

I.Ü.Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi  
No: 27 (Ekim 2002)

## SSK 'NIN FON KULLANIM SORUNU

Ahmet ULUSOY\*

### Abstract

Although the social security institutions - SSK, Emekli Sandığı and BAG-KUR- have generated major funds in the past in Turkey, today these institutions are not even able to finance their operating cost and continuously demand appropriations each year in increasing rate from government budget. It is certain that early retirement programs caused low premiums and financial difficulties. Additionally, these security institutions generally utilized these funds to finance government expenditures inefficiently, and caused financial burden on government budget and economy. This study analysis the efficient utilization of social security funds in various countries and remarks some conclusions regarding the case of Turkey.

### GIRIS

Insanoglunun yasamini devam ettirebilmesi için yeme, içme, barınma ve sağlık gibi temel haklardan yararlanması zorunludur. Bu hakların sürekliliğini sağlayabilmek için de hayatını yönlendirir. Kisilerin bu temel haklarına süreklilik kazandırabilme gayreti bizi sosyal güvenlik kavramına götürür.

Uluslar arası platformda hemen hemen her alanda teknoloji ve bilim alanında akıl almaz değişimler yaşanmaktadır. Son derece hızlı seyreden bu değişim karşısında değişmeyen üç şey var. Bunlar:

- İnsan yaşamının devami için gerekli fizyolojik ihtiyaçlar;
- Fizyolojik ihtiyaçları karşılamaya yeterli kaynak temin etmek için bir işe sahip olma;
- İnsanların tek başlarına zayıf ve güçsüz olmaları nedeniyle korunma gereksinimi.

---

\* Doç.Dr., Karadeniz Teknik Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümü Öğretim Üyesi

Kısaca belirtilen üç değişmez koşul Sosyal Güvenlik Kuruluşlarının vazgeçilmezliğini ortaya koymaktadır. Buradan hareketle de, daha mutlu bir toplum için sosyal güvenlik kurumlarının başarılı olması ve toplumsal ihtiyaçlara arzulan düzeyde cevap verebilmesi zorunluluğu karşımıza çıkmaktadır.

Sosyal güvenlik kurumlarının toplumsal ihtiyaçlara arzulan düzeyde cevap verebilme gereğine karşın ülkemizde faaliyet gösteren sosyal güvenlik kurumları rasyonel bir şekilde işletilemediğinden, sürekli açık vermekte ve bu açıklar bütçe üzerine yük olmaktadır. Bütçe açıklarının makro ekonomik dengeleri olumsuz etkilediği de açık. Bunun yanında söz konusu kurumların finansman açıkları sigortalılarına sunduğu sağlık hizmetlerinin miktarını ve kalitesini son derece olumsuz etkilemektedir. Yine, emeklilerin aldıkları ücretlerin gereksinimlerini karşılamaktan çok uzakta olduğu da bir diğer realite olarak karşımıza çıkmaktadır.

Sosyal güvenlik kurumlarının etkin çalışmamasıyla finansman sorunu arasında birebir ilişki olduğu bilinmektedir. Dolayısıyla sosyal güvenlik sistemini anlayabilmek için finansal sorunun kaynaklarını ortaya koymak gerekir

Bu çalışmada öncelikle Türkiye'deki sosyal güvenliğin genel bir çerçevesi çizilmiş, daha sonra ise SSK'nin gelir-gider dengesi irdelenerek, finansman sorununa değinilmiştir. Çalışma sonuç ve öneriler kısmıyla tamamlanmıştır.

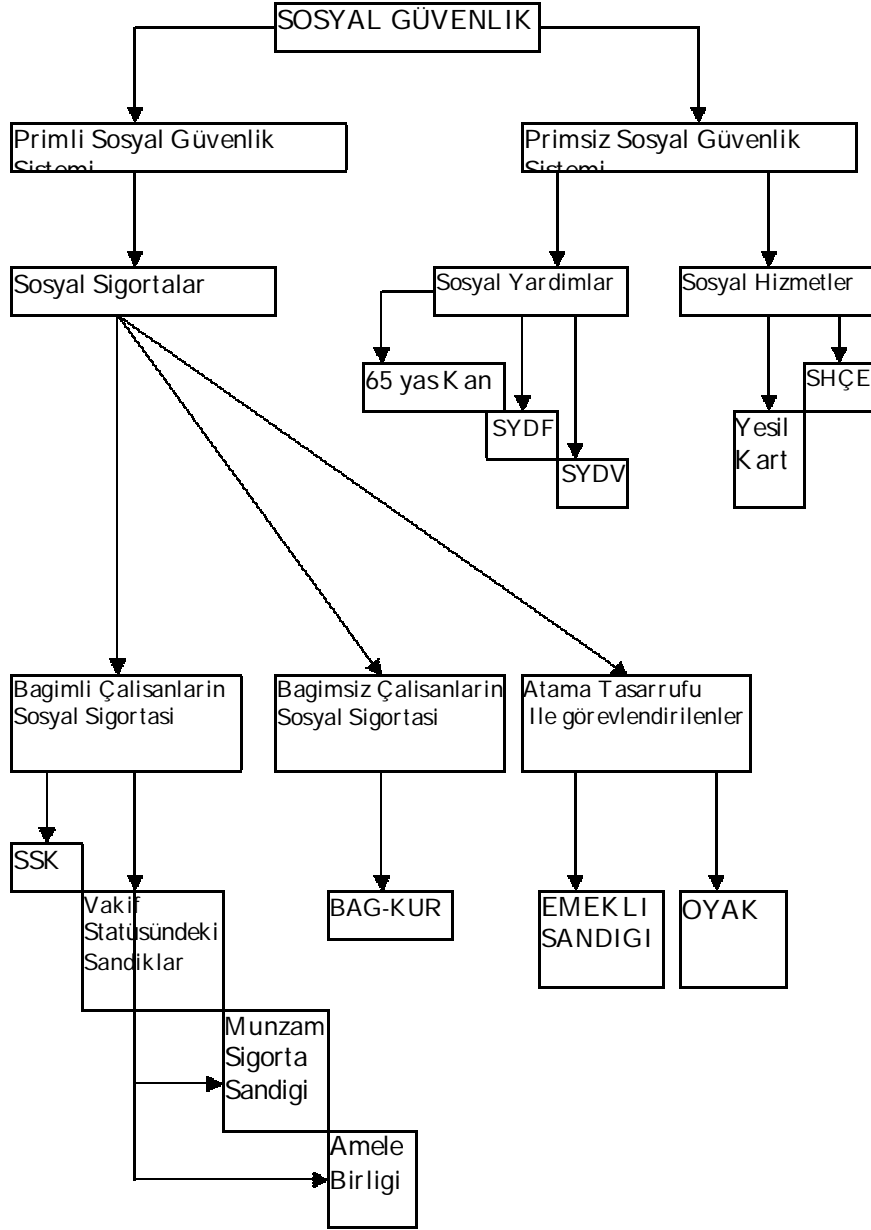
### 1.1. Türkiye'de Sosyal Güvenlik Sisteminin Boyutları

