

## SOSYAL GÜVENLİK ve YENİDEN GELİR DAĞILIMINA ETKİSİNİN TEORİK ÇERÇEVEDE DEĞERLENDİRİLMESİ<sup>1</sup>

Volkan YURDADOĞ<sup>2</sup>

### ÖZET

Sosyal güvenlik tarihsel gelişim süreci içinde gerek niteliksel gerekse niceliksel yönden büyük gelişmeler göstermiştir. Gerek elde edilen gelirler, gerekse yapılan harcamalar milli gelir içinde giderek artan bir oranda yer almaktadır. Son yıllarda özellikle içinde bulunulan küresel kriz nedeniyle dünya genelinde üzerinde yoğun tartışmalar ve incelemeler yapılan sosyal güvenlik özellikle gelir dağılımına, emek arzına ve istihdama, tasarruflara ve sermaye birikimine ve bu noktalardan yola çıkılarak ekonomik büyümeye etkileri bakımından da araştırma konusu olmaya başlamıştır. Çalışmada bu bağlamda sosyal güvenlik yöntemleri ve sosyal güvenlik finansman kaynakları ele alınarak, sosyal güvenliğin yeniden gelir dağılımına etkisi teorik çerçevede incelenerek değerlendirilmiştir.

**Anahtar Kelimeler:** Sosyal Güvenlik, Sosyal Güvenliğin Yeniden Gelir Dağılımına Etkisi, Sosyal Güvenlik Yöntemleri ve Finansman Kaynakları

### EVALUATING SOCIAL SECURITY AND ITS EFFECT ON INCOME REDISTRIBUTION IN A THEORETICAL FRAMEWORK

### ABSTRACT

Social security has shown great advances in both qualitatively and quantitatively aspects within the historical development process. Revenues and expenditures devoted to social security are taking place in an increasing proportion of national income. In recent years, especially due to the global crisis, the effect of social security which intensive debates and reviews are being made throughout the world, on income distribution, labor supply, employment, savings, capital accumulation, herewith on the economic growth have been started to be research topic. In this context, by considering social security methods and sources of social security financing, the effect of social security on income redistribution is examined in a theoretical framework throughout this study.

**Keywords:** Social Security, Effect of Social Security on Income Redistribution, Social Security Methods and Financing Sources

---

<sup>1</sup> Bu çalışma Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İktisat Anabilim Dalında Prof.Dr. Muammer TEKEOĞLU danışmanlığında hazırlanan ve 1997 yılında kabul edilen “Türkiye’de Sosyal Güvenlik Sisteminin Yeniden Gelir Dağılımına Etkileri” başlıklı yayımlanmamış yüksek lisan tezinden yararlanılarak oluşturulmuştur.

<sup>2</sup> Yrd.Doç.Dr.,Çukurova Üniversitesi, İİBF, Maliye Bölümü, vyurdadog@cu.edu.tr

## 1. Giriş

Uzun bir tarihsel evrimin süreci olan sosyal güvenlik sistemi, bugünkü anlamında olmasa da tarihin her döneminde var olmuştur. Bunlardan, en eski ve dikkate değer olanı, Mısır'da Yusuf Peygamberin organize ettiği ve tahıl üretiminde beklenen kıtlık tehlikesine karşı, yedi bolluk yılında bunları dağıttığı sistemdir (Richardson, 1970: 4; Dilik, 1992: 15; Çubuk, 1986: 166). Bugünkü sistemin var olmadığı dönemlere bakıldığında genel olarak görülen; insanların risklere karşı korunmada, bireysel bir teknik olarak nitelendirilebileceğimiz tasarruf; tasarruf yetersizliği dolayısıyla kendi olanaklarıyla güvence sağlayamayan bireyin ve başka kişilerin katılımını gerektiren yardım, hukuki sorumluluk, yardım sandıkları ve özel sigorta biçimindeki toplu teknikleri içeren geleneksel tedbirlere başvurduğudur. Önceleri kişisel, sonraları karşılıklı yardım esasına dayanan bu tedbirlerin ortaya çıkışında geleneklerin, dini inançların ve bu doğrultuda beliren sosyal yardımlaşma ve dayanışma anlayışı önemli bir payı mevcuttur (Yazgan, 1975: 15-20; Güzel ve Okur, 1992: 9-12; Dilik, 1992: 13; Çubuk, 1986: 168-169; TOBB, 1994: 19-22).

İnsanlık tarihi ile yaşıt olan tehlikelere karşı korunma ve güvenlik içerisinde olma duygusu ile ortaya çıkan, her fert ve toplum için tarihin her döneminde mutlaka karşılanması gereken bir ihtiyaç olan sosyal güvenlik terminolojik açıdan bakıldığında oldukça yeni bir terimdir (Yazgan, 1975).

Sosyal güvenlik deyimini sosyal bilimler literatürüne ilk kez, Başkan Roosevelt zamanında çıkarılan 14 Ağustos 1935 tarihli ABD Sosyal Güvenlik Yasası (Social Security Act) ile girmiştir. "Herkes daha iyi çalışma koşulları, daha fazla ekonomik ve sosyal güvenlik sağlamak için tüm uluslar arasında tam bir işbirliği kurulması" gerektiğini açıklayan 12 Ağustos 1941 tarihli Atlantik Şartı ile ilk kez uluslararası düzeyde kullanılmaya başlanan sosyal güvenlik, 20 Kasım 1942'de İngiltere'de Lord Beveridge başkanlığında bir komisyonca sosyal güvenlikle ilgili olarak hazırlanıp, kamuoyuna açıklanan Beveridge Raporu'yla da dünya kamuoyunu ve birçok Batı Avrupa ülkesinin pozitif hukukunu etkileyerek uluslararası hukuk belgeleri ve çağdaş anayasalardaki yerine kavuşmuştur (Dilik, 1992: 3; TOBB, 1994: 11-30,31,32; Güzel ve Okur: 26,27). 10 Aralık 1948'de Birleşmiş Milletlerce kabul edilen İnsan Hakları Evrensel Bildirisi'nin "Herkes, toplumun üyesi olarak sosyal güvenlik hakkına sahiptir" hükmü yer alan 22. maddesi ile de temel bir hak ve devlet görevi olarak düzenlenmiş ve hemen bütün, değişik milli anayasalar da bunu onaylayarak ilan etmişlerdir (Güzel ve Okur 1992: 41,42; TOBB, 1994: 33; Yazgan, 1975: 23; Serter 1994: 87; Dilik 1992: 4).

Sosyal güvenliğin tanımı yapılmak istenildiğinde, herkesin benimsediği bir tanımın mevcut olmayıp, gerek teori, gerekse uygulama alanında farklılıklar olduğunu söylemek mümkündür. Hangi risklerin sosyal güvenlik kapsamı içinde yer alacağı ise, her ülkenin ekonomik ve siyasal yapısı ile bağlantılı olup, sistemden sisteme farklılıklar arz etmektedir. Ancak, bu sistemler arasında ortak noktalar oluşturulamaması anlamında algılanmamalıdır.

Ekonomik yapı ile sosyal güvenlik arasında doğrudan bir bağ kurularak, sosyal güvenlik çerçevesinde alınan önlemlerle ekonomik yapıyı düzene sokma, başka bir ifadeyle sosyal güvenlik yeniden yapılanma çabasının önemli bir aracı olarak kullanılmıştır. II. Dünya Savaşını izleyen dönemde, hastalık, işsizlik veya yaşlılık gibi bireysel sorunları çözmeye yönelik kısmi yaklaşımların yerini, ekonomik sistemin yol açacağı risklere karşı, bütün nüfusu kapsayacak daha geniş kapsamda bir korunmanın olması amaçlanmıştır. Devletin ekonomik yaşama müdahalesi kabul

görmüş, endüstriyel sistemin yol açtığı sosyal risklerin sonuçları giderilirken, bu riskleri önleyici önlemlerle sosyal güvenlik sistemi belli bir yapıya girmiştir (Özşuca, 1990: 11,12,16,17) .

II. Dünya Savaşı sonrası bir çok ülkede sosyal güvenlik sistemleri, genel ekonomik ve demografik büyüme hızlarına bağlı olarak 1970'lerin ortalarına kadar hızlı bir gelişme göstermiştir. Bu noktada sosyal güvenlik programlarının yasal gelişimi ile ilgili olarak Munnell (1968) tarafından hazırlanan bir çalışmada 1968 yılı itibariyle dünya ülkelerinin dörtte üçünden fazlasının yaşlılık, maluliyet ve ölüme karşı uzun dönemli yardım sağlayan kamu programlarına sahip olduğu belirtilmektedir. 1935 yılında Amerika Birleşik Devletlerinde ilk sosyal güvenlik yasasının çıkmasına karşılık, bu tarihten önce Avrupa ülkelerinin çoğunluğu dahil olmak üzere 28 ülkenin sosyal güvenlik programlarına sahip olduğu görülmektedir. Kuzey ve Güney Amerika'daki ülkelerin çoğunluğu ilk sosyal güvenlik yasalarını 1920 ve 1945 arasında kabul etmişlerdir. Asya'dakilerin çoğunluğu programlara 1950'lerde başlarken, Afrika'daki çoğu ülke de ilk kamu sigorta yasalarını 1967'den önceki son on yıl içinde çıkarmışlardır (Pechman, Aaron ve Taussig, 1968: 48; Munnell, 1968: 273,274).

