

SOSYAL SİGORTALARIMIZ HAKKINDA BAZI MÜLÂHAZALAR

Yazan : Doç. Dr. Cahit Talas

Muhtelif sebepler az gelişmiş memleketlerde sosyal sigortaları, daha umumî ve şamil anlamıyla sosyal güvenlik sistemlerini daha âcil ve daha zarurî kılar. Şüphesiz bu sebeplerin başında millî gelirin dağılışı hadisesinde vuku bulmakta olan adaletsizlik gelir. Bu sebepten ötürüdür ki bu kategoriye mensup memleketlerde, yekûn itibariyle zaten kifayetsiz olan millî gelir, bir de adaletsiz bir şekilde dağılınca başka bir ifade ile bu millî gelirin büyük kısmı mahdut ellerde toplanıp geri kalan küçük kısım büyük kitlenin hissesi olarak kalınca fakirlik ister istemez yaygın bir hal alır. Bu durumu tashih etmek için devletin müdahalesi zaruretî belirir.

Sosyal güvenlik sistemlerine en fazla ihtiyaç duyan şüphesiz işçilerdir. Zira bunların gelirleri genel olarak ücretlerinden teşekkül eder. Memleketlerin çoğunluğunda ücret seviyeleri bir işçinin maruz kalabileceği sosyal ve meslekî riskleri karşılamaya imkân vermez. Her memlekette ücretlerin millî gelirden almakta olduğu hisseyi tayin eden muhtelif faktörler vardır. Bunlardan biri hususiyle az gelişmiş memleketler bakımından üzerinde durulmaya değer. Bu, işçilerin ve işverenlerin kollektif müzakere kudretleridir. Zira iş piyasasında işçilerin ve işverenlerin kollektif müzakere kudretlerinin derecesi ücretlerin seviyesi üzerine müessir olur. İşçiler ve işverenler işin kıymetini, başka bir deyimle fiyatını kendilerine göre muayyen bir seviyede tesbite çalışırlar. Öyleki bu fiyat başlangıçta işverenlerce asgarî, işçilerce azamî bir seviyede tesbit olunur. Ve taraflar kendi menfaatlarını azamî bir derecede korumak maksadıyla müzakerelere girişirler. Binaenaleyh ücretlerin hakikî seviyesi bu müzakereler neticesinde teessüs edecektir. Eğer işverenler daha kuvvetli iseler ücretler düşük bir seviyede tesbit olunacaktır. Buna mukabil işçiler daha kuvvetli ve daha iyi teşkilâtlanmış bir durumda iseler ücretin seviyesi yüksek olabilecek, yani işin net marjinal verimliliği civarında tesbit edilebilecektir.

Şu halde diğer bütün faktörlerden sarfınazar, memleketimizde işçi

sendikalarının kolektif müzakere kudretlerinin kifayetsizliği, ücretlerin millî gelirden almakta olduğu hisselerin adaletsizliğini izah eder. Filhalka memleketimizde bütün vaidlere rağmen grev hakkı tanınmamıştır. Grev hakkının tanınmadığı memleketlerde sendikalar kolektif müzakere kudreti bakımından son derece zayıflar. Memleketimizde de durum böyledir, ve böyle olduğu içindir ki işverenler teşkilatlanma ihtiyacını duymamaktadırlar. Aşağıdaki iki tablo bize bu hususta bir fikir verebilecektir.

TABLO 1

	İşçi sigortalarına tâbi işçilerin ortalama günlük ücretleri (1)				
	1951	1952	1953	1954	1955
Günlük ortalama (kuruş)	461	518	551	620	718
Yıllık Artış		%12	%6	%12,5	%16

(1) İşçi Sigortaları Kurumu 1955 yılı iş ve Faaliyet İstatistikleri

TABLO II

Geçinme endeksleri (1)
(1948 = 100)

	Ankara	İstanbul
1950	100	104
1951	102	103
1952	107	109
1953	112	113
1954	122	123
1955	138	154
1955 XII	148	147
1956 III	154	154

Bu iki tablonun tetkiki esasen kâfi derecede olmıyan ücretlerin fiyat artışlarını gerektiği gibi takip edemediğini göstermektedir. İşaret olunmaya değerki ortalama ücretler burut ücretlerdir. Ve bu ortalama adı bir ortalama ve işçi sigortaları kurumuna verilen bordrolara dayanmakta olup bu bordralarda sigortaya tâbi hizmetli ve teknisiyenlerin yüksek ücretleri de yer aldığından ortalamaların yüksek görünmelerinde âmil olmaktadır.

(1) İstatistik Bülteni No. 25

Diğer taraftan şunu da kaydedelim ki İstanbul ticaret ve sanayi odasının geçinme endeksleri 1955 de 160 a yükselmiştir.

Şu halde 1948 yılından bu vana ortalama olarak yılda % 6,5 nisbetinde artmış olan millî gelirden ücretler yeter derecede bir hisseye sahip olamamışlardır. Binaenaleyh Devlet muhtelif tedbirlerle millî gelirin dağılışındaki adaletsizliği gidermelidir. Zira bugünün devletinin ana vazifelerinden birisi millî kaynakları rasyonel bir şekilde kullanarak millî gelirin artmasını ve halkın bütününün refahını sağlamaktır. Şüphesiz devletin elinde bu maksadı temine matuf muhtelif vasıtalar vardır. Vergi politikası, zarurî ihtiyaç maddelerinin fiyat yükselmelerinden müteessir olmalarını önleyecek sübvansiyonlar bunlar arasında zikrolunabilir. Fakat bizim burada üzerinde durmak istediğimiz vasıta, esasında millî gelirin bir kısmının yeniden tevzii manasını tazammun eden sosyal sigortalar veya daha umumî ve modern manasıyla sosyal güvenlik rejimimizdir.