Türkiye'deki sosyal güvenlik sistemi primli rejimler olarak bilinen ve ilgilinin katkısıyla işleyen sosyal sigortalar ile devlet tarafından finanse edilen kamu sosyal güvenlik harcamaları üzerine kurulmuştur. Ancak, gerek kapsam alanı, gerekse sağladıkları sosyal güvenlik garanti seviyesi bakımından, Türk sosyal güvenlik sistemini sosyal sigortalar üzerine kurulmuş bir sistem olarak tanımlamak mümkündür<sup>1</sup>.

Sosyal güvenlik sistemimizin bugünkü kurumsal yapısı ve çalışma sistemi 1940'li yıllardan sonra oluşturulmaya başlanmıştır. Temel sosyal güvenlik kurumu olarak Sosyal Sigortalar tercih edilmiş, örgütlenme yapısı çalışanların mesleki statüleri esas alınarak oluşturulmuştur.

---

<sup>1</sup> KILIÇDAROĞLU, Kemal: Sosyal Sigorta Kuruluşları Kara Delige mi Dönüşüyor?, Görüş, Sayı. 25, Nisan-Mayıs 1996, s. 18.



SYDF: Sosyal Yardım ve Dayanışma Fonu  
 SYDV: Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları  
 SHÇE: Sosyal Hizmet ve Çocuk Esirgeme Kurumu

1945 yılında çıkartılan 4792 sayılı kanun ile, sanayi ve hizmetler kesiminde çalışan işçiler için Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığına bağlı İşçi Sigortaları Kurumu kurulmuştur. Yine aynı Bakanlığa bağlı, kendi adına bağımsız çalışanlar için 1971 yılında Bag-Kur kurulmuştur. İşçi sigortaları kurumu 1964 yılında Sosyal Sigortalar Kurumu adını almıştır. Daha sonraki yıllarda Tarım sigortaları, özel sandıkları (banka ve sigorta şirketleri) ve isteğe bağlı sigortalıların kapsama alınması ile mevzuat ve teşkilatlanma bakımından Türk Sosyal Güvenlik Sistemindeki boşluğun tamamen kapatıldığı ileri sürülebilir.

Türkiye’de 4447 (8.9.1999 tarihli) sayılı yasa ile sosyal güvenlik alanında yeni düzenlemeler yapılması gündeme getirilmektedir. Emekliliğin kademeli olarak yükseltilmesi, sosyal sigorta haklarından yararlanmak için (muayene v.s) staj süresi getirilmesi, ayrıca işsizlik sigortasının da ilk kez bu yasayla uygulamaya başlanacak olması önemli gelişmeler olarak nitelenebilir. Kurumların yapısal sorunlarıyla ilgili yasa tasarılarının meclise sunulması yine önemli bir gelişmedir. Bunun yanında sosyal güvenlik açıklarının büyük boyutlara ulaşması ve hizmet kalitesinin düşüklüğü nedeniyle bu alanda yapısal reformların zorunluluğu konusunda tam bir toplumsal mutabakat sağlanmıştır.

Tablo 1: Sosyal Güvenlik Kapsamında Bulunan Nüfus Gruplarının Sosyal Güvenlik Kuruluşlarına Göre Dağılımı (1998)

	Sigortalı sayısı	Aktif	Aylık alan	Aile ferdi	Genel nüfusa oranı
SSK	32.747.588	6.721.169	2.930.752	23.095.667	% 51.6
BAG-KUR	13.221.025	2.908.499	1.104.615	9.207.911	% 20.8
EMEKLİ SANDIĞI	11.750.549	2.071.867	1.172.741	8.505.941	% 18.5
506 Sayılı Kanunun Geçici 20 Madde Kapsamı	318.085	77.526	56.072	184.487	% 0.5
2022 Sayılı Kanuna Göre Aylık Alan	920.455	----	920.445	----	% 1.5
Madalya Aylığı Vatani Hizmet Tertibi Aylığı	46.524	----	46.524	-----	% 0.1
TOPLAM	59.004.227	11.779.061	6.231.160	40.994.006	% 93

Kaynak: SSK İstatistik Yıllığı, 1998.

Tablo 1 incelendiğinde nüfusun % 93 gibi önemli bir bölümünün sosyal güvenlik semsiyesi altında olduğu görülmektedir. Ancak bu oran yanıltıcıdır. Çünkü çalışanların tamamını kapsama alabilecek kurumsal yapı ve mevzuat olmasına rağmen 2000 yılı verilerine göre, çalışan her 100 kısıden ancak 47.6’si sigortalı olarak istihdam edilmektedir. Yani mevcut rakamlar kayıt altındaki kişilerle ilgilidir.

