



İSTANBUL BİLGİ ÜNİVERSİTESİ
**Sivil Toplum Kuruluşları
Eğitim ve Araştırma Birimi**

Türkiye’de Sosyal Güvenlik Harcamalarına Tarihsel Bir Bakış

Değerlendirme Notu

Volkan Yılmaz

Dünyadaki sosyal güvenlik reformu eğilimlerine paralel olarak, 2000’li yılların ortasından bu yana ülkemizin sosyal güvenlik sistemi köklü bir değişim süreci içerisine girmiştir. Her ne kadar sosyal güvenlik reformları demokratik olarak seçilmiş hükümetlerce başlatılmış olsalar da, bu reformlar sendikalar, meslek örgütleri ve bu reformlardan doğrudan etkilenecek toplumsal kesimler tarafından kurulan sivil toplum örgütlerinin katılımıyla oluşturulmamış ve reformlar süresince demokratik katılıma imkan sağlanmamıştır. Bu nedenle ülkemizdeki sosyal güvenlik reformları büyük oranda hükümetler ile uluslararası örgütlerin ortak projeleri olarak hayata geçirilmişlerdir.

İstanbul Bilgi Üniversitesi Sivil Toplum Kuruluşları Eğitim ve Araştırma Birimi olarak bu değerlendirme notu ile sosyal güvenlik sistemimizdeki değişim süreci devam ederken, yurttaşları ve sivil toplum örgütlerini sosyal güvenlik harcamalarının tarihsel seyri hakkında bilgilendirmek isteriz.

Sosyal Güvenlik Sisteminin Kısa Tarihi

Yakın zamana kadar Türkiye’de sosyal güvenlik sistemi üç farklı sosyal güvenlik kurumu ile bunlara ek olarak 1990’lı yılların başında yürürlüğe giren bir primsiz sağlık yardımından oluşmaktaydı.

Bu dörtlü yapıdan 1946 yılında ilk olarak Sosyal Sigortalar Kurumu (SSK) ortaya çıkmış, 1954’te SSK’nın kuruluşunu Emekli Sandığı’nın (ES) kuruluşu izlemiştir. 1971

yılında ise Esnaf, Sanatkarlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sigortalar Kurumu (BAĞ-KUR) kuruldu. 1980'li yıllardan itibaren ülkenin istihdam yapısında yaşanan kayıt dışı istihdamın artışına neden olan köklü değişimler ve artan çatışma ortamı dolayısıyla yaşanan güvencesiz göç sosyal güvenlik sisteminin dışında kalan nüfusun oranını ciddi bir büyüklüğe ulaştırmıştı. Bunun sonucunda, 1992 yılında bir primsiz sağlık yardımı olan Yeşil Kart yürürlüğe sokulmuştu. Yeşil Kart dışında, üç sosyal güvenlik kurumu da mensuplarına hem sağlık sigortası hem de emeklilik maaşı sağlamaktaydı. Yeşil Kart ise devlet tarafından belirlenen yoksulluk eşiğinin altında gelire yaşadığı tespit edilen hanelerde yaşayan bireylere devlet hastanelerinde ücretsiz yatılı tedavi hizmetleri sunmaktaydı.

Bu sistem içerisinde yurttaşlar mensup oldukları sosyal güvenlik kurumuna belirli oranlarda katkı yapmakla yükümlüydüler. Kamu çalışanlarının sosyal güvenlik kurumlarına katkısı kamu bütçesinden doğrudan transfer yoluyla yapılmaktaydı. BAĞ-KUR'un gelirlerinin temelini ise çiftçiler ve esnafların ödedikleri primler oluşturmaktaydı. SSK'nın asıl gelirini ise işçi ve işverenlerin kuruma ödedikleri primler oluşturmaktaydı. Bir sağlık yardımı olan Yeşil Kart ise prim temelli bir yapı üzerine kurulu değildi, yoksulluğun ispatına bağlı olarak bu kişilerin faydalandıkları yatılı sağlık hizmetlerinin kamu bütçesinden karşılanması biçiminde işliyordu.

