

TÜRK SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNİN YENİDEN GELİR DAĞILIMINA ETKİSİ

Doç. Dr. Turan YAZGAN

İktisat Fakültesi

GİRİŞ

Türk sosyal güvenlik sisteminin yeniden gelir dağılımına etkisini inceleyebilmek için, önce “sosyal güvenlik” ve “gelirin yeniden dağılımı” gibi kavramlar üzerinde bir anlayış birliği sağlamamız gerekmektedir. Bu iki kavramdan bilhassa sosyal güvenlik kavramı üzerinde tartışmalar devam etmektedir. Bu incelemede, bu kavramların açıklanmasından sonra Türk Sosyal Güvenlik Sistemi-nin kısaca müesseselerine ve muhtevalarına değinilecek, yeniden gelir dağıtan kanallar içinde bunların işgal ettiği yer ele alınacak ve sonra özellikle Türk Sosyal Sigortalarının geliri yeniden dağıtım yönü ortaya konulmaya çalışılacaktır.

Burada, incelemenin hemen başında, Türk Sosyal Güvenlik Sistemi-nin veya bu sisteme dahil bir müessesenin geliri şu veya bu yönde yeniden dağıttığı sonucuna varırken, bu sonucun matematik bir kesinlik taşımayacağını önceden belirtmemiz şarttır.

I — KAVRAMLAR

A — Sosyal Güvenlik Kavramı :

Sosyal güvenlik her fert ve toplum için mutlaka karşılanması gereken bir sosyal ihtiyaçtır. Bu ihtiyacı doğuran üniversal sebeble-re *tehlike* diyoruz. Bunlar insan iradesi dışında insanın başına gelen ve başa gelince insanı çalışma gücünden ve kazançtan geçici veya sürekli olarak mahrum eden hadiselerdir. Güç ve kazancı sürekli

çarak ortadan kaldıranlara uzun vadeli tehlikeler deriz. Bunlar ihtiyarlık, malûiyet ve ölümdür. Geçici olarak ortadan kaldıranlara da kısa vadeli tehlikeler deriz : Hastalık, analık, kazalar, işsizlik gibi.

Bu tehlikeler demografik (yaş bünyesi, doğurganlık, nüfus artış hızı, ölüm oranları, cinsiyet...), sosyo - ekonomik (işgücünün sektörler, meslekteki mevki ve meslek bölünüşü), ekonomik (millî gelir, istihdam...), sosyolojik (örf ve âdetler, din...) ve kültürel (eğitim, sağlık) şartlarla çok yakından ilgilidir. Bu şartların farklılığı, bu tehlikelerin varlık veya yokluğuna değil, nisbî olarak azlık veya çokluğuna, etkilerinin uzun veya kısa süreli oluşuna, kısaca etkilerinin farklı oluşuna tesir eder.

İnsanlık tarihi boyunca, insanlar bu tehlikeleri ortadan kaldırma, bu tehlikelerden uzak kalma savaşı vermişlerdir ve vermektedirler. Bu savaş bir taraftan her ferdin kendisi tarafından yürütülürken diğer taraftan devletçe yürütülmektedir. Buna rağmen yukarıda saydığımız tehlikelerin etkinliklerinde farklar meydana gelmiş olsa bile, bazıları herkes için mukadder, bazıları da muhtemel olma vasıflarını sürdürmektedir. Herkes için mukadder ve muhtemel olduklarına göre ve insanın başına gelince güç ve kazanç kaybına sebep olduklarına onları güçsüz ve kazançsız "muhtaç" duruma düşürmesi de muhtemel olduğuna göre insanoğlunun, tehlikenin insana verdiği zararları ortadan kaldırma veya hafifletme mücadelesine tarihle yaşıt olarak girmiş olması tabiidir. İşte bu mücadelenin bütün vasıtalarına sosyal güvenlik vasıtaları diyoruz.

Bu vasıtalar iki gruba ayrılabilirler :

a) *Geleneksel Vasıtalar* : Ferdî tasarruflar, Sosyal Yardımlar (Dinî yardımlar, işletme içi, işletme dışı cemiyetlerce yapılan yardımlar, devletçe yapılan yardımlar.)

b) *Modern Vasıtalar* : Sosyal Sigortalar, Kamu Sosyal Güvenlik Harcamaları.

Eğer bir ülkede modern vasıtalar bütün nüfusu kapsamına almışsa, geleneksel vasıtalar munzam sosyal güvenlik vasıtaları haline gelir. Geniş anlamda sosyal güvenlik bahsettiğimiz zaman her iki gruptaki vasıtalar ,bütünüyle, aklımıza gelir. Günümüzde bu

husus belirtilmedikçe sosyal güvenlik vasıtaları olarak modern vasıtalar hatırlanır:

Bu vasıtaların, tehlikeye uğrayan fertleri aileleriyle birlikte tehlikenin verdiği zarardan kurtarma garantisine "sosyal güvenlik" denir. Meselâ hastalanan kimsenin tedavi edilmesi ve kaybolan çalışma gücünü kazanabilmesi ve gücünü kazanıncaya kadar kaybolan kazancını telâfi etmek üzere kendisine bir ödenek verilmesi onun bu tehlike karşısında sosyal güvenliğe sahip olması demektir. Günümüzde sosyal güvenlik bu anlamda bir *İnsan Hakkı* ve bir *Devlet Görevi* olarak kabul edilmiştir¹.

Türk sosyal güvenliğinin modern müesseseleri şunlardır :

a) *Sosyal Sigorta Niteliğindeki Müesseseler :*

- T.C. Emekli Sandığı
- S.S.K. (Sosyal Sigortalar Kurumu)
- Bağ - Kur
- Banka ve Sigorta Şirketlerinin sistemimize dahil edilmiş sandıkları.

b) *Kamu Sosyal Güvenlik Harcamaları :*

aa) Genel Bütçeden Yapılan Harcamalar :

- Vatan-i Hizmet tertibinden ödenen aylıklar
- İstiklâl Madalyası sahiplerine ödenen aylıklar (aynı tertipten)
- 168 Sayılı Kanuna göre Türk kültürüne hizmet eden öğretmenlere ödenen aylıklar
- Müstehikkin-i İlmiye'ye ödenen aylıklar
- Mahallî idarelere korunmaya muhtaç çocuklar için yapılan transferler
- Tedavi edici sağlık hizmetine dönüştürülen harcamalar.

1) Kavram için geniş bilgi, Sosyal Siyaset Konferansları içinde yayınlanmış şu makaleden temin edilebilir : Turan YAZGAN, "Sosyal Güvenlik Kavramı", Sosyal Siyaset Konferansları, Cilt 24, s. 191 - 207.

bb) Mahallî İdarelerin Harcamaları :

- Korunmaya Muhtaç Çocuklar için çocuk bakımevleri ve yetiştirme yurtları
- Âciz ihtiyarlar için huzur evleri hizmeti².

Bunların yanında bazı gruplar için munzam, bazı gruplar için geleneksel vasıfta olan dinî yardımlar, (sadaka, fitre, zekât) işletme içi sosyal ödemeler, yardımlaşma sandıkları, cemiyetler ve vakıflar ve teşkilâtsiz yardımları da geniş anlamda sosyal güvenlik kavramı içine dahil oldukları için saymamız gerekmektedir. Ancak bunların yeniden dağıtımına tâbî tuttıkları gelir hakkında bir fikre sahip olmadığımızı burada belirtmeliyiz.

B — Yeniden Gelir Dağılımı Kavramı :

Fertlerin veya ailelerin toplam müstahsil gelirleriyle, müstehlik gelirleri birbirinden farklıdır. Nihâî olarak gelir, bir taraftan kamu maliyesi ve devlet müdahalesiyle, diğer taraftan özel bir takım müesseseler vasıtasıyla, bunların olmadığı haldeki muhtemel dağılışımdan daha değişik şekilde dağılmaktadır. İşte bu değişiklik "gelirin yeniden dağılımından" doğmaktadır.

