

SOSYAL GÜVENLİK DÜZENİMİZİN BOŞLUKLARI, AKSAKLIKLARI VE BU ALANDA YAPILMASI GEREKLİ ARAŞTIRMA VE ÇALIŞMALAR

Doç. Dr. Sait DİLİK

Bilindiği üzere Türkiye'de sosyal sigortalar 1945 yılından sonra kurulmaya başlanmıştır. Bu durum göz önünde tutulduğunda sosyal sigortalarımızın nispeten kısa bir zaman içinde karşılamakta olduğu risklerde ve bu çerçevede sağlamakta olduğu sosyal gelirlerde hızlı gelişimleri gerçekleştirmiş olduğunu söylemek mümkündür. Sosyal sigortalarımız getirdiği sosyal güvenlikte, bir çok noktalarda bu normları da aşmış durumdadır. Ancak sosyal sigortalarımız bu gün henüz, kapsamı gerekli kişiler ve karşılama durumunda olduğu riskler bakımından arzulanan düzeye tam olarak ulaşmış durumda da değildir. Öte yandan sosyal sigortalarımız, bu gün karşılamakta oldukları riskler içinde de birtakım eksiklik, aksaklık ve boşluklar taşımaktadır.

Buna karşın bağımsız çalışanlarla memurların bağlı oldukları sosyal güvenlik kurumlarının, karşılamakta oldukları risklerde Sosyal Sigortalar Kurumuna göre daha da fazla eksiklikleri vardır. Örneğin bağımsız çalışanlar iş kazaları ve meslek hastalıkları ve genel hastalıklara; memurlar ise genel hastalıklara karşı güvenliğe kavuşturulmamıştır. Öte yandan bağımsız çalışanlar ancak kısa bir süre önce ve kısmen sosyal güvenliğin kapsamına alınmışlardır. Anılan kurumların karşılamakta olduğu risklerde de eksiklik, boşluk ve aksaklıkları Sosyal Sigortalar Kurumundakilere oranla daha fazladır.

Sosyal güvenliğin kişi ve risk bakımından kapsamının kalkınma planlarında öngördüğü yönlerde genişletilmesi sağlanmalıdır. Kişi bakımından kapsamın tüm çalışanları kapsama alacak biçimde genişletilmesi gereklidir. Bu anlamdaki bir kapsam genişlemesinin olanakları ve iktisadî etkileri konusunda bir araştırmanın yapılması faydalı olacaktır. Riskler bakımından kapsamın ge-

nişletilmesinde öncelikle bağımsız çalışanların iş kazaları ve meslek hastalıkları ile genel hastalık ve kazalar, memurların ise genel hastalık ve kazalara karşı güvenliğe kavuşturulması gerekir. Öte yandan tüm sosyal güvenliğin kapsamına girenlere çocuk yetiştirme ödenekleri ödenmesi, ev kadınlarına yaşlılık aylığı bağlanması ve işsizlik sigortasının kurulması söz konusu olabilir. Ancak bu hususların gerçekleştirilmesinde özellikle işsizlik ve çocuk yetiştirme risklerine karşı sosyal gelir sağlayacak sigorta kollarının kuruluşunda ne derecede olanakların bulunduğu ve bu risklerin karşılanmasının iktisadî ve sosyal etkileriyle fayda ve sakıncalarının neler olacağı konularında da ciddi araştırmalar yapılmalıdır.¹

Kalkınma planları Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonları raporlarında bu konular ele alınmışsa da burada yeterli ve ciddi araştırmalara girilmemiş, tutarlı sonuçlara varılmamıştır.

