

SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNİN TARİHİ GELİŞİMİNE KISA BİR BAKIŞ (*)

Doç. Dr. İhsan ERKUL

*Hür bir cemiyet fakir olan çoğunluğa
yardım etmedikçe, az olan zengininin
de güvenini sağlayamaz.*

John F. KENNEDY

I. AVRUPA'DA SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNİN ORTAYA ÇIKIŞI VE GELİŞİMİ.

1. Genel Bir Bakış:

«Sosyal güvenlik herhangi bir mesleki veya sosyal risk yüzünden geliri veya kazancı kesintiye uğramış kimseleri başkalarının (fert veya devlet) yardımına müracaata lüzum bırakmaksızın geçinme ve yaşama ihtiyaçlarını karşılayan bir sistem olarak telâkki edilmektedir» (1). Bu sistemde bir memleket halkının işçi ve işve-

(*) Bu yazı, Amerika Birleşik Devletlerinde bulunduğumuz sırada «Amerika Birleşik Devletleri Sosyal Güvenlik Programlarını» tetkik ederken hazırlanan bir yazının birinci kısmını teşkil etmektedir. Amerika Birleşik Devletlerinde bulunduğumuz kısa süre içerisinde, Amerikayı tanımakta ve araştırmalarımızda bize ellerindeki bütün imkânlarıyla yardımcı olan Prof. Dr. Hendrik ZWARENSTEYN, Prof. Dr. Milton Bart-ram DICKERSON, Prof. Dr. Kullervo LOUHİ, Prof. Dr. Helen GREEN, Prof. Dr. Daniel H. KRUGER, Prof. Grafton D. TROUT ve bize yardımda bulunan diğer bütün dost ve meslektaşlarıma bu vesile ile samimi- yetle teşekkür etmek isterim .En samimi teşekkürlerimi sunmak iste- diğim biri de değerli arkadaşım Dr. Cedric EMERY'dir. Kendisinin yar- dım ve yakın alâkası olmasaydı Amerika Birleşik Devletlerinde kaldı- ğım kısa sürenin benim için bu derece istifadeli geçmesine imkân ol- mayacaktı.

(1) Cahit TALAS, **Sosyal Güvenlik ve Türk İşçi Sigortaları**, Ankara 1953, s. 16.

ren farkı gözetilmeksizin bugünü ve geleceğini emniyet altına almak bahis mevzuu edilir. Bu bakımdan da sosyal güvenlik tabirinin çok kere sosyal sigortalar yerine kullanıldığı görülür. Bazı müellifler sosyal güvenliği ihtiyarlık yardımı ile hayat sigortasının bir karışımı diye ifade ederler (2). Büyük İngiliz sosyal reformcusu Sir William H. BEVERIDGE, sosyal güvenlik sisteminin görevini açıklarken «çalışabilene bir iş, geliri kesilene bir gelir» ifadesini kullanır. Bu ifadenin birinci kısmı tamamen ekonomiktir. Yani çalışmaya muktedir olan ve çalışmak isteyen her kimseye, normal bir hayat seviyesini sağlayacak ücretle bir iş bulmak anlaşılır. Cümlenin ikinci bölümü ise sosyal güvenlik sisteminin esas faaliyet merkezini teşkil etmektedir. Yani herhangi bir şekilde gelir kesimine uğrayan bir kimseye, yaşamasını sağlayacak bir geliri temin etmek meselesine deyinilmektedir.

Sosyal güvenlik esasında bir sigorta programıdır. Bununla beraber, bilâhare etraflı bir şekilde göreceğimiz üzere, sosyal güvenlik ile özel sigorta programları arasındaki belki de en büyük fark sigorta haklarından istifade de yapılacak seçim farkıdır. Yani özel sigorta şirketleriyle yapılacak anlaşmalarda, istediğiniz şartlarla, istifade etmek istediğiniz menfaatlere uygun şekilde bir anlaşma yapmamız mümkündür. Halbuki sosyal güvenlik altında yapılacak sigortalardan istifade şartları ve istifade edebilecek kimseler kanunen tesbit edilmişlerdir. Bu bakımdan, özel sigortaların aksine, sosyal güvenlikle ilgili sigortalarda kanunen tesbit edilen şartların dışına çıkmaya imkân yoktur. (3).

Bununla beraber sosyal güvenlik, genel olarak, diğer sigorta çeşitleri gibi muhtelif risklere karşı bir himaye sistemidir. Umumiyetle ihtiyarlık halinde düşülecek zaruretlere, uzun süreli çalışamamaya, dul ve yetimlerin karşılaşacakları mali güçlüklerle, hastalık halinde ilaç masraflarını karşılamaya karşı bir himayedir. Böyle bir himayenin şüphesiz özel sigorta şirketleri vasıtasıyla temini mümkün ise de ,nüfusun büyük kısmı bunu özel sigortalar kanalıyla sağlayacak imkânlarla sahip değildir. Bu imkânı nüfusun büyük kısmına ancak sosyal güvenlik programları sağlayabilmektedir. Bu bakımdan sosyal güvenliğin sosyalist bir hareket olduğunu kolaylık-

(2) Arthur LARSON, **Know Your Social Security**, New York, 1955, s. 3.

