

Türkiye’de Sosyal Güvenliğin Durumu ve Reorganizasyon Arayışları

Ersan Öz

ersanoz@pamukkale.edu.tr

The Current Situation of Social Security in Turkey and Reorganization Efforts

Abstract

The aim of social security is to eliminate the risks that affect individuals and to guarantee their well-being in the future. Today, the citizens of the developed countries are protected by the social security institution of their countries. In this study, the current situation and the problems of the Turkish Social Security System is elaborated.

Key Words : Social Security, Transfer, New Law, Fiscal Discipline, Budget.

JEL Classification Codes : H55 - Social Security and Public Pensions

Özet

Sosyal Güvenlik kısaca; toplumsal hayatta bireyleri etkileyen sosyal risklerin bertaraf edilmesi ve geleceğin garanti altında tutulmasıdır. Günümüzde, çağdaş demokratik sosyal hukuk devleti ilkesini benimsemiş tüm ülkeler vatandaşlarını sosyal güvenlik şemsiyesi altına almak zorunluluğundadır. Bu çalışmada, Türk Sosyal Güvenlik Sisteminin mevcut durumu ortaya konulmakta ve çıkarılması planlanan yeni sosyal güvenlik yasasının sorunların çözümüne katkısı tartışılmaktadır.

Anahtar Sözcükler : Sosyal Güvenlik, Transfer, Yeni Yasa, Mali Disiplin, Bütçe.

1. Giriş

Sosyal güvenlik; bireylerin istek ve iradeleri dışında oluşan sosyal risklerin, kendilerinin ve geçindirmekle yükümlü oldukları kişilerin üzerlerindeki gelir azaltıcı ve harcama artırıcı etkilerini azaltmak ve kişilere sağlıklı ve asgari bir hayat standardını garanti edebilmek olarak tanımlanabilir. Bu sosyal risklerin başlıcaları; yaşlılık, ölüm, hastalık, iş kazası, iş göremezlik, işsizlik, doğum olarak sayılabilmektedir. Bir toplumda yaşayan tüm bireyler bu tehditlerin gerçekleşmesi durumunda ortaya çıkabilecek sorunları kişisel birikimleriyle bertaraf edebilecek durumda değildir. Bu sebeple sosyal güvenlik, sosyal risklerin, riske maruz kalan birey yerine, tüm topluma dağılımını ve doğan zararın toplum olarak bölüşülmesini amaçlamaktadır.

Demokratik sosyal hukuk devleti ilkesini benimsemiş tüm çağdaş dünya devletleri söz konusu riskleri bertaraf etmek ve vatandaşlarını sosyal açıdan güvenlik şemsiyesi altına almak zorundadırlar¹. Söz konusu yükümlülüğün yerine getirilebilmesi amacıyla sosyal güvenlik kuruluşları teşkil edilmiştir. Sosyal refah devleti anlayışının bir sonucu olarak giderek büyüyen sosyal güvenlik kuruluşları² kamu kesimi içerisinde ciddi büyüklüklere ulaşmıştır. Türkiye’deki sosyal güvenlik kuruluşları Emekli Sandığı, Bağ-Kur, Sosyal Sigortalar Kurumu (SSK) ve özel sandıklardan oluşmaktadır. SSK özel sektörde, kamuda ve tarım kesiminde çalışan işçiler ile isteğe bağlı özel sigortalılara hizmet vermektedir. Bağ-Kur; esnaf-sanatkârlar ve diğer bağımsız çalışanlar ile çiftçiler ve isteğe bağlı sigortalıları (ev hanımları ve muhtarlar), Emekli Sandığı ise devlet memurlarını kapsamaktadır.

Bu çalışmanın amacı; Türk Sosyal Güvenlik Sisteminin mevcut durumunu rakamsal göstergeler yardımıyla ortaya koymak ve IMF’in de istediği yeniden yapılanmayı sağlamak üzere düşünülen Yeni Sosyal Güvenlik Kanunu’nun katkılarını ve olumsuzluklarını tartışmaktır.

2. Sosyal Güvenlik Sisteminin Sorunları

26 Mayıs 2005 tarihinde Dünya Bankası tarafından yayımlanan “21. yüzyılda Yaşlılara Gelir Desteği” (**Old - Age Income Support In The 21st Century**) adlı raporda (Holzman ve Hinz, 2005: 42–2) dünyada gelişen tıbbi uygulamalar paralelinde

¹ *Dünyadaki bütün sosyal güvenlik sistemleri söz konusu sosyal risklere karşı hukuki güvence sağlanması sözünü veren uluslararası hukuki belgelere imza atmışlardır. Bu belgelerden bazıları; 1948 tarihli İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi, 1952 tarihli sosyal Güvenliğin Asgari Normlarına ilişkin 102 Sayılı Sözleşme, ILO Sözleşmeleri, 1976 Tarihli Avrupa sosyal Güvenlik Kodu ve son olarak Almanya’da imzalanan yaşlı ve sakatların evlerinde bakılmalarını içeren Bakım Sigortası olarak sayılabilir.*

² *Türkiye’de 3 ana sosyal güvenlik kuruluşu bulunmaktadır. Bunlardan Sosyal Sigortalar Kurumu (SSK) 1946 yılında İşçi Sigortaları Kurumu adıyla kurulmuş ve 1964 yılında Sosyal Sigortalar Kurumu adını almıştır. Emekli Sandığı Kurumu 1950 yılında, Bağ-Kur ise 1972 yılında kurulmuştur.*

artan yaşam süresi nedeniyle, sosyal güvenlik kuruluşlarının maliyetlerinin artacağı belirtilmektedir. Bir yandan çalışma süresinin ömür süresine oranla azalması³ (Erol ve Yıldırım, 2005: 696-525), diğer yandan yaşlı nüfusun artan sağlık harcamaları, sosyal güvenlik sistemlerinin mali yapısını bozmaktadır. Dünya Bankası’na göre, sosyal güvenlik maliyetlerini arttıran diğer nedenler; kadınların çalışma hayatına katılmamaları, kayıt dışı kesimin büyümesi ve yaşlı nüfusun genç nüfusa oranla daha hızlı büyümesi olarak sıralanmaktadır. DB tarafından, sosyal güvenlik kuruluşlarının iktisadi sürdürülebilirliklerinin ciddi olarak tehlikede olduğu vurgulanmakta, emeklilik ödemelerinde (emeklilik aylığı, sağlık harcamaları v.s.) piyasa koşullarına uygun bir yeniden yapılanmanın gerekliliği üzerinde durulmaktadır. Ancak Dünya Bankasına göre yeniden yapılanmanın gerçekleştirilebilmesi için sosyal mutabakatın sağlanması gerekmektedir.

