

ATATÜRK VE SOSYAL DEVLET (*)

Prof. Dr. Rafet EVYAPAN (**)

I. GİRİŞ

Türkiye Cumhuriyeti kurucusu Atatürk, Osmanlı imparatorluğunun teokratik yönetim anlayışı yerine laikliği, ümmetçiliğin yerine milliyetçiliği, padişah iradesi yerine cumhuriyeti imtiyazlı saray ve çevresi yerine imtiyazsız ve çıkarları birbiri ile bütünleşen halkçılığı koyarken bütün bunları-zaman içinde yavaş yavaş yani reformcu bir anlayışla yapmak yerine çağın hız çağı olduğu bilinci ve çağdaş uygarlık düzeyine vakit kaybetmeden bir an önce varılması gerektiği düşüncesi ile çok kısa sürede gerçekleştirmek suretiyle inkılapçı bir yaklaşım uygulamıştır. Bu politik, kültürel ve sosyolojik değişimler kadar önemli olan bir diğer olgu da ekonomide ortaya koyulan devletçilik ilkesidir. Devletçilik üç ilkenin yani cumhuriyetçilik, halkçılık ve milliyetçilik ilkelerinin bir bütün olarak ekonomiye yansımasıdır. Adeta saç ayağını birleştiren halkadır. Böyle bir devletçilik hiçbir yoruma gerek kalmadan bizzat Atatürk'ün kendisinin de ifade ettiği gibi ılımlı ve sosyal devletçiliktir.

Tüm dünyada yaşanan 1929 bunalımı devletin ekonomiye müdahale etmesini bir zorunluluk olarak ortaya koyarken 1999 öncesinde Uzak Doğu da yaşanan ve etkisi azalarak dalga dalga tüm dünyaya yayılan bunalım da bu durumu pekiştirmiştir. En güçlü ekonomilerden biri sayılan Japon Ekonomisi bile Amerika Birleşik Devletleri'nin desteği ile düzelmeye sürecine girmiştir. Bir iki ülke dışında tüm Avrupa'da ise sosyal devleti ön plana çı-

* 30.11.1998 tarihinde Zonguldak Karaelmas Üniversitesinde verilen konferans metnidir.

** ZKÜ Çaycuma İ.İ.B.F. Öğretim Üyesi

karan partiler iktidara gelmiştir. Dünyada özellikle gelişmiş ülkelerde bu gelişmeler olurken ülkemizde ise sosyal devlet açısından cumhuriyetin ilk yıllarında yaşanılanın aksine bir süreç yaşanmaktadır. Atatürk'ün ılımlı ve sosyal nitelikli devletçilik ilkesine taban tabana zıt bir ekonomik anlayış uygulanmaktadır. Atatürk'ün devletçilik ilkesi kasıtlı olarak veya bilmeyerek sosyalist ve katı devletçilik kategorisinde bir devletçilikmiş gibi algılanırken veya gösterilirken öte yandan onun nihai hedef olarak ortaya koyduğu serbest pazar ekonomisi ise hiçbir ülkede rastlanmayacak bir şekilde devlet denetiminden uzak uygulanmıştır.

Atatürk'ün laiklik ilkesi çeşitli yürüyüşlerde sloganlaştırılır, cumhuriyetçilik ilkesi 29 Ekim'den 29 Ekim'e hatırlanır iken, diğer ilkeleri –ki, Atatürk'ün birinci derecede önem verdiği ekonomi dikkate alındığında– özellikle devletçilik ilkesi birkaç makale ve birkaç kitap dışında üzerinde durulmayan konular haline gelmiştir.

6 ilkesi bir bütün olarak anlam taşıyan Atatürk ilkelerini, tek bir ilkeye indirgemek ne kadar yanlışsa, onun 5 ilkesini kabul edip bir ülkesini kabul etmemek de veya kabul eder görünüp gündeme getirmemek de ve yahut çağdaş uygarlık düzeyi çerçevesinde yorumlamamak da o kadar yanlıştır.

Atatürkçülük sözle ifadenin, soyut ve politik olmanın da ötesinde öz olarak ele alınmalı somut ve ekonomik planda yaşanmalıdır.

Atatürk'ün

– Cumhuriyetçiliği, eski Doğu Bloku ve Üçüncü Dünya ülkeleri cumhuriyetçiliği değildir. Nihai hedefi çoğulcu, çağdaş demokrasidir.

– Milliyetçiliği, ırkçı değildir. Kendine Türküm diyen herkesi Türk kabul eder.

– Laikliği, dinsizlik değildir. Her dine gereken saygıyı gösterir.

– İnkılapçılığı, proletarya devrimciliği değil çağdaşlığa ve barışa yöneliktir.

– Halkçılığı, çıkar çelişmesine dayalı bir kavgacı değil, her kesimi, çıkarları birbiriyle bütünleşen ve yurttan sulh –dolayısıyla cihanda sulh– hedefine yönelmiş bir halkçılıktır.

– Devletçiliği, katı bir devletçilik yani sosyalist değildir. İlimli bir devletçilik yani sosyalidir.

Bütün bunlara özellikle de bu çalışmanın konusunu oluşturan sosyal nitelikli devletçilik ilkesine karşılık, Türkiye'de işsizlik, kronik enflasyonla alım gücünün düşmesi, gelir dağılımında adaletsizliğin artması, orta dereğin erimesi, bunlarla ilgili olarak artan boşanmalar, intiharlar, uyuşturucu ve alkol kullanımları ile sosyal huzursuzluklar ortaya çıkmaktadır. Nitekim TOBB Başkanı Miras "Türkiye'deki gelir dağılımının her geçen gün bozulduğunu ve bunun yansıması olan sosyal patlama ve kargaşanın bazı kıvılcımlarının görüldüğünü"¹ belirtmektedir. Öte yandan Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı Prof. Dr. Nami ÇAĞAN'da "ülkemizde gelir dağılımının son derece bozuk olduğu açıkça görülmesine karşın, sosyal devlet ilkesinin ortadan kaldırılması ya da yok sayılması yolunda çabalar gösterildiğine dikkat çekmektedir"² demektedir. Bu çalışmanın amacı, söz konusu durumlara ve çabalara karşılık devletimizin sosyal niteliğinin acilen gündeme getirilmesini vurgulamaktır.

