

Sosyal Güvenlik Sistemimiz: Sorunlar ve Çözüm Önerileri

Güneri Akalin*

Giriş

Burada ele alacağımız konuyu iki başlık altında toplayarak özetlemek mümkündür. Birincisi mevcut sosyal güvenlik sistemimizin ve gerçekleştirilen reformun bir değerlendirmesini yapmak; ikincisi ise; küreselleşmenin getirdiği piyasa ekonomisinin yeni çözüm önerilerini, tartışmaya açmaktır. *Modern sosyal refah devleti, iki ayak üzerine oturur:* Bunlardan birincisi sosyal güvenlik, ikincisi ise aynı yardımlardır. (benefits in kind) İnceleme konumuz olan *sosyal güvenlik* ise: (1) Sosyal sigortalar ve (2) sosyal yardımlar (non contributionary benefits) olmak üzere iki kısma ayrılmaktadır. Burada, öncelikle, sosyal refah devletine ve sosyal güvenlik sistemine yaklaşımları ortaya koyalım.

Sosyal Güvenlik Sistemleri ve Türk Sosyal Güvenlik Reformu'nun Ana Hatları

Sosyal güvenlik sisteminde üç temel yaklaşım mevcuttur. *Birincisi;* sosyal refah devletinin bir kurumu olarak, sosyal adalet ve dolayısıyla gelirin yeniden paylaşımı açısından konuyu ele almak. Bu yaklaşımın fikir babası Lord Beveridge'dir. Devletin vergi gelirleri ile sistemin finansmanına katkıda bulunması esastır. *İkincisi* ise sosyal güvenliğin bir sosyal sigorta biçiminde, devlet monopolü olarak örgütlenmesi, ancak

işveren ve işçilerce finanse edilmesidir. Bismark'ın bu sistemin kurucusu olduğu kabul edilmekle birlikte, zaman içerisinde devletin de finansmana katılması ile bu iki sistem birbirine benzemiştir. *Üçüncüsü* ise ampirik liberteryenlerin ve özellikle Hayek'in öncülük ettiği '*güvenlik ağı*' yaklaşımıdır. Bu sosyal risklere karşı bireysel sorumluluğun esas olduğu ve sosyal sigortalar alanında devlet ile özel sektörün rekabet ettiği, ayrıca sosyal yardımlarda devletin yanında, gönüllü hayır kuruluşlarının da yer aldığı bir çözümdür.

Türkiye II. Dünya Savaşı sonrasında, muhtemelen Alman sosyal siyaset hocalarının düzenlemesi ile Bismarkgil modeli kabul ederek, sistemini kurmuş; devletin de vergi gelirlerinden pay vererek sosyal güvenliğin finansmanına katılmasını, ilke olarak kabul etmiştir. Bir başka deyişle, Türkiye'nin bu tutumu, katılmak istediği AB ülkelerinin sosyal politikasından, farklı bir yorumu içermektedir. *Tanım olarak sosyal güvenlik, esas itibariyle, yoksulluk, yaşlılık, hastalık ve işsizlik risklerinin bir sosyal havuzda toplanması çabasıdır.* Türkiye yoksulluğu, sosyal sigorta dışında ele alarak, sosyal yardımlar ve tarımsal sübvansiyonlar ile çözmeye çalışmaktadır. Ancak seçmen çoğunluğunun talebi dolayısıyla, tarımsal sübvansiyonlarda çok cömert fakat doğrudan sosyal yardımlarda ise çok cılız kalmıştır.

* Prof. Dr., Hacettepe Üniversitesi Maliye Bölümü Öğretim Üyesi.

Dikkat edilmesi gereken husus, bir ülkedeki sosyal güvenlik sisteminin gerçek mimarının seçmen çoğunluğu olduğudur. Nitekim, mevcut sosyal güvenlik reformu da seçmen çoğunluğunun (ortanca seçmenin) onayına henüz sunulmuş değildir. Fakat, daha da önemlisi, sosyal yardımlar alanında, taban fiyatı ve destekleme alımlarından, doğrudan gelir transferi politikasına geçilmek istenmesidir.

Türkiye, IMF ile de anlaşarak, istikrar programına paralel biçimde, yapısal değişiklikler cümlesinden olmak üzere, sosyal güvenlik alanında önce dört reform girişiminde bulundu. Bunlardan *birincisi*, emeklilik yaşının erkek ve kadında sırasıyla 43'den 60'a ve 38'den 58'e yükseltilmesi ve pirimin hesaplanmasına esas olan taban ve tavan aylıklarının artırılmasıdır. Daha doğrusu sosyal güvenlik sisteminin finansman açığının kapatılmaya çalışılmasıdır. *İkincisi*, işsizlik tazminatı fonunun kabul edilmesidir. *Üçüncüsü* kayıt dışı istihdamın kayıt altına alınabilmesi için yasal ve idari düzenlemeler getirilmesidir. *Dördüncüsü*, tarımda taban fiyatı ve destekleme alımlarından, doğrudan gelir transferine geçilmesidir. Ancak bunlardan başka, taslak aşamasında olan şu girişimler de mevcuttur: *Beşincisi*, tüm sosyal güvenlik kuruluşlarının yani SSK, ES ve Bağ-Kur'un Sosyal Güvenlik Kurumu çatısı altında toplanması. *Altıncısı*, özel istihdam bürolarının kurulmasına izin verilmesi ve İş ve İşçi Bulma Kurumu'nun T. İş Kurumu'na dönüştürülmesi. *Yedincisi*, sağlık hizmetlerinin sosyal sigortalardan ayrılması, tercihen genel sağlık sigortasına geçilmesi veya yeniden yapılandırılmasıdır.