Sosyal güvenlik bir gaye, sosyal sigorta bu gayenin tahakkukuna hizmet eden vasıtaların en belli başlısıdır. Gaye ferdin "ihtiyaç" "ve yarın" endişesinden azade kalabilmesi başka bir ifade ile halinin ve istikbalinin garanti altına alınmasıdır. Bu manasıyla sosyal güvenlik bir tedbirler camiası olup vasfına lâyık olabilmesi için iki esasa dayanması lâzımdır. Bunlardan biri ferdin hayatı boyunca maruz kalabileceği bütün riskleri (meslekî ve sosyal) karşılaması ve ücreti ailenin ihtiyaçlarına göre tamamlaması, diğeri de bir memleket içinde yaşamakta olan herkesi tatbik sahası içine almasıdır. Memleketimizdeki sistemi bu iki esastan hareket ederek tetkik ettiğimiz zaman bilhassa ikinci noktada hiç tatminkâr olmayan bir vaziyet ile karşı karşıya bulunduğumuz görülür.

I. Karşılanan riskler :

Memleketimizde aşağıda belirtileceği üzere yalnız bir kısım işçileri tatbik sahası içine almakta olan sosyal sigortalar iş kazaları ve meslek hastalıkları (meslekî riskler) ile hastalık, analık ve ihtiyarlık kollarından terekküp etmektedir. Hazırlanmış bulunan bir tasarı bu kollara müstakil olarak ölüm ve malûliyet sigortalarını da katmayı derpiş ediyor. Bu tasarı kanuniyet iktisap ettiği takdirde :

- A) Çalışma gücünün en az üçte ikisini kaybetmiş olmak,
 - B) En az onbeş yıldanberi sigortalı bulunmak,
 - C) En az 3000 günlük sigorta primi ödemek,
- şartıyla malûliyet sigortasına hak kazanılacaktır. Diğer taraftan :

A) Malûliyet ve ihtiyarlık aylığı bağlandıktan veyahut yazılı olarak müracaat edip malûliyet veya ihtiyarlık aylığı bağlanmasına hak kazandıktan sonra ölen,

B) Ölüm tarihinde en az 25 yıldanberi sigortalı bulunan ve en az 3000 günlük sigorta primi ödemiş olan,

C) Ölüm tarihinde, sigortalılık süresi 5-20 yıl olan ve her sene için ortalama olarak en az 150 günlük sigorta primi ödemiş bulunan, sigortalıların hak sahibi kimseleri ölüm sigortasından faydalanacaktır.

İşçi sigortalarına bu iki sigorta kolunun katılması şimdiye kadar duyulan kifayetsizliği kısmen gidermiş olacaktır. Kısmen diyoruz, zira üzerinde durulması lâzım gelen ve memleketimizde henüz etüdleri dahi yapılmamış bulunan ve bilhassa işçiliği kendilerine meslek ittihaz eden kimseler bakımından büyük bir önem taşıyan işsizlik sigortası ele alınmamıştır.

Esasında işçi durumunda bulunan, başka bir deyimle bir ücret mukabilinde başkasının hesabına çalışmakta bulunan herkes işsizliğe karşı himaye edilmelidir. Zira işsizlik yeni bir iş buluncaya kadar gelirin inkıtamını ifade eder. Bu hal işçiyi ve ailesini sefalet tehlikesi ile karşı karşıya bırakır. İşsizlik sigortaları böyle bir tehlikeyi önlemeğe matuftur.

İktisaden az gelişmiş memleketlerde, ziraî sektördeki işçiler için bir işsizlik sigortası tesisi idarî, malî ve bilhassa bu sektördeki mevsim işsizliğinin vüsati bakımından kolayca mümkün değildir. Zira nüfusun genel olarak % 70 den fazlası köylerde yaşar. Eğer topraklar mahdud sayıda ellerde toplanmış ve ziraî nüfusun büyük kısmı işçi durumunda ise, mevsim işsizliği bu kategorinin hemen bütününe şamil olabilir. Bu takdirde mevsim işsizliği ile mücadele işsizlik sigortası ihdası ile değil, iş imkânı yaratacak başka tedbirlerle mümkün olabilir.

Buna mukabil geri kalmış memleketlerde şehirlerdeki sınaî ve ticarî sektörde ve diğer faaliyet kollarında işsizliği meslek edinmiş kimseler sınaî memleketlerde görüldüğü gibi zaman, zaman muhtelif nevi işsizliğe maruz kalabilirler. Eğer bu memleketler gelişme halinde olup sanayileşmekte iseler, muayyen kategoriler için teknolojik işsizlik hususuyla bahis mevzuu olur.

Memleketimizde de işçiliği meslek edinmiş nüfus gittikçe artmaktadır. Fakat bu artış kendi içinde küçümsenmiyecek dalgalanmalar göstermektedir. Yalnız 1955 yılının haziran ayında İş Kanununa tâbi iş yerlerinde çalışan işçilerin yekûnu 535.000 iken bu miktar aynı yılın Ocak ayında 381.000 ne düşmüştür. 1956 yılının ilk üç ayında İş ve İşçi Bulma Kurumuna vâki iş taleplerinin aylık ortalaması 25.000 dir. Şu halde memleketimizde şehirlerde bir işsizlik sigortası meselesini ele almak için ciddî sebepler vardır.