Konuyu mikro seviyede ele alırsak, bir harcama birimi, faktör gelirin devletten ve özel kesimden sosyal transferler eklerken ve devletin mal ve hizmetleriyle sübvansiyonlarından bir yarar sağlarken diğer taraftan tüketim harcamaları yapmakta, vasıtasız ve vasıtalı vergiler ödemekte ve kendisi sosyal yardımlar yapıp artanı tasarruf etmektedir. Burada faktör gelirin devletin ve özel kesimin yaptığı ilâvelerle, kendisinden devlete akan transferler ve özel kesime giden sosyal yardımlar arasındaki fark pozitif veya negatif olabilir. Bütün harcama birimleri dikkate alındığı zaman ise bu fark "sıfır" olur. Çünkü müstahsil gelirleri toplamı müstehlik gelirleri toplamına bunlar da millî gelire eşittir. Yeniden dağıtım

2) Türk Sosyal güvenlik sistemine dahil müesseseler hakkında daha geniş bilgi için bk. Turan YAZGAN, "Türkiye'de Sosyal Güvenlik Sistemi", İktisadî Araştırmalar Vakfı, İstanbul 1968, s. 18 - 24.

tâbi tutulan gelir millî gelirden ayrılan bir paydır. Bu pay harcama birimlerinin millî gelir içindeki paylarının değişmesine sebep olmakta ve millî gelirin yaratacağı iktisadî tatmin derecesini muhtemelen artırmaktadır.

Cemiyeti muayyen gelir gruplarına ayırdığımız zaman, negatif ve pozitif transferler sonucunda, düşük gelir gruplarına gittikçe artan net pozitif transfer isabet ediyorsa, bu takdirde gelir "dikey" olarak yeniden dağılıma tâbi tutulmuş olur ve iktisadî açıdan gelirin yaratacağı "tatmin" artmış olur. Bunakarşılık aynı gelir grubu içinde fakat farklı statüdeki harcama birimlerine doğru net pozitif gelir akışı varsa buna "yatay" yeniden gelir dağılımı diyoruz. Aynı gelir grubu içine dahil harcama birimleri, statülerinin farklı olduğundan, bekâr veya çok çocuklu oluşlarından; sağlık durumları icabı, işleri icabı tehlikelerle karşılaşma nisbetlerinin farklı olduğundan dolayı farklı müstehlik gelirine ulaşmaları sadece gelirin yatay olarak yeniden dağılımı ile olamaz. Çünkü bütün gruplar dikkate alındığı zaman, her grup içindeki yatay dağılımın sonucu olarak, dikey bir yeniden gelir dağılımına da ulaşılmış olur. Cemiyetin toplamında eksilen gelirlerin toplamı artan gelirlerin toplamına eşittir. Ne kadar çok gelir yeniden dağıtıma tâbi tutulursa iktisadî tatmin derecesi o kadar değişmiş olacaktır. Ancak bu değişme bu gelirin dikey olarak yâni yüksek gelir gruplarından düşük gelir gruplarına doğru aktırılması halinde müsbet bir anlam kazanır. Aksi halde düşük gelir gruplarının cemiyet içinde işgal ettiği pay ve gelir bölüşümündeki adaletsizlik artar.

Türk sosyal güvenlik sistemini işte bu bakımdan ele alacağımız için, geliri yeniden dağıtıcı kanallara da kısaca değinerek bunlar içinde sosyal güvenliğin işgal ettiği yeri tesbit etmemiz gerekmektedir.

Geliri yeniden dağıtıcı kanalları özel ve kamu kanalları olarak ikiye ayırabiliriz.

a) *Özel kanallar :*

Özel kanallar içinde aile müessesesini özellikle saymamız gerekmektedir. Ancak aile küçüldükçe, aile içinde müstahsil olmadan müstehlik olanların sayısı azalmakta, ana - baba, dede ve nenelerin

yükü aile reislerinin omuzundan devlete kaymaktadır. Diğer taraftan, çocukların işgücüne dahil olmaları sanayi'in artan vasıf ve tahsil ihtiyacına bağlı olarak gecikmekte ve çocuk maliyeti artmaktadır. Kırsal sahalarda az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde çocuğun ailenin yegâne sosyal sigortası olma niteliği devam ettiği için, çocuğun maliyeti düşük olmakta ve erken üretime katılmakta ve dolayısıyla çok ve bilhassa erkek çocuk tercih edilmektedir. Bizim ülkemizde, bütün bir tarım kesimi için ve şehirde pek çok aile için, bilhassa "erkek çocuğu" tehlikeye uğrayan ailelerde fertlere gelir transfer eden önemli bir özel kanal olarak saymak mecburiyetimiz vardır.

Aileden sonra özel kanallar içinde vasıtalı olarak geliri yeniden dağıtan, özel sigortalar, her çeşit müşterek bahisler, piyangolar, şans esaslı ikramiyeler gibi müesseseleri sayabiliriz. Bunlar içinde özel sigortalar tehlike ihtimali esasına dayanmakla birlikte candan çok malı, gelirden çok serveti esas aldıkları oranda sosyal güvenlik kavramının dışına çıkar. Sosyal güvenlik kavramının içine girdiği ahvalde de modern sosyal güvenlik kavramına aykırı düşerler. Şans esaslı olan diğerleri ise ülkemizde maalesef pek geniş bir alan işgal etmektedirler. "Ümit fakirin ekmeğidir" sözüne uygun olarak her gün radyo, televizyon ve gazetelerle halka spor toto kolonları, millî piyango biletleri, gazoz kapakları, banka keşide kuponları ... içinde ümit dağıtmaktadırlar. Bunları geniş anlamda sosyal güvenlik kavramının dahi dışında tutacağımız açıktır.

Özel kanalların diğer bölümü vasıtasız kanallardır. Bu kanalların içine müessese içi ödemeler, müessese içi kuruluşlar, işletme dışı cemiyetler ve vakıflar, her çeşit dinî yardımlar, merhamete dayalı teşkilâtsiz yardımlar ve hediyeler-bağışlar girmektedir. Bu kanallar esas itibarıyla geleneksel sosyal güvenlik müesseselerini teşkil eder. Bunlar, modern sosyal güvenlik kapsamının mahdut olduğu ülkelere çok büyük önem arzederler. Türkiye'de toplu iş sözleşmelerine veya ferdî akitlere bağlı olarak ödenen, faktör fiyatını dikkate almadan herkese eşit olarak verilen çocuk, yiyecek, yakacak, tahsil... yardımları sosyal yardım adını almaktadır. İşveren sıfatıyla yapılan bu yardımlar devletçe de yapılmaktadır. İşverenler bazan müessese içi kuruluşlara da katkıda bulunmaktadır. Bu kuruluşlardan banka ve sigorta şirketleri nezdinde kurulmuş olan 27 kadar sandık sosyal güvenlik sistemimize dahil bulunmaktadır. Başka bir ifade ile bu san-

dıkların mensupları S.S.K. nun kapsamı dışında bırakılmışlardır. Sosyal yardımlar ve bu tip kuruluşların ivazları işverenler tarafından fiyat mekanizması yolu ile müstehliklere kısmen veya tamamen yansıtılabilirler. Böyle bir yansıtma halinde fakirden ve zenginden ücretlilere akan net transfer, istihsal edilen mal ve hizmetlerin muhtelif gelir grupları arasındaki fiilî talep oranlarına bağlıdır. Genellikle müessese içi ödemeler ve kuruluşlar Türkiye'de munzam sosyal güvenlik vasıtası durumundadırlar. Çünkü zaten sosyal güvenliği devletçe sağlanmış kimselere hitap etmektedirler.