Dolayısıyla, Türkiye'de devlet yalnızca memurların sağlık ve emekliliğini doğrudan finanse etmekte, yoksulların ise Yeşil Kart yoluyla yalnızca yatılı sağlık hizmetlerini karşılamaktaydı. Devlet diğer toplumsal kesimlerin sağlık ve emeklilik harcamalarına herhangi bir biçimde doğrudan katkıda bulunmamaktaydı.

SSK ve BAĞ-KUR'un kurumsal statüleri ise hayli muğlaktı. Bu kurumlar bir yandan özerk sosyal sigorta kurumları görüntüsü çizmekteyken, bir yandan da Türkiye siyasal yapısının bir sonucu olarak hükümetlerin kontrolünde fonlar şeklinde kullanılmaktaydılar. Dolayısıyla hükümetler bir yandan bu iki kurumun kendi gelirleri ile giderlerinin denk olması gerektiği savını seslendirmişler, bir yandan ise bu fonların kaynaklarını devletin yurtdışı kaynaklı borçlarını ödemek gibi amaç dışı kullanmışlardır.

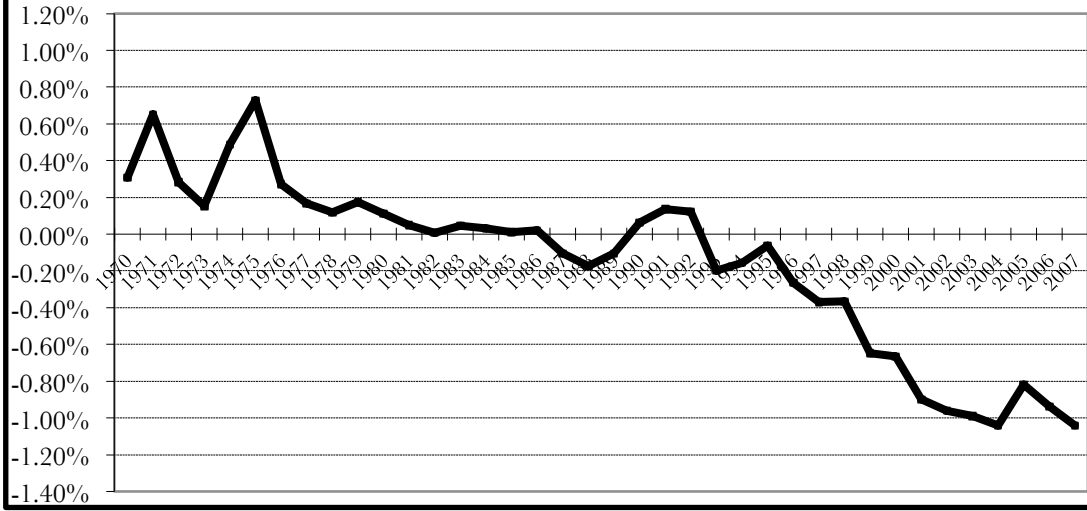
Sosyal Güvenlik Harcamalarının Seyri

Değerlendirme notunun bu bölümünde, sosyal güvenlik kurumlarının gelir gider dengelerinin tarihsel seyri incelemeye tabi tutulmaktadır.

Ülkemizde gelir gider dengesi ilk bozulan sosyal güvenlik kurumu Emekli Sandığı olmuştur. Emekli Sandığı'nın gelir gider dengesinin tarihsel seyri aşağıdaki 1. Grafikten izlenebilir. 1. Grafikten de görülebileceği üzere, Emekli Sandığı'nın gelirleri, 1986 yılında ilk kez Sandığın giderlerini karşılamamaya başlamıştır. 1990'lı yılların başında Sandığın gelir gider dengesi düzelmesine rağmen, 1993 yılından itibaren Emekli Sandığı'ndaki gelir gider dengesizliği yeniden oluşmuş ve bu dengesizlik yıllar içerisinde artmıştır. Emekli Sandığı'ndaki gelir gider dengesizliği 2000'lerin ortasında GSMH'nin yüzde 1'i düzeyine ulaşmıştır.*

