

SOSYAL GÜVENLİĞİN ÖZELLEŞTİRİLMESİ (2)



Prof. Dr. Sait DİLİK
Yüksek Öğretim Denetleme
Kurulu Başkanı

Bir önceki yazımızda sosyal güvenliğin özelleştirilmesi konusunu ele almış; bu çerçevede akla gelen iki yolla: a) bireylerin özel tasarruf ve servetleri, b) özel sigortalar yollarıyla sosyal güvenliğin sağlanmasının mümkün olup olmayacağını tartışmıştık. Bu tartışmada bireysel özel tasarruflar yoluyla sosyal güvenliğin sağlanamayacağı; yeterli düzeyde bir sosyal güvenliğin özel sigortalar yoluyla sağlanmasında da bir takım engelleyici faktörlerin bulunduğu sonucuna varmıştık. Bu faktörlerin bir yandan bireylerce sigortalanmayı; öte yandan sigorta şirketlerince sigortalamayı önleyerek veya azaltarak yeterli bir sosyal güvenliğin sağlanmasını engellediğini açıklamaya çalışmıştık. Bu faktörleri şöyle sıralamıştık:

1) Toplumlarda geniş kitlelerin gelir düzeyinin düşük olmasının gönüllü sigortalanmayı engelleyeceği veya azaltacağı; 2) Bazı insanların risk eğilimli, daha açık deyişle riske girmekten korkmayan hatta hoşlanan yapıya sahip olması; 3) Sigortalılarda sadece sonuçları ve olasılığı yüksek risklerin (kötü riskler) sigortalanma eğilimi bulunduğu 4) Sigorta şirketlerinin ise bunun tersi tutum içinde oldukları ve kendilerine az kâr sağlayacak ya da zarar doğuracak

riskleri (kötü riskleri) sigortalamaktan kaçınacakları; 5) Bulaşıcı hastalıklar ve işsizlik gibi bazı risklerin önceden hesaplanabilir olmaması nedeniyle özel sigorta şirketlerince sigortalanmasının güç ya da imkânsız oluşu; 6) Özel sigortaların bireylerin kişisel risklerine göre prim alınmasının toplumsal dayanışmayı engellemesi ve bazı düşük gelirliilerin sigorta dışında kalmalarına yol açması; 7) Bazı ülkelerde özel sigortacılığın gelişmemiş olması nedeniyle sosyal güvenliğin buna dayandırılmayacağı; 8) Özel sigorta şirketlerinin iflas etmeleri veya başka sebeplerden kapanmalarının buralarda sigortalanmış kişilerin haklarının ve sosyal güvenliklerinin kaybına yol açabileceği; 9) Özel sigortaların kâr amacına yönelik olarak çalışmalarının primlerin yükselmesi sonucunu doğuracağı; 10) Sigortalılarca hasarların yapay olarak yüksek gösterilme yoluna gidilebileceği, bunun da primlerin yükselmesine yol açacağı ve böylece yükselen primlerin ise sigortalanmayı engelleyeceği ve azaltacağı.

Şimdi burada devletin alacağı bazı tedbirlerle özel sigortalar yoluyla sosyal güvenliğin sağlanmasındaki yukarıda sayılan engellerin giderilmesinin mümkün olup olmayacağını tartışacağız.

Bu konuda başlıca aşağıdaki tedbirler söz konusu olabilir:

1) Özel sigortaya prim ödeyenlere gelir vergisinde indirim yapılması

Bu indirim ödenen primlerin vergi matrahından ya da primler karşılığında belirli bir maktu miktarın ödenecek vergi tutarından düşülmesi şeklinde uygulanabilir. Matrahdan düşmede sağlanan katkı ilgililerin girdikleri marjinal vergi dilimi oranına bağlı olarak değişecektir. Bu bakımdan bu şıkta yüksek gelirliilere daha çok avantaj sağlanmış olacaktır. Buna karşı belirli bir maktu miktarın vergi tutarından düşülmesi yolunda herkese sağlanan avantaj mutlak rakam olarak eşit olacaktır. Ancak, bu şıkta bile primin kendisince karşılanan kısmı için düşük gelirliiler daha fazla fedakarlık yapmış olacaklardır. Düşük gelirliilerin sigortalanmasının sağlanamadığı ölçüde ise vergi indirimlerinden sadece yüksek gelirliiler yararlanmış olacağından, bunun gelir dağılımı bakımından sakıncaları büyük olacaktır. Bu tedbir risk korkusu yüksek olmayan risk eğilimli kişilerde pek etkili olmayabilir. Çünkü indirimden sonra özel sigortaya yine de net bir prim ödemesi yapılacağı için bu kişiler sigortalanma yoluna gitmeyebilirler. Ancak, risk korkusunun düşük olduğu durumlarda, bu tedbir etkili olabilecektir. Risk korkusu yüksek

