

CUMHURİYET'İN 80. YILINDA TÜRK SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİ VE SORUNLARI

Ali Güzel*

Değerli konuklar, değerli meslektaşlarım,

Bugün çok anlamlı bir toplantı için burada bulunuyoruz. Konumuz, "Cumhuriyet'in 80. yılında Türk Sosyal Güvenlik Sistemi ve Sorunları". Gerçekten, sosyal güvenliğin gelişim sürecine baktığımızda, Cumhuriyet'in kuruluşuyla birlikte, ülkemizde sosyal güvenliğin ilk temel ilkelerinin oluşturulduğu ve izleyen yıllarda da yoğun bir şekilde bunların yaşama geçirildiği ve bugün halen yürürlükte olan sistemin, bu çabaların, yani Cumhuriyet'in bir ürünü olarak mevcut olduğunu gözlemlemekteyiz.

Değerli hocam Gülten Kutal, bana panel başkam onurunu verirken, bir başka görev daha verdi. Panele katılan diğer değerli konukların hoşgörüsüne sığmarak, genel bir çerçeve çizmek istiyorum. Belki daha sonra, Türk Sosyal Güvenlik Sistemi'nin sorunlarını en yetkin kişilerden dinleyeceksiniz. Çünkü, görevleri bu sorunların tespiti ve çözümü. Dolayısıyla, doğrudan doğruya kendilerini dinleyeceksiniz. Ama ben, müsaade ederseniz çok genel hatlarıyla tarihsel bir perspektif içinde, gerek Türkiye'de, gerekse dünya ülkelerinde sosyal güvenlik sistemlerinin temel sorunlarına değineceğim. Çünkü, dünyadaki gelişimi, trendi kavramadan Türk sosyal güvenlik sistemini analiz etmek zordur. Bu nedenle, sanıyorum ki, benim konuşmam, bundan somaki tartışmalara ve diğer konuşmacıların yapacakları açıklamalara belki temel olma açısından bir yararı olacaktır.

Gerçekten, 1800'lü yıllarda sosyal güvenliğin ilk temeli, biliyorsunuz 17 Kasım 1881 tarihinde Alman Şansölyesi Bismarck'ın

* Marmara Üniversitesi, İİBF, Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü Öğretim Üyesi

parlamentoya yaptığı bir sunuş konuşmasıyla başlar. Bugün Türkiye’de benimsenmiş olan sosyal sigorta modeli de Bismarck modelidir. Yani, sosyal sigorta tekniğini esas alan bir modeldir. Evet, Bismarck bu mesajı sunarken, neler yapacağını çok iyi biliyordu. Bismarck’tan sonra 1930’lu yıllarda ABD’de Başkan Roosevelt de, sosyal güvenlik yasasını yürürlüğe koyarken ne yapması gerektiğini çok iyi biliyordu. Başkan, 1929 Dünya Ekonomik Bunalımı’nın toplumda yarattığı çöküntüye, işsizliğe, sosyal güvenlik sistemiyle çözüm arayışı içine girmiştir. İngiliz hükümeti de, II. Dünya Savaşı devam ederken, Beveridge başkanlığında bir komisyonu oluştururken ne yapmak istediğini iyi biliyordu. Bu komisyonun başkanı Beveridge, 1942 yılında raporunu yayınladığı sırada, dünyada büyük yankı uyandıran, iki saat içinde 250 bin nüshasının tükendiği bu raporda, neler yapmak istediğini çok iyi biliyordu.

Ancak, bugüne baktığımızda, sosyal güvenlik sistemleri ne yazık ki bir belirsizlik içindedir. Ve toplumlar ne yapacakları, sistemin mevcut sorunlarını nasıl çözümlenecekleri konusunda bir belirsizlik içinde bulunmaktadır. Dolayısıyla, bugün geleceğe baktığımızda, gerçekten karamsar bir tabloyla karşılaşyoruz, belirsizliklerle boğuşmak durumunda kalıyoruz. Diğer alanlarda olduğu gibi, sosyal güvenlik sisteminde de mevcut sorunları çözmek, gerçekten çok zor görünmektedir.