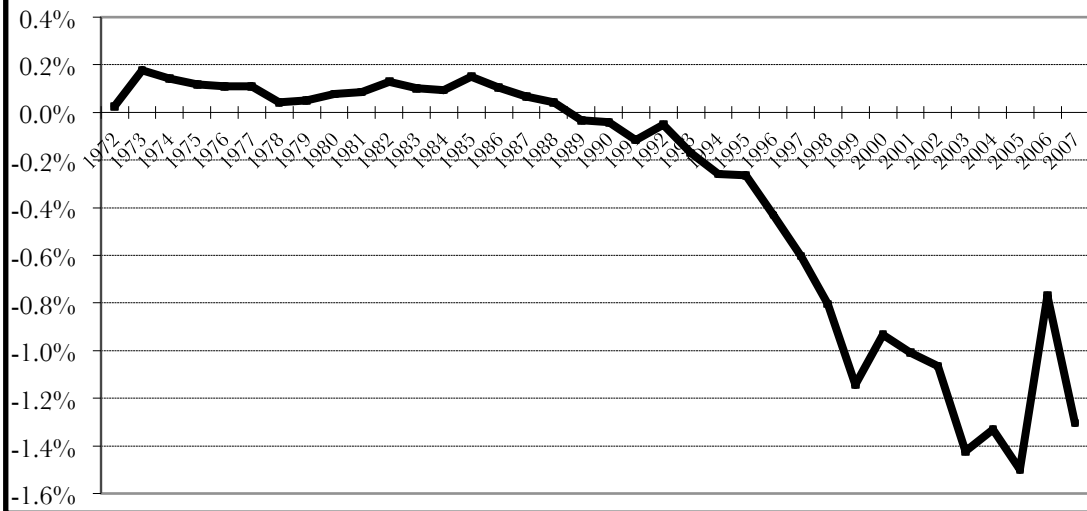
* Veriler Maliye Bakanlığı'ndan alınmıştır.

Grafik 1: ES Gelir-Gider Dengesi - GSMH'ye oranı (%)

