

# TÜRKİYE'DE PLANLI DÖNEMDE İZLENEN SOSYAL GÜVENLİK POLİTİKALARININ GENEL BİR DEĞERLENDİRMESİ

*Prof. Dr. Birsen ERSEL  
İ.Ü. SBF Öğretim Üyesi*

## GİRİŞ :

Türkiye, 1963 yılından bu yana ekonomik ve toplumsal kalkınmasını planlamaya dayandırmış bulunan bir ülkedir. Planlamaya olan gereksinim, iki ana nedene dayanmaktadır: Bunlar; "kalkınmanın dengeli olması" ve "sosyal sorunları çözümlenerek kalkınmadır". Bu bağlamda, dengeli bir kalkınma olgusunun en önde gelen göstergelerinden birisini de, toplumdaki tüm kesimlerin bugününü ve yarınını güvence altına alacak etkili ve yaygın bir sosyal güvenlik sisteminin kurulması oluşturmaktadır. Bir başka deyişle, planlı kalkınmanın ve bu çerçevede uygulanan ekonomik ve sosyal politikaların başarısı, herşeyden önce, sosyal güvenlik sorunlarına getirdiği çözümlerin etkinliğiyle yakından ilgilidir.

Gerçekten de, sosyal devletin ana unsurlarından olan sosyal güvenlik, çağdaş toplumlarda, toplumun bütününe modernleşme ve sanayileşme sonucu oluşan risklere karşı hayat boyunca koruyan bir politika aracıdır. Böylece sağlanan sosyal güvenlik, toplumun ekonomik ve sosyal gelişmesinde en etkili bir unsur olmaktadır. (1)

Görüldüğü gibi, sosyal güvenliğin bu etkinlik düzeyine ulaşmasında, planlama başat bir araç olup, bu araç, kalkınmanın sistemli, dengeli ve tutarlı olmasını sağlayacak sosyal politikalarda temellenmek durumundadır.

Bu bağlamda, otuz yılı aşkın bir süredir ekonomisini planlayan, günümüze değin uzanan 7 adet Beş Yıllık Kalkınma Planı dönemiyle somutlaşan uzun bir planlama deneyimi olan Türkiye'nin, planlı dönemde toplumun en önde gelen sorunlarından olan sosyal güvenlik sorunlarına çözüm olarak getirdiği program, proje ve politikalarının niteliği; sorunları çözümlenmedeki etkinliği ve bunların ülke koşullarıyla tutarlılığı bu makalenin ana konusunu oluşturmaktadır. Bu bağlamda sosyal güvenlik sorunlarını çözmeye yönelik çeşitli proje ve yaklaşımların etkinliği ve hangi ölçütlerde gerçekleştirildiği irdelenirken, bunların sosyo-ekonomik yapıdan kaynaklanan öteki sorunlarla bağlantısı da gözden kaçırılmayarak, genel bir analizinin ve değerlendirilmesinin yapılmasına özen gösterilecektir. Bu çerçeve içinde özellikle de, Türk planlamacılığının, devletin ekonomideki rolü ve etkinliğiyle bağlantılı olarak uğradığı kimi niteliksel dönüşümlerin, sosyal güvenlik sorunlarının çözümüne ilişkin siyasa ve yaklaşımlar üzerindeki yansımaları da vurgulanmaya çalışılacaktır. Böylelikle ülkemizin önde gelen toplumsal kalkınma

(1) Başbakanlık, DPT, İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, s.209.

sorunlarından birini oluşturan sosyal güvenlik sorunlarında, Türk planlamasının başarısı ve etkinliği saptanabilecektir. Çağımızın, bir sosyal güvenlik çağı olarak nitelendirdiği bir evreden, Türk sosyal güvenlik sisteminin yeri, etkinliği ve yapısal sorunları analiz edilecektir.

## I. KALKINMA PLANLARINDA SOSYAL GÜVENLİK SORUNLARI VE İZLENECEK SOSYAL POLİTİKALAR

### A. Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planında Sosyal Güvenlik Sorunları ve İzlenecek Politikalar

1963 - 1967 dönemini kapsayan I. Planda, sosyal güvenlik politikasının hedefleri 15 yıllık perspektif plan çerçevesinde ele alınmaktadır. Toplumdaki çeşitli gelir grupları arasında sosyal adaletin gerçekleştirilmesi hedefini temel alan bu planda, anılan hedefin gerçekleştirilmesinde sosyal güvenliğe ana bir unsur olarak öncelikli yer verilmektedir. Planda, bu bağlamda sosyal güvenliğin önemi şöyle vurgulanmaktadır: "İktisaden az gelişmiş olan yurdumuzda, sosyal güvenliğin sağlayacağı koruma ve yardımlara ihtiyaç daha fazladır. Çünkü, esasen düşük olan milli gelirimizin dağılımı adilane olmaktan uzaktır. Bundan dolayı sosyal güvenlik faaliyetlerinin yurdumuzun ihtiyaçlarını karşılayacak bir şekilde ve imkânlarımıza göre iktisadi kalkınmaya paralel olarak geliştirilmesi planın amaçlarından biridir." (2)

Gelirin yeniden dağıtılmasında, sosyal güvenliği başat bir sosyal politika aracı olarak gören I.Planda ulaşılabilecek hedefler şöyle açıklanmaktadır:(3)

1- Herkes için ihtiyarlık ve sağlık sigortalarını kapsayan genel bir sosyal güvenlik sistemi kurulacaktır.

2- Bütün sosyal güvenlik çalışmalarının bir elden yürütülmesi sağlanacaktır.

3- Sigorta priminin tamamını ödeyecek olan serbest meslek erbabı, esnaf ve sanatkârlar sosyal güvenlik düzeni içine alınacaklardır.

4- Sürekli işçi niteliği taşıyanlar için işsizlik sigortası kurulacaktır.

5- Sigorta fonları, iktisadi kalkınma hedeflerine, sigortacılığın niteliğine uygun bir şekilde ve bu fonlarla karşılanacak yükümleri sürekli ve emin olarak yerine getirecek biçimde işletilecektir.

(2) Başbakanlık, DPT, I.B.Y.K.P., s.109.

(3) Başbakanlık, DPT, a.g.p. s.110.