Öte yandan planlarda Sağlık ve Sosyal Güvenlikle ilgili bölümlerde, birbirinden bağımsız olarak, karşılıklı ilişkileri gözönünde bulundurulmaksızın konulmuş olduğu kanısını uyandıran çelişir biçimde hedef ve tedbirlere yer verilmiştir. Bunların birbirlerini nasıl tamamlayacakları ya da kaldıracakları, nasıl birbirleriyle bağdaşacakları ve nasıl toplam bir sistem meydana getirecekleri belirlenmemiştir. Gerçekten Sosyal Sigortalar, sosyal güvenliğin sağlanmasında sosyal yardım ve devletçe bakılma yöntemleri yanında diğer bir yöntemdir. Bu yöntemlerden her biri sosyal güvenliği sağlamada başlı başına bir araç teşkil edebilir. Ya da genellikle uygulamada olduğu gibi, sosyal güvenlik düzeni her üç yöntemden yararlanabilir. Fakat Kalkınma Planlarında bu yollara gidilmemiş ve belki de farkında olunmayarak hem sosyal sigortalar hem de devletçe bakılma yönteminin örneğin sağlık hizmetlerinin sosyalleştirilmesi, aynı zamanda sosyal güvenliği başlıbaşına sağlaması yönünde hedef ve tedbirler öngörülmüştür. Bu durumda plan hedeflerinden, ilerde aynı risklerin her iki yöntem çerçevesinde ayrı ayrı karşılanacağı gibi bir sonuç çıkmaktadır.² Bu durumun gözden geçirilerek sosyal güvenlikte her yöntemin birbi-

(1) Çocuk yetiştirme ve işsizlik ödeneklerinin yol açabilecekleri ekonomik ve sosyal sorunlar için örneğin bkz.: S. Dilik, Türkiye'de Sosyal Sigortalar, İktisadi Açından Bir Tahlil Denemesi, Ankara 1972, s. 88 vd. ve 116 vd..

(2) Örneğin bkz.: DPT, Kalkınma Planı, İkinci Beş Yıl, 1968-1972, Ankara 1967, s. 209 vd, 215; Kalkınma Planı, Üçüncü Beş Yıl 1973-1977, Ankara 1972, s. 150, 803, 809.

rini tamamlayacak ya da birinin diğerinin yerini alacak şekilde sınırlarının çizilmesinin faydalı olacağı açıktır.

Bu çerçevede Türkiye'de Sosyal Güvenlik konusunda tüm mevzuat ve uygulamalarla sorunların tahlil ve dökümü niteliğinde bir tür bir sosyal anket araştırmasının yapılmasının da faydalı olacağı söylenebilir. Örneğin Federal Almanya'da bilim adamlarından oluşan bir komisyonca böyle bir çalışma yapılmış bulunmaktadır.³

Sosyal Sigortaların risk kapsamının genişletilmesi ile ilgili diğer bir konu da yurt dışında çalışan işçilerimizin cenaze taşıma giderlerinin karşılanmasıdır. İşçinin ya da ailesinden birinin ölümlü halinde cenazenin yurda taşınması dış ülkelerdeki yurttaşlarımızı büyük malî güçlük ve olanaksızlıklarla karşı karşıya bırakmakta ve çoğu kez perişan duruma düşürmektedir. Yurttaşlarımızın uğrayacakları bu nitelikteki gider artışlarının karşılanması amacıyla **cenaze taşıma giderleri sigortası yada sandığı niteliğinde** bir sigorta kolunun kurulması düşünülmelidir. İlgili ülkelerle anlaşmaya varılırsa böyle bir riski karşılayacak sigorta kolu Sosyal Sigortalar Kurumumuza bağlı olarak ve zorunluluk esasına göre kurulabilir. Dış ülkelerle bu konuda anlaşmalar yapıncaya kadar sözü edilen sigorta kolu gönüllü katılım ilkesine göre hemen kurularak çalışmaya başlatılabilir. Cenaze masrafları başka örgütlerce karşılanmayan yurt dışındaki memur, öğrenci, stajyer ve benzeri nitelikteki diğer yurttaşlarımızın da sözü edilen sigorta kapsamına alınması mümkündür. Bu sigorta kolunun finansmanı kapsama girenlerden alınacak çok cüzi primler ve diğer ülkelerle anlaşmaya varıldığı takdirde ilgili ülkeler işveren ve devlet katkılarından sağlanacak kaynaklarla karşılanabilir. Bu katkıların sağlanması durumunda primler hissedilmeyecek kadar düşük oranlarda tutulabilir.

Değişik alternatiflere göre gerçek prim miktarlarının saptanabilmesi için çeşitli dış ülkelerde sigorta kapsamına gireceklerin sayısı ile örneğin muhtemel yıllık ortalama ölüm olayları sayısının hesaplanması konusunda bir araştırmanın yapılması faydalı olacaktır.