Bir ülkede sosyal risklerin piyasa ekonomisine terkedilmesi yerine, sosyal güvenlik sisteminin oluşturulmasının gerekçesi, bu alanda bilgi edinmenin maliyetinin yüksek olması nedeniyle,

piyasanın başarısız kalacağı iddiasıdır. Piyasa ekonomisi modelinde sadece yüksek riskli olanların sigorta olması yani *tersine seçim* (adverse selection) veya *ahlâkî zaaf* (moral hazard) dolayısıyla sigorta poliçesini nakte dönüştürmek için, bireyin kasıtlı olarak risklerini artıracak şekilde davranması söz konusudur. Ayrıca bireylerin sosyal güvenliğe kavuşmalarının, bazı pozitif dışsallıklar yaratması da mümkündür. Örneğin nüfus artış hızının ve suç işleme eğiliminin düşmesi, yoksulluk ve gelir eşitsizliklerinin azalması gibi. Bütün bu gerekçeler, sosyal güvenlik sisteminin kurulmasına yani devletin bu alanda piyasaya müdahalesine yol açmıştır.

Ancak elli yılı aşan bir tatbikattan sonra, sosyal güvenlik alanına devletin müdahalesinin başarısızlıklarının mevcudiyeti yani sosyal güvenliğin bir yasal devlet monopolü olarak düzenlenmesinin de bazı sakıncalar doğurduğu, artık tüm dünyadaki sistemlerin krize girmesi ile anlaşılmıştır. Sosyal güvenlikte devletin başarısızlıklarını örneklersek; *öncelikle* bir sigorta olarak kurulmasına rağmen sosyal güvenlik sistemi, gelir dağılımına müdahale amacı ile kullanılmaktadır. Buradan iştirakçiler arasında yararların dağıtımında, pirim ve katkı esasından ayrılılarak, 'ihtiyaç' esasına geçildiği anlaşılmaktadır. Sosyal sigorta, sosyal yardıma yani kamu hizmetine, kısacası sosyal mala dönüşmektedir. Oysa, sosyal yardımların, pirimlerle değil vergilerle finanse edilmesi gerekir.

İkincisi, pirimlerle yararlarının yani poliçe tutarı arasındaki bağın kopması ve sistemin sosyal yardım amaçlı kullanılıyor olması, kayıt-dışı istihdamı ve asgari ücret üzerinden düşük pirim ödenmesini teşvik etmektedir.

Üçüncüsü bir yasal devlet monopolünün sosyal sigortalar alanında yaratılması

halinde; kaynakların piyasaya göre değil, sosyal seçime daha doğrusu seçmen çoğunluğunun tercihlerine göre tahsisi kaçınılmazdır. Örneğin Türkiye’de sosyal güvenlik sisteminin nüfusun % 75’ini kapsadığı düşünüldüğünde, seçmenlerin ¾’ünün sosyal güvenlik sistemine taraf oldukları anlaşılır. Bir başka deyişle, sosyal güvenlik sisteminin varlığı çoğunluğa, kendilerinden daha zengin olduklarına inandıkları azınlığın gelirine el koyabilmek için yasal yani meşru bir gerekçe sağlamaktadır. Böylece devletin sosyal güvenliğe müdahalesi, piyasa mekanizmasının başarısızlığını çözmek yerine, sisteme sosyal seçim mekanizmasını yani genel oyu ikame ederek israfa yol açmaktadır.

Dördüncüsü, sistemin bölüşüm amaçlı olarak ve çoğunluk oyunun kamu ihtiyacını takdirine göre işletiliyor olması, finansman açıklarını davet ederek, enflasyona katkıda bulunmaktadır.

Beşincisi, sosyal güvenlik sisteminin varlığı ve garantisi, bireylerin tasarruf eğilimini zayıflatmakta, dolayısıyla büyüme-yi ve kalkınmayı geciktirmekte, ancak toplanan primlerin israf edilmiş olması dolayısıyla da emeklileri yoksulluğa itmektedir. Neticede sosyal güvenlik, sosyal yanılığa ve yoksulluğa neden olmaktadır.

Altıncısı, sistemin gerek doğurduğu israf ve gerekse demografik yaşlanma dolayısıyla açık vermesi kaçınılmaz olunca; pirim tavanının yükseltilmesi, istihdam vergilerindeki artış nedeniyle işsizliğe neden olduğu gibi; reel ücretleri düşürdüğünden, işgücüne katılımı da caydırmaktadır. Bunun etkisi kalkınmanın gecikmesidir.

Yedincisi, özellikle yaygın açık ve gizli işsizliğin bulunduğu bir ülkede, sosyal sigorta pirimlerinin tümünün yükü, belli koşullar altında yansıma dolayısıyla işgücü üzerinde kaldığından, reel ücretleri düşürür.

Bir başka deyişle *aslında işverenin veya devletin ödediği pirimlerin hepsinin ekonomik taşıyıcısı işçidir*. Emeklilik yaşının ve pirim tavan ve tabanlarının yükseltilmesi, istihdam vergilerini artırarak reel ücretleri düşürdüğü, işsizlik yarattığı ve işgücüne katılmayı caydırdığı için; gelir dağılımını da eşitsizlik yaratmaktadır.

Sekizincisi, sigortacılık alanında piyasa başarısızlığını hazırlayan, bilgi edinmenin maliyetinin yüksekliği yani tersine seçim ve ahlaki zaaf, sosyal güvenlik sistemine geçilmesi halinde de artarak devam etmekte ve bilakis sendikaların ve siyasi partilerin ve dolayısıyla genel oyun, neticede pozitif hukukun himayesine kavuşmaktadır.

Dokuzuncusu, sosyal güvenliğin sağlık alanını da kapsamı halinde, kıt kaynakların tahsisinde uzman görüşü yani doktorun kararı esas olduğu ve ihtiyaç kriteri esas alınarak kaynakların uniform olarak tayınlanacağı dikkate alındığında; ortalama servis kalitesinin düşmesi, ancak bundan daha fazlasını satın almak isteyenler için ise maliyetlerin aşırı artması kaçınılmazdır. Zira servis kalitesinden memnun kalmayan kişiler, hem sosyal güvenlik sistemine hem de piyasaya ödemede bulunacaklardır.