Ancak 1970'lerin ortasında yavaşlayan büyüme ve artan fiyatlar şeklinde beliren ekonomik bunalım, gelişmiş ülkelerde doğum oranının düşmesi ve yaşam beklentisinin artarak nüfusun yaşlanması şeklinde beliren demografik bunalımla birlikte sosyal güvenlik sistemlerinin gelişmesini engellemiştir. Ayrıca mevcut sigorta programlarının ekonomiye yükü, etkinliği, esnekliği ve sosyal gruplar arasındaki dengesizliği ne ölçüde giderebildiği gibi konuların tartışılmaya başlanmasına da neden olmuştur (Çelikoğlu, 1994: 2; Özşuca, 1990: 19)

Bu aşamada sosyal güvenlik sistemlerine bakıldığında varılan sonuç, sosyal güvenliğin sağlanması gerek dar anlamıyla sosyal sigortalar ve kamu sosyal güvenlik harcamalarından<sup>3</sup> oluşan modern sosyal güvenlik teknikleriyle, gerekse geniş anlamıyla bir bakıma geleneksel sosyal güvenlik tekniklerinin tümünü ifade eden sosyal yardım ve tamamlayıcı tekniklerden özel sigortayı da kapsayacak biçimde karşılanmakta olduğudur. Çalışmanın bundan sonraki bölümlerinde sosyal güvenlikten bahsederken aksi belirtilmedikçe genelde dar anlamıyla sosyal güvenlik yani sosyal sigortalar ve kamu sosyal güvenlik harcamalarından oluşan sistem ele alınacaktır.

Var olan ekonomik yapı ile sosyal güvenlik arasında karşılıklı bir etkileşim vardır. Ülkelerin ekonomik yapılarının sosyal güvenliğin biçimlenmesi ve uygulanmasında etkin bir role sahip olduğu bilinmektedir. Bununla birlikte milli gelir içinde artan bir payla önemini koruyan sosyal güvenlik de ekonomi üzerinde, sonuç olarak ekonominin genelini ilgilendiren kamu ekonomisine özgü ve benzer etkilere yol açmaktadır (Öncel, 1983: 85). Mikro ekonomik açıdan durum incelendiğinde gelir dağılımına ve kaynak dağılımına olan etkisi belirlemekte olup, makro ekonomik açıdan da büyüme, ekonomik istikrar ve fiyatlar genel düzeyi ile ilgili sonuçlar ortaya çıkmaktadır (Öncel, 1983: 85-100).

## 2. Sosyal Güvenlik Yöntemleri

<sup>3</sup>Kamu sosyal güvenlik harcamaları bazı araştırmacılara göre devletçe bakılma veya kamu yardımı olarak da nitelendirilir. Anayasada da sosyal yardım ve hizmetler olarak nitelendirilmiştir (Yazgan, 1975:2 2,47).

Sosyal güvenlik, gelişim süreci içinde değişik yöntemlerde sağlanılmaya çalışılmış olup, Dilik'e göre, sosyal gelirlerin sağlanış yöntem ve biçimleri ile sosyal güvenliğin finansman biçimleri bu yöntemlerin ayırımında kullanılan kriterleri oluşturmaktadır (Dilik, 1992: 51).

Yazgan (1975), sosyal güvenliğin sağlanılmasını, işveren sorumluluğu, sosyal sigorta, kamu sosyal güvenlik harcamaları ve üniversal ivazdan oluşan dört grup içinde düşünmüş olup sonuç itibarıyla sosyal sigorta ve kamu sosyal güvenlik harcamalarının sosyal güvenliğin sağlanılmasında kullanılan yöntemler olarak belirtmektedir. Dilik (1992) ise, sosyal güvenlik yöntemlerini üçlü bir ayırma tabi tutmuş olup, sosyal yardım, sigorta ve devletçe bakılma yöntemlerinin sosyal güvenliğin sağlanılmasında kullanıldığını söylemektedir.

### **2.1. Sosyal Yardım ve Devletçe Bakılma Yöntemi**

Aslında, sosyal yardım ve devletçe bakılma yöntemleri sonuçta kamu sosyal güvenlik programları içinde bir bütün olarak düşünülebileceğinden, her iki araştırmacının da aynı yöntem ayırımında birleştikleri sonucuna varılabilir.

#### **2.1.1. Sosyal Yardım**

Sosyal yardım yöntemi, sosyal güvenliğin sağlanmasında kullanılan en eski yöntem olup, yüzyıllar önce de bir çok yönden modern sosyal yardım programlarına benzer şekilde tedbirlerin uygulamada olduğunu gösteren tarihi kanıtlar mevcuttur. Bu konuda en iyi belgelenen örneklerden biri 7. yüzyıldan itibaren İslami Toplumlarda başlayan zekât uygulamasıdır. Yardıma gereksinme duyanlarla ilgili diğer tedbir örneklerine Hıristiyanlıkta, Hintlilerde, Latin Amerika'da Aztek ve İnka uygarlıklarında da rastlanmaktadır (Midgley, 1984: 250).

Günümüzde de gerek vakıflar ve değişik yardım kurumlarınca gerekse devlet tarafından sosyal yardım ve hizmetler sağlanmaktadır. İşverence, işletme içi ve işletme dışı yardım kurumları, dini yardım kurumları, aile içi yardımlaşma, komşuluk, akrabalık ve merhamete dayalı yardımlar ve devlet yardımları sosyal yardım olarak nitelendirilmektedir (Yazgan, 1975: 17).

Sosyal hizmetler de , bireylerin birbirleriyle ve çevreleriyle uyum sağlanmasını kolaylaştırmak amacını taşıyan örgütlü çalışmalardan oluşmaktadır. Sosyal hizmetler , ülkenin genel koşulları çerçevesinde bireylerin insana yaraşır bir biçimde varlıklarını sürdürebilecekleri ve ait oldukları grup ve toplumun bir üyesi olarak üzerlerine düşen görevlerini yerine getirebilecekleri bir sosyal ortamı gerçekleştirme amacını taşımaktadır. Bu nedenle , sosyal hizmet gereksinimi bulunan beden ve ruh sağlığı bozuk yoksul bireylere yapılan yardımlar , genellikle para şeklinde olmayıp mal ve hizmet olarak sağlanmaktadır ( Özsuca, 1990: 33 ; Çelikoğlu, 1994: 13 ).

Bu noktada ileride kavram karmaşasına düşülmemesi ve ilerleyen konularda sosyal yardımdan bahsederken ne kastedildiğinin iyice anlaşılması açısından çok önemli bir ayırımın üzerinde durarak belirtilmesi gerekmektedir. Sosyal yardımlar iki değişik şekilde ortaya çıkmakta ve birinci şekliyle isteğe bağlı olan; belirsiz, garantisiz, özel yardımlar söz konusu olmaktadır. Diğeri ise devlet tarafından belirli şartlara sahip herkese, ödenmesi bir devlet görevi, alınması da vatandaş için bir hak olan, sigorta niteliğinde olmayan yardımlar şeklinde ifade edilebilir. Yazgan'ın da belirttiği üzere, Anayasa'da yer alan sosyal yardım, terim anlamında yukarıda da ikinci olarak belirtilen şekilde kamu sosyal yardımının karşılığı olarak kullanılmıştır (Yazgan, 1975: 47).

