

SOSYAL GÜVENLİK MESELEMİZ

Dr. CAHİT TALAS

*Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi
Doçentlerinden*

İki dünya harbi arasında ve İkinci Dünya Harbinden sonra sosyal politika içinde sosyal güvenlik kadar sür'atli bir gelişme kaydeden bir saha olmamıştır. Bu gelişme yalnız iktisat ve sanayii ileri memleketlerde değil aynı zamanda iktisaden geri kalmış memleketlerde de aynı sür'atle cereyan eylemiştir. Fakir memleket halklarının sosyal güvenliğe müreffeh memleketler halklarından çok daha acil bir tarzda muhtaç bulunmaları bu son kategori memleketlerin gayretlerini desteklemiş ve hızlandırmıştır.

Memleketimiz bakımından sosyal güvenlik mevzuunda üzerinde durulması gereken meseleleri ele almadan önce sosyal güvenlik ten ne anlaşılması lâzım geldiğini ve sosyal güvenliğin genel olarak karşılaştığı sosyal ve meslekî riskleri gözden geçirmekte fayda mülâhaza eyledik.

I — Sosyal güvenlik anlamı.

Sosyal güvenlik ne anlaşılacak lâzımdır? Evvelâ bu mesele üzerinde duralım. Derhal ilâve edelim ki, sosyal güvenlik tâbiri herşeyden önce yeni bir tâbirdir. Eski devirlerdenberi muhtelif memleketlerde ayrı şekiller altında bugün sosyal güvenlik diye vasıflandırdığımız şâmil müessesenin bazı veçhelerine ve tezahürlerine şahit olunmuştur. Ancak sosyal güvenliğin bir bütün olarak mülâhazası yakın zamanların eseridir. Bir bütün olarak sosyal güvenli, insanlığın ezeli ve derin bir ihtiyacının müşahhas bir ifadesidir. Bu ihtiyaç «yarından» emin olmak arzusu içinde belirir. Yarından emin olmak arzu ve ihtiyacı cemiyetin her kategorisi ve sınıfı için bahis mevzuudur. Ancak bu arzu ve ihtiyaç maddî ve manevî ihtiyatlara malik olan kategori ve sınıflarla bu nevi ihtiyatlara malik

olmayan sınıflar bakımından değişik derece ve kesafettedir. Zira meslekî ve sosyal yâni iş kazası, meslek hastalığı, işsizlik, hastalık, ihtiyarlık, malûliyet gibi risklere maruz kalan bir kimse malik olduğu ihtiyatlar nisbetinde «yarın» endişesinden ve duygusundan azade kalabilir. Bunun içindir ki işçi nüfusu bakımından sosyal güvenlik meselesi daha âcil, daha şamil ve daha kesif bir ihtiyacı ifade eder. Zira işçi herhangi bir sebeple işinden, başka bir deyimle ücretinden mahrum kalırsa onun için sosyal güvenlik geçimi ile doğrudan doğruya ilgili olarak hayatî ehemmiyeti haiz bir tarzda ortaya çıkmakta ve bahis mevzuu olmaktadır. Bu sebepten ötürüdür ki, sosyal güvenlik dâvası doğrudan doğruya sınıflar inkılâptan doğmamış olsa bile bu inkılâbın tabii bir neticesi olarak kendini göstermektedir.

Fakat zannedilmesin ki, sosyal güvenlik yalnız işçiler için bahis mevzuu olmaktadır. Sosyal güvenlik cemiyeti teşkil eden nüfus kategorilerinin ekserisi için lüzumunu hissettirmektedir. Zira nüfus, zanaat ve küçük san'atlar, serbest meslekler, memurlar vesaire için de bir sosyal güvenlik meselesi vardır. Ancak dâvanın sıklet merkezinde ecirler mevcuttur. Ve diğer kategorilerin sosyal güvenliği nisbeten yakın bir devrin hâdisesidir.

Şu vaziyete göre ve geniş mânasiyle anlaşılınca sosyal güvenlik, bir memleket halkının halini ve yarınını emniyet altına almayı hedef ittihaz eden ve birbiri arasında sıkı bir birlik ve ahenk tesis edilmiş bir müesseseler camiasıdır. Başka bir deyimle sosyal güvenlik, herhangi bir meslekî ve sosyal riskten ötürü geliri veya kazancı inkıtaa uğramış kimselerin, başkasının yardımına müracaata lüzum bırakmaksızın geçinme ve yaşama ihtiyaçlarını karşılayan bir sistemdir. Fransa Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı eski Sosyal Güvenlik Genel Müdürü Bay P. Laroque'a göre ise «sosyal güvenlik herşeyden evvel herkeste bir emniyet hissi yaratmak, bu emniyeti haleldar edecek her tehlikeyi bertaraf eylemek ve bu tehlikeleri müessir bir surette önleyecek garantileri temin etmek dâvasıdır». Mesele bu tariflerin hudutları içinde mütalâa ve mülâhaza olduğu takdirde sosyal güvenlik herşeyden önce kazancın devam ettirilmesini tazammun eder ve bu devamı sağlamak üzere sosyal güvenliğin iki ana gurup etrafında derpiş edilecek tedbirler vasıtasıyla gayesine ulaşması bahis mevzuu olabilir. Bu ana guruptan birincisi önleyici, ikincisi kaim olucu tedbirleri ihtiva eder. Ancak önleyici tedbirler sosyal güvenliğin karşılaşmak mevkiinde bulun-

duğu bütün riskler için bahis mevzuu olamaz. İhtiyarlık, doğum, aile yardımları gibi.

II — Sosyal güvenlik tedbirlerine mevzu olan riskler.

1 — Tam çalıştırma ve işsizlik.

Sosyal güvenlik herşeyden evvel çalışma kabiliyetinde olan ve çalışmayı arzu eden herkese bir iş temin etmiş olmayı, yâni tam çalıştırma halini tazammun eder. Milyonlarca insanın çalışmak arzusu ve kabiliyetine rağmen müstahsil olmaktan çıkıp cemiyet içinde yalnız müstehlik ve başkalarına muhtaç bir hale gelmesi kabulü güç bir hâdisedir. Her nevi işsizliğin ekonomik, politik ve ahlâkî vislerin menşei olduğunu burada tekrar etmeğe lüzum görmüyoruz. Binaenaleyh sosyal güvenlik herkesin kazanç getiren bir işe sahip olması emniyeti şeklinde ele alınınca ekonomik bir mesele olarak ortaya çıkmaktadır. Bu gayeyi sağlamaya matuf olarak devlet, muhtelif ekonomik ve malî tedbirler almak ve bu tedbirlerin yanında iş piyasasını, yâni iş arzını ve talebini uygun bir şekilde ayarlamak için iş ve işçi bulma servisleri ihdas eylemek mecburiyetindedir.

