

SOSYAL GÜVENLİK REFORMU'NUN GELİR DAĞILIMI ÜZERİNDE ETKİSİ

Yakup SÜNGÜ*

I- SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİ VE AMACI

Sosyal güvenlik, geliri ne olursa olsun, kişilere belirli sosyal riskler karşısında ekonomik güvence sağlama görevine sahip kurum ve kurumlar topluluğudur.¹

Uluslararası Çalışma Teşkilatı'nın 1944 yılında Philadelphia Konferansında yaptığı tanımlamaya göre sosyal güvenlik; "halkın; a) hastalık, işsizlik, yaşlılık, ölüm sebebiyle geçici veya sürekli olarak kazançtan yoksul kalması, b) tıbbi bakım, c) çocuk sayısının artması ve analık halinde korunmasına ilişkin genel tedbirler sistemidir."²

Tanımlarda ortak olan nokta, belirtilen sayıdaki sosyal risklerin yol açabilecekleri gelir kayıplarına ve gider artışlarına karşı bir ülkede yaşayan insanların ekonomik ve sosyal güvenliğinin sağlanmasıdır.

Sosyal güvenlik sistemleri, toplumda yoksulluğu ve gelir dağılımındaki eşitsizlikleri önlemede ve toplumsal huzuru sağlamada çok önemli bir rol oynamaktadır. Bugün dünyanın bütün ülkelerinde sosyal güvenlik sistemi mevcuttur. Bu durum, amacı toplumda sosyal güvenliği sağlamak olan bir kurumsal yapının varlığının, bağımsız ve modern bir ülke olmanın ön koşulu olduğunu göstermektedir. Sosyal güvenlik kavramını; sosyal hizmetler, sosyal yardımlar ve sosyal sigortalar olarak üç ana mekanizmadan oluşan bir olgu olarak incelemek mümkündür.

Sosyal hizmetler, insanların kendi bünye ve çevre şartlarından doğan veya kontrolleri dışında oluşan maddi ve manevi sosyal yoksunluklarının giderilmesi ve ihtiyaçlarının karşılanmasında, insanların kendilerine daha yeterli hale gelmelerinde ve başkalarına bağımlı olma hallerinin önlenmesinde, aile ilişkilerinin güçlenmesinde, birey, aile, grup ve toplumların sosyal işlevlerini başarıyla yerine getirmelerinde yardımcı olmak; insanların yaşam standartlarının iyileştirilmesi ve yükseltilmesini sağlamak amacıyla gerçekleştirilen koruyucu-önleyici, iyileştirici-rehabilite edici, değiştirici-geliştirici nitelikteki sistemli ve düzenli faaliyet ve programlar bütünüdür.

*SSK Başkanlığı Sigorta Müfettişi -Maliye Anabilim Dalı Uzmanı

¹Kenan TUNÇOMAĞ : Sosyal Güvenlik Kavramı ve Sosyal Sigortalar, İstanbul, 1990, s.5.

²Bureau International Du Travail, La Securite sociale, Geneve, 1958, s.13. Sait DİLİK, Sosyal Güvenlik, Ankara, 1992, s. 6'dan naklen.

Sosyal yardımlar, yerel ölçüler içinde minimum düzeyde dahi kendisini ve bakmakla yükümlü olduğu kişileri geçindirme olanağından yoksun kalmış bireylere, muhtaçlık tespitine ve kontrolüne dayalı olarak yapılan ve onları kendi kendilerine yeterli hale getirmek amacını taşıyan aynı-nakdi nitelikteki geçici veya sürekli, sistemli ve düzenli karşılıksız yardımlardır.

Sosyal sigortalar ise, kişileri zaman içinde tanım ve kapsamı değişen sosyal risklere karşı koruyan, finansmana katkı ve katılım zorunluluğunun bulunduğu, primlere dayalı programlardır.³

Sosyal güvenlik sistemlerinin var oluş sebebi bireylerin kazançlarını ve çalışma yeteneklerini etkileyen risklere karşı bireyleri korumak ve bu tür risklerin zararlarını telafi etmeye çalışmaktır. Bu risklerin kapsamı yıllar boyunca her ülkede kendine göre değişimlerden geçmiştir. Yirminci yüzyılın son yarısında ise, dünyadaki bütün sosyal güvenlik sistemlerinin kabul ettiği bazı uluslararası standartların oluştuğu görülmektedir. Bunlardan en önemlileri 1948 tarihli "İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi", 1952 senesinde 35 inci Uluslararası Çalışma Konferansında kabul edilen "Sosyal Güvenliğin Asgari Normlarına İlişkin 102 Sayılı Sözleşme", diğer Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) sözleşmeleri ve Türkiye'nin 1976 yılında onayladığı Avrupa Sosyal Güvenlik Kodu'dur. Bu sözleşmelerde sosyal güvenlik sistemi içine alınması öngörülen sosyal riskler hastalık (hem tıbbi hem de parasal yardım), işsizlik, yaşlılık, iş kazası, meslek hastalığı, analık, sakatlık, ölüm ve aile ödenekleri olarak sıralanabilir. Bu listeye en son olarak Almanya'da önerilen ve yaşlıların ve sakatların kendi evlerinde bakımlarını içeren "bakım sigortası" da eklenebilir. Birçok gelişmiş ülkede nüfusun büyük bir kısmı veya tamamı, bu sıralanan risklerin hepsine karşı sosyal güvenlik sistemleri altında korunmaktadır. Son 50 yıl içinde işsizlik sigortalarının verilme süreleri uzatılmış, sağlık hizmetlerinin standartları artırılmış, aylık bağlama miktarlarının enflasyona karşı endekslenmesi benimsenmiş ve düşük geliri grupların yararlanması için karşılıksız sosyal güvenlik garantileri sağlanmıştır. Sosyal güvenlik hizmetlerinde sağlanan bu ilerlemeler aynı zamanda sosyal güvenlik sistemlerinin maliyetlerinin artmasına yol açmıştır.⁴

II- ÜLKEMİZİN SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİ VE SOSYAL GÜVENLİK REFORMU

Türk sosyal güvenlik sistemi, temel sosyal güvenlik müessesesi olarak sosyal sigortalar üzerinde organize edilmiş ve şekillenmiştir. Kamu sosyal güvenlik harcamaları ile hizmetleri çok sınırlı kalmaktadır.

³Sosyal Güvenlik Sisteminde Reform Önerisi, 29.07.2004, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, s.3.

⁴Sosyal Güvenlik Sisteminde Reform Önerisi, a.g.e., s.3.

Sosyal sigortalar, farklı tarihlerde, farklı kesimler için oluşturulmuş, değişik çalışma statüsünde bulunan işçiler, memurlar ve bağımsız çalışanlar için ayrı sosyal sigorta kurumları kurulmuştur. 1985 yılında tarım kesiminin sosyal güvenlik kapsamına alınmasıyla uygulama değişmiş, 2925 sayılı Tarım İşçileri Sosyal Sigortalar Kanunu ve 2926 sayılı Tarımda Kendi Adına ve Hesabına Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kanunları için ayrı sosyal sigortalar müessesesi kurulması yerine, hizmetlerinin SSK ve Bağ-Kur tarafından yürütülmesi benimsenmiştir. Yani, beş ayrı Sosyal Sigorta Kanunu bulunmasına rağmen sigortalılık işlemlerini yürüten üç sosyal sigorta kurumu bulunmaktaydı.

Farklı sosyal sigorta kuruluşlarının varlığı, organizasyon yapısının dağınıklığını getirmiştir. Aynı durum bağlı bulunulan bakanlıklar için de söz konusudur. SSK ve Bağ-Kur, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın bağlı kuruluşu olan Sosyal Güvenlik kurumu'nun ilgili kuruluşu iken , T.C. Emekli Sandığı ise Maliye Bakanlığı'na bağlı sosyal sigorta kuruluşu olarak faaliyet göstermekteydi. T.C. Emekli Sandığı tüzel kişiliğe sahip bir kamu kuruluşu niteliğine haiz iken, Bağ-Kur ve SSK idari ve mali yönden özerk ve özel hukuk hükümlerine tabi kamu kuruluşlarıydı.

Sosyal sigortalar kuruluşları, sağlık organizasyonları konusunda da birbirinden tamamen farklılıklar içermekteydi. SSK sağlık sigortasını bizzat kendisi 2005 yılına kadar sunarken, 2005 yılında SSK Sağlık işletmelerinin Sağlık Bakanlığı'na devri ile bu uygulamadan vazgeçilmiştir. Oysa Bağ-Kur ve T.C.Emekli Sandığı temel yaklaşım olarak sağlık hizmetini tamamen satın alma yolunu benimsemişlerdi.

