

Sosyal Güvenlik Reformu ve Finansmanla İlgili Beklentiler

Reform in the Turkish Social Security System and Expectations About Financing

Yusuf ALPER*

ÖZET

Mali açıdan sürdürülebilir bir sosyal güvenlik sistemi oluşturmak, 2008 yılında başlayan Sosyal Güvenlik Reformu'nun temel amaçlarından birini oluşturmuştur. Sosyal Güvenlik Reformu ile sigortacılık ilkelerinin hakim olduğu bir emeklilik sistemi ve herkesi kapsama alan ancak maliyet-etkin çalışan bir genel sağlık sigortası sistemi kurulması amaçlanmıştır. Finansman açıklarını kapatmak üzere gelir artırıcı tedbirler ile giderleri azaltan tedbirler eş zamanlı olarak uygulamaya konulmaya çalışılmıştır. Kayıt dışılığın önlenmesi, prime esas kazançların yükseltilmesi, prim tahsilat oranının yükseltilmesi, gelir artırıcı tedbirleri oluşturmuştur. Emeklilik yaşının yükseltilmesi, aylık hesaplama sisteminin değiştirilmesi de gider azaltıcı tedbirler arasında yer almıştır. Geçen 2.5 yıllık süre Reform'dan beklenen olumlu sonuçları ortaya çıkarmamıştır. 2008 Ekim'inden sonra yaşanan ekonomik kriz dolayısıyla artan işsizlik, Reform'dan beklenen iyileşmeleri ertelemiştir. Giderleri azaltan kalemlerde de beklenen azalma meydana gelmemiştir. Bütün olumsuz gelişmelere rağmen, Reform'dan beklenen sonuçların alınmasına imkan verecek bir potansiyel vardır.

Anahtar kelimeler: Sürdürülebilir bir sosyal güvenlik sistemi, finansman açıkları, kayıt dışı çalışma, ekonomik kriz, devlet katkısı

ABSTRACT

One of the main purpose of social security reform which come into force in 2008 is creating a financially sustainable social security system. A retirement system that dominated by insurance principles and a cost-effective general health insurance system were planned to establish by social security reform. Increasing revenues and reducing expenditures measurements applied simultaneously to close financial deficits of Social Security System. Prevention of informal employment, increasing of earnings subject to premium and prime collection rate are revenues increasing measurements. Also raising retirement age, changing calculation's parameters of pensions are expenditures-reducing measurements. Unfortunately, expected positive results from social security reform weren't appear in the past 2.5 years. Raising unemployment after 2008 October Economic Crisis postponed the expected improvements from reforms. Also reduce had not appear in expenditures reducing. Despite all negative results, the reform has the potential to allow reception of expected positive results.

Key Words: Sustainable social security system, financial deficit, informal sector, economic crisis, government contribution

* Prof. Dr., Uludağ Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, yalper@uludag.edu.tr

I- SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMLERİ VE FİNANSMAN PROBLEMİ

Sosyal devletin en önemli görüntüsünü oluşturan bir gelir transferi mekanizması olarak “*sosyal koruma (güvenlik), bireylerin ve toplumların ekonomik ve sosyal gelişmesine yönelik bir yatırımdır*”¹. Ancak, “toplumu oluşturan herkesi, her tehlikeye karşı koruma kapsamına alarak, gelecek endişesi olmayan, huzurlu ve dengeli bir toplumsal hayat oluşturma idealine sahip bir sosyal güvenlik sistemi oluşturmak bütün ülkelerin ortak hedefi olmakla birlikte, son derecede pahalı ve önemli miktarda kaynak transferini gerektiren bir yatırımdır”². Kısacası, sosyal güvenlik pahalı bir hizmettir ve sistemden beklenen amaçların gerçekleştirilmesi yüksek bir maliyete de katlanmayı gerektirir. Nitekim, gelişmiş ülkelerin sosyal güvenlik için tahsis ettikleri kaynak OECD verilerine göre 2007 yılı itibarıyla GSYH’nın %20-30’u arasında değişen değerlere ulaşmıştır³. Aynı şekilde, 2007 yılı IMF verilerine göre de geniş anlamda sosyal harcamaların (sosyal güvenlik ve sağlık) toplam hükümet harcamaları içindeki payının %60’lara ulaştığı⁴ görülmektedir.

Sosyal güvenlik için tahsis edilen kaynakların genişliği ve zaman içinde daha da yükseleceği yönündeki gelişme trendi, sistemin sürdürülebilirliğinin sağlanması bakımından sosyal güvenliğin finansmanına yönelik çok boyutlu tartışmaları da beraberinde getirmiştir. Finansmanla ilgili temel sorun alanları⁵:

- Fertler ve toplumlar sosyal güvenlik için ne miktarda kaynak tahsis edeceklerdir?

¹ Cichon M., W. Scholz, A. Meerendonk, K. Hagemeyer, F. Bertranou, P. Plamondon (2004), Financing Social Protection, First Edition, ILO, Geneva, . s.v.

² Alper, Yusuf (2006), Sosyal Güvenlik, (Ders Notları), Bursa, s.47.

³ Bazı ülkeler için örnek vermek gerekirse; Lüksemburg’da 28,19; İsveç’te 30,18; Fransa’da 29,40; Danimarka’da 28,39; Almanya’da 26,17; Kanada’da 20,86; özel sektör harcamalarının ağırlıklı olduğu ABD’de 14,79; <http://www.ilo.org/dyn/sesame/IFPSES.SocialD-Exp> (erişim tarihi 28/04/2011)

⁴ Lüksemburg %74,28; Almanya %59,76; Fransa %56,13; Norveç %55,90; Danimarka, %55,75; Kanada %49,29 ve ABD, 39,65. <http://www.ilo.org/dyn/sesame/ifpses.WriteSSDBVarResExp> (erişim tarihi 28/04/2011)

⁵ Alper, Yusuf (2006), s.48.

- Sosyal güvenlik harcamaları, hangi gelir kaynakları ile finanse edilecektir?
- Gelir-gider dengesi hangi finansman yöntemi ile sağlanacaktır?
- Devletin sistemin finansmanına katkısı nasıl ve ne oranda olacaktır?
- Sosyal güvenlik için tahsis edilen kaynakların temel ekonomik göstergeler üzerindeki etkileri ne olacaktır?

Makro düzeydeki bu temel sorun alanlarına, yine finansmanla ilgili olarak bu defa sistemin işleyişi ile ilgili olarak mikro düzeyde olmak üzere; *kimler, kimin için, ne miktarda, hangi kaynaklardan, nasıl ve ne kadar süre ile ödeme yapacaktır*⁶? sorularını ilave etmek mümkündür. Sosyal güvenliğin finansmanı, ilk defa ve ağırlıklı olarak 1970’li yılların ikinci yarısından itibaren, “yüksek maliyetleri ve sosyal güvenlik için tahsis edilen geniş hacimli kaynakların tasarruf, yatırım ve iktisadi büyüme gibi temel iktisadi göstergeler üzerindeki olumsuz etkileri” dolayısıyla gündeme gelmiştir⁷. 1980’li yılların başından itibaren de emeklilik programlarının olgunlaşması, demografik yapıdaki değişme ve nüfusun yaşlanması, sağlık hizmetlerinde maliyet artışı, sürekli ve yüksek oranlı işsizlik⁸ ve cömert sosyal yardımlar; sosyal güvenlik harcamalarının artışıdaki temel sebepler olarak gösterilmiştir ve sanayi toplumunun sosyal güvenlik ihtiyacını karşılamak için oluşturulan mevcut sistemin sürdürülebilirliği tartışılmaya başlanmıştır. Sosyal güvenlik sisteminin sürdürülebilirliği ile ilgili tartışmalar, Şili’de olduğu gibi bazı ülkelerde özelleştirme uygulamalarını da gündeme getirmiş ancak gelişmiş ve güçlü sosyal refah devleti geleneğine sahip ülkelerde bu tartışmalar fazla rağbet bulmamıştır. Ancak, özellikle Dünya Bankası ve IMF, 1990’lı yılların sonlarından itibaren sosyal hayata yönelik raporlarında nüfus yaşlanmasına bağlı olarak ortaya çıkan problemlerin sosyal güvenlik sistemlerinin yeniden yapılandırılmasını zorunlu kıldı-

⁶ Cichon, M. vd. s.219-220.

⁷ Alper, Yusuf (1985), “Sosyal Güvenliğin Tasarruf Eğilimi Üzerine Tesirleri”, Basılmamış Doktora Tezi, Bursa,

⁸ ILO (1984), “21. Yüzyıla Doğru Sosyal Güvenlik”, (Çev. Y. Alper-İ. Tatlıoğlu), TDAV, İstanbul-1995, s.8-9.

ğı iddiasını destekleyen görüşlere yer vermişler, Şili modeli benzeri radikal sistem değişiklikleri yerine mevcut sosyal güvenlik sistemlerinin yeniden yapılanmasına yönelik öneriler getirmişlerdir⁹.

Uluslararası Çalışma Teşkilatı (ILO), sosyal güvenliğin finansmanı ile ilgili tartışma ve eleştirilere bir süre uzak kalmış, Organizasyonun sosyal güvenlik gündemini; 1980’li yıllarda “sanayi toplumu sosyal güvenlik sisteminin değişen sosyal yapının ihtiyaçlarına uygun hale getirilmesine” yönelik konular¹⁰ oluşturmuştur. ILO 1990’lı yılların sonu ile 2000’li yılların başından itibaren bir yandan sosyal güvenliğin kapsamını genişletmeye yönelik çabaları yoğunlaştırırken¹¹ ve bu alanda raporlar yayınlarken,¹² diğer yandan sosyal güvenliğin finansmanına yönelik çalışmalar ve araştırmalara ağırlık vermiştir. Sosyal güvenlik sistemlerinin bugün yaşadığı problemlerin önemli bir kısmının “kötü yönetim”den kaynaklandığını ileri süren ILO, sosyal koruma (güvenlik) sistemlerinin sağlıklı bir finansman yapısına sahip olmasına yönelik bilgi birikimini genişletme amacıyla kantitatif metotlarla ve aktüeryal denge ile ilgili kapsamlı çalışmalar gerçekleştirmiştir¹³. ILO, 2000 yılı başından itibaren sosyal güvenliğin finansmanına yönelik çalışmaları ile ilgili önemli bir strateji değişikliğine gitmiş, sosyal güvenliğin olumsuz ekonomik tesirlerinin olmadığını ispat etmeye yönelik çalışmalar yerine, sosyal güvenliği verimliliği artıran üretken bir faktör

⁹ Bunlardan en bilineni olan ve kapsamlı bir yeniden yapılanma modeli sunan Dünya Bankası tarafından çok sayıda uzmana hazırlatılan rapordur. WB, “Averting The Old Age Crisis: Policies To Protect and Promote Growth”, A World Bank Policy Research Report, Oxford University Press, 1994.

¹⁰ Primli rejimler üzerine inşa edilen sanayi toplumu sosyal güvenlik sistemlerinin iş gücü, aile ve sosyal hayattaki değişimlere cevap verecek şekilde yeniden dizayn edilmesi; kadın-erkek eşitliği, uluslararası emek göçü, özürülüler ve göçmenler gibi özel olarak korunması gereken gruplar, halkla ilişkiler, sağlık ve sosyal hizmetlerin yeniden yapılandırılması gibi konular bu dönemde ILO tarafından sosyal güvenlikle ilgili tartışmaların merkezini oluşturmuştur. ILO (1984), agr.

¹¹ ILO (2006), “Global Campaign on Social Security and Coverage For All”.

¹² ILO (2001), “Social Security: A New Concensus”, International Labour Organisation, Geneva.

¹³ Cichon, M. vd., s. v-vi. Nitekim, 1999 tarihli “Actuarial mathematics of social security pensions”, 2000 tarihli “Social Budgeting” ve 2002 tarihli “Actuarial Practice in Social Security” ve 2004 tarihli “Financing Social Security” ILO’nun bu nitelikteki kapsamlı çalışmalarını oluşturmaktadır.

olarak ortaya koyan çalışmaları öne çıkartmaya başlamıştır¹⁴. 21. yüzyıl, sosyal güvenliğin finansmanına yönelik çalışmaların ve tartışmaların çok yönlü ve yoğunluğu artarak devam edeceği bir yüzyıl olacaktır. Yapılan projeksiyonlar sosyal güvenlik harcamalarının bu yüzyılda da artmaya devam edeceğini ortaya koymaktadır.

Tablo 1. OECD Ülkelerinde Sosyal Harcamaların Gelişme Seyri (GSYH'nın Yüzdesi Olarak) 1980-2050*

Harcamalar ve ülkeler	1980	1990	2010	2030	2050
TOPLAM	16.3	18.3	19.3	23.2	25.2
Yaşlılık	7.8	8.5	10.0	13.7	15.2
Sağlık	4.8	4.8	5.6	6.5	7.4
İşsizlik	1.0	1.3	1.1	0.5	0.4
Diğer	2.8	2.8	2.5	2.5	2.5
Japonya	11.1	12.4	17.7	22.0	27.0
Kuzey Amerika	12.5	14.4	13.9	17.5	17.9
Okyanus Ülkeleri	12.6	15.6	17.4	17.7	18.4
Kuzey Doğu Avrupa	20.3	22.4	23.0	25.1	25.1
Güney Doğu Avrupa	16.8	21.1	22.2	25.1	31.4
Batı Avrupa	24.2	24.7	25.9	30.8	33.4

Kaynak: M. Cichon, W. Scholz, A. Meerendonk, K. Hagemeyer, F. Bertranou, P. Plamondon, Financing Social Protection, First Edition, ILO, Geneva, 2004. s.79.

* Bu projeksiyonlar, %2 lik yıllık büyüme hızı esas alınarak yapılmıştır.

