

## SOSYAL GÜVENLİK SEKTÖRÜ VE GELİŞMEKTE OLAN ÜLKELERDE FİNANSMANI \*

Franco REVİGLİO \*\*

Çeviren :  
Ass. Nüvit GEREK

Sosyal Güvenlik Sektörü geliştirmekte olan ve gelişmiş birçok ülkelerde ekonomik ve sosyal bakımından önemli bir rol oynamaktadır. Sosyal güvenlik sektörünün kapsamını genişletmeyi amaçlayan az gelişmiş ülkelerin çoğu daha işin başında oldukları halde gelişmiş ülkelerin izlediği yolda hızla ilerlediklerini gösteren belirtiler vardır. Sosyal güvenlik programları, daha eski sistemlerin yetersizlikleri (1), yeni bir ahlâk anlayışının gelişmesi ve kişi ba-

- (\*) Torino Üniversitesi mezunu olan ve şimdi Orbino Üniversitesi Ekonomi Fakültesinde bulunan Mr. Reviglio, bu yazı hazırlandığında Hazine İşleri Fonlar Darisinde bir ekonomistti. Kendi şu eserlerin yazarıdır: La teoria della curva di domanda e gli effetti della imposte (Milan, 1965); Saggio Sulla sicurezza sociale in relazione allo sviluppo economico (Milan, 1987).
- (\*\*) France Reviglio, The Social Security Sector and Its Financing in Developing Countries, STAFF PAPERS. Washington. Nr. 3. Nov. 1967.
- (1) Bu ihtiyaç', V.K.R.V Rao tarafından, «Gelişen bir Ekonomide Sosyal Refah» konulu semineri açış konuşmasında belirtilmiştir. Sözkonusu seminer 22-26 Eylül 1963 tarihleri arasında Yeni Delhi'de Hindistan Plânlama Komisyonu tarafından düzenlenmiştir. Ayrıca bkz, N. Agarwala, Insurance in India: A Study of Insurance Aspects of Social Security in India (Allahabad (1960)) pp. 398 ff J. Henry Richardson, Economic and Financial Aspects of Social Security. (London, 1960), p. 39.

şına millî gelirle birlikte sosyal güvenlik harcamalarının da artma eğiliminde olması nedeniyle ileri sürülmüş ve genişlemişlerdir. Para ayrılması gereken programların giderek gelişmesi (Funded programs) bu programların yatırım kaynaklarını harekete geçirmekte oynadıkları rol ile de açıklanabilir (2).

Bu yazı, özellikle gelişmekte olan ülkelere ilişkin olmak üzere (3) (I) sosyal güvenlik sektörünün, önemini ölçmeyi (4) ve (II) gelişmekte olan ülkelerde, gelir dağılımı ve ekonomik gelişme üzerindeki tesirlerine göre sosyal güvenlik sektörü finansmanının alternatif metotlarını yeniden gözden geçirmeyi amaçlamaktadır. Bu şekilde ekonomik gelişme için birikmiş paraları harekete geçirmenin bir yolu olarak sosyal güvenliğin asıl ve potansiyel rolünün daha iyi anlaşılmasına yol açacaktır.

## I\_ SOSYAL GÜVENLİK GELİR VE HARCAMALARININ ÖNEMİ

### Sosyal Güvenlik Gelir Ve Harcamalarının Gayri Safi Milli Hasıla İle İlişkisi

Milli ekonomide sosyal güvenlik sektörünün önemini, bu sektörün gelir ve harcamalarının G.S.M.H (Gayri Safi Milli Hasıla) ile olan ilişkilerine bakarak ölçmek mümkündür. Tablo 1, 59 ülkede toplam sosyal güvenlik nakdi gelirlerini ve hükümet ödemeleri net

- (2) Franco Reviglio, «Social Security: A means of Savings Mobilization for Economic Development», Staff Papers, Vol. XIV (1967) pp. 324-68.
- (3) Gelişme sürecinde sosyal güvenliğin parasal ve ekonomik yönünde literatür oldukça sınırlıdır. Genel olarak bkz. Organization of American States, **Social Security and Economic Development**, Eleventh Inter-American Conference (Washington, 1960); International Bank for Reconstruction and Development, **Financial Aspects of Social Security in Latin America**, (Washington, 1962); U.S. Department of State, Agency for International Development, **The role of Social Security in Developing Countries** (Washington, December 1962); Alan R. Prest, **Public Finance in Underdeveloped Countries** (London, 1962); Bent Hansen, «Tax Policy and Mobilization of Savings» in **Government Finance and Economic Development** (papers and proceedings of the Third Study Conference on problems of economic development, Athens, 1963), Alan T. Peacock and Gerald Hauser, eds., Organization for Economic Cooperation and Development (Paris, 1965), pp. 143-55.
- (4) Bu yazıda adı geçen sosyal güvenlik sektörü şu konuları kapsamaktadır. Ulusal ihtiyat fonları, ulusal sağlık programları, bütün yurttaşlara doğrudan doğruya önemli miktarlarda ücretsiz tıbbi bakım sağlayan hükümet programları, zorunlu sigorta, aile (geçim) indirimleri ve kamu işçileri için özel programlar (bkz. Reviglio, op. cit.).

gelirlerini (5) G.S.M.H lar ile karşılaştırmaktadır. Gelişmekte olan 40 ülkeye ilişkin olarak sosyal güvenlik nakdî gelirleri ve hükümet ödemeleri dışındaki nakdi gelirler toplamı için elimizde son yılların (6) verileri vardır. Sözkonusu veriler yüzde-1.7'lik bir medyanla (ortanca) sosyal güvenlik nakdî gelirlerinin G.S.M.H'nin yüzde-2,5 kadarı olduğunu göstermektedir. Hükümet transferlerinin kapsam dışı bırakılması (sosyal güvenlik ve kamu sektörlerini birleştirmek için gereklidir), elimizde verileri bulunan 34 ülke için gelirlerin G.S.M.H'ya olan ortalama oranlarını yüzde-2.65'den yüzde-1.9'a ve medyanı da yüzde-1.7'den yüzde-1.1'e düşürmektedir. Toplam nakdî gelirler 16 ülkede yüzde-1.9'u aşmış ve yüzde-0.1'den (Burma) yüzde-12,6'ya (Uruguay) kadar sıralanmışlardır. Şili ve Uruguayda yüzdeler gelişmiş ülkelerde ulaşılan en yüksek orana yaklaşmıştır.

Gelişmiş 19 ülkede, toplam nakdi sosyal güvenlik gelirleri G.S.M.H'nin yüzdeleri olarak, gelişmekte olan ülkelerin çoğununkinden daha yüksek değerler göstermişlerdir. Japonya'da G.S.M.H'nin yüzde-dördü, Almanya'da G.S.M.H'nin yüzde-13.7'si. Hükümet ödemeleri net gelirleri de yüzde-1.3 (İrlanda) ile yüzde-9.9 (Hollanda) arasında değişmektedirler. Gayri safi gelirler G.S.M.H'nin yüzde-9.1'i, net gelirler ise yüzde 5.3'ü olmuşlardır.

- (5) Hükümet ödemeleri, işveren olarak hükümetin ödediği payları, yardımları, sosyal güvenlik kuruluşları borçlarının faizi için yapılan ödemeleri kapsamaktadır.
- (6) Bu yazının tamamında Malaysia için kullanılan veriler yalnız Malaya devletini kapsamaktadır.

**TABLO İ. SEÇİLEN GELİŞMİŞ VE GELİŞMEKTE OLAN ÜLKELERDE SON YILLARDAKİ SOSYAL GÜVENLİK NAKDİ GELİRLERİ VE BU GELİRLERİN G.S.M.H'YA ORANLARI**

(Miktarlar her ülkenin ulusal para birimine göre milyon olarak Gösterilmiştir.)

	Yıl	Toplam Nakit Gelirler Miktar	Hükümet Ödemeleri dışındaki Nakdi Gelirler <sup>2</sup>		
			G.S.M.H'nın yüzdesi olarak	G.S.M.H'nın Yüzdesi olarak	Miktar
<b>Gelişmiş Ülkeler</b>					
Japonya	1960/61	685,265.0	4.0	510,837.0	3.0
İspanya	1960	25,804.0	4.2	22,710.0	3.0
Birleşik Devletler	1959/60	22,712.0	4.5	19,477.0	3.9
Portekiz	1960	3,868.8	5.6	3,191.4	4.6
İzlanda	1960	595.2	7.4	219.7	2.7
Finlandiya	1960	1,217.5	7.7	614.5	3.9
Kanada	1960/60	2,792.9	7.7	861.6	2.4
İsviçre	1960	2,839.5	7.7	2,186.7	5.9
İrlanda	1959/60	54.6	8.8	8.8	1.3
Danimarka	1959/60	3,621.6	8.8	768.3	1.9
Birleşik Krallık	1960/61	2,401.1	8.8	1,043.9	3.8
Norveç	1959/60	2,979.7	9.2	1,636.0	5.1
İsveç	1960	6,986.1	10.9	2,217.7	3.5
Fransa	1960	34,849.7	11.8	25,575.3	8.6
Hollanda	1960	5,159.5	12.1	4,228.7	9.9
Belçika	1960	75,075.3	13.1	45,883.8	8.0
Avusturya	1960	21,354.0	13.2	15,298.0	9.5
İtalya	1960	2 640,294.0	13.2	1 932,266.0	9.7
Almanya	1960	40,537.0	13.7	27,605.0	9.3
<b>Gelişmekte olan ülkeler</b>					
Burma	1963/64	12.0	0.1	8.2	0.1
Nijerya	1963	3.7	0.33	2.9	0.23
Çin Cumhuriyeti	1960	203.8	0.4	136.4	0.3

**TABLO 1. SEÇİLEN GELİŞMİŞ VE GELİŞMEKTE OLAN ÜLKELERDE SON YILLARDAKİ SOSYAL NAKDİ GELİRLERİ VE BU GELİRLERİN G.S.M.H'YA ORANLARI**

(Miktarlar her ülkenin ulusal para birimine göre milyon olarak gösterilmiştir.)

	Yıl	Toplam Nakit Gelirler Miktar	Hükümet Ödemeleri dışındaki Nakdi Gelirler <sup>2</sup>		
			G.S.M.H'nın		G.S.M.H'nın Yüzdesi olarak
			yüzdesi olarak	Miktar	
<b>Gelişmekte olan ülkeler</b>					
Honduras	1964	3.44	0.4	2.6	0.3
Yukarı Voita	1960	275.0	0.63	188.0	4.03
Mali	1962	433.2	0.63	388.0	0.63
Moritanya	1962	165.8	0.7	134.4	0.6
Venezuela	1962	207.1	0.8	191.1	0.7
Nikaragua	1962/63	27.3	0.8		
El Salvador	1960	13.2	0.9	5.3	0.4
Guatemala	1959/60	10.1	1.0	7.3	0.7
Kolombiya	1963	406.4	1.0	265.7	0.6
Fas	1964	120.0	1.0		
Senegal	1962/63	1,546.0	1.03	1,096.0	0.75
Dominik Cumhuriyeti	1962	8.7	1.1		
Hindistan	1959/60	1,605.7	1.16	889.6	0.65
Libya	1960	0.7	1.15	0.7	1.15
Gana	1959/60	6.4	1.4	0.2	—
Malagasi Cumhuriyeti	1960	1,973.0	1.55	695.0	0.56
Dahomey	1962	583.8	1.7	352.3	1.06
Filipinler	1963	297.9	1.7	189.47	1.1
Paraguay	1962	783.5	1.8	712.1	1.6
(Brazzaville)	1963	676.1	1.9	640.4	1.8
Tanzania	1959/60	3.7	1.9	0.4	0.2

TABLE 1. SEÇİLEN GELİŞMİŞ VE GELİŞMEKTE OLAN ÜLKELERDE SON YILLARDAKİ SOSYAL GÜVENLİK NAKDİ GELİRLERİN G.S.M.H'YA ORANLARI

(Miktarlar her ülkenin ulusal para birimine göre milyon olarak gösterilmiştir.)

Yıl	Miktar	Hükümet Ödemeleri dışındaki Nakdi			
		Toplam Nakit Gelirler	Gelirler <sup>2</sup>		
		G.S.M.H'nın yüzdesi olarak	G.S.M.H'nın Yüzdesi olarak		
<b>Gelişmekte olan ülkeler</b>					
Cezayir	1964	285.0	2.0	...	...
Meksika	1963	3,966.0	2.1	2.801.0	1.5
Türkiye	1963	1,591.0	2.3	...	...
Bolivya	1963	161.9	2.8	87.8	1.5
Güney Afrika	1959/60	143.5	2.7	72.4	1.3
Arjantin	1962/63	64,000.0	3.7	54,300.3	3.1
Kosta Rika	1963	131.2	3.8	78.8	2.3
Brezilya	1963	368,100.0	3.9	325,100.0	3.4
Panama	1963	24.2	4.4	15.6	2.9
Birleşik Arap Cumhuriyeti	1963/64	84.0	4.5	68.6	3.6
Ekvator	1963	790.6	4.6	686.3	4.0
İsrail	1960/61	244.6	4.7	221.6	4.3
Malaysia	1960	284.3	4.8	105.3	1.8
Seylan	1962/63	332.1	4.8	72.5	1.0
Şili	1962	683.2	10.4	446.9	6.8
Uruguay	1963	2,825.9	12.6	2,501.8	11.1

Kaynak : Bkz. Reviglio, op. cit., Ek.

<sup>1</sup> Hastalık sigortası programları oluşturulduğu zaman kamu sağlığı hizmetleri genellikle sosyal güvenlik nakdi gelirleri kapsamı dışında tutulmaktadır. Ancak bazı ülkelere ilişkin verilere katılmışlardır: (1) Kanada, Finlandiya, İrlanda, Norveç, İsveç, Bir-

leşik Krallık, çünkü Sosyal sigorta yoluyla yalnızca hastalık için nakdi yardım sağlanmaktadır. Oysa tıp hizmetleri hükümetçe bütün vatandaşlara açık olan bir programla sağlanmaktadır. (2) Danimarka, hastane faturalarını bütün vatandaşlar için düşük tutmak amacıyla kamu sağlığı harcamalarına büyük miktarlarda destek gerekmektedir. (3) Seylân, Gana, Malaysia, Tania, Bu ülkelerde hükümet yurttaşlara önemli ölçülerde ücretsiz tıbbi bakım sağlamaktadır.

- <sup>2</sup> Yardımlar için, işveren olarak, hükümetin ödediği katılma payları ve ayrı olarak elde edilebildikleri zaman sosyal güvenlik kuruluşları borçlarının hükümetçe ödenen faizleri hariç tutulmuştur.
- <sup>3</sup> Tahmin edilmiştir.
- <sup>4</sup> Bilgi edinilemediği için hükümetin emeklilik ödemeleri kapsam dışı tutulmuştur.
- <sup>5</sup> Faktör maliyetlerinde yurtiçi gayri safi üretim (G.D.P Gross Domestic Product)
- <sup>6</sup> Ulusal Gelir
- <sup>7</sup> Hükümet ödemeleri önceki yıllar göz önünde tutularak tahmin edilmiştir.

**TABLO 2. SEÇİLEN GELİŞMİŞ VE GELİŞMEKTE OLAN ÜLKE-  
LERDE SON YILLARDAKİ SOSYAL GÜVENLİK HARCAMALARI  
VE BU HARCAMALARIN G.S.M.H'YA ORANLARI**

(Miktarlar her ülkenin ulusal para birimine göre milyon olarak gösterilmiştir.)

	Yıl	Sosyal Güvenlik Harcamaları I	
		Miktar	ç.S.M.H.'nin yüzdesi olarak
<b>Gelişmiş Ülkeler</b>			
Japonya	1960/61	484,827.0	2.8
Portekiz	1960	2,616.9	3.8
İspanya	1960	23,788.0	3.9
Birleşik Devletler	1959/60	19,657.0	3.9
İsviçre	1960	1,931.9	5.2
İzlanda	1960	457.7	5.7
Finlandiya	1960	1,102.8	7.0
Kanada	1959/60	2,565.6	7.1
İrlanda	1959/60	54.4	8.2
Danimarka	1959/60	3,593.5	8.7
Norveç	1959/60	2,810.5	8.7
Birleşik Krallık	1960/61	2,372.3	8.7
Hollanda	1960	4,346.6	10.2
İsveç	1960	6,870.0	10.7
İtalya	1960	2,238,571.0	11.2
Fransa	1960	34,734.0	11.7
Avusturya	1960	20,086.0	12.5
Almanya	1960	38,070.0	12.8
Belçika	1960	74,197.7	12.9
<b>Gelişmekte olan ülkeler</b>			
Nijerya	1963	0.5	—
Burma	1963/64	6.2	0.1
Honduras	1964	2.5	0.32
Çin Cumhuriyeti	1960	232.6	0.4
Birleşik Arap Cumhuriyeti	1963/64	7.7	0.4
Libya	1960	0.3	0.5 <sup>3</sup>
Moritanya	1962	119.4	0.5



**TABLO 2. SEÇİLEN GELİŞMİŞ VE GELİŞMEKTE OLAN ÜLKELERDE SON YILLARDAKİ SOSYAL GÜVENLİK HARCAMALARININ G.S.M.H'YA ORANLARI**

(Miktarlar her ülkenin ulusal para birimine göre milyon olarak gösterilmiştir.)

