

Sosyal Güvenlik ve Millî Gelir

Prof. Dr. TREVoux ()*

Millî gelire sosyal güvenlik arasındaki ilişkiler problemi fevkalâde güç ve kompleks bir mahiyet arz etmektedir. Esasen bu meseleyi çeşitli bakımlardan ele almak kaabildir. Fakat bahsedeceğimiz konuların ne olduğunu öncelikle tayin etmek gerekmektedir. Sosyal güvenlik nedir? Millî gelir nedir? Meseleyi umumî ve ilmî bakımdan incelemek istiyorsak, bu müphem terimleri vuzuha kavuşturmaya ihtiyaç vardır.

Filhakika sosyal güvenlik, bir müessese olarak, her ülkede aynı özellikleri taşımamaktadır: bazen o, Fransız misalinde görüldüğü üzere, mahdud sayıda birtakım riskleri karşılamaktadır. Nitekim işsizlik tehlikesinin büyük bir endişe kaynağı olmasına, tevlid ettiği korku bakımından büyük önem taşımaya rağmen Fransız sosyal güvenlik sistemi işsizliği karşılamamaktadır. Buna mukabil bazen sosyal güvenliğin, işsizlik dahil, bütün riskleri ihata edip bunları karşılayan bir mahiyet kazandığı görülmektedir. Bunun misaline Anglo-Sakson ülkelerinde rastlıyoruz. Şu halde sosyal güvenliğin bazen sınırlı bir sosyal zümreyi, meselâ sanayi işçilerini, hedef tuttuğu; bazen ise bütün cemiyete tatbik edilen umumî, gerçekten sosyal bir mahiyet kazanarak, İsveç'te olduğu gibi, cemiyetin bütün mensuplarının katıldığı bir sistem haline geldiği görülmektedir. Şekil bakımından da sosyal güvenliğin bazen müstakil teşekküller tarafından idare edildiği, bazen ise Devletin sosyal güvenlik fonlarını umumî bütçeden sağlamak suretiyle ve başka bir mütehasıs organa yer vermeden, doğrudan doğruya bu görevi yüklediği müşahade edilmektedir.

(*) Prof. Trevoux'nun bu konferansının fransızcası Lyon Üniversitesi Sosyal Güvenlik ve İş Hukuku Enstitüsü yıllığında yayınlanmıştır. Bk. Annales de l'Institut de Droit du Travail et de la Sécurité Sociale, Lyon, 1956, p. 113-129.

Geçen asırdan daha fazla bir kararsızlık içinde bulunan dünyamızda fertlerin ve toplumların sosyal güvenliğe gittikçe daha fazla önem verdikleri, buna paralel olarak Devletinde gitgide güvenlik sağlamakla görevli bir müessese haline geldiği görülmektedir.

Hakikatte insanoğlu tehlikelerden asla masun bulunmadığı gibi, tam ve kat'i bir güvenliğe hiçbir zaman kavuşamayacaktır.

Şu halde sosyal güvenlikten sonunda hayal kırıklığı yaratacak olan mistik birtakım sonuçlar beklenmemelidir. Meselâ tehlike sebeplerinin başında yer alan harp tehlikesi maalesef şimdiye kadar bir türlü önlenmemiş, hiçbir millî tedbir bu hususu halletmeğe kâfi gelmediği gibi, milletlerarası teşebbüsler de daha etkili ve başarılı bir merhaleye ulaşmamıştır.

Diğer taraftan fakirleşme ister istemez harbi tahrik etmekte, harp korkusu ise şimdiye kadar hiçbir tedbirin dindiremediği güvensizlik hissinin bir kat daha kuvvetlendirmektedir. Bununla beraber biz güvenlik arama hissinin yaygınlaşıp geliştiğini müşahade ediyoruz. Çalışma mevzuatı tarihi gelişim seyri itibarıyla birçok safhalar geçirmiştir. Tanzim edici, cezalandırıcı, koruyucu safhalardan sonra hali hazırda cemiyetin organizasyonu ve iktisadî duruma müdahalede umumî bir vasıta mahiyetini kazanmıştır. Bizim mer'i mevzuatımızda, çeşitli eğilimler az çok birbirine uyacak şekilde birarada bulunmaktadır. Güvenlik tedbirleriyle önceleri Fransa'da nüfusun sadece bir kısmını ilgilendiren sınırlı bir amaç güdülmüş ve ilk plânda korunması hedef tutulan kütle sanayi işçileri olmuştur. Daha sonraları umumileşme temayülü başgöstermiş ve sistemin cemiyetin bütününe kapsıyacak ve herkese hitap edecek bir nitelik kazanması hedef tutulmuştur. Böylece sosyal güvenlik sistemi yavaş yavaş kendi hesabına çalışanlara, memurlara, ziraat erbabına ve iktisaden zayıf olan herkese doğru yayılma istidadı göstermiştir. Bununla beraber bir çok ülkede bu konuda erişilen seviye birbirine eşit olmadığı gibi, benzer de değildir.

Millî gelir mefhumu hususunda da çeşitli görüşlere rağmen tam bir vuzuha erişilmiş değildir. Bu tâbir ekseriya karışık ve yanlış şekiller altında ifade edilmektedir. Gerçekten bir şahıs için kendi gelirini dahi bilmek oldukça güç bulunmaktadır. Meselâ bereketli bir mahsul kaldıran bir çiftçi bol buğday, mısır süt elde etmiş ve bunları iyi fiyatla satmış, fakat buna karşılık Aralık ayında bu çiftçinin sermayesi demek olan, hayvanlar salgın bir hastalık neticesinde telef olmuşlardır. Bu durumda bahsi

geçen çiftçinin önemli bir sermaye ziyasını hesaba katmaksızın iyi bir kâr sağladığı söylenebilir mi?