SSK'nın geçici 20 inci maddesine göre kurulan banka ve sigorta şirketlerinin sosyal sigorta fonksiyonu gören sandıkları, sosyal sigorta organizasyonunda farklı bir yere sahipti. Sosyal sigortalar üzerindeki kamu hakimiyeti, bu sandıklar için - vakıf statüsünde teşkilatlanmalarının sağlanmasıyla - sınırlandırılmıştır.

Ancak sosyal güvenlik sisteminin yaşadığı finansman sorunu, kamu finansmanı üzerinde yarattığı baskı dolayısıyla, başta enflasyon olmak üzere, diğer temel ekonomik göstergeleri de olumsuz etkilemektedir. Son on yıldır bizzat sosyal güvenlik sisteminin kendisi ülke ekonomisinde istikrarsızlık yaratan ana sebeplerden biri haline gelmiştir. Kamu bütçesinden sosyal güvenlik kurumlarının açıklarını kapatmak için söz konusu kurumlara yapılan transferlerin milli gelir içindeki payı % 4.8'e ulaşmıştır. Bu finansman sıkıntısı sosyal güvenlik reformunu sürekli gündeme getirmiştir.

Sosyal Güvenlik reformunun temel amacı adil, kolay erişilebilir, yoksulluğa karşı daha etkin koruma sağlayan, mali açıdan sürdürülebilir bir sosyal güvenlik sistemine ulaşılma amaçlanmaktadır. Tüm nüfusu kapsayan tek bir emeklilik, tek bir sağlık sistemi, muhtaçlığa dayalı ve adil bir sosyal yardım sistemi ile sosyal güvenlik kurumlarının tek çatı altında birleştirilmesini içeren oldukça kapsamlı bir reform yapılması hedeflenmiştir.

Buna istinaden, sosyal güvenlik sistemimiz 5502 sayılı yasa ile **SSK Başkanlığı, Bağ-Kur Genel Müdürlüğü ve Emekli Sandığı Genel Müdürlüğü tüzel kişiliğine son verilerek Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı kurulmuştur.** Eski üç sosyal güvenlik kurumu mevzuatı ile ilgili işlemler ve genel sağlık sigortası ile ilgili işlemler 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununda yer almışken, primsiz ödemelerle ilgili işlemler henüz yasalaşmamıştır. (Ancak Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanun'unun sigortalılara aylık bağlanma oranı, emeklilik yaşı, aylık hesaplama şekli gibi bazı maddeleri Kamu Görevlileri açısından iptal edilmiştir. Bu nedenle uygulamada karmaşa yaşanmaması açısından iptal edilen hükümlerle ilgili yeni bir düzenleme yapılması amacıyla bu yasanın yürürlük tarihi 6 ay yani 01.07.2007'ye ertelenmiştir.)

Sosyal Güvenlik Kurumu, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın ilgili kuruluşu olup idari ve mali açıdan özerktir. Daha önceki üç sosyal güvenlik kurumunda yer alan sosyal taraflar ve kamu kurum ve kuruluşlarının hemen hemen hepsi, Kurumun karar alma sürecinde de yer almışlardır.

Kurumun gelir ve giderleri Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu'nun 34 üncü maddesinde yer almıştır. Buna göre; **Kurumun Gelirleri;** Sosyal sigorta ve genel sağlık sigortası prim gelirleri, idarî para cezaları, gecikme cezaları, gecikme zamları ve katılım payları, sosyal sigorta ile genel sağlık sigortasına yapılan Devlet katkısı, taşınır ve taşınmaz gelirleri, primsiz ödemeler karşılığı olarak merkezî yönetim bütçesinden yapılan ödemeler, Kurumca hazırlanan her türlü standart form, manyetik, elektronik veya akıllı kart satışından elde edilecek gelirler ile her türlü data hattı, internet kullanımı ve benzeri kira gelirleri, merkezî yönetim bütçesinden yapılacak diğer transferler, gerçek veya tüzel kişiler tarafından doğrudan veya vasiyet yoluyla yapılan bağışlar, primlerin ve diğer gelirlerin değerlendirilmesinden elde edilen gelirler ve diğer gelirler, **Kurumun Giderleri;** Sosyal sigorta kapsamında sigortalı ve hak sahiplerine ödenecek olan gelir, aylık ve ödenekler, genel sağlık sigortası kapsamında yapılacak giderler, primsiz ödemeler kapsamında sigortalı ve hak sahiplerine ödenecek olan aylık, tazminat ve diğer ödemeler, genel yönetim giderleri, faiz giderleri, eğitim, araştırma, danışmanlık hizmet giderleri ve diğer giderler, olarak sayılmıştır. Kurumun gelirlerinin büyük çoğunluğu sigorta primlerinden oluşmakta, giderlerinin büyük çoğunluğu sosyal güvenlik yardımlarından oluşmaktadır.

III- SOSYAL GÜVENLİK REFORMUNUN GELİR DAĞILIMI ÜZERİNDE ETKİSİ

Sosyal politikanın temel sorunu olan ve maliye politikasının önemli bir görev sahası haline gelen sosyal güvenlik sisteminde, üst gelir gruplarından alt gelir gruplarına gelirin dağıtılması ön planda yer almaktadır.⁵

⁵Salih TURHAN : " Kamu Harcamaları ve Gelir Dağılımı", Maliye Enstitüsü Konferansları, 23.Seri, İ.Ü.Yayın No: 2067, İstanbul 1975, s:266.

Sosyal güvenliğin sağlanması ile ilgili aktif yeniden dağıtım tedbirleri için iki metod söz konusu olabilir. Bunlardan biri, devletin kendi kusurları olmadan çeşitli nedenlerle hiç ya da yeterli derecede gelir elde edemeyen toplum üyelerine devamlı olarak vergi gelirleri ile finanse edilen yardımlarda bulunmasıdır. Bu metodun en önemli faydası, kendi kusurları olmaksızın gelirsiz kalanların geçimlerinin finansmanına sadece tehlikelere bizzat maruz kalan alt gelir gruplarının değil, bütün gelir sahiplerinin iştirak etmeleridir. Bu metodun böyle bir avantaj taşımasına rağmen, iki önemli sakıncası vardır. Bir kere, yardım talebinde bulunma yetkisine sahip kişiler her fırsatta bundan yararlanmak isterler. Devletin yardımına güvenildiği için, servet yapmak suretiyle geleceği garanti altına alma eğilimi kuvvetlenir. Bu şekilde oluşan sermaye birikimini ve dolayısıyla iktisadi verimliliği olumsuz yönde etkiler ve çalışkanlıkları, tutumlulukları sayesinde servet teşkil etmiş toplum üyeleri "dolaylı" olarak cezalandırılır. Diğer yandan, iktisadi zaruretin ne nispetle kişisel kusur sonucunda ortaya çıktığı kontrol edilemediği için, yardım talep etmeye hakkı olan kişilerin sınırlandırılması güçlüklerle yol açar.

Sosyal adaleti gerçekleştirmek amacı ile gelir dağılımının değiştirilmesine ilişkin ikinci metod, sosyal sigorta risklerine maruz kalan kişiler için zorunlu bir sosyal sigortalar sistemi (işsizlik sigortası, yaşlılık sigortası, sağlık sigortası vs.) kurmak suretiyle, "içsel" bir yeniden dağıtım sürecini harekete geçirmektir. Böyle bir sistem içinde sigortalılar, riziko durumunda kendilerine ödenecek olan ve geçimlerini garanti altına alan primleri ödemek zorundadırlar. İşçi aidatları dahili bir yeniden dağıtım etkisine sahip oldukları halde, işverenlerin aidatı fiyatlar yolu ile yansıtılan vasıtalı bir vergi gibi etki yaptığı için, tüm ekonomiye şamil bir yeniden dağıtım sürecini oluşturur. Bu tür devlet yardımlarının yeniden dağıtım etkisi, kamu gelirleri ile finanse edilen transfer harcamalarının etkisine benzer. Toplu olarak ifade edilecek olursa, devlet tahvillerine ödenecek faizlerin aksine, sosyal transferlerde yukarı gelir gruplarından alt gelir gruplarına doğru yeniden bir dağılım oluşmaktadır.⁶

Bireyin; hastalık, kaza ve analık, işsizlik gibi geçici olarak gelir kaybına yol açan olaylar veya çeşitli nedenlerle (hastalık, kaza, yaşlılık vb.) iş göremezlik sonucu ortaya çıkan sürekli gelir kaybı ve yine çeşitli nedenlerle ortaya çıkan gider artışlarına karşı korunmasını amaçlayan sosyal güvenlik politikaları, fonksiyonel gelir bölüşümü üzerinde etkili olmaktadır. Bu etki, sosyal güvenlik harcamalarının finansman yöntemine bağlı olarak ortaya çıkmaktadır. Dolayısıyla, sosyal güvenlik politikalarının gelir bölüşümü üzerindeki etkisinin daha çok ödenen primlere bağlı olduğu söylenebilir.