Bütün gelişmekte olan ülkelerde olduğu gibi ülkemizde de kayıt dışı istihdam önemli boyutlara ulaşmıştır. Prim tabanının genişletilememesinin nedeni kayıt dışı istihdamın genişliği ve işgücünün önemli kesiminin hala tarım sektöründe

istihdam edilmesidir. Sigortalı sayısının yaklaşık 4.5 milyon olduğu tahmin edilmektedir.

Bu giriş bilgilerinden sonra, SSK'nin finansal yapısını incelemeye çalışalım.

## 1.2. SSK'nin Gelirleri

4792 sayılı kuruluş kanununun 19. maddesinde kurumun gelirleri aşağıdaki gibi sıralanmıştır.

- Prim gelirleri,
- Menkul kıymet gelirleri,
- Kurumun sahibi veya ortağı olduğu işletmelerden elde edilecek gelirler,
- Genel Bütçeden yapılacak yardımlar,
- Gayri menkul kira gelirleri,
- 506 sayılı kanuna göre alınan idari para cezaları,
- 1475 sayılı iş kanununa göre uygulanan para cezalarından Bakanlıkça Kuruma verilmesi uygun görülen pay,
- Gerçek veya tüzel kişiler tarafından yapılacak bağışlar ve vasiyetler,
- Sair gelirler.

Kurumun ana gelir kaynağını prim gelirleri oluşturmaktadır. Prim gelirlerinin toplam gelir içindeki payı 1947-1994 arası % 85-90 arasında seyretmiştir. Bu oran 1994 yılında % 60, 1995'te % 37, 1996'da % 60, 1998'te ise % 65 düzeyinde gerçekleşmiştir. Rakamlarla ifade edildiğinde; 1998 yılı toplamı olan 2.142.625.455.900,- TL. gelirin 1.399.369.947.800 TL.'si prim gelirlerinden oluşmuştur<sup>1</sup>.

1994 yılından itibaren prim gelirlerinin payı azalmıştır. Bu azalıştaki temel faktör kuruma genel bütçeden yapılan aktarmalardaki artışlardır. Kurumun ana gelir kaynağını primler oluştursa da bu gelir kalemindeki artış sınırlı kalmıştır. Bunun en önemli nedeni ise; aktif sigortalı sayısındaki sınırlı artış, eksik bildirimler (gün sayısı olarak) ve prime esas kazanç tavanının 1975 yılından 1987 yılına kadar sürekli düşürülmesidir.

1950 yılında prime esas taban ve tavan ücret arasında 10 kati bulan açık, 1954'te 21, 1966'da 12.5, 1974'te 9, 1991'de 5.8, 1994'te 3.9 ve 1995'de 2'ye düşmüştür. 4447 sayılı yasayla getirilen yeni düzenlemede üst sınırın, Ocak 2000 tarihinden itibaren,  $(120.000.000 * 3 = 360.000.000)$  alt sınırın 3 kati olarak belirlenmiş, 5 katına çıkarılması konusunda Bakanlar Kurulu yetkili kılınmıştır<sup>2</sup>.

Prime esas kazanç tavanının düşük tutulması prim kaybına neden olmaktadır. Çünkü, çok sayıda özel sektör çalışanının bu tavanın en az 3-4 kat

<sup>1</sup> SSK İstatistik Yıllığı, 1998.

<sup>2</sup> 08. 09. 1999 tarihli 4447 sayılı yasa.

üzerinde ücret aldıkları bilinmektedir. Ayrıca alınan ücretlerin gerçek tutarının altında Kuruma bildirilmesi de olayın bir başka boyutudur.

Emekli aylıklarının hesaplanmasında tüm çalışılan devrede bildirilen prim esas kazançlarının dikkate alınmaması, emekliliğe 5-10 yıl kalana kadar düşük prim ödemeyi ve son yıllarda yüksekte prim ödeyerek yüksek kademedeki emekli aylığına hak kazanmayı olanaklı hale getirmiştir. Kurum adına olumsuz bir uygulama olarak karşımıza çıkan bu durum, 4447 sayılı yasa ile getirilen "emekli aylığının hesabında tüm çalışma hayatı boyunca kuruma bildirilen ücretler dikkate alınacaktır" şeklinde yeni bir düzenleme ile ortadan kaldırılmıştır.

### 1.3. SSK Fonlarının Plasman Durumu ve Uygulama Sonuçları

09.07.1945 yılında kabul edilen 4792 sayılı işçi sigortaları kuruluş kanununun 20. maddesi, kurumun her sigorta kolu için ayıracağı yedek akçelerin işletilme biçimini hükme bağlamıştır. Bu maddeye göre akçelerini;

- Millî bankalara yatırmak,
- Devletin çıkardığı tahviller ile Toplu Konut ve Kamu İdaresince (TKKOİ) çıkarılan gelir ortaklığı ve hisse senetlerine yatırmak,
- Gayri menkullere yatırmak,
- Sigortalılar ile Kurumdan malullük ve yaşlılık aylığı veya sürekli tam iş göremezlik geliri almakta olanlara TKKO idaresi kanalı ile konut yapımı için yönetmelikte belirlenecek esaslar dahilinde ikrazda bulunmak;
- Kuruluşları, çalışma koşulları, organları, görev ve yetkileri ile denetim usulleri yönetmeliklerinde belirtilecek, kendisine bağlı tüzel kişiliğe haiz müesseseler kurmak;
- Ortaklıklar veya şirketler kurmak. Ayrıca, kurulmuş bulunan şirketlerin hisse senetlerini veya ortaklık paylarını satın almak suretiyle kurumun yedek akçeleri değerlendirilebilir.

Kurumun istiraklerini Bakanlar Kurulu Kararı ile yapabileceği, bu kuruluş ve istiraklerde çalışan personelin özel hukuk hükümlerine tabi olacağı, bunlara 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun uygulanamayacağı belirtilmiştir. Ayrıca karşılıkların en çok % 40'inin tahvillere, % 25'inin gayri menkullere, % 15'inin istiraklere yatırılacağı hükme bağlanmıştır.