1. Planda, yukarıda saptanan hedeflere ulaşmada izlenecek olan sosyal politikalar ve yaklaşımlar da şöyle sıralanmaktadır: (4)
- 1) Plan döneminde sosyal güvenlik tedbirlerinin korumasından yararlanacak işçilerin oranı arttırılacaktır.
- 2) İşçi sigortalarını öteki yardım kurum ve sandıklarıyla birleştirecek yeni bir genel sosyal güvenlik düzenine doğru gidilmesi sağlanarak, sosyal güvenlik çalışmaları toplumun her grubuna yaygınlaştırılacaktır.
- 3) Sürekli işçi niteliğinde olanlar için bir işsizlik sigortasının kurulması olanakları araştırılacaktır. Bu sigorta çalışmasının etkili bir şekilde yürütülebilmesi için İ.İ.B.K. teşkilatının geliştirilmesi ve İşçi Sendikaları ve Sosyal Güvenlik Teşkilatı ile sıkı bir işbirliği kurulması yoluna gidilecektir.
- 4) Sosyal güvenlik çalışmaları bir bütün olduğundan çeşitli sigorta dallarının ayrı ayrı çalışmaları hem sosyal sigorta kavramı ile bağdaşmamakta, hem de idari zorluklara yol açmaktadır. İşçi Sigortaları Kurumunca yürütülen bu çeşitli sigorta çalışmaları tek bir sosyal güvenlik düzeni haline getirilecektir.
- 5) Tarım kesiminde işçi olarak çalışanların ve çiftçilerin de genel sosyal güvenlik düzeni içine alınması olanakları araştırılacaktır.
- 6) Büyük şehirlerden başlamak üzere serbest meslek sahipleri, esnaf ve fikir işçileri için ihtiyarlık ve ölüm sigortaları kurulması yoluna gidilecektir.

Planda, bu konulardaki hazırlık çalışmalarına hemen başlanması öngörüldükten sonra, sosyal güvenliğin en önemli temellerinden birinin vatandaşlara sürekli ve kararlı çalışma olanakları yaratmak olduğu vurgulanmakta ve planın istihdam politikasının bu temelin sağlam bir şekilde kurulması esasına dayandığı ifade edilmektedir. (5)

Bir ekonomik ve siyasal bunalım dönemi sonrasında hazırlandığından, 1. Planda benimsenmiş bulunan ve sosyal adaleti temel alan kararlı ve dengeli gelişme yaklaşımı, sosyal güvenliğe ilişkin sosyal politikalarda da kendisini açıkça göstermektedir. Planda sosyal güvenliğe, sosyal devletin en önde gelen sorumluluğu şeklinde bir yaklaşım izlenmektedir.

(4) Başbakanlık, DPT, a.g.p. s.111-112.

(5) Başbakanlık, DPT, a.g.p. s.112.

## B. İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planında Sosyal Güvenlik Sorunları ve İzlenecek Politikalar

1968-1972 dönemini kapsayan 2. Planda da, önceki planda olduğu gibi, sosyal güvenlik sistemine, ülkemizdeki çeşitli gelir kümeleri arasındaki gelir dağılımı eşitsizliklerini giderecek önemli bir sosyal politika aracı olarak bakılmaktadır. Planda, sosyal güvenliğin, toplumun ekonomik ve sosyal gelişmesinde etkili bir araç olduğu vurgulandıktan sonra, bu bağlamda bu aracın nasıl kullanılacağı şöyle açıklanmaktadır: "Kişilerin kendilerine ve ya ailelerine devamlı gelir sağlanmasında, üretim faaliyetlerinde kişilerin sürekli yer almasında, adaletli gelir dağılımında sosyal güvenlik sistemi araç olarak kullanılacaktır." (6)

2. Planda ülkemizin sosyal güvenlik sorunlarının çözülmesinde önce bir dizi ilkelere yer verilmekte ve bu ilkeler doğrultusunda izlenecek politikalar saptanmaktadır.

### 1. Sosyal Güvenlik Sorunlarının Çözümüne Yönelik İlkeler

İkinci Planda, bu bağlamda şu ilkelere yer verilmektedir. (7)

- a) Sosyal güvenlik politikası, toplumun bütün gruplarını, sanayi, hizmetler, tarım sektöründe ve her yaşta kapsayacak bir amaca yöneltilmektedir.
- b) Sosyal sigortaların kapsadığı risk alanlarının genişletilmesi amacıyla işsizlik sigortasının kurulmasına çalışılacak, aile ödeneklerinden yararlanan grupların kapsamının genişletilmesi, çalışanların ailelerinin hastalık sigortası kapsamı içine tüm olarak alınması sağlanacaktır.
- c) Bağımsız çalışan esnaf ve sanatkârların, serbest meslek sahiplerinin ve bağımsız küçük çiftçilerin sosyal güvenlikleri, ücretlilerin sosyal güvenliklerinden farklı özellikler göstermektedir. Bu grupların sosyal güvenlik imkânlarından yararlanması ve ileride tek bir sosyal güvenlik sistemi içinde yerlerini almalarını sağlamak amacıyla birlikler, barolar, kooperatifler, odalar gibi çeşitli yardımlaşma ve dayanışma kuruluşları içinde teşkilatlanmaları desteklenecektir.
- d) Sosyal güvenlik yalnız sosyal sigortalar yolu ile sağlanamaz. Modernleşme ve sanayileşme sonucu toplumun yaşama ortamında yeni bir takım riskler ortaya çıkmakta, devam eden sosyal güvenlik

(6) Başbakanlık, DPT, 2.B.Y.K.P., s.209.

(7) a.g.p. s. 209.



hizmetlerine yeni yaklaşımlarla çözüm yolları getirilmesi gerekmektedir. Korunmaya muhtaç çocuklar, okuyan gençler, çalışan gençler, çalışanların eş ve çocukları, beden ve ruh yapıları bakımından çalışmayacak veya tam verimli çalışmayacak durumda olanlar, artık çalışması söz konusu olmayan yaşlılar için ihtisas kurumları ve hizmetleri geliştirecek, sosyal sigortaların kapsayamadığı ihtiyaç durumlarında gelir güvenliğini tamamlayıcı nitelikte olan sosyal yardımlar sağlanacaktır.

