

TÜRKİYE’NİN SOSYAL GÜVENLİK SORUNU VE BAĞ-KUR *

PROF. DR. TANKUT CENTEL **

Günümüzde Bağ-Kur’un 25. Yılında içinde bulunduğu güçlükleri, Türkiye’nin sosyal güvenlik sorunundan soyutlamak mümkün değildir. Gerçekten, ülkemizde sosyal güvenlik sistemi, nüfusun % 81.3’ünü kapsamaktadır. Üç büyük sosyal güvenlik kuruluşunda aktif/pasif oranı, yani prim ödeyenlerle kurumlardan aylık alanlar arasındaki oran, 2.2’dir. Sosyal güvenlik kuruluşlarımız, günümüzde genel bütçeden önemli ölçüde destek alarak faaliyetlerini sürdürebilmektedir. 1997 yılında sosyal güvenlik kuruluşlarına yapılan bütçe transferleri, 800 trilyonu bulmuştur. Buna karşılık, sosyal güvenlik kuruluşlarımızın verdikleri sağlık hizmetleri ile ödedikleri aylıkların yeterli olmadığı, genelde hepimiz tarafından bilinmektedir.

Türk sosyal güvenlik kuruluşlarının içinde buldukları yetersiz ve sağlıksız gelişmenin nedenlerine bakıldığında, bunların esas olarak:

- Erken emeklilik,
- Sigortasız istihdam ve sigortasız çalışma,
- Eksik sigortalılık süresi ve noksan kazanç bildirimleri,
- Sosyal yardım zammı gibi prim karşılığı olmayan ödemeler,
- Borçlanma ile af ve intibak yasaları,

* Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Bağ-Kur Genel Müdürlüğü tarafından düzenlenmiş bulunan “25. Yılında Bağ-Kur” konulu sempozyuma sunulmuş tebliğ metnidir.

** İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi İş ve Sosyal Güvenlik Hukuku Anabilim Dalı Öğretim Üyesi

- Yüksek oranlı enflasyon ve para değerindeki düşmeler,
- Sosyal güvenlik fonlarına amacı dışında elatma ve
- Sisteme dışarıdan politik müdahaleler,

gibi çok değişik faktörler olduğu göze çarpmaktadır. Buna göre de, başlangıçta kapitalizasyon (biriktirme) yöntemiyle oluşturulmuş sosyal güvenlik finansman modeli, sosyal güvenlik fonlarının yukarıda belirtilen etkenlerle erimiş olması nedeniyle, günümüzde artık dağıtım yönteminin egemen olduğu bir sisteme dönüşmüştür.

Yaş koşulunun kaldırılarak, kadınlarda 38 ve erkeklerde 43 yaş gibi çok erken yaşta emekli olmaya olanak tanınması, sistemin bozulmasında çok etkili olmuştur. Günümüzde alınacak önlemler arasında da, emeklilik yaşının yükseltilmesi ve yaş kaydının öngörülmesi, odak noktası haline gelmiştir. Ancak, sosyal güvenlik sistemimizin sorunları öylesine ağırdır ki; tekbaşına emeklilik yaşının yükseltilmesiyle, sistemin açıklarını kapatmak olanaksız duruma gelmiştir. Oysa, 80'li yıllarda ülkemizde, yaşla ilgili önemli adımlar atılmıştır. Anımsanacağı üzere, 1983 yılında Emekli Sandığı'nda 38-43 yaş olan emeklilik yaş sınırları, beş yıllık bir geçiş dönemiyle önce 45-50 yaş düzeyine, 1986 yılında bir başka yasayla 50-55 yaş düzeyine ve 1990 yılından sonra da 55-60 yaş düzeyine yükseltilmiştir. Benzer düzenlemeler, SSK ve Bağ-Kur'a tabi olanlar için de getirilmiş; ancak, 1992 yılında çıkartılan bir yasa, yapılan tüm bu düzenlemeleri silmiştir.