Dünya ülkeleri artık cömert sosyal güvenlik sistemlerinin sürdürülebilir olmadığını farkına varmış ve harcamaları kısıcı ve gelirleri artırıcı politikalarla hâlihazırdaki sorunlara çözümler üretmeyi kaçınılmaz olarak tartışır hale gelmişlerdir. Dünya Bankası çalışmalarına göre sosyal güvenlik sistemlerinin genel anlamda sorunları yukarıda belirtildiği gibi olmakla beraber, Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde de aynı paralelde problemler yaşamaktadır.

2.1. Genel Sorunlar

Sosyal güvenlik sisteminin genel sorunlarını şu şekilde sıralayabiliriz (Hazine Müsteşarlığı, 2005):

(1). 3774 Sayılı Yasa⁴,

³ OECD genelinde 1990 yılında %18 olan yaşlıların toplum içerisindeki payı, 2030’da %30’a yükseldiğinde, bir emekliye karşılık sadece bir çalışan kalacaktır.

⁴ 1993 yılından itibaren sosyal güvenlik sisteminin açık vermesindeki en önemli etken 20.02.1992 tarihinde yürürlüğe giren 3774 sayılı yasadır. Bu yasa ile emeklilikteki yaş sınırı ortadan kaldırılmıştır. 1992 yılında emekli aylıklarını enflasyona endeksleyen hükümetin emekli yaşını yükseltmek istemesi sonucu, yüz binlerce kamu çalışanının emeklilik talebinde bulunmasına neden olmuştur. 3774 sayılı yasa ile getirilen düzenlemeler Sosyal Güvenlik Sisteminde sonun başlangıcı olmuştur. Sistemdeki mevcut tıkanıkların ortadan kaldırılamaması üzerine 08.09.1999 tarihinde 4447 sayılı yasa çıkartılmıştır. Bu yasa ile getirilen en önemli hüküm emeklilik için yeniden yaş haddi getirilmesidir. Bu yasa emeklilikte yaş haddini kadınlar için 58 erkekler için 60 yaş olarak belirlemiştir. Kanun’un yürürlüğe girdiği tarihte emekliliğe hak kazanmış olanlar ile emekliliğine 2 yıl ve daha az bir süre kalmış olan sigortalılar bu Kanun’un yürürlük tarihinden önceki hükümlere göre emekli olabilecekler, emekliliğine 2 yıldan fazla kalanlar ise kademeli geçiş sürecine tabi olacaktır. Bu yasanın yürürlüğe

- (2). Emekli sayısının çalışan sigortalı sayısına oranı olarak tanımlanan sistem bağımlılık oranının yüksekliği ve dolayısıyla prim tahsilât oranının düşüklüğü;
 - (a) Geçmiş dönemde uygulanan yanlış politikalar sebebiyle, orta yaşlarda emekli olmaya hak kazanan vasıflı işgücü, emek piyasasına geri dönmüştür. Bu grup çok düşük ücretlere razı olmuş, prim tahsilâtını ve özellikle kayıtlı istihdamı olumsuz etkilemiştir.
 - (b) Prim alınmadan yapılan sigorta ödemeleri, sigorta sistemindeki mali dengeyi de bozmuştur. Uluslararası normlara göre asgari dört aktif sigortalıya bir pasif sigortalı düşmesi gerekirken, Türkiye’de neredeyse SSK’da 2.1 çalışan kişi bir emekliyi, Emekli Sandığı’nda 2.2 kişi bir emekliyi, Bağ-Kur’da 3 çalışan 1 emekliyi finanse etmektedir.
- (3). İşgücüne katılım oranının düşüklüğü ve kayıt dışı istihdamın yüksekliği;
 - (a) Mal ve hizmet piyasalarında önemli bir yere sahip olan kayıt dışı sektör, kayıtlı kesimle haksız rekabet içindedir. Sonuç olarak kayıtlı sektör olumsuz etkilenmekte ve emek piyasalarında kayıt dışı işgücü kullanımı yaygınlaşmaktadır. Bu durum, varolan gelir kayıplarının artmasına neden olmuştur. Emekli Sandığı bir yana bırakıldığında, Bağ-Kur ve SSK açıklarının oluşmasının en büyük sebeplerinden birisi kayıt dışı ekonominin fazla olmasıdır.
 - (b) Türk emek piyasalarındaki her türlü sosyal güvenceden uzak çocuk yaştaki çalışanların toplam istihdam içindeki göreceli büyüklüğü (Yeldan ve Köse, 1999: 192: 90–91),
- (4). 2000 yılına kadar çok düşük düzeylerde kalan sigorta primine esas taban ve tavan ücretler (2005 Kasım itibariyle Alt:488.70 – Üst:3.176.70 YTL),
- (5). Borçlanma kanunları (şu ana kadar kişileri borçlandırarak emekli yapan 10’un üzerinde kanun çıkartılmıştır)
- (6). Uzayan ortalama ömür nedeniyle artan emekli aylık ödemeleri ve sağlık yardımları; 65 yaş ve üzeri nüfusun toplam nüfus içindeki payı artmıştır,

girmesinden sonra, kademeli geçişe ilişkin bir takım hükümler anayasa mahkemesi tarafından iptal edilmiştir. Ancak kademeli geçiş uygulaması nedeniyle erken emeklilik uygulamasının etkileri 2050 yılına kadar devam edecektir. Bunu doğal sonucu olarak erken emeklilik uygulaması sistemin finansmanının olumsuz yöndeki etkileri 2050’ye kadar sürecektir

- (7). Ödenmeyen primlerin gecikme cezalarına uygulanan aflar ve sık uygulanan borç azaltıcı ödeme kolaylıkları,
- (8). Ülkemizde 1980’li yıllardan itibaren yaşanan kronik enflasyon nedeniyle mevcut fon değerlendirme sisteminin yetersiz kalması ve sosyal güvenlik fonlarının enflasyon nedeniyle erimesi,
- (9). İdari ve kurumsal yetersizlikler

şeklinde özetlenebilir.