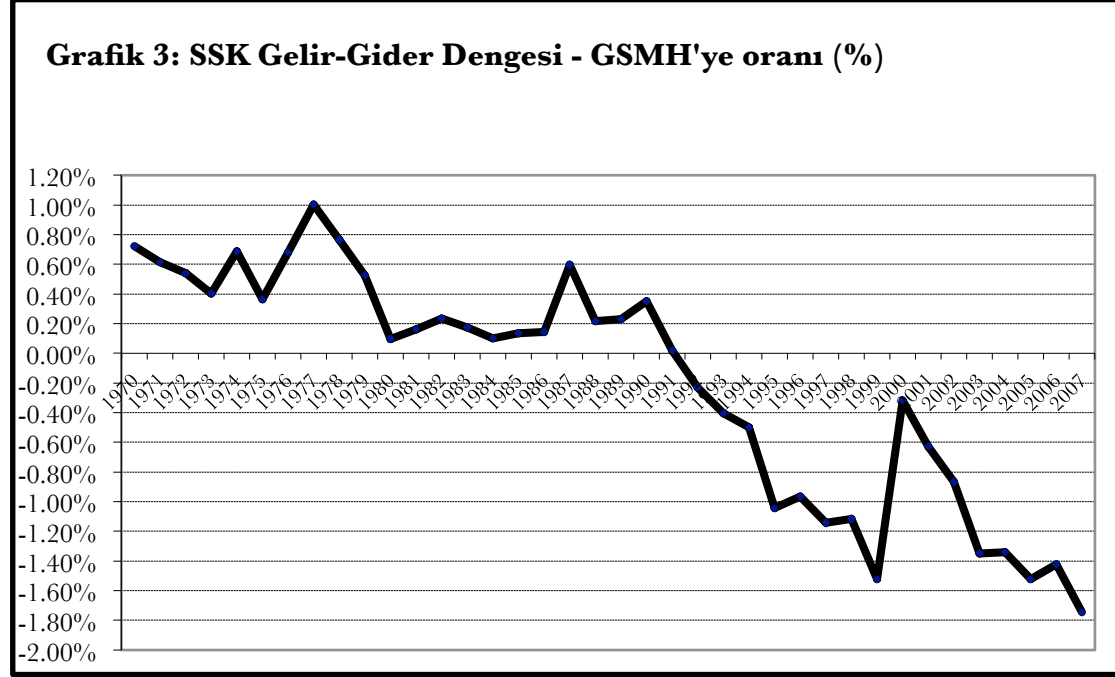


Aşağıda gördüğünüz 2. Grafik ise BAĞ-KUR'un gelir gider dengesinde yıllar içerisinde yaşanan değişiklikleri göstermektedir. Bu grafikten de görüleceği üzere, BAĞ-KUR kuruluşunun ardından geçen ilk 15 sene içerisinde finansal olarak sürdürülebilir bir yapıya sahip olmuştur. Ancak BAĞ-KUR'un gelirleri 1989 yılından itibaren giderlerini karşılamamaya başlamıştır. BAĞ-KUR'daki gelir gider dengesizliği 2000'lerin başından ortasına dek GSMH'nin yüzde 1'inin üzerinde seyretmiştir.

Grafik 2: BAĞ-KUR Gelir-Gider Dengesi - GSMH'ye oranı (%)

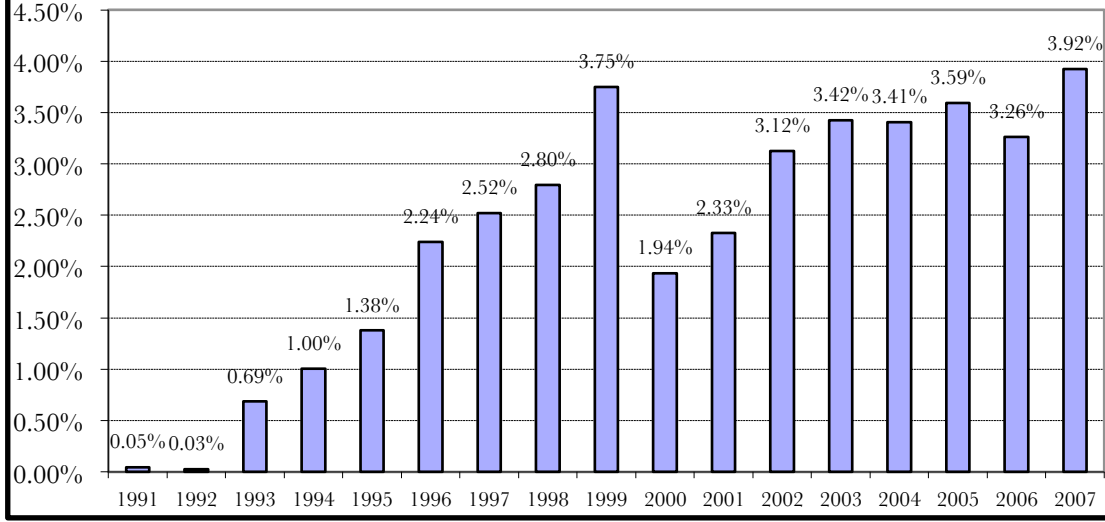


Aşağıda bulunan 3. Grafik ise Sosyal Sigortalar Kurumu'nun gelir gider dengesinin yıllar içerisindeki değişimini göstermektedir. Bu grafiği incelediğimizde, SSK'nın 1991 yılına dek finansal olarak sürdürülebilir yapıda bir sosyal güvenlik kurumu olduğunu gözlemleyebiliriz. Ancak 1991'den 2000'lerin başına dek SSK'nın giderleri gelirlerinin üzerinde seyretmiştir. 2000'lerin başında gelir gider dengesindeki kısa süreli düzelmenin ardından, SSK'nın gelir gider dengesizliği bir kaç yıl içerisinde yeniden GSMH'nin yüzde 1'inin üzerine çıkmıştır ve 2007 yılına dek ise GSMH'nin yüzde 2'sine yaklaşan bir eğilim izlemiştir.



Aşağıda görünen 4. Grafikte üç sosyal güvenlik kurumunun gelir gider dengesini sağlamak üzere kamu bütçesinden yapılan transferlerin GSMH'ye oranının yıllar içerisindeki değişimini görebilirsiniz. Sosyal güvenlik kurumlarının gelir gider dengesini sağlamaya yönelik bütçe transferlerinin GSMH'ye oranı 1991 yılında on binde 5 iken, 1999 yılında bu oran yüzde 3,75'e yükselmiştir. 2000'li yılların başında sosyal güvenlik kurumlarına yapılan bütçe transferlerinin GSMH'ye oranı hatırı sayılır ölçüde düşerken, 2007 yılına gelindiğinde ise bu oran 1999 yılındaki oranın da üzerine çıkmıştır.

