

TÜRK SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNİN SORUNLARI VE ÇÖZÜM ARAYIŞLARI

Dr. Süleyman ERYİĞİT
Kamu-İş Baş Uzmanı

Türk Sosyal Güvenlik Sistemi'nin içinde bulunduğu mali/finansal kriz uzunca bir zamandır gündemi meşgul etmekte, Kurumların açıklarının her yıl büyüdüğü ve artık sistemi reforma tabi tutmak gerektiği Türkiye'de hemen herkes tarafından ifade edilmektedir. Ayrıca Türk Sosyal Güvenlik Sistemi'nin açıkları başta IMF olmak üzere borç veren uluslararası mali kuruluşların Türk Ekonomisini düzenlemek üzere oluşturdukları öneriler paketinin veya stand-by anlaşmalarının temel argümanlarından birisini oluşturmaktadır.

Bu makalede T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı tarafından hazırlanıp, Bakanlığın Web sayfasında yayınlanarak görüş ve öneriler için kamuoyunun bilgisine sunulan "Sosyal Güvenlik Sisteminde Reform Önerisi Taslak Metni" vesile edilerek Türk Sosyal Güvenlik Sistemi'nin içinde bulunduğu durum, Reform Önerisi'nin değerlendirilmesi ve eleştirisi yapılmıştır. Bu değerlendirme ve eleştirilere bağlı olarak makalede kendi görüş ve önerilerimiz Sonuç ve Öneriler başlığı altında belirtilmiştir.

I- MEVCUT DURUMUN TESPİTİ VE ANALİZİ :

Bu başlık altında sosyal güvenlik sistemimizin içinde bulunduğu krizi daha iyi ortaya koymak amacıyla, "Taslak Metin" in kullandığı verilerden daha başka veriler kullanılarak analiz yapılmaya çalışılmıştır.

Sosyal güvenlik sistemimizin reform ihtiyacı apaçık bir gerçekliktir. Ancak ayrı ayrı olarak üç sosyal güvenlik kuruluşunun nasıl bu hale geldiğinin bilinmesinde yarar bulunmaktadır. Çünkü geleceğin ve yeni sistemin sağlam kurulabilmesi için teşhisin doğru yapılması gerekmektedir.

Herhangi bir sosyal güvenlik sisteminin sıhhat göstergelerinin başta geleni, aktif-pasif dengesi (katsayısı) dır. Her üç sosyal güvenlik kurumunun yıllara göre aktif-pasif katsayıları Tablo : 1'de gösterilmiştir.

Tablo : 1 : Sosyal Güvenlik Kuruluşlarının Aktif/Pasif Yapısı

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
SSK	2.4	2.4	2.4	2.3	2.3	2.3	2.4	2.4	2.3	2.3	2.3	2.0	1.9	1.7	1.7
BAG-KUR	5.4	5.1	4.7	4.3	4.3	3.7	3.3	3.0	2.8	2.7	2.6	2.6	2.6	2.5	2.4
EM. SAN.	1.9	1.9	1.8	1.8	1.8	1.8	2.1	2.0	1.8	1.8	1.8	1.7	1.7	1.7	1.7

Ancak tek başına aktif pasif dengesinin iyi denilebilecek düzeyde olması sistemin sağlıklı işlediği anlamına da gelmemektedir. Nitekim Bağ-Kur buna tipik bir örnek teşkil etmektedir. 1988 yılında 5.4 olan aktif-pasif dengesi her yıl bir miktar azalmakla beraber ancak 1996'dan itibaren 3'ün altına inmiştir. Ancak aynı dönem için Bağ-Kur'da prim tahsilatları ile emeklilere ödenen yaşlılık aylıkları ile aynı dönemde yapılan cenaze yardımı ve toptan ödemeler, diğer ödemeler ve yapılan sağlık giderlerine baktığımızda, sistemin hemen işin başında ciddi büyüklükte açıklar vermeye başladığı görülecektir. 1989 – 1997 yılları arasında bu anlamdaki Bağ-Kur göstergeleri Tablo : 2'de verilmiştir.

Tablo : 2- Bağ-Kur Prim Tahsilatları ve Giderleri

YILLAR	Prim Tahsilatı (Bin TL)	Aylık Ödemeler (Bin TL)	Cenaze Yard. Toptan ve Diğ.Öd. (Bin TL)	Sağlık Giderleri (Bin TL)	Toplam Giderler (Bin TL)	Gelirin Gideri Karşılama Yüzdesi
1989	486.345.798	460.375.160	999.170	159.633.349	621.007.679	78.3
1990	1.000.046.372	835.034.200	1.520.114	277.518.778	1.114.073.092	89.7
1991	1.315.880.759	1.470.335.480	2.965.949	421.706.452	1.895.007.881	69.4
1992	3.891.179.280	3.771.329.038	5.878.202	524.221.329	4.301.428.569	90.4
1993	4.876.336.652	6.757.725.553	15.705.474	1.060.699.386	7.834.130.413	62.2
1994	8.981.030.083	11.829.832.945	27.930.073	2.987.164.873	14.844.927.891	60.5
1995	17.724.155.929	21.413.308.289	69.402.567	8.044.645.912	29.527.356.768	60.0
1996	38.336.520.745	69.040.543.028	164.696.716	18.411.856.509	87.617.096.253	43.8
1997	119.088.490.491	233.219.016.726	440.645.145	54.499.438.801	288.159.100.672	41.3

Kaynak : Bağ-Kur İstatistik Yıllığı (1995-1996-1997)

Açıklama : Rakamlara 1497 ve 2926 sayılı Kanuna Tabi Bağ-Kur Sigortalıları dahildir.

