

TÜRK SİGORTACILIK SEKTÖRÜNDE REFORM ARAYIŞLARI: KAMU SİGORTACILIĞINDAN ÖZEL SİGORTACILIĞA GEÇİŞ

Dr. Tekin Akgeyik

İ.Ü. İktisat Fak.

Selçuk Arı

AT Uzman Yrd.

GİRİŞ

Sosyal güvenlik ihtiyacı insanlık tarihi kadar eskidir. İnsanlar topluluk halinde yaşamaya başladıkları tarihten itibaren, gerek kendileri, gerekse aile fertleri için gelecek günlerde karşılaşılabilecekleri sosyal tehlikelerin endişelerini taşımışlar ve bu tehlikelerin iktisadi ve sosyal sonuçlarına karşı da belirli güvenceler aramışlardır. Tehlikenin doğurduğu zararlara karşı koruma garantisini ifade eden sosyal güvenlik, çok eski bir idealin yeni adı olarak nitelendirilmekte ve bu özelliği ile insanların çok eski tarihlerden beri sosyal güvenlik özlemi ve ihtiyacı içinde olduğunu vurgulamaktadır.

Günümüzde sanayi toplumlarında insan unsuru giderek daha çok ön plana çıkmaktadır. Artık dünyada yapılan tüm sosyal ve ekonomik faaliyetlerde insan faktörü belirgin bir öncelik kazanmaktadır. İnsan verilen önemin ana göstergesi onu her türlü riske karşı güvence altına alınmasıdır. Günümüzün gelişmiş toplumlarında sosyal güvenlik, yöntemi ne olursa olsun toplumun bütününe tanınan evrensel ve vazgeçilmez bir insan hakkı olarak kabul edilmektedir. Uluslararası bildirgeler, bu hakkı güvence altına alan temel hükümler içermektedir. Nitekim, İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi'nin 25/a maddesine göre, "Her şahsın, gerek kendisi, gerek ailesi için, sağlığını ve işsizlik, hastalık, sakatlık, dulluk, ihtiyarlık veya geçim imkanlarından iradesi dışında mahkum bırakacak diğer hallerde, sosyal güvenlik hakkı vardır". Sosyal güvenlik anayasalarda da yer alan önemi bir sosyal devlet ilkesi olup, günümüzde sosyal hukuk devleti olmanın ayrılmaz bir parçası olarak görülmektedir. Nitekim, Anayasamızın Sosyal Güvenlik Hakkı başlıklı 60'ıncı maddesi de "Herkes, sosyal güvenlik hakkına sahiptir. Devlet bu güvenliği alacak gerekli tedbirleri alır ve teşkilatı kurar" hükmünü bulunmaktadır.

Buna karşılık, son yıllarda ekonomik alanda yaşanan durgunluk ve gerileme, artan bütçe açıkları sosyal güvenlik programlarının geleceği ko-

nusundaki endişeleri arttırmıştır. İşsizliğin artması, nüfusun yaşlanmakta olması ve geleneksel aile yapısını değişmesi de sosyal güvenlik kurumlarının mali yapısını olumsuz yönde etkilemektedir. Bu nedenle, gayrisafi yurtiçi hasıladan sosyal güvenliğe ayrılan pay üzerinde önemle durulan konulardan biri haline gelmiştir.

Diğer yandan ekonomik istikrar ve yapısal uyum politikaları, sosyal güvenlik sistemi üzerinde olumsuz etkilerde bulunmaktadır. Sistemin temel sorunu, yüksek enflasyon ortamında sınırlı kaynaklarla koruma ve yardım düzeyinin yetersiz kalmasıdır.

Türk Sigortacılık Sektörünün sorunlarını kamu sektörü sigortacılığı ve özel sektör sigortacılığı olmak üzere iki kısma ayırmak ve konuyu bu çerçevede iradelemek sorunun daha sağlıklı olarak ortaya konulmasına olanak sağlayacaktır. Bu makalenin amacı, dünyada sosyal güvenlik alanında yaşanan temel değişimler çerçevesinde Türk Sosyal Güvenlik Sisteminin sorunların tartışmak ve bunlara çözüm önerileri getirmektir. Çözüm önerileri kapsamında sosyal güvenlik sistemimizde özel sigortacılığa geçişe yönelik bir modele ve bu modelden Türkiye için çıkarılabilecek sonuçlara da yer verilmektedir.

I. SOSYAL GÜVENLİKTE YENİ EĞİLİMLER

Son yıllarda dünyada sosyal güvenlik alanındaki gelişmeleri değerlendiren hem ekonominin hem de istihdamın içinde bulunduğu şartları göz önünde bulundurmaya gerekmektedir. Ayrıca, piyasa ekonomisine geçiş, mevcut sosyal güvenlik sistemini önemli ölçüde etkilemiş ve bazı reform çalışmalarına gidilmesini gerekli kılmıştır. Bununla birlikte, artan işsiz sayısı ve mevcut emekli kitlesi bu alanda yeni düzenlemelerin yapılmasını zorlaştırmaktadır.

Özellikle son dönemlerde yaşanan ekonomik gelişmeler dünyada sosyal güvenlik ve sosyal yardım sistemiyle ilgili radikal reformları gündeme getirmektedir. Pek çok durumda sistemin reformu aşağıda belirtilen temel konularda köklü değişiklikleri ön plana çıkarmaktadır.

- * Sosyal programların idaresinde devletin rolü,
- * Yeterli seviyede kaynak oluşturma,
- * Kazanılmış haklarda indirimler,
- * Kamu emeklilik programlarının özelleştirilmesi.

Gerçekte, sosyal güvenlik sisteminden yararlanan kesimler bugün sosyal güvenlik sisteminin genel ekonomik engellerden ve yapısal uyumsuzluklardan kaynaklanan sorumlu bir sahaya sahip olduğunu kabul etmektedirler. Bu sorunların temelinde, gelişmiş ülkelerde ulusal gelirden sosyal programlara ayrılan payların artık ulaşabildikleri en üst sınıra ulaşması yatmaktadır. Bu sınırdan itibaren yeni sosyal ihtiyaçlar, yeni kaynaklar yoluyla karşılanamayacaktır. Sosyal güvenlik sınırları, herhangi bir konuda öngörülecek sosyal korumadan elde edilecek ekonomik büyüme ve kazançlar oranında değişiklik gösterecektir. Sosyal önceliklerin daha iyi tanımlanması ve verimlilik konuları ön plana çıkacak ve demografik yapının getirdiği engellerden de

kaçınılmayacaktır. Daha düşük doğum oranları, daha uzun yaşam süreleri ve daha büyük oranlı nüfus ayırımı ile birlikte gündeme ekonomik olarak aktif olan ve olmayan nüfus ayırımı da getirmiştir. Aile yapısında meydana gelen değişiklikler, geleneksel aile birlikteliği kavramını zayıflatmış ve gerek sosyal güvenlik ve gerekse aile kavramlarının tanımlarını değiştirmiştir.

İşgücü pazarları da bu faktörlere bağlı olarak değişmektedir. Daha çok kadın işgücü çalışmakta, part-time, geçici ve kısa süreli işlere rağbet artmaktadır. Aynı zamanda yüksek işsizlik oranları kaçınılmaz bir niteliğe bürünmekte ve özellikle genç nüfusu, kadın işgücünü, özürlü kesimi, yaşlıları ve göçmen işçileri derinden etkilemektedir. Gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde bu sorunlar, sosyal güvenlik programlarının uygulanmasında ve karar alma sürecinin yönetiminde ilave zorluklar yaratmaktadır. Mevcut krizin son derece ilginç bir özelliği, problemler ve nedenler üzerinde geniş bir uzlaşma olmasına karşılık mümkün olan çözümler üzerinde daha az oranda bir kabul olmasıdır. Çoğu gözlemci, mevcut hükümlerin sürdürülmesi için yeterli desteğin olmaması nedeni ile, gelecekte, mevcut sistemlerin meşruiyeti hakkında gerçek bir sorun olduğuna inanmaktadır. Bu nedenle bir çok ülkede sosyal güvenlik harcamaları önemli ölçüde azaltılmış ya da harcama kalemlerine son verilmiştir. Ayrıca, sosyal güvenlik politikası ile ilgili görüş oluşturmak ve tavsiyelerde bulunmak üzere çok sayıda ulusal komisyonların, çalışma gruplarının ve uzmanlar komitesinin oluşturulduğu görülmektedir. Bu durum, çeşitli ülkelerde ulusal sosyal güvenlik politikasının geleceği konusunda arayışların devam ettiğini ortaya koymaktadır.

