

IMF VE DÜNYA BANKASI TARAFINDAN TÜRKİYE'YE ÖNERİLEN "SOSYAL GÜVENLİK REFORM PLANI" ÜZERİNDE KAMUOYUNDA YAPILAN TARTIŞMALAR

Prof.Dr.Birsen ERSEL

İ.Ü.SBF. Öğretim Üyesi

GİRİŞ

Türkiye'de sosyal güvenlik sisteminin yeniden yapılandırılması sorunu, birkaç on yıldır sürekli ülke gündeminin ön sıralarında yer almaktadır. Planlı dönemde bu bağlamda çeşitli proje ve programlar uygulanmasına ve sosyal politikalar oluşturulmasına karşın, soruna kalıcı yapısal çözümler üretilenmemiştir. Sosyal güvenlik sisteminin reformu, her zaman güncelliğini korumasına karşın, bir türlü gerçekleştirilememiştir.

1990'lı yılların ikinci yarısına yaklaşıldığında, sosyal güvenlik açıkları hızla büyüyerek, yerleşik sistemi sürdürülemez bir konuma getirmiştir. Sistemin bir bütün olarak çökme aşamasına gelmesi karşısında, reform yapma gereksinimi kaçınılmaz olmuştur. Gerçekten de, sosyal güvenlik sistemine yapılacak transferler 1997 bütçesindeki yatırım ödeneklerinden % 40'lık daha fazlayı içeren bir düzeye çıkmıştır. Sosyal güvenlik sisteminin finansman açıkları, gayrisafi yurt içi hasılanın % 9.2'sine değin yükselmiştir. Bütçe açıklarının % 40'ını tek başına sosyal güvenlik açıkları oluşturmuştur. Önlem alınmaması halinde, izleyen beş yıl içinde bunun ikiye katlanması ve gayri safi yurt içi hasılanın % 12.1'ine değin ulaşması kaçınılmaz hale gelmiştir. SSK'nın iflasın eşiğine geldiği ve önlem alınmazsa yakın bir gelecekte maaş ödeyemez duruma düşeceği, yetkili yöneticiler tarafından kamuoyuna çok sık açıklanır olmuştur.

Türk sosyal güvenlik sisteminin aktüeryal dengesini sağlayamaması ve finansman açıklarının hızlı bir şekilde büyümesi, başta Uluslararası Para Fonu ve Dünya Bankası olmak üzere, uluslararası kredi kuruluşlarının da her fırsatta eleştirdikleri başat bir sorun haline gelmiştir. Söz konusu uluslararası kuruluşlar, Türkiye'den ısrarlı bir şekilde sosyal güvenlik sisteminin finansman açıklarını kapatmasını istemişler ve bunu kredi almasının ön koşulu olarak dayatma yoluna gitmişlerdir. O kadar ki, IMF heyeti, SSK Reformu gerçekleşmeden stand-by anlaşması için Türkiye ile masaya oturmaya çağını ifade ederek, planlanan gezisini iptal etmiştir. IMF Heyeti, Ankara'ya gelmeden, hükümetten sosyal güvenlik reformunu yasalaştırması yönünde mesajlar göndermiştir. IMF ve Dünya Bankasının üst düzey yetkilileri, Washington'a giden Türkiye'nin devlet bakanına, sosyal güvenlik reformu yapılmadan IMF ile ortak program uygulanmasına başlanamayacağını altını çizerek anlatmışlardır. IMF ile stand-by imzalanmasında SSK reformunun en önemli unsur olduğunu vurgulamışlardır. Böylelikle, Türkiye'nin dışarıdan güdümlenen zorunlu reform süreci başlamıştır.

Bu bağlamda, Dünya Bankasının Türkiye'ye vereceği kredilerin kullanılmasında esas oluşturacak olan ve bu bankanın sağladığı kredilerle ILO uzmanlarına hazırlatılan "Türkiye'de Sosyal Güvenlik Reform Planı" ya da raporu tamamlanarak Türk Hükümetine sunulmuştur. Bu raporun en önemli özelliği, IMF misyonunun istemleri ve güdümlendirmesi doğrultusunda, yabancı uzmanlar tarafından, "developmental" olmaktan çok "adaptif" bir yaklaşımla hazırlanması ve sigortacılık hizmetlerinin özelleştirilmesini hedef almasıdır. Devletin, sosyal devlet niteliği gereği SSK'ya ilişkin yükümlülüklerini ortadan kaldırmayı amaçlayan ve ülkemizin kendi tarihsel kurumlarından yola çıkmadan çözüm arama gibi nitelikler taşıyan bu reform planına, toplumdaki çeşitli kesimlerden tepkiler gelmiş ve bu bağlamda kamuoyunda çeşitli değerlendirmeler ve tartışmalar yapılmıştır. Öte yandan, Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın IMF ve Dünya Bankası'nın istemleri doğrultusunda hazırladığı "SSK'nın Yeniden Yapılanmasına" ilişkin yasa taslağını görüşmeye açması, bu tartışmaları daha da şiddetlendirmiştir.

İşte, bu makalede, Türkiye'nin dışarıdan güdümlenen bu zorunlu reform sürecinin başlaması, gelişmesi ve nitelikleriyle bu bağlamda kamuoyunda çeşitli toplum kesimlerinin tepkileri ve değerlendirmeleri incelemeye alınmakta ve kimi sonuçlara ve genellemelere varılmaya çalışılmaktadır.

A- ILO Tarafından Hazırlanan "Türkiye'de Sosyal Güvenlik Reformu Raporu" Hakkında Genel Bilgiler

Temelde Dünya Bankası'nın Türkiye'ye vereceği kredinin kullanılmasına baz oluşturmak üzere, bu bankanın kendisi tarafından ILO'ya hazırlattırılan "Türkiye'de Sosyal Güvenlik Reformu" başlığını taşıyan Rapor, 28.03.1996 tarihinde tamamlanarak Türk Hükümeti'ne sunulmuştur.

