

SİYASET BİLİMİ VE HUKUK

TÜRKİYE'DE SOSYAL GÜVENLİK VE KARŞILAŞILAN SORUNLAR

Prof. Dr. Cahit TALAS

G İ R İ Ş

I. Sosyal güvenlik sosyal politikanın önemli bir dalıdır. Gelir dağılımında adaleti sağlamaya dönük niteliğinden ötürü, sosyal adaletin gerçekleşmesinde temel araçlardan biri olmuştur. Gelişmekte olan ülkeler, ulusal gelirlerinin artan bir bölümünü giderek sosyal güvenlik harcamalarına ayırma eğilimi göstermektedirler. Bu gereği, adil bir gelir dağılımına ulaşmayı bir amaç olarak benimsemiş olanlar, daha yoğun biçimde duymakta ve yerine getirmektedirler. Böylece, kalkınma çabalarında ekonomik amaçlarla sosyal amaçlar arasında bir denge kurmaya çalışmaktadırlar. Dengesiz kalkınmanın yararsızlığının bilincine erken ulaşarak sağlıklı bir toplum oluşturmaya yönelmiş bulunuyorlar. Gelişmiş ve yüksek düzeyde sanayileşmiş olan ülkelerin çoğu ise, ulusal gelirlerinin yüzde 20'sini aşan bir bölümünü sosyal güvenlik ve sosyal hizmetler harcamalarına ayırarak bir ekonomik ve sosyal refah devleti gerçekleştirmeyi amaçlamaktadırlar. Toplumun her sınıfında, özellikle işçi sınıfında, "yarın" ve gereksinme korkusunu yenerek geleceğin ekonom-sal ve sosyal güvenceisini bir umut olmaktan çıkarıp gerçek yapmaya özen ve dikkat göstermektedirler.

Son elli yıl içinde dünyada sosyal politika gelişmelerinden sosyal güvenlik kadar hızlı bir ilerleme gösteren pek az alan olmuştur. Bunun bir temel nedeni, halkların bilinçlenmiş olması ve toplumun yönetiminde ve gelirin bölüşümündeki etkinliğinin giderek artmasıdır.

Fakat, sosyal politika içinde sosyal güvenlik yalnız bir önemli ve bazı durumlarda (işsizlik gibi) ikincil bir aşamadır. Fizyolojik ve mesleksel riskler dışında, önde gelen aşama, herkese bir gelir sağlanması, bu gelirin hayat pahalılığına karşı korunması ve sağlanan gelirin toplumun olanakları ölçüsünde insanlık onuruna uygun bir düzeyde tu-

tulmasıdır. O halde, her toplum çalışma isteğinde ve yeteneğinde olan bütün insanlarına, mesleklerine ve yeteneklerine uygun ve gelir getirci bir iş, bulmak başka bir deyimle işsizlikle etkin bir biçimde savaşmak zorundadır. Çalışanlara tanınacak bazı haklar ve özgürlüklerle de gelirin (ücretin) adaleti sağlayıcı bir düzeyde oluşmasına katkıda bulunmalıdır. Söz konusu hakların ve özgürlüklerin başında, birbirinden ayrı olarak düşünülmesi mümkün olmayan sendika kurma (Örgütlenme), toplu pazarlık ve toplu sözleşme yapabilme ve sırasında bunları grevle destekleme hak ve özgürlükleri gelir. Demokrasiye inanan bir toplum ilk iki hakkı ve özgürlüğü (örgütlenme, toplu iş sözleşmesi yapma) her hangi bir ayırım yapmaksızın, tüm ücretlilere (memurlar dahil) tanımak durumundadır. Üçüncü hak ve özgürlük (grev) bir bölüm ücretliler için (memurlar gibi) sınırlandırılır ya da tanınmayabilir. Ancak bu durumda ücretler hayat pahalılığına ayarlanmalı ve öteki temel haklar bazı önlem ve mekanizmalarla güvence altına alınmış olmalıdır. Böylece, bu sosyal politika araçlarının katkıları ile de öncetüm çalışanlara insanca yaşama olanağı sağlanarak sosyal güvenliğin ön adımı ve koşulu sağlanmak gerekir. Daha sonrada sosyal güvenliğin klasik önlemleri ve hizmetleri harekete geçirilir. Şu halde, sosyal güvenliği dar ve geniş anlamı içinde incelemek mümkündür. Dar anlamında sosyal güvenlik, çeşitli risklerden ötürü kesilen gelirin yerine yenisini koymak, bazı yükleri (aile ve çocukların yükü) toplumla bölüşmek ve her türlü sağlık önlemlerini oluşturup herkese bir hak olarak sunmaktır. Geniş anlamı içindeki sosyal güvenlik ise, önce herkese, özellikle ücretlilere iş olanağı ve çalışıldığı sürece insanlık onuruna yaraşır bir gelir sağlamak, sonra da, dar ya da klasik anlamın kapsadığı hakları ve hizmetleri yerine getirmektir.

Ancak, sosyal güvenliğin bu geniş anlam ve kapsamı henüz tam yaygınlığını kazanmamıştır. Çoğu kez istihdam ve ücret sorunu bu politikanın ayrı bir dalı olarak düşünülmüştür. Sosyal güvenliğin klasik anlamı ile bütünleşmemiştir. Böyle olmasına rağmen, çağımızın bir özelliği de sosyal güvenlik çağı olmasıdır. Bilindiği üzere sosyal güvenlik çok eski bir ülkünün yeni adıdır. Birinci Sanayi devrimi dünyamıza büyük maddesel olanaklar sağlamıştı. Bunlar başlangıçta sayıları az ülkelerde ve çoğu kez bu ülkelerdeki insanların azınlıkları elinde birikmiş ve yığılmıştır. Fakat zamanla siyasal iktidarın oluşması olayında halkın çoğunluğunun işçi, memur ve tüm az gelirlilerin ağırlıkları etkin bir rol oynamaya başlayınca, refahın bölüşülmesine ve tüm topluma yayılmasına ilişkin önlemler ortaya çıkmış ve ekonomik kalkınma ile sosyal kalkınmanın eşdeğerli olarak ve dengeli bir biçimde yürütülmesinin yararları giderek anlaşılmaya başlamıştır. Gelişmiş ülkelerde eğitimin yaygınlaşması nedeni ile bu bilince daha erken ulaşılmıştır. Önce yavaş, fakat İkinci dünya savaşından sonra hızla gelişen sosyal güvenlik rejimleri

ülkelerin çoğunda ve özellikle sanayileşmiş gelişmiş ülkeleride bir düş olmaktan çıkarak gerçek olmuş ve halkın her günü yaşamı içinde yer almıştır.

Ama, çağımızın bir gerçeği de şudur. İnsanlığın çoğunluğunu oluşturan halklar hâlâ açlık, sefalet, fakirlik ve cehaletten kurtulmuş bulunmuyorlar. Endüstri sonrası toplumların sorunlarının günümüzde tartışılması bu insanlar için fanteziden başka bir anlam taşımıyor. İkinci Sanayi devrimini oluşturan nükleer güç ise onlar için yeni bir umut olmaktan çok, korku yaratmaktadır. Bu ülkelerin insanların çoğu bütün yaşantıları boyunca sosyal güvenlikten yoksundurlar. Ulusal Gelirinin yüzde 3-4'ünden fazlasını fakirliği, sefaleti, işsizliği, hastalığı ve cehaleti yenmeğe ayıramıyorlar.

II. Sosyal güvenliğin uzun bir geçmişi yoktur. Sosyal güvenliğe, aile içinden, kişisel ve toplu yardımlaşmalardan, ticarî sigortalardan, işverenlerin sorumluluğu ilkesinden ve sosyal sigortalardan geçerek gelinmiştir. Sosyal güvenliğin temel ve ana dalını oluşturan sosyal sigortalar önce Almanya'da 1880'lerin hemen başında başlamıştır. Avusturya, Norveç, İsveç, İsviçre, İngiltere Almanya'yı izlemiş ve yavaş yavaş sosyal sigortaların çeşitli dallarını kurmaya koyulmuşlardır. Fakat, ileri ülkelerde bile bir sosyal güvenlik sisteminin oluşturulması ancak İkinci dünya savaşından sonralara rastlar. Az çok yaygın sistemler, A.B.D. ve Kanada dahil, bazı gelişmiş ülkelerde bile, 1930 veya 1940'larda kurulmaya başlanmıştır ve çoğunda hâlâ aralarında işbirliği bulunmayan parça parça müesseselerden müteşekkildir. Az gelişmiş ülkelerde ise, 1950'ler denemelerin başlayacağı yıllardır¹.” Büyük ve düzenli gelişmeler ise, 1942 yılında İngiltere'de gün ışığına çıkmış olan Beveridge Planı ile ve İkinci dünya savaşı sonunda kendisini göstermiştir. Fakat, birçok ülkede, özellikle gelişmekte olanlarda sosyal güvenlik yaygınlık kazanamamıştır. Kapsamı ve içeriği sınırlı kalmıştır. Geleneksel kesimlerde çalışanların tamamı ya da büyük bir çoğunluğu sosyal güvenlik rejimlerinin kapsamı dışında kalmakta “yarın” ve “gereksinme” kaygıları onlar için sürüp gitmektedir. Türkiye de bu ülkelerden biridir.

I. Sosyal Güvenliğin Tanımı

Sosyal güvenlik nedir? Önceki açıklamalar konuyu az çok gün ışığına çıkarmıştır. Fakat, biraz daha açıklığa kavuşmak için hemen belirtelim ki, sosyal güvenlik yeni bir terimdir. Bir bütün olarak alındığında, insanlığın eski ve derin bir gereksiniminin somut bir belirtisidir. Bu gereksinim yarınından emin olma isteğidir. Bu istek ve gereksinim toplumun her katı ve sınıfı için söz konusudur. Ancak, maddesel ve öteki çe-

1. J. Henry Richardson: İktisadî ve Malî Yönüyle Sosyal Güvenlik, İngilizceden çeviren Dr.Turan Yazgan, İstanbul 1970, s.3.

şit ihtiyatlara malik olan sınıflarla bunlara malik olmayanlar bakımından bu gereksinimler değişik derece ve yoğunluktadır. Bunun içindirki işçi sınıfı bakımından sosyal güvenlik daha ivedi, daha yaygın ve yoğun bir anlam taşır.

Bu duruma göre, *sosyal güvenlik bir ülke halkının bugününü ve yarınını güven altına almayı amaçlayan ve birbiri arasında sıkı bir birlik ve uyum kurulmuş olan bir önlemler ve kurumlar bütünüdür. Bir tanıma görede sosyal güvenlik, her şeyden önce, herkeste bir güvence duygusu yaratmak, bu güvenceyi bozacak her riski önlemek ve bu riskleri etkili bir biçimde yok edecek durumları sağlamak sorunudur*¹.

