeler işçinin hastalanması ve iş kazası meydana gelmesi sonucunda önlemler almayı düzenlemiştir. Daha sonra ise askeri personelin (1866) ve memurun (1881) hastalanması, emekliliği ile ilgili tekaüt sandığı düzenlemeleri yapılmıştır. Cumhuriyetin ilanından sonra bu kapsamdaki düzenlemeler artmıştır. Dağınık haldeki sandıklar ilk olarak 151 sayılı Kanunla (1921) Amele Birliği adı altında birleştirilmiştir. Bu bakımdan Amele Birliği, Türk sosyal sigorta sisteminin ilk oluşumu olarak kabul edilebilir (Tuncay ve Ekmekçi, 2005: 70- 71). Daha sonra İşçi Sigortalar Kurumu Kanunu (1945) çıkarılmış ve işçiler için sosyal güvenlik uygulamaları tek elden yürütülmeye başlanmıştır. Buna paralel olarak 1949 yılında Emekliliği Sandığı Kanunu çıkarılmıştır. Bu bağlamda istisnaları olmakla birlikte memurlar için sosyal güvenlik uygulamalarının tek elde toplandığından bahsedilebilir. 1961 Anayasası ile artık sosyal güvenlik hakkı anayasal düzeye taşınmıştır. "1964'te kabul edilip 1965'te yürürlüğe giren 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu dağınık haldeki mevzuatı bir bütün haline getirmiştir. Bu gelişmeyi 1971 yılında kabul edilen ve esnaf, sanatkâr ve diğer bağımsız çalışanlara yönelik olan 1479 sayılı Bağ-Kur Kanunu izlemiştir" (Güvercin, 2004: 92). 2008 yılından sonra ise bağımlı, bağımsız bütün çalışanlar ve memurların sosyal güvenlik hakkı 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'na göre düzenlenmiştir.

Tarihsel süreçte yapılan düzenlemelerde görüldüğü üzere sosyal güvenlik hakkının kapsamı hem sosyal riskler açısından hem de kişiler açısından hep genişleme eğilimi göstermiştir. Sosyal riskler açısından kapsam genişlemesini ele alacak olursak; sosyal sigorta mantığına dayanan ve kişilerin çalışma güçlerindeki kayıpları telafi etme amacıyla olan sistem zamanla bütün vatandaşların ekonomik güçlerinin belirli seviyede olmasını savunur duruma gelmiştir. Kişiler

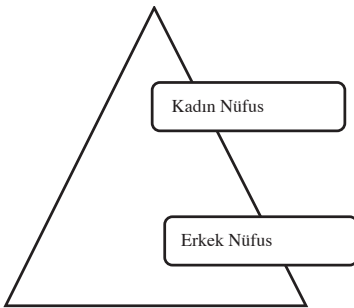
açısından kapsam genişlemesini ele alacak olursak; sosyal güvenlik sisteminin ilk ortaya çıktığı dönemlerde sadece belirli gelir seviyesi altındaki kişiler sosyal güvenlikten yararlanabiliyordu. Sosyal sigorta sisteminde ise belirli meslekte çalışmaya bağlı olarak edimlerden yararlanma durumu vardı. Belirli gelir ve meslekte çalışma şartları giderek önemini kaybetmiş ve bütün vatandaşların kapsama girmesi gerektiğini savunan bir sistem kurulmaya çalışılmıştır. Bütün vatandaşları kapsayan sistem anlayışı ilk önce Beveridge Raporu'nda savunulmuş ve resmi anlamda ise İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi'yle gerçekleşmiştir. Buna paralel olarak Türkiye'de de 1961 ve 1982 Anayasalarında sosyal güvenliğin herkesin hakkı olduğu teminat altına alınmıştır (Güzel ve Okur, 2004: 50). Anayasa, bütün vatandaşların sosyal güvenlik haklarının sağlanmasını belirtse de yürürlükteki mevzuat tarafından bazı çalışan kesimlerin kapsam dışında bırakıldığı da bir gerçektir. Çalışma hayatını düzenleyen kanunların sosyal hak ve yükümlülükler ile ilgili bölümlerinde, kapsam dahilindeki çalışanların tanımı yapılırken, istisnalar getirilerek çalışan kişilerin tamamının kapsama dahil edilmediği görülmektedir. İşçilerin sosyal hakları arasındaki farklı uygulamaların bir örneği 5510 sayılı SSGSS Kanunu'nda yer almaktadır. Söz konusu Kanunda; sigortalı sayılan, sigortalı sayılmayan ve bazı sigorta kollarının uygulanacağı sigortalılar şeklinde ayrıma gidilmiştir. Örneğin, işverenin ücretsiz çalışan eşi sigortalı sayılmamıştır. Eş, fiili olarak hizmet akdiyle çalışmakta; ancak ücret almadığı için sigortalı sayılmamaktadır. Sigortalı sayılmayan ve bazı sigorta kollarının uygulanacağı sigortalılar şeklinde bir ayrıma gitmek; hizmet akdiyle çalışan bazı işçileri sosyal güvenlik sisteminin dışında bırakmak anlamına gelmektedir. Kanunda tek tek sayılan; sigortalı sayılmayan çalışanlar ile bazı sigorta kollarının uygulanacağı sigortalıların sayısı istihdamın önemli bir kısmını oluşturmaktadır. Bahsedilen kişiler sosyal risklerle karşılaştıklarında, anayasal hakları olan sosyal güvenlikten yararlanamamaktadır. Bu durumda, kişilerin fiili olarak hak ettiği sosyal güvenlik hakları, yasal düzenlemeler ile ellerinden alınmış olmaktadır (Kılıç, 2016: 14). Diğer yandan kapsam dışında bırakılan kişilerin çoğunun gelir düzeyleri ortalama gelirin altındadır ve bu kişiler sosyal güvenliğe en çok ihtiyaç duyan kişilerdir.