Türkiye'de sosyal güvenlik sisteminin yeniden yapılandırılması konusunda, Dünya Bankası'nın 100 milyon dolar tutarındaki kredisiyle ILO uzmanları tarafından gerçekleştirilen Sosyal Güvenlik Reform Planı, aslında, "Özelleştirme Uygulaması, Teknik Yardım ve Sosyal Güvenlik Ağı Projesinin" bir bölümünü oluşturuyordu. Bu bağlamda, yine Dünya Bankası kredisi ile gerçekleştirilen ve Sağlık Bakanlığı tarafından yürütülen "Sağlık Bakanlığı Sigortası Finansmanı Projesi" başlatılmış ve bu projenin sonuçlarının ILO Raporuyla bir araya getirilip ortak bir çalışma şeklinde sunulması öngörülmüştür. Sağlık Sigortası Finansman Projesinde, Türkiye'de hasta bakım hizmetlerinin özelleştirilmesi esas amaç olarak alınmış ve sağlık hizmetlerinden yararlananların oluşturulacak fona prim ödemeleri önerilmiştir.

Raporun, temelde Dünya Bankasının sağladığı kredilerle hazırlattırılmasına ve bu bankanın Türkiye'ye vereceği kredilerin kullanılmasında esas oluşturacağına bilinmesine karşın, ILO'nun yetkilileri, hazırlanan reform planında Dünya Bankası'nın hiçbir telkinde bulunmadığını ve planın

sınırlarının Türk Çalışma Bakanlığı, SSK, Bağ-Kur, Emekli Sandığı, DPT ve Hazine Temsilcilerinin oluşturduğu bir "Yönlendirme Komitesi" tarafından çizildiğini iddia etmişlerdir.

1. Raporda Neler Var?

ILO'nun Türkiye için hazırladığı Sosyal Güvenlik Reform Planında, oluşturulacak yeni sistem için dört ayrı seçenek sunulmuştur. Bunlar; yerleşik sistemin yeniden yapılandırılarak sürdürülmesi; özel emeklilik sisteminin zorunlu olarak uygulandığı emeklilik tasarrufu sistemi; kademeli karma sistem ve yerleşik sistemin yeniden yapılandırılması sırasında isteğe bağlı özel emeklilik sigorta sisteminin uygulamaya girmesi şeklinde sıralanmıştır⁽¹⁾.

Bu seçeneklerin hazırlanmasında, başta emeklilik yaşı olmak üzere, emekli aylıkları, devletin katkısı, geçiş süreleri gibi değişkenler temel alınmıştır. Sunulan seçeneklerin hemen hepsinde "norm birliği" ve dolayısıyla bir çatı birliğinin kurulması öngörülmüştür. Öngörülen yeni sosyal güvenlik sisteminde, SSK, Bağ-Kur ve Emekli Sandığının bir çatı altında birleştirilerek, hem prim ödemelerinde hem de emeklilik süresi ve yaşlarında ortak bir yapıya gidilmesi öngörülmüştür.

Sunulan bütün seçeneklerde, emekli maaşlarının arttırılması ve emeklilik yaşının yükseltilmesi öngörülmektedir. Seçeneklerin ortak yönünü oluşturan öteki özellikler arasında, sağlık sigortasında ayrı bir ögrütlenmeye gidilirken, sosyal güvenlik sistemi içinde sadece emekliliğin yer alması; fonların sermaye piyasasına, belirlenecek sıkı esaslar çerçevesinde "kurumsal yatırımcı" olarak katılmaları gibi konular yer almaktadır. Aynı şekilde, bütün seçeneklerde, sağlık sigortası ve işsizlik sigortası gibi sigorta dalları, öngörülen yeni sosyal güvenlik sisteminin dışında tutulmaktadır.

ILO Sosyal Güvenlik Reform Planı'nda önerilen seçeneklerden birini, "Geliştirilmiş Dağıtım Sistemi" (pay as you go) oluşturmaktadır. Bu sistemde emeklilik yaşının kademeli olarak arttırılması, emekli aylığının DİE tarafından belirlenecek ortalama ulusal ücretin dörtte-birinden az olmaması öngörülmektedir.

İkinci olarak, çeşitli tartışmalara konu olan ve "Şili Modeli" olarak bilinen Kişisel Tasarruf Hesabı Modelinin yer aldığı ILO planında; üçüncü olarak karma bir sistem öngörülmektedir. Dağıtım ve gönüllü tasarruf planı

(1) Yeni Yüzyıl, Ekonomi Sayfası, 09.08.1997.

nın birlikte alındığı karma sistemde, emeklilik yaşının yine kademeli olarak arttırılması; emekli maaş artışlarının ortalama ulusal ücrete endekslenmesi; tavan ücretin asgari ücretin üç katına çıkarılması ve minimum emekli aylığına alt sınır getirilmesi gibi seçenekler yer almaktadır (2).

Dünya Bankası tarafından ILO'ya hazırlatılan "Sosyal Güvenlik ve Sağlık Sigortası Reform Planında" Türkiye'deki sosyal güvenlik kuruluşlarının zarar etmelerinin en önemli nedenlerinden biri olarak, çalışanların prime esas ücretlerinin, yüksek enflasyon karşısında değer yitirmesinin olduğu vurgulanmaktadır. Planda, ücret zamlarının, fiyat artışlarının gerisinde tutulması sonucunda, sosyal güvenlik kuruluşlarına ödenen primlerin de enflasyon karşısında eridiğine dikkat çekilmektedir (3).

ILO Raporunda, Türkiye'deki yerleşik sosyal güvenlik sisteminin "sürdürülemez" belirtildikten sonra, sürdürülmesi halinde, halen gayri safi yurt içi hasılanın % 9.2'si oranındaki sosyal güvenlik finansman açıklarının reform süreci olarak kabul edilen 2005 yılına kadar % 12.1'e ulaşacağı ifade edilmektedir. Raporda, reformun özünü aktüeryal dengenin oluşturduğu vurgulanmaktadır. Raporda, yukarıda değinilen seçeneklerden dördüncüsü genel olarak kabul görmekte, buna karşılık "özel emeklilik sistemini" öngören ikinci sistem, kamu açıklarının kapanma hızı açısından birinci sırada yer almaktadır. Kamu açıklarının kapanma hızı açısından en son sırada ise dördüncü seçenek öngörülmektedir (4).

