

İKTİSAT VE MALİYE

TÜRKİYE'DE SOSYAL SİGORTALARIN GELİŞME TEMAYÜLLERİ

Doç. Dr. Cahit TALAS

GİRİŞ :

Türkiye'de, sosyal sigortalar uzun bir maziye sahip değildirler. Sosyal Sigortalar 1946 yılından sonra memleketimizde doğmağa başlamışlardır.

Bir çok sebepler bu gecikmeyi izah edebilir. Filhakika bugünkü manasiyle sosyal sigortaların 1883 tarihinde Bismark Almanyasında vücut bulup oradan diğer Avrupa memleketlerine yayıldığını hatırlarsak bizdeki gecikmeyi hangi sebeplerle izah etmek mümkündür? Şüphesiz memleketlerin sosyal politikaları ve bu politika içinde sosyal sigortalar, iktisadî ve siyasî bünyeye sıkı bir şekilde bağlıdırlar. Ekonomisi derin bir surette iptidaî ve ziraî bir karakter taşıyan, ziraî hayatı henüz gelişmemiş ve binnetice, hemen yegâne gelirleri ücretten ibaret olan işçi sınıfının doğmadıkları cemiyetlerde, sosyal sigortalar bir içtimaî ve iktisadî zaruret olarak belirmezler. Çünkü, ziraî cemiyetlerde henüz geniş bir işçi sınıfı teessüs etmemiştir. Fert, aile içinde kalmaktadır. Müstakil bir iktisadî hürriyet iktisap etmemiştir. Çok zamanlar bizzat arazi sahibidirler. Bu durumda olmıyanlar, daha açık bir ifade ile esir vasfında bulunanlar da birbirleriyle temas halinde değildirler. Aynı çalışma şartlarının ve hayat seviyesinin yarattığı sınıf ve mukadderat birliği şuuru doğmamıştır. Çünkü herbirinin çalışma şartı, yaşama seviyesi, çalıştığı iktisadî ünite içindeki yeri başkadır. Bütün bunlar ve bunlara inzimamen ziraî sektörün çok dağınıklığı ve bu sektörde çalışanların durumlarının tesbitinin fevkalâde güçlükler azretmesi dolayısıyla sosyal sigortalar, bu vasıftaki cemiyetlerde kolaylıkla doğup gelişemezler. Bu sebepten ötürüdür ki, ileri ve sanayileşmiş memleketlerde dahi, sosyal sigortaların tatbikatı evvelâ sınaî ve ticarî sektörde başlamış, ve muayyen bir devrenin geçmesinden sonra sosyal sigortaların bazı kolları ziraî sektördeki çalışmalara tatbik olunmuştur.

Memleketimizi bu yönden mütalâa ettiğimiz zaman ne görmekteyiz? Türkiye büyük ölçüde iptidaî maddeler istihsal eden ve bunları işlemek

imkânından mahrum bir durumdadır. Bu durum en iyi şekilde, muhtelif iktisadî faaliyetlerin millî gelir içindeki hisseleri ile ortaya çıkmaktadır. Aşağıdaki tabloda görüleceği üzere 1955 yılında dahi sınaî faaliyetlerin millî gelir içindeki hissesi % 15,1 dir.

(Tablo (1))

İSTİHSAL SEKTÖRLERİNİN CARİ FİYATLARLA MİLLÎ GELİR İÇİNDEKİ NİSBETİ

(İstihsal Âmilleri Fiyatlarıyla)

SEKTÖRLER VE TOPLAM	1938	1948	1949	1950	1951	1952	1953	(**)	(*)
								1954	1955
1 — Ziraat	47.4	53.2	47.3	49.9	52.0	49.8	49.2	40.1	42.7
a) Çiftçilik	46.0	52.0	46.1	48.8	50.9	48.6	48.1	39.0	41.7
b) Ormancılık	1.1	1.0	1.0	0.9	0.9	0.8	0.8	0.8	0.6
c) Balıkçılık	0.3	0.2	0.2	0.2	0.2	0.4	0.3	0.3	0.4
2 — Sanayi	12.5	10.5	12.7	12.2	11.7	12.0	12.5	12.5	15.1
a) Madencilik	1.0	0.9	1.2	1.2	1.3	1.4	1.3	1.3	1.1
b) İmalât Sanayii	11.1	9.4	11.2	10.7	10.1	10.3	10.9	13.5	13.6
c) Elektrik, Havagazı, Su	0.4	0.2	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.4	0.4
3 — İnşaat Sanayii	4.7	3.2	3.7	3.6	3.6	4.2	4.7	5.8	5.2
4 — Ticaret	10.2	10.9	10.2	10.6	10.1	10.6	11.2	12.2	12.1
5 — Ulaştırma	5.8	4.6	6.3	5.3	5.2	6.4	5.9	7.0	6.3
6 — Malî Müesseseler	1.9	1.4	1.7	1.7	2.0	2.0	2.1	2.7	2.9
7 — Serbest Meslekler ve Hizmetler	4.1	3.7	4.1	3.9	4.1	4.1	3.7	4.3	4.3
8 — Mesken Gelirleri	3.2	2.7	3.2	2.8	2.6	2.5	2.4	3.2	3.0
9 — Devlet Hizmetleri	10.4	10.0	11.0	10.2	8.9	8.7	8.5	9.8	8.7
10 — Dış Âlem Geliri	-0.2	-0.2	-0.2	-0.2	-0.2	-0.3	-0.2	-0.3	-0.3
11 — SÂFİ MİLLÎ HASILA (MİLLÎ GELİR) (İstihsal Âmilleri Fiyatlarıyla)	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Bu tablonun uzun boylu tefsire ihtiyacı yoktur. Türkiye 1955 yılında da ziraî karakterini geniş ölçüde muhafazaya devam etmektedir. Aynı müşahedeyi muhtelif sektörlerde çalışan nüfus bakımından da yapmak mümkündür. Aşağıdaki tabloda bu durum görülmektedir.