Fakat, bu tanımları ve anlamı içinde ve sınırları daralıp genişleyerek sosyal güvenlik ülkeden ülkeye değişmekte, değişik nitelikler göstermektedir. Birçok ülkede dağınıklıktan kurtulup bir bütün durumuna gelememiştir. Hiçbir yerde kesin bir model kurulamamıştır. Birçok yerde sosyal güvenlik sistemlerinin hâlâ büyük boşlukları vardır. Bu boşluklar büyük halk kitlelerinin ya hiç ya da yeterli ölçüde korunmamasına neden olmaktadır. Az gelişmiş ülkelerde bu boşluklar birçok kez kaynakların yokluğuna ve kıtlığına, bazı gelişmiş ya da oldukça gelişmiş ülkelerde ise, kamuoyunun yaygın bir sosyal güvenlik uygulaması için hazırlanmamış olmasına bağlanabilir.

II. Sosyal Güvenliğin İçeriği ve Kapsamı

Sosyal güvenlik her ülkede uzun bir evrimin sonunda doğabilmektedir. Esas itibariyle iki temel oluşun bir bütünüdür. Bunlardan biri sosyal sigortalar öteki sosyal yardımlardır. Gelişim süreci içinde sosyal sigortalar sosyal yardımlara oranla ağır basmakta ve giderek sosyal güvenliğin ana kolu olmaktadır.

O halde, sosyal güvenliğin içeriği nedir? Biliyoruz ki her insan yaşamı boyunca bir dizi risklerle, tehlikelerle karşılaşabilir. Hastalanır, işsiz kalabilir, meslek hastalığına tutulabilir, işkazalarına uğrar, aile kurarak çocuklar nedeni ile ekonomik yükü artar, yaşlanır ve faal yaşamdan çekilir, sakat kalabilir; ölüm, geride kalanı ekonomik açıdan derin bir biçimde etkiler. İşte, bütün bunların sonunda bir gelir ve sağlık sorunu ortaya çıkar. Sosyal güvenlik bu durumlar nedeni ile kesilen ya da azalan gelirin yerine yenisini kor. Bir yandan da sağlık önlemleri ile kişiyi yeniden faal yaşama geri vermeğe çalışır. Başka bir deyimle sosyal güvenlik yoksulluğu önlemeği amaçlar. *Bu içeriği ile sosyal güvenlik zengin ülkelerin bir aracı ve amacı gibi görünürsede, her ülke kendi olanakları ve sosyal adalete ulaşmak isteği ölçüsünde bu yoldan yararlanabilir.*

1. P.Laroque: *Réflexion sur le Problème Sociale*, Paris 1953, s.51 ve devamı.

Çağımızın anlayışı içinde yararlanması da gereklidir. Çünkü, sosyal güvenlik benimseyeceği finansman ilkelerine göre ulusal gelirin adaletli dağılımının etkin araçlarından birisi olabilir. Konuyu biraz daha açıklayarak deyebiliriz ki, işsizlik, hastalık, yaşlılık, iş kazalarından doğan işgöremezlik, meslek hastalıkları, sürekli sakatlık ve ölüm gibi nedenlerle gereksinimlerini karşılayamayanlara ve bunların geçindirmekle yükümlü oldukları kimselere sağlanan geçim olanakları çok çocuklu ailelere, dul-lara ve yetimlere verilen ödenekler ve hertürlü sağlık yardımları ve tedaviler sosyal güvenliğin klasik anlamındaki içeriğini oluştururlar.

Sosyal güvenliğin kapsamına başka bir deyimle yaygınlığına gelince, bu, ülkeden ülkeye değişmekle birlikte hemen her yerde temel amaç tüm halkı kapsam içine almaktır. İngiltere, İsveç, Norveç Yeni Zelanda, Danimarka ve Hollanda gibi ülkelerde tüm halka yayılmıştır. Fakat, başlangıçta ve ülkelerin çoğunda sosyal güvenlik az gelirlilerden, ağır işlerde çalışanlardan ve genellikle maden işçilerinden başlayarak yayılmıştır. Daha sonra ücret düzeyine bakmaksızın tüm ücretlilere uygulanmaya başlanılmıştır. Kendi hesabına çalışanlar da primlerin tümünü özellikle (işçi ve işveren primleri) ödemek suretiyle sosyal güvenlik sistemlerinin kapsamı içine alınmışlardır.

Fakat, yönetim ve uygulama güçlüklerinden ve etkin baskı grupları oluşturamamalarından ötürü, tarım kesiminde işçi olarak ve kendi hesabına çalışanlar, genellikle kapsam dışı kalmakta ya da gecikerek kapsam içine alınmaktadırlar.

Ülkelerin çoğunda işverenler sosyal güvenlik sistemlerinin kapsamı dışında tutulmaktadırlar İşverenler, yalnız ulusal sağlık hizmetlerinden öteki çalışanlar kategorisi gibi yararlanmaktadırlar. Bu durumun temel nedeni, işverenlerin yeteri kadar maddesel ihtiyatlara malik olmaları ve bu yoldan kendi gelir durumlarını rahatlıkla güvence altına alabilmeleridir. Ama, prim esasına dayanmayan ve finansmanın vergilerle sağlandığı sosyal güvenlik sistemlerinde ihtiyatlarını, olanaklarını ve işveren niteliğini yitirmiş olan işverenlerin sosyal güvenlik haklarından yararlanabilmeleri her zaman sağlanabilir ve bu, bir sorun da yaratmamaktadır.

III. Türkiye'de Sosyal Güvenlik

Ülkemiz gelişmekte olan bir ülkedir. Oransal olarak fakirdir. Gelir dağılımı adaletsizliği büyük ve yoğun olduğu için fakirlik daha da yaygın bir nitelik göstermektedir. Yapılan araştırma ve çalışmalar ulusal gelirin % 80'ninin nüfusun % 20'sinin eline geçtiğini açığa çıkarıyor.

Aşağıdaki tablo son yıllarda cari fiyatlarla Gayri Safi Ulusal Hasılayı ve bunlardan kişi başına düşen payı göstermektedir.

GSUH VE Kişi Başına GSUH
(cari fiyatlarla)

Yıl	Nüfus (bin kişi)	GSUH (milyon TL)	Kişi Başına TL	Artış %
1973	38.070	308.570	8.104	28.1
1974	39.066	420.857	10.773	32.9
1975	40.198	524.696	13.053	21.2

Kaynak: Maliye Bakanlığı: Yıllık Ekonomik Rapor, 1975 s.5.

Bu sayılara göre kişi başına düşen yıllık GSUH 1000 dolara yaklaşmış bulunmaktadır. Bu durum, Türkiye'nin de gelişmekte olan ülke niteliğini arkada bırakarak gelişmişliğe ilk adımlarını atmış ülke aşamasına ulaştığı görünümünü vermekte ise de, gelir dağılımındaki bozukluğun ve adaletsizliğin devam etmekte olması, fakirliğin yaygın kalmasına neden olmaktadır. Şu halde, Türk toplumu da iyi düşünülmüş ve kurulmuş bir sosyal güvenlik rejimine yoğun bir gereksinim duyma niteliğini sürdürmektedir. Sosyal güvenlik geniş anlamında, gelir yokluğunu ve yetersizliğini karşılamayı ve varlıklı sınıflardan varlıksızlara gelir aktarılması durumunu belirlediğine göre bu gereksinim ister istemez her aşamada devam edecektir.

Bugün ülkemizde dağınık, ölçütleri, yönetim biçimleri, haklar ve yükümlülükler bakımından birbirine benzemeyen, aralarında akılcı bir uyum sağlanmamış bulunan bir sosyal güvenlik rejimi vardır. Bunların en eskisi memurlarla ilgili olarak 1949 yılında 5434 sayılı bir yasa ile yeniden kurulmuş olan Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı içinde oluşandır. İkincisi, işçi niteliğinde olanları kapsayan ve 1945 yılında kurulmuş bulunan Sosyal Sigortalar-eski adı İşçi Sigortaları-Kurumu ile kurulup geliştirilen rejimdir. Üçüncüsü, bağımsız olarak çalışmakta olanlarla ilgili ve 1972 yılından itibaren çalışmalarına başlayan Bağ-Kur rejimidir. Bunların yanında bir de özel bankalarla sigorta şirketlerinde, sanayi ve ticaret odaları ile bunların birliklerinde ve borsalarda çalışanların yaşlılık, hastalık, analık, iş kazaları, meslek hastalıkları, sakatlık ve ölüm risklerini karşılamaya çalışan özel sandıklar bulunmaktadır. Bu sandıklar, Mayıs 1976'da kabul edilen bir yasa ile Sosyal Güvenlik Bakanlığına devredilmiş, ancak Anayasa Mehkemesi 1977 yılında yasanın bu hükmünü iptal etmiştir.

Şimdi bu kuruluşları ve bunlar eli ile karşılanmakta olan riskleri ve sağlanan menfaatlari ana çizgileri içinde açıklamaya çalışalım.

IV. Emekli Sandığı ve Kamu Görevlilerinin Sosyal Güvenliği

Osmanlı İmparatorluğunda ilk sosyal güvenlik önlemleri XIX. Yüzyılın ikinci yarısından sonra kamu görevlilerinin bir bölümü için başlar. İlk önlemler emeklilik aylığı sağlanmasına ilişkindir. 1866 yılında Askeri Tekaüt Sandığı kurulmuştur. 1881 yılında mülkî memurlar için ayrı bir Tekaüt Sandığı oluşturulmuştur. 1930 yılında bir yeni düzenlemeğe gidilerek 1683 sayılı Askeri ve Mülkî Tekaüt Kanunu ile kesenek esasına dayanan sandık sistemi yerine emekli, dul ve yetim aylıklarının hazineden ödenmesini öngören bütçe sistemine geçilmiştir. Bu sistemin sınırlı bir kapsamı vardı ve yalnız genel bütçe ile karma bütçelere bağlı kurumlarda çalışan memurları kavramakta idi. Bu dar sınırlı kapsam nedeni ile devlet bankaları, kamu iktisadi kuruluşları, özel idareler ve belediyeler için özel kanunlarla ayrı ayrı emekli sandıkları kurulması zorunluğu doğmuştur. Bu suretle çok çeşitli emeklilik sisteminin yan yana yürütülmesi gibi bir durum yaratılmıştır. Bu durum, uygulamalarda birçok güçlüklerin kaynağı olmuş, yer ve iş değiştiren memurların emeklilik statülerinin saptanması sorunlar yaratmış ve zaman zaman işin içinden çıkılmaz düzensizlikler ortaya çıkmıştır. Öte yandan, hazineden emeklilik aylığı alanların hızla artışı da ödeme güçlükleri yaratmıştır. Bu durumun bir sonucu olarak 1949 yılından başlayarak, 1683 sayılı kanun kapsamına giren memurların aylıklarından emeklilik keseneği alınmaya başlanmıştır. Böylece, T.C.Emekli Sandığı'nın kuruluşundan önceki dönemlerde değişik sistem ve uygulamalar denenmiştir. Finansman konusunda, bir sistemden bir sisteme geçilmiştir. Sandıklardan bir bölümü yılı yılına dağıtım yolunu izlerken, öteki bir bölümü de fon biriktirim sistemini tercih etmiştir.

