

1. Sosyal Güvenlik Kavramı

Sosyal Güvenlik deyimi yeni bir kavramdır. Söz konusu kavramın ilk kullanıldığı kanuni düzenleme 1935 tarihli Amerikan Sosyal Güvenlik Kanunudur. Her ne kadar sosyal güvenlik deyimi yeni bir kavramı ifade etmekteyse de, sosyal güvenliğe duyulan ihtiyaç insanlık tarihi kadar eskidir. İnsanoğlu, tarihin her döneminde kendisini yoksulluğa iten, geleceğini tehdit eden olaylardan korunma duygu ve çabası içinde olmuştur. Hastalık, sakatlık ve yaşlılık gibi insanoğlunun yazgısı niteliğindeki olayların açlık, sefalet ve yoksullukla eşanlama geldiği dönemlerde çetin bir yaşam mücadelesinin egemen olduğu bilhassa ilkel toplumlarda, bu mücadelede yenik düşen yaşlıların bir dağın tepesine götürülerek ölüme terk edilmeleri, yeterli yiyecek bulunmaması nedeniyle ırmak kenarlarında yeni doğmuş bebek cesetlerine rastlanması, yoksulluğun, yarına duyulan güvensizliğin ve çaresizliğin bir sonucudur.

Tarihin sonraki aşamalarında bu boyuttaki ürkütücü olaylara tanık olunmasa dahi *yoksulluk sorunu* ve *güvenlik arayışı* bireylerin yaşamlarına ve toplumlara damgasını vurmaya devam etmiştir. Dolayısıyla insanların artan güvenlik gereksiniminin karşılanması ve mutlu ve esenlik içerisinde yaşama ihtiyacının sağlanması bağlamında sosyal güvenlik kavramına başvurulmuştur. Diğer bir deyimle sosyal devletin gerçekleşme aracı olan sosyal güvenlik kavramı özde, bireyin karşılaşacağı ve yaşamı için tehlike oluşturan olaylara karşı bir güvence arayışının ürünüdür. Tehlikeyle karşılaşan bireye asgari bir güvence sağlamak, onlara *insan onuruna yaraşır asgari bir yaşam düzeyini* temin etmek sosyal güvenliğin varoluş nedenidir. Diğer bir ifadeyle sosyal güvenlik, doğumu itibarıyla ekonomik yönden güçsüzleri, insanca yaşamak için yeterli geliri olmayanları korumayı amaçlamıştır. Bir toplum içinde yaşayan bu kişilerin ihtiyaçlarını kendilerinin sağlaması olanaksız olduğundan işverenlerin, daha doğrusu ekonomik yönden güçlü olanların katkısı zorunludur. Sosyal güvenlik kişinin doğumundan önce başlar ve ölümünden sonrada (ölüm durumunda sağlanan çeşitli biçimlerdeki yardımlarla) devam eder.

Sosyal Güvenlik kavramının ise herkesçe kabul edilebilir bir tanımının verilmesi kolay değildir. Nitekim öğretilerdeki bir görüşe göre sosyal güvenlik bir hukuk dalı olmaktan çok bir sosyal programlar bütünüdür. Çünkü sosyal güvenlik sadece insanların geleceğini güvence altına almaya yönelik bir kurallar bütünü olmayıp, sosyal politikanın bir parçasıdır. Ancak bu görüşe göre sosyal güvenlik esas itibarıyla kendisini oluşturan hukuk kuralları açısından ele alınıp incelendiği takdirde pek tabii ki bir hukuk dalı olarak kabul edilebilecektir.

Sosyal güvenliğin ele alınış biçimine göre niteliği tartışmalı olsa dahi sosyal güvenlik deyimi, genellikle *sosyal güvenlik politikaları* ile *sosyal güvenlik sistemini* kapsayacak biçimde incelenmektedir. Sosyal güvenlik politikaları, sosyal korumanın amaç ve hedefini, sistemler ise hem amaçları hem de bu amaçlara ulaşmak için oluşturulan özgün hukuksal teknikleri kapsamaktadır. Sosyal güvenlik kavramının, sosyal güvenlik politikaları ve sistemlerinden hareketle tanımlanması, her şeyden önce siyasal bir içeriğe sahip olduğunu göstermektedir. Sosyal güvenlik politikalarından hareket edilmesi halinde, sosyal güvenliğin geniş, sosyal güvenlik sistemlerinden hareket edilmesi halinde ise sosyal güvenliğin dar anlamına ulaşılmaktadır.

A. Geniş Anlamda Sosyal Güvenlik

Sosyal güvenlik kavramı oldukça dinamik bir niteliğe sahip olup, bu itibarla sosyal politika ve sosyal güvenlik arasında bir bütünleşmede meydana gelmektedir. Geniş anlamdaki sosyal güvenliğin içeriğine, toplumda yaşayan bireylere ekonomik destek sağlama, toplumu genel olarak risk kabul edilen olaylara karşı koruma ve toplumda yaşayan herkesin kişiliğinin geliştirilmesini sağlama hususları girmektedir.

aa. Sosyal Güvenlik ve Bireysel Ekonomik Güvence

Çağdaş ulusal hukuk sistemlerine bakıldığında, daha sonra ayrıntılarıyla incelenecek olan sosyal risklerin bireyler üzerindeki etkisini ortadan kaldırmaya çaba gösterdiği görülmektedir. Başka bir ifadeyle sosyal güvenlik hastalık, kaza, analık, yaşlılık, sakatlık, işsizlik, ölüm ve çocuk yetiştirme gibi sosyal risklerin yol açabilecekleri gelir kayıpları ve gider artışlarına karşı bireylerin güvenliklerini sağlamaya çalışmaktadır.

Diğer bir ifadeyle özde sosyal riskle karşılaşan toplumun her bireyine ekonomik bir güvence sağlama amacı güdülmektedir. Dolayısıyla sosyal güvenliğin bu yönü göz önüne alınacak olursa sosyal risklerin geleneksel sınıflandırması ikinci plana atılarak, bireylerin ekonomik güvencelerini sarsabilecek tüm olayların, sosyal güvenlik politikalarının kapsamına alınması gerekmektedir. Bu bağlamda siyasal iktidar, sosyal risk anlayışını bir kenara iterek, gelir kaynakları belirli bir sınırın altına düşen tüm vatandaşlara asgari bir yaşam düzeyi sağlamalıdır. Her ne kadar bireylere ekonomik güvence sağlanmaktaysa da ülkedeki herkes kapsama alındığından tüm toplum fayda sağlamaktadır.

Konunun bu şekilde ele alınması sosyal güvenlik kavramının kapsamının genişlemesine yol açmaktadır. Zira bireyin tüm yaşamı ve buna bağlı sorunlar, sosyal güvenliğin kapsamı içinde yer alacaktır. Oysa günümüzde sosyal güvenliğin bu denli geniş bir kapsamı

bulunmamaktadır. Ancak pek tabii ki mesleki faaliyetin çeşitli nedenlerle kesintiye uğraması kaçınılmaz olduğundan, mesleki kazanç yerine geçecek bir gelirin bireye sağlanması zorunludur.

bb. Sosyal Güvenliğin Önleyici Fonksiyonu

Sosyal güvenlik, sosyal risklerin birey üzerindeki zararlı etkilerini ortadan kaldırma yönünde çaba göstermekteyse de, zaman içinde riskleri önlemenin sonuçlarını onarmaktan daha gerçekçi olacağı anlaşılmıştır. Diğer bir deyimle onarıcı teknikleri, önleyici tekniklerle tamamlamak, hem bireyin hem de toplumun çıkarına olacaktır. Bu itibarla çağdaş sosyal politikalarda örneğin işsizlik ve sağlık gibi konularda, önleyici çabalara daha geniş yer verilmiştir. Sosyal güvenlik kavramı bu geniş anlamıyla algılandığı taktirde kavramın boyutlarının belirlenmesinde sorunlar ortaya çıkacaktır. Söz gelimi, hastalık riskine karşı alınacak koruyucu önlemler sağlık tesisleri, sağlık personeli, ilaç, lojman vb. dahil olmak üzere tüm sağlık politikasını, işsizliğe karşı koruma ekonomik politikanın ayrılmaz bir parçası olan tam istihdam politikasını kapsayacaktır. Dolayısıyla bu denli geniş anlamıyla sosyal güvenlik politikalarının, ulusal sosyal politikalarla birbirinden ayrılması olanaklı değildir.

cc. Sosyal Güvenlik ve Kişiliğin Geliştirilmesi

İnsan Hakları Evrensel Beyannamesinin 22. maddesinde ‘Herkes toplumun bir ferdi olarak sosyal güvenlik hakkına sahiptir, sosyal güvenlik bireyin onuru, kişiliğinin geliştirilmesi için kaçınılmaz, ekonomik, sosyal ve kültürel hakların tatmin edilmesi temeline dayanır’ hükmüne yer vermiştir. Bu hüküm göz önüne alındığında, bireyleri sosyal risklere karşı koruma çabası etrafında yoğunlaşan sosyal güvenlik politikalarında asıl amacın herkese kişiliğini geliştirme olanağını vermek olduğu görülmektedir. Diğer bir deyişle sosyal güvenlik politikalarının temelinde kişiliğin geliştirilmesi ve insanın mutluluğu yatmaktadır.

