

# Toplumsal Dayanışmanın Finansman Boyutu: Türkiye’de Sosyal Politikaların Finansmanı Örneği

Birsen Nacar KARABACAK\*

**Özet:** Bu çalışmada toplumsal dayanışmanın finansman boyutu ele alınmıştır. Finansman mekanizmalarının toplumsal dayanışmaya katkısı, bu mekanizmaların, sosyal politika maliyetlerini toplumsallaştırma derecesi ile ölçülebilir. Bu nedenle, bu çalışmada ilk olarak, alması finansman araçlarının toplumsal dayanışma sağlamaya yatkınlığı hususu irdelenmektedir. Ardından, Türkiye’de toplumsal dayanışmanın harcama ve finansman boyutu genel hatlarıyla ele alındıktan sonra, Türkiye’de vergileme mekanizmasının sosyal politika masraflarını toplumsallaştırma derecesi veya biçimi sorgulanmaktadır. Ulaşılan bulgular, Türkiye’de toplumsal dayanışmanın adeta sınıf içi dayanışmaya hapsedildiğini ortaya koymaktadır. Çünkü finansman araçları sosyal politika maliyetlerinin mali yükünü ağırlıklı olarak potansiyel sosyal politika yararlanıcısı toplumsal kesimlere yüklemektedir.

**Anahtar Sözcükler:** Sosyal politika, toplumsal dayanışma, sosyal politika maliyetlerinin toplumsallaştırılması, kamusal finansman, vergileme.

## **The Financing Aspects of The Social Solidarity: The Case of Financing Social Policies in Turkey**

**Abstract:** This paper considers the financing dimensions of the social solidarity. A contribution to the social solidarity of the financing mechanisms can be simply measured by their own degree of socializing the costs of social policy. Therefore, first, it discusses in the liability of the alternative financing means to provide social solidarity. Then, it determines the general aspects of the dimensions of spending and the financing of the social solidarity in Turkey. And then, the paper examines in the degree of socializing the costs of social policy by the mechanism of taxation in Turkey. The results here show that the social solidarity in Turkey is in fact confined almost in-class solidarity. So, it can be clearly claimed that the financing instruments impose mainly the fiscal burden of the social

---

\* Yrd. Doç. Dr. Akdeniz Üniversitesi İİBF.

policy on the social segments which are the potential beneficiaries of social policy.

**Key Words:** Social policy, social solidarity, socializing the costs of social policy, public finance, taxation

## Giriş

“Ölümü dikkate almaksızın yaşamı anlamak ne kadar imkânsız ise vergilemeyi dikkate almaksızın sosyal harcamalarla gerçekleştirilen yeniden dağılımı anlamak da o kadar imkânsızdır”  
(Edwin Amenta, 1998: 948).

Toplumsal dayanışma devlet mekanizması aracılığıyla yurttaşların öteki yurttaşlarla yaptıkları yardımlaşma anlamına gelmektedir. Bu bağlamda ifade edilmeye çalışılan dayanışma, yaşamını sürdürmek veya belli bir yaşam standardına ulaşmak bakımından gerekli ekonomik araç-gerece veya ekonomik varlığa sahip ol(a)mayanlar ile ekonomik olarak güçlü olanların dayanışması anlamında kullanılmaktadır. Günümüz toplumlarında bu tür bir dayanışma en kapsamlı ve kurumsal şekilde devlet mekanizması aracılığıyla kurulup işletilebilmektedir. Devlet mekanizması aracılığıyla kurulan toplumsal dayanışmanın en tipik örneğini ise yeniden dağıtım boyutuyla sosyal politika veya refah devleti uygulamaları oluşturmaktadır (Baldwin, 1992: 21). Devlet üzerinden kurulan toplumsal dayanışma, dar anlamda, bir ülkede sosyal ve ekonomik tutarlılığı (meşruiyet) sağlamak olabileceği gibi, geniş kapsamlı bir anlamla, bir kalkınma arayışı da (karma ekonomi) olabilir.

Toplumsal dayanışma amacıyla devlet genel olarak eğitim, sağlık, sosyal güvenlik, konut, sosyal hizmetler, sosyal yardım, istihdam, toplumsal eşitsizlikler, çevre, yoksulluk vb. konularda çok çeşitli sosyal politika araçları kullanabilmektedir (Alcock, 2008: 2; Baldock, 2007: 7-9). Bu araçlar; düzenleme (regulation), müdahale (bilgi sağlama, teşvik, üretim veya tüketimi yasaklama, vergi koyma, ceza koyma gibi) ve harcama (sübvansiyon, gelir transferi, hizmet üretimi, hizmet sunumu vb.) biçiminde olabilir (De Neuborg ve Weigand, 2000: 411). Ancak değinilen sosyal programların büyük çoğunluğu kaynak kullanımını gerektiren özelliklere sahiptir. Dolayısıyla devlet mekanizması aracılığıyla kurulan toplumsal dayanışmanın bir yanında toplumda sosyal refah artışı sağlayan kamu hizmet üretimi veya sunumu ya da gelir transferi gibi kamu harcamaları varken, diğer yanında ise, bu sosyal refah programlarının finansmanı için gereksinilen kaynakların toplum tarafından karşılanması sorunu vardır.

Günümüz toplumlarında devlet kaynak gereksinimlerini, vergileme, kullanıcı katkıları, harçlar, fiyat ve devletin mülk ve teşebbüs gelirleri olmak üzere, çok çeşitli

finansman araçları ile gidermeye çalışmaktadır (Hills, 1995: 28). Sosyal politika açısından devlet bir yandan negatif transfer mekanizması olarak çeşitli finansman araçları ile toplumdan *kaynak toplarken; öte yandan bu kaynakların bir kısmını* pozitif transfer mekanizması olarak sosyal politika ile toplumun belli kesimlerine *aktarmaktadır*. Dolayısıyla kullanılan finansman mekanizmaları, adeta bir aktarma kayışı gibi, sosyal politikalarla sağlanan refah artışlarının maliyetlerini, toplumun hangi kesimlerine tahvil edileceğini belirlemektedir. Ancak değinilen finansman araçlarının sosyal politika finansman aracı olarak kullanılma biçimi ve/veya düzeyi, toplumların tarihi gelişimleri, ekonomik ve siyasal yapıları ve güç dengeleri çerçevesinde oluşan kamu finansman ve sosyal politika rejimlerine göre değişmektedir (Gough ve Abu Sharkh, 2010). Bu bakımdan sosyal politika ile finansman araçları arasında nasıl bir denge kurulduğu çok önemlidir. Daha açıkçası sosyal politika ve finansman rejiminin çıktıları (sosyal refah artışı ve bunun karşılığı vergi gibi mali yükler) arasındaki dengenin, toplumda hangi kesimlerin lehinde, hangi kesimlerin aleyhinde olduğu, önemli ölçüde, finansman mekanizmasının kamusal finansman maliyetlerini toplumda nasıl dağıttığına bağlıdır.

Bu çalışmada, esas olarak, toplumsal dayanışmanın finansman boyutu ele alınacaktır. Finansman mekanizmalarının toplumsal dayanışmaya katkısı; bu mekanizmaların, sosyal politika maliyetlerini toplumsallaştırma<sup>1</sup> derecesi ile ölçülebilir. Bu nedenle, ilk olarak, alması finansman araçlarının toplumsal dayanışma sağlamaya yatkınlığı konusu ele alınacaktır. İkinci olarak, Türkiye’de toplumsal dayanışmanın harcama ve finansman boyutu genel hatlarıyla ortaya konulacaktır. Daha sonra ise, Türkiye’de vergileme mekanizmasının sosyal politika masraflarını toplumsallaştırma derecesi/biçimi irdelenmeye çalışılacaktır. Bu çalışma kısa bir değerlendirme ile sona erecektir.