İşletme dışı yardım kurumlarından olan cemiyetlerle vakıflar da özel vasıtasız kanallardır. Bunların ülkemizde geliri yeniden hangi yönde dağıttığı şüphelidir. Çünkü bunlar hakkında rakamlara dayalı kesin bilgilerimiz yoktur. Özellikle cemiyetlerin pek çok sayıda oluşları ve kontrol edilemeyişleri, geliri nereden, ne kadar ve nasıl temin edip nereye, nasıl ve ne kadar harcadıkları sorusunu daima cevapsız bırakmamıza sebep olmaktadır. Spekülâtif olarak, halkın merhametine dayandıkları, merhametin ise zenginlerin inhisarında olmadığı, bu yüzden negatif olarak geliri tamamiyle dikey yönde dağıtmadıkları söylenebilir. Pozitif olarak özellikle şehirlerde muhtaçların bulunup çıkarılmasının güçlüğü de transferin dikeyliğini zedeler. Tehlikeye uğrayanlar yerine kötü niyetli yöneticilere kısmen de olsa aktığı, zaman zaman gazetelere de aksetmektedir. Bu kurumları tehlike sebebiyle kaybolan çalışma gücünü tedavi yoluyla yeniden kazandırmaya ve kaybolan kazancı telâfiye yöneldikleri oranda geniş anlamda sosyal güvenlik kavramı içine almaktayız. Bu vasıftaki bazı cemiyetlere devletçe de yardım yapıldığını biliyoruz.

Dinî yardımlar, net pozitif bir transfer kanalı teşkil ederler. Geleneksel sosyal güvenliğin en önemli vasıtasıdır. Bunların büyük şehirlerde işleyişi ile küçük şehirlerde işleyişi arasında fark bulunduğunu iddia edebiliriz. Özellikle fitre ve zekât müesseseleri, doğrudan doğruya tehlikeye uğrayana yönelmiştir. Bunun için mutlaka tehlikeye uğrayanları bulup çıkarmak üzere önce akrabalara, sonra komşulara verilmesi gerekir. Oysa bugün büyük şehirlerde akrabalığın çok daraldığını, komşuluğun da zayıfladığını bilmekteyiz. Kim tarafından, ne zaman, ne kadar ve kime verileceği belli olan bu müesseseler bugün büyük şehirlerde dilenciye kaymaya başlamıştır.

Dilenenlerin ise mutlaka tehlikeye uğramış insanlar olması icap etmemektedir. Buna karşılık köylerde ve küçük şehirlerde herkes birbirinin akrabası ve komşusu veya tanıdığı olduğundan dinî gayeye, (ki bu gaye tam bir sosyal güvenlik gayesidir) uygun olarak işleyebilir. Her şeye rağmen bu konuda da bilmediğimiz taraf bu vasıtalarla yeniden dağıtılan gelirin hacmidir.

Dinî yardımlardan ayrılması çok güç olmakla beraber fertten ferde, teşkilâtsiz bir şekilde, akan bir gelir de vardır. Bu gelir dindardan veya merhametliden başkalarına akmaktadır. Başkaları dediğimiz kendilerine gelir transfer edilenler de gerçekten tehlikeye uğramış ve devletin korumadığı kimseler olabildiği gibi bu işin ticaretini yapan hattâ teşkilâtlı kimseler de olabilir. Birinci halde de ikinci halde de devlet bu konuda suçlu sayılır. Bu transferler hediye - bağış mahiyeti de taşıyabilir. Millî geleneklerin bir sonucu olarak yardımdan biraz farklı gayelere dayalı olan hediye ve bağışlar bu sebeple geliri yeniden dağıtmakla birlikte sosyal güvenlik müesseseleri içinde mütalâa edilmez.

Görüldüğü gibi özel kanalların çok büyük bir kısmı geniş anlamda sosyal güvenlik kavramı içine dahildir. Türkiye'de bunlar şehir sektörlerindeki memur ve işçiler için munzam, diğerleri için ise geleneksel ve esas sosyal güvenlik vasıtasıdır. Bu kanallardan yeniden dağıtılan gelirin hacmini kesin olarak bilmediğimiz gibi yönünü de kesin olarak tâyin edememekteyiz.

b) Kamu kanalları :

Bunların başında dolaysız kanallar gelir. Bunlar istihsal faktörlerinin veya mal ve hizmetlerin fiyatlarını devletin çıkardığı kanunlarla veya aldığı kararlarla, etkilemesi suretiyle gelir dağılımını değiştirir. Zira müdahale edilmeden ortaya çıkması muhtemel fiyatlarla müdahale sonunda meydana gelen fiyatlar arasındaki farka tekabül eden gelir böylece yeniden dağıtılmış gibi bir sonuç doğurur. Meselâ asgarî ücretin tesbiti, iş kanununun çıkarılması, şeker veya çelik fiyatının tesbiti böyledir. Bunlar yan tedbirlerle birlikte dikey veya tersine dikey bir yeniden dağılım sağlarlar. Bir sonuca varmak için yurt içi ve yurt dışı ekonomik şartlarla birlikte iktisat kanunlarını ve ülkenin sosyal yapısını da dikkate almak gerekir.

Kamu kanallarının ikincisi dolaysız kanallardır. Dolaysız kanallar vergi ve iştirakler gibi negatif yoldan, ivaz ve devlet hizmetleri gibi pozitif yoldan gelir dağılımını değiştiren kanallardır.

Vergiler gelir, servet ve harcamalar üzerinden vasıtalı ve vasıtasız olarak alınır. Dolayısıyla hemen herkes vergi mükellefidir, ancak herkesin vergi ödeme gücü farklıdır. Ayrıca vergiler yansıtılabilir. Nihai vergi yükü yüksek gelir gruplarına doğru gidildikçe artmakta ve bunların ilk gelir dağılımı içindeki payları vergileme sonucunda düşüyorsa gelir dikey olarak yeniden dağıtılmış olmaktadır. Ancak bunu tam olarak söyleyebilmek için devletin hizmetlerinden faydalanma ve ivazlar yoluyla bu oranın tekrar yükseltilmemesi lâzımdır. Bir devletin gelir dağılımını hiç değiştirmeyecek şekilde vergi tahsil etmesi ve harcama yapması, onun hükümetinin yok olması demektir. Muayyen bir hizmetin finansmanında, hizmeti kullananı ödettiren, mahiyeti bazan fiat veya bedel, bazan vergi karakteri gösteren ödemelere iştirak denir. Sosyal sigorta primleri, hastahane muayene bedelleri gibi. Bizi burada asıl ilgilendiren bunlardır.

Pozitif transfer kanalları devletin harcamaları içinde yer alır. Devlet harcamalarından gelir gruplarının elde ettiği toplam fayda da eşit değildir. Devlet hizmetlerinden bazıları bölünmez fayda sağlarlar. Millî Savunma, Adalet, Emniyet ve Genel İdare hizmetleri böyledir. Bölünebilir ve ölçülebilir fayda sağlayan hizmetlerden bir kısmı direkt nakdi ivaz sağlar. Meselâ harp malûllerine, dul ve yetimlerine ödenen aylıklar böyledir. Sosyal sigorta ivazlarını da bu gruba sokabiliriz. Çünkü primle ivaz arasında münasebet gittikçe azalmakta diğer taraftan kapsam gittikçe genişleyerek primler vergi karakteri ağır basan ödemeler haline gelmektedir. Bölünebilir ve ölçülebilir fayda sağlayan diğer hizmetler eğitim, sağlık, mesken gibi klâsik hizmetlerle ziraat, tabii kaynaklar, çalışma, ticaret, sanayi, nakliyat v emuhaberat kollarında yapılan hizmetlerdir. Bütün bu hizmetlerden faydalanma maliyet bedelinin altında ise gelir yeniden dağıtımına tâbi tutulmuş olur. Öbür taraftan devletin üretim faaliyetine de giriştiği görülür. Bu faaliyetlerde maliyet istihdam politikası veya sevk ve idare yetersizliği sebebiyle yüksek olabilir. Bu takdirde fiyat maliyetten aşağı ise fuzulî faktör girdisi yoluyla bu faktörün sahiplerine ve öbür taraftan mal ve hizmeti satın alan-

lara bir transfer yapılmış olur. Maliyet düşük iken fiyat yüksek tutulursa, bunların satın alıcıları vergilendirilmiş olur. Maliyet fiyata eşit ise mal ve hizmetin tüketicilerine göre karar verilir. Meselâ devletin üretmemesi halinde düşük gelir gruplarının reel gelirleri düşecekse, bu yolla bir transferden gene bahsedilebilir.

