

EKONOMİ GÜNDEMİ

Economy Agenda

SOSYAL GÜVEN(SİZ)LİK REFORMU ÜZERİNE

Suat UĞUR

Ebru KANYILMAZ

Sosyal güvenlik, bir ülkede yaşayan herkesi her hangi bir ayırım gözetmeksizin yaşlılık (emeklilik), malullük (sakatlık), ölüm, hastalık, iş kazası ve meslek hastalığı, analık, işsizlik gibi sosyo-ekonomik risklere karşı korumayı amaçlayan, devlet tarafından organize edilen zorunluluk ve prim esaslı, sosyal ve ekonomik niteliklere sahip bir sistemdir. Bu anlamda risklere karşı verilen güvence sürekli gelir güvencesi ve sağlık güvencesi olmak üzere iki başlıkta sınıflandırılabilir.

Bütün dünyada sürekli gündem olma özelliğine sahip konuların başında sosyal güvenlik gelmektedir. Devletlerin “sosyal devlet”, bazen “refah devleti” olarak tanımlanması nedeniyle sosyal güvenlik her zaman önemli bir gelişmişlik standardı olmuş ve olmaya da devam etmektedir. Modern yönetim anlayışında devlet, vatandaş olsun veya olmasın devlet olarak gücünü ve yetkisini kullandığı sınırları içerisinde yaşayan insanların, insan olma onuruna yaraşır bir standartta tutmayı görev saymaktadır.

Devletin saygınlığını artıran veya azaltan hususlardan birisi, insanların memnun eden veya edemeyen politikalarıdır. Bu anlamda sosyal güvenlik politikaları devletin saygınlığını artıran veya azaltan en önemli politikalar olarak karşımıza çıkmaktadır. Çünkü sosyal güvenlik politikaları, gerek toplumun tamamını gerekse de her bireyin kendisini tek tek ilgilendirmektedir.

Sosyal güvenlik sisteminin hem sosyal hem de ekonomik nitelikleri arasında kurulacak denge, tarafların memnuniyetinin artmasını veya azalmasını doğrudan etkilemektedir. Söz konusu dengenin kurulmasında taraflara sorumluluklar düşmektedir. Taraflar denildiğinde sadece çalışanların ve çalıştıranların değil, aynı zamanda devletin ve sistemden yararlanan herkesin anlaşılması gerekmektedir. Dengenin sağlanması, parasal gelir kaynaklarının yeterliliğinin yanı sıra harcamaların büyüklüğüyle de doğrudan ilişkilidir. Sosyal sigorta sisteminin parasal gelirlerinin neredeyse tamamı prim gelirlerinden oluşmaktadır. Harcamalar ise yukarıda da geçtiği üzere verilen gelir güvencesi ve sağlık güvencesi nedeniyle yapılan harcamalardan oluşmaktadır. Dengenin sağlanması için ya harcamalar toplanan gelirleri aşmayacak ya da yapılan harcamalar kadar gelir toplanacaktır. Bu denge durumu ülkemiz açısından bugüne kadar mümkün olamamıştır.

Konuyu hem gelir kalemleri açısından hem de harcama kalemleri açısından incelemek gerekmektedir. Gelir kalemleri açısından bakıldığında prim gelirleri temelde iki şekilde artırılabilir. Bunlardan birincisi olarak kayıt dışı çalışan kesimin kayıt altına alınması sağlanarak prim gelirlerinin artırılması önerilmektedir. Ancak kayıt dışılığı kayıt altına almanın bu çalışmada anlatılamayacak zorlukları bulunmaktadır. Prim gelirlerini artırmanın diğer bir yolu prim oranlarını artırmakla mümkün olabilmektedir. Ancak, ülkemizdeki prim oranlarının dünya ortalamalarının çok üzerinde olduğu bilinmektedir. Mevcut gerçeğe rağmen prim oranlarının daha da artırılması kayıt dışılığın artmasına neden olacaktır. Bu çerçevede gelir kalemleri ile ilgili iyileştirici bir politika üretilmesi çok zor görünmektedir.

Harcama kalemleri açısından değerlendirme yapılacak olursa, iki husus üzerinde durmak gerekmektedir. Birincisi, gelir güvencesi verilen kalemlerde güvence miktarının düşürülmesi veya gelir güvencesinden yararlanma haklarının zorlaştırılmasıdır. İkincisi ise sağlık güvencesi kapsamının daraltılmasıdır.

Gelir güvencesi miktarının düşürülmesi temelde emeklilik vb. gelirlerde azaltılmaya gidilmesi anlamına gelmektedir. Oysa emeklilik gelirlerinin yetersizliği sürekli eleştiri konusu olmaktadır. Daha da azaltılması kabul edilemez bir teklif olarak değerlendirilmektedir. Zaten mevcut emeklilik gelirlerinin yetersizliği nedeniyle emeklilik döneminde çalışmaya devam etmek zaruri bir seçenek olarak görülmektedir.