- e) Sosyal güvenlik sistemi içinde toplanan fonların yatırıma yöneltmesiyle bu sistem yeni iş alanlarının yaratılmasına, milli gelirin daha hızla artmasına katkıda bulunmaktadır. Söz konusu fonların üretken yatırım alanlarına finansman kaynağı olarak yöneltmesiyle etkileri arttırılacaktır.
- f) Sosyal sigorta ve sosyal hizmet kollarının bir sosyal güvenlik sistemi içinde yer almaları, bu iki tip hizmetin birbirini tamamlayıcı ve destekleyici olmaları bakımından gereklidir. İkinci Beş Yıllık Plan döneminde, sosyal sigorta kurumlarının ve sosyal hizmet kurumlarının önce kendi içlerinde birleşmesi, sonra bu iki tip hizmet kurumunun aralarında bir birliğe doğru gitmeleri sağlanacaktır.

İkinci planda yer alan bu ilkeleri uygulamaya aktaracak politikalar da, hem örgütlenme hem de yasal mevzuat açılarından ayrı ayrı açıklanmaktadır.

## 2. Sosyal Güvenlik Sorunlarının Çözümüne Yönelik Politikalar

### a) Örgütlenme Bakımından

Bu Bağlamda, Planda şu politikalar öngörülmektedir. (8)

1- Türkiye'de sosyal güvenlik kurumları dağınık durumdadır. Yalnız başına etkili çalışmayan DDY ve Askeri Fabrika İşçileri Sandıkları, SSK ile birleştirilecektir. Tek bir sosyal güvenlik sistemini gerçekleştirmek için özel banka ve sigorta şirketlerinin sosyal güvenlik sağlayan sandıkları da SSK'ya katılacaklardır.

2- Devlet memurları, İktisadi Devlet Teşekkülleri, Belediye ve Özel İdare memurlarının kısa süreli risklere karşı korunmasını sağlamak için kurulacak sigortalar ileride tek bir sosyal sigorta düzenine gidilmesini kolaylaştırmak için Sosyal Sigortalar Kurumunca yönetilecektir.

(8) a.g.p. s.213.

b) Mevzuat Bakımından

3- Ayrı ayrı örgütlenmiş olan sosyal sigorta kurumlarını, 2. plan sonunda tek bir sosyal güvenlik düzeninin kurulmasına hazırlık olmak üzere birleştirme hazırlıkları tamamlanacaktır. Birleşmiş bir sosyal güvenlik düzenine giderken, çeşitli sosyal güvenlik kurumları arasındaki ilişkiyi sağlayacak ve ortak politikaların ilkelerini hazırlayacak bir "Sosyal Güvenlik Kurulu" kurulacaktır.

Planda, sosyal güvenliğin örgütlenmesine ilişkin politikaları bütünlendiren, yasal mevzuat politikaları da şöyle sıralanmaktadır. (9)

- 1- Çeşitli gruplar için ayrı ayrı hazırlanmış olan Sosyal Sigortalar Mevzuatı, bu grupların özellikleri göz önünde bulundurularak yaklaştırılacak ve birleştirilecektir. Toplanacak fonlar finansman kaynağı olarak üretken yatırımları gerçekleştirecek kurumların desteklenmesinde kullanılacaktır.
- 2- Tarım işçilerinin sosyal güvenliklerini sağlamada önemli bir unsur olan çalışma şartlarını düzenleyici Tarım-İş kanunu çıkarılacaktır. Buna dayalı olarak daimi ve geçici tarım işçileri için ihtiyarlık, analık, hastalık, iş kazaları ve meslek hastalıkları sigortaları kurulacaktır.
- 3- İşsizlik sigortasının gerçekleştirilmesine çalışacaktır. Bu sigortanın geliştirilmesinde ülkemizdeki işsizliğin sanayileşmiş toplumlardakinden farklı özelliği göz önünde tutulacaktır.
- 4- Devlet Memurları Yasası'nda öngörölmüş olan sigorta hizmetleri gerçekleştirilecektir. Bu haklar İktisadi Devlet Teşekkülleri, belediyeler ve özel idareler memurlarına da sağlanacaktır.
- 5- Esnaf ve sanatkârlar, bağımsız çiftçiler, serbest mesleklerde çalışanların hastalık, yaşlılık ve ölüm hallerinde gelir güvenliklerini sağlamak için uygulama şekil ve şartları araştırmalarla tespit edilecek ve kendi aralarındaki yardımlaşma ve dayanışma kuruluşlarından yararlanabilecek sosyal sigortalar kurulacaktır. Kurulan bu sigorta kurumları ilerde SSK'da birleştirilerek, tek bir güvenlik sistemi içine alınacaktır.

İkinci Planda, tarım kesiminde çalışanlar da dahil olmak üzere sosyal güvenliğin tüm toplum kesimlerine yaygınlaştırılması; ayrı ayrı örgütlenen sosyal sigorta kurumlarının tek bir sosyal güvenlik düzeni içinde birleştirilerek toplanması ve bunlar arasındaki eşgüdümü ve ortak politikaların ilkelerini hazırlayacak bir Sosyal Güvenlik Kurulu'nun kurulması gibi temel yapısal önlemler yer almaktadır.

(9) a.g.p., s.213.

### A. Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planında Sosyal Güvenlik Sorunları ve İzlenecek Politikalar

1973-1977 yıllarını kapsayan 3. Planda, sosyal güvenlik alanında daha önceki iki plan döneminin uygulamalarının genel bir değerlendirilmesi yapılmaktadır. Bu bağlamda, özellikle, önceki plan dönemlerinde sosyal güvenlik programlarının yeterince yaygınlaştırılmadığı, sosyal güvenlik harcamalarının GSMH içindeki payının ve toplam sigortalı sayısının iktisaden faal nüfusu oranının gelişmiş ülkelerle karşılaştırıldığında çok düşük düzeylerde kaldığı vurgulanmaktadır. (10)

Bu planda Türkiye'nin sosyal güvenlik alanındaki bu yetersizlikleri ve sorunları saptandıktan sonra, bunların çözümüne yönelik sosyal politika ve yaklaşımlara yer verilmektedir:

#### 1- Sosyal Güvenlik Sorunlarının Çözümüne Yönelik Önlem ve Politikalar

3. Planda yer alan önlem ve politikalar şu yönlerde toplanmaktadır: (11)

- a) Fertlerin kabul edilebilir asgari standartlarda yaşamını sürdürmesi için gerekli gelirin sağlanması, gelir güvenliği ve çalışma olanaklarını yitirmiş olanların, yaşlıların ve çocukların korunması, sosyal güvenlik sisteminin temel iki aracı olarak kullanılacaktır.
- b) Sosyal sigorta programlarınınca iştirakçilere uygulanan yaşlılık, maluliyet, dul ve yetim aylıkları, değişen ekonomik ve sosyal koşullar karşısında kabul edilebilecek asgari geçim seviyesini sağlayabilecek bir esnekliğe kavuşturulacak ve bu amaçla gerekli kaynaklar araştırılacaktır.
- c) Dağınık sosyal güvenlik kurumlarının, banka ve reasürans şirketlerinin sosyal sigorta sandıkları, Bağ-Kur, Emekli Sandığı ve SSK'nın birleştirilmesi amacıyla çalışmalar yapılacaktır.
- d) Sosyal sigorta örgütlerinin ana fonksiyonları dışında kalan faaliyetleri giderek ilgili kurumlara devredilecek ve fonların kullanılmasında verim ve güvenlik ilkesi gözetilecektir.
- e) Sosyal yardım hizmetleri, sosyal sigorta sistemi dışında kalan ve geleneksel dayanışma imkânlarını yitirmiş olan güçsüz, çocuk, kadın ve yaşlılara öncelik verilerek geliştirilecektir. Genel idarenin, mahalli idarelerin ve gönüllü örgütlerin tek bir sistem içinde yeniden düzenlenmesi gerçekleştirilecektir.

(10) DPT, ÜBYKP, s.795.

(11) a.g.p. s.804.

3. Planın temelde ekonomik büyüme önem verip, sosyal sorunların çözümünü 1995 yılına erteleyen ve sosyal gelişmeyi ve sosyal adaleti savsayan yaklaşımı, sosyal güvenlik politikalarında da yansımaları bulmuştur. Bu planda yer alan "yeni perspektifte" kesin olarak ekonomik büyüme yer verilmiş ve ülkenin yaşamsal sorunlarını oluşturan sosyal güvenliğin yaygınlaştırılması, gelir dağılımı dengesizliği, işsizlik ve refah düzeyinin yükseltilmesi gibi toplumsal sorunların çözümü, 1995 yılında ulaşılabilecek ekonomik gelişmeye bağlanarak ertelenmiştir. Sosyal içeriği zayıf olan bu planın sosyal sorunlara yaklaşımı şöyle açıklanmaktadır: "Çeşitli gelir grupları ve yöreler arasında gelir dağılımının iyileştirilmesi ve sosyal güvenlik sisteminin tüm toplumu kapsayacak biçimde yaygınlaştırılması uzun dönemde gerçekleştirilecek bir amaç olarak benimsenmiştir.

İstihdam sorununu kısa dönemde tüm üretken sektörlerde emek-yoğun teknolojilere yönelerek ya da işsizlik sigortası sistemini kurup yaygınlaştırarak çözümlenmeye çalışmak, sanayileşerek kalkınma amacıyla çelişebileceği gibi, uzun dönemde istihdamı yeterince arttırma olanağını da ortadan kaldıran bir tutum olacaktır." (12)

Görüldüğü gibi, 3. Plandaki salt büyüme hızı tutkusu, başta sosyal güvenlik sorunları olmak üzere, sosyal sorunların ve sosyal planlamanın savsanması pahasına benimsenmiştir. (13) Bu planda önceliklerden farklı olarak karma ekonomi düzeninden ve sosyal devlet ilkesinden giderek uzaklaşılması, sosyal güvenlik alanındaki sosyal politikalara da yansımıştır.

#### **D. Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planında Sosyal Güvenlik Sorunları ve İzlenecek Politikalar**

1979-1983 dönemini kapsayan 4. Planın en belirgin özelliği, önceki plan dönemlerinde uzaklaşan karma ekonomi düzeniyle yeniden denge kazandırılmasını amaçlaması ve sosyal ve ekonomik sorunları birlikte planlayan dengeli büyüme modeline dayanmasıdır. Bu planda, sosyal devletin ekonomik tabanını oluşturacak sosyal politika önlemlerine daha geniş yer verilmesi, sosyal güvenlik alanında da yansımaları bulmakta ve yapısal düzeltimleri içeren özgün program ve projeleri öngörmektedir. (14)

(12) a.g.p. s.641-642.

(13) Y.Kepecek, Türkiye Ekonomisi, Savaş Y., Ankara 1984, s.165-167.

(14) S.Güven, Türkiye'de Sosyal Planlama, Ezgi K., Bursa 1995, s.47.

### 1. Sosyal Güvenlik Sorunlarının Çözümüne Yönelik Politikalar

Planda, önceki plan dönemlerinde sosyal güvenlik alanında öngörülen hedeflerin gerisinde kaldığı vurgulanmakta ve bu plan döneminde sosyal güvenlik sorunlarının çözümüne yönelik ilke ve sosyal politikalar şu yönlerde toplanmaktadır: (15)