(*) İlk muvakkat tahminler

(**) Son muvakkat tahminler

(Tablo) (1)

İktisadî Faaliyet Ana Grupları İtibariyle Nüfus

(% 10 örnekleme tahminlerine göre)

1955

İktisadî Faaliyet Ana Grupları	Erkek	Kadın	Toplam
15 ve daha yukarı yaştaki nüfus			
Ziraat, ormancılık, avcılık, balıkçılık	4 340 977	4 976 604	9 317 581
İstihraç sanayii (maden istihracı, taş ocakları)	56 812	830	57 642
İmalât sanayii	604 280	121 823	726 103
İnşaat sanayii	193 135	1 790	194 925
Elektrok, gaz, su istihsalı ve tevzii sanayii	12 778	340	13 118
Ticaret, banka, siogrtta ve gayri-menkul satışları (toptan ve perakende)	311 519	14 428	325 947
Nakliyat, ambarlama ve muhaberat Hizmetler	172 198	5 199	177 397
İyi tayin edilemeyen gayri muayyen faaliyetler ve bilinmeyenler	449 821	61 582	511 403
	671 771	42 565	714 336
Faal nüfus toplamı	6 813 291	5 225 161	12 038 452
Gayri faal nüfus	395 988	2 063 998	2 459 986
0—14 yaşındaki nüfus	5 039 125	4 584 215	9 623 340
Genel toplam	12 248 404	11 873 374	24 121 778

Bu kısa izahlarla memleketimizde sosyal sigortaların ne için geç te-essüs yoluna girdiğinin iktisadî sebeplerini ortaya koymaya çalıştık. Şimdi biraz da sınaî faktör üzerinde duralım.

Yukarıda, bir memleketin sosyal politikasının sıkı bir şekilde o memleketin siyasî rejiminin karakterine bağlı olduğunu söyledik. Gerçekten memleketlerin sosyal politika tarihleri tetkik olunduğu zaman görülmektedir ki, sosyal politika, memleketlerin rejimleri demokrasi prensiplerini benimseme derecelerine muvazi olarak gelişmektedir.

Genel olarak İngiltere sosyal politikanın vatanı olarak kabul olunur. Zira ilk sosyal politika kanunları bu memlekette doğmuştur. Bu hâdiseyi yalnız iktisadî faktörle izah etmek mümkün değildir. Birinci sınaî inkılâbın İngiltere'de doğmuş ve inkişaf etmiş olması ve bu hâdisenin vücut verdiği ağır, gayri insanî ve anormal çalışma şartları, yalnız başına İngiltere'nin sosyal politikanın vatanı olmasını izah etmez. İngiltere'de Birinci sınaî inkılâp doğup gelişmeğe başladığı yıllarda, bu memleket demokrasi prensiplerini benimsemiş ve parlâmenter sistemi de müessesesele-

ri arasında tesis etmişti. İşte bu faktör iktisadî faktör ile birleşince, İngiltere'nin, ne için sosyal politika kanunlarına vücut veren memleket olduğu hâdisesi izah olunabilir. Zira demokrasiler serbest seçimlere dayanırlar. Sanayileşmiş ve binnetice sınıf ve menfaat birliği şuuruna malik büyük işçi kütlelerinin vücut bulduğu yerlerde rey hakkına sahip işçiler seçimlerde geniş ölçüde rol oynarlar. Bu durumu bilen siyasî partiler, programlarında sosyal politikaya geniş yerler ayırırlar. Bugün en muhafazakâr partilerin bile sosyal politika gelişmelerine verdikleri önem, yalnız fikirlerde vukua gelen tahavvüllerle değil, fakat aynı zamanda bu olayın tesirleri ile birlikte mütalâa olunarak izah olunabilir. (2)