II. SOSYAL DEVLETİN GEREKLİLİĞİ

Liberalist–Kapitalist teoride özel kesim tüm üretim araçlarına sahip olabilmekte, dolayısıyla devlet, ekonomide üretim aşamasında işletmecilik yapmamaktadır. Piyasayı görünmez bir el rasyonel bir şekilde çalıştırdığından tam istihdama otomatikman ulaşılmakta bireysel çıkarlar maksimumlaşırken toplumsal çıkarlar da maksimumlaşmaktadır. Bu sistemde her arz kendi talebini yaratacağından talebin dolayısıyla bölüşümün (gelir dağılımının) üzerinde durmaya gerek yoktur. Üretim–bölüşüm,

1. Hürriyet, 1 Eylül 1998, s. 9

2. Nami ÇAĞAN, "Gelecek Daha Aydınlan ve Mutlu Olacak", İşveren Dergisi, Cilt: XXXVII, Sayı:1 Ekim 1998. s. 4

neden sonuç ilişkisinde önemli olan nedendir, yani üretimdir. Üretim sorununun çözülmesi aynı zamanda bölüşüm sorununun çözülmesi demektir.

Böyle bir teori uygulamada hiçbir zaman gerçekleşmemiştir. Üretim açısından tam istihdama ulaşılamadığı gibi sermayenin yoğunlaşması sonucu meydana gelen kartkel ve tröstler piyasa mekanizmasının işleyişine engel olurken aynı zamanda ve daha da önemlisi gelir dağılımında çok adaletsiz bir tablo ortaya çıkmıştır. Bu durum karşısında devletin ekonomik amaçların da ötesinde sosyal amaçlarla ekonomiye müdahalesi bir zorunluluk olmuştur. 1929 öncesinde de hissedilen bu zorunluluk, özellikle 1929 bunalımı ile pekişmiştir. Benzer durum 1999 öncesinde de yaşanmaktadır.

Devletin ekonomiye müdahalesi, farklı boyutlarda gündeme getirilmiştir.

İki grupta toplanan tezlerden birinde, liberalist–kapitalist sistem tamamen reddedilerek aşırı devletçilik savunulmuştur. Zorunlu plan veya komuta ekonomisi diye adlandırılan marksist–sosyalist modelde devlet, gelir dağılımına müdahale etmekte yetinmemekte bununla ilişkili gördüğü üretime de müdahale etmekte, üretimi zorunlu nitelikli merkezi bir planla planlamaktadır. Bu plana göre bizzat kendisi tek üretici olarak işletmecilik yapmaktadır. Bu teori de, liberalist–kapitalist teorisinin uğradığı başarısızlık akıbeti ile karşılaşmış üstelik yakın bir geçmiş öncesinde eski doğu bloğu diye adlandırılan ülkelerde uygulamadan kaldırılmıştır. (Çin’de bu teorisinin sürmesi görüntüde olup, gerçek hayatta bu teori terk edilmiştir.)³

Diğer yaklaşım ise, liberalist–kapitalist sistem içinde kalarak çeşitli boyutlarda devlet müdahaleciliğinin savunulmasıdır. Bunların başında gelen Keynes, tasarruf ile yatırımları farklı kişilerin yaptığını, tasarruf düzeyinin yatırım düzeyini aşmasıyla işsizlik ve durgunluğun ortaya çıktığını, dolayısıyla kapitalizmin otomatik olarak tam istihdamı sağ-

3. Ayrıntılı Bilgi İçin bkz., İlker PARASIZ, İktisadın ABC’si, 3. Baskı, Ezgi Kitapevi Yay. Bursa, 1998 s. 276–284.

layamayacağını ileri sürerek talep açığını gidermek suretiyle piyasayı canlandırmak için devletin, açık bütçe -devlet harcamaları, borçlanmaları ve vergi gibi maliye politikaları- ile ekonomiye müdahalesini önermiştir. 1950-1960'lı yıllarda uygulamaya sokulan bu tez, 1970'li yıllara kadar başarılı sonuçlara ulaşmıştır.

1970'li yıllardan günümüze bu politikalar da yetersiz kalmıştır. Bunun bir nedeni el emeği yerine giderek yoğunlaşan bir biçimde makinelerin konulması (otomasyon) ve dolayısıyla ortaya çıkan işsizliktir.

1997 yılı itibariyle A.B.'de 18.100.000. işsizle işsizlik oranı %10.8'lere ulaşmış olup bu oranlar Finlandiya'da %15, İspanya'da %20.9'dur.⁴ Öte yandan gelişmiş ülkelerde yoksul nüfusun genel nüfusa oranı da giderek artmış olup 1998 itibariyle bu oranlar Belkiça'da %5.5, Almanya'da %5.9, Finlandiya'da %6.2, İtalya'da %6.5, Norveç'te %6.6, İsveç'te %6.7,... iken Kanada'da %11.7, Japonya'da %11.8, Avustralya'da %12.9, İngiltere'de %13.5, A.B.D'de %19.1 civarındadır.⁵

İşsizliğin diğer nedeni de Uzak Doğu'daki ülkelerin, giderek artan ağırlıkları ile dünya piyasalarını önemli boyutlarda etkilemeleridir.

ILO raporunda Asya Pasifikden başlayıp Rusya'ya sıçrayan ve tüm dünyayı etkileyen global ekonomik kriz nedeniyle dünyada 10 milyon kişinin işsiz kaldığı, tüm dünyada 15-24 yaş grubunda 60 milyon gencin iş aradığı halde bulamadığı belirtilmektedir.⁶

Enflasyonun oldukça düşük, gelir dağılımının oldukça adaletli ve işsizlik sigortası yanı sıra sosyal amaçlı vakıf ve hayır kurumlarının yaygın olduğu ABD., Kanada ve AB ülkelerinde işsizlikle birlikte nüfusun belli bir kitlesinin yoksullaşması kapitalist sistemin bu açıdan şöyle sorgulanmasına yol açmıştır.