Dolayısıyla herhangi bir sosyal güvenlik sisteminin tek başına aktif-pasif dengesine bakılarak iyi ya da kötü işlediğini söylemek mümkün değildir. Çünkü aktif-pasif dengesi iyi olmakla beraber prim tahsilatını gerçekleştirilmeyen, tahsil ettiği primleri cari yatırım araçları ile en iyi şekilde nemalandıramayan sistem çökmek zorunda kalır.

Ülkemizde yürürlükte bulunan sosyal güvenlik sisteminin ayaklarını oluşturan, SSK, Bağ-Kur ve Emekli Sandığının içinde buldukları mali durum, (meselenin sosyal boyutu ve devlet olmanın gereği gibi kriterler bir kenara bırakılarak, sadece ekonomik rasyonalite ile bakıldığında) milli ekonomi üzerinde yük haline gelmiştir. Tablo : 3'te üç sosyal güvenlik kurumunun son yıllardaki gelir-gider dengesi görülmektedir.

Tablo : 3- Sosyal Güvenlik Kuruluşlarının Gelir ve Giderleri (Trilyon TL)

	2001	2002	2003	2004 (*)
GELİRLER				
Prim Tahsilatları	10.259	15.801	22.309	29.010
Diğer Gelirler	2.709	3.948	5.316	6.467
GİDERLER				
Sigorta Giderleri	11.366	17.890	23.743	28.345
Sağlık Giderleri	3.908	7.177	10.173	13.490
Sos. Dest. Öd.	-	-	-	-
Diğer Giderler	2.229	3.079	4.127	5.148
GELİR – GİDER FARKI				
SSK	- 1.123	- 2.686	- 4.650	- 2.795
BAĞ-KUR	- 1745	- 2.735	- 5.000	- 4.913
EMEKLİ SANDIĞI	- 1.668	- 2.976	- 3.645	- 4.805

Kaynak : 2004 Yılı Programı

(*) : Program

Tablodan rahatça görüleceği üzere, sosyal güvenlik kurumlarının açıkları çok ciddi rakamlara ulaşmış bulunmaktadır. Üç kurumun 2004 yılında toplam 12,513 Katrilyon TL'yi bulması beklenen açıklarını, bugünkü dolar kuru üzerinden değerlendirdiğimizde 8,6 Milyar ABD Doları'na tekabül etmektedir. 12,513 Katrilyon TL ile bu açık 2004 yılı tahmini GSMH'nın % 3'üne karşılık gelmektedir. 2003 yılında ise açıkların GSMH'ya oranı % 3,7 olarak gerçekleşmiştir. (GSMH'ler için bkz. 2004 yılı programı s.20) Emekli Sandığı sigortalıları için yapılan faturalı ödemeler ve ek karşılıkları dahil ettiğimizde oluşan açıkların GSMH'ya oranı 2003'te % 4,6'yı bulmaktadır. Her üç sosyal güvenlik kurumuna da açıklarını finanse etmek için bütçeden transferler yapılmaktadır. 2001, 2002 ve 2003 yıllarında her üç kuruma yapılan bütçe transferleri ve bunların GSMH'ya oranları Tablo : 4'teki gibidir.

Tablo : 4- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Bütçeden Yapılan Transferler

	2001		2002		2003	
	Transfer (Trilyon TL)	GSMH'ya Oranı (%)	Transfer (Trilyon TL)	GSMH'ya Oranı (%)	Transfer (Trilyon TL)	GSMH'ya Oranı (%)
SSK	1.221	0.7	2.689	1.00	4.650	1.30
BAĞ-KUR	1.750	1.00	2.630	1.00	5.000	1.40
EM.	2.771	1.60	4.676	1.70	6.145	1.70
SAND.						

Kaynak : 2004 Yılı Programı,

Yukarıdaki tabloda verilen ve sosyal güvenlik kurumlarına bütçeden yapılan transferlerin, bu kurumların kendi gelirleri içindeki paylarına bakıldığında 2001 yılı için % 44, 2002 yılı için % 51, 2003 yılı için % 57 gibi bir orana varılmaktadır. Bu durum artık sosyal güvenlik kurumlarının gelir yaratamadığının çok açık göstergesi niteliğindedir.

Sosyal güvenlik kurumlarının temel gelir kaynağını prim tahsilatları oluşturduğu rakamlara bu açıdan bakıldığında bütçe transferleri, toplam prim tahsilatlarının 2001 yılı için % 56, 2002 yılı için % 63, 2003 yılı için ise % 71'ini oluşturmuştur.

Ancak tek başına bu göstergelerin karar almada bizi yanıltabilme ihtimaline karşı dikkatli olmak gerekmektedir. Bir başka deyişle, sadece bu rakamlara bakarak sistemin tamamen çöktüğü, ekonomik ve sosyal anlamının kalmadığı sonucuna kolayca varılabilir ki, bu doğru bir yaklaşım olmayacaktır. Çünkü halihazırda ülkemizdeki bu üç sosyal güvenlik kurumu çok önemli sosyal bir role sahip olarak, hem devlet olmanın gereği olan insani bir faaliyeti, hem de makroekonomik sonuçları olan ekonomik bir faaliyeti sürdürmektedirler.

