

## TÜRKİYE'DE SOSYAL GÜVENLİKLE İLGİLİ BAZI DÜŞÜNCELER

Prof. Dr. Sait DİLİK

İnsanın, duyduğu en önemli ihtiyaçlardan biri sosyal risklere karşı güvenlidir. Sosyal güvenlik bir terim olarak 1930'lu yıllardan sonra yaygınlaşmış olmakla birlikte, bir ihtiyaç olarak insanlıkla birlikte doğmuş ve önem kazanmıştır. Sanayi devriminden bu yana giderek gelişen işbölümüne dayalı modern üretim biçimi ile, buna bağlı olarak ailelerin küçülmesi, artan üretim olanaklarına rağmen, sosyal güvenliğe duyulan ihtiyacı giderek artırmıştır. Çünkü sanayi devriminin yarattığı ekonomik ve sosyal dönüşümler sonucu örneğin aile içi dayanışma ve meslek teşekkülleri çerçevesinde yardımlaşma gibi geleneksel sosyal güvenlik yöntemlerinin etkinliği azalmış ya da kaybolmuştur.

Bu gelişimler karşısında Dünyada 1880'lerden bu yana, değişen toplumsal şartlara uygun modern yöntemlere dayanan sosyal güvenlik düzenleri kurulma ve gelişmeye başlamıştır. Devletçe kurulan ya da kurdu-rulan bu sosyal güvenlik düzenleri zamanla kapsanan kişiler, karşılanan riskler, sağlanan sosyal gelirler ve uygulanan finansman yöntemleri bakımından gelişimler kaydetmiştir. Sosyal güvenlikte "risk" anlayışı da zamanla değişmiş ve bu kavramın kapsamı genişlemiştir.

Başlangıçta birtakım grupları korumak amacı taşımış olmakla birlikte, Dünya'da bu gün sosyal güvenlik toplumun bütününe kapsama yönünde gelişmekte ya da gelişmiş bulunmaktadır.

Bu modern görüş ve uygulamaya uygun olarak Anayasamızın 60 ıncı maddesinde herkese sosyal güvenlik hakkı tanınmıştır.

Türkiye'de modern sosyal güvenlik düzeni 1940'lı yıllarda kurulmaya başlamış ve o zamandan bu yana her yönden hızlı gelişimler kaydetmiştir. Başlangıç yıllarına göre oldukça hızlı bir gelişim göstermiş ve bazı noktalarda uluslararası normları da aşmış olmasına rağmen, sosyal güvenlik düzenimizin bu gün de henüz bir çok eksiklik, boşluk ve aksaklıkları bulunmaktadır.

Bilindiği üzere bugün başlıca temel sosyal güvenlik kuruluşlarımız Sosyal Sigortalar Kurumu, T.C. Emekli Sandığı ve Bağ-Kur'dur. Bu üç ana kuruluşun yanında ayrıca bankalar, sigortalar, borsalar, ticaret ve sanayi odaları ve bunların birliklerine ait yardım sandıkları vardır.

Bunlar dışında sadece ek sosyal güvenlik sağlamaya yönelik Amele Birliği, OYAK gibi kurumlarla, küçükü büyüklü çok sayıda yardımlaşma sandıkları bulunmaktadır.

Ayrıca kişilere belirli durumlarda Devlet ve diğer kamu kuruluşlarınca, hayır kurumlarınca, işletme içi düzeyde özel kesimde, yardım yapılarak sosyal gelir sağlanmaktadır. Fakat devlet memurlarına geçici iş göremezlik durumunda ücretin ödenmeye devam olunması ve bunlara sağlık yardımları yapılması dışında, bu uygulamaların sosyal güvenlik sistemimiz içindeki önemi büyük değildir.

Bilindiği gibi Bağ-Kur bağımsız çalışanları, T.C. Emekli Sandığı, Sosyal Sigortalar Kurumu ve bankalar, sigortalar, borsalar ve odalara ait sandıklar bağımlı çalışanları kapsamaktadır.

Biz burada sadece memurlar dışındaki bağımlı çalışanların yani işçilerin sosyal güvenliğini ele alacağız. Ancak, bankalar, sigorta şirketleri, borsalar ve odalara ait sandıklar, mensuplarına Sosyal Sigortalar Kanunu uyarınca, en az Sosyal Sigortalar Kurumu'nun kapsamına girenlere olduğu kadar yarar sağlamak zorunda bulduklarından, açıklamalarda bu grup ayrıca ele alınmayacaktır. Yapılan açıklamalar, gerekli değişikliklerle bunlar için de geçerli olacaktır. O halde aşağıdaki açıklamalarımız Sosyal Sigortalar Kurumu çerçevesinde kalacaktır.

Açıklamalarımızı yaparken amacımız sosyal sigortaların kapsamı, karşıladığı riskler ve sağladığı yararlar konusunda sistemli bir tablo çizmek değil, bunlardaki boşluk, aksaklık, eksiklikler ve sorunları tartışmaktır. Ayrıca finansman, biriken fonlar ve bunların işletilmesi sorunları konumuz dışında tutulacaktır.

### **Sosyal Sigortaların Kapsamı:**

Bilindiği üzere Sosyal Sigortalar Kurumunun kapsamına, bazı istisnalar dışında bir hizmet aktine dayanarak bir veya birkaç işveren tarafından çalıştırılanlar girmektedir.

Sigortalının ölümü ve hastalık gibi bazı risklere karşı eş ve çocuklar da Sosyal Sigortalar Kurumunun kapsamı içinde sayılırlar.

Kapsamla ilgili istisnalar üzerinde burada durmayacağız. 1977 yılına kadar en önemli istisna tarım işlerinde çalışan işçilerdi. 1977 yılında 2100

sayılı Kanunla, Sosyal Sigortalar Kanunu'nda yapılan bir değişiklikle, orman işçileri ile kamusal ve özel sektöre ait tarım işlerinde ücretle çalışanlar kapsama alındılar. Fakat bu kanun değişikliği gerçekçi değildi. Uygulamada kamu sektörü dışında tarım işlerinde çalışanlar pratik olarak yine sosyal güvenliğin dışında kaldılar. Kamu sektöründe çalışanlar ise topluluk sigortası yoluyla daha önce de sosyal güvenliğin kapsamına alınmış bulunuyorlardı. Böylece yasada yapılan bu değişikliğin getirdiği hüküm uygulanırlığı bulunmadığı için, bazı küçük istisnalar bir yana, sadece kağıt üzerinde kaldı.

Bu durum karşısında sözü edilen değişikliğin "tarım işlerinde ücretle çalışanlar" ibaresi, uygulamada "tarım işlerinde sürekli olarak ücretle çalışanlar" şeklinde yorumlanmaya başlandı.

Bu nedenle, Sosyal Sigortalar Kanunu'nda 24.10.1983 tarih ve 2934 sayılı Kanunla yapılan yeni bir değişiklikle tarım işlerinde çalışanlardan kapsama girecek olanlar,

"kamu sektörüne ait tarım ve orman işlerinde ücretle",

"özel sektöre ait tarım ve orman işlerinde ücretle ve sürekli olarak çalışanlar" şeklinde ve daha gerçekçi bir biçimde belirlenme yoluna gidildi.