olanlar ise vergi indirimi olmaksızın da zaten sigortalanma yoluna gidecekleri için bunların davranışlarında bu tedbirin pek rolü olmayacaktır. Bu kişilerin ayırt edilerek vergi indiriminden yararlanılmamaları ise pratik olarak ne mümkündür ne de adil olur.

Vergi indiriminin, düşük gelir nedeniyle sigortalanmama olayına etkisi ise sınırlı olacaktır. Çünkü düşük gelirli kişiler vergi indirimine karşın yine de prim ödemiş olacaklardır. Gelir seviyesi düştükçe vergi indiriminin etkisizliği artacaktır. Düşük gelirli kişilerin marjinal vergi oranı genelde düşük olduğu için matrahtan indirimde vergi indirimi de düşük olacaktır. Buna karşı maktu bir miktarın vergi tutarından indirilmesi yolunda ise bunlara yapılan indirim oransal olarak daha yüksek olacaktır. Bu nedenle, bu grupta vergi indiriminin matrahtan indirim yerine, vergi tutarından indirim şeklinde uygulanması daha etkili olabilecektir. Şüphesiz vergiden bağımsız çok düşük gelirli gruplar söz konusu ise bunlarda vergi indiriminin sigortalanmaya herhangi bir etkisi olmayacaktır.

Sadece kötü risklerin sigortalattırılması eğilimine karşı vergi indiriminin etkinliğine gelince, böyle bir etki indirimle tasarruf edilen verginin riskle karşılaşma olasılığı düşük olan kişilerde primleri düşürmesi durumunda söz konusu olabilecektir. Risk olasılığının yüksek olduğu kişiler ise, diğer şartlar değişmemek kaydıyla, zaten sigortalanma eğiliminde olacaklardır. Sigorta şirketlerinin kötü riskleri sigortalamaması eğilimine karşı ise vergi indirimi yolunun bir etkisi olmayacaktır.

Vergi indirimi tedbirinin risklerin bulaşması, sigorta şirketlerinin iflası ve bazı risklerin önceden hesaplanamazlığı ve tahmin olunamazlığı gibi özel sigortacılığı engelleyici faktörler üzerinde de etkisi olmayacak ya da olsa bile bu etki çok sınırlı kalacaktır.

Vergi indirimi devletin vergi gelirlerini azaltacağı için, diğer şartlar değişmemek kaydıyla, ek vergiler alınmasına yol açacaktır.

2) Özel Sigorta Şirketlerine Sübvansiyon Sağlanması:

Özel sigortalara, devlet bütçesinden sübvansiyon sağlanması, sosyal güvenliğin özelleştirilmesindeki engellerin aşılması konusunda tartışılabilir bir tedbirlerden biridir. Bu sübvansiyonların etki ve sorunları vergi indirimi yolunda farklı değildir. Ancak, bu etkinin doğabilmesi, sigorta şirketlerinin aldıkları sübvansiyonlar yoluyla gerçekten primlerini düşürmeleri şartına bağlıdır. Şirketler bunun yerine sübvansiyonlarla

gerçekte kârlarını artırma yoluna gidiyorlarsa bu etki doğmayacaktır. Bu nedenle, sübvansiyonların amacına ulaşabilmesi için, sigorta şirketlerinin bu yönden de devletçe denetlenmesi gerekmektedir. Böyle bir denetim ise teknik zorluklarla doludur.