Anayasa Mahkemesi de bir kararında İnsan Hakları Evrensel Beyannamesinin ilgili hükmüne atıfta bulunarak, Anayasanın 60. maddesindeki sosyal güvenlik hakkının, Anayasanın 17. maddesinde düzenlenen ‘yaşama, maddi ve manevi varlığı koruma ve geliştirme’ hakkı ile çok sıkı bir bağlantı içinde olduğunu vurgulamak suretiyle sosyal güvenliği kişiliğin geliştirilmesine bağlayan anlayışı benimsemiştir. Bu anlayış sosyal güvenlik politikalarına yepyeni bir anlam katmaktadır. Bu çerçevede sosyal güvenlik politikaları herkese eğitim, kültür, dinlenme, adalet, kamu yönetimine katılma gibi konuları içerecektir. Ancak sosyal güvenliğin bu denli geniş anlaşılması, sosyal güvenlik hukukunun bağımsız bir hukuk dalı olma özelliğini ortadan kaldıracaktır. Ayrıca hiçbir ülkede bu denli geniş kapsamlı bir hukuk dalı mevcut bulunmamaktadır. Bu itibarla sosyal güvenliğin, ‘sosyal

güvenlik sistemleri' deyiminde somutlaşan dar anlamından hareketle sosyal güvenlik kavramının hukuksal anlam ve boyutlarının belirlenmesi daha yerinde olacaktır.

B. Dar Anlamda Sosyal Güvenlik

Hemen hemen tüm ülkelerde, hukuk normlarının, belirli bir kesitin sosyal güvenlik sistemleri biçiminde nitelendirildiği görülür. Böylece oldukça geniş bir şekilde algılanabilecek olan sosyal güvenlik politikaları, yerini daha dar bir sosyal güvenlik kavramına terk etmiş olmaktadır. Bu durum aslında sosyal güvenliğin bir hukuk dalı değil de sosyal programlar bütünü olduğunu belirten görüş çokta haksız olmadığını göstermektedir. Bu itibarla dar anlama sosyal güvenlik kavramı esas itibariyle kendisini oluşturan hukuk kuralları çerçevesinde belirlenecek ve bu alan sosyal güvenlik hukuku olarak adlandırılabilir.

Şimdiye kadar yapılan açıklamalardan sosyal güvenliğin en önde gelen amaçlarından birinin zayıfları korumak olduğu görülmektedir. Zayıfları koruma amacı, vergi hukukundan kira hukukuna, usul hukukundan ceza hukukuna kadar pek çok alanda kendini göstermektedir. Ancak inceleme konumuz açısından sosyal güvenlik hukukunun sosyal edimleri konu alan, kişileri sosyal yönden güvence altına almaya zayıfları korumaya, böylece ülkede *sosyal adaleti* gerçekleştirmeye çalışan hukuk olarak ifade edebilmemiz mümkündür. Daha da somutlaştırmak gerekirse, çağdaş sosyal güvenlik sistemleri bireyin yaşamını olumsuz yönde etkileyen tüm riskleri değil, bireyin ekonomik güvencelerini *ilk anda sarsabilecek* fizyolojik(hastalık, sakatlık, yaşlılık), sosyo-ekonomik(işsizlik) ve mesleki(iş kazaları ve meslek hastalıkları) 'sosyal riskleri' kapsamına almaktadır. Bu itibarla sosyal güvenliğin kapsamı daraltılmış olmaktadır. Yani sosyal güvenlik sosyal riskler karşısında güvence sağlama görevine sahip kurum veya kurumlar topluluğudur. Gelirleri ne olursa olsun bir ülkede yaşayan herkesin, devletin tespit edeceği belli sayıdaki sosyal risklerin verdiği zararlardan, bir insan hakkı ve esas itibariyle bir Devlet görevi olarak primli ve/veya primsiz rejimlerin kullanılması suretiyle korunmasını amaçlayan sistemdir.

Yukarıdaki şekilde ifade edilebilecek olan sosyal güvenlik kavramının çeşitli temel fonksiyonları bulunmaktadır. Bunlar tasarruf, sigorta, gelirin yeniden dağıtımı ve nesiller arası dayanışma fonksiyonu şeklinde ifade edilebilir. Bu fonksiyonların yerine getirilmesinde parasal yeniden dağıtım usulü izlenmektedir. Sosyal güvenliğin en önemli araçlarından sosyal sigortalar aracılığıyla bir yandan önceden pay alma ve sonrada önceden alınmış bu payın bir dağıtımı söz konusudur. Bu açıdan sosyal güvenlik hukuku, özgün kuralların oluşturulmasını amaçlayan bir yeniden dağıtım hukuku olarak tanımlanabilir.

Şimdiye kadar sosyal güvenliğin ifade edilmesi ve tanımlanmasında, 'sosyal risk' kavramından hareket edildiği görülmektedir. Bu çerçevede sosyal risklerin nelerden oluştuğuna ve tanımına bakılması faydalı olacaktır.

2. Sosyal Riskler(Tehlikeler) ve Türleri

Eski dönemlerde sadece yoksulların ve hastaların ihtiyaç içinde bulunduğu kabul edilmekteydi. Ancak 19. yüzyılda belirtilen kişi gruplarından başka örneğin bazı vücut sakatlıkları nedeniyle elverişsiz durumda bulunan insanlara da yardım etme fikri ortaya atılmıştır. Diğer bir ifadeyle ancak modern çağda ihtiyaç kavramının yerine içinde asgari düzeyde sosyal adalete erişme amacını taşıyan risk kavramı doğmuştur.

Risk, gerçekleşmesi muhtemel veya muhakkak olan, gerçekleştiği zaman insanı, sağlığının bozulması, vücut bütünlüğünün zarar görmesi gibi şekillerde etkileyen her türlü olay veya durum şeklinde tanımlanabilir. Diğer bir ifadeyle insan, özel ve meslek hayatı boyunca kazanç veya gelirinin azalmasına yol açan çeşitli olaylarla karşılaşma ihtimali içindedir. Bununla birlikte sosyal güvenlik ihtiyacı doğuran sebeplere 'sosyal risk' adı verilebilmektedir. Sosyal risk, toplumun kendisine özel bir önem verdiği ve kişilerin bunların zararlı etkilerinden kurtarılmasını istedikleri risklerdir. Bu çerçevede sosyal riski, insanı, can, mal ve sağlık yönünden etkileyerek gelir azalması, gider artışı veya gelir kesilmesi durumunu doğuran gerçekleşmesi mutlak, muhtemel veya mümkün olan her türlü olay biçiminde tanımlamakta mümkündür.

