

SOSYAL GÜVENLİK KAVRAMI

Doç. Dr. Turan YAZGAN

A — Tehlikeler Açısından Sosyal Güvenlik

Sosyal güvenlik çeşitli şekillerde tanımlanır. Sosyal güvenlik her fert ve toplum için mutlaka karşılanması gereken bir sosyal ihtiyaçtır. Bu ihtiyacı doğuran sebepler üniverseldir ve her fert ve toplum için bahis konusudur. Ancak bunların karşılanması cemiyetten cemiyete değişir. Sosyal güvenlik ihtiyacını doğuran sebeblere kısaca "tehlike" (risk) diyoruz. Bu tehlikeler şu şekilde tasnif edilebilir :

a) *Fizikî Tehlikeler* : Hastalık, malûliyet, yaşlılık, analık, kazalar, ölüm.

b) *İktisadî Tehlikeler* : İşsizlik ve aile gelirinin çocuk sayısına bağlı olarak yetersizliği¹.

1 M. Ç. T. uzmanlar komitesi sosyal güvenlik tehlikelerini üçe ayırmıştır.

Bu tasnifte iktisadî tehlikeler olarak işsizlik yer almış ve aile gelirinin yetersizliği ailevî tehlikeler olarak üçüncü grubu teşkil etmiştir. Programları tehlikelere intibak ettiren başka bir ayırım tarzı da şudur :

Uzun Vadeli Programlar (Yaşlılık, ölüm, malûliyet)

Kısa Vadeli Programlar (İşsizlik, hastalık, analık)

Aile Yardımı

Uzun ve Kısa Vadeli Programlar (İş kazası ve meslek hastalıkları)

Bk. Social Security Administration; U. S. Department of Health, Education and Welfare; "The Role of Social Security in Developing Countries" Washington, 1963, s. 6.

Bir başka ayırım :

I — Gelir kayıplarına yol açan tehlikeler

A — Geçici gelir kayıplarına yol açanlar

a — Hastalık, kaza, analık

b — İşsizlik.

B — Sürekli gelir kayıplarına yol açan tehlikeler

a — Sürekli iş göremezlik, malûliyet

Her iki gruba giren tehlikeler demografik (yaş bünyesi, doğurganlık, nüfus artış hızı, ölüm oranları, cinsiyet...), sosyo - ekonomik (işgücünün sektör bölünüşü, meslekteki mevki, meslek bünyesi), ekonomik (millî gelir, istihdam...), sosyolojik (örf ve âdetler, din...), kültürel (eğilim, sağlık...) şartlarla çok yakından ilgilidir. Bu şartların farklılığı, bu tehlikelerin varlık veya yokluğuna değil, nisbî olarak azlık veya çokluğuna, etkilerinin uzun veya kısa süreli oluşuna tesir eder. Bu sebeplerle de en ilkel toplumdaki en gelişmiş toplumlara kadar her toplum için sosyal güvenlik kaçınılmaz bir ihtiyaçtır.

Diğer taraftan bu tehlikeler, insanlık tarihi ile yaşıttır. Nitelik ve nicelikleri değişmiş olsa bile; mağara insanı da hastalanmış, malûl kalmış, yaşlanıp çalışamaz hale gelmiş, kazaya uğramış, ana veya baba olmanın risklerine katlanmış, ölmüş, arkasında dul ve yetimler bırakmış, kendi iradesinin dışında meselâ hava şartlarının muhalefetine bağlı olarak ava gidememek suretiyle sağlamken işsiz kalmış ve çocuk sayısı arttıkça onlara karşı görevlerini yapmakta sıkıntıya düşmüştür. Yarımın ve hattâ en uzak yarımın insanı da bu tehlikelerle karşılaşacaktır. Çünkü insan oğlunun bu tehlikelerin kökünü kazıma yolunda gösterdiği ezeli ve ebedî gayret, bu tehlikelerin hiç birisini ortadan kaldırımağa yetmemiştir ve yetmeyecektir.

Bu tehlikeler her fert için muhtemel, bazıları mukadder olduğuna göre, insan oğlunun tehlikenin kendisi ile savaşı devam ederken, tehlikenin zararları ile de savaşması tabiidir. Gerçekten insanlar tehlikenin za-

b — Yaşlılık

c — Ölüm

II — Gider artışlarına yol açan tehlikeler

A — Hastalık, kaza, analık

B — Çocuk

C — Ölüm

Bu tip ayırım, görüldüğü gibi tehlikelerin birlikte getirdiği sonuçları ayırmaktadır. Halbuki hastalık hem kazancın kaybına ve hem de çalışma gücünün yeniden kazanılması için munzam masrafa yol açar. İki menfi kalemin toplamını gelir yetersizliği (hem kesilmeden, hem masraftan doğan) olarak ifade etmek mümkündür. Bu yüzden bu çeşit ayırım yerine fizikî ve iktisadî tehlikeler şeklindeki dizimi tercih ediyoruz. Gelir kaybı ve gider artışı şeklindeki ayırım için Bk. Sait Dilik; **Türkiye'de Sosyal Sigortalar, İktisadî Açıldan Bir Tahlil Denemesi**; Doçentlik Tezi; Teksir, Ankara 1969, s. 49-101.

rarlarından kendilerini kurtarmanın veya tehlikelerin zararlarını azaltmanın veya telâfi etmenin yollarını bulmuşlardır.

E — Tedbir Olarak Sosyal Güvenlik

Her tehlikenin doğurduğu zarar iki türlü olabilir :

- a) *Çalışma Gücünün Kaybı.*
- b) *Kazancın Kaybı.*

Bazı tehlikeler bu iki çeşit zararı birlikte getirdikleri halde, bazıları çalışma gücünün varlığına rağmen kazancın kaybolmasına veya yetersiz hale düşmesine sebep olurlar. Çalışma gücündeki kaybın yeniden kazanılması da, gerekli hizmetleri arzeden müesseseler mevcut oldukça, para ile ifadesi mümkün bir masrafa yol açar. O halde kaybolan kazançla birlikte, çalışma gücünü yeniden kazanmak için gerekli masrafın da sağlanması gerekir. Bu masrafa gelir ihtiyacını artıran bir faktör olarak bakabiliriz. Bundan dolayı da zararı gelir yetersizliği olarak tanımlayabiliriz. Bu yetersizlik çalışma gücünün kaybı halinde artar, tıbbî bakımı gerektirmeyen hallerde azamî olarak kaybolan kazançla eşittir. İşte sosyal güvenlik insan oğlunu, sayılan tehlikelerin ortaya çıkardığı gelir yetersizliğinden kurtarmak amacı güder.

