



Uluslararası Çalışma Bürosu Ankara

Sosyal güvenlik



İşçi eğitim el kitabı

.25

5



Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu

Türk-İş Yayınları No. 195

DEMİRCİOĞLU  MATBAACILIK
BAYINDIR SOKAKI, TÜRK İŞ PİYADASI NO: 2
ÇİFTİ YEĞENLER ANKARA
TELEFON: 252 14 71 FAKS: 252 14 71

Sosyal güvenlik
İşçi eğitimi el kitabı

1

3

56

11-12-13-14-15

21

23-25

83

113

TÜRK-İŞ
Bilgi Merkezi

Sosyal güvenlik

İşçi eğitimi el kitabı

TÜRK-İŞ
Bilgi Merkezi

Tarih:.....

Demirbaş No:.....**5954**.....

Tasnif No:.....**368..4..Sos**.....

Uluslararası Çalışma Örg

331.25

SCS

1995

5954

Copyright© Uluslararası Çalışma Örgütü 1992

Uluslararası Çalışma Ofisi yayınları, Uluslararası Genel Yayın Hakkı Sözleşmesi'nin 2 numaralı Protokolü altında yayın hakkından yararlanır. Bununla birlikte, kaynak belirtme koşuluyla, izin alınmaksızın kısa alıntılar yapılabilir. Çoğaltma veya çeviri hakları için başvurular, Publications Branch (Rights and Permissions), International Labour Office, CH-1211 Geneva 22, Switzerland adresine yapılmalıdır. Uluslararası Çalışma Ofisi, bu tür başvuruları memnuniyetle karşılar.

ILO (Uluslararası Çalışma Örgütü)

Sosyal Güvenlik : İşçi Eğitimi El Kitabı

Ankara, Uluslararası Çalışma Örgütü, 1995

(İşçi eğitimi için materyel/, / Sosyal güvenlik/02.03.1

ISBN 92-2-108004-8

ILO Yayın Katalog Kodu

Birleşmiş Milletler uygulamasına uygun olarak ILO yayınlarında kullanılan isimlendirmeler ve bu yayınlardaki bilgilerin sunulduğu, Uluslararası Çalışma Ofisi'nin hiçbir şekilde, herhangi bir ülke, saha ya da toprak veya bunların yetkililerinin yasal statülerine veya onun sınırlarını tahdite ilişkin görüş bildirmesini ima etmez. İmzalı makaleler, çalışmalar ve diğer katkılarda belirtilen görüşlerin sorumluluğu, münhasıran bunların yazarları üzerindedir ve yayınlama, bunlarda ifade edilen görüşlerin Uluslararası Çalışma Ofisi'nce onaylanması anlamına gelmez. Firma, ticari ürünler ve işleme süreçlerine ismen atıf yapılması, bunların Uluslararası Çalışma Ofisi'nce onaylanması anlamına gelmeyeceği gibi, belirli bir firma, ticari ürün veya işleme sürecinden söz etmede ihmal, bir desteklememe işareti değildir.

ILO yayınları, başlıca kitapçıklardan ya da birçok ülkedeki ILO yerel ofislerinden veya doğrudan doğruya ILO Publications, International Labour Office, CH-1211 Geneva 22, Switzerland'dan temin edilebilir. Yeni yayınların katalog veya listesi, ücretsiz olarak yukarıdaki adresten gönderilecektir.

Önsöz

Zamanın başlangıcından beri insanlar, farklı zorluklarla başa çıkabilmek amacıyla, karşılıklı dayanışma ilkesine dayalı sistemler bulmaya çalışmışlardır. Modern dünyada, sosyal koruma meselesiyle uğraşmak, ulusal ekonomik çabada insan kaynaklarının azami mobilizasyonunu temin etmek için bir halkın siyasi kararlılığını ölçmekte önde gelen mihenk taşlarından biridir. Hepsi olmasa da, birçok sanayileşmiş ülke etkili ulusal sosyal güvenlik sistemleri kurmuşlar; bunları çoğu yerde, özel sigorta sistemleriyle tamamlamışlar ve, bir arada, bütün hak sahiplerinin neredeyse tümünün kapsama dahil olmalarını sağlamışlardır. Aynı şeyi, sağlık harcamaları ve aile yükümlülüklerinin bütün yük ve masrafinin aile yapısının üzerine yıkıldığı gelişmekte olan ülkeler için söylemek mümkün değildir.

Bu el kitabı, sosyal güvenlik sistemlerinin henüz operasyonel hale gelmediği ya da iyileştirilmesinin gerekli olduğu bütün ülkelerde kullanılmak üzere hazırlanmıştır. Özellikle gelişmekte olan ülkeler ile Doğu ve Orta Avrupa ülkeleri, sosyal koruma sistemlerini oluşturma çabalarında bu el kitabını yararlı bulacaklardır. Bu ülkelerin nüfusunu oluşturmakta olan milyonlarca insan, hala böyle bir korumaya ya çok az erişebilmişler ya da hiç erişememişlerdir. Katlanmak zorunda oldukları sıkıntı ve eziyet bir yana, insanlar ülkelerinin gelişmesine işçiler olarak katkıda bulunamayacak denli ağır bir hastalık ve yoksulluk yükünü taşıyorlarsa, bütün bir ulusun kalkınması sekteye uğrar.

Bu el kitabını üretmekle, ILO İşçi Eğitim Programı, işçilerin sosyal güvenlik sistemlerinin nasıl kurulup yönetileceği ve kendi rol ve sorumlulukları hakkında tam enformasyona sahip olmalarının hayati önemini kavradığını göstermektedir.

Sosyal güvenlikle ilgili olarak ILO tarafından yayınlanan ilk işçi eğitimi el kitabı 1958'de çıkmıştı. O zamandan beri, yeni bir baskı yapılmadı. Konunun genel olarak gözden geçirilmesini içeren *Sosyal*

Güvenliğe Giriş kitabı da ILO tarafından aynı yıl içinde yayınlanmıştı. İşçi eğitimine özel olarak uyarlanan şimdiki el kitabı, bir sosyal güvenlik uzmanı ve ILO'nun eski bir yetkilisi olan Michael Jenkins tarafından hazırlandı.

ILO sosyal dengesizlikleri düzeltmeye ve yoksullukla mücadele etmeye kararlıdır, ve bu kitap, işçi eğitim el kitapları koleksiyonumuz için memnuniyetle karşılayacağımız bir ilavedir. Sendikalar ve işçi örgütleri için, gelecekte etkili sosyal güvenlik sistemlerinin ortaya çıkmasına yol açacak kaynaklardan biri olacağına duyulan güvenle yayınlanmıştır.

İÇİNDEKİLER

Önsöz	v
Giriş	1
1 Sosyal güvenlik deyince...	3
Bir parça tarih	3
Sosyal sigorta	7
Sosyal yardım	7
Finansmanı kamu gelirlerinden karşılanan yardımlar	8
Aile yardımları	8
İhtiyat fonları	8
İşverenlerin yükümlülükleri	9
Sosyal hizmetler	10
ILO ve sosyal güvenlik	10
Sosyal güvenliğin yaygınlaşması	11
Tartışma konuları	12
2 Sosyal güvenlik kimleri koruma altına alır ?	13
İdeal olan - herkesi!	13
Etkili Yönetim	14
Ücretli çalışanlar üzerinde yoğunlaşma	15
Kapsam eşitsizliğinin diğer nedenleri	15
Yüksek ücretli çalışanlar	16
İşyeri emeklilik programları	16
Devlet memurları ve diğer kamu çalışanları	17
Kırsal bölgeler	18
Gönüllü katılımcılar	18
Tartışma konuları	19
3 Sosyal güvenlik yardımları : Temel konular	21
Genel	21
Sosyal güvenlik yardımlarının gelişmesi : Sosyal sigorta	22
Sosyal sigorta ile diğer programlar arasındaki fark	23
Hak sahipliği koşulları	24
Yardım düzeyleri	24
Yardımların değerinin korunması	26
Tartışma konuları	27

4 Tıbbi hizmetler	29
Genel	29
Tıbbi yardımların amaçları	29
Tıbbi hizmet sistemleri	30
Hak sahipliği koşulları ve yardım süresi	31
Gelişmekte olan ülkelerdeki durum	31
Temel sağlık hizmetleri	32
Tıbbi hizmetlerde artan maliyetler	33
Tartışma konuları	33
5 Hastalık, doğum ve cenaze yardımları	35
Genel	35
Nakdi hastalık yardımı	36
Annelik yardımı	37
Cenaze yardımı	38
Tartışma konuları	39
6 İş kazası ve meslek hastalıklarına ilişkin yardımlar	41
Arka plan	41
İşçi tazminatı	42
Kapsam	43
Çalışmaya bağlı sağlık kaybı sigortasında olasılıklar ve yardımlar	43
Tıbbi hizmetler	44
Kazancın kesilmesi	44
Kısmi yeti kaybı	45
Ölüm durumunda geride kalan hak sahiplerine yapılan yardımlar	45
Çalışmadan doğan sağlık kayıplarının önlenmesi	46
Tartışma konuları	47
7 Yaşlılık yardımları	49
Farklı program türleri	49
Olasılıklar ve aylık bağlanma yaşları	50
Emeklilik	51
Normal emeklilik yaşı	52
Emeklilik yaşına ilişkin diğer konular	53
Yaşlılık yardımlarına hak kazanma	53
Ödeme yöntemleri	54
Emekli aylıklarının değerinin korunması	55
Nüfus ve yaşlanma	56
Tartışma konuları	57

8 Ölüm durumunda geride kalan yakınlar için yardımlar	59
Genel	59
Hak kazanma süreleri	60
Hak sahipleri	60
Yardımlar	61
Diğer yönler	61
Tartışma konuları	62
9 Malullük yardımları	63
Malullük kavramıyla neyi kastediyoruz?	63
Malullük/iş göremezlik durumunun tayini	64
Hak kazanma süreleri	65
Yardımlar	65
Rehabilitasyon	66
Tartışma konuları	67
10 İşsizlik yardımı	69
Olasılıklar	69
Farklı yaklaşımlar	69
Kimler korunur?	70
Hak sahipliği koşulları	71
Yardımlar	72
Yeni eğilimler	73
Gelişmekte olan ülkeler	73
Tartışma konuları	74
11 Aile (çocuk) yardımları	75
Genel	75
Farklı yardım türleri	75
Aile yapısı	76
Diğer aile yardımları	77
Yardım oranları	77
Aynı yardımlar	78
Tartışma konuları	79
12 Sosyal güvenliğin finansmanı	81
Genel	81
Maliyeti ve maliyet trendini etkileyen faktörler	82
Finansman sistemleri	84
Primler nasıl saptanır	85
Rezerv fonlarının yatırımlara aktarılması	85
Maliyetlerin belirli özellikleri	86
Tartışma konuları	87

13 Sosyal güvenlik ve ulusal ekonomi	89
Genel	89
Sosyal güvenlik ve gelirin yeniden dağılımı	90
Ekonomi ve sosyal güvenlik primleri	90
Tasarruflar ve yatırımlar	92
Ekonomik baskılar ve sosyal güvenlik	92
Tartışma konuları	94
14 Sosyal güvenlik nasıl yönetilir?	95
Genel	95
Yapılanmalar	95
Sosyal güvenlik politikası	97
Ortak özellikler	97
Yerel düzeyde yönetim	98
Bölge ve merkez yapılanmaları	100
İtirazlar	100
Sosyal güvenlik idaresinin bir aracı olarak otomasyon	101
Tartışma konuları	102
15 Göçmen işçiler	103
Genel	103
Temel ilkeler	104
Tartışma konuları	106
16 Sosyal güvenlikte ILO'nun rolü	107
Genel	107
Standart oluşturma	108
İnceleme ve araştırma	109
Teknik İşbirliği	110
Teknik yardım projelerinin finansmanı nasıl sağlanır	111
Uluslararası işbirliği	111
Sonsöz : İşçiler ve sosyal güvenlik	113
Ek : Önerilen ILO yayınları	115

Giriş

En eski zamanlardan beri insanlar, kendilerini ve bakmakla yükümlü oldukları yakınlarını korumayı, yaşamak için daha iyi ve daha emin bir ortam sağlamayı amaçlamışlar; güvenliğe gereksinim duymuşlardır.

Bu el kitabında, genel olarak güvenliğin temel dayanaklarından biri olan *sosyal* güvenlik kavramı ve uygulanması üzerinde duracağız. "Sosyal güvenlik" deyimini farklı insanlar için farklı anlamlara gelebilirse de, burada ortak bir nokta mevcuttur: toplumların daha fazla korunma -yaşama ilişkin sorunlarından, belirsizlikten, hastalıklardan ve mahrumiyetten korunma- sağlamaya yönelik doğal istekleri. Son iki yüzyıl boyunca erkekler ve kadınlar, yaşamlarının standardı ve kalitesi açısından parasal ücretlere ve başkalarının sağlanan mal ve hizmetlere giderek daha bağımlı hale gelmişlerdir. Ücret ya da gelirin yokluğu durumunda, kendilerini ve ailelerini yaşamın belirsizliklerine karşı koruma olanaklarını çoğunlukla bulamamışlardır. Zaman ilerledikçe, bu konuda fikir birliği içinde olan bireyler, yaşamlarını bağladıkları gelirlerinin azalması ya da kesilmesi durumunda karşılaşacakları sorunlarla daha kolay baş edebilmek ve birbirleri için karşılıklı koruma sağlayabilmek amacıyla bir araya gelmişlerdir. Bu kolay olmamıştır ve hala bugün bile, birçok ülkede, çok az korunma sağlayabilmiş ya da hiç sağlayamamış toplumlar mevcuttur. Daha şanslı ülkelerde, yurttaşların eğitim, konut, sağlık, gelir tazmini ve istihdam gibi alanlarda olağan gereksinimlerini karşılamak için yeterli altyapı vardır; fakat, buralarda bile hala üstesinden gelinmesi gereken sorunlar bulunmakta ve, sosyal ve ekonomik değişimler ve gelişmelerle birlikte, yeni sorunlar ortaya çıkmaktadır.

Bu el kitabı sosyal güvenlik konusunda daha fazla bilgi sahibi olmak isteyen, ne olduğunu, neler sağladığını, yeterli koruma oluşturmada ne gibi zorluklarla karşılaştığını, vb. öğrenmek isteyen kişi ve gruplar için -özellikle de işçi grupları için- hazırlanmıştır. Eksiksiz ya da her şeyi kapsayan bir rehber olması mümkün değildir. Öyle bir rehberin hazırlanması mümkün olsa bile, çok fazla ayrıntılı olması gerekirdi ve yine sosyal güvenlik konusunun bütün yönlerini kapsamı düşünülemezdi. Bu el kitabının yapabileceği en iyi şey, sosyal güvenlik programlarının anlaşılmasına muhtaç olan temel unsurlarını Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) açısından sunmak ve, aynı zamanda, eğitim programlarında kullanılacak konu ve başlık isteyenlere bazı fikirler ve tartışma noktaları sağlamaktır.

Bu el kitabının, aynı zamanda, *Sosyal Güvenliğe Giriş*¹ adlı ILO yayını ile bağlantılı olarak kullanılmak gibi bir amacı da bulunmaktadır ve sözü edilen yayındaki belirli bölümleri izleyen bir sunuş düzeniyle hazırlanmıştır. Bu kasıtlıdır. Sosyal güvenliğin belirli yönleri hakkında daha fazla bilgi ve kavrayış sağlamak isteyen okuyucunun ya da eğitiminin, o yayının metnine başvuracağı umulmaktadır. Daha fazla bilgi açısından yararlı olabilecek diğer ILO yayınlarının listesi ekte verilmiştir.

¹ Cenevre, 3üncü baskı, 1984.

Sosyal güvenlik deyince...

Sosyal güvenlik çok geniş bir yelpazeyi kapsadığından ve büyük yığınların “gündelik yaşamı” ile iç içe geçmiş olduğundan, burada bazı sınırlamalar getirme gereği ortaya çıkmaktadır. “Gündelik yaşam” deyiimi de tam olarak doğruyu yansıtmamaktadır; çünkü, gerçekte sosyal güvenlik kişinin doğumundan önce (doğum öncesi bakım çoğu yerde sağlanmaktadır) başlar ve ölümünden sonra da (ölüm durumunda sağlanan çeşitli biçimlerdeki yardımlarla) devam eder.

İlk önce, sosyal güvenlik kavramını tanımlamaya ve, kısaca, tarihsel gelişiminin anahatlarını vermeye, günümüzde uygulanmakta olan farklı sistem tiplerine değinmeye çalışacağız. Daha sonra, sosyal güvenlik yoluyla kimlerin koruma altına alındığına bakacağız ve genel olarak bazı yardımlardan ve bu yardımlara hak kazanabilmek için koşul koyma gereğinden söz edeceğiz. Tek tek sosyal güvenlik yardımlarına (dokuz temel türü bulunuyor) hızla bir göz attıktan sonra, sosyal güvenlik sistemlerinin finansmanı ve sosyal güvenliğin ülkelerin ekonomileri üzerindeki etkilerine ilişkin bazı saptamalar yapacağız. Sistemin başarıyla uygulanması açısından etkin bir yönetimin varlığının hayati önem taşıması ve işçi topluluklarını özellikle ilgilendirmesi nedeniyle, el kitabı bu konuyu çeşitli yönleriyle ele almakta. Çalışma, göçmen işçilere ilişkin olarak uygulanabilecek bazı özel düzenlemelere kısa bir bakış ve İLO’nun sosyal güvenliğin gelişmesinde oynamaya çalıştığı rolün özetlenmesiyle sona eriyor.

Bir parça tarih

Hem birey hem de topluluk için daha fazla güvence gereksinimi ve arayışı, her zaman mevcut olmuştur. İnsanlar, kendilerini ve ailelerini gerek açlık ve salgın hastalık gibi olasılıklardan, gerek onları kuşatan ya da tehdit eden diğer tehlikelerden korumaya çalışmışlardır. Hayatlarını sürdürebilmeleri için gerekli temel ihtiyaçları -barınak, yiyecek ve giyecek- karşılayabilmek için ellerinden geleni yapmışlardır. Bu, sürekli bir savaşı olagelmıştır ve dünya nüfusunun büyük bir bölümü için, günümüzde de her an sürdürülmesi gereken bir mücadele olmaya devam etmektedir.

Geçen yüzyıllarla birlikte cemaatler, önce saldırgan insan ve hayvanlardan korunmak, sonra da hayatın diğer zorluklarını hafifletebilmek amacıyla, çeşitli tipte gruplar halinde örgütlendiler. Zaman içinde, iyisiyle, kötüsüyle, tebaalarını ve onların yaşam biçimlerini disiplin altına almaya ve örgütlemeye çalışan liderler ortaya çıktı. Yönettikleri insanlara öğütler verdiler, tavsiyelerde bulundular; ama bu tavsiye ve öğütler çoğunlukla kendi çıkarlarına yönelikti. Benzer sorunları ve kaygıları paylaşan insan grupları ortak bir koruma sağlayabilmek için örgütlendiler. Tüccar ve zanaatkar loncaları, zorluklarla karşılaştığında üyelerine yardım sağlamak amacıyla oluşturuldular. Yaşamın sorunlarıyla başa çıkamayanların sıkıntılarını dini kuruluşlar hafifletmeye çalıştılar.

19. yüzyılda birçok insanın geçimini topraktan ve çok zor koşullar altında sağladığı bireyci, kırsal yaşam biçimi, özellikle Avrupa'da, yerini sanayileşmeye bıraktı. Bu durum yeni sosyal ve ekonomik sorunlar yarattı ve kırsal bölgelerden, ticari ve sınai gelişmenin sürdüğü, ücret karşılığı iş bulunabilen kentlere göç nedeniyle daha da ağırlaştı.

Sanayi işçileri, yiyecek, barınak ve giyecek için düzenli ücret ödemelerine bağımlı hale geldiler. Ücret gelirinin yokluğunda, kendilerini ve ailelerini yoksulluğun en kötü etkilerinden korumaya yardımcı olan geleneksel sosyal kalkan da artık yoktu. Gücü yerinde olanların çocukların, güçsüzlerin ve yaşlıların bakımına yardımcı oldukları geniş aile, klan ve aşiret sistemleri, kentte ya zayıflamış ya da erişilebilir olmaktan çıkmış bulunuyordu.

Hastalık ya da işsizlik, iş kazası veya yaşlılık gibi nedenlerle ücret geliri kesilenlerin sıkıntısını azaltmak için yavaş yavaş bazı çabalara girişildi. Hükümetler ya da yardımlaşma kurumları, tasarruf sistemleri oluşturdular. Hayat sigortası ve cenaze masraflarının karşılanması ihtiyacı, özel sigortacılığın bu alanlarda gelişmesine yol açtı. Devletler, işverenlerin hastalanan ya da kazaya uğrayan işçileri için bazı bakım hizmetleri sağlamalarına zorunlu kılan yasalar çıkarmaya başladılar. Ancak, bu düzenlemeler kendi başlarına yeterli değillerdi. Her ne kadar dönemin felsefesi hayatın risklerine karşı işçilerin kendi önlemlerini kendilerinin almalarını öngörüyorsaydı da, gerçekte işçiler gündelik yaşam mücadelesine öylesine gömülmüşlerdi ki, yakın ya da uzak ihtimaller üzerinde durmaları beklenemezdi.

Bu arka plana karşı, işçiler başlangıçta yavaş, daha sonra ise giderek hızlanan bir tempoyla örgütlenmeye, seslerini daha fazla duyurmaya ve güçlenmeye başladıkça, sanayileşen ülkelerde sosyal koruma programları şekillenmeye başladı. Bu programlar çoğunlukla zorunluydular; önce belirli kategorilerdeki işçilere uygulanıyor, daha sonra ise, giderek toplumun hemen hemen tümünü kapsayacak şekilde genişletiliyorlardı. İlk geniş kapsamlı ulusal sosyal sigorta sistemi, 1883-1889 yılları arasında Almanya'da, şansölye Otto von Bismarck döne-



minde ortaya çıktı; yaşlılık maaşı ve hastalık yardımlarını içeriyor, ancak işsizliği kapsamıyordu. Bunu, diğer ülkelerde, sigorta primi katkılarına dayanan (örneğin, 1890'lardan itibaren Avusturalya, Yeni Zelanda, İsveç ve Danimarka'da) ya da hükümetler tarafından fonlanan (örneğin, 1930'lar itibariyle Latin Amerika, Avrupa, ABD ve Kanada'da; 1950'lerden itibaren de Afrika, Asya ve Karayiplerdeki birçok gelişmekte olan ülkede) sosyal yardım sistemleri izledi. Ücret ve gelir kayıplarını - en azından kısmen - telafi etmeyi amaçlayan çeşitli sosyal güvenlik yardımı türleri geliştirildi ve, zamanla, kapsamı genişletildi. "Sosyal güvenlik" deyimi, bu katkılar ve yardımlar sistemini ifade etmek üzere kullanılmaktadır.

Doğrusıyla, bu el kitabının amaçları açısından "sosyal güvenlik" kavramını, şöyle tanımlayacağız:

Toplumun, hastalık, doğum, iş kazası, işsizlik, sakatlık, yaşlılık ve ölüm nedeniyle kazancın kesilmesi ya da büyük ölçüde azalmasının yol açacağı ekonomik ve sosyal sıkıntılara karşı, bir dizi kamusal önlem yoluyla üyeleri için sağladığı koruma; sağlık hizmetleri; ve çocuklu aileler için çocuk yardımları.

"Sosyal güvenlik" deyiminin resmen ilk defa 1935'te ABD yasalarında -Sosyal Güvenlik Yasası, 1935- kullanıldığını ve 1938'de Yeni Zelanda'da kabul edilen bir yasada da yer aldığını burada belirtelim. ILO, deyimini 1952 yılından itibaren kabul edilen (ülkelerin izleyecekleri standartların oluşturulmasına yönelik) çeşitli ILO Sözleşmelerinde ve Tavsiye Kararlarında yoğun olarak kullanmıştır (bkz., bu bölümün devamı).

Sosyal güvenlikten söz ederken, onun farklı unsurlardan oluştuğunu unutmamamız gerekir. Bu unsurlar, sosyal sigorta, sosyal yardım, bir ülkenin genel gelirleriyle finanse edilen yardımlar, aile yardımları ve ihtiyat fonlarıdır; bunlar, işverenlerce ek olarak sağlanan mesleki kaza ve hastalıklara ilişkin tazminatlar ve sosyal güvenlik etrafında gelişen diğer tamamlayıcı programlarla bağlantılı olmalıdır.

El kitabının bu bölümünü sonuçlandırmadan önce, sosyal sigorta, sosyal yardım ve yukarıda sözü edilen diğer unsurların ne anlama geldiklerini kısaca anlatmalıyız. Daha sonra, hem korunan kimseler hem de sağlanan yardımlar açısından sistemlerin kapsamı ve henüz tümüyle çözümlenemeyen bazı sorunların kısa anahatları ortaya konulacaktır.

Sosyal sigorta

Sosyal sigorta, bir yüzyıldan daha fazla zaman önce, Almanya'da, yerel hükümetler tarafından, işçilerin zorunlu prim ödemeleriyle katıldıkları hastalık fonlarının kurulmasıyla başladı. Hastalık durumunda, sigortalı işçiye ödeme yapılıyordu. Hastalık sigortasını, iş kazası, sakatlık ve yaşlılık durumlarını da kapsayan benzer sistemler izledi. Her üç toplumsal ortağın da -işçiler, işverenler ve devlet- sistemlerin yürütülmesinde söz hakkı bulunuyordu ve sistemlerin tasarlanmasında, kurulmasında ve yürütülmesinde işçi dayanışması başat bir rol oynamıştı.

Sigorta kavramı, risklerin birleştirilmesi ilkesine dayanır. Sistem kapsamında bulunan herkes ortak bir fona katkıda bulunur; katkıda bulunan kişilerden birinin yardımdan yararlanmak için önceden belirlenen koşulları yerine getirmesi durumunda, örneğin hastalanması ve yeterli görülen süre boyunca katkıda bulunmuş olması durumunda, o kişinin ihtiyaçları -ya da en azından ihtiyaçlarının bir bölümü- sigorta fonundan karşılanır. Sosyal sigorta sistemleri arasında farklar bulunabilirse de, temel özellikleri şöyle sıralanabilir:

- ☐ normal olarak, hem işçi hem de işveren tarafından ödenen primlere, çoğunlukla devlet katkısının da eklenmesiyle finanse edilirler;
- ☐ zorunlu katılımı gerektirirler;
- ☐ primler özel fonlara ödenir, yardımlar da bu fonlardan ödenir;
- ☐ fon fazlası, gelir getirebilecek yatırımlara aktarılır;
- ☐ sağlanacak yardımlar, prim ödenmesi esas alınarak ve imkan sınıması yapılmaksızın (yani, gelir ve servet dikkate alınmaksızın) garanti edilir;
- ☐ prim ödemeleri ve sağlanan yardımlar, çoğu zaman kazançlarla doğru orantılıdır;
- ☐ iş kazası durumunda yapılan yardımlar, genel olarak, tümüyle işveren tarafından üstlenilir.

Sosyal yardım

Bazı ülkeler, kendi sosyal güvenlik programlarını, işçi ve işverenlerin bireysel katkıları yerine, "sosyal yardım" olarak adlandırılan doğrudan başlatmışlar ya da yeniden düzenlemişlerdir. Yerel ya da ulusal düzeyde toplanan vergilerden finanse edilen çeşitli programlar uyarınca, ihtiyaca ilişkin olarak belirlenen koşulların yerine

gelmesi durumunda, yardıma ilişkin ödemeler yasal bir hak gereği olarak yapılır. Genel olarak, yapılacak ödemenin saptanmasında, gelir ve servet dikkate alınır. Sosyal sigorta programlarını temel alan birçok ülkede, şu ya da bu nedenle temel programın kapsamı dışında kalan kişiler veya sigortanın sağladığı ödemelerin ihtiyacı karşılamaya yeterli olmadığı durumlar için ayrıca sosyal yardım uygulamaları da bulunmaktadır. Sosyal yardım, sosyal refahla çok yakından ilişkili olabileceğinden, yapılacak ödemenin miktar ya da türünün saptanmasında dikkatli davranılmaktadır.

İskandinav ülkeleri ile Avusturalya ve Yeni Zelanda gibi ülkeler, sosyal güvenlik konusunda, sosyal yardım yaklaşımını tercih etmektedirler.

Finansmanı kamu gelirlerinden karşılanan yardımlar

Diğer bazı ülkelerde, belirli bir süre bir işte istihdam edilen yerleşik kişiler, gelir ve servetlerinden bağımsız olarak kendilerine standart ödemelerde bulunulmasına hak kazanmaktadırlar. Bu ödemeler, yaşlılık, dul, yetim ya da iş göremezlik aylıklarını da kapsayabilir ve finansmanları genel devlet gelirlerinden sağlanır. Sağlık yardımları da, bazı ülkelerde, prim ödenmeksizin ve kişinin kendi olanaklarına bakılmaksızın sağlanabilir ve masraflar, kısmen ya da tümüyle, kamu fonlarından karşılanır.

Aile yardımları

Birçok ülkede, bir aile oluşturma özel ihtiyaçlar ve ek masraf gerektirdiği kabul edilir ve bu kabul bir şekilde sosyal güvenlik sistemine yansıtılır. Aile yükümlülükleri konusunda vergileme mekanizması yoluyla düzenlemeler yapılabilir; ayrıca, bazı ülkelerde, bir ya da daha fazla çocuk yetiştiren kişiye ya maaş bağlayarak ya da ücreti destekleyici yollardan özel yardımlar sağlanabilmektedir.

İhtiyat fonları

İhtiyat fonları ve tasarruf sandıkları nesiller boyunca varolagelmisler ve diğer koruma biçimlerinin yokluğunda, gelecekteki

harcamalarını karşılamak için tasarruf yapmak isteyen ve bu amaç etrafında bir araya gelen bireylerden oluşan grupların özel ihtiyaçlarına cevap vermişlerdir. Devletler, özellikle de ekonomileri henüz gelişme aşamasında olanlar, bu yaklaşımı benimsediler ve (genellikle, ulusal ihtiyat fonu sistemleri diye bilinen) sistemler oluşturdular. Bu sistemler, ulusal ve zorunlu tasarrufun kolay anlaşılır bir biçimi olma avantajına sahiptirler; biriken ödentiler (tasarruflar), üzerlerine yatırımlardan sağlanan faiz getirileri de eklenerek, yaşlılık, işgöremezlik ya da ölüm gibi belirli durumlarda üyeye geri ödenir. O arada, fonda bulunan para sosyal ve ekonomik kalkınma projeleri için kullanılabilir.

İhtiyat fonları sisteminde bireysel prim katkıları, işçinin çalıştığı süre içinde ücretinden kesilir. Normal olarak, işverenden de benzer şekilde prim katkısı tahsil edilir ve katkıların tümü, ihtiyat fonunu işleten kurum nezdinde işçinin adına açılan bir hesaba yatırılır.

Ulusal ihtiyat fonu sisteminin, deyimim alışılmış anlamında, gerçek bir sosyal güvenlik sistemi olmadığını savunanlar bulunmaktadır. Kuşkusuz, sistem kapsamında bulunan işçiler arasında risklerin ortaklaştırılması söz konusu değildir; ücret yerine geçecek periyodik ödemeler yapıldığı da seyrek görülür. Toplu ödeme kuraldır. Ayrıca, ne yazık ki, enflasyonist ortamlarda biriken primler alım güçlerinin çoğunu kaybedebilirler ve yapılan nihai geri ödeme, mevcut hayat pahalılığı ile pek bağdaşmayabilir.

İşverenlerin yükümlülükleri

İşverenlere yükümlülükler getiren sistemler birçok ülkede mevcuttur. Daha çok işle ilgili sağlık risklerini (iş kazaları ve meslek hastalıkları) konu alan bu yükümlülükler, riskin gerçekleşmesi durumunda işverene, ya doğrudan ya da onaylanmış bir sigorta aracılığıyla, işçi için sağlık yardımı sağlama görevini yüklerler. Bu tür programların çoğu, işçi tazminat sistemleri olarak bilinir.

Birçok ülkede geçerli olan çalışma yasaları, işverenler için sosyal güvenlik tipi yardımlar sağlama zorunluluğunu getirmiştir. Ücretli hastalık ve doğum izinleri çoğu yerde kabul edilmektedir; işçinin işten çıkarılması ya da sözleşmesinin yenilenmemesi halinde, kendisine tazminat ödenmektedir. Sağlık yardımı sağlama yükümlülüğü bazı yasalarda yer almakla birlikte, devletler işverenleri -vergiler ve diğer teşvik unsurları yoluyla- mevcut sosyal güvenlik imkanlarının yerine geçecek ya da bu imkanları destekleyecek mesleki emeklilik planları oluşturmaya giderek daha fazla teşvik etmektedir. Bu planlar çoğunlukla yasa gereği olmamakla birlikte -Parlamento'da kabul edilen

yasalarda yer almamaktadırlar- bu ve benzeri düzenlemeler sayı ve kapsam itibariyle artış göstermekte ve toplu pazarlık ve sözleşmeler için verimli bir alan oluşturmaktadırlar.

Sosyal hizmetler

Devlet, çoğu zaman, mevcut kaynaklar elverdiğince ve genel sosyal korumanın bir parçası olarak, yurttaşlarına sosyal hizmetler de sağlar. Bunun bulunmaması -ya da yeterli olamaması- durumunda, gönüllü kuruluşlar ve diğer örgütler, boşluğu kısmen doldurmaya çalışırlar. Sosyal hizmetler, şu tür yardımları kapsar:

- ☐ sağlık alanında koruyucu hekimlik hizmetleri; başka bir deyişle, kolera ve tifo gibi salgın hastalıkların, insanların hijyen konusunda eğitilmeleri ve yürütülen aşı programları yoluyla önlenmesi, kazalardan korunma, vb.;
- ☐ sağlığını kaybedenlerin rehabilitasyonu;
- ☐ malül ve yaşlılar için özel imkanlar;
- ☐ çocuk bakımı ve çocuk yardımları;
- ☐ aile planlaması.

Bazı durumlarda, bu hizmetler, sosyal güvenliğin diğer unsurlarıyla tümüyle içiçe geçmiş bulunmaktadır; bu açıdan, ülkedeki sosyal güvenlik sisteminin bir bütün olarak gösterdiği tarihsel gelişme belirleyici önem taşımaktadır.

ILO ve sosyal güvenlik

Bu el kitabı boyunca, yer yer ILO'nun sosyal güvenliğin gelişmesine nasıl yardımcı olmaya çalıştığından söz edeceğiz; 16. Bölüm ILO'nun bu alandaki rolüne ayrılmış bulunuyor. Şimdilik, Birinci Dünya Savaşını izleyen barış anlaşmasıyla 1919'da kurulan ILO'nun amaçlarından birinin, devletleri, işçileri işlerinden kaynaklanan hastalıklar ile salgın ve yaralanmalardan korumaya, yaşlılık ve iş göremezlik durumları için önlem almaya ve kendi ülkeleri dışında istihdam edilen işçilerin çıkarlarını korumaya teşvik etmek olduğunu belirtmemiz herhalde yeterli olacaktır. 1919'da görece az sayıda devletin sosyal güvenlik sistemi bulunuyordu ve bunlar da daha çok sigorta düşüncesine dayalı bulunuyorlardı.

ILO'nun yürüttüğü ilk çalışmalar, standartların yaratılması üzerinde yoğunlaşıyordu. Efektif olarak bu çalışmalar, ILO'ya üye ülkelerin hem makul hem de ulaşılabilir olarak kabul ettikleri hedeflerin oluşturulmasını içeriyordu. ILO, Birleşmiş Milletler sistemi çerçevesinde üçlü bir yapıyla işleyen yegane örgüt olma durumundadır; bir başka deyişle, çalışma hayatı ve sosyal güvenlik gibi ilgili alanlardaki ortak sorunlar hakkında özgür ve eşit biçimde konuşabilecek üye ülke heyetlerini -hükümetler, işverenler, işçiler- bir araya getirir. Uzun tartışma ve incelemelerin ardından, uluslararası çalışma Sözleşmeleri üzerinde, üye ülkelerin resmi onayına sunulmak üzere, anlaşmaya varılabilir. Sözleşmenin üye ülke tarafından onaylanması, Sözleşme hükümlerinin o ülke için bağlayıcılık kazanmasını getirir. Sözleşmelerde, ulaşılmak istenilen hedefler ayrıntılarıyla yer alırlar; örneğin, sosyal güvenlik konusunda bu hedef, işçiler için yeterli bir sosyal koruma düzeyine ulaşılmasını içerir. Aradan geçen yıllarla birlikte, ilk Sözleşmelerin çoğu güncelleştirilmiş ve geliştirilmiştir. Bunlar, bağlayıcı olmamakla birlikte, üye ülkeleri çeşitli Sözleşmelerde varılan sınırların ötesine geçmeye ikna etmeyi ve özendirmeyi amaçlayan Tavsiye Kararlarıyla da pekiştirilmiştir.

