

SOSYAL GÜVENLİĞİN FİNANSMANINDA YANSIMA OLAYI -PRİMLER VE DEVLET KATKILARI-

Prof. Dr. Sait DİLİK
Işık Üniversitesi
Öğretim Üyesi

Sosyal güvenliğin finansmanı izlenen sosyal güvenlik yöntemine göre değişmektedir. Bu nedenle aşağıda kısaca sosyal güvenliğin yöntemlerine değineceğiz.

Sosyal Güvenliğin Yöntemleri

Sosyal güvenliğin sağlanmasında başlıca üç yöntem bulunmaktadır. Bunlar sosyal yardım, sigorta ve devletçe bakılma yöntemleridir¹.

Sözü geçen yöntemlerin belirlenmesinde temel kriter sosyal gelirlerin (sağlanan yararların) sağlanış yöntem ve biçimleridir. Sosyal güvenliğin finansman biçimi ayrı bir kriteri oluşturmaktadır. Uygulamada yöntemlerin seçilmiş olmasında daha çok finansman sorunlarıyla ilgili düşünceler rol oynamaktadır.

Sigorta ve devletçe bakılma yöntemleri dayanışma, sosyal yardım yöntemi ise yardım ilkesine dayanmaktadır². Sigorta yöntemi primli, devletçe bakılma ve sosyal yardım yöntemleri ise primsiz sistemler olarak da adlandırılmaktadır.

Kuramsal olarak yukarıda değinilen yöntemlerden her biri diğerlerinin yerini alabilecek; sosyal risklere karşı güvenliği tek başına sağlayabilecek niteliktedir. Ancak, bu yöntemler uygulamada genellikle birbirini tamamlar biçimde

¹ Bu konuda bkz.: S. Dilik Sosyal Güvenlik, Ankara 1992, s.51 vd.; Aynı yazar Türkiyede Sosyal Sigortalar, İktisadî Açından Bir Tahlil Denemesi, Ankara 1972, s.1 vd.

² Bknz: H-Winterstein, Das System der Sozialen Sicherung in der Bundes Republik Deutschland, München 1980, s.17.

Kamu-İş; C:7, S: 4/2004

karma olarak kullanılmaktadır. Bunlardan biri ağırlıklı olarak temel yöntemi oluşturabilmektedir. Günümüz sosyal güvenlik sistemlerinin temel yöntemini genelde sigorta sistemi oluşturmaktadır. Türkiye’de de sosyal güvenlik temel olarak sosyal sigortalar (Sosyal Sigortalar Kurumu, Bağ-Kur ve T.C. Emekli Sandığı) yoluyla sigorta yöntemiyle yürütülmektedir.

Sosyal yardım yönteminde kişilere yardım, bir başka deyişle sosyal gelir sağlanması, finansmana her hangi bir özel katkı şartı aranmaksızın, sadece muhtaç olma koşuluna bağlanmıştır. Bu yöntem tarihte uygulanması bakımından en eski yöntemi oluşturmaktadır. Sosyal yardımlar kamusal kurumlar ya da çeşitli yardım kurumları, vakıflar gibi yarı kamusal veya özel kuruluşlarca yapılabilmektedir. Günümüzde sosyal yardımlarda ağırlığı kamusal kurumlarca sağlanan yardımlar oluşturmaktadır.

Bu yöntemde yardımların tür, tutar ve nitelikleri yardım göreceklere özel durumlarına göre yönetimlerce takdir olunmaktadır. Yardımlarda genel ilke yardım görenin en kısa süre içinde, yardıma ihtiyaç duymayacak duruma getirilmesidir.

Sigorta yönteminde sosyal güvenlik sosyal sigortalar yoluyla sağlanmaktadır. Sosyal sigortalarda sigorta tekniğinden yararlanılmaktadır. Sigorta tekniğinde sigortalılar sosyal tehlikelere karşı bir risk topluluğu oluşturmakta; topluluk üyelerinin bireysel olarak karşılaştıkları sosyal risklerin doğurduğu zararlar dayanışma halinde üyelerin bütününcü karşılanmaktadır. Böylece bireylerin karşılaşılabilecekleri riskler topluluk üyelerince paylaşılmış; bir başka deyişle bireysel riskler topluluk içinde dağıtılmış olmaktadır.

Sosyal sigortalar temel sigortacılık tekniğini uygulama yanında, birtakım sosyal unsurları da bünyesinde taşımaktadır. Bunlar örneğin finansmana dışarıdan katkı (işveren primleri ve devlet katkıları), sigortalılar arası yeniden gelir dağılımı gibi unsurlardır. Sosyal sigortalarda risk topluluğuna katılım, bir başka deyişle sosyal sigorta üyeliği zorunluluk esasına dayanmaktadır.

Sosyal sigortalarda sağlanan sosyal gelirler (yararlar) finansmana yapılan bireysel katkılar karşılığında koşul ve ölçüleri yasalarda önceden belirlenmiş olan bir hak teşkil etmektedir.

Devletçe bakılma yöntemi ülkenin her bireyine finansmana özel bir katkıda bulunmaksızın devletten tutar ve koşulları yasalarla genel biçimde önceden belirlenmiş bir sosyal gelir alma hakkının tanınmasıdır.

Bu yöntemin örneğin savaş malüllerine toprak verilmesi, subaylara emeklilik hakkı tanınması şeklindeki uygulamaları oldukça eskidir. Bu gibi uygulamalara kendi tarihimizde olduğu gibi, başka ülkelerin tarihlerinde de rastlıyoruz.

Kamu-İş; C:7, S: 4/2004

Ancak, devletçe bakılma düşüncesinin sosyal güvenliğin bir yöntemi niteliğini kazanması; özellikle karşılaşılan sosyal risklerin nedenlerine bakılmaksızın ve kişisel bir fark gözetilmeksizin ülkenin bütün bireylerinin temel ihtiyaçlarının karşılanması şeklinde algılanması yenidir.

Sosyal Güvenliğin Finansmanı

Yukarıda yapılan açıklamalardan da anlaşılacağı üzere, sosyal güvenliğin finansmanı uygulanan yöntemlere göre farklı kaynaklardan sağlanmaktadır.

Sosyal yardım yönteminde finansman, yardımı sağlayan kurum ve kuruluşlara göre farklılık göstermektedir. Kamusal kurumlarca yürütülen sosyal yardımların finansman kaynaklarını devletçe ayrılan kaynaklar, bir başka deyişle vergiler oluşturmaktadır. Yardım kurumları ve vakıflar gibi yarı kamusal kurum ve kuruluşlarca sağlanan sosyal yardımların malî yükü ise, bunlara devletçe yapılan katkılar, yani vergiler dahil, bu kurum ve kuruluşların yapısı, bireysel karar ve çabalarına göre, farklı kaynaklardan karşılanmaktadır.

Bu kurumların kendilerine özgü gelirlerine, varlıklarından sağlanan gelirler, üye aidatları, çeşitli kampanyalara toplanan paralar örnek olarak gösterilebilir.

Sigorta yönteminde sosyal sigortaların finansmanı primler ve devlet katkılarıyla sağlanmaktadır.

Primler sigortalılar ya da bir başka deyişle işçilerle işverenlerden alınan paylardan oluşmaktadır. Bağımsız çalışanlar primlerinin bütünü kendileri ödemektedir.

Sigortalılardan alınan primler bunların kendi güvenliğini sağlamada sorumluluk taşıması gerektiği düşüncesine dayanmaktadır. Fakat genelde, Türkiye’de de olduğu gibi, sigortalılardan, işverenlere göre, daha düşük oranlarda prim alınmaktadır. İşverenden alınan primlerin nedeni ise üretime en önemli katkıyı sağlayan emeğin yükünün hafifletilmesidir.

Kuramsal olarak, primlerin hangi kriterler üzerinden alınması gerektiği tartışılmaktadır. Bu çerçevede ücret düzeyi, işçi sayısı, işletmenin geliri, sermaye yoğunluğu, enerji tüketimi ve üretim miktarı gibi kriterler üzerinde durulmaktadır. Diğer bir tartışmayı primlerin ücretler üzerinden eşit oranlı ya da artan oranlı mı olarak alınması gerektiği oluşturmaktadır. Uygulamada primler ücretler üzerinden genelde eşit oranlı olarak alınmaktadır.

Kamu-İş; C:7, S: 4/2004

Finansmanda kapitalizasyon yönteminin uygulandığı sosyal sigorta sistemlerinde, gelirler arasında primler ve devlet katkıları yanında fonların işletilmesinden elde edilen gelirler de varsa da, bunların kaynağını yine primler ve devlet katkıları oluşturmaktadır. Bu nedenle fon gelirlerinin ayrı bir gelir kaynağı olarak görülmesi tutarlı olmamaktadır.

Yukarıdaki açıklamalardan da anlaşılacağı üzere, sosyal güvenliğin finansmanı temel olarak işçi ve daha çok işverenlerce ya da bağımsız çalışanlarca ödenen primlerle devlet kaynaklarından oluşmaktadır. Şüphesiz bu şekildeki bir saptama konuya biçimsel olarak yaklaşmanın ürünüdür. Önemli olan finansmanda sigortalar, işveren ve devletçe sağlanan kaynakların gerçekte kimin cebinden çıkmakta, bir başka deyişle kimler üzerine yansıtılmakta ya da yansıtılmamakta olduğudur.

