

SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNİN YENİDEN YAPILANDIRILMASI TARTIŞMALARI VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

I. GİRİŞ

Dünya genelinde olduğu gibi Türkiye'de de sosyal güvenlik sistemiyle ilgili tartışmalar son yıllarda giderek artmış, sistemin varolan biçimiyle sürdürülemez olduğu ve yeniden yapılandırılması gerektiği bir çok kesim tarafından ortaya konmuştur. Bu çalışmanın amacı, Türkiye'de varolan sosyal güvenlik sistemi hakkında özgün şeyler söylemek değildir. Amaçlanan, para politikasının çerçevesini çizmek ve uygulamakla görevli olanları, sosyal güvenlik sistemiyle ilgili bugüne dek yapılmış tartışmalar ve çözüm önerileri hakkında bilgilendirmektir. Sağlık sigortasıyla ilgili tartışmalar bu alanda önemli bir yer tutmasına karşın, ayrı bir uzmanlık gerektirdiğinden, kapsam dışında tutulmuştur.

İzleyen bölümde kısaca kavramsal ve yasal çerçeve sunulacak, ardından dünya genelinde mevcut sosyal güvenlik sistemlerinin yapısıyla ilgili bilgi verilecektir. Üçüncü bölümde, sistemin gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde yaşadığı sorunlar irdelenmektedir. Dördüncü bölümde, uluslararası platformda tartışılan çözüm önerilerine değinilmiştir. Beşinci bölümde, Türk sosyal güvenlik sisteminin genel yapısı, sorunları ve önerilen çözümler üzerinde durulmuştur. Son bölüm ise, genel değerlendirme için ayrılmıştır.

II. GENEL ÇERÇEVE VE ULUSLARARASI KARŞILAŞTIRMA

II.1. Kavramsal ve Yasal Çerçeve

Sosyal güvenlik, temel olarak kişilerin istek ve iradeleri dışında meydana gelen ve onların malvarlığında, gelirlerinde ve/veya çalışma gücünde kayıplara yol açarak kendilerinin ve geçindirmekle yükümlü oldukları kişilerin yaşamlarının devamını güçleştiren ya da imkansız hale getiren tehlikelerin zararlarını telafi ve tanzim etmeye yönelik önlemlerden oluşur (TÜSİAD, 1997).

Uluslararası düzeyde, İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi (madde 22), Avrupa Sosyal Şartı (madde 12) ve ILO sözleşmesinde sosyal güvenliğin teorik temelleri hazırlanmıştır. Bu belgelerde, sosyal güvenliğin temel bir insan hakkı olduğu, devletin de bu hakkın gereklerini yerine getirmekle görevli olduğu vurgulanmıştır. Sosyal güvenliğin asgari norm ve standartlarının çerçevesi ILO'nun 1952 tarih ve 102 sayılı sözleşmesinde belirlenmiştir. ILO sözleşmesinde, sosyal güvenlik kapsamına alınması gereken 9 ayrı sosyal ve ekonomik risk sıralanmaktadır. Bu risklere karşılık gelen sigorta kolları ise yaşlılık, malüllük, ölüm, iş kazaları, meslek hastalıkları, hastalık, analık, işsizlik ve aile yardımlarıdır.

II.2. Mevcut Sosyal Güvenlik Sistemleri

Sosyal güvenlik harcamalarının toplam yurtiçi hasıla içindeki payı itibariyle gelişmiş ülkeler arasında önemli farklılıklar görülmemesine karşın, sosyal güvenlik sistemleri finansman ve idari düzenlemeler açısından farklılıklar göstermektedir. Dünya genelinde temel olarak üç

farklı sosyal güvenlik modelinden sözedilebilir. İlk sistem, hem kuşaklar arasında hem de aynı kuşak içindeki farklı yaş grupları arasında reel gelirin yeniden dağıtılması esasına göre işlediği için dağıtım sistemi (pay-as-you-go) olarak adlandırılır. Dağıtım sistemlerinde, genel olarak tanımlanmış fayda¹ (defined benefit) esasına göre hak sahiplerine ödeme yapılır. Bu tür sistemlerde çoğu zaman ödemelerle sosyal güvenlik olanaklarından yararlananların katkıları arasında kesin bir bağlantı yoktur. Dağıtım sistemi, iki farklı şekilde finanse edilebilir. İlkinde, sosyal güvenlik harcamaları sosyal sigorta primleri aracılığıyla finanse edilir (sosyal sigorta modeli). Bu model, genellikle merkezi bütçeden ayrı bir tüzel kişiliğe sahip bir kurumsal yapı altında örgütlenmiştir. İkincisi ise, ağırlıklı olarak vergi gelirleri aracılığıyla finanse edilen modeldir (sosyal yardım modeli). Bu modelde, sosyal güvenlik harcamaları genel bütçenin bir parçası olarak değerlendirilebildiği gibi, alt düzeydeki bir kamu kuruluşuna yetki devredilerek sosyal güvenlik sisteminin finansmanı ve yönetimi sağlanabilir. Finansman açısından hem vergi hem prim gelirlerinin kullanıldığı karma dağıtım sistemleri de mevcuttur. Daha az yaygın olmakla birlikte, dağıtım sisteminin yanısıra meslek grupları temelinde örgütlenmiş sosyal güvenlik sistemlerine de rastlıyoruz. Yasal olarak hükümetler tarafından düzenlenen ve denetlenen bu sistemler, özel sektör tarafından yönetilir. Geçmişte tanımlanmış fayda ve kısmi fonlama²

¹ Tanımlanmış fayda, sigortalayan kurum tarafından hak sahibine yapılacak ödemelerin, önceden belirlenen bir formüle göre hesaplanacağı yolunda bir garanti sağlandığı anlamına gelir.

² Kısmi fonlama, bir emeklilik sisteminde, bu sistemin üyelerine karşı olan tüm yükümlülüklerinin şimdiki değerinden (present value) daha az bir rezerv birikimi

(partial funding) esasına göre işleyen bu sistemler, giderek tanımlanmış katkı³ (defined contributions) esasına göre işlemeye başlamıştır. Son olarak, çalışanların yaşlılık dönemlerini finanse edebilmek için gençliklerinde tasarruf yapmalarını gerektiren bireysel tasarruf hesaplarına dayalı sigorta sistemleri mevcuttur. Bu sistem, tanımlanmış katkı ve tam fonlama esaslarına göre işler. Ödemeler önceden belirlenmediği için, fonlardan elde edilecek getiriye ilişkin yatırım riski genellikle çalışanlar ve emeklilerce yüklenilir. Sistem, devlet tarafından zorunlu hale getirilen tasarruf hesaplarına dayanabildiği gibi, özel firmalar tarafından idare edilen fonlara da dayanabilir.

II.3. OECD Ülkeleri ve Bazı Alt-Orta Gelir Düzeyindeki Ülkelerle Türkiye'nin Karşılaştırılması

Dünya genelinde, özellikle İkinci Dünya Savaşı sonrasında sosyal güvenlik sisteminin yaygınlaştırılması ve iyileştirilmesi konusunda sağlanan başarılar, önemli maliyet artışlarını da beraberinde getirmiştir. 1960'lı yılların başında OECD ülkelerinde sosyal güvenlik harcamalarının GSYİH içindeki payı yüzde 3 ile yüzde 12 arasında değişirken, 1970'li yılların sonuna doğru yüzde 7 ile yüzde 23 arasında değişen oranlara ulaşmıştır. Bugün gelinen noktada, gelişmiş ülkelerin sosyal güvenlik harcamaları GSYİH'larının yüzde 25 ile yüzde 35'i arasında değişen bir büyüklüğe ulaşmıştır. Gelişmekte olan ülkelerde

sağlandığı anlamına gelir. Tam fonlama ise, rezerv birikiminin, tüm yükümlülüklerin şimdiki değerinin tamamına eşit olduğu anlamına gelir.

³ Tanımlanmış katkı sistemi, sigortalının her döneme ait katkı miktarının önceden belirlendiği, buna karşılık elde edilecek fayda ya da ödemelerin katkı payına ve bu fonların değerlendirilmesiyle elde edilecek getiriye göre belirleneceği bir sistemdir.

ise, istisnalar dışında, sosyal güvenlikle ilgili harcamaların GSYİH içindeki payı yüzde 3 ile yüzde 15 arasında değişmektedir (TÜSİAD, 1997).

Türkiye'de sosyal güvenlik harcamaları için toplam gelirden ayrılan pay OECD ülkelerine göre oldukça düşüktür. Ancak, uluslararası kuruluşlarca alt-orta gelir grubu olarak sınıflandırılan bazı ülkelerle Türkiye'yi kıyasladığımızda, bu oranın Brezilya ve Şili dışındaki ülkelere göre daha yüksek olduğunu görüyoruz.