Sosyal güvenliğin gelişmesinde ILO'nun rolü hakkında, bu aşamada son bir nokta daha belirtilmelidir: Bekleneceği üzere, bu rol yalnızca uygun standartlar ve hedeflerin üretilmesiyle sınırlanmış değildir. Sosyal güvenlik önlemlerinin yürürlüğe konulması ve pratikte uygulanmasını çevreleyen sorunların araştırılması ve incelenmesini de içerir. ILO'nun "teknik işbirliği"nden yararlanan birçok ülke bulunmaktadır. Sosyal koruma önlemlerini planlamak ve yürürlüğe koymak isteyen birçok ülkeye uzman yardımı yapılmıştır. Sistemlere nasıl finansman sağlanacağı, sistemlerin nasıl işlevsel kılınacağı, idari güçlüklerin üstesinden nasıl gelineceği, sistemlerin nüfusun diğer kesimlerini de kapsayacak şekilde nasıl genişletileceği, vb. birçok konuda uzman tavsiyeleri sağlanmıştır.

Sosyal güvenliğin yaygınlaşması

★ İkinci Dünya Savaşı sonrası dönem, sosyal güvenlik önlemlerinin uygulanmaya başlandığı ya da yaygınlaştırıldığı ülkelerin sayısında hızlı bir artışa tanık oldu. Bu dönemde birçok ülke bağımsızlığını kazanmış ya da kazanmak üzereydi ve, yeniden yapılanma çabalarının bir parçası olarak, yurttaşlarının sosyal korunmalarını genişletmek istiyorlardı. Yalnızca işçilerin ya da işverenlerin bireysel ya da toplu çabalarına dayanarak ülke çapında kapsamlı bir korunma örgütlenmesi mümkün

değildi; devletin başı çekmesi gerekiyordu. Devlet desteğindeki sosyal güvenlik programlarının sayısında yıllar boyunca görülen gelişme dikkat çekicidir; aşağıdaki tablo programların kapsamı konusunda bir fikir vermektedir.

İş kazasına ilişkin yardımların hemen hemen her ülkenin zorunluluk temelinde getirdiği bir uygulama olduğu, yine ülkelerin çoğunda yaşlılık, iş göremezlik, dul ve yetim yardım programlarının bulunduğu görülmektedir. "Kısa vadeli" yardımlar -hastalık ve doğum yardımları, uzun sürmeleri beklenmediğinden böyle adlandırılmaktalar-görece daha az sayıda ülkede bulunmakta ve aile yardımları da benzer bir durum göstermektedir. İşsizlik yardımı ise sanayileşmiş ülkelerin çoğunda mevcut olmakla birlikte, sınırlı bir süre için geçerlidir.

Program türü	1940	1949	1958	1967	1977	1988
Toplam	57	58	80	120	129	145
Yaşlılık/Malül/Dul-yetim	33	44	58	92	114	135
Hastalık/Doğum	24	36	59	65	72	84
İş kazası/Meslek Has.	57	57	77	117	129	136
İşsizlik	21	22	26	34	38	40
Aile yardımı	7	27	38	62	65	63

Kaynak: ABD Sağlık ve Beşeri Hizmetler Bakanlığı: Dünyada sosyal güvenlik programları, 1988, Araştırma raporu No.62 (Washington, DC, 1989).

Tartışma konuları

1. "Sosyal güvenlik" deyiminden ne anlıyorsunuz?
2. Sosyal güvenlik neden ve nerede ortaya çıktı?
3. En az beş sosyal koruma sisteminin adını sayınız.
4. Sosyal sigorta sistemi ile sosyal yardım sistemi arasındaki temel fark nedir?
5. Ulusal ihtiyat fonları neden daha az etkili sosyal koruma önlemi olarak kabul edilirler?

Sosyal güvenlik kimleri koruma altına alır?

İdeal olan - herkesi!

Bireyin yaşamdaki durumu ne olursa olsun, toplumdaki herkes sosyal güvenlikle korunabilseydi - başka bir deyişle, kapsam gerçekten evrensel olabilseydi - bu ideal olurdu. Böyle bir koruma, toplumun bir bütün olarak dayanışmasının ifadesi haline gelirdi ki, sosyal güvenlik fikrinin altında da zaten bu kavram yatar. Korumanın eşit ölçülerde sağlanması da ideal olurdu.

Ancak ideal olan, her zaman uygulanabilir olan demek değildir ve sosyal korumanın en gelişmiş biçimlerinin bulunduğu ülkelerde bile, her bireyin eksiksiz ya da yeterli korumaya sahip bulunduğu söylenemez. Koşullar ve yaşam biçimleri de değişmektedir ve daha 20 yıl öncesine kadar yeterli ve adil olduğu düşünülen bir şey, bugün artık uygun olmayabilir. Tarih, kültür, din ya da gelenek gibi nedenlerle, belirli programlara diğerlerinden daha fazla önem verilebilir ve bütün bunlar yetmiyormuş gibi, uygun görülen sistemlerin planlanması sırasında, siyasi ve ekonomik durumun da hesaba katılması gerekir.

✂ Sosyal güvenlik programları, resmen ilk uygulamaya konuldukları sıralarda, tümüyle sosyal sigorta ilkelerine dayanma eğilimindeydiler. Çoğu zaman kapsam bakımından çok sınırlı kalıyorlardı; örneğin, ancak belirli işçi kesimleri kapsanabiliyordu (maden işçileri, demiryolu işçileri, 20'den fazla personel çalıştıran fabrikaların işçileri, belirli şehir ya da bölgelerdeki işçiler, vb.). Günümüzde bile, birçok ülkede sınırlı kapsamdaki programların -evrensel olanları bir tarafa bırakalım- uygulanmasında istenildiği kadar hızlı ilerleme kaydedilememektedir. ✂

Sorunlardan biri, çeşitli nedenlerden ötürü, toplumdaki her bireyi başlangıçtan itibaren kapsama dahil etmenin çok seyrek rastlanan durumlarda mümkün olmasıdır. Bu yüzden, birçok devlet, tek tek işçilerin kolaylıkla ayırdedilebildiği, yeterince iyi örgütlenebilmiş sektörleri kapsama alarak işe başlar. Bu, yönetim görevini kolaylaştırır. Deneyim elde edildikçe, sistem diğer sektörleri ve daha fazla sayıda insanı kapsayacak biçimde, giderek genişletilebilir.

Bu el kitabının 1. Bölümünde, sosyal güvenlikle ilgili ILO Sözleşmelerinden söz edilmişti. Bunlardan en önemlilerinden biri

☞ Sosyal Güvenlik (Asgari Standartlar) Sözleşmesi, 1952 (No. 102)- üye Devletlerin o dönemde onaylamaya hazırlandıkları politikaları tek bir belgede bir araya getirmiştir. Belge, sosyal güvenliğin ruhunda bulunan bir dizi yardımcı betimler ve tanımlar; nüfusun kapsama dahil edilecek bölümü, yardımların içerik ve düzeyi, prim ödeyenler ve hak sahiplerinin hakları, sistemlerin nasıl yönetilmesi gerektiği hakkında asgari gerekleri belirler.

Sözleşme, sosyal güvenliğin dokuz dalını belirtir. Kapsama alınacak nüfus konusunda istenilen asgari düzey oldukça mütevazıdır -bazı dallarda risk altındaki kişilerin yüzde 50'sini geçmez ve Sözleşmede konulan temel standartlarda bile, "ekonomisi ve tıbbi olanakları yeterince gelişmemiş" bir ülke onay için başvururken geçici istisnalardan yararlanabilir. Amaç, ülkeleri bir başlangıç yapmaya teşvik etmek ve fazla kısıtlayıcı koşullar empoze etmekten kaçınmaktır. El kitabında, bu Sözleşmeye sık sık atıfta bulunacağız.

Etkili Yönetim

Sosyal güvenlik kapsamındaki nüfus oranlarının eşitsizliği konusuna ilişkin olarak, nedenlerden birine yukarıda kısaca değinildi. Tek tek kişilerin ve işverenlerin sosyal güvenlik sistemine prim ödeyerek katıldıkları yerlerde, gerekli bilginin hak iddiasında bulunulduğunda sorumlu memurun elinde olabilmesi için, istihdam ve ücretlere ilişkin ayrıntılı bilgi olması zorunludur. "Uzun vadeli" sosyal güvenlik yardımları olarak bilinen yaşlılık aylığı, iş göremezlik, dul ve yetim aylıklarının bağlanabilmesi için yıllarca prim ödemesi yapılabilir ve bu ödemelerin düzenli olarak kaydedilmesi gereklidir. İşçilerin, istihdam durumlarının ve ücretlerinin, yıllar boyunca eksiksiz olarak izlenmesinin devasa bir iş olduğu herkes tarafından teslim edilecektir. Bilgisayarlar, vb. modern teknoloji, kayıt işlemlerini bir ölçüde kolaylaştırabilir; yine de kimse bunun basit bir iş olduğunu iddia etmeyecektir.

Prim katkılarına dayanan bir sistem oluşturulurken, sistem kapsamına alınacak her kişi ve işveren için özel ve kişisel kimlik ayrıntıları bulunmalıdır. Ülkenin iyi oturmuş bir nüfus kayıt sistemi ya da ulusal kimlik kartı uygulaması varsa, bunlar başlatılacak olan sosyal güvenlik kayıt sistemi için belki bir temel oluşturabilirler. Her durumda, bu çalışma hızla tamamlanmak zorundadır: hızla tamamlanamazsa, işçiler iş ya da işveren değiştirebilirler, bir defadan fazla kaydedilmiş olabilirler ve bu tür durumlar, gelecekteki prim katkılarının düzenli tahsisi konusunda zincirleme sorunlara yol açar.

Bu nedenle, genellikle ilk kayıtlar, toplumun en kolay erişilebilen ve ayırdedilebilen, kendileriyle ilgili resmi işveren kayıtlarının ya da

diğer kayıtların varolma ihtimalinin yüksek olduğu bireyleri üzerinde yoğunlaştırılır. Dolayısıyla, işgücünün önemli bir bölümünü sisteme katabilmek için, büyük işletmelerde çalışan işçilerin kapsama ilk önce dahil edilmeleri muhtemeldir. Zaman içinde kapsamın genişletilerek, geriye kalan işçilerin de sisteme alınması umulur.

Bununla birlikte, belirli bazı ülkelerde henüz ilk kapsam genişletilmesinin sağlanamadığı, küçük işletmelerde ya da ev-içi özel hizmetlerde çalışanların, veya geçici işçilerin kapsam dışı kaldığı görülmektedir.

Ücretli çalışanlar üzerinde yoğunlaşma

Ücretli çalışanların yanı sıra, kendi hesabına çalışanlar -bağımsız çalışanlar-, işsizler, evde çalışan ve herhangi bir ücret almayanlar gibi, yine toplumun bir parçasını oluşturan birçok başka birey de bulunmaktadır. Böyle bireylerin, sigorta temeline dayanan bir sosyal güvenlik sistemine dahil edilmeleri zordur.

İşçi açısından sosyal sigortanın çekici yanlarından biri açıkça görünen değeridir; işçi, sosyal güvenlik yardımlarına katkı olarak kendi ücretinden bir miktar prim ödemekteyse de, işveren primleriyle bu katkı en azından ikiye katlanmakta ve ayrıca bunun üzerine devletin ek desteği de eklenebilmektedir. Öte yandan, bağımsız çalışanlar ve işsizler, gerekli katkının büyük kısmını kendileri karşılamak durumundadırlar ve ödemeleri gerçekleştirmeleri, imkansız değilse bile, çok zor olabilir. Ayrıca, bir ülkede küçük dükkan sahipleri, küçük çiftçiler, taksici sürücüler ve yol kenarı zanaatkarları gibi bağımsız çalışan kişilerin oranı yüksekse, ayırdetme ve sosyal güvenlik mevzuatına gereğince uyum sağlamada sorunlar çıkabilir. Kapsamı, bu "gayri resmi" sektörü de içine alacak şekilde genişletebilmek için çeşitli yöntemler denenmiş olmakla birlikte, elde edilen sonuçlar her zaman başarılı olmamıştır.

Demek ki, birçok sosyal sigorta türü sistem, normalde geçimlerini ücretli ve formel bir işte çalışarak sağlayan işçiler üzerinde yoğunlaşır ve toplumun diğer kesimlerindeki sıkıntılarla ilgilenmeyi, sosyal yardım ya da finansmanı bütçe gelirlerinden sağlanacak yardımları içeren sistemlere bırakır.

Kapsam eşitsizliğinin diğer nedenleri

Evrensel ve eşit kapsam ilkelerini uygulamakta zorluklarla karşılaşılın başka bir dizi önemli alan vardır ki, çalışanların kendi aralarında bile ortaya çıkabilir.

Yüksek ücretli çalışanlar

Çalışanların aldıkları ücret ve maaşlar farklıdır. Sigortaya dayanan sosyal güvenlik sistemlerinin ortaya çıktığı ilk zamanlarda, yüksek ücret karşılığında çalışanları, risk ihtimallerinin daha az olması ve kendilerini kişisel sigortayla koruma imkanlarının bulunması gibi nedenlerle sosyal güvenlik sisteminin dışında tutma uygulaması vardı; bu uygulamaya, belirli türde iş kazası mevzuatı bulunan bazı ülkelerde günümüzde de rastlanabilir. Her işçiye aynı oranda yardım sağlayan sabit primli sistemler geliştirildiğinde, yüksek ücretli işçiler de zorunlu olarak kapsama alındılar; ancak bu durum onların zararınaydı. İşçilerin çoğunluğuyla aynı primi ödüyorlardı (prim, işçilerin çoğunluğunun ödeme gücüne uygun bir oran üzerinden saptanıyordu), ama bu prim yüksek ücret ya da maaşla orantısız ölçüde düşük kalıyordu; yardıma hak kazandıkları zaman da, sabit oranlı sosyal güvenlik yardımı ihtiyaçlarını karşılamaya yetmiyordu.

Diğer nedenlerin yanısıra, bu nedenle de “kazanca bağlı” sosyal güvenlik olarak bilinen sistem oluşturuldu. Bu sistemlerde, sosyal güvenlik yardımları hak sahibinin yoksun kaldığı ya da kesintiye uğrayan kazançlarıyla ilişkilendirilir ve ilgili kişi, çalıştığı sürece, kazançlarının düzeyine göre prim katkısı öder. Ancak, genellikle, sosyal güvenlik yardımlarının mevzuatta belirtilen bir azami oranı bulunur ve çoğu yerde, fiilen ödenecek prim üzerine de bir tavan konulur; başka bir deyişle, kazançların yalnızca belirli bir bölümüne kadar prim ödenir.

İşyeri emeklilik programları

Birçok ülkede, genel sosyal güvenlik önlemlerinin planlandığı sıralarda, işçilerin bir bölümü sektörel ya da işverence sağlanan farklı türlerde emeklilik korumasına sahipti. Emekliliğe ilişkin bu düzenlemeler, çoğunlukla işçi sendikalarının baskılarının bir sonucu olarak oluşturulmuştu. Ancak, bütünsel olarak bakıldığında, bu programlar toplam işgücünün çok sınırlı bir bölümünü kapsayabiliyordu ve “taşınabilirlik” (kişinin edinmekte olduğu emeklilik hakkını iş değiştirme sonucunda başka bir işverene taşıyabilmesi) unsurundan yoksun olmak gibi birçok eksiklikleri vardı.

Mevcut işyeri emeklilik programlarının sosyal güvenlik sistemleriyle koordinasyonun sağlanmasının, çözülmesi güç bir sorun olduğu görülmüştür. Bir yandan, dayanışma açısından, hangi ortamdan gelirlerse gelsinler bütün işçilerin tek bir genel sosyal güvenlik sisteminin üyeleri olmaları gerektiği akla gelmektedir. Öte yandan, bazı işçiler, mücadele ederek kazandıkları ve kendileri için özel önem taşıdığını düşündükleri bir düzenlemenin tümünden ya da bir

bölümünden vazgeçme fikrine pek sıcak bakmazlarken, bazı işverenler de işyeri emeklilik programlarını beğendikleri işçilerini işyerinde tutmak amacıyla -çoğu işçi, işyerinden ayrılması durumunda, emeklilik hakkını kaybedecektir- kullanmaktadırlar. Bu konuda, işyeri emeklilik programının yeterli olabildiği yerlerde işçinin genel sistemden "çekilmesine" izin verilmesinden, işyeri emekli sandıklarının varlık ve yükümlülükleriyle devralınmasına, ya da işyerindeki emeklilik programının -olduğu gibi veya değiştirilerek- genel sosyal güvenlik sisteminin bir tamamlayıcısı niteliğinde devam etmesine kadar çeşitli çözüm yolları denenmiştir.

Son yıllarda, sanayileşmiş ülkelerdeki eğilimin ek emeklilik programlarına yönelmekte olduğu ve çoğu yerde genel sosyal güvenlik sistemiyle sağlananların yanında bu tür tamamlayıcı programların sunulmasının resmi olarak teşvik edildiği görülmektedir. Bu eğilim, genel sosyal güvenlik sistemindeki emekliliğin yetersiz görülmesinin ve sosyal güvenlik kaynakları üzerindeki mali baskının bir sonucu olabilir.

Devlet memurları ve diğer kamu çalışanları

Devlet memurları, birçok ülkede yıllardır kendi özel ve geniş kapsamlı koruma önlemlerine sahip bulunmaktadır; yasayla getirilen bu önlemler, yalnızca hizmet süresi ve çalışma koşullarıyla ilişkili değildir; iş kazaları, hastalık, iş göremezlik, emeklilik, vb. yardımları da içerir. Kamu hizmetinden emekli olanların maaşları ve diğer yardımlar -ödenen ücret ve maaşlar gibi genellikle kamu fonlarından sağlanır. Bu emeklilik programları, bir bakıma, devletin bir işveren olarak uygulamaya koyduğu işyeri emeklilik programları olarak görülebilir. Bir başka açıdan, devlet memurları, işlerinin doğası gereği özel bir kategori oluştururlar; çünkü, bir kere "daimi" olarak atandıktan sonra, çalışma hayatları boyunca memuriyetlerini sürdürürler ve ancak çok özel koşullarda görevlerine son verilebilir. Bunun için iyi nedenler mevcuttur; birçok nedenin arasında, kendilerine karşı siyasi tarafgirliğin önlenmesi örnek gösterilebilir.

Ulusal bir sosyal güvenlik sisteminin geliştirilmesi ya da genişletilmesi için politikalar düşünülürken, kamu görevlilerinin dayanışma adına sisteme dahil edilmelerinin mi, yoksa özel iş ve sosyal güvenlik yardımı koşullarından ötürü sistemin dışında tutulmalarının mı gerektiği dikkate alınmalıdır. Çalışan nüfusun önemli bir bölümünün devlet hizmetinde istihdam edildiği ülkelerde, bu durum daha da önem kazanmaktadır. Benzer yaklaşımlar, devlet memurları dışındaki kamu çalışanları için de geçerlidir; birçok ülkede, devlet memurlarıyla ilgili mevzuata dayanılarak, onların çalışma yaşamlarına ilişkin yardımları içeren yasalar yürürlüğe konulmuştur.

Kırsal bölgeler

Sosyal güvenlik, ilk önceleri, kentlerdeki sanayi işçilerinin ekonomik ihtiyaçlarına cevap vermek amacıyla tasarlanmıştı. Kırsal kesimde ve tarımda çalışan işçilerin kendilerine özgü (ve, belki de, bazı durumlarda kentteki işçilere kıyasla daha da fazla) ihtiyaçlarının bulunduğu muhakkak olmakla birlikte, konvansiyonel sosyal güvenlik programlarının kırsal bölgelere aktarılmasının kolay olmadığı görülmüştür. Tarımsal yapılar ülkeden ülkeye ve bölgeden bölgeye büyük ölçüde farklılık göstermektedir. Ölçeğin bir ucunda ücretli işgücüyle çalıştırılan büyük çiftlikler bulunurken, öbür ucunda geçimlik üretim yapılan küçük çiftlikler, aşiret arazileri, ortakçılık, mevsimlik işçilik, vb. yer almaktadır. Bu denli çeşitlilik gösteren bir ortamda, "standart" sosyal güvenlik programlarının geliştirilmesinde büyük zorluklarla karşılaşmış ve birçok ülkede, bugün bile ya çok sınırlı sosyal koruma sağlanabilmekte, ya da hiç sağlanamamaktadır. Gelecekteki yönelim, konuyu, tarımsal ürün ve doğal afet sigortası ürünleri için daha iyi ve garanti altına alınmış fiyatlar ve pazarla bulunması, iyi sağlık hizmetleri gibi unsurlardan oluşacak tümüyle yeni koruma biçimleri çerçevesinde ele almak olabilir.

Gönüllü katılımcılar

Nüfusun mümkün olduğunca geniş bir kısmını kapsayabilmek amacıyla bazı ülkeler, daha önce zorunlu sigortaya tabi bulunan kategorilerdeki kişilerin, kendi rızalarıyla prim ödeyerek sigortalı olma konumlarını ya da ihtiyat fonlarına üyeliklerini sürdürmelerine izin verdiler. Bu şekilde kişiler, sigortadaki ya da ihtiyat fonlarındaki birikimlerini arttırmaya ve sistemdeki hak sahipliği koşullarını yerine getirmeye devam etme imkanına kavuştular. Çoğu zaman bu uygulama, sistemin onları kapsamadığı yerlerde, kendi hesabına çalışan kişiler ve, hatta, işsizler için bile geçerli kılındı. Övgüye değer olmakla birlikte, bu uygulamanın ortaya çıkardığı bir takım özel güçlükler bulunuyor.

Efektif olarak sorun, koşulların doğru yönetimi ve denetiminde yatıyor. Birincisi, kişi gönüllü olarak prim ödeme yolunu seçtiğinde, primleri tahsil edebilmek her zaman kolay olmayabiliyor. İkincisi, kişinin, durumuna uygun düşen sosyal güvenlik yardımından daha fazlasını alabilmek için, primlerini yapay bir düzey üzerinden ödemesine karşı dikkatli olmak gerekiyor; bu gibi durumları ispatlamanın ya da kontrol altına almanın zorluğu ise herkesçe bilinmekte. Üçüncüsü, "yüksek riskli" kişilerin sistemi kendi lehlerine işleterek, diğerlerinin durumları üzerinde olumsuz etkilerde bulunmadığından emin olmak için, düzenlemelerin sürekli gözetim altında tutulması gerekiyor.

Tartışma konuları

1. Prim ödemesi temeline dayanan sosyal güvenliği herkesi kapsayacak şekilde genişletmek neden zordur?
2. Sosyal güvenlik kapsamına alınması özellikle zor olan kategorilerden bazılarını belirtiniz. Böyle bir durumla siz nasıl başa çıkmayı denerdiniz?
3. Özel emeklilik hakkı ve diğer imkanlardan, çalıştıkları işyeri itibariyle yararlanmakta olan devlet memurları ve benzer konumdaki işçiler, genel bir prime dayalı sosyal sigorta sistemi kapsamına alınmalı mıdır? Gerekli olduğunu düşünüyorsanız, bunu nasıl gerçekleştirirsiniz ve üstesinden gelmek için çözmek zorunda olduğunuz sorunlar nelerdir?

Sosyal güvenlik yardımları: Temel konular

Genel

Sosyal güvenliğin gelişimini kısaca gözden geçirdik ve ulusal bazda genel olarak uygulanmasındaki güçlüklerin bazılarını değindik. Konuya ilişkin sorunlardan bazılarını çözüm sağlayabilmek için neler yapıldığına da bir göz attık.

Şimdi biraz da öbür tarafa -sosyal güvenlik sistemlerinin sağladığı yardımlar açısından- bakalım. Sosyal güvenliğin amacı, gelir kaybı ya da azalması durumunda, ister mali ister başka türlü, bir şekilde yardım sağlamaktır. İlk biçimiyle sosyal güvenlik, kazancın kesintiye uğradığı ya da tamamen durduğu zaman, geliri ikame etmeye yönelik bir önlem niteliğindeydi. Fakat, tıbbi yardıma muhtaç olanların bu imkanı yeterince bulabilecekleri düzenlemeler mevcut değilse, hastalık, kaza, ya da Malüliyet durumunda mali yardım almanın ne gibi bir yararı olabilir? Dolayısıyla, birçok sistemde, sağlık ya da tıbbi hizmetle ilgili imkanlar programlara katılmaya başladı.

Bir zamanlar, sosyal sigortanın sağladığı imkanların sisteme üye olan kişilerin süregelen ihtiyaçlarını karşılamaya yeterli olacağı, ya da, en azından sosyal yardım önlemleri ihtiyacını büyük ölçüde azaltacağı umulmaktaydı. Bu umudun fazlaca iyimser olduğu kanıtlanmıştır. Daha önce de öğrendiğimiz gibi, özel gereksinimleri olan ya da sosyal sigorta veya diğer sistemlerin kapsamı dışında kalan kişiler ya da aileler daima olacaktır ve toplum onlara karşı sorumluluklarından kaçamaz. Dolayısıyla, toplumun bu kesiminin özel ihtiyaçlarına cevap vermek üzere programlar oluşturulmuş, ya da mevcut önlemler bu yönde uyarlanmıştır.

En gelişmiş sosyal güvenlik programlarında sosyal sigorta, var olmaya devam ediyorsa bile, sosyal güvenlik yardımları bütünsel dizgesinin bir parçasını oluşturur. "Sosyal transferler" gerçekleştirilir -kullanılmakta olan deyim budur- ve bunlar, toplumun daha muhtaç kesimlerine nakit para, mal ve hizmetlerin yeniden dağıtımına ilişkin karmaşık ve içiçe geçmiş bir sistem oluştururlar. Vergi kolaylıkları, sübvansiyonlu konut ve gıda, ulaşım imkanı, parasız sağlık yardımı ve kişinin durumuna göre aylık bağlanması ya da nakdi yardımda bulunulması, bu tür "sosyal transferleri" gerçekleştirmenin yollarından bazılarıdır.

Sanayileşmiş ülkelerde gelişen biçim ve tipte korumanın, henüz gelişme yolunda bulunan ülkelere kolayca “transfer” edilebileceğini, bu diğer açılardan meşru olsa bile, kimse iddia edemez. Sanayileşmiş toplumlardaki insanların ihtiyaçlarını algılayışları ve onlara verdikleri öncelikler, dünyanın diğer köşeleri için uygun olmak bir yana, kapı komşuları için bile aynı değildir. Her ülke, insanların özlemlerini dikkate alarak ve özkaynakları ışığında kendi ihtiyaçlarını belirleyerek, kendi program stilini geliştirmelidir. Bu nedenle ILO, standartları oluşturmakla birlikte, farklı koşullar altında geniş bir çerçevede dikkate alınabilmeleri için, onları mümkün olabildiğince esnek tutabilmek amacıyla büyük zorluklara katlanmıştır.

Böylece, artık sosyal güvenlik yardımlarını fonksiyonlarına göre gruplayan ve sanayileşmiş ve gelişmekte olan tüm ülkelerin, uygun zamanda üzerine inşa edilebileceği asgari koşulları içeren 102 No’lu Sözleşmeye dönebiliriz. Daha yukarıda da belirtildiği gibi, sosyal güvenlik yardımları toplam dokuz tanedir:

- ☐ tıbbi bakım;
- ☐ hastalık yardımı;
- ☐ annelik yardımı;
- ☐ işsizlik yardımı;
- ☐ aile yardımı;
- ☐ iş kazası ve meslek hastalığı yardımı;
- ☐ malûliyet yardımı;
- ☐ yaşlılık yardımı;
- ☐ ölüm durumunda sağ kalan yakınlar için yardım.

İşsizlik yardımı dışında, diğer tüm sosyal güvenlik yardımlarının biyolojik olarak ilişkilendirildiği ve hastalık, yaralanma, doğum, çocuk yetiştirme, yaşlılık ve ölüm gibi durumları kapsadığı gözönüne alınmalıdır. Bütün bunlar, bir işçinin gelirini etkileyebilir.

Sosyal güvenlik yardımlarının gelişmesi: Sosyal sigorta

Sosyal güvenlik yardımları ve kapsamı konusunda çok geniş ölçekli sistemlere sahip olan ülkelerde bile boşlukların bulunduğunu öğrenmiştik. Kuşkusuz, ülkeler bütün olasılıkları içeren eksiksiz bir sosyal güvenlik yardımları yelpazesi ile işe başlamadılar. Sosyal güvenlik, aşamalar halinde uygulamaya konuldu. En başarılı sistemler, önce ihtilafa yol açmayacak sosyal güvenlik yardımlarını yürürlüğe koyarak, görece yavaş yavaş işe başladılar. Böylece, uygulamaya önce iş

kazası türünden yardımlarla başlandı; genişlemenin hızı, farklı ülkelerin kendileri için bir sonraki koruma tipinin ne olması gerektiğine karar vermelerine göre değişti. Bazı ülkeler, özellikle de geniş aile tipinin giderek ortadan kalkmakta olduğu toplumlar, yaşlılar için önlemler almaya ilişkin sorunlara öncelik verdiler. Başkaları, tıbbi yardım, hastalık ve doğuma ilişkin koruma önlemlerinin yakın vadede daha önemli olduklarını düşünürken, bazıları da aile yardımları üzerinde yoğunlaştılar.

Buradaki hayati önem taşıyan nokta, ideal olarak, sosyal koruma programının başlangıcından itibaren bir bütün halinde düşünülmesi gerektiği ve gelişme hızının, ülkenin ve kurumlarının programı etkin bir biçimde örgütleyp yönetebilme yetilerine bağlı olacaktır.

Sosyal sigorta programları aracılığıyla sağlanan yardımlar çoğunlukla örgütlü işgücünün baskıları sonucunda başlatılmışsa da, bu yardımlar, mümkün olduğu yerlerde kendi işine sahip bulunan kişileri de kapsayacak şekilde genişletilmiştir. Daha önce de belirtildiği gibi, bu çoğu zaman tamamlanması zor bir girişimdir ve işsizlik yardımları gibi belirli yardımların uygulamaya konulması ayrıca bir sorun oluşturmaktadır.

Sosyal sigorta ile diğer programlar arasındaki fark

Gerek yukarıda sayılan nedenlerden, gerek diğer nedenlerden ötürü sosyal yardım ya da genel bütçe gelirlerine bağlı programlar, sosyal sigorta programlarının yerini almak veya onları tamamlamak amacına yöneliktir. Sosyal sigorta, prim ödeyerek katılan bir sisteme üyelik esasına dayanır ve katılma koşullarında öngörülen olasılıklardan biri gerçekleştiğinde üye olan kişiye veya ailesine gerekli yardımlar yapılırken, sosyal yardım veya genel bütçe gelirlerine bağlı programlarda yardıma hak kazanmanın topluma üyelik durumundan kaynaklanması ve yardımlar için gerekli fonların doğrudan toplum tarafından sağlanması, sosyal sigorta ile diğer programlar arasındaki temel farkı oluşturmaktadır.

İki program türü arasındaki fark, bazı ülkelerde bulanıklaşmaya başlamaktadır. Yardımların karşılanması için ihtiyaç duyulan fonların toplumun tümünden sağlandığı sosyal yardım ve genel bütçe finansmanlı sistemlerde, sosyal sigorta sisteminin gerektirdiği türden ayrıntılı prim ödeme ya da çalışma kayıtlarının yıllar boyunca tutulmasına

gerek olmamaktadır. Bu sistemlerde sosyal güvenlik yardımına hak kazanmanın yegane kriteri, yurttaşlık ya da yerleşiklik koşulunun yerine getirilmiş olmasıdır.

Hak sahipliği koşulları

Gerçek, ülkelerin çoğunluğunda, tam anlamıyla kapsayıcı bir sosyal koruma programını sağlayabilme hedefinden henüz çok uzakta bulunulduğudur. Yine de sosyal sigorta bir başlangıç noktası olarak kalmakta, her sistemde, hatta kapsayıcı bir programda bile, fonların korunması ve kötüye kullanmanın önlenmesinden başka bir amaca yönelik olmasa da, kişinin yardıma hak kazanabilmesi için belirli koşulları yerine getirmesi gerekmektedir. İlk koşullardan birinin, programın oluşturulma nedeni olan olasılığın gerçekleşmesi olacağı açıktır. Doğum durumu, aşikar bir örnektir. İş kazasının ise kanıtlanması gerekir. Yaşlılık aylığı bağlatmak isteyen kişi, yetkilileri yaş haddini doldurduğuna ikna etmek zorundadır, vb..

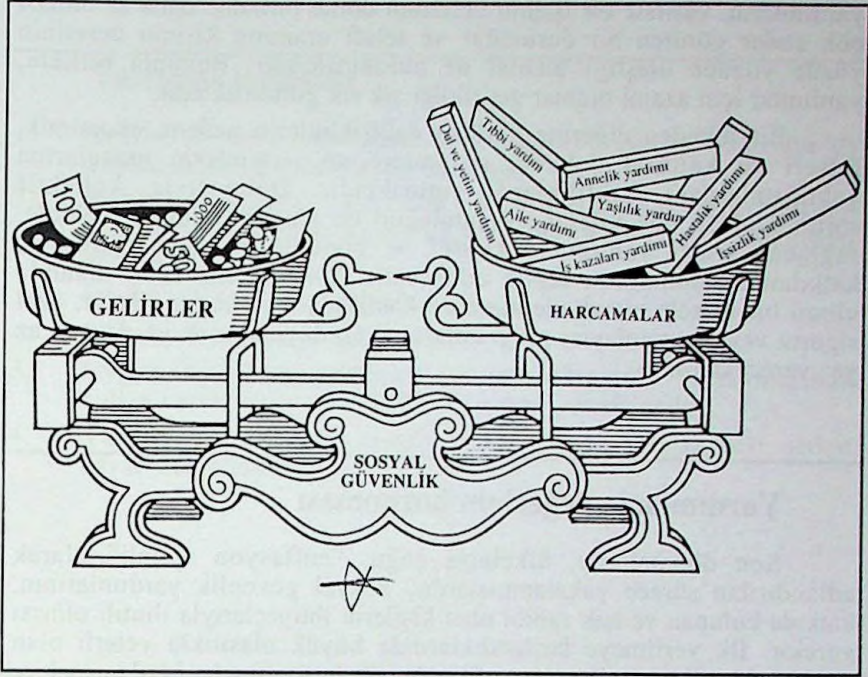
İkinci olarak, ilgili kişinin sistem kapsamında olduğunu gösterebilmesi zorunludur ve, sonuncu olarak da, fonu ve diğer üyeleri koruyabilmek amacıyla, kişinin zorunlu sigortalılık ya da yerleşiklik süresini doldurduğunu ve yardıma hak kazanabilmek için mevzuatta yer alan çeşitli hükümlere uyduğunu gösterebilmesi gerekir.

Sosyal yardım ya da genel bütçe finansmanlı sistemlerde bireysel üyelik söz konusu değildir ve sigorta, yardım alabilmek için bir önkoşul teşkil etmez. Birçok durumda kişinin kendi maddi imkanları gözden geçirilir ve yerleşikliğinin kanıtlanması da zorunludur; uzun vadeli yaşlılık ya da iş göremezlik yardımları için gereken yerleşiklik süresi, kısa vadeli yardımlara göre daha fazladır.

Çoğunlukla kurallar, yardımların miktar ve sürelerine sınırlamalar getirirler ve tıbbi bakım yardımlarıyla ilgili olarak, hak sahibinin tıbbi yetkililerce önerilen tedavilere uyma zorunluluğu gibi, özel koşullar da söz konusu olabilir.

Yardım düzeyleri

✱ Sosyal güvenlik yardımları "bedava" değildir. Karşılıklarının ödenmesi gerekir. Ortaya çıkan toplam meblağ oldukça yüklü olabilir ve bazı durumlarda ulusal servetin büyük bir bölümüne ulaşabilir. Sosyal korumanın planlanması aşamasında ve dikkate alınması gereken çeşitli sosyal ve ekonomik mülahazaların dengelenmesi sırasında,



ülkenin imkanlarının nereye kadar izin verdiğinin sorulması zorunluluğu vardır. Bu, kolay bir iş değildir ve, sık sık sert tartışmalara yol açan, uzlaşma gerektiren ihtilaflı bir konudur. ILO Sözleşmelerinde, yardım düzeyleri için standartlar getirilirken büyük ölçüde esnek davranılması gerektiği kabul edilmektedir. Genel olarak, bu konuda iki yaklaşım bulunmaktadır.

Birincisi, yardım düzeyleri için, normal olarak elde edilen ücretlerin belirli bir oranını baz almaktır (başka bir deyişle, kazanca göre yardım). İkincisi -sabit oranlı yardım tabir edilen biçimde-geçinme maliyetinin baz alınmasıdır. 102 No.'lu Sözleşmeyi kaleme alanlar, farklı farklı ülkelerin ekonomik durumlarına ilişkin olarak adil ve makul kurallar getirebilmek amacıyla epeyce sıkıntıya girmişlerdir. Örneğin, ilgili ülke için "tipik" olan ücretin belirlenmesi ve bu ücret referans alınarak bulunacak yardım düzeyinin yeterliliğinin ölçülmesi için bir yöntem bulunmaktadır.