Tam çalıştırmayı sağlamaya, yâni işsizliği bertaraf eylemeğe matuf muhtelif tedbirlerin bu mevzu dahilinde tetkikine imkân yoktur. Ancak şuna işaret edelim ki, herkesin kazanç getiren bir işe sahip bulunması sosyal güvenliğin ilk hedefini teşkil eder. Ve bunun için de işsizliği önleyici tedbirler, sosyal güvenlik işinde başta gelir.

Fakat tam çalıştırma halini her zaman temin eylemek mümkün olmayabilir. Diğer taraftan tam çalıştırma hali temin edilse bile, tam çalıştırma işsizliğin yüzde % olarak bertaraf edilmesini temin eylememektedir. Tam çalıştırma mevcuttur denildiğinde dahi ekseriya işçi nüfusunun yüzde 3-4 ü muhtelif sebeplerden ötürü uzun veya kısa süreler için bir işe sahip değildirlen. Tam çalışmanın temin edilemediği zamanlarda ve hususiyle iktisadî buhran devrelerinde bu nisbetin yüzde 10-15'e yükseldiği ekseriya görülmüştür. Binaenaleyh her halükârda tam çalıştırmanın mutlak bir şekilde temin edilememesi karşısında işsizlik dolayısıyla kesilen, kaybedilen kazancın yerine kaim olmak üzere sosyal güvenlik sistemleri içinde muayyen tedbirlerin derpiş edilmesi lâzımdır. Bu tedbirlerin başında şüphesiz işsizlik sigortası gelir. Bu sigortanın muayyen bir müddet için işsizlere verdiği ödenekler kesilen kazancın yerini alacaktır.

2 — Yeter gelir.

Yarıdan emin olmak için bir işe sahip bulunmak yalnız başına kifayet eylemez. İşin yanında elde olunan kazancın kifayet eder derecede olması lâzımdır. Başka bir deyimle görülmekte olan iş, ister işçi veya işçi olmıyan bir kimse tarafından ifa edilsin, bu işi yapmakta olan kimseye kabule şayan bir hayat seviyesi sağlayacak yeterlikte gelir temin etmelidir. Bu hal birbirinden ayrı, fakat birbirine sıkı bir surette bağlı iki meseleyi ortaya koymaktadır. Meselelerden biri ekonomik diğeri sosyaldır.

Dâva ekonomik yönden ele alındığı zaman bahis mevzuu olan konu, her mesleğin mümkün olduğu kadar yüksek kazanç getirmesidir. Zira herkesin hayat seviyesi elde eylediği kazançta göre teayün eder. Bugün bütün memleketlerde ekonomik meselelerin ön safhasında bulunan verimlilik herkeşe yeter derecede bir gelir sağlamak vasıtalarının başında gelmektedir. Zira iyi organize edilmiş, hususiyle âdil bir ücret politikasının tatbik olunduğu memleketlerde herkes istihsalin, başka bir deyimle verimliliğinin fazlalığı nisbetinde bir kazançta sahip olabilecektir. Sosyal güvenlik ittihaz edeceği önleyici ve tedavi edici tedbirlerle verimliliğin ve binnetice gelirin artırılmasında büyük bir hizmet ifa edebilir.

Dâva sosyal yönden mütalâa olununca, istihsal edilen gelirin istihsale iştirâk eden muhtelif faktörler arasında dağılışı konusu ortaya çıkmaktadır. Dağılışa hâkim olan prensipler işçiler bakımından bir ücret politikası şeklinde tezahür eder. Fakat bugünkü ileri telâkkiler herşeyden önce cemiyetin her ferdini ihtiyaç endişesinden azade tutmayı gaye olarak ele alırlar. Binaenaleyh istihsal eden elde olunan gelir, yalnız ekonomik faktörlere tâbi olarak ilgili tarafların gördükleri işin keyfiyet ve kıymetine göre mi yoksa diğer bir mülâhaza ile ihtiyaçlara göre mi tevzi olunacağı meselesi bahis konusu olmaktadır. İhtiyaç mefhumunun ücret politikası içinde mülâhazası yeni bir olaydır. Bu mefhum mümkün olduğu ölçüde tevzi edilen gelirin herkesin durumuna uydurulması endişesinin bir ifadesidir. Bu bakımdan emek, sahibine normal yaşama imkânı sağlamalıdır. İşte sosyal güvenlik sistemleri ihtiva eyledikleri yeter bir ücret politikası ile işçiye ve alelumum herkese aileleri ile birlikte normal bir yaşama imkânı teminine doğru gitmektedirler. Filhakkı yukarıdanberi verdiğimiz izahattan anlaşılacağı üzere sosyal güvenlik ferdin halini ve istikbalini emniyet altına alan ve onu ihtiyaç endişesinden azade kılan bir sistemdir. Sosyal güvenlik bunu fert hastalığa, ve malûliyete duçar olmadan, işsiz kalmadan, ka-

zaya uğramadan, umumî bir tâbirle ferdin veya ailenin geliri inkıtaa uğramadan da yapmak mecburiyetindedir. Bu ancak sosyal adalet prensiplerine istinat eden bir ücret politikası içinde mümkün olabilir. Şu halde ücret politikası da sosyal güvenliğin en başta düşünülecek bir meselesi olarak ortaya çıkmaktadır.

3 — İş göremezlik.