Sosyal güvenliği, sayılan tehlikelerin doğurduğu zararları ortadan kaldırma, telâfi etmek veya azaltma tedbirleri olarak tanımlamak yanlış değildir. Böyle bir tanımlama geniş anlamda sosyal güvenliği ifade eder. Çünkü insanları tehlikelerin zararlarından kurtarmak veya bu zararların telâfi etmek üzere, tarih boyunca, toplumların gelişmesine paralel olarak, çeşitli müesseseler kurulmuştur. Bu müesseselerin hepsi sosyal güvenliği sağlama amacını güder. Başka bir ifade ile, ailenin devam ettiği sürece, yeterli bir gelire sahip olmasını, kendi iradesi dışında uğranılan tehlikelerden dolayı, ihtiyaçlarının esiri olmamasını sağlar.

Bu tedbirler manzumesini üç gruba ayırmak mümkündür :

a) *Geleneksel Tedbirler*

Bunların başında tasarruf gelir. Fakat tasarruf, her şeyden önce gelirin bir fonksiyonudur. Geliri düşük sosyal sınıfların tasarruf yolu ile,

uğrayacakları tehlikelerin, bilhassa bunlardan uzun vadeli olanların zararlarından kurtulmaları çok kere imkânsızdır².

Aynı ekonomi döneminde tasarrufun yetersizliğini telâfi edecek akrabalık, komşuluk, dostluk, hayırseverlik gibi dinî ve insanî duyguları etkili bir şekilde görmek kabildi³. Bu duygulara dayalı yardımlarla birlikte işletme içi ve işletme dışı yardım cemiyetleri ile devletçe yapılan yardımları "sosyal yardım" adı altında toplayabiliriz.

b) *Modern Tedbirler*

Geleneksel tedbirlerin yetersizliği sanayileşme ile daha iyi ortaya çıkmıştır. Detin beşerî yaralar açarak ilerleyen sanayi, bir taraftan yepyeni risklerle sefaleti arttırırken, diğer taraftan bazı sosyal yardım çeşitlerini zayıflatmış (aileyi parçalamış, küçültmüş, akrabalık ve din gibi müesseseleri zayıflatmış) öbür taraftan da herkese güvenlik sağlamaya yeterli yeni kaynaklar yaratmıştır. Bu kaynaklar mecburî sosyal sigortalar ve kamu sosyal güvenlik harcamalarıyla harekete geçirilmiş ve neticede gelişmiş ülkelerde herkese uğradıkları tehlikelerin zararlarının telâfi edilmesi garantisi temin edilmiştir. Bu garantinin esas özelliği, devletçe sağlanan bir garanti oluşu ve insan olarak her ferdin bu garantiyi talep hakkına sahip bulunuşudur.

c) *Munzam Tedbirler*

Modern tedbirlerle korunanların, devletçe sağlanan garantinin üstüne çıkmak amacıyla muhtelif şekillerde aldıkları tedbirlerdir. Tasarruf ve yardımlaşma sandıkları kurmak, özel sigortalara ferdi olarak veya topluca müracaat etmek gibi... Munzam tedbirlerin başlıca özelliği de, geleneksel tedbirlerin belirsizliğine karşı, belirli bir ivazı garanti eden bir tedbir teşkil etmesi, fakat devletin görev ve sorumluluk sahasının dışında kalmasıdır.

Çok ilkel cemiyetler hariç, bu üç çeşit tedbiri her cemiyette görebiliriz. Cemiyetlerin iktisadî ve sosyal bünyelerindeki değişmelere paralel olarak bunların da geliştikleri veya zayıflayıp etkinliklerini kay-

2 Cahit Talas, *Sosyal Güvenlik ve Türk İşçi Sigortaları*; Ankara, 1953, s. 7-10 (Ferdî Tasarrufların Kifayetsizliği bahsi).

3 Orhan Tuna; "*Sosyal Siyaset Alanında Sosyal Güvenliğin Yeri*", Yakın ve Orta Doğu Çalışma Enstitüsü; *Sosyal Güvenlik ve Tatbikatı Semineri*; İstanbul, 1966, (Teksir), s. 1 ve 3.

bettikleri söylenebilir. Ancak modern sosyal güvenlik tedbirlerinin bün-yeleri farklılık arzetsse de üniversal oldukları ve her cemiyette sosyal güvenliği sağlayan vasıtalar sistemi olarak geliştirildikleri şüphesizdir. Bu tedbirlerin hepsine birden “geniş anlamda sosyal güvenlik” müesseseleri denir.

C — Müesseseler Olarak Sosyal Güvenlik

a) *Geneleksel Müesseseler*

aa) *Ferdî Tasarruflar*

Geleneksel tedbirlerin ferdî tasarruf ve sosyal yardımlar olduğuna işaret etmiştik. İnsanlık tarihi ile yaşıt ferdî tasarruflar üzerinde burada durmayacağız. Aynı ekonomi döneminde ferdî tasarrufun önemli rol oynadığı, aile istihsal birimi olmaktan çıktıkça, hiç değilse belirli gelir gruplarının sosyal güvenliğinin sağlanmasında müessiriyetini kaybettiği hatırlanmağa değer⁴. Ayrıca tasarrufun tabii bir müessese ve hemen bütün canlıların başvurduğu bir tedbir olduğu, bu yüzden bugün de fertlerin kendi güvenliklerini kendi güçleriyle karşılamanın yolu kabul edilmekle beraber artık ferdin güvenliğinin geliri ister yüksek ister düşük olsun, hiç kimsenin kendi basiretine terkedilemeyecek kadar cemiyeti ilgilendirdiğini unutmamak gerekir.

bb) *Sosyal Yardım*

Sosyal yardım bir bakıma geleneksel sosyal güvenlik tedbirlerinin tümünü ifade eder. İşletme içi ve işletme dışı yardım cemiyetleri, dini yardım müesseseleri, aile içi yardımlaşma, komşuluk, akrabalık ve merhamete dayalı yardımlar ve devletçe yürütölen yardımlar sosyal yardım

4 Kır ve şehir alanlarında tasarruf arzusu üzerinde Prof. Henry Seager'ın Amerika'da yaptığı bir araştırmanın kısa sonuçları için Bk. Caston V. Rimplinger; *Social Security and Industrialization: the Western Experience, with possible Reasons for the Less Developed Nations*; U. N. Department of Health, Education and Welfare (Editor Everett M. Kas-salow); “The Role of Social Security in Economic Development” Washington 1968, s. 130-131.