2.2. Yapısal Sorunlar

Sosyal güvenlik sisteminin yapısal sorunları ise şunlardır (Hazine Müsteşarlığı, 2005):

- (1). Sigortalılık hali devam eden kişilerin tam olarak bilinmemesi,
- (2). Vergi mükellefi olduğu halde Bağ-Kur’a üye olmayanların saptanamaması,
- (3). Sigorta bilgilerine erişmesi gereken kurumlar arasında veri alışverişinin olmaması,
- (4). Şeffaf, doğru ve güncel veri tabanı ve yönetim bilgi sisteminden yoksun olunması,
- (5). Veri ve insan kaynakları eksikliği nedeniyle icrai takibat yapılamaması,
- (6). Veri eksikliği nedeniyle muhasebeleştirilmede aksaklıklar olmasıdır.

Söz konusu sorunlara ilave olarak, Türk emek piyasalarındaki en derin deformasyon, çocuk yaştaki çalışanların toplam istihdam içindeki görece büyüklüğünden ve bu kesimin her türlü sosyal güvenceden uzak çalıştırılmasından kaynaklanmaktadır (Yeldan ve Köse, 1999: 192:90–91). Bu aynı zamanda, zaten çözümlenemeyen kayıt dışı istihdam sorununu da körüklemektedir.

Tüm bu sorunlar bir araya geldiğinde sosyal güvenlik sistemi bir sorunlar yumağı haline gelmektedir.

Ülkemizin nüfus yapısı genç olmasına rağmen, yaşanan sorunlara bağlı olarak 1990’lı yıllarla birlikte sistem ciddi mali açıklar vermeye başlamıştır. Reform niteliğinde

tedbirler alınmadığı takdirde, bu açıkların büyümesi kaçınılmaz olacaktır.

3. Sosyal Güvenlik Kuruluşlarında Mali Denge

Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde çalışanlar emeklileri finanse etmekte yetersiz kalmaktadır. Uluslararası normlara göre asgari dört aktif sigortalıya bir pasif sigortalı düşmesi gerekirken, Türkiye’de neredeyse SSK’da 2.1 çalışan kişi bir emekliyi, Emekli Sandığı’nda 2.2 kişi bir emekliyi Bağ-Kur’da 3 çalışan 1 emekliyi finanse etmektedir. Tablo 2’den görüldüğü üzere aktif pasif dengesi açısından en sağlıklı göstergelere Bağ-Kur sahiptir. SSK ve Emekli Sandığı açısından ise aktif pasif dengesi uluslararası normlardan çok uzak bulunmaktadır.

Tablo 1
Sosyal Güvenlik Kuruluşları Aktif-Pasif Dengesi

Yıllar	Kurumlar		
	SSK	Emekli Sandığı	Bağ-Kur
1990	2.4	2.7	3.3
1991	2.3	2.6	3.0
1992	2.3	2.8	2.9
1993	2.2	2.7	4.5
1994	2.3	2.4	3.9
1995	2.3	2.3	3.6
1996	2.3	2.1	3.3
1997	2.2	2.1	3.2
1998	2.2	2.0	2.6
1999	2.0	1.9	2.6
2000	2.0	1.9	2.6
2001	1.7	1.8	2.4
2002	1.8	1.9	2.4
2003	1.6	1.8	2.3
2004	1.6	1.7	2.1
Ortalama Denge	2.08	2.3	2.98

Kaynak: İlgili sosyal güvenlik kurumlarının web sitelerinden derlenmiştir.

Sosyal Güvenlik Kurumları Toplam Gelir-Gider dengesi açısından incelendiği zaman ise tablo 2’deki kompozisyonla karşılaşılmaktadır. Tablo 2. 1993–2005 dönemi toplam sosyal güvenlik giderlerinin bütçe büyüklüklerine oranını vermektedir.

Tablo 2 incelendiğinde; Sosyal Güvenlik Kurumlarına her yıl artan miktarlarda mali transferler yapıldığı gözlemlenmektedir. Söz konusu mali transferlerin toplam bütçe giderleri içerisindeki payı 2004 yılı itibarıyla %14.1’e ulaşmıştır. 2004 yılı itibarıyla toplam bütçe gelirlerinin %18.0’ı Sosyal Güvenlik Kurumlarının açıklarının kapatılmasına gitmektedir. Yine 2004 baz alındığında toplam sosyal güvenlik giderlerinin GSMH’ya oranı %4.66’dır⁵.

1980’den bu yana borcu borçla ödeyen ve borç kısır döngüsü içerisinde olan bir ülke olarak, söz konusu kurumlara yapılan aktarımlar iç borç stokunu ciddi biçimde artırmıştır. 1993 yılından 2005 yılı ilk onbir ayı sonuna kadar sosyal güvenlik kuruluşlarına aktarılan kaynak miktarı dolar cinsinden yaklaşık 80,5 milyar dolardır. 2005 Kasım ayı itibarıyla iç borç stoku ise 180,6 milyar dolardır. Bu durumda sosyal güvenlik kuruluşlarına aktarılan rakam iç borç stokunun % 44,5’ine tekabül etmektedir. Eğer sosyal güvenlik kuruluşlarının açıkları olmasaydı iç borç stoku 180,6 milyar dolar yerine yaklaşık 100 milyar dolar olacaktı. Borç stokunun bu seviyede olması durumunda ödenen faizler çok daha düşük ve ortalama vade çok daha uzun olacaktı. Ancak hemen belirlenmelidir ki hükümetlerin sosyal güvenlik kuruluşlarını ucuz birer fon kaynağı olarak görmeleri ve bu kuruluşların verimli kullanabilecekleri kaynakları borçlanmak suretiyle kullanmaları da kuruluşların açıklarını ciddi anlamda arttıran unsurlardan olmuştur. Hükümetlerin bilinçli olarak getirdikleri sosyal güvenlik kuruluşların kuruluş ve işleyişini düzenleyen yasalardaki sınırlayıcı hükümler kuruluşların etkin fon idaresinden uzaklaşmalarına neden olmuştur⁶. Dolayısıyla sorun çok boyutlu olarak değerlendirilmelidir.

Ancak, devletin bu parayı hazine bonusu çıkararak borçlandığı düşünülürse, bu paranın devlete maliyetini hesaplamak için ödenen faizleri de dikkate almak gerekir. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından 2005 Nisan ayında yayımlanan “Sosyal Güvenlik Sisteminde Reform” adlı çalışmada bu hesaplama yapılmıştır. Tablo 3’te sunulan söz konusu hesaplama göre, 1994–2004 yılları arasında Sosyal Güvenlik Kuruluşlarına aktarılan paranın Hazine borçlanma faiziyle güncellenmiş değeri 474.8 milyar YTL’dir. 2004 yılı GSMH’ sinin 428.9 milyar YTL olduğu dikkate alındığında, bu rakamın 2004 yılı GSMH’ sinin 1.1 katı; 2004 yılı kamu iç borç stokunun ise 2.1 katı olduğu görülecektir.