Herkese kabiliyetine uygun bir işin garantisi ve âdil bir ücret politikası vasıtasıyla yeter seviyede bir gelirin emniyet altına alınması lâzım ve çok faydalıdır; fakat kâfi değildir. Kendisine iş teklif edilen şahsın bu işi ifa edebilmesi, başka bir deyimle çalışma iktidarında olması lâzımdır. Daha açık bir ifade ile hastalık, kaza gibi sebepler dolayısıyla geçici veya devamlı bir şekilde çalışma kudretinin azalmaması veya kaybolmaması gerekmektedir. Bu takdirde memleket halkının ve bu halk içinde umumiyetle ücretinden başka bir gelire sahip bulunmayan işçinin çalışma kudretini haleldar edecek hâdiselere karşı korunması keyfiyeti derhal ortaya çıkmaktadır. İşsizlik mevzuunda olduğu gibi burada da evvelâ önleyici tedbirlerin zarureti hususiyetle kendini göstermektedir. Şu halde hastalık ve iş kazaları müvacehesinde mesele yalnız bir tedavi ve ihtimam mevzuu değildir. Bir sosyal güvenlik sistemi bilhassa ve mümkün olduğu ölçüde münasip bir işçi sağlığı ve iş emniyeti teşkilâtı vasıtasıyla hastalığı, iş kazalarını ve malûliyeti önleyecek tedbirleri derpiş eylemek mecburiyetindedir. Önleyici tedbirler müessir olmadığı, hastalık veya kaza vukubulduğu takdirde yalnız ihtimam ve tedavi de kâfi değildir. Eğer lüzum hasıl olmuşsa bu gibi hallere maruz kalan işçinin yeni bedenî durumuna uygun bir iş için yetiştirilmesi ve eğitiminin sağlanması lâzımdır. Sosyal güvenliğe gerektirdiği gibi en geniş mânası verildiği takdirde, bütün tıbbî ve sıhhi teşkilât, bütün hastalık ve iş kazalarını önlemek, bütün malûl ve hastaların yeniden eğitimi ve bir işe alıştırılması meseleleri sosyal güvenlik içinde yer almaktadır. Tahakkuk ettirilmesi istenilen güvenlik duygusu, işçi bakımından normal olarak bu suretle alınacak olan tedbirlerin bütününden doğabilecektir.

Fakat her ne yapılsa yapılsın nasıl tam çalıştırmayı sağlamaya matuf gerekli bütün tedbirlerin alınması halinde dahi işsizliği tamamiyle bertaraf eylemek mümkün olmamakta ise, ileri ve gelişmiş bir sağlık ve iş emniyeti teşkilâtının kurulmuş olması hastalıkları ve iş kazalarını tamamiyle bertaraf edemeyecektir. Binaenaleyh burada da önleyici tedbirlerin kifayet eylemedikleri hallerde telâfi

edici tedbirlere lüzum vardır. Bir sosyal güvenlik sistemi içinde bu tedbirlerin başında hastalık, iş kazası ve malûliyet sigortaları gelir.

4 — İhtiyarlık.

Sosyal güvenlik adına lâyük bir sistem, kendi kudretine göre çalışmış, enerjisini sarf etmiş ve herkes için mukadder olan ihtiyarlık çağına gelerek artık çalışamayacak duruma gelmiş herkese yaşama imkânlarını verecek bir gelir sağlamalıdır. Filhakika ihtiyarlık bir iş göremezlik halidir. Ve insan hayatında kazancını inkıta uğratan sebeplerden biridir. İşçi durumunda bulunan pek nadir kimseler ihtiyarlıklarını emniyet altına alabilecek bir tasarruf imkânı bulabilirler. Binaenaleyh mademki bir sosyal güvenlik sistemi muhtaç olan herkesin, bugününü ve yarınını garanti altına almayı tazammun eder, ihtiyarlık hali dolayısıyla çalışma kudretlerini kaybetmiş olanlara da ihtiyarlığın devamı müddetince bir gelir sağlamak mecburiyetindedir. Bu gelir normal ihtiyaçları karşılayacak bir kifayette olmalıdır. İptidai cemiyetler ihtiyarlarını ya kendi hallerine ve sefalete terkederler, veya bir hak mahiyeti taşımayan çok gayri kâfi ferdi ve umumî yardımlara müracaat eylemesini tavsiye ederlerdi. Halbuki sosyal güvenlik sistemleri içinde muayyen bir yaşa gelmiş herkes başkalarına muhtaç olmayacak bir gelire hak kazanır. Bu geliri sağlayan ihtiyarlık sigortasıdır.

5 — Aile ödenekleri.

Biraz evvel hakikî sosyal güvenlik sistemi içinde ücretin yalnız yapılan işin kemiyet ve keyfiyetine göre değil ihtiyaca göre taayyün etmesi lâzım geldiğine ve bunun için de yeter bir ücret politikasının zaruretine temas eylemiştik. Ücretin ihtiyaçlara göre ayarlanması mevzunda ilk önce ortaya çıkan mesele aile ve aileye çocukların tahmil eylediği maddî külfettir. Aile bir cemiyetin esasıdır. Onun sağlam temellere istinat etmesi maddî külfetlerin tazyiki altında teceziye uğramaması lâzımdır. Ailenin bu bakımdan korunması mevzusunda işçilerin durumu hususî bir dikkate muhtaçtır. Eğer ücret, ki işçinin hemen yegâne geliridir, buna yukarıda temas eylemiştik, ihtiyaç ölçüsünden hareket etmeyerek tesbit olunursa baba gibi annenin de ve çok küçük yaşlardan itibaren çocukların da çalışması zarureti ortaya çıkacaktır. Babanın, annenin ve çocukların ayrı fabrikalarda ve işyerlerinde çalışmaları ve hergün iş sonunda bütün ailenin yorgun olarak eve dönmesi, anneyi ve babayı sınırlı ve evi huzursuz bir hale kor, çocukların ihmal edilmesi vakiasını doğu-

rur ve aileyi tecezziye uğratar. Diğer taraftan herkesçe bilinen bir hakikattir ki, çocuk bir memleketin istikbalidir. Bu istikbalin sıhhatli ve iyi yetişmiş olması lâzımdır. Bunu sağlamak için de sosyal güvenlik vasıtasıyla millî gelirin bir kısmının yeniden tevziinde çocukların aileye yükledikleri masrafların gözönünde bulundurulması lâzımdır. Mademki bir sosyal güvenlik politikası aynı zamanda bir ücret politikasını da tazammun eylemektedir. Ücretin seviyesinin tesbitinde randıman değil, ihtiyaç ölçü olarak kabul edilmelidir. O halde, aile içinde çocuğu da nazarı itibara alarak ücret ve gelir tamamlanmalıdır. Bugün bütün sosyal güvenlik sistemleri çocuk yardımlarını organize eylemiş ve bunu sosyal güvenliğin en esaslı bir unsuru haline getirmişlerdir.