Ayrıca Bk. Elizabeth Wickenden; “Sharing Prosperity: Income Policy Options in an Affluent Society”; Editor Sar A. Aevitan, Wilbur C. Cohen, Robert J. Lampman; *Towards Freedom From Want*; Madison 1967, s. 9-11.

olarak nitelendirilir. Sosyal yardım zamanla toplu iş sözleşmesine dayanım veya dayanmasın işveren ve devletin ücret mukabili çalıştırdıkları memur ve işçilerine çalışma karşılığı olmaksızın ödediği nakdi ve aynî yardımları da ifade etmeğe başlamıştır. Devletin kendi personeli dışındaki vatandaşlarına yaptığı sosyal yardımlar da vardır. Ancak bunların bazılarına “sosyal yardım” değil “kamu sosyal güvenlik harcaması” demek gerekecektir.

Sosyal yardımı modern sosyal güvenlik müesseselerinden ayıran unsurlar şunlardır.

Sosyal yardım müesseseleri gönüllü kuruluşlardır. Modern sosyal güvenlik müesseselerini ise, bunu devlet görevi kabul eden anlayış çerçevesi içinde, devletçe kurulan, yürütülen veya devletin mes'uliyeti altında devletin görevini yüklenen müesseseler olarak kabul etmek gerekir. İşletme içi, işletme dışı cemiyetler ve vakıflar tamamen ferdi irade beyanlarıyla kurulur. İşletme içi cemiyet, diğer cemiyetlerden farklı olarak karşılıklı bir yardımlaşma teşkilâtıdır⁵. Bu açıdan sigortaların temelini teşkil eder. Aile içi ve akrabalar, komşular arası yardımlaşma karşılıklı fakat teşkilâtsiz yardımlaşma şekilleridir. Bunların kuruluşundan bahsetmek mümkün değildir, örf ve adetlerin hayatiyetini devam ettirdiği kurumlardır. Dinî yardımlar biraz daha değişik olmakla birlikte bunların da ferdi ve vicdanî mes'uliyete dayandığı şüphesizdir.

Sosyal yardım müesseseleri ile, modern sosyal güvenlik müesseselerinin faaliyet alanları arasında da farklar olabilir. Gerçekten sosyal yardım müesseselerinin bir çoğunda şüpheli bir tehlike kavramı bahis mevzu olmaksızın, her alanda yardım fikri vardır. Teşkilâtlı sosyal yardım müesseselerinde, önceden belirtilmiş bir gaye esas alınır. Fakat bu gaye modern sosyal güvenlik müesseselerinin konusuna giren bir alan olabileceği gibi, girmeyen bir alan olabilir. Meselâ, çeşmeler yaptırmak, tahsil yaptırmak, yetimleri besleyip büyütme... Çeşme yapısı bir sos-

5 Karşılıklı yardımlaşma teşkilâtları hakkında İngiltere'deki tatbikata dayanan geniş bilgi için Bk. Lord Beveridge; *Voluntary Action, A Report on Methods of Social Advance*; George Allan and Unwin Ltd.; London, 1949, (ilk üç kısım).

Karşılıklı yardımlaşma teşkilâtlarının tipik örneği olarak, sosyal sigortacılığın köklerini teşkil eden ve XIII ve XIV. asırlarda madencilikler arasında rastlanan “yardım sandıkları”, “arkadaş sandıkları” gibi isimler altındaki kuruluşlar gösterilir. Bunlara işletme içi cemiyet de diyebiliriz. Bk. Orhan Tuna; *a.g.m.*, s. 2-3.

yal yardımdır, fakat sosyal güvenlik alanına dahil değildir. Yetimlerin geçiminin sağlanması ise ölüm tehlikesinin geride kalanlar için doğurduğu zararların ortadan kaldırılması veya hafifletilmesi anlamında tamamen sosyal güvenlik alanına dahildir. Sosyal yardımlar genellikle sebebi ne olursa olsun fakirlikle mücadeleye yönelmiştir. Fakirliğin en yaygın ve önemli sebeplerini ise sosyal güvenliğe dahil tehlikeler teşkil eder". Bu bakımdan her ikisi arasında bir gaye birliği vardır. Fakat sosyal güvenlik daima mezbuhals tehlikelerin zararlarını ortadan kaldırmak amacını güttüğü halde sosyal yardım bazan tehlikeyi dikkate almaksızın yapılabilir. Sosyal güvenlikte genellikle insanın kendi iradesi dışında uğrayabileceği tehlikeler esas alınır. Bilhassa sosyal sigortalar hata aramadığı halde suçluları korumayı kesinlikle reddeder. Halbuki suçlulara fertler veya devlet sosyal yardım yapabilir.

Sosyal yardımlar, faydalananlar bakımından iki gruba ayrılabilir. Birinci grupta bu yardımlar herkese açıktır. Meselâ cemiyetler, vakıflar ve ferdi esaslı yardımlar (dinî...) böyledir. Fakat bu açıklık alabildiğine geniş değildir. Çok kere belirli bir çerçeve içinde kalır. Meselâ bir mahaldeki fakirler, ferdin akraba ve komşuları gibi... Ayrıca bu açıklık meselâ o mahaldeki bütün fakirlerin veya ferdin akraba ve komşuları içindeki bütün fakirlerin geçimini garanti edemez, etmeyebilir. Kapalı sosyal yardımlar (işletme içi cemiyetlerin ve toplu iş sözleşmelerinin sağladığı) ise üyeler müteveccihdir. Cemiyetlerin iflâsıyla son bulur, gelecek toplu iş sözleşmesinde değişebilir. Bundan dolayı bu tip sosyal yardımlar sosyal güvenlik ihtiyacının karşılanmasında yeterli bir garanti teşkil edemez. Buna karşılık modern sosyal güvenlik müesseseleri, kapsamaları kanunla tayin edilmiş müesseselerdir, kanunî şartları haiz kapsam içi her ferde mutlak bir garanti sağlar, müesseselerin yönetimi devletin elinde olmasa bile kontrolü ve mes'uliyeti devletindir.