Onuncusu, sosyal güvenlik, doktoru, hastasına karşı sorumlu olarak mesleğini icra eden bir serbest profesyonel olmaktan çıkarıp, bir devlet memuru yapmakta ve devletin yönlendirmesi ile tedavi ve hasta ilişkilerini sürdürmeye zorlamaktadır. Bu durum, ne özgürlükler ne hizmet kalitesi ve ne de halk sağlığı açısından arzulan bir sonuçtur.

Onbirincisi, işsizlik tazminatının varlığı, sendikaların işçiler üzerindeki cebir gücünü artırmak suretiyle, reel ücretlerin yükselmesine ve ücret esnekliğinin yitirilmesine yol açmakta ve piyasa ekonomisi açısından işsizlik düzeltmesini güçleştirdiğinden istikrar-

sızlığa ve büyümenin yavaşlamasına neden olmaktadır. Dolayısıyla reel ücretlerin artmasını engellemektedir.

Onikincisi, sosyal güvenlik kurumlarının mevcudiyeti piyasa dışı işlem maliyetlerine yani idari maliyetlere işaret eder. Yetmiş bini aşkın personeli ile sosyal güvenlik kurumlarının, sosyal güvenlik hizmetinin maliyetinin asgariye indirilmesine ve hizmetin kalitesindeki düşüşü önlemeye yardımcı olmadıkları ortadadır. Aslında yasal bir devlet monopolünün, etkin kaynak tahsisini sağlamak için de kurulsaydı, israfa yol açmasından hayrete düşmemek gerekir.

Bu noktada, sosyal güvenliğe devletin müdahalesini doğuran ve piyasa başarısızlıkları olarak anılan nedenler ile, bu müdahalenin sakıncalarını yani devletin başarısızlıklarını karşıladığımızda, devletin başarısızlıklarının daha ağır bastığını söylemek, en azından sayısal açıdan mümkündür. *İşte evrensel olarak sosyal güvenlik krizini doğuran husus, bu alanda devletin müdahalesinin ters tepmesi, kısacası başarısız olmasıdır.* Yoksa dünyadaki sosyal güvenlik krizini sadece demografik yaşlanma ile izaha kalkışmak, yanlış değilse bile, yetersiz olur. *Bir başka deyişle sosyal güvenlik yaklaşımı, kendi krizinin nedenlerini de içerisinde taşımakta olup, buhranın sebebi dışsal değil, içsel öğelerden kaynaklanmaktadır.* Türkiye'deki sosyal güvenlik krizinin de tesadüfi olmadığı ve buhranın nedenlerinin sistemin kendi içerisinde saklı olduğu kabul edilirse, tedavinin daha kolay ve başarılı olacağı açıktır.

Netice olarak sosyal güvenlik denilince, dev bir KİT ile karşı karşıya bulunduğumuz ve bu yasal monopol yetkisine sahip kurumun, aslında tüketicilere sigorta hizmeti sattığı ve kendisine ait bir portföyünün yani çeşitli kamu teşebbüslerinin olduğu anlaşılmalıdır. Mülkiyet haklarının bulunmadığı,

rekabetin, serbest sözleşme ve mübadalenin olmadığı, girişim özgürlüğünün tanınmadığı, desantralize karar alma ve fiyat sinyallerinin varılmadığı bir ortamda, etkin kaynak tahsisi zaten mümkün değildir. Piyasa mekanizmasının, yani *görünmez elin*, sosyal sigorta alanında da, gerekli önlemler alınırca, devletten daha başarılı olacağı ifade edilebilir. Bu husus, tıpkı KİT'lerde olduğu gibi sosyal güvenlikte de özelleştirmeyi gündeme getirmektedir. Bir başka deyişle IMF'in arzu ettiği şekilde sosyal güvenlik sistemimizin kara deliği yani borçlanma gereği ortadan kaldırılsa bile, sistemin buhranının uzun dönemde devam edeceği; en azından israfa son verilemeyeceği veya her an genel oyun, kısacası seçmen çoğunluğunun sisteme müdahale olasılığının bulunduğu iddia edilebilir.

Mevcut Reform Paketinin İktisadi Sonuçlarının Değerlendirilmesi

Mevcut sosyal güvenlik reform paketinin iktisadi sonuçlarının değerlendirilmesini, mali denge ve ekonomik istikrar; işgücü piyasasına ve tasarruflara etkisi; yeniden bölüşüm ve gelir dağılımına tesiri; büyüme ve kalkınmaya katkısı olmak üzere dört başlık altında ele alacağız. Zira bir sosyal güvenlik sistemi, ekonominin temel değişkenleri üzerindeki etkileri ihmal edilerek reforme edilemez.

Sosyal Güvenlik Reformunun Mali Dengeye ve Ekonomik İstikrara Etkisi

Türk sosyal güvenlik reformunun ana amacını, mali gaye oluşturmaktadır. Dolayısıyla, sosyal güvenliğin kamu açıklarına ve kamu kesimi borçlanma gereğine (KKBG) katkısı ortadan kaldırılmak istenmektedir. Bu tutumun istikrar açısından, kuşkusuz olumlu bir etki yarattığı ortadadır. Ancak emeklilik yaşının aktif/pasif sigortalı oranının büyütül-