Sosyal riskin tanımından, tehlike kavramına nazaran daha dar bir anlama sahip olduğu görülebilmektedir. Diğer bir ifadeyle sosyal güvenlik hayatta başa gelebilecek her tehlikeye karşı güvence sağlayamaz. Örneğin, deprem, sel, çığ, yıldırım düşmesi gibi afetler, yangın, savaş, iktisadi kriz, soygun gibi tehlikeler doğrudan doğruya sosyal güvenliğin kapsamına girmezler. Şu kadarki bu tehlikeler hastalık, sakatlık, işsizlik, ölüm gibi sosyal risk oluştururlarsa o zaman sosyal güvenlik devreye girer. *Dolayısıyla sosyal riskler, ortaya çıkış nedenine göre değil de, sonuçlarına göre belirlenmelidir.* Zira ortaya çıkış nedenine göre sosyal riskler belirlenirken, sosyal yaşama bağlı bir risk olup olmadığına bakılmaktadır. Buna göre savaş, işsizlik, trafik kazası vb. risklerin sosyal yaşama bağlı risk olduğunu söylememiz mümkündür. Ancak sosyal güvenlik politikalarınca benimsenen sosyal risklerle, sosyal yaşama bağlı olan riskler birebir örtüşmez. Örneğin hastalık veya yaşlılık, sosyal yaşama bağlı bir risk olarak nitelendirilebilir mi? Sözgelimi Robinson Cruzoe, ıssız adadaki yalnızlığına karşın hastalık veya yaşlılık riskleriyle karşılaşmayacak mıdır?

Yukarıdaki açıklamalar çerçevesinde sosyal risklerin nelerden oluştuğu Uluslararası Çalışma Örgütünün 28 Haziran 1952 tarih ve 102 sayılı Sosyal Güvenliğin Asgari Şartlarına ilişkin sözleşmesinde tespit edilmiştir. Söz konusu sözleşme tüm ulusal hukuklar için bir model oluşturmaktadır. İlgili sözleşmede sosyal risk olarak adlandırılan olayların bir listesi verilerek, üye devletlerin bu risklerin tümüne veya bir bölümüne karşı sosyal koruma sağlamaları istenmektedir. Söz konusu riskler, Hastalık(tıbbi bakım), Hastalık (yitirilen kazancın karşılanması), iş kazası ve meslek hastalığı, analık, sakatlık, yaşlılık, ölüm(yakın mirasçıların korunması), aile yardımları ve işsizliktir. Hukukumuzda söz konusu risklerden bir tek ailevi yükler kabul edilmemiştir. Batı ülkelerinde söz konusu risklerin tümü benimsenmiş olup, Yeni Zelanda gibi kimi bazı ülkelerde ise doğa riskleri(sel, deprem, yangın) de sosyal güvenlik sistemine dahil edilerek, sözleşmede öngörülen hükümler aşılmıştır.

ILO sözleşmesindeki riskler kendi içerisinde mesleki riskler(iş kazası ve meslek hastalığı), fizyolojik riskler(hastalık, analık, malullük, yaşlılık ve ölüm), sosyo-ekonomik riskler(işsizlik ve ailevi yükler) şeklinde gruplandırılabilir. Aynı zamanda uzun dönemli riskler(malullük, yaşlılık ve ölüm) ve kısa dönemli riskler(diğerleri) şeklinde de sınıflandırılabilmesi de mümkündür. Bununla birlikte verilen bu listedeki tüm sosyal risklerin ortak özelliği bireylerin ekonomik durumunu etkilemeleridir. Diğer bir ifadeyle söz konusu riskler, sonuçlarına göre sosyal riskler olup, kimileri bireylerin kazançlarının azalmasına, kimileri ise giderlerinin artmasına neden olmaktadır.

A. Kazançların Elde Edilmesini Etkileyen Sosyal Riskler

Bu gruptaki riskler, kişilerin çalışma gücünü etkileyerek onu gelirinden yoksun bırakmaktadır. Bunlar, fizyolojik (hastalık, malullük, yaşlılık), mesleki (iş kazası ve meslek hastalığı) ve sosyo-ekonomik (işsizlik) risklerdir. Kişi gelirinden yoksun kaldığı için, ücret yerine geçecek bir meblağın sağlanması zorunludur. Aksi halde bireyin yoksulluğa düşmesi kaçınılmaz olacaktır. Örneğin analık halinde kadın sigortalı, doğum öncesi ve sonrası belirli bir süre çalışamayacağından gelir kaybına uğrayacağı gibi aynı zamanda bu durum tıbbi tedavi gerektiren bir hal olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu arada doğum nedeniyle gider artışı yalnız kadın sigortalı için değil, erkek sigortalı içinde söz konusu olmaktadır. Doğum yapan erkeğin eşi ile ilgili olarak tedavi ve bir kısım yardım söz konusudur. Yaşlılıkta da sigortalılara sürekli gelir bağlanması söz konusu olduğu gibi, ayrıca hastalanmaları halinde tedavilerinin de yapılması gereklidir. Nitekim genel olarak hastalıkla ilgili olarak düşünecek olursak, kişiye hastalık döneminde sadece parasal yardım yapılacak olur ancak tıbbi yardım

yapılmayacak olursa bu durum gene kişinin gelirlerinin azalmasına yol açacak ve kişiyi yoksulluğa itecektir. Bu itibarla sosyal güvenlik sistemleri tedavi edici sağlık sistemleri yanında, bu hizmetlerin verilmesi ile ilgili gider artışlarını da karşılamaktadır. Bu esnada kişinin bakmakla yükümlü olduğu kişilerin tedavisi de sağlanır.

B. Kazançların Kullanımını Etkileyen Sosyal Riskler

Bu grupta yer alan sosyal riskler, bireyin kazancını ne ortadan kaldırır, ne de bu kazancın miktarını azaltır. Fakat neden oldukları olağanüstü giderlerle, bireyin mali durumunu sarsıp, mevcut yaşam düzeyinde belirli bir gerilemeye yol açarlar. Örneğin hastalık, doktor, hastane, ilaç vb. giderleri zorunlu kılar. Bireyin eski sağlığına kavuşabilmesi anılan harcamaların derhal yapılmasına bağlıdır, bu durum ise mali olanakları gerektirir. Aynı durum yeni doğan bir çocuğun doğumu açısından da söz konusudur. Doğum gibi mutlu bir olayı sosyal risk olarak nitelendirmek ilk bakışta anlamsız karşılanabilir lakin doğum olayının aile için beraberinde getirdiği mali yüklerde vardır. Zira doğan her çocuk ailenin mali yükünü arttırmaktadır.

Bir kez daha sosyal güvenlik tanımı tekrar edilecek olursa, sosyal güvenlik politika ve sistemleri, bahsedilen risklerden hareketle, bireylere ekonomik bir güvence sağlama amacını gütmektedirler.

3. Sosyal Güvenlik Teknikleri

Sosyal güvenliğin sağlanmasına yönelik tarih boyunca çeşitli yollar veya teknikler denenmiştir. İnsanın sosyal güvenliğini sağlamak için başvurduğu bu yollar, insan düşüncesi gelişip ihtiyaçlar değiştikçe gelişme ve değişme göstermişlerdir. Tarihsel süreç içerisinde uygulana gelen bu teknikler bireysel ve kolektif teknikler başlığı altında gruplandırılabilir. Bu tekniklere geleneksel koruma teknikleri adı verilebilir.

A. Geleneksel Koruma Teknikleri

aa. Bireysel Teknik: Tasarruf(Para Biriktirme)

Tasarruf, gelecekteki bir harcama için bugünkü harcamalardan kaçınmayı ifade eder. Bu yöntem özel olarak sosyal risklerin ortaya çıkardığı sorunları çözmek için kabul edilmiş bir teknik olmamakla birlikte, değişik görünümleri de mevcuttur. Bankalarda mevduat hesabı açtırma, altın ve döviz satın alma, mülk edinme, özellikle sosyal güvenliğin yeterli bir güvence sağlayamadığı ülkelerde en sık başvurulan tasarruf yöntemleridir.