	Yıl	Sosyal Güvenlik Harcamaları	
		Miktar	G.S.M.H.'nin yüzdesi olarak
<b>Gelişmekte olan ülkeler</b>			
Yukarı Volta	1960	226.0	0.54
Filipinler	1963	97.6	0.6
Hindistan	1959/60	1,005.7	0.75
Mali	1962	494.2	0.74
Nikoragva	1962/63	21.3	0.7
Venezuela	1962	207.1	0.8
El Salvador	1960	11.8	0.8
Kolombiya	1963	363.4	0.9
Guatemala	1959/60	9,7	1.0
Dominik Cumhuriyeti	1962	8.3	1.1
Dahomey	1962	462.5	1.34
Türkiye	1963	887.0	1.3
Gana	1959/60	6.2	1.3
Kongo (Brazzaville)	1963	487.3	1.4
Paraguay	1962	635.2	1.5
Malagisi Cumhuriyeti	1960	2,088.0	1.63
Meksika	1963	3.017.0	1.6
Cezayir	1964	224.0	1.6
Güney Afrika	1959/60	98.7	1.8
Tanzania	1959/60	3.7	1.9
Bolivya	1963	158.3	2.8
Malaysia	1960	172.7	2.9
Panama	1963	16.3	3.0
Ekvotor	1963	519.8	3.0
Kosta Rika	1963	113.7	3.3
Arjantin	1962/63	60,800.0	3.5
İsrail	1960/61	198.3	3.8

**TABLO 2. SEÇİLEN GELİŞMİŞ VE GELİŞMEKTE OLAN ÜLKELERDE SON YILLARDAKİ SOSYAL GÜVENLİK HARCAMALARININ G.S.M.H'YA ORANLARI.**

(Miktarlar her ülkenin ulusal para birimine göre milyon olarak gösterilmiştir.)

	Yıl	Sosyal Güvenlik Harcamaları 1	
		Miktar	G.S.M.H.'nin yüzdesi olarak
<b>Gelişmekte olan ülkeler</b>			
Seylan	1962/63	270.7	3.9
Brezilya	1963	383,400.0	4.1
Şili	1962	561.1	8.5
Uruguay	1963	2,723.6	12.1

Kaynak : Bkz. Reviglio, op. cit., Ek

<sup>1</sup> Yatırımlar hariç. Kapsam için bkz. Tablo 1, 14

<sup>2</sup> Hükümet işçileri için emeklilikler hariç.

<sup>3</sup> Faktör maliyetlerinde Gayri Safi Yurtiçi Üretim (G.D.P-Gross Domestic Product)

<sup>4</sup> Tahmin edilmiştir.

<sup>5</sup> Ulusal Gelir.

Sosyal güvenlik nakdî gelirlerinin G.S.M.H'ya oranındaki ve sosyal güvenlik giderlerinin G.S.M.H'ya oranındaki ülke farklılıklarını karşılaştırmak ilgilenmeye değer. (Tablo 2) Bu yazıda kullanılan tanımlamalara göre bir hastalık sigortası programı oluşturulduğu zamanlar, sosyal güvenlik genellikle kamu sağlığı harcamalarını kapsam dışı tutmaktadır. Bununla beraber kamu sağlığı harcamaları bazı ülkeler için kapsam içine alınmışlardır. (Kanada, Danimarka, Finlandiya, İrlanda, Norveç, İsveç ve Birleşik Krallık). Bu ülkelerde tıp hizmetleri bütün vatandaşlara açık olan bir program altında hükümetçe sağlanırken, hastalıklar için nakdi yardımlar sosyal sigorta yoluyla yapılmaktadır. Kamu sağlığı harcamaları diğer bir grup ülkede de kapsam içine alınmıştır. (Seylan, Ga-

na, Malaysia, Tanzania). Bu ülkelerde hükümet bütün halka ücretsiz tıbbi bakım sağlamaktadır. Bu işlemler yüzünden sosyal güvenlik harcamalarının hacmi hakkında değerlendirme yaparken sosyal güvenlik harcamalarının G.S.M.H'ya oranı ihtiyatla kullanılmalıdır (7). Birçok ülkeler bu yazıda kullanılan sosyal güvenlik sektörü alanı dışında tutulan kamu sağlığı harcamaları sistemleri geliştirmişlerdir.

Sosyal güvenlik giderlerinin karşılaştırmasından sonuç elde ederken dikkatli olmak gereğinin bir nedeni de, sosyal güvenlik giderlerinin, aile yardımları (family allowances) ve emekli aylıkları gibi doğrudan nakdi ödemeleri içermesi, benzer sosyal amaçlar için benzer sosyal yararlar sağlayan gelir vergisinden yapılan ödenek ve yardımları dikkate almamasıdır (8). Bundan başka bazı ülkelerin sosyal güvenlik sektörü istatistiklerine katılmayan programları vardır: (Örneğin toplu ücret sözleşmeleri) Bazı tehlikelere karşı korunma derecesi önemli ölçüde değişmektedir. Bir kısım ülkelerde özel sigortalar vardır. Gönüllü tedbirler vardır. Diğer bazı ülkelerde merkezden yönetilen programlarda rastlanan, toplu pazarlık kapsamındaki tehlikeleri içeren anlaşmalar vardır. Oysa Tablo 2 de gösterilen sosyal güvenlik harcamaları yalnızca kamu programlarını kapsamaktadır. Örneğin A.B.D'de ve Birleşik Krallıkta (İngiltere) özel sosyal güvenlik tedbirlerine katılmaların diğer ülkelerde görülenlerden daha çok olduğu görülmektedir. A.B.D'de bu katılmalar 1960 (9) da 12.3 milyar dolara, bir diğer değişle G.S.M.H'nın % 2.4'üne ulaşmıştır. Birleşik Krallıkta sosyal hizmetler için girişimciler tarafından yapılan ve kısmen de işçilerin katılmalarıyla finanse edilen toplam harcamaların 1.5 milyar Pound £ olarak G.S.M.H (10) nın % 5'ine ulaştığı tahmin edilmiştir.

- (7) Genel bir uyarı için bkz. W.A. Honohan, «International Comparisons of Social Security Statistics», in Les Problèmes Actuariels et Statistiques de la Sécurité Sociale, Editions Internationales, Vol. 3. (Geneva, 1957-58).
- (8) Sosyal amaçlar için açık ve kapalı olarak yapılan ödemeler arasında ayırım yapılmaması görüşü Birleşmiş Milletler tarafından benimsenmiştir. **Economic Bulletin for Europe**, Vol. 4, No. 2 (Geneva, 1952); A.T. Haynes and R.J. Kirton, «Income Tax in Relation to Social Security», **Journal of the Institute of Actuaries**, Vol. LXXII, pt. 1, No. 333, 1944; and other authors quoted by Richard M. Titmuss, **Essays on 'The Welfare State'** (London, 1958), p. 45.
- (9) Margaret S. Gordon, **The Economics of Welfare Policies** (New York and London, 1963), p. 21.
- (10) Peter Townsend, «Freedom and Equality», **New Statesman**, Vol. LXI (1961), p. 574.

Sosyal güvenlik harcamalarının hacmi ( öyle yapılabilirse) sunulan hizmetlerin bir değer ölçüsü olarak ele alınmamalıdır. Harcamalar, nakdi gelirleri (ödenek alanlara transfer), özel sektörden satın alınan yahut doğrudan doğruya kuruluşlarca üretilen malların transferlerini (örneğin ilaçlar v.b.), idari giderleri (genellikle maaş ve ücretler) kapsar. Bütün bu olanaklar, yararlananlara piyasa fiyatı değerlerinden değil, kuruluşlara mal oldukları değerler üzerinden ulaşmaktadırlar. Sosyal güvenlik harcamalarında, tüketici tercihlerinin (11), sosyal güvenliğin sağladığı yararların arzını denetlediği bir piyasa mekanizması yoktur. Ancak, demokratik süreç boyunca, vadantaşlar, ilke olarak kuruluşların verdiği kararları hem yeterlilik hem de uygunluk açısından, yaptıkları tercihler ile etkileyebilirler. Bu arada etki yapmak için çaba sarfeden birtakım güçlüklerle karşılaşabilirler (12).

Üzerlerinde çalışılan gelişmekte olan ülkelerde sosyal güvenlik harcamalarının G.S.M.H'ya oranı genellikle sosyal güvenlik gelirlerinin G.S.M.H'ya oranından daha düşük olmuştur. Ancak sosyal güvenlik harcamalarının G.S.M.H'ya oranı geniş ölçüde değişiklikler göstermektedir. Bunun da nedeni ulusal programlar yoluyla sağlanan yararların birbirlerine göre değişik ölçülerde olmasındadır. Birleşik Arap Cumhuriyetinde harcamalar için yüzde-0.4'lük orana karşılık, gelirlerin G.S.M.H'ya oranı yüzde-4,5 olmuştur. Türkiye'de bu oranlar harcamalar için yüzde-1.3, gelirler için yüzde-2.3; Panama'da yüzde-3.0 ve yüzde-4.4; İsrailde yüzde-3.8 ve yüzde-4.7; Ekvatorda yüzde-3.0 ve yüzde-4.6; Malaysia'da yüzde-2.9 ve yüzde-4.8; Şili'de ise yüzde-8,5 ve yüzde-10.4 olmuştur. Adı geçen ülkeler uzun dönem güvenlik programlarının büyük miktarlarda

- (11) Fiyat mekanizmasının bu fonksiyonu, kaynakların kamu istekleri ve özel istekler arasında optimal paylaşılması konusunda literatürde tartışılmıştır. (örneğin, Richard A Musgrave, *The Theory of Public Finance* (New York, 1959), pp. 6 ff).
- (12) Bundan başka, ilaçlar ve tıbbi hizmetler (hastane dışında) ücretsiz olunca, politik tercihlerin oluşturduğu arz, kişileri, tüketici olarak taleplerine yetmediği gibi yapılan hizmetlerin kalitesinde düşme olur ve aşırı yığılmanın etkileri görülür. İngiliz Ulusal Servisi (British National Service) konusunda James. M. Buchanan'ın ortaya attığı bu fikir, yine aynı yazar tarafından, kişilere sağlanan ücretsiz hizmetleri sınırlandırmak amacıyla yapılan çok sayıdaki yeniden örgütlendirme önerilerini desteklemek için kullanılmıştır. (*The Inconsistencies of the National Health Service*, Institute of Economic Affairs, Occasional Paper No. 7 (London, 1966). Siyasal davranış belirsizlikleri konusunda bkz. J.G. Head, «On merit goods», *Finanz-Archiv*, Vol. 25 (1966), pp. 23 ff.

ihtiyaç fazlası fon sağladığı ülkelerdir. Bu ihtiyaç fazlası fonlar yatırımlarda kullanılabilir. En düşük ve en yüksek oranlar Burma ve Uruguay'da görülmektedir. Burma'da her iki oran yüzde-1.0 dir. Uruguayda ise oranlar gelirler için yüzde-11.1 ve harcamalar için yüzde-12.1 dir.

Üzerlerinde çalışılan gelişmiş ülkelerde sosyal güvenlik harcamalarının G.S.M.H'ya oranları genellikle sosyal güvenlik gelirlerinin G.S.M.M.H'ya oranları ile yakın olmuştur. Çünkü bu ülkelerin fon birikimleri karşılaştırıldığında aralarındaki fark önemsizdir.

### Sosyal Güvenlik **Harcamalarının Kamu Harcamaları ile İlişkisi**

Sosyal güvenlik harcamaları, kamu harcamalarının, özellikle refah ve gelişme üzerinde önemli ekonomik etkileri olan sosyal kamu harcamalarının önemli bir kalemidir (13). Sosyal güvenlik harcamaları, gelişmiş ülkelerde transfer harcamalarının en önemli bölümünü oluştururlar.

(13) Gelişmekte olan ülkelere ilişkin olarak bkz. United Nations, Bureau of Social Affairs, **Assistance to the Needy in Less-Developed Areas** (New York, 1956), and United Nations **Measures for the Economic Development of Under-Developed Countries**, Report by a Group of Experts appointed by the Secretary General of the United Nations (New York, 1951), pp. 51 ff.

**TABLO 3. SEÇİLEN ÜLKELERDE SON YILLARDAKİ SOSYAL GÜVENLİK HARCAMALARININ GENEL CARİ HÜKÜMET HARCAMALARINA ORANI.**

(Miktarlar her ülkenin ulusal para birimine göre milyon olarak gösterilmiştir.)

Ülke	Yıl	Sosyal Güvenlik Harcamaları	
		Genel Cari Harcamaları	Genel Cari Hükümet harcamalarının bir yüzdesi olarak
<b>Gelişmiş Ülkeler</b>			
Birleşik Devletler	1959/60	119,300	16.5
Japonya	1960/61	2,228,000	21.8
Portekiz	1960	10,760	24.3
Kanada	1959/60	8,692	29.5
İzlanda	1960	1,539	29.7
İsviçre	1960	6,425	30.1
Birleşik Krallık	1960/61	7,105	33.4
Finlandiya	1960	3,306	33.4
İspanya	1960	61,700	38.6
İrlanda	1959/60	171	31.8
Norveç	1959/60	8,764	32.1
İsveç	1960	17,375	39.5
Fransa	1960	87,400	39.7
Hollanda	1960	10,672	40.7
Danimarka	1959/60	8,460	41.6
İtalya	1960	5,256,000	42.6
Almanya	1960	81,900	46.5
Avusturya	1960	39,700	50.6
Belçika	1960	140,700	52.7
<b>Gelişmekte olan ülkeler</b>			
Nijerya	1963	112	0.4
Çin Cumhuriyeti	1960	11,493	2.0
Honduras	1964	100	2.5

**TABLO 3 SEÇİLEN ÜLKELERDE SON YILLARDAKİ SOSYAL GÜVENLİK HARCAMALARININ GENEL CARİ HÜKÜMET HARCAMALARINA ORANI.**

(Miktarlar her ülkenin ulusal para birimine göre milyon olarak gösterilmiştir.)

Ülke	Yıl	Sosyal Güvenlik Harcamaları	
		Genel Cari Harcamaları	Genel Cari Hükümet harcamalarının bir yüzdesi olarak
<b>Gelişmekte olan ülkeler</b>			
Dominik Cumhuriyeti	1962	172	4.8
Venezuela	1962	4,145	5.0
Filipinler	1963	1,898	5.1
El Salvador	1960	185	6.4
Hindistan	1959/60	13,340	7.5
Kolombiya	1963	3,797	9.6
Guatemala	1959/60	89	10.9
İsrail	1960/61	1,542	12.9
Güney Afrika	1959/60	744	13.3
Seylan	1962/63	2,013	13.4
Tanzania	1959/60	23	16.1
Ekvator	1963	2,951	17.6
Bolivya	1963	829	19.1
Malaysia	1960	881	19.6
Panama	1963	78	20.9
Kosta Rika	1963	494	23.0
Brezilya	1963	1,435,000	26.7
Şili	1962	1,398	40.1
Uruguay	1963	6,491	42.0

Kaynak : Hükümet Cari Harcamaları için, United, Yearbook of National Accounts and Statistics, 1965, and International Monetary Fund, International Financial Statistic; sosyal güvenlik harcamaları, Tablo 2.

Gelişmekte olan ülkelerin büyük çoğunluğu için de aynı şey sözkonusudur. Sosyal güvenlik harcamaları, gelişmekte olan ülkelere eskiden kamu borçları için ödenen faizlerin yerini tutmaktadır. Sosyal güvenlik harcamaları bu çalışmanın kapsamındaki 19 ülkeden 18'inde, genel carî hükümet harcamalarının beşte-birinden fazlasını, İliinde ise üçte-birinden fazlasını oluşturmuşlardır. (Tablo 3). Gelişmekte olan 22 ülkede ise sosyal güvenlik harcamaları, cari hükümet harcamalarının yüzde-0.4'ü ile (Nijerya), yüzde-42'si (Uruguay) arasında değişmiştir. Lâtin Amerikadaki beş ülkede de aynı oran yüzde-20'nin üzerinde olmuştur.

### Ülke Farklılıklarını Etkileyen Faktörler

Sosyal güvenlik sektörlerinin ülkeler arasında birbirlerine göre farklı önemler taşımaları yalnızca ekonomik gelişmenin derecesini yansıtmakla kalmaz, hükümetlerin politik kararlarını da yansıtır. Bu, ekonomik gelişmeleri birbirine yakın olan ülkelerin, kapsama alınan sayı ve türdeki ve programların kapsamındaki çeşitli sosyal tehlikeler için neden değişik ölçülerde tedbirleri olduğunu açıklamaktadır.

Birçok ülkelerde sosyal güvenlik sistemi emeklilik plânlarını, yahut ihtiyat fonlarını (provident fund) içermez; iş kazalarını, doğum ödeneklerini, aile yardımlarını ve kamu işçileri için özel programları içerir (14). Diğer bazı ülkelerde, sistem, iş kazası programları ve kamu işçileri için özel sistemlerle (15) yahut kamu işçileri programları ile sınırlıdır (Etiyopyada olduğu gibi). Sosyal güvenlik harcamaları yüksek bir orana ulaşan ülkeler, genellikle programları kapsamına aldıkları nüfusun daha geniş olduğu ülkelerdir (Genel nüfusa oranla).