## **Alması Finansman Araçlarının Toplumsal Dayanışma Sağlamaya Yatkınlığı**

Bir tür toplumsal dayanışma biçimi olarak tanımladığımız sosyal politikaların finansmanın da toplumsal dayanışma ruhunu yansıtmaları gerekir. Çünkü sosyal politika, toplumda genel olarak ödeme gücü yetersiz olan veya hiç ödeme gücü olmayan insanların sosyal refah gereksinimlerini karşılamaya yöneliktir ve doğal olarak bu toplum kesimlerinin, yararlandıkları sosyal programların tamamını finanse edecek ekonomik güçleri de mevcut değildir. Bu yüzden sosyal politikaların finansman ihtiyacının karşılanmasında genel olarak finansman mekanizmalarının ödeme gücüne dayandırılması zorunluluğu ortaya çıkmıştır ve dünyada vergi sistemleri ağırlıklı olarak ödeme gücü temelinde yapılandırılmıştır. Dolayısıyla bir toplumda kamu finansman mekanizmasının, ağırlıklı olarak, sosyal programların

---

<sup>1</sup> Toplumsallaştırma kavramı kamu finansman maliyetlerinin ödeme gücüne göre oluşturulmuş vergi vb. araçlarla toplumda paylaştırılması anlamında kullanılmaktadır.

finansman yükünü, toplumda ödeme gücü yüksek toplumsal kesimlere yükleyebildiği ölçüde, sosyal politika - finansman mekanizması dengesi, toplumda ödeme gücü düşük kesimlerin (potansiyel sosyal politika yararlanıcısı kesimlerin) lehinde gelişecektir. Finansman mekanizmasının sosyal refah maliyetlerinin yükünü potansiyel kullanıcılardan ziyade toplumda ödeme gücü olanlara doğru yüklemesi ise, finansman mekanizmasının toplumsal dayanışmacı bir işlev görmesine olanak sağlayacaktır. Bunu gerçekleştirebilmek için, finansman mekanizmasının progresif (*progressive*) yapılı olması gerekmektedir (Timmons, 2005: 531; Caritas EUROPE, 2004: 52)

Ancak finansman mekanizmasının progresif yapılı olması, her bir verginin özelliklerine (dolaylı vergi veya dolaysız vergi gibi), vergi tarife yapılarına, vergi istisna ve muafiyetlerinin büyüklüğüne ve hangi toplumsal kesimlere daha az vergi ödeme imkânı sağladığına, vergilerin yansıtılabilme imkânlarına, vergi konularının tam olarak kavranıp kavranmadığı gibi, sosyal politika kapsamındaki refah hizmetlerinin finansmanında kullanılan fiyat, harç (user fee), bedel (user charge) gibi, birçok faktöre bağlı olarak belirlenmektedir (Prasad ve Deng, 2009: 434). Bütün bu unsurlara bağlı olarak, finansman mekanizmasının, toplumda finansman yükünü düşük gelirli kesimlere yükleyen, regresif (regressive) bir yapıda olması da olasıdır (Ganghof, 2006, 360; Timmons, 2005: 531; Caritas EUROPE, 2004: 52). Finansman mekanizmasının, sosyal politika maliyetlerini potansiyel kullanıcılarına yüklemesi, finansman mekanizmasının aşırı bireyselleşmesi (kişiselleşmesi) anlamına gelmektedir. Böyle bir durumda, finansman mekanizması, sosyal politika finansman maliyetlerini toplumun düşük gelirli ve potansiyel sosyal politika yararlanıcısı kesimlerine yükleyeceği için, sosyal politika harcama - finansman dengesinin, toplumun yüksek gelirli kesimlerinin lehinde oluşacağı muhakkaktır. Dolayısıyla finansman sisteminin yapısı, ulaşılmak istenilen sosyal refah ve toplumsal dayanışma düzeylerinin farklı sonuçlanmasını sağlayacaktır.

Bununla birlikte finansman mekanizmasının sosyal refah maliyetlerini toplumsallaştırma biçimi çoğunlukla progresif ve regresif finansman araçlarının kullanıldığı eklektik (karma) bir finansman sistemine dayanmaktadır. Bu durumun dikkate alınması ise, sosyal refah maliyetlerinin toplumda paylaşılmasını daha gerçekçi bir biçimde kavramaya olanak verecektir. Çünkü finansman sisteminin sosyal refah maliyetlerini toplumsallaştırma biçimi, nihayet her bir finansman enstrümanının yerine getirmekte olduğu işlevlerin toplamından oluşmaktadır. Sosyal refah maliyetlerinin karşılanmasında kullanılan finansman araçlarının temel özellikleri aşağıda Şekil 1'de özetlenmiştir (Delamonica ve Mehrotra, 2009: 211):

Şekil üzerindeki (A) üçgeni kamu finansman araçlarının regresiflik düzeyindeki azalmaya; (B) üçgeni ise, kamu finansman araçlarının progresiflik düzeyinin dolayısıyla da toplumsal dayanışma yaratma potansiyelinin artışına işaret etmektedir. Burada sosyal refah maliyetlerinin finansmanında dolaysız vergilerden kullanıcı harçlarına doğru (aşağıdan yukarıya doğru) ilerledikçe finansman araçlarının progresiflik düzeyinin düştüğü; buna koşut olarak da finansman

araçlarının toplumsal dayanışma yaratma özelliklerinin azaldığı söylenebilir. Bunun tersine kişinin kendi sosyal refah gereksinimini kendisinin karşılamasından, dolaysız vergilere doğru gidildikçe de (yukarıdan aşağıya doğru), finansman araçlarının regresiflik düzeyinin azalacağı ve sosyal refah maliyetlerinin toplumsal dayanışma temelinde finanse edilme imkânlarının artacağı beklenir.

Örneğin, kişinin kendi gereksinimlerini kendisinin karşılaması, devlet mekanizmasına dayalı toplumsal dayanışmanın hiç oluşmadığı bir duruma işaret etmektedir. Hasta olan bir kişinin, hiçbir sağlık kuruluşuna gitmeden, evinde dinlenerek tekrar sağlığına kavuşması gibi (De Neuborg ve Weigand, 2000: 402). Bu örnekte bakım hizmetlerinin aile içinde sunulması veya kişinin kendi ekonomik kaynakları ile finanse edilerek piyasadaki bakım hizmeti satın alınması oldukça bireysel veya regresif bir finansman ilişkisi sergilemektedir. Çünkü kişinin kendisinin veya ailesinin sağladığı bakım hizmetlerine harcanan emek-zamanın yükü (alternatif gelir kaybı) veya piyasadaki bakım ve tedavi hizmetlerinin mali yükü tamamen bireysel düzeyde kalacaktır.

**Şekil 1:** Almaşık Finansman Araçlarının Sosyal Politika Maliyetlerini Toplumsallaştırma Düzeyleri

Almaşık finansman araçları	Regresiflik düzeyi yüksek	Toplumsallaştırma düzeyi düşük
Kişinin kendi gereksinimlerini kendisinin karşılaması (self-provision)		
Kullanıcı harçları (yüksek regresiflik düzeyi ile düşük toplumsal dayanışma düzeyi)		
Özel sigorta programları (ön ödemeli özel sigorta sistemleri vb.)		
Kamu sigorta programları		
Dolaylı vergiler		
Tahsis edilmiş vergiler (earmarked taxes)		
Dolaysız vergiler (en yüksek regresiflik düzeyi ile en yüksek toplumsal dayanışma)		

**Kaynak:** Delamonica, ve Mehrotra, 2009: 211.

Öte yandan bireysellik düzeyinin çok yüksek olduğu finansman mekanizmalarından biri de bazı sosyal refah hizmetlerinin sunumunda sıklıkla uygulanan kullanıcı harçlarıdır (Delamonica ve Mehrotra, 2009: 211). Burada devletin sunduğu bazı sosyal refah hizmetleri ya tamamen ya da maliyet paylaşımli yöntemlerle kullanıcıya ödetilmektedir. Bu finansman yönteminde, aynı piyasa mekanizması aracılığıyla yapılan sunumlarda olduğu gibi, kullanıcı bedelini ödediği sürece sosyal refah hizmetlerinden yararlanabilecektir. Örneğin, kent içi ulaşım sisteminden yararlanma, şehir suyu şebekesinden yararlanarak su kullanma gibi, sosyal refah özellikleri olan birçok sunumda, kullanıcı harçları uygulaması söz

konusudur. Ancak burada kullanılan harç miktarının, piyasa fiyatına eşit olması, finansman mekanizmasının neredeyse hiç bir toplumsal dayanışma anlamı taşımadığını ortaya koyacaktır.

Bunun tersine harç miktarının, sunulan hizmetin sosyal refah yönünü de hesaba katarak, piyasa fiyatından daha aşağıda belirlenmesi, dolayısıyla maliyet paylaşımlı bir sunum durumunda, piyasa fiyatı ile uygulanan harç miktarı arasındaki fark kadar, bir toplumsal dayanışma dozuna ulaşılacağı muhakkaktır. Çünkü fiyat ve harç arasındaki açık nasılsa bir başka kamu kaynağından kapatılacaktır. Elbette bu açık kapama kaynağı da önemli bir belirleyicidir. Toplumsal dayanışma bakımından kullanılan ek kaynak hangi mekanizma ile toplumun hangi kesimlerinden alınmaktadır, bunu iyi saptamak gerekmektedir. Bununla birlikte sosyal refah hizmetlerinin sunumlarında harç uygulaması, toplumda ödeme gücü olanlarla olmayanlar arasında bir adaletsizliğe (dikey adalet ilkesi) neden olacağından, bu finansman mekanizmasının kullanımı, sosyal politikanın toplumsal adalet arayışlarına da ters düşecektir.