Bu dağınık görünüşe son vermek, kamu görevlilerine sağlanan haklarla bunların uygulamasında birliğe ulaşmak amacı ile 1949 yılında kabul edilen 5434 sayılı T. C. Emekli Sandığı Kanunu ile kamu kesiminde daimi kadroda çalışan Devlet memur ve hizmetlilerinin sosyal güvenlik hakları, günün koşullarına göre, yeniden düzenlenmiş ve dağınık emekli sandıkları kaldırılarak, bu görevin yürütümü, aynı kanunla kurulan T.C. Emekli Sandığına verilmiştir.

Ancak, mevcut sandıkların tümünün bir defada Emekli Sandığı'na bağlanması mümkün olmamış, bunlardan bir bölümünün bu Sandığa bağlanması daha ileriki yıllara kalmıştır.

Yukarıda belirtildiği üzere, kamu görevlilerinin dar sınırlı sosyal güvenliği Emekli Sandığı'nın kuruluşundan çok önce başlamıştır. Fakat, hiç kuşkusuz, Emekli Sandığı'nın kuruluşu olayı, kamu görevlilerinin sosyal güvenliği alanında, yönetim ve uygulama bakımından önemli bir aşama, bir reform olarak yerini koruyacaktır.

T.C.Emekli Sandığı Genel Müdürlüğü, Maliye Bakanlığına bağlı, tüzel kişiliği olan yarı özerk bir kuruluş olarak 1.1.1950 tarihinde çalışmalarına başlamıştır.

1. Sandığın organları

A. Genel Kurul.— 5434 sayılı yasanın 2. maddesi 3460 sayılı yasada gösterilen “İktisadî Devlet Teşekkülleri Genel Kurulu”nu Sandığın Genel Kurulu olarak kabul etmiştir. İktisadî Devlet Teşekkülleri Genel Kurulu sonradan, 468 sayılı yasa ile “Türkiye Büyük Millet Meclisi Kamu İktisadi Teşebbüsleri Karma Komisyonu” şekline dönüşmüştür. Halen Sandığın genel kurulu bu karma komisyondur. Sandık, birinci derecede Yüksek Denetleme Kurulu’nun nihai olarak da sözü edilen Karma Komisyonun denetimine tabidir.

T.C.Emekli Sandığı gibi sosyal güvenlik kuruluşu olan Sosyal Sigortalar Kurumu ve Bağ-kur da, birer kamu iktisadi kuruluşu olarak birinci derecede Yüksek Denetleme Kurulunun ve nihai olarak Karma Komisyonun denetimine tabidirler. Fakat, her iki kuruluşun da ayrıca birer genel kurulu olduğu halde Sandığın yoktur.

B. Müdürler Kurulu.— İki Maliye Bakanlığının önerisi ve Bakanlar Kurulu kararı ile üç yıl için atanan, biri Sandık personeli tarafından, kendi aralarından iki yıl için seçilen üç üye ile kurulun tabii üyesi ve başkanı olan genel müdürden oluşur.

C. Genel Müdürlük.— Genel Müdür ve iki Genel Müdür Yardımcısı ile çeşitli birimlerden kurulu merkez kuruluşu, İstanbul İrtibat Müdürlüğü ve yatırım çalışmalarının denetimi ile görevli İstanbul Kontrol Amirliğinden oluşmaktadır.

Ç. Sağlık Kurulu.— Millî Savunma Bakanlığınca, ordu kadrosundan atanan bir uzman subay hekim, Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığınca atanan bir uzman hekim ve T.C. Emekli Sandığı kadrosundan bu Kurula memur edilecek bir uzman hekimden oluşur. Sandığın uzman hekimi Kurulun başkanıdır.

Sağlık Kurulunun, Sandığın organları arasına konmasının nedeni, her türlü etki dışında, özerk görev yapmasını sağlamaktır.

2. Sandığın Gelirleri

Sandığın gelirleri sigortalılarla (iştirakçiler) bunları çalıştıran kamu kuruluşlarının (kurumların) ödedikleri primlerden ve yatırımlardan sağlanır.

Primler aşağıdaki esasa göre ödenir:

A. Sigortalı (iştirakçiler)

- a) Normal prim (emekli keseneği)
Sigortalıların görev aylığının % 8'i
- b) Giriş primi
Sigortalının kamu hizmetine ilk girişinde ilk ödenen görev aylığının % 25'i
- c) Artış primi
Sigortalının derece yükselmesi veya kademe ilerlemesinde bir üst derece veya bir ileri kademedan aldığı ilk görev aylığındaki artışın % 100'ü

B. Sigortalıyı çalıştıran kamu kuruluşları (kurumlar) :

- a) Normal prim (karşılık)
Sigortalının görev aylığının % 14'ü
- b) Giriş primi
sigortalının ödediğine eşit
- c) Artış primi
Sigortalının ödediğine eşit.

Bundan başka, sigortalıyı çalıştıran kuruluşlar, bağlanacak vazife malüllüğü aylıkları ile vazifeden doğma ölümlerde dul ve yetimlere bağlanacak aylıklar için, her yıl, bütçelerinin aylık veya ücret bölümlerindeki ödeneğin % 1'ini Sandığa öderler. Ayrıca, Sandığın her yıl kesin mizanına göre tahakkuk edecek yönetim giderleri; sigortalıyı çalıştıran kuruluşların (kurumların) o yıl içinde ödedikleri primler (karşılıklar) oranında, bu kuruluşlara borç kaydedilir ve kuruluşlar tarafından, en geç, ait olduğu yılı izleyen yılın Haziran ayı sonuna Sandığa yatırılır.

Emekli Sandığına yapılan bu son iki kalem ödeme, açıkca belirtilmemiş olmakla beraber, bir tür Devlet katkısı niteliğindedir. Çünkü, bu ödemeler ödemeyi yapan kuruluşların niteliğine göre, genel, katma, özel idare, belediye ve diğer kamu kuruluşları bütçelerinden yapılmaktadır.

Yukarıda belirtildiği üzere, Sandık, topladığı primlerden biriken fonlarını çeşitli yatırım alanlarında değerlendirerek ayrıca gelir sağlar.

5434 sayılı T.C.Emekli Sandığı Kanununun 22. maddesi, Sandığın mali varlığının, normal ve belli ihtiyaçları için serbest bulundurulması gereken miktarlar ve ihtiyatlar çıktıktan sonra, geri kalanının belirli bir yüzdesinin, kanunda saptanan usul ve koşullarla, gene kanunda saptanan kıymetlere yatırım yapılması suretiyle işletilmesini öngörmekte-

dir. Bu yatırımlardan arta kalan miktar da yurt çapında büyük girişimlerin finansmanına katılmak suretiyle değerlendirilmektedir.

3. Sandığın Sigortalılara Sağladığı Haklar

Sandığın sigortalılarla bunların bakmakla yükümlü oldukları aile fertlerine sağladığı sosyal güvenlik hakları, bu hakların sınırları, sağlanmış biçimi ve yararlanma koşulları ayrıntılara girmeden şöyle özetlenebilir.

A. Emekli Aylığı.— Belirli bir yaşa geldikten veya belirli bir süre hizmet ettikten sonra görevden ayrılan sigortalılara, tutarı hizmet süreleri ile emekli aylığına esas aylıklar üzerinden hesaplanan ve hayat boyunca devam eden bir ödemedir.

B. Toptan Ödeme.— Emekli aylığı bağlanması için yeteri kadar hizmeti bulunmayanlara, bir defaya mahsus olmak üzere yapılan bir ödemedir. Tutarı sigortalının hizmette bulunduğu sürece ödediği primler ile kendisini çalıştıran kuruluşun aynı süre için ödediği primler toplamına % 5 bileşik faiz eklenmek suretiyle hesaplanır.

C. Kesenek İadesi.— Emekli aylığına veya toptan ödemeye hak kazanamayanlara, hizmette buldukları sürece, yalnız kendileri tarafından ödenen primlerin, faizsiz olarak, geri verilmesidir.

Ç. Sakatlık Aylığı.— Her ne sebepten olursa olsun vücutlarında hasıl olan bir arıza veya tutuldukları tedavi edilemez bir hastalık yüzünden görevlerini yapamayacak duruma girenlere, tutarı, hizmet süreleri ile emekli aylığına esas aylıkları üzerinden hesaplanan ve sakatlıklarının veya hastalıklarının devamı süresince ödenen aylıklar. Adi sakatlık ile vazife ve harp sakatları arasında bir ayırım yapılmış, son iki gruba üstün haklar tanınmıştır.

D. Dul ve Yetim Aylığı.— Dul aylığı, ölen bir sigortalının veya emeklinin eşine, ölenin emekli aylığının % 50'i oranında yapılan bir ödemedir.

Yetim aylığı, ölen bir sigortalı veya emeklinin çocuklarına ve bazı koşullarla ana ve babasına, ölenin emekli aylığının % 25'i oranında yapılan bir ödemedir.

Sayıları ne olursa olsun, dul ve yetimlere bağlanacak aylıkların toplamı, ölenin emekli aylığının yüzde yüzünü geçemez.

E. Evlenme İkramesi.— Yetim aylığı alan kız çocuklarla, dul aylığı alan dul karıların evlenmeleri halinde, almakta oldukları dul veya yetim aylığının iki yıllığı tutarında, bir defaya mahsus olmak üzere, yapılan bir ödemedir.

F. Ölüm Yardımı.— Emekli veya sakatlık aylığı alanlardan ölenlerin, ölümlerinden önce verdikleri beyannamede gösterdikleri kimseye, böyle bir beyanname vermemiş iseler ailelerine, ölenin sağ iken aldığı aylığın bir aylığı tutarında yapılan bir ödemedir.

