



SOSYAL GÜVENLİK REFORMU BAĞLAMINDA TÜRK SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİ FİNANSMANININ DEĞERLENDİRİLMESİ *

Evaluation Of Turkish Social Security System Finance In The Context Of Social Security Reform

Öğr. Gör. Dr. Zeynep ÖZMEN

Düzce Üniversitesi, Gümüşova Meslek Yüksek Okulu, Düzce/Türkiye

Özmen, Z. (2017). "Sosyal Güvenlik Reformu Bağlamında Türk Sosyal Güvenlik Sistemi Finansmanının Değerlendirilmesi", Vol:3, Issue:13; pp:388-397 (ISSN:2149-8598)

ARTICLE INFO

Article History

Makale Geliş Tarihi

Article Arrival Date

31/07/2017

Makale Yayın Kabul Tarihi

The Published Rel. Date

21/08/2017

Anahtar Kelimeler

Sosyal Güvenlik, Sosyal Güvenliğin Finansmanı, Emeklilik Sistemleri, 5510 Sayılı Sosyal Güvenlik Kanunu

Keywords

Social Security, Financing of Social Security, Pensions, Social Security Act of 5510

ÖZ

Sağlık hizmetlerinin finansmanı, dünya genelinde tüm insanlar ve hükümetler için önemi hızla artan bir konu haline almıştır. 1970'lerden sonra meydana gelen makroekonomik krizlerin etkisiyle yeni liberal politikaların artması sonucunda sosyal güvenlik sistemi hem gelişmiş ülkelerde hem de gelişmekte olan ülkelerde yönetilebilir olmaktan çıkmıştır. Bu amaçla sosyal güvenlikle tek katmanlı sistemlerden çok katmanlı sistemlere geçilmiş aynı zamanda Şili'nin başını çektiği; sosyal güvenliğin özelleştirilmesine yönelik radikal uygulamalar faaliyete geçirilmeye çalışılmıştır.

Türkiye'de yaşanan finansman sorunuyla da, sosyal güvenliğin Devletin sırtına yük teşkil ettiği yargısıyla yaklaşıp, IMF baskısıyla alelacele reform yapılmaya çalışılmıştır. Sistem, IMF zorlamaları ile Şili modeline doğru gitmektedir. Ancak bu modelin temel amacı sosyal güvenlik sağlamak değil, finans piyasalarına kaynak sağlamaktır. Bu çalışmada Türk Sosyal Güvenlik sistemindeki finansman sorununun diğer ülkelerden farkına değinilerek, IMF'in önerdiği kar saikiyle hareket eden bireysel emeklilik sistemi yerine çözüme ulaştırılabilecek adımlara değinilmiştir.

ABSTRACT

Financing of health care, all the people and governments around the world has become a matter of increasing importance to. The effect of macroeconomic crises that occurred after 1970 as a result of the increase in the social security system of neo-liberal policies in developing countries and developed countries, as well as have to be managed. For this purpose, multi-layered systems of social security systems have already traveled a single layer at the same time, led by Chile, being active in radical forms for the privatization of social security, were studied.

Financial problems in Turkey, the judgment constitutes a burden on the social security of the State yaklaşıp, under pressure from the IMF hastily tried to reform. The system is moving towards the model of the IMF and Chile constraints. The main purpose of this model, but does not provide social security, the financial markets to source. In this study, referring to realize that other countries in the Turkish social security system, the problem of financing the IMF's private pension system, instead of moving the solution proposed by the motive of profit that can be delivered to the steps mentioned.

1. GİRİŞ

Türk sosyal sigorta kurumlarının finansman dengesi, her neslin kendi sosyal güvenliğini kendisinin finanse etmesi ilkesine dayanan fon (biriktirim, kapitalizasyon) metodu esas alınarak kurulmuştur. Ancak, sistemin aktüeryal dengesini bozan çok sayıda müdahale sonucu sosyal sigorta kurumları 1970'li yıllardan itibaren açık vermeye başlamıştır. 1950 yılında, SSK kapsamında kadın ve erkeklerin 60 yaşında emekli olmasını öngören hüküm 1969 ve 1976 yıllarında değiştirilerek önce emekli olma yaşı düşürülmüş, sonra yaş şartı aranmaksızın kadınların 20, erkeklerin 25 yıl sigortalılık süresi ve 5000 gün prim ödeyerek yaşlılık aylığı almalarına imkan verilmiştir. Hatta, ileri yaştaki sigortalıların 15 yılda 3600 gün ödeyerek emekli olmalarının yolu açılmıştır. Teşvik edilen erken emeklilik

*Bu çalışma 18-20 Mayıs 2017 tarihleri arasında Alanya Alaattin Keykubad Üniversitesi evsahipliğinde düzenlenen II. Uluslararası Sosyal Bilimler Sempozyumu'nda sunulmuştur.

dolayısıyla SSK'nın aktif/pasif sigortalı dengesi hızla bozulmuştur. Prim karşılığı olmayan ödemelerin artışı; sosyal güvenlik fonlarının düşük getirili alanlara yatırılması dolayısıyla ortaya çıkan reel gelir kayıpları; prim tahsilat oranlarının düşüklüğü ve biriken prim alacakları; kayıt dışı çalışmanın yaygınlığı, özellikle seçim dönemlerinde aylıkların sigortacılık ilkeleri dışında artırılması ve sıklıkla çıkarılan hizmet borçlanması uygulamaları SSK'nın gelir-gider dengesini bozmuştur. Diğer iki sosyal sigorta kurumu, SSK ve Emekli Sandığı için de durum farklı değildir ve benzer sebeplerle her iki sosyal sigorta kurumunun da finansman dengesi bozulmuştur.

Bugün gelinen nokta itibariyle sosyal güvenlik sistemi gelişmiş ülkelerde yaşlanma sorunu, gelişmekte olan ülkelerde ise yapısal ve kaynak yetersizliği gibi sorunlar yüzünden sıkıntıya girmiştir. Türk Sosyal Güvenlik Sistemi'ndeki finansal sorunların kaynağında ise planlamada yaşanan hataların yanı sıra kayıt dışı istihdam, işsizlik ve sağlık hizmetlerinde yaşanan yolsuzluklar yer almaktadır. Ancak Türkiye'de sosyal güvenlikte yapılan reformların temel nedeni IMF politikalarından gelmektedir. Amaç sağlık hizmetlerinin maliyetini kontrol altına almaktır. Birçok ülkede sağlık hizmetlerinin kapsamı genişlerken ve sağlık hizmetleri için ulusal bütçeden ayrılan pay artarken Türkiye'nin her bir vatandaşı yaptığı sağlık harcaması ABD'nin onda biri, Almanya ve Fransa'nın yedide biri düzeyine bile ulaşamamıştır.

1980'li yıllardan itibaren hemen hemen tüm dünyada uygulanan neoliberal politikalar doğrultusunda devletin refah hizmetlerini ve sosyal güvenlik hizmetlerini olabildiğince piyasaya devrettiği ve bu hizmetleri piyasa kuralları çerçevesinde sunduğu genel kabul gören bir görüştür. Gerçekten de, özellikle küreselleşme süreci ile birlikte yeni uluslararası ekonomik düzen sosyal güvenlik sistemlerini reforma tabi tutmaya zorlamıştır. Bütün ülkelerde sosyal güvenlik sistemleri sorunlarla boğuşmaktadır.