II. Tatbik Sahası

Tatbik sahasının darlığı mevcut sosyal sigorta rejimimizin kifayet-

sizlikleri arasında en belli başlılarından birini teşkil eder. Sosyal sigortalarımızın tatbik sahası esas itibariyle İş Kanununun tatbik sahası ile tahdid edilmiştir. Yani İşçi Sigortaları İş Kanununun tatbik olduğu iş yerlerindeki işçi ve hizmetlileri tatbik sahası içine almaktadır. Bunun dışında 1952 yılından itibaren basın mesleğinde çalışıp ta ücretli durumunda bulunan kimselere, 1955 yılından bu yana da Deniz İş Kanununa tâbi gemi adamlarına tatbik olunmaktadır. Bilindiği üzere İş Kanununun tatbik sahası, işçiyi tarifi, muayyen büyüklükteki sınaî ve ticarî işletmeleri hedef tutması ve bazı sektörleri sarahaten bertaraf etmesi bakımından geniş ölçüde daralmaktadır. Filhakika İş Kanunu :

A) Bir iş akdi dolayısıyla, başka bir şahsın iş yerinde bedenen veya hut bedenen ve fikren çalışan kimselere,

B) Mahiyeti itibariyle yolunda işleyebilmesi için günde en az on işçiyi çalıştırmayı gerektiren iş yerlerine ve buralarda çalışan işçilere uygulanır.

Deniz ve Hava nakliyatı ile tarım işlerinde çalışan işçilere uygulanmaz.

1952 yılında Bakanlar Kurulu 1949 danberi haiz olduğu selâhiyeti ilk defa kullanarak belediye hududları içindeki nüfus 50.000 den fazla olan şehirlerde 4-9 kişi çalıştıran bir kısım iş yerlerine İş Kanununun tatbik edileceğine karar vermiştir. Haziran ayı içinde yürürlüğe konulan bu kararname 1957 ocak ayından itibaren bu tatbik sahasını biraz daha genişletmektedir.

İşte İş Kanununa tâbi iş yerlerinde çalışmakta olan işçi ve hizmetlileri tatbik sahasının içine alan işçi sigortalarına tâbi işçi sayısı bugün yuvarlak rakamlarla 500.000 ne yükselmiştir. Aşağıdaki tablo 1946 yılından itibaren sigortaya tâbi işyeri, işçi ve işgücü sayılarının gelişmelerini göstermektedir.

TABLO III.

İşçi sigortalarına tâbi İşyeri, İşgünü ve işçi sayısı (1)

Seneler	İşyeri sayısı (2)	İş günü sayısı	İşçi sayısı
1946			
1947	5.756		
1948	7.308		

(1) İstatistik bülteni, No. 25

(2) Sene sonu ve ay sonu durumudur.

1949		7.459		
1950		9.086		
1951		10.361	7.436.275	347.986
1952		16.132	8.012.537	383.593
1953		17.476		9.291.802
1954		18.418	9.063.616	369.780
1955		19.226	11.140.572	485.042
1954	XI	18.412	10.450.238	406.880
	XII	18.418	8.657.170	362.724
1955	I	19.116	9.558.531	427.971
	II	19.104	9.503.735	420.678
	III	19.069	10.768.032	452.166
	IV	28.846	10.997.919	490.696
	V	18.893	11.391.510	513.629
	VI	19.060	12.351.707	535.279
	VII	19.268	11.799.057	504.827
	VIII	19.338	11.787.718	536.673
	IX	19.478	12.465.225	554.100
	X	19.563	12.399.559	525.072
	XI	19.507	11.311.042	478.052
	XII	19.466	9.352.930	381.357

Bu tablo yavaşta olsa işçi sigortalarının gittikçe daha büyük bir işçi ve hizmetli kütlesini kapsamakta olduğunu göstermektedir. Ancak işaret olunmaya değer ki hâlen geniş bir işçi kütlesi de sosyal sigortaların her türlü himayesinden mahrum bulunmaktadır.

III. Finansman

Memleketimizde işçi sigortalarının finansmanı işçi ve işverenlerden alınan primlere dayanmaktadır. Primlere esas tutulan kazançlar, sigortaya tâbi işçi veya hizmetlilere gündelik, haftalık, aylık veyahut saat ücretlerinin aylık tutarı ile fazla mesai ücretleri, prim ve pahalılık zamları gibi nakit olarak ödenen ücretlerin toplamıdır. Hâlen memleketimizdeki sigorta kollarının finansmanı için işverenlerin sosyal risklerle ilgili olarak ödemek mecburiyetinde buldukları, azamî miktar (ihtiyarlık sigortası prim nisbetinin, portesi çok mahdut olan münavebeli işlerde % 10 olduğu nazara alınarak) % 8 dir. Buna işyerlerinin tehlike derecelerine göre prim nisbeti % 0,5 ile 5 arasında tesbit olunan iş kazaları ve meslek hastalıkları primlerini ilâve edersek işverenlerin öde-

mek mevkiinde buldukları azamî prim nisbetinin % 13 çıkabileceği görür. Fakat işyerlerinin tehlike derecesi itibariyle işverenlerin büyük çoğunluğunun işçi sigortalarının finansmanına iştirak nisbetleri % 10 u geçmez. Buna işçilerin de azamî % 7 olan iştirak nisbetlerini ilâve edersek işçi sigortalarının finansman kaynakları belirtilmiş olur.

Bu izahattan anlaşılacağı üzere memleketimizde sosyal sigortaların finansmanı işveren ve işçilerden alınmakta olan primler üzerine istinat etmekte olup devlet bu finansmana herhangi bir şekilde iştirak etmemektedir. Bu durum birkaç bakımdan tenkit olunabilir.

Evvelâ, millî gelirin başlangıçtaki adaletsiz dağılımını karşılamak üzere, hususiyle iktisaden az gelişmiş memleketlerde, devletin sosyal sigortaların finansmanına iştirakinde fayda vardır. Zira bu suretle devlet, herkesin gelirine göre ve bilhassa müterekkı vasıtasız vergilerden sağladığı umumî gelirinden bir kısmını bu finansmana tahsis etmekle millî gelirin adaletsiz dağılımını bir dereceye kadar telâfi etmiş olur.

Devletin finansmana iştirakinin ikinci bir faydası, sosyal güvenliğin ifade eylemekte olduğu hizmetin kalitesinin memnuniyeti mucip bir seviyede tesbitine imkân vermesi şeklinde tezahür edebilir. Başka bir deyimle sosyal güvenliğin nakdî ve aynî ödemeleri keyfiyet ve kemiyet bakımından yüksek bir seviyede tesbit olunabilir.