Tablo 1 verileri, sosyal harcamaların 21. yüzyılın ilk yarısında da artmaya devam edeceği ve yüzyılın ortasında, OECD ülke grupları içinde bazı farklılıklar göstermekle birlikte GSYH'nın %30'ları civarında sabitleneceğini ortaya koymaktadır. Veriler; ülke grupları arasında harcamaların seyri bakımından kırılmalar yaşanmayacağını, 1980'li yılların başında daha liberal ve bireyci politikalar uygulayan ülkelerin (Japonya hariç) sosyal harcamalarındaki artışın sınırlı kalacağını, Batı Avrupa ülkelerinin sosyal harcamalarının yine en yüksek olacağı, en

¹⁴ ILO (2005), "Social Protection As a Productive Factor", For Debate and Guidance, Geneva.

dikkat çekici değişikliğin eski Doğu Avrupa ülkelerinde (Polonya başta olmak üzere) ortaya çıkacağını ve sosyal harcamalardaki en yüksek artışın bu ülkelerde gerçekleşeceğini göstermektedir. Beklenenin aksine, küreselleşmenin gelir eşitsizliklerini ve yoksulluğu derinleştiren sonuçları ve “herkesin kazandığı, kazan-kazan” sonucunu üretmemesi, yoksulluk açığını derinleştirmesi 21. yüzyılda bütün dünyada sosyal harcamaları artırıcı etki yapması beklenmektedir.

II- TÜRK SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNİN FİNANSMAN PROBLEMİ, KAYNAKLARI VE BOYUTLARI

Türk sosyal güvenlik sisteminin, sosyal sigorta kurumlarının finansman açıkları ile özetlenen çok yönlü finansman problemleri vardır ve bu problemler birçoklarının zannettiği gibi yeni de değildir. Türk sosyal güvenlik sistemi esas olarak sosyal sigortalar üzerine inşa edilmiştir, dolayısıyla sosyal sigortaların (SSK, Bağ-Kur ve Emekli Sandığı) problemleri esas olarak Türk sosyal güvenlik sisteminin de problemleri anlamına gelmektedir. Kronolojik gelişme süreci de takip edilerek sosyal sigorta sistemlerinin finansman problemleri, ortaya çıkış sebepleri ve sonuçları bakımından aşağıdaki paragraflarda özetlenmeye çalışılmıştır.

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 verilmiştir¹⁵. Hatta, ileri yaştaki sigortalıların 15 yılda 3600 gün ödeyerek emekli olmalarının yolu açılmıştır¹⁶. Teşvik edilen erken emeklilik dolayısıyla SSK’nın aktif/pasif sigortalı

¹⁵ SSK (1995), “35 Soruda SSK Gerçeği” Sosyal Sigortalar Kurumu Genel Müdürlüğü.

¹⁶ Fişek, G., Ş.T. Özsuca, M.A. Şuğle, “Sosyal Sigortalar Kurumu Tarihi: 1946-1996”, SSK-Türkiye Ekonomik ve Toplumsal Tarih Vakfı, Ankara, 1997, s.181-183.

dengesi hızla bozulmuştur. Prim karşılığı olmayan ödemelerin artışı¹⁷; sosyal güvenlik fonlarının düşük getirili alanlara yatırılması dolayısıyla ortaya çıkan reel gelir kayıpları¹⁸; prim tahsilat oranlarının düşüklüğü ve biriken prim alacakları¹⁹; 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 bozulmuştur²⁰.

Sosyal sigorta kurumlarının mali bünyesindeki kötüye gidişin farkına varılması, yapılması gerekenlerle ilgili çabaları başlatmış, bu çerçevede sistem mercek altına alınarak özellikle 1969 ve 1976 yıllarında yapılan emeklilik düzenlemelerinin finansman yapısına etkisi tespit edilmek istenmiştir. ILO uzmanlarından M. Antoine Zelenka 1971 yılında, Alman Hörst Loewe 1977 yılında SSK'nın mali durumu ile ilgili teknik raporlar hazırlamışlar ve alınması gereken tedbirleri sıralamışlardır²¹. Bu raporları, 1993 yılında SSK talebi ile Kurumun mali durumunun incelenmesi için çağrılan ILO uzmanı tarafından hazırlanan rapor ve nihayet 1994 yılında da hükümet tarafından bir bütün olarak Türk sosyal güvenlik sisteminin problemlerinin incelenmesi ve yeniden yapılandırılmasına yönelik çalışmalar için hazırlatılan kapsamlı rapor takip etmiştir²². Aynı dönemde başta sendikalar olmak üzere çeşitli meslek kuruluşları da, benzer tespitlerde bulunan ve çözüm önerileri

¹⁷ Bunlardan en bilineni, 1977 yılında kömür parası olarak emeklilere verilen borç paranın, sonradan aylığın bir parçası haline gelmesi ile ortaya çıkan sosyal yardım zammıdır. 1993 yılı itibarıyla SYZ ödemeleri, sigortalı aylıklarının %63'üne ulaşırken, SSK'nın toplam giderlerinin %58'ine ve prim gelirlerinin de %97'sine ulaşmıştır. Bkz, Fişek G. vd. Sosyal... s.186.

¹⁸ Özellikle, sosyal sigorta kurumlarının gelir fazlasına sahip olduğu, 1970-90 döneminde ortaya çıkan reel gelir kayıpları için bkz, Şerife Türcan Özşuca (1994); Sosyal Güvenlik Sisteminde Yaşanan Kriz, Sistemin Yeniden Yapılandırılması Üzerine Öneriler, Harb-İş, Ankara

¹⁹ SSK prim alacakları, ortalama olarak %65-85 arasında değişmiş, biriken borçlar dolayısıyla sıklıkla çıkarılan prim afları alacakların tahsili konusunda beklenen sonuçları vermezken prim ödeme alışkanlığını da zedelemiştir. Bkz, G. Fişek vd. Sosyal... S.197-200.

²⁰ TBMM, "Sosyal Güvenlik ve Sosyal Sigortalar Kurumu ile İlgili Meclis Araştırma Komisyonu Raporu", TBMM, 20. Dönem, 10/1-14 Esas nolu MAK Raporu. Ankara, 1996. s.28-35.

²¹ Fişek, G. vd. Sosyal... s.201, 202.

²² T.C. Hükümeti, "Sosyal Güvenlik Reformu: Hizmete Özel Rapor", Ankara, 1996.

ortaya koyan sosyal güvenlik raporları hazırlamışlardır²³. Sosyal sigorta kurumlarının finansman açığı 1970’li yıllarda, gelecek dönemlerin sosyal güvenlik giderlerini karşılamak için ayrılması gereken “matematik karşılıkların” yeterince ayrılamaması olarak kendini gösterirken 1990’lı yılların başında birikmiş fonların erimesi bir yana bir yılın gelirlerinin bir yılın giderlerini karşılamaması şeklinde ortaya çıkmıştır²⁴. Bir diğer ifade ile fon esasına göre kurulan ve kasalarında bugün yatırılan primlerle gelecek dönemlerde ödenecek aylıkların karşılığını oluşturacak fonların bulunması gereken sosyal sigorta kuruluşları, bu fonların yokluğu bir yana, bir yılın gelirleri ile bir yılın giderlerinin karşılanması temeline dayalı “dağıtım yöntemli” finansman metoduna göre açık vermeye başlamıştır.

Sosyal sigorta kurumlarının finansman açığının GSMH’ye oranı 1991 yılında %0.3 iken 1998 yılında %2.3’e yükselmiştir. Bu açık, 1999 yılında yapılan kapsamlı düzenlemelerden sonra kısa dönemli bir düşüşten sonra sürekli olarak artmış ve 2010 yılı sonu itibarıyla %5.03’e ulaşmıştır²⁵. Türk sosyal güvenlik sisteminin finansman açıklarının gelecek dönemlerde alacağı seyir ile ilgili en son ve kapsamlı çalışma ILO uzmanlarına hazırlatılan Hükümet Raporu ile gerçekleştirilmiştir. 1995 yılında hazırlanan bu rapora göre, hiçbir değişiklik yapılmaksızın mevcut sistemin devamı halinde 3 sosyal sigorta kuruluşunun açığı, GSYH’nin yüzdesi olarak; 1995 yılında %1.8 iken 2005 yılında %3.4, 2010 yılında %4.3 olacaktır. Sırasıyla bu oran 2020 yılında %5.6, 2030 yılında %7 ve 2050 yılında %10.1 olarak gerçekleşecektir²⁶. 1999 yılında 4447 sayılı Kanun’la yapılan değişiklikler ve 2008 yılı Sosyal Güvenlik Reformu’na rağmen gerçekleşen rakamlar öngörülenden daha yüksek olmuş, 2009 yılında gerçekleşen %5.52 oranındaki açık²⁷ ILO raporunda 2020 yılı için öngörülen açık oranına ulaşmıştır. Aynı raporda birikimli açığın GSYH’ye oranı ile ilgili olarak yapılan öngörüler

²³ Bu raporlara örnek olarak; TOBB, “Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu”, Ankara-1993 ve TÜSİAD, “Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Yeniden Yapılanma”, İstanbul-1997., raporları verilebilir.

²⁴ DPT, “Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu”, 8. BYKP, DPT, Ankara, 2001, s. 73; G.Fişek vd, Sosyal... s.177-179.

²⁵ SGK (Ocak 2011), Aylık İstatistik Bülteni, s. 57.

²⁶ T.C. Hükümeti, agr. s.11.

²⁷ Bu oran, Sosyal Güvenlik Kurumuna yapılan bütçe transferinin toplamını ifade etmekte olup, içinde devlet katkısı da bu rakamlara dahildir.

de çok önceden gerçekleşmiş, 1995-2010 arasındaki 15 yıllık dönem için toplam 39.8 milyar TL'lik birikimli açık öngörülmüşken, gerçekte yalnızca 2010 yılına ait bir yıllık finansman açığı 31.7 milyar TL olarak gerçekleşmiştir²⁸.

Sosyal güvenlik sisteminin finansmanı ile ilgili ikinci önemli problem, sosyal harcamalar için tahsis edilen kaynakların yetersizliği ile ilgilidir. Türkiye’de sağlık harcamaları dahil olmak üzere geniş anlamda sosyal harcamaların GSYH’ye oranı 2010 yılı itibarıyla %10.9’dur. Tablo 1 verileri dikkate alınırca, Bu oran, liberal ekonomik politikalar uygulayan OECD ülkelerinin 1980’li yıllarda bu amaçla yaptığı harcamaların oldukça altında, sosyal refah devleti anlayışının temsilcisi olarak kabul edilen Batı Avrupa ülkelerinin ise çok gerisindedir. Fert başına düşen milli gelirin 10 bin dolar civarında seyrettiği ülkemizde ilk aşamada sosyal güvenlik harcamalarının GSYH’nın %15’ler civarına yükseltilmesi kaynak tahsisi bakımından gerçekleştirilmesi gereken ilk hedefi oluşturacaktır. Ancak bu yalnızca kamu harcamalarının artışı ile değil, bireysel sosyal güvenlik harcamalarının da artışı ile ulaşılabilecek bir hedefdir.

III- SOSYAL GÜVENLİK REFORMU’NUN GEREKÇESİ OLARAK FİNANSMAN PROBLEMİ VE BEKLENTİLER

Gerek 4447 sayılı Kanun’la getirilen değişiklikler öncesi dönemde²⁹, gerekse “2002 yılı Hükümet Programı ve Acil Eylem Planı” ile başlayan sosyal güvenlik sisteminin yeniden yapılandırılması (reform) sürecinde, her zaman ilk planda dile getirilmese de mevcut sosyal sigorta kurumlarının finansman açıkları reformun en önemli gerekçesi olarak açıklanmıştır³⁰. Finansman probleminde anlaşılan da sosyal sigorta kurumlarının açıkları ve bunların başta borçlanma olmak üzere temel ekonomik göstergeler üzerindeki olumsuz ekonomik tesirleri olmuştur. Reform ve finansman gerekçeleri arasındaki ilişkinin niteliğini

²⁸ SGK, agb, s.56.

²⁹ T.C. Hazine Müsteşarlığı (15 Temmuz 2000), “Sosyal Güvenlik Kuruluşları Koordinasyon Toplantısı”, Ankara,

³⁰ Alper, Yusuf (Ocak 2006), “Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Yeniden Yapılanma (Reform): Finansmanla İlgili Değişiklikler ve Yenilikler”, Mercek, yıl:11, Sayı:41, s. 28.

