

SOSYAL GÜVENLİĞİN ÖZELLEŞTİRİLMESİ

Prof. Dr. Sait DİLİK
YÖK Yüksek Denetleme
Kurulu Başkanı

Türkiye'de 1980'li yıllardan sonra üzerinde en çok tartışılan ve bugün de güncelliğini koruyan konulardan biri özelleştirmedir. Özelleştirme ile ekonomik faaliyetlerin piyasa ekonomisi kurallarına uygun olarak daha akılcı ve verimli biçimde yürütülmesi amaçlanmaktadır. Bu çerçevede tartışmalara konu olan görüşlerden biri de sosyal güvenliğin özelleştirilmesidir. Bunu savunanlarca bir yandan sosyal güvenlik sisteminin işleyişinde karşılaşılan büyük sorunların daha kolay aşılaacağı, öte yandan piyasa ekonomisi düzenine tam olarak geçiş amacına yönelik genel özelleştirme politikasına uygun davranılmış olacağı düşünülmektedir.

Bilindiği üzere piyasa ekonomisi, iktisadi faaliyetlerin bağımsız üretici ve tüketicilerin serbest bireysel plan ve kararlarına dayalı olduğu bir ekonomik düzendir. Bu düzende, üretici ve tüketicilerin birbirinden bağımsız plan ve kararları fiyat-piyasa mekanizması ile koordine edilmektedir. Devletin bizzat işletmeler kurup işletmesi ve ekonomiye dolaysız müdahalelerde bulunması bu düzene ters düşmektedir. Bu makalenin yazarı genelde ekonomik faaliyetlerin bağımsız üretici ve tüketicilerin serbest bireysel plan ve kararlarına dayandığı piyasa ekonomisi düzeninden yanadır; bu

düzenin daha akılcı olduğuna ve ekonomik faaliyetlerin daha etkin ve verimli olarak yürütülmesini mümkün kıldığına inananlardandır. Ancak, sosyal güvenliğin özelleştirmesinde aynı düşünceleri taşımamaktadır. Aşağıda bu konu üzerinde durulacaktır.

Sosyal güvenliğin özelleştirilmesinde, bir başka yönüyle piyasa ekonomisi kurallarına göre gerçekleştirilmesinde şu iki yol akla gelebilir: a) sosyal güvenliğin bireylerin özel servetleriyle karşılanması; b) sosyal güvenliğin özel sigortalar yoluyla sağlanması.

A) Sosyal Güvenliğin Bireysel Özel Servetle Karşılanması.

Bazılarına göre sosyal güvenliğin bireysel servetle karşılanması mümkün olduğu gibi, bu piyasa ekonomisinin düzenine uygun akılcı bir yoldur. Bu nedenle ayrı bir sosyal güvenlik sisteminin kurulmasına gerek yoktur.

Bireysel özel servetin temel kaynağı kişinin tasarruflarıdır. Bireysel servetin örneğin miras, piyango v.s. gibi bazı kaynaklarını burada göz önünde bulundurmamalıyız. Öyleyse bu görüşe göre kişinin özel serbest tasarrufları sosyal risklere karşı güvenliğini sağlamaya yeterlidir. Ancak, bu görüş kanımızca tutarlı değildir. Gerçekten kişisel tasarruflarla servet oluşturma yoluyla ne bireylerin ne de toplumun sosyal risklere karşı yeterli derecede korunması mümkündür. Bunun başlıca nedenleri şöyle sıralanabilir:

1) Geniş halk kitlelerinin gelir düzeyi düşüktür. Bu gelir düzeyi yeterli bir özel serbest tasarruf ve servet oluşturulmasına imkan vermemektedir. Özellikle Türkiye gibi milli gelir seviyesinin düşük, dağılımının da dengesiz olduğu ülkelerde halkın çoğunluğu bu türden bir tasarrufta bulunma ve servet oluşturma olanağına sahip değildir.