Cenaze taşıma giderlerinin direkt olarak ilgili yabancı ülkeler sosyal sigorta örgütlerince karşılanmasının sağlanması da üzerinde durulacak başka bir alternatiftir.

(3) Bknz : Die Sozialenquôte, Soziale Sicherung in der Bundesrepublik Deutschland, H. Achinger, W. Bogs, H. Meinhold, L. Neundörfer, W. Schreiber, Stuttgart-Berlin-Köln-Mainz (Yılı yok).

Burada konumuzla yalnızca dolaylı bir ilişki bulunmakla birlikte yurt dışında çalışan işçilerimizle ilgili bazı noktalara değinmemiz faydalı olacaktır.

Dış ülkelerde çalışan işçilerimiz dış ülke kanun ve örgütlerinin kendilerine sağladığı haklardan çoğu kez habersizdirler. Bu durum işçilerimizin çoğu zaman böyle hak ve olanaklardan yararlanmalarını ya da çığnenen haklarını koruyabilmelerini engellemektedir. Öte yandan çalışanlarımız bu nitelikteki sorunlarının çözümlenmesine çalıştıklarında Türk ya da ilgili ülkelerin uyruklusu bir takım simsarlarca sömürülmektedir. Bu nedenle anılan sakıncaları kaldırmak ya da hiç olmazsa azaltma amacıyla, yabancı ülkelerin çalışma ve özellikle Sosyal Sigortalarla ilgili mevzuat ve işçi hakları ile çeşitli durumlarda başvurulacak merciler konusunda dışarda çalışan işçilerimize dağıtılmak ya da maliyet fiyatına satılmak üzere işçilerin kolay anlayabileceği biçim ve dilde yazılmış Türkçe broşürler çıkarılmalıdır.

Öte yandan dışarda çalışan işçilerimizin Yurttaki eş ve çocuklarının Türk Sosyal Sigortaları Sağlık Yardımlarından yararlanmaları için yurt çapında etkin ve yoğun bir tanıtma ve teşvik faaliyetine girişilmelidir. Bu işçilerin eş ve çocuklarının ilâç, muayene, hastanede kalış ve bakım giderleri ile bunlara ödenecek yol ücretleri ve başka şehirlerde kalış giderleri döviz olarak, sosyal güvenlik andlaşması yaptığımız ülkelere ödenecektir. Bu yönde yapılacak çalışmalarla bu grupların sosyal güvenliklerinin gerçekten işler duruma getirilmesi, halk sağlığının korunması yanında döviz gelirlerimizin artırılması sağlanmış olacaktır.

İşçilere Sosyal Sigortalara ek olarak güvenlik sağlayacak işletme içi sosyal güvenlik örgüt ve yardımlarını özendirici tedbirlerin alınıp alınmayacağı konusu da sosyal güvenliğin risk kapsamı ile ilgilidir. Bu konu da sosyal ve ekonomik açıdan ele alınarak incelenmelidir. Bu incelemelerde özellikle işçileri konut sahibi yapma ve bunların emekliliklerinde ellerine, küçük çapta bir servet sahibi olmalarını mümkün kılacak toplu paraların geçmesini sağlama amacı gözetilmelidir. Böylece sosyal politikanın sosyal reform aşamasına doğru gelişimine de bir katkıda bulunmuş olunacaktır. Bu yöndeki tedbirlerin, vergi kaybı, ücretin parçalanması ve böylece aşağıya doğru da esneklik kazanması, çalışanlar aleyhine işgücünün hareketliliğinin azalması gibi bazı sakıncalar doğurması mümkündür. Fakat tedbirler iyi düşünüldüğünde sakıncalar en az düzeye indirilebilir.

İşletme içi sosyal güvenlik konusundaki bir araştırma hiç değilse böyle bir ek sosyal güvenlik sisteminin Türkiye'de gerçekleşme ve gelişme olanaklarının bulunup bulunmadığının, bu sistemin devletçe desteklenmesinin ekonomik ve sosyal bakımdan fayda ve sakıncalarının neler olacağının ortaya çıkarılmasını sağlayacaktır.