“Beyaz Kitap” olarak da adlandırılan Başbakanlık yayınında görmek mümkündür³¹. Nitekim, “*Neden sosyal güvenlik alanında reforma ihtiyaç var?*” sorusunun cevabı olarak; nüfusun yaşlanması, mevcut sistemin yoksulluğa karşı koruma sağlayamaması, sosyal güvenlik (sigorta) kurumlarının finansman açığının ekonomi üzerindeki olumsuz etkileri, bütün nüfusun koruma altına alınamaması ve mevcut sosyal güvenlik kurumlarının sorunları olarak 5 ayrı sebep belirtilmiş, mevcut sosyal güvenlik kurumlarının sorunları da finansmanla ilgili sorunlar ve örgütlenme, yönetim ve altyapıyla ilgili sorunlar olmak üzere iki ana başlıkta alınmıştır³². 1994-2004 arasındaki 11 yıllık dönemde 3 sosyal sigorta kuruluşunun finansman açığını kapatmak için yapılan 73 milyar TL’lik bütçe transferinin, Hazine iç borçlanma faiz oranları dikkate alınarak hesaplanan 2004 yılı güncel değerinin 475 milyar TL’ye ulaştığı ve bunun da 2004 yılı toplam milli gelirinin 1.2 katı, toplam borç stoğunun ise 1.34 katına eşit olduğu belirtilmiştir^{33,34}. 2004 yılı finansman açıklarını kapatmak için yapılan 18.9 milyar TL’lik bütçe transferinin toplam vergi gelirlerinin %23.3’ü; bütün özelleştirme gelirleri ve KİT kârlarının %98’i; faiz dışı fazlanın %87’si ve 2004 yılı toplam bütçe açığının %60’ına denk olduğu da bu çerçevede dile getirilen diğer karşılaştırmaları oluşturmuştur³⁵. Sosyal güvenlik sisteminin yanlış kurgulanmasına bağlı bu açığın; kamu borç stokunu artırmasına bağlı olarak bir yandan faiz oranlarını yükselttiği, diğer yandan geleceğe yönelik belirsizliği artırarak enflasyonun yükselmesine yol açtığı, yatırımların ve sürdürülebilir büyüme oranlarına ulaşılmasını engellediği, bütün bunların da etkisi ile işsizlik oranını artırdığı ve gelir dağılımının bozul-

³¹ T.C. Başbakanlık (Nisan-2005), “Sosyal Güvenlik Reformu: Sorunlar ve Çözüm Önerileri”, Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: 9, T. C. Başbakanlık, Ankara.

³² T.C. Başbakanlık (2005), s.33-52.

³³ T.C. Başbakanlık (2005), s.43.

³⁴ Bu değerler, “Finansman açığı ekonomik istikrarı tehdit ediyor” başlığı ile 2005 yılı için 578,5 milyar TL olarak hesaplanmış, bu değer de 2005 yılı GSMH’sının 1.2 katına, toplam iç borç yükünün de 1.66 katına ulaştığı belirtilmiştir. Tuncay Teksöz, “Sosyal Güvenlik Sisteminde Reform”, Ege Sanayici ve İş Adamları Derneği, 13 Mayıs 2005. İzmir.

³⁵ Alper, Y. (2006), s. 29. Aynı dönemde “Sosyal güvenlik açıkları iç borç açıklarını geçti.” Maliye Bakanlığı 2006 yılı bütçe gerekçesi, 31 Ekim 2005; “Sosyal Güvenlik Sistemi, sürekli büyüyen açıkları ile en büyük kara deliktir.” TİSK, 27 Ekim 2005, Reuters; yönünde açıklamalar yapılmış, hatta Sosyal Güvenlik Reformu’nun IMF ile yürütülen görüşmeler de ön şart olduğu dile getirilmiştir. Ali Babacan, “Yani onlar, ön koşul dese ne, demese ne”, 1 Kasım 2005, Reuters.

masına yol açtığı ileri sürülmüştür³⁶. Bir diğer ifade ile sosyal güvenlik açıkları “kelebek etkisi” ile adeta bütün “ekonomik ve hatta sosyal olumsuzlukların” sebebi gibi gösterilmiştir.

Tablo 2. Sosyal Güvenlik Açıklarını Kapatmak İçin Yapılan Bütçe Transferleri (Bin TL)

Yıllar	4/a	4/b	4/c	Toplam	Yıllık Değişim Oranı (%)	Değişim Endeksi	Bütçe Transferinin GSYH'na oranı
1998	451.000	435.000	610.000	1.496.000	102,2	100	2,13
1999	1.105.000	796.145	1.035.000	2.936.145	96,3	196	2,81
2000	400.000	1.051.460	1.775.000	3.226.460	9,9	215	1,94
2001	1.108.000	1.740.000	2.675.000	5.523.000	71,2	369	2,30
2002	2.386.000	2.622.000	4.676.000	9.684.000	75,3	647	2,76
2003	4.808.617	4.930.000	6.145.000	15.883.617	64,0	1061	3,49
2004	5.757.000	5.273.000	7.800.000	18.830.000	18,5	1258	3,37
2005	7.507.000	6.926.000	8.889.000	23.322.000	23,9	1558	3,59
2006	8.527.000	4.330.000	10.035.000	22.892.000	-1,8	1530	3,02
2007	14.155.755	6.229.167	12.675.319	33.060.241	44,4	2209	3,92
2008	-	-	-	35.016.403	5,9	2340	3,68
2009	-	-	-	52.599.691	50,2	3516	5,52
2010	-	-	-	55.244.258	5,0	3696	5,03

Kaynak: SGK (2011), Aylık İstatistik Bülteni, Ocak 2011. Ankara-2011.

Tablo 2 verileri, Reform öncesi dönemde (1998-2007) sosyal güvenlik kurumlarına (SSK, Bağ-Kur ve Emekli Sandığı) yapılan bütçe transferlerinin 35 kat arttığını ve GSYH'nın %3.92'sine ulaştığını ortaya koyarken, bu artışın reform sonrası dönemde de devam ettiğini göstermektedir.

Tablo 2 verileri, sosyal sigorta kurumlarının finansman probleminin tespiti bakımından önemli bir ipucu da vermektedir. Nitekim, Tablo 2, finansman açıklarını kapatmak için yapılan bütçe transferlerinin büyük ölçüde SSK (4/a)'lı sigortalılar için yapıldığını göstermekle birlikte, *kişi başına yapılan bütçe transferleri* bakımından çok farklı bir tablo ortaya çıkmaktadır. Nitekim, reform öncesi 2007 yılı için, kişi başına

³⁶ T.C. Başbakanlık (2005), s. 44.

yapılan bütçe transferleri; SSK'lı sigortalılar için kişi başına 1539 TL; Bağ-Kur'lular için kişi başına 1845 TL ve Emekli Sandığı mensupları için kişi başına 5792 TL'dir. Bir başka ifade ile Emekli Sandığı mensubu bir sigortalı için yapılan bütçe transferi SSK'lı sigortalı için yapılan transferin 3.76 katı, Bağ-Kur'lu sigortalı için yapılan transferin 3.13 katıdır. Bu da Türk sosyal güvenlik sisteminin finansman probleminin kaynağı ile ilgili bir başka boyutu ifade etmektedir.

Sosyal sigorta kurumlarının finansman açığı ile sonuçlanan finansman problemlerinin kaynağı olarak gelir azaltıcı faktörler (erken emeklilik uygulaması, prime esas kazançların düşük gösterilmesi, kayıt dışı istihdamın yüksekliği, prim ödeme eğiliminin düşüklüğü, prim affi benzeri uygulamalarla prim ödeme eğiliminin azalması ve fon gelirlerinin düşüklüğü) ile gider artırıcı faktörlerin (erken yaşta emeklilik, prim karşılığı olmayan ödemeler, aylık bağlama oranlarının yüksekliği, borçlanma uygulamaları, ortalama hayat ümidinin artışına bağlı uzun sürelerle emekli aylığı ödenmesi ve artan sağlık harcamaları) çift yönlü işleyen olumsuz etkileri gösterilmiştir³⁷. Bu sebepler arasında erken emekliliğe özel bir yer verilmiş 19.4 yıl çalışan bir kadın sigortalının 35 yıl, erkek sigortalının ise 28 yıl emekli aylığı aldığı belirtilmiştir.

Sosyal Güvenlik Reformu'nun genel çerçevesi belirlenirken, reformun temel amacı; "adil, kolay erişilebilir, yoksulluğa karşı daha etkin koruma sağlayan, *mali açıdan sürdürülebilir* bir sosyal koruma sistemine ulaşabilmek" olarak belirtilmiş ve reformun finansman hedefinin "*mali açıdan sürdürülebilirlik*" olduğu vurgulanmıştır³⁸. Reformun mali amaçlarının somut ifadesi finansman açıklarının giderilmesi olarak belirlenmiş bu hedefin gerçekleştirilmesine yönelik düzenlemeler de genel sağlık sigortası (GSS) ve emeklilik sigortaları üzerine yoğunlaştırılmıştır. Nitekim, GSS ile ilgili olarak yapılan projeksiyonlarda, 2025 yılı dikkate alınarak; mevcut durumun hiçbir değişiklik yapılmaksızın devamı halinde sağlık harcamalarının GSYH içindeki payının %4.2 olarak gerçekleşeceği; sağlık sektöründe bir reform yapılmak-

³⁷ T.C. Başbakanlık (2005), s.51-52.

³⁸ T.C. Başbakanlık (2005), s. 55.

sızın sadece GSS'ye geçilmesi halinde bu payın %8.8'e yükseleceği, ancak GSS ile birlikte sağlık reformunun yapılması halinde sağlık harcamalarının GSYH içindeki payının %3.7'e düşeceği hesaplanmış, bu harcama ile bir yandan kapsamın genişlemesi diğer yandan daha kaliteli sağlık hizmeti sunulmasına imkan veren etkin bir sağlık sistemi oluşturulacağı vurgulanmıştır³⁹.

Reformun finansmanla ilgili iyileşmeleri ağırlıklı olarak emeklilik sisteminde yapılacak değişikliklere bağlanmıştır. Demografik yapı değişimleri dikkate alınarak yeniden kurgulanacak sistemde; nihai olarak kadınların 19, erkeklerin 16 yıl ortalama emekli aylığı almalarının planlandığı, bu amaçla emeklilik yaşının 2036 yılından itibaren tekrar kademeli olarak yükseltileceği, aylık bağlama oranlarının düşürüleceği, ortalama aylık kazanç hesabında güncelleme katsayısının kullanılacağı, prim-aylık ilişkisini güçlendirecek bir aylık hesaplama sisteminin getirileceği belirtilmiştir. Prime esas kazançlar, emeklilik yaşı, aylık bağlama oranı, nüfusun demografik yapısı, makro ekonomik değişkenler gibi temel göstergelerden hareketle 2075 yılı esas alınarak yapılan projeksiyonlar; 2005 yılı itibarıyla GSYH'nın %3.6'sı düzeyinde bulunan emeklilik sistemi finansman açıklarının sürekli olarak düşerek 2015 yılında %2.3'e, 2030 yılında %1.3'e düşeceği ve 2055 yılında sıfırlanacağı hesaplanmıştır⁴⁰.

Tablo 3. Emeklilik Sisteminin Karşılaştırmalı Açık Projeksiyonu (GSYH %)

	2005	2010	2015	2020	2030	2040	2050	2055	2060	2065	2070	2075
Mevcut Durum	3.6	3.3	3.2	3.1	3.2	4.8	5.7	6.0	6.2	6.4	6.5	6.7
Reform Sonrası Durum	3.3	2.7	2.3	2.0	1.3	0.7	0.2	0.0	0.0	0.0	0.0	0.2

Kaynak: T.C. Başbakanlık, "Sosyal Güvenlik Reformu: Sorunlar ve Çözüm Önerileri", Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: 9, Ankara, Nisan-2005

³⁹ T.C. Başbakanlık (2005), s.74-75.

⁴⁰ T.C. Başbakanlık (2005), s. 89-90.

Finansmanla ilgili nihai hedefe ulaşırken ara hedefler de belirlenmiş, öncelikle 2005-2007 döneminde sosyal güvenlik sisteminin toplam açıklarının GSYH'nın %4.5'ini aşmaması; 2015 yılında mevcut durumun devamı halinde öngörülen açığın 1 puan altına düşülmesi ve uzun dönemde emeklilik sistemi açığının %1'i aşmaması öngörülmüştür⁴¹. Bu projeksiyonlardan hareketle, yapılacak Sosyal Güvenlik Reformu ile getirilen düzenlemelerin, çok doğal olarak yukarıda genel çerçevesi verilen projeksiyonlarda öngörülen finansal hedefleri gerçekleştirecek nitelikte olması beklenir⁴². Unutmamak gerekir ki, 2006 yılı ve sonrasında gerçekleştirilen Sosyal Güvenlik Reformu, 1999 yılında 4447 sayılı Kanun'la yeniden belirlenen emekli olma yaşı, prim ödeme gün sayısı ve aylık hesaplama sistemi ile ilgili değişikliklerinin hayata geçirildiği bir ortamda yapılmıştır.

IV- SOSYAL GÜVENLİK REFORMU VE FİNANSMANLA İLGİLİ TEMEL ESASLAR

“Mali açıdan sürdürülebilir” bir sosyal güvenlik sistemi oluşturma hedefine yönelik araçlar, Sosyal Güvenlik Reformu'nun temel bileşenlerine yönelik olarak ayrı ayrı belirlenmiştir⁴³. Buna göre;

- Primsiz ödemeler ve sosyal yardımlarla ilgili olarak; oluşturulacak veri tabanı ve provizyon uygulaması ile bir yandan objektif yararlanma kriterlerine kimlerin gerçekten ihtiyaç içinde olduğu tespit edilecek, farklı kurum ve kuruluşların mükerrer yardımları önlenecek ve sosyal yardımlara ayrılan kaynaklar etkin olarak kullanılacak.
- Emeklilik sigortası ile ilgili olarak; bütün çalışanların emeklilik rejimi, aktüeryal olarak hak ve yükümlülüklerin eşit olacağı tek bir rejime dönüştürülecek; emeklilik yaşı, aylık bağlama oranı ve ortalama aylık kazanç, fiili ve itibari hizmet zamları,

⁴¹ T.C. Başbakanlık (2005), s. 90.

⁴² Benzer projeksiyonlar, 1999 reformu öncesinde de yapılmış, hiçbir değişiklik yapılmaması halinde; 1998 yılında GSMH'nin %2.82'si seviyesinde olan finansman açıklarının 2005 yılında %4.6'ya, 2050 yılında ise %16.8'e ulaşacağı öngörülmüştü. 4447 sayılı Kanun öncesi dönemde Hazine Müsteşarlığı tarafından yapılan bu projeksiyonlar için büyük ölçüde ILO uzmanları tarafından geliştirilen model ve parametreler kullanılmıştır.