Tasarruf, bazı yararlarına rağmen çok eksik ve özellikle sosyal güvenliğin çok eşitsiz bir aracı olmaktan öteye geçememiştir. Çünkü her şeyden önce tasarrufun ekonomik güvenliği

sağlayabilmesi için kişilerin gelirlerinin bir bölümünü tasarruf edebilecek durumda olmaları gerekir. Bu nedenle yoksulların para biriktirme olanakları mevcut değildir. Oysa çok güç tasarruf edebilecek durumda olan bu kişiler, ekonomik güvencelerini sarsan tehlikelerden en çok zarar görenlerdir. Öte yandan para biriktirme, para değerinin istikrarını da zorunlu kılar. Aksi takdirde kişiler tasarruftan beklediği yararı göremeyebileceklerdir. Dolayısıyla tasarruf tamamen kişinin isteğine bağlı bulunan, sadece yüksek gelire sahip kişilerin korunmasında ve yeterli derecede para istikrarının bulunduğu ülkelerde önemli bir rol oynayabilir.

bb. Başkalarının Katılımını Gerektiren Teknikler (Kolektif Teknikler)

Kişisel teknikler sosyal güvenliğini sağlamada daima yetersizdir. Ayrıca güvence düşüncesi de bireyin sosyal risklerin etkilerine doğrudan ve kesin olarak kendisinin katlanmamasını gerektirir. Bu nedenle yükün dağıtılması ihtiyacı belirdiğinde kolektif teknikler ortaya çıkmıştır.

aaa. Yardım

Her çağda özel kişiler veya kamu kuruluşları yoksulların yardımına koşmuşlardır. Bu kapsamda öncelikle aile bireylerinin kendi aralarında yardımlaşmaları görülmektedir. Ayrıca dini kaygılarla ve yardım duygusunun manevi tatmini ile de bu yöntem uygulanmıştır.

Bir takım yararları bulunmasına karşın yardım tekniği bireylerin ekonomik güvencelerinin sağlanmasında uygun bir çözüm değildir. Zira yardımın yapılıp yapılmayacağı, bunun miktarı ve biçimi, yardımı yapacak kişinin karar ve isteğine bağlıdır. Ayrıca yardım isteyen açısından çoğu kez içinde bulunduğu durum onur kırıcı olarak kabul edilebilir. Bu itibarla, ne denli insancıl duygular ve dinsel düşüncelerle hareket edilirse edilsin yardım tekniği bireylerin sosyal güvenliğini sağlamada etkin bir yöntem değildir.

bbb. Hukuki Sorumluluk

İş kazası, meslek hastalığı ve hastalık gibi riskler karşısında bunun sorumluluğunu ekonomik yönden daha güçlü olan işverene yüklemek bir çare olarak görülmüştür. Bununla birlikte hukuki sorumluluğun doğması için aranan şartlar, bu yöntemin sosyal güvence sağlamadaki yetersizliğini de yansıtmaktadır. Gerçekten de sorumluluğun doğabilmesi için her şeyden önce üçüncü bir kişinin zarar verici eyleminin varlığı aranacaktır. Oysaki bireylerin yaşamları boyunca karşılaşacakları risklerin çoğu üçüncü kişilerin eyleminden bağımsız olarak ortaya çıkmaktadır. Hastalık, yaşlılık vb. riskler bunlara örnek gösterilebilir. Ayrıca kusurun kanıtlanması ve sorumlu kişinin ödeme gücünün bulunması da gereklidir. Bu

itibarla sorumluluk hukukuna hakim geleneksel ilkelerden ötürü bu yöntemde kazaya uğrayan işçiye ekonomik bir güvence sağlamada başarılı olamamıştır.

ccc. Yardım Sandıkları(Dernekleri)

Yardımlaşma sandık veya dernekleri, üyelerinin güçleri oranında katıldıkları bir fondan, ileride muhtaç hale düşecek üyelerine yardım yapmak amacıyla kurulurlar. Ticari amaç taşımayan karşılıklı yardım derneklerinde risklerin yükü, karşılıklı yardım ilişkisine girenlerin tümü üzerine dağıtılmıştır. Anılan sandıklara, karşılıklı yardımlaşma, dayanışma ve toplu tasarruf ilkeleri hakimdir.

Yardım sandıkları, tasarruf ve yardım tekniklerine oranla sosyal güvence açısından daha başarılı sonuçlar vermiştir. Ayrıca Avrupa işçi hareketinin geçmişinde bu sandıklar tartışmasız büyük bir rol oynamışlardır. Yardım sandıkları işçi dünyasının dayanışmasını geliştirmiştir. Osmanlı İmparatorluğunda da yardım sandıkları loncalar içinde başlamıştır.

Yardım sandıkları büyük bir dayanışmayı gerektirdiği ve etkili bir risk dağılımını gerçekleştirmek için geniş işçi kitlesine ihtiyaç duyduğundan üyelerinin yoksulluk engeliyle karşılaşabilmektedir. En elverişli yasal ve psikolojik koşulların bulunduğu İngiltere’de dahi yaşlılık, uzun süreli hastalık gibi ağır riskler garanti edilmek veya bu garantinin sadece prim ödeyenlere değil fakat ailelerine ve hak sahiplerine de yayılmak istendiği zaman, yardım sandıkları yetersiz kalmıştır. Bununla birlikte kimi ülkelerde zorunlu sosyal güvenlik rejimi yanında özellikle, hastalık ve yaşlılık sigortaları açısından ek yardım kurumları olarak varlıklarını korumaktadır. Ülkemizde de Amele Birliği, işçilere ek sosyal güvence sağlayan bir kurum olarak bugünde varlığını sürdürmektedir. Öte yandan bankalar, sigorta ve reasürans şirketleri, ticaret ve sanayi odaları, borsalar ve bunların oluşturdukları birlikler personelinin sosyal güvencesini sağlamak üzere vakıf veya dernek biçiminde kurulmuş yardım sandıkları, ülkemizde 506 sayılı yasanın geçici 20. maddesi gereğince zorunlu sosyal güvenlik kurumu niteliğindedir.

Yardım sandıkları ya da dernekleri, toplumun belirli bir grup ya da kesimini kapsamaması, zorunlu olmaması, sağladığı yardımların yeterli olmaması bakımından gerçek bir sosyal güvenlik sistemi olarak kabul edilemezler.

ddd. Özel Sigortalar

Özel sigortayı yardım sandıklarından ayıran en önemli fark ticari bir nitelik taşıması, dolayısıyla kar amacına dayanmasıdır. Sigortacı(şirket), sigortalılardan primleri toplar ve sigortalının bir tehlikeyle karşılaşması halinde ona belirli bir tazminat öder.

Sosyal güvenlik için özel sigortadan yararlanma fikri öncelikle İngiltere’de 19. yüzyılda ortaya çıkmıştır. Bu fikir İngiltere’de yoğun bir rağbet görmeye birlikte Avrupa ve Amerika’ya hızla yayılmıştır.

Her şeye rağmen özel sigorta isteğe bağlı bir akit olduğu, zorlayıcılık karakteri bulunmadığı ve bununla uğraşan özel sigorta şirketlerinin esas gayesi kar sağlamak olduğundan birbirleriyle rekabete girerler, ağır rizikolardan kaçınırlar, müşterileri arasında seçim yaparlar, bu nedenle özel sigorta gerçek anlamda sosyal güvenliğin dışında kalır. Ancak bu durum özel sigortaların sosyal güvenlik alanındaki kullanımını azaltmış değildir. Özellikle sosyal sigortaların sağladığı yardımların sınırlı olduğu ve kişilerin daha çok güvenliğe erişmek istedikleri ülkelerde, sosyal risklerin özel sigortalara da desteklenme ihtiyacı doğmaktadır. Ülkemizde de sigorta şirketleri hastalık ve özel emeklilik sigortası konusunda yoğun çaba harcamaktadır. 2001 yılında kabul edilen 4632 sayılı Bireysel Emeklilik Kanunu ile sosyal güvenlik sistemine ek nitelikte getirilen bir sosyal güvenlik programı ortaya konmuştur.

B. Özgün Sosyal Güvenlik Teknikleri

Geleneksel koruma tekniklerinin bireylerin ekonomik güvencelerini tam anlamıyla sağlayamaması, salt bu amaçla oluşturulmuş tekniklerin varlığını kaçınılmaz hale getirmiş, sosyal güvenlik sistemleri de bu özgün tekniklerle birlikte ortaya çıkmıştır. Tarihsel gelişim içinde sosyal güvenlik amacına yönelik teknikler çeşitli aşamalardan geçerek oluşturulmuştur. İlk aşamada geleneksel tekniklerden türetilmiş sosyal güvenlik teknikleri ortaya çıkmıştır. Örneğin, sosyal sigortalara ilişkin mevzuat karşılıklı yardım sandıklarına, iş kazaları ve meslek hastalıklarına karşı işçilerin korunması, geleneksel sorumluluk hukuku ilkelerinden hareketle oluşturulmuştur. Bireylerin ekonomik güvencelerini daha etkin bir biçimde sağlama yönündeki gereksinim kendisini hissettirdikçe, geleceksel tekniklerin uyarlanması aşaması da yavaş yavaş terk edilmeye başlanmıştır.