Sosyal güvenliğin finansmanına devletin iştirakinden sağlanacak üçüncü bir fayda güvenlik yardımlarına hak kazanmak için ilgililer tarafından ödenen primlerle haklar arasında sıkı bir aktüaryel münasebetin tesisini zarurî kılmamasıdır. Başka bir ifade ile sosyal güvenlik hakkı daha önceden ifası zarurî bir takım malî şartlara, uzun staj devrelerine bağlanmaz.

Memleketimizde sosyal sigortaların tatbik sahasının darlığı öne sürülerek, yani bütün halka şamil olmıyan bir sistemin masraflarının bir kısmının devletin umumî gelirlerinden karşılanmasının adil olmıyacağı söylenebilir. Bu iki bakımdan üzerinde ciddî olarak durulması mümkün olmıyan bir mülâhazadır. Evvelâ devletin her hizmetinden bütün vatandaşların faydalanması zarurî değildir. Devletin umumî sağlık tesislerinden parasız olarak yalnız ihtiyaç içinde bulunan vatandaşlar faydalanmaktadırlar. Diğer taraftan bir memleket içinde yaşamakta olan halkın muhtelif sınıfları arasında mevcut olması lâzımgelen tesanüt böyle bir mülâhazayı varit kılmaz. Kaldıki mevcut sosyal sigortalardan faydalanmakta olan işçiler ödemekte oldukları vergilerle devletin diğer umumî sağlık tesislerinin finansmanına iştirak etmekte, fakat bunlardan sigortalı bulunmaları dolayısıyla faydalanmamaktadırlar. Şu halde işçi sigortalarının tatbik sahasının darlığı, bu sigortaların finansmanına devletin iştirak etmemesini muhik kılmaz. Şuda var ki devlet, bazı hususî

vergiler ihdas etmek suretiyle gelir bakımından avantajlı durumda olan nüfusun bir kısmını finansmana iştirak ettirebilir.

Mesele memleketimizde ciddi bir şekilde ele alınmalıdır.

IV. Sigorta fonlarının işletilmesi.

Ferdî kapitalizasyon sistemine istinat eden ihtiyarlık sigortasının her yıl artmakta olan fonlarının işletilmesi bilhassa üzerinde durulmaya değer bir ehemmiyet kazanmaktadır. Bilindiği üzere memleketimizde enstitüsyonel tasarrufu mümkün kılan iki büyük sosyal sigorta müessesesi vardır. Bunlardan biri Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı, diğeri de İşçi Sigortaları Kurumudur. Birinci müessese bu incelememizin dışındadır. İşçi Sigortaları Kurumunun 1955 yılı sonu itibariyle aktif ve pasiflerinin durumu aşağıdaki tabloda görülmektedir.

Tablo IV

İşçi Sigortaları Kurumunun 1955 Yılı sonu itibariyle net aktif ve pasifler (1)

SAFİ AKTİFLER	1954 yılı sonu	%	1955 yılı sonu	%
1 — Mütedavil kıymetler:				
a — Kasa ve bankalar				
Vadeli	99.229.651,29	49,32	136.769.310,21	46,40
Vadesiz	10.843.796,09	5,39	13.181.074,66	4,47
b — Tahviller	36.641.035,84	18,21	70.277.920,—	23,84
c — Depolar	2.702.035,71	1,34	4.016.173,67	1,37
d — Borçlular	23.815.275,90	11,84	34.853.797,64	11,82
2 — Sabit kıymetler:	27.977.221,65	13,90	35.656.738,69	12,10
Y e k û n	201.209.016,48	100,—	294.755.014,87	100,—
SAFİ PASİFLER	1954 yılı sonu	%	1955 yılı sonu	%
1 — Karşılıklar:				
a — Olağanüstü karşılık	5.858.578,18	2,92	6.263.692,83	2,12
b — Matematik karşılık	40.279.818,84	20,02	47.138.665,51	15,99
c — Askıda işler karşılığı	6.749.658,40	3,35	6.925.271,51	2,35
d — Ödenmiş primler	138.402.066,40	68,78	220.018.997,29	74,67
2 — Alacaklılar	9.918.894,66	4,93	14.286.211,48	4,85
Y e k û n	201.209.016,48	100,—	294.755.014,87	100,—

(1) İşçi Sigortaları Kurumu 1955 yılı Çalışma raporu ve bilânçosu

Bu tablonun tetkikinde görüleceği üzere 1955 yılında bir evvelki yıla nazaran net aktif ve pasiflerdeki artış nisbeti % 46,49 dır. Bu artış sigortaya tâbi olanların ileriki yıllarda doğacak haklarını teminat altına almak için yapılan prim tahsilâtından, pasiflerdeki artış ise sigortalılara karşı tahakkuk edecek vecibeleri yerine getirebilmek için ayrılan karşılıklardan ileri gelmektedir. Safi aktiflerden % 12,10 nı sabit kıymetler, geri kalan % 37,90 nı mütedavil kıymetlere yatırılmıştır.

Sosyal sigorta fonlarının yatırımlarında daima gözönünde bulundurulması lâzımgelen iki ana prensip vardır. Bunlardan biri fonların memleketin iktisadî ve içtimaî kalkınmasına en müessir bir şekilde hizmet edecek sahalara ve mevzulara yatırılması, diğeri de bu yatırımların emniyet, randıman ve seyyaliyet bakımından tatminkâr bir durum arzemesidir.

İşçi sigortaları fonlarının işletilmesini bu iki prensipin ışığı altında tetkik edelim. Evvelâ yatırımların en mühim kalemini teşkil eden vadedeli mevduatı ele alalım. Bu mevduat muhtelif bankalardadır. Aşağıdaki tablo bu bankaları ve her birindeki mevduat miktarını göstermektedir.