Öte yandan, yeni ihtiyaçların belirginleşmesinin sosyal güvenlik sistemi üzerinde değişken etkileri olmaktadır. Çift gelirli hane halkı sayısındaki artış, ailelerin hacimlerindeki küçülme, yüksek vasıflı işgücünün elde ettiği yüksek gelirler, sosyal güvenlik konusunda daha özgür, seçici ve kendi sosyal güvenlik ihtiyaçlarına çok daha sorumlu yaklaşan bir işgücü grubunu doğurmaktadır.

II. TÜRKİYE'DE SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİ

A. SİSTEMİN MEVCUT DURUMU

1980'li yıllarda uygulanan serbest piyasa ekonomisi ve dışa açılma politikaları paralelinde mali sistemin içine girdiği yapısal değişim ve gelişme sürecinden sigorta sektörünü de etkilenmekte olduğu, özellikle son bir kaç yıl içinde bu alanda başlatılan liberalleşme yönündeki yeni düzenleme çabaları ile sektördeki gelişmelerin güncellik kazandığı izlenmektedir. Buna karşılık, son yıllarda ekonomide yaşanan durgunluk ve gerileme, artan bütçe açıkları, yüksek enflasyon ve kaynakların sınırlı olması, işsizliğin artmakta ve nüfusun yaşlanmakta olması, ülkemiz sosyal güvenlik programlarının geleceği konusundaki endişeleri arttırmıştır.

Türkiye'de primli sisteme dayanarak sosyal güvenlik hizmeti veren kuruluşlar arasında SSK, Emekli Sandığı, Bağ-Kur, OYAK, Amele Birliği, 506 sayılı Yasanın Geçici 20. maddesine göre kurulan vakıflar bulunmaktadır. Bunların dışında sigortalarından aldıkları primlerle onları ileride karşılayabilecekleri risklere karşı koruyan ve serbest piyasa mantığıyla çalışan

özel sigorta şirketleri de dar anlamda çeşitli sosyal güvenlik hizmetleri veren kuruluşlar arasında sayılabilir.

1. Kamu Sosyal Güvenlik Sistemi

Kamu Sosyal güvenlik Sistemi, 1990'lı yıllarda ciddi sorularla karşı karşıya kalmış ve mali bir kriz içine girmiştir. Sosyal güvenlik kuruluşlarının yıllık gelirleri giderlerini karşılayamamakta ve açıklar her geçen yıl katlanarak artmaktadır. Bugün gelinen noktada, bu kuruluşların devlet yardımı olmadan ayakta durabilmeleri imkansız hale gelmiştir.

Sosyal güvenlik kuruluşlarının açıkları, kamu maliyesi üzerinde ağır bir baskı yaratmaktadır. 1992 yılından itibaren devlet sürekli olarak ve giderek artan şekilde sosyal güvenlik kuruluşlarının açıklarını finanse etmeye başlamıştır. 1995 yılında 59 trilyon Lirası SSK için olmak üzere, bütçeden 113 Trilyon Lira kaynak transferinde bulunulmuş ve söz konusu kuruluşların açıkları bütçe açıklarının % 27'sini oluşturmuştur. SSK'nın 1996 yılında da 200 Trilyonun üzerinde bir açık vermiştir. Emekli Sandığı ve BAĞ-KUR ile birlikte bu açığın 350 Trilyon Lirayı bulmaktadır. 1997 yılında ise SSK'nın açığının 787 Trilyonu yani 6.5 milyar dolar civarında olması beklenmektedir. Sosyal güvenlik kuruluşlarının nakit açıklarının karşılanabilmesi için 1996 yılı Bütçesine konulan 280 Trilyon Liralık ödenek, bütçe açığının yaklaşık üçte birini; 1996 yılı tahmini GSYİH'sının da % 0.6'sını oluşturmaktadır. Bu meblağ, neredeyse bütçede yatırımlara ayrılan pay kadardır. Gerekli tedbirler alınmadığı takdirde, bu açıkların giderek artacağı ve 2005 yılında GSYİH'nın % 5'ine ve ilerleyen yıllarda da % 10'una kadar ulaşabileceği belirtilmektedir. Sistemin açıkları, kamu açıklarının önemli bir nedenini oluşturur hale gelmiştir. Dolayısıyla, sosyal güvenlik sisteminin reformu, ekonomide istikrarı sağlayacak yapısal reformların önemli bir parçasıdır. Sosyal güvenlik sistemimizi krize sürükleyen en önemli neden, temel sigortacılık kurullarından uzaklaşarak, sistemin politik müdahalelere maruz bırakılması ve bunun soruncunda aktüaryal dengelerin bozulmasıdır.

2. Özel Sektör Sigortacılığı

Ülkemizde sigortacılık Avrupaya göre çok sonraları başlamıştır. Örneğin İngiltere 1666 tarihli Londra yangınından sonra gelişen sigortacılığa karşılık Türkiye'de sigortacılık 1860'lı yıllarda Türkiye'ye gelen bir kaç yabancı sigorta şirketinin öncülüğünde girmiş 1870 tarihli Beyoğlu yangınından sonra sigortacılığın önemi anlaşılmaya başlanmıştır. Türk sigorta sektöründeki kurumsal yapılaşmayı, risk dağıtımında rol oynayan reasürans şirketleri, sigorta şirketleri ve pazarlama birimi niteliğindeki acente ve prodüktörler oluşturmaktadır. Ülkemizde 1872 yılında üç İngiliz sigorta kuruluşuna çalışma izni verilmesiyle başlayan sigortacılık hizmetleri nicel anlamda yıllar itibariyle sayıca artmış olup, 1994 yılı itibariyle 39'u Türk, 12'si yabancı sermayeli sigorta şirketi, 2 yabancı şirketin Türkiye şubeleri, 4'de reasürans şirketi olmak üzere toplam 57 sigorta ve reasürans şirketi faaliyet göstermektedir. 1980'li yıllardan itibaren ekonomik yapıdaki liberal değişim ile birlikte sigortacılık alanındaki potansiyel pazar, yabancı sigorta şirketlerinin Türkiye'ye olan ilgisini arttırmış bulunmaktadır.

1990'lı yıllar özel sigortacılık açısından olumlu gelişmelere sahne olmuştur. Özellikle sigorta ve reasürans piyasaları açısından bir değerlendirme yapıldığında, farklı piyasalarda değişik gelişmelerin meydana geldiği görülmektedir. 1994 yılında yükselmeye başlayan prim ve kâr oranları 1996 yılında en üst seviyeye çıkmıştır. Nitekim 1996 yılı itibarıyla prim tahsili 127 trilyonu geçmiş ve bir önceki yıla göre % 103'lük bir artış göstermiştir. Dolar bazında 1 milyar dolar seviyesindeki reel artış % 20'lik bir artışı ifade etmektedir. Geçtiğimiz yıl sigorta sektörü açısından doğal afetlerin çok az sayıda meydana geldiği bir yıl olmuştur. Bu nedenle 1996 yılı kamu sigorta kurumlarının aksine, sigorta ve reasürans şirketleri açısından bilançoların kârlı kapatıldığı bir olmuştur.

B. TÜRK SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNDE TEMEL SORUN SAHALARI

1. Kamu Sigortacılığı ve Çöküş Nedenleri

- Kapsam Sorunu

Sosyal güvenlik sistemimiz hala çalışanların bir kısmını ve belirli bir sosyal kesimi içermektedir. Nüfusumuzun % 23.2'si sosyal güvenlik kapsamı, % 41.3'ü sağlık sigortası sistemi dışındadır. İstihdam edilen nüfusun da % 53.8'i sosyal güvenceye sahip değildir.