Sistemin sabit oranlı geçinme maliyetine göre yardım sağlamayı amaçladığı yerlerde Sözleşme, tipik bir vasıfsız erkek işçinin ücretinin referans olarak alınmasını öngörür; kazanca göre yardım durumunda ise, vasıflı bir el işçisinin ücreti referans alınmaktadır.

Pratik açıdan, sağlanan yardımların türleri ve düzeyleriyle ilgili olarak sınırlamalar vardır; ancak, kesilen kazancın telafisine ilişkin

yardımların, vasıfsız bir işçinin ücretinin dörtte birinden daha az olması çok ender görülen bir durumdur ve telafi oranının kişinin ücretinin yüzde yüzüne ulaştığı ülkeler de bulunmaktadır. Bununla birlikte, yardımlar için azami oranlar getirildiği sık sık görülmektedir.

Bir ülkeden diğerine görülen değişikliklerin nedeni, ekonomik, felsefi ve kültürel dokuda, sistemlere ve sistemlerin amaçlarına yaklaşımlardaki farklılıklarda yatmaktadır. Dolayısıyla, kollektif sorumluluktan çok kişisel sorumluluğun ön planda olduğu ülkelerde, sağlanan temel yardımlara kişisel ve gönüllü olarak tamamlayıcı katkılarda bulunulması teşvik edilecektir. Sosyal korumanın tümüyle ulusal bir mesele olarak ele alınması kanısında olan başka ülkeler, özel sigorta veya tamamlayıcı programlara gerek duymayacak ya da çok az yer vereceklerdir.

Yardımların değerinin korunması

Son dönemlerde, ülkelerin çoğu, “enflasyon spirali” olarak adlandırılan sürece yakalanmışlardır. Sosyal güvenlik yardımlarının, katkıda bulunan ve hak sahibi olan kişilerin ihtiyaçlarıyla ilintili olması gerekir. İlk verilmeye başlandıklarında büyük olasılıkla yeterli olan yardım düzeyleri, enflasyon nedeniyle, ilk başta hesaba katılan mal ve hizmetleri satın almaya yetemez hale gelebilir. Yardımlarını paranın değerindeki değişmelere göre uyarlamayan bir sosyal güvenlik sistemi, görevini yerine getirmiyor demektir. Dolayısıyla, birçok sistemde, yardım ödemeleri zaman içinde yeniden değerlemeye tabi tutulur ve, çoğu zaman, fiyat ya da ücretlerin cari genel düzeylerine paralel olarak bunun yapılmasını zorunlu kılan mevzuat hükümleri mevcuttur. 1944’e kadar geriye gidildiğinde bile, ILO kazançlar genel düzeyinde ya da hayat pahalılığında önemli bir değişme olması durumunda, yardım düzeylerinin gözden geçirilmesi gerektiğini savunuyordu.

Bu sorun, hastalık yardımı gibi (yardım oranının çok yakın geçmişteki kazanca dayandırıldığı) kısa vadeli yardımlar açısından değilse bile, uzun vadeli yardım ödemeleri, özellikle de yaşlılık aylığı, açısından büyük önem taşımaktadır. Bunlar, tipik olarak, yeniden değerlemeye tabi tutulmadıkları takdirde, yıllar önce ödenen ücret düzeylerini yansıtan geçmiş kazançlara dayanmaktadırlar. Zaman içinde intibak ettirilmemeleri durumunda, emeklilik ve benzeri uzun vadeli yardım ödemeleri, enflasyon dönemlerinde hızla değer kaybedeceklerdir.

Tartışma konuları

1. Sosyal güvenlik yardımları açısından 102 No.'lu Sözleşme'de dikkate alınan dokuz olasılık nelerdir?
2. Aşağıdaki sosyal güvenlik programlarında yardımlardan yararlanabilmek için neden hak sahipliği koşullarının bulunması gereklidir?
 - (a) Sosyal sigorta programlarında;
 - (b) sosyal yardım programlarında.
3. Uygun bir sosyal güvenlik yardımı düzeyinin saptanmasında kullanılan iki ölçüt nelerdir? Bu ölçütler yeterli midir?
4. Yardım miktarlarının zaman içinde gözden geçirilmesi neden hayati önem taşır?

Tıbbi hizmetler

Genel

Şimdi, bilinen sosyal güvenlik sistemleri çerçevesinde sağlanmakta olan tek tek yardımları daha ayrıntılı olarak gözden geçireceğiz.

Bütün sosyal güvenlik yardımlarının bir şekilde birbiriyle bağlantılı olduğu görülecektir -hepsinin sağlık ve esenliğin korunması ya da geliştirilmesi ile ilgisi bulunmaktadır. İş kazası, hastalık, malüliyet, iş göremezlik ve doğum yardımlarında bu ilişki doğrudan gözlenebilir; başka bir deyişle, bu durumların her birinde çalışma kapasitesinin tümüyle ya da kısmen ortadan kalktığı görülmektedir. Yaşlılık, dul-yetim, aile ve işsizlik yardımlarında, ilişki o denli aşıkardır; ancak, bu yardımların da amacı, hak sahiplerini yeterli besin ve sağlık düzeyinde tutmaya yöneliktir. Sağlığın bozulması ile sefalet arasında belirgin bir bağlantı bulunmaktadır. Dolayısıyla, daha ayrıntılı olarak inceleyeceğimiz ilk yardımın tıbbi bakım yardımı olması bir tesadüf değildir.

Tıbbi yardımların amaçları

Tıbbi bakım, insanların sağlığını korumak, devam ettirmek ve geliştirmek için sağlanır. İdeal bir durumda, bir ülkenin tüm yurttaşları için tıbbi bakım erişilebilir olmalıdır. Ancak tıbbi bakımın sağlanması pahalı bir iştir ve bu durum, modern tıbbın gelişmişlik düzeyinin giderek yükselmesi ve, aynı zamanda, insanların beklentilerinin de artmasıyla birlikte daha da belirginleşmektedir. 2000 yılında birçok ülkenin gayri safi milli hasılasının en az yüzde 10'unu tıbbi bakım harcamalarına ayıracağı tahmin edilmekte ve bazı durumlarda bu tahmin şimdiden gerçekleşmiş bulunmaktadır. Sağlanan tıbbi bakımın şu ya da bu nedenle yetersiz olduğu yerlerde, ülkenin kıt ve erişilebilir kaynaklarının dağılımı konusunda bir yargıda bulunmak zorunlu olabilir; bir ülkenin mali kaynakları üzerinde her türlü harcama için çok sayıda ve çeşitli talepler mevcuttur. Bu konuda, herkes tümüyle, hatta kısmen bile,

tatmin edilemeyebilir. Devlet tarafından üstlenilecek çeşitli programlar arasında bir dengeye varılması zorunludur.

Devlet tarafından sağlanan evrensel tıbbi bakımın yokluğunda, ve özellikle Devletin tıbbi hizmetlere bugünlerde olduğu denli önem veremediği dönemlerde, sosyal güvenlik sigortası sistemleri, sisteme katkıda bulunan bireylere tıbbi bakım yardımı sağlamayı - genellikle, imkan ve hizmet biçiminde- kendileri üstlendiler. Sistem tipleri ve sağlanan yardımlarda çeşitli farklılıklar vardır; örneğin, bazı durumlarda doktorlarla konsültasyonlar, ilaç ve hastanede tedavi çok az bir ücret karşılığında veya hiç ücret alınmaksızın sağlanabilmektedir. Başka sistemlerde ise, sisteme katılan kişinin sağlık sigortası için kendi gelirinden ödediği prime ek olarak, sağlanan hizmetler ya da verilen tedavi karşılığında belirli ücretler alınmaktadır. Bu sistemlerden bazılarını biraz daha yakından inceleyeceğiz.

Tıbbi hizmet sistemleri

Tarih, mevcut bulunan tıbbi hizmet örüntüsünde önemli bir rol oynamaktadır. Genel olarak, iki sistem gelişmiş bulunmaktadır. Bunlar, “dolaylı” ve “doğrudan” organizasyon sistemleri olarak bilinmektedirler.

Önce “dolaylı” sisteme bir göz atalım. Sosyal güvenlik sistemleri ilk kuruldukları sıralarda, birçok ülkede mesleklerini serbest olarak sürdüren tıp profesyonelleri bulunmaktaydı ve hastaneler ve benzeri kurumlar mevcuttu. Bu imkanların bulunduğu yerlerde sosyal güvenlik sistemleri, sigortalı kişilerin bu imkanlardan yararlanabilmeleri için, hizmet karşılığında ödenecek ücretin de saptandığı oldukça karmaşık düzenlemeler içeren anlaşmalar yaptılar. Uzun bir liste oluşturan tıbbi hizmetler, reçeteler ve ilaç fiyatları üzerinde anlaşmaya varılıyor ve bu anlaşma, zaman zaman gözden geçiriliyordu. Bekleneceği üzere, sağlanan hizmetlerin yeterince kontrolü ve doğrulanmasına ilişkin olarak bazı güçlüklerle karşılaşılabilirdi. Sistemin kötüye kullanılmasını önlemek için, örneğin, tedavi ücretinin yalnızca bir bölümünün sosyal güvenlik tarafından ödenmesi, kalan kısmını ise sigortalının ödemesi gibi çeşitli yordamlara başvuruluyordu. Bazı durumlarda, sigortalı tedavi ücretinin tümünü ödemekteydi. Yaptığı ödemenin tümü ya da bir kısmı, daha sonra sosyal güvenlik bürosu tarafından kendisine geri ödenmekteydi. Belirtilmesi gereken bir varyasyon daha bulunuyor. Bazı ülkelerde, doktorlara “kişi başına ödeme yapma” yöntemi kullanılıyor; doktorlara, kendilerine kayıtlı

bulunan hastalara sağladıkları genel hekimlik hizmetleri karşılığında, sabit bir miktar ödeniyor.

“Doğrudan” tıbbi bakım sağlanması durumunda ise, gerekli tıbbi kuruluşların sahibi olan, işleten ve kontrol eden sosyal güvenlik kurumunun kendisi oluyor ve tıbbi personel de kurum tarafından istihdam ediliyor.

İki sisteme ilişkin avantajlar konusunda farklı görüşler bulunmaktadır. Bir yandan, “doğrudan” hizmetlerin etkin bir temelde verilebilmesi, işletme maliyetleri üzerinde yeterli kontrolün sağlanması ve iyi bir coğrafi yayılmaya ulaşılması durumunda, bu sistem avantajlı görünmektedir. Öte yandan, “dolaylı” sistemin taraftarları, “doğrudan” sistemdeki bürokrasi ve serbest tercih yokluğuna dikkati çekmekte, hasta ile doktor arasındaki önemli kişisel ilişkinin bu sistemde kaybolduğuna ve -yalnızca belirli bir sisteme üyelik esasına göre hizmet verildiğinden- kapsanan nüfustaki sınırlamalara işaret etmektedirler.

Hak sahipliği koşulları ve yardım süresi

Prime dayalı birçok sosyal güvenlik programı, tıbbi yardım sağlanabilmesi için, sigortalı kişinin asgari bir prim ödemesinde bulunmuş olmasını ya da belirli bir çalışma süresini doldurmuş olmasını şart koşar. 102 No.'lu Sözleşme, hak sahipliği için “kötüye kullanmayı engellemek için gerekli olduğu ölçüde” böyle bir süre bulunabileceğini belirtmektedir; ancak, iş kazası ya da annelik için (Annelik Koruma Sözleşmesi (Değiştirilmiş), 1952 (No.103)) böyle bir hak kazanma süresi zorunlu değildir. Pratikte koşullar büyük ölçüde değişebilmekte, ama çoğunlukla ülkeler, hak kazanma koşullarını, hastalık yardımı koşullarına uydurmaktadırlar. Tıbbi Hizmet ve Hastalık Yardımına ilişkin Tavsiye Kararı, 1969 (No.134), 4. paragraf, her türlü çalışma kapasitesi kaybı durumunda, yardıma hak kazanma için bir sigorta ya da çalışma süresinin şart koşulmaksızın tıbbi yardım sağlanmasını öneriyor.

Tıbbi bakım süresi için genellikle bir sınır konulmakta -102 No.'lu Sözleşme'de sınır en az 26 hafta olarak belirtiliyor- fakat, sınırların kaldırılmasına yönelik belirgin bir eğilim bulunuyor.

Gelişmekte olan ülkelerdeki durum

Buraya kadar söylenenler, daha çok, gelişkin sosyal güvenlik-tıbbi hizmet programları bulunan sanayileşmiş ülkelerdeki durumu

yansıtmaktadır. Gelişmekte olan ülkelerdeki durum, büyük ölçüde farklı olabilmektedir. Nüfus dağılımı çoğunlukla dengesiz, nüfus artış oranı yüksek, nüfusun büyük bir bölümü 15 yaşın altındadır. Ölüm oranları da, özellikle bebeklerde ve çocuklarda, yüksektir ve birçok bulaşıcı hastalık henüz kontrol altına alınamamış durumdadır. Kaynaklar sınırlıdır, doktor sayısı azdır, eğitilmiş personel yetersizliği vardır. Tıbbi hizmet açısından yapılması gereken çok fazla şey vardır ve mevcut imkanlar, doğal olarak, kentsel bölgelerde yoğunlaşmıştır.

Sosyal güvenliğin diğer dallarında olduğu gibi, gelişmekte olan ülkelerdeki tıbbi yardım sistemleri, sınırlı sayıda bir çalışan insan grubunu kapsama alarak işe başlamaya eğilimlidir ve niyet, sistemin nüfusun diğer kesimlerini de zaman içinde kapsayacak şekilde genişletilmesidir. Bazıları açısından çalışan insanlar üzerindeki bu yoğunlaşma, olumsuz yaklaşım için bir neden oluşturabilir, çünkü toplumun zaten "imtiyazlı" bir kesimine özel imkanlar tanınmaktadır. Bununla birlikte, kamu sağlık bütçeleri yoluyla elde edilmesi mümkün olmayan kaynakların yaratıldığı; işgücünün sağlığı üzerinde yoğunlaşarak, ekonomik büyüme için gerekli üretkenliğin artırıldığı ve bunun genelde yararlı bir etki yapacağı yolunda karşı savlar da bulunmaktadır.

Kesin olan nokta, her türlü sosyal güvenlik tıbbi yardım sisteminin ulusal sağlık planı çerçevesinde yer alması ve ülkedeki sağlıktan sorumlu bakanlıkla yakın koordinasyon içinde geliştirilmesi gerektiridir.

Temel sağlık hizmetleri

Tıbbi hizmet ve yardım konusunda belirtilenler, Dünya Sağlık Örgütü'nün (WHO) temel sağlık hizmetleri alanındaki çalışmalarından ve sosyal güvenliğin bu alandaki yerinden söz edilmezse eksik kalır. Özünde WHO'nun stratejisi, eğitsel, koruyucu ve tedavi edici hizmetleri, azami yarar sağlayacak şekilde, köy, şehir ve bölge düzeylerinde istihdam ederek, mevcut kaynaklardan en iyi şekilde yararlanmaktır. Ağırlık, düşük-maliyetli teknolojiye verilir; örneğin ilaç tedariki, WHO uzmanlarınca zorunlu oldukları kabul edilen 200 civarında maddeden oluşan bir model listeden seçilir.

Temel sağlık hizmetleri, amacına ulaşabilmek için elde edebileceği bütün kaynaklara ihtiyaç duyduğundan, bu alanla ilgili diğer sektörlerin yanı sıra, sosyal güvenlik de genel amaca bazı yollardan katkıda bulunabilir. Personel, ekipman ve mekanlar paylaşılabılır. Klinik ve hastane inşaatları gibi projelerde mali kaynaklar ortaklaşa planlanabilir. Eğitimde koordinasyon sağlanabilir, vb..

Tıbbi hizmetlerde artan maliyetler

Daha önce de değinildiği gibi, tıbbi hizmet programları, kurulması ve yürütülmesi çok pahalı olan programlardır. İşçi örgütleri, işverenler ve Devlet, bu programların maliyetlerinden kaygı duymaktadırlar ve son yıllarda bu maliyetler, özellikle de sanayileşmiş ülkelerde, hızla artmaktadır. Gelişmekte olan ülkelerde de artan harcamaların etkileri duyulmaya başlanmaktadır; dolayısıyla, plancılar ve yöneticiler, mevcut kaynakların azami yararı sağlayacak şekilde kullanılmasını sağlayacak şekilde davranmak durumundadırlar.

Maliyetlerdeki bu artışın belli başlı nedenlerini bulmak zor olmadığı gibi, bazılarını da değinilmiş bulunmaktadır. Bunlar, tıbbi hizmet konusunda kamuoyunda artan hassasiyet ve genel ilgi; artan sayıda yaşlı nüfusun getirdiği ek ve uzun dönemli ihtiyaçlar; yeni çıkan pahalı ilaçlar; daha gelişmiş ve pahalı cihazlar ve bunların kullanımına eşlik etmesi gereken vasıflı, daha yüksek ücretli tıbbi ve diğer uzmanlıktır.

Harcamaları kıstak için bazı maliyet kontrol önlemleri getirilmiştir. Bunlar arasında, maliyeti paylaşma düzenlemeleri, tedaviye ilişkin süre ve ödemeler üzerine sınırlama konulması, ve, elbette, sağlanan ilaçlar üzerinde kontrol (ya da daha az maliyetli alternatififiyle ikame) bulunmaktadır. Etkili eğitsel ve koruyucu önlemlerle birleşen iyi bir organizasyon ve etkin yönetimle, ortalama hastanede kalma süresi kısaltılabilir.

Tartışma konuları

1. Tıbbi yardım sağlamada farklı yöntemleri belirtiniz. Bu yöntemlerden hangisini tercih edeceğinizi ve nedenlerini söyleyiniz.
2. Tıbbi hizmet yardımlarının süresinin, örneğin, 26 haftayla sınırlandırılmasını meşru kılabilir misiniz?
3. Fonların sınırlı olduğunu ve mevcut kaynaklar için birçok başka talep gelebileceğini daima hatırlayarak, ülkenizde var olan tıbbi yardım imkanlarını ve hizmetlerini geliştirmek için neler yapardınız?
4. Tıbbi hizmetlerin artan maliyetlerine karşı neler yapmayı denerdiniz?

Hastalık, doğum ve cenaze yardımları

Genel

Diğer belirli “kısa vadeli” olarak bilinen yardımlarla, cenaze yardımlarını incelemenin zamanı gelmiş bulunuyor. Bu yardımlar, nakdi yardımlar olarak bilinirler.

Hastalık ve doğum yardımlarına neden “kısa vadeli” yardımlar diyoruz? Hastalıkla ilgili olarak, çalışmanın görece kısa bir süre kesintiye uğrayacağı umulur ve beklenir; doğum yardımlarında ise, komplikasyonsuz bir hamilelik dönemi, belirli bir sürenin ötesine geçmez. Bazı yardım sistemleri, cenaze yardımını sosyal güvenlikle ilgili daha uzun vadeli yardımlar arasına yerleştirirler; fakat, bu yardım için hak sahipliği koşulları hem genellikle asgari düzeydedir, hem de çok az resmîyet taşır; dolayısıyla da, nasıl finanse edileceği açısından kısa vadeli yardımlarla birlikte hesaba katılır. İki kısa vadeli yardım türü daha bulunmaktadır -işsizlik ve bir iş kazasını izleyen iş göremezlik durumu- ve bu el kitabının daha sonraki bölümlerinde onları ayrıntılarıyla gözden geçireceğiz.

Hastalığın uzaması halinde, bazı sistemlerde yardımın -belki de iş göremezlik yardımı biçiminde- sürmesi sağlanır; hamilelik döneminde ya da doğumdan sonra komplikasyonlarla karşılaşılması durumunda da doğum yardımının süresi uzatılabilir. Normalde, hastalık ve doğum yardımları, yaklaşık olarak aynı oranlarda sağlanır.

Bekleyeceğimiz gibi, birçok sistemde, doğum durumunda tıbbi hizmet de sağlanır. Tıbbi hizmet doğrudan sistem tarafından sağlanmıyorsa, özel çalışan tıp uzmanları veya kurumlarıyla anlaşma yapılması ya da devlet hastanelerinin imkanlarının kullanılması yoluna gidilir. Bazı ülkelerde, sosyal güvenlik örgütüncə nakdi yardımların ödenmesinin yanısıra, tıbbi hizmetler ve doğum hizmetleri tümüyle ayrı olarak, kamu sağlık yetkililerince sağlanır.

Nakdi hastalık yardımı

Hastalık yardımının ödenebilmesi için, belirli kesin koşulların yerine gelmiş olması gereklidir. Hak sahibinin, kendisini çalışmaktan alıkoyacak bir hastalığa yakalanmış olması, aşık bir koşuldur. Bu koşul, genellikle, yetkili bir tıbbi merciden alınacak rapor yoluyla yerine getirilir; fakat, bazı belirli durumlarda, başka tür iş göremezlik kanıtları da sosyal güvenlik yetkilileri tarafından kabul edilebilir. Çoğu zaman, raporda iş göremezlik süresi belirtilir ve bu durum, diğer unsurlarla birlikte, ödenecek yardımın süresinin belirlenmesinde dikkate alınır.

Sosyal sigorta tipi sistemlerde, başka bir önemli koşul ise yeterli prim ödeme koşulunun yerine getirilmiş olmasıdır. Bu, ülkeden ülkeye büyük oranda değişme gösterir; ancak, yardım düzeyinin ücretlerle ilişkilendirildiği yerlerde, örneğin sisteme girişin ardından altı aylık prim ödenmiş olması artı hastalığın başlangıcından önceki üç aylık çalışma süresi içinde de iki aylık prim ödenmiş olması gibi koşullar da konulabilir. Bu durumda yardım, makul ölçülerde, cari ücretlerle ilişkilendirilir.

Herhangi bir sistemde yardımın fiili düzeyi, devlet ya da sosyal güvenlik yetkilileri tarafından kararlaştırılır. 102 No.'lu Sözleşme, asgari standartların, sabit oranlı yardım sisteminde, evli ve iki çocuklu, tipik bir vasıfsız erkek işçinin çalıştığı süre içinde aldığı ücret ve aile yardımının yüzde 45'i; ücrete bağlı sistemde ise vasıflı bir işçinin aldığı ücret ve aile yardımının yüzde 45'i olarak saptanması çağrısını yapmıştır. Bunlar, görece mütevazı koşullardır ve daha sonraki sözleşmelerden biri -Tıbbi Hizmet ve Hastalık Yardımı Sözleşmesi, 1969 (No.130)- 102 No.'lu Sözleşmeyi yürürlükten kaldırmamakla birlikte, istenilen standartın yüzde 45 değil yüzde 60 olması gerektiğini belirtir.

Birçok ülkedeki çalışma mevzuatı, işverenlere, hastalığın başgöstermesi nedeniyle işe gelememe durumunda ya da hamileliğin belirli bir döneminde, belirli bir süre ücret ödeme yükümlülüğü getirir. Ülkelerin çoğunda, çalışma ve sosyal güvenlik mevzuatı arasında koordinasyon vardır ve hastalık ve doğum yardımları bazan işveren tarafından işçiye ödenir, daha sonra da sosyal güvenlik yetkilileri işverene ödemedi bulunur. Başka durumlarda, (hastalığın ilk dönemi işveren tarafından finanse ediliyorsa) hak sahibinin çalışma yasaları altındaki haklarının tükenmesinden sonra hastalık yardımı ödenmektedir. Aynı tema üzerine başka çeşitlemeler de vardır.

Bu konuyu bitirmeden önce, iki noktaya daha değinmemiz gerekiyor. Bunlardan ilki, birçok sistemde, hastalık yardımı ödenmesi için "bekleme süresi" sınırlaması getirilmesi (102 No.'lu Sözleşme, iş göremezlik durumunun başlangıcındaki ilk üç günün "bekleme süresi" olarak sınıflandırılmasına izin vermektedir). Bu uygulamanın arkasında

yatan düşünce, masraflardan tasarruf etmektir; çok kısa süren hastalıklar, hastalık yardımı taleplerinin büyük bir bölümünü oluşturmakta ve bu talepleri işleme koymanın maliyeti orantısız ölçüde yüksek olmaktadır; bu durum, aynı zamanda, sistemin finansmanı için katılımcılardan istenilen prim ödemelerinde önemli artışlara yol açmaktadır. Çok kısa ve aralıklı hastalıklar nedeniyle arada sırada bir süre ücret alamayan kişilerin çok büyük zorluklarla karşılaşmayacakları varsayılmaktadır. Yine de, en gelişmiş sistemlerde, hastalığın ikinci defa ya da daha fazla tekrarlaması durumlarında, bekleme süresi kuralı uygulanmamaktadır.

İkinci nokta, çoğu sosyal sigorta türü sistemlerde, bu tür iş göremezlik vakalarının küçük bir oranının kronikleşeceğinin ya da uzun süreceğinin öngörülmesidir. Sistemlerin bazılarında, altı aydan bir yıla kadar uzayabilen normal hastalık yardımı süresi daha da uzatılabilir ve, bundan sonra, kişinin hak kazanmış olması durumunda, iş göremezlik yardımı ödenmeye başlanır. Sosyal sigorta sistemlerinde, bazan hastalığın uzaması halinde, yardımların süresini belirleyen koşullara bağlı olarak ve sistemin genel mali durumunun korunması amacıyla, hastalık yardımı kesilir ve iş göremezlik yardımı da bağlanmaz. Bu durumda, toplumsal ihtiyaç ile mali açıdan sağlamlığın korunması arasında aşikar bir çelişki vardır. Sosyal yardım ya da genel bütçe finansmanlı sistemlerde bu tür sorunlara pek rastlanmamakla birlikte, zorluk ölçütüne dayandıklarından, sağladıkları yardım düzeyleri de çoğu zaman düşük olmaktadır.

Annelik yardımı

ILO tarafından kabul edilen ilk Sözleşmelerden biri -hatta yapılan ilk Uluslararası Çalışma Konferansında kabul edilmiştir- 1919'daki Annelik Koruma Sözleşmesidir (No.3). Sözleşmenin amacı, çalışan bir kadının kendisine ve bebeğine, lohusalık öncesinde ve sonrasında bakabilmesini garanti altına almaya çalışmaktır. İşgücü piyasalarında yer alan kadınların sayıca artmasıyla birlikte, kadın ve henüz doğmamış bebeği için lohusalık öncesi koşulların mümkün mertebe tahammül edilebilir olması, doğum sonrasında da gerekli bakım ve desteğin sağlanması daha da önem kazanmıştır.

3 No.'lu Sözleşme, özellikle sağlanan yardım düzeyiyle ilgili olarak (ücrete bağlı sosyal sigorta sisteminde, önceki kazancın üçte ikisinden az olmamak üzere) güncelleştirilmekle birlikte, diğer ilkeler büyük ölçüde değişmeden kalmıştır. Annelik Koruma Sözleşmesi (Değiştirilmiş), 1952 (No.103), lohusalığın beklediği haftanın altı hafta öncesinden başlayarak ve, her durumda, fiili lohusalığı izleyen altı hafta boyunca da devam edecek olan en az 12 haftalık sürede çalışılmaması gerektiğini belirtir. Tıbbi bakım, bir doktor ya da diplomalı ebe

tarafından verilmelidir. Bu dönem süresince annenin geçimini sağlamaya yönelik nakdi yardım yapılmalı ve annenin işine geri dönebilme garantisi olmalıdır. Sözleşmede, annenin bebeğine iş saatleri içinde süt verebilmesi için düzenleme yapılması gerektiğine de yer verilmektedir.

Çalışma yasaları, çoğu yerde işverenleri, ücretli doğum izni vermeye mecbur tutmaktadır; sosyal güvenlik yetkilileri, çalışma bakanlığı ve işverenler arasındaki koordinasyon, ücretler ve sosyal güvenlik yardımları arasında çakışma olmamasını sağlamaya yetecek düzeyde olmalıdır. Sözleşmede belirtilen 12 haftalık süre hala norm olmakla birlikte, bazı ülkeler hem doğum izni hem de yardım süresini uzatmışlar ve sürenin sonunda annenin doğumun etkilerinden tümüyle kurtulamaması ya da komplikasyon çıkması durumunda, hastalık yardımı yapılmasını mümkün kılmışlardır.

Cenaze yardımı

Sosyal güvenlik kapsamına dahil edilebilecek en eski yardımlardan birini oluşturan cenaze yardımı hakkında da bir şeyler söylemek gerekiyor. Adından da anlaşılacağı gibi, bu yardım, ölen sigortalının cenaze ve diğer masraflarının karşılanmasına yardımcı olunması amacını taşır. Aslında cenaze yardımı, salt sigortalı kişi için değil, eşin ya da yakın aile bireylerinden birinin ölümünü de kapsayacak şekilde, birçok sistemde yer almaktadır.

Cenaze yardımının miktarı, geleneklere bağlı olarak, ülkeden ülkeye büyük ölçüde değişmektedir; fakat, ana fikir, saygın ama mütevazı bir cenaze töreninin giderlerini karşılayabilmesidir. Bu yardım, sosyal sigorta sisteminde sabit bir miktar olabilirken, bazen ödenmiş olan ücretlere ya da yaşlılık yardımına bağlı olarak da hesaplanabilmektedir.

Tartışma konuları

1. Hastalık ve doğum yardımları neden “kısa vadeli” yardımlar olarak adlandırılmaktadır?
2. Hastalığın uzaması ya da, doğum durumunda, lohusalık sonrasında komplikasyon çıkması nedeniyle annenin işe dönememesi halinde yardımlar ne olur?
3. Hastalık ya da diğer yardımlar açısından “bekleme süresi” sizce haklı bir uygulama mıdır? Neden?
4. Hastalık yardımının kötüye kullanılmasını önlemek amacıyla yapılabilecek kontroller hakkındaki görüşünüz nedir? Bu konuda siz ne yapardınız?

İş kazası ve meslek hastalıklarına ilişkin yardımlar

Arka plan

İş kazası ve meslek hastalıklarına ilişkin programlar, bütün resmi sosyal güvenlik sistemleri içinde belki de en eski ve en yaygın olanıdır (bu el kitabının 1. Bölümünün sonundaki tabloya bakınız). Bazı ülkelerde ondokuzuncu yüzyılın başlarına kadar giden ilk yasalar, yalnızca iş kazalarını ve belirli meslek türlerini, özellikle de, kömür madenciliği, taş ocakçılığı ve ağır mühendislik sanayileri gibi en tehlikeli olanları kapsıyordu. Başlangıçta, iş kazaları ya da hastalıkları nedeniyle ortaya çıkan iş göremezlik halinde yapılan ödemelere “işçi tazminatı” denmekteydi -bu deyim bugün de kullanılmakta. Bu yardımlar geçici ya da kalıcı, bütünsel ya da kısmi olabildiği gibi, ölüm durumlarını da kapsayabiliyor.

102 No.'lu Sözleşme'de kullanılan “çalışma nedeniyle sağlık kaybı” deyimini, hem iş kazalarını hem de meslek hastalıklarını kapsamakta, böyle durumlardan doğacak farklı iş göremezlik ya da malüliyet tipleri arasında ayırım yapmaktadır. Bunlar anlatılmadan önce, şimdiki durumun nasıl ortaya çıktığına kısaca bir göz atmakta yarar olabilir. Gerçi tahmin etmesi de güç değil.

Sanayileşme sürecinin ilk zamanlarında, işbaşında sağlık kaybına uğrayan bir işçi, işvereni işçilerine kişisel olarak yardımda bulunan hayırsever biri değilse, gerek mali gerek diğer açılardan çok büyük sorunlarla karşı karşıya kalırdı. İşyerinden kaynaklanan bir sağlık kaybını tazmin etmesi için işverenin mahkemeye verilmesi durumunda yeterli delilleri toplayıp gerekli ispatı sağlayabilmek, işçi ya da dul ve yetimleri için neredeyse olanaksız derecede zor bir işti.

İşçinin aleyhine işleyen dava sürecinden kurtulmanın ya da karşı etkisini azaltmanın bir yolunu bulmak gerekiyordu. Bunu yapmanın bir yolu, önceden belirlenen durumlarda görülen sağlık kaybının işçinin, işverenin, ya da herhangi bir üçüncü tarafın hatası olup olmadığına bakılmaksızın, ortaya çıktığı işyeri sahibi tarafından tazmin edilmesiydi.

Günümüzdeki genel eğilim, bu tür durumları sosyal sigorta çerçevesine almak doğrultusunda geliyor. Bazı ülkelerde, kaza tazminatı kavramında bütünsel bir genişleme olduğu ve yalnızca

işyerindeki kazaları değil, evde ya da sokakta olanları da, yani, başka bir deyişle, işe bağlı olmayan kazaları da kapsamaya başladığı görülmekte.

İşçi tazminatı

Başlangıçta, işçi tazminatı, belirli düzenlenmiş durumlarda işverenlere tazminat ödeme sorumluluğu getiren bir yasal yükümlülüktü. Çoğu yerde, bu yükümlülüğü kendileri üstlenebildikleri gibi, bir şekilde ticari sigortaya da aktarabilirlerdi ve bazı ülkelerde böyle yapılması yasa gereği idi.

Tazminatın düzeyleri ve süresi ülkeden ülkeye değişmekte. Bununla birlikte, tazminatın yapısında tipik olarak beş unsur bulunuyor. Bunlar:

- ☐ tıbbi bakım ve hastane tedavisi;
- ☐ geçici iş göremezlik yardımları;
- ☐ kalıcı ve bütünsel iş göremezlik durumu için bir seferlik ödeme;
- ☐ kalıcı fakat kısmi iş göremezlik durumu için belirli bir ödeme yüzdesi ya da hibe;
- ☐ ölüm durumunda, genellikle, bir seferlik ödeme.

İşçi tazminatı sistemleri, zamanın sınavından başarıyla çıkmış, çalışmadan doğan sağlık kaybı durumlarını kuşatan birçok sorunla baş edebilmek amacıyla geliştirilip genişletilmişse de, bu sistemleri eleştirenler iki zayıf noktaya dikkati çekiyorlar. Bunlardan biri, ihtilaf durumunda mahkemeye başvurulmasının yol açtığı gecikmeler, işçiyle işverenin karşı karşıya gelmesi ve sert bir ortamın doğması. Ve, işçinin ilk bakışta çekici bir anlaşma gibi görünen, ama aslında uzun vadedeki mali durumuna ya da fiziksel özrürlük haline denk düşmeyen koşulları kabullenmeye zorlanabilmesi. Başka bir zayıflık da, çok ciddi sağlık kaybı, hatta ölüm durumlarında bile, birçok sistemde periyodik ödeme ya da aylık bağlanması söz konusu olmaması.

Hak sahipleriyle “anlaşmak” için bir seferlik ödeme yapılması, belirli koşullar altında, haklı olabilirse de, ömür boyu malül kalacak bir işçi için veya dul ve yetimler için aylık bağlanmasına karşı daha düşük seviyede bir çözümdür.

Yukarıda sözü edilen iki noktaya, üçüncü bir eksiklik daha eklenmelidir. İşverenlerin bu tür yükümlülüklerini, ister kamuda ister özel sektörde faaliyet gösteren bir sigorta kuruluşuna aktarmaları zorunlu tutulmazsa, sağlık kaybına uğrayan ya da hayatını kaybeden bir işçi lehine ağır koşullarda bir tek seferlik ödeme anlaşmasına gidilmesi, işveren açısından mali sorunlara neden olabilir. İşveren yükümlülüklerini yerine getiremez hale düşer ve icra yoluna

başvurulursa da, muhtemel bir iflas durumunda, işçinin veya dul ve yetimlerinin ya çok az bir tazminatla yetinme ya da hiç bir şey alamama ihtimalleri vardır.

Kapsam

İşçi tazminatı sistemlerinin bütün işçileri kapsamaması, yukarıda da belirtildiği gibi, başlangıçta da söz konusu değildi, günümüzde de olduğu söylenemez. Büro işçilerinin -özellikle de oldukça yüksek ücret alanların- sisteme dahil edilip edilmemesi konusunda farklı görüşler bulunmaktadır. Ev içi hizmetler sektöründe, ya da aile işinde çalışan akrabalar gibi işçinin statüsünün tanımlanmasında zorluk çekilen durumlarda olduğu türden, kapsam dışı kalan “kenar” bölgelerle sık sık karşılaşmaktadır.

Sosyal sigorta programlarında, günümüzdeki eğilim, bütün çalışanların kapsama alınması yönündedir; ancak, işçi tazminat sistemlerinde de olduğu gibi, yine de “kenar” sektörlerle ilgili bazı sorunlar mevcuttur.

Çalışmaya bağlı sağlık kaybı sigortasında olasılıklar ve yardımlar

Çalışmaya bağlı sağlık kaybı yardımları ve bu yardımlara ilişkin koşullar hakkında, iki uluslararası çalışma Sözleşmesi anlam ve önem taşımaktadır: doğal olarak 102 No.'lu Sözleşme ile bir başka Sözleşme, Çalışmaya Bağlı Sağlık Yardımları Sözleşmesi, 1964 (No.121). Çalışmaya bağlı sağlık kaybı sigortası sisteminde, tıbbi bakım da dahil olmak üzere yardımlar, sağlık kaybı nedeniyle iş göremezlik sonucu kazancın kesilmesi durumunda, “kısmi fiziksel ya da mental kapasite kaybına” karşılık olarak, ya da ölümle sonuçlanan durumlarda, ortak bir fondan sağlanır.