Şu halde bir şahsın geliri, dinamik bir dünyada ve değişen fiyatlar karşısında basit bir mefhum olmaktan uzak görünmektedir.

Fertlerin gelirlerinin bütünü, yani millî geliri daha iyi tayin ve tarif etmek mümkün müdür? Bazılarının iddiasına göre millî gelirin hesabında mesele bütünü itibarıyla nazarı dikkate alındığından hatalar ve belirli sektörlerdeki güçlükler, başka bir sektörde beliren ters yönlü hatalar ve kolaylıklarla telâfi edilmektedir. Bu kanaatimizce nikbin bir görüştür ve bizce kabule şayan değildir. Zira olabilir ki bütün hatalar aynı yönde ortaya çıkmakta ve binaenaleyh birbirlerini telâfi yerine birbirine ilâve olunmak suretiyle hata nisbetini daha fazla arttırmaktadırlar.

Fakat her şeyden evvel millî gelirden ne anlaşıldığını tayin etmek gerekmektedir. Bu konuda bir çok tarifler yapılmaktadır. Ancak daha başlangıçta iki hususu birbirinden ayırmak gerekir:

1 — Bir sene zarfında istihsâle katılan şahısların elde ettikleri gelirlerin bütünü yani millî istihsâl faktörlerinin geliri.

2 — Bir senelik devre esnasında istihsâl olunan malların ve hizmetlerin bütünü net değeri.

Bunlar aynı madalyonun iki yüzünden ibarettir. Fakat şu cihete işaret etmeliyiz ki, aynı şeyi iki defa değerlendirmeyi önlemek hususunda bir çok güçlükler zuhur etmektedir. Meselâ ilk görüşü kabul edersak millî gelirin içine âmme borçlarının faizlerini, tekaüdiye ve ihtiyarlık ödeneklerini dahil etmemek gerekmektedir. Zira bunlar bir istihsâl faktörüne ödenmiş değerler değildirler.

Şayet millî gelir millî hasıla gibi mütaleâ edilir, yani her sene yaratılan mal ve hizmetlerin bütünü net değeri olarak kabul edilirse, bu takdirde de başka güçlüklerle karşılaşmaktadır.

Mal ve hizmetlerin yekûnu olarak elde edilen toplam değer muhtemelen aşağıdaki şekilde tatbik edilebilecektir:

- 1 — Şahsî istihlâk için istihsâl olunanlar,
- 2 — Yatırım için istihsâl olunanlar,
- 3 — Devlet tarafından istihlâk edilmek üzere istihsâl olunanlar,

Bütün bu kısımların her biri hakkında da çeşitli meseleler ortaya çıkmaktadır. Herbirimiz tarafından istihsâl edilen mallar veya bilhassa

hizmetler vardır ki bunları biz kendimiz için kullanmaktayız. Bunları nasıl tayin edeceğiz ve nasıl değerlendireceğiz? Büyük bir müphemiyet kendini bu konuda göstermektedir. Meselâ kendi kendine traş olacak yerde berbere giden bir şahıs berbere bir gelir sağlamakta ve bu gelir millî gelir hesabında nazarı itibara alınmaktadır. Fakat bu hizmeti kendi kendine yaptığı zaman da mantikî olarak bunu hesaba katmak icap etmektedir. Zira elde edilen sonuç aynı mahiyette bir fayda yaratmaktadır.

Evin iç istihlâkine matûf istihsâl faaliyetini değerlendirmek de çok güçtür. Çorabı kaçıran bir hanımın bunu kendi aletiyle çekmesi yahut bunu bir dükkâna götürerek yaptırması, bir ev hanımının çamaşırları kendi kendine yıkaması veya bir temizleyiciye götürmesi hallerinde millî gelirden aynı tatmin derecesi için bir çoğalma olmakta veya olmamaktadır. Halbuki her iki halde de yaratılan değer millî gelir hesabında nazarı dikkate alınmak icap etmektedir. Şu halde ev hizmetlerini tayin etmek, değerlendirmek çok güçtür. Zira bunlar bir piyasadan geçmemektedirler. Keza arazisinde ve kümesinde istihsâl ettiği malların bir kısmını istihlâk eden çiftçinin durumu da buna misâl teşkil etmektedir.

Yatırıma ve sermayeye yönelen istihsâl, yani ev, fabrika, makine, alet ve edavat yapımı hususunad şu noktaları birbirinden ayırmak gerekmektedir:

1 — Bunlardan bir kısmı mevcut olup yıpranan malların bakımına ayrılan veya onların yerine ikame edilenlerdir.

2 — Bunlardan bir kısmı ise mevcut makinelere ilâve edilen ve hakikî bir artış sağlayan ilâve değerlerdir.

Sadece bu son kısım millî gelire dahil olmaktadır. Zira diğerleri mevcut kapitalin istihsâl durumunu devam ettirmeye matûftur. Aksi halde sermayenin istihlâkine varılacak ve bu istihlâk millî gelirden yer alacaktı. Diğer taraftan amortismanla yatırım arasındaki tefrik her zaman için nazik bir konudur ve az çok keyfî takdirlere ve katiyeti şüpheli rakamlara dayanmaktadır.

