

SOSYAL GÜVENLİK KURUMLARINDA TEK ÇATI ÇALIŞMALARI ÜZERİNE

Ercüment ÖZTÜRK*

I- GİRİŞ

Ülkemizde uzun yıllara dayanan sosyal sigorta kurumlarında reform çalışmaları yürütülmektedir. Reform çalışmalarına gerekçe olarak aşağıda genel hatları ile sunulan hususlar etkili olmuştur:

- Sosyal güvenlik kurumlarının 1994 yılından itibaren giderek artan miktarlarda finansman açıkları içinde bulunmaları, reform çalışmalarının ana gerekçesi olmuştur. Ülkemizde sosyal güvenlik kurumlarının finansman krizi yaşadığı, bu krizin bütçe dengelerinden genel ekonomik dengeye uzanan çizgide bir fay oluşturduğu, önlem alınmadığı takdirde şiddetli bir depremin nedeni olacağı bilinmektedir. Böylece kamunun borçlanma ihtiyacı artmakta, bu ise, daha yüksek faizlerle borçlanması sonucunu getirmektedir. Dolayısıyla, artan faiz yüküne paralel olarak, gelir dağılımı zengin kesim lehine bozulmaktadır. Ayrıca, bütçede hızla artan faiz yükü nedeniyle, gelir dağılımında en altta bulunan kesime yeterince yardım yapılamamaktadır.
- Diğer taraftan sunulan hizmet kalitesinin düşüklüğü, sigortalıların sızlanmalarını arttırmış, medyanın sürekli haber kaynağı haline gelmesi, sistemi sürekli tartışılır bir atmosfere itmiştir.
- Sosyal güvenlik kurumları arasında norm ve standart birikteliğinin olmaması, hatta aynı sigorta kurumunda bile bunun sağlanamaması, kurumlara olan güvenin yitirilmesinde başka bir sebeptir.
- İthal ikameci kalkınma modelinden, ihracata yönelik modele geçerken maliyetlerin düşürülerek, firmalarımıza uluslararası rekabet avantajı sağlamak maksadıyla, gayri resmi olarak desteklenen

* SSK Başkanlık Sigorta Müfettişi

kayıtdışılık, sosyal güvenlik sistemlerini dejenere etmiştir. Böylece emekli sayısının, çalışan sigortalı sayısına oranının (sistem bağımlılık oranının) yüksekliği sonucuna götürmüştür.

- Sosyal güvenlik kurumlarında uygulanması gereken en temel sigorta ilkesi olan “nimet külfet ilişkisi” müdahalelerle ortadan kaldırılmıştır. Erken emeklilik uygulamaları, prim alınmadan yapılan sigorta ödemeleri, prim gelirleri ile ödenen aylıklar arasındaki ilişkinin zayıflığı, borçlanma kanunları, ödenmeyen primlerin gecikme cezalarına uygulanan afları bunlar arasında saymak mümkündür.
- Uzayan ortalama ömür nedeniyle artan aylık ödemeleri ve sağlık yardımları.
- Belki de bunlara ilk adımda sebep olan önemli etkenlerden biri de kurumlarda, kurumsal kültürün oluşmamasıdır. Zira sistemde meydana gelen veya meydana gelebilecek aksaklıkları en iyi bilen veya bilmesi gereken muhataplar, sisteme müdahaleler karşısında, meydana gelebilecek tahribat konusunda; karar sürecinde gerekli sorumluluğu almamış veya alamamıştır.
- Prim tahsilat oranı düşüktür (Özellikle Bağ-Kur’da).

Bu problemlerin yapılan bir kısım reform veya değişikliklere rağmen çözülmemiş olması nedeniyle, uzun zamandır tartışılan sosyal güvenlik kurumlarında tek çatı altında toplanması projesine, işlerlik kazandırmak amacıyla bir yasa taslağı hazırlanması yoluna gidilmiştir.

