

TÜRKİYE CUMHURİYETİ EMEKLİ SANDIĞI FONLARININ İDARESİ

Çeviren : **Sadun AREN**

Yazan Prof. **James K. Hall, Ph. D** (1)

Devlet emekli sandığı fonları nisbeten yeni bir şeydir. Bu Türkiye için bilhassa doğrudur. Gerçi bu memlekette 1934 ten beri küçük, küçük ve birbirinden müstakil emekli sandıkları mevcut idi ise de, bütün devlet memurlarına emeklilik aidatı temin edecek olan geniş bir programa ancak pek yakın bir tarihten beri girişilmiştir. 1949 da tesis edilmiş olan Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı, ayrı ayrı emekli sandıklarının bir araya gelmesiyle vücut bulmuştur. Bunlar aşağıdadır:

Ziraat Bankası Emekli Sandığı
Devlet İktisadî teşebbüsleri Emekli Sandığı
İller Bankası Emekli Sandığı
Tekel İdaresi Emekli Sandığı
Emlâk ve Kredi Bankası Emekli Sandığı
Devlet Deniz Yolları Emekli Sandığı
Merkez Bankası Emekli Sandığı
Devlet Demir Yolları Emekli Sandığı
Askeri Fabrikalar Emekli Sandığı
Köy Öğretmenleri Emekli Sandığı
Devlet Emekli Sandığı

Devlet emekli sandığının yıllık gelirinde, yıllık tediyelemelerine nazaran, 1950 senesinde 107 268 000 lira, 1951 senesinde 98 501 000 lira ve 1952 senesinde de 97 980 000 lira kadar bir fazlalık olacağı tahmin edilmektedir. Bu, bahis konusu üç yıl içinde, yekûn olarak, 203 749 000 liranın yatırılabilceğini ifade eder.

1946 senesinde kurulan ve devlet dairelerinde ve (İş Kanununa tabi olan) sanayi müesseselerinde çalışan aylıksız işçilere bir emeklilik hakkı da tanıyan, İşçi Sigortaları Kurumunun da, aynı şekilde, 1950, 1951 ve 1952 yılları için giderlerine nisbetle gelirlerinde bir fazlalık olacaktır. Bu fazlalık, 1950 senesi için 9 milyon, 1951 senesi için 13 milyon ve 1952 senesi için gene

(1) James K. Hall Washington Üniversitesinde, Seattle, Washington U. S. A. İktisat Profesörüdür. Bu makaleyi Türkiye'deki ECA idaresine Mali Müşavir olarak gelmiş olduğu sırada yazmıştır.

13 milyon lira olarak tahmin edilmektedir. Böylece, İşçi Sigortaları Kurumunun yatırıma tahsis edebileceği yekûn meblâğ 35 milyon lira olacaktır.

Devlet Emekli Sandığının ve İşçi Sigortaları Kurumunun müşterek olarak yatırıma tahsis edebilecekleri yekûn miktar, 1950 - 52 devresi için, 238 749 000 liradır.

Emekli sandıklarında toplanan ve yatırılmağa salih bulunan bu büyük meblâğ, yatırımın tanzimi meselesini çok önemli bir mesele olarak ortaya çıkarmıştır. Maalesef, Devlet Emeklilik Fonlarının idaresinde, aynen hususî bir sigorta idaresinin fonlarının kullanılmasında göz önünde tutulan prensiplerin hâkim olacağını zannedenler vardır. Halbuki, Devlet Emeklilik Sandıklarının, yatırım faaliyetleri hususunda, hususî ellerdeki sigorta kumpanyalarınınkinden tamamiyle farklı prensiplerle hareket etmeleri lâzımdır.

Hususî sigorta kumpanyalarının ellerindeki kaynakların idaresinde, uzun zamandan beri üç esas prensip tatbik edilegelmiştir.

1) Seyyaliyet

2) Tenevvü (muvazeneli portfolio)

3) Gelir temin edilmesi

Ekseriya şöyle bir dördüncü prensip te tatbik edilmektedir. Yatırım plânı o şekilde tanzim edilmelidir ki, paranın kıymetindeki devamlı düşüşten zarar görülmesin. Hususî sigorta fonlarının kullanılmasında bu mülâhazalar birinci derecede önemli birer yer işgal etmekte iseler de, bunların Devlet Emeklilik fonlarının idaresinde de tatbik edilebilecekleri oldukça şüphelidir.