Modern bir ülkenin temel insani endekslerinden başta geleni, o ülke vatandaşlarının sosyal güvenliğe sahip olup olmadıklarıdır. Bir devlet, vatandaşlarının tamamını sosyal güvenlik kapsamına alabilmişse modern sosyal bir devlet niteliği kazanmaktadır. Bu anlamda 2002 yılı sonu itibarıyla ülkemizde özel sandıklar da dahil olmak üzere sağlık sigortaları bakımından nüfusun % 84'ü (58.789.000 kişi), sigortalılık açısından ise % 88'i (61.820.000 kişi) sosyal güvenlik kapsamındadır. Bir başka ifade ile modern Türkiye Cumhuriyeti 2004 yılına gelindiğinde hala nüfusun yaklaşık % 15'ini sosyal güvenlik kapsamına alamamış bulunmaktadır.

Bütün dünyada sosyal güvenlik sistemleri bir kriz içinde bulunmaktadır. İster ABD gibi liberal ekonomiye ister Almanya gibi sosyal bir ekonomik yapıya sahip olsun tüm gelişmiş ülkelerde başta nüfusun yapılanmasına bağlı olarak sigorta sistemlerinin aktif-pasif dengesi bozulmakta, yaşlanan nüfusa bağlı olarak sosyal yardım ödemeleri emekli aylığı ve sağlık giderlerinin artması nedeniyle, ekonomik büyümeye rağmen sosyal güvenlik sistemlerinin aktüeryal dengeleri bozulmaktadır. Sosyal güvenlik sistemlerindeki kriz neredeyse tüm dünyanın meselesi haline gelmiştir. Mevcut bozukluğa bir de yüksek işsizlik oranları eşlik etmektedir. Örneğin AB üyesi ülkelerde (AB ortalaması olarak) işsizlik oranları 2003'te % 8, 2004'te ise % 7,9 olarak tahmin edilmektedir. Almanya, Fransa, İtalya ve İspanya'da ise bu oranlar Birlik ortalamasının üzerinde seyretmektedir (Bkz. 2004 yılı programı s.15).

Ülkemizde sosyal güvenlik sistemi bakımından kritik önem taşıyan çok büyük bir genç nüfus bulunmasına rağmen, artmayan istihdam nedeniyle bu kitle ne ekonomik büyümeye ne de sosyal güvenlik sistemine bir katkı sağlamamaktadır.

Genç (çalışabilir / faal) kesimi oluşturan 15 – 64 yaş grubundaki kitlenin nüfusumuzun 2001 yılında % 54,9, 2002 yılında % 64,9, 2003 ve 2004 yılında % 65'ini oluşturacağı tahmin edilmiştir. Bu değerler trendin halen yükselme eğiliminde olduğunu göstermektedir. Buna mukabil Türkiye ekonomisinde işgücü piyasasına ilişkin gelişmeler aşağıda verilen Tablo : 5'teki gibi olmuştur.

Tablo : 5- Yurtiçi İşgücü Piyasasında Gelişmeler (15 + Yaş, Bin Kişi)

	2001	2002	2003	2004 (*)
Sivil İşgücü	23491	23818	23640	22732
Sivil İstihdam	21524	21354	21147	19902
İşsiz	1967	2464	2493	2830
İşsizlik Oranı (%)	8.4	10.3	10.5	12.4

Kaynak : DİE

(*) DİE, Hanehalkı işgücü Anketi 2004 Yılı I. Dönem Geçici Sonuçları

Yurtiçi işgücü piyasasındaki gelişmeleri gösteren yukarıdaki tablo bize istihdamın azaldığı, bunun tabii sonucu olarak işsiz sayısının ve işsizlik oranının arttığını göstermektedir. Üstelik bu durum ekonominin 2002'de % 7,9, 2003'te % 5,9, 2004'ün ilk çeyreğinde ise % 12,4 büyümesine rağmen gerçekleşmiştir.

Böyle bir yapı içerisinde sosyal güvenlik sistemindeki aktif-pasif dengesinin sağlıklı bir yapıya kavuşmasını kimse beklememelidir. Burada yeri gelmişken, şu hususun belirtilmesi gerekmektedir: Türk ekonomisinin öncelikli sorunu kayıt dışı istihdam olmayıp, işgücü arzına cevap verememesi, genç nüfusu istihdam edememesidir. Çünkü önce istihdamın artması gerekmektedir. İstihdam artmalıdır ki hem ekonomide yeni bir satın alma gücü oluşsun, hem de sosyal güvenlik sistemine katılabilmesi mümkün bir kitle elde edilsin.

II- SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNİN MİSYONU, AÇIKLARI VE MAKRO-EKONOMİK ETKİLERİ

Sosyal güvenlik sistemimizin açıklarının bütçe ödemeleri ile karşılanmak zorunda kalınması nedeniyle her yıl, ciddi miktarda başka yerlerde kullanılabilir bir kaynak bu alanda kullanılmaktadır. Ayrıca kamu gelirlerinin ülkemizde yeterli düzeyde yaratılamaması nedeniyle, sosyal güvenlik kuruluşlarının açıkları borçla finanse edilmekte, bu da kamunun borçlanma maliyetini yukarı çekmektedir. Bu diğer yönden de enflasyonla mücadelede güçlükler yaratmaktadır. Nitekim daha önce de belirttiği gibi sosyal güvenlik kuruluşlarına bütçeden yapılması öngörülen transferlerin 2004 yılında milli gelire oranının % 4,5'ine ulaşacağı beklenmektedir. Yine 2004 yılı için bütçede faiz dışı fazla hedefinin milli gelirin % 6,5'i olarak belirlendiği dikkate alındığında, sosyal güvenlik sisteminin finansman açığının büyüklüğü daha iyi anlaşılacaktır.

Ancak, yukarıdaki veriler meselenin sadece ekonomik yönünü ortaya koymaktadır, sosyal boyut ihmal edilmektedir. Oysa her ne kadar içinden geçmekte olduğumuz sürecin hakim ideolojisi neo-muhafazakarlık (bir başka isimlendirmeye neo-liberalizm) olarak ve belirgin karakteri, devletlerin sosyal niteliklerini mümkün olabildiğince terk etmesi ise de bu yaklaşımı, hem tarihsel geleneğimiz hem de hakiki insani bakış açısından sağlıklı kabul etmek mümkün görülmemektedir. Hele bu konu, sosyal güvenlik açısından ele alındığında, örneğin sağlık sigortası bakımından, parasını ödeyenin sağlık hizmetleri alabileceğini, ödeyemeyenlerin ise başının çaresine bakması gerektiğini söylemek doğru bir yaklaşım değildir.

Tüm dünyada olduğu gibi ülkemizde de bütün sıkıntılara rağmen sosyal güvenlik sistemimiz çok önemli/insani bir görevi yerine getirmektedir. Fakat bu hizmet adil değildir. Sosyal güvenlik kurumlarının toplumun tamamına ait olması gereken bir kaynağı kullanırken bu kullanımın adil olması beklenir. Çünkü bir ülkede sosyal güvenlik sistemi nakdi ödeme ya da hizmet olarak yaratılan geliri yeniden dağıtmakta; gelir dağılımını düzenleyici bir rol üstlenmektedir. Ancak bu özellik ülkemizde gayri adil bir yapıdadır.

Bu iddianın doğruluğunu ortaya koymak için sosyal güvenlik kurumuna bütçeden yapılan transferlerle, bu üç kurumun ulaştığı (hizmet götürdüğü) toplum kesimlerinin büyüklüğünün karşılaştırılması gerekmektedir. Tablo : 6'da bu ilişki gösterilmiştir.

Tablo : 6- Bütçeden Sosyal Güvenlik Kuruluşlarına Yapılan Transferler ve Bunların Kapsamındaki Nüfusa Dağılımı

	BÜTÇE TRANSFERLERİ (Trilyon TL)		SİGORTA KAP.NÜF. (Aylık Alan.+Bağımlılar) (Bin Kişi)		FERT BAŞINA DÜŞEN TRANSFER ÖDENEĞİ			
					TL/YIL		TL/AY	
	2001	2002	2001	2002	2001	2002	2001	2002
SSK	1.221	2.689	33140	35261	36.843.693	76.259.890	3.070.307	6.354.990
BAĞ-KUR	1.750	2.630	15282	15548	114.513.807	169.153.588	9.542.817	14.096.132
EM.SAND.	2.771	4.676	10137	10699	273.355.036	437.050.191	22.779.586	36.420.849

Kaynak : 2004 Yılı Programındaki Verilerden Yararlanılarak Hazırlanmıştır.

Görüldüğü gibi daha az nüfusa hitap etmesine rağmen Emekli Sandığı kapsamındaki nüfus diğer iki kurumda fert başına düşen transfer ödemesinin yaklaşık olarak iki katını almaktadır. Bağ-Kur kapsamındaki nüfusta da adam başına düşen transfer ödemesi, SSK kapsamındaki nüfusun fert başına düşen tutarının iki katından fazladır.

İster sağlık yardımları biçiminde olsun, ister kısa ve uzun vadeli sigorta dallarında olsun sosyal güvenlik kurumları, toplumun çok önemli bir kitlesine (yaklaşık % 90'ına) refah aktarmaktadır. Refah ise çağdaş toplum düzeninin, devlet anlayışının temel karakteristiğidir. Ancak bu refah aktarımında adaletsizlik hakimdir.

Ayrıca vurgulanması gereken bir diğer konu ise ülkemizde devlet, işsizlik sigortası dışında sosyal güvenliğe katkı sağlamamaktadır. Bu durumda bütçeden sisteme yapılan transfer ödemelerini devlet katkısı olarak görmek te mümkündür. Bu açıdan değerlendirilmek üzere bütçeden yapılan transfer ödemelerinin aktif sigortalılar bakımından fert başına tutarları Tablo : 7'de verilmiştir. Tabloda görüleceği üzere kurumlar arasında ciddi boyutta, bu konuda da adaletsizlik vardır.