Böylece özel sektörde sürekli olarak çalışmayan tarım ve orman işçileri kapsam dışı bırakılmış oluyordu. Ancak bunların sosyal güvenliklerinin düzenlenmesi amacıyla 17.10.1983 tarihinde 2925 sayılı Tarım İşçileri Sosyal Sigortalar Kanunu çıkarılmış bulunuyordu.

1977 yılında çıkarılan 2100 sayılı yasayla karşılaştırıldığında çok gerçekçi olarak niteleyebileceğimiz bu Kanun, tarım işlerinde süresiz olarak çalışanlara isteğe bağlı olarak sosyal güvenliğin kapsamına girme hakkı tanımaktadır.

Kanuna göre, bazı ayrıntılar bir yana bırakılacak olursa, süresiz olarak tarım işlerinde hizmet aktiyle çalışanlar, 18 yaşını doldurmuş olma ve istekte bulunmaları kaydıyla sigortalı sayılacaklardır.

Kanun Sosyal Sigortalar Kurumunca uygulanacaktır.

Karşılanan riskler ise her türlü hastalık ve kazalardan doğan gider artışlarıyla; iş kazaları, meslek hastalıkları ve diğer nedenlerle ilgili sakatlık, ölüm ve yaşlılıktan doğan sürekli gelir kayıplarıdır.

Bu kanunla şüphesiz tarım işlerinde süresiz olarak çalışanlar sosyal güvenliğe kavuşturulmuş sayılmayacaklardır. Gerçekten bu grubun sosyal güvenliği bunların zorunlu biçimde ve bütünüyle kapsama alınması

ile gerçekleşmiş olacaktır. Ancak bunun için Türkiye'nin ekonomik ve sosyal yapısının uygun bir ortam yaratmış olması gerekir. Oysa bugün Türkiye'de böyle bir ortamın doğmuş olduğunu söylemek henüz iyimserlik olur. Bu ortamın mevcut olmadığı şartlarda, süreksiz çalışan tarım işçilerini kanunla kapsama girmeye zorlamak ise gerçekçi olmayacaktır. Çünkü bugünün şartlarında, bir veya birden fazla işverenin yanında yılda sınırlı bir süre çalışan örneğin bir tütün, pamuk, fındık, zeytin toplama ya da üzüm kesme işçisinin sosyal güvenliğinin bilincine varıp sözgeleşi, ilerde malüllük, yaşlılık ya da ölümü halinde eş ve çocukları için sürekli sosyal gelir, yani aylık alabilmesi amacıyla çok sınırlı olan ücretinden prim kesilmesine razı olması; çoğu kez küçük ya da aile işletmesine sahip olan işverenin de prim ödemeyi kabullenmesi; bütün yasal formaliteleri bilip formları doldurabilmesi; zamanın da primleri yatırabilmesi; ihmâl etmeksizin gerekli işleri zamanında yapabilmesinin beklenmesi pek gerçekçi değildir. Aynı şekilde Devletin de çok dağılık olan bu gibi işçi, işveren ve işyerlerini sosyal güvenliğin kapsamına girmelerini sağlayabilmek için etkin bir biçimde denetime tabi tutabilmesi mümkün olmayacaktır. Öte yandan örneğin hastalık sigortası gibi diğer sigorta kollarının da bunlara uygulanması durumunda, sözü edilenlerin gerekli primleri ödeyebilmeleri; sosyal güvenlik teşkilâtının ise gerekli sağlık tesislerini kurabilmesi hemen hemen imkânsızdır.

Bu şartlarda bunları sosyal sigortaların kapsamına girmeye zorlayan kanunların çıkarılması, bu kanunların ölü doğmasına ve genel olarak da kanunların otoritesinin sarsılarak itibardan düşmesine yol açmış olacaktır. Gerçekten 506 sayılı Kanuna göre sosyal sigortaların kapsamına alınmış bulunan, özel sektördeki sürekli tarım işçilerinin, hatta inşaatta çalışanların bile uygulamada izlenmesi ve bunların gerçek biçimde kapsama alınmasında büyük aksamalar olduğu göz önünde tutulacak olursa, bu sonucun kaçınılmaz olacağı açıktır. Bu nedenle 2925 sayılı Tarım İşçileri Sosyal Sigortalar Kanunu'nun getirmiş olduğu isteğe bağlı sigortalılık sistemini olumlu karşılamak ve bu Kanunu gerçekçi olarak nitelemek yanlış olmayacaktır.

#### **Karşılanan Riskler:**

Sosyal Sigortaların karşıladığı başlıca riskler hastalık, kazalar, analık, işsizlik, sakatlık, yaşlılık, ölüm ve çocuk yetiştirmedir. Sosyal Sigortalarımız bu risklerden işsizlik ve çocuk yetiştirme dışında bütününe karşılamaktadır. Ancak kısmi sakatlıklarda, bunların sadece iş kazası ya da meslek hastalığı nedeniyle doğmuş olması kaydıyla sigortalılara sosyal gelir (sürekli işgöremezlik geliri) sağlanmaktadır. İş kazaları ve meslek hastalıklarından doğmayan sakatlıklarda ise kişi ya tam sakat ya da tam ça-

lışabilir olarak kabul olunmaktadır. Başka birçok ülkede de durum böyle olmakla birlikte bu husus sosyal güvenlik düzenimizde bir boşluk olarak gözükmetedir. Bunun nedeni ise sakatlık derecesi ve yol açtığı gelir kayıplarının hesaplanmasındaki güçlüklerden kaynaklanmaktadır. Gerçekten iş kazaları ve meslek hastalıklarının, genel hastalık ve kazalara göre, daha belirli durumlarla sınırlı bulunması, bunların yol açtığı işgöremezlik derecesinin hesaplanabilmesini bir ölçüde kolaylaştırmaktadır. Ancak, bu farklı işlemin asıl sebebi iş kazaları ve meslek hastalıkları durumunda, hemen hemen bütün ülkelerde olduğu gibi, Türkiye'de de, sosyal sigortaların bulunmadığı dönemlerden gelen eski bir tazminat anlayışı ile sigortalılara daha fazla haklar tanınmış olmasında aranabilir. Bu nedenlerden iş kazaları ya da meslek hastalıklarının yol açtığı kısmi sakatlıklar sosyal sigortalarımızın karşılaştığı riskler arasında bulunmaktadır. İş kazaları ve meslek hastalıkları dışındaki nedenlerden doğan kısmi sakatlıklarda da sigortalılara sosyal gelir sağlanmasını mümkün kılacak yollar aranmalı ve sözü edilen boşluk doldurulmalıdır. Gerçekten, zor da olsa bazı ülkeler bu konuda birtakım çözüm yolları bulabilmişlerdir.