Tablo V

Bankalardaki vadedeli mevduat

BANKALAR :	T. L.
Türkiye C. Ziraat Bankası	18.000.000,—
İş Bankası	1.936.877,97
Sümerbank	2.941.157,35
Etibank	25.500.000,—
İller Bankası	22.571.479,43
Emlâk Kredi Bankası	45.292.874,05
Türk Ticaret Bankası	2.782.963,17
T. Ekspresbank	508.755,14
Denizcilik Bankası	1.000.000,—
Akbank	500.350,—

Kayseri İşçi Kredi Bankası	1.526.617,76
Eskişehir Bankası T. A. O.	510.106,85
Eskişehir Pancar Koop. Bankası	1.716.773,96
Halk Bankası	3.046.337,42
İzmir Esnaf ve Ahali Bankası	3.500.000,—
Vakıflar Bankası	1.535.024,88
Eski Muharipler Bankası	516.070,03
Yapı ve Kredi Bankası	768.767,15
Tutum Bankası	2.000.000,—
İstanbul Bankası	514.990,67
Halk Sandığı	100.164,38
	<hr/>
Yekûn	136.769.310,21

Bu tablonun tetkikinden anlaşılacağı üzere vadeli mevduatın büyük kısmı dört bankada toplanmıştır. Bunlar Ziraat Bankası, Eti Bank, İller Bankası, Emlâk ve Kredi Bankasıdır. Bu bankalara yapılan vadeli mevduat memleketin umumî kalkınmasına hizmet edebilir. Ancak Emlâk ve Kredi Bankasının mesken kredileri daha ziyade ticarî maksatlara müteveccih inşaata gitmekte ise hedeften bir dereceye kadar uzaklaşmış olduğunu söylemek mümkündür.

Bu mevduatın emniyet, randıman ve seyyaliyet bakımından mütalâasına gelince, burada bahis konusu olan bankaların büyük kısmı devlet garantisi altındadırlar. Esasen bankaların umumî durumları da itimat vericidir. Binaenaleyh emniyet prensibi bakımından tereddüdü mücip bir nokta yoktur. Fakat randıman bakımından, aynı mütalââda bulunmak mümkün değildir. Zira faiz hadlerine dair 5481 sayılı kanunun tayin ettiği en yüksek faiz %4 tür. Vadesiz mevduat ve işçilere tahsis olunan mesken kredileri yüzde 3 ve hattâ daha düşük bir randımanla işletildiklerinden umumî randıman haddi yüzde 3,85 civarına düşmektedir ki bu aktüaryel hesapların tesbit ettiği plâsman randımanını sağlamaktadır. Binaenaleyh işçi sigortaları kurumunun malik buldukları fonları nemalandırma faaliyetinin tatminkâr olduğunu söylemek mümkün değildir.

İşçi Sigortaları Kurumunun fonlarının yatırımlarında malik olması lâzım gelen seyyaliyet esas itibariyle vadesiz yatırımlarla sağlanmak-

tadır. Filhakika 1955 yılı hesaplarında vadesiz yatırımların yekûnunun 13 milyon liranın üstünde olduğu görülmektedir. Esasen mecburiyet esasına dayanan sosyal sigortalar rejiminde sosyal sigorta müesseseleri, gelirlerinin de devamlılık arzemesi bakımından seyyaliyet darlıklarına maruz kalmazlar.

Fakat sosyal sigorta fonlarının yatırımlarında üzerinde durulması lâzımgelen başlıca mesele, bu fonların reel kıymetlerinin muhafazasıdır. Bilhassa uzun vadeli yatırımlar bakımından bu keyfiyet dolayısıyla bahis mevzuu olur. Hele bir memleket içinde paranın satın alma gücü devamlı olarak azalmakta, başka bir ifade ile fiyatlar yükselmekte ise bankalardaki mevduat, reel garantileri ihtiva etmeyen devlet ve aile umum âmme müesseselerinin tahvilleri sosyal sigortaların fonlarının hakikî kıymetlerini muhafaza bakımından tavsiyeye şayan yatırım sahaları teşkil etmezler. Binaenaleyh memleketimizde 1953 yılından bu yana, paranın satın alma gücünde vuku bulmakta olan azalmalar muvacehesinde İşçi Sigortaları Kurumu, yatırımlarının sahasını tayinde bu durumu gözönünde bulundurmalı ve fonlarının reel kıymetlerini muhafaza imkânlarını aramalı idi. Fakat şimdiye kadar yapılmış yatırımlarda böyle bir politikanın bariz emareleri görülmediğini yukarıdaki tablo ortaya koymaktadır.

Diğer taraftan 12 Haziran 1956 tarihinde toplanmış bulunan İşçi Sigortaları Genel Kurulunun ilgililerce beyan olunan ve hazırlanmış bulunan bir kanun tasarısına göre, işçi sigortalarının fonlarının işletilmesi çok ciddî tenkit ve münakaşaları mucip olabilecek bir istikamet alacaktır. Hazırlanmış bulunan tasarı işçi sigortalarının fonları ile bir banka kurulmasını derpiş etmektedir. Bankanın itibarî sermayesi her biri 1000 lira kıymetinde 200.000 hisseye ayrılmış olarak 200.000.000 lirayı bulacaktır. Banka aşağıdaki işlerle iştigal edecektir.