Aşağıda sosyal güvenlik kurumlarında reform gerekçelerine yönelik finansman yapıları ve tek çatı çalışmaları arasında ilişki kurulmak suretiyle çözüm önerimiz açıklanmıştır.

II- SOSYAL SİGORTA KURUMLARINDA FİNANSMAN

Sosyal güvenlik sistemlerinin yapısı ülkelerin ekonomik, sosyal ve kültürel gelişmişlik düzeyleri ile uyguladıkları ekonomik ve siyasi sistemlerine bağlı olarak değişiklik göstermektedir. Genel olarak dünyada sosyal sigortalıların finansmanı üç farklı sistemle sağlanmaktadır. Bunlardan birincisi tamamen veya tamamına yakın kısmı vergilerle karşılanan katılımsız rejim, ikincisi yalnızca çalışanlardan alınan primler ile karşılanan bireysel tasarruf, üçüncüsü karma bir yöntem olarak çalışan, işveren ve devlet katkılarıdır.

Dünyada sosyal sigorta sistemlerinin finansman krizi içine girmesine neden olan unsurlar genel olarak yüksek oranlı işsizlik, sağlık hizmetlerinde maliyetlerin artışı, işgücü yapısı ve sektörel dağılımda farklılaşma, yeni istihdam türlerinin ortaya çıkması, nüfusun yaşlanması ve hayatta kalma beklentisinin yükselmesini saymak mümkündür. Bu yönüyle dünyada yaşanan sosyal güvenlik sistemleri finansman krizi ile ülkemizde yaşanan kriz, birçok bakımdan benzerlik göstermektedir.

1. Türkiye’de Sosyal Sigorta Kurumlarında Finansman

2003 yılı verilerine baktığımızda, Ülke nüfusunun, %49,92’si SSK, %15,07’si Emekli Sandığı, %22,46’sı Bağ-Kur, %0,42 Özel Sandıklar olmak üzere toplam %87.87’si sosyal sigorta kuruluşları kapsamındadır. Ancak toplam sosyal sigorta kuruluşları kapsamındaki nüfusun %20’si sigortalı olup %80’i aylık ve gelir alanlar ile aile fertlerinden oluşmaktadır¹.

Ülkemizde sosyal sigorta kurumları finansmanı işçi, işveren ve devletin katıldığı; kapitalizasyon yöntemine yakın karma bir sistem esas alınarak sağlanmaktadır. Kuruluşlarında aktüeryal dengeler gözetilerek, biriken fonların değerlendirilip, finansman dengesinin sağlanması amaçlanmıştır. Ancak zaman içinde sigortacılık ilkeleriyle bağdaşmayan ölçüsüz hizmet borçlanmaları, erken emeklilik, sıklıkla çıkan af yasaları, karşılığı bulunmayan ödemeler, fonların işletilememesi vb. uygulamalar sonucu finansman dengesi bozulmuş; gelirler ile giderler arasında oluşan açıkların, genel bütçeden alınan transferlerle karşılanması zorunluluğu doğmuştur. Dolayısıyla sosyal sigorta kurumlarının finansman yöntemi, ağırlıklı kapitalizasyon yönteminden, giderek dağıtım yöntemine kaymıştır.

Aşağıda kabaca sosyal güvenlik kurumlarının finansman analizi yapılmıştır.

a. SSK’nın Finansman Analizi

SSK’nın 1999’dan 2005/Ocak dönemi verilerinde sigortalı sayısına baktığımızda²; 1999’da 6.355.639 olan sigortalı sayısı 2000’de 6.565.167, 2001 yılında 6.136.107, 2002 yılında 6.563.187, 2003 yılında 6.750.460, 2004 yılında 7.059.824, 2005/Ocak ayında ise 6.856.884 olduğunu görmekteyiz. Sigortalı

¹ Bkz. SSK Başkanlığı, İstatistik Yıllığı, 2003 s. 6.

