

SOSYAL SİGORTALARIN GELİR DAĞILIMI ÜZERİNE ETKİLERİ

Doç. Dr. Sait DİLİK

1 — Kavram :

Sosyal sigortalar gelir dağılımını üç ayrı yönden etkileyebilir :
a) Özel sigortalarda olduğu gibi doğan risklerin iktisadî sonuçlarını sigortalılar arasında dağıtarak; b) kişinin gelirini hayatının çeşitli safhalarına göre bölerek; c) kişiler ya da gruplar arasında gelir aktarmaları yaratarak.

a) Özel sigortalar sigortalılardan kişisel rizikolarına göre prim alırlar. Buna rağmen özel sigortaların bir bakıma sigortalılar arasında gelir dağılımında değişiklikler yarattığını ileri sürmek mümkündür.¹ Çünkü her sigortalı kişisel rizikosuna uygun miktarda prim ödemekle birlikte, bunlardan sadece bir kısmı fiilî olarak sigortalanan riskle karşılaşmaktadır. Muhtemel riskle karşılaşanlar sigortadan çoğu kez ödedikleri primlerin üzerinde gelir sağlamış olmaktadır. Bir riske uğramayan sigortalılar ise sigortadan bir menfaat sağlamaksızın prim ödemiş duruma düşmektedir. O halde özel sigortalar riske uğramayan sigortalılardan riske uğrayanlara doğru, başka deyişle son anılanlar yararına gelir dağılımında değişiklik yaratmaktadır. Bu olay sosyal sigortalar içinde de mevcuttur.

Ancak sigortalılar arasında yukarıda açıklanan nitelikteki gelir aktarmalarını gerçekte, yeniden gelir dağılımı olarak kabul etmek yanıltıcı olur. Çünkü sigortalı, kişisel rizikosuna eşit primini öder-

(1) Bknz: K. H. H a n s m e y e r, Effekte der Einkommensumverteilung in der sozialen Krankenversicherung, Gesetzliche Krankenversicherung in einer freiheitlichen Gesellschaft, Toplu eser, yayınlayan: W. Schreiber, Berlin 1963, s. 105.

ken karşılaşması muhtemel risklere karşı kendisine bir güvenlik sağlamaktadır. Ödenen prim bu güvenliğin bir nevi fiyatıdır.² Sigortalı aslında herhangi riskle karşılaşmamış olsa bile sigortalanmakla muhtemel risklerin iktisadî sonuçlarına karşı kendisini güven içinde göreceğinden primlerinin karşılığını sağlamış olur. Raslantılar ya da kaderin bir riskle karşılaştırdığı sigortalı da aslında bu güvenlikten daha fazla bir çıkar sağlamış durumda değildir. Çünkü sigorta kişiyi risklerin doğuşuna karşı değil, bunların iktisadi sonuçlarına karşı korur.³

b) Sosyal sigortaların gelir dağılımı üzerine diğer bir etkisi zaman bakımındandır. Kişinin gelir sağlayabilme yönünden hayatı üç döneme ayrılabilir : Çocukluk; çalışma ve yaşlılık dönemleri. Çocukluk ve yaşlılık devrelerinde normal olarak çalışılması söz konusu olmayacağından gelir sağlanması da mümkün değildir. Buna karşı çalışma devresinde kişi gelir sağlayabilecek durumdadır. Ancak insanın çalışma döneminde de geçici ya da sürekli şekilde çalışma gücü ve gelir sağlama olanaklarını kısmen ya da tümüyle yitirmesi mümkündür. Sosyal sigortaların gelir dağılımı bakımından fonksiyonlarından biri çalışma dönemlerinde sağlanan gelirin çalışmanın aksadığı ve durduğu devrelere de aktarılarak tüm yaşam süresinde harcamasını sağlamaktır.

c) Sosyal sigortaların gelir dağılımı üzerine üçüncü ve önemli bir etkisi kişiler arasında gelirin yeniden dağılımına yol açmasıdır. Kişiler arası gelir dağılımında sosyal sigortaların doğurduğu değişiklik sigortalılarla diğer gelir grupları ya da bizzat sigortalıların kendi aralarında olabilir. Burada sosyal sigortaların gelir dağılımı üzerine etkileri incelenirken son iki türdeki, diğer deyişle zaman ve kişi bakımından gelir dağılımı ele alınacaktır. Buna karşı ilk anılan türdeki, sigortalıların fillî olarak farklı oranda risklere uğramalarından doğan gelir aktarmaları yukarıda değinilen nedenlerden gerçek bir yeniden gelir dağılımı sayılamayacağından incelemelerde göz önünde bulundurulmayacaktır.

Aşağıda önce sosyal sigortaların yol açtığı sigortalılar arasındaki kişisel yeniden gelir dağılımı ile aynı sigortalı grup çerçevesin-

(2) Bknz: W. S c h r e i b e r, Die gesetzliche Krankenversicherung in der freiheitlichen Gesellschaft, Gesetzliche Krankenversicherung in einer freiheitlichen Gesellschaft, Toplu eser, Berlin 1963, s. 24. Ph. H e r d e r - D o r n e i c h, Sozialökonomischer Grundriss der gesetzlichen Krankenversicherung, Stuttgart 1966, s. 74-75.

(3) Bknz.: P. B r a e s s, Versicherung und Risiko, Die Wirtschaftswissenschaften, Reihe B, Nr. 25, Wiesbaden 1960, s. 11 vd.

de zaman içinde meydana gelen gelir dağılımı değişiklikleri inceleyecektir. Sonra sosyal sigortaların sigortalılarla diğer gelir grupları arasında doğurduğu yeniden gelir dağılımı ele alınacaktır.

2 — Sigortalılar Arası Kişisel Yeniden Gelir Dağılımı ve Sigortalıların Gelirinde Zaman Bakımından Değişiklik :

Bu konuyu incelerken sosyal sigortaların karşılamakta oldukları risklere karşı sağlamakta oldukları menfaatleri hiç değilse ana gruplar olarak ayrı ayrı ele almak zorunluluğu vardır. Sözü edilen riskleri çeşitli açılardan sınıflandırmak mümkündür. Biz burada iktisadî açıdan yapacağımız bir sınıflandırmayı esas alacağız.

Konuya iktisadi açıdan bakılınca sosyal sigortaların karşıladıkları sosyal riskleri a) gelir kayıplarına yol açan riskler; b) gider artışlarına yol açan riskler olmak üzere iki ana grupta toplayabiliriz. Gerçekten sözü edilen risklerin iktisadi sonuçları ya gelir kayıpları ya da gider artışlarıdır. Sosyal risklerin yol açtığı gelir kayıpları geçici ya da sürekli nitelikte olabilir. Buna göre geçici gelir kayıplarına yol açan risklerle sürekli gelir kayıplarına yol açan risklerden söz edilebilir.

Sosyal sigortalarca bu risklerin karşılanabilmesi için sigortalılara çeşitli nitelikte sosyal gelirler sağlanmaktadır. Örneğin geçici gelir kayıplarına karşı sigortalılara geçici sosyal gelirler (geçici işgöremezlik ödenekleri) sağlanmaktadır. Türkiye'de sigortalıların geçici gelir kayıpları hastalık, kaza ve analık halinde karşılanmaktadır, ancak işsizlik halinde bunlara herhangi bir ödenek verilmemektedir.

Sürekli gelir kayıpları ise sürekli sosyal gelirlerle giderilmektedir. Bunlar malullük, yaşlılık, ölüm aylık ve gelirleridir. Sürekli sosyal gelir sağlanması mümkün olmayan bazı hallerde ilgililere toptan ödeme yapılmaktadır. Sigortalılara gider artışları doğuran risklere karşı sağlanan sosyal gelirler arasında en başta sağlık mal ve hizmetleri ile çocuk ödenekleri gelmektedir. Bunların yanında gerekli protez araç ve gereçlerinin sağlanması, yol ve başka yerlerde kalış giderlerinin karşılanması, cenaze ve emzirme yardımları ve işe alıştıırma gibi diğer birtakım çıkarlar yer almaktadır. Ancak bunlar da kısmen sağlık yardımları ile ilgili bulunmaktadır. Türkiye'de sosyal sigortalarca, çocuk yetiştirme ile ilgili gider artışları karşılanmamaktadır. Fakat sigortalılara gider artışlarına karşı yukarıda sayılan bütün diğer menfaatler sağlanmaktadır.

Aşağıda sosyal risklere karşı sigortalılara sağlanan menfaatlerin gelir dağılımı üzerine etkileri incelenirken yalnız Türkiye'de karşılanmakta olan riskler gözönünde bulundurulacaktır.

A — Geçici Gelir Kayıplarına Karşı Sağlanan Geçici Sosyal Gelirlerin (Geçici İşgöremezlik Ödeneklerinin) Etkileri

Geçici sosyal gelirler yalnız sigortalıların kendi aralarında ya da aynı sigortalı için zaman bakımından gelirin yeniden dağılımına yol açar. Bu gelirler sigortalılarla diğer gelir grupları arasında gelir dağılımını etkilemez. Ancak geçici sosyal gelirler sigortalı grup yararına diğer gruplardan sağlanan kaynakların sigortalılar arasında bölünüşünü etkiler. Bu kaynaklardan geçici sosyal gelirlere ayrılacak kısımlar sigortalılar arasında esas olarak primlere matrah teşkil eden emek gelirin orantılı olarak paylaşılır. Çünkü geçici iş göremezlik ödenekleri bazı istisnalar dışında emek gelirin orantılıdır. Ancak geçici sosyal gelirler sigortalılar arasında gelirin yeniden dağılımına sebep olduğu ölçüde, buna paralel olarak dış kaynakların paylaşılmasında yukarıda değinilen biçimden sapmalara yol açar.

Geçici sosyal gelirlerin doğurduğu yeniden gelir dağılımı nicelik bakımından büyük bir anlam taşımamaktadır. Çünkü geçici iş göremezlik ödenekleri geçici nitelikte ve çoğu kez kısa sürelidir. Öte yandan bu ödenekler, yukarıda değinildiği üzere, normal olarak, primlere esas teşkil eden emek gelirin orantılı olarak ödenmektedir.

Aşağıda geçici iş göremezlik ödeneklerinin sigortalılar arasında ya da aynı sigortalı bakımından zaman itibariyle gelirin yeniden dağılımına yol açan yönleri ele alınacaktır. Bu ödeneklerle ilgili olarak gelirin yeniden dağılımına yol açan her faktörün etkisi incelenirken, aksi söylenmedikçe diğer şartlar eşit kabul olunacaktır.

Sosyal sigortalarca, geçindirmekle yükümlü olduğu kimseleri bulunan sigortalılara sağlanan geçici iş göremezlik ödenekleri genellikle daha yüksektir. Oysa bunlar daha fazla prim ödememektedirler. Bunun sonucu geçindirme zorunda olduğu kimsesi bulunmayan sigortalılardan, örneğin evli ve çocuklulara doğru bir gelir kayması meydana gelmektedir. Ancak bugün geçindirmesi gereken kimsesi olmayan sigortalılar, belirli bir devre sonra evlenip çocuk sahibi olacaklardır. Bu nedenle yukarıda sözü edilen gelir kayması, uzun süreli olarak bakıldığında, gerçekte kişiler arasında değil, aynı grubun yaşamının çeşitli aşamaları arasındadır. Diğer deyişle

sigortalıların bekârlık devrelerinde elde ettikleri gelirin bir kısmı aile yuvası kurdukları devrelere kaydırılmaktadır. Ancak aile yuvası kurmaksızın çalışma hayatı son bulan sigortalılar nihaî kayıplara uğramakta ve bunlardan eş ve çocuk sahibi olanlara doğru gerçek kişisel bir gelir kayması meydana gelmektedir.

Sosyal sigorta primleri kişisel rizikoya orantılı olarak ödenmektedir. Böyle olunca geçici sosyal gelirler sağlam yapılı sigortalılardan, zayıf yapılı ve hastalıklara karşı hassas olanlar yararına gelir dağılımında değişiklik yaratmaktadır. Çünkü son anılanların ortalama işten kalma ve geçici iş göremezlik ödeneği alma olasılığı yüksektir.

Genel olarak hastalanma ve kısa süreli işten kalma eğilimi kişi yaşlandıkça artmaktadır. Örneğin İngiltere'de 45 yaşındaki bir erkeğe düşen ortalama hastalık gün sayısının, 30 yaşındaki bir erkeğe ait ortalamanın 1,5 katına ulaştığını tecrübeler göstermiştir.⁴ Bundan, geçici sosyal gelirlerin çalışan genç kuşaktan yaşlı kuşağa doğru bir gelir kaymasına yol açmakta olduğu anlamı çıkarılabilir. Ancak olaya uzun süreli bir perspektiften bakıldığında görünüşteki bu kuşaklar arası yeniden gelir dağılımının, aslında gelirin aynı kuşağın çeşitli safhaları arasında yeniden dağılımı niteliğinde olduğu anlaşılacaktır. Çünkü bugünün genç kuşağı yarının yaşlı kuşağını teşkil edecektir. Ya da diğer deyişle bugün çalışan yaşlı kuşak, dünün çalışan genç kuşağı idi. Sadece belirli yaşlara ulaşmaksızın ölen ya da sigortalı olarak çalışmaya son verenler nihaî kayıplara uğramaktadırlar. Geçici sosyal gelirler, bunlardan diğer sigortalılara doğru belirli oranda gelir aktarımına yol açmaktadır.

Genellikle kadınların hastalanma ve geçici olarak işten kalma eğilimi fazladır. Böylece bunların geçici sosyal gelirlerden daha çok yararlanma olanağı vardır. Oysa kadın sigortalıların prim yükü daha fazla değildir. Bu sebeple geçici iş göremezlik ödenekleri kadın sigortalılar yararına gelir dağılımında değişiklik yaratmaktadır.

Analık durumunda geçici iş göremezlik ödenekleri de kadınlar lehine sigortalılar arasında gelirin yeniden dağılımına yol açmaktadır. Gerçi analık riski ile karşılaşmamış kadın sigortalılar da erkekler gibi kayıplara uğramaktadırlar. Fakat normal olarak uzun sürede bunlar da analık hali ile karşılaşacaklardır. Gerçekten kuramsal olarak sosyal sigortalar için her kadının evlenme ve çocuk

(4) Bknz.: Milletlerarası Çalışma Teşkilâtı, Sosyal Güvenlik, Türkçe Çevirisi, Çeviren N. Selâmoğlu, Ankara 1968, s. 99.

yapma ihtimali ve analık bakımından getirdiği riziko eşit sayılabilir.

Bunların gerçekte doğum yapıp yapmaması, örneğin rizikosu eşit sigortalıların gerçek olarak bir riske uğrayıp uğramamalarına benzer.⁵ Bundan doğacak gelir aktarmaları gelirin gerçek olarak yeniden dağılımı sayılmaz. O halde analıktan dolayı sağlanan geçici iş göremezlik ödeneklerinin gelir dağılımı üzerine etkisinin erkek sigortalılardan kadınlara doğru gelir aktarımı şeklinde olduğunu ileri sürmek yanıltıcı olmayacaktır.

Geçici sosyal gelirler bunlardan başka kişinin çalışma çağında, çalışmanın normal olarak yürüdüğü devrelerden, geçici olarak aksadığı devrelere doğru gelir aktarımına yol açmaktadır.

B — Sürekli Gelir Kayıplarına Karşı Sağlanan Sosyal Gelirlerin Etkileri

Sürekli gelir kayıplarına karşı sağlanan menfaatler sürekli aylık ve gelirler, diğer deyişle sürekli sosyal gelirler ve toptan ödemelerdir. Toptan ödemeler nicel bakımdan önemli olmadıklarından aşağıdaki incelemelerde yalnız sürekli sosyal gelirler gözönünde bulundurulacaktır. Ancak burada söylenenler gerekli değiştirmelerle birçok noktalarda toptan ödemeler içinde geçerli olabilir.

Sürekli sosyal gelirlerin kişisel yönden gelir dağılımına etkisi sigortalıların kendi bünyesi içinde kalmaktadır. Sürekli sosyal gelirler sigortalılarla diğer gelir grupları arasında gelir dağılımında bir değişiklik yaratmamaktadır. Şüphesiz bu gelirler de sigortalılar yararına diğer gruplardan elde olunan kaynakların sigortalılar arasında bölünüşünü etkilemektedir. Sigortalılar bu kaynaklardan, sürekli sosyal gelirlerin sigortalılar arasında yeniden gelir dağılımına yol açtığı aşağıda açıklanacak noktalar dışında, primlere esas teşkil eden ücretlerine paralel şekilde yararlanmaktadır.

Sürekli sosyal gelirlerin zaman bakımından gelir dağılımı üzerine etkileri ise, aynı kişilerin çalışarak kazanç sağlayabildiği devrelerden çalışmaya sürekli olarak son verme zorunda kaldığı dönemlere doğru gelir aktarımına yol açmaktadır.