Türk emeklilik sisteminin çöküşü, 1969 yılında çıkartılan 1186 sayılı Yasa'yla hazırlanmıştır. 1971 yılında ülkemize gelerek Sosyal Sigortalar Kurumu'nun aktüeryal dengesini inceleyen yabancı uzman *Zelenka*, önlem alınmadığı takdirde sistemin çökeceğini bütün açıklığıyla belirtmiştir. Nitekim, Kurum, emeklilikle ilgili ilk aktüeryal açığı 1978 yılında vermiş; yaşlılık aylıklarını ödeyebilmek için topladığı primlerden ayırması gereken karşılığı, ayıramaz duruma gelmiştir. Ancak, biriken fonlar ve diğer sigorta kollarının gelir fazlalıkları nedeniyle, 1992 yılına gelinceye kadar fiilen açık görülmemiştir. Bunun gibi, 1992 yılında emeklilikte yaş sınırını kaldıran yasa çıkarılmamış olsaydı; bugünkü kadar erken ve büyük ölçekte olmasa bile, sistem yine de açık verecekti. Nitekim, 1997 yılında 800 trilyonu bu-

lan sosyal güvenlik açığı, mevcut bütçe açığının üçte birini oluşturmuştur. Açığın GSMH’ya oranı, yüzde üçe yakındır. 1998 yılındaki açık miktarının 1.4 katrilyon olacağı hesaplanmaktadır. Önlem alınmadığı takdirde de, bu açık katlanarak büyüyecektir.

55. Hükümet dönemi öncesinde, sosyal taraflar arasında belirli ölçüde uzlaşma da sağlanarak hazırlanmış olup; hazırlanan bir SSK değişiklik yasa tasarısı, şu anda TBMM Genel Kurulu gündemindedir. Hazırlanan bu yasa tasarısı, emeklilik yaşının 50-55 yaşa yükseltilmesinin yanısıra, önemli bazı önlemlere de yer vermektedir.

55. Hükümet de, anılan yasa değişiklik tasarısının dışında, “Ek Önlemler Paketi” ile aktüeryal dengenin sağlanmasına yönelik tamamlayıcı bazı yeni düzenlemeleri benimsemiştir. Özellikle, “Ek Önlemler Paketi” içinde:

- Sosyal yardım zammının kaldırılıp gösterge tablosuna eklenmesi;
- Devletin sisteme sigortalı (işçi) ve işveren yanında üçüncü bir taraf olarak % 10 oranında düzenli prim katkısının sağlanması ve finansman gereksinimine göre doğrudan devlet katkısının bir katına kadar artırılması ya da yarıya kadar indirilmesi konusunda Bakanlar Kurulu’na yetki verilmesi;
- İşverenin yeni işe giren sigortalıları Sosyal Sigortalar Kurumu’na bildirme süresinin kısaltılması;
- Kamu kurumlarındaki işçilerin SSK primlerinin Emekli Sandığı kesenekleri gibi tahsil edilmesi;
- Tasarrufu teşvik uygulamasına son verilerek ülkede işsizlik sigortasının kurulması; türünde önlemlerin uygulanması kabul edilmiştir. Bunun gibi, benzer önlemleri Bağ-Kur için de uygulamaya geçirecek olan iki ayrı yasa, Bakanlıklar ile ilgili kuruluşların görüşlerine sunulmuştur.

Özel olarak Bağ-Kur’a gelince; Esnaf Sanatkâr ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu, 2 Eylül 1971 tarihli ve 1479 sayılı Yasa’yla kurulmuştur. Söz konusu yasanın ilk bölümü, Resmî Gazete’de yayımlandığı 14 Eylül 1971 gününde ve ikinci bölümü de, 1 Nisan 1972 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Bu yasanın tüm yurttaki uy-

gulanmasına ise, Kurum örgütlenmesinin tamamlandığı 1 Ekim 1977 tarihinden itibaren başlanmıştır.