Raporda, sosyal güvenlik kuruluşlarının özerk hale getirilmesi, merkezi devletin doğrudan yönetim anlamında devre dışına çıkarak düzenleme ve denetim görevini yapmakla yetinmesi de önerilmektedir.

ILO'nun hazırladığı, "Türkiye'de Sosyal Güvenlik Reformu" başlıklı raporda, ayrıca şu önerilerde bulunmaktadır (5).

- 1- "Sigortalanabilir Kazanç" tanımını genişletilmelidir. Asgari ücretin 1,5 katı olan bu kazanç düzeyi 5 katına yükseltilmelidir.
- 2- Emekli aylığı ile, sigortalanabilir kazanç düzeyi arasında daha gerçekçi bir ilişki kurulmalıdır. Primler daha sağlıklı bir şekilde toplanmalıdır. Primlerin geç ödenmesi halinde cezai faiz uygulanmalıdır.

(2) Hürriyet, "SSK Deliği ILO'yu Korkuttu", 01.02.1996

(3) Cumhuriyet, 15.03.1996.

(4) Yeni Yüzyıl, Ekonomi, 29.03.1996.

(5) Yeni Yüzyıl, Ekonomi, 29.03.1996.

- 3- Devlet memurlarına uygulanan emeklilik koşullarında reform yapılmalıdır. Devlette veya özel işletmelerde çalışan tüm görevliler için geçerli bir "ortak emeklilik" programı oluşturulmalıdır.
- 4- Sağlık alanında da yapısal uyum sağlanmalıdır. Sağlık sisteminde de reform ihtiyacı vardır. Bu bağlamda:
 - a) Bağ-Kur, sağlık sigortası sağlamaya devam etmeli, ancak primleri kendi hesabına değil, Genel Sağlık Sigorta Programına dahil etmelidir.
 - b) Reform için kamu tarafından yeterli kaynak ayrılmalıdır. Reform sürecinde "yapısal uyum" için işsizlik sigortası şarttır.
 - c) Sosyal güvenliğin, sağlık ve emeklilik bölümleri ayrılmalı, ileri-ki bir aşamada, tüm sosyal güvenlik kurumları bunları aynı çatı altında toplamalıdır.
 - d) Hastaneler, Sağlık Bakanlığı bünyesinden ayrılmalı, özerk birer işletme şeklinde çalışmalı ve profesyonel bir sağlık işletmesi şeklinde faaliyette bulunmalıdır.

Burada, kısaca özetlemek gerekirse; ILO raporunda, özel emeklilik sigortalarının acil olarak devreye sokulması; her çalışanın kendi tasarrufunu kendi seçtiği kurumda değerlendirmesi; gerekirse, "çok ayaklı zorunlu tasarruf sistemine" yani şimdiki dağıtım sistemiyle birlikte "zorunlu özel emekliliğe" geçinilmesi ve emeklilik yaşının yeniden düzenlenmesi önerilmektedir.

Dünya Bankası tarafından ILO'ya hazırlatılan bu raporun, SSK'daki, başta sendikalar olmak üzere ilgili meslek kuruluşları, toplum kesimleri, basın ve kamuoyundaki yankılanmalarına geçmeden önce, raporla ilgili olarak Dünya Bankası ve IMF'nin yaklaşım ve önerilerine de burada kısaca yer verilmesi yararlı olacaktır.

B. Dünya Bankası ve IMF'nin Yaklaşım Önerileri

Dünya Bankası Ankara Bürosu'nun müdürü olan Frederick T. Temple, Türkiye'nin sosyal güvenlik sisteminin reformu konusunda, anılan bankanın görüş ve önerilerini şöyle açıklamaktadır (6).

(6) Cumhuriyet, Ekonomi Sayfası, 02.04.1996.

"Türkiye gibi sosyal güvenlik sisteminde ciddi bir krizin yaşandığı bir ülkede kamu ve özel sektörü içine alan çeşitli formüller geliştirebilir. Dünya Bankası, sosyal güvenlik sisteminin reformunda kamu ve özel sektörü içine alan bir çözümün ideal olduğunu düşünüyor. Dünya Bankasının ilk tercihi özelleştirme değildir. Banka özellikle yoksul insanları gözetecek ve kamu tarafından finanse edilen bir refah sistemini tercih ediyor."

Dünya Bankası Raporunda, sosyal güvenlik sisteminin, tasarruf ve kaynakların yeniden dağıtım fonksiyonlarının birbirinden ayrılarak farklı finansman ve yönetim modellerini içeren iki şemsiye altında toplanmasının önerildiğine dikkati çeken Temple, karma sistemi şöyle açıklamaktadır (7):

"Bunun ilk bölümünü vergi geliriyle finanse edilen kamu yönetimindeki sistem, ikincisini de özel kaynaklara dayalı özel sektör yönetimindeki sistem oluşturmaktadır. Yaşlılıkta daha fazla gelir ve güvence isteyen kişilere ek bir koruma sağlamak üzere, gönüllü tasarruf planları da üçüncü bir ayak olarak geliştirilebilir. Bu tip çok ayaklı düzenlemelerle sigortacılıkta risk üç parçaya bölünür, çünkü çeşitlilik, risk korumasına karşı en etkin yöntemdir."

IMF Türkiye masasının şefi olan Martin Hardy de, TBMM gündeminde bulunan ve sosyal güvenlik sisteminde değişiklik öngören yasa tasarısındaki emeklilik yaşını yetersiz bulduklarını ifade ederek, sorunun çözümünde daha cesur adımlar atılmasını istemiştir. Türk sosyal güvenlik sistemindeki mali açıkların Türkiye'nin en önemli sorunu olduğunu vurgulayan Hardy, bu konuda da hükümetten bütçe dengesinin oluşturulmasında daha geniş çaplı önlemler alarak önemli adımlar atması yönündeki beklentilerini ifade etmiştir. IMF Türkiye masası, bu bağlamda, sosyal güvenlik sistemindeki açığın ILO tahminlerinin üzerine çıktığına dikkati çekerek, bu nedenle ILO'nun reform önerilerinin yetersiz kalacağını ileri sürmüştür. IMF Türkiye masasının değerlendirme ve önerileri şu yönlerde toplanmaktadır (8):

"IMF misyonu olarak, hükümetin bazı adımlar atarak reform tasarıları üretmeye çalıştığı sosyal güvenlik sistemi sorunlarının aslında giderek büyüdüğünü vurgulamaya çalıştık. 1994 yılında GSMH'nin % 0.9'u büyüklüğünde olan sosyal güvenlik açıkları, 1996 yılında GSMH'nin % 2.4'üne çıkmış bulunuyor. Bu açığın 1997 yılında da daha fazla büyümesi beklenmek zorunda. Şu anda hükümet bazı reform önerileri üzerinde çalışıyor.