Sosyal yardım Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) tarafından asgari ihtiyaçları karşılayacak yeterlilikte, vergilendirme yoluyla finanse edilen, küçük miktarlarda bireylere fayda sağlayan bir hizmet ya da program olarak tanımlanmaktadır (Midgley, 1984: 249). Tanımda da görüldüğü üzere finansmanı devlet bütçesinden karşılanan bu yöntemde, kişilere sosyal gelir sağlanması muhtaç olma koşuluna bağlanmıştır (Dilik, 1993: 16). Bu programla toplum kendi kendilerini destekleyen ve devletin yardımına gereksinimi olanlar biçiminde iki gruba ayrılmaktadır ( Pechman vd., 1968: 59). Muhtaç olma koşuluyla; toplumun bütünü değil belli bir kesiminin hedeflenmesinden dolayı kategorik yardımlar olarak da nitelendirilebilir (TOBB, 1994: 42). Muhtaç olma koşulu görece bir kavram olup, muhtaçlık durumu ülkeler hatta bölgeler arasında farklılık gösterebilir. Nakdi veya aynı olarak yapılabilen bu yardımların nasıl ve ne miktarda yapılacağı hususu kanunlarda yalnızca genel ilkelerle belirtilmiş olup, yardımlar kişilerin var olan durum ve ihtiyaçlarına göre değişmektedir. Bu anlamda bireyin özel durum ve gereksinimleri ölçüsünden hareket edilmesi bu yöntemde yapılan yardımların etkinliğini yükselten bir faktör olarak görülmektedir ( Özşuca, 1990:33 ). Türkiye’de Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Ayni ve Nakdi yardım Yönetmeliği’nde "kendisini, eşini ve bakmakla yükümlü olduğu çocuklarını, anne ve babasını, bulunduğu mahallin hayat şartlarına göre asgari seviyede geçindirmeye yetecek geliri, malı veya kazancı bulunmama" biçiminde tanımlanan muhtaçlık durumunun bu biçimde belirlenmesine mali güç ayarı, hak kazanmayı belirleyen temel unsurun gelir olması özelliğinden dolayı bu yardımlara da mali güç ayarlı yardımlar denilmektedir (Midgley, 1984: 249; Stiglitz, 1994 :427 ; Dilik, 1992: 53).

### **2.1.2. Devletçe Bakılma Yöntemi**

Devletçe bakılma yöntemi, toplumun her üyesine, finansmana prim ya da benzeri biçimde özel bir katkıda bulunmaksızın, tutar ve koşulları kanunlarla önceden saptanmış finansmanı devlet bütçesinden karşılanan bir sosyal gelir alma hakkının tanınması olup, idari açıdan daha kolay uygulanabilen bir yöntemdir (Dilik, 1993: 16). Ünlü evaz uygulaması olarak da bu yöntemde yapılan yardımlar geniş tabanlı yardımlar olarak da nitelendirilebilir (TOBB, 1994: 43). Daha çok bir tazminat niteliğine sahip olan bu yöntemin uygulanabilmesi, ülkenin ekonomik durumuna bağlı olmaktadır.

Mevcut kategorik nakdi ve aynı yardım sistemi yerine, gelir vergisi sistemi ile bütünleştirilmiş tek bir nakit temelli yardım sisteminin ikame edilmesi de geçen yıllarda bir öneri olarak ortaya atılmıştır. İlk kez Milton Friedman ve Daniel Moynihan tarafından ortaya atılan, “negatif gelir vergisi” olarak adlandırılan bu program, aynı ve nakdi yardımların yerine önceden saptanacak kritik bir gelir eşiğinin altında kalan bireylere gelir vergisi tarifesi ile orantılı bir transfer yapılmasını öngörmektedir. Bu sistemde, vergiye tabi geliri olsun olmasın bütün bireyler bir vergi beyannamesi dolduracaklardır. Devletin asgari düzeyde ve makul bileşimdeki tüketimin yapılabileceği gelir düzeyi olarak hesapladığı fakirlik çizgisi olarak adlandırılan gelir eşiğinin üzerinde gelir elde edenler gelir vergisi ödeyecek, altındakiler ise devletten parasal yardım alacaklardır. Bunun için gelir vergisi tarifesinde yükseltme yapılması gerekecek ve özellikle orta gelir düzeyindekilerin vergi yükü artacaktır (Stiglitz, 1994: 438-440 ; TOBB, 1994: 43 ).

Devletçe bakılma yöntemi ve sosyal yardım yöntemi daha önce belirtildiği gibi bir bütün halinde kamu sosyal güvenlik programları olarak düşünüldüğünde, öncelikle sigorta yönteminin bıraktığı teknik ve idari boşlukları tamamlamada önemli bir role sahip oldukları

görülmektedir (Alper, 1988: 20 ). Bu yöntemlerle, sigorta yönteminin uygulanması sonucu, çalışma ilişkisi içinde olmadığı için sosyal güvenlik kapsamı dışında kalan belki de sosyal korumaya en fazla ihtiyaç duyan kişilere sosyal güvenlik imkanı sağlanmaktadır. Özellikle yoksulluğa karşı olan mücadelede ve var olan gelir dağılımını düzeltme hedeflerine ulaşma amacıyla bu yöntemlerin etkin olduğu görülmektedir.

## **2.2.Sosyal Sigorta Yöntemi**

Sosyal güvenliğin sosyal sigortalar yoluyla sağlandığı bu yöntemde, bazı sosyal unsurlarla birlikte uygulanan sigortacılık tekniğinden yararlanılmaktadır (Dilik, 1993:16).

Sigortalı topluluğu arasında risklerin eşitlenmesi ve dağıtılması temeline dayanan sigortacılık tekniğinin uygulanması, sosyal sigortalarda özel sigortalarda olduğu gibi değildir. Bismarc (Almanya)'ın öncü olarak kabul edildiği bu yöntemin özel sigortalılarla arasındaki farklılıklara bakıldığında öncelikle görülen yarı kamusal mal niteliğinden dolayı zorunluluk ilkesinin oluşturulmasıyla, özel sigortanın isteğe bağlı katılım unsurunun terk edilmesidir. Diğer bir temel fark da alınan primlerin niteliğinde ortaya çıkmaktadır. Özel sigortalarda finansman açısından kişisel rizikoya bağlı olarak alınan primler, sosyal sigortalarda riziko oranları ölçüsünde gelir seviyesine göre alınmaktadır.

Kapsamına aldığı bireylere, kendilerinin ve işverenlerin primler ve bazı durumlarda devletin yaptığı katkılar karşılığında, sosyal risklerle karşılaşmaları durumunda tutarı ve niteliği genel şekliyle önceden saptanmış bir sosyal gelir alma hakkını sağlayan sosyal sigortalar kendi kendine yardım ilkesi, zorunluluk ilkesi, sigortacılık ilkesi, finansmana dışarıdan katkı ilkesi ve sosyal denge ilkesi olmak üzere beş temel unsura dayalı olarak ortaya çıkmaktadır. Sosyal denge ilkesi sigortalılardan, kişisel rizikolarına bakılmaksızın, gelirlerine göre prim alınmasıyla, düşük gelirli sigortalılar lehine sigortalılar arası yeniden gelir dağılımı sağlanılmasının ifade etmektedir. Dilik bu noktada, sağlanan sosyal gelirlerin, çoğu durumda ödenen primlere göre değiştiğinden dolayı sağlanan sosyal dengenin sınırlı kaldığını belirtmektedir (Dilik, 1992: 58-59).

Gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelere bakıldığında, sosyal güvenlik kapsamına alınan bireyler ve sosyal riskler konusunda farklılıklar olsa da sosyal sigortalar yöntemi diğer korunma yöntemlerine göre tercih edilmekte (Midgley, 1984: 247) ve sosyal güvenliği sağlamada temel yöntem olarak benimsenmektedir. Kapsam açısından incelendiğinde sosyal sigortalar ve formel sektörün gelişmesi arasında doğrusal bir ilişki olduğu (Alper, 1996: 10) göz önünde tutulduğunda; gelişmekte olan ülkelerde var olan ekonomik yapıdan dolayı, sosyal sigorta yöntemiyle sosyal güvenliği sağlananların toplam nüfus içindeki oranının düşüklüğü dikkat çekmektedir.

Sosyal sigortaların diğer yöntemlere göre tercih edilmesinin, gün geçtikçe daha fazla kabul edilmesini belirleyen etkenlere bakıldığında her şeyden önce sosyal sigortaların finansman açısından daha avantajlı bir durum yarattığı ve vergilerle karşılaştırıldığında primlerin daha kolay kabullenebilir bir yük olarak görüldüğü ortaya çıkmaktadır. Ayrıca zorunluluk ilkesinden dolayı zorunlu tasarruf özelliği taşıyarak, tasarruf seviyesini yükseltme ve fon birikimine imkan vererek ekonomik gelişmeye olumlu bir etki yaratabilmesi gibi özellikleri de belirleyen diğer etkenler olarak ortaya çıkmaktadır (İşveren, 1991: 32).

## **3. Sosyal Güvenlik Finansman Kaynakları**

### **3.1. Primler**

Sosyal sigortaların finansmanı, işçi ve işverenin katılımıyla ödenen primler ve devlet katkılarıyla sağlanmaktadır. Ayrıca katılımlarla toplanan kaynakların yatırımı

sonucu gelir elde edilmekte olup, ek bir kaynak olarak finansmana katkı sağlanmaktadır (Soydemir, 1993: 23).