Bunun sebebi, küreselleşme ile neo-liberalizmin yükselişe geçişi ve çok uluslu şirketler emparyalizminin dünya ekonomisini alt üst etmesidir. 1994 yılında İtalya'da Berlusconi sosyal güvenlik reformu teklifi nedeni ile koltuğunu kaybetmiş, 1995 yılında Fransa'da Chirac benzer nedenlerle koltuktan düşmüştür. 2003'te Avusturya 50 yıldır ilk defa, emeklilik reformu yüzünden tüm ülkede grev ve gösterilere şahit olmuştur.

Avrupa Birliği'nde sosyal güvenlik sistemlerinin asıl sorunu, nüfusun yaşlanması ve aktif sigortalı başına emekli oranının yükselmesinden kaynaklanmaktadır. Türkiye'de ise nüfusun yaşlanması ve çalışan nüfus oranı yaş ortalaması olarak gençleşmektedir. Türkiye'de buna rağmen sosyal güvenlik sisteminde açıkların yükselmesi, özellikle 1992 yılında emeklilik yaşının yeniden indirilmesi, sigortasız çalışma oranının yüksekliği ve sistemin kaynaklarının farklı yerlerde kullanılmasından kaynaklanmaktadır.

Çalışmada öncelikle finansman sorununun ortaya çıkış sürecinden ve reform aşamalarından bahsedilmiştir. Reform süreci 1999 ve 2006 sonrası olarak 2'ye ayrılmıştır. Daha sonra Türk Sosyal Güvenlik sistemindeki finansman sorununun diğer ülkelerden farkına değinilerek, IMF 'in önerdiği kar saikiyle hareket eden bireysel emeklilik sistemi yerine çözüme ulaştırılabilecek adımlara değinilmiştir.

2. FİNANSMAN KRİZİ VE REFORM SÜRECİ

2.1. Sosyal Güvenlikte İlk Dönüşüm: 4447 Sayılı Yasa

1994 yılından itibaren Türk sosyal güvenlik sistemi açık vermeye başlamış, 1994 yılında GSMH' nin yüzde 1'ini bulan açık düzeyi 1999 yılında GSMH'nin yüzde 3.7' sine ulaşmıştır (www.hazine.gov.tr).

Sosyal güvenlik sisteminin aktüeryal dengelerini yeniden kurmak ve kurumsal etkinliğini geliştirmek amacıyla, iki aşamalı kapsamlı bir sosyal güvenlik reform süreci tasarlanmıştır.

Reform planının ilk aşamasında sosyal güvenlik sisteminin temel parametrelerinde önemli değişiklikler içeren 4447 sayılı yasal düzenleme yapılmıştır. 8 Eylül 1999 tarihinde yürürlüğe giren 4447 sayılı kanun ile temel olarak, sosyal güvenlik kuruluşlarının gelirlerini artırmaya harcamalarını kısmaya yönelik düzenlemeler getirilmiştir. Gelirleri artırmaya yönelik düzenlemeler, prime esas gün sayılarının artırılması, prime esas kazanç taban ve tavan düzeylerinin yükseltilmesi; prim oranlarının yükseltilmesi, yeni primlerin getirilmesi, bazı sigorta kollarının yardımlarından yararlanmak için sigortalı ve bağımlılarının katkıda bulunması şeklinde özetlenebilir. Giderleri kısmaya yönelik düzenlemeler ise emeklilik yaşının kademeli bir biçimde yükseltilmesi, emeklilik ödemelerini hak

kazanma koşullarının zorlaştırılması, aylıkların hesabında esas alınan kazanç döneminin değiştirilmesi, emekli aylıklarının bağlama oranlarının düşürülmesidir.

4447 sayılı kanun ayrıca, kayıtdışı istihdamın önlenmesine yönelik tedbirler getirmiş, işsizlik sigortası sistemi uygulamaya geçirilmiş; işsizlik sigortası ve işsizlik ödeneğinin yanı sıra, yeni iş bulma ve meslek geliştirme, edindirme ve yetiştirme eğitiminin verilmesi uygulamasına geçilmiştir. Sosyal güvenlik reformunun ikinci aşamasında orta ve uzun vadeli tedbirleri içeren düzenlemeler bulunmakta, sosyal sigorta kuruluşlarının etkinlik ve verimliliklerini artırmaya yönelik teknolojik ve kurumsal yeniden yapılandırılmalar; bireysel emeklilik sisteminin kurulması; sağlık hizmetlerinde kaynakların daha verimli kullanımlarına yönelik yeniden yapılanma; kapsamlı bir sosyal yardım sisteminin kurulması hedeflenmiştir.

Bireysel emekliliğe ilişkin olarak 7.04.2001 tarihli Resmi Gazetede yayınlanan 4632 sayılı Bireysel Emeklilik Tasarruf ve Yatırım Sistemi Kanunu 28.02.2002 tarihinde yürürlüğe girmiştir.(Özsuca, 2003:2).

2.2. 4447 Sayılı Yasanın Değerlendirilmesi

4447 sayılı Yasa, ülkemizde işsizlik sigortasının kurulması ve emeklilik sisteminin sağlıklı bir yapıya kavuşturulması konusunda, ileri adım atmıştır. Buna karşılık, 4447 sayılı Yasa, sosyal sigortaların örgütsel olarak yeniden yapılanması için gerekli reform beklentilerine yanıt verebilmiş değildir. Özellikle, fon işletmeciliği ve idari özerklik konularında, hiçbir ileri adımın atıldığı görülmektedir. Bu bakımdan, 4447 sayılı Yasa'nın, sosyal güvenlik alanında yapılması beklenen reformların ilk ayağı olarak nitelendirilmesi, daha doğru olur.

Aslında sosyal güvenliğin karşılaştığı finansman problemi sadece bugünün sorunu değildir. Sistemdeki açığın kökeni 1992 yılında emeklilik programlarında yaş sınırının kaldırılmış olmasına ve erken emeklilik uygulamasının yürürlüğe girmesine gitmektedir. Bu düzenleme ile GSMH' ye oranı % 1'in altında olan Emekli Sandığı, SSK ve Bağ-Kur'dan oluşan sosyal güvenliğin toplam açığı hızla büyümüş ve 10 yıl içinde % 4.5 düzeyine yükselmiştir.

Özellikle ağırlaşan prim yükleri ile kayıtlı olanların giderek kayıt dışına kayması ve ekonomik programın bir gereği olarak kamudaki personel fazlasının erken emeklilik yoluyla azaltılması sistemin çökmesi için zemin yaratmıştır. Ayrıca çeşitli illerde uygulanan Yatırımları Teşvik Yasası ile prim gelirlerinde gerileme ve planlananın üzerinde bir açık düzeyinin gerçekleştiği görülmektedir. Bunun yanında finansmanla ilgili olarak sosyal güvenlik kurumlarının gelirlerinde, harcamalarında, prim tahsilat oranlarında da herhangi bir iyileşme sağlanamamıştır.

