

SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİMİZİN SORUNLARI VE ÖNERİLER

¹Dr. M.Senâ EKİCİ-²Mehmet KARAKAŞ

¹Harran Üniversitesi, İ.İ.B.F., Yardımcı Doçent

²Harran Üniversitesi, İ.İ.B.F., Araştırma Görevlisi

ABSTRACT: Social security is a system to protect individuals against both physiologic and vocational and socio economical risks. Social security is the goal and services such as social insurance, social aids and social services are instruments to reach the goal. The most important purpose of the social security systems is to give individuals a feeling of security and let them save themselves from anxiety of future. In time, the coverage of social security has been considerably expanded. The expansion has been realized in terms of both individuals and the risks compensated which resulted in an increase in the expenditures of social security systems.

Our social security system has faced important problems and has entered into an economical crisis in 1990's. The annual revenues of social security foundations are not enough to cover the expenditures and the deficits are increasing day by day.

The deficits of the system has become an important reason of the public deficits. The reform of our social security system shall be one of the elements that will secure stability in economics.

I-GİRİŞ

Sosyal güvenlik bireyleri gerek fizyolojik gerekse mesleki ve sosyo-ekonomik risklere karşı koruyan bir sistemdir. Sosyal güvenlik her fert ve toplum için mutlak olarak karşılanması gereken bir sosyal ihtiyaçtır. Bu ihtiyaçlar yapısı itibariyle üniverseldir. Sosyal güvenlik uygulamaları, günümüzde ülkelerin gelişmişlik düzeyinin önemli göstergelerinden birisidir. İnsan Hakları Evrensel Bildirgesinin 22. maddesi, "Herkes toplumun üyesi olarak sosyal güvenlik hakkına sahiptir" ilkesini koymuşsa da ne dünyada, ne de ülkemizde istenilen hedefe ulaşılabilmiş değildir. Ülkemizde hâlâ tarım kesiminin ve bağımsız çalışanların önemli bir bölümü sosyal güvenlikten yoksundur.

Ülkeler sosyal sigortalar, sosyal hizmetler ve sosyal yardımlar olarak bilinen başlıca üç yoldan bireylerin sosyal güvenliklerini sağlamaya çalışırlar. Sosyal güvenlik bir amaç olup sosyal sigortalar, sosyal yardımlar ve sosyal hizmetler ise bu amaca ulaşılmasını sağlayan birer araçlardır. Sosyal sigortaların sosyal güvenliği sağlama bakımından bıraktığı boşluklar ise

sosyal hizmetler ve sosyal yardımlarla doldurulmaktadır. Burada sosyal güvenlik sisteminin kapsamının ülkelerin genel ekonomik durumunun olanakları ölçüsünde gelişeceği gerçeğini de göz ardı etmemek gerekir.

Sosyal güvenlik açısından içinde bulunan durum, gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler açısından farklılıklar arz etmektedir. Şöyle ki: gelişmekte olan ülkeler sosyal sigortalar ağırlıklı kurumlar oluşturma ve kapsamı genişletme çabaları içinde kaynak yetersizliğinin sıkıntılarını aşmaya çalışırken; gelişmiş ülkeler ise ileri boyutlara ulaşmış sosyal güvenlik harcamalarının iktisadi gelişmeyi engelleyen olumsuz etkilerini yaşamaktadırlar. Çünkü, bu ülkelerde artan işsizlikle birlikte yaşanan nüfus ve artan sağlık harcamaları sosyal güvenlikte bunalım yaşanmasına neden olmaktadır.

Türkiye ekonomisinin, temel problemlerinden birisi de 1980'li yıllardan itibaren artış trendi gösteren kamu açıkları veya teknik karşılığı ile Kamu Kesimi Borçlanma Gereği'dir. 1980 öncesinde kamu açıklarını KİT'lerin ve konsolide bütçenin açıkları oluştururken, 1980 sonrasında yerel yönetimlerin, sosyal güvenlik kurumlarının ve fonlarında etkisi görülmeye başlamıştır. Yerel yönetimlerin 1980 yılına kadar kamu açıklarına etkisi olmamıştır. Bu yıla kadar fazla veren yerel yönetimler, bu yıldan sonra açık verir hale gelmişlerdir. Sosyal güvenlik kurumları bütçeleri de 1984-1990 döneminde fazla verdiği halde, 1991 yılından itibaren açık vermeye başlamışlardır. 1984 yılında kamu dengesine dahil edilen fonlar da, 1989 yılından itibaren kamu açıklarına etki eder hale gelmişlerdir[1].