Sosyal güvenlik sisteminin oluşumu ve gelişimi, bildiğimiz gibi, bir ülkenin siyasal, ekonomik, demografik ve sosyal yapısıyla çok yakından ilgilidir. Herşeyden önce, sosyal güvenlik sistemi, ekonomik sistem ve konjonktürün bir ürünüdür. Bu nedenle, sosyal güvenlik sistemi, sanayileşme süreciyle birlikte başlar. İşçi sınıfının ortaya çıkmasıyla, onların kentlere göç etmesiyle, fabrikalarda biraraya gelmesiyle, işsizliğin ortaya çıkmasıyla, dolayısıyla bu sorunlara çözüm getirmek amacıyla sosyal güvenlik sistemi oluşturulur.

Ülkemize baktığımızda, çok eskilerde, 1800’lü yıllarda Osmanlı İmparatorluğu döneminde iki tane nizamnameyle karşılaşılıyor. 1865 tarihli Dilaver Paşa Nizamnamesi ve 1869 tarihli Maadin Nizamnamesi. Bunlar, çok sınırlı olarak maden ocaklarında çalışanların belli sorunlarına çözüm getirmek amacıyla düzenlenmiştir, kısmen uygulanmıştır, birisi ise zaten uygulanmamıştır.

Cumhuriyet’in ilamından önceki Büyük Millet Meclisi hükümeti döneminde, bu yönde çabaların yoğunlaştığını görüyoruz. 1921-1923

dönemine bakıldığında, 28 Nisan 1921'de 114 sayılı "Zonguldak ve Ereğli Havza-i Fahmiyesi'nde Mevcut Kömür Tozlarının Amelenin Menfaatine Ayrılması Yasası" görülmektedir. 10 Eylül 1921 tarihli 151 sayılı yasa da, yine Ereğli havzasında çalışanlara yönelik olarak çıkartılmıştır. Bu yasa, sosyal politika açısından önemli bir başlangıçtır; hatta Cahit Talas hocamızın deyimiyle, ilk "mahdut portreli iş kammumuz" olarak da ifade edilebilir; ama bu yasada sosyal güvenlik boyutu da var.

Ancak, ilk kez 1936 tarihli İş Yasası ile sosyal güvenliğin bugün de geçerli olan temel ilkelerinin belirlendiğini görüyoruz. Gerçekten, bu yasanın 100-107. maddeleri, sosyal güvenliği, 1800'lü yıllardan itibaren süregelen ve diğer ülkelerin pozitif düzenlemelerinde benimsenmiş olan ilkeleri çok özlü bir biçimde içerecek şekilde ifade etmiştir. Bugün de bütün ulusal pozitif düzenlemelerin, evrensel insan hakları düzenlemelerinin, sosyal güvenlik hakkının temel nitelikleri konusunda benimsediği esaslar 1936 tarihli yasanın 5-6 maddesinde hüküm altına alınmıştır.

Bu yasanın, bu toplantı açısından manevi bir değeri var. Burada, yine Sosyal Siyaset Konferansları çerçevesinde birkaç yıl önce 1936 tarihli İş Yasası'nın açıklamasına ilişkin bir konferans vermiştim. Dolayısıyla, burada şu anda bulunmakla bir yandan çok sevinçliyim, diğer yandan da hüzünlüyüm. Çünkü, o zamanki konferansımı sunmama vesile olan değerli ve saygıdeğer hocamız Nusret Ekin aramızda yok. Bu vesileyle, Nusret Ekin hocamızı saygıyla ve rahmetle anmayı bir görev bilmekteyim.