TABLO 1
Sosyal Güvenlik Harcamalarının GSYİH İçindeki Payı

O E C D Ü lkeleri	1994	A lt O rta G elir G rubundaki	
		Ü lkeler	1990-1991
Belçika	27,0	Arjantin	3,7
Danimarka	33,7	Brezilya	7,5
Almanya	30,7	Bolivya	2,1
Yunanistan	16,0	Kamerun	1,3
İspanya	23,6	Şili	6,5
Fransa	30,5	Kolombiya	2,1
İrlanda	21,1	Ekvator	0,3
İtalya	25,3	Guatemala	0,6
Lüksemburg	24,9	Malezya	1,5
Hollanda	32,3	Filipinler	0,5
Avusturya	30,2	Türkiye	5,1 (1)
Portekiz	19,5		
Finlandiya	34,8		
İsveç			
İngiltere	28,1		

(1) 1995 yılı verisi kullanılmıştır.
Kaynak: Türk-İş Yıllığı (1997), Dünya Bankası (1994).

Belirtilmesi gereken bir başka nokta, Avrupa Birliği'ne üye ülkelerde uluslararası norm ve standartlara uygun olarak bütün sigorta kolları uygulanırken, Türkiye'de işsizlik ve aile yardımları alanında sosyal güvenlik uygulamasının olmayışıdır.

Tablo 2'deki verilere göre, OECD ülkeleri için sosyal güvenlik gelirlerine kamu, işveren ve işçilerin katkılarına baktığımızda, devletin katkısının yüzde 19 ile yüzde 76 arasında değiştiği görülmektedir. Türkiye'de ise, sosyal güvenlik gelirlerine devletin hiçbir katkısının olmaması dikkat çekicidir. Dolayısıyla, Türkiye özelinde sosyal güvenlik sisteminin neredeyse tamamen özel kesimce finanse edildiğini söylemek yanlış olmayacaktır.

TABLO 2
Kaynaklarına Göre Sosyal Güvenlik Gelirleri

(Yüzde Değerler) (1)				
	Kamu Katkısı 1994	İşveren Primleri 1994	Ücretli Primleri 1994	Bağımsız. Primleri 1994
Vergileme ağırlıklı ülkeler				
-Danimarka	75,6	9,2	10,1	-
-İrlanda	61,0	23,0	13,7	1,5
-İngiltere (2)	43,9	26,1	14,5	0,7
-Lüksemburg	42,5	29,4	18,5	2,6
Prim ağırlıklı ülkeler				
-Fransa	21,5	49,0	22,1	4,4
-Yunanistan	19,1	45,7	26,6	-
Karma Finansman ülkeleri				
-Belçika	20,1	43,1	24,1	1,4
-Hollanda	15,8	20,1	37,1	1,9
-Almanya	26,6	38,3	22,5	1,0
-İspanya	29,6	50,2	9,2	4,5
-İtalya	34,9	46,5	10,3	5,9
-Portekiz	37,4	34,4	18,7	2,1
Türkiye (3)	-	58.2	41.8	
(1) Yüzde 100'e ulaşmak için "Çeşitli Gelirler" eklenmelidir. Çeşitli gelirlerin ağırlıklı bölümü menkul kıymet gelirlerinden oluşmaktadır.				
(2) 1994 için 1993 verileri kullanılmıştır.				
(3) 1993 yılı verileri kullanılmıştır.				
Kaynak: Türk-İş Yıllığı (1997).				

Tablo 3'te, OECD ülkeleri ve bazı gelişmekte olan ülkelerdeki demografi yapı ve emeklilik yaşıyla ilgili göstergeler yer almaktadır. Tablo 3'teki veriler, gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler arasında belirgin bir demografik farklılığa işaret etmektedir. Hemen hemen bütün OECD ülkelerinde 60 yaşın üzerindeki nüfus toplam nüfusun beşte birine yakındır. Diğer ülkelerde ise, bu oran yüzde 5 ile yüzde 8 arasında değişmektedir. Brezilya ve Şili dışında, bu iki grubun nüfus yapısındaki farklılaşma emeklilik yaşıyla ilgili sınırlamalara yansımıştır. Türkiye'de ise emeklilik yaşıyla ilgili sınırlama 1992 yılında yapılan bir yasal düzenlemeyle kaldırılmıştır. Türkiye özelinde emeklilik için başvuranların ortalama yaşı referans alındığında, bütün bu ülkeler arasında en erken emeklilik yaşının ülkemizde geçerli olduğu görülmektedir. Ancak, emeklilik yaşıyla ilgili göstergelere, emeklilik yaşının ortalama yaşam beklentisine oranı alınarak bakıldığında, bu saptamanın özellikle erkekler için pek de doğru olmadığı ortaya çıkmaktadır. Uluslararası eğilimlere bakıldığında, emeklilik yaşının yaşam beklentisine oranının kadınlarda bu standartların altında olduğu, erkeklerde ise uluslararası standartlara yakın olduğu görülmektedir.

TABLO 3
Demografik Yapı ve Emeklilik Yaşıyla İlgili Bazı Göstergeler

	60 Yaş Üzeri/ Toplam Nüfus	Emeklilik Yaşları		Emeklilik Yaşının Yaşam Beklentisine Oranı	
		Erkek	Kadın	Erkek	Kadın
OECD Ülkeleri					
Belçika	20,7	65	65	0,83	0,79
Danimarka	20,2	67	67	0,85	0,85
Almanya	20,3	65	65	0,84	0,84
Yunanistan	20,2	65	60	0,83	0,77
İspanya	18,5	65	65	0,84	0,84
Fransa	18,9	60	60	0,77	0,77
İrlanda	15,2	65	65	-	-
İtalya	20,6	60	55	0,77	0,71
Lüksemburg	19,3	65	65	-	-
Hollanda	17,8	65	65	0,82	0,77
Avusturya	20,2	65	60	0,82	0,73
Portekiz	18,0	65	62	0,87	0,83
Finlandiya	18,4	65	65	-	-
İsveç	22,9	65	65	0,83	0,83
İngiltere	20,8	65	60	0,86	0,79
Alt Orta Gelir Grubundaki Ülkeler					
Brezilya	6,7	65	60	-	-
Bolivya	5,4	55	50	-	-
Kamerun	5,8	60	60	-	-
Şili	8,7	65	60	0,90	0,83
Kolombiya	6,0	60	55	0,78	0,74
Ekvator	5,5	55	55	0,80	0,80
Guatemala	4,9	60	60	0,78	0,77
Malezya	5,7	55	55	0,74	0,71
Filipinler	5,3	60	60	0,79	0,78
Türkiye (1)	7,1	47	51	0,80	0,67
(1) Emeklilik yaş sınırı kaldırıldığı için, 1994 yılında emekli aylığı alanların ortalama yaşı verisi kullanılmıştır (SSK, 1994).					
Kaynak: Dünya Bankası (1994), TÜGİAD (1997), SSK (1994).					

III. SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNDE YAŞANAN SORUNLAR

III.1. Gelişmiş Ülkeler

1970'li yılların ortalarında başlayan ekonomik krizin ardından, sosyal güvenlik harcamalarının GSYİH'nin üçte birine ulaşarak, kamu harcamalarının yarısına yakınına oluşturması ve özellikle gelişmiş ülkelerde yaşlı nüfusun hızla artması, kriz ve yeniden yapılanma ile ilgili olarak çalışanların dikkatini sosyal güvenlik sistemleri üzerinde yoğunlaştırmıştır.

Sistemde krize yolaçan gelişmeleri, şöyle özetleyebiliriz:

1. Nakdi olarak verilen aylık ve gelirler ortalama ücretlerden daha hızlı artmıştır.
2. Sağlık ve yaşam standardındaki iyileşmelere bağlı olarak ortalama hayat beklentisi artarken doğum oranlarının düşmesi, bu ülkelerin nüfus yapısını değiştirmiştir. Yaşlı nüfusun toplam nüfus içindeki payı hızla yükselmiş, bu durum sosyal güvenlik sistemlerinin maliyetini yükseltmiştir.
3. Yüksek oranlı enflasyon dönemlerinde fon esasına göre işleyen sistemler pozitif reel getiri sağlayacak şekilde işletilememiş ve fonlar erimiştir.
4. 1980'li yıllardan itibaren işsizliğin artması, işsizlik sigortası için yapılan ödemelerde yüksek artışlara neden olmuştur.
5. Çok hızlı ve pahalı teknolojik yenileşmenin yaşandığı sağlık alanında, sigorta ödemeleri hızla artmıştır. Ayrıca, koruyucu sağlık

hizmetleri yerine tedavi edici sağlık hizmetlerine ağırlık verilmesi ve en çok sağlık hizmeti talep eden yaşlı nüfusun artışı da maliyetleri yükseltmiştir.

6. Sosyal güvenlik sistemleri olgunlaşmış, bir başka deyişle, yükümlülüklerini yerine getirerek aylık almaya hak kazananların sayısı zaman içinde artmıştır. Dolayısıyla, başlangıçtaki aktif/pasif sigortalı dengesi, pasif sigortalılar lehine bozulmuştur.

7. Aile yapısındaki değişmeler (boşanmaların artışı, tek ebeveynli ailelerin yaygınlaşması, evlilik dışı çocukların sayısındaki artış vb.), sosyal güvenlik sisteminin aileye yönelik harcamalarını artırmıştır.

8. Son olarak, 1960'lardan itibaren glerle birlikte kayıtdışı sektörde ortaya çıkan genişleme sosyal güvenlik sistemleri üzerindeki yükü artırmıştır.