İş kazasının hangi koşullarda ortaya çıktığının ve bir kaza olup olmadığının tesbiti, ya da belirli bir hastalığın işçinin işyerindeki koşullara maruz kalması nedeniyle ortaya çıkan bir meslek hastalığı olup olmadığının tayini önem taşır. “İş kazası” ya da meslek hastalığı, genellikle mevzuatta bir şekilde tanımlanır ve, kuşkusuz, iş kazasının ya da meslek hastalığının, “çalışma esnasında” vuku bulması gerektiği belirtilir.

Çalışmaya bağlı sağlık kaybını sosyal sigorta şemsiyesi altına çekilmesinin ek avantajlarından biri de, ilgili taraflar arasındaki

çekişmelerin azaltılmasıdır. Daha önce de belirtildiği gibi, işçi tazminatı sistemlerinde, işverenin ya da yükümlülüğünü aktardığı sigorta şirketinin, iş kazasını daha dar anlamda yorumlamakta çıkarı vardır; bu durum, işçilerle işverenler arasındaki ilişkilerin kötüleşmesi ihtimalinin yanı sıra, gecikmelere, davalara ve hesapta olmayan masraflara yol açabilmektedir.

Tıbbi hizmetler

Çalışmaya bağlı sağlık kaybı programlarındaki diğer yardımlarda da olduğu gibi, tıbbi hizmet sağlanması da sosyal sigortanın diğer dallarına kıyasla daha liberaldir. Bunun nedenleri tarihseldir ve ayrımın sürdürülmesinin herhangi bir gerçek gerekçesinin bulunmadığını ileri sürenlerin sayısı da hayli fazladır. 121 No.'lu Sözleşmeye göre, sağlık kaybına uğrayan bir işçi her türlü bakıma hak kazanmaktadır, bunun için bir zaman sınırı yoktur ve işçi masraflara ilişkin bir ödeme yapmak zorunda değildir.

Kazancın kesilmesi

İşçi tazminat sistemlerinde, bazen, geçici ve kalıcı iş göremezlik durumları arasında, başka bir deyişle, yaralanmanın ya da hastalığın yalnızca kısa bir süre devam etmesiyle, kalıcı bir malüliyete yol açması arasında ayırım yapılmaktadır. Çalışmadan doğan sağlık kaybı sigortası sistemlerinde, normal olarak bu ayrımın önemi yoktur; çünkü, kaza ya da meslek hastalığı nedeniyle iş göremezlik durumu devam ettiği sürece, yardım ödemesi yapılır. Yardım oranı, örneğin, hastalık yardımında olduğundan daha yüksektir -121 No.'lu Sözleşmede, asgari olarak, kaza öncesi kazancın yüzde 60'ından söz edilmektedir- ve birçok ülkede asgari oranın üstünde ödeme yapılmaktadır.

İş göremezlik durumu sürdükçe, birçok sistemde periyodik olarak yardım ödenmesine devam edilir. Altı ile oniki ay arasında değişen bir dönemin sonunda işçinin durumu genellikle istikrara kavuşur -sağlık kaybı durumlarının çok büyük bir bölümü de, gerekli tıbbi bakımın sağlanmasıyla birlikte, bu süre içinde açıklık kazanır. Bu noktada, işçi üzerindeki arazların -başka bir deyişle, "kısmi yeti kaybının"- boyutlarının saptanması amacıyla, yeniden bir muayene yapılır.

Kısmi yeti kaybı

“Kısmi yeti kaybı,” belirlenmesi güç bir soru oluşturabilir. 121 No.’lu Sözleşme, “kazanç sağlama kapasitesinin kalıcı olması muhtemel bir şekilde kaybı, ya da buna tekabül edecek yeti kaybından” söz etmektedir; ancak, pratik olarak, insanları etkileyen koşulların farklılığından ötürü (çalışma koşulları ve psikolojik faktörler, örneğin) kesin olarak doğru bir değerlendirmede bulunmak neredeyse imkansızdır. Bazı ülkelerde, fiziksel sağlık ve yeti kaybı listeleri mevzuatta yer alır; bu yöntem, daha çok sınırlı tıbbi imkanlara sahip bulunan ülkelerde kullanılmaktadır. Diğer ülkeler, malûliyetin boyutlarını, neden olduğu kazanç kaybını, kişinin sağlığını kaybetmezden önceki statüsünü, rehabilitasyonunu, gelecekteki mesleki imkanlarını ve benzeri konuları dikkate almaya gayret ederler.

Tam iş göremezlik durumu, yardımın yüzde 100 düzeyinde bağlanmasını getirecektir; daha az düzeydeki iş göremezlik durumları, yardımın tümü üzerinden belirli bir orana hak kazandıracaktır. Görece düşük değerlendirmeler (sakatlığın belki yüzde 10 ile yüzde 30 arasında olarak değerlendirilmesi) daha yüksek değerlendirmelere karşılık ödenen periyodik aylıklardan çok, bir kerelik ödeme yapılmasını gerektirecektir. ILO’nun 121 No.’lu Tavsiye Kararı, bir kereye mahsus ödemelerin, sakatlık ya da malûliyetin yüzde 25’i aşmadığı durumlarda yapılmasını öngörmektedir.

Olabilirdiğince adil tazminatlara erişmenin yöntemleri, politika gereksinimleri ve yeterli tıbbi ve idari ehliyet bulunabilmesine göre, ülkeden ülkeye büyük ölçüde değişmektedir. Buradaki amaç, kişinin çalışma sırasındaki yaralanma ya da hastalanmasından kaynaklanan sağlık kaybını, olabildiğince telafi etmeye çalışmaktır. Birçok sistemde, sakatlanan kişiyi yeniden eğitip, yararlı alternatif işler sağlamak yoluyla rehabilitasyonu için özel gayret sarfedilir. Kişinin, bir başka kişinin sürekli bakımına ihtiyaç duyacak ciddiyette sakatlanması durumunda, çoğu zaman özel bir tazminat ödenir ve bazı programlarda ek bir istihdam edilemezlik tazminatı da ödenebilir.

Ölüm durumunda geride kalan hak sahiplerine yapılan yardımlar

Çalışmadan doğan bir sağlık kaybı durumu ölümle sonuçlanırsa, geride kalan hak sahiplerine aylık bağlama ya da hibe şeklinde ödemede bulunulur. Kimlerin “hak sahibi” olarak kabul edileceği mevzuatta tanımlanır ve, yine tarihsel nedenlere bağlı olarak, sosyal

sigorta sistemlerinin çalışma-dışı sağlık kaybı dallarında yer alan hak sahipliğine kıyasla kapsamı daha geniştir. Öncelik dula, ardından çocuklara aittir. Dul erkekler de bu yardımdan yararlanabilirler; ancak, genellikle, eşlerinin sağlığında geçimlerini yalnızca onun kazancıyla sağlıyor olmaları koşulu aranır. Ölen kişi, anne-babasının geçimini de sağlıyor idiyse, toplam miktarın daha öncelikli hak sahipleri arasında tümüyle paylaştırılmamış olması durumunda, anne-baba da belirli koşullar altında bu yardımdan yararlanabilir. Söz konusu yardıma ilişkin tipik oranlar, eş için işçinin kaza öncesi kazancının yüzde 30'u; her çocuk için yüzde 15 (hem anne hem babanın ölümü durumunda yüzde 20) ve ölen işçinin anne ya da babası için de yüzde 20'dir; toplam azami oran, yüzde 75 civarındadır.

Çalışmadan doğan sağlık kayıplarının önlenmesi

İşçi örgütleri -aslında işveren örgütlerinde de olduğu gibi- iş güvenliğine özel önem atfederler. Tek tek işçilerin sağlıkları, uygun bir iş ortamına bağlıdır. Sosyal politika, kazaları ve yaralanmaları azaltma hedefine doğru yönlendirilmelidir ve birçok ülkede, hem işçilerin hem de işverenlerin uymakla yükümlü oldukları hareket ve güvenlik standartları oluşturulmuştur.

Gerçekten de, sosyal güvenlik yardımları koruma zincirinin en sonunda yer alır. Gerekli olmamaları çok istenir bir durumdur -kazalardan ve hastalıklardan kaçınabilmek mümkün olsaydı, zaten mevcut olmazlardı. Kazalar ve hastalıkların yol açtığı iktisadi, ailevi ve sosyal sıkıntıların vurgulanmasına ihtiyaç yoktur. Önlemenin tedaviden daha iyi olduğu son derece aşikardır.

Sosyal güvenlik kurumları, genellikle, iş güvenliği, sağlık ve esenliği ile ilgili kuruluşlarla işbirliği yaparlar; aynı zamanda, gerekli kontrol uygulamalarını üstlenen ya da bunun yapılmasını sağlamak için bazı fonları yeniden yönlendiren sosyal güvenlik kurumları da bulunmaktadır. İş kazaları ve meslek hastalıklarına ilişkin yardımlar dalında, iş güvenliğinin hayati önemine dikkat çekmenin bir yolu, iş güvenliğinde kötü sicili bulunan işverenlerin çalışmadan doğan sağlık kaybı primini daha yüksek oranda ödeyerek cezalandırılmalarıdır. Başka bir deyişle, işverenler, kaza tarihçelerine göre "derecelendirilirler". Bu, işverenleri "ceplerinden vurmak" suretiyle, iş güvenliği konusunda daha dikkatli olmaya teşvik etmek yönünde bir çabadır.

İşçi sendikaları, çalışmaya bağlı sağlık kaybını önleme alanında çok aktif davranmakta ve işçileri eğiterek, bu alandaki sorumluluklarının bilincine daha fazla varmalarını sağlamak için uğraşmaktadırlar. Kuşkusuz, kazalar yalnızca işyerinde meydana gelmezler. Sokakta, evde ve başka yerlerde de olabilirler ve düşünen insanlar, her türdeki kazanın

bütünsel etkileri konusunda giderek daha fazla kafa yormaya başlamaktadırlar. Yaralanan ya da sakatlanan bir kişinin ihtiyaçları, özürlülük durumu ister işiyle ilgili olsun, ister olmasın, ya da doğum öncesi koşullardan kaynaklansın, aynıdır. Belki de çok uzak olmayan bir gelecekte, herkese aynı güvenlik, sağlık ve esenlik imkanlarının sağlanması mümkün olabilecektir.

Tartışma konuları

1. Çalışmaya bağlı kazalar ya da hastalıklarla, başka koşullarda ortaya çıkan kazalar ya da hastalıklar arasında, yardım açısından sizce bir ayrım gözetilmeli midir? Gözetilmelidir diyorsanız, neden?
2. Çalışmadan doğan sağlık kayıplarında ödenecek yardımlar fiziksel iş göremezlik durumunun boyutlarına göre mi, yoksa sağlık kaybı nedeniyle uğranılan kazanç kaybına göre mi belirlenmelidir? İki kavram arasındaki farkları, her birinin avantaj ve dezavantajlarıyla birlikte belirtiniz.
3. İş kazası ya da meslek hastalığının ardından varılan bir kerelik ödemelere dayalı ödeşmelerin olumlu ve olumsuz yanlarını tartışınız.
4. Rehabilitasyon sorununu inceleyiniz. Neden bu denli önem taşımaktadır? Rehabilitasyon için kim ödemede bulunmalıdır? Öncelikler sıralamasındaki yeri neresidir?

Yaşlılık yardımları

Farklı program türleri

Günümüzde, birçok ülkede, nüfusun tümünü değilse bile, bazı kesimlerin kapsamına alan yaşlılıkla ilgili bir sosyal güvenlik programı bulunuyor. Çeşitli sosyal güvenlik program yapıları arasında dağılmış, farklı sistemler var. Bunlar arasında, sabit oranlı ve istihdama bağlı olanlar var; kişinin imkanlarının sınırlı olduğu, prime dayanmayan sistemler var; ihtiyat fonları çerçevesinde, belirli yaşlarda ödenebilen miktarlar var. Özel sigortalar ve işverene bağlı emeklilik planları da, giderek devlet sistemlerine ekleniyorlar.

Kapsanan nüfusun boyutları, sosyal koruma sisteminin yaşına ya da “olgunluğuna” göre ve ülkenin sanayileşme derecesine göre değişir; fakat hem kapsam, hem de genişlik, kuşkusuz, tarihsel, kültürel ve sosyal kalıplardan da etkilenir.

Bazı ülkelerde, nakdi yaşlılık yardımı uygulamasına yönelik sosyal güvenlik mevzuatının yerleştirilmesi, birçok nedenden ötürü hala mümkün olamamıştır. Ekonomi böyle bir programı desteklemeye muktedir olmayabilir; en azından bir süre için, ağırlık diğer öncelikli alanlara verilmektedir. Belki de, algılandığı kadarıyla, ihtiyaç henüz ortaya çıkmamıştır. Güçlü geniş aile bağlarını koruyan toplumlar, yaşlıların bakımını üstlenmeyi doğal saydıklarından, yaşlılık yardımları için ihtiyaç acil ya da belirgin olmayabilir. Yine de bu ülkelerde bile, örneğin, memurlar ve kamu çalışanları için sınırlı yaşlılık yardımı programları bulunabilir; buradaki temel düşünce, zamanı gelince, toplumun diğer kesimleri için de benzer programların tedricen uygulamaya konulmasıdır.

Yaşlılık yardımları için mevcut çeşitli programlara daha yakından bakmamız gerekiyor. Her birinin belirli ve farklı özellikleri vardır ve bunlar önem taşırlar; bu özelliklerden bazılarını bu el kitabının 1. Bölümünde kısaca değinmiştik.

1. *Evrensel yaşlılık yardımı sistemleri.* Prensip olarak, bütün yerleşikler kapsar ve belirli bir yaşın üzerindeki herkese gelirlerinden bağımsız olarak, çalışsın veya çalışmasın, aylık bağlanmasını öngörür. Yaş durumu dışında, yardım bağlanması için çoğu zaman gerekli görülen

tek koşul, kişinin ülkede uzun süre yerleşik ya da yurttaş olmasıdır. Yardımlar sabit oran bazında -herkese aynı oranda- ödenir.

2. *Sosyal yardım sistemleri.* Bu sistemlerde, kişinin imkanları da dikkate alınarak, yaşlılık yardımını da içeren yardımlar sunulur; bu yardımlar doğrudan hak olarak sunulabildiği gibi, diğer yardım programlarının ilgili kişiyi kapsamadığı ya da yeterli asgari geliri sağlayamadığı durumlarda tamamlayıcı bir unsur olarak da sunulabilir. Sosyal yardım sistemi, yegane sosyal koruma önlemi olarak, kendi başına da var olabilir. Genellikle yardım oranları, ancak geçimi sağlamaya yetecek düzeylerde tutulur.
3. *Sosyal sigorta sistemleri.* Yaşlılık yardımı ve diğer yardımlar, katılımcılara, çalışma sicillerine göre ya da çalıştıkları süre içinde ödemiş oldukları primlere göre sağlanır. Yardımlar kazanca bağlı, sabit oranlı, ya da ikisinin bir karışımı olabilir.
4. *İhtiyat fonları.* Bu fonlar, genel olarak, kişi belirli bir yaşa geldiğinde, bir defaya mahsus ödemede bulunurlar. Ödemeler, işçi ve işveren tarafından fona yapılan katkıların birikmesi ve bunların faiz kazancından oluşur. Bazı sistemlerde, bir defalık ödemenin sürekli bir aylığa dönüştürülmesi mümkündür.
5. *Özel yardım sistemleri.* Bunlar, tam anlamıyla, sosyal güvenlik ağının bir parçası değildirler. Fakat bazı devletler, yaşlılık yardımı konusunda bir alternatif ya da ek yardım sağlayabilmek amacıyla, özel kişisel emeklilik programları ve işveren planlarının yanısıra çalışmaktadırlar. Bu, İngiltere’de olduğu gibi, özel programın ya da işveren planının belirli koşulları yerine getirmesi durumunda, kişinin devletin yaşlılık yardımı sisteminin bazı bölümlerinden “çekilmesine” izin verilmesi anlamına gelebilir. En iyi yaşlılık yardımının, ilgilinin geriye kalan yaşamı boyunca süren yardım olacağı muhakkaktır. Başka bir deyişle, düzenli ve sürekli bir aylık bağlanması (sosyal yardım sistemlerinde, kişinin imkanlarında artış olduğunda, durum gözden geçirilir)... İdeal olarak, bağlanan aylık kişinin ihtiyaçları için yeterli olmalı ve hayat pahalılığının artması durumunda yeniden değerlendirilmelidir.

Olasılıklar ve aylık bağlanma yaşları

İlerleyen yaşla birlikte çalışma kapasitesi azalır ve, çoğu insan kabul edecektir ki, bir zaman gelecek, kişi dinlenmeye ve yaşamını makul bir düzeyde sürdürmeye yetecek imkanlara kavuşmaya hak kazanmış olacaktır. Bazı meslekler tehlikelidir ya da ağır fiziksel emek gerektirirler. Bu tür işlerde çalışan işçilerin, diğerlerine nazaran, daha erken dinlenmeye çekilme haklarının olması gerektiği düşünülebilir.

Fakat, “normal aylık bağlanabilir yaşın” ne olması gerektiği konusunda farklı görüşler bulunmaktadır.

Tercih hakkı tanınması durumunda, bazıları çalışmaya devam etmek isteyeceklerdir. Diğerleri, normal işlerinden emekliye ayrılma vakti geldiğinde çok mutlu olacaklardır. Yürürlükte bulunan sistem türü ne olursa olsun, yaşlılık aylığı bağlanması için normal yaşın belirlenmesi yasayla sağlanır. Kişiye aylık bağlanıp bağlanmayacağı, bir dizi koşula ve sistemin altında yatan felsefeye bağlıdır.

Evrensel sistemlerde, belirlenen yaşa gelince yaşlılık aylığı ödenmeye başlanır; bu uygulama eski sosyal sigorta sistemlerinde de bulunmaktaydı. Kişinin imkanlarını da dikkate alan sosyal yardım sistemlerinde, yalnızca, kişinin gelirle ilgili olarak belirlenen koşulları yerine getirmesi durumunda yaşlılık yardımı sağlanır. İhtiyat fonları zorunlu tasarruf sistemlerinin biçimleri olduklarından, kurallarda belirtilen yaşa gelindiğinde katılımcının hesabında birikmiş olan miktar kendisine ödenir; özel emeklilik programları ya da işveren planlarına ilişkin olarak aylık bağlanmasında da, ödeme yapılması için yaş durumu aranır.

Emeklilik

Normal emeklilik yaşını geçtiği halde çalışmaya devam eden bir kişinin yaşlılık yardımı almasına izin verilip verilmemesi, ya da yardımın koşulsuz olarak ödenmesinin daha doğru olup olmayacağı konularında bazı ihtilaflar bulunmaktadır. Kişinin imkanlarının da dikkate alındığı sosyal yardım sistemlerinde, ancak gelirin belli bir sınırın altında olduğu durumlarda ödeme yapılabildiğinden, durum son derece açıktır. Başka sistem türlerinde ise, yaşlılık aylığı geliri ikame edecek bir önlem olduğuna göre, gelirin ikame edilmesi ihtiyacı, yani fiili emeklilik gerçekleşinceye kadar ödeme yapılmaması gerektiğini savunanlar vardır. Öte yandan, birçok kişi de, prim ödeme koşulları (sosyal sigorta sisteminde) ve yerleşiklik koşullarının (evrensel sistemde) yerine getirilmesi durumunda, belirlenen yaşa erişildiğinde aylık bağlanmasının koşulsuz bir hak olması gerektiği kanısındadırlar.

Bu iki uç arasında, ortalama düzenlemeler yer almaktadır. Örneğin, normal emeklilik yaşından sonra da çalışmanın sürdürülmesi halinde aylık ödenmesinin askıya alındığı, ama yardıma ilişkin hakların işlemeye ve birikmeye devam ettiği ya da azaltılmış bir yaşlılık aylığının ücretlerle birlikte ödendiği bazı sistemler mevcuttur. Bununla birlikte, yaşın görece ilerlemesi durumunda, çalışmanın sürmesine bakılmaksızın yardımların ödenmesine başlanır.

“Normal emeklilik yaşının” ne olması gerektiği gibi yine zor bir soruya geçmezden önce, konunun bir başka yönüne değinmemiz

gerekiyor. Belirli bir ülkedeki mali ve ekonomik ortam, yaşlılık yardımlarının ödenme yaşına ilişkin kararları etkileyebilir. İzlenen politikanın yaşlı işçilerin işgücü arzı içerisinde kalmalarını teşvik yönünde olması halinde, fiili aylık ödenmesinin çalışmanın kesilmesi (“emeklilik”) koşuluna bağlanması, aylıklarını alabilmek için emekli olmak isteyeceklerinden, onları çalışmaya devam etmekten caydırıcı bir etki yapacaktır. Yaşlılık yardımları masraflıdır ve bu durum, nüfus içinde genç işçilerin sayısının azaldığı, yaşlı sayısının ise arttığı ülkelerde daha da geçerlidir.

Bu konuya, ileride sosyal güvenliğin finansmanı konusunu incelerken yeniden döneceğiz.

Normal emeklilik yaşı

Çoğu sisteme ilişkin mevzuat, bir “emeklilik yaşı” tanımlar. Bu yaşta -diğer hak sahipliği koşulları da yerine getirildiyse- yaşlılık yardımı (ya da fiilen nasıl adlandırılıyorsa) genellikle ödenmeye başlanır. Mevcut sistemlerin birçoğunda normal emeklilik yaşı kadınlar ve erkekler için aynıdır; ancak, yaşların farklı olduğu ve kadınların emeklilik yaşının yaklaşık beş yıl kadar daha az olduğu emeklilik sistemleri de bulunabilir. Çoğu durumda, yaşlılık yardımı 60 ile 65 yaşları arasında ödenmeye başlanır; ama bazı ülkeler, belirli bir çalışma süresinin tamamlanmasından sonra, genellikle 30 ile 40 yıl arasında bulunan bu “hizmet süresine” ilişkin aylıkların ödenmeye başlanmasına izin verirler.

Normal emeklilik yaşının ne olması gerektiği konusu, son yıllarda önde gelen politika sorunlarından biri halini almıştır ve, anlaşılabilir nedenlerden dolayı, indirilmesi yönünde çok fazla kamuoyu baskısı bulunmaktadır. Bu duygunun birden fazla nedeni vardır; bunların arasında, iş tatminsizliği, yorgunluk, teknolojideki ve diğer alanlardaki değişimlere uyum sağlayamama sayılabilir. Bazı insanlar için de, tatmin edici bir çalışma hayatını emeklilik kuralları nedeniyle bırakmak zorunda kalmak hoş a gidecek bir durum değildir ve, bazı ülkelerde, emeklilik politikalarında daha fazla esneklik sağlamaya yönelik bir hareket olduğu gözlenmektedir. Örneğin, ABD’de şimdilerde 65 olan yasal emeklilik yaşı, 2027 yılında 67’ye çıkarılacaktır.

Bunları da belirttikten sonra, bir kere normal emeklilik yaşı getirildikten sonra, onu değiştirmenin, özellikle de yükseltmenin zor olacağı açıktır. Mali etkiler de unutulmamalıdır -emekli aylıkları için ödeme yapmak gerekecektir- normal emeklilik yaşının indirilmesi, yardım harcamalarını çok büyük ölçüde arttırmaktadır; bu, kaldırılamaz bir yük olarak görülebilir.

Emeklilik yaşına ilişkin diğer konular

Çok sayıda ülkede, zor ya da sağlıksız olduğu düşünülen koşullarda çalışan kişilere yaşlılık yardımlarının daha erken ödenmesi için özel düzenlemeler yapılmakta ve söz konusu kişilerin sağlıklarının gerçekten bozuk olup olmadığı burada önem taşımamaktadır. Örneğin, madenciler, polis ve askerler, deniz ticaret filosunda çalışanlar için, yapılan işin ağırlığını dikkate alan özel sistemler geliştirilmiş olabilir. Yaş ilerledikçe, çalışmaya kısmen ya da tamamen devam edemez hale gelme ihtimali, sağlık sorunları, işten çıkarma, uzun süreli işsizlik gibi nedenlerle giderek artacağından, bazı sistemler, yaşlılık aylığına ilişkin düzenlemelerinde malullük ya da işsizlik programlarıyla koordinasyon sağlama yoluna giderler. Bazı otoriteler, bu yoldan genç işsizlere daha fazla iş imkanı sağlanabileceği düşüncesiyle, görece yaşlı kişilerin erken emekliliklerinin teşvik edilmesi, ya da en azından sıkı bir emeklilik politikası izlenmesi gerektiğine inanırlar.

Gönüllü erken emeklilik de sistemlerin bir bölümünün özelliklerinden biridir; bazen emekliliğin ertelenmesine izin verilir ve kişi emekli olduğunda ya da çalışmanın sürmesinden bağımsız olarak aylığın ödenmeye başlanacağı yaş haddine eriştiğinde, daha yüksek bir emekli aylığına hak kazanır.

Sanayileşmiş ülkelerde, emekliliğin psikolojik etkisini azaltmak üzere tasarlanmış düzenlemeler bulunabilir. Düzenli çalışmanın disiplininin, çalışma hayatında edinilen arkadaşlıklardan, vb. yoksun kalmak, çalışma ortamından birdenbire uzaklaştırılan kişiler için elem verici olabilir. Bu durumun dikkate alınması, kişilere emeklilik yaşına yaklaşırken özel bazı imtiyazlar tanımak suretiyle, onları emekliliğe hazırlamaya yönelik önlemler alınmasına yol açmıştır. Örneğin, emekliliğe geçişi kolaylaştırmak için, kişinin fiili çalışma saatlerini giderek azaltmasına ya da ek izin kullanmasına imkan verilebilir. Bazı yerlerde, örneğin İskandinav ülkelerinde, İspanya ve Almanya'da, resmi emeklilik yaşından önceki yıllarda, kısmi yaşlılık aylığı ödemeleri yapılabilmektedir. Bu ödemeler, azaltılan çalışma süresi nedeniyle ortaya çıkan gelir kaybını, en azından kısmen telafi etmektedir.

Yaşlılık yardımlarına hak kazanma

Yardım koşullarının, yürürlükteki yaşlılık yardımı sisteminin türüne göre değiştiğinden daha önce söz edilmişti. Örneğin, evrensel bir sistemde gerekli olan şey, yalnızca yaş ve yerleşikliği kanıtlamaktır. Kişinin kendi imkanlarının da dikkate alındığı sosyal yardım

sistemlerinde ek bir sınama olacaktır -gelirin öngörülen düzeyin altında olduğunun gösterilmesi. Bir sosyal sigorta sisteminde, emeklilik yaşına ulaşmanın yanı sıra, kişinin belirli bir süre prim ödemek suretiyle sisteme katıldığını göstermesi ya da çalıştığını kanıtlaması gerekir.

Bu sınamalar iki nedenden dolayı zorunludur. Birincisi, bir sigorta sistemine yalnızca görünürde katkıda bulunmuş olan insanların aylığa hak kazanmalarını (evrensel ya da sosyal yardım sistemlerinde, kişinin yalnızca o ülkede uygulanmakta olan sistemden yararlanmak amacıyla ülkeye göç etmesini) engellemektir; ikincisi, ödenen primler ya da çalışma süresi ile ödenecek olan aylıklar arasında bir tür ilişki kurmaktır -ve, en önemli olan, kuşkusuz konunun bu mali yönüdür.

Yaşlılık aylığına hak kazanmak için gerekli asgari süre konusunda çok büyük farklılıklar vardır. Sosyal sigorta sistemleri, aylık bağlanabilmesi için, çoğu zaman on ile onbeş yıllık asgari süre koşulunu getirmektedirler; 102 No.'lu Sözleşmeye göre -ve daha sonraki, Malullük, Yaşlılık, Dul ve Yetim Yardımları Sözleşmesine göre, 1967 (No.128)- kişi 15 yıllık prim ödeme ya da çalışma süresini tamamladıysa, normal olarak, düşük bir yardım oranına hak kazanmalıdır; ancak, yardım miktarının prim ödeme, çalışma, ya da yerleşiklik süresine göre değişebildiği, hak kazanma süresinin söz konusu olmadığı sistemler de mevcuttur.

Bir sistem ilk başlatıldığında, yaşlarından dolayı, asgari hak kazanma koşullarını yerine getirmesi mümkün olmayan yaşlı kişilere bazı imtiyazlar tanınması usüldendir. Koşulları yerine getirmelerine yardımcı olabilmek için, onlara, özel "kredili" prim ödeme ya da çalışma dönemleri tanınır.

Hastalık, doğum, işsizlik, vb. nedenlerle çalışmanın sektöre uğradığı ve karşılığında yardım ödendiği yerlerde, çalışılmayan süreler için prim ödemelerinin ya da çalışma sürelerinin borçlandırılmasına yönelik özel düzenlemelerle sık sık karşılaşılır. Bu durum da, yaşlılık yardımlarına hak kazanma koşullarının nihai olarak yerine getirilmesine yardımcı olur.

Ödeme yöntemleri

Ülkelerin çoğunda, yaşlılık yardımları maaş bağlanması yoluyla, yani periyodik olarak (haftalık, aylık, vb.) ödenir. Sosyal sigorta emekli maaşları çoğunlukla ücrete bağlıdır; yani, bu emekli maaşlarının ya ilgili kişinin "hizmet" yaşamı boyunca kazandığı (ve paranın değerindeki değişmelerin de hesaba katılması için yeniden değerlemeye tabi tutulan) ücretlerle doğrudan bir ilişkisi vardır; ya da, çalıştığı son yıllarda kazandığı ücretlerin bir ortalamasına dayanırlar. Bu şekilde, emekli

maaşının, kişinin emeklilik yaşına gelmesinin hemen öncesinde sahip bulunduğu yaşam standardıyla bir bağlantısının olması sağlanır.

Öte yandan, evrensel sistemler ile sosyal yardım türü sistemler, genelde sabit oranlı aylıklar bağlarlar ve bu aylıkların miktarlarının belirlenmesinde ilgili ülkedeki asgari geçinme maliyeti - "sefalet çizgisi" diye de bilinir- esas alınır; bu yöntemin benimsendiği bazı sosyal sigorta tipi sistemler de vardır. Fakat, genel bir kural olarak, bu sistemler kazançlarla - ya da, ülke, sektör veya işletme bazındaki prime dayalı tamamlayıcı sistemlerle desteklenirler.

Farklı ülkelerde ödenen aylık miktarlarının doğrudan bir karşılaştırılmasını yapmak zor olmakla birlikte, ILO, ortalama bir ücretlinin kazancına göre bekleyebileceği oranı göstermeye çalışmıştır. Sosyal sigorta sisteminde prim ödeme ya da çalışma süresinin 30 yılı, evrensel sistem ya da sosyal yardım sistemi altında da yerleşiklik süresinin 20 yılı bulması durumunda, söz konusu oran, normal olarak, yüzde 40'tan (102 No.'lu Sözleşme) ya da yüzde 45'ten (128 No.'lu Sözleşme) az olmamalıdır.

Emekli aylıklarının değerinin korunması

Enflasyon, bir ülke ekonomisinin diğer sektörleri için olduğu kadar, emekli aylıkları için de felaket anlamına gelebilir. Emekliler, gıda, mal ve hizmet fiyatlarındaki artışların anlık etkilerine karşı daha hassastırlar. Ülkelerinin hayat standartlarındaki genel iyileşmelerden de yararlanabilmeleri gerekir. Birçok ülkede, ödenmekte olan emeklilik aylıklarının zaman içinde uyarlanmasına yönelik mekanizmalar mevcutsa da, bunların çok etkin işlediklerini kimse iddia etmeyecektir.

Ödenmekte olan ve yeni bağlanacak aylıkların intibakları farklı ölçütlere dayandırılabilir. Bazı ülkeler, tüketici fiyat endeksinin hareketlerini izlerler. Başkaları, çalışan nüfusun ortalama ücretlerindeki değişimleri dikkate alırlar. Daha başkaları da, eğer yapılacaksa, uyarılmanın boyutlarını saptarken, her iki ölçütü de gözönünde bulundururlar.

Genel olarak, uyarılama yapmanın üç yolu vardır. İlki, mevzuata otomatik intibak mekanizmaları yerleştirmektir; ikincisi, mutlak miktarlar belirtmeden periyodik gözden geçirmelere cevaz vermektir; sonuncusu da, "ad hoc" intibak sistemidir.

Nüfus ve yaşlanma

Ülke nüfuslarının yaşlara göre dağılımına ilişkin rakamlara bakıldığında, ilginç olduğu kadar, kaygı verici de olan birçok şey görülebiliyor. Ortalama nüfusun çok genç olduğu -örneğin, diyelim ki yarısının, 20 yaşın altında olduğu- ülkeler var. Bir de, bunun tersine, yaşlı nüfusun genç nüfusu sayıca geride bırakmaya başladığı ülkeler -özellikle de bazı sanayileşmiş ülkeler- var.

Her iki eğilimin de yardım sistemleri üzerinde önemli yansımaları bulunuyor. Genç bir nüfus olmasının sorunu, çoğu zaman, onlar için yeterli iş yaratma sıkıntısında yatıyor. Yaşlanan bir nüfusu olan ve birçok kişinin yaşlılık aylığı aldığı ya da yaş sınırına gelince almayı beklediği ülkelerde, olası enflasyon etkileri dikkate alınmasa bile, yaşlılık, emeklilik, vb. yardım harcamalarının büyük ölçüde artması kaçınılmazdır. Dahası, insanların artık daha uzun yaşadıkları ve yaşlı insanların sayısının artmasıyla birlikte tıbbi hizmet ve sosyal yardım masraflarının da artacağını akılda tutmak gerekmektedir.

Ülke çapında uygulanan sosyal güvenlik sistemi ne olursa olsun, son tahlilde, emeklilik sisteminin "tümüyle fonlaması" yapılmadıkça, aktif olmayan kesimin yükünü aktif kesim taşıyacaktır. Aktif kesimdekilerin, özellikle de sanayileşmiş ülkelerde, sayıları azaldıkça, 2000 yılından sonra emekli olacak nesiller daha düşük standartları kabullenmeye zorlanabileceklerdir. Bu sorun, bütün dünyadaki sosyal planlamacıların zihinlerini kurcalamakta ve çözüm yollarına ilişkin olarak farklı düşünceler ileri sürülmektedir. Bunların arasında, yukarıda da tartışılmış olan, normal emeklilik yaşının yükseltilmesi, ya da insanların ileri yaşlarda kendileriyle ilgili koruma önlemlerinden, yine kendilerinin daha fazla sorumlu tutulmaları da bulunmaktadır.

Tartışma konuları

1. Yaşlılık yardımları hangi yaştan itibaren ödenmelidir?
2. Yaşlılık yardımları, kişi çalışma hayatından çekilse de, çekilmese de ödenmeli midir? Bu yaklaşımın olumlu ve olumsuz yönleri nelerdir?
3. Sizce, çalışma hayatı boyunca tasarrufta bulunmaya çabalamış olan kişilerin alacağı yaşlılık yardımı, daha düşük düzeyde mi olmalıdır; ya da, bu kişilerin bir şekilde tasarrufları bulunduğu için, yaş sınırına geldiklerinde, onlara aylık bağlanmamalı mıdır (örneğin, kişilerin imkanlarının da dikkate alındığı sosyal yardım türü sistemlerde)? Görüşlerinizin gerekçelerini de açıklayınız.
4. Yaşlılık, vb. yardımların artan maliyetlerini azaltmak için siz neler yapardınız?
5. Emeklilik vb. yardımları “enflasyondan etkilenmez” kılmak neden önemlidir?

Ölüm durumunda geride kalan yakınlar için yardımlar

Genel

“Geride kalanlar” deyince, özellikle de bir sosyal güvenlik sistemi bağlamında, akla daha çok dul ve yetimler gelir. “Geride kalanlar”ın çoğunluğu gerçekten de bu kategoriye düşmekteyse de, eğer sosyal güvenlik sistemleri zamana uyacaklarsa, değişen yaşam biçimleri ve aile yaşamında farklılaşan kalıplar, ortaya çıkan yeni durumları yansıtmalarını gerektiriyor.

Bazı toplumlarda, evliliğin ya da sürekli birlikteliğin her iki tarafının da çalışıyor olması doğal hale gelmiştir; çocuğun ya da çocukların anne ve babalarının ikisinin birden işsiz kalmaları çok sık görüldüğü gibi, kadın ailenin geçimini sağlayan başlıca kişi durumuna gelebilmektedir. Birçok ülkede, 30 yıl öncesine kıyasla, çok daha fazla tek ebeveynli aile bulunmakta, yasal evlilik bağı bir zamanlar olduğundan daha az belirgin hale gelmektedir.

Çekirdek ya da geniş ailedeki yakınlarla ilişkin büyük kültürel ve geleneksel farklılıklar, ulusal sosyal güvenlik sistemlerinde de yansımalarını bulurlar; öyle ki, örneğin, çok eşliliğin kabul gördüğü ülkelerde, ölen kişinin geride kalan yakınlarının geçimsel bağımlılık statülerine ilişkin olarak farklı ölçütler kullanılacaktır.