(5) Şüphesiz burada başlangıçtan beri tıbbî nedenlerden çocuk yapması mümkün olmayan sigortalılar istisna teşkil edecektir. Geçici iş göremezlik ödenekleri bunlar aleyhine ve diğer kadınların yararına gelir dağılımında değişme yaratacaktır.

Sürekli sosyal gelirler bazı istisnalar dışında primlere esas teşkil eden emek gelirine orantılı olduklarından bunların sigortalılar arasında kişisel gelir dağılımı yönünden etkileri sınırlıdır. Ancak bu gelirlerin zaman bakımından gelir dağılımında yarattığı değişiklik ise nicelik bakımından da önemlidir.

Sürekli sosyal gelirlerin geliri yeniden dağıtıcı etkileri başlıca aşağıdaki faktörlerden doğmaktadır :

Sağlık bakımından zayıf yapılı ve hastalıklı sigortalıların sağlıklı sigortalılara oranla malul olma ihtimalleri fazladır. Diğer deyişle ilk anılanların kişisel rizikoları yüksektir. Fakat bunlar rizikolarına göre daha yüksek prim ödememektedirler. Buna göre sürekli sosyal gelirler sağlam yapılı sigortalılardan zayıf yapılı ve hastalıklı sigortalılara doğru gelir kaymalarına yol açmaktadır.

Sigortalının ölümü halinde geride kalan hak sahiplerine sürekli sosyal gelir sağlanmaktadır. O halde sürekli gelirlerin, ölümünde sosyal gelir bağlanacak hak sahipleri bulunmayanlarla, diğer sigortalılar arasında son anılanların çıkarı yönünde gelir dağılımında değişiklik yaratmakta olduğu söylenebilir. Çünkü farklı rizikolar primlerde dikkate alınmamaktadır.

Sürekli sosyal gelirler kısa süreli olarak düşünüldüğünde, bunların çalışan kuşaktan artık çalışmayan yaşlı kuşağa doğru gelir akımına yol açtığı kanısı uyanmaktadır. Çünkü çalışan sigortalılar prim ödemekte, yaşlılar (ya da hak sahipleri) sosyal gelir almaktadır. Ancak soruna bu şekilde bakış yanıltıcıdır. Çünkü Türkiye'de sürekli sosyal gelir sağlayan sigorta kolları kapitalizasyon yöntemi ile finanse edilmektedir. Bu yöntemde sigortalı yaşlanıncaya kadar ödediği primlerle, yaşlılığında kendisine sağlanacak sürekli sosyal gelirlerin ana kapitalini biriktirmiş olmaktadır. O halde yaşlı sigortalı sürekli sosyal gelir olarak kendi biriktirdiğini geri almaktadır. Öte yandan bir an için sosyal sigortamızın dağıtım yöntemi ile finanse edildiğini kabul etsek bile aynı sonuca varmak mümkündür. Çünkü bugün prim ödeyen genç sigortalı ilerde sürekli sosyal gelir alma hakkını kazanmaktadır. Ya da diğer deyişle bugünün sosyal gelir alan yaşlıları dünün prim ödeyen sigortalıları idiler. O halde olaya uzun süreli bir perspektiften baktığımızda, uygulanan finansman yönetiminden bağımsız olarak sürekli sosyal gelirlerin kuşaklar arasında gelir dağılımı bakımından değişiklikler yapmadığını ileri sürmek mümkündür. Ancak sosyal gelir alanlarla prim ödeyenler arasındaki oranda değişiklikler doğması halinde, uygulanan finansman yöntemi, dağıtım yöntemi ise,

sürekli sosyal gelirler kuşaklar arasında yeniden gelir dağılımına yol açabilir.

Bunun dışında burada aynı kuşak gelirinin zaman bakımından yeniden dağıtımı söz konudur. Çünkü çalışan genç kuşağın gelirinin bir kısmı kesilerek bunun serbestçe kullanılması engellenmekte, buna karşı ileride kendisine sürekli sosyal gelir sağlanmaktadır.

Türkiye'de sürekli sosyal gelirler değişen iktisadî şartlara göre zaman zaman yükseltilmektedir. Bu, ilk bakışta sürekli sosyal gelirlerin yaşlı kuşağın yararına çalışan genç kuşağın yükünü artırmakta olduğu, başka deyişle genç kuşaktan yaşlı kuşağa doğru gelir akımına yol açtığı kanısını uyandırmaktadır. Ancak bu kanı yanıltıcıdır.

Sosyal gelirlerde yapılan söz konusu artırmalar bu gelirleri, fiyat ya da fiyat ve verimlilik artışlarını birlikte ifade eden ücret artışlarına göre ayarlama amacı gütmektedir. Bu ayarlamalar yaşlı kuşağın kayıplarının önlenmesi için zorunludur. Bunu gösterebilmek için önce fiyat artışlarına göre ayarlamayı ele alalım. Bir an için ekonomide verimlilik artışları olmadığını ve ücretlerin yalnız fiyat artışlarına ayak uydurduğunu⁶ kabul edelim. Bu koşullara göre fiyat artışları olmasaydı ücret seviyesi daha düşük olacaktı. Buna karşılık sosyal sigorta fonları, reel değerlerini korumuş olacaklarından, yaşlıların reel olarak hak kazandıkları sosyal gelirlerin ödenmesini sağlayabilecekti. Oysa artan fiyatlar nominal ücretleri yükseltirken sosyal sigorta fonlarının gerçek değerini azaltacaktır. Bu durumda milli gelirden çalışan kuşağa düşen nispi pay yükselecek, yaşlı kuşağın payı azalacaktır. Bu bakımdan sosyal gelirlerin fiyat artışlarına göre ayarlanması yaşlılara ek çıkarlar temin etmeyecek, sadece bu kuşağın haklarının korunması ve kayıplarının önlenilmesini sağlayacaktır.

Şimdi ekonomide verimliliğin değişmediği varsayımını kaldıralım. Ücretler ve sosyal gelirlerin fiyat ve verimlilik artışlarına paralel artışlar kaydettiklerini kabul edelim. Bu koşullarda da çalışan genç kuşaktan yaşlı kuşak yararına gerçek bir gelir aktarımı doğmakta olduğu ileri sürülemez. Çünkü yaşlı kuşak çalışma çağında, bugünkü verimlilik artışlarının temellerini hazırlamıştır. Kaldı ki Türkiye'de kapitalizasyon yöntemi ile biriktirilen fonlar tasarruf ve yatırım seviyesinin artırılışına ve milli gelirin daha yük-

(6) Ücretlerin fiyat artışlarına ayak uydurduğunu kabul etmek gerçeğe uygun bir varsayım olarak nitelenebilir.

sek bir düzeye ulaştırılışına hizmet etmektedir. O halde verimlilikteki yükselmelerden dolayı sosyal gelirlerde yapılan artırımları da genç kuşağın yaşlı kuşağa bağıışı değil, yaşlı kuşağın hakkı olarak görmek gerekir. Kaldı ki Türkiye'de uygulamada sosyal gelirlerde zaman zaman yapılan artırımlar gerçek fiyat ve ücret artışlarını epeyce gerilerden izlemektedir. Bu bakımlardan gerçekte yaşlı kuşağın hakkı tam olarak korunamamaktadır.

1186 sayılı Kanundan önce sosyal sigortalarımızın, 25 yıldan beri sigortalı bulunma ve en az 5000 gün prim ödeme şartlarından birini ya da her ikisini yerine getirmeyen, ancak sigortalılık süresi 15-34 yıl olan ve her yıl içinde ortalama en az 150 gün prim ödemiş olanlara da sürekli sosyal gelir sağlamakta olduğunu yukarıda açıklamıştık. Bu şartlarda sigortalıya, normal yaşlılık aylığı oranı olan yüzde 50'den, 34 yıldan eksik her tam yıl için yüzde 0,5 indirim yapılmak suretiyle sürekli sosyal gelir bağlanmaktaydı. Öte yandan normal şartları yerine getiren, ve bundan başka sigortalılık süresi 25 yılı aşan, sigortalılara sağlanacak sosyal gelir oranına herhangi bir ekleme yapılmamaktaydı. 1186 sayılı Kanun ise bu koşullarda, yukarıda belirttiğimiz üzere sigortalılar yararına önemli değişiklikler yapmıştır. Bu kanunla, yaş haddi dışındaki koşulları yerine getirmemiş, fakat sigortalılık süresi en az 15 yıla ulaşmış olan ve her yıl için ortalama en az 120 gün prim ödemiş bulunan sigortalılara da yaşlılık aylığından yararlanma hakkı tanınmıştır. Öte yandan sigortalının yaşlılık aylığının normal yaşlılık aylığı oranından (% 70) 34 yıl yerine 25 yıldan eksik her tam yıl için yüzde 0,5 indirim yapılarak bulunması kabul olunmuştur.

Bu durumlar sigortalılar arasında yeniden gelir dağılımına yol açmaktadır. Bu yeniden gelir dağılımı çeşitli şartlarda sosyal gelire hak kazanan sigortalıların fiili olarak ödemiş oldukları prim gün durumuna göre değişik şekiller gösterecektir. Söz konusu olabilecek değişik ihtimaller o kadar fazladır ki burada bunların hepsinin izlenmesi imkansızdır. Bu bakımdan, durumu aşağıdaki varsayımlar ve basitleştirmeler yardımıyla geliştirmiş olduğumuz bir model* üzerinde inceleyeceğiz. Sözü edilen varsayımlar Sosyal Sigortalar Kanunumuzun 1186 sayılı Kanun çıkarılmazdan önce koymuş olduğu asgarî şartların genelleştirilmesi niteliğindedir. Böylece modelimizin şartları Sosyal Sigortalar Kanunumuzun 1186 sayılı Kanunla değiştirilmezden önceki koşullarına uyacaktır. Bu mo-

*) Bu model ve açıklanışı konusunda bkz.: S. Dilik, Türkiye'de Sosyal Sigortalar, İktisadî Açıldan Bir Tahlil Denemesi; Ankara 1971, s.208 vd.

dele göre Kanunun eski şekli için varılacak sonuçlar ayrıca 1186 sayılı Kanunun getirdiği değişik koşullar açısından yeniden değerlendirilecektir.

Modelimizde aşağıdaki varsayımları kabul edelim: a) Bütün sigortalılar 60 yaşında emekli olmaktadır. 60'tan yukarı yaşlarda emekli olanların emeklilik aylığı oranı her yıl için yüzde 1 artırıldığından dolayı burada bu şartı koyduk. b) Normal şartlarda emekli olan sigortalılar düzenli olarak yılda 200 gün prim ödemektedirler. Çünkü Sosyal Sigortalar Kanunumuzun 1186 sayılı Kanunla değiştirilmesinden önceki şekline göre normal şartlarda emekli olabilmek için ödenmesi gerekli prim miktarını (5000 gün), sigortalılığın devam etmesi gereken 25 yıla bölersek yılda 200 günlük prim rakamını buluruz. c) Asıl şartları yerine getirmeksizin yukarıda değinilen hükme göre emekli olanlar, gene düzenli olarak yılda 150 gün prim ödemektedir. Çünkü Sosyal Sigortalar Kanunumuzun 1186 sayılı Kanunun çıkarıldığı 1969'dan önceki eski şekline göre bu yoldan emekli olabilmek için yılda ortalama en az 150 gün prim ödemiş olmak gerekti. Biz bunu modelimizi basitleştirebilmek için her yıl düzenli olarak ödenmiş olduğu varsayımıyla aldık. d) 25 yıl sigortalı kalarak 5000 gün prim ödemiş olan sigortalılar sürekli sosyal gelirlerin yol açtığı yeniden gelir dağılımında, bir kayba uğramadığı gibi bir kazanç da sağlamamaktadır. e) Primlerin yıllara dağılışı sosyal gelirlerin miktarının hesaplanması bakımından bir kısım sigortalıları diğerlerine oranla avantajlı ya da zararlı kılmamaktadır. Bu varsayımı b ve c'de ödenecek primleri yıllık ortalama olarak düşünmediğimiz için aslında oralarda da dolaylı olarak koymuş bulunuyorduk. Açıklamalarımızı aşağıdaki grafik yardımıyla kolaylaştırabiliriz.

Grafikte x eksenini sigortalılık süresi, y eksenini sosyal gelirin yüzdesini göstermektedir. A noktası 25 yıl süre ile yılda 200 ve toplam olarak 5000 gün prim ödeyen sigortalıların elde ettiği sosyal gelir oranını (yüzde 50) tayin etmektedir. Bu nokta 45 derece çizgisi üzerindedir. Yılda 200 gün prim ödeyen sigortalıların bu çizginin her noktasında, ödediği primler sağladığı menfaatlere eşittir. Ancak bu çizgi kuramsaldır. Uygulamada sosyal gelir oranı 45 derece çizgisinin uzantısını değil, Ad çizgisini izlemektedir. Çünkü 25 yıldan fazla çalışma ve prim ödeme, sosyal gelir oranını artırmamaktadır. A noktasının solunda kalan sigortalılar ise normal şartları, diğer deyişle 25 yıl sigortalı bulunma ve 5000 gün prim ödeme şartlarından birini ya da her ikisini yerine getirmeksizin emekliliğe hak kazananlardır. CD çizgisi bunların sigortalılık süresi ve buna göre fiilen

almaları gereken sosyal gelir yüzdelerini göstermektedir. Bu hat y'nin OAd çizgisi üzerindeki değerlerinden $1/4$ düşülmesiyle bulunmuştur. Çünkü istisnai şartlarda sosyal gelire hak kazanan sigortalılar normal şartlarda emekli olanlara oranla $1/4$ oranında eksik prim ödemektedirler. Gerçekten yukarıda sosyal sigortalılarımızın asgari hükümleri genelleştirilerek normal şartlarda yılda 200, istisnai şartlarda yılda 150 gün prim ödendiği varsayılmıştı.

OBb, istisnai şartlarda emekli olanların, sigortalılık süresi ve ödedikleri primlere göre almaları gereken, sosyal gelir oranını göstermektedir. OBb doğrusunun Bb kısmı, y'nin 45 derece çizgisinde OA'dan sonraki değerlerinden $1/4$ düşülerek bulunmuştur.

Yukarıdaki grafikten şu sonuçlar çıkarılabilir :

Yılda ortalama 200 gün prim ödeyen ve 25 yıldan fazla sigortalı olarak çalışanlar yeniden gelir dağılımında kayıplara uğramaktadır. Sigortalılık süresi arttıkça kayıpların oranı artmaktadır.

Yılda ortalama 150 gün prim ödeyerek 25 yıl ve daha fazla süre sigortalı kalanlar kısmen avantaj sağlamakta ve kısmen kayıplara uğramaktadırlar. Bunların avantajlı durumu sadece 25 yıl sigortalı olmaları halindedir. Sigortalılık süresi 25 yılı aşanlar kayıplara uğramaktadırlar. Kayıpların oranı sigortalılık süresi uzadıkça artmaktadır. Sigortalılık süresi 34 yılı aşınca bunların kayıp oranındaki artış hız kazanmaktadır. Ancak yılda 150 gün prim ödeyenlerin kayıpları yılda 200 gün prim ödeyenlerin kayıplarına oranla azdır. Bu bakımdan yılda 150 gün prim ödeyerek normal şartlar dışında emekli olanlar yılda 200 gün prim ödeyenlere oranla avantajlıdır. Bu avantaj yılda 150 gün prim ödeyenlerin kayıplarının arttığı 34 yıllık sigortalılık noktasından sonra azalmakta, fakat devam etmektedir. Gerçekten a açısı ç açısından büyüktür. Çünkü ç açısı, a açısından küçük olan e açısına eşittir. ç açısı Ç noktasından Ob'ye çizilen bir paralel yardımıyla elde edilmiştir.

Sigortalılık süresi 25 yıldan kısa olanlar avantaj sağlamaktadırlar. Bu avantaj sigortalılık süresi kısaldıkça artmaktadır. 15 yıl sigortalı olarak yılda 150 gün prim ödemiş olanların hak kazandığı, en düşük sosyal gelir oranı yüzde 40,5 tir.

Şimdi yukarıdaki modelin varsayımlarında değişiklik yapabiliriz. 25 yıldan az süre sigortalı olanların normal şartlarda emekli olanlar gibi yılda 200 gün prim ödemiş olduklarını kabul edelim. Bu durumda bulunanların, sigortalılık süresi 22 yıldan fazla ise

(F noktasının sağında kalan kısım) kayıpları vardır. 22 yıldan az sigortalı bulunanların (F noktasının solu) ise gelir dağılımı değişikliği yönünden avantajları vardır. Bu avantaj sigortalılık süresi kısaltıkça artmaktadır. 22 yıl sigortalı kalarak, yılda 200 gün prim ödeyenlerin bir kazanç ya da kayıpları yoktur. Çünkü CÇ çizgisi 45 derece çizgisini F noktasında kesmektedir. Bu noktanın x eksenini üzerindeki değeri 22 yıl sigortalılık süresidir.