Yakın geçmişteki bir yılda, gelişmekte olan 32 ülkeyi ele alan bir örnekte, yalnızca sekiz ülkede, nüfusun yüzde-10'u veya biraz fazlası sosyal güvenlik plânlarına katılmışlardır. Bu oran 17 ülkede yüzde-5'ten az olmuştur. (Tablo 4)

Sözünü ettiğimiz, toplam 886 milyon nüfusu kapsayan bu örnekte yalnızca 34 milyon, yani yüzde-dörtten daha az bir nüfus, ba-

- (14) Bunların arasında birçok Fransızca konuşan Afrika ülkesi (Nijer, Senegal, Kamerun, Togo, Çad) ve Kamboçya vardır.
- (15) Bu ülkelerin arasında Afganistan, Haiti, Ürdün, Kenya, Kore, Suudi Arabistan, Siera Leon, Somali, Sudan, Tayland ve Uganda vardır.



zı sosyal güvenlik programlarının kapsamına alınmış oluyordu. Hindistan hariç tutulursa, kapsama alınma oranı yüzde-6.4 olmaktadır. Gelişmekte olan birçok ülke, sosyal güvenlik programları olmadığından veya programları hükümet işçileri ile sınırlı olduğundan kapsam dışı bırakılmışlardır. Bu yüzden yukarıda verilen rakam, gelişmekte olan dünyanın sosyal güvenlik kapsamındaki gerçek nüfusundan daha fazladır. 1960 yılında gelişmekte olan ülkeler nüfusunun yüzde-2.7'sinin sosyal güvenlik kapsamına alınacağı tahmin edilmişti. Aynı yıl içinde gelişmiş ülkeler için tahmin edilen oran ise nüfusun yüzde-23'üydü. Aileleri de katarsak sosyal güvenlikçe himaye edilen nüfusun sosyal güvenlik programları kapsamındaki nüfusun iki katından fazla olduğu sanılmaktadır. Böy-

TABLE 4. SEÇİLEN GELİŞMEKTE OLAN ÜLKELERDE<sup>1</sup> SON YILLARDAKİ SOSYAL GÜVENLİK KAPSAMI

	Yıl	Katılan- ların sayısı	Toplam nüfusun yüzdesi
Burma	1962	128,900	0.5
Dahomey	1962	11,900	0.5
Honduras	1962	24,000	1.2
Hindistan	1963	6,620,000 <sup>2</sup>	1.4
El Salvador	1961	39,000 <sup>2</sup>	1.5
Nikaragua	1964	35,943	2.3
Senegal	1964	100,000 <sub>3</sub>	2.9
Bolivya	1962	110,341 <sup>3</sup>	3.1
Kolombiya	1964	557,000 <sup>4</sup>	3.2
Paraguay	1964	661,000	3.4
İvori Kıyısı	1965	125,000 <sup>2</sup>	3.4
Fas	1965	450,000	3.5
Türkiye	1960	1,000,000	3.6
Ekvator	1961	169,000	3.8
Filipinler	1963	1,078,000	3.9
Venezuela	1961	311,000	4.1
Çin Cumhuriyeti	1960	500,000	4.7
Meksika	1963	2,000,000	5.0
Birleşik Arap Cumhuriyeti	1964	1,640,000	5.7
Brezilya	1962	4,810,000	6.5

TABLO 4. SEÇİLEN GELİŞMEKTE OLAN ÜLKELERDE<sup>1</sup> SON YILLARDAKİ SOSYAL GÜVENLİK KAPSAMI

	Yıl	Katılan- ların sayısı	Toplam nüfusun yüzdesi
Guatemala	1962	266,000 <sup>5</sup>	6.6
Peru	1961	720,900	7.0
Panama	1961	80,416	7.4
Kosta Rika	1963	103,000	7.7
Nijerya	1965	500,000	10.0
Seylan	1964	1,325,000 <sup>5,6</sup>	12.1
Dominik Cumhuriyeti	1963	437,000 <sup>5</sup>	12.9
Malaysia	1964	1,437,790 <sup>5,6</sup>	18.4
Şili	1960	1,847,000	22.9
İsrail	1963	790,000 <sup>7</sup>	33.2
Arjantin	1961	5,750,000	27.4
Uruguay	1962	1,060,000	40.6

Kaynaklar : Nüfus oranları vs. için bkz. United Nations, Statistical Yearbook, 1965. Diğer bilgiler için başlıca eser olarak, Daniel S. Gerig, Social Security in the New African Contres, Social Security Bulletin, U.S. Department of Health, Education, and Welfare, Social Security Administration, Vol. 29, January 1966, pp. 29-41; Pan American Union, Department, of Social Affairs, Estudio Social de America Latina, 1963/64 (Washington, 19649); and Reviglio, op. cit., p. 325.

- <sup>1</sup> Yürürlükteki programlara ilişkin bibliyografya için bkz. Reviglio, op. cit., pp. 362-65.
- <sup>2</sup> Yalnızca emeklilik fonu.
- <sup>3</sup> Petrol işçileri, yağ işçileri ve askeri işçiler hariç
- <sup>4</sup> Yalnızca, ana sosyal güvenlik kuruluşu
- <sup>5</sup> Emeklilikleri için özel bir sistemin kapsamında olan hükümet işçileri hariç
- <sup>6</sup> Ancak, tüm vatandaşlar Ulusal Sağlık Programı kapsamındadır.
- <sup>7</sup> Ancak, Nüfusun yaklaşık dörtte-üçü hastalık fonu kapsamındadır.

lelikle, gelişmiş ülkelerde toplam nüfusun yaklaşık olarak yarısı korunmaktadır. Gelişmekte olan ülkelerde, korunan nüfusun (sosyal güvenlik programları ile) toplam nüfusun yalnızca yüzde-6.7'si düşünülürse oradaki büyük fark anlaşılır. Gelişmekte olan ülkeler arasında en yüksek koruma oranı Güney ve Orta Amerikada görülmüştür. (Katılanlar toplam nüfusun yüzde-7,3'ü korunanlar ise yüzde 13.1'dir). En düşük oranlar ise Asya'da görülmüştür. (Katılanlar toplam nüfusun yüzde-1.6'sı, korunanlar ise yüzde-1.8) (16). Afrikada ise hem katılanlar, hem de korunanlar toplam nüfusun yüzde-4.8'ini meydana getirmektedirler.

Kapsam oranının düşük olması, adalet (eşitlik) açısından sınırcı olabilir. Ancak ekonomik, idari ve parasal konulardaki zorluklar düşünülürse, bu oranın düşük olması bir dereceye kadar açıklanabilir. Kısacası, sosyal güvenliğin kapsamı şu nedenlerden ötürü sınırlı kalmaktadır: Büyük bir tarım kesimi ve küçük sermaye kesimi, dağınık yerleşme merkezleri, iç göçler, haberleşme güçlükleri, büyük şehirler dışında yeterli sağlık personeli ve olanakların bulunmaması, sınırlı parasal kaynaklar.

## II— SOSYAL GÜVENLİĞİN FİNANSMANI VE VERGİ YAPISI

### Sosyal Güvenlik Programları Finansmanının Temel Metodları

Şimdi, gelişmekte olan ülkelerde sosyal güvenlik programlarının finansman metodlarını ve metodun seçimi için koşulları gözden geçireceğiz (17). Bir sosyal güvenlik programının finansmanı için iki temel yol olduğu kabul edilmektedir: (I) İhtiyat fonlarını ve sigorta programlarını desteklemeyi amaçlayan işveren katılma payları (payroll taxes); (II) Sosyal yaklaşıma göre hükümet bütçesinden transferler.

- (16) Conferencia Interamericana de Seguridad Social, «La Seguridad Social en el Marco del Desarrollo Económico y Social del Continente», (**Memoria de Labores**, Septima Reunion (Mexico City, 1964), Vol. II, p. 242.
- (17) Sosyal güvenlik finansmanı konusunda çok sayıda kaynak vardır. Bunlar arasından bkz.: E. d'Albergo «Caratteri e Ripercussioni delle Nuove Assicurazioni Sociali», Rivista Bancaria September 1940; Seymour E. Harris, **Economic of Social Security** (New York and London, 1941); Institut International de Finances Publiques, **Aspects Financiers des Assurances Sociales**, Travaux de l'Institut (Monaco, 1950); Lewis Merian, Karl Schlotterbeck, and Mildred Maroney, **The Cost and Financing of Social Security**, The Brookings Institution (Washington, 1950); Alan T. Peacock, **The Economics of National Insurance** (London, 1952), pp. 99 ff.; Eveline M. Burns, **Social Security and**

## İhtiyat fonu metodu (Provident fund method)

Bu metotda işçiler prim öderler, buna işverenlerin katılma payları eklenir. Bütün bu miktarlar, emeklilik gibi ileride meydana gelebilecek olaylarda kullanılmak üzere tasarruflar halinde birikir. Risklerin birikmesi söz konusu değildir. Herkes ancak biriktirdiği kadar alabilir. Ulusal ihtiyat fonları şu ülkelerde yürürlüktedirler; Malaysia (1951), Hindistan (1952), Singapur (1955), Seylân (1958), Nijerya (1968), Tanzania (1964), Gana (1965).

## Sigorta metodu

Bu metotda, katılanlar meydana gelebilecek tehlikeleri karşılamak amacıyla prim öderler. Prim ödeyenler arasında bir gelir dağılımı sözkonusu değildir. Bununla beraber sosyal sigorta programları çok defa katılma paylarının ve tehlikelerin standartlaşmasını gerektirdiğinden herkes aynı katılma payını ödemektedir (18). Her üye tarafından ödenen prim, özel sigortada olduğu gibi tehlikenin büyüklüğü ile mutlak bir ilişki içinde değildir. Böylece sosyal sigorta programı bütün bireylerin karşılaşılabileceği tehlikeleri ortalamaktadır. Diğer taraftan, birçok sigorta programları, üyeler arasında evlilerin bekârlardan daha çok yararlanması ve düşük prim ödeyen işçilerin yüksek prim ödeyenlerden daha çok yararlanmasında olduğu gibi yeniden gelir dağılımını sağlamaktadır. Katılmalar geçici işçiler (temporay workers) ya da sigortadan yararlan-

**Public Policy** (New York, 1956; Andre Rouast and P. Durand, **Securite Sociale** (Paris 1957); Richardson, op. cit.; J. Doublet and G. Lavou, **Securite Sociale** (Paris, 1961); Federation Nationale des Organismes de Securite Sociale, «Les Problemes Poses par le Financement de la Securite Sociale», Revue de la Securite Sociale, June 1961; Lello Gangemi, **Finanza Abblica** (Naples, 1981), Vol. 1, p. II, Cap. VII, and «Appunti sulla Finanza della Sicurezza Sociale», **Giornale degli Economisti**, November-December 1964, pp. 812 ff.; Francesco Forte, «L'Armonizzazione Fiscale nel Mercato Comune Europe», in **Atti della Tavola Rotonda di Venezia**, Centro Italiano di studi Finanziari (Naples, 1964); T. Higuchi, «Old-Age Pensions and Retirement», **International Labour Review**, Vol. 90, (1984), pp. 333-51; M. Talamona, **Problemi e Prospettive del Finanziamento della Sicurezza Sociale**, Camera di Commercio di Paria (Paria, 1964); Irving J. Goffman, «Some Fiscal Aspects-of Public Welfare in Canada», Papers in Taxation and Public Finance, No 1, Queen's University (Kingston, Ontario, 1965); and Sergio Steve, **Lezioni di Scienza delle Finanze** (Padova, 1965), hereafter cited as **Lezioni**. Specially referring to developing countries, see U.S. Department of Health, Education, and Welfare, Social Security Administration, **Social Security Programs Throughout the World** (Washington, 1964), and International Labor Organization, **The Cost of Social Security**, 1958-60 (Geneva, 1984).

(18) Peacock, op. cit., pp. 41 ff.

namayacak diğer işçiler tarafından yapıldığında yeniden dağılım sonuçlanmaktadır. Sağlanan yararların tutarı ödenen primlerden fazla ise yeniden dağılım gene sonuçlanmaktadır. Örneğin, plâna yaşlılığında katılan birisine yapılan ödemelerde durum böyledir.

Sosyal metod :

Sosyal metod, ihtiyaçların gerektirdiği yararları sağlamayı ve bunların finansmanını da ödeme olanakları en iyi olan kişilere ödetmek suretiyle karşılamak amacındadır. Bu sistem, ihtiyaç sahiplerini koruyan ödemeleri ile sosyal güvenlik programlarını, genel vergilendirme ile desteklenen bir hükümet görevi olarak görmektedir. Bu yüzden sağlanan yararlar ödenen prim tutarları ile bağlantılı değildir. Finansmanı artan oranlı vergi sistemlerinden sağlanan genel programların üstünlükleri yalnızca hakkaniyet bakımından değildir. Söz konusu programların finansmanı tümüyle genel bütçeden sağlandığında, gerekli tutarın ve sosyal sigorta vergilerinin toplanması için tekrar harcama yapmak gerekmemekte ve maliyet daha düşük olmaktadır. Sosyal sigorta vergilerinin toplanması ve vergi için gerekli miktarın (assessment) maliyeti bazı ülkelerde yüksek görünmektedir.

Sosyal güvenlik programlarının tümü sosyal metoda göre düzenlenemez. Bazı programlar için (örneğin iş kazası ve işsizlik ödeneği) sigorta metodu ilkelerini kullanmak daha uygun görünmektedir. Çünkü tehlikeler büyük ölçüde dağıntıdır. Aslında bu programların finansmanı genel vergilendirme yoluyla sağlansaydı, tehlike olasılığı yüksek olan endüstriler, diğer endüstrilere karşı kayınmış olurlardı, verimlilik alanında hiç de uygun olmayan bir yöneltme yapılmış olurdu (19).

Bir aile yardımını (family allowance) programının genel vergilendirme yoluyla finanse edilmesinin ne dereceye kadar uygun olduğu tartışılabilir. Finansmanları konsolide gelirlerden sağlanan genel aile yardımını programları, Birleşik Krallık, Kanada ve İskandinav ülkelerinde yürürlüktedir. Bu ülkelerde programlar halkın

(19) Bu husus Sergio Stece tarafından geliştirilmiştir. Lezioni, pp. 395 ff., and «Problemi Attuali del Finanziamento della Sicurezza Sociale», in **Fiscalizzazione degli Oneri Sociale e Riforma della Previdenza Sociale**, Istituto per la Documentazione e gli Studi Legislativi (ISLE) (Milan, 1965). pp. 44 ff., hereafter cited as **Fiscalizzazione**.

tamamını kapsamaktadır. Diğer Avrupa ülkelerinin çoğunda, Fransızca konuşan 20 Afrika ülkesinde ve bazı Asya ve Lâtin Amerika ülkelerinde katılma payları ile oluşan sistemler vardır. (Contributory systems) Örneğin Kamboçya, İran, İsrail, Lübnan, Arjantin, Bolivya, Brezilya, Şili, Kolombiya ve Uruguay.

Genel bir aile yardımı programının iki ana amacı bulunmaktadır. Birincisi, insan kaynaklarının en üst düzeyde geliştirilmesini teşvik etmek. İkincisi de yüksek gelirli ailelerden daha düşük gelirli ailelere doğru geliri yeniden dağıtmak. Bu amaçlara ulaşabilmek için finansmanın bütün yükünü doğrudan doğruya işveren ve işçilere yüklemek akla uygun görünmemektedir. Diğer yandan işveren katılma payları, program, istihdam edilenlerin yakınlarını (bakmakta oldukları kimseler) kapsamadığı zaman uygun olabilir; çünkü bu durumda gelir dağılımı prim ödeyen gruptaki kişileri etkilemektedir ve programı diğer grupların finanse etmesini beklemek haksızlık olur. Aile yardımı programı genel olmadıkça emeklilikler ve hastalık programları sosyal anlayış uygulamasının temel alanları olarak kalmaktan öteye gidemezler (20).

Aile yardımlarından ayrı olarak genel bir değerlendirme yapılırsa daha gelişmiş olan ülkelerin bazılarında, sosyal metod lehine olmak üzere hastalık programlarında, özellikle tıbbî yardımlar ve hastane olanakları açısından açıkça belli olan bir gelişme görülmektedir. Nüfusun belli bir kısmına yarar sağlayan, ödedikleri paylarla orantılı olarak tıbbî bakım ve hastane hizmetleri sağlayan, bazan da hükümet transferleri ile bütünleşen sosyal sigorta kavramı yerini yeni bir anlayışa bırakmıştır. Yeni sosyal sigorta kavramına göre nüfusun çoğunluğu, ya da tümü yapılan ödemelere bağlı olmaksızın korunmaktadır.

Bazı Kuzeyli ülkeler ve Birleşik Krallık bütün vatandaşlara açık olan ve genel bütçe ile desteklenen ulusal sağlık programları

- (20) Steve (Fiscalizazinoe, p. 45) ücretleri eyniden dağıtım fonksiyonu nedeniyle aile (geçim) indirimlerinin gelirlerde ödenen primlerle finanse edilmesi fikridir. Ancak aile (geçim) indirimi programları ile ailelerin gelir vergisi indirimleri arasında bir koordinasyon sağlanmasını önermektedir. Temel fikir Peacock (op. cit) ve Lady Juliet Rhys-Williams tarafından Taxation and Incentive (London, 1953) adlı eserde ortaya konmuştur. Fikir şudur. Bütün ailelere her çocuk için eşit bir miktarda yardım vermek ve gelir vergilerinden aile indirimlerini kaldırmak. Bu şekilde gelir vergisi gelirleri (gelir vergilerinin toplanması ile sağlanan devlet gelirleri) artmaktadır.

oluşturmuşlardır. Sözünü ettiğimiz ülkelerin vergi sistemlerinde önemli sayılabilecek boşluklar (kaçamaklar) yoktur. Yönetimden ileri gelen işleyiş bozuklukları yoktur. Davranış farklılıkları da yoktur. (Yarar sağlayanlara karşı). Bu bakımdan psikolojik ve idari zorluklar olmadan katılma payları yolu ile finansmandan (contributory financing) genel bütçe yolu ile finansmana geçilebilmiştir (21). Aynı evrim, emeklilik programları için, en azından asgari geçimin ötesinde yararlar sağlayan programlar için izlenmemiştir.

Gerçekte, İskandinav ülkeleri genel bütçeden desteklenen genel emeklilik programlarına ek olarak katılma payları ile finanse edilen tamamlayıcı programlar da oluşturmuşlardır. Bu ülkelerde, asgari geçimden daha fazlasını sağlayan emekliliklerin katılma payları ile finansmanından tümüyle vazgeçilmemesi fikri halâ tutulmaktadır.