⁵ IMF ile yapılan 19. Stand-By Anlaşması’nda toplam sosyal güvenlik giderleri / GSMH oranının şu an itibarıyla %4.5 sınırında tutulması ve uzun vadede de %1’e düşürülmesi gerektiği üzerinde durulmuştur.

⁶ Bkz. 5434 Sayılı Emekli Sandığı Kanunu Md. 29: Söz konusu maddede özet olarak Emekli Sandığı gelir kaynaklarının nasıl değerlendirileceğine ilişkin kanunla mecburiyet getirilmiştir. Söz konusu mecburiyet fonların etkin idaresinin önündeki en büyük engel olarak yürürlüğünü devam ettirmektedir.

Tablo 2
1993–2005 Toplam Sosyal Güvenlik Giderlerinin Bütçe Büyüklüklerine Oran
(Milyar TL)

Yıl	Top. Sosyal Güv. Gider. (1)	Top. Sosyal Güv. Gider. (Milyar \$)	Top. Bütçe Gider. (2)	Top. Bütçe Gid. İçin. Pay (1)/(2)	Top. Bütçe Gelirleri (3)	Top. Bütçe Gel. İçin. Pay (1)/(3)	İç Borç Stoku (4)	Top.Sos. Güv. Gid./İç Borç Stoku (1)/(4)	Top.Sos. Güv.Gid. /GSMH
1993*	11.000	0.75930144	490.438	2.2	358.333	3	357.347	3.0	0.55
1994	34.480	0.89570074	902.454	3.8	751.615	4.5	799.309	4.3	0.89
1995	108.205	1.76341650	1.724.194	6.2	1.409.251	7.6	1.361.007	7.9	1.38
1996	335.300	3.10333657	3.961.308	8.4	2.727.959	12.2	3.148.985	10.6	2.24
1997	760.000	3.69398269	8.050.252	9.4	5.815.099	13.0	6.283.425	12.0	2.59
1998	1.400.000	4.45533526	15.614.441	8.9	11.811.064	11.8	11.612.885	12.0	2.62
1999	2.750.000	5.06722830	28.084.685	9.7	18.933.065	14.5	23.000.000	11.9	3.51
2000	3.321.098	4.92011602	46.705.028	7.1	33.440.143	9.9	36400.000	9.1	2.64
2001	5.112.000	3.53402327	80.579.065	6.3	51.542.90	9.9	122.200.000	4.1	2.90
2002	11.205.000	6.82239963	115.682.350	9.6	75.592.324	14.8	149.900.000	7.4	4.10
2003	16.554.208	11.80279300	140.454.842	11.3	100.250.427	16.5	194.400.000	8.1	4.46
2004	19.995.211	14.899.561	141.020.860	14.1	110.720.859	18.0	224.500.000	8.9	4.66
2005**	22.163.657	16.417.523	126.705.324	17.4	121.258.900	18.3	243.810.000	9.0	4.60

*1990, 1991 ve 1992 yıllarında sosyal Güvenlik Kurumlarına mali transfer yapılmamıştır.

** 2005 rakamları, ilk onbir aylık gerçekleştirmelerdir. Top. Sos. Güv. Gid. Yeşilkart hizmetlerini içermemektedir.

Kaynak: Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü ve Hazine istatistiklerinden yararlanılarak hazırlanmıştır.

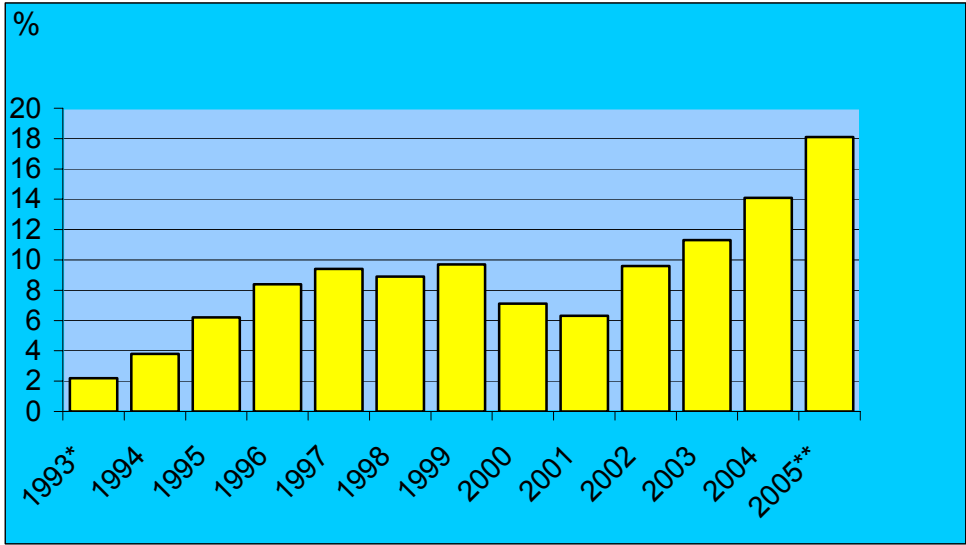
Tablo 3
2004 Yılı İtibariyle Sosyal Güvenlik Transferlerinin Bugünkü Değeri
(Milyar TL.)

SSK Bağ-Kur ve Emekli Sandığı'nın 1994–2004 Dönemi Açıklarının Hazine Borçlanma Faiziyle Güncellenmiş Değeri	474.8
Kamu İç Borç Stoku (2004)	224.5
GSMH (2004)	428.9

Kaynak: Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı (2005), *Sosyal Güvenlik Sisteminde Reform*, Çalışma Raporu, 5 Ekim, Ankara, www.calisma.gov.tr.