Sosyal güvenlik hakkı, ülke insanları için vazgeçilemez bir haktır. Özellikle işçiler için söz konusu hak isteğe bırakılamaz, bırakılmamalıdır. Irkı, cinsiyeti, yaşı, statüsü, gelir durumu ve inancı ne olursa olsun hiçbir birey bu ihtiyacın karşılanmasının dışında tutulamaz. Sosyal güvenliğin somut, sınırları belirli bir hak olarak tanımlanması 1948 tarihli "İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi" ile gerçekleşmiştir. Bildirgenin 22'nci ve 25'inci maddelerinde doğrudan sosyal güvenlik hakkına yer verilmiştir. Söz konusu maddeler değerlendirildiği zaman, herkes insan olarak, başkaca bir gerekçeye gerek kalmaksızın yaşadığı toplumun bir üyesi olarak sosyal güvenlik hakkına sahiptir. Başta çocuklar ol-

mak üzere kadınlar ve dezavantajlı gruplar özel olarak korunması gereken kişilerdir (Alper, 2015: 199-200). Herkesin insan onuruna yaraşır yaşam düzeyine sahip olabilmesi için sosyal güvenlik hakkı herkes için zorunludur. Herkese ihtiyaç olan sosyal güvenlik hakkının, Türk sosyal güvenlik hukuku sistemine göre, çalışanlarla ve çalışma yaşamında gelir kaybına yol açan sosyal risklerle sınırlandırıldığı görülmektedir. Küreselleşme, teknolojik devrim, neo-liberal politikalar, esnek çalışma biçimleri, sağlık giderlerinin pahalı olması gibi olgularla anılan günümüz toplumlarında, sistemin dışına ittiği dezavantajlı grupların, sosyal güvenlik sistemlerinin dışında kaldığı görülmektedir (Gökçeoğlu, 2015: 131). Bu bakımdan Dünya’da sosyal güvenlik kapsamında olmayan çalışanların oranı oldukça yüksektir. “Dünya nüfusunun ancak %27’sinin ILO standartlarına uygun seviyede sosyal güvenlik korumasında olduğu, bu hali ile sosyal güvenliğin evrensel bir hak olarak değil, ancak dünya üzerinde yaşayan 4 kişiden birinin yararlanabildiği imtiyazlı bir hak olarak karşımıza çıktığı görülmektedir” (Alper, 2015: 198). Türk sosyal güvenlik sistemi çalışanlar üzerine kurulmuştur. Bu sistem, kayıt dışı istihdamın yüksek olması nedeniyle bütün vatandaşları kapsayamamaktadır (Kılıç, 2016: 15). 2010 yılı Kalkınma Bakanlığı verilerine göre; sigortalı çalışan kişilerin, toplam nüfus içindeki oranı; %22,12’dir. Bakmakla yükümlü olunan³ kişilerin oranı %48,31’dir. Aylık alanların toplam nüfusa oranı %13,02’dir. Bu durumda toplam bağımlıların nüfusa oranı ise %61,33’dür (48,31+13,02). Sonuç olarak sosyal sigortanın kapsamı %83,45’dir (61,33+22,12). Türkiye’de primsiz ödemelerden yararlananların oranı ise %1,92’dir. Bu durumda sosyal güvenliğin kapsamı %84,9’dur. Geriye kalan %15,1’lik kesimin sosyal güvenliği bulunmamaktadır (Bayri, 2013).

Genel olarak sosyal güvenlik kapsamında olan bireyleri demografik özellikleri açısından incelersek; erkeklerin kadınlara göre daha fazla kapsamda oldukları tahmin edilebilir.