Kullanıcı harçlarına benzer sonuçları olan başka bir sosyal politika programı uygulama biçimi de özel sigorta sistemi uygulamasında ortaya çıkmaktadır. Özel sigorta sisteminin piyasa koşullarına bağlı yapısı ve katılımcıların olumsuz davranışları (moral hazard) neticesinde karşılaşılabileceği olumsuz sonuçlar bir yana; bu sigorta sisteminde, iki finansman biçimine dikkat çekmekte yarar vardır. Bunlardan biri, her bir katılımcının ödedikçe yararları (pay as you go) anlamına gelen bir finans sistemiyle belli bir sigorta paketinden yararlanmasıdır. Burada kişi ödeme gücünü kaybetmediği sürece, bu hizmetlerden yararlanma olanağına kavuşmuş olur. Özel sağlık sigortası uygulamalarında bunu gözlemlemek mümkündür.

Bireysel finansmana dayalı ikinci özel sigorta sistemi uygulaması ise, belli bir süre ödemede bulunan katılımcıların, oluşan sigorta havuzundan daha sonraki yıllarda yararlanmaya devam etmesi durumudur. Bu ön ödemeli sigorta sistemleri (*pre-paid schemes*) görece daha uzun vadeli koruma olanakları sağlayan bir mekanizma konumundadır. Çünkü kişi ödemesi gereken meblağı ödedikten sonra sigorta sisteminden yararlanma hakkı kazanmaktadır. Özel emeklilik sigortaları böyle bir imkân yaratmaktadır (Delamonica ve Mehrotra, 2009: 212).

Ancak özel sigorta uygulamasında toplumsal dayanışma olanağı oldukça sınırlıdır (Delamonica ve Mehrotra, 2009: 212). Çünkü katılımcıların mutlaka belli bir tutarı ödemeleri gerekmektedir. Bununla beraber özellikle kulüp malı özelliği taşıyabilen sigorta paketlerinde örneğin emeklilik aylığı almak gibi, bir miktar toplumsal dayanışma kırıntısı da mevcuttur. Çünkü özel emeklilik sigorta paketine katkı sağlayan insanlar bir bütün olarak sigorta yönetim maliyetlerini ve aktüeryal dengeye katkı sağlayarak sistemin yaşaması için öteki yararlanıcı kulüp üyeleriyle (görünmez el yardımıyla) dayanışma göstermiş olmaktadır.

Kamu sigorta programları ise, daha geniş katılımlı, çoğu zaman zorunlu bir toplumsal dayanışma olanağı vermektedir. Bu sigorta sisteminde de farklı

finansman biçimleri uygulanabilmektedir. Bunlardan birisi, ödedikçe yararlan (pay as you go) mantığı ile çalışan sigorta branşlarıdır. Burada potansiyel kullanıcı, biçimsel olarak işverenin de katılımıyla<sup>2</sup>, kendisi veya ailesi adına sigorta primi ödemekte ve böylece sigorta sisteminden yararlanabilmektedir (Delamonica ve Mehrotra, 2009: 212). Örneğin, ülkemizde genel sağlık sigortası veya işsizlik sigortası uygulaması böyle bir anlayışa dayanmaktadır.

Bir başka kamu sigorta finansman biçimi ise, *genelleştirilmiş sigorta (generalised insurance) sistemiyle finansman yöntemidir* (Delamonica ve Mehrotra, 2009: 212). *Burada da* biçimsel olarak işveren katkısıyla birlikte çalışanların ödedikleri sigorta ödentilerinden (payroll tax) oluşan bir sosyal koruma finansman mekanizması uygulanmaktadır. Örneğin, yaşlılık aylığı uygulaması böyle bir anlayışa dayanmaktadır. Burada çalışan kuşaklar, yaşlılık aylığı almayı hak eden insanların emekli aylıklarını sıra kendilerine gelinceye kadar finanse etmektedirler. Buradaki toplumsal dayanışma oldukça geniştir ve fakat daha ziyade kuşaklar arası bir toplumsal dayanışma özelliğine sahiptir (Goudswaard, Caminada ve Vording, 2006: 3).

Son olarak kamu sigorta programlarının finansman biçimi çalışan, işveren ve devlet aracılığıyla tüm toplumun katılım gösterdiği üçlü veya karma finansman biçimidir. Burada sigorta fonuna devlet belli bir tutarı düzenli olarak genel bütçe vergi gelirlerinden aktarmaktadır. Bunun uygulama biçimleri ülkemizde olduğu gibi geçici (palyatif) açık kapama biçiminde olabileceği gibi bazı batı ülkelerinde olduğu biçimiyle düzenli katkı biçiminde de olabilmektedir (Çelik, 2006; Campbell ve Morgan, 2005: 175). Bütçe aracılığıyla toplumun bu katkısı, kamu sigorta finansmanına daha geniş bir toplumsal dayanışma gücü sağlamaktadır.

Kamu finansmanında önemli yeri olan bir başka finansman mekanizması ise, dolaylı vergilerden oluşmaktadır. Dolaylı vergiler, katma değer vergisi gibi geniş tabanlı uygulamaları ile toplumun tümünü kapsamı bakımından toplumsal dayanışmaya yatkın bir yapı sergilerler. Ancak bu geniş kapsamına bağlı olarak, katma değer vergisi gibi dolaylı vergiler, toplumda varıl veya yoksul her bir insana her işlemde aynı tarifeyi uygulamak durumunda olan yapıları nedeniyle, vergilemede dikey adalet ilkesine oldukça aykırı bir işleyişe de sahiptirler. Bu nedenle özellikle gelir dağılımının bozuk olduğu toplumlarda katma değer vergisi gibi kapsamlı vergilerin toplumsal dayanışmaya aykırı bir biçimde, düşük gelirliilere ağır vergi yükü yükleyen regresif özelliklerinin önde olduğu bir gerçektir (Goudswaard, Caminada ve Vording, 2006: 5-6; Delamonica ve Mehrotra, 2009: 212). Her ne kadar katma değer vergisi uygulamasında temel gıda maddeleri gibi, bazı mal ve hizmet gruplarında, daha düşük tarife uygulamaları yapılabilsen bile, bu olanaktan hem varsıllar hem de yoksullar yararlanacağından hem vergilemede dikey adalet ilkesi zarar görecektir hem de vergilemenin yeniden dağıtıcı işlevi oldukça düşük kalacaktır.

<sup>2</sup> Aşağıda dipnot 6'daki açıklamaya bakınız.

Ayrıca dolaylı vergiler içinde dikkat çeken özel tüketim vergisi gibi belli bir mal ve hizmet grubunu hedefleyen vergiler ise, sosyal politika maliyetlerinin toplumsallaştırılmasında daha progresif sonuçlar yaratabileceklerdir. Çünkü lüks tüketimin vergilendirilmesi toplumun ödeme gücü yüksek kesimlerinin vergilendirilmesi anlamına gelecektir. Böyle bir vergi uygulamasının yeniden dağıtıcı özelliğinin, genel kapsamlı bir dolaylı vergiye göre, oldukça yüksek olacağı muhakkaktır.

Son olarak gelir ve kurumlar vergisi ile servet ve servet transferi vergileri sosyal refah maliyetlerini toplumsal dayanışma sağlayacak şekilde dağıtabilecek yegâne kamu finansman araçlarıdır (Delamonica ve Mehrotra, 2009: 212). Gelir vergisinin gerek tarife yapısı ve gerekse istisna ve muafiyetlerle yükümlülerin ödeme gücünü en iyi kavrayabilen bir vergi olması, onun yeniden dağıtıcı gücünü arttırmaktadır. Benzer biçimde kurumlar vergisi, kurumların ödeme gücünü dikkate alarak oluşturulmuş bir vergidir. Kurumlar vergisi mükellefleri ile sosyal politika hizmetlerinden doğrudan yararlananların genellikle farklı toplum kesimleri olmaları, kurumlar vergisinin sosyal politikaların finansman maliyetlerini toplumsallaştırmada daha progresif ve böylece toplumsal dayanışmaya hizmet eden işlevler görmesine olanak sağlamaktadır. Çünkü kurumlar vergisi ile sosyal politika uygulamalarının çıktıları arasında doğrudan bir fayda maliyet ilişkisi yoktur.