- a) Toplumsal güvenlik politikasının temel hedefi, kalkınmanın yüklerinin ve nimetlerinin topluma hakça ve dengeli biçimde yansımaları, toplumsal gelişme ve değişimin Anayasada öngörülen sosyal devlet ve sosyal adalet ilkesine uygun olarak gerçekleştirilmesidir. Toplumsal gelişme ve ekonomik büyümenin birlikte ve dengeli olarak yürütülmesi temel ilkedir.
- b) Tarım kesiminde ücretli çalışanların ve küçük tarım üreticilerinin kooperatifleşme hareketi ile bütünleşerek toplumsal güvenliğe kavuşturulması birlikte ele alınacaktır.
- c) Mevcut toplumsal güvenlik kurumlarının içerdikleri bazı özel durumlar korunmakla birlikte, kullandıkları toplumsal güvenlik normlarında ve kurumsallaşmalarında ortak ilkelere sahip olmaları için gerekli standartlaştırma sağlanacaktır.
- d) Toplumsal güvenlik kurumlarının ellerindeki mali olanakları daha etkili bir biçimde kullanabilmelerini sağlamak amacı ile bugünkü aktüarya sistemleri gözden geçirilecek, günün gerekleriyle uyumlu hale getirilecektir.
- e) Varolan kamu toplumsal güvenlik kurumlarının daha etkin ve yaygın bir hizmet götürebilmesinin sağlanması amacıyla bu kurumlardaki ana iştirakçilerin, kurumların karar alma sürecine geniş oranda katılmaları için zorunlu düzenlemeler yapılacaktır.
- f) Toplumsal güvenlik sisteminin yaygınlaştırılmasının yanısıra, yaşlı, sakat, kimsesizler, korunmaya muhtaç çocuklar, toplumsal sorunları olan gençler, gerizekalılar ve diğer engelli gruplara sosyal hizmet ve sosyal yardımların götürülmesi, bu amaçla huzur evleri, kreş, rehabilitasyon ve diğer toplumsal hizmet tesislerinin kurulması ve geliştirilmesi, bu hizmetleri tek elde toplayacak bir Sosyal Hizmetler Kurumunun kurulmasıyla sağlanacaktır.

Görüldüğü gibi, 4. planda sosyal güvenlik politikası, Anayasa'da öngörülen sosyal devlet ilkesinin ekonomik ve sosyal tabanının oluşturulmasında temel bir sosyal politika aracı olarak görülmektedir. Sosyal güvenliğe, sosyal adalete ulaşmada temel bir yer verilmektedir.

(15) Başbakanlık, DPT, D.B.Y.K.P., s.282.

### **E. Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planında Sosyal Güvenlik Sorunları ve İzlenecek Politikalar**

1990 - 1994 dönemini kapsayan Altıncı Planda sosyal güvenlik alanında Türkiye için saptanan somut hedefler şöyle açıklanmıştır.<sup>(16)</sup>

- 1- Sosyal güvenliğin kitleye yaygınlaştırılması esastır. Plan dönemi sonuna kadar kamu tarafından organize edilmiş sigorta programları ile kapsanan nüfus, toplam nüfusun %75'ine ulaştırılacaktır.
- 2- Tarımda çalışanların sosyal sigorta kapsamına alınması uygulaması bütün illerde yaygınlaştırılacaktır.
- 3- Aktif sigortalı nüfusun, istihdam edilen nüfusa oranının %69'a ulaşması sağlanacaktır.
- 4- Aktif sigortalara bağımlı olanların oranının %2.5'e inmesi sağlanacaktır.
- 5- Sosyal sigorta kuruluşlarında sigortalılar ile ilgili işlemler otomasyona bağlanacaktır.

Altıncı planda saptanan bu hedeflere ulaşmak için izlenecek ilkeler ve sosyal politikalar da şu şekilde sıralanmıştır.<sup>(17)</sup>

- 1- Sosyal hizmet ve yardımların sosyo-ekonomik gelişme ve toplumsal refah ile orantılı, toplumun yapısıyla ve olanaklarıyla uyumlu olarak artırılması esastır.
- 2- Sosyal sigorta kuruluşlarınca uygulanan değişik norm ve standartlarda birlik ve bütünlük sağlamak üzere rasyonel bir yapılaşmayı gerçekleştirmek için gerekli çalışmalar tamamlanacaktır.
- 3- Sosyal güvenliğin, toplumun her kesimine yaygınlaştırılmasını sağlamak üzere tarım kesiminde il bazında kademeli olarak sürdürülen çalışmalar tamamlanacak, sigortasız çalışmayı engelleyici önlemler alınacaktır.
- 4- Sosyal sigorta kuruluşlarının sigorta hizmetleri, ilke olarak külfet - nimet dengesi içinde ve kendi finansman imkanlarıyla karşılanacak, karşılığı ödenmemiş sigorta hizmeti verilmesinden kaçınılacaktır. Diğer taraftan devletin sosyal sigortalar sisteminin finansmanına katkıda bulunma imkanları araştırılacaktır.

(16) Başbakanlık, DPT, A.B.Y.K.P., s. 304.

(17) a.g.p., s. 304.

- 5- Tahsilatların azamiye çıkarılması ve gider arttırıcı uygulamalara son verilmesi, fonların rasyonel nemalandırılması, sigortacılıkta ekonomiklik ilkesine özen gösterilmesi için idari düzenlemelere başlanacaktır.
- 6- Çalışırken işsiz kalanlar için işsizlik sigortası programı hazırlık çalışmalarına başlanacaktır.
- 7- Sosyal hizmet ve yardım programlarında koruyucu ve önleyici uygulamalara öncelik verilecektir. Mahalli idarelerin sosyal hizmetler ve yardımlar konusundaki katkıları arttırılacaktır.

#### **F. Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planında Sosyal Güvenlik Sorunları ve İzlenecek Politikalar**

1995 - 1999 dönemini kapsayan 7. Planda da, önceki planlarda yinelenen amaç ve ilkelerin koşut biçimde yer aldığı görülmektedir.

Planın, "Sosyal Reform" başlığı altında bir alt başlık olarak şu amaç, ilke ve politikalara yer verilmektedir.<sup>(18)</sup>

- 1- Sosyal güvenlik sisteminin nüfusun tümüne yaygınlaştırılması sağlanacaktır. Sosyal güvenliğin tüm nüfusa ulaştırılması ilkesi doğrultusunda 7. Plan dönemi sonuna kadar sosyal sigorta programlarıyla nüfusun %92.6'sının kapsanması hedeflenmiştir. Sosyal yardım ve hizmetlerin arttırılmasıyla da nüfusun tamamı sosyal güvenliğe kavuşturulacaktır.
- 2- Sosyal güvenlik kurumlarının tek çatı altında toplanması 7. Planın temel hedeflerinden biri olacaktır. Sosyal güvenlik sistemi, sosyal sigorta kurumları ve sigorta kolları itibariyle norm ve standart birliği sağlayacak şekilde tek çatı anlayışına uygun olarak yeniden yapılandırılarak ve bu yapılanmada sosyal yardım ve sosyal hizmet kurumlarına da yer verilecektir.
- 3- Sosyal sigorta, sosyal yardım ve sosyal hizmetlerin temel esaslarını belirleyecek şekilde Sosyal Güvenlik Temel Yasası çıkarılacaktır.
- 4- Sosyal güvenlik kurumlarının teşkilat yapıları merkeziyetçi yapıdan uzaklaştırılarak yerinden yönetim esasına uygun bir yönetim yapısına kavuşturulacaktır. Kurumların idari ve mali özerkliği sağlanacaktır.