Türkiye'de sosyal güvenlikle ilgili Sosyal Sigortalar Kurumu, Bağ-Kur, Emekli Sandığı, Ordu Yardımlaşma Kurumu, SSK. geçici madde 20'de gösterilen yardımlaşma sandıkları gibi ana kuruluşlar dışında irili ufaklı çok sayıda yardımlaşma sandıkları bulunmaktadır. Bu sandıkların ve üyelerinin sayısını, üyelerine sağladıkları yararları ve sosyal güvenlik açısından fonksiyonlarını, malî olanaklarını, diğer deyişle gelir-gider ve fonlarını ve bu fonların kullanılma alanlarını araştırmada ve millî ekonomi bakımından, sözü edilen fonların daha faydalı alanlarda kullanılmasının mümkün olup olmadığının incelenmesinde fayda vardır. Bu ölçüde bir araştırma yukarıda değinilen **Sosyal Anket Araştırması**nın kapsamına girmeyecektir.

Avrı zamanda Ordu Yardımlaşma Kurumu ile kuruluşu planlanan Memurlar Yardımlaşma Kurumu, İşçiler Yardımlaşma Kurumu gibi ek sosyal güvenlik sağlayan önemli ana kuruluşların sosyal ve ekonomik yararları ve fonlarının ülke çıkarları açısından en iyi şekilde kullanılma yolları özel olarak araştırılmalıdır.

Üzerinde durulması gerekli diğer bir nokta tüm sosyal güvenlik kuruluşlarının tek örgütte birleştirilmesi ya da sosyal güvenliğin bu gün olduğu gibi paralel kuruluşlarca yürütülmesinin sürdürülmesi alternatiflerinin çok yönlü olarak fayda ve sakıncalarının araştırılmasıdır. Bu konuda şimdiye kadar yapılan araştırmaların yüzeyde kaldığı ve ön yargılardan hareket ettiğini ileri sürmek mümkündür.

Sosyal güvenlik kuruluşlarımızın bu gün karşılamakta oldukları riskler ve bu çerçevede sağladıkları yararlar da bir takım eksiklik, aksaklık ve boşluklar taşıdığı belirtilmişti. Bu eksiklik, aksaklık ve boşlukların neler olduğunu ve bunların giderilmesi için alınacak tedbirler konusunda ne gibi araştırma ve çalışmaların yapılması gerektiğini örneğin Sosyal Sigortalar Kanununu gözönünde bulundurarak aşağıda göstermeye çalışalım. Diğer sosyal güvenlik kuruluşlarının mevzuatı farklı olmakla birlikte burada ortaya çıkacak bulgu ve sonuçlar, mutatis mutandis Sosyal Sigortalar Kurumu dışındaki sosyal güvenlik kuruluşları açısından da de-

ğerlendirilebilecek niteliktedir. Bu nedenle biz burada sosyal güvenlik düzenimizce bu gün karşılanmakta olan risklerde bulunan eksiklik, boşluk ve aksaklıkları Sosyal Sigortalar Kurumu dışındaki kuruluşların mevzuatı yönünden de ayrıca gösterme ve tartışmayı gerekli bulmadık.

a) Hastalık sigortasınca sağlanan geçici iş görmezlik ödeneği en çok 18 ay devam etmektedir. Bu süre dolunca ödenek ve sağlık yardımları kesilmektedir. Geçici işgörmezlik ödeneği kesilen sigortalıya malullük sigortasınca aranan şartları yerine getirmişse malullük 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. Kaldı ki 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 malullük aylığına hak kazanabilmesi için sigortalının en az 5 yıldan beri sigortalı bulunması ve bu süre içinde her yıl ortalama en az 120 gün, ya da toplam olarak 1800 gün malullük, yaşlılık ve ölüm sigortaları primi ödemiş bulunması zorunludur. Benzeri kısıtlayıcı şartlar genellikle diğer ülkelerde de vardır. Bunun nedeni malullüğü 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 malullük durumuna uygulanması doğru değildir. Çünkü yaşlanacağını herkes bilmektedir. Sigortalının yaşlanıncaya kadar gerekli süre çalışmak ve prim ödemek için zamanı vardır.