II-SORUNUN GELİŞİMİ

Sosyal güvenlik sistemimiz 1990'lı yıllarda önemli sorunlarla karşı karşıya kalmış ve finansal bir kriz içine girmiştir. Sosyal güvenlik kurumlarının yıllık gelirleri giderlerini karşılayamamakta ve açıkları her geçen gün artmaktadır.

1995 yılında konsolide bütçe gelirleri 1 katrilyon 409 trilyon lira olarak gerçekleşirken, konsolide bütçe giderleri 1 katrilyon 724 trilyon liraya yükselmiştir.

Konsolide bütçe harcamalarındaki bu artışta bir önceki yıla göre % 103.9 oranında artan iç borç faiz ödemeleri ile % 213.8 oranında artan sosyal güvenlik kurumlarına yapılan transferler etkili olmuştur. 1995 yılında faiz ödemeleri hariç tutulduğunda kamu kesimi açık değil fazla vermektedir. 1995 yılında kamu kesimi finansman açığının % 65'i konsolide bütçe, % 7.9'u kamu iktisadi teşebbüsleri, % 9.5'i de sosyal güvenlik kurumları açıklarından kaynaklanmaktadır[2]. Gelir-gider dengesizliğini gidermek için bütçeden bu kurumlara yapılan yardımlar arttırılmıştır.

Sistemin açıkları kamu açıklarının önemli bir nedeni haline gelmiştir. Sosyal güvenlik sistemimizin reformu ekonomide istikrarı sağlayacak unsurlardan birisi olacaktır.

Emekli sayısındaki hızlı artışa karşılık, sigortalılaştırma oranının yeterli düzeye çıkarılamaması sonucu aktif-pasif dengesi bozulmuştur. Aktif sigortalılar ile pasif sigortalılar arasındaki dengenin bozulması gelir-gider dengesini önemli ölçüde etkiler hale gelmiştir. 1995 yılında aktif sigortalı sayısı % 4.1 oranında artarken, pasif sigortalı sayısı % 7.1 oranında artmıştır. 1994 yılında ortalama 2.4 aktif sigortalıya 1 pasif sigortalı düşerken, 1995 yılında aktif sigortalı sayısı 2.3'e gerilemiştir. 1995 yılında bu sayı Emekli Sandığı'nda 1.6, SSK'da 2.4 ve Bağ-Kur'da 3.0 olarak gerçekleşmiştir[3].

Emeklilik yaşı 1950 yılında kadın ve erkek için 60 iken, artık emeklilikte yaş şartı aranmamaktadır. Bu değişiklik 20.02.1992 tarih ve 3774 no'lu kanun ile sağlanmıştır. Kadınların 20, erkeklerin 25 hizmet yılını doldurmalarının yeterli görülmesi neticesinde, emeklilik yaşı kadınlarda 38, erkeklerde ise 43'e kadar düşmüştür. Türkiye dışında hiç bir OECD ülkesinde emeklilik 60 yaşın altında değildir. Emeklilikte yaş şartı yalnızca gelişmiş ülkelerde değil, üçüncü dünya ülkelerinde dahi aranmaktadır[4]. Oy kaygısı bulunan siyasal iktidarların popülist bir uygulaması olan erken emeklilik, kurumların gelir-gider dengesini bozmaktadır.

Karşılığında prim alınmadan emeklilere her ay yapılan sosyal yardım zammı ödemeleri, SSK için büyük bir yük haline gelmiştir. Bütçeden karşılanması gerektiği halde, 1977 yılından beri primli sosyal sigorta rejimine aykırı olarak kurumun kendi öz kaynaklarıyla finanse edilmektedir[5]. 1987 yılında çıkarılan 3395 sayılı kanunla, sosyal yardım zamlarının kamu kurum ve kuruluşlarından emekli olan sigortalılar için ilgili kuruluşlar tarafından ödeneşi hükmü getirilmiştir. Buna rağmen, alacakların büyük kısmı tahsil edilememekte ve bu yük fiilen SSK'nın üzerinde kalmaktadır. Ağustos 1987 - Nisan 1992 döneminde tahakkuk ettirilen 5,5 trilyon TL'nin, ancak 600 milyar

TL'si tahsil edilebilmiştir. Daha sonra, kurum alacakları 31.12.1991 tarihinde çıkarılan 3836 sayılı Tahkim Kanunu kapsamında hazinece üstlenilmiştir[6].