Dolayısıyla, geride kalanlar için “tipik” bir yardım sistemini anahatlarıyla çizmek güçtür. Biz, uygulanmakta olan sistemlerin belli başlı yönlerine dikkati çekmeye çalışacağız ve bu işe “dul” (kadın) eşle başlayacağız; çünkü, özellikle de geleneğin kadınları ev dışında iş aramamaya zorladığı ülkelere, bu konuda önde gelen hak sahibi büyük olasılıkla yine o olacaktır.

“Dul” kelimesini tırnak içine aldık, çünkü bazı ülkelere yasal olarak evli bulunan bir kimseyle, evlilik dışı bir ilişki yaşayan kimse arasında, ilişkinin sürekliliği kanıtlanabildiği sürece ayırım gözetilmemektedir.

Hak kazanma süreleri

Sosyal sigorta türü bir sistemde bu yardıma hak kazanma koşulları, yaşlılık aylığının ödenmekte olması durumunda otomatik olarak yerine getirilmiş sayılır; dolayısıyla, yaşlılık aylığı almakta olan bir erkek ölüp de geride bir dul eş bıraktığı zaman, dul eş kendi ödediği primler veya çalıştığı süreye bağlı olarak yaşlılık aylığı almıyorsa, söz konusu yardıma hak kazanıyor demektir. Sigortalının emeklilik yaşından önce ölmesi halinde de, ihtimalin özelliklerine göre, farklı ve çok daha kısa hak kazanma süreleri de mevcuttur.

102 ve 128 No.'lu Sözleşmelerde, genel olarak, ilgili kişinin (ölümü durumunda, mevcut kayıtlarına göre yakınlarına aylık bağlanacak olan kişinin) beş yıl boyunca prim ödemiş ya da çalışmış olması gerektiği belirtilir; uygulamalar bu konuda çeşitlilik gösterir ve birçok sistemde koşullar daha cömerttir.

Hak sahipleri

Ulusal yasalar, ilk kertede, daima yaşamakta olan dul (kadın) eşi birincil hak sahibi olarak kabul ederlerse de, çoğu zaman aile durumuna göre yardımın boyutlarında değişiklik yaparlar. Böylece, ölen kocasından olan çocukların bakımını üstlenen bir dul eş, onlar büyürlerken, sosyal güvenlik desteğine sahip olacaktır. Çoğu mevzuatta, dul eşin sağlık durumuyla ilgili hükümler de yer alır; böylelikle, dul eşin görece yaşlı olması ya da kendine bakacak durumda olmaması halinde, ona aylık bağlanması da mümkün olacaktır. Öte yandan, bazı sistemlerde, çalışmaya başlaması beklendiğinden, ya da teşvik edilmek istendiğinden, çocuksuz genç dul için yardım süresi görece kısa tutulmaktadır.

Çocuğun korunması, "geride kalanlar" için yardım sistemlerinin bir başka ve aşikar yönüdür; bununla birlikte, ülkede aile yardımları sistemi de yürürlükteyse, yeterli düzeyde ama aşırıya kaçmayan bir koruma sağlanması amacıyla, yetkililer ya da programların farklı dalları arasında koordinasyona gidilmesi zorunludur. Ulusal yasalar, normal olarak, "çocuk" deyimini yardımlar açısından tanımlarlar. Doğan çocukların (genel olarak ebeveynlerden birisine, ya da her ikisine de ait olan ve ölüm sırasında sigortalıyla birlikte yaşamakta olan çocuklar) bu yardım kapsamına alınacakları açıktır; fakat, bazen gayrimeşru veya evlat edinilmiş çocukları da kapsayacak şekilde tanımın genişletildiği ve katı yasal statü ve miras durumlarından çok, çocuğa kimin baktığının dikkate alındığı da görülmektedir.

Birçok sistemde çocuklar, okuldan ayrılincaya kadar kapsam dahilinde tutulurlar (özürlü çocuklar ömür boyu kapsam dahilinde kalabilirler).

Bazı sistemlerde, geride kalan diğer geçimsel bağımlılar da dikkate alınmaktaysa da, çok azında yakın aile çevresinin dışına çıkılır. Ölen kişinin yaşlı ve geçimsel olarak bağımlı ebeveynleri ve yine geçimleri ölen kişiye bağımlı olan diğer kişiler de bazen kapsama alınabilirler.

Bunları belirtmekle birlikte, geride kalanlar için alınan tüm sosyal güvenlik önlemlerini, bir sistemin tek bir “geride kalanlara yardım” programına koymak mümkün değildir. Farklı aile yapıları, ilişkilerin ve geçimsel bağımlılık durumlarının çeşitliliği karşısında, değişen sosyal ihtiyaçlara cevap verebilmek için, plançıların ve yöneticilerin belirli bir maharet ve esneklik göstermeleri gereklidir.

Yardımlar

Asgari Standartlar Sözleşmesi (No. 102) ve daha sonraki Malullük, Yaşlılık, Dul ve Yetim Yardımları Sözleşmesinde, 1967 (No.128) 15 yıl boyunca prim ödenmesi ya da çalışma, veya on yıl yerleşiklik durumunda, iki çocuklu bir dul kadın için asgari yardım oranının, evli bir çiftte ödenen yaşlılık aylığı oranıyla aynı olması gerektiği belirtilir; bu da, dul eş kocasının hak kazanmış olduğu yaşlılık ya da malullük aylığının yarısını alırken, çocuklardan her biri için aylığın dörtte biri tutarında ödeme yapılacağı anlamına gelmektedir. Yine de bu oranlar ülkeden ülkeye değişir ve dul bir kadın, yaşına ve aile sorumluluklarına göre, ölen kocasının hak kazandığı miktarın yüzde 40'ı ile yüzde 100'ü arasında bir aylık alabilir.

Birçok sistemde, yetimlerle, her iki ebeveynini de kaybetmiş olan kimsesiz çocuklar arasında ayırım yapılır ve ikinci gruba, ilk gruba kıyasla, iki misli daha fazla yardımda bulunulur; aynı zamanda, ödemeye ilişkin kurallarla, ödemelerin çocukların yararına kullanılması sağlanır.

Diğer yönler

Bu konuyu sonuçlandırmazdan önce, birkaç noktaya daha işaret edilmesi gerekiyor.

Birincisi, “geride kalanlara” ilişkin yardımlarda, ilgili kişinin ölümünün bir iş kazası ya da meslek hastalığı sonucunda meydana geldiği durumlarla, doğal ya da iş dışındaki nedenlerden ötürü

ölümlerin yarattığı durumların birbirine karıştırılmaması gerekmektedir. Bunlardan ilkinde, iş kazaları ve meslek hastalıklarıyla ilgili bölümde de belirtildiği gibi, prim ödemesi ya da yerleşiklik gibi koşulların sınanması söz konusu değildir ve, tarihsel nedenlerden dolayı, yardımlar daha yüksek bir düzey üzerinden saptanır.

İkincisi, “geride kalanlara” yapılan yardımlara ilişkin olarak farklı sistemler arasında doğrudan karşılaştırmalar yapmak güçtür. Çünkü, dul eşlere ve geçimsel olarak bağımlı çocuklara yapılan yardım ve hizmetler çoğu zaman diğer programlar aracılığıyla gerçekleştirildiğinden, bu durumun da dikkate alınması gerekmektedir.

Üçüncü ve sonuncu nokta, yukarıda değinilen değişmekte olan aile yapısıyla ilgilidir. Bazı yardım programları, ailede kadının geçimi sağlayan kişi olabileceğini ve onun ölümü durumunda, geleneksel sistemlerdeki dul (kadın) ve yetim yardımlarına benzer biçimdeki bir koruma önleminin, koca ve çocuklar için de geçerli olması gerektiğini kabul ederler. 102 No.’lu Sözleşme yalnızca dul kalan kadınları kapsarken, 131 No.’lu Sözleşme “malul” ve “geçimsel olarak bağımlı” dul kalan erkekler için de eşitlik çağrısı yapmaktadır; ancak, özellikle de anayasa mahkemelerinin cinselliğe dayalı dulluk ve yetimlik ayrımlarını ortadan kaldırmaya başladığı Avrupa ülkelerinde, bu kavramlar giderek daha fazla tartışılmaktadır. Ayrıca, geçimsel olarak bağımlı bir kişinin, belki de bir kız kardeşin, erkek kardeşin, oğul ya da kızın, evin geçimini sağlayan kimseye bakmak üzere evde kalmak zorunda olduğu ve, dolayısıyla, sosyal güvenlik korumasından yararlanması gerektiği de daha fazla dikkate alınmaktadır.

Tartışma konuları

1. Ülkenizde, aylık bağlanması amacıyla, kimler ölüm durumunda “geride kalanlar” olarak kabul edilmelidir? Nedenlerinizi belirtiniz.
2. Sağlanabilecek yardım miktarı mecburen sınırlı olacağından, kim(ler) öncelikli olmalıdır? Öncelik sırasına göre bir liste yapınız.
3. Dul kalan bir kadın ya da erkek, yaş ve aile sorumluluğuna bakılmaksızın, eşin ölümünden dolayı bir tazminat almalı mıdır? Burada ne gibi koşullar getirirdiniz?
4. Sizce, dulluk yardımları konusunda, dul kalan kadınlar kadar, dul kalan erkekler de aynı haklardan yararlanmalı mıdır? Bu konuyu ülkenizdeki durumla ilişkilendirerek tartışınız.

Malullük yardımları

Malullük kavramıyla neyi kastediyoruz?

Çeşitli ulusal yasalara bakarsak, “malullük”ü nelerin oluşturduğuna ilişkin olarak, farklı düşünceler olduğunu görürüz; bu sosyal güvenlik olgusunun tanımı, hangi düşünce ya da kavramın izlendiğine göre değişecektir. Kavramlar, kısaca şöyle sıralanabilir:

1. *Fiziksel malullük*: Ekonomik ya da mesleki sonuçları dikkate alınmaksızın, vücudun herhangi bir bölümünün, ya da düşünsel veya fiziksel yetilerin tümüyle veya kısmen kaybı.
2. *Mesleki malullük*: ilgili kişinin daha önce yapmakta olduğu mesleğini yürütemez hale gelmesinden ötürü ortaya çıkan kazanç kaybı.
3. *Genel malullük*: Daha önce yürütülen işten daha farklı, hatta belki de statü açısından daha düşük işlere bile razı olunduğu halde, iş bulamamaktan kaynaklanan kazanç kaybı.

Bu kavramlar arasındaki temel fark, ilk kavramda vurgunun özürlülük durumu üzerinde olması ve bu durumun kişiyle ilgili ekonomik sonuçlarını dikkate alınmaması; diğer iki kavramda ise malullüğün ekonomik yönlerine çok daha fazla ağırlık verilmesidir. Pratikte, yasal tanım her iki özelliği de dikkate alır ve iş göremezlik durumu, fiziksel ve ekonomik sonuçları itibarıyla tayin edilir; ancak, hemen hemen bütün ülkelerde, yardıma hak kazanmak için, belirli bir asgari derecede iş göremezlik durumunun söz konusu olması gerekir.

Fakat, her şey elbette bu kadar basit değildir. Bazı ülkelerde malullük yardımı, normal hastalık yardımının bir uzantısı, bir tür uzatmalı hastalık yardımı olarak görülmeye başlamıştır. Başka ülkelerde ise, resmi emeklilik yaşına henüz ulaşamamış yaşlı kişilerin, kısmen ya da tümüyle iş göremez olduklarından dolayı iş bulmalarının mümkün olmadığını ileri sürerek, bir tür vaktinden önce yaşlılık yardımı almaları olarak görülmektedir. Bir dizi ülkede ekonomik gidişatın olumsuz yönde gelişmesiyle de bir araya gelen görece yeni bir uygulama ise, gidebilecekleri bir işleri bulunmayan, yeniden eğitilmeleri mümkün olmayan, iş bulunabilen bölgelere gidip yerleşmeleri beklenemeyecek yaşlı kişiler için malullük yardımı bağlanması imkanına sıcak bakılmasıdır.

Genelde, malullük yardımı “uzun dönem” yardımlardan biri olarak kabul edilir ve, en azından bir sosyal sigorta sistemi çerçevesinde, yaşlılık, dul ve yetim yardımlarıyla birlikte gruplandırılarak, aynı temel hak kazanma koşullarına tabi tutulur. 1952 yılındaki ILO Sözleşmesinde (No.102) kesinlikle bu şekilde gruplanmış ve daha sonra 1967 yılındaki Sözleşmede de (No.128) bu şekilde yer almıştır. Malullük yardımları, sosyal yardım sistemini ya da evrensel sistemi uygulayan ülkelerde de genellikle bulunmakta ve kişinin malullük durumu ortaya çıktığında, gerekli fonlar normal olarak yasal ihtiyat fonlarından ödenmektedir.

Malullük/iş göremezlik durumunun tayini

Sosyal güvenlik sistemlerinin çoğunda, ilk planda, ilgili kişinin mental ya da fiziksel durumu nedeniyle çalışamadığını gösteren bir doktor raporu istenir. Daha sonraki aşamalar, her sistemin kapsamına ve, elbette, saptanmış olan diğer koşulların yerine getirilip getirilmediğine göre belirlenir. İlgili kişinin, sorunun daha kesin olarak teşhisi ve malullüğün boyutları ile gelecekteki olası durumu hakkında ikinci görüşlerin alınması için, tıbbi ya da diğer alanlarda değerlendirme yapacak uzmanların karşısına çıkarılması gerekebilir. Bu safhada, sorunun mesleki rehabilitasyonla ilgili yönleri de araştırılabilir; çünkü esas istenilen, mümkün olduğu takdirde, kişinin faydalı bir işte çalışmaya teşvik edilmesidir -kişi düzenli olarak çalışamayabilir ya da önceki işini sürdüremeyebilir, ancak, yardım edilirse, görece daha hafif işleri üstlenebilir.

Hak sahipliği incelenirken, bazı yasalar, ilgili kişinin sağlık durumuyla aynı yaş ve cinsiyetteki normal bir insanın sağlık durumunun karşılaştırılmasını gerekli kılarlar; yaşın önemi, aynı özüllülüklerin ya da sağlık sorunlarının yaşlı kişilerde gençlere göre daha ciddi sonuçları olacağı anlamına gelmektedir. Bu da, nihai olarak bağlanacak yardıma yansıtılır.

“Malullük” deyimini, genellikle, oldukça kalıcı ve sürekli bir iş göremezlik durumunu yansıtır; başka bir deyişle, malulün durumu, doğası gereği kalıcıdır ve değişmesi muhtemel değildir. Birçok ulusal yasada malullüğün kalıcı niteliği vurgulanır ve ancak, yetkililerin iyileşme olmayacağına inanmaları durumunda yardım bağlanabilir. Yine de, bazı ülkelerde ilk değerlendirmelerde düzeltme yapılmasına cevaz verilir ve, hatta, malullük yardımının bağlanmasına yol açan durumda iyiye ya da kötüye doğru bir değişme olup olmadığının saptanabilmesi için, hak sahiplerinden periyodik olarak muayene olmaları istenir.

Hak kazanma süreleri

Yaşlılık, dul ve yetim yardımlarında da olduğu gibi, malullük yardımı da, sosyal sigorta programlarında hak kazanma sürelerine (belirli sayıda prim ödemesi yapılması ya da çalışma süreleri) evrensel ya da sosyal yardım sistemlerinde de yerleşiklik sürelerine tabi bulunmaktadır. Bu süreler, hem böyle uzun vadeli ve potansiyel olarak çok masraflı bir yardımın haksız kullanımının önlenmesi, hem de yardım bağlanmasının öncesinde, ilgili kişinin sisteme yeterince katılmasının sağlanması açısından zorunludur.

Hak kazanma süreleri sistemden sisteme büyük ölçüde değişir. ilgili ILO Sözleşmeleri, standart bir malullük yardımı için 15 yıllık prim ödenmesi ya da çalışma süresi ve 10 yıl yerleşiklikten söz etmektedirler; beş yıl prim ödenmesi, çalışılması veya yerleşik bulunulması durumunda da daha düşük düzeyde yardımdan yararlanma imkanı olmaktadır. Çalışan herkesin prim ödemeye dayalı bir sistemin üyesi olması durumunda ise, Sözleşmeler bu süreyi üç yıla indirmektedirler.

Bununla birlikte, malullük yardımı bağlanması için ilgili kişinin sistemin üyesi olmasından başka herhangi bir koşul ileri sürmeyen, ya da bu yardımı -yukarıda da değinildiği gibi- hastalık yardımının bir uzantısı olarak gören bazı sistemler de mevcuttur. Başka sistemler, daha genç üyeleri için daha kısa hak kazanma süreleri getirebilirler; daha başkaları da malullüğe yol açan iş dışı kazaları meslek kazalarıyla bir tutup, hak kazanma süresini dikkate almayabilir.

Yardımlar

Yukarıda da belirtildiği gibi, bazı ülkelerde, yardım bağlanmazdan önce bütünsel ve kalıcı malullük olması gerekir. Ölçeğin diğer ucunda, kısmi malullüğün ve/veya kazanç kaybının boyutlarını saptayan ve bununla orantılı bir aylık ödeyen birçok sistem bulunmaktadır. Tamamen iş göremez durumundaki kişiye ödenecek malullük yardımı, ilgili kişinin malullük öncesinde belirli bir dönem boyunca -çoğu zaman son 12 ay- elde ettiği ortalama kazanç esas alınarak hesaplanır.

Sosyal yardım tipi sosyal güvenlik programlarında, malullük yardımının bağlanması, ilgili kişinin imkanlarının sınıanmasına bağlı olacaktır ve bu durum evrensel sistem için de geçerli olabilir. ihtiyaç fonları dışındaki tüm program türlerinde, geçimsel bağımlılar ve belirli sorunlar (körlük, sürekli bakım ihtiyacı, vb.) için ek yardımlar ve arttırım imkanları çoğunlukla mevcuttur.

Görüldüğü üzere, malullük yardımının sağlanma biçimleri oldukça karmaşıktır ve birçok ülkede, bağlanan yardımların dayanakları her zaman aşıkâr değildir. Malullük yardımının, yaşlı kişiler için uygun alternatif iş bulmanın imkansız olduğu durumlarda karşılaşılan işsizlikle ilgili sorunları azaltmak amacıyla kullanılabildiğine yukarıda değinmiştik. Yine, yıllarca tehlikeli ya da ağır işlerde çalışan insanlara, yasal emeklilik yaşının öncesindeki yıllarda malullük yardımı bağlanmasında kolaylık sağlanabilir ve bu kolaylık, vaktinden önce yaşlılık yardımı bağlanması şeklinde düşünülebilir.

Rehabilitasyon

Özürlü insanlar için yeterli rehabilitasyon hizmetlerinin bulunması, herkesin çıkarınadır; bazı ülkelerde, bu tür hizmetlerin oluşturulması ve desteklenmesinde sorumluluk, sosyal güvenlik yetkililerine aittir. Diğer ülkelerde, sorumluluk genel olarak sosyal hizmetlere verilmiş ya da ulusal sağlık hizmetleri, eğitim, konut, vb. konularla ilgili ayrı ayrı yasalarla düzenlenmiş olabilir. Bazen özürlülüğün nedenlerine ilişkin bir ayırım yapılmayabilir; örneğin, işbaşı, sokakta, ya da evinde yaralanan kişiler, sosyal sigorta programı çerçevesinde malullük yardımına hak kazanmış kimseler olarak aynı hizmetlerden yararlanabilirler.

Rehabilitasyon, özürlü kişiler için bakım, eğitim ve istihdam hizmetlerini kapsayabilir ve körler için özel hizmetler, özürlü çocukların eğitim ve bakımı, özürlü eski muhariplerle ilgilenme gibi işleri içerebilir.

1967'deki 128 No.'lu Sözleşme, onay veren her üye Devletin, özürlü insanlara, mümkünse önceki faaliyetlerine dönmelerine yardımcı olacak, ya da uygun, alternatif, kazançlı bir iş bulmalarını kolaylaştıracak rehabilitasyon hizmetleri vermesini gerektirmektedir. Bazı ülkeler, özel korunaklı işyerleri oluşturarak, mesleki rehabilitasyona giren kişilere geçimlik ödenek, ulaştırma, gerekli araç ve ekipman, ve hatta kredi ve hibe sağlayabilmektedirler. Bütün bunlar, özürlü kişiye olabildiğince dolu ve yararlı, aktif bir hayat yaşamasında yardımcı olmak üzere tasarlanmıştır.

Özürlü insanların yalnızca Devletin imkanlarını kullanmak yerine kendi kaynaklarına dayanmalarının, moral yükseltici yönünün yanısıra, her türlü sosyal güvenlik programı için finansman açısından yararlı olacağı açıktır; malullük ve iş göremezlik yardımı bağlanan kişileri düzenli olarak izleyen ve doğrudan program tarafından verilen veya başka bir yetkili tarafından sağlanan hizmetlerden yararlanıp yararlanmadıklarını kontrol eden bazı sistemler mevcut bulunmaktadır.

Tartışma konuları

1. Malullük yardımları hangi koşullar altında bağlanır? Bunlarla, çalışmadan doğan sağlık kaybı programı çerçevesinde verilen iş göremezlik yardımları arasında ne gibi farklar vardır?
2. Yaşlılık yardımlarıyla kıyaslandığında, malullük yardımları için hak kazanma süreleri neden daha kısa olmalıdır?
3. Malullük, birçok ülkede olduğu gibi, “kalıcı” çalışamazlık olarak tanımlanmalı mıdır; yoksa bu tanım gevşetilmeli midir? Ne gibi sonuçlara yol açılabilir?

İşsizlik yardımı

Olasılıklar

Sosyal güvenlikte işsizlik yardımı programları, pazar ekonomilerine sahip bulunan sanayileşmiş ülkelerde oldukça sık, kırsal nitelikli ve tarıma dayalı büyük topluluklara sahip bulunan ülkelerde ise çok az rastlanan sistemlerdir. İşsizlik yardımı, kendi hataları olmadığı halde işlerini kaybeden ve bunun sonucunda kendilerini ve ailelerini geçindirdikleri kazançtan yoksun kalan kişilere ödenir. Normal olarak işsizlik yardımı, "gönülsüz" işsizlik denilen durumla karşılaşıldığı -yani ilgili kişinin işini kaybetmesine neden olacak hiçbir şey yapmadığı halde işsiz kaldığı- görece kısa bir süre için geçerlidir. Burada söz konusu olan basit bir sorun değildir ve potansiyel olarak hak iddiasında bulunabilecekler üzerinde yeterince sıkı bir kontrol uygulanmadığı takdirde, sosyal güvenlik yetkilileri kendilerini sınırsız bir taahhüt ve başka iş bulma motivasyonunun ortadan kalkması gibi tehlikeli bir ihtimalle karşı karşıya bulabilirler.

Farklı yaklaşımlar

İşsizlik yardımı programları, aslında dünyada yalnızca 40 civarında ülkede oluşturulabilmiştir; işsizlik yardımı için yeterince finansman bulunmasına ve sistemin yönetilmesine ilişkin sorunlar, bu açıdan kuşkusuz önemli rol oynamışlardır. Ayırdedilebilen üç tür sistem bulunmaktadır:

1. *Zorunlu işsizlik sigortası* - belirlenen kategorilerdeki işçiler bu programa katılmak zorundadırlar.
2. *Sübvansiyonlu gönüllü işsizlik sigortası* - katılma isteğe bağlıdır; sendika bünyesinde oluşturulan fonlara katılmak zorunda olan sendika üyelerinin durumu, belki bir istisna oluşturabilir.
3. *İşsizlik yardımı* - ilgili kişi için imkan, gelir ya da kazanç sınamalarının yapılması ve sonucun yeterli bulunması koşuluyla, işini kaybedenlere kamu fonlarından yararlanma imkanının sağlanması.

Zorunlu işsizlik sigortası programları, yaklaşık 30 ülkede, çoğunlukla ana sosyal sigorta sisteminin dalları olarak uygulanmaktadır; bununla birlikte, işsizlik yardımı da buralarda, kişinin sigorta yardımlarına ilişkin haklarını tamamen tükettiği ya da sigorta yardımı için gerekli koşulları sağlayamadığı durumlarda bir güvenlik ağı önlemi olarak işlev görebilmektedir.

Son yıllarda gerçekleşen ekonomik değişimler (geleneksel temel sanayi kollarının gerilemesi ve diğerlerinin, örneğin, gemi yapımı, kömür madenciliği, çelik, demiryolları, vb., yeniden yapılandırılması) nedeniyle, bazı programlarda daha fazla esneklik sağlamaya yönelik çalışmalar yapılmış; iş paylaşma ya da yeniden eğitim programları gibi nedenlerden veya sipariş azlığı, kötü hava koşulları gibi faktörlerden kaynaklanan kazanç azalması durumlarında kısmi yardımlar sağlanması amaçlanmıştır.

Çalışma yasaları ya da diğer mevzuat, işverenleri, kötü hal dışındaki nedenlerden ötürü işten çıkardıkları işçilere tazminat ödemekle yükümlü kılar. Normalde bu tazminatlar bir defaya mahsus ödemelerdir ve işçinin çalıştığı süreyle ilişkilendirilirler. İşsizlik yardımı uygulamasının bulunmadığı yerlerde bu tazminatlar, en azından, iş arama dönemlerindeki koşulları hafifletici bir etken olurlar. Fakat, bu tazminatların işsizlikle ilgili bir tür koruma yöntemi olarak ele alınıp alınmayacağı konusunda farklı görüşler bulunmaktadır. Bir yanda, bu tazminatların aslında işe bağlı bir ertelenmiş ödeme ya da zorunlu tasarruf biçimleri oldukları ve herhangi bir işsizlik yardımına hak kazanma konusuna ilişkin olarak dikkate alınmamaları gerektiği savunulmaktadır. Diğerleri ise, hem bu tazminatların, hem de işsizlik yardımlarının tek bir ihtimalden -kişinin işini kaybetmesinden- doğduğunu, işverenin her iki konuda da fonlara prim ödemesinde bulunarak masraflarını ikiye katlamasının beklenemeyeceğini ileri sürmektedirler.

Kimler korunur?

İşsizlik yardımı programları, normalde yalnızca ücretli bir işte düzenli olarak çalışanları korur; çünkü, teorik olarak, gönülsüz işsizlik riskiyle karşı karşıya bulunanlar yalnızca bu kişilerdir. Dolayısıyla, kendi hesabına çalışan kişilerle, arazi işlerde arasıra çalışanlar, genellikle yardım kapsamına alınmazlar. Aynı zamanda, bu gibi durumlarda ilgili kişilerin tespiti, primlerin toplanması, kazançların saptanması vb. sorunların yanı sıra, işsizliğin kanıtlanması türünden idari zorluklar da bulunmaktadır.

Bazı programlar, korumayı ücretli kesimin bütün sektörlerine, haftalık ücret ya da maaş, özel ya da kamu ayrımı gözetmeksizin,

yayarlar. Kişi başka bir sosyal güvenlik yardımı almaktaysa (örneğin, yaşlılık aylığı gibi), bir şekilde gelir ikamesi sağlayabildiği gerekçesiyle, işsizlik yardımından yararlanması kabul edilmeyecektir.

Hak sahipliği koşulları

Bekleneceği üzere, yardımın ödenmesi oldukça karmaşık koşulların yerine getirilmesine bağlıdır; buradaki amaç, yardımın yalnızca, geçimini ücretli bir işte düzenli olarak çalışmak suretiyle sağlayan ve istemeden işsiz kalan kişilere bağlanmasını garanti altına almaktır.

Sigorta programlarında, düzenli bir işte, uygun görülen bir hak kazanma süresi boyunca çalışmış olmak aranır; başka bir deyişle, yeterli miktarda prim ödenmiş veya belirli bir süre çalışılmış olunmalıdır. Buradaki amaç, hak iddia eden kişinin program kapsamında bulunmasından emin olmaktır. Birçok program, örneğin işsiz kalmadan önceki 52 hafta içerisinde, en az altı aylık bir dönemi öngörür. Yardım bağlanmasının kişinin imkanlarına bağlı olduğu işsizlik yardımı programlarında, ilgili kişinin belirli bir süre boyunca ülkede yerleşik bulunduğunun gösterilmesi gerekmektedir.

Sık sık uygulanan başka sınamalar da mevcuttur. Örneğin hastalık yardımı durumlarında, prim, çalışma ve yerleşiklik koşullarının sınanmasından ayrı olarak, kuşkusuz ilgili kişinin hastalık nedeniyle “iş göremez” olduğunun da gösterilmesi gerekir. İşsizlik yardımında da, prim ve diğer koşulların yerine getirilmesinin yanısıra, en az beş unsur daha dikkate alınmaktadır.

Bunlardan ilki, hak iddiasında bulunan kişinin *işi kendi isteğiyle bırakıp bırakmadığıdır*. İşçi, işinden tatmin olmadığı için, ya da nasıl olsa işsizlik yardımı alacağını zannederek işten kendisi ayrıldıysa, yardımın altında yatan amaç yerine gelmemiş olacaktır. Dolayısıyla, işi bırakma gerekçesini kesin olarak saptamak bazen zor olsa da, işi bırakma koşulları incelemeye tabi tutulur.

İkinci unsur, *kötü hal iddiası* ile işten çıkarma durumuyla ilgilidir. Birçok işsizlik yardımı programında, bu nedenle işten çıkarılan işçilere, en azından belirli bir süre, yardım bağlanmaz. Bu da çözümlenmesi güç bir sorundur ve bazen mevzuatta nelerin “kötü hal” olarak tanımlandığı belirtilmeye çalışılır -örneğin, mükerrer ihmal, hırsızlık, işbaşında sarhoşluk, itaatsizlikte inat etme, mazereti olmaksızın işe gelmeme, vb.

Üçüncü olarak, *toplu işyeri anlaşmazlıkları* ve işi durdurmalar sorunu vardır. Sosyal güvenlik programları bu gibi durumlarda tarafsız kalmaya çalışır ve bir toplu anlaşmazlığın doğrudan sonucu olarak işini kaybeden bir işçinin işsizlik yardımı alması çoğu zaman engellenir.

Ancak, belirli bir işçinin anlaşmazlığa taraf olmadığı, ya da işine devam etmek istediği halde işyerinin kapanması sonucu bunun mümkün olmadığı durumlarda yine sorunlar ortaya çıkar. Bu güç konularla ilgili ulusal uygulamalar büyük ölçüde değişiklik göstermektedirler.

İşsizlik yardımı ödenmesi ile ilgili dördüncü konu, hak iddiasında bulunan kişinin, çalışmaya “*muktedir, istekli ve hazır*” olmasıdır. Bu da hak iddiasında bulunan kişinin, makul sınırlar içerisinde, aktif işgücünün bir parçası olarak kalması gerektiği anlamına gelir. Burada da, bazı programların esnek davranmak suretiyle üstesinden gelmeye çalıştığı sorunlar tekrar başgöstermektedir; örneğin, sağlık durumu kuşkulu olan bir kişi tam gün çalışmaya gerçekten hazır ya da muktedir midir? Burada, sosyal güvenlik programının diğer dallarıyla ya da mesleki eğitimden veya rehabilitasyondan sorumlu yetkililerle koordinasyon sağlanması gerekmektedir.

Beşinci ve sonuncu konu işe “*uygunluk*” konusuylla ilgilidir ve burada da bir dizi sorun ortaya çıkmaktadır. Kişi, kendisine yardım bağlanmayacağı korkusuyla, durumuna uygun düşmeyen bir teklifi kabul etmeye zorlanabilir. İdeal olan, yaşın, deneyim türünün, geçmiş ücretlerin, yeni işin yerinin göz önünde bulundurulmasıdır; ama, son yıllarda, işgücü piyasasının durumuna ve işsizliğin devam ettiği sürenin uzunluğuna daha fazla önem verilmektedir.

Bütün bunlar, görülmekte olduğu gibi, objektif bir görüş sahibi olmanın çok zor olduğu alanlardır. Çok fazla “eğer ve ama” bulunmakta ve kolaylıkla anlaşmazlık çıkabilmektedir. Yolun daha düzgünleştirilmesinin sağlanması için, sorunlu vakaların karara bağlanmak üzere yetkili mercilere ve iş mahkemelerine sevk edilmesine izin verilmesinden, ameli hukuk uygulamasına yönelik bir kurum oluşturulmasına kadar, çeşitli mekanizmalar denenmiştir.

Yardımlar

Sosyal sigorta programlarında mutad işsizlik yardımı oranları, önceki kazançların yüzde 50’si ile 60’ı arasında bulunur. Bazı durumlarda yardım sabit oranlı olabilir ve işsizlik yardımının imkanlara bağlı sosyal yardım türünde olduğu sistemlerde, bu normal işleyiştir. Çoğu kez geçimsel bağımlılar için de ek yardımlar bulunur. 102 No.’lu Sözleşme, işsizlik yardımının, hak sahibinin önceki kazancının yüzde 45’i oranında (evli ve iki çocuklu bir erkek işçi için), sabit oranlı sistemlerde de vasıfsız bir işçinin ücretinin yüzde 45’i oranında olması gerektiğini belirtmektedir; her iki durumda da aile yardımları dikkate alınmıştır.

Yukarıda sözü edilen Sözleşmeye göre, işsizlik yardımlarının bir yıl içinde en az 13 hafta boyunca, sosyal yardım sisteminde de 26 hafta

boyunca ödenmelidir. Fakat, yardımların süresi konusunda programlar arasında büyük farklılıklar olabilir; ancak, hemen hemen hepsinde yardımlar başlamazdan önce, üç ile yedi gün arasında değişen bir bekleme süresi uygulaması vardır.

Daha önce de belirtildiği gibi, görece gelişmiş bulunan sistemler, sosyal güvenliğin diğer dallarıyla yakından bütünleşmişlerdir. Temel amaç, yardım kapsamındaki kişiye yardımların ödenmesiye de, sistem, istihdamın desteklenmesine, işçilerin eğitilmelerinin ya da yeniden eğitilmelerinin hızlandırılmasına yönelik genel politika uygulamalarında da kullanılabilir.

Yeni eğilimler

Bu son unsurlar -istihdam politikalarının desteklemesi ve mesleki eğitim üzerindeki vurgu- işsizlik yardımlarının sosyal güvenlik korumasında oynadığı geleneksel rolü, özellikle de pazar ekonomilerinin hakim bulunduğu sanayileşmiş ülkelerde, değiştirmiştir. Bazı ülkeler, okuldan ayrılan gençlere yardımcı olmak üzere düzenlemeler geliştirmiş, kendi hesaplarına çalışırken geçim kaynaklarını yitiren kişilere yardımcı olmuşlar, işsizlerin yeni beceriler öğrenmelerini aktif olarak teşvik etmişler, kişilere kendi işlerini kurabilmeleri için yardım sağlamışlar, hareketliliği arttırmak için özel ödenekler dağıtmışlardır. Yeni stajyer işçi ücretlerinin bir parçası olarak işverenlere sübvansiyonlar verilmiş, işten çıkarmaları önlemek ya da asgariye indirmek amacıyla işletmelere parasal imkanlar sağlanmıştır. Bazı durumlarda, bu pahalı uygulamalar için gerekli finansmanın bulunlar işsizlik yardımı sistemlerinin kendileri olmuşlardır; bazen de finansman Devletin genel gelirlerinden ya da çeşitli biçimlerde konulan harçlardan sağlanmıştır.

Sağlanan işsizlik yardımları, kökte yatan ve ekonomileri canlandırmaya yönelik genel politikalar gerektiren sorunları çözemez. Ama, zorlukların hafifletilmesinde ve işsizlerin yeniden eğitim ya da diğer önlemlerle başka yerlerde iş bulmaya teşvik edilmelerinde yararlı bir rol oynayabilir.

Gelişmekte olan ülkeler

Sanayileşmiş ülkelerde işsizlik musibetini asgariye indirmek için birçok şey yapılmışsa da, bu ülkeler görece gelişmiş bir bazdan hareket etme avantajına sahiptirler; özellikle zor durumda bulunanlar, halen gelişme yolundaki ülkelerdir. Gelişmekte olan ülkelerin çoğunda en

büyük öncelik istihdamın desteklenmesidir ve işsiz insanlar için bir şekilde gelir koruması sağlamanın mümkün olup olmadığı, canlı ve bazen de sert tartışmalara konu olmaktadır.

İşsizlik koruması getirme imkanına karşı olağan argüman, kaynak kıtlığı veri olduğuna göre -ve gelişmekte olan ülkelerde bu kaynakların birçok cepheye dağıtılma zorunluluğu olduğuna göre- harcama önceliklerinin, şimdilik, başka yerlerde yoğunlaşması gerektiğidir. Her durumda, işsizlik yardım programlarının şu ya da bu biçimde oluşturulması için, öncelikle iyi örgütlenmiş ve etkin bir istihdam büroları ağının mevcut olması gerekir ki, çoğu yerde bu koşul sağlanmış değildir. Herhangi bir gerçekçi işsizlik yardımı programının, prim ödemesine dayanan bütün sistemlerin kaynaklarının ötesine geçeceği muhakkaktır. Küçük ve görece imtiyaz sahibi ücretli kesime işsizlik yardımı sağlanması ve böyle bir yardımın, imkanları olmadığı için ücret karşılığı çalışma konumuna erişemeyen büyük yurttaş yığınının zorunlu olarak esirgenmesi, haksızlık olacaktır.