² Bu bölümde kullanılan istatistiki veriler için bkz.

http://www.ssk.gov.tr/sskBilgiBankasi/9999/0/20050426_023418.xls

sayısı; zorunlu sigortalı, isteğe bağlı sigortalı, çıraklar ve topluluk sigortalıları toplamından oluşmaktadır.

İncelemeye çalıştığımız bu dönem içinde ülkemizin ekonomik durumuna bakalım. 1999 yılının ilk aylarında Rusya'daki krizin etkileri gecikerek hissedilmiş, aynı yılın ikinci yarısında ise, Türkiye'deki sanayi kuruluşlarının yüzde 5'ini, işgücünün yüzde 6'dan fazlasını barındıran, ülkede yaratılan katma değer ise yaklaşık yüzde 15'ini sağlayan Marmara Bölgesinin doğusunda iki büyük deprem meydana gelmiştir. Son olarak da 2001 yılı, Türkiye'de 1950'lerden bu yana yaşanan en derin ekonomik krizin patlak verdiği yıl olarak tarihe geçmiştir.

Zira zorunlu sigortalı sayısı ülkenin ekonomik durumuna bağlı olarak, 1999 yılında 5.005.403, 2000 yılında 5254.125, 2001 yılında 4.886.882, 2002 yılında 5.223.283, 2003 yılında 5.615.238, 2004 yılında 6.345.118, 2005/Ocak ayında ise 6.132.851 şeklinde değiştiğini görmekteyiz. Çırak sayısı 1999 yılında 229.816 iken, zorunlu eğitime bağlı olarak 2001 yılında 191.187'ye gerilemiş, takip eden yıllarda periyodik olarak yükselerek, 2005/Ocak ayında 245.061'e yükselmiştir. İsteğe bağlı sigortalı sayısı 1999 yılında 901.265, 2000 yılında 843.957, 2001 yılında 888.675, 2002 yılında 942.024' iken, 4842 sayılı kanunla isteğe bağlı sigortalılık şartları zorlaştırıldığından - özellikle prim oranlarını yükseltilmiş olması nedeniyle - 2003 yılında 697.630, 2004/Aralık ayında 274.568, 2005/Ocak ayında ise 278.286 olarak gerçekleşmiştir. Tarım sektöründe sigortalı sayısı 1999 yılında 193.826'iken, genel tarım politikasının yansımaları olarak tarım sektöründe çalışan sayısının azalması sonucu, 2005/Ocak ayında 178.000'e genleşmiştir.

Topluluk sigortasında ise yurt dışında iş yapan Türk firmaları tarafından çalışmaya götürülen işçilerin sayısı ise 1999 yılında 25.329, 2003 yılında 40.479, 2005/Ocak ayında 22.686 olarak değişmiştir.

Toplam prime tabi sigortalı sayısında böyle bir değişme söz konusuysen diğer taraftan emekli sayısında belirgin bir artış bulunmaktadır. 1999 yılında 3.148.826 olan emekli sayısı 2005/Ocak ayında 4.133.367'ye yükselmiştir. Toplam prime tabi sigortalı kişi sayısının emekli sayısına oranını belirleyen aktif/pasif oranı, 1999'da 2,33'iken, 2005/Ocak ayında 1,66'ya genleşmiştir.

Sigortalılara bağımlı olan aile fertlerinde belirgin artış sürmekte, bu sayı 1999'da 21.469.875 iken, 2005/Ocak ayında 26.645.065'ye yükselmiştir. Bağımlı nüfusun artma nedenleri arasında kayıt dışı çalışma bulunmaktadır. Zira kendi çalışmalarına bağlı olarak zorunlu sigortalı olması gereken aile ferdi, ana-baba

veya eşine bağlı olarak sağlık yardımlarından yararlanması nedeniyle sigortasız çalıştırılma, sigortalı çalışmaya tercih edilmektedir.