Sosyal sigortalarımızca, sigortalı olarak ileri yaşlarda işe başladıklarından dolayı, yaş haddini doldurmakla birlikte henüz gerekli edimleri yerine getirmemiş olan sigortalılara da belirli şartların yerine getirilmiş olması halinde 15 yıl süre sigortalı olanlar gibi yaşlılık aylığı bağlanmaktadır.⁷ Bu şekilde yaşlılık aylığından yararlanacakların diğer bazı şartlardan başka, en az 5 yıl sigortalı bulunmaları ve sigortalılık süresinde yılda ortalama 200 gün prim ödemiş olmaları zorunludur. Yukardaki açıklamalardan da anlaşılacağına göre, 5 yıl süre ile yılda 200 gün prim ödeyen sigortalılara, bunların yeniden gelir dağılımından ötürü avantajlı ya da zararlı kılınmamaları için, sağlanacak sosyal gelir oranının, normal oranın 1/5 ine eşit olması gerekirdi. Fakat bunlara gerçekte normal sosyal gelir oranının 1/5 inin çok üzerinde, 15 yıl sigortalı olanların hak kazandıklarına eşit oranda sosyal gelir sağlanmaktadır. Bu durumda sürekli sosyal gelirlerin gelir dağılımını ileri yaşlarda sigortalı olarak işe başlıyanlar yararına değiştirmekte olduğu açıktır. Bunların avantajları 5 yıl sigortalı kalmaları halinde en fazladır. Sigortalılık ve prim ödeme süresi uzadıkça bu avantaj azalmaktadır.

Uygulamada yukarda konulan varsayımlar her zaman mevcut değildir. Bu bakımdan sürekli sosyal gelirlerin yaratacakları yeniden gelir dağılımı gerçek şartlara göre daha birçok değişik şekiller gösterecektir.

Örneğin birçok sigortalının yukarda değinilen asgari miktarların üzerinde prim ödemiş olacağı beklenilebilir. Bu durum, asgari gün sayısının üzerinde prim ödeyenlerden, yalnız gerekli asgari gün sayısı kadar prim ödeyenler lehine gelir dağılımında değişiklik yaratacaktır.

Primlerin sigortalılık süresindeki yıllar arasında düzenli olarak dağılması şartı da her zaman gerçekleşmeyebilir. Bu da duruma göre sigortalıların bazen aleyhine ya da bazen yararına ol-

(7) Bknz. : SSK. Geçici M. 8.

mak üzere gelir dağılımında değişiklik yaratabilir. Örneğin asgari gün sayısından fazla ödenen primler sosyal gelirin hesaplanmasına esas teşkil eden döneme rastlıyor, diğer deyişle sigortalının «ortalama yıllık kazancı» nı etkiliyorsa, yeniden gelir dağılımı sigortalının yararına olacaktır. Asgari gün sayısından fazla primler «ortalama yıllık kazanç» temel teşkil eden dönem dışında kalan yıllarda ödenmişse sigortalı bu durumda yeniden gelir dağılımından zararlı çıkacaktır.

Öte yandan sigortalıların reel ücretlerindeki sosyal gelirin hesaplandığı dönemde, önceki devrelere oranla doğan yükseliş ve azalışlar da sürekli sosyal gelir miktarı ve gelir dağılımını değişik yönlerde etkileyebilir.

Yukardaki inceleme 1186 sayılı Kanunun çıkarılmasından önceki şartları yansıtan bir model üzerinde yapılmıştır. Kuşkusuz ki 1186 sayılı Kanunun bu model şartlarında yaptığı değişikliklerin, yaşlılık aylığı şeklindeki sürekli sosyal gelirlerin sigortalılar arasındaki yeniden gelir dağılımı etkisini daha da artırdığını ileri sürmek mümkündür. 1186 sayılı Kanuna göre, örneğin normal sosyal gelir oranından 34 yıldan eksik her tam yıl yerine yalnız 25 yıldan eksik her tam yıl için yüzde 0,5 indirim yapılmakta; bu indirimin yüzde 50 yerine daha yüksek bir oran olan yüzde 70 ten düşülmesi sonucu olarak gerçekte daha düşük bir indirimle yetinilmekte (çünkü yüzde 0,5 in yüzde 70'e oranı yüzde 50 ye oranından daha küçüktür); yılda ortalama olarak 150 gün yerine 120 gün prim ödeme şartı yeterli görülmektedir. Bu faktörler normal koşulları yerine getirerek emeklilik aylığına hak kazananlara oranla 15 yıl olarak her yıl için ortalama belirli gün sayıda prim ödemek suretiyle yaşlılık aylığına hak kazananları 1186 sayılı Kanunundan önceki şartlara nazaran daha avantajlı kılmıştır. Başka bir deyişle son anılanlar yararına yeniden gelir dağılımının oranını artırmıştır.

Erken yaşlananlar 50 yaşında sosyal gelire hak kazanmaktadır. Bunlar diğer sigortalılara oranla daha az çalışmış ve prim ödemiş olabileceklerinden sürekli sosyal gelirler bu iki grup sigortalı arasında birinciler yararına gelir dağılımında değişikliklere yol açabilir.

Erken yaşlanma bir bakıma herkesi tehdit eden bir risk olduğu için tesadüfen bu riskle karşılaşmış olanlara normal oranda sosyal gelir sağlanmasının, bunlar yararına gerçek olarak gelirin yeniden dağılımı sayılmaması gerekir. Ancak zayıf bünyeli olanlarla, ağır işlerde çalışanların erken yaşlanma olasılığının fazla olduğu da

bir gerçektir. Örneğin özel sigortalarda bunların daha yüksek prim ödemeleri ya da bunlara sağlanacak sosyal gelirlerin daha düşük olması gerekecektir. O halde sürekli sosyal gelirlerin, zayıf yapılarından ya da ağır işlerde çalışmalarından dolayı erken yaşlananlarla diğer sigortalılar arasında kişisel yönden gelir dağılımında değişiklikler yaratmakta olduğunu söylemek yanıltıcı olmayacaktır.

Sosyal sigortalarımız kadın sigortalılara erkeklere oranla daha erken yaşta emekli olabilme hakkı tanımıştır. Bu sebeple sürekli sosyal gelirler erkek sigortalılardan kadınlar yararına gelir dağılımında değişiklik yaratmaktadır. Öte yandan kadınların genellikle erkeklere oranla daha uzun süre yaşadıkları ileri sürülmektedir. O halde kadın sigortalılar ortalama olarak erkeklere oranla daha uzun süre yaşlılık ödeneği alacaklardır. Primlerin ödenişinde bu durum gözönünde bulundurulmadığı için bu yönden de erkeklerden kadınlara doğru bir miktar gelir aktarılmış olmaktadır.

Sürekli sosyal gelirlerin kadın ve erkek sigortalılar arasında gelir dağılımında zıt yönde değişiklik yarattığı durumlar da vardır. Örneğin kadın sigortalının ölümü halinde erkek eşi belirli bir yaşı doldurmuş ve muhtaç duruma düşmüş ise sürekli sosyal gelir sağlanmaktadır. Erkek sigortalının ölümü halinde ise dul karısına bu gibi şartlar aranmaksızın aylık bağlanmaktadır. O halde erkek sigortalıların gerideki hak sahiplerine, kadın sigortalıların gerideki hak sahiplerine oranla daha fazla çıkar sağlanmaktadır. Bu durum primlerde gözönünde bulundurulmadığına göre gelir dağılımını erkekler yararına değiştirmektedir. Şüphesiz eşine sosyal gelir bağlanmayan kadın sigortalının esas aylıklarının tümüne hak kazanacak sayıda diğer hak sahipleri mevcut ise kayıpları olmayacaktır.

C — Gider Artışlarına Karşı Sağlanan Sosyal Gelirlerin Etkileri

Burada gider artışına karşı sosyal gelirlerin gelir dağılımı bakımından etkileri araştırılırken yukarda değinildiği üzere yalnız Türkiye'de sosyal sigortalarca sağlanılmakta olan sosyal gelirler gözönünde bulundurulacaktır. Yurdumuzda henüz sosyal sigortaların kapsamına girmeyen çocuk ödenekleri ve benzeri diğer sosyal gelirler dikkate alınmayacaktır.

Gider artışlarına karşı sağlanan sosyal gelirler sigortalılarla diğer gelir grupları arasında gelir dağılımında herhangi bir değişiklik yaratmamaktadır. Ancak diğer gruplardan sigortalılar yara-

rına başka şekillerde sağlanılacak kaynakların, sigortalılar arasında bölünüşünü etkilemektedir. Bu kaynaklardan gider artışlarına karşı sağlanan sosyal gelirlere tahsis olunacak paylar sigortalılar arasında, kişisel gelir dağılımında değişiklik yaratan aşağıda değinilecek istisnalar dışında, eşit şekilde paylaşılmış olmaktadır.

Aşağıda gider artışlarına karşı sağlanan sosyal gelirlerin, sosyal sigortalıların kendi bünyesi içinde yol açtığı zaman bakımından ve kişisel yönden yeniden gelir dağılımı ele alınacaktır.

Gider artışlarına karşı sağlanan sosyal gelirlerden herkes eşit şartlarda yararlandırılmaktadır. Buna karşı sigortalılar eşit miktarda değil ücretleri oranında prim ödemektedirler. Bundan dolayı gider artışlarına karşı sağlanan sosyal gelirlerin sigortalılar arasında gelir dağılımı üzerine etkileri büyüktür.

Primlerin ücretler, yani emek geliri üzerinden ödemişinin hangi sigortalı grubunu zararlı, hangi gruba kârlı kıldığını araştırarak olursak aşağıdaki sonuçlara varılacaktır :

Asıl çalışma çağındaki işçilerin acemi işçi ve çıraklara oranla ücretleri daha yüksek olacağından gider artışlarına karşı sağlanan sosyal gelirler birinci anılan grubun aleyhine, son anılanların lehine gelir dağılımında değişiklik yaratacaktır. Ancak çırak ve acemi işçiler zamanla normal işçi durumuna geleceklerinden soruna uzun süreli perspektiften bakılacak olursa iki grup arasındaki kişisel gelir dağılımının aslında aynı grup sigortalılar çerçevesinde zaman bakımından gelir dağılımı niteliğinde olduğu görülecektir.

Uzman işçiler genellikle düz ve acemi işçilere oranla daha yüksek ücret almaktadırlar. O halde gelir kayıplarına karşı sağlanan sosyal gelirler uzman işçilerden daha düşük ücretli diğer işçiler yararına gelir dağılımında değişiklik yaratmaktadır. Buna paralel bir gelir dağılımı değişikliği yüksek ücretli mühendis, teknisyen, idareci, muhasip ve benzeri gruplardan ücretleri genellikle daha düşük olan işçi grupları lehine doğmaktadır.

Ancak kanuna göre her sigortalı eşit haklara sahip olmakla birlikte sağlık yardımlarında uygulamada yüksek gelirli müstahdemlere dar gelirli işçi grubuna oranla, daha fazla itina gösterilmekte olduğu söylenebilir. Bu faktör müstahdemlerden işçilere doğru yukarıda sözü edilen gelir dağılımındaki değişikliği bir miktar azaltmaktadır.

Genellikle kadınların erkeklere oranla ücretleri düşük olduğundan gider artışlarına karşı sağlanan sosyal gelirler erkek sigor-

talılar aleyhine kadınlar lehine de gelir dağılımını değiştirmektedir.

Şüphesiz sigortalılar arasında yukardaki biçimlerde gelir dağılımında doğan değişiklikler dolaysız olarak sosyal gelirlerin değil belki daha çok uygulanan finansman sisteminin bir sonucudur. Ancak finansman sistemi bir veri kabul olunarak olaya bakıldığında sosyal gelirleri, dolaylı biçimde de olsa gelir dağılımında yukarda değinilen değişikliğin nedenleri olarak görmenin yanıltıcı olmayacağı anlaşılacaktır. Çünkü aksi halde söz konusu sosyal gelirlerin ödenen primlerin miktarına göre nitelik ve nicelik bakımından farklar göstermesi gerekecekti.

Gider artışlarına karşı sağlanan sosyal gelirlerin yol açtığı yenden gelir dağılımı yalnız sigortalıların farklı prim ödemelerinden doğmamaktadır. Sözü edilen sosyal gelirlerin doğurduğu yenden gelir dağılımında başka etkenlerin de rolü bulunmaktadır. Gerçekten bir an için sigortalıların eşit miktarda prim ödedikleri kabul olursa bile aşağıdaki faktörlerden dolayı, gider artışlarına karşı sağlanan sosyal gelirler sigortalılar arasında gelir dağılımında değişiklik yaratacaktır.

Sağlık bakımından zayıf yapılı ve hastalıklı olanların, gider artışlarına uğrama bakımından kişisel rizikoları yüksek olduğundan bunların örneğin özel sigortalarda daha yüksek prim ödemeleri gerekecekti. Oysa sosyal sigortalarda zayıf yapılı hastalıklı olanlardan daha fazla prim alınmamaktadır. Böylece gider artışlarına karşı sağlanan sosyal gelirler sağlam yapılı sigortalılardan hastalıklı ve zayıf yapıllılara doğru gelir aktarımına yol açmaktadır.

Kadınların genellikle hastalanma eğiliminin erkeklere oranla daha fazla olduğu ileri sürülmektedir. O halde kadın sigortalıların gider artışlarına uğrama bakımından kişisel rizikosu daha yüksektir. Sosyal sigortalarda kadınlardan daha yüksek prim alınmadığına göre gider artışlarına karşı sağlanan sosyal gelirler sigortalılar arasında kadınlar yararına gelir dağılımında değişiklik yaratmaktadır.

Türkiye'de sigortalıların eş ve çocukları da sağlık yardımlarından yaralandırılmaktadır. Fakat eşi ve çocuğu olanlar diğer sigortalılara oranla daha fazla prim ödememektedirler. Bu faktör bekârlardan çocuklu ailelere doğru⁸ bir yenden gelir dağılımına yol aç

(8) Çocuksuz evliler gelir dağılımında değişiklik bakımından bu iki grup arasında önemli derecede kayıp ya da kazancı olmayan üçüncü bir grup olarak kabul olunabilir.

maktadır. Ailede çocuk sayısı arttıkça çocuklu aileler yararına gelir dağılımındaki değişiklik önem kazanmaktadır. Fakat normal olarak her bekâr bir zaman sonra evlenip çocuk sahibi olacağı için sigortalılar arasında bu şekilde doğan kişisel gelir dağılımındaki değişiklik uzun sürede aynı sigortalı gruplar çerçevesinde zaman bakımından gelir dağılımında değişiklik niteliğini almaktadır. Sadece sürekli olarak bekâr kalanlar gerçek kayıplara uğramış olmaktadır.

Fakat Türkiye'de Sosyal Sigortalar Kanunu çıkarılmadan önce eş ve çocukların sağlık yardımlarından yararlanma hakları yoktu. Şüphesiz eş ve çocuklar bu yardımlardan henüz bugün de bütün Yurt çapında yararlandırılmamaktadır. Eş ve çocukların sağlık yardımlarından yararlandırılmakta olduğu yerlerdeki sigortalı ailelerin prim yükünü bunlarla birlikte bekâr sigortalılar da çekmektedirler. Ancak eş ve çocukları Sosyal Sigortalar Kanunundan sonra sağlık yardımlarından yararlanmaya başlayan sigortalılar daha önce bekârlık devrelerinde başkalarının eş ve çocukları için fazla prim ödememişlerdi. O halde Sosyal Sigortalar Kanunu, sağlık yardımlarından eş ve çocuklarını yararlandığı bugünkü sigortalılar yararına kişisel gelir dağılımında bir değişiklik yaratmıştır.

Aynı şekilde Kanunun ilgili hükümlerinin diğer bölgelerde de uygulanmaya başlanmasıyla buralardaki evli ve çocuklu sigortalılar bekârlık devrelerinde başkalarının eş ve çocukları için prim ödememiş durumda bulunacaklarından karşılıksız özel bir menfaat sağlamış olacaktırlar.

Özellikle kişinin yaşlandıkça hastalanma ihtimali ve sağlık mal ve hizmetlerine duyacağı gereksinmenin artmakta olduğu kabul olunmaktadır. Yaşlı sigortalılar bundan dolayı daha fazla prim ödemediklerine göre bu durum genç sigortalılardan yaşlılara doğru gelir dağılımında değişiklik doğurmaktadır. Kaldı ki vasıfsız beden işçilerinin yaşlılık çağında gençlere oranla ücretleri daha düşük olabileceğinden ödeyecekleri primler de gerçekte daha da düşük olacaktır. Şüphesiz fikir işçilerinde genellikle tersine bir durum söz konusudur.

Öte yandan bugünün genç sigortalı grubu ileride yaşlı grubunu teşkil edeceği için uzun süreli olarak düşünüldüğünde burada kişisel değil, aynı grup çerçevesinde zaman bakımından yeniden bir gelir dağılımı söz konusu olduğu anlaşılacaktır.