Bizim burada asıl üzerinde durmak istediğimiz nokta Türkiye'de işsizlik ve çocuk yetiştirme risklerinin karşılanmasının mümkün olup olmayacağıdır. Önce işsizlik riskinin karşılanması konusunu ele alalım:

İşsiz, bilindiği gibi, çalışma istek ve yeteneği taşıdığı ve emeğini mevcut piyasa koşullarında sunduğu halde uygun bir iş bulamayan kişidir. İşsiz kişi emek geliri yani ücrete sahip değildir; ya da bunu kaybetmiş bulunmaktadır. Oysa emek geliri günümüzde bağımlı çalışma durumunda olan geniş kitlelerin tek gelir kaynağıdır. Bu nedenle kişinin geçici süre de olsa işini kaybetmesi durumunda geçimi tehlikeye düşmektedir. Ücret düzeyi düştükçe kişinin tasarruf yeteneği azalmakta olduğundan daha kısa süreli işsizlikler tehlikeli olabilmektedir. Bu nedenle gelir düzeyi düşük olan ülkelerde sosyal açıdan, işsizlik sigortasının daha önemli bir fonksiyon göreceği söylenebilir. Bu sebeple Türkiye'de bir işsizlik sigortasının kurulması sosyal güvenlik düzeninin boşluklarının doldurulması açısından gerekli görünmektedir. İşsizlik sigortasının ekonomik konjktürü olumlu yönde etkileme gibi özellikleri de söz konusudur. Bazı çevrelerce sanıldığı aksine işsizlik sigortası enflasyoncu etki yapmaz. Tersine, enflasyon ve deflasyonlar üzerine yumuşatıcı bir etki yapar. İşsizlik sigortasının yatırımlar üzerine de olumsuz etkisi söz konusu değildir. Aksine, oluşturduğu fonlar yardımıyla işsizlik sigortasının yatırımlar üzerine olumlu etkileri bulunabilir. Ancak, Türkiye'de önemli ölçüde gizli ve açık yapısal ve mevsimlik işsizlik vardır. Bu durum işsizlik sigortasının çalışma istek ve yeteneği taşıyan toplam nüfusu kapsamamasını engelleyecektir. Bu anlamda toplam nüfusu kapsayacak, bir işsizlik sigorta-

sının kurulması Dünya işsizlik sigortası anlayış ve uygulamalarına aykırı düşeceği gibi, Türkiye'nin kaynakları da buna imkân vermiyecektir.

Gerçekten Dünya'nın başlıca ülkelerinde işsizlik sigortası normal olarak, çalışmakta olan kişileri kapsar. Ancak bu ülkelerde tam istihdam sağlanmış durumda olduğu için, işsizlik sigortasının, normalde, sigortalı olarak çalışmakta olan nüfusu kapsamaması, tüm çalışma istek ve yeteneğinde olanları kapsamaması anlamına gelmektedir. Oysa Türkiye'de mevcut işyerlerinin çalıştırılması bakımından en olumlu konjonktür şartları yaratılmış olsa bile, yine çok büyük oranda yapısal bir işsizlikle karşı karşıya kalınacaktır. Sosyal adalet açısından bakıldığında, bu işsiz kitlesinin de işsizlik sigortasından yararlandırılması gerekecektir. Böyle olunca bu geniş işsiz kitlesine iş bulunamayacağından, işsizlik ödeneği ödenmesi gerekecektir. Bu ödeneğin ödenmesi normalde olduğu gibi belirli süre ile sınırlandırılacak olursa, bu süre içinde bu kitle, belirli bir gelire (sosyal gelire) kavuşturulmuş olacak; ancak, süre sonunda tekrar eski durumuna düşecektir. Bu duruma düşülmemesi için işsizlik ödeneğinin sürekli olarak ödenmesi gerekecektir. Ancak ülkenin kaynaklarının sınırlı olması nedeniyle bunların hiçbiri mümkün olmayacaktır. Kaldı ki ülkede gerekli kaynaklar bulunsaydı bile bunları, geniş yapısal işsiz kitlelerine geçici süre ya da sürekli olarak dağıtmak rasyonel bir davranış olmazdı. Aynı kaynakları yatırımlarda kullanıp işsizliği ortadan kaldırma ya da azaltma yoluna gidilmesi ekonomik büyüme ve uzun süreli toplum refahı açısından çok daha akıllıca bir davranış olurdu.

Öyleyse, Türkiye'de çalışma istek ve yeteneği taşıyanların bütününe yararlanacağı bir işsizlik sigortasının kurulup işletilebilmesi ne mümkün ne de anlamlı bir davranış olur.

Buna karşılık, Türkiye'de örneğin sadece çalışmakta olan sigortalı işçileri ya da daha dar bir grubu kapsayan ve bunlara işsizlik durumunda belirli süre sosyal gelir sağlayan klasik anlamda bir işsizlik sigortasının kurulup işletilmesi mümkündür. Bunun ekonomi üzerine olumsuz etkileri söz konusu olmayacak, tersine böyle bir sigorta ekonomiyi kendi ölçüsünde olumlu biçimde etkileyebilecektir.

Ancak bu anlamda gerçekleştirilebilecek dar kapsamlı bir işsizlik sigortası sosyal açıdan birtakım haksızlık ve çelişkilere yol açacaktır. İşsizlik sigortası giderlerini düşük tutabilme ve kötüye kullanmaları önleyebilme çabasıyla, işsizlik sigortası ya da bununla işbirliği yapma durumundaki iş ve işçi bulma teşkilâtı öncelikle sigortaya dahil işsizlere iş bulacaktır. Ancak bunlar işe yerleştirildikten sonra, sigortasız işsizlere iş bulunması yoluna gidilebilecek, fakat Türkiye'nin bugünkü istihdam sorunu çözümlenmedikçe belki de bunlara hiç sıra gelmiyecektir. Bu şartlarda

işsizlik sigortası, kapsamına girenleri, diğer gruplara oranla, işsizlik tehlikesine karşı öncelikle korunan imtiyazlı bir sınıf durumuna getirecektir. Öte yandan işsizlik sigortasının finansmanı için ödenilecek işveren primleriyle, yapılacak devlet katkıları tüketiciler üzerine yansıtılacağından, Türkiye'de vasıtalı vergilerin vergi sisteminde önemli bir yer aldığı da düşünülecek olursa, işsizlik sigortasından yararlananların mali yükü, bundan yararlanamayan ve sosyal bakımdan daha zayıf gruplar üzerine de yansıtılmış olacaktır.

Bu nedenlerden, Türkiye'de istihdam sorunu çözüme kavuşturulup geniş çaptaki yapısal işsizlik ortadan kaldırılmadıkça, kurulacak kapsamı sınırlı bir işsizlik sigortası işleyebilecek, ancak sosyal bakımdan birtakım çelişkiler yaratacaktır. Oysa Türkiye'de nüfus yapısının bir sonucu olarak emek arzı önümüzdeki dönemlerde hızlı artışlar göstereceğinden, emek talebi bugün olduğundan daha hızlı artsa bile yakın zamanlarda işsizlik ya da başka deyişle istihdam sorununun çözümleneceği söylenemez.

Bu şartlarda kapsamı örneğin mevcut sigortalı işçilerle sınırlı bir işsizlik sigortasının kurulup kurulmayacağı şüphesiz siyasal bir tercih sorunu olacaktır.

Yukarda değinildiği üzere, sosyal güvenlik düzenimizce karşılanamayan başka bir risk çocuk yetiştirmedir.