Öte yandan özel sigorta şirketlerine sübvansiyon sağlanması yolu, devlet harcamalarının artmasına, bu nedenle de vergi indiriminde olduğu gibi, daha fazla vergi alınmasına yol açacaktır. Sübvansiyonların primlere yansıtılması sağlanamadığında bunun ayrıca gelir dağılımını bozucu etkileri olacaktır. Sübvansiyonların primlere yansıtılmış olması durumunda ise bundan yüksek gelirli sigortalılar da yararlanmış olacağından gelir dağılımında yine bazı bozulmalar doğacaktır. Düşük gelirli sigortalıların sigortalanma yoluna gitmemeleri durumunda bu sakıncalar özellikle artacaktır. Ancak, sübvansiyonlar için alınan ek vergiler yüksek derecede artan oranlı vergilerden karşılandığı ölçüde bu olumsuz etkiler bir ölçüde giderilmiş olacaktır.

Sübvansiyonların risklerin önceden hesaplanamazlığı, sigorta şirketlerinin iflası, sürekliliğinin garanti olunamaması ve yüksek kâr gibi sigortalanma ya da sigortalamayı engelleyici faktörler üzerine etkisi ise sınırlı kalacaktır.

Devletin yapacağı sübvansiyonlar genel olabileceği gibi, sigorta kollarına göre selektif de olabilecektir. Böyle uygulandığında kötü risklerin sigortalanmasında sigorta şirketlerinin olumsuz tutumu kısmen veya bütünüyle giderilmiş olabilecektir.

3) Özel Sigorta Primlerinin Bir Bölümünü Devletin Karşılması

Bu tedbirin etkileriyle olumlu ve olumsuz yönleri, gerekli değişikliklerle, özel sigorta şirketlerine sağlanan ve bunlarca sigortalılara yansıtılan sübvansiyonlar ve vergi indirimlerinde olduğu gibi olacaktır. Devletin ödeyeceği pay düşük gelirliyle sınırlı kaldığı ölçüde, gelir dağılımı yönünden olumlu sonuçlar doğacaktır. Ancak, düşük gelirli sigortalıların tespiti uygulamada büyük sorunlar doğuracaktır. Türkiye'de bunu 65 yaşını doldurmuş muhtaç sakat ve yaşlıların tespitinde yaşamış buluyoruz.

4) Özel Sigortalarda Sigortalanmanın Zorunlu Hale Getirilmesi

Bu tedbirin benzerinin örneğin zorunlu trafik sigortasında uygulanmakta olduğunu biliyoruz. Tedbir özellikle risk eğilimli, risk konusu düşük olan kişilerin sigortalanmasında etkili olacaktır. Öte yandan bu tedbir sadece kötü risklerin seçilerek sigortalanmasını engelleyecektir.

Ayrıca sigorta şirketlerinin risk korkusu nedeniyle bazı riskleri sigortalamama olayı bu tedbirle ortadan kaldırılmış olabilecektir. Zorunlu sigortanın sigortadan ayrılmayı engellediğinden bu sistemin sigorta şirketlerinin devamlılığını güvence altına alacağı savunulmaktadır. Şüphesiz bu görüş sigorta şirketlerine toplam olarak bakıldığında geçerlilik taşır. Bireysel olarak ise bir şirketin sigortalı sayısı azalırken diğerinin artması; böylece, şirketlerin iflası ya da kapanması söz konusu olabilecektir.

Ayrıca zorunlu özel sigorta yolunun düşük gelirli gruplar bakımından uygulanabilirliği; uygulandığında da sosyal açıdan savunulabilirliği tartışma konusudur. Çünkü düşük gelirli zorunluluğa rağmen sigortalı olmayı gerçekleştiremeyebilirler. Gerçekten özel sigorta primleri kişisel risklere göre alınacağından düşük gelirli grubun prim yükü, sosyal sigorta alternatifine göre daha yüksek olacaktır. Çünkü özel sigorta yoluyla sağlanacak sosyal güvenlik kural olarak sigortalılarla diğer gelir grupları ve bizzat sigortalıların kendi aralarında gelir aktarımları olmayacaktır. Şüphesiz bu tedbir vergi indirimi, primlerin bir bölümünün devletçe karşılanması veya özel sigortalara sübvansiyon sağlanması tedbirleriyle birlikte uygulandığında söz konusu engel ve sakıncalar kısmen ve selektif bir uygulamayla da belki bütünüyle ortadan kaldırılabilir.