Tartışma konuları

1. Hak iddiasında bulunma açısından işsizlik yardımının tanımı nedir ve bu yardımı alabilmek için hangi koşulların yerine getirilmesi gereklidir?
2. Kaç türlü işsizlik vardır?
3. İşsizlik yardımı ödenmezden önce bir “bekleme süresi” olmalı mıdır? Olmalıysa neden?
4. Gelişmekte olan ülkelerde işsizlik yardımı programlarının oluşturulmasında ne gibi sorunlarla karşılaşılacaktır? Bu sorunların üstesinden gelmeyi nasıl denerdiniz?

Aile (çocuk) yardımları

Genel

Sosyal güvenliğin dallarından bir başkası da aile yardımlarıyla ilgilidir. 1952 yılındaki 102 No.'lu Sözleşme, bir 1944 yılı enstrümanı olan ve aile yardımlarının "çocukların bakım sorumluluğuna" yönelik olması gerektiğini oldukça basitçe ortaya koyan "Gelir Güvenliğine ilişkin Tavsiye Kararı, No.67"de bulunan belli başlı düşünceleri toparlamaktadır.

Aile yardımları, sosyal güvenlik programları tarafından sağlanmakta olan diğer nakdi yardımlardan bazı bakımlardan farklıdır. Diğer yardımlar, prensip olarak, ücretlerin kesintiye uğradığı ya da tamamen durduğu zamanlarda veya yaşlılık nedeniyle kişinin artık çalışmadığı durumlarda kişiye gelir sağlamak amacına yönelikken, aile yardımları normal olarak ücretlerin yanısıra ödenmekte ve ücretlerin ailevi yükümlülükleri yansıtmadığı gerçeğini ortaya koymaktadır.

Çocukların genel olarak esenliğiyle ilgili kaygılar, yeni reformların gündeme getirilmesi anlamına gelmekteydi. Böylelikle, yıllar boyunca, birçok ülkede parasız eğitim ve sübvansiyonlu yemek uygulamaları benimsenmiş, okul bünyesinde tıbbi hizmet imkanı sağlanmıştır. Başka ülkelerde, konut dağıtımında çocuklu ailelere öncelik verilmektedir; gelir vergisi düzenlemelerinde de, vergi mükellefine geçimsel olarak bağımlı bulunan çocukların sayısı ve yaşları dikkate alınarak, özel imtiyazlar ve indirimler sağlanmaktadır.

Farklı yardım türleri

Aile yardımlarını, "çalışmaya bağlı" yardımlar olarak adlandırılanlar ve ulusal bir "kamu hizmeti" çerçevesinde sunulanlar olmak üzere ikiye ayırabiliriz.

Çalışmaya bağlı yardımlar, 1920'li yılların başlarında, Belçika ve Fransa'da daha yüksek ücret için artan baskılardan kaygılanan sanayi işverenleri tarafından uygulamaya konuldu. İşçi ücretlerine, işçinin ailesinin büyüklüğü ile doğru orantılı olarak yapılacak ilave ödemelerin,

işçi başına maliyetini eşitlemeye çalışacak “eşitleme fonları” örgütlemeye karar verdiler. Bu, kuşkusuz, sigorta prensibinin bir uygulamasıydı. Şimdilerde bu yardımlar işçi ücretlerinin yanısıra (hak kazanan her çocuk için sabit bir oranda) ödenmekte ve daha sonra aile yardımından sorumlu kurumla hesap kapatılmaktadır.

Bu ana tema üzerine birçok çeşitleme mevcuttur; bazı ülkelerde kendi hesabına çalışanlar için özel düzenlemeler bulunmakta ve Devlet kendi genel bütçe gelirlerinden tahsisat ayırmaktadır; öyle ki, bu sistemlerin en gelişmiş biçimleri, alternatif ulusal kamu hizmeti düzenlemeleriyle yaklaşık olarak aynı kapsama sahip bulunmaktadırlar.

Kamu hizmeti ya da evrensel programlar da 1920’lerde başlamıştır. Yeni Zelanda’da önce düşük gelirli ailelere yardım yapılmış, fakat daha sonra bu düşünce bir kenara bırakılmıştır. Şimdi bu tür evrensel programlara sahip bulunan ülkeler, bu programlara ilişkin yardımları ailelerin gelirlerinden bağımsız olarak sunmakta ve programların finansmanı Devletin genel bütçe gelirlerinden karşılanmaktadır. İstihdamla doğrudan bir bağlantı yoktur ve -bir başka önemli nokta- ödemeler normalde anneye yapılır. Vurgu, aile bütçesine yardım sağlama konusu üzerindedir ve birçok durumda, ikinci çocuk ve daha sonraki çocuklarda ödemeler artar.

Aile yapısı

Aile yardımlarına hak kazanmak bir dizi faktöre bağlıdır. Bu faktörler çoğu zaman ülkeden ülkeye değişirlerse de, çoğunlukla yukarıda değinilen Sözleşme ve Tavsiye Kararına uyulur ve her çocuk için ayrı ödeme yapılır. Evrensel sistemlerde, normal aile gelirin masrafları karşılamaya yetmesi gerektiği ve masrafların Devletçe karşılanmasının ebeveynlerin sorumluluğunu zayıflatacağı gerekçesiyle, bir dönem ailedeki ilk çocuğu yardımın dışında tutma eğilimi vardı.

Ülke yasaları, çoğu zaman, “çocuk” deyimini aile yardımları açısından tanımlamaktadır. Bu zorunludur, çünkü başka konularda (örneğin, yeraset yasaları açısından, vb.) çocuklar kapsam dışında kalabilir. Öz ve üvey çocuklar kuşkusuz kapsam içindedirler; yasal olarak evlat edinilmiş çocuklarla, gayrimeşru olanlar da kapsama dahildir. Burada sınanacak olan koşul, çocuk ya da çocukların, ebeveyn ya da vasi tarafından bakılıyor veya onunla birlikte yaşıyor olmalarıdır. Ancak, daha kesin ve genel geçer bir kural bulunmamaktadır.

Yaş da bir faktördür. Birçok ülkede, aile yardımları için hak sahipliği üst sınırı, okulu bırakma yaşına -çoğunlukla 14-16 yaş arası- bağlanmaktadır; ancak, çocuğun öğrenimine devam etmesi, mesleki eğitim görüyor olması, ya da çıraklığa girmesiyle bu üst sınır uzatılabilir. Özürlü çocuklar da, eşdeğer ya da daha iyi koşullarda yardım sağlayan

başka bir program kapsamına alınıncaya dek, hak sahibi olmayı sürdürürler.

Bazı programlarda “giderek artan” miktarlarda -yani, ilk çocuk için belirli bir miktar, ikinci çocuk için daha fazlası, vb.- yardım sunulursa da, çalışmaya bağlı aile yardımlarında genellikle bu ayırım yapılmaz. Bazı ülkelerde ise, aile yardımı programları ulusal aile politikaları ile doğrudan bağlantılıdır ve yardımlardaki artışlar (ya da azalışlar) aile planlamasını teşvik etmekte veya caydırmakta bir araç olarak kullanılabilirler.

Diğer aile yardımları

Yasalar ve mevzuatta yer alan “aile” ve “çocuk” tanımları, sık sık diğer sosyal güvenlik yardımlarıyla da ilişkili olarak kullanılabilir; örneğin, ölüm durumunda geride kalan yakınlarla yapılan yardımların çocuklarla ilgili bölümlerinde, ya da kişisel yaşlılık aylıklarına veya hastalık yardımlarına ek olarak verilen geçimsel bağımlılık yardımlarında bu tanımlardan yararlanılabilir. Aile yardımlarının, annelik yardımlarıyla da yakın ilişkisi vardır. Bazı aile yardımı programlarında, doğum öncesi bakım ve doğum yardımları ödenmektedir. Aile yardımları, evlenme ve konut yardımlarının ödenmesinde de bir araç işlevi görebildikleri gibi, bazı programların kapsamında tatil yardımı bile bulunur. Ayrıca, normalde çalışan bir ebeveynin belli bir yaşa gelinceye kadar çocuğuna bakmak üzere evde kalması ya da hastalanan çocuğuna bakmak zorunda olduğundan çalışamaması gibi durumlarda, aile yardımının ek yardımlarla desteklenmesi gibi yaklaşımları içeren yeni düşünceler de ortaya çıkmaya devam etmektedir.

Bütün bunlardan sonra, herhangi bir aile yardımı programını henüz uygulamaya koyamamış olan, ya da şimdilik gerekli olmadığına inanan çok sayıda ülke bulunduğunu da belirtmemiz gerekiyor. İlginçtir, 1940 yılında yalnızca yedi ülkede aile yardımı programları tam anlamıyla yürürlükteydi. 1977 yılına kadar bu sayı giderek arttı ve, söylendiğine göre, o yıl yürürlükteki program sayısı 65’e ulaştı; en son sayım yapılan 1988 yılında ise 63’e indi.

Yardım oranları

Bir ülkedeki yardımların başka bir ülkedeki yardımlara göre efektif değeri arasında karşılaştırma yapmak, özellikle zordur. İşin içine, reel kurlar, hayat pahalılığı, programın içerdiği yardımların farklılığı gibi çok fazla unsur girmektedir. Vergilemenin etkisi de dikkate alınmalıdır;

çünkü, birçok ülkede, kişisel gelir üzerine doğrudan vergi konulması aile yardımlarını etkileyebilir ya da onlardan etkilenebilir. Nakdi yardım ve hizmetlerin, mali alanda uygulanmakta olan ulusal veya yerel politikalarla birleştirilmesi o denli çapraşık bir konudur ki, yardım oranının diğer sosyal güvenlik yardımlarında olduğu şekilde tanımlanmasına imkan yoktur. Gerçekten de, 102 No.'lu Sözleşmenin bu konuda tek yapabildiği, programın evrensel olarak uygulanması durumunda sağlanacak yardımın, vasıfsız işçi ücretinin en az yüzde 1,5'inin ülkedeki toplam yerleşiklere ait çocuk sayısı ile çarpılması sonucunda bulunacak tutara eşdeğer olmasını Sözleşmeyi onaylayan ülkelerden istemesidir. Programın kısıtlı olarak uygulandığı yerlerde de bu tutar, vasıfsız işçi ücretinin yüzde 3'ünün program kapsamındaki toplam çocuk sayısı ile çarpılması sonucunda bulunacaktır.

Aynı yardımlar

Aile yardımları konusunu tamamlamadan önce, ailelere yardımcı olmak amacıyla sunulan bazı diğer hizmetlerden de söz etmeliyiz. Bunlardan bazılarını daha önce değinildi. Bu hizmetler, sosyal güvenlik program paketinin bir parçası olarak değerlendirilmek zorunda değillerse de, bazı ülkelerde yaygın olarak uygulanmaktadırlar. Çalışma yasaları ve diğer yasalar, bebek bekleyen ya da yeni bebeği olan annelere çeşitli hizmetler ve kolaylıklar sağlanmasını öngörebilir; parasız ya da sübvansiyonlu süt, yemek ve tıbbi hizmet sağlanması ve tatil yardımları, okul programının veya başka programların içinde yer alabilir. Bebek bekleyen ve bebek bakan annelerle henüz okul çağına gelmemiş çocuklar için özel tıbbi bakım hizmeti verilebilir; indirimli konut sağlanabilir. Aileye destek olmak amacıyla sunulabilecek başka hizmetler de bulunmakla birlikte, bu hizmetlerin daha ayrıntılı tartışılması bu el kitabının kapsamını aşmaktadır.

Tartışma konuları

1. Aile yardımları ücretin bir parçası olarak mı ödenmelidir; yoksa çocuklarla ilgili olarak aile gelirine destek olmanın daha iyi bir yolu bulunabilir mi?
2. “Kamu hizmeti”/evrensel aile yardımı sistemlerinin iyi ve kötü taraflarını tartışınız.
3. Gelişmekte olan ülkeler, nakdi yardımlar sağlamak yerine, çabalarını çocuklar için gıda, daha iyi konut, sağlık, vb. hizmetlerin iyileştirilmesi üzerinde yoğunlaştırmalılar mı sizce?

Sosyal güvenliğin finansmanı

Genel

Sosyal güvenlik yardımları pahalıdır. Karşılıklarının ödeniyor olması gerekir. İnsanlar, ihtiyaç duyduklarında sosyal yardım alabileceklerine güvenmek zorundadırlar ve, zamanı gelen ödemeleri karşılamak üzere, para yerli yerinde olmalıdır.

Yardımların finansmanı nasıl sağlanır? Sosyal güvenliğin finansmanı ile ilgili sorunlar nelerdir? Bu konuların doğru olarak değerlendirilmesi, işçi ve işveren temsilcilerine olduğu kadar, genel kamuoyuna da, neden kaynakları şu ya da bu alanda yoğunlaştırmanın gerekli olduğu ve, kaynak tahsisatı açısından, neden önceliklerin saptanması gerektiği hakkında daha iyi bir fikir verecektir.

Finansmanın nasıl sağlanacağı çok dikkatle incelenmeden bir sistem oluşturunun yararı yoktur. Yeni bir sistem geliştirilirken normal olarak yapılan şey, programın gücünün bu yardımlara yetip yetmeyeceğini ölçmek üzere, program çerçevesinde önerilen yardımların maliyetini dikkatle tartmaktır. İster küçük ve basit bir mesleki emeklilik sistemi olsun, ister ülke çapında bir sigorta sistemi, ya da kişinin imkanlarının da dikkate alındığı bir sistem, bu her tür program için yapılır ve sağduyu bunu gerektirir.

Bu kuralın tek istisnası ihtiyat fonlarıdır. Burada, işveren ve işçilerin primleri, gelecekteki bir tarihte geri ödenmek üzere, birlikte toplanır; fakat ihtiyat fonlarıyla ilgili olarak bile, bir işçinin evine götürdüğü para ve günlük harcamalarını karşılama imkanı üzerinde olumsuz etkiye bulunmayacak, işveren açısından da firmanın karlılığını ve dolayısıyla işçilerin istihdam edilebilirliğini olumsuz yönde etkilemeyecek prim miktarının ne olması gerektiği sorunu vardır.

Sanayileşmiş ülkelerde, sosyal güvenliğe, giderek genişlemesi nedeniyle artan maliyetlerinden ve sosyal amacını yerine getirmediğine inanılmasından ötürü eleştiriler yöneltilmektedir. Gelişmekte olan ülkelerde ise, yeterince geniş kapsamlı olmadığı ve aynı derecede yardıma muhtaç ama kapsam dışı olanların aleyhine, zaten görece imtiyazlı kesimlere yardım sağladığı gerekçesiyle eleştirilmektedir. Bunları belirttikten sonra, mevcut eksikliklerine karşın, sosyal güvenliğin

başarılarının küçümsenemeyeceğini ve bu yüzyılın en temel ve yararlı gelişmelerinden biri olarak görülmesi gerektiğini de belirtmeliyiz.

Sanayileşmiş ülkelerdeki bu sosyal güvenlik gelişmeleri, harcamalardaki büyümede de yansımaları bulmaktadır. Örneğin, Avrupa Topluluklarındaki bazı ülkeler, gayri safi yurtiçi hasıllarının üçte biri kadarını sosyal güvenlik için harcamaktadırlar. Bu, birçok kişinin, özellikle de genç neslin, primlerini ya da sosyal güvenlik vergilerini öderken yakınmalarına neden olan ama genelde, bir gerçek olarak kabullendikleri bir bedeldir. Aile yetiştirmenin bütün maliyetini kendilerinin üstlenmeleri, ebeveynlerine bakmaları ve yaşlı akrabalarının sağlık harcamalarına yardımcı olmak zorunda kalmaları durumunda ne yapacaklarını düşünmemektedirler.

Bu noktaları vurgulamak önemlidir. Bu, sanayileşmiş ülkelerin yurttaşlarına sağlanan geniş kapsamlı koruma için ödenmesi gereken bedeldir ve sosyal güvenliğin finansmanı hakkındaki her türlü tartışmada önem taşır. Sosyal politikaları biçimlendirmekle görevli olanlar, işin bu maliyet yönünü sürekli akılda tutmak zorundadırlar.

Maliyeti ve maliyet trendini etkileyen faktörler

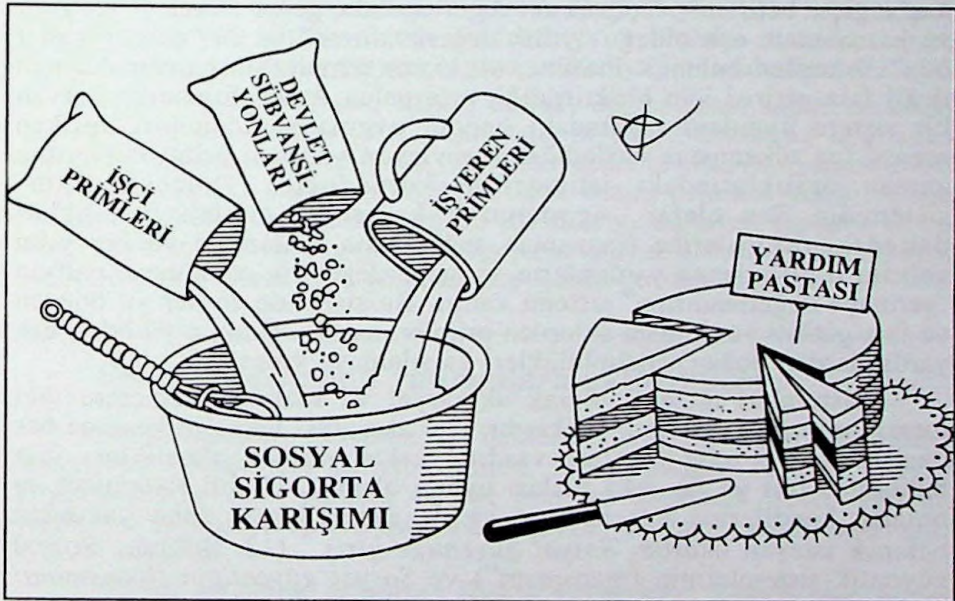
Farklı ülkelerin kendilerine has içsel karakteristikleri bulunduğundan, aralarında doğrudan karşılaştırma yapmak her zaman iyi sonuç vermemektedir. Örneğin, bir ülkedeki nüfusun yaş dağılımına göre, ülkede yaşayanların büyük bir bölümü belirli bir yaşın, diyelim ki 50 yaşın, üzerinde olabilir; başka ülkeler ise, çoğu okul çağındaki ya da çalışmaya uygun yaşta olup iş bulamayanlardan oluşan, ortalama olarak çok genç bir nüfusa sahip bulunabilirler. Sürdürülen ekonomik faaliyet türlerinin ve mevcut ücret düzeylerinin yanı sıra, bütün bu faktörlerin sosyal güvenliğin finansmanını etkileyeceği aşîkardır.

Kısa vadeli yardımlar, adlarından da belli olduğu gibi, normalde sınırlı bir süre için ödenirler. Hastalık ve anneliğe ilişkin nakdi yardımlar, sağlık yardımları, çalışmadan doğan sağlık kaybına bağlı geçici iş göremezlik durumunda verilen yardımlar, işsizlik ve ailevi yükümlülüklerle ilgili yardımlar bu tür yardımlardır. Felaket anlamına gelecek durumlar dışında, bu tür ihtimallerin ortaya çıkması makul biçimde öngörülebileceğinden, bu yardımların maliyetini karşılamak üzere ne kadar ödenek ayrılması gerektiğini belirlemek görece kolaydır ve kısa dönemde yapılabilir.

Yaşlılık ve malullük yardımları, ölüm durumunda geride kalan yakınlarla yapılan yardımlar, iş kazaları ve meslek hastalıklarından kaynaklanan sakatlık yardımı gibi daha uzun vadeli yardımlar ise farklı bir kategoridedirler. Birçok durumda, hak sahibinin ölümüne dek aydan aya ödenen bu yardımların daha pahalı olmaları açıktır. Risk

altındaki nüfusun yaş ve cinsiyet dağılımı kesin olarak biliniyor olsa bile, bu tür yardımların gelecekteki maliyetleri hakkında yeterli bir sonuca erişmek için büyük çaba sarfetmek gerekir. Ayrıca, halen bu yardımlardan yararlananlar için de karşılık ayrılması gerekmektedir. Herkesin, aktif işgücü içerisindeyken, nihai olarak kendilerine ödenecek yardımların maliyetini karşılamaya yetecek miktarda prim ödemesini sağlamanın -yardımların "tam olarak fonlanması" diye bilinen mali mekanizma- yeterli olacağı düşünülebilir. Ancak, kısa bir incelemenin de göstereceği gibi, iş bu kadar basit değildir.

Geleceğin emeklilerinin uzun vadeli sosyal güvenlik yardımlarına hak kazanmak için uğraştıkları süre içinde her türlü değişiklik meydana gelebilir. Bu dönemde ücretler büyük ölçüde değişme gösterebilir. Enflasyon hızla artmış olabilir. Bu sonuncu faktörden dolayı, mevcut emeklilerin aylıkları önceki tahminlerin çok ötesinde artmış olabilir. Sistemin şimdiki ve gelecekteki maliyetlerinin belirlenmesi ve gerekli önerilerde bulunulması için, düzenli olarak sürdürülecek aktüaryal ve mali değerlendirmelerde bütün bunlar göz önünde tutulmalıdır.



Bu aktüaryal tahminler, özellikle sigorta esasına dayalı sosyal güvenlik sistemlerinde önemlidirler, fakat prensip olarak aynı tür çalışmalar bütün sistemler için -sigorta, evrensel, imkanların dikkate alındığı sistemler- yürütülmelidir. Maliyetlerin çok yüksek olması durumunda bazı uyarlamalar yapılabilir; örneğin, yardımlara hak kazanma koşulları yeniden biçimlendirilebilir, kaynaklar başka alanlara

yöneltilebilir, öncelikler gözden geçirilebilir, vb. Fakat, mevcut bir yardımı ortadan kaldırmanın, bu hakkaniyete aykırı olmasa bile, çok zor olacağı muhakkaktır. Prim ödeyerek sisteme katılanlar, işleyiş kuralları çerçevesinde hak sahibi olma sürecindedirler ve bu hakları ortadan kaldırmak ahlaka uygun bir davranış olmayacaktır.

Finansman sistemleri

Bu el kitabında, sosyal güvenlik gelirleri ile harcamaları arasında, uzun ya da kısa vadede bir meblağı bağlamakta kullanılan farklı aktüaryal tekniklerin ayrıntılarına girmeyeceğiz. Daha önce bahsedilen “tam fonlama” sisteminin özel emeklilik programlarında kullanıldığını, fakat sosyal güvenliğe uygulanmadığını belirtmemiz yeterli olacaktır. Sosyal güvenlik için karşılaştırılabilir bir sistem, “genel ortalama prim” sistemidir. Bu sistemde, teorik olarak, sürekli mali sağlamlığı garanti edecek sabit bir kaynak oranı, sigortalı ücretin bir yüzdesi olarak başlangıçta belirlenir. Yel pazenin diğer ucunda, genel olarak yıllık gelir ve harcamanın eşit olduğu “yıllık değerlendirme” ya da “ücretin kadar öde” sistemleri bulunur. Pratikte, bir kısım sermayenin harcamalar için değil faiz getirisi için biriktirildiği, orta yolcu, kısmi fonlamaya dayalı bir sistem uygulanır. Buradaki önemli uygulamalardan biri, biriken rezerv fon tükenmeye başladığında revizyon yapılan, prim oranlarının zaman aralıklarındaki istikrarının korunduğu, “ölçekli prim” sistemidir. Son olarak, sigortanın iş kazası ve meslek hastalıkları dalındaki ödemelerine finansman sağlamakta kullanılan ve her yılın gelirini o yıl ödenen yardımların sermaye değeriyle eşitlemeye çalışan “sermaye değerlendirme” sistemi vardır. Bu sistemde de her yıl ödenen ve faiz getirili yatırımlara aktarılan primler, teorik olarak, o yıl ödenecek yardımlardan doğan yükümlülükleri karşılamaya yetecektir.

Sistemleri düzenli olarak aktüaryal ve mali incelemelere tabi tutmanın önemi, elbette ki aşıkardır. Her aktüaryal tekniğin kendine has özellikleri ve uygulamaları vardır; farklı yardım olasılıkları için bunlardan biri ya da daha fazlası uygun olabilir. Çeşitli sistemlere ve onların kendilerine has avantaj ve dezavantajlarına daha yakından bakmak isteyen okurlar, *Sosyal güvenliğe giriş*¹ (12. Bölüm: “Sosyal güvenlik sistemlerinin finansmanı”) ve *Sosyal güvenliğin finansmanı: Seçenekler*² adlı ILO yayınlarına başvurabilirler.

¹ Cenevre, 3. baskı, 1984.

² Cenevre, 1984.

Primler nasıl saptanır

Evrensel ya da kişinin imkanlarının dikkate alındığı sistemlerde yardımların finansmanı ülkenin genel gelirlerinden sağlanır ve bu gelirler, çeşitli vergi kaynaklarından doğar. Sosyal sigorta yardımlarını karşılamaya ayrılacak para miktarı, genellikle beklenen harcamalara göre tahmin edilir ve ülke Parlamentosu tarafından onaylanır.

Sigorta sistemlerinde primler sigortalı kişiler ve işverenler tarafından ödenir (bazen bunlara genel gelirlerden bir devlet sübvansiyonu da eklenebilir). Daha önce de değinildiği gibi, primler, bütün sigortalılar için aynı olabildiği gibi ("sabit oranlı") ücrete bağlı da olabilir.

Primlerin sabit oranlı olarak ödenmesi durumunda, yardımların da genellikle sabit oranlı olarak ödenebileceğini akılda tutmak gerekir. Prim düzenlemeleri görece kolay anlaşılır olmakla birlikte, sorun, bütün sigortalılar için ücrete göre eşit oranda prim ödenmesi durumunda, en ağır yükü düşük ücretlilerin çekmesidir. Dolayısıyla, bazı sabit oranlı sistemler, ücretin düşük olduğu yerlerde prim oranını azaltırlar; ama, işçinin normal gelirini aşmıyorsa, yardım düzeylerini muhafaza ederler.

Ücrete bağlı primlere ilişkin olarak, uygun oranı saptamanın iki yöntemi bulunmaktadır. İlk yöntemde primler, kazançla doğrudan orantılıdır. İkincisinde ise, prim ödeyenler ücret bantlarına ayrılmışlardır ve bu bantlardaki kazançların kendi sabit oranlı primleri vardır. Çoğu zaman, yardımlar ve primler için bir üst sınır ya da tavan saptanır ve bu sınır ya da tavan ekonomik göstergelerin (hayat pahalılığı endeksleri, enflasyon, vb.) hareketine göre, zaman içinde gözden geçirilir.

Rezerv fonlarının yatırımlara aktarılması

Para toplayan kurumlarda bekleneceği gibi, özellikle belirli finansman yöntemleri kullanıldığında, fonlar birikir. Hemen ihtiyaç duyulmayacak olan parayla en iyi getiriye sağlamak üzere yatırım yapılması normal bir mali uygulamadır ve, bu, sosyal güvenlik sistemleri için de böyledir.

Sosyal güvenlik fonlarına ilişkin yatırımlara hakim olan temel ilkeler, klasik emniyet, getiri ve likidite unsurlarıdır -emniyet, prim ödeyenlerin fonlarının muhafaza edilmesi için; getiri, fonları azamileştirmek için (ve, belki de böylelikle, primleri daha düşük tutmak ya da yardımları arttırmak için); likidite, ihtiyaç olduğunda gerekli paranın hemen temin edilebilmesi için.

Yukarıdaki üç koşul yerine getirilirken, bir başka faktör daha göz önünde tutulur: sosyal ve ekonomik fayda. Buradaki niyet, sosyal

güvenlik fonlarının, mümkün olduğunca, ülkedeki genel yaşam kalitesinin iyileştirilmesi için kullanılmalıdır. Dolayısıyla yatırımlar, konut, sağlık, eğitim, ya da istihdam yaratıcı girişimlere yönelebilir. Bu tip projeler için elde bulunan fonlar, normal olarak, uygun finansal kuruluşlar aracılığıyla yatırıma aktarılır; yoksa, sosyal güvenlik sistemi yönetimi, sistemin etkin olarak yürütülmesini sağlamak olan temel amacından sapabilir.

Maliyetlerin belirli özellikleri

Sosyal güvenliğin nasıl fonlandığı konusunu bitirmeden önce, şimdiye kadar çok kısa olarak değinilen, ama hem genel olarak maliyetler, hem de sosyal güvenliğin finansmanı üzerinde büyük etkileri olan iki unsurdan daha söz etmeliyiz. Bunlar, önemli ölçüde kaygı ve tartışma konusu olmuşlardır ve olmaya devam etmektedirler.

İlk konu, yaşlılık yardımlarının hızla artan maliyetleri ile ilgilidir. Sanayileşmiş ülkelerde bu maliyetlerdeki artış, yalnızca sistemlerin olgunlaşmasının sürüyor olmasından (giderek daha fazla insanın prim ödeme, çalışma süresi, ya da yerleşiklik koşullarını yerine getirip, yardım almaya başlaması) ve insanların ömrünün uzamasından değil, saptanan emeklilik yaşından kaynaklanmaktadır. Hemen hemen bütün ülkelerin, sistemlerin ilk defa kuruldukları zaman belirlenmiş bir "normal" emeklilik yaşı vardır. Bazıları bu yaş sınırının artık gözden geçirilmesinin zamanı geldiğine inanmaktadırlar ve, çalışmaya muktedir olan ve devam etmek isteyenlere bu imkanı sağlamak amacıyla, bu yaş sınırını yükseltmek için -ya da en azından daha esnek bir hale getirmek için- en iyi stratejinin ne olacağı konusu üzerinde durulmaktadır. Yaş sınırının yükseltilmesinin, genel sosyal güvenlik maliyetleri üzerinde çok büyük etkileri olacağı muhakkaktır. Bu savlara, yaşlı işçilerin ayrılmasıyla genç işsizlerin iş bulma imkanlarının artacağı; ayrıca, 40 yıl çalıştıktan sonra, yaşlı kişinin ücretli bir dinlenme dönemini kesinlikle hakkettiği yolunda karşı savlarla cevap verilmektedir. Bu sorun, daha önce 7. Bölüm'de ele alınmıştı.

Yine daha önce değinilen ikinci konu, sağlık hizmetlerinin artan maliyetleridir. Gelişmekte olan ülkelerde, ulusal bazda bir sağlık sistemi kurarak tıbbi hizmet sunabilmek için yeterli parayı bulmakta belirgin sıkıntılar vardır. Mevcut para ve hizmetler üzerinde çok fazla talebin yanı sıra, başka öncelikler de bulunmaktadır. Eldeki kaynaklarla ilgili önceliklerin sanayileşmiş ülkelerde de belirlenmesi gerekmektedir. Tıptaki ilerleme, ne hastalıkların sıklığında, ne de tıbbi hizmetlerin kullanımında önemli bir azalmaya yol açmamıştır. İnsanların daha gelişmiş beklentileri olmaktadır ve sağlık konusunda ebeveynlerine göre daha bilinçli, kendi sağlıklarıyla çok daha fazla ilgilidirler; tedavi

imkanlarını arttıracaklarını düşünüyorlarsa, yeni ve pahalı teknolojilerden yararlanmak istemeleri doğaldır. Aynı zamanda, insanlar daha uzun yaşadıklarından, tıbbi bakıma ve sosyal hizmetlere erişme ihtiyaçları da artmaktadır; ayrıca, yaşamlarını sürdürmede, günümüzde geçmişe göre çok daha şanslı bulunan ağır özürliülerin ihtiyaçlarına da daha fazla dikkat edildiğini belirtmek gerekir.

Tartışma konuları

1. Bir yaşlılık sigortası programı oluşturulduğunda, başlangıçta harcamalar düşüktür. Fakat daha sonra her yıl artar ve bu yıllarca sürer. Neden?
2. Sosyal güvenlik yardımlarının finansmanında, “ölçekli prim” sistemine karşı “ücretin kadar öde” sisteminin görelî avantaj ve dezavantajları nelerdir?
3. Yeterli bir sosyal güvenlik programı için gerekli parayı bulmakta karşılaşılan belli başlı zorluklar nelerdir? Hangi yardımlara ne gibi öncelikler verirdiniz?

Sosyal güvenlik ve ulusal ekonomi

Genel

Daha önce de belirtildiği gibi, sosyal güvenliğin -özellikle de geniş kapsamlı bir programın- bir ülke ekonomisi üzerinde çok büyük etkileri olabilir. Bugünkü haliyle sosyal güvenlik, sanayinin büyümesinin, nüfusun kırsal ortamdaki kent ortamına kaymasının ve ekonomide nakit kullanımının artmasının bir sonucu olarak ortaya çıktı. Köylerinde ya da geniş aileleriyle birlikte kırsal geçimlik üretime alışkın olan işçiler, kente göçtüklerinde tümüyle parasal ücretlere bağımlı hale geldiler. Ekonomik ortamdaki bu değişimle birlikte, işçileri, düzenli gelirlerini tehdit eden, kendilerini ve ailelerini geçindirme imkanlarını tehlikeye atan risklere karşı koruyacak resmi bir sosyal güvenlik programının varlığı hayati bir önem kazandı. Böyle bir programın, sosyal gerilim ve huzursuzlukları azaltmaya yardımcı olduğunu da unutmamak gerek.

Sosyal güvenlik programları, sanayileşme, ekonomik kalkınma ve büyümenin önemli unsurlarından biri olmaya devam ediyorlar; programların aldığı biçimler açıkça önceliklere bağlı olmakla birlikte, içerikleri ekonomik kalkınmanın yönünü ve hızını büyük ölçüde şekillendiriyor. Yardımlarla ilgili bölümlerde de gördüğümüz gibi, sosyal güvenlik, ekonomik değişimin bir aracı olarak -bilinçlice-kullanılabilir.

Tıbbi yardımlar, zinde ve etkin bir işgücü sağlanmasına yardımcı olurlar; böylelikle, üretkenliği ve, ona bağlı olarak, ekonomik büyümeyi etkilerler. Nakdi yardımlar, işsizlik, çalışmadan doğan sağlık kaybı ya da diğer hastalıklar veya doğum yapma nedeniyle ortaya çıkan ücret kaybını telafi ederler. Yardımlara hak kazanma aynı işverenin yanında çalışmaya bağlı olmadığı için, insanlar bir yerden bir yere rahatça hareket edebilirler. Daha uzun vadeli yardımlar, satın alma gücünün sürdürülmesine imkan sağlar ve para dolaşımına yardımcı olur; fazla fonların sigorta ya da ihtiyat fonu sistemlerine yatırılması, sosyal ve ekonomik amaçlar için finansman sağlanmasına önemli katkılarda bulunabilir.

Sosyal güvenlik ve gelirin yeniden dağılımı

Sosyal güvenlik programlarının genel sosyal hedef ve etkileri, yaşam kalitesinin iyileştirilmesidir. Genel ekonomik hedef ve etkileri ise gelirin yeniden dağıtılmasıdır. Sosyal güvenlikte gelir iki yoldan yeniden dağıtılır. Yollardan biri “yatay” yeniden dağılım, diğeri de “dikey” yeniden dağılımdır.

“Yatay” yeniden dağılımdan kastettiğimiz, insanların düzenlilik ve süreklilik esasına dayalı olarak vergi ya da prim ödemeleri, bunların daha sonra sistemin yardımcı olduğu kişilere transfer edilmesidir. Başka bir deyişle, sosyal güvenlik yardımlarına -şimdilik- ihtiyaç duymayan, çalışan ve sağlıklı nüfus, böyle yardımlara muhtaç olanlara kaynak transferinde bulunmaktadır. Sosyal güvenlik programının görece küçük olması, örneğin, nüfusun yalnızca küçük bir bölümünü kapsayacak denli sınırlı olması durumunda, yatay transfer oldukça önemsiz kalabilir; ancak, ülke çapındaki programlarda transferin ölçeği çok büyüyebilir.

Bir ihtiyat fonu ise, aynı şekilde ya da aynı etkiyle gelir transferi yapmaz; çünkü, daha önceki bölümlerde de açıklandığı üzere, böyle bir fon -zorunluluk niteliği taşısa da- bireysel bir tasarruf planı biçimindedir; yine de, ortak primlerde işveren katkısını işçi için yardıma transfer ederek, bir miktar yeniden dağılım sağlamaktadır.

Öte yandan, “dikey yeniden dağılım”, günümüzde hükümetlerin rutin olarak yaptıkları gibi, yüksek gelir gruplarından, daha düşük gelirli kişilere para transferi yoluyla işler. Gelir vergileri ile fiyatlar, ücretler ve karlar üzerindeki kontroller, dikey yeniden dağılıma ulaşmanın doğrudan yollarından bazılarıdır; bu tür transferler, dolaylı olarak, sosyal güvenlik yoluyla olduğu kadar, eğitim, konut projeleri, sağlık ve çocuk bakımı, vb. konularda belirli politikalar uygulanmasıyla da işletilebilir.