Evet, o zaman da söylemiştim, 1936 tarihli İş Yasası, kurulacak sosyal sigorta kollarının neler olacağını ve bunların önceliklerini belirlemişti. Ve yine, sosyal güvenlikte özel sigortadan farklı olarak, zorunluluk ilkesini benimsemişti. Bugün 506 sayılı Yasa'nın 6. maddesinde ifade edilen ilkenin kaynağı, demek ki 1936 tarihli yasadır. Sosyal sigortalar, yasayla devlete bir görev olarak verilmiştir. Ayrıca, sosyal sigorta tekniğinin doğası gereği, prime dayalı bir finansman modeli benimsenmişti. Bu model, İngiltere, Yeni Zelanda, Hollanda ve Kuzey ülkeleri istisna edilirse, aşağı yukarı o güne kadar tüm Avrupa ülkelerinde ve bugün de dünyanın birçok ülkesinde benimsenen modeldir. Primli modelin, en iyi sosyal sigorta modeli olduğunu söyleyebiliriz.

Türkiye'deki gelişimi süratle izlersek, 1936 tarihli yasa ne yazık ki hemen uygulanamamıştır. Ancak, II. Dünya Savaşı'ndan soma bu yasanın öngördüğü sigorta dalları kurulmaya başlanmıştır. 1945 yılından itibaren iş kazaları, analık sigortası, İşçi Sigortaları Kurumu (bugünkü Sosyal Sigortalar Kurumu), ihtiyarlık sigortası; 1949 yılında, bugün de yürürlükte olan T.C. Emekli Sandığı vs. tesis edilmiş, bu süreç yoğun bir şekilde 1961 Anayasası'na kadar gelmiştir.

1961 Anayasası, 48. maddesinde, 1848 tarihli Evrensel İnsan Hakları Bildirgesi'nin 22. maddesini aynen aktararak, sosyal güvenliğin herkes için temel bir hak olduğunu ve hakkı yerine getirme görevinin de devlete ait olduğunu düzenlemiştir. Görüyorsunuz ki, sosyal güvenliğin yasal ve anayasal düzeydeki gelişimi, Batı ülkelerindeki gelişime bir paralellik göstermektedir. Bazı noktalarda özdeşlik sözkonusu olmakta ve Cumhuriyet'in kurulmasıyla birlikte bu alanda yoğun bir çabanın gösterildiği gözlenmektedir.

Daha sonraki dönemlerde, yani anayasalarda ve uluslararası insan hakları bildirilerinde "sosyal güvenlik hakkı"nın düzenlenmesi, bu hakkın insanın temel bir hakkı olduğu konusunda evrensel bir kabulün doğmasına yol açmıştır. Ülkemizde de, gerek Anayasa Mahkemesi, gerek Yargıtay, çeşitli kararlarında sosyal güvenlik hakkının Anayasa'nın 17. maddesinde ifadesini bulan, kişinin yaşama hakkıyla yakından ilgili olduğu üzerinde durmuştur. Yine, Anayasa Mahkemesi, sosyal devletin temel amacının, sosyal güvenliği sağlamak olduğunu, sosyal devletin güçsüzleri güçlüler karşısında korumak olduğunu ifade etmiştir.

Geçen hafta İş Hukuku Milli Komitesi'nin düzenlediği toplantıda, Yargıtay kararlarının değerlendirildiği bir tebliğ sunmuştum. Hukuk Genel Kurulu'nun 06.07.2002 tarihli kararı çok anlamlıdır. Yasa ile, sosyal güvenlik sağlanan kişilere, yaşadıkları toplum içinde (bu aynen Yargıtay Hukuk Genel Kurulu kararı), insan onuruna yaraşur şekilde, onu başkasına muhtaç etmeyecek sosyal güvenlik hakkıyla asgari bir yaşam standardı sağlanmak istenmiştir. Aksinin düşünülmesi, Anayasa'nın sosyal güvenliğin bir insan hakkı olduğuna ilişkin ilkesine de aykırılık oluşturur. Görüyorsunuz, sosyal güvenlik temel bir insan hakkı olarak düzenlenmiş bulunmaktadır.