Her yılın gelirleri ile giderleri arasında pozitif olarak biriken fonların 4792 sayılı yasanın 20. maddesinde belirtilen alanlara, tespit edilen esaslar dahilinde plase edilmesi öngörülmüştür.

Emeklilik aylığının belirlenmesinde primler kadar bunların ne kadar getiri sağladığı da önemlidir. Bu nedenle gelecekte sağlanacak faydaların yükseltilmesi için sosyal güvenlik fonlarının etkin ve verimli alanlara plase edilmesi gerekmektedir. Emeklilik fonlarının değerlendirilmesinde kamu ağırlıklı sistemlerde fonların devlet tahvillerine yatırılması ve düşük bir getiri sağlanmasına karşılık özel emeklilik sistemlerinde çeşitli yatırım araçlarını içeren geniş bir portföyde

değerlendirilerek oldukça yüksek getiri sağlanmaktadır. Diğer bir deyişle, kamu ağırlıklı sosyal güvenlik sistemlerinde sosyal güvenlik fonları etkin bir şekilde değerlendirilememektedir.

SSK fonlarının değerlendirilmesindeki etkinliği ortaya koyabilmek için bazı ülkelerde sosyal güvenlik fonlarının plasmanının ele alınması yararlı olacaktır. Tablo 2’de Sili ve Tablo 3’te Avustralya’nın sosyal güvenlik fonlarının kullanım alanları verilmiştir.

Özel emeklilik sistemini benimseyen ülkelerden Sili’de reformun başlangıç yıllarında fon değerlendirilmesi alanında muhafazakar bir yaklaşımla fonların kamu menkul kıymetlerine yatırılmasına karşılık ilerleyen yıllarda bu yaklaşım terk edilmiştir. Sistemin ilk kurulduğu yıllarda fonlar kamu menkul kıymetleri ağırlıklı değerlendirilmiş, daha sonra bunu 1985 yılında fonların hisse senetlerine ve 1990 yılında yabancı menkul kıymetlere yatırılmasına izin verilmesi izlemiştir. 1981 yılında Sili özel emeklilik fonlarının 2/3’ünden fazlası banka bonoları ve özel sektör tahvillerine yatırılmış geri kalanı ise devlet tahvillerinde değerlendirilmiştir. 1985 yılında fonların hisse senetlerine yatırılmasına izin verilmesiyle birlikte hisse senetlerinin toplam varlıklar içerisindeki payı 1990 yılında %11.3’den 1996 yılında %28.7’ye kadar çıkmıştır<sup>1</sup>.

Tablo 2: Sili özel emeklilik fonlarının portföy yapısı (%)

Yıllar	Devlet Tahvilleri	Banka bonoları ve özel sektör tahvilleri	Hisse senetleri	Yatırım fonları	Yabancı menkul kıymetler	Nakit
1981	28,1	71,9	0	0	0	0
1982	26,0	74,0	0	0	0	0
1984	42,1	57,5	0	0	0	0,5
1986	46,6	49,5	3,8	0	0	0,1
1988	35,4	56,5	8,1	0	0	0
1990	44,1	44,6	11,3	0	0	0,1
1991	38,3	36,2	23,8	0	0	0,1
1992	40,9	34,8	24,0	0,2	0	0,1
1993	39,3	27,9	31,8	0,3	0,6	0,1
1994	39,7	26,4	32,1	0,9	0,9	0
1995	39,4	27,7	30,1	2,5	0,2	0,1
1996	40,2	28,1	28,7	2,6	0,3	0,1

Kaynak: Ergenekon, Ç., özel emeklilik fonları: Sili örneğinden alınacak dersler, IMKB yayını, 1998

Özel emeklilik sisteminin uygulandığı bir diğer ülke olan Avustralya’da 1997 yılı itibarıyla emeklilik fonlarının %6.3’ünü nakit olarak tutulan fonlar,

<sup>1</sup> Ergenekon, Ç., özel emeklilik fonları: Sili örneğinden alınacak dersler, IMKB yayını, 1998

%4.3'ünü ise ödünç olarak verilenler oluşturmıştır. Avustralya'da emeklilik fonları yatırım alanı içerisinde en büyük payı menkul kıymet yatırım fonları ile yabancı varlıklar oluşturmaktadır. Belirtilen bu yatırım araçlarının toplam varlıklar içerisindeki payı sırasıyla %38.0 ile %15.8'dir<sup>1</sup>.

Tablo 3: Avustralya Emeklilik fonlarının Plasmaları (1997)

Varlık tipi	Fon tutarı (Milyar Avustralya doları)	Toplam varlıklara oranı (%)
Nakit ve mevduat	21.6	6.3
Krediler	14.8	4.3
Faiz getiren menkul kıymetler	83.1	24.2
Hisse senetleri ve menkul Kıymet yatırım fonları	130.4	38.0
Gayri menkuller	25.7	7.5
Diger varlıklar	13.4	3.9
Yabancı varlıklar	54.2	15.8

Kaynak: Walliser-Becker, J.-S., social Security Privatization: Experiences Abroad, January 1999, [www.cbo.gov](http://www.cbo.gov).

Türkiye'de ise mevduatın toplam plasmanlar içindeki payı 1960 yılına kadar ağırlığını korumuş, 1961 yılından başlayarak 1980'li yıllara kadar %10 civarında seyretmiştir. 1980'li yıllarda bir ölçüde yüksek faiz politikasının etkisiyle toplam plasmanlar içinde payı artan mevduatın 1985 yılından itibaren birinci sıraya yükselmesinde kurumun nakit ihtiyacının artması etkili olmuştur. Başarılı bir sosyal güvenlik reformu yapan Sili ve Avustralya ile Türkiye'nin Sosyal güvenlik Kurumları fonlarını kullanım alanları birbirlerine benzememektedir. En basit olarak Türkiye'de Gayrimenkul yatırımları fonların önde gelen kullanım alanı olurken, Sili'de gayri menkul alımı için sosyal güvenlik fonları hiç kullanılmamakta, Avustralya'da ise %7.5 gibi çok düşük oranlarda kullanılmaktadır. Tablo 2,3 ve 4 kıyaslandığında Sili ve Avustralya'da sosyal güvenlik fonlarının daha çok menkul kıymetlerde ve yüksek getiri sağlayacak şekilde kullanıldığı görülmektedir. SSK fonlarının %46'sinin gayri menkullerde kullanılması, Kurumun etkin olmayan kaynak kullanımını açık bir şekilde ortaya koymaktadır<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Walliser-Becker, J.-S., social Security Privatization: Experiences Abroad, January 1999, [www.cbo.gov](http://www.cbo.gov).