Sosyal açıdan olaya baktığımızda, Türkiye'de, ailelere çocuk yetiştirmenin doğuracağı gider artışlarına karşı sosyal gelir sağlanmasına duyulan ihtiyacın, ekonomileri gelişmiş zengin ülkelere oranla daha yüksek olduğu söylenebilir. Çünkü Türkiye'de kişi başına düşen gelir seviyesi bu ülkelere oranla düşüktür. Ailenin gelirinin belirli bir oranını çocuk için harcadığını varsayarsak, bu oranın harcanması düşük gelirlilerde, yüksek gelirlilere göre, daha yüksek fedakarlığa yol açacaktır. Çünkü paranın ve böylece gelirin marjinal faydası, ceteris paribus, gelir seviyesi yükseldikçe düşecektir. Bu kural sadece gelirin bir birimi için değil, belirli oranı için de geçerlidir. Öyleyse gelir seviyesi yükseldikçe gelirin belirli bir yüzdesinin aileye sağladığı fayda azalacaktır. Böylece yüksek gelirli aileler için gelirin bir yüzdesinin çocuk için harcanması, bunlarda, düşük gelirlilere oranla, daha az fedakarlığa yol açacaktır. Böylece gelir seviyesi düştükçe ailenin bir çocuk için yapacağı fedakarlık artmış olacaktır. Öte yandan düşük gelirli ailelerde yüksek gelirlilere göre gelirin daha büyük bir bölümü çocuk için harcanacağı için bu fedakarlık gerçekte çok daha büyük olacaktır.

Öyleyse Türkiye'de ailenin çocuk başına katlanacağı fedakarlık, yüksek gelirli ülkelerdekine göre çok yüksek olacaktır. Kaldı ki Türkiye'de

aile başına düşen çocuk sayısı daha fazla olduğundan, bu fedakarlık katlanarak artmış olacaktır.

Bu nedenle Türkiye'de çocuk yetiştirme riskine karşı ailelere sosyal gelir sağlanması, başka deyişle çocuk ödeneği ödenmesine olan ihtiyaç çok yüksektir.

Buna karşılık olaya iktisadi açıdan baktığımızda acaba çocuk ödeneklerinin aynı şekilde savunulması mümkün olacak mıdır?

Çocuk yetiştirmenin yol açacağı gider artışlarının karşılanması lehinde birçok iktisadi nedenler ileri sürülmektedir. Örneğin nüfus artışını hızlandırarak ekonomiye gerekli emek gücünü sağlaması; toplam talebi artırarak istihdam derecesini yükseltmesi; gençliği daha iyi yetiştirip verimliliği artırması; bu yollardan ekonomik büyüme ve gelecekteki yaşlı nüfusun bakımını sağlaması gibi. Ekonomi için gerekli emek gücüne yeterli ölçüde sahip olmayan ve nüfus sayısı yeterince artmayan ülkelerde bu söylenenler şüphesiz geçerli olabilir. Fakat bu görüşler Türkiye koşullarında geçerli değildir. Aksine Türkiye'de bu konuda ters yönde kanıtlar bulmak mümkündür. Gerçekten, bildiği üzere, Türkiye'de nüfus hızlı artmaktadır. Emek arzı emek talebinin üzerinde olduğundan istihdam edilemeyen önemli bir işgücü fazlası bulunmaktadır. Buna karşılık Türkiye'de tasarruflar ve sermaye oluşumu yeterli düzeyde değildir. Bu şartlarda çocuk ödeneklerinin Türkiye'de nüfus artışı ve tüketim harcamalarını hızlandırarak tasarruf ve yatırım imkanlarını daha daraltması ve böylece ekonomik gelişme ve istihdam sorununun çözümünü güçleştirilmesi söz konusu olabilecektir. Bu bakımdan Türkiye'de çocuk yetiştirmenin yol açacağı gider artışlarının karşılanması sosyal açıdan gerekli olmakla birlikte, bunu, iktisadi sakıncaları nedeniyle, savunmak güçtür.

Hiç şüphesiz genel olarak ve Türkiye'de, çocuk ödeneklerinin nüfus artış hızını yükseltip yükseltmeyeceği tartışma konusu yapılabilir.

Ancak, çocuk ödeneklerinin Türkiye'de nüfus artış hızını ve bu yoldan ya da başka kanallardan tüketim seviyesini önemli bir derecede yükseltmeyeceği ispatlanmadığı sürece, böyle bir ödeneğin ödenmesinin sosyal bakımdan çok gerekli olmasına rağmen, ekonomik bakımdan düşündürücü olacağı söylenebilir. Bu nedenle işsizlik sigortasının kurulmasında olduğu gibi, Türkiye'de çocuk ödeneklerinin de ödenip ödenmemesi konusunda, ekonomik ve sosyal faktörlerin değerlendirilerek karar verilmesi siyasal bir tercih sorunudur, denilebilir.

Yukarıda Sosyal Sigortalar Kurumunca karşılanmayan riskleri tartıştık. Şimdi burada ise bu Kurumca karşılanmakta olan risklerdeki eksiklik, aksaklık ve boşlukları ele alacağız.



Sosyal Sigortalar Kurumunun karşıladığı riskler için sigortalılara sağladığı menfaatlerde mevcut eksiklik, aksaklık ve boşlukları başlıca aşağıdaki noktalarda toplayabiliriz:

a) Hastalık sigortasınca sağlanan geçici işgöremezlik ödeneği en çok 18 ay devam etmektedir. Bu süre dolunca ödenek ve sağlık yardımları kesilmektedir. Geçici işgöremezlik ödeneği kesilen sigortalıya malûllük sigortasınca aranan şartları yerine getirmişse malûllük aylığı bağlanmaktadır. Bu şartlar yerine getirilmemişse sigortalıya yalnızca toptan ödeme yapılmaktadır. Ancak bunun için kadın sigortalının 50 ve erkek sigortalının 55 yaşını doldurmuş olması gerekir. O halde ödeneği ve sağlık yardımları kesilen sigortalıya çoğu zaman hemen toptan ödeme de yapılmamakta; sigortalı kaderi ile başbaşa bırakılmaktadır. Kaldığı sözü edilen toptan ödemelerin de gerçek bir güvenlik sağladığı ileri sürülemez. Bu ödemeler yalnızca sigortalının bir süre geçimini sağlamaya olanak verecektir. Sonunda sigortalı yoksul duruma düşecektir.

Öte yandan malûllük aylığına hak kazanabilmesi için sigortalının en az 5 yıldan beri sigortalı bulunması ve bu süre içinde her yıl için ortalama en az 180 gün; ya da bundan bağımsız biçimde toplam olarak 1800 gün prim ödemiş bulunması zorunludur. Benzeri kısıtlayıcı şartlar genellikle diğer ülkelerde de vardır. Bunun nedeni malûllüğü bir tür erken yaşlanma durumu olarak kabul eden eski bir anlayışta aranabilir. Yaşlılık durumunda sürekli sosyal gelire hak kazanabilmek için belirli süreler sigortalı olarak çalışmış ve prim ödemiş olmak şüphesiz yerindedir. Ancak benzeri koşulların malûllük durumuna uygulanması doğru değildir. Çünkü yaşlanacağını herkes bilmektedir. Sigortalının yaşlanıncaya kadar gerekli süre çalışmak ve prim ödemek için zamanı vardır. Fakat malûllük ise sigortalının kesinlikle beklemediği, ancak, her an tehdidi altında bulunduğu bir risktir. Sigortalının gerekli süre çalışıp yeterince prim ödeyinceye kadar bu tehlike ile karşılaşmayacağı ileri sürülemez. Sözü edilen şartları yerine getirme olanağı bulamadan malûl olan bir sigortalının geçimi tehlikeye düşecektir. Benzeri düşünceler ölüm sigortasınca hak sahiplerine sağlanan ölüm aylıkları bakımından da ileri sürülebilir.