Başka bir kısım güçlükler âmme alacakları ve âmme masrafları konusunda ortaya çıkmaktadır. İstihsâl edilen malların ve hizmetlerin bütününün değeri olarak düşünülen millî gelirden bunların yerini nasıl tayin etmek gerekmektedir? Bu nokta üzerinde pek nadir hallerde mutabakata varılmaktadır. Nazarî bakımdan vergiler devlet tarafından yapılan hizmetlerin karşılığı olarak kabul edilebilir. Bu hizmetler devlete,

âmmе masraflarının yekûnu nisbetinde bir yük yüklemektedir. Fakat bazı vergileri ve bazı transfer masraflarını, meselâ âmmе borçları faizleri gibi, bundan hariç tutmak gerekmektedir.

Görülüyor ki, millî gelir mefhumu yakından takip edildiği takdirde çeşitli güçlükler ve meseleler doğuran bir niteliğe sahiptir. Üstelik para istikrarının problematik bir hale geldiği uzun vadede cari fiyatlarla millî gelir ile reel millî gelir arasında tabiatıyla bir tefrik yapmak iktiza eder. Nitekim 1938 den 1950'ye kadar, bazı tahminlere göre, Fransa'da millî gelir 19 misline çıkmış iken; reel millî gelir sadece % 10 artmıştır. İngiltere'de cari fiyatlarla millî gelir aynı devrede % 200 arttığı halde reel millî gelir % 100, A.B.D. de ise reel millî gelir ancak 3 misli civarında bir artış göstermiştir.

Fransa'da bir kaç yıldan beri millî geliri tarif etmek ve hesaplamak için büyük gayretler sarfedilmektedir. Buna rağmen millî gelir konusunda bugün dahi doğru rakkamlara sahip bulunduğumuzu iddia edemeyiz. Verilen bütün rakkamların kaydı ihtiyati ve temkinle kabul edilmesi gereken basit tahminler oldukları unutulmamalıdır. Ekseriya olduğu gibi % 30 ilâ % 33 hata payına sahip rakkamlardan sıhhatli bir netice çıkarmaya imkân bulunmadığı aşikârdır.

Binaenaleyh biz millî gelire nazaran sosyal güvenlik meselesinin münaakaşasına girişirken bir takım güçlüklerle karşı karşıya bulunmaktayız. Zira bu iki terimden her birini diğeri karşısında inceliyebilmek için bunlar hakkında kati ve sarîh bilgi edinmek imkânına sahip bulunmamaktayız. Yukarıda bir kaç tanesine temas ettiğimiz bir çok soru, bir çok ihtilâflı nokta karşımıza çıkmaktadır. Bunlardan büyük bir kısmının, terimlerin gayri muayyenliği ve sosyal güvenliğin henüz pek yeni bir müessesе olması sebepleriyle cevapsız kalacağını hemen ifade etmek isteriz.

Konumuzu incelerken şu sualler sorulabilir:

1 — Millî gelirin hacmi üzerinde sosyal güvenliğin ne gibi tesirleri olabilir? Sosyal güvenlik alanında millî gelirin hacmi, nelerin yapılabileceğini veya nelerin yapılamıyacağını tayin etmeye kâfi midir?

2 — Sosyal güvenlik millî gelirin kompozisyonu üzerine ne gibi tesirler icra edebilir? Yani gelirlerin yeniden dağıtılması konusunda sosyal güvenliğin tesirleri nelerdir? Ve istihsal gelecekteki durumu üzerinde gelirlerin yeniden dağıtımının ne gibi tesirleri olmaktadır? Sosyal güvenlik bir ülkede tasarruf ve yatırım meylini arttırmakta mıdır, azaltmakta mıdır?

Millî geliri istihşâl olunan mal ve hizmetlerin bütünü olarak kabul edei ve bunu sosyal güvenlikle birlikte inceleyecek olursak hemen diyebiliriz ki, fert başına düşen millî geliri yüksek olan ülke diğerine nazaran daha gelişmiş bir sosyal güvenlik sistemine sahip olabilir. Gerçekten nisbeten yaygın bir sosyal güvenlik sistemi fakir bir ülkede hemen hemen düşünülemez. Şu halde en fazla sosyal güvenliğe muhtaç olan ülkenin onu en az tatbik şansına sahip ülke olduğu söylenebilir. Şayet bu ülke milletlerarası rekabette verimliliği daha yüksek ülkelerle karşı karşıya bulunuyorsa mesele daha da ciddi bir mahiyet almaktadır.

Buna mukabil, zengin bir ülkede hem istihşâl hem de verimlilik yüksek seviyede olduğundan müteşebbisleri ürkütmeden istihşâlin bir kısmını alarak muhtaç olanlara dağıtma imkânı mevcuttur. Şu halde zahiren hayat seviyesini yükseltmeye en az muhtaç bulunan ülke, sosyal güvenlik bakımından daha mükâmil bir sisteme vücut verme imkânına sahip bulunmaktadır.

Şayet durumu sadece belirli bir anda değil de, zaman içinde gelişme seyri bakımından ele alırsak, mantıkî olarak denilebilir ki sosyal güvenlik yoluyla tehlikelerin karşılanması; ferdin açlık, sefalet korkusundan kurtarılması ancak millî gelirdeki bir yükselme ile yani istihşâl ve verimliliğin artırılmasıyla kabildir.