4. Avrupa İşgücü Anketi, Avrupa, s. 5-6, Mayıs-Haziran, 1998, s.8

5. UNPO'dan Radikal, 10 Eylül 1998

6. "10 Milyon Kişi İşsiz Kaldı", Radikal, 12.11.1998

"Piyasa, istenilen malların daha verimli bir biçimde üretilmesi amacıyla eldeki kaynakları kullanabilir, ama fırsat ve gelirin daha adil bir biçimde dağıtılmasını sağlayabilir mi? Tam rekabetçi model bu konuda neredeyse her zaman sessiz kalmıştır. Soğuk savaş sürüp giderken buna gerek duyulmuyordu. Peki toplumsal yararlar sağlık ve eğitim ne olacaktı? Piyasa bu gereksinimleri karşılayabilir mi? Kendi başarısızlıkları karşısında acz içinde özelleştirmeden ve gönüllü hizmetlerden medet ummak yeterli mi?"⁷

Liberalist-kapitalist teoriye en yakın uygulamayı yapan ABD'de devlet, serbest rekabeti engelleyecek kartel ve tröstlere karşı kanunlar çıkarıp bunları uygulamak sureti ile ekonomik hayata ekonomik amaçlarla müdahale ederken, bir kısım üniversitelerde olduğu gibi eğitim hizmeti üretmek suretiyle üretime katılabilmekte, yukarıdaki sorgulama doğrultusunda Clinton, seçim doğrultusunda Clinton, seçim öncesinde, devletin sosyal amaçlarla ekonomiye müdahale edeceğini vaad etmekte, öte yandan 1999 öncesinde dünya ekonomisinin sorununun, uluslararası ekonomik sistemi 21.nci yüzyılın gerçeklerine uyarlamak diye belirtmektedir⁸.

A.B.D.'de bunlardan daha ilginç olan durum, üçüncü sektör de denilen vakıf işletmecilik türünün ekonomide giderek artan önemidir. Vakıf işletmeler bir yanı sıra vakıf olduğu için devlet gibi veya devletin yerine – işsizlere iş, evsizlere ev, açlara yemek, hastalara ve bağımlılara hastane ve rehabilitasyon merkezleri bulmak gibi – gibi sosyal amaçları ön plana çıkardıkları gibi diğer yandan özel kesim işletmeleri gibi atılcı, dinamik, rasyonel ve verimli bir üreticilik yapmakta ulusal gelire dolayısıyla gelir dağılımına önemli boyutlarda katkılar sağlamaktadır.

Avrupa'da ise devletin ekonomiye müdahalesinde sosyal amaçlar – A.B.D.'ye göre daha fazla önem kazanmaktadır.

7. Stanley K. Sheinbaum, "Kapitalizmin Güçsüzlüğü", NPO, Cilt:1, Sayı:1, İlkbahar 1998, s. 82.

8. "Clinton, Soros'tan Fena Etkilendi", Yeni Yüzyıl, 26.11.1998

Ekonomiye sosyal amaçlarla müdahale eden devlet, sosyal devlettir. Bu tür devlet, gelir dağılımında adaleti gerçekleştirmek, sosyal güvenlik sağlamak gibi sosyal amaçlar yanında bunlarla çok yakın ilişkili görülen yaşam düzeyini yükseltmek, maddi olanaklar sağlamak, ulusal geliri arttırmak, kalkınma amaçlı yatırım yapmak gibi ekonomik amaçlara da sahiptir. Bu doğrultuda özellikle enerji, ulaşım, eğitim, sağlık gibi hizmet kesimleri yanında özel teşebbüsün kârsız ve riskli bulunduğu alanlarda yatırım yapar. Kaynak israfının önlenmesi ve sosyal adalet içinde kalkınmanın sağlanması için planlar hazırlar. Bu planlar özel kesim için bazı faaliyetlerin yapılması için özendirici (ayrıca yapılması istenmeyen faaliyetler konusunda engelleyici), kamu kesimi için emredicidir. Bu sistem, bazen kapitalist ve sosyalist sistemler arasında yer alan ve her ikisinin özelliğini taşıyan bir sistem olarak görülmekte ve karma ekonomi diye iki sistem arasında bir üçüncü bir sistem olarak nitelendirilebilmekte ise de ayrı bir sistem söz konusu değildir. Bu durum, kapitalizme değişik bir bakış açısidir. Eleştiricilerin de haklı olarak vurguladıkları gibi, liberal kapitalizmin tikanıklıklarının ve bunalımlarının devletçe giderilmesidir⁹. Bir benzetme ile liberalist–kapitalist sistem kaynaya kaynaya suyu bitmiş bir yemek, marksist–sosyalist sistem de bir kaptaki su ise su dolu kaptan bir bardak su alıp o yemeğe eklemek de sosyal devlettir.

Mantığa dayalı devlet anlayışı, ekonomik devletçiliktir. Bu ekonomide etik (ahlak) dolayısıyla acıma, koruma yoktur. Bir bürokrat gibi davranan devlet, kanunları uygulamakla yetinir. Buna karşılık sosyal devlet duyguya dayalı bir anlayıştır. Sosyal devletin geçerli olduğu bir ekonomide etik (ahlak) dolayısıyla acıma, koruma vardır. Devlet baba gibi merhametli davranır. (Türkiye’de, özelleştirmede karşılaşılan gecikmenin bir nedeni de duyguya dayalı sosyal devlet anlayışındaki işsizliği önleme amacının bir yana itilememesinde aramak gerekir.) Vatandaşları için sosyal barış, adalet, güvenlik, yardım ve koruma amaçlayan sosyal devlet ise düşük gelir düzeyindeki vatandaşları lehine olacak şekilde taraflı davranmak veya bir takım önlemler almak açısından aktif bir tavır takınır.

9. Ayrıntılı Bilgi İçin bkz, Ansiklopedik Ekonomi Sözlüğü, Dünya Yay., İstanbul, 1990, s. 193, 194, 325, 326.

Sosyal devletin en önemli amacı ve aynı zamanda göstergesi, gelir dağılımındaki adalettir. Bu husus o kadar önemlidir ki bir devlet sosyal olduğunu iddia etmese bile orada gelir dağılımı adaletli ise o devlet sosyal devlettir. Buna karşılık bir devlet sosyal olduğunu belirtmekle birlikte gelir dağılımında adalet sağlanmamışsa orada görünürde sosyal devlet söz konusudur. Bu hususa –sosyal güvenlik kurumlarının güçsüz duruma düşürülmesine ilişkin olarak– anayasa mahkemesi şöyle değinmektedir.