2) İnsan günün ihtiyaçlarına geleceğin ihtiyaçlarından daha fazla değer biçer. Bu nedenle gelir seviyeleri bakımından tasarruf yeteneği taşısa bile, gelirlerinin bir parçasını, gelecekte duyacağı ihtiyaçlar için saklamak, başka bir deyişle geçici ve/ya da sürekli olarak gelirin kesileceği, giderleri artacağı dönemlerde kullanmak üzere servet oluşturmak yönünde çaba harcamaz. Kişi kendisini tehdit eden muhtemel risler için tasarrufta bulunmak, servet oluşturmak bir yana; belki, yaşlılık gibi ölüm hali dışında kesinlikle beklediği, sürekli gelir kayıplarına yol açan risklere karşı da tasarrufta bulunma ve servet oluşturma yoluna gitmeyebilir.

3) İnsanı tehdit eden sosyal risklerin doğuracakları ihtiyaçlar diğer ihtiyaçlar gibi önceden hesaplanabilir, planlanabilir nitelikte değildir. Bu ihtiyaçlar beklenmedik zamanlarda ve yüksek yoğunlukta (örneğin ağır hastalık ve sakatlıklardan doğan yüksek orandaki gelir kayıpları ve gider artışları gibi) ortaya çıkabilmektedir. bunların karşılanmasının uzun bir zaman süresine dağıtılması mümkün değildir. Gerçekten sosyal güvenliğin bireylerce, özel serbest tasarruflar yoluyla sağlanmasında, bir sigorta topluluğunda olduğu gibi risklerin eşitlenmesi, dağıtılması söz konusu olmayacaktır. Böylece bu yol bir sigorta topluluğunda olduğuna oranla, kişi başına çok yüksek miktarlarda tasarruf yapılması ve servet oluşturulmasına gerektirecektir. Sosyal risklere karşı kendisine tam bir güvenlik sağlamak isteyen kişi her an, tehdidi altında bulunduğu tehlikelerin bütününün iktisadi sonuçlarını karşılayabilecek şekilde tasarruflarını ayarlamak zorunda kalacaktır. Bu ölçüde yüksek tasarruf ve serveti belki varlıklı toplumların çok küçük bir azınlığı gerçekleştirebilecek durumdadır. Bu grup miras yoluyla da gerekli servete sahip olabilecektir. Ancak, varlıklı toplumların bunlar dışında kalan büyük çoğunluğu sosyal bakımdan güvenliklerinin gerekli kıldığı miktarlarda tasarruf yaparak servet oluşturma ya da miras yoluyla gerekli servete kavuşma olanağına sahip değildir. Gelir seviyesinin yüksek olmadığı ülkelerdeki büyük halk kitleleri ise, yukarda da belirtildiği üzere, küçük ölçüde tasarruflarda bulunma yeteneğini bile taşımamaktadır.

4) Bir an için toplumun bütününün, küçümsenmeyecek oranlarda tasarrufta bulunma ve servet oluşturma yeteneği taşıdığını, geleceğin ihtiyaçlarına günün ihtiyaçları kadar önem verdiğini ve böylece aynı zamanda tasarruf arzusunda olduğunu varsayalım. Bu durumda bile özel serbest tasarrufların sosyal risklere karşı güvenliği sağlamada yeterli bir yol olmadığı ortaya çıkacaktır. Çünkü yapılan tasarruflar gerekli düzeye ulaşıncaya kadar geçecek sürede kişinin sosyal risklere karşı güvenliği henüz tam olmayacaktır. Yukardaki koşullarda örneğin yaşlılık gibi ancak uzun bir süre sonra, ileri yaşlara ulaşıldığında, karşılaşılabilecek bir riskin iktisadi sonuçlarının karşılanabilmesi için gerekli servetin oluşturulması mümkün olacaktır. Ancak, bunun dışında ne zaman ve hangi yoğunlukta karşılaşılabileceği bilinmeyen örneğin önemli hastalık, sakatlık ve ölüm gibi sosyal tehlikelere karşı kişinin kendisine sağladığı güvenlik tasarrufa başladığı güne doğru gidildikçe azalarak sifıra yaklaşacaktır.