Sonuçta 2001 yılından sonra sosyal güvenlik açığı yeniden genişleme eğilimine girmiştir. 2002 ve 2003 bütçelerinde büyük ölçüde planlanandan aşan sosyal güvenlik açıkları, 2004 yılında da bu trendini sürdürmüştür. Bu oran bugün GSMH'nin % 4.5'ünü geçme eğilimindedir (Akgeyik, 2006:86).

Diğer yandan, 4447 sayılı Yasa'da işsizlik sigortasının, kıdem tazminatı/kıdem tazminatı fonu ile iş aracılığı hizmetlerinin etkinleştirilmesi ve yasal iş güvencesinin tamamlanması konularından soyutlanarak getirilmesi, son derece sakıncalı bir adımı sergilemektedir. Çünkü, söz konusu kurumlar, birbirleriyle bağlantılı ve iç içe geçmiş olup; bunlardan birindeki başarı ya da başarısızlık, diğerini veya diğerlerini olumlu veya olumsuz yönde etkilemektedir. Nitekim, işveren sorumsuzca işçiyi işten çıkartabilecekse veya kıdem tazminatı işletmeye ağır mali yük getirecekse ya da işveren kıdem tazminatından doğan sorumluluğunu bir fona aktaramayacaksa yahut işsiz kalan işçiye iş bulunamayacaksa, bunu dünyadaki hiçbir işsizlik sigortası sistemi kaldıramayacaktır. Bu anlamda, 4447 sayılı Yasa'nın; bunlardan sadece birine dokunarak, Türk çalışma yaşamının sorunlarını çözeceğini sanması, son derece yanıltıcı olmuştur (Centel, 2000:5).

4447 sayılı kanunun getirdiği düzenlemeler ile 2000 yılında sosyal güvenlik kurumlarının açıklarının GSMH'ya oranı %2,6'ya gerilemiştir. Ancak, 2001'de %3,1'e, 2002'de %3,4'e yükselmiştir. Bu durum, sigortalıların üzerine yükler bindirilerek finansman sorunlarının çözülemeyeceği biçiminde yorumlanabilir. Sosyal güvenlik sisteminin kötü yönetilmesi ve hizmetlerde yetersizlik söz konusudur. Sorunu "sürdürülebilir finansmana" indirgemek çözümsüzlüğe neden olmaktadır. Bu bakış açısı sosyal güvenliği devlete yük olarak görme ve bu yükten devletin kaçınması, özel sektörün rolünün arttırılmasına neden olmaktadır (Özsuca, 2003:147-148).

Bu yasanın temel amacı, SSK ve BAĞ-KUR'un finansman açığı problemini çözmek üzere, gelir artırıcı ve gider azaltıcı düzenlemeleri yürürlüğe koymak olduğunu belirtmektedir. Ancak, en radikal unsurlar içeren bu düzenlemelerin bile açıkların kapatılması sonucunu vermediği görülmektedir. 1999 yılında yapılan sosyal güvenlik reformuyla finansman sorunu çözülmeye çalışılmış ancak ağırlıklı olarak emeklilik parametreleri ile ilgili düzenlemeler yapıldığı için açıklar geçici olarak azalmış ancak son yıllarda tekrar artışa geçmiştir. Sosyal güvenlik kuruluşlarına yapılan borç transferinin 2000 yılında azalmış ancak 2001 yılından itibaren yükseldiği ve ilerleyen yıllarda da yükselmeye devam edecektir.

1999 yılında gerçekleştirilen sosyal güvenlik reformu 2000 yılında olumlu yönde geçici bir etki yaratmış ancak, Kasım 2000 ve Şubat 2001 krizi ile bütün ekonomik göstergeler tersyüz olmuştur. Böylece sosyal sigorta kurumlarının mali yapısı yeniden bozulma sürecine girmiş ve 2000 yılı öncesinden daha kötü bir hale gelmiştir. 2001 ekonomik krizi nedeniyle, işsizlik ve kayıt dışı ekonomi artarak, prim tahsilat oranını düşürmüştü, bu gelişme emekli aylığındaki ve sağlık giderlerindeki artışla birleşerek reformu etkisiz hale getirmiştir (Arap, 2006:33).

2.2. 2006 Sonrası Sosyal Güvenlik Reformu

1999 yılında sosyal güvenlik alanında yapılan parametrik reformlar sayesinde gelirler artmış, 2000 yılı içinde açıklarda düşme yaşanmıştır. 2000 yılında yaşanan bu düşüşle bir önceki yıla oranla GSMH'nin % 1.2'sine eşdeğer oranda bir mali tasarruf sağlanmıştır. Ancak, 2000 ve 2001 yıllarında yaşanan ekonomik krizler nedeniyle sosyal güvenlik sisteminin mali durumu 2001 yılında tekrar kötüleşmeye başlamış ve açıklar GSMH'nin %3'ünü aşmaya başlamıştır. Dolayısıyla 1999 Reformu ile sosyal güvenlik açıklarındaki kontrolsüz gidişi durdurma yönünde önemli bir adım atılmış, ancak sorun tümüyle çözülememiş, ayrıca yapılan müdahaleler de yeterli olmamıştır.

1999 yılında yapılan reformun yetersizliğinden yola çıkan Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, sosyal güvenlik sisteminin mevcut sorunlarına çözüm getirmek amacıyla, sistemde köklü değişiklikler içeren yeni bir sosyal güvenlik modeli öngörmüştür. Söz konusu model "tek çatı" olarak adlandırılmakta ve mevcut sosyal güvenlik kuruluşlarını tümüyle ortadan kaldırarak tek bir sosyal güvenlik kurumuna dönüştürmekte ve sosyal güvenlik haklarını da tek bir yasa içinde düzenlemektedir (Erdoğan, 2006:56).

Nüfusun yaşlanması, bir nüfusun yaş yapısının değişerek, o nüfustaki çocukların ve gençlerin payının azalması ve yaşlı insanların (60 yaş üstü veya 65 yaş üstü) payının göreceli olarak artması demektir. Bu yüzden, mevcut sosyal güvenlik sistemlerinin mali açıdan uzun dönemde sürdürülebilir olup olmadığını belirleyen en önemli değişkenlerden biri, nüfusun yaş gruplarına göre dağılımıdır. Nüfusun yaşlanmasıyla birlikte kamunun tasarruf oranı düşmekte, sağlık harcamaları, emeklilik ücretleri ve sosyal harcamalar da artmaktadır. 65 yaş ve üstü nüfusun toplam nüfus içindeki payının artması, sosyal güvenlik sisteminde, bir yandan gelirlerinin azalmasına bir yanda da giderlerinin artmasına neden olmaktadır. 65 yaş ve üstü yaş grubunun nüfusunda görülen hızlı artış, önümüzdeki dönemde sosyal güvenlik sistemleri açısından en önemli tehditlerden birisi olarak görülmektedir.

Çalışma çağındaki olmayan nüfusun çalışma çağındaki nüfusa (15 yaşın altındaki ve 64 yaşın üzerindeki insanların 15-64 yaş arasındaki insanlara) oranı ya da sigortalı sayısının nüfusa oranı olarak tanımlanan toplam bağımlılık oranı, sosyal güvenlik sistemlerinin mali açıdan uzun dönemde sürdürülebilir olup olmadığını belirleyen en önemli değişkenlerden biri olarak görülmektedir.