6 — *Aile reisinin ölümü.*

Tabiatın bazı değişmez kanunları vardır. Fert bu kanunların tesirinden kendini kurtaramaz. İhtiyarlık ve ölüm gibi. Bu ikinci hâdise ister tabîî bir sebeple, isterse bir iş kazası veya meslek hastalığı neticesinde vukua gelmiş olsun aile bakımından ortaya koyduğu realitelerden biri, hususiyle bir işçi bahis mevzuu olduğunda, gelirin, kazancın inkıtaa uğramasıdır. Bir sosyal güvenlik sistemi, cemiyet içinde muhtaç olan herkese bir hak mahiyetinde olmak üzere geçim imkânlarını sağlamayı tazammun eylediğine göre aile reisinin ölümü ile normal geçim imkânlarını kaybeden geride kalan aile efradına, hususiyle eşe, çalışma yaşına henüz gelmemiş çocuklara kesilen gelirin yerine kaim olacak bir ödeme yapılmasını derpiş eylemek mecburiyetindedir. Başka bir deyimle bir sosyal güvenlik içinde kadın ve çocuk cemiyetin himayesi altındadır.

Görülüyor ki, geniş ve esas manasiyle anlaşılıp ele alındığında bir sosyal güvenlik sistemi herşeyden önce bir birlik ve koordinasyon ve muhtelif akisleri olan bir sosyal politika olarak kendini göstermektedir. Ve bu şekli ve anlamı ile sosyal güvenlik herşeyden önce 1) bir tam çalıştırma ve verimlilik politikasını, 2) hastalığa ve iş göremezliğe karşı önleyici ve tedavi edici tedbirleri ihtiva eden bir sıhhi ekipman ve tıbbî organizasyon işini ve 3) Millî gelirin bir kısmının yeniden tevzii politikasını fert veya ailenin ihtiyaçlarına ayarlamayı derpiş eden bir sistem olarak ortaya çıkmaktadır.

Fıiliyatta ve birçok memlekeylerde ana hedefe götürücü, yâni ferdi ve aileyi ihtiyaç ve yarın endişesinden azâde kılmayı tazammun eden bu politikalar dağınık bir şekilde ele alınmıştır. Bugün birçok memleketler bu dağınıklığı ve koordinasyonsuzluğu kendi

bünyelerine ayarladıkları sosyal güvenlik sistemleri içinde bertaraf eylemeğe çalışmaktadırlar.

Başlangıçta birçok memleketlerde sosyal güvenlikle alâkalı muhtelif tedbirler birbirinden müstakil olarak ele alınmışlar ve memleket halkının muayyen kategorileri ve tabiatıyla en fazla himayeye muhtaç olanlar bu tedbirlere mevzu teşkil eylemişlerdir. Halbuki tahlil olundukları zaman bütün bu meselelere hâkim olan ve onları idare eden prensiplerin vaz'ında vahdet lüzumu derhal kendini göstermektedir. Bu vahdet evvelâ sosyal güvenliğin şümülü meselesinde gözönünde bulundurulmalıdır. Zira sosyal güvenliği sağlamak gayesiyle tam çalıştırmayı, yâni herkese iş temin etmeği hedef alan bir ekonomik politika bir memleket halkının yalnız muayyen kategorileri için bahis mevzuu olamaz. Zira bir tam çalıştırma politikası bir memleketin bütçe politikasını, maliye politikasını, para, kredi, yatırım ve fiyat popolitikasını alâkadar eden geniş porteli tedbirler camiasını ihtiva eylediğine göre neticeleri yalnız halkın bir kısmını değil bütününü alâkadar edecektir. Esasen bir memleket halkının muhtelif kategorileri arasındaki bağılık gözönünde bulundurulursa tam çalıştırma halinin temin edilmesine matuf tedbirlerin bir küll olarak derpiş edilmesi zarureti kendiliğinden ortaya çıkar. Bu vahdet zarureti sihhî teşkilâtlanma ve ihtiyaca göre ücret politikasında da kendini gösterir. Çünkü bir ücret politikası bir memleketin yalnız işçi durumunda olan nüfus kategorisini değil işvereni, devleti ve en geniş mânasiyle müstehliki ve bütün memleket ekonomisini alâkadar eylemektedir.

Fakat bu açık zarurete rağmen tam ve şamil bir şekilde bir sosyal güvenlik sisteminin kat'î ve umumî bir tarzda bütün memleket halkına bir anda tatbik edilmesi çok zaman mümkün değildir. Bu sistemi tedrici bir surette ve millî ekonominin imkânlarını gözönünde bulundurarak ihdas eylemek lâzımdır. Ancak bu şekilde hareket edilirken koordinasyon meselesine hususî bir dikkat göstermek gerekir. Diğer taraftan sosyal güvenlikteki vahdet zaruretinin bir memleketin bütün nüfusu için aynı ve üniform mahiyette tedbirler gerektirmediği de kabul edilmelidir. Bil'akis nüfusun muhtelif kategorilerinin, meselâ işçi sınıfının, esnaf ve küçük zanaat erbabının, çiftçi nüfusun, serbest meslek ve fikir işçilerinin hususî durumları ve ihtiyaçları gözönünde bulundurulmak suretiyle tedbirler derpiş edilmek iktiza eder. Ancak bütün bu ayrı tedbirlerin bir plânın bütünlüğü ve vahdet şuuru içinde alınmasında zaruret vardır.

Buraya kadar olan kısımda sosyal güvenlik meselesinin bazı prensiplerine ve ana unsurlarına kısaca temas eylemiş bulunuyoruz. Aşağıda yukarıdaki mütalâalar müvacehesinde memleketimizde sosyal güvenliğin ne şekilde bahis mevzuu olduğunu ve gelişme temayüllerini izah etmeğe çalışacağız.

III — Memleketimizde Sosyal Güvenlik.