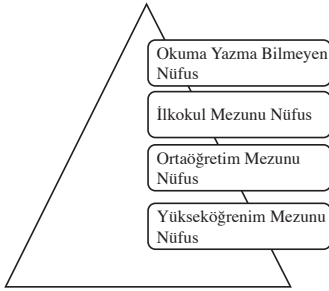
Grafik 1: Cinsiyete Göre Sosyal Güvenlik Kapsamı



3 Kimlerin bakmakla yükümlü olunan kişiler 5510 sayılı SSGSS Kanununun 3’üncü maddesinde tanımlanmıştır. Bakınız: 5510 sayılı SSGSS Kanununun 3’üncü madde.

Erkek nüfusun çalışma hayatına katılma oranı⁴ veya ataerkil toplumlarda erkeklerin ön planda olması ve kadın istihdam oranının düşük olması, sosyal güvenlik sisteminden yararlanan kadın oranının düşük kalmasına neden olmaktadır. Bu gibi durumlarda kadınların eşleri üzerinden sosyal güvenlik edimleri-ne ulaşabildikleri söylenebilir.

Grafik 2: Eğitim Seviyesine Göre Sosyal Güvenlik Kapsamı



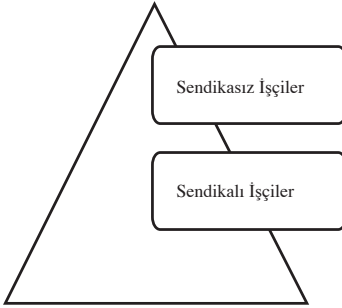
Sosyal güvenlik kapsamında olan bireyleri eğitim durumları açısından inceleyerek; eğitim seviyesi arttıkça işgücüne katılım arttığı için sosyal güvenlik kapsamına girenlerin oranının arttığı düşünülebilir⁵. Diğer yandan kişilerin eğitim seviyesi arttıkça sosyal güvenlik bilinci de artmaktadır. Eğitimin artması sosyal güvenliğe erişimin de artacağı anlamına gelmektedir.

Bir başka ayırım sendikalı veya sendikasız çalışanlar üzerinden yapılabilir. Sendikalı çalışanların sosyal güvenlik bilinci daha yüksek olduğu için sendikalı çalışanlar, sendikasız çalışanlara göre daha yüksek oranda sosyal güvenliğin içinde yer almaktadır. Sendikaların bilgilendirme faaliyetleri sosyal güvenliğin önemini artırmaktadır.

4 TÜİK 2008 Ocak dönemi sonuçlarına göre erkeklerde işgücüne katılma oranı % 69.6, kadınlarda ise % 22.3 olarak belirlenmiştir (Çakır, 2008).

5 “TÜİK 2008 yılı verilerine göre lise altı eğitimlilerde işgücüne katılma oranı % 44.2 iken yüksek öğretim mezunlarında bu oran % 78.3’tür. Lise altı eğitimlilerde erkeklerin işgücüne katılma oranı % 69 iken, kadınlarda % 18.6’dır. Lise ve dengi okul mezunlarında erkeklerde işgücüne katılma oranı % 71.1 iken, kadınlarda % 30.8’dir. Yüksek öğretim mezunlarında erkeklerde işgücüne katılma oranı % 83.5 iken, kadınlarda % 70.5’tir” (Çakır, 2008).

Grafik 3: Sendikaya Üyelik Durumuna Göre Sosyal Güvenliğin Kapsamı

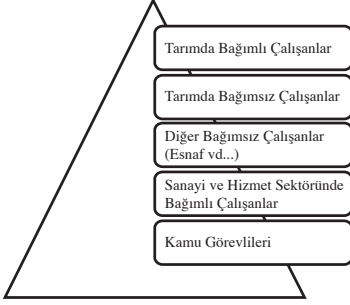


“Kayıt dışı istihdamın artmasıyla beraber sendikalı işçi sayısı azalmaktadır. Sendikalaşma oranının düşüklüğü beraberinde reel ücretlerin gerilemesine, örgütsüz ve dağınık bir toplum yapısını getirmektedir. İşçiler çalışma yaşamı ile ilgili mevzuat ve sahip oldukları haklar konularında bilgisiz kalmaktadırlar.” (Candan, 2007: 82).

