

# TÜRKİYE'DE SOSYAL GÜVENLİK FONLARININ AÇIKLARI : LIBERAL SOSYAL GÜVENLİK REJİMİNİN ÇELİŞKİLERİ VE İFLASI

**Prof. Dr. Tülay ARIN**  
İstanbul Üniversitesi  
İktisat Fakültesi  
Maliye Bölümü

## SUNUŞ

Bu incelemede, Türkiye'deki sosyal güvenlik sisteminin esas olarak **liberal sosyal refah rejimi** felsefesine yakın bir anlayışla kurulduğu, fakat bu rejimin gerektirdiği önkoşullara sahip olmadığı; bu eksikliklerine ek olarak, hiçbir gereği yerine getirilmeden sınırlı da olmasa sosyal-demokratik rejimin bazı öğelerinin uygulamaya çalışıldığı; bütünlükten ve tutarlılıktan yoksun bir rejim olduğu; sosyal güvenlik fonlarının açıklarının da esas olarak bu yapısal sorundan kaynaklandığı; bunun dışında kalan sorunların ise açıkları büyütme yönünde işlediği görüşü tartışmaya çalışılacaktır.

Çalışmada önce farklı sosyal refah rejimleri çerçeveleri içinde gelişmiş sosyal güvenlik rejimlerinin özellikleri kısaca açıklanmakta, daha sonra liberal rejim ve liberal rejimin Türkiye'de aldığı biçimin ana özellikleri ve çelişkileri araştırılmaktadır. Sosyal güvenlik fonlarının açıkları da bu çelişkiler bağlamında incelenmektedir. İnceleme kısa bir sonuç bölümüyle bitirilmektedir.

## I- SOSYAL GÜVENLİK REJİMLERİ

Bütün dünyada, bireyleri gelir kaybından ve yetersiz gelirden korumaya yönelik olan ve sosyal güvenlik ve sosyal yardım mekanizmalarını içeren refah sistemleri, devlet, aile, gönüllü örgütlenmeler ve piyasa öğelerinin bir araya gelmesinden oluşmaktadır. Bu dört öğenin farklı bileşimler içinde kurulması ve biçimlenmesi sonucunda farklı felsefelere sahip sosyal refah ve sosyal güvenlik rejimleri ortaya çıkmıştır.

Bu çerçevede, yazında üç tür refah sistemi rejimi ve bunlarla bütünleşmiş üç tür sosyal güvenlik sisteminin varolduğu ortaya konulmaktadır<sup>1</sup>. Bu rejimler şu şekilde sınıflandırılmaktadır :

(1) **Muhafazakâr korporatist refah rejiminde** piyasa ve gönüllü örgütlenmeler yerine devlet ve aileye ağırlık verilir, geleneksel ailenin çözemediği sorunlarda devlet müdahale eder; fakat devlet müdahalesi mevcut toplumsal eşitsizlikleri azaltmaya veya belli bir düzeyde eşitlik sağlamaya yönelik değildir; tersine, mevcut sınıf ve statü farklarını korumayı ve farklılıkları koruyarak istikrarı sağlamayı amaçlayan otoriter bir sosyal politika uygulaması hakimdir.

(2) **Liberal refah rejiminde** piyasa mantığına dayanan sosyal güvenlik ve yoksunluğun kanıtlanması temelinde devlet tarafından sağlanan sosyal yardımlar öğeleri hakimdir; sosyal güvenlik sisteminin sağladığı yararlar ilke olarak belli bir asgariyi aşmaz. Bu asgari düzeyin üzerine çıkmak için bireylerin özel örgütlenme sistemlerine gönüllü katılımı öngörülmekte, hatta bunlar devlet desteğine konu olmaktadır. Sosyal yardımlar da en çok ihtiyacı olana kanıtlandığı durumda asgari ölçüde sağlanmaktadır. Böylece, minimal düzeyde eşitlik, gelir olanaklarına göre eşitsizlik bu rejimin temel ilkesidir.

(3) **Sosyal-demokratik rejimin** dayandığı temel ilke evrensellik, eşitlik ve toplumun orta sınıfları için de yeterli olacak yüksek düzeyde sosyal koruma ve gelir desteği sağlanmasıdır. Sosyal güvenlik ve sosyal yardım mekanizmaları piyasa mantığına dayanmak yerine kamusal mantığa dayanır. Özel sigortanın varlığına rağmen, sosyal koruma esas olarak devlet harcamaları yoluyla sağlanır. Ailenin pekçok işlevi kamusallaştırılmıştır.

## II- LIBERAL SOSYAL GÜVENLİK REJİMİ VE TÜRKİYE'DEKİ SİSTEM

### A- Liberal Sosyal Güvenlik Rejimi

Liberal sosyal güvenlik sisteminin esas olarak İngiltere'de 1930'larda ve 1940'larda formüle edilen ve 1945'den sonra büyük etkililik kazanan Keynes-

<sup>1</sup> Gosta Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press, Cambridge, 1990, s. 26-32; Allan Cochrane, "Comparative Approaches and Social Policy", A. Cochrane and J. Clarke (ed.), *Comparing Welfare States : Britain in International Context*, The Open University, Sage Publications, London 1993, s. 1-17.

Beveridge "liberal kolektivizm" felsefesini temel andığı söylenebilir<sup>2</sup>. Geliştirildiği biçimiyle, liberal sosyal güvenlik sistemlerinin asgari gerekleri ve koşulları şöyle özetlenebilir :

- (1) Sosyal güvenliğin bütün nüfusu kapsamaması, ücretlileri ve kendi işinde çalışanları ve bunlara bağımlı nüfusu da çerçevesine alması;
- (2) Sosyal güvenlik sistemine katılımın zorunlu olması;
- (3) Gelir kaybına yol açan bütün temel riskleri kapsamaması;
- (4) Sosyal güvenlik sisteminin katılanların ödediği primlerle finanse edilmesi; katkıların ve prim ödemesinin yararlanmanın otomatik olmasını sağlaması;
- (5) Sosyal güvenliğin sınırlı bir asgari bir geçim düzeyi sağlaması;
- (6) Katkıların, yani prim ödemelerinin tek oranlı olması.