(7) Cumhuriyet, Ekonomi Sayfası, 02.04.1996.

(8) Yeni Yüzyıl, 30.11.1996.

IMF misyonunun hesaplarına göre bu önlemlerin sosyal güvenlik sistemi açıklarına çözüm getirmek konusunda katkıları çok küçük kalacaktır. Biz IMF teknisyenleri olarak emekliliği hak edebilmek için gerekli olan bugünkü 5 bin iş günü çalışma sınırının en azından 9 bin güne; sigortalı katkısının da asgari ücretin en az üç katına çıkarılması gerektiğini ve geçmişe dönük borçlanarak sigorta kapsamına girmek isteyenlerin tam endeksleme metoduna tabi tutulmaları gibi konularda dramatik adımlar atılma zorunluluğunu bildirdik."

IMF Türkiye masasının yetkilileri, 1997 yılında Türkiye'nin sosyal güvenlik sistemine yapılması gereken transferlerin, bütçedeki 3.9 milyar dolarlık ödeneği aşarak 5 milyar dolara varacağını ifade ettikten sonra, "Bu düzeyde bir sosyal güvenlik açığı, tüm kamu çalışanlarına yapılan toplam maaş ödemelerinin yarısına eşit bir düzeye fırlamış bulunuyor. Daha üç yıl önce bu rakam toplam maaş ödemelerinin % 10'u civarındaydı. Sosyal güvenlik sistemine yapılacak transferler 1997 bütçesindeki yatırım ödeneklerinden % 40 daha fazla bir düzeye varmış bulunuyor."⁽⁹⁾ şeklinde değerlendirmeler yapmışlardır. Bu yetkililer, Türk Sosyal Güvenlik Sisteminin finansal yapısını geliştirmek ve sistemi kurtarmak için emeklilik yaşının yükseltilmesi önerilerini yinelemişlerdir.

IMF misyonu, Türk Sosyal Güvenlik Sisteminin açıklarının ILO tahminlerinin de üzerinde olduğunu ve bu nedenle de, ILO tarafından yapılan önerilerin bile, sorunları denetim altına almaktan uzak kalacağını ifade ederek, daha radikal önlemlerin getirilmesini istemiştir.

IMF'nin bu radikal önlemlerin alınmasında ve SSK Reformu konusunda nedenli ısrarlı olduğunu daha sonra gelişen olaylar da açıkça göstermiştir. Bu bağlamda Türk basınında çıkan haberler şöyledir ⁽¹⁰⁾:

"Uluslararası Para Fonu, Türkiye gezisini SSK Reformu yapılmadan gelmemek için Mart ortalarına ertelendi. IMF heyetinin planlanan gezisi Mart ayı ortalarına ertelendi. IMF bu ertelemeye gerekçe olarak da, SSK Reformu gerçekleşmeden stand-by anlaşması için Türkiye ile masaya oturmanın bir anlamı olmamasını gösterdi. Bunun üzerine hükümet hemen harekete geçerek, emeklilik yaşını yükselten tasarımı Meclis'te ele almaya kararlaştırdı."

IMF heyetinin Türkiye ziyareti daha önce 17 Şubat olarak belirlenmiş iken, ileri sürdüğü sosyal güvenlik reformu koşulunun Türk Hükümeti tarafından gerçekleştirilmesi için bir ay ertelenmiştir. IMF açıkça "Ankara'ya gelmeden sosyal güvenlik reformunu yasalaştırın" mesajını vermiştir.

(9) Yeni Yüzyıl, 30.11.1996.

(10) Hürriyet, Ekonomi Sayfası, 15.05.1998

IMF bu yöndeki ısrarlı tutumunu daha sonra da sürdürmüştür. Türkiye'ye gelen IMF Heyeti, bıraktığı mektupta dikkat çekilen en önemli sorunlardan biri olarak, sosyal güvenlik sisteminin açıklarını vurgulamıştır. IMF mektubunda bu bağlamda yazılanlar şöyledir (11):

"Uzun zamandır bekleyen yapısal reformlara ivedilikle el atılması gereklidir. Bunların başında sosyal güvenlik sistemindeki reform gelmektedir. Halen GSMH'nin % 3'ünü ve bütçe açığının yaklaşık % 40'ını oluşturan sosyal güvenlik açığının önümüzdeki beş yıl içinde ikiye katlanacağı hesaplanmaktadır. Ekonomiye hemen olumlu etki yapacak olan bu reformun yapılmaması halinde sistem, en basit ifadeyle çökecektir.

Sosyal güvenlik reformu hassas bir konudur. Ancak, bu konudaki hareketsizliğin siyasi ve ekonomik sonuçları potansiyel olarak çok daha büyük patlamalara yol açar."

IMF ile stand-by anlaşmasının imzalanmasında sosyal güvenlik reformunun en başta gelen bir koşul olduğu her vesileyle Türk yetkililerinin önüne getirilmiştir. Gerçekten de, örneğin IMF ve Dünya Bankasının, ilkbahar toplantılarına katılmak üzere Washington'a giden devlet bakanı, orada yaptığı görüşmeleri özetlerken şunları söylemiştir (12):

"IMF ile ortak program uygulamasına sosyal güvenlik reformu yapılmadan başlanamayacağını iki taraf da biliyor." Devlet Bakanı, IMF ile üzerinde konuşulan programın yapılamamasından iki tarafında üzüntü duyduğunu ifade ettikten sonra, şu yönde bir açıklama yapmıştır (13):

"Üzerinde çok çalıştığım bir programdı. O programı uygulayabilme-miz için sosyal güvenlik sistemini çözmeden, programın çalışmasının imkânı olmadığını ve sistemin ileriye dönük gelişmesinin bu reform olmadan olmayacağını biliyorlar. Biz de bu reform yapılmadan bu programı imzalamayacağımızı söyledik."