mesi için artırılması ve pirim ödemeleri için tavan ve taban aylıklarının yükseltilmesinin, kara deliği kapatması ve enflasyonu önlemesi yanında; başka yan etkileri de olacaktır. Bunlardan birisi, pirim yükünün artmasının da bir maliyet kalemi olarak fiyatlara yansımalarıdır. Ancak sosyal güvenlik kurumlarının tek çatı altında toplanmaları ve kamu otoritesinin sistem üzerindeki yetkisinin güçlendirilmek istenmesi, israfı önlemez, tersine artırır. Bir başka deyişle örgütlenmenin doğurduğu israf problemi, ölçeğin küçültülmesi ve karar almanın desantralize edilmesi ya da özerklik verilmesi ile aşılamaz. Sorun, tıpkı KİT'lerde olduğu üzere, mülkiyet meselesinde odaklanmaktadır. Nitekim kamu monopollerinin temel özelliği, yarattıkları israfın sonucu olan bütçe açıklarının ve borç stoğunun varlığıdır. Mali disiplin, piyasa disiplininin bir türevidir. Piyasanın terbiye edici rekabetinin söz konusu olmadığı bir kamu sektöründe, etkin kaynak tahsisi sağlanamaz. Dolayısıyla zaman içerisinde sosyal güvenlik alanında kapandığı sanılan kamu açıklarının tekrar baş göstermesi kaçınılmazdır. Aksi söz konusu olsaydı, KİT'ler özelleştirilmezlerdi.

Oysa sosyal güvenlik, tanım icabı piyasadan kopartılarak, devletin denetimine giren bir sigorta alanını ifade etmekte olup; netice itibarıyla bu alanda çoğunluk oyunun kaynakları tahsis etmesi söz konusudur. Böylece sosyal taraflar olan TİSK ve TÜRKİŞ'in temel tercihi, devletin vergi gelirlerinden ayırdığı pay ile sosyal güvenliğin finansmanına katılmasıdır. Bir başka deyişle, sosyal güvenlik sistemi planlanan bir açık ile bağlanmalı ve bu açığı da devlet finanse etmelidir. Bunun iki türlü yararı olacağı iddia edilebilir: *Birincisi*

devletin vergi gelirlerinden sosyal güvenliğe pay ayırması istihdam vergilerinin düşürülmesi ve işsizliğin, kayıt-dışı çalışmanın azaltılması demektir. *İkincisi* devletin vergi gelirleri ile sosyal güvenliğe katkıda bulunması gelir dağılımını düzeltici bir etki yapar ve tüm AB ülkelerinde bu finansman yolu benimsenmiştir. Oysa sosyal güvenlik reformu ekonomik bir olgu olan kayıtdışı istihdam sorununu cezai tedbirlerle çözmek istemektedir ki, yasanın yürürlüğe girdiği tarihten itibaren pek değişen bir şey de yoktur.

Sosyal güvenlik reformunun işgücü piyasasına etkisi

Aslında *sosyal güvenlik sistemimizin mali krizinin çözümü, işgücü piyasamızın rekabetçi işleyişinde yatmakta olup; buhranın uzun vadeli bir çözüme kavuşturulabilmesi, kayıtlı işgücü arzının artırılmasına, reel ücretin yükselmesine ve aktif / pasif sigortalı oranının büyümesine bağlıdır.* Oysa sosyal güvenlik reformunun getirdiği çözümler olan, emeklilik yaşının yükseltilmesi, pirim ödemeye esas tavan ve taban aylıklarının artırılması ve kayıt dışı istihdama cezai önlemler getirilmesi kısa vadeli yaklaşımlar olup, bunlar uzun vadede ters tepebilir de. Zira, öncelikle, devletin sosyal güvenliğin finansmanı için istihdam vergilerini artırması, işgücüne katılmayı caydırdığı gibi, kayıt dışı istihdamı özendirip, işsizliği kronikleştirir. Böyle bir gelişmenin aktif / pasif sigortalı oranını uzun vadede düşüreceği açıktır.

Bu nedenle işgücüne katılma ve çalışma, yüksek istihdam vergileri ile caydırılacağına teşvik edilmelidir. Zira her ilave istihdam, yoksulluk ve eşitsizliğin azaltılması ve kalkınma yönünde atılmış yeni bir adımdır. Ayrıca finansman açısından en azından devlet, işsizlik tazminatı ödemekte

kurtulacaktır. Böylece istihdam vergilerinin düşürülmesi, kayıt-dışı istihdamın kayıt içine alınmasına yol açarak; pirim ve vergi gelirleri ile istihdam ve büyümenin birlikte artmalarını sağlayabilir. Nitekim sosyal güvenlik reformu, istihdam vergilerini yükselttiği için işgücü piyasasında, piyasa güçlerinin işleyişini engelleyecek özelliğe sahiptir. Oysa Türkiye'nin büyüme yolunda en önemli avantajı, işgücü hacmine ilave edebileceği emek rezervinin, özellikle kadın işçilerin olmasıdır. Sonuç olarak sosyal güvenlik reformunun, sanılanın aksine, istihdam vergilerini artırması nedeni ile uzun vadede kayıt dışılığı teşvik ettiği, işgücü arzını kısıttığı ve reel ücretlerin düşmesine yol açtığı iddia edilebilir.

Sosyal güvenlik sisteminin finansman açığının kapatılması; aktif / pasif sigortalı oranının yükseltilmesi kadar, kayıtlı istihdamın ve reel ücretlerin artışına da ihtiyaç duymaktadır. Bu husus sosyal güvenlik sistemimizin nominal bir sistem olmaktan çıkartılıp, reel bir sistem kimliğine kavuşabilmesi için de gereklidir. Zira iktisadi büyümeye paralel olarak istihdamın ve reel ücretlerin artışı, hem sigorta pirimi hasılatını reel olarak yükseltirken, hem de emekli maaşı ve sağlık hizmeti arzını artıracaktır. Oysa sosyal güvenlik reformu, gerek emeklilik için gerekli pirim miktarını yükseltmesi ve gerekse kısa dönemde istihdam vergilerini artırması dolayısıyla işgücü maliyetini yükselttiği için reel ücretlerin düşmesi beklenebilir. Ayrıca iktisadi daralmanın yaşandığı bir ekonomide reel ücretlerin düşmesi beklenirken; sosyal güvenlik reformunun istihdam vergilerini artırması, bu eğilimi güçlendirmektedir. Bütün mesele istihdam vergilerini düşürerek, kârları artırıp yatırımları teşvik ederek,

istihdamın ve reel ücretlerin birlikte büyümelerini sağlamaktır. Hem faizlerin hem de işgücünün ağır bir şekilde vergilendirildiği bir ekonomide, tasarrufların ve yatırımların, dolayısıyla istihdamın ve reel ücretlerin artırılması çok güçtür.