Sosyal güvenlik primlerinin gelir bölüşümü üzerindeki etkilerinin değerlendirilmesinde, sadece çalışanlar değil, işverenler tarafından tümü ya da belli bir oranının ödenmesi ve devlet katkısının bulunduğu durum dikkate alınmalıdır. Çünkü, sadece çalışandan prim alınması durumunda bu uygulama, fonksiyonel bölüşümü et-

⁶Salih TURHAN : a.g.m., s: 272.

kilemeyecektir. Ayrıca, bu tür bir uygulama fazla rastlanan bir durum değildir.

İşverenlerin prim ödenmesine katılması durumunda, bunun gelir bölüşümü üzerindeki etkisi ise, işverenlerin ödediği primlerin kaynağına ve bunu fiyatlar yoluyla tüketicilere yansıtabilme yada maliyet ögesi olarak vergiden düşme olanaklarının varlığına bağlı bulunmaktadır. Ayrıca, teorik olarak, işverenlerin ödedikleri primleri geriye doğru yansıtarak ücretleri düşürme olanakları da bulunmaktadır.

Devletin primlerin ödenmesine katkıda bulunması durumunda da, primlerin kaynağına bağlı olarak, gelir bölüşümü etkilenecektir. Bu primlerin kaynağının vergiler olması durumunda vergi ödeyenlerden ücretlilere doğru bir kaynak akışı gerçekleşecektir.

Sosyal sigortaların geliri yeniden dağıtım fonksiyonu; sosyal sigortalar, negatif transfer araçlarından biri olan primlerle finanse edilmesinin ve müspet transfer araçlarından biri olan karşılık ödemelerinin yanında, tehlikeye uğramayandan tehlikeye uğrayana doğru devamlı bir gelir akışı olur. Bu akış, uzun vadede dikkate alındığı zaman, tehlikeye uğramayandan uğrayana doğru, nesiller arası bir dayanışma mahiyeti kazanmaktadır. Gençten yaşlıya doğru bir transfer gibi.⁷

Sosyal güvenlik reformu ile daha önceki sosyal güvenlik kurumlarında (SSK, Bağ-Kur ve Emekli Sandığı) sağlanmayan bazı hizmet ve harcamalar aynen benimsenirken, bazıları değiştirildi veya daha önce olmayan bazı sosyal sigorta yardımları getirildi. Bu çerçeveden bakıldığında; sosyal güvenlik reformu ile daha önce dağınık halde ve norm standart birliği bulunmayan düzenlemeler bir araya getirilerek yeknesaklık sağlanmaya çalışıldı. Ancak Anayasa Mahkemesi'nin reformun bazı maddelerini kamu görevlileri lehine iptal etmesi norm ve standart birliğini gelir dağılımını bozucu bir etki gösterdiği şeklinde yorumlanmaktadır.

Sosyal güvenlik harcamaları ve primlerinden gelir dağılımı üzerinde önemli etkide bulunanları; geçici sosyal gelirler, sürekli sosyal gelirler, gider artışına karşı sağlanan sosyal gelirler, ödenen primler, sigorta primine devlet katkısı ve hazineden yapılan transferler şeklinde sıralanabilir. Biz burada, yukarıda sayılan kategoriler kapsamına giren tüm sosyal güvenlik harcama ve primlerini değil, ana hatları ile önemlileri inceleyeceğiz. Ancak, tüm prim ve harcama kalemlerinin kategorize edilenlerle aynı kapsamda olanların, aynı yönde gelir dağılımı üzerine etkide bulunduğu da unutulmamalıdır.

⁷Turan YAZGAN : Sosyal Sigorta, Fatih Gençlik Matbaası, İstanbul 1977, s:235.

A- Geçici Sosyal Gelirlerin ve Gelir Dağılımı Üzerinde Etkileri

1- Sosyal Güvenlik Reformu İle Düzenlenen Geçici Sosyal Gelirler

Sosyal güvenlik reformuyla yeniden düzenlenen geçici sosyal gelirler; iş kazası ve meslek hastalığı, hastalık ve analık durumunda geçici iş göremezlik ödeneği verilmesi ve 4447 sayılı yasada yer alan sigortalının işsiz kalması durumunda işsizlik ödeneği ödenmesidir.

a) İş Kazası - Meslek Hastalığı, Hastalık ve Analık Durumunda Geçici İş Göremezlik Ödeneği Verilmesi

İş kazası, meslek hastalığı, hastalık ve analık hallerinde, sigortalıya hastalık veya analık hallerine bağlı olarak ortaya çıkan iş göremezlik süresince, günlük geçici iş göremezlik ödeneği verilir. (5510/16)

Geçici iş göremezlik ödeneği; Kurumca yetkilendirilen hekim veya sağlık kurullarından istirahat raporu alınmış olması şartıyla;

a) İş kazası veya meslek hastalığı nedeniyle iş göremezliğe uğrayan sigortalıya her gün için,

b) Kanun'un 4 üncü maddenin birinci fıkrasının (a- hizmet akdi ile çalışanlar) ve (c- kamuda memur ve sözleşmeli olarak çalışanlar) bentleri ile 5 inci madde kapsamındaki sigortalıların hastalık sebebiyle iş göremezliğe uğraması halinde, iş göremezliğin başladığı tarihten önceki bir yıl içinde en az doksan gün kısa vadeli sigorta primi bildirilmiş olması şartıyla geçici iş göremezliğin üçüncü gününden başlamak üzere her gün için,

c) Sigortalı kadının analığı halinde, doğumdan önceki bir yıl içinde en az doksan gün kısa vadeli sigorta primi bildirilmiş olması şartıyla, doğumdan önceki ve sonraki sekiz haftalık sürede, çoğul gebelik halinde ise doğumdan önceki sekiz haftalık süreye iki haftalık süre ilave edilerek çalışmadığı her gün için,

d) Sigortalı kadının isteği ve hekimin onayı ile doğuma üç hafta kalıncaya kadar çalışılması halinde, doğum sonrası istirahat süresine eklenen süreler için,

Geçici iş göremezlik ödeneği verilir.

İş kazası, meslek hastalığı, hastalık ve sigortalı kadının analığı halinde verilecek geçici iş göremezlik ödeneği, Kanun'un 17 nci maddeye göre hesaplanacak günlük kazancının üçte ikisidir. Ancak geçici iş göremezlik ödeneğinin güncellenmemiş tutarı, sigortalının ödenek hesabına esas alınan döneme ilişkin kazanç üzerinden

vergi, sosyal sigorta, genel sağlık sigortası ve işsizlik sigortası primleri kesintileri sonrası hesaplanan günlük net kazancını geçemez. (5510/16)

Dolayısıyla Kanun'da belirtilen usul ve esaslar dahilinde geçici gelir kayıplarını telafi amacıyla Kurum tarafından sigortalılara ücretinin belli bir kısmı kadar gelirin, geçici iş göremezlik ödeneği adı altında kendisine verilmesi hususu düzenlenmiştir. Böylece; bu dönemlerde çalışamayan ve gelir elde edemeyen sigortalılara bir gelir garantisi getirilmiştir.

Daha önce kendi nam ve hesaplarına çalışan kişiler ile memurlar için geçici iş göremezlik ödeneği düzenlenmemişken, reform ile tüm sigortalılara (kendi nam ve hesabına çalışanlar için yatarak tedavi görmeleri ya da yatarak tedavi sonrası bu tedavinin gereği olarak istirahat raporu alınan sürede) geçici iş göremezlik ödeneği verilmesi düzenlenmiştir.

b) İşsizlik Ödeneği Verilmesi

İşsizlik Sigortası, 4447 sayılı kanunla kurulmuş olup, sigortalı işsizlere, işsizlik ödeneği ödemek, ödenek aldıkları süre içerisinde hastalık ve analık sigortası primlerini yatırmak, yeni bir iş bulmak, meslek geliştirme, edindirme ve yetiştirme eğitimi sağlamak, 4857 sayılı İş Kanununun 33 üncü maddesi gereği ücret garanti fonundan ödemeler yapmak, aynı Kanunun 65 inci maddesine göre kısa çalışma ödeneği yardımlarında bulunmaktadır.

Sigortalı işsizlerin işsizlik ödeneği, sağlık sigortası, danışmanlık-işe yerleştirme ve mesleki eğitim hizmetlerinden yararlanabilmesi için son 120 günü kesintisiz çalışmış, kendi istek ve kusuru dışında işini kaybetmiş olması şartıyla en az 600 gün çalışmış sigortalılar 180 gün, 900 gün çalışmış sigortalılar 240 gün, 1080 gün çalışmış sigortalılar 300 gün süre ile işsizlik sigortası hizmetlerinden yararlanabileceklerdir.