Sosyal Sigortalarımızın karşılamakta oldukları riskler ve bu çerçevede sağladıkları yararlarında bulunan bu eksiklik ve boşluklar giderilmelidir. Çalışmaya dayanan emek gelirinin kaybolduğu yerde, Sosyal Sigortalarca sağlanacak sosyal gelirin, bir sosyal gelirin kesildiği yerde diğer bir sosyal gelirin başlatılacak şekilde kanundaki boşlukların doldurulması zorunludur. Böylece emek gelirini kaybeden ya da sosyal risklerin doğurduğu gider artışlarına uğrayan kişilerin kaderi ile başbaşa bırakılması önlenmiş olacaktır. Bu tedbirlerin Sosyal Sigortalar Kurumunun malî den

gesinde problemler doğuracağı yönünde ileri sürülecek görüşler tutarlı değildir.

b) Sosyal Sigortalarımızca birçok durumlarda, tarihsel alışkanlıkların ve diğer ülkelerdeki aynı nedenlere dayandırılabilir yanlı uygulamaların etkisi ile, kişinin uğradığı riskin sonuç ve gereklerine göre değil, nedenlerine göre farklı işlem yapılmaktadır. Bu farklı işlem aslında sosyal sigortalarımızın karşılamakta olduğu risklerde bulunan yukarıda belirttiğimiz eksiklik ve boşlukların da asıl nedenini teşkil etmektedir. Türkiye'deki böyle bir farklı işlemin varlığını Sosyal Sigortalar mevzuatına dayanarak aşağıdaki örneklerle ortaya koymak mümkündür.

Örneğin Sosyal Sigortalar Kanunumuza göre, genel hastalık ve analıktan doğan işgöremezliklerde sosyal gelir sağlanabilmesi için sigortalının belirli edimleri (belirli süre prim ödemiş olma) yerine getirmiş olması zorunludur. Oysa iş kazaları ve meslek hastalıklarında böyle bir şart aranmamaktadır. Genel hastalık ve kazalardan doğan işgöremezliklerde, ilk iki gün için ödenek verilmemektedir. İş kazaları ve meslek hastalıklarından doğan geçici işgöremezlik durumlarında ise sağlanacak sosyal gelirlere böyle kısıtlamalar konulmamıştır. Genel hastalık ve kazalarda sağlanan geçici işgöremezlik ödeneği en çok 18 ay devam edebilir. Oysa iş kazaları meslek hastalıklarından dolayı sağlanacak geçici sosyal gelirlere böyle bir sınırlama yapılmamıştır.

Malüllük durumunda sosyal gelirden yararlanabilmesi için yukarıda açıklandığı üzere kişinin belirli süreden beri sigortalı bulunması ve belirli ölçüde prim ödemiş olması zorunludur. İş kazalarıyla meslek hastalıklarından doğan işgöremezliklerde ise böyle koşullar aranmamaktadır. Genel hastalıklardan doğan sürekli işgöremezlikler ve yaşlılıkta sigortalı olarak çalışmaya devam olunması halinde sosyal gelir kesilmektedir. İş kazaları ve meslek hastalıklarından doğan işgöremezlik durumunda böyle bir kesilme söz konusu değildir.

Sigortalının ölümü halinde de, ölüm nedeninin bir iş kazası ya da meslek hastalığı olup olmasına göre hak sahiplerine sosyal gelir sağlanmasında farklı işlem yapılmaktadır. Bir iş kazası ya da meslek hastalığından doğmayan ölümlerde sigortalı, malüllük durumunda olduğu gibi, belirli edimleri (belirli süre sigortalı olma ve prim ödeme şartını) yerine getirmemişse geride kalan hak sahipleri kaderleri ile başbaşa bırakılmaktadır.

Öte yandan genel hastalıklarda sağlık mal ve hizmetlerinin (muayene ve diğer sağlık hizmetleri, ilaç v.s.) sağlanması belirli bir süre ile sınırlandırılmıştır. Oysa iş kazaları ve meslek hastalıklarında böyle bir sınırlama konulmamıştır. İş kazaları ve meslek hastalıkları durumunda sigortalılar

gereğinde yurt dışına gönderilerek tedavi ettirilmektedir. Çalışma ile ilgili olmayan genel hastalık ve kazalarda ise sigortalılara böyle bir hak tanınmamıştır. Genel hastalık ve kazalardan doğan sağlık yardımlarında, ayakta yapılan tedavilerde, bazı istisnalar dışında, sigortalılar verilen ilaç bedellerinin bir bölümüne katılmak zorundadır. Oysa iş kazaları ve meslek hastalıkları durumunda böyle bir katılma söz konusu değildir. Analık durumunda sağlık mal ve hizmetlerinden yararlanabilmek için belirli süre çalışmış ve prim ödemiş olmak gerekmektedir. Başka durumlarda sağlık mal ve hizmetleri sigortalının edimlerine bağlı değildir. Ancak diğer bazı ülkelerde benzeri şartlar genel hastalık ve kaza durumlarında da aranmaktadır. Uluslararası Çalışma Teşkilatının 102 nolu sözleşmesinde genel hastalık ve kazalarda da sigortalılara sağlık mal ve hizmetlerinin sağlanmasının bu gibi şartlara bağlanabileceği kabul olunmuştur. Bu bakımdan Türkiye'nin sosyal güvenliğin bu noktasında, eski ve yanlış bir anlayışa dayanan bugünkü uluslararası normları aşan ülkeler arasında bulunduğunu belirtmek yerinde olur. Ancak yukarıda açıklanan diğer durumlarda, risklerin doğurduğu sonuçlar ve bunların giderilmesi amacıyla göre işlem yapılması yerine, ortaya çıkan durumların nedenlerine göre sigortalılara farklı işlem yapılması savunulamaz. Diğer ülkelerde benzeri anlayış ve uygulamaların bulunması Türkiye'deki bu yöndeki uygulamaları haklı kılamaz.

Yukarıda açıklandığı üzere sosyal risklerin karşılanmasında bu risklerin nedenlerine göre farklı işlem yapılması sosyal güvenlik düzenimizin, "nedensellik ilkesi" olarak niteleyebileceğimiz eski bir anlayışın etkisi altında bulunduğunu göstermektedir. Bu ilkeye göre benzer durumlara, nedenlerinin türüne göre değişik işlemler uygulanmaktadır. Doğan bir durumun ne olduğu ve nasıl giderileceği değil, nedeni önemlidir. Buna karşı modern bir anlayış taşıyan "sonuç-amaç ilkesi", riskin nedenlerine değil doğurmuş olduğu sonuçlara ve bu sonuçların kaldırılabilmesi için gerekli işlemlere önem vermektedir. Sonuç-amaç ilkesi benzer durumlar için benzer işlem yapılmasını gerektirmektedir. Türkiye'de sosyal gelirlerin sağlanmasında, nedensellik ilkesi şeklindeki eski anlayışa son verilerek modern sonuç-amaç ilkesinin gerçekleştirilmesini sağlayacak kanun değişikliklerinin yapılması uygun olacaktır.

c) Türkiye'de yaşlılık, malüllük, ölüm aylık ve gelirlerinin gerek ilk bağlanışları ve gerekse işleyişleri sırasında değişen iktisadî şartlara (örneğin fiyat ve verimlilikteki gelişmelere) gecikmeksizin otomatik biçimde uydurulmasını sağlayacak dinamik bir sürekli sosyal gelir sistemine geçilmesi gösterge ve katsayı uygulaması yoluyla büyük ölçüde gerçekleştirilmiş bulunmaktadır.