Grafik 4: Sosyal güvenlik kurumlarının yapılan bütçe transferlerinin GSMH'ye oranı (%)



Sosyal Güvenlik Harcamalarının Değerlendirmesi

Türkiye’de 1980’li yılların sonları ile 2000’li yılların ortaları arasında üç sosyal güvenlik kurumunun gelir gider dengelerinde önemli bozulmalar yaşanmasının nedenleri şöyle özetlenebilir:

- Kağıt üzerinde özerk olarak yönetilmesi gereken ve yalnızca sağlık ve emekliliğe harcanmak üzere toplanması nedeniyle bu alana harcanması gereken sosyal güvenlik fonları dönemin siyasetçileri tarafından amaç dışı alanlarda (örn. SSK fonlarıyla yurt dışına borç ödemesi yapılması) kullanılmıştır.
- Hükümetler sosyal güvenlik fonlarına faizsiz olarak borçlanmışlardır.
- Başta belediyeler olmak üzere kamu kurumları dahi sosyal güvenlik fonlarına prim borçlarını ödemeyi geciktirmişlerdir.
- Türkiye’de erken emeklilik uygulamaları, dönemin siyasetçileri tarafından seçim öncesi partilerine siyasi destek yaratma mekanizması olarak kullanılmıştır.
- Yalnızca Türkiye’de değil, dünya genelinde sağlık hizmetleri alanında teşhis ve tedavi sürecinde artan teknoloji ile ilaç kullanımı sosyal güvenlik fonlarına ek giderler getirmiştir.
- Türkiye’de istihdamın değişen yapısı sonucunda başta SSK ve BAĞ-KUR olmak üzere sosyal güvenlik fonlarının prim toplaması zorlaşmıştır.
- SSK’ya borcu bulunan işverenlere yönelik sürekli af getirilmesi sonucunda, SSK’nın alacakları değerinin altında tahsis edilmiştir.
- SSK’ya borcu bulunan işverenlere yönelik düzenli af uygulamasına gidilmesi, işverenler ile SSK arasındaki güven ilişkisini zedelemiş ve bunun sonucu olarak SSK’ya düzenli prim ödemesi yapan işverenlerin ödeme motivasyonlarının azalmıştır.

Yukarıdaki nedenler dolayısıyla sosyal güvenlik kurumlarının giderlerinde azalma, gelirlerinde ise artışlar meydana gelmiştir. Bunun sonucunda sosyal güvenlik kurumlarının gelirleri ve giderleri arasındaki dengesizlik yıllar içerisinde kronik hale gelmiştir.

Sosyal Güvenlik Reformu ve Harcamalar

1990'lı yılların başından itibaren Türkiye'de sosyal güvenlik fonlarının gelir gider dengesizliği ve giderleri karşılamak üzere kamu bütçesinden yapılan transferler siyasi tartışmaların ana konularından biri olagelmiştir. Bu tartışmalarda genellikle, sosyal güvenlik kurumlarının gelirlerinin düşüşüne ve giderlerinde artışa neden olan konjonktürel ve yapısal nedenler göz ardı edilmiş ve açıkların sosyal güvenlik sisteminin kendisi tarafından üretildiği varsayılmıştır. Hatta sosyal güvenlik kurumlarının açıklarının bulunması, sağlık hizmetlerinin ve emeklilik primlerinin yalnızca kamu tarafından karşılanamayacak giderler olduğu yönünde kanaatler bildirilmiştir. Uzun yıllar süren tartışmalarının sonucunda, yukarıda bahsi edilen varsayım hakim söylem haline gelmiş ve sosyal güvenlik sistemi bu söylem çerçevesinde reforma tabi tutulmuştur.

16 Mayıs 2006 tarihinde Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından kabul edilen 5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu ve 31 Mayıs 2006 yılında kabul edilen 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'nun yürürlüğe girmesi ile birlikte Türkiye'deki sosyal güvenlik sisteminde yeni bir kurumsal yapılanmaya geçilmiş ve sistemde önemli değişiklikler yapılmıştır.