Bir başka ayrımı; tarımda bağımlı, tarımda kendi adına çalışan, tarım dışında bağımlı veya bağımsız çalışanlar ve kamu görevlileri için yapabiliriz. Kamu çalışanlarının sosyal güvenliğin dışında kalması düşük bir ihtimaldir. Tarım dışında çalışan yani sanayi ve hizmet sektöründe çalışan işçilerin sosyal güvenlik kapsamı oranı kamu görevlilerine göre düşük; fakat kendi adına çalışan esnaf gibi bağımsız çalışanların veya tarımda bağımlı çalışanların oranına göre görece daha yüksektir. Tarımda bağımlı çalışan yevmiyeli, gündelikçi kişilerin ise sosyal güvenlik kapsamında en düşük seviyede olduğu düşünülebilir⁶. En düşük oranın tarım işçilerinde olmasının bir nedeni ise, sosyal güvenlik kanunlarının bu kişileri zorunlu olarak sigortalı saymamasıdır (5510 sayılı Kanununun ek 5 maddesine göre sigortalı olmaları kendi isteklerine bırakılmıştır). Diğer yandan bu kişilerin eğitim seviyesi düşüktür ve buna bağlı olarak sosyal güvenlik bilinçleri de düşüktür. Bunun haricinde tarım kesiminde hala geleneksel aile, akraba yardımlaşması devam ettiği için bu durum kişilerin sosyal güvenlik kapsamına girmesini engelleyebilmektedir. Kırsal kesimde çalışan bireylerin gelirinin düşük olması veya düzenli gelirlerinin olmaması, primlerin ödenebilmesi açısından, bir diğer engel olarak sayılabilir.

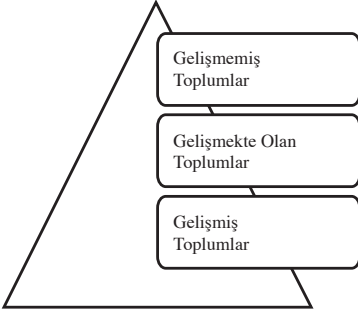
6 TÜİK 2014 yılı sonuçlarına göre Türkiye’de tarım sektöründe kayıt dışı çalışanların oranı %82,3 iken, tarım dışı sektörlerde %22,3’dür. DİE verilerine göre de Türkiye’de 2006 yılında toplam kayıt dışı istihdam oranı % 49,8’dir. Bu oran ücretli çalışanlarda % 23,3; işverenlerde % 29,0; kendi hesabına çalışanlarda % 65,1; yevmiyeli çalışanlarda % 92,4; ücretsiz aile işçilerinde ise % 95,4’dür (Göztepe, 2007).

Grafik 4: Çalışılan Sektöre ve Bağımlı Çalışma Durumuna Göre Sosyal Güvenlik Kapsamı



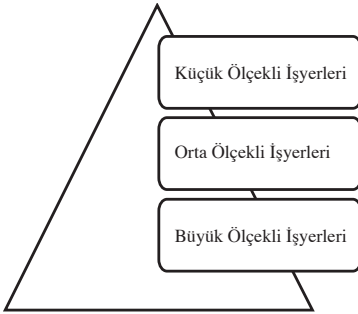
Ülkelerin refah düzeyleri de sosyal güvenlik kapsamında olan kişiler hakkında bilgi verebilir. Gelişmiş ülkelerde yaşayan bireylerin sosyal güvenlik kapsamında yer alma oranı, diğer ülkelerde yaşayan bireylerin oranından daha yüksektir. Çünkü gelişmiş ülkelerin sosyal güvenlik sistemleri daha kapsayıcıdır ve sosyal güvenlik harcamalarına GSYİH'dan ayrılan pay daha yüksektir. Ülke vatandaşlarının eğitim ve gelir seviyesi yüksektir. Buna bağlı olarak sosyal güvenlik bilinci daha yüksektir.

Grafik 5: Topluların Refah Seviyesine Göre Sosyal Güvenlik Kapsamı



Sosyal güvenlik kapsamı açısından ülkedeki işletme büyüklükleri de kapsama etki edebilir. İşyeri ölçeği küçüldükçe sosyal güvenlik kapsamı ona göre düşmektedir. Yapılan araştırmalarda küçük ölçekli işyerlerinin daha çok kayıt dışı işçi çalıştırdığı ortaya çıkmıştır. Temmuz 2015 TÜİK verilerine göre; 1-9 işçi çalıştıran işyerlerinde kayıt dışı istihdam oranı %56,3'tür. 10- 24 işçi çalıştıran işyerlerinde bu oran %18,8'dir. 25-49 işçi çalıştıran işyerlerinde ise %10,9'dur. 50 ve üstü işçi çalıştıran işyerlerinde bu oranın %3,1 ile daha düşük olduğu dikkat çekmektedir (Kılıç, 2016: 54).

Grafik 6: İşyeri Ölçeklerine Göre Sosyal Güvenlik Kapsamı



Söz konusu örneklem şekillerini çoğaltarak, farklı alanlarda sosyal güvenlik kapsamının ne ölçüde olabileceği değerlendirilebilir.