Yukarıdaki umumî mülâhazalardan anlaşılacağı üzere sosyal güvenlik nisbeten fakir ve iktisaden az gelişmiş memleketlerin halkları için hususiyle bahis mevzuu olan bir sistemdir. Ve sosyal güvenliğin himayelerine bu memleketlerin halkları daha çok muhtaçtırlar. Daha çok muhtaçtırlar, çünkü bu memleketlerde genel olarak her yıl elde olunan millî gelir, umumî refahı temin edecek kifayette değildir. Gayrikâfi olan bu millî gelirin dağılışı âdil bir ücret politikası dışında vukubulmakta ise, ki ekseri az gelişmiş memleketlerde hal budur, sosyal güvenliğin zarureti daha bariz bir şekilde ortaya çıkar.

Memleketimiz iktisadî gelişme halindedir. Bu gelişme ziraî sektörde hususiyle barizdir. Bu iktisadî gelişmeye muvazî olarak millî gelir de artmaktadır. Filhakika 1948 yılı fiyatları esas alınarak yapılan hesaplara göre 1938 yılında 8.038'1 milyon lira olan yıllık millî gelir 1952 yılında 14.436 milyon liraya yükselmiştir. Bu millî gelirden aynı yıllarda şahıs başına isabet eden miktar 387 ve 470 liradır. Görülüyor ki, bu artışa rağmen şahıs başına düşen millî gelir henüz tatminkâr olmaktan çok uzaktır. Diğer taraftan memleketimizde ücretleri millî ekonominin imkânları nisbetinde işçinin ve ailesinin ihtiyacına göre ayarlamayı mümkün kılacak bir ücret politikasının mevcudiyetini de iddia edebilmek güçtür. Muhtelif sebeplerden ötürü kollektif mukavele sisteminin memleketimizde bir türlü tatbik sahası bulamaması, ücretlerin iş piyasasında arz ve talep kanunlarına göre tesbit edilmesi ile neticelenmektedir. Fert olarak işçi işverenle müzakerede ve hususiyle ekonomik bakımdan zayıf durumda bulunduğundan çok zamanlar ücretlerin seviyesini tayin tek taraflı olmakta ve kifayetsiz kalmaktadır. Memleketimizin umumî fakirliği, bilgi ve görgü kifayetsizliği bütün nüfusta hastalık ve iş kazaları nisbetini yüksek bir seviyede tutmaktadır. Ankara ve İstanbul gibi büyük şehirlerin devlet hastahaneleri, bir yatakta iki hastanın yatırılması gibi dünyanın pek az memleketinde tesadüf olunabilecek darlık karşısında bulunmaktadırlar.

Şu halde diğer az gelişmiş veya gelişme halinde bulunan memleketler gibi memleketimizde de genişliğine ve derinliğine iyi bir şekilde derpiş ve organize edilmiş bir sosyal güvenlik sistemine ihtiyaç vardır. Zira sosyal güvenliğin bütün kolları şiddetle bahis mevzuu olmaktadır. Başka bir deyimle fakir memleketlerde ve bu meyanda memleketimize de nüfusun hemen her kategorisini ve bu arada hususiyle ecir durumunda bulunan herkesi işsizliğe, hastalığa, kazaya, malûliyete, ihtiyarlığa, ölüme karşı himaye eylemek, ailenin ihtiyaçlarını gözönünde bulundurarak âdil bir ücret politikasını ortaya koymak zarureti vardır. Şüphesiz bütün bunları yaparken iktisadî imkânların gözönünde bulundurulması gerekecektir. Bu imkânların hududunu aşmak gelişmeye köstek olabilir ve fakirliğin artmasını intaç edebilir. Gelişmeğe engel teşkil eylediği takdirde sosyal güvenlik vasıtasıyla millî gelirin bir kısmının yeniden tevzii fakirliği yeniden teveziden gayri bir mâna ifade eylemez.

Şu halde sosyal güvenliğe tahsis edilecek masrafların hududu ne olmalıdır meselesi karşımıza çıkmaktadır. Derhal ilâve edelim ki tam ve şamil bir sosyal güvenlik sistemi hiç bir zaman ucuza mal olmaz. Bu sebepten dolayıdır ki pek çok memleketlerde sosyal güvenlik masrafları millî gelirin % 10 unu bulmuştur

Bu yüzdeyi ölçü olarak aldığımız takdirde ve 1952 millî geliri de aşağı yukarı 14 milyar lira tahmin edildiğine göre bütün nüfusa şamil olmak üzere memleketimizin 1953 yılında sosyal güvenliğe 1.4 milyar lira tahsis edebileceğini kabul eylemek mümkündür. Halbuki 1954 yılında bütün sağlık müesseseleri de dahil olmak üzere yekûn nüfus için sosyal güvenlik bakımından yapılan masrafların miktarı yukardaki nisbetin verdiği rakamın yarısına dahi erişmiş olmaktan uzaktır. Binaenaleyh sosyal güvenlik masraflarının memleketimiz bakımından millî iktisadın takatını zorlamadığını ve gelişmeğe bir engel teşkil edecek bir seviyeden uzak bulunduğunu iddia eylemek kolayca mümkündür.

Hâlen memleketimizde şamil bir sosyal güvenlik sistemi içinde mütalâa olunabilecek üç ana ve ayrı müessese vardır. Ve bunların muhtelif veya aynı sosyal ve meslekî risklere karşı derpiş edilen tedbirleri idare eylediklerini görmekteyiz. Bu müesseselerin en eskisi ve başta geleni ve bütün memleket nüfusuna şamil sağlık hizmetlerini önleyici olmaktan ziyade tedavi edici bir şekilde gören Sağlık Bakanlığıdır. İkinci müessese alelumum memurların ihtiyarlık sigortasını idare eden emekli sandığı, üçüncü müessese de işçileri muhtelif sosyal ve meslekî risklere karşı himaye ile görevlendiril-

miş bulunan işçi sigortalarıdır. Biz burada ilk iki müessesenin faaliyet sahaları üzerinde durmak ve görmekte olduğu hizmetleri tahlil eylemek niyetinde değiliz. Kısaca durmak istediğimiz işçi sigortalarıdır. Ancak derhal şuna da işaret edelim ki, bir sosyal güvenlik sistemi içinde mevcut olması lâzım gelen vahdet ve koordinasyon bu üç müessese veya kol arasında tesis edilememiş ve her biri adeta birbirinden habersiz ve birinin mevzuunu teşkil eden mesele diğerinden tamamiyle tecrit edilebilirmiş gibi irtibatsız bir çalışma sistemi içinde kalınmıştır. Her sahada olduğu gibi sosyal güvenlik sahasında da tesis edemediğimiz vahdet ve koordinasyon zaten fakir olan bir ekonomi içinde büyük bir israf mevzuu olarak ortaya çıkmaktadır ve bu keyfiyet bir an evvel ele alınması lâzım gelen bir durum yaratmaktadır.