Bütün bu ilkeler birbiriyle tutarlıdır ve belli bir sistem felsefesinin ayrılmaz parçasıdır. Liberal sosyal güvenlik sistemi sosyal sigorta aracılığıyla bir asgari geçim düzeyi sağlamayı garanti eder, gönüllü sigorta yoluyla bireyciliğin koşullarını da yaratma felsefesini temel almaktadır. Zorunlu ve herkesi kapsayan tek oranlı primli bir sistemin amacı, herkese asgari bir varolma standardında yarar sağlamak ve daha fazlasını hiçbir şekilde ödememektir. Ödemelerin otomatik olması, bireyin böyle bir ödemeye layık olup olmadığını saptamak üzere koşulların oluşup oluşmadığını arama gereğini de ortadan kaldırmakta, böylece sosyal yardım için idari kararlara gerek kalmamaktadır. Devlet bu otomatik asgari düzeyin üzerinde yarar sağlayacak bir sosyal güvenlik sistemi örgütlememelidir. Uygulanması gereken sistem, bu asgari düzeyin üzerinde yarar sağlamak isteyenlerin kendisinin tasarruf etmesini ve/veya gönüllü sigorta yaptırmasını teşvik eden ve olanaklı kılan bir sistem olmalıdır. Aksi takdirde, bu asgari düzeyden fazla yarar ancak daha çok prim katkısı ve daha çok vergi alınmasını gerektirecektir. İlke, zorunlu sigortanın gönüllü sigorta ile desteklenmesidir.

Bu ilkenin tamamlayıcısı tek oranlı bir sigorta primi ilkesidir. Tek oranlı prim sistemi sigorta yararlarının kapsamının ve düzeyinin büyük ölçüde sınırlı kalmasına yol açmaktadır. Düz oranlı sistem regressiftir ve düz oranın artırılarak yararların kapsamının genişletilmesi ve düzeyinin yükseltilmesi bakımından ciddi sınırlar vardır. Devletin bu fonlara katkısının olmayacağı kabul edildiğine göre, düz oranın varlığı yarar düzeylerinin asgari sınırlarda kalmasını önemli

<sup>2</sup> T. Cutler, K. Williams and J. Williams, *Keynes, Beveridge and Beyond*, Routledge & Kegan Paul, London, 1986, s. 1-36.

bir garantisi olacaktır. Gelire göre kademelendirilmiş sigorta primleri ve sigorta yararları böyle bir zorunlu sosyal güvenlik sisteminin dışında kalmalı ve gönüllü sigorta sistemleri içinde mümkün olmalıdır. Zorunlu sigorta sistemi çalışanların ve işverenlerin katkılarıyla ödenen ve temel olarak yaşlılık, hastalık işsizlik nedeniyle ortaya çıkan gelir kayıplarına karşı sigorta sağlayan bir sistem olacaktır.

Yukarıda açıklanmaya çalışılan liberal sosyal güvenlik sistemi aslında daha genel bir iktisadi ortamın parçası olacağı varsayımı altında geliştirilmiştir<sup>3</sup>. Sistemin kilit önemde üç varsayımı vardır:

(1) Esas gelir kaynağının ücretli iş olması ve bireylerin kendilerini yol açmadığı gelir kayıplarının onları çalışmaktan caydırmayacak veya başka güvence kaynakları aramasını engellemeyecek düzeyde telafi edilmesi varsayımı, prim ödemelerinin çalışanlar ve işverenler arasında paylaşılmasını ve ödenebilir düzeylerde kalmasını sağlayacaktır.

(2) Tam istihdamı sağlama görevi devletin siyasal yükümlülüğünde olacaktır. Böylece bir yandan düzenli prim ödeyenlerin sayısı yüksek kalacak, bir yandan da sigorta ödemelerine talep sınırlanacaktır.

(3) Tam istihdamın erkek istihdamı için sözkonusu olması, eş ve çocukların bağımlı konumunda bulunması ve çalışan erkekler dolayısıyla sigorta kapsamında olmaları varsayımı, çalışanların ana ve babalarını bağımlıları statüsünden çıkarmakta, bağımlı sayısı bu sayede azalmaktadır.

Bu tür bir sosyal güvenlik sisteminin uygulandığı ülkelerin hepsinde, sosyal refahın kapsamı ve düzeyi ile ilgili varsayımlar gerçekleştirilemediği ölçüde, sosyal güvenlik fonları sosyal hizmetleri finanse etmekte yetersiz kalmıştır. Sosyal refah hizmetlerinin sağladığı gelir desteği arttıkça, bir prim karşılığı olmadan devlet bütçesinden sağlanan sosyal yardımlar sosyal güvenlik sisteminin sağladığı yararlardan çok daha hızlı büyümeye başlamıştır. Sosyal sigorta katkıları yanında, ulusal ve yerel devlet gelirleri ve devlet borçlanması harcamalarının finansmanında geniş ölçüde kullanılmaya başlanmıştır. Yani kısacası, gelir desteği büyük kısmıyla sosyal güvenlik fonlarının dışında, merkezi ve yerel devlet bütçeleri tarafından yüklenilmiştir.

<sup>3</sup> J. Clark and M. Langan, "The British Welfare State : Foundation and Modernization", A. Cochrane and J. Clarke (ed.), *Comparing Welfare States : Britain in International Context*, The Open University, Sage Publications, London 1993, s. 19-48, s. 26-27.

## B- Türkiye'deki Sosyal Güvenlik Rejimi

Türkiye'deki sosyal güvenlik sistemi eksik kapsamına rağmen, özünde liberal sosyal güvenlik rejiminin felsefesine uygun olarak kurulmuş ve işletilmiştir. Sistemin aşağıda belirtilen özellikleri bu durumu göstermektedir.

**1. Türkiye'de dolaysız sosyal koruma ve gelir desteği hemen tümüyle sosyal güvenlik sistemi tarafından sağlanmaktadır.** Sosyal hizmetlerin konsolide bütçe harcamaları içindeki payı 1983'de binde 5, 1992'de binde 8'dir. Bu oranlar GSMH'nın bu yıllarda binde 1'i ve binde 2'sine tekabül etmektedir<sup>4</sup>. Sağlık harcamalarını da sosyal hizmetler harcamalarına kattığımızda, harcamaların bütçe içindeki payı % 3.2 ve % 5.5'e, GSMH içindeki payı da % 0.7 ve % 1.5'a çıkmaktadır. Bu rakamlara sosyal güvenlik fonlarına bütçeden yapılan transferler de dahildir. Bu oranlar dünya ortalamalarının çok altındadır ve Türkiye dünyanın en zayıf sosyal refah devletlerinden biridir<sup>5</sup>.

Sosyal harcamaların düşüklüğüne karşılık, çok büyük kısmıyla prim gelirlerinden oluşan sosyal güvenlik kurumlarının (SGK) gelirlerini vergi gelirleriyle karşılaştırdığımızda, birincinin nisbi öneminin yıllar içinde nasıl arttığını görebiliriz. Tablo (1)'deki verilere göre, SGK gelirleri 1986'da vergi gelirlerini yedide birinden, 1993'de dörtte birine çıkmıştır.