Görülüyor ki, hem negatif kanallar içinde, hem de pozitif kanallar içinde sosyal güvenliği ilgilendiren hususlar bulunmaktadır. Bunların sadece kanal olarak önemli bir yer işgal ettiklerine şüphe yoktur.

II — GELİRİN YENİDEN DAĞILIMINDA SOSYAL GÜVENLİK

A — Önemi :

Sosyal güvenlik, hem kamu, hem özel yeniden gelir dağıtıcı kanalların pek çoğu ile sağlanmaktadır. Ancak bu kanalların şüphesiz esas gayesi yeniden gelir dağılımı yoluyla gelir bölüşümündeki adaletsizliği gidermek değil, tehlikeye uğrayan insanı tehlikenin zararlarına karşı asgarî bir güvenliğe kavuşturmaktır. Tehlikeler yok olmayacağına göre sosyal güvenlik her zaman ve her devirde olduğu gibi daima bir sosyal ihtiyaç olarak kalacaktır. Bu sosyal ihtiyacı karşılarken aynı zamanda geliri yeniden dağıtmış oluyoruz. Burada önemli olan bu dağıtımın gelir bölüşümündeki adaletsizliği giderecek bir yönde yapılmasıdır. Sosyal güvenlik buna hem negatif yoldan, hem de pozitif yoldan imkân vermektedir. Sosyal güvenlik için vatandaşlara yüklenmiş olan yük daima vergilere nazaran daha kolay katlanılma özelliğine sahiptir. Sosyal güvenlik ivazları ise diğer devlet hizmetlerine nazaran doğrudan doğruya gelir eşitleyici etki yaratmaktadır.

Bunların yanında günümüzde sosyal güvenlik yoluyla yeniden dağıtımına tâbi tutulan gelir gerek millî gelir içinde, gerek devlet bütçeleri içinde gittikçe artmaktadır. Bu vasfı da sosyal güvenliği bu gaye ile kullanılacak tarzda başarmamızı gerektirmektedir. 1971 yılında aşağıdaki tablodan da görüleceği gibi sosyal sigorta primleri vasitasız vergilerin yarısından fazla, vasıtalı vergilerin de 1/3 ün-

den fazla bir transfer (özel kesimden kamu kesimine) sağlamıştır. Bu, toplam vergi gelirlerinin de aşağı yukarı % 20 si demektir.

Sosyal Sigorta Primleri ve Vergiler
(Milyon TL.)

	1962	1966	1970	1971
Vasıtalı Vergiler	5.178,2	9.088,5	15.735,6	19.143,2
Vasıtasız Vergiler	2.714,2	4.709,5	9.492,8	11.915,5
S. Sigorta Primleri	1.266,3	2.028,5	4.542,2	6.961,4

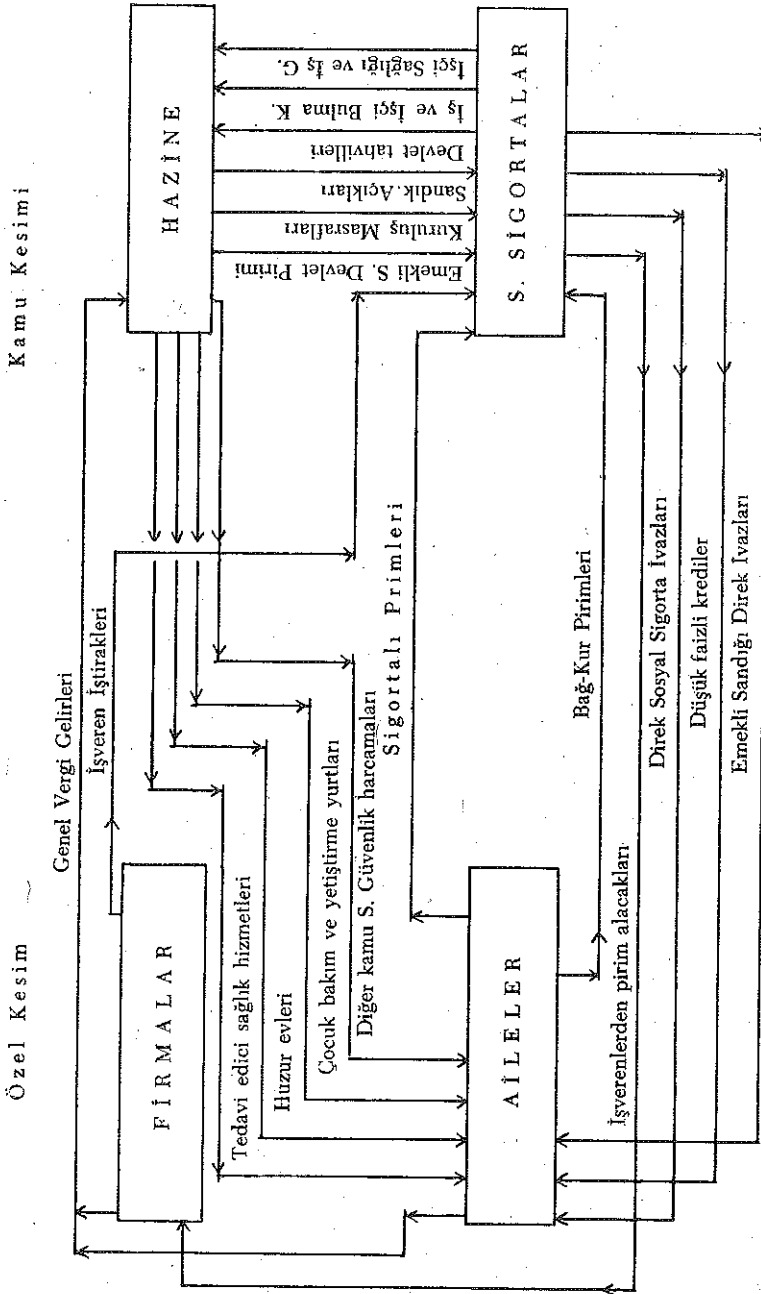
Kaynak : S.S.K. İstatistik Yıllıkları.
D.İ.E. Türkiye İstatistik Yılığ, 1971.

B — Sosyal Güvenliğin Sağladığı Gelir Akımları :

Şekilde de görüldüğü gibi, sosyal güvenlik çeşitli gelir akımlarının sonucu olarak sağlanabilmektedir. Şeklin sol tarafında özel kesimi, yâni aileler ve firmaları görmekteyiz³. Sağ tarafta ise kamu kesimi yer almaktadır. Bu kesime bütün merkezi ve mahallî devlet otoriteleri dahil olduğundan "hazine" hepsinin toplam hazine fonksiyonunu gören genel bir kavramdır. Sosyal Sigortalar ise munzam müesseseler hariç sosyal güvenlik sistemimize dahil Sosyal Sigortalar Kurumu, Emekli Sandığı, Bağ - Kur ve Banka ve Sigorta Şirketlerinin munzam karakterli olmayan sandıklarını ihtiva eder.