⁴³ T.C. Başbakanlık (2005), s.56-59.

kadrosuzluk sebebiyle emeklilik, isteğe bağlı sigortalılık gibi bütün aylık bağlama parametreleri sigortacılık ilkelerine uygun olarak düzenlenerek nimet-külfet dengesi sağlanacak ve ilave-ten nüfusun yaşlanmasına bağlı olarak emekli aylığı bağlama yaşı gelecek dönemlerde kademeli olarak yükseltilecek.

- Genel sağlık sigortası ile ilgili olarak; koruyucu sağlık hizmetlerini kapsama alacak bir finansman modeli uygulanması, katılımın zorunlu ve ödeme gücü olanların prim ödediği sigorta esasına dayalı bir sistem oluşturulacak, maliyet-etkili tedavi yöntemlerinin sunulmasını sağlayacak ve destekleyecek bir finansman yönetimi oluşturulacak, GSS kaynaklarının suiistimal edilmesini önleyecek etkin bir provizyon ve denetim sistemi kurulacak ve nihayet, hizmet üretme yerine hizmet satın alma yolu tercih edilerek tek alıcı olarak piyasayı belirleyici güç olmanın avantajından faydalanılarak maliyetler ve harcamalarda düşme sağlanacak.
- Kurumsal yapı ile ilgili olarak; primlerin toplanmasında SGK'ya vatandaş odaklı alternatif çözümlerin kullanıldığı etkin bir tahsilat yeteneği kazandırılması; sağlık hizmeti satın almada suiistimalleri ve kaynak israfını önleyecek etkin takip, kontrol ve provizyon yeteneğine sahip olunması; değişik sosyal harcama alanlarına tahsis edilen kaynakların çapraz sübvansiyonunu önleyecek etkin bir nakit ve fon yönetimi kurulması.

yeni sistemin finansmanla ilgili temel esaslarını oluşturacaktır.

Reformun mali açıdan sürdürülebilir bir sosyal güvenlik sistemi oluşturma hedefi için gelir-gider (aktüeryal) dengesi sağlanmış, açık vermeyen bir sosyal sigorta sistemi oluşturulacaktır. Aktüeryal dengenin sağlanması (orta ve uzun dönemde) sosyal sigorta sisteminin *gelirlerini artıran-giderlerini azaltan* “çift yönlü” tedbirlerin eş zamanlı olarak hayata geçirilmesi ile sağlanacaktır. Sosyal Güvenlik Reformu kapsamında:

Gelir artırıcı tedbirler olarak;

- Kayıt dışı çalışmanın önlenerek aktif sigortalı sayısının artırılması,
- Eksik gün ve düşük kazanç bildirmeyi önlemeye yönelik düzenlemelerle kayıt dışılığın önlenmesi,

- Prime esas kazançların kapsamının ve sınırlarının artırılması,
 - Hak kazanma şartlarının değiştirilerek prim gün sayısının artırılması,
 - Prim oranlarının yükseltilmesi ve prim tahsilat oranının artırılması,
 - Devlet katkısı ve istihdamı teşvik tedbirleri,
- Giderleri azaltıcı tedbirler olarak;
- Yönetim giderlerinin azaltılması,
 - Emeklilik yaşının yükseltilmesi ve aylık bağlama esaslarının değiştirilerek aylık seviyelerinin düşürülmesi,
 - Sağlık harcamalarında etkinlik sağlanarak giderlerin azaltılması,
- yönünde tedbirler alınması söz konusu olabilecektir.

Başlangıçta dört bileşenli olarak planlanan Sosyal Güvenlik Reformu'nun kurumsal yapı ile ilgili ayağı 5502 sayılı *Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu* ile 20 Mayıs 2006 tarihinde; reformun iki ayrı bileşeni olarak düşünülen emeklilik rejimi ve genel sağlık sigortası ayağı birleştirilerek 5510 sayılı *Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu* (SSGSSK) ile 1 Ekim 2008 tarihinde hayata geçirilirken primsiz ödemelerle ilgili bileşenle ilgili olarak herhangi bir adım atılmamıştır. Reformun mali yapıya yönelik etkileri de ağırlıklı olarak 5510 sayılı Kanun'da yapılan düzenlemelerin etkileri bakımından incelenecektir.

V- GELİRLERİ ARTIRICI TEDBİRLER

A- Kayıt Dışı Çalışmanın Önlenmesi ve Prim Ödeyen Aktif Sigortalı Sayısının Artırılması

Sosyal Güvenlik Reformu'nun gelir artırıcı tedbirlerinin en önemlisi ve en fazla beklenti yaratanı kayıt dışı çalışmayı önleyerek prim ödeyen aktif sigortalı sayısını artırmaktır. Nitekim, 5510 sayılı Kanun, reform öncesi dönemde kayıt dışı çalışmayı önlemeye yönelik klasik-cezalandırıcı tedbirlere (sigortalıların önceden bildirilmesi vb.) ilaveten yeni tedbirlere ve düzenlemelere yer vermiştir. Kayıt dışılığı önlemek üzere 5510 sayılı Kanun'la getirilen düzenlemeleri;

- Kurumun elektronik kayıt kapasitesini güçlendirerek *e-sigorta* uygulamasını yaygınlaştırmak,
- Bankacılık, eğitim-öğretim, sağlık ve asayiş denetimleri başta olmak üzere vatandaşın kamu ile her türlü ilişkisinde kayıt dışılığı kontrol etmek,
- Vatandaşlık numarası kullanımının yaygınlaşmasına bağlı olarak Kurumun denetim ve kontrol kapasitesini artırmak,
- Kendi adına bağımsız çalışanların Kuruma bildirilmesini sigortalılık ilişkilerinin başlangıcını gerçekleştiren kamu kurum ve kuruluşları eliyle gerçekleştirmek,
- Sigortalılık ilişkisinin sona erdiğini bildirmek.

olarak sıralamak mümkündür. Kayıt dışı çalışmanın en önemli sebeplerinden biri olarak gösterilen “yüksek prim maliyetlerinin” etkisini ortadan kaldırmak ve istihdamı teşvik etmek üzere, 5510 sayılı Kanun’un yürürlük tarihinden önce çıkarılan 5763 sayılı “İstihdamı Teşvik Kanunu” ile 4/1-a kapsamındaki sigortalıların işveren primlerinin 5 puanlık kısmının devlet tarafından ödenmesi, kadın, genç ve özürlü istihdamını teşvike yönelik hükümler ve nihayet 6111 sayılı Torba Kanun ile teşviklerin kapsamının ve süresinin genişletilmesi olumlu etki yapması beklenen isabetli düzenlemeler olmuştur. 5510 sayılı Kanun’la getirilen düzenlemeler içinde aktif sigortalı sayısını olumsuz etkileyecek tek gelişme, bazı tarım işçileri, çiftçiler ve esnaf ve sanatkarlardan düşük geliri olanların zorunlu sigortalılık ilişkisi dışında tutulması olarak sayılabilir.

Yukarıda sayılan tedbirlerin yanı sıra kayıt dışı istihdamla mücadele kapsamında geliştirilen KADİM Projesi⁴⁴ ve bu Proje kapsamında hazırlanan “*Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele Stratejisi Eylem Planı* (2008-2010)⁴⁵” ile 5510 sayılı Kanun uygulamalarını güçlendirecek çevre tedbirler de alınmıştır. Gerek istihdamı teşvik düzenlemeleri,

⁴⁴ T.C. Başbakanlık Genelgesi, 2006/28, Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele (KADİM) Projesi, (4 Ekim 2006 tarih ve 26309 sayılı Resmi Gazete)

⁴⁵ T.C. Başbakanlık Genelgesi, 2009/3, “Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele Stratejisi Eylem Planı” (5 Şubat 2009 tarih ve 27132 sayılı Resmi Gazete)

gerekse kayıt dışı çalışma ile mücadele ile ilgili tedbirler, 5510 sayılı Kanun'la getirilen tedbirlerin etkin şekilde uygulamasını sağlayacak ve destekleyecek isabetli düzenlemeler olmuştur.

5510 sayılı Kanun'un yürürlüğünden bu yana geçen 2.5 yıllık süre, Sosyal Güvenlik Reformu'nun kayıt dışı çalışmayı önleyerek sigortalı sayısını artırmaya yönelik etkilerini tespit etme bakımından yeterli olmamakla birlikte, gelişme seyri bakımından bazı ipuçları verebilecek bir süredir. 2001 krizinin 1999 yılında 4447 sayılı Kanun'la getirilen tedbirleri başarısızlığa uğratması gibi, 2008 sonu 2009 ilk yarısında yaşanan ekonomik kriz de 5510 sayılı Kanun'la amaçlanan sigortalı sayısını ve Kurum gelirlerini artırma hedeflerini akamete uğratmıştır⁴⁶.

Tablo 4. Aktif Sigortalı Sayısındaki Değişim (Bin Kişi)

Yıllar	4/a	Değişim %	4/b	Değişim %	4/c	Değişim %	Toplam Sigortalılar	Değişim %
2003	6.750	2.85	3.383	1.41	2.155	1.49	12.290	7.1
2004	6.953	3.00	3.448	1.91	2.151	-0.17	12.553	2.1
2005	7.652	10.05	3.354	-2.73	2.150	-0.07	13.156	4.8
2006	8.582	12.16	3.375	0.63	2.166	0.77	14.124	7.4
2007	9.199	7.18	3.376	0.02	2.188	0.98	14.763	4.5
2008	9.575	4.09	3.260	-3.42	2.205	0.80	15.041	1.9
2009	9.618	0.45	3.236	-0.73	2.241	1.62	15.096	0.4
2010	10.576	9.95	3.337	3.12	2.282	1.83	16.088	6.6

Kaynak: SGK (2011), Aylık İstatistik Bülteni, Ocak 2011.

Tablo 4 verileri, iki önemli sonucu ortaya koymaktadır. Öncelikle prim ödeyen aktif sigortalı sayısındaki artışı belirleyici grup, 4/a kapsamındaki sigortalılardır ve bu statüdeki sigortalı sayısındaki artışa bağlı olarak toplam sigortalı sayısı artacaktır. Kendi adına bağımsız çalışanların (4/b), sayılarının artması bir yana mevcut sayılarını bile korumaları başarı sayılacaktır. Kamudaki küçülmenin en belirgin göstergelerinden birini 4/c statüsündeki sigortalı sayısı göstermekte artan nüfus ve kamu

⁴⁶ Alper, Yusuf (2010), "Primler ve Prime Esas Kazançlar", I. Uluslararası Sosyal Güvenlik Sempozyumu, SGK, 14-15 Mayıs 2010, Ankara.

hizmetlerinin çeşitliliğine rağmen sigortalı sayısı adeta sabit kalmaktadır. Nitekim, yıllar itibarıyla gerçekleşen artış oranları da, göstergelerdeki olumlu gelişmelerin, toplam sigortalıların %65.7'sini oluşturan 4/a kapsamındaki sigortalılara bağlı olduğunu göstermektedir. Tablo verileri, ikinci olarak kriz dönemlerinin aktif sigortalı sayısındaki artışları ne ölçüde etkilediğini de ortaya koymaktadır. Yıl içinde aylar itibarıyla sigortalı sayısındaki değişimler de birlikte değerlendirildiği zaman⁴⁷;

- Ekim 2008-Mart 2009 döneminde 4/a kapsamındaki sigortalı sayısı %8 azalmış, sigortalı sayısı ancak Nisan 2010'da Eylül 2008 seviyesine gelebilmiştir.
- Kriz döneminde, 4/b'li sigortalıların sayısı sürekli olarak düşmüş, Eylül 2008-Şubat 2010 tarihleri arasında sigortalı sayısındaki düşüş %9'a yaklaşmıştır. Ocak 2011 tarihi itibarıyla 4/b'liler bakımından toplam sigortalı sayısı henüz kriz öncesi dönem seviyesine gelememiştir.
- 4/c'li sigortalıların sayısı bakımından belirleyici faktör, Devletin kamu personel istihdam politikası ile ilgilidir. Değişimler krizden bağımsızdır.

TÜİK'in Aralık 2010-Şubat 2011 verilerine göre⁴⁸ toplam istihdam 22.461 bindir. İşgücüne katılma oranının %48.1 gibi düşük bir değer olması bir yana, yaptığı işten dolayı Sosyal Güvenlik Kurumuna kayıtlı olmadan çalışanların oranı %40.9'dur ve bir önceki döneme göre ancak %1.4'lük bir azalmayı ifade etmektedir. Tarım kesiminde sosyal güvenlik kapsamı dışında çalışanların oranı %83.5 gibi son derecede yüksek bir orandadır.

Kurumun kayıt dışı istihdamla mücadele çerçevesinde çeşitli araçlar kullanarak 2009 yılı için tescil ettiği toplam sigortalı sayısı 336.838 olarak belirtilmiş, bu sayının 214 bini bankacılık işlemleri, 70 bini kamu kurumlarının bildirimleri, 20 bini portör muayene listeleri ve 17 bini kimlik bildirme işlemleri sırasında ortaya çıkmıştır. Kurumun yine 2009 yılında denetlediği işyeri sayısı yalnızca 37.158 (toplam işyeri sayısının %2'si), tespit edilen tescilsiz sigortalı sayısı ise yalnızca

⁴⁷ SGK (2011), s.13.

⁴⁸ TÜİK, Haber Bülteni (15 Nisan 2011), Aralık 2010-Şubat 2011; Sayı: 79.

18.556'dır⁴⁹. 2008-2011 Nisan dönemi için tescilsiz olduğu tespit edilen 48.651 işyerinin (toplam işyerlerinin %2.8'i) tespit edilerek 918.729 kişinin kayıt altına alındığı belirtilmiştir⁵⁰.