<sup>2</sup> Walliser-Becker, J.-S., social Security Privatization: Experiences Abroad, January 1999, [www.cbo.gov](http://www.cbo.gov); Ergenekon, Ç., özel emeklilik fonları: Sili örneğinden alınacak dersler, IMKB yayını, 1998.



Tablo 4: Yıllar İtibariyle SSK Plasmanlarının Dağılımı

Plasman Alanı	1988	1990	1991	1992	1995	1996	1997	1998
Milli Banka	68.6	68.2	60.6	65.8	26.02	33.77	31.60	31,6
Tahvil	10.5	13.9	11.7	0.8	7.32	5.91	1.12	1,2
Gayri Menkul	5.7	5.4	8.4	12.0	49.71	43.64	56.13	46,1
Konut Kredisi	4.6	1.1	0.8	0.4	0.01	-----	-----	-----
Toplu konut Kredisi	1.3	0.8	0.6	0.5	0.02	-----	-----	-----
Diğer Plasmanlar	9.3	10.8	17.9	20.5	16.74	16.68	12.15	21,1

Kaynak: SSK İstatistikleri Yıllığı, 1998.

#### Konut Kredisi

Sosyal Sigortalar Kurumu, 1951 yılından başlayarak 1987 yılına kadar sigortalıların yapacakları meskenler için doğrudan konut kredisi vermiştir. 19.06.1986 tarih ve 3300 sayılı yasayla doğrudan konut kredisi kaldırılarak, Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı İdaresi aracılığıyla konut kredisi verilmeye başlanmıştır. Kurum doğrudan konut kredisi vermemesi, 1987 yılından itibaren plasmanlar içinde konut kredisinin payının düşmesine neden olmuştur. Kurum bugüne kadar 233.289 kişiye konut kredisi vermiştir. 1993 yılı sonu itibariyle yapı kooperatifleri kanalıyla kullanılan konut kredilerinin toplam değeri 1.656 milyar dolara ulaşmıştır<sup>1</sup>.

Sosyal Sigortalar Kurumu'nun düşük faizle finanse ettiği kooperatiflerden genellikle üst gelir olanaklarına sahip sigortalıların yararlandığı; yapılan konutların çoğunun devredildiği veya kiraya verildiği sıkça eleştiri konusu olmuştur. Ekonomik bakımdan güçsüz kişileri konut sahibi yapmayı amaçlayan bu uygulamadan, gerçekten ihtiyacı olanların yararlanamadığı, kaynakların israf edildiği yönünde ciddi kuskular bulunmaktadır. Bir araştırmaya göre, kamu kuruluşlarının yardımlarından yararlanılarak yapılan konutların 2/3'ü devredilmekte veya kiraya verilmektedir<sup>2</sup>. Bu uygulama konut kredisindeki sosyal amacın kaybolduğunun en önemli belirtisi olarak karşımıza çıkmaktadır.

1954-1980 yılları arasındaki dönemde plasmanlar içinde % 14-18 arasında seyreden mesken kredileri 1980 yılında % 24.6, 1982'de % 27.1'e yükselmiş; 1987 yılından itibaren sürekli azalma eğilimine girerek 1991'den itibaren % 1'lerin altında gerçekleşmiştir. Bu gelişmenin en önemli nedeni 19.06.1986 tarihinde çıkarılan 3300 sayılı yasadır. Bu yasayla doğrudan konut kredisi kaldırılmış, Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı İdaresi aracılığıyla konut kredisi verilmeye başlanmıştır. Kurumun doğrudan konut kredisi vermemesi konut kredilerinin payını azaltmıştır. Tablo 5 konut kredilerindeki gelişimi 1997 ve 1998 yılı itibariyle göstermektedir.

<sup>1</sup> Fisek, Gürhan : SSK Kurumu Tarihi, Ankara 1998. s.173.

<sup>2</sup> Keles, Rusen, Kentleşme ve Konut Politikası, A.Ü. S.B.F. Yayınları, Yayın no: 540, Ankara, 1984.

Tablo 5: Konut Kredilerinin Gelisimi (Milyon TL.)

Konut Kredileri	1997	1998	Fark
Kurum Kanali ile Verilen Krediler	1,925.7	1,782.9	- 142.8
Toplu Konut Kamu Idaresi Kanali ile Verilen Krediler	4,701.2	4,070.2	- 631.0

Kaynak: SSK Istatistik Yilligi, 1998.

#### Tahvil

4792 sayili kanunda her sigorta kolu için ayrilacak yedek akçelerin en çok % 40'ini devletin çıkardigi veya kefil oldugu tahvillere yatırılması kabul edilmiştir. 1968 yilindan itibaren sürekli % 55'in üzerine kalan tahvil payi 1977 yilinda % 61.48'i bulmüstür. Aynı dönemde Kurum agirlikli bir biçimde devlet yatırım bankasi tahvili almıştır. 1980 yilindan itibaren toplam plasmanlar içinde tahvillerin payi sürekli azalmıştır. Bu oran 1992 yilinda % 0.82'ye, 1983'te % 0.49'a kadar gerilemiştir. 1994 yilinda tahvillerin payi tekrar artmış ve % 14.49'a yükselmiştir. 1995'te % 7, 1997 % 1.1, 1998'te % 1'e düşmüstür.