III.2. Gelişmekte Olan lkeler

Gelişmiş ülkelerle ortak yanları olmakla birlikte, gelişmekte olan ülkelerde sosyal güvenlik alanında yaşanan krizin birçok farklı nedeni vardır. Genel olarak, sözü edilen ülkeler sosyal güvenlik sisteminin nihai hedefini oluşturan "herkesi her tehlikeye karşı kapsama alma ve insan onuruna yakışır bir asgari korumayı garanti etme" hedefinden oldukça uzak bir noktada bulunmaktadır. Daha da kötüsü, bu alanda gelişme sağlama imkanları sınırlayan birçok faktör mevcuttur. Bunlar, kayıtdışı sektörün genişliği nedeniyle kapsamla ilgili tabanın genişletilmesi olanağının sınırlılığı, etkin bir yönetim yapısı ve işleyişinin olmaması, sosyal güvenlik sistemlerinin bir finansman stratejisine sahip olmaması,

yetmiş personel eksikliği, gelir dağılımındaki aşırı derecede bozulma, sosyal ve siyasi istikrarsızlık olarak özetlenebilir (TÜSİAD, 1997).

Gelişmekte olan ülkelerde sosyal güvenlik sistemlerini krize sokan gelişmeler ise, şöyle özetlenebilir:

1. Herşeyden önce, istisnalar dışında, sosyal güvenlikle ilgili harcamalar oldukça sınırlıdır.

2. Bu durum, ekonomik krizin etkilerini gelişmiş ülkelere farklı bir tarzda yaşayan diğer ülkelerde, ekonomik istikrar programlarının faturasının sosyal güvenlik sistemlerine yüklenmesiyle daha da kötüleşmiştir. Birçok ülkede, istikrar programları çerçevesinde kamu harcamalarını azaltan önlemler söz konusu olduğu zaman, hükümetler sosyal güvenlik harcamalarını kısma eğiliminde olmuşlardır.

3. Çok çeşitli, karmaşık ve istikrarsız sosyal güvenlik sistemleri mevcuttur.

4. Koruma kapsamına alınan kişi sayısı ve tehlikeler açısından eksiklikler vardır. Türkiye'de olduğu gibi, bu ülkelerin büyük bir çoğunluğunda da işsizlik ve aile ödenekleri sigorta kolları sosyal güvenlik sistemi tarafından kapsamamaktadır. Sosyal güvenlik sistemi kapsamına alınanların nüfusa oranı da düşüktür.

5. Sağlanan sosyal güvenlik garantisinin kapsamının dar olmasının yanısıra, sözkonusu garantilerin seviyesi de oldukça düşüktür. Özellikle nakdi olarak verilen aylık ve ödeneklerin seviyesi düşüktür. Yüksek enflasyon dönemlerinde bu aylıkların yeniden ayarlanmaması ya da satınalma gücünü koruyacak bir endekslemeye gidilmemesi bu durumu

daha da kötüleştirmiştir. Bu sorun özellikle pasif sigortalıları ve işsizleri etkilemektedir. Nakdi ödemelerin yanısıra, sağlık hizmetleri de yetersizdir. Bütün nüfusun kapsanmamasının yanısıra, farklı sosyal sigorta kurumları aracılığıyla sunulan sağlık hizmetleri arasında büyük farklılıklar mevcuttur. Sağlık hizmetlerinin standardı oldukça düşüktür.

6. Sosyal güvenlik sistemleri ciddi bir finansal kriz yaşamaktadır. Sosyal sigorta kurumları faaliyetlerini sürdürmek için yeterli gelir kaynaklarına sahip değildir. Kapsam içinde olanlar yalnızca formal sektörle sınırlıdır. Prim tahsilat oranları düşük, prime esas ücretlerin seviyesi yetersizdir. Yüksek enflasyon bu kurumların fonlarını eritmiş, fonlar reel getiri sağlayacak alanlarda değerlendirilmemiştir. Fonların yatırılacağı mali piyasalar yeterince gelişmemiştir. Sosyal güvenlik fonları kamu açıklarının kapatılmasında kullanılmış, yolsuzluklar olmuş, fonlar kötüye kullanılmıştır. Fon biriktirme esasına göre kurulan sosyal güvenlik kurumları dağıtım veya kısmi fon esasına göre işlemeye zorlanmıştır. Bu ülkelerde devlet sosyal güvenlik sisteminin kurulması görevini üstlenmekle birlikte, sistemin finansmanına ya hiç katkı sağlamamış ya da bu katkı yetersiz kalmıştır.

7. İdari örgütlenme ve yönetimle ilgili ciddi sorunlar yaşanmaktadır. İnsan kaynaklarının ve hızlı ve doğru bilgi akışını sağlayacak bilgisayar donanımının yetersizliği hizmetleri geciktirmekte ve maliyetleri arttırmaktadır. Gelişmekte olan ülkelerde yönetim giderleri toplam gelirlerin yüzde 3-4'ü arasında iken, bu oranlar gelişmekte olan ülkelerde yüzde 15-20'ye çıkabilmektedir. Bu durum, sistemin finansman yapısını

bozmakta, sağlanan sosyal güvenlik garantisinin seviyesini düşürmekte, finansman için ihtiyaç duyulan prim oranlarını yükseltmektedir.

8. Hükümetlerin izlediği populist politikalar sonucunda, koruma kapsamı sosyal güvenlik kurumlarının olanaklarını zorlayarak genişletilmiştir. Siyasi iktidarlar, mevcut sosyal sigorta kurumlarının kaynaklarını kullanarak sosyal güvenlik sisteminin kapsamını genişletme yolunu tercih etmiş ve sisteme politik müdahalelerde bulunmuştur. Hak kazanma şartlarının kolaylaştırılması gelir-gider dengesini bozmuştur. Sosyal sigortalar kurumları prim almadıkları ödemeleri (ülkemizdeki sosyal yardım zamları gibi) yapmak zorunda kalmışlardır. Aylık bağlama oranları ILO standardının üstüne yükselmiştir. Bağımlıların sayısında artış olmuştur. Bir yandan prim ödeyenlerin sayısında istenilen oranda artış gerçekleşmezken öte yanda aylık alma şartlarının kolaylaştırılması, gelişmiş ülkelerdeki genç nüfus yapısına rağmen, sosyal sigorta kurumlarının aktif/pasif yapısını bozmuş, bu da bu ülkelerdeki sosyal güvenlik krizinin önemli nedenlerinden biri olmuştur.

IV. SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİYLE İLGİLİ ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

Yukarıda sıraladığımız sorunlar, hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkelerde sosyal güvenlik sistemlerinin yeniden yapılanması ihtiyacını ortaya çıkarmıştır. Gelişmiş ülkelerden başlayarak, bu alanla ilgili yeni çözüm arayışları gündeme gelmiştir. 1970'li yılların sonlarına doğru, bazı liberal iktisatçılar varolan sosyal güvenlik sisteminin tamamen ortadan kaldırılması ve yerine bireysel sorumluluk temeline göre işleyen yeni bir sistemin oluşturulması yönünde radikal bir öneri

getirdiler. Bu görüŖe göre, kamu her alanda olduğu gibi sosyal güvenlik alanında da kaynakları verimsiz kullanmaktaydı. Oysa bireyler, her konuda olduğu gibi bu konuda da kendileri ile ilgili en rasyonel kararları verebilirlerdi.

Ancak, bu liberal öneri Ŗu nedenlerle genel kabul görmedi: Birincisi, bireylerin, özellikle de gençlerin, sosyal güvenlik konusunda uzun dönemli düşünme ve önlem alma bakımından zaafı olabilir ve miyopik bir davranıŖ sergileyebilirler. İkincisi, sermaye piyasalarının az gelişmiŖliĐi ve makroekonomik koŖulların istikrarsızlığı nedeniyle tasarrufların kanalize edilebileceği araçlar mevcut olmayabilir. Üçüncüsü, birçok alanda ortaya çıkabilecek riskler (örneğin yaŖam süresi, malüllük, yatırım, enflasyon, ekonomik krizler gibi) sigorta piyasalarının yetersizliği nedeniyle karşılanamayabilir. Dördüncüsü, bilgi eksikliği olabilir. Yani, bireyler alternatif sigorta programlarının uzun dönemli getirilerini değerlendirmekte yetersiz olabilirler ve yaŖlılık dönemlerinde daha önceden yapmıŖ oldukları hatalı seçimlerin sonucunu deĐiŖtirmeyebilirler. Nihayet, bireylerin tasarruf yapma bilinci yüksek olsa bile, birçok insan bunu sağlayacak sürekli ve yüksek gelir getiren bir iŖe sahip olma imkanından yoksundur. Özellikle yüksek oranlı işsizlik ve ekonomik istikrarsızlık dönemlerinde tasarruf yapma olanağı geniş toplum kesimleri için mümkün görünmemektedir. Bu insanları yoksulluktan kurtarmak için de gelirin yeniden dağıtılmasını sağlayacak bir mekanizmaya ihtiyaç vardır (Dünya Bankası, 1994). Bütün bu nedenlerle, devletin sosyal güvenlik sisteminde aktif olarak rol alması gereklidir.