Hususî sigorta kumpanyaları, seyyaliyet prensibine riayet etmek için, ticaret bankalarına ihbarlı veya ihbarsız tevdiat yapmağa ehemmiyet verirler. Aynı zamanda, tenevvü sağlamak için de, mahdut miktarda kısa vadeli Devlet Tahvili alınır. Ayrıca, bir miktar da gayri menkul, gayrimenkul ipotek senedi ve anonim şirket tahvilleri alırlar. Türkiyede Emekli Sandığına, yatırıma tahsis edebileceği meblâğın % 20 sini doğrudan doğruya gayrimenkule yatırmak müsaadesi verilmiştir. Hususî sigorta kumpanyaları, gelir temin edilmesi prensibine riayet için, kaynaklarını, çok defa, gayrimenkul, anonim şirket tahvilleri, banka hisseleri ve sair benzer kıymetler satın almak için kullanırlar. Paranın devamlı şekilde kıymet kaybetmesine karşı bir tedbir olarakta, birçoğları, gayrimenkullere ve hisse senetlerine yatırım yaparlar. Türkiyede hisse senetleri miktarı pek az olduğundan, altına ve gayrimenkullere yapılan yatırımlar, fiatların devamlı bir artışı karşısında, satınalma gücünün muhafazası için en iyi bir vasıta telâkki edilebilir.

Devlet Emekli Sandığı fonlarının seyyaliyeti, ticaret bankalarına ihbarlı ve ihbarsız tevdiattan ziyade, hazine bonolarına yatırım yapılmak suretiyle daha iyi temin edilir. Kaldı ki Devlet Emekli Sandığı seyyaliyet meselesi hususunda fazla endişelenmemelidir. Çünkü daha birçok yıllar gelirlerinin, tediyelelerinden daha fazla olacağı tahmin edilmektedir. Ayrıca tediyelelerinin miktarları büyük bir sıhhatle tesbitte edilebilir. Tediye ihtiyaçlarından fazla olan nakit meblağların terakümü, sandığın fena idare edilmesi demektir.

Muvazeneli ve mütenevvi bir yatırım plânı meselesine gelince: böyle bir mülâhazanın Devlet Emekli Sandığının idaresinde hiç bir yeri yoktur. Mütenevvi bir yatırım plânı gelir akımını devamlı kılmak ve yatırım risklerini nötralize etmek bakımlarından, hususî sigorta kumpanyaları için çok önemli ise de, devlet Emekli Sandığı, Devlet Tahvillerine yatırım suretiyle otomatik olarak en yüksek emniyeti temin etmiş olur. Binaenaleyh, tenevvü temin etmek için diğer tahvillere yatırım yapmağa teşebbüs etmek sadece emniyeti azaltır. Gayrimenkullerin ve anonim şirket tahvillerinin satın alınması, emekli sandığını bu yatırımlarda mündemiç bulunan spekülâtif riske, karşılığında telâfi edici hiç bir fayda temin etmeksizin, maruz bırakır. Hususî sigorta kumpanyaları, gayrimenkullerin ve şirket senetlerinin müstakbel gelirleri devlet tahvillerinin faizlerini geçtiği zaman, bu sahalara yatırım yapmakta büyük bir nakdî menfaat görürler. Türkiyede gayrimenkullere yapılacak yatırım, hususî şahısların kaynaklarını daha fazla spekülâtif inşaat faaliyetlerine girişmek üzere, serbest bırakmak olur ki, bu halihazırda zaten pek kifayetsiz olan kaynakların, memleket içinde, hiçte arzu edilmeyecek bir tarzda tevziine sebep olur.

Gelir teminine gelince: bilhassa Türkiye bakımından, hazine bonolarının faiz hadleri, emniyetlilikleri ile mukayese edildikte, nisbeten yüksektir. Gerçi gayrimenkullere ve banka hisselerine yatırım yapılmak suretiyle daha çok gelir sağlamak mümkündür. Ancak bu takdirde Emekli Sandığı, deruhte etmemesi lâzımgelen yatırım risklerine tahammül durumunda kalacaktır.