Bu nedenle aşağıda sosyal güvenliğin finansmanında yansıma olayını ele alınacağız. Bunu yaparken uygulanmakta olan yöntemin sigorta yöntemi olduğu varsayımından hareket edeceğiz. Önce sigortalı ve işveren primlerinin yükünün gerçekte hangi gruplarca taşındığını açıklamaya çalışacağız. Sonra da devlet katkıları ve yansıması üzerinde duracağız.

Primlerde Yansıma Olayı

Yansıma olayı çok tartışılan ve kuramsal olarak da henüz kesin biçimde çözümlenebilmiş bir konu değildir. Bu nedenle konuya bu küçük çalışma ile çözüm getirebileceğini ileri sürmek büyük bir iddia olur. Bu nedenle burada sadece sigortalı primlerinin yükünün kendilerince taşındığı, işveren primlerinin ise fiyatlar yoluyla tüketiciler üzerine yansıtıldığı konusundaki görüş ve düşüncelerimizi açıklamaya çalışacağız³. Yapılan açıklamalar özel olarak başka bir şey söylemedikçe Türkiye için de geçerli olacaktır.

Sigortalıların Ödedikleri Primlerde Yansıma

Sigortalıların ödedikleri prim yükünü başka gruplar, örneğin işverenler üzerine yansıma olanakları bulunmamaktadır. Ancak, sigortalılar gerçek usülde vergi yükümlüsü iseler, ödedikleri primlerin girdikleri en üst vergi dilimindeki vergi oranına denk bir bölümünü devlete yansıtılabilmektedirler. Gerçekten bunların ödedikleri primler gelir vergisi matrahından düşülmektedir. Türkiye'de Gelir Vergisi Kanunu bu olanağı sağlamış bulunmaktadır.

³ Bu konuda ayrıca bkz.: S. Dilik, Sosyal Güvenlik, a.g.e.s. 222 vd.; Aynı yazar, Türkiye'de Sosyal Sigortalar , a.g.e, s.304 vd.

Şüphesiz işçiler ödedikleri primleri işverenler üzerine yansıtmayı deneyebilirler. Gerçekten yeni konulan ya da yükseltelen işçi primlerine tepki olarak işçilerin sendikaları kanalıyla yapacakları toplu pazarlıklar yoluyla ücret artışları istemeleri, hattâ sağlamaları mümkün olabilir. Bazılarına göre bu durumda işçi primleri işverenler üzerine yansıtılmış olmaktadır.

Ancak, sözü geçen ücret artışlarının bu şekilde yorumlanması bizce yanıltıcıdır. Çünkü emek bir mal değildir. Gerçekten işçiler için emeğin, örneğin sosyal sigorta primleriyle yükselip alçalabilen bir maliyet fiyatı yoktur. İşçiler şartları uygun buldukça ücretlerini yükseltme ve kendi görüşlerince mümkün olan en yüksek ücreti elde etmeye çalışırlar.

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

Şüphesiz primler işçi gelirlerinin büyük bir bölümünü götürmekte ve hayat standardını en düşük fiziksel geçim düzeyinin altına düşürmekte ise, şartlar değişebilir. Bu durumda işçilerin, prim yükünün bir kısmını işverenler ve bu yoldan tüketiciler üzerine yansıtabileceklerini kabul etmek mümkündür. Ancak, uygulamada işçilerin ödemekte oldukları sosyal sigorta primlerinin gelirlerde bu çapta bir azalmaya yol açmadığı açıktır.

O halde, işçi primlerinin yükünü, devlete yansıtabildikleri kısım dışında, yine işçilerin taşımakta olduğu tezi kabul olunabilir.

Buna karşı bağımsız çalışan sigortalıların ödedikleri primleri ürettikleri mal ve hizmetlerin fiyatlarına ekleyerek tüketiciler üzerine yansıtılmaları mümkün olabilir.

Ancak, bu grubun çoğunluğu yansıtma olayında, işveren primlerini yansıtan işletme yöneticileri gibi bilinçli değildir. Öte yandan bağımsız çalışan küçük esnaf ve sanatkâr genel olarak yansıtma olayını teşvik edecek maliyet hesapları ve muhasebe sistemleri uygulamamaktadır. Bu nedenlerden bağımsız çalışan grubun ödedikleri primlerin zorunlulukla ve bütünüyle tüketiciler üzerine yansıtılmakta olduğu söylenemez.

Buna karşı bağımsız çalışan sigortalılar gerçek usulde vergi yükümlüsü iseler, tüketicilere yansıtamadıkları primlerinin girdikleri en üst vergi dilimindeki vergi oranına denk bir bölümünü devlete yansıtabilirler. Şüphesiz bu olanak, vergi yasalarının bağımsız çalışan sigortalılara, ödedikleri sosyal sigorta primlerini işletmelerine gider kaydedebilme hakkını sağlamış olmasına bağlıdır. Türkiye’de Gelir Vergisi Kanunu ile bağımsız çalışanlara bu olanak sağlanmıştır.

Öte yandan sözü edilenler, genelde Türkiye’de olduğu gibi, gelir giderlerini defterlerine dürüst olarak kaydetmiyor ve sadece vermeyi düşündükleri belirli bir miktarda vergiye göre kayıtlarını ayarlıyorsa, devlete yansıtma konusunda belirli bir şey söylenemez. Bu durumda çok sayıda olasılıklar söz konusu olabilir.

İşverenlerin Ödedikleri Primlerde Yansıma

İşverenler maliyetlerini yükselten bir unsur olarak, ödedikleri sosyal sigorta primlerini fiyatlar yoluyla tüketiciler ya da bazı durumlarda geriye doğru üretim faktörleri, özellikle ücretler yoluyla işçiler üzerine yansıtmaya ve kârlarının azalmasını önlemeye çalışırlar.

İşverenlerin ödedikleri primler vasıtalı vergilere benzetilmektedir. Bu tip vergiler işletmelerin üretim maliyetine girmektedir. Öte yandan işverenler primlerini ek bir ücret olarak görmektedir. Bu açıdan da bakıldığında işveren primlerinin üretim maliyetlerine katılacağı bir gerçektir. İşletmeler bu primleri kârlarından karşılamak istemeyecekler; fiyatlar yoluyla tüketiciler üzerine yansıtmaya çalışacak ve satış fiyatlarını artıracaklardır. Kanımızca uzun süreli olarak bakıldığında işletmeler bunda başarı sağlayacaklardır. Gerçekten bugün işletmelerin sosyal sigorta primi ödemedikleri ya da daha düşük oranda ödedikleri dönemlere oranla, salt bu açıdan, kâr marjlarının azalmış olacağı ileri sürülemez.

Aşağıda kısa süreli olarak, yansıma sürecini önce makro, sonra da mikro ekonomik açıdan ele alarak işletmelerin ödedikleri primleri fiyatlar yoluyla tüketiciler üzerine yansıtmakta olduklarını göstermeye çalışacağız:

Makro Ekonomik Açıdan Yansıma

Olaya makro ekonomik açıdan bakıldığında, diğer şartlar değişmemiş olmak kaydıyla, yansıtmanın başarılabilmesi için, ekonomide, yansıtılacak primlerin toplamı kadar toplam talep artışı doğmuş olmalıdır. Ancak, bu toplam talep artışı primlerin maliyetleri yükseltilmesi karşısında, ekonomik aktörlerin, özellikle işletmecilerin davranışları sonucunda kendiliğinden ortaya çıkacaktır. Gerçekten işletmeler örneğin yeni konulan ya da yükseltile primler ile artan giderleri aldıklarını kredileri artırarak, atıl likiditelerini harekete geçirerek karşılarlar. Bu davranış ise, diğer şartlar değişmemek kaydıyla, ekonomide toplam talebi artıracaktır. Çünkü müteşebbisler ödedikleri primlerden dolayı tüketim ve yatırım harcamalarını kıs-

mazlar. Tersine primlerin yatırım harcamalarını artıracığını ileri sürmek mümkündür. Çünkü primlerin iş gücü üzerinden alınması bu üretim faktörünün fiyatını yükseltir. Bu durumda işletmeler üretim maliyetlerinin artışı önlemek ve daha ucuz maliyetli üretim biçimine geçmek için faktör bileşimini değiştirerek bir kısım iş gücünü sermaye ile ikameye çalışır. Daha yoğun sermayeli üretim ise yeni yatırımları gerektirir. Böylece yatırım eğilimi artar. İşletmeler bu yönden de kredi taleplerini artırırlar.

Buna karşı sosyal güvenlik kurumları aldıkları primleri kısırlaştırmaz; aksine harcamalar yoluyla gecikme olmaksızın tekrar ekonomiye kazandırır. Sözü edilen harcamalar carî harcamalar olduğu gibi, örneğin Türkiye'deki sistem gereği sağlık tesislerinin kurulması, geliştirilmesi gibi yatırım harcamaları da olabilir. Bu kurumların işletme tekniği açısından harcamadıkları bazı likiditeleri olsa bile, bunlar da bankalar kanalıyla tekrar ekonomiye dönecektir. Kasada tutulan paralar ise sınırlı olacağından önem taşımayacaktır.