Gerçekten istihşâl azalmakta ise, nakdî bakımdan aynı miktar ödenekleri dağıtmak elbetteki mümkündür. Ancak bu takdirde mevcut malların miktarı azalacağından netice itibariyle sosyal güvenliğin sağladığı faydanın hakikî değerinde bir düşme kendini gösterecektir. Tabiiyle ancak istihşâl edilebilen şeyler dağıtılabildiğinden ne kadar fazla istihşâl olunursa o nisbette dağıtma imkânı da fazlalaşacaktır. Şu halde sosyal güvenliğin gelişmesi fert başına düşen millî gelirin artmasına bağlıdır denilebilir.

Madem ki hakikî bir güvenlik sistemi, mevcut olan ve istihlâke müsait malların çoğaltılmasıyla kabildir bunu nasıl sağlamak icap etmektedir? Millî gelirin artması üzerinde müessir olan bir çok sebep mevcuttur. Fakat bir esash unsur vardır ki o da daha çok istihşâl edebilmek için daha fazla sermayeye ihtiyaç olduğu gerçeğidir.

İkinci Dünya Harbinden sonra bütün Avrupa ülkeleri harpten önceki hayat seviyesine bir an evvel kavuşma yerine, iktisadî mekanizmayı yeniden harekete getirmek için millî gelirlerinden daha büyük bir kısmı yeni fabrikalar kurmak, mevcutları modern hale getirmek ve daha hızlı

ve tesirli yeni makineleri ileri bir teknikle geliştirmek yolunu tercih etmişlerdir. Bütün iktisadî plânlar hür dünyada olsun, demirperde gerisinde olsun sermayenin hızla birikimini sağlamak suretiyle büyük yatırımların yapılmasını yani makine istihşâlini hedef tutuyordu. Nitekim Sovyet Rusya da son 25 seneden beri sermaye birikimini hızla gerçekleştirmek ve böylece geri kaldığı zamanı telâfi etmek isteyen ülkelerin tipik bir misâlini arz etmektedir.

Sosyal güvenlik bu sermaye teşkilini teşvik edecek ve istihlâk yerine gelirlerin istihşâle yönelmesini sağlayabilecek midir? İlk bakışta bunun böyle olmayacağı anlaşılmaktadır. Şayet sosyal güvenliğin gayelerinden biri herkese, şartlar ne olursa olsun asgarî bir istihlâk miktarı sağlamak olduğu kabul edilirse, bu sistemin tasarruftan ziyade istihlâki teşvik ettiği söylenebilir. Daha önce işaret ettiğimiz fasit daire burada kendini göstermekte ve millî gelirlerini en fazla arttırmak yani sermaye teşkiline en fazla muhtaç olan ülkelerde sermaye birikimi en fazla güçlük arz etmekte ve esasen düşük olan istihlâk seviyesini daha da düşürme zorunluğunu doğurmaktadır. Böylece istihlâk ile sermaye teşekkülü yani istihşâlin gelişmesini sağlayan yeni yatırım imkânları arasında bir tezat göze çarpmaktadır.

Fakat başka bir zaviyeden mesele ele alınırsa görülür ki sosyal güvenlik bir bakıma insan gücünü yaratmakta ve bunu himaye etmektedir. Başka bir ifade ile sosyal güvenlik nüfusun artışına imkân vermek ve sihatli bir işgücünü korumak suretiyle istihşâlin artmasını kolaylaştırmaktadır. Sermayenin verimli alanlara yatırılması sayesinde millî geliri arttırmak mümkün olduğuna göre, acaba sosyal güvenlik fertler nezdinde tasarrufu ve dolayısıyla yatırımı teşvik edici bir tesire sahip midir?

Bu sahada biz müşahedelerimizi yaptığımız kısa devre zarfında pek az bilgiye sahip bulunmaktayız. Bununla beraber bir fert tarafından ihtiyarî şekilde yapılan ve bilâhare istihşâle arzedilen tasarruf, fena günler, beklenmeyen felâketler ve genel olarak fert için zararlı sonuçlar doğuran durumlar karşısında (kaza, uzun hastalık, ihtiyarlık gibi) bir garanti sağlamaktadır.

Ferdin emniyet içinde ve ihtiyaçlarının esaretinden kurtulmak maksadıyla giriştiği bu şahsî tasarruf, para istikrarının olmadığı ülkelerde başarısızlığa uğramakta ve fert kolektif güvenlik sistemlerine doğru yönelmektedir.

Özet olarak denilebilir ki sosyal güvenlik, ferdin tasarruf maksadıyla ayırdığı gelirin bir kısmını azaltmaktadır.

Fakat bu durumun sosyal güvenlik müessesesinin ilk anlarında rastlanan bir sonuç olduğu anlaşılmaktadır. Zira sosyal güvenlik zarureti hissedene fert, istikbalini kendi durumuna göre garanti altına alabilmek için daha fazla tasarrufa gayret sarfettiği görülmektedir. Bu tasarruf tabiatıyla o şahsın mizacı ile ilgili faktörlerin tesiriyle değişmektedir. Meselâ o kimsenin asgarî bir miktar ile yetinip yetinmemesi, istikbaline attığı önem gibi sebep ve saiklerle az çok farklı bir şekilde tezahür etmektedir. Şu halde belirli bir intibak devresinden sonra şahsî tasarruf, sosyal güvenlik sistemi tarafından temin edilen garantilere rağmen, yenden kendini gösterecektir. Ancak bu husus tabiatıyla paramın, hiç olmazsa nisbî bir istikrar içinde bulunmasını icap ettirmektedir. Aksi halde fert istikbalî düşünerek tasarruf etme yerine kazancını günü gününe harcama cihetine gidecektir.