Asgari geçimin ötesindeki (daha yüksek) emekli aylıkları için söz konusu olmak üzere, sigorta ilkesinin üzerinde durulmasına neden olan dört düşünce ağırlık kazanmıştır: 1 Yaşlılık riskinin tümüyle önlenmesi çalışma ve riske girme isteğini azaltabilir, güçten düşme, korunma için önemli bir güdüdür. 2 Emeklilikler, katılma payı verenlerle sınırlandırılabilir. Çünkü emeklilik programları, kamu sağlığı, savunma, yollar, eğitim gibi diğer hizmetlere benzemez. Finansman kaynakları onlarınki kadar geniş değildir (22). 3 Emeklilik programı kapsamı içindeki kişiler ödedikleri miktarlarla oranlı olarak yarar sağlamaktadırlar. Bu yüzden sağlanan yararların kendi istekleri doğrultusunda artması için devlete daha az baskı yapılmış olmaktadır (23). Emekli aylıklarının ödenmesi tek bir yıl içinde bütçeye korkunç bir yük olmamaktadır. Çünkü rezervlerin oluşturulmasıyla giderler zaman içine düzenli olarak dağılmaktadır (24).

- (21) Bütçe yoluyla finansmana geçiş için sınırlar ve koşullar konusunda bkz. Steve, Lezioni, pp. 394 ff., and Fiscalizzazione.
- (22) Bu düşünce, emeklilikler için, «sosyal» ilke desteğindeki ana nedenlerden birinin değerini sınırlamaktadır. A.T. Peacock bu hususu şu şekilde belirtmiştir: «Bazı durumlarda diğer ödenekler (sağlanan yararlar) ödenmemiş olsa bile, sigorta ödeneklerinin (sigortadan sağlanan yararlar) ödenmesi zorunludur şeklinde düşünmek yanlıştır. Çünkü gerçeklere uymamaktadır», (op. cit., p. 103).
- (23) Sir William, Beveridge, Social Insurance and Allied Services (London and New York, 1942) p. 103.
- (24) Goffman, op. cit., p. 95.

Gelişmekte olan ülkelerin genellikle, genel kapsamlı bir sosyal güvenlik programını yürütecek güçleri yoktur. Bu ise genel vergilendirme yoluyla finansmanın ilk koşuludur. Gerçekte gelişmekte olan ülkelerin hiçbirisi hastalıktan korunma dışında, tümüyle hükümet bütçesinden finanse edilen bir sosyal güvenlik programı oluşturmamışlardır. Hastalıktan korunma programının tümüyle hükümet bütçesinden finanse edilmesi Seylân, Malaysia, Gana ve Tanzania'da sağlanmıştır. Bunda tarihsel nedenlerin rolü vardır (İngiliz geleneği). Ancak kamu bütçesine ağır bir yük olması nedeniyle bu durum oldukça sınırlanmış görünmektedir. Beklenmeyen olağanüstü durumlar için sosyal güvenlik programları oluşturulan diğer bütün gelişmekte olan ülkeler ihtiyat fonu ya da sigorta metodunu benimsemişlerdir. Oysa bu ülkelerin çoğu programın yürütülmesine yardımcı olmak üzere hükümet transferleri sağlayabilmektedirler. Gerçekte programların kapsamı nüfusun ancak bir kısmı ile sınırlıdır. Başlangıçta programların kapsamında yalnızca hükümet kesiminin ve büyük endüstri kuruluşlarının işçileri vardı. Sonraları endüstri ve ticaret kesimlerinden daha çok kişi kapsama alındı. Koruma süresi ve kapsamdaki olağanüstü durumların (risklerin) sayısı arttı. Ancak gelişmekte olan ülkeler bağımsız çalışanlara ek olarak tarım kesiminde çalışanları da, özellikle geçimlerini ücret alarak sağlamayanları da kapsam dışı tutarlar. Bu koşullar altında katılma payları yoluyla finansman genellikle uygundur. Gerçekte gelişmekte olan ülkelerin çoğunda yürürlükteki vergi sistemlerinin azalan oranlı olması (regressivity) nedeniyle bütçe yoluyla finansman, ücretlerden kesilen vergiler (payroll taxes), esasına dayalı bir programa oranla, vergi yükünün daha adil dağılımını sağlamayacaktır. Korunmayan kitlelere (genellikle geçimlerini ücret alarak sağlamayanlar) göre halen daha iyi ekonomik koşullarda yaşayanların genel vergilendirme yoluyla desteklenmeleri haksızlık olacaktır. Bundan başka ücretlerden kesilen vergiler (payroll taxes), biriken tutarların kamu yatırımları için alt yapılar da kullanılması ya da gelecekteki gelir ve tüketimi arttırmak için endüstriyel yatırımlarda kullanılmaları halinde haklı görülebilir (25).

(25) Azalan oranlı vergilendirmenin haklı gösterilmesinde bu yaklaşımın lehine olarak bkz. E. d'Albergo, in *Paradossi sul Ruolo del Fattore Fiscale nella Determinazione del 'Reddito d'Impresa'*, in *Studi in Memoria del Prof. Gino Zappa* (Milan, 1961), Vol. I, pp. 636 ff.



## Gelişmekte Olan Ülkelerde Katlıama Paylan İle Finansman

Hem ihtiyat fonları hem de sigorta programları, işverenlerin ve işçilerin, gelirlerinin belirli bir yüzdesi üzerinden ortaklaşa ödedikleri primlerle finanse edilir. Çok görülen bir durum şudur: Kolaylık sağlaması bakımından vergiler, program kapsamındaki her kişinin gerçek gelirinden kesilmez. Alınan ücretler çeşitli sınıflara ayrılmıştır. Vergiler bu esas üzerinden alınır. Ya da prim oranı, belirli tavan sınırlarına göre saptanır.

Gelişmekte olan 46 ülkede işverenler ve işçiler için primler maşaların yüzdesi olarak, yüzde-dört'ten (Çin Cumhuriyeti) yüzde-42.5 (Burma) ve yüzde 48.8'e (Şili) kadar değişiklikler göstermişlerdir (1964 yılı itibariyle-Tablo 5). Primler ortalama olarak gelirlerin yüzde-15.1'i kadar olmuştur. Yüzde-11.8'lik bir medyan değeri bulunmuştur. Bu düzey, sosyal güvenlik kesiminin halâ sigorta esasına dayalı olduğu birçok gelişmiş ülkedeki prim oranlarına göre oldukça düşüktür. Bu gelişmiş ülkelere örnek olarak Almanya, Fransa, Belçika .Hollanda ve İtalyayı gösterebiliriz (Tablo 6).

TABLE 5. SEÇİLEN GELİŞMEKTE OLAN ÜLKELERDE 1964 YILINDA İŞÇİLER VE İŞVERENLER ÜZERİNDEKİ SOSYAL GÜVENLİK VERGİLERİ

(Yüzde olarak)

	İşçilerin Oranları haftalık ve aylık ücretleri üzerinden	İşverenlerin Oranları Gelirleri üzerinden <sup>1</sup>	Toplam oran
Burma	1.0	3.0	4.02
Çin Cumhuriyeti	1.0	(2.8 Kendi işlerinde çalışanlar)	3.0
Pakistan	2.0	4.0	6.02
Filipinler	2.5	(1.0—2.0 Düşük ücretler için)	3.5
Guatemala	2.0	5.0	6.6 <sup>2,3</sup>
Honduras	2.5	5.0	7.5 <sup>2</sup>
Kongo, Demokratik Cumhuriyeti	3.0	4.5	7.5 <sup>2</sup>

TABLE 5. SEÇİLEN GELİŞMEKTE OLAN ÜLKELERDE 1964 YILINDA İŞÇİLER VE İŞVERENLER ÜZERİNDEKİ SOSYAL GÜVENLİK VERGİLERİ

(Yüzde olarak)

	İşçilerin Oranları haftalık ve aylık ücretleri üzerinden	İşverenlerin Oranları Gelirleri üzerinden <sup>1</sup>	Toplam oran
Dominik Cumhuriyeti	2.5	5.0	7.5 <sup>2,3</sup>
El Salvador	2.5	5.0	7.5 <sup>2</sup>
Venezuela	2.9	3.5—6.4	6.4—9.3 <sup>2</sup>
İsrail	1.7 <sup>4</sup>	5.6—8.1 <sup>5</sup>	7.3—9.8 <sup>2,6</sup>
Ivori Kıyısı	1.2	6.9.2	8.122. <sup>3</sup>
Mali	1.6	7.5	9.1 <sup>2,3</sup>
Malaysia	5.0	5.0	10.0 <sup>3</sup>
Tanzania	5.0	5.0	10.0 <sup>3</sup>
Seylan	5.0	5.0	10.0 <sup>2,3</sup>
Nijerya	5.0	5.0	10.0 <sup>2,3</sup>
Malagasi Cumhuriyeti	—	7.2—13.2	7.2—13.2 <sup>2</sup>
Kongo (Brazzaville)	1.6	8.9	10.5 <sup>2</sup>
Nikaragua	3.0	7.5	10.5 <sup>2</sup>
Merkezi Afrika Cumhuriyeti	—	8.6—9.6	10.0—11.0 <sup>2</sup>
Senegal	1.2	8.0—12.0	9.2—13.2 <sup>2,7</sup>
Libya	4.4	6.8	11.2 <sup>2</sup>
Dahomey	— <sup>8</sup>	10.2—13.2	10.2—13.2 <sup>3</sup>
Panama	5.0	7.0	12.0 <sup>3</sup>
Kosta Rika	5.5—6.5	5.5—7.5	11.0—14.0 <sup>3</sup>
Meksika	3.75	7.7—13.1	11.45—16.85 <sup>2</sup>
Yukarı Volta	1.8	8.5—11.7	10.3—20.2 <sup>2</sup>
Fas	2.5	13.0	15.5 <sup>2,3</sup>
Hindistan	7.0	8.75	15.75
Kolombiya	4.0—4.5	12.0—13.0	16.0—17.5 <sup>2,3</sup>
Ekvator	8.0	9.5	17.5 <sup>2,3</sup>
Gana	5.0	12.5	17.5 <sup>3</sup>

TABLE 5. SEÇİLEN GELİŞMEKTE OLAN ÜLKELERDE 1964 YILINDA İŞÇİLER VE İŞVERENLER ÜZERİNDEKİ SOSYAL GÜVENLİK VERGİLERİ

(Yüzde olarak)

	işçilerin Oranları haftalık ve aylık ücretleri üzerinden	işverenlerin Oranları Gelirleri üzerinden <sup>1</sup>	Toplam oran
İran	5.0	13.0	18.0
Gine	—	18.2	18.2 <sup>2</sup>
Paraguay	6.0	13.0	19.0
Brezilya	8.0	14.0	22.0 <sup>2,3</sup>
Suriye Arap Cumhuriyeti	7.0	14.5—17.0	21.5—24.0
Arjantin	5.0—12.0	7.5—21.0	12.5—33.0 <sup>3</sup>
Tunus	5.0	17.0—20.0	22.0—25.0
Cezayir	4.5	19.75	24.25 <sup>2,3</sup>
Türkiye	9.0—10.7	11.5—19.1	20.5—29.8 <sup>2</sup>
Birleşik Arap Cumhuriyeti	10.0 <sup>9</sup>	23.0 <sup>10</sup>	33.0
Bolivya	7.5	28.0	35.0
Uruguay	13.0—18.0	25.5—26.5	38.5—44.5 <sup>2</sup>
Şili	6.0—7.0 <sup>11</sup>	36.5—41.8	42.5—48.8

Kaynaklar U.S. Department of Health, Education, and Welfare, Social Security Administration, Social Security Programs Throughout the World, 1964 (Washington, 1964) and Social Security Bulletin, various issues; Gerig, op. cit.; and Jorgen R. Lotz, «Taxation in the United Arab Republic,» Staff Papers, Vol. XIII (1966), pp. 121-53.

<sup>1</sup> Kamu işçileri için özel emeklilik sistemini finanse etmek üzere hükümetin işveren olarak ödediği primler dikkate alınmamıştır.

<sup>2</sup> Bu yüzde genellikle maksimumun bir esas (basis) üzerinedir.

<sup>3</sup> İş kazası programlarının tüm maliyeti eklenmiştir.

<sup>4</sup> Kendi işinde çalışanların yüzde-5.2'sine, hastalık fonunun yaklaşık yüzde-1'i eklenmiştir.

- <sup>5</sup> Hastalık fonunun yaklaşık yarısı eklenmiştir.
- <sup>6</sup> Hastalık fonunun yüzde-80'i eklenmiştir.
- <sup>7</sup> Hükümet işçilerinin emeklilikleri genellikle işçiler tarafından finanse edilmektedir; yüzde-40 işçiler ve yüzde-60 hükümet ödemektedir.
- <sup>8</sup> Hükümet haftalık ve aylık ücretlerin yüzde-14'ü tutarında bir katılma payı ile hükümet işçileri için bir emeklilik fonunu finanse etmektedir. Bu oran bu tabloda gösterilmemiştir.
- <sup>9</sup> Hükümet işçileri için yüzde-12.0
- 10 Hükümet işçileri için yüzde-21
- 11 Aylık ücretli işçiler için yüzde-9

Dört ülkede (Birleşik Arap Cumhuriyeti, Bolivya, Uruguay, Şili), sosyal güvenlik vergileri bordrolarda gösterilen gelirlerin (payroll) yüzde-30'unu aşmıştır. Çok yüksek sayılabilecek bu orana Hollanda, Belçika, Fransa ve İtalya gibi ancak birkaç Avrupa ülkesi ulaşabilmiştir. İşverenler için prim oranı, genellikle işçiler için olan oranın iki katından daha fazladır. Gelişmekte olan 46 ülkede işçilerin katılma payları haftalık ve aylık ücretlerinin ortalama yüzde-4.2'si kadarken işverenlerin katılma payları gelirlerinin (payroll) yüzde-10.5'i kadardır. Ayrıca işverenler iş kazası programlarının tüm maliyetini yüklenmek zorundadırlar. 46 ülkenin 30 tanesinde katılma paylarının belirlenmesi için maksimum kazançlar oluşturulmuştur.

**TABLO 6. SEÇİLEN GELİŞMİŞ ÜLKELERDE 1964 YILINDA İŞÇİLER VE İŞVERENLER ÜZERİNDEKİ SOSYAL GÜVENLİK VERGİLERİ**

(Yüzde olarak)

	İşçiler	İşverenler	Toplam
İsveç	4.0 <sup>1</sup>	8.5 <sup>2</sup>	12.5 <sup>3</sup>
Hollanda	12.5—16.5	10.8—20.8 <sup>2</sup>	23.3—37.3 <sup>4</sup>
Almanya	11.65—13.15	13.15—14.65	24.8—27.8 <sup>5</sup>
Belçika	9.8	21.55 <sup>2</sup>	31.35 <sup>6</sup>
Fransa	6.0	27.75 <sup>2</sup>	33.75 <sup>7</sup>
İtalya	6.15	40.55—48.15 <sup>8</sup>	46.7—54.3 <sup>8</sup>

Kaynaklar : Bkz, Tablo 5

- <sup>1</sup> Hastalık ve doğum katılma paylarının yaklaşık yarısı ve işsizlik sigortasının yaklaşık üçte-biri eklenmiştir.
- <sup>2</sup> İş kazası sigortasının bütün maliyeti eklenmiştir.
- <sup>3</sup> İleri yaş için en yüksek gelir 30,000 skr (yılda)
- <sup>4</sup> İş kazası ve aile geçim indirimi kapsamındaki bir kişinin katılması için en yüksek kazanç yılda 10,400 f.
- <sup>5</sup> Yaşlılık, güçsüzlük ve ölüm için aylık en yüksek katılma payı 1,550 DM; hastalık ve doğum için 900 DM; işsizlik için 750 DM.
- <sup>6</sup> Emeklilik için aylık en yüksek katılma payı 9,000 BF; hastalık, doğum, işsizlik ve aile (geçim) indirimi için 11,825 BF
- <sup>7</sup> En yüksek taban (basis) ayda 970 F.
- <sup>8</sup> Aile (geçim) indirimi katılma payları (yüzde-17.5) en yüksek taban ile oranlıdır. (Ayda 17,500 lit)

## Sosyal Güvenlik Vergilerinin Gerilemesi ve Etkinliklerinin Azalması

Gelişmekte olan ülkeler için sosyal güvenlik vergilerinin gerilemesi yolundaki tartışmanın kapcamını göz önüne almadan önce (tartışma genellikle maaşlardan kesilen vergiler-payroll taxes-konusunda yoğunlaşmaktadır) katılma payları yolu ile finansmanın ortaya çıkarabileceği, etkinlik azalması şeklindeki bazı sapmaları (distortions) tartışacağız.

Belirli koşullar altında, yüksek primler, istenmeyen ekonomik ve sosyal etkiler yapabilir. Enflasyonist koşullarda haftalık ve aylık ücretler için otomatik bir yürüyen merdiven bulunduğunu düşünelim. Katılma paylarının, gelirlerin belirli bir yüzdesi esas alınarak saptanması maliyetleri itici bir etki yapacaktır (26).

Uygun görüldükçe primlerin bir kısmı tasarruflardan ödenirse, sağlanan yararların (yardım niteliğindeki ödemeleri) akışı katılma paylarının ödenmesi ile beliren deflasyonist etkilerle dengelenmediği sürece talep yönünde enflasyonist bir etki ortaya çıkabi-

(26) P. Armani, «Problemi Economici e Finanziari», in Per un Sistema di Sicurezza Sociale in Italia, Comitato di Studio per i Problemi Sociale (Bologna, 1965), p. 275.

lir. Oysa sağlanan tüm yararlar tüketim harcamalarında bir artışa neden olmaktadır. Diğer yandan, sosyal sigorta gelirlerinde enflasyon nedeniyle bir artış, tüketim düzeyini düşürdüğü için dengeleyici bir etki yapabilir.