Bu istitattan sonra şimdi şüphesiz sizi en fazla ilgilendirecek olan işçi sigortalarından kısaca bahsedelim.

Sosyal güvenliğin tahakkuk edebilmesinin başlıca vasıtalarından birini teşkil eden işçi sigortalarının ilk prensipleri bildiğiniz üzere 1936 tarihli iş kanunu ile konulmuştur. Bu prensipleri mecburiyet, ikamet, sosyal sigortaları tedricen ihdas, tatbik sahasının iş kanununun tatbik sahası ile tahdit edilmiş olması şeklinde sayabiliriz. Gene bu kanunda sırası ile iş kazaları ile meslek hastalıkları, analık, ihtiyarlık, işten kalma, hastalık ve ölüm hallerine karşı sosyal sigortalar tesis edileceği ve bunların devlet tarafından kurulacak bir müessese tarafından idare olunacağı prensibi vazolunmuştur.

Ve gene hepinizin bildiği üzere İkinci Dünya Harbini mütâkip sosyal sigortaların tedricen ihdasına başlanılmış ve 1945 yılında iş kazaları, meslek hastalıkları ve analık sigortası, 1949 da ihtiyarlık ve 1950 yılında umumî hastalık sigortaları tesis edilmiş ve bu sonuncunun tedricen tatbiki yoluna gidilmiştir. Burada bahis mevzuu sigorta kollarının teferruatı üzerinde durmaksızın sosyal sigorta sistemimizde bizce sür'atle giderilmesinde zaruret olan bazı ana kifayetsizliklerine işaret etmekle iktifa edeceğiz.

1. *Tatbik sahasının kifayetsizliği.*— Sosyal sigortaların tatbik sahası İş Kanununun tatbik sahası ile tahdit olunmuştur. İtiraf eylemek lâzımdır ki, bu büyük bir haksızlıktır. Bu haksızlık hem işçi hem de iş veren bakımından vâkidir.

Bunu evvelâ işçi bakımından ele alalım. Şüphesiz sosyal sigortaların himayesine muhtaç olan yalnız tesadeüfen İş kanununa tabi bir iş yerinde çalışmak şansına malik olmuş işçiler değildir. İşçi

durumunda olan yani ister fikren, ister bedenen çalışsın bir ücret mukabilinde emeğini satan herkes sosyal sigortaların himayesine muhtaçtır. Zira ücretler yalnız bizim memleketimizde değil, hemen her memlekette işsizlik, hastalık, ihtiyarlık, malûliyet vesaire gibi riskleri karşılamaya imkân verecek ferdî bir tasarrufu mümkün kılabacak bir seviye arzulemekten uzaktırlar. Şu halde herhangi sun'î bir tefrike tabî tutmaksızın işçi durumunda olan herkes sosyal sigortaların şümûlü içine alınmalıdır. İş kanununa tabî olmıyan bir işçi hastalandığı zaman, işsiz kaldığı zaman, bütün enerjisini cemiyet için sarf edip ihtiyarladığı zaman ne yapacaktır? Bugünkü şartlar içinde o yalnız sefalet mahkûmdur. Bugünkü cemiyetler böyle bir durumu kabul edemezler. Binaenaleyh işçi sigortalarından faydalanacaklar yalnız 500 bin kişi değil, bütün işçiler olmalıdır. İş kanununun tefriki sun'îdir, gayri mantikidir ve âdil bir sosyal politika ile kabili telif değildir. Ve kaldırılmak zaruretindedir.

İşçi bakımından bu haksızlık meselesinin yalnız bir cephesidir. Mesele bir de ücretler yönünden tetkik edilirse başka bir haksız durum karşısında olduğumuzu görürüz. Filhakika aynı sanayî branşında her zaman olmasa bile bazı hallerde iş kanununa tabî olmayan iş yerlerinin, tâbî olan iş yerlerine rekabeti bu sonuncu kategori işyerlerinde çalışan işçilerin ücretlerinin düşmesine müncer olabilir. Filhakika sigorta primi ödemeyen, iş kanununun koymuş olduğu diğer vecibelere tâbî olmayan (meselâ kıdem tazminatı gibi) işyerleri ile rekabet edebilmek için iş kanununa tâbî bir kısım işyerleri maliyeti düşürmek gayesiyle az ücret ödemek temayülünü gösterebileceklerdir. Şu halde sosyal sigortaların şümûl sahalарının sun'î olarak tahdit edilmesinden yalnız bu şümûl sahası dışında kalanlar değil, fakat içinde olanlar dahi müteessir olacaklardır.

Bu sun'î tefrikin iş veren bakımından doğurduğu netice ise rekabet eşitsizliğidir. Filhakika bilindiği üzere iş kanununa tâbî işyerleri bazı mükellefiyetleri ifa etmek zorundadırlar. Maliyet bakımından bu mükellefiyetlerin en belli başlıları sigorta primleri ile kıdem tazminatı içinde mündemiçtir. Yalnız sigorta primleri vasatı olarak ücretin % 10 una müsavidir. Bu vecibeden azâde kalan işyeri tabîî olarak daha ucuza mal eylemek ve piyasada daha avantajlı durumda bulunmak mevkiinde olacaktır. Böyle bir durumun yâni rekabet eşitsizliğinin ihdası iş kanununa tâbî işveren için bir haksızlıktır.

Bu haksızlık yalnız işçi ve işverenlere değil memleket ekonomisinin bütününe de şamildir. Zira sigorta primlerinden ve sosyal po-

litika mevzuatının vecibelerinden azâde kalmak gayesiyle işyerleri küçük ve teknik bakımdan çok gayri kâfi istihsal ünitelerine bölünmekte, sanayide verim düşmekte, maliyet yükselmekte ve bundan memleket iktisadî gelişmesi zarar görmektedir.