Sosyal yardımla, modern sosyal güvenlik müesseseleri arasında "talep" açısından da fark vardır. Genellikle açık sosyal yardım müesseseleri talep hakkı vermez. Bir cemiyetten yardım talep edilebilir, bir zenginden "zekât" istenebilir ve isteyen gerçekten muhtaç olabilir. Buna rağmen bu talebin reddedilmesi mümkündür. Halbuki sosyal güvenlik mües-

6 Fakirliğin genel sebepleri için Bk. David C. Marsh; **National Insurance and Anistance in Great Britain**; London, 1950, s. 5. Bu bilgilere asıl temel teşkil eden araştırma ise, B. See Bohm Rowntree and C. R. Lavus tarafından yapıpı yayınlanan "**Poverty and the Velfare State**" adlı kitaplar Longmane, Green and C., London 1951.

seseleri “kanunen haklı talebi” reddedemez, etse bile ferдин buna itiraz ve hukukî yollara başvurma hakkı vardır. Kapalı sosyal yardım müesseseleri için, üyelerin de aynı hakka sahip oldukları şüphesizdir. Ancak hukukî mevcut bu hak, tüzükte belirli yardım miktarını garanti etmez, zamanla müessese mal varlığını kaybetmiş olabilir. Sosyal güvenlik müesseselerinde ise mal varlıkları kaybolmuş olsa bile, ferдин “kanunî ivaz miktarı” garantilidir, çünkü devletin mesuliyeti altındadır.

Sosyal yardımda mes’uliyet, hakikî şahıs olarak ferdir ve onun vicdanına terkedilmiştir. Hükmi şahıs halindeki sosyal yardım müesseselerinde ise mes’uliyet, hükmi şahısın şahsiyetinin ve mal varlığının devamıyla mahduttur. Toplu iş sözleşmelerinde de sözleşmenin veya en fazla işletmenin hayatıyetiyle sınırlıdır. Modern sosyal güvenlik müesseselerinde ise bu sınırı devletin varlığı çizer. Bunun çok önemli bir fark olduğu şüphesizdir.

Başka bir açıdan, sosyal yardım ile sosyal güvenlik ivazları da karşılaştırılabilir. Bir kere sosyal yardım bir “yardım”dır. Yâni vicdanî, keyfi ve karşılıksızdır. Ancak kapalı sosyal yardımlarda keyfilik, vicdanilik bahis konusu değildir. Buna karşılık “yeterlilik” bakımından “ivaz”dan farklıdır. Ne çeşit olursa olsun, sosyal yardımlar, bir tehlikeye uğrayan insana “insan haysiyetine yaraşır bir asgarî geçim seviyesini” garanti edemez. Bazıları tamamen belirsiz, bazıları belirli olsa da garantisiz, bazıları garantili olsa da yetersiz, yeterli olsa da süreklilik bakımından garantisizdir. Buna karşılık sosyal güvenlik ivazları, insan haysiyetine yaraşır bir asgariyi her yönüyle garanti eder. Kelime anlamı itibariyle ivaz, her ne kadar bir karşılık mahiyeti taşır ise de, günümüzde vatandaş olmanın, insan olmanın karşılığı anlamını kazanmıştır. Bu açıdan sosyal sigortalara ödenenler ne kadar ivaz ise, kamu sosyal güvenlik harcamaları da hiç bir iştirake dayanmadığı veya iştiraklerle ilgisi olmadığı halde o kadar “ivaz”dır. Belirli kanunî şartları haiz herkese talep edilebilir. Hattâ gelişmiş toplumların bazılarında bazı tehlikeler için talep edilmeksizin zengin fakir herkese ödenebilir.

b) *Modern Sosyal Güvenlik Müesseseleri*

aa) *Sosyal Sigortalar*

Sosyal yardım müesseselerinin belirsiz, yetersiz ve garantisiz olan yardımları, sanayi inkılâbından sonra büsbütün yetersiz hale gelmiştir. Zira sanayileşme, cemiyetlerin sosyal yapısını değiştirmiş; meydana ge-

len işçi sınıfının tam bir sefalet içine düşmesinin sebebini liberal doktrin onların kendi kusur ve tembelliklerinin mücazati olarak değerlendirmiştir⁷. Hızlı sanayileşme ve şehirleşme ile birlikte doğan koyu sefaletin önlenmesi amacıyla olduğu kadar, ortaya çıkan çeşitli ve hâkim doktrin tarafından zararlı bulunan akımların önlenmesi gayesiyle kurulan mecburi sosyal sigortalar, görülmemiş bir hızla dünyaya yayılıp gelişerek sosyal güvenliğin modern ve müessir bir vasıtası haline gelmiştir. Sosyal sigortaların bu vasıfları günümüzde de devam etmektedir. İştirakle ivaz arasındaki ilişkiyi gittikçe zayıflatarak, devletin çeşitli şekillerde iştirakini sağlayarak ve her ne şekilde yönetilirse yönetilsin devletin mes'uliyeti altında çalışarak, bütün milleti kapsama alma dinamizmi içinde daha yaygın, daha müessir bir vasıta vasfı kazanmaktadır.

Ancak sosyal sigortalar teknik ve idarî güçlülere bağlı olarak bir takım boşluklar ihtiva etmektedir. Bütün nüfus gruplarını kapsama almak ve kapsam içi fertlerden muayyen şartları yerine getirememeksizin tehlikeye uğrayanları korumak bakımından ortaya çıkan bu boşlukları, başka bir müessese ile tamamlamak zarureti hasıl olmuştur. Bu tamamlama çeşitli şekillerde yapılmaktadır.

bb) *Kamu Sosyal Güvenlik Harcamaları*

I — Hizmet Olarak

Bütün bir millete şâmil sağlık hizmeti kurmak suretiyle herkesin bu hizmetten parasız veya sembolik bir ücretle yararlanmasını sağlamak. Böylece çalışma gücünü azaltan veya ortadan kaldıran tehlikelerin bu zararlarından bütün fertleri korumak mümkün olabilmektedir. Bu yola başvurmuş ülkelere örnek olarak İngiltere ve sosyalist bloka dahil ülkeleri gösterebiliriz⁸.