Bağ-Kur Kanunu'na göre mevcut sigortalı durumu:

- 30.642 muhtar,
- 153.495 isteğe bağlı sigortalı ve
- 1.853.746 zorunlu sigortalı olmak üzere 2.037.883 aktif sigortalı;
- 559.678 yaşlılık,
- 11.679 sakatlık ve
- 257.005 ölüm (ölen sigortalıların 398.733 haksahibi vardır) dosyası olmak üzere 828.362 pasif sigortalıdır.

Tarım Bağ-Kur Kanunu'na göre mevcut sigortalı durumu da:

- 6.794 isteğe bağlı sigortalı,
- 796.262 zorunlu sigortalı olmak üzere 803.056 aktif sigortalı;
- 43.731 yaşlılık,
- 1.091 sakatlık ve
- 23.137 ölüm (ölen sigortalıların 37.691 haksahibi vardır) dosyası olmak üzere 67.959 pasif sigortalıdır.

Bağ-Kur kapsamına giren nüfus sayısı, toplam 12.733.472'dir.

Bağ-Kur'un sigortalılardan alacakları; Bağ-Kur Kanunu'na göre 265,8 trilyon ve Tarım Bağ-Kur Kanunu'na göre de 128,8 trilyon olmak üzere toplam 394,6 trilyon TL'dir. Hiç prim borcu olmayan Bağ-Kur sigortalısı sayısı, 171.919 (% 8.4) ve Tarım Bağ-Kur sigortalısı sayısı da, 18.750 (% 2.3)'dir. Bunlara karşılık, Bağ-Kur'un borç toplamı, 107.294,3 milyar TL'dir. 1998 yılı tahmini bütçe açığı, 435.000 milyar TL'dir.

Sağlık sigortası kapsamına giren nüfus 9.490.319, sağlık karnesi alan sayısı 5.236.506, anlaşmalı eczane sayısı 11.299 ve anlaşmalı gözlükçü sayısı da 871'dir.

1985 yılına kadar üyelerine yaşlılık, sakatlık ve ölüm sigortası yar-

dımlarını sunmakta olan Bağ-Kur, bu tarihten itibaren sağlık sigortasını da uygulamaya geçirmiştir. Buna göre, Bağ-Kur, şu anda üyelerine dört tip sigorta yardımını sağlamaktadır.

Bağ-Kur, 1987 yılından önce 12 basamaklı bir sistemi uygulamıştır. Ancak, Bakanlar Kurulu, sözkonusu sistemi 22 Temmuz 1987 günlü kararıyla 24 basamaklı duruma dönüştürmüştür. Ancak, bu karar, otomatik yükselme konusunda bir değişiklik yapmamış bulunması nedeniyle, istenilen etkiyi sağlayamamıştır. Gerçekten, otomatik yükselmenin sona erdiği basamaktaki büyük yığılma önlenememiştir. Buna göre de, sigortalıları daha yüksek basamaklara çekerek onlardan daha çok prim tahsil etme ve çok daha yüksek miktarlarda yaşlılık aylığı ödeme planları gerçekleştirilememiştir.

Bağ-Kur'da aktif sigortalılardan alınmakta olan primler, sağlanması istenilen sigorta hizmetini karşılayabilecek doyuruculuktan oldukça uzak düşmüştür. Doğallıkla, bu durum, Bağ-Kur'u giderek daha az hizmet verir bir kurum olmaya doğru götürmüştür. Sözkonusu durumun çözümü konusunda, akla hemen devlet yardımı gelmektedir. Ancak, Bağ-Kur'un uzun vadede sigortalılarını tatmine elverişli bir yapıyı kazanması gerekmektedir. Bu da, olsa olsa, kurum içinde aktüeryal dengenin sağlanmasıyla mümkün olabilir.