Sosyal güvenliği sağlamak için kurulmuş bir kurumu güçsüz bir duruma düşüren ve böylece devlete göstermelik bir sosyal sigorta düzeni kurmuş görüntüsü veren yöntem, sosyal devlet ilkesine aykırıdır.

Devletçilik, sosyal devleti gerçekleştirmenin tek aracı değildir.

Gelir dağılımındaki adaletsizlik Lonerz eğrisi ile ortaya konulmaktadır. Bir karenin alttaki yatay çizgisinde %20'şerlik gruplar halinde nüfus, soldaki dikey çizgisi üzerinde ise %20'şerlik düzeyler halinde ulusal gelir gösterildiğinde gelir dağılımı eşit yapılmışsa bu durum sıfırdan sağ üst köşeye uzanan köşegen olarak ortaya çıkmaktadır. Gelir dağılımından uzaklaştıkça köşgen, sağ alt köşeye doğru yay şekline dönmekte, adaletsizlik arttıkça yayın kıvrımı artmaktadır.

Beş gelir grubu –yukarıdan aşağıya doğru– en üst, üst, orta, alt ve en alt düzey olarak adlandırıldığında gelir dağılımında adalet açısından olması gereken, en üst düzey gelir grubunun ulusal gelirden aldığı payın düşmesi, bundan daha da önemlisi en alt düzey gelir grubunun ulusal gelirden aldığı payın artırılmasıdır. Başka bir ifadeyle bu iki uçtaki grupların arasındaki farkın azaltılması, merkezden uzaklaşmış gelir gruplarının merkeze doğru çekilmeye çalışılmasıdır.

Sosyal devlet uygulamaları, çoğulcu demokrasinin egemen olduğu ulusal gelir düzeyi yüksek, gelişmiş kapitalist ülkelerde başarılı olmaktadır. Buna karşılık, gelişmekte olan ülkelerde –bir yandan ulusal geliri artırırken, diğer yandan yaşam düzeyinin yükseltilmesi amacıyla gelir

dağılımında adalet sağlanması arasında denge kurmak zor olduğundan dolayı sosyal devlet uygulaması başarılı olamamaktadır¹⁰.

Bir iki ülke dışında tüm Avrupa'da seçim sonralarında devletin özellikle sosyal amaçlara yönelik olarak ekonomiye müdahalesini savunan İşçi Partisi, sol ve sosyalist partiler iktidara gelmişlerdir. İngiltere'de iktidardaki İşçi Partisi, bu partinin o güne kadar iki teorik tezlerini bir yana iterek Serbest Pazar Ekonomisinin sorunlarını, başta özelleştirme olmak üzere çeşitli yöntemlerle çözmeye çalışmaktadır. Fransız Başbakan Lionel Jospin piyasa ekonomisine Evet piyasa toplumuna Hayır diyerek üretimde kapitalizme karşı çıkmazken bu sistemin gelir dağılımı sonucuna ve bu dursun kalmasına karşı çıkmaktadır. Alman Başbakan Gerhard Schröder de Avrupa ile vergi uyumu, emeklilikte reform ve işsizlik konularını ön plana çıkartmaktadır.

AB'nin, üye ülkeleri için amaçladığı hususlar, sosyal devlet uygulamasının en tipik örneğini oluşturmaktadır. Bu konuda temel tarımsal ürünlerdeki piyasaların düzenlenmesinden, fiyat desteklerine, küçük aile işletmelerine doğrudan yardımlar yapılmasına, sosyal yardım fonunun kurulmasına, az gelişmiş bölgelerin yapısal fonlardan yardım almasına, uzun dönemde işsizlikle mücadele, kırsal kesimin sosyo-ekonomik seviyesinin yükseltilmesine kadar birçok konuda hedefler öngörülmüş olup bunlar uygulamaya geçirilmiştir¹¹.

III- ATATÜRK'ÜN SOSYAL DEVLETE İLİŞKİN GÖRÜŞLERİ

Günümüzün gelişmekte olan ülkelerini olduğu kadar özellikle son zamanlarda gelişmiş ülkelerini de oldukça ilgilendiren gelir dağılımında adalet –bu bağlamda sosyal devlet– Atatürk'ün, üzerinde önemle durduğu konulardan birini oluşturmuştur. Atatürk şöyle demektedir;

10. Ayrıntılı Bilgi İçin bkz., A. Şeref GÖZÜBÜYÜK, Anayasa Hukuku, Turhan Kitapevi, 7. Basım., Ankara, 1998. s. 159, 160, 161.

11. Ayrıntılı Bilgi İçin bkz., Ragıp ŞAHİN, Avrupa Birliği Bütçesi-Fonları ve Türkiye'nin Tam Üyeliği, DPT, Avrupa İle İlişkiler Genel Müdürlüğü, Ağustos 1998.

"Yaradılışı gereği her insan içinde yaşadığı toplumda hayatın en mutlu, en kolay, en tatlı yararlarından kendisine düşmesini ister. En güçlü olan kendisinden zayıf olanları hiçe sayar. Bunun sonucu, huzur, sessizlik ve güven ve düzen içinde yaşamak imkansız hale gelir... Kabil midir ki, bir kitlenin her parçasını geliştirelim, diğerini de geri bırakalım da kitlenin bütünü gelişmeye ulaşabilsin. Mümkün müdür ki, bir toplumun yarısı zincirle topraklara bağlı kaldıkça diğer kısmı göklere yükselsin... Adı parti olan halk kuruluşundan amaç ulusun çocuklarından bir kısmının diğer çocuklarının ve sınıfların zararına yararlar sağlamak değildir... Ulusal servetin dağılımının daha mükemmel bir adalet ve emek sarf edenlerin daha yüksek refahı, ulusal birliğin korunması için şarttır. Bu şartı daima göz önünde bulundurmak, ulusal birliğin temsilcisi olan devletin görevidir".

Atatürk, gelir dağılımındaki adaleti, ulusal birliğin korunma şartı olarak görmüş ve emek sarf eden kesime özel bir önem vererek bu hususta devleti görevli kılmıştır.

Diğer yandan... devletçilik özellikle sosyal, ahlaksal ve ulusaldır... demek suretiyle uyguladığı ve uygulanması gereken devletçiliğin sosyal olduğunu vurgulamıştır. Sosyal devleti o tarihlerde gündeme getirmiştir.