Bununla birlikte sosyal politikaların toplumu dönüştürücü işlevleri arasında, emeğin, daha yetenekli ve üretken hale gelmesi toplumsal uyum ve tutarlılığın sağlanması anlamında kurumlar vergisi mükelleflerini de ilgilendiren sonuçları vardır (Manning, 2007: 491). Bu bakımdan kurumlar vergisinin sosyal politikaların finansmanına katkısı, sosyal maliyetlerin sermaye kesimi tarafından da bir miktar paylaşılması bakımından önem arz etmektedir. Ayrıca servet ve servet transferi vergileri, toplumun varıl kesimlerinden kaynakları sosyal politikaların finansmanına aktardığı koşullarda toplumsal dayanışmaya büyük katkılar sağlayacaktır.

## **Türkiye’de Toplumsal Dayanışma Mekanizması Olarak Sosyal Politika ve Finansmanı**

Daha önce ifade edildiği gibi, pozitif transfer mekanizması olarak sosyal politika kaynak kullanımını ima etmektedir. Oysa kullanılabilir finansman kaynakları olmadan sosyal politikalarla topluma kaynak transfer etmenin imkânı da yoktur. Bu nedenle, bu bölümde, Türkiye’de sosyal politikanın kaynak kullanımı ve bu kaynak kullanımının potansiyel finansman kaynakları genel hatlarıyla ortaya konulmaya çalışılacaktır.



## **Türkiye’de Sosyal Politika Amaçlı Kaynak Kullanımı: Sosyal Harcamalar**

Toplumsal dayanışmada finansman mekanizmalarının rolünü irdeleyebilmek için, öncelikle, Türkiye’de toplumsal dayanışmaya yönelik kaynak kullanımına ilişkin bazı göstergelerin ortaya konması gerekmektedir. Çünkü sosyal politika programlarına yapılan harcama tutarı, aynı zamanda, toplumsal dayanışmaya ne kadar kaynak tahsis edildiğinin bir göstergesi olmaktadır. Bununla birlikte akademik çalışmalarda hangi kamu harcamalarının sosyal politika kapsamındaki harcamalar olduğu konusunda tam bir görüş birliği yoktur (Kato, 2003: 1; Erdoğan, 2008: 10-15; Buğra ve Adar, 2007: 16). Bununla beraber literatürde genel kabul görmüş bazı sosyal harcama gruplandırmalarından söz edilebilir. Örneğin, Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü [OECD], devletin okul öncesi eğitim harcamaları hariç, kamu eğitim harcamalarını dışlayan; fakat doğrudan sosyal politika amaçlı vergi indirimlerini sosyal harcamalar kapsamında dikkate alan bir metodolojiye sahiptir (Adema ve Ladaique, 2005: 7).

OECD metodolojisine göre, emekli aylık ve hizmetleri; dul ve yetim aylık ve hizmetleri; engelli insanlara yönelik hizmetler ve maddi yardımlar; sağlık konusunda tedavi, bakım ve ilaç giderleri; aileye yönelik analık, evlilikle ilgili gelir desteği; çocuk bakım ve okul öncesi eğitim ile çocuklar için ilköğretim düzeyine kadar sunulan nakti ve aynı hizmetler ile aileye yönelik doğrudan sosyal politika amaçlı vergi bağışıklıkları ve indirimleri; devletin insanları emek piyasasına katılmaya teşvik etmek yönünde yaptığı eğitim, meslek edindirme, engellilerin emek piyasasına girişini ve entegrasyonunu kolaylaştırma ve yeni bir iş kurma veya farklı bir işe başlamayı teşvik eden başlangıç yardımları; konut edinmeye yönelik vergi bağışıklıkları ve konut kira sübvansiyonları gibi kamu harcama ve hizmetleri sosyal harcamalar kapsamında değerlendirilmektedir (Adema ve Ladaique, 2009: 9-10).

Uluslar arası Çalışma Örgütü [ILO] ise, OECD’nin yukarıda sayılan dokuz temel kamu sosyal harcama grubuna, temel eğitim harcamalarını, temel gıda maddelerine verilen sübvansiyonları, ayrımcılığı azaltma ve çevre koruma amacıyla yapılan kamu harcamalarını da dahil etmektedir (ILO, 2005: 45-55). Bu farklı yaklaşımlara rağmen, devletin toplumda refah ve sosyal koruma sağlamak amacıyla uyguladığı eğitim, sağlık, konut, istihdam, sosyal koruma, sosyal yardım, sosyal hizmetler, ayrımcılıkla mücadele, çevre koruma, kentleşme ve yoksulluk gibi alanlarındaki harcamaları devletin sosyal politika amaçlı kamu sosyal harcamaları olarak sınıflandırılabilir.

**Tablo 1:** Seçilmiş OECD Ülkelerinde Kamu Sosyal Harcamaları (SYİH'ya Oran Olarak % Payı)

	Ülkeler	1980	1985	1990	1995	2000	2005
2005 Yılına Göre En Yüksek Sosyal Harcama Yapan İlk Üç Ülke	İsveç	30,3	33,9	34,9	37,2	32,9	33,6
	Fransa	23,4	29,8	28,5	32,5	31,3	33,2
	Lüksemburg	29,7	24,5	23,7	26,2	26,7	32,2
2005 Yılına Göre En Düşük Sosyal Harcama Yapan Son Üç Ülke	Meksika	-	2,2	4,1	5,6	6,6	7,9
	G. Kore	-	-	3,3	3,8	5,8	8,0
	<b>Türkiye</b>	<b>3,4</b>	<b>3,3</b>	<b>6,0</b>	<b>5,9</b>	<b>10,5</b>	<b>11,0</b>
<b>OECD 30 Ülke Ortalaması</b>		<b>18,8</b>	<b>20,9</b>	<b>21,4</b>	<b>23,7</b>	<b>22,9</b>	<b>24,4</b>

Kaynak: OECD, 2010.

OECD Sosyal Harcama Veritabanı [SOCX] indeksine göre, Türkiye'de kamu sosyal harcamaları 1980 yılında Safi Milli Gelirin %3.4'ü, 1990 yılında %6.0'ı, 2000 yılında %10.5'i ve 2005 yılında ise %11.0'ı olarak hesaplanmıştır (Tablo 1). OECD metodolojisinden biraz farklı olarak, sosyal politika rejimlerinin önemli bir parçası olan kamu eğitim harcamalarını da dikkate alarak, tarafımızdan yapılan hesaplama göre, Türkiye'de sosyal harcamaların GSYİH'ya oranı, 2005 yılında yaklaşık %13.89; 2010 yılında ise, yaklaşık %16.75 olarak görünmektedir. Ancak bu hesaplamada vergi harcamaları ile sağlanan sosyal politika kaynak kullanımının olmadığını da belirtmekte yarar var. Esasen Türkiye'de sosyal politika amaçlı vergi harcamalarının oldukça düşük olduğu dikkate alınırsa, Tablo 2'de sunulan hesaplamamızın gerçeğe yakın olduğu söylenebilir.

**Tablo 2:** Türkiye'de Kamu Kesimi Sosyal Harcamaları (Cari Fiyatlarla GSYİH'ya Oran Olarak % Payı)

Sosyal Harcama Türleri	2004*	2005	2006	2007	2008	2009	2010**
Çevre Koruma	0,02	0,03	0,36	0,36	0,39	0,41	0,20
İskân ve Toplum Refahı	0,07	0,11	1,62	1,85	1,60	1,48	0,74
Sağlık	3,24	3,23	3,63	3,80	4,11	4,75	3,35
Dinlenme, Kültür ve Din	0,32	0,35	0,57	0,58	0,62	0,67	0,49
Eğitim	2,97	2,88	3,11	3,25	3,39	3,97	3,54
Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım	6,89	7,30	7,63	7,62	7,37	9,04	8,44
<b>Toplam Sosyal Harcamalar</b>	<b>13,52</b>	<b>13,89</b>	<b>16,91</b>	<b>17,47</b>	<b>17,48</b>	<b>20,33</b>	<b>16,75</b>

\*Yerel yönetim harcamaları dahil değil; \*\* Bütçe Tahmini; Tarafımızdan hesaplanmıştır.

Kaynak: Kamu Hesapları Bülteni, <https://portal.muhasibat.gov.tr/> (10-11-2010).

Bununla beraber gerek OECD verileri (Tablo 1) gerekse Tablo 2’de sunulan veriler, Türkiye’de, son otuz yıllık dönemde, kamu sosyal harcamalarının giderek artmakta olduğunu ortaya koymaktadır. Bunun bir anlamı da, Türkiye’de sosyal politikalara daha fazla kaynak aktarımının yapılma eğilimidir. Bununla birlikte, bu artış eğilimi değerlendirilirken, Türkiye’nin hala oldukça düşük kamu sosyal harcama tutarına sahip bir ülke olduğu da unutulmamalıdır. Çünkü OECD’nin 1980-2005 dönemi verileri esas alındığında, Meksika ve Güney Kore ile birlikte Türkiye, otuz OECD ülkesinin en düşük kamu sosyal harcamalarına sahip olan, son üç ülkesinden biri konumundadır.