Zorunlu özel sigorta sisteminin sigorta şirketlerinin sigortalılarca kötüye kullanılması olayı üzerindeki etkisi ise, bu etkiyi artırıcı yönde olacaktır. Çünkü sigortalı zorunlu olarak girdiği özel sigortaya ödediği primleri çıkarma, geri alma psikozu içine girecektir. Öte yandan bir sigortalının, bu yoldan yol açtığı zarar daha fazla sayıda sigortalı arasında dağılacığı için, bu türden davranışlara karşı tepkiler azalacaktır.

Özel zorunlu sigortanın kişisel gelirini serbestçe kullanma özgürlüğü ve piyasa ekonomisi kurallarına aykırılığı tartışılabilirse de, bu durum zorunlu sosyal sigortalar için de söz konusudur.

5) Özel Sigortaların Karşılamadığı Risklerin Devletçe Karşılanması

Bu tedbirlerden biri kötü riskleri karşılayan bir devlet sigortasının kurulması olabilir. Bu tedbir özel sigortaların kötü riskleri sigortalamamasına karşı etkili olacaktır. Buna karşı risk eğilimi yüksek olan kişilerin sigorta olmamalarına karşı etkili olmayacaktır. Öte yandan düşük gelir nedeniyle sigortalı olmama olayı üzerinde de bu tedbirin kural olarak etkisi bulunmayacaktır. Ancak, devletin kuracağı sigortanın kârsız ve düşük maliyetle çalışması durumunda düşük gelirli insanların si-

primsiz olarak karşılamasıdır. Bu durumda, kişilerin bu risklere karşı korunması sağlanabilecektir. Ancak gerçek düşük gelirinin düşük gelirli olmayandan ayırt edilmesi uygulamada güç olacağından bu durum bir çok sakıncalar doğuracaktır. Devletin varlıklı ve fakir ayırımı yapmaksızın toplumun bütünü için kötü riskleri primsiz karşılama yolunu açması durumunda ise, tedbirin etkinliği gerek düşük gelirli gerekse yüksek risk eğilimli yönünden çok yüksek olacaktır. Ancak, bu durumda risk eğilimi düşük olanların da özel sigortalara bu riskleri sigortalatmayacakları, primsiz olarak bu risklerin devletçe karşılanmasını tercih edecekleri açıktır. Öte yandan bu riskleri devletin toplumun bütünü için primsiz karşılaması durumunda sosyal adalet yönünden de sakıncalar doğacaktır. Ayrıca bireyler, sosyal güvenliğin bir maliyeti olduğu bilincinden uzaklaşmış olacaktırlar.

Özel sigortalara karşılamadığı risklerin devletçe bir sigorta kurumu kurularak veya bu olmaksızın primsiz olarak karşılanması yolu, önceden hesaplanabilmesi mümkün olmayan ve bu nedenle özel sigortalara sigortalamakta zorlandıkları bulaşıcı riskler (bulaşıcı hastalıklar) ile işsizlik (Örneğin konjonktürel işsizlik) gibi risklerin sigortalanmasında etkili olabilecektir.

Sonuç:

Yukarıdaki açıklamalar gösteriyor ki, devletçe alınacak bütün tedbirlere karşın, özel sigortalara sosyal güvenliğin sağlanmasında karşılaşılan engellerin tam olarak kaldırılması mümkün olmamaktadır. Öte yandan alınacak tedbirlerin etkinliğin artırılması için devlet müdahalesinin dozu arttıkça, sistem özel sigorta yolundan uzaklaşarak sosyal sigortaya dönüşmektedir. Böyle olunca sosyal güvenliği özel sigortalar yerine dolaysız olarak sosyal sigortalara dayandırmanın daha akılcı ve kestirme bir yol olduğu sonucuna varılabilir. Kaldı ki sosyal güvenliğin sosyal sigorta yoluyla sağlanmasının sigortalılar arasında olduğu gibi sigortalı olmayanlarla sigortalılar arasında gelir aktarımı ve sosyal dayanışmayı gerçekleştirme gibi önemli bir işlevi de bulunmaktadır.

Şüphesiz sosyal sigorta sistemine dayanan bir sosyal güvenlik düzeninde, kişilerin kendilerine özel sigortalar yoluyla ek güvenlik sağlamaları mümkündür. Buna kural olarak herhangi bir engel bulunmamaktadır. Ancak, devletin bu imkândan yararlanacak kişilerin haklarının korunması için birtakım hukukî düzenlemeler yapması ve özel sigortalara bu açıdan da denetime tabi tutması yerinde olacaktır.