G. Sağlık Yardımı.— Emekli veya sakatlık aylığı alanlarla, bunların bakmakla yükümlü oldukları aile bireylerinin, dul ve yetim aylığı alanların hastalıkları halinde, resmi sağlık kurumlarınca, ücretsiz olarak muayene ve tedavilerini sağlayan bir hizmettir.

Yapılan tahminlere göre memur statüsünde olanların sayısı 1975 yılında 850.000 bine yaklaşmış bulunmaktadır. 1973 yılında Emekli Sandığından aylık alan emekli, sakat, dul ve yetim sayısı 336.370 idi¹. Bu sayının 1975 yılında 500.000'e ulaştığı tahmin olunmaktadır.

V. Sosyal Sigortalar Kurumu ve İşçilerin Sosyal Güvenliği

Türkiye'de işçilerin sosyal güvenliğine ilişkin çalışmaların uzun bir geçmişi yoktur. Meslek kuruluşları olan loncalar kendi içlerinde ve meslek mensuplarına hastalık ve yaşlılık durumlarında bazı yardımlar yapmakta idiler. 1865 tarihli Dilâver Paşa Nizamnamesi kömür madenlerinde ve 1869 yılında çıkarılan Maadin Nizamnamesi genellikle madenlerde çalışan işçilerin hastalanmaları ve iş kazalarına uğramaları durumunda bazı sağlık ve tedavi yardımlarını öngörmekte idiler. 1921 yılında Ereğli Kömür işçilerinin çalışmalarını düzenleyen yasa bazı sade sosyal sigorta önlemlerini de içermekte idi. Bu yasa ile bir yardımlaşma sandığı kurulmakta ve hastalık ve iş kazası durumlarında gerekli sağlık yardımlarının yapılması öngörülmekte idi. Sağlık kurumları tamamiyle işverenlerce finanse olunuyordu.

1930 tarihli Umumi Hıfzısıha Kanunu genellikle sanayide çalışan işçilere sağlık yardımı yapmak ve tedavilerde bulunmak bakımından önemli bir adım sayılır. Büyük işyerlerinin kurmakla yükümlü oldukları sağlık kurumlarının finansmanı, işverenlerce sağlanıyordu. Fakat, Türkiye'de genişçe kapsamlı ilk sosyal güvenlik önlemlerine ilişkin genel ilkelerin 1936 tarihli Birinci İş Kanunu içinde yer aldığını görüyoruz. Bu yasa ile çeşitli sosyal sigorta kollarının birbiri ardından kurulması hükümetlere bir görev olarak verilmiştir.

1. Sosyal Sigortalar Kurumu

Sosyal Sigortalar Kurumu 1945 yılında kabul edilen ve 1946 yılında yürürlüğe giren bir yasa ile ve İşçi Sigortaları Kurumu adıyla kurulmuştur. 1964 yılında çıkarılan bir yasa ile Sosyal Sigortalar Kurumu adını

¹ BK.DİE: Türkiye İstatistik Yıllığı 1975, s.131, Tablo 122.

almıştır. Bu Kurum Sosyal Güvenlik Bakanlığına bağlı olup yönetsel ve mali bakımdan bağımsızlığı ve tüzel kişiliği vardır. Görevi, sosyal sigorta yasalarını uygulamaktır. Kurumun organları kısaca şöyledir.

A. *Genel Kurul.*— Genel Kurul, kuramsal olarak Sosyal Sigortalar Kurumunun en yetkili organıdır. Kurul çeşitli iş kollarına mensup sendikaların ve işveren meslek kuruluşlarının seçecekleri işçi ve işveren temsilcileri ile bazı Bakanlıkların temsilcilerinden ve üniversitelerin konu ile ilgili öğretim üyelerinden oluşur. Kurul yılda bir kez ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının çağrısı üzerine toplanır. Bugünkü yetkisi ve kuruluş biçimi ile genel kurul bir danışma organı niteliğindedir.

B. *Yönetim Kurulu.*— Bu kurul Sosyal Sigortalar Kurumunun bütün işlerini denetimi altında bulunduran karar organıdır. Üçlü bir yapıya maliktir. Yani hükümet, işçi ve işveren temsilcilerinden oluşur. Tabii üye olan genel müdürle birlikte 9 kişilik bir kuruldur.

C. *Genel Müdürlük.*— Genel Müdürlük Sosyal Sigortalar Kurumunun yürütme organıdır. Bu organ genel müdürle yardımcılarını, bir genel sekreter, merkez kuruluşu, bölge kuruluşları ve sağlık kurumlarından oluşur.

2. Sosyal Sigortalar Kurumunun Gelirleri

Türkiye'de sosyal sigortaların gelirleri işçi ve işverenlerden alınan ve bunların işletilmesinden doğan gelirlerden oluşmaktadır. Devletin doğrudan bir katkısı yoktur. Ancak, işçi ve işverenlerin ödedikleri primler, bunların vergilendirilecek kâr ve ücretlerinden düşülmektedir. Bu dolaylı ve önemli sayılamayacak bir katkıdır. Bu durum varlıklı sınıflardan fakir sınıflara sosyal güvenlik yolu ile gelir aktarılmasına olanak vermemektedir. Bu aktarma bir ölçüde yüksek ücretli sigortalılardan düşük ücretli sigortalılara yapılabilmektedir. Bu aynı sınıf içinde yapılan bir aktarma olup gelir dağılımında adaleti sağlamak amacına fazla yardımcı değildir. Bu nedenle de Türkiye'de sosyal sigortalar aşamasından sosyal güvenlik aşamasına tam olarak geçilmiş değildir.

Sosyal Sigortalar Kurumunun gelirlerini oluşturan primler, sigortalıların sağladıkları ücretlerden alınmaktadır. Prim belgelerinde gösterilen ücretler, iş aktine göre sigortalıya ödenen günlük, haftalık veya aylık esas ücretlerden başka kıdem ve üretime bağlı primler, fazla mesai ücretleri gibi ücret mahiyetindeki ödemeleri (brüt olarak) içerir. Aynı menfaatlarla yasal ikramiyeler, doğum ve ölüm yardımları ve çocuk zamları gibi sosyal maksatlarla ödenen paralar prim matrahlarına dahil değildir.

Prim, hesabına esas günlük kazançların enaz haddi 60¹, ençok haddi 200 liradır.

3. Sosyal Sigortaların Kapsamı

Sigortalılara sağlanan hak ve menfaatleri kısaca ve ana çizgileri içinde belirlemeden önce kimlerin sigortalı sayıldığını, başka bir deyimle sosyal sigortaların kapsamını saptayalım.

Sosyal güvenlik sistemleri genellikle ve başlangıçta dar ve sınırlı bir kapsamdan başlayarak genişlemeğe ve yaygınlaşmaya doğru gitmiştir. Türkiye'de de gelişmeler bu genel kurala uygun olarak yürümektedir. Kuruluşunda, 1936 tarihli birinci İş Kanununun kapsamı ile sınırlanmış olan uygulama alanı, 1964 tarihli ve 506 sayılı Sosyal Sigortalar yasası ile bağımsızlığa kavuşmuştur. Böylece hem kişi hem de kesim bakımından bir genişleme sağlanmıştır. Sosyal Sigortalar yasasına göre, bir hizmet aktine dayanarak bir veya bir kaç işveren tarafından çalıştırılanlar sigortalı sayılırlar. Ancak Sosyal Sigortalar yasasının geçici 1. maddesine göre yasanın hükümleri, şehir ve kasabalarda belediye sınırları içinde bulunan yerlerde 4 işçi, bunlar dışında kalan yerlerde 8 veya daha çok işçi çalıştıran işverenlerle bunların çalıştırdıkları işçiler hakkında uygulanır. Kapsamı sınırlayan yukardaki sayısal koşullar gene geçici 1. madde içine konulan bir hükümle yumuşatılmıştır. Bu hüküm kapsamın genişletilmesine ilişkin olarak Bakanlar kuruluna yetki tanımaktadır. Bu yetkiye dayanarak, ve, S.S. Kurumunun sağlık kurumları ve yurt içinde örgütlenmesi geliştikçe, Bakanlar Kurulu kapsamı genişletmiş ve bütün illerde tek işçi çalıştıran işyerlerini de S.S.Kanunu kapsamı içine almıştır. Esnaf ve küçük sanatkârlar yanında çalışan işçiler de kapsam içine alınarak 1971'de kapsam sınırlamaları son bulmuştur.

Ancak S.S.Yasasının 3. maddesi ayrıca sınırlamalar getirerek kapsamı önemli ölçülerde daraltmıştır. Bu maddeye göre uygulama alanı dışında kalan kimseler şunlardır:

- Tarım İşçileri;
- İşverenin ücretsiz çalışan eşi;
- Üçüncü derece dahil, bir konut içinde hısımlarla yapılan işlerde çalışanlar;
- Ev hizmetlerinde çalışanlar;
- Askerlik hizmetlerini yapmakta olan yükümlüler;
- Kanunla Kurulan emekli sandıklarına aidat ödeyenler;

1. Enaz had enaz ücretlere bağlı olarak değişir.

- Türkiye’de geçici olarak çalışıp kendi ülkesinde sigortalı olanlar;
- Sanat okullarının atölyelerinde çalışan öğrenciler;
- Ceza ve islâh evleri içindeki atölyelerde çalıştırılan mahkûmlar.

Sosyal Sigortaların kapsamı içine giren işyeri sayısı 1975 yılında 642.672’ye, işçi sayısında 1.823.338’e yükselmiştir. Bunlardan 618.206’sı kamu kesiminde 1.205.132’si de özel kesimde çalışmaktadır.

4. Karşılanan Riskler

Sosyal Sigortalar iş kazaları ile meslek hastalıkları, hastalık, analık malüllük, yaşlılık, ve ölüm risklerini karşılamaktadır.

A. İş Kazaları.— Bilindiği üzere iş kazaları mesleksel riskler arasında yer alır. Geçici ya da sürekli iş göremezlik durumu doğurur. Sürekli iş göremezlik yarattığı zaman sakatlık ortaya çıkar. İş kazasına uğrayan işçiye her çeşit sağlık yardımları yapılır ve işgöremezlik ödenekleri verilir. Geçici işgöremezlik ödeneği normal olarak sigortalının günlük kazancının yarısıdır.

B. Meslek hastalıkları.— Meslek hastalığı, sigortalının çalıştığı işin niteliğine göre tekrarlanan bir sebeple veya işin yürütüm koşulları yüzünden uğradığı geçici veya sürekli hastalık, sakatlık veya ruhsal bozukluk halleridir. Meslek hastalığı durumunda da sigortalıya her türlü sağlık yardımı yapılır ve işgöremezlik ödeneği verilir. Ödenek ücretin yarısıdır.