Sosyal güvenlik kurumları kapitalizasyon yöntemine göre finanse edilmekteyse, prim gelirleri kısmen yukarıdaki gibi carî gider ve yatırımlarda, kısmen de fon birikiminde kullanılacaktır. Fakat biriken fonlar sosyal sigortaların kasalarında tutulmayıp devlete, sermaye piyasası ve bankalara tahsis olunacaktır. Böylece toplam gelirler tüketim ya da yatırım harcamaları şeklinde tekrar ekonomiye dönecektir. Görülüyor ki her iki halde de sosyal sigorta primleri tümüyle tekrar ekonomiye dönmektedir.

Bu bölümde işveren primlerinin yansıma şartları araştırılmakta birlikte bunların toplam talep üzerine etkisini tesbit için işçi primlerinin de dikkate alınması gerekir. Örneğin Türkiye ve benzeri ülkelerde işçiler genel olarak tasarruf yeteneği taşımadıklarından ödedikleri primleri tüketimlerini kısırak karşılar. Ancak, sosyal sigortaların bu primler karşılığında yaptığı harcama ve plasmanlar, tüketim harcamalarını yeniden yükseltir. O halde toplam tüketim harcamalarında bir azalma olmaz. Hatta prim ödeyen sigortalılar negatif tasarruflarda bulunabileceklerden, öte yandan sosyal sigorta harcamalarından dolayı geliri artanların tüketim eğilimi yükselebileceğinden toplam tüketim harcamalarında bir artış doğabilir.

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

Bilindiği üzere Haavelmo teoremine göre, kişisel tüketim eğilimi ve özel yatırımlar sabit kalmak şartıyla, devlete mal ve hizmetler karşılığında harcanan her

vergi millî gelirden kendi miktarı kadar bir artış yaratır⁴. Çünkü devlet vergilerle ekonomiden çekmiş olduğu satın alma gücünü mal ve hizmet tüketimi yoluyla tekrar ekonomiye enjekte etmiş olur. Böylece özel kesimin talebinde herhangi bir değişme olmaz⁵. Fakat devletin tükettiği mal ve hizmetlerin karşılığını teşkil eden satın alma gücü ek talep doğurarak toplam talebi artırmış olur. Bu toplam talep konjonktürün durumuna göre millî gelirden reel ya da nominal artışlar doğurur.

Haavelmo teoremi vergiler için düşünülmüş olmakla birlikte bizce sosyal sigorta gelir ve giderleri için de geçerlidir. Gerçekten sosyal sigorta primleri de vergiler gibi zorunlu olarak alınmakta ve belirli amaçlar için harcanmaktadır. Vergilerle sosyal sigorta primleri arasında sadece şekil bakımından fark bulunmaktadır. Bu primlerden sigortalılara sağlanan mal ve hizmet şeklindeki yararlarla sosyal sigorta yönetim giderleri için yapılan harcamalar ek mal ve hizmet talebi yaratır. Ancak, sosyal sigorta harcamalarının devlet harcamalarına oranla ek talep yaratma katsayısı daha düşüktür. Başka deyişle bu katsayı 1'den küçüktür. Çünkü sigorta yönetim giderlerinin etkisi devlet yönetim giderlerinden farksız olmakla birlikte, sosyal sigortaların mal ve hizmet şeklinde sağladığı yararlar kısmen kişilerin kendi yapacakları harcamaları ikame eder. Gerçekten sosyal sigortalar sigortalılara örneğin sağlık yardımları yapmamış olsalardı, sigortalıların sağlık mal ve hizmetleri tüketimi sifıra düşmez; ancak, azalır. Bu azalış gelir seviyesinin yetersizliğinden dolayı Türkiye ve benzeri ülkelerde daha fazla olurdu.

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

Sosyal sigortaların toplam talep üzerine artırıcı etkilerinden biri de fiyatlar yükselirken tüketicilerin tasarruflarını azaltacakları ve hatta bazı tüketicilerin eski tüketimlerini devam ettirebilmek için bir miktar tüketim kredisi bile alacaklarıdır⁶. Türkiye ve benzeri ülkelerde işçilerin zaten tasarruf yapma-

⁴ Bknz: T. Haavelmo, Multiplier Effects of a Balanced Budget; *Econometrica*, Okt. 1945, Türkçe Çevirisi, *Denk Bir Bütçenin Çarpan Tesirleri*, Çeviren: İ. Önder, İktisat Fakültesi, Maliye Enstitüsü Tercüme Serisi, Üçüncü Seri, İstanbul 1967, s. 92-101.

⁵ Vergilerin tahsili ile harcanışı arasında bir zaman geçebileceğinden özel kesimin talebinde bir gecikme olabilir. Ancak, uygulamada devlet gelirlerinin sağlanması ile bunların harcanışları aynı zamanda birlikte yürütüldüğü ve bankalara kasa hizmetleri gördürüldüğü için bu gecikmenin zaman ve miktar bakımından önemi büyük değildir.

⁶ Bknz.: H. C. Recktenwald, *Steuerüberwälzungslehre*, Berlin 1966, s. 92-93. Fakat tüketicilerin kredi ile ya da rezervleri kullanarak tüketimlerini finanse etme imkanlarının çok dar olduğuna (Bknz.: H. Haller, *Finanzpolitik*, Tübingen 1965, s. 112.) Aynı yazar *Die Steuern, Grundlinien eines rationalen Systems öffentlicher Abgaben*, Tübingen 1965, s. 307 ve bunun toplam talep

ları mümkün olmadığı için tasarruflarını azaltmaları da söz konusu olmaz. Ancak, Türkiye gibi ülkelerde bakkal, terzi ve benzerlerine borçlanmalar önem kazanabilir.

Sosyal sigortalar çalışan sigortalılardan, tüketim eğilimi daha yüksek olan emekli ve malûllere doğru gelir aktardığından dolayı da, toplam talepte artışlar yaratır. Ancak, Türkiye ve benzeri yapıdaki ülkelerde küçük bir grup dışında sigortalıların tasarruf yeteneği yoktur. Öte yandan bu ülkelerde çalışan kuşakla yaşlı kuşak çoğunlukla birlikte yaşar. Bu bakımlardan her iki grubun tüketim eğilimleri gerçekte farksızdır. Bu sebeple Türkiye gibi ülkelerde sosyal sigortaların bu açıdan toplam talep üzerine etkisi pek söz konusu değildir.

Yukarıdaki açıklamalardan sosyal sigortaların, primlerin yansıtılabilmesi için toplam talepteki gerekli artışları doğurmakta olduğu sonucu çıkarılabilir. Yükselen toplam talep, sosyal sigorta primlerinin eklenmesiyle fiyatları yükselen malların sürümü ve böylece prim yükünün tüketiciler üzerine yansıtılmasını mümkün kılar⁷.

Sosyal sigorta primlerinden dolayı yatırımların artışının verimliliği yükselteceği beklenebilir. Bu durum maliyet, toplam talep ve faktör fiyatları arasında muhtemelen daha yüksek seviyede yeni dengeler⁸ doğurabilir. Bu şartlarda sosyal sigorta primlerinin fiyatlara yansıtılmamış olduğu ileri sürülemez. Çünkü nedenini sosyal sigortaların yol açtığı yatırımlar teşkil etse bile, verimlilik artışı ve diğer şartların fiyatlar üzerine etkilerini sosyal sigorta primlerinin etkilerinden ayrı düşünmek gerekir.

Bazı araştırmacılar toplam talep artışlarının vasıtalı vergilerin yansımaları için yeterli olmayacağı, aynı zamanda ekonominin tam istihdam durumunda

üzerine etkisinin kantitatif olarak önemsiz kalacağına işaret edelim. Ancak, örneğin ücretlerde bir yükselme bekliyorlarsa, tüketiciler eski tüketim seviyelerini devam ettirebilmek için tasarrufları ve kredi imkânlarını kullanma yoluna gidebilirler.

⁷ Klasiklere göre ile genel bir vasıtalı vergi her işletmenin marjinal maliyetini yükseltir ve hasılatını düşürür. İşletmeler tam rekabette fiyatlarını yükseltme olanağı taşımadıklarından üretimlerini ve arz miktarını fiyatlara uydururlar. Diğer deyişle düşürürler. Uzun sürede, yeni bir denge teşekkül edinceye kadar marjinal işletmeler piyasadan çekilir. Bu faktör, fiyatları yükseltir. Klasik teori bu sonuca varırken kısmi denge teorisine dayanmakta ve tek bir mal üzerinden alınan verginin sonuçlarını genelleştirmektedir. Klasik teori bu genelleştirmeyi yaparken, bütün malların vergilendirilmesi halinde piyasadan ayrılan marjinal işletmelerin ya da boşalan üretim faktörlerinin uzun sürede nereye kayacakları sorununa cevap vermemektedir. Bu teori toplam talepte doğacak değişiklikleri de ihmal etmektedir. Recktenwald, Steuerüberwälzungslehre, a.g.k., s. 94.

⁸ Verimlilik artışı primlerin yol açtığı maliyet artışının üzerinde olur, bu fark ücret artışları ile giderilemez ve para arzı ona göre ayarlanırsa, fiyatların düşmesi de söz konusu olabilir.

bulunmasının gerekli olduğu sonucuna varmışlardır.⁹ Bunlara göre düşük istihdamda yükselen toplam talep fiyatları değil üretimi artırır. Bu nedenle yansıma mümkün olmaz. Ancak, bu araştırmacılara göre ekonomi tam istihdam durumuna geçer geçmez yansıma şartları kendiliğinden doğar ve yansıma gerçekleşir. O halde söz konusu olan yansımanın olmaması değil, tem istihdam dönemine kadar gecikmesidir.