Sonuç olarak, daha ılımlı bir yaklaşımla mevcut sistem içinde çözümler aranmaya başlandı. Genelde, varolan sistemin tamamen ortadan kaldırılması yerine yeniden yapılandırılması önerisi üzerinde durulmaktadır. Sosyal güvenlik sistemi içinde devletin rolünün yeniden tanımlanması, devletin garantör ve denetleyici görevlerinin belirginleşmesi, sosyal güvenlik sistemi içinde bireysel girişkenliğe ve özel sektöre daha fazla ağırlık verilmesi bu önerilerin ortak noktasını oluşturmaktadır.

IV.1. Tek Katmanlı Sistemlerden Çok Katmanlı Sistemlere

Avrupa ülkelerinde emeklilik yaşının değiştirilmesi, yeni finansman kaynaklarının devreye sokulması ve sosyal güvenlik korumasının kişisel ihtiyaçlara yönelik olarak düzenlenmesi gibi değişiklikler devam etmekle birlikte, sosyal güvenlik sistemi ile ilgili arayışlar 1980'li yılların sonuna doğru genel ilkeleri hemen hemen oturmuş bir sisteme doğru evrilmiştir. Birçok OECD ülkesinde, sosyal güvenlik sistemleri temel ihtiyaçları karşılamaya yönelik ve kamunun yönetimindeki kurumlarla özel ve mesleki statüye göre örgütlenmiş kurumlar ya da orta ve üst gelir gruplarının daha yüksek seviyelerdeki taleplerini karşılamaya yönelik bireysel tasarruf hesaplarını birleştiren sistemlere yönelmektedir (Dünya Bankası, 1994). Bu sistemin esasları şöyle özetlenebilir (TÜSİAD, 1997):

1. Yalnızca sosyal sigortalar veya kamu sosyal güvenlik harcamaları üzerine inşa edilmiş Tek Katmanlı bir sosyal güvenlik sistemini sürdürmek mümkün değildir. Düzeyi ne kadar yüksek olursa olsun, tek bir kurumun sağlayacağı sosyal güvenlik garantisi seviyesi yetersiz kalmaktadır.

2. Sosyal güvenlik sistemleri, İki veya Üç Katmanlı programlar üzerine inşa edilmelidir. İlk Katman, sosyal adaleti sağlamaya yönelik olarak oluşturulmalı ve bireye asgari bir gelir garantisi sağlamalıdır. Evrensellik ilkesinin geçerli olduğu bu katman, primli sosyal sigorta uygulamaları veya vergilerle finanse edilen kamu sosyal güvenlik harcamaları ile oluşturulabilir. Amaçlanan, hangi nedenle olursa olsun, ihtiyacı olan herkese asgari bir sosyal güvenlik garantinin sağlanmasıdır. Garantiden yararlanmanın tek şartı muhtaç durumda olmaktır. Bu katman, büyük ölçüde devlet sorumluluğunda ve/veya garantisi altındadır.

3. İkinci Katman, zorunluluk esası üzerine oluşturulan, sigortalının, işverenin ve hatta devletin finansmanına katıldığı, gelir devamlılığını sağlamaya yönelik kurumlardan oluşmaktadır. Gelire bağlı değişken ödemeler sağlayan bu sistemler, sosyal tarafların yönetimine katıldıkları, kısmen özerk kurumlar aracılığıyla işletilmelidir. İkinci Katmanda sağlanan sosyal güvenlik ödemelerinde eşitlik ilkesi temel alınmalı ve sigortacılık kuralları geçerli kılınmalıdır. Kişisel ihtiyaçların farklılığına bağlı olarak yoklamalı (means-tested) ve ek nitelikli ödemeler de sağlanabilir.

4. Üçüncü Katman, tamamen gönüllülük esasına dayanan, genellikle özel sektör tarafından organize edilen tamamlayıcı sosyal güvenlik kurumlarından oluşmaktadır. Varolan özel sigorta kurumlarından bu amaçla yararlanılabileceği gibi, yalnızca bu amaçla yeni kurumlar oluşturulması da mümkündür. Sistem prim ödeme esasına göre oluşturulmakta, ancak primler sigortalı ve/veya işveren

tarafından ödenebilmektedir. Bireysel inisiyatifin hakim olduğu bu aşamada, insanlar daha yüksek ve farklılaştırılmış bir sosyal güvenlik garantisi arayışındadır.

V. TÜRK SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNİN GENEL YAPISI, SORUNLARI VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

V.1. Genel Durum

Türk sosyal güvenlik sistemi genel olarak iki farklı programdan oluşmuştur. İlki, kimsesiz, muhtaç yaşlılar, mamul, dul, yetim ve korunmaya muhtaç çocuklara karşılıksız olarak yapılan ve genel bütçe, belediyeler, çeşitli vakıflar ve gönüllü kuruluşlar tarafından finanse edilen sosyal yardım ve hizmetlerdir. Ancak, bu tür harcamaların GSYİH içindeki payı binde 1 ile sınırlıdır ve sağlanan yardım ve hizmetler yetersizdir.

İkinci program ise, en azından kağıt üzerinde sosyal sigorta esaslarına göre düzenlenmiş primli sistemdir. Primli sistem, esas olarak sigorta edilen kişinin kendi katkısıyla finanse edilir ve bu katkı oranında fayda sağlama ilkesine dayanır. Sosyal sigorta sistemi üç temel kurum tarafından yürütülmektedir: Bu kurumlar T.C. Emekli Sandığı (ES), Sosyal Sigortalar Kurumu (SSK) ve Esnaf ve Sanatkarlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar İçin Sosyal Sigortalar Kurumu'dur (Bağ-Kur). Bu üç kurumun yanısıra, mesleki sosyal güvenlik kurumları olarak adlandırılacak çeşitli sandıklar ve kişilerin gönüllü katılımına dayalı özel hayat sigortaları da faaliyetlerini yürütmektedir. Ancak, bu tür kuruluşların sosyal güvenlik sistemi içindeki payları oldukça sınırlıdır.

Sözünü ettiğimiz bu üç kurum tarafından sağlanan sosyal güvenlik garantisinin kapsadığı nüfus ile ilgili en son bilgiler Tablo 4'ten izlenebilir.

TABLO 4
Sosyal Sigortalarda Kapsam

Kapsam	1996 (Bin Kişi)
Toplam Aktif Sigortalı Sayısı	10,595
SSK	4,624
Emekli Sandığı	1,878
Bağ-Kur	1,854
Özel Sandıklar	71
Tarım Sigortalıları	1,041
İsteğe Bağlı Sigortalılar	1,127
Toplam Aktif Sigortalı/İstihdam (%)	47,6
Aylık Alanlar ve Bağımlılar	41,774
Aktif Sigortalı/Pasif Sigortalı Oranı (%)	2,3
Bağımlılık Oranı (%)	3,9
Toplam Sigortalı Nüfus	52,370
Sigortalı Nüfus/Toplam Nüfus (%)	81,3
Kaynak: TÜSİAD (1997)	

Tablodaki veriler, nüfusun yüzde 81 gibi önemli bir bölümünün sosyal güvenlik kapsamına alındığını göstermektedir. Ne var ki, herhangi bir sosyal güvenlik sisteminin bütün nüfusu kapsamaya gerektiği gözönüne alındığında, bu oran hala yetersiz görünmektedir. Sosyal güvenlik sisteminde dikkat çeken bir başka nokta ise, toplam aktif sigortalı sayısının istihdam edilen nüfus içindeki payının düşüklüğüdür. Mevcut verilere göre, işgücünün ancak yüzde 48'i sosyal güvenlik kapsamına alınabilmiştir.

Daha önce de belirtildiği gibi, toplam sosyal güvenlik harcamalarının GSYİH içindeki payı yüzde 5 civarındadır. Bu oran, OECD ülkelerine kıyasla, Türkiye'de sosyal güvenlik harcamalarına ayrılan kaynakların yetersiz bir düzeyde olduğuna işaret etmektedir. SSK tarafından ödenen taban aylıklarının düzeyi, bir hesaplama göre

1981 yılında 96 dolardan, 1991'de 176, 1993'te 179 dolara yükselmiş, 1994 yılında ise 94 dolara kadar gerilemiştir. Temmuz 1996 itibariyle yeniden 177 dolara çıkan taban aylıkları, yıldan yıla büyük dalgalanmalar göstermektedir. Aylıkların yetersizliğinin yanısıra, sosyal sigorta kurumları tarafından ödenen emekli aylıkları arasında kurumlara göre büyük farklılıklar vardır. Ortalama emekli aylıkları 100 kabul edilirse, Emekli Sandığı aylıkları 179, SSK aylıkları 78, Bağ-Kur aylıkları ise 53 düzeyindedir.⁴

ILO tarafından saptanan dokuz sosyal ve ekonomik riskten ikisine (işsizlik ve aile ödenekleri) karşı Türk sosyal güvenlik sisteminin koruma sağlamamasının yanısıra, kapsanan sosyal riskler açısından da kurumlara göre önemli farklılıklar görülmektedir. SSK yedi riske karşı koruma sağlarken, Emekli Sandığı kapsamında analık, Bağ-Kur kapsamında ise iş kazaları, meslek hastalıkları ve analık sigortaları mevcut değildir.⁵

