

TÜRKİYE SİGORTACILIK TARİHİNDE KAMUSAL BİR PRANGA: REASÜRANS TEKELİNİN ELEŞTİREL ANALİZİ*

A Public Shackles in the History of Turkish Insurance: Analysis of the Reinsurance Monopoly

Gönderim Tarihi / Received: 10.01.2020

Kabul Tarihi / Accepted: 30.09.2020

Doi: <https://doi.org/10.31795/baunsobed.672885>

Ebubekir AYAN¹

ÖZ: 1929 yılında uygulamaya konulan reasürans tekele, Türkiye sigortacılık tarihi ve sermaye piyasalarının gelişimi açısından kritik bir önem taşımakta olup, uygulamanın Türkiye sigortacılık sektöründe bıraktığı derin izler konuyu akademik açıdan da değerli kılmaktadır. Bu çalışmada Türkiye’de uzun yıllar boyunca faaliyette bulunan Millî Reasürans tekelinin kuruluş süreci ve ilk faaliyet dönemi, şirketin kanuni altyapısı, ortaklık yapısı ve temel işletme politikaları ekseninde analiz edilmektedir. Ulaşılan bulgular, şirketin dar bir çevrenin çıkar ilişkileri zemininde tesis edildiğini ve özellikle ilk tekel dönemi itibarıyla şirket politikalarının kuruluş amaçlarına ve Türkiye sigortacılığına katkı sağlamak yerine, bu temel hedeflerin aksine sonuçlar doğuracak şekilde şirketle menfaat ilişkisi olan sınırlı bir zümrenin çıkarları doğrultusunda oluşturulduğunu göstermektedir.

Anahtar Kelimeler: Sigortacılık, Reasürans Tekeli, Millî Reasürans.

ABSTRACT: The reinsurance monopoly which is founded in 1929 has a critical importance for Turkey in terms of Turkish insurance history and the development of capital markets. The strong effects of the reinsurance monopoly on the Turkish insurance sector, makes this subject academically valuable. In this study, the establishment process and the first activity period of the monopoly corporation is analyzed in terms of legal infrastructure, partnership structure and company policies. The findings show that the monopoly company was established in line with the self-interests of a particular group and especially in the first activity period, company policies are formed in accordance with the interests of this certain group. As of the first monopoly period, instead of operating in accordance with the main purposes and contributing to the sector, the reinsurance monopoly limited the development of the Turkish insurance sector.

Keywords: Insurance, Reinsurance Monopoly, Milli Re.

* Bu çalışma anket, mülakat, hayvanlar üzerinde yapılan araştırmalar vb. yöntemler içermediğinden ve yararlanılan veriler tüm araştırmacıların kullanımına açık olduğundan etik kurul izni gerektiren çalışmalar grubu içinde yer almamaktadır.

¹ Doç. Dr., Kocaeli Üniversitesi/İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi/İşletme Bölümü/Muhasebe Finansman Anabilim Dalı, bekir.ayan@kocaeli.edu.tr, <https://orcid.org/0000-0002-8782-2159>

GİRİŞ

Sigortacılık sektörü, iktisadi varlıklara sağladığı güvence ve sermaye piyasalarına aktardığı kaynaklar sayesinde kalkınma hedeflerinin önde gelen dinamiklerinden birini teşkil etmektedir. Meselenin çok daha geniş ve derin bir mahiyeti olmakla birlikte, tarihsel açıdan Türkiye'nin "kalkınamama" sorunuyla sigortacılık sektörünün "gelişememe" serüveni arasında da anlamlı bir ilişki olduğu düşünülmektedir. Bu açıdan sigortacılık sektörünün sorunlarının doğru bir biçimde teşhisi, Türkiye'nin kalkınma çabaları serüveninin daha doğru analiz edilmesine de katkı sağlayacaktır.

Sermaye piyasalarının en önemli unsurlarından biri olan sigortacılık sektörünün Türkiye'deki tarihi gelişimini olumsuz etkileyen faktörler arasında reasürans tekelinin belirleyici bir önemi bulunmaktadır. Yirminci yüzyılın ikinci çeyreğinde dünya ölçeğinde yaygın bir şekilde uygulanan bir model olan reasürans tekeli, diğer örneklerden farklı olarak Türkiye'de tamamen özel sermayeli bir şirkete tahsis edilmiş olup, reasürans şirketine ve bu şirketin bağlı bulunduğu İş Bankası bünyesindeki Anadolu Sigortaya sağlanan imtiyazlar bu grubu kısa süre içinde sektörün hâkim aktörü konumuna taşımıştır. Son derece sorunlu bir mali ilişki ağı içinde tesis edilen bu yapı, Türkiye'de millî sigortacılığın rekabetçi bir nitelikten uzak, ağırlıklı olarak zorunlu sigorta kalemelerinden ve kamu müesseselerinden gelen işlerden beslenen ve salt aracılıktan kazanç sağlayan bir komisyoncu sigortacılık olarak doğmasında ve bu durumun uzun yıllar boyunca taşınacak kalıtsal bir niteliğe evrilmesinde belirleyici bir etken olmuştur.

Reasürans tekeli uygulamasına ve bunun sonuçlarına ilişkin olarak literatürde az sayıda çalışmaya rastlanmaktadır. Bu çalışmaların birçoğunda Cumhuriyetin ilk yıllarında sigorta sektöründe yaşanan sorunlara dikkat çekildiği ve reasürans tekelinin bu sorunların çözümünde ve Türkiye'de millî sigortacılığın gelişimindeki rolünün vurgulandığı görülmektedir. Gerçekten de 1920'li yıllarda Türkiye sigorta piyasası yabancı sermayeli şirketlerin hâkimiyetinde olup, yaşanan sorunlar sektöre dönük etkili düzenlemeler yapılmasını zorunlu kılmaktadır. Bu kapsamda, ülkenin kalkınma hedefleri doğrultusunda yerli sigorta şirketlerinin sektöre katılımının sağlanması da son derece isabetli bir hedeftir. Ancak bu çalışma boyunca da ele alınacağı üzere, bu konuda seçici davranılmış, bu temel hedefe özel sermayeli bir şirket olan Türkiye İş Bankasına ve onun iştiraklerine sağlanan imtiyazlarla ulaşılmaya çalışılmıştır. Millî Reasürans şirketinin kendisine verilen görev ve yetkilerin ve sağlanan uzun süreli ve kapsamlı imtiyazın bir sonucu olarak Türkiye sigortacılığının gelişme sürecinde (kaçınılmaz olarak) çok önemli bir yeri olmuştur. Bu çalışmada bu görevin yerine getirilmesi süreci eleştirel olarak ele alınmakta, özellikle ilk

tekel dönemi itibarıyla şirketin temel kuruluş amaçlarına ne derece uygun faaliyet gösterdiği araştırılmaktadır.

Akalin, Türkiye’de reasürans tekelinin gelişimini dönemler itibarıyla incelediği ve tekel hakkında lehte ve aleyhte görüşlere yer verdiği çalışmasında, reasürans tekelinin Türkiye’de millî sigortacılığın gelişiminde önemli bir yeri olduğunu belirtmekle birlikte, tekel imtiyazının özel sermayeli bir şirkete tahsis edilmiş olması hususuna temel bir sorun olarak dikkat çekmektedir. Akalin 1995 yılı verilerini örnek göstererek tekel işletmesinin Hazineye sağladığı gelirin ciddi düzeylerde olmadığını da savunmaktadır (Akalin, 1998: 55,63). Bu konuda daha erken bir tarihte kaleme alınan bir diğer çalışmada Uras, mevcut düzenin Türkiye’de yerli sigortacılığın kuruluşunu sağladığını ve belli konularda sistemin menfaatlerini koruduğunu ancak sektörün gelişmesine de imkân vermediğini belirtmektedir. Tekel imtiyazının özel sermayeli bir şirkete verilmiş olmasını eleştiren Uras, bu süreçte döviz tasarrufu hedefine ulaşılmadığına da dikkat çekmektedir (Uras, 1969: 134-144). Elveren, Türkiye sigorta sektörünün ve reasürans tekelinin gelişimini incelediği çalışmasında, Millî reasüransın Türkiye’de millî sigortacılığın gelişiminde, sektörün disiplin altına alınmasında ve yerli sigorta şirketlerinin yabancı şirketlere karşı korunmasında çok önemli bir rolü olduğunu, ayrıca Türkiye’nin bu sayede güçlü bir reasürans şirketine sahip hale geldiği görüşündedir. Elveren, tekel uygulaması konusunda ilk dönemlere ilişkin tartışma konularını şirketin statüsü ve sermaye yapısı, tekel payının hesaplanma biçimi, imtiyaz süresi, zorunlu tekel payları, hayat sigortalarının reasüransı, Millî Reasüransın düşük saklama payları, döviz tasarrufu hedefi, düşük reasürans komisyonları başlıkları altında incelemekte ve özellikle ilk yıllar itibarıyla bunları genel olarak dönemin koşullarıyla gerekçelendirmekte, döviz tasarrufu hedefi konusunda ise başarı sağlandığının söylenemeyeceğini belirtmektedir (Elveren, 1996: 59-94).

Bu çalışmada ise Türkiye sigortacılık sektörünün gelişim serüveninde çok derin etkileri olan reasürans tekelinin özellikle 1929-1944 seneleri arasındaki ilk evresi incelenmekte, bu süreçte sektörün gelişimini sınırlayan hadiseler ağırlıklı olarak dönem kaynakları ve o döneme şahitlik etmiş kimselerin aktardıkları bilgiler üzerinden tahlil edilmektedir. Ayrıca araştırmanın bütünlüğünü sağlayabilmek bakımından, reasürans tekelinin daha sonraki yıllardaki seyri ve sektörün bu süreçteki gelişimi de çalışmada genel hatlarıyla ele alınmaktadır. Çalışmanın ilk kısmında konunun kavramsal temelleri, tarihsel arka planı ve Türkiye İş Bankasının o yıllarda sigortacılık sektöründeki belirleyici rolü ele alınmaktadır. Daha sonra reasürans tekelinin kuruluşu ve tarihsel gelişimi kronolojik olarak sunulmakta, ardından tekel uygulamasının eleştirel analizi kuruluş kanununa aykırılık, sermaye yapısındaki çarpıklık ve kuruluş amaçlarına aykırılık başlık-

ları altında analiz edilmektedir. Çalışmanın son kısmında ise reasürans tekelinin Türkiye sigortacılık sektörü üzerindeki etkileri incelenmektedir.

TEMEL KAVRAMLAR

Sigortacılık, önceden ödenen belirli bir prim karşılığında bir varlığın gelecekte maruz kalması muhtemel zararların tazmin edilmesi işlevidir. Kişiler ve kurumlar tek başlarına karşılayamayacakları zararları sigortacılık işlevi aracılığıyla aralarında paylaşmakta, sigorta sistemi bu sayede risklerin yönetilebilir hale gelmesini sağlamaktadır. Böylece iktisadi birimler ve karar alıcılar açısından geleceğe ilişkin belirsizliklerin bir kısmı yönetilebilir hale gelmekte, sigorta işlevinin sunduğu bu güven ortamı içinde iktisadi hayat yatırım kararlarını teşvik edici dinamik bir mahiyet kazanmaktadır. Bunun yanında sigorta şirketleri tarafından toplanan fonlar uzman yatırımcılar tarafından finans piyasalarına aktarılmakta, dolayısıyla bu kaynaklar finans piyasalarındaki fon arzını beslemekte ve finansal araçlar tarafından tasarruf açığı olan kesimlere aktarılmaktadır. Toplum iktisadiyatına hayati bir katkı sağlayan bu verimli döngünün sağlıklı bir şekilde işleyebilmesi ise, sigorta şirketlerinin risklerinin etkin bir şekilde yönetilebilmesine bağlıdır.

Belirli bir prim karşılığında kişi ve kurumların çeşitli risklerinin taşıyıcılığını üstlenen sigorta şirketleri, teminat verdikleri risklerin aynı anda ve yaygın bir şekilde ortaya çıkması riskiyle de karşı karşıyadır. Finansal sistem ve iktisadi yaşam açısından hayati önemdeki bu temel riskin yönetilebilmesini mümkün kılan unsurların başında ise reasürans işlevi gelmektedir. Reasürans, sigorta şirketlerinin üstlendiği risklerin belirli usullere göre hesaplanmış bir kısmının reasürans şirketlerine komisyon karşılığında devredilmesidir. Reasürans şirketi (reasürör), sigorta şirketlerinin (sedan şirket) risklerinin ve dolayısıyla primlerinin bir kısmını devralmak amacıyla kurulmuş bir müessese olup, buna karşılık sigorta şirketlerine primler üzerinden komisyon ve (anlaşmada varsa) sağlanacak kâr üzerinden pay vermektedir. Reasürans şirketlerine devredilen riskler gerçekleştiği takdirde, reasürörler tarafından sigorta şirketlerine anlaşmada belirtilen koşullar doğrultusunda zararın belli bir oranı ya da hasar miktarının daha önceden belirlenmiş limiti aşan kısmı kadar ödeme yapılmaktadır. Reasürans şirketleri de devraldıkları risklerin bir kısmını farklı reasürans şirketlerine devretmekte (retrosesyon) ve aynı şekilde onlardan iş kabul etmekte, böylece risklerin olabildiğince yayılması sağlanmaktadır. Reasürans işlevi sayesinde sigortacılık riskleri dünya ölçeğinde "bir örümcek ağı gibi" yayılmakta ve sigorta ve reasürans şirketleri arasında imece usulüyle paylaşılmaktadır (Baran, 1982: 24). Sigortacılık sektörünün sağlıklı işleyebilmesi ve iktisadi hayata beklenen faydaları sağlayabilmesi bakımından reasü-

rans işlevi hayati bir önem arz etmekte olup, Atasagun'un çarpıcı tabiriyle, kumarla sigortayı birbirinden ayıran temel faktör reasürans işlevidir (IV. Sigorta Semineri, 1978: 50). Reasürans işlevi sayesinde sigorta şirketlerindeki riskler daha geniş bir sahaya yayılarak ve büyük riskler homojenize edilerek daha dengeli bir portföy yapısı sağlanmakta, riskler yönetilebilir hale gelmekte, sigorta şirketlerinin iş kabul kapasitesi ve esnekliği artmaktadır (Ezerdi, 1983: 8).

Tarihi süreç içinde sektördeki ihtiyaçların çeşitliliğine bağlı olarak reasürans uygulamaları da çeşitlilik arz etmiş olup, bu çeşitliliği ihtiyari reasürans, trete reasüransı, karşılıklı iş alışverişi ve pool (ortak havuz) anlaşmaları şeklinde dört temel başlık altında tasnif etmek mümkündür (Nomer ve Yunak, 1998: 17-20). Burada, sadece bu çalışmanın kavramsal altyapısı açısından gerekli görülen bazı reasürans alt türleri kısaca tanımlanacaktır. Reasüransın en eski türü olan ihtiyari reasüransta sedan şirket yazdığı poliçelerin kendi belirlediği bölümünü istediği reasüröre vermek konusunda, reasürör de kendisine teklif edilen işi kabul edip etmemekte serbesttir (Ezerdi, 1983: 10). Trete reasüransında ise başlangıçta taraflar arasında yapılan anlaşmayla, bir yıllık süre içinde aralarında gerçekleşecek alışverişin bütün esasları (işin niteliği, limiti, komisyon oranı, vb.) belirlenmekte ve bu esaslar dâhilinde sedan şirketten aktarılabilecek tüm riskler reasürör şirket tarafından (otomatik olarak) kabul edilmektedir (Nomer ve Yunak, 1998: 18). Trete reasüransı orantılı (bölüşmeli) ve orantısız (bölüşmesiz) şeklinde iki ayrı biçimde uygulanabilmekte olup, bölüşmeli trete reasüransında riskin gerçekleşmesi durumunda reasürör anlaşmada belirtilen oranlarda ödeme yaparken, bölüşmesiz trete reasüransında reasürans şirketi ancak sigortalıya yapılacak ödemenin belirli bir tutarı aşması durumunda ödeme yapmaktadır. Bölüşmeli trete reasüransı da kotpar ve eksedan şeklinde iki temel biçimde uygulanmaktadır. Kotpar anlaşmasında ilgili branşın bütün işleri üzerinden belirli bir oranda hesaplanan kısmı reasüransa aktarılmakta, eksedan anlaşmasında ise sigorta şirketi kendi saklama (konservasyon) payını aşan kısımları reasüröre devretmektedir (Nomer ve Yunak, 1998: 18-19).

REASÜRANS İŞLEVİNİN TARİHİ GELİŞİMİ VE ERKEN CUMHURİYET YILLARINDA DÜNYADA VE TÜRKİYE'DE REASÜRANS TEKELİ

Literatürde reasürans işleminin tipik özelliklerine sahip ilk sözleşmenin 1370 senesinde Cenova'da, reasürör olarak çalışan iki tüccar ile bir sigorta acentesi arasında yapıldığı aktarılmaktadır. Zaman içinde farklı uygulama ve aşamalardan geçen reasürans işlevine olan ihtiyaç sanayi devriminin etkisiyle ticaret hacminin hızla büyüdüğü 19. yüzyıldan itibaren daha da artmış, yalnızca reasürans sahasında faaliyet gösteren ilk müstakil şirket ise 1852 tarihinde Köln kentinde kurulmuştur (Pfeiffer, 1992: 22-23). 19. yüzyılda büyük ölçekli sanayi

işletmelerinin sigortalanmaya başlanmasıyla birlikte kullanımı artan reasürans işlevi, 20. yüzyılın başlarından itibaren başta Almanya, İsviçre ve İngiltere’de olmak üzere Avrupa’da ve Amerika’da hızla gelişmeye devam etmiş ve bu süreçte reasürans şirketi sayısında ciddi bir artış yaşanmıştır (Akat, 1965: 26-29). İkinci Dünya Savaşına giden yıllarda ve savaş sonrasında, dönemin siyasi ve iktisadi koşulları altında birçok ülkede sigorta ve reasürans şirketlerinin millileştirildiği ve/veya devletleştirildiği görülmekte olup, bu süreçte çok sayıda ülkede reasürans işlevi bir tekel (inhisar) rejimi altında ifa edilmeye başlanmıştır.