Makro seviyede bu akımlar, bir taraftan devletin (Hazine ve Sosyal Sigortalar) gelir ve giderlerini teşkil ederken, firma ve ailelerin müstahsil gelirleri ile müstehlik gelirleri arasında müspet veya menfi farklar meydana gelmesine yol açmaktadır. Bu akımların şekilden de görüldüğü gibi, aa — Özel kesimden kamu kesimine, bb — Kamu kesiminden özel kesime doğru olmak üzere iki yönü

3) Burada firma her çeşit işletmeyi kapsamına almaktadır. Özel kesim kavramına aykırı da olsa devlet iktisadî işletmeleri de bu bölümde yer almaktadır. Esas fonksiyonları veya kuruluş gayeleri ne olursa olsun vergi mükellefi olarak bunların diğer şahıs ve sermaye şirketlerinden farkları yoktur.



Türk Sosyal Güvenliğinin Sebeb Olduğu Gelir Akımları

vardır. Sosyal Sigortaları aktuarya esasına dayalı, teknik müesseseler olarak, hazineden ayrı tuttuğumuz zaman (bu sosyal sigortaların idaresinin mutlaka devletin dışında olmasını gerektirmez) hazine ile sosyal sigortalar arasında da gelir akımlarından bahsetmemiz mümkündür.

a) *Kamu Sosyal Güvenlik Harcamaları :*

Bu harcamalar genel devlet gelirleri ile finanse edilmektedirler. Bütün devlet harcamaları için firmalardan ve ailelerin müstahsil gelirlerinden hazineye vergi şeklinde bir gelir rakımı olmaktadır. Bunların negatif olarak gelir dağılımını daha âdil hâle getirebilmesi için müterakki olmaları gerekir. Bizim vergi gelirlerimiz içinde ise vasıtalı vergiler çok büyük bir pay işgal etmektedirler. Dolayısıyla bu tip vergilere konu olan bütün mal ve hizmetlerin tüketicileri olarak ve tükettikleri oranda, düşük gelirli grupları da bu vergileri ödemektedir. Bugün kabul edilen bir gerçek, tarım kesiminin büyük bir çoğunluğunun en düşük gelir grubuna dahil olduğudur. Diğer taraftan da bu grubun genel nüfus ve toplam işgücü içinde çok yüksek bir oran işgal ettiğini bilmekteyiz. Konumuz olmamakla beraber bu faraziyelere dayanarak bu akımların gelir dağılımını pek müspet yönde değiştirmediyi söyleyebiliriz.

Bu gelirler, bütçe yoluyla kamu sosyal güvenlik harcamaları olarak ailelere tekrar akıtılırken eğer daha çok düşük gelir gruplarına kaydırılabiliyorsa, bu müstehlik gelirlerinin artırılması yoluyla gelir dağılımının daha âdil hâle getirilmesini temin etmiş olur. Ancak burada önemli husus, bu harcamaların milli gelir içinde tuttuğu yerdir. Bu pay küçükse, bütünüyle düşük gelir gruplarına da aksa, gelir dağılımına önemli bir tesiri olamaz. Gerçekten bu pay da Türkiye'de çok küçüktür.

1971 yılı itibarıyla sosyal güvenlik harcaması sayılan tedavi edici sağlık hizmetlerine (koruyucu sağlık hizmetleri sosyal güvenliğe dahil değildir. Sosyal güvenlik daima KURTARICI'dır. Koruyucu hizmetleri ayrı ve önemli bir devlet görevi sayıyoruz.) 1.7 milyar lira harcanmıştır. Bu hizmetlerden yararlananlar evvelâ şehir kesiminde yaşayan ailelerdir. Tarım kesiminde tıbbın sosyaleştirildiği illelerimizde ancak 7,5 milyonluk bir köylü nüfus bu hizmetten yararlan-

nabilmektedir. Bu hizmet, müessiriyeti de oldukça düşük bir hizmet sayılmak icap eder. Çünkü hizmetin bölgelere yayılışında büyük terslikler vardır. (Meselâ Doğu da doktorlar içinde mütehasıslar oranı düşükken, doktor başına düşen nüfus da Batıya nazaran çok fazladır. Sağlık evleri, ocakları, hattâ hastahaneler doktor ve tehzizat bakımından daima tam kadrolu değildir.)

Kamu sosyal Güvenlik harcamalarımızın gelir transferi bakımından önemi çok küçük olmakla beraber, sosyal güvenlik ihtiyacı açısından çok önemli olan bir çeşidini, korunmaya muhtaç çocuklarla aciz ihtiyarlar için yapılan harcamalar teşkil eder. M. Eğitim Bakanlığı ve Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı bütçelerinden mahali idarelere transfer edilen ve onların ekledikleri fonlarla yapılan çocuk bakım ve yetiştirme hizmeti ile, aciz ihtiyarı geçindirme hizmeti, asıl ihtiyacın pek çok altında kalmaktadır. Meselâ bugün 20.000 kadar kimsesiz veya terkedilmiş veya kendi aile muhitleri içinde fuhşa, alkole, hırsızlığa teşvik edilen çocuk, çocuk bakım evleri ile yetiştirme yurtlarında bulunmaktadır. 20.000 kadar çocuk için de mahkemeler aynı durumda olduklarını tesbit edip koruma kararı verdiği halde yeterli hizmet sağlanamadığı için bunlar sıra beklemek zorundadırlar. Bu durumda olan çocukların sırayı beklerken ne yaptığını artık hepimizin düşünmeye başlaması ve bütçemizin bizi bu durumdan kurtaracak yüke, hacmi ne olursa olsun, katlanması gerekir.

Diğer kamu sosyal güvenlik harcamaları, burada ele almağa gerek göstermeyecek kadar, önemsiz ve küçüktür.

Sonuç, düşük gelir gruplarının da katlandığı vergi yükünden sosyal güvenlik yoluyla tekrar düşük gelir gruplarına doğru akan kamu sosyal güvenlik harcamalarımızın çok az olduğu ve asıl ihtiyacı olanların (korunmaya muhtaç çocuk, aciz ihtiyar, yaşlı ve desteksiz dul kadımlar, çalışması mümkün olmayan sakat ve malûller) çok büyük bir kısmını kendi kaderlerine terkettiğidir.

b. *İşverenlerden Sosyal Sigortalara Gelir Akışının Sebebi Olduğu Yeniden Dağılım :*

Sosyal sigorta niteliğindeki kurumlarımızın sebep olduğu gelir akımları daha karışıktır.

i — Sosyal Sigortalar Kurumu işçi ve işveren iştirakleriyle finanse edilmektedir. İşveren iştirakleri bordro üzerinden kesilen bir vergi niteliğindedir ve emek maliyetine dahil edilen unsurdur. Bu kanaldan 1972 de 2,5 milyar liralık bir transfer sağlanmıştır. Negatif bir transfer kanalı olarak bu meblağ, işverenlerin nisbî gelir paylarını değiştirmez. Çünkü oranlar sabittir. Ancak tehlikeli işyerlerinin işverenleri en tehlikesiz işyerlerine nazaran bordroları üzerinden % 5,5 oranında fazla işkazası ve meslek hastahğı primi ödemektedirler. Bu tip işyerleri daha çok yeraltı maden ocakları olup daha çok devlet elinde bulunmaktadır.

Bu primlerin Türkiye açısından en önemli tarafı emek - yoğun işletme sahipleriyle, sermaye - yoğun işletme sahipleri arasında fark yaratmasıdır. Meselâ 5 kişi çalıştırıp 10.000.000 lira faktör geliri elde eden bir tüccarla aynı miktar faktör gelirini 1000 kişi çalıştırarak elde eden bir sanayici arasında bu prim yükünün birlikte getirdiği güçlükler bakımından çok büyük fark vardır. Her ay primini ertesi ayın sonuna kadar S. Sigortalar Kurumuna yatırmak mecburiyetinde olan sanayici en azından likit kaynak ihtiyacı artırılmış üreticidir. Ürettiği mal maliyetine ne kadar dahil olursa olsun bu yönü ile bir farklılıktan bahsedilebilir.