4. SOSYAL GÜVENLİK HAKKININ SINIRI

Sosyal güvenlik hakkının sınırsız olması gibi bir durum olamayacağı için günümüzde bu hakka belirli sınırlamalar getirilmiştir. Yazgan'a (1977) göre, sosyal sigortaların kapsamının nereye kadar olduğunu belirleyen faktörler; ihtiyaç faktörü, mali imkânlar ve idari imkânlar olarak sıralanabilir. İhtiyaç faktörüne göre; tehlikeye maruz kalıp da bu tehlikenin zararlarından kurtulmakta en fazla zorluk çeken grupların ilk önce kapsama alınması gerekmektedir. Toplam nüfus içinde kimlerin daha önce sosyal sigortaya sahip olması gerektiği ihtiyaç faktörüne göre belirlenir. Örneğin bağımlı çalışanların, bağımsız çalışanlardan; tarım dışında bağımlı çalışanların, tarımda bağımlı çalışanlardan daha önce sosyal güvenlik kapsamına alındığını görülebilir (Yazgan, 1977: 53-60). Dünya'ya paralel olarak Türkiye'deki çalışan gruplarının sosyal güvenlik kapsamına alınma sırası benzerlik göstermektedir⁷.

Yazgan'a (1977) göre; sosyal sigortaların kapsamını belirleyen faktörlerden biri de mali imkânlardır. İhtiyaç faktörüne göre en çok sosyal sigortaya ihtiyaç duyan kesimin düşük gelirli kişiler olduğunu söylenebilir. Diğer yandan düşük gelirli kişilerin sigorta sistemi içindeki ağırlığı arttıkça, bu kişilerden fazla prim tahsil etmek de bir o kadar tehlikeye girmektedir. Bu açıdan devletin de sisteme katkı sağlama gereği doğmaktadır. Ancak devlet bu katkıyı yapar-
7 "27 Haziran 1945 tarih ve 4772 sayılı İş Kazaları, Meslek Hastalıkları ve Analık Sigortaları Kanunu'dur. Bu yasaya paralel olarak 16 Temmuz 1945 tarihinde İşçi Sigortaları Kurumu Kanunu çıkarılmıştır. 1964'te kabul edilip 1965'te yürürlüğe giren 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu ile gerçekleştirilmiştir. Bu yasayla dağınık haldeki mevzuat bir bütün haline getirilmiştir. Bu gelişmeyi 1971 yılında kabul edilen ve esnaf, sanatkâr ve diğer bağımsız çalışanlara yönelik olan 1479 sayılı Bağ-Kur Kanunu izlemiştir" (Güvercin, 2004).

ken sonsuz kaynağı varmış gibi davranamaz. Devlet, mali imkânları elverdiği sürece sosyal sigorta sistemi edimlerini artırır (Yazgan, 1977: 60-62). Gözler (2014) de sosyal hakların sınırının mali haklar olduğunu savunmaktadır. Sosyal hakların yasal düzenlemelerde tanınmış olması, bunların tam olarak uygulanacağı anlamına gelmez. Her ne kadar 1982 Anayasasında sosyal ve ekonomik haklar teminat altına alınmış olsa da, Anayasanın 65'inci maddesi bu hakların yerine getirilmesini, devletin *mali kaynaklarının yeterliliği ölçüsünde* gerçekleştirmesi şeklinde hüküm altına almıştır. Bu bağlamda; sosyal hakların uygulanması siyasi iktidarın inisiyatifine bırakılmıştır denilebilir (Gözler, 2014: 77).

Anayasada yer alan sosyal haklar; olumlu edim gerektiren (sosyal güvenlik hakkı) ve olumlu edim gerektirmeyen sosyal haklar olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Olumlu edim gerektirmeyen sendika, grev ve toplu sözleşme gibi sosyal haklar; devletin mali kaynağına bakılmadan uygulanması gerekmektedir (Tanör ve Yüzbaşıoğlu, 2012: 186; Gözler, 2014: 77). Olumlu edim gerektirmeyen sosyal haklar, anayasada tanınmakla kendiliğinden uygulanabilir nitelik kazanmaktadır. Bu hakların sınırlanması ancak hukuki sebeplerle olabilmektedir. Bu açıdan olumlu edim gerektirmeyen sosyal hakların yerine getirilmesinde yasamanın takdir yetkisi sınırsız değildir (Tanör, 1978: 307).

Sosyal güvenlik hakkının, anayasada yer alması ise kendiliğinden uygulama alanı bulacağı anlamına gelmez. Bu hakkın yerine getirilmesi için yasamanın aktif katkısı gerekmektedir. Bu açıdan sosyal güvenlik hakkının yerine getirilmesi için öznelerin seçiminde yasamanın takdir yetkisi daha geniştir. Sosyal güvenlik hakkının “sınırlama” sebepleri; hukuki olmaktan çok; devletin mali gücü ve imkanları gibi fiili durumlardır (Tanör, 1978: 307). Sosyal güvenlik hakkı kapsamının genişletilmesi/ daraltılması veya sosyal güvenlik harcamalarının artırılıp/ azaltılması fiili gerekçelere dayanarak yasama tarafından belirlenebilmektedir. Sendika, grev ve toplu sözleşme hakları, devlete ekonomik yük getirmediği için bu hakların ekonomik gerekçelerle sınırlanması söz konusu değildir.