İşsizlik sigortası fonunun gelirleri sigortalının prime esas aylık brüt kazancı üzerinden hesaplanan %2 işveren, %1 sigortalı ve %1 devlet hissesi ile bu primlerin değerlendirilmesinden elde edilen kazanç ve iratlar, işverenlerden alınan gecikme zammı ve faizler fonun gelirlerini oluşturmaktadır. Fonun Kasım 2006 tarihi itibarıyla varlığı 23.1 Milyar YTL' dir.

Sosyal güvenlik reformu ile işsizlik yardımlarından yararlananlar için önemli bir değişiklik yapılmıştır. Buna göre; 25/8/1999 tarihli ve 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu gereğince işsizlik ödeneğinden yararlandırılan kişilere, işsizlik ödeneğinin hak edildiği süre içinde, 4 üncü maddenin birinci fıkrasının (a) bendi kapsamında sigortalı sayılarak uzun vadeli sigorta kolları uygulanır. (5510/5)

İşsizlik ödeneğinden yararlanmaya başladıkları tarihten itibaren genel sağlık sigortalısı sayılır ve Türkiye İş Kurumu tarafından işsizlik ödeneğinin bağlandığı tarihten itibaren bir ay içinde vereceği genel sağlık sigortası giriş bildirgesi ile tescil edilirler. (5510/61)

Dolayısıyla geçici olarak işsiz kalan kişilere, işsizlik ödeneği almaları durumunda bu dönemde kendileri için genel sağlık sigortası primi ve uzun vadeli sigorta kolları primi de ödenir. Böylece sosyal güvenlik reformu ile işsizlik ödeneği alan kişiler için sosyal güvenlik hak ve yardımlarının artırılması sağlanmış oldu.

2- Geçici Sosyal Gelirlerinin Gelir Dağılımı Üzerinde Etkileri

Geçici gelir kayıpları yaşayan kişilere, Sosyal Güvenlik Kurumu tarafından geçici iş göremezlik ödeneği verilmek suretiyle kişilerin geçici nedenlerden dolayı gelirlerinin azalması telafi edilmeye çalışılmaktadır.

Geçici sosyal gelirler yalnız sigortalıların kendi aralarında ya da aynı sigortalı için zaman bakımından gelirin yeniden dağılımına yol açmaktadır. Bu gelirler sigortalılarla diğer gelir grupları arasında gelir dağılımını etkilememektedir. Bu kaynaklardan geçici sosyal gelirlere ayrılacak kısımlar sigortalılar arasında kural olarak primlere matrah teşkil eden çalışma gelirin orantılı olarak paylaşılmasıdır. Çünkü geçici iş göremezlik ödenekleri bazı istisnalar dışında çalışma gelirin orantılıdır. Ancak, geçici sosyal gelirler sigortalılar arasında gelirin yeniden dağılımına sebep olduğu ölçüde, buna paralel olarak dış kaynakların paylaşılmasında yukarıda değinilen biçimden sapsalara yol açmaktadır.

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

Geçici sosyal gelirlerin kişilerin geçindirmekle yükümlü olduğu kimseleri bulunup bulunmadığına bakılmaksızın sigortalılara eşit oranda geçici iş göremezlik ödeneği sağlanmakta olduğundan, sosyal sigortaların yukarıda açıklanan şekilde bir gelir aktarımı etkisi bulunmamaktadır.

Genel olarak hastalanma ve kısa süreli işten kalma eğilimi kişi yaşlandıkça artmaktadır. Bundan, geçici sosyal gelirlerin çalışan genç kuşaktan yaşlı kuşağa doğru bir gelir kaymasına yol açmakta olduğu anlamı çıkarılabilir. Ancak, olaya uzun süreli bir perspektiften bakıldığında, görünüşteki bu kuşaklar arası yeniden gelir dağılımının, aslında gelirin aynı kuşağın çeşitli hayat safhaları arasında yeniden dağılımı niteliğinde olduğu anlaşılacaktır. Çünkü bugünün genç kuşağı yarının yaşlı kuşağını teşkil edecektir; bir başka deyişle bugün çalışan yaşlı kuşak, dünün çalışan genç kuşağı idi.

Böylece sadece belirli yaşlara ulaşılmaksızın ölen ya da sigortalı olarak çalışmaya son verenler nihai olarak kayıplara uğramaktadır. Geçici sosyal gelirler, bunlardan diğer sigortalılara doğru belirli oranda gelir aktarımına yol açmaktadır.

Genellikle kadınların hastalanma ve geçici olarak işten kalma eğilimi fazladır. Böylece kadınlar geçici sosyal gelirlerden daha çok yararlanmaktadır. Buna karşılık kadın sigortalıların prim yükü daha fazla değildir. Bu sebeple geçici iş göremezlik ödenekleri kadın sigortalılar lehinde gelir dağılımında değişiklik yaratmaktadır.

Analık durumunda sağlanan geçici iş göremezlik ödenekleri de kadınlar lehine sigortalılar arasında gelirin yeniden dağılımına yol açmaktadır. Gerçi analık riski ile karşılaşmamış kadın sigortalılar da erkekler gibi kayıplara uğramaktadır. Fakat normal olarak uzun sürede bunlar da analık hali ile karşılaşacaktır. Gerçekten kuramsal olarak sosyal sigortalar için her kadının evlenme ve çocuk yapma ihtimali ve analık bakımından getirdiği riziko eşit sayılabilir.

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

İşsizlik ödenekleri genel olarak ekonomik konjonktürden yakından etkilenmektedir. Ekonominin genişleme döneminde istihdam da genişlediği için bu fondan kişilere fazla ödeme yapılmazken, ekonominin daralması durumunda işsiz sayısı da artmakta ve işsizlere ödenecek işsizlik miktarı tutarları artmaktadır. Dolayısıyla işsizlik sigortası uygulaması hem kişilerin işsiz kalmaları durumunda belli miktarda kendilerine gelir sağlama fonksiyonunu garanti ederken hem de ekonomik dalgalanma durumunda istikrar sağlayıcı bir fon olarak karşımıza çıkmaktadır.

İşsizlik ödeneğinden, belirli nitelikteki yetişmiş ve kalifiye personelin yaralanması söz konusu olabilmektedir. Çünkü kalifiye bir kişinin işsiz kalıp bu yardımdan yararlanma şansı düşükken, düzensiz işi bulunan kişilerin bu ödenekten daha sık yararlanması söz konusu olabilmekte ve bu durum kalifiye olan sigortalılardan diğer sigortalılara doğru bir gelir transferi etkisini göstermektedir.

B- Sürekli Sosyal Gelirler ve Gelir Dağılımı Üzerinde Etkileri

Sürekli gelir kayıplarına karşı sağlanan sosyal gelirler ana hatlarıyla; Sürekli İş Göremezlik Ödeneği, İş Kazası ve Meslek Hastalığı Sonucu Ölen Sigortalıların Hak Sahiplerine Gelir Bağlanması, Malullük Aylığının Bağlanması, Yaşlılık Aylığı Bağlanması ve Yaşlılık Toptan Ödemesi, Ölüm Aylığı ve Toptan Ödemesi, şeklinde sıralanabilir.

1- Sosyal Güvenlik Reformu İle Düzenlenen Sürekli Sosyal Gelirler

a) Sürekli İş Göremezlik Ödeneği

İş kazası ve meslek hastalığı durumunda sigortalıya; sürekli iş göremezlik geliri bağlanır. (5510/16)

İş kazası veya meslek hastalığı sonucu oluşan hastalık ve özürler nedeniyle Kurumca yetkilendirilen sağlık hizmeti sunucularının sağlık kurulları tarafından verilen raporlarda meslekte kazanma gücü en az % 10 oranında azalmış bulunduğu belirtilen ve Kurum Sağlık Kurulunca bu durumu onaylanan sigortalı, sürekli iş göremezlik gelirine hak kazanır. (5510/19)

Sürekli iş göremezlik geliri, sigortalının mesleğinde kazanma gücünün kaybı oranına göre hesaplanır. Sürekli tam iş göremezlikte sigortalıya, aylık kazancının % 70'i oranında gelir bağlanır. Sürekli kısmî iş göremezlikte sigortalıya bağlanacak gelir, tam iş göremezlik geliri gibi hesaplanarak bunun iş göremezlik derecesi oranındaki tutarı kendisine ödenir. Sigortalı, başka birinin sürekli bakımına muhtaç ise gelir bağlama oranı % 100 olarak uygulanır. (5510/19)

Sosyal güvenlik reformu ile daha önce kendi nam ve hesaplarına çalışan kişiler (kendi nam ve hesabına çalışanlar için GSS primi dahil her türlü primini ödemiş olması gerekir) ile memurlar için sürekli iş göremezlik ödeneği düzenlenmemişken, reform ile tüm sigortalılara sürekli iş göremezlik ödeneği verilmesi benimsenmiştir.

b) İş Kazası ve Meslek Hastalığı Sonucu Ölen Sigortalıların Hak Sahiplerine Gelir Bağlanması

İş kazası veya meslek hastalığı sonucu ölen sigortalının hak sahiplerine gelir bağlanır. (5510/16)

İş kazası veya meslek hastalığına bağlı nedenlerden dolayı ölen sigortalının hak sahiplerine, aylık kazancının % 70'i, 55 inci maddenin ikinci fıkrasına göre güncellenerek 34 üncü madde hükümlerine göre gelir olarak bağlanır.