C. Hastalık.— Hastalık, geçici nitelikte tam işgöremezlik durumudur. İyileşmeğe kadar hasta sigortalı geçici gelir kaybına uğrar. Hastalanan sigortalıya her türlü sağlık yardımları yapılır ve hastalık ödeneği verilir. Çocuklar, ana ve babanın bulunması durumunda ödenek, ücretin üçte ikisine kadar çıkabilmektedir.

Sağlık yardımları istisnaî olarak 18 aya kadar uzayabilir. Normal süre 6 aydır. Çocuklar, anne ve baba da ilâç bedellerinin %20’nin sigortalı tarafından ödenmesi koşulu ile sağlık yardımlarından yararlanabilirler.

Ç. Analık.— Analık ta geçici bir süre işgöremezlik yaratan bir durumdur. Geçici gelir kaybına da neden olur. Bu sigorta kolunda da genel olarak gebelik süresi içinde ve doğum sırasında her türlü sağlık yardımları yapılır.

D. Sakatlık Aylığı.— Sakatlık ta bir işgöremezliktir. Bu nedenle gelir kaybını doğurmaktadır. Genel olarak çalışma gücünün enaz üçte ikisini yitirmiş olanlar sakat sayılırlar. Sakatlık aylığı alabilmek için enaz 5 yıldanberi sigortalı bulunmak ve her yıl için ortalama olarak enaz

150 gün veya toplam 1800 gün sakatlık ve ölüm sigortaları primi ödemiş olmak gerekir. Sakatlık aylığı son üç yıldaki ücret ortalamasının %70'i oranındadır.

E. Yaşlılık Aylığı.— Belli bir yaştan sonra insan çalışma gücünü yitirir. Bu nedenle kazancı kesilir. Bunu karşılamak için sigortalılara yaşlılık aylığı bağlanır. Yaşlılık aylığı için yaş kadınlarda 50, erkeklerde 55'dir. Bu yaşa gelmiş olanlar en az 5 bin gün sakatlık, yaşlılık ve ölüm sigortaları primi ödeyerek yaşlılık aylığına hak kazanırlar. Bu yaşlara gelmemiş olmakla beraber erkeklerde en az 25, kadınlarda 20 yıldanberi sigortalı olmak ve bu süre içinde beş bin gün prim ödemiş olmak koşulu ile de yaşlılık aylığına hak kazanılır. Yaşlılık aylığı son üç takvim yılındaki ortalama yıllık kazancın % 70'idir.

A. Ölüm Sigortası.— Ölen sigortalının eşine, çocuklarına, ana ve babasına aylık bağlama ya da toptan ödeme yapılır. Ancak bu aylığın bağlanabilmesi için sigortalının malüllük ya da yaşlılık sigortasına hak kazanmış olması gerekir. Hak sahiplerine bağlanacak aylığın toplamı, sigortalının son üç yıllık kazancının yıllık ortalamasının %70'ini geçemez.

VI. Bağ-Kur ve Bağımsız Çalışanların Sosyal Güvenliği

Bağımsız çalışanların da sosyal güvenlik hizmetlerinden ve olanaklarından yararlanmaları ilkesi Birinci Beş Yıllık Kalkınma Plânı içinde yer almıştır. Bu ilke 1971 yılında kabul olunan Esnaf ve Sanatkârlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu, kısa adı Bağ-Kur yasası ile gerçekleştirilmiştir.

1. Bağ-Kur'un Organları

Önceki sosyal güvenlik kurumları gibi Bağ-Kur'un da üç tür organı bulunmaktadır. Bunlar Genel Kurul, Yönetim Kurulu ve Genel Müdürlüktür. Şimdi bunları da kısaca inceleyelim.

A. Genel Kurul.— Genel Kurul Bağ-Kur'un kapsamına giren sigortalıların bağlı buldukları yasa ile kurulu en yüksek meslek kuruluşlarınca seçilecek üyelerden, Sosyal Güvenlik, Maliye, Sağlık ve Sosyal Yardım, Sanayi ve Ticaret Bakanlıkları ile Devlet Plânlama Teşkilâtı, S.S. Kurumu ve T.C. Emekli Sandığından gönderilecek iki temsilciden, üniversiteler, akademi ve yüksek okullardan Sosyal Güvenlik Bakanlığınca davet edilecek sigorta, sosyal politika ve ekonomi alanlarında uzman en çok üç kişiden oluşur.

Genel Kurul bir danışma ve müzakere organıdır.

B. Yönetim Kurulu.— Yönetim Kurulu bir karar organıdır. Ku-

rumun en yüksek yönetim sorumluluğunu taşır. Yönetim Kurulu bir başkan ve sekiz üyeden oluşur. Dört üye sigortalıları, dört üyede hükümeti temsil eder. Sigortalıları temsil edenler en yüksek meslek kuruluşlarınca gösterilecek adaylar arasından Genel Kurulca seçilir.

C. Genel Müdürlük.— Genel Müdür ile yeteri kadar genel müdür yardımcısından; merkez kuruluşu ile bölge ve şube müdürlüklerinden oluşur.

2. Bağ-Kur'un Gelirleri

Bağ-Kur'un sigortalılara sağlayacağı sosyal gelirler ve yönetim giderleri sigortalılardan alınır. Sigortalılardan bu amaçla alınacak sigorta primi, sigortalıların beyan ettikleri gelir basamağının yüzde 13'üdür. Ayrıca sigortaya girişlerde bildirilen yüzde 25'i oranında giriş keseneği ve basamak yükselmelerinde aradaki artış farkı kadar yükselme primi alınır.

Bu kesenek ve giderlerin tümü vergi uygulamasında gider olarak yazılabilecektir. Böylece, sigorta primlerinin küçük bir bölümü gerçekte devletçe ödenecektir.

Sigortalıların Bağ-kur'a ödeyecekleri primlere esas olmak üzere bildirecekleri aylık gelir basamakları 12 basamaktan oluşmaktadır. Birinci basamak 400, onikinci basamak ise 4500 liradır.

3. Bağ-kur'un Kapsamına Girenler

Esnaf ve Sanatkârlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kanunu kapsamı dışında kalan ve her hangi bir işverene hizmet akti ile bağlı olmaksızın kendi adına ve hesabına çalışan esnaf ve saantkârlar ve diğer bağımsız çalışanlar şeklinde tanımlamıştır. Ancak, Kanun, bu kapsamı bazı sınırlamalara tabi tutmuştur. Gerçekten, a) her hangi bir meslek kuruluşuna yazılması zorunlu olmayanlar, b) Kanunla kurulu emekli sandıklarına kesenek ödemekte olanlar, c) Tarım işi yapanlar, ç) Yabancı uyruklular, hakkında kanun hükmü uygulanmamaktadır.

Bağ-Kur'a giriş, Sosyal Sigortalar Kurumuna olduğu gibi zorunluluk esasına dayanmaktadır.

Bağ-Kur yasası 1.10.1972 yılında uygulanmaya başlamıştır. Hızlı bir gelişme ile ilk aşamada 700.000 kişiye uygulanmıştır. 1975 yılı sonunda kapsadığı kişilerin sayısı 850.000 ulaşmıştır. Bağ-Kur'un kapsamına girmesi gereken bağımsız çalışanların ve bir meslek kuruluşuna kayıtlı bulunanların sayısı ise 1976 yılında yuvarlak sayılarla 1.400.000'ne yükselmiştir.

4. Bağ-Kur'un Karşılacağı Riskler

Bağ-Kur'un kısaca aşağıdaki riskleri karşılamaktadır.

A. Sakatlık. Sakatlık sigortasınca, sakatlıktan ötürü çalışamaları durumunda uğradıkları gelir kayıplarına karşı sakatlık aylığı şeklinde sürekli sosyal gelir sağlanmaktadır. Bu gelirin alınabilmesi için çalışma gücünün en az üçte ikisinin yitirilmiş olması gerekir.

Sakatlık aylığı sigortalının son defa prim ödediği aylık gelir basamağının yüzde 70'ine eşittir. Sigortalının 15 yıldan fazla prim ödemiş olması halinde fazla olan her tam yıl için bu oran % 1 arttırılır. Ancak, sakatlık aylığı, aylığa esas olan gelir basamağının % 80'inini geçemez.

B. Yaşlılık Sigortası.— Bu sigorta kolunca sigortalılara, yaşlılıktan ötürü işten kalmaları durumunda yaşlılık aylığı ödenmektedir.

Yaşlılık aylığından yararlanabilmesi için sigortalının sigortalı olarak çalışmaya son vermesi; kadın ise, 55 erkek ise 60 yaşını doldurmuş olması ve Bağ-Kur'a 15 tam yıl sigorta primi ödemiş bulunması gerekir.

Yaşlılık aylığı sigortalının son defa prim ödediği aylık gelir basamağının yüzde 70'ine eşittir. Bu oran, 25 yıldan fazla prim ödenmiş olması halinde, fazla olan her tam yıl için % 1 arttırılır. Sigortalı kadın ise, 55, erkek ise 60 yaşından sonra aylık bağlanması halinde ise, fazla olan her tam yaş için sözü edilen oran gene aynı şekilde % 1 yükseltilir. Yaşlılık aylığı böylece bu aylığa esas olan gelirin % 90'ına çıkabilmektedir.

C. Ölüm Sigortası.— Bu sigorta kolunca ölüm halinde, sigortalının geride kalan hak sahiplerine ölüm aylığı biçiminde sürekli sosyal gelir sağlanır. Sigortalının hak sahipleri eş ve çocukları ile ana ve babasıdır. Ölen sigortalının hak sahiplerine aylık bağlanabilmesi için sigortalının enaz 3 tam yıl sigorta primi ödemiş bulunması gereklidir. Ölüm, iş kazası sonunda meydana gelmiş ise aylık bağlanması için yukarıki koşul aranmaz. Hak sahiplerine bağlanacak aylığın toplamı aylığın % 70-90'nını geçemez.

VII. Özel Sandıklar

Daha önce kısaca değinildiği üzere yasalarla kurulmuş olan sosyal güvenlik kurumları yanında bir de özel bankaların sigorta şirketlerinin, sanayi ve ticaret odaları ile bunların birliklerinin ve borsalar personelinin tabi oldukları ayrı ve özel sigorta rejimleri bulunmaktadır. Her özel banka ve öteki kurumlar kendi sandıklarını kurmuşlardır. Bu sandıklar S. Güvenlik Bakanlığının saptamış olduğu normları sandık üyelerine uygulamakla yükümlüdürler. Karşılanan riskler, enaz 506 sayılı S.S. Kanununun öngörmüş olduğu riskleri içermek zorundadır. Bunun ötesinde

her sandık Kendi özel normlarını serbestçe düzenleyebilir. Bu, dağınık, gereksiz, düzensiz ve sosyal güvenlik felsefesine uymayan, bir ayrıcalık belirleyen bir durum yaratmaktadır. Söz konusu kurumların da genel rejim içinde yer almaları personele hiç bir şey kaybettirmez. Çünkü, genel rejim içinde yer aldıktan sonra isterlerse kendi özel ve ek menfaatler sağlayan sandıklarını kurabilirler. Adı geçen kuruluşlardaki sandıklara bağlı olanların sayısı 50.000 kadardır.