Tablo : 7- Bütçeden Sosyal Güvenlik Kurumlarına Yapılan Transferlerin Aktif Sigortalılar Bakımından / Sigortalılar Bakımından Tutarı (2002 Yılı)

	BÜTÇE TRANSFERLERİ (Trilyon TL)	AKTİF SİGORTALI (Bin Kişi)	FERT BAŞINA DÜŞEN TRANSFER ÖDENEĞİ	
			TL/YIL	TL/AY
SSK	2.689	5257	511.508.464	42.625.705
BAĞ-KUR	2.630	2193	1.199.270.405	99.939.200
EM. SANDIĞI	4.676	2373	1.970.501.474	164.208.456

Kaynak : 2004 Yılı Programı Verilerinden Yararlanılarak Hazırlanmıştır.

Ekonomik/mali kriterlerle bakıldığında, SSK'nın da bir sosyal güvenlik kurumunda bulunması gereken sağlık göstergelerinden yoksun olduğu açık olmakla birlikte, Türk Sosyal Güvenlik Sisteminin asıl sorumlu kuruluşları sorumluluk sırasına göre Emekli Sandığı ve Bağ-Kur olarak ortaya çıkmaktadır. Özellikle Emekli Sandığı haksız ve imtiyazlı bir pozisyon işgal etmektedir.

Mesela bütçeden yapılan yardımları devlet katkısı olarak kabul edebilmek SSK için kolaylıkla mümkün iken, diğer iki kurum, hassaten de Emekli Sandığı bakımından kabul etmek mümkün değildir. Çünkü Emekli Sandığının bu durumu bugüne özgü değildir. Tablo 1'den görüleceği üzere işin başından bu yana Emekli Sandığının ekonominin bir kara deliği olduğu görülmektedir. Oysa SSK hiç bu imtiyaza sahip olmamıştır. 2002 yılında dahi aktif sigortalı başına aylık adam başı bütçe transferi 42.6 Milyon TL olup, bu rakam 2002 yılı kuruma verilen bildirgelerden elde edilen Eylül ayı prime esas ortalama kazanç aylık değeri olan 527.8 Milyon TL'nin* % 8'ine tekabül etmektedir. Bir başka şekilde söyleyecek olursak Devlet, SSK sigortalısı olarak sigortalı başına % 8 katkı sağlamaktadır. Tehlike derecesi en düşük işkollarında (işsizlik sigortası hariç) işçinin % 14, işverenin % 19.5 prim ödediği dikkate alınırsa % 8'lik bu oran, oldukça makul sayılabilecek bir devlet katkısı anlamına gelecektir. Fakat böyle bir kanaate ne Emekli Sandığı ve de Bağ-Kur için varmak mümkün değildir.

* 2002 yılı Eylül ayı kuruma verilen bildirgelerde yer alan kazançlar ve oranları için bakınız: (SSK.gov.tr) 2002 İstatistikleri.

III- YENİ SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİ REFORM ÖNERİSİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

Sosyal güvenlik sisteminde "reform önerisi" isimli taslak metin literatüre layıkıyla yerleşmiş ve teknik olarak da isabetli olan kavramların yerine, yeni kavramlar getirmeye çalışmış, ayrıca teknik olarak yanlış (anlaşılmaz) kavramlar üretmiştir. Aşağıda bunlar gösterilmiştir.

A- KAVRAMLAŞTIRMA AÇISINDAN

* Emeklilik sistemi bağımlılık oranı (Sayfa : 7) : Metin "Emeklilik Sistemi Bağımlılık Oranı" adında yeni bir kavram üretmekte, bunu da "emeklilerin aktif sigortalılara oranı" olarak tanımlamaktadır. Oysa teknik olarak literatürde "bağımlılık oranı" adında bir kavram vardır ve bu kavram tüm sosyal güvenlik kurumları için aylık alanlarla bağımlıların toplamının, aktif sigortalılarla isteğe bağlı sigortalıların toplamına oranını anlatmaktadır. Eğer "Emeklilik Sistemi Bağımlılık Oranı" adında ve sadece aylık alanların (yaşlılık aylığı alanların veya emekli olanların) sayılarının aktif sigortalılarla isteğe bağlı sigortalıların toplamına olan oranı göstermeye yarayan yeni bir kavram amaçlanmışsa bu belirtilmeliydi. Esasen yerleşik literatüre göre bu oranın tersi olarak, aktif sigortalı/pasif sigortalı kavramı kullanılmaktadır ve bu kavram sosyal güvenlik sistemlerinin finansal analizlerinde çok önemli (hatta en önemli) bir göstergiyi oluşturmaktadır ve oldukça araçsaldır.

* Metin yeni sistemi, "sosyal güvenlik" kavramı yerine "sosyal koruma" kavramıyla adlandırmaktadır. Bunun nedeni olarak ta ülkemizde "sosyal güvenlik kavramının çoğunlukla sosyal sigorta kavramı ile eş anlamlı olarak kullanıldığı" iddiasına dayanmaktadır. Ayrıca eski sistemle yeni sistemi ayırmak amacıyla bu farklı adın verildiğini söylemektedir (sayfa 24). Böyle bir yaklaşıma gerek yoktur. Çünkü sosyal güvenlik kavramı, sadece sosyal sigortayı değil tüm sigortalıları kapsamakta, yerleşik ve teknik olarak isabetli bir kavramdır. Yeni sistemin "reform" özelliğini vurgulamak amacıyla farklı ismin verildiği anlaşılmaktadır ki bu gereksiz bir yaklaşımdır.