Sosyal güvenliğin gelir dağılımı üzerinde ne gibi tesiri mevcuttur? Bu hususun analizi oldukça güçtür. Bütün sosyal hâdiselerde olduğu gibi görünen ve görünmeye faktörler işe karışmakta ve sonuçlar ekseriyâ önemli ve tayin edici âmil olmaktadır.

İlk önceleri sosyal güvenliğin amacı, bir şahsın hayatında husule gelen ve onu verimsiz hale getiren aleyhte değişimleri telâfi etmektir. Meselâ ihtiyarlık, kazalar, hastalık, malûliyet iş esnasında veya haricinde ölüm gibi. Bunlardan bir kısmı, ihtiyarlık gibi, önceden tahmini kabul; bir kısmı ise gelirin azalması gibi önceden tahmini imkânsız bütün hâdiseleri ifade ve ihata etmektedir. Keza ailenin bünyesi bakımından mesut bir hâdise, aile yükünü arttırması itibariyle sosyal güvenliğini ilgilendirmektedir. Yaş, meslekî emniyet, gelir seviyesi esaslarına göre nüfusun strüktürü sosyal güvenlik sistemine tesir etmektedir. Üstelik verimli olmayan bu kimselere yapılan yardımları karşılayabilmek için bu meblâğları müstahsil kütleden temin etmek gerekmektedir. İstihşâlden sağlanan fayda ile bu gelirleri ihtiyarlık, hastalık, kaza gibi istihşâl faaliyetinde bulunamayan yahut çocukluk gibi sebeplerle henüz istihşâl çağına girmemişler arasında bir gelir akımı sağlamak lâzımdır. Buradan çeşitli meseleler doğuran bir nevi tekniğin ortaya çıktığı görülür. Billhassa başlangıçta fevkalâde önemli olan şu mesele kendini göstermektedir: Bütün iştirak edenler prim ödeyecekler midir? Bunların hepsi aynı şekilde mi katılacaktır? Devlet bizzat iştirak edecek midir? Ve şayet primler yetersiz ise bunu kim karşılayacaktır?

Bu konuda hayati önem taşıyan diğer meseleler de ortaya çıkmaktadır: Meselâ primlerin yükü netice itibariyle bunları ödeyecek olanlar

üzerinde mi kalacaktır? Yoksa bütün vergilerde gördüğümüz üzere vergiyi ödeyenlerin insiyakî olarak bu yükü diğer şahıslara aktarma istekleri burada da kendini gösterecek midir?

Ödenekler bakımından da çeşitli sorularla karşılaşılıyor: Gerçekten zararın tamamı mı karşılanacaktır, yoksa götürü bir ödenek mi ödenecektir? Ödenekleri alanlar bunlardan hakikaten faydalananlar mıdır? Bu husus aile yardımlarındaki veli veya vasilere yapılan ödemeler konusunda bilhassa ortaya çıkmaktadır. Hemen işaret edelim ki bu gibi daha bir çok kompleks vaziyet zikretmek mümkündür.

Fransa'da sosyal güvenliğin sonuçlarını değerlendirebilmek için uygun ve kâfi şartlara sahip bulunmuyoruz. Enflasyon bütün sosyal münasebetleri alt üst etmekte ve sun'î bir vaziyet hakikî durumu maskeleymektedir. Şu halde biz kati bir mahiyet taşıyan iddialar yerine kaydı ihtiyatla görüşlerimizi ileri sürmekle yetineceğiz.

1950 de doğrudan doğruya veya dolaylı şekilde ödenen ücretlerin millî gelir içindeki yekûnu sosyal güvenlikten evvelki seviyesini aşağı yukarı muhafaza etmiştir. Nitekim hafif bir yükselme ile millî gelirdeki ücretlerin payı % 50-55 civarında bulunuyordu. Fakat millî gelirin iç bünyesinde belirli değişmeler husule gelmiştir. 1938 den beri vilâyetlerin gelirleri Parisi daha yakından takip etmeye başlamıştır. Keza kadın işgücü erkek işçilere ve ehliyetsiz işçiler kalifiye işçilere nazaran durumlarını düzeltmeye muvaffak olmuşlardır. Çırakların da ücretlerinde bir yükselme göze çarpmaktadır. Böylece ücret kademeleri arasında farklar azalma temayülü göstermiştir. Bu değişikliklerde acaba sosyal güvenliğin bir tesiri olmuş mudur? Bu soruya müsbet cevap verilemeyeceği kanısındayız. Bununla beraber aile reisinin gelirinde bekâr vatandaşa nazaran bir yükselme olmuştur. Nitekim aile yardımları sayesinde (1950 de 350 milyar) ücret karşılığı çalışan ve 2-3 çocuk babası aile reisinin satın alma gücü 1950-1951 de 1938 seviyesini muhafaza edebildiği halde, bekâr işçinininki % 20-25 nisbetinde düşüş göstermiştir.