Bazı Lâtin Amerika ülkelerinde enflasyon (yahut deflasyon) süresince para kıt olduğu zamanlar, yüksek prim oranları, süresi geçmiş ödemeler üzerindeki düşük faiz oranları ile birlikte, işverenlerin ödemelerdeki ihmalcı davranışlarını teşvik etmiştir. Gelişmekte olan ülkelerin birçoğunda, işverenler sosyal güvenlik primlerini ödemeyi geciktirmekte ve primleri kendi şirketlerinin işletilmesinde bir finansman kaynağı olarak kullanmaktadırlar. Bazı işverenler kendi katılma paylarını ödemeyi savsattıktan başka işçilerin aylık ve haftalık ücretlerinden kesilen primleri de alıkoymaktadırlar. Arjantin, Bolivya, Brezilya, Paraguay ve Uruguay gibi bazı ülkelerde işverenlerin suç niteliğindeki ihmalleri alışılmamış oranlara ulaşmaktadır. Arjantinde, 1964 yılında ödeme süresi geçmiş biriken primlerin 45 milyar M\$N kadar olduğu tahmin edilmiştir. (Toplam gelirler 92 milyar M\$N). Paraguay'da 1962 yılında en önemli kuruluşun işverenler üzerinde bu şekilde 48.8 milyon guarani parası birikmiştir. (Toplam gelirler 783) milyon guarani). Uruguay, Bolivya ve Brezilyada işverenlerin ihmalciliklerinin toplam nakdî katılma paylarına göre artış oranı son yıllarda en az yüzde-2.4 ile yüzde 13.0 arasında değişmiştir (Tablo 7).

Bazan, hükümet, girişimlerin finansman zorluklarının üstesinden gelebilmek için ihmallere göz yummaktadır, ancak bunu yaparken, kredi akışını kamu yararına olabilecek şekilde seçkin endüstri ve girişimlere yöneltme olanağını yitirmektedir.

Tartışmalar katılma payları ile finansmanın, dağıtım etkileri ve katılma payları miktarlarının saptanma biçimi konularında yoğunlaşmaktadır. İşverenlerin ve işçilerin sosyal güvenlik katılma payları belki de kişisel gelirlerine göre azalan oranlıdır (27). Katıl-

(27) Bu sonuç üzerine bkz, Alfred H. Conrad, «Redistribution Through Government Budgets in the United States, 1950», in **Income Redistribution and Social Policy**, Alan T. Peacock, ed. (London, 1954), p. 208; Earl R. Rolph and George F. Break. **Public Finance** (New York, 1961), pp. 397 ff., and Richard A. Musgrave, «Estimating the Distribution of the Tax Burden», in **Income Redistribution and the Statistical Foundations of Economic Policy**, Income and Wealth, Series X, Colin Clark and Geer Sturel, eds (London, 1964), pp. 186-219.

**TABLO 7. GELİŞMEKTE OLAN ÜÇ ÜLKEDE SON YILLARDA TOPLAM NAKDİ SOSYAL GÜVELİK GELİRLERİNE GÖRE SOSYAL GÜVENLİK ÖDEMELERİNİ İHMALLERİNDEKİ ARTIŞ**

(Miktarlar her ülkenin ulusal para birimine göre milyon olarak gösterilmiştir.)

Yıl	İşverenlerin ihmalindeki artış		
	Miktar	Toplam nakdî gelirlerin bir yüzdesi olarak	
Bolivya	1963	20.1	12.8
Brezilya	1963	33,400.0	13.0
Uruguay	1964	60.0 <sup>1</sup>	2.4

<sup>1</sup> Endüstrilerin ve ticaret fonunun büyük miktarlardaki alacakları, bilgi alma olanağı olmadığı için kapsam dışı bırakılmıştır.

ma paylarını tek bir oran olarak düzenleyen bir sistem kişisel durumları dikkate almaz. Kira, faiz, kazanç payları gibi toplam gelirin önemli kısımlarını kapsam dışı bırakır. Katılma paylarının tavan sınırları da daha yüksek gelir gruplarındaki aylık ve haftalık ücretleri kapcam dışı bırakır. Böylece sosyal güvenlik vergilendirmesi kişisel gelir vergisine benzemeyen bir şekilde eşitlik ve ödeyebilme gücü ilkelerine ters düşmektedir (28). Bundan başka sosyal güvenliklen sağlanan yararlar da genellikle, vergiden muaftır (Nakdî yardımlar) (29). Yüksek gelir gruplarındaki kişiler için sözü edilen yararların (sosyal sigorta ödenekleri-social security

(28) Görünüşe göre sosyal güvenlik vergi yükümlerini koyarken bireysel koşulları yalnız İsveç dikkate almaktadır. Genel sistemde insaf ve ilerleme olmayışına Titmuss değinmiştir. Op. cit., pp. 67 ff. ABD'de Henry Aaron şöyle yazmaktadır: «Sosyal Sigortalar katılma payları ile, kişisel gelirin artan oranlarla vergilendirilmesi arasındaki çelişki genişliyor. Sosyal Güvenlik vergileri yalnızca yüzde-bir yahut yüzde-iki olduğu sürece çelişkiye göz yumulabilir. Oran yüzde-dört, yüzde-beş olur ve gecikmiş aktarmalar dikkate alınırca çelişki daha belirginleşir». («Rate Progressivity and the Direct Taxation of Personal Income», Taxes, Vol. 44 (1966), p. 503).

(29) Emeklilikler için bkz. W. Hasenberg, «Income-Tax Treatment of Old-Age Pensions and Contributions Here and Abroad», Social Security Bulletin, Vol. 29, August 1966, pp. 10-18.

benefits) gerçek değeri görünen değerlerinden çok daha fazladır. Bu durum sosyal güvenlik vergilerinin gerilemesini daha da kötüleştirebilir.

Ücretlerden kesilen vergilerin (payroll taxes) gerileme derecesi bu vergilerin yansımından (incidence of taxation) saptanabilir. Verginin işçiler üzerine yansımaları yüklenmesi programların kapsamına olduğu kadar bir ülkenin gelişme derecesine ve ülkenin ekonomik-sosyal koşullarına da bağlıdır. Genel olarak işçiler, bir sektörde vergiye konu olmayan alternatif istihdam olanakları varsa ancak o zaman vergi yüklerini aktarabilirler. Gelişmekte olan ülkelerde ücretlerden kesilen vergiler (payroll taxes) genel değildir. Çoğunlukla hükümet sektörü ve ileri düzeyli endüstri sektörü ile sınırlıdır. Vergiye konu olmayan sınırlı istihdam alternatifleri nedeniyle gelişmiş bir ülkede işçiler üzerindeki ücretlerden kesilen (payroll taxes) genel bir vergi ücretliler tarafından ortaya çıkarılmış olmalıdır.

Bu değerlendirmeye karşı şöyle bir itiraz yöneltilebilir: Sınırsız vasıfsız işçi arzı bulunduğunu ve tarımdaki gizli işsizliği (30) kabul edersek uzun dönemde ücretlerden kesilen vergilerin işverenlere yahut müşterilere aktarılacağını bekliyoruz demektir. Çünkü temel ücret düzeyi piyasa kesimine transferin maliyetini yüklenmek üzere geçim düzeyindeki ortalama kazançlar ve bunlara eklenen bir prim farkı ile saptanmaktadır. Mevcut işçi arzının korunması yahut arzulanan işçi arzı artışının korunması isteniyorsa sözü edilen prim azaltılamaz. Böylece, kısa dönemde işçi arzı esnek olmadığı için ücretler üzerindeki vergi aktarılamasa bile (shift) yukarıdaki varsayımlar kabul edilirse, uzun dönemde aktarılabilmelidir.

- (30) «Sınırsız bir işçi arzı (Adam Smith'den Karl Marx'a kadar klâsik iktisatçılar ekonomik büyümenin sermaye birikiminin bir sonucu olduğunu açıklamak için sınırsız bir işçi arzı olduğunu kabul etmişlerdir) ancak şöyle ülkelerde bulunabilir: nüfus sermaye ve doğal kaynaklara göre çok fazla olacak. Öyle ki işgücünün marjinal verimliliği ekonominin büyük kesimlerinde ihmal edilebilecek kadar düşük, sıfır, hattâ negatif bile olabilecek» (W. Arthur Lewis. «Economic Development with Unlimited Supplies of Labour», **The Manchester School of Economic and Social Studies**, Vol. XXII (1954), p. 141); Lewis'e göre «bu durum (gizli işsizlik) Afrika ve Lâtin Amerikada pek görülmez. Fakat Çin, Endonezya, Mısır ve birçok doğu Avrupa ülkelerinde görülür». **The Theory of Economic Growth** (London, 1955), p. 327). Literatürde gizli işsizlik kavramı için (işgücünün marjial verimliliğinin sıfır veya negatif olduğu durumlar) bkz, Charles H.C. Kao, Kort R. Anshel, and Carl K. Eicher, «Disguised Unemployment in Agriculture: A Survey», in **Agriculture in Economic Development**, Carl Eicher and Lawrence Witt, eds. (New York, 1964).



Bununla beraber sınırsız işgücü arzı varsayımlarının ve tarımda gizli işsizliğin gerçekliği, gelişmekte olan ülkelerde güçlü ve devamlı bir tartışma konusu olmuştur. Bazı Lâtin Amerika ülkelerinde tarım işçileri tranf erinin tarımsal verimde bir düşüş meydana getirdiği (31) ve ayrıca gelişmekte olan ülkelerde gizli işsizliğin yaygın olduğuna ilişkin ampirik (deneysel) kanıtların fazla olmadığı (seyrek olarak yüzde-beş'ten fazla) söylenmiştir (32). Böylece bu ülkelerin kapitalist sektörlerinde ücretler geçim düzeyinin çok üstüne çıkabilir. Gerçekten de gelişmekte olan birçok ülkede farklı endüstriler, firmalar ve alanlarda ücretlerin yapısında büyük ölçüde eşitsizlik olduğu görülmüştür (33).

Bu koşullarda ücretlerden kesilen vergilerin (payroll taxes) işçilere yansımalarının (incidence) kapsam dışı bırakılmayacağı görülmektedir. Genel olarak şu sonuca ulaşabiliriz; Geçim düzeyinin üzerinde ödeme yapılan ve buna ek olarak prim de alan işçiler verginin en azından bir kısmını yüklenir görünmektedirler. Vardığımız sonuç daha çok hükümet işçilerine uygun düşmektedir. Gelişmekte olan ülkelerde işçi sendikalarının zayıf olması (gelişmiş ülkelerdeki benzerleriyle karşılaştırıldığında) ve toplu sözleşmelerin az görülmesi varılan bu sonucu doğrulamaktadır. İşçilere yüklenme (borne) derecesine kadar, vergiler, fiyatların dünya pazarınca saptandığı ihraç endüstrilerindeki ve ithal-ikâme endüstrilerindeki kârlara yansımış olmalıdırlar.

İşverenler üzerindeki katılma payları için de yansımaya miktarını belirlemek güçtür. Genellikle, yansımaya, kapsamın genişliğine, pazar yapısına, üretilen mallara olan talebe, işçi ve sermaye arzına,

- (31) Theodore W. Schultz, «The Role of Government in Promoting Economic Growth», in **The State of the Social Sciences**, Leonard D. White, ed. (Chicago, 1956) pp. 372-83. Bkz, Theodore W. Schulta, **Transforming Traditional Agriculture** (New Haven, Connecticut, and London, 1964).
- (32) Kao, Ansel, and Eicher, op. cit. En nüfus yoğun (nüfus fazlası olan) ülkelerde bile önemli ölçüde **gizli** işsizlik varlığına karşı bkz, **Jakob Viner**, «Some Reflections on the Concepto of Disguised Unemploymat», **The Indian Journal of Economic**, Vol. XXXVIII (1957) pp. 17-23; and for country studies, Harry T. Oshima, Underemployment in Backward Economics, An Empirical Comment», **The Journal of Political Economy**, Vol. LXVI (1958), pp. 229-64; and Bent Hansen, «Marginal Productivity Wage Tteory and Subsistence Wage Theory in Egyptian Agriculture», **The Journal of Development Studies**, Vol. 2 (1966), pp. 367-407.
- (33) H.A. Turner, «Wage Policy and Economic Development», **Transactions of the Manchester Statistical Society**, Paper 1-22, Session 1962-63.

sosyal güvenlik katılma paylarının tasarruf-yatırım ve tüketim modellerine kullanılmasının etkilerine ve parasal koşullara bağlıdır. Gelişmekte olan ülkelerde verginin ileriye yönelik aktarımı (yansımaları) sınırlıdır. Çünkü ihraç endüstrilerinde ve bazı ithal ikame endüstrilerinde fiyatlar dünya pazarınca saptanmaktadır, işgücü arzı esnek, işçi sendikaları genellikle zayıftır ve fonu sağlanan programlar oldukça önemlidir. İşçi sendikalarının zayıf olması verginin işçilere aktarılması olanağını arttırmaktadır (34). Bununla birlikte bu aktarma ancak, işçileri geçim sektöründen çekmek için gereken aylık ücretin, geçim düzeyi ve buna ek olan primden daha fazla olması halinde ortaya çıkabilir. Belirli koşullar altında, ihraç endüstrilerindeki ve ithal ikâme endüstrilerindeki fiyatları yükseltme güçlükleri, fonları sağlanan programların özendirilmesiyle genel tüketimin daralması nedenleriyle, kârlar üzerine yansıma olacak gibi görünmektedir. Diğer taraftan fiyat artışlarını parasal koşullardan ve kredi koşullarından çok, yalnızca daha yüksek katılma payları ile açıklamak pek tutarlı olmadı halde, ekonomideki enflasyonist güçler, yükselen sosyal güvenlik maliyetlerini karşılamak için işverenlerin ürettikleri malların fiyatlarını yükseltmelerini kolaylaştırmaktadır.

Ücretlerden kesilen vergilerin (payroll taxes) yükü işçiler üzerinde olduğunda, vergiler düşük matrahlarda hafifçe artan oranlı, daha sonra ise azalan oranlıdır. Vergi yükünün tüketicilere yansımaları halinde ise söz konusu vergi kapsamının büyük çoğunluğunda azalan oranlılık söz konusudur. Ödenen vergi miktarlarına etkin tavanlar saptandığında, bu uygulama ücret ve maaşların daha düşük olduğu sektörlerde de değişik vergi yüküne sebep olacaktır. Vergi yükü tüketicilere yansıtıldığında ithalât ve ihracat için üretilen mallarda söz konusu olan dış ticaret hadleri etkilendiğinden, ödemeler dengesi daha da bozulabilecektir.

Ücretlerden kesilen vergiler kârlar üzerine yansınınca, primler sermaye ile emek arasındaki seçimi değiştirir. İşverenleri daha az

- (34) Gelişmiş ülkeler için literatürde kârlara yansıma pek görülmez. Bkz, Cesare Cosciani, *Istituzioni di Scienza delle Finanze* (Turin, 1961), p. 516; and Rolph and Break, op. cit., p. 398.
- (35) Birleşik Devletler için, her işçinin gelirinin bir yüzdesi olarak ödediği katılma paylarının-tümüyle müşterilere aktarıldığında- azalan oranlı olduğu saptanmıştır. (Conrad, op. cit., and (Musgrave (1964), op cit.).

emek kullanan üretim faktör bileşimleri tercih etmeye yöneltir. Sermaye-yoğun (yahut emek-tasarruf) gelişmeyi cesaretlendirir. Yansıma, müşteriler üzerine olduğunda da aynı durum görülebilir. Fiyatlar yükselince emek tasarruf eden girişimler bir tür malî-rant (fiscal rent) elde etmiş olurlar. Doğal olarak bu ayırım, ancak, girişimcilerin seçimleri emek ve sermayenin birbirlerine göre maliyetlerinden ve emek arzının değişmesinden etkilendiği zaman geçerlidir. İşverenler üzerindeki sosyal güvenlik vergileri yükseldikçe vergilenmemiş malların yararına olacak şekilde üretim faktörleri bileşiminin yeniden düzenlenmesi beklenebilir.

Gelişmiş bir ülkede yükselen emek maliyetlerini ileriye yansıtmaya, sermaye mallarının fiyatlarını da yükseltirse verim düşmesi kısmen önlenemez (36). Fakat aynı türdeki bir etki sermaye mallarının çoğunu dışarıdan ithal etmesi gereken gelişmekte olan bir ülkede hemen görülmez. İşverenlerin vergileri en azından kısmen haftalık ve aylık ücretlere aktarıldığında etkinlik azalması (distortion) önlenemez. Etkinlik azalması ortaya çıkıncaya kadar işgücünün düşük istihdamı istenmeyen bir durumdur (37).

Diğer etkinlik azalmaları katılma paylarının tavanlarından ötürü ortaya çıkmış olabilir. Tavanlar vasıflı ve vasıfsız işçiler arasında yapılacak seçimi bozabilirler, işverenleri daha vasıflı işgücü çalıştırmaya yöneltebilirler ve vergi ödemekten kurtulmak için işverenleri fazla çalışmaya başvurmaya zorlayabilirler. Sözü edilen ilk etkinlik azalması insan kaynaklarının geliştirilmesine özendirici olması nedeniyle kabul edilebilirken, ikincisi istihdam düzeyini düşürebilir. Genel olarak, primler kârlara aktarıldığında yatırım ve istihdam düşebilir ve ülkenin gelişmesi engellenebilir.