5) Karşılaşılmış risklerin mali sonuçlarının borçlanma, bir başka deyişle ileride yapılacak tasarruflar yoluyla karşılanarak sosyal güvenliğin

sağlanabileceği akla gelebilirse de, herkesin borçlanma ve ilerdeki tasarruflarla bu borcu geri ödeyebilme olanağına sahip olmayacağı açıktır. Örneğin düşük gelirlilerin borç bulma ve geri ödeyebilmesi pek mümkün değildir. Yine ailede gelir sağlayanın çalışamayacak şekilde sürekli sakatlığı ya da ölümü durumunda doğacak gelir kayıplarıyla, bu aile fertlerinin ileride karşılaşılabilecekleri diğer sosyal risklerin borçlanma yoluyla karşılanması pek söz konusu olamayacaktır.

6) Sosyal güvenliğin kişisel özel tasarruflar ve servet yoluyla sağlanmasında, sosyal gruplar arasında yüksek gelirlilerden düşük gelirlilere; kişisel olarak da düşük risk taşıyanlardan yüksek risk taşıyanlara doğru gelir aktarımları söz konusu olamayacaktır. Oysa kamuca yürütülen sosyal güvenlik düzenlerinin özelliklerinden biri bu türden gelir aktarımlarını gerçekleştirmesidir.

7) Biriktirilmiş olan servetin enflasyonlar ya da piyasa fiyat koşullarının değişmesi karşısında erimesi olasılığı özel serbest tasarruflar ve servet yoluyla sosyal güvenliğin sağlanmasının riskli bir yol olduğunu göstermektedir. Tasarruflar enflasyonlara karşı korunmak amacıyla likit olmayan sağlam değerlere yatırıldığında ise, ihtiyaç duyulduğunda bunların tekrar paraya çevrilmesinde güçlüklerle karşılaşılacak ve birtakım kayıplar ortaya çıkabilecektir. Kaldı ki bu durumda da, servetin erime olasılığı sıfıra indirilmiş olmayacaktır. Örneğin bir gayri menkulun de şartlara göre değerinin düşmesi ya da yanması, yıkılması mümkündür.

B) Sosyal Güvenliğin Özel Sigortalar Yoluyla Sağlanması

Kişilerin sosyal güvenliğini isteğe bağlı özel sigortalar yoluyla da sağlayabilecekleri, böylece özel sigortaların zorunlu sosyal sigortalara alternatif bir yol teşkil ettiği bazı çevrelerce ileri sürülmektedir.

Şüphesiz özel sigorta, özel tasarruflara göre sosyal güvenliğin sağlanmasında daha anlamlı bir yoldur. Gerçekten özel sigortalar yoluyla sigortacılık prensip ve tekniğinden yararlanılarak risklerin dağıtılması, eşitlenmesi ve böylece duyulacak ihtiyaçların önceden hesaplanabilir, planlanabilir duruma getirilmesi mümkün olmaktadır. Bu sayede kişinin bireysel olarak her an, tehdidi altında bulunduğu risklerin bütünü sonuclarını karşılayacak tutarda servet oluşturması; bu serveti oluşturamadığı ve koruyamadığı sürece gerekli sosyal güvenlikten yoksun kalması gibi durumlar önlenabilmektedir. Ancak, aşağıdaki faktörler sosyal güvenliğin özel sigortalar yoluyla da gerekli ölçüde sağlanmasının mümkün olmadığını göstermektedir:

1) Toplumlarda geniş kitlelerin gelir düzeyinin düşüklüğü sosyal risklere karşı sigortalanmayı engelleyebilecek; özellikle milli gelir seviyesinin düşük olduğu ülkelerde, geniş kitlelerin sosyal risklere karşı sigortalanmamış olması sonucunu doğurabilecektir.