İş kazası veya meslek hastalığı sonucu meslekte kazanma gücünü % 50 veya daha fazla oranda kaybetmesi nedeniyle sürekli iş göremezlik geliri bağlanmış iken ölenlerin, ölümün iş kazası veya meslek hastalığına bağlı olup olmadığına bakılmaksızın birinci fıkraya göre belirlenen tutar, 34 üncü madde hükümlerine göre hak sahiplerine gelir olarak bağlanır.

İş kazası veya meslek hastalığı sonucu meslekte kazanma gücünü % 50 oranının altında kaybetmesi nedeniyle sürekli iş göremezlik geliri bağlanmış iken ölen-

lerin, ölümün iş kazası veya meslek hastalığına bağlı olmaması halinde sigortalının almakta olduğu sürekli iş göremezlik geliri, 34 üncü madde hükümlerine göre hak sahiplerine gelir olarak bağlanır. (5510/20)

Sosyal güvenlik reformu ile daha önce kendi nam ve hesaplarına çalışan kişiler için iş kazası ve meslek hastalığı bulunmadığından bu kabil gelir alma söz konusu değildi. Emekli sandığı kapsamındaki kişiler için ise buna benzer görev malullüğü ve bu aylığın hak sahiplerine bağlanması söz konusuydu.

c) Malullük Aylığının Bağlanması

Malullük sigortasından sigortalılara sağlanan hak, malullük aylığı bağlanmasıdır.

Sigortalıya malullük aylığı bağlanabilmesi için sigortalının;

a) 25 inci maddeye göre malül sayılması,

b) En az on yıldan beri sigortalı bulunup, toplam olarak 1800 gün veya başka birinin sürekli bakımına muhtaç derecede malül olan sigortalılar için ise en az beş yıldan beri sigortalı bulunup toplam 900 gün malullük, yaşlılık ve ölüm sigortaları primi bildirilmiş olması,

c) Malûliyeti nedeniyle sigortalı olarak çalıştığı işten ayrıldıktan veya işyerini kapattıktan veya devrettikten sonra Kurumdan yazılı istekte bulunması, (5510/26)

Şartlarını gerine getirmesi gerekmektedir.

d) Yaşlılık Aylığı Bağlanması ve Yaşlılık Toptan Ödemesi

Yaşlılık sigortasından sigortalıya sağlanan haklar şunlardır:

a) Yaşlılık aylığı bağlanması,

b) Toptan ödeme yapılması,

İlk defa bu Kanuna göre sigortalı sayılanlara;

a) Kadın ise 58, erkek ise 60 yaşını doldurmuş olmaları ve en az 9000 gün malullük, yaşlılık ve ölüm sigortaları primi bildirilmiş olması şartıyla yaşlılık aylığı bağlanır.

b) (a) bendinde belirtilen yaş şartı;

- 1) 1/1/2036 ilâ 31/12/2037 tarihleri arasında kadın için 59, erkek için 61,
- 2) 1/1/2038 ilâ 31/12/2039 tarihleri arasında kadın için 60, erkek için 62,
- 3) 1/1/2040 ilâ 31/12/2041 tarihleri arasında kadın için 61, erkek için 63,
- 4) 1/1/2042 ilâ 31/12/2043 tarihleri arasında kadın için 62, erkek için 64,
- 5) 1/1/2044 ilâ 31/12/2045 tarihleri arasında kadın için 63, erkek için 65,
- 6) 1/1/2046 ilâ 31/12/2047 tarihleri arasında kadın için 64, erkek için 65,
- 7) 1/1/2048 tarihinden itibaren ise kadın ve erkek için 65,

Olarak uygulanır.(5510/28)

Ancak mevcut sigortalılar açısından kademeli geçiş uygulanmaktadır.

Sigortalı olarak çalıştığı işten ayrılan veya işyerini kapatan ve yaşlılık aylığı bağlanması için gerekli yaş şartını doldurduğu halde malûllük ve yaşlılık aylığı bağlanmasına hak kazanamayan sigortalıya, bu Kanunun 4 üncü maddesinin birinci fıkrasının (a) ve (c) bendi kapsamında ise kendi adına bildirilen, (b) bendi kapsamında ise ödediği malûllük, yaşlılık ve ölüm sigortaları primlerinin her yıla ait tutarı, primin ait olduğu yıldan itibaren yazılı istek tarihine kadar geçen yıllar için, her yılın gerçekleşen güncelleme katsayısı ile güncellenerek toptan ödeme şeklinde verilir. (5510/28)

e) Ölüm Aylığı ve Toptan Ödemesi

Ölüm sigortasından sağlanan haklar şunlardır:

- a) Ölüm aylığı bağlanması,
- b) Ölüm toptan ödemesi yapılması,

Ölüm aylığı;

a) En az beş yıldan beri sigortalı bulunup, toplam olarak 900 gün malûllük, yaşlılık ve ölüm sigortaları primi bildirilmiş,

b) Malûllük veya yaşlılık aylığı almakta iken veya malûllük veya yaşlılık aylığı bağlanmasına hak kazanmış olup henüz işlemi tamamlanmamış,

c) Bağlanmış bulunan malûllük veya yaşlılık aylığı, sigortalı olarak çalışmaya başlamaları sebebiyle kesilmiş,

durumda iken ölen sigortalının hak sahiplerine, yazılı istekte bulunmaları halinde bağlanır.(5510/32)

Daha önce ölüm aylığı bağlanma şartları daha ağırken (SSK'da an az beş yıldan beri sigortalı bulunup, toplam olarak 1800 gün malûllük, yaşlılık ve ölüm sigortaları primi bildirilmiş olmak gibi...), sosyal güvenlik reformu ile ölüm aylığı bağlanma şartları hafifletilerek kapsamı genişletilmiştir.

2- Sürekli Sosyal Gelirlerinin Gelir Dağılımı Üzerinde Etkileri

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

Sürekli sosyal gelirler bazı istisnalar dışında primlere esas teşkil eden çalışma gelirine orantılı olduklarından bunların sigortalılar arasında kişisel gelir dağılımı yönünden etkileri sınırlıdır. Ancak, bu gelirlerin zaman bakımından gelir dağılımında yarattığı değişiklik ise nicelik bakımından da önemlidir. Sürekli sosyal gelirlerin geliri yeniden dağıtıcı etkileri başlıca aşağıdaki faktörlerden doğmaktadır:

Sağlık bakımından zayıf yapılı ve hastalıklı sigortalıların sağlıklı sigortalılara oranla malul, erken emekli olma ve erken ölme ihtimali fazladır. Başka deyişle ilk anılanların kişisel rizikoları yüksektir. Fakat bunlar rizikolarına göre daha yüksek prim ödememektedir. Buna göre sürekli sosyal gelirler, sağlam yapılı sigortalılardan zayıf yapılı ve hastalıklı sigortalılara doğru gelir kaymalarına yol açmaktadır. Sigortalının ölümü halinde geride kalan hak sahiplerine sürekli sosyal gelir sağlanmaktadır. O halde sürekli sosyal gelirlerin, ölümünde sosyal gelir bağlanacak hak sahipleri bulunmayanlarla, diğer sigortalılar arasında son anılanlar lehinde gelir dağılımında değişiklik yaratmakta olduğu söylenilebilir. Çünkü farklı rizikolar primlerde dikkate alınmamaktadır.

Günümüzde hemen hemen bütün ülkelerde sürekli sosyal gelirler değişen iktisadi şartlara göre devamlı olarak yükseltilmektedir. Bu, ilk bakışta sürekli sosyal gelirlerin yaşlı kuşağın lehine, çalışan genç kuşağın yükünü artırmakta olduğu, bir başka deyişle genç kuşaktan yaşlı kuşağa doğru gelir aktarımına yol açtığı kanısını uyandırmaktadır.

Sosyal sigortalar, değişik şartlarda sosyal gelire hak kazanan sigortalıların fiili olarak ödemiş oldukları primlerle bunlara bağlanan aylıkların seviyesine göre de sigortalılar arasında yeniden gelir dağılımına yol açmaktadır .