Ancak, Türkiye'de sözü edilen aylık ve gelirlerin, ilk bağlanışları sı-

rasındaki hesaplarda sigortalının son yıllar kazançları göz önünde bulundurulmak yoluyla, günün iktisadi koşullarına yaklaştırılmasına çalışılmıştır. Örneğin 506 sayılı Kanunun bugünkü şekline göre, sigortalılara bağlanacak aylıkların saptanmasına esas teşkil eden ortalama yıllık kazanç, aylık bağlanmasına neden teşkil eden olaydan önceki prime esas son 5 yıllık kazanç üzerinden hesaplanmaktadır. Son yıllar kazançları ortalaması yerine en son yılın kazancının temel alınması ile bu aylık ve gelirlerin ilk bağlanışları sırasında iktisadi koşullara tam olarak uyarlığının sağlanmış olacağı akla gelebilir. Ancak bu yol rastlantılar ya da kötüye kullanmalar nedeniyle sigortalılar arasında büyük haksızlıklar doğuracağı, öte yandan ahlâksal çöküntülere yol açabileceği için sakıncalıdır. Örneğin bu yol sigortalılardan emekli olacakları yılda ücretleri yükseltilemlerin daha yüksek bir aylık ve gelire hak kazanmalarını mümkün kılacaktır. Ücretlerin bu amaçla yüksek gösterilmesi konusunda işçilerle, özellikle fikir işçileriyle işverenlerin anlaşmaları güç değildir. Öte yandan genel olarak insan yaşlandıkça fikir işçilerinin ücretlerinin giderek artma, buna karşılık beden işçilerinin ücretlerinin giderek düşme eğilimi göstereceği de düşünülmemelidir.

Gerçekte bu gün uygulanmakta olan yol da, başka deyişle aylık ve gelirlerin sigortalının son yıllardaki yani son 5 yılın kazanç ortalamalarına göre hesaplanması metodu da, daha az ölçüde de olsa, yukarıda değinilen sakıncaları taşımaktadır. Bu sakıncalarla karşılaşmaksızın aylık ve gelirleri ilk bağlanışlarında günün iktisadi koşullarına uydurabilmek için şu yol önerilebilir: Aylık ve gelirler sigortalının tüm çalışma döneminde elde ettiği kazançları ortalamasına göre hesaplanmalıdır. Ancak bu kazançlar önce, reel değerleri itibarıyla, aylık bağlanan günün fiyat ve verimlilik koşullarına uydurulmak için yeniden değerlendirme, yani günün kazançlarına çevrilme işlemine tabi tutulmalıdır. Böylece sözü edilen aylık ve gelirlerin bir yandan sigortalının tüm çalışma döneminde sağladığı kazançları kapsamaması, öte yandan bu süre içinde ücretleri etkileyen örneğin verimlilik ve fiyat artışları gibi faktörlerin değerlendirilmesi mümkün kılınmış olacaktır.

d) Sosyal güvenlik kurumlarınca bazı durumlarda yalnız parasal sosyal gelir sağlanması yetersizdir. Bu durumlarda parasal sosyal gelirlerin düşük tutulup, bu gelirin mal ve hizmet olarak sağlanan sosyal gelirlerle tamamlanması gerekir. Örneğin yaşlı ve malûllerden isteyenlerin kalabilme ve bakımları için yaşlılar evlerinin açılması, yaşlı ve malûllere gereğinde evlerinde sıcak yemek verilmesi, çocuklar için kreş ve yuvalar açılması, bebek mamaları verilmesi gibi. Öte yandan Türkiye'de sosyal hizmetlerin geliştirilmesi, sosyal güvenlikle sosyal hizmetlerin birbirini

tamamlanmasının sağlanması amacıyla, gerekli araştırma ve çalışmalar yapılmalı ve bu konuda gerekli tedbirler alınmalıdır.

e) Sosyal Sigortalar Kurumuna bağlı sigortalıların 506 sayılı Kanunda belirtilen yaş hadlerine bile ulaşmaksızın, çalışmayı bırakma ve yaşlılık aylığı alma hakkı vardır. Örneğin, erkek ise 25, kadın ise 20 yıldan beri sigortalı olma ve 5000 gün prim ödemiş bulunma durumunda sigortalılar Kanunda gösterilmiş yaş hadlerine ulaşmaksızın, çok düşük denecek yaşlarda yaşlılık aylığı almaya hak kazanmaktadır. Öte yandan "25 ya da 20 yıldan beri sigortalı olma" kavramı yukardaki ifade biçiminden de anlaşılacağı üzere 25 ya da 20 yıl gerçekten sigortalı olarak çalışmış olma değil, 25 ya da 20 yıl önce sigortalı olarak işe başlamış bulunma anlamına gelmektedir. Başka deyişle sigortalı olarak çalışmaya başladıktan sonra, fiilen sigortalı olarak çalışılmayan aradaki boşluklar da 25 ya da 20 yılın hesabına katılmaktadır. Bu şartlarda örneğin 15 yaşında çalışmaya başlamış sigortalı kadın 35, erkek ise 40 yaşını doldurduğunda çalışma hayatından çekilerek yaşlılık aylığı bağlanmasını isteyebilecektir.

Gerçi 506 sayılı Kanunda 1981 yılında 2420 sayılı Kanunla yapılan değişiklikle, 18 yaşından önce işe başlamış olanların, sigortalılık süresinin 18 yaşını doldurdukları tarihten itibaren başlayacağı belirtilmiştir. Bu durumda yukarda verilen örnekteki kadın işçi 38, erkek işçi 43 yaşını doldurduklarında yaşlılık aylığına hak kazanabileceklerdir. Ancak, 506 sayılı Kanunda aynı yıl yapılan başka bir değişiklikle, 18 yaşını doldurmazdan önceki sürelerin sigortalılık süresinin hesabında dikkate alınmaması 1.4.1981 tarihinden sonra çalışmaya başlamış sigortalılar için geçerli kılınmıştır. Sigortalılığı daha önce başlamış olanlar için bu kayıt kaldırılmıştır. Böylece bunlar yukarıda verilen örnekte kadınsa 35, erkekse 40 yaşını doldurduklarında emekli olabileceklerdir.

Yaşlılık aylığı almak için sigortalılara tanınan bu ölçüde bir kolaylığın Dünya'da başka bir örneği bulunmamaktadır.