Netice olarak işgücü piyasası ile ilgili düzenlemelerde, yani vergi, sosyal güvenlik, asgari ücret ve sendikalara ait regülasyonlarda dikkat edilmesi gereken husus, işgücüne katılmayı, istihdamı, kayıtlı çalışmayı ve yatırımları özendirici yönde olmalarının sağlanmasıdır. Mevcut sosyal güvenlik mevzuatının, işgücü piyasamızda piyasa güçlerinin işleyişini engellediği, kayıt-dışı istihdamın varlığı dolayısıyla ortadadır. Ekonomik bir olgu olan kayıt dışı istihdam sorunu çözülmeden, reel ücretler ile birlikte istihdam artırılmadan, finansman dengesinin uzun dönemde tutturulabilmesinin olanağı yoktur. Nitekim, daralan bir ekonomide istihdam düşerken, sosyal güvenlik sisteminin pirim gelirlerinin nominal ve reel olarak azalması ve işsizlik sigortası nedeni ile sosyal güvenlik sisteminin açık vermesi kaçınılmazdır. Kanımca sosyal güvenlik sistemimizin en önemli niteliği, açık vermesi değil, nominal bir sistem olması dolayısıyla işlevini kaybetmiş bulunmasıdır ki, bu husus kayıt dışı istihdamı teşvik etmektedir. Sistemin nominal hale gelerek işlevini kaybetmiş olması, sosyal riskleri bireyin ve ailesinin üzerine kaydırmaktadır. Aslında sosyal güvenlik sisteminin nominalleşmesi, özelleştirilebilmesine ortam hazırlamaktadır.

Sosyal güvenlik reformunun gelirin yeniden dağılımına etkisi

Öncelikle sosyal güvenlik sisteminin varlığı, devletin vergi gelirlerinden pay ayırarak finansmanına katkıda bulunması halinde bile, gelir dağılımını düzeltici yönde önemli bir etki yapmaz. Zira sosyal güvenlik sisteminin varlığı, emek gelirlerinin milli gelir

içerisindeki payını artırmaz. Fakat emek gelirlerinin iç dağılımını eşitlik yönünde düzeltebilir. Özellikle bu sistem yaşlı, hasta, malül, işsiz işgücünün ve yakınlarının, milli gelirden aldıkları payları korumaktadır. Ancak devletin vergi gelirleri ile sosyal güvenlik sisteminin finansmanına katılmasının gelir dağılımını düzeltebilmesi için müterakki bir vergi sisteminin varlığı gerekir. Yalnız sosyal güvenlik reformunun pirim yükünü artırması, reel ücretleri düşürdüğünden, emeğin milli gelirden aldığı payı azaltabilir. Burada devletin borçlanma ile finanse ettiği sistemin açığının pirim hasılatı ile karşılanarak kapatılmasının, gelir dağılımı üzerindeki etkisinin emeğin lehine olacağını söylemek pek de mümkün değildir. Ancak diğer şeyler sabit iken pirim yükünün artışının, milli geliri aktif sigortalılardan pasif sigortalılara doğru dağıtması beklenebilir.

Dikkat edilmesi gereken husus; sadece sosyal güvenlik pirimlerinin yükünün değil, tüm istihdam vergilerinin, ücretten kesilen gelir vergisi yükü de dahil yasal sorumlunun işverenler olmasına rağmen, ekonomik sorumlusunun işçiler olmasıdır. Yansıma teorisinin bir gereği olarak vergi yükü, arzı sabit olan faktör üzerinde kalır. Türkiye gibi yaygın işsizlik ve rezerv işgücü stoğunun bulunduğu bir ülkede, işgücünün istihdam vergilerini yansıtabilmesi pek mümkün olmayıp bu tür vergiler brüt ve net reel ücretlerin arasındaki fark olarak ortaya çıkarak hazineye ödenirler. İstihdam vergilerinin işgücü üzerinden yansıtılabilmesinin iki yolu bulunup, bunlar işgücünün sendikalaşması ve asgari ücret uygulamasıdır. Ancak sendikalaşmanın da istihdam vergilerinin yükünü yansıtmaması ve sendika üyelerinin reel ücretlerini artırması; genelde emek içi gelir dağılımının, işsizler ve sendikasız kayıtlı veya kayıt-dışı işçiler

aleyhine bozulması ile mümkün olmaktadır. Bir başka deyişle sendikalaşma Türkiye'deki emek gelirlerinin bölüşümünü, dolayısıyla genel gelir dağılımını bozmaktadır. İkinci yol ise, asgari ücretin her yıl gözden geçirilerek yükseltilmesidir. Ancak asgari ücret üzerindeki vergi yükünün de, yansıtılabildiği ölçüde, işsizlere ve kayıt-dışı işçilere aktarıldığı ifade edilir ki; asgari ücret regülasyonunun da işsizliği ve kayıt dışılığı artırdığı, ayrıca istihdam vergilerinin de, işsizler ve kayıt-dışılar üzerine yansıtılabildiği ölçüde, gelir dağılımını bozduğu iddia edilebilir.