(3) Bkz. Evonne RAE, **Your Social Security and Medicare Benefits**, New York 1966, s. 28-29.

la düşünebilenlere karşı hakikatte bu hareketin sosyalistliğe karşı bir tedbir alınmak ihtiyacından ortaya çıktığını söylemek hakikaten şaşırtıcı olmaktadır. Nitekim sosyal güvenlik sisteminin babasının bir sol kanat mensubu olmayıp, Alman şansölyesi Otto von BISMARCK olması, sosyalist fikir sahipleri için ciddi şaşırtıcıdır.

XIX. asırda başlayan endüstrileşme hareketinin gelişmesi Alman milletine kudret ve zenginlik getirmişti. Fakat aynı zamanda işsizlik, hastalık ve yaşlılık sebebiyle gelir kesilmesine uğramaları dolayısıyla işçiler yavaş yavaş artan bir şekilde hoşnutsuzluk göstermeye başlamışlardır. Bu hoşnutsuzluk şansölye Bismarck'a karşı sosyal demokratlar diye bir gurubun teşekkülüne sebep olacak bir gelişme gösterdi. 1870-1871 harbini takip eden günlerde Bismarck, bugün komünist dediğimiz işte bu Marksist sosyalistlerin seçim şansının arttığını gördü. Durum nazikti. Bunu kavrayan Bismarck, işçilerin gelirlerinin korunması yolundaki taleplerini karşılayarak, gün geçtikçe artan sosyalizm tehlikesini önlemekte ve aynı zamanda federal hükümeti muhalefete ve mahalli eyalet hükümetlerine karşı kuvvetlendirmekte sosyal sigortaların iyi bir fırsat olabileceğini anladı. Bu görüş açısı altında Bismarck, marksistlerin gemilerini istimsiz bırakmak ve onların muhtemel bir zaferini önlemek için, Alman Parlementosuna, 17.XI.1881 tarihli bir yazı ile, bütün Alman imparatorluğunda uygulanacak mecburi bir sosyal sigorta sistemini yürürlüğe koyacak bir kanun teklifi getirtti (4). Bismarck'ın mecburi bir sosyal sigorta sistemi kurulması için yaptığı ve sosyal sigortaların üç dalını kapsayan bu teklif, mahiyeti itibariyle Almanya'da ve dolayısıyla bütün dünyada ciddi bir tartışma konusu oldu. Neticede 15.VI.1883 de «İşçilerin Hastalık Sigortası Kanunu», 6.VII.1884 de «Endüstride İş Kazası Sigortası Kanunu», 22.VI.1889 da da «Maluliyet ve İhtiyarlık Sigortası Kanunu» kabul edildi. 19.VII.1911 tarihinde bu üç kanun, halende yürürlükte bulunan «Alman Sigorta Kanunları» adı altında birleşti. Bilâhare bu kanun muhtelif tarihlerde değişikliklere uğradı. Aynı zamanda 1911 yılında müstahdemlerle ilgili sigorta kanunları da çıkarıldı. Birinci dünya harbini müteakip 23.VI.1923 yılında «Reichknappge-

(4) Alman parlementosuna getirilen bu teklif metnindeki Alman sosyal politikasının istikametini tayin eden esaslar için bkz. Paul CAESAR, **Sozialversicherung**, Stuttgart 1965, s. 21 - 22.

setz» çıkarıldı. 1927 yılında da «İş ve işçi Bulma ve İşsizlik Sigortası Kanunu» kabul olundu (5). Müteakip yıllarda evvelce kabul edilen bu kanunlar üzerinde bazı değişiklikler yapıldı.

1880 yılında ilk defa Almanya'da başlayan sosyal sigorta planlaması ile ilgili çalışmalar neticesinde ortaya çıkarılan Alman sosyal sigortaları, işçilerin himayesi mevzuunda dünyada ortaya çıkan ilk ve en mükemmel kanunlardır (6). Bu kanunlar vasıtasıyla Almanya'da geniş bir sosyal sigorta programlarının tatbikata konması, diğer birçok ülkede de «gelir güvenliğini» sağlamak yolunda programlar yapılmasına önyak oldu (7). Bu suretle Bismarck tarafından ortaya atılan fikir, yavaş yavaş bütün avrupaya yayıldı. Kısaca söylemek lâzım gelirse, Alman sosyal sigorta programları diğer birçok memleketin sosyal sigorta programlarının esasını teşkil etti. 1911 yılında İngiltere'de bu yolda daha da ileri giden büyük bir adım atılarak Bismarck tarafından ortaya atılan fikirlere İşsizlik Sigortası da ilâve edildi. Bir defa daha söylemek lâzım gelirse, İngiltere'de de işsizlik sigortası fikri sosyalistler ve hatta işçi sendikaları tarafından ortaya atılmamıştır. Aslında Fabian'cı sosyalistler, Sidney ve Beatrix Webb dahil, ve işçi sendikaları buna muhalefet ettiler. İşsizlik sigortası ve bununla ilgili diğer esaslar Winston CHURCHILL, Lloyd-GEORGE, BEVERIDGE, Lord ASQUITH, Hubert SMITH ve Joseph CHAMBERLEIN gibi kimselerin gayretiyle İngiltere'de tatbikata kondu. Bugün birçok memleketin sosyal güvenlik programlarına temel teşkil eden Alman sisteminin başlangıçta birçok Avrupa devleti tarafından büyük bir alaka görmemesi çok enteresandır. Bilhassa ihtiyarlık sigortası mevzuunda diğer birçok devlet sosyal sigortalardan farklı olarak «sosyal yardım» di-