- Finansman Sorunu

Türk sosyal güvenlik sistemi, son yıllarda önemli bir finansman darboğazı içine girmiştir. Yüksek enflasyon, aktif sigortalılar ile pasif sigortalılar arasındaki dengelerin bozulması, özellikle KİT'lerin ve Belediyelerin tahsil edilmeyen prim borçları, fonların verimli şekilde değerlendirilememesi ve etkin bir fon yönetiminin sağlanamayışı, erken yaşta emeklilik, geriye borçlanma gibi uygulamalar Kurumların aktüaryal dengesini olumsuz etkilemektedir. Prim karşılığı olmadan yapılan sosyal yardım zammı ödemeleri başta finansman olmak üzere çeşitli sorunlara neden olmuştur.

Prim Oranlarının Yüksek Oluşu

Ülkemiz yüksek seviyelerdeki sigorta prim oranları ile Avrupa Birliği üye ülkeler arasında ilk sırada yer almaktadır. Devletin sosyal sigortanın finansmanına katılması nedeniyle sistemin yüklü çalışan ve çalıştıranlar üzerinde kalmıştır. Yüksek oranlı sosyal sigorta primleri, Zorunlu Tasarruf Fonu, Konut Edindirme Fonu gibi sosyal amaçlı fon ödemeleri ile birlikte işgücü maliyetlerini yükselterek, ek istihdam olanaklarını engellemekte, yeni yatırımlara ayrılacak kaynakları sınırlamakta, kaçak işçi istihdamını artırarak kayıtdışı sektörü büyütmede ve işçinin net ücretini azaltmaktadır.

- Devlet Ağırlıklı Yönetim ve Politik Müdahaleler

SSK ve BAĞ-KUR, idari ve mali bakımından özerk olmakla birlikte zaman içinde yönetim kurularındaki devlet temsilcilerinin sayısı artırılmıştır. Bu durum sosyal güvenlik kuruluşlarının imkanlarının hükümetler tarafından politik amaçlarla kullanılmasına, devletin sosyal sigortaların imkanlarının hükümetler tarafından politik amaçlarla kullanılmasına, devletin sosyal sigortaların finansmanına katılmamasına rağmen sigortalılar, emekliler ve işverenler aleyhine müdahale etmesine neden olmaktadır. Ülkemizde sosyal güvenlik kuruluşlarına yapılan politik nitelikli müdahaleler, erken emeklilik, hizmet birleştirmesi ve geriye borçlanma gibi sigortacılık anlayışı ile bağdaşmayan uygulamaları gündeme getirmektedir.

- Kayıtdışı Sektörün Olumsuz Etkisi

DİE istatistiklerine göre Türkiye'deki toplam ücretli sayısı yaklaşık 7.6 milyondur. SSK'ya kayıtlı işçi sayısının yaklaşık 4 milyon, devlet memurları sayısının da 1.6 milyon olduğu düşünüldüğünde, resmi kayıtlarda yer alan ücretli sayısının 5.6 milyonda kaldığı, 2 milyon civarında kişinin kayıtdışı sektördü ücretli olarak çalıştığı sonucuna varılmaktadır. Diğer bir ifadeyle, 4 milyon sigortalı işçiye karşılık 2 milyon kaçak işçi bulunmaktadır. Kayıtdışı sektör, ücret düzeyi düşük ve sosyal haklardan mahrum kaçak işçi çalıştırma oranını yükseltmekte, buna bağlı olarak sosyal güvenlik kapsamının daralmasına ve sigorta prim gelirlerinin düşmesine neden olmaktadır.

- Sosyal Güvenlik Kuruluşları Arasında Norm Farklılığı

Bugün sosyal güvenlik sistemimizin karşılaştığı en önemli sorunlardan biri, sosyal güvenlik kuruluşlarının birbirinden çok farklı normal uygulamasıdır. Ülkemizde SSK, Emekli Sandığı, BAĞ-KUR ve Özel Sandıklar, kapsamında bulunan kişilere değişik haklar tanımakta ve farklı hizmetler sunmaktadır. Ayrıca, Kurumların genellikle uyguladıkları yaşlılık, malûllük ve ölüm sigortalarında mensuplarına sağlanan haklar ve bunların kazanılma şartları arasında farklılıklar görülmektedir. Bu farklılıklar toplumun bazı kesimlerinin değişik biçim ve şartlar altında sosyal güvenliklerinin sağlandığını göstermekte ve problemlere yol açan uygulamalara sebebiyet vermektedir.

2. Özel Sigortacılık Sektörünün Başlıca Sorunları

1-) Türk sigorta sektöründe branşlar itibariyle uygulanan sigorta türleri, gelişmiş sigorta piyasalarına göre sınırlı sayıdadır. Sigorta şirketlerinin hedef sigortalı kitlesine sunmuş olduğu ürün yelpazesi yetersiz olup, toplumun ihtiyaçlarına cevap verecek düzeyde değildir.

2-) Türkiye, sigortacılık hizmetleri konusunda dışarıya döviz ödeyen bir ülke konumundadır. Türk sigorta şirketleri topladıkları primlerin % 50 civarındaki bir bölümünü yurt içi ve yurt dışı reasürörlere veya sigorta şirketlerine devretmekte, dolayısıyla düşük bir konservasyon oranı ile çalışmaktadırlar.

3-) Ekonomik konjonktürdeki gelişmelere bağlı olarak faiz ve hisse senedi fiyatlarındaki büyük dalgalanmalar, sigorta şirketlerini daha muhafazakar bir portföy politikası izlemeye yönelttiğinden, yatırımları içinde gayri menkullerin belirli bir ağırlığı bulunmaktadır.

4-) Sigortacılık sektörü, Türk finans sisteminin nispeten az gelişmiş bölümlerinden biridir. Nitekim, istihsal edilen direkt primlerin GSMH'ya oranı veya fert başına düşen prim tutarı gibi göstergeler, Türkiye'de sigortacılığın, sadece sanayileşmiş ülkelerden değil, fakat ekonomik gelişme sürecinde Türkiye'nin çok gerisinde yer alan ülkelerin bir çoğundan da önemli ölçüde geri kaldığını ortaya koymaktadır. Örneğin, Toplam Primin (Hayat ve Hayat Dışı Sigorta Branşlarının Toplamı) Gayri Safi milli Hasıla içindeki Payı İngiltere'de % 10.26, Hollanda'da % 7.45, Almanya'da % 6.20, Yunanistan'da % 1.42 iken, bu oran Türkiye'de % 0.63'tür.

5-) Türk sigorta kesiminde yıllardan beri süregelen bir organizasyon boşluğu bulunmaktadır. Diğer bir deyişle, Türkiye'de sigortacılık, teknik ve teknolojik yenilikleri hala tam olarak benimsemiş, özümsemiş ve uygulamaya koymuş görünmemektedir. Sigorta şirketlerinin, yurt çapına yayılması gereken acente teşkilatı da hem nitelik, hem de nicelik yönünden yeterli ve istenilen düzeyde değildir.

6-) Türk sigortacılık sektörünün sorunlarını tespit edip bunlara çözüm önerileri getirecek araştırma-geliştirme faaliyetleri yetersizdir. Bunun gibi, sigorta kesiminin ortak sorunlarının incelenip tartışılacağı ve aynı zamanda bir tanıtım faaliyeti olan seminer ve paneller düzenlenmesi konusunda gerekli önem gösterilmemektedir. Araştırma-geliştirme ve buna paralel olarak da eğitim çalışmalarını gerek şirket, gerekse sektör bazında artırmakta, uzun vadeli politikalar açısından fayda bulunmaktadır.

7-) Türkiye'deki sigorta şirketlerinin mali yapıları güçlü olmayıp tahsil ettikleri primleri topladığı "Sigorta Havuzları" dardır. Mali yapıdaki zayıf, sigorta primlerini yükseltmekte, başka bir deyişle sigorta hizmet arızını pahalılaştırmakta ve dolayısıyla sigorta kesiminin gelişmesini frenlemektedir. Mali kâârlılığın çok sınırlı olması, teknik kâârlılığa ağırlık verilmesine ve neticede tariflerin diğer ülkelere nazaran yüksek olmasına yol açmaktadır.