Eğer Emekli Sandığı fonları, Türkiyede, paranın devamlı olarak kıymet kaybindan korunmak için, gayrimenkullere, banka hisselerine yahut altına yatırılırsa, hiç bir iyi netice elde edilmeyeceğinden başka, hem bu fonlar için hemde memleketin iktisadiyatı için zararlar hasıl eder. Altına yapılacak bir yatırım, memleketin ihtiyaç duyduğu fonların kısırlaştırılması demektir ki, bu vaziyet çok ciddi bir deflasyonist tesir hasıl edebilir. Çünkü altın stok etmek, zarurî olarak, yabancı memleketlerden satın almak suretiyle mümkün olur. Bundan başka, altın elde tutulduğu müddetce gelir temin etmez. Gayri menkullere ve banka hisselerine yapılan yatırımlar, bu suretle elde edilecek menfaatin telâfi edemeyeceği kadar çok tehlike ihtiva ederler. Ayrıca, bu istikamette yapılan yatırımlar, memleket kaynaklarının daha büyük bir kısmını, gayrimenkul inşaatına, stok biriktirilmesine ve büyük bir ticarî sermaye ile finanse edilen spekülasyonlara tevcih edilmesine sebep olacaklardır. Devlet Emekli Sandığının paranın devamlı kıymet kaybına karşı temin edeceği en büyük himaye, elindeki kaynakları, bütçe açığının finansmanında enflasyonist tazyiki asgariye indirmek veya elimine etmek için gerekli olan azamî hadde kadar, hazine bonolarına yatırmaktır. Bu suretle, aksi yol takip edildiği takdirde para bolluğuna inkılâp edecek olan bütçe açığının tevliht edeceği enflasyonist fiat hareketi, asgariye indirilmiş veya tamamiyle önlenmiş olacaktır.

Türkiye Emekli Sandığı idaresi, kaynaklarını, bir bütün olarak memleket ekonomisinin faydalanacağı şekilde kullanmağa büyük bir şiddetle zorlanabilir. Bunun için, sandık bütün imkânlarıyla, genel ve katma bütçelerle Devlet İktisadî Teşebbüslerinin açıklarını masnetmeğe çalışmalıdır. Türkiye-

nin endüstrileşme programı bu üç katagori bütçenin de açıkla finanse edilmesini icab ettirmektedir. Bu suretle hareket edilerek, Türkiyedeki endüstriyel inkişafı, pek az eflâsyona sebep olarak, temin etmek mümkün olacaktır. Eğer açıkla finanse edilen bir devlet yatırım programı enflâsyonist bir netice hasul ederse, emeklilik fonlarından faydalananlar, maaşlarının satın alma gücündeki azalmadan ötürü, zarar görmüş olurlar. Bu sebepten bir bütün olarak memleket ekonomisi için olduğu kadar, emeklilik aidatı alanların menfaatleri için de, sandığın yatırıma tahsis edilebilecek bütün kaynakları, mümkün olduğu kadar sür'atle, halihazırdaki ve gelecekteki bütçe açıklarını kapatmağa yöneltilmelidir.

Devlet Emekli Sandıklarının Mahiyeti

1) Devlet Emekli Sandığı Fonu, vergi ile lehtarlardan cebri olarak kesilen primlerden meydana gelir. Türkiyedeki ilk tatbikatında, bu, carî millî gelirden bir indirme mahiyetindedir. (Yani, % 5 hükûmetin vergi hasılâtından yaptığı yardımdır % 5 te alâkalılardan prim olarak kesilir.) Bu suretle sandığa gelen paralar yatırılınca veya lehtarlarına tediye edilince, tekrar (millî) gelir akımına karışır ve, netice olarak, ne net bir indirme ne de net bir ilâve mahiyeti almaz.

2) Bütçe açıklarının emekli sandığı fonları ile finanse edilmesi, hakikatte, halkın dolaylı bir şekilde, yani, bir **taraf-tan mecburî primler diğ-er taraf-tan devlet iş-tirâkini temin eden vergiler yolu ile cemiyete tahmil edilen mecburî tasarruf miktarınca**, bu açıkların finansmanına iş-tirâk etmesi demektir.

3) Devlet emekli sandıkları hususî sigorta şirketlerinin usulleriyle idare edilmez ve edilemez. Devlet tahvillerinden gayri tahvillere, meselâ şirket senetlerine, gayri menkullere yapılan yatırımlar aşağıdaki neticeleri tev-lit eder:

- a) Hükûmetin başarmakta güçlük çekeceği bir yatırım - idaresi problemi yaratır.
- b) Hükûmetin mülk edinmek ve onu idare etmek hususunda geniş ölçüde hususî teşebbüs sahasına girmesine ve bunun zararî risklerini de deruhte etmesine sebep olur.
- c) Hükûmet şirket senetlerinin ve gayrimenkullerin fiatlarını yükseltmeğe çalışacak, fakat bu hareketiyle bunların gelirlerini azaltmış olacaktır.
- d) Memleket içindeki normal yatırım istikametlerini bozar.
- e) Yatırımlara engel olur. Çünkü hususî yatırım yerleri arayan muazzam bir meblâğ birikmiştir.

4) Üç numaralı maddede gösterilmiş olan sebeplerden ötürü, devlet emekli sandığı fonları en uygun ve hattâ zarurî olarak devlet tahvillerine yatırılır.