Bağımlılık oranının artması ile ülke nüfusunun yaşlanması arasında bir ilişki vardır ve bu da ülkelerin sosyal güvenlik sistemlerinin mali açıdan sürdürülebilirliğini tehlikeye sokmaktadır. Yüksek bir bağımlılık oranı, çocukların ve emeklilerin vergi transferleri ve aile bakımı yoluyla çalışan insanlar üzerine getirdiği yükleri artırıcı bir rol oynamaktadır. Öte yandan, önceki yıllarda hızlı nüfus artışına paralel olarak, sigorta mantığı içinde sisteme katkı yapmaksızın sistemden yararlanan bağımlı nüfus oranı oldukça fazla olmuştur.

Türkiye'de toplam bağımlılık oranının, 2020 yılına kadar geriledikten sonra bu yıldan sonra artış eğilimine gireceği ve artışın da 2035 yılından itibaren hızlanacağı öngörülmektedir. Dolayısıyla önümüzdeki 20 yıl bağımlı nüfusun azalacağı buna karşılık çalışabilir nüfusun artacağı (istihdam imkânları geliştirilir, kayıt dışılık önlenirse) bir dönemdir ve bu dönemin değerlendirilerek sosyal güvenlik kurumlarının fon birikimi sağlaması hedeflenmelidir (Gökbayrak, 2010:89).

Yıllar itibari ile üç kurumun aktif-pasif oranlarına bakarak sistemin temel sorununun nerede olduğu görülebilir. Sağlıklı bir sosyal sigorta kurumunun aktif/pasif sigortalı oranının en az dörde bir olması gerektiği ifade edilmektedir. Öte yandan, dağıtım esasına dayalı bir sosyal güvenlik sisteminde, aktif sigortalıların sayısının sistemden aylık alanların sayılarına oranının 7 olması ideal olarak kabul edilmektedir. Öte yandan, sistemin aktüeryel dengesi için bu oranın en az 4 olması gerekmektedir. Başka bir ifade ile 4 çalışandan tahsil edilen sigorta primleri ile bir emeklinin aylığı finanse edilebilmelidir. Gelişmiş ülkelerin sosyal güvenlik kurumlarını sıkıntıya sokan aktif/pasif sigortalı arasındaki dengesizlik Türkiye’de de kendini hissettirmeye başlamıştır. 1950-2005 yılları dikkate alındığında zaman içerisinde hızla azalan bir gelişim göstermiştir. Sağlık alanındaki ilerlemeler ile doğuştan hayatta kalma ümidindeki ve yaşam standardındaki artış, emeklilik yaşının düşürülmesi ve koşullarının kolaylaştırılması, borçlanma yasalarının çıkarılarak geçmişe dönük hizmet kazandırılması, hızlı nüfus artışına karşılık istihdam alanlarının aynı ölçekte artmamış olması, Türkiye’de ve birçok ülkede aktif sigortalıların azalarak pasif sigortalıların artmasına yol açmaktadır. Bu da prim ödeyenlerle yani aktif sigortalılarla; yaşlılık, malullük, dul ve yetim aylığı alanlar yani pasif sigortalılar arasındaki dengeyi bozmaktadır. Öte yandan, bir emeklinin maaşı ortalama 2 çalışanın ödediği primler ile ancak karşılanmakta, yükün dengeli ve adaletli dağılımından uzaklaşıldığı için çalışanların prim yükü ağırlaşmakta ve böylece kayıt dışılığı özendirilen bir etki meydana gelmektedir (Karadeniz: 2012,18).

Beyaz Kitap’ta da sosyal güvenlik reformuna bir gerekçe olarak mevcut sistemin yoksulluğa karşı koruma sağlayamaması gösterilmiştir. Buna gerekçe olarak da sosyal yardım ve hizmetler de dâhil olmak üzere Türkiye’de sosyal güvenlik kurumlarının 2004 yılındaki toplam harcamalarının milli gelire oranının % 11.7 gibi yüksek bir düzeyde olmasına karşın, mevcut sistemin yoksulluğu önleme konusunda yeterince etkili olmadığı ve bu nedenle kaynakların doğru kullanılmadığı gösterilmiştir (Makas, 2012).

Beyaz Kitap’ta da açıkların kapatılması için sosyal güvenlik kurumlarına yapılan transferlerin milli gelir içindeki payında meydana gelen artışa dikkat çekilmekte ve gelişmenin sorunun büyüklüğünü ortaya koyduğu iddia edilmektedir. Sosyal güvenlik sisteminin yaşadığı finansman sorunu, kamu finansmanı üzerinde yarattığı baskı dolayısıyla, başta enflasyon olmak üzere, diğer temel ekonomik göstergeleri de olumsuz etkilemektedir. Öte yandan, sosyal güvenlik sisteminin yaşadığı finansman sorunu, kamunun borçlanma gereğini de artırmaktadır. Bu bakımdan, Beyaz Kitap’ta öncelikle sistemdeki açıkların büyüklüğü vurgulanmakta ve bunun mevcut sosyal güvenlik sisteminin yanlış kurgulanmış olmasından kaynaklandığı belirtilmektedir. Bunun yanında, hali hazırda devletin yoksullara yönlendirilmesi gereken kaynakların sosyal korumaya en az ihtiyaç duyan kesimlere yönlendirilmekte olduğu da iddia edilmektedir. Kapsamlı bir sosyal güvenlik reformunun sosyal güvenlik sisteminin kamu açıkları üzerindeki baskısını azaltacağı vurgulanmaktadır.

Günümüze kadar, 1999 yılında işsizlik sigortasına devlet katkısı hariç olmak üzere, devletin sosyal güvenliği sağlama görevi çalışan ve işverenlere yüklenmiştir. Sosyal güvenliğin işveren ve çalışanlar tarafından ödenen katkılarla finanse edildiği Türkiye’de son yıllarda bütçeden, dolayısıyla vergi gelirlerinden sosyal güvenlik kurumlarının açıklarının kapatıldığı görülmektedir ve bu durum eleştiri konusu olmaktadır. Ancak, devletin normal yollardan finansmanına katılmadığı sosyal güvenlik kurumlarının açıklarını bütçeden kaynak aktararak kapatılması sorun olarak görülmemelidir. Zira dünyadaki temel gelişmeler sosyal güvenliğin finansmanının yalnızca çalışanların ve işverenlerin sorumluluğuna bırakılamayacağını da göstermektedir. Bu yüzden, devletin sosyal güvenlikle kuruluşlarının finansmanına katkı yapması yasal yollarla sağlanmalıdır (Makas, 2012).

Bütçeden yapılan transferlerin giderek bütçe açıklarının önemli bir kalemini teşkil etmeye başlaması, 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 yapısının ve sunulan hizmetlerin düzeleceği umut edilmiştir. Gelinek noktada bu umutların gerçekleşmediğini görmekteyiz. Yapılan çalışmaların asıl gerekçesi olan finansman krizinin sistemin dışından kaynaklanan nedenleri görmezlikten gelinmiştir.