8-) Ekonomide ve siyasal sistemde istikrarın bir türlü sağlanamaması, Türkiye'de sigortacılığın gelişmesini zorlaştırmaktadır. Devlet bütçesindeki yüksek oranlı açıklardan dolayı kamu sektörü borçlanma gereğinin yüksek olması, devleti gereksinim duyduğu kaynak ihtiyacını karşılamak için kamu fonlarına el atmaya itmekte ve bunun neticesinde de ekonomide kamu müdahalesi etkisi fazlalaşmaktadır. Türk ekonomisinin içinde bulunduğu istikrarsızlık durumu, sigorta sektöründe faaliyet gösteren şirketlerin uzun vadeli plânlar ve yatırımlar yapmasına ve oyunu piyasa kurallarına göre oynamasına engel teşkil etmektedir. Devletin sigorta sektörüne yönelik sistemli bir teşvik politikasının olmaması ve sigortacılığın uzun yıllar sadece Borçlar Kanunu ile Ticaret Kanunu'ndaki genel kurallar ile yönetilmesi, sigorta kesimini düzenleme, geliştirme ve denetleme ile görevli idari birimlerin yeterli olamamaları ve buralarda görevli olan kişilerin gerekli mesleki bilgiye sahip sigortacılığı tam olarak bilen kişiler olmamaları, dünyadaki gelişmeleri yakından takip edip yeni gelişmeleri

ulusal mevzuata uyarlayamamaları ve ağır işleyen bir bürokrasi mekanizması sektörün devamlı şekilde geri kalmasına ve gerek ulusal gerekse de uluslararası düzeyde dinamik bir performans gösterememesine ve ülkemize döviz kazandırıcı faaliyetlerde bulunamamasına neden olmuştur.

9-) Türk sigorta sektörü henüz sigortalılara ve dolayısıyla topluma güvence veren bir sektör konumuna gelememiştir. Sağlık, hasar vb. sigorta baranşlarında uygulanan gereksiz ve sonu gelmez formaliteler sigortalılar üstünde olumsuz bir baskı yaratmaktadır. Uygulanması gereken formalitelerdeki yoğunluk derecesinin sigortalı üzerinde bırakacağı olumsuz etkileri tahmin etmek zor değildir. Sigorta şirketlerinin sigortalılarından uymasını istedikleri formalitelerde göstermektedir ki, sigorta şirketleri, sigortalılarına karşı çok önemli ölçüde güvensizlik duymaktadırlar. Diğer bir deyişle, hem sigorta şirketleri ile sigortalılar arasında hem de potansiyel sigortalı olacakların sigorta şirketlerine ve bunların acentalarına karşı güvensizlik duyduğu bir ortam bulunmaktadır. Özetle sektör topluma güvence sağlama işlevini istenilen seviyelere getirememiştir.

10-) Sigorta sektöründe sıkça karşılaşılan ve sigorta şirketlerinin asli görevi olan hasar ödeme gücünü ciddi bir şekilde sınırlayan ve bir türlü çözüme kavuşturulmayan sorunlardan biri de prime tahsilatı sorunudur. Primlerin tahsilatı sorununu çözmek amacıyla çıkarılan 539 sayılı Kanunun Hükmünde Kararname'yle birlikte söz konusu sorunda belirli bir iyileşme kaydedilmesine rağmen prim tahsilatında gerçekte aynen devam eden aksaklıklar, şirketlerin tazminat ödemelerini olumsuz şekilde etkilemekte ve sigortacılığın işlevlerini tam olarak yerine getirmesini engellemektedir. Diğer bir ifadeyle, sermaye hareketlerinin akışkanlığının arttığı, Türk Lirasının değerinin hızla yok olduğu, faiz oranlarının çok yüksek rakamlara ulaştığı günümüz ekonomik koşulları içinde zamanında tahsil edilmeyen primler sigorta şirketlerinin temel fonksiyonlarında aksamalara neden olmaktadır. 1994 yılında sigorta şirketleri tarafından 32 trilyon civarında prim elde edilmiş olup, bunun yaklaşık % 42'si sigorta şirketleri tarafından tahsil edilememiştir. 1995 yılında ise 539 sayılı KHK'ye rağmen sigorta şirketlerince tahsil edilemeyen prim 20 trilyondur. Bu rakam toplam üretimin yaklaşık % 31'dir.

11-) GATT Uruguay Round sonrası hizmet sektörünün dünya ticaretindeki payının artmaya devam edeceği. Hizmet sektöründe önümüzdeki yıllarda meydana gelecek serbestleşmeyle ön görülmektedir daha yoğun bir rekabet ortamı doğacaktır. Ancak, hizmet sektörünün bir alt dalı olan ve rakipleriyle kıyaslandığında daha zayıf olan ülkemiz sigortacılığının mali yönden güçlü ve gelişmiş diğer ülkelerin sigorta şirketleri karşısında, tam bir serbestiye gidilmesi durumunda, zorlanabileceği muhtemeldir. Nitekim, Ekonomik ve Parasal Birlik yönünde önemli mesafeler kat etmiş olan Avrupa Birliği'ne üye ülkelerden İtalya, İspanya, Portekiz, İrlanda Yunanistan gibi ülkelerin AB'nin Sigortacılığa İlişkin Direktiflerinin kendi ülkelerinde uygulanmasında bazı yönlerden çekinceleri bulunmaktadır. Ancak, gerek 1990 yılı sonrasında yapılan yasal düzenlemelerin gerekse de uluslararası düzlemdeki serbestleştirme hareketlerinin yarattığı ve önceki dönemlere göre farklı boyutları olan rekabet ortamı sigorta sektöründe yenilikçi bir yaklaşımın doğmasına neden olacağı aşikardır.

12-) Ekonominin işleyişinde rol alan sektörlerin gelişebilmeleri ve üstlendikleri fonksiyonları etkin bir şekilde yerine getirebilmeleri devletin vereceği destek ve himayeye bağlıdır. Türk sigortacılık sektörü bu açıdan değerlendirildiğinde, Türk vergi mevzuatının sigortacılık sektörünün gelişmesine yeterince katkıda bulunduğu söylenemez. Sigortacılık sektöründe ortaya çıkan vergisel sorunların bir çoğu sigorta şirketlerinde teknik kâr-zarar hesabı ile mali kâr-zarar hesabının birbirinden yeterince ayırt edilmemesinden kaynaklanmaktadır. Karşılık hesabında toplanan fonlar ile bunların devlet tahvillerine ve repo gibi yatırım araçlarına yatırılması neticesinde elde edilen gelirlerin banka ve sigorta muameleleri vergisine tabi olması sektördeki şirketlerin karşı karşıya olduğu sorunlardan bir diğeridir. Sigortacılık işlemleri ile sigorta şirketlerince yapılan mali işlemler, birbirinden gerekli şekilde ayırt edilmediği sürece bu tür sorunlar devam edecektir.

13-) Sektördeki hayat sigortası yapan şirketlerin üzerinde anlaşmaya varamadıkları alanların başında ücretler ve sigortalıların birikmiş primleri ile birlikte bir şirketten diğerine transfer olma durumu ve bunun serbestçe kullanılma hakkı gelmektedir. Sektörde bir kesim isteyen sigortalının birikmiş primlerini bir yerden alıp bir başka yere götürebilmelerinin her hangi bir sınırlamaya tabi tutulmaması gerektiğini savunurken, diğer bir kesim bunun aksini savunmaktadır. Bu durum, sektörün ikiye bölünmesine neden olmaktadır.

3. Sorunlara Yönelik Genel Önerileri

- Makro Ekonomik Politikalar

Sigortacılık sistemini, hükümetin izlediği makro ekonomik politikaların dışında düşünmek mümkün değildir. Yüksek seviyedeki enflasyon ve faiz oranları, zayıf ve istikrarsız büyüme, toplumdaki fertlerin marinal tasarruf eğiliminin düşük olması ve diğer yapısal sorunlar özel sigortacılık sisteminin kurumsallaşmasını engellemektedir. Bu çerçevede, izlenecek makro ekonomik politikaların temel amacı, kamu açıklarını azaltmak, makro ekonomik istikrarı sağlamak ve yapısal reformlarla istikrar ortamını uzun vadede kalıcı hale getirerek ekonominin orta ve uzun vadeli büyüme potansiyelini güçlendirmek olmalıdır. İstikrarın sağlandığı bir ortamda, Türk sigorta şirketlerinin sağlıklı ve sürdürülebilir bir büyüme trendini yakalaması kaçınılmazdır.