**Tablo 1 :** Toplam Vergi Yüküne Göre Sosyal Güvenlik Kurumları (SGK) Gelirlerinin Önemi (Cari fiyatlar, milyar TL)

Yıllar	Vergi Geliri	SGK Geliri	SGK/Vergi-%
1985	4.654	747	16.05
1986	8.056	1.080	13.41
1987	12.042	2.022	16.79
1988	19.662	3.255	16.55
1989	35.049	7.257	20.71
1990	63.441	15.544	24.50
1991 (1)	106.653	26.123	24.49
1992 (1)	194.209	51.654	26.60
1993 (2)	331.981	85.252	25.68

**KAYNAK :** Devlet Planlama Teşkilatı, **Ekonomik ve Sosyal Göstergeler (1950-1992)**. Mayıs 1993, s. 39.

(1) Gerçekleşme tahmini

(2) Program

<sup>4</sup> E. Öner, "Türkiye'de Bütçe Harcamalarının Genel Bir Değerlendirilmesi (1924-1993)", **Türkiye'de Bütçe Harcamaları IX**. Türkiye Maliye Sempozyumu'na sunulan tebliğ. Silifke, 6-8 Mayıs 1993. Çukurova Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Yayını, Tablo 15/1, 15/2, s. 274, 275.

<sup>5</sup> Bkz. T. Arın, "Refah Devleti : Bir Analiz Çerçevesi", **Türkiye'de Bütçe Harcamaları- IX**. Türkiye Maliye Sempozyumu'na sunulan tebliğ. Silifke, 6-8 Mayıs 1993. Çukurova Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Yayını. Ek Tablo, s. 70-72.

## 2. Sosyal Güvenlik sisteminin kapsadığı nüfus hızla genişlemektedir.

Mevcut en son verilere göre, 1992 yılında sosyal güvenlik kapsamındaki nüfusun toplam nüfusa oranı % 75.5'e ulaşmıştır (Bkz. Tablo 2). Bu genişleme elbette bütün nüfusu kapsamaya yetmemektedir. Fakat genişleme bu kadarıyla bile kendi mantığı içinde "aşırı" olmaktadır, çünkü tam istihdamın varlığını ve her çalışanın ve iş sahibinin zorunlu sigortaya dahil olacağını varsayan bu sigorta rejiminin en önemli varsayımı Türkiye'de geçerli değildir. Ek olarak, demografik nedenlerden dolayı kendisi sigortalı olamayacak bağımlıların sayısı prim ödeyen aktif sigortalıların sayısına kıyasla sistemin kaldıramayacağı kadar yüksektir.

**Tablo 2 : Sosyal Sigorta Programlarının Kapsadığı Nüfus (Milyon)**

	NÜFUS	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
<u>Genel Toplam</u>		29.8	32.8	34.6	37.2	39.7	41.2	42.6	44.5
Zorunlu aktif sigortalılar		5.7	6.1	6.3	6.6	6.8	7.1	7.3	7.5
İsteğe bağlı aktif sigortalılar		.....	.....	.....	0.20	0.40	0.40	0.40	0.46
Tarımdaki aktif sigortalılar		0.3	0.5	0.6	0.7	0.8	0.8	0.8	0.9
Aylık alanlar*		2.1	2.3	2.4	2.7	2.9	3.1	3.3	3.6
Bağımlılar		21.8	24.1	25.3	27.1	28.9	29.8	30.8	32.1
Sigortalı nüfus oranı-%		58.9	63.4	65.3	68.8	71.9	73.0	73.8	75.5
Aktif sigortalı nüfus oranı %		11.8	12.6	12.9	16.5	14.5	14.7	14.7	15.0
Aktif sig./sivil işgücü oranı %		32.1	34.3	34.8	33.4	40.1	41.0	43.0	43.5
Aktif sigor./Aylık alan-kişi		2.9	2.9	2.8	2.8	2.8	2.7	2.6	2.5
Bağımlılık katsayısı-kişi		5.0	5.0	5.0	4.2	5.0	5.0	5.0	3.7

\* Emekli, malûl, dul, yetim.

KAYNAK : Devlet Planlama Teşkilatı, **Ekonomik ve Sosyal Göstergeler (1950-1992)**, Mayıs 1993, s. 90; DPT, **1994 Yılı Programı, Resmi Gazete**, 30 Ekim 1993, Sayı 21743 Mükerrer, s. 179; Petrol-İş, '92 Petrol-İş, Aralık 1993, s. 154.

Sigortadan yararlanan nüfus sözkonusu dönemde 14.7 milyon kişi artarken, aktif sigortalı sayısı sadece 2.9 milyon kişi artmıştır. Türkiye'nin en çarpıcı demografik özelliklerinden birisi sivil işgücünün toplam nüfusa oranının düşüklüğüdür. Örneğin 1992'de bu oran sadece % 3.4'dür. Buna ek olarak, sivil işgücü içinde aktif sigortalı olanların oranı da düşüktür. Ayrıca işsizlik oranı yüksektir. Bu durum aktif sigortalıların nüfusa oranının düşük olmasına neden olmaktadır. Tablo (2)'den görülebileceği gibi, yıllar içinde artış eğilimi göstermesine rağmen, sivil işgücünün ancak % 43.5'u aktif sigortalıdır. Nüfusun büyük kısmını kapsamaya hedeflenen sigorta sistemi de nüfusun sadece % 15'ini oluşturan aktif sigortalılarca desteklenmek zorundadır.

Buna karşılık, sistem içinde desteklenmesi gerekenlerin sayısı daha hızlı artmaktadır. Yıllar içinde aktif sigortalılar sayısı ile aylık alanların sayısı arasındaki oranda bir düşme olmuştur. Her aktif sigortalı sadece 2.9 ile 2.5 kişi arasında değişen sayıda aylıklıyı desteklemektedir, yani her aylık alana karşılık sadece 2.9-2.5 aktif sigortalı bulunmaktadır.

Bundan daha da ciddi bir sorun, Türkiye'nin bağımlı nüfus oranının çok yüksek olmasından kaynaklanmaktadır. Toplam sigortalı nüfus oranının ülke koşullarına göre çok yüksek çıkmasının en önemli nedeni, her aktif sigortalının ortalama olarak bağımlı 5 kişiyi beraberinde getiriyor olmasıdır. 1992'deki düşmenin sürekli olup olmadığı belli değildir. Kısacası, bir tek aktif sigortalı prim ödemeyip hizmetlerden yararlanan yaklaşık beş kişinin de masraflarını karşılamak durumundadır. Bu yapısal bir sorundur ve bağımlıları sigorta kapsamından dışlamak gibi bir politika izlenmesi mümkün olmayacağına göre, verili olarak kabul edilmesi gereken bir olgudur. Yüksek bağımlılık katsayısının en önemli sonucu, çalışırken veya emekli olduktan sonra ölenlerin dul ve yetimlerine ödenen aylıkları alanların sayısındaki yüksekliktir. Sadece son iki yılın verileri bu durumu göstermeye yeterlidir (Bkz. Tablo 3).