Sağlık güvencesi kapsamında daraltılmaya gidilmesi, katkı paylarının artırılması veya sağlık yardımlarından ve hizmetlerinden yararlanılmada zorlaştırıcı yollara başvurulması hem tarafların memnuniyetsizliğine yol açacak hem de sorunun çözümünü sağlamayacaktır. Sağlık alanında tasarruf yapılması makul olsa da söz konusu tasarrufun sağlık yardımı ve hizmetlerinin azaltılması şeklinde olmaması gerekmektedir.

Gerek gelir kalemlerinde gerek gider kalemlerinde alınabilecek tedbirlerin sayılı olması gerekse de alınacak tedbirlerin hayata geçirilmesindeki zorluklar başka bir soru sorulmasını kaçınılmaz hale getirmektedir. O soru “Sosyal güvenlik sistemindeki gelir gider dengesizliğinin nedeni nedir” sorusudur. Sorunun cevabı için

aktif pasif dengesine bakılması gerekmektedir. Aktif pasif dengesinden kastedilen en basit anlatımla sosyal sigorta sistemi içinde çalışır durumda olan sigortalılar ile emekliliğe hak kazanmış ve bu nedenle de çalışmayan sigortalılar arasındaki orantıdır. Diğer ifade ile sosyal sigorta sistemine gelir kazandıranlar aktif sigortalı iken sosyal sigorta sisteminde uzun vadeli sigorta dallarından harcama yaptıranlar pasif sigortalıdır.

Dünyada 4 aktif sigortalıya 1 pasif sigortalının düşmesi, aktif pasif ilişkisinde dengenin bozulmaya başladığı orantı noktası olarak kabul edilmektedir. Bu çerçevede Türkiye'nin aktif pasif dengesi kabul edilebilecek makul orantıdan oldukça uzaktadır. Aktif pasif dengesi, (hatta dengesizliği denilebilir) 1,9 aktif sigortalıya 1 pasif sigortalı noktasında eşleşmektedir. Diğer anlatımla sosyal sigorta sisteminin gelir-gider yapısı telafi edilemeyecek derecede bozulmuştur. Bu haliyle sistem ciddi açıklar vermekte ve vermeye de devam edecektir.

Bu kapsamda sosyal sigorta sisteminin aktif pasif dengesinin bozulmasının nedenlerini kısaca ele almak gerekmektedir. Aktif sigortalılar ve pasif sigortalılar açısından ayrı ayrı değerlendirme yapıldığında karşımıza pasif sigortalılığın kazanılmasındaki kolaylıklar çıkmaktadır. Aktif sigortalı olmayı zorlaştıran nedenler kadar aktif iken pasif olmayı teşvik eden ve kolaylaştıran unsurlar da bulunmaktadır. Böyle olmasının nedenlerinin başında sosyal sigorta mevzuatında özellikle uzun vadeli sigorta dallarında sık sık yapılan değişiklikler gelmektedir. Örneğin, 1980'li yıllarda kadınlar için 50, erkekler için 55 olan emeklilik yaşı 1992 yılında kadınlar için 38, erkekler için 43 olarak uygulanmaya başlandı. 1999 yılında kadınlar için 58 erkekler için 60 olarak değiştirildi. Son olarak 2008 değişikliği emeklilik yaşını 65 olarak belirledi. Sosyal güvenlik sistemi uzun dönemleri ilgilendirdiğinden yapılan değişiklikler sigortalılar lehine olduğunda hemen yürürlüğe girmekte, sigortalıların aleyhine olduğunda ise kademeli geçişlerle uzun yıllar sonra yürürlüğe girmektedir. Örneğin, emeklilik yaşını 38-43 olarak düzenleme hemen yürürlüğe girerek söz konusu yaşlarda emeklilik kazanılmış bir hak olmuştur. Oysa 1999 yılında emeklilik yaşı kadınlar için 58, erkekler için 60 olarak belirlenmesine rağmen kazanılmış hakların hukuki sonuçları gereği içinde bulunduğumuz 2008 yılında emeklilik yaşı kademeli geçiş nedeniyle 45-48 dolaylarında bulunmaktadır.

Kuşkusuz emeklilik yaşının 38-43 olarak belirlenmesi aktif pasif dengesinin bozulmasında en etkili faktör olmuştur. Bunun yanı sıra, prim oranlarının yüksekliği nedeniyle kayıt dışı kalmanın ekonomik açıdan faydaları, sık sık çıkarılan af kanunları ile prim ödememenin ödüllendirilmesi aktif sigortalı olmayı zorlaştırmaktadır.