Dahası, 2010 yılında GSYİH’nın %16.75’i büyüklüğünde kamu sosyal harcaması yapmayı planlayan Türkiye, henüz, OECD’nin 1980 yılı kamu sosyal harcamaları ortalamasını (SMG’e oran olarak %18.8) bile yakalayabilmiş değildir (OECD, 2010). Kaldı ki, 1980 yılında Safı Milli Gelirin %18.8’i ve 2005 yılında da %24.4’ü olan OECD kamu sosyal harcamaları ortalamasına, okul öncesi eğitim harcamaları hariç, kamu eğitim harcamaları dahil değildir. Bütün bu göstergeler ışığında, Türkiye’nin oldukça dar kapsamlı, minimalist bir sosyal politika rejimine sahip olduğu söylenebilir.

Türkiye’nin oldukça düşük düzeyli sosyal politika rejimine sahip olduğunu gösteren bir başka bulgu ise, Abu Sharkh ve Gough’un (2010) yakın tarihli bir çalışmada ortaya konulmaktadır. Bu çalışma sekiz ayrı refah göstergesinden hareketle 64 gelişmekte olan ülkeyi refah devleti gruplarında toplamayı denemiştir. Buna göre, Türkiye refah devleti göstergeleri bakımından; Şili, Meksika, Kore, Çin gibi ülkelerin bulunduğu ikinci grup refah devletleri ve değerlendirilmesi yapılan toplam 60 ülke arasında 30’uncu sırada bulunmaktadır (Abu Sharkh ve Gough, 2010: 36-38).

Ancak -sosyal politikaların maddi büyüklüğü ne olursa olsun- sosyal politikaların toplumsal dayanışma bakımından gerçek boyutlarının anlaşılmasında, sosyal politikalara ayrılan kaynakların, finansman mekanizmaları açısından irdelenmesi, resmin daha net görülmesine olanak sağlayacaktır. Aşağıda Türkiye özelinde ortaya çıkan verilerden hareketle sosyal politikanın veya toplumsal dayanışmanın bu yönü irdelenmeye çalışılacaktır.

## **Türkiye’de Sosyal Politikanın Potansiyel Finansman Kaynakları**

Türkiye’de sosyal politikanın finansmanında çok çeşitli finansman araçları kullanılmaktadır. Bu finansman araçları vergiler, sosyal güvenlik ödentileri, resimler, harçlar, şerefiyeler, para ve vergi cezaları, mülk ve teşebbüs gelirleri, borçlanma gelirleri, fonlar, para basmaktan sağlanan gelirler, bağış vb.den oluşmaktadır (Akdoğan, 2009: 103). Elbette, günümüzde devletin en önemli finansman aracı vergilerdir. Ancak kamu bütçesinin birliği ve genelliği çerçevesinde yukarıda değinilen bütün finansman araçları bir parça sosyal politikaların da potansiyel

finansman aracı konumundadırlar<sup>3</sup>. Bununla birlikte her bir finansman aracının veya potansiyel kaynağın toplumsal dayanışmaya katkıları veya yatkınlıkları farklıdır.

Bu bağlamda, sosyal politika finansman araçlarının rolü, toplam kamu finansman kaynakları içinde her bir gelir kaynağının yeri ve öteki kamu finansman araçlarının sosyal politika giderlerinin finanse edilmesindeki işlevleri üzerinde durularak bütünlüklü biçimde kavranabilir. Tablo 3’den de izlenebileceği gibi, Türkiye’de vergi gelirleri, GSMH’ya oran olarak 2004 yılında %18.1, 2010 yılında ise, %19.5’lik bir paya sahiptir. Başka bir ifadeyle, Türkiye’de vergi gelirleri (kamu borçlanması hariç) toplam kamu gelirleri içindeki payı yaklaşık %50-55’tir. Geri kalan kamu gelirleri sosyal güvenlik vergi ve fonlarıyla devletin vergi dışı diğer gelir kalemlerinden oluşmaktadır.

Bunlardan devletin vergi dışı gelirleri, kamu gelirleri içinde GSMH’ya oran olarak %8.0 ile %8.5 gibi bir büyüklüğe sahiptir. Vergi dışı normal gelirler, faktör gelirleri ve özelleştirme gelirleri gibi birçok unsurdan oluşan bu kamu gelirleri grubu, bütçenin birliği ve genelliği ilkesi çerçevesinde, en az vergi gelirleri kadar sosyal politika harcamalarının finansmanında rol oynamaktadır. Toplam bütçe gelirlerinin yaklaşık dörtte birine karşılık gelen bu kaynakların bazıları, doğrudan sosyal politika ile ilgili sonuçlara da sahiptir. Örneğin, eğitim, sağlık, konut, şehir suyu kullanımı, kent içi ulaşım, çevre koruma vb. birçok alanda zorunlu kullanıcı katkıları vardır. Bu finansman araçları hem sosyal politika harcamalarına önemli katkılar sağlamakta hem de çoğu zaman fiyat mekanizması hüviyeti kazanarak potansiyel sosyal politika yararlanıcıları üzerine ağır yükler yükleyebilmektedir. Bu tür faydalanma esasına dayalı finansman yöntemlerinin, sosyal politika alanında yaygınlaşmasına koşut olarak sosyal politika programlarının sosyal olma özelliğinin zayıflayacağı da açıktır. Bu tür finansman araçlarının etkisi finansmanın toplumsal dayanışma temelinden uzaklaşarak tamamen bireyselleşme temeline oturduğunu gösterir.

**Tablo 3:** Türkiye’de Kamu Kesimi Gelirleri (Cari Fiyatlarla GSMH’ya Oran Olarak % Payı)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Vergi Gelirleri	18.1	18.6	18.8	18.6	18.2	17.7	19.2
Sosyal Güvenlik Vergi ve Fon Gelirleri	5.4	5.2	5.9	5.7	6.5	7.3	7.7
Diğer Kamu Gelirleri	8.0	9.1	10.2	9.3	8.5	8.6	8.5
<b>Toplam Kamu Gelirleri</b>	<b>31.5</b>	<b>32.9</b>	<b>34.8</b>	<b>33.6</b>	<b>33.1</b>	<b>33.1</b>	<b>35.4</b>

**Kaynak:** Kamu Hesapları Bülteni, <https://portal.muhasebat.gov.tr/> (10-11-2010).

<sup>3</sup> Bu çalışmada devlet borçlanması, bağış ve para basmaktan dolayı ortaya çıkan kamu gelirleri farklı özellikleri (borçlanma maliyeti, geçici finansman kaynağı olmaları vb.) nedeniyle değerlendirme dışı tutulmuştur.

Öte yandan sosyal politika harcamalarının finansmanında üzerinde durulması gereken ikinci husus ise, Türkiye’de sosyal koruma giderlerinin finansmanında kullanılan tahsisli vergi (Earnmarked tax) ve fon gelirlerinin rolüyle ilgilidir. Türkiye’de sosyal güvenlik vergi gelirleri ve işsizlik fonu gelirleri toplamı 2004 yılında GSMH’nın %5.4’ü olarak gerçekleşirken; 2010 yılında ise, GSMH’ya oran olarak %7.7’lik bir paya sahip olacağı tahmin edilmektedir. Büyük bir kısmı doğrudan sosyal koruma harcamalarına tahsis edilen bu gelir kaynağı, yukarıda Tablo 2’de ifade edilen sosyal güvenlik giderlerinin 2004 yılında yaklaşık %78’ini 2010 yılında ise % 91’ini tek başına finanse edecek potansiyele sahip durumdadır. Bununla beraber Türkiye’de yersiz müdahalelerle (erken emeklilik gibi) ya da maliyet artışları (sağlık hizmetlerinde olduğu gibi) sonucu, sosyal güvenlik sisteminin kendi kendini finanse eden yapısının bozulması, sistemin giderlerinin bir kısmının genel bütçe gelirlerinden yapılan transferler ile finanse edilmesine neden olmaya devam etmektedir.