Dul ve yetim aylığı ödemeleri emekli aylığı ödemelerinin dörtte biri ile üçte biri arasında değişmektedir. Bu oran özellikle Sosyal Sigortalar Kurumu'nu ilgilendirenler için bir yılda % 25 büyümüştür.

Aktif sigortalı başına düşen pasif sigortalı ve bağımlı sayısındaki artışın bir nedeni, 20 Şubat 1992 tarihli ve 3774 sayılı kanunla yaş sınırına bakılmaksız-

**Tablo 3 : Emekli Aylığı ve Dul ve Yetim Aylığı Ödemeleri (Milyon TL)**

	1991	1992
<b>Emekli Sandığı</b>		
Emekli Aylığı	5.471	10.245
Dul ve yetim aylığı	1.849	3.224
Oran	% 33.8	% 31.5
<b>Sosyal Sigortalar Kurumu</b>		
Emekli aylığı	1.001	2.495
Dul ve yetim aylığı	258	811
Oran	% 25.8	% 32.1
<b>Bağ-Kur</b>		
Emekli aylığı	975	2.380
Dul ve yetim aylığı	254	654
Oran	% 26.1	% 27.5

zın kadınların 20, erkeklerin 25 hizmet yılını tamamladıktan sonra istekleri halinde emekli olmaları olanağının getirilmesidir. Aslında bu yasanın çıkarılmasının temel amacı devlet kesiminde çalışanların sayısının azaltılması, özelleştirmelerin yaratacağı işsizlik sorununun bu yolla hafifletilmesi idi. Fakat, sistem içinde örneğin işsizlik sigortası ve/veya geliri düşenlere gelir desteği sağlamaya yönelik sosyal yardım programları olmadığı için, bunun yükü de sosyal güvenlik fonlarına yüklenmiştir.

**3. Sosyal güvenlik primlerinin ve kesintilerinin oranları "aşırı" yüksektir.** Böyle bir sorun liberal sosyal güvenlik sistemi için en büyük tehdittir. Primlerin "aşırı" yüksek olmasının sosyal güvenlik rejiminin genel felsefesi açısından üç anlamı vardır. Birincisi, prim oranlarının çalışanları ve iş sahiplerini sigortasız olmaya ve/veya primleri ödememeye teşvik edecek kadar caydırıcı olması; ikincisi, yüksek katkı paylarına rağmen sigortanın sağladığı yararların kapsamının ve düzeyinin sosyal korumaya uygun bir asgarinin de gerisine düşecek kadar sınırlı kalması; üçüncüsü, düşük kapsamlı ve düzeyli yararlarla rağmen primlerin daha çok arttırılamamasından dolayı sosyal güvenlik fonlarının açık vermesidir. Bütün bu öğeler bir araya geldiğinde liberal sosyal güvenlik sisteminin kendini yeniden üretmez duruma gelmesi ve açık vermesi kaçınılmazdır. Türkiye'deki sistemde yukarıda belirtilen sorunların somut göstergeleri oldukça çarpıcı biçimde ortaya çıkmaktadır.

#### **a) Prim Oranları**

Sosyal güvenlik kurumlarına ödenmesi gereken prim oranlarının sistemin felsefesine uyup uymadığını görebilmek amacıyla daha uzun bir dönem için Tablo (4)'de sunulmuştur. Görüldüğü gibi, dönem sonu itibariyle ücret ve maaşlar üzerinde çalışan ve işverenlerden alınan toplam kesinti olarak % 32, % 35 ve % 40 civarında yükler bulunmaktadır.

Türkiye'deki sosyal güvenlik sistemi esas olarak liberal rejimin özelliğine uygun şekilde tek oranlı prim keseneğine dayanmaktadır. Oranlar sadece çalışanlar ve işverenler için farklılaştırılmıştır. SSK'nın işverenler için getirdiği farklılaştırılmış oranlar ise hemen tümüyle meslek hastalığı ve sakatlık sigortası primlerinin farklılaştırılmasından kaynaklanmaktadır<sup>6</sup>. Elbette her güvenlik kuruluşu için farklı gelir dilimleri, dolayısıyla gelir basamakları bulunmaktadır.

<sup>6</sup> Bkz. DPT, Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı (1990-1994) 1993 Yılı Programı Destek Çalışmaları, Ekonomik ve Sosyal Sektörlerdeki Gelişmeler, Kasım 1992, s. 225.

Tablo 4 : Prim Keseneđi Oranları-%

Yıllar	Emekli Sandığı		İşçi	Sosyal Sigortalar		Bağ-Kur
	Memur	Kurum		Kurum		
1970	8	14	9	12-17		
1971	8	14	9	12-17		
1972	8	14	9	12-17		
1973	8	14	10	13-18		
1974	8	14	10	13-18		
1975	8	14	12	16-21		
1976	8	14	12	16-21		
1977	8	14	12	16-21		
1978	8	14	12	16-21		
1979	8	14	12	16-21		
1980	8	14	12	16-21		
1981	10	18	14	19.5-25		
1982	10	18	14	19.5-25		
1983	10	18	14	19.5-25		
1984	10	18	14	19.5-25		
1985	10	18	14	19.5-25		
1986	10	18	14	19.5-25		
1987	11	19	14	19.5-25		
1988	11	19	14	19.5-25		
1989	12	20	14	19.5-27	32	
1990	13	20	14	19.5-27	32	
1991	14	20	14	19.5-27	32	
1992	15	20	14	19.5-27	32	
1993	15	20	14	19.5-27	32	

KAYNAK : T.C. Maliye Bakanlığı, 1994 Mali Yılı Bütçe Gerekçesi, Ekim 1993, s. 76-78.

Tablo (4)'den izlenebileceği gibi, tek oranlı prim oranları daha başlangıçta çok yüksektir ve 1970 yılından 1980'lerin ikinci yarısına kadar prim oranlarında önemli değişiklikler olmamıştır. Halbuki bu dönemde sigortanın kapsadığı nüfus 1970'de % 26.9'dan 1985'de % 58.8'e çıkmış, yani % 219 artmıştır. Sistemin görece yeni olması ve prim oranlarının toplam % 28 gibi çok yüksek bir oranda olması sistemin kendi içinde yönetimini mümkün kılmıştır. Prim oranları T.C. Emekli Sandığı için 1980, 1987, 1989, 1990, 1991 ve 1992'de, SSK için 1973, 1975, 1981 ve 1989 yıllarında arttırılmıştır. Oran artışları çeşitli gruplar için bütün bu dönem sonunda % 43 ile % 87.5 arasında değişmiştir ve sigortalı nüfusun artış hızının çok gerisinde kalmıştır. Fakat buna karşılık üst sınırı toplam % 32,35,41 gibi çok yüksek düzeylere çıkmış olması oranların daha hızlı artmasını

engellemektedir. Burada belirtilmelidir ki, Türkiye'de toplam ortalama kamu gelirleri yükü 1993'de GSMH'nın % 27.2'sidir<sup>7</sup> ve prim oranlarından çok daha düşüktür. Hemen hatırlatalım, bu oranlar sosyal güvenliğin temel öğelerinden biri olan işsizlik sigortasının mevcut olmamasına rağmen bu denli yüksektir.