a) Kendisinin veya eşinin veya velâyeti altında bulunan çocukların meskeni olmıyan ve İşçi Sigortaları Kanunlarına tâbi bulunan sigortalılar ucuz mesken yaptırmak için, müddeti 20 yılı geçmemek üzere, arsalarıyla birlikte bina ve yapı ipotegi karşılığında krediler açmak ve ikrazlarda bulunmak;

b) Bankaya veya (a) fıkrasında yazılı kimselere ait arsalar üzerine mesken yapmak veya yaptırmak ve peşin veya ipotek karşılığı taksitle, bu kimselere satmak;

c) İşçi Sigortaları Kurumu ve banka mensuplarına sahip oldukları arsalar üzerine veya arsalarıyla birlikte ve ucuz mesken yapmak veya yaptırmak için, Bankanın ana sözleşmesinde gösterilecek vade ve şartlarla, mesken kredileri açmak ve ikrazlarda bulunmak;

ç) Menkul veya gayri menkul mal ve kıymetler karşılığında krediler açmak ve ikrazlarda bulunmak;

d) İnşaat ve inşaat malzemesi endüstrisi ve ticareti yapmak veya bu maksatla şirketler kurmak ve kurulmuş olanlara ortak olmak;

e) Her türlü sınaî, ticarî malî sosyal teşebbüslerde bulunmak veya bu maksatla şirketler kurmak ve kurulmuş olanlara ortak olmak;

f) Sigorta şirketleri kurmak ve kurulmuş olanlara ortak olmak;

g) Gayrimenkul yapmak, almak, kiraya vermek ve satmak;

h) Her türlü banka muamele ve hizmetleri yapmak.

Görülmekte olduğu üzere banka sigortalılar ve Kurum memurlarına ev yaptırmaktan tutunuz da her türlü ticarî, sınaî, malî ve sosyal teşebbüslerde bulunabilecektir. Sosyal sigorta fonlarının bu şekilde işletilmesine teşebbüs olunması şimdiye kadar başka yerlerde görülmüş bir hadise değildir. Yukarda temas ettiğimiz üzere sosyal sigorta ve sosyal güvenlik fonları bir memleketin iktisadî kalkınmasına hizmet edebilecek sahalara yatırılabilir. Sermaye itibariyle fakir olan ve iktisaden geri kalmış memleketlerde bu yatırımlar daha büyük ehemmiyet iktisap ederler. Fakat şu da muhakkaktır ki sosyal sigorta müesseseleri bizzat sanayici, tacir veya ziraatçi olmak gibi birçok riskleri bulunan bir teşebbüse girişemezler. Fakat buna mukabil fonlarını âmme makamlarının veya hususî şahıs ve teşebbüslerin emrine âmade kılmakla istihsalin artırılmasına ve ekonominin geliştirilmesine doğrudan doğruya yardımlarda bulunabilirler. Diğer taraftan devlet tahvilleri satın almakla iktisaden gelişmeğe hem direkt hem de endirekt olarak iştirak olunabilir. Şöyle ki devlet şayet ihraç ettiği tahviller vasıtasıyla elde ettiği fonları iktisadî kalkınmayı sağlayacak yatırımlara tevcih etmiş ise bu direkt bir iştirak olur. Yok eğer devlet tahvillerine yapılan yatırımlar devletin gelirlerinden bir kısmını serbest bırakıp bunlar istihsalini artıracak sahalara yatırılırsa bu iştirak endirekt bir mahiyet alır. Her hâlükârda sosyal güvenlik müesseseleri bizzat müteşebbis olmayı düşünmemelidirler. Bu her tarafta bilinen ve riayet olunan bir kaidedir. İşçi sigortalı kurumunun bu kaideden inhiraf etmesi için bir sebep mevcut olduğunu zannetmiyoruz. Sosyal güvenlik müesseseleri malik oldukları fonları aktüaarya hesaplarının derpiş ettiği randımanın üstünde bir randımanla işlemek mecburiyetinde değildirler. Mahiyetleri icabı en küçük bir riskle karşılaşmamalıdır. İfa etmek mecburiyetinde buldukları hizmetlerin keyfiyet ve kemmiyetini fonlarının işletilmesinde bazı riskleri göze alarak elde edecekleri yüksek randımanla, sağlamaya çalışmaları ise hiç bahis mevzuu değildir. Bu bakımdan işçi sigortalı kurumunun mürakıplarının Çalışma Bakanlığına verdikleri

1955 yılı onuncu hesap yılı raporundaki şu kısım da ayrıca okunmaya değer :

“Teşkilât kanununda mümkün olduğu takdirde yapılacak tadilat ile işçi kültür merkezlerinin kurulması, mahrumiyet bölgesinde çalışmak mecburiyetinde olan işçi çocuklarının yüksek tahsillerini yapabilmeleri için aktüaryel hesapların müsaadesi nisbetinde burslar ihdası için munasip bir fon tesisi, memleket kalkınmasında büyük yardıma ve döviz tasarrufunu mümkün kılacak iş kollarında işçinin ortak olacağı ortaklıklar tesis edilmesi, geniş işçi kütlesi bulunan mintikalarda zarurî istihlâk maddelerinin ucuz fiyatla temini hususlarının etüd edilmesini sosyal sigorta mevzuu dışında olmasına rağmen faydalı görmekteyiz.” Sosyal sigortaların fonksiyonları dışında bulunduğu halde bu konuların İşçi Sigortaları Kurumu tarafından tetkik olunması ne için tavsiye edilmektedir; bu da sarih olarak anlaşılabilir bir keyfiyet değildir.

V. İdarî bünye

Sosyal sigortaların tatbik sahası genişledikçe idarî teşkilât ta gitikçe artan bir ehemmiyet kazanmaktadır. Aşağıdaki tablo idarî teşkilâtın personel kadrosundaki devamlı artışını göstermektedir.

Tablo VI.