Reasürans işlevinin millileştirilmesi ve tekelleştirilmesi eğiliminin dünyada 1930’lu yıllardan itibaren yaygınlaştığı ve bu eğilimin birçok ülkede 1950’li yıllarda da devam ettiği görülmekte olup, reasürans tekeli rejiminin en erken örnekleri ise İtalya ve Türkiye’de uygulamaya konulmuştur. Dünya genelinde uygulanan inhisar rejimi bazı ülkelerde devlet tekeli şeklinde iken, bazı ülkelerde ise tekel kuruluşlarının devletin ve sektörde faaliyet gösteren şirketlerin belirli oranlarda iştirakiyle teşekkül ettirildiği görülmektedir (Baydar, 1965: 33-47). Söz konusu tekel rejimlerinde mecburi tekel payı farklı oranlarda uygulanmakla birlikte, sadece Arjantin ve Brezilya’da Türkiye’dekinden daha yüksek seviyededir. Bununla birlikte bu iki ülkedeki reasürans müesseselerinin yönetimine devlet hâkim olup, Arjantin’deki kuruluş kâr amacı dahi gütmemektedir (Baydar, 1965: 33-36). Baydar’ın aktardığı kapsamlı örnekler arasında, Türkiye dışında reasürans tekeli özel sermayeli bir teşebbüse devreden tek ülke örneğini Endonezya teşkil etmektedir. Bununla birlikte, Endonezya’da 1956 senesinde yürürlüğe giren tekel rejiminde mecburi sesyon limiti nakliyat branşında %60 iken, diğer branşlarda ise sadece %10 seviyesindedir (Baydar, 1965: 45).

Reasürans tekeli uygulayan ülke örnekleri karşılaştırmalı olarak incelendiğinde, inhisar işletmesinin sahiplik yapısı ve zorunlu devir payının yüksekliği bakımından Türkiye’deki reasürans tekelinin bu konuda o yıllarda dünyadaki genel eğilimle izah edilemeyecek özel bir vaka teşkil ettiği görülmektedir. Millî Reasürans’ın 1981 yılından itibaren 28 yıl boyunca genel müdürlüğünü üstlenmiş olan Cahit Nomer 1984 tarihli raporunda, Türkiye’deki uygulamanın reasürans tekellerinin dünyada yaygınlaşmasında öncü bir rol oynadığını belirterek bu durumu cumhuriyet rejimi açısından bir övgü vesilesi olarak değerlendirmektedir (Nomer, 1984: 7). Nomer’in bu değerlendirmeyi Türkiye’deki reasürans tekelinin diğerlerinden farklı olarak tamamen özel sermayeli bir şirket tarafından işletildiği ayrıntısına girmeden yapmış olması ise elbette anlamlıdır. Nitekim Türkiye’de uygulanan tekel rejimine dönük itirazlara gerekçe teşkil eden asıl ahlaki sorun, tekel imtiyazının özel sermayeli bir şirkete tahsis edilmesi ve bu şirketin ortaklarının dönemin siyasi muktedirlerinden ya da onların uygun gördüğü partili sermayedarlardan müteşekkil olmasıdır. Reasürans teke-

linin bu ahlaki cihetten ve bunun iktisadi yaşamda neden olduğu sorunlardan bağımsız olarak cumhuriyet rejiminin dünyadaki öncü rolü şeklinde yorumlanması ve tek parti rejimi açısından bir övgü vesilesi olarak öne sürülmesi, Millî Reasüransa bahsedilen bu emsalsiz imtiyaza yöneltilen itirazlar karşısında bir mazeret tesis etme ve çarpıtma girişimi olarak da değerlendirilebilir.

Reasürans inhisarı kanunuyla Türkiye’de başka reasürans şirketlerinin kuruluşuna bir engel getirilmemiş olup, ilerleyen yıllarda bu sahada bazı girişimlere rastlanmaktadır. Zorunlu reasürans limitlerinin üzerindeki risklerden de pay alabilmek amacıyla 1945 yılında Türkiye İş Bankası ve onun iştirakleri olan Anadolu Sigorta, Ankara sigorta ve Millî Reasürans A.Ş. ile Güven Sigorta ortaklığında kurulan Destek Reasürans bu alanda faaliyet gösteren ikinci millî şirket olmuştur. Daha sonra 1979’da İstanbul Reasürans ve 1980’de Halk Reasürans şirketleri kurulmuş, ancak bu işletmeler piyasada ciddi bir varlık gösterememiştir.

TÜRKİYE İŞ BANKASININ ERKEN CUMHURİYET DÖNEMİNDE SİGORTACILIK SEKTÖRÜNDEKİ ROLÜ

İttihat ve Terakkinin bir ideali olarak ortaya çıkan “millî iktisat” politikaları cumhuriyet rejimi tarafından da aynen tevarüs edilmiş olup, bu yöndeki uygulamaların en önde gelen biçimlerinden biri de seçilmiş kişi ve şirketlere sağlanan tekel imtiyazlarıdır. Osmanlı döneminde de bazı sahalarda mevcut bulunan tekel uygulamaları İttihat ve Terakki ve erken cumhuriyet dönemlerinde, seçilmiş iş adamı adaylarının zenginleştirilmesi (Avcıoğlu’nun (2016: 292) tabiriyle, “devlet nüfuzu ve olanaklarıyla kapitalist imali”) işlevi de gören bir iktisadi politikaya dönüştürülmüştür. Yeni yönetim, bu doğrultuda 1920’ler boyunca kalkınma ve modernleşmenin temel mekanizması olarak gördüğü yerli ve millî bir burjuvazi oluşturulmasına dönük uygulamalara girişmiştir (Koraltürk, 2011: 97). Söz konusu mirasın bu süreçte cumhuriyet elitleri tarafından coşkuyla sahiplenildiği ve dönemin siyasetçi ve bürokrat takımının yoğun bir şekilde kısmi zamanlı iş adamlığına ve şirket idare meclisi azalığına intisap ettiği görülmektedir².

Bu yıllarda İş Bankası ve onun şemsiyesi altında icra edilen faaliyetler bahsedilen uygulamaların odağı haline gelmiş, sigortacılığın millîleştirilmesine dönük ilk girişim de yine İş Bankası tarafından başlatılmıştır. Fransa menşeli Ünyon grubu (Union de Paris) bünyesindeki İttihad-ı Millî sigorta şirketiyle İş Bankası arasında akdedilen umumi acentelik sözleşmesiyle başlayan iş ilişkisi

² Anadolu Sigortanın 1929 tarihli hisse dağılımı bu açıdan anlamlıdır (Toprak, 2010: 42): Mahmud Celal (Bayar) Bey (300 Hisse), Mahmut (Soydan) Bey (300), Hasan (Saka) Bey (500), Fuat (Bulca) Bey (300), Kazım Refik (Anadolu) Bey (200), Salih (Bozok) Bey (300), Vefik (Sertel) Bey (200), İttihad-ı Millî Sigorta Şirketi (2355), Ünyon Hayat Sigorta Co. (2355), Ünyon Harik Co. (2355), Ünyon Kaza Sigorta Co. 1185, Türkiye İş Bankası (11.000).

kısa bir süre içinde müştereken Anadolu Sigorta şirketinin kurulması girişimine de zemin hazırlamıştır (Sigorta Rehberi, 1942: XVI). İş Bankası grubu ile Ünyon grubu arasında ilerleyen yıllarda gelişerek devam edecek olan bu mali ilişkileri kendi menfaatleri doğrultusunda ve bazı etkili siyasetçilerle bir çıkar ağı ilişkisi içinde şekillendiren kişi ise Antuan Piyostur. Türkiye’de öteden beri faaliyette bulunan Ünyon grubunun 1918 senesinde İstanbul’da kurduğu İttihad-ı Millî sigorta şirketinin fen müşaviri olan Piyos’un, erken cumhuriyet yıllarında Türkiye sigortacılık sektörü üzerinde etkileri uzun yıllar devam edecek olan belirleyici bir rolü bulunmaktadır.

İş Bankası grubu ve Antuan Piyos arasındaki mali ilişkilerin erken bir örneğini teşkil eden Anadolu Sigorta şirketinin kuruluşunda (1925), ortaklık anlaşmasını İttihad-ı Millî adına imzalayan kişinin dönemin önemli bir siyasi figürü olan Trabzon mebusu Hasan Saka olması ise (Ererdi, 1998: 96), hem o yıllarda Türkiye’de iş yapma biçimini hem de bu iki sermaye grubu arasındaki ilişkilerin hangi boyutta yürüdüğünü göstermesi bakımından anlamlıdır. İttihad-ı Millî’nin kurucuları arasında İttihat ve Terakki iktidarı döneminde çeşitli nazırlık ve valilik görevleri ifa etmiş olan (Mehmet) Celal Beyin ve yine aynı yıllarda çeşitli nazırlık görevlerinde bulunmuş olan Kastamonu mebusu Ahmet Şükrü (Bayındır) Beyin bulunması da (Özger, 2018: 656; Müezzinoğlu, 2017: 1177), millî iktisat idealine yaklaşım açısından iki dönem arasındaki türdeşliğe örnek teşkil etmektedir. İttihad-ı Millî’nin 1930 yılı itibarıyla yönetim kurulu başkanlığını Siirt mebusu Mahmut (Nedim Soydan) Bey yürütmekte olup, yönetim kurulunda ayrıca dönemin Türkiye İş Bankası genel müdürü Mahmut Celal (Bayar) ve Denizli Mebusu Mazhar Müfit (Kansu) da bulunmaktadır (Özger, 2018: 665). İttihad-ı Millî genel müdürü Vefik Sertel’in belirttiğine göre şirket, yönetim kurulunda yer alan bu siyasetçilerin gayret ve teşviklerinden ziyadesiyle faydalanmıştır (Sertel, 1944: 66).

İki şirket arasında yapılan “jeran forfeter” (vekil-i umur) anlaşmasıyla Anadolu Sigorta işlerini maktu bir komisyon (%27,5) karşılığında 10 yıllık bir süre için İttihad-ı Millî sigorta şirketine devretmiştir (Toprak, 2010: 35). Şirketin icra vekilleri heyeti tarafından kabul edilen nizamnamesinin 40. maddesine göre, şirketin net gelirlerinin dörtte biri hükûmete ait olmak üzere, kamu kuruluşlarının (belediye, özel idareler, emniyet sandığı, evkaf ve inhisarlar, vb.) her nevi sigorta işlerinde şartların eşit olması halinde Anadolu Sigorta şirketine rüçhan hakkı bahşedilmektedir³. Bu madde kamu kuruluşlarının sigortalarının artık (işletme hakkı Ünyon grubunda olan) Anadolu Sigorta şirketi tarafından yapılacağı anla-

³ Hem reasürans tekelinin hem de kamu kuruluşlarının sigorta işlemlerine dair rüçhan hakkının İş Bankası grubunda bulunması tepkilere yol açmış ve neticede reasürans imtiyazının ancak rüçhan hakkının ilga edilesi şartıyla verilebileceği hususunda karar kılınmıştır. Buna binaen 9 Nisan 1929 tarihinde şirket nizamnamesinin mezkûr 40. maddesi ilga edilmiştir (Toprak, 2010: 45).

muna gelmekteydi (Toprak, 2010: 34). Bu süreçte Ünyon grubu İş Bankasının imkânlarına dayanarak ve Anadolu Sigorta şirketine sağlanan rüçhan haklarından yararlanarak Türkiye sigorta piyasasına hâkim hale gelmiştir (Uras, 1969: 70) Netice itibarıyla cumhuriyet döneminin sigortacılık sahasındaki bu ilk girişimi, ekonominin millîleştirilmesi hedefine hizmet etmekten ziyade, kamu gücü marifetiyle özel sermayeli yerli ve yabancı iki grubun ve sınırlı sayıda iktidar elitinin sigortacılıktan ziyade salt aracılık faaliyeti ifa eden bir şirketten gelir temin etme mecraı haline gelmiştir. Bedi Yazıcı'nın, idaresi ve sermayesi yerli olan ilk Türk sigorta şirketi olarak Anadolu Sigorta yerine, (o sırada Bulgarlar tarafından yönetilen İtimad-ı Millî sigorta şirketinin 1935 senesinde Adapazarı Ticaret Bankasından Sümerbank ve Emlak-Eytam Bankası ortaklığı tarafından satın alınıp dönüştürülmesiyle kurulan) Güven Sigortanın ismini zikretmesi (Yazıcı, 1990: 7) bu açıdan anlamlıdır. Yazıcı, Piyos'un bu süreçteki belirleyici rolünden ve sektörün işleyiş biçiminden de bahsetmektedir (Yazıcı, 1990: 7):

“Anadolu Sigortanın bir müdürü, bir de müdür muavini var. Kapıcısı bile yok. Bu şirketin kararını, yatırımını, her şeyini Piyos Efendi diye bir zat yürütüyor (...) Kurulurken Piyos Efendi bir de hüküm koymuş. ‘Şartlar eşit olduğu takdirde, devlet işlerinde Anadolu Sigortanın imtiyazı vardır’ diye. Tarifeleri de devlet saptadığına göre şartlar hep eşit oluyor tabii. Sonunda bütün işler Anadolu Sigortaya gidiyor.”

Öte taraftan İş Bankası ve Ünyon grubuna sağlanan kamusal imtiyazlara rağmen Türkiye piyasasında faaliyet gösteren İtalyan Assicurazioni Generali sigorta şirketi önderliğindeki karşı cephe sıkı bir fiyat rekabetine girişmiş ve bunda başarı sağlamıştır. Öyle ki, rakip sigorta şirketlerinin %70'lere varan büyük tenzilatlarla aldığı kamu işleri karşısından Anadolu Sigorta rüçhan hakkını kullanamaz vaziyete gelmiştir (Toprak, 2010: 44). Yazıcı'nın Rabbani Tunaman'ın 1939 senesinde Sümerbank genel müdürlüğüne sunduğu “Türk Sigortacılığı” başlıklı rapordan yaptığı aktarıma göre, Assicurazioni Generali fiyat kırmaya başlayınca buna cevap olarak reasürans işlevinin İş Bankası bünyesinde tekelleştirilmesi teklifi de yine Piyos'tan gelmiş ve kabul görmüştür (Yazıcı, 1990c: 29). Piyos, Millî Reasürans kurulduktan sonra şirketin dışarıya vereceği işlerin bir kısmını Generali Sigortaya vermeyi taahhüt ederek onların beklentilerini de kısmen telafi yoluna gitmiştir (Toprak, 2009: 28). Tunaman'ın değerlendirmesine göre tüm bu anlaşmalar neticesinde İş Bankası ve Anadolu Sigorta bu süreçte adı geçen yabancı çıkar gruplarının menfaatlerine angaje edilmiş durumdadır (Yazıcı, 1990c: 28-29). O dönemde Anadolu Sigorta ve Millî Reasürans şirketlerinin teknik yönetiminin Ünyon grubuna bırakıldığını belirten Sergici'ye göre de, millî olarak vasıflandırılan bu şirketler 1935 senesine kadar millî menfaatlere uygun olmayan bir şekilde Ünyon grubunun çıkarları doğrultusunda faaliyet göstermiş, yerli sigortacıların yetişmesine fırsat

verilmemiş, yüksek fiyatlarla yüksek kârlar elde edilmiş, Türkiye içinde prim bırakılmamış ve yatırım yapılmamıştır (Sergici, 2001: 165).

Anadolu Sigorta ile İttihad-ı Millî arasındaki “jeran forterer” sözleşmesi nihayet 3 Mart 1936 tarihli yönetim kurulu kararıyla feshedilmiş ve şirket böylece Ünyon grubunun genel vekâletinden (vesayetinden) kurtularak nihayet bağımsız bir kimliğe kavuşmuş, 14 Mart 1936’da Ünyon grubunun elinde bulunan hisselerin Ziraat Bankası tarafından satın alınmasıyla⁴ birlikte tamamen yerli bir şirket hüviyetini kazanmıştır (Toprak, 2010: 56,66). Bununla birlikte anlaşmanın feshi karşılığında Ünyon grubuna 10.000 lira tazminat ödeneceği, dış aktarılan reasürans işlemlerinde Ünyon grubuna rüçhan hakkı sağlanacağı ve Anadolu Sigortanın Ünyon grubuyla bir rekabete girişmeyeceği taahhüdünde bulunulmuştur (Toprak, 2010: 66). Ayrıca Piyos’a 3 Ocak 1937 tarihine kadar geçerli olmak üzere, yurtdışında ve yurtiçinde (Millî Reasürans payı dışındaki) reasürans plasmanlarında Anadolu Sigortanın menfaatlerini gözetmesi şartıyla %3 oranında komisyon verileceği kabul edilmiştir (Toprak, 2010: 66).