Bu müşahede ve tesbit yalnız İngiltere için bahis konusu değildir. Tetkiklerimizi İsviçre'ye, Fransa'ya, Kuzey memleketlerine intikal ettirdiğimiz zaman aynı olay ve neticelerle karşılaşmaktayız. Filhakika İsviçre'de ilk sosyal politika kanunları Zürih Kantonunda kabul edilmiştir. Çünkü bu kanton üzerinde durduğumuz iki faktörün de, diğer kantonlardan önce tesiri altına girmiştir. Zürih, İsviçre'nin en önce ve en fazla sanayileşen kanton olmuştur. Bu kanton aynı zamanda İsviçre'de demokratik prensiplere ilk tatbik sahası açan kantonlar arasında yer alır. Diğer taraftan gene İsviçre'nin bir kantonunda ve 1848 yılında Avrupa'da ilk defa yetişkin işçilerin çalışma müddetlerini tahdit eden bir karar, direkt bir demokras tezahürü olan «Landsgemeinde» halinde toplanan halkın reyile alınmıştır. (3) Fransa'da sosyal politika ancak Üçüncü Cumhuriyetin ilânından sonra, yani demokratik prensiplerin benimsenmesini müteakip gelişmeye başlamıştır.

Bu müşahede ve tesbitler içinde ilk modern sosyal sigortaların vücut bulduğu Bismark Almanyasının durumunu izah güç görünebilir. Fakat böyle bir güçlük ancak zahiri olabilir. Zira şansöliye Bismark sosyal sigortaları Almanya'da tesis ederken bunları diğer partilerle ve hususiyile Sosyalist Partisiyle mücadelede bir vasıta olarak kullanmak, başka bir ifade ile işçilerin reylerini ve müzaheretini kendi tarafına çekmek gayesini de götmüştür. Şu hald burada da prensiplerin teyidini müşahede etmek mümkündür. Msalleri uzatmıyalım.

Bu ikinci faktörün memleketimiz içindeki müşahedesini de, yukarıda kısaca belirttiğimiz tarihî olaylara tetabuk etmektedir. Gerçekten Türkiye'nin sosyal politikasının tarihi tetkik olunduğunda görülür ki gelişme, hususiyile 1945 yılından sonra başlamıştır. Bu tarih memleketimizde

(2) Paul Mantoux. — Le revolution industrielle au XVIII e siècle, essai sur les commencements de la grande industrie moderne en Angilterre, Paris, 1906

(3) Antony Babel — Législation du travail en Suisse, Genève, 1925.

çok partili bir siyasî sistemin ve demokratik prensiplerin benimsenme gayretlerinin başlangıcıdır. Çalışma Bakanlığı 1945 yılında kurulmuş, İşçi Sigortaları bu devrenin başlangıcında ele alınmış iş ve işçi bulma, bir âmme hizmeti olarak 1946 yılında vücut bulmuş, sendikaların kurulması aynı yıl içinde hukuken mümkün olmuştur. Burada 1945 yılından sonraki bütün sosyal politika gelişmelerini tâdat etmek niyetinde değiliz. Bunların herbiri ayrı bir etüdün mevzuunu teşkil edebilir. Verdiğimiz bir kaç misal, memleketimizde de demokrasi prensiplerinin gelişmesine muvazi olarak sosyal politikanın inkişaf ettiğini vazih olarak göstermektedir. Hâlen memleketimizin belli başlı siyasî partilerinin programları tetkik edildiğinde, bunların herbiri içinde sosyal politikaya geniş yerler verilmiş olduğu da derhal görülür.

Son yıllarda sosyal sigortalar iki istikamette gelişme temayülü göstermektedir. Bu temayüllerden biri sosyal sigorta kolu itibariyle olmakta, diğeri de tatbik sahasının genişlemesi şeklinde tezahür etmektedir.

I. Sosyal Sigorta Kolu İtibariyle. — Bu sahada henüz esaslı bir adım atılmış değildir. Yalnız 1949 tarihli İhtiyarlık Sigortası Kanunu içine serpiştirilmiş hükümler derlenip toplanarak ve biraz da islâh olunarak kodifiye olunan İhtiyarlık Sigortası Kanunu ile birlikte 4 Şubat 1957 tarihinde Malûliyet, İhtiyarlık ve Ölüm Sigortaları Kanunu kabul olunmuştur. Kanunun isminden de anlaşılacağı üzere yeni iki sigorta kolu ihdas olunmuştur. Bunlar malûliyet ve ölüm sigortalarıdır. Fakat bunlar sosyal sigortalarımız bakımından tam bir yenilik sayılmamalıdır. Zira biraz önce temas ettiğimiz üzere bu iki sigorta kolu, esasen daha önce İhtiyarlık Sigortası içinde nisbeten dağınık hükümler halinde derpiş edilmiştir. Şimdi bu iki sigorta ile alâkalı hükümler kısaca gözden geçirelim.