Örneğin, bir sigorta sistemindeki sosyal güvenlik primleri, düşük ücretli işçilerin lehine ağırlıklandırılabilir ve bu da dikey yeniden dağılım mekanizmasının bir parçasıdır. Yardımlar da mekanizmanın bir parçası olabilirler. Birçok sistemde, yaşlılık ve malullük yardımlarının koşullarını onların lehine düzenleyerek, düşük ücretli işçiye tercihli muamele yapılmaktadır.

Ekonomi ve sosyal güvenlik primleri

Daha önce de belirtildiği gibi, sosyal güvenlik primlerinin de bir parçası olduğu “sosyal” fiyatların birçok ülkede aşırı derecede yükselerek ilgili ülke ekonomileri üzerinde bir yük oluşturduğu ve

sosyal maliyetlerle ilgili bu yükün ekonomik ilerlemeye zarar verdiği yolunda eleştiriler bulunmaktadır. Gerçek nedir?

Sosyal güvenlik primlerindeki değişmelerin, ekonominin süzgecinden geçen bir etkisi olduğu muhakkaktır. İşçi ücretleri üzerindeki etkisi, tüketim talebi ve harcamalarına ilişkin olarak pek hissedilmemekle birlikte, kendisini ücret artışına yönelik baskı olarak gösterir. Kişi, primler ve yardımların birleşik etkisine bakmalıdır. Yardımlardaki artışları karşılamak için primler arttırılmakta, yardımlar yoluyla sağlanan paralar ekonomiye geri dönmektedir. Zor zamanlarda lüks mallar için daha az harcama yapıldığı doğrudur; yine de, sosyal güvenlik yardımları gıda ve zorunlu mallar açısından satın alma gücünü korumada etkili olur ve paranın dolaşımını sağlar.

Sanayileşmiş ülkelerde, emeklilerin sayısı son dönemlerde dramatik ölçülerde artmıştır; bu artışla birlikte, sosyal ve ekonomik nüfuzlarında da artış olmuştur. Harcanabilir gelirlerinin toplam miktarı yükselmiştir ve, genel olarak, tasarrufçu olmaktan çok tüketici durumundadırlar. Etki, yine ekonomik refaha zarar verici yönde değildir.

Ekonomik açıdan, işçinin ödediği sosyal güvenlik primi görece sorunsuz bir konudur; işverenin prim katkısı ise, statüsü itibarıyla, maliyetler, karlar, fiyatlar, ciro ve vergilerden oluşan paketin bir parçası olduğundan, daha karmaşıktır. İşçinin ödediği primlerdeki artış, "haftada bir ya da iki öğle yemeği" cinsinden ölçülebilirken, işverenin prim katkısındaki aynı oranda artış önemli bir yekün tutabilir ve, özellikle emek-yoğun işletmelerde, olumsuz yönde etki yapabilir.

Dolayısıyla, sosyal sigorta maliyetlerinin üretim ve istihdam üzerindeki etkileri konusunda farklı görüşler mevcuttur. Yardımlar, genelde, cari ihtiyaçları karşılamak amacıyla harcanmaktaysa da, yardım hacminin, özellikle de aile yardımları ve yaşlılık aylıklarının, mal ve hizmet talebindeki artışı sürekli kıldığını ve böylelikle istihdamı teşvik ettiğini ileri sürenler de bulunmaktadır. Farklı görüşte olanlar ise, yardım maliyetlerinin işletmelerin karlılığını düşürdüğünü ve işverenleri, emek-yoğun sistemleri sermaye-yoğun sistemlerle ikame etmeye teşvik ettiklerini savunmaktadırlar.

Bu konuya makul bir biçimde yaklaşmanın bir yolu, sosyal güvenliğin bu haliyle toplam işgücü maliyetlerinin yalnızca bir parçası -ama, önemli bir parçası- olduğunu kabul etmek ve ekonomik ve sosyal esenliğin birbirini güçlendirecek unsurlar olduğu yolundaki felsefi görüşü benimsemek olabilir.

Tasarruflar ve yatırımlar

Sosyal sigorta ve ihtiyat fonları sistemleri, büyük miktarlarda mali fazla yaratabilir ve biriktirebilirler. Finansman konusuna ayrılan 12. Bölüm'de de belirtildiği gibi, bu fazlaların miktarı ve niteliği, mevcut sisteme ve uygulanan finansman yöntemine bağlıdır. Bu fazlaların bir şekilde kullanılmaları gereklidir ve normal olarak, en iyi getiriye sağlayacak yatırımlara aktarılırlar.

Birçok gelişmekte olan ülke, dikkate değer miktarlarda fazla biriktirmişlerdir. Bunun nedeni, ulusal ihtiyat fonlarının bulunmasına (ki bunlar temelde tasarruf sistemleridir) ya da sosyal sigorta sistemlerindeki yaşlılık yardımlarına ilişkin bölümlerin, nüfusun ortalama yaşının çok düşük olduğu bir dönemde kurulmuş olmasından dolayı, prim ödeyenlerin en az bir nesil boyunca yardıma hak kazanamayacak olmalarından kaynaklanabilir. Halen de önemli miktarlarda fon fazlaları mevcuttur.

Genel olarak, fon fazlalarının yatırıma nasıl aktarılacağı ulusal yasalarda belirlenir; yatırımlar daha çok kamu menkul kıymetlerine yöneltilir, ya da, en azından, merkezi hükümetin ağırlıklı olarak temsil edildiği bir yatırım komitesinin yönetimi altında bulunabilir. Bazı ülkelerde, ulusal otoritelerin sosyal güvenlik sistemleri tarafından yaratılan fonlara, sermaye oluşumu ve yatırımlar için önemli bir kaynak gözüyle bakabilmelerine rağmen, sosyal güvenliğin her zaman kalkınma planlaması ile bütünleştirilmemesi şaşırtıcıdır.

Gelişmekte olan ülkelerin fon fazlalarını nereye ve nasıl yatıracakları konusunda karşılaştıkları belirli sorunlar bulunmaktadır. Burada, sosyal güvenlik yatırımlarının yeterli getiri sağlamasına yönelik olan ve fonların gerçek değerini korumayı amaçlayan kamu politikalarının tasarlanması ve ısrarla uygulanması için iyi nedenler vardır. Fakat bu ülkeler, istenilen uygunlukta yatırım imkanlarını nereden bulacaklardır?

Ekonomik baskılar ve sosyal güvenlik

Son yıllarda hemen hemen her ülke, ekonomik zorlukların etkisini hissetmiş, bazı ülkelerde bu daha da fazla duyulmuştur. Bu konuda tek bir genel çözümün var olduğunu kimse iddia etmeyecektir; en iyi beyinlerin ve araştırma gruplarının bir bölümü bu soruna ulusal, bölgesel ve dünya ölçüsünde çareler bulmaya uğraşmış, ama çelişkili sonuçlara ulaşılmıştır.

Politika oluşturanlar ve aktuaria uzmanları, sosyal güvenlik önlemleri için gerekli finansmanı planlar ya da gözden geçirirken,

nüfus istatistikleri ve ekonomik beklentiler temelinde varsayımlarda bulunur, öngörülebilir değişimleri dikkate alırlar. Bazı emniyet marjları bırakılır. Fakat, enflasyonun yüksek olduğu ve resesyonla birlikte yaygın işsizliğin başgösterdiği ekonomik kriz zamanlarında, her tür finansman biçimi, sosyal güvenlik dahil, büyük ölçüde zorlanır. Sigorta ilkelerini esas alan sosyal güvenlik sistemlerinde, prim ücretin bir oranı olduğu sürece yardım düzeyleri prim düzeylerine denk düşebilir ve ücretlerin enflasyon oranını izlemeleri durumunda bir felaketle karşılaşılabilir. Ancak, sabit oranlı prim ve yardım yapısına sahip bulunan ülkelerde, artan sabit oranlı yardımları karşılamak için standart primlerde sık sık değişiklik yapmak gerekebilir.

Sosyal güvenlik finansmanını genel gelirlerden sağlamak, birçok ülkede standart bir uygulamadır. Bu ülkelerde, hükümetler önceliklerin saptanması ve fonların tahsis edilmesi konularıyla sürekli uğraşırlar ve ekonomik zorluklar nedeniyle vergileme kapasitesinin daraldığı dönemlerde bu daha da belirginleşir. Böyle zamanlarda, mevcut kaynaklarla ilgili hak iddialarındaki rekabet daha da güçlenir. Acil bir durumda sosyal güvenliğe daha fazla fon ayrılması konusu, programların değerliliğine ve ilgili tarafların geliştirdikleri savlara bağlıdır. Bu bağlamda, prim ödeme esasına dayalı bir sosyal güvenlik programı nüfusun tümünü kapsamaya ne denli yaklaşırsa, evrensel bir sisteme o denli benzer ve primler de giderek genel bir vergiyi andırmaya başlarlar ve ekonomi üzerindeki etkileri de benzer olur.

Demografik değişimlerin yarattığı sorunlardan daha önce de söz ettik. Bazı sanayileşmiş ülkelerde yaşlı insanların nüfus içindeki payının artması, dramatik değişimler olmadığı takdirde, önümüzdeki yıllarda her yaşlılık aylığı alan kişiyi destekleyecek yalnızca bir ya da iki aktif çalışan kişi kalacağı anlamına gelmektedir; bu durumun tahammül edilemeyecek sonuçları olacaktır. Bu durumun başka önemli sonuçları da vardır; çalışan kadınların sayısının giderek artması, tek ebeveynli aileler olgusu, sağlık hizmetlerinde bir türlü giderilemeyen ihtiyaçlar bunlardan yalnızca birkaçıdır. Sanayileşmiş ülkelerdeki sosyal güvenlikle ilgili finansman sorunları, gelişmekte olan ülkeler tarafından, pek de imrenmeden izlenebilir; fakat, gelişmekte olan ülkeler, kendi ekonomik koşullarına en iyi uyacak olan programları planlar ve uygularken, bu deneyimlerden yararlanabilirler.

Sonuç olarak, sosyal güvenlik programlarında kesin olan ve olmaya da devam eden şey, insanların çok büyük bir bölümü için ölçülemez yararlar sağlaması ve sosyal huzursuzluğa karşı bir set oluşturmalarıdır; kuşkusuz, ödenmesi gereken bir bedel vardır ve bunun genel olarak kabul gören değerlerle ilişkilendirilmesi zorunludur. Aynı zamanda, programları sürekli izleyerek, mevcut durumlara ve kaçınılmaz değişikliklere cevap verecek şekilde gözden geçirmek ve uyarlamak, bir yandan da, harcanan paranın karşılığını olabildiğince en iyi değeri üstünden almaya çalışmak da zorunludur. Bu konu, bizi doğal olarak, sosyal güvenlik idaresiyle ilgili olan bir sonraki bölüme getiriyor.

Tartışma konuları

1. Sosyal güvenlik programlarında gelir nasıl yeniden dağıtılır? Farklı yaklaşımları tartışınız.
2. Sosyal güvenlikle ilgili toplam maliyetlerin, birçok ülkede “ekonomi üzerinde bir yük” haline geldiği ileri sürülmektedir. Ne düşünüyorsunuz?
3. Sosyal sigorta, ya da ihtiyat fonlarında biriken fon fazlaları en iyi nasıl kullanılabilir? Görüşlerinizi gerekçelendiriniz.

Sosyal güvenlik nasıl yönetilir?

Genel

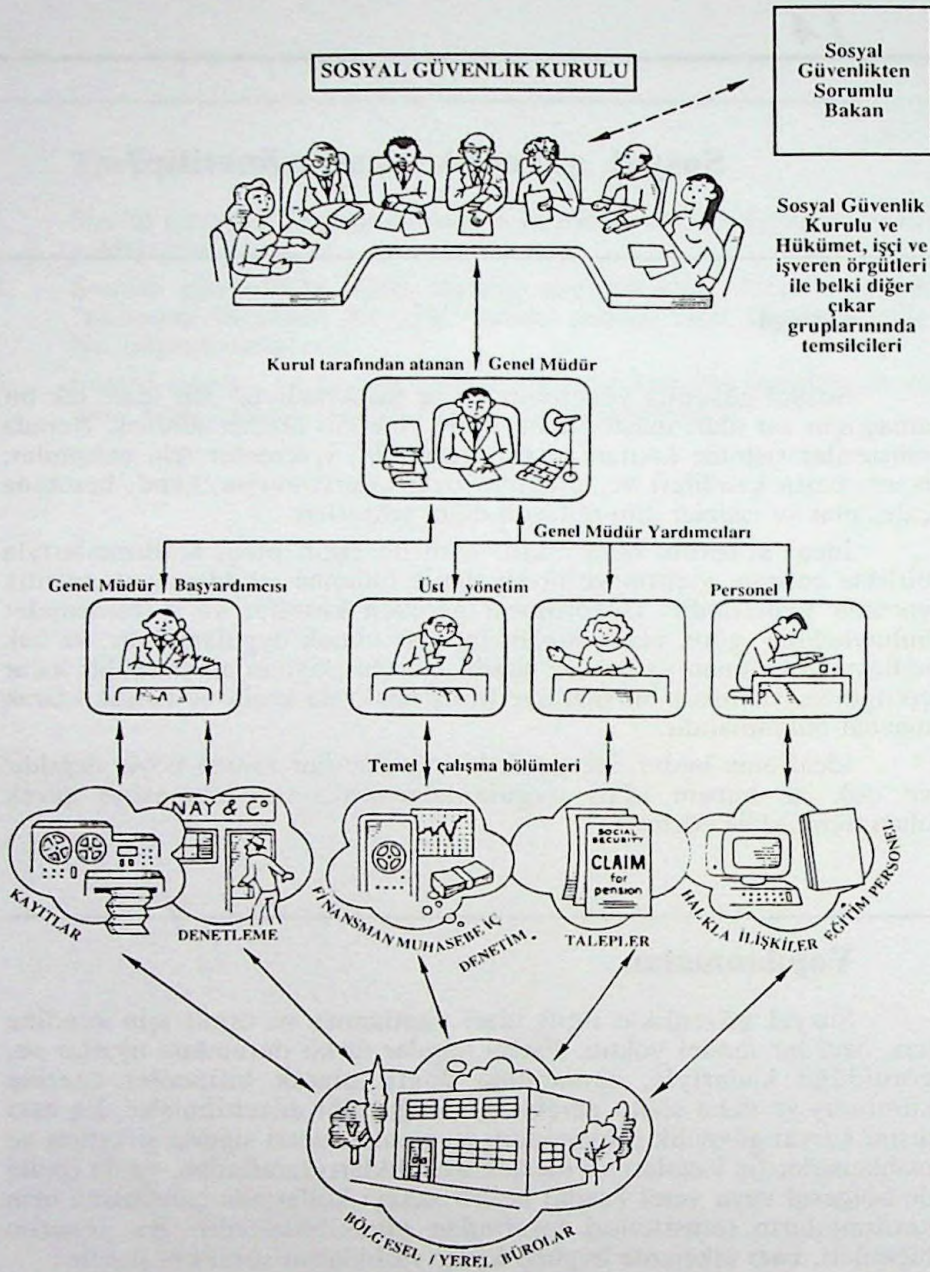
Sosyal güvenlik yönetiminden ne beklemeliyiz? Bir idare tek bir amaç için var olur: müşterilerine etkin ve etkili hizmet sunmak. Burada müşteriler sisteme katılan çeşitli gruplardır, işverenler için çalışanlar, işverenlerin kendileri ve, program öyle tasarlanmışsa, kendi hesabına çalışanlar ve işsizler gibi nüfusun diğer sektörleri.

İdeal yönetim, hem etkili, hem de etkin olan, katılımcılarıyla birlikte çalışan, yardım ve tavsiyelerde bulunan, açıklayan ve mantık yürüten yönetimdir. Gözetilmesi gereken kurallar ve düzenlemeler bulunduğu göre, idare bunları tarafsız olarak uygulamalıdır; ve hak iddiasında bulunan ya da hak sahibi olan bir kişinin aleyhine bir karar çıktığında, bağımsız bir merciye itiraz hakkı da kesin ve berrak olarak mevcut bulunmalıdır.

İdeal olan budur. Ne yazık ki, pratikte her zaman böyle değildir ve çok az kurum idari uygulamalarının iyileştirilmesine gerek olmadığını iddia edebilir.

Yapılanmalar

Sosyal güvenlikle ilgili idari yapılanma ve örgüt için kendine has, özel bir model yoktur. Farklı yapılar farklı durumlara uyarlar ve, görüldüğü kadarıyla, zamanında doğru olarak bilinenler üzerine kurulmuş ve daha sonra gerek duyulduğu gibi düzeltilmişler. En eski resmi sosyal güvenlik programları, işverenler, ticari sigorta şirketleri ve mahkemeler (iş kazaları ve meslek hastalıkları) tarafından, ya da (belki de bölgesel veya yerel bazda) belirli sanayi kollarında çalışmakta olan katılımcıların temsilcileri tarafından yönetilmişlerdir. Bu yönetim biçimleri, bazı ülkelerde bugüne kadar varlıklarını sürdürmüşlerdir.



Başka ülkelerde, yapısal biçimlenme çok daha resmidir; evrensele yakın bir kapsama yaklaşmış bulunan yerlerde, bir tek kurumun, primlerin toplanmasından, çeşitli yardım biçimlerinin belirlenmesi ve ödenmesine kadar programın bütün yönleriyle ilgilendiğini görmek mümkündür.

Bu uçlar arasında diğer çeşitli idari yapılanmalar bulunur.

Yasa, idarenin işlevlerinin tümünü ya da çoğunu yönetir. Kurumdan ya da programların yürütülmesinden sorumlu olan mercilerden ne beklendiğini yasa söyler. Kurallar ve düzenlemeler çok detaylı olabilirler, ya da örgütün yalnızca çerçevesini sağlayabilirler; her iki durumda da kurum ya da merci, belirtilen sınırlar dahilinde, kendisi ile ilgili düzenlemeleri yine kendisi gerçekleştirecektir.

Sosyal güvenlik politikası

Sosyal güvenliğin kapsamı genişledikçe, politikalar üzerinde merkezi hükümetin yönlendirmeleri artar. Toplumun genel sosyal ve ekonomik esenliği konusundaki nihai sorumluluğu veri alındığında, bu beklenir bir şeydir. Merkezi hükümet, sağlanacak olan yardımların niteliği, yasaların içeriği, fonların miktarı ve tahsisi konularında kesinlikle söz sahibi olmak isteyecektir.

En sık rastlanan düzenleme, merkezi hükümette sosyal güvenliğin genel sorumluluğunu üstlenen bir bakanlık olmasıdır -Çalışma, Sosyal Hizmetler, ya da Sağlık Bakanlığı gibi. Sosyal güvenlik için ayrıca bir bakanlık da bulunabilir. Bazı örgütlenmelerde, Sosyal Güvenlik Kurulu ya da benzer isimli, sosyal güvenlikle ilgili politika oluşturma ve gözetim sağlama yetkisiyle donatılmış bir kurul da bulunabilirse de, son tahlilde, bu kurul da merkezi hükümete karşı sorumlu olacaktır. Bazen, politika oluşturma işlevi, merkezi hükümete bağlı birden fazla birim arasında bölünebilir; bu durumda birimler arasında koordinasyon sağlanması hayati önem taşıyacaktır.

Ortak özellikler

Bütün sosyal güvenlik sigortası programları ve ihtiyat fonlarının ortak bir noktası vardır: primleri toplamak ve onları katılımcıların kişisel kayıtlarına gerektiği gibi tahsis ederek hesabını tutmak. Öte yandan, kişilerin imkanlarının dikkate alındığı ve evrensel sosyal güvenlik sistemlerinde, çalışma süresi ya da primlere ilişkin kayıtların tutulmasına

gerek yoktur; çünkü, yardımlara hak kazanma koşulları, normal olarak, ödenen prim miktarlarına ve/veya çalışma sürelerine göre değil, yerleşiklik süresi esasına göre belirlenmektedir.

Sosyal güvenlik sigortasına ve ihtiyat fonuna ilişkin kayıtlar, hak kazanılan yardım miktarının bulunabilmesi için zorunludur. Uzun vadeli yardımlara hak kazanabilme süreleri birçok yıl boyunca uzanabilir ve kişisel kayıtların iyi korunmuş ve kolay erişilebilir olması burada hayati önem taşır. Yakın zamanlara kadar bu, özellikle de işçiler işverenden işverene transfer oldukça, kimlik saptaması ve kayıt işlemlerinin kolaylaştırılması amacıyla, tüm kayıtların merkezileştirilmesi anlamına geliyordu. Şimdilerde, birbirine bağlı bilgisayar ağları biçimindeki elektronik hizmetlerin kullanımının giderek artması sayesinde, kayıtların merkezileştirilmesi birinci derecede önem taşımamaktadır. Fakat, hangi sistem kullanılırsa kullanılsın, her işçi ve işverenin ya da diğer katılımcıların kendilerine mahsus tek bir referans numaraları vardır ve bu numara, sosyal güvenlik programıyla bağlantı devam ettiği sürece muhafaza edilir.

Sosyal güvenlik sigortası ve ihtiyat fonu sistemlerinde, normal olarak işverenler, ödenmesi gereken primi işçinin ücretinden düşerler. Bunlar, yürürlükteki mevzuat gereğince, periyodik olarak, işveren katkılarıyla birlikte ilgili kuruluşa yatırılırlar. Kendi hesabına çalışanlar primlerini doğrudan öderler. Eski sistemlerde pullu kartlar kullanılıyordu; pullar işveren ya da kendi hesabına çalışan kişi tarafından satın alınıyordu ve ilgili kişinin kendine ait kartındaki belirli yere yapıştırılıyordu. Kartlar altı ay ya da bir yıl boyunca geçerliydi; geçerlilik süresinin sonunda, bir sonraki dönem için yeni kartla değiştirilirdi.

Görece çok az sistem şimdilerde pullu kart yöntemini kullanıyor. Bu sistem, çoğu yerde prim toplama ve ödemelerde yerini bordro sistemine bırakmış bulunuyor. Bordro sisteminde işverenler, primleri, aylık aralıklarla ve tek tek işçilerle ilgili ayrıntıları içeren bir bordro eşliğinde doğrudan ilgili kuruma yatırılırlar ve ayrıntılar daha sonra katılımcıların kayıtlarına elle veya elektronik olarak geçirilir.

Yerel düzeyde yönetim

Yukarıda da belirtildiği gibi, bir sosyal güvenlik örgütünün asli görevi, yardımları doğru olarak, zamanında ve nezaketle, kanunlara uygun olarak ödemektir. Yaptığı diğer her iş, ne kadar gerekli olursa olsun, bu göreve hizmet eder.

Doğası gereği -çok çeşitli bireysel hususa cevap vermek zorunda olduğundan- sosyal güvenlik yönetimi karmaşık bir operasyondur. Sosyal güvenlik, aynı zamanda, çok "büyük bir işletme"dir; binlerce

başvuruyu işleme koyan, milyonlarca yardım ödeyen, bir yıl içinde devasa para miktarları döndüren büyük bir sistem. Değişmeleri hızla uygulamaya sokabilmek için örgütün esnek olması gerekir. Her müşteriyle, tarafsızlık esasına göre ilgilenmelidir.

Müşterinin -katılımcının- örgütle karşılaştığı nokta, yerel düzeydedir. Kişisel hizmet burada verilir. Kişinin fiili talebiyle ilgili işlem başka bir yerde yapılıyor da olsa, ilk ve daha sonraki başvurular yerel düzeyde karşılanır. Yerel bürolar, normal olarak nüfusun yoğun olduğu merkezlerde bulunur, talepleri alır, yardımları öder ve kişisel bazdaki sorularla uğraşır. Bu bürolara bağlı sağlık merkezleri de bulunabilir, fakat bu durum, 4. Bölüm'de de belirtildiği gibi, tıbbi hizmetlerin "doğrudan" ya da "dolaylı" sistem esasına göre örgütlenip örgütlenmediklerine göre değişir.

Yerel büro, aynı zamanda, kendi yetki alanında primlerle ilgili mevzuatın yeterli ölçüde uygulanmasını sağlamakta ilk kertede sorumludur. Bazı işverenler ödeme yükümlülüklerinin tümünü yerine getirmemeye çalışabilirler ya da prim ödemelerini yatırmakta sık sık geç kalabilirler. Eski ve oturmuş sistemlerin bile başışıklık sağlayamadığı bu tür sorunlarla savaşmakta mızrak başı işlevi yerel büro personeline aittir. Bölgeyi tanıyan, yeni işverenlerden haberdar olan, mevzuata uymayanlara karşı kolaylıkla yaptırım uygulayabilen ve hizmet ettikleri alanda yasanın işleyişini genel olarak denetleyen onlardır. Birçok sistemde, başlıca görevleri yeterli bir uyum standardını sağlamak olan, yerel bürolara bağlı sosyal güvenlik müfettişleri bulunur. Bu amaca uygun olarak, müfettişlerin işverenlerin bürolarına girme, ücret defterlerini ve diğer ilgili dokümanları inceleme gibi bazı özel yetkilere sahip olmaları da muhtemeldir. Tayin edildikleri bölgelerdeki işverenleri rutin olarak izleyen ve, yapacak başka bir şey kalmadığında, ödenmeyen primlerin tahsili ya da sosyal güvenlik yasasına aykırı diğer davranışlarla ilgili yaptırımlar için yasal prosedürü başlatacak olanlar da onlardır. Sosyal güvenlik sigortası programlarında olduğu gibi, evrensel sistemler ve kişinin imkanlarının da dikkate alındığı sistemlerde de, kişinin talebiyle ilgili olarak hak sahipliği durumunu inceleyecek yerel temsilcilere ya da müfettişlere ihtiyaç vardır.

10. Bölüm'de de belirtildiği gibi, ödenmesini etkileyen bazı özel hususlar olması nedeniyle, işsizlik yardımının yerel olarak yönetimi konusunda da birkaç şey söylenmesi gerekiyor. Hak sahipliği, yardımı talep eden kişinin çalışmaya "hazır" olmasına ve uygun bir iş teklif edildiğinde işi almasına bağlıdır. Bununla ilgili sınamalar, normal olarak istihdam borsasında veya, yardımların ödenmesini de sık sık üstlenebilen ve sosyal güvenlik kurumu ile yakın bağlantı içinde bulunan İstihdam Kurumunun plasman ofisinde yürütülür. Talepte bulunan kişinin çalışmaya fiilen muktedir olup olmadığı kuşkusuna varsa, bu yakın bağlantı özellikle zorunludur.

Bölge ve merkez yapılanmaları

Birçok ülkede, özellikle de iyi tanımlanmış vilayetlerin bulunduğu ülkelerde, bölgedeki yerel büroların üst-gözetiminden sorumlu bölge büroları olduğu görülmektedir. Bunlar, normalde müşteri hizmetleri vermezler, yerel büroların çalışmalarını gözetim altında tutarlar ve bazı yönetim işlevleri de vardır. Örneğin, personeli işe alma ve işten çıkarma onların sorumluluklarından birisi olabilir. Yerel bürolar, özgül ya da olağandışı talepleri onlara iletmek durumunda olabilir; konu mevcut talimatlarda yer almıyorsa ya da yasanın yorumlanmasına ilişkin sorunlar varsa, bu durum önem kazanabilir.

Merkez, sistemin genel olarak yönlendirilmesini elinde tutarken, araştırma faaliyetleri, istatistik toplama ve değerlendirme, politika geliştirme ve sistemin kontrolü amacıyla kurulmuş herhangi bir Kurul ya da Komisyonun isteklerine cevap verme gibi işlerle uğraşacaktır. Sosyal güvenlik programının bir hükümet birimi olarak çalıştığı yerlerde, merkezdeki görevliler ilgili Bakanın danışmanlığını yapacak, çeşitli talimatlar yayınlayacak, bütçeler, hesaplar ve iç denetimden sorumlu olacaklardır. Merkezi kayıtların da burada korunması ve sistemin doğru anlaşılması için zorunlu olan "halkla ilişkiler" in genel olarak buradan yürütülmesi de mümkündür. Yine de birçok şey kapsamın genişliği ve programın büyüklüğüne bağlı bulunmaktadır. Örneğin, bir tek bürosu olan küçük sistemlerde, bu büro yönetim, politika geliştirme, finans, müşteri ilişkileri, talep kabulü ve ödeme gibi bütün işlevlerin yanı sıra, primlerin toplanmasının gözetimi, vb. gibi çalışmaları da üstlenir.

İtirazlar

Yardımlar için hak iddiasında bulunan herkes, reddedildiği ya da yardımın kalitesi veya miktarı konusunda şikayeti olduğu takdirde, itirazda bulunma hakkına sahip olmalıdır. Bu, 102 No.'lu ILO Sözleşmesinde belirtilen noktalardan biridir. Sözleşme, herhangi bir itiraz yolu saptanmamıştır; bazı ülkelerde, olağan mahkemelerden yararlanılmaktadır; başka ülkeler, sosyal güvenlik için itiraz mercileri oluşturmuşlardır -bunlar çoğunlukla, yasalar konusunda ehliyetli bir başkan ile işçi ve işveren temsilcileri tarafından hazırlanan listelerden seçilen iki üyenin oluşturduğu mahkemelerdir; daha başka ülkelerde ise çalışma mevzuatındaki mevcut düzenlemeler kullanılmaktadır. Daha sonraki 1967 Sözleşmesinde (No.128) iddia sahibinin kendi seçtiği ehliyetli bir kişi -örneğin, sendikadan bir temsilci- tarafından temsil edilmesi ya da bu kişinin iddia sahibine yardımcı olması hakkı dile

getirilmektedir. Bu Sözleşme yalnızca adı geçen yardımlardan (malullük, yaşlılık ve ölüm durumunda geride kalanlara yapılan yardımlar) söz etmekteyse de, aynı hakların tüm yardım durumları için verilmesi olağandır.

Çoğu zaman, kanunun yorumlanmasıyla, gerçek bir durum arasında ayırım yapılmaktadır. Örneğin, yardım için hak iddiasında geç kalınmışsa, zamanında başvuruda bulunulmamasının geçerli bir nedeni olduğu takdirde başlangıç tarihinden itibaren ödeme yapılabilir; geçerli neden gösterilemezse, ancak başvuru tarihinden itibaren ödeme yapılır. Geçerli nedenin var olup olmadığı kendi içinde değerlendirilir ve sosyal güvenlik kuruluşunun yardımları başlangıç tarihinden itibaren ödemeyi reddetmesi durumunda, bir itiraz mercii durumu inceledikten ve kişiyi ve/veya sendika temsilcisini muhtemelen dinledikten sonra, geçerli bir neden yüzünden geç kalındığı sonucuna varabilir. Merci, o zaman yardımın ödenmesini emredecektir. Yardımlar konusundaki hak iddialarında birçok benzer vaka bulunmaktadır. Eski bir kararla ilgili yeni bilgiler ortaya çıkmışsa, sosyal güvenlik kurumu, eski kararı kendisi de gözden geçirebilir.

Bazen, çok teknik konularda ve, özellikle, tıbbi konularda anlaşmazlıklar çıkmaktadır -örneğin, bir hastalık ya da iş kazasının şiddeti veya iş göremezlik etkisi gibi. Burada, çoğunlukla, bir sağlık kurulu karara varır ya da önceki kararı gözden geçirir. Ya da itirazlara konu olan vakalarla ilgilenmek üzere özel bir inceleme mercii oluşturulabilir.

Bekleneceği üzere, müşterinin -hak iddiasında bulunan kişi- adil bir karar elde edebilmesini garanti etmeye çalışan farklı yöntemler bulunmaktadır. Bir sosyal güvenlik sisteminde karşılaşılan vakaların çokluğu nedeniyle, bazı yanlış anlamaların olması kaçınılmazdır ve bunun bir çaresi olmalıdır. Her ülke, kendi geleneksel uygulamaları çerçevesinde, bunun için bir mekanizma sağlamaya çalışır. İdeal olarak, itirazların ve incelemelerin çabuk yürümesi ve kararların hızla uygulanması gerekir.

Sosyal güvenlik idaresinin bir aracı olarak otomasyon

Elektronik bilgisayar sosyal güvenlikle artık yaygındır. Rutin bir bilgi yığınının toplanması, işlenmesi ve ekonomik olarak saklanması için olanak sağlar. İdareciler, bilgisayarı başka gözle de görürler; monoton işleri ortadan kaldırmak için bir yol, bilgiye hızlı erişim ve edinme,

kamuoyuna daha güvenilir ve hızlı hizmet verebilme imkanı. Bununla birlikte, gelişmeleri belirli bir endişe ile izleyenler de vardır. Bunlar, insan hatası nedeniyle yanlış bilgi kaydedilebileceğini ve bu kayıtlara

ulaşılamayacağı için, kaydedilen bilgideki bu yanlışlığın ortaya konulamayacağından korkmaktadırlar. Giderek artan sayıda yasa, katılımcılara, güncelleştirebilme ve gerektiğinde değiştirebilme amacıyla, kendileri hakkında tutulan kayıtlardaki bilgileri öğrenme hakkını vermektedir. Bu bilgileri üçüncü kişilere açıklanmaktan koruyan yasalar da mevcuttur.

Bilgisayar kullanımı, kötü tasarlanmış sistemlerden kaynaklanan temel sorunların üstesinden gelmeye yetmez, ve bazen, bilgi işlem hizmetlerinde bir arıza olması gibi durumlarda alınacak bir güvenlik önlemi olarak, manuel yedekleme prosedürlerinin bulunması gerekir.

Gelişmekte olan ülkelerde politika, elektronik ya da makine süreçleri yerine emek-yoğun yöntemler kullanılmasını dikte edebilir. Gelişmekte olan ülkelerin, zor kazanılmış döviz bu makinelerin kiralanması, satın alınması ve kurulması için kullanma gereği gibi başka sorunları da vardır. Eğitilmiş personel eksikliği ve varolan eğitilmiş personeli elde tutma zorluğu da bir başka sorundur. Bu sorunlardan bazıları, imkanları başka kullanıcılarla paylaşarak aşılabılır; fakat, öncelikle, hızla işlenmesi gereken hak iddiaları ve ödemelere ilişkin olarak bilgisayarın kullanılabilir durumda olmasını garanti etmek gerekir; ikincisi, kişilerin kayıtlarının gizliliği yeterince korunabilmelidir.

Tartışma konuları

1. Bir sigorta sistemine prim ödenmesi konusunda pul yönteminin bordro yöntemine tercih edileceği durumlarla, bunun tersi durumları tartışınız.
2. Farklı örgütler,
 - (a) sosyal güvenlik sistemlerinin idari mercilerinde,
 - (b) sistemlerin itiraz mercilerinde temsil edilmeli midir?
 Neden bunun önemli olduğunu düşündüğünüzü açıklayınız.
3. Bir ülkede sosyal güvenlik yardımlarının idaresiyle bir kurumun ilgilenmesi mi daha iyidir; yoksa, aynı ya da farklı yardımlarla birden fazla kurumun ilgilenmesi mi? Bunu tartışınız ve sigortalıların ve işverenlerin yerel temsilcilerinin, kendilerini ilgilendiren sosyal güvenlik hususları hakkındaki görüşlerini en iyi nasıl duyurabileceklerini belirtiniz.
4. Sigortalıların kayıtlarının gizliliğini korumak için ne gibi önlemler alınmalıdır? İşverenlerin de gizliliğe ilişkin olarak aynı haklara sahip olmaları gerekir mi?

Göçmen işçiler

Genel

İnsanlar, çalışma yaşamları boyunca, belki aynı köy ya da şehirde, işten işe geçebilirler. Ya da, iş veya daha iyi ücret aramak için bir bölgeden başka bir bölgeye göç edebilirler. Ulusal bir sosyal güvenlik programı, bu işçilerin yardım için hak iddiasında bulunma zamanı geldiğinde, çalışma, prim ödeme ya da yerleşiklikle ilgili bütün gerekli kayıtlarının elde bulunması ve kolayca erişilebilir olmasını sağlamalıdır.

Bazı işçi kategorileri vardır ki, işlerinin niteliği gereği, başka ülkelere gider ve kendi ülkelerindeki sosyal güvenlik sistemi ya da sistemlerinin korumasından uzak kalırlar. Bu kategorilere örnek olarak, denizciler, uluslararası havayolu personeli, ülkelere yurtdışında diplomat olarak hizmet edenler, konsolosluk görevlileri, inşaat işçileri, yabancılarla yapılan sözleşmelerden dolayı yurtdışına giden satış temsilcileri verilebilir.

Yıllar boyunca birçok sosyal güvenlik sigortası programı, bu grupları da kapsamına almak üzere genişletildi; örneğin, 12 ay gibi sınırlı süreler için zorunlu olarak kapsamda tutma, bu işçilerin sosyal güvenlik kayıtlarında açılacak boşlukları kısmen kapama girişimiydi.