- Devletin Sistem İçindeki Rolünün

Yeniden Değerlendirilmesi

Devletin sosyal güvenlik sisteminde üstleneceği rol ve bunun kapsamı üzerinde önemle durulması gerekli bir diğer husustur. Çağdaş dünyada bu alandaki tartışma temelde devletin tedarik edici olmaktan ziyade düzenleyici mi yoksa denetleyici mi olması yönündedir. Bununla birlikte, devletin her zaman sosyal koruma için nihai garantör olduğu ve devletin sosyal güvenlik faaliyetleriyle sosyal dayanışma ve uyum yarattığı kabul edilmelidir. Bu açıdan, ülkemizdeki sosyal güvenlik kuruluşlarının sağlıklı işleyebilmesi ve kendilerinden beklenen

görevleri yerine getirebilmesi, siyasal iktidarların müdahalelerinden kurtarılmasını gerektirdiğinden sosyal güvenlik uygulamaları mutlaka devlet politikası haline getirilmelidir.

- Sosyal Sigortanın Finansmanına Devlet Katkısı Sağlanması

Ülkemizde Avrupa Birliği ülkelerinde olduğu gibi sosyal devlet anlayışının bir gereği olarak sosyal güvenliğe devlet kanalı ile daha çok kaynak yaratılmalı ve sosyal sigortaların finansmanına devlet katkısı sağlanmalıdır. Bu katkı, doğrudan primlere iştirak şeklinde olabileceği gibi, sigortanın açıklarını kapatmak ve genel bütçeden sosyal güvenlik ve sağlık harcamalarına iştirak etmek şeklinde olabilir. Avrupa Birliğine üye ülkelerin hepsinde devletin sosyal sigortanın finansmanına katkısı sağlanmış durumdadır. Bu nedenle Birliğe tam üyelik öncesinde ülkemizde de devletin sosyal güvenlik fonlarının oluşumuna katkısı biran önce gerçekleştirilmelidir.

- Prim Tahsilatı ve Prim Oranları

Sistemin finansman sıkıntısının önüne geçilmesi için gelir-gider dengesinin gelirler artırılarak ya da giderler azaltılarak veya her ikisinin bir arada gerçekleştirilerek sağlanması gerekmektedir. Ancak, mevcut prim oranları zaten çok yüksek olduğundan ilave prim oranları yoluyla gelirleri artırmak zordur. Bunun yerine, mevcut prim oranları veri kabul edilerek prim tahsilatının artırılması en rasyonel yöntemdir. Prim tahsilatının artırılması için ilk olarak denetime etkinlik kazandırılmalı veya primlerin devlet dairelerince toplanabilmesine imkan verecek yasal düzenlemeler yapılmalıdır. Ayrıca, özel sigorta şirketlerinin, sigortalılarına karşı üstlendikleri yükümlülükleri yerine getirebilmek için teknik seviyenin çok altına inmiş bulunan fiyat uygulamasından vazgeçmeleri gerekmektedir.

- Özel Sigorta Programlarından Yararlanılması

Bugün gelişmiş ülkelerin çoğunda, sosyal güvenlik alanda yapılan reform çalışmalarının önemli bir bölümünü, sistemin özel programlarla desteklenmesi oluşturmaktadır. Sosyal güvenlik sisteminin mümkün olduğunca daha çok kişiye minimum düzeyde sosyal koruma sağlaması, fazlasının tarafların isteğine uygun olarak özel sistemlerle sağlanması şeklindeki bu yaklaşım, sistemi rahatlatacağı gibi, günümüzün değişen ekonomik koşullarına da uyum sağlamayı kolaylaştıracaktır. Ülkemizde zorunlu sosyal güvenlik sisteminin çok pahalı hale gelmesinde, ancak arzulan kalite ve ölçüde hizmet alınmamasındaki en büyük etken, şimdiye kadar sosyal sigorta kuruluşlarının rekabetçi bir ortama itilmemiş olmasıdır. Batı ülkelerinde olduğu gibi, ülkemizde de özel sigorta şirketleri tarafından uygulanacak özendirici ek sigorta programları ile çalışma yaşamının doğasında bulunan bazı risklerine karşı çalışanların sigortalanması, sosyal sigorta kuruluşlarının ve sigortalılarının yükünün hafifletilmesi yönünde olumlu bir yaklaşım olacaktır. Aynı zamanda, kamu sektöründe hizmet veren sosyal güvenlik kuruluşları yaratılacak rekabet ortamıyla rasyonel faaliyetlerde

bulunmaya yönlendirilecek ve daha çok hizmeti daha az primle üreten bir yapıya kavuşturulacaktır.

Burada söz konusu olan özel sigortacılığın zamanla sosyal güvenlik kuruluşlarının yerine ikamesi değildir. Özel sigortacılık, sigorta sistemine bir alternatif değil, buna ek ve ihtiyari bir sigorta olarak düşünülmelidir. Bu amaçla, çeşitli ülkelerde teşvik edilen özel sigorta şirketleri desteklenmelidir. Böylece, zorunlu sosyal güvenlik kuruluşlarının sağladığı garantinin üzerine çıkmak isteyenlere bir imkan sağlanmış olacak ve bireylere iradeleri ile tasarruf yapma fırsatı verilerek ekonomide % 20'ler civarında olan tasarruf düzeyi bu suretle arttırılabilecektir. Sosyal güvenlik sisteminin özel ilave programlarla desteklenmesi amacıyla özellikle SSK tarafından uygulanan sosyal güvenlik programları ile özel sigorta şirketlerinin bu alanda vermekte olduğu hizmetlerin iribatlandırılma imkanlarının araştırılması ve bir model oluşturularak bazı pilot proje uygulamalarına geçilmesi konularında ilgili taraflar arasında görüş alışverişinde bulunulmalı, mevcut sistemin işleyişine ilişkin yeni öneriler geliştirilmelidir.

Sosyal güvenlik sistemi özel sigortalardan yararlanırken sosyal sigorta kuruluşlarının hastane işletmeciliği, inşaat yapımı, turistik tesislerin kurulması ve işletilmesi gibi yan hizmetlerin özelleştirilmesi ve konunun uzmanı kuruluşlara devredilmesi hususu da göz ardı edilmemelidir. Gerek özel sigorta programlarından yararlanılması gerekse yan hizmetlerin özelleştirilmesi, sosyal güvenlik kuruluşlarında reorganizasyona gidilmesini zorunlu kılacak, böylece değişen ekonomik şartlara uyum sağlamalarına ve daha etkin hizmet sunmalarına imkan tanınacaktır.

- Zorunlu Sigorta Kapsamının Genişletilmesi

Sigortacılığın gelişmiş olduğu ülkelerde geniş bir uygulama alanı olan zorunlu sigorta türlerinin artırılması sektöre bir rahatlama getirecektir. Bu durum, hem sigortalıların hem de kamu yararının korunması açısından faydalı bir özellik arz etmektedir. Bu nedenle, gelişmiş ülkelerde uygulandığı şekliyle, doktorlar, mühendisler, mimarlar, muhasebeciler, otel işletenleri, avukatlar vb. diğer serbest meslek erbabı zorunlu sigorta kapsamına alınmalı ve sorumluluk sigortaları ile ilgili gerekli yasal düzenlemeler yapılmalı ve ülkemizde de bu tür sigortanın yaygınlaştırılmasına çalışılmalıdır.