5) Emeklilik fonları devlet tahvillerine yattımı, hükümet, sosyal emniyet masraflarını, tediye vaki olduğu zaman karşılar. Devlet emekli sandığı ihtiyatı, hususî sigortadaki anlamda olarak, gayet iyi bir ihtiyat halini alır. Çünkü onda, müstakbel masrafların evvelce biriktirilmiş olan meblâğlardan ödeneceğine dair hiç bir hüküm yoktur. Carî tediye karşılayacak olan gelirler, kesilen primler ve vergilerden ibarettir. Bunlara ilâveten bir de, sandığın sahip bulunduğu devlet tahvilleri hasılâtı vardır ki, bu carî vergilerden ödenir. Binaenaleyh, sandığın üyelerine karşı yapılan carî tediye, gelir akımından temin edilen paralarla yapılmaktadır.

Meselâ, Bileşik Devletlerde, gelen paraların giden paralardan fazla olan kısmı (ki halihazırda böyle bir fazla vardır.) Sosyal Emniyet Fonuna, devlet bonusu olarak tevdi edilir; nakit kıymetler ise, Federal Hükümetin diğer carî gelirleriyle birlikte (hiç bir tahsis yapılmaksızın) genel devlet masrafları için sarf edilir. Federal Sosyal Emniyet ihtiyatındaki devlet bonolarının faizleri vergi gelirinden ödendiğine göre, sosyal emniyetin finansmanının yekûn yükü, tamamiyle Federal Hükümetin **carî gelirlerinden** ayrılan **carî tediye** halini almaktadır.

6) Bir sosyal emniyet ihtiyatı fonunun iktisadî bakımdan lüzumu ancak malî politika mülâhazalarıyla izah edilebilir. Yoksa **sigortacılık bakımından kabili izah değildir**. Meselâ harp esnasında ve harbin bitişini hemen takip eden devrede, Birleşik Devletlerde, Sosyal Emniyet vergileri, halkı istihlaklerini kısmağa mecbur etmek suretiyle fiatlar üzerindeki tazyiki kısmen olsun hafifletmeğe yarayan, birer vasıta olarak kullanılmışlardı. Sosyal emniyet vergileri, diğer vergilerden daha istekle tediye edildiğinden, genel olarak vergiler artırılırken, daha kolaylıkla kabul edilen bu nevi vergiler artırılmıştır. Vergi hasılâtındaki artma, harp içinde hükümetin yapmak mecburiyetinde kaldığı açık miktarını azaltmış ve böylece ekonomi üzerindeki enfâsyonist tazyik te azalmıştır. **Bu şumullü iktisadî mülâhazalar dışında, sosyal emniyet ihtiyatının, bir ihtiyat olarak, hiç bir manası yoktur.**

TABLO I
TÜRKİYE EMEKLİ SANDIĞI
(000 İLÂVESİLE)

Emekli Sandıkları	31/12/949 daki durum			1950 (*)		1951 (*)		1952 (*)	
	Yatırılmamış bono krediler yekûn			Gelir	Tediye	Gelir	Tediye	Gelir	Tediye
	Bono	krediler	yekûn						
Ziraat Bankası	6.711	409	7.120						
Dev. İktisadî teşebbüsleri	29.567	580	30.147						
İller Bankası	14.597	2.453	17.050						
Tekel	9.862	407	10.269						
Emlâk ve Kredi Bankası	499	113	612						
D. Deniz Y.	8.715	775	9.490						
Merkez Bankası	2.074	3	2.077						
D. D. Y.	36.000	2.200	38.200						
Askeri Fabrikalar		277	277						
Köy Öğretmenleri		85	85						
Dev. Emekli Sand.				122.501	15.233	118.434	19.933	124.913	26.933
	108.025	7.302	115.327						
Yatırılabilir yıllık gelir :				107.268		98.501		97.980	
1946-1950 yıllarında birikmiş olan borçlarına karşılık olarak devletin hazine bonoları ile yapacağı tediye				60.000		98.501		—	
Y e k û n				182.501		169.434		124.913	

(*) Tahminidir ve takvim yılına göre düzeltilmiştir.

TABLO II
İŞÇİ SİGORTALARI KURUMU
(000 İLÂVESİYLE)

İşçi Sigortaları Kurumu	yatırılmamış			1950		1951		1952	
	Bono	krediler	yekûn	Gelir	Tediye	Gelir	Tediye	Gelir	Tediye
İşçi Sigortaları Kurumu	5.207,4	10.337,9	11.545,3	21.000	12.000	27.000	14.000	29.000	16.000
Yatırılabilir yıllık gelir :				9.000		13.000		13.000	