TÜRKİYE’DE REASÜRANS TEKELİNİN KANUNİ TEMELLERİ

Cumhuriyet döneminde reasürans işlemlerine ilişkin olarak 29.05.1926 tarih ve 865 sayılı Ticaret Kanununun 968. maddesinde yer verilen ilk düzenleme, reasürans işlemlerine tam bir serbestlik sağlamaktadır. Yeni dönemde sigortacılık sektörüne dönük ilk kapsamlı kanuni düzenleme 26.06.1927 tarih ve 1149 sayılı Sigorta Şirketlerinin Teftiş ve Murakabesi Hakkındaki Kanun olup, reasürans tekeli hakkındaki ilk düzenleme ise, bu kanuna müzeyyel olarak çıkarılan ve ana hükmü tek maddeden ibaret olan 26.06.1927 tarih ve 1173 sayılı Sigorta Şirketlerinin Teftiş ve Murakabesi Hakkındaki Kanuna Müzeyyel Kanundur:

Madde-1: Türkiye’de ifayı muamele eden her sigorta şirketinin sermaye ve ihtiyat sermayesine göre Türkiye’de akdelediği her nevi sigorta mekadirinden Hükümetçe musaddak cedveller mucibince kendi üzerlerinde muhafaza edebilecekleri aksamdan mütebakisini kısmen veya tamamen mükerrer sigorta mecburiyetine tâbi tutmağa İcra Vekilleri Heyeti salâhiyettardır.

Reasürans tekelinin teşkili konusundaki daha ayrıntılı düzenleme ise, 25.06.1927 tarih ve 1160 sayılı Mükerrer Sigorta Hakkında Kanunla gerçekleş-

⁴ Toprak, Osman Fikret Arkun’a atıfla hisselerin Ziraat Bankası tarafından alınımı dönemin İktisat Vekili Celal Bayar’ın oğlu olan Millî Reasürans Genel Müdürü Refii Bayar’ın sağladığını aktarmaktadır (Toprak, 2010: 40). Tunaman ise Ziraat Bankasına aldırılan bu hisselerin Ünyon grubundan “lüzumsuz bir taviz farkı” ile alındığını belirterek satış fiyatının yüksekliğine işaret etmektedir (Ekener, 1974: 90). Piyos öncülüğünde İş Bankası tarafından kurulan Millî Reasürans şirketine 1929 senesinde (genel) müdür yardımcısı olarak atanan Refii Bayar, şirketin ilk (genel) müdürü olan Aymon De Mestral’in yerine 1932 yılında genel müdürlük görevine getirilmiştir (Yazıcı, 1992: 97-98). Oğul Bayar 1932 senesinde üstlendiği bu görevi 1939 yılına kadar sürdürmüştür. Refii Bayar, Piyos’un istifası sonrası 1935 yılından itibaren Anadolu Sigortanın fen müşavirliğini de yürütmüştür (Toprak, 2010: 64).

tirilmiştir. Söz konusu kanun layihasına ilişkin olarak 16 Mayıs 1926 tarihinde Meclis Başkanlığına sunulan esbabı mucibede, sigorta şirketlerinin yıllık prim hacminin 6 milyon lira civarında olduğu ve yurtdışındaki şirketlerle gerçekleştirilen reasürans işlemleri neticesinde bunun 4 milyon liralık bir kısmının yurtdışına aktığı belirtilmekte, millî servetin yurtdışına çıkışının önlenerek hem kambiyo açığının azaltılması hem de bu işlemlerden devlet hazinesinin de yararlandırılması bu düzenlemenin temel gerekçeleri olarak sayılmaktadır (TBMM Zabıt Ceridesi, 1927: 793). Kanunun gerekçesine ilişkin ticaret encümeni mazbatasında ise sigorta işlerinin memleketimizde neredeyse tamamen yabancı şirketler tarafından yürütülmekte olduğu, bunların uyguladığı yüksek tarifelerle halkın zarara uğratıldığı, bu şirketlerin sigortalılara ödemelerini aksattığı ve mağduriyetlere sebep olduğu belirtilmektedir. Mazbatada bu durumun memleketimizde sigortacılığın gelişmemesine neden olduğu ve millî servet ve sermayeyi tehlike altında bıraktığı ifade edilmekte, tüm bu mahzurların önüne geçebilmek için millî sermayeye dayalı bir sigortacılığın tesis edilmesinin lüzumuna ve bu nevi şirketlerin hayata geçebilmesi bakımından millî nitelikte bir mükerrer sigorta sandığı kurulmasının önemine vurgu yapılmaktadır (TBMM Zabıt Ceridesi, 1927: 793-794).

Öte taraftan kanun layihasına ilişkin hükümet teklifinde reasürans tekelinin sadece yangın sigortalarını kapsadığı ve yangın poliçelerinin sigorta şirketlerinin taşıma kapasitesinin üzerinde kalan kısmın yüzde ellisinin reasürans tekeline aktarılmasının önerildiği görülmektedir (TBMM Zabıt Ceridesi, 1927: 795). Buna karşılık kanuna ilişkin ticaret encümeninin teklifindeki metinde reasürans tekeli her nevi sigorta işlemi kapsamakta olup, sigorta şirketlerinin saklama payından bahsedilmeden tüm işlemlerin en az %50'sinin inhisara devredilmesi öngörülmektedir. (TBMM Zabıt Ceridesi, 1927: 796). Ticaret encümeninin teklifindeki ikinci maddede yer alan tekel hakkının millî sermayeli bir anonim şirkete devri hususu ise bütçe encümeni teklifindeki dördüncü maddede daha açık hale getirilmiş ve kanun maddesi teklifinde âdeta Millî Reasürans şirketi tarif edilmiştir (TBMM Zabıt Ceridesi, 1927: 796-797). Tüm bu değerlendirmelerin ardından oylanarak Mecliste kabul edilen 1160 sayılı kanunun yukarıda zikredilen kritik maddelerinin neticede bütçe encümeninin teklifi doğrultusunda şekillendiği görülmektedir:

Madde-1: Türkiye Cumhuriyeti dâhilinde sigorta muamelât ile iştigal eyleyen bilumum millî ve ecnebi sigorta şirketlerince akdedilen her nevi sigorta miktarlarından kanunu mahsusuna tevfikan mükerrer sigortaya tâbi tutulması mecburî addedilen aksamının mükerrer sigortasını kısmen veya tamamen inhisar altına almağa ve bu maksatla bir mükerrer sigorta sandığı tesisine Hükümet mezundur.

Madde-4: Mükerrer sigorta inhisarının tesis ve işletilmesi İcra Vekilleri Heyeti kararıyla yirmi beş seneyi tecavüz etmemek ve hisse senedlerinin lâakal yüzde almıştı tamamen Türklere muhtas ve nama muharrer olmak suretile, işğalâtı münhasıran mükerrer sigorta muamelâtı icra etmek olan ve tamamile tediye edilmiş lâakal bir milyon lira sermayesi bulunan bir Türk anonim şirketine devredilebilir.

Burada ilginç olan husus ise, tüm bu farklı yaklaşımların ve bu süreçteki muhtemel tartışmaların Meclis zabıt ceridelerine hiç yansımamış olmasıdır. Öyle ki, ilgili kanun metninin oylamaya sunulduğu oturuma ilişkin zabıtlarda herhangi bir maddeye ilişkin olarak tek bir söz hakkı talebine, yoruma ya da itiraza rastlanmamaktadır. Bununla birlikte ileriki kısımlarda ayrıca değinileceği üzere, 1927 senesinde başlayan ve 1929'da neticelenen bu süreçte reasürans tekelinin İş Bankasına devrine ilişkin olarak taraflar (CHP içindeki "İş Bankası grubu" ile Başbakan İnönü'nün başını çektiği kesim) arasında ciddi bir çekişme yaşanmış olması kuvvetle muhtemeldir.

İlerleyen yıllarda 21.12.1959 tarih ve 7397 sayılı kanun yürürlüğe girdikten sonra 1173 sayılı hususi kanun yürürlükten kalkmış, 1173 sayılı kanunda yer alan zorunlu reasüransa ilişkin hükmün yerini 7397 sayılı kanunun 59. maddesi almıştır. Yeni kanun maddesinde zorunlu reasüransa ilişkin önceki hüküm aynen muhafaza edilirken, sigorta şirketlerinin konservasyon limitlerine ilişkin daha önce hükûmet uhdesinde olan yetki ise Ticaret Bakanlığına verilmiştir.

TÜRKİYE'DE REASÜRANS TEKELİNİN TESİSİ VE GELİŞİMİ

1160 sayılı kanunla reasürans tekeli rejimi tesis edildikten sonra tekelin işletilmesini sağlamak için müracaat eden İş Bankası ile müzakereleri yürütmek üzere hükûmet 19.12.1928 tarih ve 7466 sayılı kararname ile Maliye Bakanlığını yetkilendirmiştir (Onat, 1974: 38). 27 Şubat 1929 tarih ve 7720 sayılı kararname ile, reasürans tekelinin tesis ve **işletilmesi için İş Bankası tarafından Millî Reasürans Türk Anonim Şirketi** unvanıyla bir şirket kurulması hakkında Banka ile müzakere edilmesi ve mukavelenamenin imza ve teatisi için Maliye Vekâletine yetki verilmesi ve memlekette akdedilen bütün sigortalardan yüzde ellisinin reasürans şirketine devredilmesi kabul edilmiştir (Resmî Gazete, Sayı:1145, 19 Mart 1929). 26 Mart 1929 tarihinde Maliye Vekâleti⁵ ile İş Bankası arasında imzalanan ve 7720 sayılı kararname ekinde yer alan mukaveleye göre inhisar müddeti 15 sene olup, bu müddetin sonunda tekeli hakkı yine bir şirkete verilmek istenirse, Millî Reasürans T.A.Ş. eşit şartlar altında rüçhan hakkına sahip olacaktır. Reasürans tekelinin **işleyişine dair ayrıntılı izahata**

⁵ Sözü edilen mukaveledeki "Maliye Vekili Saraçoğlu Şükrü beyefendi ile Türkiye İş Bankası arasında" ibaresi 20.03.1929 tarih ve 7779 sayılı kararname ile "İktisat Vekili Rahmi beyefendi ile İş Bankası arasında" şeklinde değiştirilmiştir (Resmî Gazete, Sayı:1157, 2 Nisan 1929).

İse 13 Temmuz 1929 tarih ve 1240 sayılı Resmî Gazetede yayınlanan 8197 sayılı kararnamedeki Mükerrer Sigorta Murakabe Talimatnamesinde yer verilmiştir. Taraflar arasında imzalanan mukavelenin üçüncü maddesine göre, inhisara devredilecek %50'lik payın dışında kalan kısımdan sigorta şirketlerinin reasüre edecekleri risklerin de inhisara tabi tutulup tutulmaması hususunda kararı bilahare **hükûmet** verecektir. 1160 sayılı kanunun ikinci maddesinde de bu hususa temas edilmekte ve bu konudaki kararın Bakanlar Kurulu kararıyla verileceği belirtilerek tekel payının genişletilmesi konusunda açık kapı bırakılmaktadır. Nitekim 1937 senesinde yangın ve nakliyat branşlarında tekel payı %50'den %75'e çıkarılmış, 1940 yılında ise yeniden %50'ye çekilmiştir (Baydar, 1965: 68). Mukavelenin dördüncü maddesi gereğince Millî Reasürans şirketi Maliye Bakanlığına her yıl 200.000 lira ödeme yapacak olup, beşinci madde hükmüne göre Maliye Bakanlığı Millî Reasüransın kârına da iştirak edecektir. Buna göre net kârdan evvelâ %10 ihtiyat akçesi ayrılacak ve **ödenmiş sermayenin %7'si** birinci temettü payı olarak hissedarlara **ödenecek, daha sonra kalan kısmın %30'u Hükûmete** ödenecek, sonrasında da kalan bakiyenin %5'i kurucu hisse senetlerine, %5'i idare meclisi azalarına, %5'i müdüriyete ve memurin ihtiyat sandığına, %40'ı **hükûmete** ve %45'i ikinci temettü olarak hisse senetlerine ayrılacaktır (Resmî Gazete, Sayı:1145, 19 Mart 1929). Hükûmetle imzalanan mukavelenin akabinde İş Bankası tarafından Millî Reasürans T.A.Ş. kurulmuş ve 19 Temmuz 1929 tarihinde faaliyete geçmiş, İş Bankası ile şirket arasında inhisarın devri hakkındaki sözleşme ise 31 Temmuz günü imzalanmıştır (Toprak, 2009: 21-22,27). Bu devir karşılığında Millî Reasürans ayrıca İş Bankasına senelik 100.000 lira aidat ödemekle yükümlüdür (Uras, 1966: 38). Bedi Yazıcı bu anlaşmaya binaen Millî Reasürans için, "reasürans tekelinin mültezimi" tabirini kullanmaktadır (Ekener, 1974: 166).

Millî Reasürans esas mukavelenamesine göre şirketin kurucu ortakları Türkiye İş Bankası (%75), tüccar Erzurumlu Nafiz Bey (%10), Şevket Mehmet Ali Bey (%5), Ekrem Bey (%5) ve eski Konya Valisi Hüsnü Beyden (%5) oluşmaktadır (Millî Reasürans Esas Mukavelenamesi, 1958: 3; Toprak, 2009: 23). Ancak bu ilk sermaye dağılımının kuruluşun üzerinden 1 ay dahi geçmeden değişime uğradığı anlaşılmaktadır. Yazıcı'nın aktardığına göre İttihad-ı Millî ve İsviçre Reasürans Şirketi (Compaigne Suisse de Réassurances) kuruluşun çok kısa bir süre sonra Millî Reasüransta yüzde onar pay sahibi olmuştur (Yazıcı, 1992: 97). İsviçre Reasürans Şirketinin Millî Reasüransta pay sahibi olması hususunu Zafer Toprak da teyit etmektedir. Toprak'ın The Times gazetesinden aktardığına göre, Millî Reasüransın 1 milyon lira olan sermayesi takriben senelik 10 milyon liraya tekabül eden toplam riskleri karşılamaya yetmediğinden, bu risklerin ancak çok az bir kısmını kendi üzerinde tutabilecek olup, kalan

kısmını zorunlu olarak Avrupa şirketlerine aktarmak durumundadır. Ancak reasürans tekeli Avrupa piyasasında ciddi tepkilere neden olmuş ve Millî Reasüransın retrosezyon işlemlerine karşı özellikle Londra piyasasında âdeta ambargo konulmuştur (Toprak, 2009: 29). Buna bir çözüm getirmek üzere Piyos'un marifetiyle Millî Reasürans ile İsviçre Reasürans Şirketi arasında Millî Reasüransı elverişsiz koşullarla çok uzun vadeli yükümlülük altına sokan bir anlaşma yapılmıştır.

Hakimiyet-i Milliye Gazetesinin 3 ve 4 Temmuz 1929 tarihli nüshalarındaki ilanlarla kuruluşu tamamlanan Millî Reasürans, 30 Temmuz 1929 tarihinde Compaigne Suisse de Réassurances'a (%50 oranında teminat sağlaması karşılığında) %10 oranında hissesini devretmiş, İsviçreli reasürans şirketi ayrıca Türkiye İş Bankası sermayesine de iştirak ettirilmiştir (Toprak, 2009: 29). Anlaşmaya göre Millî Reasüransa devredilen yangın poliçelerinden yarısı bir kotpar sözleşmesiyle Compaigne Suisse de Réassurances şirketine, diğer yarısının ise sadece %10'u (ilerleyen yıllarda %15'i) Millî Reasüransa ayrıldıktan sonra geri kalan kısım da İttihad-ı Millî ve İtalyan Assicurazoni gibi yabancı şirketlere retrosede edilecektir (Toprak, 2009: 30).

Reasürans tekeli (mecburi sesyon nispetleri %50 olarak aynen muhafaza edilmek üzere) 1.3.1944 tarih ve 3/498 sayılı kararnameyle 10 yıl süreyle, 25.3.1954 tarih ve 4/2620 sayılı kararname ile 8 ay, 11.10.1954 tarih ve 4/3689 sayılı kararname ile mecburi sesyon oranı %30'a düşürülerek ve hayat branşı tekel kapsamı dışında bırakılarak 5 sene, 24.9.1959 tarih ve 4/12205 sayılı kararname ile mecburi sesyon oranı %25'e düşürülerek 10 sene, 7.8.1969 tarih ve 6/12412 sayılı kararname ile 2 sene, 27.12.1971 tarih ve 7/3587 sayılı kararname ile hayat sigortaları yeniden tekel kapsamına dâhil edilerek 3 yıllık bir süre için yeniden uzatılmıştır. Millî Reasürans tarafından Hazineye ödenen senelik aidat 7.8.1969 tarihli kararname ile 200.000 liradan 500.000 liraya, 27.12.1971 tarihli kararnamede ise 1.000.000 liraya çıkarılmıştır. Ayrıca 7.8.1969 tarihli kararnameyle 1160 sayılı kanunun ikinci maddesine dayanarak, sigorta şirketlerinin sesyon limiti dışındaki işleri için Millî Reasüransa rüçhan hakkı tanınmıştır (Onat, 1974: 40-43,46; Ekener, 1974: 110-123).

Reasürans tekeli Bakanlar Kurulunun 9.12.1974 tarih ve 7/9222 sayılı ve 12.12.1975 tarih ve 7/11103 sayılı kararlarıyla birer yıl ve ardından 12.12.1976 tarih ve 7/12958 sayılı kararnameyle 1 Ocak - 30 Nisan 1977 müddetince dört ay daha uzatılmıştır. 30 Nisan 1977'de sona eren tekel süresinin uzatılması hakkındaki kararnameyi dönemin Başbakan Yardımcısı Necmettin Erbakan'ın imzalamaması üzerine mevcut işleyişi muhafaza etmek için başka bir usul benimsenmiş, Maliye Bakanlığı tarafından yayınlanan tebliğle, sigorta şirketlerinin yurtdışına transfer yapabilmeleri Millî Reasüransa %25 oranında pay ver-

meleri şartına bağlanmıştır (Toprak, 2009: 88,91). İnhisar imtiyazı 01.04.1978 tarih ve 7/15142 sayılı kararname ile bir yıl, 28.12.1979 tarih ve 7/18505 sayılı kararnameyle ise 2 yıllık bir müddet için yeniden uzatılmıştır (Resmî Gazete, Sayı:16246, 1 Nisan 1978; Sayı:16853, 28 Aralık 1979).