Sosyal Güvenlik Kurumunun gelirlerini artırma bakımından hayati öneme sahip olan kayıt dışı çalışmanın önlenerek aktif sigortalı sayısını artırma hedefi, başta 5 puanlık işveren priminin devlet tarafından ödenmesi ve kadın-genç istihdamına yönelik teşvik edici tedbirlere rağmen 2008 krizi dolayısıyla akamete uğramış, kayıt dışı çalışmayı önlemeye yönelik tedbirlerin de önleyici etkisi henüz hissedilmeye başlanmamıştır.

B- Eksik Gün ve Düşük Kazanç Bildirme ile İlgili Kayıt Dışılığın Önlenmesi ve Prime Esas Kazanç Kapsamının Genişletilmesi

Sigortalıların hiç bildirilmemesi yanında, çalışma gün sayısının eksik bildirilmesi ve prime esas kazançların düşük bildirilmesi de sosyal sigortalar bakımından kayıt dışılığın diğer bir yönünü oluşturmaktadır. 4/b ve 4/c kapsamındaki sigortalılar bakımından her ay için 30; yıl için de 360 gün prim bildirilmek ve ödenmek durumunda olduğu için gün sayısı bakımından bir kayıt dışılık ve eksik bildirme söz konusu olmayacaktır. Prim gün sayısının bildirilmesine yönelik çabalar 4/a'lı sigortalılar bakımından söz konusu olacaktır.

1999 yılında 4447 sayılı Kanun'la getirilen "sigortalıların önceden bildirilmesi" kayıt dışı çalışmanın önlenmesine yönelik ne kadar önemli bir tedbir ise yine aynı Kanun'la getirilen "eksik gün bildirilmesi halinde belgelendirilmesi" ile ilgili düzenleme de o kadar hayati öneme sahiptir. Nitekim bu düzenlemeden sonra sigortalı gün bildirim sayısının ortalama olarak 2 gün arttığı belirtilmiştir⁵¹. 2001-2009 yılı dönemine ait Kurum verileri, 4/a kapsamındaki sigortalılar bakımından ortalama prim gün sayısının 27 günde sabitlendiğini, bir yıldan diğerine bazı cüzi değişimler olsa da bu seviyenin üstüne çıkılmadığını ortaya

⁴⁹ SGK (2010), 2009 Faaliyet Raporu, SGK, Strateji Geliştirme Başkanlığı, Ankara, Temmuz 2010, s.25.

⁵⁰ Zararsız, Emin (16 Mayıs 2011), "3 Yılda 48 Bin İşyeri Kayıt Altında", Gazeteler.

⁵¹ Teksöz, Tuncay (2004), SGK Başkanı açıklaması.

koymuştur⁵². Kurum verileri, prime esas kazancı düşük bildirilen sigortalı grubu için (toplam sigortalıların %55'i) bildirilen ortalama prim gün sayısının 26-27, yüksek gelirlilerde ise 28-29 gün olduğunu göstermektedir⁵³. Bu da düşük gelirliler üzerinde yoğunlaşılması halinde toplam prim gün sayısının artırılabilme potansiyelini ortaya koymaktadır. Ancak, kısmi süreli çalışmanın yaygınlaştığı ve 5510 sayılı Kanun'la da bu tür çalışmanın genel esaslarının düzenlendiği dikkate alınırsa 4/a'lı sigortalılar bakımından prim gün sayısı bakımından üst sınıra gelinmiş gibi görünmektedir ve bu değerin üzerine çıkılması kolay olmayacaktır.

5510 sayılı Kanun, “*külfet-nimet*” sağlanması amacıyla ödenen prim ve sağlanan haklar arasındaki ilişkiyi güçlendirerek sigortacılık esaslarını hayata geçirmek için öncelikle prime esas kazançların sınırları ile ilgili önemli yenilikler getirmiştir. Sigortalının bütün kazancından prim alınması amaçlanmış, hatta “*prim kaçırılmasını*” önlemek amacıyla ücret dışı ödemelerin sonraki ayların prime esas kazançlarına dahil edilmesi sağlanmıştır. 5510 sayılı Kanun'un prime esas kazançlarla ilgili düzenlemeleri ana esasları ile şunlardır⁵⁴:

- Her bir çalışan grubu için prime esas kazançlar ayrı ayrı belirlenmiştir, alt ve üst sınır uygulaması dahil norm ve standart birliği sağlanması ilkesi dışına çıkmıştır.
- 4/a'lı sigortalıların bütün kazançlarından prim alınması amacıyla; prim-ikramiye benzeri ödemelerin tavanı aşan tutarlarının sonraki ay kazançlarına ilave edilmesi, para olarak ödenen bütün sosyal yardımlardan prim alınması, istisnaların daraltılması ve birden fazla çalışma halinde tavana kadar olan kazançlardan prim alınması hükümleri getirilmiştir.
- 5510 sayılı Kanun'un Anayasa Mahkemesi tarafından iptalinden önceki halinde yer alan düzenlemelerin aksine, 4/b kapsamındaki sigortalıların prime esas kazançlarının alt ve üst

⁵² 2001-2008 dönemi için SSK, 2009 yılı için SGK, 4/a'lı sigortalı istatistikleri alınarak bu değer bulunmuştur. www.sgk.gov.tr/istatistikler (erişim tarihi 11/05/2011)

⁵³ SGK (2010), 2009 Yılı İstatistikleri, Tablo 14/1.

⁵⁴ Prime esas kazançların düzenlendiği 80. madde, 5510 sayılı Kanun'un en kapsamlı maddelerinden biridir.

sınırlar arasında kalmak şartıyla tamamen kendi beyanlarına bırakılmıştır⁵⁵.

- 4/c’li sigortalıların, özellikle aylıklarının düşmemesi için, 657 sayılı Kanun’un yanı sıra kendi personel kanunları gereğince aldıkları bütün kazançlarından prim alınması ve uzun vadeli sigorta kolları için üst sınırın uygulanmaması kabul edilmiştir. Silahlı Kuvvetler mensupları gibi sigortalılık ilişkisi özel olarak düzenlenen grupların prime esas kazançları ile ilgili özel tarifler yapılmıştır.
- Prime esas kazançların alt ve üst sınırlarının belirlenmesinde, 5510 sayılı Kanun öncesi dönem uygulaması aynen benimsenmiş, yürürlükteki asgari ücret alt sınırı, 6.5 katı üst sınırı oluşturmuştur.

Tablo 5. Prime Esas Kazançlar Bakımından %20’lik Dilimlere Göre Sigortalıların Dağılımı (%)⁵⁶

Prime Esas Kazanç Dilimleri (*)	4/a	4/b(1)	4/b(2)	TOPLAM
İlk %20	77.8	97.2	99.9	83.7
İkinci %20	10.7	2	0.1	8.1
Üçüncü %20	5.0	0.3	0.0	3.5
Dördüncü %20	2.2	0.2	0.0	1.5
Beşinci %20	4.4	0.3	0.0	3.2
Sigortalı Sayısı	9.030.202	2.240.041	1.116.598	12.386.841

Kaynak: SGK, www.sgk.gov.tr/istatistikler, (erişim tarihi 12/05/2011)

(*) 4/a kapsamındaki sigortalılar için 2009 yılı; 4/b kapsamındaki sigortalılar için Ocak 2011 dönemi sigortalı ve prime esas kazanç verileri esas alınmıştır.

(1) Sanayi ve hizmetler kesiminde (2) tarım kesiminde kendi adına bağımsız çalışan sigortalılar.

Prime esas kazançların kapsamı ve sınırları ile ilgili düzenlemeler en fazla 4/c ve 4/b kapsamındaki sigortalıları etkileyecektir. 5510 sa-

⁵⁵ Bu genel kuralın bir istisnası, yanında 4/a kapsamında sigortalı çalıştıran 4/b’li sigortalının prime esas kazancının 4/a’lı sigortalı için bildirilen kazançtan daha düşük olmayacağıdır.

⁵⁶ Hesaplamalar, Kurumun kamuya açık istatistik verileri esas alınarak hesaplanmıştır.

yılı Kanun öncesi dönemde 4/c kapsamındaki sigortalıların prime esas kazançları %40-60 arasında değişmekte: statü, çalışılan kuruma bağlı olarak alınan tazminat niteliğindeki ödemelerden prim kesilmiyordu. Yeni sistemde, sınırlı sayıdaki istisna dışında bütün kazançlardan prim alınması söz konusu olacaktır. Ancak, Anayasa Mahkemesinin iptal ve yürürlüğü durdurma kararından sonra yapılan düzenlemeler çerçevesinde, 4/c kapsamındaki sigortalılar bakımından 5510 sayılı Kanun'un, ilk defa 1 Ekim 2008 tarihinden sonra sigortalı olanlar için uygulanacak olması, önceki sigortalıları kapsam dışında bırakması, bu değişikliğe bağlı olarak Kurum gelirlerinde ortaya çıkabilecek gelir artışını ertelemiştir⁵⁷.

Prime esas kazançlarla ilgili en olumsuz gelişme 4/b kapsamındaki sigortalılar için söz konusu olacak, prime esas kazançların alt ve üst sınırları arasında olması kaydıyla kendileri tarafından belirlenecek olması orta ve uzun dönemde bu kesimin prime esas kazançların alt sınırı üzerinden prim ödemesi sonucunu doğuracaktır. Nitekim, Tablo 5 verileri de bu sonucu doğrulamaktadır. Reformdan önce, 2008 Eylül ayında; 4/b kapsamındaki sigortalıların %91'inin ilk 12 basamakta; %36.5'inin yalnızca 12. basamakta ve yaklaşık %9'unun 13-14 ve 15. basamaklarda bulunduğu dikkate alınırsa, beyan esasına dayalı sistemin sigortalıları düşük kazanç beyanına yönlendirdiği açık olarak görülmektedir. Bu gelişme bir yandan Kurumu prim gelirlerinden mahrum ederken, diğer yandan 4/b kapsamındaki sigortalıların gelir ve aylık seviyelerinin düşük olmasına yol açacaktır.

Prime esas kazançların düşük gösterilmesi 4/a'lı sigortalılar bakımından da ciddi bir problemdir. 2009 yılı verilerine göre sigortalıların %43.2'si primlerini en alt sınırdan ödemektedir. Bu da 4.5 milyon civarında bir sigortalıya tekabül etmektedir ki Kurum, klasik kontrol ve denetim yollarının dışındaki yöntemlerle (meslek kodlarının bildirilmesi gibi) prime esas kazanç beyanını yükseltmeye çalışmaktadır⁵⁸.

Kurum gelirlerini artırmada en belirleyici sigortalı grubunu oluşturan 4/a'lı sigortalıların Kuruma bildirdikleri ortalama günlük kazanç

⁵⁷ Alper, Y. (2010), Sosyal Güvenlik Sempozyumu.

⁵⁸ Zararsız, Emin (22 Mart 2011), "Asgari Ücretli Doktor ve Mühendis Var", Gazeteler.

artışı da yetersiz kalmıştır. 4447 sayılı Kanun döneminde prime esas kazanç üst sınırının sırasıyla alt sınırın 4; 5 ve 6.5 katına çıkarıldığı 2001-2004 dönemi dışında Kuruma bildirilen ağırlıklı ortalama günlük kazançta dikkat çekici ve Kurum gelirlerini artırmada önemli etki yapacak bir artış gerçekleşmemiştir.

Tablo 6. *Yıllar İtibarıyla 4/a'lı Sigortalılar Bakımından Prim Ödeme Gün Sayısı Ağırlıklı Ortalama Günlük Kazanç Bildirimleri*

Yıllar	Ortalama prim ödeme gün sayısı	Ağırlıklı ortalama günlük kazanç	Artış oranı (%)
2001	27	12.57	-
2004	27	26.43	110.0
2005	27	28.58	7.0
2006	27	30.54	6.0
2007	27	34.46	11.0
2008	27	37.46	8.0
2009	27	40.03	6.0

Kaynak: SSK İstatistik Yıllıkları (2001-2008), SGK İstatistik Yıllıkları (2009)

Kısaca belirtmek gerekirse, prime esas kazançlarla ilgili olarak yapılan düzenlemeler 4/a'lı sigortalılar bakımından beklenen sonucu vermezken, 4/b kapsamındaki sigortalılar için tersine etki yaratarak, zorunlu basamak-gösterge sisteminin dışında kalan sigortalıların alt sınırdan prim ödeme eğilimine girdikleridir. 4/c'liler bakımından beklenen gelir artışı ise ancak uzun dönemde gerçekleşecek gibi görünmektedir.

C- Prim Ödeme Süresi ve Prim Gün Sayısının Artırılması

Gelir artırıcı tedbirlerden biri de hak kazanma şartlarının ağırlaştırılarak sigortalıların daha yüksek ve daha uzun süre prim ödemelerinin sağlanmasıdır. 5510 sayılı Kanun, malullük ve ölüm sigortaları bakımından hak kazanma şartlarını 5510 sayılı Kanun öncesi döneme göre büyük ölçüde aynı bırakmış hatta kamu çalışanları bakımından 10 yıllık süreyi (3600 gün) 5 yıla (1800 gün) düşürerek kolaylaştırmıştır. Bu noktada kullanılabilecek tek araç yaşlılık sigortası olacaktır. 5510 sayılı Kanun'la yaşlılık sigortasından aylık bağlanma şartları belirlenirken,

4447 sayılı Kanun’la 1999 yılında yapılan, emeklilik yaşının kademeli olarak 58-60 yaşa yükseltilmesi ve prim gün sayısının 4/a’lılar için 7000 güne yükseltilmesi ve nihayet 4/b ve 4/c kapsamındaki kadın sigortalılar için 20 yılın (7200 gün) 25 yıla çıkarılması (9000 gün) ile ilgili düzenlemeler yürürlükte bırakılmıştır. Dolayısıyla 1999 yılında başlayan süreç devam etmektedir ve içinde bulunduğumuz yıl itibarıyla 4/a’lı sigortalılar için prim gün sayısı 5525-5600 gün seviyesine gelmiştir.