1. Malûliyet Sigortası. — Genel olarak malûliyet, bir hastalık yahut beden veya ruhî bir kifayetsizlik neticesinde, bir kimsenin devamlı bir bir şekilde çalışma kudretini kaybetmesi halidir. Umumî bir sosyal güvenlik rejimi içinde, malûliyet tarifi, yalnız bedenî malûlyeti hesaba katmamalıdır. Aynı zamanda malûliyetin iktisadî neticelerini de gözönünde tutmalıdır. Başka bir deyimle, malûliyet ödeneğinin tesbitinde yalnız bedenî durum değil kazancın kaybı yahut azalma derecesi nazara alınmalıdır. (4) 6900 sayılı Kanunu bu yönden mütalâa ettiğimiz takdirde oldukça kifayetsiz olduğunu tesbit edebiliriz. Evvelâ malûliyet çok basit bir şekilde ve yalnız bedenî bakımdan tarif olunmaktadır. Kanunun 4

(4) B.I.T. — Les problèmes du travail en Turquie, Genève, 1950, S. 101

üncü maddesine göre, «Çalışma gücünün en az üçte ikisini kaybettiği usulen anlaşılan sigortalılar malûliyet sigortası bakımından malûl sayılır». Bu tarif birçok bakımlardan tenkide mütehammildir. Evvelâ malûliyeti yalnız bedenî bakımdan mütalâ eder görünmektedir. Zira tarifte ruhî bakımdan hasıl olabilecek ve kazanç kabiliyeti üzerinde müessir malûliyetin de kastedilip edilmediği vazıh olarak anlaşılmamaktadır. Diğer taraftan malûliyet hali, çalışma gücünün en az üçte ikisinin kaybında bahis mevzuudur. Bu ölçünün güçlüğü üzerinde durmaksızın derhal ilâve edelim ki bazan çok daha az vahim malûliyet halleri, kazancın geniş ölçüde ziyanı mucip olabilir. Bu bakımdan 4 üncü maddenin son fıkrasında bahis konusu edilen nizamnamenin koyacağı prensip ve ölçüler büyük bir önem taşıyacaktır.

A. Malûliyet Aylığı. — Malûliyet Sigortası, sigortalıya iki türlü menfaat sağlamaktadır. Bunlar malûliyet aylığı ile toptan ödemelerdir.

Malûliyet aylığından faydalanabilmek için :

— Çalışma gücünün en az üçte ikisini kaybetmiş olmak,

— En az on beş yıldanberi sigortalı bulunmak,

— En az 3000 günlük sigorta primi ödemiş olmak, şarttır (Mad. 5).

Bu şartları haiz bulunanlardan, geçindirmekle mükellef kimseleri bulunan sigortalılara, sigortalılık süresince ödedikleri sigorta primlerinin hesabına esas tutulan ortalama yıllık kazançların % 50 si, geçindirmekle mükellef kimsesi bulunmayanlara da % 35 i nisbetinde yıllık malûliyet geliri bağlanır.

Başka birinin devamlı bakımına muhtaç durumda malûl olan sigortalılara, ortalama yıllık kazançlarının % 60 ı nisbetinde yıllık malûliyet geliri bağlanabilmektedir. (Mad. 6)

Ancak yukarıdaki birinci ve ikinci şartlardan birini veya ikisini yerine getirmemiş olmakla beraber, sigortalılık süresi 5-20 yıl olan, ve her sene için ortalama olarak en az 150 günlük sigorta primi ödemiş bulunan sigortalılara da malûliyet aylığı bağlanabilir.

Malûliyet aylığı, yıllık malûliyet gelirinin on ikide biridir.

B. Toptan Ödeme. — Kanun malûliyet aylığından gayri bir de toptan ödeme derpiş etmiştir. Filhakika 9 uncu maddeye göre «çalışma gücünün en az üçte ikisini kaybettiği usulen anlaşılan ve malûliyet veya ihtiyarlık aylığı bağlanmasına hak kazanmayan sigortalılara kendilerinin ve işverenlerinin ödedikleri sigorta primlerinin toplamı toptan ödeme şeklinde verilir.»

2. Ölüm Sigortası. — Bu sigorta ölen sigortalının bakmakla mükellef bulunduğu ve kendisine muhtaç geride kalmış kimselerin geçinmelerini sağlamak gayesini güder. Geride kalanlara, hususiyle karı ve çocuklara yapılacak ödemelerin seviyesi tabiatıyla imkânlarla bağlı kalacaktır.