#### Gayrimenkul

1950 yilina kadar kurumun karsiliklarini sabit kiymetlere yatırması yasal olarak olanakli değilken, bu yildan itibaren 4792 sayili kanunun 20. maddesi ile olanakli hale gelmiştir. 1950 yilinda toplam plasman içinde % 3.26 oranında pay alan gayri menkuller, 1960 yilinda % 31.98'e yükselmiş ve 1973 yilindan sonra sürekli azalmış, 1987 yilinda % 4.64'e kadar gerilemiştir. 1994 yilinda VUK 298. madde gereğince gayri menkullerin yeniden degerlemeye tabi tutulması. Gayri menkullerin toplam plasmanlar içindeki payini % 47.80'e çıkarmış, 1998'de bu oran % 46 olarak gerçekleşmiştir.

1998 yilindan itibaren kurumun plasmanlari içinde istihakleri de yer almakta olup payi % 1 altında bulunmaktadır.

#### Plasman Getirileri

Plasman gelirlerini kurumun kuruluşundan günümüze kadar verimlilikleri yönünden incelediğimizde; fonların verimli kullanılmadığı görülmektedir. Fon getirilerinin enflasyonun çok altında kalması, Kurumun devlet tahvillerine yatırım yapmak zorunda bırakılması ve dolayısıyla Kurumun iflasın esigine gelmesi yukarıdaki iddiayı desteklemektedir. Devlet yatırım bankasının çıkardığı tahvillere yatırılan bu fonlar özellikle KIT'lerin finansmanında kullanılmıştır<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Özsuca, S.Türçan, Sosyal Güvenlik Sisteminde Yasanan Kriz Sistemin Yapılanması Üzerine Öneriler, Ankara, 1995, s.30.

Ankara Sanayi odasının hesaplamalarına göre 1965-1993 yılları arasında devletin düşük faizli kullandığı SSK fonlarının bugünkü tutarı 20 milyar dolar civarındadır<sup>1</sup>.

DİE tüketici fiyatları endeksi ile plasmanların rantabilitesini karşılaştırdığımızda; banka mevduatlarının ilk yıllar hariç, devamlı enflasyonun altında getiri sağladığı görülmektedir. 1980'li yılların başlarında pozitif getiri sağlanmış, 1988 yılından itibaren devletin kullandığı SSK fonlarının getirisi reel olarak sürekli azalmıştır. 1980 yılından itibaren SSK fonlarındaki reel getiri kaybı % 50'leri aşmıştır. Kurum istiraklerinin getirisi ise 1989 ve 1990 yıllarında enflasyonun üzerinde gerçekleşmiştir. 1993 sonrasında kurum giderlerinin gelirlerini aşması nedeniyle SSK fon oluşturma fonksiyonunu yitirmiştir. Bu nedenle belirtilen bu tarihten sonra SSK fonlarının çeşitli alanlarda plase edilmesi söz konusu olmamıştır.

Tablo 6: SSK Plasmanlarının Net Getirileri

Yıllar	Enflasyon Oranı*	Mevduat Net Getiri	Tahvil Net Getiri	Gayrimenkul Net Getiri	Toplam Plasman Net Getiri
1950	-4,3	7,2	8,5	---	7,3
1960	5,2	0,6	0	-3,6	-1,9
1965	5,8	2,6	-2	-2,6	-2
1970	8,1	-2,4	-2,2	-4,5	-3,2
1979	56,8	-51,9	-45,5	-50,4	-48,7
1980	115,6	-110	-103,2	-102,1	-107,2
1985	45	-27,9	-26,9	-20,1	-30,1
1990	60,3	-35,2	-19,9	-46,7	-30,4
1991	66	-52,7	-11,7	-53,4	-50,2
1992	70,1	-63,7	62,7	-37,2	-59,9
1993	66,1	-53,3	25	-38,8	-58,5

(\*) DİE Tüketici Fiyatları

Kaynak: Yasar Bakan, 'Sosyal Güvenlik Kuruluşları ve Kriz' , Ekonomi Dergisi, Sayı. 1, Haziran 1996, s.27

1991 yılından itibaren kurum gayri menkullerinin kira gelirleri TEFE'ye bağlanınca kira gelirlerinde de önemli düzeylerde artma görülmüştür.

Kısaca özetlersek; 1980 ve 1990'li yıllarda SSK plasmanlarının ortalama gelirlerinde geçmiş dönemlere oranla artış olmasına rağmen, reel anlamda incelendiğinde aynı gelişme söz konusu değildir. Enflasyon kurumun gelirlerini erozyona uğratmış, özellikle 1978-1980 kriz yıllarında plasmanların reel getiri kaybı

<sup>1</sup> Bakan, Yasar, Sosyal Güvenlik Kuruluşları ve Kriz, Ekonomi Dergisi, Sayı:1, Haziran 1996, s.27.

olaganüstü boyutlara ulaşmıştır. 1981- 1987 döneminde reel getiri kaybında nisbi bir azalma olmakla birlikte, 1990'lı yıllarda enflasyon tekrar hızlanma eğilimine girmiş, sonuçta gelirlerin daha büyük ölçüde asınmasına yol açmıştır. Son dönemde Kuruma hazineden yaptığı yardımı bahane edip, devletin tüm gelirlerini tek havuzda toplayan hükümet, kurumun gelirlerini serbestçe değerlendirme özerkliğini de tamamen elinden almıştır.