7 Cahit Talas; a.g.e., s. 2 "Guillaum Economie Politique lügatinde, (Müdebbirlik bir vazife olup, her vazife gibi bir müeyyideye ihtiyacı vardır. Bu müeyyide sefalettir) diye yazmaktadır."

8 Bunlardan başka Şili ve Yeni Zelanda'da Millî Sağlık Hizmeti sistemi uygulanmaktadır. Bu sistemde koruyucu ve tedavi edici hekimlik devlet görevi olarak herkese ya sembolik bir ücretle veya parasız uygulanmaktadır. Koruyucu hekimlik ayrı bir devlet görevi olmakla beraber ikisi bir arada vatandaşlara sağlık garantisi sağlamaktadır. Bk. International Labour Conference; 52 nd Session, Genève 1968. Raport VI (1) **Revision of Conventions Nos 24 and 25 Concerning Sickness Insurance**, s. 69, 70.

2 — Bütün Nüfusa İvaz Ödeyerek

Genellikle yaşlılık tehlikesine karşı bu yol seçilmektedir. Muayyen bir yaşa ulaşan ve diğer bazı şartları haiz olan⁹ herkese muayyen bir miktarda aylık bağlama bu metodun en tipik örneğini teşkil eder. Aile gelirinin yetersizliği tehlikesine karşı da aynı metod uygulanabilmektedir. Bu takdirde ailenin gelir durumuna bakılmaksızın birinci çocuktan itibaren her çocuğa veya muayyen sayıdaki çocuktan sonraki her çocuğa eşit veya artan veya azalan miktarda ödenek verilmektedir. Bu metodu belirli bir gelir seviyesinin altında gelire sahip ailelere uygulamak mümkündür. Yeni Zelanda, Avusturalya ve Kanada'da her yaşlıya ödenen yaşlılık aylıklarını ve Kanada, Yeni Zelanda, Avusturalya ve İskandinav ülkelerinde her aileye ödenen çocuk ödeneklerini bu metoda örnek olarak gösterebiliriz.

3 — Kamu Yardımı

Sosyal sigortaların bıraktığı boşlukları doldurmak üzere devletin (merkezî, federe ve mahallî idareler) tehlikeye uğrayanlardan ihtiyaç içinde bulunanlara yaptığı yardımlardır. Mahiyeti icabî ihtiyacın olup olmadığının tesbitine bağlı bir ödemedir¹⁰. Fakirlere yardımın eski gurur ve haysiyet kırıcı şeklinin mümkün olan ölçüde terkedildiği bir yol olarak değerlendirilebilir. Bu sebeble de "yardım" kelimesini, yalnız bu metodda kullanıyoruz. Sosyal güvenliğin diğer hiç bir müessesesinde "yardım" sözlük anlamıyla mevcut değildir ve kamu yardımı da yerini testsiz ve üniversal ödeme veya hizmetlere terketmektedir.

c) *Munzam Sosyal Güvenlik Müesseseleri*

Sosyal güvenlik müesseseleri bunlardan ibaret değildir. Modern sosyal güvenlik müesseselerince (sosyal sigortalar ve kamu sosyal güvenlik

9 Meselâ muayyen süre "ikâmet şartı" gibi. Kanada sistemi buna misaldir.

10 Sosyal yardım ile kamu yardımı farklı kavramlardır. Sosyal güvenliğin vasıtası olarak kamu yardımı talep hakkı doğuran bir müessesedir ve anayasamızda sosyal yardım diye ifade edilmiştir. Cumhuriyetin ilk yıllarındaki sosyal yardım ve kamu yardımlarını karışık bir vaziyette sunan bir eser olarak Bk. M. C. Duru; **Sosyal Yardım Prensipleri ve Tatbikleri**, İstanbul 1939.

Kamu yardımı ile sosyal sigorta ivazları arasındaki benzerlikler veya ayrılıklar için Bk. William Haber and Milleur J. Cohen; **Social Security, Programs, Problems and Policies**, Richard D. Irwin Inc; Illinois, 1960; s. 8-10.

harcamaları) korunan kimselerin ayrıca başka yollardan korunmaları veya desteklenmeleri halinde “munzam sosyal güvenlik müesseselerinden” bahsedilebilir. Munzam güvenlik müesseseleri çok çeşitlidir. Geleneksel müesseselerin tamamı munzam müesseseler haline gelebildiği gibi, özel sigortalar da munzam bir müessese olabilir. Sosyal güvenliğin evrimi, her üç grup sosyal güvenlik müessesesinin de evrimidir. Gerçekten günümüzde, tasarruflardan özel sigortalara kadar hepsinin geliştiği görülebilir. Ancak ferdi sosyal yardımlarda bir azalmadan bahsedilebilir. Dinî yardımlar, komşular, akrabalar arası yardımlaşma gibi. Bunların da hâlâ az gelişmiş ülkelerde, bilhassa modern sosyal güvenlik felsefesine uygun bir yardımlaşma sistemine sahip¹¹ islâm ülkelerinde çok önemli rol oynamakta olduğu şüphesizdir. Bir ülkede bütün nüfus modern sosyal güvenlik müesseselerinin kapsamına dahil edildikçe, bu müesseseler munzam sosyal güvenlik müesseseleri haline gelmektedir. Böylece fertlerin sosyal güvenliği, devletin mes’uliyeti altına geçmekte, munzam müesseseler de bu güvenliği devletin sağlayabildiği standartların üstüne çıkarmağa çalışmaktadır.

Ç — Devlet Görevi ve İnsan Hakkı Olarak Sosyal Güvenlik

Sosyal güvenlik insanlık tarihinin acı tecrübelerine bağlı olarak bir “insan hakkı” ve devlet görevi olarak kabul edilmiştir. “Atlantik Şartı” ve “İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi” ve hemen hemen bütün milli anayasalar bunu teyid ve ilân etmiştir¹².