Bu yeni kurumsal yapı içerisinde sosyal güvenlik harcamalarının kontrol altına alınmasına yönelik bazı değişikliklere gidilmiştir. Bu değişikliklerden ilki emeklilik yaşının yükseltilmesi ve özel emeklilik fonlarına kamu katkısı verilmeye başlanması olmuştur. İkincisi ise sağlık sigortası ile emeklilik sigortalarının birbirlerinden ayrılması ve sağlık sigortası dahilinde temel teminat paketinin tanımlanması olmuştur. Sağlık sigortasında yapılan değişiklikler sonucunda, Sosyal Güvenlik Kurumu tarafından tanımlanacak temel teminat paketi dışında kalan hizmetler sosyal güvenlik fonundan karşılanmayacaktır. Üçüncü olarak ise yeni yasa ile birlikte sosyal güvenlik kurumlarına belirli oranda devlet katkısı yasal bir zorunluluk hale getirilmiştir.

Dolayısıyla, sosyal güvenlik reformu sonrasında devletin özel sektörle hem emeklilik hem de sağlık sigortası alanında bir risk paylaşımı modeline gittiği, her ne kadar sosyal güvenlik fonuna kamu katkısını yasallaştırırsa dahi, bu yasallaştırılan oranın dışında bir katkının önüne geçme eğiliminde olduğu söylenebilir.

Kamu bütçe dengesinin tutturulması açısından, emeklilik ve sağlık harcamalarındaki artışın kontrol altına alınmaya çalışılması anlaşılır bir kaygıdır. Ancak burada unutulmaması gereken, kamu bütçe dengesini gözetmeye yönelik müdahalelerin uzun vadede yurttaşların gelir gider dengesini bozacak etkileri olacak müdahaleler olmamasıdır. Örneğin, sağlık hizmetlerinin finansmanında özel sağlık sigortalarının hakim olduğu Amerika Birleşik Devletleri'nde yurttaşları sağlık harcamaları yüksek, sağlık çıktıları karşılaştırmalı olarak olumsuz ve sağlık sigortaları dışında kalan nüfus oranı görece yüksektir. Dolayısıyla, sağlık hizmetlerinin finansmanında özel sektörün payının artmasının her ne kadar kısa vadede kamu bütçesini koruyacak bir etkisi olabilirse de, uzun vadede sağlık hizmetlerinin finansmanında özel sağlık sigortalarının

payının artması yurttaşların gelir ve gider dengeleri açısından olumsuz sonuçlar doğurabileceğini unutmamak gerekir.

Bu değerlendirme notunda da belirtildiği üzere, Türkiye’de sosyal güvenlik açıklarının önemli bir bölümü hükümetlerin sosyal güvenlik fonlarını amaç dışı kullanmaları sonucu olmuştur. Aıkların diğer bölümü ise, dünyadaki eğilimlere paralel olarak, sağlıkta teşhis ve tedavi süreçlerinde yüksek teknoloji kullanımının artması gibi nedenlerle sağlık harcamalarının ve erken emeklilik nedeniyle emeklilik maaşı harcamalarının artması gibi nedenlerden kaynaklanmıştır.

Sosyal güvenlik açığı, sağlık ve emeklilik risklerinin bireyselleştirilmesini savunanlar tarafından “kara delik” olarak tanımlanmakta ve kamu bütçe dengesinin bozulmasının yegane nedeni olarak nitelenmektedir. Fakat sosyal güvenlik açığına nasıl yaklaşılacağı büyük oranda siyasi yaklaşımlar ile ilintilidir.

Türkiye’de sosyal harcamaların GSMH’ye oranının Avrupa Birliği lkelerinin yaklaşık yarısına denk geldiği, geçmişte hükümetlerin günümüzdeki sosyal güvenlik açığına yaptıkları katkı hesaba katıldığında ve ülkenin “sosyal devlet” niteliği göz önünde bulundurulduğunda, günümüzde kamunun resmi katkısı dışında kamu bütçesinden sosyal güvenlik alanına yapılan transferlerin meşru ve gerekli olarak görülmesi gerektiği ortaya çıkmaktadır.