Primlerin daha hızlı arttırılamamasına karşılık, 1988'den itibaren "sosyal amaçlı fon kesintileri" adı altında, altı sosyal fon (savunma sanayiini destekleme, sosyal yardımlaşma ve dayanışmayı teşvik, konut edindirme yardımı, çıraklık ve meslek eğitimi, sosyal tesisler yapma yükümlülüğü fonları) için çalışanlardan ve işverenlerden gene düz oranlı olan, fakat çalışan ve işveren için farklılaştırılmış kesintiler yapılmaktadır. Yapılan bir araştırmaya göre, işçi başına fon yükü 1987'ye göre 1992'de 58 kat artmıştır. Ayrıca, brüt giydirilmiş ücretten yapılan işveren kesintileri 1985'de ortalama % 31 iken, prim ve fon kesintilerinin artması sonucunda 1992 'de ortalama % 38'e çıkmıştır. Bu oran OECD ülkelerinde 1990'da ortalama brüt ücretin % 15'i iken Türkiye'de % 31'dir<sup>8</sup>. Bu kesintiler işçi, işveren ve bürokrasi kesimleri tarafından yaygın olarak istihdam vergisi olarak nitelendirilmektedir ve istihdamı caydırdığı düşünülmektedir. Bu kesintiler, sosyal güvenlik, sosyal yardım, prim, kesinti, vergi gibi kategorilerin sistem içinde nasıl temel anlamlarını yitirdikleri ve temel amaçları ile ilgili ilkelere nasıl saptıkları konusunda önemli göstergeler olmaktadır.

Yüklerin aşırı olduğunun önemli bir göstergesi zorunlu sigorta primlerinin tahsilatında karşılaşılan büyük güçlüklerdir. Bu sorun özel kesimde olduğu kadar, KİT'ler ve belediyeler gibi kamu kuruluşları bakımından da ortaya çıkmaktadır. Toplam prim alacaklarının büyüklüğü konusunda belirli bir istatistik yoktur. Örneğin SSK'nın 1993'de 12 trilyon TL., Bağ-Kur'un 4.5 TL alacağı vardır<sup>9</sup>. Sadece bu miktar, 1993 için bütün sosyal güvenlik fonları için gerçekleştiği tahmin edilen 16 trilyon TL.lık açığın tamamından fazladır.

Primlerin tahsil edilememesinin en önemli nedenlerinden birisi, prim oranlarının yüksekliğidir. Fakat işverenler çalışanlardan kaynakta kestikleri primleri de ödememektedirler. Bu davranış çıkarılan birtakım yasalarla da özendirilmiştir ve böyle bir politika uygulaması ilerisi için de beklenti yaratarak prim

<sup>7</sup> 1994 Yılı Programı, Resmi Gazete, 30 Ekim 1993, Sayı 21743 Mükerrer, s. 63.

<sup>8</sup> TİSK, "1992 Çalışma İstatistikleri ve İlgücü Maliyeti", İşveren Dergisi, Cilt 32, Sayı 1, Ekim 1993, s. 8-12.

<sup>9</sup> İşveren Dergisi, Cilt 32, Sayı 1, Ekim 1993, s. 14.

ödemelerinin yapılmaması ve beklenmesi tavrını beslemektedir. Kamu kurum ve kuruluşları ile belediyeler dışında kalan işverenler ile topluluk sigortası ve isteğe bağlı sigortaya devam edenlerden, 31 Aralık 1991 itibariyle prim, gecikme zammı ve faiz borcu bulunanların, prim borçlarını belli dönemlerde ödemeleri halinde gecikme zammı ve faiz borçlarının terkin edilmesini, yani silinmesini öngören 5 Mart 1992 tarihli ve 3786 sayılı Kanun çıkarılmıştır. Aynı şekilde, 31 Aralık 1991 tarihi itibariyle Bağ-Kur'a prim borcu ile gecikme zammı ve faiz borcu bulunanların prim borçlarını belli dönemlerde ödemeleri halinde gecikme zammı ve faiz borçlarının kısmen veya tamamen affını öngören 6 Mart 1992 tarihli ve 3780 sayılı Kanun yürürlüğe girmiştir<sup>10</sup>.

**b) Sosyal Güvenlik Hizmetlerinin Sağladığı Yararların Kapsamı ve Düzeyi ödenen primlere göre "aşırı" düşüktür.** Türkiye'deki sosyal güvenlik sistemi esas olarak, malûliyet, hastalık ve yaşlılığa ve bağımlılığa karşı koruma sağlamaktadır. Sistemin temel eksikliği işsizliği karşı bir koruma sağlamamasıdır. Bu bakımdan sosyal güvenliğin önemli bir ilkesini çığnemektedir. Ayrıca Bağ-Kur'un sağlık sigortası kapsamı ancak son birkaç yıldır tüm ülkede yaygınlaşmıştır.

Sosyal güvenliğin sağladığı yararların çok büyük bir kısmı emeklilik aylığı ödemelerinden oluşmaktadır. Emeklilik ödemeleri Emekli Sandığı'nın sosyal sigorta giderlerinin % 90'ını, Bağ-Kur'ununkinin % 97'sini, SSK'nınunkinin % 83.4'ünü alıp götürmektedir<sup>11</sup>. Bu nedenle, emeklilik aylıklarının durumu sağlanan yararların düzeyi bakımından en önemli göstergedir ve yakın yıllara ait ilgili veriler Tablo (5)'deki gibidir.

1991 ve 1992 yılları, gelir ve aylıkların hesaplanmasına temel olan gösterge, üst gösterge ve basamak göstergelerinde yapılan iyileştirmelerle aylıklarda artışların gerçekleştirildiği yıllardır. Bu iyileştirmeler çok yüksek olan primler ve aktif aylıklarına göre çok düşük olan aylıklar karşısında kaçınılmazdı. Buna rağmen iyileştirmeler insanca yaşam için gerekli miktarlara göre çok düşüktür.