V.2. Sosyal Güvenlik Sistemindeki Sorunlar

Türk sosyal güvenlik sisteminde varolan sorunlar, birçok açıdan diğer gelişmekte olan ülkelerin sorunlarıyla benzerlikler göstermektedir. Sosyal güvenlik alanında taraf olan bütün kuruluşların değerlendirmeleri, özellikle 1960'lı yılların ikinci yarısından itibaren politik kaygılarla yapılan yasal ve idari düzenlemeler nedeniyle sistemin sorunlarının giderek büyüdüğü yönündedir. SSK'nın kurulduğu 1945 yılından bu yana sosyal güvenlikle ilgili yasalar sık sık değiştirilmiştir. Yapılan yasal

⁴ Her iki hesaplama için de bkz., TÜSİAD (1997: 93-94).

düzenlemlerle toplumun daha büyük bir bölümünün sosyal güvenlik koruması altına alınması amaçlanmış ancak, bu yapılırken yasal ve kurumsal yapıda uyum sağlanması, hizmetlerde verimlilik ve etkinliğin artırılması gözetenilmemiştir. Sosyal güvenlik alanındaki tüm faaliyetlerin norm ve standartlarını belirleyen bir Temel Sosyal Güvenlik Kanunu'nun yokluğu, bu durumun en belirgin göstergesidir. Özetle, bugüne değin sosyal güvenlik sistemi bütüncül bir yaklaşımla değeriendirilmemiş, daha doğrusu, bir çok sivil toplum kuruluşunun yanısıra, Hazine, Devlet Planlama Teşkilatı gibi devletin resmi kurumları tarafından yapılan değeriendirmelerin sonuçları da yapılan idari ve yasal düzenlemelerde ifadesini bulmamıştır.

Daha önce de belirtildiği gibi, Emekli Sandığı'na işveren statüsüyle prim ödemek dışında, Türkiye'de devletin sosyal güvenlik sistemine düzenli bir katkısı yoktur. Devletin sosyal güvenlik kurumlarına katkısı, bu kurumların açık vermeye başladığı 1992 yılında başlamış ve bu katkı 1994 yılından itibaren giderek artmıştır. Tablo 5'ten de izlenebileceği gibi, konsolide bütçeden yapılan sosyal güvenlik transferleri, devletin işveren statüsüyle yaptığı rutin ödemeler nedeniyle, 1978-1991 döneminde yüzde 1,8 ile yüzde 4,8 arasındadır. 1990-1993 yılları arasındaki ortalama transferler ise yüzde 2 civarındadır. Asıl sorun 1994 yılında başlamış, 1995-1997 yılları arasında ise ortalama transferler yüzde 8'e yakın bir düzeye ulaşmıştır.

⁵ Bkz., DPT(1995: 130-132).

TABLO 5
Konsolide Bütçe Sosyal Güvenlik Transferlerinin Bütçe ve GSYİH
İçindeki Payının Gelişimi (1981-1997)

	1981	1983	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Kon. Bütçeye											
Oranla	3,7	4,4	3,7	1,8	1,2	1,8	2,8	4,4	6,3	8,7	8,5
GSMHya											
Oranla	0,7	0,8	0,6	0,3	0,3	0,4	0,7	1,0	1,4	2,3	2,1
Not: 1996 yılı gerçekleşme tahmini: 1997 yılı program tahmini.											
Kaynak: Türk-İş Yıllığı (1997).											

Zaman zaman, son yıllarda ortaya çıkan bu durum dikkate alınarak, kamuoyunda sosyal güvenlik sistemiyle ilgili sorun "sosyal güvenlik kurumlarının devletin sırtında bir yük oluşturması" biçiminde ortaya konulmaktadır. Ne var ki, aşağıda daha ayrıntılı olarak ele alacağımız gibi, uzun bir dönem boyunca sosyal sigorta kurumlarından, bu kurumların fonlarının kamu bankalarına ya da devlet tahvillerine negatif reel faizlerle yatırılması sonucunda, hükümetlere gelir transferi yapılmıştır. Bir hesaplama göre, 1965 ile 1993 yılları arasındaki dönemde hükümetlerin el koyduğu yalnızca SSK kaynakları 20-25 milyar dolar civarında bir düzeye ulaşmıştır.⁶ Ayrıca, emeklilik yaşının değiştirilmesi, prim affı, isteğe bağlı sigortalılık, sosyal yardım zammı uygulaması gibi, siyasi otoritenin sahip olduğu yasama yetkisini kullanarak yaptığı bir çok düzenleme, sosyal güvenlik kurumlarının gelir-gider dengesini büyük ölçüde bozmuştur.

Bu durum, kuruluş kanunlarına göre idari ve mali açıdan özerk olması gereken sosyal güvenlik kurumlarının, pratikte büyük ölçüde

⁶ Bkz., Türk-İş Yıllığı (1997: 303) ve TÜSİAD (1997: 86).

siyasi otoritenin etkisi altında olmasıyla yakından ilişkilidir. SSK yönetiminin dayanağı olan yasa maddesi, zaman içinde 18 ayrı yasa ve kanun hükmünde kararnameyle değişikliğe uğratılmış, bu değişiklikler ise genelde siyasi otoritenin kurum üzerindeki gücü ve etkisini artırmaya yönelik olmuştur. 1980 öncesinde SSK yönetiminde çoğunluk sistemi finanse eden işçi ve işveren kesimlerinden oluşurken, 1980 sonrasında yapılan düzenlemelerle yönetim kurulu üyelerinin çoğunluğu siyasi otorite tarafından atanmaya başlamıştır.⁷

TABLO 6
Yasalara Göre SSK Yönetim Kurullarının Oluşumu

Dönem	Temsilci Sayısı	Temsilciler
12 Eylül 1980 öncesi	2	İşçi
	1	İşçi Emeklisi
	1	SSK çalışanları
	2	İşveren
	1	Çalışma Bakanlığı
	1	Maliye Bakanlığı
	1	Genel Müdür
Toplam	9	
12 Eylül 1980 sonrası	1	İşçi
	1	İşveren
	3	Hükümetçe Atanan
Toplam	5	
1.12.1993'den itibaren	1	İşçi
	1	İşçi Emeklisi
	1	İşveren
	4	Hükümetçe Atanan
Toplam	7	

Kaynak : TÜGİAD (1997).

⁷ Bkz., TÜGİAD (1997: 20).

Sosyal sigorta kurumlarının sorunlarını ayrıntılı olarak incelemeden önce, sorunların asıl kaynağının saptanması önemlidir. Sorunu bu şekilde belirlemek, sosyal güvenlik sistemine kalıcı çözüm getirebilecek reform çabalarının, öncelikle varolan sosyal sigorta kurumlarının fiili olarak özerkleştirilmesini hedeflemesi gerektiğini ortaya koymaktadır. Bir başka deyişle, soruna taraf olan ve aralarında resmi kuruluşlarının da bulunduğu kesimlerin de dile getirdiği gibi, sosyal güvenlik sisteminin temel sorununun "devletin sosyal güvenlik kurumlarının sırtında bir yük oluşturması" biçiminde ifade edilmesi daha doğru görünmektedir. Sonuçta, bir çok başka alanda olduğu gibi bu alanda da uzun dönemde sürdürülebilir bir çözüm siyasi otoritenin tercihine ve kararlılığına endekslenmiştir.

Temel sorunun saptanmasının ardından, buna bağlı olarak ortaya çıkan diğer sorunları şöyle özetleyebiliriz:

1. Örgütlenme ve yönetimle ilgili sorunlar: Sosyal güvenlik sistemi içinde faaliyette bulunan kurumlar farklı bakanlıklara bağlı olarak çalışmakta, bu durum kurumlar arasında norm ve standart birliği ve eşgüdüm sağlanmasını önlemektedir. Kurumların pratikte özerk bir yapıya sahip olmamaları, ağır işleyen bürokratik bir yapıya yolaçmakta, hizmetlerin hızlı ve etkin bir tarzda verilmesini önlemektedir. Özerkliğin olmayışı personel rejimiyle ilgili sorunları da beraberinde getirmekte, yeterli sayıda uzman personel alımına ve bunun gerektirdiği ücret ayarlamalarının yapılmasına da varolan yapı imkan vermemektedir. Söz konusu kurumların personel eksikliğinin yanısıra bilgisayar donanımı açısından da eksiklikleri vardır. Bütün bu faktörler, denetim

faaliyetlerinin yetersiz olmasıyla, gerek sigortalı gerekse prim kaçaklarının önlenememesiyle sonuçlanmaktadır.