(18) Başbakanlık, DPT, Y.B.Y.K.P., s. 95-98.

- 5- Herkese bir vatandaşlık numarası verilmesine ilişkin düzenleme yapılarak, sosyal güvenlik, vergi, askerlik ve benzeri yükümlülükler için tek bir numara kullanılması olanağı sağlanacaktır.
- 6- Plan döneminde, genel sosyal güvenlik ilkelerine uygun olarak kurumların mali yapıları iyileştirilecek ve buna paralel olarak gelir ve aylıkların yükseltilmesiyle kişilerin sosyal güvenlik kurumlarına güvenleri arttırılacaktır. Böylece devlet asgari gelir düzeyini garanti eden bir sosyal güvenlik hizmeti sağlayacak ve ilave sosyal güvenlik hizmetlerinin özel sigorta programlarıyla karşılanması desteklenecektir.
- 7- Sosyal güvenlik kurumlarının sigorta hizmetleri ilke olarak külfet - nimet dengesi içinde ve kendi finansman imkanlarıyla karşılanacak, karşılığı ödenmemiş sigorta hizmeti verilmesinden kaçınılacaktır. Emekli Sandığı, SSK ve Bağ-Kur fonları finansal ilkelere göre işletilecektir. Daha yüksek emekli aylığı almak isteyenlere ek prim ödeme imkanı getirilecektir.
- 8- İşsizlik sigortası oluşturulacaktır. Özel sigortacılık, mevcut sosyal sigorta sistemine ilave ve isteğe bağlı bir sistem olarak desteklenecek ve bu kapsamda özel sağlık ve özel emeklilik sigortası teşvik edilecektir. Her türlü sosyal yardım ve hizmetin düzenlenmesi ve idaresinden sorumlu bir Sosyal Yardım ve Hizmet Kurumu oluşturulacak, özel sektörün de bu alanda belirli gelir düzeyine sahip gruplara hizmet götürülmesi teşvik edilecektir.
- 9- SSK ve Bağ-Kur'un bugün içinde bulunduğu finansman sıkıntısını giderecek yasa tasarıları öncelikle ve ivedilikle yasalaştırılacak, norm ve standart birliğine geçilmesini kolaylaştırmak için sosyal sigorta, sosyal yardım ve sosyal hizmetlerin temel esaslarını ve kurumlarını belirleyen Sosyal Güvenlik Temel Yasası çıkarılacaktır.

## II. PLANLI DÖNEMDEKİ SOSYAL GÜVENLİK POLİTİKALARI VE UYGULAMALARININ GENEL BİR DEĞERLENDİRİLMESİ

Bir ülkenin sosyal politika alanındaki gelişmişlik düzeyinin en önde gelen göstergelerinden birisi de sosyal güvenlik sorunlarına getirdiği çözümlerin etkinlik düzeyidir. Türkiye'de de planlı kalkınmanın ve bu bağlamda uygulanan ekonomik ve sosyal politikaların başarısı herşeyden önce sosyal güvenlik sorunlarına ne ölçüde etkin çözümler üretebildikleriyle yakından ilgilidir.<sup>(19)</sup>

(19) S. Güven, a.g.e., s. 161.



Türkiyede planlı dönemde sosyal güvenlik alanında dönem başında Sosyal Sigortalar Yasası (1965) yürürlüğe girmiş, 2. Plan dönemi sonunda Bağ-Kur kurulmuş ve 1984 yılında da "Tarım İşçileri Sosyal Sigortalar Yasası" çıkarılmıştır. 3. Plan döneminde de, 65 yaşını dolduran, kimsesiz ve yardıma muhtaç tüm yurttaşlara aylık bağlanmasını sağlayan 2022 Sayılı Yasa parlamentodan geçirilmiştir. 5. Plan döneminde ise, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Teşvik Yasası çıkartılarak, sosyal güvenlik kuruluşları dışında kalan ve yoksul olan yurttaşlara yardım yapılması olanağı doğmuştur.

Planlı dönemde, sosyal güvenlikle yararlanan nüfus bu kurumsallaşmaya paralel olarak artış göstermiştir. Dönem başında, iktisaden faal nüfusun %9.5'i sosyal sigortalar kapsamında iken, bu oran ilk üç plan döneminde üç kat artmış ve 1981 yılında %30.2'ye çıkmıştır. Sosyal Güvenlik Sistemi kapsamındaki sigortalı nüfus oranı 1993 yılında %78.2'ye yükselmiştir. Yaklaşık 46.9 milyon kişi için sosyal sigorta ve sosyal güvenlik sistemi gerçekleştirilmiştir. (20) Planlı dönemdeki bütün bu gelişmelere karşın, Türkiye'de hala nüfusun yaklaşık dörtte-biri için hiçbir sosyal güvenlik koruması bulunmamaktadır. Kaldı ki, Türkiye'de yoksulluk sınırı göz önüne alındığında, koruma altına alınan kesimlerin de yoksulluğa itildikleri kolayca görülebilmektedir. Öte yandan, sağlık açısından da sigorta kapsamındaki nüfus oranı %60.1'in üzerine çıkarılmıştır. Yaklaşık %40'lık bir kesim kendi yazgılarına terk edilmiştir.

2000 yılına girildiğinde, yedi adet Beş Yıllık Kalkınma Planı uygulayan Türkiye'de, planlamaya karşın sosyal güvenlik alanında süregelen, yapısal nitelik kazanan yaşamsal sorunlar varlığını sürdürmektedir. Bunları, aşağıda bir kaç madde halinde toplamak olasıdır.