11 İslâmiyette zekât, fitre ve sadaka gibi müesseselerle sağlanan bir yardımlaşma sistemi mevcuttur. Bunlardan zekât belirli bir servetin üstünde servete sahip olanların bunun % 25’ğini dağıtma mecburiyeti-
dir ve mecburiyet islâmın şartlarından-
dır. Zekâtın dinî mecburiyet oluşunun yanında, tehlikelerin zararlarından fertleri kurtaracak esaslara sahip olduğu söylenebilir. Gerçekten zekât önce akrabalar, sonra komşular içindeki muhtaçlara verilmek mecburiyetindedir. Böylece islâmiyette bu müessese, muhtaçlığı tehlikeye uğrayan anlamına aldığımız takdirde, tehlikeye uğrayanların seçilip yardımdan faydalanmasını sağlamaktadır. Akrabalık ve komşuluğun çok kuvvetli duygular halinde mevcut bulunduğu cemiyetlerde ve devirlerde, servetin yeniden ve zenginden fakire doğru dağılımını sağlayan bir müessese olduğu şüphesizdir. Biraz değişik olmakla beraber fitrede de aynı esaslar mevcuttur ve fitre geliri dikey olarak yeniden dağıtan bir müessesedir. Bk. Seyyid Kutub; **İslâm’da Sosyal Adalet**; İstanbul 1962, s. 109.

12 Anayasamızın 48. maddesinde Türk vatandaşlarının da sosyal güvenlik hakkına sahip oldukları teyid edilmiştir.

Sosyal güvenlik ihtiyacı ile karşı karşıya olan insanların çoğu kendi güvenliklerini kendi güçleriyle karşılayamayacak kadar yoksuldurlar; karşılayabilecek güçte olan insanların çoğu da yeteri kadar basiretli değildirler¹³. Bundan dolayı da insanlık, bilhassa sanayi inkilâbından sonra, koyu sefaletle boğulmuştur. Halbuki sanayi bu sefaleti ortadan kaldıracak kaynaklara potansiyel olarak her zaman sahip olmuştur. Bu potansiyelin tam mânasıyla harekete geçirilmesi; insanların kendi kusurları, arzu ve iradelerinin dışında bir takım sebeplerden dolayı sefaletin kucağına düşmemesi, ihtiyaçlarının esiri olmaması, pahalı ve yüz kızartıcı tecrübelerden sonra, mümkün olabilmıştır.

Bugün de insanların büyük bir çoğunluğu sosyal güvenlik hakkına ancak kâğıt üzerinde sahiptir. Yeryüzü hâlâ kendi iradeleri dışındaki sebeplerden dolayı ihtiyacın esiri olan insanlarla dolu bulunmaktadır. Bunlarda sosyal güvenlik ile iktisadî kalkınma birbiriyle çatışan iki uç kabul edilmekte ve devletler sosyal güvenliği baskı gruplarının sosyal talebi olarak değerlendirip bu grupların baskıları ölçüsünde ve sadece bu gruplar için, üstelik bazan lüks seviyede karşılayarak diğer grupları yetersiz, sürekli olmayan, belirsiz ve garanti teşkil etmeyen sosyal yardımların himayesine terketmektedirler. Kalkınmış ülkeler ise sosyal güvenliği “millî yaşantılarının başlıca unsuru”, millî politikalarının en başta gelen konusu¹⁴ saymaktadırlar. A.G.M. Fisher 1945'te yayınladığı bir reserinde şöyle demektedir¹⁵ :

“Sosyal güvenlikle iktisadî kalkınma arasında bir çatışma varsa bile ikincisi birincisine feda edilmeli yahut en azından makul bir güvenlik seviyesi garanti edilinceye kadar tehir edilmelidir.” Arthur Lewis de bu konuda şunları söylemektedir¹⁶ :

“...İşsizler, yaşlılar, yetimler... iş göremezler için gerekli hizmetlerin çatısını kurmak, daha fazla radyo ve bisiklet imal etmek için gerekli fabrikaların inşasına ayrılacak tasarruflar kadar önemlidir... Sabırsız

13 Benjamin Higgins; “Programming Social Security as Part of Economic Development; The Problem of Opportunity Costs” U.S. Department of Health, Education and Welfare; **The Role of Social Security in Economic Development**, a.g.e., s. 69.

14 Alan C.H. Fisher **Economic Progress and Social Security**; Mc Millan and C. Ltd.; London 1945, s. 23 (İngiliz Çalışma Bakanı Ernest Bevin ve Başbakanı Eden'in sözleri).

15 *İbid.*, s. 22.

16 W. Arthur Lewis; “Planning Public Expenditures” International Bank of Reconstruction and Development, Şubat 1966, s.13.

iktisatçıların tavsiyelerini kabul etmiş olanlar kendilerini ihtilâl içinde bulurlar”.

Kaldı ki, sosyal güvenlik; beşerî sermayeye bir ilâve, şahsî tatmin ve yarımdan emin olma şeklinde gayrimaddî bir istihsal, mecburi bir tasarruf vasıtası olarak yatırımların hızlandırıcısı, ekonomide talep istikrarının sağlayıcısı, gelirin âdil dağılımına yol açarak millî istihsalin faydasını azamîleştiren bir mekanizma¹⁷ kabul edilmektedir. Başka bir deyişle, sosyal güvenlik meselâ eğitim gibi sadece sosyal talep açısından değerlendirildiği gibi insangücü açısından da değerlendirilebilir ve iktisadî kalkınmanın bir unsuru haline getirilebilir¹⁸. Ondan farklı olarak da :

i) Hiç eğitim ihtiyacı duymayan bir cemiyet düşünülebilir, fakat sosyal güvenlik ihtiyacı duymayan bir cemiyet düşünülemez.

ii) Her cemiyet, devlet ilgilensin ilgilenmesin, kendi şartlarına göre sosyal güvenlik ihtiyacını mümkün olduğu ölçüde karşılamaya çalışır. Bu görevi devletin üzerine alması cemiyete bütünüyle yeni bir yük yüklemek anlamına gelemez.

iii) Sadece eğitim, insanın müstahsil olması için yeterli olsa bile verimli olması için yeterli olamaz. İnsanın yarı endişesinden hiç değilse insan haysiyetine yaraşır bir ölçüde uzak olması gerekir.

iv) Eğitim beşerî sermayeyi kıymetlendirir, sosyal güvenlik hem beşerî sermayeyi kıymetlendirir, hem de tasarruf yoluyla maddî sermaye yaratabilir.

v) Sosyal güvenliğin yarattığı “tatmin” derhal, eğitimin uzun vadedir.