2. Sistemin genel olarak sigortacılık ilkelerine uygun işletilmemesiyle ilgili sorunlar: Sosyal güvenlik sistemi içinde yer alan sosyal sigorta hizmetlerinin temeli primli sisteme dayanmaktadır. Bu ise, her yardımın belirli bir prim karşılığında yapılması gerektiği anlamına gelmektedir. Vergilerle karşılanması gereken bir yardım türü olan sosyal yardım zammı uygulaması, 1977 yılında yapılan bir düzenlemeyle SSK'nın hizmetleri arasına dahil edilmiştir. 1987 yılında SSK'nın toplam aylık ödemelerinin yüzde 39'unu oluşturan sosyal yardım zammı ödemeleri, 1995 yılında yüzde 63'e yükselmiştir. Bu uygulamanın olumsuz bir başka yönü ise, sosyal yardım zammı karşılıklarının sadece kamu kuruluşlarından toplanmasıyla ilgilidir. Bu uygulama, özel sektörde aynı koşullarda faaliyet gösteren KİT'ler açısından haksız rekabete yolaçmaktadır.

Ayrıca ihtiyari sigortalılık, süper emeklilik gibi uygulamalarda ödenen primlerle sağlanan yararlar arasında uyum ve dengenin bulunmayışı, zorunlu sigortalılar aleyhinde sonuçlar ortaya çıkarmaktadır. Örneğin, SSK kapsamı içindeki sigortalıların yüzde 23'üne yakını ihtiyari sigortalılardan oluşmaktadır.⁸ Bu durum, herhangi bir sosyal güvenlik sisteminde gözetilmesi gereken "nimet-külfet" dengesini bozarak, sistem içinde ayrıcalıkların ortaya çıkmasına yol açmaktadır.

⁸ İhtiyari sigortalılık kapsamına alınanlar için, bkz., TÜGİAD (1997: 25).

Aşağıdaki tablolarda, yıllar itibariyle emeklilik koşullarına ilişkin olarak yapılan yasal düzenlemeler ve sosyal sigorta kurumlarının genel yapısına ilişkin çeşitli göstergeler yer almaktadır.

TABLO 7
Sosyal Sigorta Kurumlarının Göstergeleri

Sosyal Sigortalar	1980	1990	1996
T.C.Emekli Sandığı			
Aktif Sigortalı/Pasif	2,5	1,8	1,8
Bağımlılık Oranı	3,7	4,5	4,6
SSK			
Aktif Sigortalı/Pasif	3,9	2,4	1,8
Bağımlılık Oranı	3,6	3,9	4,5
Bağ-kur			
Aktif Sigortalı/Pasif	8,0	4,7	2,2
Bağımlılık Oranı	3,5	2,7	4,2
Genel Toplam			
Aktif Sigortalı/Pasif	3,8	2,7	1,8
Bağımlılık Oranı	4,6	4,0	4,1
Kaynak: TÜSIAD (1997).			

Gelişmiş ülkelere kıyasla, Türkiye genç bir nüfus yapısına sahiptir. Gelişmiş ülkelerde yaşlı nüfus oranının artmasıyla ortaya çıkan sorunlar Türkiye'de yaşanmamasına karşın, emeklilikle yaşıyla ilgili sınırlamaların kaldırılması ve istihdam edilen işgücünün yarısından fazlasının sigortalı olmaması, sigorta kurumlarının temel göstergelerinden aktif/pasif sigortalı oranını olumsuz şekilde etkilemektedir. Son 16 yıllık dönemde prim ödeyen aktif sigortalı sayısındaki artış yüzde 81'le sınırlı kalırken, aylık alanların sayısındaki artış yüzde 272'ye ulaşmıştır. Sigortalıların bakmakla yükümlü olduğu bağımlıların sayısındaki artış ise, yine aynı

dönemde, yüzde 134'tür. Sağlıklı bir sistemde en az 4 olması gereken aktif/pasif sigortalı oranı, Türkiye'de 1,8'e kadar gerilemiştir.

TABLO 8
Emeklilik Koşullarına İlişkin Yasal Düzenlemeler

Yasa No	Yürürlük Tarihi	Emeklilik Yaşı	Ortalama Yaşam Süresi	En Az Sigortalı Süresi	En Az Prim Ödeme Süresi
5417	01.4.1950	Kadın 60	Kadın 41	Kadın 25	Yılda ort.enaz 200 gün
		Erkek 60	Erkek 39	Erkek 25	Yılda ort.enaz 200 gün
6391	01.4.1954	Kadın 60	Kadın 46	Kadın 25	Kadın 5000 gün
		Erkek 60	Erkek 43	Erkek 25	Erkek 5000 gün
6900	01.6.1957	Kadın 60	Kadın 49	Kadın 25	Kadın 5000 gün
		Erkek 60	Erkek 46	Erkek 25	Erkek 5000 gün
506	01.3.1965	Kadın 55	Kadın 55	Kadın 25	Kadın 5000 gün
		Erkek 60	Erkek 52	Erkek 25	Erkek 5000 gün
1186	01.3.1969		Kadın 57	Kadın 25	Kadın 5000 gün
			Erkek 54	Erkek 25	Erkek 5000 gün
1992	26.5.1976		Kadın 63	Kadın 20	Kadın 5000 gün
			Erkek 57	Erkek 25	Erkek 5000 gün
2422	06.3.1981		Kadın 65	Kadın 20	Kadın 5000 gün
			Erkek 61	Erkek 25	Erkek 5000 gün
	1986	Kadın 55	-	Kadın 20	Kadın 5000 gün
		Erkek 60	-	Erkek 25	Erkek 5000 gün
3774	27.2.1992		Kadın 69	Kadın 20	Kadın 5000 gün
			Erkek 65	Erkek 25	Erkek 5000 gün

Kaynak : TÜGİAD (1997) ve Kenar vd. (1996).

Türkiye'de sosyal güvenlik sistemi üzerine yapılan tartışmalar en çok emeklilik yaşı üzerinde odaklanmaktadır. Yaş sınırının olmaması nedeniyle, yasal olarak 18 yaşında çalışmaya başlayan kadınların 38, erkeklerinse 43 yaşında emekli olması mümkündür. Ancak, emeklilik aylığı almak için başvuranların ortalama yaşına ilişkin bir hesaplama

göre, 1994 yılında SSK'da fiili olarak ortalama emeklilik yaşı kadınlarda 47, erkeklerde 51 civarındadır.⁹ Emeklilik yaşının belirlenmesinde, ortalama hayatta kalma süresinin bilinmesi önemlidir. DPT'nin hesaplamalarına göre, Türkiye'de ortalama hayatta kalma süresi 67 yıldır. Dolayısıyla, kadınların 50, erkeklerin 55 yaşında emekli olmaları durumunda, kadınlara 17 yıl, erkeklere 12 yıl emekli aylığı ödenmesi sözkonusudur.¹⁰ Diğer ülkelerle karşılaştırıldığında, bu sürelerin uluslararası standartlardan çok farklı olmadığı görülmektedir. Emeklilikle ilgili yaş sınırlamasının olmayışı, sosyal güvenlik alanındaki genel eğilimlere göre kabul edilebilir gözükmemektedir. Üstelik, yaşlıların toplam nüfus içindeki payının giderek artacağı gerçeği gözönünde bulundurulduğunda, bu tür bir uygulamanın sosyal sigorta kurumlarının uzun dönemli dengelerini olumsuz yönde etkilemeye devam edeceği açıktır. Ancak, fiili olarak ortalama emeklilik yaşının 50 civarında olduğu dikkate alınır, aktif/pasif yapısındaki varolan bozulmanın, daha çok sigorta kaçaklarından kaynaklandığını söylemek mümkündür.

3. Finansmanla ilgili sorunlar: Daha önce de belirtildiği gibi, sosyal sigorta kurumları 1992 yılından bu yana giderek büyüyen oranlarda açık vermektedir (Tablo 9) ve bu durum, temel olarak, sözkonusu kurumların idari ve mali açıdan özerk olmayışlarıyla yakından ilgilidir. Sosyal sigorta kurumlarının kaynaklarının yasalarda belirtilen

⁹ Bkz, SSK (1994: 96).

¹⁰ Bkz., TÜGİAD (1997). Ayrıca, SSK'nın istatistiklerine göre, 1994 yılında yaşlılık aylığı almakta iken ölenlerin ortalama ölüm yaşı kadınlarda 62, erkeklerde ise 61'dir (SSK, 1994). Ortalama yaşam beklentisi yerine bu veriler dikkate alındığında, emekli aylığı ödenme süreleri daha da kısalmaktadır.

alanlar dışında ve negatif reel getiri sağlayacak şekilde kullanılmasının¹¹ dışında, finansmanla ilgili sorunlarının nedenleri şöyle özetlenebilir:

Tablo 9
Sosyal Sigorta Kurumlarının Gelir-Gider Dengesi

	1993	1994	1995	1996 (1)	1997 (2)
Gelirler	98123	164793	281580	601598	1116987
Giderler	112360	206371	401746	889774	1586236
Gelir-Gider Farkı	-14237	-41579	-120166	-288175	-469246
SSK	-8085	-30089	-83569	-176006	-295396
Emekli Sandığı	-2310	-1149	-15863	-50208	-39256
Bütçe Transferleri	2700	19010	70589	265700	425000
SSK	0	14480	59200	174000	280000
Bağ-Kur	2700	4530	8000	66000	117000
Emekli Sandığı	0	0	3389	25700	28000
Emekli Sandığı (3)	11230	21570	41000	105000	133000
Finansman Açığı	-11537	-22569	-49577	-22457	-44249
Bütçe Dışı Transferler (4)	9705	10687	23869	20000	0