Nihayet bazı sosyal grupların ödedikleri primlerle aldıkları ödenekler arasında denge sağlanamamakta ve neticede husule gelen açık devlet veya başka bir teşekkül tarafından karşılanmaktadır. Tabiatıyla bu sosyal gruba mensup olanlar sosyal güvenlik olmasa idi bu nisbette bir gelire kavuşamayacaklardı. Bu husus bilhassa ziraatla uğraşanlar hakkında söylenebilir.

Böylece sosyal güvenliğin sinesinde bundan faydalanan imtiyazlılar bulunduğu gibi bunun zararına uğrayanlar da ortaya çıkmaktadır.

Şu husus hatıra gelebilir. Meselâ çok çocuklu genç evlilere avantajlar sağhyan yeni sistem, talep hacmini yeni bir istikamete yöneltmiş midir? Buna cevap vermek hayli güçtür. Meselâ şarap istihlâkünde bir düşme, buna karşılık çocuk arabası veya oyuncak talebinde bir artma olmuş mudur? Gıda ve ailenin sair ihtiyaçlarını karşılamak üzere açılan ve kısa zamanda gelişen çamaşır makinesi, buz dolabı, elektrik süpürgesi gibi eşya satan mağazalara bakılırsa bu hususa inanmak gerekir. Fakat bu konuda diğer faktörler de işe karıştığından belirli bir cevap vermek imkânsız hale gelmektedir. Bununla beraber bu husus şunu gösteriyor ki sosyal güvenlikten hakikî şekilde faydalananlar, ödenekleri alanlardan ziyade bu ödenekler sayesinde satın alınan hizmet veya malları temin edenler olmaktadır. Nitekim en fazla menfaat sağhyanlar ilaç müstahsilleri, doktorlar veya diğer yardımcı sağlık personeli olmuştur. Bunların rolü 15 seneden beri baş döndürücü bir hızla artmıştır. Keza klinik sahipleri, otomobil fabrikatörleri, çocuk eşyası imalâtçıları da bu arada zikredilebilir.

Hülâsa olarak denilebilir ki istihşâl ettikleri mal veya hizmetlere karşı sosyal güvenliğin ortaya çıkışı ile büyük bir talep artışından faydalananlar, bu sistemden kazanç sağlamışlardır.

Sosyal güvenliğin açığı meselesine gelince bu da büyük önem taşımaktadır. Zira bu konunun tahlili, sosyal güvenlik müessesesinin sözde müstakil oluşunu cerh etmektedir. Bu açığın devlet bütçesi tarafından kapatılması halinde, bir sosyal gurubun geliri üzerinden alınan primlerin bu guruba ödenen ödenekleri karşılamaya kifayet etmediğini göstermektedir. Böylece devlet ile sosyal güvenlik arasında bir bağ ortaya çıkmakla kalmamakta üstelik millî gelirin tereküp tarzında bir değişiklik, bir yenden dağıtım faaliyeti kendini göstermektedir.

Meselâ aktif nüfusun gelirinden bir kısmını almak suretiyle yaşlı, aktif olmayan nüfusa ihtiyarlık ödeneği şeklinde ödenmektedir. Yaşlı nüfusun hiç prim ödemediği veya pek az bir ödemede bulunduğu malumdur. Keza talebeler de aldıkları ödenekleri tamamen finanse edecek bir prim ödememektedirler. Nihayet ziraat sektöründeki aile yardımları ve diğer sosyal sigortalar devletin yardımı ile ayakta durabilmektedir. Şu halde şehirlerde sanayi ve ticaret sektörlerinin ödedikleri milyarlar ziraata aktarılmaktadır. Böylece ilk bakışta şehirlerin köyleri destekleyip sübvansiyone ettiği söylenebilir. Şu halde burada ziraat lehine bir gelir dağıtımını açıkça görülmektedir.

Sosyal güvenliğin bir ülkede gelir dağılımına getirebileceği bazı değişikliklere yukarıda işaret etmeye çalıştık. Bunların ihmal edilemeyecek

kadar önem taşıdıkları kati olmakla beraber, bu konuda fazla mübalâğa etmemek gerektiği kanaatindeyiz.

Görüşümüzü daha iyi açıklayabilmek için sosyal güvenlikten aşağıdaki maksatlar uğrunda faydalanmanın kabil olup olmadığını araştıralım:

1 — Belirli bir devre içinde gelir dağılımını daha ileri ve müessir şekilde gerçekleştirmek mümkün müdür? Yani başka bir ifade ile sosyal güvenliğe tekabül eden varyasyonlar sayesinde ekonomiyi düzenlemeye imkân var mıdır?

2 — Sosyal güvenlik sayesinde millî gelirden daha radikal bir dağılım yapmak, gelirler arasında belirli bir eşitlik sağlamak mümkün müdür?

Her iki hipotezde de şu soru sorulmalıdır: Böyle bir neticeye ulaşmak kabil midir ve bu sonuç çeşitli reaksiyonları davet edeceğine göre temenniye şayan mıdır? Bu iki fikri sırasıyla inceleyelim.

1 — Sosyal güvenlik bir şahsın gelirinde doğumundan ölümüne kadar çeşitli devreler itibariyle bir telâfi fonksiyonu ifa etmektedir. İleri sürülebilir ki bir şahıs aile yardımı olarak çocukluğunda ve ihtiyarlık ödeneği olarak yaşlılığında aldıklarını verimli çağında kazandığı maaş veya ücretlerinden ödemektedir. Şu halde sadece zaman bakımından bir değişiklik olmakta ve verimli senelerin kazancı verimsiz senelere aktarılmaktadır. Böylece ferdî gelir, zaman içinde tanzim olunmaktadır.