Ancak, Türkiye’de sosyal güvenlik alanında yapılan ve yapılması düşünülen reformlara bakıldığında, gelirleri artırıcı ve giderleri azaltıcı bir aktüeryal denge düşüncesinden ileriye gitmediği görülmektedir. Sosyal güvenlik sisteminin bir finansman krizi yaşadığı kabul edilen bir gerçektir. Ancak, finansman krizini tamamen sistemin iç dinamiklerinde aramak sorunu çözmek için yeterli görünmemektedir. Öte yandan, Türkiye’de sosyal güvenliğin yaşadığı krizde özellikle ekonomik büyümeye rağmen düşürülemeyen işsizlik oranları ve kayıt dışılık göz ardı edilmektedir (Alper, vd.:2012:98).

2.3. Sosyal Güvenlik Reformunun Değerlendirilmesi

2006 yılında Sosyal Sigorta Kurumlarının tek çatı altında toplanması ile başlayan sosyal güvenlik reformu süreci, 1 Ekim 2008 tarihinde 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu’nun yürürlüğe girmesi ile reformun primsiz ödemelerle ilgili ayağı dışında tamamlanmıştır. Reformdan beklenen amaçların gerçekleşmesi bakımından, bugüne kadar geçen 2.5 yıllık süre yetersiz olmakla birlikte, bu süre “iyiye gidiş” yönünde ilk işaretlerin alınması, ipuçlarının ortaya çıkması için bazı değerlendirmeler yapmaya imkan verecek bir süredir. Bugün gelinen nokta itibarıyla, reformdan beklenen finansmanla ilgili olumlu sonuçlar ortaya çıkmamış görünmektedir. Reformun gelir artırıcı ve giderleri azaltıcı sonuçları, 4447 sayılı Kanun’la getirilen ve emeklilik yaşını kademeli olarak yükselten hükümlerin 11 yıldan bu yana yürürlükte olmasına rağmen gerçekleşmemiştir. Reformun, ilk mali hedefini oluşturan “finansman açıklarının GSYH’nın %4.5’ini geçmemesi hedefi”, devletin doğrudan finansmana katılması, Kurumun toplam gelirlerinin %20’sine yaklaşan katkıda bulunması ve 5510 sayılı Kanun’la getirilen prim yapılandırılmasından sağlanan ilave gelirlere rağmen aşılmıştır. Niçin beklenen sonuçlara ulaşamadı sorusu ile ilgili olarak;

- ✓ Anayasa Mahkemesinin iptalinden sonra 4/c kapsamındaki sigortalılarla ilgili hükümlerin yalnızca yeni sigortalı olanlar için uygulanacak olması,
- ✓ İptaller ve kurumsal alt yapı yetersizliği dolayısıyla Kanunun yürürlük tarihinin 2 yıla yaklaşan süre ile ertelenmesi ve bu erteleme sebebiyle reformdan beklenen sonuçların gecikmesi,
- ✓ SSK, Bağ-Kur ve Emekli Sandığı yerine oluşturulan Sosyal Güvenlik Kurumunun birleşme ve yeniden yapılanma sürecinin tamamlanmadan reform sürecine geçilmesi dolayısıyla uygulamada ortaya çıkan kurumsal yetersizlikler,
- ✓ Reform süreci ile birlikte yaşanan ekonomik kriz dolayısıyla özellikle sigortalı sayısını artırmaya yönelik tedbirlerin hayata geçirilememesi, sigortalı sayısında beklenen artışın gerçekleşmemesi,
- ✓ Ekonomik kriz ve özelleştirme uygulamaları dolayısıyla işini kaybedenlerin emekli olarak çalışma hayatından ayrılmaları (pasif sigortalı sayısındaki artış),
- ✓ Sağlıkta Dönüşüm Projesi’nin gecikmesine bağlı olarak GSS’nin sağlıklı işlemesi için gerekli olan sevk sisteminin kurulamaması ve aile hekimliği uygulamasındaki gecikmeler dolayısıyla “eksik ve aksak” başlayan GSS’nin ilk dönemlerinde denetim ve kontrol yetersizliğine de bağlı olarak sağlık harcamalarında meydana gelen hızlı artış, suiistimal ve kötüye kullanmaların yaygınlaşması,
- ✓ Bütün nüfusa yaygınlaştırılan GSS bakımından önemli bir gelir kaynağı olması beklenen “gelir testi” uygulamasına yönelik alt yapı yetersizlikleri ve uygulamaya geçirilmesinin ertelenmesi,
- ✓ Prime esas kazançlarda beklenen artışın gerçekleşmemesi bir yana, 4/b kapsamındaki sigortalıların beyana bağlı sistemde düşük kazanç üzerinden prim ödeme eğilimlerinin ortaya çıkması,
- ✓ Merkezi yönetime ilaveten yerel yönetimler ve gönüllü kuruluşlar tarafından yapılan sosyal yardım ve hizmetlerin yaygınlaşması ve kapsamının genişlemesi dolayısıyla bazı kesimlerin çalışmaya bağlı gelir elde etme yerine “öğrenilmiş yoksulluk” sonucu sürekli yardım alan konumunu benimsemesi,
- ✓ Geçen 3 yıllık sürede, gelir ve aylık artışlarının 5510 sayılı Kanun’da öngörülenin aksine TÜFE artış oranları kadar değil, özellikle düşük gelirli lehine olacak şekilde yüksek oranlarda belirlenen aylık artışlarının harcamalarda yarattığı artışlar, gerekçe gösterilebilir ve bu gerekçelerin her biri açıklayıcıdır.

Sonuç, reformdan beklenen sonuçların gecikmesi veya ertelenmesi olmuştur. Yukarıda sayılan olumsuz faktörlere rağmen, kısa ve orta dönemde iki önemli alanda sağlanacak gelişmeler Kurum gelirlerinin artması bakımından olumlu sonuç doğurabilecektir. Bu sebeplerden ilki aktif sigortalı sayısının artışı ile ilgilidir. İşgücüne katılma oranının hala %48.183 gibi düşük bir oranda olduğu ülkemizde, halen çalışanların da %40'ının kayıt altına alınamaması kabul edilebilecek bir durum değildir. Finansman probleminin çözümü, işgücüne katılma oranlarının öncelikle %60'lara yükseltilmesi, kayıt dışı çalışmanın da makul seviyelere (%10'lar civarına) indirilmesi ile mümkün olabilecektir.

Gelir artırıcı etki yapacak ikinci potansiyel alan prime esas kazançlarla ilgilidir. 4/a kapsamındaki sigortalıların %45'inin, 4/b kapsamındaki sigortalıların %99'unun prime esas kazançların alt sınırından prim ödemesi, bütün sigortalıların %83'ünün en düşük %20'lik gelir diliminden prim ödemesi gerçekçi değildir. Kurum kayıtları ve veri tabanından hareketle prime esas kazançların gerçekçi seviyelerde bildirilmesine yönelik tedbirlere ağırlık verilmesi gereken bir dönem başlatılması, meslek kodlarından hareketle prime esas kazanç bildirimlerinin denetim ve kontrol altına alınması etkin bir gelir artırıcı etki yapabilir.