Sigortalı sayısında bu şekilde bir değişim yaşanırken, kurumun gelir gider dengesinde 1992 yılından başlayan açık her geçen yıl artarak devam etmiştir. 1999 yılında, 4447 sayılı yasa ile getirilen sigorta primine esas kazanç miktarlarının taban-tavan tutarlarının yükseltilmesi, TÜFE ve GSYİH artış oranlarına endekslenmesi, sigorta prim oranlarının bazı çalışan grupları için arttırılması, bazıları için ise yeni primler getirilmesi (emekli aylığı alarak çalışmaya devam eden avukat ve noterlerin emekli aylıkları üzerinden kesilmek üzere %15 oranında, hastalık sigortasından yararlanmak isteyen sigortalı için getirilen staj süresi), eksik gün bildirimleri için belge zorunluluğunun getirilmesi gibi yasal düzenlemelerle kısa vadede gelir artışı sağlanmıştır. Bu gelişmenin sonucu olarak Kurumun, 2000 ile 2001 yılında açığın azaldığı ancak bu düzenlemenin etkisinin uzun vadede devam etmediği görülmüştür³.

Kurumun en önemli geliri primler, gideri ise sigorta ve sağlık harcamalarıdır. 2004 yılında gelir gider durumunda kısmen bir iyileşme öngörülmüş olursa bile, uzun dönemde beklenen iyileşmenin gerçekleşeceği kuşkuludur. Çünkü genel sağlık sigortasına geçiş sürecinde sağlık kuruluşlarının ortak kullanımı, teşvik uygulamaları karşısında sigortalı sayısının beklenenden az olması, öngörülen açığın üzerinde bir rakamla karşılaşıcağımız anlamına gelmektedir.

Prim gelirlerinin artması sigortalı sayısının artmasından değil sigorta primine esas kazancın artmasından kaynaklanmıştır. Tahakkuk edilen primlerin tahsili anlamında ortalama %80-85 arasında bir oran bulunmaktadır.

Prim gelirlerinin bazı yıllarda emekli ödemelerini dahi karşılayamadığı, bu nedenle sağlık giderlerinin hazine tarafından karşılanmak zorunda kaldığı bilinmektedir.

Sağlık giderlerine baktığımızda yıllar itibariyle arttığını, Kurumun kendi sağlık tesislerinden sağlanan hizmetler ile dışarıdan alınan hizmetlerin toplam sağlık gideri içindeki oransal durumunun belirgin şekilde değişmediği anlaşılmaktadır. Ancak SSK Hastanelerinin Sağlık Bakanlığına devrinden sonra, sağlık giderlerinin artması beklenilmektedir. Zira SSK, kendi hastanelerinde daha ucuza malettiği sağlık giderlerini daha pahalıya başka kurum ve kuruluşlara ait hastanelerden almak durumunda kalmaktadır.

³ Bkz. <http://www.ssk.gov.tr/sskBilgiBankasi>

Diğer taraftan sigorta primine esas kazançların sektörler, cinsiyet ve prim ödeme gün sayılarına göre dağılımına bakıldığında; 2003 yılı III. Dönem itibariyle özel sektörde kadın ve erkeklerin önemli bölümünün en düşük iki gelir aralığında olduğu, gün sayılarının da diğer gelir aralığındaki sigortalılardan düşük olduğu, en yüksek gelir aralığında ise sigortalı sayısında artış, gün sayısında azalma olduğu görülmektedir. Bunun nedeni olarak ülkenin ekonomik durumu çerçevesinde yoğun işsizliğin yol açtığı asgari ücret üzerinden çalışma, işgücü niteliğinin düşüklüğü, genel olarak en az sigorta primine esas kazanç üzerinden bildirme eğilimi sayılabilir. Özel sektörde kazanç aralığı yükseldikçe kadın ve erkeklerde çalışan sayısı azalmakta gün sayısı ise nispi olarak artmaktadır. Kamu kesiminde kadın ve erkeklerde orta gelir dilimleri ile düşük gelir dilimlerinde bir yoğunlaşma olup, diğer kazançlarda da dengeli bir dağılım gerçekleşmiştir.