5510 sayılı Kanun’un yaşlılık sigortası ile ilgili olarak Kurum aktüeryal hesaplarını olumlu etkileyecek değişikliği, kadın ve erkek sigortalıların emekli olma yaşını 2036 yılından itibaren 2048 yılına kadar geçen sürede kademeli olarak 65’e yükselten düzenlemesi olacaktır ki, içinde bulunduğumuz dönem itibarıyla bu düzenlemenin de Kurum gelirlerini artırıcı bir etkisi yoktur. Aynı şekilde, 4/a kapsamındaki sigortalılar için prim gün sayısının 4447 sayılı Kanun’la belirlenen 7000 gün sayısının 7200’e çıkarılması da bugün için gelir artışı yaratacak bir değişiklik değildir. 5510 sayılı Kanun, genel şartlarla yaşlılık aylığı bağlanması ile hükümler bakımından değil ancak özel şartlarla yaşlılık aylığı bağlanmasına yönelik hükümlerde sigortalılık süresi ve prim gün sayısını artıran düzenlemeler yapılmıştır. Nitekim, kısmi emeklilik için 4447 sayılı Kanun’da 4500 gün olan prim gün sayısı kademeli bir artışla 5400’e çıkarılmış, başvuru yaşı da 3 yaş daha yükseltilmiştir. Ancak, bu düzenleme dolayısıyla 2011 yılında talep edilen prim gün sayısı 4900 olup, 5400 gün şartı ancak 2016 yılında aranacaktır⁵⁹. Benzer şekilde özürli sigortalıların yaşlılık aylığı alma şartları sigortalılık süresi ve prim gün sayısı bakımından artırılmış⁶⁰, ancak bu değişikliklerin de kademeli olarak yürürlüğe girmesi öngörülmüştür. Benzer şekilde madden işçilerinin ve erken yaşlanma dolayısıyla erken emekli olacakların şartları da gün ve yaş olarak artırılmakla birlikte bu değişikliklerin gelir artırıcı etkisi uzun dönemde ortaya çıkabilecektir. Kaldı ki, bu gruplarda bulunan ve aylık alanların sayısı toplam aylık alanlar içinde oldukça düşük bir gruptur.

⁵⁹ Karakaş, İsa (2010), “Soru ve Cevaplarla Emeklilik El Kitabı”, Adalet Yayınevi, Ankara, s.202.

⁶⁰ %60 ve daha yüksek oranda özürli olanların prim gün sayısı 3960’a yükseltilirken, %50-59 arasında olanların sigortalılık süresi 16 yıla, prim gün sayısı 4320’ye; %40-49 arasında özürli olanların sigortalılık süresi 18 yıla, prim gün sayısı 4680’e yükseltilmiştir.

D- Prim Oranlarının ve Prim Tahsilat Oranlarının Yükseltilmesi

Prim oranlarının yükseltilmesi, sosyal sigorta kurumlarının gelirlerini artırmanın ilk akla gelen yöntemlerinden biridir ve Türkiye zaman zaman bu yönetime başvurmuştur. Ancak, içinde bulunan dönemde, prim oranlarının artırılması değil, kayıt dışı çalışmayı yaygınlaştırdığı gerekçesiyle azaltılması yönünde bir gelişme vardır. Türkiye %33.5-39 arasında değişen, hatta işsizlik sigortası ile %42'ye ulaşan toplam prim oranları ile üst sınıra gelmiştir; prim oranlarını yükselterek gelirleri artırma imkanı kalmamıştır⁶¹. 5510 sayılı Kanun'da da zaten yüksek olan prim oranları yükseltilmemiştir.

Tablo 7. Çeşitli Ülkelerde Toplam Prim Oranları (%)

FBMG (\$)	ÜLKELER	0-20	21-30	31-40	41 +
0-5999	70	47	19	2	2
6000-10999	34	18	8	6	2
11000-15999	18	10	1	6	1
16000-20999	8	4	1	1	2
21000-30999	17	9	1	6	1
31000-40000	19	9	7	2	1
40000-	6	4	2	-	-
TOPLAM	172	101	39	23	9

Kaynak: SSA, "Social Security Programs Throughout the World", (SSA, 2008-2009), SSA Publication, May 2010.

172 ülke verilerine göre fert başına milli geliri 6000-10999 ABD doları olan 34 ülke arasında Türkiye'de vardır ve bu ülkelerde prim oranını %31-40 arasında bulunan 6 ülke, %40'ı aşan yalnızca 2 ülke vardır. Türkiye bu iki ülkeden biridir ve prim oranlarını daha fazla yükseltmesi mümkün değildir. Nitekim, prim oranlarının daha fazla yükselmemesi için devlet uzun vadeli sigorta kolları ve GSS primlerinin dörtte biri oranında olmak üzere doğrudan sistemin finansmanına katılmış hatta bazı gruplar için prim oranlarını düşürmüştür. 5510 sayılı Kanun öncesi dönemde toplam %40 oranında prim ödeyen 4/b'li sigortalılar yeni

⁶¹ Alper, Y. (2010), Sosyal Güvenlik Sempozyumu, SGK, 15 Mayıs 2010, Ankara.

sistemde kısa vadeli sigorta kolları bakımından da kapsama alınmış olmalarına rağmen daha düşük oranda (%33.5-39) prim ödeyeceklerdir. İşverenlerin prim oranlarını yükselterek gelirleri artırma imkanı da yoktur. Türkiye’de toplam prim oranları içinde işveren hissesi %59-64 arasında değişmekte olup ciddi bir maliyet unsurudur. Nitekim, 4/a’lı sigortalılar bakımından işveren payının 5 puanlık kısmının devlet tarafından ödenmesi işveren prim oranlarının düşürülmesi gerçeğine uygun bir düzenlemedir.

5510 sayılı Kanun, primlerin fiyat olma özelliğini artıran ve ödenen primle sağlanan haklar arasındaki ilişkiyi güçlendiren hükümlere yer vermiştir. Bu amaçla *çoklu prim ilkesi*⁶² benimsenmiş, Kurumun ödeme yapması gereken her hakkın karşılığının prim olarak alınması amaçlanmıştır. Fiili hizmet zammı uygulamasının yaygınlaştırılması ve prim alınması, GSS kapsamına alınan isteğe bağlı sigortalı olanlardan bakılmakla yükümlü olunan kişiler statüsünde olsalar bile GSS için prim alınması, kısmi süreli sigortalılık ilişkisi içinde olanlardan prim alınması (stajyer öğrenciler ve İŞKUR kursiyerleri gibi) bu düzenlemeler arasında yer almaktadır. 5510 sayılı Kanun, adeta “zorlayarak vazgeçirme” sonucu doğuracak şekilde sosyal güvenlik destek primi oranını yükseltmiştir. SGDP’nin Kurum açısından “*sebepsiz bir zenginleşme*” kaynağı oluşturduğu ayrı bir tartışma konusudur.

Prim oranları ile ilgili değişiklikler, devlet katkısı, fiili hizmet zammı ve SGDP uygulamaları dışında yeni dönem için Kurum gelirlerini artırıcı bir etki yaratmayacaktır.

Türk sosyal güvenlik sisteminin finansmanla ilgili kronik problem alanlarından birini de primlerin tahsilatı oluşturmaktadır. Emekli Sandığı bir yana bırakılırsa SSK için prim tahsilat oranı %70-85 arasında değişmiş⁶³, Bağ-Kur için %20’lere kadar⁶⁴ düşmüştür. Bu sebeple sıklıkla prim affı veya yeniden yapılandırma uygulamaları gündeme

⁶² Her sigorta kolu için ayrı prim alınması.

⁶³ Özsuca, Ş.T., age. s.49.

⁶⁴ TOBB, agr, s.239. BağKur’da sağlık sigortası uygulanmaya başlayınca kadar hiç prim borcu olmayan sigortalı sayısı toplam sigortalıların %1’i civarında kaldığı dönemler yaşanmıştır.

gelmiştir. 6111 sayılı Torba Kanun ile getirilen düzenleme ile birlikte geçen 60 yıllık dönemde prim tahsilatını artırmak üzere getirilen düzenleme sayısı 20'ye yaklaşmıştır⁶⁵. Prim tahsilat oranları; 2009 yılı Aralık ayı rakamlarına göre 4/a'lı sigortalılar için %87; 4/b'li sigortalılar için %94 olarak gözükmekle birlikte, prim yapılandırmaları ve bu aya has ilave tahsilatlar dolayısıyla bu oranların gerçek oranlar olmaktan uzak olduğunu belirtmek yanlış olmayacaktır.

6111 sayılı *Prim ve Vergi Borçlarının Yeniden Yapılandırılması* (Torba Kanun) ile ilgili düzenleme yapılmadan önce Ocak 2011 dönemi itibarıyla ödenmiş ve birikmiş borçların miktarı bu gerçeği teyit etmektedir. 2011 yılı sonu itibarıyla 4/a kapsamındaki sigortalılar için Kurum alacakları 30.9 milyar TL'ye ulaşmıştır⁶⁶. Bunun 20.3 milyar TL'si prim aslı, 10.6 milyar TL'si gecikme cezası ve zammıdır. Bu borçların 23.9 milyar TL'si özel sektör, 7 milyar TL'si kamu kesimi borcudur. 4/b'li sigortalılar bakımından durum daha vahim bir tablo ortaya koymaktadır. Ocak 2011 tarihi itibarıyla toplam Kurum alacağı 20.7 milyar TL olup, hiç borcu olmayan sigortalı sayısı toplam sigortalıların yalnızca %30'udur. Her iki sigortalı grubu ile ilgili olarak toplam Kurum alacağı Ocak 2011 tarihi itibarıyla 51.7 milyar TL'dir ve bu miktar 2010 yılı Kurum giderlerinin (121.4 milyar TL) %42'sine denktir. Gelir bütçesi bakımından ise %55'ine denktir.

6111 sayılı Kanun'la getirilen düzenlemeler, bugüne kadar uygulanan en kapsamlı prim affi ve borç yapılandırması olarak dile getirilmektedir. Başvuru süresi 1 ay uzatılan uygulama kapsamında 16 Mayıs 2011 tarihi itibarıyla 1.564 bin kişi borç yapılandırması için başvurmuş, 25.8 milyar TL'lik borç yapılandırması gerçekleşmiş ve bu yapılandırılan borcun da 1.1 milyar TL'si tahsil edilmiştir⁶⁷. Yapılandırılan borç için 36 aylık bir takvim belirlendiği için Kurum gelirlerine ve prim tahsilat oranlarına etkisi zaman içinde görülebilecektir. Nitekim, 2008 yılında yapılandırma dolayısıyla sağlanan gelirler toplam Kurum ge-

⁶⁵ Tan, Mustafa-Mahmut, Aydoğmuş (Mart 2011), "Vergi ve Diğer Borçların Yeniden Yapılandırılması", BSMMO, s.1.

⁶⁶ SGK (2011), Ocak 2011 İstatistik Yıllığı, s.34.

⁶⁷ Zararsız, Emin (11 Mayıs 2011), "3 Yılda..."

lirlerinin %10'una yakın iken 2009 yılında bu oran (geçici gerçekleşme rakamlarına göre) %2.2 ye düşmüştür⁶⁸. 2010 yılında yapılandırma gelirleri, prim affi çıkacağı ile ilgili beklentiler sebebiyle yalnızca 149 milyon TL olarak gerçekleşmiştir. Bu sonuç, primlerin yeniden yapılandırılması (affi) ve benzeri uygulamaların ödeme alışkanlıklarını ne kadar olumsuz etkilediğini açık olarak ortaya koymaktadır.

E- Devlet Katkısının Artırılması

Sosyal sigortaların finansmanına devletin katkısı çok yönlü tartışma alanlarından birini oluşturmaktadır. Sigortalıların ve işverenlerin prim yükünü azaltmak ve sosyal güvenliğin kapsamını genişletmek için yapılacak devlet katkısı her zaman olumlu görülmüştür. Türkiye'de devlet en başından itibaren sosyal güvenlik sisteminin garantörüdür. Nitekim, sosyal sigorta kurumlarının finansman açığı vermeye başladığı 1992 yılından itibaren açıkları kapatmak için bütçe transferleri yapılmıştır. Zaman zaman yatırımları ve istihdamı teşvik etmek için prim ödeme veya muafiyetler bir yana bırakılırsa devletin doğrudan prim ödeyerek sosyal sigortaların finansmanına katıldığı ilk örnek işsizlik sigortasıdır ve devlet üçüncü taraf olarak prim ödemeye başlamıştır. 5510 sayılı Kanun'da, uzun vadeli sigorta kolları ve GSS için %5 ve %3 oranında prim ödemesi öngörülürken, son şeklinde bu katılım tahsil edilen gelirlerin dörtte biri olarak belirlenmiştir. Ayrıca, 4/a kapsamındaki sigortalılar için işveren hissesinin 5 puanlık kısmı devlet tarafından ödenmektedir⁶⁹. Prim adı altında olmasa da devlet doğrudan prim ödeyerek sistemin finansmanına katılmaya başlamıştır.

Devletin tahsil edilen primlerin dörtte biri oranında finansmana katılması SGK'nın finansman yapısını ve açık durumunu da etkilemiştir. 2009 yılı için 10.789 milyar TL olan bu katkı miktarı toplam gelirlerin %13.8'ine; 2010 yılı için ise toplam 15.170 milyar TL ve toplam gelirlerin %16'sına ulaşmıştır. 2011 yılının ilk iki aylık verilerine göre

⁶⁸ SGK (2009), 2009 Yılı Faaliyet Raporu, s.137.