İşçi Sigortaları Kurumunun personel durumu (1)

	1954 yılı kadroları				1955 yılı kadroları			
	Merkez	İller	Sağlık Tesisleri	Yekûn	Merkez	İller	Sağlık Tesisleri	Yekûn
Barem içi memurlar	274	630	645	1549	224	511	633	1368
Barem dışı memurlar	95	297	65	457	181	463	88	732
Daktilolar	32	112	9	153	48	123	18	189
Hastabakıcı								
Odacı, Bekçi,								
Dağıtıcı ve								
diğer mütefer-								

(1) İşçi sigortaları kurumu 1955 yılı çalışma raporu ve bilânçosu, s. 9

rik müstah-

demler	69	97	874	1040	85	121	929	1135
Yekûn	470	1136	1593	3199	538	1218	1668	3424

Bu kadrolardan 1955 yılında fiilen kullanılanların sayısı, 1954 yılında fiilen kullanılan kadrolarla aşağıda mukayese edilmiştir :

	Merkez	İller	Sağlık Tesisleri	Yekûn
1954 yılında kullanılan	411	1019	1375	2805
1955 yılında kullanılan	486	1096	1531	3113

Personel kadrosunda vâki bu genişleme tabiatıyla yönetim giderlerinde artışları mucip olmuştur. Filhakika 1945 yılının fiili yönetim giderleri 7.529,641 lira iken bu miktar 1955 yılında % 29,08 artarak 9.719.383 liraya çıkmıştır. Fakat kurumun umumî gelirlerine nisbet edildiği takdirde 1954 yılının yönetim giderleri %65, buna mukabil 1955 yılının %6,36 dır (1). Bu nisbetler genel olarak normaldir, ve umumiyetle kabul edilen normların üstünde bulunmaktadır.

Fakat idarî bünye bakımından bizim burada üzerinde bir nebze durmak istediğimiz cihet işçi sigortaları kurumunun organlarıdır. İşçi sigortaları kurumu üç organdan teşekkül eder. Bunlar sırasıyla Genel Müdürlük, Yönetim Kurulu ve Genel kuruldur. Biz bunlardan Genel Müdürlük kuruluşu üzerinde durmaksızın fikirlerimizi kısaca Yönetim Kurulu ve Genel Kurul bakımından hülâsa edeceğiz.

1. Yönetim Kurulu

Yönetim Kurulu İşçi Sigortaları Kurumunun umumî politikasına kısmen hâkim icra organıdır. Muaddel 4792 sayılı kanunun 11. maddesi yönetim kurulunun görevlerini şu suretle tadad etmiştir. Bunlardan başlıcaları şunlardır :

A) Kurumun Genel Müdürlükçe hazırlanacak yıllık yönetim giderleri bütçesiyle memur ve hizmetliler kadrolarını inceleyip tesbit ederek Çalışma Bakanlığının tasvibine sunmak;

B) Genel Müdürlüğün teklifiyle yönetim giderleri bütçesinin bölümleri içinde uygun gördüğü aktarmaları yapmak, bölümler arasındaki ek ve olağanüstü ödenek tekliflerinden uygun gördüklerini Çalışma Bakanlığının tasvibine sunmak;

C) Kurumun Genel Müdürlükçe hazırlanan bilânçosunu ve yapılan işler raporunu inceleyip mütalâalarıyla birlikte genel kurula verilmek üzere Çalışma Bakanlığına sunmak;

1. Aynı rapor, s. 10

Ç) Memleketin gerekli yerlerinde İşçi Sigortaları Kurumu Şube veya acenteliklerinin yahut sağlıkla ilgili veya sosyal müesseselerin kurulmasına yahut kaldırılmasına karar vermek;

D) Genel Müdürlükçe saklanacak her çeşit yönetmelikleri inceleyerek Çalışma Bakanlığının tasvibine sunmak;

G) Kurumca yapılacak (10.000) liradan fazla tutarlı akitleri inceleyip onamak.

Görülüyor ki yönetim kurulu vazifelerinin icrasında esas itibariyle Çalışma Bakanlığının mürakaba ve kontrolü altındadır. Esasen bu mürakaba ve kontrol yalnız burada değil Kurumun bütün organlarında bariz olarak görülür. Gerçekten teşkilât kanununun birinci maddesi İşçi Sigortaları Kurumunun Çalışma Bakanlığına bağlı olduğunu belirtmekle kurumun politikasına hükümetin hâkim olmasını sağlamıştır. Bu bir bakıma ve bilhassa bazı şartların tahakkukuna bağlı olarak doğrudur. Filhakika sosyal güvenlik sistemleri zamanımızda gittikçe bir devlet hizmeti olma mahiyetini iktisap etmektedir. Öyle ki hizmetleri bütün memleket sakinlerini kapsamaya doğru gitmekte, yapılan hizmetlerle primler arasındaki münasebetler, asgarî hadlere indirilerek sosyal güvenliğin finansmanı devletin umumî masrafları içinde yer almakta, başka bir ifade ile finansmanın başlıca kaynağını vergiler teşkil etmektedir. Böyle bir durum şüphesiz devleti idarede ve umumî sosyal güvenlik politikasını tâyinde başlıca mesul mevkide tutar. Binaenaleyh memleketimizde de devletin durumunu daha makul kılacak olan yukarıdaki prensiplere uygun bir şekilde sosyal sigortalara istikamet tayin etmek yerinde olacaktır.

Yönetim kurulunun teşekkül tarzı üzerinde de kısaca duralım. Aynı teşkilât kanuna göre "Yönetim Kurulu bir Başkan ve tabîî üye olan genel müdürle birlikte sekiz üyeden teşekkül eder. Başkan ile iki üye Çalışma Bakanlığının, bir üye Maliye Bakanlığının teklifi ile Bakanlar Kurulunca tâyin olunur. İşçi ve işverenleri temsil edecek ikişer üye genel kurula gelmiş olan işçiler ve işverenler tarafından kendi aralarından seçilir.

Hükümetçe tayin edilecek başkan ve üyelerden birinin iş hekimliği, diğerlerinden her birinin sigorta, iş hukuku veya sosyal ekonomi konularından birinde yetkili kimseler olması şarttır.