IMF gibi ILO'nun sosyal güvenlik uzmanları da, Türk sosyal güvenlik sisteminin reformu için daha önce hazırlanıp, Türk Hükümetine sunulan dört seçenekli reform planındaki seçeneklerden birisinin hiç zaman yitirilmeden uygulamaya konulması gerektiğini ileri sürmüşlerdir. Bu uzmanlar, bu yolun tutulması halinde, Türkiye'deki sosyal güvenlik açıklarındaki tırmanış trendinin 2000'e kadar durdurulabileceğini ifade etmişlerdir. ILO uzmanları ayrıca, primlerin ve sosyal güvenliği finanse edecek vergilerin en uygun şekilde toplanmasında, vergi idaresinden yararlanılabilmesi için vergi reformunun da gerçekleştirilmesini önermişlerdir.

(11) Hürriyet, Ekonomi Sayfası, 15.05.1998

(12) Hürriyet, Ekonomi Sayfası, 17.04.1998

(13) Hürriyet, Ekonomi Sayfası, 17.04.1998

Bu uzmanlar, ILO tarafından da daha önce hazırlanan dört seçenekli sosyal güvenlik reform planının uygulanmaması, şimdiki durumun değiştirilmeden sürdürülmesi ve sosyal güvenlik reformunun gerçekleştirilmemesi durumunda, gelecek yıldaki sosyal güvenlik açıklarının, bütçenin altıda-birine ulaşılacağına da dikkati çekmişlerdir.

ILO tarafından hazırlanan bir raporda da, 1997 yılında üç sosyal sigorta kuruluşuna (SSK, Emekli Sandığı, Bağ-Kur) bütçeden yaklaşık 983 trilyon 400 milyar lira (6 milyar dolar) tutarında; 1998 yılında ise 3 katrilyon liranın üzerinde transfer gerçekleştirileceğine değinilmiştir.

C. OECD Uzmanlarının Yaklaşım ve Önerileri

Türkiye'nin Sosyal Güvenlik Reformu konusunda, IMF ve ILO uzmanlarının yanısıra OECD uzmanları da, sosyal güvenlik kurumlarının halka açılarak özelleştirilmesi bağlamında çeşitli öneriler getirmişlerdir. OECD uzmanları, Emekli Sandığı, Sosyal Sigortalar Kurumu ve Bağ-Kur'un mali durumlarının yerleşik yapılarıyla düzeltilemeyeceğini vurgulayarak, Sosyal Güvenlik kuruluşlarının bütçe üzerindeki yükünün azaltılması ve bu kurumların kendi ayakları üzerinde durabilmeleri için mali alanda yeni bir yapılanmaya gitmelerinin zorunluluğu üzerinde durmuşlardır. Bu bağlamda, bu kurumların fon yönetimleri oluşturarak menkul kıymetler piyasasında faaliyet göstermelerini ve halka açılmalarını önermektedirler. OECD'nin önerileri şu yönlerde toplanmaktadır (14):

"SSK, Emekli Sandığı ve Bağ-Kur'un gayrimenkulleri elden çıkarılarak, malvarlıkları paraya çevrilsin. Emekli Sandığı'nın otelleri de bu çerçevede satılsın. Sosyal Güvenlik kuruluşları, daha sonra birikimleri ve topladıkları primleri daha iyi değerlendirebilmek için tek tek, ya da topluca fon yönetimi oluştursun. Bu işin başına da profesyonel yöneticiler getirilsin. Sosyal güvenlik kuruluşları fon yönetimleri eliyle menkul kıymet piyasalarına girsin, yatırım ortaklıkları kursun, borsada faaliyet göstereyin.

Sosyal güvenlik kuruluşlarının özelleştirilerek, halka açılmasını, bunların ellerindeki gayrimenkullerin satılarak nakde çevrilip, fon yönetiminde kullanılmasını öneren OECD uzmanları, bu konulardaki alt yapının oluşturulmasında gereken yardımları Türkiye'ye yapabileceklerini ve bu çalışmalar karşılığında da 400 bin dolar talep ettiklerini açıklamışlardır.

(14) Cumhuriyet, Ekonomi, 09.03.1998

D. Sosyal Güvenlik Reformu Konusunda Türk Hükümetinin Yaptığı Çalışmalar

ILO'nun hazırladığı, Türkiye'de Sosyal Güvenlik Reformu Raporu'nun hükümete sunulmasından ve IMF'nin reform konusundaki ısrarlı tutumundan sonra Türk hükümeti hazine ve sosyal güvenlik kuruluşlarının yeniden yapılandırılması amacıyla uluslararası düzeyde ihaleler açmıştır. Bu bağlamda, sosyal güvenlik kuruluşlarını oluşturan SSK, Emekli Sandığı ve Bağ-Kur'un bir çeşit "röntgenini" çekerek, sorunlarının tesbit edilmesi, aksayan yönlerinin saptanması ve alınması gereken önlemlerin belirlenmesini içeren "teşhis" görevini yerine getirmek amacıyla açılan bir ihaleye dört firma teklif vermiştir. Bunlar arasında Arthur Anderson, Deloitte and Touche, Coopers and Lybrand ve Alman danışmanlık firması BDO bulunmaktadır.

İhaleyi kazanan firma, yaklaşık 9 ay içinde raporunu Hazine Müsteşarlığına teslim edecektir. Böylece Sosyal Güvenlik Reformunun emeklilik kısmını yürüten ILO'nun hazırladığı "Çalışma A" ile sağlık kısmını yürüten Avustralya'nın Health Insurance Company (HIC) firmasının yaptığı "Çalışma B" ile birlikte, "Çalışma C" ismi verilecek olan raporla, sosyal güvenlik reformunun tüm unsurları tamamlanmış olacaktır.

Öte yandan, sosyal güvenlik reformu çerçevesinde, emeklilik ile sağlık işlemlerinin bir elden yürütülebilmesi ve dolayısıyla vergi reformuna da katkıda bulunması amacıyla, herkese nüfus cüzdanı gibi birer sosyal güvenlik numarası ve kartının verilmesi de planlanmıştır⁽¹⁵⁾.