Fakat malullük 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 malul 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 yararlar da bulunan bu eksiklik ve boşluk-

lar giderilmelidir. Çalışmaya dayanan emek gelirinun yitirildiği yerde, Sosyal Sigortalarca sağlanacak sosyal gelirin, bir sosyal gelirin kesildiği yerde diğer bir sosyal gelirin başlatılacak şekilde kanundaki boşlukların doldurulması zorunludur. Böylece emek gelirinun yitiren ya da sosyal risklerin doğurduğu gider artışlarına uğrayan bir kısım vatandaşın kaderi ile başbaşa bırakılması önlenmiş olacaktır. Bu husus Sosyal Sigortalar Kanuna bazı maddeler eklemek ve kanunun bazı maddelerini değiştirmek suretiyle kolaylıkla ve hemen gerçekleştirilebilir. Bu tedbirlerin Sosyal Sigortalar Kurumunun malî dengesinde problemler doğuracağı yönünde ileri sürülecek görüşler gerçekçi değildir, kolaylıkla çürütülebilir.

b) Sosyal Sigortalarımızca bir çok durumlarda, tarihsel alışkanlıkların ve diğer ülkelerdeki aynı nedenlere dayandırılabilir yanlışı uygulamaların etkisi ile, sağlanan yararlar da 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'de böyle bir farklı işlemin varlığını Sosyal Sigortalar Kanununa dayanarak aşağıdaki örneklerle ortaya koymak mümkündür.

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

Malullük ve yaşlılık durumlarında 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 sürekli işgöremezliklerde ise böyle koşullar aranmamaktadır. Sigortalıya iş kazaları ve meslek hastalıklarından doğan kısmî işgöremezliklere

karşı sosyal gelir sağlandığı halde genel hastalık ve kazalardan ötürü kısmi iş göremez duruma düşenlere böyle bir hak tanınmamıştır. 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 olmamasına göre hak sahiplerine sosyal gelir sağlanmasında farklı işlem yapılmaktadır. Bir iş kazası yada meslek hastalığından doğmayan ölümlerde sigortalı belirli edimleri (belirli süre sigortalı olma ve prim ödeme şartını) yerine getirmemişse hak sahipleri kaderleri ile başbaşa bırakılmaktadır.

Öte yandan genel hastalıklarda sağlık mal ve hizmetlerinin (muayene ve diğer sağlık hizmetleri, ilaç vb.) sağlanması belirli bir süre ile sınırlandırılmıştır. Oysa iş kazaları ve meslek hastalıklarında böyle bir sınırlama konulmamıştır. İş kazaları ve meslek hastalıklarında sigortalılar gereğinde yurt dışında gönderilerek tedavi ettirilmektedir. Çalışma ile ilgili olmayan genel hastalık ve kazalarda ise sigortalılara böyle bir hak tanınmamıştır. 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 ülkelerde benzeri edimler genel hastalık ve kaza durumlarında da aranmaktadır. Uluslararası Çalışma Örgütü'nün 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 gide-

rileceği 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) Yaşlılık, malullük ve ölüm aylık ve gelirlerinin gerek ilk bağlanışları ve gerekse işleyişleri sırasında değişen iktisadî koşullara (örneğin fiyat ve verimlilikteki gelişmelere) otomatikman aydurlmasını sağlayacak dinamik bir sürekli sosyal gelir sistemine geçilmesi zamanı gelmiş bulunmaktadır. Böyle bir sisteme geçiş için yapılacak kanun değişikliklerine temel olmak üzere çeşitli alternatif ve ayarlama kriterlerinin gözden geçirilerek Türkiye'ye en uygun sistem ve ölçütlerin genel ilkelerinin saptanması gerektir. Öte yandan saptanılacak genel ilkelere göre gerçekleştirilmesi düşünülecek böyle bir dinamik sistemin ve gereğinde alternatiflerinin iktisadî etkilerinin de önceden ciddi olarak araştırılması zorunludur.

Türkiye'de sözü edilen aylık ve gelirlerin, ilk bağlanışları sırasındaki hesaplarda sigortalının giderek daha az sayıdaki son yıllar kazançları göz önünde bulundurulmak yoluyla, günün iktisadi koşullarına yaklaştırılmasına çalışılmıştır. 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 rastlantı ya da kötüye kullanmalar nedeniyle sigortalılar arasında büyük haksızlıklar doğuracağı, öte yandan birtakım ahlâksal çöküntülere yol açacağı için sakıncalıdır. Örneğin bu yol sigortalılardan emekli olacakları yıl 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 kişi yaşlandıkça fikir işçilerinin ücretlerinin giderek artma, buna karşın beden işçilerinin ücretlerinin giderek düşme eğilimi göstereceği de düşünölmelidir.