Gerileme suçlandırmasına karşı, sosyal güvenlik vergilerinin yüzde olarak daha büyük kısmının zenginlerden çok fakirlerin ge-

- (36) Sermaye malları fiyatlarında primlerin tümüyle ileriye aktarılmasının bile emek ve sermayenin birbirlerine göre maliyetlerini tümüyle etkilemeyeceği sonucuna varmak güçtür. Diğer bazı sermaye malı ithalleri vardır ki, bunlar için **prim** toplanamaz, ya da ileriye aktarma yapılamaz. Böylece sermayenin fiyatı işgücünün sigorta primi ile aynı oranda yükselmeyecektir.
- (37) I.M.D Little, «Tax Policy and the Third Plan», in **Pricing and Fiscal Policies**, P.N. Rosenstein-Roden, ed. (Cambridge, Massachusetts, 1964), p. 45. İşgücünün yeterince istihdam edilemediği bir ülkede bir ihtiyat fonuna katılma paylarının en istenmeyen vergiler olduğuna çok az kişi inanır. Yazara göre yalnızca bu nedenden ötürü Hindistanda yürürlükteki ihtiyat fonları uzatılmamalıdır.

lirlerinden oluşmasına karşın, sigorta ilkesi altında fakirlerin ve zenginlerin gelecekte sağlayacakları yararlar için ödemeler yaptıkları söylenmiştir. Programların kapsamı genel olduğu zaman ise bu fikir pek savunulabilir görünmemektedir. Sözü ettiğimiz bu düşünce de, kamu harcamaları finansmanının yarar ilkesine (benefit principle) dayandırılmasına karşı yapılan eleştiriye açıktır. Bununla birlikte sosyal güvenlik programlarının kapsamı, daha düşük gelir gruplarını dışarıda bırakacak şekilde en çok endüstri işçileri ve sivil hizmetlerle sınırlı kalırsa, sözü edilen düşünce daha iyi bir temele oturmuş olur. Vergi sistemleri çoğunlukla gerileyen adetlere, tüketim vergilerine dayalı oldukça ve artan oranlı vergiler ikinci derecede gelir kaynakları oldukça daha önce de gördüğümüz gibi gelişmekte olan birçok ülkelerde sosyal güvenliğin genel bütçeden finansmanı daha adaletli olmayacaktır. Genel olarak sosyal güvenlik vergilerinin gerilemesi tek başına değil eldeki diğer alternatiflerle birlikte değerlendirilmelidir.

Belki de bu alternatiflerin eşitlik alanında belirgin daha iyi yönleri olmayacak, yeterlilik, idari kolaylık ve gelir esnekliği açısından ücretlerden kesilen vergilerin (payroll taxes) avantajlarına sahip olmayacaklardır.

Böylece gelirlerden kesintiler yoluyla vergilendirme (payroll taxation), programın maliyetine katılanların yararlar sağlamaları gerçeği düşünülürse haklı çıkabilir. Sağlanan yararların ücretlerden kesilen vergilerle finanse edilmesi dikey gelir dağılımını sınırlamaktadır. Bu yolla, sosyal güvenlik vergilerinin etkileri ve gelir dağılımına yararları aynı gelir grubunda bulunanlarla sınırlanmış olur (38). Grup içinde bulunan bireyler, katılma paylarından daha az, ya da daha fazla yararlar sağlayabilirler. İtalya, Fransa ve Kanada gibi bazı gelişmiş ülkeler için gösterilmiş olduğu gibi, yeniden dağılım özellikle aile yardımları konusunda önemli olabilir (39).

(38) Sınırlı ve geniş sigorta plânları altında yeniden gelir dağılımı için bkz. T. Barna, **The Redistribution of Incomes Through Public Finance in 1937** (Oxford, 1948), and **Income Redistribution and Social Policy** (cited in fn. 27), especially T.B. Lim, «Redistribution of Income in Underdeveloped Territories», pp. 268-90. Bkz. International Labor Office, Expanded Programme of Technical Assistance, **Report on the Seminar on Social Security**, made in Prague, August 1— September 10, 1959 and publishes as ILO/TAO/Int/R. 3 (Geneva, 1960), p. 208.

(39) Bkz. Steve, **Lezione, p 356**; **United Nations**, «Taxes on Wages of Employment and Family Allowances in European Countries», **Economic Bulletin for**

Aynı düşünce hükümetin sosyal güvenlik programlarına yardım olanağını haklı göstermek için de kullanılabilir. Bazı endüstri ülkelerinde, gelirin yüksek gelir gruplarından düşük gelir gruplarına doğru dikey dağılımı, sosyal güvenlik programlarına hükümet yardımlarıyla başarılı olurken, aynı yardımlar, gelişmekte olan ülkelerin çoğunda nüfusun, programların kapsamı dışında kalan büyük kısmına göre daha iyi durumda olan kısmına yarayacaktır.

Her halde, kapsam genel olmamakla birlikte genişledikçe ve nüfusun daha fakir kısımlarını da içerdikçe sağlanan yararların dağıtımının kaydedilen katılma paylan ile (ödenmiş olan katılma payları) kesinkes ilişkili olmadan sağlanması suretiyle, katılma paylarının gerilemesi en azından kısmen önlenmiş olacaktır (40).

### **Gelişmekte Olan Ülkelerde Sosyal Güvenliğin Genel Bütçe Yoluyla Finansmanı :**

Ücretlerden kesilen vergilerin dışında hükümet transferleri de gelişmekte olan birçok ülkede önemli bir finansman kaynağını oluşturmaktadırlar. Bir çok sosyal güvenlik plânında hükümet, maliyetlerin belirli bir kısmını, birleştirilmiş işveren-işçi katılma paylarının yüzde olarak bir kısmını ve herhangi bir açık varsa bunu ödemekle yükümlüdür (Tablo 8). Bir çok hükümet ödemeleri özel bir amaca yönelik vergilerle (earmarked taxes) finanse edilir.

Tablo 9, gelişmekte olan 31 ülkede ve gelişmiş 19 ülkede hükümetin sosyal güvenlik sektörüne yaptığı ödemeleri göstermektedir.

- Europe**, Vol. 4, No. 2, August 1952, p. 25; J.M. Jackson, «Wages, Social Income, and the Family», **The Manchester School of Economic and Social Studies**, Vol. XXIX (1961), pp. 95-106; Georges Rottier and Jean F. Albert, «The Social Services and Income Redistribution in France», in **Income Redistribution and Social Policy** (Cited in fn. 27), pp. 90-138; L. Pasi, «Assegni Familiari, Occupazione e Reddito nei Paesi della Comunità Economica Europea», **Previdenza Sociale**, January-February 1963, pp. 21 ff; and T.Higuchi, «Income Redistribution and Social Security: Interpretation of a Japanese Survey», **International Labour Review**, Vol. 92 (1965), pp. 208-22; in general, Hubert Brochier, **Finances Publiques et Redistribution des Revenus** (Paris, 1950). J.W. Willord «Some Aspects of Family Allowances and Income Redistribution in Canada», **Public Policy**, Vol. V, (1954), pp. 225 ve 227.
- (40) **Birleşik Devletler için J.J. Carroll şunu göstermiştir: Sağlanan yararların dağıtımını katılma paylarının gerilemesini biraz önlemiştir. Çünkü sağlanan yararlar içinde çok düşük gelir gruplarının payı yükselme eğilimindedir. (Alternative Methods of Financing Old-Age, Survivors and Disability Insurance**, Institute of Public Administration, University of Michigan (Ann Arbor, 1960)).

Bu ödemeler içinde, bazı programları desteklemek için yapılan ödemeler yanında sivil ve askeri personelin işvereni olarak yapılan ödemeler de vardır (41). Bir kamu kuruluşu tarafından bütçe dışı yapılan işveren ödemeleri bu yazıda genellikle, hükümet dışı sosyal güvenlik vergisi ödemeleri olarak dikkate alınmıştır.

Gelişmiş ülkelerde, hükümetin sosyal güvenlik sektörüne yaptığı ödemeler, bu sektörün toplam gelirlerinin yüzde-12'si ile (İspanya), yüzde 83.9'u arasında (İrlanda) değişmiş ve 19 ülkenin 10'unda yüzde-31'i geçmiştir.

Gelişmekte olan 31 ülkede hükümet katılma payları yüzde-7.7 (Mali) den, yüzde-89.2 (Tanzania) ye kadar değişiklikler göstermiş ve toplam sosyal güvenlik gelirlerinin yaklaşık yüzde-30'unu oluşturmuşlardır. Altı ülkede (Kosto Rika, Bolivya, El Salvador, Malaysia, Seylân, Tanzania) hükümet ödemeleri toplam gelirlerin yüzde-kırkıdan fazlasına ulaşmıştır. Bu oran gelişmiş ülkelerdeki hükümet katılma payları ile karşılaştırılabilir. (Örneğin Birleşik Krallık, İrlanda, Kanada ve Kuzeyli ülkeler). Bu ülkelerde tıbbi bakım gibi sosyal güvenlik programları esas olarak sosyal ilke esasları üzerine kurulmuşlardır. Malaysia, Selân ve Tanzania'nın bütün yurttaşlara açık ve genel gelirler yoluyla tamamen hükümet tarafından finanse edilen sağlık programları vardır. Diğer üç ülkede merkezi hükümetin (ve Hindistanda devlet hükümetlerinin) işveren olarak katılma oranı hükümet işçileri dışındaki işçilere ilişkin programların dar kapsamına göre özellikle yüksektir. Kosta Rika'da hükümet transferleri oldukça yüksektir.

Bu yazı, cari hükümet harcamalarının yüzdesi olarak, sosyal güvenlik kesimine yapılan hükümet ödemelerini göstererek, sosyal güvenliğin hükümet bütçesi üzerindeki yükünü de ölçmeye çalışmaktadır. (Yapılan yardımlar ve işveren olarak katılma payları-Tablo 10). Gelişmekte olan 23 ülkede hükümet sosyal güvenlik ödemeleri cari harcamaların yüzdesi olarak şu oranlara ulaşmıştır; Nijerya'da yüzde-0.2, Malaysia'da yüzde-16.6, diğer on ülkede de yüzde-beş ya da daha fazla. Gelişmiş ülkelere ilişkin oranlarla karşılaştırıldıklarında bu oranlar oldukça düşüktür. Gelişmiş ülkeler-

(41) Sosyal güvenlik sektörü kamu borçlarının faizlerini de kapsam içine almak yararlı olurdu. Ancak bu bilgiler yalnızca birkaç ülke için bulunabilmektedir.

de hükümet sosyal güvenlik ödemeleri Birleşik Devletlerde (ABD) cari harcamaların yüzde-2.7'si, Danimarka'da ise yüzde-33.7'si kadar olmuştur. Birleşik Devletler hariç, bu oranlar gelişmekte olan ülkelerin ilk yarısına ait oranlara göre epeyce yüksektir.

### **Ödenmemiş Hükümet Borçları**

Özellikle Lâtin Amerikadaki ülkeler bütçe açıkları ve enflasyonist ya da deflasyonist koşullar nedeniyle, sık sık sosyal güvenlik kuruluşlarına karşı olan yükümlülüklerini yerine getirememeleri durumunda kalırlar. Bunun bir diğer nedeni de hükümetlerin bazan sosyal güvenlik kuruluşlarına yapılan yardımları zorunlu harcamalar olarak göstermekte başarısız olmalarıdır (42). Ödenmemiş hükümet borçları arasında sosyal güvenlik sektörüne transferler, işveren olarak ödenen primler ve birkaç ülkede de (örneğin Arjantin) sosyal güvenlik kuruluşları borçlarının faizleri vardır. Bazı hükümetler yükümlülüklerini nakdi ödemeler ve devlet borçlanması (government securities) şeklinde yerine getiremezler.

Bazı ülkelerde hükümetin sosyal güvenlik yükümlülüklerinin önemli kısmını nakdi olarak ödeyememesi dikkate değer olmuştur. Son yıllardan birisinde bazı Lâtin Amerika ülkelerinde (Nikaragua, Bolivya, Brezilya, Arjantin) ödenmemiş hükümet borçları toplam sosyal güvenlik sektörü gelirlerinin dörtte-birinden fazla olmuştur. Kosta Rika ve Uruguay'da ise bu oran yüzde-on'un üzerinde olmuştur (Tablo 11).

(42) Sosyal güvenlik kuruluşlarına, ödenmesi gereken hükümet ödemelerinin tutarı, aylık ve haftalık ücretlerdeki artışlar ile birlikte otomatik olarak artar, ancak genel hükümet gelirleri her zaman aynı oranda artmaz.

TABLO 8 . SEÇİLEN ÜLKELERDE SOSYAL GÜVENLİK SEKTÖRÜNE HÜKÜMET TRANSFERLERİ .

(Hükümetin işveren olarak yaptığı ödemeler ve sosyal güvenlik kuruluşları borçlarının faizi için yaptığı ödemeler dikkate alınmamıştır).

Ülke	Hükümet transferlerinin hangi amaçla yapıldığı
<b>Gelişmiş Ülkeler</b>	
Belçika	Bütün programlara yardım yapılmaktadır. (İş kazası hariç)
Fransa	İş kazası sigortası: Bütün maliyet karşılanmaktadır.
Almanya	Aile yardımları: Bütün maliyet karşılanmaktadır; diğer programlar: Ortaya çıkabilecek herhangi bir açık karşılanmaktadır.
İtalya	Emekli aylıkları, hastalık ve doğum ödenekleri: Kazançların yüzde-6.65'i ve ek olarak özel bağışlar sağlanmaktadır; aile yardımları: Tarım işçilerine yapılan ödemelere yardım yapılmaktadır.
Hollanda	Emekli aylıkları: Dar gelirlilere yardım yapılmakta ve ortaya çıkabilecek açıklar karşılanmaktadır; aile yardımları: bağımsız çalışanların ve emeklilerin ilk ve ikinci çocukları için yapılan yardımların tüm maliyeti karşılanmaktadır; işsizlik: Kapsamdaki toplam gelirlerin yüzde-0.6'sı sağlanmaktadır; hastalık ve doğum ödenekleri: Dar gelirlilere yapılan gönüllü yardımlara devlet de katılmaktadır.



TABLO 8 . SEÇİLEN ÜLKELERDE SOSYAL GÜVENLİK SEKTÖRÜNE HÜKÜMET TRANSFERLERİ .

(Hükümetin işveren olarak yaptığı ödemeler ve sosyal güvenlik kuruluşları borçlarının faizi için yaptığı ödemeler dikkate alınmamıştır) .

Ülke	Hükümet trasferlerinin hangi amaçla yapıldığı
Gelişmiş Ülkeler	
İsveç	Genel emeklilik programı: Maliyetin yaklaşık yüzde-70'i karşılanmaktadır; Hastalık ve doğum ödenekleri: Maliyetin dörtte-biri karşılanmaktadır; İşsizlik ödenekleri: Maliyetin üçte-ikisi karşılanmaktadır; aile yardımları: tüm maliyet karşılanmaktadır.
Gelişmekte olan ülkeler	
Cezayir	İşsizlik ödenekleri: Tüm maliyet karşılanmaktadır.
Arjantin	Hiç bir ödeme söz konusu değildir.
Bolivya	Toplam ulusal bordronun yüzde-1-5'i <sup>1</sup> sağlanmaktadır.
Brezilya	Bordronun yüzde-sekizi, ek olarak şirketlerden alınan vergiler, piyango kazançları ve müşterek bahis kazançlarından edilen hasılatın yüzde-beşi <sup>2</sup> sağlanmaktadır; Aile yardımları: Büyük aileler için tüm maliyet karşılanmaktadır.
Burma	Hastalık ve doğum ödenekleri: Kapsamındaki kazançların yüzde-biri sağlanmaktadır.
Burundi	Hiç bir ödeme söz konusu değildir.

TABLO 8 . SEÇİLEN ÜLKELERDE SOSYAL GÜVENLİK SEKTÖRÜNE HÜKÜMET TRANSFERLERİ .

(Hükümetin işveren olarak yaptığı ödemeler ve sosyal güvenlik kuruluşları borçlarının faizi için yaptığı ödemeler dikkate alınmamıştır) .

Ülke	Hükümet transferlerinin hangi amaçla yapıldığı
Gelişmekte olan ülkeler	
Seylan	Hastalık ve doğum ödenekleri: Tüm maliyet karşılanmaktadır; İş kazası: Tıbbi bakımın maliyeti karşılanmaktadır.
Şili	Emekli aylıkları: Ücretlerin yüzde-5.5'i sağlanmaktadır; hastalık: Ortaya çıkabilecek herhangi bir açık karşılanmaktadır; doğum ödenekleri: Toplum maliyetin üçte-ikisi karşılanmaktadır; İş kazası sigortası: Bağışlar yapılmaktadır.
Çin Cumhuriyeti	Bağımsız çalışanların kazançlarının yüzde-1.2'si ve balıkçıların katılma payları yerine, balık satışlarından alınan vergi kazançlarının bir kısmı karşılanmaktadır.
Kolombiya	Emekli aylıklarının yüzde-ikisi; hastalık ve doğum ödeneklerinin yüzde 2-2.5'u karşılanmaktadır.
Kongo (Brazzaville)	Aile yardımları: Kapsamdaki her çocuk için ayda 50 frank sağlanmaktadır.
Kosta Rika	Kapsamdaki kazançların yüzde-3,5 kadarı sağlanmaktadır. (Esas olarak özel bir amaç için ayrılan sigaradan alınan vergiler yoluyla). <sup>2</sup>

TABLO 8. SEÇİLEN ÜLKELERDE SOSYAL GÜVENLİK SEKTÖRÜNE HÜKÜMET TRANSFERLERİ.

(Hükümetin işveren olarak yaptığı ödemeler ve sosyal güvenlik kuruluşları borçlarının faizi için yaptığı ödemeler dikkate alınmamıştır).