Bizce, örneğin bütün işletmelerin maliyetlerini aynı oranda artıran genel bir vasıtalı verginin düşük istihdam şartlarında da tam olarak yansıtılması mümkündür. Çünkü düşük istihdam seviyesinde işletmeler düşen sürümlerini artırabilmek ya da daha fazla düşürmemek için zaten fiyatları gereğince indirmiş ve mevcut imkânları kullanmış olacaktır. Şimdi işletmelerin örneğin yeni bir vasıtalı vergiyi fiyatlar üzerine yansıtılmaları fiyatları vergi miktarı kadar daha düşürmeleri anlamına gelecektir. Böyle bir davranış bizce gerçeğe daha az yakın olacaktır. Çünkü bu durumda işletmelerin vergi yükünü fiyatlara yansıtmaya çalışacakları daha akla yakındır. Toplam talep yükseldiği için işletmeler bunda başarı da sağlayabileceklerdir. Şüphesiz toplam talepteki artış vergilerin yansıtılması için gerekli olduğu seviyeden daha yüksekse, düşük istihdam şartları devam ettiği sürece, fiyatlar, eski fiyatlara yansıtılan verginin eklenmesiyle elde olunacak seviyenin üzerine çıkmayacaktır. Bu durumda işletmelerin maliyet artışları artık söz konusu olmadığı için fiyatlar yerine üretim artacaktır.

Aynı varsayımlardan hareket edilmek şartıyla, sosyal sigorta primlerinin yansıma durumu da yukarıda açıklandığından farklı olmayacaktır¹⁰.

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

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

⁹ Bknz.: H.C. Rectenwald, Steuerüberwälzungslehre, a.g.k., s.107 ve 174; C.J.Waldherr, Wirkungen der freiwilligen sozialen Leistungen der Unternehmen auf Preise und Einkommen, Diss. Freiburg i.Br. 1965, s. 58 vd.

¹⁰ Milli ekonomik bakımdan önem taşıyan bazı hususlar üzerinde biraz ileride durulacaktır.

Bu şartlarda primlerini fiyatlar üzerine yansıtma başarısızlığa uğrayan işverenler, bunları üretim faktörleri üzerine yansıtmayı deneyebilirler. Bunda da başarısızlığa uğrarlarsa fiyatları ya da üretimi ya da her ikisini düşürme yoluna gidebilirler. Primlerin yükünü, fiyatların düşürülmesi halinde işverenler, üretimin kısılması halinde ise tüketiciler çekecektir. Üretimin kısılması halinde aynı zamanda işverenlerin kârları da azalacaktır. Ancak, bunun yansıma ile karıştırılmaması gerekir. Çünkü tüketicilerin ödeyecekleri yeni fiyatlar yansıtılan işveren primlerini de kapsayacaktır. Ancak, büyüyen bir ekonomide uzun sürede, para arzı sabit tutulamayacağı ve esneklik kazanacağı için primlerin fiyatlar üzerine yansıtılması mümkün olacaktır.

Şüphesiz yansıtma çabasında, yukarıda değinildiği gibi, işletmecilerin fiyatlarını artırma yerine faktör fiyatlarını düşürmeye çalışmaları da kuramsal olarak aynı derecede mümkündür. Ancak, faktör fiyatları sözleşmelerle oldukça uzunca süreler bağlandığı ve faktör arzı örgütlenmiş piyasalar sonucunda oldukça yüksek bir esneklik kazanmış olduğu için, işletmeciler gerçekte primleri önce ürünlerinin fiyatlarını yükselterek yansıtmayı tercih edeceklerdir.

Bazı iktisatçılar işverenlerin ödedikleri primlerin fiyatlar üzerinden tüketicilere değil, faktör fiyatı emek üzerinden işçiler üzerine yansıtılacağı kanısını taşımaktadır. Örneğin Schreiber¹¹ işveren primlerinin bütününün bu şekilde kesinlikle işçiler üzerine yansıtılacağını ileri sürmektedir. Bu yazara göre, ücretlerin düşürülmesi hemen mümkün olmasa bile işletmeciler ücret artışlarını durdurarak ya da yavaşlatarak prim yükünü işçiler üzerine yansıtırlar. Kanımızca bu görüş geçerli değildir.

Mikro Ekonomik Açıdan Yansıma

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

Çeşitli iktisadî sektörlerin ödedikleri primlerle sağladıkları toplam talep artışı arasında farklar olacaktır. Çünkü sosyal sigorta gelir ve giderleri iktisadî kesimler arasında talep kaymalarına yol açacaktır. Gerçekten sosyal sigorta primlerini ödeyenlerin talep edecekleri mal ve hizmetlerle sosyal sigortalıların harcama

11 W. Schreiber, Sozialpolitik für Europa-Sozialpolitik neuen Stils, Die Aussprache, Nr 12, s. 320-321.

ve fonlarının, talebini artıracığı mal ve hizmetler aynı değildir. Örneğin sosyal sigortalar sayesinde sağlık mal ve hizmetlerine talep artacaktır. Öte yandan çeşitli sektörlerde talebin fiyat esnekliği değişiktir. Bu nedenle çeşitli kesimlerdeki işletmeler sosyal sigortaların parasal olarak doğuracağı toplam talepteki artışlardan eşit oranda yararlanamayacaktır.

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

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

Bu durum şüphesiz yansımanın kısmen başarılmadığı anlamına gelmez, Kesimler itibariyle, kâr, sürüm ve fiyatlardaki değişiklikler talep kaymalarının bir sonucudur. Yansıma ile ilgili değildir¹². Recktenwald'a göre çeşitli kesim ve işletmelerin kârlarındaki artış ve kayıplar birbirini karşılar¹³; böylece ortalama olarak yansıma başarılmış olur.

Ancak, uzun vadede talep oranının düştüğü sektörlerde yatırımlar nispi olarak azalma, buna karşılık talep oranının yükseldiği kesimlerde artma eğilimi gösterir. Bu durumda sektörler arasında doğan arz ve talep yoğunluğu ve yansıma şartları bakımından farklar giderilmiş olur¹⁴.

Sosyal sigorta primleri ücretler üzerinden alındığı için iktisadî kesimler yanında aynı iş kolu içinde de çeşitli işletmelerin maliyetlerini değişik oranlarda artırır. Bu da kesimler arasında olduğu gibi, işletmeler arası kâr durumunu da etkiler. Bazı işletmelerin kârları artar, bazılarının azalır. Fakat bu, yukarıda değinildiği gibi, makro bakımından yansımayı engellemez.

¹² Bknz.: H. Haller, Die Steuern, a.g.k., s. 303-304.

¹³ Bknz: H. C. Recktenwald, Steuerüberwälzungslehre, a.g.k., s.80.

¹⁴ Şüphesiz piyasa şekli, rekabetten uzaklaşarak tam monopole yaklaştıkça, bu farklılığın giderilişi güçleşecektir. Gerçekten talep oranının arttığı sektörlerde monopolcü bu ölçüde yatırım yaparak arzı arttırmak yerine fiyatları yükseltmeyi ve en yüksek kâr noktasında tutmayı tercih edecektir. Fakat talep oranının düştüğü sektörlerde şüphesiz monopolcü de yatırımlarını kısacaktır.

Öte yandan uzun sürede maliyeti fazla artan işletmeler üretim teknolojisinde değişiklik yaparak maliyet artışlarında, sermaye yoğun işletmelerle aralarındaki farkı gidermeye çalışır.

Devlet Katkıları ve Yansıması

Yukarıda açıklandığı üzere, sosyal güvenliğin finansmanı devletçe bakılma yönteminde bütünüyle, sosyal yardım yönteminde büyük ölçüde devletçe sağlanmaktadır. Sigorta yönteminde, daha açık deyişle sosyal sigortaların finansmanında ise işçi, işveren primleri yanında devlet katkısı söz konusu olmaktadır.

Devlet katkılarının önemi giderek artma eğilimi göstermektedir. Örneğin Avrupa Birliğinde Portekiz dışında, bütün üye ülkelerde devlet sosyal güvenliğin finansmanına çeşitli biçimlerde katkıda bulunmaktadır. Şüphesiz burada her ülkenin her sigorta kolunda bir katkısı söz konusu değildir. Ancak, toplam olarak bakıldığında bu ülkelerde devlet sosyal güvenlik harcamalarının küçümsenmeyecek bir bölümünü karşılamaktadır¹⁵. Devlet katkıları başka ülkelerde de yaygın bir uygulama alanı bulmaktadır. Türkiye’de devletin sosyal sigortaların finansmanına katkı sağlaması, üzerinde çok tartışılmış olan konulardan biridir.

Devletin sosyal sigortaların finansmanına katılması çeşitli yollardan olabilir. Devlet, örneğin Türkiye’de işsizlik sigortasında olduğu gibi, primlere benzer biçimde düzenli ödemelerde bulunarak; sağlanan sosyal gelirlerle ilgili ödemelere katılarak; sosyal güvenlik kurumlarının yönetim giderlerini kısmen ya da bütünüyle karşılayarak; bu kurumların açıklarını kapatarak finansmana katkıda bulunabilir¹⁶.

