

## CUMHURİYET'İN 80. YILINDA TÜRK SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİ VE SORUNLARI

Tahsin Güney\*

Önce kısaca SSK ile ilgili genel bilgiler vermek istiyorum. SSK'nın kapsamında kimler var, neler var? SSK'nın 2002 yılı kesinleşmiş rakamlarına göre 6,563,000 sigortalı bulunmakta, 3,747,000 emekli bulunmakta, 22,993,000 SSK bağımlısı bulunmakta (yani eşe çocuğa bakılmakta) toplam olarak 33 milyona hizmet verilmektedir. Yani, kuyruklar niçin var? İnsanlar niye burada? sorularının cevabı aslında biraz da olsa bu sayıların içinde gizli. Yani, Türkiye nüfusunun neredeyse % 50'sine hizmet veren bir kurumla karşı karşıyayız. SSK'nın 33,636 yatağı, 147 tane kendine ait hastanesi ve ülke çapında 575 sağlık tesisi var.

SSK'nın 2003 bütçesi 18,8 katrilyon TL, 2004 bütçesi 24 katrilyon TL olarak planlanmaktadır. SSK, genelde ülkemizde hassas bir sektör olan sağlık sektöründe hizmet verdiği için vitrine en fazla SSK hastanelerinde karşılaşılan sorunlar gelir. Oysa, bu kadar büyük bir nüfusa SSK kendi imkanlarıyla hizmet verirken, elinde bulundurduğu kaynakları kullanmaktadır.

SSK'nın elinde, şu anda maalesef birçok sosyal güvenlik kurumunun bulundurması gereken bir fonu yoktur. Sebebinin kısaca açıklamaya çalışacağım. 1950 yılında ilk defa uzun vadeli sigorta kolları ile ilgili kanun çıktığında, kadın ve erkek için yaş 60 olarak belirlendi. O zaman doğuşta ortalama yaşam süresi 44 idi.

Yani o zamanki insanlar bunu belirlerken, sosyal güvenlik sistemi uzun vadeli bir sistem olduğu için ve emeklilik süresi uzun olduğu için, 44 yaşın ileriki yıllarda artacağı düşünülerek emeklilik yaşı 60 olarak

\* SSK Finansman, Aktüarya ve Planlama Daire Başkanı

belirlendi. Sistem ilk olarak devreye girdiğinde, aktif pasif oram 111 idi. Yani, 111 kişi bir emekliye bakıyordu ve yaşta ilk değişiklik 1965 yılında yapıldı. Kadınların yaşı 55'e indi; o zaman doğuştan ortalama yaşam süresi 52 idi. 1969'da tekrar bir değişiklik yapıldı. Bu, zaten Kurum'un finansal yapısına çok büyük zarar veren bir değişiklikti. Bu değişiklikte yaş sınırı kalktı. Yani, kişiler belli bir süre çalıştıktan sonra emekli olabiliyordu. Bu kararın verildiği tarihte aktif-pasif oram 111'den 10,9'a inmişti. 1986'da bu gidişin kötü olduğu görülerek, emeklilik yaşı tekrar 55-60 yaşma çıkarıldı. Ve o zaman aktif-pasif oranı 2,43'dür. 1992'de tekrar yaş sınırı kaldırıldı. Ve yaş sınırının kaldırıldığı 1992 yılında ise aktif-pasif oram 2,05 idi. Yani, bir sosyal güvenlik sistemi ile oynarken, politikaları belirlerken, SSK'nın hiçbir parametresine uyulmadığını bu kıstaslar göstermektedir. 1992 yılında yaş kıstası kaldırıldı, ama SSK'nın aktif-pasif oram alarm vermekteydi. 1999 yılında 58-60 yaş şartı getirildi. Ve şu anda trend biraz düşüş yönünde. Peki bu aktif-pasif oranı nedir? Ne işe yarıyor? Erken emekliliğin sisteme maliyeti nedir? Bunlara cevap vermeye çalışacağım. Yaptığımız bir hesapla 1965'ten 2001 yılına kadar SSK'dan emekli olanların % 88'i erken emekli olmuştur. Yani, şu anda SSK'dan 3,7 milyon kişi emekli diyoruz ya, bunun % 88'i emekli olma hakkını hak etmemiş insanlardı. Bu kadar büyük bir kesime SSK yıllarca para aktarmış. Aynı şekilde, Bağ-Kur da 1972 yılında kurulmuş genç bir kurum olmasına rağmen, emeklileri olan, aynı sorunlarla karşı karşıya olan bir kurum. Bizim hesaplarımıza göre % 23'ü erken emekli olmuş. Belki sayın Genel Müdür Yardımcımız bu durumu sizlere birazdan açıklayacak.