Sosyal güvenliğin çağdaş işlevleri nedir? Gerçekten, sosyologlar 21. yüzyılın mucizeleri arasında, sosyal güvenliğin kuruluşunu, oluşturulmasını kabul ederler. İşlevleri nedir? Asıl amacı, risk ile

karşılaşan bireye, ekonomik bir güvence sağlamaktır. Ancak, dolaylı olarak bu ekonomik güvenceyi sağlarken, özde ulusal milli gelirin dağılımı işlevini de, giderek sosyal adaleti sağlama işlevini de yerine getirmiştir. Bütün bunları sağlarken, birey açısından bireyin kişiliğinin geliştirilmesi ve onurunun korunması, kişinin başkasına muhtaç olmaması (çünkü sosyal güvenlik döneminden önce hastalar, yoksullar, fakirler dilenerek, yani insan onurunu hiçe sayarak yaşamlarını sürdürmüşlerdir) hedeflenmiştir. İşte, sosyal güvenlik buna çözüm olarak doğmuştur. Dolayısıyla, insan onuru ve özgürlüğü ile çok yakından ilgili bulunmaktadır.

Sosyal güvenliğin bu genel ilkeleri, bugün evrensel değer kazanmış olan ilkelere, Sosyal güvenlik sisteminin gelişim süreci, bugün yaşanan sorunların genel çerçevesini belirlemek açısından, özellikle II. Dünya Savaşı sonrasında sosyal güvenlik anlayışında gözlenen bir yenileşmenin, yeni bir bakış açısının, özellikle Beveridge Raporu'nun ortaya çıkmasıyla doğru orantılıdır. Bunun birçok nedeni vardır. Başta uluslararası nedenler sözkonusudur. Özellikle çok sayıdaki ülke (İttifak devletleri, II. Dünya Savaşma katılanlar), sosyal alanda sosyal olgulara, konulara önem verme bilincinde, görüşünde birleşmişlerdir.

Demek ki, sosyal güvenliğin önemi konusunda uluslararası, devletlerarası bir konsensüs oluşmuştur. İşte, sosyal güvenliğin içinde bulunduğu temel çıkmazlardan biri, bu konsensüsün ortadan kaldırılmasıdır. Bugün, sosyal güvenliğin önemi, topluma katkısı konusunda uluslararası konsensüs yok olmuştur.

İkinci neden siyasal nedenlerdir. Totaliter ideolojilerin çöküşü ve II. Dünya Savaşı sonrasında ortaya çıkan yeni güçlerin, ekonomik ve sosyal amaçlar yanında demokrasiyi de kurmak ve yaşatmak gayesi etrafında birleşmesi, sosyal güvenliğin olağanüstü bir sıçrama kaydetmesine neden olmuştur. Sosyal güvenlik, ekonomilerin Altın Çağ'ında, 1945-1970 arasında olağanüstü bir gelişme göstermiştir. Refah devleti gerçekten bir anlam kazanmış ve en azından gelişmiş ülkelerde yoksulluk sorunu ortadan kalkmıştır.

Demografik nedenler önem taşımaktadır. Savaş'tan sonra beşeri bir sermaye oluşturmak, insan kaynağını yeniden oluşturmak gerekli olmuştur. Savaş, hiç ayırım yapmadan tüm sosyal kesimleri çökertmiştir. İşte bütün bunlar, sosyal güvenliğin II. Dünya Savaşı'ndan sonraki

gelişim hızını bize göstermektedir. Ekonomik büyüme buna büyük bir katkı sağlamıştır.

Şimdi 1980'li yıllara gelip bilançoya baktığımızda, ülkemizde daha cılız olmakla birlikte, en azından gelişmiş ülkelerde bilançonun pozitif olduğunu söyleyebiliriz. Ancak, son yıllarda, özellikle 1987'den itibaren sosyal güvenlikte derin bir krizden söz edilmektedir. Bugün belki somut olarak bu konuyu tartışacağız, çok değerli konuklarımız var. Bu krizin nedenleri, bir defa sistemin dışındaki faktörlerden kaynaklanmaktadır. Yani, bir ekonomik konjonktürle karşılaşıyoruz.