Sonuç olarak sosyal güvenliğin sağlanması bir amaç olup, günümüzde bu amacın gerçekleştirilmesinde sosyal sigortalar ile sosyal yardımlar ve hizmetler en önemli araçlardır. Sosyal sigortalar, sigorta tekniğine uygun olarak çalıştığı için primli rejim adıyla anılır. Sosyal yardım ve hizmetler ise ilgilinin herhangi bir katkısı bulunmaksızın kısmen ya da tamamen devlet bütçesinden yahut toplumdaki gönüllü kuruluşlardan sağlanır. Bu itibarla sosyal sigortalar *primli*, sosyal yardım ve hizmetler ise *primsiz* sosyal güvenlik rejimlerindedir. Bu kavramlara değinilmesi özgün sosyal güvenlik teknikleri hakkında bir fikir edinmek açısından yerinde olacaktır.

aa. Sosyal Sigortalar

Sosyal güvenlik tekniklerinin en gelişmiş ve yaygın olanıdır. Bir ülkede çalışanların maruz kalabilecekleri belli sosyal riskleri karşılamak amacıyla zorunlu olarak işçi ve işverenlerinde katılmasıyla devlet tarafından kurulan, örgütlenmiş bir kurum şeklinde ifade edilebilmesi mümkündür.

Modern anlamda 110 yıllık bir geçmişe sahiptir. Dünyada ilk kez Almanya'da Başbakan Bismarck döneminde kurulmuş olup, bu tarihten sonra tüm dünyaya yayılmıştır. Sosyal sigortalar, katılımın zorunlu olması, devletçe örgütlenmiş olması, belirli sayıda riski kapsamına alması açılarından özel sigortalardan ayrılmaktadır.

bb. Sosyal Yardımlar

Sosyal yardım muhtaç durumdaki kişilere sosyal gelir sağlanması anlamını taşır. İlk kez 19. yüzyılda yapılmaya başlanmış olan sosyal yardımlar, dünyada sosyal sigortalar kadar kapsamlı ve örgütlü değildir. Sosyal sigortalardan farklı olarak sosyal yardımlar, genellikle vergilerle finanse edilmekte, herhangi bir karşılığı olmaksızın gereksinim içinde olanları kapsamakta, tek yanlı olarak devlet tarafından yapılmakta ve yararlananlar mali katkıda bulunmamaktadırlar. Bugün Yeni Zelanda sosyal güvenlik sistemini esas itibarıyla sosyal yardımlara dayandırmıştır.

Sosyal yardımlar muhtaç olma koşuluna bağlı olduğundan, muhtaçlık durumunu yardımcı yapacak resmi merciler takdir eder ve değerlendirir. Muhtaç asker ailelerine yardım, istiklal madalyası sahiplerine yardım, görevleri nedeniyle yaralanan yahut ölen bazı kamu görevlilerine yapılan yardımlar, sosyal yardımlara örnek olarak gösterilebilir.

cc. Sosyal Hizmetler

Sosyal hizmet bireylerin birbirleriyle ve çevreleriyle uyum sağlamasını kolaylaştırmak amacını taşıyıp, bireylerin ve toplumun ihtiyaçlarını bir kısım hizmetler vererek gidermeyi hedefler. Sosyal hizmetlerde ilke, mal ve hizmet biçiminde yardımlar yapılmasıdır. Ancak sosyal hizmetlerde bazı koşullar altında kişilere para yardımı yapılabilir. Söz konusu hizmetler daha muhtaç yaşlıların bakımı, kimsesiz çocukların korunması, yoksullara yardım yapılması gibi pek çok hizmetten oluşmaktadır. Ülkemizde de 2828 sayılı yasa ile Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğü kurulmuş olup, söz konusu kuruma çocuk yuvaları, yetiştirme yurtları, kreş kurmak, çok yoksul kişilere ayni ve nakdi yardımlarda bulunmak gibi pek çok görev yüklenmiştir. Sosyal yardımlar daha çok parasal

edim, sosyal hizmetler ise belirli hizmetler sunma biçiminde ortaya çıkmakla beraber her iki kavram arasında kesin bir çizgi çizmek zordur.

4. Sosyal Güvenlik Sistemlerinin Doğması, Gelişmesi ve Günümüzdeki Durumu

Sosyal güvenlik oldukça uzun bir tarihsel evrimin ürünüdür. Bu bakımdan sosyal güvenliğin tarihsel gelişimi çeşitli dönemlerde izlenebilir. Hemen ifade edelim ki sosyal güvenlik sistemlerinin oluşumunu hazırlayan koşullar ve ilk sistemler Batı ülkelerinde ortaya çıkmıştır.

A. Sosyal Güvenlik Sistemlerinin Batı Ülkelerindeki Tarihi Gelişimi

Batı Avrupa Sosyal Güvenlik Sistemlerinin tarihi gelişimi iki dönemde toplanabilir. İlk dönem Klasik dönem olarak adlandırılan ve Almanya'da Bismarck'ın etkisiyle sosyal sigortaların ilk kez kabul edilmesiyle başlayan dönemdir. Diğer dönem ise Birinci dünya savaşından sonraki dönemdir. Özellikle iki dünya savaşı arasında ve savaş sonrası dönemde sosyal güvenlik konularındaki çabalar yoğunlaşmıştır. Modern sosyal güvenlik sistemlerinin temelleri de anılan dönemde atılmıştır.

Batı ülkelerinde sosyal güvenlik yukarıda bahsedildiği gibi iki dönemde incelenmekteyse de geleneksel korunma teknikleri daha da eskilere dayanmaktadır. Bu itibarla öncelikle endüstri öncesi toplumlardaki sisteme bakılacak olursa, sosyal güvenlikte yardım müessesinin önemli bir yer tuttuğu görülmektedir. Aile, korporasyon(esnaf birlikleri), karşılıklı yardım sandıkları ve dinsel nitelikteki hayır kurumları, yoksul ve hasta insanlara destek olma işlevini üstlenmişlerdir. Bilhassa 16. yüzyılda kilisenin denetimindeki yardım kuruluşlarının yanında devletin oluşturduğu kurumlarda ortaya çıkmaya başlamıştır. Bununla birlikte bu dönemin kronolojik işleyişinde gerçekleşen Fransız devrimi ile birlikte, birey ile devlet arasında yeni bir ilişki anlayışı ortaya çıkmıştır. Devrim sonunda esnaf birlikleri kaldırılmış, laiklik konulmuş ve herkese bir yardım isteme hakkı tanınmıştır.

İnsanların özgür ve eşit doğdukları esastan hareket eden Fransız devrimi filozofları ve onları takip edenler, bu özgür ve eşit kişilerin tamamen serbest iradeleri ile kurdukları hukuki ilişkilerin, onların çıkarlarına en uygun düşeceği inancını taşımaktaydılar. Bu düşünceler özde ekonomik liberalizm felsefesini yansıtmaktadır. Nitekim bu düşünce doğrultusunda Fransa'da 1791 tarihli kanun ile her türlü mesleki birlik ve koalasyon kurmak yasaklanmıştır. Bu duru ise işçi sınıfının durumunun ağırlaşmasına neden olmuştur. Eşitlik ve özgürlük perdesi arkasında bir tür sömürü sistemi yürürlüğe konmuştur.

Sanayi devrimi ile birlikte doğan bu işçi sınıfının ellerindeki tek malı ise güçleriydi. Ekonomik koşullar bir yandan işçilerin büyük kentlerde toplanması, öte yandan ağır çalışma koşulları içinde olmaları sonucunu doğurmuştur. Neticede biricik yaşam kaynağı emek geliri olan işçiler, fiziki ya da ekonomik nedenlerle çalışamadıkları dönemlerde yaşam olanaklarından tümüyle yoksun kalmışlardır. Bu dönem sosyal güvenlik açısından değerlendirildiğinde önümüze kara bir tablo çıkmaktadır.