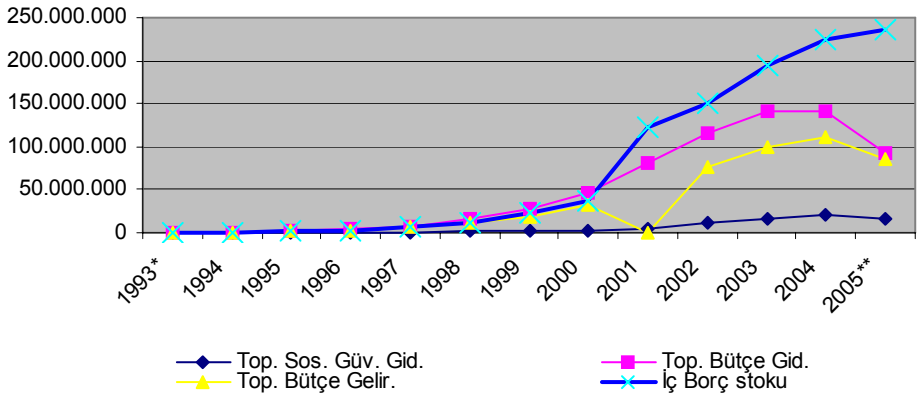
Söz konusu kuruluşların mali durumları tablolardan, Grafik 1’deki görünümünden ve yapılan yorumlardan anlaşılacağı üzere oldukça kötü durumdadır. İvedi bir şekilde rehabilitasyona tabi utulmaları veya yeniden yapılandırılmaları kaçınılmazdır.

Grafik 1
Sosyal Güvenlik Kuruluşlarına Yapılan Transferlerin Bütçe Giderleri İçindeki Payı



** İlk sekiz aylık gerçekleştirmelerdir.

Grafik 2
Toplam Sosyal Güvenlik Giderleri, Toplam Bütçe Giderleri, Toplam Bütçe Gelirleri ve İç Borç Stoku



Tablo 4
1993 – 2005 Dönemi SSK, Emekli Sandığı ve Bağ-Kur’a
Bütçeden Yapılan Kaynak Aktarımları

(Milyar TL.)

YIL	SSK	Emekli San.	BAĞ-KUR	İşz.Sig.Fon	Yeşil Kart Uyg. Hizm.	Top. Sos. Güv. Giderleri
	Transferler	Transferler	Transferler	Transferler	Transferler	
1993	0	11.000	0	-	-	11.000
1994	14.480	20.000	0	-	-	34.480
1995	59.205	41.000	8.000	-	-	108.205
1996	146.000	119.200	70.100	-	-	335.300
1997	337.000	300.000	123.000	-	-	760.000
1998	451.000	514.000	435.000	-	-	1.400.000
1999	1.105.000	1.035.000	610.000	-	-	2.750.000
2000	400.000	1.775.000	1.050.685	95.413	-	3.321.098
2001	730.000	2.625.000	1.437.000	320.000	-	5.112.000
2002	3.180.000	4.822.000	2.943.000	260.000	-	11.205.000
2003	4.505.000	6.145.000	4.922.000	350.000	632.208	16.554.208
2004	5.757.000	7.800.000	5.336.000	488.000	614.211	19.995.211
2005*	7.032.267	8.685.000	5.992.800	453.590	1.520.012	23.683.669

2005 rakamları ilk onbir aylık gerçekleşmelerdir.

Yeşil kart uygulama hizmetlerinde yılsonu hedefi 1.150.000 YTL öngörülmüş olmasına rağmen ilk sekiz ayda öngörünün üzerine çıkmıştır. Sağlık Bakanlığı’na, yeşil kartların sağlık karnesi şekline dönüştürülerek, kartlara T.C. kimlik numarası yazılması ve “otokopili sistem”e geçilmesi uygulamasının başladığı 1 Mart 2005’ten bu yana mükerrer veya ihtiyacı olmadığı halde yeşil kart alanlar belirlenmiştir. Buna göre, yeni sisteme geçmeden önce 12.5 milyon olan Yeşil Kart’lı sayısı, usulsüz verildiği tespit edilen 4 milyon 453 bin 367 kartın iptal edilmesi sonucu 8 milyon 656 bin 729’a düşmüştür. Bu arada ihtiyacı olduğu belirlenen 1 milyon 796 bin 638 kişiye daha yeni Yeşil Kart verilmesi kararlaştırılmıştır. Son verilenlerle birlikte Türkiye’de Yeşil Kartlı sayısı 9 milyon 843 bin 271’e yükselmiştir (www.ntvmsnbc.com, Erişim:20.09.2005).

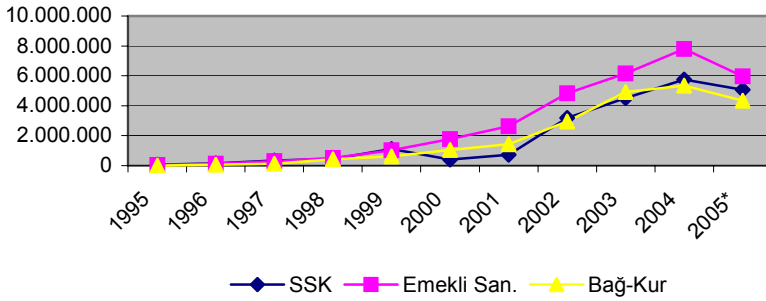
Kaynak: Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü ve Hazine istatistiklerinden yararlanılarak hazırlanmıştır.

Tablo 4 incelendiğinde; SSK, Bağ-Kur ve Emekli Sandığına bütçeden yapılan transferler açısından bütçe üzerinde en fazla yükü Emekli Sandığı’nın⁷, daha sonra SSK’nın ve Bağ-Kur’un oluşturduğu görülebilmektedir. 2000 yılından sonra İşsizlik Sigortası Fonu’na da kaynak aktarılmaya başlanmıştır. Sosyal güvenlik kuruluşlarının sorunlarına yönelik çözüm önlemlerinin gecikmesi, kurumlara yapılan transferlerin de artmasına yol açmaktadır. Bağ-Kur ve SSK açıklarının oluşmasının diğer en büyük

⁷ Fakat burada belirtilmesi gereken önemli bir nokta da; bütçeden yapılan transferler açısından en fazla yüke Emekli Sandığı neden olmakla beraber, söz konusu rakamın gerçeği yansıtmadığıdır. Şöyle ki; Emekli Sandığı’na bütçeden yapılan transferlerin %46’sı sosyal devlet olmanın bir gereği olarak Emekli Sandığı’na yapılan ödemelerden (Gazi, şehit, dul, yetim, maluliyet aylıkları v.b.) kaynaklanmaktadır. Dolayısıyla 2004 yılı itibarıyla bütçeden Emekli Sandığı’na aktarılan rakama 7.800.000 Milyar TL. olarak değil, gerçek rakam olan 4.212.000 Milyar TL. olarak bakmak gerekmektedir (Tabloda görünen rakamın %46’sından arta kalan kısım).

sebeplerinden birisi kayıt dışı ekonominin dolayısıyla kayıt dışı istihdamın genişliğidir. Yine Bağ-Kur ve SSK açısından söz konusu olan düşük prim tahsilâtı da bir diğer neden olarak gelir-gider dengesini olumsuz olarak etkilemektedir. İlave olarak siyasi iktidarların sosyal güvenlik mantığına ters düşen uygulamalarla gerçekleştirdiği ödemelerde sosyal güvenlik kuruluşlarının gelir-gider dengesinin bozulmasına neden olan unsurlar arasındadır. Tablo 4’te yer alan veriler ve Grafik 3’deki görünüm yapılan yorumları güçlendirir niteliktedir.