17 Paul Fisher; “Social Security and Development Planning : Some Issues” The Role of Social Security in Economic Development; a.g.e., s. 240 ve devamı.

Ayrıca Bk. Walter Galenson; “Social Security and Economic Development : A Quantitative Approach”; **Industrial and Labour Relations Review**; Cilt 21, No. 4, Temmuz 1968, s. 560. Burada Galenson sonuç olarak şöyle demektedir : “Orta seviyede, kendi kaynaklarına dayanan ve gelişmekte olan ülkelerde sosyal güvenlik verimliliğın yükselmesi için en büyük potansiyel kaynak olarak gözükmektedir.”

18 J. Tinbergen ve J. Nouwmeesteers; “The Role of Social Security as Seen by the Development Planners”; The Role Social Security in Economic Development; a.g.e., s. 43, 44. Tinbergen bu etüdüde sosyal güvenlik indeksinde % 1’lik bir artışın fert başına millî hasılâda 0.04 bir artışa; buna karşılık eğitim indeksinde % 1’lik bir artışın fert başına millî hasılâda 0.01 bir artışa yol açtığını hesaplamıştır.

Sosyal güvenliğin, devletçe, en az eğitim kadar, aslı bir görev kabul edilmesi için başka hususlar da ileri sürülebilir. Ancak sosyal güvenliğin süratle benimsenmiş ve yayılışına bakarak, onun getirdiği "munzam yük"ün her cemiyet için katlanılmağa değer olduğunu¹⁹ ve insan hakkı - devlet görevi olarak kabulünün zarurî olduğunu söyleyebiliriz

D — Bir Sistem Olarak Sosyal Güvenlik

Bir insan hakkı, bir devlet görevi, irade dışı uğranılan tehlikelerin zararlarından kurtarıcı tedbirler, bu zararlara karşı insana insan haysiyetine yaraşır bir asgarî seviye garanti eden bir müessese veya müesseseler olarak tanımaya çalıştığımız sosyal güvenlik, gerçekte devletin bir çok sosyal hizmetlerinden biridir. Sosyal güvenliğin bütün sosyal hizmetlerle vasıtalı veya vasıtasız şekilde ilişkisi vardır. Ancak bundan önceki açıklamalar, sosyal güvenliğin ne olduğunu göstermek suretiyle ne olmadığını da ortaya çıkarmış bulunuyor. Fakat sosyal güvenlik hizmeti ile çok yakın komşu olan sağlık ve sosyal refah hizmetleri üzerinde de biraz durmak gerekiyor.

Bilindiği gibi sosyal güvenlik, esas itibarıyla tehlikelerin zararlarından kurtarıcı bir "sistem"dir. Tehlikelerin zararları da "gelir kesilmesi" veya "gelir eksikliği" olarak özetlenebilir. Ancak tehlikelerin çoğunda gelir ihtiyacını arttıran faktör "kaybolan çalışma gücünün yeniden kazanılması için gerekli tedavi edici sağlık hizmeti"dir. Bundan dolayı "koruyucu" sağlık hizmeti sosyal güvenliğin dışında tutulurken "tedavi edici sağlık hizmeti" sosyal güvenlikle ayrılmamaktadır²⁰.

Diğer taraftan sosyal güvenlik birim olarak aileyi esas almaktadır. Sağlanan gelir "aile"nin gelir garantisidir. Halbuki "aile muhitinden mahrum" ve "kendi kendilerini geçindirme yeteneği olmayan" fertler de bulunmaktadır. Kimsesiz çocuklar ile kimsesiz ve başkalarının bakımına muhtaç yaşlı ve malûller bunlardandır. Bunların gelir garantilerinin sağlanmasının hiç bir anlamı yoktur. Bu gelirin bir hizmete dönüştürülmesi gerekir. İşte kimsesiz çocuklarla, kimsesiz ve başkalarının bakımına muh-

19 Benjamin Higgins; a.g.e., s. 77.

20 M.Ç.T., devletçe yürütülen sağlık hizmetini sosyal güvenliğin maliyetine dahil etmektedir. Bk. ILO; The Cost of Social Security; Geneva, 1958, s. 2; Geneva 1961, s. 2; Geneva 1964, s. 2. Koruyucu sağlık hizmetlerini ayrı bir devlet görevi kabul eden görüş için Bk. J. R. Richardson; (Çev. Turan Yazgan) İktisadi ve Mali Yönüyle Sosyal Güvenlik; İktisat Fakültesi Yayını; İstanbul 1970, s. 20-21.

taç yaşlı ve malüllerle ilgili “sosyal refah hizmetleri” iki tekerlekli bir arabanın bir tekerleği ise, sosyal güvenlik de ikinci tekerleğidir.

Bazı ülkelerde “koruyucu ve tedavi edici” sağlık hizmeti “millî sağlık hizmeti” adı altında birleştirilmekte ve tek bir devlet görevi olarak yürütülmektedir. Bazı ülkelerde ise bu hizmetler ayrı ayrı devlet görevini teşkil etmekte fakat özel sektörün de bu alanda faaliyet göstermesi mümkün olmaktadır. Bazı ülkelerde ise sosyal güvenlik müesseseleri kendi tedavi edici sağlık teşkilâtlarını kurup kendileri yürütmektedir. Burada mühim olan “çalışma gücünün yeniden en kısa zamanda ve azami şekilde kazanılabilmesi” için gerekli hizmetin bulunması zorunludur. Sosyal güvenlik müesseseleri bunu kendileri yapmak mecburiyetinde olmadıkları hallerde mutlâka satın alabilmek zorundadırlar. Bundan dolayı da devletin bu hizmeti yürütmesi eğer düşük ücretli veya parasız bir sisteme bağlı ise bu yoldan vatandaşlarına bir “sosyal güvenlik geliri” transfer ettiği kabul edilir ve bu alandaki masrafları sosyal güvenliğin maliyetine dahil edilir.