16.12.1981 tarih ve 8/4008 sayılı kararnameyle Millî Reasüransın tekel imtiyazı 1.1.1982 tarihinden itibaren 10 yıl daha uzatılmıştır. Tarafların uzlaşması neticesinde hazırlanan yeni usule göre yarım asırdan fazla bir süredir devam eden kotpar usulünden kısmi olarak vazgeçilmiş, ayrıca hayat sigortası da yeniden tekel kapsamından çıkartılmıştır. İki döneme ayrılan uygulamaya göre zorunlu devir oranları 1984 yılı sonuna kadar kasko ve trafik sigortaları dışındaki sigorta işlemlerinde şirketlerin muhafaza limitleri dışında kalan kısımlar için %35, kasko ve trafik sigortaları içinse kotpar esasına göre %30 olarak uygulanacak olup; 1985 yılından itibaren bu oranlar ilk işlemler için %30, ikinci kısım işlemler için de %15'e düşürülecek, geri kalan miktar için de Millî Reasüransa rüçhan hakkı tanınacaktır (Toprak, 2009: 118-119). On yıllık sürenin sonuna yaklaşıldığında, 16 Ekim 1991 tarihli Resmî Gazetede yayınlanan 91/2276 sayılı Bakanlar Kurulu kararıyla Millî Reasüransın tekel imtiyazı 1 Ocak 1992'den itibaren 10 yıl daha uzatılmıştır. Söz konusu karar doğrultusunda bu on yıllık süreçte zorunlu reasürans oranlarının aşamalı bir şekilde düşürülmesi ve 2002 yılı itibarıyla uygulamanın tamamen kaldırılması öngörülmüştür. Bununla birlikte Bakanlar Kurulu'nun 30.12.2001 tarih ve 24626 sayılı (mükerrer) Resmî Gazetede yayınlanan 2001/3480 sayılı kararıyla reasürans havuzu sisteminin işletilme hakkı 5 yıl süre ile Millî Reasürans şirketine verilmiş olup, bu süre de 2006 yılı sonu itibarıyla sona ermiştir.

Millî Reasürans şirketi aslî işlevinin yanı sıra, Sigorta Murakabe Kurulunun kuruluşuna kadar olan sürede sigorta sektöründe kontrol ve piyasa disiplini sağlama görevini de üstlenmiştir (Kocataşkın, 1990: 61). 26.6.1927 tarih ve 1149 sayılı kanunun 16. ve 17. maddeleri gereğince sigorta şirketlerinin müşterileriyle yapacakları sigorta işlemlerinin şartlarının ve ücret tarifelerinin Ticaret Vekâletince tasdik edileceği hükmü getirilmiş, bu doğrultuda sigorta tarifeleri yeniden düzenlenerek 19 Temmuz 1929 tarihinden itibaren yeni tarifeleri uygulama zorunluluğu getirilmiştir (Toprak, 2010: 46-47). 13 Temmuz 1929 tarih ve 8197 sayılı kararname ekinde yer alan Mükerrer Sigorta Murakabe Talimatnamesinin dördüncü maddesi ile de, Millî Reasüransa sigorta şirketleri tarafından müşterilere uygulanan tarifelerin Ticaret Bakanlığı tarafından tasdik edilmiş değerlere uygunluğunu ve ödenen hasar tazminatlarının doğruluğunu tetkik ve teftiş yetkisi verilmiştir.

MİLLÎ REASÜRANS TEKELİNİN ELEŞTİREL ANALİZİ

Kuruluş Kanununa Aykırılık

Reasürans tekelinin kanuni dayanağına ilişkin itirazlar, özellikle tekel payının hesaplanma usulü üzerinde yoğunlaşmaktadır. Bunun yanı sıra, konuyla ilgili olarak Meclise sunulan kanun tasarılarının yasalaşması sürecindeki özensizlikler de dikkat çekmektedir. Bu hususa temas eden Yazıcı, “zülfiyâre dokunmak” gibi bir endişesi olmadığını ve “siyasi güç sahiplerinde eleştirilmekten bağışlanmış bir kutsallık” görmediğini belirterek kaleme aldığı değerlendirmesinde, reasürans tekeline ilişkin düzenlemelerdeki şekli eksikliklere ve özensizliğe dikkat çekmektedir (Yazıcı, 1990e: 28). Gerçekten de ilgili kanunların yürürlüğe giriş tarihlerindeki kronoloji incelendiğinde, 1149 sayılı kanuna müzeyyel olarak çıkarılan 1173 sayılı kanunun ana kanundan yaklaşık 3 hafta önce Resmî Gazetede yayınlanarak yürürlüğe girdiği, ayrıca 1160 sayılı kanunda atıf yapılan 1173 sayılı müzeyyel kanunun, 1160 sayılı kanun Mecliste kabul edildikten bir gün sonra Mecliste oylanarak kabul edildiği görülmektedir.

İnhisar kanunu ile inhisarın uygulanmaya başlanması arasında 2 yıl gibi uzunca bir sürenin geçmesi ise, bu süreçteki itirazların ve bu girişime dönük direncin delili olarak değerlendirilebilir (Sergici, 2001: 166). Bu muhtemel fikir ayrılığının bir başka göstergesi de, daha önce de değinildiği üzere, 1160 sayılı kanunun bazı kritik maddelerine ilişkin hükûmet teklifi ile kanunun nihai hali arasındaki ciddi farklılıklardır. Nitekim bu hususu Falih Rıfki Atay da teyit etmekte, parti ve hükûmet içinde birçok kişinin özel sermayeli bir şirkete devlet eliyle risksiz kazanç elde edilmesi imkânı sağlayacak bu girişimi doğru bulmadığını, eğer bir inhisar tesis edilecekse bunun menfaatlerinin devlete ait olması gerektiğini ileri sürdüklerini ancak buna mâni olmadıklarını ifade etmektedir (Atay, Nisan 1954: 1). Nitekim Atay’ın bu konu bağlamında Başvekil İnönü’nün ağzından aktardığı şu serzenişlerde de bu direncin izleri açıkça görülmektedir (Atay, 1958: 427):

“Bir iş ki kimse yapamaz, bunu devlet yapar anlıyorum. Bir iş ki hususi bir teşebbüs yapar, bunu da anlıyorum. Fakat devletin nüfuzunu kullanarak şahıslar ve bankalar yapar, bunu anlamıyorum. Ben devletçilik denen şeyi anlarım, fakat dolapçılığı anlamam.”

Yukarıda da belirtildiği üzere, kanuna aykırılık bağlamında reasürans tekelinin tatbikatına ilişkin olarak dile getirilen en temel itiraz, tekel payının hesaplanma şekline ilişkindir. 1160 sayılı kanunun birinci maddesine göre, memleket sathında faaliyet gösteren millî ve yabancı sigorta şirketlerince akdedilen tüm sigorta işlemlerinin (1173 sayılı kanuna uygun olarak) reasüransa tabi tutulması zorunlu olan kısımlarını kısmen veya tamamen inhisar altına alma ve bu maksatla bir mükerrer sigorta sandığı (reasürans şirketi) kurulması-

na Hükûmet yetkilidir. Görüldüğü gibi 1160 sayılı kanunda, mecburi reasürans payı sigorta şirketlerinin portföylerinin belirli kısmıyla ilişkilendirilmiş ve bununla sınırlı tutulmuştur. 1173 sayılı kanunda ise zorunlu tekel payının sigorta şirketlerinin kendi üzerlerinde muhafaza edebilecekleri meblağı aşan kısımlara uygulanacağı hususu, birinci maddede yer alan “Türkiye’de faaliyette bulunan her sigorta şirketinin kendi üzerlerinde muhafaza edebilecekleri aksamdan mütebakisini mükerrer sigorta mecburiyetine tâbi tutmaya” ifadeyle daha açık bir şekilde belirtilmektedir.

1160 sayılı kanunun birinci maddesinde 1173 sayılı hususi kanuna işaret edilerek sigorta şirketlerinin muhafaza limitleri dışında kalan işlerle sınırlanan (yani eksedan sistemini esas alan) reasürans tekelinin önündeki bu sorun 13 Temmuz 1929 tarih ve 8197 sayılı kararname ekinde yer alan Mükerrer Sigorta Murakabe Talimatnamesi ile aşılmış, talimatnamede yer alan ve kanuna aykırılık teşkil eden bir hükümlerle yüzde elli oranındaki tekel payının kotpar esası ile (sigorta şirketlerinin tüm sigorta işleri üzerinden) hesaplanması öngörülmüştür. Bu hususu Toprak da teyit etmekte, talimatnamenin birinci maddesinde yer alan “(...) sigorta şirketleri işbu yüzde elliye bir güne tevkifata tâbi tutmadan mükerrer sigorta inhisarını haiz olan Millî Reasürans Türk Anonim Şirketi nezdinde mükerrer sigorta suretiyle sigorta ettirmeye ve Millî Reasürans Türk Anonim Şirketi de bunları kabule mecburdur” cümlesindeki “bir güne tevkifata tabi tutmadan” ifadesinin “eksedan iddiası ileri sürülmeden” anlamına matuf olduğunu belirtmektedir (Toprak, 2009: 28). Kanun metnine açıkça aykırılık teşkil eden ve Millî Reasürans lehine getirilen bu usul uzun yıllar boyunca uygulamada kalmıştır. 1173 sayılı hususi kanunun mahiyeti 21.12.1959 tarih ve 7397 sayılı Sigorta Şirketlerinin Murakabesi Hakkında Kanunda da muhafaza edilmiş olup, kanunun 59. maddesinde zorunlu reasürans payının sigorta şirketlerinin muhafaza limitleri dışında kalan kısım üzerinden hesaplanacağı belirtilmektedir.

Zorunlu tekel payının eksedan usulüne göre hesaplanması gerektiği konusundaki taleplerin ve kanuna aykırı olarak süregelen uygulamaya ilişkin itirazların, ikinci inhisar döneminin sonuna yaklaşırken ilgili çevrelerde artık yüksek sesle dile getirildiği görülmektedir. Bu talep ve itirazların dozu ilerleyen yıllarda gittikçe artmış ve 1960’lı yıllardan itibaren Danıştay nezdinde açılan davalara da konu olmuştur. 1961 yılında Genel Sigorta şirketinin sadece kendi saklama payı dışında kalan kısım için tekel payı ayıracağını bildirmesi üzerine ortaya çıkan ihtilaf neticede Danıştay’a intikal etmiş ve Danıştayın 10.4.1961 tarih ve 961/1524 sayılı kararında 7397 sayılı kanunun 59. maddesinin kotpar değil eksedan sistemini benimsediği, bu itibarla kotpar esasına dayanan mevcut uygulamanın hatalı olduğu ifade edilmiştir. Bunu müteakip ilgililer arasında uzlaşma olmuş ve Danıştayın lehte kararına rağmen taraflar eski uygulamanın devamı hususunda uzlaşmıştır (Onat, 1974: 45).

Reasürans tekeline karşı Bedi Yazıcı'nın genel müdürlüğünü yaptığı Genel Sigorta tarafından açılan bu ilk davanın öyküsü, Türkiye sigortacılık tarihi açısından oldukça hazindir. Dönemin Genel Sigorta genel müdür yardımcısı Ali Neyzi'nin aktardığına göre, davanın ilerleyen safhalarında Genel Sigorta yönetimi reasürans şirketine kendilerine sağlanacak bir mali çıkar karşılığında davalarını geri çekebilecekleri teklifinde bulunmuş, yapılan pazarlıklar neticesinde Millî Reasüransın Genel Sigortanın sahibi olan banka (likidite sıkıntısı içindeki Türkiye Kredi Bankası) nezdinde vadeli hesap açtırması ve bu hesaba bir protokolle belirlenen yüklü miktarda nakit yatırması karşılığında Genel Sigorta uzlaşma yoluna gitmiştir. Neyzi eserinde bu süreci ayrıntılı olarak anlatmaktadır (Neyzi, 2005: 320-322):

“(...) Koltuğumda bizim tarafımızca imzalı protokol, doğru (Millî Reasürans Fen Müşaviri) Faruk Bey'e. Anlaşmayı bir de (dönemin Millî Reasürans Genel Müdürü) Sait Beye genel müdür olarak imza ettirecektik. Ayrıca Millî'nin muhasebesinden İş Bankasına bir havale mektubu yazılacak; o mektuba göre Millî, Türkiye Kredi Bankasında bir vadeli hesap açtıracak. (...) En sonunda, akşama doğru Cemil Sait Beyin izi bulundu. Beyoğlu'ndaki terzisinde elbise provası için sözlüymüş. (...) Faruk bana, 'Ne olur sen burada bekle...' dedi. (...) Üç ya da dört oda öteden duyulan sesle irkildim. Cemil Sait Bey bas bas bağıyor. 'Olur mu efendim, o bilmem ne terzinin bankasına ne diye para yatıracakmışız!' Eyvah. Daha önce lafını ettiğim üzere ünlü terzi İzzet Bey banka (Türkiye Kredi Bankası) hisselerini almış, yönetim kuruluna da girmişti. Meğer Cemil Bey Terzi İzzet'i sevmezmiş. (...) ağlasam mı gülsem mi bilemiyorum. Ülkede uygulanan bir tekelin kalkması ya da sürmesi söz konusu, biz bir terzi dükkânında başka bir terziyi çekiştiriyoruz. (...) Faruk beklediğim odaya geldi. (...) Tamam, her iki belge de imzalanmış. (...) İşte bir dönemin ünlü tekel davası ve sonuçlanması. Birinci tekel davası, ülke yararları, sigortacılığın geleceği ve ekonomik kalkınma edebiyatının arka perdesinde, Beyoğlu'nda bir terzide başka bir terziye söverek son bulmuştu.”

Şirketin Muğlak Sermaye Yapısı ve Şaibeli Çıkar İlişkileri

Konuya ilişkin kaynaklar incelendiğinde, reasürans tekelinin Millî Reasüransa tahsis edilmesi hususunun bir ittifakla değil, tersine bazı tartışma ve itirazların yükseldiği bir zeminde gerçekleştiği anlaşılmaktadır. Bu itirazlar karşısında öne sürülen argümanlardan da hareketle, tekel imtiyazının oldukça cazip şartlarla İş Bankası grubuna tahsis edilmesi, İttihat Terakkiden devralınan ve erken cumhuriyet döneminde de oldukça yaygın bir kullanım sahası bulan “nüfuz ticareti” uygulamalarının bir numunesi olarak değerlendirilebilir. Nitekim Falih Rıfkı'ya göre de “Cumhuriyetin ilk yıllarında siyasi nüfuzlara dayanan azgın aferizm cereyanının en acı ve memlekete pek pahalıya mal olan misali

Millî Reasüransın kuruluşudur". Atay, inhisarın kanun kuvveti ile rakipleri sahneden temizlemek anlamına geldiğine ve bu hakkın hususi şahıs veya şirketlere verilemeyeceğine dikkat çekmektedir (Atay, Ocak 1954: 1).

Daha önce de değinildiği üzere, Türkiye’de sigortacılığın yaşadığı sorunları çözüme kavuşturma ve yerli bir sigortacılık sektörü oluşturma bahanesiyle sektörü Ünyon ve İş Bankası gruplarının vesayeti altına sokan reasürans tekelinin tesisinde, ilgili tarafların çıkar ilişkilerini yöneten (menfaat tahsisi yapan) kişi Antuan Piyos’tur. Bu süreçte sigortacılık faaliyetlerinin etkili kanuni düzenlemelerle disiplin altına alınması ve sağlanacak teşviklerle yerli sigorta şirketlerinin kuruluşunun özendirilmesi imkânı varken, siyasi iktidar bunun yerine kişisel çıkarları peşindeki bir şahsın rehberliğinde kurulan Millî Reasürans şirketine tekel imtiyazı tahsis etmeyi tercih etmiştir. Tunaman’a göre Millî Reasüransın yönetimi Piyos’un tekniğine ve vicdanına emanet edilmiş, uygulamada reasürans teamülleri yerine Piyos’un ve diğer elemanlarının takdir ve arzuları kaim olmuştur (Ekener, 1974: 88). Sergici’nin değerlendirmesine göre de reasürans tekeli bilinçsiz bir şekilde çıkarılmış, bu süreçte Antuan Piyos Türkiye sigortacılık sektörünün potansiyelini yıllar boyunca yurtdışına akıtan bu uygulamanın esas aktörü olmuştur (Sergici, 2001: 166). Falih Rıfkı ise bu süreçlerden bahsederken Piyos’a atıfla, “Galata’da yetişen bir yerli-yabancıunun menfaat oyunu” nitelemesini kullanmaktadır (Atay, Ocak 1954: 1).

Ünyon grubu İş Bankası ile olan ilişkisi sayesinde tekel işletmesini ele geçirdiğinde, hem Türkiye’deki bütün sigorta şirketlerinin portföylerinin %50’sine hem de rakiplerinin ellerindeki portföylerin tüm sırlarına vakıf olmuştur (Onat, 1974: 21). Piyos’un ve onun şahsında Ünyon grubunun sektördeki etkisine ilişkin olarak “Tunaman Muhtırası”nda⁶ yer alan değerlendirmeye göre de, Ünyon grubu teknik ve mali açıdan işletmesine hâkim olduğu Anadolu Sigortaya ilk yıllarda tanınan rüçhan hakkı sayesinde Türkiye sigorta piyasasına hâkim olmuş, daha sonra Millî Reasüransın yönetiminde bulunmanın avantajıyla rakip portföylere ilişkin tüm bilgilere vakıf hale gelmiş, Millî Reasürans sayesinde Türkiye sigorta portföylerinin yurtdışına tek dağıtıcısı haline gelmiş ve böylece Türkiye sigorta sektörü bu grubun istilası altına girmiştir (Ekener, 1974: 87). Ayrıca bu süreçte Anadolu Sigortayla Millî Reasürans arasında yapılan sözleşme gereğince Millî Reasüransın portföyündeki işlerden bir kısmı Anadolu Sigortaya aktarılarak İş Bankası ve Ünyon grubuna ilave mali avantaj sağlanmıştır (Toprak, 2010: 47).