Reformun önemli ayaklarından birini oluşturan primsiz ödemeler ve sosyal hizmetlerle ilgili yasal düzenlemelerin yapılması ve kurumsal yapının hayata geçirilmesi sosyal güvenlik sisteminin sosyal sigorta ayağının sağlıklı işlemesi bakımından "kaçınılmaz" hale gelmiştir. Halen uygulanan şekli ile özellikle yerel yönetimlerce gerçekleştirilen yaygın sosyal yardım ve hizmetler, kontrolsüz ancak devlet tarafından vergi muafiyeti ile desteklenen gönüllü yardımlar, bütün olumlu değerlendirmelere rağmen, "zorunlu sigortalılık ilişkisi" dışında kalmanın, kayıt dışılığın en güçlü gerekçelerinden birini oluşturmaya başlamıştır. Prim ödeyen aktif sigortalı sayısını artıran ve prime esas kazançları yükselten her uygulama sosyal güvenlik sisteminin gelirlerini artırıcı bir etki yaratacaktır. Türkiye bu imkanları kullanma bakımından henüz "limit sınırlara" gelmediği için reformdan beklenen mali hedeflerin gerçekleşmesi için iyimser olunmasını sağlayacak sebepler varlığını devam ettirmektedir.

3. FİNANSMAN SORUNLARINA YÖNELİK ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

Sosyal güvenlik sisteminin finansal sürdürülebilirliğini sağlamak için çok yönlü tedbirler alınması gereklidir. Sadece kayıt dışı çalışmanın önlenmesi ve prim tahsilatının artırılması ile sorun çözümlenmeyecektir. Ulusal tasarrufların artırılması gerekmektedir. Bunun için düzenli ücretli istihdamın ve özellikle kadın istihdamının artırılması, yaşlıların çalışma hayatında daha fazla kalmalarının teşvik edilmesi, tamamlayıcı emeklilik programlarının teşviki, yeni tasarruf mekanizmaları geliştirilmesi gibi yapısal yeni politikalara ihtiyaç bulunmaktadır.

Finansman açığı, prime esas kazançların yükseltilmesiyle, denetim ve tahsilata önem verilmesiyle; devlet sigara, içki ve lüks tüketim maddelerine konacak "sosyal güvenlik vergisi" ile telafi edilebilir. Bir otomobile binlerce lira ödeyebilenler %2-%3 gibi özel bir vergiyi de ödemekte zorlanmayacaklardır (Şakar, 2016:170).

4. TÜRK SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNİN GELECEĞİ

Sosyal güvenliğin temel amacı, her şeyden önce sosyal bir riskle karşı karşıya olan bireye ekonomik bir güvence sağlamaktır. Böylelikle yoksulluk da ortadan kalkmış olacaktır. Mevcut reform girişimlerinde yoksulluğun nasıl önleneceği açıklığa kavuşturulamamıştır. Diğer taraftan mevcut sosyal güvenlik sisteminin finansman darboğazı, asil olarak, işsizlik ve kayıt dışı istihdamdan kaynaklanmaktadır. Bu sorunlara köklü çözüm getirilmeden, hangi model kabul edilirse edilsin, sosyal güvenliğin finansman sorununun çözülmesi de pek olanaklı görünmemektedir. Reform ile sosyal güvenliğin kişiler açısından kapsamının yaygınlaşacağı öngörüsünde bulunmaktadır. Ancak, sistemin kapsamı genişledikçe finansman yükü de o oranda artış gösterecektir. Bu sonuç bütçeden sosyal güvenlik için yapılan transferlerin azaltılması amacıyla daha başlangıçta çelişki yaratmaktadır. Kayıt dışı istihdamı, kayıt altına alamayan bir ülkenin öngörülen hedefe nasıl ulaşacağı da belirsizlik yaratmaktadır.

Bir ülkenin demografik geçiş süreci boyunca nüfusunun yaş profilinde gözlenen değişim, aktif/pasif oranlarının seyri üzerine yaptığı, zamana yayılan etki yoluyla sosyal güvenlik sisteminin gelir-gider dengelerini de etkilemektedir. Yapılan hesaplamalar, önümüzdeki dönemde Türkiye'yi bekleyen nüfus yaşlanmasının, zorunlu emeklilik sigortasında zaten bozuk olan gelir-gider dengelerini daha da kötüleştirmeye aday olduğunu göstermektedir. Nitekim emeklilerin dul ve yetimlerine yapılan

ödemeler hiç hesaba katılmaksızın bile, yaşlanmakta olan nüfusun, devletçe dağıtım esaslı olarak sunulan zorunlu yaşlılık (emeklik) sigortasının yükünü gözle görülür biçimde artıracığı anlaşılmaktadır.

Öte yandan, emekli maaşı bağlatmayı yaşa bağlı olmaktan çıkartmak başta olmak üzere 1970'lerde başlayan ve 1990'lara kadar uygulanan popülist politikaların vahim sonuçlarından alınan derslerle, (1999'dan başlayarak) yürürlüğe sokulan bir dizi reform sayesinde Türkiye, nüfus yaşlanmasının etkilerine daha hazırlıklı hale gelmiştir. Gerçekten de, özellikle emekli maaşı bağlatma yaşına ilişkin olarak halen yürürlükte olan ve gelecekte girmesi karar bağlanmış olan artışların, nüfus yaşlanmasının emeklilik sistemi üzerinde yaratacağı ek yükü karşılama yönünde atılmış çok isabetli adımlar olduğu anlaşılmaktadır. Şöyle ki, [1] Emekli maaşı bağlatma yaşının artması emeklilerin yaş dağılımında yoğunluğun daha yüksek yaşlara doğru kaymasına yol açmaktadır. Çalışmadaki hesaplamalara temel teşkil eden projeksiyonlara da net biçimde yansıyan bu durum, hem aktiflerin sayısının emekliliğe bağlı olarak düşme hızını hem de pasiflerin sayısının artma hızını yavaşlatmak suretiyle aktif/pasif oranlarının iyileşmesine katkıda bulunmaktadır. [2]

Emekli maaşını hak etmek için yasal olarak gereken asgari yaşın artması, çalışmayı bırakıp fiilen emekli olanların yaş ortalamasını bu asgari yaş ve üstüne doğru çekmek suretiyle aktif/pasif oranının ve dolayısıyla gelirlerin giderleri karşılama oranının iyileşmesine katkıda bulunmaktadır. Gerçekten de bireylerin asgari prim ödeme süresini doldurur doldurmaz çalışmayı bırakmaları halinde, yaşlarından bağımsız olarak maaş almaya başlamaları garanti olmaktan çıktığı için, emeklilik kararının ertelenmesi eğilimi güçlenmektedir. Bu eğilimin sonucu olarak fiili emeklilik, asgari çalışma (ve prim ödeme) süresinin dolduğu yaştan, maaş almaya başlayabilmek için gereken asgari yaşa ve ötesine doğru kaymaktadır. Bu da hem prim ödeme süresinin uzamasına hem de emeklinin kendisine yapılacak maaş ödeme süresinin kısalmasına yardım etmek suretiyle, sistem gelirlerinin giderleri karşılama oranında bir iyileşme sağlamaktadır. [3]