C- Gider Artışlarına Karşı Sağlanan Sosyal Gelirler ve Gelir Dağılımı üzerinde Etkileri

Gider artışları doğrudan risklere karşı sağlanan sosyal gelirler arasında en başta sağlık mal ve hizmetleri ile çocuk ödenekleri gelmektedir. Bunların yanında,

gerekli protez araç ve gereçlerinin sağlanması, yol ve başka yerlerde kalış ve giderlerinin karşılanması, cenaze, evlenme ve emzirme yardımları gibi diğer bir takım yararlar yer almaktadır.⁸

1- Sosyal Güvenlik Reformu ile Gider Artışlarına Karşı Sağlanan Sosyal Gelirler

a) Sağlık Hizmeti

Genel sağlık sigortalısının ve bakmakla yükümlü olduğu kişilerin sağlıklı kalmalarını; hastalanmaları halinde sağlıklarını kazanmalarını; iş kazası ile meslek hastalığı, hastalık ve analık sonucu tıbben gerekli görülen sağlık hizmetlerinin karşılanmasını, iş göremezlik hallerinin ortadan kaldırılmasını veya azaltılmasını temin etmek amacıyla Sosyal Güvenlik Kurumunca sağlık yardımı yapılır.

GSS kapsamında bulunan tüm kişilere (yeşil kartlılar dahil) yurtdışı tedavi, tüp bebek uygulaması ve 18 yaşından küçük çocukların GSS kapsamına alınması son derece önem arz etmektedir.

Vücut bütünlüğünü sağlamak amacıyla yapılan ve iş kazası ile meslek hastalığına, kazaya, hastalıklara veya konjenital nedenlere bağlı olarak ortaya çıkan durumlarda yapılacak sağlık hizmetleri dışında estetik amaçlı yapılan her türlü sağlık hizmeti ile estetik amaçlı ortodontik dış tedavileri ile Sağlık Bakanlığınca izin veya ruhsat verilmeyen sağlık hizmetleri ile Sağlık Bakanlığınca tıbben sağlık hizmeti olduğu kabul edilmeyen sağlık hizmetleri Sosyal Güvenlik Kurumunca karşılanmamaktadır. Bunlar dışındaki sağlık hizmetleri GSS kapsamına alınmıştır. Yol gideri, gündelik ve refakatçi gideri de Kurumca karşılanmaktadır.

b) Evlenme Yardımı

Evlenmeleri nedeniyle 34 üncü maddeye göre bağlanan gelir veya aylıkları kesilmesi gereken eş veya çocukların, evlenmeleri ve talepte bulunmaları halinde almakta oldukları aylık veya gelirlerinin bir yıllık tutarı bir defaya mahsus olmak üzere evlenme ödeneği olarak peşin ödenir. Evlenme ödeneği alan hak sahibinin aylığının kesildiği tarihten itibaren bir yıl içerisinde boşanması halinde, bir yıllık sürenin sonuna kadar gelir veya aylık bağlanmaz. (5510/37)

Daha önce kendi nam ve hesabına çalışanlar için evlenme yardımı yokken sosyal güvenlik reformu ile bunlara da evlenme yardımı getirildi ve erkek çocuklar da evlenme yardımı kapsamına alınmak suretiyle evlenme yardımı kapsamı genişletildi.

⁸Sait DİLİK : a.g.e., s: 176

c) Cenaze Ödeneği

İş kazası veya meslek hastalığı sonucu veya sürekli iş göremezlik geliri, malûllük veya yaşlılık aylığı almakta iken veya kendisi için en az 360 gün malûllük, yaşlılık ve ölüm sigortası primi bildirilmiş olup da ölen sigortalının hak sahiplerine, asgarî ücretin üç katı tutarında cenaze ödeneği ödenir. Cenaze ödeneği, sırasıyla sigortalının eşine, yoksa çocuklarına, o da yoksa ana babasına, o da yoksa kardeşlerine verilir.

Cenaze ödeneği tutarı daha önceki üç sosyal güvenlik kurumunda da düşükken, sosyal güvenlik reformu ile ödenek tutarı yükseltildi.

d) Emzirme Ödeneği

Sigortalı kadına veya sigortalı olmayan karısının doğum yapması nedeniyle sigortalı erkeğe, çocuğun yaşaması şartıyla doğumdan sonraki altı ay süresince her ay, doğum tarihinde geçerli olan asgarî ücretin üçte biri tutarında (2007 yılı Bütçe Kanunu ile bu tutar onda biri olarak değiştirilerek düşürülmüştür) emzirme ödeneği verilir.

Emzirme ödeneğine hak kazanan sigortalılardan, sigortalılığı sona erenlerin, bu tarihten başlamak üzere üçyüz gün içinde çocukları doğarsa, sigortalı kadın veya karısı analık sigortası haklarından yararlanacak sigortalı erkek, doğum tarihinden önceki onbeş ay içinde en az üç ay prim ödenmiş olması şartıyla emzirme ödeneğinden yararlandırılır.

2- Gider Artışlarına Karşı Sağlanan Sosyal Gelirlerin Gelir Dağılımı Üzerinde Etkileri

Sosyal sigortaların kişisel yönden gelir dağılımında doğuracağı değişiklik sigortalılarla diğer gelir grupları, öte yandan bizzat sigortalıların kendi içinde doğabilir. Ancak, gider artışlarına karşı sağlanan sosyal gelirler, sigortalılarla diğer gelir grupları arasında gelir dağılımında herhangi bir değişiklik yaratmaz. Fakat bu sosyal gelirler diğer gruplardan sigortalılar yararına başka şekillerde aktarılan kaynakların, sigortalılar arasında bölünüşünü etkiler. Bu kaynaklardan gider artışlarına karşı sağlanan sosyal gelirlerde kullanılan paylar sigortalılar arasında, kişisel gelir dağılımında değişiklik yaratan aşağıda değinilecek istisnalar dışında, eşit şekilde paylaşılmış olur.

Gider artışlarına karşı sağlanan sosyal gelirlerden genellikle herkes eşit şartlarda yararlandırılmakta; buna karşı sigortalılar eşit miktarda değil ücretleri oranında prim ödemektedir. Bundan dolayı gider artışlarına karşı sağlanan sosyal gelirlerin sigortalılar arasında gelir dağılımı üzerine etkileri büyüktür.

Genellikle kadınların erkeklere oranla ücretleri düşük olduğundan gider artışlarına karşı sağlanan sosyal gelirler erkek sigortalılar aleyhine kadınlar lehine de

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

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

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

Sigortalıların eş ve çocukları da sağlık yardımlarından yararlandırılmaktadır. Fakat eşi ve çocuğu olanlar diğer sigortalılara oranla daha fazla prim ödememektedir. Bu faktör bekarlardan evli ve çocuklu ailelere doğru yeni bir gelir dağılımına yol açmaktadır. Çocuk sayısı arttıkça aileler lehindeki gelir dağılımındaki değişiklik önem kazanmaktadır. Böyle bir gelir aktarımı çocuklar için ailelere ödenen çocuk ödenekleri nedeniyle de söz konusudur. Fakat normal olarak her bekar ilerde evlenip çocuk sahibi olacağı için sigortalılar arasında bu şekilde doğan kişisel gelir dağılımındaki değişiklik uzun sürede aynı sigortalı gruplar çerçevesinde zaman bakımından gelir dağılımında değişiklik niteliği kazanacaktır. Sadece sürekli olarak bekar kalanlar ve (veya) çocuk sahibi olmayanlar gerçek kayıplara uğramış olacaktırlar.

Kişinin yaşlandıkça hastalanma ihtimali ile sağlık mal ve hizmetlerine duyacağı gereksinimin artmakta olduğu kabul olunmaktadır. Yaşlı sigortalılar bundan dolayı daha fazla prim ödemediklerine göre bu durum genç sigortalılardan yaşlılara doğru gelir dağılımında değişiklik doğurmaktadır. Kaldı ki işçilerin yaşlılık çağında gençlere oranla ücretleri daha düşük olabileceğinden, ödeyecekleri primler de gerçekten daha da düşük olacaktır. Şüphesiz fikir işçilerinde genellikle tersine bir durum mevcuttur.

Öte yandan bugünün genç sigortalı grubu ilerde yaşlı grubunu oluşturacağı için, uzun süreli olarak düşünüldüğünde, burada kişisel değil, aynı grup içinde zaman bakımından bir yeniden gelir dağılımının söz konusu olduğu anlaşılır.

D- Sigorta Primleri ve Yol Açtığı Sigortalılar Arası Gelirin Yeniden Dağılımı

1- Sosyal Güvenlik Reformuna Göre Sigorta Primleri

Sosyal güvenlik reformu ile sigorta primi oranları yeniden düzenlenmiştir. Buna göre; sigortalılar, işverenlerin ödemesi gereken primler ve devlet tarafından yapılan katkılar aşağıda yer almaktadır.