Gerçekte bugün uygulanmakta olan yol da, başka deyişle aylık ve gelirlerin sigortalının son yıllardaki kazanç ortalamalarına göre hesaplanması metodu da daha az ölçüde de olsa yukarıda de-

ğınilen sakıncaları taşımaktadır. Bu sakıncalarla karşılaşmaksızın aylık ve gelirleri ilk bağlanışlarında günün iktisadi koşullarına uydurabilmek için şu yol önerilerilebilir : Aylık ve gelirler sigortalının tüm çalışma döneminde elde ettiği kazançları ortalamasına göre hesaplanır. Ancak bu kazançlar önce, aylık bağlanan günün fiyat ve verimlilik koşullarına uydurulmak için yeniden değerlendirme, yani günün kazançlarına çevrilme işlemine bağlı tutulur. Böylece sözü edilen aylık ve gelirlerin hesaplanmasında bir yandan sigortalının tüm çalışma döneminde sağladığı kazançların kapsanması, öte yandan bu süre içinde ücretleri etkileyen örneğin verimlilik ve fiyat artışları gibi faktörlerin değerlendirilmesi mümkün kılınmış olacaktır.

Öte yandan bu aylık ve gelirler işleyişleri sırasında da günün ekonomik koşullarından uzaklaşmamaları için, seçilecek ayarlama ölçütleri yardımıyla bir ya da iki yıllık gecikmelerle her yıl otomatik olarak, değişen ekonomik koşullara uydurulmalıdır.

d) Sosyal güvenlik örgütlerince 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 gerektir. Örneğin yaşlı ve malullerden isteyenlerin kalabilme ve bakımları için yaşlılar evlerinin açılması, yaşlı ve malullere gereğinde evlerinde sıcak yemek verilmesi, çocuklar için kreşler açılması, bebek mamaları verilmesi gibi. Türkiye'de kendi koşul ve eğilimlerimize uygun düşecek, iyi işleyecek bir sistemin kurulması yönünde araştırmalar yapılmalıdır. Bu araştırmalarla sosyal güvenlik fonlarının işletilmesi ile ilgili araştırmalar arasında ilişkiler kurulmalıdır.

e) Sosyal Sigortalar Kurumuna bağlı sigortalılara kanunda belirtilen ve uluslararası normlara göre oldukça düşük sayılabilecek yaş hadlerine bile ulaşmaksızın, çalışmayı bırakma ve yaşlılık aylığı alma olanağı tanınmıştır. Bu durumun uzun sürede ülke ve bizzat sigortalıların yararına olup olmadığının araştırılmasında kuşkusuz fayda vardır. Bu çerçevede emekli olma yaşının saptanması sorunu çok yönlü olarak incelenmeli ve bu incelemelerin ışığında Türkiye'de uygulanmakta olan emeklilik yaş hadleri değerlendirilmelidir. Türkiye'de değişik iş kollarında farklı emeklilik yaş hadlerinin uygulanması sorunu da, bu konuda yararlanılabilecek ölçütler, iş değiştirme durumlarında yapılacak işlemler ve benzeri teknik yönleriyle birlikte ele alınarak incelenmelidir.

Düşük yaşlarda emekliliğin Türkiye'nin istihdam ve iktisadi büyümesi üzerindeki etkileri araştırılmalıdır. Türkiye'de bazı çev-

relerce, çalışanlara düşük yaşlarda emeklilik hakkı tanınması yolu ile istihdam sorununun çözümüne olumlu bir katkıda bulunulmuş olunacağı görüşü savunulmaktadır. İlk bakışta inandırıcı gibi gözüken bu görüşün gerçekte yanlış bir kanı olup olmadığı ve bu yöndeki uygulamaların uzun dönemde Türkiye'nin istihdam ve iktisadi büyüme sorununu aslında daha da güçleştirip güçleştirmeyeceği üzerinde durulmalıdır. Öte yandan düşük yaşlarda emeklilik konusu kişinin toplam hayat geliri ve refahı açısından da değerlendirilmelidir.