Bağ-Kur ile sigortalıları arasında güvensizliğin egemen olduğu, gözlemlenen diğer bir olgudur. Nitekim, sigortalılar, karşılığını alamama endişesiyle kuruma yönelik yükümlülüklerini yerine getirmemiştir. Bağ-Kur da, prim tahsil edemediğinden işlevini yerine getirememektedir. Ortaya çıkan bu kısır döngü ise, her geçen gün Bağ-Kur'u daha geriye götürmüştür.

Yitirilen güvenin geri kazanılması konusunda, önce Bağ-Kur'a ve sonra da giderek merkezi yönetime büyük görev düşmektedir. Bu bağlamda, geçici bir süreyle yapılacak devlet yardımı, üyelerin Bağ-Kur'a olan güvenlerinin tekrar kazanılmasını önemli ölçüde belirleyebilecektir. Sağlanacak olan güven, Bağ-Kur sigortalılarında, ödedikleri primlerin karşılığını alabilme endişesinin giderilmesine yarayacaktır. Giderek, tahsilat artışları, Bağ-Kur'un sağlamakta olduğu yardımları gerek nitelik ve gerekse nicelik açısından istenilen düzeye getirecektir.

Bağ-Kur sigortalılarının en büyük endişelerinden birisi; ödedikleri primlerin, Kurumun elinde olmayan nedenlerle başka alanlarda kullanılmak istenecek olmasıdır. Oysa, sigortalılar, ödeyecek oldukları primlerin sosyal güvenlik hizmeti olarak kendilerine dönmesini beklemektedir. Bu da, ancak Kurumun özerk bir yapıya kavuşturulmasıyla sağlanabilir. Kurum, sigortalılardan topladığı primleri, mali özerklik sayesinde sigortalılara döndürebilmelidir.

Prim tahsilatı, Bağ-Kur'un diğer bir önemli sorununu oluşturmaktadır. Bağ-Kur primlerini ödemeyen üyeleri biryana, ödemek isteyenlere dahi ulaşılamamıştır. Çünkü, prim tahsilatı için yetkili merkez, sınırlı sayıdadır. Kurum üyeleri, primlerini ödeme konusunda sıkıntı içindedir. Köy esnafı, prim ödemek için il veya ilçeye zamanında gelmemekte; genelde aylar sonra gelip, toplu bir ödeme yapmıştır. Sigortalılar, bazen de prim miktarını aşan yol masrafına katlanamamaktadır. Oysa, devlet, tahsilat konusunda uzman ve çok geniş bir vergi dairesi ağına sahiptir. Bağ-Kur sigortalılarının büyük çoğunluğunun da gelir vergisi mükellefi oldukları düşünüldüğünde; vergi dairelerinden yararlanmak, çok etkili sonuçlar doğurabilecektir. Nitekim, belirli dönemlerde vergisini ödemek için vergi dairesine gelenlerden Bağ-Kur primlerini aynı beyannameyle tahsil etmek, hem Bağ-Kur sigortalılarına ve hem de Bağ-Kur'a kolaylık sağlar.

Bağ-Kur sigortalılarının büyük çoğunluğunun esnaf olmasından hareketle, prim tahsilatında otokontrol sistemine gidilebilir. Bu sistemle, ihalelere giren esnafın ihaleyi alabilmeleri, Bağ-Kur prim borçlarını ödemiş olma koşuluna bağlanabilir. Böylece, ihaleyi almak isteyen Bağ-Kur sigortalısı esnaf üzerinde, dolaylı bir baskı yaratılabilir.

Prim tahsilatını hızlandıracak diğer bir çözüm, yaşlılık ve sağlık sigortalarında aranan koşulun, sakatlık ve ölüm aylıklarında da aranması olabilir. Buna göre, tıpkı yaşlılık aylığı ve sağlık yardımlarından yararlanmada olduğu üzere; sakatlık ve ölüm aylıklarının alınabilmesi de, prim borcunun bulunmaması koşuluna bağlanabilir. Hatta, ölüm aylığında, şayet ölen sigortalının prim borcu varsa, haksahiplerine bu borcu ödeme olanağı tanınmalıdır.