Sosyal sigortaların finansmanında vergi gelirleri dışında yeni bir kaynak olarak primler kullanılmaktadır. Hiç şüphesiz ki, devletler yarı kamusal bir niteliği olan sosyal güvenliği sağlamak zorunda olup, anayasalarında da yükümlülükler altına girmişlerdir. Fakat ekonomik, sosyal, mali ve idari nedenlerle, genel boyutta değil de sosyal sigorta yönteminde olduğu gibi belli bir toplum kesimine yönelik olarak bu uygulamanın gerçekleştirilmesi halinde, katlanılan giderlerin finansmanının ne şekilde sağlanacağı önem kazanmaktadır (Akdoğan, 1989: 86).

Finansman kaynağı olarak ilk önce vergilerin kullanılması akla gelebilir. Ancak sosyal güvenlik harcamalarının vergilerle finansmanında sosyal adalet açısından haksız bir durumla karşılaşılması söz konusu olmaktadır. Genellik ilkesi gereği, vergiyi herkes ödemekte ve sağlanan kamusal hizmetlerden herkes yararlanmakta iken sosyal sigortalar yönteminde sağlanan hizmetlerden sadece belli bir sosyal sınıf olarak ilgili kurumlara üye olanlar yararlanmaktadır. Bu durumda, vergilerin finansman kaynağı olarak kullanılması, vergi yükümlülerini, yararlanmadıkları hizmetlerin finansmanına katılmak zorunda bırakacaktır. Ancak, günümüz sosyal adalet anlayışı, belli bir sınıfın yararlandığı kamusal hizmetlerin finansmanının asıl olarak, o hizmetten yararlananlar tarafından sağlanmasını, devletin ise ancak, gerektiğinde bu finansmana yardımcı olmasını öngörmektedir (Nadaroğlu, 1992: 209). Böyle bir anlayış sonunda parafiskalite ve parafiskal gelir kavramları ortaya çıkmış ve maliye literatüründe yer almışlardır.

Sosyo-ekonomik yönden parafiskal gelir kavramıyla ne ifade edildiğini şu şekilde tanımlamak mümkündür. "Parafiskal gelir sosyo-ekonomik alanda devlet müdahaleciliğinin genişlemesi sonucu artan kamu harcamalarının bir kısmını karşılayarak belirli amaçların gerçekleştirilmesi için kurulan kamu veya yarı kamu niteliğindeki ekonomik, sosyal veya mesleki örgütlere bu amaçların finansmanına tahsil edilmek ve bunların hizmetlerinden yararlananlardan zorunlu olarak tahsil edilmek üzere, kamu otoritelerince gelir toplama yetkisinin verilmesiyle ortaya çıkan bütçe dışı bir kamu geliridir" (Herekman, 1972: 11).

Bu açıklamalarla daha iyi anlaşılacağı üzere, sosyal sigortaların finansmanında kullanılan primler, Fransızca literatürde aynen Türk Maliye literatüründe yer bulduğu üzere parafiskal gelirler (vergi benzeri gelirler) kavramı içinde yer alıp, İngilizce'de de aynı anlamda "payroll tax" veya "social security tax" terimlerinin kullanılmasıyla ifade olunmaktadır (TOBB, 1994: 75).

Primlerin işçi ve işverenlerden alınmasının nedenlerine, işçi açısından bakıldığında, kişisel sorumluluk ilkesinin ön planda olduğu görülmektedir. İşveren açısından bakıldığında ise, öncelikle işçilerden alınan primlerle bütün harcamaları karşılamının mümkün olmadığını belirtmek gerekir. İşçinin sosyal güvenceye kavuşturulması sonuç itibarıyla emeğin verimliliğini ve işçinin düzenli olarak çalışmasını sağlamakta olup, işverenin çıkarına olan bir durum yaratmakta ve kârını artırmasına yardımcı olmaktadır. Ayrıca, işverenin, işçilerin karşılaştıkları iş kazaları ve meslek hastalıkları gibi riskler açısından üzerine düşen bir işveren sorumluluğu vardır. Sonuç olarak işveren gerek kendi yararına olan bir etkileşim dolayısıyla gerekse bazı risklerde üzerine düşen sorumluluk nedeniyle, işçilerin sosyal güvenliğini sağlayan sosyal güvenlik kurumlarının finansmanına katılmaktadır (Dilik, 1992: 215-217; Güzel ve Okur 1992: 71-72).

Bazı çevrelere göre ücretin bir parçası, bazı çevrelere göre ise vergi olarak kabul edilen primler genellikle sigortalının emek geliri olan ücretler temel alınarak belirli oranlara göre hesaplanarak alınmaktadır (Dilik, 1993: 16). Bağımsız olarak çalışanların ödeyecekleri primler ise kazançları dikkate alınarak ya da gelirlerden bağımsız şekilde örneğin Türkiye'deki uygulamasıyla basamak göstergesi ve katsayı esasına göre belirlenmektedir (Dilik, 1992: 213). Prim matrahı olarak da adlandırılabilen prime esas oluşturan aylık gelirler için bir alt ve üst sınır uygulamada karşılaşılan bir durumdur.

Uygulamada, genellikle emek geliri olan ücretler üzerinden değişmez bir yüzde olarak hesaplanan primlere esas oluşturan kazançta belirli alt ve üst sınırlar konularak, primlerin emek gelirin paralel gelişmesi engellenmektedir. Prime esas oluşturan gelirler için alt sınır uygulaması, nispeten en alt gelir dilimindekilerin ödeme güçlerini dikkate alan bir uygulamadır. Ancak, gelirin belirli bir kısmını aşan kısmının primlere matrah teşkil ettirilmemesi yoluyla gerçekleştirilen üst sınır uygulaması ve ayrıca kâr, faiz, rant gibi gelirlerin kapsamıyarak, sadece ücret geliri üzerinden alınması yüksek gelir grupları yönünden efektif prim oranının düşmesine neden olmaktadır (Özsuca, 1990: 110; Dilik, 1992: 214 ).

Primlerin, sigortalı işçi ve işverenden alınıp, işçi açısından kaynakta kesinti olarak adlandırılabilir şekilde her ikisinin de üzerine düşen payın işveren tarafından ödendiği bilindiğinden, ödenen primlerin ne miktarda ve oranda hangisinden alınacağı cevaplandırılması gereken bir sorudur. Hiç şüphesiz temel unsur karşılanan sigorta kollarının risk özellikleri olmakla birlikte ülkenin sosyo-ekonomik ve siyasal yapısı da bunun belirlenmesinde önemli etken olarak ortaya çıkmaktadır.

Primler, sigorta kollarının bütününe kapsayan tek prim olarak alınabileceği gibi, her sigorta kolu için ayrı biçimde primde alınabilir. Her ikisinin de değişik avantajlar yarattığı bilinmekle birlikte genelde her sigorta kolu için ayrı prim alındığı görülmektedir (Dilik, 1992: 214; Çubuk, 1986: 207).

### **3.2. Devlet Katkısı**

Sosyal güvenliğin finansman kaynakları arasında işçi ve işveren primlerinden sonra yer alan diğer bir unsur da sosyal sigortalara yapılan devlet katkılarıdır ve gittikçe artma eğilimi göstermektedir. Doğal olarak bu katkılar devlet bütçesinden yani genel vergi gelirleriyle karşılanmaktadır.

Bir devlet görevi olan sosyal güvenliğin sağlanması için, devletin sosyal sigortalara finansmanına katılması değişik biçimlerde sağlanabilir. Öncelikle akla gelen devletin sosyal sigortalara primlere benzer biçimde ödemelerde bulunması ve sağlanan sosyal gelirlerle ilgili ödemelere katılması olmaktadır. Yalnız sosyal adalet açısından düşünüldüğünde, sigorta kapsamının da geniş olması gerekmektedir.

Devlet ayrıca, kamu tüzel kişiliğine sahip olan sosyal sigorta kurumlarını kurmakta, kuruluş giderlerini ve yönetim giderlerini karşılayabilmektedir. Yine yapmış oldukları bazı işlemlerde vergi ve harçlardan muaf tutmakta ve başka bazı kolaylıklar sağlayarak finansmana dolaylı bir katkıda bulunmaktadır. Gerektiğinde ilgili kurumların açıklarını karşılamakta ve belli bir güvence sağlamaktadır (Dilik, 1992: 235; Alper, 1988: 19; Yazgan, 1975: 16).