İşverenlerin sosyal güvenlik pirimlerinin yükünün ağırlığından yakınmalarının asıl nedeni, sendikalaşmanın ve asgari ücret ayarlamalarının, onların istihdam vergilerinin yüküne maruz kalmalarına yol açması ve, daha da önemlisi, bu pirimlerin muhasebeleştirilmesinin kendi gelir ve kurumlar vergilerinin artışına sebep olmasıdır. Eğer sendikalaşma ve asgari ücret regülasyonları mevcut ise, sosyal sigorta pirimleri yükü kısmen veya tamamen kârlara doğru yansıtılabilir. Ancak istihdam vergilerinin işverenlere yani kârlara yansıtılmasının veya devletin müterakki vergi sistemi aracılığı ile topladığı hasılatla, sistemin finansmanına katılmasının, gelir dağılımını uzun dönemde düzeltebileceği kuşkuludur. Zira vergi yükünün, kârlar üzerine kaydırılması yatırımları azaltarak istihdam artışını yavaşlattığından, reel ücretleri düşürür. Dolayısıyla sosyal güvenlik sorununu, piyasa ekonomisi şartları içerisinde çözüme kavuşturmak ve konuya sigorta sorunu ile sınırlı kalarak yaklaşmak, aslında hem en etkin ve hem de en adil çözümdür.

Sosyal güvenlik reformunun kalkınma ve büyüme üzerine etkisi

Sosyal güvenlik reformunun kalkınma ve büyüme üzerindeki etkisi ya işgücü piyasası aracılığı ile dolaylı olarak veya, özelleştirilmesi halinde, emeklilik fonlarının doğrudan sermaye piyasasına yatırım

yapmasıyla ortaya çıkar. Sosyal güvenlik sistemiyle ilgili her değişikliğin, bu iki piyasaya tesiri dolayısıyla, istihdam ve büyüme hızı üzerinde etki yapması kaçınılmazdır. Öncelikle istihdam üzerindeki etkisinin ikircikli olduğu; istihdam vergilerinin artışı nedeniyle işsizlik yarata-bileceği, ancak, emeklilik yaşını uzatması nedeni ile de işgücüne katılma oranını yükselteceği ve üretimi çoğaltacağı söylene-bilir. Ancak reformun, kayıt-dışı istihdamı kovuşturmayı arzulaması nedeni ile işgücü arzının kısılmasına yol açabileceği de iddia edilebilir. Tümü itibariyle reformun işgücü arzı üzerindeki etkisinin ve bu yoldan büyümeye dolaylı katkısının olumsuz olacağını iddia etmek haksızlık sayılmaz.

Sosyal güvenlik reformunun büyümeye muhtemel bir olumlu katkısının, borçlanma gereğini azaltarak, enflasyonu düşürmesi olduğu iddia edilebilir. Ancak söz konusu açığın borçlanma veya enflasyon vergisi ya da reformun amaçladığı gibi sosyal güvenlik pirimleri hasılatının artırılması ile finanse edilmesinin yurt içi reel tasarruf hacmi açısından bir fark doğurması beklenemez. Bilakis parafiskal gelirlerdeki yükselme nedeni ile toplam vergi yükünün artmasının, yurt içi tasarrufların düşmesine neden olacağı açıktır. Zaten Türkiye için de tehlikeli olan husus, yurt içi tasarrufların hacminin 2000 yılında GSMH'nin % 20'si kadar iken, toplam vergi yükünün GSMH'nin % 30'na dayanmış olmasıdır. Bir başka deyişle gerek vergi gelirlerindeki ve gerek sosyal güvenlik keseneklerindeki reel tırmanış, yatırılabilir fazladan tasarruflara ayrılan bölümü aşındırmakta ve küçültmektedir. Bir başka deyişle, sosyal güvenlik sisteminin açıkları kapatılıp, ekonomik istikrara kavuşulabilse bile, toplam vergi yükü artışlarının tasarrufları düşürmesi nedeni ile büyümenin yavaşlaması ve işsizlik sorunları ile karşılaşılacaktır. *Bu yıl milli gelirin % 6,4 oranında düşmesinde, deprem kadar, vergi ve sosyal güvenlik reformlarının da etkisi olduğu kanaatindeyim.* Dolayısıyla büyümeyi yavaşlatan, istihdam hacmini ve işgücü

arzını kısıyan, nihayet reel ücretleri düşüren her politika değişikliğinin, netice olarak parafiskal yükü (pirim gelirlerini) ve aktif / pasif sigortalı oranını erittiği ve bundan dolayı sosyal güvenlik sistemine de pek yararlı olamayacağı ifade edilebilir. Daha doğrusu uygulanmakta olan istikrar programında sosyal güvenlik sisteminin kısa dönemdeki acil finansman ihtiyacı ile ekonominin uzun dönemli büyüme hedefleri karıştırılmış görünmektedir.

Sosyal Güvenlik Alanında Ne Yapılmalıdır?

Bir ülkede vergi veya sosyal güvenlik sistemlerini kurarken dikkat edilmesi gereken husus, bu sistemlerin kuruluş gerekçesinin piyasa başarısızlıkları olması nedeni ile, uygulamalar esnasında, bu başarısızlıkların giderilmesi ile sınırlı kalınması yani iktisatçı jargonu ile *Pareto optimumunun* hedef alınmasıdır. *Daha doğrusu asıl hedefin, zaafları giderilmiş rekabetçi bir piyasa ekonomisinin yani görünmez elin işletilmesi olduğu unutulmamalıdır.* Piyasa ekonomisi, mükemmel olmayan, ancak rakiplerine kıyasla daha üstün olduğu tarihen tecrübe ile tescil edilen bir iktisadi örgütlenme biçimidir. Ayrıca bir ülkede sosyal refah açısından en önemli unsur; ne teknoloji ne doğal kaynaklar ve ne de sermaye stoğudur: *Asıl olan ekonomik örgütlenmenin sağlamlığıdır.* Piyasa ekonomisi, piyasa disiplini ve müşevvikleri ihmal edilerek, bir ülkede bir vergi veya sosyal güvenlik sistemi kurulamaz.