VIII. Bir Genel Değerlendirme

Yukardanberi Türkiye'deki bugünkü sosyal güvenlik rejimini özet olarak ve ana çizgileri içinde açıklamaya çalıştık. Şimdi bir genel değerlendirme yapmaya ve sorunlara ilişkin bazı ip uçları saptamaya çalışalım.

1. Kapsam Sorunu

Daha önce de değindiğimiz gibi her sosyal güvenlik rejimi ya da sistemi kapsamının genişliği ölçüsünde bu ada lâyük olur ve gerçekten sosyal güvenlik sağlayıcı bir anlam kazanır. Bu nedenle, demiştik, çağımızın sosyal güvenlik sistemleri yalnız derinlik değil genişlik ve yaygınlık ta kazanmak zorundadırlar. Karşılanan risklerle yüksek normlara, düzeylere ulaşılmış olması, önemli sayılabilecek haklar ve menfaatler sağlanması iyi, fakat, bunlar sınırlı kitlelere sağlanıp büyük çoğunluk kapsam dışı kalmış ise, yetersizdir. Aynı zamanda bir haksızlık ve eşitsizlik nedenidir. Ayrıcalık yaratır. Bu nedenlerle her sosyal güvenlik sistemi tüm ücretlileri (memurlar dahil) ve az gelirlileri kapsamalıdır. Uygulama zorlukları ya da çok geçerli olmayan başka nedenlerle sosyal güvenliğe en çok gereksinim duyanlar kapsam dışı bırakılmamalıdır. Türk sosyal güvenlik sistemi kapsam açısından önemli boşluklar göstermektedir.

Türkiye Cumhuriyeti *sosyal* bir devlettir. Bu niteliğini tüm halk için geçerli kılma zorunluğu vardır. Böyle olunca, alacağı ve alması gereken sosyal nitelikli önlemleri, tüm halk için almak ayrıcalıklar yaratmamak ve özellikle ekonomik bakımdan zayıf olanları ilk planda *sosyal*'in, sosyal nitelikli çalışmaların ve kararların içine yerleştirmek zorundadır. Geçerli sayılamayacak nedenler en azından *çok gecikmelere* yol açmamalıdır. Sosyal güvenliğe yoğun bir gereksinim duyan bir çoğunluğu, kurmuş ve kurmakta olduğu sosyal güvenlik rejimlerinin dışında bırakmak, sosyal devlet ilkesi ile kesin olarak bağdaşmaz.

Kaldı ki, Anayasamızın 48. maddesi, herkesin sosyal güvenlik hakkına sahip olması ilkesini koymuştur. Bu hakkın gerçekleşmesi için gerekli teşkilâtın kurulması ve kurdurulması devlete bir görev olarak ve-

rilmiştir. Anayasanın 53. maddesi devlet için bir sığınma ve geciktirmelere neden olabilecek bir madde değildir. Bu niteliği taşımamaktadır. Bu madde, “Devlet İktisadi ve sosyal amaçlara ulaşma ödevlerini, ancak iktisadi gelişme ile mali kaynaklarının yeterliği ölçüsünde yerine getirir” derken, devletin her zaman bir olanağa malik olacağını ve bunu en çok gereksinim içinde bulunanlar için kullanması gerekeceğini, sosyal devletin bu yönde önlemler alacağını düşünmüştür. Sosyal ve İktisadi Haklar ve Ödevler bölümü ile bir çelişkiye düşmediğini görmüştür.

Böyle olduğu halde kapsam bakımından bugünkü durum nedir? Giderek azalmakla beraber, bugün Türkiye’de çalışan nüfusun çoğunluğu tarım kesiminde yaşamaktadır. Aşağıdaki tablo bu durumu hem sayı hem de oran bakımından açıklamaktadır.

Sivil İstihdamın Sektörlerarası Dağılımı (Bin Kişi)
(1962-1972)

Sektörler	1962	1967	1972	Yüzde Dağılımı		
				1962	1967	1972
	1	2	3	1	2	3
Tarım	9220	9070	8770	77.1	71.3	65.0
Sanayi	995	1175	1520	8.3	9.2	11.3
Hizmetler	1660	2150	3070	13.9	16.8	22.7
Bilinmeyenler	80	340	130	0.7	2.7	1.0
Toplam İstihdam	11995	12735	13480	100.0	100.0	100.0

Kaynak: Üçüncü Beş Yıllık Plan

Tabloda görüldüğü üzere çalışanların hâlâda önemli bir bölümü tarım kesimindedir. Bunların çoğunluğu ya işçi ya da kendi hesabına çalışan küçük çiftçi aileleri bireyleridir. Bunlar her türlü sosyal güvenlikten tamamiyle yoksundurlar. Sosyal güvenlik rejimi, kapsamını köye ulaştıramamıştır. Bu, önemli bir adaletsizlik yaratmaktadır. Sorun yalnız ücretliler açısından ele alınsa bile şu durumu görmekteyiz. İktisaden faal nüfus içinde ücretliler 5.5 milyon kadardır. 1975 yılında Sosyal Sigortaların kapsamına giren işçilerin sayısı 1.823.000, Bağ-Kur kapsamına girenlerin sayısı 853.000, Emekli Sandığına bağlı olanların sayısı ise 850.000 kadardır. Buna göre 1.975.000 kadar tarım işçisi sosyal güvenlik sistemimizin ve her çeşit korunmanın dışında bırakılmış bulunuyor. Ev kadınları ve aile içinde ücretsiz çalışanlar bu sayılara dahil bulunmuyor.

2. Finansman Sorunu

Daha önce de değinmiş olduğumuz üzere şimdi, ülkelerin bir çoğunda ulusal gelirin yüzde 20 kadarı sosyal güvenlik harcamalarına ayrılmaktadır. Bir bölüm ülkede sosyal güvenlik kesenekleri ücretin yüzde 40'ına kadar yükselmektedir. Bu durumlar ekonomik ve sosyal yaşamı derin bir biçimde etkilemektedir. Kuşkusuz sosyal güvenlik rejimlerinin finansmanı, önemli olduğu kadar çözümü de güç sorunlar yaratmaktadır. Çünkü, sorunların çözümü uygulama alanının genişliğine her ülkedeki siyasal ve ekonomik duruma geniş ölçüde bağlıdır.

Sosyal güvenliğin finansmanı hakkında genel olarak kabul olunan ilkeler iki ana kurala bağlanabilir. Bunlardan biri, sosyal güvenliği bir toplum sorunu olarak görmekte ve kişinin sosyal güvenliğini sağlamak sorumluluğunu topluma yüklemektedir. Bu durumda kişinin sosyal güvenliği bir topluma mensup olmaktan doğan bir hak niteliğini taşır. Böyle bir anlayış içinde sosyal güvenliğin tüm harcamaları devletin gelirleri ile karşılanacağından, bu yükü karşılayacak kaynak ta vergiler olacaktır. Sorun ikinci görüşe göre ele alınca, karşımıza her şeyden önce kişisel sorumluluk esası çıkmaktadır. Bu esası kabul etmiş bulunan ülkelerde finansman, işçi ve işverenlerden alınan primlerle devletin katkısına dayanmaktadır. Fakat, genel eğilim işçilerin katılma oranlarının gittikçe azalması, buna karşın işverenlerin ve devletin katkılarının devamlı olarak artmasıdır.

Durumu Türkiye bakımından ele aldığımızda şunu saptamaktayız. Ülkemizde finansman işçi ve işverenlerin katkıları ile sağlanır. Devlet genel gelirlerinden finansmana katılmamaktadır. Gerek Emekli Sandığı gerekse Sosyal Sigortalar Kurumu ikili esasa dayanan bir finansman içinde çalışmaktadırlar. Bağ-Kur'un finansmanı ise daha önce gördüğümüz gibi biraz farklıdır. Bağ-Kur'a bağlı olanlar ödedikleri kesenekleri vergilerinden düşebildiklerinden bir ölçüde ve dolaylı yoldan devlet, finansmana katılmış olmaktadır. Bu, sosyal güvenlik sistemimizin ikili finansman kuralının istisnalarından biridir. Öteki istisnada Emekli sandığının yönetim harcamalarının kurumlarca sağlanmasıdır. Şu halde, Türkiye'de sosyal güvenlik yolu ile ulusal gelirin bir yeniden dağılımı söz konusu olmamaktadır. Varlıklı sınıflardan varlıksızlara doğru gelir aktarması yapılamamaktadır. Başlangıçtan itibaren benimsenmiş olan yanlış ve yetersiz bir finansman yolu sürdürülmektedir.

Sosyal güvenlik sistemimizin finansmanında izlenen temel ilkeler yanında üzerinde durulması gereken bir sorun da finansmanın yöntemleri ile biriken fonların işletilmesi ve değerlerince korunması konusudur. Genel olarak iki türlü finansman yöntemi vardır. Bunlardan birisi dağı-

tım ötekide biriktirim yöntemidir. Sade ve kısa anlamında dağıtım yöntemi bir dönemin, diyelim bir yılın gelirleri ile o dönemin ya da o yılın giderlerinin karşılanmasıdır. Biriktirim yönteminin esası ise, çeşitli risklerin ilerde doğuracakları ödemeleri karşılamak amacı ile birikim yapmak, biriktirim-capitalisation yolunu seçmektir. Türk sosyal güvenlik sistemi her iki yöntemi de uygulamaktadır. Örneğin, hastalık ve analık sigortasında dağıtım yöntemi, yaşlılık, ölüm ve malüliyet sigortalarında biriktirim yöntemi izlenmektedir. Çünkü, birinde keseneklerden herhangi bir karşılık ayrılmamakta, ötekinde ise, hak sahiplerine bağlanmış bulunan sürekli sosyal gelirlerin ödenmesini sağlamak üzere ayrılan matematik karşılıktan başka, ilerde bağlanacak gelirler ve yapılacak toptan ödemeler içinde ödenmiş primler karşılığı ayrılmaktadır. Bu suretle zamanla Emekli Sandığının, Sosyal Sigortalar Kurumunun ve Bağ-kur'un elinde önemli fonlar birikmektedir. Buradan, biriken bu fonların enflasyonun etkisinden korunması ve ekonomik ve sosyal gelişmeğe etkin bir biçimde katkısının sağlanması için akılcı ve verimli yolların seçilmesi sorunları ortaya çıkmaktadır.