Atatürk'ün bu görüşleri –aşağıda da değinileceği gibi Anayasanın 2. maddesine sosyal devlet olarak yansırken, sosyal devlete ilişkin sosyal barış, sosyal güvenlik ve sağlık, sosyal yardım ve koruma gibi bir çok husus da Anayasanın diğer maddelerinde yer almıştır.

Atatürk, adaletli gelir dağılımından devleti sorumlu tuttuğu gibi bu konu ile ilişkili bulduğu üretim ve sanayileşme konularında da devleti sorumlu tutmuş ve devlet müdahaleciliğini ön plana çıkartmış olup –bu çalışmanın sonunda yer alan ekten daha ayrıntılı görüleceği gibi– devlet müdahalesini teoride kabul etmeyen liberalist–kapitalist modeli eleştirdiği gibi bu modelin zıttı olan, özel kesime yer vermeyen marksist–sosyalist sistemi ise kendi devletçiliği ile karıştırılabilir öngörüsü ile çok daha fazla

eleştirmiş, kendisinin ortaya koyduğu devletçilik modeline ilişkin olarak şöyle demiştir:

"Ulusun toplumsal ihtiyaçlarını tatmin ve geçmişteki zararlarını karşılayabilmek için en akla yakın programı ortaya koymak zorundayız. Program bütün ulusça uygulanmalıdır."

"Yepyeni bir güdümlü ekonomi düzeni kurmakla uğraşyoruz."

Bunun yanı sıra şu ifadeleri de kullanmıştır:

"Uygulanmasını münasip gördüğümüz mutedil (ılımlı) devletçilik..."

"... bireysel gelişimin engel karşısında kalmaya başladığı nokta, devlet faaliyetlerinin sınırını meydana getirir.

"... bu alanlardaki işleri, bireylere veya şirketlere tamamıyla bırakabilmek için..."

Bu ifadelerden de anlaşılacağı gibi Atatürk'ün devletçiliği, diğer devletçi modellerden farklı olması nedeniyle yeni sosyal ve ılımlı olduğu gibi, ekonomide devletin faaliyetleri sınırlı ve zamanla özel kesime terk edilebilecek türdendir, yani geçici niteliklidir.

Atatürk'ün sosyal devletçiliği sadece gelir dağılımında adaletle sınırlı –dar anlamda– bir sosyal devletçilik olmayıp üretimle de ilişkili –geniş anlamlı– bir sosyal devletçiliktir. Bu görüşleri de Anayasanın ilgili maddelerine yansıtılmıştır.

Anayasanın ekonomik hükümler bölümünde 167. maddede "Devlet, para-kredi, sermaye, mal ve hizmet piyasalarının sağlıklı ve düzenli işletilmesini sağlayıcı ve geliştirici önlemler alır" denildiği gibi, 56 ve 166. maddelerinde de, "İnsan ve madde gücünde tasarruf sağlamak ve verimi arttırmak... ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmayı sağlamak... plan-

lamak... kamu ve özel kesim kurumlarından yararlanmak ve denetlemek devletin görevidir" denilmektedir. Bu doğrultuda DPT oluşturulmuştur.

Ekonominin motoru olarak görülen özel kesime ilişkin olarak 48. maddede "Herkes dilediği alanda çalışma ve sözleşme hürriyetine sahiptir. Özel teşebbüsler kurmak serbesttir. Devlet, özel teşebbüslerin milli ekonominin gereklerine ve sosyal amaçlara uygun yürümesini, güvenlik ve kararlılık içinde çalışmasını sağlayacak tedbirler alır" denilmiştir. Bunlar, örneğin kalkınmada öncelikli yörelere yatırım yapanlara yatırım teşvikleri, vergi muafiyet ve indirimleri, ucuz enerji hatta uygun krediler gibi imkanlar sağlamak şeklinde ortaya çıkmıştır.

IV. SOSYAL DEVLETE İLİŞKİN ANAYASA MADDELERİ

Sosyal devlet ilkesi önce 1961 Anayasasında, daha sonra bugünkü 1982 Anayasasının 2. maddesinde yer almıştır. "Türkiye Cumhuriyeti,..... sosyal hukuk devletidir." diye sona eren bu madde, devletin niteliklerinden birinin de sosyal olduğunu belirtmektedir.

Anayasa Mahkemesi bir kararında:

"Sosyal hukuk devleti, insan hak ve özgürlüklerine saygı gösteren, bireyin huzur ve refahını gerçekleştiren ve güvence altına alan, kişi ile toplum arasında denge kuran, emek ve sermaye ilişkilerini dengeli olarak düzenleyen, özel teşebbüsün güvenlik ve kararlılık içinde çalışmasını sağlayan, çalışanların insanca yaşaması ve çalışma hayatının kararlılık içinde gelişmesi için sosyal, iktisadi ve mali tedbirler alarak çalışanları koruyan, işsizliği önleyici ve melli gelirin adalete uygun biçimde dağılmasını sağlayıcı önlemler alan, adaletli hukuk düzeni kuran ve bunu devam ettirmeye kendini yükümlü sayan, hukuka bağlı, kararlılık içinde ve gerçekçi bir özgürlük rejimi uygulayan devlettir"¹² denilmektedir.

Gelir düzeylerinin yükseltilmesine yönelik olarak ve aynı zamanda 2. Maddede belirtilen sosyal devlet kavramına açıklık getirmek açısından, devlet kendisini görevlendirmiş, 5. maddede "Devletin temel amaç ve görevleri, ... kişilerin ve toplumun refah, huzur ve mutluluğunu sağlamak, kişinin temel hak ve hürriyetlerini sosyal hukuk devleti ve adalet ilkeleriyle bağdaşmayacak surette sınırlayan siyasal, ekonomik ve sosyal engelleri kaldırmaya, insanın maddi ve manevi varlığının gelişmesi için gerekli şartları hazırlamaya çalışmaktadır." denilmiştir. Özellikle en alt düzey gelir grubundakilerin bu düzeyde olmalarının başlıca nedeninin işsizlik olması dolayısıyla 49. maddede "Devlet, ...işsizliği önlemeye elverişli ekonomik bir ortam yaratmak için gerekli tedbirleri alır" denilmiştir.