-
- (5) Bu hususta fazla bilgi için bkz. Niyazi HEPER, **İş Gücünün Değerlendirilmesi İle İlgili Olarak Alman İş ve İşçi Bulma ve İşsizlik Sigortası Kurumunun Plâsman Mesleğe Yönelme ve İşsizlik Sigortası Hizmetleri**, Eskişehir 1963.
- (6) Bu hususla ilgili sistematik bir inceleme için bkz. Hans Werner KÖLLERMANN, **Sozialpolitik in Deutschland - Eine Geschichtliche und Systematische Einführung**, Stuttgart 1964; Ayrıca fazla bilgi için bkz. Dieter SCHEWE - Karlhugo NORDHORN, **Übersicht über die Soziale Sicherung in der Bundesrepublik Deutschland**, 5. B, Bonn 1964, s. 16 vd.; Ludwig HEYDE, **Abriss der Sozialpolitik**, 11. B, Heidelberg 1959, s. 25-73.
- (7) Bkz. Alvin L. SCHORR, **Social Security and Social Services in France**, Washington 1965; Carl G. UHR, **Sweden's Social Security System**, Washington 1966.

yebileceğimiz bazı programları benimsediler. Bu benimsenen sosyal yardım programlarının iki tipi vardır. Bu program ya bir ihtiyarlık yardımına veya ihtiyaç üzerine dayanır. Meselâ, birinci halde 65 ve daha yukarı yaşta olan herkese değişmeyen, belirli ve aynı kalan bir ihtiyarlık ödeneği verilir. Halbuki ikinci durumda ödemeler ferdi ihtiyaçlara göre çok çeşitli olabiliyordu. Meselâ, özel surette perhiz ihtiyacı bulunan bir hasta, perhiz ihtiyacı olmayan bir hastadan daha fazla yardım görüyordu. Bununla beraber ister sosyal sigortalar, isterse sosyal yardımlar yoluyla olsun, gelir kaybına karşı koruma programları kısa bir zamanda süratle bütün dünyaya yayıldı. 1930 yılına kadar hemen hemen bütün Avrupa devletlerinde, şu veya bu şekilde bir programla, gelir kaybına karşı himaye edici sistemler ortaya kondu.

Sosyal güvenlik sisteminin tarihi gelişimi konusunda buraya kadar deyinilen hususlardan kolaylıkla anlaşılacağı üzere bu sistemin büyük insan kitlelerinin talebi neticesinde ortaya çıkmaması cidden çok enteresandır.

Sosyal sigorta sistemi asıl çıktığı yer olan Bismarck Almanya'sından 50 yıldan fazla bir zaman sonra Amerika Birleşik Devletlerine geldi. Alman sosyal sigortalarının temel prensipleri Amerika Birleşik Devletleri sosyal sigortalarında da esas alınmıştır. Sosyal sigortaların yalnız bir branşı, endüstride iş kazalarının tazmini sigortası, daha evvel Amerikaya gelmişti. Gelen bu sigorta da 1911 - 1920 yılları arasında yalnız 8 eyalet tarafından kabul edilmişti. İlk zamanlarda işsizlik sigortasına karşı da büyük bir ilgi gösterilmiş, çalışanlar için hastalık ve malûliyet sigortaları üzerinde de çalışılmıştır. Bununla beraber yukarıda belirtildiği üzere endüstride iş kazalarının tazmini sigortasından başka hiç bir sigorta kanunlaşmamıştı. 1923 yılında yalnız bir eyalette ihtiyarlık sigortası kabul edilmiş, 1929 krizine kadar da bunu diğer dört eyalet takip etmişti. Bilâhare deprasyon devresinin tam ortalarında, 1935 yılında, Amerika Birleşik Devletlerinde sosyal güvenlik kanunu ortaya çıktı. Bu suretle ihtiyarlık sigortası ile yardımcı sistemler ve federal devlet işsizlik sigortası planları ortaya çıktı. Mezkûr kanunla ortaya konulan esaslara ancak çok küçük bir zümre muhalefet edebilmişti. Nüfusun hemen hemen % 90 ı sistemin lehinde idi ⁽⁸⁾.

(8) LARSON, s. 8.