Sigortalılıkta bir esas vardır. Verdiğiniz her hizmetin karşılığını prim olarak alırsınız. Sosyal yardım zammı diye bir sistem devreye girmiş, devletin emekliler için hak gördüğü bir sistem, ama diyor ki bunu da SSK ödesin. Bunu da SSK ödedi. Bunun karşılığında sosyal yardım zammı öyle bir duruma geldi ki, 1990'ların ortasında bizim ödediğimiz yaşlılık aylığının % 60'larına tekabül etti. Yani bir yaşlılık aylığı ödüyorsunuz, sigorta sistemi içindediniz, ama ödemelerinizin % 60'ı sigorta sistemine dayanmayan bir yapı. Ve biz bunu hesapladık. Hesaplama yöntemimiz şöyle idi. Erken emekliler emekli olmasaydı, oradan emekli maaşı vermeseydik ve emekli olanların bir kısmı da çalışıyor olsaydı, prim ödüyor olsaydı ve sosyal yardım zammı dediğimiz, prim karşılığı olmayan ödemeleri ödemeseydik, bunları faizle değerlendirseydik, yaptığımız hesaplamalara göre SSK, Bağ-Kur

ve Emekli Sandığının toplam 179 milyar dolarlık bir fonu olacaktı. Bu çok büyük bir rakam gibi gözükebilir, ama dünyadaki sosyal güvenlik sistemlerini incelediğinizde, bunlara yakın fonları olduğunu görürsünüz. Yani, Türkiye'deki gayri safi milli hasılayla karşılaştırdığınızda, bu üç sosyal güvenlik kurumu, elinde bu kadar büyük fon olabilecekken, şu an her yıl açık vererek devam ediyor. Böyle bir fon hiçbir kurumun elinde şu an yok. Dolayısıyla, devlet, SSK'nun fonlarını ucuza değerlendirdi diye eleştirilmektedir.

Peki bunun dışında sosyal güvenlik kurumlarının ne gibi sorunları vardır? Bunlar arasında, genç emeklilik ve düşük prim ödeme gün sayısı başta geliyor demiştik. Prim-emeklilik aylığı ilişkisi sağlıklı demiştik. Prime esas olan gerçek ücretler gösterilmediğinden, prim tavanının tabana çok yakın olması demiştik. Bu da, kurumun gerçek ücretin altında prim toplamasına neden olmaktadır. Sosyal güvenliğe yapılan müdahalelerin genelde politik olması ve alman kararlar sırasında hiçbir parametrenin dikkate alınmamış olması demiştik. Diğer bir sorun, sosyal güvenlik kuruluşları arasında norm standart farklılığının olmasıdır. Yani, insanlar ucuz olan primleri bir kuruma ödüyor, emekli olacağı zaman SSK'ya geliyor, daha yüksek ücret alıyor. Ve buna siz de tamam diyerek büyük bir yol açıyorsunuz. Vatandaşın yaptığı aslında hukuki bir şey; bundan yararlanıyor zaten. Bir diğer sorun, kurumsal yetersizlik ve denetim mekanizmalarının zayıflığıdır.

Sosyal güvenlik kurumlarına yapılan transferler, 1989 yılında GSMH'nin ‰ 65'i iken, 1999 yılında % 3,7' sine çıkmıştır. Ve yapılan projeksiyonlara göre, 2050 yılında bu oranın % 14'e çıkması bekleniyordu. Şimdi sosyal güvenlik kurumları prim ödeyen insanların artmasından dolayı daha rahattır ve Avrupa ülkeleri, saym hocamın da belirttiği gibi, yaşlılık sorunu ile karşı karşıyadır. Ama Türkiye'de öyle bir sistem var ki, erken genç bir nüfusun varlığına rağmen, erken emeklilik nedeniyle sosyal güvenlik sistemi krize girdi. Artık biz de yaş konusunda çok rahat değiliz. Türkiye de Avrupa gibi yaşlanmaya başladı. Şimdi Türkiye bunun karşılığında ne yaptı? 1999 yılında bir yasa çıktı, ben bu yasaya bazı temel parametrelerin değişmesi nedeniyle, çoğunluğun aksine reform yasası diyeceğim. Bu yasa ile, uzun vadeli sigorta kolları dediğimiz yaşlılık, malullük ve ölüm sigorta kollarının hesaplama yöntemleri değişti. Yani, önceden son 5 yıl ve 10 yıllık çalışma süresi dikkate almıyordu. Primler isterse en asgariden ödensin,