Sosyal Sigortalar Kanunu Türkiye'de sürekli sosyal gelir almakta olan malul ve yaşlı eski sigortalıların da sağlık yardımla-

rından yararlanmalarını mümkün kılmıştır. Yaşlı ve maluller bu yardımlar karşılığında herhangi bir prim ödememektedirler. O halde sağlık yardımları çalışan kuşaktan yaşlı kuşağa doğru gelir dağılımında değişiklik yaratmaktadır. Fakat bugünün çalışan kuşağı yarının yaşlılarını teşkil edeceğinden bu gelir dağılımının, uzun süreli olarak bakıldığında aslında değişik sigortalı gruplar arasında değil aynı grup çerçevesinde zaman bakımından gelir dağılımı niteliğinde olduğu ortaya çıkmaktadır.

Ancak Sosyal Sigortalar Kanunu çıkarılmadan önce ya da çıkarıldığı sırada emekli olan sigortalılar daha önce fazla prim ödemiş olmaksızın bugün yaşlı ve malullere yapılan sağlık yardımlarından yararlanmaktadırlar. Şüphesiz Sosyal Sigortalar Kanunu çıkarıldıktan sonraki yıllarda emekli olanlar belirli süreler fazla prim ödemiş durumda olacaklardır. Sosyal Sigortalar Kanununun çıkarılışı ile emekliliğe ayrılışları arasındaki yıl sayısı yükseldikçe bunların fazla prim ödemiş oldukları süre uzayacak ve yaşlılık devresinde karşılıksız olarak sağlık yardımlarından yararlanma şeklindeki avantajları azalacaktır. Sosyal Sigortalar Kanunu çıkarıldıktan sonra ilk olarak işe başlamış olan grubun bu yöndeki avantajı, bunlar tam süre fazla prim ödemiş olacaklarından, sıfıra düşecektir. Görülüyor ki yaşlı ve malullerin sağlık yardımlarından yararlandırılması bunlar yararına ve bugün çalışan kuşak aleyhine gelir dağılımında gerçek değişiklikler yaratmaktadır. Ancak bu yeniden gelir dağılımı bir defalıktır. Öte yandan gelir dağılımındaki sözü edilen değişikliğin yükünü ilk bakışta sanıldığı gibi yalnız bugün çalışan kuşak çekmiyecektir. Gerçekten her kuşak devraldığı yükü bir sonrakine devredecektir. Çünkü gençliğinde yaşlılar için sağlık yardımlarından dolayı fazla prim ödeyen her kuşak yaşlılığında aynı yardımlardan yararlanma hakkını kazanmaktadır.

D — Sigortalılar Arasındaki Kişisel Yeniden Gelir Dağılımına Finansman Açısından Bakış

Bu bölümde işçilerin ödedikleri sosyal sigorta primlerinin sigortalılar arasında doğurduğu yeniden gelir dağılımını ele alacağız. İşçi primlerinin sigortalılar arası kişisel gelir dağılımında doğurduğu değişikliklere aslında yukardaki bölümde değinmiş bulunuyoruz. Ancak burada bu değişiklikleri başka bir açıdan diğer deyişle finansman yönünden kısaca inceleyeceğiz. Böylece belirli bir tekrarı göze almış olmakla birlikte sosyal sigortaların gelir dağılımı üzerine etkilerinin daha iyi anlaşılması ve bu etkinin bir

yandan sağlanan menfaatler, öte yandan finansmanla ilgili ikili niteliğinin ortaya konulabilmesi sağlanmış olacaktır. Fakat sorunu bu şekilde ele almazdan önce işçi primlerinin sigortalılarla diğer gelir grupları arasında gelirin yeniden dağılımına yol açıp açmadıkları üzerinde kısaca durulması gerekecektir.

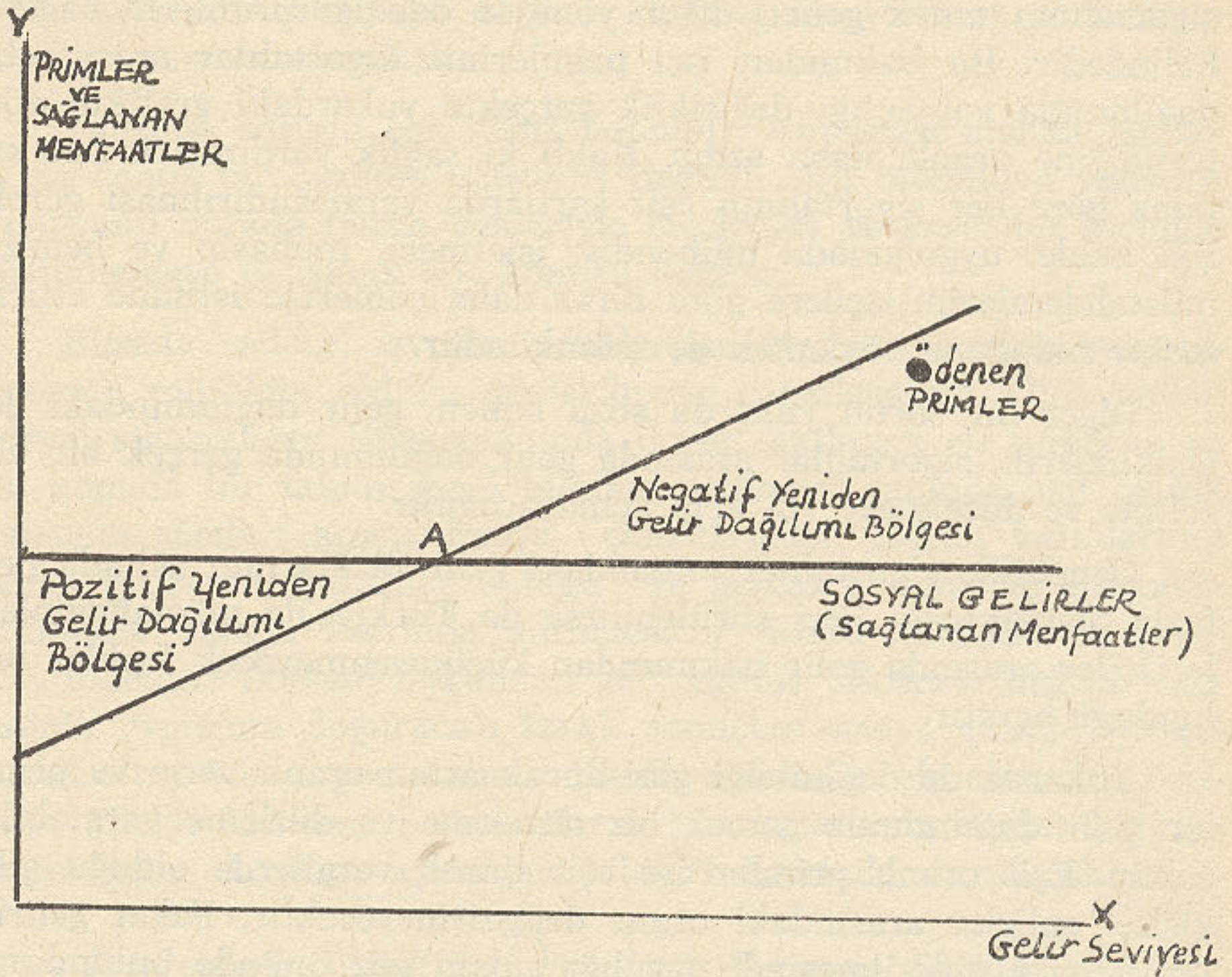
İşçi primleri yalnız sigortalılar arasında gelir dağılımında değişiklik yaratmaktadır. Sigortalı grupla diğer gelir grupları arasında herhangi bir yeniden gelir dağılımına yol açmamaktadır. Gerçekten işçilerin ödedikleri sosyal sigorta primlerini başka gruplar üzerine yansıtma imkanları yoktur. Şüphesiz emeklerini dolaysız olarak tüketicilere arzeden bağımsız işçilerin primlerini fiyatlar yoluyla tüketiciler üzerine yansıtmaları mümkün olabilir. Ancak bunlar sigortalılar içerisinde küçük bir azınlığı teşkil edeceği için ihmal olunabilir. Öte yandan yeni konulan ya da yükseltilecek sosyal sigorta primlerine paralel olarak işçilerin ücret artışları sağlamaları mümkün olabilir. Bazı yazarlara göre bu durumda işçi primleri işverenler üzerine yansıtılabilmiş olmaktadır. Ancak sözü geçen ücret artışlarının bu şekilde yorumlanması bizce yanıltıcıdır. Çünkü emek bir mal değildir. İşçiler için emeğin, örneğin sosyal sigorta primleriyle yükselip alçalabilen bir maliyet fiyatı yoktur. İşçiler şartları uygun buldukça ücretlerini yükseltme ve kendi görüşlerince mümkün olan en yüksek ücreti elde etmeye çalışacaklardır.

Şüphesiz sendikalar işçi primlerinin konuş ya da artışlarını ücret artışları ile ilgili taleplerine gerekçe olarak gösterebilir. Hatta işçi sendikalarının ücret artışları konusundaki talebi gerçekten işçi primlerinin konuş ya da artırılışından doğmuş olabilir. İşçi primleri bu şekilde toplu sözleşme görüşmelerinde işçi sendikalarının durumunu kuvvetlendirebilecektir. Ancak ücret artışları konusunda istek uyandıran nedenler ve bu isteğin gerçekleşmesinde yararlanılan strateji ve taktik araçlarıyla ücret artışlarını mümkün kılan gerçek faktörlerin birbirlerine karıştırılmaması gerekir. İşçilerce ödenen sosyal sigorta primleri burada ücret artışlarını sağlayan gerçek faktörler değil, bir strateji ve taktik aracı niteliğindedir. Ücret artışları yalnız sözü edilen strateji ve taktik sonucu sağlanmış olsa bile bu işçi primlerinin işverenler üzerine yansıtılmış olduğu anlamına gelmez. Daha önce sendikaların ücret artışları sağlama konusundaki imkanlarını yeterince kullanmamış ve zorlamamış olduklarını gösterir.

Ancak primler işçi gelirlerinin büyük kısmını götürmekte ve

hayat standardını en düşük fiziksel geçim seviyesinin⁹ altına düşürmekte ise şartlar değişebilir. Bu durumda işçilerin prim yükünün bir kısmını işverenler ve dolayısıyla tüketiciler üzerine yansıtabileceklerini kabul etmek mümkündür. Ancak uygulamada işçilerin ödemekte oldukları sosyal sigorta primlerinin gelirlerde bu çapta bir azalmaya yol açmadığı açıktır. O halde işçi primlerinin yükünü yalnız sigortalı işçilerin taşımakta olduğu kabul olunabilir.

Şimdi tekrar konumuza, yani işçi primlerinin sigortalılar arasında doğurduğu kişisel yeniden gelir dağılımına dönelim: İşçi primlerinin sigortalılar arası gelir dağılımı üzerine etkilerinin daha kolay anlaşılabilmesi için sigortalılara sağlanan sosyal gelirleri bir an için eşit kabul etmek mümkündür. Hansmeyer¹⁰ böyle bir varsayıma dayanarak primlerin gelir dağılımı yönünden etkisini aşağıdaki grafik yardımıyla açıklamaktadır.



(9) Ancak fiziksel geçim seviyesinin de ülkeden ülkeye değişen nispi bir nitelik taşıdığını burada belirtelim.

(10) Bknz.: K. H. H a n s m e y e r, Effekte der Einkommensumverteilung in der sozialen Krankenversicherung, a.g.m., s. 109.

Şekle göre gelir seviyesi (x eksen) yükseldikçe sigortalılarca kesin rakam olarak ödenen primlerin miktarı artmaktadır. Bunlara sağlanan menfaatler ise değişmemektedir. A noktasında sigortalıların ödedikleri primlerle bunlara sağlanan menfaatler birbirilerine eşittir. Gelir seviyesi bakımından bu noktada bulunan sigortalıların ödedikleri sosyal sigorta primlerinden dolayı herhangi bir zarar ya da kazançları yoktur. A noktasından sola doğru gidildikçe ödenen primlerin miktarı düşmektedir. İşçi primleri, gelir dağılımını, gelir seviyesi, başka bir deyişle ödedikleri primler bakımından bu bölgede bulunan sigortalılar lehine değiştirmektedir. A noktasından sağa doğru gidildikçe sigortalılarca ödenen prim miktarı artmaktadır. Gelir seviyesi bakımından bu bölgede bulunan sigortalılar kayıplara uğramaktadırlar.

Fakat yukarda koymuş olduğumuz sigortalılara sağlanan menfaatlerin eşitliği varsayımı gerçeğe sadece kısmen uygundur. Aslında sosyal gelirlerin büyük bir kısmı (parasal sosyal gelirler) sigortalının emek geliri, diğer yönüyle ödediği primlerle bağıntı halindedir. Bu bakımdan işçi primlerinin sigortalılar arası gelir dağılımında yol açtığı değişiklik gerçekte yukardaki grafikte gösterildiğine oranla daha azdır. Kaldı ki sağlık yardımlarından kanuna göre her sigortalının eşit şartlarda yararlandırılması gerektiği halde, uygulamada mühendis, işletmeci, muhasip ve benzeri müstahdemlerin, işçilere göre biraz daha çömertçe istifade ettirilmekte olduğunu söylemek de mümkündür.

Diğer bir sorun yukarda sözü edilen, gelir dağılımındaki değişikliklerin, sigortalılar arasında gelir dağılımında gerçek bir düzeltme ve düzelmeye yol açıp açmayacağıdır.

Genellikle sigortalılar arasındaki gelir farklarının aslında pek fazla olamayacağı ileri sürülebilirse de Türkiye'de müstahdemlerle işçiler arasında gelir bakımından küçümsenmeyecek farklar bulunduğu açıktır.

Yukarda da değinildiği gibi ancak artan oranlı vergi ve primler gelir dağılımında gerçek bir düzeltme ve düzleme 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 eş oranlı primlerin gerektireceği fedakârlığın yüksek gelir seviyesinde daha az, düşük gelir seviyesinde daha büyük olacağı ileri sürülebilir. Çünkü eş oranlı vergi ve primler düşük gelir seviyelerinde daha önemli ihtiyaçlardan kısıtlamalara yol açacaktır.

Yukardaki açıklamalardan şu sonucu çıkarmak mümkündür : İşçilerin, ücretleri üzerinden ödedikleri sosyal sigorta primleri kişisel risklere göre hesaplanacak bir prim sistemine oranla düşük gelirli sigortalılar yararına gelir dağılımında belirli çapta parasal değişiklikler doğurmaktadır. Ancak bu değişiklikler sigortalılar arasında gelir dağılımında gerçek bir düzeltme ve düzleme yaratmamaktadır. Tersine, ihtiyaçların tatmin derecesi bakımından sigortalılar arasındaki farkları artırmaktadır.

3 — Sigortalılarla Diğer Gelir Grupları Arasındaki Yeniden Gelir Dağılımı

Sosyal sigortaların sigortalılarla diğer gelir grupları arasında yol açtığı yeniden gelir dağılımı işveren primleriyle finansmana yapılan devlet katkılarının yansımaya koşullarına bağlı olarak değişecektir. O halde aşağıda öncelikle sosyal sigortaların finansmanındaki işveren primleri ve devlet katkılarının yansımaya şartlarının araştırılması gerekecektir.

Yansımaya sorunu çok geniş konudur. Kuramsal alanda bu konuda henüz bir çözüme ulaşılmış değildir. Bu bakımdan yansımaya konusunu burada bütün yönleriyle incelemek ve kesin bir biçimde çözümlenmeye çalışmak söz konusu olamaz.

Burada sadece, işveren primlerinin fiyatlar üzerine yansıtılmasının mümkün olduğu gösterilmeye çalışılacaktır. Öte yandan sosyal sigortaların finansmanında devlet katkıları ele alınacak ve bu konuda bir takım genel bilgiler verilmesi yanında asıl olarak yansımaya şartları araştırılmaya çalışılacaktır. Devlet katkılarının hangi grupların yararına olduğu ve gerçekte kimlerin cebinden çıkmakta olduğu üzerinde durulacaktır. Konu incelenirken gelişmiş ülkelerle iktisadi bakımdan geri kalmış ülkelerin değişik ekonomik yapısının doğuracağı farklı sonuçlar ortaya konulmaya çalışılacaktır. Sorun geri kalmış ülkeler açısından ele alınırken özellikle Türkiye'de sosyal sigortaların finansmanında devlet katkıları ve gelir dağılımı açısından etkileri üzerinde durulacaktır.

A — İşverenlerin Ödedikleri Primlerin Yansımaya Şartları

İşverenler ödedikleri sosyal sigorta primlerini fiyatlar yoluyla tüketiciler, ya da bazı hallerde üretim faktörleri, özellikle ücretler yoluyla geriye doğru sigortalılar üzerine yansıtılmaya ve kârlarının azalmasını önlemeye çalışacaklardır. Soruna uzun süreli açıdan bakıldığında işletmelerin bunda başarı sağlamakta olduk-

ları söylenilebilir. Çünkü bugün işletmelerin, sosyal sigorta primi ödemedikleri ya da daha düşük oranda prim ödedikleri devrelere oranla kâr marjlarının azalmış olacağı ileri sürülemez. Ancak kısa süreli olarak yansımada aksama ve sürtünmeler olabilir. Aşağıda kısa süreli yansımaya şartlarını tahlille işverenlerin primlerini esas olarak fiyatlar yoluyla tüketiciler üzerine yansıtacaklarını göstermeye çalışacağız.