#### 1.4. Finansman Yöntemleri

506 sayılı kanun ve bunu tamamlayan ek yasalarla belirtilen sosyal sigorta yardımlarının finansman sistemi, prim sistemi veya daha geniş anlamda kapitilizasyon (fon biriktirme) sistemidir. Bu sistemin gereği olarak, her yıl o yılın gelirlerinden ayrılması gereken matematik karşılıkların gelir-gider tablosunda yer alması gerekmektedir. Her yılın gelir-gider dengesi bu yönüyle uzun vadeli unsurları içermektedir. Herhangi bir zamanda birikmiş matematik karşılık ile kastedilen, ilerde ödenecek primlerin bugünkü değeri ile ödenecek bütün varlıkların bugünkü değeri arasında bir denge kurulmasıdır. Bunu sağlamak amacıyla 506 sayılı SSK yasaınının 137. maddesi her hesap yılı sonunda o yıl için elde edilen toplam prim gelirlerinden ve Kurumun diğer gelirlerinden;

- a- matematik karşılık,
- b- ödenmiş primler karşılığı,
- c- olaganüstü karşılık,
- d- diğer karşılıklar ayrılması öngörülmektedir.

1965-1969 ve 1974-1975 dönemlerinde ayrılması gereken karşılıklarını ayırabilme gücü olan SSK, 1976 yılından itibaren bu gücünü kaybetmiştir. Bu tarihten itibaren kurumun rezerv açığı sürekli artmıştır. Kurumun fonları; karşılıklara ayrılan giderleri düştükten sonra yapılan toplam giderler ile elde edilen toplam gelir arasındaki farktır. 1995 sonu itibarıyla kurumun fonları karşılıklara yetemez hale gelmiştir.

Sigorta kolları ile ilgili baslıca finansman sorunu malullük, yaşlılık ve ölüm sigortalarında görülmektedir. Sigorta kolları arasında borçlanmaya imkan tanınması nedeniyle hastalık ve analık sigortasının gelir fazlalıkları, uzun vadeli yardımların yapıldığı sigorta kollarının matematik karşılıklarındaki açıkların bir ölçüde kapatılması görevini yapmıştır. 1977'den beri SSK tarafından yapılan ve hiçbir karşılığı bulunmayan sosyal yardım zammı ödemeleri de Kuruma büyük yük getirmiştir.

Sosyal sigortalar kurumunca kapsanan sigorta kolları incelendiğinde; iş kazaları ve meslek hastalıkları sigortasında uzun dönemli yardımlar açısından daha çok kapitalizasyon yöntemine yaklaşılan karma bir yöntem, kısa süreli yardımlar açısından ise dağıtım yönteminin uygulandığı görülmektedir. Malullük, yaşlılık ve ölüm sigortalarında tam bir kapitilizasyon yönteminin uygulanması gerekmekte ise de, başlangıç yılları dışında bu yöntemin uygulanmadığı görülmektedir.

## Sonuç ve Öneriler

İktisadi kalkınma sorununun çözümü bir taraftan yüksek düzeyde yatırımı gerekli kılarken, diğer taraftan bu yatırımı finanse edecek tasarruf düzeyiyle de yakın ilişkiindedir. Düşük gelir düzeyine sahip Azgelişmiş ülke vatandaşlarının tasarruf imkanları da sınırlıdır. Bu ülkeler, bir anlamda fakirliğin kısır döngüsü diye Nurkse tarafından tarif edilen ekonomik gerçeği yaşamaktadır. Tasarrufların, sermaye birikimi şeklinde kullanılmaya müsait hale geldiğinde bir anlam ifade edeceği de açık. Bu nedenle tasarrufları yatırımcıların kullanımına sürece aracı kurumların gelişmesi büyük önem taşımaktadır.

Ülkemizde de en önemli fon toplayan tasarruf kurumu olarak Sosyal Güvenlik Kuruluşları karşımıza çıkmaktadır. Bu kurumların fonlarının mevzuattan kaynaklanan engellerle serbestçe kullanılamaması ve bazen kamu finansmanı (bütçe açıklarını kapatma) amaçlı kullanılması gibi etkin olmayan uygulamalar kurumu tasarruf yapamaz hale getirmiştir. Artık kurum tasarrufa sahip olma bir yana sürekli açık vermekte ve açıkları bütçeden finanse edilmektedir.

Merkez bankası kayıtlarına göre; 1993 yılı itibarıyla SSK gelirleri toplam yurtiçi tasarrufların % 17'sini oluşturmaktadır. Bu önemli bir tasarruf düzeyidir. Ne yazık ki bu tasarruflar düşük faizli devlet tahvillerine yatırılmış, özellikle de aktif olarak KİT'lerin finansmanı amaçlı kullanılmıştır. Bu durum aktüeryal hesaplara dayanması gereken sigortacılık faaliyetinin siyasi hesaplara angaje olması sonucunu doğurmaktadır.

Yukarıda değinildiği gibi, Kurumun fon kullanımında mali özerkliğe sahip olmaması, fonların verimlilik ve karlılık ilkesine göre değerlendirilmesini engellemiştir. Kuruma yapılan siyasi müdahaleler fonların erimesine neden olmuş, ancak Kurumca yaratılan fonlar Türkiye ekonomisine önemli katkılarda bulunmuştur.

- Kurum yarattığı zorunlu tasarruflarla toplam ulusal tasarruflara, dolayısıyla sermaye birikimine katkı yapmış, yatırım ve istihdamı artırarak tüm toplumun refahında artış sağlamıştır.
- Özel ve kamu kesimi kurumun fonlarını ucuz kaynak olarak kullanmıştır.
- Konut kredileri aracılığı ile inşaat sektörüne büyük kaynaklar aktarmıştır.
- Kamu İktisadi Tesebbüslerinin finansmanında kurumun kaynaklarının yarısından fazlası kullanılmıştır.

SSK'nin faaliyete geçtiği yıllarda finansla piyasaların gelişmemiş olması fonların kullanımını kısıtlayan bir diğer unsur olarak kabul edilebilir. Ancak, Kurumun doğrudan bir takım sanayi faaliyetlere girmesine (örneğin ilaç fabrikası kurmasına olanak tanınmaması; şu anda 1-2 küçük fabrikaya sahip ve tablet üretiyor) fonların karlı alanlara plase edilememesi fonların erimesindeki en temel nedenler olarak sayılabilir. Kurumun yarattığı fonlardan eline sadece gayri menkuller kalmıştır.