Aynı şekilde, Dünya Bankasıyla yapılan anlaşma çerçevesinde, Sosyal Güvenlik Projesinin 3. aşaması olan "Hesapların Denetlenmesi ve Mali Yönetim" çalışması için Hazine yeni bir ihaleyi açma yoluna gitmiştir⁽¹⁶⁾.

E. Sosyal Güvenlik Reformu Konusunda Kamuoyunda Yapılan Tartışmalar

Dünya Bankasının akçalandırmasıyla ve IMF'nin istemiyle, ILO tarafından hazırlanan "Türkiye'de Sosyal Güvenlik Reformu" başlıklı Rapor (ya da plan) Türk kamuoyunda çeşitli kesimlerin yoğun tartışmalarına sahne olmuştur. Burada, bu kesimlerin görüş ve tartışmalarına kısaca yer verilmesi, yararlı olacaktır.

(15) Yeni Yüzyıl, Ekonomi S., 22.10.1997.

(16) Cumhuriyet, Ekonomi S., 17.11.1997.

1- SSK'nın Yaklaşım ve Değerlendirmeleri

Anılan rapor hakkında SSK yöneticilerinin değerlendirmeleri şöylece özetlenebilir: "Herkes, özel sigortalara geçerse, SSK'nın kurtulması olanaksızlaşır. SSK'nın bütün yükümlülükleri, hiçbir düzeltme imkânı olmadan Hazinenin sırtına biner. Ayrıca, güven unsuru gözönüne alındığında, devletin sigorta sisteminde kalması daha sağlıklı olur. Bu nedenle, yerleşik sistemin ıslah edilmesi daha doğrudur. Üstelik, emeklilik yaşının da yumuşak geçişle yükseltilmesi olanaklı görünmemektedir. Yapılması gereken şey, prim tavanlarının yükseltilmesi ve devlet yardımının kurumsallaştırılmasıdır."⁽¹⁷⁾

SSK'nın, ILO Raporuyla ilgili değerlendirmesinde, özel sigortacılığın Türkiye koşullarında uygulanamayacağı vurgulanmakta ve yerleşik sistemin yeniden yapılandırılmasının ya da çok ayaklı gönüllü tasarruf sisteminin daha kabul edilebilir olduğunun altı çizilmektedir. SSK'nın değerlendirmesinde, ayrıca işsizliğin sosyal güvenliği ikinci plana ittiğine de dikkat çekilmektedir⁽¹⁸⁾.

SSK Genel Müdürünün Sosyal Güvenlik Yasa Tasarısı üzerindeki değerlendirmesi şöyledir⁽¹⁹⁾.

"Meclisteki tasarı, sosyal güvenlik sisteminin düzenlenmesi yönünde ileri bir adım değildir. Düzenleme mutlaka partiler üstü bir arayış ve uzlaşmayı zorluyor. Bu soruna siyasetten uzak bir ülke sorunu gibi bakmak ve sivil toplum kuruluşlarını da ikna ederek yol almak gerekiyor. 1992'den beri sürekli gündemde olmasına rağmen, yasalaşmayan tek reform, sosyal güvenlik reformudur."

Sorunun doğrudan ilk muhatabı olan SSK'nın, rapor üzerindeki görüş ve eleştirilerini bu şekilde açıkladıktan sonra, şimdi de yine sorunun önde gelen muhataplarından birini oluşturan sendikaların bu bağlamdaki görüş ve değerlendirmelerine geçebiliriz.

2- Sendikaların Yaklaşım ve Değerlendirmeleri

ILO tarafından hazırlanan Sosyal Güvenlik Reform Planına ve bu bağlamda hükümetin hazırladığı Yasa Tasarısına Devrimci Sağlık-İş Sendikası Başkanının getirdiği eleştiri ve yorumlar şöyledir:

(17) Yeni Yüzyıl, Ekonomi Sayfası, 06.07.1996.

(18) Cumhuriyet, Ekonomi Sayfası, 17.11.1997.

(19) Yeni Yüzyıl, Ekonomi Sayfası, 07.05.1998.

"IMF'nin isteği doğrultusunda hazırlanan tasarı, çalışanların sosyal güvenliğini kısıtlamaktadır. Bu tasarı ile amaçlanan, sigortacılık sisteminin özelleştirilmesi ve sağlıkta serbest piyasa olduğunu söyleyerek, herhangi bir sigortası olmayanın sigorta primi ödeme yükümlülüğünün işvereneye değil, kişinin kendisine bırakılmasıdır.

Uluslararası Para Fonu (IMF) heyetinin yasalasmasını istediği "Sosyal Güvenlik Reformu Yasa Tasarısı" Dünya Bankasının Latin Amerika'da uyguladığı program doğrultusunda hazırlanmıştır. şili'de bu uygulamadan sonra sosyal güvence % 57 oranında düşmüştür."⁽²⁰⁾

Anılan sendikanın başkanına göre, tasarıda  sosyal güvenlik kuruluşunun bir çatı altında toplanması hedefinin arkasında yatan esas amaç, bu kurumların yönetiminin kolay hale geldikten sonra özelleştirilmeye sunulmasıdır ⁽²¹⁾. Devrimci Sağlık-İş Sendikası başkanı, tasarı ile, varolan sosyal güvenlik kuruluşlarının bir süre daha varlığını sürdürdükten sonra hem sağlık, hem de yaşlılık sigortalarının birleştirildiği tek bir sigorta kurumu oluşturulacağını ifade ettikten sonra şu yorumu yapmaktadır⁽²²⁾:

"Bütün hesaplar sigortacılık hizmetlerinin özelleştirilmesine yönelik olarak yapılmaktadır. Öyle ki, yasa açıkça prim ödeme yükümlülüğünün birreyn kendisine bırakılmaktadır. Bu modelin şili'de ortaya çıkardığı sonuçlar açıktır. Yoksullaşmanın hızla arttığı bizim gibi ülkelerde sigorta primi ödemek insanlar için ek bir külfet olarak görmekte ve insanların önemli bir kısmı, bu külfeti yerine getirmektense daha acil sorunlarını karşılamayı tercih etmektedir. şili'de özel sigortacılığa geçişten sonraki 10 yıl içinde prim debilenlerin sayısı % 57'ye düşmüştür. şüphesiz, buradaki esas amaçlardan biri de, işverenlerin üzerindeki prim ödeme yükünü kaldırmak ve onları rahatlatmaktır."