Devletin, sağlanması anayasal bir görev olan sosyal güvenliğin finansmanına katılması hiç şüphesiz ki daha önce belirtildiği üzere yarı kamusal bir nitelikte olan sosyal güvenliğin özelliklerinden doğan doğal bir sonuç olarak belirmektedir. Devlet katkıları diğer bir takım nedenlerle de yapılmakta olup, örneğin enflasyon sonucu sosyal sigorta



fonları erimesi ve değerini yitirmesi devlet katkısını gerekli kılan nedenlerden birini oluşturmaktadır. Çünkü bu sonucu doğuran devletin uyguladığı para ve kredi politikasıdır (Dilik, 1992: 239); Yazgan, 1975: 120).

Devletin genel bütçeden sosyal sigortalar dışında sosyal güvenliğe yaptığı diğer bir katkı da dolaysız biçimde olan kamu sosyal güvenlik harcamaları ile ortaya çıkmaktadır. Karşılıksız ödeme veya hizmet şeklinde yapılan kamu sosyal güvenlik harcamaları ile sosyal sigortaların bıraktığı boşluklar doldurulmaya ve sosyal güvenliğin tam olarak sağlanılmasına çalışılmaktadır (Alper, 1988: 20).

### **3.3. Vergiler**

Sosyal güvenliğin finansmanı açısından kullanılan diğer kaynak da vergilerdir. Vergileme yöntemiyle finans kaynağı yaratmakta ya genel vergi gelirlerinin oluşturduğu ulusal bütçe ya da sadece bu amaca yönelik olarak tahsis edilen bazı özel vergi türlerinin kullanıldığı görülmektedir. Vergilerin finansman kaynağı olarak kullanılması hiç şüphesiz ki giderek artan sosyal güvenlik harcamalarını karşılamak amacıyla ortaya çıkmıştır. Örneğin bir çok sanayileşmiş ülkede olduğu gibi Latin Amerika ülkelerinde de sosyal güvenliğin finansmanında alternatif bir yöntem olarak katma değer vergisinden yararlanılmaktadır (Gutierrez, 1990: 293).

Sosyal güvenliğin vergilerle finansmanı açısından nasıl bir vergiden yararlanılacağı da dikkatle incelenmesi gereken bir konu olarak her ülke arasındaki değişik sosyo-ekonomik yapı ve vergi sistemlerinden dolayı farklı vergilerin kullanılması doğal bir sonuç olarak belirmektedir (Güzel ve Okur, 1992: 75).

Sosyal güvenliğin vergi yoluyla finansmanının sağlanmasının temel koşulu, genel kapsamlı bir sosyal güvenlik sisteminin bulunmasıdır. Gelişmekte olan ülkelerde, genellikle kapsanan nüfus az olduğundan vergi yoluyla finansman sistemi oluşturulamamıştır (Çelikoğlu, 1994: 63 )

Devlet katkılarının da genel bütçeden dolayısıyla vergi gelirlerinden karşılandığı bilindiğine göre neden finansman kaynağı olarak ayrıca vergilerden söz edildiği sorusu akla gelebilir. Bu durumda, ilkinde genel bütçeden sadece bir katkı söz konusu iken ikinci şekliyle direkt olarak finansmanın karşılanması amacıyla vergilerin konulduğunun unutulmaması gerekir.

Finansman kaynağı olarak prim ile vergi arasında bir tercih yapmak kolay görünmemektedir. Ülkelerin siyasal ve ekonomik koşulları, bunlardan biri lehine tercih yapmaya engel oluşturabilir. Ancak, emek geliri ile bağlantı içinde bulunan sigorta yardımlarının finansmanı açısından primlere üstünlük tanımak yönünde genel bir eğilimin varlığından söz edilebilir. Buna karşılık, özellikle çeşitli nedenlerle sosyal güvenliğin kapsamı dışında kalan yoksul grupların sosyal korumaya kavuşturulması, sağlık hizmetlerinin yaygınlaştırılması gibi nedenlerden dolayı gelecekte vergi tekniğine başvurmak kaçınılmaz olabilecektir (Güzel ve Okur, 1992:75).

### **4. Sosyal Güvenliğin Yeniden Gelir Dağılımına Etkilerinin Teorik Çerçeve Değerlendirilmesi**

Son yıllarda özellikle içinde bulunulan kriz nedeniyle dünya genelinde üzerinde yoğun tartışmalar ve incelemeler yapılan sosyal güvenlik ekonomik etkileri bakımından da araştırma konusu olmaya başlamıştır. Sosyal güvenliğin özellikle gelir dağılımına, emek arzına ve istihdama, tasarruflara ve sermaye birikimine ve bu noktalardan yola çıkılarak ekonomik büyümeye etkileri konusunda bir çok teorik ve ampirik çalışma yapılmıştır.

Sosyal güvenlik sistemine bakıldığında, aslında her biri bir bütün olarak sistemin ekonomik etkilerinin belirlenmesinde etkili olan aşağıda belirtilen temel özelliklerin bileşimi olarak ortaya çıktığı görülmektedir (Aaron, 1982: 5-7; Alper, 1986: 154,155) :

- Sosyal güvenlik ivazlarının ortalama kazançlara oranı
- Sosyal güvenlik ivazları ile primleri beklenen değerleri arasındaki farkın büyüklüğü,
- Değişik ivazların var olması ve primlerle aradaki bağın koparılması
- İvaz vermede uygulanan kazanç testlerinin varlığı ve faydalananların kazanç testine tabi olmaları
- Sosyal güvenlik ivazlarının ücretler veya fiyatlara göre indekslenmesi
- Sosyal güvenliğin finansman yönteminin kapitalizasyon veya dağıtım temeline göre kurulması.

#### **4.1. Sosyal Güvenlik ve Yeniden Gelir Dağılımı İlişkisi**

Fiyat mekanizması ile gerçekleşen gelir dağılımı, kişisel ve fonksiyonel gelir dağılımı ayrımı çerçevesinde, milli gelirin bireyler veya üretim faktörleri arasında paylaşımı olarak tanımlanabilir. Bu şekilde dolaysız olarak üretim ilişkileriyle belirlenen gelir dağılımı birincil gelir dağılımıdır. Nihai olarak gelir, gerek devlet gerekse özel olmak üzere çeşitli biçimlerde, bunların olmadığı durumdaki birincil gelir dağılımından daha değişik şekilde dağılmaktadır. İkincil gelir dağılımı ya da yeniden gelir dağılımı olarak bilinen bu durum ile gelirin daha dengeli ve adil dağıtılması amaçlanmaktadır. Mikro ve makro seviyede ele alınabilen yeniden gelir dağılımı sonuç itibarıyla yatay ve dikey yeniden gelir dağılımı olarak iki biçimde incelenebilir<sup>4</sup> (Yazgan, 1975 : 32-39; Öncel, 1983: 38).

Sosyal güvenlik kavramı, çeşitli açılardan değişik biçimlerde tanımlanabilmektedir. Bu bağlamda, sosyo-ekonomik açıdan sosyal güvenlik zorunlu bir tasarruf, sigorta ve gelirin yeniden dağılımı programlarının birleşimi olarak kabul edilmektedir. Bunlar arasında tasarruf ve sigorta fonksiyonları öncelikli ve ağırlıklıdır. Gelirin yeniden dağılımı fonksiyonu ise ilk iki fonksiyonun bir sonucudur ve etkinliği ilk iki fonksiyonun etkinliği ile doğru orantılıdır. Sosyal güvenlik içinde yer alan sosyal yardım programları ise gelirin yeniden dağılımı üzerinde doğrudan etkilidir (TOBB, 1994: 36).

Sosyal güvenlik, birincil derecede meydana gelmiş olan gelir dağılımını sonradan yeniden dağıtan en önemli araçlardan biridir. Sosyal güvenlik sistemi incelendiğinde, özel kesimden kamu kesimine, kamu kesiminden özel kesime ve kamu kesiminin kendi içinde hazine ile sosyal sigortalar arasında olmak üzere üç yönde gelir akımına yol açtığı görülmektedir. Bu gelir akımları, devlete ödenen dolaylı ve dolaysız vergiler ve sosyal sigortalara ödenen işçi ve işveren primleri aracılığıyla özel kesimden kamu kesimine; hazineden bireylere yapılan sosyal güvenlik ödemeleri ile kamu kesiminden özel kesime; devletin işveren olarak ödediği primler, sosyal sigortaya yapılan devlet katkısı ve kullanılan sosyal sigorta fonlarına ödenen faizler ile de kamu kesiminin kendi içinde meydana gelmektedir. Sosyal güvenlik sisteminde oluşan bu gelir akımları, bireylerin birincil gelir

<sup>4</sup> Milli gelirin kamu maliyesi aracılığı ile yeniden dağılımında klasik sayılabilecek ilk ve en esaslı ayırım Barna (1945) tarafından gelirin dikey ve yatay şekilde yeniden dağılımı biçiminde yapılmıştır (Tuncer, 1970: 31).

dağılımında değişikliklere neden olarak, yeniden gelir dağılımına yol açmaktadır (DPT, 1995: 335; Yazgan, 1975: 71-78).