İşveren primleri vasıtalı vergilere benzetilmektedir. Bu tip vergiler işletmelerin üretim maliyetine girmektedir.¹¹ Öte yandan işverenler sosyal sigorta primlerini bir ek ücret olarak görmektedirler. Bu açıdan da bakıldığında işveren primlerinin üretim maliyetlerine katılacağını kabul etmek mümkündür. İşletmeler sosyal sigorta primlerini kârlarından karşılamaya razı olmayacaklardır. İşletmeler primleri fiyatlar yoluyla tüketiciler üzerine yansıtmaya çalışacaklar ve satış fiyatlarını artıracaklardır.¹²

Müteşebbislerin fiyatlarını arttırma yerine faktör fiyatlarını düşürmeye çalışmaları da kuramsal olarak aynı derecede mümkündür. Örneğin Schreiber¹³ işveren primlerinin bu şekilde tü-

(11) Bknz.: H. H a l l e r, Finanzpolitik, Tübingen-Zürich 1965, s. 118.

(12) Örneğin bknz.: H. H a l l e r, Finanzpolitik, a.g.e., s. 118 Aynı yazar: Die Steuern, Tübingen 1965, s. 294. Recktenwald'a göre piyasa şekli tam rekabet ise bireysel olarak işletmeler fiyatlarını yükseltmezler. Çünkü bunlar, toplam üretim içindeki payları çok küçük olduğundan, piyasa fiyatını etkileyemezler. (H. C. R e c k t e n w a l d. Steuerüberwälzungslehre, Berlin, 1966, s.92 ve 124) Buna karşılık diğer bazı iktisatçılar örneğin E. R. A. S e l i g m a n (Die Lehre von der Steuerüberwälzung, Almanca çevirisi, Jena 1927) zıt görüştedir. Bunlara göre tam rekabet şeklinde işletmeler vergilere dayanan maliyet artışlarını satış fiyatlarına eklerler.

Tam rekabet şeklinde, birey olarak işletmelerin piyasa fiyatlarını etkileyemeyeceği bir gerçektir. Ancak vasıtalı vergiler bütün işletmelerin marjinal ve ortalama maliyetlerini aynı zamanda arttıracaktır. Bundan dolayı her işletmenin diğerlerinin de aynı şekilde davranacağını düşünerek, maliyet artışlarını satış fiyatlarına yansıtma yoluna gitmeleri muhtemeldir. Ancak böyle bir davranış tarzının tek ihtimali olacağını ileri sürmek mümkün değildir. Fakat uygulamada hiç bir piyasa tam rekabet şartlarını göstermediğinden bizim konumuz bakımından bu sorun önemli değildir. Recktenwald'da gerçekte, tam rekabetin mevcut olmadığını, bu sebeble işletmelerin fiyatları etkileme imkanlarına sahip bulduklarını ve vasıtalı vergileri fiyatlara aksettirmeye çalışacaklarını kabul etmektedir. H. C. R e c k t e n w a l d, Steuerüberwälzungslehre, a.g.e., s. 93.

(13) W. S c h r e i b e r, Sozialpolitik für Europa-Sozialpolitik neuen Stils, Die Aussprache, Dez. 1963, Nr. 12. s. 320-321.

müyle ve kesinlikle işçiler üzerine yansıtılacağını ileri sürmektedir. Bu yazara göre sosyal sigorta primleri fiyat artışları yoluyla tüketiciler üzerine yansıtılmaz. Ücretlerin düşürülmesi mümkün olmasa bile işverenler ücret artışlarını durdurarak ya da yavaşlatarak prim yükünü işçiler üzerine yansıtırlar. Bu düşünce tarzına eski literatürde de rastlamak mümkündür. Örneğin Brentano¹⁴ 1879 da işverenlerin o zamanki hastalık sandıklarına yaptıkları katkıların gerçekte işçinin ücretinden ödenmekte olduğunu ileri sürmüş bulunuyordu. Bu düşünce günümüzde genel bir tartışma konusu haline gelmiş ve örneğin sendikalar bu görüşü benimsemiş bulunmaktadır.* Ancak bugün faktör fiyatları sözleşmelerle oldukça uzunca süreler için bağlanmaktadır. Öte yandan faktör arzı örgütlenmiş piyasalar sayesinde oldukça yüksek bir esneklik kazanmış bulunmaktadır. Bu durumda müteşebbisler gerçekte primleri önce ürünlerinin fiyatlarını yükselterek yansıtmayı tercih edeceklerdir.

Ancak işletmelerin mallarını daha yüksek fiyatlarla satabilmesi, diğer deyişle fiyatların gerçek olarak yükselmesi makro ve mikro ekonomik bakımdan bazı koşulların varlığına bağlıdır. Önce durumu makro bakımdan ele alalım.

Makro ekonomik bakımdan işveren primlerinin fiyat yükselişleri halinde tüketiciler üzerine yansıtılabilmesi için toplam talepte buna tekabül eden bir artışın meydana gelmiş olması gerekir.¹⁵

O halde işveren primlerinin yansıtılması konusunda bir karara varabilmek için önce sosyal sigortaların maliyet artışlarına paralel olarak toplam talepte bir artışa yol açıp açmadığını araştırmak zorunlu olmaktadır.

(14) Bknz.: Ph. Herder-Dornreich, Sozialökonomischer Grundriss der gesetzlichen Krankenversicherung, a.g.e., s. 95.

(*) Bknz.: R. Rombach, Die französische soziale Krankenversicherung unter besonderer Berücksichtigung ihrer wirtschaftlichen Folgen, Diss. Freiburg i. Br. 1957, s. 86 vd. ve orada verilen kaynaklar.

(15) Yansıma konusu üzerinde araştırmalar yapmış iktisatçı ve maliyeciler vasıtalı vergilerde yansımanın başarılışını bu şarta bağlamaktadırlar. Örneğin bknz.: H. Haller, Finanzpolitik, a.g.e. s. 113 H.C. Recktenwald, Steuerüberwälzungslehre, a.g.e., s. 92-93. J. Niehans, Die Wirkungen von Lohnerhöhungen, technischen Fortschritten, Steuern und Spargewohnheiten auf Preise, Produktion und Einkommensverteilung, Schriften des Vereins für Socialpolitik, NF, Bd. 17, Einkommensverteilung und technischer Fortschritt, Yayınlayan: E. Schneider, Berlin 1959. s. 9 vd.

Müteşebbisler örneğin yeni konulan ya da artırılan sosyal sigorta primleri ile artan giderlerini, ya kredilerini artırarak¹⁶ ya da atıl likiditelerini harekete geçirerek karşılayacaklardır. Müteşebbislerin, örneğin vergilerini ödemek için, aldıkları kredileri arttırdıklarını tecrübeler doğrulamaktadır.¹⁷ Her iki halde de ödenen sosyal sigorta primleri toplam talepte artışlara yol açacaktır. Çünkü müteşebbisler normal olarak ödedikleri sosyal sigorta primlerinden dolayı tüketim¹⁸ ve yatırım¹⁹ harcamalarını kısmayacaklardır. Tersine sosyal sigorta primlerinin yatırım harcamalarını artıracaklarını ileri sürmek mümkündür. Çünkü sosyal sigorta primlerinin iş gücü üzerinden alınması bu üretim faktörünün fiyatını yükseltecektir. İşletmeler bu durumda üretim maliyetlerinin artışını önlemek ve daha ucuz üretime geçmek için faktör bileşimini değiştirerek bir kısım iş gücünü kapitalle ikameye çalışacaklardır. Daha yoğun kapitalli üretime geçiş yeni yatırımları gerektirecektir. Böylece yatırım eğilimi artacaktır. İşletmeler bu yönden de kredi taleplerini artıracaklardır.

Sosyal sigortalar ise aldıkları primleri kısırlaştıracak değildirlerdir. Sosyal sigortaların finansman sistemi dağıtım usulü ile yürütülüyorsa bütün prim gelirleri herhangi bir gecikme olmaksızın cari sigorta giderlerine ve örneğin Türkiye'de olduğu gibi sigortaların görevleri ile ilgili alanlardaki yatırımlara harcanarak tekrar ekonomik akıma girecektir. İşletme tekniği açısından gerekli bazı küçük fonlar ise bankalar yoluyla tedavüle dönebilecektir. Bu fonlar ve bir miktar para sigorta kasalarında beklese bile bunların kantitatif olarak önemi ihmal edilebilecek kadar küçüktür.

(16) İşletmeler vergi ya da sigorta primlerini ek krediler yardımıyla ödediklerinde, bu krediler için ödenecek faizler de üretim maliyetini artıracaktır. Sosyal sigorta primleri ile birlikte, artan faiz yükünün de yansıtılması söz konusu olacaktır. Ancak burada da bu konu bizi ilgilendirmemektedir. Fakat primlerin yansıma şartlarının bu faizler içinde geçerli olacağı söylenilebilir.

(17) Bknz.: H. C. R e c k t e n w a l d, Steuerüberwälzungslehre, a.g.e., s. 93.

(18) İşverenlerin tüketimleri kârlarının çok küçük bir kısmını teşkil etmektedir. Normal olarak kârın bir miktar azalması tüketimin kısılmasına yol açmaz. Kaldı ki işverenlerin prim ödemeleri ile henüz kârları kısılmış olmamaktadır. Müteşebbisler sosyal sigorta primlerini yansıtabileceklerini ve kârlarının azalmayacağını düşüneceklerdir.

(19) Yatırım eğilimini sosyal sigorta primleri ve ücretlerden başka daha bir çok faktörler etkilemektedir. Yatırımları etkileyen bu faktörler konusunda örneğin bknz.: W. E h r l i c h e r. Geldkapitalbildung und Realkapitalbildung, Tübingen 1956, s. 106 vd.

Sosyal sigortalar kapitalizasyon yöntemine göre finanse edilmekte iseler prim gelirleri kısmen yukardaki gibi sosyal sigortaların cari gider ve yatırımlarına kısmen de fon birikimine tahsis olunacaktır. Fakat biriken fonlar sosyal sigortaların kasalarında tutulmayıp devlete, sermaye piyasası ve bankalara tahsis olunacaktır. Böylece toplam gelirler tüketim ya da yatırım harcamaları şeklinde tekrar ekonomiye dönecektir. Görülüyor ki her iki halde de sosyal sigorta primleri tümüyle tekrar ekonomiye dönmektedir.

Bu bölümde işveren primlerinin yansıma şartları araştırılmakla birlikte sosyal sigortaların toplam talep üzerine etkisini tesbit için işçi primlerinin de dikkate alınması gerekir. Türkiye'de işçiler genel olarak tasarruf yeteneği taşımadıklarından ödedikleri primleri tüketimlerini kısırarak karşılayacaklardır. Ancak sosyal sigortaların bu primler karşılığında yaptığı harcama ve plasmanlar, tüketim harcamalarını yeniden yükseltecektir. O halde toplam tüketim harcamalarında bir azalma olmayacaktır. Hatta prim ödeyen sigortalılar negatif tasarruflarda bulunabileceklerinden, öte yandan sosyal sigorta harcamalarından dolayı geliri artanların tüketim eğilimi yükselebileceğinden toplam tüketim harcamalarında bir artış doğabilecektir.

Diğer bir husus sosyal sigortaların, prim gelirlerini mal ve hizmet tüketiminde kullandıkları oranda bu harcamaların Haavelmo teoremi gereğince bir çoğaltan etkisi doğuracağıdır. Bu etki bir ek talebin doğmasına yol açacaktır.

Bilindiği üzere Haavelmo teoremine göre kişisel tüketim eğilimi ve özel yatırımlar sabit kalmak şartıyla, devletçe mal ve hizmetler karşılığında harcanan her vergi milli gelirden kendi miktarı kadar²⁰ bir artış yaratacaktır.²¹ Çünkü devlet vergilerle ekonomi-

(20) Ancak mal ve hizmet satın alımı için harcanan vergileri ödeyen grupla bu harcamalardan gelir sağlayan grubun tüketim eğilimleri farklı ise toplam talepteki artış duruma göre mal ve hizmet karşılığı harcanan vergi miktarından daha fazla ya da düşük olabilecektir.

(21) Bknz.: T. H a a v e l m o, Multiplier Effects of a Balanced Budget, *Econometrica*, Okt. 1945, Türkçe Çevirisi, Denk Bir Bütçenin Çarpan Tesirleri, Çeviren: İ. Önder, İktisat Fakültesi, Maliye Enstitüsü Terçümeleri, Üçüncü seri, İstanbul 1967, s. 92-101. H. T i m m, Bemerkungen zum multiplikativen Effekt eines wachsenden ausgeglichenen Budgets, *Finanz-Archiv*, NF, Bd 18, Nr. 1, 1957 s. 1-12. Ayrıca bknz.: E. S c h n e i d e r, Einführung in die Wirtschaftstheorie, Teil III, 10. Aufl., Tübingen 1967, s. 276 vd.

den çekmiş olduğu satın alma gücünü mal ve hizmet tüketimi yoluyla tekrar ekonomiye enjekte etmiş olmaktadır. Böylece özel kesimin talebinde herhangi bir değişme olmamaktadır.²² Fakat devletin tükettiği mal ve hizmetlerin karşılığını teşkil eden satın alma gücü ek talep doğurarak toplam talebi artırmış olmaktadır. Bu toplam talep konjoktürün durumuna göre milli gelirde reel ya da itibari artışlar doğuracaktır.

Haavelmo teoremi vergiler için düşünülmüş olmakla birlikte bizce sosyal sigorta gelir ve giderleri için de geçerlidir. Gerçekten sosyal sigorta primleri de vergiler gibi zorunlu olarak alınmakta ve belirli amaçlara harcanmaktadır. Vergilerle sosyal sigorta primleri arasında sadece şekil bakımından fark bulunmaktadır. Bu primlerden sigortalılara sağlanan mal ve hizmet şeklindeki menfaatlerle sosyal sigorta idare giderleri için yapılan harcamalar ek mal ve hizmet talebi yaratmaktadır. Ancak sosyal sigorta harcamalarının devlet harcamalarına oranla ek talep yaratma katsayısı daha düşüktür. Diğer deyişle bu katsayı 1'den küçüktür. Çünkü sigorta idare giderlerinin etkisi devlet idare giderlerinden farksız olmakla birlikte sosyal sigortaların mal ve hizmet şeklinde sağladığı menfaatler kısmen kişilerin yapacakları harcamaları ikame etmektedir. Gerçekten sosyal sigortalar sigortalılara örneğin sağlık yardımları yapmamış olsalardı, sigortalıların sağlık mal ve hizmetleri tüketimi sifıra düşmeyecekti. Ancak azalacaktı. Bu azalış gelir seviyesinin yetersizliğinden dolayı Türkiye'de fazla olacaktı.

Sosyal sigortaların Haavelmo teoremi uyarınca toplam talebi artırıcı yönde diğer bir etkisi devlete kredi olarak verilen sigorta fonlarından doğmaktadır. Devletin bu fonları mal ve hizmet tüketiminde kullandığı çapta aynı teorem gereğince yukarda değinilen şartlarda bir ek talep doğacaktır.

Sosyal sigortaların toplam talep üzerine artırıcı etkilerinden biri de fiyatlar yükselirken tüketicilerin tasarruflarını azaltacakları ve hatta bazı tüketicilerin eski tüketimlerini devam ettirebil-

(22) Vergilerin tahsili ile harcanışı arasında bir zaman geçebileceğinden özel kesimin talebinde bir gecikme olabilecektir. Ancak uygulamada devlet gelirlerinin sağlanması ile bunların harcanışları aynı zamanda birlikte yürütüldüğü ve bankalara kasa hizmetleri gördürüldüğü için bu gecikmenin zaman ve miktar bakımından önemi büyük değildir.

mek için bir miktar tüketim kredisi bile alacaklarıdır.²³ Türkiye'de işçilerin zaten tasarruf yapmaları mümkün olmadığı için tasarruflarını azaltmaları da söz konusu olmayacaktır. Ancak Türkiye'de bakkal, terzi ve benzerlerine borçlanmalar önem kazanabilir.

Sosyal sigortalar çalışan sigortalılardan emekli ve malullere doğru gelir aktarmaktadır. Emekli ve malullerin, gelir seviyesi düşük olduğundan bunların tüketim eğilimlerinin çalışanlara oranla yüksek olacağı kabul olunabilir. Bundan dolayı da sosyal sigortalar toplam talepte artışlar yaratabilir. Bununla birlikte emekli ve malullerin çalışanlara oranla tüketim eğilimlerinin daha yüksek olacağı konusunun henüz tartışmalı olduğunu ve zıt yönde görüşlerin de bulunduğunu belirtelim. Öte yandan Türkiye'de küçük bir grup dışında sigortalıların tasarruf yeteneği yoktur. Ülkemizde çalışan kuşakla yaşlı kuşak çoğunlukla birlikte yaşamaktadırlar. Bu bakımdan her iki grubun tüketim eğilimleri gerçekte farksızdır. O halde Türkiye'de sosyal sigortaların bu açıdan toplam talep üzerine etkisi pek mevcut değildir.