2. *Finansman.* — İşçi sigortalarının finansmanı memleketimizde işçi ve işverenlerden alınan primlere istinat eylemektedir. Bu finansman bizce devletin de iştirâkiyle tamamlanmalıdır. Gerçi Fransa gibi bazı memleketlerde de sosyal güvenliğin finansmanı yalnız işçi ve işverenlerden alınan primlere istinat eylemektedir. Fakat bu memlekette hususiyle hastalık sigortası kolunda son yıllarda vukubulan büyük açıklar doğrudan doğruya devlet tarafından kapatılmak suretiyle devlet bu finansmana endirekt bir şekilde iştirak eylemektedir. Memleketimizde de hastalık sigortası için işçiden ve işverenden yarı yarıya alınan % 4 prim bu sigorta kolunun masraflarını karşılamaya kâfi gelmemekte ve bu sigorta bir iki yıldanberi açık vermektedir. Bu açık şimdilik diğer sigorta kollarının ve hususiyle ihtiyarlık sigortasının fonlarıyla kapatılmaktadır. Bu hal uzun müddet devam edemeyeceğine göre iki şıktan birinin intihap edilmesi lâzım gelecektir. Bunlardan biri prim nisbetini artırmak, diğeri de devleti finansmana iştirâk ettirmektir. Bizce bu son şıkkın tercih edilmesi suretiyle bugün ekseri memleketlerde olduğu gibi sosyal sigortaların finansman yükünü işveren, işçi ve devlet arasında bölmekte fayda vardır. Devletin işçi ve işverenle sosyal sigortaların masraflarına katılması evvelâ bir memleket halkının muhtelif nüfus kategorileri arasındaki tesanüdün zarurî bir neticesidir. Sosyal sigortalar olmasaydı devlet bu sahada bir kısım masraflar yapmak mecburiyetini duyacaktı. Şimdi kendi yerine bu masrafları yapmakta olan bazı müesseselerin masraflarına katılmakla bizzat yapmak zorunda kalacağı masrafları muayyen bir nisbet dahilinde ve başka bir nam altında deruhte etmiş olacaktır. Şunu da ilâve edelim ki, devletin iştirakiyle sosyal sigortaların masraflarının tevzii daha âdil bir surette cereyan eyleyecektir. Çünkü genel olarak prim, sigortalıların ücretlerinden aynı nisbet üzerinden alınan bir miktardır. Binaenaleyh bu prim az ücretli sigortalılar için daha ağır bir yük teşkil etmektedir. Zira ayda 100 lira kazanan bir işçinin ödediği iki lira, 200 lira alan işçinin her 100 lirası başına ödediğinden daha kıymetlidir. Sosyal sigorta primlerinin müterakkiyet esasına istinat etmeyerek ve az ve çok kazanan kimseler arasında bir tefrik yapılmaksızın müsavî nisbetlere göre alınması sosyal bakımdan âdil değildir. Eğer dev-

let herkesin gelirine göre koyduğu vergilerle elde ettiği varidatın bir kısmını sosyal sigortaların masraflarına iştirâke tahsis ederse yukarıda işaret eylediğimiz adaletsizlik kısmen tashih edilmiş olacaktır.

Devletin sosyal sigortaların masraflarına iştirâkinin başka hedefleri de vardır. Şöyle ki : 1) bu iştirâk sayesinde prim hadleri makul bir seviyede tutularak tahsilât kolaylaşır, 2) Sosyal sigortaların gelir ve giderleri arasındaki müsavatsızlığı bertaraf ederek primleri memleket ekonomisi için arzu edilmeyen bir seviyeye çıkarılmaksızın malî müvazeneyi sağlar, 3) Nihayet sigortalılara ve sigortalıların hak sahiplerine yapacağı yardımların miktarı ve kalitesi artar.

Bütün bu ekonomik ve sosyal faydaları ve bir memleket nüfusunun muhtelif kategorileri arasındaki tesanüd gözönünde bulundurulacak olursa işçi sigortalarının finansmanına devletin iştirâki bizce bir lâzime olarak ortaya çıkmaktadır. Ve öyle tahmin ediyorum ki, er geç bu yola gidilecektir.

3. *İşsizlik sigortasının ve aile yardımlarının derpiş edilmemiş olması.* — Türk işçi sigortaları sistemi hâlen iki esaslı unsurdan mahrumdur. Bunlar işsizliğe karşı sigortanın ademi mevcudiyeti ve aile yardımlarının derpiş edilmemiş olmasıdır. Yukarıda hiç bir memlekette tam çalıştırmanın % yüz nisbetinde temin edilemediği, çalışacak yaşta olan nüfusun daima konjontür seyrine tâbi olarak ve yer değiştirmelerden ötürü uzun veya kısa vâdeler içinde işsiz kaldığını izah etmeğe çalışmıştık. İşsizlik iktisaden az gelişmiş memleketlerde gerek sınaî gerek zirai sektörde sınaî memleketlere nazaran daha kesif bir nisbette kendini gösterir. İktisadî buhranlardan genel olarak en fazla iktisaden az gelişmiş memleketler müteessir olduğu için konjontürün düşük, yâni işlerin yavaşlayıp durgunlaştığı devrelerde bu karakteri haiz memleketlerde işsizlik yüksek bir nisbete çıkar.

Memleketimizde işsizlik sigortası olmadığı ve işsizlik istatistikleri tutulmadığı için işsizlik durumu hakkında sarîh bir malûmata sahip değiliz. Yalnız İş ve İşçi Bulma Kurumuna vaki iş talepleri bu mevzuda bize muayyen ipuçları verebilecek durumdadır. Filhalka 1952 yılında iş ve işçi bulma kurumuna iş için müracaat edenlerin sayısı 150 bin civarında idi. Bu miktar 1954 yılında 400 bin civarına yükselmiştir. Bu rakamlar düşündürücüdür. Zira memleketimizde kısa veya uzun süren müddetler içinde işsiz kalmış bir nüfusun mevcudiyetini vazîh olarak göstermektedir. Diğer taraftan

iş ve işçi bulma kurumuna müracaat etmeyen fakat kendi kendine veya eş ve dost vasıtasıyla iş arayan ve ehemmiyeti hakkında bir tahmin yapmaya imkân olmayan ayrı bir işsiz zümresinin de mevcudiyetini kabul eylemek lâzımdır.