Türkiye'de sosyal güvenlik krizini aşabilmek büyük ölçüde işgücü piyasasında artan kayıt dışılığı engellemeye bağlıdır. Kaçak işçi çalıştırmaya yol açan tüm uygulamaların önünü almak, sigorta kapsamı dışında kalan işgücünü kayıt altına almak, sosyal güvenlik sistemlerinin krizini çözmenin önkoşuludur. Mali, ekonomik ve sosyal bakımdan güvenilir, sosyal harcamaları kabul edilebilir düzeyde tutacak tek strateji bağımlılık oranının düşürülmesi; işgücü piyasasında kayıt dışılığın en azından sınırlarının daraltılmasıdır. Ekonomik alanda maliyeti düşürme, kar maksimizasyonu gibi gereksinimler ile sosyal alanda istikrar, güvenlik, ait olma duygusu ve uyum gibi gereksinimler arasındaki kopukluğa daha fazla büyütmeden; sosyal alanda ileri adımların atılması gerekmektedir.

Diğer taraftan sosyal güvenlik sisteminin içinde bulunduğu popülist eksenli uygulamalar sonucunda oluşan finansman açıklarının giderilmesi ve sosyal devlet anlayışında meydana gelen aksaklıkların onarılması, kurumsal altyapı ve özerklik sorunlarının çözümlenmesi için stratejik amaçların ortaya konulması gerekmektedir. 9. Kalkınma Planı Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu'nda bu sorunlar için 2007-2013 döneminde sosyal güvenlik için öngörülen vizyon; 'Temel insan hakkı niteliği ve sosyal devlet ilkesi gözetilerek, toplumun tüm bireylerini kapsamına alan ve bütün sosyal risklere karşı koruma garantisi sağlayan, yoksulluk sınırı üzerinde çağdaş standartlarda bir yaşam seviyesi sağlayarak toplumsal dayanışmayı güçlendiren, sürdürülebilir, etkili, erişilebilir ve adil bir sosyal güvenlik sistemi kurmak' şeklinde tanımlanmaktadır. Bu amaçla sosyal güvenlik reformu çalışmalarında; sosyal güvenlik hakkının bir insan hakkı olduğu ve devletin niteliğinin bir sosyal devlet olduğu hususları dikkate alınmalıdır. Sosyal güvenlik hakkının bir ülkede yaşayan herkesi ve bütün riskleri kapsamını ifade eden 'genellik ilkesi' sosyal güvenliğin en temel ilkesidir. Ancak bu ilke uygulamada geçerli olmamaktadır. Dolayısıyla herkesi bütün risklere karşı koruyan bir sosyal güvenlik politikası ihtiyacı devam etmektedir. Sosyal devlet, vatandaşlarına asgari bir yaşama düzeyini garanti eden devlettir. Sözü edilen asgari yaşam düzeyi yoksulluk sınırı ile eş tutulmamalıdır. Ayrıca sosyal güvenlik sisteminin sürdürülebilir olması açısından sosyal devletin yükümlülükleri ile ekonomik ve mali imkanların dengesini gözetken, popülist uygulamalardan uzak, rasyonel bir yapıda olması gerekmektedir.

Kısacası Türkiye'deki sosyal güvenlik sorununun çözümlenebilmesi için Anayasa'nın 10.maddesini, vatandaşların eşitliğini, Anayasa'nın sosyal devlet olma ilkesini göz önünde bulundurularak politika üretilmesi amaçlanmalıdır. Bu kapsamda kaynak ihtiyacından ziyade kaynakların iyi yönetilmesi, iyi

kullanılması ve adil dağılımının düzenlenmesi gerekmektedir. Zaten şimdiye kadar ki süreçte sosyal devlet mantığı ile sosyal güvenlik sistemi yönetilebilseydi şu andaki sorunlarla karşılaşılmayacaktı.

5. SONUÇ

Türkiye, 70 yıla yaklaşan genç bir sosyal güvenlik sistemine sahiptir. Nüfusu da sosyal güvenlik sistemi gibi genç olan Türkiye'nin sağlık, sosyal yardım ve emeklilik giderlerini içeren sosyal güvenlik harcamalarının 2011 yılı itibarıyla GSYH'ya oranı %12,7'ye ulaşmıştır. Türkiye'nin sosyal güvenlik harcaması, orta gelir grubuna dahil ülkeler ile yüksek gelir grubuna dahil ülkeler arasındadır. Ancak sosyal güvenlik harcamalarının orta gelir grubuna dahil ülkelerin iki buçuk katı kadar olduğu görülmektedir. Türkiye'nin kamu emeklilik harcamalarının GSYH'ya oranı, yaşlı bağımlı nüfus oranına göre çok yüksektir. OECD verilerine göre 65 yaş üstü nüfusun 20-64 yaş arası nüfusa oranı Türkiye'de %10 iken kamu emeklilik harcamalarının GSYH'ya oranı %6 civarındadır. Türkiye ile benzer nüfus yapısına sahip olan Meksika'da ise söz konusu oran %1,3'tür. Türkiye'den 2-3 kat fazla 65 yaş üstü nüfusa sahip, Birleşik Krallık, Danimarka, Hollanda ve A.B.D.'nin kamu emeklilik harcamalarının GSYH'ya oranı, Türkiye'den düşüktür (Özmen, 2015:226).

Erken emeklilik, sık çıkartılan prim affı ve borçlanma kanunları, prim ile edimler arasında edimler lehine olan dengesizlik, 1990'lı yılların başına kadar devletin sisteme katılım sağlamak yerine sosyal güvenlik fonlarını kullanması, sistemin Türkiye'ye göre yaşlı nüfus ve yaşlı sosyal güvenlik sistemine sahip birçok Batı Avrupa ülkesinin karşılaştığı mali sorunlarla karşılaşması sonucunu doğurmuştur. 1999 ve 2008 yıllarında emeklilik yaşının yükseltilmesi, prim ödeme gün sayısının artırılması, aylık bağlama oranlarının düşürülmesi, SGK'nın prim gelirlerinin artırılmasına yönelik pek çok uygulamanın uzun dönem etkileri, ilerleyen yıllarda sistemin mali dengeleri üzerine etkisini gösterebilecektir.

Çalışanların %38'inin sosyal güvencesiz çalışması, hem söz konusu grubun gelir güvencesizliği ile yüz yüze kalmasına, hem de yoksulluklarının artmasına neden olmaktadır. Kayıt dışı istihdamın sosyal güvenlik sistemi üzerine etkileri iki yönlü olmaktadır. Söz konusu grup ilerleyen yıllarda primli rejimden emekli olamayacağı için, sosyal sigorta sistemine göre daha zayıf bir koruma sağlayan ve vergilerle finanse edilen sosyal yardımlara muhtaç kalacaklardır. Belirtilen durum sosyal yardım talebini artıracaktır.