Daha önce de belirtildiği gibi, reasürans tekeli uygulamaya girdikten sonra Millî Reasüransın yaşadığı retrosesyon sorununu çözüme kavuşturmak üze-

⁶ Güven Sigorta Murahhas azası Rabbani F. Tunaman tarafından Sümerbank genel direktörlüğüne Türk sigortacılığı hakkında arz olunan muhtıra. Tam metin için bkz, Ekener, 1974: 85-95.

re Piyos tarafından İsviçre Reasürans Şirketi ile uzun vadeli bir retrosezyon anlaşması yapılmıştır. Buna karşın Yazıcı, İsviçre Reasürans Şirketiyle Millî Reasürans arasındaki anlaşmanın uluslararası ambargoyla ilişkilendirilmesi çabasını inandırıcı bulmayarak bu konuda da esasen çıkar ilişkilerinin etkili olduğuna işaret etmektedir (Yazıcı, 1990b: 37). Tunaman da benzer şekilde, memleket sigortacılığının aleyhine olan ve Millî Reasüransı olumsuz koşullarla uzun vadeli bir yükümlülük altına sokan bu anlaşmanın Piyos'un vukufsuzluğuna ve tecrübesizliğine hamledilemeyeceği ve durumun başka saiklerle izaha muhtaç olduğu değerlendirmesini yapmaktadır (Ekener, 1974: 88). Yazıcı'nın tabiriyle, Millî Reasürans bu anlaşmayla, 15 sene boyunca şartları değiştirilemeyecek tretelerle İsviçre retrosezyon piyasasına âdeta köle edilmiş durumdadır (Yazıcı, 1990a: 13). Ali Neyzi ise bu anlaşmanın aslında 25 yıllık⁷ bir süreyi kapsadığını aktarmaktadır. Neyzi'nin Bedi Yazıcı'dan aktardığı şu hadise, Millî Reasürans ile yabancı ortakları arasında bir komisyon ilişkisi ekleninde gelişen bu sıra dışı mali ilişkilerin bir başka numunesidir (Neyzi, 2005: 296-297):

“Reasürans ya da retrosezyon anlaşmaları özellikle ticari sigortalar için genellikle bir yıl süre ile yapılır, yıl sonunda yenilenir. (...) İşte Millî'nin genç nakliyat servisi şefi bu inançla yıl sonuna üç ay kala Swiss Re. de dâhil, tüm retrosezyonerlere “geçici iptal ihtarı” yollar. Bu şu anlama gelmektedir: Şirket koşulların yeniden gözden geçirilmesini istemekte, otomatik uzatma klozunun işlemlerini kesmektedir. İsviçre'den gelen yanıt genç şefi çok şaşırtmış. Adamlar, “lütfen anlaşma metnini yeniden okuyunuz. Aramızda yapılmış olan anlaşmanın süresi, tekel dönemi olan 25 yılı kapsamaktadır ve geçici ihbar yapmanızın anlamı yoktur” diyorlarmış. Bedi Bey hemen anlaşmanın son hükümlerine bakmış, hayret ile anlaşmaların gerçekten (ilk tekel kararnamesinde öngörülen) yirmi beş yıl süre için imza edilmiş olduğunu görmüş. (...) burada üzerinde durmak istediğim, bir ülkenin tekel yönetiminin neredeyse başka bir tekele bağlanmış olmasıdır.”

Tekel şirketinin ilk yıllardaki yönetim şekli de, bahsedilen bu sorunlu ilişki ağı ile uyumlu bir bütünlük arz etmektedir. Millî Reasüransın ilk genel müdürlüğü görevine (İsviçre Reasürans Şirketinden transfer edilen) Aymon de Mestral, fen müşavirliği görevine ise Antuan Piyos tayin edilmiştir (Toprak, 2009: 21). Bununla birlikte Yazıcı, gerçekte Millî Reasüransı fen müşaviri sıfatıyla yıllarca Piyos'un yönettiğini, Mestral'in görevinin ise göstermelik olduğunu belirtmektedir (Yazıcı, 1992: 97). Yazıcı'nın aktardığına göre ilk dönemlerde Millî Reasüransın politikalarını yönetim kurulundan ziyade müdürler kurulu belirlemekte olup, ilk yıllarda bu kurul fen müşaviri Piyos, Piyos'un güdümündeki

⁷ Bu ağır mukavelenin şartları ancak 20 yıllık bir uygulamadan sonra hafifletilebilmiştir (İstanbul Ekspres, 1954: 7).

genel müdür Mestral ve İş Bankasından bir murahhas aza olmak üzere üç kişiden müteşekkildir. Bu süreçte Piyos şirketin retrosesyon işlerinin büyük bir bölümünü memleket için hiç uygun sayılmayacak şartlarla İsviçre reasürans şirketine âdeta hediye etmekte, diğer sigorta şirketleri aleyhine ise amansız bir baskı rejimi oluşturmaktaydı. Türkiye sigorta sektöründe artık hukuk yerine, Rabbani Tunaman'ın tabiriyle, "fen müşavirinin vicdansızlığı egemendir" (Yazıcı, 1992: 97). Nitekim David Kohen de bu yıllardaki piyasa koşullarını anlatırken, "o zamanlar Millî Reasürans imparator gibiydi sektörde" ifadesini kullanmaktadır (Yıldız, 2015: 87).

Bedi Yazıcı Millî Reasüransın kuruluş sermayesindeki dağılımın zaman içindeki değişimine ve şirketin sahiplik yapısındaki muğlaklığa da dikkat çekmekte, bilhassa nama yazılı kurucu hisse senetlerinin kimlere ve ne miktarda tahsis edilmiş olduğunun ve hisse sahipliğindeki değişimlerin açıklanmasını talep etmektedir (Yazıcı, 1990b: 37). Nitekim Millî Reasüransın kuruluşundan sadece 1 ay sonra %10 oranındaki hissenin Compaigne Suisse de Réassurance şirketine devredildiği bilinmektedir (Toprak, 2009: 29). Bunun yanı sıra, İttihad-ı Millî'nin bazı elemanlarının da Millî Reasürans şirketinde saptanamayan oranlarda pay sahibi olduğu öne sürülmektedir (Yazıcı, 1992: 97). Millî Reasüransın ortaklık yapısı hususundaki bu sıra dışı muğlaklık, Falih Rıfkı'nın 1950'lerde kaleme aldığı ve reasürans tekeli bağlamındaki "komisyonculuk" ağını ihbar eden şu satırlarla birlikte okunduğunda, reasürans tekelinin hangi temeller üzerine tesis edildiği daha iyi anlaşılmaktadır (Atay, 1958:426-427):

"Şöyle bir sistem kurulmak isteniyordu: Devletin yapacağını banka (İş Bankası) yapmalı idi. Şüphesiz arada bankanın yabancı iş ve yerli nüfuz komisyoncuları asıl hisseyi paylaşacaklardı. Reasürans hikâyesi bunun tipik bir misalidir. Galiba dünyanın hiçbir yerinde reasürans işi imtiyaz altında değildir. Bu fikri İstanbul sigorta kumpanyalarından birinin Levanten müdürü icat etti. (...) Hükûmette de banka nüfuzculuğuna karşı mukavemet belirdi. İmtiyaz davası bütün bir mevsim geri kaldı. Fakat nihayet bu teşebbüse önyak olanlar muvaffak oldular. Hiç unutmam, Hakimiyet-i Milliye gazetesindeki odamda oturuyordum. Başyazarlardan ve banka idare meclisi reisi ve Siirt Milletvekili Mahmut (Nedim Soydan) yanımdaki odada çalışırdı. Arada kapı yoktu. Beraber çalışırken İstanbullu Sigorta müdürünün (Antuan Piyos) geldiğini haber verdiler. Pek neşeli müdür Mahmud'un masası üstüne üç zarf bıraktı: *Bu zat-ı âlinizin. Bu *** Beyefendinin, bu da *** Beyefendinin*" dedi. Bu zarflar hisse senedi dolu idi. Bahsettiğim sigorta müdürü elde ettiği başarıdan sonra servet ve sâ mânunı toplayarak Fransa'ya gitti."

Piyos'un Türkiye sigorta sektörü üzerindeki derin etkisine ve sigorta müşterilerini ve kamuyu uğrattığı zararlara ilişkin olarak Yarın Gazetesinde 1930 yılının aralık ayından başlayarak aylarca devam eden haberler ve özellikle mart

ve nisan aylarında yayınlanan yazı dizileri de bu minvalde çok çarpıcı bilgiler ihtiva etmektedir (Yarın, 1930). İlerleyen yıllarda Piyos'un şaibeli işleri kamuoyunda artık ciddi bir rahatsızlık uyandırarak daha yaygın biçimde tartışılmaya başlanmış, Piyos tüm bu kazançlı serüvenin ardından 1939 senesinde (kendisine isnat edilen başka bir suçla da ilgili olarak) ülkeden kaçmak zorunda kalmıştır (Yazıcı, 1990c: 30). Ali Neyzi'nin Sadi Barlas'tan aktardığı ve Millî Reasüransın yabancı ortaklarla olan ilişkilerinin nasıl bir "komisyonculuk" mekanizması ekseninde işlediğine işaret eden aşağıdaki anekdot, Piyos'un sigorta piyasasındaki iş yapma biçimi hakkında Nail Moralı'nın yine aşağıda yer verilen anlatımıyla birlikte değerlendirildiğinde ayrıca anlam kazanmaktadır:

"(...) Sadi Barlas'tan dinlemiştim. Millî'den stajyer olarak Zürih'e gönderilmiş. (...) orada okuduğunu anlattığı kayıtlara göre, Millî Reasüranstan Swiss Re.'ye giden tüm retrosesyon primleri üzerinden Bay Piyos'a ve ölümünden sonra da mirasçılara komisyon ödenmiş" (Neyzi, 2005: 297).

"(...) Reasürans monopolü hakkında bir hatıramı da yazmak isterim. Ben hususi işlerim için 1929'da Ankara'da iken İş Bankası merkez müdürü Fethi ile her gün, bilhassa her gece buluşuyorduk. Yakınlarının davetlerine beni de götürürdü. Bu davetlerde yapılan masrafları karşılayamıyordum. Bir akşam gittiğimiz bardaki servis beğenilmedi, başka yere gitmek kararlaştırıldı. Garsondan hesap istedim, benim de hamurda tuzum olsun diye. Yanımda oturan meşhur Piyos garsona 50 lira ödediğimi gördü. Masadan kalkınca cebime bir ellilik koydu. Bu parayı geri verince bana, "*Budalalık etme, benim masrafımı şirket öder. Sen bana bu akşam büyük hizmet ettin, sağında oturan (İstanbul mebusu) Edip Servet Tör beyle tanıştırdım. Bu elli değil beş yüz lira bile eder*" dedi ve elliliği tekrar cebime koydu. Piyos, işletmesini ele alacağından emin olduğu reasürans monopolü kanununun Meclisten bir an önce çıkması için çalışıyordu" (Moralı, 1976: 99).

Tüm bu şaibeli işlerin yanı sıra, Millî Reasüransın idari işleyişine ilişkin olarak başka sorunlara da rastlanmaktadır. Örneğin o dönemdeki faaliyetleri sırf bir muhasebe işleminden ibaret bulunan şirketin genel yönetim giderlerinin yüksek olduğu, ayrıca tayinle göreve getirilmiş idare meclisi üyelerinin konuya yabancı olduğu ve bunlara mühim ödemeler yapıldığı belirtilmektedir (Türk Ekonomisi, 1953: 270; Uras, 1969: 92). Gerçekten de, o yıllara ilişkin olarak ulaşılabilen bazı idare meclisi raporları incelendiğinde, idare meclisi azalarına (Hazineye aktarılan kâr payı esas alındığında) ciddi ödemeler yapıldığı görülmektedir. 1934 yılında idare meclisi azalarına 3.359,61 lira kâr payı ve genel kurul kararıyla ayrıca 9.000 lira huzur hakkı tahsis edilirken 1935 yılında da 1.650 lira kâr payı ve 9.000 lira huzur hakkı ödenmiştir (Millî Reasürans İdare Meclisi Raporu, 1934: 6,16; 1935: 6,16). Bunun yanı sıra şirketin yönetimine ilişkin eleştiriler kapsamında ilgi çekici bir başka ayrıntıya daha rastlanmaktadır. Yazıcı'nın aktardığına

göre şirkette “sonuç itibarıyla Millî’nin fiili mal sahibi olan” Cumhuriyet Halk Partisinin ileri gelenlerinin takdirlerine göre belirlenen “sinekür kadroları” da bulunmaktadır. İşe gelmeyip aydan aya ödeme yapılan bu kadrolara ilişkin bazı olumlu istisnalar da olmakla birlikte, Parti’nin bu konudaki takdirini genellikle siyasi saiklerle kullandığı belirtilmektedir (Yazıcı, 1990d: 15).

Reasürans tekeline karşı itirazların ilerleyen yıllarda da çeşitli platformlarda dile getirilmeye devam edildiği ancak etkili bir netice alınmadığı görülmektedir. İkinci ve üçüncü kalkınma planlarında öngörülmesine rağmen Millî Reasüransın tekel imtiyazının kaldırılmamasını değerlendiren Güngör Uras IV. Sigorta Seminerinde sunduğu tebliğinde, bu hususta yetkili merci olan Ticaret Bakanlığının sigortacılık sektörüyle ilgili birimleri ile Millî Reasürans şirketi arasındaki sıra dışı ilişkilere işaret etmekte ve bu ilişkilerin Millî Reasüransa dönük tarafsız bir mahiyet arz ettiğini belirtmektedir. Buna göre sistem içindeki menfaat ve ilişki dengeleri ve bu dengeler içinde kamu otoritesinin taraf olması, sistemin sorunlarının bir bütün halinde ele alınmasına imkân vermemektedir (Uras, 1978: 122-123). Öte taraftan Uras’ın bu eleştirilerinin Millî Reasürans cephesinde (50 yılı aşan tekel imtiyazının neden olduğu rehavetle artık emanetçilikten sahiplik duygusuna evrildiğini sandığımız bir yaklaşımla) derin bir alınganlık ve şiddetli bir tepkiyle karşılandığı görülmektedir. Uras’ın seminerde sunduğu metne daha önce ulaşmış oldukları anlaşılan Millî Reasürans yetkililerinin, “çok seviyesiz ve ilmi düzeyinin çok yetersiz” olduğu gerekçesiyle bu tebliğin elemeye tabi tutularak reddedilmesi için seminer öncesinde girişimde bulunduğu da anlaşılmaktadır (IV. Sigorta Semineri, 1978: 146). Seminerde Millî Reasüransı temsilen söz alan Faruk Seven ise, reasürans tekelinin Millî Reasüransa hükümet tarafından verildiğini ve kendilerinin hükümet kararına karşı gelemeyeceklerini ifade ederek ilginç bir yaklaşım sergilemektedir. Seven bununla da yetinmeyerek, Türkiye’de sigortacılığın tek sorununun reasürans tekeli olmadığını, buna gelinceye kadar başka pek çok problem olduğunu hatırlatmakta ve katılımcılara bu sorunlar üzerinde yoğunlaşmalarını önermektedir. Seven’in, Millî Reasüransın lobi gücünün verdiği güvenle olsa gerek, konuşmasını seminer tertip heyetine teessüf ederek ve sigorta şirketlerini uyarak tamamladığı görülmektedir (IV. Sigorta Semineri, 1978: 142):

“Davet edilerek böyle bir kınamaya maruz bırakıldığımız için de teessüflerimi ifade ederken, bu yazıyı (Uras’ın tebliğini) sigorta şirketlerimizle Millî Reasürans arasında arzu edilen iş birliği yönünden asla yapıcı görmediğimi belirtmek isterim.”

Seven’in eleştirilerine cevaben söz alan Uras ise, özel sermayeli bir şirkete devlet eliyle verilen bu imtiyaza karşı eleştirilerini sürdürmektedir (Uras, 1978:147):

“(...) mültezim usulüyle tekel işletilmesini ben kabul edemiyorum. Bir özel kuruluşun devlete “ben bu tekeli işletiyorum, al sana da şu kadar para” diye tekel hakkını kullanması benim kafamdaki modele ters düşüyor. (...) Eğer tekel devam edecekse mutlaka kamu kuruluşu niteliğindeki bir kuruluş tarafından işletilmesinin yararlı olacağına inanıyorum. (...) Türkiye’de tekel işletmeciliği Millî Reasürans şirketinden alınırsa Millî Reasürans şirketi batmaz. Aynı şekilde tüm kadrosuyla güçlü faaliyetine devam eder. Benim çarpık gördüğüm şey Millî Reasürans şirketinin Türkiye’de devlet adına tekel hakkını kullanmasıdır.”

Görüldüğü gibi reasürans tekeli uygulamasına dönük eleştiriler içinde, bu imtiyazın tamamen özel sermayeli bir işletmeye devredilmiş olması ve şirkette payı bulunan yabancı ortakların şaibeli çıkar ilişkileri çok önemli bir yer tutmaktadır. Bu tekel modeli yerine, diğer birçok ülke uygulamasında olduğu gibi kamu kuruluşlarının da iştirak ettiği çok ortaklı bir sermaye yapısı tercih edilerek ve şeffaf bir ortaklık sözleşmesi eşliğinde denetim mekanizmalarının daha sağlıklı işlemesine imkân verilerek bu sorunların en aza indirilmesi sağlanabilirdi. Reasürans şirketinin işletilmesi konusundaki tecrübe eksikliği ise, Antuan Piyos ve Ünyon grubu örneğinin aksine, Türkiye’de bu tarz mali bir ilişki ağı olmayan yabancı bir reasürans şirketine koşulları net olarak belirlenmiş şeffaf bir sözleşme ile makul düzeyde bir ortaklık hakkı sağlanarak ve/veya şirket yönetimine reasürans işletmesi konusunda yetkin bazı yabancı uzmanlar atanarak telafi edilebilirdi.