Devletlerin ekonomik ve sosyal yönden gelişmişliği sosyal sigorta sistemlerine ve dolayısıyla da sistemin sunmuş olduğu edimlere de yansımaktadır. Gelişmemiş ülkelerde vatandaşların tamamına sosyal güvenlik hizmeti sunmak bir ümit iken; gelişmiş ülkeler için bu durum ümit olmaktan çıkmış gerçek bir durumdur (Talas, 1997: 396- 397). Sosyal güvenliğin kapsam yetersizliğini yasal düzenlemelerde, kurumsal yapıda veya vatandaşların gereken önemi vermemesinde aramak hatalı olabilir. Devletler ne kadar gelişmiş ise ve ne kadar sosyal güvenliğini finanse edebiliyorsa, sosyal güvenliğin kapsamı o derece ar-

tacaktır (Alper, 2015: 197). Fert başına düşen milli gelir arttıkça, milli gelirden sosyal güvenlik için ayrılan pay da artmaktadır. 2013 yılı OECD rakamlarına göre Danimarka (%30,8), Fransa (%33), Almanya (%26,2) gibi fert başına düşen milli gelirin fazla olduğu ülkelerde sosyal güvenlik harcamalarının GS-YİH içindeki payı da yüksektir. Aynı dönemde bu oran Türkiye de %12,8'dir. ILO'ya göre; 2050 yılına gelindiğinde bu oranların OECD ülkelerinde %30, Batı Avrupa ülkelerinde ise %35'e çıkacağı tahmin edilmektedir (Alper, 2015: 212).

Yazgan'a (1977) göre; sosyal sigortaların kapsamını belirleyen faktörlerden bir diğeri idari imkânlardır. Toplumlarda sosyal güvenlik sisteminin kurulması ve devamının sağlıklı şekilde sağlanması için ilk önce planlayıcı uzmanlara, sonrasında işlemleri yürütecek teknokratlara ihtiyaç vardır. Sosyal güvenlik personelinin halkın ihtiyaçlarını karşılayacak şekilde eğitilmiş ve halkın ihtiyaçlarına duyarlı olması gerekmektedir. Diğer yandan düzenleme yaparken söz konusu teknokrat ve uzmanlar siyasi mekanizmalara baskı yapabilecek güçte olmalıdır.

Ülkelerin sosyo-ekonomik durumları göz önüne alınmadan hâlihazırda uygulaması bulunan ülkelerden sosyal güvenlik sistemi uyarlamak, uzun vadede sorunların habercisi olabilir. Her ülkenin sosyo-kültürel tarihi farklıdır. Kopya edilen sosyal güvenlik sistemlerinde, sistem yarar sağlayacağı yerde; istihdam artışına engel olan, işgücü maliyetlerini artıran, kayıtlı şekilde çalışmak yerine tehlikeye uğramayı göze alarak çalışmayı artıran, sistemden kaçan bireyler ortaya çıkarabilir. Tehlikelere karşı çözüm üreten değil, bizzat kendisi tehlike haline gelen bir sistem ortaya çıkabilir (Yazgan, 1977: 63-66). Sosyal güvenlik sistemlerinin kapsam ve sınırları düzenlenirken dikkatli olmak gerekir; aksi takdirde adil gelir dağılımını sağlayacak olan sosyal güvenlik sistemi, tersine gelir dağılımına neden olabilir. Bu açıdan yoksulluğu artıran bir sistem ortaya çıkabilir⁸.

SONUÇ

İnsan hayatında bugün ve yarından endişe edilmemesi adına sosyal güvenlik önemli yere sahiptir. Sosyal bir varlık olan insan, güvenliğe her zaman ihtiyaç duymuştur. Sosyal risklerle karşılaşılması durumunda sosyal güvenliğin önemi artmıştır. Sosyal güvenlik sanayi devrimi öncesinde bir hak unsuru olarak görülmektedir. Dünya genelinde sosyal güvenlik hakkı öncelikle işçilere tanınmıştır. 20. yüzyılda birçok ülkede sosyal güvenlik hakkının hem kişi hem

8 Bakınız: Yazgan, 1977: 60-62; Dilik, 1985; Yüksel Arabacı ve Alper, 2010; Başbuğ, 2010: 146; Alper, 2015: 197.

de sosyal risk bakımından kapsamı genişlemiştir. Türkiye özelinde de sosyal güvenlik kapsamı genişlemiştir. Diğer yandan Türkiye’de bazı kesimlerin yasal düzenlemelerle kapsam dışında bırakılması ve kayıt dışı çalışma sonucu kapsama giremeyenlerin oranı yüksektir. Kişilerin sosyal güvenlik kapsamına girmesini belirleyen birçok etken bulunmaktadır. Cinsiyet, eğitim seviyesi, sendikaya üyelik, çalışılan sektör ve bağımlı çalışıp çalışmama durumu, ülkenin gelişmişlik düzeyi, işyeri ölçeği gibi etkenler bunlardan birkaçıdır.