Gelir dağılımını gerçekleştirmenin iki temel gayesi vardır ve geniş anlamda sosyal güvenlik her iki gayenin gerçekleşmesine hizmet eder. Birinci amaç, bireylerin değişik sebeplerden dolayı iradeleri dışında karşılaşmış oldukları tehlikeler sonucunda meydana gelen gelir kayıplarını karşılamaktır. Burada önemli olan gelir eşitleyicilik unsuru olup, primlerle finansman ve sağlanan yardımlarda belirli şartların aranması sosyal güvenliğin bu özelliğini doğurur ve sosyal güvenlik gelir kaybına uğrayanlara gelir akımı sağlayarak bu fonksiyonu görür. İkinci önemli amaç ise sosyal adaletin gerçekleştirilmesi olup; toplumun bir üyesi olarak bireyin tehlikeye uğradığı zaman ihtiyaçlarının esiri olmaması felsefesi, sosyal güvenliğin bu fonksiyonunu ortaya çıkarmıştır (Alper, 1986: 155; Yazgan, 1975 : 64).

Sosyal güvenlik sistemi kuşaklararası, kuşak içi ve zamanlararası olmak üzere üç tür gelir transferi gerçekleştirerek yeniden gelir dağılımına yol açar. Sosyal güvenliğin finansman yöntemi ve kaynakları bu üç tür transferin gerçekleşmesinde önemli rol oynamaktadırlar. Kuşaklararası gelir dağılımı dağıtım esasına göre finanse edilen bir sosyal güvenlik programıyla sağlanabilir. Bugün çalışan kuşak, kendisinden önceki çalışan şimdi ise emekli yaşlı kuşağa yapılan sosyal güvenlik geliri ödemelerini ödedikleri primlerle karşılamaktadır. (Alper, 1986: 156).

Kuşaklararası yeniden gelir dağılımı önemli bir oranda özellikle sosyal güvenlik sisteminin yeni uygulamaya başladığı dönemde görülmekte olup, genç kuşaktan yaşlı kuşağa gelir transferine yol açmaktadır (Özsuca, 1990: 106).

İktisadi büyüme hızı, nüfusun demografik yapısının değişmesi, çalışan nüfus / ivaz alan nüfus oranının değişmesi, prim ve ivaz seviyelerinin değiştirilmesi gibi faktörler kuşaklararası yeniden gelir dağılımında etkili olup, transferlerin negatif veya pozitif olmasını tayin eder (Alper, 1986: 156). Örneğin prim oranlarının yükseltilmesi, genç kuşakların gelir garantisini daha yüksek fiyata satın almaları neticesini doğurur. Böylece uzun süre yüksek prim ödeyecek genç kuşaktan, kısa süre yüksek kesenek ödeyen veya hiç ödemeyen yaşlı kuşağa gelir transfer edilmiş olmaktadır. Prim oranları sabit tutulurken karşılık oranları yükseltilirse genç kuşaklar için gelir garantisinin fiyatı görece olarak ucuzlatılmış olur. Bu durumda da yaşlı kuşaktan genç kuşağa doğru bir transferden söz edilebilir (Özsuca, 1990: 106; Yazgan, 1975: 92).

Kuşak içi yeniden gelir dağılımı, tehlikeye uğramayandan tehlikeye uğrayanlara doğru gerçekleşir. Kuşak içi gelir dağılımında, beklenen karşılıklar ile ödenen primler arasındaki ilişkinin sağlayacağı kazançla bağlı olarak gelir yeniden dağılmaktadır. Bireyin ödediği sosyal güvenlik primlerinin, beklenen sosyal güvenlik karşılıklarının iskonto edilmiş bugünkü değerinden daha büyük veya küçük olması birey yönünden yeniden gelir dağılımını, başkalarına veya başkalarından bireye doğru transferler olduğunu göstermektedir. İskonto edilmiş bugünkü değerlerin birbirine eşit olması, bireyin gelirinin değişmediğini ima etmekte, dolayısıyla bireyin kendi çalışma döneminden yaşlılığına doğru bir gelir transferi olduğunu ve sosyal güvenlik sisteminin yeniden gelir dağılımı yönünden yansız olduğunu, bireyden gençliğinden alınanların yaşlılığında faiziyle birlikte geri ödeneceğini göstermektedir (Özsuca, 1990: 104).

Kuşak içi yeniden gelir dağılımı bireylerin tehlike ile karşılaşma olasılıklarının birbirinden farklı olması, prim ve karşılıklarda taban ve tavan uygulamaları, beklenen yaşam uzunluğu, istihdama katılma yaşı, medeni durumu, bağımlıların sayısı ve sosyal gelir

alınmaya başlanan yaş gibi etkenlere bağlı olarak değişmektedir (Alper, 1986: 156; Özşuca, 1990: 105).

Zamanlararası transfer, sistemin finansman yöntemi ve kaynaklarına bağlı olmaksızın bireysel çerçevede gerçekleşmektedir. Kısaca sosyal güvenlik programlarının, bireyin çalışma yıllarında prim ödeyerek yaptığı tasarrufları, tehlikeye uğradığı zaman sosyal güvenlik geliri olarak ona geri vermesi, bize birey açısından zamanlararası transferi göstermektedir (Alper, 1986: 156).

#### **4.2. Sosyal Güvenliğin Finansman Kaynakları ve Yeniden Gelir Dağılımı**

Sosyal güvenlik sisteminin finansman kaynakları yeniden gelir dağılımının sağlanmasında önemli bir etken olarak belirmektedir.

Sosyal güvenliğin finansman kaynakları dayandığı yönteme bağlı olarak değişmektedir. Daha önce de belirtildiği gibi, sosyal sigorta yöntemine göre sosyal güvenliğin sağlanması temel inceleme konusu olarak ele alınmıştır. Bu çerçevede, finansman açısından başvuru kaynakları, sosyal güvenliğin sosyal sigortalar yöntemiyle sağlandığı durum açısından bakıldığında sigortalı işçi ve işverenin ödedikleri primleri ve devlet katkısı, içinde buldukları değişik koşullar dolayısıyla ülkeler arasında farklı olarak belirlemek birlikte temel finansman kaynakları olarak ortaya çıkmıştır.

##### **4.2.1. Primler**

Sosyal Güvenliğin finansman kaynaklarından biri olan primlerin yeniden gelir dağıtıcı etkisine bakıldığında vergilerde olduğu gibi gelir dağılımında gerçek bir düzeltme yaratabilecektir. Eşit oranlı primler ise eşit oranlı vergilerde olduğu gibi kişisel gelirler arasındaki oranı değiştirmeyecektir. Fakat, gelirin ihtiyaçların giderilmesinde taşıdığı anlam göz önünde bulundurulacak olursa, eşit oranlı primlerin gerektireceği fedakarlığın yüksek gelir seviyesinde daha az, düşük gelir seviyesinde daha büyük olacağı ileri sürülebilir. (Dilik, 1992: 233).

Sigortalıların ödeyecekleri primlere esas oluşturan kazançlara uygulamada alt ve üst sınır koyulması da yeniden gelir dağılımını etkiler. Alt sınır uygulaması, en alt gelir dilimindekilerin ödeme güçlerini dikkate alan bir uygulamadır. Ancak üst sınır uygulaması ve primlerin kar, faiz, rant gibi gelirlerin kapsam dışı bırakılarak sadece ücret geliri üzerinden alınması yüksek gelir grupları açısından efektif prim oranının düşmesine neden olmaktadır. Karşılıklara üst sınır uygulanarak, primler için üst sınır uygulanmadığı durumda ise, primlerin ve karşılıkların yeniden gelir dağıtıcı etkileri artmaktadır. (Özşuca, 1990: 110; Yazgan1975: 111; Dilik, 1992: 234).

İşveren primleri de sigortalılara bir gelir transferi görünümündedir. Ancak işveren primlerinin tüketicilere transfer edilmesi olasılığı, işveren katkılarının gelir düzeltici etkilerini azaltmaktadır.

##### **4.2.2. Devlet Katkıları ve Vergiler**

Devlet işveren olarak primlere benzer biçimde ödemelerde bulunarak sağlanan sosyal gelirlerle ilgili ödemelere katılarak, sosyal sigortaların kısmen yada bütünü ile yönetim giderlerini karşılayarak, sosyal sigorta açıklarını kapatarak finansmana katılmaktadır. Doğal olarak bu katkılar devlet bütçesinden yani genel vergi gelirleriyle karşılanmaktadır. Vergileme yöntemiyle finansman kaynağı yaratmada ya genel vergi gelirlerinin oluşturduğu ulusal bütçe ya da sadece bu amaca yönelik olarak tahsis edilen bazı özel vergi türlerinin kullanıldığı görülmektedir.