2. Sosyal Sigortalar ile Diğer Ticari Sigortalar Arasındaki farklar:

Sosyal güvenliğin ağırlık noktasını sosyal sigortalar teşkil etmektedir. Sosyal sigortalar diğer her nevi sigortalar gibi, aynı esas prensibe dayanır. Az bir kitlenin kaybını büyük bir kitle arasında dağıtmak prensibi çeşitli organizasyonlar içinde değişik usullerle sağlanır. Bununla beraber sosyal sigortalar ile mecburi olmayan özel ticari sigortalar arasında muhtelif karakteristik farklar vardır. Bu farkları kati bir şekilde göstermek her zaman mümkün değildir. Bununla beraber aşağıda deyinilen bazı esaslı ayrımlar vardır ki, bunların birini veya birkaçını her ticari sigortada göremeyiz⁽⁹⁾:

(1). *Asgari gelir sağlamak*: Sosyal sigorta sisteminin amacı yeterli bir geliri sağlama imkânı kısmen veya tamamen kesilen bir kimseye asgari geçim şartlarını sağlayacak bir gelir temin etmektir. Asgari ihtiyacın büyüklüğü her ihtiyaç sahibi için aynı değildir. Bu miktar sigortalı işçinin evvelki yaşama şartları ve bir dereceye kadar da ihtiyaçları ile alakalıdır.

Ticari sigortalarda böyle bir riski karşılamak için alınacak prim miktarı genellikle sosyal sigortadan yüksektir. Ticari sigortalarda, meselâ mülk sahibi 5.000, 10.000 lira gibi bir meblâğın riskini anlayarak önceden kendi üzerinde bırakabilir. Hatta isterse böyle bir riskin daha fazlasını bile üzerine alabilir. Halbuki sosyal sigortalarda böyle bir şey yoktur. Sosyal sigortalarda asgari bir miktar tesbit olunur. Bu asgari had herşeyden evvel takip olunan sosyal politikaya göre tesbit edilir. Sosyal sigortanın finansman şartları ikinci derecede rol oynar. Sosyal sigortalarda kâr düşüktür. Fakat bu suretle yapılan yardım hiç bir zaman sadaka telakki edilemez. İhtiyaç sahipleri için, sigortadan aldıkları, bir hak olarak görülür.

(2). *Pirimlerle sağlanan fayda arasındaki münasebet gevşektir*: Sosyal sigortalar ile ticari sigortalar arasındaki ikinci büyük bir fark ise, fertlere yapılacak ödemelerin, onların evvelce ödedikleri primler ile sıkı bir alakasının olmayışından ortaya çıkar. Halbuki ticari sigortalarda ayda 50 liralık bir prim ödeyen kimsenin sigor-

(9) Bkz. Domenico GAGLIARDO, *American Social Insurance*, Revised Edition, New York 1955, s. 14-21.

tadan göreceği himaye, ayda 50 lira ödeyen herkese yapılanın aynıdır. Meselâ, bir bina sahibi bir yangın sigortası için ayda 50 lira ödüyorsa, bu kimsenin sigortadan göreceği yardım binanın büyüklüğüne, küçüklüğüne, bina sahibinin gelirine ailevi durumuna vs. bakılmaksızın 50 liralık prim ödeyen herkese yapılanın aynıdır. Yani ticari sigortalarda, yapılış şekli muhtelif olmakla beraber, esas prensip ödenen her liraya karşılık buna uygun bir riskin karşılanmasıdır.

Fakat sosyal sigortalarda genel tatbikat bu şekilde değildir. Sigortadan sağlanacak menfaatler ödenen primle ölçülü tutulmaz. Sağlanacak menfate göre prim almak yerine, gelire göre prim almak cihetine gidilir. Sigortalılar kazançlarından muayyen nispette bir prim öderler.

(3). *Mecburilik*: Sosyal sigortalarda görülen üçüncü bir fark da bu sigorta çeşitinin genellikle mecburi oluşudur. Endüstrinin ne olduğu, işçi, memur vs. den ne anlaşılacağı kanunda gösterildiği gibi, karşılanacak zararların ne olduğu, sigortadan yapılacak ödeme miktarı vs. de kanunda gösterilmiştir. Halbuki ticari sigortalarda böyle mecburiyet yoktur. Taraflar bir sigorta mukavelesi yapmakta serbest bırakılmışlardır. Yani bir sigorta mukavelesi yapıp yapmamakta taraflar tamamen serbesttirler. Bununla beraber bu sigortalarda da kanuni mecburiyet bakımından bazı istisnalar vardır. Yani bu sigorta çeşitlerinin bazıları da mecburidir. Meselâ mecburi otomobil sigortası gibi. Bu şekilde otomobil sahibi kendi arabasıyla başkasına yapacağı zararları sigorta ettirmiş olur. Bunun gibi daha bazı mecburi sigorta çeşitleri de vardır. Bununla beraber bütün bunlar konumuz haricinde kaldığı için bu konulara daha fazla inmeyi burada uygun görmemekteyiz.