Son yıllarda giderek minimize edilme eğilimine sokulmuş da olsa; bu tür bir kamusal katkı, genel vergi gelirlerinden olması şartıyla, sosyal güvenlik sisteminin potansiyel yararlanıcılarının katkılarına dayanan kuşaklar arası bir dayanışma ile finansman biçiminden bir parça uzaklaşmayı sağlayarak, kısmen de olsa, sosyal güvenliğinin finansmanının bir miktar toplumsal (progresif) nitelik kazanmasına olanak sağlamaktadır (Çelik, 2006). Çünkü sosyal güvenlik sisteminin finansman yapısındaki -bilinçli bir siyasal tercihten ziyade zorunlu nedenlere dayanan- karma finansman biçimi, genel bütçe gelirlerinden aktarılan pay oranında, sosyal güvenlik sistemine toplumun sosyal güvenlik kapsamında olmayan toplumsal kesimlerinin de (ödeme gücü yüksek olan varlıklı kesimler) yaptıkları katkı anlamına gelmektedir. Bu kamu sosyal sigorta uygulamalarında da bir miktar toplumsal dayanışma katkısının olduğunu ortaya koyması bakımından önemlidir.

Bütün bu açıklamalar çerçevesinde zaten oldukça dar kapsamlı olan sosyal programların vergi gelirleriyle finansmanı ise, doğal olarak, oldukça sınırlı kalmaktadır. Türkiye’de kamusal olarak sunulan eğitim hizmetleri, sosyal güvenlik sisteminin finansmanı dışında kalan kamu sağlık hizmetleri, din, kültür, çevre koruma, sosyal hizmetler, gelir desteği, sosyal yardım gibi birçok sosyal politika faaliyetinin yürütülmesinde vergi gelirleri önemli bir finansman aracı olma potansiyeline sahiptir. Ancak vergilemenin bu finansman potansiyeli toplam kamu gelirleri içinde sahip olduğu %50-55’lik<sup>4</sup> büyüklüğü ile sınırlıdır. Bu yapıya ücretlilerin ödediği dolaylı vergiler ile gelir vergisi ve sosyal güvenlik primleri de eklenirse, Türkiye’de vergi yapısının, potansiyel sosyal politika yararlanıcısı konumunda olan toplumsal kesimlere ağır yükler yüklediği; bu kesimlerin, adeta “kendi yararlandıkları sosyal politika programlarını yine kendileri finanse ediyor” konumunda oldukları söylenebilir. Aşağıda vergileme mekanizmasının sosyal

---

<sup>4</sup> Tablo 2’de sunulan vergi gelirlerinin toplam kamu gelirlerine oranıdır.

politika masraflarını toplumsallaştırma biçimi veya derecesi biraz daha ayrıntılı olarak ele alınacaktır.

## **Türkiye’de Vergileme Mekanizmasının Sosyal Politika Maliyetlerini Toplumsallaştırma Derecesi**

Vergileme mekanizmasının sosyal politika maliyetlerini toplumsallaştırma derecesinin belirlenmesinde, dolaylı ya da dolaysız vergilerin vergi sistemi içindeki ağırlığının yanı sıra vergi tarife yapıları, ödeme biçimleri, vergi konuları, vergi muafiyet ve istisnaları gibi bir çok etmen önemli roller oynamaktadır. Başka bir ifadeyle, bir ülkede fiilen uygulanan vergilerin toplumsal kesimler arasında vergi yükünün dağılımını belirleyiş biçimi, sosyal politika sonuçlarını da içinde barındırmaktadır. Açıkçası, vergi sisteminin, ağırlıklı olarak, vergi yükünü toplumun ödeme gücü yüksek kesimlerine yükleyen, progresif bir yapıda olması, onun dolaylı olarak daha yüksek derecede sosyal politika işlevi görmesine hizmet edecektir. Bunun tersine vergi sisteminin, vergi yükünü ağırlıklı olarak toplumun ödeme gücü düşük kesimlerine yükleyen, regresif bir yapıda olması ise, sosyal politika işlevlerinin zayıflaması anlamına gelecektir (Caritas EUROPE, 2004: 52).

Bu açıdan Türk vergi sisteminin bileşenlerine bakıldığında, toplam vergi gelirleri içindeki payı olarak, dolaysız vergilerin, 1980’li yıllardan başlayarak gerileme eğilimine girdiği ve bunun tersine, dolaysız vergilerin ise, sürekli yükselme eğilimi içinde olduğu görülmektedir. Dolaysız vergi niteliğindeki servet vergileri ile sosyal güvenlik vergi ve fonlarını ayrı değerlendirilirse, Türk vergi sisteminin ağırlıklı olarak dolaylı vergilere dayandığı söylenebilir. Tablo 3’de görüldüğü gibi, Türkiye’de 1980 yılında toplam vergi gelirleri içinde %56.7’lik bir paya sahip olan dolaysız vergiler zaman içinde gittikçe küçülerek 2005 yılında toplam vergi gelirleri içindeki payı olarak %23.5’e düşmüş; 2010 yılında ise, %21.3’e gerileyeceği öngörülmektedir. Bu sonuç Türkiye’de vergi sisteminin yeniden dağıtıcı ve adaletli yük paylaşırma özelliklerinin; yani progresif yapısının, giderek zayıflama eğilimi içinde olduğunu göstermektedir.

Ayrıca burada dolaysız vergi kapsamında ücretli kesimin ödediği gelir vergisi tutarlarına da dikkat çekmek gerekmektedir. Kaynakta kesinti yöntemiyle ücretli ve maaşlıların ödediği gelir vergisi<sup>5</sup> (asgari ücret üzerinden ve ücret ve ücret sayılan ödemelerden GVK. 94/1’ci maddeye göre), 2010 yılında kesinti yoluyla ödenen gelir vergisinin yaklaşık %66,13’ünü; toplam gelir vergisi hâsılatının ise, yaklaşık %56,07’sini oluşturmaktadır (Gelir İdaresi Başkanlığı, 2011, 103-105, 111). Bu sonuç sosyal politikaların potansiyel yararlanıcısı konumunda olan ücretli ve maaşlı kesimlerin ödedikleri gelir vergisi ile önemli bir vergi yükü taşımakta olduklarını

<sup>5</sup> Muhtasar beyanname verme zorunluluğu bulunmayan kurumların ücret ve ücret sayılan ödemelerden yaptıkları gelir vergisi kesintisi ve beyana dayalı olarak ücret gelir unsuru üzerinden ödenen vergiler toplama dahil değildir.

göstermektedir. Çünkü ücret gelir unsuru üzerinden kaynaktan kesinti yoluyla ödenen gelir vergisi ve sosyal güvenlik primleri dikkate alındığında OECD verilerine göre bekar ve çocuksuz orta gelirli bir ücretlinin vergi makası (tax wedge) 2001 yılında %42.6, 2005 yılında 41.9, 2009 yılında 37.7 olmuştur. Bu oranlar değinilen dönemde OECD ülkeleri ortalamasının her zaman birkaç puan üzerinde gerçekleşmiştir (OECD, 2009: 132). Aynı hesaplama 2011 yılı ilk altı ayı için geçerli asgari ücret toplam maliyetini esas alarak yapıldığında, asgari ücret geliri bakımından vergi makası daha da yükselmektedir. Bekar ve çocuksuz bir asgari ücretlinin brüt ücretinden asgari geçim indirimini düşülerek, gelir vergisi, damga vergisi, sosyal güvenlik primi ile işsizlik sigortası primi (işçi ve işverin payı dahil) birlikte dikkate alınarak toplam asgari ücret maliyeti üzerinden yapılan hesaplamada vergi makası %68’e ulaşmaktadır.

Ücretliler açısından ortaya çıkan bu sonuç, toplumun orta ve üst gelir gruplarının ödediği kurumlar vergisinin 1985-2010 yılı arasında kotarılan ekonomik büyümeye rağmen, adeta sabitlendiği dikkate alınır, daha da çarpıcıdır. Bu dönemde, sürekli baskılanan ücret gelirleri halen dolaysız vergilerin önemli bir payını yüklenirken, piyasa ve fiyat mekanizmasını kullanarak uzun dönemde yansıtılabildiği de bilinen kurumlar vergisinin, toplam vergi gelirleri içindeki payının sabit kalması, dolaysız vergiler bakımından vergi sisteminin yeniden dağıtım anlamında yüklendiği işlevin ne kadar zayıf kaldığını da ortaya koymaktadır.