Bazı iktisatçılara göre, sosyal sigortaların finansmanına devletin gizli bir katkısını vergi bağışıklık ve kolaylıkları oluşturmaktadır¹⁷. Yukarıda belirtilen dolaysız devlet katkılarına karşılık, burada dolaylı bir devlet katkısından söz edilebilir. Fakat ilk bakışta inandırıcı gözükken gizli ya da daha doğru bir deyişle dolaylı devlet katkısının gerçekte varlığı hiç değilse kısmen şüphe götürür. Örneğin işverenlere tanınan, primleri vergi matrahından düşme hakkından, devletin sosyal sigortaların finansmanına dolaylı bir katkıda bulunduğu sonucunu çıkarmak iktisadî gerçeklere aykırı düşer. Çünkü, yukarıda da açıklandığı üzere, işletmeler ödedikleri işveren primlerini diğer gruplar üzerine yansıtabilmektedirler. Bu nedenle bunların net kârları ve ödeyecekleri vergi miktarı, münferit işletmeler bakımından farklar gösterebilmekle birlikte, toplum olarak gerçekte değişmemektedir.

¹⁵ Bknz.:Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Vergleichende Darstellung der Systeme der sozialen Sicherheit in den Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften, Lüksemburg 2001; Aynı Komisyon, Probleme der sozialen Sicherheit_Themen von Gemeinsamen Interesse, Brüksel 1986, s.5.

¹⁶ S. Dilik, Sosyal Güvenlik, a.g.e., s. 235-236.

¹⁷ Bknz: W. Bogs, Die rechtliche Ordnung-Rechtsprinipien sozialer Sicherung, Sozialenquôte, Bericht der Sozialenquôte-Kommission, s.94.

Sigortalılardan alınan primlere gelince durum değişiktir. Bunlar ödedikleri sosyal sigorta primlerini başka gruplar üzerine yansıtamamaktadır. İşçi primleri sigortalıların ücretleri üzerinden ödeyecekleri vergileri azaltmaktadır. Böylece devlet vergi kayıpları şeklinde, sigortalıların ödemiş oldukları primlerin bir kısmını kendi üzerine alarak sosyal sigortaların finansmanına dolaylı bir katkıda bulunmuş olmaktadır. Çünkü primler karşılığı, sosyal sigortalarca sağlanan menfaatler de vergilerden başıktır. Ancak, ücret gelirlerine zaten birtakım başıksıklıklar tanınmıştır. Örneğin Türkiye’de madenlerde, yer altında çalışan işçilerden gelir vergisi alınmamaktadır¹⁸. Bu durumda, bunların primlerinin bir kısmının dolaylı olarak devletçe karşılanması söz konusu değildir. Öte yandan ücretliler gelir seviyesi bakımından genellikle en düşük vergi oranlarının uygulandığı dilimlere girmektedir. Bu gerçeklerden dolayı Türkiye’de sosyal sigorta primleri yüzünden devletin uğrayacağı vergi kayıpları önemli miktarlara ulaşmayacaktır.

Devlet katkılarının lehinde ve aleyhinde birtakım görüşler ileri sürülmektedir.

Devlet Katkılarının Lehinde Görüşler

Sosyal sigortaların finansmanına devletin de katılmasını savunanlar başlıca aşağıdaki görüşleri¹⁹ ileri sürmektedir:

Devletin finansmana katılması sosyal sigortaların özelliğinden doğan bir sonuçtur²⁰. Halkın sağlığının korunması hasta, çocuk ve yaşlılara yardım yapılması modern devletin görevlerindedir. Sosyal sigortaların finansmanına katkıda bulunması devletin bu amaçlarla yapma zorunda olduğu giderlerin karşılığıdır.

Devletin sosyal sigortaların finansmanına katılması prim oranlarının ölçülü seviyelerde tutulmasını sağlar. Devletin sosyal güvenlik giderlerine katılması aynı zamanda halkın çeşitli grupları arasında gerekli dayanışmanın zorunlu bir sonucudur. Sosyal sigortalar toplumun bütününe kapsasa bile devletin finansmana katılmasıyla sosyal güvenlik giderlerinin yükü daha adil bir şekilde dağılmış olur. Çünkü genellikle primler, sigortalıların gelirlerine eşit oranda

¹⁸ Bknz.: Gelir Vergisi Kanunu, M. 23/3. Kanuna göre bu işçilere yer altında yaptıkları işlerle sınırlı kalmak kaydıyla gelir vergisi başıksıklığı tanınmıştır. İdarî yargı kararlarına göre de uygulama sadece yer altında bedenen çalışan işçilerin bu başıksıklıktan yararlanacakları yönünde gelişmiştir.

¹⁹ Bu konuda aşağıda yapılan açıklamalar için bknz.: S. Dilik, Sosyal Güvenlik, a.g.e. s.235 vd. ve orada belirtilen diğer kaynaklar.

²⁰ W. Bogs, Grundfragen des Rechts der sozialen Sicherheit und seiner Reform, Sozialwissenschaftliche Abhandlungen, Heft 3, Berlin 1965, s.53 ve 112. Bogs devlet katkılarını gerekli bulmakla birlikte bunun aşırı ölçülere ulaşmasının sigorta sistemini tehlikeye düşürecek totaliter bir devlet düzenine yol açabileceği görüşünü savunmaktadır. Bknz.: Aynı kaynak, s.54 ve 112.

alınmaktadır. Finansmana bu şekilde katılmaları düşük ücretli sigortalılara daha ağır gelmektedir. Devlet eşit oranlı primler yerine artan oranlı vergilerle sosyal sigorta giderlerinin bir kısmını karşılırsa, bu adaletsizlik bir dereceye kadar giderilmiş olur.

Haller benzeri bir yoldan aynı sonuca varmaktadır: Haller'e göre, eşit oranlı primler eşit oranlı vergiler gibi kişisel gelirler arasındaki oranı değiştirmez. Ancak, gelirin ihtiyaçların giderilmesinde taşıdığı anlam gözönünde bulundurulduğunda, eşit oranlı kesintilerin öneminin çeşitli gelir seviyelerinde aynı olmadığı anlaşılacaktır. Yüksek bir gelirden yapılacak Örneğin yüzde 10'luk bir kesintinin refah düzeyinde yol açacağı düşme, düşük bir gelirden yapılacak aynı orandaki kesintiye göre daha küçük olacaktır. Çünkü yüksek gelirden kesilen kısım ile, düşük gelirden kesilen kısma oranla, daha az şiddetteki ihtiyaçlardan fedakârlık yapılmış olacaktır²¹.

Dalton'a göre çeşitli gelir seviyelerinde ihtiyaçların tatmin derecesinde piyasa şartlarının doğurduğu farkları artırmaksızın eş değerde bir düşme yalnız artan oranlı vergilerle sağlanabilir²². Şüphesiz bunu hangi oranların mümkün kılacağı ve hangi oranlardan sonra ihtiyaçların tatmin seviyesinde bir düzelleme, başka deyişle gelir dağılımında piyasa şartlarının yarattığı farklarda bu anlamda bir azalmanın doğmaya başlayacağını tayin etmek mümkün değildir.

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

Devletin sosyal sigortaların finansmanına katılımı pratik neden ve zorunluluklara dayanabilir: Örneğin sigorta fonlarının enflasyonlar sonucu gerçek değerlerini yitirerek eriyişi devlet katkılarını gerekli kılabilir²³. Çalışma

²¹ Bknz.: H. Haller, Finanzpolitik, a.g.k., s. 213. Aynı düşüncelerle başka bazı kaynaklar da primleri, artan oranlı vergilere karşı, sosyal olmayan bir yol olarak nitelemektedir. Örneği bknz.: Die Konimission der Deutschen Forschungsgemeinschaft für dringliche sozialpolitische Fragen, Mitteilung 1. Soziale Uinverteilung, Wieabaden 1HG5, s. 18.

²² H. Dalton, Principles of Public Finance, 4 Aufl., London 1954, s.65 (H. Haller, Finanzpolitik, a.g.k., s.213) ten.

²³ Jecht'e göre sosyal sigorta fonlarının enflasyonlarla erimesi, devletin finansmana katılımını gerekli kılan önemli nedenlerden birini teşkil etmektedir. Çünkü enflasyonları ve böylece sosyal sigortaların fonlarındaki kayıpları doğuran, devletin para ve kredi politikasıdır. Bknz.: H. Jecht Ökonomische Probleme der Produktivitätsrente, Stuttgart 1956, s. 78. Aynı görüşü Bogs da savunmaktadır. Bknz.: W. Bogs, Grundfragen des Rechst der sozialen Sicherheit und seiner Reform, a.g.k., s.131.

hayatının çeşitli krizlerden dolayı sekteye uğramış olması sosyal gelirlerin seviyesini düşürebilir. Bu gelirlerin yükseltilmesi devlet katkılarını zorunlu kılabılır²⁴. Öte yandan örneğin nüfus yapısındaki değişiklikler sonucu sosyal gelir alan sigortalıların, çalışan ve prim ödeyen sigortalılara oranı yükselmiş olabilir. Bu durumda sosyal sigortaların prim gelirleri, giderlerini karşılamayacaktır. Finansman yöntemi kapitalizasyon esasına dayanmıyor ve başvurulacak gerekli fonlar mevcut değilse sosyal gelirlerin düşürülmeksizin ödenebilmesi için devletin katkıda bulunması zorunlu olabilir²⁵.

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

Şüphesiz kapitalizasyon yönteminde biriken fonların işletilmesi ve böylece kredi şeklinde devlet kasalarına akması devlet katkılarını kısmen ya da bütünü ile gerçek bir hayal haline getirebilir²⁶.