Genel olarak bu primler sermaye yoğun yatırımların teşvik edici mahiyetinde de görülebilir. Çünkü işverenlerin emek maliyeti bu primlerle birlikte en az % 12,5, en fazla % 18 oranında artmış olmaktadır. Bu primlerin başka bir biçimde alınması, meselâ kâr-dan, cirodan alınması halinde Türkiye'de emeğin nisbî maliyeti % 12,5 ilâ % 18 oranında düşürülmesi demektir. Bu da istihdam problemimize az çok yardımcı olabilir.

Bu primler her ne kadar işverenler tarafından ödeniyorsa da asıl yükünü fiyatlar yoluyla müstehlik taşımaktadır. Sanayi ve hizmet sektörlerinin ürettiği her çeşit mal ve hizmetin fiatı içinde —talep elâstikiyeti müsait olmak şartıyla— mutlaka bu primlerin payı vardır. Bundan dolayı mal ve hizmet arzının daima mecmu talebin altında kaldığı Türkiye'de bu primler bütün müstehlike yayılmaktadır. Müstehlikin büyük bir kısmı da düşük gelir grubuna dahil köylü nüfusla sendikasız işçiler ve alt kademe memurları olduğuna göre; 1.5 milyon sigortalı işçinin sosyal güvenliğinin sağlanmasında

bunların da önemli bir payı vardır. Sanayi ve hizmet sektörlerinin üretimini tüketicileri oranda düşük gelirli emekliler, dullar, yetimler, korunan ve korunmayan bütün korunmaya muhtaç çocuklar ve aciz ihtiyarlarla sadece geleneksel sosyal güvenlik müesseselerinin himayesine terkedilmiş olan bütün muhtaçlar da bu yüke katılmaktadırlar.

Diğer taraftan bu primler ücret bordrosunun gerçeği yansıtması ölçüsünde işverenler arasında adil rekabet sağlar. Bu da sendikalaşma oranı ile çok yakından ilgilidir. Bu tip işyerlerinin işverenleri eğer bu yükten kısmen kaçabiliyorlarsa, kendilerinden tüketici vasıtasıyla sigortaya akacak olan gelir, kaçış oranında kendilerine akmış olur. (Fiyatları aynı olmak şartıyla.) Bu ise tam tersine bir yenden gelir dağılımı demektir. Yâni alt gelir gruplarından üst gelir grubuna doğru bir akış!

Türkiye'de primlerin tahakkuku ile tahsilatı arasında da büyük farklar bulunmaktadır. Gerçekten 1972 de işverenlerin ancak % 41'i bildirge vermiştir. 1968 de bu oran % 45 ti. 1972 de 5.5 milyarlık primin 1.5 milyara yakını tahsil edilememiş, işverenlerin üzerinde kalmıştır. Bu da tersine bir gelir dağılımı anlamı taşır. Çünkü aradan yılar geçse de işveren bu parayı en fazla toplam % 20 zamlı ödeyecektir. Oysa yıllık faiz oranı % 25 i bulan bir ülkede, bir kaç sene parayı % 20 (yılık değil, toplam) maliyetle kullanabilmek çok büyük bir avantaj teşkil eder.

Türkiye'de bu açıdan üzerinde durulması gerekli bir diğer husus da, devletin sanayici olarak, bu primlerin önemli bir kısmının ödeyicisi olduğudur. Devlet fazla işçi istihdam etmek suretiyle ve bunlara özel sektöre nazaran daha yüksek ortalama ücret ödemek suretiyle, hem gizli işsizlik yaratmakta ve hem de Sosyal Sigortalar Kurumu'nun tahsil ettiği işveren primlerinin önemli bir kısmının ödeyicisi olmaktadır. Bu işletmeler de çok düşük veya negatif bir kârlılık oranı ile çalışmak zorunda kalmaktadır. Devletin ürettiği mal ve hizmetlerin fiyatları yüksek tutulmadığı için, açıklar bütçeden karşılanmaktadır. Fiyatlar yüksek tutulsaydı primi tüketici ödemiş olurdu. Yüksek tutulmayınca bütün vergi mükellefleri ödemiş olmaktadır. Bu mükelleflerin hem vasıtalı hem vasıtasız vergi ödeyenlerinin pek çoğu da en azından orta gelir grubuna dahildir,

vasıtalı vergilerde ise köylü de mükelleftir ve vasıtalı vergilerin genel vergi gelirleri içindeki oranı çok yüksektir.

Sonuç olarak işveren iştiraklerinin işverenden çok müstehlik ve devlet tarafından taşınan bir yük olduğu ve hattâ işverenlerin bir kısmının bu iştiraklerden dolayı yük altına girmek şöyle dursun fayda sağladığı söylenebilir.

ii — T.C. Emekli Sandığında işveren iştiraki oranı, S. Sigortalar Kurumuna nazaran —sadece uzun vadeli sigorta kolları dikkate alındığı zaman— iki misli yüksektir. Bunun tamamının ödeyicisi devlettir. Ancak kısmen devlet işletmeleri içinde de Emekli Sandığına tâbi olan personel bulunduğu için şeklimizde özel kesimden de buraya akış olmaktadır. Başka bir ifade ile bu pirim kısmen hazine kısmen özel kesim arasında faaliyet gösteren devlet işletmeleri tarafından ödenmektedir.

Devlet işletmelerinin hem Emekli Sandığına, hem S. Sigortalar Kurumuna tâbi olan personel çalıştırması ve bunların hak ve yükümlülüklerinin farklı olması, son yıllarda işçinin daha büyük avantajlara sahip kılınması, memur - işçi ayırımı mes'alesini yaratmıştır. Aynı işi yapan iki kişiden birinin memur birinin işçi sayılması ve farklı statülere tâbi olması gerçekten önemli bir huzursuzluk kaynağıdır. Her iki halde de bu pirimin hazineden çıktığını, başka bir ifade ile vergi yükü dağılımındaki kompozisyona göre vatandaşın yüklenmiş bir yük olduğunu söylemek mümkündür. Vergi yükünün dağılımındaki adaletsizlik, memurun sosyal güvenliğinin de adaletsiz bir finansman yoluyla sağlandığını gösterir.

iii — Bağ-Kur, sosyal güvenlik sistemimize yeni dahil edilmiş bir müessese olarak, önemli bir özelliğe sahiptir. Bağımsız çalışanlar bunun piriminin tamamını öderler. Burada işçi işveren pirimi diye ikiye ayırma yoktur. Ancak ödenen pirim ödenecek vergiden düşülür. Oysa meselâ işçinin ödediği pirim kazançtan düşülür. İkisi arasında şüphesiz mâli açıdan mahiyet farkı vardır.

Pirimin vergiden düşülmesi demek, devletin vergi gelirinin Bağ-Kur'un toplam pirim tahsilatı oranında azalması demektir. Başka bir ifade ile vergi gelirlerinin bir kısmının bağımsız çalışanların sosyal güvenliğine tahsis edilmesi demektir. Oysa devlet doğrudan

doğruya genel vergi gelirlerinden dul, yetim, korunmaya muhtaç çocuk, aciz ihtiyar, şu veya bu sebeble çalışma gücü mevcut olmayan bir kitlenin çok azına çok az bir miktar tahsisat ayırabilmektedir. Durum böyle olunca sosyal güvenlik kavramı çok zedelenmekte ve anayasamıza göre devletin mâli gücü ölçüsünde sağlanması gereken bu hak, mâli güç kriterine göre değil grupların teşkilât gücüne göre sağlanmış olmaktadır. Bu yoldan gelir dağılımındaki adaletsizliğin biraz daha bozulacağı söylenebilir. Ne var ki Bağ-Kur şimdilik ivaz ödeyen bir müessese değildir. Biriken fonlar özellikle esnafla ilgili sosyal gayelere yatırılacaktır.

iii — Banka ve sigorta şirketlerinin sandıklarının sebep olduğu gelir akımlarından burada söz etmeğe lüzum görmüyoruz. Bu sandıkların sistemimize dahil olmakla birlikte, çok az sayıda bir gruba, diğer kurumlarımıza nazaran daha yüksek seviyede bir sosyal güvenlik sağladıklarını biliyoruz. Ancak sağlanan sosyal güvenliğin yüksek oluşu değil yaygın oluşu ve insanlar arasında asgari güvenlik bakımından fark gözetmemesi daha doğrudur. Bu asgari güvenlik için bunların üyelerinin S.S.K. na devri, üstü için sandıkların hayatîyetinin devamı daha doğrudur⁴.

c — Sigortalılardan Sosyal Sigortalara Doğru Gelir Akımı

Sigortalılardan Sosyal Sigortalara akan pirimler de Türkiye'de gelirin yeniden daha adil dağılımını sağlayacak nitelikte değildir.