(4). *Primler sigortalılardan başkaları tarafından ödenir*: Sosyal sigortalarda dördüncü bir fark da prim olarak ödenen paraların kaynaklarındadır. Genel olarak diğer sigortalarda, sigorta tarafından himaye altına alınan kimse bütün primini kendisi öder. Meselâ bir kimse yangın sigortası yaptırsa, buna ait sigorta primini tamamen kendisi ödemekle yükümlüdür. Şüphesiz böyle bir sigortayı mülkün asıl sahibi olması bile, mülkle alâkalı başka bir kimse de yaptırabilir. Halbuki böyle bir durum sosyal sigortalar için cari değildir. Yani sosyal sigortalarda bütün primi sigortalının kendisi ödemez. İşçi ve işveren müştereken öderler. Şüphesiz bütün primin

yalnız işveren tarafından ödendiği iş kazası, işsizlik sigortası gibi bazı sosyal sigorta şekilleri de vardır. Bunların dışında kalan diğer sosyal sigorta çeşitlerinde ise sigorta primi, yukarıda belirtildiği üzere, işçi ve işveren tarafından müştereken ödenir. Bunun gibi bazı sosyal sigorta sistemlerinde de devlet sosyal sigortaların idare masraflarını karşılar. Kısaca söylemek lâzım gelirse, işveren ve hatta bazen devlet sosyal sigortalara ödeme yaptığı halde, sosyal sigorta haklarından istifade eden sadece işçilerdir.

(5). *Masrafların önceden bilinmemesi*: İki sigorta nevi arasında görülen bir beşinci fark da, her sigorta şeklinde önceden bilinemiyen masrafların çeşidinde çıkar. Bununla beraber ticari sigortalarda genellikle hadiselerin tekrarlanması şeklindeki trendler sosyal sigortalarda görülmez. Yani sosyal sigortalar alanında trendlerde bir tekrarın görülmesi genellikle mümkün olmaz. Bu gibi sigortalarda ölüm, doğum, hastalık, çalışamamazlık, işsizlik, nakdi yardım, ücret, kazançdan doğan risklerin tahakkuk anları biri diğerinden farklı durumlar göstermek üzere pek belirsizdir. Halbuki sigorta masrafları genellikle bu gibi şeylerin önceden hesaplanmasına dayanır. Sosyal sigortalarda istikbaldeki duruma en uygun düşecek tahminlerde bulunmak için elden gelen gayret gösterilirse de, bu gayretlerden her zaman en iyi netice alınmaz.

Netice olarak söylemek lâzım gelirse ticari sigortaların masrafları sosyal sigortaların muhtemel masraflarına nazaran daha doğru olarak hesaplanır. Nitekim işsizlik gibi ne zaman tecelli edeceğinin önceden bilinmesi gayri mümkün olan sigorta kollarında, ticari sigorta yapılmaz.

(6). *Prim ödemelerindeki gayri muntazamlık*: İki sigorta nevi arasında bir diğer fark da primlerin ödenmesindeki intizamsızlıktan çıkar. Ticari sigortalarda primler poliçeyle tespit edilen günlerde muntazamen ödenir. Eğer bu ödemeler tespit edilen günlerde yapılmazsa, muayyen şartlar altında artık riskin karşılanmasından vageçilebilir. Halbuki sosyal sigortalarda prim normal olarak kazanç esasına üzerine oturtulmuştur. Yani bir prim ödenebilmesi için, bir kazanç mevzu bahis olmalıdır. Kazanç olmazsa prim de ödenmez. Bununla beraber prim ödenmese bile himayeden vazgeçilemez. Hatta işsizlik sırasında bile himaye devam eder.

(7). *Primler ve istifade edenlerin çerçevesindeki değişiklikler*: Bu yolda şöyle birşey söylenebilir. Ticari sigortalarda hesaplar se-

nelerin verdiği tecrübeyle ve büyük adetler kanunu uyarınca yapıldığı için alınan primler ve ödemeler genellikle uzun bir devre için pek değişiklik göstermez. Şüphesiz tehlike çeşitlerinde bir artma olabileceği gibi risk nispetlerinde de bir değişiklik ortaya çıkabilir. Buna göre de bir değişiklik tabiatıyla bahis mevzuu olabilir. Bununla birlikte ticari sigortalarda bu gibi durumlar relatif bir şekilde azdır.

Halbuki sosyal sigortalar sahası bu bakımdan değişik bir manzara gösterir. Bu sigortalarda prim ve sigortadan istifade edenler kapsamında sık sık değişiklikler yapılabilir. Yeni bir sistem getirilip, eski sistem kaldırılır.

(8). *Sigortayı yapan müessesenin monopol olması* : Sekizinci fark sigorta şirketlerinin karakterinden ortaya çıkmaktadır. Ticari sigorta yaptıracak bir kimse genel olarak mevcut sigorta şirketleri arasından birini seçer ve onunla bir sigorta poliçesi imzalar. Bu suretle sigorta şirketi sigorta yaptıracak kimsenin arzusuna uygun düşmek üzere mevcut birçok şirket arasından seçilmiş olur. Buna karşılık sosyal sigorta şirketleri ise kaideten tek ve monopolistik bir karakter taşıyan resmi şirketlerdir. Meselâ Amerika Birleşik Devletlerinde federal hükümet İhtiyarlık, Dul ve Yetim Sigortası, Demiryolu Emeklilik Sigortası ve İşsizlik Sigortası ile sivil hizmetler emeklilik sistemlerinin tek taşıyıcısıdır. Aynı şekilde eyaletlerin herbiri kendi eyaletlerinde işsizlik halinde tamzinat vermeyi yüklenmişlerdir. Eyaletlerin bazıları ise endüstride iş kazaları sigortasının tek taşıyıcısıdır. Aynı şekilde meselâ Türkiyede sosyal sigortalar sisteminin tek taşıyıcısı, Sosyal Sigortalar Kurumudur. Bu kurum Çalışma Bakanlığına bağlı olup kendi özel kanunu ve özel hukuk hükümlerine tabi, mali ve idari bakımdan muhtar ve tüzel kişilikte bir devlet kurumudur.