Yaş gruplarına göre sigortalılık süresi ile sigorta gün sayısı değerlendirildiğinde orta yaş gruplarında sigortalılık süresi ile sigorta gün sayısının arttığı, genç yaş ve ileri yaşlarda düştüğü görülmektedir. Bunun anlamı, yakın gelecekte sisteme katılan emekli sayısının hızla artacağı ve mevcut krizi derinleştireceğidir.

b. Bağ-Kur'un Finansman Analizi

Yıllar itibariyle Bağ-Kur aktif sigortalıların⁴ sayısında önemli bir değişiklik yaşanmamaktadır. Aktif sigortalı sayısının 2000 yılında 2.424.049, 2001 yılında 2.436.656, 2002 yılında 2.420.641, 2003 yılında 2.450.408, 2004 yılında 2.436.375 olduğu görülmektedir. Buna karşılık emekli sayısı her geçen yıl artmaktadır. Emekli sayıları ise 2000 yılında 994.558, 2001 yılında 1.042.118, 2002 yılında 1.078.292, 2003 yılında 1.111.548, 2004 yılında 1.143.609 olarak artmıştır. Böylece 2002 yılında 2,4 olan aktif pasif oranı, 2004 yılında 2,1'e düşmüştür⁵.

2926 sayılı Tarım Kanununa göre aktif sigortalılarda zorunlu sigortalıların sayısının her geçen yıl arttığı, isteğe bağlı sigorta sayısında önemli bir değişimin olmadığı, toplamda aktif sigortalıların arttığı, emekli sigortalılarda aylık aylığı alanların her geçen yıl yaklaşık 10.000 artarak 2004 yılında 128.230 olduğu, malullük sigortasında belirgin bir artış yaşanmazken, ölen sigortalıların hak sahiplerinde yıllık ortalama 3.100 artarak 2004 yılı verileriyle 70.825'e ulaştığı

⁴ Aktif sigortalılar içinde zorunlu, muhtarlar ve isteğe bağlı sigortalılar bulunmaktadır.

⁵ Bkz. <http://www.bagkur.gov.tr/istatistik>

anlaşılmaktadır. Aktif pasif dengesi ise 2000 yılında 8,3 iken 2004 yılında 5,5'e genlemiştir.

1479 ve 2926 sayılı Kanunlara göre sigortalılık kapsamı her geçen yıl artmıştır.

Aktif sigortalıların basamaklar olarak dağılımında; sigortalıların 1-12. basamak arasında toplandığını 13-24. basamak arasında sigortalı sayısının azaldığını görmekteyiz. Haliyle bu durum emekliliğe de yansımaktadır.

Bağ-Kur kapsamında özellikle tarım sigortalı sayısının azlığı dikkati çekmektedir. Özellikle nüfusunun %35-45'i tarımda bulunan ülkemizde bu alanda büyük bir kayıt dışılığın bulunduğu anlaşılmaktadır.

Bağ-Kur'a bütçe transferleri her geçen yıl artmış, bu artışın bir kısmının nominal, diğer kısmının ise reel olduğu, bunda aktif pasif oranlarının etkili olduğu muhakkaktır.

c. Emekli Sandığı'nın Finansman Analizi

Emekli Sandığında aktif pasif oranının gittikçe azaldığını görmekteyiz. Kurumun gelir ve gider arasındaki açık reel olarak artmıştır.

Kurumun asıl gelirleri kesenek, karşılıklar ve ek karşılıklardır. Kurumun gelirlerindeki artış nominaldir. Emekli Sandığı giderleri içinde önemli kısmının emekli aylık ödemeleri ile emekli sağlık giderleri olduğu, emekli aylık ödemelerinin kesenekler karşısında nisbi azaldığı, ancak emekli sağlık giderlerinin hızla arttığı görülmektedir.