Gelir Dağılımında –Vergide– Adalet

En alt ve en üst düzey gelir gruplarını ortaklaşa ilgilendiren vergilendirme konusunda 73. maddede "Herkes kamu giderini karşılamak üzere, mali gücüne göre vergilendirmekle yükümlüdür. Vergi yükünün adaletli ve dengeli dağılımı, maliye politikasının sosyal amacıdır" denilmiş ve vergilendirmede, gelir dağılımında adalet göz önünde tutulmuştur. Bu doğrultuda en alt düzey gelir grubundan vermeleri gerekenden daha az, en üst gelir grubundan ise vermeleri gerekenden daha fazla vergi almak imkanı sağlayan "artan oranlı vergi" sistemi kabul edilmiş (ayrıca küçük çiftçi, esnaf ve benzeri gruplar vergi dışı tutulmuş), en üst düzey gelir grubunun zarar bahanesiyle vergi vermelerini önlemek için de –4369 sayılı yasadan önce– ortalama kâr haddi, asgari gayri safi hasılat, hayat standardı gibi kurumlar getirilmiş, böylelikle en alt düzey gelir gruplarının mali güçlerinin zayıflamaması, en üst düzey gelir gruplarının ise mali güçlerinin sınırlandırılması amaçlanmıştır.

Gelir bölüşümünün iki ucundaki grupları ortaklaşa ilgilendiren vergi hükümlerinin yanında sadece en üst düzey gelir grubunu ilgilendiren hükümler de getirilmiştir.

167. maddede "Devlet, fiili veya anlaşma sonucu tekelleşmeyi veya kartelleşmeyi önler" denilmek suretiyle, her ne kadar piyasa me-

kanizmasının düzenli işlemesine engel olucu bir durumun ortaya çık-maması istenmişse de aynı zamanda tekelleşme ve kartelleşme, ser-mayenin, dolayısıyla gelirin belli ellerde toplanması, gelir bölüşümündeki adaletsizliğin somut bir göstergesi olduğundan böyle bir sosyal sonucun ortaya çıkmaması da istenmiştir.

Sosyal Barış

49. maddede "Devlet, işçi-işveren ilişkilerinde çalışma barışının sağ-lanmasını kolaylaştırıcı ve koruyucu tedbirleri alır" denilmiştir. 51. mad-dede "işçiler ve işverenler üyelerinin çalışma ilişkilerinde ekonomik, sos-yal hak ve menfaatlerini korumak ve geliştirmek için önceden izin almaksızın sendikalar ve üst kuruluşlar kurmak", 53. maddede "işçiler ve işverenler karşılıklı olarak ekonomik ve sosyal durumlarını ve çalışma şartlarını düzenlemek amacıyla toplu iş sözleşmesi yapmak hakkına sa-hiptirler" denilmiştir. 54. madde "Toplu iş sözleşmesinin yapılması sı-rasında uyuşmazlık çıkması halinde işçiler grev hakkına sahiptirler. Bu hakkın kullanılmasının ve işverenlerin lokavta başvurmasının usul ve şart-ları ile kapsam ve istisnaları kanunla düzenlenir" denilmiştir.

Sosyal Güvenlik ve Sağlık

60. maddede "Herkes sosyal güvenlik hakkına sahiptir. Devlet bu gü-venliği sağlayacak gerekli tedbirleri alır ve teşkilatı kurar." genel hük-münden sonra 61. maddede "Devlet, harp ve vazife şehitlerinin dul ve ye-timleriyle, malul ve gazileri... sakatları... yaşlıları, korumaya muhtaç çocukları korur ve gerekli teşkilatları ve tesisleri kurar" denilerek sosyal yönden güçsüz olanlar ön plana çıkartılmıştır.

56. maddede "Devlet, herkesin hayatını, bedeni ve ruhi sağlığı sür-dürmesini sağlamak amacıyla sağlık kuruluşlarını tek telden planlayıp, hiz-met vermesini düzenler. Devlet bu görevini kamu ve özel kesimlerdeki sağlık ve sosyal kurumlardan yararlanarak, onları denetleyerek yerine ge-tirir" denilmiştir.

Sosyal Yardım ve Koruma

55. maddede "Ücret, emeğin karşılığıdır. Devlet çalışanların yaptıkları işe uygun adaletli bir ücret elde etmeleri ve diğer sosyal yardımlardan yararlanmaları için gerekli tedbirleri alır. Asgari ücretin tespitinde, ülkenin ekonomik ve sosyal durumu göz önünde bulundurulur." 45. maddede "tarım ve hayvancılıkla uğraşanların işletme araç ve gereçlerini ve diğer girdilerinin sağlanmasını kolaylaştırır." 64. maddede "Sanatçıya...", 170. maddede, "Orman içinde ve bitişindeki köylerdeki halka", 173. maddede "Esnaf ve sanatkâra...", 171. ve 172. maddede "Tüketicilere..." yönelik olarak kolaylaştırıcı, koruyucu ve destekleyici tedbirler alır denilmiştir.

50. maddede "Kimse, yaşına cinsiyetine ve gücüne uymayan işlerde çalıştırılmaz. Küçükler ve kadınlar ile bedeni ve ruhi yetersizliği olanlar çalışma şartları bakımından özel olarak korunurlar..." denilmiştir.

57. maddede "Devlet, şehirlerin özelliklerini ve çevre sınırlarını gözetken bir planlama çerçevesinde, konut ihtiyacını karşılayacak tedbirleri alır, ayrıca toplu konut teşebbüslerini de destekler" denilmiştir.

42. maddede "Kimse eğitim ve öğretim hakkından yoksun bırakılamaz... Devlet maddi imkanlardan yoksun başarılı öğrencilerin öğrenimlerini sürdürmeleri amacı ile burslar veya başka yollarla gerekli yardımları yapar" denilmiştir.

Anayasa Mahkemesi kararında ise:

Kamu hizmeti karşılığı olarak, yararlananlardan kullanım oranlarına ve ödeme güçlerine göre ücret alınabileceği kabul edilmektedir. Böylece bu hizmetlerden yararlananlarla yararlanmayanlar arasındaki eşitsizlik giderilmiş olmaktadır. Ancak gelir düzeyi ne olursa olsun belirlenen ücreti ödeyemeyecek planlardan bu ücretin alınmaması ya da onlar adına ödemesi olanakları ve uygulamaları konulmalıdır¹³.