Devlet Katkılarının Aleyhinde Görüşler

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

Schreiber de sanayileşmiş ülkelerde devletin sosyal sigortaların finansmanına katılmasıyla gelir dağılımında sigortalılar lehine bir düzelmeye sağlanamayacağı görüşünü savunmaktadır. Schreiber'e göre gelir dağılımında kanunlarla zorlanmış her değişiklik birincil gelir dağılımını etkileyecek ve piyasa, arzuladığı eski dengeyi yeniden kurma eğilimi gösterecektir. Bu yüzden uzun sürede, düşük gelirler birincil gelir dağılımı sürecinde daha da düşecektir. Bu tedbirlerin gelir dağılımı üzerine yapacakları uzun süreli tek etki aldatıcı niteliktedir ve devletin korumak istediği grupların zararına²⁷.

²⁴ Vgl. H. Hensen, Die Finanzen der sozialen Sicherheit im Kreislauf der Wirtschaft, Versuch einer ökonomischen Analyse, Kiel 1955, s. 82.

²⁵ W. Bogs, Grundfragen des Recht der sozialen Sicherheit und seiner Reform, a.g.k., s.54.

²⁶ Bknz.: H. Hensen, Die Finanzen der sozialen Sicherung im Kreislauf der Wirtschaft, a.g.k., s.82. Aynı yazar, Zur Finanzierung der neuen Renten, Soziale Sicherheit, 6. Jg, April 1957, Heft 4, s. 101 vd.

²⁷ W. Schreiber, Existenzsicherheit in der industriellen Gesellschaft, Köln 1955, s.11-12; Aynı yazar, Sozialpolitik in einer freien Welt, Osnabrück 1961, s.10-23, 83 vd.

Yukarıdaki iddialar şüphesiz sosyal sigortaların, nüfusun bütününe ya da büyük çoğunluğunu kapsadığı ve sigortalıların gelirlerinin millî gelir içinde büyük bir pay teşkil ettiği ölçüde geçerlilik kazanacaktır. Çünkü bu durumda devletin sosyal sigortaların finansmanına yapacağı katkıların bütünü ya da büyük bir bölümü vergi şeklinde yine sigortalıların cebinden çıkacaktır.

Fakat devlet katkılarının bu koşullarda da toplam ekonomi çapında gelir seviyelerini düzeyici bir etki göstermesi ve yüksek gelirlerden²⁸ düşük gelirliyle doğru bir gelir aktarımına yol açması mümkündür. Şüphesiz bunda vergi sistemi ve mevzuatının rolü büyüktür. Örneğin vasitasız vergiler devlet gelirlerinin önemli bir bölümünü teşkil ediyor ve bu sistem içinde düşük gelirliyle bağışıklıklarla korunuyor, yüksek gelirliyle ise hızlı artan müterakkilik dereceleri ile vergilendiriliyorsa, devlet katkıları gelir seviyelerini düzeyici ve gelir dağılımını düzeltici önemli bir etki yapacaktır.

Buna karşı vergi sistemi daha çok vasıtalı vergilere dayanıyorsa, sosyal sigortaların devlet katkıları ile finansmanı gelir dağılımında dar gelirliyle lehinde önemli düzleme ve düzeltmelere yol açmayacaktır.

Gerçekten vasıtalı vergiler fiyatlar yoluyla tüketiciler üzerine kolaylıkla yansıtılabilmektedir²⁹. Tüketicilerin taşıyacakları vasıtalı vergi yükü, gelirleri ile artan oranlı olarak yükselmeyecek, olsa olsa orantılı bir gelişim gösterecektir. Çünkü tüketim miktarı gelir seviyesinin bir fonksiyonudur. Ancak, gelir seviyesi yükseldikçe marjinal tüketim eğilimi azalacağından vasıtalı vergi yükü genellikle gelire tam paralel bir artış göstermeyecektir. Hatta vasıtalı vergiler, talebi gelir elastikiyeti göstermeyen ya da negatif elastikiyet gösteren birkaç mal üzerinden alınmaktaysa, belirli bir miktardan sonra, gelir seviyesindeki artışlar ödenen vergi miktarında dikkate değer artışlara yol açmayacaktır³⁰.

²⁸ Devlet katkıları yoluyla gelirin yeniden dağılımından dolayı kayıplara uğrayanlar arasında yüksek gelirli sigortalılar da bulunacaktır.

²⁹ Bu konuda bkz.: H. C. Recktenwald, Steuerüberwälzungslehre a.g.k., s. 91 vd; II. Haller, Finanzpolitik, a.g.e., s. 118 vd; Aynı yazar, Die Steuern, a.g.k., s. 249 vd; İ. Türk, Maliye Politikası, Amaçlar ve Araçlar, Ankara 1989, s. 115-118, 305-307. Fakat bazı yazarlara göre (Brown-Holph) vasıtalı vergiler fiyatlar yoluyla tüketiciler üzerine değil, faktör sahipleri üzerine yansıtılmaktadır. (Bknz.: H. C. Recktenwald, Steuerüberwälzungslehre, a.g.k., s. 98 vd). Ancak, bu ekstrem bir görüştür. Öte yandan müterakki vasitasız vergilerin de yansıtılmakta olduğunu ileri sürenler vardır. Price Level, Economic Journal, 1927, Vol. XXXVII, s. 567-581. (H. Ü. Arsan, Vergi Yükü Üzerinde Bir İnceleme, Ankara 1975, s. 91-94) ten; C. Föhl, Kritik der progressiven Einkommensbesteuerung, Finanz-Archiv, NF, Bd. 14, Heft I, s. 1-37. 1, s. 88-109; Aynı yazar, Das Steuerparadoxon, Finanz Archiv, NF, Bd. 17, Heft I, s. 1-37. Ancak, müterakki vasitasız vergilerin yansıtılacağı konusundaki fikirler henüz genel görüşe aykırıdır.

³⁰ Bknz.: D. Zöllner, Typologie der Redistributionsmerkmale in Systemen der Sozialen Sicherung Schmollers Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft, 85. Jahrgang, erstes Heft, s.58.

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

Sosyal sigortaların devlet katkıları ile finansmanına diğer yönlerden de itiraz olunmaktadır. Örneğin Schreiber sosyal sigortaların devletçe finanse edilmesinin ülkeyi, özgürlüğü kısıtlayan, kişinin onurunu kıran, ekonomiyi politikaya araç eden, beceriksizleri ödüllendiren, yeteneklilerin cesaretini kıran totaliter bir devlet düzenine doğru iteceğini ileri sürmektedir³¹. Benzeri görüşlere başka kaynaklarda da rastlanmaktadır³². Buna karşı Jecht'e göre devlet katkıları primlerden yalnız şekil bakımından ayrılmaktadır. Dolaysız etkileri bakımından vergilerle sigorta primleri arasında hiçbir fark yoktur. Bu sebeple vergi yolu ile finansmanın reddolunması yersizdir³³.

Türkiye ve Benzeri Ülkelerde Devlet Katkıları

Türkiye'de yasalara göre, devletin sosyal güvenliğin finansmanına işsizlik sigortası dışında primler ya da başka biçimlerde dolaysız bir katkısı söz konusu değildir. T.C. Emekli Sandığına memurlar için ödenen devlet payı gerçek bir devlet katkısı değil devletin işveren sıfatıyla ödediği bir tür primdir, bir başka deyişle devletin bu ödemeleri işveren primi niteliğindedir. Ancak, Türkiye'de devlet, yetmişli yıllardan beri T.C. Emekli Sandığı ve doksanlı yılların ortalarından itibaren de Sosyal Sigortalar Kurumu ve Bağkur gibi sosyal güvenlik kurumlarının açıklarının kapatılması şeklinde bütçeden giderek artan ölçüde fiilî dolaysız katkılarda bulunmaktadır. Bu katkılar zamanla bütçe içinde ağırlığını hissettirecek önemli tutarlara ulaşmıştır.

Buna karşı, işçilerin genelde düşük vergi dilimlerine girmeleri nedeniyle, primlerin gelir vergisi matrahından düşülmesi yoluyla devletin dolaylı olarak sosyal güvenliğin finansmanına katılması, yukarıda da değinildiği üzere, önemli boyutlara ulaşmamıştır.

Bunlar dışında Türkiye'de devletçe bakılma ve sosyal yardım yöntemleriyle yürütülen sosyal güvenlik harcamalarının sırasıyla bütünü ya da büyük bir bölümü

³¹ W. Schreiber, Kindergeld im sozio-ökonomische Prozess, Köln 1964, s.7 ve 62 vd; Aynı yazar, Sozialpolitik für Europa-Sozialpolitik neuen Stils, Die Aussprache 13. Jg., s.321.

³² Örneğin bkz.: H. Peters, Die Begrenzung der Leistungen der gesetzlichen Krankenversicherung in der Reformgesetzgebung, Die Sozialreform, Dokumente und Stellungnahmen, Band 7, S.N-XV, 5; W. Boggs, Die rechtliche Ordnungsprinzipien sozialer Sicherung, Sozialenquete, a.g.k., s.92.

³³ H. Jecht, Ökonomische Probleme der Produktivitätsrente, a.g.k.,s.77-78.