- a) Planlı dönemde sosyal güvenlik sistemi dağınık yapısını sürdürmüş, sosyal güvenlik kurumlarının tek bir şemsiye altında toplanması sağlanamamıştır. Kalkınma planlarımızın çoğunda öngörülmesine karşın, sosyal güvenlik kurumlarının tek çatı altında toplanması olanağı yaratılamamıştır. Bu durum sosyal güvenlik kurumlarının normlarında ve kurumsallaşmalarında ortak ilkelere sahip olmaları için bir standartlaştırmanın gerçekleştirilmesini engellemiştir. Bu nedenle T.C. Emekli Sandığı, SSK ve BAĞ-KUR gibi sosyal güvenlik kurumları değişik ölçülere varan ve değişik kapsamlarda uygulamalar yapan kuruluşlar niteliğini taşımışlardır.

(20) Başbakanlık, DPT, 7. BYKP, s. 94.

Türkiyedeki sosyal güvenlik sistemindeki bu dağınıklık, sigortalardan yararlananların aynı riskler için farklı primler ödemeleri ve farklı yardımlardan yararlanmaları gibi bir durumu ortaya çıkarmıştır. Kısacası, bu çelişkili uygulamalar, ilke olarak eşitlikçi bir yapıda olması gereken sosyal güvenliğin bu ilkedan uzaklaşmasına neden olmuştur.

Bu bağlamda, sosyal güvenlik kurumlarında uygulanan sigorta programları, üyelerin aylığa hak kazanma koşulları, emekli aylıklarının alt ve üst sınırları, prim oranları, sigorta kollarından sağlanan yardımlar gibi temel sosyal sigorta hak ve yükümlülüklerinde önemli farklılıklar oluşmuştur.<sup>(21)</sup> Sosyal güvenlik kurumlarının örgüt yapılarının iyileştirilememesi ve kapsama aldıkları kesimlerin statülerine göre ayrı ayrı kuruluşlar şeklinde ve ülke düzeyinde örgütlenmiş olması, kaynak savurganlığına neden olmuştur. Öte yandan, güvenlik kurumlarının aşırı merkezîyetçi yapılarından uzaklaşarak, yerinden yönetim yapısına kavuşturulamamaları da, bu kurumların yönetsel ve mali özerkliklerine sahip olmalarını engelleyen bir durum yaratmıştır.

b) Kimi planlarda öngörülmesine karşın, sosyal güvenlik kurumlarında ana iştirakçilerin kurumların karar alma süreçlerine geniş katılımları sağlanamamıştır. Bu alandaki yetersizlik, sosyal güvenlik kurumlarının daha etkin ve yaygın hizmet götürmelerini olumsuz yönde etkilemiştir.

c) Planlı dönemde, devlet, sosyal devlet anlayışından giderek uzaklaşmış, sosyal güvenlik sistemini desteklemede yetersiz kalmıştır.

Sosyal güvenlik kurumlarının giderlerini azaltıcı karışımlarda bulunarak ve sık sık ödenmeyen primler için gecikme zamlarını affederek, ya da sigortasız hizmetlerin borçlanma yoluyla sigortalıların vb. gibi uygulamalara girişerek, sosyal güvenlik kurumlarının kaynak yaratmalarını olumsuz yönde etkilemiştir. Bu bağlamda, Türkiye'de sosyal güvenlik harcamalarının GSMH içindeki payı %4-5 gibi çok düşük bir seviyede kalmıştır.

Planlı dönemde, öte yandan prim ödeyen aktif sigortalılar ile, emekli malul, dul ve yetim aylığı olan pasif sigortalılar arasındaki dengeler de giderek bozulmuştur. Aktif-pasif sigortalı oranı uluslararası asgari düzeyin bile altında kalmıştır. Erken emeklilik ve iktisaden faal nüfusun yeterince kapsanamaması vb. gibi nedenler, bu olguya yol açmıştır.

(21) a.g.p., s. 93.

- d) Üstelik, ülkemizde sosyal güvenlik primlerinin düzenli olarak ödenmesinin sağlanamaması, aktif sigortalı başına düşen bağımlı nüfusun artması ve plasmanların üretken alanlarda değerlendirilememesinin yanısıra, prim karşılığı alınmadan yapılan ödemeler ve sigortacılıkla bağdaşmayan yükümlülükler yüklenmesi ve aktüeryal dengelere bakılmaksızın kurumların mevzuatlarında değişikliklere gidilmesi gibi nedenlerle, sosyal güvenlik kurumları ciddi finansman sorunlarına ve dar boğazlara sürüklenmiştir.
- e) Planlarda öngörülmesine karşın, sosyal sigorta, sosyal yardım ve sosyal hizmetlerin temel esaslarını ve kurumlarını belirleyen "Sosyal Güvenlik Temel Yasası" çıkarılmamıştır. Genel Sağlık Sigortası ve Aile Yardımları Sigortası Yasaları parlamentodan geçirilememiştir. Oysa, sosyal güvenlik, sosyal yardımlar ve sosyal refah hizmetleriyle bir bütündür. Planlı dönemde bu bütünlüğün sağlanmaması, sosyal güvenlik sistemimizin en başat yetersizliğini oluşturmuştur. Gerçekten de, sosyal güvenliği, sosyal refahı ve sosyal dengeyi sağlayamayan bir devletin sosyalliğinden söz edilemeyeceği açıktır.

## SONUÇ

Bu saptamalarımızdan sonra, burada yanıtlanması gereken en yaşamsal sorun şudur: Türkiye, 1963 yılından bu yana ekonomik ve sosyal gelişmesini planlara dayandıran bir ülkedir. Otuz yılı aşkın bir planlamaya karşın, öteki sorunlar gibi (örneğin işsizlik, gelir dağılımı eşitsizliği, bölgesel gelişmişlik ayrımları) sosyal güvenlik sorunlarının da bu denli olumsuz tablolar çizmemesi, sosyal güvenlik kurumlarını iflasın eşiğine getirecek büyük bir bunalımın içine düşmemesi beklenirdi. Kısacası, sosyal güvenlik sorunlarının planlı dönemde çözülmesi, ya da çözüm yoluna girmesi gerekirken, planlamaya karşın giderek ağırlaşması, ya da daha da büyüyerek adeta çözümsüzlüğe doğru gitmesi büyük bir çelişkiyi oluşturmaktadır. Bu çelişkinin nedenlerine inerek, kaynaklarının bulunması, 2000'li yıllara giren Türkiye'de yaşamsal bir önem taşımaktadır.