Devletin finansman kaynağını oluşturan vergi gelirlerinin bileşimine bağlı olarak gelir yeniden dağılmaktadır. Maliye kuramında, gelir dağılımında adaleti sağlama

yönünden dolaylı vergilere göre dolaysız vergilerin etkin olduğu kabul edilmektedir. Dolaylı vergilerin regresif yani geliri tersine yeniden dağıtıcı rol oynadığı dolaysız vergilerin artan oranlılık ve yansıtılmalarının güçlüğü ölçüsünde gelir dağılımını düzeltici rol oynayacakları belirtilmektedir. Bu nedenle, dolaylı ve dolaysız vergilerin artan oranlılık derecesi yeniden gelir dağılımı yönünden belirleyici bir işlev görmektedir. (Özşuca, 1990: 215)

Devletin sosyal sigorta sistemine yapacağı katkılar, ülke nüfusunun tamamının veya büyük bir çoğunluğun kapsandığı ve sosyal sigorta kapsamına girenlerin milli gelirden aldıkları payın büyüklüğü, vergi sisteminin artan oranlı ve adil bir yapıda olması ölçüsünde yeniden gelir dağılımı yönünden etkinliği azaltacaktır. Böyle bir durumda, devletin sosyal sigortaların finansmanına yapacağı katkıların önemli bir bölümü veya tamamı sosyal sigortadan yararlananlar tarafından ödenmiş olmaktadır. (Özşuca, 1990: 120,121; Dilik, 1992 : 240).

#### **4.3. Yansıma ve Yeniden Gelir Dağılımı**

Sosyal sigortalarda aynı veya farklı gelir grupları arasında meydana gelen yatay veya dikey yeniden gelir dağılımının yönünü ve etkisini belirlemede finansman kaynaklarının yapısı önemli olmaktadır. Çünkü işçi veya işveren olarak prim ödeyenlerin bu yükü kısmen veya tamamen başkalarına yansıtılmaları mümkündür. (Yazgan, 1975: 82; Özşuca, 1990: 113)

Sigortalı işçilerin ödedikleri primleri başka gruplar üzerine yansıtılabilmeleri oldukça güçtür. Buna karşın bağımsız çalışan serbest meslek sahipleri, esnaf ve sanatkarlar, çiftçiler işçi ve işveren primlerini birlikte kendileri ödedikleri için, ödedikleri primleri ürettikleri mal ve hizmetlerin fiyatlarına ekleyerek tüketiciler üzerine yansıtılmaları mümkün olabilir. Ancak bu grubun çoğunluğu yansıtma olayında, işveren primlerini yansıtan işletme yöneticileri gibi bilinçli olmadığından primlerin zorunlulukla ve bütünüyle tüketiciler üzerine yansıtılmakta olduğu söylenemez. (Yazgan, 1975:112; Dilik, 1992: 222,233).

İşveren sigorta primlerinin yansıması genellikle nüfus kapsamının genişliğine, pazar yapısına, ürün talebine, sermaye ve emek arzına, sosyal güvenlik katkılarının tasarruf-yatırım amacıyla kullanılması ve tüketim üzerindeki etkisine ve parasal koşullara bağlı olmaktadır. İşveren primleri, işverenler açısından ücretin bir parçası dolayısıyla diğer maliyet unsurları gibi bir maliyet unsurudur. İşverenler bundan dolayı kısa dönemde bu primleri, maliyete dahil ederek yansıtmaya çalışırlar. İşverenler ödedikleri sosyal sigorta primlerini fiyatlar yoluyla ileriye doğru tüketiciler üzerine veya bazı durumlarda geriye doğru üretim faktörleri, özellikle ücretler yoluyla sigortalılar üzerine yansıtmaya ve karlarının azalmasını önlemeye çalışırlar. (Dilik, 1992:223 ; Yazgan, 1975:114; Özşuca, 1990: 116).

Kısacası sosyal sigorta primlerinin yansıtılmasında genel fikir, sigortalının ödediği primlerin sigortalı tarafından, işveren payının ise tüketiciler tarafından taşındığı yönündedir. Ancak pek çok ekonomist tarafından, işçi ve işveren sigorta primlerinin sonuç olarak bütünüyle sigortalı işçi üzerine yansıtıldığı belirtilmektedir. (Özşuca, 1990: 114).

#### **4.4. Sosyal Güvenliğin Kapsamı ve Yeniden Gelir Dağılımı**

Sosyal güvenliğin yeniden gelir dağılımına olan etkisinde sosyal güvenliğin finansman kaynakları yanında diğer belirleyici etken de sosyal güvenliğin kapsamı olmaktadır. Sosyal güvenliğin kapsamı denince kapsanan nüfus ve kapsanan sosyal riskler akla gelmektedir.

Nüfus bakımından kapsamı korunan nüfus gruplarının özellikleri ve korunan nüfusun toplam nüfusa oranı açısından önemli olmaktadır. Genellikle sosyal güvenliğin kapsamı ile kentleşme ve sanayileşme arasında bir ilişki bulunmaktadır. Sosyal güvenlik, eğer görece olarak sadece üst gelir dilimlerine dahil nüfus gruplarını koruyorsa tersine dikey olarak geliri yeniden dağıtıcı etki yapar. Buna karşılık, kapsama dahil nüfus grupları en alt gelir dilimlerine dahil ise, sosyal güvenlik dikey veya gelir dağılımındaki eşitsizliği giderici yönde yeniden gelir dağılımına sebep olmuş olur. Korunan nüfusun toplam nüfusa oranı %100 oluncaya kadar, kapsanan nüfus gruplarının hangi gelir dilimlerine dahil olduğu, yeniden gelir dağılımı bakımından önem arz edecektir (Yazgan, 1975: 135; Özşuca, 1990: 125,127; Mackenzie, 1988: 511).

Sosyal güvenlik sisteminin bütün nüfusu kapsadığı veya en azından alt gelir dilimdekileri kapsam dışı bırakmadığı durumda, sigorta primlerinin yansımaları bütün nüfus üzerinde kalmakta ayrıca harcamaların yararından da bütün nüfus belirli bir ölçüde yararlanmaktadır. Sonuç olarak, sigorta kapsamının dar olması durumunda sosyal güvenlik sisteminin tersine dikey yeniden gelir dağılımına yol açma olasılığı artmaktadır.

Kapsanan sosyal riskler çerçevesinde sosyal güvenliğin yeniden gelir dağılımına etkisi, bireylerin hangi risklere karşı korunduğu ve hangi nüfus grupları için hangi risklere karşı bir koruma uygulanmasına bağlı olarak değişir. Sosyal güvenliğin konusuna dahil bütün risklere uğrama ihtimali hemen hemen gelirle ters orantılıdır. Bu durum yatay bir yeniden gelir dağılımının dikey dağılımına da yol açtığını gösterir (Yazgan, 1975: 136).

Kapsam ülkenin ekonomik kapasitesiyle ilişkili olmakla birlikte eşitlikçi bir gelir dağılımını sağlayabilmek için, sosyal güvenlik kapsamının öncelikle yatay genişlemeyi tamamladıktan sonra dikey genişlemeyi gerçekleştirmesi gerektiği belirtilmektedir.

Kısaca, nüfus kapsamının dar ve belirli grupların riskler karşısında korunduğu, ayrıca sosyal güvenlik gelirlerinin sonuç olarak alt gelir grubundakiler tarafından taşındığı durumda, sosyal güvenlik sistemi sigortasızlardan sigortalılara doğru bir gelir akımına yol açmaktadır. Gelişmekte olan ülkelerde sosyal güvenlik sisteminin tersine dikey yeniden gelir dağılımına yol açtığı belirtilirken, gelişmiş ülkelerde ise sosyal güvenliğin dikey yeniden gelir dağılımını sağlaması daha güçlü bir olasılık olarak belirtilmektedir (Özşuca, 1990: 130,131).

## 5. Sonuç

Bugünkü anlamıyla olmasa da tarihin her döneminde, tehlikenin zararlarına karşı korunma ihtiyacı olarak her toplumda sosyal güvenlik bir hedef olmuştur. İnsan Hakları Evrensel Bildirisi'nin 22. maddesi ile temel bir hak ve devlet görevi olarak düzenlenen sosyal güvenliğin temel amacı, bireye, ekonomik güvencesini ilk anda sarsabilecek belirli sosyal riskler karşısında belirli bir ekonomik güvence sağlamak olarak belirmektedir.