Yukardaki açıklamalardan sosyal sigortaların primlerin yansıtılabilmesi için toplam talepte gerekli derecede yükselmeler doğurmakta olduğu sonucu çıkarılabilir. Yükselen toplam talep, sosyal sigorta primlerinin eklenmesiyle fiyatları yükselen malların sürümü ve böylece prim yükünün tüketiciler üzerine yansıtılmasını mümkün kılar.²⁴

(23) Bknz.: H. C. R e c k t e n w a l d, Steuerüberwälzungslehre, a.g.e., s. 92-93. Fakat tüketicilerin kredi ile ya da rezervlerini kullanarak tüketimlerini finanse etmek imkânlarının çok dar olduğuna (Bknz.: H. H a l l e r, Finanzpolitik, a.g.e., s. 112. Aynı Yazar : Die Steuern, a.g.e., s. 307) ve bunun toplam talep üzerine etkisinin kantitatif olarak önemsiz kalacağına işaret edelim. Ancak örneğin ücretlerde bir yükselme bekliyorsa tüketiciler eski tüketim seviyelerini devam ettirebilmek için tasarruflarıyla kredi imkanlarını kullanma yoluna gidebilirler.

(24) Klasiklere göre de genel bir vasıtalı vergi zorunlulukla fiyat artışlarına yol açar. Ancak klasikler görüşlerini başka argümanlara dayandırmaktadır. Bunlara göre genel bir vasıtalı vergi her işletmenin marginal maliyetini yükseltir ve hasılasını düşürür. İşletmeler tam rekabette fiyatlarını yükseltme yeteneği taşımadıklarından üretimlerini ve arz miktarını fiyatlara uydururlar, diğer deyişle düşürürler. Uzun sürede, yeni bir denge teşekkül edinceye kadar marjinal işletmeler piyasadan çekilirler. Bu faktör, fiyatları yükseltir. Klasik teori bu sonuca varırken kısmî denge teorisine dayanmakta ve tek bir mal üzerinden alınan verginin sonuçlarını genelleştirmektedir. Klasik teori bu

Sosyal sigorta primlerinden dolayı yatırımların artışının verimliliği yükselteceği beklenebilir. Bu durum maliyet, toplam talep ve faktör fiyatları arasında muhtemelen daha yüksek seviyede²⁵ yeni dengeler doğurabilir. Bu şartlarda sosyal sigorta primlerinin fiyatlara yansıtılmamış olduğu ileri sürülemez. Çünkü nedeni sosyal sigortaların yol açtığı yatırımlar teşkil etse bile verimlilik artışı ve diğer şartların fiyatlar ve diğer makro büyüklükler üzerine etkilerini sosyal sigorta primlerinin etkilerinden ayrı düşünmek zorunludur.

Bazı araştırmacılar toplam talep artışlarının vasıtalı vergilerin yansımaları için yeterli olmayacağı, aynı zamanda ekonominin tam istihdam halinde bulunmasının gerekli olduğu sonucuna varmışlardır.²⁶ Bunlara göre düşük istihdamda yükselen toplam talep, fiyatları değil üretimi artırır. O halde yansıma mümkün olmaz. Ancak bu araştırmacılara göre tam istihdam durumuna geçer geçmez yansıma şartları kendiliğinden doğar ve yansıma başarılıdır. O halde söz konusu olan yansımanın tam istihdam devresine kadar gecikmesidir.

Bizce, örneğin bütün işletmelerin maliyetlerini aynı oranda artıran genel bir vasıtalı verginin düşük istihdam şartlarında da tam olarak yansıtılması mümkündür. Çünkü düşük istihdam seviyesinde işletmeler sürümlerini artırabilmek için zaten fiyatları gereğince indirmiş ve mevcut imkânları kullanmış olacaktır. Şimdi işletmelerin örneğin yeni bir vasıtalı vergiyi fiyatlar üzerine yansıtılmaları fiyatları vergi miktarı kadar daha düşürmeleri anlamına gelecektir. Böyle bir davranış bizce gerçeğe daha az yakın olacaktır. Çünkü bu durumda işletmelerin vergi yükünü fiyatlara yansıtmaya çalışacakları daha akla yakındır. Toplam talep yükseldiği için işletmeler bunda başarı sağlayabileceklerdir. Şüphesiz toplam talepteki artış vergilerin yansıtılması için gerekli olduğu se-

genelleştirmeyi yaparken, bütün malların vergilendirilmesi halinde piyasadan ayrılan marjinal işletmelerin ya da boşalan üretim faktörlerinin uzun vadede nereye kayacakları sorununa cevap vermemektedir. Bu teori toplam talepte doğacak değişiklikleri ihmal etmektedir. Bknz.: H.C. R e c k t e n w a l d, Steuerüberwälzungslehre, a.g.e., s. 94.

(25) Verimlilik artışı primlerin yol açtığı maliyet artışının üzerinde olur, bu fark ücret artışları ile giderilmez ve para arzı ona göre ayarlanırsa fiyatların düşmesi de söz konusu olabilir.

(26) Bknz.: H.C. R e c k t e n w a l d, Steuerüberwälzungslehre, a.g.e., s. 107. C.J. W a l d h e r r, Wirkungen der freiwilligen sozialen Leistungen der Unternehmen auf Preise und Einkommen, Diss. Freiburg i. Br. 1965, s. 58 vd.

viyeden daha yüksekse, düşük istihdam şartları devam ettiği süre fiyatlar, eski fiyatlara yansıtılan verginin eklenmesiyle elde olacak seviyenin üzerine çıkmayacaktır. Bu durumda işletmelerin maliyet artışları artık söz konusu olmadığı için fiyatlar yerine üretim artacaktır.

Aynı varsayımlardan hareket edilmek şartıyla sosyal sigorta primlerinin yansıma durumu da yukarıda açıklandığından farklı olmayacaktır. Mikro ekonomik bakımdan önem taşıyan bazı hususlar üzerinde biraz ilerde durulacaktır.

Yukarıdaki açıklamalarda açıkça belirtilmemiş olmakla birlikte para arzının esnek olduğu varsayılmıştır. Gerçekte de yeni konulan ya da artırılan bir vergi ya da sosyal sigorta primi sonucu fiyat artışları normal görüleceği için merkez bankası para arzı ve toplam talepteki genişlemeyi engelleyici bir politika izlemeyecektir.

Fakat buna rağmen Merkez Bankasının bazı hallerde ters yönde bir para ve kredi politikası izleyerek toplam talepteki artışı engellemeye çalışması mümkün olabilir. Ya da ekonomi çok kötümsen bir ortam içinde bulunursa müteşebbisler kredi almaktan ve yatırımlara girişmekten kaçınabilirler. Bu durumda toplam talep primlerinin miktarlarından daha az artabilir, hiç artmayabilir ya da azalabilir.

Bu şartlarda primlerini fiyatlar üzerine yansıtmada başarısızlığa uğrayan işverenler, bunları üretim faktörleri üzerine yansıtmayı deneyebilirler. Bunda da başarısızlığa uğrarlarsa fiyatları ya da üretimi ya da her ikisini düşürme yoluna gidebilirler. Fiyatların düşürülmesinden burada kasıt bunların yansıtmaya çabasından önceki seviyesine indirilmesi ya da yaklaştırılmasıdır. Primlerin yükünü, fiyatların düşürülmesi halinde işverenler, üretimin kısılması halinde ise tüketiciler çekecektir. Üretimin kısılması halinde aynı zamanda işverenlerin kârları da azalacaktır. Ancak bunun yansıma ile karıştırılmaması gerekir.²⁷ Çünkü tüketicilerin ödeyecekleri yeni fiyatlar işveren primlerini de kapsayacaktır.

Ancak büyüyen bir ekonomide uzun sürede, para arzı sabit tutulamayacağı ve esneklik kazanacağı için primlerin fiyatlar üzerine yansıtılması mümkün olacaktır.

(27) Bknz.: H. H a l l e r, Steuern, a.g.e., s. 302 vd. H. C. R e c k t e n w a l d, Steuerüberwälzungslehre, a.g.e., s. 97

Makro bakımdan yansıma şartlarının gerçekleşmesi ve işveren primlerinin fiyatlar yoluyla tüketiciler üzerine yansıtılabilmesi şüphesiz her iktisadî kesim ve işletmece primlerin aynı şekilde yansıtılabileceği anlamına gelmez. Gerçekte çeşitli iktisadi kesimler ve işletmeler arasında sosyal sigorta primlerini yansıma bakımından farklılıklar olabilir. Bunun başlıca nedenleri aşağıdaki şekilde özetlenebilir :

Çeşitli iktisadî sektörlerin ödedikleri primlerle sağladıkları toplam talep artışı arasında farklar olacaktır. Çünkü sosyal sigorta gelir ve giderleri iktisadî kesimler arasında talep kaymalarına yol açacaktır. Gerçekten sosyal sigorta primlerini ödeyenlerin talep edecekleri mal ve hizmetlerle sosyal sigortaların harcama ve fonlarının, talebini artıracacağı mal ve hizmetler aynı değildir. Örneğin sosyal sigortalar sayesinde sağlık mal ve hizmetlerine talep artacaktır. Öte yandan çeşitli sektörlerde talebin fiyat elastikiyeti değişiktir. Bu nedenle çeşitli kesimlerdeki işletmeler sosyal sigortaların parasal olarak doğuracağı toplam talepteki artışlardan eşit oranda yararlanamayacaktır.

Sosyal sigorta primleri çeşitli iktisadî kesimlerde maliyetleri değişik oranlarda artırmaktadır. Çünkü primler emek faktörü-işgücü istihdamı üzerinden alınmaktadır. İş gücü bakımından yoğun işletmeler yoğun kapitalli olanlara oranla daha fazla prim ödemektedirler. Bu durum sektörler arası talebi etkileyecektir. Örneğin talebin fiyat elastikiyeti eşit kabul olunacak olursa talep, nispî olarak maliyeti fazla artan kesimlerde düşecek, maliyeti az artan kesimlerde yükselecektir.

Bu faktörler iktisadî kesimler arasında talebin dağılışında değişiklik doğuracaktır. Genel bir yansımanın başarılmış olmasına rağmen talep oranında nispî bir düşme meydana gelmiş olan kesimlerdeki işletmelerin kârları azalacaktır. Talep oranında nispî artış sağlayan kesimlerde kârlar artacaktır. Kâr miktarındaki değişiklikler duruma göre sürüm ya da fiyatlardaki veya her ikisindeki artış veya düşüşlerden doğacaktır.

Bu durum şüphesiz yansımanın kısmen başarılamadığı anlamına gelmez. Kesimler itibariyle, kâr, sürüm ve fiyatlardaki değişiklikler talep kaymalarının bir sonucudur. Yansıma ile ilgili değildir.²⁸ Recktenwald'a göre çeşitli kesim ve işletmelerin kârlarının

(28) Bknz. : H. H a l l e r, Steuern, a.g.e., s. 303-304.

daki artış ve kayıplar birbirini karşılayacaktır.²⁹ O haldē ortalama olarak yansıma başarılmış olacaktır.

Ancak uzun vadede talep oranının düştüğü sektörlerde yatırımlar nispî olarak azalma, buna karşılık talep oranının yükseldiği kesimlerde artma eğilimi göstereceğinden sektörler arasında doğan arz ve talep yoğunluğu ve yansıma şartları bakımından farklar giderilmiş olacaktır.³⁰

Sosyal sigorta primleri ücretler üzerinden alındığı için aynı iş kolunda çeşitli işletmelerin maliyetlerini değişik oranlarda artıracaktır. Bu da kesimler arasında olduğu gibi, işletmeler arası kâr durumunu da etkileyecektir. Bazı işletmelerin kârları artacak bazıların azalacaktır. Fakat bu, yukarda değinildiği gibi, makro bakımından yansımayı engellemeyecektir.

Öte yandan uzun sürede maliyeti fazla artan işletmeler üretim tekniğinde değişiklik yaparak maliyet artışlarında, yoğun kapitalli işletmelerle aralarındaki farkı gidermeye çalışacaklardır.

× B — Devlet Katkıları ve Yansıma Koşulları

a — Genel Olarak Sosyal Sigortaların Finansmanında Devlet Katkıları

Sosyal sigortaların finansmanına işçi ve işverenlerle birlikte devletin de katılması genel bir kural haline gelmektedir. Devlet katkılarının önemi gittikçe artma eğilimi göstermektedir.³¹ Devletin sosyal sigortaların finansmanına katılımı çeşitli şekillerde ola-

(29) Bknz. : H. C. R e c k t e n w a l d, Steuerberwälzungslehre, a.g.e., s. 89.

(30) Şüphesiz piyasa şekli, rekabetten uzaklaşarak tam monopole yaklaştıkça, bu farklılığın giderilişi güçleşecektir. Gerçekten talep oranının arttığı sektörlerde monopolcü bu ölçüde yatırım yaparak arzı artırmak yerine fiyatları yükseltmeyi ve en yüksek kâr noktasında tutmayı tercih edecektir. Fakat talep oranının düştüğü sektörlerde şüphesiz monopolcü de yatırımlarını kısacaktır.

(31) Bknz. : Die XIV. Generalversammlung der Internationalen Vereinigung für soziale Sicherheit, Entwicklung und Tendenzen der sozialen Sicherheit 1958-1960, allgemeiner Bericht, Bulletin der Internationalen Vereinigung für soziale Sicherheit XIV. Jg, Oktober-Dezember 1961, Nr. 10-12, s. 505. R. M o l e s, Entwicklungen und Tendenzen der sozialen Sicherheit, 1964-1966, Internationale Revue für soziale Sicherheit, XX. Jg., Nr. 2, 1967, s. 149.

bilir : primlere benzer şekilde düzenli katkılarda bulunarak; sağlanan sosyal gelirlerle ilgili ödemelere katılarak; sosyal sigortaların kısmen ya da bütünü ile yönetim giderlerini karşılayarak; sosyal sigorta açıklarını kapatarak.³² Bogs'a göre sosyal sigortaların finansmanına devletin diğer gizli bir katkısını vergi indirim ve kolaylıkları teşkil etmektedir.³³ Fakat ilk bakışta doğru olduğu kanısını uyandıran bu görüşün geçerliliği sınırlıdır. Örneğin işverenlere tanınan, primleri vergi matrahından düşme hakkından, devletin sosyal sigortalıların finansmanına dolaylı bir katkıda bulunduğu sonucunu çıkarmak iktisadî gerçeklere aykırı düşer. Çünkü işverenler sosyal sigorta primlerini diğer gruplar üzerine yansıtabiliyorsa³⁴ bunların net kârları ve ödeyecekleri vergi miktarı gerçekte değişmeyecektir. Sosyal sigortaların finansmanına devletin de katılmasını savunanlar başlıca aşağıdaki argümanları³⁵ ileri sürmektedirler :

Devletin finansmana katılması sosyal sigortaların özelliğinden doğan bir sonuçtur.³⁶ Halkın sağlığının korunması, hasta çocuk ve yaşlılara yardım yapılması modern devletin görevlerindedir. Sosyal sigortaların finansmanına katkıda bulunması devletin bu amaçlarla daha önce yaptığı ya da yapma zorunda olduğu giderlerin karşılığıdır.³⁷

-
- (32) **J. L e c l e r c**, Technique financière et incidences économiques de la sécurité sociale, Paris 1950, s. 50.
- (33) Bknz.: **W. B o g s**, Die rechtliche Ordnung-Rechtsprinzipien sozialer Sicherung, Sozialenquête, soziale Sicherung in der Bundesrepublik Deutschland, Bericht der Sozialenquête-Kommission, Stuttgart-Berlin-Köln-Mainz (yılı yok), s. 94.
- (34) Böyle bir varsayımı kabul etmek gerçeğe aykırı düşmez.
- (35) Bu konuda bknz.: **C. T a l a s**, Sosyal Güvenlik ve Türk İşçi Sigortaları, Ankara 1953, s. 61 vd. Aynı yazar, İçtimaî İktisat, Ankara 1961, s. 432 vd. **R. R o m b a c h**, Die französische soziale Krankenversicherung unter besonderer Berücksichtigung ihrer wirtschaftlichen Folgen, a.g.e., s. 47-48. **H. H a l l e r**, Finanzpolitik, a.g.e., s. 227.
- (36) **W. B o g s**, Grundfragen des Rechts der sozialen Sicherheit und seiner Reform, Sozialwissenschaftliche Abhandlungen, Heft 3, Berlin 1955 s. 53 ve 112. Bogs devlet katkılarını gerekli bulmakla birlikte bunun aşırı ölçülere ulaşmasının sigorta sistemini tehlikeye düşürecek totaliter bir devlet düzenine yol açabileceği görüşünü savunmaktadır. Bknz.: Aynı kaynak, s. 54 ve 112.
- (37) Bazı kaynaklar devlet katkılarının işveren ve işçi primlerine benzer şekilde üçüncü bir zorunlu prim niteliği taşıması gerektiğini savunmaktadır. Bknz.: Richter des Landessozialgerichts Schleswig-Holstein, Praktische Anregungen und Überlegungen zur Sozialreform, Dez. 1955, yayınlayan : **V. Buresch**, Die Sozialreform, Dokumente und Stellungnahmen, Bd. 7, s. M. II, 23.