* Keza "Taslak Metin" 19'uncu sayfada "prime esas net ücret" diye bir kavram kullanmıştır. Yine bu kavramdan hareketle "aylık bağlama oranı" kavramını emekli aylığının prime esas net ücrete oranı olarak tanımlayarak, literatüre yeni bir kavram daha kazandırmıştır (!). Halbuki bilinmektedir ki birinci kavram "prim ve verilecek ödeneklerin hesabına esas tutulan kazanç" veya kısaca "prime esas kazanç" diğeri ise yaşlılık (veya emeklilik) aylığının bu kazanç oranıdır.

B- TEKNİK AÇIDAN

* "Taslak Metin" 19'uncu sayfada dipnot içerisinde yaptığı yanlış bir hesaplama ile her kurum için emeklilik/yaşlılık aylığı bağlama oranları hesaplamış, bu oranları SSK için % 90, Bağ-Kur için % 127 ve Emekli Sandığı için % 106 olarak tespit etmiştir. Diğer kurumlar görmezden gelinerek SSK için bunu kabul etmek mümkün değildir; çünkü hesaplama yanlıştır. Böyle bir hesap mantığı ile 2004 yılı Ağustos ayında prime esas kazanç üst sınırından sigortalı olarak çalışmakta iken (sigortalılığı süresince de hep tavadan prim ödenmiş olması varsayımıyla) bir işçinin emekli olduğunda 1.688.880.375.-TL yaşlılık aylığı alması gerekir ki böyle bir ödeme yoktur*.

* Sayfa 44'te "halen 25 yıllık sigortalılık süresi içinde brüt ücret/maaş üzerinden SSK ve Bağ-Kur'da % 65, Emekli Sandığında % 75 olan aylık bağlama oranları denilerek, bir başka yanlış daha yapılmaktadır. Yaşlılık (emeklilik) aylıkları brüt ücret/maaş üzerinden değil, SSK'da sigortalının yıllar içinde Kurum'a bildirdiği prime esas kazanç üzerinden, Bağ-Kur'da ise sigortalının seçtiği basamaktaki tutar üzerinden ödenmektedir.

* Reformla birlikte, çalışılan her yıl için aylık bağlama oranlarının aynı olacağı ve 2040 yılında bağlanacak aylıkların yıllık % 1,5 seviyesinde eşitlenecek şekilde kademeli olarak azalacağı (s. 45) belirtilmektedir. Oysa bu durumda SSK ve Bağ-Kur'da bir azalma meydana gelmeyecektir. Şöyle ki, yeni sisteme göre, 2040 yılında bir erkek 63, kadın ise 61 yaşında emekli olabilecektir. Bu sigortalıların 18 yaşından itibaren sigortalı olarak çalışmaya başladığını ve kesintisiz çalıştığını kabul edersek, erkek sigortalı (63-18) = 45 yıl, kadın sigortalı ise (61-18) = 43 yıl bilfiil çalışmış olacaktır. Bu halde her iki sigortalı için yıllık % 1,5'ten aylık bağlama oranları;

Erkek İçin : $45 \times 1,5 = 67,5$
Kadın İçin : $41 \times 1,5 = 61,5$ olacaktır.

Bilindiği gibi SSK'nda yaşlılık aylığının hesaplandığı tutar sigortalının prime esas kazanç tutarıdır. 01.07.2004 tarihinden itibaren prime esas kazancın üst sınırı alt sınırın 6,5 katına çıkartılmış bulunmaktadır. Yani 01.07.2004 tarihinde prime esas kazanç üst sınırı aylık 2.886.975.000 TL'dir. Varsayalım ki hep üst sınırdan prim ödenmiş ve teorik olarak 45 yıl sonra emekli olacak olan bir SSK sigortalısı,

* 2004 yılı Ağustos ayında üst sınır 2.886.975.000.-TL/Ay'dır. Tüm kesintiler sonrası böyle bir ücretin net kısmı % 65'e tekabül eder, bu ise 1.876.533.750.-TL yapar; bunun % 90'ı ise 1.688.880.375.-TL'dir. Oysa gerçek hayatta SSK emeklilerine böyle bir yaşlılık aylığı ödemesi yapılmamaktadır.

yine teorik olarak üst sınırın reel olarak düzenli bir şekilde 45 yıl boyunca bugünkü düzeyini koruyacağını varsayarak, bu sigortalı bugünkü satın alma gücüyle;

$2.886.975.000 \times \% 67,5 = 1.948.708.125$._TL/Ay yaşlılık aylığı alabilecektir ki bu tutar iyi bir tutardır. Ancak bu tutar prime esas kazanç üst sınırındaki bir ücretin netinin (1.945.821.150) % 100'üne tekabül etmektedir. Bu sonuç taslakta eleştirilen (kriz nedenlerinden birisi olarak belirtilen) sayfa 19'daki aylık bağlama oranı (% 90) dan daha yüksek bir orandır.

Alt sınırdaki ise % 65'ten bağlanacak yaşlılık aylığı 288.697.500.-TL'dir. Bunun ise şu anki alt sınırdaki bir ücretin net tutarına oranı % 91'dir (Alt sınırdaki bir ücretin net tutarı 318.237.475.-TL/Ay'dır).

* Sistemin ikinci bileşenini oluşturan "Sosyal Yardımlar ve Hizmetler" kapsamında aile ödeneği olarak "en fazla iki çocuk için, en fazla on iki aya kadar her ay aile ödeneği ödeneceği" öngörülmektedir, ancak bu ödemenin bir defamı yapılacağı veya belirli periyotlarda tekrarlanıp tekrarlanmayacağı belli değildir.