Sosyal güvenlik, çalışma hayatını sona erdiren ve emek gelirin kaybolmasına yol açan bir risk olarak yaşlılık olayının iktisadi sonuçlarını karşıladığına göre, bu aşırı kolaylıkların Türkiye'de sosyal güvenliğin gelişmiş olmasıyla açıklanması da mümkün değildir. Çünkü yaşlanmayı ifade eden belirli bir yaş haddine ulaşılmamış, başka deyişle karşılanacak risk olarak yaşlılık olayının henüz doğmamış olduğu bir durumda, yaşlılık aylığı alma hakkının sağlanmasının sosyal güvenlik kavramıyla açıklanmaya çalışılması imkansızdır. Öyleyse yaşlılık aylığı bağlanmasında sigortalılara tanınan bu aşırı kolaylıkların savunulması mümkün değildir. Yaşlılık aylığının, ancak, karşılanması gereken bir risk olarak yaşlılık olayının doğmasından sonra bağlanması gerekir. Bu da 506 sayılı Kanunla

saptanmış bulunan yaş hadlerinin, yani erkekler için 55 kadınlar için 50 yaşın doldurulmasıyla olmalıdır.

Bu gerçekleştiğinde 18 yaşını doldurmazdan önce geçirilen sigortalılık süresinin sayılmaması gibi haksızlık ve bu nedenle de eleştirilere yol açan bir kısıtlamaya gidilmesinin de gereği kalmayacaktır. Hatta sigortalılık süresi yaşlılık aylığının hak kazanılmasında aranılan bir şart olarak önemini yitirecektir.

Şüphesiz 506 sayılı Kanunda belirtilen yaş hadlerinin düşük tutulup tutulmamış olduğu da tartışılabilir.

Bu yazı çerçevesinde böyle bir tartışmaya girmemiz mümkün değildir. Ancak, burada, Türkiye'de ağır ve yıpratıcı işlerde çalışan sigortalılar için, diğer işlerde çalışanlara oranla, daha düşük emeklilik yaş hadlerinin kabulünün uygun olacağını belirtme ihtiyacını duyuyoruz. Bunun için ağır ve yıpratıcı işlerde geçen çalışma sürelerinin, işin niteliğine göre belirli katsayılarla çarpımı sonucu elde edilecek sayının normal yaş hadlerinden düşülerek bu kişilerin emeklilik yaş haddinin saptanabileceğini düşünüyoruz.

Gerçi 506 sayılı Kanunda, belirli maden işyerlerinde yer altında çalışan işçilerin yaşlılık aylığına hak kazanmaları bakımından bazı kolaylıkların sağlanmış olduğunu görüyoruz. Ancak sorunun yukarıda açıkladığımız yaklaşımla genel ve daha kapsamlı biçimde ele alınması çok daha tutarlı olacaktır.

Türkiye'de büyük çapta bir işsizlik mevcut olduğuna göre, çalışanların emek piyasasından erken çekilmesinin, gençlerin bu işlere yerleştirilmesini ve işsizlik oranının azaltılmasını mümkün kılacağı başka deyişle istihdam sorununun çözümünü kolaylaştıracağı birçok çevrelerce ileri sürülmektedir. İlk bakışta çekici olan ve inandırıcı gözükten bu görüş kanımızca gerçekte tutarlı değildir. Çünkü konuya toplam tasarruf, tüketim ve yatırımlar açısından bakıldığında bu görüşün yanlıtı olduğu ortaya çıkacaktır. Gerçekten nüfusun bir kısmının düşük yaşlarda emekli sayılarak, bunların yerine daha gençlerin alınması aynı işler için hem ücret hem de sosyal gelir (yaşlılık aylıkları) ödenmesini gerektirecektir. Oysa yaşlı sayılarak düşük yaşlarda emekli edilen nüfusun çalışmaya devam etmesi halinde, ekonomide ödenen ücretlerin tutarı, ceteris paribus, aynı kalmakla birlikte sosyal gelir ödemeleri azalacaktır. Bu biçimde tasarruf edilecek sosyal gelir tutarları ek yatırımların finansmanında kullanılacak olursa, ekonominin istihdam kapasitesi ve kalkınma hızının yükseltilmesi mümkün olacaktır. Böylece çalışan nüfusun düşük denecek yaşlarda çalışma hayatından ayrılmasına lüzum kalmaksızın, daha genç işsizlere çalışma olanakları sağlanmış olacaktır. Bu şekilde istihdam sorunu yalnızca

görünüşte aldatıcı biçimde değil, gerçek ve akıllıca bir çözüm yoluna konulmuş olacaktır.

Bu şekilde ekonomide toplam olarak çalışanların sayısı artmış ve millî gelir daha hızlı yükselmiş olacağından, ülkede ortalama refah düzeyinin ve bu arada sigortalı grubun refah seviyesinin, düşük yaşlarda emeklilik alternatifine göre, ceteris paribus, yükselmiş olacağını söylemek kehanet sayılmaz.

Aynı sonuca başka bir düşünce yardımıyla da varmak mümkündür: Bir kişinin hayatında çocukluk, çalışma ve yaşlılık dönemleri vardır. Kişinin, yeniden gelir dağılımı politikası sonucu, gelir kayıp ya da kazançlarının bulunmadığını varsayarsak, çalışma döneminde elde ettiği gelir, çocukluk ve yaşlılık dönemi dahil tüketebileceği toplam hayat gelirini oluşturacaktır. Çalışma dönemi ne kadar uzarsa kişinin toplam hayat geliri o kadar yükselecek ve refah düzeyi artacaktır. Aynı şeyleri ulusal gelir açısından da düşünebiliriz. Ulusal gelir, kişi açısından negatif ve pozitif gelir transferleri dışında, kişilerin gerçek gelirleri toplamından oluşacağına göre, bir ülkede kişilerin çalışma dönemi uzadıkça ulusal gelir o ölçüde yükselecek bundan da, öteki şartlar değişmemek kaydıyla, herkese daha fazla pay düşecektir.

Uygulamada insanın çocukken kendi kendine bakmaması bu düşünce biçimini pek değiştirmez. Babası ya da toplumca bakılan çocuk, çalışma çağına gelince, kendi çocuğuna bakacak ya da toplumun çocuklara bakmasını mümkün kılacaktır.

Dar çerçevede düşünen bir sigortalı, düşük yaşta emekli olmasıyla, emek geliri (ücreti) yerine sosyal gelir (yaşlılık aylığı) almaya devam edeceğini ve böylece toplam hayat gelirinin düşmeyeceğini ileri sürebilir. Bu düşünce biçimi de yanlıştır. Çünkü bir toplumda işgücü düşük yaşlarda çalışma hayatından ayrılıyorsa, öteki şartlar değişmemek kaydıyla, çalışmayan yaşlı nüfusun çalışanlara oranı yükselecektir. Böylece çalışmayan nüfusu beslemek için çalışanların gelirlerinden daha büyük bir payın kesilmesi zorunlu olacaktır. Bu düşünceyi sosyal sigortaya uygulayabiliriz. Sigortalıların düşük yaşlarda emekli olmaları, prim ödeyen aktif sigortalıların sayısını azaltıcı etki yapacaktır. Böylece, yaşlılık aylığı alan sigortalıların beslenebilmesi için çalışan sigortalılardan daha yüksek oranda prim alınması yoluna gidilmiş olacaktır. Bunun sonucu, sigortalıların erken emekli olabilmesi için, çalışma döneminde elde ettikleri gelirlerin daha yüksek bir kısmını yaşlılık dönemine transfer etmeleri, bu dönem için ayırmaları gerekecektir. Çünkü erken emekli olan sigortalının, yaşlılık dönemi de uzun sürecektir. Görülüyorki sigortalı sadece çalışma döneminde sağladığı geliri, toplam hayat döneminde tüketme imkânına

sahiptir. Bu nedenle çalışma dönemi uzadıkça sigortalının, toplam hayat geliri de artacaktır.