Devletin sosyal sigortaların finansmanına katılması prim oranlarının ölçülü seviyelerde tutulmasını sağlar. Devletin sosyal güvenlik giderlerine katılması aynı zamanda halkın çeşitli grupları arasında gerekli dayanışmanın³⁸ zorunlu bir sonucudur. Sosyal sigortalar toplumun tümünü kapsasa bile devletin finansmana katılmasıyla sosyal güvenlik giderlerinin yükü daha adil bir şekilde dağılmış olacaktır. Çünkü genellikle primler, sigortalıların gelirlerine eşit oranda alınmaktadır. Finansmana bu şekilde katılmaları düşük ücretli sigortalılara daha ağır gelecektir. Eğer devlet eşit oranlı primler yerine artan oranlı vergilerle sosyal sigorta giderlerinin bir kısmını karşılayacak olursa bu adaletsizlik bir dereceye kadar giderilmiş olacaktır.

Bu durumu Birinci Gossen Kanunu yardımıyla açıklamak mümkündür. Bu kanuna göre bir malın sübjektif olarak faydası miktarı ile ters orantılıdır. Para olarak geliri de bir mal olarak kabul edebileceğimize göre, kişinin gelirinden belirli bir orana biçeceği fayda, gelir seviyesi düştükçe yükselecek, yükseldikçe düşecektir.

Haller benzeri bir yoldan aynı sonuca varmaktadır: Haller'e göre eşit oranlı primler eşit oranlı vergiler gibi kişisel gelirler arasındaki oranı değiştirmeyecektir. Ancak gelirin ihtiyaçların giderilmesinde taşıdığı anlam gözönünde bulundurulacak olursa, eşit oranlı kesintilerin öneminin çeşitli gelir seviyelerinde aynı olmayacağı anlaşılacaktır. Yüksek bir gelirden yapılacak örneğin yüzde 10'luk bir kesintinin ihtiyaç giderme seviyesinde yol açacağı düşme, düşük bir gelirden yapılacak aynı orandaki kesintiye göre daha küçük olacaktır. Çünkü yüksek gelirden kesilen kısım ile, düşük gelirden kesilen kısma oranla, daha az şiddetteki ihtiyaçlar giderilmiş olacaktır.³⁹

Dalton'a göre çeşitli gelir seviyelerinde, ihtiyaçların tatmin derecesinde piyasa şartlarının doğurduğu farkları artırmaksızın eş

(38) Bknz.: W. Weddigen, Sozialversicherung, Theorie, Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Band 9, Stuttgart-Tübingen-Göttingen 1956, s. 594.

(39) Bknz.: H. Haller, Finanzpolitik, a.g.e., s. 213. Aynı düşüncelerle başka bazı kaynaklar da primleri, artan oranlı vergilere göre, sosyal olmayan bir yol olarak nitelemektedir. Örneğin bknz.: Die Kommission der Deutschen Forschungsgemeinschaft für dringliche sozialpolitische Fragen, Mitteilung 1, Soziale Umverteilung, Wiesbaden 1965, s. 18.

değerde bir düşme yalnız artan oranlı vergilerle sağlanabilir.⁴⁰ Şüphesiz bunu hangi müterakkilik derecesinin mümkün kılacağı ve hangi dereceden sonra ihtiyaçların tatmin seviyesinde bir düzleme, diğer deyişle gelir dağılımında piyasa şartlarının yarattığı farklarda bir azalmanın doğmaya başlayacağını tayin etmek mümkün değildir.⁴¹

Görülüyor ki eşit oranlı primler sosyal dayanışma ve adalet ilkelerine aykırı görülmektedir. Kaldı ki aslında sosyal sigorta primlerinin emek gelirinden eşit oranlı olarak alındığını da ileri sürmek her zaman mümkün değildir. Çünkü birçok hallerde gelirlerin belirli bir üst sınırı aşan kısmı primlere matrah teşkil etmektedir. Bu nedenle sosyal sigortaların finansmanında artan oranlı vergilerle karşılanan devlet katkılarının zorunlu olduğu kabul olunmaktadır.

Devletin sosyal sigortaların finansmanına katılışı pratik neden ve zorunluluklara dayanabilir: Örneğin sigorta fonlarının enflasyonlar sonucu gerçek değerlerini yitirerek eriyişi devlet katkıları gerekli kılabilir.⁴² Çalışma hayatının çeşitli krizlerden dolayı sekteye uğramış olması sosyal gelirlerin seviyesini düşürebilir. Bu gelirlerin yükseltilmesi devlet katkılarını zorunlu kılabilir.⁴³ Öte yandan örneğin nüfus yapısındaki değişiklikler sonucu sosyal gelir alan sigortalıların, çalışan ve prim ödeyen sigortalılara oranı yükselmiş olabilir. Bu durumda sosyal sigortaların prim gelirleri, giderlerini karşılamayacaktır. Finansman yöntemi kapitalizasyon esasına dayanmıyor ve başvurulacak gerekli fonlar mevcut değilse

(40) H. D a l t o n, Principles of Public Finance, 4. Aufl. London 1954, s. 65. (H. H a l l e r, Finanzpolitik, a.g.e., s. 213) ten.

(41) Bknz.: F. N e u m a r k, Grundsätze und Arten der Haushaltsführung und Finanzbedarfsdeckung, Handbuch der Finanzwissenschaft, 22 Aufl., Bd. 1., Tübingen 1952, s. 626.

(42) Jecht'e göre sosyal sigorta fonlarının enflasyonlarla erimesi, devletin finansmana katılımını gerekli kılan önemli nedenlerden birini teşkil etmektedir. Çünkü enflasyonları ve böylece sosyal sigortaların fonlarındaki kayıpları doğuran, devletin para ve kredi politikasıdır. Bknz.: H.J. J e c h t, Ökonomische Probleme der Produktivitätsrente, Stuttgart 1956, s. 78. Aynı görüşü Bogs'da savunmaktadır. Bknz.: W. B o g s, Grundfragen des Rechts der sozialen Sicherheit und seiner Reform, a.g.e., s. 131.

(43) Bknz.: H. H e n s e n, Die Finanzen der sozialen Sicherheit im Kreislauf der Wirtschaft, Versuch einer ökonomischen Analyse, Kiel 1955, s. 82.

sosyal gelirlerin düşürülmeksizin ödenebilmesi için devletin katkıda bulunması zorunlu olabilir.⁴⁴

Devlet katkıları ile sosyal sigorta giderlerinin finansmanı doğrudan doğruya hiçbir grubu incitmediğinden genellikle bütün çıkar gruplarına uygun gelmektedir. Böylece bu grupların, özellikle sanayileşmiş ülkelerde geniş ve kuvvetli bir sosyal baskı grubu olan bağımlı işçi kütlesinin direnmelerine yol açmadan sosyal sigortalara kaynak sağlamak mümkün olmaktadır.

Şüphesiz kapitalizasyon yönteminde biriken fonların işletilmesi ve böylece kredi şeklinde devlet kasalarına akması devlet katkılarını kısmen ya da bütünü ile gerçek bir yapıntı haline getirebilir.⁴⁵

Sosyal sigortaların finansmanında devlet katkılarına karşı olanlar da vardır : Hensen'e göre⁴⁶ «ekonomi» ve «toplum» gibi genel kavramlar bir tarafa bırakılarak devletin gelirlerini hangi sosyal gruplardan sağladığı ve hangi gruplar için harcadığı düşünülecek olursa devlet katkıları çekiciliğini kaybedecektir.⁴⁷ Çünkü devlet katkılarının sigortalılar üzerine düşen finansman yükünü primlere oranla daha da artırmakta olduğu ortaya çıkacaktır.⁴⁸

Schreiber de sanayileşmiş ülkelerde devletin sosyal sigortaların finansmanına katılmasıyla gelir dağılımında sigortalılar lehine bir düzelme sağlanamayacağı görüşünü savunmaktadır. Schreiber'e göre gelir dağılımında kanunlarla zorlanmış her değişiklik birincil gelir dağılımını etkileyecek ve piyasa, arzuladığı eski dengeyi yeniden kurma eğilimi gösterecektir. Bu yüzden uzun sürede, düşük gelirler birincil gelir dağılımı safhasında daha da düşecektir. Bu tedbirlerin gelir dağılımı üzerine yapacakları uzun süreli

(44) W. B o g s, Grundfragen des Rechts der sozialen Sicherheit und seiner Reform, a.g.e., s. 54.

(45) Bknz.: H. H e n s e n, Die Finanzen der sozialen Sicherheit im Kreislauf der Wirtschaft, a.g.e., s. 82.

(46) Bknz.: H. H e n s e n, Zur Finanzierung der neuen Renten, Soziale Sicherheit, 6 Jg, April 1957, Heft 4, s. 101 vd.

(47) Benzeri düşünceler için bknz.: D. Z ö l l n e r, Sozialpolitik heute, Bad Godesberg 1959, s. 50-51.

(48) Hensen bu sonuca Federal Almanya üzerine yaptığı araştırmasında varmıştır. Bknz.: H. H e n s e n, Die Finanzen der sozialen Sicherheit im Kreislauf der Wirtschaft, a.g.e., s. 112-113.

tek etki aldatici niteliktedir ve devletin korumak istediği grupların zararına olacaktır.⁴⁹

Yukardaki iddialar şühesiz sosyal sigortaların, toplam nüfusun tümünü ya da büyük çoğunluğunu kapsadığı ve sigortalıların gelirlerinin milli gelir içinde büyük bir pay teşkil ettiği ölçüde önem kazanacaktır. Çünkü bu durumda devletin sosyal sigortaların finansmanına yapacağı katkıların tümü ya da büyük bir kısmı vergi şeklinde gene sigortalıların cebinden çıkacaktır.

Fakat devlet katkılarının bu koşullarda da toplam ekonomi çapında gelir seviyelerini düzleyici bir etki göstermesi ve yüksek gelirlilerden⁵⁰ düşük gelirlilere doğru bir gelir aktarılmasına yol açması mümkündür. Şüphesiz bunda vergi sistem ve hükümlerinin rolü büyüktür. Örneğin vasıtasız vergiler devlet gelirlerinin önemli bir kısmını teşkil ediyor ve bu sistem içinde düşük gelirliler başlıklarla korunuyor, yüksek gelirliler ise hızlı artan müterakkiyet dereceleri ile vergilendiriliyorsa devlet katkıları gelir seviyelerini düzleyici ve gelir dağılımını düzeltici bir etki yapacaktır.⁵¹ Buna karşı vergi sistemi daha çok vasıtalı vergilere dayanıyorsa, sosyal sigortaların devlet katkıları ile finansmanı gelir dağılımında dar gelirliler lehinde önemli düzleme ve düzeltmelere yol açmayacaktır.

Gerçekten vasıtalı vergiler fiyatlar yoluyla tüketiciler üzerine kolaylıkla yansıtılabilmektedir.⁵² Tüketicilerin taşıyacakları vasıtalı

(49) W. Schreiber, Existenzsicherheit in der industriellen Gesellschaft, Köln 1955, s. 11-12. Aynı yazar: Sozialpolitik in einer freien Welt, Osnabrück 1961, s. 10-23, 86 vd.

(50) Devlet katkıları yoluyla gelirin yeniden dağılımından dolayı kayıplara uğrayanlar arasında yüksek gelirliler de bulunacaktır.

(51) Eğer sosyal sigorta primleri vasıtasız vergiler gibi artan oranlı şekilde alınacak olursa sigortalıların ödeyecekleri primlerin de bunların gelir seviyeleri arasında düzlemeler yapacağı açıktır. İşveren primleri ise vasıtalı vergilere benzeyeceğinden etkileri değişik olacaktır.

(52) Bu konuda bkz.: H. C. Recktenwald, Steuerüberwälzung, a.g.e., s. 91 vd. H. Haller, Finanzpolitik, a.g.e., s. 118 vd.

Aynı yazar: Die Steuern, a.g.e., s. 249 vd. İ. Türk, Maliye Politikası, Amaçlar ve Araçlar, Ankara 1967, s. 301 vd. Fakat bazı yazarlara göre (Brown-Rolph) vasıtalı vergiler fiyatlar yoluyla tüketiciler üzerine değil, faktör sahipleri üzerine yansıtılmaktadır. (Bknz.: H. C. Recktenwald, Steuerüberwälzungslehre a.g.e., s. 98 vd.) Ancak bu ekstrem bir görüştür. Günümüzde müterakki vasıtasız vergilerin de yansıtılmakta olduğunu ileri sürenler vardır. Bknz.: D. H. Robertson, The Colwyn Committee, The Income Tax and

vergi yükü gelirleri ile artan oranlı olarak yükselmeyecek, olsa olsa orantılı bir gelişim gösterecektir. Çünkü tüketim miktarı gelir seviyesinin bir fonksiyonudur. Ancak gelir seviyesi yükseldikçe marjinal tüketim eğilimi azalacağından vasıtalı vergi yükü genellikle gelire tam paralel bir artış göstermeyecektir. Hatta vasıtalı vergiler, talebi gelir elastikiyeti göstermeyen ya da negatif elastikiyet gösteren birkaç mal üzerinden alınmaktaysa belirli bir miktardan sonra, gelir seviyesindeki artışlar vergi miktarında dikkate değer artışlara yol açmayacaktır.⁵³

Öte yandan gelir farklarının zaten bulunmadığı ve gelir seviyelerinin büyük çapta düzlenmiş olduğu ülkelerde devlet katkılarının sigortalılar da dahil olmak üzere toplam ekonomi çapında gelir dağılımında önemli düzleme ve düzeltmeler yapacağı beklenebilir.

Sosyal sigortaların devlet katkıları ile finansmanına diğer yollardan da itiraz olunmaktadır. Örneğin Schreiber sosyal sigortaların devletçe finanse edilmesinin ülkeyi, özgürlüğü kısıtlayan, kişinin onurunu kıran, ekonomiyi politikaya araç eden, beceriksizleri mükâfatlandıran, yeteneklilerin cesaretini kıran totaliter bir devlet düzenine doğru iteceğini ileri sürmektedir.⁵⁴ Benzeri görüşlere başka kaynaklarda da rastlanmaktadır.⁵⁵ Buna karşı Jecht'e göre devlet katkıları primlerden yalnız biçimsel bakımdan ayrılmaktadır. Dolaysız etkileri bakımından vergilerle sigorta primleri

the Price Level, *Economic Journal*, 1927, Vol. XXXVII, s. 567-581 (H. Ü. Arsan, *Vergi Yükü Üzerine bir İnceleme*, Ankara 1968, s. 77) den. C. Föhler, *Kritik der progressiven Einkommensbesteuerung*, *Finanzarchiv NF.*, Bd 14, Heft 1, 1953, s. 88-109. Aynı yazar: *Das Steuerparadoxon*, *Finanz-Archiv*, NF, Bd 17, Heft 1, s. 1-37. Ancak müterakki vasıtasız vergilerin yansıtılacağı konusundaki fikirler henüz genel görüşe aykırıdır.

- (53) Bknz.: D. Zöllner, *Typologie der Redistributionsmerkmale in Systemen der sozialen Sicherung*, Schmollers, *Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft*, 85. Jg., Erstes Heft, Berlin 1965, s. 58.
- (54) W. Schreiber, *Kindergeld im sozio-ökonomischen Prozess* Köln 1964, s. 7 ve 62 vd. Aynı yazar: *Sozialpolitik für Europa-Sozialpolitik neuen Stils*, *Die Aussprache*, 13. Jg. Dez. 1963, s. 321.
- (55) Örneğin bknz.: H. Peters, *Die Begrenzung der Leistungen der gesetzlichen Krankenversicherung*, *Krankenversicherung in der Reformgesetzgebung*, *Die Sozialreform, Dokumente und Stellungnahmen*, Band 7, S. N—XV, 5. W. Boggs, *Die rechtliche Ordnung - Rechtsprinzipien sozialer Sicherung*, *Sozialenquête*, a.g.e., s. 92.

arasında hiçbir fark yoktur. Bu sebeple özellikle yukardaki nedenlerden vergi yolu ile finansmanın reddolunması yersizdir.⁵⁶

b — Türkiye'de Devlet Katkıları

Türkiye'de sosyal sigortalar sigortalı ve bunların işverenlerinden alınan primlerle finanse edilmektedir. Devlet dolaysız olarak sosyal sigortaların finansmanına katılmamaktadır. 4792 sayılı Kanunda (M. 19) Sosyal Sigortalar Kurumunun gelir kaynakları arasında genel bütçeden yapılacak yardımlar da gösterilmiştir. Buna göre kanun koyucu gereğinde sosyal sigortaların finansmanına devletin de katılacağını kabul etmiş bulunmaktadır. Ancak uygulamada devlet, Sosyal Sigortalara bütçe yoluyla dolaysız olarak hiç bir katkıda bulunmamıştır. Ancak Türkiye'de bir nevi dolaylı devlet katkılarından söz etmek mümkündür.