Gerek niteliksel gerekse niceliksel yönden büyük gelişim gösteren ve giderek artan bir oranda milli gelir içinde yer alan sosyal güvenliğin bu bağlamda özellikle gelir dağılımına, emek arzına ve istihdama, tasarruflara ve sermaye birikimine ve bu noktalardan yola çıkılarak ekonomik büyümeye etkileri konusunda bir çok teorik ve ampirik çalışma yapılmıştır.

Sosyal güvenlik sistemi, bir sigorta programı olmanın ötesinde ekonomi üzerinde olumlu ve olumsuz pek çok dolaylı etkide bulunmaktadır. Sosyal güvenlik sisteminin yoksulluğu azaltması, daha önce de değinildiği gibi, öncelikle sosyal refah ve sosyal istikrara niteliksel katkı yapmakta, piyasa güçlerinin sağlayamadığı olumlu refah etkilerinin

ortaya çıkmasını sağlamaktadır. Sosyal güvenliğin gelire devamlılık ve istikrar sağlaması talebe de istikrar sağlamakta, dolayısıyla yatırımları teşvik ederek istihdam ve büyüme üzerinde olumlu etkilerde bulunmaktadır. Sosyal güvenlik Keynesgil anlamda otomatik dengeyi sağlama, zorunlu tasarruf yaratma, geliri yeniden dağıtma gibi dolaylı işlevlerini yerine getirirken, bireylerin portföy kararlarını da etkileyerek, bireysel tasarrufları ve bireyin emeklilik kararlarını değiştirebilmekte, dolayısıyla da sermaye birikimi ve ekonomik büyümeyi etkileyebilmektedirler (Özsuca, 1990 : 2,46).

Nitelik ve nicelik yönünden düşünüldüğünde, sosyal güvenlik, vergilerin yanı sıra, yeniden gelir dağılımını etkileyen en önemli araçlardan biridir. Sosyal güvenlik her şeyden önce, değişik nedenlerden dolayı iradeleri dışında karşılaşmış oldukları tehlikeler sonucunda gelir kaybına uğrayan bireylere gelir akımını sağlayarak gelir eşitliğini sağlayıcı bir etki yapar (Yazgan, 1975: 64; Alper, 1986: 155).

Sosyal güvenlik yeniden gelir dağılımını kuşak içi, kuşaklararası ve zamanlar arasında olmak üzere üç tür gelir transferini gerçekleştirerek sağlar (Alper, 1986: 156).

Sosyal güvenlik sisteminin finansman yöntemi, kaynakları ve kapsamı bu üç biçimde gerçekleşen yeniden gelir dağılımını belirleyen en önemli etkenler olmaktadır. Sosyal güvenliğin finansman yöntemi ve kaynakları, negatif transfer olarak sosyal güvenliğe ayrılan gelirin nihai yüküne katlanacak gelir gruplarını belirler. Bu noktada sosyal güvenliğin finansman kaynaklarının yeniden gelir dağılımı etkisini belirleyen temel unsur da yansıma olmaktadır (Yazgan, 1975: 187).

Ekonomik gelişme seviyesine bağlı olarak sosyal güvenliğin geliri yeniden dağıtması, gelir dağılımındaki eşitsizliğin artmasına veya azalmasına yol açar. Ancak bu artma veya azalma, bu yoldan yeniden dağıtılan gelirin milli gelir içinde aldığı paya bağlı olarak değişik biçimlerde yorumlanabilmektedir (Yazgan, 1975: 103).

Sosyal güvenliğin kapsamı açısından duruma bakıldığında da, elde edilen gelirlerin hangi grupların korunmasına yaradığı, bunların aynı zamanda negatif transferlerin sahipleri olup olmadığı ve korunan grupların hangi tehlikelere karşı korunduğunun gelir dağılımını etkilediği belirtilebilir.

#### **Kaynaklar**

Aaron, H. J. (1982). *Economic Effects of Social Security*, The Brookings Institution, Washington D.C.

Akdoğan, A. (1989). *Kamu Ekonomisi*, Gazi Üniversitesi Yayınları, No:135, Ankara.

Alper, Y. (1986). "Sosyal Güvenliğin İktisadi Tesirleri: Genel Bir Bakış", *Uludağ Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, Cilt: VII, Sayı:2, Kasım, 153-160.

Alper, Y. (1988). "Sosyal Refah Devleti ve Sosyal Güvenlik Harcamaları", *İşveren*, Cilt: XXVI, Sayı:4 Ocak, 19-24.

Alper, Y. (1996). "Sosyal Güvenlik Sistemlerinde Kriz ve Reform İhtiyacı", *İşveren*, Cilt: XXXIV, Sayı: 5 Şubat, 6-13.

Çelikoğlu, İ. (1994). *Sosyal Güvenlik Sistemlerinin Finansman Yöntemleri ve Türkiye Uygulaması*, Uzmanlık Tezi, DPT: 2355, Ankara.

Çubuk, A. (1986). *Sosyal Politika ve Sosyal Güvenlik*, Gazi Üniversitesi Yayınları No:21, Ankara.

Dilic, S. (1992). *Sosyal Güvenlik*, Ankara Üniversitesi Basımevi, Ankara.

- Dilik, S. (1993): "Sosyal Güvenliğin Finansmanı", *TÜHİS, Cilt: 13, Sayı:1*, Kasım-Şubat, 16-22.
- DPT (1995). *Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, DPT: 2420, Ö.İ.K.: 479, Ankara.
- Gutierrez, A. C. (1990). "The Financing of Social Security and The Macro Economy: The Case of Latin America", *ISSR, Volume: 433, No:3*, 287-302.
- Güzel, A. ve Okur, A. R. (1992). *Sosyal Güvenlik Hukuku*, Yenilenmiş 3. Bası, Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş., İstanbul.
- İşveren (1991). "Sosyal Güvenlik Primlerinin Ekonomi İçindeki Yeri", *Cilt:XXIX, Sayı:7*, Nisan, 32-34.
- Herekman, A. (1972). *Teoride ve Türkiye'de Parafiskal Gelirler*, Eskişehir İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Yayınları, No: 99/55, Sevinç Matbaası, Ankara.
- Mackenzie, G.A. (1988). "Social Security Issues in Developing Countries", *IMF Staff Papers, Volume:35*, September, ss.486-521.
- Midgley, J. (1984). "Social Assistance: An Alternative Form of Social Protection in Developing Countries", *ISSR, Volume: 37, No:3*, 247-264.
- Munnell, A. (1968). "Foreign Social Security Systems", J.A. Pechman; H.J. Aaron ve M.K. Taussig (Eds), *Social Security Perspectives For Reform* içinde (273-290), The Brookings Institution, Washington D.G., 273-290.
- Nadaroğlu,H. (1992). *Kamu Maliyesi Teorisi*, Beta Yayıncılık, İstanbul.
- Öncel, T. (1983). *Parafiskal Yükümlülükler*, İstanbul Üniversitesi Yayınları, No:3115, Güray Matbaası, İstanbul.
- Özsuca, Ş. T. (1990). *Türkiye'de Sosyal Güvenlik Sisteminin Ekonomi Üzerindeki Etkileri (1965-1968)*, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara.
- Pechman, J. A.; Aaron, H.J.ve Taussig, M. K. (1968). *Social Security Perspectives for Reform*, The Brookings Institution, Washington, D.C.
- Richardson, J.H. (1970). *İktisadi ve Mali Yönüyle Sosyal Güvenlik*, (Çev. Yazgan, T.), İstanbul Üniversitesi Yayınları No: 1524, Fakülteler Matbaası, İstanbul.
- Serter, N. (1994). *Devlet Görevlerindeki Gelişmelerin Sonucu Olarak Sosyal Devlet*, İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi No: 547, İstanbul.
- Soydemir, S. (1993). "Sosyal Güvenlik Sistemi Üzerine Düşünceler", *Mülkiyeliler Birliği Dergisi, Cilt: XVII, Sayı 154*, Nisan, 23-32.
- Stiglitz, J. E. (1994). *Kamu Kesimi Ekonomisi*, (Çev. Batrel, Ö. F.), İkinci Baskı, Marmara Üniversitesi Yayınları No: 549, İstanbul.
- TOBB (1994). *Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, 2. Baskı, TOBB Yayınları No: 264, Ankara.
- Tuncer, S. (1970). *Gelirin Yeniden Dağılımı (Redistribution)*, İktisadi Araştırmalar Vakfı, No:23, İstanbul.
- Yazgan, T. (1975). *Gelir Dağılımı Açısından Sosyal Güvenlik*, İstanbul Üniversitesi Yayınları No: 2116, Fatih Gençlik Vakfı Matbaası, İstanbul.