Sosyal Sigortalar Kurumunun finansmanında iki husus önem tasimaktadır. Birincisi, SSK'nin temel fonksiyonunun 'sosyal' olmasıdır. Bu durum kişilere sağlanan sosyal güvenlik haklarının devlet garantisi altında olmasını gerektirmektedir. Dolayısıyla sosyal güvenlikten vazgeçilmesi söz konusu olamaz. İkinci husus ise, olay her ne kadar sosyal bir nitelik taşısa da sigortacılık açısından 'nimet-külfet' dengesinin sağlanması esas olmalıdır.

Bu kapsamda Kurumun finansman sorununun giderilebilmesi için bazı tedbirler alınabilir. Bunlar;

1. Diğer sosyal güvenlik kurumları gibi SSK'nin en önemli sorunu aktif-pasif oranının düşüklüğüdür. Normalde 1/7 olması gereken denge 1/8 düzeyinde bulunmaktadır. Bu oranin normale yaklaştırılması için 4447 sayılı yasa getirilen emeklilik yas oranlarının yükseltilmesi uzun vadede olumlu etki yapacak olup, siyasi kararlarla bu konuda düzenleme yapılması uygulamasına son verilmelidir.
2. Prim tahsilatlarındaki aksamalar ve ödememe sorunlarının mutlaka önüne geçilmelidir. Çıkarılan prim affı uygulamaları sistemi zayıflatarak bir taraftan, ödeyenler aleyhine haksız rekabete diğer taraftan prim affı beklentisine yol açmaktadır. Bu uygulamaya kesinlikle son verilmelidir. Ayrıca kamu kuruluşları borçlarının hazinece üstlenilmesi bu kurumlara borç ödememe alışkanlığı kazandırmıştır. Özellikle son yıllarda belediyelerin prim borçları oldukça yüksek boyutlara ulaşmıştır.
3. SSK'ya tabi sigortalıların primleri, işçi ve işveren kesilen primlerden oluşmaktadır. Ancak yönetim kamu tarafından yapıldığından SSK fonları ucuz finansman kaynağı olarak kullanılmıştır. Bu nedenle fonların işletilebilmesi için Kurum üzerinde kamu müdahalesi azaltılmalı, finansman veya fon yönetim primi oluşturulmalı hatta büyük tutarları oluşturan bu fonlar için bir banka kurularak etkin bir şekilde işletilmesi sağlanabilmelidir.
4. Kurumun prim kayıp sebeplerinden en önemlisi durumunda olan kayıt dışı istihdamın önlenmesi amacıyla, etkin bir denetim sistemi kurulmalı. 4447 sayılı yasa ile tüm kamu denetim elemanlarına tanınan işyerlerinde kaçak sigortalı tespiti uygulamasına işlerlik kazandırılmalı, özellikle maliye denetim elemanlarının bu konudaki teskilat açısından yeterince yararlanılmalıdır.
5. Yüksek olan sigorta prim oranları makul düzeylere indirilmelidir.
6. SSK karşılıkları plasman yoluyla değerlendirilmelidir. Ancak istirakler, gayri menkuller ve müesseseler çok düşük değerlendirilmektedir. Bu ise getiri oranlarının yüksek çıkmasına yol açmaktadır. Söz konusu sabit değerlerin yeniden değerlendirilmesi bir

yandan bu orani daha da düsürecegi gibi, karsiliklara atilabilecek fonlarin artisini saglayacaktır.

7. Her çalisandan sigortaliligi aranmalı ancak bu sigortalilikta mutlak devlet sarti aramaktan vazgeçilmeli. Bu konuda kamu-özel kesim sigorta isletmeciligini rekabete açacak sartlar olusturulmalı. Böylece bir taraftan sigortalı olmak zorunluluğu korunacak, toplanan yüklü primlerin sermaye piyasasında degerlendirilmesi saglanacak ve sonuçta en iyi hizmet veren sigorta kurulusu en fazla üyeyi toplamis olacaktır.
8. SSK'nin saglik ve sigorta birimleri birbirinden ayrılmalı, dünyanın hiçbir yerinde görülmeyen sigorta kuruluslarinin saglik hizmeti verme uygulaması sona erdirilmelidir. Uygulamada, kurumun bu konuda tatmin edici hizmet veremedigi ve kurum açıklarının önemli bölümünün bu sektörden kaynaklandigi görülmektedir.
9. Halen Türkiye'de devlet, primsiz sosyal güvenlik kuruluslarinin finansmanına katılmakta ancak, primli sosyal sigorta kurumlarının finansmanına ise programli olarak katılmamaktadırlar. Isveren-sigortalı katkisi yanına yasal olarak devlet katkisi saglanmalıdır.

#### KAYNAKLAR

- BAKAN Yasar, "Sosyal Güvenlik Kuruluslari ve Kriz", Ekonomi, S.1, Haziran 1996.
- ERGENEKON, Ç. "Özel Emeklilik Fonlari: Sili Örneğinden Alınacak Dersler", IMKB yayini, 1998
- FISEK, Gürhan, SSK Kurumu Tarihi, Ankara 1998.
- KELES, Rusen, Kentlesme ve Konut Politikasi, A.Ü. S.B.F. Yayinlari, Yayin no: 540, Ankara, 1984.
- KILIÇDAROGLU, Kemal, "Sosyal Sigorta Kuruluslari Kara Delige mi Dönüsüyor?", Görüs, Sayi. 25, Nisan-Mayis 1996.
- ÖZSUCA, S.Türçan: Sosyal Güvenlik Sisteminde Yasanan Kriz Sistemin Yapılanması Üzerine Öneriler, Ankara, 1995.
- -----, SSK Istatistik Yilligi, 1998.
- WALLISER-BECKER, J.-S., Social Security Privatization: Experiences Abroad, January 1999, [www.cbo.gov](http://www.cbo.gov).