Sosyal güvenlik zaman içinde millî geliri de aynı şekilde tanzim edebilir mi? Yani sosyal güvenlik, iktisadî hayatın refah ve kriz devrelerine engel olmasa dahi bunları hafifletip düzenleyici bir rol oynayabilir mi? Sosyal güvenliğin gelirlerin yeniden dağıtımında tıpkı bir devlet bütçesi gibi önemli bir vasıta olduğuna şüphe yoktur. Meselâ refah devresinde primleri arttırmak buna mukabil ödenekleri azaltmak; kriz devrelerinde ise primleri azaltmak suretiyle ücretlilerin yükünü hafifletmek ve ödenekleri arttırmak suretiyle de umumî talep hacmini ve istihlâki arttırmak ve böylece istihlâk seviyesini korumak veya ekonomiyi yeniden harekete geçirmek amacı güdülebilir.

Bu husus Keynes ve Beveridge tarafından tam istihdama sosyal güvenlik tedbirleri sayesinde ulaşma fikri olarak benimsenmiştir. Şayet tam istihdam belirli bir talep hacminin elde tutulması sayesinde gerçekleşecekse sosyal güvenlik gelir dağıtım vasıtası olarak kriz devrelerinde işsizlere, ihtiyarlara bir miktar ödeme yapmak suretiyle bunların yekûn

talep hacmindeki iştiraklerini kısmen olsun devam ettirebilmelerini sağlamaktadır. Şu halde sosyal güvenlik iktisadî kriz devrelerinin şiddetini hafifleten (Hiç olmazsa belirli noktalarda ve kısa vadede) bir amortissör vazifesi görmektedir. Buna mukabil sosyal güvenliğin, bazılarının iddia ettikleri gibi, talep hacmini tahrik edici, ekonomiyi harekete getirici ve böylece bir iktisadî büyüme-faktörü olduğu hususu kat'i değildir.

İktisadî kriz ve refah devrelerini tanzim etme suretiyle güçlükleri yenme fikri ilk bakışta çok cazip görünmektedir. Fakat teknik zaruretler ve bilinen psikolojik ihtiyatlar bu konuda bizi temkinli konuşmaya mecbur etmektedir.

Şayet sosyal güvenlik belirli bir anda o sene elde ettiğinden daha fazlasını dağıtma cihetine gidiyorsa, bu ancak sosyal güvenlik teşkilâtının refah devresinde toplayıp muhafaza ettiği ve kriz devrelerinde harcamak üzere bir ihtiyat fonu teşkil etmesiyle kabildir.

Fakat sosyal güvenlik ihtiyat olarak ayırdığı meblâğların satın alma gücünü aynen muhafaza etmek isterse bunu ne şekilde yapabilecektir? Şayet nakit halinde muhafaza ederse paranın kıymetini kaybetmesi, bir tehlike olarak belirmektedir. Şayet âmme borçlarını satın alma cihetine giderse, bu pek yüksek değerleri kriz devresinde satmak ve likit para elde etmek, alıcı bulma müşkilâtı karşısında güç olacaktır. Zira bu devrede gelirler azaldığından müşterilerin talebi düşmüş, buna mukabil malını satmak isteyenlerin sayısı çoğalmıştır.

Şu halde yabancı bir ülkede satın alınan ve orada satılan bir altın rezervi teşkil etmedikçe sosyal güvenlik önceden, refah devresinde, elde ettiği ilâve gelirleri sonradan değerlendirmek imkânından mahrumdur. denilebilir. Yabancı ülkelerde altın stoku yapabilmek ise dış konjoktüre bağlı bir mesele olarak her zaman mümkün değildir. Şayet kriz devresinde bir ek ödenek isteniyorsa bunun devletten talep edilmesinden de çekinmek lâzımdır. Zira devletin açığı artmakta ve devlet karşılıksız para basma cihetine giderek enflasyona sebep olmaktadır. Bu suretle neticesi belirsiz bir tehlikeyi önlemek isterken neticesi kat'i bir tehlike yaratılmış olmaktadır.

Diğer bir problem, primlerin ve ödeneklerin iktisadî konjoktür devrelerine nasıl ayduurulacağı hususudur. Bu konuda kat'i bir kritere ihtiyaç vardır. Halbuki hali hazırda bu devreler az çok belirsiz şekilde ortaya çıkmaktadırlar. Ne zaman başladıkları, ne zaman sona erdikleri, önceden olduğu gibi devam edip etmedikleri artık bilinmemektedir.

Diğer yandan sosyal güvenlik tarafından önemli bir para rezervi gerçekleştirilince, bu belirli bir ihtimalin tahakkuku halinde sarfedilmek üzere tahsis edilmiş olsa dahi, devlet bu paralara göz dikmektedir. Bu durum meselâ 1926 da Versayda Anayasa teminatıyla merasimle kurulan müstakil amortisman sandığında müşahede edilmiştir. Bu sandık önemli fonlara sahip olur olmaz devlet bunları kendine tahsis etmiş ve sebep olarak da içinde bulunulan malî güçlükleri ileri sürmüştür. Halbuki bu fonların borçların ödenmesine tahsis edilmesi gerekiyordu. Görülüyor ki kâğıt üzerinde fevkalâde cazip görünen formüller bir çok güçlükler arz etmektedir.