Liberal doktrinlerin hakim bulunduğu dönemlerde ve ülkelerde sosyal sorunlara tatminkar bir çözüm bulunamamıştır. Bu ülkelerde devlet, sosyal alanda bir şeyler yapmak istediği zaman sadece fiilen yoksul olanlar yararına ve yardımın genel sınırları içinde işe karışabilmiştir. Diğer bir deyimle, devlet iş sözleşmesi dışında kalanlara yardım elini uzatmış, işçilere gelince onların iş sözleşmesi sınırları içinde haklarını savunmalarını kabul etmiştir. Ancak belirtilen bu ekonomik ve sosyal koşulların etkisiyle temelde dini esaslara dayalı yardım anlayışı yerini yavaş yavaş hak kavramına terk ederek, kişinin çalışma hakkı gibi, ulusal gelirden pay sahibi olması, siyasal eşitlik yanında ekonomik eşitlik ilkesi, kurumsal düzeyde de olsa benimsenmeye başlanmıştır. İşçi sınıfının güçlenmesi, bu sınıf lehine kimi ödünlerin verilmesini kaçınılmaz kılmıştır. Söz konusu gelişmelerin neticesinde 19. yüzyılın sonlarından itibaren Batı ülkelerinin çoğunda, bireylerin ekonomik güvencelerini gerçekleştirmeye yönelik sistemler pozitif hukuklara yansımaya başlamıştır.

B. Klasik Dönemde Sosyal Güvenlik

Geleneksel tekniklerle işçinin korunmasına dayanan ilk sistemlere, sosyal güvenlik tarihinin klasik dönemi adı verilmektedir. Bu dönemde sanayileşmiş ülkelerde işçiler lehine alınmış tedbirler başlıca üç noktada toplanabilir. Bunlar, iş kazası ve meslek hastalıklarının tazmini sistemleri, sosyal sigortala sistemleri ve aile yardımları(aile yüklerinin tazmini) sistemleridir.

aa. İş Kazası ve Meslek Hastalıklarının Tazmini Sistemi

Bismarck, Almanya'da sosyal sigorta sistemlerini oluştururken birçok ülkede çabalar daha çok iş kazaları ve meslek hastalıkları üzerinde yoğunlaşmıştır. 19. yüzyıl sonları ile 20. yüzyıl başlarında sanayi kesiminde çalışan işçileri iş kazaları riskine karşı korumaya yönelik yasaların çıkartılması(1884 Alman, 1897 İngiliz, 1898 Fransız) bu çabaların bir sonucudur. Bununla birlikte söz konusu yasalar, genellikle hukuki sorumluluk ilkesini mesleki risk alanına uygularlar.

Fransa’da kabul edilen 1898 tarihli yasada işverenler için kusursuz sorumluluk esası kabul edilmiştir. Ancak işverenin, kusuru bulunmasa da iş kazasına uğrayan veya meslek hastalığına tutulan işçisine tazminat ödemek zorunda tutulması sosyal güvenlik açısından yeterli değildi. İşçiye sağlanan bu tazminat bütün zararlarını karşılamadığı gibi işçi diğer sosyal riskler karşısında da tamamen korumasızdı.

bb. İlk Sosyal Sigorta Sistemleri

1. Almanya’da İlk Sosyal Sigorta Sistemi

Öteki Avrupa ülkelerinin kendilerine model aldığı Alman sosyal sigorta sistemi 1880-1890 tarihleri arasında yürürlüğe konulan yasalarla oluşturulmuştur. Bu dönemde Almanya’nın sanayileşme düzeyi diğer Avrupa ülkelerinin çok üstündedir, bunun sonucu olarak kentlerde sefalet içinde yaşayan işçi sayısında önemli bir artış olmuştur. Ayrıca bu dönemde Almanya’da sosyalist düşüncede çok canlı idi. Bu durumdan ürken şansölye Bismarck, hem bu duruma karşı baskı politikası gütmüş hem de sosyalistlerin etkisini silmeye yönelik bir sosyal reform politikası izlemiştir. Bismarck, bu sosyal reform politikasını izlerken, devlet sosyalizmi teorileri adı verilen teorilerden yararlanmıştı. Bu teoriler vergiler ve reformlar yolu ile gelirin yeniden dağıtımını öngörüyordu.

Bismarck döneminde ücretleri belirli bir miktarın altında bulunan sanayi işçileri yararına, hastalık sigortası(1883), iş kazası sigortası(1884), sakatlık ve yaşlılık sigortası(1889) olmak üzere üç temel yasa yayınlanmıştır.

Alman sosyal sigortalarından yararlananlar başlangıçta, ücreti belli bir miktarın altında olan işçilerdi. Sonradan bu sigortalardan yararlananların kapsamı genişletilmiştir. Bu sistem özel sigorta tekniğine dayanmaktadır. Ayrıca zorunluluk esası da söz konusudur. Kapsamda yer alan kimseler zorunlu olarak sosyal sigorta kapsamındadır. Öte yandan ilgililerin ödediği primler de ücretin yüksekliğine göre ayarlanmıştır. Primler branşlara göre sigortalı ve işveren arasında dağıtılmıştır. Nihayet devletin sosyal sigortaya genel bütçeden katkısı söz konusudur.

Bu özellikleriyle Alman sistemi, tüm dünyada olağanüstü bir başarı olarak değerlendirilmekteydi. Nitekim 1895’ten itibaren bu modelden esinlenerek sosyal sigorta yasaları Avrupa’nın başka ülkelerinde de yürürlüğe konulmaya başlanmıştır.

2. İngiltere’de İlk Sosyal Sigortalar

Birinci dünya savaşından önce işçilere sosyal koruma sağlamak amacıyla, İngiltere’de kimi bazı yasal düzenlemeler yapılmıştı. Bunların en önemlisi 1911 tarihli Ulusal Sigorta Yasasıdır. Bu yasa ile ne yaşlılık ne de iş kazası riskine karşı bir güvence getirilmişti, buna

karşılık bu yasa, hastalık ve sakatlık sigortası ile işsizlik sigortasını düzenlemiştir. Bu nitelikleri itibariyle İngiltere, dünyada işsizlik sigortasını kuran ilk devlettir. Başlangıçta kendisine sınırlı bir uygulama alanı tanınan işsizlik sigortası 1920 yılında yapılan değişiklikle tüm işçileri kapsamına almıştır.

Sosyal sigortaların idari yönetimi açısından İngiliz sistemi diğer ülke sistemlerinden büyük ölçüde ayrılmaktaydı. Sistem devlet denetimi altına sokulmuş, işleyişinde kamu otoritelerine geniş yetkiler tanınmıştı. İngiliz sosyal güvenlik sistemi ileride incelenecek olan 1942 tarihli Beveridge raporu ile yepyeni boyutlar kazanmış ve çağdaş sosyal güvenlik düşüncesinin oluşumuna büyük katkılarda bulunmuştur.

İngiltere ile ilgili olmasa da hemen ifade edelim ki, kurumsal düzeyde sosyal risklere karşı zorunlu sigorta tekniğini önerenler arasında Fransız düşünürleri bulunmakla birlikte, Fransa'da sosyal sigortalara ilişkin yasal düzenlemeler ancak 1928 yılından itibaren oluşturulmaya başlanmıştır.

cc. İlk Aile Ödenekleri Sistemleri

Aile bireylerinin sayısındaki artış, ek giderlerinde kaynağını oluşturur. Bu giderlerin sadece aile reisinin emek geliriyle karşılanması çoğu kez olanak dışıdır. Bununla birlikte birçok ülkede aile yüklerinin tazmini genellikle kabul edilmemiştir. Nitekim nüfusun artması endişeleri bazı devletleri aile ödenekleri tazminatı kabul etmekten alıkoymuyordu. Ancak yapılan anketler geçimin sadece aile reisinin ücretine bağlı olan işçi aileleri açısından nasıl bir yıkım doğurduğu göstermiştir. Bu itibarla aile ödenekleri konusunda Belçika ve Fransa'da ilk adımlar atılmıştır.

C. Modern Çağda Sosyal Güvenlik

Sanayi devriminin işçi sınıfı için yarattığı ekonomik güvensizlik uygar toplumların kolayca benimseyebilecekleri bir durum olmazdı. Bu amaçla sadece işçilerin özel olarak korunmasına ağırlık veren geleneksel tekniklerden türetilmiş sosyal güvenlik sistemleri oluşturulmuştur. Ancak alınan bu önlemler ne düşünsel, ne örgütsel ne de amaçlar düzeyinde birbiriyle uyumlu bir bütünlüğe sahip değildir. Bu nedenle atılan yeni adımlarla çağdaş sosyal güvenlik politika ve sistemlerinin ışıkları parıldamaya başlamıştır.