emekli aylığı hiç etkilemiyordu. Bu da tabii hem kayıt dışılığa, hem kayıtların yanlış verilmesine neden oluyordu. Yapılan değişikliklerle, 1999'dan itibaren bütün çalışma hayatı dikkate alınmaya başlandı. Yaş şartı olmadan emekli olma imkanı ortadan kalktı ve yaş şartı kadim için 58 erkek için 60'a çıktı. Yani, 1950'deki yaş şartına 1999'da henüz ulaşamadık.

Prime esas asgari ve azami kazancın tespiti değişti ve işsizlik sigortası kuruldu. Şu anda ise, sağlık konusunda yapılan bir çalışma ile genel sağlık sigortası getirilme çalışması söz konusudur. Genel sağlık sigortası, tüm nüfusu kapsayacak bir şekilde, yine prim esasına dayalıdır; ancak prim ödeyecek gücü olmayan kişilerin primlerini devletin ödeyeceği bir sistem kurulmaya çalışılmaktadır. Hatta, tasarı hazırlandı bile; şu anda Çalışma Bakanlığı'nun web sayfasında bu tasarımı görebilirsiniz.

İkinci olarak, emeklilik sigortası kurulması yönünde bir çalışma devam etmektedir. Burada esas sorun, Emekli Sandığı, Bağ-Kur ve SSK'nın parametrelerinin değişik olmasıdır. Örneğin, SSK'da yahut Bağ-Kur'da bütün çalışma süresi dikkate alınırken, Emekli Sandığı'nda son maaşlar dikkate almıyor. Yani, bir kişi çırak olarak bir işe girse, ve bir şirketin CEO'su olarak emekli olsa, burada çuaklıktan başlayarak bütün gelirler dikkate alınır. Ama, Emekli Sandığı'nda öyle değildir. En son, nerede çalışmışsanız siz o düzeyden emekli maaşı alırsınız. Bu durum, kamuda çalışanlarla diğer kesim arasında bir eşitsizlik ortaya çıkartmaktadır. Bundan başka, daha basit farklılıklar da vardır. Örneğin, SSK'da cenaze yardımı 150 milyondur; Emekli Sandığı'nda ise 600 milyondur. Yani, memurun cenazesi daha pahalı kalkıyor gibi bir mantık var. Şimdi emeklilik sigortası sisteminde bu sosyal güvenlik kurumları arasındaki parametrik farklılıkların da giderilmesi yönünde bir çalışma vardı. Bu tasarı da aynı şekilde Bakanlık'ın web sayfasında görülebilir.

Sosyal güvenlik kurumlarının ortak yatırımlar yapılabilmesi de gündeme geliyor. Çünkü, örneğin her üç kurum da otomasyona ihtiyaç duyuyor, taşra teşkilatına ihtiyaç duyuyor. Bakıyorsunuz, her üç kuruluş da ayrı ayrı yatırımlar yapıyor. Bunları önlemeye yönelik çalışmalar yapılmaktadır.