A. Sağlanan Menfaatlar. — Kanun ölüm sigortasında sağlanan menfaatları şöyle tesbit etmiştir :

— Ölen sigortalının eşine, çocuklarına, ana ve babalarına aylık bağlanması ;

— Ölen sigortalı için ailesine cenaze masrafı karşılığı verilmesi, (Madde 18).

B. Yerine getirilmesi gereken şartlar. — Malûliyet aylığının bağlanmasında olduğu gibi, ölen sigortalının geride kalanının, yani karısının, çocuklarının, ana ve babasının hak sahibi olabilmeelri için bazı şartların tahakkuk etmesi lâzımdır. Malûliyet, ihtiyarlık, ve ölüm sigortaları kanunu bu şartları şu suretle tesbit etmiştir:

— Malûliyet veya ihtiyarlık aylığı bağlandıktan, yahut yazılı olarak mürecaat edip malûliyet veya ihtiyarlık aylığı bağlanmasına hak kazandıktan sonra ölmüş olmak;

— Ölüm tarihinde, en az 15 yıldanberi sigortalı bulunan ve en az 3000 günlük sigorta primi ödemiş bulunmak;

— Ölüm halinde sigortalılık süresi 5-20 yılı olan ve her sene için ortalama olarak en az 150 günlük sigorta primi ödemiş olmak (Madde 19).

Şu halde bu üç şarttan birinin tahakkuku halinde sigortalının geride kalanlarına kanunda tesbit olunan nisbetler dahilinde aylık bağlanır.

C. Bağlanacak aylığın tesbiti. — Sigortalının ölümü halinde, hak sahibi kimselerine bağlanacak aylığın tesbitinde esas tutulacak şartlar kanununun 20 inci maddesinde belirtilmiştir. Buna göre,

— Sigortalıya bağlanmış olan veya bağlanmasına hak kazanmış bulunduğu aylık ;

— En az 15 yıldanberi sigortalı bulunan ve en az 3.000 günlük sigorta primi ödemiş olan sigortalıların, sigorta primi hesabına esas tutulan ortalama yıllık kazançlarının % 50 si üzerinden hesaplanacak yıllık gelirin on ikide biri,

— Sigortalılık süresi 5 - 20 yılı olan ve her sene için ortalama olarak en az 150 günlük sigorta primi ödemiş bulunan sigortalılara sigorta

primi hesabına esas tutulan ortalama yıllık kazançlarının % 50 sinden, sigortalılık sürelerinin 20 yıldan eksik, her tam senesi için % 1 indirme yapılmak suretiyle hesaplanacak yıllık gelirin on ikide biri;

Esas tutulacaktır.

Sigortalıların 60 tan yukarı yaşlarda ölümleri halinde yukarıdaki ikinci ve üçüncü kaidelere göre hesaplanacak günlük gelir miktarları, 60 yaşından sonra doldurmuş buldukları her tam yaş için % 1 artırılmak suretiyle tesbit olunacaktır.

Ç. Hak sahiplerine bağlanacak aylığın nisbeti. — Sigortalının aylık geliri yukarıdaki esaslara göre tesbit olunduktan sonra hak sahiplerine bağlanacak aylıkların nisbeti kanunda belirtilmiştir. Bu nisbetler, hak sahibinin ekonomik durumundan ziyade ölen sigortalıya yakınlık derecesine göre bağlanmıştır. Nisbetler şöyledir:

— Dul kariya ve çalışamıyacak durumda bulunan malûl kocaya ölen sigortalının aylığının % 50 si,

— Çocukların herbirisine aynı aylığın % 25 i,

— Hem anasız, hem babasız çocuklara aylığın % 40 ı.

Çocuklara bağlanan aylık 18 yaşına kadar, yüksek tahsil yapmakta ise 25 yaşına kadar devam edebilir. Evlât edinilmiş ve nesebi düzeltilmiş çocuklar da aynı haklardan faydalanırlar.

Hak sahibi eş ve çocuklara bağlanacak aylıkların yıllık toplamı sigortalıya ait aylığın yıllık tutarını geçemez. Bu haddin aşılması için gerekirse eş ve çocukların aylıklarından aralarındaki nisbet gözetilerek indirmeler yapılabilir.

Ana ve babaya gelince, bunlara aylık bağlanabilmek için bazı şartlar tahakkuk etmelidir. Şöyle ki :

— Ana ve babanın geçiminin ölen sigortalı tarafından sağlandığı tevsik olunmalıdır.

— Ölen sigortalının eşine ve çocuklarına bağlanan aylıkların toplamı sigortalıya ait aylıktan az olmalıdır.