Sağlık harcamalarında en maliyetli kurumun Emekli Sandığı, sonrasında Bağ-Kur, en düşük maliyetli sağlık giderinin ise SSK olduğu görülmektedir. Bunun nedeni SSK'nın kendi sağlık kuruluşlarında hizmet sunmasıdır.

Emekli Sandığına yapılan bütçe transferleri içinde Sandığın faaliyetleri ile doğrudan ilgisi olmayan ve çeşitli Kanunlarla Sandığa verilen görevleri kapsamakta olup (Emekli İkramesi, Ölüm yardımı, Makam ve Kadrosuzluk Tazminatları, Yaşlılık Aylığı, Vatani Hizmet, Şeref, Kore ve Kıbrıs aylıklarıyla benzer ödemeler) Hazine adına yapılmakta, daha sonra Hazineden tahsil edilmektedir. 2003 yılında Emekli Sandığına yapılan bütçe transferi 6.145 Trilyon TL iken bunun 2.664 Trilyon TL'si faturalı ödemelerden kaynaklanmıştır⁶.

⁶ Bkz. http://www.emekli.gov.tr/saglik_mali_istatistik.html

2. Sorunun Tespiti

Genellikle diğer ülkelerin sosyal sigorta finansman sistemlerinde de yaşanan bu kriz, finansmana devletin doğrudan katılması ve sisteme prim ödeyen aktif sigortalılar arttırılarak aktüeryel denge kurulurken, ülkemizde bütçeden yapılan dolaylı transferlerle açık kapatılmaya çalışılmaktadır.

Bütçeden yapılan transferlerin giderek bütçe açıklarının önemli bir kalemini teşkil etmesi, dikkatleri sosyal sigorta kurumları üzerine yoğunlaştırarak sistemi tartışılır duruma getirmiştir. Yaşanılan kriz sistem içinde algılanmıştır. Nitekim sistem içinde gelir arttırıcı, gider azaltıcı bir kısım düzenlemeler yapılmış, ancak sistem dışı unsurların hesaba katılmaması nedeniyle arzu edilen başarı elde edilememiştir. Sosyal sigorta kurumlarının idari yapısı, alt yapı oluşturulmadan, kamuoyunda yeterince tartışılmadan, tarafların uzlaşısı sağlanmadan değiştirilmiş, bununla kurumların finansman yapısı, sunulan hizmetlerin düzeleceği umut edilmiştir. Geline nokta bu umutların gerçekleşmediğini görmekteyiz.

İşin açıkçası yapılan çalışmaların asıl gerekçesi olan finansman krizinin sistemin dışından kaynaklanan nedenleri görmezlikten gelinmiştir.

3. Çözüm Önerisi

Öncelikli hedef istihdam yaratıcı ekonomik büyüme olmalıdır. Bu manada ülkenin istihdam yapısı nazara alınarak işgücüne nitelik kazandırılmalıdır. İyi işleyen işgücü piyasası beraberinde sosyal sigorta kurumlarının finansman krizinin de çözümü olacaktır.

Sosyal sigorta kurumlarının finansman krizine yönelik çözüm önerilerini iki başlık altında toplamak mümkündür. Birincisi kapsamdaki SSK ve Bağ-Kur bakımından sigortalı sayısını arttırıp aktif pasif oranını 4'e yaklaştırmak, böylece geliri arttırmaktır. Emekli Sandığı bakımından ise biriken fonların değerlendirilmesine dönük sigortacılık ilkelerini uygulamaktır. İkincisi ise idari yapıyı değiştirip hizmetleri daha ucuza daha kaliteli sunarak, giderleri azaltmaktır.