- Ürün Çeşitliğine Gidilmesi

Ülkemiz sigortacılığında 1986 yılından bu yana yaşanan değişim, özellikle son yıllarda büyük bir hız kazanmıştır. Ancak, sigorta sektöründe istenilen gelişmenin sağlanabilmesi ve sektörün yakalamış olduğu hıza gerekli ivmenin kazandırılabilmesi için yeni sigorta ürünlerinin araştırılması, geliştirilmesi ve topluma tanıtılması, mevcut ürünlerin daha değişik şekilde ve toplumun ilgisini çekebilecek teminatlarla hedef kitleye sunulması önem arz eden bir konudur. AB'ne tam üye olmak üzere başvuruda bulunmuş olan ülkemizin, sigorta sektörünün topluluğun uyguladığı sisteme entegre olabilmesi için mevcut ürünlerin çeşitlendirilmesi kaçınılmazdır.

- Sistemin Kurumsallaştırılması

Sigorta sektöründe birlik ve beraberlik eğiliminin, somut bir kaç noktaya indirilmesinde yarar bulunmaktadır. Bu bağlamda, Yurt dışı reasürörlerin ortak kullanımı Türk sigorta şirketlerinin pazarlık şansını artırabilir. Serbest piyasa ekonomisinin önde gelen en önemli unsurları arasında bilginin yatay akışı ve saklanamayışı gelmektedir. Sigorta sektöründe, ayrıntıların, bilgilerin birikimi ve belirli bir birlik içinde oluşturulması ve yatay olarak dağıtılması sistemin kurumsallaşmasında önemli rol oynayacaktır. Buna örnek olarak istatistiki verilerin ortak kullanımı verilebilir. Ortak kullanılacak bilgiler açısından sigorta acentelerinin durumlarının sektördeki şirketler arasında yatay olarak bilgilendirilmesi önem arz etmektedir. Bu konuda, kara liste veya benzeri listelerin oluşturulacağı bir düzenlemeye gidilebilir.

- Gelir Vergisi Yönelik Düzenlemelerin Yapılması

Hayat sigortalarının geliştirilmesi ve yaygınlaştırılması için sigorta şirketleri tarafından ödenen emekli aylıkları, ikramiyeleri, iade olunan mevduat ve toptan ödenen tazminatlar ücret olarak nitelendirilmemelidir. Bunun aksine yapılacak bir uygulama hayat sigortalarının gelişmesini önleyici niteliktedir. Hayat sigortalarının ülkemizde yeni gelişmeye başladığı ve mevcut sosyal güvenlik kurumlarının durumu göz önüne alındığında kişilerin özel sigorta yaptırımları konusundaki ihtiyaçları vergilendirme yoluyla engellenmemelidir. Ayrıca, Gelir Vergisi Kanunu'nda yapılacak değişikliklerde hayat sigortası prim tavanının, Sosyal güvenlik kurumlarına, işçi payı olarak ödenen tutarla sınırlandırılmasının kaldırılması, şahıs sigortası primleri ile sigortalılara yapılacak aylık ve toptan ödemelerin gelir vergisine tabi tutulmaması, hayat sigortacılığının sigorta tazminatları içinde ayırım yapılmaksızın, tasarruf primi karşılığında yapılan ödemelerin de vergiye tabi tutulmaması ve Gelir ve Kurumlar Vergisi Kanunları'nda teşvik edici ve özendirici bazı hükümlerin getirilmesi bu sigorta türünün ülkemizde daha sağlıklı ve hızlı olarak gelişmesini sağlayacaktır.

- Sigortacılık Eğitiminin Yaygınlaştırılması

Ülkemiz sigortacılığının istenilen seviyeye ulaşabilmesini sağlamanın bir yolu da sigortanın taşıdığı önemi topluma eğitim araçlarıyla aktarmaktır. Bu eğitimin ilk öğrenimden itibaren, her kademedeki yeni yetişen nesle aktarılması için oluk kitaplarında gerekli bilgilere yer verilmesi gerekir. Uzun vadede gerçekleştirilmesi gerekli bu tedbirlerin dışında, kısa sürede kitle iletişim araçları kanalı ile sigortacılığın tanıtılmasına yönelik geniş kitlelere hitap eden tanıtım programları gerçekleştirilmelidir.

- Dışarıya Açılma Stratejilerinin Geliştirilmesi

Türk sigorta şirketleri dışarıya açılma konusunda büyük bir kararlılık göstermelidirler. Türk sigorta şirketlerinin dışarıya açılması ve buralarda çalışma olanağı bulması gerek sigorta üretimi gerekse istihdam açısından ekonomiye

daha büyük katkılarda bulunacaktır. Hem içeride hem de dış piyasalara yönelik olarak verilecek olan bir sigortacılık faaliyetinin sonucunda, daha kuvvetli yatırım fonları oluşacak ve dolayısıyla sermaye piyasası gelişecektir.

- Halka İlişkilere Yeteri Önemin Verilmesi

Sigorta şirketleri ile halk arasında varolan iletişimsizliğin olumsuz etkisi inkâr edilemeyen bir gerçektir. Her iki taraf arasındaki iletişim bağı güçlendirdiği ölçüde sektör bu gelişmeden faydalanacaktır. Bir hizmet sektörü olan ve konusu doğrudan doğruya insan olan sigortacılıkta halkla ilişkilerin "olmazsa olmaz" şekilde nitelendirilebilecek önemi bulunmaktadır. Reasürans şirketi, sigorta şirketi, acente ve sigortalı iletişimde ve koşulsuz müşteri memnuniyetine dayalı hizmet aktarımında taraflar arasında ulaşılabilecek olan ortak memnuniyet sigorta sektörünün içinde bulunduğu büyüme trendini daha da yükseltecektir.

III. SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNDE REFORM: KAMU SİGORTACILIĞINDAN ÖZEL SEKTÖRE SİGORTACILIĞINA GEÇİŞ

A. GENEL YAKLAŞIMLAR

Ülkemizde Sosyal Sigortalar Kurumu, yaşlılık, malullük ve ölüm sigortaları ile hastalık sigortası dallarında verilmesi gereken tüm hizmetleri elerinde toplamıştır. Bir başka deyişle kurum, yaklaşık 4.3 milyon çalışan ve 2.3 milyon emekli ve bunların bakmakla yükümlü oldukları aile fertleri ile birlikte yaklaşık 25 milyon kişi ile ilgili olarak; bir yandan prim toplama işlemlerini gerçekleştirmekte, işyerlerinin ve işçilerin kayıtlarını tutarak yasaya uygun davranıp davranmadığını denetlemekte, emeklilik ve ölümle ilgili tüm işlemleri yapmakta, bunlara ilişkin aylık ödemeleri gerçekleştirmekte, diğer yandan da yurt düzeyinde sahip olduğu sağlık kuruluşları ile bu kişilere her türlü sağlık hizmetini vermeye çalışmaktadır. Böylesine büyük ve her türlü faaliyeti tekelinde toplayan Kurum şu anda iflasın eşiğine gelmiş ve verdiği hizmetler de yetersizleşerek tatmin edici olmaktan uzaklaşmıştır. SSK'nın düzlüğe çıkarılması amacıyla ortaya atılan ve kamuoyunda tartışılan çözümlerden birisi de Kurumun tasfiye edilerek verilen hizmetlerin özel sigorta şirketlerine devredilmesi ve bu şirketler aracılığıyla sosyal güvenliğin sağlanmasıdır.

Bunula birlikte konunun her şeyden önce, fayda ve mahzurlarının ortaya konulmasında yarar vardır.