Kamu-İş; C:7, S: 4/2004

devletçe karşılanmaktadır. Ancak, bu yöntemlere dayalı olarak yapılan sosyal güvenlik harcamaları önemli sayılabacak boyutlarda değildir.

Aşağıdaki tabloda, sigorta yöntemi ile yürütülen üç temel sosyal güvenlik kurumu olarak T.C. Emekli Sandığı, Sosyal Sigortalar Kurumu ve Bağkur'a devletçe, açıklarını kapatmak amacıyla, yapılan finansman katkılarını görüyoruz.

Sigorta Yöntemine Dayalı Sosyal Güvenlik Kuruluşlarına Devletçe Yapılan Katkılar -Konsolide Bütçe Gerçekleşmeleri-

Yıllar	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Katkılar (Milyar TL)	Toplam Bütçe Giderleri (Milyar TL)	Katkıların Toplam Bütçe Giderlerine Oranı (%)
1994	34.480	902.454	3,82
1995	108.205	1.724.194	6,28
1996	335.300	3.961.308	8,46
1997	760.000	8.050.252	9,8
1998	1.400.000	15.614.441	8,96
1999	2.750.000	28.084.685	9,8
2000	3.321.098	46.705.028	7,11
2001	5.112.000	80.579.065	6,34
2002	11.205.000	115.682.350	9,7
2003*	14.923.000	145.949.170	10,2

*Bütçe Hedefi

Kaynak: Maliye Bakanlığı, Muhasebat Genel Müdürlüğü.

Tablodan anlaşılacağı üzere, sigorta yöntemine dayalı sosyal güvenlik kurumlarına 1994 yılında yaklaşık 34,5 milyar TL ile toplam konsolide bütçe giderlerinin yüzde 3,82 oranında yapılan devlet katkıları giderek artarak 2002 yılında 11,2 katrilyon TL ile toplam konsolide bütçe giderlerinin yüzde 9,70 ine ulaşmıştır. İçinde bulunduğumuz 2003 yılında ise sözü edilen kurumlara devletin 14,9 katrilyon TL ile toplam bütçe giderlerinin yüzde 10,2 si oranında bir katkı sağlayacağı tahmin olunmaktadır.

Kamu-İş; C:7, S: 4/2004

Görülüyor ki 1995 yılından beri Türkiye’de devlet sosyal güvenlik kurumlarının finansmanına, yasalarda öngörülmemiş olmasına rağmen, bütçesini sarsacak önemli ölçülerde katkıda bulunmaktadır.

Aşağıda Türkiye ve benzeri yapıdaki ülkelerde sosyal güvenliğe yapılacak dolaysız devlet katkılarının sosyal ve iktisadî bakımdan etkinliği ile yerinde olup olmadığı konusu ele alınacaktır.

Sanayileşmiş ileri ülkelerde bütün sosyal gruplar belirli bir refah düzeyine ulaşmış ve gelir düzeyleri oldukça dengelenmiş, bir başka deyişle ekonomide büyük gelir farkları giderilmiş bulunmaktadır. Ayrıca bu ülkelerde sosyal güvenlik toplumun bütününe kapsar duruma getirilmiştir. Bu durumda sosyal güvenlik kurumlarının devlet katkıları ile finansmanı yoluyla gelir dağılımında önemli dengeleme ve düzeltmeler yapılması gerekli ve mümkün olmayabilir. Gerçekten bu ülkelerde belirtilen koşullarda, sosyal güvenlik kurumlarına yapılacak devlet katkıları yine bu kurumlara mensup sigortalıların cebinden çıkacaktır. Çünkü devlet gelirleri büyük ölçüde bunların ödedikleri vergilerden oluşacaktır.

Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerde ise durum farklıdır. Bu ülkelerde henüz ücretler düşük ve işçiler fakirdir. Bu bakımdan düşük gelirli lehine gelir dağılımının düzeltilmesi ve gelir düzeylerinin mümkün ölçüde dengelenmesi sosyal bir zorunluluktur. Bu ülkelerde sosyal güvenliğin kapsamına girenler toplam nüfus içinde nispeten daha küçük bir grubu oluşturmaktadır. Bunlara ulusal gelirden düşen pay ise azdır. Bu bakımlardan devletin sosyal sigortaların finansmanına katılması halinde sigortalılarla diğer gruplar arasında gelirin yeniden dağılımı mümkün olacaktır. Çünkü bu koşullarda sosyal güvenlik kurumlarına yapılacak devlet katkılarının ancak bir kısmı, bu katılardan yararlananların cebinden çıkacaktır. Ancak, bu ülkelerde devlet katkılarını karşılayacak ek vergilerin, yüksek gelirli yanında, büyük çapta diğer dar gelirli gruplardan alınması ya da vergi yükünün bunlar üzerine yansımaları olasıdır. Özellikle vergi sistemi içinde dolaylı vergilerin ağır bastığı ve bu vergilerin temel tüketim malları üzerinden alındığı ülkelerde bu olasılık büyüktür. Bu durumda gelir dağılımı bir yandan düzeltilmek istenirken, diğer yandan bozulmuş olacaktır. Sosyal politika kendi içinde çelişkiye düşecektir.

Türkiye de, son yıllardaki hızlı ekonomik yapı değişikliklerine rağmen, henüz gelişim içinde olan bir ülkedir. Ülkede sınaî faaliyetler son on yıllarda oldukça gelişmiş olmakla birlikte, henüz ileri Batı ülkelerinde olduğu ölçüde yoğun değildir. Bazı küçük kesim ve kamu işyerleri dışında ücretler yeterli düzeyde olmaktan uzaktır. Sosyal güvenliğin kapsamına girenlerin toplam nüfusa oranı ve özellikle bunların ulusal gelirden aldıkları pay düşüktür.

Bu koşullarda Türkiye’de sosyal güvenlik kurumlarının finansmanı için devlet bütçesinden yapılacak katkılar, sigortalılarla diğer gelir grupları arasında

Kamu-İş; C:7, S: 4/2004

sigortalılar lehine gelir dağılımında önemli değişiklikler doğurabilecektir. Devlet katkıları Türkiye’de sosyal güvenlik giderlerine, bundan yararlananlar yanında varlıklı sınıfların da katılmasını sağladığı ölçüde aynı zamanda sosyal bakımdan kaçınılmaz bir zorunluluktur. Ancak, Türkiye’de devlet gelirlerinin daha çok varlıklı sınıflardan sağlanmakta olduğu ileri sürülemez. Gerçekten Türkiye’de bir yandan dolaylı vergilerin devlet gelirleri içindeki payının yüksek oluşu, öte yandan büyük çapta vergi kaçırılışı nedeniyle ticarî, sınaî ve tarımsal sektörlerdeki yüksek gelirlerin, bazı büyük sanayi kuruluşları dışında yeterince vergilendirilememesi söz konusudur.

Aşağıdaki tablolarda Türkiye’de yıllar itibariyle toplam vergi gelirleri ile bu gelirler içindeki dolaysız ve dolaylı vergilerin payı gösterilmiştir.

	Toplam Vergi Gelirlerinin Dağılımı (%)						
	-Konsolide Bütçe Gerçekleşmeleri-						
	1980	1985	1990	1995	2000	2001	2003*
Toplam Vergi Gelirleri	750	3829	45400	1084350	26503693	39767892	85955000
Gelir Üzerinden Alınan Vergiler	464	1772	23246	451594	10503316	15647113	26115078
Servet Üzerinden Alınan Vergiler	7	54	411	8844	346646	433284	2328647
Mal ve Hizmet Üzerinden Alınan Vergiler	206	1257	13685	429265	11364330	18136442	44959860
Dış Ticaret Üzerinden Alınan Vergiler	73	746	8057	194648	4289401	5551053	12531415

*Bütçe hedefi

Kaynak: Maliye Bakanlığı, Muhasebat Genel Müdürlüğü

	Toplam Vergi Gelirlerinin Dağılımı						
	-Konsolide Bütçe Gerçekleşmeleri-						
	1980	1985	1990	1995	2000	2001	2003 ¹
Toplam Vergi Gelirleri	100	100	100	100	100	100	100
Gelir Üzerinden Alınan Vergiler	62	46	51	42	40	39	30
Servet Üzerinden Alınan Vergiler	1	1	1	1	1	1	3
Mal ve Hizmet Üzerinden Alınan Vergiler	27	33	30	39	43	46	52
Dış Ticaret Üzerinden Alınan Vergiler	10	20	18	18	16	14	15

*Bütçe hedefi

Kaynak: Maliye Bakanlığı, Muhasebat Genel Müdürlüğü

Tablo rakamlarına göre, dolaysız vergi olan gelir vergilerinin toplam vergi gelirleri içindeki payı örneğin 1980 yılında yüzde 62 iken 2001 yılında yüzde 39 a düşmüştür. İçinde bulunduğumuz 2003 yılında ise bu payın yüzde 30'a düşeceği beklenmektedir. Görülüyor ki toplam vergi gelirlerinin yuvarlak olarak sadece 1/3 ü dolaysız, 2/3ü ise dolaylı vergilerden elde olunmaktadır. Bilindiği üzere dolaylı vergiler kural olarak, vergi konusu olan mal ve hizmetleri satın alanlar üzerine yansıtılmakta ve vergi yükü bunlarca taşınmaktadır.