Sigortalıların ödedikleri pirimler müterakki değildir. Hangi kazanç grubuna girerse girsin herkes aynı oranda pirim ödemektedir. Üstelik S.S.K. da pirime esas kazancın bir de tavanı bulunmaktadır. Bu tavanı aşan (günde 165 TL.) kazanç sahipleri en fazla tavan üzerinden pirim ödemektedirler.

Bu pirimlerin bütün yüküne sigortalıların katlandığını söyleyebilmek için, sigortasız çalışan (kaçak çalıştırılan işçiler veya tarım işçileri) işçilerin ücretlerinin sigortalıların sigorta dahil gayri sâfi ücretlerine denk bir ücret almaları gerektiği düşünülebilir. Eğer bunlar daha az ahyorsa, sigortalıların ücretleri aynı oranda artırılmış

4) Bu konuda bk. Turan YAZGAN, Türkiye'de ... a.g.e., son bölüm.

demektir. Aslında Türkiye’de sigortalı kesimle, sigortasız kesim arasında sigortasızlar aleyhine büyük ücret farkı vardır. Sigortalıların çok büyük bir kısmı sendikalıdır ve toplu iş sözleşmelerinin nimetlerinden yararlanmaktadır. Spekülâtif bir iddia olmakla beraber, Türkiye’de sigortalı pirimlerinin emek maliyeti yoluyla işverenlere ve mal ve hizmet fiyatları yoluyla da işverenlerden müstehlike kaydırılabildiği söylenebilir.

Primler negatifyoldan gelir dağılımını pek değiştirmese de, tehlikelerin zararlarının meydana getireceği yükü, sigortalılar veya yansıtılabiliyorsa daha geniş bir kitle —bütün müstehlik— üzerine yaymaktadırlar.

*
**

Görüldüğü gibi firmalardan ve ailelerden hazineye ve sosyal sigortaya akan pirim ve vergilerin yükünü yalnız sosyal sigortalardan yararlananlar çekmemektedir. Türkiye’de vergiler bir tarafa, primler negatif yoldan gelirin yeniden daha adil olarak dağılımına imkân verecek biçimde değildir. Bu bir taraftan bunların müterakki olmayışlarından doğarken diğer taraftan ekonominin bünyesinden doğmaktadır. Çünkü enflasyonist bünyeli bir ekonomide pirim ve vergi yüklerinin müstehlike yansıtılabilmesi daha kolay olmaktadır. Ayrıca Türkiye’de herkes değil, sadece işgücünün bir kısmı pirim ödemektedir.

ç — *Sosyal Sigortalardan Ailelere ve Firmalara Doğru Gelir Akımları :*

Sosyal güvenlik yoluyla gelirin yeniden dağılımının, gelir dağılımındaki bozukluğu giderici bir etki yaratabilmesi için, finansman kaynağını teşkil eden pirim ve vergilerin yükünün yüksek gelir gruplarına daha yüksek oranda yansırken, sosyal güvenlik ivazlarının da daha yüksek oranda ve miktarda düşük gelir gruplarına doğru akması gerekir. Bu sebeble sosyal sigortalardan ailelere ve firmalara doğru olan gelir akımlarını da ele almamız icap etmektedir.

Bu akımların başında direk Sosyal Sigortalar Kurumu ve Emekli Sandığı ivaz ödemeleri gelmektedir.

Bu ivazlar arasında önemli farklılıklar vardır. Meselâ 25 yıl içinde sadece 5000 gün pirim ödeyen bir işçinin emekli aylığı alabilmesine karşılık, memurun her yılını tam olarak çalışma ile geçirmesi gerekir. Memurda sigortalılık yılı hizmet yılının aynıdır. Aylıklarının hesabında ve diğer bazı hususlarda da farklar vardır. Her ikisinin yükünü eğer bütün müstehlik çekmekte ise, aldıkları emekli aylıkları dolayısıyla sigortalılara daha fazla bir pay düşmektedir. Yüke katlananların ise pek büyük bir kısmının henüz sosyal güvenliklikten nasibi yoktur.

Memur ve sigortalı işçiler, eğer Türkiye'de kabaca orta gelir grubuna dahil edilirlerse, sosyal güvenlik üst ve alt gelir gruplarından bunlara doğru bir net transfer sağlamaktadır diyebiliriz.

Gerek memurun gerek sigortalıların uzun vadeli sigorta kollarından elde ettikleri ivazlar (emekli, malûliyet, dul ve yetim aylıkları) daima kazançla ilgili olmaktadır. Emekli Sandığı ve Bağ-Kur da son pirime esas kazançla, S.S.K. da ise son beş yıllık kazançlarının en yüksek üç yılının ortalamasıyla orantılıdır. Bu da âdil gelir dağılımı bakımından sosyal sigortalıların müessiriyetini azaltmaktadır.

Yalnız sosyal sigortalar kurumunda mevzubahs olan kısa vadeli sigorta ivazları, yansımaların olmadığı faraziyesi altında, tehlikeye uğramıyandan uğrayana doğrubir gelir akışı sağlamaktadır. Tehlikeye daha çok uğrayanlar içinde düşük gelir gruplarına dahil sigortalıların bulunduğu iddia edilebildiği gibi, aynı statüye tâbi olmakla beraber yüksek gelir grupları içinde tehlikeye uğrayanların bilhassa hastalık, analık ve kaza tehlikelerinden daha iyi faydalandığı da söylenebilir. Ayrıca hasta olmadığı halde istirahat alabilenler, aldıkları ilaçları satabilenler veya başka şeyle değiştirebilenler de diğerlerine nazaran daha fazla net pozitif transfer elde etmiş olurlar.

Gerek kısa vadeli gerekse uzun vadeli sigorta kolları, sigortalıların kendi içinde dikey veya yatay olarak gelirin yeniden dağılımına sebep olur. Meselâ yıllık kazancı 10.000 lira olan bir bekârla, bir evlinin aynı tehlikeye aynı süre ile uğramaları halinde bekârdan evliye doğru yatay bir transfer söz konusu olur. Kazancı 10.000 lira alana nazaran 5000 lira olan nisbî olarak daha fazla ivaz elde ediyorsa bu da dikey bir transfer demektir. Şüphesiz S.S.K. kendi içinde her iki şekilde de transferlere sebep olmaktadır.

Uzun vadeli sigorta kolları, ferden gençliğinden yaşlılığma doğru bir transfer sağlar. Yahut bugün çalışan nesilden bugünkü yaşlı nesle bir transfer sağlar. S.S.K. nun bu bakımdan durumunu aşağıdaki tablodan anlayabiliriz:

Yıl	Primlerin Baliği	İvaz	Prim ve ivaz baliğinin eşit olacağı yıl
5	7.03	8.90	0.79
10	20.16	14.20	1.42
15	44.06	22.95	1.92
16	50.65	25.30	2.01
20	85.55	36.88	2.32
25	156.32	59.43	2.63
30	275.63	95.70	2.88
35	495.16	154.25	3.21

Kaynak. Turan Yazgan, Sosyal Güvenliğin Gelir Dağılımına Etkisi; Doçentlik Tezi, (Basılmamış), 1971, s. 123. Tablo dan seçilmiş rakamlar.