Grafik 3
Sosyal Güvenlik Kurumlarına Yapılan Kaynak Aktarımlarının Yıllar İtibariyle Seyri



Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti Sosyal Güvenlik Kurumlarının bahsolunan problemlerine köklü bir çözüm getirmek ve IMF’in şart koştuğu düzenlemeyi yerine getirmek amacıyla 04.04.2005 tarihinde “**Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu Tasarısı**”nı TBMM Başkanlığı’na göndermiştir. Söz konusu tasarıyla uluslararası sistemlere de uygun olarak, mevcut sistemin sorunları ve gerekse nüfus yapısında beklenen değişim göz önüne alınarak; tek bir emeklilik sistemi, tek bir sağlık sistemi, tek bir sosyal yardım sistemi ve bu yapıyı yürütmek üzere tek bir kurumsal yapıyı içeren kapsamlı bir sosyal güvenlik reformu öngörülmektedir. Hükümet bu sistemle; sürekliliği olan bir hizmet ağına sahip, gelişmelere açık, finansal gücü olan ve rekabet özelliği taşıyan bir alternatif özel sektörle sinerji oluşturarak sunmak amaçındadır.

4. Yeni Tasarının Getirdikleri

Sosyal Güvenlik Kurumlarının var olan problemlerine köklü bir çözüm getirmek ve IMF ile yapılan Stand - By anlaşmaları çerçevesinde istediği şartları yerine getirmek amacıyla 04 Nisan 2005 tarihinde “Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu Tasarısı”⁸ TBMM Başkanlığı’na gönderilmiştir (TÜSİAD, 2004: 67). Söz konusu tasarı

⁸ Yeni Sosyal Güvenlik Yasa Tasarısıyla ilgili bilgiler TBMM web sayfasından (www.tbmm.gov.tr) ve değerlendirmeler ise çeşitli ekonomi kuruluşlarının bilimsel yorumlarından derlenmiştir.

uluslararası sistemlere de uygun olarak, mevcut sistemin sorunları, nüfus yapısında beklenen değişim göz önüne alınarak düzenlenmiştir. Bu tasarıda tek bir emeklilik sistemi, tek bir sağlık sistemi, tek bir sosyal yardım sistemi öngörülmüştür. Bu yapıyı yürütmek üzere de tek bir kurumsal yapı düzenlenmiştir⁹. Sistemle; sürekliliği olan bir hizmet ağına sahip, gelişmelere açık, finansal gücü olan ve rekabet özelliği taşıyan özel sektörle uyum içinde olan bir yapı getirilmek istenmektedir.

Bu reformun öncelikli amacı; bütçe üzerindeki en büyük kambur olan Sosyal Güvenlik açıklarına kalıcı çözüm getirebilmektedir. Bu amaçla orta ve uzun dönemde adil, kolay erişilebilir, daha etkin koruma sağlayan ve malî açıdan sürdürülebilir bir sosyal güvenlik sistemini tesis edebilmek için düzenlemeler getirilmektedir. Aşağıda bahsedilecek düzenlemeler tasarımın özellikle açıkların azaltılmasına ve mali disiplinin sağlanmasına yönelik katkılar sağlaması muhtemel maddeleridir:

- (I) Bu amaçla tek bir emeklilik sistemi, tek bir sağlık sistemi tek bir sosyal yardım sistemi ve bu yapıyı yürütmek üzere tek bir kurumsal yapıyı içeren dört temel unsurdan oluşan kapsamlı bir sosyal güvenlik reformu planlanmaktadır. Bu Kanunla emeklilik ve sağlık sistemlerinde norm birliği gerçekleştirilmesi amaçlanmaktadır.
- (II) Emeklilik rejiminin malî olarak sürdürülebilir bir yapıya dönüştürülmesi amacıyla, ortalama ömürdeki artışta göz önünde bulundurularak emeklilik yaşında düzenleme öngörülmektedir. Buna göre; şu anda en az 3600 gün prim ödeyerek en az 60 yaşında emekli olabilen bir erkek, en az 9000 gün prim ödeyerek 60 yaşından önce emekli olamayacaktır (kadınlar 58). Söz konusu yaş haddi kademeli olarak artırılabilecek ve 2075’de erkek ve kadın 71 yaşından önce emekli olamayacaktır,
- (III) Özellikle Emekli Sandığına yönelik olarak, prim ödemedi sağlık hizmetinden yararlanmanın mümkün olmadığı ve prime esas kazanç kavramının içeriğini genişleten düzenlemeler yapılmaktadır. Örneğin önceden prime esas kazanç kapsamına dâhil edilmeyen her türlü yan ödeme (makam tazminatı, görev tazminatı, hizmet tazminatı v.s.), bu kapsama dâhil edilecektir. Sadece aile yardımı ve çocuk yardımı hariç tutulacaktır,
- (IV) Bazı kesimlere verilen haklarda kesintilere gidilmektedir. Şöyle ki; mevcut uygulamada bir kişi üç sosyal güvenlik kurumunun üçünden de aylık alabilmektedir. Örneğin bir kişinin; SSK’dan yaşlılık aylığı, ölmüş eşinden dolayı Emekli Sandığından dul aylığı ve ölmüş babasından dolayı Bağ-

⁹ 2001 yılında DPT tarafından yayımlanan *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu*’nda da aynı amaç “Sosyal Güvenlik Kurumları arasında standart ve norm birliğinin sağlanması amacıyla Sosyal Güvenlik Temel Yasası Çıkarılmalıdır”(225-63) ifadesiyle dile getirilmiştir.