Kapsamdaki aktif sigortalı sayısını arttırmak ancak kayıtdışı istihdam ile mücadele ile mümkündür. Gayri resmi kalkınma modeli olarak görülen kayıtdışı istihdamla mücadele edilmelidir. Zira kayıtdışı istihdam sosyal sigorta kurumları yanında artık ekonomik ve siyasi bakımdan önemli tehditler içermektedir. İlk bakışta kayıtdışı istihdamın sosyal sigorta finansman sistemine olumsuz etkisinin bulunmayacağı varsayılabilir. Ancak ülkemizdeki sosyal sigorta kurumlarının kapsadığı nüfus yapısına baktığımızda; sigortalı sayısına göre büyük oranda bağımlı bulunmakta, bunların sağlık sigortasından yararlanmaları nedeniyle

çalışırken sigortalı olunmamakta, dolayısıyla sağlık giderleri artarken prim gelirlerinden mahrum kalınmaktadır. Diğer taraftan yapılan suiistimaller nedeniyle kayıt dışında bulunan nüfusun bir kısmı, sigortalıların üzerinden sağlanan yardımlardan faydalanmaktadır.

Kayıtdışı istihdamla mücadele için beş temel araç önerilmektedir. Bunlar cezaların artırılması, işyeri denetimlerinde kamu kurum ve kuruluşları arasında koordinasyon ve bilgi değişimi, işverenin üzerindeki vergi ve sigorta primi gibi mali yükümlülüklerin indirilmesi, işverenin işyeri açmasını ve kayıtlılığını teşvik edici bürokratik işlemlerin azaltılması ve bilgilendirme ve bilinçlendirme kampanyalarıdır. Sayılan beş temel araç birlikte uygulandığı takdirde kayıt dışılık azalmaktadır.

Sigorta prim oranları üzerinde devlet %5 direkt katkıda bulunmalı, ücretler üzerinde vergi yükü %5'e düşürülmeli, uygulama tedricen yapılmalıdır. Oluşan prim ve vergi kaybı ise temel tüketim, sağlık ve eğitim harcamaları dışında kalan lüks harcamalar için % 1-2 oranında "Sosyal Güvenlik Vergisi" konulmak suretiyle karşılanabilir.

Kayıtdışı istihdama yönelik eğitim faaliyetleri sistematik hale getirilerek örgün ve yaygın eğitim müfredatı içinde değerlendirilmeli, bilgilendirme çalışmaları ise kesintisiz sürdürülmelidir. Özellikle tanım kesimine yönelik eğitim politikaları geliştirilmelidir.

III- TEK ÇATI HAKKINDA

Bu günlerde sosyal güvenlik kurumlarında tek çatı altında birleştirilmesi için önemli uğraş verildiğini görmekteyiz. Dağınık ve parçalı sosyal güvenliğin tek çatı altında yapılandırılması ancak; tek sosyal güvenlik numarası ve veri tabanı oluşturulması, insan gücü yönetiminde iyileştirme teknolojik altyapı ve finansal kaynakların etkin kullanımı, sosyal hizmet ve yardımların tek çatı altında toplanması, sağlık hizmetlerinde temel teminat paketinin belirlenmesi ve fiyatlandırılması, primlerin tespit edilmesi ile mümkün olacaktır. Zira önceden yapılan çalışmalarda anılan hususlarda projeksiyon çalışması yapılarak, yol haritası çıkarılmış, ancak uygulamada aksaklıklar yaşanmıştır.

Kurumlar arasında sağlanan haklar ile yardımlarda kriter ve standart farklılıkları ile mevzuatta dağınıklık bulunmakta, koordinasyon ve işbirliği gerçekleştirilememektedir. Bu nedenle idari anlamda ortaya konulması gereken, sosyal güvenlik kuruluşlarının sağlam ve düzgün işleyen yapıya kavuşturulması gereğidir. Diğer taraftan norm ve standart birlikteliğinin sağlanmasıdır. Bunu

gerçekleştirmede sosyal güvenlik kurumlarının tek çatı altında toplanması bir çözüm olarak sunulmaktadır.