⁶⁹ 5510 sayılı Kanun bakımından primlerle ilgili olarak önemli eksikliklerden biri de 5 puanlık indirimin yalnızca 4/a kapsamındaki sigortalılar için sağlanmış olmasıdır. Gelir seviyesi düşük, prim ödeme alışkanlığı zayıf olan 4/b kapsamındaki sigortalılar için benzer şekilde, prim borcu olmama gibi şartlı olarak getirilecek bir 5 puanlık indirim Kurumun prim tahsilatını artırmada olumlu bir etkiye bulunabilecektir.

devlet katkısı 3.3 milyar TL'ye, toplam gelirlere oranı da %19.8'e yükselmiştir⁷⁰.

Tablo 8. Devlet Katkısının Kurum Giderlerine ve GSYH'ya Oranı (Milyon TL)

Yıllar	GSYH	Toplam Giderler	Toplam Giderlerin GSYH'ya oranı	Devlet Katkısı	Devlet Katkısının Toplam Giderler İçindeki Payı	Devlet Katkısının GSYH içindeki Payı
2000	166.658	10.987	6,5	2.000	18	1,2
2001	240.224	17.830	7,4	3.621	20	1,5
2002	350.476	27.982	7,9	5.196	18	1,4
2003	454.781	41.336	9,0	6.738	16	1,4
2004	559.033	50.621	9,0	7.265	14	1,2
2005	648.932	59.941	9,2	10.367	17	1,5
2006	758.391	71.867	9,4	12.211	17	1,6
2007	843.178	81.915	9,7	12.823	15	1,5
2008	950.534	93.159	9,8	12.711	14	1,3
2009	952.559	106.775	11,2	23.493	22	2,4
2010	1.105.101	121.403	10,9	32.080	26	2,5

Kaynak: SGK, Aylık İstatistik Bülteni, Şubat 2011, www.sgk.gov.tr/istatistikler, (erişim tarihi, 12/05/2011); DPT, 2011 Yıllık Programı, www.dpt.gov.tr (erişim tarihi 12/05/2011)

Giderek artan devlet katkısı Kurum bütçesi bakımından finansman açıklarını azaltan bir etki yaratmakta finansman açıklarının bütçe açıklarına ve GSYH'na oranı düşmektedir. Nitekim, Tablo 8 verileri, devlet katkısının Kurum gelirleri için ne kadar vazgeçilemez hale geldiğini ve GSYH'nın da %2.5'ine ulaştığını göstermektedir. Gelişme seyri, reformla beklenen sonucun aksine, bu oranların önümüzdeki yıllarda da artacağı yönündedir.

Kurum gelirlerini artırıcı bir başka uygulama istihdamı teşvik uygulamalarıdır. 5763 sayılı Kanun'la getirilen kadın ve genç istihdamı, 6111 sayılı Kanun'la hem kapsam bakımından hem de süre bakımından uzatılmıştır. 6111 sayılı Kanun'la getirilen istihdamı teşvik düzenleme-

⁷⁰ SGK, Aylık İstatistik Bülteni, Şubat 2011, www.sgk.gov.tr/istatistikler, (erişim tarihi 12/05/2011)

leri, ilave istihdam yaratmanın ötesinde istihdam piyasasını düzenleme, İŞKUR'un kurumsal etkinliğini artırma ve vasıflı işgücünü ve meslek eğitimini teşvik gibi olumlu hükümler de taşımaktadır⁷¹. Ancak, istihdamı teşvik amacıyla ödenecek primler devlet katkısı değil, sigortalı ve işveren primleri ile oluşturulan işsizlik sigortası fonundan SGK'ya transfer anlamını taşıyacaktır. Eğer bir devlet katkısından bahsetmek gerekirse bu devletin ödediği %1'lik prim için söz konusu olabilecektir. İşsizlik sigortası fonlarının sosyal amaçlarla da olsa diğer alanlarda kullanılması sosyal güvenliğin çok yönlü tartışma alanlarından birini oluşturmaktadır. Öte yandan, bu yolla istihdamda ve prim gelirlerinde sağlanacak artışın Kurum gelirlerine etkisi ancak önümüzdeki dönemlerde görülebilecektir.

VI- GİDERLERİ AZALTAN TEDBİRLER

A- Yönetim Giderlerinin Azaltılması

5502 sayılı Kanun'un 37. maddesine göre SGK'nın yönetim giderleri Kurumun 1 yıllık toplam gelirinin %5'ini aşamaz. Kurumun 2010 yılı yönetim giderleri toplam olarak 618 milyon TL olup, Kurum gelirlerinin %1'inden daha düşük seviyededir. Kurumun 2008 yılı yönetim giderleri 674 milyon TL⁷², 2009 yılında 764 milyon TL⁷³ olarak gerçekleşirken 2010 yılında 618 milyon TL'ye düşmüştür. Bu değer 2010 yılı toplam gelirlerinin %0.65'idir ve önemli bir düşmedir. Sürekliliği halinde bir anlam taşıyacak bu düşme Kurumun etkinliği bakımından önemli olmakla birlikte, diğer sebeplerden kaynaklanan faktörler dikkate alındığı zaman sistemin finansman sorunlarının çözümü bakımından yaratacağı olumlu etki son derecede düşük, hatta ihmal edilebilecek seviyededir.

B- Emeklilik Yaşının Yükseltilmesi

Sosyal Güvenlik Reformu'nun önemli gerekçelerinden birini de nüfusun yaşlanması oluşturmuş, hatta diğer sebepler olmasa bile yal-

⁷¹ Alper, Yusuf (Nisan 2011), "6111 sayılı Torba Kanun'un 5510 sayılı Kanun'a İlişkin Düzenlemeleri", MESS, Mercek, Yıl:16, Sayı: 62, s.129.

⁷² 2008 yılı toplam gelirlerinin (67.2 milyar TL) %1'i; SGK, 2009 yılı Faaliyet Raporu, SGK, Strateji Geliştirme Başkanlığı, Temmuz 2010, Ankara, s.137.

⁷³ 2009 yılı toplam gelirlerinin (78 milyar TL) %1'i www.sgk.gov.tr/istatistikler (erişim tarihi 28/04/2011)

nızca bu faktörün Türk sosyal güvenlik sisteminde reform yapılması için yeterli gerekçe olduğu ileri sürülmüştür⁷⁴. 5510 sayılı Kanun, 4447 sayılı Kanun'la getirilen kademeli emeklilik yaşını yürürlükte bırakmış, ilk defa sigortalı olanlar için 58-60 yaşını koruyarak 4/a'lı sigortalılar için prim gün sayısını 7200'e çıkarmıştı. 5510 sayılı Kanun'un bu kapsamdaki en önemli düzenlemesi, 2036 yılından itibaren aylık almak için başvuranların emekli olma yaşını kademeli olarak 65'e yükseltmesi ve kadın-erkek emeklilik yaşını eşitlemesidir. Dolayısıyla 5510 sayılı Kanun'un yaşla ilgili düzenlemeleri ancak 2036 yılından sonra etkisini gösterecektir. Öte yandan, 4447 sayılı Kanun'la getirilen kademeli emeklilik yaşı ve prim gün sayısındaki artışın, geçen 11 yıllık süre dikkate alınarak aktif/pasif sigortalı oranında iyileşme sağlaması gerekirdi.

Tablo 9 verileri, 2003-2010 yılları arasında pasif sigortalı sayısındaki artışın daha yüksek olduğunu, dönem başı ile dönem sonu arasında aktif sigortalı sayısındaki artış oranı %25 seviyesinde kalırken aynı dönemde pasif sigortalı sayısındaki artış %38 olarak gerçekleştiğini ortaya koymaktadır. 2003-2010 arasındaki 9 yıllık dönemin 5 yılında pasif sigortalı sayısındaki artış, aktif sigortalı sayısından daha fazla olmuştur ve 4447 sayılı Kanun'la getirilen ve emeklilik yaşını kademeli olarak yükselten düzenlemeye rağmen bu sonuç ortaya çıkmıştır. Bu olumsuz gelişme, sosyal güvenlik kurumlarının sağlık göstergesi olarak kabul edilen aktif/pasif sigortalı oranını da olumsuz etkilemiş, 2003 yılında 1.99 olan aktif/pasif sigortalı oranı 2010 yılında 1.84'e düşmüştür. Bu sonucun ortaya çıkmasında; alınan tedbirlerin beklenen etkiyi yaratmaması, 2001 ve 2009 yıllarında yaşanan krizler dolayısıyla sigortalı sayısındaki düşüş ve kriz dönemlerinde artan belirsizlik dolayısıyla emekli olanların sayısının artması gibi faktörler etkili olmuştur. Buna özelleştirmenin istihdam ve emeklilik kararlarına etkisini de ilave etmek gerekir.

⁷⁴ T.C. Başbakanlık (2005), s.34-36.

Tablo 9. Aktif/Pasif Sigortalı Sayılarındaki Değişme (Bin Kişi)

Yıllar	Aktif Sigortalılar	Gelişme Endeksi	Yıllık Değişim Oranı	Pasif Sigortalılar	Gelişme Endeksi	Yıllık Değişim Oranı	Değişim Farkı (*)	Aktif/Pasif Sigortalı Oranı
2003	12.898	100	7.1	6.848	100	9.4	2.3	1.99
2004	12.553	97	2.1	7.174	104	4.8	2.7	1.93
2005	13.156	102	4.8	7.504	109	4.6	-0.2	1.92
2006	14.124	109	7.4	7.913	115	5.5	-1.9	1.95
2007	14.736	114	4.5	8.279	120	4.6	0.1	1.95
2008	15.041	116	1.9	8.746	127	5.6	3.7	1.87
2009	15.096	117	0.4	9.173	133	4.9	4.5	1.83
2010	16.088	124	6.6	9.498	138	3.5	-3.1	1.84

Kaynak: SGK (2011), İstatistik Bülteni, Ocak 2011. s.14.

(*) Pasif sigortalı sayısındaki artış ile aktif sigortalı sayısındaki artış arasındaki fark

C- Aylık Hesaplama Esaslarının Değiştirilmesi ve Aylıkların Düşmesi

5510 sayılı Kanun, ödenen primlerle alınan aylık arasındaki ilişkiyi güçlendiren yeni bir aylık hesaplama sistemi getirmiştir. Aylıklar, sigortalının bütün çalışma hayatı boyunca ödediği primlerin güncellenmesi ile bulunan değer (ortalama aylık kazanç) aylık bağlama oranı çarpımı ile hesaplanacaktır. İki parametreden oluşan basit bir hesaplama sistemi gibi görünmekle birlikte, birinci değişkenin belirlenmesi için ödenen primlerin güncellenmesinde kullanılan katsayı, yıllık TÜFE artış oranı ve GSYH artış oranının %30 olarak alınmıştır. Kısacası, büyüme hızının etkisi %30 oranında olacaktır⁷⁵. İkinci parametre olan aylık bağlama oranı ise her yıl için 2 puan olarak belirlenmiştir. Bu, 4447 sayılı Kanun döneminde 25 tam yıl sigortalı olan kişinin ABO %65 iken, 5510 sayılı Kanun döneminde %50 olması anlamına gelmektedir ki, yeni hesaplama sistemi aylıkların seviyesini düşürecektir⁷⁶. Aylıkların alt sınırı ile ilgili olarak getirilen yeni hükümler de bu iddiayı desteklemektedir.

⁷⁵ 2010 yılı büyüme hızının 8.9 olarak gerçekleştiği dikkate alınır, primlerin güncellenmesinde kullanılacak değer 2010 yılı için 2.67 olacaktır.

⁷⁶ Tezel, Ali (22 Mayıs 2009), "Çalışıkça Emekli Aylıkları Düşüyor" www.ntvmsnbc.com. Prime esas kazancını üst sınırın yarısından az bildirenler için bu düşmenin yıllık 25-30 TL civarında olduğu ileri sürülmektedir.

Tablo 10. 5510 Sayılı Kanuna Göre Hesaplanan Aylıkların 4447 Sayılı Kanuna Göre Hesaplanan Aylıklara Oranı

PÖGS	Asgari Ücret	1,25 Asgari Ücret	1,5 Asgari Ücret	1,75 Asgari Ücret	2 Asgari Ücret	4 Asgari Ücret	6 Asgari Ücret	6,5 Asgari Ücret
11880	91	91	91	91	91	90	89	89
10800	75	75	75	75	75	74	74	73
9000	70	70	70	70	70	69	69	69
8280	69	69	69	69	69	68	68	67
7200	65	67	67	67	67	66	65	65

Kaynak: Rabihan Yüksel Arabacı-Yusuf Alper, “Sosyal Güvenlik Reformu’nun Yaşlılık Aylıklarına Etkisi: Yoksulluk Yaratan Bir Sosyal Güvenlik Sistemi, Amme İdaresi Dergisi, Cilt:43, Sayı:2, Haziran 2010. s.111. : PÖGS: Prim Ödeme Gün Sayısı

Tablo 10, 4447 sayılı Kanun hükümlerine göre hesaplanan aylıkların 100 olarak kabul edilmesi halinde, 5510 sayılı Kanun’a göre hesaplanacak aylıkların seviyelerini göstermektedir. Buna göre, sigortalılar hiçbir zaman (33 yıl ve tavandan prim ödeseler bile) 4447 sayılı Kanun dönemindeki kadar aylık alamayacaklardır. Aylıklar 4447 sayılı Kanun dönemine göre %65’e kadar düşebileceği gibi, en fazla %91 oranında olacaktır⁷⁷.