f) Türkiye'de Sosyal güvenliğin finansman kaynakları, finansmanın yöntemleri, sosyal güvenlik fonlarının fonksiyonları ve işletilişi konusunda yanlış kanılara dayanan gününü yitirmiş eski anlayış ve uygulamalar vardır. Bu eskimiş anlayış ve uygulamaların giderilebilmesi amacıyla gerekli tedbirler alınmalı, kanunlarda ilgili değişiklikler yapılmalıdır. Bu yöndeki çalışmalara hazırlık ve asıl olmak üzere; öte yandan bazı kısır, polemiğe kaçan iddia ve tartışmaların bilimsel gerçeklerle cevaplandırılabilmesini, yürütülebilmesini sağlamak amacıyla örneğin aşağıdaki konuların araştırılması ve aydınlığa kavuşturulması faydalı olacaktır :

1) Sosyal güvenliğin finansmanında devlet katkılarının iktisadî ve sosyal etkileri; Türkiye'de dolaysız gerçek devlet katkılarının iktisadî ve sosyal açıdan gereklilik ve etkinliği.

2) Türkiye'de sosyal güvenliğin finansmanında işveren primlerinin iktisadi ve sosyal açıdan fonksiyon ve anlamı.

3) Sosyal güvenliğin finansman yöntemleri ve biriken fonların fonksiyonları; değişik yöntemlerin Türkiye açısından iktisadi, sosyal etki ve sonuçlarının incelenmesi; sosyal güvenlik fonlarının Türkiye için önemli fonksiyonlarının ortaya çıkarılması.

4) Sosyal güvenlik fonlarının Türkiye için önemli fonksiyonları ortaya çıkarıldıktan sonra fonların bu fonksiyonlar ile bağdaşacak yeni işletme ilkelerinin saptanması ve mevzuatın bu yönde değiştirilmesi; Türkiye'de sosyal güvenlik fonlarının bugünkü işletme şekillerinin bu açılardan değerlendirilme ve eleştirilmesi.

5) Türkiye'de sosyal güvenliğin gelir dağılımı üzerine etkilerinin araştırılması; finansman kaynak ve yöntemlerinde yapılacak çeşitli değişikliklerin bu etki üzerine tesirlerinin incelenmesi.

6) Çalışarak yaşlılık, malullük ve ölüm sigortaları primi ödeyenlerle yaşlılık, malullük ve ölüm aylık ya da geliri alanlar arasındaki oranda zaman içinde (uzun süreli olarak) doğacak değişik-

liklerin, örneğin nüfus projeksiyonları, sosyal güvenliğin kapsamında beklenen gelişmeler gibi faktörler yardımıyla hesaplanması : Bu husus ilerde doğacak finansman güçlük ve kolaylıklarının bilinmesi açısından önemlidir. Türkiye'de yaşlılık, malullük, ölüm sigortalarının kapitalizasyon yöntemiyle finansmanı sağlandığından, bu yöntem korunduğunda böyle bir araştırmanın gereksiz olacağını düşünerler olabilir. Fakat bu yöntem, burada, üzerinde durmaya gerek olmayan türlü nedenlerden hiç bir ülkede işlememiş ve işlememektedir. Türkiye'de de yalnız kağıt üzerinde var görünmektedir. Oysa bu yöntemin aktüarya hesapları çoktan anlamını yitirmiş ve yöntemin gereği çok yüksek ihtiyat açıkları doğmuş bulunmaktadır. Ancak Türkiye'de sosyal sigorta fonlarının sigortacılık tekniği yönünden bir fonksiyonu bulunmadığından sorunun bu yönü üzerinde durulmasının gereksiz olduğu kanısındayız.

7) Hastalık sigortasına prim ödeyenlerle, bu sigorta kolundan ödenek alanlar ve sağlık yardımı görenler arasındaki nispetin karşılaştırılması ve dönemsel bir gelişim trendinin saptanmasına çalışması; aynı araştırmanın parasal yönden de yapılması.

g) Sağlık hizmetlerinin yeterli düzeye ulaştırılması, fakat sağlık mal ve hizmetleri ve serbest zaman istem ve tüketiminde kötüye kullanılmaların engellenmesi ya da en az düzeye indirilebilmesi amacıyla dönük şu konuların çok yönlü olarak incelenmesi faydalı olacaktır :

1) Sosyal güvenlik örgütlerinin bizzat sağlık kurumları kurup işletmeleri ve buralarda zaman üzerinden ücret alan doktor ve diğer sağlık personeli çalışmalarının fayda ve sakıncaları.