Prim gelirleri kurum hizmetlerinin finansmanında en önemli kaynağı teşkil etmektedir. Bunların tahsilinde karşılaşılan güçlükler SSK ve Bağ-Kur'un mali krize girmesine neden olan önemli sebeplerden birisini oluşturmaktadır.

Sosyal sigorta primlerinin zamanında kurumun kasasına girmesi, sosyal sigorta kuruluşlarının aktüeryal dengelerini korumaları açısından hayati öneme sahiptir. Buna karşın kamu kesimi işverenleri sigortalıların (işçilerin) ücretleri üzerinden kestikleri ile kendilerinin ödeyecekleri işveren paylarını ya hiç ödememekte ya da eksik veya geç ödemektedir[7].

SSK'yı mali yönden rahatlatmak amacıyla, prim oranları zaman zaman yükseltilmektedir. Halbuki, ülkemizde % 14,5 işçi ve 19,5-27 arasında ise işveren hissesi olmak üzere % 34-41,5 oranında uygulanan sigorta prim oranları oldukça yüksektir[2]. Bu konuda, işveren kesiminin görüşü şu şekildedir[8]: "Sosyal Sigortalar Kurumu'nun finansman sorununu aşabilmek için, sosyal güvenlik prim oranlarının arttırılması son derece tehlikeli bir yoldur. Bu yola başvurulması halinde zaten çok düşük olan net ücret/işgücü maliyeti oranı daha da azalacak, bunun doğal sonucu olarak uyuşmazlıklar artacak; kayıtlı işyerlerinin kayıtdışı işyerleri ve yabancı şirketler karşısında rekabet gücü azalacak; ayrıca çalışanların ücretlerinin asgari ücret olarak gösterilmesi uygulaması hızla artacak, kaçak işçi istihdamı çoğalacak ve düşük istihdam düzeyine bağlı olarak prim ve vergi gelirleri azalacaktır." Yüksek oranlı sosyal sigorta primleri, işgücü maliyetlerini yükselterek işverenin ek işçi istihdamını engellemektedir. Prim oranlarının yüksek olması, kaçak işçi çalıştırma, prim matrahlarının düşük gösterilmesi gibi uygulamaların artmasına neden olmaktadır.

Sosyal güvenlik kurumlarının zaman zaman karşılaştıkları finansman sıkıntıları yukarıda da belirttiğimiz gibi sorunun temeline inilmeden ücretler üzerinden alınan prim oranlarının arttırılması veya bütçeden yapılan transferlerle giderilmeye çalışılmıştır. Sosyal güvenlik sistemine sosyal yardımlar adı altında aktüeryal hesaplara dahil edilmeyen yüklerin getirilmesi de kurumların finansman yapılarını bozmaktadır[9].

Sosyal güvenlik kurumları mevcut fonlarını gelişmiş ülkelerde sermaye piyasasında değerlendirirler. Sermaye piyasasının yeterince gelişmediği ülkemizde fonların kısa vadeli olarak devlet tahvillerine yatırılması yapılan yasal düzenlemelerle zorunlu hale getirilmiştir. Devlet bir yandan sosyal güvenliğin finansmanına

katılmazken, bir yandan da fonlarını düşük faizli devlet tahvillerine yönelmektedir. Bu durum kurumları iflasın eşiğine doğru hızla yaklaştırmaktadır.

Sosyal güvenlik kurumlarının kamu kesimi açıklarını oluşturan bir unsur olduğunu daha önce belirtmiştik. Devlet kamu kesimi finansman ihtiyacını gidermek için bu kurumların fonlarını da kullanmaktadır. Bu durumda kamu kesimi açığının da sosyal güvenlik kurumlarının açık vermesinde etkili olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. Çünkü kamu kesimi finansman açıklarını gidermek için bu kurumların fonları yıllarca ucuz finansman kaynağı olarak kullanılmıştır. Erken emeklilik, iktisaden faal olan nüfusun yeterince aktif sigortalı haline getirilememesi, karşılığında prim alınmadan yapılan sosyal yardım zammı ödemeleri, yeterli düzeyde prim tahsilatı yapılamaması sosyal güvenlik kurumlarını ciddi finansman darboğazına iten sebepler arasında yer almaktadır.