Sigorta Primi Oranlar;

SİGORTA KOLLARI	Sigortalı Payı (%)	İşveren (%)	Toplam (%)	Devlet (%)
Mal.Yaş.Ölüm	9	11	20	5
Kısa Vadeli Sigorta Kol. (İKMH, Hast. Ana)	-	1 - 6,5	1 - 6,5	-
Genel Sağlık Sigortası	5	7,5	12,5	3
İsteğe Bağlı Sigorta	32	--	32	--
Sosyal Güvenlik Destek Primi	14	19,5-25	33,5-39	8
Çıraklar ve Öğrenciler	-	1	1	-
Yalnızca GSS	12	-	12	3
Kendi Nam ve Hesabına Çalışanlar (4/b)	33,5 - 39		33,5 - 39	8
Borçlanmalar	32		32	-

Ayrıca 4447 sayılı yasa ile %2 işçi, %3 işveren ve %2 devlet katkısı olmak üzere işsizlik sigortası primleri alınmaktadır. Bütçe kanunu ile bu oranlar sırasıyla %1, %2 ve %1 olarak uygulanmaktadır.

2- Sigorta Primlerinin Yol Açtığı Sigortalılar Arası Gelirin Yeniden Dağılımı

Daha önceki sosyal sigorta sisteminde devletin sosyal ortak gibi direkt olarak prim ödemesi işsizlik sigortası dışında söz konusu değilken, sosyal güvenlik reformu ile devletin bir sosyal ortak gibi uzun vadeli sigorta kolu ve genel sağlık sigorta primine direkt olarak katkıda bulunacaktır. Katkı miktarı Kurumun tahsil ettiği uzun vadeli sigorta kolu (%5) ve genel sağlık sigortası (%3) priminin dörtte biri kadardır.

Reformla sigortalılar ve işverenlerin prim yükü hemen hemen korunmuş, bu konuda radikal sayılabilecek değişiklik yapılmamıştır.

Burada özellikle üzerinde durulması gereken konulardan biri, ödenen sosyal güvenlik primlerinin bir kısmı ile rizikonun gerçekleşmesi durumunda sağlanan sosyal sigorta yardım arasında bir orantı söz konusu değilken, bir kısmında ise orantı söz konusudur. Örneğin; genel sağlık sigortası primi sigortalılar için %12,5 olup, sigorta primine esas kazanç tutarının alt sınırından prim yatıran ile tavan tutarından prim yatıran için sağlanan sağlık yardımı değişmemektedir. Ancak geçici iş göremezlik ödenmesi durumunda geçici iş göremezlik tutarları, ödenen prim tutarına göre değişmektedir.

İşverenlerden alınan primlerin sosyal güvenlik harcamalarında kullanılması, işverenlerin genelde işçilerden daha yüksek düzeyde bir hayat standardına sahip olduğu düşünüldüğünde, yüksek gelir diliminden düşük gelir dilimine sosyal transfer etkisi göstermektedir.

Bilindiği üzere Türkiye'de de sigortalıların prim ödeyecekleri gelir düzeyine alt ve üst sınırlar konulmuştur. Bu faktörler göz önünde bulundurulduğunda, sigortalıların ödedikleri primlerin yol açtığı sigortalılar arası gelirin yeniden dağılımının etkisini azaltmaktadır.

Gelirin yeniden dağılımının gerçekleşmesi aslında iki temel amaca yöneliktir. Bu amaçlardan birincisi, fertlerin haklı sebeplerden dolayı iradelerinin dışında karşılaştıkları tehlikeler sonucunda gelir kayıplarının telafi edilmesi, ikincisi ise, kişilerin gelir akışlarının düzene sokulması nedeniyle hayat seviyelerinin yükselmesidir.⁹

Sosyal güvenliğin geliri yeniden dağıtması, farklı şekillerde değerlendirilebilir. Bazı yazarlar sosyal güvenlik sisteminin gelir dağılımına etkisini, nesiller arası, zamanlar arası, nesiller içi transferler olarak üç şekilde; bazı yazarlar ise, yatay ve dikey dağılım olarak tasnif etmişler.

Nesiller Arası Transfer : Gelecek nesil bugünün ivazını karşılayacaktır. Bugün çalışanlar dünkü neslin ivazını karşılamaktadır. Bu bağlamda sosyal güvenlik sistemine baktığımızda nesiller arası bir transfer söz konusudur.

Zamanlar Arası Transfer : Kullanılan metot ve kaynağa bağlı olmayarak, ferdi düzeyde gerçekleşir. Kişiye, zamanla ödediği primlerin karşılığında, karşılaştığı tehlikeler sonucunda ivazda bulunmaktadır.

Nesiller İçi Transfer : Tehlikeye maruz kalmayanlardan, tehlikeye maruz kalanlara yapılan transferdir. Fertlerin tehlike ile karşı karşıya kalma oranları olduğundan, bir bütün olarak aynı dönemde yapılan ödemelerin tehlikelere maruz kalanlara yapılması ön görülmektedir. Yani, aynı nesil içinde bir transfer söz konusudur.

⁹Muzaffer KOÇ : Sosyal Güvenlik Sisteminin Makro Ekonomik Büyüklüklerle İlişkisi ve Türk Sosyal Güvenlik Sistemi, Doktora Tezi, İstanbul 2000, s: 216.

Sosyal güvenlik esas itibariyle gelirin yeniden dağılımı mekanizmasıdır. Bu dağılım sosyal sigortalar kurumunun finansman kaynaklarını, finansman metodu ve işleyiş mekanizmasına bağlı olarak nesil içi, nesiller arası veya tehlikesiz zamanlardan tehlikeye maruz kalınan zamanlara doğru gerçekleştirebilir. Ancak bir sosyal güvenlik sisteminin belirgin amaçlarından birinin de, gelir dağılımında adaleti sağlayacak şekilde yüksek gelirlilerden düşük gelirliye doğru bir gelir transferini gerçekleştirerek kısmen fakirlik problemini ortadan kaldırmaktadır.¹⁰

Gelir transferi, dikey ve yatay şekilde de cereyan etmektedir. Dikey gelir transferi, devlet ve işveren katkılarıyla, yüksek gelirlilerden düşük gelirliye bir gelir akışı söz konusudur. Sosyal güvenliğin artan oranlı vergilerle finanse edilmesi halinde, düşük gelirliye daha az vergi ile daha fazla ivaz (yardım) almaları söz konusu olur.

Yatay gelir transferleri, sigortalıların finansmana katılmasıyla mümkündür. Bu, çalışandan çalışmayana (aktif nüfustan pasif nüfusa), gençten yaşlıya, sağlamdan hastaya, bekardan evliye (çocukluya), zaman içinde nesilden nesile, sektörden sektöre transfer şeklinde ortaya çıkmaktadır.

Dikey gelir transferi bir kısım üreticiden, bir kısım tüketiciye yapılmaktadır. Yatay gelir dağılımı, eşit ekonomik seviyedeki kişiler arasında gelirin dağılımı söz konusudur. Çalışanların bir kısmı çalışıp kazanç sağlarlar, diğerleri ise hastalık, maluliyet, yaşlılık, kaza, işsizlik nedenlerinden dolayı çalışmadıklarından kazanç sağlayamamaktadırlar. Gelirin yeniden dağılımına yarayan fonksiyonu, sosyal sigortaları özel sigortadan farklı kılmaktadır.¹¹

E- Ülkemizde Sosyal Güvenlik Kuruluşlarına Konsolide Bütçeden Yapılan Aktarmaların Gelir Dağılım Üzerinde Etkisi

1- Ülkemizde Sosyal Güvenlik Kuruluşlarına Konsolide Bütçeden Yapılan Yardımlar

Ülkemizdeki sosyal güvenlik kurumları özellikle 1990'lı yıllardan sonra finansman krizi içine girmiş ve finansman açıkları sürekli olarak artmıştır. Devlet bu kurumların açıklarını Hazine yardımı yapmak suretiyle kapatmaktadır. Bu üç sosyal güvenlik kurumu yerine kurulan Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı'nın, bu tutarlara yakın tutarlarda açık vereceği tahmin edilmektedir.

¹⁰Yusuf ALPER : " 4447 Sayılı Kanun ve Sosyal Güvenlik Sisteminin Finansman Yapısına Etkileri", TÜHİS Kamu İşverenleri Sendikası Yayın No : 38, Ankara, 2000, s: 137-138.

¹¹Muzaffer KOÇ : a.g.t., s: 217.

SSK, Bağ-Kur ve Emekli Sandığına Hazineden Yapılan Transferler (Milyar TL.)

YILLAR	SSK	BAĞ - KUR	EMEKLİ SANDIĞI	TOPLAM	BÜTÇE HARCAMALARI İÇİNDEKİ ORANI(%)	GSMH İÇİNDEKİ ORANI(%)
1999	1.111.000	796.145	1.035.000	2.942.145	10,5	3,8
2000	400.000	1.051.460	1.775.000	3.226.460	6,9	2,6
2001	1.108.000	1.740.000	2.675.000	5.523.000	6,9	3,1
2002	2.386.000	2.622.000	4.676.000	9.684.000	8,4	3,5
2003	4.808.617	4.930.000	6.145.000	15.883.617	11,3	4,5
2004	5.757.000	5.273.000	7.800.000	18.830.000	12,4	4,4
2005	7.507.267	6.926.000	8.889.300	23.322.567	14,7	4,8

Kaynak: www.ssk.gov.tr.