Sosyal sigorta şirketlerinin böyle bir karaktere sahip oluşlarının şüphesiz muhtelif sebepleri vardır. Sosyal sigortaların mecburî olması ve işçi gelirlerinin düşüklüğünü bu yolda birinci sebep olarak söyleyebiliriz. Bunun dışında söylenebilecek, bu yazının kapsamı dışında kalan daha bir çok sebepler de mevcuttur.

(9). *Hükümet yardımı*: Ülkelerin bir çoğunda yürürlüğe konan sosyal sigorta sisteminde devletin, primlerin bir kısmını ödemek suretiyle bu sisteme yardımda bulunduğu görülür. Devletin sosyal

sigortalara bu yardım şekli de ülkeden ülkeye değişmektedir. Hatta bu yardım şekli ve miktarı ödenen ücretlere göre bile değişmektedir.

Sosyal sigortalar ile ticari sigortalar arasındaki başlıca farklar bunlardan ibarettir ⁽¹⁰⁾.

II. AMERİKA BİRLEŞİK DEVLETLERİNDE SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNİN ORTAYA ÇIKIŞI VE GELİŞMESİ.

1930 yılı başlarına kadar işsizlik, ihtiyarlık ve hastalığa karşı sigorta olma zorunluluğu Amerika Birleşik Devletlerinde Avrupa memleketleri kadar büyük değildi. Amerikaya göç edenler hemen hemen 100 sene genişleme imkânı bulmuşlardı. Bu gibi kimselere topraklar hükümet tarafından ya ücretsiz veya çok az bir ücretle verilmişti. Amerikadaki zengin ormanlar, madenler ve ziraate uygun topraklar Avrupadan göç edip gelenlerin başlangıçta sosyal güvenliğini sağlayacak nitelikte idi.

XIX. asrın başlarında her aile reisine veya 21 yaşını geçmiş her bekâra çiftlik ve müstemilâtı olarak 160 acre'lik bir toprak kanunen verilmekte idi. Çölde ise bu gibi kimselere 320 acre'lik bir toprak veriliyordu. Bu suretle hali topraklar üzerine yerleşen göçmenler toprakların gelişmesinde büyük bir adım atmış oldular. 1850 den 1900 e kadar her yıl 6 milyon acre'lik bir arazi, başka bir deyimle 35000 çiftçiye toprak dağıtıldı.

Toprakta çalışan göçmenler bu şekilde büyük bir ekonomik fırsatla karşı karşıya bulunurken, şehirde çalışan işçiler işsizlik, yaşlılık ve hastalık hallerine karşı kendilerini güvensiz hissetmeye başlamışlardı. Bu suretle Amerika Birleşik Devletlerinde de Avrupadakine benzer hızlı endüstrileşme neticesinde ortaya çıkan problemler doğdu. Bunun neticesinde Sosyal hizmet ve özel yardım

(10) Sosyal sigortalar ile ticari sigortalar arasındaki farkları çeşitli bakımlardan incelemek ve bu hususta daha fazla bilgi almak için bkz. Ali BOZER, **Türk Hukukunda Sosyal Sigortalara Genel Bir Bakış**, Ankara 1963, s. 6-18; RAE, s. 28; LARSON, s. 4-7; TURNBULL - WILLIAMS - CHEIT, **Economic and Social Security**, 2. B, New York s. 16-19; Robert J. MYERS, **Social Insurance and Allied Government Programms**, Homewood - Illinois 1955, s. 8-10; William Lloyd MITCHELL, **Social Security in America**, Washington, D. C., 1964, s. 15-18; CAESAR, s. 11-12.

teşkilâtları ortaya çıktı. Karşılıklı yardım üzerine kurulmuş cemiyetler kanaliyle ölüm hastalık ve yaşlılığa karşı bir yardımlaşma başladı.

XX. asrın başlarında endüstride iş kazaları ve hastalıkları mevzuunda Almanya'da ortaya konulan programlara uygun esasları kabul eden programlar uygulanmaya başladı. 1902 yılında «Maryland» eyaletinde Amerika'da ilk defa endüstride iş kazalarının tazmini hakkında kanun kabul edildi. Fakat bu şüphesiz anayasa gereği değildi.