Bu suretle artan kısım ana ve babaya eşit hisseler halinde aylık olarak bağlanır. Ancak, bunların her birinin hissesi sigortalıya ait aylığın % 25 ini geçemez.

D. Toptan Ödeme. — Burada da toptan ödeme yapılması derpiş olunmaktadır. Eğer hak sahiplerinin hisseleri yukarıda belirtilen şartları yerine getirmemiş ve binnetice aylık bağlanmasına hak kazanma-

mışlarsa kendilerine toptan ödeme yapılır. Bilindiği üzere toptan ödeme, sigortalının ve işverenin ödemiş oldukları primlerin hak sahiplerine iadesidir.

Toptan ödemelerde nisbetler şöyledir :

— 18 yaşını doldurmamış ve evlenmemiş veya 18 yaşını doldurmuş olup da çalışamıyacak durumda malûl çocuklarından her birine % 25.

— Sigortalının ölümü ile hem anasız, hem babasız kalan çocukların her birine % 40.

Bunda da evlât edinilmiş ve nesebi tashih olunmuş çocuklar aynı haklardan istifade ederler. Diğer taraftan hak sahibi eş ve çocuklara yapılacak toptan ödemelerin toplamı, sigortalıya yapılacak toptan ödeme miktarını geçemez.

Sigortalının ölümü halinde, eşine ve çocuklarına yapılacak toptan ödemelerin toplamı, toptan ödenecek miktardan dûn bulunduğu takdirde artanı eşit hisseler halinde geçimi sigortalı tarafından sağlanan ana ve babaya verilir. Ancak bunların her birinin hissesi % 25 i geçemez.

3. Finansman. — Yeni malûliyet, ihtiyarlık ve ölüm sigortaları kanunu ile % 3 nisbetinde bir prim artışına şahit olmaktadır. Filhakika eski ihtiyarlık sigortalının prim nisbeti % 8 olduğu halde yeni kanunla bu nisbet % 11 e çıkarılmıştır. Bunun % 5 i işçiler % 6 sı işverenler tarafından ödenecektir. Şu halde işçiler bakımından artış % 1, işverenler bakımından % 2 dir. Yeni hizmetlerin karşılığı olmak üzere böyle bir ayarlamaya şüphesiz lüzum vardı. Ancak mesele primlerin inikâsı hâdisesi muvacehesinde üzerinde durulmaya değer. Filhakika esas bahis konusu olması lâzım gelen konu, primlerin seviyesi değil bunların nihaî olarak kimin tarafından ödendiğidir. Burada muhtelif faktörler rol oynar. Tarafların kollektif müzakere kudreti, memleket içindeki yekûn talep seviyesi, istihdam durumu, pazarda rekabet ve inhisar vaziyeti gibi (5). Burada meselenin nazari münakaşasını yapmadan kısaca memleketimizdeki durumu gözden geçirelim.

Memleketimizde işverenler işçilere nazaran müzakere kudreti ve kabiliyeti bakımından daha avantajlı durumdadırlar. Gerçekten işçilerin işverenler karşısında eşit müzakere kudretine sahip olabilmeleri için grev hakkı ile desteklenen kuvvetli sendikalara malik olmaları lâzımdır. Zira münferit işçi her zaman ve her yerde işveren karşısında zayıf durumdadır. Şu halde bizde işçiler sendikalar halinde yeter derecede teşki-

(5) Paul Durand. — La politique contemporaine de securité sociale, Paris. 1953, S. 241 ve devamı.

lâatlanmak imkânına sahip olmadıklarından ve grev hakkının da tanınmamış bulunmasından ötürü, işçi ve işveren münasebetleri geniş ölçüde ferdî plân üzerinde cereyan etmektedir. Binaenaleyh ücretlerin tesbiti daha ziyade işverenlerin arzu ve iradeleri dahilinde cereyan etmektedir. Bu takdirde işverenler, ödemek mecburiyetinde oldukları primleri nihaî olarak ücretlere inikâs ettirebilirler.

Diğer taraftan muhtelif sebeplerden ötürü istihdam seviyesi memleketimizde mevcut iş gücüne çalışma imkânı sağliyamamaktadır. Filhakika nüfus her yıl % 3 nisbetinde artmaktadır. Yıllık faal nüfus artışı 200.000 civarındadır. Ne ziraî ne de sınaî sektörde her yıl bu miktar nüfusa çalışma imkânı sağlayabilecek yatırım yapılamamaktadır. Artık kronik hale gelmiş olan tediye muvazenesi açığı ham madde ve yedek parça ithali güçlüğü yarattığından, mevcut sanayiinde tam randımanla faaliyetini engellemektedir. Binaenaleyh, kalifiye iş gücü dışında iş arzı iş talebine nazaran boldur. Bu durumda nihaî olarak sosyal sigorta prensiplerinin işçi ücretlerine inikâs ettirilmesini kolaylaştırmaktadır.