Kuruluş Amaçlarına Aykırılık

Millî servetin yurtdışına çıkışının önlenerek kambiyo açığının azaltılması, bu işlemlerden devlet hazinesine gelir sağlanması ve millî sigortacılığın geliştirilmesi gayeleri, reasürans tekelinin temel gerekçelerini oluşturmaktadır. Oysa uygulamada bu temel hedeflerin oldukça uzağında kalınmış, ayrıca bu süreçte her ne kadar yerli sigorta şirketlerinin sayısında artış yaşanmışsa da, uygulanan korumacı politikaların sonucu olarak rekabetsiz bir ortamda faaliyet gösteren Türkiye sigortacılık sektörü, iktisadi kalkınma hedeflerine düşük maliyetlerle güvence ve kaynak sağlayarak destek olan dinamik ve yenilikçi bir işleyişe tekel uygulaması dönemi boyunca kavuşamamıştır.

Tablo 1: Millî Reasüransın Devraldığı Sigorta Portföyüne İlişkin Veriler (1.000 TL)

Yıllar	Yangın Sigortaları					Nakliyat Sigortaları				
	Reasürans Primi	Reasürans Komisyonu	Retrosesyon Primi	Retrosesyon Komisyonu	Konservasyon Oranı (%)	Reasürans Primi	Reasürans Komisyonu	Retrosesyon Primi	Retrosesyon Komisyonu	Konservasyon Oranı (%)
1929	829	166	749	225	9,69	290	44	275	76	5,00
1930	1.740	348	1.573	472	9,59	446	193	412	113	7,53
1931	1.570	314	1.272	411	12,61	311	132	283	78	9,08
1932	1.367	273	1.170	351	14,41	264	104	240	66	9,00
1933	1.285	257	1.105	331	14,03	267	69	243	67	8,98
1934	1.228	246	1.056	316	14,03	318	102	289	79	9,00
1935	1.181	236	1.019	305	13,74	384	157	350	96	9,00
1936	1.127	225	972	291	13,82	378	105	344	95	9,00
1937	1.818	364	1.632	432	10,22	708	411	651	162	7,94
1938	1.796	392	1.589	418	11,51	762	254	696	174	8,56
1939	1.785	344	1.591	425	10,84	869	322	791	199	8,96
1940	1.245	249	1.030	308	17,27	1.066	258	923	257	13,43
1941	1.420	284	1.091	327	23,56	2.271	341	1.524	425	32,90
1942	2.090	418	1.619	482	22,51	4.786	897	3.038	844	36,53
1943	2.641	528	2.053	610	22,27	6.110	1.140	3.876	1.077	36,56
1944	3.146	629	2.489	733	20,89	6.770	1.476	4.274	1.264	36,88
Yıllar	Kaza Sigortaları					Hayat Sigortaları				
	Reasürans Primi	Reasürans Komisyonu	Retrosesyon Primi	Retrosesyon Komisyonu	Konservasyon Oranı (%)	Reasürans Primi	Reasürans Komisyonu	Retrosesyon Primi	Retrosesyon Komisyonu	Konservasyon Oranı (%)
1929	17	-	-	-	100,00	36	-	4	4	87,68
1930	49	-	-	-	100,00	132	1	19	14	84,52
1931	39	1	7	2	80,94	142	1	21	10	84,97
1932	43	5	19	6	55,09	152	1	27	11	82,57
1933	47	9	30	9	35,62	156	1	29	8	81,57
1934	41	7	23	7	43,63	162	9	31	8	80,70
1935	43	5	26	8	38,76	250	-	39	14	84,27
1936	42	9	26	8	38,91	295	9	59	16	79,91
1937	52	10	33	10	37,71	330	2	75	14	77,21
1938	88	11	59	18	33,34	395	12	63	7	84,18
1939	74	21	46	14	37,93	427	2	61	11	85,64
1940	56	13	34	11	39,62	385	1	54	7	85,99
1941	61	4	39	13	35,28	432	1	59	11	86,30
1942	169	10	80	27	52,46	529	29	67	14	87,25
1943	163	19	78	26	51,78	645	4	74	23	88,57
1944	188	19	89	28	52,95	911	11	107	36	88,26

Kaynak: Millî Reasürans T.A.Ş. Arşivi Yıllık Faaliyet Raporlarından aktaran: Akalın, 1998: 69-72.

Tekel uygulamasının ilk dönemine ilişkin olarak Millî Reasüransa yöneltilen en temel eleştiri konularından biri, şirketin bir reasürans kuruluşu gibi değil, tekel imtiyazının sağladığı imkânla sigorta şirketleri üzerinden risksiz ve zahmetsiz gelir elde eden salt bir “komisyon aracı” şeklinde faaliyet göstermesidir. Millî Reasüransın bu süreçte hızla büyümesinin ve yüksek kârlar elde etmesinin temel dayanağı da, sigorta şirketlerinden tekel imtiyazına dayanarak devraldığı işler (primler) karşılığında dünya fiyatlarından daha düşük komisyonlar ödemesi ve bunları yurtdışına daha yüksek komisyonlarla devretmesidir (Atasagun, 1978: 84). Tablo-1’de görüldüğü gibi, ilk tekel döneminde toplam prim hacminin kahir ekseriyetini oluşturan yangın ve nakliyat branşlarında (Elveren, 1996: 182) Millî Reasüransın konservasyon oranları oldukça düşük seviyelerde gerçekleşmiş olup, ancak dönemin sonlarına doğru (Rabbani Tunaman’ın yönetiminde) sınırlı bir artış göstermiştir. Şirketin 1929-1939 döneminde yangın sigortalarında %9,6 ile %14,4 arasında değişen konservasyon oranları 1940 yılında %17,27 seviyesine yükselmiş ve ancak 1941 yılından itibaren %20 seviyesini aşmıştır. Benzer şekilde nakliyat branşında da 1929-1939 döneminde %5 ile %9,1 arasında değişen saklama payları 1940 senesinde %13,43’e yükselmiş ve 1941’den itibaren %30’lu seviyelere ulaşmıştır. Kuşkusuz bir reasürans şirketinin portföyündeki riskleri yurtdışına aktarması sigortacılığın doğası gereğidir. Ancak temel kuruluş amaçlarından biri sigorta primleri yoluyla yurtdışına döviz çıkışının engellenmesi (en aza indirilmesi) olan bir şirketin o dönemde sigortacılığın prim hacmi en yüksek dallarında çok düşük muhafaza paylarıyla faaliyet göstermesi bu hedefle çelişmektedir. Nitekim sonraki tekel dönemlerinde bu branşlardaki saklama oranları aşamalı olarak yükselmiş, yangın branşında şirketin saklama payı 1950-1967 döneminde %39,1 ile %52,8 arasında gerçekleşmiş olup, bu oran 1968 yılında %72,8 seviyesine ulaşmıştır. Benzer şekilde nakliyat branşında da 1950-1967 döneminde %36,8 ile %47,4 arasında gerçekleşen konservasyon oranları 1968 senesinde %68,7 düzeyine yükselmiştir (Akalin, 1998: 69-70). Bu veriler eşliğinde değerlendirildiğinde de, o yıllarda sektörün prim hacminin çok önemli bir kısmını üreten bu sigorta branşları açısından, tekel şirketinin ilk faaliyet dönemi itibarıyla kuruluş amaçlarını göz ardı ederek sadece kârlılık hedefine odaklandığı ve bir sigorta kuruluşundan ziyade salt bir komisyon aracı şeklinde faaliyet gösterdiği anlaşılmaktadır.

Reasürans ihtiyacının çok düşük olduğu hayat sigortası dalında ise, Millî Reasüransın kendisine zorunlu olarak devredilen portföylerin önemli kısmını kendi muhafazasında tuttuğu ve kamu gücünün sağladığı imtiyazla sigorta şirketlerinin gelirlerine zahmetsiz bir şekilde ortak olduğu görülmektedir. Sektörde hayat sigortaları için reasüransa fazla ihtiyaç duyulmamasına karşın, sigorta şirketlerinin zorunlu olarak “ikram ettikleri” bu primler sayesinde

Millî Reasüransa zahmetsiz bir şekilde kazanç elde etme imkân ve imtiyazı sağlanmaktadır (Atasagun, 1978: 86). Tablo-1'de görüldüğü gibi, 1929-1944 arasındaki ilk tekel döneminde hayat sigortası dalında şirketin saklama payları genel olarak %80,7 ile 88,6 arasında değişmekte olup, bu değerlerin sadece 1936 ve 1937 yıllarında %80 seviyesinin biraz altına indiği görülmektedir. Sigorta şirketlerinin kendi muhafazalarında tutabilecekleri saklama paylarının ciddi bir kısmını özel sermayeli bir şirket olan reasürans tekeline zorunlu olarak devretmeleri, şirketler açısından dezavantaj oluşturmaktadır. Kuşkusuz bir reasürans şirketinin sigorta şirketlerinin kendi tercihleriyle reasüre ettikleri paylar üzerinde kendi kârlılık hedefleri doğrultusunda tasarrufta bulunması doğaldır. Nitekim sonraki tekel dönemlerinde hayat branşında şirketin saklama payları daha da yükselerek %100'e yakın seviyelerde seyretmiştir (Akalin, 1998: 72). Buradaki temel sorun ise sigorta şirketlerinin kendi muhafazalarında tutmayı tercih edebilecekleri payları özel sermayeli bir şirkete kanun gücüyle aktarmak zorunda kalmasıdır. Bu işleyiş biçimi dâhilinde reasürans tekelinin sektöre bir maliyet avantajı sağlamadığı, aksine bu süreçte tekel şirketinin kamu gücünün verdiği imkânla (sigorta şirketleri üzerinden) ilave kazanç elde ettiği anlaşılmaktadır.

Bunların yanı sıra bazı kaza sigortalarında da risk ve teknik kâr oranları düşük seviyelerde olup (Elveren, 1996: 66), tekel işletmecisinin ilk iki yıl %100 olan kaza branşındaki saklama paylarının ilerleyen yıllarda %30'luk seviyelere düştüğü ve 1942 yılından itibaren yeniden artış kaydederek %50'li seviyelere ulaştığı görülmektedir. Ancak kaza sigortası branşının toplam prim hacmi içindeki payı ilk tekel dönemi itibarıyla sadece %1,5 ile %4 arasında değişmekte olup (Elveren, 1996: 182), bu değerler şirketin konservasyon politikası bakımından belirleyici bir önem arz etmemektedir.

Reasürans tekeline dönük dile getirilen bir başka şikâyet konusu ise devir komisyonlarının düşüklüğüdür. Sigorta şirketleri yangın sigortalarında %30 ve nakliyat işlerinde %25'e kadar maliyete katlanırken, Millî Reasürans ilk yıllarda şirketlere yangında %20, nakliyat sigortalarında ise %17,5 oranında komisyon vermiş olup, bu oranlar ancak ikinci inhisar devresinin sonlarına doğru %27,5 ve %25 seviyesine çıkarılmıştır. Hâlbuki sigorta şirketleri yurtdışına doğrudan kendi verdikleri işlerden %45'e kadar reasürans komisyonu sağlayabilmektedir (Türk Ekonomisi, 1953: 270). Tekel süresinin 1960 yılında yeniden uzatılmasından sonra sesyon komisyonları Ticaret Bakanlığı tarafından yangın branşında %35, nakliyat branşında %30 ve kaza branşında %25 olarak belirlenmiştir. Oysa o tarihlerde Avrupa piyasasında komisyon oranları yangın branşında %45'e, nakliyat branşında %35'e ve kaza branşında %30'a kadar çıkmakta ve buna ilaveten sigorta şirketlerine kârdan pay da verilmektedir. Bu

koşullar altında Türkiye’de faaliyet gösteren sigorta şirketlerinin zorunlu tekel payının düşürülmesi konusundaki ısrarlarını ve yurtdışı reasürörlerle çalışma eğilimlerini de tabii karşılamak gerekmektedir (Uras, 1966: 51-52).

Kuruluş amaçlarına aykırılık açısından Millî Reasüransa yöneltilen bir başka eleştiri de, şirketin memleketin döviz tasarrufuna yeterli katkıyı sağlamamasıdır. Daha önce de belirtildiği üzere, Millî Reasürans kendisine devredilen yangın işlerinden yarısını Compaigne Suisse de Réassurance şirketine ve kalanın %10 ila %15’ini kendi muhafazasına ayırdıktan sonra geri kalanları Ünyon Sigorta ve İttihad-ı Millî’den müteşekkil Ünyon grubu ile Assicuriassioni gibi yabancı şirketlere retrosede etmektedir. Millî Reasüransın bazı branşlarda devraldığı işlerin çok az bir kısmını uhdesinde muhafaza ederek kalanını yurt dışına ve memleket içindeki yabancı şirketlere devretmesinin, dışarıya döviz çıkışını önlemek gayesiyle çeliştiği açıktır. İnhisar işletmecisi şirket ilk devrelerde bu temel hedefe uygun faaliyet göstermemiş, aksine kendisine gelen işleri önemli ölçüde yurtdışına aktararak döviz tasarrufu gayesine ilişkin önemli bir fayda sağlamamıştır (Uras, 1969: 136). Bu hususa Tunaman da dikkat çekmekte, Millî Reasürans portföyünün sadece %10’unun şirket uhdesinde muhafaza edilerek kalanının yurtdışına ve Türkiye’de faaliyet gösteren yabancı sigorta şirketlerine uzun vadeli mukavelelerle devredilmesi politikasını sorgulayarak, Piyos’un tercihiyle uygulanan bu politikanın yurtdışına döviz akışının önlenmesi maksadına aykırı düştüğünü belirtmektedir (Ekener, 1974: 88-89). Yazıcı ise, 1160 sayılı kanunun esbabı mucibesinde yer alan “yurtdışı reasürans işlemleri dolayısıyla her yıl 4 milyon lira karşılığında dövizin ülke dışına çıkmakta olduğu” gerekçesinin daha baştan hatalı olduğuna dikkat çekmekte, reasürans sesyon primlerinden yurtdışına çıkacak kısmın, komisyon, kâra iştirak payı, ödenen ve muallak tazminat karşılığı, reasürörlerin sedanlar nezdindeki depoları gibi kalemler düşüldükten sonra kalacak bakiyeden ibaret olduğunu ve dört milyon liralık primin tamamının yurtdışına çıkmasının söz konusu olmadığını belirtmektedir (Yazıcı, 1990c: 28).

Reasürans tekelinin tesisindeki başlıca gerekçelerden biri de Türkiye’de yerli sigorta sektörünün gelişiminin sağlanması olduğu halde, Millî Reasürans ilk dönemlerde aldığı işlerin yarısından fazlasını yurtdışına aktarmış ve memleket içinde tevzi ettiği meblağın da yine önemli kısmını yabancı şirketlere dağıtmış olup, bu süreçte tarife ve tekel rejiminden önemli ölçüde yabancı şirketler istifade etmiştir (Türk Ekonomisi, 1953: 26). Şirket kendisine devredilmiş olan (düşük risk taşıyan işler haricindeki) primlerin ancak küçük bir kısmını bünyesinde tutarak kalan kısmını yurtdışı reasürörlere aktarmakta olup, bu durum uzun yıllar boyunca tekel işletmecisinin temel politikası olarak işlerliğini sürdürmüştür. Örneğin 1975 yılındaki Sultanhamam yangını neticesinde

oluşan hasardan Millî Reasürans portföyüne 87.500.000 lira isabet etmiş, şirket bunun 86.750.000 lirasını reasürans anlaşmalarıyla karşılamış ve bu çok mühim hasara rağmen yangın branşında o yıl yaklaşık 15 milyon lira kâr elde etmiştir (Atasagun, 1978: 83).

Reasürans tekeli uygulamasının bir diğer gerekçesi de hazineye gelir sağlamak gayesine matuftur. Oysa uygulamada Hazinece tahsil edilen tutarların, reasürans tekelinin sigorta şirketleri ve Türkiye sigorta sektörü üzerindeki uzun vadeli maliyetlerinin yanında çok önemsiz kaldığı görülmektedir. Şirketin kâr payı dağıtım politikasında özellikle ödenmiş sermaye üzerinden hesaplanarak ortaklara dağıtılan %7 oranındaki birinci temettünün nisbî yüksekliği dikkat çekmekte, sermayedarlara yapılan bu yüksek tahsisatın Hazineye ödenecek kâr payını ciddi bir şekilde kısıtladığı görülmektedir. Nitekim 1934 senesinde 184.432,19 lira olan net kârın 70.000 lirası birinci temettü payı ve 30.236,53 lirası ikinci temettü payı olarak ortaklara dağıtılırken, Hazineye ikinci tertip 28.976,69 lira ve üçüncü tertip 26.876,91 lira; 1935 yılında 130.161,66 lira olarak gerçekleşen net kârdan 70.000 lira birinci temettü payı ve 14.850,83 lira ikinci temettü payı ortaklara dağıtılıp, Hazineye ikinci tertip 14.143,65 lira ve üçüncü tertip 13.200,74 lira; 1938 senesinde ise 117.314,16 lira olarak gerçekleşen net kârdan hissedarlara birinci temettü olarak 70.000 lira ve ikinci temettü olarak 11.208,55 lira ödenirken Hazineye ikinci tertip 10.674,82 lira ve üçüncü tertip 9.963,17 lira kâr payı ödenmiştir. (Millî Reasürans İdare Meclisi Raporu, 1934: 6; 1935: 6; 1938:6). 1929 senesinden başlayarak 48 yıllık sürede sigorta şirketlerinin Millî Reasüransa aktardığı primlerin toplamı yaklaşık 5,5 milyar lira iken, İnhisar işletmecisi şirketin bu sürede Hazineye sağladığı gelir yaklaşık 32 milyon lira olmuş, Millî Reasürans tekel imtiyazının kendisine sağladığı imkânla bu süreçte sigorta şirketlerini istismar ederek sektörün gelişmesini de sınırlamıştır (Atasagun, 1978: 85). Nitekim reasürans tekelinin devlete sağladığı gelirin daha fazlasını, tekel uygulamasının kaldırılması halinde sigortacılığın gelişmesine mâni olmadan sektörün kendisinin temin edebileceği ifade edilmektedir (Türk Ekonomisi, 1953: 270).