Endüstride iş kazalarının tazmini hakkındaki sosyal sigorta programları asrımızın ilk 25 yılında Amerika içersinde yayılırken, ihtiyarlık yardımı konusunda da sosyal yardım alanında hızlı bir ilerleme kaydedilmiştir. 1914 de Arizona'da Amerika'da ilk defa olmak üzere bir ihtiyarlık yardım sistemi kuruldu. 1931 yılına kadar 17 eyalet ve Alaskada ihtiyaç içersinde bulunan yaşlı kimselere yardım sağlayan kanunlar kabul edildi. Bu kanunlar genellikle «ihtiyarlık yardımları kanunları» olarak tanımlanıyordu. Yalnız Delaware'de bu gibi yardımlarla ilgili bütün masrafları federal devlet karşılıyordu. 11 eyalette ise bu masraflar federal devlet ve mahalli teşkilât arasında paylaşılıyordu.

Bu şekilde çıkarılan ihtiyarlık yardımları kanunları ihtiyarlık sigortasına gidiş hareketini hızlandırdı. Bu kanunlarla ihtiyarlık yardımı alan kimseleri genellikle yoksul, uzun zamandanberi eyalette yerleşmiş bulunan ve kendisine bakacak veya bakmak isteyecek akrabası bulunmayan kimseler teşkil ediyordu.

Avrupada'ki sosyal güvenlik programları Amerika'da hararetle müdafiler buldu. 1912 yılında tıp doktoru I. M. RUBINOW'a sosyal sigortalar mevzuunda New York Philanthropy okulunda bir kurs açması için teklifte bulunuldu. Dr. Rubinow'un başarısı, birçok Amerikan Üniversitesinde bu ad altında yeni yeni kursların açılmasına ön ayak oldu. Dr. Rubinow Amerikada sosyal sigortalar mevzuunda ilk şumüllü yayınları yaptı. Onu takiben daha birçok müellifler tarafından çeşitli yayınlarda bulunuldu.

Bütün bu çalışmaların neticesi olarak 1932 yılında iki düşünce tarzı ortaya çıktı. Bazı kimseler sosyal sigortalar üzerinde dururken, diğer bir gurupta sadece sabit, belirli bir ihtiyarlık yardımı

üzerinde duruyordu. Birinci gurupta bulunanlara Abraham EPSTEİN liderlik ediyordu. Kendisi 1927 yılında ihtiyarlık güvenliğini sağlamak için bir sigorta cemiyeti kurdu ki bu cemiyet bilâhare «Amerikan Sosyal Güvenlik Birliği» adını aldı. Abraham Epstein'in yazıları ve makaleleri Amerika çapında büyük alâka gördü. 1933 yılında yayınlanan kitabı ciddi bir ilgiyle karşılandı.

İkinci düşünce hareketi TOWSEND hareketi diye anılmaktadır. Bu düşünce hareketine 1933 yılında Kaliforniya'nın Long BEACH şekerinde bir tıp doktoru olan Francis E. TOWSEND tarafından başlandı. Kendisi 60 ve daha yukarı yaştaki herkese her ay 200 dolarlık yalın bir yardım yapılmasını teklif ediyordu. Pîanın finansmanı için federal satış vergileri ön görülmekteydi. TOWSEND'in ön ayak olduğu bu akım süratli bir gelişme gösterdi. İki sene içersinde bütün memlekette 4550 Towsend kulübü açılmıştı. Bu hareket ilerki Amerika Birleşik Devletleri sosyal güvenlik programlarının kurulmasına çok uygun bir adım atan hareket olmuştur.

1932 yılındaki Başkan seçimlerinde Federal Hükümet yardım programları seçim kampanyalarına konu teşkil etmeye başladı. 4 Mart 1933 de Franklin Delano ROOSEVELT başkan seçilmişti. Kendisi seçim sırasında bu yolda yaptığı propaganda konuşmalarının seçimi kazanmasında büyük bir rol oynadığı görüşündeydi. Bu görüş ışığı altında 21 Mart 1933 de Federal Yardım Bakanlığının kurulması yolunda kongreye bir mesaj gönderdi. Kısa bir zaman sonra da eyaletlere yardım sağlayacak, 1933 Federal Acil Yardım Kanunu diye tanımlanan, federal bir kanun çıkartıldı.

1934 yılı ortalarında, hükümet içinde ve dışında bulunan birçok değerli insanda mecburi bir sosyal sigorta veya umumî yardım programlarının veya bunun herikisinin birden uygulanmasının lüzumlu olduğu inancı adamakıllı olgunlaşmıştı. Nihayet 1934 Haziranında Başkan Roosevelt Amerikalıları çeşitli risklere karşı korumak için hazırlanacak bir programın ilk adımını atarak özel bir emirle «Ekonomik Güvenlik Komitesini» kurdu. Komite Çalışma Bakanlığı Müsteşarının başkanlığında, Hazine Bakanlığı Müsteşarı, Genel Savcı, Ziraat Bakanlığı Müsteşarı ve Federal Acil Yardım Bakanlığı Müsteşarından teşekkül ediyordu. Komite fertlere ekonomik güvenlik sağlayacak çareler üzerinde çalışmakla görevlendirilmişti. Aynı şekilde bu komite ile ilgili 3 ayrı teşkilât daha kurulmuştu. Bu üç teşkilâtın başına da fiilen işi yürütmek üzere, sosyal

sigortalar konusunda bir otorite olduğu herkesce kabul edilen, Wisconsin üniversitesi ekonomi profesörü değerli ilim adamı Dr. Edwin E. WITTE direktör olarak getirildi.