Nihayet enflasyon halinin yarattığı talep fazlalığı primlerin maliyete ilâvesi suretiyle kolayca müstehlike intikal ettirilebilmesine imkân vermektedir.

Görülüyor ki fiilî olarak sosyal sigortaların yükünün büyük kısmını işçiler üzerinde kalması için birçok sebepler mevcuttur. Bu bakımdan prim nisbetleri artırılmadan önce etraflı araştırmalara ihtiyaç vardır, ve gene bu bakımdan sosyal sigortaların finansmanına devletin iştirâki kaçınılması mümkün olmıyan bir zaruret olarak ortaya çıkmaktadır.

II. Tatbik sahası itibarıyla

Bilindiği üzere memleketimizde sosyal sigortalar 1952 yılına kadar yalnız İş Kanununun tatbik olunduğu işyerlerindeki işçi ve müstahdemleri kapsamakta idi. Bu hal, bir taraftan derin bir sosyal adaletsizliğe münceer olmakta, bir kısım işçileri tamamıyla himaye dışında bırakmakta, diğer taraftan sosyal sigortalara tâbi olanlarla olmıyanlar arasında rekabet eşitsizliği doğurmakta idi. (6) Bu hâdiseler üzerinde durmıyacağız.

1. Kanun yolu ile

Sosyal sigortaların tatbik sahasının, İş Kanununun tatbik sahasından ayrılması 1952 yılında, Basın mesleğinde çalışanlarla çalıştırılanlar arasındaki münasebetlerin tanzimi bakımındaki 5453 sayılı Kanunla ol-

(6) B.K.Cahit Talas. — İctimaî İktisat Dersleri, Ankara 1955, S. 423-425.

muştur. Bu kanunun tatbik sahası içine giren ve gazeteci tâbiriyle tavsif edilen kimseler mevcut sosyal sigortanın şümulü dahiline alınmışlardır. (Mad. 23). 1954 yılında tedvin olunan 6379 sayılı Deniz İş Kanunu, sosyal sigortaları deniz işçilerine de teşmil etmiştir. Görülüyor ki 1952 yılında ve ondan sonra kabul olunan kanunlar sosyal sigortaların tatbik sahasını genişletmektedir.

2. Kararname yolu ile

Bu genişletme başka bir yoldan da cereyan etmektedir. Filhakika İş Kanununun 5518 sayılı Kanunla değiştirilen 2 nci maddesinin (C) fıkrasına göre Bakanlar Kuruluna, tatbik sahasını genişletmek yetkisi tanınmıştır. Bu yetkisine istinaden Bakanlar Kurulu, biri 1952 de diğeri 1956 yılında olmak üzere iki karar almış ve İş Kanununun tatbik sahasını nüfusu 50 bin ve daha yukarı şehirlerde günde en az dört ve en çok dokuz işçi çalıştıran işyerine teşmil etmiştir. Hangi iş kollarının bu teşmil içine girdiği Bakanlar Kurulu kararına bağlı bir cetvelde gösterilmiştir.

Görülüyor ki sosyal sigortaların tatbik sahası muhtelif şekiller altında genişlemektedir.

3. Yeni bir tasarı

Sosyal Sigortaların tatbik sahasını İş Kanununun tatbik sahasından ayırmak ve genişletmek maksadıyla hazırlanan bir kanun tasarısı B. M. Meclisinin tetkikine sunulmuş bulunuyor. Tasarının gerekçesinde sosyal sigortaların bugünkü tatbik sahası belirtildikten sonra şöyle denilmektedir:

«Bu hal sigortaya tâbi olan ve olmıyan işyerlerinde çalışanlar arasında sosyal adalet ve sosyal emniyet bakımından uygun olmıyan bir ayrılık husule getirmekte, ayrıca sigortaya tâbi olan işyerleri ile tâbi olmıyan işyerleri arasında, maliyet ve ticarî rekabet bakımlarından sigortaya tâbi olmıyan işyerleri lehine bir durum tevhit etmektedir.

İçtimaî ve iktisadî bakımlardan son derece ehemmiyetli bir mahiyet arzeden bu noksanların ortadan kaldırılması, bu meyanda sigortanın şümul sahasına kolayca genişletilmesi, memleketimizde henüz kurulmamış bulunan sosyal sigorta kollarının tesisi ve bu suretle sosyal sigortaların şâmil ve mütekâmil bir hale getirilmesine imkân sağlanması maksadıyla, bu kanun lâyihası hazırlanmıştır.»