Gelir gider açısından dikkat çeken hususlardan bir diğeri külfet ile nimet arasındaki orantıda bulunmaktadır. Örneğin, bir aktif sigortalı için uzun vadeli sigorta dallarında %20 prim ödenmektedir. Asgari ücret (608 YTL) üzerinden aylık yaklaşık 120 YTL prim ödenmektedir. Emekliliğe hak kazanmak için ortalama 5000-5500 gün prim ödenmesi gerekmektedir. Diğer bir ifadeyle 15 yıl prim ödemek gerekmektedir. En düşük emekli aylığı 550-600 YTL dolaylarındadır. Asgari ücretli bir sigortalı, emeklilik için ödediği aylık prim miktarının yaklaşık 5 katını emekli olduğunda

emekli aylığı almaktadır. Türkiye’de ortalama ömür kadınlarda 74 erkeklerde 69 yaşdır. Bugünkü koşullarda emeklilik aylığı ortalama 23-24 yıl alınabilmektedir. Bu verilere göre bir sigortalı ödediği tüm primleri yaklaşık 3-5 yılda emekli aylığı olarak geri almaktadır. Oysa 20 yıl kadar daha emekli aylığı almaya devam etmektedir. Kısaca, nimet/külfet ilişkisi telafi edilmesi çok zor bir açık üretmektedir. Söz konusu açıklar genel bütçenin dengesini olumsuz olarak etkilemektedir.

Sosyal sigorta sisteminin parametreleri ana hatlarıyla değerlendirildiğinde tablonun memnuniyetsizliği rahatlıkla anlaşılabilir. Doğru tespitleri yapmak önemli olsa da tüm tarafların memnuniyetsizliklerini ortadan kaldırmak imkansız olarak görülmektedir. Vatandaşlar haklı olarak emeklilik ve sağlık güvencelerinin yetersizliğini eleştirirken devlet de finansman açıklarının sürdürülebilmenin mücadelesini vermektedir. Yapılan yeni değişiklikler bu amaçla gerçekleştirilmiştir. Emeklilik yaşı 2050’li yıllarda 65 olacaktır. Emekliliğe hak kazandıracak prim gün sayısı 7200 yapılmıştır. Aylık bağlanma oranı %2 olarak uygulanacaktır. Güncelleme katsayısı düşürülmüştür.

Bütün bunların hepsi sisteme olan güveni vatandaşlar açısından zedelemektedir. Sendikalar başta olmak üzere pek çok görüşe göre emeklilik gelecekte artık mümkün olmayacaktır. Reform yanlılarına göre ise bu haliyle finansman açıklarının sürdürülebilirliği imkansız olup asıl bu reform yapılmasaydı gelecekte sosyal sigorta sistemi olamayacağından emeklilik mümkün olmayacaktı. Ayrıca sosyal devlet ilkesi, sadece emekli olanların değil tüm ülke insanının haklarının korunmasında dikkate alınmalıdır. Bu kapsamda sadece emeklilerin haklarının korunması ve iyileştirilmesi adına genel bütçeden yapılacak transferler, geride kalan diğer vatandaşların haklarının ihlal edilmesi anlamına gelebilir. Bu nedenle reform yanlıları sosyal devlet ilkesi emekli olanlar kadar olmayanların haklarının da korunmasını önemsemelidir şeklinde değerlendirmeler yapmaktadır.

Pek çok alanda olduğu gibi sosyal güvenlik alanında da karmakarışık bir mevzuat kirliliği bulunmaktadır. Sıradan bir vatandaşın mevzuatı anlaması bir yana bu alanda çalışan personelin hatta akademisyenlerin anlaması oldukça güçleştirilmiştir. Mevzuatın sade ve anlaşılır olması gerçekleştirilememiştir. Reformun gerekliliği ve parametreleri tüm kesimlere şeffaf bir şekilde anlatılamamıştır. Yapılan reform, mevcut sorunları çözmekten ziyade yeni sorunlar üretebilecek potansiyeldedir. Bu haliyle pek çok değişikliğin yeniden yakın gelecekte yapılması kaçınılmaz görülmektedir.

Sosyal güvenlik sistemi üzerine yapılan tartışmalar uzun yıllardır sürmekte ve gelecekte de devam edecektir. Son yapılan değişiklikler kimileri açısından Sosyal Güvenlik Reformu diye adlandırılırken kimileri tarafından da Sosyal Güvensizlik Reformu olarak adlandırılmaktadır. Reformun güvenli mi güvensiz mi olduğu konusunda farklı yaklaşımlar olacaktır. Ama asıl önemli olan tüm tarafların memnun olduğu bir Sosyal Güvenlik Sistemine sahip olabilmektir.