1934 kasımında sosyal güvenlik sahasında faaliyette bulunan yüzlerce selâhiyetli insanı biraraya getiren milli bir sosyal güvenlik konferansı toplandı.

Ekonomik güvenlik komitesi çok sıkı bir çalışma ile sosyal sigorta ve sosyal yardım programları konusunda o güne kadar Amerika'da yapılmış etütlerin en mükemmelini kısa bir zamanda hazırladı. Bu etüt Amerika Birleşik Devletlerinde olduğu gibi diğer birçok memleketlerde de aynı konu ile ilgili olarak kazanılmış tecrübeleri ihtiva ettiği gibi, birçok çeşitli özel sigorta programlarının analizini, mali ve idari problemlerini ihtiva ediyordu. Komite içersinde bulunanlar değişik düşüncelere sahip olmakla beraber, 1935 yılının ocak ayının 15 inde Ekonomik Güvenlik Komitesi'nin hazırladığı en son rapor, Amerika Birleşik Devletlerinde mecburi sosyal güvenlik programlarının temelini teşkil etti.

Başkan Roosevelt komitenin raporunu kongreye ulaştırdı. Komite tarafından hazırlanan mezkûr raporun kanun haline gelmesi Nisan ayını buldu. 19 Nisanda tasarı Temsilciler Meclisini, 19 Haziranda da Senato'yu geçti. 14 Ağustos 1935 tarihinde de Sosyal Güvenlik Kanunu (Social Security Act) başkan tarafından imzalandı. ⁽¹¹⁾. Başkan Roosevelt'in kanunu imzalayışından kısa bir süre sonra da ilk sosyal güvenlik meclisi kuruldu. Başkanlığa New Hampshire'in eski valisi olup daha sonra Amerika Birleşik Devletlerinin İngiltere Elçiliğini yapan John G. WINANT seçildi. Meclisin diğer azalarını, meclise bilâhare (1937-1946) başkanlık yapan Arthur J. ALTMAYER ile Alkansaslı avukat Vincent Morgan MILES teşkil ediyordu.

Görüldüğü üzere Avrupa devletleriyle mukayese edildiğinde sosyal güvenlik sistemi Amerika Birleşik Devletlerinde çok yenidir.

(11) Bu hususlarda fazla bilgi için bkz. **Medicare and Social Security - Explained**, Chicago - Illinois 1966, s. 12 vd.; Margaret S. GORDON, **The Economics of Welfare Policies**, New York 1963, s. 6 vd.; Edwin E. WITTE, **The Development of the Social Security Act**, Madison 1963, s. 1-111; **Social Security Programs in the United States**, Washington 1964, s. 1-9.

Bununla beraber kısa bir zamanda büyük bir gelişme gösterdi. Bugün Amerika Birleşik Devletlerinde çalışanların 10 da 9 u aileleri ile bu programın çerçevesi içersinde himaye altındadırlar.

Deyim olarak «Sosyal Güvenlik», Amerika Birleşik Devletlerinde ilk defa göze çarpacak bir şekilde yukarda deyinilen 1935 tarihli sosyal güvenlik kanunuyla ortaya çıkar. Kelimenin kullanılışı kısa bir zamanda dünyaya yayıldı. 1941 yılındaki atlantik anlaşmasında sosyal güvenlikten bahsedilmesi de deyimim hızla yayılmasına sebep olan nedenlerden biridir .

Sosyal güvenlik deyimini bazı memleketlerde fertlerin gelirini muhafaza edebilmek için yapılan bütün hükümet yardımlarını kapsarken, diğer bazı memleketlerde de sosyal sigortalara yaklaştırılır veya hertürlü sağlık veya refah sağlayan hizmetleri kapsar. Deyim Amerika Birleşik Devletlerinde bile değişik anlamlarda kullanılır. Genellikle büyük çoğunluk sosyal güvenliği yaşlılık, dul ve yetim malûliyet sigortası şeklinde anlarsa da, Amerika'da sosyal güvenlik; işsizlere (İşsizlik Sigortası); yaşlılara, malûllere veya ölenlere (Yaşlılık, Malûliyet, Dul ve Yetim Sigortası); ihtiyaç halinde bulunanlara nakdi yardımda (Public Assistance) bulunan sosyal sigorta programları ile sosyal güvenlik kanununda gösterilen çeşitli sağlık ve sosyal yardım hizmetlerini içine alır (12). Bütün bunlara ilâveten 1966 Temmuzundan itibaren 65 ve daha yukarı yaştaki kimselere uygulanan bir sağlık programı yürürlüğe konmuştur. Bütün bunlar gözönünde tutularak Amerikada «Sosyal Güvenlik» denilince; ihtiyaç haline düştüklerinde, sigortalı çalışan ve bunların ailelerine mali yardım ve bakım veya bunlardan birini veya herikisini birden sağlayan federal bir kanun anlaşılır (13).

(12) SCHOTTLAND, s. 2.

(13) RAE, s. 8.