Nitekim, bu iyileştirmelerin yapıldığı yıllarda çalışanlarla emekli olanlar arasındaki gelir farkları çok yüksektir ve bu durum tablodan izlenebilmektedir. Emekli maaşlarının genel eğilimi enflasyon oranından daha az artmasıdır. Özellikle SSK çalışanları emekli olduğunda ücretleri beşte bire düşmekte, memurlar

<sup>10</sup> DPT, Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı (1990-1994), 1993 Yılı Programı Destek Çalışmaları, Ekonomik ve Sosyal Sektörlerdeki Gelişmeler, Kasım 1992, s. 223.

<sup>11</sup> DİE, Türkiye İstatistik Yılı 1993, s. 211, 214, 215.

**Tablo 5 : Çalışanların ve Emeklilerin Ücretleri ve Aylıkları (TL/Ay)**

	<u>1991</u>	<u>1992</u>	<u>Reel Artış (1)</u>
1. İşçi Ücreti			
- Asgari Ücret (2)	575.250	1.071.000	% 9.2
- Kamu Kesimi (3)	2.918.000	5.428.119	9.1
- Özel Kesim (3)	3.893.164	6.767.435	2.0
2. Memur Maaşı (4)	1.248.816	2.453.305	15.2
3. Emekli Maaşı			
- Emekli Sandığı (5)	1.027.272	1.776.000	1.4
- SSK (6)	778.812	1.326.887	-1.3
- Bağ-Kur (7)	222.888	550.771	44.9
4. 2022 Sayılı Kanuna göre ödenen maaş (8)	41.100		114.0
5. Kişi Başına Milli Gelir	905.000	1.517.000	-2.9

**KAYNAK :** DPT, *Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı (1990-1994), 1993 Yılı Programı Destek Çalışmaları, Ekonomik ve Sosyal Sektörlerdeki Gelişmeler*, Kasım 1992, s. 212; T.C. Başbakanlık Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı, *Başlıca Ekonomik Göstergeler*, Mayıs-Haziran 1993.

- (1) 1992 yılı Kentsel Alanlar Tüketici Fiyatları Endeksinde Eylül ayı itibarıyla 12 aylık ortalamalara göre değişim oranı olan % 70.5 esas alınmıştır.
- (2) 16 yaşından büyükler için belirlenen asgari ücretin yıllık ortalamasıdır.
- (3) Nominal ücret
- (4) Net ortalama maaş
- (5) 3. derece 1. kademedeki memur emeklisi maaşı
- (6) 1696 göstergeden alınan aylık
- (7) 6. basamak 1130 göstergeden ödenen maaş
- (8) Yıllık ortalama

ise görev tazminatlarını vd. yan ödemelerini kaybettikleri için, aylık düşüşleri tabloda görüldüğünden çok daha yüksek olmaktadır.

Bu aylıklar ödenen primlere göre aşırı düşüktür. Liberal sosyal güvenlik sisteminin temel ilkesi elbette asgari düzeyde yararlar sağlamaktır. Asgari düzeyin hangi kıstasa göre tanımlanacağı belli olmakla birlikte, bunun fiili bir ödeme düzeyi olarak tanımlanmasında sistemin uygulanması açısından pek açıklık yoktur. Bir kıstas asgari ücret olabilir. Aslında sözkonusu aylıklar Emekli Sandığı ve SSK emeklileri için asgari ücretin üzerindedir. Bağ-Kur emeklileri ise asgari ücretin 1991'de % 39'una, 1992'de % 51'ine denk düşen aylıklar almışlardır. Benzer bir karşılaştırma kişi başına düşen milli gelir düzeyi kıstasına göre yapılabilir. Emekli Sandığı emeklileri kişi başına düşen aylık milli gelirin % 12 ve % 17'si üzerinde aylık alırken, SSK emeklileri ortalamasının % 86 ve % 87'si, Bağ-Kur emeklileri ise % 25 ve % 36'sı kadar aylık almaktadır. Bu rakamlar aynı za-

manda neden SSK ve Bağ-Kur primlerinin neden ödenmediğini ve/veya sigortalılık oranının düşük olduğunu da kısmen açıklamaktadır.

**4. Liberal sosyal güvenlik sistemine sosyal demokratik rejimin parçası olması ve bütçeden karşılanması gereken sosyal yardım öğeleri eklenerek "aşırı" yükler getirilmiştir.** Liberal sosyal güvenlik rejimi temel sigorta öğelerinin dışındaki sosyal yardımların ya hiç yapılmamasını, ya da sosyal güvenlik fonları dışındaki gelir kaynaklarından finanse edilmesini öngörür. Özellikle Türkiye'deki sistemin, ülkenin iktisadi ve demografik özelliklerinin getirdiği eksiklikler dikkate alınarak zaten aşırı yüklenmiş olduğu düşünüldüğünde, ek yardım öğelerini finanse etme kapasitesi olmadığı açıktır.

Bu bağlamda, özel kanunlarla getirilen sosyal yardım yükümlülüklerin Emekli Sandığı tarafından ödenip sonradan Hazine ve ilgili kurumlardan tahsil edileceği, dolayısıyla Sandığın sadece aracı olacağı öngörülmüştür. Örneğin emeklilik ikramiyeleri, ölüm yardımları, yönetim giderleri, sosyal yardım zamları, konut edindirme yardımı ilgili kurumlara fatura edilmektedir. Özel kanunlarla getirilmiş çok sayıda tazminat da Hazine'ye fatura edilmektedir<sup>12</sup>. Halbuki SSK ve Bağ-Kur sosyal yardım zamlarını kendi fonlarından ödemek zorundadır. Ayrıca SSK'dan aylık alanlara çok uzun vadeli konut kredisi, Bağ-Kur üyelerine işletme ve tesis kredisi verilmektedir<sup>13</sup>.

Özellikle sosyal yardım zamlarının emekli maaşlarını yükseltmek için kullanılan bir araç olmasıyla beraber SSK bütçesine yüklenen yük muazzamdır. Sosyal yardım zammı 1990'larda emeklilere yapılan ödemelerin yarısı dolayında ek ödeme gerektirmektedir. 1987'den itibaren bu yüklerin kamu kuruluşlarından emekli olanlarla ilgili kısmının o kurumlarca ödenmesi gerekmektedir. Fakat alacaklar büyük kısmıyla tahsil edilemediği için yük fiilen SSK üzerinde kalmaktadır.