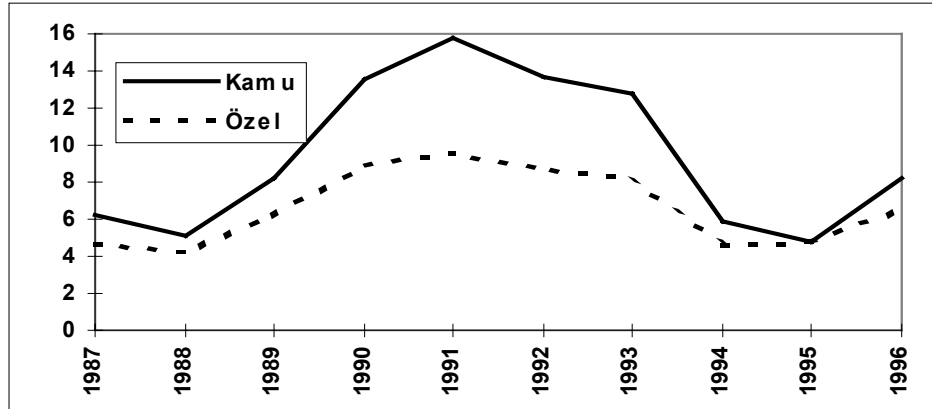
(1) Gerçekleşme Tahmini.
(2) Program.
(3) Ek Karşılıklar ve faturalı ödemeler için yapılan transferler dahil
(4) Açığın finansmanı için verilen Devlet Tahvilleridir.
Kaynak: Türk-İş Yıllığı (1997).

OECD standartlarıyla karşılaştırıldığında, Türkiye'de prim oranları oldukça yüksek olmasına karşın, sistem açık vermektedir. SSK özelinde işçiler yüzde 14, işverenler yüzde 19,5-27 arasında sigorta primi ödemektedir. Grafik 1'den de anlaşılacağı gibi, prim oranlarının yüksekliğine rağmen, prime esas kazançlar oldukça düşük

¹¹ Bkz, DPT (1995: 195)

seviyelerdedir ve reel olarak bakıldığında yıldan yıla dalgalanmalar göstermektedir.

Grafik 1
Prime Esas Ortalama Günlük Kazançlar (ABD doları)



Yeterli denetimin olmayışı yüzünden, sigortalıların çalışma gün sayısının ve/veya prime esas kazançların eksik bildirilmesi de prim gelirlerinin düzeyini olumsuz yönde etkileyen diğer bir nedendir.

Bu olumsuzlukların yanısıra, prim tahsilatı ile ilgili önemli sorunlar da yaşanmaktadır. SSK'nın toplam gelirlerinin yüzde 95'e yakın bir bölümünün primlerden oluştuğu dikkate alındığında, siyasi iktidarlar tarafından çıkarılan prim aflarının sosyal güvenlik sistemini ne boyutlarda bir finansman sorunuyla karşı karşıya bıraktığı daha iyi anlaşılabilir. Örneğin, sistemin 1992 yılında açık vermeye başlamasının ardında, 1991 yılında gerçekleştirilen seçim nedeniyle çıkarılan bir prim affı vardır. SSK'nın prim alacaklarının dağılımına bakıldığında, 1989 yılına kadar özel sektörden alacaklar daha büyük bir meblağ

oluştururken, 1989-1994 yılları arasında prim alacaklarının büyük bir kısmını kamu kesiminden alacaklar oluşturmaya başlamıştır. 1995 yılında eğilim tekrar tersine dönmüştür (Tablo 10).

Tablo 10
SSK'nın Prim Alacakları

Y I L L A R	T O P L A M (M i l y o n T L)	Ö z e l K e s i m d e n (M i l y o n T L)	K a m u K e s i m i n d e n (M i l y o n T L)
1980	19,8	9,5	10,2
1981	23,9	12,9	10,9
1982	42,0	23,5	18,4
1983	72,8	39,8	33,0
1984	72,3	52,7	19,5
1985	109,2	73,3	35,8
1986	138,7	96,2	42,5
1987	228,0	142,8	85,1
1988	563,3	355,2	208,1
1989	670,3	281,0	389,2
1990	1986,6	802,2	1184,3
1991	5693,9	1996,4	3697,4
1992	8765,0	3038,0	5726,9
1993	-	-	-
1994	-	-	-
1995	23803,8	13282,3	10521,5
1996	44136,6	25659,5	18477,1

Kaynak: DPT (1995) ve SSK Faaliyet Raporları

Kayıt dışı sektörün genişliği ve işgücünün önemli bir bölümünün tarım kesiminde istihdam edilmesi nedeniyle, prim ödeme tabanı da genişletilememektedir. 1994-1995 yıllarında SSK müfettişlerince gerçekleştirilen işyeri denetimlerinin sonuçlarına göre, bu işyerlerindeki toplam işgücünün dörtte bir ile üçte birlik bölümünün sigortasız olarak çalıştığı ortaya çıkmıştır. İstihdam edilen toplam işgücünün ancak yarısının sigortalı olduğu gerçeği dikkate alındığında, kaçak işçilik

olgusunun daha da vahim boyutlarda olduğu gör÷lmektedir. Bazı hesaplamalara göre, SSK kapsamında olması gereken 4,5 milyon kişi sigortasız olarak çalışmaktadır.

V.3. Sosyal Güvenlik Sistemiyle İlgili Çözüm Önerileri

Sosyal güvenlikle ilgili tartışmalarda taraf olan bütün kuruluşların paylaştığı ortak nokta, bugün varolan haliyle Türk sosyal güvenlik sisteminin uzun dönemde sürdürülemez olduğu ve bu alanda acilen bir reform programına ihtiyaç duyulduğudur. Gerek ILO gerekse Hazine ve TÜSİAD'ın yaptığı çalışmaların sonuçları, varolan sistemin olduğu gibi sürdür÷lmesi durumunda, önümüzdeki 50 yıllık dönem içinde sosyal güvenlik açıklarının giderek büyüyeceğini göstermektedir. Örneğin, Hazine'nin yaptığı çalışmaya göre, mevcut koşullar altında sosyal sigorta kuruluşlarının sadece emeklilik programları nedeniyle oluşan açıkları 1995 yılında GSYİH'nın yüzde 1,8'inden 2050 yılında GSYİH'nın yüzde 10'una ulaşacaktır (Kenar vd., 1996). Daha kısa dönemli değerlendirmeler de benzer sonuçlara işaret etmektedir. Yapılan simülasyonlara göre, 2000 yılında sosyal güvenlik sisteminin açığı toplam konsolide bütçe açığını aşacaktır.

Sistemin yeniden yapılandırılmasıyla ilgili öneriler, genel olarak uzun dönemde tek katmanlı bir sistemden iki katmanlı, karma bir sisteme geçilmesi gerekliliği üzerinde yoğunlaşmaktadır. İlk katman, tanımlanmış fayda esasına göre işleyen yeniden yapılandırılmış bir dağıtım sistemine dayanacaktır. İkinci katman ise, gönüllü bireysel

tasarruf hesaplarına dayalı olacaktır.¹² İkinci katmanda oluşacak bireysel tasarruflar uzun vadeli fon birikimleri yaratarak, aynı zamanda sermaye ve hisse senedi piyasalarının gelişmesine de katkıda bulunacaktır. Genel yapısı bu esaslar çerçevesinde oluşturulacak olan reform programının ayrıntılarını şöyle özetleyebiliriz:

1. Bütün sosyal sigorta kurumları çağdaş sigortacılık ilkelerine uygun faaliyetlerde bulunmalı ve kurumların uzun dönemli aktüeryal dengeleri sağlanmalıdır. Bu denge sağlandıktan sonra, sözkonusu kurumlara aktüeryal dengeyi bozacak hiç bir müdahalede bulunulmamalıdır.

2. Emeklilik yaşıyla ilgili düzenlemeler politik tercihlere göre değil, sistemin aktüeryal dengesi dikkate alınarak yapılmalıdır. Bu çerçevede, kadınlarda 53, erkeklerde ise 55'ten başlamak üzere, beş yıllık bir geçiş döneminden sonra emeklilik yaşı kadınlarda 58'e, erkeklerde 60'a yükseltilmelidir. SSK'da prim ödeme süreleri 5000 günden 7200/9000 (K/E) güne yükseltilmelidir.¹³

3. Her üç sosyal güvenlik kurumuna mensup sigortalı ve emeklilere uygulanacak fayda ve katkı arasında norm ve standart birliği sağlanmalıdır. Ayrıca, fayda ve katkı arasındaki denge yeniden sağlanmalıdır. Primlerle aylık ödemeleri doğrudan ilişkilendirilmeli, prim

¹² Hazine'den farklı olarak, TÜSİAD, ikinci katmanın zorunlu tutulan tasarruf hesaplarına dayanmasını önermektedir. Bkz., TÜSİAD (1997: 15).