Aylıkların seviyesindeki düşüşün Kurumun toplam harcamalarında yarattığı etki de ancak orta ve uzun dönemde ortaya çıkacaktır. 5510 sayılı Kanun uygulamasında aylıklarda düşmeye yol açacak bir başka faktör de gelir ve aylık artışlarında yalnızca TÜFE artış oranları kadar artırılması ile ilgili düzenlemedir. Ancak bu etki, 5510 sayılı Kanun’un yürürlüğünden bu yana geçen dönemde 2 defa sisteme yapılan müdahale ile geçersiz kılınmıştır. Nitekim, Ocak-Haziran 2011 dönemi için aylıkların %2.7 oranında artması gerekirken, yapılan 60 TL’lik maktu ödeme ile 4/a kapsamındaki sigortalılar için taban aylıkta %8.7; 4/b’li

⁷⁷ Arabacı, Rabihan Yüksel-Yusuf Alper (Haziran 2010), “Sosyal Güvenlik Reformunun Yaşlılık Aylıklarına Etkisi: Yoksulluk Yaratan Bir Sosyal Güvenlik Sistemi, Amme İdaresi Dergisi, Cilt:43, Sayı:2, s.111. Benzer karşılaştırma 506 sayılı Kanun hükümlerine göre hesaplanan aylıklar için yapıldığı zaman yeni sistemde aylıkların %32’ye kadar düşebileceğini, ancak yüksek prim ödeyenlerin 506 sayılı Kanun dönemine göre daha fazla aylık alabileceğini ortaya koymuştur.

sigortalılar için %10.91; tarım sigortalıları için ise %15.35 oranında artış sağlanmıştır⁷⁸. Bu bir anlamda enflasyona endeksli aylık artışlarının geçerli olmadığını da ortaya koymuştur.

D- Sağlık Harcamalarında Etkinlik Sağlanarak Giderlerin Azaltılması

Genel sağlık sigortası, sağlık hizmetlerine erişimi kolaylaştırdığı ölçüde Kurum harcamalarını artıran bir etki yaratırken; bütün sağlık hizmetlerinin tek Kurum aracılığıyla sunulması, SGK'nın tek alıcı olarak sağlık hizmet sunucuları ve ilaç firmaları ile pazarlıkta artan rekabet gücü, aile hekimliği ve sevk sisteminin kurulması ile maliyetlerde sağlanacak düşme ve merkezi kayıt sistemi ile suuistimaller ve kötüye kullanımın önlenmesi ile Kurumun sağlık harcamalarında düşmeye yol açacak faktörler olarak belirlenmişti⁷⁹.

GSS'den beklenen etkilerin ortaya çıkması, 2003 yılında başlayan "Sağlıkta Dönüşüm Projesi" kapsamında sağlık sektöründe gerçekleştirilecek yeniden yapılanma ile mümkün olacaktı. Zaten, GSS'de, 8 aşamalı sağlıkta dönüşüm projesinin bir bileşeni olarak planlanmıştı. SSK'ya bağlı sağlık kuruluşlarının Sağlık Bakanlığına devri ve sağlık hizmetlerinin satın alma yolunun tercihi ile birlikte sağlık hizmetlerine erişimin kolaylaştığı istatistikî verilerce desteklenmektedir⁸⁰. Tablo 11⁸¹, bütün olarak sosyal güvenlik sistemi ve sağlık harcamaları ile ilgili genel gelişme seyrini göstermektedir.

Tablo 11, Kurumun finansman yapısı ile ilgili temel göstergelerdeki gelişmelerin (toplam gelir ve giderler ile finansman açıkları) birbirine yakın değerlerde gerçekleştiğini gösterirken sağlık harcamalarındaki artışın, beklendiği gibi, bir miktar daha yüksek olduğu görülmektedir. 2000-2010 döneminde toplam gelir ve gider artışları 11 kat olarak gerçekleşirken sağlık harcamaları 12 kat artmış görünmektedir. Öte yan-

⁷⁸ SGK (Ocak 2011), Mali İstatistikler, www.sgk.gov.tr/istatistikler (erişim tarihi:13/05/2011).

⁷⁹ Tekşöz, Tuncay (Nisan 2006), "Genel Sağlık Sigortası ve Sağlıkta Dönüşüm Projesi", İstanbul.

⁸⁰ Alper, Yusuf (Ekim 2010), "Sosyal Güvenlik Reformu: Genel Sağlık Sigortası, Önemi, Esasları ve Problemler" Sosyal Diyalog, Cilt:1, Sayı:2.s.18. Recep Akdağ, "Sağlık Sistemi Üzerine", Sosyal Güvenlik Dergisi, SGK, Yıl:1, Sayı:3, s.16.

⁸¹ Değişim seyri ile ilgili hesaplamalar Kurum yayınları esas alınarak yapılmıştır.

dan, sağlık harcamalarının Kurumun toplam giderleri içindeki payının 2005 yılından sonra yükselerek %26-27 seviyesine geldiğini de göstermektedir. Bu artışlar, toplam sağlık harcamalarının GSYH'ya oranını da artırmıştır.

Tablo 11. Sosyal Güvenlik Sistemi Temel Verileri ve Sağlık Harcamaları (Bin TL)

Yıllar	Toplam Gelirler	Değişim Seyri	Toplam Giderler	Değişim Seyri	Açık	Değişim Seyri	Sağlık Harcamaları	Değişim Seyri	Toplam Giderler İçindeki Payı
2000	8575	100	10987	100	-2411	100	2633	100	23
2001	13360	155	17830	162	-4470	185	4575	173	25
2002	20018	233	27982	254	-7964	330	7629	289	27
2003	27916	325	41336	376	-13419	556	10661	404	25
2004	34689	404	50621	460	-15932	660	13150	499	25
2005	41249	480	59941	545	-18691	775	13607	516	22
2006	53830	627	71867	654	-18036	748	17666	670	24
2007	56874	663	81915	745	-25040	1038	19983	758	24
2008	67257	784	93159	847	-25901	1074	25345	962	27
2009	78072	910	106775	971	-28702	1190	28810	1094	26
2010	94679	1104	121403	1104	-26724	1108	32080	1218	26

Kaynak: SGK, Aylık İstatistik Bülteni, Şubat 2011, www.sgk.gov.tr/istatistikler

Tablo 12. Sağlık Harcamalarının GSYH İçindeki Payı (%)

Yıllar	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Sağlık Harcamaları	1,9	2,1	2,3	2,3	2,0	2,3	2,3	2,6	3,0	2,9

Kaynak: DPT, 2011 Yılı Programı, www.dpt.gov.tr; SGK, Aylık İstatistik Bülteni, Şubat 2011, www.sgk.gov.tr

Sağlık için tahsis edilen kaynakların artışı, sağlık hizmetlerine erişimin kolaylaşmasına bağlı olarak başvuru sayısının artışı⁸² insani

⁸² Sağlık hizmetine başvuru sayısı kişi başına ortalama 2-2.5 seviyesinden 6-7 seviyesine ulaşmıştır. Sami Türkoğlu, Sağlıkta Yeni Dönem, SGK; yıl:1, Sayı:3, s. 20.

gelişme endeksleri bakımından olumlu göstergelerdir. SGK tarafından yapılan sağlık harcamalarının GSYH'nın %3'üne yükselmesi bu gelişmenin sonucudur.

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

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 alınmaması 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 yapabilir⁸⁴.

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.

83 TÜİK, “Hanehalkı İşgücü Araştırması 2011 Ocak Dönemi Sonuçları (Aralık 2010-Şubat 2011)”, Haber Bülteni, Sayı:79, 15 Nisan 2011.

84 Zararsız, Emin (11 Mayıs 2011), “Çifte Prim Yatırana Yüksek Aylık”, Gazeteler.

Kaynakça

- Alper, Yusuf (2006), *Sosyal Güvenlik*, (Ders Notları), Bursa.
- Alper, Yusuf (2011) “6111 Sayılı Torba Kanun’un 5510 sayılı Kanun’a İlişkin Düzenlemeleri”, *MESS, Mercek*, Yıl:16, Sayı:62,
- Alper, Yusuf (2006), “Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Yeniden Yapılanma (Reform): Finansmanla İlgili Değişiklikler ve Yenilikler”, *Mercek*, yıl:11, Sayı:41,
- Alper, Yusuf (1985), “*Sosyal Güvenliğin Tasarruf Eğilimi Üzerine Tesirleri*”, (Basılmamış Doktora Tezi), Bursa,.
- Alper, Yusuf (2010), “Sosyal Güvenlik Reformu: Genel Sağlık Sigortası, Önemi, Esasları ve Problemler” *Sosyal Diyalog*, Cilt:1, Sayı:2.
- Arabacı, Rabihan, Yusuf Alper (2010), “Sosyal Güvenlik Reformu’nun Yaşlılık Aylıklarına Etkisi: Yoksulluk Yaratan Bir Sosyal Güvenlik Sistemi, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt:43, Sayı:2,
- Cichon, M., W. Scholz, A. Meerendonk, K. Hagemeyer, F. Bertranou, P. Plamondon; *Financing Social Protection*, First Edition, ILO, Geneva, 2004.
- DPT (2001), *Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, 8. BYKP, DPT, Ankara.
- DPT, 2011 Yılı Programı, www.dpt.gov.tr
- Fişek, G., Ş.T. Özsuca (1997), M.A. Şuğle; *Sosyal Sigortalar Kurumu Tarihi:1946-1996*, SSK- Türkiye Ekonomik ve Toplumsal Tarih Vakfı, Ankara,
- <http://www.ilo.org/dyn/sesame/IFPSES.SocialDBExp> (erişim tarihi 28/04/2011)
- <http://www.ilo.org/dyn/sesame/ifpses.WriteSSDBVarResExp> (erişim tarihi 28/04/2011)
- <http://www.ilo.org/dyn/sesame/ifpses.WriteSSDBVarResExp> (erişim tarihi 28/04/2011)
- ILO (2005), *Social Protection As a Productive Factor*, For Debate and Guidance, Geneva.
- ILO (2006), *Global Campaign on Social Security and Coverage For All*, Geneva.
- ILO (1984), *21. Yüzyıla Doğru Sosyal Güvenlik*, (Çev. Y. Alper-İ. Tathoğlu), TDAV, İstanbul-1995.
- ILO (2001), *Social Security: A New Concensus*, International Labour Organisation, Geneva.
- Karakaş, İsa (2010), *Soru ve Cevaplarla Emeklilik El Kitabı*, Adalet Yayınevi, Ankara.
- Özsuca, Şerife Türcan (1994), *Sosyal Güvenlik Sisteminde Yaşanan Kriz, Sistemin Yeniden Yapılandırılması Üzerine Öneriler*, Harb-İş, Ankara.

- SGK (2011), *Aylık İstatistik Bülteni*, Ocak, s. 57.
- SSK (1995), *35 Soruda SSK Gerçeği*, Sosyal Sigortalar Kurumu Genel Müdürlüğü.
- T.C. Başbakanlık Genelgesi, 2006/28, *Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele (KADİM) Projesi*, (4 Ekim 2006 tarih ve 26309 sayılı Resmi Gazete)
- T.C. Başbakanlık Genelgesi, 2009/3, *Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele Stratejisi Eylem Planı* (5 Şubat 2009 tarih ve 27132 sayılı Resmi Gazete)
- T.C. Başbakanlık (2005), *Sosyal Güvenlik Reformu: Sorunlar ve Çözüm Önerileri*, Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: 9, T.C. Başbakanlık, Ankara.
- T.C. Hazine Müsteşarlığı, *Sosyal Güvenlik Kuruluşları Koordinasyon Toplantısı*, 15 Temmuz 2000, Ankara.
- T.C. Hükümeti (1996), *Sosyal Güvenlik Reformu: Hizmete Özel Rapor*, Ankara.
- Tan, Mustafa, Mahmut Aydoğmuş (Mart 2011), *Vergi ve Diğer Borçların Yeniden Yapılandırılması*, BSMMO.
- TBMM (1996), *Sosyal Güvenlik ve Sosyal Sigortalar Kurumu ile İlgili Meclis Araştırma Komisyonu Raporu*, TBMM, 20. Dönem, 10/1-14 Esas No'lu MAK Raporu. Ankara.
- Teksöz, Tuncay (13 Mayıs 2005), *Sosyal Güvenlik Sisteminde Reform*, Ege Sanayici ve İş Adamları Derneği, İzmir.
- Teksöz, Tuncay (Nisan 2006), *Genel Sağlık Sigortası ve Sağlıkta Dönüşüm Projesi*, İstanbul.
- Tezel, Ali, *Çalışırken Emekli Aylıkları Düşüyor*, www.ntvmsnbc.com 22 Mayıs 2009.
- TOBB (1993), *Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Ankara.
- TÜİK, *Hanehalkı İşgücü Araştırması 2011 Ocak Dönemi Sonuçları (Aralık 2010-Şubat 2011)*, Haber Bülteni, Sayı:79, 15 Nisan 2011.
- Türkoğlu, Sami, *Sağlıkta Yeni Dönem*, SGK; Yıl:1, Sayı:3, Ankara.
- TÜSİAD (1997), *Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Yeniden Yapılanma*, İstanbul.
- WB (1994), *Averting The Old Age Crisis: Policies To Protect and Promote Growth*, A World Bank Policy Research Report, Oxford University Pres.
- www.sgk.gov.tr/istatistikler (erişim tarihi:13/05/2011).
- www.ssa.gov/usa
- www.tuik.gov.tr/istatistikler (erişim tarihi 13/05/2011)
- Zararsız, Emin (11 Mayıs 2011), *Çifte Prim Yatırana Yüksek Aylık*, Gazeteler.
- Zararsız, Emin (16 Mayıs 2011), *3 Yılda 48 Bin İşyeri Kayıt Altında*, Gazeteler.