Özellikle batılı sanayileşmiş ülkeler, içine düştükleri bunalımı aşmak amacıyla bilhassa ikinci dünya savaşından sonra sosyal devlet kurumlarını hayata geçirmişler ve bundan da bekledikleri yararı önemli ölçüde elde etmişlerdir.

Sosyal güvenliği sadece işçi değil, toplumun tüm bireyelerine yaygınlaştırılması ve buna bağlı olarak öteki insan hakları yanında sosyal güvenlik hakkının da temel bir insan hakkı olarak kabul edilmesi çağdaş sosyal güvenlik politikalarının temel özellikleri arasında yer alır.

Kapitalist ülkelerde sosyal güvenlik hukukunun her aşaması liberalizmden bir ödün verme anlamını taşımaktaydı. Zira konulan her yasayla ekonomik mekanizmanın serbest işlemlerini bozabilecek hür türlü devlet müdahalesini yasaklayan ilkeye birçok istisna öngörülmüştür. Aşağıda diğer ülkeleri de etkilemiş bazı ülkelerin sosyal güvenlik sistemlerine yer verilmiştir.

aa. Amerika Birleşik Devletleri Sosyal Güvenlik Sistemi

Amerikan sosyal güvenlik yasası 14 Ağustos 1935 tarihli olup, sosyal güvenlik terimini kullanan ilk yasa ve ilk resmi metin olma açısından önemlidir. Ayrıca bu yasa Amerika yönünden jandarma devlet kavramından, refah devleti kavramına geçişi ifade etmektedir.

Bu yasa işçiler için yaşlılık ve ölüm sigortalarını düzenlemekte ve işsizliğe karşı bazı önlemleri içermekteydi. İşsizlik sigortasının düzenlenişi eyalet yasalarına bırakılmış sadece uygulanacak ilkeler belirlenmişti. Ayrıca öngörülen çözümler sadece işçileri değil, ekonomik bunalım nedeniyle yoksulluğa düşen herkesi kapsamaktaydı. Söz konusu sigortalar daha sonraki yıllarda yapılan eklemelerle birlikte bugünkü Amerika Birleşik Devletleri sosyal güvenlik sisteminin temelini oluşturmaktadır.

Amerikan sosyal güvenlik yasası çağdaş sosyal güvenlik sistemlerinin bazı izlerini taşımaktadır. Bu yasa ile çok farklı kategorilere ilişkin çok değişik yardım ve sigorta ilkeleri bir araya toplanmıştır. Böylece devletin toplumdaki ihtiyaç sorununu bütün olarak ele almak ve ona birbiriyle bağlantılı çözümler sunmak istediği görülmektedir. Kuşkusuz bu sistem içerisinde bir takım boşluklar vardır, örneğin zorunlu hastalık sigortası yoktur. Ancak bu eksiklik başka yollarla doldurulmaya çalışılmıştır.

Söz konusu yasanın başlıca önceliği ekonomik yapıyı düzene sokmaktır. Diğer bir deyişle kamu gücü başlıca çabalarını tam istihdama yöneltmiştir. Böylece sosyal politika ile ekonomik politikalar arasındaki genellikle bilinmeyen veya o zamana kadar önemsenmeyen bağlar ortaya konarak değerlendirilmiştir.

bb. Yeni Zelanda Sosyal Güvenlik Sistemi

1938 tarihinde oluşturulan Yeni Zelanda'nın sosyal güvenlik sistemi, belki de ilk kez yoksulluk sorununa köklü bir çözüm getirme özelliğiyle sosyal güvenlik tarihindeki saygın yerini almıştır. Bu sistem toplumun her üyesinin toplumdan nafaka alacağına sahip olduğunu,

gelirleri belli bir miktarın altına düştüğü zaman bu hakkını ileri sürebileceği düşüncesi üzerine kurulmuştur. Yardımı isteyebilmenin esaslı ve aşağı yukarı yeterli koşulu yoksulluk koşuludur.

Toplum, yoksul duruma düşen tüm vatandaşlara yardım yapmakla yükümlü kılındığından sosyal güvenliğin finansmanı, gelirlere alınan vergilerle sağlanmaktadır. Yardım miktarı da kişiye en az ölçüde güvence sağlamayı amaçladığından, bu miktar kişinin önceki kazançlarına göre değişmektedir. Ayrıca Yeni Zelanda emeklilik sigortası, işçi ve işverenlerin katılımlarından ziyade genel gelirlere karşılanan bir devlet sistemi olduğu için yasal düzenleme gereğince 60 yaşını geçen ve bu ülkede oturma şartını gerçekleştiren herkes ulusal emeklilik aylığına hak kazanır. Ulusal emeklilik aylığı dünyadaki en cömert emeklilik sigortalarından biridir. Ancak ulusal emeklilik sigortasının finansal harcamaları ve gelecekteki finansal durumu endişe uyandırmaktadır. Ancak mevcut haliyle Yeni Zelanda sistemi, her vatandaşın olanakları ölçüsünde katkıda bulunduğu ve ihtiyaçlarına göre yararlandığı bir yardımlar sistemi olarak adlandırılabilir.

cc. Yeni Bir Sosyal Güvenlik Kuramı: Beveridge Raporu

Dağınık bir görünüm sunan İngiliz sosyal güvenlik sistemini yeniden oluşturmak amacıyla 1941 yılında İngiliz hükümeti tarafından Sir William Beveridge başkanlığında bir komisyon oluşturulmuştur. Söz konusu komisyon tarafından bizzat Beveridge tarafından sosyal devrim olarak nitelendirilen ve tüm dünyada geniş yankı bulan rapor 20 Kasım 1942 tarihinde açıklanmıştır. Nitekim İngiltere sosyal güvenlik sistemi asıl ününü bu rapora bağlı olarak yaşanan gelişmelerle yapmıştır. Sosyal güvenlik alanında Beveridge raporu kadar kendisinden söz ettiren ve etkileri geniş olan pek az belge mevcuttur.

Rapora göre soyut bir özgürlük anlayışı insan hayatı için bir garanti değildir. Çünkü insan beş canavarla karşı karşıyadır. Bunlar, yoksulluk, hastalık, bilgisizlik, sefalet(pislik) ve işsizliktir. İnsanı bu savaşında destekleyecek olan iktidar bunu ne bahşiş ne de sadaka olarak yapacaktır. Vatandaş bunu bir hak olarak isteyebilecektir. İşte bu hakkın adı sosyal güvenliktir. Diğer bir deyimle sosyal güvenlik, belirli bir gelirin sağlanması başka deyişle kişiyi muhtaç olma durumundan kurtaracak belirli bir gelirin teminidir. Diğer bir ifadeyle raporda temel ilke olarak yoksulluktan kurtulma kabul edilmiş ve yoksulluğa karşı savaşın planlanmasının zorunlu olduğu vurgulanmıştır. Buna göre toplumdaki güçsüzlerin durumuna bakıldığında, uygulanması gereken formül gelirin yeniden dağıtılmasını sağlayacak sistemi oluşturmaktır. Çünkü ihtiyacın ortadan kaldırılması yalnızca üretimi arttırmakla sağlanmaz. Üretim doğru biçimde dağıtılmasını sağlamak gerekir. Alım gücünün çalışan sınıf içinde iyi

dağıtılması gerekir. İşte sosyal sigorta ve aile ödeneği bu servetin yeniden dağılımını sağlar. Böyle bir dağılımın refaha katkısı vardır ve iyi biçimde idare edilirse serveti arttırır.

Rapor gereğince yürürlükteki sistem kapsam açısından eksikti. Çünkü sadece ücretlileri ilgilendiriyordu. Ayrıca sistem örgüt, yönetim ve finansman açısından çok dağınık ve karmaşıktı. Var olan sistem mevcut görünümüyle etkin bir sosyal koruma sağlayamayacağından işe sıfırdan başlamak ve yepyeni bir sistem kurmak gerekmektedir.