Sosyal güvenliğin kapsamının genişlemesiyle ülkeler, sosyal güvenlik harcamalarını milli gelirlerine göre belirlemiştir. Gelişmiş ülkelerde sosyal güvenlik harcamalarının milli gelir içindeki payı diğer ülkelere göre daha yüksektir. Bu açıdan sosyal güvenlik hakkının sınırı ülke milli gelirinden ayrılan pay kadardır. Bu sınırlama, yasama erkinin sosyal güvenlik hakkı kapsamındaki kişileri, sosyal risk unsurlarını ve sosyal güvenlik edimlerini belirlemede takdir yetkisinin olmasından kaynaklanmaktadır. Diğer yandan sosyal güvenlik harcamalarının artması sosyal güvenlik ihtiyacının tam olarak yerine getirildiği anlamına gelmemektedir. Bu açıdan her ülkenin kendi ekonomik, sosyal ve kültürel yapısına göre sosyal güvenlik hakkının kapsam ve sınırını belirlemesi gerekmektedir.

KAYNAKLAR

Akad, Mehmet (1992). *Teori ve Uygulamada Sosyal Güvenlik Hakkı*, Kazancı Kitap, İstanbul.

Alpar, Bülent (2003). “İşçi Sağlığı ve İş Güvenliği ve Çalışma Ortamı Hakkında 155 Sayılı ILO Sözleşmesi ile İlgili Çalışma Hayatı Mevzuatı” *Kamu-İş Dergisi*; C: 7, S: 2/2003, [<http://www.kamu-is.org.tr/pdf/7246.pdf>, (21.10.2016)].

Alper, Yusuf (2015). *Sosyal Güvenlik Hakkı ve Sosyal Güvenliğin Finansmanı, Sosyal İnsan Hakları Uluslararası Sempozyumu 7 Bildiriler* içinde (s. 197-222), Sosyal Güvenlik Denetmenleri Derneği Yayını, 2015, Denizli.

Altıntaş, Cenkhan (2015). “Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) ve Uluslararası Sosyal Güvenlik Teşkilatı (ISSA) Tarafından Yayınlanan Uluslararası Belgelerde Sosyal Güvenliğin Kapsamı ve Türkiye Açısından Değerlendirilmesi”, *Sosyal Güvence Dergisi*, Sayı:7, 35-57, [http://www.sguz.org/uploads/1257383-sosyal_guvence_sayi_07.pdf, (17.10.2016)].

Başbuğ, Aydın (2016). *Sosyal Devlet 2023*, Türkiye Gıda ve Şeker Sanayii İşçileri Sendikası Yayını, Ankamat Matbaacılık, Ankara.

Başbuğ, Aydın (2010). *Sosyal Hukuk: Hukukun Toplumsal Temelleri*, Binyıl Yayınevi, Ankara.

Bayri, Osman (2013). “Türkiye’de Sosyal Güvenlik Sisteminin Kurum ve Kapsam Olarak Gelişimi ve Sosyal Güvenlik Adaleti”, Sosyal Güvenlik Dergisi, Haziran 2013, Cilt 3, Sayı 2, s.18-60, [<http://sgd.sgk.gov.tr/wps/wcm/connect/09d9b3ed-88a4-476a-88aa-b4add7696170/2.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=09d9b3ed-88a4-476a-88aa-b4add7696170>, (18.10.2016)].

Çakır, Özlem (2008). “Türkiye’de Kadının Çalışma Yaşamından Dışlanması”, Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Sayı: 31, Temmuz-Aralık 2008, s.25-47,

[http://scholar.google.com.tr/scholar_url?url=http://dergipark.ulakbim.gov.tr/erciyesiibd/article/download/5000117323/5000108996&hl=tr&sa=X&scisig=AAGBfm0PB458uq8VNdsVlg1jq5eNijCIVQ&nossl=1&oi=scholararr&ved=0ahUKEwjs2uqCpu7PAhVhKMAKHc7ACsQgAMIGygBMAA, (22.10.2016)].

Dilik, Sait (1985). “Türkiye’de Sosyal Güvenlikle İlgili Bazı Düşünceler”, Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, 103-119,

[<http://dergipark.ulakbim.gov.tr/ausbf/article/download/5000054056/5000051371>, (18.10.2016)].