3- Sigorta Uzmanlarının Değerlendirme ve Eleştirileri

IMF ve Dünya Bankasının istemleri doğrultusunda hazırlanan Sosyal Güvenlik Reformu Yasa taslağı hakkında, konunun uzmanlarının değerlendirmeleri ve yorumları incelemeye alındığında ortaya çıkan tablo şoyledir: Anadolu Hayat Sigortasının Genel Müdürü şu değerlendirmeyi yapmaktadır ⁽²³⁾:

(20) Cumhuriyet, Ekonomi Sayfası, 14.04.1997.

(21) Cumhuriyet, Ekonomi Sayfası, 14.04.1997.

(22) Cumhuriyet, Ekonomi Sayfası, 14.04.1997.

(23) Milliyet, Ekonomi Sayfası, 14.05.1997.

"Yasanın bu haliyle Meclisten geçmesi durumunda sigorta sektörünün tamamen çökmesinden korkmaktayım. Dünya Bankası ile Hazinesinin işbirliğiyle hazırlanan yasa, öncelikle Türkiye'de sosyal güvenlik şemsiyesi altında yer almayan 21 milyon kişiyi hedefliyor. Fakirlik sınırının altındaki 11 milyon kişinin priminin genel bütçeden karşılanması, diğer 11 milyon kişiden ise gelir durumuna göre kademeli prim alınması planlanıyor. İş, bu noktada çatallaşiyor. Sigorta şirketleri için yılda 50 dolar prim belirlenmiş. Bu rakam asla gerçekçi değildir. Bizim asgari prim düzeyimiz 250 dolardır. Üstelik bu 21 milyonluk kesim sigortacılık açısından en riskli kesimdir. Hem gelir, hem de sağlık düzeyleri açısından, Şimdi devlet, gerçekçi olmayan bir fiyatla bizim bunları zorla sigorta etmemizi istiyor. Bu yükün altına ne bizler, ne de yabancı bir şirket girer."

Şili ve İsrail modellerinin de, Türkiye için uygun olmadığını altını çizen Anadolu Hayat yöneticileri, SSK'nın tümüyle özelleştirilmesinin doğru olmayacağını, çalışanlara özel sigorta şirketlerini ya da SSK'yı seçme özgürlüğünün verilmesi gerektiğini ifade ederek; her ülkenin kendi tarihsel kurumlarından yola çıkarak çözüm bulduklarını vurgulamaktadırlar (24).

Sigorta uzmanlarının dikkati çektikleri bir yön de, tasarıda yer alan ve SSK'nın özerk bir yapıya kavuşturulmasını öngören ilk maddesinin, kurumu, Sosyal Güvenlik Bakanlığının "bağlı kuruluşu" olmaktan çıkararak, "ilgili kuruluş" statüsüne almasıyla ilgilidir. Uzmanlara göre bunun anlamı, SSK hizmetlerinin tümüyle devletin sorumluluğundan ayrılmasıdır. Bu dönüşümün ortaya çıkaracağı sakıncaları, uzmanlar şöyle açıklamaktadırlar(25):

"SSK, bugünkü mevzuata göre, bakanlığa "bağlı kuruluştur." Dolayısıyla, genel bütçede yer alır. Oysa, tasarıda yer aldığı gibi, "ilgili kuruluş" haline gelirse devletin "sosyal devlet" niteliği gereği SSK'ya ilişkin tüm yükümlülükleri hemen hemen ortadan kalkmış olur. SSK'nın Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'na "bağlı kuruluş" olması, bugün devlete şöyle bir sorumluluk yüklüyor: SSK, milyonlarca işçi, emekli, dul ve yetimine maaş ödeyemediği durumda gerekirse devlet, örneğin Ziraat Bankasından düşük faizle para çekiyor ve açığı kapatıyor. Oysa, SSK'nın "ilgili kuruluş" durumuna gelmesi halinde, devlet ile hemen hemen hiçbir bağlantısı kalmayacak ve sözde "özerk" hale gelecektir. Kurum, emekli maaşlarını ödeyemez duruma düşünce, diğer özelleştirilen ya da batma noktasına getirilen "ilgili kuruluşlar" olan KİT'ler örneğinde olduğu gibi, SSK da özel bankalardan yüksek faizle para çekecek, dolayısıyla daha büyük bir borç batağına girecektir.

(24) Milliyet, Ekonomi Sayfası, 14.05.1997.

(25) Cumhuriyet, Ekonomi Sayfası, 01.05.1999.

Ya da, SSK, emeklilik primlerini yükseltmek zorunda kalacak ve bu durum gerek sigorta primleri ödentilerinden hep yakınan işveren kesimini rahatsız edeceği gerekse işçilerin düşük seyreden ücretlerinden daha çok kesinti anlamını taşıyacağı için zaten çok yaygın olan "sigortasız işçi çalıştırma uygulamasını" daha da genişletecektir.

Bu durum, bir biçimde geleceğini mutlaka güvence altına almak isteyen kesimlerin özel sigortalara yönelmesini sağlayacak, ya da SSK, sosyal hizmet veren kurum olam konumundan uzaklaşarak ticarileşecek veya özelleşecektir."

Uzmanlar, bu bağlamda ayrıca taslakta yer alan ve SSK'nın iki hizmet dalını oluşturan "sigorta kolları" ve "sağlık alanının" birbirinden ayrılmasının ortaya çıkaracağı sakıncaları da şöyle açıklamaktadırlar (26):

"SSK'nın uzun yıllardır uygulanan yanlış politikalar nedeniyle "sigortacılık kolu" açık vermektedir. Bu iki dalın birbirinden ayrılması halinde aktüeryal dengenin büsbütün bozulması kaçınılmaz olacaktır."

Uzmanlar ayrıca, SSK'nın sağlık tesislerinin ayrı ayrı birer "işletme" haline dönüştürülmesinin, bu kurumun hizmetlerinden yararlanan milyonlarca insan açısından ortaya çıkaracağı olumsuzlukları da şöyle vurgulamaktadır (27).