Kur’dan yetim aylığı alabilmesinde şu anda herhangi bir engel bulunmamaktadır. Yeni tasarıyla bu hakkın kısa vadede en fazla iki kurumdan aylık alınabilmesine, uzun vadede ise tek kurumdan aylık alınabilmesine imkân tanınması öngörülmektedir,

- (V) Mevcut aktif sigortalıların emeklilik aylıkları, eski sistemde ve yeni sistemde geçirdikleri süreye bağlı olarak, her iki sistemde hak edilen aylığın ağırlıklı ortalamasının alınması şeklinde hesaplanacaktır. Mevcut durumda kişi emekli olurken en son maaşının prime esas kazanç tutarı üzerinden emekli olmakta ve dolayısıyla çok yüksek bir emekli maaşı almaya hak kazanmaktadır¹⁰. Yeni düzenlemeyle kişi OECD ülkeleri ve ABD’de olduğu gibi emekliliğe kadar geçen süredeki prime esas kazançlarının ortalaması alınarak emekli yapılacaktır. Dolayısıyla en son aldığı maaşına yakın tutarda emekli maaş almaya hak kazanarak emekli olma devri kapanmaktadır,
- (VI) Özellikle askeri personeli ilgilendiren ve aktüeryal denge gözetilmeksizin yapılan yüksek tutardaki vazife malullüğü ve harp malullüğü aylık ve haklarında kısımlara gidilmektedir,
- (VII) Mali disiplinin sağlanmasına yönelik olarak getirilen en önemli düzenlemelerin başında 5018 sayılı kanunu da saymak gerekmektedir. 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nda “Sosyal güvenlik kurumları hizmetleriyle ilgili aylık finansman programlarını vize edilmek üzere merkezi yönetim bütçe kanununun yürürlüğe girdiği ilk ay içinde Maliye Bakanlığı’na gönderir. Bu programlar Maliye Bakanlığınca vize edilmeden bu idarelerin bütçelerine yardım yapılmaz. Bu idareler, aylık uygulama sonuçlarını izleyen ay içinde Maliye Bakanlığı’na göndermek zorundadır” hükmü sosyal güvenlik kurumlarını sıkı bir mali disiplin altına almaktadır,

Tasarıyla getirilmesi planlanan diğer düzenlemeler ise şunlardır:

- (I) Kişilerin ekonomik gücüne ve isteğine bakılmaksızın, ortaya çıkacak hastalık riskine karşı, toplumun bütün fertlerinin sağlık hizmetlerinden eşit, ulaşılabilir ve etkin bir şekilde faydalanmasını sağlayan tüm nüfusu kapsayacak genel sağlık sigortası sistemi getirilmektedir. Genel sağlık sigortasından prim ödemediği faydalanmak mümkün olmayacaktır,

¹⁰ Yapılan değerlendirmeler Emekli Sandığı ve Bağ-Kur için geçerlidir. SSK’da 01.01.2000 tarihinden itibaren tüm yılların kazançları dikkate alınarak aylık bağlama sistemine geçilmiştir.

- (II) Genel sağlık sigortasının hayata geçirilmesi, Sağlık Bakanlığı’nın koordinasyonunda yürütülen “Sağlıkta Dönüşüm” programı ile paralellik göstermektedir. SSK, Bağ -Kur, T.C. Emekli Sandığı ve Maliye Bakanlığı tarafından farklı finansman yöntemleri ile yürütülen programların tek elde toplanması ve etkin kontrol mekanizmaları ile güçlendirilmiş bir sağlık hizmeti satın alma işlevinin sağlanması, Sağlıkta Dönüşüm Programının amaçlarını gerçekleştirmede önemli bir rol oynayacaktır,
- (III) Tasarıyla, diğer kamu kurumlarının da eşgüdümlü çalışmasıyla tek bir vatandaşlık numarası tesis edilmesi; bu numaranın T.C. kimlik numarası, vergi kimlik numarası, sosyal güvenlik numarası gibi bilgileri bünyesinde barındırarak tüm işlemlerin aynı numara üzerinden yürütülmesi planlanmaktadır.

Tasarıyla getirilenlere bakıldığında; sosyal güvenliğin devletinde sırtında bir yük olduğu düşüncesiyle yapılmış mali düzenlemeler oldukları görülmektedir. Fakat soruna sadece bu perspektiften bakılırsa yani sosyal boyut göz ardı edilirse, reform faaliyetinin faydadan çok zarar getireceği riski de göz önünde bulundurulmalıdır (Şakar, 2004: 621-220). Toplumsal dengeler açısından sosyal amaç da reforma yansıtılmak zorundadır.

5. Sonuç ve Değerleme

Mevcut sosyal güvenlik kurumlarımızın finansman, örgütlenme ve altyapıyla ilgi çözülmesi gereken önemli sorunları vardır. Türk sosyal güvenlik sisteminin finansman sorununun bir bölümü gelirleri azaltıcı, diğer bir kısmı ise giderleri artırıcı gelişme ve uygulamalardan kaynaklanmaktadır.

Gelir azaltıcı faktörlerin başlıcaları erken emeklilik uygulaması, prime esas kazancın düşük gösterilmesi, prime esas kazancın hesaplanmasına dâhil ödemelerin kapsamının darlığı, prime esas kazanç sınırlarının düşüklüğü, her üç kuruluştan da aylık alabilmenin önünde bir engel bulunmaması, kayıt dışı istihdamın yüksekliği, prim tahsilât oranının düşüklüğü, af ve ödeme kolaylığı gibi uygulamalarla prim ödeme eğiliminin azalması, söz konusu kurumların gelirlerini etkin bir fon yönetimiyle değerlendirememeleri (hükümet bu fonları ucuz kaynak olarak görmektedir) ve gelir kaynaklarının yetersizliğidir.

Gider artırıcı faktörler ise, erken yaşta emeklilik uygulamaları, primi alınmadan yapılan sigorta ödemeleri, borçlanma kanunları, uzayan ortalama ömür nedeniyle artan aylık ödemeleri ve sağlık yardımlarının yanı sıra prim gelirleri ile ödenen aylıklar arasındaki ilişkinin zayıflığıdır.

Prim esasıyla hareket eden ve gelir-gider dengesini kurması beklenen Sosyal Güvenlik Kurumları bütçeden gerçekleşen transferlerle ayakta kalmaktadır. Söz konusu transferlerin bütçe üzerindeki yükü giderek artmakta, yatırımlara ve diğer verimli alana yönlendirilebilecek kaynaklar açıkların karşılanmasında kullanılmaktadır. Buna ilaveten Sosyal güvenlik kuruluşlarının sorunlarına yönelik çözüm önlemlerinin gecikmesi, kurumlara yapılan transferlerin de artmasına yol açmaktadır.