Buna karşılık kimsesiz ve başkalarının bakımına muhtaç çocuk ve yaşlılar için gerekli sosyal refah hizmetleri sosyal güvenlik ile bir sistem teşkil eder. Bunun anlamı hizmetin sosyal güvenliğin haricinde olmakla beraber birbirini bütünleyecek ölçüde bir işbirliği içinde bulunmalarıdır. Buradaki hizmet sağlık hizmetinden farklıdır. Sağlık hizmeti gelir ihtiyacını artıran bir faktör olduğu halde sosyal refah hizmeti gelir garantisine sahip fertlere bu gelirin hizmete çevrilerek ödenmesidir. Bu hizmeti; devlet, özel sektör veya gönüllü aileler, gönüllü kuruluşlar yapabilir. Sosyal güvenlik müesseseleri de gerekli tesisleri kurup işletebilir²¹. Her hal ve kârda sosyal güvenliğin görevi mevcut gelir garantisinin işler hale gelmesini sağlamaktır.

Sosyal güvenliği sistem olarak düşündüğümüz takdirde ikinci bir hususu da dikkate almak gerekir. Genel mahiyetlerine göre, dünyada sosyal güvenlik, esas vasıtaları itibarıyla dört çeşit içinde düşünülebilir:

- 1 — İşveren Sorumluluğu
- 2 — Sosyal Sigorta
- 3 — Kamu Sosyal Güvenlik Harcamaları
- 4 — Üniversal İvaz.

Hemen hemen hiç bir ülkede bu vasıtalar sosyal güvenliğin tek vasıtası değildirler. Bazı tehlikelerin zararlarından korunma işveren mesu-

21 Bu tesisler, çocuk bakım evi, yetiştirme yurdu, huzur evi, düşkünler evi gibi isimlerle anılan müesseselerdir.

liyetine verilmiş olsa bile gene de sosyal sigorta veya kamu sosyal güvenlik harcamaları bulunabilir. Esas güvenlik sağlayan unsur sosyal sigorta olsa da kamu sosyal güvenlik harcamaları ve üniversal ivaz ödemeleri aynı ülkede yürürlükte olabilir. Genellikle gelişmemiş ve çok yeni kurulmuş ülkelerde ve ancak bazı tehlikeler için ender bir kaç ülkede geçerli olan “işveren sorumluluğu” bir yana bırakılırsa diğerleri her ülkede birarada bulunabilmektedir. Millî sağlık hizmeti hariç üniversal ivaz ödemelerine gelişmemiş ve gelişmekte olan ülkelerde rastlanmaz. Üniversal ivaz ödemeleri de aslında “Kamu Sosyal Güvenlik Harcamaları”nın bir çeşididir. Buna göre sosyal güvenliği sosyal sigorta ve kamu sosyal güvenlik harcamalarından müteşekkil bir sistem olarak tanımlamak gerekir. Gerçekten ikisi birlikte bir cemiyetin fertlerinin gelir ve sağlık garantilerini sağlayabilir. Zira sosyal sigortalar, teknik bir müessese olarak sosyal güvenlik alanında pek çok boşluk bırakırlar. Daha önce değindiğimiz için burada bu hususların tekrarı gereksizdir. Ancak bir ülke kamu sosyal güvenlik harcamaları sistemini esas vasıta olarak kabul etmişse o takdirde sosyal sigortalar gereksiz veya munzam güvenlik vasıtası haline gelirler. Fakat sosyal sigorta esas vasıta olarak kabul edilmişse kamu sosyal güvenlik harcamaları mutlaka gereklidir. Bugün bütün tehlike kolları için kamu sosyal güvenlik harcamalarını sosyal güvenliğin ana vasıtası kabul etmiş hiç bir ülke bulunmamaktadır. Bazı tehlike kollarını bu vasıta ile karşılayan ülkeler ise çoktur.

Bu açıklamalar sosyal güvenliği sosyal sigorta ile kamu sosyal güvenlik harcamalarından müteşekkil bir sistem olarak tanımlamamızı gerektirmektedir. Şimdiki halde her ikisi sosyal güvenliği sağlayan vasıta durumundadır ve bunlardan sosyal sigorta gittikçe daha büyük rol oynamakta, fakat gittikçe daha büyük oranda devlet katkısına sahip olmaktadır.

SONUÇ

Bu açıklamalara göre sosyal güvenlik :

- i) Bir insan hakkıdır.
- ii) Bir devlet görevidir.
- iii) İrade dışı uğranılan tehlikelerin zararlarından kurtarıcı bir sistemdir.
- iv) Bu zararlara karşı fertlere azamî “çalışmagücünü yeniden kazanma” ve asgarî “insan haysiyetine yaraşır gelir” garantisi sağlayan sistemdir.

v) Sosyal sigorta ve kamu sosyal güvenlik harcamalarından mürekkep bir sistemdir. (Modern sosyal güvenlik müesseseleri).

vi) Koruduğu birim ailedir. Aile muhitinden mahrum ve başkalarının bakımını gerektiren, fertler için sosyal refah hizmetleriyle de sıkı işbirliğini gerektiren bir sistemdir.

Geniş anlamda aldığımız takdirde, irade dışı uğranılan tehlikelerin zararlarından kurtarıcı bütün müesseseler (sosyal yardım ve munzam sosyal güvenlik müesseseleri dahil) sosyal güvenliğe dahil kabul edilir.

Sosyal güvenliğin üniversal bir tanımı yoktur. Finansman metoduna bağlı idealist bir tanımı yaygın olmakla beraber bunu benimsemiyoruz. Fertlere belirli bir garantinin sağlanması sosyal güvenliğin sağlanması demektir. Bu sağlanırken vergi veya pirim metodunun uygulanması, kanımızca sadece bir metod farkıdır. Sosyal güvenlik ideal bir müessese değil, kendi ideali olan bir müessesedir. Sosyal güvenliğin ideali kapsamının hiç bir fert açıkta kalmaksızın millî genişliğe ulaşması, müessiriyetinin millî iktisadî gelişme seviyesine uygun olarak ve hiç bir zaman insan haysiyetine yaraşır bir asgarinin altına düşmemek şartıyla artmasıdır. Bu artış hiç bir zaman çalışmayı baltalayacak, tasarrufu unutturacak ölçüde kazanca bağlı olmamalı, fakat çalışanla çalışmayı birbirinden ayıracak ölçüde de kazanca bağlı olmalıdır.