"Sağlık tesisleri işletmeye dönüştürülünce, "hizmet esası" yerine doğal olarak "kâr esası" öne geçecektir. Sağlık tesisleri, kendi başlarının çaresine bakacaklardır. İşletme için yeterli kaynak bulabilmek amacıyla 1980'li yıllarda dayatılan "hizmete parasal katılım" uygulaması yaygınlaşacaktır. Örneğin, bugün yürürlükte olan ilaca % 20 katılım, tedavi için de, ameliyatlara için de geçerli olacaktır. Bu uygulamaya işçi kesimi yanaşmazsa, tıpkı emeklilik ve yaşlılık sigortasında olduğu gibi, sağlık primleri yükseltilecektir. Buna da olduğu gibi, sağlık primleri yükseltilecektir. Buna da razı olunmaması halinde, zorunlu olarak tesislerin özelleştirilmesi gerekçesi ön plana çıkarılacaktır.

F. Genel Bir Değerlendirme ve Sonuç

2000'li yıllara girdiğimiz bu evrede, yılların ihmaline uğrayan ve artık sürdürülemez bir aşamaya gelen sosyal güvenlik sistemimizde reform düzeyinde bir yeniden yapılanmaya gidilmesi kaçınılmaz olup, bu konuda toplumdaki tüm kesimler bir görüş birliği içine bulunmaktadır. Aynı şekilde, yapılacak reformun temel önceliğinin, sosyal güvenlik kurumlarının aktüeryal dengesinin kurularak finansman açıklarının kapatılması olduğu hususunda da herhangi bir tartışma yoktur.

(26) Cumhuriyet, Ekonomi Sayfası, 01.05.1999.

(27) Cumhuriyet, Ekonomi Sayfası, 01.05.1999.

Burada tartışılan en önemli konu, Türk Sosyal Güvenlik Sisteminin içinde bulunduğu çıkmazdan kurtarılması için, devletin sosyal güvenlik sisteminden çekilerek, bu boşluğun özel sigorta tarafından doldurulmasının Türkiye koşullarında ve evrensel olarak ne ölçüde doğru ve gerçekçi bir yaklaşım olduğudur. Bu tartışma, temelde sosyal sigortalar sisteminin, geliri yeniden dağıtıcı bir kamu hizmeti olarak görülüp görülmemesiyle ilgili olup, sosyal sigortalar sözcüğünün önündeki "sosyal" kavramının anlam ve önemiyle yakından ilişkilidir. Bir başka deyişle, SSK'nın özelleştirilmesi ya da özertleştirilmesi yoluyla, devletin SSK'ya ilişkin tüm yükümlülüklerinin ortadan kaldırılması halinde, "sosyal devlet" niteliğinin korunup korunmayacağı tartışması burada yaşamsal önem taşımaktadır. Aynı tartışma SSK'nın sağlık tesislerinin ayrı işletmeler haline dönüştürülmesi ve hizmet esası yerine kâr esasının ön plana geçmesiyle bu hizmetlerin tecimselleştirilmesinin, devletin sosyal niteliğiyle bağdaşabilirliği konusunda da geçerlidir.

Çağdaş sosyal güvenlik sisteminin uygulandığı ülkelerde, devletin katkısı öncelikli bir yer tutarken, Türk sosyal güvenlik sisteminin içinde bulunduğu çıkmazdan kurtulması için, devletin sosyal güvenlik sisteminden çekilerek boşluğun özel sigorta tarafından doldurulması şeklindeki yaklaşımlar oldukça çelişkilidir. IMF ve Dünya Bankası gibi kuruluşların önerdiği bu modelin kimi kesimlerde taraftar bulmasının arkasında, sermaye kesiminin vergilendirilmesi yoluyla sosyal güvenlik sistemine devlet katkısının yapılamaması olgusu yatmaktadır. İşte bu yapılamayınca özel sigortaların teşvik edilmesi konusu gündeme getirilmektedir.

Bu bağlamda, önemli bir tartışma konusu da, Türkiye için önerilen sosyal güvenlik reformu planında, "sosyal güvenlik sorunlarına her ülkenin kendi tarihsel konumlarından yola çıkarak çözüm buldukları" gerçeğinin dikkate alınmamasında temellenmektedir. Bu bağlamda Türkiye için önerilen planın (ya da raporun) temelde IMF'nin kredi kaynaklarının açık tutulmasına ve bu bankanın vereceği kredinin kullanılmasına esas oluşturması gerçekleştirilmek istenilen reformun "ulusal" ya da ulusun yararına olma özelliğini dışarıda bırakmaktadır.

Sosyal reformlar temelde sosyal devletin, sosyal gelişmeyi, sosyal adaleti ve sosyal dengeyi sağlamak için yararlandığı önemli bir sosyal politika aracıdır. Bu hedeflere yönelmeyen ya da yerleşik sosyal dengeleri daha da bozan tasarıların reform olarak nitelendirilmesi olanaksızdır.

KAYNAKÇA

- Cumhuriyet, Ekonomi Sayfaları, 1996-2000.
- Dilik, S., Sosyal Güvenlik Ankara 1991
- Gillion, C. ve Bonilla, A., Şili'de Emeklilik Sisteminin Özelleştirilmesi, (Ç.Y.Koç) **Mülkiyeliler Birliği Dergisi**, C. XVII, S.154, 193).
- Hürriyet, Ekonomi Sayfaları, 1996-2000.
- Işıklı, A., Demokrasi, Sendikalar ve Özelleştirme, **Özçelik-İş Seminerler Dizisi 1**, Ankara 1992.
- Işıklı, A., **Sendikacılık ve Siyaset**, Ankara 1990.
- Milliyet, Ekonomi Sayfaları, 1996-2000.
- Pecplah, J., Aaron H. ve Tausig M., **Social Security Perspectives for Reform**, Washington D.C., 1968.
- Talas, C., **Toplumsal Politikaya Giriş**, Ankara 1981.
- TİSK, **Dünya'da Sosyal Güvenlik Alanında Gelişmeler ve Türkiye**, Ajans-Türk M., 1994.
- TOBB, **Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, Ankara 1993.
- Yeni Yüzyıl, Ekonomi Sayfaları, 1996-2000. ◆