13. AMK, 19.04.1988, 16/8

Anayasanın Cumhuriyetin nitelikleri arasında yer verdiği "sosyal hukuk devletinin" dayanaklarından birini oluşturan sosyal güvenlik kavramının içerdiği temel ilke ve esaslar uyarınca toplumda muhtaç ve yoksul insanlara Devletçe yardım edilerek insan onuruna yaraşır asgari yaşam düzeyi sağlanması gerekir denilmiştir¹⁴.

En üst düzey gelir grubunun parasal gücünü denetim altında tutmak; vergi başta olmak üzere kanunlar çıkartarak hukuki planda kolay işlemler gibi görünüyorsa da, en alt ve alt düzey gelir gruplarının durumlarını düzeltmek; bir takım somut önlemler almayı gerektirdiğinden ekonomik planda zor işlemler yapmayı gerektirmektedir. Bu nedenle üst düzey gelir grubu ilgili hükümlerin az sayıda ve yorumlamayı gerektirecek nitelikte olmasına karşılık, en alt ve alt düzey gelir gruplarıyla ilgili hükümler hem fazla sayıda hem de yorum gerektirmeyecek kadar açıktır. Bu nedenledir ki, yukarıda belirtilen bütün insancıl, çağdaş ve akılcı maddelere karşılık 65. maddedeki "Devlet, sosyal ve ekonomik alanlarda anayasa ile belirlenen görevlerini... mali imkanlarının yeterliliği ölçüsünde yerine getirir." biçimindeki elastik yoruma açık bir hüküm ile sınır çizmiştir.

V. SOSYAL DEVLETE ZIT DURUMLAR

Gelir dağılımında ve vergide adalet başta olmak üzere uygulamada Anayasadaki sosyal devlete ilişkin hükümlerin tam tersine durumlara tanık olunmaktadır.

Vergi Konusundaki Çelişkiler

Vergi mükelleflerinin sayısı ile paralellik göstermeyen az sayıda denetim elemanları ile mükelleflerin ancak %2-3'ü denetlenmekte, bu durumu bilen ve cezaları da caydırıcı bulmayan çok sayıda mükellef vergi kaçırmaktadır. Kayıtlı vergi mükelleflerinin toplam matrahından bile daha fazla bir matraha sahip olduğu uzmanlarca belirtilen ve "yer altı eko-

14. AMK, 26.10.1988, 19/33

nomisi" diye adlandırılan piyasanın mükellefleri, bir türlü vergi kapsamına alınmamaktadır.

"Hiçbir kişiye, aileye, zümre veya sınıfa imtiyaz tanınmaz" diyen Anayasa maddesiyle ne kadar bağdaştığı belli olan vergi affı yöntemi hemen uygulanabilmektedir.

En üst düzey gelir grubunu ilgilendiren kurumlar vergisinin toplam vergi gelirindeki payı ise, muaflik ve istisnalar ile belirtilen vergi oranlarının çok altına düşmekte, yakın geçmişte olduğu gibi bazen vergi oranı sifıra yaklaşmaktadır. 4369 sayılı yeni kanunıyla indirim ve istisnalar oldukça sınırlandırılmış olup bu durum, olumlu bir gelişmedir.

Diğer yandan en alt düzey gelir grubunu ilgilendiren asgari ücretin, vergi kapsamı dışında tutulması yıllardan beri gündemde olmasına rağmen, bir türlü uygulamaya sokulamamaktadır.

Toplam vergi gelirleri içinde gelir vergisi, bu vergi içinde de ücretlilerden kesilen vergilerin oranı giderek artmaktadır. Türkiye, başta vergi olmak üzere, ücret kesintilerinin yüksekliği açısından, ortalama %14.5'lük oranla sahip olan, 27 OECD ülkesinin arasında, %31.2'lik oranla ilk sırada yer almaktadır¹⁵.

Vergi kanunu hükümlerine kasıtlı değil kusurlu olarak uymayan küçük işyeri sahipleri, "Bu işleri V.U.K.'nun belge düzenine uymadığı için ...gün kapatılmıştır" biçiminde teşhir edilerek işyerleri kapatılabilmektedir. Buna karşılık vergi borçlarını kasıtlı olarak ödemeyip devletin vergi gelirlerinden kayıplara yol açan vergi suçlularına ceza vermek yerine mükafat verircesine vergi borcunun üzerine birikmiş faizlerden vazgeçilebilmekte, buna rağmen vergi borcunun aslını ödemeyerek ikinci kez suç işleyen 670 mükellefin adları –suçlarda teşhir esas olmasına ve kamuoyunun teşhir konusunda yoğun isteklerine rağmen– açıklanamamaktadır.

15. "Toplu İşten Atma Mesajı", Radikal, 6.09.1998

1998 başlarında isimlerin açıklanması ise kamuoyunda umursamazlıkla karşılanmaktadır.

Tarım ve hayvancılıkla uğraşanlara, orman köylüsüne, küçük esnaf ve sanatkârlara ilişkin hükümler doğrultusunda, bu kesimlerin finansman sorunlarını çözmek amacıyla kurulmuş Ziraat Bankası ile Halk Bankası açtığı kredilerin çok küçük bir yüzdesini bu kesimlere vermektedir. Bunların borçlarını ödeyememeleri durumunda, Amme Alacaklarının Tahsili Usulü Hakkındaki Kanun hükümlerini uygulamakta, hacze gidilmekte ve hatta hapis cezası verilmektedir¹⁶. Buna karşılık medyadan tanınan meşhur kişilere, aynı devlet bankalarınca çok uygun geri ödeme planları sunulmakta veya ödemedikleri kredilere, ek krediler verilerek şirketler kurtarılmakta veyahut krediler hiç geri alınmamakta 1992 itibarıyla 5 trilyonluk kredi, batık hale getirilmektedir.