Gelişmiş Avrupa ülkelerinde 1) işsizlik, 2) nüfusun yaşlanması, 3) olağanüstü sağlık harcamaları, bu ülkelerin sosyal güvenlik sistemini çökerten nedenlerdir.

Özellikle, prime dayalı sosyal güvenlik sisteminde, sistemin gelir kaynaklarını çökerten önemli bir faktör olarak işsizlik olgusu karşımıza çıkmaktadır. Her işsiz, sosyal sigorta kurumları için gelir kaybı anlamına gelir. Ve toplumlar, işsizlik sorununa çözüm bulamadıkları için, sosyal güvenlik sisteminin finansman darboğazına girmesini önleyememiştir.

Dolaylı etki olarak, sosyal güvenlik sistemleri, ülkelerin ekonomik politikalarının, istihdam politikalarının aracı olarak kullanılmıştır. Örneğin, bazı kimseleri istihdama çekmek için bazı ülkelerde erken emeklilik (bizde tam tersi olmuş) benimsenmiştir. Yine, işletmeleri istihdama teşvik etmek için, primlerde istisnalar öngörülmüştür (bizde de bunlar sözkonusu). Bu ise, ister istemez sosyal güvenliğin darboğaza girmesine yol açmıştır. Diğer bir neden, esnekli sürecinde, a-tipik istihdam modelinin yaygınlaşmasıdır. Bu durum, sosyal güvenlik sistemlerini çeşitli yönlerden sarsmaya başlamıştır. A-tipik istihdam modeline uyumlu bir sosyal güvenlik modeli oluşturulamamıştır. Çünkü, sosyal güvenlik modeli, tarihsel süreçte tipik, klasik istihdam modeli ekseninde yapılmıştır.

Öte yandan, demografik yapı, özellikle yaşlı nüfusun Batı ülkelerinde artması, bağımlıların sayısındaki artış ve buna bağlı olarak tıp teknolojisindeki hızlı ilerlemeler, tedavisi çok pahalı ilaç ve cerrahi müdahaleler, sosyal güvenliği bir finansman darboğazına sokmuş bulunmaktadır.

Diğer yandan, düşünsel planda, ekonomik, ideolojik planda da sistemin meşruiyeti tartışılmaya başlanmıştır. Daha önceki dönemlerde, sosyal güvenlik ekonomisi içinde bir yük olarak algılanmamaktaydı. Şimdi, ekonomi için bir yük, işletmelerin rekabet gücünü ortadan

kaldıran ve toplumun sorunlarına çözüm getirmekten aciz bir sistem olarak algılanmaya başlanmıştır. Ve yürürlüğe konulan liberal ekonomik politikalar, bu görüşleri desteklemektedir. İşte Dünya Bankası, IMF, OECD gibi kurumlar. Yani, küresel rekabetin ve uluslararası pazarın gerçekleştirilebilmesi için, sosyal yüklerin azaltılması ve giderek sosyal güvenliğin özelleştirilmesi yönünde bir düşünce gelişmeye başlamıştır.

Ülkemize baktığımızda ise, nüfusumuz Avrupa ülkelerine göre gençtir, ama onlara istihdam sağlayamıyoruz. Demek ki, işsizlik yönünden aynı derdi paylaşıyoruz Avrupa ülkeleriyle. Diğer bir husus, ülkemize özgü kayıt-dışı istihdamın, sosyal güvenlik için büyük bir prim kaybına yol açmasıdır. Öte yandan, sağlık harcamalarında da ülkemizde olağanüstü bir artış söz konusudur.

İşte bütün bunlar, gerek ülkemizde, gerekse dünyada, sosyal güvenlik sistemlerinin içinde bulunduğu temel sorunları oluşturmaktadır. Başlangıçta da söylediğim gibi, bu konuda henüz bir belirsizlik var, çözümsüzlük söz konusu. Şu anda, şu noktada benim kişisel olarak gördüğüm tablo bu. Çerçeveyi biraz uzattım belki, ama 1800'lü yıllardan itibaren yolculuğa başlayınca yol uzadı tabii.

Sabrınız için teşekkür ederim.