REASÜRANS TEKELİNİN TÜRKİYE SİGORTACILIK SEKTÖRÜNE ETKİLERİ

Türkiye sigortacılık tarihinde son derece kritik bir öneme sahip olan reasürans tekelinin, sigortacılık sektörünün gelişimi üzerinde de belirleyici ve derin etkileri olmuştur. Her ne kadar Millî Reasürans yetkilileri tarafından inhisar sözleşmesinin uzatılması için olarak ileri sürülen gerekçelerde, Türkiye sigortacılık sektörünün cumhuriyet dönemindeki gelişimini Millî Reasüransın varlığına borçlu olduğu tezi işlenmiş olsa da, inhisarın sona erdiği 2001 yılında dahi uluslararası

göstergelere kıyasla Türkiye’de herhangi bir yönüyle gelişmiş bir yerli sigortacılıktan bahsetmek mümkün değildir. Kuşkusuz sektörün bu süreçte yaşadığı sorunlar ve gelişmişlik düzeyi birçok sosyoekonomik ve teknik etkeni içeren geniş bir mahiyete sahip olup, tüm bu sorunları sadece tekel rejimiyle ilişkilendirmek tutarlı değildir. Ancak Türkiye sigortacılık sektörünün vaziyetine ilişkin olarak aşağıda yer verilecek olan tablonun sektör üzerinde bu derece etkisi bulunan tekel rejiminden tamamen bağımsız olduğunu düşünmek de mümkün değildir. İş Bankası grubuna ve sınırlı bir çevreye sağlanan ciddi katkılar dışında, Millî Reasürans tekelinin Türkiye sigortacılığını uluslararası sıralamada daha ileriye taşıyacak, sigortalı tabanının genişletilmesini teşvik edecek, sigortacılık sektörünü iktisadi kalkınmaya ve sermaye piyasalarının gelişimine kaynak sunacak dinamik bir yapıya kavuşturacak nitelikte bir faydasına rastlanmamıştır. Şirketin bu süreçte ülke iktisadiyatına sağladığı katkıların, kendisine sunulan imtiyaz ve imkânlarla ve bu uğurda sektörün katlandığı maliyetlerle kıyas edildiğinde son derece sınırlı kaldığı görülmektedir.

Reasürans tekeli hakkında 1953 yılında yayınlanan “Millî Reasürans Şirketinin Kuruluş ve Faaliyeti” başlıklı raporda da konunun eleştirel olarak değerlendirildiği görülmektedir. Buna göre, reasürans tekelinin sigortalılara hakikatte faydalar sağladığını, sigortanın himaye imkânlarını artırdığını, maliyetleri azalttığını ve bunun neticesi olarak da primlerde ve tarifelerde indirimler sağladığını ileri sürmek mümkün olmayıp, bilakis reasürans tekeli nedeniyle masraflarda çoğalma olmuş, sigorta tarifelerinde sigortalılar lehine indirimler yapmak imkânları azalmış ve hatta tamamen ortadan kalkmıştır (Türk Ekonomisi, 1953: 271-272). Uzun yıllar boyunca kanuna aykırı bir biçimde uygulanan ve reasüransa devredilecek payı bir ayrıma tabi tutmadan tüm portföy üzerinden hesaplayan kotpar sistemi, sigorta şirketlerinin portföylerindeki riskler arasında seçim yaparak saklama paylarını daha yüksek tutmalarına ve finansal yapılarını güçlendirmelerine imkân vermemiştir (Elveren, 1996: 66). Bedi Yazıcı’ya göre reasürans tekeli Türkiye’de halkın sigorta maliyetini yükseltmiş ve ülke sigortacılığını sömürerek sigorta sektörünün ülke kalkınmasına kaynak aktarmasını sınırlamıştır (Ekener, 1974: 168). Falih Rıfkı’nın değerlendirmesine göre de reasürans tekeli memlekette sigortayı daha pahalı hale getirmiş, hatta bazı sigorta kollarını âdetâ felce uğratmıştır (Atay, Ocak 1954: 1). Atay’ın şu ifadeleri de bu tabloyla uyum içindedir (Atay, 1958: 427): “Geçen gün İstanbullu bir tüccardan duydum. Reasürans imtiyazı yüzünden yalnız bu tüccar şimdiye kadar 50.000 lira fazla sigorta parası ödemiştir.”

Anadolu Sigorta genel müdürlüğü de yapmış olan Halil Mirat Yenel, 1950’li yıllar itibarıyla tekel rejiminin artık sektöre zarar verdiğini ve terk edilmesi gerektiğini ifade ederken, Yenel’in bu kanaatini gerekçelendirmek ve inhisa-

rın devamını savunan Millî Reasürans cephesinin argümanlarına cevap olmak üzere dile getirdiği şu hususlar dikkat çekicidir (Yenel, 1953: 58-61):

“Filhakika, cari inhisar rejimi kaldırılacak olursa rekabetsiz kazanmak ve himaye ile yaşamak gibi fena bir alışkanlık ve itiyadın tesiriyle sigortacılığımızın sendeleyeceğine, sigorta teşkilatımızda birtakım güçlükler, gayrimeşru rekabetler doğacağını ve bu yüzden gerek endüstrimizin ve gerek sigorta müesseselerimizin zarar görebileceğini iddia eden meslektaşlarımız belki olacaktır. Ancak bunlar bilmelidirler ki, kendi idari kabiliyetlerine, kendi mali kudretlerine, kendi teknik ve bilgilerine güveni olmayan ve himayesiz iş görebileceklerine inancı bulunmayanlar, zati kudret ve gayretleriyle neşvünema bulamamış cılız uzuvlar ve taazzuvlardır. Varlığını ve menfaatini koruyamayacak kadar zayıf iradeli ve bünyeli olan müesseselerin ise, liberal ve rekabetçi ticaret rejiminde hayat hakkı sahibi olamayacakları tabiidir. Yaşamak için inhisar himayesine ve ayakta durmak için koltuk değneğine muhtaç olan bu gibi zuafâ, destekle idame ettirecekleri mevcudiyetlerinin, meslekleri için olduğu kadar mesleki teşekkülleri için de birer zaaf ve zarar âmili olacağını unutmamalıdır. (...) Milyonlara balığ olan ihtiyatlara, sıhhatli bir idari bünyeye, sağlam bir mali kudrete, muntazam bir teşkilata ve milletlerarası geniş ve kıymetli bir iş münasebatına malik bulunan bu müesseseyi devlet haysiyeti pahasına kanun kuvvetiyle doyurup beslemeye çalışmaya devam etmek, liberal iktisatçılığımız için herhalde bir şeref olmaz.”

Yenel’in de işaret ettiği üzere, Millî Reasüransın Türkiye sigorta sektörünün sağlıklı işlemeyebilmesi açısından arz ettiği kritik önem, özellikle tekel imtiyazının uzatılması süreçlerinde tekel işletmesi yöneticilerince sıkça dile getirilen bir iddiadır. Bu iddianın doğruluk payı kanaatimizce de yüksek olmakla birlikte, netice itibarıyla -başlangıçta en fazla 25 yıllık geçici bir uygulama olarak öngörülmesine rağmen- uzun yıllar boyunca devam eden tekel imtiyazının da etkisiyle sektör bu bağımlılığa yatkın hale gelmiştir. Aradan uzun yıllar geçmesine rağmen, Millî Reasürans şirketi olmaksızın memlekette reasürans işlevinin ve sigortacılık faaliyetlerinin sağlıklı bir biçimde yerine getirilemeyeceği görüşü, bizatihi uygulamanın sorunlu olduğuna işaret etmektedir.

Reasürans tekeli ile aynı tarihlerde yürürlüğe konulan tarife rejimi de bu süreçte sigorta şirketlerinin çalışma biçimlerini doğrudan şekillendirmiş, Millî Reasüransa yöneltilen “komisyoncu” eleştirisi, çok düşük konservasyon oranlarıyla çalışan (tekel payı dışında kalan portföylerinin de önemli kısmını yurtdışı reasürörlere aktaran) yerli sigorta şirketlerinin de temel niteliği haline gelmiştir. Rekabetin son derece sınırlı olduğu bu kapalı yapı içerisinde sistem içindeki aktörler zahmetsiz kazançlar elde ederken, Türkiye ekonomisi ve sermaye piyasaları açısından hayati önemi haiz olan sigortacılık sektörü atalet içine düşerek gelişmemiş, uzun yıllar boyunca faydası son derece sınırlı bir kısır

döngü içinde faaliyetlerine devam etmiştir. Başlangıçta sektörde yüksek fiyatlara mâni olmak gayesiyle getirilen tarife sistemi zamanla şirketler lehine fiyat rekabetini kısıtlayıcı bir uygulamaya dönüşmüş ve sektörde sadece bir komisyoncu gibi faaliyet gösteren şirketlerin ortaya çıkmasına zemin hazırlamıştır (Uras, 1969: 42). Sigorta şirketleri sadece aldıkları işleri reasürörlere devrederek dahi risksiz bir şekilde cazip kârlar elde edebilmekte, bu durum düşük rekabet ortamının verdiği imkânla şirketleri konservasyon oranlarını asgari seviyelerde tutarak salt komisyonculuğa yönelmektedir (Uras, 1969: 46).

Uras'ın sigorta şirketlerinin ve Millî Reasüransın 1960 yılına ilişkin tahmini ortalama konservasyon oranlarından hareketle verdiği örneğe göre, mesela (konservasyonun en yüksek olduğu) kaza branşında sigorta şirketleri riskin %25'ini zorunlu olarak Millî Reasüransa devretmekte ve %26'sını kendi üzerinde tutmakta, kalanını da diğer reasürörlere aktarmaktadır. Millî Reasürans ise kaza branşında kendisine devrolunan payın %52'sini muhafaza edip kalan %48'i retrosede etmektedir. Bu hesaba göre konservasyon oranlarının en yüksek olduğu kaza branşında dahi sigorta muamelelerinin çoğunluğu yurtdışına aktarılmaktadır (Uras, 1966: 43). Uras'ın 1964 yılına ilişkin olarak aktardığı verilere göre sigorta şirketlerinin konservasyon oranları kimi şirketlerde %10'un altına dahi düşebilmekte, böylece düşük konservasyon oranları sigorta şirketlerinin işlevini sadece bir komisyonculuk faaliyetine dönüştürmektedir (Uras, 1966: 44-45). 1967 yılı itibarıyla Türkiye'de faaliyet gösteren yabancı sigorta şirketlerinin konservasyon oranları %53,85 iken yerli şirketlerin oranı sadece %24,61 düzeyindedir. Yerli sigorta şirketlerinin konservasyon oranları makine montaj dalında %10,82'ye, nakliyat branşında %19,23'e ve kaza dalında %21,66'ya kadar düşmektedir (Uras, 1969: 37). Türkiye sigorta sektörünün temel niteliği haline gelen bu politikalar nedeniyle ülke içindeki sigorta muameleleri ve primleri yurtdışına akmaya devam etmiştir (Uras, 1966: 41).

Yerli sigorta şirketlerinin konservasyonlarının bu derece sınırlı olması, kuşkusuz sektördeki rekabet koşullarıyla ve mecburi reasürans payı dışındaki portföyün daha cazip komisyon oranlarıyla yurtdışına aktarılması imkânıyla ilgilidir (Baydar, 1965: 58). Bu yapı içinde sigorta şirketleri zorunlu sigorta kalemleriyle ve kamu kuruluşları kaynaklı sigortalılarla beslenmekte, yüksek tarifelerin katkısıyla yeterli ölçüde kâr sağlayan şirketler toplam portföy hacminin büyütülmesi konusunda etkili bir çaba göstermemektedir. Tarifelerin ve şirketlerce tahsil edilen idare harçlarının yüksekliği sigorta şirketlerine etkin bir rekabet çabasına girilerek konservasyonlarını yükseltme ve portföylerini genişletme ihtiyacı hissettirmemekte, alınan işlerin tamamı reasüre edilerek sadece komisyonculukla yetinilse dahi şirketler tatmin edici kârlar sağlayabilmektedir (Uras, 1969: 19-20). Arseven Türkiye sigortacılığını, kârlı tarifelerin

arkasına sığınılmış bir “aracı sigortacılık” şeklinde eleştirmekte, 1980’li yılların ortaları itibarıyla sektörün hâlâ düşük konservasyon hadleriyle faaliyet gösteren küçük sermayeli şirketlerden müteşekkil olduğunu belirtmektedir (Arseven, 1987: 429). Bu bağlamda, sigortacılığın Türkiye’de salt bir aracılık faaliyetine indirgenmesinin olumsuz neticelerinden biri de teknik bilgi ve donanımı yüksek eleman yetersizliği olmuştur (Uras, 1969: 41). Bu koşullar altında sektörde etkin bir maliyet yönetimi ya da yenilikçi ve düşük fiyatlı ürünler arz etme ihtiyacı da duyulmamaktadır.

1984 yılı itibarıyla 498 milyar dolara ulaşan dünya toplam prim hacmi içinde Türkiye’nin, 55 ülkeden oluşan sıralamada 192 milyon dolarla ve toplam içinde %0,03 payla Şili, Zimbabve, Fas, Libya ve Pakistan’ın ardından 48. sırada; kişi başına düşen prim sıralamasında ise Kenya, Tayland ve Peru’nun ardından 52. sırada; yıllık prim hacminin millî gelire oranı bakımından da (bir önceki yıl sıralamada Türkiye’nin önünde yer alan Zimbabve ve Dominik Cumhuriyeti’nden o yıl veri sağlanamamasının avantajıyla) 48. sırada yer aldığı görülmektedir (Ulutekin, 1986: 30-33). Türkiye sigortacılığının bu vaziyeti diğer birçok etkenle ilgili genel bir sonuç olmakla birlikte, diğer sektörlerle kıyaslandığında da sektör nisbî olarak daha az gelişmiş bir durumdadır (Tuncer, 1983: 54). Reasürans tekeli uygulamasının artık sonlarına yaklaşıldığı 1999 yılı itibarıyla kişi başı prim harcamasında gelişmiş ülkeler ortalaması 2.300 dolar, dünya ortalaması 387 dolar ve gelişmekte olan ülkeler ortalaması 40 dolar iken Türkiye’de bu rakam 35 dolar olarak gerçekleşmiştir (Alanya, 2002: 19).

Sigorta şirketleri üzerindeki olumsuz etkilerinin yanı sıra, tekel sisteminin mevcudiyeti Türkiye’de reasürans sektörünün gelişmesine de engel olmuştur (Uras, 1969: 120). Reasürans tekelinin getirildiği tarihteki koşullar ilerleyen yıllarda değişmiş olmasına rağmen inhisarın devamında ısrar edilmiş, uzun yıllar boyunca sürdürülen tekel uygulaması dolayısıyla başka bir reasürans şirketi bu ölçüde gelişme gösteremediğinden, inhisarın doğal tek adayı da hep Millî Reasürans olmuştur. Bu süreçte tekel şirketinin imtiyazının devamı konusundaki müzakere ve tartışmalarda her defasında Millî Reasüransın tecrübesine ve mali gücüne dikkat çektiği görülmektedir. Oysa şirket bu konuma zaten tekel imtiyazı sayesinde kavuşmuş olup, tekel imtiyazı aynı şirkete tahsis edildikçe mevcut statüko daha da güçlenmiş ve bu durum sektörü uzun yıllar devam edecek bir kısır döngü içinde bırakmıştır.

SONUÇ

Sigortacılık sistemi, iktisadi aktörlerin tek başlarına karşılayamayacakları bazı risklerin ve muhtemel zararların yönetilebilir hale gelmesini sağlamakta, bu sayede oluşan güven ortamı geleceğe ilişkin planlamaları daha sağlıklı kıla-

rak yatırım kararlarını teşvik etmektedir. Sigorta şirketleri tarafından toplanan primler finans piyasalarındaki fon arzını besleyerek iktisadi büyümeye de ivme kazandırmaktadır. Geleneksel sigorta ürünlerinin yanı sıra, sigorta hizmetinin finansal riskler için de sunulabilmesi, finans piyasalarının sağlıklı bir şekilde işlemesi ve gelişmesi bakımından da önemli bir işlev görmektedir. Bahsedilen bu verimli döngünün etkili bir şekilde işlemesi ve uzun vadede sürdürülebilir bir mahiyet kazanması ise, sigorta şirketlerinin risklerinin etkin bir biçimde yönetilebilmesine, yani sağlıklı işleyen bir reasürans işlevinin mevcudiyetine bağlıdır.