Candan, Mehmet (2007). *Kayıt Dışı İstihdam, Yabancı Kaçak İşçi İstihdamı ve Toplumumuz Üzerindeki Sosyo-Ekonomik Etkileri*, (Uzmanlık Tezi), Çalışma ve İş Kurumu Genel Müdürlüğü, Ankara.

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı (ÇSGB) (2014). Türkiye Tarafından Onaylanan ILO Sözleşmeleri. Aydın, Fazıl (Ed.), Albayrak, Nurettin (Yayına Hazırlayan), [<https://www.cs.gb.gov.tr/media/2078/ilosozlesmeleri.pdf>, (21.10.2016)].

Gökçeoğlu, Şebnem (2015). İnsan Hakları Perspektifinden Sosyal Güvenlik Hakkının Anlamı ve Kapsamı, Sosyal İnsan Hakları Uluslararası Sempozyumu 7 Bildiriler içinde (s. 131-151), Sosyal Güvenlik Denetmenleri Derneği Yayını, Denizli.

Gözler, Kemal (2014). *Türk Anayasa Hukuku Dersleri*, Ekin Yayın, Bursa.

Göztepe, Özay (2007). “Küreselleşme Sürecinde Türkiye İşgücü Piyasası”, Çalışma ve Toplum Dergisi, Cilt: 2007/3, Sayı:14, 81-118,

[<http://www.calismatoplum.org/sayi14/Goztepe.pdf>, (17.10.2016)].

Gülmez, Mesut (2015). *Sosyal Güvenlik mi, Sosyal Koruma mı? Uluslararası Boyut ve Evrimi Üzerine Aykırı ‘İlk’ Düşünceler*, Sosyal İnsan Hakları Uluslararası Sempozyumu 7 Bildiriler içinde (s. 77-124), Sosyal Güvenlik Denetmenleri Derneği Yayını, Denizli.

Güvercin, Cemal Hüseyin (2004). “Sosyal Güvenlik Kavramı ve Türkiye’de Sosyal Güvenliğin Tarihi”, *Ankara Üniversitesi Tıp Fakültesi Mecmuası*, Cilt: 57, Sayı:2, 89-95, [<http://dergipark.ulakbim.gov.tr/autfm/article/download/5000081497/5000075808>, (17.10.2016)].

Güzel, Ali ve Okur, Ali Rıza (2004). *Sosyal Güvenlik Hukuku*, 10. Baskı, Beta Yayınları, İstanbul.

Kapar, Recep (2015). *Uluslararası İnsan Hakları Belgelerinde Sosyal Koruma Hakkının Genel Çerçevesi, Sosyal İnsan Hakları Uluslararası Sempozyumu 7 Bildiriler* içinde (s. 153-180), Sosyal Güvenlik Denetmenleri Derneği Yayını, Denizli.

Kılıç, Mustafa (2016). *İşçilerin Çalışma Hayatıyla İlgili Haklarını Aramada Karşılaştıkları Sorunlar ve Çözüm Önerileri*, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Pamukkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Denizli.

Selvi, Mehmet (2014). *Uluslararası Kuruluşların Türkiye’deki Sosyal Güvenlik Mevzuatının Oluşmasındaki Etkileri*, (Uzmanlık Tezi), Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Ankara.

Sözer, Ali Nazım (2013). *Türk Sosyal Sigortalar Hukuku*, Beta Yayınları, İstanbul.

Talas, Cahit (1997). *Toplumsal Ekonomi*. 7. Baskı, İmge Kitabevi, Ankara.

Tanör, Bülent ve Yüzbaşıoğlu, Necmi (2012). *1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku*. 12. Baskı, Beta Yayınları, İstanbul.

Tanör, Bülent (1978). *Anayasa Hukukunda Sosyal Haklar*, May Yayınları, İstanbul.

Tuncay, Can ve Ekmekçi, Ömer (2005). *Sosyal Güvenlik Hukuku Dersleri*, 11. Baskı, Beta Yayınları, İstanbul.

Türkiye İstatistik Kurumu (2015). *Kayıt Dışı İstihdam Azalıyor*, [http://tuik.gov.tr/basinOdasi/haberler/2015_43_20150709.pdf, (22.10.2016)].

Yazgan, Turan (1977). *Sosyal Sigorta*, İstanbul Üniversitesi Yayın No:2360, İktisat Fakültesi Yayın No: 402, Fatih Gençlik Vakfı Matbaa İşletmesi, İstanbul.

Yüksel Arabacı, Rabihan ve Alper, Yusuf (Haziran 2010). “*Sosyal Güvenlik Reformunun Yaşlılık Aylıklarına Etkisi: Yoksulluk Yaratın Bir Sosyal Güvenlik Sistemi*”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt:43, Sayı:2, 101- 118.