Bağ-Kur'un içinde bulunduğu ekonomik bunalım, sigortalıların hizmet birleştirmesi yoluyla, Sosyal Sigortalar Kurumu'na kaçışına ne-

den olmaktadır. Bunun sonucunda, uzun yıllar Bağ-Kur’a bağlı oldukları halde son üçbuçuk yılını Sosyal Sigortalar Kurumu’na bağlı olarak geçiren ve Sosyal Sigortalar Kurumu’ndan emekli olan bu kişilerin aylıklarının çok büyük bir bölümü Bağ-Kur tarafından karşılanmaktadır. Aylık katsayısının Sosyal Sigortalar Kurumu’nca belirlenmesine karşın, ödemelerin çoğunu Bağ-Kur’un yapması, sözkonusu kurumun aktüeryal dengelerini bozmaktadır. Bu nedenle, daha uzun bir hizmet süresinin birleştirmede dikkate alınması, aktüeryal dengelelere uygun olacak ve yasanın dolanılmasını engelleyecektir.

Sağlık sigortası, Bağ-Kur tarafından uygulanmaya başlanan en son sigorta yardımıdır. Ancak, Bağ-Kur, içinde bulunduğu ekonomik bozukluk yüzünden sigortalılarına sağlanan sağlık hizmetlerinin bedellerini güçlükle ödemiştir. Eczane ve hastanelere olan Kurum borcu, anılan sağlık kuruluşlarını Bağ-Kur üyelerine hizmet vermektan kaçınır duruma getirmiştir. Sağlık hizmetlerinin son derece pahalı olduğu gözönünde bulundurulduğunda; Bağ-Kur’un bu hizmetleri nicelik ve nitelik olarak artırabilmesi, prim miktarında artış sağlanması ve tahsil kabiliyetini artırmasıyla mümkün olacaktır.

Diğer sosyal güvenlik kuruluşlarımız gibi Bağ-Kur’un da içinde bulunduğu çıkmazdan kurtulabilmesi için, temel bazı köklü değişikliklere gereksinim duyulmaktadır. Bunlardan ilki, mevcut sosyal güvenlik kuruluşları arasında norm birliğinin sağlanmasıdır. Gerçekten, norm birliğinde sosyal güvenlik kuruluşları, birbirlerine örnek oluşturacaktır. Böylelikle, belli konularda eksiği olan sosyal güvenlik kuruluşu, diğerlerinin düzeyine çıkartılarak, kurum uygulamalarında birlik ve bütünlük yaratılabilecektir.

Bağ-Kur’da yapılması gereken diğer bir iyileştirme, aktif/pasif sigortalı oranını yükseltmeye yönelmelidir. Bu oranın düşük olması, tüm aktüeryal hesapları altüst etmekte ve sigorta hizmetlerini gün geçtikçe kötüye götürmektedir. Günümüzde üç sosyal güvenlik kuruluşunun aktif/pasif oranı ortalaması, 2.2’dir. SSK için 1996 yılında 2.12, 1997 yılında 2.05, 1998 yılında 1.97 olan bu oranın, 2008 yılında 1.57’ye düşeceği tahmin edilmektedir. Sözkonusu oranın düşüklüğü nedeniyle, paniğe kapılmak yerine, sistemin aktüeryal dengesini sağlayacak önlemlerin şimdiden alınması en doğru yol olarak görünmektedir. An-

cak, sosyal güvenlik sorununun çözümünde sosyal güvenlik kuruluşlarının, aktüeryal yapılarının sağlıklı duruma getirilmesi yoluyla sigortacılık boyutu ve aktüeryal dengenin sağlanmasının gerektirdiği yüklerin adil paylaşımı yoluyla da sosyal boyutu, birlikte ele alınmak zorundadır.