Binaenaleyh bir işsizlik sigortası mevzuu memleketimiz için oldukça geniş bir ölçüde vardır. Ve herhangi bir sebeple işsiz kalmış insanları kendi hallerine terk eylemek bugünkü sosyal güvenlik anlayışları ile kabili telif olmayan bir hadisedir. Bu bakımdan diğer sigorta kollarına ilâveten bir işsizlik sigortasına memleketimizde lüzum vardır. Ve işçi sigortaları bu yönden tamamlanmalıdır. Memleketimizde bir işsizlik sigortası mevcut olmadığı için bugün işçiler iş kanununun 13 üncü maddesinde derpiş olunan kıdam tazminatı müessesesine sıkı bir surette bağlanmakta ve işsizlik sigortasının yokluğunu bu müessese vasıtasıyla kısmen telâfiye çalışmaktadırlar. Kıdem tazminatı müessesesinin iş verenlerce de ne derece şikâyetleri mucip olduğu herkesçe bilinen ve her fırsatta izhar olunan bir hakikat olduğu malûmdur.

İkinci noksanlık aile ödeneği müessesesinin memleketimizde tesis edilmemiş olmasıdır. Aile ödeneği esas itibariyle çocuk yardımlarını ihtiva eder. Bugün bir sosyal sigorta veya daha geniş mânasiyle bir sosyal güvenlik manzumesi kurmuş olan her memlekette aile ödenekleri hususî ve ehemmiyetli bir yer işgal etmektedir. Zira bu ödenekler vasıtasıyla ücret tamamlanmakta ve daha yukarıda temas eylediğimiz üzere ailenin geliri ihtiyaçlara ayarlanmaktadır. Bu bakımdan kalabalık aileler için bu ayarlama hususî bir ehemmiyet iktisap eder.

Memleketimizde işçi sigortaları sistemi içinde aile ödenekleri derpiş edilmemiştir. Binaenaleyh bu noksanlığın giderilmesi lâzımdır. Zira aile ödenekleri bir taraftan işçinin maddî refahı ile diğer taraftan cemiyetin sağlam bir aile bünyesine istinat etmesi zarureti ile doğrudan doğruya alâkalıdır.

4. *Ödeneklerin ve ihtiyarlık aylıklarınının hakikî kıymetlerini muhafazaya müteallik tedbirlerin yokluğu.* — Birçok memleketlerde olduğu gibi memleketimizde de paranın satın alma kudreti git-tikçe düşmektedir. Başka bir deyimle fiyatlar yükselmektedir. Bunun muhtelif sebepleri vardır. Burada bu sebepler üzerinde durmaya ne imkân ne de lüzum vardır. Ancak paranın zamanla satın alma kuvvetinin azalmasının sosyal sigorta ödenekleri bakımından doğurduğu neticelerin kısaca tahlil edilmesi lâzımdır.

Bir iş kazası veya meslek hastalığı sonunda çalışma kudretini

kaybeden işçiye malûliyetinin devamı müddetince bir ödenek bağlanır. Kanunda derpiş edilen şartları yerine getirmiş her işçi ihtiyarlık aylığına hak kazanır. Bu ödenek ve aylıkların bir mesnet ve kıymet ifade etmesi için bunlara hak kesbedilen zamandaki satın alma gücünü istikbalde de muhafaza etmeleri lâzımdır. Aksi takdirde fiyatlar yükseldikçe ödenek ve aylık kıymetinden kaybeder ve sigortadan beklenen fayda yavaş yavaş zail olur. Bu neticeyi önlemek içindir ki bir çok memleketler para satın alma gücünden kaybededikçe malûliyet ödenekleri ve ihtiyarlık aylıklarını yeni duruma ayarlayacak bir mekanizma derpiş eylemişler ve bu surette sosyal sigortaların hedeflerinin haleldar olmamasına çalışmışlardır.

Bu konuyu açıklamak için basit bir misal alalım. Bilindiği üzere bizim İhtiyarlık Sigortası Kanununa göre sigortalıya bağlanacak ihtiyarlık aylığının yıllık tutarı, sigortalıların kendileri ve iş verenleri tarafından ödenen primlerin toplamının % 20 sidir. Ancak yıllık ihtiyarlık aylıklarının tutarı 400 liradan aşağı olamaz. Bu 400 liranın kifayetsizliği üzerinde durmaksızın farzedelim ki, bir kısım işçilerin ödedikleri primler onlara yılda 400 lira bir aylık bağlamağa imkân vermiştir. Bilfarz bu aylık 1952 yılında bağlanmıştır. Ve 1960 yılında da işçi 1952 de bağlanan 400 lira ihtiyarlık aylığını almaktadır. Fakat 1960 yılında paranın satın alma gücü sabit kalmamış ve meselâ % 20 nisbetinde azalmışsa 1960 yılında alacağı 400 lira 1952 yılının 320 lirası kadar bir kıymet ifade eder. Şu halde 1960 yılında işçi hakikatte 400 değil 320 lira alıyor demektir. Binaenaleyh sosyal sigorta hedefini muayyen bir nisbet dahilinde kaybelemiştir. Bu nisbet fiyatların yükselme derecesine göre çoğalır. Şu halde diğer memleketlerde olduğu gibi memleketimizde de bu gibi haller karşısında bir ayarlama mekanizması derpiş eylemek ve bu noksanlığı gidermek lâzımdır.

Bu konuşmamızın ilk kısmında sosyal güvenliğin ifade eylediği mânaya ve ana prensiplerine kısaca temas eyledik. Bu prensiplerin ışığı altında memleketimizde 1945 yılından bu yana gelişmekte olan işçi sigortalarının en fazla göze çarpan noksanlıklarına ve kifayetsizliklerine temas eyledik. Şüphesiz bir gaye olan sosyal güvenliğin kısa bir zamanda müşkilâtsiz olarak tahakkuk ettirilmesi mümkün değildir. Bu zaman, bilgi, maddî fedakârlık ve inan ister. Memleketler ve milletler sosyal güvenliğin cemiyet için bir sosyal barış ve adalet unsuru olduğunu anladıkları nisbette onu tahakkuk ettirmek yolundaki gayretlerini hızlandırmak çarelerini arayacaklardır.