1. Yararları

a- Özel hayat sigorta sistemleri devletin güvencesi altında olduğu takdirde toplumda sigortacılık bilinci daha hızlı ve sağlıklı bir biçimde yerleşecektir.

b- Özel sigortacılıkta fon yönetiminde önemli olan sigortalının fonunu iyi çalıştırmak ve değerlendirmektir. Bunun doğal sonucu kârın fazla olmasıdır; rasyonel çalışan sigortacı bu şekilde kârını yüksek tutmuş olur. Bu da sigortalıların elde edecekleri miktarın artmasına neden olacaktır.

c- Uzun dönemli bir birikim söz konusu olacağı için ülke ekonomisi için de yararlı olacaktır. Birikimlerin sigorta şirketlerince verimli alanlarda değerlendirilmesi ile ülkede yatırımlar için ihtiyacı duyulan yeni bir kaynak yaratılacaktır. Bunun yanında mali piyasalar ve işgücü piyasası da olumlu yönde etkilenecektir.

d- Devlet, şu anda sosyal güvenlik kuruluşlarının açıklarını kapatmak amacıyla her yıl bütçeden yaptığı ödemelerden kurtulacaktır. Bütçenin önemli bir oranını oluşturan bu ödemenin ortadan kalkmasıyla enflasyon oranında da bir azalma olacaktır.

e- Bugün emekliler yıllarca ödedikleri primler karşılığında çok az maaş almaktadırlar. Bunun yanısıra çok prim ödeyen ile hiç ödemeyen aynı kefedede tutulmaktadır. Enflasyonist ortamın olmadığı bir özel sigortacılıkta ise bu durumlar önlenmiş olacaktır.

f- Kişiler kendi primlerini öderken, emeklilikle ilgili plânlarını daha sağlıklı yapacaklardır.

g- Bu sistemde çalışanlar primlerini doğrudan kendileri ödedikleri için bunun denetiminde daha etkin rol oynayacaklardır.

2. Muhtemel Mahzurları

a- Türkiye'deki kronik yüksek enflasyon nedeniyle şirketler tarafından vaad edilecek emekli aylıklarının çok düşük kalması söz konusu olabilecektir. Yine enflasyonist ortamlarda uzun dönemli yapılacak ödeme planları gerçeği yansıtmayabilecektir. Özellikle ileriye dönük tahminlerde bulunmak güçleşecektir. Bu da çalışanların mağduriyetine neden olabilecektir.

b- Sistem tamamen toplanacak fonların iyi değerlendirilmesine bağlı olması nedeniyle birikimleri iyi değerlendirmeyen şirketlere prim ödeyen emekliler ve çalışanlar mağdur olabilecektir.

c- Emeklilik primini ödeme işi kişilerin kendi inisiyatifine bırakılırsa ekonomik koşulların zorluğu nedeniyle primler ödenmeyebilir. Bu da sistemde yeterli birikiminin oluşmasını engelleyeceği için ileride sigorta şirketlerini zor durumda bırakabilecektir.

d- Ülkemizde özel sigorta şirketleri şu anda devlet tarafından yürütülen sosyal güvenlik yükünü üstlenmeye hazır olmadıklarını beyan etmektedirler.

e- Türkiye'de kimi özel emeklilik kuruluşlarının sigorta primlerini toplamaya başlamasından 10 yıl sonra sigortalılarına verdikleri emekli maaşı çok cüz'i kalmıştır. Bu durum, toplumun sigorta şirketlerine olan güveni sarsmaktadır.

B. ÖRNEK BİR MODEL: ŞİLİ

Lâtin Amerika'nın son 10 yıldır en hızlı büyüyen ülkesi olan Şili 1970'li yıllarda ülkemizin sosyal güvenlik sisteminde hali hazırda yaşamakta olduğu krize benzer bir krizle karşılaşmış ve bu sorunu çözmeye yönelik kendine özgü bir çözüm yolu geliştirmiştir. Şili'de sosyal sigorta sisteminin gelirleri giderlerini karşılayamadığı gibi devletin yaptığı sübvansiyona rağmen sigortalılar almış olduğu tazminatlardan ve kendilerine verilen hizmetlerden memnun değillerdi. Bunun en önemli nedeni, ödemelerin kişilerin birikimine göre değil mensubu olduğu baskı grubunun politikacılar üzerindeki etkilerine göre belirlenmesiydi. Sonunda iflas eden sosyal güvenlik sistemi, kararlı ve cesur adımlarla büyük ölçüde özelleştirilmiştir. Özelleştirilen bu yeni sistemin ana ilkesi; "çalışanların emekli olanları geçindirmesi yerine herkesin kendi geleceği için tasarruf yapması" olarak özetlenebilir. Sistem şöyle işlemektedir: Her çalışanın yatırmak zorunda olduğu sosyal güvenlik primi kendisine ait bir hesapta birikmektedir. Sigortalılar, bu hesaplarını devletin denetiminde olan ve "kasa" denilen özel kurumlardan istediğine yatırmakta serbesttirler. Şili sosyal güvenlik sistemini reforme edecek ilgili yasa ile çıktığında devlet sigorta sistemine dahil olanlardan isteyenlere bu sistemde kalma ya da özel "kasa"lara geçme olanağı tanımıştır. Yeni sigorta olanlar ise zorunlu olarak özel "kasa"larda sigortalanmaktadırlar. Böylece devlet müktesep haklara dokunmadan sistemi kademeli olarak tasfiye etmiştir. Bu sistemde devletin asıl görevi oluşturulan özel "kasa"ları denetlemektir. Çalışanlar özel kasaların yılda ortalama % 14 reel getirisi olması nedeniyle sistemi çok rahat biçimde benimsemişlerdir. Bu başarının iki ana nedeni bulunmaktadır. Mevcut fonların çok verimli şekilde değerlendirilmesi ve giderlerinin devlete göre çok daha düşük olması. Özel kasaların yıllık prim gelirleri 300 milyon dolayındadır. Buna faiz gelirleri de eklenince, biriken fonlar bugün Şili'nin en güçlü yatırım kaynağı haline gelmiştir. 14 milyon nüfuslu Şili'nin sosyal sigortalar sistemi yılda 4 milyar dolar kazanmaktadır. Toplanan fonların birikimi ise 30 milyar dolar civarındadır. Sistem, bir yandan ülkedeki tasarruf oranını artırıp, yatırımları ve büyümeyi desteklemekte, diğer yandan da oluşturulan fonlarla alınan devlet tahvilleri devletin denk bütçe politikasına destek olmaktadır. Kasalardan birisinde ödeme zorluğu ile karşılaşıldığında kullanılmak üzere devlet bir rezerv fon oluşturmuştur. Devlet her koşulda asgari bir emeklilik maaşını garantilemektedir. Özel şirketler ödeme yapmazsa devlet asgari ödemeyi yapmaktadır. 1981 yılında sosyal sigortalar sistemi özelleştirildiğinde 12 özel kasa kurulmuş olup şu anda faaliyet gösteren 14 özel kasa bulunmaktadır. Mevcut özel kasalara üye olanlarındaki artış oranı yılda yaklaşık olarak % 10'dur. Toplanan fonların faiz gelirleri 1981-1990 yıllarını kapsayan dönemde % 13 artmıştır. Yeni üyelerin ödemeleri de eklenince sistemin reel büyümesi yılda % 25-30'a ulaşmaktadır. Çalışanın ödediği sigorta primi aldığı maaşının % 10'unu tutmakta, buna karşın emekli olduğunda aldığı emekli maaşı da eski sisteme oranla daha yüksek olmaktadır. İşverenler için önemli bir maliyet unsuru olan prim yükü işverenlerin omuzlarından kalkmış durmaktadır. Şili'de çalışanlar, birikimlerinin kamu sigortalarına oranla çok daha fazla getiri sağladığı, seri ve etkili hizmet aldıkları için yeni sistemden, işverenler de sosyal sigorta kesintilerinden kurtulduklarından bu yeni sistemden memnun oldukları görülmektedir. Devlet de batmış bir

sestemi sübvansane etmek yerine kârlı özel kasalardan vergi topladığı, ülkedeki toplam tasarruflar arttığı için de keyiflidir.

C. TÜRKİYE İÇİN ÇIKARILABİLECEK SONUÇLAR

Türkiye'nin de böyle bir dönüşümü gerçekleştirilmesi mümkün gözükmektedir. Bunun gerçekleştirmek için öncelikle siyasi iktidarların kendi çıkarlarıyla ülke çıkarları arasında bir tercih yapması gerekmektedir. Örneğin Şili'de sosyal sigorta sisteminin temelini emeklilik yaşının 60 olması oluşturmaktadır. Benzeri bir uygulamayı Türkiye'de başlatacak olan hükümetin, başlangıçta yapılacak yeniliklere gösterilecek tepkilere kararlılıkla göğüs gerecek bir iradeye sahip olması lazımdır.