Bu teşekkül tarzından kolayca müşahede olunacaktır ki yönetim kuruluna esas itibariyle hükümet hâkimdir. Bunun yanında bir de Yönetim kuruluna yapılan tayinlerde, kanunda belirtilen ihtisas durumuna gerektiği gibi riayet olunmadığı müşahede olunabilir. Gerçekten hemen bütün Yönetim kurullarında olduğu gibi tayinlere daha ziyade si-

yasî mülâhazalar hâkim olmakta, ihtisas ve ehliyet umumiyetle ikinci derecede ve hattâ hiç denebilecek bir rol oynamaktadır.

2. Genel Kurul

İşçi sigortaları Genel Kurulunun acayip bir statüsü vardır. 1946 tarihini taşıyan ve daha sonraları tadil olunmakla beraber prensiplerinde aynı kalan İşçi Sigortaları Kurumu kuruluş kanununun 12. maddesine göre Genel kurul :

A) Türlü işlerin işverenleri ile bu işlerdeki işçiler arasında en az onbeşer kişi olmak üzere eşit sayılarda seçilecek üyelere;

B) Çalışma Bakanlığının Çalışma Genel Müdürü, Sağlık Sosyal Yardım Bakanlığının Sosyal Yardım ve Hıfzıssıhha Daireleri başkanları ile Maliye Bakanlığının Hazine Genel Müdürlüğünden ve Ticaret Bakanlığının İç Ticaret genel müdürlüğünden ve Başbakanlık Genel Mürakaba Heyetinden gönderilecek bir zattan;

C) Üniversite, Teknik Üniversite ve teknik okul profesörleri arasından seçilecek iş hukuku, sosyal ekonomi ve sigorta alanlarıyla iş fiziolojisi veya iş hıfzıssıhhası, ortopedi yahut cerrahlık, mühendislik kollarında uzman bir, yahut birkaç kişiden; teşekkül eder.

Burada üçlü bir bünye müşahede olunabilir. Hattâ hükümete mensup olmıyan akademisyen üyelerle dörtlü bir bünyeye malik olduğu da söylenebilir.

İşçi ve işverenlerin Genel Kurulda yer almaları tabiidir. İşçi sigortaları ile doğrudan doğruya ilgili olan, işçi sigortalarını finanse eden onlardır. Hükümet temsilcilerinin iştirakini de tabii saymak lâzımdır. Gittikçe şamil bir âmme hizmeti mahiyetini taşıyan ve malik olduğu fonların plâsmanı hükümetlerin umumî iktisadî siyasetini yakından ve doğrudan doğruya alâkadar eden bir müessesenin genel kurulunda şüphesiz hükümetin de sözü olacaktır. Ancak kanunda tesbit olunan hükümet temsilcilerinin bir kısmı sosyal sigortalarla alâkası kolayca tesis olunamıyacak bakanlıklardan gönderilmektedir. Meselâ kendisine bağlı İktisadî Devlet Teşekkülleri dolayısıyla en büyük ve temsil kabiliyetini haiz bir iş veren durumunda bulunan İşletmeler Bakanlığı Genel Kurulda temsil edilmemektedir. 4792 sayılı kanunun 1946 yılında kabulünden sonra müteakip yıllarda yapılan tadillerle bu iştirak derpiş edilebilirdi. Akademisyen üyeler bakımından da aynı mülâhazalar bahis konusu olabilir. Meselâ ortopedi, cerrahlık ve mühendislik kollarından akademisyen üye çağırılabilirdi halde aktifi 300 milyon liraya yükselmiş ve işletilmesi plâsman kaidelerine ve iktisadî konjoktür durumuna uygun olabilmesi için geniş ölçüde iktisat ve maliye politikasını gözönün-

de bulundurması lâzım gelen bir müessesenin genel kuruluna selâhiyetleri daha ziyade istişarî dahi olsa iktisat ve maliye grubundan hiç bir ilim mensubunun bulunmaması makul sayılamaz.

İşçi ve işveren temsilcilerine gelince, bunların seçiminde, hususiyle işçiler bahis konusu olduğunda Çalışma Bakanlığı bazan pek az temsil kabiliyetini haiz iş kollarındaki sendikaların temsilci göndermelerini talep edebilmektedir.

Fakat genel kurul bakımından üzerinde en fazla durulması gereken cihet selâhiyet konusu ile alâkalıdır. Kanuna göre genel kurulun vazifeleri şunlardır.

A) Kurumun bilânço ve yapılan işler raporlarıyla denetçiler tarafından işlemlerin ve hesapların denetlenmesi sonuçlarını gösteren raporlar üzerine karar vermek (bilânçonun ve yapılan işler raporunun Genel Kurulca onanması ile ilgililer ibra edilmiş olurlar).

B) İşçi Sigortaları konularında kendiliğinden düşünce ve dileklerini veya Çalışma Bakanlığının istemi üzerine istişarî mahiyette kararlar vermek.

Görülüyor ki Genel Kurul esas itibariyle istişarî bir organdır. Yalnız aydınlanması lâzım gelen bir noktayı belirtmek lâzımdır. Yukarıda görüldüğü üzere ilgililer, bilânçonun ve yapılan işler raporunun Genel Kurulca onanması takdirinde ibra olunurlar. Şu halde ibra mevzuunda Genel Kurul istişarî olmaktan daha ileri gitmiş bir selâhiyete malik bulunmaktadır. Yani gerektiğinde icra organlarını (Yönetim Kurulu ve Genel Müdürlük) bir yıl içindeki faaliyetlerinde tesbit edeceği kanuna uygun olmıyan tasarruflarından ötürü ibra etmeyebilir. Bunun dışında Genel Kurul kararları tamamile istişaridir. Bu durum Genel Kurulun kâfi derecede bir otoriteye sahip olmasına manidir. Bu sebepten ötürüdür ki Kurul işçi sigortalarının politikasına istikamet verecek bir organ karakterini iktisap edememektedir.