Öte yandan, insanların geleceğin ihtiyaçlarına - gününkilere oranla daha az önem vermesi de sosyal risklere karşı sigortalanmayı engelleyen etkenlerden birini teşkil edecektir.

2) Bazı insanlar riske girmekten riskle karşılaşmaktan korkmayan hatta riske girmekten hoşlanan bir yapıya sahiptir. Bunlar "risk eğilimli" kişiler olarak nitelenebilir. Bazı insanlar ise riske girmekten korkan risk korkulu insanlardır. Sosyal güvenliğin özel sigortalar yoluyla sağlanması durumunda, risk eğilimliler genelde sigortalanma yoluna gitmeyeceklerdir.

3) Sosyal riskler yol açtıkları sonuçlara göre farklılıklar göstermektedir. Bazı riskler karşılaşıldığında önemli ölçüde gelir kayıpları ve/veya gider artışları doğururlar. Buna karşı diğer bazı risklerin doğuracağı bu türden sonuçlar önemli tutarlara ulaşmaz. Öte yandan bazı risklerin doğma olasılığı yüksek, bazılarının ise düşüktür. Sonuçları ve olasılığı yüksek olan riskleri "kötü riskler" olarak niteleyebiliriz. Risklerin bu açıdan durumu, çalışma alanı, yeri ve şartlarına göre de farklılıklar gösterebilir. Kişiler genelde önemli zararlara yol açabilecek yüksek olasılıklı risklerini, bir başka deyişle kötü risklerini sigortalatma; kendilerinin karşılayabileceklerini düşündükleri diğer risklerini ise sigortalatmama yoluna gidebilirler. Kişilerin risk eğilimli oldukları ölçüde bu davranış artar. Kötü risklerle diğer riskler arasındaki sınır kişilerin risk eğilim derecesine göre de değişebilir. Risk eğilimi, yüksek olanlar için kötü riskler azalacağından, bu grupta sigortalanma oranı daha düşük olacaktır.

4) Özel sigorta şirketleri de bunun tersi bir davranış içindedir. Bunlar kendilerine az kâr sağlayacak ya da zarar doğuracak kötü riskleri sigortalamaktan kaçınırlar. Öte yandan, sigortalanmak isteyenler önceden sağlık muayenesine tabi tutularak, sigortaya büyük mali yük (risk) getirecek derecede hasta ya da hastalık olasılığı olanlarla ölüm riski yüksek olanlar hiç ya da en azından bu risklere karşı sigortalanmazlar. Böylece sigortalanmayan riskler, sigortalanmayan kişiler söz konusu olur. Bu da ülkede sosyal güvenliğin gerek toplumsal, gerekse bireysel yönden tam olarak sağlanmasını engeller.

5) Sosyal riskler genelde, büyük sayılar yasasına göre, önceden tahmin olunabilir, hesaplanabilir durumdadır. Ancak, bunların bazıları bu özel-

liği taşımazlar. Örneğin hastalık olasılığı genelde hesaplanabilir olmakla birlikte bulaşıcı hastalıkların (bulaşıcı riskler) söz konusu olduğu ölçüde bu hesaplanabilirlik ortadan kalkar. Bu türden risklerin doğuşu, sonraki dönemlerde bu risklerin daha da büyümesine yol açar. Yine örneğin diğer bir risk olan işsizlik önceden hesaplanabilir, tahmin olunabilir nitelikte değildir. Gerçi arızı işsizlikler bir ölçüde hesaplanabilir ve önceden tahmin olunabilir. Ancak, örneğin teknolojik ve özellikle konjonktürel işsizlikleri önceden tahmin etmek ve buna göre hesaplar yapabilmek mümkün değildir. Konjonktürel işsizlik birey ve örgütlenmiş gruplar olarak üretici ve tüketicilerin davranış ve faaliyetleri, devletin ekonomi ve istihdam politikası gibi faktörlere bağlı olarak değişir. Önceden hesaplanabilir nitelikte olmayan risklere bir başka örnek nükleer tesislerden radyasyon sızması ya da bunların bozulmasıyla çevrenin ağır radyasyona maruz kalmasıdır. Öyleyse sosyal risklerin bir bölümü önceden tahmin olunabilir ve hesaplanabilir nitelikte değildir. Bu faktör bu risklerin kâr amacına yönelik özel sigortalarda sigortalanmasını güçleştirecek ya da engelleyecektir.