2) Sosyal güvenlik örgütlerinin kendileri sağlık kurumları kurmayarak devletin açtığı hastane ve diğer sağlık kurumlarından ücret karşılığında yararlanmalarının fayda ve sakıncaları.

3) Sosyal güvenlik örgütlerinin kamusal, yarı kamusal ve özel kesim sağlık kurumlarından ve sözleşmeli serbest doktorlardan ücret karşılığında (muayene ya da kişi başına ücret) yararlanmalarının fayda ve sakıncaları.

4) Sosyal güvenlikten yararlananların sosyal güvenlik örgütlerine ait olmayan sağlık kurumları ve doktorlarca muayene, tedavileri; ilâç ücretlerini önce kendilerinin ödemeleri, sonra belirli ölçülerde bu ücretin kendilerine geri verilmesinin fayda ve sakıncaları.

5) Hastaların muayene ve tedavi giderlerine katılmalarının fayda ve sakıncaları.

6) Yukardaki teorik ve başka ülkelerdeki uygulamalara dayanacak araştırmalar açısından Türkiye'deki durumun incelenme ve değerlendirilmesi.

h) Sosyal güvenlik örgütlerinin ilâç fabrikaları ve benzeri üretim tesisleri kurma ve işletmelerinin makro ve mikro düzeyde sosyal ve iktisadi açıdan fayda ve sakıncalarının araştırılması ve ancak bu araştırmalardan alınacak sonuçlara göre uygulamada tutulacak yolun saptanması zorunludur.

i) Sosyal güvenliğin gerek kişi ve risk kapsamı gerekse karşılamakta olduğu risklerde mevcut eksiklik, boşluk ve aksaklıklar giderilirken göz önünde bulundurulması gerekli bir nokta Avrupa Ekonomik Topluluğunun bu alandaki eğilim, gelişim ve planlarıdır. Avrupa Ekonomik Topluluğu, üye ülkelerde sosyal güvenlik sistem ve normlarını ahenkleştirmek, birbirine eşit duruma getirmek için çalışmalar yapmaktadır. Türkiye de bu topluluğa asıl üye olarak katılma yolundadır. Bu nedenle Ortak Pazar Ülkelerinin sosyal güvenlik sistem ve normlarının bugünkü durumu ile ileride göstereceği gelişmeler, Türkiye'nin sosyal güvenlik düzen ve normlarının bu ülkeler düzen ve normaları ile ahenkleştirilmesinin doğuracağı ekonomik ve malî sorunlar ve etkiler şimdiden araştırılmalıdır. Bu araştırmalar realitedeki koşullar değiştikçe yeniden gözden geçirilmelidir. Yapılacak araştırmada konu aynı zamanda sosyal politika açısından da değerlendirilmelidir.

k) Bir çok ileri ülkeler sosyal güvenlik ve diğer sosyal sorunlarını çözümlenmede «sosyal politika» aşamasından «sosyal reform» aşamasına geçme çalışmaları içindedir. Bu problem gerek bilimsel gerekse sorumlu siyasal çevrelerde günün en çok tartışılan konuları arasına girmiş bulunmaktadır.

Yurdumuzda da «sosyal politika» uygulamalarından «sosyal reform» aşamasına geçiş yönünde uzun süreli olarak ne derecede olanakların bulunduğu konusunda araştırmalara başlanılmalıdır. Bu araştırmalarda üzerinde durulacak konular özellikle eğitim politikası, servet politikası, yani millî servetin geniş kitlelere yayılımının sağlanması, çalışanların yönetime katılmaları, bunların servet sahibi kılınmaları için yeni ücret biçimlerinin gerçekleştirilmesi olanakları olabilir. Araştırmada gözönünde bulundurulacak ana ilke sosyal hedeflerle iktisadî hedeflerin bağdaştırılması olmalıdır. Bu nedenle sosyal amaçla gerçekleştirilmesi düşünülecek her reform tedbirinin iktisadi etkilerinin araştırılması ve bu araştırmaların sonuçlarına göre son biçimini alması gereklidir.