Bilindiği üzere sigortalıya primin ödendiği zamandaki paranın satın alma gücüne eşit bir para ile ödenek sağlamak başka bir deyimle, yaşlılık, malüliyet, dul ve yetim aylığı vermek ve toptan ödeme yapmak temel bir kural ve sosyal güvenliğin felsefesinde bulunan bir ana ilkedir. Oysa, ülkemizde enflasyon oranı yüksektir. Son yıllarda yüzde 25-30 arasında değişmektedir. Şu halde, sosyal güvenlik kurumlarının ellerinde birikmekte olan fonların satın alma gücünü korumak ve bu yoldan ödeneklerin önemli değer kayıplarını önlemek için gerekli önlemlerin alınması durumu ile karşı karşıya gelinmektedir. Böyle olunca, emeklilere, sakatlara, sigortalıların ölümünden sonra geride kalan hak sahiplerine bağlanacak sürekli sosyal gelirlerin enazından her yıl hayat pahalılığı oranında bir ayarlamaya bağlı tutulması zorunluğu doğar. Oysa, Türkiye'de bu ayarlamalar çok gecikerek ve yetersiz oranlarda yapılmaktadır. Bu durum sigortalılar için önemli ekonomik ve sosyal sorunlar yaratmakta, derin ve yaygın huzursuzlukların kaynağı olmaktadır. Aktüarya hesaplarının, çoğu kez enflasyonların biriken fonları üzerine yapmakta oldukları olumsuz etkileri hesaba katmaksızın saptamış oldukları primler, genellikle ayarlanmaları geciktirmekte, güçleştirmekte ve yetersiz kılmaktadır. Devlet finansmana katkılarda bulunmadığı için primlerin oranları enflasyonu karşılamak için bir ölçüde yüksek tutulabilmektedir. Esasen primleri enflasyonlara uydurmak ta kolay değildir. Çok yüksek tutulacak prim oranları tahsilâtı olumsuz etkiler ve çok güçleştirebilir.

Öte yandan, sorun ödenekleri hayat pahalılığına ayarlamakla da bitmemektedir. Emekli, sakat, dul ve yetimler ve öteki hak sahipleri de

ekonomik kalkınmadan yararlanmalıdırlar. Yaşadıkları, mensup oldukları toplumun üyeleri olarak bu, onların hakkıdır. Ödeneklerin hayat pahalılığına ayarlanması gerekli, fakat yeterli değildir. Her yılki net kalkınma oranında da arttırılmaları zorunludur. Aksi takdirde adil bir toplum yaratmaktan, fakirliği ve sefaleti yenmekten söz olunamaz. O halde, ayarlama, enflasyon oranı net kalkınma kadar olursa, bir anlam kazanır. Fiyat artışları bugünkü oranlarda ve aşırı bir hızla yükselmeğe devam ederse, hem ücretlerin hem de ödeneklerin, emekli aylıklarının satın alma gücü sorunu güncelliğini bütün yoğunluğu ile koruyacaktır. Devletin finansmana katkısı bugünkü durumda kaldığı sürece, başka bir deyimle, dolaylı yoldan sembolik niteliğini korudukça, bu sorunu çözmek gerçekten güç ve hemen hemen olanaksızdır. Bu nedenle, finansman ilkelerini yeniden gözden geçirmek ve tüm sigorta dallarında yılı yılına dağıtım yöntemini benimsemek çıkar yollardan biri görülmektedir.

Biriktirim yönteminin sosyal güvenlik rejimimize yarattığı sorunlardan biride biriken fonların hem topluma hemde sigorta kurumlarına, dolayısıyla sigortalılara yararlı bir biçimde işletilmesi sorunudur. Aslında biriktirim yöntemi ile toplumda bir sermaye oluşturulmaktadır. Primler alınmasa idi, büyük bir olasılıkla bunların çoğu tüketime gidecekti. Türkiye gibi, tasarruf hacmi oransal olarak kıt olan bir ülkede sosyal güvenlik fonları ekonomik ve sosyal kalkınmada yatırım hacminin yükselmesinde önemli bir rol oynayabilir. Bu zorunlu tasarruflar iyi kullanıldıkları takdirde kalkınmaya yardımcı olabilirler.

Fakat, başlangıçtanberi Türkiye bu fonları iyi, hem ekonomiye hemde sosyal güvenlik kurumlarına gerçekten yararlı denilecek biçimlerde kullanmayı becerememiştir. Millî Bankalar eliyle ekonomiye aktarılan tasarruflar çoğu kez ekonomiye önemli yarar sağlamayan ticari kredilerin kaynaklarından birini oluşturmuştur. Sınai yatırımlara aktarılması ve kamu iktisadi kuruluşlarının yatırımlarının bir bölümünün finansmanında kullanılması ancak Devlet Yatırım Bankasının kuruluşundan sonra ve bir ölçüde mümkün olabilmiştir. Sosyal gelişmeğe katkıları azdır. Sosyal konut yapımında yararlanılması son derece sınırlı kalmıştır. Devlet tahvillerine yapılan yatırımların ekonomide ve yatırımların finansmanında nasıl bir rol almakta olduğuda çok açık değildir. Bunlar bazan, Devletin cari harcamalarında da kullanılabilmektedir.

Bir örnek vermek için Sosyal Sigortalar Kurumunun fonları ve bunların plasmanları üzerinde kısaca duralım. 1975 yılında bu kurumun fonları 28 milyar liraya yaklaşmıştır. Bu fondan 3.836.000.000 kadari millî bankalara, 15.6000.000.000 kadari tahvillere 2.500.000.000 kadari

taşınmaz mallara, 5.211.000.000 kadarı da işçi meskenlerine yatırılmıştır¹. Görüldüğü üzere büyük bölüm devlet tahvillerine yatırılmıştır. Üçüncü sırada milli bankalar gelmektedir. Bu plasmanların kullanılış amacını hükümetler belirlemektedir. Hükümetler, siyasal düşüncelerin etkisi ile bu fonları her zaman ekonomiye yararlı biçimlerde kullanmamışlardır. Öte yandan, Sosyal Sigorta Kurumları fonlarının yatırımında serbest karar sahibi değildirler. Tahvillerden ve bankalardan sağlanan faizler de enflasyonun yol açmakta olduğu değer kayıplarını karşılamaktan uzaktır.

3. Yönetim Sorunu

Türkiye'de sosyal güvenlik sisteminin yönetimi dağınık ve uscu olmayan bir yol izlemektedir. Bu dağınıklık gereksiz harcamalara yol açmakta ve yönetim pahalıya mal olmaktadır. Oysa, şimdi, her yerde sosyal güvenlik sistemlerinin tek elden yönetilmesi kuralı benimsenmektedir. Vaktile birbirinden ayrı ayrı kurumların yönettiği çeşitli sigortalar ve karşılıklı yardım sistemleri yerlerini hızla tek bir sosyal güvenlik yönetimine bırakmaktadır.

Türkiye'de ise, Maliye Bakanlığına bağlı Emekli Sandığı, Sosyal Güvenlik Bakanlığına bağlı Sosyal Sigortalar Kurumu ve Bağ-Kur, ve çeşitli banka, sigorta, oada ve bunların birliklerine bağlı sandıklar dağınık bir yönetimi oluşturmaktadır. Kalkınma plânlarında sosyal güvenlik sisteminin yönetiminde birliğe gidilmesi ilkesi benimsendiği halde, buna uyulmamıştır. 1971 yılında plânların benimsemiş olduğu yönetimde birlik ilkesine rağmen, Bağ-Kur kurulmuştur. Emekli Sandığı ile Sosyal Sigortalar Kurumu bir bütün içinde özdeşleşmemiştir. Özel sandıklar kaldırılamamıştır. Kurulması kararlaştırılan genel sağlık sigortasının da Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığına Bağlı ayrı bir kurum tarafından yürütülmesi öngörülmektedir.

Bütün bu durumlar pahalı, dağınık, ağır işleyen önceki deneylerden yararlanmayı güçleştiren ve ayrı yöntemleri izleyen bir yönetimi oluşturmakta ve giderek birliği sağlamayı güçleştirmektedir.

4. Hakların ve Yükümlülüklerin Değişikliği Sorunu

Sosyal güvenlik sistemimizi oluşturan yasaların çokluğu, bu yasaların sık sık ve birbirinden bağlantısız olarak değişmeleri haklarda ve yükümlüklerde bir birlik sağlama gereği ilkesine uyulmaması ve bir bütün düşünceye bağlı kalınarak hareket olunmaması, her kurumun kendi başına hareket etmesi ve oluşan gelişim ve değişmelerde bir u-

¹ Daha çok bilgi için bk. SSK. 1975 Ankara, 1976 s.20.

yum sağlanması gereğinden uzak kalınması sonucunda, sigortalılara sağlanan haklar ve sigortalıların yükümlülükleri birbirinden farklı niteliklerle ortaya çıkmaktadır. Bu farklılıklar saymakla bitmeyecek kadar çoktur. Örneğin Emekli Sandığı, Sosyal Sigortalar Kurumu ve Bağ-Kur açısından emeklilik yaşı ayrı ayrıdır. Emekli Sandığına bağlı olanlar için emeklilik yaşı kadın ve erkek ayırımı yapmaksızın 65'dir. Bu yaş S.S. Kurumunda kadın için 50, erkek için 55'dir. Bağ-Kur'da ise, kadın için 55, erkek için 60'dır. Emekliliğe hak kazanmak için gerekli fiili hizmet süresi her üç kurumda da ayrıdır. Bu süre Emekli Sandığında 25-30 (kadınlarda 20) S.S. Kurumunda 15 ve Bağ-Kur'da 15'dir. Bağlanacak emekli aylığının, toptan ödemelerin, ikramiyelerin oranları değişiktir. Emekli Sandığında emekli aylığa % 80'e kadar çıkabilmektedir. Bu orana hak kazanabilmek için hizmet süresi gözönünde tutulmakta ve fiili hizmetin 40 yıl olması gerekmektedir. S.S.Kurumunda ise fiili hizmet yerine yaşa bakılmakta ve emeklilik yaşından sonra her bir yaş için yüzde 1 arttırılarak emekli aylığı oranı % 80'e çıkarılmaktadır. Bağ-Kur'da ise, bu aylığın oranı hem hizmet süresi hem de yaş gözönünde tutulmak suretiyle % 90'na kadar yükselmektedir. İkramiyelerin hesabı da gene ayrı ölçütlere dayandırılmaktadır. Aylıkların alt sınırları da farklıdır.