Siyasi iktidarların sigortacılık mantığına ters düşen uygulamalarla gerçekleştirdiği ödemelerin sosyal güvenlik kuruluşlarının gelir-gider dengesinin bozulmasına neden olduğu değerlendirilmektedir.

Sosyal Güvenlik Kurumlarına yapılan toplam transferler, 2004 yılı iç borç stokunun % 8.9’una tekabül etmektedir. Sosyal Güvenlik Kurumlarına mali transferler hazinenin % 8.9 oranında daha fazla borçlanmasına yol açmaktadır.

Sosyal güvenlik alanında faaliyet gösteren çok sayıda kurumun bulunması, bu kurumlar kapsamında bulunan kişilerin hak ve yükümlülüklerinin farklılaştığı bir sosyal güvenlik sistemi yaratmaktadır. Ayrımcılık yaratan bu dağınık yapı eş güdüm sağlanmasını da zorlaştırmaktadır. Diğer taraftan, mevzuatın karmaşık olması, aşırı bürokratik işlemler, bilgi işlem altyapısının yetersiz olması ve personele ilişkin sorunlar sosyal güvenlik kurumlarının etkin çalışmasına engel olmaktadır.

Mevcut sistemin kurgusundan kaynaklanan bu sorunların yanı sıra, Türkiye’nin nüfus yapısında orta ve uzun dönemde meydana gelmesi beklenen değişim de sosyal güvenlik sistemimizde reform yapılmasını zorunlu kılmaktadır.

Kanunun amaçlarında da belirtildiği gibi tek bir emeklilik sistemi, tek bir sağlık sistemi, tek bir sosyal yardım sistemi ve bu yapıyı yürütmek üzere idari ve mali özerkliği olan tek bir kurumsal yapıyı içeren kapsamlı bir sosyal güvenlik reformu planlanmıştır. Bu Kanunla emeklilik ve sağlık sistemlerinde norm birliği gerçekleştirilmesi ve söz konusu kurumları hantallık ve bürokrasiden kurtarmak amaçlanmaktadır.

Getirilen genel sağlık sigortası sistemi ile herkes sağlık güvencesi altına alınmaktadır. Yüksek gelir gruplarının düşük gelir gruplarını, sağlıklı olanların hasta olanları, bekâr olanların aile sahiplerini finanse ettiği, riskin paylaşıldığı ve herkesin %0–50 arasında ödeyeceği primlerle sağlık finansmanına katkıda bulunduğu bir yapılandırma ile bu hizmet sunulmaya çalışılmaktadır. Fakat çeşitli kesimlerce bunun çok geniş bir aralık olduğu ve her hizmet için tek bir oran olması gerektiği önerilmektedir.

Sosyal Güvenlik Kanunu Taslağı, ülkemizin kronikleşen sosyal güvenlik sorununun çözümüne iyi niyetli bir yaklaşım sergilemekle birlikte, diğer birçok yasada olduğu gibi siyasi otoritenin müdahalesine açık bir sistem öngörmesi nedeniyle eleştiri almaktadır. Sosyal güvenlik sistemlerinin popülist uygulamaların dışında tutulmasına ve

hükümetlerin sosyal güvenlik fonlarına müdahale etmemesine özen gösterilmelidir. Sosyal güvenlik kurumlarının özerk ve bağımsız bir statüye kavuşturulması bu sakıncanın önüne geçilebilmesi adına atılacak en önemli adımlardandır. Fakat bu noktada son günlerde tartışılan bir konuda Cumhurbaşkanı’nın yasa taslağını bu haliyle gelmesi durumunda Anayasa Mahkemesine götüreceği yönündedir. Çünkü Sosyal Güvenlik Kurumu’nun teşkilat yapısını düzenleyen taslakta, Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanı’na çeşitli alanlara ilişkin atama yetkileri tanınmaktadır. Cumhurbaşkanı, Gelir İdaresi Teşkilat Kanunu’nda yer alan, Gelir İdaresi Başkanı’nın genel müdür yardımcıları ve daire başkanlarını atamasına ilişkin yetki nedeniyle konuyu Anayasa Mahkemesine taşımıştı. Konuyla ilgili olarak Anayasa Mahkemesi henüz kararını açıklamamıştır.

Söz konusu tasarının bu haliyle çıkmasının birçok tartışmayı beraberinde getireceği ve istikrar önünde hâlihazırda büyük bir engel olarak durmaya devam edeceği tahmin edilmektedir.

Kaynakça

- Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı (2005), *Sosyal Güvenlik Sisteminde Reform*, Çalışma Raporu, 5 Ekim, Ankara, www.calisma.gov.tr.
- DPT (2001), *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, 225-63.
- EROL A., YILDIRIM E. (2005), “Sosyal Güvenlik Sistemlerinde Yaşanan Krizlerin Bireysel Emeklilik Sisteminin Gelişimine Etkileri”, *Yaklaşım Dergisi*, 155, 696-525, www.yaklasim.com.
- Hazine Müsteşarlığı (2005), “Sosyal Güvenlik Reformu”, Çalışma Raporu, 1 Kasım, Ankara, http://www.hazine.gov.tr/sosyal_guvenlik.pdf.
- Holzman R. and Hinz R. (2005), *Old Age Income Support in The 21st Century*, An International Perspective on Pension Systems and Reform, The World Bank, Washington D.C., www.worldbank.com.
- Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü (2005), Kamu Hesapları Bülteni, Eylül 2005, www.muhasibat.gov.tr.
- ŞAKAR M. (2004), “Sosyal Güvenlik Reformunun Getirdikleri”, *Yaklaşım Dergisi*, 143, 621-220, www.yaklasim.com.
- TÜSİAD (2004), *Türk Emeklilik Sisteminde Reform, Mevcut Durum ve Alternatif Stratejiler*, Çalışma Raporu, Eylül 2004, İstanbul, 116-17.
- Yeldan E. ve Köse A. (1999), “Türk Sosyal Güvenlik Sisteminin Yapısal Sorunları Üzerine Gözlemler”, *Mülkiye Dergisi*, XXIII, 217-90,91.

www.hazine.gov.tr

www.tbmm.gov.tr

www.ssk.gov.tr

www.bagkur.gov.tr

www.emekli.gov.tr

www.ntvmsnbc.com

www.yaklasim.com