<sup>12</sup> Bu giderler bütçeden sosyal transfer olarak ödenmektedir. Bütçeden transferler, 950 kod numaralı "sosyal transferler" altında yapılmakta ve 401-500 kodlu faaliyetleri içermektedir. Bunlar, T.C. Emekli Sandığı Kanunu'nun 8.7.1971 tarih ve 1425 sayılı Kanunun 2 inci maddesi ile eklenen ek 20 inci maddesine göre ödenecek emekli ikramiyeleri, yönetim giderlerine katılma payı, 926 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanunu'nun 49 uncu maddesinin (f) bendine göre yapılacak ödemeler, 1425 sayılı Kanunun 7 inci maddesi ile 5434 sayılı Kanuna eklenen geçici 141 ve 146 nci maddelere göre yapılacak ödemeler, 1.7.1976 tarih ve 2022 sayılı Kanuna göre yapılacak ödemeler, T.C. Emekli Sandığı'na ilişkin kanun, tüzük, yönetmelik ve kararname hükümlerine göre yapılacak diğer ödemeler (yukarıda belirtilen ödemelerle ilgili olarak 5434 sayılı Kanun hükümleri gereğince taksitli bağlanmış ödemelerle gecikme faizleri gecikmenin vukubulduğu ödemeye ilişkin fıkradan karşılanmaktadır) olmaktadır. 1993 Mali Yılı Bütçe Kanunu, Kanun No. 3859, Kabul tarihi : 25.12.1992. *Resmî Gazete*, 29 Aralık 1992, Sayı : 21450 Mükerrer, s. 264.

<sup>13</sup> T.C. Başbakanlık Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı, *Ekonomik Kavramlar ve Göstergeler Kılavuzu I- Kanun Maliyesi*, Aralık 1993, s. 106-112.

Emekli Sandığı'nın finansman açığı, Sandığın açıklarının devlet tarafından kapatılmasını öngören 1971 tarihli 1425 sayılı Kanun'un yürürlükteki hükümleri gereğince, Sandığın talebi üzerine Maliye Bakanlığı tarafından genel bütçenin sosyal transferler kısmına konan ödenekle karşılanmaktadır. 1976-1989 döneminde Emekli Sandığı'na yapılan yardımlar konsolide bütçenin ortalama % 3.6'sı kadar olmuş ve yıldan yıla önemli değişiklikler göstermemiştir. Ancak, 1989 yılında kesenek oranlarının yükseltilmesi ve keseneğe tabi ödemelerin artırılması sonucunda bu oran % 1.8'e inmiştir<sup>14</sup>.

### III- SOSYAL GÜVENLİK FONLARI AÇIKLARI

1990'larda konsolide bütçe ve KİT açıklarına yeni açıklar eklenmiş, mahalli idareler ve döner sermaye fonları yanında sosyal güvenlik fonları da açık vermeye başlamıştır (Bkz. Tablo (6) ve Tablo (7)). 1991'e gelinceye kadar, yıldan yıla oranı azalma eğilimi gösterse bile, sosyal güvenlik fonları fazla vermektedir. Örneğin, bu fonlar 1987'de kamu borçlanma gereğinin % 9'u civarında, 1990'da ise % 3.6'sı kadar fazla verirken; 1991'de toplam 65.371 trilyon TL. büyüklüğündeki kamu kesimi borçlanma gereğinin 934 milyar TL.'lik kısmı, yani % 1.2'si, 1992'de % 2.0'si sosyal fonların açıklarından kaynaklanmıştır. 1993'de ise sosyal güvenlik fonları açıkları toplam bütçe açığının % 7.4'üne yükselmiştir. 1994 yılı programına göre de 25 trilyon tutarında ve kamu kesimi borçlanma gereğinin % 8.5'una varan bir borçlanma gereği beklenmektedir. Açıkların büyük kısmı SSK'ya ait olacaktır.

Sosyal güvenlik fonlarının açık verdiği 1991 yılından beri, toplam kamu harcamalarının GSMH'ya oranının seyri ile sosyal güvenlik fonlarını borçlanma gereğinin seyri Tablo (8)'de gösterilmiştir.

Tablodan izlenebileceği gibi, sosyal güvenlik fonlarının açık verdiği yıllar için, bu açıkların tümünün bütçe yardımlarından karşılandığı varsayıldığında, bu açıklar toplam kamu kesimi harcamalarını 1991'de binde beş, 1992'de binde 7.5, 1993'de % 2.75, 1994'de % 2.65 kadar arttırmış olacaktır.

Bu rakamların, yukarıda açıklamaya çalıştığımız gibi, devletin sosyal harcamalarının GSMH'nın içindeki paylarının düşüklüğü gerçeği dikkate alınarak değerlendirilmesi gerekmektedir. 1992'de sosyal harcamaların bütçe içindeki pa-

<sup>14</sup> E. Öner, "Türkiye'de Bütçe Harcamalarının Genel Bir Değerlendirilmesi (1924-1993)", *Türkiye'de Bütçe Harcamaları- IX. Türkiye Maliye Sempozyumu'na sunulan tebliğ*. Silifke, 6-8 Mayıs 1993. Çukurova Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Yayını, s. 250

**Tablo 6 : Kamu Kesimi Genel Dengesi (Cari Fiyatlarla-Milyar TL.)**

<u>Yıllar</u>	<u>Kamu Kesimi</u> <u>Borçlanma</u> <u>Gereği</u>	<u>Sosyal Fonlar</u> <u>Dengesi</u>	<u>Sosyal Fon.</u> <u>Borçlanma</u> <u>Gereği</u>
1980	465	8	
1985	1.267	-39	
1988	6.235	-323	
1989	12.283	-273	
1990	29.323	396	-1.086
1991	65.617	-1.805	+895
1992	116.492	-4.913	+2.603
1993*	215.947	-15.484	+16.034
1994**	303.666	-25.099	+26.279

**KAYNAK :** T.C. Merkez Bankası, **1991 Yıllık Rapor**, Ankara 1992, s. 16; T.C. Başbakanlık Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı, **Başlıca Ekonomik Göstergeler**, Ocak 1994, s. 69-73; Nisan 1994, s. 69.

\* Gerçekleşme tahmini  
\*\* Program

**Tablo 7 : Kamu Kesimi Borçlanma Gereğinin GSMH'ya Oranı**

<u>Yıllar</u>	<u>Toplam Kamu</u> <u>Kesimi (1)</u>	<u>Sosyal Güvenlik</u> <u>Fonları (1)</u>	<u>SGF/KKBG</u> <u>Oran (1)</u>	<u>SGF/KKBG</u> <u>Oran (2)</u>
1987	7.9	-0.7	-8.9	
1988	6.2	-0.5	-7.9	
1989	7.2	-0.5	-7.0	
1990	10.2	-0.4	-3.9	-4.1
1991	14.5	0.2	+1.4	+1.0
1992	14.9	0.3	+2.0	+1.9
1993*	16.3	1.2	+7.4	+7.6
1994**	14.2	1.2	+8.5	+8.6

**KAYNAK :** T.C. Merkez Bankası, **1991 Yıllık Rapor**, Ankara 1992, s. 16; T.C. Başbakanlık Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı, **Başlıca Ekonomik Göstergeler**, Ocak 1994, s. 69-73; Nisan 1994, s. 69.