Şüphesiz dolaylı vergilerin yükünü taşıyanlar arasında yalnız düşük gelirli değil yüksek gelirli de vardır. Örneğin servet üzerinden alınan vergilerin daha çok yüksek gelirli servet sahibi tabakadan direkt olarak alınmakta olduğu bir gerçektir. Ancak, bu vergilerin toplam vergi gelirleri içindeki oranı genelde yaklaşık olarak yüzde 1 civarında kalmıştır; sadece 2003 yılında yaklaşık yüzde 3 e ulaşacağı tahmin olunmaktadır. O halde bu vergilerin etkisi ihmal edilebilecek kadar küçüktür. Kaldı ki vergi konusu servet, örneğin taşınmaz değerler şeklindeki servet kiraya verildiğinde, ödenen vergi kiracılar üzerine yansıtılabilmektedir.

Dolaylı vergiler arasında en önemli kalemi mal ve hizmet üzerinden alınan vergiler oluşturmaktadır. Bu vergiler toplam vergi gelirlerinin 2001 yılında yüzde 46'sını oluşturmuştur. Bu oranın 2003 yılında yüzde 52 ye çıkacağı beklenmektedir. Mal ve hizmetler üzerinden alınan vergiler arasında en önemli bölümü % 80,9 (2003 yılı bütçe tahmini) ile katma değer ve özel tüketim vergileri oluşturmaktadır. Bu vergiler, işveren primlerinde olduğu gibi, ödeyenlerce fiyatlar yoluyla tüketiciler üzerine yansıtılmaktadır.

Diğer bölümü banka, sigorta muameleleri, damga vergisi, harçlar, özel iletişim ve özel işlem vergileri oluşturmaktadır. Bu vergiler şüphesiz ki daha çok bu işlemlerin muhatabı olan yüksek gelirlilerce karşılanmaktadır. (Şüphesiz bu vergilerin de bir bölümünün başka gruplar üzerine yansıtılmayacağı söylenemez.). Bunlar dışında mal ve hizmetler üzerinden alınan vergiler sadece sosyal güvenliğin kapsamına girenler üzerine değil, tüm toplum üzerine yansıtılacaktır. Böylece vergi yükünü taşıyanlar arasında varlıklı gruplar da bulunacaktır. Ayrıca lüks mallarda katma değer oranlarının daha yüksek olması bu malları tüketen varlıklı grupların vergi yükünü arttıracaktır.

Ancak, bütün bunlara karşın, mal ve hizmetler üzerinden alınan vergilerin yükünün büyük ölçüde orta ve dar gelirli gruplarca taşınmakta olduğu söylenilebilir. Çünkü bunlar, varlıklı grubun toplumun küçük bir bölümünü oluşturmalarına karşılık, nüfusun büyük çoğunluğunu oluşturur. Ayrıca düşük gelirli gruplar gelirlerinin büyük bir bölümünü ya da bütünü tüketim harcamalarında kullanırlar. Oysa yüksek gelirli gelirlerinin çok daha küçük bir oranını tüketim harcamalarında kullandıklarından, bunların ödeyecekleri vasıtalı vergiler gelirlerine paralel olarak artmaz.

Kamu-İş; C:7, S: 4/2004

Aynı şekilde dış ticaret üzerinden alınan vergilerin yükünün önemli bir bölümünün orta ve düşük gelirli gruplarca taşınmakta olduğunun söylenmesi yanıltıcı olmaz.

Bütün bu faktörler dikkate alındığında vasıtalı vergilerle katlanılan vergi yükü ve fedakârlığın orta ve düşük gelirli gruplarda, yüksek gelirli gruba oranla, çok daha yüksek olduğu söylenilebilir.

Öte yandan Türkiye’de sigortalı olanlar yanında, yasal olarak ya da denetim eksikliği dolayısıyla yasalara rağmen henüz sosyal güvenliğin kapsamına girmeyen küçük çiftçiler, tarım işçileri, diğer bazı sektörlerdeki işçiler ve bazı küçük esnaf gibi düşük gelirli sosyal gruplar da vardır. Bunların toplam nüfus içindeki oranı küçümsenemez. Bugün hâlâ Türkiye’de nüfusun yaklaşık olarak yarısı sosyal güvenliğin kapsamı dışındadır. O halde devlet katkıları ile sosyal güvenlik kurumlarının kapsamına girenler lehinde sağlanacak gelir aktarmaları dolaylı vergiler nedeniyle yüksek gelirli olanlar yanında düşük gelirli bu gruplar üzerine de yansıtılacağından bunların gelirini daha da düşürecektir. Bunun ise sosyal adalet yönünden savunulması mümkün değildir. Kaldı ki Türkiye’de sosyal güvenlik kurumlarının kapsamı içinde dar gelirli yanında ülke ortalamasına göre oldukça yüksek ücretli yönetici ve benzeri fikir işçileri, hatta beden işçileri de vardır. Yükünü kısmen, çok daha düşük gelirli grupların taşıyacağı devlet katkılarından toplum içinde küçük bir grubu oluşturan bu kişiler de yararlanacaktır.

Öte yandan Türkiye’de, gelirlerin vergiden başışık kısmı çok düşük olduğundan vasıtasız vergi olan gelir vergisinin hiç de küçümsenmeyecek bir bölümünün de yine orta ve düşük gelirli ücretlilerden alınmakta olduğu da bir gerçektir.

Yukarıda açıklanan nedenlerden Türkiye’de vergi yükünün daha çok orta ve düşük gelirli gruplar üzerinde kalmakta olduğu söylenebilir.

Konuya iktisadî açıdan bakıldığında, Türkiye ve benzeri yapıdaki ülkelerde sosyal sigortaların finansmanında devlet katkıları ile ilgili olarak diğer bir sorun daha ortaya çıkmaktadır; bu katkıların yatırımları daraltması. Türkiye ve benzeri ülkelerin kalkınmasını gerçekleştirebilmesi için devletin büyük ölçüde temel yatırımlar yapması zorunludur. Siyasal ya da başka sebeplerden, sosyal sigortaların finansmanına yapılacak devlet katkılarını karşılayacak vergi artışları sağlanamıyorsa, bu yüzden kamu kesimi yatırımları ve bununla toplam yatırımlar daralabilecektir. Çünkü bu ülkelerde carî devlet giderleri aşağı yukarı donmuş durumda olduğu için bunlarda kısıntı yapmak her zaman mümkün olmayacaktır. Uzun sürede carî giderlerin yeni duruma göre ayarlanmasını da şüphesiz siyasal baskılar engelleyecektir. Bu durumda, ceteris paribus, iktisadî kalkınma yavaşlayabilecektir.

Kamu-İş; C:7, S: 4/2004

Kaldı ki Türkiye’de devlet aşırı iç ve dış borçlanma nedeniyle, 90’lı yılların ortalarından bu yana gelirlerinin büyük bir bölümünü borç ve faiz ödemelerine ayırmak zorunda kalmakta ve yatırımlara sembolik denecek kadar az kaynak ayırabilmektedir. Yatırımların yok denecek kadar düşük olmasına rağmen giderlerini karşılayabilmek için yine büyük çapta borçlanma gereği duymaktadır.

Buna paralel biçimde Türkiye’de devlet kural olarak, sosyal güvenliğin finansmanına ek vergiler yoluyla değil, ek borçlanma yoluyla katkı sağlayabilmektedir. Böylece devlet sosyal güvenliğe yapılan katkıları nedeniyle bir yandan potansiyel yaptırımlarını gerçekleştiremezken, buna karşı çok yüksek reel faizlerle borçlanma nedeniyle de yüksek gelirli tabakaya büyük ölçüde haklı olmayan gelir aktarımında bulunmuş olmaktadır. Bu ise nispî olarak düşük gelirli kitlelerin gelirlerini daha da azaltmaktadır.

Yukarıdaki şartlarda ancak vergi sistemimizde artan oranlı gelir vergilerini egemen kılacak, vergi kaçırılmasını önleyecek ve düşük gelirli koruyacak yönde etkin reformlar gerçekleştirildikten sonra devlet katkıları ile, diğer düşük gelirli grupları sarsmaksızın, sigortalılar lehine gelir dağılımında düzeltmeler yapmak mümkün olacaktır.

Türkiye’de sosyal sigortaların uygulama alanı hızla genişlemektedir. Bu bakımdan yasal ya da fiilî olarak kapsam dışında kalan düşük gelirli diğer gruplar da yakın zamanda yavaş yavaş kapsama girecektir. Böyle olduğu ölçüde şüphesiz devlet katkılarının yukarıda değinilen sakıncaları söz konusu olmayacaktır. Ancak, sigortalı kitle genişledikçe vergi yükünden bunlar üzerine düşecek pay da büyüyecektir. Bununla birlikte sosyal sigortaların kapsamının yukarıdaki anlamda genişletilmesi halinde de, düşük ve kısmen de orta gelirli sınıfı teşkil edecek sigortalıların Türkiye’de millî gelirden alacakları pay çok yüksek oranlara ulaşamayacaktır. Ancak, millî ekonomi çapında çeşitli grupların gelir seviyeleri arasında önemli ölçüde bir düzelleme ve dengeleme sağlandıktan sonra bu pay yüksek oranlara çıkabilecektir. Bu duruma gelinceye kadar gerekli vergi reformları gerçekleştirilmiş olmak şartıyla Türkiye’de devlet katkılarının sigortalılar lehinde gelir dağılımında değişiklikler yaratmada etkin bir araç teşkil edeceğini söylemek mümkündür.