Sosyal güvenliğin mekân içinde gelir dağılımını tanzim ettiğine yukarıda işaret etmiş ve meselâ şehirlerin köyleri kısmen finanse ettiğine değinmiştir. Acaba bir ülkede bölge kalkınmasını plânlarken sosyal güvenlikten faydalanabilir miyiz? Şehirlerin muayyen bir miktar nüfusun üstüne çıktıkları takdirde çeşitli ve mahzurlu problemler yarattıkları kabul edildiği takdirde oralarda primleri yükseltmek ve ödenekleri azaltmak suretiyle o şehirlerdeki işletmeleri ve şahısları başka yerlere meselâ daha küçük şehirlere veya diğer bölgelere gitmeye teşvik etmek gerekmez mi? Bu husus tabiatıyla ahenkli bir mesken politikası ile kombine edilmeli ve tıkanmış büyük şehirler kurma yerine sanayi ve nüfusu diğer yerlere doğru sevk etmek amacını gütmelidir.

2 — Sosyal güvenlikten vergilendirme yoluyla yapılan ve millî gelir içinde gelirlerin yeniden dağıtımını hedefini güden bir görev beklenemez mi? Bu cihet primlerin tıpkı bir vergi olarak tanınmasına müncer olmaktadır. Gerçi primler özel bir tahsis ve hiç olmazsa zahiren müstakil bir muhasebe sistemine sahiptirler.

Önceleri primler bir sosyal guruptan, meselâ sanayi işçilerinden alınmakta, ve yine bu grup dahilinde tevzi edilmekte idi. Fakat sosyal güvenliğin umumileşmesi bir sosyal guruptan ötekine fonların akımını yani bütün guruplar arasında umumi bir dayanışmanın ortaya çıkmasını tevlit etmiştir. Halbuki eskiden bu konuda bölgeler, mesleki faaliyet gurupları ve şahıslar arasındaki umumi dayanışmayı esas itibarıyla devlet bütçesi temin ve temsil etmek durumunda idi.

Binaenaleyh primlerin günümüzde hakiki anlamıyla vergi, ödeneklerin de âmme harcamaları olduğunu kabul etmek gerekmektedir. Tıpkı bir devlet bütçesi için ortaya çıkan ve gelirlerin yeniden dağıtımını hedef tutan bütün vergi ve harcamalar hakkında bahis konusu olan meseleler sosyal güvenlik sistemi için de varittir.

Bu "vergi karakterli primlerin" âdil olması yani herkesin özel durumunu nazarı dikkate alması, şahsî olması yani götürü usulü bertaraf etmesi ve belirli bir asgari için geçerli olması gerekmektedir. Üstelik herkesin ödeme kapasitesini ölçebilmek için farklı esaslara baş vurmak icap eder. Gayrı adil olma tehlikesini yaratan tek vergi sistemi yerine, tercihan herkesin durumuna göre ayarlanmış çok sayıda vergilerden faydalanmak daha yerinde olacağı kanaatindeyiz. Nihayet yaşama ve gelişme isteyen bir cemiyette vergiler yaratıcı ve üretici gayretleri ürkütmemelidir. Aksi halde vergi, vergilendirmeye esas teşkil eden millî geliri yıkmak suretiyle kendi kendini inkâr eder duruma düşecektir.

Nazarî bakımdan İngilterede gerçekleştirildiği üzere, umumi bir gelir vergisi ve ileri derecede müstakil bir veraset vergisi yoluyla sosyal güvenlik masraflarının büyük bir kısmının karşılanması ve böylece millî gelirin ileri derecede dağıtımının sağlanması düşünülebilir. Bu suretle bahis konusu vergilerden beklenen amaç gerçekleşmekte ve büyük servetlerin yavaş yavaş kaybolmasıyla gelirler arasında bir nevi eşitlik hasıl olmaktadır.

Bu sistemin Fransada tatbikinin güç olduğu söylenebilir. Zira İngiltereden kopye edilmiş bir gelir vergisi sistemi 40 senelik tatbikata rağmen Fransız örf ve adetlerine girememiştir.

Gelirlerin yeniden dağıtımı ameliyesi, başlangıçta, büyük gelir ve servetlerin mevcut olması nisbetinde parlak başarılar kazanmakta ise de bu büyük servetler kaybolunca bunlar sosyal güvenliğin masraflarını yalnızca finanse edemeyeceklerinden bu sistemden faydalananlardan talepte bulunma zorunluğu hasıl olacak ve bunun sonuçlu olarak da, halen mevcut olduğu üzere dahili bir gelir dağılımı faaliyetine gidilecektir.

İktisatçılar meseleleri vaz etmek suretiyle bunları halletme sorumluluğunu taşıyanlara durumu göstermek, mümkün görülen ihtimalleri izah ederek elde edilmesi mümkün olan ve olmayan neticeleri ortaya koymak durumundadırlar. Yazımızı İngiliz İşçi Partisine mensup Maliye Bakanı Sir Stafford Crips'in İngiltere bütçesini 1950 de Parlemantoya sevkederken kullandığı bir cümle ile bitireceğiz: "Millî gelirin vergi yolu ile yeniden dağıtımında daha fazla ileri gidebileceğimizi mümkün göremiyorum. Millî serveti paralel şekilde arttırmaksızın sosyal güvenlik hizmetlerini daha fazla geliştirmenin imkânsızlığına kani bulunmaktayım".

Tercüme eden : *Metin KUTAL*