(1) Eski GSMH Serisi  
(2) Yeni GSMH Serisi

\* Tahmin  
\*\* Program

**Tablo 8 : Kamu Kesimi Harcamalarının ve Sosyal Güvenlik Fonlarının Borçlanma Gereğinin GSMH'ya Oranı (%)**

<u>Yıllar</u>	<u>Kamu Kesimi Harcaması</u>	<u>Sosyal Fonlar Borçlanma Gereği</u>	<u>KKH/SGF BG Oranı</u>
1991	40.0	0.2	0.50
1992	40.9	0.3	0.75
1993	43.6	1.2	2.75
1994	45.2	1.2	2.65

KAYNAK : DPT, 1994 Yılı Programı, s. 63.

yının binde 8, konsolide bütçe harcamaları içindeki payının da binde 2 olduğu hatırlanırsa, sosyal güvenlik fonlarının açıklarının yaratacağı ek harcama gereğinin ne kadar önemsiz olduğu ortaya çıkmaktadır. Bu oran 1993 ve 1994 için daha yüksektir ve önümüzdeki yıllarda artmasını beklemek yanlış olmayacaktır. Özellikle işsizlik sigortası programının başlatılması için ülke içinden ve uluslararası anlaşmalardan kaynaklanan baskılar artacaktır. Fakat Türkiye'nin yapısal özellikleri düşünüldüğünde, sadece liberal bir sosyal güvenlik sisteminin sosyal koruma ihtiyaçlarına artık yetmediği gerçeğinin kabul edilmek zorunda kalınacağı bir aşamaya gelinmiştir.

## SONUÇ

Türkiye'nin sosyal güvenlik sistemi, prim gelirlerinin sosyal korumayı sağlayacağı varsayımına dayanan liberal sosyal refah rejimi felsefesi ile kurulmuştur. Fakat ülkenin yapısal özellikleri, bu rejimin kendi içinde tutarlı olmasını sağlayan temel varsayımların, önkoşulların ve ilkelerin gerçekleştirilmesini engellemiştir. Bu nedenle, sistem kendi içinde tutarsızlıklar ve çelişkiler taşımaktadır. Bu tutarsızlıklar ve çelişkiler sistemin henüz genç olmasından dolayı son birkaç yıla kadar sosyal güvenlik fonlarında ciddi açıklar yaratmadan başa çıkılabilir düzeylerde kalmıştır. Fakat 1990'larda giderek artan açıklar oluşmaya başlaması artık bu sistemin kendini yeniden üretemeyecek aşamaya geldiğini göstermektedir. Sistem zaten nüfus ve yarar kapsamı ve yarar düzeyleri bakımından eksik kurulmuştur. Fakat artık sağladığı yetersiz yarar düzeylerini bile sağlamayacak, eksik hizmetleri sunmak üzere genişlemeyi ise hiç kaldıramayacak bir aşamaya gelmiştir. Kısacası, liberal sosyal güvenlik sistemi hem genel felsefesi, hem de Türkiye'deki uygulama biçimiyle iflas etmiştir.

Ayrıca bu durum Türkiye'ye özgü bir sorun da değildir. Dünyada bu felsefeyi saf haliyle uygulayabilen ülke hemen hemen yoktur. Bütün gelişmiş ülkelerin ve beş-on devlet dışında bütün azgelişmiş ülkelerin devletleri sosyal korumaya ve sosyal yardıma devlet bütçesinden önemli paylar ayırmak zorunda kalmışlardır.

Kısa vadede düşünüldüğünde, Türkiye'de karşı karşıya kalınan sosyal güvenlik fonları açıklarının boyutları bugün henüz çok küçüktür ve tümünün devlet yardımıyla karşılanması durumunda bile, devlet harcamalarının artmasında getireceği ek yük zaten çok düşük olan sosyal harcamaları küçük bir ölçüde telafi etmeye yardım edecektir. Fakat orta vadede sosyal güvenlik ve sosyal yardım rejiminin kendisinin değişmesi, fesefesinin, ilkelerinin, finansmanının ve işleyişinin yeniden yapılanması gereği, devlet harcamalarının yeniden dağılımı bakımından gündemin başlarına yerleşecektir. Sosyal sigorta primlerini ve çalışanlar ve işverenlerden kesilen payları arttırmanın sınırına çoktan gelinmiştir. Ödenmeyen primleri toplamak, fonların işletilmesinde verimliliği arttırmak, emeklilik yaş sınırını yükseltmek gibi yöntemler başarılı olursa, sistemin kısa vadeli çelişkileri bir ölçüde hafifleyebilir. Fakat bu durum orta vadede yeniden yapılanma gereğini ortadan kaldırmayacaktır. Bu yeniden yapılanmanın fonların kendine yeterliliğini arttırma yönünde değil, devletin sosyal yardım harcamalarını arttırma yönünde olması çok daha yüksek bir olasılıktır.

### Nezihe Sönmez

Efendim teşekkür ederiz. Tabii tebliğ elinizde olduğu için daha fazla yararlanma imkânı var. Arkadaşımız da elinden geldiği kadar bize konuyu gayet basiretli bir şekilde anlatmış oldular. Şimdi ben ayrıca yoruma geçmek istemiyorum, zamanımızın darlığı dolayısıyla, yalnız bir konuda tamamlama yapmak istiyorum. O da burada; İzmir Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümü'nün Sayın Başkanı Prof. Aytaç Eker ile Doç. Dr. Coşkun Aktan'ın, dünyadaki çeşitli selahiyetli kalemlerin yazmış olduğu birtakım çok çeşitli makaleleri **Politik Yozlaşma ve Rant Kollama** adı altında derlemiştir. Ayrıca, yine özelleştirmeye ilgili kamu ekonomisinin genişlemesi ve özelleştirmeye ilgili çeşitli çevirileri içeren bu kitaplar vardır. Arzu eden, elde etmek isteyenlere maliye bölümü elemanları yardımcı olacaklardır. Şu açıdan söylüyorum, sakın ola ki propaganda filan yapıyor demeyin. Böyle bir şey söylemiyorum. Yalnız çok selahiyetli kalemler olduğu için bilginiz dışında olanlar varsa, bunlardan yararlanırsınız ve bu suretle bizim bilgilerimiz de tamamlanmış olur veya belki bazı şeylerde katkıları bulunur diye duyuruyorum efendim. Şimdi zamanı daha fazla harcamadan sözü Kamil Tüğen'e veriyorum, buyurunuz efendim.

### Kamil Tüğen

Teşekkür ederim Hocam; sayın Hocam, değerli Hocalarım, meslektaşlarım, saygıdeğer konuklar, ben de sizlere ülkemizdeki üç büyük sosyal güvenlik kurumunun 1980 sonrası mali yapılarını, gelişimini, mevcut sorunlarını ve bazı çözüm önerilerini sunmaya çalışacağım.