Tabloda' da görüleceği üzere bu 3 sosyal güvenlik kurumunun 2005 yılı itibariyle açığı yaklaşık 23,3 Milyar YTL.'dir.

Sosyal güvenlik kurumlarının elde ettiği gelirler ile kendisine yüklenen yükümlülükleri yerine getirmek durumundadır. Çünkü burada prim ödeyen kesimler kurumların sundukları hizmetlerden yararlanmaktadır. Bu Kurumlara tabi olmayan kesimlerin ödediği vergilerin bu kurumlara aktarılması, gelirin aktarılmaması gereken transferini gündeme getirir.

Türkiye'nin genç bir nüfusa sahip olduğu dikkate alındığında, doğru tasarlanmış bir sosyal güvenlik sisteminin açık vermek yerine, aynı dönemde fon birikimi sağlayarak ekonomiye olumlu katkıda bulunması gerekirdi.¹²

Sosyal güvenlik kuruluşlarının açıkları toplam olarak gittikçe artmaktadır. Bu durum kamu kesimi borçlanma gereğini ve bütçe dengesinin artması sonucunu doğurmaktadır.

Esas olarak her neslin kendi sosyal güvenliğini sağlayacak tasarrufu kendisinin yaratması esasına dayanan fon metodunun fiilen dağıtım metoduna dönüşmesi, sigortanın dayandığı "nimet-külfet" dengesini bozmuş ve belli grupların ödediklerinden daha fazlasını almalarına yol açmıştır.

Bilindiği gibi, primli sosyal güvenlik rejimlerinin başlıca finansman kaynağı, işçi ve işverenlerden alınan primlere dayanmaktadır. Olumsuz ekonomik konjonktür ve buna bağlı geniş boyutlu işsizlik, sosyal güvenliğin bu finansman boyutunu doğrudan

¹²Sosyal Güvenlik Sisteminde Reform Önerisi, a.g.e., s.13-14.

etkiler. Prim oranlarının artırılması yanında, ücret gelirlerinden yoksun işsizlerden prim alınamaması, sosyal sigorta rejimlerinin gelir kaynaklarının azalmasına neden olur.¹³

IV- DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

Bugünkü modern iktisadi anlayışa göre, devlet bütçesinin iki amacın gerçekleşmesine yardımcı olması gerekmektedir. Bunlardan biri, tüm ekonominin etkinliğini arttırmak, yani konjonktürel istikrar ile birlikte dengeli ve hızlı bir büyümeyi sağlamak diğeri ise, zenginler ve fakirler arasındaki refah farkını azaltmaktır. Bu amaçlara verilen ağırlık, zamanın seyri içinde devamlı olarak değişmektedir. İktisatçıların (Keynes, Alvin Hansen, Abba Lerner)1930-1950 yılları arasında özellikle istikrar politikasına ilişkin görüşlere ağırlık vermelerine karşılık, 1950-1960 yıllarında büyüme politikasına, 1970 yıllarında gelir dağılımına ilişkin sorunlar birinci plana geçmeye başlamıştır.

Bir ekonomideki bütün kişiler hayatları boyunca üretim sürecine emekleri veya servetleri ile katılarak yaşamak için yeterli bir gelir sağlayabilecek durumda değildirler. Aksine, gerçek hayatta, sayısız kişiler hastalık, sakatlık, yaşlılık ya da işsizlik dolayısıyla yeterli bir gelir elde etme imkanları olmadığı gibi, gelir getiren servet stoklarına da sahip değildirler. Bu nedenle devlet kendi kusurları olmaksızın geçimlerini tamamen veya kısmen sağlayamayanların yeterli bir gelire kavuşmalarını mümkün kılacak yeniden dağıtım tedbirlerini almak zorundadır.

Devlet çeşitli yollardan sağladığı kaynakları, kamu harcamaları şeklinde tekrar topluma döndürmektedir. Devlet bu safhada harcama yoluyla araya girerek, ekonomide üretim sonucu ortaya çıkan gelirin bölüşümünü iyileştirmeye çalışmaktadır.

Esas itibariyle bugün artık devlet yardımı olmadan sosyal güvenlik kurumlarının ayakta durması imkansız hale gelmiştir. Bu kurumların yıllık gelirleri, yıllık giderlerini karşılayamamaktadır. Finansman açıklarının karşılanması amacıyla sosyal güvenlik kurumlarına bütçeden transferler yapılmaktadır. Bu nedenle 5502 ve 5510 sayılı yasalarla gerçekleştirilen sosyal güvenlik reformunun çözüm olup olmayacağı konusu zamanla görülecektir.

Sosyal güvenlik harcamalarının kişilerin gelirlerinin azalması karşısında, kendilerine yapılan yardımlar, geliri kısmen yüksek olandan, düşük olana doğru bir aktarımı söz konusu olduğundan, gelir dağılımını düşük gelirli lehine düzelttiği söylenebilir.

Kişilerin giderlerinin artması durumlarında, sosyal güvenlik kurumlarınca belirtilen durumlarda bir kısım giderler bu kurumlarca sağlanır. Hastalanan ve kazaya uğrayan kişilere sosyal güvenlik kurumlarınca yardım yapılması, bu gibi durumlarla karşı karşıya kalanların giderlerini azaltmakta, bunlar lehine gelirin yeniden dağılımına sebep olmaktadır.

¹³Ali GÜZEL, Ali Rıza OKUR : Sosyal Güvenlik Hukuku, İstanbul 2004, s: 57.

Ülkemizde özellikle 1990' lı yıllardan sonra sosyal güvenlik kuruluşlarının aktüeryal dengeleri bozulmuş, gelirleri giderlerini karşılamaz hale gelmiştir. Bunun sonucu olarak konsolide bütçeden bu kuruluşlara aktarmalar yapılmaya başlanmıştır. Bu nedenle konsolide bütçe açıkları ve kamu kesimi borçlanma gereği oranları büyümüştür.

Sosyal güvenlik reformu ile malullük ve ölüm aylığı bağlanma şartlarının kolaylaştırılması, emzirme ödeneği getirilmesi, evlenme yardımı kapsamının genişletilmesi, cenaze yardımı tutarının yükseltilmesi, tüm ülke nüfusunun genel sağlık sigortası kapsamına alınması, yurt dışı tedavi imkanı, tüp bebek uygulaması getirilmesi gibi hususlar birlikte değerlendirildiğinde, yüksek gelir grupları (işverenler) ile devletten sağlanan fonlar, düşük gelir gruplarına transfer edilmekte ve bu da gelir dağılımındaki dengesizlikleri azaltıcı etkide bulunmaktadır.

Sosyal güvenlik reformunun, sigortalıların sevk zincirinde katkı bedeli ödemeleri, emekli yaş şartının kademeli olarak artırılması, aylık bağlanma oranının tedricen düşürülmesi gibi sosyal güvenlik kapsamındaki sigortalılara bir yük getirdiği düşünülse de, reformla sağlanan sosyal koruma sisteminin yüksek olması nedeniyle, genel olarak gelir dağılımını süreç içinde olumlu etkileyeceğini söyleyebiliriz.

KAYNAKLAR

ALPER, Yusuf : "4447 Sayılı Kanun ve Sosyal Güvenlik Sisteminin Finansman Yapısına Etkileri", TÜHİS Kamu İşverenleri Sendikası Yayın No : 38, Ankara 2000.

DİLİK, Sait : Sosyal Güvenlik, Ankara, 1992.

GÜZEL, Ali; A.Rıza OKUR : Sosyal Güvenlik Hukuku, Beta Yayınevi, İstanbul, 2004.

KOÇ, Muzaffer : Sosyal Güvenlik Sisteminin Makro Ekonomik Büyüklüklerle İlişkisi ve Türk Sosyal Güvenlik Sistemi, Doktora Tezi, İstanbul 2000.

TUNCAY, A. Can; Ömer EKMEKÇİ : Sosyal Güvenlik Hukuku Dersleri, İstanbul 2005.

TUNCOMAĞ, Kenan : Sosyal Güvenlik Kavramı ve Sosyal Sigortalar, İstanbul, 1990.

TURHAN, Salih : " Kamu Harcamaları ve Gelir Dağılımı", Maliye Enstitüsü Konferansları, 23.Seri, İ.Ü.Yayın No: 2067, İstanbul 1975.

YAZGAN, Turan : Sosyal Sigorta, Fatih Gençlik Matbaası, İstanbul 1977.

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı; Sosyal Güvenlik Sisteminde Reform Önerisi, 2004.