III-SONUÇ VE ÖNERİLER

Ülkemizde yıllardır izlenen yanlış sosyo-ekonomik politikaların ve siyasal iktidarların popülist uygulamalarının sonucunda sosyal güvenlik kurumlarının mali yapıları önemli ölçüde bozulmuş ve bu nedenle kamu açıklarını etkileyen unsurlardan birisi haline gelmişlerdir. Sosyal güvenlik bir kamu hizmetidir. Sosyal güvenlik hizmetinin kamusal yönünün bulunması, özel sektörün üretmesini engelleyen dışsal faydaların bulunması anlamına gelmektedir. Dışsal faydaların fiyatlandırılmaması nedeniyle, özel sektör tarafından gerçekleştirilecek bir sosyal güvenlik hizmetinin seviyesi eksik veya fiyatı yüksek olacaktır[10]. Bu nedenle, sosyal güvenlik sistemimizin özelleştirilmesi yerine özertleştirilmesi daha isabetli olacaktır.

Sosyal güvenlik sistemimizin içine düştüğü bunalımı aşabilmesi için yapılması gerekenleri şöyle sıralayabiliriz:

- * Sosyal sigortaların finansmanına devletin katkısı sağlanmalıdır.
- * Emeklilikteki yaş sınırı uygulaması (Erkeklerde 60, Kadınlarda 55) yeniden sağlanmalıdır.
- * Sosyal sigorta tekniğine aykırı düşen erken emeklilik, sosyal yardım zammı gibi uygulamalara son verilmelidir.

- * Sosyal güvenlik kurumlarının fonları verimli şekilde nemalandırılmalı ve özellikle «Fon Yönetimi Sistemi»'ne geçilmelidir.
- * Sosyal güvenlik sistemimizde «Norm Birliği» sağlanmalıdır. Çünkü SSK, Emekli Sandığı, Bağ-Kur ve özel sandıklar kapsamına aldıkları kişilere değişik haklar tanımakta ve farklı hizmetler sunmaktadır.
- * Özel sigortalar teşvik edilmeli ve kişilerin özel sigortalara güvenini sağlayacak denetim hizmetleri artırılmalıdır.
- * Sosyal güvenlik kurumlarının idari ve mali açıdan özerkliği sağlanmalıdır.
- * Kalkınma planlarında sürekli ifade edilen işsizlik sigortasının hayata geçirilmesi sağlanmalıdır.
- * SSK ve Bağ-Kur'da zaman zaman gündeme gelen gecikme zammı aflarından vazgeçilmelidir. Çünkü prim ödeme eğilimini olumsuz yönde etkilemektedir.

KAYNAKÇA

- [1]-Erdoğan ÖNER, "Kamu Kesimi Gelir-Harcama ve Borçlanma Gereği: Genel Bir Değerlendirme (1975-1993)", X. Türkiye Maliye Sempozyumuna Sunulan Tebliğ, Antalya: İ.Ü. İktisat Fakültesi Yayını, 1996, s.159.
- [2]-T.C. Maliye Bakanlığı, Ekonomik Rapor, 1996, s.3-4.
- [3]-DPT, 1997 Yılı Programı, s.79.
- [4]- TİSK, Gelişmiş Ülkelerde ve Türkiye'de Sosyal Güvenlik Sistemlerinin Yeniden Yapılandırılması, Ankara: İnceleme Yayınları: 18, 1996, s.26.
- [5]- DPT, Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara: Yayın No.: DPT:2420-ÖİK:479, Ekim 1995, s.165.
- [6]-TOBB, Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu, 2. Baskı, Ankara: Yayın No. Genel: 264 BÖM: 17, 1994, s. 229.
- [7]-Tankut CENTEL, "Sosyal Sigortalarda Reform Gereksinimi", Mercek, Ankara: Türkiye Metal Sanayicileri Sendikası Yayını, Yıl: 1, Sayı: 1, Ocak 1996, s. 32.
- [8]-İşveren dergisi, Cilt 33, Sayı: 11, Ağustos 1995, s. 3-4.
- [9]- Sait DİLİK, "Sosyal Güvenlik Sistemlerinin Güncel Sorunları", İşveren Dergisi, Cilt 31, Sayı 6, Mart 1993, s.10.
- [10]-DPT, ÖİK Raporu, s. 44.