Beveridge raporunda önerilen sistemin başlıca özellikleri de aşağıdaki şekilde özetlenebilir;

a) Genellik ve sigorta yardımlarında teklik: Sadece işçiler değil, tüm İngiliz halkı mesleki faaliyetleri ne olursa olsun toplumun bir bereyi olma sıfatıyla sosyal güvenlik kapsamına alınmalıdır. Örneğin işverenler, ev kadınları, işsizler, çocuklar sosyal güvenliğin kapsamına alınmalıdır. Böylelikle genellik ilkesi mutlak anlamıyla benimsenmiştir. Ayrıca ulusal sigorta kurumu tarafından yapılacak yardım, asgari bir yaşam düzeyi ölçü alınarak belirlenmelidir. Sigortalıların sosyal ve mesleki durumları göz önünde tutulmamalıdır. Bu bağlamda tek düze yardımlar, yani ilgilinin önceki gelirleri ne olursa olsun kesin ve aynı miktarlar saptanmıştı. Kişinin çalıştığı dönemde bir kamu kuruluşunun genel müdürü olması ile asgari ücretle çalışan bir temizlik işçisi olması arasında herhangi bir fark bulunmamaktadır, ikisine de maktu bir gelir öngörülmalıdır.

b) Yönetimde birlik: Tüm sosyal sigorta kurumlarının Sosyal Güvenlik Bakanlığının otoritesi altında birleştirilmesi gerekmektedir. Bu birleştirme herkesin sigorta yardımlarından olabildiği ölçüde kısa sürede yararlanmasını sağlayacak ve dolayısıyla formaliteler basite indirgenebilecektir. Bu konuda çok basit bir usul uygulanması planlanmıştır. Tüm sigorta yardımları, sigortalılara verilecek tek bir kart üzerine uygun pulun yapıştırılması suretiyle sağlanmalıdır.

c) Kişisel sorumluluk, primlerde teklik ve vergilerle katkı sağlama: Beveridge kural olarak kişisel sorumluluk ilkesini benimsemişti. Diğer bir ifadeyle devletin yanında bireylerinde sosyal güvenliğin finansmanına katkıda bulunmaları gerekir. Ayrıca talep olmadan sosyal güvenlik kuruluşları yardım yapmamalıdır. Sosyal güvenlik devlet ve kişilerin işbirliği ile sağlanabilir. Her şey devletten beklenmemelidir. Bu yönüyle Beveridge, katımlı sosyal güvenlik sisteminden yanadır. Ancak katılmasız sosyal güvenlik tamamlayıcı nitelikte olmalıdır. Bu düşüncenin sonucu olarak bireylerin mali katkıları ya da ödeyecekleri sigorta primleri de sigorta yardımlarındaki teklik ilkesine uygun olmalıdır. Yani her sigorta kolu için

ayrı prim yerine tek bir prim ödenmelidir. Bunun yanında aile yardımları ve sağlık konularında finansman kaynağı vergiler kabul edilerek ulusal dayanışma gösterilmelidir.

d) Sosyal güvenlik sisteminin ‘tam istihdam’ ve ‘ulusal sağlık’ politikalarıyla desteklenmesi: Yardımın dağıtımı için teşkil edilmiş kamu hizmeti de aslında daha geniş bir bütün içinde sadece bir parçadır. Dolayısıyla bu kamu hizmetinin, tam istihdam politikası ve sağlık politikası ile tamamlanması gereklidir. Vergi ile finanse edilecek ulusal sağlık sistemi, tedavi açısından olduğu kadar koruma açısından da bütün halkın sağlık bakımını ‘ücretsiz’ olarak üstlenmelidir.

İngiliz yasa koyucusu, yukarıdaki ilkeleri içeren Beveridge raporundan geniş ölçüde esinlenerek yeni yasalar çıkarmıştır. Ancak sonraki yıllarda İngiltere’de yaşanan ekonomik sıkıntılar yüzünden bu raporda yer alan fikir ve görüşlerden sapmalar meydana gelmiştir. 1979 yılında iktidara gelen muhafazakarlar, hızla ‘Beveridge-İngiliz’ modelinden uzaklaşarak, bireysel özgürlük ve bireysel sorumluluk ilkelerini benimsemiş, devletin sadece asgari yaşam düzeyini koruyacak ölçüde maktu bir yardımla yetineceğini ilke olarak kabul etmiştir.

dd. Şili Sosyal Güvenlik Sistemi

Şili sosyal güvenlik sistemini, bireysel-özel fonlama esasına dayandıran ilk ülkedir. Fon birikimi öngören sistemin tıkanması, aktif-pasif sigortalı dengesinin bozulması, devletin giderek artan oranda mali destek sağlamak zorunda kalması, sigortalı kaçığının büyümesi üzerine sürdürülen araştırmalar neticesinde iş başında bulunan askeri hükümet 1981 tarihinde aldığı bir kararla 1983 tarihinden başlamak üzere sosyal sigorta kapsamında bulunan malullük, yaşlılık ve ölüm sigortalarını özelleştirmiştir.

Mevcut sigortalılara eski sistemde kalma veya yeni sisteme geçme konusunda tercih hakkı tanınmıştır, 1983 yılında çalışmaya başlayanlar ise tercih hakkı tanınmaksızın işverenin ve devletin prim ödemediği yeni sisteme dahil edilmişlerdir.

Şili sisteminin üç temel özelliği bulunmaktadır. İlki bireysel tasarruf yönetiminin benimsenmiş olmasıdır. Yani her sigortalı adına bir sosyal güvenlik tasarruf hesabı açılmakta, sigortalının kendi ödediği primler ve biriken fonların getirisi bu hesapta toplanmaktadır. Diğerleri, fonların, özel fon şirketleri tarafından yönetilmesidir. Sonuncu özellik ise, sigortalıların emeklilik fonlarını seçme, bir fondan diğerine geçme hakkına sahip olmasıdır. Böylece fonlar arasında rekabet imkanı yaratılmıştır. Öyle ki bazı fonlar katılımcılara ulaşmak amacıyla tatil imkanı, televizyon dağıtımı gibi promosyon yöntemlerine başvurmaktadırlar.

Kısacası sistem, sosyal güvenlik sistemlerinin en belirgin özelliği olan ‘sosyal’ olma kısmından çok finans sektörü ile ilgili ‘ekonomik kar’ esasına dayanmaktadır.

Bu sistem sayesinde Şili’de devletin sosyal güvenliğe katkı ve müdahalesi asgariye indirilmiştir. Bu ülkede devlet sadece çok düşük bir gelir elde edenlere asgari ücretin %85’inden az bir emekli aylığı garanti etmektedir.

1995 yılında sistemde mali kriz başlamış, biriken fonların getirileri azalmış hatta negatife dönmüştür. Bu durum özel fonların yönetim giderlerinin arttığını söyleyerek katılımcılardan daha fazla gider payı almalarına sebep olmuştur. Bu da sigortalılar arasında hoşnutsuzluğa yol açmış ve sık sık fon değiştirmeye ve prim ödeyenlerin sayısının düşmesine yol açmıştır. Aslında sistemin amacı, sosyal dayanışmayı ve yeniden dağıtım hukukunu sağlamak değil, mali sıkıntıda bulunan finans piyasalarına kaynak sağlamaktır. Söz konusu sistem 1996 yılından itibaren tekrar toparlanma sürecine girerek günümüzde hala varlığını devam ettirmektedir.

Söz konusu sistem bazı çevrelerce eleştirilse de bu ülkedeki gelişmeler dünya kamuoyu tarafından ilgiyle izlenmektedir. IMF, Dünya Bankası gibi kuruluşlar, Latin Amerika ülkelerinin yarısına söz konusu sistemin uygulanmasını tavsiye etmiştir. Şili modeli Amerika Birleşik Devletleri sosyal güvenlik sisteminin bile özelleştirilmesi tartışmalarına yol açmış, Çin Halk Cumhuriyeti yetkilileri Şili’ye giderek incelemelerde bulunmuştur.

Şimdiye kadar anlatılanlardan sosyal güvenlik yasalarının gelişmesinin üç ana bölümde gerçekleştiği sonucuna ulaşılabilir. Bunlar, *işçilere tanınmış korumanın eksiksiz hale getirilmesi, korumanın işçi olmayanlara da yayılması ve çeşitli sosyal güvenlik hizmetlerinin tek bir kamu kurumunda toplanmasıdır.*