Şimdi ülkemizi bekleyen temel bazı sorunlara değinmek istiyorum. Bunlardan bir tanesi, biraz önce de kısaca bahsetmeye çalıştığım gibi, demografik yapıdaki sorunlardır. Ülkemiz, genç bir nüfus piramidine sahiptir. Ancak, yaşlanma hızı dediğimiz bir konu vardır. 65 yaş ve üstü nüfusun 0-64 yaş grubuna oranı nedir? % 7'den % 14'e ne kadarlık bir sürede çıkar? Bu sizin ülkenizin yaşlanma süresini gösterir. Örneğin, Türkiye'de bunun tahmini süresi 25 yıldır. Bazı ülkelerle bunu karşılaştırdığımızda, Türkiye gerçekten çok hızlı bir şekilde yaşlı bir nüfus sahip olacak. 2037 yılında Türkiye'nin 65 yaş üstü nüfusunun, nüfusun geri kalana oranının % 14'lere çıkacağı tahmin ediliyor. Örneğin, Japonya'da nüfus yaşlanma oranı, 26 yılda % 7'den % 14'e çıkmış, Fransa'da ise bu süre 115 yılda gerçekleşmiştir. Diğer yandan, bu süreye Batı Almanya 45 yılda, İsveç'te 85 yılda, İngiltere'de 45 yılda, ABD'de ise 75 yılda ulaşılmıştır. Türkiye'nin ise 25 yılda ulaşacağı öngörülmektedir. Dolayısıyla, çok yakın bir zamanda karşımıza yaşlı bir nüfus çıkacaktır.

İkincisi, prim oranlarının yüksekliğidir; gerçekten Türkiye'de SSK prim oranları % 36,5 ile % 42 arasında değişmektedir. 15 AB üyesi arasında Türkiye beşinci sırada yer almaktadır. 13 aday ülke arasında ise, sekizinci suada bulunmaktadır. SSK prim oranlarının indirilmesi yönünde büyük bir baskı vardır. Ancak, Türkiye maceraya atılmıyor. Niye? Çünkü 1 puan düşürünce ne olacak? Açık nasıl kapatılacak? Diğer ülkeler çeşitli yöntemlere başvurabiliyor, çünkü ellerinde rezervleri var, bunu kullanabiliyorlar. Biz ise, sıfırla gittiğimiz için maceraya atılmıyoruz.

Üçüncü problemimiz, prim oranlarının yükseldiğidir. Aslında, uluslararası karşılaştırmalarda prim oranlarının karşılaştırılması çok sağlıklı bir veri değildir. Örneğin, Danimarka'da prim oranı çok düşüktür. Görüldüğü gibi prim oranları çok düşüktür, ama diğer taraftan da gelir vergisi yüksektir. Yani, kişiden prim alınmıyor, bunun yerine başka bir isimle başka bir kesinti yapılıyor. Onun için uluslararası karşılaştırmalarda, genelde vergi ve primin ağırlığının işgücü içindeki maliyetine bakılır. Sadece prim oranlarına bakılmaz. Bu yönden Türkiye'yi ele aldığımızda ise, gelir vergisi ve işçi-işveren primlerinin işgücü içindeki ağırlığı % 42'dir. Bu oran, 30 OECD ülkesi arasında 14. sıradadır ve bu oran ortanın biraz üstündedir. Öte yandan, işçi ve

işveren primleri bakımından 13. sırada, gelir vergisi bakımından 16.ncı sırada, işçi primleri bakımından, çok ilginçtir ki, 6. sıradadır.

Dolayısıyla, Türkiye’de işçi primlerinin ağırlığı OECD ülkeleri içinde yüksek bir düzeye sahiptir. Ağırlıklı ortalamalara baktığımızda ise, gelir vergisi, işçi ve işveren primlerinin işgücü maliyetleri içindeki ağırlığı OECD ülkeleri içinde % 37 iken, Türkiye’de % 42 olarak, ağırlıklı ortalamanın üstündedir.