Bu gerekçeyi taşıyan tasarı, 1 ve 3 üncü maddeleri ile sosyal sigortaların müstakbel tatbik sahasını tâyin etmektedir. Birinci madde aynen

şöyledir: «Bu kanun ve İşçi Sigortaları Kurumu tarafından uygulanan sigorta kanunları, yapılan işin müddeti ve çalışanlar sayısı ne olursa olsun bu işyerinde 3008 sayılı İş Kanununun muadeli 1 inic maddesindeki işçi tarifine dahil olmak veya bu tarifi dışında kalmak suretiyle çalıştırılanlarla bunların işverenleri hakkında tatbik olunur.» Görülüyor ki maddede sosyal sigortaların tatbik sahasını İş Kanununun tatbik sahasından tamamiyle ayırmakta, işin müddeti, işyerinde çalışanların sayısı, işçinin tarifi bakımlarından tahditleri bertaraf etmektedir. Fakat tasarrufların üçüncü maddesi oldukça büyük işçi kategorilerini tatbik sahası dışında bırakmaktadır. Mezkûr madde de aynen şöyledir:

«Aşağıda yazılı kimseler bu kanun ile Sigorta Kanunlarının tatbikinde sigortalı sayılmazlar:

- a) Ziraat işlerinde çalışanlar (her türlü ziraat sanatlarına ait işlerde, çiftliklerde ve ormanlar içindeki bina, yol, köprü, kanalizasyon, hava hattı ve dekovil inşaatı ve nakliyatı işleriyle fabrika işlerinde, çiftliklerin bünyesinde kurulmuş olup ziraat âletlerini ve parçalarını tamir eden ve işçileri zaman zaman diğer ziraat işlerinde çalıştırılan atelyeler dışında kalan sınaî karakteri galip mahiyetteki her nevi atelyelerde çalıştırılanlar hariç),
- b) Ayni çatı altında birlikte yaşayan bir ailenin fertleri veya hısımları arasında ve aralarında dışardan başka kimse katılmıyarak ev içinde yapılan işlerde çalışanlar,
- c) Ev hizmetlerinde çalışanlar,
- d) İşverenle ayni çatı altında yaşayan ve işverenin işlettiği işyerinde çalışan karısı veya kocası, usulü, fûrû'u ve kardeşleri,
- e) Askerlik hizmetini yapmakta olan mükellefler (6794 sayılı Kanun hükümleri mahfuz kalmak kaydıyla),
- f) Mükellefiyetlerini hususî kanunlarına göre bedenen ifa edenler,
- g) Kanunla kurulu emeklilik sandıklarına aidat ödeyerek bu sandıklar ile ilgilendirilenler,
- h) Resmî meslek veya sanat mekteplerinde tatbiki mahiyette yapılan imalât ve istihsal işlerinde çalışan talebeler ile tahsil süresi içinde öğretim müessesesinin mevzuatına göre işyerinde staj yapan talebeler,
- i) Ceza ve islâh evlerindeki atelye ve imalâthanelerde çalıştırılan mahkûmlar,

j) İşe alıştırma müesseselerinde işe alıştırılanlar (4772 sayılı Kanuna göre daimî işgörmezlik ödeneği alanlardan İşçi Sigortaları Kanununda işe alıştırılmaya tâbi tutulup kendilerine ücret verilenler hariç),

k) Alelumum işveren durumunda olanlar,

1) Kendi nam ve hesabına çalışan ve muayyen bir işyerine bağlı bulunmayan serbest meslek, serbest sanat ticaret erbabı,

Bu istisnalardan bilhasas, hiç olmazsa şimdilik son fıkra üzerinde durmak gerekmektedir. Filhakika serbest meslek, serbest sanat ve ticaret erbabı ekseriya ücretliler kadar sosyal sigortaların himayelerine muhtaç olabilirler. Hattâ böyle bir himaye bazan daha âcil bir karakter arzedebilir. Binaenaleyh teknik bakımdan ziraat işlerine nazaran daha az tatbik güçlüğü arzedan bu kategori meslek erbabının sosyal sigortalar dışında bırakılması fazlasıyla tenkide muhteammildir.

Nüfus istatistiklerine baktığımız zaman şu durumla karşılaşmaktayız. İşçilerin yekûnu 1.672.000 kadardır. Buna mukabil kendi hesabına çalışanların sayısı 3.081.000 dir. Şu halde mesele ciddi olarak bahis mevzuudur. Bu kategoriye dahil kimselerin sosyal sigortalar dışında bırakılması, tatbik sahasının genişlemesine ve bir sosyal güvenlik sistemi karakteri iktisap etmesine mânidir. Bu bakımdan, tasarı B. Millet Meclisinde müzakere olunurken 3. maddenin tesbit eylediği istisnaların yeniden gözden geçirilmesi bizce faydalı olur.