* Taslağın 53'ncü sayfasında "mevcut sosyal güvenlik sisteminin genç yaşta emeklilik ve kısmi emekliliğe olanak tanımamasının yanı sıra çalışırken alınan net ücrete yakın veya daha yüksek emekli aylığı bağlanmasının erken emekliliği teşvik ettiği ve bu durumun, belirli bir geliri olan, dolayısıyla kayıtdışı çalışmaya hazır bir emekli işgücü potansiyeli yarattığı iddia edilmektedir." Bu yargı cümlesi içerisinde "çalışırken alınan net ücrete yakın veya daha yüksek emekli aylığı bağlanması" tespiti SSK ve Bağ-Kur emeklileri açısından doğru değildir. Bu duruma Emekli Sandığı kapsamında sadece ek göstergesi yüksek bürokratlarda rastlanmaktadır. Halihazırda SSK sigortalısı olarak 25 yıl devamlı üst sınırdan prim ödenmiş bir kişi 2004 Ağustos ayı itibarıyla yaklaşık 750 Milyon TL yaşlılık aylığı almaktadır ki bırakınız erken emekliliği, hiçbir SSK sigortalısı, alternatif bir iş imkanı veya sağlık nedeni dışında emekli olmayı dahi istememektedir. Yine bu nedenden dolayı Taslağın aynı yerde ileri sürdüğü emekli aylığının kayıtdışı çalışmaya hazır bir emekli işgücü potansiyeli yarattığı" yargısı da doğru değildir. Tersine düşük emekli maaşı kayıtdışı çalışmaya hazır bir emekli işgücü potansiyeli yaratmaktadır.

54'üncü sayfada "sosyal güvenlik sisteminin yeniden yapılandırılmasının, kısa dönemde kayıtdışılık sorununu bir ölçüde azaltabileceği" savunulmaktadır. Oysa böyle bir iddiada bulunmak çok mümkün değildir : İstihdam açısından kayıtdışılıkla (kayıtdışı istihdamla) mücadelenin birinci yolu ekonominin (GSMH'nın) sürekli ve düzenli olarak büyümesi, ikinci yolu ahlaki gelişme (zihniyet değişikliği), üçüncü yolu ise sosyal güvenlik sisteminin almış olduğu primler karşılığında sunmuş olduğu hizmetlerin bu hizmetlerden yararlananlarda

doğurmuş bulunduğu tatmin seviyesidir. Burada şu hususun özellikle vurgulanması gerekmektedir. Prim ve vergi oranlarının düşürülmesi kayıtdışı istihdamla mücadelenin doğrudan bir aracı değildir. Türkiye'nin son 22 yıllık dönemini kapsayan ekonometrik analizler, bu kayıtdışı istihdama vergi ve sigorta kesintilerindeki oransal büyüklüğün değil, bizatihi bu kesintilerin varlığının neden olduğunu ortaya koymuştur (Süleyman ERYİĞİT, Türkiye'de İşletmelerin Kayıtdışı Personel Çalıştırmasında Ücret Maliyeti İçindeki Yasal Kesintilerin Etkisi, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara : 2003). Bu da bize insanlarımızın vergi ve sigorta kesintilerine karşı tavrının bir zihniyet yapısıyla ilgili olduğu ipucunu vermektedir. Ancak yine de vergi ve sigorta primlerindeki indirimler, işverenlerin yatırılabilir fonlarının artmasına neden olacağından dolayı istihdamda bir artışa neden olabileceği iddia edilebilir. Ancak iddianın doğrulanabilmesi için denemesi şarttır. Bu denemenin ise makroekonomik (kamu gelirleri açısından) ciddi bir risk taşıdığı açıktır.

IV- SONUÇ VE ÖNERİLER

Genel olarak ve özü itibariyle reform önerisinin tartışmaya açtığı ve bir proje olarak ortaya koyduğu yaklaşımlar olumludur. Ancak alternatif olarak önerilebilecek yaklaşımlar aşağıda verilmiştir.

A- Genel Sağlık Sigortası Bakımından :

Ülkemizde tüm nüfusu kapsayan genel sağlık sigortası sistemi bulunmamaktadır. Üç sosyal güvenlik kurumu bünyesinde sigortalılara, eş, çocuk ve bakmakla mükellef olunanlara sağlık hizmetleri verilmekte, bunun dışında kalan nüfus ise başta yeşil kart uygulaması olmak üzere çeşitli araçlarla kapsama alınmaktadır.

Taslağın tüm nüfusu tek bir organizasyon altında genel sağlık sigortası kapsamına alması her açıdan doğru bir yaklaşımdır. Ancak prim esasına dayalı finansman modeli yerine, vergilerle finanse edilen ve sağlık hizmetlerinden yararlananların yararlanma esnasında ödeyecekleri bir katkı payından oluşan karma bir modelin daha iyi olacağı düşünülmelidir. Bu halde, gerçekte devletin asli görevlerinden olması gereken, ancak ülkemizde sosyal güvenlik sisteminin göreviymiş gibi adeta devletten bağımsız ve devlete yük olarak gösterilen sağlık hizmetlerinden kaynaklanan sosyal güvenlik açığı, asıl olması gereken yerde yer almış olacaktır. Böylece genel bütçe içerisinde doğru ve gerçekçi olarak varsa açıklar, sosyal devletin toplumu için yapmış olduğu çok temel insani bir görevin doğurduğu açıklar haline gelecek, genel bütçe ödenekleri bu realite dikkate alınarak oluşturulacaktır. Ayrıca bunun sonucu olarak konunun uluslararası

finansal kuruluşların eleştiri ve spekülasyon malzemesi olmasına son verilecektir. Bir başka açıdan bakıldığında sağlık hizmetleri vergilerle finanse edilmiş olacağı için dolaylı olarak toplumun kazanan kesimlerinden daha az gelirli veya geliri olmayan kesimlerine gelir dağılımını düzenleyici bir sistem oluşmuş olacaktır.