Uygulamada çalışma çağında bulunan ve çalışan kuşağın ödedikleri primlerle yaşlı kuşağa bakması bu düşünce tarzında bir şey değiştirmeyecektir. Çünkü olaylara makro açıdan bakılıp ve uzun süreli olarak düşünüldüğünde, kısa dönemdeki nesillerarası gelir transferinin, aslında aynı neslin değişik hayat dönemleri arasında kendi gelirinin transferinden başka birşey olmadığı görülecektir.

Yine sosyal güvenlik için işçi yanında işverenlerin de prim ödemesi ve Devletin katkılarda bulunması yukarıda açıklanan gerçekleri değiştirmez. Çünkü işveren primleri ve devlet katkıları başka gruplar üzerine yansıtılacak ve sonuç olarak tüketicilerin ve böylece sigortalıların cebinden çıkacaktır. Ancak bir ülkede sosyal güvenliğin kapsamı dar ve işveren primleri ve devlet katkılarından yararlananların sınırlı olması halinde, bu yoldan, diğer gruplardan ilgililer yararına bir gelir transferi olabilecektir. Bunda da zarara uğrayan grup yalnız yüksek gelirli değil, aynı zamanda, sosyal güvenliğin kapsamına girmeyen ya da işveren primleriyle devlet katkılarından yararlanmayan düşük gelirli diğer gruplar olacaktır. Eğer sosyal güvenliğin kapsamına tüm toplum giriyor ve işveren primleri ve devlet katkılarından, bunlar yararlanıyorsa, gerçekte bu primler ve devlet katkıları yine bu biçimde korunan toplumun cebinden çıkmış olacaktır. Yalnız müterakki vasıtasız vergiler nedeniyle devlet katkıları yüksek gelirlilerden düşük gelirliye doğru bir miktar gelir transferine yol açabilecektir. Ancak birçok iktisatçı ve maliyecinin, kârlar üzerinden alınan (vasıtasız) gelir vergilerinin de, vergi oranları çok yüksek olmamak kaydıyla, tüketiciler üzerine yansıtılacağını kabul etmesi karşısında, öte yandan vasıtalı vergilerin de vergi sistemi içinde önem taşıması nedeniyle bu etkinin de tartışmalı olduğu ortadadır.

Emekli olanların uygulamada boş durmadıkları ve başka işlerde çalışmaya devam ettikleri gerekçesiyle, yukarıda ileri sürdüğümüz görüşlere belki itirazda bulunanlar olabilir. Gerçekten bazı emekli sigortalılar sosyal güvenlik kurumlarının kapsamına girmeyen başka işlerde çalışmaya devam etmektedirler. Ancak Türkiye'nin mevcut istihdam şartlarında bütün erken emekli sigortalıların iş bulacaklarını düşünmek gerçekçi olmaz. Kaldı ki bunlar sadece sosyal güvenlik kurumlarının kapsamına girmeyen işlerde, çalışmaya devam ederlerse aylıkları kesilmeyecektir. Bu nitelikteki iş imkânları ise çok sınırlıdır ve giderek de azalmaktadır. Bu şartlarda yaşlılık aylığı alan sigortalıların çoğunluğu başka bir işte çalışmaya devam etmeme yolunu seçecektir.

Ancak, bir an için bu imkânın geniş olduğunu ya da yaşlılık aylığı



alanların, çalışmaya devam etmeleri durumunda aylıklarının kesilmediği ve Türkiye'nin istihdam durumunun bunların iş bulmasını mümkün kıldığını varsayalım. Bu şartlarda erken emeklilik yoluyla yaşlılık aylığı olarak ücretle çalışmaya devam edenlerin sayısının arttığı ölçüde, ulusal gelir reel olarak değişmezken toplam talep artmış olacağından, ekonomide ücret seviyesi düşecektir. Bu, duruma göre ücretlerin düşmesi ya da artan toplam talep nedeniyle yükselen fiyatlar oranında artmaması yollarından biri ya her ikisiyle birlikte gerçekleşebilecektir. Bu da şüphesiz ülkenin ve bağımlı çalışanların yararına olmayacaktır.

f) Prim alınacak kazanca konulan üst sınırlar çok düşük tutulmaktadır. Bu durum sigortalılar arasındaki dayanışmayı, yani yüksek gelirli-lerden düşük gelirli-lere doğru söz konusu olabilecek gelir aktarımını azaltmaktadır. Öte yandan bu uygulama sosyal sigortalarımızı, yüksek gelirli sigortalılar ve bunların hak sahipleri bakımından sürekli gelir kayıplarına karşı yeterli güvenliği sağlayamaz duruma düşürmektedir. Gerçekten bu şartlarda yüksek gelirli sigortalılar ya da bunların hak sahiplerine yaşlılık, sakatlık ya da ölüm halinde bağlanacak aylık ve gelirler, bunların alışmış oldukları hayat standardının sürdürülmesine imkân vermemektedir. Bu nedenle prime esas tutulan kazançların üst sınırının yükseltilmesi yukarıda belirtilen sebeplerden ötürü zorunlu olmaktadır. Hatta bu üst sınırın bütünüyle kaldırılıp kaldırılmayacağı tartışılmalıdır. Şüphesiz üst sınırın kaldırılması yönünde verilecek bir karar, yaşlılık aylıklarının hesaplanmasında, kötüye kullanmalara açık bir yol olan, son 5 yılın kazanç ortalamasının esas alınması sisteminin de gözden geçirilmesini gerekli kılacaktır. Yaşlılık aylığının hesaplanmasında son 5 yılın kazanç ortalaması yerine sigortalının bütün çalışma dönemindeki kazançlarının reel değerlerinin ortalamasının alınması mümkün olduğunda, kanımızca primlere esas kazançlara konulan üst sınırın bütünüyle kaldırılmasında herhangi bir sakınca kalmayacaktır.

Primlerle ilgili bir başka husus prim oranlarının Türkiye'de çok yükseltilmiş olduğudur. Yüksek oranlı primler kişinin bu yüzden düşeceği sıkıntılar yanında, gelirini serbestçe kullanabilme hürriyetini de daraltmaktadır. Sigortalılardan fazla prim alınmasında şüphesiz sosyal sigortalarımızın yönetim giderlerinin yüksek oluşunun rolü vardır. Ancak sosyal sigortalarımızca alınan primlerin yüksek oluşunun asıl nedenini bir yandan yaşlılık aylığı almada sigortalılara tanınan aşırı kolaylıklar, öte yandan sosyal sigortaların finansmanında, Dünya'nın hemen her tarafında terkedilmiş olan kapitalizasyon yönteminin sürdürülmeye çalışılması teşkil etmektedir. Bu nedenlerin ortadan kaldırılmasıyla primlerin önemli ölçüde düşürülmesi mümkün olabilecektir.