Ülke	Hükümet transferlerinin hangi amaçla yapıldığı
Gelişmekte olan ülkeler	
Dahomey	Aile yardımları: toplam gelirlerin beşte-biri tutarında yardım yapılmaktadır.
Dominik Cumhuriyeti	Ücretlerin yüzde-2,5 u ve orataya çıkabilecek herhangi bir açık karşılanmaktadır.
Ekvator	Ödenen emekli aylıkları maliyetinin yüzde-40'ı sağlanmaktadır. (Toplam sosyal güvenlik sistemi gelirlerinin yaklaşık yüzde-40,5 kadarı)
El Salvador	Hastalık ve doğum ödenekleri: Gelirlerin yüzde 12,5 kadarı sağlanmaktadır.
Gana	Hiç bir ödeme söz konusu değildir.
Guatemala	İş sigortası için gelirlerin yüzde-biri ve doğum ödenekleri için de gelirlerin yüzde-biri olmak üzere gelirlerin yüzde-ikisi sağlanmaktadır.
Gine	Hiç bir ödeme söz konusu değildir.
Honduras	Hastalık ve doğum ödenekleri için gelirlerin yüzde-2,5'u sağlanmaktadır.
Hindistan	Hastalık ve doğum için tıbbi yardımlar: Eyalet Hükümetleri maliyetlerin dörtte-birini yahut sekizde-birini öderler.

TABLO 8. SEÇİLEN ÜLKELERDE SOSYAL GÜVENLİK SEKTÖRÜNE HÜKÜMET TRANSFERLERİ .

(Hükümetin işveren olarak yaptığı ödemeler ve sosyal güvenlik kuruluşları borçlarının faizi için yaptığı ödemeler dikkate alınmamıştır) .

Ülke	Hükümet transferlerinin hangi amaçla yapıldığı
Gelişmekte olan ülkeler	
İran	Hiç bir ödeme söz konusu değildir.
İsrail	Emekli aylıkları için gelirlerin yüzde-0.57'si sağlanmaktadır; hastalık yardımları maliyetinin beşte-biri karşılanmaktadır.
İvori Kıyısı	Aile yardımları: Ortaya çıkabilecek herhangi bir açık karşılanmaktadır.
Libya	Hiç bir ödeme söz konusu değildir.
Malagasi Cumhuriyeti	Aile yardımları: Maliyetin yaklaşık üçte-biri karşılanmaktadır.
Malaysia	Hiç bir ödeme söz konusu değildir.
Mali	Aile yardımlarına destek sağlanmaktadır.
Moritanya	Aile yardımları maliyetinin yaklaşık yüzde-20'si karşılanmaktadır.
Meksika	Emekli aylıkları: Gelirlerin yüzde-1,5'u sağlanmaktadır; hastalık ödenekleri: Maliyetin yüzde-2.25'i karşılanmaktadır.
Fas	Hiç bir ödeme söz konusu değildir.
Nikaragua	Emekli aylıkları için gelirlerin yüzde-üçü sağlanmaktadır.
Pakistan	Hiç bir ödeme söz konusu değildir.

TABLO 8. SEÇİLEN ÜLKELERDE SOSYAL GÜVENLİK SEKTÖRÜNE HÜKÜMET TRANSFERLERİ.

(Hükümetin işveren olarak yaptığı ödemeler ve sosyal güvenlik kuruluşları borçlarının faizi için yaptığı ödemeler dikkate alınmamıştır).

Ülke	Hükümet transferlerinin hangi amaçla yapıldığı
<b>Gelişmekte olan ülkeler</b>	
Panama	Toplam gelirlerin yüzde-0.8'i, buna ek olarak özel vergi gelirlerinin bir kısmı sağlanmaktadır. (yaklaşık yüzde-0.3)
Paraguay	Gelirlerin yüzde-1,5'i sağlanmaktadır.
Filipinler	Arta kalan maliyetler ve idari harcamalar karşılanmaktadır.
Senegal	Kapsamdaki her çocuk için ayda 250 CFAF sağlanmaktadır. (Muamele vergisinin bu amaç için ayrılan kısmından karşılanmaktadır).
Suriye Arap Cumhuriyeti	Hiç bir ödeme söz konusu değildir.
Tanzania	Hiç bir ödeme söz konusu değildir.
Tunus	Hiç bir ödeme söz konusu değildir.
Türkiye	Hiç bir ödeme söz konusu değildir.
Birleşik Arap Cumhuriyeti	Hiç bir ödeme söz konusu değildir.
Yukarı Volta	Aile yardımları: Muamele vergisi hatınının bir kısmından sağlanmaktadır. (Maliyetin yaklaşık yüzde-15'i karşılanmış olmaktadır.

TABLO 8. SEÇİLEN ÜLKELERDE SOSYAL GÜVENLİK SEKTÖRÜNDE HÜKÜMET TRANSFERLERİ.

(Hükümetin işveren olarak yaptığı ödemeler ve sosyal güvenlik kuruluşları borçlarının faizi için yaptığı ödemeler dikkate alınmamıştır).

Ülke	Hükümet transferlerinin hangi amaçla yapıldığı
<b>Gelişmekte olan ülkeler</b>	
Uruguay	Emekli aylıkları için gelirlerden ve banka çeklerinden alınan vergiler de dahil, çeşitli vergilerden paylar ayrılmaktadır; işsizlik için özel vergilerden ve tüketim vergilerinden paylar ayrılmaktadır
Venezüella	İdari giderlerin maliyeti karşılanmaktadır. (Toplam gelirlerin yaklaşık yüzde-12.0-15'i sağlanmaktadır).

Kaynaklar : U.S Department of Health, Education, and Welfare, Social Security Administration, **Social Security Programs Throughout the World, 1964**, and supplemental reports; **International Labour Review**; and **Bulletion of the International Social Security Association**.

<sup>1</sup> Vergiden muaf tutulmamıştır.

<sup>2</sup> Vergiden kısmen muaf tutulmuştur.

**TABLO 9. SEÇİLEN GELİŞMİŞ VE GELİŞMEKTE OLAN ÜLKELERDE SON YILLARDA TOPLAM GELİRLERİN YÜZDESİ OLARAK SOSYAL GÜVENLİK SEKTÖRÜNE NAKDÎ HÜKÜMET ÖDEMELERİ**

(Miktarlar her ülkenin ulusal para birimine göre milyon olarak gösterilmiştir)

		Sosyal Güvenlik Sektörüne Hükümet Ödemeleri!			
		İşveren olarak	Transferler olarak <sup>1</sup>	Miktar	Toplam
					Sosyal Güvenlik Gelirlerinin yüzdesi olarak
Gelişmiş Ülkeler					
İspanya	1960	2,303.3	791.0	3,094.0	12.0
Birleşik Devletler	1959/60	3,144.0	92.0	3,236.0	14.2
Portekiz	1960	652.7	24.7	677.4	17.5
Hollanda	1960	539.0	391.8	930.8	18.0
İsviçre	1960	309.8	343.0	652.8	23.0
Japonya	1960/61	85,755.0	88,673.0	174,428.0	25.5
Fransa	1960	6,231.8	3,042.6	9,274.4	26.6
İtalya	1960	317,207.0	390,821.0	708,028.0	26.8
Avusturya	1960	3,531.0	2,525.0	6,056.0	28.4
Almanya	1960	6,962.0	5,970.0	12,932.0	31.9
Belçika	1960	10,953.7	18,237.8	29,191.5	38.9
Norveç	1959/60	278.8	1,064.9	1,343.7	45.1
Finlandiya	1960	163.0	440.0	603.0	49.6
Birleşik Krallık	1960/61	80.4	1,276.8	1,357.2	56.5
İzlanda	1960	34.4	341.1	375.5	63.1
İsveç	1960	431.4	4,337.0	4,768.4	68.3
Kanada	1959/60	148.3	1,782.9	1,911.2	69.1
Danimarka	1959/60	326.0	2,527.3	2,853.3	78.8
İrlanda	1959/60	7.1	38.7	45.8	83.9
<b>Gelişmekte olan ülkeler</b>					
Mali	1962	33.5		33.5	7.7
Paraguay	1962	71.4		71.4	9.1

**TABLO 9. (Devam) SEÇİLEN GELİŞMİŞ VE GELİŞMEKTE ULAN ÜLKELERDE SON YILLARDA TOPLAM GELİRLERİN YÜZDESİ OLARAK SOSYAL GÜVENLİK SEKTÖRÜNE NAKDİ HÜKÜMET ÖDEMELERİ**

(Miktarlar her ülkenin ulusal para birimine göre milyon olarak gösterilmiştir)

	Yıl	İşveren olarak	Transferler olarak <sup>1</sup>	Sosyal Güvenlik Sektörüne Hükümet Ödemeleri	
				Miktar	Toplam Sosyal Güvenlik Gelirlerinin yüzdesi olarak
<b>Gelişmekte olan ülkeler</b>					
İsrail	1960/61	—	23.0	23.0	9.4
Dominik Cumhuriyeti	1962	0.9		0.9	10.3
Ekvator	1963	55.8	26.2	82.0	10.4
Brezilya	1963	43,000.0	—	43,000.0	11.7
Uruguay	1964	411.9	—	411.9	12.4
Venezuela	1962		27.2	27.7	13.1
Arjantin	1962/63	11,100.0	—	11,100.0	17.3
Nijerya	1962	0.2	—	0.2	18.2
Birleşik Arap Cumhuriyeti	1963/64	15.4	—	15.4	18.3
Fas	1962	—	31.4	31.4	18.9
Honduras	1964		0.8	0.8	23.5
Türkiye	1960	272.9	0.1	273.0	23.9
Guatemala	1959/60	2.0	0.8	2.8	27.7
Şili	1963	141.5	134.3	275.8	28.5
Senegal	1962/63	45.0 <sup>2</sup>	405.0	450.0	29.1
Meksika	1963	...		1,165.0	29.4
Burma	1963/64	3.8	...	3.8	31.7
Çin Cumhuriyeti	1960	56.5	10.9	67.4	33.1
Filipinler	1960	59.9	0.8	60.7	34.2
Kolombiya	1963	122.8	17.9	140.7	34.6
Panama	1963			8.6	35.5



TABLE 9. SEÇİLEN GELİŞMİŞ VE GELİŞMEKTE OLAN ÜLKE LERDE SON YILLARDA TOPLAM GELİRLERİN YÜZDESİ OLARAK SOSYAL GÜVENLİK SEKTÖRÜNE NAKDİ HÜKÜMET

(Miktarlar her ülkenin ulusal para birimine göre milyon olarak gösterilmiştir)

		Sosyal Güvenlik Sektörüne Hükümet Ödemeleri <sup>1</sup>			
		İşveren olarak	Transferler olarak <sup>1</sup>	Miktar	Toplam
					Sosyal Güvenlik Gelirlerinin yüzdesi olarak
Yıl					
<b>Gelişmekte olan ülkeler</b>					
Dahomey	1962	161 <sup>3</sup>	50.0	211.8	36.3
Hindistan	1959/60	577.1	7.0	584.1	36.4
Kosta Rika	1963	35.4	18.0	53.4	40.4
Bolivya	1963	43.8	31.1 <sup>4</sup>	74.9	46.3
Malaysia	1960	60.2	86.5	146.7	51.6
El Salvador	1960	6.4	1.5	7.9	59.8
Seylan	1962/63	105.8	147.0	252.8	76.1
Tanzania	1959/60	1.1	2.2	3.3	89.2

Kaynak : Bkz Reviglio, op. cit., Appendix.

<sup>1</sup> Merkezi ve yerel hükümetlerin transfer olarak ödemeleri, sosyal güvenlik için ayrılan özel vergileri, devlet katılma paylarını ve diğer kamu kuruluşlarının katılma paylarını kapsamaktadır.

<sup>2</sup> Tahmin edilmiştir.

<sup>3</sup> Bütçeye konmuştur.

<sup>4</sup> Sosyal güvenlik kuruluşlarının açıklarını karşılamak için bütçeye konmuştur. Bu ödemenin yardım olarak ayrılması kesin değildir. Çünkü aynı yıl içinde hükümet, ödemesi gereken katılma paylarının büyük bir kısmını ödemiştir..

**TABLO 10. SEÇİLEN ÜLKELERDE SON YILLARDA CARI HÜKÜMET HARCAMALARININ YÜZDESİ OLARAK HÜKÜMETİN SOSYAL GÜVENLİK SEKTÖRÜNE YAPTIĞI NAKDİ ÖDEMELER.**

(Miktarlar her ülkenin ulusal para birimine göre milyon olarak gösterilmiştir)

	Yıl	Sosyal Hükümet Sektörüne Hükümet Ödemeleri <sup>1</sup>	
		Miktar	Cari Hükümet Harcamalarının yüzdesi
<b>Gelişmiş Ülkeler</b>			
Birleşik Devletler	1959/60	3,236.0	2.7
İspanya	1960	3,094.0	5.0
Portekiz	1960	677.4	6.3
Japonya	1960/61	174,428.0	7.8
Hollanda	1960	930.8	8.7
İsviçre	1960	652.8	10.2
Fransa	1960	9,274.4	10.6
İtalya	1960	708,028.0	13.5
Avusturya	1960	6,056.0	15.3
Norveç	1959/60	1,343.7	15.3
Almanya	1960	12,932.0	15.8
Finlandiya	1960	603.0	18.2
Birleşik Krallık	1960/61	1,357.2	19.1
Belçika	1960	29,191.5	20.7
Kanada	1959/60	1,931.2	22.2
İzlanda	1960	375.5	24.4
İrlanda	1959/60	45.8	26.8
İsveç	1960	4,768.4	27.4
Danimarka	1959/60	2,853.3	33.7
<b>Gelişmekte olan ülkeler</b>			
Nijerya	1962	0.2	0.2
Dominik Cumhuriyeti	1962	0.9	0.2
Çin Cumhuriyeti	1960	67.4	0.6
Venezuela	1962	27.1	0.7

TABLO 10. (devam) SEÇİLEN ÜLKELERDE SON YILLARDA CARİ HÜKÜMET HARCAMALARININ YÜZDESİ OLARAK HÜKÜMETİN SOSYAL GÜVENLİK SEKTÖRÜNE YAPTIĞI NAKDİ ÖDEMELER

(Miktarlar her ülkenin ulusal para birimine göre milyon olarak gösterilmiştir)

	Yıl	Sosyal Hükümet Sektörüne Hükümet Ödemeleri 1	
		Miktar	Cari Hükümet Harcamalarının yüzdesi
Gelişmekte olan ülkeler			
Honduras	1964	0.8	0.8
İsrail	1960/61	23.0	1.5
Paraguay	1962	71.4	1.6
Ekvator	1963	82.0	2.8
Brezilya	1963	43,000.0	3.0
Guatemala	1959/60	2.8	3.1
Kolombiya	1963	140.7	3.7
El Salvador	1960	7.9	4.3
Hindistan	1959/60	584.1	4.4
Filipinler	1960	60.7	4.9
Uruguay	1963	324.1	5.0
Bolivya	1963	74.9	9.0
Güney Afrika	1959/60	71.1	9.6
Kosta Rika	1964	53.9	10.9
Panama	1963	8.6	11.0
Seylan	1962/63	252.8	12.6
Tanzania	1959/60	3.3	14.3
Şili	1960	275.8	14.9
Malaysia	1960	146.7	16.6

Kaynaklar : Cari hükümet harcamaları için, United Nations, Yearbook of National Accounts and Statistics, 1965; sosyal güvenlik sektörüne hükümet ödemeleri için, Reviglio, op. cit., Appendix.

<sup>1</sup> İşverenlerin katılma payları ve yardımları.

Eşitlik açısından hükümetin sosyal güvenlik sektörüne olan parasal yükümlülüklerini yerine getirememesinin, bu yükümlülüklerin kaynaklarına göre farklı anlamları vardır. Çünkü yükümlülüklerin kaynağı yardım olarak ödenmeyen transferler, işveren olarak hükümetin ödemesi gereken paylar ya da ödenmeyen faizler olabilir. Sosyal güvenlik sektörü nüfusun yalnızca küçük bir kısmını kapsadığında (genellikle en yüksek ücret düzeyinde olanları), hükümet yardımları aslında sosyal güvenlik kapsamında olmayanlara göre daha iyi durumda olanlara yarar sağlamış olur. Kaldı ki yardım genellikle azalan oranlı vergi sistemleri ile finanse edilmiştir. Böylece söz konusu yardım haksız bir görünüm almaktadır. Özellikle ülkenin kaynakları nüfusun daha önde gelen ihtiyaçlarını karşılamaya yeterli olmadığı zaman bu durum daha da açıklıkla görünmektedir. Aynı eleştiri hükümetin işveren olarak ödemesi gereken paylar için ya da ödenmeyen (hükümetin ödemesi

**TABLO 11. SEÇİLEN GELİŞMEKTE OLAN ÜLKELERDE SON YILLARDA HÜKÜMETİN SOSYAL GÜVENLİK SEKTÖRÜNE OLAN KONSOLİDE EDİLMEMİŞ BORÇLARINDAKİ ARTIŞ**

(Miktarlar her ülkenin ulusal para birimine göre milyon olarak gösterilmiştir.)

	Yıl	Miktar	Hükümet Borçlarındaki Artış
			Sosyal Güvenlik gelirlerinin yüzdesi olarak
Ekvator	1959	17.0	3.2
Kosta Rika	1963	13.4	10.2
Uruguay	1964	415.2 <sup>1</sup>	12.5
Nikaragua	1963/64	8.6	26.5
Bolivya	1963	43.8	27.4
Brezilya	1963	102,500.0	27.8
Arjantin	1962/63	19,600.0	30.6

Kaynak : Bkz. Reviglio, op. cit., Appendix.