B- Emeklilik Sigortası Bakımından :

Reform taslağının emeklilik sigortası bakımından hedefleri arasında ilk sırada gösterilen "mevcut emeklilik sisteminde yer alan, tüm vatandaşlarımıza eşit ve adil bir hizmet sunulmasını sağlayacak tek bir emeklilik rejiminin oluşturulması" artık elzem hale gelmiştir. Bu nedenle her bakımdan (yaş, prim ödeme gün sayısı, aylık bağlama oranı ve sigortalılık süresi) norm birliğinin sağlanması hedefi gerekli ve gerçekçidir.

Keza tarımda kendi hesabına çalışanlar için aylık 15 günlük prim ödemesi zorunluluğu da iyi bir düşünce olarak ortaya çıkmaktadır. Ancak matrah tespitinin gelirle ilişkilendirmek yerine bu sektöre ait olmak üzere çeşitli alternatif basamak derecesinden alınması düşünülmelidir. Çünkü sağlıklı gelir tespiti kısa ve orta vadede tarımda çalışanlar için çok mümkün görülmemektedir.

Yeni sistemde norm birliğine kademeli bir geçişin olacağını söyleyemesinin ardından yapılan projeksiyonlardan ve buna bağlı olarak yapılması düşünülen düzenlemeler açısından bir şeyin değişmeyeceği, adaletsizliğin devam edeceği, tüm sigortalılar açısından ise 2035 yılında ancak norm birliğinin sağlanabileceği sonucu çıkmaktadır. Oysa daha kısa bir vade içinde mevcut sigortalılar açısından norm birliğinin sağlanması gerekmektedir. Bunun bir formülünün bulunması gerekmektedir veya mevcut yapıda var olan adaletsizlik tam olarak giderilemiyorsa, azaltılması için şu önlemler dikkate alınabilir.

* Mevcut sistemde yaşlılık aylığı, kısmi emeklilik, malullük ve ölüm sigorta dallarında var olan norm farklılıkları, hemen giderilmelidir. (Farklılıklar için Taslak Metin'in 46'ncı sayfasına bakınız.)

* Emekli Sandığının bazı iştiraklerinde var olan bazı ödemelerinin Emekli Sandığı kesenekleri dışında kalması uygulamasına son verilerek, Emekli Sandığı iştirakçilerinin de prime esas kazançları SSK sigortalıları ile paralel hale getirilmelidir.

* Emekli Sandığından emekli olanlara, prim karşılığı ödenen emekli aylığı dışında yapılmakta olan prim karşılığı olmayan ödemelere son verilmelidir.

* Keza SSK sigortalıları için yapılmakta olan sosyal destek ödemeleri uygulamasına son verilmelidir.

* Tüm kamu görevlileri (devlet memurları) bakımından norm birliği sağlanmalıdır.

* Her üç sosyal güvenlik kurumu sigortalılarını kapsayacak biçimde eşit olarak belirlenen üst sınırın üstünde ücret alıp daha yüksek yaşlılık aylığı almak isteyen sigortalılara, dilemeleri halinde üst sınırın üzerindeki kendilerinin belirlediği ücret düzeylerinden, sadece kendilerine ait yaşlılık sigortası primlerini ödeyerek emekli olma imkânı getirilmelidir.

* Bağ-Kur ve SSK açısından denetimlerin artırılması, prim tahsilat oranlarının (özellikle Bağ-Kur için) yükseltilmesi gerekmektedir.

* Prim affına son verilmelidir.

Ancak tüm bunlarla birlikte ve bunlardan daha önemli olmak üzere, Türk Ekonomisinin öncelikli ihtiyacı, sürekli, düzenli ve istihdam yaratan güçlü bir ekonomik yapıya kavuşmasıdır. Böylece diğer bütün sorunlar daha kolay çözülebilecektir.

YARARLANILAN KAYNAKLAR

BAG-KUR İstatistik Yıllığı (1995, 1996, 1997).

DİE. Gayrisafi Milli Hasıla Hesaplama Sonuçları.

DİE. Hanehalkı İşgücü Anketleri (2004 Yılı 1. Dönem Geçici Sonuçları).

DPT. Yıllık Program (Çeşitli Yıllar).

DPT. Ekonomik ve Sosyal Sektörlerdeki Gelişmeler (Çeşitli Yıllar).

ERYİĞİT Süleyman, Türkiye'de İşletmelerin Kayıtdışı Personel Çalıştırmasında Ücret Maliyeti İçindeki Yasal Kesintilerin Etkisi, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara : 2003.

SSK İstatistikleri (Çeşitli Yıllar).