Hastalık, malüllük ve ölüm sigortalarında da ayrı ölçüler uygulanmaktadır. Hastalığın tedavi süresi Emekli Sandığı ve S.S. Kurumu sigortalılarında değişiktir. Hastalık sırasında sağlanan ödeneklerin oranı da ayrıdır. Bağ-Kur'a bağlı sigortalıların ise, hastalık sigortaları henüz yoktur. Malüllük ve ölüm sigortalarında da gene çok değişik hükümler yürürlükte dir.

Bütün bunların yanında sigortalıların katlanmak zorunda oldukları yükümlülükler de birbirinden farklıdır. Emekli Sandığına bağlı sigortalılar yaşlılık, ölüm, malüllük ve hastalık sigortaları için aylıklarının % 8'i oranında bir prim ödemekte, bu prim giriş keseneği ile terfilerin ilk aylığının sandığa aktarılması yoluyla tamamlanmaktadır. Aynı riskler için işçi sigortalıların ödedikleri primin oranı ücretin yüzde 10-13'üdür. Bağ-Kur'da ise, Yaşlılık, malüllük ve ölüm sigortası için ödenen prim bildirilen giriş basamağının % 13'üdür. İki Kurumun İşverenlerinin ödedikleri primlerin oranları da değişiktir.

Örnekleri uzatmak istemiyoruz. Bu açıklamalar bizi şu sonuca götürmektedir. Türkiye'de sosyal güvenliği oluşturan kurumların sağladıkları haklar ve menfaatlar birbirinden oldukça farklı nitelikler göstermektedir. Sigortalıların ve işverenlerin katlandıkları yükümlülükler de önemli ölçülerde farklıdır. Bu durumlar zaman zaman huzursuzluklar yaratmıştır. Emekli ikramiyelerinin oranları ve tavanları bu-

nun en son örneğidir. Bu durumda ve burada da haklarda ve yükümlülüklerde birliğe, aynı ölçülere uymak gerekmektedir. Bunun, finansman, eşitlik, psikolojik ve moral bakımdan sayısız yararları bulunmaktadır.

5. Sosyal Güvenliğin Boşlukları

Türkiye'de sosyal sigortaların bütün dalları kurulmamıştır. Başka bir deyimle Türkiye'de işsizlik sigortası ve aile ödenekleri dalları henüz yoktur.

İşsizlik Türkiye için önemli bir sorundur. Nüfus hızla artmaktadır. Her yıl çalışma yaşına gelen insanlara iş alanı yaratacak kadar yatırım yapılmadığı için köyde ve kentte işsizlik birikmekte, açık ve gizli işsizlik yaygınlaşıp yoğunlaşmaktadır. Hükümetlerin de bir istihdam politikası yoktur. Üçüncü Plân işsizlikle savaşımlı ve ayrı bir istihdam politikasını öngörememiştir. Bazanda ters politikalar izlemektedir. Dışa dönük bir istihdam politikasını benimsemiştir. Ayrıca emeklilik yaşlarını ve koşullarını azaltarak sakıncalı bir istihdam politikasını yürütmeye çalışıyor.

Oysa, devlet işsizliği önleyici önlemler almakla görevlidir (Anayasa Md.42). Üçüncü Plana göre. "Plânlı dönemde 15-64 yaş grubunda istihdam 1962'de 12,5 milyon kişi iken yüzde 12,7'lik bir artışla 1972'de 14,1 milyon kişiye çıkmıştır. Buna karşılık 15-64 yaş nüfusunda aynı dönemde 27,3 oranında bir artış olmuştur. Bu bulgular 15-64 yaş grubunun istihdamdan daha hızlı arttığını göstermektedir"¹. Şu halde, yukarıda değindiğimiz gibi işsizlik yığılmaktadır. Bu, vahim bir gelişmedir. Bugünkü sosyal ve siyasal huzursuzluğun kökeninde kuşkusuz işsizlik sorunu da önemli bir yer almaktadır.

Şimdiki koşullarda işsiz kendi durumuna bırakılmıştır. Olanaklar ve koşullar elvermekte ise, aile içinde barınmaktadır. İşsizliğin uzun sürmesi işsizde moral çöküntü yaratmakta ve huzursuz bir toplum hazırlamaktadır. Bu nedenle işsizlik sigortasının maliyeti huzurlu ve sağlıklı bir toplumun seçeneği olarak kabul edilebilir ve yüklenilmeğe değer bir nitelik kazanır. Planlarda ve çoğu hükümet programlarında işsizlik sigortası kurulması öngörüldüğü halde bir olumlu sonuca ulaşılamamıştır. Şu halde, Türk sosyal güvenlik sistemi bu açıdan tamamlanmak durumundadır.

Sistemin içinde öteki önemli bir eksik yanı da aile ödeneklerinin yokluğudur. Özellikle İkinci Dünya Savaşından sonra gelişen aile ödenekleri, çocuğun aileye getirmekte olduğu ekonomik yüklerin toplum

1 Üçüncü Plan: s.76.

ile paylaşılması önlemidir. Çocuklar genellikle aileye ekonomik yeni yükümlülükler ve sorunlar getirir. Fakat, çocukla birlikte ailenin geliri oranlı olarak artmaz. Geleneksel niteliklerini koruyan ve tam anlamı ile sanayi çağına ulaşamamış ülkelerin çoğunda “*Tanrı rızkını verir*” inancından hareket ederek aileler çok çocuk sahibi olmakta önemli bir sakınca görmezler. Bu nedenle genellikle fakir aileler kalabalıklaşmakta ve gelilerinin ölçüsünü ve takatını aşan sayılarda çocuk sahibi olmaktadır. Eğer, nüfus bir ülkenin ulusal servetlerinden biri ise, bunun korunması ve iyi nitelikli olmasında sayısız yarar vardır. Böyle olunca, çocuğun aileye getirdiği yeni ekonomik yüklerle toplumun da ilgilenmesi ve bu yükleri aile ile paylaşması gerekir. Sağlıksız, eğitimleri yetersiz, çoğu kez bir meslekten yoksun nüfus servet olmaktan çıkar ve topluma yük olur. İşte, bu nedenlerle sosyal güvenlik sistemleri içinde aile ödenekleri kurumuna da giderek önemli bir yer ayrılmıştır. Aile ödeneklerinin finansmanı ya yalnız işverenlerden alınan keseneklerle ya da bunlara devletin de katkısı ile sağlanmaktadır.

Türkiye, nüfusu çok hızlı artan ülkelerden biridir. Fakir, genellikle az gelimli aileler çok çocuk sahibidirlere. Kendi olanakları ile bunlara gerekli dikkat ve ihtimamı sağlayamamakta olduklarından, çocuklar sağlıksız ve çoğu kez eksik eğitimlidirler. Memur ve işçilere ödenen çocuk paraları son derece yetersizdir. Toplu sözleşme rejimi içindeki işçiler toplu pazarlık yolu ile bu konuda biraz daha talihlidirler. Kuşkusuz köy burada da tamamen kendi yazgısına bırakılmış durumdadır.

Türkiye’de aile ödenekleri üzerinde hemen hemen hiç durulmamaktadır. Ne Kalkınma Planlarında, ne hükümet programlarında konu ele alınmıştır. Hızlı nüfus artışı ve köydeki ailenin kalabalıklığı konuya yaklaşımı engellemektedir. Bununla birlikte, Türk sosyal güvenlik sistemi de aile ödeneklerinin boşluğunu gidermek ve sosyal güvenliğin anlamına daha çok ulaşabilmek için uygun bir girişim ile ve köyden başlayarak harekete geçmelidir. Köyden başladığı takdirde kentlere doğru gelen kırsal nüfus akımı da yavaşlayabilir ve bu yoldan bir bölüm sorunda çözüm bulabilir.

S O N U Ç

Sosyal güvenlik, şimdi dünya uluslarının çoğu için artık bir ülkenin adı değildir. Halkların her günkü yaşamına girmiş, ekonomik ve sosyal gelişmenin vazgeçilmez araçlarından biri olmuştur. Giderek yaygınlaşmış ve birçok ülkede halkın tümünü kapsayan niteliklere ulaşmıştır. Ülkemizde önemli bir çoğunluk için hâlâ bir ülküdür. Yaygınlaşamamış ve bir bütün olamamıştır. Bu nedenlerden ötürü değişmek, köklü

reformlara ulaşmak ve özellikle yaygınlık kazanmak zorundadır. Köyün yıllardanberi her alanda ve her çeşit sosyal politika önlemleri dışında tutulmuş olması büyük bir haksızlık ve eşitsizlik yaratmaktadır. Bugünkü durum Anayasanın sosyal devlet, sosyal adalet ve eşitlik ilkeleri ile ters düşmektedir.

Bundan 12 yıl önce Başbakan İsmet İnönü IV.Çalışma Meclisini açış konuşmasında açık yürekle ve büyük bir devlet adamına yaraşır teşhisi ile aynen şöyle demişti: “İhtiyaçları öncelik taşıyan geniş kütle, yüzyıllar boyunca savaşta ve barışta ağır fedakârlıklara sessizce katlanmış ve henüz büyük çoğunluğuyla çağdaş uygarlığın niteliklerinden yararlanma imkânını bulamamış olan Türk Köylüsüdür.

Şimdi devlet olarak, vatandaşlar olarak hepimizin başta gelen ödevi, Türk köylüsünü biran önce lâyik olduğu yaşama düzeyine, çalışma gücünü tam değerlendirme imkânına, mutluluk ve esenliğe, sosyal adalet ve güvenliğe kavuşturmadır.

Bu ödevi yerine getirmenin başlıca vasıtalarından biri olarak toprak ve tarım reformunu görüyoruz.

Toprak reformu, yüzyıllardır çile çekmiş aziz Türk köylüsüne asgari borcumuzdur.

Hazırlıklarının kısa zamanda tamamlanacağını umduğumuz Tarım İş kanunu ile birlikte toprak reformu, sanayide olduğu kadar tarımda da sosyal adalet ve güvenliğe dayanan demokratik bir çalışma düzeni kurulmasını mümkün kılacaktır¹”

12 yıl önce söylenmiş bu sözler ve düşünceler güncelliğini ve değerini bugün de bütün yoğunluğu ile korumaktadır.

1. BK.Cahit Talas: Başbakan İnönü ve Sosyal Politika, Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, Cilt: XX, Yıl 1965 sayı.1, s.365.