<sup>1</sup> Yalnızca hükümetin işveren olarak ödemesi gereken paylar kaydedilmiştir.

söz konusu) faizler için yapılamaz. Çünkü elde edilen hizmetlere karşılık, bunlar yapılması çok daha zorunlu olan harcamalardır (43).

### **Ücretlerden Kesilen Vergiler Diğer Vergilerin Yerine mi Geçer Yoksa Onlara Eklenir mi?**

Çeşitli ülkelerin vergi yapılarındaki sosyal sigorta vergilerinin, kesin ve karşılaştırmalı tutarlarını belirleyen ekonomik sosyal ve politik faktörler nelerdir? Bu soru her vergi için ileri sürülebilir. Amaç katlanılan ekonomik sosyal ve politik sıkıntılara geçecek şekilde vergi gelirlerini en üst düzeye çıkarmak olduğu zaman, sorunun cevabı, belirli bir gelişme aşamasında bulunan bir ülkenin vergi politikasını belirlemesi bakımından önemlidir. Değişik vergilerin (Yürürlükteki vergi yapısı da dahil) varlığını ve önemini etkileyen faktörlerin bilinmesi, politikaya yön verenlerin vergi sistemini en yeterli olacak şekilde işletmelerini sağlar.

Bu faktörler arasında, kapsamdaki sosyal tehlikenin sayı ve türlerini, programların kapsamını (geniş bir tarım kesimi ve küçük bir sermaye kesimi nedeniyle genellikle sınırlıdır) ve büyük şehirlerin dışında yeterli tıbbî ve idari kolaylıklar olmamasını belirttik. Diğer bir neden sosyal güvenlik sektörüne aktarılabilen parasal kaynakların hacmidir.\* Bu kaynaklar herşeyden önce gelirin miktar ve türlerine bağlıdır.

Sosyal güvenlik vergi gelirleri, gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde genellikle toplam vergilerin oldukça büyük bir kısmını oluştururlar. Tablo 12 kişi başına gelir (Amerikan doları olarak) düzeylerine göre sıralanan 55 ülke için sosyal güvenlik vergileri hariç olmak üzere (1) merkezi hükümet vergi gelirlerine ilişkin olarak ve (2) bilgi elde edilebilen ülkeler için toplam vergi gelirlerine ilişkin olarak sosyal güvenlik vergilerinin önemini göstermektedir.

(43) Bkz. Reviglio, op. cit., p. 336.

**TABLO 12. SEÇİLEN VE KİŞİ BAŞINA GELİR DÜZEYİNE GÖRE GRUPLANDIRILAN GELİŞMİŞ VE GELİŞMEKTE OLAN ÜLKELERDE SON YILLARDA SOSYAL GÜVENLİK VERGİLERİNİN TOPLAM VERGİ GELİRLERİNE ORANI**

(Vergiler her ülkenin ulusal para birimine göre milyon olarak; kişi başına gelir ise Amerikan doları olarak gösterilmiştir.)

Kişi Başına Gelir Grubu	Yıl	Miktar	Sosyal Güvenlik Vergileri	
			Merkezi hükümet vergi gelirlerinin yüzdesi olarak!	Toplam vergi gelirlerinin yüzdesi olarak
<b>150 Doların altında</b>				
Tanzania	1961/62	0.1	0.6	0.5
Burma	1962/63	7.8	0.7	0.6 <sup>2</sup>
Nijerya	1962/63	1.0	1.0	0.8 <sup>2</sup>
Malagasi Cumhuriyeti	1962	700.0	3.8	2.8
Yukarı Volta	1963	239.3	3.9	...
Mali	1962	388.9	4.5	
Moritanya	1962	134.4	5.6	
Seylan	1961/62	71.0	5.6	5.2 <sup>2</sup>
Hindistan	1960/61	889.0	6.6	5.9
Filipinler	1961/62	82.2	6.7	5.8
Dahomey	1962	352.3	9.6	...
<b>150 - 300 Dolar</b>				
Gana	1960/61	0.3	0.5	...
Irak	1962/63	0.7	0.5	0.6
Çin Cumhuriyeti	1960/61	136.0	2.4	1.2
Senegal	1962/63	1,096.0	3.2	...
Honduras	1964	2.6	3.2	
El Salvador	1963	6.0	3.6	
Kongo (Brazzaville)	1963	633.3	6.2	
Dominik Cumhuriyeti	1962	7.8	6.4	5.8

TABLO 12. (devam) SEÇİLEN VE KİŞİ BAŞINA GELİR DÜZEYİNE GÖRE GRUPLANDIRILAN GELİŞME VE GELİŞMEKTE OLAN ÜLKELERDE SON YILLARDA SOSYAL GÜVENLİK VERGİLERİNİN TOPLAM VERGİ GELİRLERİNE ORANI

(Vergiler her ülkenin ulusal para birimine göre milyon olarak; kişi başına gelir ise Amerikan doları olarak gösterilmiştir)

Kişi Başına Gelir ubu	Yıl	Miktar	Sosyal Güvenlik Vergileri	
			Merkezi hükümet vergi ge- lirlerinin yüzdesi olarak'	Toplam vergi gelir- lerinin yüzdesi olarak
Malaysia	1961	90.0	9.0	
Nikaragua	1963/64	32.5	9.6	8.3
Türkiye	1963/64	1,001.0	11.2	9.6
Paraguay	1962	679.0	17.1	14.1
Peru	1963	1,604.0	21.0	12.6
Ekvator	1963	462.0	24.3	16.8
Birleşik Arap Cumhuriyeti	1963/64	68.6	24.9	17.4
Brezilya	1961	96,700.0	33.8	15.3
150 Dolar'ın altında				
Güney Afrika	1962/63	12.9	1.8	1.4
Lübnan	1963	6.6	2.1	2.2
Kolombiya	1963	258.0	8.9	5.6
Guatemala	1964	9.9	11.7	
Kosta Rika	1962	56.8	15.6	12.7
Meksika	1963	2,801.0	20.9	14.4
İsrail	1960/61	209.0	22.7	17.0
Panama	1963	12.0	22.9	18.0
Portekiz	1962	3,232.0 <sup>3</sup>	30.5	21.4
Şili	1963	520.0	40.5	27.6
Yunanistan	1962	6,354.0	41.6	25.7
Arjantin	1962/63	64,000.0	49.8	22.4
Uruguay	1963	2,139.0 <sup>4</sup>	92.8	44.6

**TABLO 12, (Devam) SEÇİLEN VE KİŞİ BAŞINA GELİR DÜZEYİNE GÖRE GRUPLANDIRILAN GELİŞMİŞ VE GELİŞMEKTE OLAN ÜLKELERDE SON YILLARDA SOSYAL GÜVENLİK VERGİLERİNİN TOPLAM VERGİ GELİRLERİNE ORANI**

(Vergiler her ülkenin ulusal para birimine göre milyon olarak; kişi başına gelir ise Amerikan doları olarak gösterilmiştir)

Kişi Basma Gelir Grubu	Yıl	Miktar	Sosyal Güvenlik Vergileri	
			Merkezi hükümet vergi gelirlerinin yüzdesi olarak	Toplam vergi gelirlerinin yüzdesi olarak
150 - 300 Dolar				
Venezuela	1962	191.1	3.4	• • •
İrlanda	1962	11.2	3.4	6.6
İzlanda	1962	244.0	11.2	7.8
Kanada	1962	812.0	14.3	7.7
Birleşik Krallık	1962	1,197.0	18.1	14.0
İsveç	1962	3,605.0	20.8	13.6
Norveç	1962	2,485.0	25.9	19.0
Birleşik Devletler	1962	23,994.0	27.9	15.3
Belçika	1962	42,100.0	33.8	24.1
Hollanda	1962	4,012.0	37.5	26.8
Avusturya	1962	13,070.0	38.8	20.7
İtalya	1962	2,467,000.0	56.0	33.3
İsviçre	1962	2,135.0	57.2	22.1
Fransa	1962	45,130.0	66.6	35.8
Almanya	1962	34,910	73.0	27.9

Kaynaklar : Esas olarak bkz. Reviglio, op. cit., Appendix, ve Organization for Economic Cooperation and Development, National Accounts Statistics, 1955/1964, 1966.

<sup>1</sup> Sosyal Güvenlik hariç.

<sup>2</sup> Elde edilemeyen belediye gelirleri hariç.

<sup>3</sup> Yalnızca 11 kuruluş (yaklaşık olarak tamamın yüzde-80'i).

<sup>4</sup> Bazı yatırım amortismanları dahil.



Söz konusu bu vergiler diğer tüm merkezi hükümet vergi gelirlerinin yüzdesi olarak oldukça düşük oranlar olan yüzde - 0,5 - 0,6'dan (Tanzania ve Gana), yüzde 1 92.8 (Uruguay) gibi yüksek oranlara doğru sıralanmışlardır. Gene söz konusu olan bu vergiler toplam hükümet vergilerinin yüzde - 0,5 0,6'sı gibi küçük oranlar (Tanzania ve Irak) yanında, yüzde 35.8 (Fransa) ve yüzde - 44.6 (Uruguay) gibi yüksek oranlara da ulaşmışlardır. Sosyal Güvenlik Vergileri ile (Social Security Taxes SST) merkezi hükümet vergi gelirleri (Central Government Tax Revenues - CGTR) arasındaki oranların dağılım göstermektedir ki, kişi başına gelirlerdeki bir yükselişle birlikte oran yükselmeleri - örneğin gayri safi milli hasılanın (Y) nüfusa (N) bölünmesi - belli bir gelir düzeyine kadar olmakta, daha sonra azalmaktadır. 64 ülkeyi kapsayan bir modele dayanılarak, parabolik bir fonksiyonun kullanılmasıyla, sosyal güvenlik vergilerin merkezi hükümet vergi gelirlerine olan oranındaki değişmelerin yüzde - 35'ini kişi başına gelirin açıklayabildiği anlaşılmıştır. Sözü ettiğimiz 64 ülke şöyle oluşturulmuştur: Tablo 12'de yer aldan 55 ülkeye Çad, Etiyopya, Haiti, Kenya, Kore, Sudan, Tayland, Uganda (bunların hepsinde kişi başına gelir 150 doların altındadır) ve Jamaika (kişi başına gelir 300-700 dolar arasındadır) eklenmiştir.

Böylece aşağıdaki eşitlik elde edilmiştir.

$$\frac{SST}{CGTR} = 3.46 + 0.0408 \frac{Y}{N} - 0.000011 \left( \frac{Y}{N} \right)^2$$

$$R^2 = 0.35$$

Her iki katsayı da standart hata için istatistiksel olarak anlamlıdır.

Sosyal güvenlik vergilerinin merkezi hükümet vergi gelirlerine ilişkin önemi, kişi başına gelir dışında diğer değişkenler tarafından da etkilenmekte oluşundandır. Bununla beraber, kişi başına gelirin-yaptığı etkinin şu şekilde bir açıklaması yapılabilir. Belirli bir kişi başına gelir düzeyinin ötesinde, sosyal güvenlik programları da ha genel hale geldikçe bordo yoluyla finansman (payroll financing) yerini genel bütçe yoluyla finansmana bırakmaktadır. Ancak gelişmekte olan birçok ülkeler, sosyal güvenlik vergilerinin merkezi

hükümet vergilerine oranının, kişi başına gelirden yükselme ile birlikte yükselme eğiliminde olduğu aşamadadırlar (44).

Bu şekilde şu soruyu cevaplandırmaya çalıştık: Sosyal güvenlik vergileri vergi gelirlerine net bir eklenme mi olmaktadır yoksa vergi gelirlerinin diğer kaynaklarıyla yer mi değiştirmektedirler? Sosyal güvenlik vergilerinin insafsız yükünün genel harcamaların finansmanı için gereken diğer vergilerin toplanmasını nasıl etkilediğini bilmek ilgilenmeye değer. Genel olarak, sosyal güvenlik vergilerinin, diğer kaynaklardan gelen daha düşük vergilere bir karşılık olmadığı gösterilebilir, sosyal güvenlik vergilerinin, bir ülkenin gelirlerinde net bir artışa yol açtığı sonucuna varılabilir. Bu durum, önceki yıllarda tartışılan şu hipoteze dolaylı bir kanıt olacaktır (45). Sosyal güvenlik katılma paylarını ödeyenler, yaptıkları ödemelerin diğer vergilerden ayrı olduğunu düşünmektedirler. Çünkü yaptıkları ödemeleri gelecek için biriken bir sigorta primi olarak değerlendirmektedirler.

Aşağıdaki eşitlikler 58 ülke için ampirik açıklamalarla oluşturulmuştur (46).

(44)  $\frac{SST}{CGTR} = \frac{Y}{N}$  arasındaki bir doğrusal ilişki değişimlerden çoğunu bir parabolik fonksiyonun yaptığı gibi açıklayamaz. Aslında 64 ülke için aşağıdaki eşitlik elde edilmiştir.

$$\frac{SST}{CGTR} = 9.3 + 0.0161 \frac{Y}{N}$$

(0.0035)

$$\bar{R}^2 = 0.24$$

kişi başına gelirin 700 Dolardan daha az olduğu 49 ülke için de şu eşitlik bulunmuştur:

$$\frac{SST}{CGTR} = -1.4 + 0.061 \frac{Y}{N}$$

(0.0126)

$$\bar{R}^2 = 0.25$$

Sosyal güvenlik vergilerinin, merkez hükümet vergi gelirlerine oranının, kişi başına gelirin 700 dolar ya da daha düşük olduğu ülkelerde, kişi başına gelirden artışta her 100 dolar için yüzde-altı arttığı görülmektedir. Ancak kişi başına gelir sosyal güvenlik vergilerinin merkezi hükümet vergi gelirlerine oranındaki değişimin yalnızca yüzde-25'ini açıklamaktadır.

(45) Reviglio, op. cit., p. 345.

(46) 55 ülke arasında Tablo 12 de gösterilen ülkelere ek olarak şu ülkeler vardır: Çad, Etiyopya, Haiti, Jamaika, Kenya, Kore, Sudan, Tayland, Uganda, Kongo (Brazzaville), Mali, Mauritanya, Senegal, Yukarı Volta, Venezuela.

$$(1) \frac{CGTR}{N} = a + b \frac{SST}{N} + \frac{Y}{N}$$

$$(2) \frac{CGTD}{N} = a + b \frac{SST}{N} + \frac{Y}{N}$$

$$(3) \frac{CGTR}{N} - \frac{CGTD}{N} = a + b \frac{SST}{N} + c \frac{Y}{N}$$

Burada CGTD dolaysız merkezi hükümet vergilerini göstermektedir. Kişi başına gelir, hükümet gelirlerindeki değişimin ana nedenlerinden birisini etkisiz kılmak için, bağımsız bir değişken olarak alınmıştır. Yeterli bir anlamlılık düzeyinde olmamakla birlikte bulgular şu fikri verebilmişlerdir: Merkezi hükümet vergi gelirleri (sosyal güvenlik vergileri hariç) genel olarak sosyal güvenlik amaçları için ayrılan vergilerden zara görmemişlerdir (47). Kişi başına sosyal güvenlik için pozitif katsayı (0.33), sosyal güvenlik vergilerinin ve hükümet gelirlerinin her ikisinin de, eşitlik içine katılmayan diğer faktörlerle uyumlu olduklarını göstermektedir. Bununla beraber, büyük sayılabilecek standart hata (0.218) geniş değişme olduğunu göstermektedir; bu bakımdan özellikle maaşlardan kesilen vergilerin (payroll taxes) ve diğer sosyal güvenlik vergilerinin yüksek olduğu bazı ülkelerde, sosyal güvenlik vergilerinin, bu ülkelerin genel fon harcamalarını finanse gücüne zarar verebileceği unutulmamalıdır.

Doyurucu sayılamayacak anlamlılık düzeyi, sosyal güvenlik vergilerinin dolaysız vergilerin yerine geçebileceği (48) ve dolaylı

(47) Eşitlik şu şekildedir:

$$\frac{CGTR}{N} = -6.7 + 0.33 \frac{SST}{N} + 0.16 \frac{Y}{N}$$

(0.218)                      (0.015)

Eşitlikte, sosyal güvenlik vergileri ve kişi başına gelir için katsayılar yüzde -80 ve yüzde -89 düzeyinde anlamlıdır.

$$R^2 = 0.89$$

(48) Eşitlik şu şekildedir:

$$\frac{CGTD}{N} = 17.5 - 0.24 \frac{SST}{N} + 0.11 \frac{Y}{N}$$

(0.179)                      (0.012)

vergilerin de tamamlayıcısı oldukları (49) şeklindeki hipoteze uygun istatistiksel testin dikkate alınmasını kabul etmese de, bununla tutarsız da değildir. Sosyal güvenlik vergileri ile dolaylı vergiler arasındaki istatistiksel ilişkiye bakılırsa, sosyal güvenlik vergileri genellikle nispeten düşük dolaysız vergilerle ve yüksek dolaylı vergilerle birlikte olmaktadır. Ancak, bu durum mali otoritelerin sosyal güvenlik vergilerini yükseltmeksizin dolaylı vergileri yükseltmelerinin mantıksız olduğu anlamına gelmez.

---

sosyal güvenlik vergileri ve kişi başına gelir için katsayılar yüzde - 80 ve yüzde - 99 düzeyinde anlamlıdır.

$$\bar{R}^2 = 0.77$$

(49) İstatistiksel sonuç şu şekildedir:

$$\frac{\text{CGTR}}{N} - \frac{\text{CGTD}}{N} = 25.5 + \frac{0.46}{(0.223)} \frac{\text{SST}}{N} + \frac{0.02}{(0.015)} \frac{N}{Y}$$

sosyal güvenlik vergileri ve kişi başına gelir için katsayılar yüzde - 95 ve yüzde - 99 düzeyinde anlamlıdır.

$$R^2 = 0.35$$