Burada primlerin baliği sütunu birinci yıl 100 Kr. olarak yatırılan pirimin ertesi yıl ücret artışı veya enflasyon payını karşılamak üzere % 10 zamlı olarak yatırılması ve % 5 mürekkep faiz getirmesi esaslı üzerinden her hangi bir yıldaki değeri gösterir. Buna göre 1. yıl 1 lira, 2. yıl 1,10 TL., 3. yıl 1,21 TL. yatırılırsa ve bunların her yılki toplamı % 5 mürekkep faiz getirirse 5. yıl 7.03 Kr. birikmiş olur. Aynı yıl malûliyet sigortasından veya ölüm sigortasından hak sahiplerine aylık bağlamak istersek yılda 8,90 TL. bağlamamız gerekir. 10 yıl pirim ödeyen 20,16 Kr. birikim yapmış olduğu halde 14,20 TL. yıllık gelir alması icap eder. Son sütun ödenenlerin kaç yılda geri alınmış olacağını gösterir. Bu hesaplar 506. Sayılı Sosyal Sigortalar Kurumu mevzuatına göre yapılmıştır. Görülüyor 35 yıl pirim ödeyen bir kimse 3,21 yılda bütün ödediklerini ve faizlerini geri alabilir, bundan sonra alacağı gelir, öldükten sonra eş ve çocuklarına bağlanacak gelir, tamamen çalışan nesilden bir transfer olacaktır.

Emekli Sandığının direk ivaz ödemelerine gelince, bu ödemeler S.S.K. nun ki kadar çalışan nesle yük teşkil etmemektedir. Çünkü orada ortalama ivaz oranı kazanca nazaran daha düşüktür ve S.S.K. da yılda 120 gün pirim ödemek kâfi iken, Emekli Sandığında her ay için muntazam pirim ödenir.

Sosyal sigortalardan ailelere doğru, müstehlik gelirini artırıcı yönde diğer bir gelir akışını, Emekli Sandığının memura verdiği kredi ile S.S.K. nun işçiye verdiği mesken kredisi teşkil eder. Emekli Sandığının faiz oranı piyasa faiz haddinden düşük olmakla birlikte, S.S.K. nun uzun vadeli mesken kredisine uyguladığı faiz haddinden çok yüksektir. Bu faiz hadleri ile piyasa faiz hadleri arasındaki fark, işçi ve memurun müstehlik gelirini artırıcı bir transferdir. Eğer bu kredileri alanlar düşük gelir grublarına dahil iseler, bu transferlerin gelir dağılımını düzeltici etkisinden bahsedilebilir. Ancak, 2.4 milyar (1972) tutarında dağıtılmış mesken kredilerinin büyük çoğunluğu, işçilerin tamamen üst gelir grubuna akmıştır⁵. Bunlar sendika liderleri, avukatlar, mühendisler.. gibi meslek sahipleridirler. Şüphesiz bu fon akımı kooperatifler yoluyla yöneticiler ve müteahhitler için de bir faktör geliri teşkil etmektedir. Bunların bu faaliyetlerinden dolayı elde ettikleri faktör geliri, aynı faktör normal fiatının üstünde ise bu da onların müstehlik gelirini artırıcı bir yeniden gelir dağılımı anlamı taşır. Gerçekten S.S.K. nun mesken kredileri meselesi çeşitli yönleriyle çok önemli tartışmalara açık bir konu vasfını muhafaza etmektedir.

d — Hazine ile Sosyal Sigortalar Arasında Gelir Akımları :

Türkiye’de mevzuat gereğince hazineden sosyal sigortalara ve sosyal sigortalardan hazineye doğru da bir takım gelir akımları olmaktadır.

Bu akımlar içinde devletin işveren sıfatıyla ödediği primler üzerinde daha evel durmuştuk. Devlet Sosyal Sigortalara işveren sıfatının dışında üçüncü bir taraf olarak da katkı da bulunabilir. Mesele İngiltere’de Millî Sigortanın primlerini işçi işveren ve devlet

5) S.S.K. 29. Genel Kurulu 1. Gün Zabıtları (Teksir), (Çalışma Bakanı Önder SAV’ın konuşması).

müştereken öderler. Son yıllarda bizde de böylebir ödemeye devletin zorlandığı görülmektedir. Ancak Devletin üçüncü bir taraf olması, sosyal sigorta kapsamının geniş olmasına bağlıdır. Türkiye'de ise durum böyle değildir.

Hazineden sosyal sigortaya yapılan transferlerin başında S. Sigorta niteliğindeki müesseselerin kuruluş masraflarını karşılamak üzere yapılan ödemeler gelir. S. Sigortalar Kurumuna devredilmiş bulunan iki sandığın(!) açıklarını kapamak üzere de Hazine S.S.K. na borçlu durumdadır ve bu açığı 15 yılda eşit taksitlerle kapayacaktır.

Hazine ile sosyal sigortalar arasında asıl gelir akışı, sosyal sigortalardan hazineye doğru olmaktadır. Banka ve Sigorta Şirketlerinin sandıkları hariç, diğer Sosyal Sigortalar kuruluş kanunlarıncabı fonlarının muayyen bir yüzdesini devlet tahvillerine ve devlet bankalarına yatırmak zorundadırlar. Bütçe kanunları bazen bu limitleri de yükseltir. Böylece müesseseleşmiş tasarrufların çok büyük bir kısmı hazineye akmaktadır. Bu akışın iki yönü bulunmaktadır. Birincisi yatırılan paranın enflasyonun etkisiyle değerini müt'emadiyen ve büyük çapta kaybetmesi, diğeri de buna ilâveten bu istikraza hazinenin çok düşük faiz ödemesidir.

Bu istikrazın yeniden gelir dağılımı açısından tesiri şüphesiz gizli bir vergileme mahiyetindedir. Ancak bu vergilemenin yükünü bugünkü nesiller değil gelecek nesiller çekecektir. Fon gelirlerinin düşüklüğü sebebiyle matematik ve teknik karşılıklar eksilince, ileride devlet sosyal sigortaların açıklarını hazineden kapayacaktır. Çünkü sosyal güvenlik anayasamıza göre devletin görevidir ve bundan evvel iflâs etmiş sandıkların açıklarını da borçlanmıştır.

Devlet ayrıca sosyal sigortalara başka görevler de yüklemiştir. Meselâ S.S.K. İş ve İşçi Bulma Kurumuna, İşçi Sağlığı ve İş Güvenliği Teşkilâtına katkıda bulunmaktadır. 1972 de bu teşkilâtlara toplam 26 milyon lira ödemiştir. Bu ödemeler de devletin bugünkü nesil üzerindeki vergi yükünü hafif tutarak gelecek nesillere aktarma yaptığı şeklinde değerlendirilebilir.

SONUÇ

Sathi de olsa, Türk Sosyal Güvenliğinin sebep olduğu gelir akımlarının incelenmesi, gelirin yeniden dağılımı bakımından pek çok adaletsizlik yarattığını söylememize imkân vermektedir. Sosyal güvenlik aslî fonksiyonu itibariyle gelir dağılımındaki adaletsizliği giderici bir müessese değildir. Ancak ülkenin iktisadî ve sosyal şartlarına uygun bir finansman metodu ile finanse edildiği takdirde, ivaz ödemelerinde politik değil sosyal ihtiyaç faktörüne göre bir kapsam ve yol seçildiği takdirde, gelir dağılımındaki adaletsizliği azaltmada vergiden sonraki en iyi vasıta haline getirilebilir. Düşük gelir gruplarının omuzuna basarak sesi çıkan teşkilâthorta ve üst gelir gruplarını tehlikelerin zararlarından kurtaran, hattâ tehlike başlarına gelmeden (meselâ 39 yaşında emekli aylığı ödeme de olduğu gibi) adetâ ihsan dağıtan müesseseler sosyal güvenlik kavramına da aykırı düşmektedirler.