İşsizlikteki artışlar ve alım gücündeki düşüşler

Kuruluş amaçlarından biri de "Devlet, ... işsizliği önlemeye elverişli ekonomik ortam yaratmak için gerekli tedbirler alır" hükmünün gerçekleştirilmesine katkıda bulunmak olan devlet işletmeleri, yanlış yönetim ve finansman politikaları sonucu verimsiz çalışmak ve yüksek faiz ödemek suretiyle zarar etmekte, bu durum karşısında özelleştirmeden söz edilmekte, iddiaların aksine, zarar eden devlet işletmeleri değil, kâr edenler ve zarar eder görünenler özelleştirme adı altında satılmaktadır¹⁷. Bu işletmelerde ise ilk iş olarak işçi çıkartıldığından o güne kadar işi olan sendikacı işçiler, işsizleştirilmekte dolayısıyla bu kişiler en alt düzey gelir gruplarını adahil edilmektedir.

Özelleştirme sonucu binlerce kişi işsiz kaldığı gibi 1999 öncesinde yaşanan dünya bunalımı da işsizliği arttıran bir başka etkidir. Yakın geç-

16. Hapis cezası için bkz., "Devlete borcunu ödeyemeyen 1000 köylü hapse atıldı", Meydan, 25 Mayıs 1993

17. Ayrıntılı Bilgi için bkz., Atilla İLHAN, Hangi Atatürk, 2. Basım, Bilgi Yay., Ankara, 1982, s. 176, 177

mişte otomotiv, beyaz eşya, deri ve tekstil sektöründe binlerce kişi işini kaybetmiş ve işini kaybetme konumuna gelmiştir¹⁸.

Yaşam düzeyinin yükseltilmesinde en büyük engel olan kronik enflasyon, kanunsuz ve çok adaletsiz vergi rolü üstlenerek, maaş ve ücretle geçinen kesimlerin alım gücünü sürekli düşürmektedir. 1993 yılından bu yana işçi ücretlerinin %54 oranında düştüğü 1993 baz yılına göre 1998 yılındaki gelir kaybının %36 olduğu¹⁹, diğer yandan geçen yıla göre işçi ücretlerinin reel olarak özel sektörde %2.3, kamu sektöründe ise %3.9 düştüğü²⁰ açıklanmaktadır. Emekli aylıklarında adalet sağlanmasını öngören yeni düzenlemelerin ise 1982 yılında emekli olan 800.000. kişinin aylıklarında hiç bir artış sağlanmayacağı hesaplanmaktadır²¹. Aynı şekilde tekstil sektöründe de çalışan işçilere sıfır zam önerilmektedir²².

Sosyal güvenlik kuruluşlarındaki olumsuzluklar:

Emekli Sandığı, Bağ-Kur, Sosyal Sigortalar Kurumu (ve hastaneler), Çocuk Esirgeme Kurumu gibi sosyal güvenlik kuruluşları günümüzde felç olmuştur. Ekonominin kara deliklerinin en büyükleri olarak nitelenen sosyal güvenlik kuruluşlarının açıkları gittikçe artmaktadır. 1994 yılında 1 milyar 160 milyon dolarlık düzey %332'lik artışla 1995 yılında 5 milyar 18 milyon dolara yükselmiştir. Son beş yıl içinde bütçeden aktarılan para 16 milyar 800 milyon dolara ulaşmıştır²³.

Öte yandan, parasız veya düşük ücretli eğitim ve sağlık hizmetleri paralı veya yüksek ücretli hale getirilmekte veya bu kuruluşların verdiği hizmetlerin kalitesi düşürülmek suretiyle bir tür fiyat artışı yapılmaktadır.

18. "Toplu İşden Atma Mesajı", Radikal, 6.09.1998

19. "Ücretler Beş Yılda Yan Yarıya Eridi", Yeni Yüzyıl, 12.10.1998

20. "İşçinin Kazancı da Verimi de Düştü", Radikal, 6.09.1998

21. "800.000. Emekliye Sıfır Zam", Radikal, 15.11.1998

22. "Sıfır Zamma Sakal Bırakma Tepkisi", Radikal, 9.11.1998

23. "Sosyal Güvenlik Açığı Korkutuyor", Radikal, 09.11.1998

Sosyal koruma ve yardımlardaki azalmalar

Tarım ve hayvancılıkla uğraşanlar, orman köylüleri ve tüketiciler hakkındaki hükümlere ve bazen dünyadaki petrol fiyatlarının düşmesine rağmen petrol ve kimyasal ürünlere yapılan zamanlarla suni gübre ve yem fiyatları artmakta, bu durum karşısında tarlalar yeterince gübrelenememekte veya boş bırakılmakta, hayvanlar yeterince beslenememekte veya ahırlar kapanmaktadır. Kendi kendisine yeterli 10 ülkeden biri olan Türkiye, günümüzde bu özelliğini yitirmiş, tarım ve hayvancılık ülkesi olarak bilinmesine karşılık, İngiltere ve Hollanda'dan büyük baş hayvan, başta Amerika olmak üzere birçok ülkeden de giderek artan türde ve miktarlarda zirai ürünler ithal etmek durumuna gelmiştir.

Isınmak için sürekli kesilen, tarla açma için sürekli yakılan ağaçlar nedeniyle bir yandan orman köylüsünün durumu daha da kötüleşmekte ve diğer yandan erozyona uygun ortamlar oluşturulmaktadır. Filyos nehri bile en verimli toprakları Karadeniz'e taşımaktadır. Bu durum aynı zamanda çevre korunmasıyla ilgili Anayasanın 56. hükmüne de aykırı bir gelişmedir.

Tüketicilerin gerek fiyat gerekse kalite ve sağlık açılarından ne kadar korunduğu ise herkesin tüketici olması nedeniyle çok iyi bilinen bir husustur.

Gelir dağılımındaki adaletsizlikler:

Değişik tarihler itibariyle en üst düzey gelir grubu Japonya ve İsveç'te %37'ler, İtalya ve Fransa'da %41'ler düzeyinde ulusal gelirden pay alırken en alt ve alt düzey gelir grupları Japonya ve İsveç'te %20-21, Fransa ve İtalya'da %18-19'lar arasında paylar almaktadır²⁴.

Türkiye için bu oranlar, 1994 yılı itibariyle en üst düzey gelir grubu için %55, en alt ve alt düzey gelir grupları için %13.5'tir.

24. Ayrıntılı Bilgi İçin bkz., "Nüfusun %20'si ile alt %40'ı Milli Gelirden Ne Kadar Pay Alıyor?". Sabah, 4 Mayıs 1993.