Türkiye’de 1929 senesine kadar reasürans işlevi yabancı şirketler tarafından yürütülmekte iken, bu tarihten itibaren sigorta şirketlerinin portföylerinin yarısını Millî Reasürans T.A.Ş.’ye devretmeleri zorunluluğu getirilmiştir. Temel olarak yurtdışına döviz çıkışını önlemek gayesiyle tesis edilen reasürans tekel, uygulamada kuruluş kanununun gerekçesini oluşturan bu ana hedefe ciddi bir katkı sağlayamamış, bilakis sigorta sektörü için ilave bir maliyet unsuruna dönüşmüştür. Erken cumhuriyet dönemi iktisadi paradigmasının temel öğelerinden birini teşkil eden “millî iktisat” perspektifinden bakıldığında ise, sigortacılık sektörünün millîleştirilmesine matuf olarak yürütülen koruma ve imtiyaz uygulamalarının tüm ekonomiye ve topluma yayılacak fayda sağlamak yerine, belirli bir kesimin yararına olacak şekilde işletildiği görülmektedir.

Dünyadaki en erken reasürans tekel uygulamalarından biri olan ancak uluslararası örneklerden farklı olarak tamamen özel sermayeli bir işletmeye tahsis edilen reasürans tekel, uygulamada kaldığı süre boyunca Türkiye sigorta sektörünün başta gelen tartışma konularından biri olmuştur. İş Bankası grubunun merkezde olduğu dar bir çevrenin menfaat ilişkisi temelinde tesis edilen tekel rejimi, bu niteliği dolayısıyla daha fikir olarak ortaya atıldığı andan itibaren ciddi bir muhalefet görmüş, bununla birlikte arkasındaki siyasi nüfuz sayesinde uygulamaya konulmuştur. Bu süreçteki muhalefetin temel itiraz noktası ise tekel politikası değil, tekel imtiyazının tamamen özel sermayeli bir şirkete devredilmesindeki ahlaki sorundur. Bu süreçte Millî Reasüransa sağlanan bir başka önemli ayrıcalık da, kuruluş kanununa aykırı bir şekilde, zorunlu tekel payının şirketlerin saklama payı dışında kalan kısım yerine portföylerinin tamamı üzerinden hesaplanmasıdır. Sigorta şirketlerinin kendi portföyleri üzerindeki tasarruf haklarını ciddi şekilde sınırlayan ve Millî Reasüransa büyük avantaj sağlayan bu kanunsuz uygulama, uzun yıllar boyunca inhisar uygulamasına dönük eleştirilerin odağında yer almıştır.

Bu çalışmanın asıl araştırma dönemini oluşturan ilk tekel dönemi boyunca, Millî Reasüransın düşük komisyonlarla kendisine zorunlu olarak devredilen paylar içinde riski düşük olan (sigorta şirketlerinin zaten yüksek bir reasürans

ihtiyacı duymadığı) branşlara ait portföyleri önemli ölçüde kendi muhafazasında tuttuğu, riski yüksek olan branşlara ait portföylerin ise çok büyük bir kısmını daha yüksek komisyonlarla yabancı reasürörlere devrettiği görülmektedir. Kuşkusuz bir sigorta kuruluşu olarak Millî Reasüransın bu politikası şirket açısından gayet akılcı ve doğal sayılabilir. Ancak sigorta şirketleri düşük riskli portföylerde kendi saklama paylarını daha yüksek tutabilecekken ya da yüksek riskli portföyleri daha yüksek komisyonlarla yabancı reasürans şirketlerine aktarabilecekken bu portföylerin ciddi bir kısmını kanun marifetiyle özel sermayeli bir şirket olan Millî Reasüransa devretmek zorunda kalmaları hem ahlaki bir soruna neden olmakta hem de piyasanın doğal işleyişini olumsuz etkilemektedir. Böylelikle kendisine bahşedilen imtiyaz sayesinde parazit bir unsur olarak sigorta şirketleri üzerinden zahmetsiz kazanç sağlayan Millî Reasürans, yurtdışına döviz çıkışının engellenmesini öngören temel kuruluş hedefine de yeterince katkı sağlamamıştır.

Sigorta şirketlerinin getirilerini kısıtlayan ve maliyetlerini arttıran bu işleyiş biçimi, doğal olarak sigorta ürünlerinin fiyatlarını da yükseltmiştir. Bunun yanı sıra, bu süreçte yine bir İş Bankası iştiraki olan Anadolu Sigorta şirketine sağlanan imtiyazlarla başlayan ve daha sonra tarife rejimiyle devam eden korumacılık önlemleri, Türkiye sigortacılığının uzun yıllar boyunca genellikle zorunlu sigorta türlerinden ve kamu müesseselerinden gelen işlerle beslenen, uluslararası rekabet kabiliyeti son derece düşük bir işleyişe sürüklenmesinde etkili olmuştur. Türkiye’de sigortacılığın daha etkin ve verimli çalışarak iktisadi kalkınmaya dinamizm kazandırması gayesiyle çıkılan yolda, (İkinci Dünya Savaşı yıllarında Genel Müdür Rabbanî Tunaman’ın kişisel inisiyatifiyle sağlanan bazı önemli hizmetler saklı kalmak üzere), özellikle ilk inhisar döneminde Millî Reasürans şirketi tekel rejiminin temel kuruluş amaçlarından uzak bir anlayışla faaliyet göstermiştir.

Bu konudaki diğer çalışmalarda da genel olarak dikkat çekildiği üzere, sigortacılık sektörüne ilişkin olarak 1920’li yılların ortalarından itibaren başlatılan ve reasürans tekeli uygulamasını da içeren politikalar Türkiye’de millî sigortacılığın gelişimine ve Türkiye’nin güçlü bir reasürans şirketine kavuşmasına büyük katkılar sağlamıştır. Buna karşın uygulamada tercih edilen yöntemler sektörün ve reasürans şirketinin toplum iktisadiyatına olan faydasını sınırlamış, özellikle ilk tekel dönemi itibarıyla bu faydanın çok dar bir çevreyle sınırlı kalması sonucunu doğurmuş ve neticede Türkiye’nin güçlü bir reasürans şirketine kavuşmasının toplum açısından maliyetini yükseltmiştir. Nitekim, yine Türkiye İş Bankası ve bankanın Millî Reasürans A.Ş. de dahil olmak üzere bazı iştirakleri ile Güven Sigorta ortaklığında kurulan Destek Reasürans sayılmazsa, Türkiye reasürans sektöründe Millî Reasürans şirketine etkili bir şekilde

rakip olabilecek uzun ömürlü ikinci bir yerli şirket uzun yıllar boyunca varlık gösterememiştir.

Reasürans tekeli rejimine ilişkin olarak eleştirel bir bakış açısıyla kaleme alınan bu çalışmanın hem Türkiye sigortacılık tarihi literatürüne katkı sağlayacağı hem de (sigortacılığın iktisadi hayat açısından taşıdığı kritik önem dolayısıyla) Türkiye'nin iktisadi kalkınma serüvenine ilişkin çalışmalarda araştırmacılara farklı bir bakış açısı sunacağı düşünülmektedir. Reasürans tekeli uygulamasına dönük eleştirel akademik çalışmaların sayıca oldukça sınırlı olduğu göz önüne alındığında, çalışmanın bundan sonraki araştırmalar açısından bir kaynak teşkil etmesi ve içerdiği literatür bakımından kolaylaştırıcı bir işlevinin olması muhtemeldir. Bu çalışmanın kısıtlı hacmi içinde Türkiye'deki tekeli uygulamasının özellikle ilk faaliyet döneminde kuruluş amaçlarına uygunluğu ve bunun sigortacılık sektörünün gelişimine muhtemel etkileri incelenmiş olup, o yıllarda diğer ülkelerdeki reasürans tekeli uygulamalarına ve bunun sigortacılık sektörünün gelişimine olan etkilerine ilişkin ülkeler arası karşılaştırmalı veriler içeren yeni araştırmalar konunun daha derinlikli analiz edilmesine ve literatürün zenginleşmesine önemli katkı sağlayacaktır.

KAYNAKÇA

- IV. Sigorta Semineri (1978). *Sigorta Endüstrisinin Türk Ekonomisindeki Yeri*. Ankara: Sigorta Hukuku Türk Derneği.
- Akalın, B. (1998). *Dünya Reasürans Piyasalarındaki Gelişmeler ve Türkiye’de Reasürans Tekeli Uygulaması*. Marmara Üniversitesi Bankacılık ve Sigortacılık Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul.
- Akat, İ. (1965). *Türkiyede Teknik ve Ekonomik Veçheleri ile Reasürans*. İzmir: İzmir Ticaret Odası Neşriyatı.
- Alanya, Ç. (2002). *Sektörel Durum ve Mevcut sorunlar, Türkiye’de Sigortacılık Sektörünün Sorunları ve Yeni Açılımlar Paneli: 12 Ekim 2001*. İstanbul: İstanbul Ticaret Odası, 19-23.
- Arseven, H. (1967). Sigortanın Tarihçesi ve Geri Kalmışlığımızın Sebepleri. İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası, Prof. Dr. Sabri Ülgener’e Armağan, (43), 415-431.
- Atasagun, E. (1978). *Türkiye’de Sigortacılığın Gerçek Yönü*. İstanbul: Güryay Matbaacılık.
- Atay, F.R. (30 Ocak 1954). Bu Kötü Hatıradan Kurtulalım. *Dünya Gazetesi*. s.1.
- Atay, F.R. (7 Nisan 1954). Bu Tasfiye Niçin Gecikiyor!. *Dünya Gazetesi*. s.1.
- Atay, F.R. (1958). Çankaya. İkinci Cilt. Dünya Yayınları.
- Avcıoğlu, D. (2016). *Türkiye’nin Düzeni (Dün-Bugün-Yarın)*. İstanbul: Kırmızı Kedi Yayınevi.
- Baran, T. F. (1982). *Sigorta ve Reasüransa Bir Yaklaşım*. Ankara: Bizim Büro Basımevi.
- Baydar, V. (1965). *Türkiye’de Reasürans İnhisarı*. İstanbul: İstanbul Matbaası.
- Ekener, H. (1974). *Türkiye’de Mükerrer Sigorta Sorunu ve Bütün Vesaiiki ile Reasürans İnhisarı Davası*. İstanbul: Kaya Basımevi.
- Elveren, A. H. (1996). *Evolution of the Turkish Insurance Sector And the ReInsurance Monopoly*. Ankara: Ekonomik Araştırmalar Genel Müdürlüğü.
- Erederdi, H. C. (1983). *Reasürans*. İstanbul: Erkent Ofset.
- Erederdi, H. C. (1998). *Sigortacılığımızın Tarihi*. İstanbul: Commercial Union.
- İstanbul Ekspres. (16 Şubat 1954). *Türkiye’de Reasürans Muameleleri Üzerinde Mütalâa*. s.4,7.
- Kocataşkın, I. (1990). *Dünya’da ve Türkiye’de Sigorta ve Reasürans Tarihçesine Kısa Bir Bakış*. İstanbul: Lebib Yalkın Yayınları.
- Koraltürk, M. (2011). *Erken Cumhuriyet Döneminde Ekonominin Türkleştirilmesi*. İstanbul: İletişim Yayınları.

- Millî Reasürans T.A.Ş. Esas MukaveleNamesi* (1958). İstanbul: Kâğıt ve Basım İşleri A.Ş.
- Millî Reasürans T.A.Ş. İdare Meclisi Raporu* (1934). Altıncı Hesap Senesi.
- Millî Reasürans T.A.Ş. İdare Meclisi Raporu* (1935). Yedinci Hesap Senesi.
- Millî Reasürans T.A.Ş. İdare Meclisi Raporu* (1938). Onuncu Hesap Senesi.
- Moralı, N. (1976). *Mütarekede İzmir: Önceleri ve Sonraları*. İstanbul: Tekin Yayınevi.
- Müezzinoğlu, E. (2017). 1921-1925 Yılları Arasında Ahmet Şükrü Bey'in Kocaeli'deki Faaliyetleri. *Uluslararası Çoban Mustafa Paşa ve Kocaeli Tarihi-Kültürü Sempozyumu*. Kocaeli, 1175-1183.
- Neyzi, A. H. (2005). *Benim Sigortacılarım – 1*. (2. Bs.). İstanbul: Cem Yayınevi.
- Nomer, C., Yunak, H. (1998). *Reasürans*. İstanbul: Ceyma Matbaacılık.
- Nomer, C. (1984). *Türkiye'de Reasürans Tekeli*. Sigorta Hukuku Dergisi, II (1-2)'den ayrı basım, Ankara: Olgaç Matbaası.
- Onat, S. (1974). *Türkiye'de Reasürans Tekeli*. İstanbul: T.C. Ticaret Bakanlığı Sigorta Murakabe Kurulu Yayınları.
- Özger, Y. (2018). Geç Osmanlı Döneminde Kurulan Bir Sosyal Güvenlik Şirketi: İttihâd-ı Millî Sigorta. *Tarih Okulu Dergisi*, 11 (XXXVII-2), 656-680.
- Pfeiffer, C. (1992). *Reasüransa Giriş*. İstanbul: Kölniche Rückversicherung & Destek Reasürans.
- Resmî Gazete. (19 Mart 1929), Sayı:1145. (2 Nisan 1929), Sayı:1157. (13 Temmuz 1929), Sayı: 1240. (1 Nisan 1978), Sayı:16246. (28 Aralık 1979), Sayı:16853. (16 Ekim 1991), Sayı:21023. (30 Aralık 2001), Sayı:2001/3480 (Mükerrer).
- Sergici, E. (2001). *Türklerin Tarihi ve Sigortacılık*. İstanbul: EGS Sigorta Yayınları.
- Sertel, V. (30 Ağustos 1944). Millî Bir Sigorta Şirketimiz: İttihâd-ı Millî Türk Sigorta Şirketi. *İktisadi Yürüyüş*, 112. Sayı İlavesi: Sigorta Özel Sayısı, 66-67.
- Sigorta Rehberi (1942). İstanbul: Kâğıt ve Basım İşleri A.Ş.
- TBMM Zabıt Ceridesi (25.06.1927). Devre:2, İçtima:4, Cilt:33, 82. İnikat.
- Toprak, Z. (2010). *Geçmişten Geleceğe Anadolu Sigorta*. İstanbul: Anadolu Sigorta Yayını.
- Toprak, Z. (2009). *Ulusal'dan Küresel'e Millî Reasürans T.A.Ş. ve Türkiye'de Reasüransın Evrimi*. İstanbul: Tarih Vakfı & Millî Reasürans.
- Tuncer, S. (1983). Türkiye'de Sigortacılığın Gelişmesini Önleyen Amiller. *Türkiye'de Sigorta Kesiminin Ekonomik Gücü ve Gelişmesi Paneli*, İstanbul, 31-55.
- Türk Ekonomisi Dergisi (Eylül 1953), *Millî Reasürans Şirketinin Kuruluş ve Faaliyeti*. 11 (123), 268-272.

- Ulutekin, H. (1986). Türkiye’de Sigortacılığın Gelişimi ve Geliştirme İmkânları. *Türk Sigortacılığının Geliştirilmesi Semineri: 22 Eylül 1986*, İstanbul Ticaret Odası, 15-34.
- Uras, G. (1978). Kalkınma Planları ve Yıllık Programlarda Gönüllü Sigorta Sistemi. IV. *Sigorta Semineri: Sigorta Endüstrisinin Türk Ekonomisindeki Yeri: 15-16 Mayıs 1978*, Ankara, 119-123.
- Uras, G. (1969). *Mükerrer Sigorta (Reasürans) İnhisarı Sorunu*. T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı.
- Uras, G. (1966). *Türkiye’de Sigorta Sorunu*. T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı.
- Yarın. (13 Mart - 6 Nisan 1930). *Piyos Efendi Kimdir, Millet Zararına Nasıl Para Kazanmaktadır*. s.3.
- Yazıcı, B. (1992). *Benden Bu Kadar*. İstanbul: Halk Reasürans A.Ş.
- Yazıcı, B. (11 Şubat 1990). Pazar Sohbeti: Türkiye Sigortacılıkta Dünyanın En Geri Ülkesi. *Sabah*, (7,17).
- Yazıcı, B. (1990a). Sigortacı Olarak Bilinmeyen Rabbani Tunaman?. *Sigorta Dünyası*, Ocak-Şubat, 31 (360), 10-13.
- Yazıcı, B. (1990b). Sigortacılığımızın Öyküsü: Bu Gecikme Neden?. *Sigorta Dünyası*, Ekim, 31 (368), 36-37.
- Yazıcı, B. (1990c). Sigortacılığımızın Öyküsü: Bu Gecikme Neden?. *Sigorta Dünyası*, Kasım, 32 (369), 28-30.
- Yazıcı, B. (1990d). Sigortacılığımızın Öyküsü: İnsan Olarak, Bilinmeyen Rabbani Tunaman, *Sigorta Dünyası*, Mart, 31 (361), 14-16.
- Yazıcı, B. (1990e). Sigortacılığımızın Öyküsü: Reasürans, *Sigorta Dünyası*, Eylül, 31 (367), 28-29.
- Yenel, H. M. (1953). *Sigorta Endüstrimize Ait Etüdler*. İstanbul: İstanbul Matbaacılık.
- Yıldız, B. (2015). *Sigortacılığın Duayeni David Kohen: Sigortacı Bir Ailenin Beş Nesillik Serüveni*. İstanbul: Literatür Yayınları.
- 865 Sayılı Ticaret Kanunu. 29.5.1926.
- 1149 Sayılı Sigorta Şirketlerinin Teftiş ve Murakabesi Hakkındaki Kanun. 26.6.1927.
- 1173 Sayılı Sigorta Şirketlerinin Teftiş ve Murakabesi Hakkındaki Kanuna Müzeyyel Kanun. 26.6.1927.
- 1160 Sayılı Mükerrer Sigorta Hakkında Kanun. 25.6.1927.
- 7397 Sayılı Sigorta Şirketlerinin Murakabesi Hakkında Kanun. 21.12.1959.