Bu yapılmıyor. Aslında birçok ülke bunun arayışı içinde ne günlük repo ne fon sistemi. Genel olarak bu sistem çok başarılı demilemiyor. Onun için de her ülkenin kendi sosyo ekonomik koşullarına bağlı. Batı Avrupa ülkelerinde genel eğilim varolan harcamanın kısıtlanması yolunda. Maliyeti devlet tarafından finanse ediliyorsa maliyet devlet için yüksek olmakta; katılımcılar tarafından finanse ediliyorsa da özellikle dünya pazarında rekabet eden işletmeler için çok yüksek bir maliyet. Bu tablodaki ülkeler maliyeti nasıl kısıtlayabiliriz derdinde. Yaptıkları değişime baktığımızda emekli aylıklarının hesabında değişiklikler yapmaya çalışma, part- time çalışmaları dikkate almak; özel ve kamu sektörü arasındaki uyumu gerçekleştirmeye çalışmaktalar. Sosyal güvenlik kurumları arasındaki uyumu sağlamaya çalışmaktalar. Biz nasıl Bağ-Kur SSK, Emekli Sandığı uyumunu kurmaya çalışıyorsak Batı Avrupa ülkelerinde de bu yönde çalışmalar var. Emekli yaşında yüksek olmasına rağmen artış çalışmaları var. Bir de sanal hesaplara dayalı sistemler oluşturmaya çalışıyorlar. O şekilde dağıtım modeli işliyor. Bu sistem ancak bireysel sanal konulara dayalı olan yani her sigortalının sanal hesabı, fonlama sistemi var. Sistem bir fonda birikiyor, ve buna göre sanal bir yan oluşuyor ve bu hesaba göre işlem yapıyor. İsveç ve İtalya da bu sisteme geçmiş durumdadır. Yani dağıtım sisteminde genel olarak şöyle bir eleştiri var: Dağıtım sistemi aldığı primi aldığımız anda yaşayan insanlara verdiğiniz için insanları tasarrufa yöneltmiyor. Bu eleştirileri de dikkate alan bir sistem geliştirilmeye çalışılıyor. Merkez ve doğu Avrupa ülkeleri dağıtım ve fon sistemini bir araya getiren bu başka sistem getirmeye çalışıyorlar.

Bir başka sorun -özür dilerim onu söylemeyi unuttum- Türkiye’de de tartışılan Avrupa’da da görülen göçmen sorunu. Özellikle yasal yollarla ülkeye gelmeyen göçmen sorunu. Çeşitli istatistikler var bu konuda 500.000 - 1.000.000 insanın Türkiye’ye böyle geldikleri, çalıştıkları söyleniyor, ve Türkiye bu konuda bu önlem aldı.

Yabancıların çalışma izni kanununu çıkardı. Ama halen bazı çelişkiler var. Örneğin yabancıların çalışma izninde, sosyal güvenlikle ilgili hüküm yoktu. 506 sayılı SSK kanununda ise; kısa süreli çalışma kolları yabancılar için zorunludur. Uzun vadelielerde şu anki düzenleme 6 ağustos 2003 de oldu. Buna göre SSK kişinin hizmet akdine tabi olarak, çalışıp çalışmadığına bakar, vatandaşlığına bakmaz. Dolayısıyla karşımıza bir sorun çıkıyor; mesela bir işveren 18 yaşm altında, çalışmaması gereken bir çocuğu çalıştırdı ve bir iş kazası oldu ise, ne olacak? Aynı şekilde, yasal olmayan yoldan Türkiye ye gelen bir göçmen, bir iş kazası geçirdiğinde ne olacak sorusu, benzer bir soru, karşımıza çıkıyor. Bu konu pek aydınlatılmış değil. Örneğin, Hollanda gibi zengin ülkeler bu konuda çok çalışıyorlar, illegal yollardan ülkeye geldiğiniz zaman hiçbir sosyal güvenlik hakkmdan yararlandırmıyorlar. Ama Türkiye de bu konuda daha bir esneklik var gibi gözüküyor, bilmiyorum.

Benim konum bu kadar. Bir de Ankara'da bir toplantıya yetişeceğim için arada çıkarsam şimdiden özür diliyorum.

Prof. Dr. Ali Güzel - Sayın Güney'e çok teşekkür ediyoruz, kapsamlı açıklamaları için Saym Güney bir yandan Sosyal Sigortalar Kurumunun sorunlarının temel nedenleri, tarihsel bir perspektif içinde ortaya koydu. Ve bugün yapılmakta olan reform çalışmaları sürecine, yani 1999 da 4447 sayılı yasayla başlayan ama şu anda güncelliğini koruyan genel sağlık sigortası ve işte bu tek çatı altında birleştirmenin belki bir başka varyantı bir de emeklilik sistemidir. Yani değişik sosyal güvenlik kurumlarının emekliliklerini tek program çerçevesi. Bu konuda yasa tasarıları söz konusu. Kendilerine çok teşekkür ederiz. Şimdi sözü ülkemizin 2. büyük sosyal güvenlik kuruluşu temsilcisi Bağ-Kur'un Gen. Md. Yrd. Saym Saner Güngör'e bırakıyorum