6) Özel sigortalar sigortalıların kişisel risklerine göre prim alırlar; yüksek risk taşıyan sigortalılar yüksek, düşük riskliler ise düşük prim öderler. Bu ise sosyal güvenlik sisteminin önemli özelliklerinden biri olan yüksek gelirlilerden düşük gelirlilere doğru gelir aktarımını, bir başka deyişle sosyal dayanışmayı engeller. Öte yandan düşük gelirlilerin genelde bazı riskler bakımından kişisel riskleri yüksek olduğundan, bunlar gerekli primleri ödeyemeyecekleri için sigorta ve böylece sosyal güvenlik dışında kalırlar.

7) Özel sigortacılığın gelişmemiş olduğu ülkelerde, sosyal güvenliği özel sigortalara dayandırmak, yukardaki sakıncalar dışında, ayrıca mümkün de olmayacaktır. Sigortacılığın az gelişmiş olduğu ülkelerde hizmetler aksayacak, tekerci eğilimler primlerin yükselmesine yol açacaktır. Bu ülkeler kural olarak, gelişmekte olan ülkelerdir. Türkiye bu aşamayı belirli ölçüde aşmış olmakla birlikte, Ülkemiz'de özel sigortacılığın yeterince gelişmiş olduğu da ileri sürülemez.

8) Özel sigorta şirketlerinin iflas etmeleri ya da başka sebeplerden kapanmaları mümkündür. İflas eden sigorta şirketine sigortalanmış kişilerin sosyal güvenliği ortadan kalkacak, bunların ödemiş olduğu primler, duruma göre, kısmen ya da bütünüyle yanmış olacaktır. Öte yandan özel sigortalarda kötü yönetim gibi işletme içi faktörler yanında işletme dışı bazı faktörlerin de etkisiyle müşteri (sigortalı) sayısının azalması, müşterilerin kaçması sigorta şirketinin sürekliliğini tehlikeye sokar.

Söz gelişi risklerin yapısının değişmesi, örneğin kötü risk iken iyi risk haline gelen tehlikelerin artık sigortalanmaması olayı sigorta şirketinin devamlılığını tehlikeye düşürebilir.

9) Yukarda belirtildiği üzere özel sigorta şirketleri kâr amacına yöneliktir. Öyleyse burada sosyal risklere karşı sigortalanan kişiler, sigortalattıkları risklerin maliyeti ile sigorta şirketinin yönetim masrafları dışında ayrıca şirkete kâr sağlayabilmesi için daha yüksek tutarda prim ödeyeceklerdir. Bu da geliri yüksek olmayan geniş kitleler için ek bir yük oluşturacak ve sigortalanmayı azaltabilecektir. Ancak, özel sigorta bir devlet kurumuna göre daha düşük yönetim giderleriyle yönetildiği ölçüde, sektör piyasasında tekелci eğilimler olmaması kaydıyla, primler düşebilecek ve bu sakınca giderilmiş olacaktır.

10) Sigorta şirketlerinin sigortalılarca yapay zararlar yaratılması ya da zararların yapay olarak büyütülmesi, başka deyişle yüksek gösterilmesi sonucu primler yükselebilir. Bu da, kendi açısından, sigortalanmayı azaltır.

Yukarda açıklamalar gösteriyor ki, yeterli bir sosyal güvenliğin bireylerin özel tasarruf ve servetleri ya da özel sigortalar yoluyla sağlanması mümkün değildir. Acaba devletin alacağı bazı tedbirler yoluyla özelleştirmede yukarda sözü edilen engellerin giderilmesi mümkün olacaktır mıdır? Bu konuyu gelecek yazımızda ele alacağız.