Geçmişte insanlar başka bir ülkeye taşınınca, orada ister çalışsınlar ister çalışmasınlar, daha önce kapsamında bulundukları sosyal güvenlik örtüsünü kaybediyorlardı. Yeni geldikleri ülkedeki herhangi bir sosyal güvenlik programı kapsamına girebilirlerse de, belki de kendilerini orada kısıtlayıcı koşullarla karşı karşıya buluyorlardı. Bu kısıtlamalar arasında, milliyet ve yerleşiklik koşulları, yardıma hak kazanma için yeniden çalışma süreleri, kendisine geçimsel olarak bağımlı bulunan yakınlarının kapsam dışında kalması, vb. bulunabiliyordu. Bu açıkça haksızlıktı ve bu işçilerin çoğunun korumasız olması ve sosyal güvenliklerinin sürmesi konusundaki savlarını ne kendi ülkelerindeki yetkililere, ne de yeni ülkelere anlatamıyor oluşları, bu haksızlığı daha da belirginleştiriyordu.

Bazı yerleşmiş sosyal güvenlik sistemleri, kendi uluslarından kişilerin geleneksel olarak göç ettiği komşu ülkelerle karşılıklı anlaşmalar yaparak, sorunların en azından bir kısmını çözmeye çalıştılar ve, gerçekten de, 1950'li yılların sonlarında Avrupa'da ve hatta daha ötelede, bir ikili anlaşmalar ağı oluştu.

ILO, bu uluslararası anlaşmaları teşvik etmek için çok şey yaptı. Uluslararası Çalışma Konferansı, 1919'daki ilk Oturumunda İşsizlik Sözleşmesini (No.2) kabul ederken, Sözleşmeyle bağlı bulunan üye ülkeler arasında işsizlik sigortasını kurmuş olanların, diğer bir ülkenin topraklarında çalışmakta olan bir ülke işçilerine, diğer ülke işçilerine ödenen yardımlara eşit yardımlar sağlanmasına izin vermeleri gerektiğini belirtti. O zamandan bu yana, hepsi de, işçinin milliyeti ne olursa olsun ya da nerede çalışırsa çalışsın, sosyal sigorta konusunda eşit muamelenin teşvik edilmesine yönelik olan birçok Sözleşme kabul edildi.

Temel ilkeler

Ülkeler arasındaki sosyal güvenlik anlaşmalarının fiili koşulları, iki ya da daha fazla ulusal mevzuatın içeriklerinin birbirinden çok farklı olmasından dolayı, büyük ölçüde değişebilmektedir; ancak, uygulamada beş temel ilke ayırtedilebilir. Burada bu ilkelerin yalnızca ana hatları verilecektir -daha ayrıntılı bir açıklama için okuyucu, *Sosyal güvenliğe giriş* adlı ILO yayınının 15. Bölümüne bakabilir.

İlk ilke, *muamele eşitliği* ile ilgilidir; başka bir deyişle, göçmen işçi, bulunduğu ülkenin işçileriyle olabildiğince aynı yasal hak ve yükümlülüklerle sahip olmalı ve aynı koşullarla yardımdan yararlanabilmelidir.

İkinci ilke, *uygulanabilir mevzuatın belirlenmesidir*; göçmen işçi hangi mevzuat kapsamında bulunduğunu açıkça bilmelidir.

Üçüncüsü, göçmen işçinin *edinilmiş haklarının korunmasıdır*; işçinin hak kazanmış olduğu yardımlar -ya da geleceğe ilişkin haklar- başka ülke topraklarında edinilmiş olsa bile garanti altına alınmalıdır.

Dördüncüsü, *edinilmekte olan hakların korunmasıdır*; yardıma hak kazanma belirli bir sürenin doldurulmasına bağlıysa, göçmen işçinin anlaşmaya taraf olan bütün ülkelerdeki çalışma süreleri dikkate alınmalıdır.

Beşinci ve sonuncu ilke, *ülke dışına sosyal güvenlik yardımı ödenmesinde* kısıtlama olmamalıdır -sosyal güvenlik alanındaki uluslararası ilişkilerde önemi giderek artmakta olan bir husus.

İşgücünün giderek artan uluslararası hareketliliğinden kaynaklanan hak iddialarına çözüm getirme mekanizması oldukça

karmaşıktır. Ülkeler arasında iki taraflı ya da çok taraflı anlaşmalar imzalandıktan sonra, ilgili tarafların yetkilileri arasında idari düzenlemeler hazırlanmakta ve hak iddiaları, ilgili sosyal güvenlik kuruluşlarının özel birimleri tarafından incelenmektedir. Yardımlar yalnızca tek bir yasadan, ya da, işçinin yasa kapsamında olduğu dönemlerle orantılı olarak, ilgili iki veya daha fazla yasadan türetilir. Hak iddiasında bulunan kişi, her ulusal yasa altında kısmi hak sahibi olabilir, ya da ilgili ülkeler arasında bir biçimde mali intibak yapılarak, hak sahipliği teke indirilebilir.

Bütün tekniklerin hedefinin aynı olduğunu hatırlamak önemlidir -göçmen işçilere ve ailelerine, başka türlü kavuşamayabilecekleri, eksiksiz sosyal güvenlik koruması vermek.

Yukarıda belirtilen beş ilke, prim dışı yardımlarda, yani büyük ölçüde ya da tümüyle kamu fonları tarafından finanse edilen yardımlarda da geçerli olacak şekilde, giderek genişletilmektedir. Bu modern bir eğilimdir ve göçmen işçilerin ulusal sosyal güvenlik programlarının finansmanına efektif olarak katılmalarının, yalnızca ücretlerden kesilen sosyal güvenlik primleriyle sınırlı olmadığını -göçmen işçilerin yerine getirdikleri işle ve/veya çalışmakta oldukları ülkenin kamu fonlarına vergi ödeyerek de katkıda bulunduklarının kabul edilmesi anlamına gelir.

Son olarak, ILO'nun, temel ilkelerin bir ifadesi ve genel koordinasyon yöntemlerinin tanımlanmasıyla ilgili kendi Sözleşmelerini desteklemek üzere, ülke gruplarını sosyal güvenlik alanında daha yakın bir biçimde bir araya getirebilmeye yönelik bölgesel ve alt-bölgesel enstrümanlar geliştirerek, inisiyatif aldığı belirtilmelidir. ILO, ülkelerin izleyeceği ilkeleri gösteren model anlaşma maddeleri tasarlamış ve girilen anlaşmaların yürütülmesi için ülkeler tarafından kısmen ya da tümüyle kullanılabilecek idari düzenleme tasarımları hazırlamıştır. ILO, aynı zamanda, Ren Ulaştırma Merkez Komisyonu, Avrupa Konseyi, Avrupa Toplulukları, Orta Amerika Devletleri Örgütü, Ortak Afrika ve Moritanya Örgütü ve And Ülkeler Grubu gibi, büyük önem taşıyan bir dizi çok taraflı anlaşmayla yakından bağlantılı bulunmaktadır.

Tartışma konuları

1. Göçmen işçilerin korunmasının sosyal güvenlik alanında özel bir önem taşıdığını düşünüyor musunuz?
2. Göçmen işçiler için sosyal güvenlikle ilgili temel ilkeler nelerdir?
3. Ülkeden ülkeye taşınan işçilere ve yakınlarına koruma sağlamak için sosyal güvenlik çerçevesinde ne gibi düzenlemeler yapılabilir? Bu düzenlemelerin yürütülmesinde ne tür zorluklar görüyorsunuz?

Sosyal güvenlikte ILO'nun rolü

Genel

ILO'dan, özellikle Uluslararası Çalışma Konferansının benimsediği Tavsiye Kararları ve Sözleşmelerle ilgili olarak, bu el kitabının sayfaları boyunca birçok defa söz edildi. Normlar ve standartlar getiren, rehberlik sağlayan bu enstrümanların dünyadaki sosyal güvenlik programlarının biçimlenmesi üzerinde belirgin bir etkisi olduğunu söylemek abartma olmayacaktır.

ILO'nun sosyal güvenlik faaliyetleri, elbette bunun ötesine gitmektedir ve sonuçta Örgüt ve sosyal güvenlik faaliyetleri hakkında bir şeyler söylemek yerinde olacaktır.

Bu el kitabının 1. Bölüm'ünde belirtildiği gibi, ILO 1919'daki barış anlaşmasıyla kurulmuştur ve üye ülkelerden üçlü delegasyonların -yani, işçi, işveren ve hükümet temsilcilerinin- katıldığı yıllık bir konferansı öngören bir Anayasası vardır. Diğer konularla birlikte ILO -Anayasa'da yer alan sözlerle- "işçinin işinden kaynaklanan hastalıklar, salgın ve yaralanmalardan korunması, yaşlılık ve malullük durumları için önlem alınması, kendi ülkeleri dışında istihdam edilen işçilerin çıkarlarının korunması..." ile ilgilidir.

ILO, Milletler Cemiyetinin bir bölümünü oluşturan uzmanlık örgütlerinin kıdemlilerinden birisi ve şimdi de Birleşmiş Milletler ailesinin bir üyesidir. Merkezi İsviçre'de, Cenevre'dedir; bölge ve alan büroları bütün dünyaya yayılmıştır. Konferans, yine üçlü bir yapısı olan Yönetim Kurulu'nu seçer, burada da Uluslararası Çalışma Bürosu'nun Genel Müdürü seçilir.

ILO merkezindeki birimler arasında bir tanesi yalnızca sosyal güvenlikle ilgilenmektedir, ILO'nun dış bürolarının bazılarında da sosyal güvenlik danışmanları yer almaktadırlar.

Artık bildiğimiz gibi, ILO 1919'da kurulduğunda, ancak birkaç üye ülkenin kapsamlı sosyal güvenlik programına benzer bir şeyleri vardı. O zamanlar varolan programlar, daha çok sigorta esasına dayalı, "işçi tazminatı" ve işveren yükümlülüğü ağırlıklıydı; bazı ülkelerde kişilerin iyice muhtaç duruma düştüklerinde devreye giren "yoksul yasaları"nın çeşitli biçimleri bulunuyordu. 1988'de ise, daha önce de

belirtildiği gibi, 145 kadar ülkede resmi sosyal güvenlik programı vardı. İkinci Dünya Savaşı sırasında ve hemen sonrasında ILO sosyal güvenliğe bakış açısını genişletti ve, o zamana kadar yukarıda belirtilen sigorta programları üzerinde yoğunlaşırken, dikkatini her türdeki sosyal koruma programlarına verdi, başka bir deyişle, bizim bu el kitabında tartıştıklarımıza.

Bu yeni çıkış noktası, dönüm noktası niteliği taşıyan Gelir Güvenliği Tavsiye Kararı, 1944 (No.67) ile de işaretlendi. Bu karara, yalnızca sağlık hizmetleri ile ilgili olan ve diğer şeylerin yanısıra, bir toplumun bütün üyelerinin evrensellik esasına göre sağlık hizmetlerine erişimi olması gerektiğini bildiren Tıbbi Hizmetler Tavsiye Kararı, 1944 (No.69).

Yıllar içinde kapsamlı bir ilkeler kümesinin oluştuğu görülmektedir. Fakat bunlar eyleme nasıl dönüştürülmektedir? Araçlar değişmektedir. Ancak araştırma ve inceleme yoluyla ulaşılabilecek standartlar -ulaşılacak hedefler- oluşturmaktan başlayarak, alandaki kadrolardan pratik teknik yardım sağlanması ve bunun ulusal ve uluslararası mercilerle işbirliği içinde bir eğitim programı ile birleştirilmesi.

Standart oluşturma

Öğrendiğimiz gibi, Uluslararası Çalışma Konferansı bir dizi Sözleşme ve Tavsiye Kararı almıştır ve bunların çoğu sosyal güvenliği ilgilendirmektedir. Aslında bu kararları alanlar üye ülkelerdir; standartları koyarlar ve, şimdi olmasa bile zaman içinde, makul ve erişilebilir olduğu düşünülen öneriler getirirler. Üye ülkelerin kararları bağlayıcı olarak kabul etmeleri, kısmen ya da tümüyle onaylamaları ve onları kendi ulusal yasalarına katmaları teşvik edilir. Onaylanan kararlara uyulmasını ILO kendisi denetler. Onaylanan Sözleşmeler bir ülkede bağlayıcıdır, Tavsiye Kararları ise “geleceğe biraz daha bakmaya” ve yalnızca ikna etmeye yöneliktir. Tavsiye Kararları, zaman içinde Sözleşmelere dahil edilebilirler.

Bu el kitabında en fazla atıfta bulunulan ILO Sözleşmesi, 1952 Sosyal Güvenlik (Asgari Standartlar) Sözleşmesidir (No.102). Bu Sözleşme, daha önce ayrı ayrı enstrümanlarda bulunan birçok unsuru bir araya getirdi; toplam dokuz sosyal güvenlik yardımının dokuzunu da içererek ve kapsamı tüm nüfusa genişletmeye çalışarak, geniş ölçekli olmaya çalıştı. Ülkeler, durumlarına uygunsa, bir Sözleşmenin tümünü onaylayabildikleri gibi, kendi ihtiyaçları ve gelişme aşamalarına göre Sözleşmeyi bölüm bölüm de kabul edebilirler; uygulamada esneklik böyle sağlanmaktadır. Ayrıca -bu yeni bir özelliktir- gelişmekte olan ve “ekonomisi ve tıbbi imkanları henüz yeterince

gelişmemiş" bir ülke, bazı ağır -hatta asgari- standartlardan muaf olabilir.

Öğrendiğimiz gibi, daha sonraki sosyal güvenlik Sözleşmeleri de vardır. Bunlar, kapsanan nüfus ve/veya yardım düzeyleri gibi konularda genel olarak daha yüksek standartlar getirmişlerdir; ancak, her yardım dalındaki temel asgari hedefleri içeren ve sosyal güvenlik programlarının en geniş ölçekte gelişmesini teşvik etmek için genel bir ortak standartlar çerçevesi getiren 102 No.'lu Sözleşme hala büyük ölçüde yürürlüktedir.

İnceleme ve araştırma

Üye ülkeler tarafından kendisinden beklenen çalışmayı üstlenilmesi için, ILO'nun son trendlerle başabaş gitmesi gerekmektedir. Program uyarlamaları ve yeni sistemlerin oluşturulması konularında uzman tavsiyesi verecekse, ILO'nun Sosyal Güvenlik Biriminin bunları yapabilecek bilgi ve deneyimi edinmiş olması gerekir.

Yürütülen araştırma faaliyetleri üçlüdür. Birincisi, politikalar ve standartlarla ilgili çalışmalar; ikincisi, derinliğine incelenen belirli ilgi alanları; sonuncusu, gereksinim duyanlar için eğitim malzemeleri ve enformasyon hazır bulunmalıdır.

İlk faaliyet -politikalar ve standartlar- için devasa ve zaman alıcı bir araştırma çalışması yürütmek gerekir. Dünyadaki sosyal güvenlik hukuku ve uygulaması hakkında güncel bir pozisyon oluşturmak zorunludur; bu malzeme yalnızca Sözleşmeler ve Tavsiye Kararları ile ilgili muhtemel değerlendirmelere ilişkin olarak değil, bölgesel ve diğer Konferanslar, kendi sosyal koruma programlarını değiştirmek ya da geliştirmek isteyen ülkeler tarafından da kullanılmaktadır. 1919 ile 1989 arasında önemli ulusal sosyal güvenlik yasaları ve diğer mevzuat, ILO'nun *Yasa Dizisi*'nde (1989'dan itibaren yerini *Çalışma Hukuku Belgeleri*'ne bıraktı) üç dilde yayınlandı.

İkinci temel faaliyetle -derinlemesine çalışmalar- ilgili olarak, Sosyal Güvenlik Birimi, günümüzün dünyasında sosyal güvenlikle ilgili olarak dikkat çeken konularla, gelecekte sosyal güvenlik programlarını etkilemesi muhtemel gelişmelere bakar. Yıllar boyunca ortaya çıkan yayınlar, hem Birim araştırmacılarının, hem de kurum dışı danışman ve uzmanların çalışmalarını sergilemektedir. Önde gelen bir düzenli periyodik yayın, *Sosyal Güvenliğin Maliyeti*'dir ve hem sanayileşmiş ülkelerde, hem de gelişmekte olan ülkelerdeki artan sayıda sosyal güvenlik sisteminin mali operasyonlarına ilişkin veriler yayınlar ve bu verilerin uluslararası karşılaştırılmasına çalışır. ILO'nun,

sosyal güvenliğin belli başlı yönleriyle ilgili makaleler yayımlayan iki aylık yayını *International Labour Review*'a da burada değinelim.

Üçüncü ve son temel faaliyet, eğitim ve enformasyon dağıtımı ile ilgiliydi. Sosyal güvenlik programlarının idari yetkililerine yönelik olan eğitim yayınları, bölgesel ağırlıklı olabilir ya da uzmanlık konularına ayrıntılı olarak eğilebilir. ILO'nun sosyal güvenlikle ilgili önemli miktarda dokümantasyonu bulunmaktadır ve bunlar, enformasyon ve raporlara ihtiyaç duyanlara istek üzerine verilebilir.

Teknik İşbirliği

ILO üye ülkelere yıllarca pratik yardım ve tavsiyelerde bulunmuştur. Eski günlerde bu Cenevre'deki merkezden yapılan kısa keşif ya da danışmanlık gezileri anlamına gelmekteydi; şimdi dünyada sosyal güvenliğin büyümesiyle birlikte ekspertiz birikimi de artmış, ama yine de yardım çağrılarında bir azalma olmamıştır.

ILO tarafından üstlenilen teknik yardım çalışmasının üç belli başlı yöntemi bulunmaktadır. Bunlardan ilki, ilgili ülke ya da ülkelere eleman, uzman ya da danışman göndermek; ikincisi, burs ya da eğitim imkanı sağlamak; sonuncusu, eğitim kursları örgütlemek.

Elemanlar, uzmanlar ya da danışmanlardan oluşan ILO misyonu, ülkelere çeşitli nedenlerden ötürü gönderilir. Geniş ya da sınırlı sosyal sigorta programlarının planlanması, yasa tasarılarının hazırlanmasına yardım, bir sistemin idaresinin oluşturulması, mevcut programların idari kapasitelerinin arttırılması gibi çalışmalar proje listesinde yer alabilir. Finansal ve aktüaryal yardım da ILO teknik yardım projelerinin önemli unsurlarından biridir.

İşler güçtür ve teknik vasıfların yanı sıra, kıvraklık ve diplomasi ile birlikte, çeşitli ülkelerde hüküm süren farklı koşullara ve tutumlara hızla uyum sağlama yeteneği gerektirir ve yardım sırasında bunların dikkate alınması gerekir.

Her misyonun en önemli yönlerinden biri, işçi ve işveren temsilcileriyle başta temas kurmaktır. ILO'nun üçlü yapısı dikkate alındığında, bu hayati önem taşır ve basit nezaketin ötesinde, bu temaslar uzmanları ya da danışmanların duruma hızla adapte olmalarını sağlar ve onların yerel tutumlar, ihtiyaçlar ve koşullar hakkında daha hızla içgörü sahibi olmalarını sağlar.

Burs programları, gelişmekte olan ülkelerdeki genç sosyal güvenlik idarecilerinin eğitimi amacına yöneliktir. Kişinin kendi ülkesi dışındaki bir ya da daha fazla sosyal güvenlik örgütünde belirli bir süre çalışmasını sağlar.

ILO yetkilileri sosyal güvenlik eğitimi ve diğer kurslara, özellikle de Uluslararası Sosyal Güvenlik Cemiyeti (ISSA) tarafından örgütlenenlere düzenli olarak katılırlar. Alan çalışmaları sırasında, ILO danışmanlarının ve uzmanlarının işçi örgütlerinin ya da işveren temsilcilerinin toplantılarında konuşmak üzere çağrılmaları olağandır. Ayrıca, sendikalar ya da işçi eğitim grupları tarafından yürütülen eğitim çalışmalarına da katılırlar.

Teknik yardım projelerinin finansmanı nasıl sağlanır?

ILO teknik yardım projelerine nasıl ödeme yapıldığı hakkında da birşeyler söylenmesi gerekiyor. Bunlardan bazıları, ILO'nun kendi bütçe programı tarafından finanse edilmekte, ama bunlar, normal olarak yalnızca kısa süreli projeler. Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP) gibi diğer kuruluşlar da teknik işbirliğinin yürütülmesi için düzenlemeler yapabilirler. Bazı durumlarda, özellikle de projenin içeriğinin sosyal güvenlikle ilgili olması durumunda, UNDP projenin ILO tarafından yürütülmesini ister.

Dünya Bankası ve kalkınma bankaları gibi kurumlar da ILO ve ilgili hükümetlerle birlikte proje planlaması yapabilir ve projenin yürütülmesi ILO'dan istenilebilir. Bazı sanayileşmiş ülkeler teknik yardım sağlamak üzere, doğrudan Birleşmiş Milletler ve ona bağlı uzman kuruluşlarla -ILO dahil- işbirliğine gidebilirler; bu arada birkaç ülke bir projenin maliyetinin tümünü ya da bir kısmını karşılamaya hazır olabilir ve ILO'dan teknik girdi sağlamasını isteyebilir.

Uluslararası işbirliği

ILO'nun Sosyal Güvenlik Birimi, sosyal koruma alanında aktif bulunan çok sayıda merci ile yakın bir bağlantı içindedir. Yukarıda da değinilen ISSA, burada özel önem taşımaktadır. ISSA, 1927'de ILO'nun himayesi altında kurulmuştur. ILO üye ülkelere hizmet verirken, ISSA "sosyal güvenliğin bir ya da daha fazla dalında faaliyet gösteren servisler, kurumlar ya da mercilerden" oluşan bir topluluktur. ISSA dünya ölçeğinde çalışır ve her üç yılda bir Genel Kurul yapar. Daimi teknik komiteler bir dizi konuyla ilgilenir - tıbbi bakım ve hastalık sigortası, iş kazalarına ve meslek hastalıklarına karşı sigorta; işsizlik sigortası ve iş koruma; yaşlılık, malullük, ölüm durumunda geride kalanlar için sigorta; aile yardımı; mesleki risklerin

önlenmesi; organizasyon ve metod; yasal, aktüaryal, ya da istatistiksel konular gibi genel konular.

ISSA teknik ve araştırma toplantıları düzenler ve bölgesel eğitim kursları verir. *International Social Security Review*'da dahil olmak üzere, üyelerine periyodik yayın sağlar ve bütün dünyadan gelen binlerce sosyal güvenlik yayınından oluşan bir merkezi başvuru kütüphanesi oluşturmuştur.

Değinilmesi gereken diğer kuruluşlar arasında Amerikalar-arası Sosyal Güvenlik Komitesi de bulunmaktadır. ILO, Komite'nin Amerika bölgesinde sosyal güvenliği geliştirme, reforma tabi tutma ve iyileştirme çabalarına mali ve teknik destek vermiştir. Ayrıca, Amerikan Devletleri Örgütü, Pan Amerikan Sağlık Örgütü ve İbero-Amerikan Sosyal Güvenlik Örgütü ile yakın bağlantılar korunmaktadır.

Afrika'da, sosyal güvenlikle ilgili eğitim kurslarının, yalnızca kurum üyeleri için değil, politika formülasyonu ve yönlendirilmesinde üyesi oldukları kurullar aracılığıyla rol oynayan işçi ve işveren temsilcileri için de geliştirilmesi amacına yönelik olarak, Afrika Birliği Örgütü ile temaslar sürmektedir.

Sonsöz:

İşçiler ve sosyal güvenlik

Bu bölüm, daha az önemli olduğu için değil, el kitabında değinilen unsurlar arasından işçiler için özel önem taşıyan bazılarını bu noktada bir araya getirmenin uygun olacağı düşünülerek en sona bırakıldı. Aynı zamanda, bu unsurlar biraz daha vurgulanabilir.

İşçiler ve aileleri, sosyal güvenlik açısından merkezi önem taşırlar ve bunun tersi de geçerlidir. Başlamasının nedeni onlardı, devam etmesinin nedeni de onlar. Şu ya da bu yardımın neden var olduğunu veya belirli bir yardımın bağlanıp da ödemelere başlanması için neden bazı koşullar öne sürüldüğünü pek anlamadan primlerini ya da vergilerini öderler. Belki de birçok ülkede işçiler sosyal güvenliğe o kadar alıştılar ki, onu fazla kanıksadılar. Bu, tehlikeli olabilir.

Gelişmekte olan ülkelerde, sosyal güvenliğin sınırlı bir kapsamda bile nelere ulaşabileceğinin daha iyi anlaşılması, işçileri ve örgütlerini daha fazla inisiyatif almaya ve varolan her türlü sosyal güvenlik programının mevcut kapsamında iyileştirmelere gidilmesi için baskı yapmaya teşvik edecektir. Bu kısa el kitabında diğer ülkelerin deneyimlerini ve sosyal güvenliğe farklı yaklaşımların avantajlarından ya da tuzaklarından bir kısmını öğrenebilirler.

Bu el kitabı, ücret ya da maaşlardan prim veya vergi hesabına yapılan kesintilere ne olduğu hakkında işçilerin doğal meraklarından kaynaklanan sorulara cevap verilmesine yardımcı olabilir. Ayrıca, örgütlerini sosyal güvenlikle ilgili itirazları değerlendirecek mahkemelerde ya da sosyal güvenlik programlarını yönetip uygulayacak kurullarda temsil etmeleri istenilen sendikacılar ve işçi örgütü temsilcileri için de yararlı olabilir. Veya, genel olarak sosyal güvenlik konusunda bir konuşma yapması istenebilir. O zaman da bu el kitabının onlara arka-plan malzemesi sağlayacağı umulur.

İşçilerin, bu el kitabında sözü edilen olasılıklardan bazılarının önlenmesinde birincil çıkarları olduğu unutulmamalıdır. Zaman, çaba ve paranın, örneğin, iş kazalarından kaçınılması, hastalıkların ve malullüğün önlenmesi için harcanması, elbette ki çok daha iyidir. Kendi başına bir tema olarak, işyerinde, evde ve sokakta güvenlik konusu bu el kitabının kapsamının dışında kalmaktadır; yine de, öneminden dolayı, iş kazaları ve meslek hastalıklarıyla ilgili 6. Bölüm'de belirli yönleri vurgulanmıştır. Bununla birlikte, genel olarak

sosyal korumanın hayati bir özelliğidir ve işçi örgütlerinin gündeminde muhakkak önemli bir yer tutmalıdır.

Bu el kitabı, aynı zamanda, sendika ve işçi eğitim atölyeleri, seminerleri, çalışma grupları, vb. için başvuru malzemesi olarak kullanılması niyetiyle hazırlanmıştır. Sosyal güvenlik, zaman zaman çok teknik olabilen kendi terminolojisine sahip, karmaşık bir konudur. Bu el kitabında, o tür terminolojinin mutlak olarak asgaride tutulduğu umulur.

Son olarak, bunun sosyal güvenlikle ilgili yalnızca bir el kitabı olduğu hatırlanmalıdır. Daha derin bir çalışma gerekli olduğu takdirde, okurlar, *Sosyal Güvenliğe Giriş* adlı ILO yayınına başvurabilirler. Bu el kitabı yakından ve bilinçli olarak, söz konusu yayına dayandırılmıştır. Yayının çeşitli bölümleri, daha fazla başvuru malzemesine ve çok sayıda ILO yayınına erişim sağlanması amacıyla, el kitabında da izlenmiştir; yayınlardan bazıları bu el kitabının Ek'inde belirtilmektedir.

Sosyal güvenlik, vermiş olduğu sözleri yerine getirecekse, kendisini değişen bir dünyaya ve değişen ihtiyaçlara uydurmalıdır. Sosyal koruma programlarını ilk ortaya atan ve çoğu da sendika bağlantılı olan kişilerin çabaları sayesinde, milyonlarca sıradan işçi sosyal güvenlikten ölçülemeyecek denli yararlanmışlardır. Fakat onu korumak ve genişletmek için tetikte olmak gereklidir; aynı zamanda değişmeye de hazır olmalıyız. Yüzyüze gelinmesi gereken sorunlar olduğunu kimse inkar etmeyecektir, ama bu sorunlar çözülebilirler ve çözüleceklerdir de. ILO bu sorunların daha iyi anlaşılmasına, örneğin, *Yirmibirinci yüzyıla doğru: Sosyal güvenliğin gelişmesi*¹ adlı çalışmada katkıda bulunmuştur. Bu çalışma için, evrim içindeki sosyal güvenlik gelişmelerini incelemek üzere, bir grup saygın sosyal güvenlik uzmanını bir araya getirmiştir. Bu okunurluğu çok yüksek yayına bir göz gezdirmek zahmete değer; çünkü sosyal güvenliğin karşı karşıya olduğu zorluklar, gelecekteki rolü ve olagelmesi muhtemel gelişmeler hakkında önemli içgörüler sağlıyor. Dünya üzerindeki işçiler, hemen hemen hepimizi şu ya da bu yoldan etkileyen bu can alıcı sahnede oynayacakları hayati bir role sahip bulunmaktadır.

¹ Cenevre, 1984.

Ek:

Önerilen ILO yayınları

Financing social security: The options (Cenevre, 1984).

Into the twenty-first century: The development of social security (Cenevre, 1984).

Introduction to social security (Cenevre, 3. baskı, 1984).

From pyramid to pillar. Population change and social security in Europe (Cenevre, 1989).

A.-M. Brocas, A.-M. Cailloux ve V. Oger: *Women and social security: Progress towards equality of treatment* (Cenevre, 1990).

A. Ron et al.: *Health insurance in developing countries* (Cenevre, 1990).

The ILO and the elderly (Cenevre, 1992).

World Labour Report 1, Ch. 6, "Social security in the highly industrialised countries", pp. 151-173 (Cenevre, 1984).

World Labour Report 3, Ch. 2, sec.3, "Social insurance and social assistance", pp.38-43 (Cenevre, 1984).

World Labour Report 4, Ch. 4, sec.4, "Public-private comparison of social security protection", pp. 96-103 (Cenevre, 1989).

World Labour Report 5, Ch. 4, sec. on "Social protection in Eastern Europe and the former Soviet Union", pp. 69-74 (Cenevre, 1992).

World Labour Report 6, Ch. 4.

Social insurance and protection, Report of the Director-General (Part 1), International Labour Conference, 80th Session (Cenevre, 1993)

The cost of social security. Thirteenth international inquiry, 1984-1986 (Cenevre, 1992)

TÜRK-İS
Eğilim Merkezi

Diğer Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) Yayınları

Sosyal güvenliğe giriş, (Üçüncü (yeniden gözden geçirilmiş) baskı)

Bu popüler kitap, sosyal güvenliğin temel ilkelerini büyük bir berraklıkla ortaya koymakta ve konuyla ilgili olarak uygulamaya yönelik zengin tavsiyelerde bulunmaktadır. Sosyal güvenlikte kapsam sorununa farklı yaklaşımları açıklamakla; sosyal güvenlik sistemlerinin finansmanı ve yönetimi konularının yanı sıra, hem sanayileşmiş ülkelerde hem de gelişmekte olan ülkelere sosyal güvenlik ile ulusal ekonomi arasındaki karşılıklı bağımlılık konuları üzerinde durmakta ve göçmen işçiler için sosyal güvenlik hakkında yararlı bilgiler vermektedir.

ISBN 92-2-103638-3

20 İsviçre Frangı

Kadınlar ve sosyal güvenlik: Uygulamada eşitliğe doğru

1970'lerin ortalarında bu yana sosyal güvenlik uygulamalarında kadın-erkek eşitliği ilkesi, sosyal korumanın etkililiğinin sınanmasında önemli giderek artan bir unsur olmuştur. Gerek kadınların rolü ve statüsünde, gerek aile ilişkilerinde meydana gelen radikal değişiklikler, mevcut standartların ve tutumların sorgulanmasına yol açmıştır. Eşitlik ilkesi, sosyal güvenlik politikalarında ne ölçüde ifade bulmuştur? Kadınlara mahsus koruma sağlanmasına ne ölçüde ihtiyaç bulunmaktadır? Bu canlı ve renkli konuya ilişkin çalışma, birçok ülkeden örnekler getirmekte, benzer istihdam durumlarında bulunan kadın ve erkeklerin sosyal güvenlik sistemlerinde de eşit haklara sahip bulunup bulunmadıklarını araştırmakta, hala varlığını sürdüren ayrımcı uygulamaları sergilemektedir. Kitap, kadınların gerek anne ya da yakınlarının bakımından sorumlu kişi olarak, gerek aile sorumluluğuna sahip işçiler olarak özel gereksinimlerini de kapsamına almaktadır. Tehlikeli durumlarda ya da sefalet koşullarında kadına yardımcı olabilecek politikalar da bu kitapta tartışılmaktadır.

Yazarlar sosyal güvenliğin, kadınların mali ve medeni durumlarından bağımsız olarak, kişisel hakları olduğunu savunmaktadır. Bununla birlikte, bu duruma, ancak kadınların çalışma dünyasına tümüyle entegre olmaları (doğum ve bebek bakımı dönemleri için gerekli yardımlar sağlanarak) durumunda ve toplumdaki görevler ve roller erkek ve kadınlar arasında gerçekten paylaşıldığında ulaşılabilecektir.

ISBN 92-2-106518-9 Ciltli

35 İsviçre Frangı

ISBN 92-2-106559-0 Karton kapaklı

26 İsviçre Frangı

Yirmibirinci yüzyıla doğru: Sosyal güvenliğin gelişmesi

Konularında önde gelen on bağımsız uzman tarafından kaleme alınan bu raporda, sosyal güvenliğin simdiki rolü ile gelecekteki gelişmesi için imkanlar incelenmekte ve sosyal güvenliğin önümüzdeki on yıllık dönemde ve sonrasındaki gelişmesi için tutarlı bir felsefe oluşturulmaktadır. Uzmanlar, sosyal güvenlikle süregelen "krizin" ekonomik resesyonun bir sebebi değil sonucu olduğunu ve çarenin Refah Devletine saldırmak yerine daha geniş kapsamlı ekonomik politikalarla aranması gerektiğini ileri sürmekte ve mevcut sorunlar hakkında önerilen diğer çözümlerin çoğunun zayıf taraflarını ortaya koymaktadırlar. Yazarlar tarafından, yeni yaşam biçimlerinin dikkate alınması, erkeklerle ve kadınlara eşit haklar verilmesi, yeni risklerin hesaba katılması, sosyal güvenlik kurumlarının farklı kullanıcıların ihtiyaçlarına cevap verebilmek imkanlarının iyileştirilmesi gibi konularda sosyal güvenliğe ilişkin uyarlamalar ve genişletmeler önerilmektedir. Raporda, yalnızca çalışma kapasitesinin korunması konusunda değil, yaşam kalitesinin yükseltilmesinde de insanların yardımcı olacak, önleyici bir yaklaşım vurgulanmaktadır. Sosyal güvenlik politikalarının hedefleri arasında, sefaletin ortadan kaldırılması ön plana çıkarılmaktadır.

ISBN 92-2-103631-8

22.50 İsviçre Frangı

Dünya Çalışma Raporu No. 5

Bu kitap, bütçe açıkları, kamu borçları, yüksek reel faiz oranları ve harcamalar üzerindeki diğer kısıtlar nedeniyle, hem mutlak ölçülerde, hem de özel sektöre kıyasla 1980'lerde giderek kötüleşen kamu kesimi istihdam koşullarına ilişkin bir incelemidir. Kısıtlı kaynaklarla giderek artan bir hizmet talebini karşılamak zorunda kalan hükümetler, üretkenliği artırmak durumundadırlar. Rapor, yeniden örgütlenme, merkezîyetçilikten uzaklaşma, şeffaf işe alma ve terfi prosedürleri, daha yüksek maaş, bireysel ücret teşvikleri, farklı yönetim tarzları ve kişi-bazlı beceri ve politikalara yönelik eğitim gibi, bu amaca ulaşmanın çeşitli yollarını incelemektedir.

ISBN 92-2-107110-3

20 İsviçre Frangı

Fiyatlar önceden ilan edilmeksizin değiştirilebilir.

Sosyal güvenlik İşçi eğitim el kitabı



Bu konuları doğrudan tanıtan ve kolay anlaşılır el kitabı, sosyal güvenlik konusunda daha fazla bilgi sahibi olmak isteyen -ne olduğunu, neler sağladığını, yeterli düzeyde sosyal koruma oluşturulmasında ne gibi zorluklarla karşılaşıldığını, vb. öğrenmek isteyen- kişi ve gruplar için, özellikle de işçi grupları için, hazırlanmıştır. Sosyal güvenliğin tanımlanmasının ve kısa bir tarihçesinin verilmesinin ardından sosyal güvenliğin kimleri koruma altına aldığı tartışılmakta ve dokuz farklı sosyal güvenlik yardım türü ele alınmaktadır. El kitabı, yönetim, finansman ve göçmen işçilere ilişkin özel düzenlemeler gibi konuları da kapsamaktadır. Kitap, dünyada sosyal güvenlik programlarının biçimlendirilmesinde Uluslararası Çalışma Örgütü'nün (ILO) rolüne değinilerek son bulmaktadır. Her bölümün sonunda tartışma konuları yer almaktadır.

Bu el kitabı, aynı zamanda, "Sosyal Güvenliğe Giriş" adlı ILO yayını ile bağlantılı olarak kullanılmak üzere ve okuyucunun orada daha ayrıntılı bilgi bulabilmesini mümkün kılacak bir sunuş düzeyinde hazırlanmıştır.