Kayıt dışı istihdamın bir diğer olumsuz etkisi ise sosyal sigorta sisteminin prim geliri kayıplarına, gelir idaresinin ise gelir vergisi kayıplarına yol açmasıdır. Türkiye'de sosyal sigorta sisteminden yararlananlar, genellikle üst gelir gruplarında yer almaktadır. Düşük gelir grubundakiler ise sosyal güvencesiz çalışmakta ve sosyal sigorta sisteminden emekli dahi olamamaktadırlar. Sosyal güvenlik sisteminde düşük gelir grubunda yer alanların sisteme prim ödeyebilmeleri için çalışma koşullarına uygun düşük prim ödemeli özel programlar geliştirilmesi gerekmektedir.

2010 yılı itibarıyla kayıt dışı çalışanlardan ücretli ve maaşlıların %54'ü, yevmiyelilerin %32'si, kendi hesabına çalışanların %45'i, işverenlerin %81'i, ücretsiz aile işçilerinin ise %16'sı orta ve üst gelir seviyesinde (altıncı ve üzeri gelir grubunda) olup, prim ödeme gücüne sahiptir. Ancak çeşitli nedenlerle kayıt dışı çalışmakta ya da çalıştırılmaktadırlar. Kayıt dışı istihdamın bir yönü de çalışanların SGK'ya bildirdiği kazanç ve ücretlerinin gerçeğin altında olmasıdır.

2010 yılı TÜİK Hane Halkı Bütçe Anketi verilerinden yapılan hesaplama göre işverenlerin SGK'ya bildirilen kazancı müteşebbis gelirlerinin sadece dörtte biri, kendi hesabına çalışanların ise neredeyse yarısı kadardır. SGK verilerine göre esnaf sanatkar, şirket ortağı vb. bağımsız çalışanların %90'ı, çiftçilerin ise %99'u, SGK'ya asgari prime esas kazanç miktarı üzerinden prim ödemektedirler. Sadece gelir vergisi kayıtları bile prim tahakkukunda dikkate alınsa, bağımsız çalışanlar açısından prim gelirleri en az %25 artırılabilir. Sosyal güvenlik sisteminin sürdürülebilirliğine etki eden bir diğer husus ise özellikle bağımsız çalışanlarda prim tahsilat oranının düşüklüğüdür. SGK verilerine göre esnaf ve sanatkarların %33'ü, çiftçilerin ise %30'u düzenli prim ödemektedirler. Düzenli prim ödemeyenler için çıkarılan af kanunları, kişilerin yüksek prim borçlarını düşük olarak ödemeleri ve hemen ardından emekli aylığına hak kazanmaları, sosyal güvenlik sisteminin mali yapısını olumsuz yönde etkilemektedir.

Sosyal güvenlik sisteminin etkinliğini azaltan ve mali açıdan sürdürülebilirliğine etki eden bir diğer faktör ise yurt dışı hizmet borçlanması ile ilgili düzenlemelerdir. Yurt dışı hizmet borçlanması yapanlar, yurt içinde çalışarak emekli aylığına erişmeye çalışan sigortalıya nazaran adaletsiz biçimde

defaten ödeme yaparak hem yöntem hem de miktar açısından yaşlılık aylığında avantajlı konuma gelmektedirler. Hizmet borçlanmaları, doğru kullanıldığında sosyal sigorta sistemine girişi teşvik eden hatta kayıt dışı çalışmayı engelleyen ve istihdamı artıran uygulamalardır. Örneğin kadınların doğum nedeniyle çalışmadıkları süreleri borçlanmaları, kadınların doğum sonrası işgücü piyasasına geri dönmelerini teşvik etmektedir.

Oysa yurtdışı hizmet borçlanması, yurt dışında bulunan vatandaşlarımızın bir bütün olarak yurt dışında kaldıkları sürenin tamamını borçlanmaları ve emekli olduktan kısa süre sonra ödedikleri primin tamamını yaşlılık aylığı olarak geri almaları, sosyal güvenlik sisteminin mali dengelerini olumsuz yönde etkilemektedir. Sosyal güvenlik sisteminin mali ve sosyal açıdan sürdürülebilir, tüm nüfusa etkin ve eşit biçimde hizmet verecek bir yapıda olması, uzun vadede temel hedeftir. Sosyal güvenlik sisteminin sürdürülebilirliğine yönelik olarak Onuncu Plan dönemi sonu olan 2018 yılı için iki hedef belirlenmiştir. Bunlardan birincisi, 2012 yılında %1,4 olan sosyal güvenlik sistemi gelir-gider farkının GSYH'ya oranının %1'e düşürülmesi, ikincisi ise 2012 yılında %1,4 olan bireysel emeklilik fonlarının büyüklüğünün GSYH'ya oranının %4'e yükseltilmesidir.

Son söz olarak; yapılması gereken yeni bir reform değil, yapılan reformlarla getirilen düzenlemelerin kararlılıkla uygulanmasına devam edilirken, yeni ve ilave tedbirlerle iyileşmenin sağlanmasıdır.

KAYNAKÇA

Akgeyik, T. (2006). "Sosyal Güvenlikte Reform Eğilimleri: Geleneksel Sistemlerden Bireysel Emeklilik Programlarına Dönüşüm", Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi.

Alper, Y. Vd. (2012). 2050'ye Doğru Nüfusbilim ve Yönetim: Sosyal Güvenlik (Emeklilik) Sistemine Bakış, TÜSİAD Yayınları, İstanbul.

Arap, İ. (2006). "Kamu Yönetimi Anlayışındaki Değişim Sürecinde Türkiye'de Sosyal Güvenlik Reformu", Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, C:8, S:3.

Centel, T. (1996). "Sosyal Sigortalarda Reform Gereksinimi", MESS Dergisi.

Centel, T. (2000). "İşsizlik Sigortası Kanunu'na Eleştirel Yaklaşım", TÜHİS.

Özşuca, Ş. (2003). "Küreselleşme ve Sosyal Güvenlik Krizi", Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, 58-2.

Erdoğan Seyhan, "Sosyal Politikada Değişim ve Sosyal Güvenlik Reformu", Mülkiye Dergisi, C. 30, S. 252, 2006.

Gökbayrak, Ş. (2005). "Türkiye'de Sosyal Güvenliğin Dönüşümü", Çalışma ve Toplum, C. 2, S. 25.

Karadeniz, O. (2012). "Sosyal Güvenlik Sisteminin Sürdürülebilirliği Özel İhtisas Komisyonu Taslak Rapor", www.kosano.org.tr/uploaded/file/OIK.docx (Erişim Tarihi: 03/04/2013).

Makas, R. (2012). "Sosyal Güvenlik Kurumlarının Yeniden Yapılanması Üzerine", <http://www.calismatoplum.org/sayi1/makale3.doc> (Erişim 27/08/2012).

Özmen, Z. (2015). Türk Sosyal Güvenlik Sisteminin Mali Krizi ve Çözüm Önerileri, Yayınlanmamış Doktora Tezi, İstanbul.

Şakar, M. (2008). "Yeni Sosyal Güvenlik Düzeni Acaba Kimi Memnun Edecek?", Mercek Dergisi, Y. 13, S. 49.

Şakar, Müjdat, Sosyal Sigortalar Uygulaması, 11.Bası, İstanbul, 2014.

www.hazine.gov.tr (Erişim Tarihi: 03/04/2013).