Öncelikle sosyal güvenlik alanında, sistemin piyasa ekonomisine uyum göstermesi için uygulanması gereken ilkeleri zikredelim. (1) Sosyal güvenlik alanında yasal kamu monopolü uygulamasına son verilmeli ve sistem özel kesimin rekabetine açılmalıdır. (2) Sosyal güvenlik sisteminin yeniden bölüşüm amacı ile kullanımından sakınılmalıdır. (3) Sosyal sorumluluk yerine, bireysel sorumluluğun esas olduğu dikkate alınarak sistem yapılandırılmalıdır. (4) Sosyal güvenlik

içerisinde yer alan sosyal yardımlar yani kamu hizmeti belli bir baskı gurubunu değil, tüm yoksulları hedef almalıdır. (5) Ancak, bir *güvenlik ağı* kurularak sosyal riskler karşısında bir minimum geçim düzeyi geçici olarak toplum tarafından sağlanmalıdır.

Piyasa ekonomisi ile uyumlu bir sosyal güvenlik sistemini kurarken, yukarıdaki ilkelere uyulması gerekmele birlikte, herhangi bir sosyal güvenlik sisteminin mali dengesini belirleyen politika parametrelerinin de sistemin işletilebilmesi açısından büyük önemi vardır. *Bu sistemin mali dengesini belirleyen politika parametrelerinin: Aktif / pasif sigortalılar oranı, reel ücretlerin düzeyi ve istihdam vergilerine uygulanan tarife olduğunun hatırdada tutulmasında yarar vardır.*

Şimdi bu ilkeleri, bunların söz konusu değişkenler üzerindeki etkilerini de dikkate alarak, satırbaşları halinde inceleyelim. *Sosyal güvenlik alanında yasal devlet tekeline son verilmesi:* Burada söz konusu olan, sistemin özel sektörün rekabetine açılmasıdır. Ayrıca sosyal güvenliğin finansmanında dağıtım esası yerine aktüeryal fon esasına geçilmesi kaçınılmazdır. Sosyal güvenlik, sosyal yardım temelinden sosyal sigorta bazına doğru kaydırılmalı ve bu alanda özel teşebbüsün yeni örgütlenme modellerine ve rekabetine müsaade edilmelidir. Her sigortalının bir cari hesabı oluşturularak pirim ve yarar dengesi kurulmalı ve çeşitli seçenekler, rakip kuruluşlar tarafından tüketicilere sunulmalıdır. Kurulması düşünülen sosyal güvenlik kurumu, doğrudan sigortacılık ile uğraşacağına kamu ve özel sigorta şirketlerinin reasürans kurumu işlevini görmelidir. Bu alanda mülkiyet sorunu çözülmeden rekabet başlatılamaz. Ayrıca bir geçiş modeli olarak kamu ve özel sektör ortaklık modelleri de denenebilir. Munzam emeklilik sandıkları da teşvik edilerek, bu alandaki kamu monopolünün kırılmasına çalışılmalıdır. Ayrıca kurulan yeni emeklilik fonlarının sermaye ve para piyasalarındaki yatırımları için vergi muafiyetleri sağlanarak yatırım indirimi

kurumunun sosyal güvenlik alanına taşınmasına imkan verilmesi, kaynak tahsislerinin bozulmaması için de gereklidir. Ayrıca sosyal güvenlik kurumlarına ait kamu teşebbüslerinin özelleştirilmeleriyle likit değerlerden oluşan bir portföye sahip olmaları sağlanmalıdır.

Sosyal güvenliğin, sosyal risklere karşı sigorta amacı ile sınırlı kalması, gelirin yeniden bölüşümünü hedef almaması esastır. Sosyal güvenliğin sigortalılar içerisinde veya sigortasızlardan sigortalılara gelir transferi için kullanılması; piyasa müşevviklerini kırdığı için milli geliri, dolayısıyla istihdam düzeyini ve reel ücretleri düşürdüğünden piyasa ekonomisinin amacına ters düşmektedir. Gelir dağılımına yoksulluk nedeniyle yapılacak müdahalelerin, sigorta dışında ve doğrudan sınırlı ve geçici süre ile yapılması benimsenebilir. Bu yaklaşıma işsizlik tazminatları da dahil olup; bu alanda da pirim esasının ve geçici bir asgari tazminatın kabulü mümkündür. İşsizlik tazminatının yürürlüğe girmesinin, bir işgücü monopolü olan sendikaların işçiler üzerindeki cebir gücünün güçlenmesi ve reel ücretlerin artırılması için kullanılmasına olanak verilmemelidir. Zira sendikaların reel ücretleri zorlayarak artırmasından, sonuç itibarıyla, kısa dönemde sendikasızlar veya kayıt-dışı işçiler, uzun dönemde ise sendikalılar da dahil tüm çalışanlar zarar görür.

Sosyal güvenlik alanında bireysel sorumluluğun temel alınması ve ancak bireyin başedemediği sosyal risklere karşı sistemin minimum düzeyde bir sosyal güvenlik sağlaması esastır. Bu nedenle, bireysel tercihlere yer verilebilmesi için, rekabet eden özel ve kamu teşebbüslerinin varlığına ihtiyaç vardır. Bir başka deyişle birey odaklı piyasa çözümleri özendirilmelidir. Zira, piyasanın etkin çalışması halinde, özgürlüklerin, hukukun üstünlüğünün ve demokrasinin korunabilmesi için devletten daha yararlı bir kurum olduğu ortadadır. Bu bağlamda sosyal riskleri karşılayabilmek üzere bireyin kendisinin özel portföyünü

kullanmasına izin verilmeli ve vergi sisteminin tasarrufları teşviki sağlanmalıdır. Bir başka deyişle, bireyi sosyal güvenliğe mecbur kılan nedenlerden başlıcası, yoksulluk ve vergi sisteminin tasarruflar ile serveti çifte vergilendirerek bireyi cezalandırmasıdır. Bireysel inisiyatifin ve sorumluluğun esas olması ve sosyal güvenliğe ihtiyacın asgaride tutulması, hem birey hem de toplum açısından daha doğru bir çözümdür. Zira hem etkinlik, hem özgürlük korunabilmiş ve hem de yoksulluk önlenbilmiş olur. Kaldı ki bireysel sorumluluğun ve inisiyatifin, sadece bireyin kendisine yönelen sosyal risklere karşı önlem almasında değil; ayrıca dayanışma içerisinde hissettiği diğer kişilere karşı gönüllü bağışların teminin de esas alınmasına izin verilmelidir. Sosyal yardımlar alanında, devlet yanında gönüllü kuruluşlara, vakıflara, derneklere, cemaatlara veya bireysel bağışlara yer verilmesinin iktisat teorisi'nin bir gereği olarak ortaya çıkmasından hayrete düşülmemelidir. *Zaten sosyal güvenlik sisteminin nominalleşmesi, bireyi ve ailesini sosyal riskler ile başbaşa bırakmıştır.*