**Tablo 4:** Türkiye’de Vergi Gelirlerinin Toplam Vergi Gelirleri İçindeki Payı (%)

	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010
Dolaysız Vergi	56.7	46.6	44.8	40.1	36.6	23.5	21.3
Kurumlar Vergisi	4.5	9.4	7.5	7.5	7.4	8.0	7.4
Gelir Vergisi	52.2	37.2	37.3	32.6	29.2	15.5	15.4
Dolaylı Vergi	24.2	35.6	31.4	42.9	41.6	52.5	47.8
Servet Vergisi	5.1	4.3	2.2	3.4	3.3	2.5	2.6
Sosyal Güvenlik Katkıları	14.1	13.9	21.6	13.6	18.5	21.8	28.3
Toplam	100	100	100	100	100	100	100

**Kaynak:** Vergi İstatistikleri, <http://www.gib.gov.tr/> (15-10-2010).

Dolaysız vergi gelirlerindeki gerileme eğilimin tersine, dolaylı vergiler ise, son otuz yıllık dönem boyunca, hep artış eğiliminde olmuştur. Dolaylı vergiler 1980 yılında toplam vergi gelirlerinin %24.2’ni oluştururken; 2005 yılında vergi gelirlerinin %52.5’ine ulaşmış; son yıllardaki ekonomik daralmaya karşın, 2010 yılında ise, dolaylı vergilerin toplam vergi gelirleri içindeki payı, %47.8 olarak tahmin edilmektedir. Katma değer vergisi başta olmak üzere, genel olarak dolaylı vergilerin, gelir dağılımının adaletli olmadığı koşullarda, dar ve sabit gelirli toplumsal kesimler üzerine, tersine artan oranlı biçimde, düşük gelirli vergi yükünü arttırdığı bilinen bir gerçektir. Vergi gelirleri içinde bu özellikte vergilerin ağırlık kazanmış olması, Türk vergi sisteminin regresif bir öze kavuştuğunu göstermektedir.

Öte yandan servet üzerinden alınan vergiler ise, vergi sistemi içinde oldukça önemsiz bir konuma sahiptir. Çünkü 1980 yılında toplam vergi gelirleri içinde %5.1’lik bir paya sahip olan servet vergilerinin, 2010 yılında %2.6’lık bir paya sahip olacağı tahmin edilmektedir. En azından kuramsal olarak, servet dağılımını, ödeme gücü düşük kesimler lehinde etkilemesi umulan servet vergileri, Türkiye’de bu boyutuyla gayet işlevsiz bir konuma sahip görünmektedir. Türkiye’de servet üzerinden alınan vergilerin vergi sisteminin regresif yapısını dengelemekten oldukça uzak olduğu söylenebilir.

Türkiye’de vergi sisteminin dolaylı vergilere dayanan regresif yapısını bir miktar dengeleyebilecek bir başka kamu gelir kaynağı ise, sosyal güvenlik ve işsizlik sigortası primleridir. Sosyal güvenlik gelirlerinin toplam vergi gelirleri içindeki payı, 1980 yılında %14.1’den, 1990 yılında %21.6’ya yükselmiş; 2010 yılında ise %28.3’e yükseleceği tahmin edilmektedir. Ülkemizde bağımlı çalışanlar ile kendi adına çalışanlar arasında ödenen prim miktarı bakımından farklılıklar olmakla birlikte genel olarak çalışanların ödediği sosyal güvenlik primleri ve işsizlik sigortası fonları düz oranlı bir yapı sergilemektedir.

Hatta bağımlı çalışan ücretli ve maaşlı kesimlerin ödediği primler dikkate alındığında, sosyal güvenlik vergilerinin regresif yapısı daha açık bir biçimde ortaya çıkmaktadır. Bağımlı çalışanların ödediği, işçi ve işveren payı olarak sınıflandırılan sosyal güvenlik ve işsizlik sigortası primleri, gerçekte çalışanların emeğin değişim değeri<sup>6</sup> içinde yüklendikleri ödemelerdir (Goudswaard, Caminada ve Vording, 2006: 5-6). 1980 sonrası dönemde, emek gelirleri baskılanırken<sup>7</sup>, emeğin doğrudan yüklendiği sosyal güvenlik prim ödemelerinin yükseliyor olması, kamu vergi gelir yapısının emek ve sermaye kesimleri için dengelenmesi bir yana yapının giderek daha fazla emek aleyhine bozulması sonucunu doğurmaktadır.

## Genel Değerlendirme ve Sonuç

Bu çalışmada ortaya çıkan bulgular, Türkiye’de finansman mekanizmalarının, sosyal politika maliyetlerini ağırlıklı olarak potansiyel sosyal politika yararlanıcısı toplumsal kesimlere yüklediğini ortaya koymaktadır. Bu yönüyle, Türkiye’de sosyal politika aracılığıyla sağlanan toplumsal dayanışmanın, adeta toplumun alt gelir grupları içine

<sup>6</sup> İşveren bir kişiyi istihdam ederken emeğin bütün maliyetlerini kapsayarak (emeğin brüt maliyetini dikkate alarak) istihdam kararını vermektedir. Dolayısıyla ücretin içinde aslında vergi, sosyal güvenlik fonları vb. zaten gömülüdür ve emek gücü sahibi bu maliyetleri karşılayacak kadar katma değer yaratmadığı sürece istihdam edilme şansı da yoktur. Dolayısıyla işverenin biçimsel olarak öder görüldüğü ücret ve ücret dışındaki mali yükleri de çalışan aslında değişim değeri içinde kendisi yüklenmiş olmaktadır.

<sup>7</sup> Gelir yöntemiyle hesaplanan GSYİH’da emeğin payı 1980 yılında %27,1 iken 2006 yılında 26,2 olmuştur (TÜİK, 2009: 719). Bu dönemde kotarılan ekonomik büyüme ve işgücüne katılım oranının yükseldiği dikkate alındığında, Türkiye’de emeğin GSYİH içindeki payının gerilemesi veya sabit kalması, emek gelirlerinin baskılandığının en basit göstergesidir.



hapsedildiği söylenebilir. Çünkü sosyal politikaların ne kadar toplumsal dayanışma dozu taşıdığı, sosyal politikaların finansmanı için kullanılan kaynakların toplumda kimlerden alındığına bağlıdır. Türkiye’de sosyal politikalar için gerekli kaynakların ağırlıklı olarak toplumun düşük gelirli kesimlerinden alındığı görülmektedir. Örneğin, Türkiye’de sosyal koruma sistemi ağırlıklı olarak potansiyel yararlanıcıları tarafından finanse edilmektedir. Sosyal güvenlik sisteminin finansmanında emek kesiminin katkısı gittikçe artma eğilimindedir. Ayrıca emek kesiminin sosyal güvenlik sistemine katkıları da regresif bir yapıya sahiptir. Çünkü sosyal güvenlik katkıları ağırlıklı olarak asgari ücret tabanına oturmaktadır. Bununla birlikte, sosyal güvenlik alanına kamusal kaynak katkısı 1980’li yıllardan sonra artma eğilimi gösterse bile, bu katkı miktarı henüz sosyal güvenlik sisteminin kuşaklar arası dayanışma düzeyini ters yüz edecek kadar etkili bir dozaja ulaşmış değildir. Kaldı ki, sosyal güvenlik sisteminin finansmanına ücretli kesimin ödediği gelir vergisi kesinti tutarı da eklenirse, emek kesiminin dolaysız vergilerle sosyal koruma sistemine katkısı, sosyal koruma sisteminin maliyetlerini aşmaktadır. Dolayısıyla Türkiye’de sosyal koruma sistemi, tamamen emek kesiminin kendi içindeki dayanışmasına indirgenmiş bulunmaktadır.

Öte yandan, kamusal eğitim, sağlık, sosyal yardım, sosyal hizmetler, dinlenme, kültür, din hizmetleri gibi toplumsal refahı ilgilendiren birçok sosyal politika alanında genel bütçe gelirleri kullanılmaktadır. Bu sosyal politika uygulama alanlarında özel tahsisli vergi geliri uygulaması olmaması ve bütçeye gelir olarak girmiş tüm gelirlerin ortak bir havuzdan ifade edilen sosyal politika alanlarına harcamaların yapılması, Türkiye’de finansman mekanizmasının eklektik yapısını ortaya koymasından önemlidir. Çünkü bu ortak gelir havuzuna toplanan gelirlerin kaynaklarına bakıldığında, finansman mekanizmasının nasıl bir toplumsal dayanışma yaratmakta olduğu konusunda bir yargıya ulaşılabilecektir. Daha önce de ifade edildiği gibi, bu gelir havuzunda dolaylı vergilerin payı giderek artmıştır. Bu, finansman mekanizmasının regresif niteliğinin arttığını ve buna koşut olarak finansman mekanizmasının toplumsal dayanışma yaratma özelliğinin azaldığını ortaya koymaktadır. Çünkü dolaylı vergiler ağırlıklı olarak ödeme gücü düşük toplumsal kesimlere (ki bu kesimler potansiyel sosyal politika yararlanıcısı olan toplumsal kesimlerdir) tersine artan oranlı bir biçimde vergi yükü yüklemektedir. Bu yargımızı güçlendiren başka bir bulgu ise; gelir ve servet vergilerinin toplam vergi hâsılatına kattıkları miktarın gittikçe azalma eğilimi içinde olmasıdır. Gelir vergisi, gerek kişisel özelliklerin kavranması ve gerekse artan oranlı tarifesiyle vergi yükünü toplumun varsıl kesimlerine taşıyabilecek önemli bir finansman aracıdır. Bu mekanizma bu işlevini görmekten uzak durumdadır. Çünkü toplam vergi gelirleri içinde gelir vergisinin payı gittikçe azalmıştır.