Planlamaya karşın sosyal güvenlik sorunlarının çözümleyişinde, her şeyden önce Türk Plancılığının başlangıçtaki niteliğinin değişmesinin önemli bir rolü olduğu söylenebilir. Şöyle ki, 4. Plan hariç tutulursa 2. Plandan başlayarak, karma ekonomi düzeninden ve sosyal devlet ilkesinden hızla uzaklaşılması ve bu bağlamda liberal politikaların ekonomik ve sosyal politikalara egemen olması nedeniyle kamunun etkinliğinin en aza indirgenmesi sonucunda, başta sosyal güvenlik sorunları olmak üzere, gelir dağılımı, işsizlik ve bölgeler arası dengesizlikler gibi toplumsal sorunlar savsanmış, ekonomik büyümeye öncelik tanınarak sosyal kalkınma arka plana itilmiştir. Kısacası, ekonomik planlamaya öncelik ve ağırlık verilirken, sosyal kalkınmanın bir bütün olduğu gerçeği gözden kaçırılmıştır. Ayrıca, kaynak so-

runlarının gerçekçi çözümlere bağlanmadan, bir dizi hedef, proje ve klişe ifadelerle sorunun çözülebileceğinin öngörülmesi, planları "pembe projeksiyonlar" olmaktan öteye geçirememiştir. Öte yandan, özellikle 5. Plandan başlayarak, onu izleyen planların, Türkiye'nin sosyal güvenlik sorunlarına yapısal çözümler getirememesinde, IMF'nin kredi kaynaklarını açık tutmak için, bu yabancı kuruluşun dayattığı ilkeleri uygulamaya yönelik dengersiz ya da sosyal sorunların çözümünü ekonomik büyümeye bağlayan yaklaşımlarda temellenmelerinin de rolü olmuştur. Bu bağlamda ayrıca planlamaya ve planlı kalkınmaya içtenlikle inanmayan hükümetlerin elinde, planlama yozlaşarak göstermelik bir sosyal politika aracı olma konumuna getirilmiştir. Anayasada öngörülen sosyal devletin ekonomik tabanının oluşturulmasında, ekonomik kararlar planlar tarafından değil, fiyat-maliyet ilişkisine dayalı olarak özel girişimcilerle alınmaya başlanmıştır. Devletin kamu yararını harekete geçirme girişimlerinde, sosyal politika alanındaki rolü ve etkinliği en aza indirgenmiştir. Gerçekten de, 7. Plan dönemine gelindiğinde, karma ekonomiden, sosyal devlet anlayışından ve planlamadan bir şey kalmamıştır. Bu bağlamda, 7. Planda sosyal sigortaların önündeki "sosyal" sözcüğünün anlamı ve önemi yadsınarak, özel sigortacılık programlarından söz edilmeye başlanmıştır. Böylelikle, sosyal sigorta sisteminin, her şeyden önce geliri yeniden dağıtıcı bir kamu hizmeti olduğu gerçeği görmezlikten gelinerek, sosyal politikasızlık politikasının en iyi örneklerinden biri sergilenmiştir. Bu planda, devletin, sosyal güvenliğin asgari gelir düzeyini güvence altına almasına karşılık, ilave sosyal güvenlik hizmetlerinin özel sigorta şirketlerine terkedilmesi öngörülerek, Anayasa'da öngörülen sosyal adalet, sosyal eşitlik, sosyal denge ve sosyal gelişme gibi kavramlar hiçe sayılmıştır. Oysa bilindiği gibi, sosyal güvenlik, insanlık tarihinin çeşitli dönemlerdeki mücadeleler sonucunda günümüzde bir kamu hizmeti konumuna gelmiştir. Günümüzde sosyal güvenlik, yalnızca belli kişileri ya da toplumsal grupları değil, bir ülkenin tüm halkını uygulama alanının içine alan ve risklerin ve güvensizliklerin toplumsallaşmasını sağlayan bir sistem olarak görülmektedir. Böyle bir sistemi kurup, etkin biçimde işletmeyen bir devletin sosyalliğinden bahsetmek ise olanaksızdır.

Kısacası 7. planla birlikte, sermaye kesiminin vergilendirilmesi yoluyla sosyal güvenlik sistemine devlet katkısı yapılamayınca, özel sigortaların teşvik edilmesi gündeme gelmiştir. Bu yaklaşım, IMF ve Dünya Bankasının önerdiği modeldir. Türk Sosyal Güvenlik Sistemi'nin içinde bulunduğu çıkmazdan kurtulması için öncelikle devlet katkısı gerekir. Çağdaş Sosyal Güvenlik Sistemi'nin uygulandığı ülkelerde devletin katkısı öncelikli bir yer tutar. Anayasa'da öngörülen sosyal devletin yaklaşımı, devletin sosyal güvenlik sisteminden çekilerek, bu boşluğun özel sigorta tarafından doldurulması şeklinde olamaz. (22)

(22) A. Işıklı, Milliyet, 15.06.1998.

## KAYNAKÇA

- Başbakanlık, DPT, Beş Yıllık Kalkınma Planları, Ankara.
- Bettelheim, C., Studies In the Theory of Planning, Asia Publishing House, London, 1959.
- Dilik, S., Sosyal Güvenlik, Ankara 1991.
- Dilik, S., Türkiye'de Sosyal Sigortalar İktisadi Acıdan Bir Tahlil Denemesi, Ankara 1972.
- Güven, S., Türkiye'de Sosyal Planlama, Ezgi K. Bursa 1995.
- Işıklı, A., Milliyet, 15.06.1998
- Kepenek, Y., Türkiye Ekonomisi, Savaş Y. Ankara 1984.
- Lewis, A., Development Planning, G. Arlen and Unwin Ltd, London 1966.
- Stig Litz, J., Economics of Public Sector, Norton and Co., New York, 1988.
- Talas, C., "Öğretmenlerde Sosyal Devlet" TODAİE, İnsan Hakları Yıllığı, C. 13, Yıl 1991.
- Talas, C., Sosyal Ekonomi, S. Yayınları, Ankara, 1983. ◆