Nihayet, Bağ-Kur gibi diğer bütün sosyal güvenlik kuruluşlarında da idari ve mali özerkliğin sağlanması, mevcut sosyal güvenlik sorunlarının çözümünde önemli ölçüde etkili olacaktır. Gerçekten, sosyal güvenlik kuruluşlarının özerkliği, zaman içerisinde biçimsel olarak yasa madde metninde kalmış ve uygulamaya yansıtılamaz duruma gelmiştir. Sistemin sorumluluğunu taşıyanlar ile yetkileri kullananlar arasında, bu yüzden farklılık ortaya çıkmıştır. Bu bakımdan, öncelikle yasal açıdan öngörülen özerklik sağlanmalı ve devletin denetimi, uygulama sonuçları üzerinden yapılmalıdır. Kurum genel kurulları, danışma kurulları niteliğine indirgenmişlikten kurtarılmalıdır.

Geçmişte Türkiye, Zelenka Raporu'nu hazırlatmış; ancak, bu raporun gereğini gözönünde bulundurmamıştır. Şimdi de, aynı tutum içine girildiğini gösterir bazı durumları saptamak mümkündür. Nitekim, Türkiye'nin yakın geçmişte uluslararası uzman kuruluşlara hazırlattığı raporların Türk Hükümeti'ne teslim edildiği Mart 1996 tarihinden beri, bunların ne ciddi (bilimsel) bir biçimde kamuoyunda tartışıldığı ve ne de sözkonusu raporlarda yeralan esasları içerecek mevzuat çalışmalarında yolalandığı görülmüştür.

Öte yandan, Avrupa sosyal güvenlik kuruluşları içindeki yapısal değişimin, gözardı edilmemesinde yarar vardır. Gerçekten, Avrupa sosyal güvenlik sistemleri; günümüzde artık ilkin, geçirilen sosyal reformların getirdiği kısıntılarla, geçmişin sosyal refah devleti anlayışını yeniden gözden geçirmekte ve sonra da, sosyal güvenlik kurumları arasında serbest geçiş hakkını sigortalıya tanıyarak, rekabetçi kurum yapılarını oluşturmaya çalışmaktadır. Dünyamızı sarsan küresel gelişme içinde, sosyal güvenlikteki bu yapısal değişimden Türkiye'yi soyutlama olanağı bulunmamaktadır. Üstelik, Avrupa'yla bütünleşme isteği içinde olan bir Türkiye'nin, bu global değişime uyum göstermesi gerekmektedir.

Ancak, yapılan tüm hesaplamalar; ne kadar radikal önlemler alınırsa

alınsın, Türk sosyal güvenlik sisteminin, daha uzun yıllar devlet desteğiyle yaşamak zorunda olduğunu açıkça göstermektedir. Devletin sosyal güvenliğe katkısı, Batı Avrupa ülkelerinde yıllardan beri kurumsallaşmış bir biçimde sürmektedir. Esasen, kamusal sosyal güvenlik sistemlerine sahip bulunan ülkelerde, devlet katkısının olmayacağı bir sosyal güvenlik sistemi düşünülmemektedir. Türkiye'nin de, bütçenin bir bölümünü sosyal güvenlik harcamalarına ayırması gerektiği düşüncesine, artık kendisini alıştırması gerekmektedir.

YAZIN

AKIN Levent; Bağ-Kur Sigorta Yardımları, İstanbul 1996.

Bağ-Kur Aylık İstatistik Bülteni.

CENTEL Tankut; Sosyal Güvenlikte Yapısal Değişim, İstanbul 1997.

ÇENBERCİ/ UYGUR; Bağ-Kur Kanunu Şerhi, Ankara 1979.

TÜSİAD (yay.), Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Yeniden Yapılanma, İstanbul 1997.