Bunun yanı sıra kurumlar vergisi ise, daha önce ifade edildiği gibi, toplumun orta ve üst gelir gruplarının toplumsal dayanışmaya katkılarını sağlayan önemli bir finansman aracıdır. Ancak ülkemizde kurumlar vergisi oranı gittikçe aşağıya çekilmiştir. 1980’li yıllarda kurumlar vergisi istisna ve muafiyetleriyle sağlanan tarife

düşürme uygulaması, 2006 yılında kurumlar vergisi tarifesinin nihayet %20'ye çekilmesi ile son haline ulaşmıştır. Bu ve benzeri tercihlerle kurumlar vergisi son kırk yıldaki ekonomik büyümeye ve kurumların bu büyümeden aldıkları paylardaki artışa rağmen, âdete sabit kalmıştır. Oysa toplumun orta ve üst gelir grupları doğrudan sosyal refah hizmetlerinden yarar sağlamasalar bile, dolaylı olarak eğitim, sağlık gibi hizmetlerle üretim araçlarından emeğin verimliliğindeki artışlardan ve sosyal politikalarla yaratılan refah artışlarından (efektif talep artışı gibi) ve daha da önemlisi toplumsal tutarlılık ve sistemin meşruiyetini istikrara kavuşturmak bakımından oldukça önemli faydalar sağlamaktadır.

## KAYNAKÇA

- Abu, S. M. ve Gough, I. (2010) “Global Welfare Regimes: A Cluster Analysis”, **Global Social Policy**, 10, 1, 27-58.
- Adema, W. ve Ladaïque, M. (2009) “How Expensive is The Welfare State?: Gross and Net Indicators in The OECD Social Expenditure Database (SOCX)”, **OECD Social, Employment and Migration Working Papers No:92**, OECD Publishing.
- Adema, W. ve Ladaïque, M. (2005) *Net Social Expenditure, 2005 Edition More Comprehensive Measures of Social Support*, OECD Social, Employment and Migration Working Papers No:29, 1-77, <http://www.oecd.org/els/workingpapers> (01.04.2009).
- Akdoğan, A. (2009) **Kamu Maliyesi**, Ankara: Gazi Kitapevi.
- Alcock, P. (2008) **Social Policy in Britain**, New York: Palgrave Macmillan.
- Amenta, E. (1998) “Book Review of The Hidden Welfare State: Tax Expenditures and Social Policy in The United States”, **The American Journal of Sociology**, 104, 3, 948-950.
- Baldock, J. (2007) “Social Policy, Social Welfare, and The Welfare State”, Baldock, J., Manning N. ve Vickerstaff S. (der.) **Social Policy** içinde, New York: Oxford University Press, 6-30.
- Baldwin, P. (1992) **The Politics of Social Solidarity Class Bases of the European Welfare State 1875-1975**, Cambridge: Cambridge University Press.
- Buğra A. ve Adar S. (2007) *Türkiye’nin Kamu Sosyal Koruma Harcamalarının Karşılaştırmalı Bir Analizi*, Sosyal Politika Formu, [http://www.spf.boun.edu.tr/docs/SocialPolicyWatch\\_Rapor\\_TR\\_.pdf](http://www.spf.boun.edu.tr/docs/SocialPolicyWatch_Rapor_TR_.pdf) (01.04.2009).
- Campbell, A. L. ve Morgan K. J. (2005) “Financing the Welfare State. Elit Politics and The Decline of The Social Insurance Model in America”, **Studies in American Political Development**, 19, Fall, 173-195.
- Caritas Europe (2004) Poverty Has Faces in Europe. The Need For Family Oriented Policies, **2.Report on Poverty in Europe**, Brussels, Belgium.
- Çelik, A. (2006) *Sosyal Güvenlik Yasası: Devlet Katkısı Azalıyor*, <http://www.birikimdergisi.com/birikim/makale.aspx?mid=171&makale=> (20.05.2009).
- De Neubourg, C. ve Weingand C. (2000) “Social Policy as Social Risk Management”, **Innovation**, 13, 4, 401-412.
- Delamonica, E. ve Mehrotra S. (2009) “Financing Social Policy”, Hujo, K. ve McClanahan S. (der.) **Financing Social Policy: Mobilizing Resources for Social Development** içinde, New York: St. Martin’s Press, Palgrave Macmillan, 207-229.
- Erdoğan, M. (2008) “Türkiye’de Sosyal Bütçe ve Gelişimi”, Buldam, A, (der.) **Türkiye’de Sosyal Bütçe Nasıl Yapılıyor? Nasıl İzlenir?** içinde, 3-52, <http://www.tesev.org.tr>. (10.10.2009).

- Ganghof, S. (2006) "Tax Mixes and The Size of The Welfare State: Causal Mechanisms and Policy Implications", **Journal of European Social Policy**, 16, 4, 360-373.
- Gelir Dairesi Başkanlığı, (2011) *Faaliyet Raporu 2010*, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı. Yayın No:132, <http://www.gib.gov.tr> (01.04.2011).
- Goudswaard, K., Caminada K. ve Vording H. (2006) "Financing The Welfare State", **Tax Notes International**, 42, 8, 731-737.
- Gough, I. ve Abu S. M. (2010) *Financing Welfare Regimes: A Literature Review and Cluster Analysis*, Urisda Flagship Report on Poverty, United Nation Research Institute For Social Development: 1-35 [http://www.unrisd.org/unrisd/website/projects.nsf/89d2a44e5722c4f480256b560052d8ad/7d76f5f22c78811ec125775200456f6e/\\$FILE/draftGough.pdf](http://www.unrisd.org/unrisd/website/projects.nsf/89d2a44e5722c4f480256b560052d8ad/7d76f5f22c78811ec125775200456f6e/$FILE/draftGough.pdf) (05.07.2010).
- Hills, J. (1995) "Funding The Welfare State", **Oxford Review of Economic Policy**, 11, 3, 27-43.
- ILO, (2005) *ILO Social Security Inquiry, First Inquiry*. <http://www.ilo.org/publns> (10.07.2010).
- Kato, J. (2003) **Regressive Taxation and The Welfare State**, New York: Cambridge University Press.
- Lammert, C. (2006) *New Instruments of Social Policy in North America: Taxation and Liberal Welfare Regimes in Canada and The United States*, Paper presented to The 4th Annual ESP Anet Conference, 21-23 September 2006, Bremen, Germany: 1-32, [http://web.uni-frankfurt.de/zenaf/contac/ESPAnet2006\\_paper\\_Lammert.pdf](http://web.uni-frankfurt.de/zenaf/contac/ESPAnet2006_paper_Lammert.pdf) (08.05.2009).
- Manning, Nick (2007) "Turkey, The EU and Social Policy", **Social Policy & Society**, 6, 4, 491-501.
- OECD, (2009) *Taxing Wages 2008-2009, Special Feature: Non-tax Compulsory Payments as An Additional Burden on Labour Income*, <http://www.oecd.org>. (15.07.2010).
- OECD, (2010) *OECD Ülkelerinde Sosyal Harcamaların SYİH İçindeki Payı (1980-2005)* <http://www.oecd.org/els/social/expenditure> (15.07.2010).
- Prasad, M. ve Deng Y. (2009) "Taxation and The Worlds of Welfare", **Social-Economic Review**, 7, 431-457.
- Timmons, Jeffrey F (2005) "The Fiscal Contract: States, Taxes, and Public Services", **World Politics**, 57, 4, 530-567.
- TÜİK, (2009) *İstatistik Göstergeler 1923-2009, Türkiye İstatistik Kurumu*, <http://www.tuik.gov.tr> (10.09.2010).
- TÜİK, (2010) *Kamu Hesapları Bülteni*, [https://portal.muhasibat.gov.tr/Mgmportal/faces/khb?\\_afLoop=5445481757143935&\\_afWindowMode=0&\\_adf.ctrl-state=8xdv1sp\\_4](https://portal.muhasibat.gov.tr/Mgmportal/faces/khb?_afLoop=5445481757143935&_afWindowMode=0&_adf.ctrl-state=8xdv1sp_4) (10.11.2010).