Aşağıda önce mevcut finansman düzeni içindeki bu dolaylı devlet katkıları incelenecek sonra da Türkiyede dolaysız gerçek devlet katkılarının sosyal ve iktisadi bakımlardan gereklilik ve etkinliği ele alınacaktır.

aa — Mevcut Finansman Düzeni İçinde Dolaylı Devlet Katkıları

Türkiye'de çeşitli kanunlar sosyal sigortalarla ilgili olarak bir takım vergi bağışıklık ve indirimleri sağlamaktadır. Örneğin Sosyal Sigortalar Kurumu «tarafından yapılan bütün işlemlerle bu işlemler için ilgililere verilmesi veya bunlardan alınması gereken her türlü evrak ve belgeler ve bunların suretlerinden hiçbir resim, harç ve damga vergisi» alınmamaktadır.⁵⁷ Öte yandan işveren ve sigortalıların ödedikleri primler, bunların vergilendirilecek kâr⁵⁸ ve ücretlerinden⁵⁹ düşülmektedir.

Sosyal sigortalarla ilgili vergi bağışıklık ve indirimlerinin ne dereceye kadar sosyal sigortaların finansmanında dolaylı bir devlet katkısı teşkil ettiği üzerinde durmak ilginçtir :

Kurumca yapılan işlemlerle Kurumun taşınabilir ve taşınmaz değerleri gelirlerine ve mevduat faizlerine tanınan⁶⁰ vergi ba-

(56) H. J e c h t, Ökonömische Probleme der Produktivitätsrente, a.g.e., s. 77-78.

(57) SSK. M. 126.

(58) Gelir Vergisi Kanunu M. 1 ve 40/2.

(59) Gelir Vergisi Kanunu M. 1 ve 63/2.

(60) Bknz. : Sosyal Sigortalar Kurumu Kanunu M. 24.

ğişikliklerini sosyal sigortaların finansmanı için bir nevi dolaylı devlet katkıları olarak görmek mümkündür.

Şimdi işverenler ve sigortalılar lehinde primlerden dolayı yapılan vergi indirimlerinin sosyal sigortaların finansmanı üzerine etkilerini araştıralım: Vergi sistemimiz yukarda değinildiği üzere işverenlerin ödedikleri primleri kârlarından düşmelerini kabul etmiştir. Bu ilk bakışta Devletin daha az vergi alarak işveren primlerinin bir kısmını karşılamakta olduğu kanısını uyandırmaktadır. Ancak gerçekte işverenlerin sosyal sigorta primlerinden dolayı vergilerinde herhangi bir azalma olmamaktadır. Çünkü müteşebbisler primlerini başka gruplar üzerine yansıtmaktadırlar. Bu sayede, diğer şartlar aynı kaldıkça, bunların toplam net kârları değişmemektedir. Böylece işveren primleri, bunların ödeyecekleri gelir vergisi miktarını azaltmamaktadır.⁶¹

Şüphesiz yukarıdaki sonuçlara varılırken sosyal sigorta primlerinin kârlar üzerine yalnız makro ekonomik etkileri gözönünde bulundurulmuştur. Çözümlemenin eksik kalmaması için mikro ekonomik etkilerin de dikkate alınması gereklidir. Gerçekten sosyal sigorta primleri sonucu toplam net kâr seviyesinde bir değişiklik olmaması her işletmenin net kârının da zorunlu olarak aynı kalmasını gerektirmez. Çeşitli mal ve hizmetlerin arz ve talep elâstikiyetindeki farklar, değişik piyasa şekilleri, değişik üretim teknikleri (emek ya da sermaye yoğunluğu) ve diğer birtakım faktörler, sektörler ve işletmeler arasındaki kâr durumunda değişiklikler doğurabilir. Bir kısım işletmelerin kârları azalır, diğerlerinin artabilir. Ancak bunlar toplam kâr ve vergi miktarları bakımından yukarda söylenilenleri pek değiştirmeyecektir. Burada kârları artan işletmelerin kâr farklarının vergide müterakkilikten ötürü bu kârları kaybeden işletmelerdekilere göre daha yüksek oranlar üzerinden vergilendirilmesi söz konusu olabilecektir. Bu şekilde devlet gelirleri bir miktar artabilecektir. Bu da, devletin işveren primlerinden ötürü tanınan vergi indirimleri yoluyla sosyal sigortaların finansmanına dolaylı bir katkıda bulunmadığı tezini doğrulamaktadır.

Sigortalılardan alınan primlere gelince durum değişiktir. Bunlar ödedikleri sosyal sigorta primlerini başka gruplar üzerine yansıtamamaktadır. İşçi primleri sigortalıların net gelirlerini düşür-

(61) İşletmelerin primleri başka gruplar üzerine yansıtılmaları ceteris paribus genel fiyat artışlarına yol açmış ise devlet fiyat artışları oranında, reel olarak gelir kayıplarına uğrayacaktır. Fakat aynı oranda müteşebbislerin de reel kârları düşmüş olacaktır.

mektedir. Bu sebeple ücretlerden prim olarak kesilen kısmın vergi matrahına girmemesi sigortalıların ücretleri üzerinden ödeyecekleri vergileri azaltmaktadır. Böylece devlet vergi kayıpları şeklinde sigortalıların ödemiş oldukları primlerin bir kısmını kendi üzerine alarak sosyal sigortaların finansmanına dolaylı bir katkıda bulunmuş olmaktadır. Çünkü primler karşılığı, sosyal sigortalarca sağlanan menfaatler de vergilerden bağıstır.⁶² Ancak ücret gelirlerine zaten birtakım bağıstıklar tanınmıştır. Örneğin madenlerde, yer altında çalışan işçilerden gelir vergisi alınmamaktadır.⁶³ Bu durumda bunların primlerinin bir kısmının dolaylı olarak devletçe karşılanması söz konusu değildir. Öte yandan ücretliler gelir seviyesi bakımından genellikle en düşük vergi oranlarının uygulandığı dilimlere girmektedir. Bu gerçekler dolayısıyla sosyal sigorta primleri yüzünden Devletin uğrayacağı vergi kayıpları önemli miktarlara ulaşmayacaktır. Ancak sigortalılar arasında bulunan yüksek gelirli mühendis, idareci, işletmeci ve benzeri müstahdemler daha yüksek oranlı vergi dilimlerine girmekte olduklarından, bunların primlerinin daha yüksek bir oranını, dolaylı olarak, devlet ödemektedir. Bugünkü ücret şartları ve vergi oranlarına göre, sosyal sigorta prim yükünden ortalama olarak işçilerin⁶⁴ yüzde 15-20 müstahdemlerin yüzde 25-35 kadarını devlete devretmekte oldukları söylenebilir. Fakat bu durum yalnız sigortalılara tanınmış bir hak niteliği taşımamaktadır. Diğer zorunlu emekli aidatları ile ücretlerin yüzde 5'ini aşmamak üzere ödenmiş serbest şahıs sigortası primlerinin de vergi matrahından düşülmesi kabul olunmuştur.⁶⁵

bb — Dolaysız Gerçek Devlet Katkılarının Yeniden Gelir Dağılımı Açısından Gereklik ve Etkinliği

Bu bölümde Türkiye'de sosyal sigortalara devletin herhangi bir dolaysız katkıda bulunmamasının sosyal ve iktisadî bakımdan yerinde olup olmadığı konusu ele alınacaktır. Sanayileşmiş ileri ülkelerde bütün sosyal gruplar belirli bir refah seviyesine ulaşmış ve gelir seviyeleri yeterince düzlenmiş, diğer deyişle ekonomide büyük gelir farkları giderilmiş bulunabilir. Böyle olduğu ölçüde

(62) Gelir Vergisi Kanunu M. 25. Sosyal Sigortalar Kurumu Kanunu, M. 24.

(63) «Toprak altı işletmesi halinde bulunan madenlerde cevher istihsali ve bununla ilgili diğer bütün işlerde çalışan işçilerin yer altında çalıştıkları zamanlara ait ücretleri» gelir vergisinden bağıstır. (Gelir Vergisi Kanunu, M. 23/3).

(64) Maden işlerinde yer altında çalışanlar dışında.

(65) Bknz.: Gelir Vergisi Kanunu M. 63/2, 63/3.

bu ülkelerde sosyal sigortaların devlet katkıları ile finansmanı ve böylece gelir dağılımında önemli düzleme ve düzeltmeler yapılması gerekli ve mümkün olmayabilir.

Fakat geri kalmış ülkelerde durum bütünüyle başkadır. Buralarda henüz ücretler düşük⁶⁶ ve işçiler fakirdir. Bu bakımdan düşük gelirliler lehine gelir dağılımının düzeltilmesi ve gelir seviyelerinin mümkün ölçüde düzlenmesi sosyal bir zorunluluktur. Bu ülkelerde sosyal sigortaların kapsamına girenler toplam nüfus içinde henüz küçük bir grubu teşkil etmektedir. Bunlara toplam millî gelirden düşen pay da çok azdır. Bu bakımlardan devletin sosyal sigortaların finansmanına katılması halinde sigortalılarla diğer gruplar arasında gelirin yeniden dağılımı mümkün olacaktır. Çünkü bu şartlarda sosyal sigorta giderlerine yapılacak devlet katkılarının ancak küçük bir kısmı sigortalıların cebinden çıkacaktır. Ancak bu ülkelerde devlet katkılarını karşılayacak ek vergilerin, yüksek gelirli tabakalar yanında, büyük çapta diğer dar gelirli gruplardan alınması ya da bunlar üzerine yansması tehlikesi mevcuttur. Özellikle vergi sistemi içinde vasıtalı vergilerin ağır bastığı ve bu vergilerin temel bir kaç tüketim malları üzerinden alındığı ülkelerde bu tehlike büyüktür. Bu durumda gelir dağılımı bir yandan düzeltilmek istenirken diğer yandan bozulmuş olacaktır. Sosyal politika kendi içinde çelişmeye düşecektir.

Türkiye de geri kalmış bir ülkedir. Yurdumuzda sınaî faaliyetler henüz yoğun değildir. İşçi ücretleri ileri ülkelerdeki ücret seviyelerine oranla çok düşüktür. Sosyal sigortaların kapsamına girenlerin toplam nüfusa oranı ve millî gelirden aldıkları pay küçüktür. Bu şartlarda Türkiye'de sosyal sigortaların finansmanı için Devlet bütçesinden yapılacak katkılar, sigortalılarla diğer gelir grupları arasında sigortalılar lehine gelir dağılımında önemli ölçüde değişiklikler doğurabilecektir. Devlet katkıları Türkiye'de sosyal sigorta giderlerine sigortalılar yanında varlıklı sınıfların da katılmasını⁶⁷ sağladığı ölçüde aynı zamanda sosyal bakımdan kaçınılmaz bir zorunluluktur. Ancak Türkiye'de Devlet gelirlerinin varlıklı sınıflardan sağlandığı ileri sürülemez. Gerçekten Yurdu-

(66) Örneğin bkz.: K. B u l u t o ğ l u, Az Gelişmiş Ülkelerde Sermaye Teşekkülü, Ücret Haddi ve İktisadî Gelişme, İktisadî Araştırmalar Tesisi, Türkiye'de Sermaye-Emek Münasebetleri, teksir, İstanbul 1967, s. 1-17.

(67) Bknz.: C. T a l a s, Sosyal Sigortalarda Yeni Gelişmeler II, Forum, 15 Ekim 1963, 229, s. 10.

muza bir yandan vasıtalı vergilerin toplam Devlet gelirleri içindeki payının yüksek oluşu,⁶⁸ öte yandan büyük çapta vergi kaçırıldığı⁶⁹ için ticarî, sınaî ve tarımsal sektörlerdeki yüksek gelirlerin yeterince vergilendirilememesi sebebiyle vergi yükünün daha çok orta ve düşük gelirli sınıflar üzerinde kalmakta olduğu söylenebilir.

Halbuki Türkiye'de sigortalı işçiler yanında henüz sosyal sigortaların kapsamına girmeyen küçük çiftçiler, tarım işçileri ve küçük esnaf gibi düşük gelirli⁷⁰ sosyal gruplar da vardır. Bunların toplam nüfus içindeki oranı küçümsenmeyecek kadar önemlidir.⁷¹

O halde devlet katkıları ile sosyal sigortaların kapsamına girenler lehinde sağlanacak gelir aktarmaları fakir sayılacak bu grupların gelirlerini daha da düşürecektir. Bunun ise sosyal adalet yönünden savunulması mümkün değildir. Kaldı ki Türkiye'de sosyal sigortaların kapsamı içinde dar gelirli işçiler yanında Yurt ortalamasına göre oldukça yüksek ücretli memur, mühendis ve diğer fikir işçileri de vardır. Yükünü kısmen çok daha düşük gelirli grupların taşıdığı devlet katkılarından bunlar da yararlanacaktır.

Bu bakımlardan ancak vergi sistemimizde artan oranlı gelir vergilerini hakim kılabilecek, vergi kaçırılmasını önleyecek ve düşük gelirli grupları koruyacak yönde etkin reformlar gerçekleştirildikten sonra Devlet katkıları ile diğer düşük gelirli grupları sarsmaksızın, sigortalılar lehine gelir dağılımında düzeltmeler yapmak mümkün olacaktır.

Türkiye'de sosyal sigortaların uygulama alanı hızla genişlemektedir. Bu bakımdan düşük gelirli gruplar da yakın zamanlarda yavaş yavaş kapsama girecekler ve sigorta menfaatlerinden yararlanacaklardır. Böyle olduğu ölçüde şüphesiz devlet katkılarının yukarıda değinilen sakıncaları ortadan kalkacaktır. Ancak sigor-

(68) 1951-1965 yılları arasında vasıtalı vergilerin toplam vergi gelirleri içinde oranı yüzde 60,8-76,2 arasında dalgalanmıştır. Bknz.: 1967 Malî Yılı Bütçe Tasarısına Ait Gerekçe, Ankara 1966, s. 193.

(69) H. Ü. A r s a n, Vergi Yükü Üzerinde Bir İnceleme, a.g.e., s. 117-118. F. E r v a r d a r, Memleketimizde Vergi Kaçaklıkları ve Vergi Murakabesi, İstanbul Üniversitesi, İktisat Fakültesi Maliye Enstitüsü Konferansları, Onbirinci Seri 1965, s. 35-49. Z. K u r u c a, Vergi Kaçaklığı, Siyasal Bilgiler Fakültesi Maliye Enstitüsü Konferansları, Ankara 1965, s. 198 vd.

(70) Bunların gelirleri kısmen, sigortalı işçilere oranla daha da düşüktür.

(71) Bu konuda bknz.: DİE, Genel Nüfus Sayımı, Nüfusun Sosyal ve Ekonomik Nitelikleri, 24.10.1965, yayın no, 568, s. 466-467, tablo 39 a.

talı kütle genişledikçe vergi yükünden bunlar üzerine düşecek pay da büyüyecektir. Bununla birlikte sosyal sigortaların kapsamının yukardaki anlamda genişletilmesi halinde de, düşük ve kısmen de orta gelirli sınıfı teşkil edecek sigortalıların Türkiye'de millî gelirden alacakları pay çok yüksek oranlara ulaşamayacaktır. Ancak milli ekonomi çapında çeşitli grupların gelir seviyeleri arasında önemli ölçüde bir düzleme sağlandıktan sonra bu pay yüksek oranlara çıkabilecektir. Bu duruma gelinceye kadar gerekli vergi reformları gerçekleştirilmiş olmak şartıyla Türkiye'de Devlet katkılarının sigortalılar lehinde gelir dağılımında değişiklikler yaratmada etkin bir araç teşkil edeceğini söylemek mümkündür.

Konuya iktisadî açıdan bakıldığında Türkiye'de sosyal sigortaların finansmanında devlet katkıları ile ilgili olarak diğer bir sorun ortaya çıkmaktadır: bu katkıların yatırımları daraltması. Türkiye'nin karma ekonomi düzeninde kalkınmasını gerçekleştirebilmesi için devletin temel yatırımlar dışında özel sektör yanında, üretim kapasitesi yaratacak diğer yatırımlarda da bulunması zorunludur. Siyasal ya da başka sebeplerden, sosyal sigortaların finansmanına yapılacak devlet katkılarını karşılayacak vergi artışları sağlanmamışsa bu yüzden kamu kesimi yatırımları ve bununla toplam yatırımlar daralacaktır. Çünkü cari devlet giderleri aşağı yukarı donmuş durumda oldukları için bunlarda kısıntı yapmak her zaman mümkün olmayacaktır. Bu daralma şüphesiz yalnız yatırımların azalması şeklinde değil, artışların yavaşlaması şeklinde de olabilecektir. Uzun sürede cari giderlerin yeni duruma göre ayarlanmasını da şüphesiz siyasal baskılar engelleyecektir. Bu durumda, ceteris paribus, iktisadî kalkınma yavaşlayabilecektir.