Gerçekte Ülkemiz için makul olan, özel sigortacılığın sosyal sigorta sistemine bir alternatif olarak buna ek ve ihtiyari bir sigorta olarak düşünülmesidir. Böylece, zorunlu sosyal güvenlik kuruluşlarının sağladığı garantilerin üzerine çıkmak isteyenlere bir imkan sağlanmış olacaktır. Türkiye'de zorunlu sosyal güvenlik sisteminin çok pahalı hale gelmesinde, ancak arzulanın kalite ve ölçüde hizmet alınmamasındaki en büyük etken, şimdiye kadar sosyal sigorta kuruluşlarının rekabetçi bir ortama itilmemiş olmasıdır.

Buna ilave olarak, ülkemizde özel şirketleri tarafından uygulanacak özendirici ek sigorta programları ile çalışma hayatının bazı risklerinin sigortalanması, sosyal sigorta kuruluşlarının ve sigortalı yükünün hafifletilmesi açısından da olumlu bir yaklaşım olacaktır. Böylece, bu kuruluşlar, yaratılacak rekabet ortamıyla rasyonel çalışmaya yönlendirilecek ve daha az primle daha çok hizmet üreten bir yapıya kavuşturulacaktır. Özel sigortalar sağlıktan emekliliğe kadar sosyal güvenlik kapsamına giren bütün riskler için ek garanti sağlayabilirler. Bu bakımdan özel sigortacılığın teşviki ve sosyal güvenlik sistemine dahil edilmesi gerekmektedir. Ancak bugün çeşitli sınırlama ve yasaklar özel sigorta şirketlerinin gelişimini önlenmektedir. Bu nedenle gerekli yasal değişikliklerin hızla yapılması zorunludur.

Öte yandan, özel sigorta şirketlerine olan güven eksikliğinin bizzat bu kuruluşlar tarafından giderilmesi gerekmektedir. Bu nedenle, öncelikle özel sigorta kuruluşları hayat ve emeklilik sigortalarından sağladıkları gelirleri enflasyona karşı koruyacak tedbirler almalı, sigorta acentalarının hizmet sunumundaki yetersizlikler giderilmeli ve nitelikli personel istihdamına önem verilmelidir.

GENEL DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

Dünya genelinde farklı ülkelerde uygulanmakta olan sosyal güvenlik sistemlerinde ekonomik nedenlerden ötürü bir geçiş dönemi yaşanmakta ve sistemin işleyişi ile etkinliği sorgulanmaktadır. Çok sayıda ülke, sosyal güvenliğin asgari düzeyde koruma sağlayan programlara dönüştürülmesi üzerinde durmaktadır. Bu yeni yaklaşıma göre, sosyal güvenlik toplumda mümkün olduğunca daha çok kişiye minimum bir gelir sağlamasıyla yükümlü tutulmakta, bunun üzerinde bir imkan sağlanması ise özel programlar yoluyla bireyin kendisine bırakılması öne sürülmektedir.

Öte yandan, sosyal güvenlik yardımlarından yararlanma süresinin sınırlandırılması ya da hak kazanma koşullarının zorlaştırılması yoluyla maliyetlerin azaltılmasına yönelik çalışmalar yapıldığı gözlenmektedir. Ancak ülkeler, artan maliyetleri karşılamak amacıyla vergilerin ve sosyal güvenlik katkılarının artırılması konusunda oldukça hassas davranmaktadırlar. Zira, bunun vergi ve prim kaçaklarına yol açma, çalışma, tasarruf ve yatırım yapma isteğini kırma ve daha da kötüsü piyasa ekonomisi için gerekli olan girişimcilik ruhuna zarar verme gibi olumsuz sonuçlar doğurmasından endişe duyulmaktadır. Ayrıca, sosyal güvenlik programlarından yararlananların işgücü piyasasında aktif olmalarının sağlanması için ne gibi tedbirlerin alınabileceği üzerinde önemli durulmaktadır. Çünkü, özellikle işsizlik sigortası, aile ve malûllük yardımları gibi bireylere gelir desteği sağlamaya dönük yardımlar, bireylerin işgücü piyasasına girmesini engellemektedir.

Sosyal güvenlik programlarının yönetimi konusunda sağlanan gelişmeler de sistemin önem taşımaktadır. Son yıllarda bir çok ülkede, sosyal güvenlik programlarına ilişkin yönetim masraflarının toplam program maliyeti içindeki oranı önemli ölçüde azaltılmıştır. Bu durum, geleceği açısından özellikle yaşlılık aylıklarının ve diğer parasal yardım programlarında gözlenmektedir. Teknolojik gelişmelerin yanısıra yönetim tekniklerindeki gelişmeler de sosyal güvenlik programlarının denetimini kolaylaştırarak istismarları önlemekte ve maliyetlerin azaltılmasına imkan vermektedir.

Bunun yanında ülkemizde kamu sigortacılığında özel sektör sigortacılığına yönelik tartışmaların da başlaması gerekmektedir. Bu şekilde kaynakları sınırlı olan ülkemizde sosyal güvenlik sisteminin tüm nüfusu kapsar hale gelmesi, hizmetlerinin ve sağladığı imkanların tatminkar bir düzeye kavuşturulması mümkün olabilir.

KAYNAKLAR

- Arslandođlu, Hayrullah; "Özel Sağlık Sigortası Nasıl Geliřtirilebilir", Dünya Gazetesi; 27 Kasım 1996.
- Bölükbaşı, Ahmet; "Fransa'da Sosyal Güvenlik Sıkıntıda", MESS İşveren Gazetesik, Sayı: 675.
- Cem Kozlu; "Sosyal Sigortalarda Şili Modeli", Yeni Yüzyıl Gazetesi.
- DPT; "Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Öncesinde Makroekonomik Gelişmeler", Yapısal Değişim Projeleri Komite Raporları, Mart 1995.
- DPT; "Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Ekonomide Etkinliđin Artırılması", Temel Yapısal Değişim Projeleri Komite Raporları, Mart 1995.
- DPT; 1996 Yılı Programı.
- DPT; Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı.
- Dua, Nusa; Developments and Trends in Social Security 1993-1995, Report o the General, International Social Security Association (ISSA), November, 1995.
- Dünya Gazetesi; 28 Şubat 1997, sayfa 11.
- İkt. Arş. Vakfı "Türk Sigortacılık Sektöründe Libarelleşme",.
- İlyas Çelikođlu, "Türkiye'de Sosyal Güvenlik Sisteminin Temel Sorunları ve Gelişme. Perspektifleri, DPT; "Küçülen Ekonomik - Sosyal Devlet ve Küreselleşen Ekonomi Açısından Bir Değerlendirme" (Tebliđ), Ankara 1995.
- Kongar,Bilgi; "1993 Yılı Aylık Sonuçlarına Göre Sigorta Sektörü Deđerlendirmesi", BASİSEN Nisan 1994.
- Kongar, Bilgi; "Sigorta Sektörünün Gelişimi", BASİSEN Ocak 1993.
- Kongar, Bilgi; "Türk Sigorta Sektörü, Avrupa Topluluđu ve Gümrük Birliği", MESS İşveren Gazetesi, Yıl: 33, Sayı: 675, Şubat 1996.
- Oktay, Erkan; "Türkiye'de Sosyal Güvenlik Sorunları", Finansal Forum, 24 Aralık 1996.
- Reid, P. Barrett; "International Developments in Social Security and Social Protection"; II. International Industrial Relations Congress; İstanbul-1995.
- Sabah Gazetesi; 26 Şubat 1997, sayfa 11-12.
- TİSK; Dünyada Sosyal Güvenlik Alanındaki Gelişmeler ve Türkiye; İstanbul-1994.
- TİSK; Olađan Genel Kurul Çalışma Raporu, Ankara 1995.
- TİSK; "Sosyal Güvenlik Alanında Özel Sigorta Programlarından Yararlanılması" İşveren Dergisi, Cilt: XXXII, sayı: 8 Mayıs 1994.
- TİSK; Gelişmiş Ülkeler ve Türkiye'de Sosyal Güvenlik Sistemlerinin Yeniden Yapılandırılması, Ankara - 1996.
- Türkiye İş Bankası: "Türkiye'de Sigortacılık".