¹³ Türk-İş'in, özellikle mevsimlik işçi çalıştırılan tarım, inşaat gibi sektörler gözönüne alındığında, bu sürelerin çok uzun olduğu yönünde itirazları vardır.

tahsilatındaki sorunlar ve gecikmelere göre emekli aylıklarında belirli bir indirim yapılmalıdır.

4. Prim ödeme tavanları asgari ücretin 5 katına yükseltilmelidir.

5. Sosyal yardım zammı gibi, herhangi bir prime dayanmayan ödemeler kaldırılmalıdır.

6. Aylıkların hesaplanmasında referans alınan dönem, son 5 yıldan bütün sigortalılık dönemine genişletilmelidir. Emekli aylıklarının ücretlerdeki artışa endekslenebilmesi için, bir ulusal ortalama ücret endeksi oluşturulması gereklidir.

7. Sosyal güvenlik sistemi şeffaf, verimli ve etkin çalışmalıdır.

8. Sistemde kaçakları ve kayıt dışı istihdamı önleyecek tedbirler alınmalıdır. Bu tedbirler, etkin denetimin yanısıra, kurumsal ve idari yapı ile kayıt dışı istihdamı teşvik eden kolay emekli olabilme koşullarının düzeltilmesini de içermelidir.

9. Devlet, sosyal güvenlik sistemine belli bir katkıda bulunmalıdır.

10. Sağlık ve emeklilik sigortalarının finansmanı birbirinden ayrılmalıdır.

11. Sosyal güvenlik kuruluşlarının tam anlamıyla özerk bir mali ve idari yapıya kavuşmasını sağlayacak önlemler alınmalıdır. Bu kurumlara nitelikli eleman alınması sağlanmalıdır.

12. Muhtaç durumda olan vatandaşlara yapılan yardımlar günün koşullarına uygun hale getirilmelidir.

13. İşsizlik ve aile ödenekleri uygulaması başlatılmalı, kapsamlı bir iş güvenliği yasası çıkarılmalıdır.

14. SSK ve Bağ-Kur için, prim tahsilat oranını artırıcı önlemler alınmalıdır. SSK'ya primlerini geç ödeyenler, işyerinin kapatılması ve/veya parasal cezalar ve gecikme faizi ödemesi gibi kesin tedbirlerle cezalandırılmalıdır.

15. Kurumların bilgisayar donanımları yenilenmeli, sosyal güvenlikle ilgili bütün bilgileri içeren manyetik kart uygulamasına geçilmelidir.

16. Özel emeklilik sigortası programlarının devlet denetimi altında gelişmesi teşvik edilmelidir.

VI. GENEL DEĞERLENDİRME VE SONUÇLAR

Sosyal güvenlik sistemiyle ilgili yaşanan sorunlar sadece Türkiye'ye özgü sorunlar değildir. Gelişmiş ülkelerde yaşanan sorunlarla gelişmekte ülkelerde yaşanan sorunlar ve bu sorunların kaynakları açısından farklılıklar mevcuttur. Bu farklılıklara rağmen, bugün gelinen noktada, sosyal güvenlik sistemlerine ilişkin çözüm önerileri ortak noktalar taşımaktadır.

Kuşkusuz, tek katmanlı sistemlerden çok katmanlı sistemlere geçiş dönemi, bütün ülkelerin başlangıç koşullarındaki farklılaşmalar nedeniyle her ülkede kendine has bir yol izlemek zorundadır. Örneğin, devletin sosyal güvenliğe katkısının ve yaşlı nüfusun toplam nüfusa oranının yüksek olduğu, herkese asgari ve yeterli bir gelir garantisinin sağlandığı gelişmiş ülkelerde tartışmalar ve çözümler bireysel tasarrufa

dayalı özel sigortacılık uygulamalarının yaygınlaştırılması, devletin katkısının zaman içinde azaltılması ve emeklilik yaşının yükseltilmesi gibi konular etrafında şekillenmektedir. Bu sıraladığımız koşulların henüz sağlanmadığı, devletin sosyal güvenlik sistemine katkısının yetersiz ya da hiç olmadığı ülkelerde ise, uzun dönemde çok katmanlı bir sisteme yönelme perspektifi verili iken, ilk aşamada ve acil olarak yapılması gereken şeyler, varolan sistemlerin yeniden yapılandırılarak iyileştirilmesi gibi gözükmektedir.

Türkiye özelinde, bir çok kurum sosyal güvenlik sisteminin yeniden yapılandırılmasıyla ilgili çalışmalar yapmıştır. Sistemin sorunları ayrıntılı olarak bilinmektedir. Bazı konularda sisteme taraf olanlar arasında görüş ayrılıkları bulunsa da, kapsamlı bir reform ihtiyacı bütün kesimlerce kabul edilmektedir. Sorunların tespitinin yanısıra, muhtemel çözümler hakkında yapılmış alternatif çalışmalar da mevcuttur. Bir başka deyişle, sistemin iyileştirilmesi ve uzun dönemde sürdürülebilir bir yapıya evrilmesi için yapılması gerekenler büyük ölçüde bilinmektedir. Sonuçta, bir çok başka alanda olduğu gibi bu alanda da uzun dönemde sürdürülebilir bir çözüm siyasi otoritenin tercihine ve kararlılığına endekslenmiş gözükmektedir.

Sosyal güvenlik reformu ile ilgili çalışmaların gecikmesi, kısa bir süre içinde sorunların ağırlaşmasına ve alınması gereken önlemlerin sertleşmesine yolaçacaktır. Gecikmiş ve sert önlemlerin alındığı durumda bile, sistemdeki sorunların ortadan kalkması uzun bir süre gerektirecektir.

KAYNAKLAR VE REFERANSLAR

- Arrau, P. ve K. Schmidh-Hebbel**, 1995, Pension Systems and Reform: Country Experiences and Research Issues, World Bank (WB), Policy Research Working Paper (PRWP) No:1470, June.
- Corsetti, G. ve K. Schmidh-Hebbel**, 1995, Pension Reform and Growth, WB, PRWP No:1471, June.
- Devlet Planlama Teşkilatı (DPT)**, 1995, Ekonomide Etkinliğin Artırılması, Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Temel Yapısal Değişim Projeleri Komite Raporları, Mart.
- Devlet Planlama Teşkilatı (DPT)**, 1995, Sosyal Güvenlik, Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ekim.
- Dünya Bankası**, 1994, Averting The Old Age Crisis: Policies To Protect The Old And Promote Growth.
- Feldstein, Martin**, 1996, The Missing Piece In Policy Analysis: Social Security Reform, National Bureau Of Economic Research (NBER), Working Paper (WP) No:5413, January.
- Feldstein, M. ve A. Samwick**, 1996, The Transition Path In Privatizing Social Security, NBER, WP No:5761, September.
- Hazine Müsteşarlığı**, 1996, Sosyal Güvenlik Özel Sayısı, Hazine Dergisi, Ağustos.
- Kenar N., A. T. Teksöz ve A. H. Coşkun**, 1996, Sosyal Güvenlik Sistemimiz ve Reform Projesi, Sosyal Güvenlik Özel Sayısı, Hazine Dergisi, Ağustos, 5-25.

- Kopits, George**, 1993, "Reforming Social Security Sytems", International Monetary Fund (IMF), Finance and Development (F&D), June, 21-23.
- Leibfritz, W., D. Roseveare, D. Fore ve E. Wurzel**, 1995, Ageing Populations, Pension Systems and Government Budgets: How Do They Affect Saving?, OECD, Economics Department Working Papers No:156.
- Özsuca, Şerife**, 1997, "Özel Emeklilik Programları Kamu Emeklilik Programlarına Alternatif Olabilir mi?", Gazi Üniversitesi İktisat Bölümü, Ekonomik Yaklaşım, İlkbahar-Yaz, Cilt 8, Sayı 24-25, sf. 31-48.
- Türk Sanayici ve İşadamları Derneği (TÜSİAD)**, 1996, Emekli ve Mutlu: Türk Sosyal Güvenlik Sisteminin Sorunları, Çözüm Önerileri ve Özel Sigortacılık Girişimi, Ocak, Yayın No: TÜSİAD-T/96-1/193.
- Türk Sanayici ve İşadamları Derneği (TÜSİAD)**, 1997, Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Yeniden Yapılanma, Ekim, Yayın No: TÜSİAD-T/97-10/217
- Türkiye Genç İşadamları Derneği (TÜGİAD)**, 1997, 2000'li Yıllara Doğru Türkiye'nin Önde Gelen Sorunlarına Yaklaşımlar: 27-Sosyal Güvenlik, Ağustos.
- Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu (TÜRK-İŞ)**, 1997, Türk-İş Yıllığı, Cilt 1 ve 2, Türk-İş Araştırma Merkezi.

Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu (TİSK), 1993, Sosyal Sigortalar Kurumu Üzerine Görüş Ve Öneriler, TİSK İnceleme Yayınları No:3.

Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu (TİSK), 1995, Dünyada Sosyal Güvenlik Alanındaki Gelişmeler Ve Türkiye, TİSK İnceleme Yayınları No:11.

Vitas, Dimitri, 1995, Sequencing Social Security, Pension, and Insurance Reform, WB, PRWP No:1551, December.

Vitas, Dimitri, 1996, Private Pension Funds in Hungary, WB, PRWP No:1638, August.