Tek çatının niteliği konusunda önümüzde üç seçenek bulunmaktadır. Bunlardan birincisi tam bir birleşme yani norm ve standart birlikteliği; rejimleri farklı olmasına rağmen sağlanan haklar ile yardımlarda kriter ve standart farklılıkları ortadan kaldırılarak mevzuatta birlikteliği sağlamaktır. Diğer ikincisi ise “sosyal güvenlik hakkı”nın bütünleşmiş bir örgütlenme tarafından yerine getirilmesidir. Üçüncüsü ise mevcut idari yapının korunarak, yukarıda anılan projeksiyon çalışmasını revize etmek suretiyle işlerlik kazandırıp, aynı zamanda mevzuatta bulunan norm ve standart farklılıklarının ortadan kaldırılmasına mukabil tek çatının sürece yayılarak gerçekleştirilmesidir.

Burada bugünün önemli bir tespitini ortaya koymak gerekmektedir. Bu da farklı çalışan grupların çıkarlarını aynı yer ve temel üzerinde gerçekleştirmenin güç olacağıdır. Ülkemizde genel rejim sigorta sistemine bağımlı çalışanlar için uygulanırken, özel rejim olarak bağımsız çalışanlar ve memurlar bulunmaktadır. Üç rejime tabi sigortalıların kendilerine özgü, çalışma ilişkilerinden kaynaklanan farklılıkları bulunmakta olup, özellikle tahsis düzenlemeleri konusunda belirgin bir handikap bulunmaktadır. Sisteme her müdahale yeni farklılıkları beraberinde getirecektir. Bu nedenle yapılabilecek prosedür standart birlikteliğinden başlanılarak, hak ve sorumluluk ve yükümlülüklerde norm eşgüdümüne gidilmesidir.

Yukarıda bahsedilen birinci seçeneğin ilk planda gerçekleşmesi mümkün değildir. Çünkü gerek gerçekleşmesi durumunda ihtiyaç duyulan mali kaynak, gerekse sosyal şartlar elvermemektedir.

Önerilen ikinci alternatif ise halihazırda yapılan taslağı ifade etmektedir. Görünürde yukarıda sayılan sorunlara çözüm getirmekten uzak olmakla birlikte, değişime dair idari manada eşgüdümün sağlanmasına katkıda bulunabilir. Ancak eşgüdümün sağlanması ise yasal bir düzenleme ile kurumların tek çatı altında toplanması yerine günümüz teknolojisi kullanılarak gerçekleştirilebilir.

Üçüncü alternatif ise, bize süreci sürekli test etme fırsatı verecektir. Sistem dışı unsurlarda meydana gelen değişimler karşısında yeni alternatif çözümlere götürecektir. Bu yönüyle risksiz ve maliyeti daha düşük olacağı muhakkaktır. İlk planda yapılması gereken ise tek çatının amaç, usul ve sürecini belirleyen bir çerçeve kanun çıkarılmasıdır.

IV-SONUÇ

Ne üzücüdür ki şimdiye kadar sosyal güvenlik kurumlarının yapısal sorunları sürekli tartışılırken asıl sorun görmezlikten gelinmiştir. Bu sorun yenilerde gündeme getirilen kayıt dışı ekonomi ile birlikte değerlendirilen kayıt dışı istihdamdır. Bu yazı aslında şunu ifade etmektedir; Sosyal güvenlik kurumlarında en mükemmel kurumsal yapı oluşturulsa bile ekonomide istihdam yaratılarak işgücü piyasasının bu yapıyı nitelik ve kayıtlılık bakımından desteklememesi durumunda istenilen başarıyı sağlamak mümkün olmayacaktır. Çünkü kurumsal değişimi, kurumların alt yapısı olan sigortalılardan bağımsız düşünmek mümkün değildir.

Sosyal güvenlik kurumlarında tek çatı uygulamasına, süreç takvimi oluşturularak, norm ve standart birlikteliği kademeli olarak sağlanılmak suretiyle gidilebilir. Zira Sosyal Sigorta Kurumlarının halihazırdaki genel durum ve mali yapıları göz önünde bulundurulduğunda, öngörülen tek çatının hayata geçirilmesi halinde, beklenen sonuçlara ulaşmakta zorlanılması olasıdır.