Sosyal güvenlik sistemi içerisinde yer alan sosyal yardımlarda, yani vergi gelirlerinin yoksulluğu önlemek için kamu hizmeti amacı ile kullanılmasında, belli bir baskı gurubunun çıkarının kollanması söz konusu olmamalıdır. Aksi halde vergi sistemi, seçmen çoğunluğunun talebi ile gelir transferi için kullanılıyor ve piyasadaki gelir dağılımına müdahale ediliyor demektir. Ancak dahası, bu tarz bir gelişme, artık meşru bir rant ekonomisinin kamu sektörü içerisine sosyal yardım adı altında yerleştirilmesi demektir. Böyle bir rant ekonomisinin varlığı ve siyasal iktidarları belirleyen seçmen çoğunlukları tarafından kullanılması, demokrasilerin ve hukuk devletin çürütmesine yol açar. Eğer taban fiyatlarından ve destekleme alımlarından vazgeçilecek ise; verilecek doğrudan sosyal yardımların, köylü veya kentli, *yoksulluk sınırı* altında kalan tüm yurttaşlara tahsisi gerekir. Aynı yöntem aynı sosyal yardım-

larda, örneğin yeşil kart uygulamasında da izlenmelidir. Yeri gelmişken bir hususu hatırlatmakta yarar vardır: Taban fiyatları ve destekleme alımları ile ilgili yeni düzenlemeler yapılırken, tarımdaki pazarlanabilir fazlanın hacminin ve artış hızının devamını mümkün kılacak piyasa çözümlerine itibar edilmesi yerinde olur. Aksi halde tarımla birlikte, sanayi ve hizmetler kesimleri ve istihdam da daralacaktır demektir.

Son olarak, sosyal güvenlik sisteminin özellikle yoksulluğa karşı bir güvenlik ağı olarak kurulmasında ve bireysel sorumluluğun esas alındığı, emeklilik hariç, asgari bir geçim düzeyinin geçici olarak sağlanmasının amaçlanmasında fayda mevcuttur. Bireyler kendi sorumluluklarını, toplumun yani diğer bireylerin üzerine yükleyememeli. Zira muhtaçların sosyal güvenliğini sağlayan, aslında devlet değil, pirim veya vergi ödeyen diğer yurttaşlardır. *Güvenlik ağı yaklaşımı*, geçici bir asgariye ve yoksulluk sınırı altında kalanlara hitap eder ise bir anlam taşır. Birey kendisine ve birlikte yaşadığı diğer insanlara karşı, -istersek bu kişilere toplum da diyebiliriz- milli gelire katkıda bulunmak ve başkalarına yük olmamak gibi bir sorumluluk altındadır. Dolayısıyla çalışmak ve bireysel sorumluluk esas alınmalı, sosyal güvenlik ise geçici bir sigorta olmalıdır. Aksi halde, AB ülkelerinde olduğu gibi mutlak bir sosyal güvenliğin sağlanmasının aile yapısının parçalanmasına, işsizliğin özendirilmesine, nüfus artışına, nesebin belirsizleşmesine, yabancı işçi göçüne ve absentizme yol açmasına tanık olacağız demektir.

Türkiye vergi, sosyal güvenlik veya KİT sistemlerini kurarken, piyasayı ihmal edip bürokrasi ve planlamaya güvenmesinin yani ilke olarak devletçiliği tercihinin bedelini, geri kalmışlık, yoksulluk ve işsizlik olarak ödemektedir. Küreselleşen bir dünyada, merkezileştirilen ve yasal kamu monopolü türünden sosyal güvenlik sistemlerine, istihdam vergilerinin artırılarak sosyal güvenlik sisteminin finansmanının sağlanma-

sına, kayıt dışılığın kovuşturularak caydırılmasına, bürokratik denetimin artırılmasına, yani zora yer yoktur. Sosyal güvenlik sistemimiz zaten nominal bir sistem olarak işlevini kaybetmiş durumdadır. Tıpkı vergi sistemiz gibi piyasa ekonomisi ile uyumlu kılınmadan hayata geçirildiğinden, iyice silkelenmeden, kısacası başlangıçta

devletçilik adına yapılan tarihi hata düzeltilmeden, yeniden kurulup işletilemez. Netice olarak IMF'in diğer yapısal önermeleri gibi, sosyal güvenlik reformu da piyasa ekonomisine geçişin başarısız olma ihtimaliyle başarısız olma ihtimaliyle yüzyüzedir.

VEFAT VE BAŞSAĞLIĞI

Liberal Düşünce Topluluğu üyesi ve Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Siyaset ve Sosyal Bilimler Yüksek Lisans Öğrencisi, sevgili arkadaşımız EMEL CEYLAN, 7 Mart 2000'de ani bir rahatsızlık sonucu hayata veda etmiştir. Sevgili EMEL CEYLAN'ın genç yaşta aramızdan ayrılması Liberal Düşünce camiasında büyük üzüntüye sebep olmuştur. Kendisine Allah'tan rahmet, ailesine, sevenlerine ve bütün arkadaşlarına başsağlığı ve sabır dileriz.

Liberal Düşünce Topluluğu